

KIEP

오늘의 世界經濟

World Economy Update

제 05-06호 / 2005년 4월 11일 발간

프랑스 주35시간 법정 근로제 완화의 시사점

작성자: 김홍중 세계지역연구센터 유럽팀장

[hckim@kiep.go.kr, ☎ 3460-1036]

오형범 세계지역연구센터 유럽팀 연구원

[hboh@kiep.go.kr, ☎ 3460-1159]

主要內容

- 2005년 3월 22일 프랑스 하원은 주 35시간 법정근로제 완화안을 승인함.
 - 근로시간 적립계좌제도, 근로시간 선택제도 등을 통하여 현행 주35시간의 법정 근로시간을 노사합의에 따라 최대 48시간까지 연장할 수 있도록 법 개정
- 법정 근로시간의 연장 허용은 1997년 이후 프랑스에서 진행된 “근로시간 단축을 통한 일자리 창출”의 실험이 사실상 실패로 끝났음을 의미함.
 - 고용창출효과나 생산성 증가가 나타나지 않는 가운데 높은 실업률과 정부재정 적자를 비롯한 사회적 비용이 크게 증가하였음.
- 프랑스는 향후 노동부문의 효율성 제고를 위해 주 35시간 법정 근로시간 고수보다는 노동시장의 규제완화에 보다 더 주력해야 할 것임.
 - 프랑스가 당장 영미식의 노동시장 유연성을 전면 도입할 것으로 예상되지는 않으나, 노동시장 개혁과 관련하여 프랑스가 선택할 수 있는 현실적인 대안으로는 고용보호정도가 낮은 아일랜드형보다는 임금 격차의 확대를 추구하는 스페인형이 될 것으로 전망됨.

對外經濟政策研究院

1. 프랑스 하원, 주 35시간 법정 근로제 완화안 최종 승인

□ 2005년 3월 22일 프랑스 하원은 주35시간 법정 근로제 완화안을 최종 승인하여 동년 3월 29일부터 발효됨.

- 2005년 1월 13일 집권당인 대중운동연합(UMP)은 하원의 경제위원회 위원장인 파트릭 올리에(Patrick Ollier) 의원 등 4인의 명의로 주 35시간 법정 근로제 완화안을 하원에 제출함.

- 동 법안은 하원에서 2005년 2월 1일부터 1회독 심의를 하고 2월 9일 동 법안에 대한 투표를 실시한 결과 찬성 370 對 반대 180으로 통과됨.

- 2005년 3월 3일 상원의 승인 이후, 3월 22일 하원에서 2회독을 가진 뒤 표결에 부쳐 찬성 350 對 반대 135로 최종 승인하였음. 동 법안은 3월 29일자로 관보에 게시되어 발효되었음.

2. 주 35시간 법정근로제 개편 법안의 주요 내용

□ 새로운 법은 현행 주35시간 근로제도의 골간은 그대로 유지하면서도 노사합의에 따라 근로시간 연장이 가능하도록 하였음.

- "더 많이 벌기 위해 더 많이 일하기"(travailler plus pour gagner plus <earn more by working more>) 원칙 하에 근로시간 적립계좌제도, 근로시간 선택제도 등을 도입하여 노사 합의에 따라 근로시간 연장이 가능

- 동 법안의 핵심은 법정근로시간을 주당 35시간으로 유지하되 민간기업의 고용자와 근로자가 단체협약 체결을 전제로 EU가 정하고 있는 최대 근로시간인 주당 48시간까지 근로시간을 탄력적으로 연장할 수 있도록 하는 것임.¹⁾

□ 동 법안은 노사간의 합의에 의해 작업단위 또는 기업단위에서 “근로시간 적립계좌제도”(CET : compte épargne-temps)를 도입(제2조)함.

1) 동 법안은 민간부문에만 적용되며, 공무원의 구체적인 근무 시간은 정부의 시행령에 따라 운영되고 있음.

