

# 프랑스의 사회보험료 감면정책

Pascale Turquet (프랑스 렌즈 2 대학 경제학과 조교수)

현재 프랑스 사회보장제도의 재원은 2/3가 근로소득에 부과되는 사회보험료로 충당되고 있다. 20여년 전부터 사회보험료를 감면하는 정책이 실시됨에 따라 사회보험료가 사회보장제도 총 재원에서 차지하는 비중은 줄어들고 있다. 사회보험료 감면정책은 주로 다음과 같은 두 가지 형태를 띤다.

- 첫째는 특수한 집단을 대상으로 하는 사회보험료 감면정책이다. 이는 가장 오래된 정책인데, 1970년 후반과 1980년대 초반에 다시 부각되었다. 이 정책은 당시에 실업에 대처하기 위하여 실시한 특수한 형태의 근로계약에 적용되는데, 청년이나 비숙련 근로자 혹은 장기 실업자 등 구직에 어려움을 겪는 근로자들이 해당된다. 이 정책은 우선 고려 대상이 되는 근로자들에게 도움이 되는 방향으로 일자리를 재분배하고, 그럼으로써 노동시장의 선별 기능에 대처하는 것을 목표로 한다. 이 감면정책은 전면적인 면제이든 부분적인 감액이든 대개 임시적인 조치다.

\* 편집자 주 : 프랑스에서 '사회보험(assurances sociales)'은 법정연금보험과 의료보험만을 가리킨다. 여기에 산재보험과 가족수당제도를 더하여 '사회보장제도(sécurité sociale)'라고 하며, 여기에 다시 실업보험과 공공부조를 더하여 '사회적 보호제도(protection sociale)'라고 한다. 그러므로 엄밀히 말하면, 한국과 달리 프랑스에서는 사회보험료에 산재보험료와 실업보험료가 포함되지 않지만, 이 글에서는 이 모두를 통틀어 근로자와 사용자가 사전 공제 형식으로 부담하는 사회보장제도(이 말 또한 가장 광의로 사용한다) 재원을 편의상 '사회보험료'라는 용어로 부른다.

- 두 번째 형태인 소위 일반감면정책은 전반적으로 경기가 후퇴기였던 1993년부터 시작되었다. 이 정책은 대량실업의 증가, 특히 미숙련 근로자들의 대량실업에 대처하기 위한 것이다. 이 방안은 노동비용의 상시적인 감축을 의도하며, 첫 번째 형태의 특수한 집단을 대상으로 하는 사회보험료 감면정책보다 좀 더 의미심장한 근로자 집단과 관련된다. 이 정책의 수혜자들은 임금수준에 따라 정해지며, 그 수는 시간이 지날수록 늘어나는 추세다.

이 글에서 다루고자 하는 것은 바로 이 일반감면정책인데, 그것이 오늘날 프랑스의 고용 정책 가운데 가장 주된 (그리고 가장 비싼) 지향점을 대변하기 때문이다.<sup>1)</sup> 이 제도는 법률상의 사회보장제도(질병, 모성, 장애, 퇴직, 사망 및 가족을 포괄하는 사회보장제도) 안에서 사용자에게 부과되는 사회보험료에 대해서만 적용된다. 그 밖에 근로자 대표와 사용자 대표가 공동으로 관리하는 협약상 사회보장제도(실업보험 및 협정연금제도)에는 적용되지 않는다.

오늘날 프랑스에서 실행되고 있는 사용자의 사회보험료에 대한 일반감면제도, 일명 ‘피용(Fillon)<sup>2)</sup> 감면’은 민간부문의 저소득 임금을 대상으로 한다. 감면의 최대액은 기업의 상시 근로자 수에 따라 달라진다. 근로자 수가 19인 이상 기업의 사용자는 점감 형태로 총 임금의 최대 26%까지 감면 혜택을 받을 수 있다. 26%의 감면은 법정 최저임금(SMIC)<sup>3)</sup> 수준의 임금에 적용된다. 감면액은 임금이 높을수록 줄어들고, 임금이 최저임금의 1.6배가 되면 감면액은 0이 된다. 근로자 수가 1~19인 사이의 기업들은 28.1%까지 감면을 받을 수 있다.

