

프랑스 복지국가의 개편 노력과 일반사회보장기여금

France's Welfare State Reform Efforts and the General Social Contribution

최영준(연세대학교 행정학과 부교수)
김지현(연세대학교 행정학과 박사과정)

경제협력개발기구(OECD)에서 복지 지출 수준이 가장 높은 프랑스는 한편으로는 지출 구조를 조정하고, 다른 한편으로는 안정된 재원을 마련하기 위해 노력하고 있다. 기존의 사회보험 급여와 재정 방식이 점차 다변화되는 사회적 위험에 대처하는 데 한계에 부딪힘에 따라 프랑스는 1990년대부터 일반사회보장기여금이라는 일종의 소득세를 발전시켜 오고 있다. 본고에서는 일반사회보장기여금이 태동하게 된 배경과 프랑스 복지국가에서의 의미를 살펴보고, 실제로 일반사회보장기여금이 어떻게 운영되고 있는지를 설명하고자 한다. 마지막으로 재원 마련과 관련해 프랑스 복지국가가 당면한 이슈를 제시하고자 한다.

1. 들어가며: 프랑스 복지국가

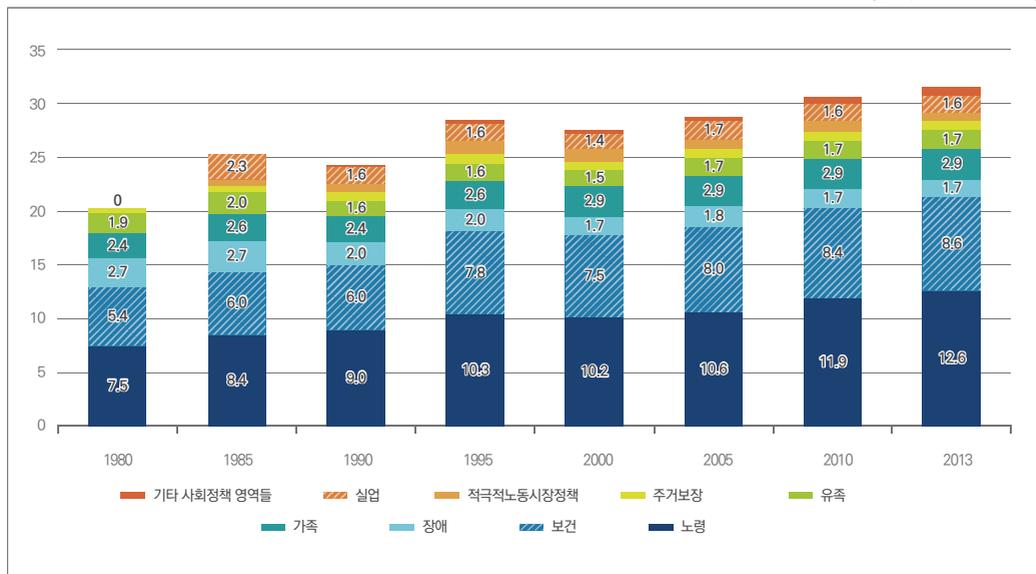
프랑스는 현재 OECD에서 복지 지출이 가장 높은 국가이다. OECD 통계에 따르면 2016년 국내총생산(GDP) 대비 31.5%를 복지에 지출해 프랑스에 이어 두 번째로 높은 핀란드(30.8%)나 사회민주주의 모델의 전형인 스웨덴(27.1%) 등보다 높다. OECD 평균인 21%보다는 거의 10% 이상 높은 수치이다(OECD, n.d.). 이미 1995년에 GDP 대비 30%의 복지 지출 수준을 넘었던 스웨덴의 경우 복지국가 재구조화에 성공하면서 인구 고령화나 이주민 증가에도 불구하고 지출 수준을 낮출 수 있었던 데 반해 프랑스는 그러지 못한 것으로 평가받고 있다.

