

프랑스의 소득보장과 코로나19 위기에 대한 정책대응

Emanuele Ferragina (프랑스 파리정치대학(Sciences Po Paris) 사회학과 부교수)
Federico Filetti (프랑스 파리정치대학 사회학과 박사과정)

프랑스의 코로나19 확진자 수는 유럽에서 스페인, 이탈리아, 독일 다음으로 다섯 번째로 많고, 사망자 수는 세 번째로 많다(2020년 8월 9일 현재, 기획특집 이탈리아 19쪽, 표 1 참조). 2020년 2월말 이후로 코로나19 확산을 방지하기 위해, 그리고 중환자 치료 병상 수가 1만 명당 8.93개에 불과한 상황¹⁾을 고려하여 프랑스 정부는 인적 이동 규제를 강화하기 시작했다. 2020년 3월 17일부터 5월 11일까지 전국적인 봉쇄조치가 시행되자, 이에 따라 모든 '비필수' 사업의 영업이 중단되고 국민들의 국내외 이동이 전면 통제되었다.

봉쇄조치는 경기침체로 이어져, 결과적으로 2020년 2분기 경제성장률은 1분기 대비 13.8% 하락하였고²⁾ 실업률은 크게 증가하였다. 프랑스 인구 상당수의 (특히, 가장 취약계층에서) 가처분 소득이 두드러지게 감소하였다. 경기침체에 대처하기 위해 정부는 3월 초부터 기존의 소득보장제도를 강화하고 동시에 기존 제도의 수혜대상이 아닌 이들을 위해 코로나19와 관련한 여러 비상대책을 실시하였다. 코로나19 위기가 프랑스에 미친 사회적 영

- 1) Ministère des solidarités et de la santé(2020), "Nombre de lits de réanimation, de soins intensifs et de soins continus en France, fin 2013 et 2018", Retrieved: 09/08/2020, <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/article/nombre-de-lits-de-reanimation-de-soins-intensifs-et-de-soins-continus-en-france>
- 2) Institut national de la statistique et des études économiques(2020), "Au deuxième trimestre 2020, le PIB se contracte de 13,8%", Retrieved: 09/08/2020, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4638729>

향에 대한 더 자세한 정보는 파리정치대학 사회변화연구소(Observatoire Sociologique du Changement)가 주도하는 ‘코코 프로젝트(Coco Project)’를 통해 확인할 수 있다.³⁾⁴⁾

이 글에서는 프랑스 경제전망연구소(OFCE), 프랑스 보건연대부, 프랑스 통계청(INSEE), 경제협력개발기구(OECD), 유럽연합 통계청(Eurostat)이 발표한 보고서의 원자료와 데이터를 사용하여, 먼저 코로나19 위기가 다양한 노동자 집단의 고용과 소득수준에 미친 영향을 살펴보고, 다음으로 기존 소득보장제도의 내용을 기술하며, 셋째로 코로나19 위기에 대응하기 위해 도입된 특별비상대책을 살펴본다. 그리고 이러한 정책들에 대한 전반적인 평가로 보고서를 마무리한다.

