

정책자료

2003-06

미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구

황 준 욱

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제1절 연구필요성 및 연구목적	1
제2절 연구범위 및 내용	3
제2장 미국의 고용창출지원 프로그램	6
제1절 개 관	6
1. 노동시장 환경	6
2. 고용정책	10
제2절 주요 고용창출지원 프로그램	14
1. 임금보조금	14
2. 창업지원	29
3. 공공부문의 직접적 일자리 창출	35
4. 요보호가정일시부조(TANF)	36
5. 지역 프로그램	42
제3장 프랑스의 고용창출지원 프로그램	58
제1절 개 관	58
1. 노동시장 환경	58
2. 고용정책	61
제2절 주요 고용창출지원 프로그램	73
1. 개 관	73
2. 민간부문 고용촉진제도	76
3. 사회보장기여금 감면	87

4. 공공부문의 직접적 일자리창출	96
5. 창업지원	108
6. 청년층지원	116
7. 임금보조금	125
8. 최저생활자보호제도(RMI)	129
9. 실업보험	137
10. 지역 프로그램	157

제4장 미국과 프랑스의 주요 프로그램 비교 161

제1절 프로그램의 배경	161
1. 시장에 대한 시각과 정부의 역할	162
2. 미국의 workfare와 프랑스의 insertion	164
제2절 프로그램의 내용	165
1. 개 관	165
2. 개별 프로그램 비교	167

제5장 시사점 173

1. 프로그램의 철학적 기초	174
2. 프로그램의 수혜대상	175
3. 프로그램 운영: 중앙과 지방간 역할 분담	176
4. 프로그램의 서비스 질 제고	177
5. 프로그램 혼합 및 연계	177
6. 창출되는 고용의 질	178
7. 프로그램의 주요 이용자	179
8. 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출 확대	180
9. 청년층 고용	181

참고문헌 183

부 록 191

표 목 차

<표 2- 1> 노동참여율, 총실업률, 장기실업자 비율 추이	7
<표 2- 2> 실업률 추이(성별, 연령별, 학력별)	9
<표 2- 3> 주요 고용관련 프로그램 현황(1996)	12
<표 2- 4> 주요 사회보장프로그램(1996)	13
<표 2- 5> WOTC에 의한 세금감면 현황	17
<표 2- 6> WOTC 수혜기업 총 영수액수준별 구분(1997)	18
<표 2- 7> WOTC 수혜기업 산업별 구분(1997)	18
<표 2- 8> WWTC에 의한 세금감면 현황	20
<표 2- 9> EITC 산출표(2001)	23
<표 2-10> EITC 수혜자와 비수혜자 특성비교(1999)	25
<표 2-11> 주별 SEA프로그램 행정상 특징	32
<표 2-12> 표본 SEA참가자 인구통계적 특징(모든 주)	33
<표 2-13> SEA참가자와 비 참가자 간 실업보험 이후의 자영업 비율 ..	34
<표 2-14> 참가자와 비참가자 간 총 고용성과	34
<표 2-15> 사업에 대한 만족도	35
<표 2-16> AFDC/TANF 수혜자 변화 추이	42
<표 3- 1> 경제활동참가율, 성장률 및 실업률	59
<표 3- 2> 연령별 경제활동 인구비율(2000)	60
<표 3- 3> 연령별 경제활동인구비율 추이	60
<표 3- 4> 최근 장기실업자 비율	61
<표 3- 5> 1974년 석유파동 전후 프랑스 거시경제 및 실업	62
<표 3- 6> 고용정책:5년간의 추이(1995년 12월 2일부터 2000년 12월31일)	66
<표 3- 7> CIE 정책보조금 액수	79

<표 3- 8> 최우선지원대상의 CIE 수혜비율 변화추이	82
<표 3- 9> 기업규모별 CIE에 의한 채용현황(2000)	83
<표 3-10> 프랑스 고용창출관련제도의 고용결정에의 유인 효과	85
<표 3-11> 1996년 CIE 수혜자의 1999년 현재 직업상황	86
<표 3-12> 기여금 면제제도에 의한 감면 총액 변화 추이	88
<표 3-13> 파트타임계약에 대한 기여금 경감제도 수혜 노동자와 기업 특성	93
<표 3-14> 최저임금(SMIC)에 비례하는 월 기여금 경감 금액 (2000년 7월1일 현재)	95
<표 3-15> CES와 CEC의 변화(서명된 협약 총 수)	104
<표 3-16> CES와 CEC 계약의 특성	104
<표 3-17> CES와 CEC 수혜자 특성	105
<표 3-18> 1991년 3월부터 1997년 3월까지 임금노동자 고용증가 추이	107
<표 3-19> 창업지원 수혜자수와 창설·재개되는 기업수 변화(ACCRES, EDEN)	113
<표 3-20> ACCRES에 의한 창설 또는 재기 기업 특성별 분류	114
<표 3-21> 창업지원제도(ACCRES)를 통해 지원받는 기업 창설자나 재기자	115
<표 3-22> 연령대별 실업률(2002.5월 현재, 국제노동기구(ILO) 기준) ...	116
<표 3-23> 주거지역별 TRACE 수혜자	123
<표 3-24> TRACE 수혜자 성별, 연령별 분포	124
<표 3-25> TRACE 프로그램 수혜 후 성과	124
<표 3-26> 수혜자격 한도	126
<표 3-27> 고용수당(PPE) 계산방법(1)	127
<표 3-28> 고용수당(PPE) 계산방법(2)	127
<표 3-29> 편입최저소득(RMI) 최대액(2002.1. 1. 기준)	131
<표 3-30> RMI 수혜자수와 지출비용(2000)	132
<표 3-31> RMI 수혜자 특성	133
<표 3-32> RMI 수혜자의 취업/실업 전환비율(1998년 1월과 9월 사이, 표본조사)	134

<표 3-33> RMI 수혜자의 구직수단 이용현황(표본조사)	135
<표 3-34> 실업보험 최근 기여율	143
<표 3-35> 실업보험 기준기간과 필요 피보험고용기간	148
<표 3-36> 실업보험 급여기간(재취업지원급여, ARE)	150
<표 3-37> 실업보험 급여기간(단일감면급여, AUD)	150
<표 3-38> 지역별 실업률 최근 변화	158
<표 4- 1> 미국과 프랑스 GDP중 노동시장 프로그램관련 지출비율	162
<표 4- 2> 미국·프랑스 고용창출지원 프로그램 비교	172

그림목차

[그림 2-1] WRTP을 통한 협력관계	56
[그림 3-1] 고용창출지원정책을 둘러싼 관련기관 협조	72
[그림 3-2] 실업보험과 RMI 대상범위	130
[그림 3-3] 실업보험 주요 관련 통계 변화 추이	138

요 약

IMF 외환위기에 따른 우리나라 경제의 급격한 변동은 고용구조의 커다란 변화를 가져왔다. 양적인 면에서 1999년 초반 8%를 넘기도 했던 실업률은 이후 안정이 되었으나, 질적으로 보면 임금노동자 중 높은 비정규직 비율과 고령자, 청년층, 장기실업자 등 취업취약계층의 구직 문제 등이 여전히 남아 있어 사회통합적 관점에서 사회발전의 저해요소가 되고 있다.

이러한 문제들을 해결하기 위한 다양한 정책과 프로그램들이 노동과 복지 차원에서 시행되고 있으나 전체적인 정책의 방향과 목적이 장기적 구도하에 사회적 우선순위에 따라 정해져 있지 않고 정책목표를 구현하기 위한 프로그램도 단기간에 가시적인 효과를 가져올 수 있는 방안위주로 운영되고 있다는 지적을 받고 있다.

이런 면에서 볼 때 우리나라 고용정책의 주요 관심이 많은 일자리를 창출하여 낮은 실업률을 유지하는 양적인 고용창출로부터 사회의 발전방향에 맞추어 장기적인 정책목표를 정하고 이에 따라 체계적인 정책과 프로그램을 운영해 나가는 질적인 고용창출로 변화해야 할 필요가 있다고 볼 수 있다.

고용창출과 관련된 주요 선진국 사례에 대한 본 연구는 이러한 변화 필요성을 고려할 때 매우 시의적절한 것이라 할 수 있다. 특히 본 연구는 고용창출과 관련하여 역사적 전통이나 정책의 방향이 매우 다른 미국과 프랑스의 사례를 대상으로 하고 있다는 점에서 더욱 그 의의가 크다고 할 수 있다.

본 연구는 미국과 프랑스의 주요 고용창출지원 프로그램에 대한 상세한 설명과 비교분석 및 이에 따른 시사점 도출을 주 내용으로 한다.

고용창출지원 프로그램의 범위에는 일자리를 직접적으로 창출하는 ‘고용창출 프로그램’과 구직자의 노동공급을 유인하여 창출된 일자리에 구직자가 취업하는 것을 지원하는 ‘고용지원 프로그램’이 포함된다.

1장에서는 이러한 본 연구의 필요성과 목적, 범위 등에 대해 설명한다.

2장에서는 미국의 주요 고용창출지원 프로그램이 소개 된다. 노동참여율의 지속적인 증가(특히 여성), 중년층 실업의 증가 등 지난 50년간의 노동시장 변화속에서 미국 고용정책은 연방정부와 주정부간의 역할 분담에 따른 분권화와 정책대상자에 대한 계층별 접근으로 특징지워질 수 있다.

미국의 주요 고용창출지원 프로그램으로는 기업에 대한 임금보조금인 ‘노동기회세액공제(WOTC)’와 ‘복지에서노동세액공제(WWTC)’, 노동자에 대한 임금보조금인 ‘소득세액공제(ETC)’, 실업보험체계 안에서 운영되는 ‘창업지원(SEA)’, 공공부문에 의한 일자리 창출과 사회부조프로그램인 ‘요보호가정일시부조(TANF)’ 등을 들 수 있다. 수혜자의 노동공급을 유인하는 ETC에 비해 WOTC와 WWTC는 기업에 임금보조를 통해 직접적인 고용창출 효과를 기대할 수 있으나 실제 신청건수와 이에 따른 지급액면에서는 미미한 실적을 보이고 있다. 한편, 1999년 1,900만건의 신청이 이루어진 ELTC는 주로 편모의 노동공급을 유인하는 것으로 드러나고 있다.

창업지원은 실업보험체계내에서 이루어진다. 실업수당 대신 창업지원금을 받는 수혜자들은 단순히 자금지원 뿐만 아니라 지역공동체 관련기관들의 협조로 창업에 필요한 자문과 교육·훈련 등을 제공받는다. 특히 동 제도의 운용은 미국의 연방정부와 주 정부간의 역할 분담을 잘 보여주고 있는데 연방정부가 시험을 거쳐 제도의 효과성을 검증한 후 제도운동을 위한 법적 장치를 마련하고 이를 근거로 각 주가 특수한 사정에 맞게 다양한 방법으로 운용을 하고 있다.

