

프랑스 : 프랑스 노동 (France Travail) 출범과 완전고용 정책

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 프랑스

이준용 (파리 사회과학고등연구원 정치학 박사과정)

■ 머리말

2024년 1월 1일부로 고용센터(Pôle Emploi)는 프랑스 노동(France Travail)으로 변모한다. 고용센터는 직업지도 및 훈련, 신속한 취업지원, 실업보험 및 수당 지급 등 구직자의 전반적인 구직활동 지원 서비스를 담당해 왔다. 프랑스 노동 신설은 2022년 대선 당시 마크롱 후보의 선거공약 중 하나로, 정부는 현재 7%를 조금 넘는 실업률¹⁾을 2027년까지 5%로 낮추고, 점진적으로 완전고용을 달성하고자 한다. 기존에 고용센터가 담당해 온 정부 차원의 공공 고용서비스를 개혁하고, 새로운 조직과 구조를 구축한다. 프랑스 노동은 고용센터의 변형에만 국한되지 않으며, 이러한 전환을 통해 국가, 지방자치단체, 기업 및 사회적 파트너를 하나로 모으는 프랑스 노동 네트워크 구축을 추진한다. 모든 행위자 간 교환을 단순화하기 위해 프랑스 노동은 광범위한 정보 공유를 통해 구직자의 진입점이 될 예정이다. 고용서비스 개혁에는 상당한 인적 및 재정 자원이 요구되며, 2024~2026년 사이 23억~27억 유로 투자가 예상된다.²⁾ 이 글에서는 프랑스 노동과 완전고용 정책, 관련 회의 진행 현황, 정책 효과 및 시사점을 살펴보고자 한다.

1) Institut national de la statistique, “L’essentiel sur le chômage”, <https://www.insee.fr/> (2023.5.17).

2) Le Monde, “France Travail : les contours du futur service public de l’emploi se précisent”, <https://www.lemonde.fr/> (2023.4.19).

■ 프랑스 노동 정책 현황

엘리자베스 보른 총리는 프랑스 노동을 통해 완전고용을 달성하고, 이는 정부의 최우선 정책 중 하나라고 밝힌 바 있다. 정책을 성공적으로 시행하기 위해서 2022년 9월 13일 올리비에 뒤숍 노동부 장관은 티보 길뤼를 고용 및 기업 참여 고등관무관으로 임명하고, 완전고용과 관련한 협의 및 사전조사 등의 주요 임무를 수행하도록 지시했다.³⁾ 가장 먼저 프랑스 전국에 공통으로 드러난 고용문제를 진단하고, 이후 각 도(région), 군(département), 영토(territoire)에서 협력가능 방안 및 모범사례를 수집했다. 프랑스 노동 정책은 추후 구체적이고 새로운 고용 관련 제안을 내놓고 모든 관계자와 지속적인 협의를 진행할 예정이다. 사전조사는 특히 다음과 같은 쟁점을 다룬다.

첫째, 프랑스 노동은 구직자의 프로필과 상관 없이 모든 구직자의 진입점이 되어야 하는 것인지, 만약 그렇다면 이러한 접근방식의 효과는 무엇인지에 대한 것이다. 둘째, 구직자의 구직 상황 진단과 구직 과정 지원을 위한 가장 효과적인 조직체계 구성의 문제다. 셋째, 상이한 구직자 프로필을 통합하기 위한 가장 효과적인 고용서비스 제안의 주요 원칙에 대한 것이다. 넷째, 기업과 구직자의 요구에 부응하여 취업 관련 교육·훈련 부문 협력 방안이다. 다섯째, 기업의 채용 제안은 무엇이고 사용자에게 구직 지원 과정에서 기대할 수 있는 것은 무엇인지에 대한 것이다. 여섯째, 정부, 지방 당국, 민간 단체와 공동으로 수행하는 고용지원 전략 수립 문제다. 일곱째, 국가 및 지역 차원의 전반적인 거버넌스가 갖는 의미와 가능성이다. 여덟째, 개입 비용 및 인적자원을 비롯한 예산 자원과 정량·정성적 관리 지표를 설정하는 문제다.

