

프랑스 : 고용지원 정책 개편 움직임의 배경

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 프랑스

이두형 (프랑스 루미에르 리옹2대학교 사회학 박사과정)

프랑스 상원은 2023년 7월 11일에서 12일로 넘어가는 밤에 일명 “완전고용을 위한 법률안(le projet de loi “pour le plein-emploi”)”을 통과시켰다. 이 법률안은 현재 고용지원 정책의 중심 축인 “프랑스 고용센터(Pôle Emploi)”를 프랑스 트라바이(France Travail)로 개편하는 것을 기본 골자로 한다. 또한 이러한 개편으로 최저임금에 미치지 못하는 경제력을 지닌 저소득층에게 제공하는 최저생활보장금(RSA) 수급자는 프랑스 트라바이와 약정계약(contrat d’engagement)을 맺고 최소 주 15시간 직무교육 이수 그리고 직업 체험, 취업 활동 등 사회 진출 관련 활동에 의무적으로 참여해야 한다. 공식 도입에 앞서 오는 가을에 국회 절차를 거쳐야 하는 과정이 남았다.¹⁾ 그렇기 때문에 일부 세부 내용은 변경될 여지가 있다. 하지만 큰 틀에서는 정부가 제출한 안을 따를 것으로 전망된다.

이에 해당 법률안의 구체적인 내용을 살펴보기에는 아직 선부른 감이 있다. 그럼에도 프랑스 정부가 이 같은 방안을 마련한 배경과 큰 틀에서 향후 전망되는 변화가 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 이는 프랑스 정부가 고용지원 정책에 대대적인 손질을 가하는 이유를 이해하게 해줄 것이기 때문이다.

1) Franceinfo, “Travail : le projet de loi “pour le plein-emploi” adopté en première lecture au Sénat”, 2023.7.12.

■ 프랑스 정부 고용 정책의 핵심 기조 : 완전고용(Plein-emploi)

프랑스 고용지원 정책을 대대적으로 개편하는 “완전고용을 위한 법”이라는 이름에서 알 수 있듯, 이는 무엇보다 “완전고용” 달성을 핵심으로 한다. 완전고용은 에마뉼엘 마크롱 프랑스 대통령이 지난 2022년 대선 기간 동안 강조해 온 핵심 국정운영 목표 중 하나다. 구체적으로 마크롱 대통령의 재임 임기가 끝나는 2027년까지 프랑스 실업률을 국제노동기구에서 정의하는 완전고용 수준, 즉 5% 이내로 낮추는 것을 목표로 한다.²⁾

프랑스 정부가 이 같은 정책 목표를 삼은 데에는 오늘날 자국 내 노동시장에 대한 양가적인 판단이 깔려 있다. 먼저 고용률과 창출 일자리 수 등 관련 지표는 최근 들어 프랑스 노동시장이 활기를 띠고 있다는 것을 보여준다고 평가한다. 반면 프랑스의 실업률은 다른 유럽연합 국

