

프랑스 실업보상 체계와 노동시장 정책

Anne Eydoux 著

황준욱 감수

프랑스 실업보상 체계와 노동 시장 정책

Anne Eydoux

Centre d'Etudes de l'Emploi(CEE)

(감수 : 노동연구원 황준욱)

목 차

감수자 서문

요 약	i
-----------	---

I. 서 론	1
1. 제도적 배경	1
2. 경제적 변화 및 노동시장 정책에 따른 변모	3
II. 프랑스의 실업보상 및 고용정책: 역사적 배경 및 도입 초기의 논의(19세기~1974년)	6
1. 역사적 배경	6
2. 노동력 정책 및 현대적 고용정책을 위한 초기 기관의 설립(1958~1974년)	11
III. 실업 증가 및 대량실업 시대의 노동시장 정책과 실업보상제도(1974년 이후)	17
1. 경제정책 및 고용정책: 완전고용의 포기과 케인지언 정책	17
2. 점증하는 실업 속에서 실업보상제도의 변화 및 위기(1974~1984년)	20
3. 적극적 노동시장 정책의 최근 변화(1986년 이후)	25
4. 실업보상제도의 최근 변화 및 논의	33
IV. 프랑스 실업보험 및 지원제도의 구조	42
1. 관련 기관	43
2. 프랑스식 노사 공동분담 체제	47

V. 실업보상(보험과 연대) 및 고용서비스	50
1. 보험제도가 재정지원하는 실업급여, 수당 및 기타 지원	50
2. 연대제도 내의 실업보상	57
3. 취업지원 서비스	61
4. 노동시장 정책과 고용 프로그램	63
VI. 실업보상의 재원	72
1. 실업보험제도	72
2. 연대제도	77
VII. 유럽의 노동시장 정책	80
1. 유럽고용전략(EES)	80
2. 유럽의 고용정책 개념화 및 실행방법	83
3. 유럽 노동시장 정책과 실업보상제도의 역동성	88
VIII. 결 론	91
1. 프랑스 실업보상제도의 장점	91
2. 프랑스 실업보상제도의 한계점	95
3. 한국의 '고용보험제도'와의 비교	100
참고문헌	110
부 표	128

표 목 차

<표 1> 프랑스의 경제성장률 및 실업	4
<표 2> 프랑스 노동시장 정책의 발전: 특정적 정책수단에서 일반적 정책수단으로의 전환	31
<표 3> 실직자 보상제도: 보험 및 연대제도	42
<표 4> 재취업지원수당(ARE) 계산	52
<표 5> 보상 유형(보상을 받기 위해 요구되는 조건)	54
<표 6> 기여율	73
<표 7> 고령층 근로자 해고시 납입해야 할 추가적 기여금	74
<표 8> 지원제도의 재원	77
<표 9> 실업보험 및 연대제도의 수혜율(coverage rate)	95
<표 10> 선진국의 실업률 및 노동시장 지출/국내총생산(GDP) 비율	106

그림목차

[그림 1] 실업보험제도의 기여금	73
[그림 2] 실업보험 급여	75
[그림 3] 실업보험제도의 대차대조표	76
[그림 4] 실업연대 급여	78
[그림 5] 한국 고용보험제도의 구조	102

감수자 서문

실업(unemployment)은 직업세계로부터의 소외와 이에 따른 소득의 상실로 이어진다. 실직자들의 생계보장과 재취업을 지원하기 위해 국가와 사회는 다양한 형태의 지원을 제공하고 있다. 실직자 지원에는 크게 상실된 소득에 대한 보상 지원과 직업훈련, 직업알선 등 재취업 지원이 있으며, 전자는 크게 실업보험(unemployment insurance), 실업부조(unemployment assistance), 공적부조(public assistance)로 나뉘어진다(유길상 외, 1998).

주로 고용주와 근로자 모두의 기여금으로 운영되는 실업보험은 근로기간 중 자신이 기여한 횟수와 액수를 바탕으로 일정 기간의 실업기간에 일정금액을 보상받는다든 점에서 임노동관계를 기반으로 움직이는 자본주의 체제 하에서 시장원리에 근거한 기본적인 제도라 할 수 있다. 실업급여 수급이 종료되었으나 재취업에 성공하지 못한 실직자 등에 대하여 일정한 자격심사(자산 심사 등)를 거쳐 급여를 지급하는 실업부조와 여러 가지 실업에 대한 보상조치를 수혜하고서도 취업에 이르지 못한 실직자들에 대해서 제공되는 최후의 사회안전망으로서의 공적 부조는 시장이 해결하지 못하는 실업의 문제를 사회가 적극적으로 보상하려고 하는 시도라 볼 수 있다.

유길상 외(1998)의 세계 각국의 실직자 사회안전망 연구에 따르면, 영국, 독일, 프랑스 등은 실직자에 대한 보상지원으로 실업급여를 우선 제공하고 다음으로 실업부조 최후로 공적부조를 제공하는 유형에 속하며, 미국, 일본, 한국 등은 실업부조 없이 실업급여 지급 후(필요하면 한시적으로 연장 실업급여를 지급하고) 공적 부조를 지급하는 유형에 속한다.

이러한 실직자에 대한 소득보상체계는 각국의 역사와 문화에 의

해 만들어지는 사회적 가치 및 당시의 경제적 상황에 따라 정해지며 또한 변화하고 있다. 본 번역의 대상인 프랑스 고용연구센터(CEE)의 에두 박사(Dr. Anne Eydoux)의 *The French Unemployment Insurance System*은 프랑스 고유의 실업보상 체계를 실업보험제도를 중심으로 분석하여 설명하고 있다.

에두 박사는 우선, 현재 프랑스 실업보상 체계를 이해하기 위해 과거 실업에 대한 보상을 두고 어떠한 사회적 논의가 역사적으로 진행되어 왔으며, 정권의 변화에 따라 어떠한 정책적 우선순위가 설정되었으며 이 과정 속에서 당시의 경제적 상황에 따라 노·사 등 사회적 노사협상자들(social partners)이 어떠한 입장을 표명해 왔는가를 역사적 접근방법(historical approach)을 취하며 분석하고 있다.

다음으로 현재 실업보상 체계의 중심이 되는 실업보험제도와 연대제도를 중심으로 제도의 운영 원리, 운영 기관, 수혜자격, 제도내 포함되어 있는 각종 지원서비스, 재원 등에 관한 광범위한 현황자료를 비교·분석하고 있다.

이러한 구성은 앞서 설명한 과거에 대한 역사적 접근이 단순히 과거의 사실만(what it was)을 기술하는 데 그치지 않고, 현재의 사실(what it is)과 연결된 과거(what it has been)로서 현실을 규명하는 데 중요한 분석적 기초를 제공한다.

또한 에두 박사는 이러한 프랑스적 경험과 제도가 한국의 그것과 어떻게 비교될 수 있는가에 대해서도 고려하고 있다. 상기하였듯이 프랑스는 한국과는 다른 실직자 보상체계를 가지고 있는 국가이다. 이렇듯 다른 체계를 가지고 있는 한국과의 비교는 연구의 중점대상인 프랑스의 실업보험제도에 대한 보다 완벽한 연구에는 물론, 우리나라의 실업보험 운영 및 연구에도 크게 도움이 될 것으로 판단된다.

본 번역은 프랑스인 저자가 프랑스의 제도에 대한 연구를 영어로

기술한 것을 한국어로 번역한 작업이다¹⁾. 따라서 번역에 있어 상당한 시간과 고민이 요구되었다. 번역작업 중에 가장 우선시한 것은 원저자의 표현이다. 프랑스어로 동시에 표현되어 있는 경우는 프랑스어를 우선적으로 채택하였으며 영어만으로 표현된 경우는 이에 따랐다. 하지만, 때때로 원저자의 표현의미를 살리는 것이 우리나라 표현에 맞지 않는 경우도 존재하였다. 이런 경우에는 우리나라에 널리 알려져 있는 용어들을 활용하였다. 예를 들어 ‘social partners’에 대한 해석은 일반적 의미에서 ‘사회적 동반자’라고 하였으나 이러한 해석이 의미전달에 방해가 될 경우에는 경우에 따라 ‘사회적 노사협상자’ 혹은 ‘사회적 노사협의체’로 하였다. 또한 실업에 대한 보상에 있어 ‘unemployment compensation’은 보상에 대한 일반적인 의미에서 ‘실업보상’으로 번역하였고, ‘unemployment benefit’은 각종 수당을 총괄하는 ‘실업급여’로, ‘allowance’는 실업급여를 구성하는 각종 ‘수당’으로 번역하였다. 하지만, 우리나라에서 실업급여가 실업보험에 의한 보상으로 통칭되는 점을 고려하여 프랑스의 현재 실업보상 체계인 보험제도와 연대제도가 성립된 시기(1984년) 이후에는 실업급여를 보험제도에 의한 급여만을 지칭하는 경우에만 사용하였다. 한편, ‘lay off by economic reason’은 내용상으로는 우리나라의 ‘경영상 이유에 의한 해고’에 가장 유사한 개념이나 원문을 살려 ‘경제적 이유에 의한 구조조정을 통한 해고’로 번역하였다.

한 나라의 제도 발전은 해당국의 역사와 사회적 가치에 의해 좌우된다. 한국과 다른 역사와 사회적 가치를 가지고 있는 프랑스의 실업보험제도에 관한 연구가 우리나라의 제도발전에 대한 새로운 논의를 촉진시키고 보다 나은 해결책을 제공하는 데 일조하기를 기대한다.

1) 이는 프랑스어 번역자가 부족하다는 등 기본적으로 우리나라에서 프랑스어에 대한 이해와 자산이 부족하다는 사실에 기인한다.

요 약

프랑스의 실업보험은 노사 합의로 45년간 운영되고 있는 제도로 우리나라 고용보험의 장기적인 발전방향 설정 및 현안 문제 해결에 많은 시사점을 줄 수 있는 외국 사례이나 이에 대한 기존 연구가 부족하고, 특히 프랑스 실업보험제도를 포함한 전반적인 실업보상 체계에 관한 종합적인 연구는 거의 없는 실정이다. 이에 프랑스 실업보상제도의 내용과 그 배경을 소개하여 우리나라 고용보험제도 발전의 기초적인 자료를 제공하는 것에 본 연구의 의의가 있다고 하겠다.

실업자에 대한 소득보상 체계는 각국의 역사와 문화에 의해 만들어지는 사회적 가치 및 당시의 경제적 상황에 따라 정해지며 또한 변화하고 있다. 본 보고서는 한국과는 물론이고, 다른 세계 여러 나라와도 구분되는 특징을 가진 프랑스 실업보상체계와 이와 관련된 노동시장 정책을 다루고 있다.

우선 본 보고서는 제Ⅱ장, 제Ⅲ장을 통해 현재 프랑스 실업보상 체계를 이해하기 위해 과거 실업에 대한 보상을 두고 어떠한 사회적 논의가 역사적으로 진행되어 왔으며, 정권의 변화에 따라 어떠한 정책적 우선순위가 설정되었으며 이 과정 속에서 당시의 경제적 상황에 따라 노·사 등 사회적 협상자들(social partners)이 어떠한 입장을 표명해 왔는가를 역사적 접근방법(historical approach)을 취하며 분석하고 있다.

최초의 프랑스 실업보험제도는 19세기 말 근로자의 자발적 노력 하에 마련된 상호보험이었고, 곧이어 노조가 동 실업보험제도를 관리 운영하였다. 20세기 초(1905년)부터 정부는 동 보험제도에 보조금을 지원하면서 동 제도의 일부에 점진적으로 참여하기 시작하였고 이후(1914년) 해당 지역의 공공지원을 제공하기 시작하였다.

1914년 이후 보험보상제도(보험과 복지 모두 포함)는 노조가 관리 운영하는 보험제도와 정부가 관리 운영하는 ‘복지’제도를 결합한 이중적 구조를 가지게 되었다. 동 제도는 1958년까지 상당히 제한된 범위 아래 운영되었고 이후 전국상공업고용조합(UNEDIC)이 운영하는 국가적 차원의 의무적 보험제도가 설립되었다. 이와 같이 이중적 구조의 프랑스 실업제도는 시간이 흐름에 따라 실업급여 내용과 함께 변화하였다.

958년에 도입된 프랑스의 현대적 실업보상제도는 경제성장과 노동력 부족이라는 환경 아래 도입된 제도였다. 그러나 1974년 이후 제반 환경이 변화하였는데 무엇보다도 경제가 저성장 시대로 접어들었으며 실업률이 급증하였다. 프랑스의 실업보상제도와 노동시장 정책은 다양한 전략 아래 이와 같은 경제적 변화에 따라 변모하였다. 우선 (1970년대 중반과 1980년대 초반) 거시경제적 정책과 실업보상제도의 변화는 ‘케인스 학설’을 바탕으로 경기에 역행하는 (contra-cyclical) 성격을 지녔으며 이는 (1970년대 중반 무렵) 실업보상의 수급권을 확대하고 (1981~1982년) 경제 재도약 시도로 표출되었다. 그러나 1980년대 중반부터 경제정책과 노동시장 프로그램은 경기에 역행하는 기능을 중지하였다. 전반적으로 불 때 국민총생산(GDP) 대비 노동시장 정책 지출(적극적 지출 및 수동적 지출)의 비율은 뚜렷한 변화가 없었다. 1985~1993년 동안 3%를 유지하였던 비율이 현재 2.94%를 보이고 있다. 그러나 수동적 지출을 적극적으로 전환(activation)하는 경향이 현재까지 이어지고 있다. 노동시장 정책 지출 중 적극적인 지출 비중이 1985년 22%에 불과하였지만, 1993년 37%로 상승하였고 2001년 현재 44%로 상승된 점은 노동시장 정책 지출에서 적극적 지출과의 공유가 이루어지고 있음을 보여주고 있다. 이와 같은 ‘적극적 전환(activation)’은 실업급여와 실업자를 ‘활성화’하고 다양하고 적극적인 노동정책상의 조치를 마련하고자 하는 경향으로 나타나고 있다.

위와 같은 변화를 거쳐 형성된 프랑스의 실업보상체계는 제IV장

에서 설명하는 것처럼 크게 보험제도와 연대제도로 구분되며 복지 차원의 사회적 부조 형태의 추가적인 지원체제도 존재한다. 이러한 체계의 구조는 아래와 같은 표로 정리될 수 있다.

〈프랑스 실업보상체계의 구조〉

실업보상제도			사회적 부조
보험제도		연대제도	지원제도(빈곤퇴치)
전국상공업고용조합(UNEDIC)/상공업고용협회(ASSEDIC) 노사(사회적 동반자) 노사 공동분담 체제	관리 주체	국가	국립가족수당센터(CNAF) 노사(사회적 동반자)
보험급여는 과거 임금 수준과 연계되며 제한된 기간 동안 지급	원칙	연대급여는 정액 지급되고 연장할 수 있는 기간이 제한	지원급여는 정액 지급
고용주 및 근로자의 기여금	자금 조달	국가 예산(연대기금)	고용주 및 근로자의 기여금
직장을 잃은 실업자	수혜자	보험 수급권이 상실되고 특정 실업층으로 분류되는 자	24세가 넘는 비활동 혹은 실업 상태에 있는 자로서 최저 수준 이하의 수입을 가지고 있는 자(가구당 기준)
상공업고용협회(ASSEDIC)	지급기관	상공업고용협회(ASSEDIC)	CNAF

이 표에서 알 수 있듯이 실업자들을 대상으로 한 지원 역할을 맡고 있는 전국상공업고용조합(UNEDIC)과 상공업고용협회(ASSEDIC)는 재취업지원수당(ARE)이라고 불리는 보험급여와 특별연대수당(ASS), 편입수당(AI)과 퇴직동등수당(AER) 등 ‘연대’급여를 지급하는 업무 이외에도 직업훈련, 조기퇴직수당 혹은 보상을 제공한다.

제V장에서는 이러한 실업보상제도를 통해 제공되는 서비스가 설명되는데, 실업자는 현재 재취업을 지원하는 동반서비스인 소위 ‘개별 행동계획(PAP)’의 혜택을 수령할 수 있으며, 지역고용안정센터(ALE)

의 상담원은 실업자를 대상으로 정보를 제공하고 고용창출 프로그램 내에서 직업훈련이나 고용계약을 제안할 수 있다. 국립고용안정센터(ANPE)는 이외에도 구직자의 채용과 관련하여 기업의 고용주에게 기존의 지원제도와 면제 혜택 등에 대한 정보와 조언을 제공한다. 이와 더불어 UNEDIC/ASSEDIC은 최근 고용주를 대상으로 한 체감적인(degressive)지원 제도를 통해 고용주가 실업보험 수혜자인 구직자를 채용하도록 독려하는 데에도 기여하고 있다.

이외에도 실업보상에 의한 재정적 지원을 토대로 다양한 프로그램과 서비스가 제공된다. 기업취업과정(SAE), 취업 편입 및 직업훈련과정(SIFE), 관리자 훈련(manager's training) 등의 훈련프로그램과 지도계약(guidance contracts), 적응계약(adaptation contracts), 견습계약(apprenticeship contracts), 자격획득계약(qualification contracts) 등 특정 범주의 실직자들이 취업세계에 편입할 수 있도록 독려하기 위한 훈련내용을 포함하고 있는 계약 등은 그 예가 되며, 일부 계약은 장기 실직자를 대상으로 기능적인 훈련을 제공하기도 하는데, 고용촉진계약(CIE), 고용연대계약(CES), 고용강화계약(CEC) 등이 이에 해당한다. 청년층 실업문제를 해결하기 위한 청년 고용(Young Employment) 프로그램과 기업내 청년계약(Youth Contracts in Enterprise) 및 청년층을 직업세계로 통합하기 위해 추진되는 고용으로의 접근경로(TRACE)도 이러한 프로그램의 예가 된다.

제VI장에서 알 수 있듯이, 프랑스 실업보험제도의 관리와 재정 지원의 역할은 고용주와 피고용인에게 주어지고 있으며 고용주와 피고용인은 모두 사회적 기여금을 납입하는 반면, 연대제도의 관리와 재정 지원의 역할은 국가에게 주어지고 있다. 한편, 실업보험제도의 대차대조표는 1990년 초반부터 불안정한 구조를 보여 왔는데 이 불안정성은 점차 강화되는 경향을 보이고 있다.

프랑스의 실업보상체계 및 노동시장 정책은 유럽공동체 차원의 고용전략과 긴밀한 관련을 가지고 수립된다. 이는 제VII장에서 자세히 설명되고 있는데, 유럽고용전략(EES)은 각국의 다양한 '복지체제

(welfare regimes)’에서 기인하는 노동시장 정책과 관련 기관의 다양성을 인정하고 있으며 이러한 다양성에 맞추어 EES는 EU회원국의 다양한 ‘구조적’ 및 ‘사회적’ 정책을 기초로 하여 공동의 목표달성을 위한 국가간의 노력을 조정·지원하는 소위 ‘개방적 조정 방식(open method of coordination)’을 채택하고 있다. 1997년 룩셈부르크 고용정상 회담을 통해 합의한 ① 고용 가능성(employability) 증진, ② 기업이 정신을 독려하고 고용창출 모색, ③ 기업 및 근로자에 대한 적응성 고취, ④ 여성과 남성에게 동등한 기회를 부여하기 위한 정책 강화라는 4개의 주요 축을 중심으로 진행되는 유럽고용전략은 프랑스의 기관들이 수행하는 기능과 의사 결정 과정에 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 고용 문제를 노동시장 정책뿐만 아니라 사회보장제도 및 조세·수혜제도와 연계함으로써 유럽고용전략은 노동부, 교육부 및 재무부 간의 협력을 강화하는 기여를 할 수 있었고, 이 외에도 국가별 실행계획(NAP)을 정의하는 과정에서도 사회적 동반자의 참여를 지원할 수 있었음을 알 수 있다.

제VIII장인 결론 부분에서는 프랑스 실업보상체계의 장단점을 나누고 이를 한국의 고용보험제도와 비교하고 있다. 프랑스 실업보상 체계는 고용주 단체, 노조 그리고 정부가 상호 협력적으로 관리 운영하는 제도이고, 과거의 실업보상 체계가 지니는 수동적인 성격을 탈피하여 실업자에 대한 교육 훈련, 구직노력 제고 등 적극적인 전환을 시도하여 실직자의 활성화에 기여하는 제도이며, 보상에 있어 광범위한 수혜 범위를 가지고 있다는 점에서 장점을 찾을 수 있다. 하지만, 동 체계는 재정적 곤란이라는 조건 때문에 실업 증가시 수혜 범위의 확대, 수급액의 증액 등 경기에 역행하는 역할을 수행하지 못함으로써 실업문제에 대한 적응이 부족하다는 점과, 적극적 노동시장 정책 및 기타 관련 정책과의 미흡한 조율로 인해 분할된 제도(segmented system)이며 실업에 대한 고용주의 책임을 묻는 데는 부족한 제도라는 점에서 한계도 가지고 있다.

프랑스의 실업보상제도와 한국의 고용보험제도를 비교해 보면 후

자는 전자보다 상당히 일관적이고 완전함을 알 수 있는데 이는 주로 '적극적' 및 '수동적' 노동시장 정책 조치가 결합되어 있고 동일한 제도 기반 아래 가족관련 조치 역시 포함되어 있기 때문이라 할 수 있다. 더 나아가 한국 제도는 경기에 역행하는 기능을 수행하고 있다. 즉, 한국의 고용보험제도는 1997년 한국의 금융 위기 직전 도입되어 경제 침체기 동안 상당히 확대되었다. 그러나 아직까지도 한국 제도는 수혜 범위 및 수동적이고 적극적인 노동시장 지출의 수준과 관련하여 제한된 범위 내에서 운영되고 있을 뿐만 아니라 이러한 기능으로 인해 개입의 범위 자체를 제한하고 있다. 이 밖에 일부 취약 점도(이는 프랑스 경우도 비슷하다) 있는데 이는 (대부분이 여성인) 근로자가 육아휴가 후 안정적인 직장으로 복귀하는 데 있어 제한적인 보장을 하고 있고 실직자가 동 제도를 '악용'하지 못하도록 조치를 취한 반면, 고용주의 기회주의적 행동을 방지할 수 있는 조치가 아직 실행되지 않고 있다는 점이다.

I. 서 론

본 보고서는 프랑스의 실업보상제도, 그 역사적 배경, 경제 및 노동 시장환경 하의 적응 및 주요 제도적 특성에 대해 논하고자 한다. 실업보상제도와 노동시장 정책 및 사회적 보장제도 간의 연계성은 다른 국가와의 상호 비교(유럽고용전략 및 한국 고용보험제도)를 위해 다루고자 한다.

프랑스의 실업보상제도는 역사가 오래되고 분할적(segmented)이며 복잡한 구조를 지닌 제도이다. 1958년에 도입된 ‘현대적’ 실업보상제도는 19세기 말의 제도와 노동 운동을 통해 유례를 찾아볼 수 있다. 경제 성장과 노동력 부족의 시대에 도입된 이 제도는 변화하는 경제적 환경과 실업 증가 추세에 따라 변모를 거듭해야 했다. 본 보고서를 통해 ① 프랑스 실업보상제도의 제도적 배경을 살펴보고 ② 1970년대 이후 제도를 둘러싼 경제 및 노동시장의 변화에 따라 변모된 모습을 검토하고자 한다.

1. 제도적 배경

현재 전국상공업고용조합(UNEDIC)²⁾과 국가(State)가 운영하고 있는 프랑스 실업보상제도는 서로 상이한 기관이 운영하는 이중적인 제도로서 복잡한 제도이다. 실제로 동 제도는 연금제도 등과 같은 사회적 보장제도와 국립가족수당센터인 CNAF³⁾가 운영하는 소득지원제도(주로 최저생활보조금제도인 RMI 및 편부모를 위한 복지수당인 API 등)와 연계성을 지니고 있다. 프랑스 실업보상제도는 프랑스의 노동부

2) Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

3) Caisse Nationale d'allocations familiales.

2 프랑스 실업보상 체계와 노동시장 정책

가 수립하는 적극적인 노동시장 정책과 복잡하게 상호 연계되어 있다. 그 결과, 프랑스의 실업보상제도와 적극적 노동시장 정책은 하나의 통합된 포괄적인 제도를 구성하는 요소라기보다는 다양한 기관에 의존하는 노동시장 프로그램의 부분적 제도를 구성하는 요소이다.

실업보상제도의 분할은 그 역사적 배경에서 비롯되고 있다. 실업보상은 다양한 기관과 다양한 취지를 바탕으로 프랑스의 노조와 정부가 마련한 제도이다.

최초의 프랑스 실업보험제도는 19세기 말 근로자의 자발적 노력 하에 마련된 상호보험이었고, 곧이어 노조가 동 실업보험제도를 관리 운영하였다. 20세기 초부터 정부는 보험제도에 보조금을 지원하고(1905년), 이후 지역차원의 공공지원을 제공함으로써(1914년) 제도의 일부에 점진적으로 참여하기 시작하였다. 1914년 이후 보험보상제도(보험과 복지 모두 포함)는 노조가 관리 운영하는 보험제도와 정부가 관리 운영하는 '복지'제도를 결합한 이중적 구조를 가지게 되었다. 동 제도는 1958년까지 상당히 제한된 범위 아래 운영되었고 이후 UNEDIC이 운영하는 국가적 차원의 의무적 보험제도가 설립되었다. 이와 같이 이중적 구조의 프랑스 실업보상제도는 시간이 흐름에 따라 실업급여 내용과 함께 변화하였다.

전국상공업고용조합(UNEDIC)은 노조 및 고용주 단체로 구성되는 사회적 동반자(social partners)가 공동으로 운영하고 있는 단체이다. UNEDIC은 부분적으로는 정부의 규제 하에 운영되고 있는데 사회적 동반자가 합의한 공동 결정에 대해 정부가 반드시 합의하여야 한다(혹은 거부할 수도 있다). 1958년부터 1978년까지 실업보상제도는 이중적 구조로 남아 있었다. 즉, 정부가 재정을 충당하고 관리 운영하는 복지제도와 보험제도로 이루어져 있었다. 동 제도는 심각한 위기(1979~1984년)에 대응하여 단기간 동안 보험급여와 복지급여가 단일제도로 통합되었고, (사회적 동반자와 함께) 정부의 규제를 받기 시작하였다. 1984년 이후 동 제도는 (다시) 이중적 제도가 되었으며 보험제도와 소위 '연대(solidarity)'제도를 포함하고 있다.

일반적으로 실업보상의 취지는 제도적 변화와 함께 변모하였다. 그 결

과 실업보험(insurance), 실업'복지(welfare)', 소위 실업'연대(solidarity)'가 각각 무엇을 의미하는지를 둘러싼 상이한 해석이 존재하였다.

명확성을 기하기 위해, 본 보고서는 보험제도, '복지'제도, '연대'제도 및 관련 제도를 통칭하는 일반적 용어로서 '실업보상제도'를 사용하고 자 한다. 본 보고서에서 '실업보상'은 ① 근로 경력이 있고 충분한 보험 기여금을 납입한 실직자의 과거 임금을 기반으로 산출된 기여 급여(contributory benefits)인 실업보험 급여, ② 다른 보상 재원이 없는 실직자를 대상으로 기여성이 아니며 자산 심사 후 지급되는 '복지'급여(복지급여는 종종 지역 차원에서 지급되고 근로 경력이 요구됨), ③ 보험급여를 수급하기에 불충분한 보험 기여를 하였거나 보험 수급권이 종료된 실직자를 대상으로 정액 지급되는 소위 '연대급여'(연대급여는 자산 심사와 근로 경력을 일반적으로 요구함) 등 실직자를 대상으로 한 상이한 유형의 급여를 통칭하기 위해 사용하기로 한다.

2. 경제적 변화 및 노동시장 정책에 따른 변모

1958년에 도입된 프랑스의 현대적 실업보상제도는 경제성장과 노동력 부족이라는 환경 아래 도입된 제도였다. 그러나 1974년 이후 제반 환경이 변화하였다. 무엇보다도 경제가 저성장 시대로 접어들었다. 1950~1973년 기간 국내총생산(GDP)의 평균 증가율은 5%였으나 1974~1996년 기간 동안 2.1%로 하락하였고, 이후 1997~2000년 들어 상승한 이후(2000년 3.8% 고점을 기록) 현재 매우 낮은 수준(2002년 1.2%)을 기록하고 있다. 둘째, 실업률이 급증하였다. 1950~1973년 기간 동안 평균 실업률은 2%에 불과하였으나, 1974~1983년 기간 동안 5.8%로 상승하였고 1984~1996년 기간 동안 10.5%로 추가 상승하였다. 최근 기간(1997~2000년) 동안 실업률(2001년 8.5%) 및 국내총생산(GDP) 성장률은 호전되고 있는 양상을 보이고 있다. 그러나 이와 같은 양상이 실업의 감소를 가져오기에는 불충분할 뿐만 아니라 2001년 이후 경제 저성장은 그 이전의 성과에 따른 긍정적인 영향을 감소시키는 경향을 보이고 있다.

4 프랑스 실업보상 체계와 노동시장 정책

〈표 1〉 프랑스의 경제성장률 및 실업

(단위 : %)

	1950~ 1973	1974~1996		1997	1998	1999	2000	2001	2002
GDP 성장률	5.0	2.1		1.9	3.4	3.2	3.8	2.1	1.2
실업률	2.0	8.5		11.8	11.4	10.7	9.3	8.5	8.7
		5.8 (1974~ 1983)	10.5 (1984~ 1996)						

자료 : Holcblat(1996), OCDE, INSEE(Comptes de la nation).

프랑스의 실업보상제도와 노동시장 정책은 다양한 전략 아래 이와 같은 경제적 변화에 따라 변모하였다. 우선(1970년대 중반과 1980년대 초반) 거시경제정책과 실업보상제도의 변화는 ‘케인즈(keynesian) 학설’을 바탕으로 경기에 역행하는(contra-cyclical) 성격을 지녔으며 이는 (1970년대 중반 무렵) 실업보상 수급권을 확대하고(1981~1982년) 경제재도약을 시도하는 것으로 표출되었다. 그러나 1980년대 중반부터 경제정책과 노동시장 프로그램은 경기에 역행하는 기능을 중지하였다. 전반적으로 볼 때 국민총생산(GDP) 대비 노동시장 정책 지출(적극적 지출 및 수동적 지출)의 비율은 뚜렷한 변화가 없었다. 1985~1993년 동안 3%를 유지하였던 비율(Eydoux · Faugere · Gautie · Gazier, 1996)이 현재 2.94%(OECD, 2003)를 보이고 있다. 그러나 수동적 지출을 적극적으로 전환(activation)하는 경향이 현재까지 이어지고 있다. 노동시장 정책 지출 중 적극적인 지출 비중이 1985년 22%에 불과하였지만, 1993년 37%로 상승하였고 2001년 현재 44%로 상승한 점은 노동시장 정책 지출에서 적극적 지출과의 공유가 이루어지고 있음을 보여주고 있다. 이와 같은 ‘적극적 전환(activation)’은 실업급여와 실직자를 ‘활성화’하고 다양하고 적극적인 노동 정책상의 조치를 마련하고자 하는 경향으로 나타나고 있다.

본 보고서는 우선적으로 프랑스 실업보상제도의 장기적인 조직 구조

와 변화 양상을 살펴보고자 한다. 프랑스의 실업보상제도의 역사적 배경을 설명한 후 제II장을 통해 19세기부터 1974년까지 기간 동안 노동시장 정책과의 연계 관계를 검토한 후, 제III장을 통해 실업 증가 환경 아래 실업보상제도 및 노동시장 정책의 주요 변화를 검토 분석하고자 한다. 이후 본 보고서는 제IV장에서 제도적 구조 분석을 통해 현재의 프랑스 실업보상제도를 검토한 후, 제V장에서 실업보상제도가 고용 서비스와 적극적 노동시장 프로그램과 함께 제공하는 급여 내용을 설명하고, 제VI장을 통해 제도의 재정적 측면에 대해 분석하고자 한다. 마지막으로 제VII장을 통해 국제적 관점을 채택하여 유럽고용전략(European Employment Strategy: EES)을 살펴보고, 본 보고서의 결론으로서 프랑스의 실업보상제도를 한국의 고용보험제도와 비교 분석하고자 한다.

II. 프랑스의 실업보상 및 고용정책 : 역사적 배경 및 도입 초기의 논의(19세기~1974년)

현재의 프랑스 실업보상 체제와 고용정책은 대부분 실업보상 체계 및 고용정책의 수립과 오랜 기간을 거친 변천 과정을 통해 형성되어 왔다. 오늘날 현대적 개념의 실업보상 체제와 고용정책을 둘러싼 논의가 진행되고 있지만 과거의 논제가 논의되는 경우도 종종 있다. 이를 감안하면 과거의 역사에 대해 조명을 해보는 것도 유용할 듯싶다. 제III 장에서는 ①Daniel & Tuchsirer(1999) 연구 자료를 기반으로 프랑스 실업보험과 노동시장 정책의 역사적 근원을 돌이켜본 후, ②세계대전 이후 노동정책과 현대적 고용정책을 위한 관련 제도의 초기 형성을 살펴해보도록 한다.

1. 역사적 배경

이번 장은 실업보상 체제와 실업정책의 근원을 살펴보기 위해 ‘구체 기금(Relief funds)⁴⁾ 즉, 노동자 운동(worker’s movement)⁵⁾에 의해 고안되고 관리되었던 기금과 이후 부상한 소위 ‘사회적 국가(Social State)⁶⁾와 국가실업기금(National Unemployment Fund)⁷⁾ 및 자혜원(Charity offices)⁸⁾ 등을 다루고자 한다. 이 장에서는 실업보상 체제의 역사와 노동시장 정책이 언급될 것이며, 시기적으로는 현대 실업보상 체제와 노동시장과 관련된 기관들이 설립되기 이전인 19세기 말부터 제2차 세계대전 말까지이다.

4) Caisses de secours.

5) Mouvement ouvrier

6) Etat social.

7) Fonds national de chômage.

8) Bureaux de bienfaisance.

가. 노동자 운동에서 '사회적 국가(Social State)'까지(19세기 말~1914년)

프랑스의 경우, 19세기 말 무렵 실직자들을 대상으로 한 최초의 보험은 근로자들의 주도 하에 이루어진 것으로서 상호보험(mutual insurance)의 형태를 띠고 있었다. 경제적으로 불황을 겪고 있었던 당시, 근로자들은 구직을 촉진하고 실직자들을 대상으로 한 구제기금(Relief funds)을 설립하고자 노동조합을 결성하였다. 과거 수개월(6~12개월) 동안 해당 노동조합의 조합원임과 동시에 (비자발적) 실직 전까지 자신의 기여금을 납부한 실직자만이 보험급여의 수급권을 가질 수 있었다. 보험급여는 실직 후 수일이 경과한 후 부여되었고 지급 기간은 (1~2개월의) 제한된 기간이었다.

실업보험 관리에 필요한 핵심 역할을 노동조합에 맡기고자 하는 의지와 함께 근로자 상황의 개선을 위한 사회적 법규의 제정은 점차 매우 중요한 사안이 되기에 이르렀다. 1891년 발텍-루소(Waldeck-Rousseau)법은 노동조합의 존재는 합법화하는 반면에 정치적 노조 결성은 금지하였다. 노동조합은 노사관계를 규제하기 위한 하나의 수단으로 간주되었을 뿐만 아니라 실직자, 장애인, 병약자 및 노약자들을 지원하는 조직으로서 경제적 사명과 사회적 사명을 부여받았던 것이다.

동법에도 불구하고, 구제기금은 모든 산업이나 직종에 대해 포괄적으로 적용되지 않았다. 노동조합은 실제로 정치적이고 비개혁적인 조합이었으며 근로자와 정부 간의 단순한 중개자(즉, 실업 관리의 책임을 담당하는 중개자)의 역할을 담당하기를 거부하였다. 근로자의 관점에서 보면, 노동조합의 조합원이 되어 실업보험의 피보험자가 되는 데 드는 개인 비용(즉, 기여금)은 실제로 기대되는 이익(즉, 실직시 수주 동안 지급되는 실업급여)과 비교하여 볼 때 높은 수준이었다. 따라서 노동조합에 대한 참여도는 실제로 높지 않았다.

보험 취지를 활성화하고 보험제도에 대한 근로자의 참여도를 제고하고자 프랑스 정부는 1905년 동 제도에 개입해서 시험적으로 구제기금에 보조금을 제공하기로 결정하였다. 이 경험은 의무적 실업보험으로

8 프랑스 실업보상 체계와 노동시장 정책

나아가는 첫 걸음으로 보였지만 결과는 실망스러웠다. 실제로 정부의 보조금을 지급받는 구제기금의 수와 이에 포함되는 근로자 수의 증가는 예상보다 훨씬 낮았다. 극히 일부 근로자들만이 제도의 수혜자가 되었는데, 특히 실업보험의 보호를 받아야 할 필요성이 그다지 크지 않은 자(조합에 속해 있는 숙련 노동자)들이 실업보험의 수혜자들이었다. 그 이유는 수급권자는 기여금을 납부하여야 한다는 원칙으로 인해 임시직이나 일용직 근로자는 동 제도의 혜택을 받지 못했기 때문이었다.

