

# 프랑스 노란조끼 운동의 전개와 정부의 대응

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 프랑스

윤명근 (프랑스 파리13대학 경제학 박사과정)

## ■ 서론

2018년 하반기, 화석연료 사용 절감을 위한 유류세 인상으로 촉발된 프랑스 노란조끼 운동(Le mouvement des Gilets jaunes)은 세계적으로 큰 관심을 얻었다. 이 운동은 참여주체, 동원양식, 요구안의 결정형태 등의 요소에서 기존 사회운동과 구별되는 특징을 보여주었다. 프랑스 노동총동맹(CGT: Confédération Générale du Travail) 또는 노동자의 힘(FO: Force Ouvrière)과 같은 노동조합 조직들의 영향력에서 벗어나, 인터넷상의 사회관계망 등을 매개로 참여자들이 결집했다. 또한 참여자들은 다양한 사회적 배경 및 정치적 성향을 지닌 것으로 알려졌다. 따라서 이들이 내건 요구안 중에는 일관성이 떨어지는 이질적인 것들이 공존했다.

최초에 화석연료에 대한 세율 인상 반대로 시작한 이 운동은 조세 및 준조세에 대한 광범한 저항으로 연결되었고, 대도시뿐 아니라 지방의 중소도시 및 농촌 지역에서도 동시다발적으로 일어났기 때문에, 일부 논자들은 중세의 농민 반란인 자크리(Jacquerie)의 난을 들어 이 운동의 기본적 성격을 설명하기도 한다. 다른 한편으로는 이러한 과세에 대한 항의는 서민층의 구매력 보장, 공공서비스 확충, 조세정의 실현 등에 대한 요구로 확장되었다.

시위가 확산되고 과격화되면서 마크롱 정부가 제시한 타협안은 주로 최저임금 수준의 급여를 받는 노동자들의 구매력 보장에 초점이 맞추어져 있었다. 이 글은 노란조끼 운동의 전개과정 및 성격에 관해 간략히 소개한 후, 마크롱 정부의 타협안을 밝힌다. 이후 이 타협안과 관련하여 형성되었던 몇가지 논점을 서술하면서 글을 마무리한다.

## ■ 노란조끼 운동의 전개 및 성격

### 노란조끼운동의 전개

2018년 9월 프랑스 정부는 유류소비세(TICPE)를 11.5% 인상할 것이라고 발표했다. 이를 통해 마련된 재원은 정작 19.1%만 생태적 전환을 위한 기금에 활용되고, 나머지는 45.1%의 일반회계 예산을 비롯한 여타 분야에 활용될 계획이었다.<sup>1)</sup> 또한 유류소비세 인상은 시골 거주자나 대중교통에 대한 접근성이 떨어지는 사람들의 부담을 가중시킨다는 비판도 대두되었다.

이와 함께 조세부담의 증가 역시 운동의 발생에 중요한 촉매제가 되었다. 2008년 경제위기 이후, 국민총생산 대비 소득에서 사전공제 되는 부분(소득세 및 각종 과세, 사회보장부담금)이 차지하는 비율은 41%에서 45%로 상승했는데, 이 부담은 중간계층에 더 무겁게 지워지는 것으로 받아들여졌다. 한편 마크롱 정부는 출범 이후 8건에 이르는 세금 인상안을 추진했다.<sup>2)</sup> 특히나 운동 초기에 벌어진 프랑스인 카를로스 고스 닛산 회장의 세금 스캔들은 이러한 불만을 강화시켰다.

정부는 2018년 11월 14일 저소득층에 대한 보조정책 등을 포함한 보완책을 내놓았지만, 이에 대한 반응은 회의적이었고, 결국 11월 17일 토요일 첫 번째 노란조끼 시위대가 전국 3,000여 곳에서 등장했다. 정부는 초기에는 시위대의 모든 요구들에 대해 강경하게 거부하는 입장이었다. 마크롱 대통령의 12월 8일 대국민 담화 발표 이전까지 참여 인원수가 꾸준히 유지되는 가운데,<sup>3)</sup> 시위가 과격화되는 현상도 나타났으며, 언론의 관심은 더욱 고조되었다. 12월 4일 총리의 유류세 인상 철회를 시작으로 정부는 시위대에 전향적인 자세를 취했다. 정부

1) Le Figaro, 《Carburants : les taxes ne sont presque pas affectées à la transition énergétique》, 2018.11.12.

2) BFM TV, 《Gilets jaunes: le ras-le-bol fiscal comme moteur》, 2018.11.26.

