

2010년 프랑스 연금개혁의 내용과 시사점

- 저출산·인구고령화로 인하여 연금재정의 안정성을 제고하기 위한 연금개혁은 불가피하며, 이러한 연금개혁은 정치·사회적 갈등을 초래할 것임

- 연금개혁의 핵심 성공요인은 개혁추진 주체인 정부에 대한 국민의 신뢰이며, 향후 사회적 대화를 통한 협상과 타협에 의한 제도개혁을 추진하는 것이 가장 유력한 방안임

1. 프랑스 연금제도 개요

□ 프랑스 연금제도는 산업별·직업별로 구분된, 이른바 모자이크 체제로 재원조달방식에 따라 3층으로 구성

○ 1층은 국가가 운영하는 기초제도로 부과방식(pay-as-you-go)으로 재원을 조달하며 민간부문의 피용자 대부분을 포괄하는 일반제도(Regime des General), 자영자를 대상으로 하는 제도 및 공공부문 종사자를 대상으로 제도로 구분

[그림 1] 프랑스 연금제도 체계

	기초제도	의무보충제도	추가제도	
민간인	농업부문 노동자, 관리자 농업공제조합 (49개 금고)	ARRCO (27개 기관) AGIRC (18개 기관)	임의가입의 기업연금	
	상공업부문 노동자, 관리자 사회보장일반제도 (CNAV, CRAV, 14개 CARSAT, 4개 CGSS)	CRPNPAC		
	민간항공회사승무원			
공공인	공공, 준공공부문 계약직	IRCANTEC	Prefon	
	군인, 군무원	군인연금제도	Carem	
	지방공공단체	CNRCAL	RAFP CRH	
(준)공공부문 종사자	국가공무원, 광부, 선원, 국영철도, 운송 등			
자영업자	자영농민	농업공제조합 (78개 금고)	RCO	
	장인, 상인	RSI (28개 금고)	RSI-AVA RSI-AVIC	Madelin 법 형태의
	자유전문직	CNAVAL(11개 직군), CNBF	CNAVAL, CNBF	임의보험제도
	종교인/성직자	CAVIMAC	ARRCO	

자료: Observatoire des Retraites, La Retraite en France, 2009

- 2층은 기업연금 성격의 보충제도이며, 가입이 강제되어 있고 부가방식으로 재원조달
 - ARRCO(피용자 대상)과 ARRCO(관리자 대상)라는 협약연금 성격의 보충연금과 특정 직종 종사자의 보충연금, 그리고 자영자를 위한 보충연금으로 구분
 - 국가공무원, 국영철도 등 공공부문 종사자는 보충제도 없이 1층과 2층을 합친 특별제 도에서 기초제도보다 더 높은 급여수준을 보장
- 3층은 임의가입의 추가제도로 기업들이 독자적으로 운영하는 적립방식으로 재원을 조달
 - Madelin 협약 이후 단체보험 혹은 2층 보충제도에 추가납부하는 형태로 도입되었으 나, 전체에서 차지하는 비중은 매우 낮음

□ 연금급여는 가입기간과 본인의 평균소득에 의하여 계산

- 기초제도의 연금급여 = 기준임금 × 지급율 × 가입기간(분기)/162
 - 기준임금 : 가입기간 중 급여가 높았던 25년을 평균, 상한선은 €34,620/년(2010년)
 - 지급율 : 50%이며, 기준연령 이전에 급여를 받는 경우 년당 2.5%(1952년 이후 출생)를 인하
 - 완전연금(full pension)을 수급하기 위해서는 162분기(1950년 출생자)를 가입하여야 함
- 보충제도의 연금급여는 가입기간 중 획득한 점수와 점수당 금액을 곱하여 산정
 - 점수당 금액은 2010년 현재 ARRCO가 €1,1799, AGIRC가 €0.4186
- 기초연금 수급연령은 60세가 기준이며, 개인에 따라 55세부터 수급이 가능

□ 연금제도의 재원은 가입자의 기여금, 조세 등으로 총당

- 연금의 재원에서 가입자가 납부하는 기여금은 2008년 현재 전체의 64%의 비중을 차지하 며, 기초제도의 경우에는 56.4%, 보충제도는 83% 수준임
- 기여금은 연금제도에 따라 다르며, 평균적으로 임금의 24% 수준(OECD, Pension at a Glance, 2009)

[표 1] 프랑스 연금제도의 기여율 (2008년)

