

프랑스 경제활동 추가수당 제도의 통합 배경과 현황

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 프랑스

오민애 (프랑스 파리12대학 사회학 박사과정)

엘 콤리 노동법 개정안(projet de loi El Khomri)에 대한 노동단체 및 시민사회단체 등의 반대시위와 정부 진압의 연속으로 합의 도출이 갈피를 잡지 못하는 상황에서 구직센터(pôle emploi)는 2016년 3월 실업률 조사결과를 발표했다. 그리고 이 조사결과는 올랑드 정부에 잠시나마 기쁜 소식이 되었다. 완전실업상태를 지칭하는 카테고리 A¹⁾가 3월 말 기준 3,531,000명으로 조사되었는데, 전월에 비하여 1.7% 하락, 즉 60,000명이 카테고리 A를 벗어난 것이다. 이는 2000년 9월 이래 한 달 만에 가장 급격한 하락세를 보인 것이다.²⁾ 엘 콤리 노동부 장관은 “특히 카테고리 A에서 25세 미만 청년 수가 8,700명이나 줄어든 것은 청년층의 실업상황이 나아졌음을 뜻한다”고 강조하였다. 경제활동이 전혀 없는 구직자 수가 2016년 1분기 평균 50,000명이 감소한 것인데, 첫 분기 결과인 만큼 정부 측에는 더욱 의미가 깊어 보인다. 전문가들은 정부의 최근 고용정책이 구직자 수 감소에 일정 부분 영향을 미친 것으로 파악하였으며, 특히 정규직이나 6개월 이상의 계약직 근로자 고용 시 중소기업 사용자에게 지급되는 고용보조금제도(prime à l'embauche)의 효과에 주목하였다.³⁾

1) 카테고리 A: 경제활동이 전혀 없는 구직자(완전실업상태)

카테고리 B: 월 78시간 미만의 시간제 근로 중인 구직자

카테고리 C: 월 78시간 이상의 시간제 근로 중인 구직자

2) L'Obs, «Chômage : forte baisse en mars, 60.000 demandeurs d'emploi en moins», 2016.4.26.

3) L'Obs, «Chômage : comment expliquer la spectaculaire baisse de mars ?», 2016.4.26.

하지만 카테고리 A를 벗어났다는 이유만으로 안정된 직업활동을 영위한다고 볼 수는 없을 것이다. 3월 카테고리 A를 벗어난 60,000명 중 월 78시간 미만의 시간제 근로 중인 구직자로 구성된 카테고리 B로 13,800명이, 월 78시간 이상의 시간제 근로 중인 구직자로 구성된 카테고리 C로 37,500명이 각각 전입되었기 때문이다. 이러한 사실은 비록 완전실업상태에서 벗어났다 하더라도 취약한 경제활동을 하고 있음을 시사한다.

프랑스에서는 경제활동을 하고 있지만 기준소득 이하를 받는 취약한 근로자에게 경제활동에 대한 추가적 소득을 제공하는 사회적 수당이 있다. 이는 적극적 연대급여(Revenu de Solidarité Active, 이하 RSA) 제도 중 하나인 경제활동 추가수당(Prime d'activité, PA)으로, 기존의 RSA 취업가산급여(RSA activité)와 취업 추가수당(Prime pour l'emploi) 두 가지 제도가 통합되어 2016년 1월부터 시행되었다. 이 글에서는 먼저 RSA에 대하여 간단하게 살펴본 후, 경제활동 추가수당 도입에 대해 살펴보려고 한다.⁴⁾

■ 적극적 연대급여(Revenu de solidarité active: RSA)

사르코지 정부의 “더 많이 일하고 더 많이 벌자”라는 노동정책의 일환으로 2009년 6월부터 여러 가지 사회적 지원 수당(최저소득보장제도, 장기실업지원 수당, 편부모 자녀부양 수당)이 RSA라는 이름의 제도로 통합되어 현재까지 시행 중이다. RSA는 고용시장으로의 재진입을 촉진, 빈곤 방지, 사회적 동반과 수혜자의 직업환경 향상 및 사회적 수당 제도 간소화의 목적을 가지고 저소득 가구에 최저생활수당을 지급하는 제도이다. RSA는 대상에 따라 ‘RSA 기본급여(RSA socle)’와 ‘경제활동 추가수당(PA, RSA 취업가산급여와 취업추가수당이 통합된 제도)’ 두 가지 유형으로 구분된다.⁵⁾

4) RSA는 한국의 국민기초생활보장제도에 해당하며, PPE는 근로장려세제에 해당하는 제도임.

