



프랑스 실업보험제도 개편 내용

김상배 (프랑스 파리제1대학교 박사과정(노동경제학))

■ 머리말

올랑드 프랑스 대통령은 지난 5월 23일, 독일사회민주당(SPD) 창당 150주년 기념 행사에서 슈뢰더 전 총리가 이끈 독일 노동시장의 개혁에 대해 높게 평가했다.¹⁾ 노동시장 유연화를 가져왔던 당시 슈뢰더 총리의 정책은 지금까지 유럽 내 좌파들 사이에서 논쟁의 대상이 되었기 때문에, 프랑스 언론 역시 대통령의 이번 발언을 비중 있게 보도했다. 또한 5월 29일 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 유럽 국가들에 대한 2013년도 권고안을 발표했다.²⁾ 이 보고서는 프랑스의 경우 경제안정화를 위해 균형 재정을 위한 노력과 노동시장의 개혁을 주문했다. 특히 노동정책과 관련, 실업보험 재정 적자가 2013년에 프랑스 국내총생산(GDP)의 1%에 근접할 것으로 보고, 실업보험 제도가 노동의욕을 저해하지 않도록 하는 긴급한 대책이 필요하다고 강조했다. 이러한 언급은 지난 5월 14일 상원에서 최종 채택된 ‘고용안정화에 관한 법률(Loi sur la sécurisation de l'emploi)’에 포함된 실업보험제도 변경과도 관련이 있다. 따라서 이 글에서는 최근 통과된 법률의 제6조과 7조에 명시되어 있는 실업보험제도 개편 사항을 검토해보고자 한다.

1) Libération(2013. 5. 23), “François Hollande loue les réformes du marché du travail menées en Allemagne”.

2) Commission Européenne(2013. 5. 29), “RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la France pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012–2017”.

■ 현행 실업보험제도

1984년 이래 프랑스 실업수당제도는 실업보험제도와 실업부조제도로 구성된다. 전자가 일반적인 사회보험의 성격을 띠는 것이라면, 후자는 실업급여 지급기간이 만료된 이들에게 국가가 일정 기간 급여를 지급하는 일종의 보완 제도이다. 또한 전자는 동수의 노사 대표로 구성된 실업보험 관리기구인 UNEDIC에서 단체협약에 따라 운영하며, 후자는 국가가 부담한다. 하지만 급여 지급 업무는 실업자 및 구직자를 관리하고 있는 고용센터가 일괄적으로 처리한다.

■ 적립 가능한 실업급여 기간 도입

현행 실업보험제도는 최근 28개월 이내(50세 이상의 경우 36개월 이내) 4개월 이상 근무한 자에게 적용된다. 실업보상금 혜택 기간의 경우 연속 개월 수와 동일하지만 24개월을 초과하지는 않는다(50세 이상은 36개월). 하지만 개정된 법률의 제6조는 ‘적립 가능한 실업급여 기간’이라는 새로운 제도를 도입하였다. 그 내용은, 실업 이후 실업급여 혜택 기간 만료 이전에 재취업된 근로자가 재실업 상태가 될 경우, 이전 실업급여 혜택의 권리가 누적될 수 있음을 명시한 것이다. 예를 들면,³⁾ 한 기업에서 10년 이상 근무한 근로자가 해고될 경우 24개월의 실업급여 혜택의 권리가 주어진다. 하지만 이 근로자가 실업 후 1년간의 구직 활동 끝에 갱신 불가능한 6개월 계약직에 재취업했다가 다시 실업 상태가 될 경우, 그에게는 6개월이 아닌 18개월의 실업급여 혜택 기간이 주어진다. 즉 12개월이라는 사용하지 않은 실업급여 기간이 소멸되지 않고(급여액 역시 변하지 않는다), 새롭게 생성된 6개월의 실업급여 기간에 추가되는 것이다. 이 같은 정책은 다음 두 가지 상황을 반영한 것이다. 첫째, 실업보험관리기구인 UNEDIC과 고용센터의 자료에 따르면, 2011년 기준 실업급여 혜택 이용률(기간)이 61%에 머물러 있다(50세 미만 59%, 50세 이상 65%). 둘째, 지난 2000년대 55%까지 이르렀던 실업급여 대상자의 비중이 2012년 41%까지 떨어졌다. 특히 2012년 한 해 동안 구직자 수는 10% 상승했지만,

3) 이 사례는 정부 보고서에 명시된 내용을 번역한 것이다(각주 4 참조).

