

프랑스 최저임금 : 역사, 결정체계 그리고 최근의 논란

Pierre Concialdi (프랑스 경제사회연구소(IRES) 연구위원)

1950년에 도입된 프랑스 최저임금제는 1970년에 개편되어 현재까지 유지되어 오다 최근 십여 년 전부터 끊임없이 논란의 대상이 되고 있다. 이 글에서는 우선 프랑스 최저임금 결정 기준이 어떻게 변화해 왔으며 결정 과정에서 사회적 파트너들은 어떠한 역할을 해왔는지 프랑스 최저임금제의 역사를 간략하게 되돌아본다. 그다음 최저임금제 개편안을 둘러싼 최근 논란에 관해 살펴보고, 에마누엘 마크롱 대통령이 2018년 12월에 발표한 ‘최저임금을 적용 받는 노동자의 월소득을 100유로 인상하는 방안’에 대한 논의로 마무리하겠다.

■ 최저임금제도 도입

프랑스 최저임금제도의 역사는 1950년대로 거슬러 올라간다. 당시 프랑스 정부는 1939년부터 제2차 세계대전 발발과 함께 종전 후 재건 기간까지 유지된 강제적이고 일방적인 임금결정제도를 개편하고자 하였다. 이후 단체협약에 대한 1950년 2월 11일 법이 제정되어 사용자와 근로자 간 임금교섭의 자유가 부여되었고, 국가 최저보장임금(Salaire minimum interprofessionnel de garanti: SMIG)이 시행되었다. 또한 사용자와 노동조합의 대표 및 전국 가족협회연합(UNAF)으로 구성된 상임노사교섭위원회(commission supérieure des conventions collectives)가 출범하여 ‘최저보장임금(SMIG) 결정에 필요한 심의구간을 설정’

하고, 정부가 그 금액을 최종적으로 결정하여 명령으로 발표하는 제도가 만들어졌다. 이로써 최저임금은 임금교섭이라는 계약상의 자유를 보장받기 위해 지급해야 하는 비용의 개념으로 간주되었다.

그러나 상임노사교섭위원회의 내부 논쟁으로 인해 노사 간 최저임금 심의구간 설정에 합의를 이루지 못하자, 정부는 1950년 8월 법령을 통해 독단적으로 노동자 측과 사용자 측이 각각 주장하는 금액의 중간을 최저임금으로 결정하였다. 그렇게 탄생한 최저임금제는 시간당 임금 보장을 골자로 한다. 최저임금의 수준은 지역별로 차이(구간별 차등)가 있었는데 수도권 지역(région parisienne)과 최저구간이 적용되는 지역 간의 격차는 20%가 조금 넘었다. 18세 이상의 노동자는 최저임금을 보장받을 수 있었으나 18세 미만의 금액은 더 낮았다. 노동부는 공문을 통해 최저임금의 산입범위를 명시하였는데, 여기에는 기본시급뿐 아니라 상여금 및 현물급여 등 여러 특별 수당이 포함되었다.

최저임금이 처음 법으로 보장되었을 당시에는 인상률이 지수에 연동되지 않았다. 1951년과 1952년에 인플레이션이 심화되어 노동자들이 반발하는 상황에서, 상임노사교섭위원회가 좀처럼 임금교섭을 타결하지 못하고 정부가 일방적으로 최저임금을 결정하는 일이 수차례 반복되었다. 그러던 중 프랑스 통계청(INSEE)에서 정한 물가지수에 따라 최저보장임금(SMIG)을 결정하는 1952년 7월 18일 법이 제정되었다. 이 법에 따라 최저임금은 물가상승률이 2개월 연속 5%를 넘는 경우 자동으로 인상되었고 1957년 그 기준선은 2%로 조정되었다.