나. 공공기관의 설립, 실업보상 수급권의 확대 및 새로운 고용정책의 수립(1914~1939년)

제1차 세계대전은 상기한 제도 이외에 다른 제도의 필요성을 증대시켰다. 제1차 세계대전이 발발한 초기에 2백만 명 이상의 실직자들이 발생하였고, 노동조합이 관리를 담당하였던 구제기금 역시 그러한 상황을 대처하기에는 역부족이었다. 프랑스 정부는 1914년 국가실업기금(National Unemployment Fund)을 설립하여 지방자치정부가 지급하는 복지급여(Welfare benefits)인 지역공공지원금(local public aid)을 보조하기에 이르렀다. 동 제도는 원칙상 임시적인 제도로 출발했지만 얼마 지나지 않아 실업보상의 핵심 부분이 되었고 항구적인 제도로 정착할 것이 분명해졌다. 실직자를 위한 이 같은 공공지원제도(복지급여 및 국가실업기금)는 1926년 법령(Decree)을 통해 항구적인 제도로 확립되었다. 1926년 법령은 복지급여를 수급할 수 있는 자격을 비자발적으로 실직한 자로서 근무 기간이 최소 6개월 이상이며 해당 지역의 실업기금이 위치한 지방자치 구역에 최소 3개월 이상 거주한 자로 정의하였다.

1914년 이후, 실업보상제도는 이중제도(dual system)로 변경되었다. 즉, 근로자가 노동조합이 관리하고 있는 보험제도에 기여금을 납입할 것인지의 여부를 결정할 수 있는 ‘자발적 보험’과, 실업보험을 수급할 수 없거나 기여금을 납입할 의사가 없는 근로자들을 위해서 연대 원칙에 의해 운영되는 ‘복지’제도로 양분되었다. 그러나 이중적 제도와 관련하여 보험(insurance)과 지원(assistance)의 양 개념이 서로 대립하는 것

은 아니었다. 왜냐하면 복지급여 수급자격 요건(고용 기간)이 보험급여 요건과 거의 비슷했기 때문이었다. 보상제도와는 달리 실제의 실업 구조도 이중 구조를 가지고 있지는 않았다. 즉, 복지급여를 수혜하는 실직자 집단은 이전의 근무경력이라는 면에서 실업보험의 피보험 자격이 있는 실직자 집단과 매우 비슷했기 때문이었다. 1914년 이후, 공공 지원은 증가세를 기록한 반면 실업보험의 증가율은 매우 저조하였다.

1930년대에 발생한 위기는 실업률의 증가가 실업보상 규정에 얼마나 지대한 영향을 미치는지를 여실히 보여주었다. 위기를 극복하기 위해 보상 규정을 수정하고 위기로 인해 실직하게 된 자를 수혜 대상에 포함하는 조치가 최우선시되었다. 소위 ‘자혜원(Charity offices)’이라는 새로운 조직이 설립되었고 동 조직은 장기 실직자 문제를 담당하게 되었다. 보험 체제의 비중을 강화하고자 하였던 정부 당국의 의지에도 불구하고, 이와 같은 위기로 인해 공공 차원의 지원이 보험 체제보다 더욱 중요한 역할을 담당하게 되는 결과가 초래되었다. 근로자의 실업보험 참여 및 기여금 납입을 독려하고자 정부 당국은 보험급여의 산출시 가족 부양 의무를 고려하고, 정부의 보조금을 증대하고 보험 수급 대상인 실직자들이 복지급여와 보험급여를 기존 월급의 70%까지 누적할 수 있는 가능성을 점진적으로 수용하기로 결정하였다. 이 외에도 위기 동안 실업보험과 공공지원의 수혜대상자가 확대되어 단시간 근로자 및 특정 근로 유형의 근로자(예술부문의 임시직 또는 자영업)도 수혜 대상에 포함되었다. 단시간 근로의 경우, 고용주는 단시간 보상의 간접적인 수혜자로 간주되었으며(근로자들이 그러한 금전적인 보상 조건하에 단시간 근로 형태를 수용할 수 있게 하였기 때문에), 보상체제에 기여금은 납입하되 관리에는 참여하지 않도록 했다.

1930년대 위기는 고용률을 제고하고 실업률을 경감하기 위해서는 공공지원이야말로 고용이나 직업훈련을 위한 보조금 지급 수단으로 (좀더) 활용될 수 있다는 발상, 즉 현재 수동적 비용의 ‘적극적 전환(activation of passive expenses)’이라 불리는 사고를 도출해 내었다. 이러한 발상의 목적은 사회적으로 효용 가치가 있는 일자리를 창출하고, 노동비용을 경감하며, 민간 기업들이 실직자(특히 장기 실직자)들을 대상으로 보조

10 프랑스 실업보상 체계와 노동시장 정책

금 지급 대상이 되는 일자리를 창출하도록 유인하기 위함이었다. 그러나 프랑스 정부는 보조금 지급 대상이 되는 일자리가 ‘정상적인’ 일자리를 대체할지도 모른다는 우려를 하게 되었으며, 1936년 등장한 ‘인민전선(Popular Front)’⁹⁾은 실업보상을 확대하거나 ‘활성화(activate)’하는 조치 대신 구조적인 개혁(특히, 단체 협상 및 근로 시간 단축 등)을 통해 고용 수요를 증대시키고 고용 창출을 촉진하는 것을 우선시하였다.

1930년대 말 공공지원은 실업보상의 주요 원천이 되었다. 1936년 80만명의 등록된 실직자 중 50%(40만 8천명) 이상이 해당 지역의 실업기금으로부터 복지급여를 수급한 반면, 15%(7만명)는 노동조합이 관리하는 구제기금으로부터 보험급여를 수급하였다. 실업보험의 발전을 독려하고자 했던 의지에도 불구하고 공공기관은 실업보상과 고용 부문에 있어 주요 당사자(main actor)가 되었다. 공공기관은 이 외에도 점차 복지기관(welfare institutions)으로 인식되었는데 1939년 법령(Decree)은 실업보상과 관련된 규칙과 기준을 통합한 법령으로서, 복지급여를 실직자에 대한 자산 심사(means testing)를 거친 후 지급토록 하여 공공지원을 ‘실업 지원(unemployment assistance)’으로 명시적으로 정의하였다. 이러한 정의는 그 당시 노동조합이 관리하던 실업보험에 맞선 개념이었다.

다. Vichy 정부의 정책(중앙집중화, 통제 및 의무적 노동)에서 해방의 시기(liberation)까지(1940~1950년)

Vichy 정권은 전쟁 및 주요 정쟁과 이데올로기 분쟁으로 인해 여타 시기와는 분명히 다른 시기였다. 이 시기 중 고용정책과 관련된 어두운 측면은 1943년 ‘의무적 근로 서비스(Service of obligatory work)’¹⁰⁾의 도입으로 절정을 이루었던 독재적인 의무적 근로 정책 및 노동조합 결성(trade-unionism) 금지(이후 노동조합의 기금 역시 폐지됨)라 할 수

9) Front populaire. 1936년 선거를 통해 구성된 사회당과 공산당을 중심으로 한 연합정부(감수자 주).

10) Service du travail obligatoire, STO.

있다. 의무적 노동과 노동조합 결성 금지는 해방(liberation) 이후 철폐되었다. Vichy 정권은 이 외에도 실업정책과 관련된 개혁 조치를 단행하였는데, 이는 과거처럼 지방자치체가 아닌 정부의 주도 아래 고용 및 실직 보상에 대한 역량을 집중하는 것으로서 노동력에 대한 독재적인 통제를 가하고자 함이었다. 실업보상은 주로 노동시장의 요구 사항에 부응하고 노동력 부족을 해결하기 위해 지급되었다. 보상은 주로 복지 와 지원 차원에서 지급되었는데, 지급액은 자산 심사(means testing)를 거친 후 가족 부양 책임을 고려하여 산출되었다. 그러나 이와 같은 중앙집중화에도 불구하고 실업기금이 존재하지 않는 지자체에 거주하는 실직자들은 실업보상을 수급하지 못하였다.

2. 노동력 정책 및 현대적 고용정책을 위한 초기 기관의 설립 (1958~1974년)

제2차 세계대전 후 실업률은 매우 낮았고 많은 부문에서 노동력의 공급 역시 부족하였다. 따라서 공공 노동시장 정책은 기본적으로 노동 인구 배가뿐만 아니라 교육, 훈련 및 이동성의 증대 등을 통해 노동시장의 요구에 부합할 수 있는 노동력을 배양하는 데 목적을 두는 이른바 노동력 정책¹¹⁾이었다.

프랑스와 유럽 지역에서 사회보장제도(social protection systems)가 발전한 1950~1958년 기간 동안 흥미롭게도 프랑스 실업보상 체제와 관련된 법규정 변화는 찾아보기 힘들다. 실업보상은 과거와 마찬가지로 실직자 중 극히 일부(약 1/4)만을 대상으로 낮은 수준의 복지급여를 지급하는 지방정부의 기금에 의존하는 경향을 지속적으로 보였다. 실업률은 낮은 수준에 머물러 있었으며 실직자들은 종종 적극적으로 일자리를 찾지 않는 근로자들로 간주되었다. 더욱이 실업 문제가 최우선적인 사회 문제가 아니었기 때문에 실업보험의 장려는 필요치 않았고(노동력이 부족한 상황이었음), 실직자의 구직 노력을 저하시키는 것으로 간주

11) Politiques de main d'œuvre.

12 프랑스 실업보상 체계와 노동시장 정책

되었던 실업보험보다는 공공부문의 지원이 선호되었다.

1960년대에 와서 실직자의 수가 점진적으로 증가함과 더불어 고용 문제는 점차 중요성을 띠게 되었고 현대적인 고용정책을 위한 초기의 기관들이 창설되기에 이르렀다. 이 기관들은 1958년에 설립되어 실업보험을 담당하는 전국상공업고용조합(UNEDIC), 1963년에 설립되어 고용정책과 관련된 조치에 필요한 자금 지원을 제공하는 국가고용기금(FNE)¹²⁾ 및 1967년에 설립되어 구직 기능을 담당하는 국립고용안정센터(ANPE)¹³⁾이다.

가. 1958년 협약(agreement of 1958) 및 전국상공업고용조합의 설립

1958년 12월 31일, 고용주 단체(CNPF) 및 노조 단체(CGT-FO, CFTC, CGC) 간에 이루어진 전국적 합의 후 ‘산업 및 교역 부문의 실직자를 위한 국가 차원의 직업간 보상제도(national inter-occupational compensation system for unemployed workers in the industry and trade sectors)’가 수립되었다. 전국상공업고용조합과 상공업고용협회(ASSEDIC)¹⁴⁾가 관리하는 동 체제는 프랑스 전역을 대상으로 프랑스 경제의 거의 모든 부문을 대상으로 하는 최초의 의무적 실업보험이다. 동 제도는 사회적 기여금(social contributions)을 통해 재원이 마련되며 일정한 상한 하에서 수급자의 임금에 비례하는 방식으로 급여를 지급하는 반면, 복지급여(welfare benefits)는 정액(lump sum) 방식으로 지급되며 자산 심사를 거치는 차이점이 있다. 양 제도 모두 실직자는 과거 근무 경력이 있어야 수급 대상이 된다(복지급여의 경우 동 기준은 더욱 엄격하다).

원칙상 보험제도는 기존의 공공지원을 대체하는 것이 아니라 상호 보완적인 관계인 것으로 간주되었다. 즉, 근로자는 복지급여와 보험급여를 누적할 수 있었고 높은 (소득) 대체율(replacement rate)(최저임금에 가까운 경우 90~95%에 근접함)을 누릴 수 있었다. 그러나 실제로

12) Fonds National pour l'Emploi.

13) Agence Nationale pour l'Emploi.

14) Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

보험급여와 복지급여를 누적하여 수급할 수 있는 실직자는 극히 소수에 불과하였다. 농촌 지역에 거주한 실직자는 종종 공공지원금을 수급하지 못했으며, 보험협약(insurance agreement)의 대상이 되지 않는 직종에 근무하거나 보험 수급권이 만료된 실직자는 실업보험 급여를 수령하지 못하였다. 이와 같이 보험 수급자인 실직자와 복지급여의 수급자인 실직자는 근무 경력이 요구된다는 의미에서 기본적으로 다르지 않았지만, 기존의 이중 체제(dualism)는 실직자간에 불평등을 야기하였다.

1958년 이후 실업보상 특히 실업보험제도 하의¹⁵⁾ 보상은 점진적으로 확대되고 개선되었다. 실업률은 여전히 낮았고 전국상공업고용조합(UNEDIC)도 재정상의 문제를 겪고 있지 않았다. 당시는 실직자(종종 3개월 이내에 취업할 수 있었음)가 최초 3개월 동안 높은 대체율 하에서 구직 활동을 활발히 전개하였지만, 이 최초 3개월이 경과하면 대체율이 하락하는 경향이 있었다. 이 외에도 보험제도는 계절적 근로자나 임시직 등과 같은 과거 보험 수급 대상이 아니었던 직종이나 근로자뿐만 아니라, 근무 경력(employment reference)은 없지만(즉, 동 보험제도에 기여금을 납입한 경험이 없지만) 직업훈련을 거친 청년 실직자들을 대상으로 수혜 범위를 확대하였다. 일반적으로 보험 수급권의 확대는 노동 공급과 수요간 균형을 맞추기 위해 근로자의 구직 활동, 근로자의 재교육 및 훈련과 관련된 재정적인 지원을 제공하기 위함이었다. 1961~1962년 동안 사회적 노사협상자들은 훈련센터에 등록된 실직자들을 적극적으로 지원하기 위해 '직업훈련수당(training allowance)'을 지급키로 결정하기도 하였다.

1958년 도입된 보험제도는 다음의 3가지 원칙을 기반으로 하고 있다.

- 실직(최소한 장기 실직) '위험'을 예방
- 재원과 급여에 있어 임금을 기준(임금 기준으로 기여금을 결정하고 과거 취업 기간의 임금에 비례하여 급여 산출)
- 근무 경력이 없는(보험제도에 가입하지 않은) 청년 실직자나 장기간

15) 보험급여는 임금의 중위값이 올라감에 따라 증가하는 모습을 보였으나 공공지원은 이보다 상당히 느리게 상황에 적응하는 경향을 보였다.

14 프랑스 실업보상 체계와 노동시장 정책

수혜 대상이었던 노령 실직자 등을 대상으로 연대(solidarity) 원칙을 반영(및 제공)

그런데 당시 보험급여와 복지급여를 누적하여 지급할 수 있는 가능성은 여전히 매우 낮았다.¹⁶⁾ 이는 정부가 구직자의 상황을 개선하기 위해 보험제도에 의존하려 했으며, 국가고용기금(FNE)과 같이 수동적 비용을 '적극적으로 전환(activation of passive expenses)'하거나 국립고용안정센터(ANPE)와 같이 실직자들을 '활성화'하는 것을 지원하기 위한 기관이나 제도를 우선시하려는 경향을 보였기 때문이었다.

나. 국가고용기금(FNE) 설립

1960년대 초 프랑스 정부는 노동시장의 수요를 충족시키기 위해 직업적 이동성(occupational mobility)과 근로자의 재배치(redeployment)를 독려했으며, 이러한 상황 아래 1963년 12월 18일 법을 통해 국가고용기금(FNE)이 설립되기에 이르렀다.

동법은 노동조합이나 기업이 아래의 사항을 제공하기 위해 전국상공업고용조합(UNEDIC) 및 정부와 상호간에 협약(agreements)을 체결할 수 있도록 하였다.

- 직업훈련의 수혜는 물론, 자신의 취업 자격(qualification)보다 낮은 수준의 직업에 취업할 수밖에 없는 실직자에게 임시로 지급하는 '단일감액수당(temporary and single diminishing allowances)'
- 재분류(reclassification) 조치의 수혜 대상이 아닌 60세 이상의 근로자를 대상으로 한 특별수당(special allowances)

협약체결을 통해 정부는 기업이나 노조와 협상을 할 수 있었고, 따라

16) 「Ortoli 보고서」에 의하면 1966년 총 137,232명의 실직자 중 56%(77,532명)는 그 어떠한 실업보상도 지급하지 않았고, 28,700명은 UNEDIC으로부터 보험급여만을 지급하였으며, 13,000명은 정부로부터 복지급여를 지급하였으나, 18,000명만은 보험급여 및 복지급여 모두를 지급하였다(Daniel & Tuschziner, 1999: 216).

서 기업이나 노조의 활동에 영향력을 행사할 수도 있었다. 동시에 협약에 따라 전국상공업고용조합(UNEDIC)도 노동시장 정책에서 적극적인 역할을 하게 되었는데, 그 범위는 실직자에 대한 급여 제공에 그치지 않고 재분류 작업에까지 미쳤다.

다. 1967년 7월 법령(Ordinance) 및 국립고용안정센터(ANPE)의 설립

1967년까지 실업률은 여전히 낮았으나 실업 증가율은 정부의 우려 대상이 되었다. 프랑스 정부는 공공 노동시장 정책을 개혁하고자 새로운 정책의 근간으로서 소위 「Ortoli 보고서」¹⁷⁾를 참조하였다. 고용과 실업보상에 관한 1967년 7월 13일 법령은 Ortoli 보고서에 포함된 아이디어의 일부를 반영하여 진정한 혁신적 조치를 도입하였다.

주요 혁신적 조치 중의 하나는 국립고용안정센터(ANPE)의 설립으로서, 센터는 채용 제안서를 접수함과 더불어 실직자들을 대상으로 해당 시점에 제공되는 직업훈련 기회에 대한 정보를 제공하고 구직 알선을 제공하는 등의 업무를 수행하였다. 이 외에 센터는 노동시장 통계 작업에도 참여하였다.

실업수당과 관련하여, 1967년 7월 13일 법령은 기존의 전형적인 실업보험뿐만 아니라 공공지원도 확대하였으나 Ortoli 보고서에 포함된 권고 내용과는 달리 복지제도와 보험제도를 통합하지는 않았다. 그러나 동 법령은 실직자가 실업보상을 수급할 수 있는 권리를 재확인하고, 인력 구조조정에 의한 퇴직(redundancy)이 발생할 경우 보상을 일반화하고, 실업보험급여와 복지급여를 누적하여 수급할 수 있는 방식을 고수하였다. 또한 동 법령은 실직자가 복지급여와 실업급여 모두를 전국상공업고용조합(UNEDIC)을 통하여 수급할 수 있도록 하였다(UNEDIC은 실제적으로 1969년 유일한 급여 지급기관이 되었다). 이 외에도 실업상태가 된 일자부터 첫 3개월 동안은 지자체의 근무 경력 요구와 자산 심사를 없앴으로써¹⁸⁾ 기존의 복지(전통적 지원방식) 원칙과 연대

17) Francois-Xavier Ortoli는 동 보고서의 편찬을 위해 책임편찬자로 당시 수상에 의해 지명되었다.

(solidarity) 원칙을 병합하는 경향을 보였다. 이와 같이 공공 지원 정책을 개선하는 노력과 병행하여 동 법령은 기존의 보험 수급 대상에 포함되지 않았던 고용주 단체(CNPF)에 소속되지 않는 산업 부문의 근로자들까지 수급 대상에 포함하도록 대상범위를 확대하였다. 그 당시 CNPF에 소속되지 않았던 산업 근로자들은 농업 종사자와 가내 근로자(domestic workers)였고 이들은 각각 1974년과 1979년에 보험수급 대상으로 포함되었다. 동 법령으로 인해 실업보상금을 수급한 구직자 비율은 1967년 27%에서 1968년 44%로 상승하였다(Daniel & Tuchsirer, 1999).

1972년 사회적 노사협상자들은 또 다른 혁신적인 제도를 도입하였다. 즉 60세 이상의 고령 실직자들을 대상으로 이들의 (퇴직 전까지의) 과거 급여 수준 대비 70%에 해당하는 '소득보장금(Earning Guarantee)'¹⁹⁾을 제공하는 것이었다. 그러나 실업보험제도가 상대적으로 높은 연령층의 실직자 상황을 개선하는 반면, 청년 실직자들은 당시 실직 인구에서 주요 부문을 차지하기 시작함에도 불구하고 실업보상금을 받는 이는 극히 드물었다.²⁰⁾

18) 실직 위험으로부터 근로자를 보호하기 위한 국가적 연대와 직업적 연대 원칙은 빈곤층(실직자)에 대한 지자체 지원이라는 기존 원칙을 대체하는 경향이 있다.

19) "Garantie de ressources".

20) 구직자 중 25세 미만이 1971년 33%에서 1974년 44% 이상으로 증가하였으나, 복지급여를 받는 구직자 비율은 1968년 44%에서 1974년 32%로 감소하였다.

Ⅲ. 실업 증가 및 대량실업 시대의 노동시장 정책과 실업보상제도(1974년 이후)

프랑스의 실업보상제도는 실업률이 극히 낮았던 (제2차 세계대전 이후의) 경제 성장기에 형성되었다. 1970년대 중반 및 1980년대 초반 실업보상제도가 경험한 위기와 변화는 부분적으로 실업의 규모 및 특성(점차 반복적이고 장기화되는) 변화에 대한 적응 과정에서 겪은 어려움에 기인한다고 해석할 수 있다(Dayan, 1996).

본 장은 우선 ① 실직자의 증가 상황에서 노동시장 정책의 변화, ② 실업보상제도의 변천과 위기를 살펴보고, ③ ‘적극적(active)’ 노동시장 정책과 ④ ‘수동적(passive)’ 노동시장 정책을 둘러싼 최근의 변화를 분석하기로 한다.

1. 경제정책 및 고용정책 : 완전고용의 포기과 케인지언(Keynesian) 정책

제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이, 완전고용(full-employment)과 노동력 부족(labor force scarcity)이라는 특징을 가지는 세계대전 이후의 상황에서 노동시장 정책은 주로 당시 노동시장의 수요에 부합하도록 노동력을 적응시키고 배양하는 정책이었다. 실업률의 점진적 증가와 더불어 고용정책은 실업 문제에 대응하고(즉, 실업의 사회적 영향을 경감하거나 실업의 경제적 비용을 축소), 고용을 촉진하고, 수동적 비용(passive expenses)을 ‘적극적으로 전환(activating)’하는 사항에 중점을 두었다(Eydoux · Faugère · Gautié · Gazier, 1996).

가. 완전고용의 포기(1974~1980년)

완전한 경제 저성장 시대가 도래하고 실업률이 급증하기 시작하는 등 1974년부터 경제상황이 심각하게 변화하기 시작하였다. 1974년은 실업의 급속한 증가가 시작된 해로 실직자 수가 1973년 40만명에서 1975년 85만명으로 2년 동안 2배로 늘었다. 이러한 경향은 초기에 일시적인 것으로 판단되어 당시 자크 시라크(Jacques Chirac) 정부는 경제 재건²¹⁾ 정책을 실시하였다. 노동시장 정책은 1974년부터 1977년까지 여전히 완전고용을 추구하였으며 고용촉진정책을 취하였다(구조조정에 의한 해고 통제, 어려움에 봉착한 기업들을 지원, 실업보상을 확대지급²²⁾).

1976년에 들어 레이몽 바르(Raymond Barre) 정부는 긴축정책을 펴기 시작했다. 공공정책은 1977년부터 1981년까지 점진적으로 완전고용의 추구를 포기하고 경제적 경쟁력(economic competition)의 회복을 선호하는 신자유주의적인 입장을 채택하였다. 이와 관련하여, 주로 산업 구조조정을 지원하고 노동력 축소(특히 외국인 근로자와 55세 이상의 근로자)를 독려하며, 청년 근로자의 직업 세계로의 통합(occupational integration)²³⁾을 지원하고 실업보상 급부권을 제한하는 조치 등이 단행되었다.

나. '재건(Relaunching)'에서 '긴축(Austerity)'으로, 케인지언 정책의 포기(1981~1985년)

1981년 좌파 정부 시대에 접어들어 공공정책은 완전고용 정책으로(잠시) 선회하였다. 거시경제적 차원에서 케인지언 방식에 따라 수요

21) Plan de relance.

22) 추가적 대기수당(Additional waiting benefit; allocation supplémentaire d'attente)이 주요한 예가 될 수 있으며, 이는 구조조정에 따른 해고(redundancy) 대상 근로자가 1년 동안 과거 급여의 90% 수준의 금액을 지급하는 급여이다.

23) 고용협약(Employments pacts, pactes pour l'emploi)은 노동비용의 경감(즉, 고용주의 기여금 감면)과 더불어 직업훈련을 병행하고 있다.

촉진과 경제성장의 재추진을 위한 새로운 정책이 추진되었으며, 노동시장 정책은 고용창출(민간부문의 고용창출뿐만 아닌 공공부문의 고용창출 포함), 근로 시간의 단축(주당 근로 시간을 40시간에서 39시간으로 단축, 5주째 유급 휴가 도입 등) 및 근로 인구의 축소(청년 교육 및 훈련 프로그램, 60세 정년 퇴직, 조기 퇴직의 도입) 등을 목표로 하였다. 그러나 이러한 정책들은 점차적으로 재정 적자의 증가 및 고용창출의 실패적인 결과에 직면하게 되었다. 이후 1983년 프랑스 정부는 ‘경쟁적 디스인플레이션(competitive disinflation)’ 정책을 채택하여 보다 신자유주의적인(시장을 옹호하는) 목표를 지지하였다. 또한 긴축적 거시경제 정책(restrictive macro-economic policy)²⁴⁾이 도입되었는데, 이와 병행하여 프랑스 정부는 비용(실업보상 및 연금)을 감축하는 등 긴축적 고용정책(restrictive employment policy)을 운영하였다. 고용정책은 특정 그룹을 중점 대상으로 하였으며 ‘적용 계약’과 ‘자격획득 계약’ 등을 통한 청년 근로자들의 직업세계로의 통합, 장기 실직자들을 대상으로 한 직업훈련, 실직자의 창업 등을 독려했다. 이러한 신자유주의적 목표와 병행하여 노동 시간 단축에 있어 규제적 성격이 완화되고 계약적 성격이 강화되었다.

이와 같이 실업률이 증가세를 보이던 첫 시기(1974~1985년) 동안, 프랑스 고용정책은 변화를 거듭하였고 특정 목표에 집중되는 것으로 나타났다. 고용정책은 정부(좌파 혹은 우파 정당)와 경제상황에 따라 변화하고 이에 적응하는 경향을 보였다. 그러나 동 시기 말 무렵 좌파 정부가 케인지언(Keynesian) 정책을 포기하고 신자유주의 전략을 채택하면서 좌파 정당과 우파 정당 간의 의견 차이는 감소하는 경향을 나타내었다. 당시 프랑스 고용정책은 주요한 특징을 드러냈는데, 이는 실업에 대한 인구통계학적인 접근 방식으로서 청년층의 교육과 직업훈련을 모색하고 동시에 고령층의 조기 퇴직을 촉진하는 것이었다.

24) Politique de rigueur.

2. 점증하는 실업 속에서 실업보상제도의 변화 및 위기(1974~1984년)

현대적 실업보험제도는 1958년에 이르러서야 전국상공업고용조합(UNEDIC)의 설립과 함께 도입되었다. 1958~1974년 기간 동안 보험 대상은 확대되었고 이와 더불어 현대적 고용정책을 지원하는 최초의 기관들(국가고용기금(FNE) 및 국립고용안정센터(ANPE))이 설립되었다. 1974년 이후 실업보험제도는 실업률이 증가하는 현실에 적응하여야 했다. 초기에는 수급권 확대, 보험제도와 공공지원 제도의 통합과 같은 대응조치가 실직자에 대한 사회보장을 개선하고 경제 활동을 유지하기 위한 방안으로서 간주되었다. 그러나 1980년대 초 재정 문제와 정부 및 사회적 동반자 각각의 역할을 둘러싼 논의 끝에 실업보상제도는 연대제도와 보험제도로 다시 분리되었다. 즉 연대제도는 정부가 관리하고 재정을 지원하며, 보험제도는 사회적 노사협의체가 관리하되 재정은 고용주와 피고용인의 사회적 기여금을 통해 충당하였다.

가. 통합보험제도(unified insurance system)²⁵⁾의 창설(1974~1979년)

실업보상제도는 경제적 상황과 경제정책 및 노동시장 정책에 적응하여 변화하였다. 처음에는 실업급여를 증가시킴으로써 역경기적(contra-cyclical) 변화를 시도하였으나, 이후에는 재정압박이 늘어나는 가운데 제도를 개혁하고 급여를 감축하였다.

1974년 경제부흥 계획은 실업급여 증가를 포함하고 있었다. 긴축정책이 구사되었던 1976년에도 실업급여는 영향을 받지 않았다. 특히 실업보험을 개선하고자 하는 다음과 같은 2가지 조치가 채택되었다.

- 1974년 '추가적 대기수당(ASA)²⁶⁾을 도입하여 해고된 실직자에게 과

25) Régime unifié d'assurance de chômage.

26) Allocation supplémentaire d'attente.

거 급여의 90%를 제공하여 실직자의 상황을 개선

- 1977년에 사직한 60세 이상의 근로자를 대상으로 '소득보장금(Earning guarantee)'을 지급하여 고령 근로자가 퇴직하여 근로 시장에서 이탈하도록 하는 유인책 제공

위의 조치들은 정부가 중요한 역할을 담당하여 진행된 의사결정과정 후 실시되었으며 전국상공업고용조합(UNEDIC)이 관리를 담당하였다. '추가적 대기수당'은 초기에는 정부 프로젝트로 출발하였으나 향후 UNEDIC이 관리 및 재정 지원을 한 반면, '소득보장금' 지급은 UNEDIC과 정부가 상호간에 결정하고 공동으로 재정을 부담하도록 하였다. 이 제도들은 높은 보상 수준과 높은 임금 대체율(wage replacement rate)을 제공하였으며, 경제 활동을 지속하고 집단 해고로 사회에 미치는 부정적인 영향과 분쟁을 경감하고자 하는 목적 아래 추진되었다. 이에 따라 실업보상(보험급여, 혹은 복지급여)을 수급하는 실직자 비율은 1974년 53.5%에서 1978년 76.2%로 증가하였다. 그러나 1970년대에 도입된 이러한 조치들은 실제로는 실직자간의 격차를 좁히지 못하고, 도리어 장기 근무 후 실직하여 근로 기간 동안 상대적으로 높은 수준의 급여를 받았던 실직자들에게 유리한 반면, 청년 실직자와 근로 자격이 상대적으로 취약한 실직자를 경시하는 경향이 있었다.

1978년 UNEDIC의 적자를 계기로 정부와 사회적 노사협상자들은 기존 실업보상제도의 개혁 가능성을 고려하게 되었다. 고용주 단체들은 기여율의 새로운 인상에 반대하였고 추가적 대기수당의 축소를 제안한 반면, 정부는 보험제도에 대한 재정지원 부담률 증가에 반대하였다. 1978년 말 무렵 협상은 중단되었고 1979년 1월 16일 법 제정을 통해 보험제도와 복지(공공지원)제도가 단일보상제도로 통합되고 사회적 노사협상자들 간의 협상을 위한 법적 절차가 수립되는 개혁 조치가 단행되었다. 동법은 실업보상제도의 원칙과 정부의 재정지원 참여 원칙을 정의한 반면, 급여와 사회적 기여금 부담률의 산출은 사회적 노사협상자들이 담당하고 협상을 통해 이루어지도록 하였다. 실업보상제도와 재정 충당에 대한 정부의 통제는 이와 같은 방식으로 강화되었다.

1979년 1월 16일 법은 실업수당을 다음과 같이 4가지 유형으로 각각

구분하였다.

- 추가적 대기수당(ASA)을 대체한 ‘특별수당(Special allowance)²⁷⁾은 단일 감면수당(Single diminishing allowance)인데, 경제적 이유로 해고를 당한 60세 미만의 실직자를 대상으로 12개월 동안 한정 지급
- ‘기초수당(Basic allowance)²⁸⁾은 해고된 실직자를 대상으로 지급되며 실직자의 연령에 따라 지급 기간 변동
- ‘소득보장금(Earning guarantee)’은 해고된 60세 이상의 실직자를 대상으로 지급
- 여타 일시 지급형수당(lump allowances)은 첫 직장을 구하고 있는 청년 견습생과 독신모 구직자를 대상으로 지급

다섯 번째의 수당은 (노조의 요구에 의해) 1979년 3월 27일 협약으로 결정된 수당으로서 기초수당이나 특별수당의 수급권이 만료된 실직자를 대상으로 지급되는 ‘수급권 만료수당(End of rights allowance)²⁹⁾이었다.

이와 같은 실업보상제도의 개혁 조치로 인해 실업에 대한 책임과 실업보상 원칙에 대한 논쟁이 활발히 전개되었다. 특히 실업에 대한 책임과 관련된 논쟁은 실직자의 근로 의욕을 고취하기 위한 유인책으로 감면급여(diminishing benefits)가 도입되면서 전개되었다. 급여의 감면적 성격은, 실직자는 (노동시장의 상황으로 인해 실직하였으므로) 실업에 대한 책임을 질 수 없어, 자신의 근로 자격에 부합하는데도 취업을 거부하는 경우를 제외하면 안정적인 보조금을 지급받아야 한다고 생각하는 사람들에 의해 비판되었다. 이와 같은 논쟁은 실업보상의 철학적 원칙을 중심으로도 전개되었다. 이러한 논쟁 결과 채택된 방안은 공공부문의 지원을 배제한 실업보험제도의 도입이었다. 즉 실업보험의 피보험자만이 실업보험 급여를 받을 수 있으며 지급 기간은 무제한이었고 가계의 소득과도 연관이 없었다. 그러므로 1979년 제도 하에서는 실업보

27) Allocation spéciale.

28) Allocation de base.

29) Allocation de fin de droits.

힘의 피보험자가 아닌 실직자는 더 이상 실업보상을 받지 못하게 되었던 것이다. 동 제도는 정부와 전국상공업고용조합(UNEDIC)이 공동으로 결정하고 도입하였으며, 정부가 재정을 지원하는 ‘예외적 지원금(ASE)’³⁰⁾이 제공된 1981년까지 2년 동안 지속되었다.

보다 포괄적인 관점에서 보면 1979년 개혁조치의 영향은 혼재되어 있었다. 한편으로는 이 조치로 인해 실직자는 통합적인 수급 자격을 갖게 되었고 보다 동일한 대우를 받았지만, 다른 한편으로는 이러한 개혁조치는 노동시장의 변화를 감안하지 않은 조치이기도 하였다. 청년 실직자의 대부분은 보험 수혜 대상에 포함되지 않았으며, 장기 실직이 증가하는 시기에는 보험급여의 지급 기간이 단축되었고, 임시직 및 계약직(fixed-term work)의 고용 증가에도 불구하고 임시직이나 계약직의 수혜 혜택은 매우 제한적이었다. 공공지원금의 수급 대상인 25만명 중 최소 6만명은 개혁조치로 도입된 신규 제도의 수혜 대상에서 제외되었을 뿐만 아니라, 1979년 이후 지속되는 재정적 어려움과 이로 인한 변화로 실업보상의 수혜 대상 실직자비율도 1978년 76%에서 1980년 60%로 감소하였다.

나. 위기 및 보험제도와 연대제도의 분리(1979~1984년)

1982년 전국상공업고용조합(UNEDIC)의 재정 적자는 매우 높은 수준이었으나 고용주 단체(CNPF³¹⁾ 및 CGPME³²⁾)는 기여금 부담률의 새로운 증가를 반대하였고, 프랑스 정부 역시 재정 참여율의 인상을 반대하였다. 고용주 단체들은 노사간 공동 운영시스템(joint system)에서 탈퇴하기로 결정하였고, 정부는 UNEDIC의 관리를 떠맡게 되었다. 1982년 11월 4일 법의 제정으로 ‘연대기금(Solidarity Fund)’³³⁾이 창설되어

30) Aide de secours exceptionnel. 그런데 이러한 지원은 연령, 취업활동, 소득 조건 등에 좌우되었으며, 동 지원에도 불구하고 여전히 많은 실직자들이 어떤 지원도 받지 못하고 있었다.

31) 프랑스경영자전국평의회(역자 첨가).

32) 중소기업연합회.

33) Fonds de solidarité.

‘예외적 연대 기여금(exceptional solidarity contribution)’³⁴⁾이라는 새로운 기여금을 각출하였는데, 이 기여금은 실직 위험으로부터 보호되었던 공무원에게 지급되는 것으로 임금총액에 비례하였다. 이와 동시에 2개의 법령(Decree) 제정으로 피고용인과 고용주가 납입하는 사회적 기여금이 증가되었고 차별화된 ‘보상 유형(compensation lines)’³⁵⁾이 마련되어 실업보상제도의 비용이 경감되었다. 차별화된 보상 유형의 원칙은 보상 기간과 가입 기간(혹은 기여금 납입 기간)을 연계하는 것이었다.³⁶⁾ 1982년 법적인 측면과 (협상이 아닌) 규제적 차원에서 실업보상제도의 균형이 회복되기에 이르렀다. 제도적 관점에서 보면, 사회적 노사협의체가 제도를 운영하고 있었지만, 그것은 단지 형식적으로 이분화되어 협상하는 구조였으며 실제로는 법령에 의해 규제되고 있었다.

1983년 협상은 서서히 재개되었다. 1984년 고용주 단체들은 실업보상제도를 사회적 기여금을 통해 충당되는 보험제도와 세금을 통해 충당되는 연대제도로 양분할 것을 강요하였다. 보험제도는 2가지 실업보상 유형을 제공하였다. ① 실직 전의 임금에 비례하고 취업 기간에 따라 수급 기간을 제한하는 ‘기초수당(Basic allowance)’, ② 일시금으로 지급되지만 실직자의 기여금에 따라 수급 기간을 제한하는 ‘수급권 만료수당(End of rights allowance)’, 공공부문의 ‘연대’제도 역시 2가지 실업보상 유형인 ① 25세 미만의 청년, 독신모나 난민으로서 실직 상태에 있는 자를 대상으로 일시금으로 지급되는 ‘통합수당’, ② 장기 실직자를 대상으로 (소득 조건을 고려하여) 지급되는 ‘연대수당(Solidarity allowance)’을 제공하였다. 여기에서 주목할 것은 1982년 퇴직 연령이 60세로 낮추어짐에 따라 ‘소득보장금(Earning guarantee)’은 더 이상 제공되지 않게 되었다는 점이다.

