

프랑스 '책임감 협약'의 내용과 전망

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 프랑스

김상배 (프랑스 파리제1대학교 노동경제학 박사과정)

■ 머리말

올랑드 대통령은 2013년 말 TV 신년 인사에서 '책임감 협약(Pacte de Responsabilité)'을 언급했다. 1월 중순 예기치 않았던 사생활 문제가 불거져 어수선한 분위기였지만 대통령은 기업이 부담하고 있는 가족수당 분담금(이하 가족분담금)¹⁾을 2017년까지 감면하겠다는 '책임감 협약'에 대한 주된 계획을 발표했다. 즉 공공지출을 줄이고, 기업에 경제적 동기를 부여하겠다는 것이다. 이에 대한 반대급부에 대해서는 구체적인 언급을 하지 않았다. 하지만 2014년 프랑스 노동 및 고용문제는 이 '책임감 협약'이라는 틀 속에서 움직일 가능성이 매우 높다. 어떤 현실적인 대책들이 마련되고 실행될 것인지, 그리고 이러한 노선이 어떤 결과(실업 문제 해결)를 가져올 것인지에 대해서는 다양한 접근이 가능하다. 따라서 '책임감 협약'의 주된 내용과 전망을 살펴보기로 한다.

1) Cotisation patronale d'allocations familiales : 프랑스의 사회보장 기금은 주로 사용자와 근로자가 지불 혹은 지급받은 임금 총액을 기준으로 부담해야 하는 '사회적 분담금(Cotisations sociales 혹은 charges sociales)'과 사회보장기금 고갈에 대비하기 위해 도입된 '확대 사회보장 분담금(Contribution sociale généralisée)'으로 충당된다. 사회적 분담금에는 실업, 노령, 질병 등 다양한 종류의 분담금이 존재하고 부담해야 하는 분담금의 임금 대비 비율도 다르며, 또한 사용자와 근로자의 비율이 다른 경우도 있다. 이 중 가족분담금은 주로 자녀가 있는 자에게 지급되는 가족수당을 지원하기 위한 것으로, 사용자에게만 지불임금 대비 5.25%를 부과하고 있다.

■ 배경과 내용

2013년 사회당 정부의 핵심 과제는 2011년부터 지속적으로 상승세를 보이고 있는 실업률 곡선을 꺾겠다는 것이었다. 이를 위해 취임 직후 ‘미래의 일자리’와 ‘세대계약’이라는 야심찬 계획을 발표하며, 이 대책의 효과가 2013년에 나타나기를 기대했지만 결과적으론 실패했다. 2014년 3월 3일, 통계청이 발표한 2013년 4분기 실업률은 3분기에 비해 0.1%포인트 하락했지만 여전히 고공행진을 이어가고 있다(그림 1 참조). 실업자 수는 약 280만 명으로 전년도에 비해 개선되지 않았다(Dares, 2014). 결국 프랑수아 올랑드(François Hollande) 대통령은 2013년 12월 31일 신년 인사에서 기업과의 공조체제하에서 시행하는 ‘책임감 협약’이라는 새로운 전략을 발표했다. 이어 2014년 1월 14일에 열린 연두 기자회견을 통해 대통령은 ‘책임감 협

[그림 1] 프랑스 실업률 추이



주 : 1) (p) 잠정 수치.
 2) 국제노동사무국 기준, 15세 이상 경제 인구 기준.
 자료 : 통계청 (INSEE).

약'의 윤곽²⁾을 드러내며, 정부가 실업과의 전쟁에서 승리하지 못했음을 시인했다. 동시에 그는 실업률 문제 극복을 위해 국민 모두가, 특히 기업이 동참해야 함을 강조하면서 '책임감 협약'의 발표 배경을 설명했다. 이어 2014년 2월 28일과 3월 5일, 양일에 걸쳐 사용자단체와 5개 노총은 '책임감 협약'에 관한 단체협상을 진행했고, 진통을 거듭한 끝에 세 노조가 서명에 동의함으로써 합의에 도달했다.