1955년 이래 최저임금은 대체로 물가상승과 더불어 인상되었으며 경제성장률이 높을수록 많은 일반 임금노동자와 최저보장임금(SMIG) 수급 노동자 간의 임금격차가 심화되었다. 1955년부터 1967년까지 최저보장임금(SMIG) 인상률이 70%에 그쳐 물가상승률 대비 미미했던 반면, 생산직노동자의 평균급여는 144%나 올랐다. 1968년 5월 총파업 후에야 최저보장임금(SMIG)은 전년대비 35%라는 높은 인상률을 기록했고 최저보장임금(SMIG) 적용대상도 농업 노동자로 확대되었다. 이미 상당히 줄어든 '지역별 차등'은 이때 완전히 폐지되었고 정부는 새로운 최저임금 결정 기준을 모색하기 시작했다.

■ 1970년, 최저임금 인상률 결정에 경제성장 반영

1970년 1월 2일 법이 시행되면서 최저보장임금(SMIG)은 법정 최저임금(Salaire minimum interprofessionnel de croissance: SMIC)으로 개편되었고 최저임금 인상률은 다음 두 가지 기준을 통해 결정되었다.

- 첫째는 이전과 마찬가지로 프랑스 통계청(INSEE)이 정한 소비자물가지수를 기준으로 측정한 생활비이다. 소비자물가지수가 2% 오른 다음 달 1일부터 법정 최저임금(SMIC)이 자동으로 인상된다.
- 둘째는 구매력 상승률이 생산직 노동자 기본 시급률(salaire horaire de base des ouvriers: SHBO)의 절반을 넘도록 정부가 법령을 통해 의무적으로 보장하는 것이다. 이에 따라 매년 7월 1일 법정 최저임금(SMIC)이 인상된다.

그러나 정부는 이러한 최소한의 법정 인상률을 넘어 법정 최저임금(SMIC)을 적용받는 노동자의 구매력을 향상시킬 수 있는 권한이 있다. 한 마디로 정부 ‘재량 인상(coup de pouce)’이 가능하다.

이 같은 최저임금 결정체계는 약 40년 동안 그대로 유지되고 있다. 그간 두 가지 변화가 있기는 했지만, 근본원칙을 재검토하는 일은 없었다. 2010년부터 법정 최저임금(SMIC) 조정 날짜가 매년 7월 1일이 아닌 1월 1일로 변경되었고, 2013년 2월 법령에 따라 최저임금 인상률 결정기준이 다음과 같이 바뀌었다.

- 생활비는 이제 소득 하위 20% 가구를 대상으로 측정한 물가상승률에 따라 책정되며 도시가구 소비자물가지수를 기준으로 삼지 않는다.
- 구매력 상승률은 이제 생산직 노동자 평균시급만이 아닌 생산직과 사무직 전체의 평균 시급률의 절반을 넘도록 상향 조정된다.

1970년부터 최저임금(SMIC)은 법으로 보장되는 인상률 결정방식에 따라 구매력은 최소한으로나마 꾸준히 향상되고 있지만 산정방식으로 인해 인상폭은 평균임금보다 늘 낮게 유지될 수밖에 없다. 정부에서 이따금씩 내려주는 동아줄마저 없다면 최저임금은 평균임금보다

한참 뒤쳐진다. 바로 이러한 이유로 최저임금(SMIC) 인상률에 대한 정부의 결정에 매년 관심이 집중되고 있다. 이와 관련하여 정부가 재량권 발휘했던 두 번의 시기가 있었다.