실업급여 대상자의 수는 5% 증가하는 데 그쳤다.⁴⁾ 이는 장기 실업자가 증가하고 있으며, 현행 실업보험 제도가 실업자를 제대로 끌어안지 못하고 있음을 의미하기도 한다. 또한 이는 단기 계약직의 증가와도 관련이 있다. 상원 보고서(Rapport Sénat)에 따르면, 2000년과 2010년 사이 일주일 미만의 단기 계약직은 120% 증가했으며, 한 달 미만의 계약직 역시 80% 증가했다. 이러한 단기 계약직은 잦은 실업을 유발하며, 실업자들을 실업보험의 범주 밖으로 밀어낼 가능성이 크다.

건강보험의 전면 적용과 함께 ‘적립 가능한 실업급여 기간’ 제도는, 2013년 1월 노조가 이끌어낸 주목할 만한 성과로 평가받았다. 주로 불안정 노동에 시달리는 근로자 및 실업자들에게 보험 혜택을 확대시키기 때문이다. 하지만 실업급여 기금의 지속적인 적자 상태는 실업보험제도의 가장 큰 걸림돌로 남아 있다.

■ 실업보험료 탄력적 책정

OECD 국가 중 미국에서 처음으로 적용된 경험요율제도는 기업의 해고 경력과 해고 근로자들이 수령한 실업급여의 정도에 따라 보험료를 다르게 적용하는 것을 골자로 한다. 예컨대 민간 건강보험이나 자동차 보험에서 피보험자의 과거 경험(수술 경력 혹은 사고 경력)이 보험료에 반영되듯 사용자에게 부과되는 실업보험료에 개별 사용자의 인사정책(채용과 해고 관련)의 기록이 영향을 미치는 것이다. 이 제도가 프랑스 노동시장에 미치는 영향에 대한 연구는 여러 차례 진행된 바 있다. 그중 Pierre Cahuc & Franck Malherbet(2001)는, 프랑스의 경우 사용자에게 부과되는 실업보험료의 경험요율 적용이 실업을 감소시키며, 근로자들의 복지를 증가시킬 수 있다는 결론을 내렸다. 하지만 이 논문은 두 가지 한계에 대해서 지적했다. 첫째, 그러한 긍정적 효과가 근로자들 사이의 이질성, 즉 숙련도와 실업기간의 길이에 따라 달라질 수 있으며, 둘째, 최저임금과 같은 외부변수에 의해서도 차이가 날 수 있다는 것이다. Margolis David & Fougère Denis(2000) 역시 이 제도가 실업의 기간 축소와 고용창출 효과를 가져올 수

4) Le Monde(2013. 2. 16), “Le nombre de chômeurs en fin de droits a bondi en 2012”.

있다고 전망했다. 한편 위 두 연구는 한 가지 흥미로운 결과를 동시에 소개한다. 그것은 보험료의 차등적 적용이 정규직 노동시장에서는 실업 방지 및 고용창출의 효과를 기대할 수 있는 반면 비정규직 고용 확대나 비정규직 계약기간의 축소를 야기할 수 있다는 것이다. 즉 비정규직 노동이 활성화되어 있는 영역 및 업종에서 이 제도는 오히려 노동의 불안정성을 증폭시킬 수 있다는 결론을 이끌어냈다.

2013년 3월 5일, 해당 법률안의 국회 제출을 앞두고 정부가 제출한 ‘고용안정화 법안의 효과 연구’⁵⁾ 보고서에는 이러한 우려가 반영되었다. 보고서는 지난 10년 동안 비정규직 형태의 고용이 크게 증가했으며, 정규직을 프랑스 사회의 주된 고용형태로 되돌리기 위해서 실업보험제도의 변경을 시도한다고 밝히고 있다. 따라서 프랑스에 도입될 제도는 주로 근로계약의 형태, 근로자의 연령, 그리고 기업의 성격에 따라 실업 보험료의 사용자 부담액이 정해지는 방식을 취한다.