1930년대 뉴딜정책의 경험을 갖고 있는 미국은 이후 공공부문에

의한 직접적인 일자리 창출에 소극적인 모습을 보여주었다. 이러한 경향에 따라 동 제도는 현재 주로 주 정부 차원에서 이루어지고 있는데 그 모습은 각 주 정부의 필요에 따라 다양하여 지역화된 고용 창출 프로그램의 좋은 예를 보여준다.

요보호가정 일시부조 프로그램에는 복지수혜자의 노동을 촉진하기 위해 주 정부에게 복지수혜자의 노동참여를 의무적으로 부과하는 규정이 있다. 복지프로그램인 TANF내의 노동참여의무는 과거의 복지프로그램에 비해 상당한 규모의 복지수혜자 감소를 가져왔다는 점에서 일정 정도 수혜자의 노동공급을 촉진시키는 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

3장에서는 프랑스의 주요 고용창출지원 프로그램을 설명한다. 1970년대 석유파동이후 청년층 실업, 장기 실업, 고령층 실업 등 구조적인 문제를 지속적으로 겪고 있는 프랑스는 모든 계층에게 이익이 되는 고용정책을 실현하기 위해 청년층, 장기실업자, 고령층 등 취업취약계층에 대한 지원을 강화하고 있다.

프랑스의 주요 고용창출지원 프로그램으로는 시장부문 고용창출을 위한 지원제도인 ‘고용촉진계약(CIE)’, 민간 고용주에 대한 ‘사회보장기여금 감면제도’, 공공부문 고용촉진을 위한 ‘고용연대계약(CES)’과 ‘고용강화계약(CEC)’, 창업지원을 위한 ‘실직자 회사설립·재개 지원제도(ACCRES)’와 ‘신규창업지원제도(EDEN)’, 청년층을 위한 ‘고용에의 접근경로(TRACE)’와 공공부문에 의한 ‘청년층 고용계약(CEJ)’, 세금감면을 통한 노동자에 대한 임금보조인 ‘고용수당(PPE)’, 사회부조 프로그램인 ‘최빈층 지원제도(RMI)’, 실업보험의 ‘재취업지원계획(PARE)’ 등을 들 수 있다.

고용촉진계약은 장기 실업자, 사회연대성 수당 수혜자 등 취업취약계층의 고용시 민간기업주에게 임금보조, 사회보장 기여금 감면, 직업훈련 비용지원 등을 제공하는 프랑스의 대표적인 고용창출 프로그램이다.

1995년 도입이후 수혜자 수가 줄어드는 가운데 고령층, 장애자 등

의 비율이 늘어나고 있다. 자체적으로는(샘플조사결과) 소기의 고용 효과를 거두고 있는 것으로 나타나고 있으나 여타 고용창출제도에 비해 그리 크지 않은 것으로 밝혀지고 있다.

사회보장 기여금 감면은 신규 고용, 파트타임 고용, 저임금 고용, 취약지역에서의 고용 등에 대해 고용주의 사회보장 기여금을 감면해 주는 제도로 각 경우에 따라 감면율과 감면방법이 다르며 상당한 정도의 고용효과를 가지고 있는 것으로 평가되고 있다.

고용연대계약과 고용강화계약은 공공부문이 유급으로 대상자를 고용하여 직업경험을 쌓게 함으로써 취업을 지원하는 제도인데 특히, 고용강화계약은 고용연대계약을 거치고 나서도 취업, 직업훈련 등 직업세계에 편입되지 못하는 사람들을 대상으로 다시 공공부문의 고용기회를 부여하는 제도이다. 동 계약을 통해 대상자를 고용하는 공공기관은 임금보조, 기여금 감면, 직업훈련 비용지원(고용강화계약) 등의 지원을 받는다. 동 제도는 공공부문 고용창출에 많은 기여를 하고 있는 것으로 평가되고 있다.

프랑스는 전통적으로 실직자 회사설립·재개 지원제도를 통해 실업자의 창업을 지원하고 있으며 최근 청년층의 창업을 장려하고 창업에 필요한 자문, 훈련등을 제공하기 위해 신규창업지원제도를 운영하고 있다. 조사에 의하면 1990년대 중반에는 신규등록 기업중 32%가 동 제도를 통해 설립되었고 최근 들어 동 비율이 줄어들었으나 등록기업의 18%정도는 동 제도를 통해 설립되고 있는 것으로 나타난다.

프랑스는 심화되어 가는 청년층 고용문제를 해결하기 위해 청년고용계약과 TRACE를 운영하고 있다. 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출제도인 청년고용계약은 공공기관이 실직 청년을 무한기간 혹은 5년의 유한기간의 형태로 고용하여 임금을 지급하고 근무 경험을 쌓게 하여 직업세계로의 편입을 지원하는 제도이다.

특히 계약이 종료되기 이전 고용주와 함께 근무 기간동안 획득한 경력 인정을 위한 조치를 하고 직업훈련 필요를 평가하는 등 대상자

의 계약 이후 직업경로 설정에도 도움을 주고 있다. 한편 TRACE는 프랑스가 지금까지의 청년층 고용지원 프로그램 수행 결과를 바탕으로 만든 제도로서 청년층의 고용문제는 단순히 구직의 문제가 아닌 건강, 주거, 가족 등 복합적인 요소에 의해 영향을 받는 문제라는 인식하에 청년층에 대한 종합적인 동반지원 서비스를 제공하고 있다.

노동자에 대한 임금보조 성격을 갖고 있는 고용수당은 저소득 노동자에게 수당을 지급함으로써 소득을 보전케 하고 낮은 임금하에서 노동을 유인하기 위한 제도이다. 2000년부터 시작된 동 제도는 미국의 유사한 제도인 EITC에 비해 제도의 구조상 노동공급 유인이 적은 것으로 평가되고 있다.

사회부조 프로그램인 최빈층 지원제도(RMI)와 실업보험의 재취업 지원계획(PARE)이 포함하고 있는 노동의무 부과 역시 수혜자의 구직활동과 노동공급을 유인하는 제도이다. 일부 평가는 RMI제도가 구직활동과 노동공급을 유인하는 효과가 있다고 판단하고 있으나 프랑스 내에서는 이런 노동의무부과 규정의 법적인 강제성에 대해 논란이 있는 실정이다.

4장에서는 2장과 3장에서 살펴본 미국과 프랑스의 주요 고용창출 지원 프로그램을 비교 분석하고 있다. 기본적으로 미국이 노동시장의 균형회복에 대한 신념하에 최소한의 시장개입을 하고 있는 반면 프랑스는 공화국 전통과 연대의식의 기초하에 적극적인 정책을 운영하고 있다. 이는 적극적 노동정책의 철학적 기초에서도 발견할 수 있는데 미국의 정책이 복지수혜자의 취업에 개인의 책임을 더 강조하는 ‘workfare(노동연계복지)’라는 개념을 기초로 하는데 비해 프랑스의 정책은 이 부분에서 사회적인 책임을 더 강조하는 ‘insertion(편입)’을 기초로 하고 있다.

또한 프로그램의 운영 방식에서도 미국은 연방정부와 주 정부간에 역할 분담이 이루어져 구체적인 프로그램 운영방식을 주 정부가 주도적으로 결정하는 것에 비해 프랑스에서는 중앙정부가 프로그램의 운영방식을 정하고 있다.

이러한 양국간의 기본적인 차이는 주요 프로그램에서도 드러나고 있는데 특히 미국의 프로그램의 주요 대상이 한정적인 반면 프랑스는 광범위하며 지원방법에서도 미국은 단순한 모습을 보이고 있으나 프랑스는 각 대상자의 특성에 맞는 다양한 지원방법을 갖추고 있다.

5장에서는 이러한 양국 제도 연구를 통해 얻을 수 있는 시사점을 정리하고 있다. 종합적인 관점에서 고용정책의 철학적 기초가 필요하고, 창출되는 고용의 수 뿐만 아니라 질을 제고해야 되며, 프로그램간 연계 활성화 등을 통해 보다 효과적인 프로그램 운영이 요구된다는 점을 제시하고 있다. 또한 개별 프로그램관점에서는 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출의 보다 적극적인 운용과 청년층을 위한 새로운 고용지원서비스의 필요성 등을 제시한다.

제1장 서론

제1절 연구필요성 및 연구목적

1997년 말의 외환위기 이후 급속하게 진행된 대량 실직사태에 대응하기 위해 정부는 일자리 창출을 위한 다양한 노동시장 프로그램들을 개발·시행하였으며, 저소득계층에 대한 종합적인 사회안전망도 강화하였다. 1999년 중반이후 실업률은 안정되기 시작했지만 비정규직의 급속한 증가, 고령자·청년층·장기실업자 등 취업취약계층의 실업문제 등으로 인해 현재는 창출되는 고용의 질 또는 사회통합적인 관점에서의 정책운영 등이 주요한 문제가 되고 있다.

급작스런 경제위기에 따른 대량실업문제를 해결하기 위해 시행된 우리나라의 노동시장프로그램과 복지프로그램은 외양적인 다양성에 있어서는 여타 선진국과 비슷한 수준의 모습을 보이고 있지만, 프로그램의 대상자 선정, 지원내용, 운영방법 등 세부적 내용에 있어서는 종합적이고 일관된 관점이 미흡하여 개선할 여지가 많은 것으로 보인다. 또한 최근 제기되고 있는 사회통합적 관점의 노동시장정책 및 복지정책의 문제는 고용정책에 있어 과거 단기적 대증요법에서 벗어나 사회적 우선순위에 따른 종합적이고 장기적인 구상이 필요함을 말해 주고 있다.

이러한 시점에서 여러 선진국의 고용정책 및 관련프로그램에 대한 연구는 매우 시의적절하다고 하겠다. 본 연구는 이를 위해 고용정책에 있

2 미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구

어 각기 다른 역사적 배경과 경제·사회적 맥락을 가지고 있는 미국과 프랑스를 선정하여 양국의 주요 고용관련 프로그램의 내용과 운영현황을 알아보고 양국간 주요 프로그램을 비교 분석한 후 우리나라에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

노동시장에 대한 정부개입과 관련하여 양국은 뚜렷이 대비된다. 전통적으로 미국은 노동시장이 스스로 균형으로 회복할 수 있다는 믿음하에 시장에 대한 정부개입을 최소한의 수준에 그치려는 경향을 가지고 있는 반면 프랑스는 공화국(Républic)전통에 따라 정부가 적극적인 시장개입으로 시장이 해결할 수 없는 소외계층문제 등을 해결해야 한다는 생각을 가지고 있다. 정부의 개입방식에 있어서도 미국은 분권화된 모습을 보이고 있으나 프랑스는 중앙집권적인 특성이 강하다.