이와 같이 두 가지로 분리된 새로운 실업보상제도 아래 급여를 누적 수급하기란 불가능하게 되었다. 실업보상 혜택을 받는 실직자는 보험급여(이후 실업급여라 표기할 때, 이는 실업보험에 의해 지급되는 급여를

34) Contribution exceptionnelle de solidarité.

35) Les “filières d’indemnisation”.

36) 종전에는 지급 기간의 유일한 차별화 기준은 실직자 연령뿐이었다.

가리킨다: 감수자 첨가)를 수급하거나 ‘연대’와 관련된 수당을 수급하게 되었던 것이다. 이와 같이 1984년의 개혁 조치는 실직자를 보험급여를 수급하는 실직자, 연대수당을 수급하는 실직자, 어떠한 실업보상도 받지 못하는 실직자로 세분화하기에 이르렀다.

1974~1984년 기간 동안 실업보상의 철학과 관련하여 변화가 일어났다. 1974년에서 1979년까지의 경향은 실직자를 실업보상제도의 수급 대상으로 포함시켜 실직자에 대한 사회보장을 증진하고 노동시장의 변화를 반영하는 것이었다. 1979년 이후, 전국상공업고용조합(UNEDIC)이 직면한 재정적 어려움으로 인해 사회적 노사협상자들과 프랑스 정부는 실직자들을 위한 사회보장을 점진적으로 축소할 것을 결정하였고, 실업보험제도는 노동시장의 변화에 적응하지 못하고 실업과 관련한 새로운 위험(장기 실업뿐만 아니라 불안정한 일자리)에 대처하지 못하는 경향을 보였다. 1982년에 보상률과 실업보험의 피보험자 기간을 연계하기로 한 결정은 오히려 실직 위험이 가장 높은 실직자 그룹(청년 근로자, 근무 경력이 짧은 근로자)의 수급권 축소를 야기하였다. 이 외에도 실직 위험이 상대적으로 낮은 근로자들에게 보다 높은 보장을 제공하는 반면, 실직 위험이 상대적으로 높은 근로자들은 실직에 대한 부담을 스스로 책임져야 하는 매우 특이한 보험 개념 아래 운영되던 제도였다. 이 외에도 기업들은 노동의 유연성 증대를 요구하고 계약직, 임시직 혹은 계절적 고용의 확대에 대해 부분적으로 책임이 있었으나 실업에 대해서는 책임을 지지 않았다.

3. 적극적 노동시장 정책의 최근 변화(1986년 이후)

본 장의 제1항에서 보았듯이, 1970년대 중반부터 1980년대 중반까지는 완전고용과 케인지언 정책이 포기된 기간이었다. 그 이후 1980년대 중반부터는 노동시장의 유연성과 고용 보조금을 통한 노동비용 감축을 지지하는 이른바 신고전주의(자유시장 옹호)로의 선회(Holcblat, 1996)가 시작되었다. 또한 1992~1993년부터는 이러한 목표가 노동 시간의 단축과 유연화라는 목표와 혼합되어 추구되었다. 좀더 일반적으로 말하

면, 1992년부터 특정 계층(청년층, 장기실직자, 취업에 적합한 자격이 부족한 실직자 등)에 더 이상 집중되지 않은 좀더 ‘일반적인’ 정책수단(노동비용 감축, 노동시간 단축, 고용창출 프로그램)이 개발되는 경향이 있었다.

가. 노동시장의 유연성 및 노동비용 감축 방안의 모색(1986~1993년)

1986년 노동시장 정책은 정권 교체로 인해 보다 신자유주의적인 성격을 띠게 되었다. 실업이 노동시장의 경직성으로 인해 발생하였다고 간주되었으므로 노동시장 정책은 유연성의 회복(예를 들어, 구조조정에 의한 해고(redundancy)의 경우 정부의 행정적 영향력 행사를 배제하고 계약직, 임시직 및 파트타임직 고용 방식을 활성화하는 등)과 특정 그룹(청년 근로자, 장기 실직자 및 저숙련직 등)의 노동비용을 경감하는데 중점을 두었다. 종종 양 논리가 결합하는 경우도 있었다. 즉 1992년의 경우 파트타임 고용시 혹은 풀타임 고용을 파트타임 고용으로 전환할 경우, 해당 고용주의 사회보장 기여금이 30% 감면될 수 있도록 하였다. 근접 서비스(neighborhood service) 부문에도 고용 기회가 있다는 발상도 제기되었다. 가사고용 보조금(family jobs subsidy)³⁷⁾은 가계로 하여금 가사 고용에 대한 지급능력을 갖추게 하고 불법고용(undeclared work)을 ‘근절(remove)’하기 위해 도입되었다. 이와 동시에 1992년, 전국상공업고용조합(UNEDIC)의 재정 균형을 회복하기 위해 실업보험 규정이 개정되어 기여금을 증액한 반면 보험 급여는 감액하였다. 1992년 ‘단일감액수당(AUD)’³⁸⁾은 실직 기간이 증가함에 따라 점진적으로 감액되었으며, 이는 실직자의 구직 노력을 촉진하기 위해 이루어진 것이다.

이와 같은 신자유주의 경향은 고용 할증금(employment bonuses), 법인세 환급, 정액 지원금, 일회성 정액금과, ‘고용연대계약(CES)’³⁹⁾, ‘고용복귀계약(CRE)’⁴⁰⁾ 등 보조금 지원 대상 계약과 같이 고용주에게 제

37) Aide aux emplois familiaux

38) Allocation unique dégressive.

39) Contrat emploi solidarité.

공되는 고용 보조금의 발달을 계기로 1993년에 더욱 강화되었다. 노동비용 감축 전략은 주로 저임금 근로자들을 대상으로 실시되었다. 1993년 12월 노동시장의 유연성을 강화하고 노동비용 감축을 모색하기 위한 5개년 고용법(five-yearly law on employment)⁴¹⁾은 고용 정책에 대한 대부분의 조치를 포함하고 있었다. 동 법은 가사 근로자의 고용시 수반되었던 고용 절차를 단순화하는 ‘서비스 고용 수표(Service employment check)’⁴²⁾ 제도를 도입하였다. 이 외에도 동 법에서는 근로 시간을 단체 협상을 통해 단축하고 근로 시간의 연간 유연성(annual flexibility)⁴³⁾을 제고하기 위해 근로 시간 등에 대한 협상을 독려했다.

1980년대 중반부터 특정 목표 그룹(target group)을 대상으로 하는 조치가 실행됨으로써 특정 근로 유형(계약직, 임시직, 파트타임)의 개발이 촉진되었다. 이와 동시에 노동비용을 감축하기 위한 방안도 상당한 수준으로 개발되었다. 이와 같은 노동시장 정책의 적용과 관련하여 다음과 같은 여러 문제점이 제기되었다(Holcblat, 1996).

- 노동시장 정책의 정확한 역할은 무엇인가 : 실업과 그것이 사회에 미치는 부정적인 영향(실직자의 양산)을 해결하는 것인가(실직자 지원), 아니면 기업이 경쟁력과 유연성을 제고할 수 있도록 하기 위해 더 나은 조건을 제공하는 것인가?
- 노동시장 정책의 일관성을 유지하기 위한 방안은 무엇인가? 노동시장의 선별성(selectivity)에 반대하는 특정 그룹을 대상으로 하는 정책수단과 노동비용을 감축하는 방안을 동시에 추구할 방법은 무엇인가?
- 노동비용 감축 전략이 사회보장제도의 재정적 측면에 미치는 영향은 무엇인가?
- 1980년대 중반에서 1990년대 중반까지 실업을 줄이기 위한 노동시장 정책이 상대적으로 낮은 효율성을 드러냈다는 사실은, 노동비용 감축 전략의 실제 효과에 의문을 제기하게 한다.

40) Contrat de retour à l’emploi.

41) Loi quinquennale pour l’emploi.

42) Chèque emploi service.

43) L’annualisation du temps de travail.

나. 근로시간 단축 : 유인책에서 법적 지도(혹은 법적 강제)까지
(1993~2000년)

1993~2000년 기간 동안 기업의 고용 창출을 촉진하기 위해 근로 시간과 노동비용을 감축하고자 하는 일련의 조치들이 시행되었다. 초기에는 신규 고용을 창출하기 위해 우선 기업이 근로 시간을 단축하거나 변동근무 시간제를 도입하였다. 이러한 조치들은 유인책(incentive)을 기업에게 제공하는 형태로 시작되었으나 1998년 이후 이와 같은 유인책은 법적 의무 대상이 되었다.

1993년 12월, 5개년법(five-yearly law)은 연차적인 틀 내에서 근로 시간을 단축하고 변동 근무 시간제를 도입하도록 하기 위한 실험적 유인 조치를 규정하였다. 근로 시간의 단축, 변동 근무 시간제의 도입, 급여의 안정성 확보, 최소 15% 이상의 고용 증가 등을 포함하는 단체협약을 체결한 기업에 대해 시간이 지날수록 감면 폭이 줄어드는(diminishing exemptions) 기여금 감면 혜택이 제공되었다(제1차 연도에 고용주의 사회보장 기여금 감면폭은 40%였고 향후 2년간 30%가 감면되었다).

1996년 6월, ‘로비앙(Robien)’ 법은 임금에 비례하는 사회보장 기여금 감면 혜택을 고용주에게 7년 동안 제공하기로 하는 등 유인책을 강화하였다. ‘Robien’법은 2가지 측면을 지니고 있었다. 그 중 한 측면은 ‘공격적’ 정책으로서 고용창출을 겨냥한 것이고, 다른 한 측면은 ‘방어적’ 정책으로서 구조조정에 의한 해고(redundancy)를 예방하기 위한 정책이었다. 공격적 정책의 일환으로서, 기업이 사회보장 기여금 감면의 수혜 대상자가 되기 위한 조건으로 최소 10%의 근로시간 단축과 이와 동일한 비율에 해당하는 고용 증가를 요구하였다. 방어적 정책은 상기한 감면 수혜 조건으로서 구조조정에 의한 집단 해고를 계획하고 있던 기업이 일정 기간 동안 동 계획의 실행을 포기하고 대신 최소 10% 수준의 근로 시간을 단축하는 것을 요건으로 제시하였다.

1998년 6월 ‘오브리(Aubry) I’ 법은 근로 시간 단축 유인책을 법적 제재 조치와 연계하였다. 동 법은 법정 근로 시간을 주당 39시간에서 35시간으로 단축하였고 기업의 규모에 따라 각기 다른 이행 기한을 정

하였다. 종업원 수가 20명을 초과하는 기업의 경우, 근로 시간의 단축 기한이 2000년 1월 1일인 데 비해 20명 이하를 고용하는 기업의 경우, 2002년 1월 1일을 기한으로 정하였다. 동 법은 단체협상에 의한 노동시간 단축이 법정기한 이전에 이루어질 수 있도록 유인책도 제공하였다. 유인책은 일시금의 형태를 띠면서 시간이 경과함에 따라 줄어드는 사회적 기여금 면제의 형식으로 근로 시간에 대한 단체협약을 체결한 기업을 대상으로 제공되었다. 이 외에도 해당 기업은 근로 시간 10% 단축에 따른 6% 이상 수준의 신규 고용을 창출하거나 이와 동일한 비율의 구조조정에 따르는 대량해고(collective redundancy)를 하지 않는다는 것을 약속해야 했다. 두 경우 모두 고용된 인원이 최소 2년간 고용 상태를 유지하여야 상기한 수혜 조건을 충족하는 것으로 하였다.

2002년 1월 ‘오브리(Aubry) II’ 법은 근로 시간을 주당 35시간이나 연간 1,600시간으로 단축하는 것을 확실하게 하였다. 동 법은 종업원 수가 20명을 초과하는 기업을 대상으로 ‘Aubry I’법 하의 유인책 대신 새로운 사회보장 기여금 감면 혜택을 제공하였다. 소위 ‘장기 지원금(Long-lasting help)⁴⁴⁾이라 불리는 일시금 혜택과 더불어 저임금 고용(최저임금(SMIC)⁴⁵⁾의 1.8배 이하를 임금으로 받는 근로자)을 대상으로 시간 경과에 따라 혜택이 줄어드는 기여금 감면을 제공하였던 것이다. 이 혜택은 더 이상 고용 창출이나 고용 유지를 수혜 조건으로 내걸지 않았으나 단체협약의 체결은 수혜 조건으로 유지하였다.

‘로비앙(Robien)’법과 ‘오브리(Aubry)’법의 제정에도 불구하고 통계 수치는 주당 35시간의 근로 시간이 업계 전체적으로 채택되기에는 아직 거리가 있음을 보여주고 있다. 2002년 6월 말 현재 종업원 수가 20명을 초과하는 기업의 46.7%만이 주당 35시간제를 채택하였고 총 직원 수가 20명 이하인 기업의 12.1%만이 채택하였던 것이다(Sérandon, 2003). 그러나 최근 추정치에 의하면 ‘Robien’법과 ‘Aubry I’법 아래 실행한 일련의 조치들이 1997~2000년 기간 동안 상당한 고용창출 효과를 발생하

44) Aide pérenne à l'employeur.

45) SMIC(Salaire minimum interprofessionnel de croissance)는 프랑스의 최저임금이다.

였음을 볼 수 있다. 즉 근로 시간의 단축은 동 기간 동안 창출된 고용 중 30% 정도를 차지하고 있다(Passeron, 2002).

노동시장 정책은 최근 근로 시간 단축을 위한 유인책을 중단하는 동시에 (신자유주의적 관점 아래) 사회보장 기여금 감면을 새로운 방향으로 확대하려는 경향을 보이고 있다. 주당 35시간 근로를 내용으로 하는 좌파 정부의 Aubry법 제정이 고용주 주요 단체인 MEDEF의 강도 높은 반발을 야기하였다. 반면 현재의 정부(우파 정당)는 기업이 근무시간 결정을 보다 자유롭게 하기 위해 시간외 근무(overtime hours)제 활용을 용이하게 하는 등의 조치를 통해 주당 35시간제 운영에서 유연성이 제고되길 바라고 있다(2003년 1월 17일 제정 법).

다. 특정 그룹을 대상으로 한 조치에서 일반적인 조치로 : ‘고요한 혁명(silent revolution)’(1992년 이후)

Daniel(1998)의 연구에 의하면, 1992년부터 프랑스 노동시장 정책은 ‘고요한 혁명(silent revolution)’을 맞이하기 시작하였다. 고요한 혁명은 노동정책의 우선순위 변화를 가져왔다. 즉 과거 (청년 근로자, 저숙련 노동자, 장기 실직자 등이 주요 대상이었던) 특정 그룹을 대상으로 한 조치에서 보다 일반적인 조치(노동비용의 감축, 근로시간의 단축, 고용 창출 프로그램 등)로 전환을 모색하여 특정 그룹 실직자를 통합하는 방안 대신 전반적인 고용상황을 개선하고자 하였다(표 2 참조).

노동비용 감축의 변화는 완만하였다. 노동비용 감축은 1980년대 말인 1989년 첫 번째 고용에 대한 1년간 기여금 감면으로 시작되었다. 본격적인 전환은 1992년 풀타임 고용을 파트타임으로 전환하거나 파트타임 고용시에 고용주의 기여금을 감면하는 것을 통해 이루어졌다. 1993년 12월 5개년 법은 노동비용을 줄이는 일반적 조치의 적용을 확대하였는데, 그 내용은 최저임금(SMIC)에 가까운 수준의 임금으로 고용하는 고용주의 기여금을 면제해 주는 것이었다. 이러한 조치들은 특별한 직업적 취약성(해고위험에 처해 있는 근로자)을 가지고 있거나 사회에 통합되는 데 어려움(장기 실직, 저숙련 등)을 겪고 있는 특정 집단에 집중

〈표 2〉 프랑스 노동시장 정책의 발전 : 특정적 정책수단에서 일반적 정책수단으로의 전환

특 정 적 정책수단	조기 퇴직제	1963년 국가고용기금(FNE)의 창설을 계기로 최초로 도입 1970년대와 1980년대 초 활성화
	청년층 프로그램	1970년대 중반 이후 민간부문을 대상으로 고용 보조금 및 유인책 제공 1984년 비영리 부문의 고용창출 1980년대 말 이후 교육 및 직업훈련 프로그램
	장 기 실직자 프로그램	1985년 교육 및 직업훈련 프로그램 1989년 비영리 부문의 고용창출 1989년 민간부문을 대상으로 한 고용 보조금 및 유인책 제공
일 반 적 정책수단	저임금 고용을 대상으로 고용주의 사회보장 기여금 감면	1993년 최초 도입 1993년 5개년법(quinquennial law) 제정을 계기로 활성화
	근접 서비스 (neighborhood service) 및 '사회적으로 효용 있는' 일자리 개발	1991년 이후 가사 고용(Family employment), 1997년 이후 청년 고용(Youth employment) 프로그램 개발
	근로 시간 단축 및 유연성 제고	1981~1982년 근로시간 단축(주당 39시간; 5주째 유급 휴가) 근로 시간의 유연성 제고(1986년 법, 1987년 법, 1993년 5개년 법) 파트타임 고용 유인책(1992년 12월 법) 근로 시간 단축 및 유연성 제고 유인책(1993년 5 개년 법, 1997년 Robien법) 1998년 및 2000년 이후 주당 35시간 근로 시간 단축 유인책 및 법제도화(Aubry법)

자료: M.T. Join-Lambert, A. Bolot-Gittler, C. Daniel, D. Lenoir, D. Méda, Politiques sociales, Dalloz-Presses de Sciences Po, deuxième édition, 1997. 일부 내용은 최근 변경된 내용을 반영하여 수정.

하는 일시적인 것이 아니라 노동자들에게 광범위하게 적용되는 항상적인 것들이었다.⁴⁶⁾ 게다가 이 조치들은 고용주에게 채용에 대한 어떤 책

임도 부과하지 않았다. 이로 인한 정책의 전환은 매우 의미있는 것이었다. 민간부문의 '적극적' 비용의 82%를 차지하던 특정 집단에 대한 정책비중은 1995년에 들어 35%로 낮아졌다. 신자유적 관점에서 이러한 일반적 조치들에 의해 기대되는 결과는, 기업의 노동비용 감소가 기업의 경쟁력을 제고하고 고용주에게 고용에 대한 충분한 유인을 제공할 수 있다는 사고에 근거하고 있다(Daniel, 1998).

또 다른 일반적 조치들(*general measures*)은 주 35시간 근무제(전술한 내용 참조)와 '청년 고용(*Youth employment*)' 프로그램이다(상세한 내용은 V장 참조). 좌파 정부에 의해 결정된 이 두 가지 조치들은 고용의 질뿐만 아니라 고용 수준에도 적극적으로 개입하는 여타의 '자발적(*voluntary*)'인 조치들과 같이 노동비용 감축을 위해 제공되고 있다. 특히 청년 고용 프로그램은 건강, 여가, 문화, 안전 등 사회의 발전에 따라 제기되는 요구를 충족하는 목적도 있다. 청년 고용 프로그램이 청년에 국한되는 것이지만 여기에서의 청년은 18세부터 26세까지 혹은 30세까지를 의미하고, 이 프로그램이 저숙련 등과 같은 특수한 어려움을 겪고 있는 대상에 집중 지원하는 것이 아니기 때문에 프로그램은 오히려 일반적 성격을 가지고 있다. 게다가 청년 고용계약은 기존의 특정 집단에 대한 조치(*targeted measures*)에 비해 더 나은 조건을 제공하고 있다. 청년 고용 계약은 종종 최저임금(SMIC)을 초과할 수 있는 임금을 지불하면서 장기간 계약(불확정기간계약 혹은 5년 확정기간계약)을 맺고 전일제 근무 형태를 가진다. 1997년 10월부터 2002년 1월까지 약 36만명의 청년들이 청년 고용 프로그램의 혜택을 받았다(Bellamy, 2002b). 2001년 10월 이전 프로그램 수료 후 재취업된 수의 비율은 64%에 이르고 나머지 11.5%는 학생, 훈련생 혹은 비경제활동 인구이며 24.5%는 실업상태에 있었다(Bellamy, 2002a).

노동시장이 어려움을 겪고 있는 상황에서 최근 나타나는 적극적 노동시장의 경향은 (적어도 2001년에) 목표 집단(소득 지원 수혜자, 산재

46) 그럼에도 불구하고 이러한 수단들은 사실 여성(파트타임 고용시 기여금 감면의 경우), 혹은 저임금/미숙련 노동자(저임금 고용에 대한 기여금 감면)들에게 빈번하게 적용되었다.

자와 50세 이상의 실직자)에 대한 집중적인 지원과 더불어 적극적 수단
의 혜택을 받는 신규 대상자수를 감소시키고 있다. 일반적인 정책수단
의 쇠퇴 및 특정 집단에 대한 조치의 지출 감소는 2001년 노동시장에서
늘어나는 실업을 막지 못했다(Boulard · Even · Lerais, 2003). 우파 정부
에 의해 개발된 최근의 ‘기업의 청년 계약⁴⁷⁾과 같은 조치는 이러한 경
향에서 벗어나지 않고 있다.

4. 실업보상제도의 최근 변화 및 논의

1982년 실업보상이 기여금 납부기간과 연계되고 1984년 보험제도와
연대제도가 분리되는 등 실업보상의 변화는 실직자들간 분화와 불평등
성을 심화하였다. 1984년 이후, 전국상공업고용협회(UNEDIC)의 재정적
위기와 이에 따른 긴축적 조치들은 이러한 경향을 강화하였다. 동 경향
에 발맞추어 1980년대 중반부터 수동적인 노동시장 정책을 ‘적극적으로
전환하고(activating)’ 실직자들을 ‘활성화(activating)’시키는 새로운 전
략이 수립되기 시작했다. 최근에는 실직자에 대한 개인별 지원과 재취
업지원계획(PARE) 틀 내에서 취업에 대한 유인 제공을 강화하고 있으
며 최저생활보호제도(RMI)⁴⁸⁾의 수혜자들에게 (1998년부터) 취업유인을
제공하거나 최소한 일부 계층을 대상으로 강제적 근로 활동(사업 참여
를 통해)을 부과함으로써 이들을 ‘활성화’시키고 있다. 이러한 변화들은
프랑스식 ‘근로연계복지(Workfare)’⁴⁹⁾의 발전 경향을 반영하고 있다고
볼 수 있다.

47) Contrats jeunes en entreprise.

48) Revenu minimum d’insertion. RMI는 1988년에 만들었으며 가족수당사무
소(Caisse d’allocations familiales, CAF)가 관리한다.

49) ‘근로연계복지(Workfare)’는 미국과 영국에서 발전된 ‘근로를 위한 복지
(welfare to work)’정책에 대응하는 개념이다. 동 정책에 따르면 실업급여
(보험 혹은 복지)나 소득지원을 수급하는 일부 수혜자는 자신이 받고 있는
보상을 계속 유지하기 위해서 근로를 수용하게 된다.

가. 실업의 새로운 세분화

1984년 이후 전국상공업고용조합(UNEDIC)의 재정적 위기로 인해 실업의 세분화 경향이 두드러졌으며, 특히 1992년 보험제도내 기존의 '기초 보조금'과 '수급권 만료수당'을 대체한 '단일감액수당(AUD)'의 도입 후 더욱 두드러졌다. 수혜 대상이 되기 위해 필요한 실업보험의 피보험자 기간을 연장하고 감면급여(diminishing benefits)를 도입함에 따라 실업보험 수혜자 수와 보험 비용이 감소되었다. 이와 동시에 프랑스 정부는 실업보험의 수급 대상에서 제외된 실직자를 대상으로 연대 혜택을 확대 제공하지 않음으로써 상기한 변화에 따른 취약점을 보충하지 않기로 하였다.

따라서, 실업보상제도(연대제도 및 보험제도)에서 제외되는 실직자의 수는 점차 증가하였고, 이들은 소득지원제도(income support system)의 수급 대상이 되어 1988년에 만든 '최저생활보호제(RMI)'의 지원을 받게 되었다. 사실 처음부터 RMI는 실직자들을 대상으로 한 제도가 아니라 저소득 가구의 일원으로 24세가 넘는 근로자를 대상으로 한 제도였다.

엄밀한 관점에서 보면, 실업보상제도는 이제 이중 제도 즉, 보험제도와 연대제도로 양분되었다. 그러나 1990년대 초 이후로 최저생활보호제(RMI)는 저소득자에 대해, 지원의 논리를 바탕으로, 소득을 지원함으로써 실직자의 사회보장을 위한 제3단계 기능을 수행하기에 이르렀다. 근무 경력이 짧은 25세 미만의 실직자들은 제외되기도 하였지만, 실직자는 이제 보험제도, 연대제도 및 지원제도의 혜택을 받을 자격이 되고, 이러한 세 가지 제도에 의해 세분화되었다.

이와 같은 실업보상제도의 세분화는 노동시장 정책상 실직자 대우의 차별화를 통해 더욱 강화되었다. 전국상공업고용조합(UNEDIC)은 실업보험의 피보험자인 실직자들에게 보상률이 보다 높은 통합 조치(integration measures)를 제안한 반면, 공공부문의 노동시장 정책은 종종 실업수당을 수급하지 않는 실직자들을 주 대상으로 삼고 이들에게 계약직, 파트타임 및 저임금직 등의 형태로 '보조금이 지급되는 계약(subsidized contracts)'⁵⁰⁾을 제공하였다(Daniel, 2000).

나. 노동시장 정책의 적극적인 전환(activating) 및 실직자의 활성화(activating)

1) 수동적 비용의 적극적 전환(activating)

1984년 보험제도와 연대제도의 분리를 계기로, 전국상공업고용조합(UNEDIC)은 정부에 노동시장 정책(조기 퇴직, 직업훈련 수당이나 실직자의 창업 유인책 등) 운영을 일임하고 실업보험제도에만 개입하려고 노력하였다. 그러나 UNEDIC은 1984년 이후 실직자들을 취업으로 유인하기 위한 새로운 조치를 수립하였다. 이와 같은 조치들은 실업보험의 피보험자인 실직자들을 대상으로 한 것이었으며, 이를 통해 실업보상 급여는 직업훈련 보조금이나 고용 보조금으로 전환되는 경향을 보였다. 이와 같이 기금이 실직자에게 실업급여만을 지급하는 대신 직업으로의 통합(occupational integration) 기능을 수행하는 것이 바람직하다는 견해 아래 ‘수동적’ 비용을 ‘적극적인 것으로 전환(activation)’(즉, 실업급여를 고용/직업훈련 유인책이나 보조금으로 전환)하는 경향이 생기게 되었다.

실업보험의 피보험자인 실직자를 대상으로 한 조치는 다음과 같다.

- 1987년 ‘전환 협약(Conversion agreements)’⁵¹⁾은 실업보험의 피보험자이며 해고된 근로자(해당 실직자가 해당 기업에 최소 2년 근무한 자이어야 함)에게 대체율이 더 높은 급여를 제공한다. 이에 소요되는 비용은 정부, 전국상공업고용조합(UNEDIC) 및 해당 기업이 부담한다.
- 1988년 ‘직업훈련 및 재배치수당(AFR)’⁵²⁾을 통해 실업보험의 피보험자로서 실직한 연수생(‘기초 보조수당’의 수급 대상)에게 훈련 기간 동안 자신의 종전 보상수준과 최소한 동일한 수준의 보상을 제공한다.
- 1994년 ‘협력 협약(Cooperation agreements)’⁵³⁾을 통해 기업이 실직자를 고용하게 하는 유인을 제공하였다. 고용지원금은 해당 실업보

50) Contrats aidés.

51) Conventions de conversion.

52) Allocation formation reclassement.

53) Conventions de coopération.

상에 비례하였는데 이 조치는 고임금 실직자에게 유리한 경향이 있었다.

- 1995년 ‘고용대체수당(ARPE)⁵⁴⁾은 해당 기업이 신규 직원을 채용한다는 조건 아래, 퇴직연금제도에 160분기(퇴직연금 수혜를 위한 필요기간: 역자 첨가) 동안 보험료를 납부한 근로자의 조기 퇴직을 독려하기 위해 제공되었다.

수동적 비용의 적극적 전환을 위한 이러한 조치는 실업보험의 피보험자인 실직자만을 대상으로 한 것이었고, 특히 근무 경험이 많고 임금이 높았으며 실직 기간이 짧은 실직자 즉, ‘재고용 가능성’이 높은 실직자에게 유리하게 운영되었다. 반면, 일체의 실업보상을 수급하지 못하는 실직자(청년 실직자 및 장기 실직자)의 경우, 상기의 보험제도가 아닌 공공 노동시장 정책수단에 의해 혜택을 받곤 하였다. 이와 같은 실직자들을 대상으로 한 직업훈련 계약(training contracts)이나 ‘보조금이 지급되는(subsidized)’ 고용계약 등을 통해 노동시장 정책은 소득을 제공할 뿐만 아니라 직업적 통합(occupational integration) 및 사회보장에 기여하였다. 수동적 비용의 적극적 전환 조치와 병행하여 실직자의 직업적 통합을 독려하고 실업수당을 지급하는 적극적 노동시장 정책(특히 특정 그룹을 대상으로 한)의 경향도 보였다.

2) 실직자의 활성화(Activating the unemployed) : ‘제한적 근로 활동(reduced activities)⁵⁵⁾

1980년대 초 사회적 노사협상자들은 보험제도가 실직자의 근로 의욕을 고취하기 위한 유인책을 제공해야 한다는 견해를 가지게 되었다. 이와 관련한 일부 조치들은 ‘간헐적(occasional)’이거나 ‘제한적인(reduced)’ 근로 활동(파트타임, 계약직, 계절직, 임시직)을 통한 근로 소득과 실업급여를 누적할 수 있도록 하는 직접적인 유인책을 제공하였다.

1983년 이후 실직자가 취업하게 될 경우 ‘제한적인’ 근로 활동을 통

54) Allocation de remplacement pour l'emploi.

55) Activités réduites.

해 취득한 근로소득과 실업급여를 누적할 수 있게 되었다.⁵⁶⁾ 이와 같은 규정은 확정된 것은 아니었지만 근로소득과 실업급여를 누적할 권리는 점차 확대되는 추세에 있었다. 예를 들어, 초기에는 누적 가능 최장 기간이 12개월에 불과하였지만 1994년에는 18개월까지 연장되었다. 이 외에도 근로소득과 보험 급여의 누적과 관련하여 월별 근로 시간 상한은 1983년 30시간에 불과했지만 1986년의 경우 78시간, 1992년 136시간이 되었고, 월별 급여 상한은 1989년 기준 급여의 47%였지만 현재는 70%이다. 이와 같이 보험제도를 통해 실직자의 근로 의욕을 고취하기 위해 금전적인 이익을 제공하고 계약직, 임시직, 파트타임직이나 저임금직으로 취업하도록 하는 유인책을 확대하였다.

1998년 이후, 반소외법(Law against exclusions)⁵⁷⁾을 통하여 상기의 취업 유인책은 연대급여의 영역에까지 확대되어 1년 기간 동안 특정 조건 하에서 연대급여와 ‘제한된’ 근로 활동을 통한 소득을 누적할 수 있도록 하였다. 또한 취업 유인책들은 소득 지원에도 적용되어 수개월 동안 최저생활보호수당(RMI)과 간헐적 근로소득이 누적될 수 있도록 하였다.

상기의 재정적 유인책은 실직자가 실업이라는 함정에 빠지지 않도록 하기 위해 제공되었다. 실업급여(또는 소득 보조금)를 지급받거나 저임금 근로 중 하나를 선택해야만 하는 실직자는 취업을 거부하여 ‘실업 함정’에 빠지는 상황이 야기될 수 있기 때문이었다. 그러나 이와 같은 목적 아래 제공된 취업 유인책은 실직자간(즉, 실업급여와 간헐적인 근로소득을 누적할 수 있는 실직자와 그렇지 못한 자)과 근로자간(간헐적인 근로소득만을 받는 근로자와 근로소득과 실업급여나 소득보조금을 누적할 수 있는 근로자) 모두에게 불평등 증가를 유발하는 경향이 있었다. 이 외에도 다수의 실직자가 계약직, 임시직, 파트타임직이나 저임금직으로 취업하도록 (재정적으로) 독려되었다는 사실에 비추어 보면, 상기의 유인책은 기업으로 하여금 이와 같은 형식으로 고용하도록 독려

56) 1979년 이후 누적 가능성은 존재하였으나 실직자는 개별적 계약을 체결하여야 했다.

57) Loi contre les exclusions.

하였다고 할 수 있다. 실직자의 관점에서 보면 이와 같은 유인효과는 통계적으로 상당히 크고 유의미하지만(Gurgan, 2001), 장기적 관점에서 직업으로의 통합(occupational integration)에 미치는 효과는 확실하지 않을 것이다. 즉, 실직자가 자신의 ‘고용가능성(employability)’을 제고하도록 지원하지만 실직과 임시직 사이의 전환 과정에 안주하도록 하는 영향도 있기 때문이다(Eydoux & Béraud, 1999; Eydoux, 2001).

제도적 견지에서 보면 상기의 정책은 임시직과 저임금직의 양산을 촉진할 수 있는 위험을 낳았고, 전국상공업고용조합(UNEDIC), 정부 및 가족수당사무소(CAF)로 하여금 실제적으로 취업 상태에 있는 실직자에게 보조금을 지급하도록 하는 상황을 야기하였다. 이와 같은 경우는 실업보험의 특수 규정을 적용받는 공연 사업(performing arts)에 종사하는 임시직의 경우에서도 볼 수 있다(Menger, 1997).

다. 프랑스식 ‘근로연계복지(Workfare)’의 부상? 재취업지원계획(PARE) / 개별행동계획(PAP) 및 최저생활자보호제도(RMI/RMA) 사례

1) 재취업지원계획(PARE)과 개별행동계획(PAP)

2001년 7월 1일부터 전국상공업고용조합(UNEDIC)이 시행하고 있는 재취업지원계획(PARE)⁵⁸⁾은 수동적 비용을 적극적으로 전환하기 위한 노력의 일환으로 취한 조치였다. 그러나 PARE는 실업보험의 피보험자인 실직자의 20%만을 대상으로 혜택을 제공하였던 기존의 조치(전환 협약, 직업훈련 및 재배치보조금(AFR), 협력 협약, 고용대체보조금(ARPE))를 실업보험이나 연대제도 중 어느 하나의 혜택을 받는 모든 실직자를 대상으로 하는 새로운 조치로 대체하는 경향을 보이고 있다. 2001년 이후, 실업급여를 수급하는 실직자는 (원칙적으로) 국립고용안정센터(ANPE)가 시행하는 개별행동계획(PAP)⁵⁹⁾ 제도 내에서 개별적인 동반 지원(accompaniment)을 받을 수 있게 되었다. 실업보험의 피보험자인 실직자는 장기 실직자의 고용을 위한 ‘고용주에 대한 감면적

58) Plan d'aide au retour à l'emploi.

59) Projet d'action personnalisé.

지원금(Diminishing employers' subsidy)'이나 이동 보조금 등 재취업을 촉진하거나 직업훈련을 독려하는 추가적인 지원을 수급할 수 있다. 직업훈련 부문에서 UNEDIC이 담당하는 역할이 증가하는 것은 PARE의 도입으로 일어난 주요 변화 중의 하나이다. UNEDIC은 직업훈련 재원 제공에 있어 정부, 기업 및 지자체 다음으로 중요한 역할을 하게 되었다. UNEDIC의 목표는 구직자가 취업으로 쉽게 재통합되도록 하기 위해서 노동시장의 요구 사항에 부합하는 직업훈련에 재정지원을 하는 것이었다.

수동적 비용의 '적극적 전환(activating)' 경향 및 특히 PARE를 통해 UNEDIC은 ANPE와 공동으로 적극적인 노동시장 정책의 발전 과정에서 담당하는 역할이 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 UNEDIC이 실직자 2명 중 1명에게만 실업급여를 지급하는 현실 하에서 이러한 경향은 실업급여에 관련된 범위에만 한정되고 있다(Tuchszirer, 2003). 게다가 PARE 및 PAP 도입 결정은 2000년 당시 경제성장률(연간 3%), 고용창출(연간 50만명~60만명), 실업(3년내 실업률 30% 감축)이라는 낙관적인 기대치를 가지고 있었던 사회적 노사협상자들에 의해 이루어진 것이었다. 그러나 종전의 기대치와는 달리 프랑스 경제는 저성장을 기록하였고 실업률은 급증하였다. 그 결과 ANPE는 현재 PAP를 시행하고 실직자에 대한 동반서비스를 제공하는 데 심각한 어려움을 겪고 있으며, 특히 장기 실직자 등 지원을 가장 절실히 필요로 하는 실직자의 경우에 어려움은 더 크다(Tuchszirer, 2003). PARE와 PAP의 운영 결과와 관련하여 ANPE(2002) 및 UNEDIC(2003)의 낙관적인 판단에도 불구하고, 동 프로그램은 실직자의 수가 날로 증가하는 현 시대에 장기 실직자의 요구 사항에 부응하기에는 역부족일 수도 있다.

