

프랑스 실업보험 (Assurance-chômage) 개혁의 첫걸음

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 프랑스

이두형 (프랑스 루미에르 리옹2대학교 사회학 박사과정)

에마뉼 마크롱 대통령이 집권 2기를 맞이하며 전면에 내세운 핵심 과제는 지난 임기 때 추진했지만 결과적으로 좌초된 은퇴연금 개혁이다. 하지만 그에 못지않게 중요한 국정과제로 꼽으며 집권 초부터 강하게 밀어부치는 것 중 하나가 “실업보험(Assurance-chômage)” 개혁이다. 그는 노동시장의 상황을 고려하여 때로는 실업보험 규정을 강화하고 때로는 완화하는 유연함이 필요하다고 대대적인 손질이 필요하다고 역설했다.

이를 핵심 기조로 추진된 실업보험 개혁이 지난 2022년 11월 17일 프랑스 국회를 통과하며 모든 법적 절차를 마무리 지었다. 일부 좌파 진영과 노조 중심으로 이에 대한 비판의 목소리가 제기되기도 했지만 새로운 법적 토대가 마련되면서 이전과는 다른 실업보험 체계가 적용되는 것은 불가피할 전망이다. 프랑스 정부가 실업보험 개혁을 추진하게 된 배경과 구체적인 방안은 무엇인지 주요 내용을 중심으로 새롭게 마련된 프랑스 실업보험 체계를 살펴보겠다.

■ 실업보험 개혁 추진 배경

마크롱 대통령이 이번 대통령 선거를 앞두고 제시했던 주요 공약 중 하나는 차기 집권 5년 동안 프랑스에서 “완전고용(plein travail)”을 이루겠다는 것이었다. 그는 완전고용이 실제로 달성 가능한 목표이며 다만 이를 위해 몇 가지 조치가 필요하다고 강조했다. 예를 들어 “프랑스 고용지원센터(Pôle emploi)”를 “프랑스 노동(France Travail)”으로 개편해 보다 효과적인

고용 지원책을 펼치겠다고 약속했다. 현재 고용지원센터는 물론 지역별로 저마다의 지원정책이 이뤄지면서 오히려 비효율이 발생한다고 지적한 것이다. 이를 단일한 창구로 통합하면서 정책 효과를 극대화하겠다고 덧붙였다.¹⁾

그 외에도 힘을 준 것이 실업보험 개혁이다. 앞서 이야기한 것처럼 이번 개혁은 경제 상황이 호전되어 노동시장이 활성화되면 실업보험의 기준을 강화해 그 혜택을 받기 어렵게 만드는 것을 기조로 한다. 반대로 노동시장이 경색되면서 노동시장이 침체되면 실업보험 조건을 낮춤으로써 경기에 따른 유연한 정책을 펼치겠다는 것을 의미한다. 다시 말해 경제 위기와 같은 상황에서 일자리 공급이 감소하면 정부가 지원에 나서지만, 호황기에 따라 구직활동에 유리한 상황이라면 실업보험 지급기준을 상향조정해 실업자가 적극적으로 노동시장에 뛰어들도록 유도한다는 것이다. 이 같은 유연성을 확보함으로써 선거 기간 동안 내세운 완전고용을 2기 집권기 내에 이뤄내겠다는 입장을 발표했다.

마크롱 대통령이 재선에 성공하면서 실업보험 개편 움직임이 본격화됐다. 프랑스 정부가 새로운 실업보험 정책을 마련하면서 가장 많이 참고한 것으로 알려진 것은 캐나다의 실업보험 제도(Assurance-emploi)다. 프랑스 언론에 따르면 캐나다 실업보험의 핵심은 마크롱 대통령이 강조하는 바와 같다. 즉 경기 상황과 고용지표 등을 바탕으로 노동시장의 상태를 파악하고 이에 따라 실업보험 지급액 수준과 지급기간 등을 결정한다.²⁾

