

프랑스의 이주노동자 고용정책 : 소외지역관련정책을 중심으로

이정원 (프랑스 리옹대학교 노동법 박사과정)

2005년 11월, 프랑스 파리의 외곽지역을 기점으로 하여 전국적으로 퍼져나간 소요사태는 통합과 관용을 중시한다고 하는 프랑스 사회의 어두운 면을 드러내면서, 적지 않은 충격을 안겨 주었다. 그리고 그 충격의 여파는 1년이 지난 지금까지도 사회 각 분야에서 지속되고 있다.

특히 소요사태 이후 이에 대한 프랑스 정부의 정책은 크게 두 방향으로 구분하여 볼 수 있다. 즉 이민자 등 경제적 취약계층이 많이 살고 있는 이들 소외지역의 발전을 도모하여 주류사회와의 동화를 유도한다는 것과, 다른 한편으로는 폭력이나 불법체류 등 법질서를 어지럽히는 행위에 대하여 단호하고 엄격하게 대처한다는 것이다.¹⁾

이 중에서도 전자와 관련된 중요한 키워드는 단연 ‘고용’이었다. ‘고용’을 화두로 삼고 있는 도미니크 드 빌팽 총리가 2006년 한 해 동안 발표한 정책에서 직접 혹은 간접적으로 이 소요사태의 영향을 찾아내는 것은 그리 어려운 일이 아니다. 즉 그동안 고용문제에 있어 상대적으로 소외되어 온 계층, 지역적으로는 도심 외곽지대, 그리고 연령적으로는 청년 및 청소년 계층이 그 주요 정책 대상이 되고 있는 것이다.

1) 1년간의 준비 끝에 최근 여당의 압도적인 찬성으로 하원을 통과한 ‘범죄예방에 관한 법률(loi contre la délinquance)’안은 범죄예방에 관한 행정관청의 권한을 강화하고, 미성년 범죄자에 대한 제재를 강화하는 것을 그 주내용으로 하고 있다. 또한 2006년 7월 25일자 ‘이민과 동화에 관한 법률(Loi sur l’immigration et l’intégration)’도 기존의 가족재결합규정과 이민자들의 유입조건을 까다롭게 하기 위한 목적을 가지고 있다. 즉 이주근로자가 자기 가족을 프랑스로 데려오기 위해서 신청서를 내기까지 필요한 기간을 기존 12개월에서 18개월로 늘렸으며, 10년 동안 거주한 외국인에게 내국인과 동등한 권리를 인정하던 제도를 폐지했다.

■ ZUS를 중심으로 한 지역적 접근정책

프랑스 정부의 소외지역 개발정책의 시작은 1970년대 말로 거슬러 올라간다. 이들 지역의 주거문 화개선사업을 필두로 하여 교육기관 유치 및 지역개발기금 조성 등의 산발적인 정책시행 이후, 본격적인 고용관련 경제분야의 정책이 시행된 것은 1996년이였다.

1996년 11월 16일자 법률은 문제가 발생할 소지가 있는 도시 외곽지역을 가리키는 ZUS(zones urbaines sensibles)와 도시면세지구인 ZFU(zones franchises urbaines) 관련 규정을 도입하였다. 이 중에서 ZUS로는 특히 주거와 고용에 어려움을 겪고 있는 752여 개 지구가 선정되어, 정부의 각종 도시개발정책의 우선순위 대상이 되어 왔다. 그리고 1만 명 이상이 거주하는 지역으로서 별도의 기준²⁾을 고려하여 선정되는 ZFU에서는 해당 지역에 기업을 유치하기 위하여 각종 세금 및 사회보장비용을 면제하는 조치가 적용된다. 처음 선정 당시 44개로 출발한 ZFU는 2002년에 약 40여 개가 추가되었고, 도미니크 드 빌팽 총리가 최근 발표한 고용정책안에서 새로 14개 지역을 선정하여 현재 약 100개 지구에 이른다.


총리는 2011년까지 이들 지역을 계속해서 확대하는 한편, 기존 지역 중에서 포화 상태에 이른 곳을 재조정한다는 계획도 세우고 있다. 목표는 2011년까지 일자리를 10만개 창출한다는 것으로, 정부 발표에 따르면 현재까지 약 5만개의 일자리가 마련된 상황³⁾이라고 한다.