2) 최저생활보호수당(RMI)과 최저활동소득(Minimum activity income, RMA)

1998년부터 최저생활보호수당(RMI)은 1년 동안 취업하면서 받은 소득과 병합할 수 있게 되었다. 이러한 병합은 '노동의 유급화(make work pay)'와 소득 지원 대상자들이 실업 혹은 빈곤의 함정에 빠지는

것을 방지한다는 취지에서 도입되었다. 현재 소득 지원 대상자들은 비록 임금수준이 낮은 일자리라도 취업하여 일하려는 충분한 동기를 부여받고 있다.

최저생활보호수당(RMI) 수혜자의 ‘활성화’ 조치는 근로연계복지적 정책수단의 도입으로 한걸음 더 나아가고 있다. 2004년 1월 통과 예정인 새로운 법률에 따르면, RMI 수혜자 중 두 부류는 RMI 수급권을 (자신의) 경제적 상황에 따라 얻게 될 전망이다. RMI 수혜기간이 2년을 넘었거나 특별연대수당(ASS) 수혜자로서 수급권이 종료된 자들이 이에 해당한다. 또한 소득 지원을 받기 위해 일자리를 받아들여야만 하는 대상자들에게는 RMI가 최저활동소득(RMA)⁶⁰)으로 전환된다. 고용주의 입장에서 보면 RMA제도에 따라 고용계약을 맺는 것이 적은 비용으로 고용할 수 있게 되는 셈인데, 이는 고용주가 RMI(무자녀 독신의 경우 362유로)와 RMA(주당 20시간 파트타임 노동에 대한 최저임금, 545유로)간의 차이만 지불하면 되기 때문이다.

1974년부터 프랑스의 노동시장 정책과 실업보상 체계는 경기 침체와 실업률 증가에 적응해야만 했다. 초기에는 노동시장 정책의 변화(‘자발적인(voluntarist)’ 고용정책, 실업급여 수급권의 확대, 보험과 공적 지원·체계의 통합)뿐만 아니라 경제정책의 변화(경기 활성화를 위한 케인지언 정책)가 경제적 활동을 유지하고 실직자에 대한 사회보장을 강화하는 방법으로 여겨졌다. 경제정책, 고용정책 그리고 실업보상 체계의 변화는 여전히 역경기적인(contra-cyclical) 것이었다.

그런데 1980년대 초 거시경제 정책과 노동시장 정책은 점차 완전고용과 케인지언 정책을 포기하기 시작하였으며 신자유주의적인 방향으로 선회하기 시작하였다. 적극적 노동시장 정책은 각 시기의 경제상황과 집권 정부 성격에 따라 조금씩 달랐지만, 일반적으로 노동시장의 유연성을 제고하고 노동비용을 감축하는 경향을 보였다. 특히 좌파 정부

60) (예상되는) 근로계약은 (주당 20시간의) 파트타임 형태이며 6개월의 기간으로 체결될 전망이다(두번 갱신될 수 있으며 총 계약기간이 18개월을 초과해서는 안된다). RMA 수혜자는 최저임금(SMIC)에 상응하는 임금을 받게 된다.

는 1998년부터 2001년까지 좀더 ‘자발적인(voluntary)’ 전략을 택하였는데, ‘청년 고용(Youth employment)’ 프로그램의 발전과 주 35시간제에 관한 오브리(Aubry) 법안의 채택 등이 이를 잘 보여준다.

실업보상 체계는 엄격한 보상 원칙을 채택함으로써 실업 증가라는 상황에 적응하였다. 초기에, 국가와 사회적 노사협상자(social partners) 사이의 역할분담에 관한 논쟁뿐만 아니라 재정문제로 인하여 실업보상 체계가 (국가에 의해 관리되고 재원이 마련되는) ‘연대(solidarity)’제도와 (사회적 노사협의체에 의해 관리되고 기본적으로 사회적 기여금을 통해 재원이 조성되는) ‘보험(insurance)’제도로 다시 양분되었다. 이후, 특히 청년 실직자와 근로 기간이 짧은 실직자들을 대상으로 실업급여 수급권을 축소하고 실직자에 대한 ‘활성화(activation)’뿐만 아니라 기존의 소극적 정책에 지출했던 비용을 ‘적극화(activation)’하기 시작했으며, 최근에는 ‘근로연계복지(workfare)’성 정책을 개발하고 있다. 이렇듯 1980년대 초반부터 실업보상 체계는 역경기적(contra-cyclical) 역할을 점진적으로 중단하였으며, 이러한 역할은 부분적으로 적극적 노동시장 정책과 자신의 실업에 대해 점차 많은 책임을 지게 된 실직자의 활성화 정책에 맡겨졌다.

IV . 프랑스 실업보상제도의 구조

본 장은 프랑스 실업보상제도의 운영 구조를 설명하고 있다. 제III장에서 보았듯이, 프랑스 실업보상제도는 이원화되어 ‘보험제도’와 ‘연대(solidarity)제도’로 양분되어 있으며 각 제도는 각기 상이한 규정과 기관에 따라 운영되고 있다. 빈곤에 대한 지원을 담당하는 사회적 부조는 실업보상제도와 분리되어 있으나 실직자에 대한 세 번째 사회보장 수단이라는 점에서 실업보상제도의 운영원리와 밀접하게 관련되어 있다(표 3 참조),

이 제도의 과거와 현재 변화는 제II, III장에서 논의되었으므로, 본 장은 이 제도와 관련된 기관 및 운영 주체에 대한 설명을 중심으로 하고자 한다.

〈표 3〉 실직자 보상제도 : 보험 및 연대제도

실업보상제도			사회적 부조
보험제도		연대제도	지원제도(빈곤퇴치)
전국상공업고용조합(UNEDIC)/ 상공업고용협회(ASSEDIC) 노사(사회적 동반자)	관리주체	국가	국립가족수당센터 (CNAF) 노사(사회적 동반자)
보험 급여는 과거 임금 수준과 연계되며 제한된 기간 동안 지급	원칙	연대 급여는 정액 지급되고 연장할 수 있는 기간이 제한	지원 급여는 정액 지급
고용주 및 근로자의 기여금	자금조달	국가예산(연대기금)	고용주 및 근로자의 기여금
직장을 잃은 실직자	수혜자	보험 수급권이 상실되고 특정 실업층으로 분류되는 자	24세가 넘는 비활동 혹은 실업 상태에 있는 자로서 최저 수준 이하의 수입을 가지고 있는 자(가구당 기준)
상공업고용협회(ASSEDIC)	지급기관	상공업고용협회(ASSEDIC)	CNAF

자료: UNEDIC, “Protection en France des personnes involontairement privées d’emploi”, Notice DAJ 265, janvier, 2003.

본 장은 우선 ① 실업보상제도와 노동시장 정책을 집행하고 있는 기관들을 설명하고 ② 프랑스 실업보상제도의 특징적 모습인 이중적 체계 및 보험제도의 노사간 공동 관리를 검토한다.

1. 관련 기관

본 절에서는 실업보험, 연대제도, 소득 지원 및 실직자에 대한 고용 서비스와 직업훈련을 제공하고 관리하는 기관들을 소개한다. 관련 기관들간의 분업구조와 조정에 대해서도 설명한다.

가. 실업보험제도 집행·관리 조직 : 전국상공업고용조합(UNEDIC), 상공업고용협회(ASSEDIC)와 역할

1901년 법에 의해 실업보험제도는 비영리기관에 의해 운영되도록 규정되어 있으며, 이에 따라 국가 차원의 운영은 전국상공업고용조합(UNEDIC)이 담당하고 있는 반면, 지방 차원의 운영은 상공업고용협회(ASSEDIC)가 담당하고 있다. 이 두 기관들은 실업보험제도를 운영하고 실직자의 취업을 촉진하기 위한 일련의 조치를 집행하는 역할을 수행하고 있다. UNEDIC은 관련 규정을 대상자들에게 일관되게 적용하고 피보험자인 실직자가 공평한 대우를 받도록 하는 책임을 수행하고 있다. 국가적 차원에서 UNEDIC은 고용정책 및 실직자 관리를 담당하고 있는 여타 기관들인 국립고용안정센터(ANPE) 및 노동부의 고용·직업훈련 대표부(DGEFP) 등과 긴밀히 의견을 교환하고 있다. 지방적 차원에서 UNEDIC은 제도운영 방법, 정보 및 통계자료 축적을 위한 문건을 작성함과 동시에 ASSEDIC을 지원하고 감독한다.

약 30여개의 사무소와 100여 지역의 지점을 운영하고 있는 ASSEDIC은 고용주의 가입을 지원하고 기여금을 수금하는 한편, ANPE를 대신하여 실직자 등록업무를 수행하며⁶¹⁾ 실업수당을 지급하고 실직자들의

61) 1996년 이전에는 ANPE가 실직자 등록업무를 수행하였다.

취업 과정을 지원한다. 파리 지역의 경우 GARP⁶²⁾라는 연합체를 두어 고용주 가입 지원활동을 수행함과 동시에 4개의 ASSEDIC을 대신하여 기여금을 수급한다. 이 외에도 ASSEDIC과 GARP는 실업급여의 지급과 관련된 결정을 내린다. 이와 관련하여 노사 동수대표 원칙 하에 10인으로 구성·운영되는 해당 지역의 위원회는 자발적 실직자, 단시간 근무자 등 특별한 사례를 검토한 후 실업급여 지급 여부를 결정한다.

나. 사회보장제도를 운영하는 여타 관련 조직

1) '연대(Solidarity)'제도와 연대기금(Solidarity Fund)

상공업고용협회(ASSEDIC)는 보험뿐만 아니라 연대성 실업보상의 유일한 급여 지급 기관이다. 그러나 UNEDIC과 ASSEDIC은 보험 제도만을 관리하고 있다. 연대제도는 국가가 관리·운영하고 있으며 재정은 국가예산으로 축적되는 연대기금(Solidarity Fund)⁶³⁾이 담당하고 있다.

2) 최저생활보호제도(RMI)와 가족수당사무소(CAF)

가족에 대한 보조를 담당하는 기금인 국립가족수당센터(CNAF)⁶⁴⁾는 '최저통합수당(minimum integration income)'을 보장하는 최저생활보호제도(RMI)를 운영한다. RMI의 수혜를 받기 위해 대상자가 구직자이어야 할 필요는 없기 때문에 RMI는 실업보상제도로 간주되지 않는다. 이러한 관점에서 RMI는 논리적으로 볼 때 지원에 더욱 가깝다. 다만, 수혜자는 취업으로의 통합(integration) 과정에 참여하여야 한다.

62) GARP(Groupement des ASSEDIC de la région parisienne): 파리지역의 상공업고용협회집단.

63) "Fonds de solidarité".

64) Caisse Nationale d'allocations familiales.

다. 취업 및 직업훈련에 대한 공공 서비스를 제공하는 여타 관련 조직

1) 노동부 : 고용직업훈련대표부(DGEFP) 및 지방노동고용직업훈련 사무소(DDTEFP)

노동부는 국가적 수준에서 고용직업훈련대표부(DGEFP)⁶⁵를 통해, 지역적 차원에서 지방노동고용직업훈련사무소(DDTEFP)⁶⁶를 통해 고용 및 직업훈련과 관련된 공공 노동시장 정책을 집행하는 책임이 있으며 지원 혹은 혜택 제공을 결정할 수 있다. 이 기관들은 이 외에도 국립고용안정센터(ANPE) 및 상공업고용협회(ASSEDIC)와 공동으로 구직과정의 효율성을 제고하고 실직자에 대해 일시적 혹은 영구적으로 실업급여의 지급 대상에서 제외할 것인가의 여부를 결정한다.

2) 국립고용안정센터(ANPE) : 취업 알선 및 재분류

국가 차원의 취업 기관인 국립고용안정센터(ANPE)는 실직자의 취업 알선과 재분류⁶⁷ 기능을 수행하는 노동부 산하 공공기관이다. ANPE는 고용의 수요와 공급간 일치를 제고하고 구직자의 구직 과정을 지원함과 동시에 고용주의 채용 과정과 직원 재분류 과정을 지원하는 것을 목표로 하고 있다. ANPE는 이 외에도 구직자 목록 관리의 기능도 책임지고 있다.

모든 구직자는 해당지역의 고용안정센터(ALE)⁶⁸를 방문하여 상담원과 면담을 하여야 한다. 상담원은 구직자에게 일자리를 알선하거나 훈련 과정을 제시할 수 있고, 경우에 따라 구직자를 중견 관리자를 담당하는 관리자고용협회(APEC)⁶⁹나 청년 실직자를 담당하는 ‘지역사절단

65) DGEFP(Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) : National department for employment and vocational training.

66) DDTEFP(Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) : Départemental(French administrative district) office for labor, employment and vocational training.

67) Reclassement.

68) Agence local pour l'emploi.

69) Association pour l'emploi des cadres.

(Local Mission)⁷⁰⁾으로 안내할 수 있다. APEC는 중견 관리자(간부급)의 재분류 작업을 담당하는 ANPE의 산하기관이다. 지역사절단은 직업적 혹은 사회적 통합에 특수한 어려움을 겪고 있는 청년 실직자들을 담당한다.

3) 국립성인직업훈련연합(AFPA) : 직업훈련기관

국립성인직업훈련연합(AFPA)⁷¹⁾은 교육, 취업 가이드 및 인적 자원과 관련된 조언 업무를 담당하고 있다. 기관의 목표는 구직자뿐만 아니라 고용주를 위해서 노동시장의 수요를 충족시키기 위한 정보, 평가, 지침 및 적정 교육을 제공하는 것이다. AFPA는 노동부 산하 기관으로 노-사-정 3자운영 제도를 갖추고 있다.

라. 기관의 역할 분담 및 조정

실직자의 사회적 보호를 담당하는 기관들은 원칙적으로 규정된 역할과 기능을 가진다. 실직자에 대한 사회보장과 관련해서는 전국상공업고용조합(UNEDIC)과 상공업고용협회(ASSEDIC)가 유일한 (보험, 복지)급여 지불기관으로서 실업보상제도를 운영한다. 하지만 양 기관은 실업보험제도만을 관리·실행하고 국가는 연대제도를 관리하며, 국립가족수당센터(CNAF)는 사회적 보조 및 지원(social aid and assistance)제도를 관리하고 있다. 실직자와 기업에 대한 서비스와 관련해서는 국립고용안정센터(ANPE)가 노동시장의 중개자 역할을 수행하는데, 원칙적으로 구직알선과 실직자 재분류를 독점적으로 수행하면서 기업에 구인정보 등을 제공할 수 있다.

그러나 이러한 기관들의 역할과 기능 사이의 경계는 끊임없이 변화하고 있으며 마치 연결되어 있는 선단과 같이 행동한다. III장에서 설명한 바와 같이 실업보험 규정과 연대 규정의 변경으로 인해 다수의 실직자(특히 단기간 취업자)의 경우 보험 및 연대제도의 수혜 대상에서

70) Mission Locale.

71) Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

제외되고 있으며, 이들 중 일부에 대해 CNAF가 지급하는 최저생활보 호수당(RMI)이 실업에 대한 보상 기능을 수행하고 있다. 구직자에 대 한 서비스에 관하여 ANPE는 다른 기관에 일부 기능을 위임하는 경향 을 보인다. 청년층의 직업세계로의 통합은 ‘지역사절단(Local Missions)’ 에, 관리자들의 구직알선은 국립성인직업훈련소(APEC)에, 구직자 등록 은 ASSEDIC에 위임하고 있다.

좀더 근본적으로는 ANPE의 구직알선 관련 독점적 기능에 대해 최근 문제가 제기됐으며, 독점을 중단하고 구직알선 시장을 민간기관에게 개 방하기 위한 법 초안이 2003년 가을에 마련되었다. 하지만 정부는 이러 한 계획을 연기하기로 결정하고, 2004년 1월 공공 고용서비스와 UNEDIC-ANPE 사이에 가능한 접근에 대해 보고하게 될 장 마랭버 (Jean Marimbert) 보고서의 결과를 기다리기로 하였다.

2. 프랑스식 노사 공동분담 체제

실업보험제도의 운영원리는 ‘노사간 동수대표에 의한 공동분담주의’ 라 일컬어지는데, 그 이유는 기업의 고용주와 노동조합이 실업보험제도 의 운영과 관리를 공동으로 책임지고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 국가가 실업보험제도 내에서 일부 역할을 담당하고 있다는 면에서 3자간 분담의 형태를 띠다고 할 수 있다. 이러한 역할에 대해서 현재 논의가 이루어지고 있다.

가. 주요 주체, 상호 작용 및 논의

프랑스 제도는 노조와 고용주 간의 공평한 대표 제도를 원칙으로 하 고 있으므로 ‘공동분담적’이다.

이 제도에서 사회적 동반자(social partners)는 고용주 단체(MEDEF⁷²), CGPME⁷³), UPA⁷⁴)와 대표적 노동조합 단체(CFDT⁷⁵), CFE-CGC⁷⁶),

72) Mouvement des entreprises de France. : 프랑스기업운동.

73) Confédération des petites et moyennes entreprises. : 중소기업연합회.

CFTC⁷⁷⁾, CGT⁷⁸⁾, CGT-FO⁷⁹⁾)로 구성된다.

양 사회적 동반자들은 실업보험제도를 관리하고 규제한다. 양측은 국가적 수준에서 직종간 협약에 대한 교섭 역할을 담당하고 있으며, 이를 통해 피고용인의 특정 분류(임시직, 용역직, 예술 공연분야의 임시직⁸⁰⁾ 등)와 관련된 표준 규정과 양식(protocol)을 정의한다. 그러나 이와 같은 특권은 국가의 규제에 의해 제한된다. 즉, 사회적 동반자인 노사간에 합의된 국가적 수준의 직종간 협약은 노동부 장관의 동의를 얻어야 하는데, 노동부 장관은 협약을 거부할 수 있는 권한을 가진다. 2001년 협약의 일부 내용이 위법적이라는 이유로 노동부 장관이 거부한 적도 있다.

나. 법률적 측면

해당 법은 실업보상제도의 주요 원칙을 정의하고 있고 이 원칙은 보험제도와 연대제도에 공통적으로 적용되고 있다. 실업보험제도는 원칙적으로 합의된 (계약) 원칙을 근간으로 하고 있으며, 일반 근로자들을 대상으로 적용되는 '일반 제도'와 일반 근로자보다 열악한 고용체계에 아래 있는 피고용인들이나 특정 근무조건(기자, 단시간 근로직, 용역직) 등을 가진 피고용인을 대상으로 하는 '특수제도'로 분류된다.

'연대'제도는 (합의된 규정이 아닌) 법 규정을 기반으로 하고 있으며 정부 행정의 범위 내에 있다. 실업보험의 피보험자가 되기 위해 충분한 기여금을 납입하지 못한 실직자는 연대제도의 급여를 수령할 수 있다. 또한 소정의 조건(특히, 25세 이상의 연령)을 충족하는 실직자의 경우, 국립가족수당센터(CNAF)가 관리하는 최저생활보호수당(RMI)을 받을 수 있다.

74) Union professionnelle artisanale. : 장인직업동맹.

75) Confédération française démocratique du travail. : 프랑스민주노동총연맹.

76) Confédération française de l'encadrement. : 기술·관리직근로자총연맹.

77) Confédération française des travailleurs chrétiens. : 프랑스기독교노동조합총연맹.

78) Confédération Générale du Travail. : 프랑스노동조합총연맹.

79) Confédération Générale du Travail - Force ouvrière. : 근로자의힘.

80) Intermittents du spectacle.

다. 노조와 경영주간의 협약

사회적 노사협상자(social partners)들은 단체교섭을 통해 실업보험 제도의 규정을 수립하고 해석하는 기능을 수행한다. 사회적 노사협상자는 기여금과 급여에 대한 규정 수립시 기반이 되는 직종간 협약을 체결한다. 기여율과 보상률은 보험제도의 재정적 균형을 유지하고자 결정된다(노동법, L. 351-3-1). 1984년부터 노사간 협약은 단기간만 유효한 형태로 체결되었는데, 이는 노동관련 규정이 노동시장의 변화에 제대로 적응하게 하고 기여금과 급여의 재무적 균형을 보장하기 위함이었다. 협약의 실행 전, 동 협약이 법률적 체계와 현재의 고용정책에 부합하는지의 여부에 대한 조언을 구하기 위해, 사회적 노사협상자들이 체결한 협약은 최고고용위원회(Superior committee of employment)⁸¹⁾에 제출되어야 한다. 이후, 노동부 장관의 동의를 얻은 다음 동 협약은 의무적으로 실행되어야 하는 규정으로 전환된다. 국가적 차원의 '전국노사동수위원회(CPN)⁸²⁾'는 이 협약의 해석을 담당하고 있는 위원회로서, 노동조합의 대표와 경영인연합의 대표가 동수로 위원회를 구성한다.

'재취업 지원금 및 실업 수당과 관련된 2001년 1월 1일 협약⁸³⁾'으로 일컬어지는 현재의 협약은 2001~2003년 기간 동안 실행되기로 체결되었다. 이 협약은 실업급여를 재취업과 연계한 협약이다. 실직자는 재취업을 지원하기 위한 계획인 재취업지원제도(PARE)에 서명하여 활발한 구직 활동을 할 것을 약정한다. 이외에도 PARE는 보험제도와 국립고용안정센터(ANPE)의 책임을 재상기하고 있다. 실업보상 급여는 새로운 협정을 통해 '재취업지원수당(ARE)⁸⁴⁾'이라는 새로운 명칭으로 바뀌었고 수급기간이 길어짐에 따라 수급액이 줄어들지 않게 되었다. 교육 지원금, 지리적 이동 지원금, 고용주에 대한 체감적인 지원 등 여타 재정적 지원도 이와 연계되어 제공될 수 있다.

81) Comité Supérieur de l'emploi.

82) Commission paritaire nationale.

83) Convention du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

84) Allocation d'aide au retour à l'emploi.

V. 실업보상(보험과 연대) 및 고용서비스

실직자들을 대상으로 한 지원 역할은 주로 전국상공업고용조합(UNEDIC)과 상공업고용협회(ASSEDIC)가 담당하고, 이 기관들은 보험 급여와 ‘연대’ 급여를 지급하는 업무 이외에도 직업훈련, 조기퇴직수당 혹은 보상을 제공한다.

실직자는 현재 재취업을 지원하는 동반서비스인 소위 ‘개별행동계획(PAP)’의 혜택을 받을 수 있으며, 지역고용안정센터(ALE)의 상담원은 실직자를 대상으로 정보를 제공하고 고용 창출 프로그램 내에서 직업 훈련이나 고용 계약을 제안할 수 있다. 국립고용안정센터(ANPE)는 이 외에도 구직자의 채용과 관련하여 기업의 고용주에게 기존의 지원 제도와 면제 혜택 등에 대한 정보와 조언을 제공한다. 이와 더불어 UNEDIC/ASSEDIC은 최근 고용주를 대상으로 한 체감적인(degressive) 지원제도를 통해 고용주가 실업보험 수혜자인 구직자를 채용하도록 독려하는 데에도 기여하고 있다.

본 장에서는 우선 ① 보험제도에 의한 실업급여에 대해 설명하고 ② 연대제도와 ③ 국립고용안정센터(ANPE)에 의해 제공되는 고용서비스를 검토한 후 ④ 마지막으로 실직자에 대한 노동시장 정책과 취업지원 프로그램에 대해 살펴본다.

1. 보험제도가 재정지원하는 실업급여, 수당 및 기타 지원

규정된 조건 하에서 실직자는 재취업지원수당(ARE) 등의 보험급여를 수급하거나 훈련 수당을 수급할 수 있다. 이 외에도 최근 보험제도는 고용주가 장기 실직 상태에 있는 실직자를 고용하도록 하는 유인책을 제공하고 있다.

가. 실업보험

실업보험의 수급 대상자는 다음의 6가지 조건을 충족하여야 한다.⁸⁵⁾

- 1) 실직자로 등록된 자(고용계약의 종료일로부터 12개월 이내에 상공업고용협회(ASSEDIC)에 실직자로 등록되어야 하고 등록 내용은 매월 갱신된다)
- 2) 최근 18개월 이내에 최소 4개월간 고용된 자로서 보험제도의 기여금을 납부한 자(특정 상황일 경우, 직업훈련 기간이 포함될 수 있다)
- 3) 비자발적 실직자로 간주되는 자⁸⁶⁾(최근의 직장 혹은 최근의 근무기간이 91일을 초과하지 않을 경우, 최근의 직장 직전에 근무하던 직장을 자발적으로 사직하지 않은 자)
- 4) 근로할 수 있는 신체적 능력을 가진 ‘고용될’ 수 있는 자(질병 상태에 있을 경우, 실직자는 ‘사회보장 일일수당(social security daily allowance)’을 수급할 수 있고, 근로불능의 경우 ‘근로불능 연금(invalidity pension)’을 수급할 수 있다)
- 5) 근로할 수 있으며 적극적으로 구직 노력을 지속하는 자⁸⁷⁾(이 조건은 실직자가 실직자로 등록하고 재취업지원계획(PARE)에 서명한 경우 충족된 것으로 한다)
- 6) 만 60세 이하의 연령⁸⁸⁾

85) 실업보험의 적용범위는 원칙적으로 공공 및 준공공 부문을 제외한(몇 가지의 예외가 존재한다) 민간부문 전체에 해당되나 가사고용 및 육아 서비스를 위한 고용은 제외된다(노동법 L351-3-1, 역자 첨가).

86) 사직이(실업급여 수혜 조건을 충족할 수 있도록 : 역자 첨가) 합당한 것으로 인정되는 경우가 있다(예를 들어, 배우자의 전근으로 인한 사직, 임금이 지급되지 못한 일자리에 대한 사직). 사직이 합당한 것으로 간주되지 않을 때, 실직자는 4개월 안에 상공업고용협회에 해당 사례에 대한 재심사를 요청해도 된다. 구직과 재분류 노력을 참작하여 위원회는 실직 4개월 후 실업수당을 주도록 결정하게 된다.

87) 재취업지원계획 틀 내에서, 실직자들은 6개월마다 자신의 상황을 새롭게 갱신해야 하고, 이에 대해 통제받을 수 있다. 그러나 고령 노동자들은(57.5세 이상, 혹은 노후연금보험에 160분기 동안 기여금을 납입한 55세) 매달의 갱신을 면제받도록 요구할 수 있다.

1) 재취업지원수당(ARE)

재취업지원수당(ARE)⁸⁹⁾은 실업보험내 주요 보상제도로써, 재취업지원계획(PARE) 틀 내에서 기존의 단일감액수당(AUD)을 대체하였다.

ARE는 매월 지급되며 일일기준임금(daily reference wage)⁹⁰⁾에 따라 수급액이 결정된다. 일일기준임금은 유급 근로의 최종일로부터 12개월, 8개월, 6개월이나 4개월 전 기간 동안의 월급과 보너스 금액을 합산한 후, 이 총액을 해당 12개월, 8개월, 6개월이나 4개월 기간 동안의 유급 근로일수로 나눈 후 산출된다. ARE는 일일기준임금 대비 최소 57.4%, 최대 75%이며 최소 23.88유로이다.

〈표 4〉 재취업지원수당(ARE) 계산

(단위: 유로)

월 총임금	총 급여액	사회적 공제
954.94 이하	일일 기준임금의 75%	
954.94~1,045.65	최소 급여 24.76유로/일	
1045.65~1,728.16	일일 기준임금의 40.4% + 10.15유로/일	이전 임금의 1.20% (보충 연금)
1,728.16~9,116.45	일일 기준임금의 57.4%	최저임금(37.2유로) 이상인 경우 급여의 8.46%

자료 : UNEDIC(2003).

재취업지원수당(ARE)은 현재 취업 중인 구직자 등 특수한 조건 하에서도 지급되는데, 이는 파트타임 근로자 및 계절적 근로자로서 급여 액수가 파트타임의 경우 근로 시간에 비례하고, 계절적 실업 상태에 있는 계절적 근로자인 경우 직전 12개월간의 근로 시간에 비례하여 감면되는 축소된 급여를 수급한다. 노후연금이나 근로불능연금을 수급하거나 제한

88) 완전한 퇴직연금 수령을 위한 필요 기여기간을 충족하지 못하는 60세가 넘는 실직자들은 실업급여를 받는다. 그러나 이들은 실업급여 관련규정을 지켜야 하고, 65세 이후에는 어떤 실업보상도 받을 수 없다.

89) ARE(Allocation d'aide au retour à l'emploi) : Aid to return to employment allowance.

90) SJR(salaire journalier de référence) : daily reference wage.

상자 1 : 실업급여, '제한적(reduced)' 근로 활동 및 단기 근로

- 재취업지원수당(ARE)은 '제한적(reduced)' 근로 활동을 통해 발생하는 소득과 누적하여 지급할 수 있다. 이 누적 지급 규정은 ARE를 지급하는 상황 아래 간헐적(occasional)이거나 '제한적' 근로 활동을 하게 된 구직자 및 과거 여러 직업을 갖고 있었으나 그 중 최소 1개의 직업을 상실한(최소 1개의 직업을 현재 가지고 있는) 구직자를 대상으로 적용된다. '제한적' 근로 활동을 통한 소득과 보험급여의 누적 지급 조건으로는 ① 해당 지급자가 국립고용안정센터(ANPE)에 등록된 자로서 현재 구직 상태에 있어야 하고, ② '제한적' 근로 활동은 136시간/월 근로시간을 초과할 수 없고(단, 이 상한선은 해당 근로 활동의 강도를 근로시간을 기준으로 평가할 수 없는 취업 활동에 적용되지 않는다), ③ 근로 활동의 보수가 과거 보수의 70% 미만이어야 한다.
- '제한적 근로 활동'을 하게 된 구직자의 보험급여 금액 산출을 위해 상공업고용협회(ASSEDIC)는 해당 활동에 따른 월 보수를 일별참고임금(SJR)으로 나누어 월별 급여 비지급 일수를 산출한다. 50세 이상의 고령 근로자의 경우, 해당 급여의 비지급 일수가 20% 감소된다. '제한적 근로 활동'이 해당 구직자가 현재 근로하고 있는 취업 활동일 경우, 보험급여는 상실된 일자리를 기준으로 산출된다. 보험급여와 근로소득을 누적 지급할 수 있는 기간은 18개월로 제한되어 있으나, 50세 이상의 근로자인 경우는 예외로 한다.
- 근로계약이 유지되고 있는 단기간 근로자의 경우 해당 기업의 인원 감축이나 기업 활동 소멸 사유로 인해 실직했다면, 실직한 일자로부터 28일이 경과한 후 보험급여를 지급할 수 있다. 이들은 ASSEDIC으로부터 구직자로 인정되고(근로계약이 유지되는 경우에도) 최소 182일 동안 재취업지원수당(ARE)을 지급할 수 있다.

적 관련 활동('간헐적' 활동)을 통해 소득을 얻는 자에게도 줄어든 급여가 지급된다(상자 1 참조).

그 어떠한 경우에도 실업보험 보상을 수령할 수 있는 권리는 실직자의 과거 활동 기간과 연령에 따라 차등화된다. 보상을 수령하기 위해 일정 조건을 충족하여야 하고 이러한 조건은 소위 보상 유형(lines of compensations)⁹¹⁾을 정의하고 있다(표 5 참조).

〈표 5〉 보상 유형(보상을 받기 위해 요구되는 조건)

노동계약 만료 나이	가입 기간	최대 보상 기간
모든 나이	최근 22개월 중 6개월(910시간) 최근 24개월 중 14개월(2,123시간)	7개월 23개월
50세 이상	최근 36개월 중 27개월(4,095시간)	36개월
57세 이상	최근 36개월 중 27개월(4,095시간), 노후연금 100분기 기여금 납입	42개월
60세와 65세 사이	노후연금 기여금 납입 기간이 160분기 이하의 대상자들의 보상 권리 유지 가능	

자료: UNEDIC(notice DAJ 154, January 2003).

재취업지원수당(ARE) 수급자는 다른 형태의 사회보장을 수혜할 수 있는 권리를 가진다. ARE를 수급했던 실직자들은 계속하여 사회보장제도를 통해 혜택을 받게 된다. ARE의 수급 종료시 해당 실직자는 1년 동안 사회보장 일일 급여를 지급받을 수 있고, 4년 동안 자신의 의료비용에 대해 환급받는다. 더 나아가 실업보험 보상 기간은 사회보장의 기초적 체계뿐만 아니라 보충적 체계에서 노후연금의 산출시 고려된다. 보상 기간은 노후연금 수급에 필요한 분기산정에 포함되고 기여금은 실업급여로부터 각출되는데, 이는 기초적 연금 체계뿐만 아니라 보완적 연금 체계의 재정 지원을 위한 것이다. 추가적인 사회적 공제금은 정해진 최고 보상 금액을 기준으로 책정된다.

재취업지원수당(ARE)을 수급할 수 있는 권리는 2003년 1월에 상당한 변화를 거쳤다. 2002년 12월 20일 협약에 따라 보험제도의 적자를 감소시키고자 권리가 제한되었는데, 그 주요 내용은 실제로 근무 경력이 단기간인 일부 실직자들을 보험 수급 대상에서 제외하는 것이었다. 특히 직전 18개월 동안 4개월 이하의 근무를 한 실직자(혹은 직전 22개월 동안 6개월 이하의 근무를 한 실직자)의 경우, 변화 이전에는 해당 4개월 동안 보험급여를 수급하였으나 새로운 규정에서는 보험급여를 수령할 수 없게 되었다. 일반적으로 새로 개정된 규정은 실직자의 보험

91) "Filières d'indemnisation".

급여 지급시 충족해야 할 최소 근로기간 조건을 강화하였으며 보상 기간을 단축하고 있다.

2) 단일감액수당(AUD)

단일감액수당(AUD)⁹²⁾은 원칙적으로 재취업지원수당(ARE)으로 교체되었다. 그러나 재취업지원계획(PARE)에 서명을 거부하는 구직자의 경우 아직까지도 AUD를 지급할 수 있지만 수당은 시간이 경과함에 따라 감액된다. 대부분의 실직자들은 자신의 수당 감액을 회피하기 위해 PARE에 서명하고 있다.

나. 훈련 및 이동 수당 지불

프랑스 실업보험제도는 이 외에도 재취업지원수당(ARE) 대상자에 대한 훈련이나 이동 지원 등 훈련지원을 하고 있다.

1) '재취업지원수당 훈련(Training ARE)'⁹³⁾

개별행동계획(PAP) 과정 동안 국립고용안정센터(ANPE)는 개별 실직자를 대상으로 훈련의 필요성을 파악한 후 '재취업지원수당 훈련(Training ARE)'을 제안할 수 있다. 훈련기간 동안 실직자는 재취업지원수당(ARE) 체계로부터 자신의 지급 한도 내에서 재취업훈련에 대한 지원을 받을 수 있다. 실직자 자신이 ARE를 지급할 권리가 교육 기간의 종료 전에 만료될 경우, 실직자는 훈련종료수당(AFF)⁹⁴⁾을 지급할 수 있는데 수당의 재원은 공공예산으로 충당된다.

2) 기타 지원

각 상공업고용협회(ASSEDIC)는 훈련비(이동비, 숙박비 포함)에 대응되는 기타 지원을 제공키로 결정할 수 있다. 각 ASSEDIC은 노동시장

92) AUD(Allocation unique dégressive) : Unique degressive allowance.

93) ARE formation.

94) AFF(Allocation de fin de formation) : End of training allowance.

의 수요에 부합하는 훈련 활동을 위해 일정 부분의 예산을 배정하여야 한다. 그 예로 고용계약전훈련⁹⁵⁾(AFPE)⁹⁶⁾에 예산의 15%, 승인된(authorized) 훈련에⁹⁷⁾ 25%, 합의된(agreed) 훈련에⁹⁸⁾ 10%를 배정해야 한다. 이와 같은 지원은 구직자뿐만 아니라 고용주에게도 도움이 된다. 예를 들어, AFPE는 구직자를 고용하기 전에 해당 업무에 적응하기 위한 훈련이 필요할 경우 훈련비를 부담함으로써 고용주를 지원하고 있다.

재분류에 대한 특정의 지원 역시 ‘예상된 재취업지원계획(anticipated PARE)’에 따라 제공될 수 있는데, 이는 근로계약 종료 전에 경제적인 상황변동에 따르는 인력감축에 의한 퇴직(economic redundancy) 통보를 기다리는 근로자를 대상으로 제공된다. 예상된 재취업지원계획을 직원에게 말하지 않는 고용주는 1개월 임금에 해당하는 벌금을 내야 한다.

이동비 지원(최대 1,830유로)은 자택으로부터 원거리에 위치한 장소에 직업을 구한 보험 수급 대상자인 구직자에게 지급된다. 고용계약은 최소 12개월 이상이어야 하며, 매일 적어도 2시간을 초과하는 운전 시간이 소요되거나 주행 거리가 100킬로미터를 초과하여야 한다.

다. 고용주를 대상으로 한 체감적 보조

고용주를 대상으로 한 체감되는 보조(diminishing subsidies for employers)⁹⁹⁾는 구직자로서 등록한 후 12개월 동안 고용되지 않은 장

95) 이 경우, 고용주와 상공업고용협회간에 협약이 체결되는데 협약은 채용과 함께 훈련의 목표, 내용, 기간, 재원 등을 포함한다(해당 계약은 적어도 6개월이어야 한다). 지원은 시간당 7.70유로를 초과해서는 안되고, 전체적 비용이 1,525유로(세금제외)를 초과할 수 없다.

96) Aide à la formation préalable à l'embauche.

97) 상공업고용협회에 의해 선택되고 승인되는 이러한 훈련은 적어도 부분적으로 국가에 의해 재정이 충당되어야만 한다. 하지만 실직자에 대한 지원은 상공업고용협회가 규정한다.

