

프랑스 : 연금 개혁을 둘러싼 쟁점

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 프랑스

이두형 (프랑스 루미에르 리옹2대학교 사회학 박사과정)

현재 프랑스 사회에서 가장 뜨거운 이슈는 단연 연금 개혁이다. 에마뉘엘 마크롱 프랑스 대통령은 1기 집권기였던 2019년에도 연금 개혁을 추진했다. 당시 핵심 기조는 42가지 체계로 구분된 연금 시스템을 하나의 시스템으로 단순화하는 것이었다.¹⁾ 이를 통해 더 공정하고 효율적인 연금체계를 갖추는 것이 목표였다. 하지만 노동조합 등의 강력한 사회적 반대와 코로나19 대유행으로 경제활동은 물론 사실상 모든 사회적 활동이 중단되면서 연금 개혁을 마무리 짓지 못했다.

마크롱 대통령이 재선에 성공하면서 재차 연금 손질에 나설 거라는 것은 의문의 여지가 없었다. 그리고 지난 2023년 1월 10일 엘리자베트 보른 총리가 직접 나서 연금 개혁 방향과 내용을 설명하면서 연금 개혁을 둘러싼 논쟁은 재점화됐다.²⁾

아직 국회 절차를 거쳐야 하기 때문에 정부 개혁안의 세부 내용은 바뀔 여지가 있다. 또한 프랑스 노동조합들은 새로운 연금 개혁에 강한 반대 의사를 내비치며 공동행동을 잇달아 진행하고 있다. 2023년 3월 7일에는 “프랑스를 정지시킬 것”이라며 전례 없는 행동에 나설 것이라 선언하며 이후부터 무제한 파업에 나설 것이라고 엄포했다.³⁾

불확실성이 있지만 연금 개혁은 오늘날 프랑스 노동환경을 넘어서 사회 전반에 가장 중요

1) TF1, “Réforme des retraites : qui est concerné par le nouveau système?”, 2022.12.11.

2) Gouvernement(2023), “Projet pour l’avenir du système de retraites : ce qu’il faut retenir”, <https://www.gouvernement.fr/> (2023.2.18).

3) Francebleu, “Réforme des retraites : France “à l’arrêt”, grèves reconductibles, quelle suite pour la mobilisation?”, 2023.2.16.

한 현안이다. 프랑스 정부가 어떤 배경에서 이와 같은 개혁안을 제시했는지, 그리고 이를 둘러싼 쟁점들은 무엇인지 살펴보는 것은 한국 사회에도 매우 중요한 시사점을 제공한다.

■ 연금 개혁 추진 배경

프랑스 정부는 연금 개혁을 정당화하는 근거로 크게 두 가지를 든다. 먼저 지속가능한 연금 체계 마련이다. 지금의 시스템으로는 연금 시스템을 장기적으로 유지하기 어렵다고 판단한다.

정부에 따르면 1970년에는 은퇴자 1명을 지원하기 위해 3명의 납부자가 필요했다. 하지만 그 비율이 점점 줄어들면서 2000년에는 은퇴자 1명에 납부자 2명, 오늘날에는 1.7명에 그친다고 설명한다. 이 추세라면 2050년에는 은퇴자 1명을 위해 1.4명이 책임져야 하는 상황에 이른다고 강조한다.⁴⁾ 그에 따라 연금의 결손금도 급속하게 늘어난다고 전망한다. 2027년에는 그 수준이 120억 유로(한화 약 16조 6,873억 원)에 달하고, 2030년에는 140억 유로(한화 약 19조 4,685억 원)로 늘어난다. 결손금 규모는 점점 더 커지면서 2035년에는 210억 유로(한화 약 29조 2,028억 원)에 이를 것이라고 예측한다. 프랑스 정부는 지금 상태로는 연금 결손금이 눈덩이처럼 불어난다고 전망한다. 특단의 조치를 취하지 않으면 그 부담과 책임을 후대에게 전가한다고 강조한다. 또한 점점 늘어나는 결손금은 현행 연금 시스템에서 나타나는 수익비와 부양비의 불균형을 심화하는 것으로 이 같은 체계를 유지하는 것은 더 이상 불가능하다는 입장을 보였다.

