



프랑스 고용서비스제도 개혁안 : 국립고용청(ANPE)과 상공업 고용조합(Unedic/Assedic)의 통합

손영우 (파리8대학교 정치학 박사과정)

■ 머리말

2007년 12월 크리스틴 라가르드(Christine Lagarde) 경제·재무·고용부 장관은 정부 고용서비스기관인 국립고용청(ANPE)과 민간 실업보험기금관리기구인 상공업고용조합(Unedic/Assedic)의 업무통합을 통한 고용창구 단일화를 핵심 내용으로 하는 「고용서비스 개혁관련 계획안(projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi)」¹⁾을 국회에 제출하였다.

이번 계획은 고용과 관련하여 고용제공 서비스와 실업보상으로 이원화되어 있는 기관의 업무를 통합함으로써 고용관련 공공서비스 과정을 더욱 단순화하고 용이하게 하는 목적을 지니고 있다. 또한 구직활동과 실업보상을 연계함으로써 실업자들의 구직활동을 강제하고, 더욱 직접적이면서

• 편의를 위해 본 글에서 사용되는 단체의 약어 이름을 정리하면, 다음과 같다. 이하 약어로 서술.

	약어	명칭
국립고용청	ANPE	Agence nationale pour l'emploi
지역고용사무소	ALE	Agence locale pour l'emploi
전국상공업고용조합	Unedic	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
지역상공업고용협회	Assedic	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
국립성인직업훈련연합	AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
관리자고용협회	APEC	Association pour l'emploi des cadres

1) 본 법안의 내용은 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl0487.asp>에서 볼 수 있음.

신속한 구직-보상관계를 형성한다는 계획을 가지고 있기도 하다. 그 결과로 정부는 임기가 끝나 는 2012년까지 실업률을 5% 이하로 낮추는 것을 목표로 하고 있다.

두 기관 간의 업무 통합은 이미 여러 보고서²⁾에서 지적되었고, 지난 2005년 1월 18일 사회통합 법(loi de cohésion sociale)에서 두 기관 간의 ‘접근(rapprochement)’을 시작한 이래, 이번에 가칭 ‘프랑스코용센터(France emploi)’³⁾라고 통용되는 새로운 통합기구로 제안된 것이다. 이에 본 글에 서는 프랑스의 고용서비스제도의 특징을 중심으로 이번 개혁 법안의 내용과 이를 둘러싼 논의를 살펴해보도록 한다.

프랑스 고용서비스제도의 특징

프랑스에서 고용서비스제도는 크게 세 가지 특징으로 구분할 수 있다. 먼저, 노조와 기업인단체 가 관리 운영하는 ‘실업보험’ 기구(Unedic/Assedic)와 정부가 관리 운영하는 ‘고용’ (연대)기구 (ANPE)가 결합된 이중구조의 특성을 지닌다. 이는 프랑스의 실업보험제도가 19세기 말 국가와는 독립적으로 근로자들의 자발적인 노력하에 시작되었고, 이후 정부가 이미 형성된 실업보험제도를 지원하고 고용제도를 설립하였다는 역사적 상황을 반영한다.⁴⁾

다음, 고용정책을 추진하는 주체가 전국 단위로 지역 단위로 구분되어 발전되어 왔다.⁵⁾ 이는 국 가차원에서도 중앙정부와 지자체로, 민간 차원에서도 전국과 지역으로 구분되어 진행되어 왔다. 특히 지역 단위에서는 행정수준에 따라 지방(région), 도(département), 시(ville) 차원으로 다원화되

2) 대표적인 보고서로 Jean Marimbert, *Le rapprochement des services de l'emploi*, Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Paris : La documentation française, Janvier 2004 ; Pierre Cahuc et Francis Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport aux ministres de l' Economie, des Finances et de l' Industrie et de l' Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Paris : La documentation française, 2005 등이 있다.

3) 본 명칭은 정부법안 내에는 존재하지 않지만, 언론과 정부 관계자들이 사용하는 가칭으로, 본 글에선 편의상 이 가칭을 사용한다.

4) Anne Eydoux, 황준욱 감수, 『프랑스 실업보상체계와 노동시장정책』, 한국노동연구원, 2004, p.2 참조.