98) 이러한 훈련은 훈련(정보제공, 조언, 훈련과정 조직 등)비용을 지원하는 상공업고용협회와 훈련기관 사이의 협약 안에서 이루어진다. 그러므로 국립고용안정센터에서 선발된 지원자들은 훈련시 무료이거나 저렴한 비용이 든다.

99) “Aide dégressive à l'employeur”.

기 실직자를 채용하는 고용주에게 제공된다. 지원은 해당 기관이 실업 보험제도에 가입되어 있는 경우, 민간부문뿐만 아닌 공공부문의 고용주에게도 제공되고 있다. 지원을 수급하는 기관은 보험제도에 정기적으로 기여금을 납부하고 최근 12개월 동안 경제적 이유로 인원의 구조조정(economic redundancy)을 시행하지 않은 기관이어야 한다.

지원을 위해서 고용주와 상공업고용협회(ASSEDIC)의 협약 체결이 이루어져야 하며, 관련 협약은 근로계약의 형태, 급여, 교육 등 기타 조건을 명시하고 있어야 한다. 근로계약은 파트타임과 풀타임으로 이루어질 수 있는데, 최소 12개월의 근로 기간이어야 하고 ‘정상적’인 보수가 지급되어야 한다(동 근로계약은 계절적 근로계약이나 여타 지원 제도를 통해 혜택을 받고 있는 계약이어서는 안된다). 지원 금액은 다음과 같다.

- 급여의 40%: 확정기간계약(CDD)¹⁰⁰일 경우 근로계약 기간의 첫 번째 1/3 기간 동안 지급하거나 불확정기간계약(CDI)¹⁰¹일 경우 근로계약 기간의 1차년도 동안 지급함.
- 급여의 30%: 확정기간계약일 경우 근로계약 기간의 두 번째 1/3 기간 동안 지급하거나 불확정기간계약일 경우 근로계약 기간의 2차년도 동안 지급함.
- 급여의 20%: 확정기간계약일 경우 근로계약 기간의 세 번째 1/3 기간 동안 지급하거나 불확정기간계약일 경우 근로계약 기간의 3차년도 동안 지급함.

보조금은 매월 지급되며 지급 기간이 3년을 초과할 수 없다. 해당 근로계약이 파기되거나 만료될 경우 혹은 해당 고용주가 상기 협약의 의무 사항을 준수하지 않을 경우, 보조금의 지급은 중지된다.

2. 연대제도 내의 실업보상

보험보상제도의 수급 대상에 속하지 않는 근로자는 ‘연대’보상제도의

100) Contrat à durée déterminée.

101) Contrat à durée indéterminée.

혜택을 받을 수 있다. 주요 수당은 ‘특별연대수당(ASS)’이다. ASS를 수급할 수 없는 범주에 속하는 실직자의 경우, 대개 근로 기간이 단기간이었던 실직자를 대상으로 한 ‘통합수당(AI)’과 근로 기간이 장기간인 고연령 실직자를 대상으로 한 ‘퇴직동등수당(AER)’이 제공된다.

가. 특별연대수당(ASS)

특별연대수당(ASS)¹⁰²⁾은 보험 수급권이 종료된 구직자나 보험급여 혹은 ‘연대’급여 중 선택할 수 있는 만 49세 이상의 실직자를 대상으로 제공된다(약 42만명의 구직자가 여기에 해당된다). 그러나 ASS를 수급하기 위해서는 실직자가 반드시 실업보험의 수급권을 부여한 근로 계약의 종료로부터 직전 10년 중에 5년 이상 고용된 자이어야 한다. 사회보장 급여가 지급된 병가 및 출산휴가 기간, 훈련 기간, 병역 기간 및 장애자에 대한 봉사 기간은 고용 기간으로 간주된다. 자녀 양육을 위해 최소 1년간 활동을 중지한(특히 어머니의 경우) 실직자에게는 자녀 1인당 1년, 최고 3년까지 요구되는 고용기간이 줄어들 수 있다.

특별연대수당(ASS)은 자산조사를 거쳐 지급되는데, 월 소득에 있어서는 개인의 경우 935.20유로, 부부의 경우 1,469.60¹⁰³⁾유로를 넘지 않아야 한다. 수입 이외의 조건으로 인해 수급 요청이 거부된 실직자는 재취업지원수당(ARE) 중 확정 부분의 27배(274.05유로)에 해당하는 금액을 수급할 수 있다. ASS의 일별 수급금액은 2003년 1월부터 13.56유로이다. 만 55세 이상의 근로자로서 20년 이상의 피고용 경력이 있거나 만 57.5세 이상의 근로자로서 10년 이상의 고용 기간을 가지고 있거나, 적어도 일반 보험제도내 노후연금에 160분기 동안 기여금을 납입한 경우 동 금액은 5.91유로만큼 증가될 수 있다. ASS는 6개월 동안 수급받으며 해당 수급 조건을 충족하는 한 갱신될 수 있다.

그런데 현 정부는 실업 증가와 2002년 1월 전국상공업고용조합(UNEDIC) 개혁 조치에 따라 이 제도의 갱신 가능성을 제한키로 결정

102) Allocation de solidarité spécifique.

103) 1996년에는 부부에 대한 최고 금액이 1,870.40유로로 더 높았다.

하였다. 즉 2000년 개혁 조치로 2004년 1월 1일부터 보험 보상 급여의 수급 자격이 강화되어 18만명의 실직자가 동 보험제도의 수급 대상에서 제외되는데 이 중 1/3이 특별연대수당(ASS)을 수급할 수 있는 권리를 가진다. ASS수급 갱신 가능성을 제한하는 정부 결정은 2004년 1억 5천만유로를 절감하고 2005년 5억유로를 절감하는 효과를 가져올 것으로 예상된다. 하지만 이는 약 13만명의 실직자가 연대제도의 수급 대상에서 제외되는 결과를 야기할 것이다.

나. 통합수당(AI)

통합수당(AI)¹⁰⁴⁾은 실업보험의 보상제도인 재취업지원수당(ARE)을 수급할 권리를 얻는데 필요한 고용 기간이 부족한 실직자를 대상으로 하고 있다. 예를 들어, 질병을 앓거나 부상을 입은 근로자 중 근로계약이 중단되고 재분류를 기다리고 있거나 해외에서 근무하여 동 보험제도의 수급 대상이 아니었던 자는 활동 기간이 182일 이상일 경우 AI를 수급할 수 있다. 망명자나 2개월 이상 복역 후 석방된 수감자 역시 AI의 수급 대상이 될 수 있다. AI는 소득 조건에 따라 지급되는데, 월 소득이 개인의 경우 846.90유로, 부부의 경우 1,693.80유로를 초과하지 않아야 한다. AI의 일일 수급 금액은 2003년 1월 이후 9.55유로이다. AI는 6개월 기간 동안 지급되며 재분류 노력이 충분한 것으로 판단될 경우 6개월만 갱신될 수 있다.

다. 퇴직동등수당(AER)

퇴직동등수당(AER)¹⁰⁵⁾은 만 60세 이하의 구직자로서 노후연금보험에 160분기 동안 기여금을 납입한 구직자를 대상으로 한다. 2002년 4월 기존의 특정대기수당(ASA)¹⁰⁶⁾을 대체한 수당이다. AER은 특별연대수

104) Allocation d'insertion.

105) Allocation équivalent retraite.

106) Allocation spécifique d'attente.

당(ASS), 통합수당(AI)이나 최저생활보호수당(RMI) 대신 지급될 수 있다. 이 외에도 재취업지원수당(ARE) 금액이 877유로 미만일 경우 ARE와 연계하여 지급되거나 추가하여 지급될 수 있다.

AER의 일일 수급 금액은 2003년 1월 이후 29.26유로이다. 동 금액은 수급자에게 매월 최저 수입인 877유로(29.26×30)를 지급하되 수급을 하려면 월 소득이 개인의 경우 1,383.84유로, 부부의 경우 1,989.27유로를 넘지 않아야 한다. AER은 12개월 동안 지급되며 해당 수급 조건이 충족되는 한 갱신이 가능하다.

라. 연대 보상, 직업적 소득 및 사회보장

연대 보상은 관련 규정에 따라 직업에 따른 소득 및 여타 사회보장 급여와 병행해서 지급될 수 있다.

통합수당(AI)이나 특별연대수당(ASS)의 수급자는 특정 조건과 한도 하에 전체적으로 혹은 부분적으로 ‘제한적인(reduced)’ 활동이나 간헐적(occasional) 활동으로 인하여 발생하는 직업적 소득(professional income)¹⁰⁷⁾과 병합하여 ‘연대’급여를 수급할 수 있다. 병합 가능 기간은 12개월로 제한된다. 퇴직동등수당(AER)도 직업적 소득과 병합하여 수급할 수 있는데 동 금액이 병합될 수 있는 상한선은 소득의 60%이다. AI 혹은 ASS의 수급자로서 공공자금을 활용하여 자신의 사업체를 설립하는 자는 자신의 직업적 소득과 동 수당들을 병합할 수 있다.

통합수당(AI) 수급자는 수급 자격을 유지하는 기간동안 질병보험이나 산후보험의 혜택을 받으며, 수급 기간은 노후연금보험 수급에 필요한 가입기간에 산정된다. 특별연대수당(ASS)의 수급자는 실직 전 수급하였던 사회보장 혜택을 지속적으로 받을 수 있다. 이 경우 역시 노후연금보험의 수급권을 위한 가입기간 산출시 실직 기간이 포함되며 국가는 보완적 연금(complementary pension)에 대해 재원을 제공한다. 퇴직동등수당(AER)의 수급자에게도 실직 전 수급하였던 사회보장 혜택을

107) 소외와의 전쟁에 관한 1998년 7월 29일자 법(n°98-657)과 1998년 11월 27일자 명령(n°98-1070) 참고.

지속적으로 받을 수 있는 권리를 부여하나 노후연금의 기간 산정에는 포함되지 않는다.

3. 취업지원 서비스

재취업지원계획(PARE)과 개별행동계획(PAP) 틀 내에서 국립고용안정센터(ANPE)는 실직자에게 재취업을 위한 개별적인 지원과 더불어 취업을 격려하고 사회에의 통합을 촉진하는 여러 형태의 지원을 한다. 또한 고용주에게는 여러 가지 상담과 보조금을 제공한다.

가. 실직자를 대상으로 한 서비스

1) 개별행동계획(PAP)

2001년 7월 이후, 구직자로 등록한 후 취업 복귀 지원제도인 재취업 지원계획(PARE)에 서명한 구직자는 적극적인 구직활동을 할 것을 약속하고 있다. 이들은 국립고용안정센터(ANPE)에 의해 제공되는 취업 복귀를 위한 개별적 지원의 혜택을 받는다. PARE에 서명한 “구직자는 ANPE와 서명한 개별행동계획(PAP)¹⁰⁸⁾의 틀 내에서 구직과 관련하여 자신의 자율성에 따른” 다양한 조치를 수용하는 약속을 하게 된다 (2001년 1월 1일자 협약 1조).

상공업고용협회(ASSEDIC)에 구직자로 등록된 실직자는 등록 1개월 내에 국립고용안정센터(ANPE)에서 면접을 받는다. 이 면접을 통해 실직자는 자신의 자격(qualification)에 부합하는 취업의 유형을 확인하고 재분류를 고려하고 직업훈련 선호도를 결정하여야 한다. 만일 해당 실직자가 이미 규정된 개별행동계획(PAP)을 가지고 있지 않을 경우, 자신의 역량에 대한 평가를 받아야 한다. 이 후 PAP는 해당 실직자가 취업을 하도록 하기 위해 해당 실직자에게 적합한 ‘동반 지원(accompaniment)’ 조치를 하게 된다.

108) PAP(project d'action personnalisé) : Personalized action project.

6개월 후, 해당 구직자가 ‘적절한 직장(convenient employment)’¹⁰⁹⁾을 찾지 못한 경우, 국립고용안정센터(ANPE)는 해당 구직자의 개별행동계획(PAP)을 재검토한 후 해당 구직자의 역량에 대한 정확한 평가를 제안할 수 있다. 12개월 이후 해당 구직자가 아직도 취업하지 않은 경우, ANPE는 해당 구직자를 재분류하거나 직업세계로의 통합을 위한 혜택을 제공하는 노력을 강화한다. 예를 들어, 상공업고용협회(ASSEDIC)는 고용주에게 감면적 보조를 제공할 수 있다. 이 외에도 ASSEDIC은 해당 수급자가 실제로 취업 노력을 기울이고 있는지 여부를 파악하기 위해 면담을 요청할 수 있다. 이 면담을 통해 해당 실직자의 취업 노력에 대해 의문이 생길 경우, ASSEDIC은 지방노동고용직업훈련사무소(DDTEFP)가 해당 실직자에게 제재 조치를 취해줄 것을 요청한다.

2) 취업 복귀 지원 조치¹¹⁰⁾

국립고용안정센터(ANPE)는 재취업지원 계획(PARE)/개별행동 계획(PAP)과 구직자에 대한 개별 지원의 틀 안에서 실직자의 취업으로의 전환을 독려하기 위한 다양한 형태의 지원을 제공한다.

재취업지원수당(ARE)을 수급하는 실직자는 다양한 형태의 지원을 받는데, 개별적 지원, 역량 평가, 직업훈련 지원¹¹¹⁾, 지리적 이동(geographic mobility)¹¹²⁾ 지원 등이 있다. ARE의 수혜 대상이 아닌 일부 실직자들은 자신의 직업훈련 비용을 (국가나 해당 지역으로부터) 공공자금으로 환불받을 수 있다(예 : 공공자금을 통한 직업훈련(RSP)¹¹³⁾). 해당 훈련

109) 이전의 전문분야 또는 당사자의 훈련, 당사자와 가족에게 주어진 여건 하에서 지리적 이동가능성에 적합하며 전문분야와 영역에 맞는 표준적인 급여가 지급되는 취업은, 제시된 노동계약의 기간이 얼마일지라도 정당한 이유 없이 거절당해서는 안된다(노동법 L. 351-17, R. 311-3-5, R. 351-28).

110) Mesures d’aide au retour à l’emploi.

111) 개별행동계획(PAP) 틀 내에서 실업급여를 계속 받을 수 있고 훈련비용을 환불받을 수 있다(예 : 성인 근로자에 대한 자격획득훈련).

112) 주거지에서 멀리 떨어진 곳에 취업을 한 직후부터(원칙은 차를 타고 하루에 2시간 이상 또는 하루에 50km 이상). 취업은 적어도 12개월간 계약되어야 한다. 지금은 교통요금 또는 고속도로 통행요금 등이 포함되며, 최대 1,830유로를 초과해서는 안된다.

은 직업훈련으로 이루어져야 하고 취업, 승진, 지식 함양 등을 준비하는 과정이다. 훈련 기간은 40시간에서 3년까지 다양하다.

나. 사회적 통합을 위한 서비스

국립고용안정센터(ANPE)는 직업적 통합을 목적으로 한 서비스를 전달하는 기관이다. 그러나 일부 구직자들은 취업 고충 이외의 건강 문제, 주택 문제 등 여타 고충을 겪을 수 있으며, 이들은 사회적 통합과 직업적 통합 모두를 담당하는 여타 기관들을 통해 이와 같은 고충 문제를 해결할 수 있다. 예를 들어, ANPE는 종종 자격 요건을 갖추고 있지 않은 저연령대의 구직자들을 그들의 다양한 어려움을 해결하기 위해 지역 사절단(Local Missions)에 보내 지원혜택을 받을 수 있도록 하고 있다.

다. 고용주를 대상으로 한 서비스

국립고용안정센터(ANPE)는 노동시장의 수요와 공급을 연계하는 중개자 역할을 하고 있다. ANPE 사무소는 고용주들에게 정보와 조언을 제공함으로써 채용 과정에서 일정 역할을 담당하고 있다(Liz, 2000). 고용주는 실직기간이 12개월이 넘는 장기 실직자의 고용시 ‘체감되는 보조금’을 요청할 수 있으며 ANPE는 이러한 요청을 상공업고용협회에 전달하는 책임이 있다.

4. 노동시장 정책과 고용 프로그램

실업보험제도에 의해 재정적으로 지원받는 조치들은 ① 공공 노동시장 정책수단과 ② 고용 프로그램에 의해 보완된다. 적극적 노동시장 정책이라는 경향 아래 공공정책 수단들은 공공기금, 전국상공업고용조합(UNEDIC) 기여금 등 다양한 재원을 기반으로 하고 있다.

113) rémunération publique de stage.

가. 훈련 프로그램

일부 훈련 프로그램은 국가고용기금(FNE)¹¹⁴의 지원을 받고 있다.

- 기업취업과정(SAE)¹¹⁵은 국립고용안정센터(ANPE)가 주최하는 훈련 과정이다. 이 과정은 풀타임 과정으로서 40시간에서 750시간의 다양한 훈련 과정이 제공된다. 기업은 자발적으로 상공업고용협회(ASSEDIC)에 등록되어 있는 실직자이거나 승진시 추가 교육이 필요한 기존 직원에 대해 교육을 요청하고, 이와 같은 교육 이후 실직자를 고용하게 된다. 실직자는 연수생 자격으로 국가나 지역으로부터 교육비용을 환급받고 기존 직원은 해당 기업으로부터 환급받는다.
- 취업적 통합 및 직업훈련과정(SIFE)¹¹⁶은 만 26세가 넘는 실직자로서 구직시 특정 고충(장기 실직자, 최저생활보호수당(RMI) 수급자, 특별연대수당(ASS) 수급자, 장애인, 편부모, 수감자 혹은 수감 경력을 가진 자 등)이 있는 자나 장기 실직 위험이 있는 자의 취업으로의 재통합을 장려하고자 하는 목적을 가지고 있다. 본 과정은 40시간에서 1,200시간까지 다양한 프로그램으로 구성되어 있다. 실직자는 ‘재취업지원 훈련 수당’이나 공공 연수생 수당을 지급받고 국가는 훈련 비용을 지급한다.
- ‘관리자 훈련(manager’s training)’¹¹⁷은 재분류하기에 어려움(장기간 실직자, 만 50세 이상, 대입자격 이하의 교육 수준 등)이 수반되는 간부 및 관리자들을 대상으로 한 훈련이다. 이 훈련 프로그램은 국립고용안정센터(ANPE), 관리자고용협회(APEC), 지방노동고용직업훈련사무소(DRTEFP)의 참여 하에 노동부에 의해 제공된다. 프로그램은 훈련 제공 기관의 주최 아래 제공되고 기간은 11주에서 17주까지 다양하다. 직무훈련 기간은 4주에서 6주까지이며 실직자는 ‘재취업지원(ARE) 훈련 수당’이나 공공 연수생 수당과 동일한 수당

114) Fonds national pour l’emploi.

115) Stage d’accès à l’entreprise.

116) Stage d’insertion et de formation à l’emploi.

117) “Formation cadre”.

을 수급한다.

나. 고용창출 프로그램

1) 훈련을 포함한 근로계약

일부 근로계약은 특정 범주의 실직자들이 취업세계에 통합할 수 있도록 독려하기 위해 훈련을 포함하고 있다. 어떤 경우에는 훈련이 의무 사항인데, 이에 속하는 것으로 ‘지도 계약(guidance contracts)’¹¹⁸⁾, ‘적응 계약(adaptation contracts)’¹¹⁹⁾, ‘견습 계약(apprenticeship contracts)’¹²⁰⁾, ‘자격획득 계약(qualification contracts)’¹²¹⁾이 있다. 이 외에도 일부 계약은 장기 실직자를 대상으로 기능적인 훈련을 제공하기도 하는데 고용촉진계약(CIE)¹²²⁾, 고용연대계약(CES)¹²³⁾, 고용강화계약(CEC)¹²⁴⁾ 등이 이에 해당한다(상자 2 참조).

상자 2 : 훈련 조건을 포함한 근로계약

지도 계약(guidance contract)은 구직상의 어려움(학위 미소지, 대학 입학 자격 미만의 자격 등)에 직면하고 있는 (25세 미만의) 청년 실직자를 대상으로 직업훈련을 제공하고자 하는 목적 아래 체결된다.

동 계약의 기간은 22세 미만 실직자의 경우 9개월(훈련 기간은 동 계약 기간의 최소 25% 이상이어야 함), 22~25세 실직자의 경우 6개월(훈련 기간은 동 계약 기간의 최소 20% 이상이어야 함)이다. 급여는 연수생의 연령에 따라 좌우되는데, 즉 16~17세 실직자의 경우 최저임금(SMIC)의 30%, 18~20세 실직자의 경우 최저임금의 50%, 21세 이상 실직자의 경우 최저임금의 65%이다(본 직업훈련 프로그램을 도입하는 민간기업 혹은 공공기관의). 고용주는 동 계약 기간 동안 기여금 면제 혜택을 받는다.

118) Contrat d’orientation.

119) Contrat d’adaptation.

120) Contrat d’apprentissage.

121) Contrat de qualification.

122) CIE(Contrat initiative emploi) : employment initiative contract.

123) CES(Contrat emploi solidarité) : Solidarity employment contract.

124) CEC(Contrat emploi consolidé) : Consolidated employment contract.

적응 계약(adaptation contract)은 일반 교육이나 기술 교육을 받은(16~25세의) 청년 실직자에게 추가적인 직업훈련을 제공하고자 하는 취지 아래 체결된다. 동 계약은 6개월에서 12개월까지 확정기간으로 체결될 수 있다. 이 외에도 동 계약은 불확정기간계약(CDI)으로서 적응 기간이 최장 12개월까지 체결될 수 있으며(1회에 한해 계약 연장 가능) 훈련 기간은 12개월 동안 200시간을 초과할 수 없다. 확정기간계약(CDD) 혹은 CDI 중 1차년도 의 경우 수당은 최저임금의 80%이고 이로부터 1년이 경과한 후 수당은 최저임금의 100%이다. 고용주는 민간기업이나 공공기관으로서 직업훈련 프로그램의 지원 대상이어야 한다.

견습 계약(apprenticeships contract)은 (16~25세의) 청년 실직자를 대상으로 직업 자격(대학 입학 자격 이상에 상응하는)과 학위를 부여하고자 하는 목적 아래 체결된다. 동 계약은 1~3년 기간으로 체결되고 훈련 기간은 최소 연간 400시간이어야 한다. 훈련 수당은 해당 계약의 기간과 대상 연령에 따라 다르다. 즉 16~17세 청년 연수생의 경우 1차년도는 최저임금의 25%, 3차년도는 최저임금의 53%이며, 18~20세 청년 연수생의 경우 1차년도는 최저임금의 41%, 3차년도는 65%이다. 21세 이상 연수생의 경우 1차년도는 최저임금의 53%이고 3차년도는 최저임금의 78%이다.

동 계약은 민간기업뿐만 아니라 공공기관을 대상으로도 적용하되 상공업 부문에 종사하는 공공기관은 제외된다. 고용주는 해당 기여금 면제 혜택을 받는데, 10명 미만의 직원을 고용하고 있을 경우 해당 기여금 전체가 면제되고 10명 이상의 직원을 고용하고 있을 경우 일부(11%)가 면제된다. 이 외에도 민간부문의 고용주는 훈련 투자를 지원하기 위한 지원금을 수급하는데, 18세 미만의 연수생인 경우 1,524유로이고 18세 이상의 연수생인 경우 1,829유로이다. 이에 추가하여 민간부문의 고용주가 20명을 초과하는 직원을 고용하고 있을 경우 채용 지원금(914유로)을 수급한다.

자격획득 계약(qualification contract)은 해당 업계에서 인정되는 자격이나 학위를 취득하고자 하는 목적 아래 체결된다. 동 계약은 해당 업계에서 인정되는 자격을 갖추지 않은 (16~25세) 청년 실직자를 우선 대상으로 하되, 적합한 자격을 갖추고 있지 않은 26세를 초과하는 성인을 대상으로 수혜 범위를 확대할 수 있다.

동 계약은 확정기간계약(CDD), 불확정기간계약(CDI) 및 임시용역계약의 형태로 체결될 수 있으며 계약 기간은 6개월에서 24개월이고, 이 중 훈련 기간은 계약 기간의 25% 이상을 차지하고 있어야 한다. 고용주는 민간기업

이나 공공기관으로서 직업훈련기금에 가입한 단체이어야 한다. 연수생에게 지급되는 수당은 동 계약 기간과 연수생의 연령에 따라 다르다. 16~17세 연수생의 경우 최저임금의 30~40%에 해당하는 금액, 18~20세 연수생의 경우 최저임금의 50~60%에 해당하는 금액, 21~25세 연수생의 경우 65~75%에 해당하는 금액이 지급된다. 25세를 초과하는 연령의 연수생인 경우 적어도 최저임금에 상응하는 금액(혹은 해당 업계의 최저 급여 대비 80%)을 지급한다. 고용주는 26세 미만의 청년 연수생을 고용할 경우 사회 기여금을 면제받는다. 26세 이상 연수생 고용에 대한 면제 혜택은 2002년 폐지되고 정부의 지원으로 대체되어 6개월 고용계약을 체결할 경우 1,525유로, 24개월 고용계약을 체결할 경우 3,685유로 등의 정부 지원금이 지급된다.

고용촉진계약(CIE)은 특정 유형의 실직자(장기 실직자, 최저생활보호수당(RMI) 수급자, 특별연대수당 수급자, 미망인, 독신모, 50세 초과 연령의 실직자, 수감경험자 등)를 대상으로 장기적인 직업 세계로의 통합을 유도하고자 하는 목적 아래 체결된다.

동 계약은 12개월에서 24개월의 계약 기간 아래 확정기간계약(CDD) 혹은 불확정기간계약(CDI)으로 체결될 수 있으며 풀타임(full-time)이나 파트타임(part-time)(단, 최저 주당 근로 시간은 17시간 30분임)으로 근무할 수 있고 훈련 시간은 200~400시간이며 이에 대한 정부 보조금의 지급 금액은 7.62유로/시간이다. 보수는 해당 기능(function)에 따라 차별화하여 지급된다. 고용주는 전국상공업고용조합(UNEDIC)에 가입해야 하며 동 계약을 체결한 시점으로부터 6개월 이전에 경제적 사유로 인한 해고(economic redundancy)를 추진하지 않았어야 한다. 고용주는 최저임금에 상응하는 보수 일부에 대해 사회 기여금 면제 혜택을 받는데, 확정기간계약(CDD)의 경우 총 계약 기간, 불확정기간계약(CDI)의 경우 기간 중 최초 24개월, 50세 이상 근로자의 경우 퇴직시점까지이다. 고용주는 이 외에도 특정 조건 하에 24개월에 걸쳐 330~500유로에 해당하는 금액을 일시 지원금으로 지급받을 수 있다.

고용연대계약(CES)은 구직상의 어려움(장기 실직자, 50세 초과 고령 실직자, 최저생활보호수당(RMI) 수급자, 독신모 등)을 가지고 있는 것으로 인지되는 실직자의 직업 세계로의 통합을 용이하게 하고 사회적 요구 사항에 부응하는 활동을 독려하기 위한 목적 아래 체결된다. 동 계약은 3~12개월의 파트타임 및 확정기간계약으로 체결되고(특정 조건 하에 24개월 계약의 체결 가능), 3.35유로/시간의 지원금이 지급되는 최고 400시간 훈련을

포함하고 있어야 한다. 보수는 해당 기능에 따라 차별화하여 지급된다. 고용주는 공공기관이거나 공공 서비스를 제공하는 기업, 혹은 민간 비영리 기관이어야 한다. 고용주는 최저임금에 해당하는 수당 일부에 대한 사회 기여금 면제, 급여세, 연수세, 직업훈련 기여금의 면제 혜택을 받게 된다. 이외에도 고용주는 최저임금의 65~80%에 상응하는 정부 지원금을 수급한다. 이와 더불어 고용강화계약(CEC)은 구직상의 어려움을 지닌 것으로 인지되고 있는 실직자의 구직을 촉진하고자 하는 취지 아래 체결된다. 동 계약은 형태상 고용연대계약(CES)과 매우 유사하나 계약 기간이 상대적으로 장기(12~60개월)라는 차이점이 있다. 동 계약은 30시간/주 이상 풀타임이나 파트타임으로 체결되어야 한다. 고용주를 대상으로 한 지원제도의 기간 역시 장기이다. 고용주는 최저임금에 해당하는 수당의 일부에 대한 사회 기여금을 면제받되 면제 기간은 최장 5년이며 면제 금액은 최저임금의 120%를 상한선으로 한다. 정부 지원금은 1차년도의 경우 이와 같은 상한선의 60%, 2차년도의 경우 상한선의 50%, 3차년도의 경우 40%, 4차년도의 경우 30%, 5차년도의 경우 20%이다. 구직상의 어려움이 가중되고 구직의 가능성이 전혀 없는 실직자의 경우 5년 기간에 걸쳐 최저임금의 80%까지 수급할 수 있다.

사회통합계약(CIVIS)¹²⁵⁾은 2003년 7월 새롭게 만들어진 것으로 (3년 한도의) 고정 기간 파트타임 혹은 풀타임 계약을 맺는다. 동 계약은 낮은 숙련도를 가지고 있으면서 사회적 혹은 인도주의적인 프로젝트를 가지고 있는 (18~25세의) 청년 실직자의 고용을 증진시키기 위해 마련되었다. 고용주는 비영리 부문에 속해야 하고 해당 활동, 훈련 및 직업적인 자격획득 절차에 대한 설명을 담고 있는 협약을 국가와 체결해야 한다. 고용주에 대한 보조금은 일반적으로 최저임금의 33%에 이를 수 있으나 활동이 사회적 소외위험에 처한 자, 고령자, 장애자의 사회통합을 향상시키기 위해 이루어질 경우 66%까지 가능하다.

2) ‘청년 고용(Young employment)’ 프로그램과 ‘기업내 청년계약(Youth Contracts in Enterprise)’

이 외에도 ‘청년 고용(Young employment)’¹²⁶⁾ 프로그램은 훈련을 포함하고 있다. 동 프로그램은 새로운 사회적 수요나 미충족된 수요에 부

125) Contrat d'insertion dans la vie social

126) Programme "emploi jeune".

응하기 위해 사회적으로 유용한 활동을 개발하는 것을 목표로 삼고 있다. 이 프로그램은 만 18세에서 만 26세의 청년 실직자나(일부 예외는 있지만) 재취업지원수당(ARE)을 수급하지 못하는 만 30세 미만의 실직자 또는 신체적 장애가 있는 자를 대상으로 한다. 계약 형태는 60개월의 확정기간계약(CDD)이나 불확정기간계약(CDI)으로서 풀타임이나 파트타임으로 할 수 있다. 고용주는 공공 기능을 수행하는 공공기관이거나 비영리 민간 법인이어야 하며 훈련 조건을 명시하는 협정을 지방노동고용직업훈련사무소(DDTEFP)와 체결하여야 한다. 고용주에게는 법인세나 사회보장기여금의 면제 혜택이 주어지고 풀타임 계약일 경우 연간 총 합계 15,551유로를 수급한다.

‘기업내 청년계약¹²⁷⁾ 프로그램은 기존의 ‘청년 고용’ 프로그램을 대체하고 목표 집단(직업훈련이나 근무경력이 적거나 없는 16세부터 23세까지의 청년)에 지원을 집중하기 위해 2002년 7월 도입되었다. 고용계약은 반드시 불확정기간계약(CDI) 형태이어야 하며 근무 형태는 풀타임 혹은 파트타임으로 할 수 있고, 적어도 최저임금(SMIC) 이상의 임금을 제공하여야 한다. 고용주는 3년 동안 기여금 보상을 위한 장려금을 수급한다. 공공 및 비영리 부문에 집중되었던 ‘청년 고용’ 프로그램에 비해 ‘기업내 청년 계약’은 공공부문을 제외한 민간부문의 영리 혹은 비영리 고용주를 대상으로 한다.

3) 통합 프로그램 : 고용으로의 접근경로(TRACE)

국립고용안정센터(ANPE)가 제공하는 고용으로의 접근경로(TRACE)¹²⁸⁾ 프로그램은 자격 여건의 미달 등 취업에 특별한 어려움을 겪고 있거나 직업세계로부터 소외될 위험성이 있는 16세부터 25세까지의 청년층의 통합을 주목적으로 하고 있다. 동 프로그램은 18개월에서 24개월까지의 기간동안 개별적 지원을 제공하여 취업계획을 정하고 직업적 경험과 적절한 훈련을 받을 수 있도록 하고 있다. 목표는 최소 6개월 이상의 확정기간 혹은 불확정기간 고용계약이나 ‘산업 연수생’이나 ‘자

127) Contrats jeunes en entreprise.

128) Trajet d'accès à l'emploi.

격 획득' 계약이나 '청년 고용' 계약을 체결하는 것이다. TRACE 프로그램에 가입하기 위해 구직자 등록이 필수적인 것은 아니다. 이 프로그램에 가입하는 시점부터 청년 실직자들은 사회보장 급여를 수급한다. 보수는 해당 사정에 따라 연수생 보수 혹은 근로자 보수로 지급된다. 동 프로그램은 지역 단위에서 추진되는데 지역사절단(ML), 청년들에게 정보나 오리엔테이션을 제공하는 청년충상담기관(PAIO)¹²⁹⁾, 혹은 지역 고용창출사무소(ALE)에 의해 운영된다.

다. 실직자의 자영업체설립지원(ACCRES)¹³⁰⁾

국가와 실업보험제도는 실직자의 창업을 지원하고 있다. 동 지원의 수혜자가 되기 위해 충족해야 할 조건으로서는 ① 보험급여나 '연대' 급여의 수혜자이거나 ② 실업보상을 수급하지는 않지만 최근 18개월 중 6개월 이상 상공업고용협회(ASSEDIC)에 등록되었거나 ③ 최저생활 보호수당(RMI)의 수혜 대상이거나 ④ 편부모수당(APD)¹³¹⁾을 수급하는 편부모이거나 ⑤ '청년 고용' 계약 대상이 될 수 있는 실직자이거나 ⑥ 어려움에 직면한 자신이 근무하던 기업을 인수하는 근로자이어야 한다.

회사를 설립하는 실직자가 받는 혜택으로서는 ① 1년 동안 사업 활동과 관련된 기여금의 면제 및 사회적 기여금과 가족수당 기여금의 면제(해당 실직자가 실업보상을 수급하지 않았을 경우 동 면제 혜택은 제한됨), ② 이 프로젝트의 구체화 및 기업활동 개시 과정에서 필요한 조언과 교육 과정을 제공하는 '조언 프로그램(advisement check)¹³²⁾, ③ 특정 조건 하에 자신들이 근무하던 기업을 인수하는 직원들이 참여하는 공동 프로젝트의 경우, 각 개인당 6,098유로에서 76,225유로에 해당하는 'EDEN'¹³³⁾이라고 불리는 프리미엄(premium)의 지급 등이 있다.

이 외에도 실업보상이나 사회보장 수당을 사업 활동을 통해 벌어들

129) Point accueil information orientation.

130) Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

131) Allocation parent isolé.

132) Chéquier conseil

133) Encouragement au développement des entreprises nouvelles

인 수입과 병합하여 지급할 수 있지만 특정 조건과 누적 기간의 제한 아래 이루어진다. 예를 들어, 특정 조건 하에 재취업지원수당(ARE)은 부분적으로 새로운 활동으로 인한 수입과 병합하여 지급할 수 있고, 통합수당(AI)과 특별연대수당(ASS)은 6개월 동안 지급하고 최저생활보호수당(RMI)이나 편부모수당(API)은 1년 동안 지급할 수 있다. 창업이 실패로 돌아갈 경우, 해당 실직자는 자신의 지급 권리 내에서 실업급여를 수령할 수 있다.

VI. 실업보상의 재원

이번 장은 실업보상 체계의 재원 조달과 적용범위를 설명한다. 기여금과 보조금으로 구성되는 실업보상 재원의 성격과 규모에 대해 알아보고 보험, 연대 급여 및 적극적 수단으로 구성되는 실업보상의 지출에 대해서도 살펴본다. 대부분의 실직자는 자신이 실직한 시점에 실업보상을 수급하는데, 이와 같이 지급되는 실업보상은 고용주, 피고용인과 국가가 사회적 책임 아래 공동으로 부담하고 있다. 실업보험제도의 관리와 재정 지원의 역할은 고용주와 피고용인에게 주어지고 있으며, 고용주와 피고용인은 모두 사회적 기여금을 납입하는 반면 연대제도의 관리와 재정 지원의 역할은 국가에게 주어지고 있다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 전국상공업고용조합(UNEDIC)은 보험급여와 연대급여의 유일한 지급기관이다.

1. 실업보험제도

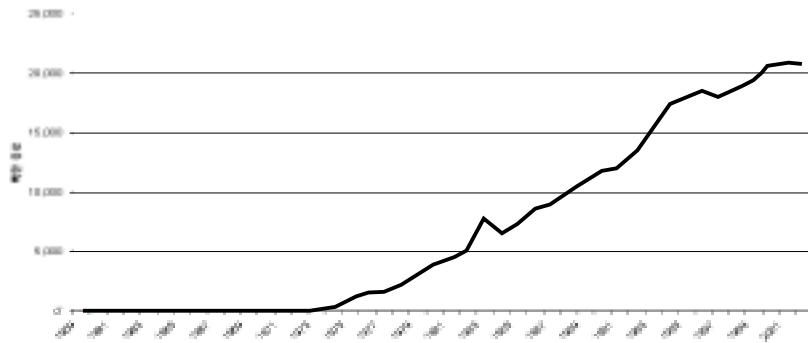
가. 재 원

실업보험제도의 재원인 보험료의 징수는 상공업고용협회(ASSEDIC, 파리 지역의 경우 GARP)가 담당하고 있다. 고용주와 근로자의 기여금이 필수적인 재원이다. 고용주와 근로자는 근로자의 임금을 기준으로 한 일반적 기여금을 납입하고 고용주가 고용계약을 파기한 경우, 고용주가 일시금으로 납입하는 경우도 있다.