이 글에서는 1990년대 이후 프랑스에서 도입된 사용자의 사회보험료 감면정책들의 주요한 특징들을 살펴본 다음, 이 정책들에 대한 다양한 평가들을 살펴볼 것이다. 그런 다음 프랑스에서 사회보험료 감면제도와 복지재정에 관하여 반복되는 논쟁들을 재검토하고자 한다.

1) 2007년부터 연장근로수당에 대한 감면이 전체 근로자들에게 적용되었고, 인용된 두 조치에 추가되었다.

2) 이 제도를 실시한 프랑스 노동부 장관의 이름.

3) SMIC(Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance)은 프랑스의 법정 최저임금이다. 주 35시간을 기준으로 하였을 때 세전 계산되는 월 최저임금은 2011년 1월 1일부터 1,365유로이며 세후 임금은 월 1,070.76유로다. 감면액은 근로자가 받는 연봉에 따라 계산된다.

## ■ 사회보험료의 일반감면 : 목적과 고용에 미친 영향

이론적으로는 노동비용의 감소가 고용에 미치는 영향은 대체효과와 소득효과를 동시에 발생시킨다. 노동비용의 감소는 자본에 의한 노동의 대체를 억제하며 가격을 인하하여 소비 수요를 증진시키는 것으로 여겨진다. 그러므로 다음과 같은 조건들이 충족된다면, 노동비용의 감축 전략은 고용에 적극적으로 관여함으로써 과실을 거둘 수 있다.

- 생산 요소들이 대체 가능할 것
- 비용의 감소가 가격에 반영되고, 수요가 가격에 민감할 것

이론적으로 임금비용의 감소가 가격에 반영되는 정도는 노동 밀집도가 높은 부문에서 좀 더 민감하다.

프랑스에서 임금비용의 수준은 1980년대부터 이미 낮은 생산성의 근로자들의 실업에 책임이 있는 것으로 지적되었고, 그 때부터 논쟁의 한가운데에 놓여 있다. 당시에는 취약계층 근로자들에 대한 사용자의 사회보험료를 감면해 주는 방식으로 고용보조금을 지급하는 선택이 취해졌다. 저임금에 대하여 노동비용을 감면하는 정책들이 도입되기 시작한 때는 1993년의 경기 불황기이다. 이 정책들은 최저임금 근처에서 임금을 받는 근로자들을 대상으로 하는데, 그 수는 당시에 이미 350만 명에 달하였다.<sup>4)</sup> 이 제도는 그 불안정성이 특징이라 할 수 있는데, 최초의 도입 이후 매우 자주 변경되었기 때문이다(아래 박스를 참조). 1990년대 말에는 당시 제정된 법정 근로시간 단축법<sup>5)</sup>에 대한 보상으로 감면정책이 도입되기도 했다. 전체적으로 볼 때, 총 감면액이 계속해서 증가한 것처럼, 관련 근로자들의 수도 계속해서 증가하였다. 2007년부터는 이러한 일반감면 제도에 초과근로에 대한 사회보험료 감면 제도가 추가되었는데, 이는 이러한 제도의 이용을 촉진함으로써 근로자들의 구매력을 향상시키기 위한 것이었다.

4) 프랑스에서 고용된 근로자 수는 약 2,600만 명으로 추산된다.

5) 1998년과 2000년에 오브리(Aubry)법의 형태로 주당 39시간에서 35시간으로 근로시간이 단축.

## 사용자의 사회보험료 감면 제도의 연혁

- 1993 : 가족수당에 대한 사용자의 보험료 감면 제도 도입. 최저임금의 1.1배까지 전액 감면(감면율 5.4%), 최저임금의 1.1배에서 1.2배까지는 반액 감면.
- 1995 : (이른바 쥐폐 정책) 최저임금 수준에서 사용자 보험료의 18.2% 감면. 그 이상에서 점차 줄어드는 환불 형식으로 감면. 최저임금의 1.3배에 이르면 환불 중단.
- 2000 : 오브리 정책으로 감면 실시. 고용을 창출하거나 유지하면서 주당 35시간 근로나 연 1,600시간 근로를 단체협약을 통해 체결한 기업을 대상. 최저임금 수준에서는 보험료의 26%까지 감면, 최저임금의 1.8배까지 줄어들면서 감면.
- 2003 : 피용법. 과거 사용자의 사회보험료 감면정책인 쥐폐의 환불 정책과 오브리의 감면정책을 혼합. 최저임금 수준에서 보험료의 26% 감면, 최저임금의 1.7배까지 점감하는 단일 제도 실시. 2005년 7월 1일부터 최저임금의 1.6배를 한계치로 수정. 2007년 7월 1일부터 20인 이하의 기업에서 지급된 임금에 대해서는 감면율 28.1%로 인상(의료보험, 가족수당 및 법정퇴직연금에 대한 보험료 전부에 해당).
- 2007 : 10월 1일부터 민간부문과 공공부문, 풀타임과 파트타임을 가리지 않고, 전체 근로자들을 대상으로 초과근로에 대한 조세와 사회보험료 감면 제도 실시.