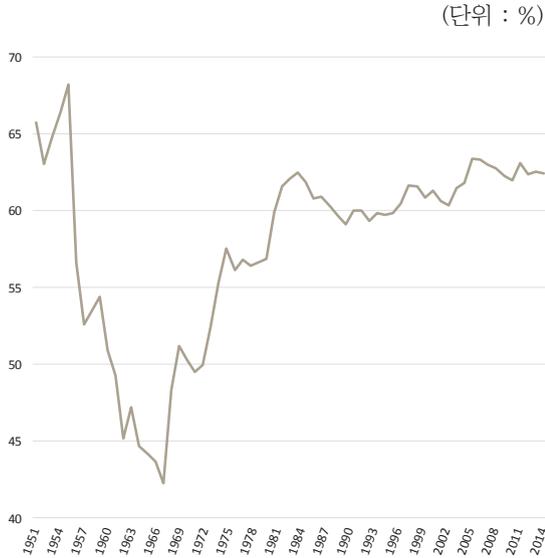
1970년대 초 최저임금(SMIC)은 법정 최저 인상 기준보다 높게 인상되었다. 당시 정부에서 최저임금(SMIC) '재량 인상'을 추진하는 임금인상 정책을 펼치고 있었기 때문이다. 이로 인해 최저임금을 적용받는 노동자의 구매력이 생산직 노동자의 구매력보다 훨씬 가파르게 상승했다. 그러나 1976년부터 현상은 역전되어 1970년대 후반에는 생산직 노동자의 구매력이 최저임금 노동자의 구매력보다 조금 빠르게 올랐다. 1981년 출범한 사회당 정부가 최저임금(SMIC)을 법정 최저 인상 기준보다 두 배 높은 10%로 인상한 것을 마지막으로 프랑스 최저임금이 크게 오르는 일이 없었다.

두 번째는 1982~1983년 혹독한 경기침체를 겪은 이후 시작되었다. 최저임금은 법이 보장하는 기준치 이상으로 인상되지 않았고 정부의 도움이 있었다고 해도 대개 1%를 넘지 않는 미미한 수준이었다. 선거철이 다가올 때마다 최저임금이 오르는 식이었다. 1980년대 초 이래 당선되거나 재선된 프랑스 대통령은 모두 선출된 해에 최저임금 재량 인상을 추진했고, 그렇게 하지 않은 경우로는 2007년의 니콜라 사르코지 전 대통령이 유일했다. 그리고 2017년 에마뉘엘 마크롱이 대통령으로 선출된 해에도 최저임금 인상률은 법이 보장하는 최소한의 수준으로 그쳤다.

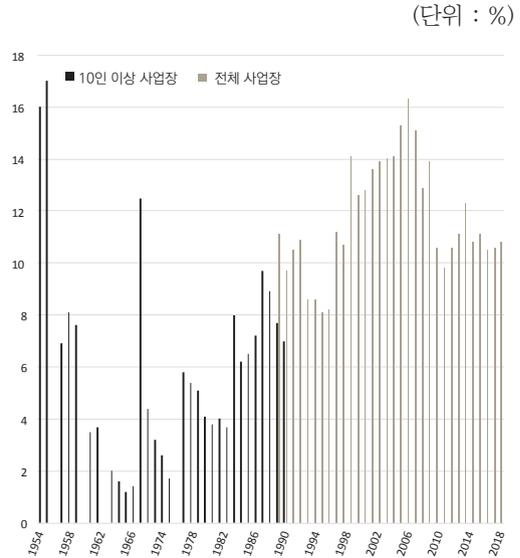
최저임금은 법정근로시간이 주당 35시간으로 단축되면서 30년 만에 가파르게 인상되었다. 근로시간 단축과 함께 '제2 오브리(Aubry)법'이라 불리는 2000년 1월 19일 법에 따라 최저임금(SMIC) 노동자가 일정 수준의 월 소득을 유지할 수 있도록 하는 월소득보장제(Garanties Mensuelles De Rémunération: GMR)가 시행되었다. 2002년 7월 1일 당시 월소득보장 금액은 기업의 주당 35시간제 적용시기에 따라 5가지 유형으로 구분되었다. 이후 2003년 1월 17일 '피용(Fillon)법'에 따라 월소득보장 금액은 법정근로시간 주당 35시간을 기준으로 산정된 최저임금에 점차 맞춰졌다. 2003년과 2005년 사이 월소득보장 금액이 최저임금과 비슷한 수준으로 조정되자 시간당 최저임금은 급격하게 인상되었고 이 기간에 생산직 노동자 임금지수는 최저임금 결정기준에서 제외되었다. 이로써 2005년 이후 최저임금을 적용받는 모든 노동자는 동일한 노동시간에 대해 동일한 임금을 받고 있다.