■ 코로나19 위기가 프랑스 노동시장에 미친 영향

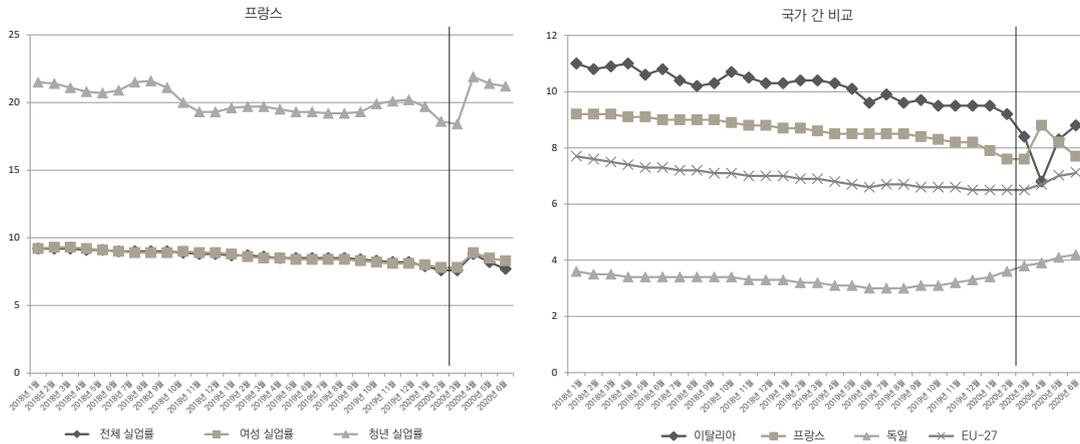
프랑스 노동자 전체와 가장 취약한 노동자 집단인 여성과 청년에 대해 (2020년 3월을 기준으로) 봉쇄조치 이전과 이후의 실업 동향을 비교해 본다. 또한, 프랑스의 실업률 동향을 이탈리아, 독일 및 EU-27 평균과도 비교한다. 2018년 1월 이후 프랑스의 실업률은 감소하는 추세였으나, 노동자 집단별로 보면 감소 추세가 일률적으로 나타나지는 않았다는 것을 알 수 있다. 전체 실업률은 2018년 1월 9.2%에서 2020년 3월 7.6%로 감소했다. 동기간 여성의 실업률도 9.2%에서 7.8%로 감소했다. 유사한 동향을 보이기는 했지만, 청년층의 실업률은 전체 실업률 대비 2배가 넘는 높은 수치를 기록하였다(2018년 1월 21.5%, 2020년 3월 18.4%).

3) Ettore Recchi, Emanuele Ferragina, Olivier Godechot, Emily Helmeid, Stefan Pauly, Mirna Safi, Nicolas Sauger, Jen Schradie, Katharina Tittel, Andrew Zola(2020.7), “Living through Lockdown: Social Inequalities and Transformations during the COVID-19 Crisis in France”, Sciences Po OSC Papers, n° 2020-1, July 2020, https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/6vv2fug6nb8t29ilm995n9hbnh/resources/op-2020-1.pdf#_ga=2.109147777.527577104.1597676259-1819618220.1589534887

4) Ettore Recchi, Emanuele Ferragina, Emily Helmeid, Stefan Pauly, Mirna Safi, Nicholas Sauger, & Jen Schradie(2020), “The “Eye of the Hurricane” Paradox: An Unexpected and Unequal Rise of Well-Being During the Covid-19 Lockdown in France”, *Research in Social Stratification and Mobility* 68(2020) 100508, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0276562420300445?via%3Dihub>

[그림 1] 프랑스 및 주요 유럽국가의 월별 실업률(2018년 1월~2020년 7월)

(단위 : %)



주: Eurostat 데이터를 사용해 저자 작성. 계절조정 데이터. 봉쇄조치 시작 시점인 2020년 3월을 세로선으로 표시함.

코로나19 위기로 인한 경기침체는 봉쇄조치가 시작되면서 지표로 드러났다. 4월 실업률은 전월대비 1.2%p 증가한 8.8%였고 5월과 6월에는 여기서 소폭 감소했을 뿐이었다. 하지만 2개월에 걸친 소폭의 실업률 회복이 모든 노동자 집단에 동일하게 나타난 것은 아니었다(실업 감소율은 전체 노동자의 경우 0.5%p 감소하여 여성 노동자의 0.2%p보다 더 높다). 이와 마찬가지로 청년 실업률은 4월에 전월대비 3.5%p 증가한 후, 5월과 6월 사이에는 (21.4%에서 21.2%) 0.2%p 감소하는 데 그쳤다. 여성과 청년이 코로나19 위기의 영향을 가장 크게 받은 집단으로 보인다. 간단히 말하자면, 코로나19가 노동시장의 구조적 문제에 직격탄을 날린 셈이다. 실제로 많은 연구자들은⁵⁾ 프랑스의 핵심 노동자 집단과 주변 노동자 집단(노동시장 내부자/외부자 이중구조) 간 소득과 사회보장 수준의 구조적 차이로 인해 외부자인 여성, 청년, 실업자, 비정규직 노동자가 내부자에 비해 지속적으로 불이익을 받고 있다는 점을 지적해 왔다.

