

프랑스 사회보장제도의 최근 개편 동향: 마크롱 정부의 대선 공약을 중심으로

Recent Reform in French Social Security System: Focusing on the Macron Government

노대명, 한국보건사회연구원 선임연구위원
(Daemyung No, Korea Institute for Health and Social Affairs)

2017년 5월 프랑스의 대통령 선거는 프랑스 사회보장제도와 관련해서 매우 중요한 변화를 예고하고 있다. 그것은 마크롱 대통령이 의료보장과 실업보험에 대한 근로자의 보험료를 없애는 대신, 작은 사회보장세라 할 수 있는 일반사회기여금(Contribution sociale généralisée)을 인상함으로써 개혁을 약속했기 때문이다. 이는 복지재정에서 사회보장세의 비중을 늘린다는 점에서, 그리고 사회보험의 사각지대에 있던 자영업자 등에게도 실업급여를 지급하게 된다는 점에서 사회보장제도의 보편적 성격을 강화한다는 의미를 갖는다. 하지만 마크롱의 대선 공약은 조세율과 관련해 상위 소득자에게 유리한 개편을 주장하고, 단체협상 방식에서도 기업 단위 협상으로의 전환을 주장하고 있다는 비판을 받고 있기도 하다. 이 점에서 이러한 개혁의 향배에 많은 관심이 쏠리고 있다. 그 이유는 21세기 급변하는 경제사회 구조하에서 사회보험 중심 전략의 한계를 극복하기 위해 마련한 새로운 대안적 실험으로 여겨지기 때문이다.

1. 들어가며

최근 프랑스의 대통령 선거와 국회의원 선거 결과가 전 세계의 주목을 받고 있다. 이처럼 한 나라의 대통령 선거가 큰 주목을 받는 이유는 프랑스가 현재 유럽연합의 미래에 미치게 될 영향과 무관하지 않다. 영국의 브렉시트(Brexit) 이후 유럽연합의 미래에 결정적 영향을 미치게 될 프랑스 극우파의 집권을 저지하였다는 점이 그것이다. 하지만 프랑스의 선거 결과가 주목받는 또 다른 이유는 그것이 21세기 서구 민주주의가 안고 있는 기성 정치에 대한 시민들의 환멸 그리고 지난 20년간 지속적으로 당면하고 있는 노동과 복지의 위기 등의 문제를

어떻게 해결할 수 있는지 또 다른 실험을 준비하고 있기 때문일 것이다.

이 점에서 2017년 프랑스 대선과 총선이 사회보장제도의 개혁과 관련해서 던져 주는 시사점은 매우 크다. 그것은 21세기 사회보장제도의 지속 가능성이 위협받는 상황에서 사회보험 중심 체계로 발전해 왔던 프랑스 사회보장체계를 북유럽형의 보편주의 복지레짐으로 이동시키는 시도로 해석되고 있기 때문이다.¹⁾ 사회보험료를 근간으로 운영되어 왔던 사회보장제도를 사회보장세에 준하는 사회기여금(contribution sociale)을 근간으로 운영하는 방향으로 각종 제도 개편을 준비하고 있는 것이다. 이는 마크롱(Emmanuel Macron)이 친기업적 중도 정치가라는 점을 감안하더라도, 노동시장에서의 직업 이동의 증가와 그에 따른 각종 자격 관리의 어려움, 자영업자를 비롯한 배제집단의 문제, 그리고 고소득자와 저소득자에게 적용되는 불공정 등의 문제를 해결하기 위한 시도와 맞물려 있음을 의미하는 것이다.

아직 그 내용이 구체화된 상태가 아니라는 점에서 논의를 발전시키는 데 제약이 있지만, 이 글에서는 프랑스 대선과 총선에서 나타난 사회보장 개혁의 몇 가지 비전과 전략을 중심으로 그것이 가진 정책적 함의를 살펴보고자 한다.

2. 프랑스 사회보장제도의 당면 문제

지난 20년간 프랑스가 직면했던 가장 큰 경제사회 문제는 아무래도 낮은 경제성장률과 높은 실업률 그리고 사회보장재정의 만성적자 문제였다고 말할 수 있다. 한마디로 프랑스인들의 일상생활에서 고용불안과 저임금의 고통, 높은 조세부담과 구매력 저하, 청년층의 활력을 옥죄는 다양한 규제와 취약한 사회안전망의 문제가 제기되었던 셈이다.

가. 프랑스 사회의 구조적 문제: 장기실업과 청년실업

프랑스는 제2차 세계대전 이후 30년간의 번영기가 지나고 1980년대 이후 잦은 경기 충격과 저성장 문제에 직면하게 되었다. 실제로 프랑스의 GDP 증가율은 1960년대 평균 5.7%에서 70년대에는 4.1%, 80년대에는 2.4%, 2000년대에는 1.4%, 2010년대에는 1.2%로 낮

1) 이 글에서 보편주의라는 표현은 크게 두 가지 의미로 사용되고 있다. 첫째, 사회보장제도에서 기여금(contribution)이 아닌 조세(tax)를 통한 재원조달 방식을 지칭하는 의미로 사용되고 있고, 둘째, 사회보장제도의 적용 대상과 관련해서 해당 집단 전체를 포괄한다는 의미로 사용되고 있다.

아져 왔다. 장기간에 걸쳐 경제성장률이 낮아져 왔던 셈이다. 이처럼 낮은 경제성장은 프랑스의 고용 창출과 각종 세수 그리고 사회보장제도의 재정에도 큰 영향을 미칠 수밖에 없다. 그리고 세수가 감소할수록 복지 수요가 증가하는 악순환에 직면하게 된다. 최근 피케티(Thomas Piketty)는 프랑스의 2017년 1인당 GDP가 2007년보다 약 5%가량 낮아졌다는 주장을 한 바 있다.²⁾ 그 밖에도 최근 들어서는 프랑스 가계의 과잉 부채 문제가 출현하고 있다는 점도 주목해야 할 대목이다.

프랑스 사회의 당면 문제는 오래전부터 실업 문제 해결이었으며, 그 해법은 양질의 일자리 창출(수요 중심)과 근로 연령층의 취업 촉진(공급 중심) 사이에서 흔들려 왔다. 2000년대 초반 우파 정부가 집권했던 시기에는 청년층의 최저임금을 낮추고 노동을 유연화하는 방식이 강조되었고, 2007년 후반 좌파 정부가 집권했던 시기에는 노동시간을 단축하여 일자리의 여력을 늘리는 방식이 강조되었다는 점이 이를 말해 준다. 이후의 시기는 좌파 정부와 우파 정부가 번갈아 가며 프랑스 사회를 대상으로 낡은 대안을 되풀이해서 실험하는 시기였다고 말할 수 있다.