- 근로자는 법정 근무시간인 주당 35시간을 초과한 시간을 근로시간 적립계좌 (CET)에 적립할 수 있으며, 동 계좌에 적립된 근무시간에 대하여는 현금으로 보상받거나 휴가 또는 퇴직연금으로 사용할 수 있음.
- 주당 근무시간은 EU기준인 48시간(예외적인 경우 60시간)까지 허용되며, 최소 4주의 유급휴가를 가질 수 있음.
- 과거 연간 최대 22일까지 적립할 수 있었던 제한을 삭제하였으며, 적립된 시간의 사용기한(과거 5년 이내)도 없어짐.
- 고용주는 작업량 변화에 따라 추가작업이 필요할 경우 근로자로 하여금 추가로 연장 근무토록 할 수 있음.
- “근로시간 선택제”를 규정(제3조)하여 노사간 합의에 따라 연간 초과근로시간 이외에 근로자가 근로시간을 선택할 수 있게 함.
- 근로자가 선택할 수 있는 근로시간의 범위는 주당 48시간 이내로 함.
- 근로자가 선택한 근로시간에 대한 임금은 단체협약에 의해 정해지고 필요한 경우 임금 대신에 휴가로 대체할 수 있음.
- Fillon 法에 의해 2006년 초로 연기되었던 중소기업에 대한 주35시간 근로제 시행을 다시 3년간 연기(제4조)함.
- 종업원 수가 20인 이하인 기업은 주35시간 근로제 시행을 2008년 12월 31일까지 유예함으로써 중소기업의 부담을 최소화함.

3. 경과 과정

- 프랑스는 근로시간 정책에 정부가 적극적으로 개입해 온 오랜 전통을 가진 국가임.
- 1990년대 프랑스는 OECD 국가 중 드물게 집단적 근로시간 감축 정책

(collective working time reduction measures)을 시행한 소수의 국가 중 하나였음.

□ 1997년 12월 당시 사회당 정부는 주35시간 법정 근로제를 추진하였고 마침내 1998년 6월 "Aubry I 法"을 채택함.

- 일자리 나누기(Job sharing)를 통해 실업문제를 해소하고, 국민의 여가시간 확대를 위한 목적으로 39시간이었던 주당 근로시간을 35시간으로 단축하는 내용을 골자로 한 법안으로서, 당시 주무장관이었던 마르탱 오브리(Martine Aubry)의 이름을 땀음.
- 리오넬 조스팽(Lionel Jospin) 사회당 정부는 900만 명에 이르는 정규직 근로자의 노동시간을 10% 줄이면 추가비용 없이 70만개의 새로운 일자리를 창출할 수 있다고 주장함.
- 동 법은 종업원 20인 이상 기업에 대해서는 2000년 1월부터 시행하였으며, 20인 이하 기업에 대해서는 2002년 1월부터 적용하기로 하였다가 현재는 2009년 이후로 그 시행을 연기하게 되었음.

□ "Aubry I 法"의 주요 내용은 다음과 같음.

- 임금수준은 그대로 유지하면서 주당 근로시간을 39시간에서 35시간으로 단축함.
- 근로시간을 단축하고 고용을 확대한 기업에 대해서는 근로자 1인당 연간 800~1500유로의 보조금을 지급함.
- 최저임금(SMIC²⁾근로자에 대한 현재의 급여 수준을 유지함.
- 동 법은 노동시간 단축이 시행기한 이전에 이루어질 수 있도록 금융 인센티브를 제공하였음.
 - 인센티브는 시간이 경과함에 따라 기업이 부담하는 사회보장 기여금

2) SMIC는 Salaire minimum interprofessionnel de croissance의 略字로 프랑스의 최저임금을 의미함.

(social security contribution)을 감축하는 형태로 제공되었음.

- 인센티브를 제공받기 위해서는 근로시간에 대한 단체협약이 체결되어야 하며, 해당 기업은 근로 시간 10% 단축과 그에 따른 6% 이상의 신규 고용을 창출하거나 이와 동일한 비율의 구조조정에 따른 대량해고(collective redundancy)를 하지 않을 것을 약속해야 함.

□ 2002년 5월 재선된 자크 시락(Jacques Chirac) 대통령은 근로시간 단축조치를 보다 완화하는 방향으로 개혁을 추진하겠다고 공약함.

- 시락은 과거 사회당 정부의 근로시간 단축조치가 프랑스 경제의 경쟁력을 약화시키는 한편, 정부의 재정 부담을 가중시켜 왔다고 비판하였음.
- 2001년 이후 프랑스의 경제성장률이 2.1%(2001년), 1.1%(2002년), 0.5%(2003년)로 둔화되고 실업률이 8.7%(2001년)에서 9.5%(2003년)로 상승하면서 근로시간 연장 주장은 힘을 얻게 됨.

□ 2003년 1월 Fillon 法이 도입되면서 노동시간 단축법안은 최초의 수정을 겪게 됨.