5) Bruno Palier, & Kathleen Thelen(2010), "Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany", *Politics & Society* 38(1), 119-148.

봉쇄조치는 상당히 많은 노동자의 소득 수준에도 영향을 미쳤다. OFCE가 발표한 보고서에 따르면,⁶⁾ 학교가 봉쇄되면서 이로 인해 자녀를 돌보아야 하는 150만 명의 노동자가 출근하지 못했다. 공공부문 및 민간부문에 종사하는 약 390만 명의 노동자가 건강 문제를 이유로 유급병가를 신청하였으며 전체 실업자 중 약 4%가 육아 책임을 원인으로 들었다. 또한 봉쇄 조치 전 임시 계약직으로 근무하던 45만 명 이상의 노동자가 이후 계약을 갱신하지 못했다.

180만 명 이상의 노동자와 자영업자 33만 명 이상의 소득이 급감하였는데,⁷⁾ 월평균 가구 소득이 500유로(한화 약 68만 원) 감소한 것으로 나타났다. 이렇게 월소득이 감소한 원인은 자영업자 및 단기계약직 노동자를 대상으로 소득보장제도가 제한적으로 적용되었던 것과 나머지 노동자 집단에 대해서도 실업급여가 충분하게 적용되지 않았다는 점에서 찾을 수 있다.⁸⁾ 이러한 소득 감소는 소비 감소로 이어졌다(이는 다시 가계 저축 증가로 이어졌다). 그러나 소득 감소를 소비 감소로 상쇄한 것이 노동자 집단별로 서로 다른 결과를 가져왔고, 이는 불평등 악화로 이어졌다. 최상위 소득집단은 최하위 소득집단보다 훨씬 더 많은 금액을 저축할 수 있었던 것이다.⁹⁾ 코로나19 위기로 발생한 이러한 노동시장의 이중구조 심화로 인해 약 100억 유로에 이르는 총 가처분 가구소득은 실업 증가와 단기계약직 증가의 효과가 누적됨에 따라 향후 더욱 감소할 것으로 예상된다. 아마도 중간소득 가구가 가장 큰 폭의 소득 하락을 경험하게 될 것이다.¹⁰⁾

6) Magali Dauvin, Bruno Ducoudré, Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, Xavier Timbeau(2020), “Évaluation au 26 juin 2020 de l’impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures du confinement et du déconfinement en France”, *OFCE Policy brief 75*, 26 juin, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2020/OFCEpbrief75.pdf>

7) Bruno Ducoudré and Pierre Madec(2020), “Évaluation au 6 mai 2020 de l’impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement sur le marché du travail en France”, *OFCE Policy brief 67*, 6 mai, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2020/OFCEpbrief67.pdf>

8) Magali Dauvin, Bruno Ducoudré, Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, Xavier Timbeau(2020), “Évaluation au 26 juin 2020 de l’impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures du confinement et du déconfinement en France”, *OFCE Policy brief 75*, 26 juin, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2020/OFCEpbrief75.pdf>

9) Ibid.

10) Ibid.

코로나19 위기로 인한 경기침체에 대처하기 위해 프랑스 정부는 기존의 소득보장제도를 강화하면서 동시에 기존 제도를 적용받지 못하는 이들을 위한 특별비상대책을 추가로 시행하였다. 특히 위기 극복을 위한 대표적인 정책으로 부분실업제도를 도입·실시하였다. 여러 연구 결과에 의하면, 대체로 불안정한 근로계약을 체결한 최하위 소득가구의 10% 정도가 어떠한 형태로든 소득보장지원금을 받은 것으로 나타났다.¹¹⁾

■ 기존의 소득보장제도

아래에서는 프랑스 노동시장 보호제도의 3대 주축인 고용유지지원, 상병수당 및 사회부조를 살펴보고 각 제도가 코로나19 위기대응을 위해 어떻게 강화되었는지를 설명한다.