3) 정부의 집계에 따르면 첫 번째 주 287,710명에 이어 12월 8일 네 번째 행동까지 매주 166,000명·136,000명·136,000명의 인원수를 기록하였다. 이 인원은 마크롱 대통령의 대국민 담화 발표 이후 12월 15일 66,000명 그리고 12월 22일 38,600명으로 줄어든 뒤 2월 중순경까지 매주 50,000명에서 80,000명 수준을 유지하고 있다.

의 타협안 제시 및 후속조치 이후, 시위는 규모가 줄어든 채로 이어지고 있다.

## 노란조끼 운동의 성격

노란조끼 운동은 전술한 바와 같이 기존의 노동조합이나 정당조직으로부터 독립적인 개인들이 소셜미디어를 기반으로 분권화된 형태로 결집하였다. 따라서 단일한 요구안이나 지향점을 찾기 어려웠고, 다양한 층위의 요구안들이 함께 제시되었다. 운동의 초기에는 과중한 조세 부담에 대한 항의라는 측면이 크게 부각되었으며, 우파 정치인들이 이 운동을 적극적으로 두려하기도 했다. 이는 세금감면 요구 및 비대한 정부지출에 대한 비판으로 이어졌다. 반면 10여 년 이상의 기간 동안 공공서비스가 해체되어 왔다고 주장하며 공공서비스 부문의 강화 및 서민 가구의 구매력 향상을 요구하는 상반되어 보이는 의견도 같은 시위대 안에서 동시에 제기되었다.

시위 참여자들의 프로필에 대한 몇몇 설문조사에 따르면, 의료·교육 및 공공부문에 종사하는 중산층에 가까운 노동자들과 서민층부터 중산층까지 두루 걸쳐 있는 사무·회계직 혹은 숙련된 생산직 노동자들이 시위대의 중심을 이룬 가운데 자영업자와 소규모 경영인을 비롯한 기타 직업군들이 결합한 형태였다.<sup>4)</sup> 시위대가 내건 요구안 중 다수는 경제위기 이후 꾸준히 증가했고, 특히 마크롱 집권 이후 가속화된, 중산층 혹은 서민계층의 구매력을 위협하는 세금이나 사회보장 부담금의 인상 및 공공서비스 축소와 관련된 것이었다. 초기 시위대의 주요 구성원들은 국가의 공공부조가 필요한 빈곤층과는 거리가 멀었고, 실업 및 고용안정 이슈에 대한 요구안은 상대적으로 찾아보기 어려웠다. 한편 여성 및 50세 이상의 장년층의 참여가 활발했다는 점은 특징적이었다.

운동이 지방 소도시 및 시골에 이르기까지 비교적 균일하게 분포되어서 벌어졌다는 특징도 짚고 넘어갈 만하다.<sup>5)</sup> 프랑스도 파리를 중심으로 한 수도권 지역과 각 지역 사이에 소득수준과 실업률 및 공공 인프라의 격차가 크게 벌어져 있다.<sup>6)</sup> 수도권과 비수도권, 대도시권에서의

4) Alternatives Economiques, 《A quoi carburent les gilets jaunes ?》, 2018.11.27.

5) Le Parisien, 《17 novembre : combien de Gilets jaunes se mobiliseront vraiment ?》, 2018.11.15.

6) Liberation, 《Quand l'Insee voit la nouvelle France à treize régions》 2015.4.15.

중심부와 교외지역, 대도시와 중소도시, 도농 간의 격차 등 지역적 불균형과 관련된 누적된 불만이 유류세 인상과 함께 분출되었다. 낙후되고 대중교통 인프라가 부족한 지역일수록 유류세 인상의 영향에 직접적으로 노출되며, 또한 대도시 교외지역에 거주하는 노동자들의 상당수는 출퇴근을 위해 자동차에 의존하는 경우가 많다. 이와 함께 지방의 소도시부터 진행된 병원 및 학교 등 공공서비스의 축소 역시 해당 분야 종사자들의 참여를 늘리는 요소가 되었다.

시위가 진행되면서, 여러 가지 다른 사회적인 의제들도 시위대의 요구에 추가되었다. 기존 정치 구조나 노동조합에 대한 불신을 지녔던 많은 시위 참가자들은 직접 민주주의를 실현하기 위한 방안들(과세와 관련한 삼부회 소집, 시민에 의한 국민투표 발의 등이 대표적) 및 국회의원 선거에서의 비례대표제 도입 등 정치개혁 방안을 요구하였다. 또한 이민·주거·의료 등과 같은 이슈들도 제기되었으며, 마크롱 대통령 퇴진 주장도 출현했다.