5) 본고에서 간편하게 칭하고자, 적극적 연대급여를 RSA로, RSA 기본급여(RSA socle)를 ‘기본 RSA’로, RSA 취업가산급여(RSA d'activité)를 ‘경제활동 RSA’로 칭하도록 한다.

RSA 기본급여(RSA socle)

프랑스에 안정적으로 거주하는 만 25세 이상인 자 중에 경제활동이 없고 실업수당을 받을 권리가 더 이상 없어 소득이 전혀 없거나 지극히 적은 경우⁶⁾ 신청하여 최소 생활비 수준의 금액을 지방정부 재정으로 지급받는 사회원조적 성격의 수당이다. 대학생, 무보수 인턴 및 육아휴직인 경우에는 제외된다. 예외적으로 만 18~24세 청년층의 경우, 신청일 기점으로 이전 3년 중 2년 동안 전일제 근무 혹은 3,214시간 이상을 근무한 경우 신청 자격이 주어진다.⁷⁾ 기본 RSA 수혜자는 일자리를 구하거나 더욱 적극적으로 구직활동을 해야 하는 의무가 있다. 즉시 근로를 할 수 있는 상황의 경우 직업센터(pôle emploi)에서, 사회적으로 어려운 상황에 처해 즉시 근로를 할 수 없는 경우에는 지역사회 복지서비스센터에서 각각 전적으로 책임을 맡아 관리를 한다. 그리고 관리기관에서 제안하는 일자리를 두 번 이상 거부할 수 없다. 지급되는 금액은 정해진 기준금액 내에서 가구 구성원의 형태 및 부양할 자녀의 유무와 거주상황 및 해당 가구의 소득에 따라 다양하게 책정된다. 신청 시 최근 3개월의 수입증명 서류를 제출하고 수혜자로 인정을 받을 시 3개월마다 소득 및 거주, 직업, 가족 상황을 신고해야 한다.

<표 1> 가구 구성원 수에 따른 RSA 지급 금액 기준표(2016년 1~4월 기준)

자녀 수	가구	부양자녀가 있는 편부모(parent isolé) 가구	부부 및 사실혼 가구
0	524유로	673유로	786유로
1	786유로	898유로	943유로
2	944유로	1,122유로	1,101유로
자녀당 추가 금액	210유로	224유로	210유로

6) RSA 소득 인정 기준으로 특정 사회적 수당(주택수당 및 현물)이 포함된다. 모두 포함하여 약 500 유로 미만 소득인 자에 한 해 신청 대상에 속한다.

7) 현재 18~24세 청년층에도 RSA 기본급여 권리(RSA Socle)를 다른 연령층과 동일하게 부여하겠다는 정부의 발표가 있지만 현재 논의 중이며 통과가 되면 2018년 이후에 시행될 수 있을 것으로 보인다.

경제활동 추가수당(Prime d'activité)의 도입

2013년 7월, 사회당(PS) 의원 크리스토프 시뤼그는 경제활동 RSA(RSA activité)와 취업 추가수당(prime pour l'emploi: PPE) 제도를 통합하자는 제안을 담은 보고서를 당시 총리였던 장 마크 아이로에게 제출했다. 올란드 대통령의 승인으로 RSA 부분 개정이 이루어짐에 따라 2016년 1월부터 기존의 두 가지 제도를 통합한 경제활동 추가수당(prime d'activité, PA) 제도가 시행되었다. 취업 추가수당(PPE)에 대한 간단한 설명과, 현 경제활동 추가수당제도(PA)의 기본적 바탕이 된 이전 제도였던 경제활동 RSA에 대하여, 특히 시행 중 제기되었던 문제점에 대해 살펴본다. 그후 현재 대체된 경제활동 추가수당제도(PA)에 대해 알아보도록 한다.