장기적으로 보면 실업보험제도의 재원은 실업률의 증감 추이를 뒤따르고 있음을 파악할 수 있다. 1968년까지 실업보험의 기여금(약 5천만 유로 수준으로)은 비교적 안정적이었으나, 1969년에 1억유로를 초과한 후 1974년까지 완만한 상승세를 보였으며 1975년 10억유로를 초과한

후부터는 급증세를 기록하고 있다(그림 1 참조).

〔그림 1〕 실업보험제도의 기여금



기여율은 예상 비용과 수입을 기준으로 사회적 노사협상자간에 결정되며 2003년 1월 1일 이후의 전반적 기여율은 6.40%이다.

장기적 관점에서 보면 실업보험 기여율의 변천은 동 기여금과 실업보험 비용의 균형이 가지는 중요성을 반영하고 있을 뿐만 아니라 노동시장 상황 및 노동시장 정책과의 긴밀한 관계를 보여준다. <표 6>에서 나타난 바와 같이 전체 기여율은 1991년에서 1993년까지 높은 실업률로 인해 6.6%까지 증가하였다(전국상공업고용조합(UNEDIC)의 예산은 적

〈표 6〉 기여율

	전체 비율	고용주 비율	피고용인 비율
01/01/1990	4.90		
01/01/1991	4.78		
01/01/1992	4.90		
08/01/1992	5.70		
08/01/1993	6.60		
01/01/1997	6.18		
01/01/2001	5.80	3.70	2.10
01/01/2002	5.60	3.60	2.00
07/01/2002	5.80	3.70	2.10
01/01/2003	6.40	4.00	2.40

자료: UNEDIC.

자를 기록하였다). 이후 기여율은 1997년에서 2001년까지 경제 호전으로 인해 감소세를 보였고 2002년 7월 이후 다시 상승하여 2003년 1월 6.40%로 감소하였다. 2002년과 2003년의 경우 재정균형 노력의 일환으로 사회적 노사협상자들은 전반적 기여율의 점진적 감소를 약속하고 있던 2001년 1월 1일 협약의 이행을 중단하였다.

기여율은 고용주와 피고용인에 대해 차등 적용된다. 고용인의 기여율은 4%인데 비해 피고용인의 기여율은 2.4%이고 기여금 대상 임금의 최고 한도는 월 9,728유로이다(동 한도는 사회보장 기여금 대상 임금 최고 한도의 4배이며, 최저임금의 8.5배). 고용주의 실업보험 기여율이 높은 것은 고용주가 실업에 대한 사회적 책임을 지는 중요한 역할을 하고 있는 점을 시사한다. 이 외에도 고용주는 (고용계약의 파기 등) 고용주의 행동과 규모에 따라 차등화되는 개별적 벌칙금을 납부하는 경우도 있다(상자 3 참조).

상자 3 : 고용주의 일시금 기여금 및 특정 기여금

고용주는 고용계약의 파기가 아래와 같은 경우에 해당할 때 추가적인 기여금(일시금)을 납입한다.

- 피고용인이 50세 이상으로서 실업급여를 수급할 자격을 갖추고 있을 경우, 고용주는 해당 피고용인의 연령과 기업 규모에 따라 추가적인 기여금을 납입하여야 한다(표 7 참조). 하지만 중대한 과오를 사유로 한 해고일 경우 해당 고용주는 이와 같은 기여금 납입 의무에서 면제된다.

<표 7> 고령층 근로자 해고시 납입해야 할 추가적 기여금

피고용인 연령	50세	51세	52세	53세	54세	55세	56/ 57세	58세	59세
50명 미만의 직원을 고용하고 있는 기업	1개월	1개월	2개월	2개월	4개월	5개월	6개월	6개월	6개월
50명 이상의 직원을 고용하고 있는 기업	2개월	3개월	5개월	6개월	8개월	10개월	12개월	10개월	8개월

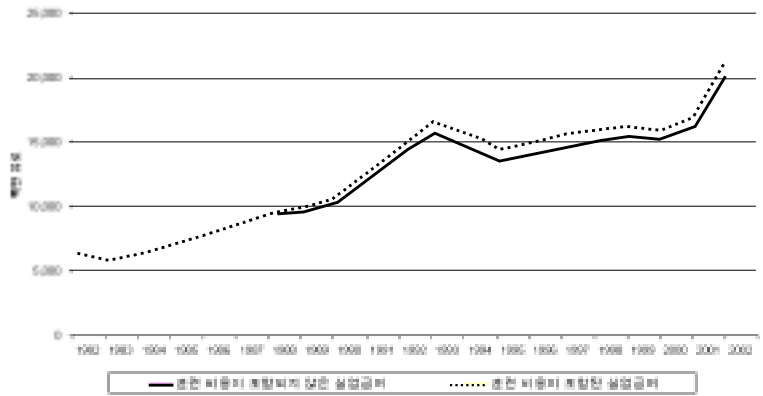
자료 : 전국상공업고용조합(UNEDIC)(2002).

- 경제적 사유로 인한 인원 감축의 경우, 해당 고용주가 해당 피고용인에게 ‘예상되는 재취업지원계획(anticipated PARE)’(즉, 해당 피고용인의 직업상 분류를 목적으로 피고용인에 대한 면접과 능력 평가 등) 혜택을 수급할 것을 제안하지 않을 경우, 1개월 임금에 해당하는 특별 기여금을 납입해야 한다.
- 법적으로 중대한 것으로 인정되지 않는 사유로 인한 해고의 경우, 해당 고용주는 6개월간 실업급여의 최고액을 환급해야 한다.
- 해당 피고용인이 실업보험에 가입되어 있지 않은 경우, 해당 고용주는 실업수당에 해당하는 금액을 환급하고 벌칙금을 납입하여야 한다.

나. 지 출

실업보험제도의 지출은 주로 실업보상 비용이지만 1988년 이후부터는 훈련 비용을 포함하고 있다. 실업보험 기여금과 관련하여 실업보험 지출은 노동시장 상황 및 노동시장 정책과 긴밀한 연계를 가진다. 실업보험 지출은 단일감액수당(AUD)이 도입되어 실업보험 지출이 상당 폭 감소한 1993~1995년 기간을 제외하면, 1982년에서 2001년까지 지속적인 상승세를 보였다. 최근 들어 실업률의 증가뿐만 아니라 AUD에 의해서 보험급여에 도입된 감액제도를 폐지한 재취업지원계획(PARE) 등 복합적 요인으로 인해 실업보험의 지출은 점차 급증하고 있다(그림 2 참조).

(그림 2) 실업보험 급여

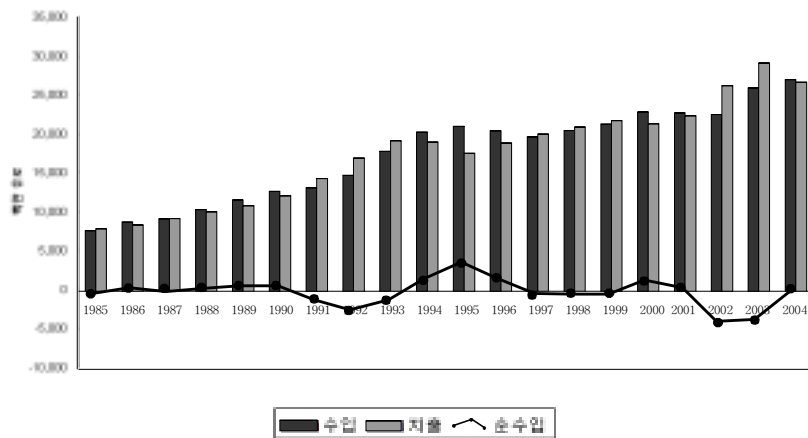


실업보험제도의 최근 지출 증가 현상은 사회적 노사협상자가 2001년 1월 1일 협정에 의해 정해졌던 사회적 기여금 축소를 하지 않고 기여율을 증가시킨 이유를 역으로 설명해 주고 있는 것이다. 최근의 상황은 본 제도의 수급 균형 노력이 실업보험 정책에 얼마나 막중한 영향을 미치는지를 보여주고 있다.

다. 대차대조표

실업보험제도의 대차대조표는 1990년 초반부터 불안정한 구조를 보여 왔고 이 불안정성은 점차 커지고 있다. 1980년대 말 다소 안정감을 회복하여 흑자 상태를 유지한 이후 실업보험제도의 적자는 지속적으로 확대되어 1992년을 정점으로 하여 23억유로를 기록하였다. 이후 단일감액수당(AUD)의 채택을 계기로 흑자로 전환되어 그 규모는 1995년 34억유로 수준에 이르렀다. 이후 실업률 증가로 인해 실업보험제도는 다시 적자로 돌아섰고, 2000년 노동시장의 단기 회복으로 인해 흑자로 재전환되었다. 2001년 경제 침체와 재취업지원계획(PARE)의 도입으로 인해 2002년에는 37억유로 적자를 기록하였다(그림 3 참조).

(그림 3) 실업보험제도의 대차대조표



실업보험제도의 재원과 비용간 균형여부는 상당부분 경제상황에 좌우되며 실업보상 관련정책 범위의 대부분을 결정하고 있다. 예를 들어, 2001년 1월 협정은 고용주와 피고용인의 기여금에 대한 점진적 축소를 규정하였다. 실업보험의 재정 상태가 흑자 상태였고, 사회적 노사협상자들이 실업률 저하와 함께 상황의 호전을 예측하였다. 경제상황이 예상보다 저조하자 이들은 기여율을 상향 조정하였다.

2. 연대제도

가. 재 원

실업연대제도는 소위 ‘연대 기여금(solidarity contribution)’과 국가 보조금 등으로 재원이 구성된다. 연대기금(Solidarity Fund)이 양 재원을 징수하는 역할을 담당한다.

- 공공기관 고용주가 총임금의 1%에 해당하는 금액을 납부하는 연대 기여금
- 수지균형을 위한 국가 보조금

국가의 보조금과 연대 기여금은 연대제도 재원의 주요한 부분을 차지한다(표 8 참조).

〈표 8〉 지원제도의 재원

(단위: 100만유로)

	전 체	국가 보조금	연대 기여금	기타 재원
1997	2,216.1	1,238.3	976.0	
1998	2,560.3	1,551.6	1,021.2	1.58
1999		1,614.3	1,043.8	
2000		1,519.3	1,075.8	
2001	2,484.9	1,358.6	1,112.5	13.45

자료: PLF(2001 and 2003).

연대 기여금은 1990년대 말부터 증가하는 경향이 있는 반면, 국가의 보조금은 1990년대 말 증가하였으나 1999년부터는 감소하기 시작하였

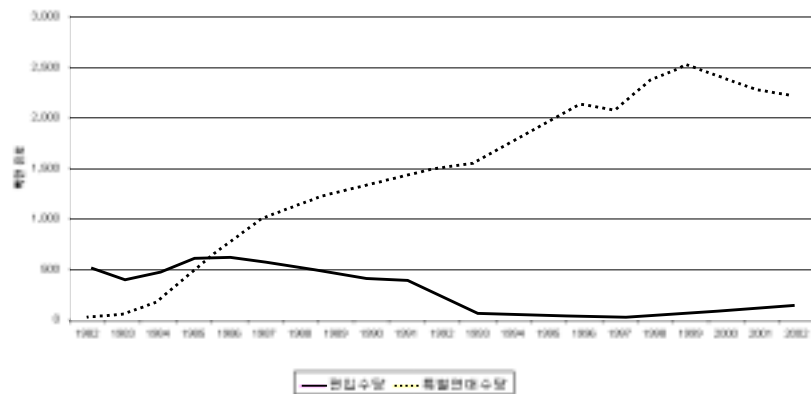
고, 이후 역경기적(contracyclical) 역할을 하지 못하고 있다.

나. 비 용

실업연대제도의 주요한 비용 지출은 실업연대 급여인 특별연대수당(ASS)과 통합수당(AI)으로 전자는 2002년 현재 22.35억유로, 후자는 1.44억 유로가 지출되었다. 퇴직동등수당(AER)은 새로운 급여로서 2002년 도입되었는데 2002년 1천1백만 유로의 비용을 지출하였다(그림에는 나타나 있지 않음).

[그림 4]에서 나타난 바와 같이 장기적으로 통합수당(AI)비용은 1984년 도입된 이후로 상당히 감소되어 왔고, 특히 1992년 취업 경력이 없는 청년 실직자와 독신모를 수혜 대상에서 제외한 관련법의 제정으로 인해 이 감소세는 두드러졌다. 반면 특별연대수당(ASS)비용은 지속적인 증가세를 보이고 있지만, 최근 소득상한의 축소, 근무 경력 조건의 강화 등 동 제도의 수혜 자격이 강화되는 모습을 보이고 있으며, 이러한 현상은 1997~1998년과 2003~2004년에 두드러졌다.

(그림 4) 실업연대 급여



결론적으로 이야기하면, 실업보상 체계(보험과 연대제도) 재원에 대한 분석을 통하여 수입과 지출간 균형은 경제상황에 의존하며, 반대로 실업보상 정책의 범위에 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 프랑스의 실업보

상제도는 현재 기본적으로 순경기적(pro-cyclical) 역할¹³⁴⁾을 하고 있으며, 실업보험의 적자가 계속 늘어남에 따라 수급권 축소와 급여수준 하락 경향을 보이고 있다. 2000/2001년, 기존 보험급여의 감액적 성격을 폐기한 재취업지원계획(PARE)의 도입은 이러한 경향에 예외적인 조치이다. 이러한 예외적 조치는 2000년 사회적 협상자(노사)가 노동시장 현황에 대해 가졌던 높은 기대에 의해 설명될 수 있으며, 최근 실업의 증가로 다시 긴축적인 방향으로 선회하는 모습을 보이고 있다. 연대제도 또한 이러한 긴축기조에 어긋나지 않아 특별연대수당 수급권을 제한하고 일부 실직자들을 최저생활보호(RMI) 대상자로 내몰기도 하였다.

134) 제II장과 제III장에서 보았듯이, 이러한 경향이 항상 그랬던 것은 아니다.

VII. 유럽의 노동시장 정책

유럽고용전략(European Employment Strategy: EES)이 도입되고 각 국가가 채택한 고용정책이 이를 통해 조정되기 시작한 시점은 EU의 거시경제정책과 통화정책이 수립된 시점과 비교할 때 보다 최근이라 할 수 있고, 그 상당 부분이 ‘완전고용’이 아닌 ‘경제안정’을 추구하고 있는 거시경제 및 통화 정책의 영향을 받고 있다.

유럽고용전략(EES)은 각국의 다양한 ‘복지 체제(welfare regimes)’로부터 기인하는 노동시장 정책과 관련 기관의 다양성을 인정하고 있다 (Esping-Andersen, 1996). 이러한 다양성에 맞추어 EES는 EU회원국의 다양한 ‘구조적(structural)’ 및 ‘사회적(social)’ 정책을 기초로 하여 공동의 목표 달성을 위한 국가간의 노력을 조정·지원하는 소위 ‘개방적 조정 방식(open method of coordination)’을 도출하기에 이르렀다.

본 장은 우선 ① 유럽고용전략(EES)의 역사적 배경과 우선순위를 설명한 후, ② ‘개방적 조정 방식’ 및 동 방식과 EU 노동시장 정책간 상호 영향을 검토하고 ③ 유럽의 노동시장 정책과 실업보상제도의 주요 경향을 분석하고자 한다.

1. 유럽고용전략(EES)

실업률이 증가함에 따라 “고용”이라는 이슈는 EU 회원국 차원뿐만 아니라 EU 전체의 공동 관심사가 되었고 유럽고용전략(EES)은 동 부분의 개선을 꾀하고자 1997년 룩셈부르크 EU정상회의(Luxembourg Jobs Summit)를 통해 수립되었다.

가. 역사적 배경

1990년대에 EU 수준에서 유럽 실업 문제의 구조적 성격과 경제성장을 위한 고용 증가의 필요성에 대한 정책적인 합의가 도출되었다. 마스트리트조약(Maastricht Treaty 1992)이 사회적 의정서(social protocol)를 통해 유럽 모델의 사회적 영향을 인정하고, 에센 EU 이사회(Essen European Council, 1994년)가 고용정책을 조정하고 공동의 우선순위를 정의하고자 하는 노력을 기울인 결과 아래와 같은 5항목의 우선순위 과제가 수립되었다. 즉, ① 직업훈련 투자 증대를 통해 향후의 고용 전망을 개선하고, ② 좀더 고용 집약적 방식의 경제성장을 모색하고, ③ 노동비용을 감축하고, ④ 고용정책의 효율성을 증대하고, ⑤ 노동시장에서 선호도가 저조한 그룹을 지원하는 것이다. 이와 같은 우선순위 과제는 다양하고 상이한 국가간 정책들을 포용하고자 광범위한 시각 아래 형성되었다. 1994~1997년 기간 동안 유럽의 구조적 정책 및 사회적 정책이 조정되어 왔으나 이는 그다지 국가 정책상의 변화를 야기하지는 않았다(Barbier, 1999).

암스테르담 EU 이사회(Amsterdam European Council, 1997년 6월)는 고용정책에 대한 회원국의 역량을 확인한 후 EU 차원의 상호 조정된 고용전략을 수립하도록 회원국에게 요청하였다. ‘목표 관리(Management by Objective)’ 접근 방식 아래 유럽 차원에서 공유되는 우선 과제를 기반으로 국가 고용정책을 수립하는 기틀(framework)이 확보되었다. 이러한 새로운 기틀 아래 공동 ‘지침(guidelines)’이 매년 수립되고 동 지침은 ‘국가별 실행계획(National Action Plan: NAP)’에 반영되어야 하는데, 반영 여부는 EU 위원회(Commission)와 이사회(Council)가 공동으로 발간하는 공동 고용 보고서를 통해 평가된다. 이와 같은 성과 평가는 성과 측정이 가능한 목표 배정 및 통계 지표를 통해 이루어진다.

룩셈부르크 ‘고용’정상회담(Luxembourg ‘Jobs’ Summit, 1997년 11월)은 새로운 ‘개방적 조정 방식’의 실행을 결정하였고 유럽고용전략(EES)의 주요 우선순위를 정의하는 4개의 ‘축(pillars)’(즉, 고용 가능성, 기업가 정신, 적응성 및 동등 기회) 하에 작성된 최초의 19개 사항을 담은

고용 지침을 승인하였다.

나. 우선순위 과제

1997년 이후 유럽고용전략(EES)은 다음의 4개 축 아래 제시된 지침 내용을 기반으로 하여 각국의 구조적 정책과 사회적 정책을 조정하고 지원하였다.

- 1) 고용 가능성(employability)을 증진
- 2) 기업가 정신을 독려하고 고용창출을 모색
- 3) 기업 및 근로자에 대한 적응성을 고취
- 4) 여성과 남성에게 동등한 기회를 부여하기 위한 정책을 강화¹³⁵⁾

상기의 축과 더불어 ‘완전고용(full employment)’은 리스본 EU 이사회(Lisbon European Council, 2000년 3월)에서 주요 장기 목표로 설정되었고 이는 구체적으로 2010년 고용률 목표(전체 고용률 70% 및 여성 고용률 60%)로 정의되었다.

‘노동의 질(quality)’ 현안은 유럽고용전략(EES)이 추구하는 목표의 하나로서 니스 EU 이사회(Nice European Council, 2000년 12월)에서 도입되었다. ‘노동의 질’은 일자리의 특성과 노동시장과 관련된 사항임과 동시에 모든 축 전반에 걸친 실행을 통해 증진되어야 한다.

바르셀로나 EU 이사회(Barcelona European Council, 2002년 3월)는 경제정책 및 사회정책의 핵심적인 목표로서 ‘완전 고용’과 ‘노동의 질’을 채택하기로 재확인하였다. 이와 관련하여 ‘우량 일자리 배가(more and better jobs)’를 달성하기 위한 ‘완전고용을 향한 적극적인 정책(active policies towards full employment)’을 발전시키는 것이 우선과제로 책정되었다.

브뤼셀 유럽 이사회(Brussels European Council, 2003년 3월) 이후 “완전고용과 모든 이를 위한 더 나은 일자리”라는 목표를 추구하고자

135) 1999년 이후 네 번째 축이 주요항목이 되었다. 즉 남녀평등은 모든 고용 정책과 모든 축에 통합되어야 했다.

새로운 고용전략이 2003년 7월 도입되었다. 이 고용전략은 다음의 3가지 ‘포괄적 목표(overarching objectives)’를 기반으로 한다.

- 1) ‘완전 고용’ : 2005년 EU의 전체 평균 고용률 67%(여성의 경우 57%), 2010년 전체 평균 고용률 70%(여성의 경우 60%, 55~64세 고령 근로자의 경우 50%) 달성
- 2) 특히 사회적 동반자(social partners)를 포함한 모든 당사자(actors) 간의 공동 노력을 통해 노동의 질과 기업의 생산성 개선
- 3) 사회적 결속 및 통합 강화 : “근로 능력이 있는 모든 여성 및 남성에게 양질의 고용 기회 제공”과 동시에 “노동시장의 차별을 타파하고 근로자 소외(exclusion) 예방”을 통해 고용에 참여 촉진

위의 3가지 목표를 추구함에 있어 EU 회원국 정책은 실행의 우선순위 과제인 10개 항목의 지침을 고려하고 각 항목에 대해 남녀평등의 원칙을 우선적으로 적용하여야 한다. 동 지침은 ① 실직자와 비경제활동인구를 위한 적극적·예방적 조치, ② 고용창출 및 기업가 정신(entrepreneurship), ③ 노동시장의 적응성 및 이동성, ④ 인적 자원 개발 및 평생 학습, ⑤ 노동 공급의 증가 및 고령자의 활동성 증진, ⑥ 남녀평등, ⑦ 소외 계층에 대한 통합 증진(및 차별 폐지), ⑧ 근로 의욕을 고취하기 위한 인센티브 지급, ⑨ 비공식 노동(undeclared work)을 정규 고용으로 전환, ⑩ 지역적 고용 격차 해소이다.

2. 유럽의 고용정책 개념화 및 실행방법

유럽고용전략(EES)의 실행은 ‘개방적 조정 방식(open method of coordination)’으로 불리는 ‘새로운 실천 방법’에 의존한다. 이 방법은 다양한 각국의 접근 방식을 허용함과 동시에 공동 목표를 달성하고자 하는 방법이다.

가. 개방적 조정 방식

각국의 고용정책은 EU의 공동 우선순위를 규정하는 고용 ‘지침

(Guideline)'과 각 국가별로 동 지침이 어떻게 실천되는가를 명시하는 국가별 실행계획(NAP)을 기반으로 하여 EU 차원에서 조정된다. 고용 지침과 NAP는 매년 수정되는데, 이는 EU 위원회의 제안에 따라 EU 이사회가 매년 일련의 지침에 합의하고 이 지침은 NAP에 반영되고 있다. NAP에 대한 연간 평가는 EU 위원회와 이사회가 공동으로 수행하고 공동 고용 보고서를 통해 발표되며, 동 결과에 따라 고용 지침이 수정된다. 이와 더불어 특정 국가별 '권고안'이 결정될 수 있다.

새로운 실천 방법인 '개방적 조정 방식'은 다음의 5가지 원칙을 기반으로 한다.

- 수렴(Convergence) : 공동 합의된 고용정책(예: '완전 고용')은 공동의 노력을 통해 달성
- 보충성(Subsidiarity) : 공동 정책은 EU 차원에서 정의되는 반면 각 회원국은 전반적으로 자국의 책임 하에 그 실행 방법과 조건을 정의
- 목표 관리(Management by objectives) : 공동 목표를 향한 실행 과정이 정의되고 정량적·정성적 지표와 기준을 바탕으로 성과를 평가
- 국가별 감독(Country surveillance) : 연간 보고서를 통해 각 회원국의 성과를 평가하고 상호 비교한 후, '모범 사례(best practices)'를 선정하여 회원국 정책의 효과를 증대하기 위한 '회원국간 압력(peer pressure)'을 창출
- 통합적 접근 방식(Integrated approach) : 고용 지침은 적극적 노동시장 정책에만 한정되는 것이 아니라 보다 광범위한 정책(사회적, 교육적, 지역적 정책 등)에 확대되며, 노동과 고용을 담당하는 부처뿐만 아닌 정부 전체를 다양한 이해관계인으로서 연계

국가별 제도와 사회적 대화(social dialogue)에 존재하는 폭넓은 다양성에 따라, '개방적 조정 방식'은 모든 관련 당사자(actors)의 개입을 요구하고 있다. 이는 사회적 동반자(social partners)가 수행하는 주요 역할에 대한 인식을 제고하였다. 즉, 각 회원국은 각 사회적 당사자가 EU 차원에서 자신들의 기여도를 정의하고, 국가적 차원에서는 국가별 실행 계획(NAP)의 수립 과정에 대한 참여가 개선될 수 있도록 요청받고 있

다. ‘개방적 조정 방식’은 이 외에도 지역적 실행계획(Regional Action Plan)과 현지 실행계획(Local Action Plan)의 도입 및 (2000년 우선순위 과제로 선정된) 유럽사회기금(European Social Fund)을 통한 해당 현지 혹은 해당 지역의 당사자 참여를 지원하였다. 개방적 조정 방식 도입으로 EU 차원과 국가 차원에서 해당 기관간의 협력이 강화되었다. 예를 들어, 국가 차원에서 NAP의 수립은 정부 부처간 협력을 좀더 긴밀하게 하였고, 유럽 네트워크를 통한 공공부문의 고용 서비스 제공이 EU 우선 과제들을 중심으로 강화되었다.

나. 유럽 내의 조정 : 효과 및 영향

유럽고용전략(EES)은 제재 조치는 없고 조정 기능만을 담당하는 ‘개방형 조정방법’에 의존하므로(즉, 경법(hard law)이 아닌 연법(soft law)의 형태임), 회원국 고용정책간 수렴(convergence)에 미치는 실제 영향에 대한 의문이 제기되고 있다.

어떤 점에서 EES의 실제 영향은 주로 형식적이고 상징적일 수 있다. 즉, 고용정책과 관련 프로그램이 국가별 제도 내에서 정의되고, 재정 지원과 평가도 역시 국가별 제도 내에서 행해 질 뿐만 아니라 1997년 이후 주요한 변환이 일어나지 않았다. 이와 같은 관점에서, 국가별 실행계획(NAP)은 단순히 국가별 고용정책을 EU 지침으로 정의된 틀 내에서 그 형식만을 변환한 것으로 보일 수도 있다. 반면, 유럽 차원에서 진행되는 이와 같은 조정은 종종 신자유주의적(neo-liberal) 접근 방식을 채택하도록 한다는 점에서 상당한 제약을 가하고 있다고 간주되는 경우도 있다. EES의 정의가 자유시장 정책 경향을 가지는 EU 거시경제정책 아래 위치한다는 사실이 국가별 노동시장 정책이 신자유주의 지향적임을 설명하고 있다는 것이다.

위와 같은 양 해석은 지나치게 단순화되어 있다. 전자의 해석은 노동시장 정책의 ‘모델(가치, 규범 및 이론)’에 대한 논의와 확산에 이바지하는 EU 조정의 인지적(cognitive) 역할이 과소평가되는 결과를 낳는다. 후자의 해석은 EU 차원의 거시경제 목표와 정책의 실제 영향을 과

대평가하는 경향이 있다. 특히 다수의 EU 회원국에서 노동시장 정책의 신자유주의적 경향은 유럽고용전략(EES) 수립 이전에 있었다. 실제적으로 EES와 각 회원국의 정책 간에 미치는 영향은 상호 호혜적 관계에 있으며 이와 같은 영향은 해당 당사자들(actors)이 수립한 인지적 모델의 변화 과정뿐만 아니라 반대 의사를 제시하는 전문가, 사회적 동반자 등이 참여하는 많은 논쟁, 정치적 제도 내에서 이루어지는 의사결정 과정에서 찾아볼 수 있다(Barbier & Sylla, 2001).

다. 프랑스 전략

제II장과 제III장에서 설명한 바와 같이 프랑스의 신자유주의 지향적 노동시장 정책의 기원은 1980년대로 거슬러 올라가며 유럽고용전략(EES)에 시기적으로 앞선다. 그러나 EES의 영향은 강조되어야 한다.

프랑스의 관련 당사자(actor)를 본다면, EES는 프랑스의 기관들이 수행하는 기능과 의사결정 과정에 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 고용 문제를 노동시장 정책뿐만 아니라 사회보장제도와 조세·수혜제도와 연계함으로써 유럽고용전략은 노동부, 교육부 및 재무부 간의 협력을 강화시키는 데 기여하였고, 이 외에도 국가별 실행계획(NAP)을 정의하는 과정에서 사회적 동반자의 참여를 지원하였다(Barbier & Sylla, 2001).

보다 근본적으로 EES는 프랑스의 관련 당사자들이 (실업률이나 비경제활동인구율보다) ‘고용률’, 특히 고령층 근로자에 대한 고용률에 집중적으로 관심을 갖도록 하고 (‘남녀평등 원칙’ 접근 방식에 따라) 다양한 범위의 정책에 성평등을 반영시키는 데에 기여하였다.

노동시장 정책과 관련하여 EES는 노동시장 정책에 있어 널리 보급되어 있는 ‘치유적(curative)’ 접근 방식에 반대되는 개념으로서 장기 실업의 ‘예방적’ 접근 방법의 모색에 기여했다고 볼 수 있다. 예를 들어, 청년층과 장기 실직자를 대상으로 한 개별적 동반 지원(individual accompaniment) 프로그램으로서 1998년에 도입된 ‘새로운 출발(New Start)’ 프로그램과 동 프로그램의 대상을 모든 일반 실직자로 확대하여 2001년에 도입된 재취업지원계획(PARE)·개별행동계획(PAP)은 EES의

영향을 받은 ‘예방적’ 조치로 간주될 수 있다. 실직자들에 대한 ‘활성화(activation)’ 조치는 EES의 영향을 받은 것으로 분석될 수 있는데, 이는 조세 및 수혜 제도의 영향은 물론 ‘빈곤의 함정(poverty traps)’, ‘실업’ 혹은 ‘비경제활동 함정(inactivity traps)’에 초점을 맞추고 있다(Barbier & Sylla, 2001).

그럼에도 불구하고, 앞서 설명한 변화는 종종 유럽고용전략(EES)을 도입하기 전에 발생하기도 하였다. 실직자들을 대상으로 한 개별적 동반 지원 제도를 모색하고자 하는 경향은 EES 도입 이전에도 프랑스의 통합 정책에 반영되었을 뿐만 아니라, 근로 의욕을 고취하기 위한 인센티브 역시 1983년 이후 프랑스의 실업보험제도를 통해 발전되었다(‘간헐적(occasional) 근로’ 혹은 ‘제한된 근로 활동(reduced activities)’을 통한 임금은 실업보험의 수급권과 누적될 수 있었다). 1980년대와 1990년대 초에는 유럽 차원의 인지적(cognitive) 영향을 받기도 하였는데, 예를 들어 단체공익사업(TUC)과 고용연대계약(CES)은 상당 부분 스웨덴 고용정책의 영향을 받았다(Simonin et al., 1993). EES는 유럽 모델의 확산 등에 상당히 기여함으로써 이와 같은 경향을 강화할 수 있었다. 특히 프랑스의 ‘새로운 출발(New Start)’ 프로그램과 재취업지원계획(PARE)은 영국의 근로연계복지(workfare) 모델(‘뉴딜(New Deal)’ 및 ‘새로운 출발(Fresh Start)’의 영향을 부분적으로 받았다.

유럽 차원에서는 상호간 영향을 미치고 있으며 프랑스 전략 역시 유럽고용전략(EES) 과정에 영향을 미치고 있다. 프랑스에서 시도된 고용 관련 제도는 EES의 출범에 상당히 중요한 역할을 담당하였고, 보다 최근에는 스칸디나비아 반도국과 함께 프랑스는 ‘노동의 질’ 목표 수립 과정에서 주역을 담당하였다.

그러나 프랑스 정책은 미미한 수준의 상호 영향과 조정 과정의 한계를 보여주고 있다. EES 목표의 일부는 프랑스의 관련 당사자가 추진하고 있지 않는 사안을 반영하고 있기도 하다. 예를 들면, EES 목표의 일부인 ‘고령 인구의 경제활동 촉진(active ageing)’(제5지침)은 프랑스 정책의 핵심이자 (합의된) 특징(즉, 실업을 인구통계학적으로 바라보는 접근방식)과 모순되고 있다. 다른 면에서 보면, 프랑스의 영향은 특정

부문에서 매우 제한적인 것으로 나타나고 있다. 특히, 근로 시간 단축은 EU 전체적으로 도입하기에는 무리가 있다는 의견이 있어 1개 회원국(벨기에)만이 도입하였을 뿐이다.

3. 유럽 노동시장 정책과 실업보상제도의 역동성

유럽 노동시장 정책과 실업보상제도는 공통된 특징과 (다양한 개혁을 통한) 역동성을 공유하지만, 적극적인 혹은 소극적인 노동시장 정책에 대한 지출을 증가시키고 있는 스웨덴이나 덴마크 등과 같은 ‘적극적(activist)’ 국가와 미미한 노력을 기울이고 있는 영국 같은 국가간의 차이 등 주요 차이점도 인정하고 있다.

유럽고용전략(EES)과 맥락을 같이한다고 볼 수 있는 이와 같은 공통된 경향은 1997년 EES의 도입과 함께 유럽의 여러 국가에서 드러났다. 노동시장 정책은 1980년대부터 노동비용의 감축, 성과측정의 개발, 사회적으로 효용있는 고용의 창출, 수동적 비용의 적극적 전환(activating) 등 공통된 특징을 구현하였다. 그러나 이와 같은 노동시장 정책이 지향하는 방향은 (정성적 및 정량적 부문의 노력과 관련하여) 그 강도와 각국의 거시경제정책 반영 정도에 따라 차이점을 드러냈다(Eydoux · Faugère · Gautié · Gazier, 1996).

실업보상제도와 관련하여 공통된 경향은 ① 조세 및 공공부문의 지출 제한, ② 공공 노동시장 정책의 ‘적극적 전환(activation)’, ③ 사회보장제도의 강화 등 3개 목표를 기반으로 1980년대에 발현되었고 1990년에 강화되었다(Freyssinet, 2002a). Freyssinet(2002a)에 의하면 이러한 주요 동향은 다음과 같다.

- (보상률 및 기간과 관련된) 실업급여권의 감소 및 구직활동 효과성에 대한 감독강화 : 신자유주의적 관점에서 볼 때, ‘높은 수준의’ 실업급여는 실직자의 구직 의욕을 감소시키고 ‘실업 함정(unemployment traps)’을 야기한다. 재정적인 관점에서의 목표는 보상 제도가 (프랑스와 같이) 기여금을 재원으로 하는 제도 하에서 기업의 경쟁력을

확보하거나 동 재원이 정부로부터 충당되도록 하는 마스트리트 조약을 준수하는 것이다.

- 수동적 비용의 적극적 전환 및 실직자 활성화 : 실업급여는 직업을 찾고 있는 실직자를 지원하는 대신, 실직자를 채용하는 고용주에게 보조금을 지원하거나 실직자가 저임금 일자리나 파트타임 일자리를 받아들이도록 하는 인센티브로서, 기존의 실업급여 일부와 누적 수급할 수 있도록 하고 있다. 다시 한번 말하자면 이의 목표는 실직자가 실업의 ‘함정’에 빠지지 않도록 예방하기 위함이다. 이 외에도 영국 등을 중심으로 채택되어온 근로연계복지(Workfare) 제도는 실직자(혹은 소득 지원을 수급하는 비경제활동자)가 실업급여나 소득 지원금을 수급하기 위해 사회적으로 효용성 있는 근로 활동에 참여하여야 하는 의무사항을 포함하고 있다.
- 보험 수급대상인 일부 실직자의 연대제도나 지원제도 혹은 기타 수단으로의 이전 : (특히 프랑스 등의) 조기퇴직제도, (특히 네덜란드나 영국의) 근로능력 상실자(incapacity) 지원제도, (이탈리아 및 독일의) 단시간 근로제도 등과 같은 일부 조치들은 종종 실업보험을 대체하는 조치로 활용되었다. 그러나 이와 같은 조치의 실행은 실업보험 수급권의 감소를 야기하였고, 수급권의 제한은 실업보험 수급자인 실직자들을 연대제도나 지원제도 혹은 사회적 보조나 소득지원으로 이전시키는 경향을 가속화하였다.