프랑스의 높은 복지 지출을 이해하기 위해서는 프랑스 복지의 정책적 차원과 정치적 차원을 이해할 필요가 있다. 첫째, 정책적 차원에서는 프랑스 복지국가에서 연금과 보건의 차이

하고 있는 위치를 이해해야 한다. 2013년 기준으로 노인·유족 관련 지출이 GDP 대비 14.3%를, 보건 지출이 8.6%를 차지하고 있는 것으로 보고됐는데, 2016년에는 더 높아졌을 것이라 추측된다.¹⁾ 브뤼노 팔리에(Bruno Palier) 등과 같이 사회 투자의 중요성을 주장하는 학자들이 프랑스가 연금에는 관대하고 ‘큰 복지국가’이지만, 막상 아동이나 적극적 노동시장 등에는 사회 투자를 높이지 못하는 국가라고 비판하는 것은 여기에서 비롯되었다.

그림 1. 프랑스 복지 지출의 변화

(단위: % of GDP)



자료: <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>에서 2018. 9. 10. 인출.

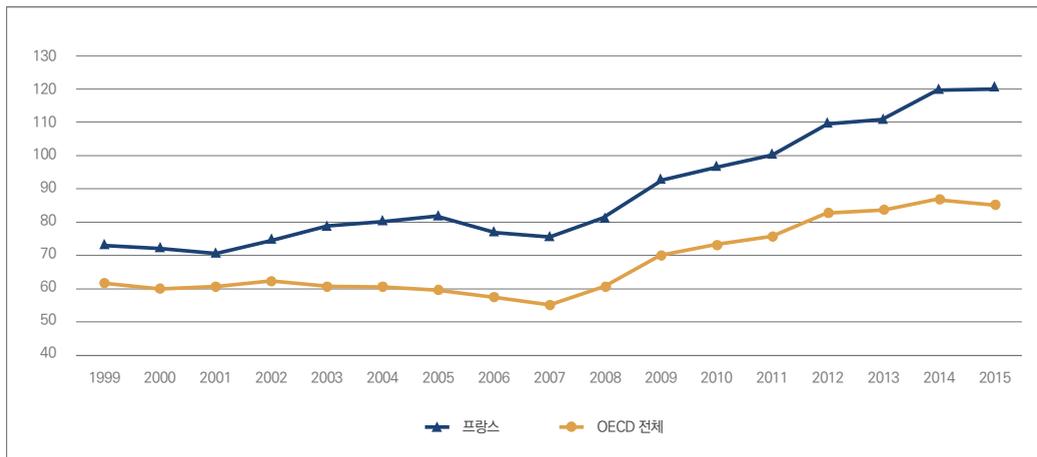
둘째, 정치적 차원에서 프랑스는 ‘베버리지 복지국가를 목표로 하지만, 비스마르크 복지국가를 수단’으로 가지고 있다고 표현된다(Palier, 2018). 즉 베버리지 복지국가의 전형인 기초보장과 평등에 대한 이상이 있지만, 이를 실현하는 수단은 전통적으로 지역 중심으로 나누어지며 관대한 비스마르크형에 훨씬 가까운 모습이다. 그렇기 때문에 프랑스의 관대한 사회 보험을 개혁하는 데는 각 지역의 이해를 반영하는 절차가 필요하다. 동시에 복지제도들(예를 들어 보육서비스)이 형평성을 담보하기 위해 기여율·자기부담금과 급여에서 다양한 선별적

1) 개별 정책을 위한 지출은 2013년이 가장 최근 데이터임(<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>에서 2018. 9. 10. 인출).

고려를 했기 때문에 매우 복잡한 모습을 가지고 있다. 이는 마치 프랑스 디저트인 밀푼유를 닮았다.