- Fillon 법은 시락 대통령의 대선공약에 따라 2003년 1월 당시 프랑수와 필롱(François Fillon) 고용·노동·사회연대부 장관이 도입한 주35시간 근로제 보완계획안임.
- 동 법에 따라 기업들은 주당 39시간제로 복귀할 수 있게 되었으며, 초과근로에 대한 시간당 추가임금은 10~25%(과거 25%) 범위에서 노사협약에 따라 자유롭게 결정하되 금전보상을 원칙으로 규정함.
- 또, 과거 130시간이었던 연간 초과 근로한도(overtime ceiling)를 180시간으로 상향 조정함. 한편, 종업원 수가 20인 미만인 기업은 2005년 말까지 주 35시간 근로제 시행을 유예하였음.

□ 주35시간 법정 근로제에 대한 논란이 계속되자 2003년 10월 프랑스 정부는 평가조사단을 구성하여 2004년 4월 조사보고서를 채택함.

- 동 조사보고서는 주35시간 근로제는 고용창출 없이 사회경제에 부정적 효과를 미친 것으로 평가하고 다음과 같은 권고사항을 제시하였음.

- 주35시간제에 대응하기 위해 기업별로 작업조직을 이미 변경했기 때문에 주 39시간제로의 복귀는 새로운 비용과 혼선을 초래하므로 제도보완을 통한 해결방안 모색을 촉구함.

- 개별기업들에게 주 35시간 근로제의 강제적 적용에 대한 면제를 부여하여 노사간 협상을 통해 근무시간을 정할 수 있는 가능성을 제공토록 함.

- 중소기업의 초과근무시간 산출시, 현행처럼 개인별로 초과근무 가능시간을 부여하기 보다는 기업들에게 초과근무가능시간을 총량으로 부여함으로써 기업재량으로 근로자들의 초과 근무시간을 활용 가능토록 함.

- 이에 따라 정부는 법령의 규정보다 업계의 다양성을 감안하여 노사간 단체협약을 통해 운용될 수 있는 방향을 모색하게 됨.

□ 한편 노동계와 사회당은 현재 하원을 통과한 주당 근로시간 유연화 방안에 대해 강력하게 반발하고 있음.

- 프랑스의 4대 노동단체인 노동총동맹(CGT), 노동자의 힘(FO)과 온건파의 프랑스민주동맹(CFDT), 기독교노조동맹(CFTC)은 대규모 시위를 통해 정부의 법 개정예 반대하고 있으며 주35시간제를 도입한 사회당도 저항에 동참하고 있음.

- 노동계는 근로시간 연장으로 삶의 질이 추락할 뿐만 아니라 현실적으로 '더 일해서 더 벌수 있다'는 정부의 주장은 현재의 부진한 경기 상황에서는 실현되기 어려운 방안이라고 비판함.

- 또한 재정 상태가 어려운 기업이 추가 급료부담을 안고 일을 더 시키기가 어렵고 이에 따라 자연스럽게 보수 없는 추가 노동시간이 초래될 수 있다고 우려하고 있음.

- 이들은 프랑스인의 시간당 생산성이 주당 40시간 일하는 미국인과 37시간 일하는 영국인 보다 높다는 점과 프랑스의 출산율이 EU회원국 중에서도 아일랜드 다음으로 높은 것도 그 만큼 여가 시간이 많기 때문이라는 논리도 제시함.
- 프랑스 여론도 주35시간제의 유지에 찬성하고 있음. Le Journal du Dimanche 紙에 보도된 Ifop의 여론조사에 따르면 응답자의 77%가 하루 7시간, 주당 35시간 근로제 유지에 찬성한다고 답했으며 더 일할 용의가 있다고 한 응답자는 18%에 그침.

4. 주35시간 법정노동제의 경제적 영향

- ☐ 2000년부터 실시된 ‘Aubry I 法’을 통한 주35시간제의 시행은 고용창출의 효과가 당초에 기대한 바에 미치지 못하며 재정수지 악화 등 적지 않은 부작용을 가져 온 것으로 평가됨.

가. 고용 창출

- ☐ 동 제도가 도입된 2000년 초 프랑스 실업률은 9.5%였고 현재 실업률은 오히려 늘어난 9.9~10.0%에 달하고 있음.