캐나다 실업보험 체계에서 가장 눈에 띄는 특징은 일괄적인 보험 시스템을 갖추지 않았다는 점이다. 실업보험 지급액과 지급기간 등에 대해 하나의 통일된 기준은 마련되어 있다. 실업률을 가장 중요한 기준으로 삼고 그 수준에 따라 실업보험 혜택을 받기 위해 요구되는 최소 노동시간과 지급액 수준, 그리고 지급기간 등을 결정하는 것이다. 그러나 캐나다 전체를 64개 지역으로 나누고 실제 적용하는 실업보험의 구체적인 내용은 각 지역별 상황에 따라 달라진다. 가령 같은 실업자라 하더라도 토론토와 밴쿠버 등 거주 지역에 따라 받을 수 있는 경제적 지원과 그 기간에서 차이가 발생한다. 여기에는 지역에 따라 경제 상황 및 노동시장이 다르게 나타나기 때문에 일괄적으로 판단할 수 없다는 시각이 반영됐다고 볼 수 있다.

1) BFM TV, “Le candidat Emmanuel Macron vise le plein emploi dans 5 ans”, 2022.3.17.

2) Le Monde, “Réforme de l’assurance-chômage : les failles du modèle canadien, vanté par le gouvernement français”, 2022.9.7.

지역별 노동시장을 판단하는 가장 중요한 근거는 최근 3개월간 해당 지역의 실업률이다. 이를 기준으로 세 가지의 실업보험 주요 내용이 조정된다. 먼저 실업보험 혜택을 받을 수 있는 자격조건이 달라지며 실업보험 지급액 수준과 그 기간에도 차이가 나타난다. 가령 특정 지역의 실업률이 6% 이하인 경우, 실업보험을 누리기 위해서는 직전 12개월 동안의 노동시간이 최소 700시간이어야 한다. 반면 실업률이 13%보다 높은 지역에서 요구되는 최소 노동시간은 420시간에 불과하다. 실업보험 지급기간도 이에 따라 14주에서 45주까지 다르게 적용된다. 실업보험금의 지급기간은 지역의 실업률과 실업자가 실업보험을 청구한 날을 기준으로 앞서 얼마나 많은 시간 동안 노동을 했는지를 함께 고려해 결정된다. 실업보험 지급액 수준은 큰 틀에서는 해당 지역의 평균 주급 소득의 55%로 책정된다. 다만 평균 주급 소득을 계산하는 것도 지역의 실업률에 따라 달라진다. 실업보험 청구일을 기준으로 앞선 26주 내에서 가장 주급 수준이 높았던 14주 또는 22주 동안의 평균 주급이 적용된다.³⁾

캐나다의 실업보험 체계에 대한 의문과 비판 또한 존재한다. 해당 시스템은 지역별 상황을 고려하는 것을 원칙으로 한다. 그럼에도 기본적으로 해당 지역 전체의 실업률을 기반으로 하

<표 1> 캐나다 지역별 실업률에 따른 실업보험 청구 최소 요구 노동시간

지역별 실업률	최소 요구 노동시간
6.0% 이하	700
6.1~7.0%	665
7.1~8.0%	630
8.1~9.0%	595
9.1~10.0%	560
10.1~11.0%	525
11.1~12.0%	490
12.1~13.0%	455
13% 이상	420

자료: Gouvernement du Canada, “Assurance-emploi et prestation régulières: Êtes-vous admissible”, 2022.9.16.

3) Unédic(2022), “L’indemnisation du chômage au Canada”, (2022.11.10).