(단위: %)

구분	기초제도			보충제도		
	제도명	본인	고용주	제도명	본인	고용주
민간부문종사자	CNAVTS	6.65	8.30	ARRCO	3+ α	4.5+ α
				AGIRC	7.7+ α	12.6+ α
국가공무원	FSPOEIE	7.85	28.44	-		
장인/수공업자	RSI	16.65		CANCAVA	7+ α	

자료: Observatoire des Retraites, La Retraite en France, 2009

2. 프랑스 연금개혁의 내용과 쟁점

□ 1993년 연금개혁

- 조기퇴직의 확대와 높은 수준의 급여로 인하여 연금재정의 불안정성에 대한 우려가 커짐
 - 1983년 미테랑 정부는 높은 실업률 문제를 해결하고자 고령근로자의 조기퇴직을 유도하기 위해 연금수급연령을 65세에서 60세로 낮춤
- 연금급여의 수준을 낮추기 위하여 급여산정방식을 변경
 - 연금액의 연동기준을 임금에서 물가로, 기준임금을 과거 10년에서 25년으로 변경
 - 완전연금수급을 위한 필요가입기간을 2008년까지 40년으로 확대
 - 급여수준의 하락에 따른 보완책으로 일반사회세로 충당되는 노령연대기금을 설립
- 연금개혁은 일반제도에 국한되었고, 공공부문 종사자를 대상으로 하는 특별제도는 제외

□ 2003년 연금개혁

- 1995년 연금개혁 시도의 좌절
 - 1993년 개혁에서 제외된 공공부문 특별제도의 개혁을 위하여 1995년 11월에 개혁안을 의회에 제출하였으나, 공공부문 노동자들의 총파업으로 개혁안을 철회
- 2003년 개혁안의 내용은 특별제도의 완전수급을 위한 가입기간이 40년으로 늘어나고, 급여 연동기준을 물가상승률로 전환하는 등으로 일반제도와 특별제도가 유사하게 됨
- 퇴직연령은 60세로 유지하되, 65세까지 연장하는 경우 급여액을 가산하여 조기퇴직을 억제하고자 함

□ 2010년 연금개혁

- 2010년 연금개혁은 1993년과 2003년 연금개혁의 연장선에 있으며, 재정적자의 확대가 직접적인 원인
 - 프랑스 정부의 재정적자는 2009년 235억 유로, 2010년 306억 유로가 될 것임
 - 재정적자 증가 원인은 최근 경제위기로 인하여 2009년과 2010년의 조세수입이 1998-2007년 기간의 평균에 비해 210억 유로 감소
 - 또한 재정적자의 가장 큰 비중을 차지하는 사회보장지출이 인구고령화의 진전, 조기퇴직 등으로 인하여 지속적으로 증가할 것으로 예측
- 프랑스는 다른 유럽국가에 비해 공적연금의 지출규모가 크다는 점에서 재정적자의 축소를 위해서는 연금지출의 규모를 축소는 하는 것이 핵심사안
 - 프랑스 연금지출 규모는 2007년 현재 GDP 대비 13%로 이탈리아의 제외하고 가장 높은 수준으로, 이는 OECD 국가들의 평균 7.2%(2005년), EU 27개 국가의 평균 10.1%(2007년)을 상회
 - 복지국가의 대명사인 스웨덴, 그리고 독일, 네덜란드 등 제도개혁을 통하여 연금지출의 규모를 축소한 국가들은 재정적자문제에 효과적으로 대처하고 있는 반면에 영국, 그리스, 포르투갈, 이탈리아 등과 같이 연금지출의 규모를 축소하지 못한 국가들은 재정적자문제의 심각성이 커지고 있는 상황

[표 2] 유럽국가의 GDP 대비 연금지출 규모

(단위: %)

국가	연도	1990	1995	2000	2005	2007
아일랜드		3.9	3.5	3.1	3.4	4.0
네덜란드		7.3	6.3	5.7	5.8	6.6
영국		5.2	5.9	5.9	6.3	6.6
체코		6.1	6.2	7.5	7.3	7.8
스페인		7.9	9.0	8.6	8.1	8.4
스웨덴		9.2	10.5	9.8	10.2	9.5
핀란드		8.0	9.7	8.4	9.4	10.0
독일		10.0	10.5	11.0	11.4	10.4
포르투갈		5.0	7.4	8.2	10.2	11.4
그리스		9.9	9.6	10.7	11.5	11.7
오스트리아		11.7	12.6	12.3	12.6	12.8
프랑스		10.6	12.0	11.8	12.4	13.0
이탈리아		10.1	11.4	13.6	14.0	14.0