이러한 프랑스 복지국가에 대해 두 가지 차원에서 지속가능성 문제가 제기되어 왔다. 하나는 낮은 빈곤율 등의 성과는 있지만 이와 더불어 OECD에서 가장 낮은 퇴직 연령과 가장 높은 노후소득으로 인해 지속가능성에 문제가 제기된다는 것이다. 실제로 국가 부채는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 지속적으로 증가했고, 실업률(2016년 10.1%)과 경제성장률(1.1%)도 문제이다(주프랑스 한국대사관, 2017). 다른 하나는 이를 개혁하기 위한 일련의 시도들(특히 연금 개혁)이 직역 중심의 반발로 인해 스웨덴 등에 비해 가시적인 성과를 거두는 데 실패하고 있다는 것이다. 2017년에 대통령이 된 에마뉼엘 마크롱의 개혁 드라이브와 최근의 끊임 없는 파업 그리고 정치적 어려움은 프랑스가 처한 이상과 현실을 정확히 반영하고 있다.

그림 2. 프랑스 국가 부채 규모



자료: <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>에서 2018. 9. 10. 인출.

2. 일반사회보장기여금의 개요

일반사회보장기여금(CSG: contribution sociale généralisée)은 이러한 프랑스 복지국가의 맥락에서 이해할 필요가 있다. 1991년 사회당의 미셸 로카르 정부는 1990년 재정법에 근거하여 근로소득 이외에 연금·수당 같은 대체소득, 이자소득, 금융소득, 상속소득 등 모든 소득에 1.1%를 과세하는 일반사회보장기여금을 도입하였다. 이후 이 세율은 1994년에 2.4%, 1997년에

3.4%로 올랐다가 1998년 리오넬 조스팽 정부에서는 7.5%로 대폭 상승한다. 그 뒤 세율이 지속되다가 최근 마크롱 정부에서 다시 1.7%포인트 높은 9.2%로 올렸다(은민수, 2012). 일반사회보장기여금은 사회보장기여금과는 다르다. 사회보장기여금은 일반적으로 사회보험의 혜택을 받기 위해 내는 보험료의 성격을 가지고 있는 데 반해 일반사회보장기여금은 일종의 사회보장세 성격을 띤다.

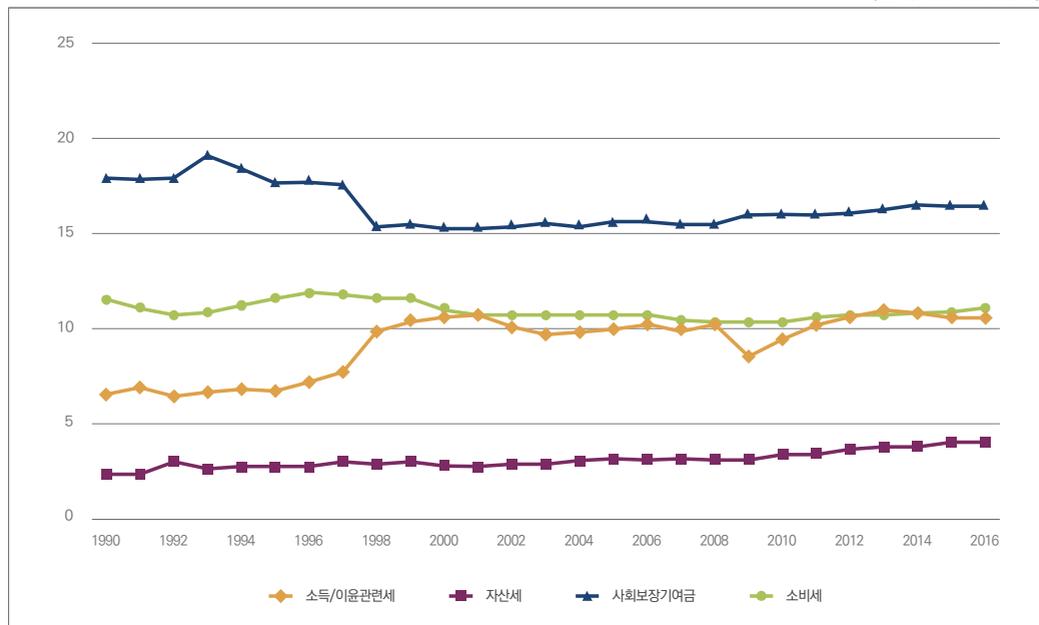
노대명(2017)은 이러한 변화에 대해 사회보험 중심 체계로 발전해 오던 프랑스 복지국가가 연대와 보편성을 강조하는 북유럽형 복지 체계로 이동하려는 것이라고 해석한다. 이는 다음과 같은 면에서 타당한 해석이다. 첫째, 이 제도를 최초 도입한 로카르 정부나 세을을 대폭 인상한 조스팽 정부 모두 연대를 강조했던 사회당 정부였다. 둘째, 기존 소득·기여비례형 사회보험제도가 포괄하지 못하는 조세형 사회보장제도의 필요성이 증가하는 현실에서 이러한 지출을 감당하기 위한 새로운 수입이 필요했던 것이다. 노인빈곤이나 의료보장, 실업부조 그리고 아동 및 가족에 대한 지출이 이에 속한다. 또한 단순히 기존의 제도들을 그대로 두고 일반사회보장기여금을 증가시킨 것은 아니었다. 셋째, 사회보험료는 근로자들만 부담하는 데 반해 일반사회보장기여금은 연금생활자나 투자소득에 의존해 살아가는 이들에게도 부과함으로써 연대의 범위를 넓힘과 동시에 공평한 부담을 시도한 결과이기도 하다. 이와 함께 두 가지 상황이 함께 고려되었다. 첫째, 19.6%에 이른 부가가치세를 더 높이기가 어려운 상황이었다(안창남, 2009). 부가가치세는 역진적 성격을 가지고 있다는 점에서, 그리고 유럽연합(EU)의 부가가치세 세율 조화 규정으로 인해 더 높이기가 어려운 상황이었다고 할 수 있다. 둘째, 법인세나 고용주의 사회보장 부담 비율을 높이는 것도 쉽지 않은 상황이었다. 이미 프랑스의 조세나 고용주의 사회보장 기여 부담 수준이 높은 상황에서 기업들의 탈프랑스 현상을 만들어 낼 수도 있었기 때문이다. 그러한 점에서 일반사회보장기여금은 역진적이지 않으면서도 사회경제적 맥락을 고려해 추진된 조세라고 할 수 있다.