하지만 프랑스의 실업률은 1994년 전체 경제활동인구의 12.3%로 절정에 달한 뒤 차츰 감소하다가 최근 다시 증가하여 2016년 현재 10.1%로 높은 수준에 머물고 있다. 장기실업률 또한 문제가 그다지 개선되지 않고 있음을 말해 주고 있다. 1987년 전체 실업자의 45.5%가 장기실업자라는 최악의 상황을 경험하였고, 30년이 지난 2016년의 장기실업률은 다시 그것에 근접하는 44.4%로 나타나고 있다.³⁾ 마찬가지로 청년실업률은 그것이 발표된 2003년부터 2016년까지 지속적으로 증가하는 양상을 보여 왔다. 2003년 15~24세 청년의 18.2%가 실업 상태에 있었다면, 2016년에는 24.6%가 실업 상태에 처해 있는 것으로 나타나고 있다. 대략 청년 4명 중 1명이 실업자인 셈이다.

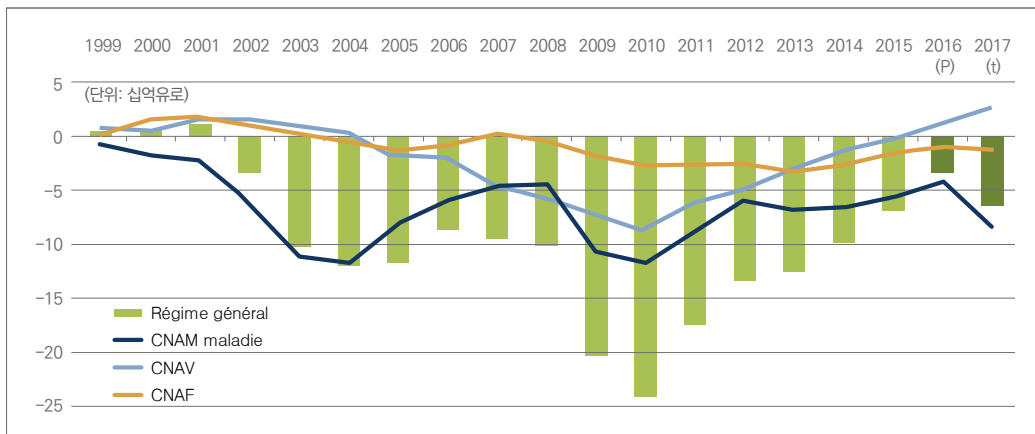
2) Piketty, T. (2017. 5. 16.). What Reform for France? <http://piketty.blog.lemonde.fr/2017/05/16/what-reforms-for-france/>에서 2017. 6. 7 인출.

3) 실업률은 harmonized unemployment rate를 지칭하며, 장기실업률은 12개월 이상 실업자 비율을 지칭하고, 청년실업률은 15-24세 인구의 실업률을 지칭한다(OECD. (2017). Long-term Unemployment Rate(indicator). <https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm#indicator-chart>에서 2017. 6. 7 인출).

나. 프랑스 사회보장제도의 아킬레스건: 만성적 적자

프랑스 사회보장제도는 만성적인 재정적자 문제를 안고 있다. 그렇다면 프랑스 사회보장 제도에서 지출 비중이 가장 큰 정책 부문은 무엇인가. 프랑스 사회보장제도에서 통상적으로 활용하는 네 가지 정책 부문을 기준으로 설명하면, 가장 지출 비중이 큰 것은 의료보장 부문(CNAM - Maladie)으로 일반레짐(régime général) 지출의 48.1%를 차지하고 있다. 다음이 공적연금 등 노후소득보장 부문(CNAV)으로 지출의 33.5%를 차지하고 있다. 그리고 가족수당 등 가족정책 부문(CNAF)이 지출의 15.1%를 차지하고 있다.⁴⁾ 그리고 일반레짐의 각 부문별 재정적자는 부문별로 다른 추이를 보이고 있지만, 특히 의료보장과 노후소득보장 부문의 적자 문제가 영향력이 크다는 점을 알 수 있다. 그중 의료보장(CNAM) 분야의 재정적자는 가장 빠른 증가세를 보였으며, 2004년과 2010년에 적자 폭이 급격하게 커지는 양상을 보였다. 노후소득보장(CNAV)과 관련해서는 각종 개혁으로 2015년 이후 재정적자에서 벗어날 것으로 예상되었지만, 이 또한 불안 요인이 항시 도사리고 있다. 그리고 가족수당(CNAF) 등의 정책 부문에서도 적자가 계속되어 왔다. 따라서 프랑스 사회보장제도는 지출 효율화로 재정을 절감하고 수입을 늘리는 방안이 가장 큰 사회정책 이슈로 제기되어 왔다.

그림 1. 프랑스 사회보장제도 일반레짐의 부문별 재정(잔고) 추이



자료: CCSS. (2016). Les Comptes de la Sécurité Sociale. Resultats 2015. previsions 2016 et 2017.

4) Direction de la Sécurité sociale. (2016). Les chiffres clés de la Sécurité sociale 2015. p.10.

그리고 사회보장제도를 지탱하기 위한 각 주체들의 재정 부담은 기업이 전체 사회보장 재정의 45.5%를 부담하고, 가계가 45.3%를 부담하며, 국가가 나머지 9.2%를 부담하는 형태로 구성되어 있다. 구체적으로 각 주체의 부담 방식은 보험료와 조세 등으로 구성되는데, 2015년 현재 전체 재정에서 사회보험료(Cotisations)가 차지하는 비중이 약 57.1%에 이르고, 일반사회기여금(CSG: Contribution social généralisée)이 19.8%를 차지하며, 그 밖의 사회기여금과 조세가 차지하는 비중이 14.1%에 이른다.⁵⁾

다. 프랑스 사회보장 개혁의 열쇠: 일반사회기여금(CSG)