취업 추가수당(Prime pour l'emploi: PPE)

직업활동의 계속적 영위 또는 재취업 유도, 저소득 근로자들의 구매력 재분배를 위한 목적으로 2001년 리오넬 조스팡 정부에 의해 시행되었다. 소득이 최소 연 3,743유로 이상인 가구, 상한선 금액 미만의 소득 가구가 해당한다. RSA와는 다르게 수당으로 매월 지급되는 것이 아니라 매년 소득세에서 감면되는 형태로 자동으로 신청되었다.⁸⁾ 2009년 RSA가 시행되고부터는 취업 추가수당과의 중복을 막기 위하여 매월 지급받는 RSA 금액에서 본인의 취업 추가수당을 제한 후의 금액을 적용시켰다. 평균 수혜금액은 월 36유로로 조사되었는데 경제활동 RSA와 목적이 중복되고 비효율적이라고 판단되어 경제활동 추가수당으로 통합되었다.

RSA 취업가산급여(RSA d'activité)

사회적 원조 성격의 기본 RSA와는 달리 경제활동 RSA는 사회적 원조와 경제활동을 통한 임금 사이에 위치하는 중간적 성격의 수당이다. 즉 노동시장에서 불안정한 위치와 빈곤 문제, 이 두 가지 사회적 문제에 모두 해당되는 카테고리 계층인 '빈곤상태에 처한 근로자'⁹⁾가 어려움에 대응할 수 있도록 중앙정부에서 보충적 임금을 지급하는 제도이다. 최저임금수준의

8) 단, 세금 면제자의 경우 현금으로 지급되었음.

9) 노동을 하고 있지만 소득수준이 중위소득 60%(EU의 공식 빈곤선) 미만 수준.

낮은 임금과 시간제 근로 등 불안정한 고용상태가 빈곤상태에 처한 근로자의 고용-실업상태의 악순환으로 이끄는 원인으로 지목되면서 고용이 더 이상 빈곤을 막을 수 없다는 것이 드러났다. 그리하여 정부는 사회원조 성격의 재정지원과 노동임금 사이의 절충적 성격의 수당을 통하여 근로자들의 고용상태를 유지시키거나 실업인 경우 재진입을 재정적으로 지원하는 것이 이들의 빈곤 수준을 감소시킬 것이라고 판단하였다.

그러나 2009년 RSA가 시행된 후 2011년 RSA 평가위원회(Comité national d'évaluation du RSA)의 조사에 따르면 신청 자격이 있는 대상 중 미신청 비율이 경제활동 RSA의 경우 68%에 달했다. 이로 인해 빈곤상태에 처한 근로자들의 제도 접근에 대한 효율성 문제가 제기되기 시작하였다. 경제활동 RSA 신청 자격이 충분함에도 신청을 하지 않는 원인에 대한 연구들 중에서 나디아 오크바니(Nadia Okbani, 2013)의 연구는 미신청 유형과 미신청으로 이끄는 요소들의 복합성을 토대로 그 원인을 크게 네 가지로 분석하였다.

- ① 제도에 대하여 알지 못하여 신청하지 않는 경우:제도 시행 당시 경기불황과 담당기관인 가족수당기금의 수혜자 관리 업무 과중으로 인해 신청가능대상을 조사하는 작업이 소홀해졌다. 또한 해당 제도에 대한 홍보 또한 이행되지 않는 경우가 많았다. 홍보를 한 경우라고 하더라도 제도에 대한 안내 및 문의 담당자가 충분한 교육을 받지 못하는 등 신청가능대상에게 정보를 효과적으로 전달하는 데에 부족함이 있었다.
- ② 본인을 신청 자격 대상자로 인지하지 않는 경우:제도의 역할에 대해 알고 있지만 본인이 신청 대상자라고 인지하지 않는 경우이다. RSA가 이전의 다양한 사회적 수당을 통합한 까닭에 수혜 대상자들의 성격이 다양하다. 이는 사회적 원조 성격의 기본 RSA(비근로자 대상)와 사회적 원조+노동임금 중간 성격의 경제활동 RSA(근로자 대상)가 같은 RSA라는 이름하에 카테고리화되어 있는 까닭이다. 신청 자격이 있지만 미신청한 연구조사 대상자 중 64%만이 RSA가 근로자도 신청대상이 된다는 사실을 인지하였던 것이다. 게다가 (기준소득 미만의) 사업자(상업, 자유직, 장인) 또한 대상이 된다는 사실을 알지 못하고 있는 경우가 조사대상 중 신청 자격이 있는 사업자(13%)의 절반이나 차지했다. 특히 '빈곤상태의 근로자'라는 용어가 신청자격 대상자들에게 불분명하게 다가오거나 또는 부정적인 이미지를 줌으로써 자신을 수혜대상으로부터 차단시키는 유형과 심리적인 거부감으로 인해 자신을 수혜대상으로 동일시하는 것을 부인하는 유형이 있었다. 이 역시 자발적 미신