공정한 연금은 프랑스 정부가 그다음으로 강조하는 연금 개혁의 또 다른 이유다. 노동자가 보다 이른 시기부터 노동을 시작한 경우 은퇴할 수 있는 기준 연령도 낮아진다. 16~18세부터 일을 시작한 경우 60세부터 은퇴할 수 있으며, 18~20세부터 노동을 한 경우에는 62세부터 가능하다. 이로써 최대 노동연수는 44년이 넘어서지 않도록 한다. 그 외에도 장애를 지닌 노동자의 경우에는 55세부터, 산업재해 또는 노동으로 인한 직업병을 호소하는 경우에도 법정 은퇴연령보다 2년 앞서 은퇴가 가능하게 설계했다.

4) Gouvernement(2023), "Pour nos retraites : Justice, Équilibre, Progrès", <https://www.gouvernement.fr/> (2023.2.18).

2019년 개혁안에서 추진했던 연금 시스템 체계 단일화는 이번에 크게 반영되지는 않았지만, 상호 간의 형평성을 조정하기 위한 조치가 취해진다. 예를 들어 프랑스 연금체계에는 공무원이나 공공기관 노동자, 광부, 문화계 종사자 등 특수 직종으로 분류되는 노동자들을 대상으로 적용되는 특수연금체계(régimes spéciaux)를 도입하고 있다. 여기에 속하는 일부 직종에서는 법정 은퇴연령보다 이른 시기에 은퇴가 가능하고 그에 따라 연금 100% 수령을 위해 요구되는 납부금 납입기간도 짧다. 이러한 특수연금체계 중 파리고통공사(RATP)와 프랑스전력공사(EDF), 프랑스중앙은행 등 주요 공공기관에 2023년 9월 1일부터 입사하는 사원부터 특수연금체계가 아닌 일반 연금체계에 편입된다.⁵⁾

프랑스 정부는 현행 연금체계는 굉장히 관대한 시스템인 반면 노동자가 더 적은 시간 일하게 만든다고 진단한다. 또한 사회 정의 차원에서 조치가 필요하다는 입장을 분명히 한다. 연금 개혁에 대한 프랑스 정부의 의지는 2022년 12월 31일 마크롱 대통령이 대국민 담화에서 “2023년은 향후 수십 년 동안의 안정적인 시스템을 보장하는 연금 개혁의 원년이 될 것”이라고 밝힌 것에서도 잘 드러난다.⁶⁾

■ 핵심 쟁점 : 법정 은퇴연령 상향조정

이번 연금 개혁안의 중심축이자 가장 쟁점이 되는 부분은 은퇴연령의 상향조정이다. 현재 62세인 법정 은퇴연령을 2023년 9월 1일부터 매년 3개월씩 늘려 2030년까지 64세로 끌어올릴 계획이다. 여기서 2019년도 개혁안과 차이를 보인다. 앞선 개혁안은 연금 시스템 획일화를 통해 효율성을 강화하는 데 주안점을 두었다면, 이번에는 법정 은퇴연령을 높여 궁극적으로 전체 노동시간을 증가시킴으로써 부족한 재원을 확보하려고 한다.

은퇴연령 상향조정이 중요한 것은 이와 비례해 연금 분담금 납부기간 증가 속도도 빨라지

5) Vie-publique(2023), “Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023”, <https://www.vie-publique.fr/> (2023.2.18).

6) Vie-publique(2022), “Déclaration de M. Emmanuel Macron”, <https://www.vie-publique.fr/> (2023.2.18).

기 때문이다. 연금 수령액을 100% 보장받기 위해서는 요구되는 분담금 납부기간을 채워야 한다. 2014년 1월 14일 공포되어 2020년부터 도입된 일명 투렌느 개혁(réforme Touraine)에 따르면 연금 수령자의 출생연도에 따라 연금 분담금 납부기간은 2020년부터 2035년까지 3년마다 3개월씩 증가한다. 구체적으로 2020년에 은퇴시점을 맞은 1958~1960년 출생자들은 이전보다 납부기간이 3개월 늘어난 41년 9개월을 충족해야 한다. 이어 2023년에는 1961~1963년 출생자들을 대상으로 42년의 납부기간이 적용된다. 최종적으로 2035년부터 1973년 출생자들부터 연금 분담금 완납기간이 43년으로 조정된다.⁷⁾ 다만 이번 정부의 연금 개혁안은 상향조정에 따라 연금 100%를 수령하기 위한 43년의 납부기간 제한을 2027년부터 앞당겨 적용한다.⁸⁾

요구되는 분담금 납부기간을 채우지 못해도 67세부터 은퇴 시 연금을 전액 수령할 수 있다. 늦게 일을 시작한 경우에도 67세까지 일을 하는 경우 100%의 연금을 보장함으로써 늦은 은퇴를 유도한다.