고용안정제도

부분실업제도(Chômage Partiel)¹²⁾는 봉쇄조치 기간 및 이후 소득 하락에 대처하기 위해 정부가 도입한 대표적인 소득보장제도이다. 연령 제한 없이 전체 노동자(풀타임, 파트타임, 무기계약직, 임시직, 견습직 등)가 수급자격을 가지며, OFCE의 추산에 의하면,¹³⁾ 코로나19 위기 기간 동안 전체 노동자의 약 1/3이 이 제도를 혜택을 받았다.¹⁴⁾ 위기를 겪고 있는 기업

11) Ibid.

12) Ministère du Travail(2020), “Dispositif exceptionnel d'activité partielle - Précisions sur les évolutions procédurales et questions-réponses”, Retrieved: 09/08/2020, <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/covid19-doc-precisions-activite-partielle.pdf>

13) Bruno Ducoudré and Pierre Madec(2020), “Évaluation au 6 mai 2020 de l'impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement sur le marché du travail en France”, *OFCE Policy brief 67*, 6 mai, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2020/OFCEpbrief67.pdf>

14) Ettore Recchi, Emanuele Ferragina, Olivier Godechot, Emily Helmeid, Stefan Pauly, Mirna Safi, Nicolas Sauger, Jen Schradie, Katharina Tittel, Andrew Zola(2020.7), “Living through Lockdown: Social Inequalities and Transformations during the COVID-19 Crisis in France”, *Sciences Po OSC Papers*, n° 2020-1, <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/6vv2fug6nb8t>

의 사용자가 해고 방지 및 고용 유지를 위해 부분실업제도를 신청할 수 있다. 예산은 중앙정부(총비용의 2/3)와 실업보험기구(나머지 1/3)가 분담하며, 급여 수준은 총임금의 70%(순임금의 약 84%)에 해당하고 최저임금의 4.5배를 초과할 수 없다(이를 초과하는 부분에 대해서는 사용자가 부담해야 한다). 코로나19 위기대응을 위해 프랑스 정부는 부분실업제도를 강화하면서, 급여 수급절차를 간소화하고 수급기간을 6개월에서 12개월로 연장하였다. 또한, 수급자격도 확대하여 근로시간을 단축한 기간제 계약직에도 적용할 수 있도록 하였다(봉쇄 조치 이전에는, 기간제 노동자는 사업장이 전면 휴업(shut down)인 경우에만 급여 수급자격이 있었다).

노동자가 사회보장기여금을 6개월 이상 납부하고 비자발적으로 실직한 경우에는 실업급여(allocation chômage)¹⁵⁾ 수급자격이 있다. 실업급여 수준은 지난 12개월 동안 수령한 총 월 급여의 75%를 상한으로 하며 지급기간은 최장 2년이다. 실업급여 수급자격 요건으로는 구직활동의 의무가 있다. 코로나19 위기 동안, 정부는 수급자격 요건이 되는 납부기간을 4개월로 단축하였고 실업급여 수급기간이 3월 1일과 5월 31일 사이(즉, 봉쇄 직전이나 직후)에 종료되는 경우 자동적으로 최장 3개월 연장하도록 하였다.

상병수당

상병수당(indemnité de maladie)¹⁶⁾은 1일 단위로 계산되어 신청한 날로부터 3일 후에 건강보험기구와 사용자가 지급한다. 수당 지급액은 임금에 따라 달라지는데 최대 임금의 90%까지 지급할 수 있다. 코로나19 위기 동안 정부는 민간부문 노동자 및 자영업자에 대해(코로나19 관련 여부와 상관없이 질병이 있음을 증명한 3일 후가 아니라 질병 1일차부터 지급되

29ilm995n9hbnh/resources/op-2020-1.pdf#_ga=2.109147777.527577104.1597676259-1819618220.1589534887

15) Service-Publique.fr(2020), "Allocations chômage: des conditions d'éligibilité et de versement assouplies", Retrieved: 09/08/2020, <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14198>

16) Service-Publique.fr(2020), "Arrêt maladie: indemnités journalières versées au salarié", Retrieved: 09/08/2020, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F3053>