<표 1> 프랑스 실업률 추이

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005. 1
프랑스	9.5	8.7	9.0	9.5	9.9	10.0
독일	9.6	9.4	9.8	10.5	10.6	-
미국	4.0	4.8	5.8	6.0	5.5	-
일본	4.7	5.0	5.4	5.3	4.7	-

자료: EIU, Country Profile 2004 ; INSEE, Dossier de presse.

- 2005년 1월 현재 프랑스 실업률은 10.0%로서 지난 2000년 2월 이래 5년 만에 기록한 높은 수치이며, 실업 인구는 2004년 12월 269만 명에서 2005년 1월 272만 명으로 증가함.

- 임금을 그대로 둔 채 일하는 시간을 줄이자 기업들은 변형근로제 등 작업조직의 개편과 기술 혁신 등을 통해 비용 절감을 시도해 고용창출은 기대만큼 이뤄지지 않았음(평가조사단 보고서, Financial Times).
- 상당수 기업들은 경쟁력 제고를 위해 임금이 상대적으로 저렴한 헝가리, 체코 등 구(舊)동구권으로 생산기지를 이전했거나 이전을 추진하고 있는 실정임. 기업들은 경직적인 노동법으로 인해 새로운 고용창출이 어렵다고 주장하며 추가 고용을 회피함.

□ 따라서 주당 근로시간 단축 정책이 고용 창출에 기여한 뚜렷한 증거를 발견할 수 없음.

- 일부에서는 1997~2000년 사이 신규 창출된 고용 중 약 20%가 근로시간 단축 때문이라고 주장함. 그러나 경제전문가들은 주35시간제가 도입된 시기는 프랑스를 비롯한 여타 유럽 국가들이 경제적인 호황기를 누렸던 때임을 지적함.

나. 근로시간

□ 1996년~2003년 중반 동안 노동자들의 근로 시간이 약 3% 정도 감소하는 등 프랑스의 평균 근로시간은 계속 감소 추세에 있음.

- OECD Employment Outlook 2004에 따르면, 2002년 근로자 1인당 연간 근로시간이 프랑스의 경우 1,460시간인데 반해 미국은 1,800시간으로 훨씬 높았으며, 한국은 프랑스의 2배인 2,410시간이었음.

- 한편 2002년 국민 1인당 연간 근로시간은 프랑스가 611시간으로 지난 1970년 이래 20%이상이 줄어들었으며, 한국의 1,120시간과 비교하면 절반에 불과함.

- 장-피에르 라파랭(Jean-Pierre Raffarin)총리는 프랑스 경제의 부진 이유 중 하나가 경직적인 법정 근로시간에 있다고 지적하면서, 프랑스는 다른 선진국에 비해 일할 수 있는 시간이 너무 적음을 비판함.

다. 정부 재정수지

□ 프랑스 정부는 근로시간이 35시간으로 단축되는데 따른 비용을 보조금 형식으로 기업들에 지원하였고, 조기 퇴직하는 근로자들에게는 금융지원을 제공함으로써 재정적자의 규모가 더욱 확대되는 결과를 초래함.

- 주35시간 근로제에 동참하는 기업에 대한 보조금 지원 확대와 청년실업 해소를 위한 '조기퇴직제도'의 실시로 연금제도의 재정이 악화되는 등 정부의 재정적자가 심화됨.³⁾

- 프랑스 집권 여당인 대중운동연합(UMP)의 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy) 총재는 주35시간 근로제로 인한 비용이 연간 160억 유로(약 22조원)에 달한다고 지적하면서 이의 개혁 필요성을 강조해 왔음.

- 경제전문가들은 프랑스 정부가 근로자들에게 일을 하지 말라고 돈을 준 상황이 되어 적게 일하면서도 동일 임금을 받음으로써 근로자들의 도덕적 해이를 초래했다고 지적함.

라. 생산성 및 경쟁력

□ 1991~97년 동안 1인당 생산성의 연평균 증가율이 1.5%였으나 주35시간 제도가 단계적으로 도입되었던 1997~2000년에는 0.5%로 둔화됨.

- 경쟁력 및 단위노동비용에 대한 영향은 대부분의 단체협약에 명시된 임금 제한 조항과 정부의 재정지원 때문에 미미한 것으로 나타남.

5. 법정 근로시간 완화의 시사점과 전망

□ 법정 근로시간의 완화는 1997년 이후 진행된 근로시간 단축으로 일자리를 창출하겠다는 프랑스 정부정책이 사실상 실패로 끝났음을 의미함.

3) 2003년의 경우 동 제도의 시행으로 100억 유로의 재정적자가 초래되었고, 2007년에는 150억 유로에 달하는 적자가 예상됨.