■ 연령적 접근정책

도미니크 드 빌팽 총리의 청년고용정책 중에서 가장 유명한 것은 아이러니하게도 채 시행되지도 못하고 철회된 CPE(Contrat Premier Embauché, 최초채용계약)일 것이다. 지난 4월 ‘기회평등법(Loi pour l'égalité des chances)’에 의하여 법제화까지 되었었던 CPE는 총리가 최초로 1월에 그 도입을 언급한 시점부터 학생과 노동자들의 전국적 반발을 불러일으키며, 결국 사장되고 말았다. 그리고 그

2) 이러한 별도의 기준으로는 ① 실업률, ② 정규교육과정 탈락자비율, ③ 청년인구의 비율, ④ 주민들의 담세 능력 등 네 가지가 있다. ZFU와 ZUS는 별개의 개념으로 반드시 일치할 필요는 없으나 실제로 상당부분 중첩되어 있다. ZFU에 대한 보다 자세한 정보는 <http://www.zfu.fr/qui.htm> 참조.

3) http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/actualites_20/zones_franches_urbaines_14_57339.html



결과로 나온 것이 철회된 CPE의 대체를 목적으로 하는 ‘기업내 활동에의 청년근로자접근에관한법 (Loi sur l'accès des jeunes á la vie active en entreprise)’ 에 의한 여러 조치들이다.

■ 기회평등법

기회평등법은 소요사태 수습 과정에서 입법화된 법률이다. 따라서 이민자를 중심으로 한 소외지역 거주자들에 대한 차별을 철폐하고 특히 고용문제 해결을 통하여 경제적 여건을 개선시키기 위한 것을 그 입법 목적으로 한다.

이러한 입법 목적하에서 동 법률은 특히 청년실업 문제에 초점을 맞추고는 고용기회 제공과 관련하여 크게 세 가지 제도를 규정하고 있는데 연소자에 대한 견습교육기회 제공과 수습근로자의 지위를 강화하는 것, 그리고 마지막으로 CPE가 그것이다.

동 법률의 핵심이라 할 수 있는 CPE는 본래 수습과 비정규의 순환을 벗어나지 못하고 있는, 저학력에다가 특별한 기술도 가지고 있지 않은, 특히 소외지역 거주자인 청년근로자들에게 정규직의 길을 열어주겠다는 목적을 가지고 있었다. 그러나 그 목적과 관계없이 적용 범위가 모든 청년근로자에게로 확대된 데다가, 2년의 시용기간이 오히려 고용불안정을 야기시킬 수 있다는 점에서 많은 비판을 받았고, 결국 철회되기에 이른 것이다.

■ 기업내활동에의청년근로자접근에관한법

동 법률이 규정하고 있는 두 가지 제도는 새로 만들어진 것이 아니라 기존의 제도를 확대, 심화시킨 것이라는 특징을 갖는다. SEJE(soutien á l'emploi des jeunes en entreprise, 청년고용지원조치) 와 CIVIS(contrat d'insertion dans la vie sociale, 사회생활유입계약)가 그것이다.

우선 SEJE⁴⁾는 2002년 8월 29일자 법률에 의하여 설치되고 2005년 1월 18일 사회통합법, 그리고 기회평등법에 의하여 계속해서 수정되어 온 제도이다. 이는 특히 학력이나 업무능력에 있어 상대적으로 낮은 위치에 있는 청년들의 고용을 촉진시키기 위한 것으로, 여기에 해당되는 청년구직자와 근로

4) 노동법전 L.322-4-6조.

계약을 체결하는 사용자는 최대 3년까지 사용자 의무를 면제받게 된다. 동 제도는 법개정에 의하여 계속해서 적용 범위를 넓혀왔고, 마침내 동 법률에 의하여 지역적 차원에서 적용할 수 있도록 한 것이다. 즉 동 조치를 적용할 수 있는 경우의 한 가지로 해당 지역에 거주하는 청년들이 포함된 것이다.