자료: OECD, Pension at a Glance, 2009; European Economy, 2009 Aging Report, 2009

[표 3] 유럽국가들의 연금급여의 소득대체율

(단위: %)

국가	중위소득자	소득수준(평균소득의 배율)				
		0.5	0.8	1	1.5	2
오스트리아	80.1	80.1	80.1	80.1	76.4	57.3
핀란드	56.2	66.5	56.2	56.2	56.2	56.2
프랑스	53.3	61.7	53.3	53.3	48.5	46.0
독일	43.0	43.0	43.0	43.0	42.6	32.0
그리스	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7	95.7
아일랜드	39.8	68.4	45.6	34.2	22.8	17.1
이탈리아	67.9	67.9	67.9	67.9	67.9	67.9
룩셈부르크	90.1	99.4	91.9	88.1	84.3	82.5
네덜란드	88.9	93.4	90.0	88.3	86.6	85.8
스페인	81.2	81.2	81.2	81.2	81.2	66.7
스웨덴	61.5	76.6	64.6	61.5	75.6	81.3
영국	33.5	51.0	36.6	30.8	21.3	16.0
OECD 평균	60.8	72.2	62.7	59.0	54.3	50.0
EU-15 평균	65.0	75.3	66.6	63.8	60.8	56.3

자료: OECD, Pension at a Glance, 2009

- 2010년 프랑스 연금개혁의 핵심 내용은 퇴직연령의 상향조정을 통한 연금지출 규모 축소
 - 1993년과 2003년 연금개혁은 급여산정방식과 급여조건의 변경을 통한 급여액 인하를 내용으로 하고 있으며, 이러한 노력은 어느 정도 성과를 나타내고 있음
 - 실제로 프랑스 공적연금의 급여수준은 다른 국가에 비해서 낮은 편이고, OECD 국가들이 평균에도 미치지 못하고 있다는 점에서 급여축소를 위한 제도개혁은 사실상 어려움
- 프랑스는 다른 국가에 비해 연금의 급여수준은 높지 않은 반면에 수급연령이 낮기 때문에 수급기간이 길고, 이로 인하여 연금재정에 부담으로 작용
 - 프랑스 남성의 실제퇴직연령은 58.7세, 연금수급기간은 24.5년으로 비교대상국가 중에서 가장 높은 수준으로, 연금수급연령과 실제퇴직연령의 상향이 필요

[표 4] 연금수급연령, 실제퇴직연령, 평균수명 및 연금수급기간의 국가별 비교

국가	남성				여성			
	퇴직연령(세)	수급연령(세)	평균수명(세)	수급기간(년)	퇴직연령(세)	수급연령(세)	평균수명(세)	수급기간(년)
오스트리아	58.9	65	82.2	23.3	57.9	60	85.6	27.7
핀란드	60.2	65	81.9	21.7	61.0	65	86.2	25.2
프랑스	58.7	60	83.2	24.5	59.5	60	87.6	28.1
독일	62.1	65	82.2	20.1	61.0	65	85.5	24.5
그리스	62.4	65	82.4	20.0	60.9	60	84.6	23.7
아일랜드	65.6	66	81.8	16.2	64.9	66	85.2	20.3
이탈리아	60.8	65	82.5	21.7	60.8	60	86.5	25.7
포르투갈	66.6	65	81.6	15.0	65.5	65	85.2	19.7
스페인	61.4	65	82.9	21.5	63.1	65	87	23.9
스웨덴	65.7	65	82.6	16.9	62.9	65	85.8	22.9
영국	63.2	65	82	18.8	61.9	60	84.5	22.6
OECD	63.5	64.4	82.4	18.8	62.3	63.1	85.9	23.6
EU	61.7	64.3	81.5	19.8	60.5	62.7	85.0	24.5