이와 같이 다양하게 확장된 요구안들은 인터넷을 통해 이 중 42개 항목으로 취합되어 11월 28일 발표되었다.<sup>7)</sup> 시위대 내에서 기존 정치 세력 및 노동조합에 대한 불신이 팽배했지만, 정작 발표안에는 역설적으로 2017년 대선에서의 좌파 및 극우파 후보의 프로그램과 유사한 내용이 많았다. 여러 사회적 의제들이 다소 무질서하게 나열된 가운데, 유류세를 비롯한 각종 간접세 부담 경감, 소득세의 누진성 강화, 월 순최저임금 1187.83유로<sup>8)</sup>에서 1300유로로의 인상, 재정에서의 긴축 기조의 중지, 중소 상공인에 대한 보호 등이 주요 요구사항으로 부각되었다.

7) Le Monde, 《Sur un axe de Mélenchon à Le Pen, où se situent les revendications des 《gilets jaunes》 ?》, 2018.12.4.

8) 노동자 1인에게 지출되는 고용주의 노동비용(Le coût du travail)은 고용주 측의 사회보장분담금(Les cotisations sociales patronale)과 노동자의 총임금(Le salaire brut)으로 구성된다. 또한 노동자의 총임금은 다시 순임금(Le salaire net)과 노동자 측의 사회보장분담금(Les cotisations sociales salariales)으로 나뉜다. 이 순임금은 과세대상이 되는 공적 이전소득과 금융 및 부동산 등의 자산소득, 과세 공제되지 않는 사회보장분담금 등과 함께 과세대상 소득(Le revenu net imposable)을 구성한다. 여기에 세금 및 과세 대상이 아닌 공적 이전소득 - 경제활동 추가수당(La prime d'activité)가 대표적 - 을 상계하여 처분 가능소득(Le revenu disponible)을 얻을 수 있다.

## ■ 마크롱 정부의 타협안

시위대의 요구에 대해 철저하게 거부하던 초기 입장에서 벗어나, 정부도 타협에 나섰다. 2018년 12월 4일 필리프 총리는 자동차 연료에 대한 세금 인상안을 유예한다고 밝혔다. 이어서 마크롱 대통령은 12월 10일 대국민 담화를 통해 타협안을 발표했다.

이 담화에서 최저임금 수준 노동자의 월소득을 고용주의 추가 부담 없이 100유로 인상, 소득 2,000유로 미만의 은퇴자에 대한 사회보장분담금 인상 철회, 지급여력이 있는 사업체가 자발적으로 지급하는 특별 연말 상여금 및 월 35시간의 법정노동시간을 초과한 경우 지급되는 초과근로수당에 대한 면세조치, 페이스북·구글 등의 거대 기업의 탈세방지를 위한 노력 등의 조치를 약속했다. 한편 조세에 대한 누진성 강화를 위한 부유세(ISF; L'impôt de solidarité sur la fortune)체제로의 회귀는 거부하였다.<sup>9)10)</sup> 시위가 발생한 이후 여러 가지로 확장된 의제들 중 중산층 혹은 서민계층의 구매력 보장이라는 시위대 요구의 기본적 성격에 초점을 맞춘 정부의 답변이었다.

정부는 경제적 사회적 위기에 대응하는 2018년 12월 24일의 법안(LOI n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales)을 통해 대통령 담화의 내용을 다음과 같이 구체화하였다.

- ① 최저임금의 3배 이하의 임금을 받는 노동자들을 대상으로, 최대 1,000유로까지 특별 연말 상여금에 대한 소득세 및 사회보장분담금 면제 혜택을 주었다. 연말 특별 상여금 지급 여부는 지급 여력이 있는 기업들이 자발적으로 결정하도록 하였다.
- ② 구매력에 미치는 영향을 극대화하기 위하여, 이미 2019년 9월로 예정되었던 초과근로수당에 대한 사회보장분담금 면세조치에 면세조치까지 추가하여 시행토록 했다. 이 조치는 사르코지 정권 시기에 시행된 바 있으나, 올랑드 정권 시기에 폐지되었었다. 정부는 이를

9) 부유세는 1989년에 도입되었으며 일정 기준을 넘어서는 자산에 대해 누진적으로 세금을 부과하였다. 마크롱 정부는 2018년부터, 이를 부동산에 대해서만 과세하는 부동산자산세(IFI: L'impôt sur la fortune immobilière)로 대체했다.