'책임감 협약'의 골격은 크게 네 가지로 구성된다. 첫 번째는, '노동비용 경감'으로 2014년부터 2017년까지 사용자에 부과되는 가족분담금이 전면 면제되는데, 이에 해당되는 총액은 약 300억 유로(45조 원)이다. 두 번째는 기업에 적용되는 세제를 개혁하는 것이다. 세금 수를 감소시키고 동시에 세제를 현실성 있게 계획하여, 기업에 재정적 시야를 확보해주는 대신 투자와 고용창출을 요구하고 있다. 세 번째는 기업 활동과 관련된 불필요하고 복잡한 행정 절차와 규칙을 간소화하고 단순화하는 것이다. 이상 세 가지 계획이 정부가 기업에 제공하는 혜택이라면, 마지막 네 번째는 이와 같은 배려에 대한 반대급부로서 기업의 노력을 명시하고 있다. 노력이란 고용창출, 고용의 질 향상, 그리고 프랑스 산업의 재건을 의미한다. 하지만 가족분담금의 한시적 폐지와 그에 대응하는 기업의 일자리 창출 보답이 이번 '책임감 협약'의 핵심이라고 할 수 있다. 즉 300억 유로에 달하는 노동비용의 감소가 노동시장에 미치는 영향, 즉 현실적으로 얼마나 많은 신규 고용창출로 이어질 것인지가 이번 정책의 성공 여부를 가늠케 하는 잣대인 것이다.³⁾

보다 구체적으로 살펴보자면, 2017년까지 기업 및 개인사업자(프리랜서)가 가족수당으로 부담해야 할 금액은 총 350억 유로이다. 이 중 민간부문이 300억 유로, 공공부문이 50억 유로를 각각 분담하게 된다. '책임감 협약'은 지불임금과 연계된 이 가족분담금 제도를 한시적으로 폐지하여 기업에 300억 유로의 노동비용을 경감시켜주겠다는 것이다. 이 금액은 프랑스 국내총생산액의 1.5%를 차지하며, 임금 총액 대비 3.9%에 해당하는 수치이다(2012년 기준). 하지만 사용자를 위한 사회적 분담금 및 조세 감면 정책은 갑작스러운 것이 아니다. 2013년부터 시행된 '고용과 경쟁력을 위한 감세혜택(CICE : Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'

2) 이하 내용은 기자회견 전문인 «Ouverture de la conférence de presse du président de la République au Palais de l'Élysée le 14 janvier 2014»을 참조, 인용한 것이며, 이후 별도의 인용 표기는 생략한다.

3) 물론 사용자단체의 적극적 개입 여부가 변수로 작용할 수 있다.

emploi)’은 기업에 이미 사회적 부담금을 경감시켜주고 있다. 최저임금 2.5배 미만의 임금분에 대해서 적용되는 이 감세 정책은 시행 첫해였던 2013년도에 총지불임금의 4%까지 감면했고, 2015년부터는 6%까지 상향 적용된다.⁴⁾ 공식적인 명칭과 내용은 기업의 소득과 법인세를 인하하는 것이지만 지불임금과 연계되어 있기 때문에 사회보장 부담금 감면 성격이 강하다. 2015년까지 시행되는 CICE의 총감면액수는 약 200억 유로에 달한다. ‘책임감 협약’과 비교했을 때, CICE가 고액임금자를 제외하고 최저임금 기준 2.5배 미만 지불임금 총액의 6%를 사용자에 되돌려 주는 것이라면, ‘책임감 협약’은 임금액과 무관하게 지불임금의 5.25%에 상응하는 기업의 가족분담금을 걷지 않겠다는 것이다. 따라서 두 정책의 비용은 총 500억 유로이지만, 기업 입장에서 중복 혜택이 불가능하기 때문에, ‘책임감 협약’이 추가로 부담해야 할 재정 손실액은 최소 100억 유로로 추정된다.⁵⁾