[그림 1] 1975~2022년 프랑스 15~64세 고용률

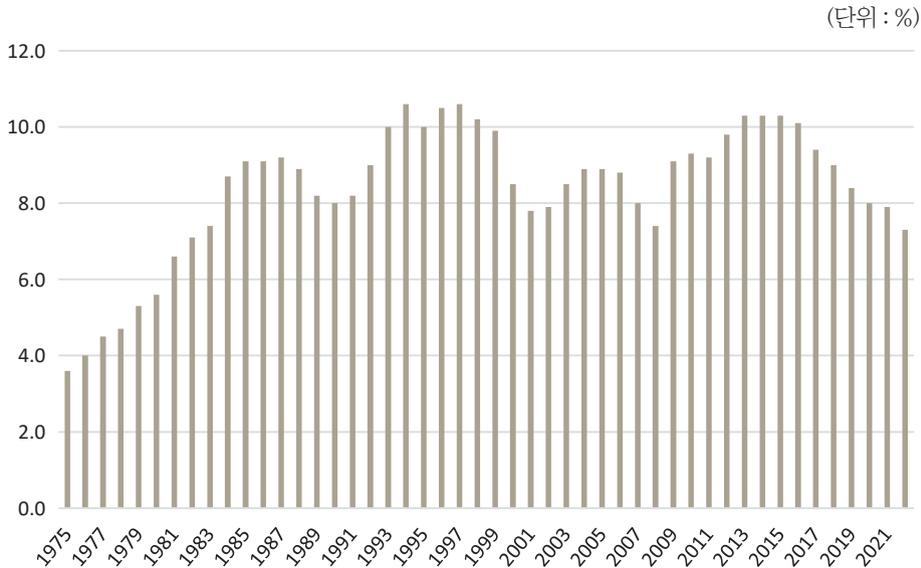


주: 프랑스 해외 영토 마요트(Mayotte) 제외.

자료: Insee(2023), “Une photographie du marché du travail en 2022”, <https://www.insee.fr> (2023.7.15).

2) Le Point, “Travail : comment Emmanuel Macron compte renouer avec le plein-emploi”, 2023.5.18.

[그림 2] 1975~2022년 프랑스 15~64세 실업률



주: 프랑스 해외 영토 마요트(Mayotte) 제외.

자료: Insee(2023), “Une photographie du marché du travail en 2022”, <https://www.insee.fr> (2023.7.15).

가들에 비해 여전히 상대적으로 높은 수준을 기록하고 있는 실정이다.

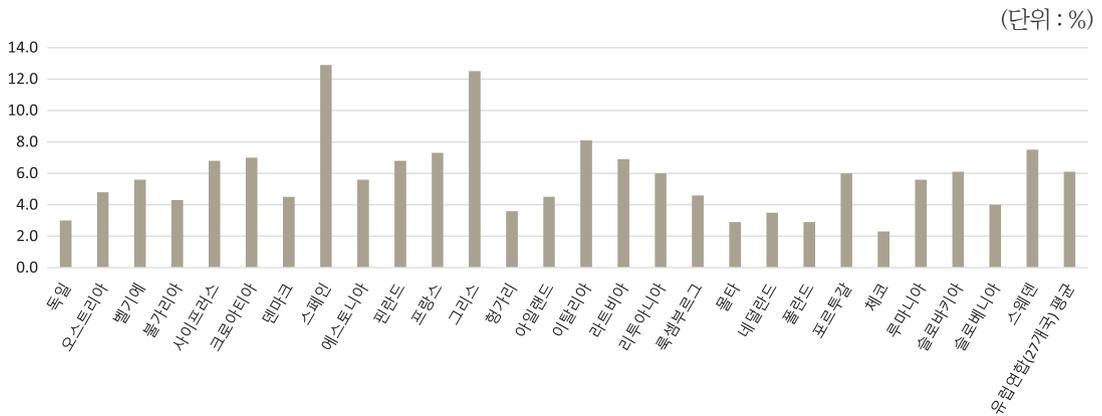
실제 프랑스 정부에 따르면 지난 2017년부터 실업률은 지속적으로 낮아지는 추세를 보인다. 2017년부터 창출된 일자리는 170만 개에 달하며, 2022년 기준 15~64세 고용률은 68.1%³⁾로 관련 지표를 내놓기 시작한 1975년 이후 가장 높다고 강조한다. 2023년 1분기 기준으로 당시 실업률은 7.1%⁴⁾였고 이는 지난 약 40년 동안 가장 낮은 수치이다. 이처럼 노동 시장이 활력을 띠는 상황에서 완전고용을 달성하기 위해 향후 4년간 최소 70만 개의 일자리를 추가로 만들어내는 것을 목표로 한다.⁵⁾

3) Insee(2023), “Une photographie du marché du travail en 2022”, <https://www.insee.fr> (2023.7.15).

4) Insee(2023), “Au premier trimestre 2023, le taux de chômage est stable à 7,1%”, <https://www.insee.fr> (2023.7.15).

5) Ministère du Travail, du plein emploi et de l’insertion(2023), “France Travail”, <https://travail-emploi.gouv.fr> (2023.7.15).