많은 연구들이 사회보험료 감면이 고용에 미치는 효과를 계량화하려고 하였다. 이 연구들은 감면 제도가 고용의 수를 늘리는 데는 언제나 긍정적인 효과를 갖는다는 점에는 결론을 같이 하지만, 그 효과의 크기는 각 연구마다 다르게 나온다. 창설되거나 보전된 고용은 50억 유로의 예산당 125,000명에서 560,000명에 달한다(이는 현재 감면 제도에 총당되는 예산의 약 4분의 1에 해당한다. 아래 참조). 그러나 시간이 지남에 따라 정책이 매우 다양해져 평가를 내린다는 것이 어렵게 되었다. 사용자가 부담하는 사회보험료의 몫에 대한 제도 개혁의 기대 효과는 감면 제도의 구조와 동시에 노동비용에 대한 수요와 공급의 탄력성이 갖는 값에 달려 있다. 감면 대상이 되는 임금수준의 설정, 감면액 그리고 감면 제도의 지속 기간이 제도의 효율성에 영향을 미치는 것은 확실하다. 그러나 특히 노동의 수요와 공급이 노동비용에 대해서 갖는 탄력성

과 관련하여, 여러 연구들에서 제시된 다양한 가설들 또한 상이한 연구 결과를 초래한다.

한편, 사회보험료 감면 제도는 최저임금 근처의 저임금에 집중되었기 때문에, 관련 연구들은 핵심적으로 이 제도가 저임금 고용과 손쉽게 동일시되는 비숙련 고용에 미치는 영향에 대하여 집중되었다. 그러나 근로자들이 항상 숙련도에 맞추어 임금을 받는 것은 아닌데, 특히 실업이 만연한 시기에 그러하다. 업무를 필요로 하는 숙련도와 그 업무를 맡고 있는 근로자의 개인적인 숙련도를 혼동해서는 안 된다.

매년 고용에 관한 조사를 실시하고 있는 INSEE(국립통계경제연구원)가 사용하는 직업 분류를 따르면, 임금 고용 중 비숙련<sup>6)</sup> 고용의 비율은 1982년부터 1992년까지 하락한 다음 안정화된다. 비숙련 고용은 1982년에 비농업 상품 부문에서 전체 근로자를 전일제 근로자로 환산한 수의 거의 4분의1에 달했지만, 1992년에는 16%에 불과하였다. 이러한 비율상 상대적인 하락은 동시에 그 수에 있어서도 절대적인 감소였다. 하지만 1994년부터 이러한 하락세에 제동이 걸렸고, 비숙련 고용의 수는 다시 늘어나기 시작했다. 하락세의 중단은 1993년부터 시행된 저임금에 대한 보험료 감면과 궤를 같이한다.

이러한 변화에도 불구하고 비숙련 근로자들(실업통계에서는 무자격증 근로자들로 간주된다)의 실업률은 전체 평균보다 높은 수준을 유지하고 있다.<sup>7)</sup> 이에 대해서는 두 가지 설명이 가능하다.

- 첫째, 최저임금 근처에서 노동비용을 줄이는 것은 아직 충분하지 않다는 설명이다. 이러한 논리는 1993년부터 실시한 감면의 범위와 액수가 지속적으로 확대된 것을 부분적으로 설명해 준다.
- 둘째, 비숙련 근로자들은 그들과 경쟁하는 젊은 숙련 근로자들이 하향 취업하는 현상 때문에 일자리를 찾는 데 애를 먹는다는 설명이다. 전반적인 일자리 부족은 자격증을 가진 젊은 근로자들로 하여금 좀 더 쉽게 취업할 수 있는 비숙련직에 지원하도록 하고, 그 결과 비숙련 근로자들은 자신들의 일자리라고 생각했을 법한 일자리를 뺏기게 된다.