또한, 양국은 모두 적극적 노동시장정책에 기초하여 고용정책을 시행하고 있으나 그 철학적 기초는 뚜렷이 대비된다. 미국은 노동에 대한 개인의 책임을 강조하는 ‘workfare(노동연계복지)’ 개념에 기초하고 있고 프랑스는 실업자 구제에 있어 사회적 책임을 강조하는 ‘insertion(직업으로의 편입)’개념을 바탕으로 정책을 운용하고 있다.

고용정책 수립과 관련하여 미국과 프랑스의 주요 고용관련 프로그램에 대한 연구와 이를 통한 시사점 도출은 우리나라 고용정책의 장기방향 설정 및 이에 기초한 구체적인 프로그램 개발을 위해 유용한 자료가 될 것으로 사료된다. 특히, 동 연구는 현재 시행되고 있는 우리나라 고용안정사업의 활성화방안 수립 시에도 활용될 것으로 기대된다.

고용정책 연구에 있어서도 본 연구는 미국과 프랑스의 프로그램에 대한 구체적인 설명을 통하여 향후 진행될 보다 심층적인 분석을 위한 좋은 자료가 될 것으로 판단된다. 특히, 프랑스 관련 제도에 대한 국내연구가 부족한 현실을 감안하면 동 연구는 프랑스에 대한 연구의 출발점으로서 의의를 가진다고 하겠다.

제2절 연구범위 및 내용

한 나라의 고용정책관련 제도연구 대상은 크게 정책(policy)과 정책을 구현하기 위해 주요 대상자, 수단, 집행적 목표 등을 규정하고 있는 개별 프로그램(program)으로 나누어 볼 수 있다¹⁾.

본 연구는 기본적으로 미국과 프랑스의 ‘고용창출지원 프로그램²⁾’에 대한 연구이다. 물론 개별 프로그램의 배경에는 보다 넓은 범위의 정책이 놓여 있다. 이런 이유로 프로그램연구에 대한 이해를 높이기 위해 고용정책의 배경, 우선순위 등도 본 연구에 포함한다. 하지만 정책부문은 프로그램의 이해를 돕기 위한 것이라는 제한적 성격상 꼭 필요한 최소한의 수준에 머물게 될 것이다.

다만, 국내에서 프랑스에 관한 제도연구, 특히 고용관련 연구가 타 선진국에 비해 부족한 현실을 감안하여 프랑스에 대해서는 미국과 달리 고용정책의 주요기구, 실업보험(실업부조 포함) 등 보다 광범위한 사항을 추가적으로 다룰 것이다.

노동시장정책 및 복지정책과 관련된 프로그램은 순수한 의미의 복지 프로그램을 제외하면 거의 모든 프로그램이 고용창출과 직·간접적으로 관련되어 있다. 많은 경우 소득을 지원함으로써 안정된 구직활동을 보장해 주는가 하면 경우에 따라서는 구직자에 대한 임금보조를 통하여 시장에서의 낮은 임금에서도 취업할 수 있는 가능성을 높여주거나 노동 시장에서 발생하는 시장의 실패에 개입함으로써 취업취약계층에 대한 고용이 이루어질 수 있는 가능성을 높여준다.

본 연구는 이러한 프로그램 중에서 고용창출과 직접적으로 관련이 있는 ‘고용창출 프로그램’과 구직자의 노동공급을 유인하여 창출된 일자리

1) Perez(2001), p. 10.

2) 여기서 ‘고용창출지원 프로그램’이라함은 고용창출을 직·간접으로 지원하기 위해 정부가 시행하는 제도들을 통칭한다. 이렇게 다소 생소한 용어를 사용하는 이유는 일자리를 직접적으로 창출하는 ‘고용창출 프로그램’ 뿐만 아니라 구직자의 노동공급을 유인하여 창출된 일자리에 구직자가 취업하는 것을 지원하는 ‘고용지원 프로그램’ 등도 연구범위에 포함하기 위함이다(이하 참조).

4 미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구

에 구직자가 고용되는 것을 지원하는 ‘고용지원 프로그램’을 주요 대상으로 한다. 고용창출 프로그램의 예로는 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출, 기업에 대한 임금보조금, 창업지원 등을 들 수 있으며, 고용지원 프로그램의 예로는 구직자에 대한 임금보조, 실업보험 및 사회부조 수혜자에 대한 구직활동 의무 등을 들 수 있다³⁾. 다만, 노동자의 고용가능성과 고용안정성을 제고시켜 고용창출의 기반이 되는 교육 및 직업훈련제도와 노동시간의 단축에 의한 일자리 창출은 그 연구범위가 크고 독립적으로 연구가 진행되고 있어 본 연구의 범위에서는 제외한다.

또한 본 연구는 기본적으로 두 나라의 중앙정부 차원에서 진행되고 있는 고용창출지원 프로그램을 대상으로 하나 제도의 특성상 지방정부가 주도적으로 운영하고 있는 제도에 대해서는 경우에 따라 지방정부 차원의 프로그램도 대상에 포함시킨다.

본 연구의 주요대상이 되는 고용창출지원 프로그램은 기업, 노동자 등 경제주체의 고용관련 활동을 유인할 수 있는 미시적 성격의 것으로 제한한다. 따라서 경기변동 및 산업구조조정에 의한 일자리 구조 및 수의 변화 등은 연구범위에 포함시키지 않도록 한다⁴⁾.

연구의 구성을 살펴보면, 우선 국가별로 노동시장 환경 및 고용정책에 대해 간략히 알아보고 영역별로 대표적인 프로그램을 설명한다(제2, 3장). 본 연구의 기본적인 목적은 두 나라에서 시행되고 있는 고용창출지원 프로그램이 어떠한 모습과 방식으로 운영되고 있는가라는 점을 설명하는 것이다. 연구의 특성상 특정 프로그램에 관한 분석보다는 다양한 프로그램의 기술에 더 많은 중점을 둘 것이며 이에 따라 특정 제도에 대한 심층분석은 부족하리라 예상된다. 이 부분은 향후 연구가 필요

3) Haveman과 Hollister는 노동시장개입정책에 있어 고용창출과 직접적으로 연관되어 있는 프로그램들로 공공부문의 직접적인 일자리 창출(Complete Government Production), 공공부문의 간접적 일자리 창출(shared public-private production), 보조금(subsidized activities), 혼합된 일과 훈련(Mixed Work and Training), 훈련(Training), 창업지원(Enterprise Promotion), 지역·구조적 지원(Regional and Structural support), 규제(Regulation)를 들고 있다(Haveman and Hollister, 1991), pp. 60-65.

4) 미국과 프랑스의 일자리 구조 및 수 변화 등은 한국노동연구원(1999)을 참조할 것.

한 부분이라 하겠다.

제4장에서는 두 나라의 프로그램들을 그 철학적 기초와 정책배경 및 구체적인 제도운영면에서 비교하기로 한다. 이를 통해 비슷한 목적을 가진 프로그램들이 양국간에 서로 다른 모습으로 운영되고 있다는 점을 보일 것이다.

제5장에서는 결론을 대신하여 양국 제도설명과 양국간 비교를 통해 얻을 수 있는 정책시사점을 도출하기로 한다. 시사점들은 지금까지 우리나라 정책과 프로그램에서 부족하다고 지적되어 온 정책의 철학적 기초 필요성, 창출되는 고용의 질, 프로그램간 연계 등 종합적인 관점과 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출, 청년층 고용 등 개별 프로그램관점에서 제시된다.

제2장

미국의 고용창출지원 프로그램

제1절 개 관

1. 노동시장 환경

지난 50년간(1950~2000) 미국 노동시장을 둘러싼 주요 환경변화로는 <표 2-1>에서 볼 수 있듯이 우선 노동참여율의 지속적인 증가(59.2 → 67.2%)를 들 수 있다. 이는 주로 여성의 노동참여 증가에 기인하는 것으로 동 기간 여성의 노동참여율은 2배 가까이 증가(33.3 → 60.9%)하였음에 비해, 남성의 노동참여율은 감소하였다(88.4 → 76.6%).

실업률은 초기 3~5% 수준에서 1982, 1983년의 9%넘는 수준을 정점으로 계속 하락하는 추세를 보이고 있다(2002년 10월 현재 5.7%). 하지만, 실업자중 장기실업자(27주 이상)의 비율은 1950년대 평균 9.38%에서 1960년대 10.49%, 1970년대 11.04%, 1980년대 15.01%, 1990년대 16.05% 등으로 계속 증가하는 추세를 보이고 있다.

1990년대에 들어와 초반 각각 7%, 20%를 넘었던 실업률과 장기실업률이 경기활성화에 따라 2000년에 각각 4%, 11%로 떨어지는 등 하락추세를 보이고 있다. 하지만 1992년부터 3년간 계속하여 실업자중 장기실업자들이 차지하는 비중이 20%가 넘는 등 장기실업문제가 여전히 심각하게 존재하고 있어 실업구조 악화문제가 해소되었다고 볼 수 없다.

남녀간의 실업률(16세 이상)은 1965년부터 2000년까지 일부 기간을 제외하고는 줄곧 여성실업률이 남성실업률을 상회하였다<표 2-2>. 남성실업률이 여성실업률을 상회한 기간은 실업률이 급격히 증가한 1982, 1983년과 1990~94년의 기간이다.

연령별로 실업률을 비교하면, 청년(16~24세)층이 중장년층(25~54), 고령층(55세 이상)에 비해 줄곧 3배정도 높은 실업률(월평균)을 보이고 있어 청년층실업의 심각성을 말해 주고 있다. 또한 교육정도에 따른 실업률도 고졸 미만 수준에서 가장 높게 나타나고 있다.