액수로만 보면 현재 시행 중인 CICE가 훨씬 더 많은 재정 손실 부담을 안고 있다. 그러나 ‘책임감 협약’은 ‘가족분담금 포기’라는 상징적인 의미를 지니고 있기 때문에 많은 논란을 불러일으키고 있다. 사회보장비의 축소를 통해 기업에 재정적인 지원을 해주는 것이기 때문이다. 따라서 ‘책임감 협약’ 의제의 중심에는 ‘재정 확보 혹은 지출 축소 방안’과 ‘창출 가능한 일자리의 잠정적 수치’가 있다. 정부는 2014년 1월 1일부터 부가가치세를 인상했다.⁶⁾ 즉 사회적 부담금의 손실을 소비세로 대체하고자 한 것이다. 하지만 이를 제외하고 사회보장기금의 부족분을 채울 다른 구체적인 방법은 아직 발표된 바 없다. 결국 현재 상황에서 방법은 공공지출 삭감을 통해 재원을 마련하는 것밖에 없다. 2013년 올랑드 정부는 이미 공공지출 규모 축소 계획을 발표한 바 있다. 2014년 예산법안에 언급된 150억 유로 절감 이외에 2015년부터 2017년까지 3년 동안 추가로 500억 유로를 감소시키겠다는 것이었다.⁷⁾ 계획대로 실행될 경우 올랑드 정부 임기 동안 줄어든 공공지출액은 750억 유로에 달하게 된다.⁸⁾ 공공지출은 크게 두

4) Le Monde(2014. 2. 28), «Pacte de responsabilité», mode d'emploi.

5) CICE 시행 규정의 개정이 불가피하기 때문에 개정 내용에 따라 액수는 달라질 수 있다.

6) 부가가치세율은 네 범주로 나뉘는데, 2014년부터 온전(일반적인) 세율 19.6%가 20%로, 감면세율이 7%에서 10%로 상향됐다.

7) 2015년과 2016년에 각각 180억유로, 2017년에 140억 유로를 줄이겠다는 계획이다.

8) Le Monde(2014. 1. 25), «Comment économiser 50 milliards d'euros».

분야로 나뉜다. 첫 번째는 공무원 등 국가 및 지방 정부가 자체적으로 운영하며 지출하는 부문이며, 두 번째는 사회보장비 등과 같이 징수 후 곧바로 재분배되는 소득재분배 지출 부문이다. 2014년 절감 목표치인 150억 유로는 중앙 및 지방 정부의 직접 지출 중 90억 유로, 사회보장비 지출 중 60억 유로 삭감을 통해 달성한다는 계획에서 나온 것이다. 따라서 공공부문 축소와 실질적인 사회보장 지출 규모 축소는 불가피한 일이다.

두 번째 관심사라고 할 수 있는 잠재적 고용창출에 대한 전망은 2014년 1월 14일 이후, 여러 차례 언론에 등장하였다. 피에르 까옥(Pierre Cahuc)을 비롯한 교수 및 연구원 3명(Cahuc et ali, 2014)은 경제일간지 레 제코(Le Monde)에 기고한 칼럼을 통해 ‘책임감 협약’이 신규 고용창출에 미치는 영향이 매우 미미할 것이라는 전망을 내놓았다. CICE를 통한 200억 유로의 감세 정책이 약 80만 개의 신규 일자리 창출로 이어질 것이라는 전문가들의 예상을 산술적으로 계산해보면,⁹⁾ 100억 유로의 추가 감세는 40만 개의 일자리가 추가로 창출될 것이라는 전망으로 이어진다. 하지만 CICE가 최저임금 기준 2.5배 미만의 임금분에 대해서만 적용되는 감세인 반면, 전체 임금을 대상으로 하는 ‘책임감 협약’의 경우 추가적인 고용창출 효과는 현저히 떨어질 것이라고 예상된다.¹⁰⁾ 이와 비슷한 전망은 ‘사회보장 기금 마련을 위한 고위 자문위원회(Haut conseil du financement de la protection sociale)’의 분석에서도 나타났다. 2014년 2월 25일 언론을 통해 발표된 이들의 분석 일부를 살펴보면, “사회분담금 경감이 저임금 및 중간임금에게 집중될 경우 일자리의 개수는 30만 개까지 늘어날 수 있다”고 언급했다.¹¹⁾ 물론 이 같은 수치는 부가가치세와 확대사회보장분담금(Contribution sociale généralisée)의 인상으로 인한 구매력 감소 등, ‘책임감 협약’이 가계에 미치는 영향을 모두 배제한 결과이다. 따라서 일자리 창출 범위는 이 같은 예상보다 훨씬 줄어들 수 있다. 현재로서는 정확한 예측이 불가능하지만, 예상 가능한 변수는 ‘CICE 시행령 개정’과 ‘사용자단체의