한편, CIVIS⁵⁾는 2005년 1월 18일 사회통합법에 의하여 노동법전에 편입되었다. 이는 만 16세에서 25세까지의 학력이나 업무능력에 있어 불충분한 지위에 있는 자격을 소지하고 이로 인하여 사회 및 직업적 생활에 어려움을 겪고 있는 청년과 국가기관이 맺을 수 있는 계약이다. 동 법률은 역시 CIVIS를 체결하기 위한 학력제한규정을 삭제했고, 취직 후에도 1년간은 그 지위를 잃지 않도록 했다.

■ 평가 및 전망

도미니크 드 빌팽 총리의 소외지역 대상 고용정책은 이처럼 기본적으로 기존 제도의 틀을 유지하면서 이를 강화해 나가는 것으로 정리될 수 있다. 아무튼 지난 1년간 총리의 고용분야 정책에 있어 이 문제가 주된 관심사였던 것은 분명하다.


그러나 그 효과를 논하기에는 아직 이른 것으로 보인다. 물론 총리의 취임 이후 약 1년 반 동안, 실업률이 계속해서 9%까지 하락한 것은 사실이다. 그러나 최근 발표된 연례보고서⁶⁾에서는 이러한 소외지역에서의 실업문제가 여전히 심각하다고 지적하고 있다. 동 자료에 따르면, 2005년을 기준으로 ZUS에서의 실업률은 다른 지역의 실업률보다 두 배 이상 높으며, 이는 2003년과 비교해서도 2포인트 이상 높아진 수치다. 다만 경제활동 항목에서는 비교적 긍정적인 결과가 나타났다. 특히 ZFU로 지정된 지역들에서는 비교적 높은 창업률과 지역주민고용률을 기록했기 때문이다. 그러나 이것이 실질적인 실업률 하락으로 이어지기 위해서는 보다 적극적인 조치가 필요할 것으로 보인다.

특히 청년들을 대상으로 한 고용정책은 단기간 내에 효과를 볼 수 있는 보조금 지원정책보다는 장기적 안목으로 교육정책과 맞물려 가는 것이 중요하며, 정부도 이 점을 인식하고 있다.⁷⁾

5) 노동법전 L.322-4-17-1~L.322-4-17-4조

6) Observatoire national des zones urbaines sensibles ; Rapport 2006?; 2006.11.10, Délégation interministérielle à la ville

7) 고용과 교육연계에 관한 Hetzel보고서(2006.10.24) 참조. www.recherche.gouv.fr/rapport/rapporthetzel.pdf



지난 10월 말 월례간담회에서, 도미니크 드 빌팽 총리는 “정부가 지속적으로 확고하게 일해 온 분야가 있다면, 그것은 바로 지역발전정책”이라고 단언하면서, 보다 핵심적이고 장기적 관점의 정책들이 지금 효과를 거두고 있음을 강조했다. 그리고 그러한 성과로서 도심재개발을 위해 2013년까지 계속해서 투입될 350억 유로의 예산, 새로운 ZFU의 선정, 2006년 한 해 동안 15만 명의 청년근로자가 고용정책본부와 지역사업을 거쳐 갔음을 발표했다. 또한 최근 다시 발생하기 시작한 도시 외곽지역의 폭력사건에 대해서는 그 행위자에 대하여 ‘즉시, 모델 케이스로의 처벌’이 이루어질 것임을 언급하면서, “우리는 무법지대를 거부하며, 모두에게는 동일한 법규가 적용되어야 한다”고 선언했다. 즉 총리의 발언에 따르면, 이들 지역에 대하여 한편에서는 고용정책을 위시한 개발정책, 그리고 다른 한편에서는 폭력범죄에 대한 보다 엄격한 처벌정책을 시행한다는 정부의 기조는 계속해서 유지될 전망이다.

그리고 발표문 말미에서 총리는 내년도에 있을 대선에도 불구하고, 정부가 계속해서 강력하게 정책을 시행해 나갈 것임을 예고했다. 따라서 얼마 남지 않은 임기 중에 다시 한번 총리의 전혀 새로운 고용정책 발표가 있을 가능성도 배제할 수는 없어 보인다. **KLI**