6) “특정한 직업훈련 없이도 취업할 수 있으며, 그 임금이 협약상 임금표의 아래에 위치하는 모든 고용은 비숙련 고용이다.”

7) 자격증이 없는 근로자의 실업률은 15%인데 이는 평균 실업률보다 5~6% 높은 것이다.

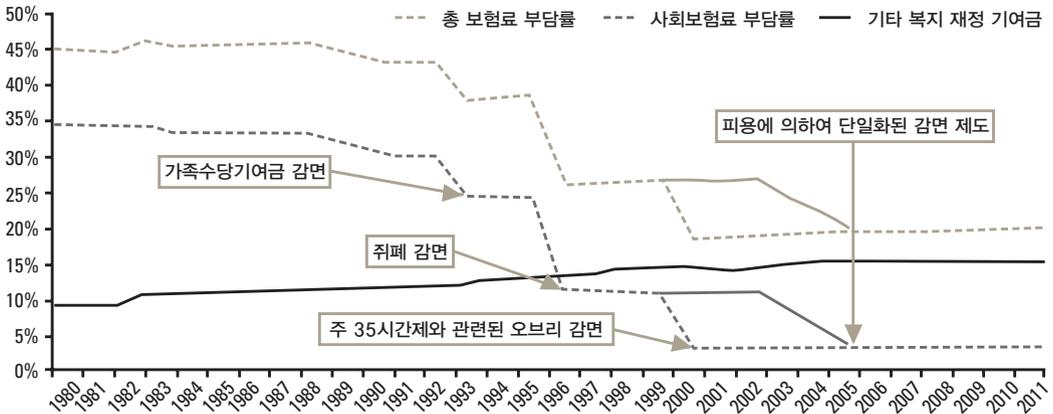
숙련 근로자들이 취업 생활의 초기에 비숙련 일자리를 차지한다는, 이른바 숙련 근로자들의 하향 취업 가설은 많은 연구들에 의하여 확인되고 있다. 이러한 현상은 노동시장에서 비숙련직 근로자들의 상황까지도 또한 악화시키고 있다. 요컨대, 사회보험료 감면 제도에 의하여 창출된 일자리는 충분하지 못하고 또 대량실업의 시기에는 노동시장이 매우 선별적으로 되기 때문에, 그러한 제도가 애초에 대상으로 삼았던 근로자들에게 실제로 혜택을 주지 못한다.

임금이 감면과 연동되어 정체될 위험도 간과할 수 없다. 왜냐하면 임금이 증가할수록 보험료도 증가하기 때문이다. 특히 그러한 문턱 효과(측정하기는 힘들지만)에 대한 우려가 감면의 폭을 점진적으로 확대하도록 만들었다. 따라서 저임금에 대한 감면 제도가 역효과가 없는 것은 아니다. 이 감면 제도는 또한 영세기업과 저임금 고용의 비율이 높은 업종을 우대하는 것이기도 하다. 이는 저임금을 지급하는 기업들에게 일종의 보조금을 지급하는 것처럼 보일 수 있다. 그러므로 생산성이 낮은 업종, 종종 사양길로 접어들고 있는 업종에 그러한 지원을 제공하는 것이 어떤 이점이 있는지 문제 제기하는 것이 가능하다.

## ■ 논쟁 중인 복지 재정 : 다양한 제안들

[그림 1]이 보여주는 것처럼 최저임금 수준에서 프랑스 기업들이 부담하는 사회보험료의 실제 비율은 1990년대 초반부터 명확하게 낮아졌다. 실업보험이나 협정연금제도처럼, 좁은 의미의 사회보장제도 외에 사용자가 부담해야 할 사회보험료는 지난 20년 동안 4% 가까이 오른 것에 반해, 법정 사회보장제도에서 사용자의 사회보험료는 총 임금의 33%보다 좀 더 높은 수준에서 4.48%로 낮아졌다. 이는 근본적으로 앞에서 설명한 감면정책에 기인한다. 오늘날 사용자의 사회보험료는 최저임금 수준에서 사용자가 부담해야 할 실제 복지재정 전체의 21.6%에 불과하다.

