

재도약: 프랑스의 새로운 성장을 향하여 (캉드쉬 보고서)

박 제 성

(낭트대 사회법 박사과정)

■ 머리말

2004년 4월 6일, 프랑스 노동부장관 장 루이 보를루(Jean-Louis Borloo)는 하원에서 <사회유대플랜(plan de cohésion sociale)>을 준비하고 있다고 밝혔다. 이 프로그램은 퇴직연금제도의 개혁, 노인과 장애인들을 위한 우호적 조치 마련 및 의료보험제도의 개혁에 이은 라파랭 정부의 4번째 사회개혁 프로그램이라고 할 수 있다. 9월 15일, 노동부장관은 법안의 형태로 사회유대플랜을 국무회의에 제출하였다. 사회유대플랜은 고용, 주택 및 기회균등이라는 3개의 큰 주제로 구성되어 있다.

2004년 10월 19일, 전 국제통화기금(IMF) 총재인 미셸 캉드쉬(Michel Camdessus)를 중심으로 구성된 정책연구그룹은 니콜라스 사르코지(Nicolas Sarkozy) 경제부장관에게 공식 보고서를 제출하였다. 보고서의 이름은 <재도약: 프랑스의 새로운 성장을 위하여>¹⁾이다. 이 보고서는 라파랭 정부의 사회유대플랜의 일환이다.

전체 3부 9장의 본문과 부록으로 작성된 캉드쉬 보고서는 프랑스의 경제성장 잠재력이 한계에 이르렀다고 진단하고, 새로운 도약을 위한 새로운 성장 모델을 창출해야 한다고 주장한다. 여기에는 경제성장에 영향을 미칠 수 있는 거의 모든 요소들이 망라된다. 보고서의 주요 내용은 성장의 경제를 위하여(제4장); 교육과 직업훈련, 중소기업에 대

1) M. Camdessus, *Le sursaut: Vers une nouvelle croissance pour la France*, Paris, La Documentation française, 2004, 204 p. <<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000498/0000.pdf>>.

한 지원; 노동, 경제, 사회(제5장): 지원에서 고용으로; 서비스 경제의 효율성 담보(제6장); 국가의 군살 빼기(제7장) 등을 포함한다.

이 글에서는 노동 부문의 철학적, 제도적 지향의 수정을 제안하고 있는 제5장(pp.85~108)의 주요 내용을 살펴보기로 한다.

■ 장년층: 보다 오래 일하기, 저학력 청년층: 출발이 중요

프랑스에서 55~64세의 경제활동비율은 OECD 평균보다 15% 가량 더 낮다. 이러한 상황은 일자리 나누기의 정신과 어느 정도 관련 있다. 조기퇴직에 관한 다양한 제도들이 도입된 것도 이와 무관하지 않다. 퇴직연금제도 개혁의 목적 중의 하나는 장년층이 좀더 오래 일할 수 있도록 하자는 것이다. 이러한 맥락에서 보고서는 퇴직 후에 경제활동을 계속하는 것을 제한없이 허용할 것을 제안한다. 이 조치는 조기퇴직을 장려하고 장년층의 신규 채용을 방해하는 모든 제도들을 철폐하는 후속 조치를 수반해야 할 것이다. 예컨대, 기업이 50세 이상의 근로자를 해고하는 경우에는 추가의 실업보험료를 납부하도록 하고 있는 현재의 제도는 기업들로 하여금 45세 이상의 근로자를 신규 채용하는 것을 꺼리도록 만들고 있다. 이 제도를 개선함으로써 장년층의 신규 채용에 대한 장애물을 제거해야 한다. 아울러, 좀더 오래 일하는 것을 부정적으로 생각하는 의식을 개혁하고,²⁾ 특히 중소기업들이 장기적

2) 프랑스의 근로자와 사용자들 사이에는 조기퇴직이 바람직하다는 인식을 공유하고 있다. 프랑스인들은 57세를 적절한 퇴직연령으로 생각하고 있으며, 장년층의 경제활동 지속을 청년층의 취업을 방해하는 요인으로

인 인적자본관리 계획을 수립할 수 있도록 지원하고, 장년층을 채용하는 것이 이익이 될 수 있도록 제도적 개선을 강구해야 할 것이다.