프랑스 노동의 과제가 향후 고용과 관련한 공동 로드맵의 주요 이정표를 제안하는 것이라면, 대다수 제안은 모든 행위자와 현장에서 공동으로 구성되며 구직자, 기업, 전문가 및 지방 당국이 실제적이고 구체적인 효과를 체감해야 한다. 이에 올리비에 뒤숍 노동부 장관은 여러 고용 영역에서 적극적 연대수당(RSA) 수급 자격이 있는 자에 대한 집중지원 제안을 목표로 프랑스 군(département) 협회와 사전조사를 실시하기도 했다. 이와 관련하여 마크롱 대통

3) Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, "Olivier Dussopt, ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion confie à Thibaut Guilluy une mission de concertation et de préfiguration relative à France Travail", <https://travail-emploi.gouv.fr/> (2022.9.13).

령은 적극적 연대수당 수급자 대상으로 주당 15~20시간의 필수 지원 과정의 편성을 요구한 바 있으며, 프랑스의 45개 군(département) 중 18개가 2023년 초 시범 대상으로 선정됐다. 적극적 연대수당에 대한 개혁은 보른 총리가 2022년 9월 16일 프랑스 지역회의에서 공식화한 제안에 따른 것이다. 이후 정책의 긍정적인 효과에 대한 현장 평가를 통해 전국적으로 공통 적용될 예정이다. 같은 시기 길뤼 고등판무관은 프랑스 노동 프로젝트팀을 구성했으며, 사회문제감찰국, 재무감찰국, 부처 간 지원 사무국 등이 순차적으로 조직됐고 고용 및 직업훈련 총회 대표단, 사회결속총국, 고용센터 및 전국 청년 연합과 공동 업무가 착수됐다.

■ 프랑스 노동 지역별 회의

뒤슈 노동부 장관은 프랑스 노동의 지역별 회의 진행을 위해 위원회를 구성하고, 관계자와 고용 관련 협의 및 사전조사를 수행하기 위한 준비 과정을 거쳤다. 한편 이는 프랑스 정부가 국회의원, 지역 공무원, 노조 대표, 기업인, 민간 협회 관계자와 협력하여 국가가 직면한 대내외 경제·사회적 문제를 해결하기 위한 국가재건위원회를 조직한 것과 관련이 있다. 국가재건 위원회는 기후와 생물 다양성, 주택, 노동, 청년, 주권과 경제, 디지털, 고령화를 주제로 핵심 관계자들과 토론 및 워크숍을 진행하고 있다. 동일한 목표를 두고 프랑스 노동은 추후 지역별 회의의 정책 관계자로 국회의원, 관련 주요 단체, 고용 부문을 포함한 보건 및 가족과 관련한 행정 담당자를 포함시켰다. 구체적으로 연대자치장애인부 장관, 생태부 장관, 직업교육훈련부 특임장관, 지방자치부 특임장관 등 완전고용에 대한 목표와 일관된 대응을 하기 위해 다양한 부처가 동원됐다. 이는 현장에서 다양한 이해관계자의 의견과 제안을 수렴하고 이를 적극적으로 고려하기 위한 방안이다. 우선 구직자를 대상으로 한 교육, 커뮤니케이션 활성화, 구직 상황 진단을 실시하며 고용주에게는 고용을 촉진하기 위한 상담 서비스, 디지털 지원이 회의 내용에 포함됐다. 다음으로는 지역별로 확인된 채용구조와 문제점을 진단하기 위해 지방당국 및 국회의원과 프랑스 노동 회의를 구성했다. 또한 현 공공고용서비스를 주제로 한 온라인 및 전화 설문조사가 이뤄졌으며, 구직자, 사용자, 학계 고문 또는 사회복지사를 대상으로 한 2만 5천 개 이상의 응답과 680개 기업 상담 결과를 수집하였다.

[그림 1] 프랑스 노동 프로젝트 시행 이후 130회 이상 진행된 지역별 회의 현황



주: 위 지도는 130회에 걸쳐 진행된 프랑스 노동 지역별 회의를 나타내며, 교육 방문, 세미나, 워크숍을 포함한 것임. 일부 회의는 원격으로 진행됐으며 가독성을 위해 지역별 주요 도시만 표시되어 있음.