9) 편차가 있지만 전문가들은 30만 개에서 100만 개의 일자리가 창출 혹은 유지될 수 있다고 예상한다 (Le Monde(2014. 2. 28), «Un pacte de responsabilité aux résultats incertains»).

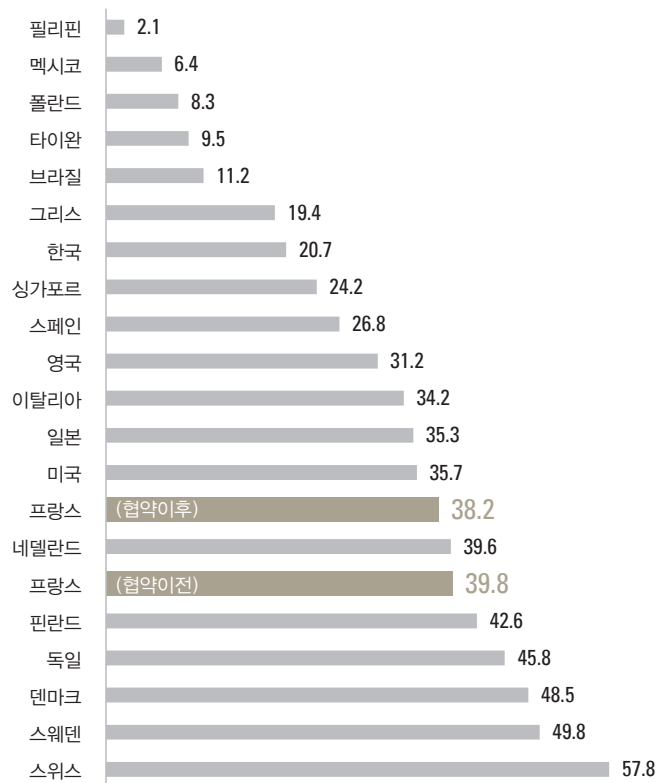
10) 다수의 고용정책 평가 연구물들은, 고용창출을 기대하며 기업에 제공했던 노동비용 감소 정책의 적용 대상이 최저임금에 가까울수록 신규 일자리 창출 효과가 커진다는 점을 강조해왔다.

11) Le Monde(2014. 2. 25), «Pacte de responsabilité : des pistes pour créer jusqu'à 300 000 emplois»; Le Figaro(2014. 2. 25), «Le pacte de responsabilité permettrait de créer au maximum 300.000 emplois».

적극적 개입 여부'이다.

마지막으로 주요 쟁점 중의 하나는 프랑스 기업의 경쟁력에 관한 부분이다. 달리 표현하자면, 약 4%의 노동비용 감소 정책이 프랑스 기업, 특히 수출 기업의 가격경쟁력을 얼마나 높여 줄 수 있느냐의 문제이다. 이는 CICE 정책의 주된 목표이기도 하다. 하지만 경제월간지 Alternatives économiques의 기사에 따르면(Guillaume Duval, 2014), 역설적이게도 지금까지 CICE의 혜택은 수출 기업보다는 비수출 기업에 돌아갔다.¹²⁾ 따라서 '책임감 협약'은 기업의

[그림 2] 제조산업 부문의 시간당 노동비용(2012년, 달러 기준)



자료 : BLS, Alternatives économiques 계산(Guillaume, 2014).