〈표 2-1〉 노동참여율, 총실업률, 장기실업자 비율 추이

(단위: 천명, %)

	노동력	노동 참여율			총실업률	장기실업자 비율
		전 체	남성	여성		
2000	140,863	67.2	76.6	60.9	4.0	11.4
1999	139,358	67.1	76.7	60.7	4.2	12.3
1998	137,673	67.1	76.8	60.4	4.5	14.1
1997	136,297	67.1	77.0	60.5	4.9	15.8
1996	133,943	66.8	76.8	59.9	5.4	17.4
1995	132,304	66.6	76.7	59.4	5.6	17.3
1994	131,056	66.6	76.8	59.3	6.1	20.3
1993	129,200	66.3	77.3	58.5	6.9	20.1
1992	128,105	66.4	77.7	58.5	7.5	20.3
1991	126,346	66.2	77.7	57.9	6.8	12.9
1990	125,840	66.5	78.2	58.0	5.6	10.0
1989	123,869	66.5	78.1	57.7	5.3	9.9
1988	121,669	65.9	77.9	56.8	5.5	12.1
1987	119,865	65.6	78.0	56.2	6.2	14.0
1986	117,834	65.3	78.1	55.5	7.0	14.4
1985	115,461	64.8	78.1	54.7	7.2	15.4
1984	113,544	64.4	78.3	53.7	7.5	19.1
1983	111,550	64.0	78.5	53.1	9.6	23.9
1982	110,204	64.0	78.2	52.7	9.7	16.6
1981	108,670	63.9	79.0	52.1	7.6	14.0
1980	106,940	63.8	79.4	51.3	7.1	10.7
1979	104,962	63.7	79.8	5.6	5.8	8.7
1978	102,251	63.2	79.8	49.6	6.1	10.5

8 미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구

	노동력	노동 참여율			총실업률	장기실업자 비율
		전 체	남성	여성		
1977	99,009	62.3	79.7	48.1	7.1	14.7
1976	96,158	61.6	79.8	47.0	7.7	18.2
1975	93,775	61.2	80.3	46.0	8.5	15.2
1974	91,949	61.3	81.0	45.3	5.6	7.4
1973	89,429	60.8	81.3	44.4	4.9	7.9
1972	87,034	60.4	82.6	43.7	5.6	11.6
1971	84,382	60.2	82.1	43.3	5.9	10.4
1970	82,771	60.4	82.6	43.3	4.9	5.8
1969	80,734	60.1	82.8	42.7	3.5	4.7
1968	78,737	59.6	83.1	41.6	3.6	5.5
1967	77,347	59.6	83.4	41.1	3.8	5.9
1966	75,770	59.2	83.6	40.1	3.8	8.3
1965	74,455	58.9	83.9	39.4	4.5	10.4
1964	93,091	58.7	84.2	38.9	5.2	12.7
1963	71,833	58.7	84.4	38.3	5.7	13.6
1962	70,614	58.8	84.8	37.8	5.5	15.0
1961	70,459	59.3	85.7	38.0	6.7	17.0
1960	69,628	59.5	86.0	37.6	5.5	11.8
1959	68,369	59.3	86.3	37.1	5.5	15.3
1958	67,639	59.5	86.6	36.9	6.8	14.5
1957	66,929	59.6	86.9	36.5	4.3	8.4
1956	66,552	60.0	87.6	36.4	4.1	8.4
1955	65,023	59.3	87.6	35.4	4.4	11.8
1954	63,643	58.8	87.8	34.2	5.5	9.0
1953	63,015	58.9	88.0	33.9	2.9	4.3
1952	62,138	59.0	88.3	34.1	3.0	4.5
1951	62,017	59.2	88.2	34.0	3.3	6.7
1950	62,208	59.2	88.4	33.3	5.3	10.9

주: 노동참여율: 20세 이상, 실업률: 16세 이상, 장기실업자: 27주 이상.

자료: 미 노동부 노동통계국, 인구 조사의 노동력 통계, Eberts and O'Leary(2001)에서 재인용.

이상을 종합하면 취업취약계층(여성, 청년층, 저학력 등)의 실업문제가 과거 진행되어온 이들을 대상으로 한 여러 가지 프로그램에도 불구하고 현재에도 여전히 심각한 문제로 남아있는 것을 알 수 있다.

〈표 2-2〉 실업률 추이(성별, 연령별, 학력별)

(단위: %)

	전체	성별(16세 이상)		연령(월평균)			학 력			
		남성	여성	16~24세	25~54세	55세 이상	고졸 미만	고졸	대졸 미만	대졸
2000	4.0	3.9	4.1	9.3	3.1	2.6	7.9	3.8	3.0	1.5
1999	4.2	4.1	4.3	9.9	3.2	2.8	7.7	4.0	3.1	1.9
1998	4.5	4.4	4.6	10.4	3.5	2.7	8.5	4.8	3.6	1.8
1997	4.9	4.9	5.0	11.3	3.9	3.0	10.4	5.1	3.8	2.0
1996	5.4	5.4	5.4	12.0	4.3	3.4	10.9	5.5	4.1	2.2
1995	5.6	5.6	5.6	12.1	4.5	3.7	10.0	5.2	4.5	2.5
1994	6.1	6.2	6.0	12.5	4.9	4.1	12.6	6.7	5.0	2.9
1993	6.9	7.2	6.6	13.4	5.8	4.3	13.0	7.3	5.5	3.2
1992	7.5	7.9	7.0	14.2	6.4	4.8	13.5	7.7	5.9	2.9
1991	6.8	7.2	6.4	13.5	5.7	3.9	12.3	6.7	5.0	2.9
1990	5.6	5.7	5.5	11.2	4.6	3.3	9.6	4.9	3.7	1.9
1989	5.3	5.2	5.4	10.9	4.2	3.1	8.9	4.8	3.4	2.2
1988	5.5	5.5	5.6	11.0	4.5	3.1	9.4	5.4	3.7	1.7
1987	6.2	6.2	6.2	12.2	5.0	3.3	11.1	6.3	4.5	2.3
1986	7.0	6.9	7.1	13.3	5.7	3.9	11.6	6.9	4.7	2.3
1985	7.2	7.0	7.4	13.6	5.9	4.1	11.4	6.9	4.7	2.4
1984	7.5	7.4	7.6	13.9	6.1	4.4	12.1	7.2	5.3	2.7
1983	9.6	9.9	9.2	17.1	8.0	5.2	15.8	10.0	7.3	3.5
1982	9.7	9.9	9.4	17.8	7.9	5.0	12.5	8.5	6.4	3.0
1981	7.6	7.4	7.9	14.9	5.8	3.6	10.1	6.2	4.5	2.2
1980	7.1	6.9	7.4	13.9	5.5	3.3	8.4	5.1	4.3	1.9
1979	5.8	5.1	6.8	11.8	4.2	3.0	7.2	4.4	3.5	2.1
1978	6.1	5.3	7.2	12.2	4.3	3.2	7.4	4.5	3.3	2.2
1977	7.1	6.3	8.2	13.6	5.1	4.1	9.0	5.6	5.0	2.8
1976	7.7	7.1	8.6	14.7	5.7	4.6	8.6	6.1	5.2	2.4
1975	8.5	7.9	9.3	16.1	6.4	4.8	10.7	6.9	5.5	2.5
1974	5.6	4.9	6.7	11.9	3.8	3.0	5.3	3.4	3.4	1.7
1973	4.9	4.2	6.0	10.5	3.2	2.7	5.4	3.3	2.9	1.7
1972	5.6	5.0	6.6	12.1	3.8	3.3	5.8	3.9	3.5	2.0
1971	5.9	5.3	6.9	12.7	4.2	3.4	6.4	4.0	3.7	2.0
1970	4.9	4.4	5.9	11.1	3.4	2.9	4.6	2.9	2.9	1.3
1969	3.5	2.8	4.7	8.4	2.3	2.0	-	-	-	-
1968	3.6	2.9	4.8	8.6	2.3	2.2	-	-	-	-
1967	3.8	3.1	5.2	8.7	2.7	2.5	-	-	-	-
1966	3.8	3.2	4.8	8.5	2.6	2.6	-	-	-	-
1965	4.5	4.0	5.5	10.1	3.2	3.1	-	-	-	-

자료: 미 노동부 노동통계국, Eberts and O'Leary(2001)에서 재인용.

한편, 실업보험과 그 밖의 노동시장정책에 투입된 비용의 추이를 살펴보면 실업보험의 경우 1965년부터 2000년까지의 기간에서 1975년만을⁵⁾ 제외하고는 GDP의 0.3%에서 0.5%사이를 기록하고 있고 그 이외의 프로그램에 대한 투자는 평균적으로 0.1%정도를 기록하고 있다.

2. 고용정책

가. 고용정책의 전통적 특징

1930년대 이후 등장하기 시작한 미국 고용정책의 전통적인 특징은 연방정부, 주정부, 지역간 분권화와 대상자에 대한 계층별 접근으로 대표될 수 있다⁶⁾.

1929년 대공황으로부터 필요성이 제기된 고용관련법은 최저임금과 추가노동에 대한 임금률을 정한 1938년 공정노동기준법(Fair Labor Standard Act) 등이 있으며 1935년에는 사회보장에 관한 기본법인 사회보장법(Social Security Act)이 제정되었다. 당시의 법들은 각 주에 공통되는 사항을 규정하였고 각 주는 이 규정의 적용에 있어 자율성을 가지고 있었다.

이후 제정된 고용과 훈련에 관한 기본법인 인력개발훈련법(Manpower Development and Training Act, MDTA, 1962), 고용훈련종합법(Comprehensive Employment and Training Act, CETA, 1973) 등도 주정부에게 부여하는 정책운영 자율성을 확대하였다. 이러한 과정을 통해 연방정부는 정책이 지향해야 할 목표를 제시하고 이를 수용하는 기초법을 의회를 통해 제정하며 주정부는 이러한 법체계 내에서 프로그램관리 및 조정역할을 담당하는 한편, 각 지역은 프로그램의 고안과 운영을 맡아 오고 있다.

5) 1975년의 과다지출은 많은 수혜자들에 대해 65주의 수혜기간을 인정한 것에 기인한다. 참고로 현재 연방법은 26주의 수혜기간을 규정하고 있다(Eberts and O'Leary, 2001, p. 19).

6) Perez(2001), p. 27.

또한 미국 고용정책은 경제적으로 취약한 계층, 상이군인·빈민지역 청년층·사회부조수혜자 등 차별받고 있는 집단, 흑인·히스패닉계 등을 주요 대상으로 하는 계층별 접근을 취해 왔다. 1966년 시작한 직업단(Job Corps) 프로그램은 빈민가정의 16~24세 실직청년층을 주요 대상으로 삼았으며, 특정대상고용세액공제(Targeted Jobs Tax Credit, TJTC) 프로그램은 경제적으로 어려운 실직자 고용에 세금감면조치를 제공하였다.

1980년대 이후 미국의 고용정책은 경제적 이유로 인한 기업의 구조조정으로 일자리를 잃는 경력노동자(dislocated workers)가 급증함에 따라 이들을 주요 프로그램의 잠재적 수혜 대상으로 간주하기 시작하였고 소득수준과 관계없는 대상자 선정을 통해 수혜대상자 범위를 확대하고 있으며, 지원방법에서도 종전 빈곤계층에 대한 고용을 통한 소득지원 위주에서 수혜자의 고용가능성 제고 위주로 변화하고 있다.