이와 같은 공통적인 동향에도 불구하고 노동시장 정책 및 실업보상 제도를 둘러싼 다양성이 존재하였고 실직자를 활성화하고자 하는 2개의 상반된 ‘모델’이 부상하였다. 즉 영국의 ‘자유주의적 모델(liberal model)’과 덴마크의 ‘사회민주주의적 모델(social-democratic model)’은 우선적으로 (‘적극적’이고 ‘소극적’인) 노동시장 프로그램과 비용측면(덴마크의 경우 높고, 영국의 경우 낮은)에서 차이점을 보이고 있다. 이 외에도 양 모델의 차이점은 실업급여 수준과 지급 기간(덴마크의 경우 높은 수준의 실업급여가 장기간 지급되나, 영국의 경우 낮은 수준의 실업급여가 단기간 지급됨) 및 활성화 과정(영국의 경우 실직자의 등록을

시발점으로 활성화 과정이 개시되는 반면, 덴마크의 경우 장기 실직자를 중심으로 함)에서 나타나고 있다. 마지막으로 결코 과소평가할 수 없는 양 '모델'의 차이점은 관련된 기관들간의 역동성 측면에서 발견된다. 즉 영국 노동시장에서는 노동시장의 유연성 제고 및 규제 완화 과정이 진행되고 있는 반면, 덴마크의 경우 공동 규제 제도를 강화하는 경향을 띠고 있다(Freyssinet, 2002a). 양 모델과 비교해 볼 경우, 프랑스의 노동시장 정책은 정량적 부문(전반적인 노력과 '적극적'이고 '소극적'인 노동시장 비용)과 정성적 부문에 있어 중간적인 성격을 가지고 있는 것으로 보인다. 실업보상제도의 변화가 재정적 여건과 상당히 밀접한 관계를 가지고 있는 것으로 보이는 반면, 프랑스 노동시장 정책의 근본 원리는 정부, 신자유주의적 정책과 보다 '자발적'(계획된)인 개입 간 교차적 적용과 이에 관련된 프로그램에 따라 변화하는 경향이 있다.

VIII. 결 론

본 장은 앞서 언급한 내용의 결론을 담은 내용으로서 프랑스 실업보상제도의 주요 특징과 여타 노동시장 정책 및 사회보장 조치와의 관계를 살펴보고 한국 제도와 비교해 보고자 한다. 우선 노동력이 부족한 환경 아래 실시되었음에도 불구하고 실업률의 증가를 억제해 온 프랑스 제도의 장점을 강조하고자 한다. 둘째, 재정적 어려움으로 인해 경제 침체라는 환경에 순응해 나갈 수밖에 없었으며, 아직까지도 일체성이 결여되어 있고 고용주의 기회주의적 행동을 방치하고 있는 프랑스 제도의 한계성과 취약성을 중점적으로 살펴보고자 한다. 마지막으로 한국의 ‘고용보험제도’를 검토하고 이 제도를 프랑스의 실업보험제도와 상호 비교해 보고자 한다.

1. 프랑스 실업보상제도의 장점

현재의 프랑스 실업보상제도는 국가(State)가 핵심적인 역할을 담당하고 있는 상호 협력적(joint) 제도이다. 동 제도는 실업률이 낮은 시기였던 1958년에 도입되었다. 도입 후 얼마 되지 않아 동 제도는 실업의 증가, 재정적 어려움에 이어 급기야는 위기에 직면하게 되었다(1970년대 말 및 1980년대 초). 위기 동안 국가는 동 제도의 개혁과 연속성을 도모하는 등 핵심적인 역할을 담당하였다. 그리하여 이와 같은 변화에 직면하도록 설계되어 있지 않았던 프랑스의 실업보상제도는 변모하는 경제 환경과 노동시장 상황에 따라 순응하게 되었다. 동 제도는 주로 (실업 증가로 인해) 지출을 늘렸고, 당시 증가 추세의 실업을 억제하고 소위 ‘실업 함정’을 줄이고자 수동적 지출(passive expenditures)을 적극적인 지출로 대체하고 실직자의 취업 활동을 증진하고자 하였다. 실업의 증가에도 불구하고 프랑스의 실업보상제도는(적어도 한국의 실업보험제

도와 비교할 경우) 상당히 포괄적인 범위의 실직자를 수혜 대상으로 하고 있다.

가. 고용주 단체, 노조 그리고 정부를 포함하는 연합제도(joint system)

앞서 여러 장을 통해 살펴본 바와 같이, 1958년 이후부터 전국상공업 고용조합(UNEDIC)이 운영해 오고 있는 프랑스 실업보험제도는 양자간 제도이다. 즉, 고용주 단체와 노동조합이 동 제도의 재정과 운영을 공동으로 부담하고 있음을 알 수 있다. 보험제도의 재정은 고용주와 근로자가 각출하는 기여금을 기반으로 충당하고 있어 고용주와 근로자 모두 재정적으로 실업보험에 대한 책임을 지고 있으며 이와 같은 방식의 기여금은 (각 측의 대표자를 통해) 실업보험 규정을 정의할 수 있는 권리를 보유하도록 한다. 고용주 단체와 노조는 이와 같은 방식으로 고용 및 실업의 구조와 특성, 노동시장 상황과 실업보험제도의 재정 균형을 고려하여 실업보험 규정을 공동으로 결정하고 협상에 임하고 있다.

그런데, 국가(노동부)가 핵심적인 역할을 수행한다는 점을 고려하면 동 보험제도는 삼자간 제도라 할 수 있다. 고용주 단체와 노조 즉, 사회적 동반자(social partners) 간에 이루어진 합의는 실행에 앞서 노동부의 동의를 얻어야 한다. 이보다 더 중요한 점은 1978년과 1982년 위기 등 과거의 사례를 통해서도 알 수 있듯이, 국가는 항상 개입(intervention)을 통해 실업보험제도를 지원해 오고 있다. 1979년 고용주 단체와 노조간의 협상이 결렬되었을 때 보험제도와 복지제도의 통합이 정부의 결정 아래 이루어졌으며, 양측의 협상 재개를 위해 합법적인 제반 기틀이 마련되었다. 이와 마찬가지로 고용주가 1982년 동 제도에서 이탈하였을 때 정부는 전국상공업고용조합(UNEDIC)의 운영을 인수하였다. 정부는 동 제도를 보험제도와 ‘연대(solidarity)’제도로 양분하고 ‘연대’제도의 재정을 지원했을 뿐만 아니라, 고용주와 근로자의 사회 기여금을 증액하고 차등적인 보상 프로그램을 수립하여 보험제도의 균형을 회복할 것을 결정하였다.

1958년에 수립된 이와 같은 상호 협력적 제도는 1980년대 초 무렵의

실업 증가를 국가의 개입을 통해 무사히 넘길 수 있었다. 이후 동 제도는 노동시장 지출의 증가 및 실직자의 활성화(구직 증진 및 직업훈련 참가 등)와 수동적 비용의 적극적인 전환을 통해 새로운 경제적 상황에 적응하였다.

나. 수동적 비용의 적극적인 전환 및 실직자의 활성화에 기여하는 제도

1980년 초 이후 실업률의 증가로 인해 실업보상제도의 지출은 지속적으로 증가세를 나타내었다. 제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이 프랑스 실업보험제도는 1983년과 1984년 이후 실직자가 근로의 현장으로 복귀할 수 있도록 독려하는 새로운 조치를 수립하여 환경의 변화에 적응해 오고 있음을 알 수 있다. 동 조치들은 실업보험 급여를 고용 혹은 직업훈련 수당이나 지원금으로 변경하는 등 수동적 지출의 적극적인 전환을 도모하였고, 이는 실직자에게 실업급여만을 지급하는 대신 실직자의 취업으로의 통합을 목적으로 실업기금을 활용하는 것이 보다 바람직하다는 취지 아래 실행되었다. 1983년 이후, 사회적 동반자들 역시 ‘노동을 통한 임금 획득(make work pay)’이라는 인식을 확대하고자 ‘제한적(reduced)’ 활동(즉 파트타임, 계약직, 계절직, 임시직)을 통해 벌어들인 근로소득을 실업급여와 누적하여 수령할 수 있도록 하여 실직자들의 근로를 독려하는 직접적인 유인책을 마련하여야 한다는 생각에 착안하게 되었다. 최근(1998년) 이러한 취지는 연대급여(solidarity benefits)와 소득지원금(극빈층 최저생활보호금제도, RMI)을 포함하게 되었고 취업 후 몇 개월 동안은 근로소득과 누적되어 수령할 수 있도록 하고 있다.

이와 같은 실업보상 및 복지 제도의 변화는 일부 실직자의 경우 취업 시 실직 상태에서 수령하고 있던 실업급여(혹은 소득지원금)와 저임금 취업, 이 둘 중 하나만을 선택하여야 할 경우, 취업을 거부할 수 있다는 생각에 착안하여 실직자가 실직 ‘함정’에 빠지지 않도록 하고자 함이었다. 장기간에 걸친 실업보험 규정의 변모 및 최근의 ‘연대’급여 및 소득지원금의 변화를 고려해 볼 경우, 우리는 항상(적어도 취업 후 수개월 동안은) 취업하는 것이 ‘돈을 번다(pays to work)’고 생각할 수 있다. 장

기 실직이라는 ‘함정에 빠진’ 실직자의 경우, 아마도 실업급여(혹은 소득 지원금)의 역유인책(disincentive)적인 특성 때문에 실직 상태에 있는 것이 아니라 구직을 못하거나 구직 의욕이 적기 때문이라고 할 수 있다.

다. 광범위한 수혜 범위

실업률의 증가 및 이후의 재정적 어려움에도 불구하고 프랑스 실업 보상제도는 수혜 근로자와 실직자뿐만 아니라 가입기업 측면에서 볼 때 광범위한 제도이다.

민간 산업부문 및 상업부문의 모든 기업은 실업보험제도에 가입하여야 하는 의무를 지닌다. 2002년 현재 1,580만 근로자들을 대표하는 150만 기업들이 동 제도에 참여하고 있다. 가사 근로자뿐만 아니라 민간기업에서 근무하는 근로자들 역시 동 제도에 가입해야 할 의무를 지닌다. 공공부문의 기업에 종사하는 개별 계약직 근로자(즉 공무원이 아닌 근로자로서 실업에 대한 보호장치가 없는 근로자)는 전국상공업고용조합(UNEDIC)에 속하는 근로자들과 동일한 규정에 의거하여 고용주로부터 간접적인 보장을 받게 된다. 일부 공공부문의 고용주들은 자사의 실직자 관리업무를 UNEDIC으로 양도하기 위한 계약을 체결할 수 있다(단, 해당 실직자들의 실업급여를 지급해야 한다). 심지어 공공 부문의 고용주들은 실업보험제도에 참여하고 재정적으로 기여금을 납부할 수도 있다.

그 결과, 2002년 현재 실직자의 62%가 실업보상제도(주로 보험제도)의 수혜를 받고 있다. 실직자의 52.1%가 보험급여를 수령하고 있으며, 실직자의 10.6%만이 연대급여를 수급하고 있다(표 9 참조).

그러나 2000년 1월 이후 보험 수혜율의 증가에 따라 최근 실업보상 제도의 수혜율이 증가했지만, 장기적으로 볼 때 1985년 이후 수혜율이 두드러지게 증가하는 것은 아니다(UNEDIC, 2003). 오히려 수혜율은 1990년대의 경우 보험제도 내에서 상당히 감소된 추세를 기록하고 있으며, 연대제도 내에서도 최근에는 적어도 안정적인 추세를 보이는 것으로 나타나고 있다.

〈표 9〉 실업보험 및 연대제도의 수혜율(coverage rate)

(단위: %)

	실업보험	실업연대	전 체
1992년 1월	52.6	10.7	63.3
1993년 1월	50	10.7	60.7
1994년 1월	45	11.9	56.9
1995년 1월	44.1	12.5	56.6
1996년 1월	42.3	12.7	55
1997년 1월	41.9	11.8	53.7
1998년 1월	42.1	11.9	54
1999년 1월	41.8	12	53.8
2000년 1월	43	12.1	55.1
2001년 1월	47.9	11.1	59
2002년 1월	52.1	10.6	62.7

자료: Tuschzire(2003).

2. 프랑스 실업보상제도의 한계점

프랑스 실업보상제도는 실업률의 증가라는 현실에 적응하여 왔으나 이와 같은 적응은 대부분 재정적 곤란을 겪으며 이루어져 왔다. 실직자가 실업보상을 수급할 수 있는 권리를 제한하는 등 경기에 역행할 수 있는 적극적인 역할을 수행하지 못했던 것이다. 보다 중요한 점은, 이와 같은 실업보상제도의 변화는 실제로 실업보상제도와 적극적인 노동 정책이나 기타 관련 정책 간의 상호 조화를 강화하는 데 기여하지 않았다는 것이다. 이러한 판단의 배경에는 실직자간 불평등과 정책간 불일치를 야기한 것이 제도적 분할(institutional segmentation)이라는 생각이 자리하고 있다. 더 나아가 프랑스 실업보상제도는 (실직자의 ‘기회주의적’ 행동을 방지하는 등) 실직자의 책임의식을 제고하는 반면, 고용주의 책임의식을 고취하는 데 있어서는 여전히 한계를 가지고 있다는 점이다. 오히려 실직자의 구직을 독려하고 구직 과정에서 불안정한 직업까지 마다하지 않도록 하는 유인책을 마련하고 있는 추세는 고용주가 그와 같은 불안정한 직업을 개발하도록 독려할 수도 있다.

가. 재정적 어려움 하의 실업 증가에 대한 적응

실업보상제도의 재정에 대한 분석(보험 및 연대제도 포함. 제VI장 참조)은 실업보상 규정의 변화를 설명하는 데 있어 재원과 지출간 (불)균형이 가지는 중요성을 보여주고 있다. 실업이 대규모로 증가함에 따라 실업보상제도는 재정적 어려움 속에서 제도의 규정을 변경하는 경향을 보였으며, 이러한 경향은 실업보상제도의 재원이 증가하는 속도에 비해 지출이 지나치게 급속도로 증가할 경우 제한적 조치를 취하는 것으로 나타났다. 이와 같은 적응은 실업보상제도가 적극적으로 경기에 역행하는 기능(contra-cyclical)을 수행하지 못하도록 하였다. 정반대로, 이와 같은 적응은 대체적으로 경기에 순응하는 것(pro-cyclical)으로 보인다. 즉 실업의 증가시 이에 부응하여 제한적인 실업보상 조치가 실행되었고 노동시장 상황이 호전될 것으로 예측되는 경우에만 실업급여가 확대되었다(2000년 재취업지원계획(PARE)의 도입 등을 통해 알 수 있다). 위의 <표 9>는 이와 같은 적응을 반영하고 있다. 1992년에 도입된 단일감액수당(diminishing allowance: AUD)은 실업보험 수혜율이 1992년 1월 현재 52.6%에서 1994년 1월 현재 45%로 점차 감소된 주요 원인이라고 추측된다. 한편 최근의 보험 수혜율 증가(2000년 1월 현재 43% 대비 2002년 1월 현재 52.1%)는 AUD의 폐지와 이를 PARE 내의 재취업지원급여(ARE)로 교체한 것 등에 일부 기인하고 있다.¹³⁶⁾

나. 적극적 노동시장 정책 및 기타 관련 정책과의 미흡한 조율로 인한 분할된 제도(segmented system)

제III장과 제IV장에서 살펴본 바와 같이 프랑스 실업보상제도는 분할되어 있다고 할 수 있다. 보험제도는 전국상공업고용조합(UNEDIC)을 통해 관리 운영되는 반면, ‘연대’제도는 정부에 의해 관리 운영되고 있다. 최저생활보호수당 지원제도인 RMI(및 여타 사회 지원금, 가족 지원

136) 실직자의 신규 발생을 야기한 경제 침체 역시 실업보상제도의 수급권을 가지는 실직자의 증가세에 일조한 것으로 간주될 수 있다.

금 등)는 국립가족수당센터인 CNAF를 통해 관리 운영되고 있지만, 이외에도 종종 수혜자를 위한 실업보상 지원의 역할을 수행하기도 한다. 실업보상제도와 소득지원제도의 재정적 책임을 지고 있는 기관들이 분리됨에 따라 실직자의 수혜 역시 분리되었다. 실직자로 등록된 실직자의 약 50%는 (취업 경력조건 하에) 과거 보수에 비례하는 보험급여 혜택을 수급할 수 있는 조건을 충족하는 반면, 10%는 보험급여 수급권을 상실하고 ‘연대’급여를 수령할 수 있는 조건(종전의 취업 경력 및 자산 심사)을 충족하고 있다. 여타 실직자의 경우 실업보상제도의 수급권은 없지만, 연령, 부양가족, 자산심사 등에 따라 소득지원금을 수령할 수 있다. 이와 같이 해당 운영기관의 분리(segmentation)는 노동시장의 분할을 반영하는 실업의 분할(segmentation)을 야기하였다.

이와 같은 분할은 활성화(activation) 정책에도 존재한다. 일반적으로 실업보험의 수급권을 갖는 실직자는 취업하기까지 실업보험제도 아래 주요 지원을 받게 된다. 예를 들어, 실업보험의 수급권을 갖는 장기 실직자를 고용하는 고용주에게 ‘고용주 기여금 감면’ 혜택이 제공되므로 이를 통해 실업보험의 수급권을 갖는 장기 실직자는 혜택을 받을 수 있다. (청년 등) 여타 실직자들은 종종 일정 계약기간 하의 고용계약이나 파트타임 계약 등 ‘지원금 혜택 대상인(subsidized)’ 고용계약 등 공공부문의 활성화 조치를 통해 혜택을 받고 있다. 이와 같은 조치들은 고용촉진계약(CIE)이나 고용연대계약(CES) 등에서와 같이 장기 실직자, ‘연대’급여 수혜자, 최저생활보호수당(RMI) 수혜자만을 대상으로 운영되기도 한다. 이러한 특정집단을 대상으로한 조치들은 종종 통합(integration) 및 근로소득 제공이 일시적에 그친다거나 ‘낙인(stigmatization)’효과를 낳기도 한다(여기에서 ‘낙인’이란 위의 조치들을 통해 취업을 한 자들은 ‘고용성이 낮은(low employability)’ 근로자로 간주됨을 의미한다). 만일 보험제도, 공공부문의 ‘수동적’ 지출과 적극적 조치들이 상호 보완적이라 할지라도, 이와 같은 실업보상제도의 운영기관간의 분할, 실업보상제도와 활성화 정책이라는 이중적인 원칙은 실직자간의 불평등을 한층 강화하는 경향을 보이게 될 것이다.

운영기관의 분리는 이외에도 정책상의 불일치를 야기하고 있다. 노동

시장 정책과 가족 정책은 종종 다른 목표를 추구하고 있다. 실업보상 체계와 노동시장 정책은 실직자가 재취업할 수 있도록 하는 활성화 정책을 추구하는 경향이 있는 반면, 국립가족수당센터(CNAF)는 부모 특히 실업 상태에 있는 어머니나 위험한 직장에서 근무하는 어머니가 양육을 위해 노동시장에서 이탈하도록 독려하는 경향이 있다. 양육수당(Parental childcare allowance¹³⁷⁾: APE)은 1985년 자녀 양육을 위해 육아휴직(최대 3년)을 하는 3명의 자녀를 둔 부모를 대상으로 지급되도록 도입되었다. 1994년 7월 이 수당은 과거 5년 동안 2년 이상 근로했을 경우(셋째 이상의 자녀를 위해 육아휴직을 할 경우, 과거 10년 동안 2년 이상 근로하여야 함)¹³⁸⁾ 2명 이상의 자녀를 둔 부모를 대상으로 지급되도록 수혜 범위를 확대하였다. 양육수당은 특히 아이를 두고 있는 여성(양육수당의 수혜자 중 95% 이상을 차지함)이 실직자이거나 저임금 직종에 있을 경우 노동시장을 이탈하도록 하는 유인책으로 보인다.¹³⁹⁾ 이는 노동시장의 불평등성을 나타내고 더욱 강화시키는 것을 알 수 있다(Eydoux & Silvera, 2000·2003). 육아휴가 후 근로자는 종전의 직장이나 이와 동일한 보수를 받는 유사 직장으로 복귀하게 되는데, 과거 실직자였거나 불안정한 직종에 근무하였던 여성 근로자는 3년 후 노동시장으로 복귀할 때 보다 큰 어려움에 직면하게 된다. 이들이 비활동 혹은 실업이라는 함정에서 벗어나도록 하기 위해 제동을 걸거나 방지하는 취지의 조치는 거의 이루어지지 않았다. 양육수당은 아이를 가진 여성의 경제활동률과 장기 고용성을 감소시켜 간접적인 차별을 야기하는 데 일조하고 있다. 동 조치는 아이 2명을 둔 여성의 경제활동률을 1994년 70%에서 1998년 55%로 감소시키는 결과를 가져왔다.

137) Allocation parentale d'éducation.

138) 1994년 양육수당과 관련한 여러 제도가 도입되었다. 즉, 지속적으로 파트타임직에 종사하는 근로자를 대상으로(과거 하나의 가능성에 불과하였던) 매월 495유로에 해당하는 전액 APE를 지급하거나 부분 APE를 지급하였고, 한 가정에서 아이를 둔 여성 및 남성 근로자 모두 파트타임직으로 근무할 경우 각각 부분 APE를 수급할 수 있었다(단, 이 경우 부분 APE율의 합계는 풀타임 APE율을 초과할 수 없다).

139) 이 수급자 중 1/3은 실직자이고 1/3은 불안정한 직업에 근무하는 근로자이다.

다. 고용주 책임의 한계성

1983년 이후, 보험제도는 실직자를 대상으로 근로 의욕을 고취하는 유인책을 마련하였고, 최근 들어 '연대'급여와 최저생활보호수당제도 RMI는 '노동을 통한 임금 획득(make work pay)'을 실현하기 위해 근로소득과 누적하여 수급할 수 있도록 하고 있다. 제한적인 실업보상제도의 규칙과 함께 이와 같은 변화는 실직자의 책임을 강화하는 결과를 가져왔다. 실직자는 자신의 실직에 대해 책임을 지고 불안정한 직종이라도 받아들일도록 독려되고 있다. 실직자가 거부할 수 없는 일자리로서, 만일 이를 거부할 경우 해당 실직자는 실업급여를 수급할 수 있는 권리를 상실하게 되는 의미의 적합한 일자리(suitable jobs)의 정의 역시 변경되었다. 1993년 이후 실직자는 일정한 계약 기간에 대해 근로계약을 체결하는 일자리를 거부할 수 없다.

위의 변화가 있음에도 불구하고 고용주의 책임을 강화하고자 하는 조치는 거의 이루어지지 않았다. 정반대로 실직자가 저임금(임시직, 계약직 및 파트타임직 등)을 수용하도록 독려되는 사실은 고용주로 하여금 그러한 일자리를 제공하도록 독려하는 결과까지 초래할 수 있다. 이와 같은 변화는 전국상공업고용조합(UNEDIC), 정부 및 국립가족수당센터(CNAF)로 하여금 (증가 추세에 있는) 근로 활동을 하고 있으나 실직자로 분류되는 자에게 '보조금을 지급'하게 하는 문제점을 가지고 있다. 예를 들어, 1980년대 초 근로소득과 실업보험 급여를 누적하여 수령하는 예술 활동에 종사하는 '간헐적(intermittent)'인 근로자의 수는 급격히 증가하였다. 예술 및 공연 산업에 종사하는 기업들은 임시 근로계약이나 간헐적 근로계약의 활용을 확대시켰고(종종 악용하였고), 실제로 예술가가 아니거나 예술 활동과 직접적인 관련이 없는 업무에 종사하는 자를 '간헐적' 근로자로 채용하였다. 현재 UNEDIC은 그와 같은 간헐적 근로자를 대상으로 한 실업보상 때문에 심각한 적자에 직면해 있다. 그러나 최근 채택된 조치 역시 기업의 '간헐적' 근로자 고용을 제한하지 않고 있으며, 단지 실업보험 급여를 수령하기 위해 충족해야 할 조건만을 강화하고 있다.

3. 한국의 '고용보험제도'와의 비교

한국의 '고용보험제도'는 1995/96년에 이르러서야 시작된 점으로 미루어 보아 프랑스의 실업보상제도보다 훨씬 뒤에 도입되었음을 알 수 있다. 한국의 고용보험제도는 프랑스 제도보다 상당히 일관적이고 완전함을 알 수 있는데, 이는 주로 '적극적' 및 '수동적' 노동시장 정책 조치가 결합되어 있고 동일한 제도 기반 아래 가족관련 조치 역시 포함되어 있기 때문이라 할 수 있다. 더 나아가 한국 제도는 경기에 역행하는 기능을 수행하고 있다. 즉 한국의 고용보험제도는 1997년 한국의 금융 위기 직전 도입되어 경제 침체기 동안 상당히 확대되었다. 그러나 아직까지도 한국 제도는 수혜 범위 및 수동적이고 적극적인 노동시장 지출의 수준과 관련하여 제한된 범위 내에서 운영되고 있을 뿐만 아니라 이러한 기능으로 인해 개입의 범위 자체를 제한하고 있다. 이 밖에 일부 취약점도(이는 프랑스 경우도 비슷하다) 있는데, 이는 (대부분이 여성인) 근로자가 육아휴가 후 안정적인 직장으로 복귀하는 데 있어 제한적인 보장을 하고 있고 실직자가 동 제도를 '악용'하지 못하도록 조치를 취한 반면, 고용주의 기회주의적 행동을 방지할 수 있는 조치가 아직 실행되지 않고 있다는 점이다.

가. 한국의 '고용보험제도'는 '적극적' 및 '수동적' 노동시장 정책을 통합하고 가족 관련조치를 포함하고 있다

한국의 고용보험제도는 1997년 금융 위기 직전 도입된 후 경제 침체 기간 동안 실업이 증가하는 현실 속에서 실행되고 확대되었다(1997년 10월 2.1% 수준의 실업률이 1998년 7월 7.6%, 1999년 2월 8.6%로 증가하였다).¹⁴⁰⁾

140) 동 비율은 '숨겨진' 실직자(근로 의욕이 저하되어 노동시장을 이탈하여 경제적 비활동 상태에 있는 자)를 포함할 경우 상승하게 된다. 경제적 비활동자 총수는 1997년 13백만 명에서 1998년 13.85백만명으로 상승하였다(Yoo, 2000).

동 제도는 경제 침체기 동안 ‘적극적’ 노동시장 정책과 ‘수동적’ 노동시장 정책의 수립·확대를 통해 변화하였다. 첫째, 경제적 구조조정을 촉진하고 실직자의 직장 복귀를 목적으로 적극적 조치(고용안정, 고용창출 프로그램 및 직업훈련 프로그램 등)가 실행되었다. 둘째, 경제적 구조조정이 사회적으로 영향을 미치자 ‘수동적’ 조치가 실행되었다. 실업보상 미수자수를 축소하고 실업급여의 수준과 기간을 개선하기 위해 실업보상이 확대되었다(Yoo, 2000; Jeong, 2002).

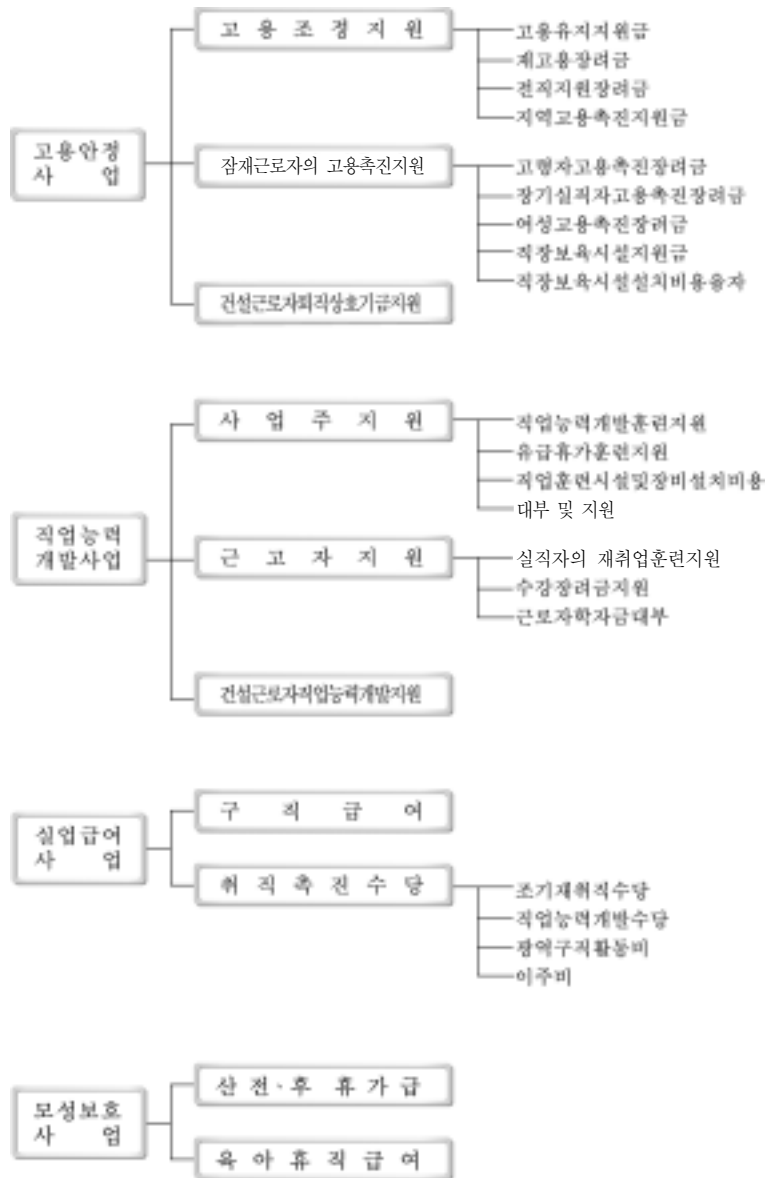
‘고용보험제도’란 용어는 실업을 사전에 방지하고 적극적 조치와 지출을 우선시하는 ‘활성화(activation)’를 도모한다는 취지 아래 ‘적극적’ 조치와 ‘수동적’ 조치를 결합하려는 의지를 반영하고 있다. 고용보험 제도는 고용안정을 제고하고 고용창출을 촉진하며 근로자의 고용성을 진작하고 실업급여를 고용보험제도의 수혜자에게 제공하는 목적을 가진다. 고용보험제도는 이 외에도 실직자가 동 제도를 ‘악용’하지 못하도록 하고 있다. 실업급여는 삶의 조건을 안정시키고 조기 재취업을 촉진하기 위해 지원되고 있다. 대체율은 낮으며, 실업급여의 최대 지급 기간도 짧다. 이 외에도 고용보험제도는 실직자에게 적극적인 구직 활동을 요구하고 초기 재취업과 직업훈련을 위한 유인책을 제공한다. 더 나아가 ‘정당한 사유’ 없이 사직한 근로자나 ‘자신의 중과실’로 인해 해고된 근로자는 실업급여를 수령할 수 있는 권리를 부여받지 못한다(Yoo, 2000).

일반적으로, 한국의 고용보험제도는 완전하고 통합된 제도이다. ‘수동적’ 조치와 ‘적극적’ 조치를 결합하는 것에 그치지 않고 출산휴직, 육아휴직 등 근로자의 가족과 관련된 조치와 직장 유아원 시설을 위한 대출 및 지원금 등 직장가정을 병행할 수 있는 조치를 포함하고 있다(그림 5 참조).

한국의 고용보험제도의 일부 조치는 여성의 취업을 장려하고 직업과 가정을 병행할 수 있도록 하기 위해 마련되었다.

한국의 고용보험제도는 출산휴가와 육아휴가를 제공하고 있다. 1987년 이후부터 5명 이상의 근로자를 고용하는 기업은 출산휴가와 육아휴가를 제공해 왔다. 유급 출산휴가는 60일이었으며 만 1세 미만의 유아를 가진

(그림 5) 한국 고용보험제도의 구조



자료: Yoo et al.(2002).

부모(부친, 모친)는 해당 유아가 만 1세가 될 때까지 육아휴가를 신청할 수 있었다. 그러나 해당 휴가가 30일 이상일 경우 고용주만 보조금 지원(육아휴가 보조금)을 받을 수 있었고 근로자는 육아휴가 급여를 받지 못했다. 그 결과, 육아휴가는 그다지 활용되지 않았다. 2001년 11월부터 산후휴가는 90일(고용주가 해당 근로자에게 60일간 급여를 제공하고 고용보험제도가 30일간 급여를 제공함)로 연장되었고, 육아휴가 급여는 만 1세 미만의 유아의 육아를 위해 임시 휴직하는 근로자(남성 혹은 여성)에게 지급되고 있다.

이와 같은 휴가 후 해당 근로자는 최소 30일간 재고용되어야 한다(Yoo, 2000).

고용보험제도는 이 외에도 출산, 양육 등의 이유로 인해 노동시장을 떠났던 여성 근로자를 재고용하는 고용주를 대상으로 유인책(고용 보조금)을 제공하고 있다. 이 외에도 가장인 여성을 고용하는 고용주를 대상으로 보조금이 지급된다. 직장생활과 가정생활의 병행을 개선하기 위한 노력 아래 고용보험제도는 근로자의 자녀를 위한 유아원을 개설하는 고용주나 고용주 단체를 지원하고 있다. 이와 같은 유아원을 개설·운영하는 고용주는 보조금 및 대출금을 지원받게 된다.

나. 한국의 고용보험제도는 경기에 역행하는 기능을 수행한다

한국의 금융 위기 후 ‘고용보험’제도는 경제 침체의 사회적 영향을 완화하기 위해 고용주에 대한(고용안정, 고용창출 및 직업훈련) 지원금을 증가하여 기업의 경쟁력을 제고함과 더불어 실업급여의 수급권을 확대함으로써 위기에 적응해 왔다. 이와 같은 변화는 고용보험제도가 경제 침체에 경기에 역행하는 기능을 수행하였음을 시사해 준다.

Yoo(2000)에 따르면, 한국의 금융 위기 후 고용보험제도는 6가지의 중요한 변화를 겪었다.

- 1) 고용보험제도의 수혜 대상자는 과거 30명 이상의 근로자를 고용하는 기업만을 대상으로 제한되었으나 1998년 1월 이후 10명 이상의

근로자를 고용하는 기업을 대상으로 그 범위를 확대하였으며 더 나아가 1998년 3월 5명 이상의 근로자를 고용하는 기업으로, 1998년 10월 이후는 기업 규모와 관계없이 모든 기업을 대상으로 하고 있다.

- 2) 실직자가 실업급여를 수급하기 위해 충족해야 할 조건이 변경되었다. 과거 해고 전 18개월 기간 동안 실업보험 가입 상태의 고용 기간이 12개월 이상이었던 조건이 1998년 3월에는 12개월 기간 동안 실업보험 가입 상태의 고용 기간이 6개월로 단축되었고, 2000년 4월 이후 18개월 기간 동안 실업보험 가입 상태의 고용 기간이 180일로 단축되었다.
- 3) 실업급여(구직급여, Job-seeking allowance)의 최저 수준이 증가하였다. 구직급여는 해고 전 3개월간의 평균 급여의 50%에 해당하는 금액으로 최저 금액과 최고 금액 내에서 지급된다. 구직급여의 최저금액은 해당 1998년 3월부터 최저임금의 50% 수준에서 70% 수준으로 증가하였고, 2000년 1월부터 최저임금의 90%까지 증가하였다. 새로운 일자리를 수용하도록 하는 유인책(조기 재취직 수당, early reemployment allowance) 역시 1998년 2월부터 잔여 구직급여의 1/3에서 1/2로 증가하였다.
- 4) 구직급여의 지급 기간은 실업률과 연관되며 1998년 7월 특별증액(Special Extended Benefit: SEB)을 통해 최근 3개월간 연속적으로 실업률이 6% 이상을 나타낼 때 실업급여의 지급 기간을 60일 연장하도록 하고 있다.
- 5) 고용안정사업(ESP)의 범위가 확대되었고 운영 방법이 간소화되었으며 고용주에 대한 고용 지원금이 증가하였다.
- 6) 증가하는 실업급여 지급을 위한 비용의 급증으로 인해 고용주의 기여율은 1999년 1월 상향 조정되었다.

앞서 살펴본 바와 같이 한국의 고용보험제도는 금융 위기 환경 아래 적극적인 조치를 마련하고 실업급여의 수급권을 확대하는 등 경기에 역행하는 기능을 수행하여 왔다.

다. 아직까지도 한국의 고용보험제도 수급률은 낮고 불완전한 수준에 있다

경기 침체 기간 동안 고용보험제도 적용 범위의 확대에도 불구하고 동 제도의 적용 범위는 아직까지 불완전하다. 동 제도의 적용 대상인 실직자는 2001년 12월 현재 총 고용의 32.4%만을 차지하고 피고용인의 50.7%를 차지할 뿐이다.

경제 침체기 동안, 비정규 피고용인은 동 제도의 적용 대상이 아니었다. 첫째, 기업에서 근무한 기간이 1개월 미만인 비정규 피고용인(임시직이나 일일 근로직)은 동 제도의 수혜 대상에서 제외되었다. 둘째, 보험 대상이 될 수 있는 피고용인이라 할지라도 모두 수혜 대상이 되지는 않았으며 2001년 12월 현재 73.9%만이 수급했을 뿐이다. 특정한 경우 비정규직 피고용인(특히 일일 근로직)은 비공식적인 계약관계 하에 고용되어 해당 고용인은 고용 기록을 제대로 관리하지 않았으며 따라서 이들의 고용을 증명할 수 없었다.

그 결과, 실직자의 수급률(실업급여의 수급률)은 매우 저조한 수준으로 남아 있다. 2001년 총 실직자 대비 실업급여의 수혜자는 14.0%에 불과하다. 이 비율은 실직 임금 근로자의 경우 상대적으로 높았고(20.9%) 일일 근로자를 제외한 임금 근로자의 경우 더욱 높았으며(32.6%), 이는 한국의 노동시장 구조를 반영하고 있다(Yoo, Keum, Hur, Lee, Chang, 2002).

그러나 2003년 이후 고용보험제도의 적용 범위는 비정규직 근로자와 일일 근로자를 포함한 모든 근로자를 대상으로 확대될 것으로 예상되고 있으며(감수자 주: 2004년 1월 1일부터 일용근로자를 포함한다), 고용주는 매월 일일 근로자와 관련된 정보를 기록하여 노동부에 보고해야 한다. 가사 노동자, 공무원, 사립학교 교사, 연안 수산업에 종사하는 수산업자는 아직까지도 고용보험제도의 대상에서 제외되어 있다(Yoo, Keum, Hur, Lee, Chang, 2002).