프랑스의 낮은 법정 은퇴연령

프랑스 정부는 은퇴연령 상향조정 카드를 꺼낸 것과 관련해 현행 62세가 다른 국가들과 비교하였을 때 상대적으로 낮다고 판단한 것으로 분석된다. 프랑스 사회보장 국제비교 포털(Cleiss)이 2022년 1월 발표한 자료에 따르면 당시 시점으로 유럽연합 국가 및 주요 유럽 국가 대비 프랑스의 은퇴연령은 스웨덴과 노르웨이와 같은 62세로 가장 낮았다. 다만 두 국가의 경우 은퇴시점을 늦출수록 연금 수령액이 높아지는, 이른바 유연 연금 시스템을 도입하고 있다고 설명한다.

성별에 따라 은퇴연령을 차등 적용하는 국가 중 여성의 은퇴연령이 62세보다 낮은 경우가 있다. 가령, 오스트리아는 60세, 불가리아는 61세 10개월, 폴란드는 60세, 그리고 루마니

7) Publicsénat, “Retraites : ce qu’il faut savoir de la réforme Touraine, qui modifie la durée de cotisation”, 2023.1.9.

8) Ministre du travail, du plein emploi et de l’insertion(2023), “Projet pour l’avenir de notre système de retraite”, <https://travail-emploi.gouv.fr/> (2023.2.18).

아는 61세 9개월을 도입하고 있다. 하지만 이들 국가 역시 폴란드를 제외하고는 점진적으로 63~65세까지로 상향조정한다는 방침이다.

주요 인접국가와 비교하면 독일은 현재 1956년 출생자부터 65세 10개월의 은퇴연령을 적용하고 있으며 이를 2031년까지 67세로 높일 방침이다. 벨기에는 현행 65세를 2025년까지 66세, 이어 2030년까지 67세로 끌어올릴 계획이다. 덴마크는 67세인 은퇴연령을 2035년까지 69세로, 네덜란드는 66세 7개월에서 2024년에 67세로 조정한다. 그 외 이탈리아는 67세, 스위스는 남성 65세, 여성 64세를 도입하고 있다.⁹⁾

법정 은퇴연령 64세 상향조정과 관련해 프랑스 정부의 입장은 확고하다. 보른 총리는 2023년 1월 29일 프랑스앵포를 통해 “[법정 은퇴연령 64세 조정안은] 더 이상 협상의 여지가 없다.”라며 “64세 은퇴와 투렌느 개혁 가속화는 국회의 다양한 그룹들과 의견을 주고받고, 노조와 사용자단체와의 청취 자리 이후에 우리가 제시한 약속”이라고 밝혔다.¹⁰⁾

노동시간 증대

또 다른 측면에서 이번 개혁안을 마크롱 대통령이 강조해온 “일하는 프랑스” 관점으로 볼 수 있다. 주 35시간 노동시간은 변화하지 않지만 은퇴연령이 높아지면서 자연스럽게 전체 노동시간이 늘어나기 때문이다. 마크롱 대통령은 지난 2021년 10월 12일 “다른 나라와 비교해 우리는 적게 일하는 나라”라며 “생애주기와 누적 노동시간을 고려할 때 우리는 적절하지 않은 수준의 노동을 하고 있다.”라고 말했다.¹¹⁾