나. 고용정책 현황

2002년 5월 현재 미국의 실업자 수는 840만 명이고, 실업률은 5.8%를 기록하고 있다. 이는 2000년 10월의 3.9%(최근 최저치)에 비해 1.9% 포인트 상승한 것이고 실업자 수는 280만 명이 더 많은 숫자이다⁷⁾.

미국의 현행 고용정책은 분권화전통에 따라 연방차원에서 공통기준을 결정하고 이를 바탕으로 연방, 주정부, 카운티, 지역 행정기관들 간의 협력에 의해 구체적인 프로그램이 시행되고 있다. 이 결과 각 프로그램의 구체적인 내용은 주 혹은 지역에 따라 다른 모습을 보여주고 있으나 연방기준은 여전히 관철되고 있다.

현재 고용정책의 핵심영역은 실업보험(Unemployment Insurance, UI), 직업훈련(Job Training), 고용관련 서비스(Employment Service, ES), 세금감면을 통한 임금보조금으로 대별할 수 있다⁸⁾.

1996년 현재 4가지 영역 중 가장 많은 수혜자를 대상으로 가장 많은

7) 미국 노동부, News, 2002. 6. 7.

8) 4가지 핵심영역에 관한 설명은 Eberts and O'Leary(2001), pp. 20~22 참조.

12 미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구

비용이 소요되는 부분은 세금감면을 통한 임금보조로, 가장 규모가 큰 소득세액공제(Earned Income Tax Credit, EITC)프로그램의 경우 약 1900만 명 이상의 수혜자에 대해 260억불의 비용이 소요되고 있다. 주요 프로그램의 현황은 <표 2-3>과 같다.

실업보험은 연방정부와의 협력 하에 주정부가 운영하는 사회보험제도로써 대공황이후 실업과 이에 따른 빈곤문제를 해결하기 위해 앞서 말한 1935년 사회보장법에 의해 만들어졌으며 그 형태는 연방정부로부터 재정지원과 운영감독을 받는 제도이다. 그 후 연방정부는 조세상쇄(tax offset)제도를 통해 개별 주로 하여금 실업보험제도를 운영하도록 유도해 왔으며, 그 결과 현재 모든 주가 주 차원의 실업보험을 운영하고 있다. 관련법으로는 연방실업보험법(Federal Unemployment Act)과 연방실업세법(Federal Unemployment Tax Act)이 있다⁹⁾. <표 2-3>에서 보듯이 1996년 현재 870만 명의 비자발적 실업자를 대상으로 218억불이 넘는 비용이 투입되고 있다. 2001년(회계 연도)의 각 주에 할당된 예산의 총합은 221억불이다¹⁰⁾.

<표 2-3> 주요 고용관련 프로그램 현황(1996)

(단위: 천명, \$십억)

프로그램	참가자	지출	개 요
실업보험급여	8,700	21.8	연방 - 주 실업보험프로그램은 비자발적으로 실직했거나 이유가 있어서 그만둔 근로자들에게 일시적 수당을 제공
고용서비스	18,407	0.9	연방 - 주 공공 노동교환프로그램은 실업보험 수혜자의 요청시 일자리배치를 지원하고 직무 테스트 시행
직업훈련법	1,507	3.8	빈곤자, 재취업이 어려운자, 고용 장애를 가진 자를 위한 직업 훈련서비스
소득세액공제	19,344	26.0	저소득근로자를 위한 연방 소득세액 공제로, 공제액이 내야할 세금액 보다 클 경우도 초과액만큼 지급

자료: Eberts and O'Leary(2001), p. 108.에서 인용.

9) 유길상 외(1998), p. 140.

10) 미국 노동부 홈페이지 <http://ows.doleta.gov/unemploy/ocia00.asp>.

미국의 고용서비스 프로그램은 1933년 Wagner-Peyser법에 의해 국가적인 공공고용사무소(public employment office)망이 만들어짐으로써 시행되었으며 구직 및 구인활동을 지원하고 직업훈련 및 관련서비스를 제공하고 있다. 1996년 현재 1800만 명을 대상으로 9억불의 비용으로 시행하고 있으며 2001년(회계연도)에 10억불이 국회에 의해 승인되었다.

직업훈련제도는 1930년대 대공황이후 다양한 형태로 시행되고 있다. 종전 동 제도의 기반이 되었던 1982년 직업훈련법(Job Training Partnership Act)은 1998년 원스톱 센터에 의한 서비스를 포함시키고 주 및 지방정부에 서비스공급에의 재량을 더 주는 인력투자법(Workforce Investment Act)으로 대체되었고 2001년(회계연도)에는 36억불의 예산이 승인되었다.

소득세액공제 등 임금보조프로그램은 주로 세금감면을 통해 이루어지고 있다. 노동수요증진을 위해 고용주에게 지급되기도 하고 임금을 보전하여 시장의 기대이하 임금수준에서도 노동공급이 이루어질 수 있도록 노동자에게도 지급되기도 한다. 소득세액공제의 경우, 1999년 310억불의 비용이 투입되었다.

주요한 사회보장프로그램으로 유부양자녀가족지원(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)에서 1996년 변화된 요보호가정일시

〈표 2-4〉 주요 사회보장프로그램(1996)

(단위 : 천명, \$십억)

프로그램	참가자	지출	개 요
유부양자녀 가족지원	12,312	18.1	부모가 없거나, 근로불가능하거나, 실직으로 인해 수입이 부족한 유자녀 가구에 수입지원
보충보장소득	6,614	28.3	빈곤자, 노인, 맹인, 장애인 대상 연방 현금 지원
식품교환권	24,910	23.7	수혜자격이 되는 저소득가정의 식품구매력 제고
의료부조	36,118	152.9	연방-주 정부가 제공하는 노인, 맹인, 장애인 등 저소득층 의료지원으로 일부 임산부, 아동, 부양 자녀가 있는 가구의 일원도 포함

자료 : Eberts and O'Leary(2001), p. 108에서 인용.

부조(Temporary Assistance to Needy Families, TANF), 보충보장소득(Supplementary Security Income, SSI), 식품교환권, 의료부조(Medicaid) 등이 있고 이에 대한 설명 및 비용 등은 <표 2-4>에 정리되어 있다.

제2절 주요 고용창출지원 프로그램

이번 절에서는 앞서 소개된 프로그램 중 직접적 고용창출프로그램인 기업에 대한 임금보조금 프로그램(WOTC 및 WWTC), 실업보험체계 안에서 운영되는 자영업창업지원(SEA) 등과 소개된 것 이외에 고용창출과 관련이 높은 공공부문에 의한 일자리 창출 제도를 자세히 설명한다. 또한 고용지원의 성격을 가지고 있는 노동자에 대한 임금보조 프로그램(EITC)과 사회부조프로그램인 요보호가정 일시부조(TANF)에 대해서도 알아본다. 설명의 편의에 따라 기업에 대한 임금보조와 노동자에 대한 임금보조 프로그램을 임금 보조금으로 분류하여 함께 설명한다.

1. 임금보조금

가. 배경¹¹⁾

미국 연방정부의 고용보조금 프로그램은 1962년 인력개발훈련법(MDTA)의 도입 이후 직업훈련에 대한 고용주에의 지원으로부터 시작되었다. 이 프로그램에 의해 경제적으로 곤란한 노동자들에 대한 민간 부문 고용주의 훈련제공에 보조가 이루어졌다. 이러한 현직에 있는 노동자들에 대한 훈련보조 프로그램은 고용훈련종합법(CETA), 1982년의

11) Eberts and O'Leary(2001), pp. 57~58 참조.

직업훈련법을 거쳐 현재 인력투자법 하에서 계속 진행되고 있다.

1970년대 초반 이후 연방정부는 목표그룹의 실업자를 고용하는 고용주에 대한 세금감면혜택 프로그램을 시행하고 있다. 복지수혜자들의 고용에 대한 지원 프로그램이었던 노동유인(Work Incentive, WIN) 프로그램이 그 효시였으며 1970년대 중반 침체된 경기를 부양하기 위한 카터행정부의 신규고용세액공제(New Jobs Tax Credit, NJTC) 프로그램과 복지수혜자, 청년층, 장애인, 전과자 등 경제적으로 곤란한 목표그룹의 고용에 대해 임금보조금을 지급하는 특정대상고용세액공제(Targeted Jobs Tax Credit, TJTC) 등이 그 뒤를 이어 시행되었다.

그런데, TJTC 프로그램 운영과 관련하여 이 프로그램이 임금보조를 받지 않아도 고용이 이루어졌을 고용에 대해서도 지원을 하고 있다는 비판이 제기되었고 이를 해결하기 위해 신청절차를 변경하여 신규고용의 경우에만 보조금 지원 대상이 되는 노동기회세액공제(Work Opportunity Tax Credit, WOTC)와 복지에서노동세액공제(Welfare to Work Tax Credit, WWTC)제도가 시행되었다. 이 두 제도는 최대 지불임금의 40%까지 세금감면을 해주고 있으나 수혜대상이 많지 않아 매년 오십만 명 이하의 고용을 돕고 있다.

위에서 설명한 제도들이 모두 실업자 고용이나 직업훈련에 관한 고용주에 대한 임금보조인데 비해 미국 내에서 가장 큰 임금보조프로그램인 소득세액공제(EITC)는 저소득 가족에 대한 직접적인 소득지원정책이다.

교육훈련에 대한 보조인 WIA하의 OJT 프로그램을 제외하면 현재 미국의 임금보조는 위에서 설명한 3가지 방식으로 이루어지고 있다. WWTC와 WOTC는 재무부의 협조 하에 노동부(Department of Labor, DOL)가 주도하고 있는 반면, EITC 프로그램은 재무부 단독으로 수행한다.

나. WOTC¹²⁾

1) 정의

1996년 소규모사업고용보호법(Small Business Job Protection Act)에 의해 승인된 WOTC 제도는 취약계층 등 대상자를 고용하였을 경우 고용주에게 보조금을 지급하는 임금보조제도이다. 자격이 있는 새로운 고용에 대해 40시간이 넘게 고용한 경우에는 \$6,000한도에서 첫째 해 임금의 40%(\$2,400)까지, 120시간이상 400시간 미만에 대해서는 \$3,000 한도로 25%(\$750)를 세금에서 환불받는다.

자격대상자들은 고용이 결정되기 전에 유자격자임을 고용주에게 미리 이 사실을 알리고 고용주는 유자격을 참작하여 고용여부를 결정한다는 점에서 이 제도는 새로운 고용을 창출하는 제도라 할 수 있다. 또한 이 제도는 국민을 복지수혜로부터 노동으로 유도하는 장치의 하나로써 고용을 유인하는 기타 교육 및 직업훈련 정책, 세금감면정책과 결합하여 사용할 수 있다.