현행 실업보험료는 일반적인 경우 사용자가 임금의 4%, 근로자가 임금의 2.4%를 부담하고 있다. 여기에 사용자에게는 자체적으로 형성한 기구인 ‘임금채권보장기금협회(AGS)’의 이름으로 임금의 0.3%에 해당하는 금액이 부과된다. 즉 사용자는 임금의 4.3%, 근로자는 임금의 2.4%가 적용되어 총 6.7%에 해당하는 금액이 실업보험료로 징수되는 것이다. 하지만 법적 통제력이 미치는 범위는 여전히 6.4%(4%+2.4%)이다. 좀 더 자세히 살펴보면, 프랑스 노동법전은 단기 계약직의 계약기간과 업무의 범위와 성격을 제한하고 있다. 하지만 동시에 관례적 계약직(CDD d'usage)⁶⁾과 같은 특수한 직종 및 업무에 한하여 계약직의 형태를 허용하고 있다. 하지만 불안정 고용형태가 점차 증가함에 따라 고용안정에 대한 사회적 요구가 높아졌고, 이는 지난 1월의 노사합의 내용에 포함되었다. 현재의 실업보험제도에서 사용자의 부담분은 앞서 언급한 바대로 지불 임금의 4%이지만 공연·예술·방송 분야 비정규직 종사자의 경우 사용자의 부담액은 7%(근로자 3.8%, 총 10.8%)이다. 즉 고용 형태에 따라 크게 두 종류의 실업

5) Étude d'impact : Le projet de loi relative à la sécurisation de l'emploi

6) 노동법전이 허용하는 특정 부문에 한하여, 계약이 만료된 후에 보상금을 지불하지 않아도 되는 계약이다. 주로 스포츠, 문화 공연 예술 분야, 교육, 산림사업, 선박 보수 사업 등 노동법전은 열다섯 개 분야를 설정해 놓고 있다.

보험료가 적용되는 것이다.⁷⁾ 이르면 2013년 하반기부터 적용될 변경사항은 이 범주를 보다 세분화한 것이다.

구체적으로 살펴보면,

- 1개월 미만의 근로계약에 대해서는 임금의 7%,
- 1개월 이상 3개월 미만의 경우 5.5%,
- 3개월 미만의 관례적 계약직(CDD d'usage)⁸⁾의 경우 4.5%의 비율이 적용된다.

다만 일시적인 공백 중인 근로자를 대체할 목적으로 계약직을 채용하는 경우와 계절의 특수성으로 채용되는 비정규직, 그리고 정규직으로 전환될 예정인 비정규직의 경우는 기존의 비율이 유지된다. 반면 26세 미만을 정규직으로 채용하는 경우 사용자의 실업보험 부담금은 3개월간 면제된다.⁹⁾ 대략적인 틀은 위와 같지만, 세부적인 사항들은 2013년 7월 1일까지 노사의 단체교섭을 통해 결정된다. Unedic의 재정 손실(적자)을 최대한 줄이는 가운데 '근로계약의 특성', '계약 기간', '채용 동기', '근로자 연령', 마지막으로 '기업규모' 등 총 5개 요소를 고려하여 사용자의 실업보험 부담비율을 결정하게 된다.

이러한 실업보험 제도 개선의 주 목적은 두 가지로 압축된다. 첫째, 사르코지 정부 시절부터 확대된 기업에 대한 감세 및 사회보장금 감면 정책, 그리고 사회당 정부에서 고용창출을 목적으로 시행하고 있는 신규 정규직 채용 기업에 대한 사회보장 부담금 면제 혜택 등으로 실업보험 기금의 재정 상태가 악화되었기 때문이다.¹⁰⁾ 둘째, 앞서 언급한 바대로 최근 10년간 불안정 노동형태가 크게 증가했다는 위기 의식 때문이다.¹¹⁾ 요약하자면, 불안정 고용에 대한 사용자

7) 따라서 엄밀한 의미에서 사용자에게 부과되는 실업보험료의 차등 적용은 이미 시행되고 있다고 할 수 있다.