10) Le Monde, 《Les annonces de Macron : smic, prime de fin d'année, heures supplémentaires défiscalisées...》, 2018.12.11.

통해 연평균 400유로 정도의 혜택이 주어질 것으로 내다보았다. 초과근로수당 할증률은 일반적으로 약 25% 수준이지만, 기업과의 협약에 의해 10%까지 낮출 수 있다.

- ③ 월 2,000유로 이하의 여타 소득원이 없는 연금 수급자에 대해, 2018년 1월부터 이루어졌던 사회복지분담금 1.7% 인상조치(6.6 → 8.3%)를 철회하였다. 이 조치는 대략 380만 가구의 500만여 명의 은퇴자를 대상으로 하며, 이 수치는 은퇴자의 70% 정도에 해당한다.
- ④ 최저임금 수준에 가까운 저임금 노동자들을 대상으로 경제활동 추가수당(Prime d'activité)을 최대 90유로까지 인상토록 했다. 경제활동 추가수당은 일종의 근로장려제도의 특성을 지니고 있으며, 소득수준 및 가족형태에 따라 복잡한 기준에 의해 차등적으로 지급된다. 지급액 인상뿐 아니라, 수당을 받을 수 있는 최소 소득수준도 높여서(자녀가 없는 독신가정의 경우 월 순소득의 1.3배 수준인 1,560유로에서 1.5배 수준인 1,787유로로 인상), 혜택을 받는 대상의 범위도 확대되었다. <표 1>은 개편안에 따른 혜택을 자녀가 없는 독신가정이라는 조건하에서 보여준다.

<표 1> 경제활동 추가수당 개편안에 따른 혜택(자녀가 없는 독신가정의 경우)

(단위 : 유로)

월 순소득		경제활동 추가수당 지급액(개편 이전)	경제활동 추가수당 지급액(개편 이후)	개편안에 의한 인상분
최저임금 0.5배	602	249	249	0
최저임금 0.8배	963	179	205	26
최저임금	1,204	151	241	90
최저임금 1.1배	1,324	104	194	90
최저임금 1.2배	1,445	58	148	90
최저임금 1.3배	1,565	0	90	90
최저임금 1.4배	1,686	0	54	54

자료 : Capital, 《Faites-vous partie des 1,2 million de nouvelles personnes éligibles à la prime d'activité l'an prochain ?》, 2018.12.21.

프랑스의 최저임금은 매년 연말에 물가지수 상승분(기간 내에 2% 이상 상승 시에 익월에 상승분 즉각 반영), 소득 하위 20% 대상 가구의 구매력 상승분의 50%, 정부 재량에 따르는

인상(Coup de pouce) 부분을 합하여 결정된다. 물가지수 및 구매력 상승분과 연동되어 자동적으로 인상되는 요소에 의하여, 월 순최저임금은 1.5%, 약 20유로 정도의 인상이 예정되어 있었다. 따라서 결과적으로 최저임금을 받는 노동자의 경우 110유로 정도의 소득인상 효과를 누릴 수 있게 된다.

## ■ 마크롱 정부의 타협안에 대한 반응 및 여파

이러한 일련의 조치에 대한 비판은 여러 가지 층위에서 이루어졌다. 가장 일반적인 형태의 비판은 조치의 범위와 관련해서, 고용, 공공서비스, 정치제도 등을 아우르는 전반적 사회개혁 이슈를 찾아볼 수 없었다는 것이었다. 이와는 별도로 실제로 추진된 조치와 관련하여 논점을 좁혀 보아도, 여전히 불충분하며 새로울 것이 없다는 주장도 제기 되었다. 앞서 밝힌 바와 같이 초과근로수당에 대한 면세 및 사회보장분담금 면제와 같은 조치는 이미 사르코지 정권 시절에 입안되어 시행된 예가 있고, 또한 마크롱 정부하에서도 사회보장분담금에 대한 면제 혜택은 이미 예정되어 있었다. 한편 최저임금 인상 부분은 최저시급률의 인상이 아닌, 경제활동 추가수당(Prime d'activité) 상승이라는 형태로 이루어졌다. 최저임금 재산정에 있어서, 정부 재량 부분에 의한 인상이 실행된 적은, 2005년에 노동시간 단축에 따른 최저임금제도의 재정비가 완결된 이후, 2006년 0.3%, 2012년 0.6%를 제외하고는 없었다. 구매력을 획기적으로 끌어올리기 위해 정부 재량에 의한 인상 조치를 실행해야 한다고 주장하던 측의 기대에는 미치지 못한 셈이다. 이들에 따르면, 정부의 개편안은 2018년에서 2021년 기간에 걸쳐 단계적으로 총 80유로 규모로 인상하기로 했던 기존 계획안을 한 번에 90유로 규모로 인상하는 것으로 대체한 것에 지나지 않는다는 것이다.