5) 자세한 설명은 Jean Marimbert, *Le rapprochement des services de l'emploi*, Janvier 2004의 “1.4 Le mouvement de territorialisation des politiques de l'emploi”를 참조.

어 있다. 예를 들면, 2005년 1월 사회통합법에 의한 ‘고용의 집(maison d’emploi)’은 지역 차원에서 지자체와 고용단체가 지역특수성에 맞는 고용창출에 중점을 둔 대표적인 사례이다. 이 고용의 집은 시, 도 혹은 경우에 따라 지방정부와 함께, 그 지역의 상황에 따라 그 구성을 달리하여 형성되어 왔다.

여기에 첨가하여 고용서비스단체들이 고용 대상을 특수화하여 전문화되어 있는 모습을 볼 수 있다. 간부사원 고용을 위해 특화된 관리자고용협회(APEC), 청년고용을 위한 지역사업단/진로정보안내사무소(missions locales/PAIO), 장애인 고용을 전문으로 하는 CAP-EMPLOI/장애인직업적응기금관리협회(AGEFIPH) 등을 들 수 있다.⁶⁾ 이들 재정의 대부분은 정부, 지방단체, 실업보험기금, 유럽연합의 지원금으로 운영된다.

이번에 제기된 개혁안과 관련된 고용서비스기관에 한정하여 정리하면, 구조적으로 노사대표들로 구성된 실업보험분담금 및 실업보상금 제정 등 전반적인 실업기금을 관리하는 전국기관인 ‘전국상공업고용조합(Unedic)’과 분담금과 보상금을 수급하는 지방 네트워크인 ‘지방상공업고용협회(Assedic)’이라는 민간단체를 한 축으로 하고, 실업자들의 고용을 담당하는 정부단체인 ‘국립고용청(ANPE)’을 다른 한 축으로 하는 이중적 구조를 갖는다. 하지만 Assedic의 민간 네트워크는 노사가 분담하는 실업기금 관리뿐만 아니라, 정부에서 시행하는 여러 고용연대제도의 수당 혹은 급여를 지급하는 역할을 위임받아 집행함에 따라,⁷⁾ 단지 실업보험의 관리는 노사대표의 민간기관이, 고용 담당은 정부기관이라는 이분법을 뛰어넘어, 실업기금 조성, 취업, 실업수당 지급과 중단이라는 전체과정이 공공기관과 민간기관에 의해 공동관리되고 있는 모습을 띠고 있다.

〈표 1〉 민/관, 중앙/지방으로 구분한 대표적 고용서비스기관

	공공기관	민간기관
중앙기관	ANPE	Unedic
지방기관	Maison d’emploi	Assedic

6) PAIO : Permanence d’accueil, d’information et d’orientation, AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l’insertion professionnelle des personnes handicapées.

7) 정부의 위임을 받아 Assedic이 집행하는 연대제도는 주로 실업보험을 받지 못하는 사람들을 대상으로 한 것으로 특별연대수당(ASS), 편입수당(AI), 퇴직동등수당(AER) 등이 이에 해당한다. 이에 대한 자세한 설명은 Anne Eydoux, 앞의 책, IV을 참조.

그런데 이렇게 나뉜 각각의 고용서비스기관들이 2005년 1월 사회통합법 이후, 이전 ANPE가 ‘명목상’ 독점하고 있던 직업소개 업무가 민간 직업소개기관의 활성화를 통해 그곳으로 점차 이 전되면서⁸⁾ ANPE의 업무 중심이 다른 지역 고용협력단체(co-traitant)와 협력하여 전문화된 직업 교육 및 고용 동반에 집중되는 경향을 갖는다. 또한 2006년 5월 5일 정부, ANPE, Unedic 간의 협약을 통해, 지역 차원에서 필요에 따라 ANPE와 Assedic이 공동으로 운영하는 단일창구(guichet unique)를 두기로 시작하면서 서로의 기능들이 협력 혹은 통합되어 온 추세이다.⁹⁾