12) 해당 기사에 따르면, 수출 기업이 누린 조세 감면 혜택은(CICE) 총지불임금의 58%인 반면, 비수출 기업의 경우 79%에 이르렀다. 즉 수출 기업이 지불한 임금 중 42%는 CICE 정책의 조건에 충족되지 않은 최저임금 기준 2.5배 이상의 임금이라는 것이다.

가격경쟁력 측면에서 CICE 정책의 허점을 보완하기 위한 것이라는 뜻으로 풀이할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 저자는 ‘책임감 협약’이 프랑스 기업의 가격경쟁력을 크게 향상시키지는 못할 것이라는 비관적인 전망을 제시한다. 그 이유는 노동비용의 경우 유로존 밖의 국가, 즉 중국을 비롯한 아시아 국가나 동유럽 국가에 비해 프랑스 노동비용이 이미 매우 높은 수준이기 때문이다. 따라서 노동비용 감소를 통해 얻을 수 있는 것은 유로존 내 인접 국가들과의 가격경쟁이지만, 이 역시 예상되는 효과가 미미하다는 것이다(그림 2 참조).

■ 어떻게 읽을 것인가

다수의 언론이 지적했듯이 300억 유로에 달하는 노동비용의 감소는 명확한 반면, 그에 대한 기업의 ‘책임’ 부분은 불분명하다. 정부는 청년층과 고연령층의 우선 채용, 세대계약, 견습생 제도 등 다양한 형태의 채용 증진, 근로자들의 직업교육(훈련) 발전 및 불안정 노동 감소, 그리고 투자 확대를 위한 노력을 기업에 주문했지만, 구체적인 목표치 및 강제사항은 찾아보기 힘들다. 2014년 3월 5일 사용자단체와 세 노총이 서명한 합의문 역시 이러한 우려를 불식시키지는 못하고 있다. 합의문에 따르면,¹³⁾ 사용자 측은 업종별로 ‘고용 측면에서 양적, 질적 목표치에 대한 토론 및 협상을 진행하고, 그 결과에 따라 창출 가능한 잠정적 일자리 수를 발표’해야 한다. 그러나 750개가 넘는 업종별 대화 속에서 합의가 이뤄지지 않을 경우, 토론 내역을 공개하기만 하면 된다. 즉 업종별 합의뿐만 아니라 그에 대한 결과 역시 강제조항이 아니다. 이는 CGT와 FO, 양 노총이 서명에 거부한 이유이기도 하다. 두 노조 위원장은 “(업종별) 토의 내역은 단체협상에서 어떤 법적 효력을 지니지 못한다”, “사용자 측은 (노동비용 감소에 상응하는) 노력을 할 준비가 전혀 되어 있지 않다”는 이유로 합의문에 서명하지 않았다.¹⁴⁾

그 다음으로 주목할 만한 점은 공급이 수요를 이끌어 낼 것인가 하는 다소 이론적인 의문이 제기된다는 점이다. 올랑드 대통령은 기자회견을 통해 기업 활동의 촉진을 통해 공급을 늘릴

13) «Pacte de responsabilité : Relevé de conclusions des réunions paritaires du 28 février et du 5 mars 2014»

14) Le Monde(2014. 3. 5), «Pacte de responsabilité : un accord entre patronat et syndicats a été signé».