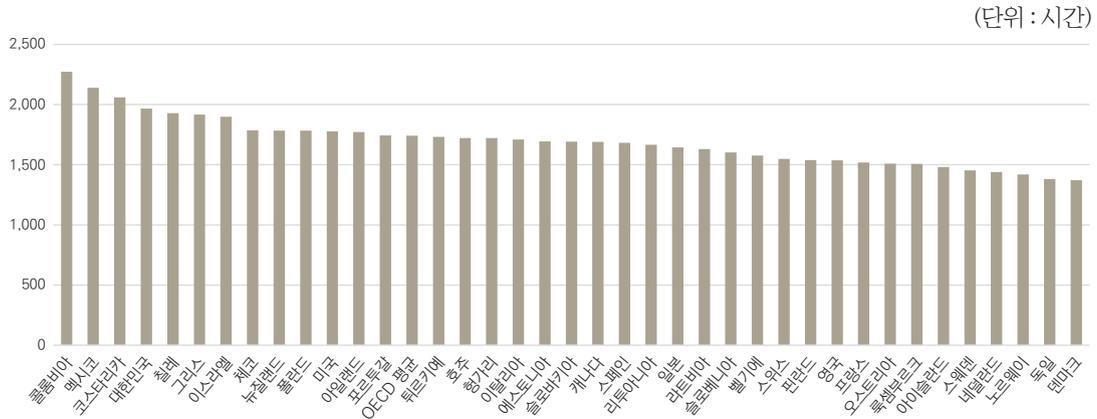
실제 OECD 자료에 따르면 프랑스 연평균 노동시간은 낮은 편에 속한다. 코로나19 대유행 직전인 2019년도를 기준으로 프랑스의 노동자 1명의 연평균 노동시간은 1,518시간으로 OECD 회원국 38국가 중 30위를 차지했다. 이는 OECD 평균 노동시간 1,742시간보다 약

9) Cleiss(2022), “Âge légal de départ à la retraite dans les pays européens”, <https://www.cleiss.fr/> (2023.2.18).

10) Franceinfo, “Réforme des retraites : l'âge légal de départ à 64 ans “n'est plus négociable”, affirme Elisabeth Borne”, 2023.1.29.

11) Libération, “Les français travaillent-ils moins que “les autres”, comme l'affirme Emmanuel Macron?”, 2021.10.14.

[그림 1] 2019년 OECD 회원국별 노동자 1명 연평균 노동시간



자료 : OECD Statistics(n.d.), “Heures moyennes annuelles ouvrées par travailleur”, <https://stats.oecd.org/> (2023.2.18).

230시간 적다. 프랑스보다 연평균 노동시간이 적은 국가로는 1,371시간으로 가장 적은 덴마크가 있고, 독일, 노르웨이, 네덜란드, 스웨덴, 아이슬란드, 룩셈부르크, 오스트리아가 뒤를 잇는다.

상대적으로 짧은 노동시간에 대한 프랑스 정부의 입장과 법정 은퇴연령 상향을 담은 연금 개혁안이 맞물리면서 프랑스 언론은 한국의 주 69시간 추진안에 주목하고 있다. 특히 일손 부족을 겪는 기업체나 계절이나 크리스마스 등 시기에 따라 요구되는 업무량에 현격한 차이가 있는 상황에서 한 가지 방안이 될 수 있다고 설명한다. 물론 한국과 일본, 대만 등 상대적으로 부유한 아시아 국가와 프랑스의 상황이 다르다고 전제한다. 아시아 국가는 인구가 감소하는 상황에서 이민자를 받아들이지 않으면서 자연스럽게 기존 노동자를 더 적극적으로 활용하는 방안을 강구한다고 분석하기 때문이다.¹²⁾ 한편에서는 일과 개인 삶의 균형 붕괴와 0.7명대의 극심한 저출산율과 2020년 처음으로 인구 감소에 직면한 한국 사회를 지적하며 노동시간 연장이 야기할 부작용을 강조한다.¹³⁾

12) Franceinfo, “En Corée du Sud, la question des 69 heures de travail par semaine est sur la table”, 2023.1.25.
 13) BFMTV, “Corée du Sud : vers une durée maximale de la semaine de travail à 69 heures?”, 2023.1.30.

■ 은퇴연령 상향조정에 대한 반대 여론

앞서 서술한 것처럼 이번 프랑스 정부의 연금 개혁안도 강한 사회적 반발에 직면했다. “굴종하지 않는 프랑스당(LFI)” 등 좌파 진영은 물론 “국민연합(RN)” 등 우파 진영에서도 명확한 반대의사를 표명했다. 결국 하원에서는 2023년 2월 17일까지 어떤 결론도 못 내렸고 해당 개혁안은 상원으로 넘어갔다.¹⁴⁾ 이후 3월 4일 하원과 상원이 함께 논의를 진행해 국회 차원의 최종 판단을 내려야 하지만 현 시점에서는 요원할 전망이다. 만약 국회에서 3월 26일까지 결정을 내리지 못하면 정부에 최종 결정권한이 주어진다.¹⁵⁾