고용관련 공공서비스 개혁에 대한 계획안

개혁의 내용

법안의 내용은 현재 주요한 고용서비스 수행자인 ANPE와 Unedic/Assedic의 일부를 통합하여 접수(accueil), 취직(placement), 보상(indemnisation), 직업교육동반(accompagnement)을 담당하는 민간 기구 형태의 ‘단일한 고용서비스기관’을 설치한다는 것이다. 실질적으로는 ANPE가 실업수당 지급 창구역할을 하였던 Assedic을 흡수하면서 민영화되는 형태로 볼 수 있다. 본 법안에서는 새로운 기관의 업무를 크게 네 가지로 ① 노동시장 전망과 기업의 구인접수, ② 구직자의 진로상담, 직업교육 동반, 취직, ③ 구직등록, 분류, 구직활동 점검, ④ 실업보험 및 연대수당의 지급으로 규정하고 있다.

또한 Assedic이 지니고 있던 노사협의적 성격은 새로운 기구에서도 보존되어, 본 법안에서는 기관의 중요한 진로와 예산을 결정하고, 집행을 감독하는 기구로 행정위원회(Conseil d’administration)를 제안하고, 이 위원회에 노사대표들을 다수로 참여시킴으로써 노사협의적 성격을 유지한다는 방침이다.¹⁰⁾ 더불어 집행을 위해 정부는 사무총장(directeur général)을 행정위원회의 의견을 수렴한 뒤 임명하고, 이 사무총장이 기관의 업무를 총괄하며, 지역 수준에도 유사한 형태의

8) 이전에도 많은 무료 혹은 유료 직업소개소가 존재하였지만, 명목상으로는 단기용역고용(interim)을 제외한 모든 고용은 ANPE를 통한 것을 의무화하고 있었다.

9) ANPE, *Rapport d’activité* 2006 참고. 이러한 단일창구는 2006년에만 180개가 개설되었다고 한다 (Ibid., p.10).

10) 이 위원회에서는 정부대표 5명, 기업주대표 5명, 노조대표 5명, 전문가 3명이 참가하고, 그 중 내부에서 1인을 대표로 선출한다.

지역기구를 둘 예정이다.

한편, 현재 Unedic에 의해 관리되고 있는 실업보험체제는 여전히 노사공동관리체제로 유지되며, 노동법전 L.351-8에 규정된 대로, Unedic은 분담금과 보상기준 책정과 그 집행관리, 실업보험 체제의 재정운영의 역할을 수행하게 된다.

특히 분담금 징수와 관련하여, 계획안에서는 통합 이행기간 동안 임시적으로 실업보험분담금 징수업무를 의료보험·가족수당분담금징수조합(Urssaf¹¹)에 의뢰하고 늦어도 2012월 1월 1일 이전에는 새로운 서비스기관이 징수업무를 담당할 것을 제시하고 있으며, 징수와 관련한 모든 기록을 Unedic에 제공할 것을 명시하고 있다. 이 개혁이 기업활동의 단순화와 합리화를 목적으로 하고 있는 바, 양분되어 징수되던 의료보험분담금과 실업보험분담금의 징수를 단일한 중계자를 통해 수행할 것을 제시하고 있다.

이 모든 이행과정을 감독·지휘하는 정부기구로 전국고용위원회(conseil national de l'emploi)를 두고, 이 구성으로 고용담당 장관이 책임을 맡고 노사대표, 지방, 도, 시 등 지자체대표, 정부대표, 고용서비스기구대표, 전문가들이 참여하게 된다. 위원회는 실업보험협정 인준에 대한 자문과 국가, 새로운 기관, Unedic 간의 삼자협정에 대한 입장을 표명하게 된다.

〈표 2〉 고용관련 공공서비스 업무의 변화 전망

ANPE	Unedic/Assedic	France emploi	Unedic
구직알선 구직상담 구직자 분류 구직활동 점검	<u>Unedic</u> 기금관리 분담금 책정 수당지급조건 책정 <u>Assedic</u> 실업수당 지급 연대수당 지급 구직자 등록 ¹² 분담금 징수	구직알선 구직상담 구직자 분류 구직활동 점검 실업수당 및 연대수당지급 구직자 등록 (분담금 징수)	기금관리 분담금 책정 수당지급조건 책정

11) Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

12) 1996년 이후 ANPE에서 업무를 '위임' 받아 실업자 등록을 해오고 있다.