현재 프랑스 사회보장제도 개혁과 관련한 관심은 일반사회기여금(CSG)에 집중되어 있다. 그것은 프랑스 사회보장제도를 지탱하는 중요한 재원 중 하나일 뿐 아니라, 2017년 마크롱이 사회보장 관련 대선 공약으로 제시했던 각종 개혁에 필요한 재원을 감당할 제도이기 때문이다. 프랑스 사회보장체계에서 이 기금은 매우 중요한 의미를 갖는다. 그것은 사회보험 중심 사회보장체계가 갖는 취약점을 보완하기 위해 북유럽 방식의 사회보장세를 단계적으로 도입함으로써 복지국가가 급변하는 경제 환경과 노동시장 환경 그리고 인구구조 변화에 대응할 수 있는 여지를 주고 있기 때문이다. 1990년대 중반 이후 전체 사회보장 재원에서 사회보험료 수입이 감소하는 반면, 시민들의 복지 욕구는 노후소득보장이나 의료보장 그리고 저출산 문제 등 지속적으로 증가하고 있는 상황에서, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 조세를 통한 재원 마련이 불가피했던 측면이 있다. 하지만 사회보험료 중심 체계를 조세 중심 체계로 전환하기에는 많은 정치적 부담이 따른다는 점에서 선택이 쉽지 않았다.

하지만 프랑스는 1990년 재정법(la loi de finances) 개편을 근거로 1991년부터 일반사회기여금 제도를 도입하였다.⁶⁾ 이 제도는 현재 사회보장에서 만성적 재정적자에 시달리는 세 가지 정책 부문에 집중적으로 투입되고 있다. 노후소득보장과 의료보장 그리고 가족정책(또는 저출산대책)이 그것이다. 사회보험으로 감당하기 힘든 정책 부문에서 적자를 보전하는 데 주목

5) Direction de la Sécurité sociale. (2016). 위의 책. p.6.

6) 일반사회기여금(CSG)은 당시 사회당의 로카르(M. Rocard) 정부에 의해 도입되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 당시 로카르가 사회당 내 진보 계열을 대변하고 있었고, 노동시간 단축 등 연대주의 원칙의 강화를 주장하였던 인물이라는 점을 감안하면, 이러한 제도의 도입이 결코 우연이 아니라고 말할 수 있을 것이다.

적이 있었던 셈이다. 하지만 이 제도의 가장 큰 특징 또는 강점은 다음 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 매우 점진적인 접근이었다는 점이다. 시행 당시에는 매우 낮은 세율의 제도였고 17년의 시간을 지나며 차츰 세율을 높여 현재에 이르렀기 때문이다. 그리고 일반사회기여금이 전체 사회보장제도에서 차지하는 비율은 2015년 현재 23%에 이를 정도로 성장하였다.⁷⁾ 다른 하나는 사회보장제도의 세율을 다원화하는 조치였다는 점이다. 참고로 일반사회기여금의 세율은 소득 유형에 따라 다른데, 근로소득(revenus d'activité salariée)은 7.5%, 실업급여(revenus du chômage)는 6.2%, 상병급여(indemnités journalières)는 6.2%, 퇴직연금 및 장애연금(pensions de retraite et d'invalidité)은 6.6%, 재산소득 및 이자소득(revenus du patrimoine et de placement)은 8.2%, 게임 등의 사행소득에 대해서는 9.5%의 세율을 적용하고 있다⁸⁾. 그것은 다양한 소득에 부과하는 방식을 취하고 상황에 따라 집단 간 형평성을 보장하기 위해 특정 세원에 대한 세율을 조정할 수 있는 체계임을 의미한다. 물론 그럼에도 불구하고 소득에 대한 과세가 전체 재원의 다수를 차지하고 있지만, 이러한 세원의 다원성은 매우 중요한 강점이라고 말할 수 있다.

3. 2017년 마크롱의 대선 승리와 사회보장 개혁 공약

2017년 마크롱의 대선 승리는 보는 관점에 따라 거대한 기성 정치세력의 연이은 실정(失政)과 과도한 극우 정치세력의 도발이라는 정치 지형 속에서 얻어진 뜻밖의 결과일 수 있다. 하지만 이는 다른 관점에서 긍정적으로 평가될 수도 있다. 부패하거나 또는 극단적인 정치세력 사이에서 보다 투명하고 민주적이며, 합리적인 정책 대안을 통해 프랑스 사회에 대한 보다 낙관적 비전을 제시했다는 점이 그것이다.

가. 마크롱 대선 승리의 비결 : 환멸과 낙관의 전략적 조합

기성 정치에 대한 환멸이 존재하지 않는 국가가 있을까. 이 점에서 보면, 프랑스의 2017년 5월의 대통령선거와 6월의 총선은 프랑스인들이 얼마나 기성 정치에 환멸감을 느끼고 있었

7) CSG가 전체 사회보장 수입에서 차지하는 비중에 관한 수치는 2015년 확정치(CCSS, (2016). Les Comptes de la Sécurité Sociale. Resultats 2015. previsions 2016 et 2017).

8) 일반사회기여금은 사회보장제도 적용을 위한 소득 상한선의 4배를 초과하지 않는 경우에는 순소득의 98.5%에 해당 세율을 적용하고, 그 이상의 소득에 대해서는 소득의 100%에 해당 세율을 적용하고 있다.

는지 여실히 보여 주고 있다. 이른바 정치적으로 중도파를 자처하던 마크롱이 기성 정치세력을 등에 업지 않고 신생 정치운동조직 <En Marche!>⁹⁾를 설립하여 대통령에 당선되었고, 이 정치 조직을 기반으로 정당 <La République en Marche!>(LREM)을 창당하여 국회의원 선거에서 70%를 넘는 의석을 차지한다는 것¹⁰⁾은 그 자체로 충격적이다. 새로운 정치세력이 이토록 단기간에 권력을 장악하게 된 이면에는 프랑스 시민들이 부패한 안정보다 불확실하더라도 변화를 선택할 정도로 현실에 강한 환멸감을 느끼고 있었음을 보여 준다. 이는 이미 수백년의 이념적 뿌리를 갖고 있는 프랑스의 보수와 진보 기성 정치세력에게 경종을 울렸음에 분명하다. 그리고 또 하나, 기성 정치에 대한 환멸에 기대어 성장해 왔던 극우 정치세력에 대한 승리였다는 점도 주목할 만하다.