청 유형에 해당될 수 있다.

- ③ 복잡한 절차로 인한 자발적 미신청인 경우: 제도의 존재와 역할, 그리고 본인이 신청 대상자에 해당함을 인지하고 있고 혜택을 받고 싶은 바람이 있지만 제도 신청 절차와 자격을 유지하는 것이 복잡하여 신청하지 않는 유형이다. 시행 1년 후 조사결과에 의하면 전년도 수혜자 중 45%만이 계속해서 수당을 지급받고 있었고 32%가 제외되었으며, 11%는 기본 RSA로 전환, 12%는 재심사를 기다리고 있는 중으로 파악되었다. 분기별로 서류가 재심사되는 까닭에 만일 수혜자가 계절노동 등으로 일시적 소득이 기준금액보다 높을 시 수당지급에서 제외된다. 이러한 경우 수혜자 탈락 서류의 일시 보관 기간이 3개월 밖에 되지 않기 때문에 이 기간이 지나면 정보가 사라지게 되면서 추후에 다시 모든 서류를 제출하여 신청해야 한다. 소득이 불안정한 빈곤상태의 근로자들은 대다수가 임시직과 시간제 근로를 전전하는 경향이 있기 때문에 재신청할 경우 시간의 흐름에 따라 제출해야 하는 서류가 쌓여 행정절차는 더욱 복잡해진다. 더구나 신청을 위한 이동시간, 통보 소요시간 등 이런 모든 까다로운 신청 권리 유지 노력에 비해 지급되는 수당이 그에 미치지 못한다는 판단이 들 때 역시 미신청으로 이어진다는 분석이다.
- ④ 기타 자발적 미신청: 해당 제도의 타당성에 대해 비판적 시각이 있는 경우이다. 예를 들면 경제활동 RSA가 불필요하다고 느끼거나 기업에 이득만 줄 뿐이라고 인식하는 경우, 또한 낙인적인 시각으로 수혜자들은 게으르다는 개인적 판단과 불공평성에 대한 주장으로 본인 스스로 해당 대상에서 자동 제외시킴으로써 자발적으로 신청하지 않은 경우이다.

이러한 분석과 같이 정부는 취업 추가수당을 포함하여 RSA 경제활동제도가 복잡하고 효과적이지 않다는 판단하에 두 제도를 통합하여 경제활동 추가수당으로 대체하였다.¹⁰⁾

경제활동 추가수당(Prime d'activité: PA)

이전 제도였던 경제활동 RSA 수당과 같은 맥락으로 저소득 근로자들의 실업과 빈곤 방지, 그리고 경제활동 및 구매력을 향상시키기 위한 재정적 지원을 주 목적으로 한다. 사회적 원조

10) Le Monde, «La nouvelle prime d'activité en cinq questions», 2015.12.24.

지원과 노동임금의 중간적 차원의 사회적 수당으로서 통합된 제도 이름에 RSA를 제거하여 경제활동 추가수당이라 명명하였다. 이는 RSA라는 이름이 내포할 수 있는 사회원조 성격 수당의 이미지를 차단하여 신청 대상자들의 제도 접근성을 높이려는 의도이다.