2) 대상자

WOTC는 1996년 9월 30일 이후부터 2003년 12월 31일까지¹³⁾ 아래 8가지 조건 중 하나를 만족하는 대상자를 신규로 고용하는 경우에 지급된다.

- TANF 혹은 AFDC를 지급받고 있거나 최근 받은 자
- 식품보조(food stamps)를 받고 있거나 최근 받은 18-24세인 자
- 경제활성화지역(Empowerment Zones, EZs) 혹은 기업공동체(Enterprise Communities, ECs)에 살고 있는 18~24세인 자
- 경제활성화지역(EZs) 혹은 기업공동체(ECs)에 거주하는 16~17세인 자로서 5월 1일부터 9월 15일 사이에 여름청년층 고용프로그램

12) Eberts and O'Leary(2001), p. 61과 미국 노동부 홈페이지

<http://workforcesecurity.dol.gov/employ/wotcdata.asp> 참조.

13) 2002년 3월 9일 Job Creation and Worker Assistance Act of 2002에 의해 기간이 2001년 12월 31일에서 2년이 연장.

에 의해 고용된 자(90일 이상 고용)

- 식품보조(food stamps)를 받고 있거나 최근 받은 가구의 일원인 재향군인
- 재향군인부 혹은 주정부로부터 제공되는 재활서비스를 마치고나 진행 중인 장애인
- 저소득 가구의 일원인 과거 중범죄인
- 보충보장소득(SSI) 수혜자

3) 절차

세금감면을 받기 위해서는 고용주가 새로 고용한 노동자의 유자격증명을 위해 필요한 서류(IRS Form 8850과 ETA Form 9061 혹은 Form 9062)를 주정부 고용보장처(State Employment Security Agency)에 발송하여야 하며 동 기관이 증명서를 발부한다. 증명서가 발부되면 위에서 설명한 필요노동시간을 채운 뒤 3년이 지나기 전에 언제든지 세금감면을 신청할 수 있다.

4) 운영 현황

1997년 126,113건의 고용대상자에 대한 유자격증명이 발행된 이후 WOTC에 의한 세금감면은 꾸준히 늘어나 2001년 438,604건으로 4년간 무려 2.5배의 증가율을 보였다(아래 표 참조).

〈표 2-5〉 WOTC에 의한 세금감면 현황

(단위: 건, %)

	건 수	전년대비 증가율
2001	438,604	18
2000	370,835	10
1999	335,707	18
1998	285,322	126
1997	126,113	-

자료: 미 노동부 홈페이지 <http://workforcesecurity.doleta.gov/employ/updates.asp>.

한편, WOTC를 통한 세금감면액의 대부분은 매출액이 큰 대규모 기업에 돌아가고 있으며, 산업별로는 소매업·비금융서비스업이 주로 혜택을 받는 것으로 나타난다.

〈표 2-6〉 WOTC 수혜기업 총 영수액수준별 구분(1997)

(단위: 개, \$백만, %)

매출액	사업체		감면액	
	개 수	비 율	액 수	비 율
0(이상)~1(미만)	1,577	35.9	6.5	4.8
1 ~ 10	1,494	33.5	7.0	5.2
10 ~ 50	643	14.4	7.0	5.2
50 ~ 100	133	3.0	2.3	1.7
100 ~ 250	160	3.6	5.5	4.1
250 ~ 500	118	2.7	8.4	6.2
500 ~ 1,000	106	2.4	9.4	7.0
1,000 이상	232	5.2	88.5	66.3
합 계	4,465	100.0	134.6	100.0

자료: GAO(2001), 표1에서 인용.

〈표 2-7〉 WOTC 수혜기업 산업별 구분(1997)

(단위: 개, \$백만, %)

산 업	사업체		감면액	
	개 수	비 율	금 액	비 율
건설업	760	17.0	2.7	2.1
제조업	649	14.5	15.8	11.8
운송업 및 공익시설	25	0.6	3.6	2.7
도매업	126	2.8	1.3	1.0
소매업	1,057	24.1	75.0	55.8
금융·보험·부동산업	342	7.7	2.0	1.5
비금융 서비스업	1,480	33.2	33.7	25.0
기 타	9	0.2	0.3	0.2
합 계	4,465	100.0	134.6	100.0

자료: GAO(2001), 표2에서 인용.

<표 2-6>에서 볼 수 있듯이 1997년의 경우, WOTC를 통해 이루어진 총 \$1억 3,400만 중 66.3%인 \$8,800만이 매출액이 \$10억이 넘는 기업들에게 세금환급으로 돌아갔다.

산업별로 보면, <표 2-7>에서 볼 수 있듯이 수혜업체수면에서는 비금융서비스업이 33.2%로 가장 많고 소매업이 다음이나 감면액을 기준으로 보면 소매업이 전체의 55.8%를 차지하고 있다.

다. WWTC¹⁴⁾

1) 정의

1997년 납세자경감법(Taxpayer Relief Act)에 의해 만들어지고 1998년 시행된 WWTC제도는 WOTC에 비해 기간이나 감면액이 증가하고 대상이 더 한정적이라는 특징을 가진다. 즉, 동 제도의 유자격자를 신규 고용한 경우 \$10,000한도 내에서 첫째 임금의 35%(\$3,500)까지 세금을 감면하며, 둘째 해에는 50%(\$5,000)까지 감면해준다. WOTC가 1년동안 최대 \$2,400까지 세금감면을 제공하는 것에 비해 WWTC는 2년간 최대 \$8,500의 세금감면을 제공한다.

2) 대상자

WOTC가 8가지 유형의 대상자의 고용에 대해 세금감면을 하는 것에 비해 WWTC는 아래와 같이 3가지 유형의 대상자를 고용한 경우 세금감면을 받을 수 있다.

- 취업 전까지 계속적으로 적어도 18개월 이상 TANF 혹은 AFDC 보조를 받은 가구의 일원
- 1997년 8월 5일 이후 연방 혹은 주정부 법에 의해 TANF/AFDC 수혜권한이 종료된 가족의 일원으로서 개인적으로 권한 종료 후 2년 이내에 채용되는 사람
- 총 18개월 이상 TANF/AFDC 수혜를 받은 자로써(연속적이거나

14) Eberts and O'Leary(2001), p. 62와 미국 노동부 홈페이지 <http://workforcesecurity.doleta.gov/employ/wtw.asp> 참조.

비연속적 모두) 초기 18개월의 TANF 수혜기간이 지난 후 2년 이내에 취업한 경우

상기한 자격이 있는 대상자를 2003년 12월 31일 이전에 채용한 경우¹⁵⁾ 세금감면혜택을 받을 수 있으며 이를 위해서는 최소한 400시간 혹은 180일 이상 노동을 하여야 한다.

3) 절차

세금감면과 관련된 절차는 WOTC를 규정하고 있는 소규모사업고용보호법에 의해 규정되어 있어 WOTC와 비슷하다.

4) 운영현황

WWTC는 WOTC에 비해 유자격증명 신청건수가 절대적으로는 작으나 1998년 첫 시행이후 2000년까지의 증가율은 WOTC보다 높았다. 하지만 2001년 들어 신청건수가 급격히 감소하였다<표 2-8>. 한편, WOTC/ WWTC관련하여 중앙정부가 각 주에 할당한 금액은 2000년 \$2,000만, 2001년 \$2,100만 이었다¹⁶⁾.

<표 2-8> WWTC에 의한 세금감면 현황

(단위: 건, %)

	신청건수	전년대비 변화율
2001	97,072	-37
2000	154,608	47
1999	104,998	125
1998	46,580	

자료: 미 노동부 홈페이지 <http://workforcesecurity.doleta.gov/employ/updates.asp>에서 수정 인용.

15) WOTC와 마찬가지로 2002년 3월 9일 Job Creation and Worker Assistance Act of 2002에 의해 기간이 2001년 12월 31일에서 2년이 연장.

16) 연방정부가 각 주에 할당하는 금액의 50%는 각 주가 WOTC와 WWTC 세금환급을 위해 발행하는 증명서의 상대적인 비율을 기반으로 정해지고, 30%는 노동력(civilian labor force: CLF)의 상대적 비율을 고려하며, 20%는 성인 TANF수혜자의 상대적인 비율을 고려하여 지급된다.

5) 관할기관

연방정부의 노동부는 WOTC/WWTC와 관련한 정책을 입안하며 주 정부 고용보장처는 입안된 정책과 Wagner-Peyser Act에 의해 정해진 규정 등에 따라 대상자 자격 판정, 유자격자에 대한 증명서 발급 등 프로그램 운영을 관장하게 된다. 노동부의 지역사무소(U.S. Department of Labor Regional WOTC Coordinator)는 현장수준에서 검토를 하는데, 이는 주정부 계획안의 승인과 검토 지출, 성과데이터 분석, 현장실사를 포함한다.

라. EITC¹⁷⁾

1) 정의

미국에서 노동에 대해 주어지는 가장 큰 재정보조금인 소득세액공제(EITC)¹⁸⁾제도는 저임금 노동자들에 대한 소득세 공제 혜택을 제공함으로써 ① 저소득층에 대한 소득재분배와 ② 저임금에 대한 임금보조로 노동 의욕 고취 및 장려라는 주목적을 가지고 있다.

동 제도는 근로소득세 납세자에게 직접적으로 세금을 환급해 주는 프로그램이며, 환급액이 내야하는 소득세를 초과하는 경우에도 차액을 받을 수 있다. 이는 노동을 통해 소득을 가지고 있는 자만이 혜택을 받을 자격이 있다는 점에서 임금 보조를 통한 고용지원 프로그램이라 할 수 있다. 하지만 새로운 고용에 중점을 두는 WOTC와 WWTC과는 달리, 동 제도는 신규 고용여부와 관계없이 신고대상 소득이 있는 모든 사람에게 주어진다.

이 프로그램은 1975년 조세감액법(Tax Reduction Act of 1975)에 의해 한시적이고 소규모로 시작되었으나 1978년 세입법(Revenue Act of 1978)에 의해 영구적 제도로 변하고 1993년 규모가 확장되는 등 1990년대 급속히 성장하였다. 지난 10년 동안 감면금액은 거의 두 배가 되었으

17) Eberts and O'Leary(2001), p. 64와 미국 국세청(IRS) 홈페이지 <http://www.irs.gov/individuals/article/0,,id=96456,00.html> 참조.

18) 때로는 Earned Income Credit(EIC)로 불린다.

며 1999년에 1천 9백만 건의 환급으로 총 \$310억의 세금이 감면되었다.

2) 대상자 및 감면액수

EITC를 통해 세금환급조치를 받으려면 6가지의 일반조건과 부양아동유무에 따른 조건들을 만족하여야 한다¹⁹⁾.