목적

법안에 의하면, 이 개혁은 두 가지 주요 목적을 갖는데 첫째, 구직·구인 업무를 총괄하는 단일한 다기능 창구를 통해 기업과 구직자 등 사용자의 편의를 향상할 것을 목적으로 한다. 나아가 이 개혁은 노동시장 요구에 대한 분석능력을 증가시키고, 기업에서 필요로 하는 노동공급을 파악하는데 기여하여, 고용의 기회를 다양하게 하고, 노동시장 기능을 향상시킬 것으로 보고 있다.

둘째, 두 기관을 통합함으로써 불필요한 기관 종사자들의 수를 줄이고, 현장에 더욱 많은 상담원을 배치하여 구직자가 신속히 노동시장에 진입할 수 있도록 한다는 것이다. 결국 이를 통해 2012년까지 실업률을 5% 이하로 낮추는 것을 목적으로 한다. 또한 고용관련 다른 전문화된 연결망(APEC, missions locales, Cap-emploi, maison d'emploi, AFPA 등)과의 관계를 더욱 밀접하게 할 것으로 전망하고 있다.

법안을 둘러싼 논쟁

이원화되어 있던 서비스 창구를 단일화하여 절차를 간소화하는 것에 대해서 노사 모두가 동의하는 듯하지만, 동시에 노사 양측에서 우려들이 제기되고 있다. 대표적인 문제 제기를 다음과 같이 정리할 수 있다.

고용서비스의 민간화에 서비스의 축소

정부기관인 ANPE를 민간기관인 Assedic과 통합하여 새로운 민간기구를 창설함으로써, 결국 정부의 고용에 대한 투자는 줄어 고용서비스의 하락으로 이어질 것에 대한 우려가 제기되고 있다. 대표적 사례로 현재 전국적으로 존재하는 ANPE의 지역사무소 900개와 Assedic의 사무소 650개가 통합되면서 고용서비스기관이 축소되면, 이것은 서비스의 하락으로 이어진다는 것이다.

또한 이번 고용서비스기관의 통합 제기와 함께, 지역에서 지자체의 관리하에 ANPE와 Assedic의 참여로 진행되던 '고용의 집' 사업 확장이 정지되면서 이러한 우려가 현실화되기도 하였는데, 이에 대해 정부는 "고용의 집과 새로운 수행기관의 적합한 접목을 고려하기 위한 임시적 동결일 뿐, 이후

새로운 전망에서 사업을 지속할 것”¹³⁾이라고 해명하였고, 고용서비스지점 축소에 대해서는 “물론 지점의 수가 확대되지는 않을 것이지만, 전국에 고른 분포가 될 수 있도록 할 것”¹⁴⁾이라고 발표하였다.

본 계획안에서 새로운 고용서비스기관에 대한 성격 규정으로 “민간인의 납부에 의한 재정자립”의 기관이라고 명시하고 있기는 하지만, 아직 정부 재정규모가 축소에 대한 언급은 없으며, 또한 정부 재정규모의 축소가 고용서비스의 하락으로 이어질지는 아직 알 수 없다.

실업자에 대한 압력 증가

또 다른 한편으로 정부의 고용지원 업무는 축소하고 고용서비스기관을 실업자 통제기관을 만들겠다는 의도가 아니냐는 우려가 제기되고 있다. 단일노조연합(FSU)은 “이 계획의 목적은 무엇보다도 기업가들이 실업보상비용을 줄이기 위해 실업자들을 근로조건과 무관하게 고용으로 복귀하도록 압력을 행사하고 그렇지 않을 시, 처벌하는 것에 맞추어져 있다”¹⁵⁾고 발표한 성명서에 잘 나타나 있다. 또한 지난 대선 당시 TV토론에 나왔던 사르코지 현 대통령이 고용서비스기관의 통합과 관련한 대화에서 “공화국 개념에는 권리와 의무가 동시에 주어지므로, 실업자가 자신이 살고 있는 지방에, 자신의 능력에 적합한 일자리를 두 번 연속해서 거부할 수 없다”고 주장해, 실업자들에 대한 통제를 강화하려는 의지를 피력한 바 있다.