통계 측면에서 최저임금의 역사는 크게 중위소득 대비 최저임금 비중 변화 추이(그림 1)와

[그림 1] 중위소득 대비 최저임금 비중 변화



[그림 2] 최저임금 적용 노동자 비율



최저임금 적용 노동자 비율(그림 2)로 요약할 수 있다. 이는 크게 세 번의 시기로 구분된다.

- 1950~1967년: 최저보장임금(SMIG)이 물가지수에 연동되지 않아 생산성 향상에 따른 재분배 효과가 반영된 중위소득과 격차가 있었다. 1967년에는 최저보장임금(SMIG)을 적용받는 노동자의 비율이 2% 미만까지 감소했다. 이 시기에 임금불평등이 심화되었다.
- 1968~1981년: 1968년 최저임금이 크게 인상되고 1970년 법정 최저임금(SMIC)이 도입되면서 법정 최저임금(SMIC)이 중위소득을 꾸준히 따라잡았다. 1968년 최저임금 노동자 비율이 급격하게 증가한 이후, 계속해서 그 상승세가 유지되었다.
- 1982년~: 1981년 법정 최저임금(SMIC)이 큰 폭으로 인상된 이후 중위소득 대비 최저임금 비중이 감소하는 추세였으나, 1950년, 1960년대와 비교했을 때 감소폭은 대단히 낮은 수준이었다. 이후 비중이 상승하다가 일정한 수준에 머무르고 있다. 지난 30년 동안 최저임금은 중위소득의 58~63% 수준을 유지하고 있다. 최저임금을 적용받는 노동자 비율도 비슷한 추이를 보이고 있으나, 2005년 이후 감소하고 있다.

■ 정부가 모든 결정권을 갖는 최저임금 결정체계

최저임금제가 도입된 이래로 정부는 최저임금 결정체계를 꾸준히 통제하고 있다. 1950년 도입 당시 최초 금액을 설정했을 때부터 오늘날 법정 최저 인상률 이상으로 최저임금을 재량 인상할 필요가 있을 때까지 마찬가지이다.

최저임금 결정 과정에서 정부는 노사 대표로 이루어진 국가 단체교섭위원회(CNNC)의 의견을 물어야 하지만 항상 형식적인 절차에 그쳤다. 거기에는 매년 정부에 최저임금 인상에 관한 권고사항을 전달하는 임무를 맡은 '전문가 자문위원단'이 2008년에 출범하면서 최저임금 결정 과정에서 노사 당사자의 역할은 더욱 줄어들었다.

2008년 12월 3일 법에 따라 전문가 자문위원단은 매년 1월 1일 법정 최저임금(SMIC) 인상에 대한 권고안을 담은 보고서를 정부와 국가 단체교섭위원회(CNNC)에 제출하고 국민들에게 발표한다. 자문위원단은 국가 단체교섭위원회(CNNC)에 참여하는 단체가 임명한 대표들의 의견을 듣고, 이를 보고서에 첨부한다. 국가 단체교섭위원회(CNNC)는 보고서 내용을 확인한 후 최저임금 결정에 관한 제안서를 노동부에 전달한다.

전문가 자문위원단 위원은 모두 정부가 지명한다. 영국의 저임금위원회(Low Pay Commission), 독일의 최저임금위원회(Mindestlohnkommission)와는 달리 프랑스의 전문가 자문위원단은 주로 고위공무원 및 학계인사들로 구성되어 있으며 노동자 측과 사용자 측 대표는 제외되어 있다.