자료: Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, "Plus de 130 rencontres territoriales France Travail depuis le lancement de la mission", <https://travail-emploi.gouv.fr/> (2023.4.17).

■ 프랑스 노동 네트워크 구성과 목표

프랑스의 실업률은 지난 5년 동안 크게 하락했으며, 고용률은 1970년대 이후 최고치를 기록했다. 이러한 맥락에서 마크롱 정부는 임기 내 완전고용 목표를 강력하게 추진하고 있다. 우선 기업의 경우에 규모, 영역 또는 산업 분야에 상관없이 2023년에 300만 명 이상의 신규 채용을 필요로 하고 있고,⁴⁾ 동시에 다년간 실직 상태에 있는 많은 국민이 일자리를 찾기 위해 고군분투하고 있다. 정부는 사회통합, 직업교육 및 고용을 위한 노력의 일환으로 각 행정 부처를 동원할 예정이며, 다수의 민간 행위자 또한 이러한 과정에 참여하게 된다. 한편 현 고용 시스템이 큰 틀에서 변화되지 못한 채로 장기간 운영되어 상당 부분 중복과 누락의 문제를 지니고 있다. 구직자와 사용자는 물론 이들을 지원하는 관련 담당자는 복잡한 행정절차, 행정 사무의 지나친 세분화를 겪고 있다. 행정 과부하, 투명성 및 조정비용 부족의 문제는 구체적인 문제 해결에 할애할 수 있는 시간 부족, 책임 있는 전문가 및 업무 담당자의 좌절, 공공 지출 비효율을 필연적으로 초래했다.

새로운 제도적 메커니즘 반복을 벗어난 협력과 사회적 투자

교육, 보건, 주택 등 고용과 관련하여 필수적인 주제가 더욱 다양화되고 있고, 정부는 기존에 고용센터를 중심으로 진행됐던 고용서비스의 개혁을 추진하고자 한다. 프랑스 노동은 대다수의 이해관계자가 요구하는 지원을 한층 더 단순화하며 개선된 구직지원과 협력을 위한 방안이다. 구직자와 사용자를 위한 서비스의 효율성 제고와 물리적·디지털·방법론적 목표를 구축할 예정이다. 궁극적으로는 고용 관련 문제를 현장에서 최대한 가깝게 파악하며 해결하고 결정할 수 있는 책임을 공유하는 것이다. 이러한 목표로 기존의 고용센터는 협력을 이끄는 프랑스 노동으로 바뀌며, 정부, 지역사회 및 사회적 파트너가 전반적인 거버넌스를 통한 집단적 효율을 강화하고자 한다. 한편 40년간 청년의 취업과 자립을 지원해 온 사회 전문 모니터링 기관인 지역센터는 새로운 운영방식과 함께 “프랑스 노동 청년(France Travail Jeunes)”

4) Pôle Emploi, “Besoins en main-d’œuvre - Plus de 3 millions de postes sont à pourvoir en 2023!”, <https://www.pole-emploi.fr/> (2023.4.7).

으로 변화하여, 지역 내 청년에게 봉사하는 실행 조치를 공동 관리한다. “프랑스 노동 장애 (France Travail handicap)”는 장애인 고용지원 특수 조직인 “Cap Emploi”를 중심으로 구성하여 장애 구직자의 상황이 가장 잘 고려되도록 이해관계자의 전문지식과 노하우를 꾸준히 제공하고 개발하는 것을 목표로 한다.⁵⁾ 이를테면, 장애인통합기금운용조합(AGEFIPH), 가족지원기금(CAF), 건강보험기금(CPAM) 등 많은 단체가 동원되며, 통합, 교육 및 고용을 위한 “프랑스 노동 파트너(Partenaires France Travail)”로서 최종적으로 프랑스 노동 네트워크 (Réseau France Travail)를 구성한다.