〈그림 3〉의 OECD 자료에서 보는 바와 같이 일반사회보장기여금의 도입과 증가는 전체적인 조세수입의 증가를 목표로 하지는 않는다. 그보다는 재구조화에 대한 시도라고 할 수 있다. 사회보장기여금(사회보험료)은 1993년 전체 GDP 대비 20%까지 증가했지만, 일반사회보장기여금을 증가시킨 조스팽 정부가 들어선 1998년에는 사회보장기여금이 감소하고 일반사회보장기여금이 포함된 소득·이윤 관련 세제가 급속히 상승했음을 볼 수 있다. 일반사회보

장기여금이 3.4%에서 7.5%로 증가했던 조스팽 정부 시기의 구체적인 정책적 변화는 건강보험료와 기타 사회보험료를 줄이는 것으로 나타났다. 건강보험료 5.5% 중 4.75%를 대체하도록 하여 결과적으로 임금노동자가 부담하던 건강보험료는 0.75%가 되었다. 공무원이 부담하던 건강보험료 4.75%는 0%가 되었다. 그리고 2.8%는 퇴직자와 실업자들의 건강보험기여금 3.8%를 1%로 인하하는 데 사용토록 하였다(은민수, 2012).

그림 3. 프랑스 조세수입의 구성²⁾

(단위: % of GDP)



자료: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>에서 2018. 9. 10. 인출.

전체적인 조세수입의 변화를 보아도 일반사회보장기여금 도입이 전체 조세 증가에 영향력 있는 변화를 주지 못했음을 알 수 있다. OECD 통계에 따르면 1990년 전체 조세수입은 GDP 대비 41%였으며, 1996년 약 43%로 2%포인트가량 증가하였다(OECD, n.d.). 하지만 일반사회보장기여금을 대폭 상승시킨 1997년 이후에는 최근까지 지속적으로 42~43%대를

2) 공식 통계에서 일반사회보장기여금은 사회보장 기여가 아닌 소득 관련 조세로 분류된다. 급여와의 연계성이 없고 일반적 소득세처럼 징수되기 때문이다.