우선, 모든 대상자가 동시에 만족해야 하는 사항으로는 ① 유효한 사회보장번호(social security number) 소지, ② 부부가 단일계정으로 EITC 신청, ③ 미국 시민 혹은 연중 미국에 거주, ④ 국외소득에 대한 소득세감면신청 금지, ⑤ 투자소득이 \$2,450 이하, ⑥ 노동에 따른 소득이 존재 등이다.

상기 6가지 조건을 만족하는 대상자중에서 확인된(qualified) 아동을 부양하는 대상자에 대해서는 ① 부양대상자가 수혜자의 자녀, 입양 자녀, 손자·녀, 의붓자식, 양육책임이 있는 아동 등이어야 하고(가족관계), ② 19세 이하 혹은 24세 이하의 학생(장애자인 경우 나이에 상관없음)이어야 하며(연령), ③ 연중 절반의 기간동안 미국 내에서 부모와 같이 거주해야한다(거주)는 조건을 모두 만족해야 하고, 이 밖에 ④ 부양아동이 더 높은 수정조정총소득(modified adjusted gross income, modified AGI)을 가지고 있는 다른 사람의 부양아동이 아니어야 하며, ⑤ 대상자 자신이 다른 사람의 부양아동이 아니어야 한다.

한편, 부양할 아동이 없는 경우에는 ① 대상자 연령이 24~65세(대상년도말 기준) 이어야 하며, ② 대상자가 다른 사람에 의해 부양되는 부양가족이 아니어야 하며, ③ 대상자가 다른 사람의 확인된 부양아동이 아니어야 하며, ④ 미국 내 연중 반년 이상 거주해야 한다.

EITC에 의한 세금감면액수는 상기한 가족상황(부양 아동유무)과 소득수준에 의해 결정된다. 소득수준의 개념에는 합계소득(total earned income)과 수정조정총소득²⁰⁾이 모두 포함된다. 즉, 부양아동이 2명 이

19) Department of the Treasury Internal Revenue Service(2002a) 참조.

20) 합계 소득에는 임금, 파업수당, 봉사료 등의 과세대상 소득 및 고용주에 의한 주택 및 식사보조 등 비과세대상 소득이 모두 포함되며 수정조정총소득은 자본손실, 세금면제, 연금 등을 포함하여 산출한 소득이다.

상 있는 경우 EITC에 의해 세금감면을 받기 위해서는 합계소득은 물론 수정조정총소득도 \$32,121 미만이어야 한다.

감면액을 산정하기 위해서는 수정조정총소득이 일정한도 이하(2001년 부양아동 없을 경우 \$5,950, 부양아동 있을 경우 \$13,100)인 경우에

〈표 2-9〉 EITC 산출표(2001)

(단위: 명, \$)

소득 수준 (총 소득 혹은 수정조정총소득)	부양아동 수		
	0	1	2
1(이상)~50(미만)	2	9	10
50~100	6	26	30
...(+)	...(+)	...(+)	...(+)
4,750~4,800	364	1,624	1,910
...(+)	364	...(+)	...(+)
5,900~5,950	364	2,015	2,370
5,950~6,000	362	2,032	2,390
...(+)	...(-)	...(+)	...(+)
7,100~7,150	274	2,428	2,870
...(+)	...(-)	2,428	...(+)
10,000~10,050	52	2,428	4,008
...(+)	...(-)	2,428	4,008
10,650~10,700	3	2,428	4,008
10,700~10,750	*	2,428	4,008
10,750~13,100	0	2,428	4,008
13,100~13,150	0	2,422	4,001
...(+)	0	...(-)	...(-)
28,200~28,250	0	9	821
28,250~28,300	0	**	810
28,300~28,350	0	0	800
...(+)	0	0	...(-)
32,100~32,121	0	0	2
32,121 이상	0	0	0

주: * 소득이 10,700 이상 10,710 미만인 경우 면제액은 \$1이나 그 이상은 면제액은 0.

** 소득이 28,250 이상 28,281 미만인 경우 면제액은 \$3이나 그 이상은 면제액은 0.

자료: Department of the Treasury Internal Revenue Service(2002a)에서 일부만 인용.

는 합계소득을 기준으로 계산하나 그 이상일 경우에는 수정조정총소득을 기준으로 감면액을 계산한다. <표 2-9>는 2001년도 세금감면액수를 나타낸 것이다.

표에서 볼 수 있듯이 2001년 기준으로 부양아동이 없는 경우에 \$4,750의 소득까지 감면액이 증가하여 \$364에 이르고 \$5,950 미만 소득까지 동일한 감면액을 보이나 그 수준이상에서는 감면액이 점차 감소하여 \$10,710 미만까지 세금감면이 이루어지고 그 이상의 소득에 대해서는 감면혜택이 없다.

부양아동이 1명 이상 있는 경우에는 감면액과 감면대상 소득한도가 증가하는데, 1명의 경우 소득이 \$7,150 미만까지 감면액이 증가하여 \$2,428에 이르고 \$13,100 미만까지 동일한 감면액을 유지하나 그 이상의 소득에서는 감면액이 점차 감소하여 \$28,281 미만까지 감면이 있게 되고 그 이상의 소득에는 감면혜택이 없어진다. 2명 이상의 경우에도 똑 같은 변화양상을 보이는데 \$10,000~\$13,100의 소득에서 최대 감면액 \$4,008이며 소득이 \$32,121 이상이면 혜택이 없어진다.

표에서 알 수 있듯이 부양아동 수에 따라 소득수준과 감면액관계가 달라지나 세 경우 모두 초기 소득증가에 따른 감면액 증가 구간(subsidy range), 감면액 고정 구간(flat range), 감면액 감소 구간(phase-out range)으로 나누어지는 모습을 볼 수 있다.

3) 절차

EITC를 통해 세금환급을 받기 위해서 납세자는 스스로 위의 표를 참고하여 환급액을 산정하는 등 신청서(EIC worksheet)를 작성하여 소득세 신고서에 첨부하면 된다.

EITC제도에는 'EIC 선지급금(advance payments of EIC)'이라 하여 세금감면액을 고용주로부터 미리 받을 수 있는 방법이 있는데 이는 EITC 혜택자격을 가지고 상기한 조건에 부합하는 부양아동이 있는 경우에 가능하다. 이를 위해서는 ① 대상자가 본인의 EITC 선지급금 수혜자격여부를 판단(부양아동과 소득수준), ② 선지급 EITC증명서(문서양식 W-5)작성하여 고용주에게 전달, ③ 고용주가 임금에 선지급금을

포함하여 지급, ④ 차후 소득신고시 선지급금 수령사실을 통보하면 되고, 선지급금에 따른 차액이 있는 경우 추가로 환급요구를 하면 된다.

4) 운영현황

EITC를 통해 세금환급을 받고 있는 수혜자들의 특성을 보면 동 제도가 일반적인 저소득계층을 주 대상으로 하고 있다는 점을 뚜렷이 알 수 있다. <표 2-10>은 1999년 EITC를 신청한 가구 특성을 신청하지 않은 가구의 특성과 비교하고 있다.

<표 2-10> EITC 수혜자와 비수혜자 특성비교(1999)

(단위: %)

특성		EITC 신청 성인	EITC 비 신청 성인
인구 중 비율		9.46	90.54
연령	18~19	1.33	4.97
	20~34	43.50	31.03
	35~44	31.65	24.84
	45세 이상	23.53	39.16
여성 비율		60.60	49.55
편부모 비율		34.54	5.91
흑인 비율		21.97	10.59
히스패닉 비율		22.10	10.10
교육 수준	9년 이하	9.54	4.14
	9~11년	14.94	7.28
	고졸	41.62	32.54
	고졸 이후 교육	33.90	56.04

자료: Eberts and O'Leary, 2001, p. 117 표 3.2.

표에서 볼 수 있듯이 1999년에 미국 총 인구의 10% 가량이 EITC를 통해 세금 환급을 신청했다. 비신청자와 뚜렷이 구분되는 EITC신청자의 특성은 여성(비 신청 성인의 49.55%가 여성임에 반해 신청 성인의 60.60%가 여성), 편부모(비 신청 성인의 5.91%가 편부모임에 반해 신청 성인의 34.54%가 편부모), 흑인과 히스패닉이었고 연령별로 보면 20세에서 44세 사이, 학력수준으로 보면 고등학교 이하의 수준의 교육을 받

은 사람들이 주로 EITC에 의한 세금환급을 신청한 것으로 나타난다.

5) 관할 행정조직²¹⁾

EITC는 연방정부가 운영하는 연방 EITC와 개별 주정부가 운영하는 주 EITC로 나누어지며 연방 EITC는 세무서(IRS)에 의한 연방 세금 시스템을 통해 관장된다. 2000년 현재 15개 주가 주 EITC를 운영하고 있는데 이 중 10개주는 연방 EITC와 마찬가지로 공제액이 소득세액보다 많은 경우 차액을 환불(refundable)해 주는 제도를 운영하고 있으나 나머지 5개주는 최고 소득세액만큼만 공제를 해주는 비환불(non-refundable) 제도를 운영하고 있다.

마. 미국 임금보조금 제도의 고용효과

상기한 3가지 보조금제도 중 WOTC와 WWTC의 고용효과에 대한 연구결과는 EITC에 비해 상대적으로 적다. 이는 WOTC/WWTC의 시행기간이 짧다는 이유외에도 고용주에 대한 두 프로그램과 저소득자에 대한 임금보조프로그램인 EITC간에 존재하는 미국 내 평가의 차이에도 기인한다. Eberts and O'Leary(2001)는 WOTC, WWTC와 같은 고용주에 대한 임금 보조금은 미국의 적극 노동시장 프로그램의 주요 요소가 되기에 필요한 폭넓은 지지를 한번도 받아본 적이 없음에 비해 저소득 근로자에 대한 임금 보조금은 인기를 받으며 성장해왔다고 평가하면서, 고용주에 대한 임금보조금의 비인기는 사용자들이 프로그램을 통해 경제적으로 어려운 근로자들을 가능한 최고한도로 고용하는 것을 꺼려했기 때문이며 이에 반해 저소득자 임금보조는 복지기반의 생활로부터 취업으로 이동시 시장의 저임금만으로는 가족을 부양할 수 없다는 인식에 근거하여 폭넓게 지지되었다라고 밝히고 있다.

여기서는 우선 3가지 프로그램을 통해 세금감면을 받은 수혜자수를 알아보고 저소득자 임금보조프로그램인 EITC의 고용지원효과에 대한 연구결과를 살펴본다. 임금보조가 노동자에게 주어지는 관제로 노동공

21) 유태균(2000) 참조.

급유인 효과분석이 관련연구의 핵심이 된다²²⁾.