노동조합들 또한 이번 개혁안을 수용할 수 없다는 의사를 분명히 한다. “프랑스노동총연맹(CGT)”과 “프랑스민주노동총연맹(CFDT)”, “노동자의 힘(FO)”, “관리감독직총연맹(CFE-CGC)”, “프랑스기독교노동자총연맹(CFTC)” 등 노동조합은 공동 전선을 형성하고 함께 대응하고 있다. 노동계의 연금 개혁안을 향한 시선은 CGT의 입장문에서 잘 드러난다. CGT는 “이번 개혁안은 가장 폭력적이고 가장 난폭하다.”라며 “은퇴연령이 64세로 높아지고 연금 분담금 납부기간 증가 속도가 가속화되면서 우리는 결국 더 많이 일하게 되지만 더 적게 벌게 될 것이기 때문이다.”라고 목소리를 높였다.¹⁶⁾

프랑스 정부가 연금 개혁의 필요성을 역설하며 내세우는 논리에 대한 반박도 나온다. 먼저 눈덩이처럼 불어난다고 전망되는 연금 결손금에 대한 지적이 있다. 정부가 2027년에 추정하는 결손금인 120억 유로는 매년 소요되는 연금 총지출액인 3,500억 유로(한화 약 486조 7,135억 원)에 비하면 매우 적은 수준이라는 것이다. 정부가 위험성을 과장하고 있다는 비판이다.

더 나아가 통계를 산출하는 데 방법론적 문제가 있다는 점이 지적된다. 정부가 참조한 통계는 2027년까지 점진적으로 완전고용에 도달한다는 전제하에 계산됐으나, 그 이후부터는 7% 실업률을 가정하면서 현실을 정확하게 반영하지 않는다는 것이다. 또한 예상되는 결손금

14) Franceinfo, “Réforme des retraites : l'Assemblée nationale divisée comme jamais”, 2023.2.19.

15) BFMTV, “Réforme des retraites : le calendrier parlementaire du texte qui arrive ce lundi à l'Assemblée”, 2023.1.29.

16) CGT(2023), “Partir à 64 ans, c'est travailler plus longtemps pour gagner moins à la retraite!”, <https://www.cgt.fr/> (2023.2.18).

의 근본 원인은 노동자 수 감소와 각종 부담금 감면 조치 등에 따른 재정 부족이기 때문에 은퇴연령을 높이는 것이 본질적 해결책이 될 수 없다고 주장한다.¹⁷⁾ 재정 부족과 관련한 프랑스 정부의 입장 변화에도 비판의 목소리가 나온다. 2019년 연금 개혁을 추진할 때에는 노동자 사이의 공평성을 내세우며 경제적 부담에 대해서는 언급하지 않았다가 오늘날 이를 지적하는 것이 그 신빙성에 의문이 들게 한다는 것이다.¹⁸⁾

이어 국가별 법정 은퇴연령을 직접 비교하는 것이 적절하지 않다는 주장이 있다. 국가별 상황이 다르고 실제 은퇴시기와 법정 은퇴연령이 일치하는 것도 아니기 때문이다. 유럽연합 집행위원회에 따르면 2019년 유럽연합 내에서 실제 은퇴하는 평균 나이는 63.8세로 보고됐다. 프랑스의 경우 62.3세로 나타났다.¹⁹⁾ 그러나 프랑스 내에서 실제 은퇴연령은 2021년 62.9세를 기록했고 이는 전년도 62.8세보다 미세하게 오른 수치다. 2006년 61세와 비교하면 15년 사이에 2년 가까이 늘어난 셈이다.²⁰⁾ 이러한 측면을 고려하면 현행 법정 은퇴연령이 62세라도 현실적으론 더 늦게 일을 그만둔다는 것이다.