지난 수십 년간 유럽 각국에서 극우 정치세력의 출현과 성장은 유럽연합 차원에서 매우 위험천만한 정치 지형을 만들어 왔다. 그리고 수차례의 대선과 총선에서 극우 정치세력의 집권을 저지하는 문제가 세계 언론의 중요한 관심사로 부각되기도 했다. 각국에서 이 극우 세력을 지지하는 다수는 소수의 백인 상위 소득계층이 아니라, 저소득층이었다는 점은 부인하기 힘든 사실이다. 그럼에도 기성 정치세력은 이 문제를 해결할 수 있는 합리적 대안을 제시하지 못해 왔다. 그것이 최근 각국에서 대중영합주의(populisme)에 호소한 국수주의 정치세력이 집권하게 된 배경일 것이다. 물론 모든 국가가 이러한 대중영합주의에 사로잡혀 정치적 극우화를 선택한 것은 아니다. 오스트리아의 반 델 벨렌(Van der Bellen)이나, 독일의 메르켈(Merkel), 캐나다의 트뤼도(Trudeau), 그리고 최근 프랑스의 마크롱(Macron)의 집권이 이를 말해 준다.

그렇다면 프랑스 마크롱의 집권이 현실 정치 공간에서 대중영합주의를 극복할 수 있는 대안이 무엇인지 보여준 것으로 해석할 수 있는가. 물론 전략적으로 기성 정치세력에게 환멸을 느낀 대중에게 미래에 대한 낙관적 비전을 제시하는 것만으로도 승리할 수 있었던 환경이었음을 부인하기 힘들다. 하지만 보다 공정하고, 민주적이며, 연대적인 정치 공약이 다수 시민에게 호소력을 가졌을 개연성도 배제할 수 없다. 부패하고 비대해진 기성 정치세력과 공공부

9) 마크롱이 자신의 대선 운동 조직인 <En Marche!>를 설립한 것이 2016년 4월이라는 점을 감안하면, 불과 1년 만에 기성 정치세력을 제치고, 좌파와 우파 그리고 중도파를 아우르는 자신의 신중도파를 설립했던 것이다.

10) 이 글을 쓰고 있는 시점에서도 프랑스의 총선 중 2차 투표 결과는 아직 발표되지 않고 있다. 하지만 마크롱이 이끄는 중도우파 정당인 La République en Marche!(LREM)는 하원의 577석 중 400~445석을 확보할 것으로 예상되고 있다. 만일 그렇다면 프랑스 제5공화국 역사상 전례 없는 일당 독주 체제가 형성되는 셈이다.

문을 개혁하여 예산을 절감하고, 경제성장을 위한 투자와 함께 공정한 노동과 적정한 사회보장을 위해 투자하겠다는 제안이 상대적으로 비교우위를 가졌을 개연성 또한 존재하는 것이다.¹¹⁾

프랑스 사회가 직면하고 있는 저성장의 늪에서 벗어나기 위해서는 국가와 기업이 인적자본에 투자하고 재공업을 위한 인프라를 구축하는 노력이 필요하다. 특히 그것은 최근 들어 제4차 산업혁명이라는 거대한 변화에 대비해 경제산업 시스템을 정비해야 한다는 필요성에 따른 것이다. 더불어 공공부문과 사회보장제도 내에 존재하는 비효율을 제거함으로써 재정을 절감하겠다는 주장이나, 상원 의석수를 줄이겠다는 등의 주장 또한 시민들에게 적지 않은 공감을 받았다는 점도 주목해야 할 사항이다. 사회보장제도의 개혁과 관련해서는 연대성 원칙을 강화하는 방향으로 개혁을 추진하겠다는 제안을 했다. 프랑스 사회는 경제성장과 일자리 창출이 허접한 일자리로 저임금 노동자를 양산하는 방식으로, 그리고 소득분배구조를 악화시키는 방식으로 이루어져서는 안 된다는 생각이 깊게 뿌리박혀 있는 것처럼 보인다. 이는 좌우로의 정권교체를 통해서도 크게 훼손되지 않은 생각일 것이다. 그리고 마크롱의 대통령 당선과 총선 승리 또한 매우 급진적인 것처럼 보이지만, 이러한 테두리를 크게 벗어나지 않은 것이라고 말할 수 있다.

마크롱의 대선 승리와 총선의 1차 투표 결과가 발표된 직후, 프랑스 사회는 주요 선거 공약에 대한 본격적인 검토에 들어선 것처럼 보인다.¹²⁾ 가장 주목받는 대목은 재정 절감을 위한 긴축(rigueur)과 성장을 위한 투자(investissements), 그리고 사회보장제도의 강화가 어떻게 균형점을 찾을 수 있는가 하는 것이다. 마크롱의 선거 공약이 말하는 긴축은 공공부문의 현대화라는 기치하에 임기 5년 내에 공공부문에서 약 12만 개의 일자리를 삭감하여 250억 유로의 재정을 절감하고, 실업보험을 개편하여 100억 유로를, 건강보험을 개편하여 150억 유로를, 지방정부의 지출에서 100억 유로를 절감하는 형태로 이루어져 있다. 그리고 이렇게 조성된 500억 유로의 재원을 토대로 하여 교육과 훈련에 150억 유로, 생태주의적 에너지 전환 정책

11) 마크롱의 대선 공약집에서 눈길을 끄는 대목은 새로운 성장 모델(un nouveau modèle de croissance) 외에도 모두에게 공평한 규칙(les mêmes règles pour tous), 쇠신된 민주주의(une démocratie renouvelée)가 있다. 그중에서도 모두에게 공평한 규칙에서 제시된 작은 공약들은 무엇이 프랑스인들을 분노케 하는지 짐작할 수 있게 한다. 자세한 내용은 'Programme de l'Élection Présidentielle, Emmanuel Macron Président: Retrouver notre esprit de conquête pour bâtir une France nouvelle, En Marche!, 2017'을 참조.

12) 프랑스 일간지 르몽드(Le Monde)는 마크롱의 대선 공약 중 핵심 공약의 실현 가능성에 대한 장문의 검토 기사를 게재했으며, 17개의 실현이 힘든 공약 또한 적시한 바 있다. "Les points-clés du programme d'Emmanuel Macron", Le Monde, le 7 mai 2017.