새로운 네트워크의 구축은 구직자와 기업의 이익을 위한 더 나은 사회적 투자의 방법으로 제안된 것이다. 구직자는 실직기간을 최대한 줄이고 자신에게 맞는 직업 찾기를 희망하며, 사용자는 필요한 인재를 최대한 빨리 찾고자 하기 때문이다. 적극적 연대수당을 살펴보면, 현재

[그림 2] 프랑스 노동 네트워크 구축

프랑스 노동 네트워크		
전략적·정치적·재정적 거버넌스		
국가	공공단체(지방의회)	사회적 파트너(국가·지역별)
프랑스 노동 구성		
프랑스 노동 (기존 고용센터)		
프랑스 노동 청년(기존 지역 센터)	프랑스 노동 장애(Cap Emploi)	
프랑스 노동 파트너		
공공 집행 위원회	민간 단체	
직업훈련협회(Afpa), 간부채용협회(Apec), 기술오피레이터(OPCO), 지역보건국(ARS), 가족지원기금(Caf), 농업사회협동조합(MSA), 건강보험기금(CPAM), 장애인공공서비스통합기금(FIPHP), 장애인통합기금운용조합(AGEFIPH), 통합고용장기지역정책(PLIE), 통합고용기관(EPIDE), 사회활동기금(CCAS), 지방자치사회활동센터(CIAS), 사회보험가족급여보험료징수조합(URSSAF), 공공투자은행(BPI) 등	경제활동통합기구(SIAE)를 비롯한 각종 민간 협력 단체	

자료: Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion(2023), “Pourquoi France Travail?”, <https://travail-emploi.gouv.fr/> (2023.4.17).

5) Cap Emploi National, “Nos missions”, <https://www.capemploi.info/> (2023.5.20).

수당 예산의 10%만 구직활동 지원 부문에 할당되어 있으며, 수당 지급에 90%가 지정되어 있다. 한편 기업의 경우 정부는 몇 년간 초소형기업 및 중소기업이 기대하는 채용 지원 요구를 더욱 충족하기 위해 노력하고 있다. 이는 추가적인 인적 및 재정적 지원을 통해 궁극적으로 일자리를 더 많이 창출하고, 사회 모델에 지속 가능한 자금 조달에 기여하기를 목표로 한다.

구직활동을 위한 진입점 역할의 프랑스 노동 네트워크

완전고용 달성을 위한 명확한 진입점이 요구되며, 지역에 따라 상이한 채용구조 현실에 따라 구직자를 위한 행정적으로 단순하며 공정하고 효과적인 제도의 필요성이 대두되었다. 사용자와 구직자 모두에게 고용 관련 진입점을 구성하기 위해 프랑스 노동은 다음과 같이 관계자들과 협력을 추진한다. 첫째, 물리적, 방법론적 및 디지털 방편으로 프랑스 노동 네트워크와 관련 조직을 개선하고 구직자를 위한 상담 인원을 배치한다. 특히 구직자가 요구하는 사항에 대한 진단과 구직자의 직업 경험을 개선하기 위해 다양한 프랑스 노동 운영자 및 파트너와 공동으로 구축한 정보 시스템 활용한다. 둘째, 이처럼 데이터 및 지표를 공유하기 위해서 정보 접근비용을 줄이고, 동일한 정보를 여러 번 제공하는 것을 방지하여 구직자의 구직활동을 단순화하고, 결과에 따라 시스템의 공동 관리를 가능하게 한다. 이러한 내용은 프랑스 노동 네트워크에 중요한 부분인데, 다양한 행위자 간 의사결정을 더욱 명확히 하고 투명성을 확보해 행위자에게 실제적인 정보 공유에 입각한 대화를 촉진하는 것이다. 이점은 또한 추가적으로 필요한 재정 자원을 마련하고 공공고용서비스의 구체적인 지역별 조치에도 효과적일 수 있다.

고용 잠재력 향상과 구직 촉진

프랑스 노동 네트워크를 통해 정부는 현 고용문제를 진단하고 구직자가 취업에 이르기까지 소요되는 시간을 단축할 수 있다. 네트워크는 영역별 채용 요구조건에 대한 더욱 세밀하고 종합적인 정보를 제공할 수 있고, 취업을 위한 교육훈련과 학위나 자격증을 지니지 않는 구직자