- 주 35시간제가 기업의 추가 고용 회피, 근로자의 도덕적 해이, 잠재적 성장동력의 상실 등을 초래해 국가경쟁력을 하락시키고 있다는 평가임.
 - Financial Times에 따르면 지난 10년간 프랑스의 경제성장률이 미국 경제에 뒤진 것은 프랑스인이 미국인에 비해 평균 15% 더 적게 일하기 때문이라고 분석함.
 - 이에 대해 前 IMF 총재인 미셸 캉디쉬(Michel Camdessus)는 프랑스가 “노동적자”(work deficit)로 고통 받고 있다고 말함.
 - OECD 노동시장 분석가인 마르탱 듀랑(Martine Durand)은 프랑스를 비롯한 유럽 국가들이 1990년대 중반 이후 미국에 대해 1인당 국민소득 격차가 더욱 벌어지는 이유는 부분적으로 IT의 영향이 있으나 근본 원인은 ‘노동 투입의 적자’(deficit of labour input)에 기인한다고 지적함.
 - 따라서 現 프랑스 우파 정부는 고용창출을 위해 주35시간제 완화를 비롯한 노동시장 관련제도와 정책을 ‘시장지향적’인 방향으로 개혁하고 있음.
- 높은 실업률을 해소하기 위한 방안으로는 근로시간 단축보다 근본적인 규제완화(deregulation)가 필요함.
- KIEP(2004)의 연구에 따르면, 프랑스법 전통을 가진 유럽국가의 경우 고용보호의 정도가 눈에 띄게 높게 나타나며, 이러한 고용보호는 노사분규와 함께 높은 실업률을 설명하는 가장 중요한 요인으로 나타남.⁴⁾
 - 또한 고용보호는 경제성장에 부정적인 영향을 크게 미치는 것으로 나타나고 있음.⁵⁾
 - 프랑스는 현재 보호되고 있는 시장의 규제완화를 통해 수십만 개의 일자리 창출을 유도해 낼 수 있음(Kramarz, F. & P. Cahuc(2004))⁶⁾.

4) 주상영·김홍중(2004), 거시경제적 성과로 본 유럽경제의 효율성 분석, KIEP 지역연구회시리즈 04-02, p.24.

5) 전계서, p. 31~3.

6) Kramarz, F. and P. Cahuc, 2004, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, pp.126~133.

- 근로시간 단축으로 발생하는 일자리 수보다 호텔이나 대형 유통업체의 허가를 완화함으로써 생겨나는 일자리가 더 많으며, 택시서비스, 미용업, 회계 등의 분야에 직업훈련 요건을 단순화하고 자격증 발급을 확대한다면 수천 개의 일자리가 창출될 수 있음.

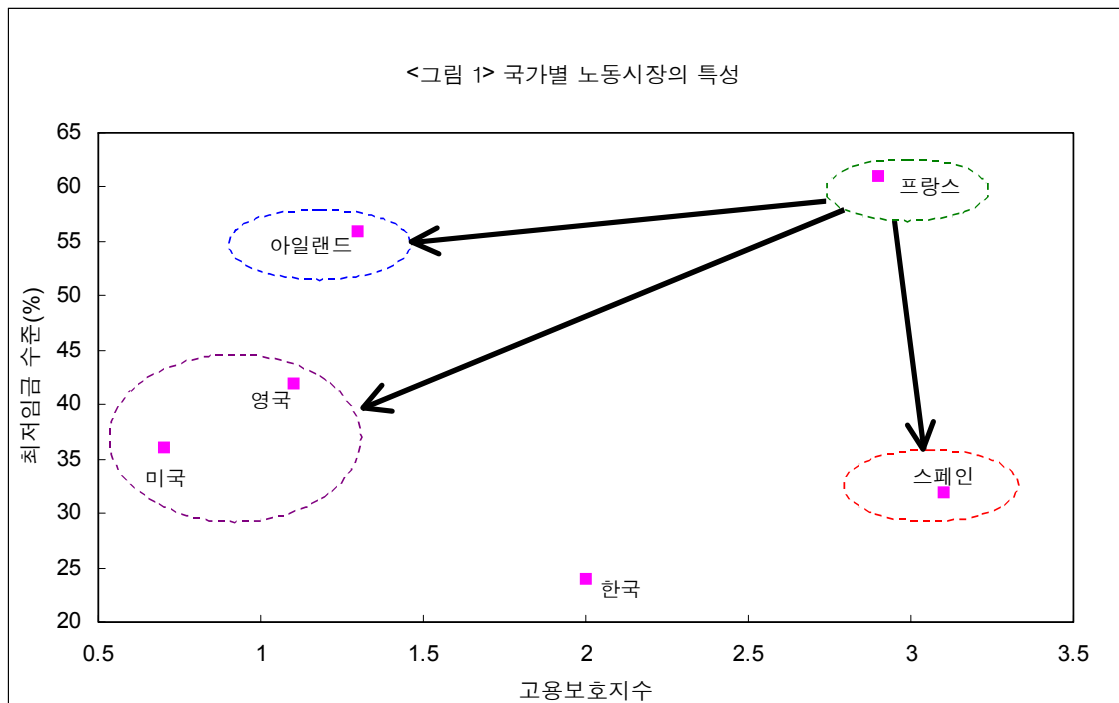
□ 그러나, 현행 프랑스의 근로시간 완화조치가 곧바로 영미식의 노동시장구조로 가는 조치라고 보기에는 어려움이 있음.