에 150억 유로, 의료보장에 50억 유로, 농업에 50억 유로, 공공행정 현대화에 50억 유로, 지방정부의 교통과 인프라에 50억 유로를 투자하겠다는 것이다. 과연 공공부문 일자리 감소가 주는 충격과 각종 장기적 투자를 통한 일자리 창출은 어떻게 균형점을 이룰 수 있을 것인가. 또한 주요 사회보장제도의 통합과 현대화를 통한 재정 절감이 스칸디나비아형 복지레짐으로의 이행을 위한 재정적 기반이 될 수 있을 것인가. 이 모든 것이 아직 모호한 상태로 남아 있는 상황이다.

나. 마크롱 대선 공약에 나타난 사회보장제도 개혁

마크롱의 대선 공약 중 사회보장 개혁과 관련해서는 다양한 해석이 공존하고 있다. 그중에서도 가장 지배적인 해석은 프랑스 사회보장제도를 비스마르크 모델에서 베버리지 모델로 크게 이동시킬 것이라는 주장이다. 하지만 그것이 영국의 복지 모델을 지칭하는 것은 아니다. 마크롱이 표방해 왔던 조세제도나 사회보장제도는 기본적으로 스칸디나비아 모델과 유사하다는 평가가 지배적이다. 그가 지향하는 프랑스 사회에 대한 비전이 교육의 혁신과 노동시장의 유연성을 제고하는 대신, 그에 상응하는 강력한 사회보장제도를 구축하는 것으로 설계되어 있다는 점이 이를 뒷받침한다..

구체적으로 마크롱의 대선 공약 중 사회보장제도와 관련된 부분은 크게 여섯 가지로 정리할 수 있다 : 1) 주요 사회보험, 즉 실업보험과 건강보험 관리체계의 현대화, 2) 퇴직자들을 위한 보편적 시스템 도입, 3) 자영업자를 포함하는 보편적 실업보험제도 도입, 4) 의료보장체계의 효율화, 5) 실업보험 및 건강보험의 보험료 삭감, 6) 실업보험을 통한 단기고용계약 개발 고용주에 대한 징벌적 조치 강화가 그것이다. 여기서 가장 핵심적인 노후소득보장제도, 특히 공적연금제도의 개편과 관련해서는 매우 개략적으로 언급되어 있는 상황이다.

첫째, 프랑스 사회보장제도의 직능별 레짐 체계라는 매우 복잡하고 비효율적인 시스템을 현대화하겠다는 것이다. 즉 이를 하나로 통합하겠다는 것이다. 여기에는 노동조합이나 직능단체가 관리하고 있는 각 레짐을 통합함으로써 관리 비용을 절감하겠다는 의지가 전제되어 있다. 더욱이 노동시장의 구조 변화로 한 사람이 다양한 직업을 갖게 되는 상황에서 기존의 레짐 체계가 비효율적이며 비효과적이라는 인식이 자리하고 있다. 사회보험의 레짐 체계가 가진 복잡성을 최소화하고 보다 통합적으로 단순화해야 한다는 목소리는 이미 많은 전문가

들에 의해 제시된 바 있다. 하지만 역설적으로 이것이 이른바 최소국가주의(Étatisme minimal)의 대두로 인식되기도 한다.¹³⁾ 그것은 직능단체나 노동조합이 관리해 왔던 레짐들이 국가 관리 체계로 통합되면서 국가 기능의 강화로 이어질 수 있다는 것이다.

둘째, 프랑스의 노후소득보장 시스템을 보편적 시스템(système universel de retraites)으로 재편하겠다는 것이다. 이는 현재의 다양한 직능별 레짐들을 하나로 통합하겠다는 의미가 아니다. 이는 복잡한 이해관계가 얽혀 있어 장시간에 걸친 개혁이 필요하다는 점에서, 퇴직 시스템 간의 이동이 용이한 시스템을 구축하겠다는 의미이다. 예를 들면, 어떠한 시스템에서 1유로를 납부하였다면, 그것이 다른 어떤 시스템에서도 1유로의 가치를 갖도록하겠다는 의미로 이해할 수 있다. 이는 프랑스의 공적연금제도가 매우 복잡하게 구성되어 있어, 각 개인이 직종 간 이동이나 공공부문에서 민간부문으로의 이동과 관련해서 자신의 노후를 예측하기 힘들게 되었다는 진단에 따른 것이다. 이는 기본적으로 부과 방식을 유지하며, 레짐 간의 보험료 차등화를 인정한다는 것을 의미한다. 달리 말해서 노후소득보장제도는 구조적 개편의 대상이 아닌 것이다. 이처럼 마크롱 정부가 노후소득보장제도의 개편에 대해 소극적인 태도를 취하는 이유는 공적연금제도 개혁을 둘러싼 이해관계의 복잡성과 그로 인한 정치적 타격의 위험성과 무관하지 않다고 말할 수 있다.

셋째, 자영업자 등을 포괄하는 보편적 실업보험제도(assurance-chômage universelle)를 도입하겠다는 것이다.¹⁴⁾ 이는 현재 사회보험제도가 안고 있는 구조적 문제점을 해결하겠다는 의지의 표현으로 이해할 수 있다. 그것은 1) 기존의 레짐형 실업보험제도가 실업자에 대한 실질적인 보장 기능이 취약해 개편이 필요하다는 점이다. 한 사람의 직업 이력에서 다양한 일자리를 경유하게 되는 상황에서 다양한 레짐으로 구성된 실업보험 및 건강보험 체계는 관리 측면에서 매우 복잡하고, 자신이 이를 통해 얼마의 혜택을 받게 될지 예측하기 힘든 측면이 있다. 이 점에서 실업자를 위한 보편적 안전망이 필요하다는 것이다. 2) 자발적 실업자나 자영업자처럼 사실상 실업 위험에 처하고 있음에도 적용에서 배제되는 집단을 보호할 필요가 있다는 점

13) 마크롱의 사회보장체계 개혁이 한편으로는 국가 조직을 축소하는 측면이 있지만, 다른 한편으로는 많은 제도를 국가의 권한 아래 통합하는 또 다른 국가주의, 즉 최소국가주의를 탄생시키는 것이라고 이해되기도 한다(2017년 5월 30일 프랑스 보건복지부 담당 공무원과의 인터뷰).

14) 보편적 실업보험제도(assurance-chômage universelle)라는 표현은 En Marche! 공식 홈페이지의 대선 공약 중 Emploi, Chômage et Sécurités professionnelles 편에 언급되어 있다.

이다. 이는 취업과 실업, 임노동과 자영업으로 이동이 빈번해지는 노동시장 상황을 감안할 때, 필요성을 인정할 수 있는 대목이다.