한편, 오늘날 프랑스는 저학력의 청년층 실업률이 이웃 나라보다 훨씬 심각하다. 학업을 마치고 5년이 지난 상태에서 21%의 젊은이들이 독립적인 주거나 일자리를 갖지 못하고 있는 것으로 조사되고 있다. 이들은 전적으로 가족의 경제적 원조에 의존하고 있다. 문제는 저학력의 젊은이들이 최초 취업시 그 저학력으로 인하여 열악한 일자리 밖에 취업할 수 없으며, 그로 인해 다시 직업적 능력의 개발이 어려워져 안정적인 사회 편입의 길이 차단된다는 점이다. 그러므로 처음부터 제대로 된 일자리를 획득하는 것이 청년층의 사회 편입을 보장할 수 있는 유일한 방법이며, 이를 위해서 가능한 한 모든 조치를 강구해야 한다. 특히 육체노동에 대한 그릇된 인식을 불식시키기 위하여 국가와 교육기관 그리고 해당 부문의 노사가 협력해야 한다. 또한 학교에서 실시되는 직업교육과 실제 직업에서 요구되는 자질 사이에 존재하는 불일치를 해소하기 위하여 직업교육 프로그램의 개선이 필요하다.

■ 노동시장의 이중성 극복: 단일근로계약법제

정규직과 비정규직으로 분리되어 있는 노동시장의 이중성을 극복해야 한다. 이를 위하여 <단일 근로계약법제(contrat de travail unique : CTU)>를 진지하게 고려할 필요가

생각하고 있다.

있다. 현재 프랑스 노동법은 근로계약을 ‘기간을 정한 근로계약(contrat à durée déterminée: CDD)’과 ‘기간을 정하지 않은 근로계약(contrat à durée indéterminée: CDI)’으로 구분하고 있다. CDD는 특히 1980년대 말부터 급속하게 증가하고 있다. 비록 전체 취업자의 12.5%만이 CDD이지만, 새로 만들어지는 일자리의 4분의 3 이상이 CDD이다. CDD의 증가가 고용창출과 상실의 유동성을 증가시킴으로써 노동시장의 역동성에 긍정적인 효과를 가져다 준 것은 사실이지만, 실업의 의미있는 감소를 가져오지는 않았다는 점을 인정해야 한다. 두 가지 형태의 근로계약의 공존은 노동시장의 이중성을 초래하였다. CDI를 체결한 근로자들은 안정적인 근로조건과 충분한 사회보장의 혜택을 누리는 반면, CDD를 체결한 근로자들은 항상적으로 불안정한 근로조건과 충분하지 못한 사회보장 수준에 만족해야 한다. 나아가 CDD가 CDI로 전환되는 기회도 모든 근로자들에게 균등한 것은 아니다. 특히 앞에서 지적한 저학력의 청년층, 여성 및 저자격의 근로자들에게는 CDD가 항상 CDI로 가기 위한 징검다리의 역할을 하는 것은 아니다.

보고서는 CTU가 노동시장의 이중성을 극복할 수 있는 유력한 방안으로서 노사가 이에 대해 숙고해야 할 것이라고 생각한다. CTU의 구체적인 형태에 대해서는 물론 논쟁이 필요할 것이다. 그러나 분명한 것은 CDD를 철폐하고 CDI로 단일화해야 한다는 점이며, 그 속에서 고용안정 및 사회보장에 관한 제 권리들이 점진적으로 강화될 것이다. 제도 도입 후 일정 기간 동안은 CDD를 체결할 수 있었던 상황들(기존 근로자의 대체, 기업의 일시적 업무 증가 등)이 CTU의

정당한 해지 사유가 될 수 있을 것이라고 본다. 이렇게 함으로써 종전에 CDD로 수행된 업무들이 무리없이 CTU로 전환되어 기업내에 안정적으로 정착할 수 있을 것이다. 한편, 해고 절차는 기업들이 더 이상 CDD의 반복이라는 유감스러운 방식이 아니라 기업의 실제 수요에 따라 인력을 관리할 수 있도록 하는 방향으로 상당한 개선이 이루어져야 할 것이다.