하지만 여기에서 중요한 것은 ‘자신이 살고 있는 지방, 능력에 합당한 일자리’라는 개념의 추상성이다. 이른바 고용서비스기관에서 구직자에게 제안하는 ‘유효고용제공(OVE, offre valable d’emploi)’이라는 개념은 다른 유럽국가에서는 예를 들면, 자신의 거주지에서 50km 내 혹은 이전 임금의 75% 이상 등으로 분명한 정의가 있는 반면, 프랑스 노동법전에서는 이 개념이 매우 추상적으로 다루어졌을 뿐만 아니라,¹⁶⁾ 2005년 이를 위한 노사협정에서도 합의에 도달하지 못한 바 있다.

13) “‘Fusion ANPE-ASSEDIC’ Question-Réponse”, 6 décembre 2007, p.7 정부는 이러한 문제제기에 대해 지난 12월 6일 질의응답 형식의 안내서를 발간하기도 하였다.

14) Ibid.

15) FSU, “NON à la fusion ANPE-UNEDIC”, Communiqué de presse FSU, 27 novembre 2007.

16) 프랑스 노동법전 L.311-5 (L. n° 2005-32 du 18 janv. 2005, act. 11)에 의하면, 노동계약의 기간에 관계없이, 구직자의 전문성과 교육수준에 적합하고, 가족과 개인상황을 고려한 지리적 이동성에 합당한 일자리를 거부하는 구직자에 한해, ANPE는 구직자 명단에서 제외할 수 있도록 명시되어 있다.

특히 본 법안의 해설에서 서비스기관의 통합을 통해, 현재 기관상담원당 담당하는 실업자수를 평균 120명에서 30명으로 줄이겠다고 밝히면서,¹⁷⁾ 이러한 방안이 높은 질의 고용유도 서비스를 제공할지, 아니면 통제 성격이 강화될지는 아직 미지수이다.

기관근로자의 지위

지난 11월 27일 ANPE 근무자들이 통합 이후 공공기관 근무원으로서의 지위가 상실될 것을 우려하여 하루 동안 파업을 진행하기도 하였는데, 일단 계획안은 새로운 기관에서 기존 근무자들에 한해 이전 지위를 선택할 수 있도록 하고 있다.¹⁸⁾ 계획안 L.311-7-8에서는 “‘국가가 인정하는 단체협약’을 통해 기관종사자들의 새로운 지위가 결정될 예정이며, 현재 이행기간 동안 ANPE와 실업보험기관 종사자들의 지위는 특별보장한다”고 명시하였다. 이에 대해 이행이 마감되는 2012년 이후에는 강제적으로 민간근로자의 지위를 의무화하는 것이 아니냐는 우려가 제기되기도 한다.

■ 맺음말

일단 정부는 새로운 고용서비스기관을 내년 하반기에 설립하는 것을 목표로 이 계획안을 1월 중 의회에서 토론하여 2월 초까지는 확정하겠다는 입장을 발표하고 있다. 하지만 위의 문제 제기에서 보듯이 본안이 의회를 통과하더라도 많은 세밀한 사항을 노사정 협의에 남겨놓고 있다. 더욱이 ANPE와 Unedic/Assedic 근로자들은 이미 11월부터 중요한 시점마다 파업을 진행하여 왔고, 실업단체들과 노동단체들이 동참하고 있다. 결국 이 법안은 아직 형식적인 통합에 대한 밑그림이며 실제적으로 ‘서비스 축소-실업자 규제강화’와 ‘서비스 개선-실업교육의 다양화’라는 대립되는 성격은 이후 노사정 협의 속에서 더욱 분명해질 전망이다. **KL**

17) “‘Fusion ANPE-ASSEDIC’ Question-Réponse”, 6 décembre 2007.

18) 현재 두 기관의 근로자들은 ANPE 3만 명, Unedic/Assedic 1만 4,000명에 달한다고 한다.