[그림 1] 최저임금 수준에서 사용자의 실제 사회보험료 부담률의 변화(총 임금의 100분율, 1980~2011)



\* 주 : 2000년 1월부터 주당 35시간제로 변경하였거나(금색 점선) 39시간제로 남아 있는 (금색 실선) 파리 지역의 20인 이상 기업을 간주하여 계산.

사회보장기금위원회에 의하면, 사회보험료 감면액은 2010년 약 210억 유로에 달했는데 이는 국내총생산(PIB)<sup>8)</sup>의 1%보다 약간 높은 수치라고 한다. 일반감면 제도는 단연 가장 중요한 감면 제도이다. 일반감면 제도는 사회보장기금의 손실을 충당하기 위해 세금의 일부를 사회보장기금에 지원해 주는 조치를 수반한다. 이는 공공재정의 손실을 야기한다.

사회보험료 감면 제도가 갖는 중요성과 그것이 고용에 미치는 효과를 측정하기가 어렵다는 점을 감안하면, 이 제도가 반복해서 논쟁의 대상이 되고 있는 사정을 이해할 수 있다. 사용자 대표는 이 제도가 전반적으로 불충분하며 프랑스는 노동비용이 매우 높다고 생각하는 반면, 노동조합들은 비싸기만 하고 별 효용이 없는 제도의 존재 자체에 대해 의문을 제기한다. 2006년에는 감사원도 감면 제도가 고용에 미치는 효과란 고용을 창출하는 효과라기보다는 차라리 고용의 감소를 늦추는 효과에 불과하다고 하면서, 감면 제도를 '매우 불확실한' 양적 효용성에 비해 비용이 매우 높다고 판단하였다. 특히 감사원에 따르면, 이러한 정책은 점점 더 악화되는 경쟁

8) 같은 해, 초과근로에 대한 감면은 약 30억 유로로 증가하였고, 국가가 부담하는 특수 감면은 33억 유로에 달하였다. 이 감면은 일반감면에 더해진다.

에 직면하는 업종이나 기업을 구조조정에서 유예하여 줌으로써, 피할 수 없는 손실이나 변화를 지연시키는 결과를 초래할 것이라고 한다.

결론적으로 감사원은 일반감면 제도를 개선하고 그 비용을 감축하기 위해 다음 두 가지 방안을 국회에 제시하였다.

- 첫째, 감면의 한계를 최저임금의 1.6배에서 1.3배로 낮출 것(1년에 약 70억 유로 절감).
- 둘째, 20인 이하의 기업에 대해서는 감면 혜택을 제한할 것(1년에 90억에서 100억 유로 절감).

그러나 정부와 의회는 이러한 제안을 실행에 옮기지 않았다. 다만 2008년 법에서 사회보험료 감면을 연례임금교섭의무와 결부시켰을 뿐이다. 만일 사용자가 1년 내에 교섭 의무를 준수하지 않는다면, 사용자의 감면액은 줄어들게 된다. 한편, 2011년부터는 월급이 아니라 연봉을 기준으로 감면액을 계산하는데, 이는 일부 사용자들이 지급하는 비정기 상여금을 포함시킴으로써 기업들 간에 일정한 균형을 회복하기 위한 것이다.

어찌되었든, 전체적으로 사회보험료는 여전히 사회보장제도 재원의 3분의 2를 차지하며, 프랑스에서 사회보험료의 감축과 복지재정에 관한 논쟁은 재정의 상황에 따라 주기적으로 반복된다(오늘날 재정은 매우 악화되어 있다<sup>9)</sup>). 이에 임금 기반의 재정 체계를 다른 체계로 바꾸고자 하는 방안들, 즉 사회보험료의 전부 또는 일부를 다른 형식의 사전 공제로 대체하고자 하는 방안들이 다양하게 제출되고 있다. 많은 논자들의 경우, 새로운 선택은 하나의 간단명료한 목적, 즉 재정 기반의 유형과 보호되는 위험의 성질 사이에 가장 적절한 조화를 찾아야 한다는 목적에 부합하는 것이어야 한다. 목적에 맞는 수단을 할당해야 한다는 논리는 급여의 성질에 따라 재원을 다양화할 것을 제안하는 것으로 나아간다.