유지하며 큰 변화를 보이지 않았다. 이러한 개혁을 통해 프랑스 복지국가는 점차 연대주의에 기반한 복지국가로의 전환을 시도하였다. 다만, 조세는 연대적으로 변화하고 있지만, 여전히 사회보장제도와 지출 측면에서는 제도 개혁이 더디게 진행되면서 프랑스 복지국가의 전통적 모습을 크게 벗어나지 못하고 있다.

2017년 기준 사회보장기여율과 일반사회보장기여금의 세율은 다음과 같다. 피고용인은 현재 가족수당이나 건강·상병 관련 서비스·급여, 그리고 실업급여에 대해 전혀 기여하고 있지 않다. 대신 일반사회보장기여금을 위해 다양한 소득에 대해 9.7%를 부담하고 있다. 여기에서 일반사회보장기여금은 앞서 언급한 일반사회보장기여금(CSG)에 사회부채상환기여금(CRDS: Contribution au Remboursement de la Dette Sociale)을 포함한 것이다. 사회부채상환기여금은 1996년 1월 법규 명령으로 제정되어 시행된 것으로, 복지국가의 유지 필요에 따라 국가가 가지고 있는 국채 등의 상환 재원 마련을 위해 징수되는 것이다. 일반사회보장기여금과 동일한 방식으로 운영되며 세율은 소득의 0.5%가 부과되고 있다(안창남, 2009). 현재는 일반사회보장기여금과 사회부채상환기여금을 합하여 9.7%가 징수되고 있다. 모두 합하면 고용주가 여전히 상당 부분을 책임지고 있다. 피고용인은 연금과 일반사회보장기여금으로 어느 정도 단순화해 나가고 있다.

표 1. 사회보장기여율 현황

	고용주	피고용인
가족수당	5.25%	0.0%
건강/상병	13.00%	0.0%
일반사회보장기여금(CSG/CRDS)	0%	9.70%
산업재해급여	3%	0%
실업급여	4.05%	0%
노령연금급여	10.45%	7.30%

자료: 주프랑스 한국대사관. (2017. 4. 5.). 프랑스의 사회보장제도 현황 및 개혁동향. 주프랑스 한국대사관.

3. 일반사회보장기여금 현황

2018년 현재 일반사회보장기여금(CSG)의 간략한 제도 현황은 <표 2>와 같다. 일반사회보장기여금은 근로소득 및 보상 관련 소득(퇴직연금, 실업수당, 질병수당 등)과 유산 및 자본·투자 소득(토지임대소득, 동산투자소득, 부동산투자소득 및 이들의 양도소득, 배당금, 은행 이

자 등) 등에 일정률로 부과하고 있다. 하지만 <표 2>에서 보듯이 모든 소득에 대해 정률은 아니며 소득의 종류에 따라 차이를 두고 있다. 예를 들어 사회보장급여에 대해서는 일반 소득보다 낮은 세율을 부과하지만, 조기퇴직연금에 대해서는 세율을 다소 높여 조기 퇴직률을 낮추려는 의도를 보여 준다. 또한 일반사회보장기여금은 일반 소득세에서 부분적인 공제 대상이 되고 있다.

일반사회보장기여금은 과세 대상인 소득의 종류와 납세자의 특정 조건에 따라 면세되거나 세율이 경감되기도 한다. 가령, 급여 소득이나 성과급에 해당하는 학생에게 지급되는 장학금, 직업훈련생에게 지급되는 보수, 일부 사내 복지 관련 혜택 등에는 부과되지 않는다. 자산 조사를 통해 노령 혹은 장애 급여를 받는 경우, 혹은 수혜자의 기준 수입이 특정한도 미만인 경우에는 퇴직연금에 일반사회보장기여금을 부과하지 않는다. 또한 2년 전의 기준 수입이 면세점과 특정 구간(floor amount and a ceiling amount) 사이에 있는 등 특정 기준을 충족할 경우 퇴직연금, 실업수당, 장애연금 등에 경감세율(3.8%)이 적용된다. 일반사회보장기여금이 면세되는 사회수당도 있다. 여기에는 가족수당, 재교육수당, 이혼수당 등의 소득비례형 가족 관련 급여, 장애인수당, 근로활동추가수당 등의 각종 부조 급여, 그리고 사회주거수당(ALS), 대인화된