■ 일자리 보호에서 근로자 보호로: 휴대 가능한 권리

현재 프랑스에서는 매일 27,000명이 일자리를 잃고 있다. 이 중에서 540명만이 경영상 이유로 인해 해고를 당한 것이며, 14,300명은 기간을 정한 근로계약의 종료로 인해 일자리를 잃은 것이다. 그런데 일자리 보호와 관련된 일련의 제도들은 주로 경영상 이유로 인한 해고에 초점이 맞춰져 있으며, 여타의 일자리 상실에 대해서는 거의 무력하다. 이러한 상황은 프랑스 노동법이 전체적인 일자리의 보호 전략보다는 이미 존재하는 일자리의 보호 전략을 취하고 있음을 반영한다. 그러나 일자리 파괴 과정이 용인할 수 없는 개별적 또는 집단적 상황으로 이어지도록 내버려 둘 수는 없다. 첫번째 보호조치는 일자리를 상실한 근로자가 불안정한 상태를 피하기 위하여 좋은 조건에서 신속하게 다른 일자리를 찾을 수 있도록 하는 것이다. 두번째 보호조치는 사회가 일자리를 상실한 근로자에게 능력과 적성에 맞는 적절한 일자리를 제공하지 못하는 한 이 근로자가 실업수당을 받을 수 있도록 하는 것이다. 이와 같은 근로자 보호는 해고를 한 기

업이 아니라 사회 전체에 터잡도록 하는 것이 더 합리적이라고 본다. 이는 기업들이 자신들의 인력정책이 사회에 끼치는 중대한 손실에 대해서 아무런 부담을 지지 않아도 좋다는 것을 의미하는 것이 아니라, 실업에 대한 기업의 책임은 사회를 향하여 표현되어야 하며 사회는 해고된 근로자 문제가 개별 기업 차원에서 적절하게 처리되지 않을 경우에 이 문제에 대응해야 한다는 것을 의미한다.

불가피한 일자리 상실은 인정해야 하지만, 이것이 개인들의 파괴로 이어지는 것은 거부해야 한다. 노동유연성과 근로자보호의 조화는 이미 사회보장제도를 통하여 이루어지고 있다. 그러나 각 제도 사이의 이질성은 보호의 사각지대를 노출시키고 있다. 그러므로 우선 파편화되어 있는 각 제도들을 단순화하고, 유기적으로 결합하는 것이 필요하다. 나아가 이러한 제도들은 근로자가 하나의 일자리에서 다른 일자리로 옮겨가는 과정에 특별한 관심을 기울여야 한다. 우리는 이것을 ‘근로자의 지위(le statut du travailleur)’라고 부른다. 이는 일체의 변화를 거부하는 것이 아니라 ‘보다 안정적인 직업적 경로(le parcours professionnel mieux assuré)’를 말한다. 이렇게 함으로써 우리는 이미 존재하는 일자리 보호를 줄이는 대신 근로자들을 보다 많이 보호하게 될 것이다.