전문가 자문위원단이 2018년 말 발표한 가장 최근 보고서에 첨부된 의견을 살펴보면 여러 노동조합에서 자문위원단의 다양성 결여를 비판하고 있다는 사실을 알 수 있다. 프랑스 노동총연맹(CGT)은 자문위원단에 노조를 포함할 것을 요구하고 있고, 프랑스민주노동연맹(CFDT)은 전문가 자문위원단이 공공 행정기관으로부터 독립할 필요성을 강조하며 자문위원단 출범 이후의 운영방식을 검토한 보고서를 요구하고 있다.

■ 오늘날 최저임금을 둘러싼 논란

1980년대에 최저임금 수준이 ‘지나치다’는 비판이 점차 거세지자 1970년대의 최저임금 재량 인상을 통한 임금인상 정책은 삭감 정책에 자리를 내주었다.

모든 정당이 지지하는 최저임금 삭감 목표를 달성하기 위해 정부는 우선 우회적인 방법을 택했다. 자유당과 사회민주당이 저임금 노동자의 노동비용을 줄이는 데 합의를 이루었고, 1993년부터 사용자의 사회분담금을 면제하는 다양한 정책들이 쏟아져 나왔다. 노동자의 임금은 건드리지 않으면서 노동비용을 줄일 수 있어 사회민주당에도 이득이었다. 주요 정책으로는 분담금 삭감이 골자를 이루었는데, 최저임금을 적용받는 노동자를 고용한 고용주에게 가장 높은 면제율을 적용하고 임금이 최저임금(SMIC)의 1.6배에 이를 때까지 면제율은 서서히 감소한다.

이 같은 정책이 일자리 창출에 도움이 되기는커녕 오히려 ‘저임금 함정’에 갇히는 결과를 낳았다는 지적이 여기저기서 나오고 있다. 분담금 면제율은 임금과 반비례하기 때문에 세전 임금이 상승한 노동자는 분담금 면제대상에서 제외되어 노동비용이 오히려 증가하게 되고, 결국 사용자가 임금인상을 하는 데 제동을 거는 요인이 된 것이다.

그러나 사회분담금 면제 정책이 일자리 창출에 실패했음에도 불구하고 여전히 정·재계에서는 최저임금 삭감을 강조하는 의견이 지배적이다. 이에 대해 한 자유당원은 이 같은 정책이 기대에 미치지 못한 것은 정책이 효과가 없었기 때문이 아니라 ‘충분하지 않아서’라고 설명했다. 그렇다면 법정 최저임금(SMIC)에 사회분담금 최대 면제율이 적용되는 상황에서 유일한 해결안은 당연히게도 임금을 직접적으로 삭감 또는 임금 상승폭을 급격하게 낮추는 것뿐이다. 이 같은 맥락의 방안은 전문가 자문위원단의 가장 최근 보고서에서도 찾아볼 수 있다. 이 보고서에서 자문위원단은 현재의 최저임금 결정기준을 일부 또는 완전히 폐지하는 ‘최저임금(SMIC) 결정체계 개편’을 권고하고 있고, 사용자 측도 마찬가지로 최저임금 결정기준 폐지의 필요성을 강조하고 있다. 이에 대해 프랑스의 모든 노동조합은 노동자에게 치명적인 영향을 미칠 것이라며 반대하고 나섰다. 노동조합에서는 만약 지금과 같은 최저임금 결정기준이 2000년부터 존재하지 않았다고 가정하면 최저임금은 현재 대비 35%나 낮은 수준일 것이라 주장하고 있다(세후 월급여 400유로 하락).