그러나 10여 년 만에 GDP 대비 공공부채 비율을 마스트리히트 조약 기준인 3% 이하로 떨어뜨렸던<sup>11)</sup> 프랑스 정부 입장에서는 법안에 따른 일련의 조치들이 시행되었을 경우, 세입 감소 및 지출 증가로 말미암아, 이 비율이 다시 3.2%로 상승하리라는 예상도 나오고 있다는 점

11) RFI, "French public debt under 3 percent for first time in 10 years", 2018.3.26.

을 고려하면,<sup>12)</sup> 상당한 수준의 양보라고도 평가할 수 있다.<sup>13)</sup> 거대 기업에 대한 탈세 언급을 통해 재정 건전성에 대한 정부의 고민을 읽을 수 있다. 또한 12월 10일 대국민 담화 이후, 부동산이 아닌 자산에 대한 누진적 과세의 재도입 및 정치개혁 등 시위대의 나머지 요구안을 들고서 시위는 매주 이어지고 있지만, 시위 참여 인원수가 절반 정도로 줄어들었다는 점에서 정부의 타협안은 대체로 유효했다는 평가도 나온다.

약화는 되었지만 지속되는 시위에 대한 대응으로, 마크롱 대통령은 2019년 1월 15일을 기점으로 3월 15일까지, 4개의 주요 의제(생태적 전환, 재정문제, 공공서비스 및 민주주의와 관련된 문제)에 대해 국민 대토론(Grand débat national)을 펼치기로 했다.

## ■ 결론

노란조끼 운동은 경제위기 이후 이어진 조세부담의 가중 및 공공서비스의 축소 등에 대한 대중의 누적된 불만이, 예상치 못한 형태로 분출되었다는 해석이 지배적이다. 정부는 이 유사한 사례를 찾기 어려운 운동에서 제기된 요구에 대해 초반에는 전면 거부하는 입장으로 일관하였으나, 시위가 지속되면서 타협에 나섰다. 정부의 타협안은 다양하게 제기된 주제 중 대중의 구매력 유지 및 생활수준 상승이라는 요구에 집중되었고, 대통령의 발표 이후, 약 보름여의 기간 내에 새로운 법안을 발효시키며 비교적 빠른 대응을 보여주었다. 해당 조치는 사회보장분담금 및 소득세 부담 경감과 최저임금 수준의 저임금 노동자들에 대한 소득인상 정책으로 요약할 수 있다. 소득인상 정책에 있어서 한 가지 특기할 만한 점은, 경제활동 추가수당 인상이라는 수단을 활용함으로써, 사용자 측의 노동비용을 늘리지 않았다는 점이다. 프랑스는 2003년 1월 17일 Fillon 법안(Loi n° 2003-47)이 공포된 이래, 저임금 노동자를 고용하는 사업장에 대해 사회보장분담금을 면제시켜주거나 경감함으로써, 고용주의 노동비용을 줄

12) Le Figaro, 《Le Parlement adopte un projet de budget 2019 bouleversé par les «gilets jaunes»》, 2018.12.24.

13) 정부는 앞서 소개한 법안을 실행하기 위한 재원의 규모를 100억 유로 정도로 추산하고 있다. 《Urgence économique et sociale : le Premier ministre détaille les mesures en faveur du pouvoir d'achat》, www.gouvernement.fr, 2018.12.17.

여주는 정책을 꾸준히 확장하여 펼쳐왔는데, 이러한 과거 행보와 큰 방향에서 일관성을 유지한 것이다.

정부의 대응 조치에 대해 충분치 못하다는 불만과 별개로, 예고된 조치를 실행하기 위해 투입될 자원 마련 및, 재정 건전성 문제는 정부가 맞닥뜨려야 할 과제가 되었다. 이를 프랑스가 어떻게 대응해 나갈지 지켜볼 필요가 있다.

한편 여전히 남아 있는 전반적인 사회개혁에 대한 요구들이 국민 대토론 이후, 어떻게 제도적으로 반영될지도 주요한 관심사가 되고 있다. **KLI**