가장 취약한 사람들에게 위험이 집중되지 않도록 하기 위해서는 무엇보다도 일자리의 변경이 수반하는 부정적 효과들을 최소화해야 한다. 그런데 사회보장에 관한 제 권리들을 특정한 일자리에 연결시키는 것은, 해당 일자리를 상실하게 되면 그에 수반된 제 권리들도 모두 상실하게 되기 때문에 일자리

의 변경에 장애물이 될 수 있다. 그러므로 가능한 한 이러한 권리들을 일자리가 아니라 사람에게 연결시키는 것이 필요하다. 2004년 5월 4일 피용법이 규정하고 있는 직업훈련에 관한 권리는 이러한 유형의 이른바 ‘휴대 가능한 권리(droit portable)’의 한 예가 될 수 있다. 동 법은 근로자 개인에게 1년에 20시간, 6년 동안 축적할 수 있는 개별적 직업훈련 권리를 인정하고 있다. 이 권리는 근로시간 이외의 시간에 행사할 수 있으며, 사용자는 이에 대해 임금의 50%에 해당하는 직업훈련수당을 지급한다. 특히 근로자가 사용하지 않고 축적한 권리는 근로자가 해고된 경우에도 여전히 유효하게 근로자의 수중에 남는다. 이외에도 의료보험이나 퇴직연금을 생각할 수 있다. 이들은 특정한 일자리에 연계되어 있지 않으며, 근로자의 전직에 영향을 끼치지 않는다. 이러한 유형의 권리에 대한 심사숙고가 이루어져야 한다.

■ 해고와 실업보험: 사법적 사후 관리에서 경제적 사전관리로

기업의 경영상 이유로 해고되는 근로자들은 기업의 상황에 따라 이종으로 차별받는다. 첫째, 해고시 받는 수당의 액수에서 차별받는다. 지방의 중소기업 근로자가 3개월에서 6개월분의 임금액을 받는다면, 파리의 대형 은행에서 일하는 근로자는 20개월에서 30개월분의 임금을 받는다. 둘째, 해고 후 재취업에 있어서 차별받는다. 위의 예에서, 지방의 근로자가 단기간 내에 재취업하기란 지극히 곤란한 반면, 파리의 근로자는 3개월 내에 재취업의 기회를 보장받는다. 따라서 현재의 시스템은 가장 취약한 계층을 더 차

별하는 시스템이라고 할 수 있다. 이러한 불합리를 시정하기 위해서는 개별적 보장 시스템을 집단적 보장 시스템으로 전환하는 것이 바람직하다. 집단적 보장 시스템만이 사회보장의 비례성과 형평성을 보장할 수 있다.

구체적으로는 기업이 해고하는 근로자의 수와 채용하는 근로자의 수를 고려하여 기업이 납부하는 사회보장분담금을 증액하거나 감액하는 제도, 즉 ‘더 많은 해고에는 더 많은 부담을, 더 많은 채용에는 더 적은 부담을 (bonus-malus)³⁾’ 제도를 도입하는 것을 고려할 수 있다. 현재의 실업보험은 기업의 전체 근로자 수에 따라 기업의 분담금을 결정하는 시스템이다. 그러므로 이 시스템은 해고에 대한 기업의 태도를 전혀 반영하지 못하는 약점이 있다. 또한 이 시스템에서는 기업은 해고가 수반하는 사회적 비용에 대한 고려를 하지 않게 된다. 따라서 기업으로 하여금 해고의 사회적 비용을 고려하도록 하기 위해서 적절한 경제적 비용을 부과하는 것은 완전히 정당하다. 추가적인 연구(예컨대 사양산업과 성장산업 사이의 불균형에 대한 고려 등)가 필요한 것은 물론이지만, 이 제도의 핵심적인 정신은 유지되어야 한다. 그것은 해고에 대한 사법적 관리를 순수한 경제적 유인으로 대체하는 것이다.

■ 노동과 사회

노동이 우리 사회에서 차지하고 있는 지위

3) 자동차보험에 일반적으로 적용되고 있는 원리이다. 사고를 많이 낸 운전자에게는 보험료가 인상되며 (bonus), 사고를 내지 않은 운전자에게는 반대로 보험료를 인하한다(malus). 이를 최초로 해고와 실업보험제도에 적용시킨 것은 미국이다.