- 프랑스의 근로시간 완화조치는 경제적·사회적 목표에 부응하는 노동정책을 고려할 필요성을 제기하고 있음.
- OECD는 오래전부터 실업문제 해소를 위해 노동시간의 유연화를 옹호해 오고 있지만 동시에 근로자의 요구, 특히 고용 안정성에 대한 요구에 부응할 것을 강조하고 있음.
 - 즉, 고용을 늘이는 것이 중심 목표라 할지라도, 이 목표는 다른 사회적 목표들과 함께 이루어져야 하는데, 이러한 목표들 중에서도 특히 중요한 것은 적절한 사회적 보호 장치를 보장하는 것과 개인적, 가족적인 측면에서 더 나은 삶의 조건을 마련해 주는 것임.
 - 주35시간제 완화를 추진한 자크 시락 대통령도 주35시간제가 ‘사회적 권리’(social right)임을 부인하지 않았음.

□ 보다 현실적인 대안으로서 프랑스는 일정정도 고용보호를 유지한 채 임금 격차를 확대하는 ‘유럽형 노동시장 유연화’ 정책을 사용할 가능성이 높음.

- <그림 1>에서 보는 바와 같이 프랑스는 평균임금대비 최저임금의 수준과 고용보호 수준이 모두 높은 국가임.
- 두 가지 척도의 수준이 모두 낮은 영·미식으로 가는 방향이 있으나 현재 프랑스가 이러한 방향으로 곧바로 가기에는 정치·사회적 부담이 너무 큰 것으로 판단됨.

- 대안으로서 유럽에서 상대적으로 높은 경제적 성과를 보이고 있는 아일랜드와 스페인의 노동시장 모형으로 가는 것을 고려해 볼 수 있음.
- 아일랜드의 경우 최저임금으로 인한 임금수준의 보호는 높으나 해고 등이 비교적 자유로워 고용보호의 수준은 낮음. 반면 스페인의 경우 고용보호의 수준은 높으나 최저임금의 수준이 낮은 노동시장 구조를 갖고 있음.
- 양국의 이러한 노동시장규제는 아일랜드의 경우 상대적으로 고급인력이 풍부하며 스페인의 경우에는 단순노동인력이 많다는 노동력 구조를 충실히 반영한 것으로 판단됨.



주: 최저임금수준은 임금의 중간값(median wage)에 대한 비율임(2000년). 고용보호지수는 2003년도 기준임.

자료: OECD (2001, 2003)

- 고용보호가 여전히 중요한 사회적 관심사라는 측면에서 볼 때 프랑스는 향후 고용보호 수준을 유지한 채 임금 수준의 격차를 확대하는 스페인 형으로 노동시장 개혁 움직임을 가속화할 것으로 전망됨.

□ 우리나라는 전반적인 사회복지의 수준을 높이면서 고용보호 수준을 낮

추는 방향으로의 노동시장 개혁이 필요함.

- <그림 1>의 한국 노동시장의 특징을 보면 최저임금 수준은 낮은 편이나 영미식 국가들에 비해 상대적으로 고용보호의 수준이 높은 편임.
- 따라서 고용 보호의 수준을 낮추는 방향으로 노동시장 개혁이 필요하며 적정 수준의 사회보장은 이러한 구조개편을 가능케 하는 전제조건으로 작용할 것임.