넷째, 프랑스 의료보장체계에서 효율성을 제고하고 형평성을 강화하겠다는 것이다. 이 주장은 한편으로는 프랑스 의료보장체계가 안고 있는 비효율적인 진료와 그에 따른 지출을 절감하고, 다른 한편으로는 소득계층에 따른 건강 불평등의 문제를 해소하겠다는 것이다. 프랑스 사회에서 건강 불평등은 마크롱의 선거운동 조직인 En Marche! 홈페이지의 공약 중 건강(santé) 부문의 정책 진단과 제안 속에 분명하게 언급되어 있다. 관리자가 노동자보다 평균 6년을 더 산다는 지적이 그것이다. 물론 이러한 진단에 상응하는 대안이 제시되고 있는가에 대해서는 이견이 있다. 예를 들면, 예방적 기능을 강화하겠다는거나, 2022년까지 안경이나 치과 치료비를 모두 건강보험제도가 감당하겠다는거나, 약을 박스가 아니라 알 단위로 판매하겠다는거나 하는 공약은 선언적이거나 너무 마이크로한 측면이 있기 때문이다. 그리고 정보 시스템의 발달에 따른 건강보험체계의 효율화에 대해서도 신중해야 한다는 비판이 제기되고 있다. 앞서 이러한 시도를 했던 영국에서 별다른 성과를 거두지 못했다는 점을 고려해야 한다는 것이다.

다섯째, 봉급생활자의 실업보험 및 건강보험 보험료(cotisations)를 모두 감면하겠다는 것이다. 봉급생활자가 지불하는 실업보험과 건강보험의 보험료를 전액 감면하고, 그 대신 일반사회기여금을 인상하여 필요한 재원을 충당하겠다는 것이다. 이 공약의 필요성은 일차적으로 봉급생활자들의 구매력을 높이겠다는 것이다. 위의 공약대로라면 다수의 봉급생활자들은 일반사회기여금 인상에 따른 조세부담보다 실업보험과 건강보험의 보험료 절감을 통해 얻는 이득이 크다. 적게는 연간 200유로에서 많게는 800유로까지 가처분소득이 증가하게 되는 것이다. 그렇지만 실업보험이나 건강보험의 보험료를 폐지하고 일반사회기여금으로 재원을 충당하겠다는 주장에 걸림돌이 있는 것 또한 사실이다. 그것은 헌법위원회의 판결을 예로 들 수 있다.¹⁵⁾ 그것은 조세형태의 일반사회기여금을 기여방식에 기초한 실업보험제도의 실업급여 재원으로 할당하는 것이 법적으로 타당하지 않다는 판결이다. 물론 마크롱 정부는 이것이 문제라고 생각하지 않는다. 그 논리는 일반사회기여금은 이미 사회보장제도의 재원을 조달

15) Belouezzane, S. & Roger, P. (2016. Dec. 10). Macron et son projet de réforme des cotisations qui intrigue. *Lemond*.

하는 역할을 담당해 왔고, 실업급여의 재원으로 사용되지 못할 이유가 없다는 것이다.

여섯째, 실업보험의 보너스/징벌(un bonus-malus sur l'Assurance-Chômage) 프로그램이 그것이다. 이 조치의 핵심은 단기고용계약(CDD)을 남발하는 고용주에게는 추가적 보험료 부담을 강제하는 조치를 취하는 방식으로 징벌을 가하겠다는 것이다. 이는 장기적으로 채용 기간을 한정하지 않는 무기고용계약(CDI)을 증대시킬 것이라는 판단에 따른 것이다. 물론 이러한 조치에 대해서도 회의적 견해가 없는 것은 아니다. 그것은 2013년 이탈리아에서 부분적으로 진행되었던 실험의 결과를 고려한 비판이다. 당시 이탈리아에서도 3개월 미만의 단기고용계약을 남발하는 고용주에게 추가적인 조세부담을 강제하는 조치가 취해졌지만, 집행 과정에서 많은 예외적인 경우가 인정되면서 사실상 제도의 취지를 살리지 못했다는 것이다. 그리고 고용주단체들은 이러한 징벌적 조치가 노동의 유연성을 제고한다는 정책 목표와 충돌하는 과도한 조치라고 지적하고 있다. 이 또한 다양한 이해 당사자와의 조율이 필요한 공약이라 할 것이다.

그 밖에도 빈곤정책과 관련된 마크롱의 대선 공약 또한 몇 가지 점에서 흥미로운 부분이 있다. 모두 다섯 가지로 구성된 공약 중 첫 번째 공약은 '모두에게 적절한 소득을 보장하겠다'는 것이다. 이 주장은 사회보장을 위한 정보 시스템이 발달하면서 가능해진 것으로, 단일한 사회급여 선정 및 지급 시스템(un versement social unique et automatique)을 구축하여, 각 개인이 소득을 신고하면 급여를 신청하지 않아도 자동적으로 보장받을 수 있게 하겠다는 것이다. 이는 모든 급여를 하나로 통합한다는 의미가 아니라, 각종 급여의 수급 자격과 급여 지급의 시스템을 현대화하겠다는 맥락으로 이해할 수 있다. 두 번째 공약은 누구든 사회권의 보장을 받을 수 있게 하겠다는 것이다. 이는 주로 홈리스처럼 주소가 없어 사회보장 혜택을 받을 수 없는 취약계층에게도 우체국 등을 활용하여 사회보장 혜택을 받을 수 있게 하겠다는 것이다. 그 밖에 추가적인 세 가지 공약은 다양한 서비스에 대한 접근성 강화, 일자리와 훈련 프로그램에 대한 접근성 보장, 빈곤층이 참여하는 정책설계 등의 내용을 담고 있다.¹⁶⁾

16) 이상의 내용은 마크롱의 대선 운동 조직인 En Marche!의 공식 홈페이지에 제시된 빈곤정책 관련 공약을 정리한 것이다(En Marche! (2017). Pauvrete. <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/pauvrete>에서 2017. 6. 8 인출).

4. 마크롱 정부의 사회보장 개혁을 둘러싼 몇 가지 쟁점

2017년 대선과 총선 결과에 따라 마크롱과 그가 이끄는 신생 정당의 사회보장 관련 공약은 구체적인 시행을 둘러싼 시험대에 올라서 있다. 그것은 크게는 프랑스 복지레짐을 변화시키는 거대한 변화를 함축하고 있고, 내용적으로는 노동개혁과 사회보험제도 개혁, 그리고 사회보장 재원조달 방식의 변화를 담고 있다. 여기서는 주요 쟁점을 다음 세 가지로 정리하고자 한다.