는 경제성장 및 재화와 용역의 창출에 명백한 영향력을 미친다. 노동이 사회에서 제 자리를 차지하도록 하기 위한 모든 조치들은 근로조건의 지속적인 개선이 근로자의 수적 증가와 경제의 발전을 수반하는 것이어야 한다. 이를 위하여 네 가지 주된 과제를 제안한다.

첫째, 우리 사회에서 노동이 차지하고 있는 중심적인 위치를 재확인하는 것이다. 완전고용을 향한 우리의 노력은 이러한 신념에 근거한다. 근로자들이 자신들의 노동 속에서 경제적 필요와 인격적 완성이라는 두 가지 요청에 대한 답을 발견하고, 사용자들이 근로자들을 기업 발전의 동반자로 인식할 수 있도록 하기 위하여 필요한 모든 것을 해야 한다. 우리가 현재 겪고 있는 경제 위기는 기업에 있어서 노동은 하나의 비용이기 이전에 그 발전의 주된 원천임을 너무도 자주 망각하게 한다.

둘째, 노동의 내용에 대해서 재고하는 것이다. 이는 노동의 수행 과정에서 필연적으로 발생하게 되는 생명과 건강에 대한 위협으로부터 근로자를 보호하는 것과 그들의 근로조건을 지속적으로 개선하는 것을 의미한다. 나아가 노동의 당사자들이 노동을 조직하는 과정에 참여할 수 있는 여건을 조성하는 것을 의미한다.

셋째, 사회적 참여의 새로운 근거를 형성하는 것이다. 이는 기업 차원에서는 현재 존재하는 근로자들의 기업참여제도를 재확인함과 동시에 이를 보다 발전시키는 것을 의미한다. 한편 사회적 차원에서는, 사회의 구성원들 사이에 존재하는 임금의 현격한 격차가 그 결정 과정의 불투명성으로 인하여 사회적 유대에 장애가 된다는 점을 인식한

후, 가장 낮은 수준의 임금을 끌어올리기 위한 단호한 조치를 취함과 동시에 기업과 은행들은 경영진들의 높은 연봉 수준의 결정 과정을 투명화하는 것을 의미한다. 후자와 관련하여, 주주총회에 제출되는 보고서는 경영진의 보수 결정 과정을 투명하게 명시적으로 밝히는 것이 바람직하다. 특히 경영실패의 책임을 지고 물러나는 경영진들의 보수에 대한 특별한 관심이 표명되어야 할 것이다. 국민들은 경영 일선에서 퇴진하는 것이 어떻게 그토록 많은 혜택과 연결될 수 있는지 이해하지 못한다. 마지막으로 유럽 차원에서는, 위에서 언급한 모든 조치들이 유럽연합 차원의 제도적 변화로 이어져야만 의미있다는 점을 인식한 후, 유럽연합의 사회법 발전을 위한 노력에 프랑스가 적극적으로 참여하는 것을 의미한다.

넷째, 자발적 활동의 경제적 가치를 재인식하는 것이다. 부모들의 자녀양육은 공동체적 삶에 있어서 핵심적인 위치를 차지하고 있음에도 불구하고, 국내총생산에서는 극히 미미한 부분만 반영될 뿐이다. 수많은 영역에서 활발히 벌어지고 있는 자원봉사자들의 활동에 대해서도 마찬가지이다. 경제적 효율성과 사회적 유대라는 두 가지 개념 위에 근거하는 성장 모델에서는 이러한 활동의 경제적 가치에 대한 고려가 필수적이다. 공적 유용성이 인정되는 사회 단체에 대한 기부금에 대해서 적용되는 세금공제제도 외에도 부자들이 작가나 화가를 지원하는 활동이나 일정한 시간을 사회 단체에서 자원봉사하는 활동 등의 경제적 가치를 인정할 수 있는 제도들을 구상해 볼 수 있을 것이다.