를 집중적으로 지원한다. 채용 유형별 전문 상담사의 지원 또한 강화되며 생태 및 디지털 전환에 대한 투자를 기대할 수 있다. 프랑스 노동의 목표는 기업의 경제적 전환을 촉진하고 “프랑스 2030” 및 생태 계획과 더불어 미래 부문에 대한 막대한 투자를 일자리로 전환하는데 필요한 기술을 예측하고 개발할 수 있도록 하는 것이다. 국립통계청 조사에 따르면, 2017년 초 이후 170만 개 이상의 일자리가 생겼으며 고용률은 1975년 이래 최고 수준을 기록했다.⁶⁾ 통계청은 해당 수치를 바탕으로 향후 프랑스의 고용 잠재력을 긍정하면서 유망기업, 특히 중소기업 및 중소기업에 능동적인 집중 지원을 통한 일자리 창출 가능성을 강조했다. 정부는 현 노동시장에서 관찰되는 인사관행을 변화하기를 추구하고 있는데, 구직 과정에서 가장 큰 어려움을 겪는 구직자의 채용을 촉진하거나 장애인 채용을 장려해야 하며, 모든 국민에게 더욱 공정한 혜택을 제공하고자 한다. 이를 통해 정부는 구직활동의 질적 개선을 달성하고자 하며, 이를테면 후보자의 프로필 및 역량을 기반으로 정보를 수집하고 전산화하여 더욱 정확한 채용 기업과의 정보공유를 추진한다. 또한 최대한 많은 적극적 연대수당 수급자의 확보를 위해 집중 지원하며 부서 지원에 더 많은 투자를 전제로 하고 있다. 추가적으로 이들을 대상으로 이루어지는 주당 15~20시간의 지원 활동을 통해 성공적인 취업과 사회통합에 기여하기를 목표로 한다.

프랑스 노동의 신설로 노동시장에 상당한 변화가 예상된다. 기업의 경우, 프랑스 노동 네트워크를 통해 정기적인 교류를 이어가며 채용 수요에 따라 기업별 지원책을 강구할 수 있다. 또한 구직자에게는 더욱 신속한 취업을 보장하고 명확하고 능동적인 서비스 제공의 이점을 기대할 수 있다. 상담사, 사회복지사 등 관련 행위자 또한 개선된 네트워크 활용이 가능하다. 정부를 비롯한 지역 당국은 모든 사회적 파트너를 위해 혁신적인 경제 개발 프로젝트를 지원하고 실시간 데이터를 제공하며 효과적인 거버넌스 체계를 완성할 수 있다.

정부는 프랑스 노동 프로젝트가 순고용 창출 면에서 상당한 거시경제적 효과를 가질 수 있다고 보고, 이를 토대로 2027년까지 완전고용 목표를 달성하고자 한다. 한편 인적 및 재정적 자원에 대한 상당한 투자가 예상되며, 정부는 현재 연간 25억 유로 수준인 기술투자 계획의

6) Dares Analyses, “Emploi, chômage, population active en 2019 : accélération de l’emploi et amplification de la baisse du chômage”, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/> (2020.7.2).

를 내에서 교육 부문 촉진을 이어가고자 한다. 이와 같은 계획을 이행하고 다양한 참여자들이 기대하는 결과를 달성하기 위해서는 2024~2026년 동안 약 23억~27억 유로 규모의 자금을 동원해야 한다. 프랑스 노동 프로젝트가 실효를 거두기 위해서는 장기간이 소요될 것이며 다양한 지역별 상황에 대응해야 할 것이다. 2027년을 목표로 적극적 연대수당 수급 자격이 있는 자에 대한 혁신적인 지원을 착수하고, 2023년부터 사전에 선정한 우선순위 지역부터 개혁을 단행한다. 고용서비스 진입 방법을 통합하고, 효율적인 거버넌스 체계를 마련하며, 다양한 교육 프로그램을 지원하는 것이다. 정부는 프랑스 노동을 통해 다변하는 노동시장의 상황을 면밀하게 파악하고 모든 이해관계자를 참여시킴으로써 고용 부문 혁신을 추진한다. 향후 프랑스 노동은 현장의견에 따라 사전에 구성된 모델을 수정하고 모니터링하며 사후 평가 시스템을 구축할 예정이다. 한편 정부는 프랑스 노동 체계의 핵심원칙인 완전고용 목표를 유지해야 할 것이며, 구직자와 기업을 더욱 효과적으로 지원하고자 한다. **KLI**