자료: OECD, Pensions in France and abroad: 7 key indicators, 2010

- 2010년 프랑스 연금개혁의 핵심은 연금수급연령을 60세에서 62세로 상향조정
 - 수급연령을 기존의 60세에서 매년 4개월씩 늦춰서 2018년에 62세로 하고, 조기퇴직연금의 수급연령(55세)과 완전연금의 수급연령(65세)도 각각 2세씩 상향조정
 - 2003년 제도개혁에 따라 완전연금 수급을 위한 가입기간을 평균수명 연장에 따라 조정하며, 이 경우 현행 162분기(40.5년)에서 166분기(41.5년)로 증가할 것으로 예측됨
- 수급연령의 상향조정으로 2011년에 37억 유로의 재정절감 효과가 예상되며, 추가적인 재정조치를 통하여 2018년에 연금재정이 균형을 이룰 수 있도록 하는 것이 제도개혁의 목표

3. 연금개혁에 대한 사회적 논란

□ 연금개혁의 기본적 속성

- 재정안정화를 위한 연금개혁은 비용부담 증가와 급여 인하로 귀결
 - 연금개혁은 ‘누가 무엇을 언제 잃을 것인가(Who loses what, when and how)’의 문제로 필연적으로 복잡하고 격렬한 정치·사회적 갈등을 초래
 - 최종적인 의사결정을 하는 집권세력의 입장에서 연금개혁은 ‘표를 얻는 과정(credit claiming)’ 이기보다는 ‘비난을 피하는 과정(blame avoidance)’의 성격을 갖음
- 연금개혁과 같이 인기 없는 개혁을 추진하면서 정치·사회적 위험성을 최소화하는 방법은 비난을 분산시키는 구조를 창출하는 것이 관건
 - 현제도에 대한 위기의식을 공유하면서 가능한 많은 정치·사회세력들과 합의를 통해서 개혁을 추진하는 것이 유일한 방안이며, 최근 연금개혁에 있어서 사회적 대화를 통한 협상에 의한 타결(negotiated settlement)은 예외적인 현상이 아닌 일반적인 규칙
- 프랑스의 연금개혁 과정에서 사회적 대화보다는 국회의석수의 확보를 통한 정치 공학적 방법으로 일방적인 제도개혁을 추진하였고, 사회적 갈등과 정치적 책임을 집권세력이 모두 떠안는 결과를 낳음

□ 정부의 신뢰 저하

- 연금개혁에 대한 국가비교연구를 한 Raynaud(2000)에 의하면, 개혁의 성패를 좌우하는 가장 중요한 요인은 정부에 대한 신뢰
 - 정부신뢰란 연금재정 현황과 미래 전망에 대한 자료의 신뢰성, 정책대안의 내용과 우선순위에 대한 신뢰 그리고 정치·사회적 주체들간의 대화와 타협을 일관성 있게 진행하려는 노력을 포괄하는 개념
- 사르코지 정부는 집권 이후 무리한 정책의 추진, 부패스캔들 등으로 인하여 국민들의 신뢰를 상실
 - 집시 추방과 같은 인종차별적 정책을 추진하였고, 대통령의 사생활 문제와 20대 자녀를 공기업 사장으로 임명하려는 등 무리한 인사를 시도
 - 연금개혁을 담당하는 노동부장관이 정치자금 스캔들에 휘말려 부패 주범으로 낙인
- 정부에 대한 신뢰도 저하는 연금개혁의 추진과 개혁을 위한 정책대안에 대한 신뢰 상실로 직결

□ 노후소득에 있어서 공적연금의 비중이 매우 높음

- 프랑스는 65세 이상 노인의 소득구성에 있어 연금을 포함한 공적이전소득이 85.4%로 가장 높은 수준
 - 저축 및 자산소득의 비중이 큰 네덜란드, 영국, 아일랜드, 덴마크, 스웨덴 등은 사적연금이 발달되어 있으며, 이들 국가의 사적연금은 사실상 공적연금과 유사하지만 재원조달방식의 차이로 미래세대와 국가재정의 부담이 크지 않음
 - 프랑스는 근로소득의 비중이 가장 낮은 것은 조기퇴직이 보편화된 현상과 관련이 있으며, 공적연금에 대한 의존성이 매우 높음

○노후소득에서 차지하는 공적연금의 비중이 크고, 연금제도에 대한 의존성이 높다는 것은 다른 어떤 국가보다 연금개혁이 정치·사회적 갈등을 초래할 가능성이 높다는 것을 의미

[표 5] 65세 이상 노인 소득구성의 국가별 비교

(단위: %)