[그림 3] 2022년 유럽연합 국가별 15~74세 실업률



자료 : Insee(2023), “Taux de chômage des 15-74 ans en 2022”, <https://www.insee.fr> (2023.7.15).

그럼에도 유럽의 주요 국가와 비교하면 프랑스는 상대적으로 높은 실업률을 보이고 있다. 2022년 기준 프랑스의 15~74세 실업률은 7.3%로 스페인(12.9%), 그리스(12.5%), 이탈리아(8.1%), 스웨덴(7.5%)보다는 긍정적으로 나타났다. 하지만 독일(3%), 네덜란드(3.5%), 덴마크(4.5%), 벨기에(5.6%), 포르투갈(6%)과 비교하면 상황은 여전히 녹록하지 않은 것으로 드러났다. 또한 유럽연합 27개국의 실업률 평균이 6.1%인 것을 고려하면 프랑스의 실업률은 1%p 이상 높다.

마크롱 대통령과 프랑스 정부가 의욕적으로 완전고용을 국정 과제로 내세운 데에는 오늘날 프랑스 노동시장이 점차 활기를 띠고 있다는 판단이 기저에 깔려 있다. 실업률은 다른 비교 국가보다 상대적으로 높게 나타나지만 현재 노동시장의 성장 추세를 고려하면 반대로 추가적인 고용 역량이 충분하다고 보고 있다. 그렇기 때문에 보다 효율적인 고용지원 정책이 뒷받침된다면 실업률을 보다 낮출 수 있는 여지가 충분하다고 기대할 수 있다.

■ 고용지원 정책 개편의 필요성 : 노동시장의 불균형

프랑스 노동시장이 활기를 되찾은 것과 함께 고용지원 정책의 개편을 추진하는 데 중요한

배경 중 하나는 노동시장에서 나타나는 수요와 공급의 불균형이다. 고용률과 실업률 관련 지표는 프랑스 내에서는 그 어느 때보다 긍정적이지만, 전반적으로 다양한 업종에서는 인력 부족으로 시름하고 있다. 반대로 여전히 수많은 구직자들은 일자리를 찾지 못하고 있는 실정이다. 노동시장에 나타나는 수요와 공급의 불균형 해소는 향후 수년 안에 실업률을 2% 수준 가까이 낮추며 완전고용을 이루는 데 중요한 정책방향이 된다. 이는 프랑스 트라바이 중심의 고용지원 정책 개편을 주도하는 티보 길뤼(Thibaut Guilluy) 프랑스 고용담당 고등위원(Haut-commissaire à l'emploi)이 작성한 보고서에서 잘 나타난다. 보고서는 “한편으로는 기업들이 규모나 지역, 또는 활동 영역에 상관없이 필요한 인력을 채용하는 데 점점 더 큰 어려움을 겪고 있다.”라면서 “다른 한편으로는 수년 동안 실직상태에 놓여 있는 수많은 사람들이 일자리를 찾는 데 애쓰고 있다.”라고 지적했다.⁶⁾

인력을 충원하는 데 어려움을 호소하는 목소리는 노동시장 전반에서 울려 퍼지고 있는 상황이다. 프랑스 고용센터가 지난 2023년 4월 공개한 “2023 노동력 수요 조사(Enquête Besoins en Main-d'Œuvre 2023)”에 따르면 2023년 한 해 약 303만 9,000건의 고용 계획이 있는 것으로 파악됐다. 문제는 이 중 약 61%가 실제 채용을 진행하는 데 어려움을 겪을 것으로 전망된다는 점이다. 이는 앞서 2022년 57.9%보다 약 3%p 증가한 수준이다. “노동력 수요 조사”는 프랑스 고용센터에서 영역별 노동력 수요 및 채용 계획 등을 파악하기 위해 매년 진행하는 설문조사다. 이번 조사는 프랑스 전역에서 설문대상 기관 240만 곳 중 약 42만 4,000건의 답변을 수집해 분석했다.