최저임금을 둘러싼 논쟁은 계속 최저임금 산정방식에 집중되어 왔다. 그러나 최근 몇 년 전부터 노조는 혹독한 임금 상황이 수십 년간 지속되면서 점차 뒤쳐진 법정 최저임금(SMIC) 수준을 제자리로 회복시킬 것을 요구하고 있다. 그리고 최근의 ‘노란조끼운동’을 통해 구매력과 임금에 대한 논의가 다시 시작되었다. 영국에서 적용하는 산법에 따라 실질적인 생활을 하는데 필요한 최저비용을 계산한 ‘국가빈곤사회소의연구소(ONPES)’의 2014년 연구 결과가 바탕이 되어 최저임금 인상에 대한 주장 역시 힘을 얻고 있다. 이 연구 결과에 따르면 1인 가구의 최저생활비는 최저임금보다 40% 높은 수준이며, 영국의 생활임금 산정방법에 따라 근로 가구의 최저생활비를 계산해 보면 현재 최저임금과 최소 20% 차이가 있다. 이 같은 차이는 CGT에서 오래전부터 요구하고 있는 최저임금 상승률과 일치한다.

■ 100유로 추가 지급? 눈속임에 지나지 않는 정책

지난 수개월 동안 프랑스 국민들이 우선적으로 요구하고 있는 것은 구매력 향상이다. 2018년 11월과 12월 노란조끼시위가 시작되자 마크롱 대통령은 일련의 정책을 내놓으며 문제 해결에 나섰다.

마크롱 대통령은 2018년 12월 10일 텔레비전 방송을 통해 ‘2019년부터 최저임금(SMIC) 노동자의 급여가 월 100유로 인상될 것이며 고용주들의 비용부담은 없을 것’이라고 발표했고, 이 선언은 다양한 반응을 불러일으켰다. 3일차 ‘노란조끼운동’ 이후에 노사 당사자들과의 협의 없이 졸속으로 나온 결정이라는 지적과, 이 같은 최저임금 상승은 혼란만 가중시키는 거짓 정책이라는 비판이 일었다.

2019년 1월 1일 최저시급은 0.15유로 인상되었는데(+1.5%), 이는 전일제 노동자의 월 급여를 기준으로 환산하면 약 20유로가 오른 셈이다. 결국 마크롱 대통령의 선언은 이미 법정 의무 인상률에 따라 매년 초 자동으로 인상되는 최저임금 체계를 벗어나지 않는 수준에 불과하다. 다시 말해 새로운 것도, 추가된 것도 전혀 없는 정책인 것이다. 게다가 이미 정부가 법정 의무 인상률 이상으로 최저임금을 조정할 뜻이 없다고 분명하게 밝혔으므로 2019년도에 추가적인 최저임금 인상은 기대하기 어렵다.

대통령이 발표한 100유로를 달성하려면 자동으로 인상된 금액에 저소득 가구를 위한 사회 부조인 ‘경제활동추가수당(Prime d’activité)’을 더해야 한다. 그러나 이 수당은 가계소득을 보완할 수는 있지만 퇴직금이나 실업급여와 같이 추가적인 사회적 권리와는 무관하므로 엄밀히 말해 임금은 아니다.

또한 모든 최저임금(SMIC) 노동자가 경제활동추가수당 대상이 될 수 있는 것은 아니다. 사실 임금과 가계총소득이라는 두 가지 조건을 모두 충족해야 수당을 수령할 수 있다. 2019년도에 경제활동추가수당 수급 대상 범위는 아주 소폭으로 확대되었다. 그런데도 최저임금(SMIC) 노동자 중 혜택을 받지 못하는 이들이 절반 가까이(45%) 되는데, 그 이유는 가계총소득이 기준 상한선을 넘어 대상에서 제외되었기 때문이다. 결국 이 대상에 포함되지 못한 최저임금(SMIC) 노동자들의 경우에는 2019년 소득이 월 20유로 인상에 머무르게 된다.