<표 2> 캐나다 지역별 실업률과 실업보험 청구인의 노동시간에 따른 실업보험 지급기간

(단위: 주)

노동시간	지역별 실업률과 그에 따른 지급기간											
	6% 이하	6.1 ~7%	7.1 ~8%	8.1 ~9%	9.1 ~10%	10.1 ~11%	11.1 ~12%	12.1 ~13%	13.1 ~14%	14.1 ~15%	15.1 ~16%	16.1% 이상
420~454	0	0	0	0	0	0	0	0	26	28	30	32
1085~1119	19	21	23	25	27	29	31	33	35	37	39	41
1820 이상	36	38	40	42	44	45	45	45	45	45	45	45

자료: Gouvernement du Canada, “Assurance-emploi et prestation régulières: Êtes-vous admissible”, 2022.9.16.

기 때문에 세밀한 부분까지 반영하지 못한다는 목소리가 제기된다. 단적인 예로 같은 지역이라도 업종에 따라 경기 상황은 다를 수 있지만 이에 대한 고려 없이 같은 기준이 적용되는 것을 들 수 있다. 또한 한 직장에서 같은 직위에 있던 사람들이 동시에 일자리를 잃어도 그들이 사는 지역에 따라 실업보험의 혜택이 천차만별인 경우가 발생하기도 한다.⁴⁾

이에 캐나다 내에서도 보다 일률적인 실업보험 시스템이 필요하다는 목소리가 이어지고 있다. 캐나다 정부 차원에서도 실업보험 시스템의 현대화를 지향하며 지역별 적용 기준을 폐기하는 방안을 검토 중인 것으로 알려졌다.⁵⁾ 그럼에도 프랑스 정부는 캐나다의 실업보험금 지급방식에 높은 점수를 주는 것으로 알려졌다. 특히 객관적인 노동시장에 대한 판단을 바탕으로 실업보험 체계를 조정할 수 있어야 정책의 효율성을 높이고 궁극적으로 완전고용에 도달할 수 있다고 보는 입장이다.

실업보험 규정 마련에 있어 정부의 권한 강화

먼저 이번에 통과된 실업보험 개편안에서 가장 눈에 띄는 부분은 관련 규정을 정하는 데 있어 정부의 권한이 매우 커졌다는 것이다. 이번에 통과된 법에 따라 “데크레(décret)”로 실업

4) Libération, “Au Canada, un system d’assurance chômage à bout de souffle”, 2022.10.25.

5) Le Figaro, “Assurance-chômage: ce modèle canadien qui inspire Emmanuel Macron”, 2022.10.2.

보험의 구체적인 기준을 정할 수 있게 됐다. 데크레는 일반적으로 “명령”으로 해석될 수 있는데 대통령 또는 총리가 이를 행사할 권리를 갖는다.⁶⁾ 다시 말해 프랑스 정부가 실업보험 체계와 관련해 결정적인 권한을 갖게 되었다고 볼 수 있다. 이번에 마련된 법안은 2023년 말까지 명령에 따른 실업보험의 새로운 규정을 마련할 수 있도록 했다.⁷⁾

앞서 프랑스 실업보험의 규정은 “유네딕(Unédic)”이라 불리는 이른바 노사협의체에서 결정해왔다. 여기에는 “프랑스민주노동총연맹(CFDT)”과 “프랑스기독교노동자총연맹(CFTC)”, “관리직노동자총연맹(CFE-CGC)”, “프랑스노동총연맹(CGT)”, “노동자의 힘(FO)” 등 노조가 노동자 대표로 참여한다. 한편 사용자 대표로서는 “프랑스중소기업연합(CPME)”, “프랑스기업운동(MEDEF)”, “프랑스소상공인연합(U2P)” 등과 같은 단체가 포함된다. 협의체는 2년 또는 3년마다 실업보험의 지급률, 보험 청구 조건, 지급액 및 지급기간 등을 논의해 결정하며, 이렇게 합의된 내용은 프랑스 노동부 장관의 승인을 거쳐 최종 시행된다. 합의에 앞서 정부는 논의 기간과 내용 등에 대해 일종의 가이드라인을 제시하지만 실업보험 규정을 구체화하는 과정에서는 해당 노사협의체가 중요한 역할을 담당했다. 다만 지난 2019년에는 노사 간의 합의가 이루어지지 않아 정부가 명령을 발표하며 현행 실업보험 규정을 마련한 바 있다.⁸⁾