① 대상

이전 경제활동 RSA에서 만 25세 이상이었던 대상 연령기준이 만 18세 이상으로 확대되었고, 대상을 지칭하는 용어가 '빈곤상태의 근로자'에서 '저소득 근로자'로 변경되었다. '저소득 근로자'라 함은 소득이 최저임금의 1.3배인 월 1,500유로(1인가구 기준) 미만¹¹⁾인 근로자(장애인 근로자를 포함)이다. 사업자도 해당 대상인데, 상업 종사자의 경우 연 82,200유로, 자유직(건축가, 변호사, 의사 등 전문분야 직종)과 장인(artisans)의 경우 32,900유로 미만의 소득이 있으면 신청 가능하다. 뿐만 아니라 지금까지 램사명 법 57조에 의해 수혜자 기준에서 제외되었던 대학생과 도제생 및 견습생의 경우에도 최소 월 898.83유로의 소득이 있는 경우 신청할 수 있다. 외국인의 경우 프랑스에 5년 이상 거주할 시 신청 자격이 주어진다.

② 지급금액

지급금액은 대상자의 소득과 가족상황에 따라 다르게 적용된다. <표 2>는 부양할 자녀가 없는 1인 기준의 지급금액 기준표이다. 금액 기준표는 가족상황을 고려하지 않은, 소득만을 고려한 1인가구 기준이다. 부양가족을 추가로 고려하여 산정할 경우 별도로 공식적 기준표가 제시된 것은 없지만 가족수당기금(CAF) 또는 농업사회조합(MSA) 홈페이지의 시뮬레이션을 통해 지급금액을 예상할 수 있다. 추가수당에 대한 안내정보에 제시되어 있는, 예를 들면, 자녀가 없는 1인가구의 근로자가 전일제로 최저임금을 받는 경우 경제활동 추가수당으로 약 132유로를 받는 반면, 전일제의 3분의 1에 해당하는 시간제 근로를 하면서 편부모로서 혼자 자녀를 한 명 부양하고 있는 경우 약 220유로가 지급된다. 두 자녀를 부양하는 부부의 경우, 부부 중 한 명이 전일제 근무 및 최저임금을 받고, 다른 한 명이 반나절 근무를 하고 있는 경

11) 근로소득뿐만 아니라 사회적 수당(실업수당, 의료보험 수당, 가족수당, 부양연금, 주택수당) 또한 소득으로 인정됨.

<표 2> 금액 기준표(1인가구 기준)

최저임금 대비 소득액	경제활동 추가수당 금액
0.25배	185 유로
0.5배	246 유로
0.6배	222 유로
0.7배	199 유로
0.75배	188 유로
0.8배	176 유로
0.9배	136 유로
최저임금 1,144 유로 (세후)	132 유로
1.1배	105 유로
1.2배	60 유로
1.3배	15 유로
1.4배	0 유로

우 230유로가 지급된다. 한편 소득금액이 최저임금의 0.5배 이상이 되면 경제활동 추가수당에서 상여금 성격의 금액이 추가된다.

③ 신청과 지급

이미 RSA(기본 RSA 혹은 경제활동 RSA) 수혜자였던 경우 따로 신청할 필요가 없이 경제활동을 시작, 혹은 실업의 경우 재시작하자마자, 본인이 반대의사를 표명하지 않는 이상 경제활동 추가수당을 신청한 것으로 자동 간주된다. RSA를 전혀 받은 적이 없는 경우 가족수당기금(CAF)에 신청하면 되는데, 방문 신청과 서류 제출이 원칙이었던 경제활동 RSA와 달리 서류 제출 필요 없이 바로 인터넷으로 필요한 정보만 입력하여 신청 가능하다. 수혜자로 인정이 되면 1분기 동안 지급될 수당이 산정되며, 지급은 해당 월 금액이 다음 달 5일에 지급되는 방식이다. 즉 1월 경제활동 추가수당은 2월 5일에 지급된다.¹²⁾ 분기별로 소득과 가족사항에 대하

12) 프랑스 사회정책 안내 사이트(Droit-finances.net), «Prime d'activité : calcul, montant et conditions».

여 신고를 하여 다음 분기의 지급금액이 재산정되는 방식은 경제활동 RSA와 동일하다.