표 2. 일반사회보장기여금 현황

소득의 종류	전반적인 CSG 세율	소득세에서 공제되는 CSG 세율	산정 기준
급여 소득	9.2%	6.8%	총소득이 15만 8928유로 이하일 경우 총소득의 98.25%, 이상일 경우 100%
성과급	9.2%	6.8%	총소득의 100%
퇴직연금	8.3%	5.9%	총소득의 100%
조기퇴직수당	9.2%	6.8%	총소득의 100%
2007년 10월 11일 이전의 조기퇴직수당일 경우	8.3%	5.9%	총소득의 100%
실업수당	6.2%	3.8%	총소득이 15만 8928유로 이하일 경우 총소득의 98.25%, 이상일 경우 100%
장애연금	8.3%	5.9%	총소득의 100%
일 단위로 받는 사회보장급여(daily social security benefits)	6.2%	3.8%	총수당의 100%

자료: 프랑스 정부 웹사이트. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2971>에서 재구성.

주거보조^(APL), 가족주거수당^(ALF) 등의 주거수당이 있다.

4. 나가며

프랑스는 과거 비스마르크형 수단과 베버리지형 이상을 가지고 있는 국가에서 보다 연대적인 복지국가로 전환하기 위해 지난 20년 동안 지난한 개혁을 지속해 왔다. 조세 차원에서 일반사회보장기여금은 이러한 전환에 효과적인 수단이 되고 있다. 하지만 여전히 연금 개혁을 포함한 사회보장제도 자체 개혁은 매우 더디고 매 정부마다 개혁에 어려움을 겪고 있다. 실제로 프랑스 국민들 역시 복지국가에 대해 다소 비효율적이라고 응답하는 것으로 보인다. <그림 4>에서 보는 바와 같이 ISSP(International Social Survey Program) 분석에 따르면 다른 국가들과 달리 프랑스 국민들은 절대 다수가 정부 지출을 삭감해야 한다는 데 공감하고 있다. 매우 찬성이 69.0%로 스웨덴의 11%보다 무려 58%포인트 높은 수치이다(조세수입은 스웨덴 GDP 대비 44%, 프랑스는 45%). 마크롱 정부가 탄생한 배경이기도 하다. 또한 프랑스 국민들은 다른 서구 국가들에 비해 부담하는 조세 수준이 매우 높다고 생각하고 있다. 그런 점에서 프랑스 복지국가가 갈 길은 여전히 멀어 보인다.

그림 4. 정부 지출 삭감에 대한 국민들의 태도(2016년 ISSP 분석 결과)