이번 실업보험 개편안의 골자는 결국 정부의 판단이 노사협의체에서 이뤄지는 합의를 대체하는 것으로 이해할 수 있다. 이에 따라 노동시장에 대한 정부의 판단이 실업보험 규정 마련에 가장 주요한 기준으로 작용할 전망이다. 우선 프랑스 정부는 구체적인 새로운 실업보험 규정을 내놓기에 앞서 노사 대표단을 만나 관련 내용을 논의할 방침이다.⁹⁾

실업보험 체계의 구체적인 개편방향과 관련해 프랑스 노동부 올리비에 뒤솅트 장관은 실업급여액 자체를 줄이지는 않을 것이라고 밝힌 바 있다.¹⁰⁾ 다만 실업보험 지급기간과 실업보험 수령 조건 등에 관련해서는 일부 조정이 있을 것으로 전망된다. 프랑스 언론에 따르면, 현행

6) 전학선(2011), 「프랑스의 법령체계 및 법치주의에 관한 연구」, 『공법학연구』, 12권 1호, pp.199~229.

7) Ouest-France, “Réforme de l’assurance-chômage: voici ce qui va changer”, 2022.11.15.

8) Unédic, “Comment sont définies les règles de l’Assurance chômage?”, 2022.3.4.

9) Le Monde, “Réforme de l’assurance-chômage: la modulation des droits définitivement adoptée”, 2022.11.17.

10) Franceinfo, “Réforme de l’assurance-chômage: ce que contient l’accord entre l’Assemblée nationale et le Sénat”, 2022.11.10.

시스템은 지급기간을 24개월로 규정하고 있는데 정부가 현 노동시장을 어떻게 판단하는지에 따라 지급기간이 21개월 또는 18개월로 줄어들 수 있다.¹¹⁾ 프랑스 정부는 새로운 실업보험 체제를 늦어도 다가오는 2023년 초부터 시행하는 것을 목표로 하고 있다.

실업보험 급여 조건 강화

프랑스 국회는 이번 실업보험금 관련 법안을 처리하는 데 있어 향후 방향과 관련해 구체적인 제안을 하지는 않았다. 다만 몇 가지 부분에 있어서는 국회 차원의 입장을 분명히 했다.

우선 같은 곳에서 동일한 직위의 인턴이나 1년 계약직(CDD)으로 일한 뒤 1년 내에 정규직 계약(CDI)을 두 번 거절한 경우 실업보험 지급대상에서 제외된다. 이를 프랑스 고용지원센터에 통보하는 것은 사용자의 역할이다. 고용지원센터는 해당 고용 제안이 구직자의 진로 계획에 비추어 적절했는지 여부를 판단한다. 이때 향후 구직 계획에 비추어 볼 때 최종 고용 제안을 거절한 것이 정당했다고 인정되는 경우에는 실업수당 권리가 유지된다.¹²⁾

또한 국회를 통과한 실업보험 개편안은 직무이탈(abandon de poste)로 일자리를 잃은 경우 실업보험에 따른 혜택을 받을 수 없도록 규정했다. 기존 실업보험 시스템에 따르면 직무이탈로 인한 해고는 실업보험 혜택을 받을 수 있었다. 하지만 이번 법이 통과되면서 직무이탈로 인한 실업은 해고가 아닌 사직으로 정의되어 이전과 같이 제도 보호를 받을 수 없게 된다. 일부 구제책도 같이 마련했다. 해당 실업자가 노동법원(Conseil des Prud'hommes)에 사직 추정에 대한 이의신청을 하면 한 달 안에 법원은 이에 대한 판단을 내리도록 했다.¹³⁾

노동시장 활성화 방안

실업보험 시스템 확립에 있어 정부의 권한을 강화하고 제도적 울타리에 들어올 수 있는 기

11) Franceinfo, “Chômage : vers une baisse des droits dès 2023?”, 2022.11.14.