④ 현황

시행 초기 단계임에도 불구하고 제도가 시행된 2016년 1월부터, 신청자격이 있는 대상으로 조사된 4백만 가구(5.6백만 명) 중 230만 가구가 신청하여 인정을 받았다. 정부 측에서 당초 예상했던 수혜자 수는 2백만 가구였지만 이미 그 수를 넘어선 것이다. 이를 두고 마누엘 발스는 자신의 페이스북 계정을 통하여, 사회적·디지털·행정적 진보를 통한 경제활동 추가수당 신청의 간소화 작업이 제도의 접근을 용이하게 만들었다고 표명하였다.¹³⁾ 가구당 평균적으로 지급된 경제활동 추가수당은 164유로로 조사되었는데, 이는 해당 가구의 구매력이 15% 상승하였음을 의미한다.

한편 눈에 띄는 점은 프랑스 전체 수혜자 중 여성이 60%를 차지한 것으로 나타났다. 이는 여성 중에서도 편부모 여성이 150만 명을 차지하였다. 이를 통해 여성들이 자녀 양육과 소득활동을 동시에 영위하는 데에 빈번히 어려움을 겪는 것으로 추측할 수 있다. 또한 경제활동 RSA에서 원칙적으로 배제되었던 18~24세 청년층이 당초 예상 수혜자 수가 200,000명이었던 것과는 달리, 전체 대상에서 6명 중 1명 비율인 약 323,000명으로 조사되었다. 올랑드 대통령은 해당 제도의 개정 당시, 정책 조연자들의 만류에도 불구하고 현재 본인 정부의 정책방향이 청년층을 향해 있는 만큼 이들을 대상으로 확대시킨 바 있다. 이 청년층을 포함하여 현재 혜택을 받고 있는, 가족수당기금이 이전에 발굴하지 못했고 이전까지 어떠한 사회적 원조수당도 받지 못했던 저소득 근로자가 전체 수혜자들 중 14%를 차지하고 있다. 이 사실에 대해서, 경제활동 추가수당 시행에 중점을 둔 미신청 건수를 줄이기 위한 정부의 노력이 성공적이라는 평가를 보이고 있다.¹⁴⁾

그러나 이러한 긍정적인 평가가 존재하지만 향후 신청 건수가 계속해서 상승세를 보일 것으로 예상되는 가운데 재정 부담에 대한 관심이 쏠리고 있다. 정부는 2016년 40억 유로를 경제활동 추가수당 예산으로 책정해 놓았지만 그 이상으로 초과할 가능성을 배제할 수 없다고

13) Le Figaro, «Prime d'activité : plus de 3,8 millions de bénéficiaires», 2016.4.21.

14) Les Echos, «La prime d'activité dépasse déjà son objectif pour 2016», 2016.3.30.

밝혔다. 그렇게 된다면 예산 수정이 불가피하게 될 것이며 현재 재정 부족으로 씨름 중인 정부의 부담이 더욱 늘어날 것임은 자명한 일이다.

■ 맺음말

경제활동 추가수당은 일반적으로 기본 RSA와 같은 사회적 원조지원(사회보장 무기여)과는 달리, 근로(사회보장 기여)를 하고 있지만 저소득으로 인하여 세금을 내기 어려운 상황임에도 소득이 기준을 초과하여 면제를 받을 자격에 속하지 않는 자에게 지급되는 소득 보충적 성격의 사회수당이다. 동시에, 실업상태보다는 저소득 근로가 차라리 낫다는 취지를 내세운 제도이기도 하다. 기존에 해당되지 않던 청년층에게도 자격을 부여한 사실을 주목해보면 올해 3월 실업률 결과가 보여주는 것처럼 청년층의 실업문제가 개선될 여지가 있지만, 반면에 저소득 근로상황, 즉 임시직이나 시간제 근로 등의 불안정 고용상태를 합리화시켜 이러한 상태를 오히려 유지시키는 정책이 될 수도 있다는 학계의 지적을 숙고해볼 필요가 있다. **KLI**

참고문헌

- Comité national d'évaluation du RSA (2011), Rapport final, La Documentation française, p.150.
- Gomel B., Serverin E. (2009), «Expérimenter pour décider ? le RSA en débat», Document de travail du CEE, 119, p.35
- Julien Dourgnon (2015), «La protection sociale française tend-elle vers un revenu de base ?», L'Économie politique, 2015.03, n°67, p.8-18.
- Nadia Okbani (2013), «Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ?», Revue française des affaires sociales, 2013.04, n°4, p.34-55.