끝으로 2019년의 경제활동참여지원금 인상안 역시 새로운 정책은 아니다. 실제로 에마뉘엘 마크롱 대통령은 “임기 말까지 모든 최저임금(SMIC) 노동자가 경제활동참여지원금으로 매달 100유로를 수령할 수 있도록 하겠다”라고 선거공약에서 밝힌 바가 있다. 이 같은 목표를 실현하기 위해 정부는 임기 5년 동안 단계적으로 경제활동지원금을 인상하는 정책을 이미 시행하고 있다. 2018년 10월 1차 인상(20유로)에 이어, 2019년 4월(30유로), 2020년 10월(20유로), 2021년 10월(20유로)에 차례로 인상이 예정되어 있었다. 대통령의 선언을 통해 이 일정이 앞당겨진 것뿐이다.

정리하자면 에마뉘엘 마크롱 대통령의 발표는 최저임금 인상과는 무관한 데다, 모든 최저임금(SMIC) 노동자를 위한 정책도 아니며, 선거철에 내세웠던 공약을 그대로 이행하는 것에 지나지 않는다. 결국 정부는 그 어떤 추가적인 노력도 하지 않고 있다.

마지막으로 프랑스 최저임금의 미래를 위해 두 가지 사안을 강조하고자 한다.

첫째는 단체교섭 활성화와 관련된 것이다. 최근까지도 법정 최저임금(SMIC) 인상에 따라 20개가 넘는 업종별 협약에서 정하는 업종별 최저임금이 일시적으로 법정 최저임금보다 낮아지는 상황이 발생하기도 한다. 업종별로 매년 협약상 최저임금(Salaire minima de branche) 인상률은 법정 최저임금(SMIC) 인상률과 밀접하게 연결되어 결정되므로 법정 최저임금(SMIC)은 업종별 임금교섭의 핵심 동력이라고 할 수 있다. 법정 최저임금(SMIC) 인상이라는 동력이 가해짐으로써 사용자가 최소한 이와 비슷한 수준으로 협약임금 인상률을 결

정하는 교섭에 응하기 때문이다. 현재의 최저임금 결정체계가 사라진다면 이 같은 단체교섭의 힘은 더욱 약화될 위험이 있다.

둘째로, 보다 보편적인 차원에서 전체 노동자의 임금을, 그러나 우선으로 최저임금을 인상할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 25년 전부터 프랑스 공공정책은 막다른 길에 다다랐으며 현재의 상황은 납세자의 세금으로, 다시 말해 임금노동자 스스로가 저임금 계층의 소득을 보충하는 것뿐이다. 이러한 방안은 20년 전 프랑스경제인연합(Conseil national du patronat français)¹⁾ 회장이 제안한 것이었다. 그는 인터뷰에서 기업은 근로자에게 ‘고객이 부담할 수 있는 수준 만큼’의 임금을 지급해야 한다고 밝히면서, 정작 필요한 경우 그 책임을 ‘연대 소득(revenu de solidarité)’을 통해 국가에 떠맡기는 데는 거리낌이 없었다. 결국 프랑스 최저임금의 미래는 노사 당사자들이 이 같은 자유주의 신조와 이별할 수 있는지에 달려 있다. **111**

참고문헌

- Concialdi, P. & Husson, M.(2013), «Quelles modalités de revalorisation du SMIC?», Documents de travail de l’IRES, n° 03-2013, <http://ires.fr/etudes-recherches-ouvrages/documents-de-travail-de-l-ires/item/4355-n-3-2013-quelles-modalites-de-revalorisation-du-smic>
- Groupe d’experts du SMIC, rapports annuels, https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/3636_Rapport-du-groupe-dexperts-SMIC
- Guichard, A. & Pinel, C.(2018), «La revalorisation du SMIC au 1er janvier 2018», DARES Résultats, n° 052, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2018-052.pdf>
- ONPES(2015), Reference budgets: assessing the needs to be met for an effective participation in society, Paris.(also available in French), http://www.onpes.gouv.fr/IMG/pdf/GB_Rapport_2014-2015.pdf

1) 1998년 프랑스경제인연합은 프랑스경총(Mouvement des entreprises de France)으로 명칭을 바꾸었다.