도록) 수당 수급절차를 간소화하였다. 건강상 고위험군 노동자 또는 건강 취약자의 동거인 또한 상병수당을 신청할 수 있다.¹⁷⁾

사회부조

프랑스의 자산조사 기반 사회부조인 연대급여(Revenu de Solidarité Active: RSA)¹⁸⁾는 가구 구성, 근무 이력, 수급 중인 다른 소득 지원금에 따라 차등 급여를 지급한다. 25세 이상의 모든 개인을 대상으로 하며, 25세 미만은 본인이 한부모인 경우에 한하여 (그리고 근무 이력에 대한 평가를 거친 후에) 급여를 수급할 수 있다. 코로나19 위기로 인해 근무 이력에 대한 재검토 없이 RSA 급여 수급자격이 2020년 9월 12일까지 연장되었다. 또한, 2020년 4월과 5월의 RSA 수급자들은 150유로(약 20만 원), 유자녀 가구는 자녀 1인당 100유로(약 13만 6천 원 추가)에 해당하는 지원금을 일시불로 받을 수 있다.

■ 코로나19 위기 특별비상대책

기존 소득보장제도 수혜대상이 아닌 이들에게도 적정 소득이 보장될 수 있도록 프랑스 정부는 다수의 이례적인 정책을 실시하였으며, 이는 주로 자영업자, 경제적으로 불안정한 청년, 육아를 책임져야 하는 부모를 대상으로 한다. 아래에서는 여러 가지 특별 정책을 ① 일회성 지원금(lump-sum transfer), ② 가족 및 육아 정책, ③ 유럽차원의 실업위험 완화라는 3개의 범주로 분류하였다.

17) OECD(2020), "Tackling Covid-19: contributing to a global effort", Retrieved: 09/08/2020, <https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map>

18) Service-Publique.fr(2020), "Revenu de solidarité active(RSA)", <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N19775>

일회성 지원금

중앙정부와 지방정부가 재정을 부담하는 ‘연대기금(Solidarity Fund(Fond de Solidarité))’¹⁹⁾은 2020년 3월 소득이(전년동기대비) 50% 이상 감소한 소기업, 자영업자, 독립계약자, 전문직 사업자를 위해 마련되었다. 이 기금은 노동자 10인 미만으로 매출이 1백만 유로 미만인 기업을 대상으로 한다(위기 기간 동안 매출이 80% 이상 감소한 ‘우선지원 산업’의 기업인 경우에는 적용 범위가 노동자 20인 미만, 매출 200만 유로 미만으로 확대된다). 지원금은 두 종류로 나뉜다. 중앙정부가 재정을 부담하여 최대 1천 500유로(약 204만 원)까지 지급되는 지원금과, 이를 보완하며 2천~5천 유로(약 272만~680만 원)까지 (단, ‘우선지원 산업’ 기업은 최고 1만 유로(약 1천 360만 원)까지) 차등적으로 지급되는 지원금이 있다.

코로나19 위기로 인해 일자리를 잃은 학생과 청년 취약계층 노동자를 지원하기 위해 프랑스 정부는 6월 한 달간 200유로(약 27만 원)의 일회성 보조금을 지급하였다(80만 명에게 지급되었다).²⁰⁾ 견습직 학생들과 이미 주거급여를 받고 있던 이들도 이 제도의 수혜대상에 포함된다(단, 이미 부분실업 수당을 받고 있는 근로 학생들은 수혜대상에서 제외됨).

재정난을 겪고 있는 가구의 소득보장을 위해 중앙 정부는 5월 한 달 동안 ‘일회성 연대수당(solidarity lump-sum benefit)’을 지급하는 조치를 실시하였다. 수당 지급액은 가구 구성 및 규모에 따라 결정되며,²¹⁾ 다른 수당(가령, RSA, 주거급여 등)을 보완하는 성격을 지닌다. 금액은 1인 가구의 경우 최고 150유로(약 20만 원)이며 가구구성원 수 증가에 따라 최대 550유로(약 74만 8천 원)까지 지급된다.