- 첫째, 보험 방식의 급여(실업보험, 퇴직연금<sup>10)</sup>에 대해서는 임금 기반의 재정 체계(즉 사회보험료)를 유지한다. 그 재원은 수급권의 계산을 가능하게 하는 것이어야 한다.

9) 사회보장기금위원회에 의하면, 민간부문 근로자의 사회보장기금 적자만 해도 2010년에 239억 유로에 달한다고 한다.

10) 보험료를 냄으로써 수급권을 획득하는 제도.

- 둘째, 국민연대 또는 보편적 복지가 관련된 경우에는 조세로 한다.

1991년에 사회보장세(CSG)를 도입했을 때, 그리고 그 이후 사회보장세를 계속해서 인상했을 때, 이를 이끈 논리가 바로 이것이다. 사회보장세의 인상은 사회보험료의 감면과 짝을 이루었다(여기서의 감면은 근로자의 사회보험료 감면이다. 사회보장세는 근로자가 내는 것이기 때문이다). 사회보장세는 경제활동, 자산, 투자 등으로 인하여 발생한 소득에 대하여 부과되는 세금으로서 복지재정에 충당된다. 사회보장세는 보편적 복지(의료, 가족) 혹은 연대적 복지(노인 또는 거동이 불편한 사람들의 경우)를 위한 재정으로 사용된다.

오늘날 몇몇 노동조합들은 부가가치기여금(CVA) 방안을 옹호하는데, 이는 복지재정의 부과 기반을 부가가치의 총량으로 확대함으로써 임금과 이윤에 동일한 비율로 부과하는 것을 말한다(노동의 기여금 감소분은 자본의 기여금 추가분으로 상쇄될 것이다). 부가가치기여금의 지지자들은 이 제도가 직업 활동에 기반한 복지라는 근간을 유지하면서도 (노동과 동일한 수준의 자본 과세를 통해서) 일정한 수평적 공정성을 회복시켜 주고, 따라서 기업의 사회적 책임을 실현시켜 준다는 점을 강조한다. 이렇게 되면 고도로 자본집중적인 산업이 손해를 보게 될 것이다. 부가가치기여금의 반대자들은 이 제도가 투자에 위협이 될 것이며, 따라서 고용과 경제 모두에 대해서 위협이 될 것이라고 본다.

사회적 부가가치세(TVA sociale) 방안은 이미 예전부터 제안된 것이지만, 최근 들어 몇몇 프랑스 정치인들에 의해서 논의되고 주장되고 있는 방안으로서 사회보험료의 인하를 부가가치세<sup>11)</sup>의 인상으로 상쇄하자는 것이다. 사회적 부가가치세의 지지자들은 이 제도를 경제의 경쟁력을 높일 수 있는 수단으로 여긴다. 왜냐하면 수입에는 부가가치세가 매겨지지만 수출에는 그렇지 않기 때문이다. 부가가치세의 인상은 위장된 평가절하와 유사한 셈이다. 반대자들은 이 제도의 역진적인 특성을 강조한다. 사실, 소비에 대한 세금인 부가가치세는 중간 수준의 소비 성향이 강한 가정, 즉 소득이 낮은 가정에 더욱 혹독한 영향을 끼친다.

프랑스에서 이 논쟁은 여전히 진행 중이다. 만일 부가가치기여금의 실현이 복잡하고 거의 가

11) TVA, 즉 부가가치세는 오늘날 프랑스 국가 재정에서 가장 많은 몫을 차지한다.

---

능성이 없는 것으로 여겨진다면, 부가가치세의 인상이나 사회보장세의 인상을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 주제 또한 민감하며, 정부와 의회는 공공재정의 심각한 적자(국내총생산의 8%)에도 불구하고 당분간은 부가가치세의 인상이나 사회보장세의 인상에 반대하는 입장이다. 현재 논쟁 중인 재정 긴축안은 사회보험료와 조세의 틈새를 일부 축소하는 것을 예정하고 있다. 주요 야당인 사회당은 소득세와 사회보장세의 통합을 제안하고 있다. 그러나 2012년 봄에 있을 선거, 즉 대통령 선거가 끝나기 전에는 어떠한 중요한 결정도 취해지지 않을 것으로 보인다. 그 때가 되면 프랑스는 사회보험료의 인상과 사회보장급여의 감축 중 어느 하나를 선택하게 될 것이다. **KLI**