12) Franceinfo, “Réforme de l'assurance-chômage: voici ce que contient le texte qui vient d'être adopté définitivement par le Parlement”, 2022.11.17.

13) Capital, “Abandon de poste, refus de CDI... ce que va changer la loi sur l'assurance chômage, adoptée par le Parlement”, 2022.11.17.

준을 높임과 동시에 노동시장을 활성화하기 위한 방안들도 마련했다.

현재 정부가 운영 중이지만 그 효과가 미미한 것으로 판단되는 “경험인증제도(Validation des acquis de l'expérience, VAE)”를 보다 강화하기로 했다. 2002년부터 시행된 경험인증 제도는 일종의 직무능력 인증제라고 할 수 있다. 오늘날에는 약 3천여 개의 프로그램이 마련 되어 있는데 앞으로 약 10만 개까지 늘릴 방안이다. 이를 위해 온라인 플랫폼을 따로 운영할 계획이다. 또한 노동력 확보에 어려움을 겪는 업종을 중심으로 VAE를 활용한 인력확충 프로그램을 3년간 시범 운영하기로 했다.¹⁴⁾

더불어 기업들을 대상으로 이른바 “당근과 채찍”이라 할 수 있는 “보너스-말투스(bonus-malus)” 제도를 2024년 8월 31일까지 연장할 수 있는 권한이 정부에 주어졌다. 보너스-말투스 제도는 2022년 9월부터 시행됐으며 기본 취지는 노동자 12명 이상을 고용한 기업들을 대상으로 노동자와의 단기계약이 아닌 장기 또는 무기 계약을 유도하는 것이다. 구체적으로 한 기업의 고용계약 종료 건수와 해당 직장을 나온 뒤 실업보험에 등록된 실업자 수를 토대로 기업이 부담해야 할 실업보험 분담금이 결정된다.¹⁵⁾ 특히 단기계약이 집중되는 숙박업과 요식업, 운송 및 보관업 등 7개 업종을 대상으로 한다.

프랑스 정부가 이전보다 실업보험 체계를 결정하는 데에 큰 권한을 가졌다고 해서 모든 것을 자의적으로 결정할 수는 없다. 해당 안이 국회를 통과했지만 여전히 좌파 진영을 중심으로 “우익의 개혁”이라며 비판의 목소리가 나오고 있다. 당장 새로운 실업보험의 대상이 될 노조를 중심으로도 우려가 제기되는 상황이다. 그에 따른 부담을 인지하기 때문에 프랑스 정부 또한 구체적인 시행안을 내놓기에 앞서 노사 관계자들의 의견을 청취하려는 모습을 보인다.

그럼에도 마크롱 대통령이 대통령 선거 때부터 주창해온 유연한 실업보험 시스템을 마련할 수 있는 틀이 갖춰지면서 이전과는 다른 모습이 될 가능성이 그 어느 때보다 높다. 더불어 지난 임기 때 마무리 짓지 못한 은퇴연금 개혁에 대한 목소리도 점점 구체화되고 있는 실정이다. 이런 상황에서 프랑스 정부가 대선 이후부터 추진해왔던 실업보험 개편안 마련은 향후 궁

14) Franceinfo, “Réforme de l'assurance-chômage : voici ce que contient le texte qui vient d'être adopté définitivement par le Parlement”, 2022.11.17.

15) Pôle emploi(2022), “Lutte contre les contrats courts : les réponses à vos questions sur le bonus-malus”, <https://www.pole-emploi.fr> (2022.11.18).

극적으로 마크롱 대통령이 추진하는 프랑스 노동환경 개혁에 첫걸음을 내딛은 것으로 평가할 수 있다. **KCL**