경우 수요가 창출될 것이라는 점을 언급했다. 세이(Jean-Baptiste Say)의 공급법칙을 연상시키는 대목이다. 그러나 기업에 제공하는 노동비용 절감액은 공공지출의 축소를 통한 것이기 때문에 내부 수요의 감소는 불가피하며, 이 경우 기업의 투자 및 채용 전략은 불투명할 수 있다. 2014년 2월 14일, 통계청(INSEE)이 발표한 2013년도 경제성장 현황(국내총생산)에 따르면, 프랑스의 경제성장률은 예상보다 다소 높은 0.3% 성장을 기록했다. 중요한 점은 가계부문의 소비가 2013년 3분기에 비해 0.5% 증가했으며, 이를 포함한 내부 수요가 프랑스 경제성장에 미치는 공헌도는 0.5%포인트로 가장 높다는 사실이다(INSEE, 2014). 물론 4분기의 분기적 특성이 반영된 결과이지만, 가계부문의 소비 동향이 프랑스 전체 경제지표에 미치는 영향은 무시할 수 없다. 따라서 사회보장비 지출의 감소가 가계의 구매력에 미치는 부정적인 영향을 얼마만큼 최소화하느냐가 이번 협약의 중요한 과제로 남는다.

마지막으로 경제학자 올리비에 파브로(Olivier FAVEREAU, 2014) 교수는 일간지 르몽드에 기고한 글을 통해, ‘책임감 협약’에서의 ‘책임’이라는 단어에 대해 조명했다. 그는 기업이 사회·환경적 ‘책임’에서 더 나아가 거시경제적 측면에서 민간부문의 고용문제에 대해 정치권과 협력관계를 통해 적극적으로 개입해야 한다고 주장한다. 그리고 이는 기존의 사회민주주의적 모델을 뛰어 넘어, 근로자들의 역할과 지위를 강화시킴과 동시에, 노동비용이 아닌 기업의 이윤에 대한 세금을 감소시킴으로써 달성될 수 있다. 즉 국가의 정책적 측면에 국한되어 있던 고용문제를 더 많은 ‘사회적 대화’를 통해 기업이 국가와 공동책임을 져야한다는 것이다.

■ 맺음말

올랑드 대통령의 이번 ‘책임감 협약’ 발표는 그의 사생활에 대한 황색 저널리즘의 여파를 순식간에 잠재울 정도로 충격적인 것이었다. 1981년 프랑수아 미테랑(François Mitterrand) 대통령 당선 이후 30여년 만에 집권한 사회당 정부에서 나온 정책이라는 점에서 그 반향이 더욱 크다. 하지만 본문에서 언급한 것처럼, 이번 정책으로 인한 예상 가능한 효과는 아직 불투명한 상태이다. 확실한 것은 노사협상마저 끝난 현 시점에서 공이 사용자단체로 넘어갔다는 점이다. 물론 대통령은 기자회견에서 ‘책임감 협약’과 관련하여 기업의 노력을 감시할 수 있는

기구(Observatoire des contreparties)를 만들겠다고 발표했다. 하지만 이 기구의 법적 강제력의 수위는 아직 정해지지 않았다. 결국 사용자단체는 대정부 협상에서 만족할 만한 수준의 정책을 이끌어냈고, 노사협상에서도 진통 끝에 합의에 도달했다. 남은 것은 메데프(MEDEF)를 중심으로 한 사용자단체가 어떤 식으로 프랑스 고용문제에 대응하느냐이며, 이것이 이번 협약의 성패를 가늠할 중요한 변수가 되었다. **KLI**

참고문헌

- 연두 기자회견문, «Ouverture de la conférence de presse du président de la République au Palais de l'Élysée le 14 janvier 2014».
- 노사합의문(2014. 3. 5), «Pacte de responsabilité : Relevé de conclusions des réunions paritaires du 28 février et du 5 mars 2014».
- DARES indicateurs(2014), «Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par pôle emploi en décembre 2013», N°6, Janvier 2014.
- Guillaume DUVAL, «Le pacte de responsabilité en 5 questions», Alternatives économiques, N°332, février.
- INSEE(2014), «Informations Rapides : Principaux indicateurs», 14 février 2014 n°34.
- Olivier FAVEREAU(2014. 1. 19), «Les trois lectures possibles du 'pacte de responsabilité' de François Hollande», Le Monde.
- Pierre CAHUC, Stéphane CARCILLO, André ZYLBERBERG(2014. 1. 21), «Le pacte de responsabilité aura peu d'effet sur l'emploi», Les échos.