프랑스 정부가 지적하는 것처럼 프랑스인의 노동시간이 적은 것이 아니라는 비판도 있다. 2020년도 국제노동기구의 자료를 보면, 프랑스인의 평균 주당 노동시간은 35.9시간으로 미국 및 영국과 같은 수준이다. 이는 네덜란드 31.7시간, 덴마크 34.2시간, 스위스 35.4시간, 벨기에 35.7시간, 이탈리아 35.8시간보다 높다. 스페인 36.6시간, 포르투갈 37.4시간, 그리스 40.3시간보다는 낮지만 전체적으로 현격히 낮은 수준은 아니다.²¹⁾

법정 은퇴연령 상향이 문제가 되는 것은 노동자들이 연금을 누릴 수 있는 기회가 축소되는데 우려 때문이다. 구체적으로 프랑스 최하위 소득계층 남성 노동자 중 25%가 62세에 도달하기 전에 사망하기 때문에 연금을 누릴 수 없는 불평등을 야기한다는 지적이 있다. 이에 대

17) Alternatives Économiques, “Dix bonnes raisons de ne pas faire cette réforme des retraites, chiffres à l’appui”, 2023.1.10.

18) FO Métaux(2023), “Pourquoi il faut combattre la réforme des retraites?”, <https://www.fo-metaux.org> (2023.2.19).

19) Capital, “Réforme des retraites : les Français sont-ils vraiment mieux lotis que les autres Européens?”, 2023.1.10.

20) BFMTV, “À quel âge les Français partent-ils réellement à la retraite?”, 2023.1.10.

21) LeParisien, “Les Français travaillent-ils vraiment moins que les autres, comme l’affirme Emmanuel Macron?”, 2021.10.13.

해 소득 수준을 고려하면 하위 5% 소득계층은 사실상 연금을 받을 수 없기 때문에 큰 의미가 없다는 의견도 제기된다. 하지만 월 평균 1,215유로(한화 약 167만 2,483원)의 소득을 거두는 하위 25~30%에 해당하는 저소득 계층 남성의 경우 이들 중 15%가 62세에 사망하는 반면, 소득 상위 5%에서 62세에 사망하는 비율은 5%로 줄어들면서 계층에 따른 기대수명의 격차가 연금 혜택의 불평등을 낳는다는 목소리가 나온다.²²⁾

이와 비슷한 관점에서 프랑스 정부는 노동자들 사이의 형평성을 맞추고 보다 공정한 연금을 위해서는 해당 개혁안이 필요하다고 강조하지만 반대편에서는 오히려 사회정의를 해친다고 주장한다. 현재 연금체계는 일정 정도 소득 재분배 역할을 하는데 은퇴 시점이 늦춰지면서 그 효과도 지연될 것이기 때문이다. 프랑스 통계청(INSEE)에서 2013년 은퇴자들을 대상으로 진행한 조사에 따르면 응답자 중 56%가 은퇴 후 삶의 수준이 평균 7.9% 줄어들었다고 답했다. 반면 32%는 삶의 수준이 약 10%가량 높아졌다고 답했는데 상당수가 은퇴 시점에 경제적 어려움을 겪은 계층으로 오히려 연금을 수령하면서 삶의 질이 향상되었기 때문이다.²³⁾

프랑스 정부는 이번 개혁으로 남녀 간의 격차를 공정하게 바꿀 것이라고 강조하지만 반응은 냉담하다. 먼저 출산과 육아 등으로 경력단절을 겪는 여성 노동자에게 은퇴연령 상향조정은 더 큰 어려움을 준다. 실제 여성의 경력단절 등으로 남녀 간에 발생하는 소득 수준의 차이가 연금 수령액에도 영향을 미치는데, 이와 같은 현실을 고려하지 않은 정부의 일방적인 연금 개혁안은 노동환경에서 성에 따른 불평등을 더욱 심화할 수 있다.²⁴⁾

오늘날 연금 개혁은 블랙홀처럼 프랑스 사회의 모든 이슈를 빨아들이고 있다. 이를 둘러싼 논쟁은 노동환경과 노동자의 삶의 질, 그리고 연금 시스템 자체를 둘러싼 다양한 관점을 제시한다. 한국의 사회여건이 프랑스와 같지 않기 때문에 이를 그대로 받아들이기에는 한계가 있다. 하지만 여기서 생산된 논쟁과 관점이 한국 사회가 연금을 재조정하고 준비하는 데 눈여겨 봐야 할 지점을 제시한다는 것은 분명하다. **KLI**

22) Libération, “Peut-on vraiment dire que 25% des travailleurs masculins les plus modestes meurent avant la retraite?”, 2023.1.13.

23) Ouest-France, “La majorité des retraités sont plus pauvres après leur départ à la retraite, sauf les plus modestes”, 2020.2.12.

24) LeMonde, “Réforme des retraites : pour les femmes, des mesures à double tranchant”, 2023.1.24.