19) Ministère de l'économie et des finances(2020), "Coronavirus COVID-19 : Les mesures de soutien aux entreprises", Retrieved: 09/08/2020, <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/fonds-de-solidarite-pour-les-tpe-independants-et-micro>

20) Service-Publique.fr(2020), "Aide covid-19 jeunes : une aide de 200 euros pour les étudiants et les jeunes précaires", Retrieved: 09/08/2020, <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14039>

21) Service-Publique.fr(2020), "Une aide exceptionnelle de solidarité pour les foyers les plus modestes", Retrieved: 09/08/2020, <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A14014>

가족 및 육아수당²²⁾

봉쇄조치가 시작된 시점부터 2020년 5월 1일까지, 16세 미만 자녀가 1인 이상 있는 노동자 및 자영업자는 육아를 이유로 유급병가를 사용할 수 있다. 5월 2일 이후부터 노동자들의 경우 유급병가는 부분실업제도로 대체되었다(하지만 이와 달리 자영업자들은 계속 유급병가를 사용할 수 있다).

EU 차원의 일자리 보호(SURE)

2020년 5월 19일,²³⁾ EU는 실업위험 완화 긴급지원제도(Support to Mitigate Unemployment Risk in an Emergency: SURE)를 도입하였다. 이 제도는 EU 회원국에게 최고 1천 억 유로(약 136조 20억 원)를 제공하여 코로나19 위기 동안 노동자들의 일자리를 유지하도록 지원하는 한시적 제도다. 모든 회원국은 EU에 재정지원을 요청할 수 있으며, 노동자와 자영업자를 대상으로 2022년까지 시행될 예정이다.

■ 전반적 평가

기존의 소득보장제도와 코로나19 위기 동안 실시된 비상대책들은 많은 노동자의 소득을 유지하는 데 중요한 역할을 하였다. (이탈리아와 같은) 다른 국가가 취한 조치와 달리 프랑스의 대응책들은 비교적 동질성을 유지하고 있다고 할 수 있는데, 이는 기존의 사회보장제도가

22) OECD(2020), “Tackling Covid-19: contributing to a global effort”, Retrieved: 09/08/2020, <https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map>

23) European Council(2020), “Covid-19: il Consiglio adotta lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza(SURE)”, Retrieved: 09/08/2020, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/19/covid-19-council-reaches-political-agreement-on-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency-sure/>

연령·성별·고용계약 유형이 다양한 많은 노동자에게 적용되고 있었기 때문이다. 하지만 이러한 기존의 제도는 특히, 가장 취약한 집단의 소득 감소 및 실업을 해결하기에는 미흡한 것으로 드러났다. 코로나19 위기는 소득과 사회보장에서의 핵심 노동자 집단 및 주변 노동자 집단 간의 불평등을 증가시켰으며 이에 따라 노동시장 이중구조는 더욱 강화되었다.²⁴⁾

많은 학자들이 사회보장혜택을 받는 가구와 그렇지 못한 가구 사이에 거대한 간극이 존재한다는 점과 최하위 소득가구가 겪고 있는 고충을 강조하였다.²⁵⁾ 또한 청년층을 대상으로 하는 코로나19 관련 정책들이 부차적 제도로 다루어지고 있어서 청년층의 상황은 악화되고 있다. 청년들은 중단된 직업 경로와 최근 프랑스에서 실시된 노동시장 개혁 때문에 많은 경우 (부분실업제도, 실업급여, RSA 등과 같은) 현행 소득보장제도의 혜택을 받지 못하고 있다.²⁶⁾ 또한, 다수의 소득 및 고용유지지원제도가 지방정부 차원에서 관리되어 지역간 격차가 발생하면서 사회정책적 지원에 대한 접근성은 더욱 낮아지고 있다.²⁸⁾ **KLI**

24) Patrick Emmenegger, Silja Häusermann, Bruno Palier, & Martin Seeleib-Kaiser(2012), M.(Eds.), *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*. OUP: New York.

25) Michaël Zemmour(2020.7), “Sozialpolitik und Covid-pandemie in Frankreich”, FES PARIS, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/16362.pdf>

26) Magali Dauvin, Bruno Ducoudré, Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, Xavier Timbeau(2020), “Évaluation au 26 juin 2020 de l’impact économique de la pandémie de COVID-19 et des mesures du confinement et du déconfinement en France”, *OFCE Policy brief 75*, 26 juin, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2020/OFCEpbrief75.pdf>

27) Michaël Zemmour(2020), “Sozialpolitik und Covid-pandemie in Frankreich” FES PARIS, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/16362.pdf>

28) Ibid.