여기에는 인력난이 채용 과정에서 직면하는 가장 큰 어려움으로 손꼽힌다. 필요한 인력을 구하는 데 가장 큰 난관으로 꼽힌 것은 “지원자 수 부족(Nombre insuffisant de candidats)”으로 그 수치가 85%에 달했다. 지난해인 2022년보다는 1.2%p 감소했지만 사실상 대다수 기업체에서 인력 부족은 채용 과정에서 마주치는 현실적인 문제인 것으로 나타났다. 이어 “지원자의 부적합한 자질(Profil inadéquat des candidats)”이 2022년보다 7.7%p 증가한 79%를 기록했다. 그 뒤로 “노동환경(Conditions de travail)” 37%, “부정적 이미지(Déficit d'

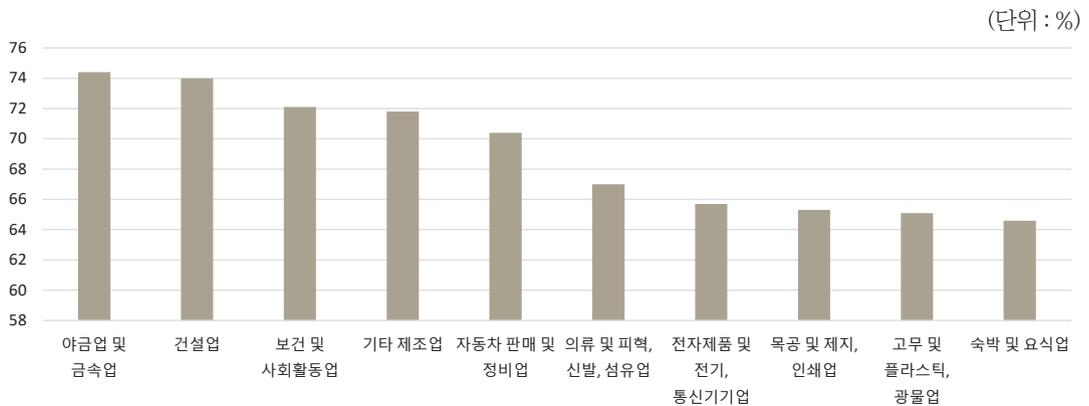
6) Vie-publique(2023), “Rance Travail, une transformation profonde de notre action collective pour atteindre le plein-emploi et permettre ainsi l'accès de tous à l'autonomie et la dignité par le travail”, <https://medias.vie-publique.fr> (2023.7.15).

image)” 23% 등이 인력을 구하는 데 겪는 어려움으로 꼽혔다.⁷⁾ 이를 보면 인력 부족과 함께 지원자의 역량과 노동현장에서 요구되는 직무능력의 불일치가 프랑스 노동시장에서 불균형을 유발하는 주요한 요인이라는 것을 알 수 있다.

문제는 인력 부족 문제가 특정 직업 분야에 국한되지 않는다는 점이다. 2023년 최소 5,000건 이상의 채용 계획이 있는 직종들을 기준으로 비교했을 때 일손을 구하는 데 가장 큰 어려움은 겪는 곳은 지붕잇기공으로, “그렇다”라고 대답한 비율은 87.2%에 달했다. 두 번째로 높은 직종인 약사는 86.8%로 나타났다. 가정 서비스 및 가사 도우미는 84.5%, 주물업 및 철물업 등 관련 직종은 82.1%, 차체 제작공 81.8%, 그리고 의료 기사 및 의료보조인 81.6%로 전반적으로 그 수치가 80% 이상의 높은 수준을 보였다.⁸⁾

산업별로 살펴보아도 사실상 전 영역에서 필요한 인력을 구하는 데 큰 고충을 겪고 있는 것으로 나타났다. 산업별의 경우 야금업 및 금속업이 74.4%로 그 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 이어 건설업이 74%로 미세한 차이로 뒤를 따랐다. 보건 및 사회활동보조업이 72.1%, 기타 제조업은 71.8%로 인력 부족 문제는 모든 산업에 걸쳐 심각한 것으로 드러났

[그림 4] 2023년 인력 채용에 어려움을 호소하는 프랑스 상위 10개 업종



자료: Pôle emploi(2023), “Enquête Besoins en Main-d’Œuvre”, <https://statistiques.pole-emploi.org> (2023.7.15).