8) 공연·예술·방송 분야 비정규직 종사자의 경우는 종전 그대로 7%의 부담금이 유지된다.

9) 면제 적용 시점은 시험 채용 기간(인턴 기간) 이후의 3개월이며, 50인 미만 기업의 경우 1개월의 면제가 추가로 주어진다.

10) 실업보험관리기구인 UNEDICO이 2013년 5월에 발표한 『2013, 2014년 실업보험 재정 상황』 보고서에 따르면, 2013년 재정적자는 48억 유로에 달할 것이며, 연말에는 누적 적자가 185억 유로에 이를 전망이다.

11) 상원 보고서(Rapport Sénat, N° 501)에 따르면, 2000년 이후 프랑스 불안정 노동형태(계약직, 파견직,

들의 사회보장 부담금을 증가시킴으로써 실업기금의 확충을 도모하고, 동시에 정규직 비율을 늘리겠다는 전략이다. 또한 최근 10%를 넘어선 실업률¹²⁾을 잡겠다는 의도도 포함되어 있다. 따라서 지난 4월, 국회는 기존 법률안에 ‘2015년 7월 1일 이전에 정부가 실업보험제도 변경에 따른 불안정 노동 감소효과에 대한 보고서를 제출해야 한다’는 조항을 추가했다.

■ 정리 및 전망

실업보험제도는 대부분의 나라에서 사회보험 중 가장 늦게 도입된 사회보장 정책이다. 또한 다른 사회보험에 비해 노동시장에 대한 가장 적극적인 개입 정책인 동시에 ‘노동의욕 저하’라는 반대 논리와 지속적인 대립을 유지하고 있는 제도이기도 하다. 특히 높은 실업률과 재정적자 문제가 양립하고 있는 프랑스의 경우 이번 고용안정화에 관한 법률안 통과는 크고 작은 논쟁을 낳았다. 물론 총 18개의 조항 중 실업보험 관련 사항이 차지하는 비중은 상대적으로 크지 않다. 하지만 큰 틀에서 보면, 이번 노사합의와 합의문의 법제화는 노동의 유연성을 허용하는 대신 근로자들의 복지를 부분적으로 확대시킨 것이다. 그리고 복지부문의 한 축이 바로 실업보험제도의 개편이다. 따라서 이번 개편의 성패 여부는 장기적인 관점에서 실업보험 재정 문제 해결과 비정규직 비중 감소라는 두 가지 목표에 달려 있다고 할 수 있다. **KLI**

견습생 등 정규직을 제외한 모든 형태)는 전체 노동시장의 12%를 차지한다. 조사기관과 방식에 따라 15% 내외로 추정하기도 하지만, 중요한 점은 1982년 6%에 불과했던 불안정 노동이 20년 사이 2배 이상 증가했다는 것이다.

12) 국제노동사무국 기준, 프랑스의 2013년 1/4분기 실업률은 10.4%(2012년 4/4분기 10.1%)이며, Eurostat 자료에 의하면, 2013년 4월 기준 실업률은 11%를 기록했다.

참고문헌

- Cahuc Pierre & Malherbet Franck(2001), “Faut-il moduler les cotisations patronales à l’assurance chômage ?”, *Revue économique* 52(3), pp.695~703.
- Commission Européenne(2013), “RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la France pour 2013 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012–2017”.
- Margolis David & Fougère Denis(2000), “Moduler les cotisations employeurs à l’assurance-chômage : les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis”, *Revue française d’économie* 15(2), pp.3~76.
- Rapport(2013), “Étude d’impact : Le projet de loi relative à la sécurisation de l’emploi”.
- Rapport Sénat(Claude JEANNEROT; 2013), “RAPPORT FAIT au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à la sécurisation de l’emploi”, N° 501.
- UNEDIC(2013), “Situation financière de l’assurance chômage : Prévision pour les années 2013 et 2014”.