가. 프랑스는 보편주의 복지레짐으로 한 걸음 이동할 것인가?

사실 프랑스는 이미 오래전부터 사회보험 중심 체계에서 한 걸음 벗어나 보편주의적 요소를 포함하고 있었다고 말해도 무방할 것이다. 이는 일반사회기여금(CSG)이 도입된 지 17년이 경과되었다는 점을 통해서도 확인할 수 있다. 물론 최근까지 일반사회기여금은 사회보험 중심 체계를 근간으로 그 취약점을 보완하는 역할을 담당해 왔으며, 그 자체로는 보편주의적 요소가 강화된 것으로 평가하기 어려운 측면이 있다. 하지만 일반사회기여금의 성장, 그리고 일부 사회보험제도의 재원을 대체하는 상황이 발생한다면, 그것은 보다 명시적으로 사회보험 중심 체계에서 벗어난 것으로 평가할 수 있다. 이는 프랑스 복지레짐의 실질적 변화에 해당되는 것이다.

하지만 이 문제와 관련해서 마크롱의 대선 공약이 그대로 실현될 것인지는 단언하기 힘들다. 물론 총선의 1차 투표 결과는 이러한 대선 공약이 국회를 통과하여 그대로 실현될 개연성이 매우 높아졌음을 보여 준다. 프랑스 역사상 이처럼 한 정당이 국회 의석의 대부분을 점유한 전례가 없으며, 이들이 마크롱이 창당한 신생 정당이라는 점을 감안하면, 집권 이후 단기간에 이러한 개혁이 단행될 개연성이 커지고 있다. 하지만 이 모든 것은 프랑스의 복지정치의 맥락에서 이해되어야 할 것이다. 한편에서는 프랑스의 오랜 사회운동의 전통과 이해집단의 저항이 장애물이 될 수 있으며, 다른 한편에서는 보편주의 레짐으로의 이행과정에서 단기간에 봉급생활자나 중하위 소득계층이 얻게 될 혜택이 이러한 저항을 견제하는 여론으로 작용할 수도 있다. 경제성장률과 연대주의라는 두 개의 칼날이 어떠한 방향으로 나아갈지 예측하기 힘든 부분이다.

나. 마크롱의 친기업적 노동개혁은 성공할 수 있는가?

마크롱의 대선 공약은 한편으로는 기업의 경쟁력 제고를 위해 노동비용을 절감하고, 다른 한편으로는 사회보장제도를 강화하는 두 가지 조치를 축으로 하고 있다. 이것이 이른바 스칸디나비아 복지국가들의 강점이라고 표현되는 것이다. 이러한 기초에 따라, 마크롱 정부의 노동사회정책은 기업에 대해서는 각종 세금 부담을 줄이고, 노동비용을 절감하는 다양한 조치를 취하고 있다. 분명 이러한 조치는 일자리 창출을 촉진함으로써 문제를 해결하는 하나의 방안일 수 있다. 하지만 지난 수십 년간 이러한 방향으로 양질의 일자리를 창출하고 사회보장비용을 절감시킨 경우는 많지 않았다. 오히려 이러한 시도는 고용불안과 저임금 노동을 확산시키는 데 기여한 측면이 있다. 그리고 이러한 양상은 실업보험에 적용한 보너스와 징벌(bonus-malus) 방식으로 쉽게 해결될 것으로 예상되지 않는다.

그 밖에 마크롱의 노동개혁에서 중요한 쟁점 중 하나는 프랑스가 장기간 유지해 왔던 단체협상과 관련하여 전국 단위의 산별 협상 체계를 기업 단위의 개별 협상 체계로 개편하겠다는 것이다. 이는 이른바 기업의 여건에 따라 임금과 관련된 단체협상을 할 수 있게 함으로써, 생산성이 낮은 기업의 노동비용을 절감하겠다는 것이다. 이는 마크롱이 친기업가적인 정책을 추진하고 있다는 비판을 받는 이유 중 하나이다. 이 문제에 대해 전문가나 이해 당사자들의 의견 또한 충돌하고 있다. 먼저 기업의 입장에서는 각자가 처한 상황에 맞게 비용을 부담하는 것으로 이해될 수 있지만, 상대적으로 협상력이 약한 많은 기업의 노동자들은 불이익을 경험할 수 있기 때문이다. 이러한 이유에서 단체협상의 분권화가 노동자들의 근로조건에 미칠 영향에 대해서는 신중한 접근이 필요하다는 것이다.

다. 사회보장 개혁에 따른 재원조달은 실현 가능한가?

마크롱의 사회보장 개혁에서 가장 쉽지 않은 과제는 아무래도 사회보장제도를 감당하는데 필요한 재원조달 방안이다. 이 문제와 관련하여 마크롱 정부는 아직 구체적인 계획을 발표하지 않은 상황이고, 그로 인해 시민들 또한 손익계산을 마치지 못한 상황이다. 이 계획이 정치적으로 누구로부터 어떠한 형태의 공격을 받을지 분명하지 않은 셈이다. 마크롱이 표방하는 개혁이 프랑스 사회에서 어떤 집단에게 이익이 되고 손해가 될 것인지에 대한 명확한 계산은 각종 개혁 조치의 구체적 시행 방안이 확정된 이후에 드러나게 될 것이다. 하지만 적

어도 현재의 개혁 조치, 특히 사회보험료를 탕감하고 일반사회기여금(CSG)을 1.7% 인상하는 조치는 각 개인이 속한 집단에 따라 이해관계가 엇갈리게 될 개연성이 있다. 이 문제와 관련해서 개혁으로 이득을 볼 집단은 단연 중하층 소득자 또는 중하층 봉급생활자이며, 손해를 볼 집단은 고소득 봉급생활자와 고소득 퇴직자이며, 아직 득실이 분명하게 파악되지 않은 집단은 공무원과 자영업자라고 말할 수 있다.