7) Pôle emploi(2023), “Besoins en Main-d’Œuvre”, <https://statistiques.pole-emploi.org> (2023.7.15).

8) Pôle emploi(2023), “Enquête Besoins en Main-d’Œuvre”, <https://statistiques.pole-emploi.org> (2023.7.15).

다. 그나마 상황이 나은 숙박 및 요식업이 64.6%를 기록했다.

이처럼 직종과 산업을 가리지 않고 인력 부족 현상이 나타나고 있지만 역설적으로 일자리를 구하지 못하는 구직자 수는 여전히 상당한 수준인 것으로 보인다. 프랑스 정부는 오늘날 약 500만 명이 실직 상태에 놓여 있다고 추산한다. 또한 RSA 수급자 중 7년 후 안정적인 일자리를 구한 경우는 11%에 불과하며 사실상 정책 효능이 떨어진다고 지적한다.

RSA의 혜택을 받는 저소득층이 실제 노동시장에 진입해 취직에까지 이르는 경우가 적음을 강조하는 것을 통해서 프랑스 정부가 현행 고용지원 정책이 제기능을 하지 못하고 있다고 인식함을 알 수 있다. 고용지원 정책 개편안을 주도하는 티보 길뤼 고용담당 고등위원은 현재 프랑스에서 RSA 수급자는 약 200만 명에 달한다고 밝히며 “이 중 40%만이 프랑스 고용센터에 등록되어 있다. 오늘날 그들이 받는 지원은 이메일을 포함해 일 년에 세 번 연락을 받는 것인데, 이들이 어떻게 어려움에서 벗어나겠나”라고 반문하며 시스템의 변화가 필요하다고 목소리를 높였다.⁹⁾

고용지원 정책 개편을 본격화하기에 앞서 프랑스 정부 차원에서 대대적인 시범 운영을 전개하고 있다. 내용은 이번 완전고용 법안이 담고 있는 것과 같다. RSA를 받는 수급자는 이를 유지하기 위해서는 매주 15~20시간 사회진출 관련 활동을 의무적으로 해야 한다. 현재 노르와 솜르, 루아레 등 행정구역상 데파르트망 중 18곳에서 자발적으로 참여해 진행되고 있다. 2023년 1월부터 시작된 시범 운영은 1년간 진행될 예정이다.¹⁰⁾ 이를 통해 현재 약 4만 명의 RSA 수급자가 해당 정책 실험에 참여하는 것으로 알려졌다. 이번에 정부가 마련한 고용지원 정책 개편안은 시범운영 내용을 프랑스의 모든 지역으로 확대하는 것을 목표로 하고 있는 셈이다.¹¹⁾

9) Franceinfo, “France Travail : heures d’insertion hebdomadaires, inscription obligatoire à Pôle emploi, voici ce qui risque de changer pour les bénéficiaires du RSA”, 2023.4.19.

10) Radiofrance, “RSA contre activité, l’expérimentation commence”, 2023.1.28.

11) Franceinfo, “France Travail : heures d’insertion hebdomadaires, inscription obligatoire à Pôle emploi, voici ce qui risque de changer pour les bénéficiaires du RSA”, 2023.4.19.

■ 정책 개편 방향

프랑스 정부는 앞서 2009년 고용지원 정책 관련 대대적인 개편을 단행한 바 있다. 프랑스 고용센터는 지난 2009년 1월 5일 처음 문을 열었는데 이는 프랑스 국립고용청(ANPE)과 상공업고용협회(Assedic)가 결합하며 탄생했다.¹²⁾

프랑스 국립고용청은 고용촉진을 목적으로 하는 공공기관으로 약 3만 명의 인원을 두고 있었다. 반면 상공업고용협회는 민간기관으로 약 1만 4,000명의 인력을 두고 실업보험 운영에 핵심적인 역할을 맡았었다.¹³⁾ 이처럼 고용촉진과 실업보험 등 고용지원 정책의 두 중심축이 따로 운영되면서 효율성이 떨어진다는 비판이 잇달았고 이에 두 단위를 전격 병합하는 구조개편을 단행했다.