실업보험의 수혜 범위가 축소되는 또 다른 이유는 구직급여(JSA)를 수령하기 위해서는 실직자는 “정당한 사유로 인해 자발적으로 사직하거나 과실로 인해 해고되지” 않아야 한다. 한국의 경우 자발적으로 사

직하는 실직자율이 상대적으로 높다는 점을 인식하면 이와 같은 조건은 실업급여의 수혜자인 실직자의 비율이 감소하게 되는 것을 의미한다. 프랑스와 같이 (동 실직자들이 활발히 구직 활동을 하고 있는지를 확인하여 ‘자발적’ 실직자로 분류되는지의 여부를 판단하고자) 수주 혹은 수개월 후 다시 검토한다면 실직자의 수혜율이 증가할 것이다.

보다 일반적으로, <표 10>에 보이는 바와 같이 국내총생산(GDP) 대비 노동시장 지출 비율로 볼 때 한국의 ‘노력’ 수준은 아직까지 저조한 편이다. 경제 침체기부터 2001년까지 국내총생산 대비 노동시장 지출의 비율은 증가하였고 미국과 영국의 동 비율과 비교될 수 있는 반면, 경제

<표 10> 선진국의 실업률 및 노동시장 지출/국내총생산(GDP) 비율

(단위: %)

	내 용	한국	프랑스	영국	독일	덴마크	스웨덴	미국
1990	실업률	..	8.7	6.9	4.8	7.2	1.7	5.6
1995	실업률	..	11.4	8.5	8.0	6.8	8.8	5.6
1997	실업률	(2.6)	11.8	6.9	9.7	5.3	9.9	4.9
1998	실업률	(6.8)	11.4	6.2	9.1	4.9	8.2	4.5
1999	실업률	(6.3)	10.7	5.9	8.4	4.8	6.7	4.2
	노동시장 지출/국내총생산(GDP)	0.89	3.13	0.97	3.45	4.94	3.39	0.42
	적극적 지출/국내총생산(GDP)	0.70	1.38	0.34	1.33	1.79	1.77	0.17
	수동적 지출/국내총생산(GDP)	0.19	1.75	0.63	2.12	3.15	1.62	0.25
2000	실업률	4.4	9.3	5.4	7.8	4.4	5.6	4.0
	노동시장 지출/국내총생산(GDP)	0.58	2.96	0.92	3.14	4.62	2.70	0.38
	적극적 지출/국내총생산(GDP)	0.49	1.32	0.36	1.25	1.58	1.37	0.15
	수동적 지출/국내총생산(GDP)	0.09	1.65	0.56	1.89	3.04	1.33	0.23
2001	실업률	4.0	8.5	5.0	7.8	4.4	4.9	4.7
	노동시장 지출/국내총생산(GDP)	0.47	2.94	0.81	3.12	..	2.35	0.45
	적극적 지출/국내총생산(GDP)	0.31	1.30	0.37	1.21	..	1.39	0.15
	수동적 지출/국내총생산(GDP)	0.16	1.64	0.44	1.92	..	0.96	0.30
2002	실업률	3.3	8.7	5.1	8.2	4.5	4.9	5.8
	노동시장 지출/국내총생산(GDP)	0.42	..	0.80	3.33	..	2.34	0.70
	적극적 지출/국내총생산(GDP)	0.28	..	0.38	1.20	..	1.41	0.15
	수동적 지출/국내총생산(GDP)	0.14	..	0.42	2.13	..	0.93	0.56

자료: OECD, *Employment Outlook*, 2003.

회복기의 경우 한국의 동 비율은 감소하는 것을 볼 수 있다(2002년 미국과 영국의 동 비율 대비 저조한 것으로 나타나고 있다). 더 나아가, 신자유주의적 앵글로-색슨 모델보다 사회보장제도를 채택하고 있는 유럽 국가(프랑스, 독일, 스웨덴, 덴마크 등)의 동 비율과 비교하면 한국의 국내총생산 대비 노동시장 지출의 비율은 상대적으로 상당히 저조한 것으로 나타나고 있다.

특히 덴마크와 한국의 제도를 비교하면 상당한 차이점을 발견할 수 있다. 2000년 실업률은 양국 모두 동일하나 덴마크의 경우 노동시장 지출/국내총생산(GDP) 비율이 4.62(적극적 지출/국내총생산 비율: 1.58, 수동적 지출/국내총생산 비율: 3.04)인 데 비해 한국의 경우 노동시장 지출/국내총생산(GDP) 비율은 0.58(적극적 지출/국내총생산 비율: 0.49, 수동적 지출/국내총생산 비율: 0.09)임을 알 수 있다. 이와 같은 차이점은 양국의 제도 및 정책이 상당히 다를 것을 시사한다. 즉 덴마크의 경우 노동시장이 엄격히 규제되고 있고 높은 수준의 사회보장제도가 마련되어 있는 반면, 한국의 경우 보다 신자유주의적 정책을 취하고 있다는 점이다.

한국과 다른 국가간의 또 다른 차이점은 수동적 지출 대비 적극적 지출 비율이 높다는 사실이다. 2001년과 2002년의 경우, 한국의 적극적 지출은 수동적 지출의 2배를 나타내고 있다. 그러나 적극적 지출이 높으면 수동적 지출 역시 높아지므로 이와 같은 사실이 적극적 지출과 수동적 지출이 상호 보완적이라는 사실과 모순을 나타내고 있지는 않다. 예를 들어, 스웨덴은 적극적 조치에 우선순위를 두고 있지만 적극적 조치와 수동적 조치를 위한 스웨덴의 '노력'(즉 노동시장 정책 지출/국내총생산)은 한국보다 더욱 높고 이는 스웨덴의 광범위한 사회보장제도를 반영하고 있다.

라. 여타 취약점

한국의 고용보험제도가 가지는 여타 취약점 역시 밝혀 두고자 한다. 첫째, 육아휴가 후 (특히 여성) 근로자가 안정된 직장생활로 복귀할 수 있도록 하는 보장이 매우 제한되어 있다. 둘째, 한국의 고용보험제도는

고용주의 기회주의적 행동을 방지하지 못하고 있다. 이와 같은 특징은 프랑스 제도에서도 발견된다.

한국의 경우 고용보험제도를 통해 출산휴가와 육아휴가가 도입되었다. 그러나 여성의 고용을 촉진하고자 하는 취지 아래 도입된 이와 같은 조치들은 성 평등 측면에서 상당히 모호한 조치라 할 수 있다. 출산 후 상당히 장기간이라 할 수 있는 휴가를 제도화하고 있는 동 제도는 여성 근로자가 직장생활을 영구적으로 포기하지 않도록 하기 위해 반드시 필요한 제도이다. 따라서 직장생활을 영위함에 있어 평등을 제고하기 위해서는 필연적인 조치임에는 틀림없다. 그러나 역으로 여성 근로자의 경우 자신의 직업 경력에 있어 장기간의 휴가를 갖도록 독려하고 있으며, 남성 근로자가 육아휴가를 활용하는 경우가 부족하다라는 측면에서 여성 근로자에게 취약점이 될 수도 있다. 프랑스의 경우 육아휴가수당(APE)의 지급 후, 2명 이상의 아이를 가진 여성 근로자의 경제활동률이 급격히 감소한 사실은 이와 같은 위험성을 나타내고 있다. 한국의 경우 육아휴가는 이보다 단기이지만 출산휴가나 육아휴가를 사용한 후 (특히 여성) 근로자의 의무적 재고용 기간은 (30일로) 매우 짧아서 안정된 고용을 보장해 주고 있지 않다. Yoo, Keum, Hur, Lee & Chang(2000)의 연구 자료에서 설명되고 있는 바와 같이, 한국의 육아휴가제도와 여성 근로자의 재고용을 촉진하는 조치는 각기 상반된 목표를 지향하고 있고, 고용주가 육아휴가를 제공하는 것보다 여성의 재고용을 통해 보다 많은 지원을 얻고자 하는 고용주의 기회주의적 행동 양상을 보이고 있어 양자간 모순이 존재한다. 이 외에도 유아원을 개설하는 기업에 지원되는 관련 지원제도와 보조금 제도는 여성의 고용을 촉진하고 있지만, 대기업만 이와 같은 유인책을 활용하여 자사의 근로자들에게 서비스를 제공하게 되어 사실상 육아 서비스가 근로자의 요구사항에 부응하기에는 미흡한 제도로 남아 있게 되는 위험이 있다.

보다 일반적으로, 한국의 고용보험제도는 노동비용 감축에 기여하는 고용 지원금이나 혜택 등 적극적 조치를 통해 고용주가 고용을 창출하도록 하는 다양한 유인책을 마련하고 있다. 그러나 Yoo, Keum, Hur, Lee & Chang(2000)이 연구자료에서 밝힌 바와 같이, 이와 같은 유인책

은 (지원금 없이도 고용할 수 있는 근로자의 고용시에도 고용주가 지원금을 받게 되는) 사중 손실을 야기하기도 한다. 고용주의 지원금은 이외에도 청년 및 고령 근로자 간의 대체효과를 발생하기도 하고, 대기업과 대기업의 정규 근로자에게 유리하게 제공하는 직업훈련 등 불평등의 증가에 일조하기도 한다.

수동적인 조치와 관련하여, 실업급여는 실직자의 기회주의적 행동을 방지하는(혹은 실업 함정을 방지하는) 취지에서 마련되었다. 그러나 동 제도는 고용주의 기회주의적 행동을 방지하고 있지는 않다. 이러한 측면에서 볼 경우, 동 제도가 비정규직 근로자와 일일 근로자를 대상으로 (고용보험제도의 수혜자로 포함하고 직업훈련 혜택을 제공하고자) 확대될 경우, 고용주가 이와 같은 제도를 활용하여 비정규직 근로자와 일일 근로자의 고용창출을 확대하고자 하는 유인책을 제공할 수도 있다는 문제점이 존재하며, 특히 고용주가 동 제도의 활용을 제한하는 조치가 마련되지 않을 경우는 더욱 그러하다.

여성 근로자의 고용과 관련하여, 상존하고 있는 위험성, 고용주의 기회주의적 행동 조장 가능성, 불안정한 일자리의 고용창출 가능성 등과 관련한 취약점은 한국의 고용보험제도와 프랑스의 노동시장 정책과 가족 관련 조치에 있어 동일하다. 그러나 한국의 고용보험제도와는 달리, 프랑스의 실업보상제도와 노동시장 정책은 보다 광범위한 사회보장제도 내에서(공공부문의 육아 보조금과 서비스의 제공이 근로자의 요구사항을 충족하기에 미흡하지만) 육아 보조금과 서비스를 제공할 뿐만 아니라 소득지원제도와 연금제도를 병행하여 제공하고 있다.

참고문헌

- “Assurance chômage et risque de précarité” (1997), *Economie et Statistique*, n°291-292, Dossier “Économie de la protection sociale : assurance, solidarité, gestion des risques”, pp.121-169.
- “Assurance chômage et stratégie du MEDEF” *Analyses et Documents Economique*, n°84, pp.28-41(Dossier, 3 articles).
- “La nouvelle assurance chômage”, *Droit Social*, n°4, pp. 347-403(Dossier, 7 articles).
- “Le régime d’assurance chômage” (1997), *Revue Pratique de Droit Social*, n° 627, pp.221-251, Dossier.
- Afsa, C.(1998), “L’allocation parentale d’éducation : entre politique familiale et politique de l’emploi”, INSEE Premières, n°569, février.
- Alexandre, V. M.-A. Mercier(2001), “Présentation des réformes de l’emploi et de la protection sociale et le principe de l’équilibre financier”, *Revue Française des Affaires Sociales*, n°2 pp. 171-192.
- ANPE(2002), “PARE-PAP, 1er bilan de la mise en œuvre du programme”, Document interne, décembre.
- Arseguet, A.(1996), “Vers un infléchissement du rgime d’assurance chômage”, *Droit Social* n° 6, juin.
- Avril, P.(2000), “Assurance chômage : Après l’accord, tout est à construire”, *L’Usine Nouvelle*, n° 2739.
- Barbier, J.-C.(1997), “Le plein emploi au Royaume-Uni?”, 4 pages du Centre d’Etudes de l’Emploi, septembre.

- Barbier, J.-C.(2001), "Politiques de l'insertion : la diversité résiste à l'intégration européenne", in B Dervaux., F Calcoen., D Greiner., Marissal J.P. et Saily J.C., *Intégration européenne et économie sociale, XXI^e Journées de l'Association d'économie sociale*, T 2, L'Harmattan, Paris.
- Barbier, J.-C.(2001), "*Welfare To Work Policies in Europe, the Current Challenges of Activation Policies*", Document de travail CEE, n°11, novembre.
- Barbier, J.-C.(2002), "Des modèles d'insertion en Europe?", in D.-G. Tremblay, dir. Montréal.
- Barbier, J.-C.(2002), "The Welfare states in the age of globalisation: activation policies, workfare and 'insertion', lessons from Europe and the USA", in J.-C. Barbier and Zyl E. Van, *Globalisation and The World of Work*, L'Harmattan, Paris.
- Barbier, J.-C.(2002), "Peut-on parler d' 'activation' de la protection sociale en Europe? *Revue Française de sociologie*, avril-juin, n°43-2.
- Barbier, J.-C., J. Gauthier(dir.)(1998), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF, Paris.
- Barbier, J.-C., Sylla Ndongo Samba(2001), "Stratégie européenne de l'emploi: les représentations des acteurs en France", rapport pour la DARES et la Délégation à l'emploi, décembre.
- Barbier, J.-C., B. Théret(2000), "*The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence*", communication to the International Research ISSA Conference "*Social security in the Global Village*", Helsinki.
- Barbier, J.-C., B. Théret(2001), "Welfare to Work or Work to Welfare, the French Case" in N. Gilbert and Voorhis R. Van, *Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented*

Policies, Transaction Publishers, Rutgers, New Jersey.

- Barbier, J.-C., B. Théret(2002), "The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence", in N. Gilbert(ed.), *Continuities and Change in the Welfare State: Marginal Adjustments or a Paradigm Shift?*, Transaction Publishers.
- Beffa, J.-L., R. Boyer et J.-P. Touffut(1999), "Le droit du travail à face l'hétérogénéité des relations salariales", *Droit Social* n°12, décembre.
- Bel, P., M., G. Braud, Canceill S. Lemerle(1998), "Les demandeurs d'emploi en activité é occasionnelle ou réduite", *Premières informations et premières synthèses* n°45.1, novembre.
- Bellamy, V.(2002a), "Les jeunes sortis du programme 'nouveaux services emplois jeunes' plus de six sur dix sont en emploi", *premières informations et premières synthèses*, n°04.1, janvier.
- Bellamy, V.(2002b), "Nouveaux services-emplois jeunes en 2001: tassement des créations de postes et des embauches", *Premières informations et premières synthèses*, n° 46.1, novembre.
- Belorgey, J.-M.(2000), "Des droits sociaux, comment et pour quoi faire?", *Droit Social*, n°7/8, juillet-août 2000.
- Bessy, C., F. Eymard-Duvermay(1997), "Les intermédiaires du march du travail", *Cahiers du CEE*, n°36.
- Bessy, C., F. Eymard-Duvermay, de LarquierGuillemette, Marchal Emmanuelle(1999), "Les institutions du recrutement. Approche comparative France / Grande-Bretagne", *La lettre du CEE*, n° 60, décembre.
- Biancardi, F., J.-P. Chauvel C. Davoine et alii(2000), "Assurance chômage : Pourquoi il y a danger" *L'hebdo de l'actualité*

sociale, n°2913/352.

- Bidet, E.(2002), “La protection sociale en Corée du Sud : Evolutions récentes et perspectives” *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1.
- Boissard, S.(2001), “Assurance chômage : les pouvoirs de la commission paritaire nationale”, *Droit Social*, n°1, pp.33-38.
- Boissard, S.(2001), “La nouvelle assurance chômage,” *Droit Social*, n°9-10, pp.841-874.
- Boissonnat, J.(1995), *Le travail dans vingt ans*, Rapport de la Commission présidée par Jean Boissonnat, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Odile Jacob.
- Boulard, N., K. Even, F. Lerais(2003), “La politique de l’emploi en 2001 : repli et recentrage”, *premières informations et premières synthèses*, n°08.1, février.
- Boutault, J.(1999), *L’assurance chômage en France*. UNEDIC-ASSEDIC, Paris, PUF.
- Braud, M. et A. Eydoux(1999), “L’indemnisation des chômeurs en activité réduite et l’organisation de marchés transitionnels: vers une segmentation renouvelée du marché du travail?”, in B. Gazier et alii(eds)(1999) *L’économie sociale, Formes d’organisations et institutions*, Tome 1, L’Harmattan, Paris.
- Cahuc, P. F. Malherbet(2001), “Faut-il moduler les cotisations patronales à l’assurance chômage ?”, *Revue Economique*, n° 3.
- Casaux-Labrune, L.(1996), “Qu’est-ce qu’un chômeur ?”, *Droit Social* n°6, juin.
- Caussat, L. J.-P. Dupuis(2002), “Les prestations sociales en 2001”, DREES, *Etudes et résultats*, n°190, pp.1-6.
- CERC-Association(1997), “Chiffrer le chômage, des enjeux de société”, *Les dossiers de CERC-Association*, n°1.

- Chassard, Y.(1998), “Assistance sociale et emploi: les leçons de l’expérience britannique”, *Droit social* n°3, mars.
- Cheron, A.(2002), “Allocation universelle vs. indemnité chômage : Evaluation quantitative dans un modèle d’appariement”, *Revue Economique*, n°5.
- Clerc, D.(2000), “L’imbroglio de l’assurance chômage”, *Alternatives Economiques*, n°183.
- Coutrot, T.(1999), “35 heures, marchés transitionnels, droits de tirage sociaux: du mauvais usage des bonnes idées”, *Droit social*, n° 7/8, juillet-aot.
- Damon, J. G. Hatchuel(2002), “Fatigue de la compassion et contestation suspicieuse : La protection sociale en doute”, *Informations Sociales*, n°98.
- Daniel, C.(1998), “Les politiques d’emploi : une révolution silencieuse”, *Droit Social* n°1, janvier.
- Daniel, C.(1999), “L’indemnisation des chômeurs: de la réduction des droits à une protection sociale éclatée”, *Droit social*, n°12, décembre.
- Daniel, C.(2000), “L’indemnisation du chômage depuis 1974 : d’une logique d’intégration à une logique de segmentation”, *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3-4, juillet-décembre.
- Daniel, C. et C. Tuchsirer(1999), *L’état face aux chômeurs. L’indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.
- Daniel, Chistine(2001), “La nouvelle assurance-chômage : La convention du 1er janvier 2001 en chiffres, des prévisions bien incertaines”, *Partage*, n°149.
- DARES(1997), *La politique de l’emploi*, Repères, La Découverte, Paris.
- DARES-Ministère du Travail(1996), *40 ans de politique de l’emploi*,

La Documentation Française, Paris.

- Dayan, J.-L.(1996), “L’avenir de l’assurance chômage : à nouveaux risques, nouveau régime?”, *Droit Social* n° 7/8, juillet.
- Delfini, C. et D. Demazire(2000), “Le traitement de l’offre d’emploi à l’ANPE: diversité des logiques d’intermdiation”, *Travail et emploi*, n° 81, janvier.
- Devillechabrolle, V.(1998), “Le boom des chômeurs actifs”, *Liaisons sociales* - Le mensuel, mai.
- Devillechabrolle, V.(2002), “Dans les coulisses du plan d’aide au retour à l’emploi”, *Liaisons Sociales Magazine*, n°30, pp. 32-34.
- Domergue, J.-P.(1998), “Assurance chômage et aide à la réinsertion”, *Droit Social*, n°11, pp.912-917.
- Domergue, J.-P.(2001), “La politique de l’assurance-chômage et son évolution”, *Actualité de la Formation Permanente*, n°175, pp. 118-120.
- Duval, G., J. Freyssinet(2003), “La flexibilité contre l’emploi”, *Alternatives Economiques*, n°210, pp.36-45.
- Elbaum, M.(1996), “Coût du chômage, dépenses passives, traitement social: quelles significations pour un redploiement?”, *Droit social* n°5, mai.
- Erhel, C.(2003), “L’emploi et le chômage en France au dbut des annes 2000”, *Regards sur l’actualité*, n°290.
- Eydoux, A.(2001), “Institutions du marché du travail et construction de marchés transitionnels Le cas des demandeurs d’emploi en activité réduite”, in M. Del Sol, A. Eydoux, A. Gouzien, P. Merle, P. Turquet, *Les nouvelles dimensions de la précarité*, Presses Universitaires de Rennes.
- Eydoux, A., J.-P. Faugère, J. Gautié, B. Gazier(1996)., “Les politiques de l’emploi dans les pays de l’OCDE. Une perspective de long

terme”, in *40 ans de politique de l'emploi*, Ministère du travail et des affaires sociales / La documentation française.

Eydoux, A., R. Silvera(2000), “De l'allocation universelle au salaire maternel : il n'y a qu'un pas...à ne pas franchir”, in T. Coutrot et C. Ramaux, *Le bel avenir du contrat de travail*, Syros, Paris.

Eydoux A., R. Silvera(2003), *The cost of non gender equality*, Report for the European Commission.

Fouquet, A.(1998), “Travail, emploi et activité”, *La lettre du Centre d'Etude de l'Emploi* n°52, avril.

Freyssinet, J.(2002a), “La réforme de l'indemnisation du chômage en France”, *Document de travail de l'IRES*, n°02.01.

Freyssinet, J.(2002b), “La réforme de l'indemnisation du chômage en France”, *La revue de l'IRES*, n°38.

Gauti, J.(1997), “Le modèle suédois à la croisée des chemins”, 4 pages de Centre d'Etudes de l'Emploi, mars.

Gauti, J.(1997), “Les politiques de l'emploi dans les pays de l'OCDE: quelques lments de comparaison internationale”, in DARES(1997), *La politique de l'emploi*, Repres, La Dcouverte, Paris.

Gauti, J.(1999), “Les politiques de l'emploi dans les pays de l'OCDE”, *Cahiers français*, n°292, juillet-septembre.

Geffroy, L.(2002), “L'Etat social sélectif . Une relecture comparée du PARE et de la PPE en France”, *Raisons politiques*, n° 6.

Glott, D. et P. Nivolle(dir.)(2000), *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Ministère de l'Emploi et de la solidarité, Collection “Cahier Travail et Emploi”.

Gelot, D. C. Levy, W. Pelletier(2002), “La nouvelle convention d'assurance chômage : De la formation au formatage des

- demandeurs d'emploi", *Droit Social*, n°6.
- Guillemot(1996), "La population active: une catégorie statistique difficile à cerner", *Économie et statistique* n°300.
- Gurgan, M. et M.-T. Letablier(1999), "Travailler et être inscrit au chômage : emploi d'attente ou statut intermédiaire.", 4 pages du CEE, n° 33, mai
- Gurgand, M.(2002), "Activité réduite : Le dispositif d'incitation de l'UNEDIC est-il incitatif?", *Travail et Emploi*, n°89.
- Holcblat, N.(1996), "La politique de l'emploi en perspective", in DARES Ministère du travail *40 ans de politiques de l'emploi*, La documentation française.
- Jeong, Insoo(2002), "Unemployment schemes during the financial crisis in Korea", in Wonduck Lee(ed).
- Jalmain, M.(2001), "L'assurance chômage parée pour l'emploi", *Partage*, n°150.
- Kerschen, N.(1997), "Assurance-chômage : Vers un modèle tripartite de régulation du marché du travail", *Droit Social*, n°12, pp. 1031-1036.
- Lafore, Robert(2003), "Le contrat dans la protection sociale", *Droit Social*, n°01.
- Lamoot, Maurice(1999), "Assurance-chômage : Evolutions récentes et enjeux des négociations", *Analyses et Documents Economiques*, n°81.
- Lee, Wonduck(ed.)(2002), *Labor in Korea*, Korea Labor Institute.
- Lehmann, Etienne(1999), "L'impact de l'assurance chômage et de l'assistance chômage sur le chômage d'équilibre", *Annales d'Économie et de Statistique*, n°53.
- Liz, Laurence(2000), "Politiques de recrutement des entreprises et aides à l'emploi: quel rôle pour l'ANPE?", *Travail et emploi*,

n°83, juillet.

Margolis, David N. Denis Fougère(2000), “Moduler les cotisations employeurs à l’assurance chômage: Les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis”, *Revue Française d’Economie*, n°2.

Menger, P.-M.(1997), “les intermittents du spectacle, croissance de l’emploi et du chômage indemnisé”, *INSEE Première*, n°510, février.

Mersenne, M.(1988), “Indemnisation du chômage, réinsertion et nouvelles formes d’emploi : le régime d’assurance chômage doit s’adapter à son temps!”, *Droit Social*, n°6.

Meyer, J.-L.(1998), “Intermédiaires de l’emploi et marché du travail”, *Sociologie du travail*, mars.

Morel, S.(1999), “De l’assurance chômage à l’assistance chômage : la dégradation des statuts”, *La revue de l’IRES*, n°30.

OECD(2003), *Employment Outlook*.

Passeron, V.(2002), “35 heures: 3 ans de mise en uvre du dispositif Aubry I”, *premières synthèses*, n°06.2, février.

Pisany-Ferry, J.(2000), *Plein emploi*, Rapport Conseil d’analyse économique, La documentation Française, décembre.

Pommier, Patrick(2003), “Forte croissance du chômage indemnisé en 2001”, *premières informations et premières synthèses*, n°2, janvier.

Rueff, J.(1931/1987), “L’assurance chômage, cause du chômage permanent”, *Revue d’économie politique*, n°6, pp.813-865.

Schmid, G.(1995), “Le plein-emploi est-il encore possible? Les marchés de travail transitoires en tant que nouvelle stratégie dans les politiques d’emploi”, *Travail et Emploi*, n°65 extrait).

Sérandon, D.(2003), “Aménagement des 35 heures, harmonisation des

- SMIC et allègements de charges”, *Problèmes politiques et sociaux*, n°290.
- Snower, D. J.(1995), “Réformer les régimes d’assurance chômage”, *Revue Internationale du Travail*, n°4-5.
- Supiot, A.(2003), “Un faux dilemme : La loi ou le contrat ?”, *Droit Social*, n°1.
- Supiot, A.(Rapporteur général) et alii(1999), *Au delà de l’emploi. Transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*. Rapport pour la Commission des Communautés européennes, Flammarion.
- They, M.(2000), “L’adaptation de l’assurance chômage la nouvelle donne du travail”, *Droit Social*, n°7-8.
- Tuchszirer, C.(2000), “L’impact de l’assurance chômage sur les normes d’emploi et de salaire: L’inéluctable dérive vers les “activités réduites””, *La revue de l’IRES*, n°33.
- Tuchszirer, C.(2002), “Réforme de l’assurance chômage du PAP au PAP/ND : Le programme d’action personnalisé pour un nouveau départ”, *La revue de l’IRES*, n°38.
- Tuchszirer, C.(2003), “Le plan d’aide au retour à l’emploi: une mise en uvre malmenée par le retournement conjoncturel”, *Regards sur l’actualité*, n°290.
- UNEDIC(1998), “Activités réduites du régime d’assurance chômage : Données 1991-1997”, *Bulletin de l’UNEDIC : Supplément*, n° 147.
- UNEDIC(1998), “L’assurance chômage dans l’Union européenne”
Fiches techniques, Paris : UNEDIC.
- UNEDIC(1999), “40 ans d’assurance chômage”.
- UNEDIC(2000), “Dans quelle proportion les chômeurs sont-ils pris en charge et indemnisés par l’assurance chômage”, *Statis : revue*

trimestrielle de l'UNEDIC, n°157.

UNEDIC(2000), "Les prestations du régime d'assurance chômage : Impact des modifications réglementaires", *Statis* : revue trimestrielle de l'UNEDIC, n°157.

UNEDIC(2000), *Zoom 2000. Assurance chômage : Union européenne et autres approches internationales*, Paris : UNEDIC.

UNEDIC(2001a), "Les allocataires de l'assurance chômage en activité réduite", *Statis* : revue trimestrielle de l'UNEDIC, n°161.

UNEDIC(2001b), "Un nouvel accord pour l'assurance chômage", *Statis* : revue trimestrielle de l'UNEDIC, n°159.

UNEDIC(2002a), *Europ'chômage. Droits de l'indemnisation du chômage dans 7 Etats membres de l'Union Européenne(Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie Luxembourg)*, Direction des affaires juridiques de l'UNEDIC, mai.

UNEDIC(2002b), "L'équilibre financier de l'assurance chômage" : Annes 2001 et 2002, *Statis* : revue trimestrielle de l'UNEDIC, n°163.

UNEDIC(2003), "L'équilibre financier de l'assurance chômage: Années 2002", 2003 et 2004," Document UNEDIC, Direction des études et des Statistiques, Département Equilibre Technique et Prévisions, 4 mars(www.unedic.fr).

Valli, M. H. Martin, E. Hertz(2002), Le "feeling" des agents de l'Etat providence : Analyse des logiques sous-jacentes aux régimes de l'assurance chômage et de l'aide sociale, *Ethnologie Française*, n°2.

Vincent, S.(2002), UNEDIC : Les mesures d'économie. Protocole d'accord du 20 décembre 2002 sur le retour à l'équilibre du régime d'assurance chômage, *ASH*, n°2291.

Yoo, Kil-Sang(2000), *The Employment Insurance System in Korea*, Korea Labor Institute.

Yoo, Kil-Sang, Jaeo Keum, Jai-Joon Hur, Byunghee Lee, Jiyeun Chang(2002), *'Labor market trends and the employment insurance system in Korea'*(KLI)

〈 프랑스어 약어에 대한 용어 설명 〉

약 어	프랑스어	영 어	한국어
ACCRE	Aide aux chômeurs créateurs d'entreprise	Start-up aid for the unemployed	자영업체 설립 지원
ADE	Aide dégressive à l'employeur	Employer's diminishing subsidy	체감적 고용주보조금
AER	Allocation équivalent retraite	Equivalent pension allowance	퇴직동등수당
AFF	Allocation de fin de formation	End of training allowance	훈련종료수당
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes	National association for adult vocational training	국립성인직업 훈련연합
AFPE	Aide à la formation préalable à l'embauche	Allowance for training prior to recruitmen	고용계약전 훈련
AI	Allocation d'intégratio	Integration allowance.	통합수당
ALE	Agence locale pour l'emploi	Local employment agency	지역고용창출사무소
ANPE	Agence nationale pour l'emploi	National employment agency	국립고용안정센터

약어	프랑스어	영어	한국어
APE	Allocation parentale d'éducation	Parental childcare allowance	양육수당
APEC	Association pour l'emploi des cadres	Association for the employment of executives	관리자고용협회
API	Allocation parent isolé	Single parent allowanc	편부모수당
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi	Return to employment allowance	재취업지원수당
ARE formation		Training ARE	재취업지원수당 훈련
ASA	Allocation spécifique d'attente	Specific waiting allowance.	특정대기수당
ASS	Allocation de solidarité spécifique	Specific solidarity allowance.	특별연대수당
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce	Association for employment in industry and trade	상공업고용협회
AUD	Allocation unique dégressive	Single diminishing allowanc	단일감액수당
CAF	Caisse d'allocations familiales	Family allowances agency	가족수당사무소
CDD	Contrat à durée déterminée	Fixed-term contract	확정기간계약

124 프랑스 실업보상 체계와 노동시장 정책

약어	프랑스어	영어	한국어
CDI	Contrat durée indéterminée	Permanent contract	불확정기간계약
CEC	Contrat emploi consolidé	Consolidated employment contrac	고용강화계약
CES	Contrat emploi solidarité	Solidarity employment contract.	고용연대계약
CFDT	Confédération française démocratique du travail	French democratic confederation of labor	프랑스민주노동총연맹
CFE-CGC	Confédération française de l'encadremen	French confederation of executives and managers	기술·관리직 근로자총연맹
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens	French confederation of Christian workers.	프랑스기독교 노동조합총연맹
CGPME	Confédération des petites et moyennes entreprises	Confederation of small and medium-sized enterprises	중소기업연합회
CGT	Confédération Générale du Travail	General confederation of labor.	프랑스노동조합총연맹
CGT-FO	Confédération Générale du Travail Force ouvrière	General confederation of labor workers' force	근로자의 힘
Chéquier conseil		Advice cheques	조언 프로그램

약 어	프랑스어	영 어	한국어
CIE	Contrat initiative emploi	Employment initiative contract	고용촉진계약
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale	Contracts for integration into society	사회통합계약
CPN	Commission paritaire nationale	National joint commission	전국노사동수 위원회
CSE	Comité supérieur de l'emploi	Higher employment committee	최고고용위원회
Contrat d'adaptation		Adaptation contract	적응 계약
Contrat d'apprentissage		Apprenticeship	견습 계약
Contrat d'orientation		Guidance contract	지도 계약
Contrat de qualification		Qualification contract	자격획득 계약
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	Département (French administrative district) office for labor, employment and vocational training.	지방노동고용 직업훈련사무소
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle	National Department for employment and vocational training.	고용·직업훈련 대표부

약어	프랑스어	영어	한국어
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnell	Regional office for labor, employment and vocational training	지방노동고용 직업훈련사무소
EDEN	Encouragement au développement des entreprises nouvelles	Incentive for developing new enterprise	신규창업지원제도
Emploi jeune (programme)		Youth employment program / youth jobs	'청년 고용' 프로 그램
FNE	Fonds national pour l'emploi	National employment fund	국가고용기금
GARP	Groupement des ASSEDIC de la région parisienne	Paris region group of ASSEDIC offices	파리지역의 상공업고용협회 집단
MEDEF	Mouvement des entreprises de France	French business confederation movement (main employers' association)	프랑스기업운동
PAIO	Point accueil information orientation	Advice, information and guidance cente	청년층상담기관
PAP	Projet d'action personnalisé	Personalized action project	개별행동계획

약어	프랑스어	영어	한국어
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi	Support plan for returning to employment	재취업지원계획
RMI	Revenu minimum d'insertion	Minimum integration income	최저생활보호수당
RSP	Rémunération publique de stage	Public remuneration for trainin	공공자금을 통한 직업 훈련
SAE	Stage d'accès à l'entrepris	Enterprise access training	기업취업과정
SIFE	Stage d'insertion et de formation à l'emploi	Employment integration training	취업적 통합 및 직업훈련과정
SJR	Salaire journalier de référence	Daily reference pay	일일기준임금
TRACE	Trajet d'accès l'emploi	Access path to employment	고용으로의 접근경로
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerc	National inter-sector union for employment in industry and trade	전국상공업고용조합
UPA	Union professionnelle artisanale	Artisans' occupational union	장인직업동맹

부 표

〈부표 1〉 실업보험제도의 기여금

(단위: 백만유로)

연 도	기 여 금	연 도	기 여 금
1959	50	1982	5,216
1960	72	1983	7,824
1961	83	1984	6,577
1962	37	1985	7,424
1963	29	1986	8,571
1964	32	1987	8,991
1965	35	1988	10,014
1966	39	1989	10,883
1967	42	1990	11,746
1968	71	1991	12,094
1969	104	1992	13,370
1970	122	1993	15,346
1971	139	1994	17,301
1972	146	1995	17,896
1973	266	1996	18,554
1974	372	1997	17,966
1975	1,064	1998	18,591
1976	1,559	1999	19,373
1977	1,666	2000	20,610
1978	2,284	2001	20,861
1979	3,205	2002	20,783
1980	3,937		
1981	4,448		

자료: UNEDIC(2003).

〈부표 2〉 실업보험제도의 대차대조표

(단위: 백만유로)

연 도	수 령 액	지 출	대차대조표
1985	7,614	7,829	-214
1986	8,753	8,350	403
1987	9,195	9,248	-54
1988	10,295	10,059	237
1989	11,601	10,858	743
1990	12,703	12,153	550
1991	13,108	14,340	-1,231
1992	14,674	16,984	-2,310
1993	17,829	19,169	-1,341
1994	20,268	18,942	1,326
1995	20,936	17,521	3,415
1996	20,462	18,892	1,570
1997	19,629	19,957	-328
1998	20,549	20,867	-318
1999	21,332	21,748	-416
2000	22,776	21,444	1,331
2001	22,723	22,476	247
2002	22,559	26,279	-3,720
2003(E)*	25,822	29,153	-3,330
2004(H)**	26,911	26,703	209

주 : (*) 기대치(2003년에 0.9%의 경제성장).

(**) 가정(정부에 12억2천만 유로 지급을 중단하는 것에 대해 고려한다면, 2004년에 2.1%의 경제성장)

자료: UNEDIC(2003).

◆ 筆者 略歷

• 황준욱

- 프랑스 파리10대학 경제학 박사
- 現 한국노동연구원 연구위원

프랑스 실업보상 체계와 노동시장 정책

▪ 발행연월일	2004년 월 일 인쇄 2004년 월 일 발행
▪ 발행인	이원덕
▪ 발행처	한국노동연구원 11510-0110 서울특별시 영등포구 여의도동 16-2 중소기업회관 9층 ☎ 대표 (02) 782-0141 Fax:(02) 786-1862
▪ 조판·인쇄	성지문화사 (02) 2273-5090
▪ 등록일자	1988년 9월 13일
▪ 등록번호	제13-155호

© 한국노동연구원 정가 6,000원