먼저 중하층의 봉급생활자는 이러한 개혁으로부터 혜택을 받게 될 개연성이 높다. 그것은 실업보험과 의료보험을 위해 부담하는 사회보험료가 소득의 3.15%를 차지하는 상황에서 그것이 모두 감면되고, 대신 일반사회기여금이 소득에서 1.7% 인상됨에 따라, 대략 1.4%가량 소득이 증가하게 되기 때문이다. 2017년 현재 월 1,480유로를 받는 최저임금 수준의 봉급생활자를 예로 들면, 실업보험료 35.5유로와 의료보장 보험료 11.1유로가 감면되고, 일반사회기여금이 24.7유로 증가하여 결과적으로 월 21.9유로의 소득이 증가하게 되는 것이다. 그리고 혜택을 받는 봉급생활자는 일정 소득수준까지이다.

이어 고소득의 봉급생활자와 연금생활자는 개혁으로부터 이득이 없거나 손해를 볼 것으로 예상된다. 특히 고소득 봉급생활자는 이 개혁으로부터 이득이 없거나 손해를 볼 개연성이 높은 것으로 추정되고 있다. 그것은 사회보험료는 총급여의 일정 상한, 즉 사회보장 상한선의 네 배에 해당되는 월 1만 3,076유로까지만 적용되지만, 일반사회기여금은 이 소득 상한을 넘어 적용되기 때문이다. 이에 따라 사회보험료의 감면 혜택보다 일반사회기여금 인상에 따른 추가 조세부담이 커지는 경우가 존재하게 되는 것이다. 고소득 봉급생활자뿐만 아니라 고소득 연금생활자 또한 손해를 보게 될 개연성이 있다. 연소득 1만 4,375유로를 초과하는 연금 소득이 있는 단신 퇴직자는 이번 일반사회기여금 인상의 가장 큰 피해자가 될 것으로 예상된다. 예를 들어, 월 1,500유로의 연금을 받는 퇴직자는 이번 개혁에서 약 25유로, 연 300유로의 추가적인 조세를 부담해야 하기 때문이다. 이는 전체 퇴직자의 60%에 해당되는 규모, 약 800만 명으로 추정되고 있다. 하지만 이 경우에도 이처럼 손해를 보는 집단의 충격을 완화하는 조치가 병행될 것으로 예상되고 있다. 주민세가 감면된다는 점이다. 이는 실제 손해를 보는 퇴직자나 봉급생활자의 비중이 상당 부분 감소하게 된다는 것을 의미한다. 물론 나머지 중하위 소득의 퇴직자들은 현재도 일반사회기여금을 감면받고 있다는 점에서, 그리고 기타 추가적 세금감면으로 인해 혜택을 보게 될 것으로 전망되고 있다.

끝으로 세부 시행 방안이 확정되어 있지 않아 향후 시행 방안에 따라 이해득실이 엇갈리는 집단이 존재한다. 그들은 소액 예금자와 공무원 그리고 자영업자이다. 소액 예금자는 일반사회기여금 인상에 따라 이자소득이나 재산소득 등에서 추가적 조세부담이 발생할 수 있지만, 모든 자본소득에 대해 30%의 정률과세를 적용한다는 점에서 충격이 적을 수 있다. 그리고 현재 실업보험료를 내지 않는 공무원이나 자영업자 등은 이 개혁의 혜택을 받지 못할 수 있다. 하지만 노동시장의 불안정성이 커지는 상황에서 영세 자영업자들이 실업급여의 수급 대상이 된다는 점은 실질적인 이득이 될 수 있다.

이처럼 사회보험료 폐지와 일반사회기여금 인상 조치는 정치적 이해관계가 상충하는 영역이라고 말할 수 있다. 그리고 이러한 이해관계의 충돌을 어떻게 최소화시키느냐가 각종 사회보장 개혁을 추진하기 위한 선결과제일 것이다.

5. 맺으며: 전망과 시사점

현재 시점에서 마크롱 정부의 사회보장 개혁과 관련한 주요 공약들이 어떻게 구체화될 것인지, 그리고 어떠한 성과를 거둘 것인지 예측하기는 쉽지 않다. 그만큼 각 공약과 관련된 환경이 상이하고, 그 이해관계의 대립이 첨예하기 때문이다. 하지만 그 실현 가능성은 차치하더라도, 2017년 프랑스인들의 정치적 선택이 사회보장제도의 발전과 관련해서 매우 중요한 의미를 갖는다는 점을 강조하고자 한다. 그것은 20세기 중반에 구축된 사회보험제도가 급변하는 경제사회 환경에 대응하는 데 한계를 나타내고 있으며, 이러한 한계를 극복하기 위해서는 기존 사회보장체계를 넘어서는 실험을 선택할 용기 또한 필요하다는 점에서 그러하다. 빠르게 변화하는 산업구조와 노동시장, 그리고 다양한 형태로 분화되는 고용관계, 저임금과 고용불안에 노출된 취약계층의 증가, 노후소득보장제도에 내재된 불평등, 인구 고령화에 따른 의료비 지출의 가파른 증가 등의 문제를 해결하기 위해서는 복잡한 레짐들로 구성된 사회보험 중심 체계를 개편하는 것이 필수적인 문제일 것이다. 이것이 사회보장체계의 현대화라는 구호가 설득력을 갖는 이유이다. 하지만 그와 더불어 증가하는 사회보장 지출을 어떻게 감당할 것인가에 대한 고민 또한 필요하다. 이 문제와 관련해서 일반사회기여금의 활용은 주목할 만한 가치가 있다. 그것은 낮은 세율에서 출발해 현재 수준에 이르렀다는 점에서, 다양한 세원에 과세하는 방식으로 사회적 합의를 도출했다는 점에서 그러하다. 사실상 사회보장세에

이르는 점진적이고 유연한 경로인 셈이다.

이처럼 사회보험 중심 복지국가를 보편주의 성격이 가미된 복지레짐으로 한 걸음 이동시키는 전략의 성패는 한국 사회에도 중요한 정책적 함의를 갖게 될 것으로 판단된다. 전 국민을 대상으로 사회보험제도를 확대하였지만 여전히 많은 사람들이 배제되어 있고, 노후소득 보장제도 내부에 형평성의 문제가 제기되고 있으며, 실업보험 또한 많은 노동자를 배제하고 있다는 점을 감안하면, 한국의 사회보험 중심 체계 또한 단계적으로 그러한 이행을 준비해야 하기 때문이다. 지금 낮은 세율로 사회보험이 감당하지 못하는 사회문제를 해결하는 새로운 제도와 재원조달 방식을 도입하는 것은 향후 더 큰 사회문제를 해결하는 중요한 초석이 될 수 있기 때문이다.