다만 이번에 진행되는 개편안에는 이와 같은 대대적인 변화는 없을 전망이다. 현재 프랑스에서 시행 중인 다양한 고용지원 서비스에 대한 접근과 이에 대한 관리를 단순화하여 효율 높이는 데 보다 중점을 두고 있다. 예를 들어 현재 프랑스 고용센터의 서비스와 프랑스 전역에 436개 센터를 두고 16~25세 젊은 세대를 중심으로 취업지원 프로그램을 제공하는 미시옹 로칼(Mission Locale) 등 여러 고용지원 프로그램 창구를 프랑스 트라바이로 획일화한다. 프랑스 트라바이가 프랑스 고용센터를 대체하지만 구조적 개편보다는 기존의 고용지원 서비스와 구직자, 지역행정 등 관련 주체들 사이의 연결을 강화한다. 이를 통해 관리 감독의 수준을 높여 효율적인 정책 지원을 가능하도록 한다는 방침이다.¹⁴⁾

구체적으로 고용지원 기관별로 따로 맺어야 하는 계약방식 또한 간편화된다. 현재 RSA 수급자는 상호 약정 계약(CER)을 맺어야 하며, 미시옹 로칼에서 제공하는 서비스를 받기 위해서는 취업 및 자립을 위한 지원 계약 코스(PACEA), 프랑스 고용센터과는 개인 맞춤형 취업지원 계획(PPAE) 등을 따로 맺어야 한다. 그러나 개편을 통해 이를 프랑스 트라바이와 계약만 맺으면 되는 것으로 단순화한다.

12) Franceinfo, “Ils se sont retrouvés complètement désorientés : comment la fusion de l’ANPE et l’Assedic a déstabilisé les agents de Pôle emploi”, 2018.9.5.

13) BFM, “Dix ans après sa création, Pôle emploi ne tient toujours pas ses promesses”, 2019.1.5.

14) Actu, “Franxe Travail : RSA, plein emploi… Quatre questions sur le remplaçant de Pôle Emploi”, 2023.4.20.

이는 기업 입장에서조차 창구가 하나로 통일된다는 것을 의미한다. 기업이 젊은 세대 또는 실업자, RSA 수급자 등을 고용함에 있어서도 프랑스 트라바이만 통하면 되기 때문이다. 현재 추산에 따르면 프랑스 정부는 오는 2026년까지 프랑스 트라바이 관련 예산이 25억 유로, 한화로 약 3조 5,632억 원에 달할 것으로 전망한다.¹⁵⁾

프랑스 정부가 고용지원 정책의 중심 축을 개편하는 것을 단순히 고용을 촉진하는 차원에서만 바라보면 해당 개편안이 담고 있는 다양한 사회적 함의를 놓칠 위험이 있다. 여기에는 RSA 시스템을 둘러싼 대대적 손질도 포함되어 있기 때문이다. 이는 사회보장 서비스를 받기 위해서는 보다 더 일을 해야 한다는 의무를 강조하는 것으로 사회정책의 기본 명제에 대한 변화도 의미한다.

그럼에도 궁극적으로 완전고용을 달성하기 위한 목표로 해당 안을 마련했다는 점에서 무엇보다 프랑스 고용지원 정책에 대대적인 변화가 예상된다. 실제 이러한 작업이 어떤 결과를 가져올지를 현시점에서 예단하기는 이르다. 중요한 것은 지금에 이르러 프랑스 정부가 고용지원 정책에 전면적인 변화를 가하려는 배경과 이유를 이해하는 것이다. 이는 한국에서도 관련 정책을 고민함에 있어 참고할 중요한 사례가 될 것이다. **KLI**

15) BFM, “Pourquoi Pôle emploi va devenir France Travail le 1^{er} janvier 2024”, 2023.4.19.