국가	공적이전소득	근로소득	저축·자산소득
네덜란드	48.2	9.9	41.9
영국	49.4	12.1	38.5
아일랜드	52.9	21.2	25.9
노르웨이	59.3	11.8	28.9
포르투갈	66.0	29.1	4.9
그리스	66.4	25.6	8.0
스웨덴	68.7	9.8	21.5
스페인	70.4	24.5	5.1
이탈리아	72.2	23.8	4.0
독일	73.1	12.1	14.8
룩셈부르크	79.3	12.0	8.7
오스트리아	79.5	19.0	1.5
벨기에	81.0	11.9	7.1
프랑스	85.4	6.5	8.1
OECD평균	61.2	20.3	18.6
EU평균	67.6	16.6	15.8

자료: OECD, Pensions in France and abroad: 7 key indicators, 2010

□ 세대간 갈등과 이해관계 호혜성(reciprocity)

- 연금개혁은 기존의 세대간 분배구조를 변경하는 새로운 사회적 사회협약의 의미
 - 부가방식의 공적연금은 현행 근로세대가 비용을 부담하여 은퇴세대를 부양하는 제도로 비용과 급여의 변화는 곧바로 세대간 갈등을 초래
 - 퇴직연령의 상향조정과 같은 수급조건의 변화는 고령세대와 청년세대의 취업률에 변화를 초래하는 등 노동시장에 상당한 영향을 미침
- 정년연장으로 인하여 청년세대의 신규 취업이 악화될 것이라는 점에서 반발이 거세짐
 - 프랑스의 경우 청년실업률이 높고, 경제성장이 정체된 상황에서 일자리를 둘러싼 세대간 갈등이 본격화
 - 연금개혁으로 청년세대의 부담이 경감되는 것(미래지출)보다 당장의 취업이 어려워지는 것(현재소득)을 중시한 결과
- 정년연장을 위한 연금개혁의 효과적 추진을 위해서 청년세대의 취업촉진에 대한 보완책 마련이 필수
 - 2010년 프랑스 연금개혁에서 청년세대의 일자리 창출과 취업률 제고를 위한 방안이 마련되지 않음
 - 제도개혁에 있어서 '이해관계 호혜성'을 결여한 것으로 세대간 갈등을 증폭시킴

4. 정책적 시사점

□ 연금개혁에 있어서 사회적 대화의 중요성

- 향후 연금개혁은 재정안정화를 중심으로 추진될 것이고, 이는 정책변화로 인하여 수혜자가 없고 손해를 보는 사람만이 존재하는 상황
 - 연금수급자의 증가는 공적연금제도의 기득권 증가를 의미하며, 제도개혁을 더욱 어렵게 하는 원인
 - 은퇴세대와 청년세대간의 세대간 갈등을 첨예하게 전개될 것임
- 연금개혁의 난이도 증가와 정치·사회적 갈등의 동반으로 사회적 대화를 통한 합의 도출만이 제도개혁을 가능하게 하는 유일한 방안임
 - 폭 넓은 논의, 개방적 토론구조, 타협과 협상을 통한 의사결정의 관행을 정착시키는 것이 관건

□ 개혁추진의 주체인 정부의 신뢰문제

- 제도변화의 난이도가 높고, 갈등을 초래할 가능성이 높은 연금개혁의 달성에 있어서 핵심요인은 제도개혁의 추진주체인 정부에 대한 신뢰
 - 일관성 있고 신뢰할 수 있는 정책정보의 생산과 제공이 선결조건
- 갈등을 완화하고, 첨예한 이해관계를 조정하기 위해서는 중재자의 역할이 중요하고, 우리의 정책환경에서 중재자의 역할을 담당할 수 있는 유일한 주체는 정부임
- 정부 정책담당자와 의사결정에 대한 신뢰가 있어야 조정과 협상에 의한 정책결정과 제도개혁이 가능

□ 연금개혁의 정치·사회적 위험성을 감소하기 위한 제도적 장치의 마련

- 연금개혁은 일회적인 것이 아니며, 지속적인 제도개선과 변화를 추구하는 진행형
 - 보험료 인상, 급여액 조정 등과 같은 제도변화를 탈정치화하여 관행으로 정착시키기 위하여 재정계산을 통한 자동재정제도의 도입을 검토
- 연금재정 현황과 미래전망에 대한 신뢰할 수 있는 정책정보를 산출하기 위하여 독립적인 기관이 필요하며, 사회적 대화를 일상적으로 진행할 수 있는 논의구조를 정착시키기 위하여 지속적인 노력이 요구됨

정흥원(저출산고령사회연구실 초빙연구위원) 문의(02-380-8217)

- 한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.
http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/public/public_01_01.jsp