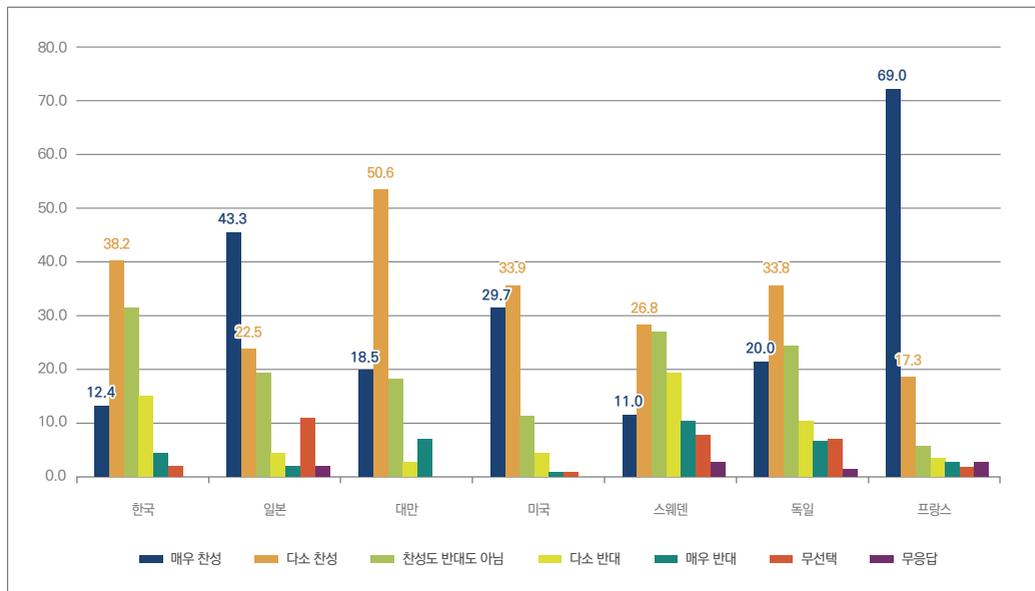


표 3. 중산층이 부담하는 조세 수준에 대한 태도(ISSP 2006년과 2016년 분석 결과)

구분		매우 높음	다소 높음	보통	다소 낮음	매우 낮음
2006년	미국	14.0	43.1	39.0	3.1	0.7
	스웨덴	11.5	44.1	41.9	2.1	0.3
	독일	6.4	40.0	49.1	4.3	0.2
	프랑스	25.8	50.9	22.5	0.9	0.0
2016년	미국	10.8	41.7	40.1	4.3	0.4
	스웨덴	5.0	23.2	62.8	4.9	0.4
	독일	5.7	39.1	46.4	2.5	0.4
	프랑스	27.9	46.4	20.9	0.9	0.0

그림에도 불구하고 프랑스의 일반사회보장기여금이 한국 복지국가에 주는 함의는 크다. 한국 복지국가 역시 사회보험 중심의 비스마르크형으로 시작하여 소득에 따른 기여와 이에 비례한 급여를 받는 형태로 되어 있다. 하지만 안정된 계층은 지속적인 기여로 사회보험 혜택을 받지만 비정규직이나 자영업자, 특수고용에 해당하는 이들은 여기에서 배제되고 있다. 이러한 배제로 인해 조세형 사회보장제도 수요가 급속히 증가하고 있는 현실이다. 결국 사회보장급여 이외에 다양한 조세에 기반한 지출이 필요하다. 하지만 조세지출은 제한되어 있기 때문에 어떻게 재원을 마련할 것인가에 대한 고민이 한국 복지국가에 있다. 그러한 점에서 사회보험을 중심으로 하는 기여금에서 모든 소득에 기반한 사회보장제는 고려해 볼 만하다. 동시에 프랑스처럼 조세 체계가 연대적으로 변해도 사회보장제도 자체가 함께 변하지 않으면 국민들의 수용성을 높일 수 없다는 것도 기억할 필요가 있다. 한국 복지국가는 아직은 초보 단계에서 어떻게 하면 보편적이고 연대적인 사회보장체계를 만들 수 있을지 역시 고민할 필요가 있다.

참고문헌

- 노대명. (2017). 프랑스 사회보장제도의 최근 개편 동향: 마크롱 정부의 대선 공약을 중심으로. 국제사회보장리뷰. 2017 여름 창간호(통권 1호), 41-57.
- 안창남. (2009). 주요국의 조세제도 -프랑스-. 한국조세연구원.
- 은민수. (2012). 복지국가와 역진적 조세의 정치. 한국사회정책, 19(4), 207-250.
- 주프랑스 한국대사관. (2017. 4. 5.). 프랑스의 사회보장제도 현황 및 개혁동향. 주프랑스 한국대사관.
- Palier, B. (2018. 6. 19.). The French welfare state. Paper presented at 'The French welfare state' workshop. Sciences Po. France.
<http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>에서 2018. 9. 10. 인출.
- <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>에서 2018. 9. 10. 인출.
- <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>에서 2018. 9. 8. 인출.
- <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2971>에서 2018. 9. 10. 인출.