1) 수혜자수

위에서 본 미국 임금보조금제도 중 WWTC의 경우를 제외하고는 WOTC와 EITC는 최근 수혜자수가 증가하고 있는 점을 볼 수 있다. WOTC의 경우는 수혜대상자 증명서 발행실적이 1997년부터 2001년 사이 4년간 2.5배의 증가율을 보이고 있으며 EITC도 1993년 감면실적이 크게 늘어나는 등 1990년대에 들어 수혜자수가 늘고 있다. 그러나 2001년 현재 WOTC와 WWTC는 수혜건수가 각각 400,000여건, 90,000여건에 불과하다. 한편 EITC의 수혜건수는 1999년 현재 1,900만 건에 달하고 있다.

2) EITC의 고용지원효과

미국의 EITC제도는 고용창출의 1차적 수행자인 고용주가 아닌 고용창출의 대상이 되는 저소득가구에게 세액공제를 하는 제도로써 직접적인 고용창출효과가 있다고 볼 수 없다. 하지만, 고용되어 있는 저소득가정에게 세액공제를 통해 임금보조금을 지급함으로써 수혜가구 구성원의 노동공급에 영향을 미치게 된다. 즉, 보조금을 받지 않았더라면 취업하지 않았을 정도의 낮은 임금수준을 제공하는 일자리에 동 제도를 통해 보조금을 받음으로써 취업할 수 있게 하는 일종의 고용지원제도라 할 수 있다. 이런 구조 하에서 동 제도의 노동공급유인 효과는 대상자의 소득수준과 이에 따른 세금제도에 따라 다르게 나타난다.

위에서 설명하였듯이 EITC에는 소득증가에 따라 공제액이 증가·고

22) 물론, 프로그램의 순고용효과를 도출하기 위해서는 특정제도를 통한 지원이 없어도 채용을 했을 부문에 지원하는 경우의 사중손실(deadweight losses), 지원이 있는 일자리에 취업된 노동자가 지원이 없어도 채용될 수 있었는데 지원이 없었던 노동자를 대체하여 취업된 경우의 대체효과(substitution effects), 지원을 받고 노동자를 채용한 회사가 이로 인해 비용을 줄이게 되고, 이 때문에 보조금을 받지 않은 회사의 고용을 감소시키는 경우의 전치효과(displacement effects) 등을 고려해야 하며 프로그램의 평가에는 프로그램에 의해 고용된 노동자들의 고용안정성 등도 고려해야 하나 이 곳에서는 노동공급에의 유인효과만을 살펴본다.

정·감소하는 구간이 존재한다. 이러한 제도적 특성 하에서는 각자의 소득이 어떤 수준에 있는가가 노동의 공급을 결정하는 주요한 요소로서 작용한다. 우선 직업이 없는 사람에게는 분명 EITC제도는 새로운 일자리를 찾아 노동공급을 촉진케 하는 제도이다. 하지만 일자리가 있는 자에게는 자신의 노동으로부터 나오는 소득수준이 어느 정도냐에 따라 노동공급에의 유인정도가 달라진다. 소득증가에 따라 공제액이 고정 또는 감소하는 구간에 있는 자들은 소득수준에 따라 자신의 노동시간을 줄이고자 하는 유인이 생길 수도 있기 때문이다. 결국 EITC에 따른 노동공급유인효과는 자신이 속해 있는 소득수준에 따라 다르게 나타나는 노동공급증가에 따른 소득과 지출의 변화에 따라 달라지게 되며, 그 구체적인 모습은 연방 및 주정부 소득세 부과 시스템, 사회보장비용 등 각종 경비지출 체계, 기타 소득지원 시스템 등에 따라 결정된다고 할 수 있다.

이는 한계세율(marginal tax rate)²³⁾을 통해서도 설명할 수 있는데, EITC만을 독립적으로 놓고 분석을 하면 공제액 증가 구간에서는 한계세율이 음(-)이 되어 EITC가 노동자의 노동공급을 늘리는 유인으로 작용하며, 공제액 불변 또는 감소 구간에서는 한계세율이 영(0) 또는 정(+)이 되어 노동공급에 대한 유인이 없어지게 된다. 하지만 연방 및 주정부 소득세체계 등과 EITC를 병합하여 분석을 하게 되면 분석이 복잡해지게 된다. 유태균(2000)은 캘리포니아 주의 경우 1996년 기준으로 AFDC, Food Stamp, 연방 및 주 소득세와 EITC를 동시에 고려하면 3인 가구(1부모와 2자녀)인 경우 추가적인 \$100의 소득에 대해 소득수준이 매우 낮은 단계에서는 음(-)의 한계세율을 가지나 소득이 증가함에 따라 한계세율이 100%가 넘는 수도 있다는 것을 보이고 있으며 Bontout (2000)는 1998년 기준으로 EITC와 식품보조, 영세가구보조 등을 동시에 고려할 때 3인 가구(1부모와 2자녀)의 경우 소득이 약 \$20,000 미만일 때는 한계세율이 음(-)이 되나 그 이상일 때는 양(+)이 된다고 밝히고 있다.

23) 한계세율이란 소득증가분 중 세액증가분을 가리키는 것으로 소득수준 변화에 따른 세액변화를 잘 나타내준다.

지금까지 진행된 연구는 이러한 특성을 가진 EITC가 일반적으로 노동력 공급, 특히 여성, 그 중에서도 편모의 노동력 공급에 정(+)의 효과를 가지고 있다고 밝히고 있다. Eissa and Liebman(1996)과 Scholtz(1996)은 각각 1986년과 1993년의 EITC 개혁이 편모의 경제활동참가율 제고에 기여했다는 것을 보여주고 있는데²⁴⁾, Eissa and Liebman은 1986년 개혁이 2.8% 포인트 가량 편모의 노동참가율을 높였다고 설명하고 있으며 Scholtz도 1993년 개혁이 1993~96년 기간동안 동 비율을 6.6% 포인트 제고하였다고 주장하고 있다.

하지만 위에서 본 EITC의 구간별로 다른 노동유인효과 때문에 결혼하여 남편이 있는 여성에 대한 동 프로그램의 효과는 부정적일 가능성이 높다. 일반적으로 아이를 양육하며 혼자 사는 여성에 비해 결혼여성은 남편이 일자리를 갖고 있기 때문에 여성의 노동은 추가적인 노동일 경우가 많으며 이 경우 노동공급 확대에 따른 소득증가는 세금공제액을 줄일 가능성이 높기 때문이다. Eissa and Hoynes(1998)는 1984년부터 1996년까지 진행된 EITC의 혁신이 부양아동이 있는 부부의 여성에게는 경제활동참가율을 낮추는 역할을 하였다고 주장하였다.

한편, 이미 일자리를 가지고 있는 노동자의 노동공급에 대한 EITC의 효과에 대해서 Bontout(2000)는 전반적으로 약간 부(-)의 효과를 가지고 있지만 구체적인 유인효과는 각자의 상황에 따라 달라진다고 결론짓고 있다.

2. 창업 지원

가. 배경

연방 상무부의 중소기업국(Small Business Administration, SBA)과 각주에 설치되어 있는 중소기업 진흥센터(Small Business Development

24) Bontout(2000)는 미국 Current Population Survey를 이용하여 1985-1996년까지의 미국 고용증가 중 25%가 아이가 있는 여성의 경제활동참가증가에 기인했다고 주장하고 있다.

Centers, SBDC)에서 알 수 있듯이 미국은 전통적으로 중소기업 육성을 위하여 왔다.

미국의 창업지원제도(Self Employment Assistance, SEA)는 이러한 중소기업진흥 정책을 배경으로 재취업 증진을 위해 실업보험을 활용하여 고안된 제도이다. 1980년대 시작된 미국 실업보험제도 혁신노력의 일환으로 1992년 Washington주와 Massachusetts주에서 연방정부의 지원을 받아 창업지원제도가 시범적으로 운영되었다. 시범운영을 통해 참여자의 높은 자영업 창업율과 계획 종료 후 자영업을 지속적으로 유지 못한 참가자들의 재고용율이 높다는 점이 밝혀져 실업감소 방안으로서 동 제도는 그 근거를 마련했으며, 특히 Massachusetts주의 프로그램은 실업감소를 위한 비용 면에서 효율적인 것으로 평가되었다.

이에 따라 국회는 1993년 NAFTA법의 일부로서 5년 동안의 SEA 프로그램을 승인하였고, 1995년에서 1999년 사이에 8개주가 법을 통과시키고 프로그램을 시행하였다. 1999년 SEA프로그램은 국회의 영구적 승인을 받았지만 프로그램을 제정하는 또 다른 주는 없었다²⁵⁾. 현재 SEA 프로그램은 Delaware, Maine, Maryland, New Jersey, New York, Oregon, Pennsylvania 등 7개 주에서 이루어지고 있다.

나. 내 용

미국의 실업보험시스템 내에서 각 주는 실직자의 창업을 지원하기 위해 실업급여대신 자영업지원금을 제공할 수 있다. 대상자는 사업이 시작될 동안 주당 지원금을 지급받고 창업에 필요한 자문·상담훈련 등을 제공 받는다²⁶⁾.

25) Kosanovich & Fleck(2001).

26) 각 주에서 시행하고 있는 창업지원제도의 구체적인 내용은 6절 지역 프로그램 부분에서 자세하게 다룬다.

다. 수혜대상 및 지원금액

창업지원금을 수혜하기 위해서는 각 주가 정한 실업보험급여 대상자가 되어야 하나, 이전 직장에서 영구적으로 해고되었고 각 주의 profiling 시스템에 의해 정상적인 실업급여 수혜기간이 종료된 대상자도 포함된다. 일반적으로 대상자는 경영훈련, 사업상담, 기술지원을 포함하는 자영활동에 full-time으로 종사하여야 한다.

라. 창업지원제도 운영 평가

상기한 미국의 창업지원제도 시범 운영에 대한 초기 평가에서는 ① 참여자들이 주로 30대 후반의 남성이고, ② 참여자들이 비참여자들과 비교하여 자영업을 창업하는 경향이 현저하게 크며, ③ 참가자들의 25%가 지원이 없더라도 창업할 계획이 있었고, ④ 메사추세츠 프로그램은 실업급여보다 비용 효율적이며, ⑤ 일반 기업보다 참여자들이 창업한 기업들의 영속성이 더 길었으며, ⑥ 참여자들은 창업이후 고용으로 인해 비참여자보다 더 높은 소득을 올릴 수 있었다는 점 등이 주장되었다²⁷⁾.

이후 미 노동부는 1995년부터 1999년까지 각 주의 SEA 프로그램에 등록된 참가자 풀에서 무작위 추출한 600여명의 집단과 같은 기간에 수혜자격이 있는 비 참가자 집단 비교를 통해 각 주의 창업지원프로그램 운영에 대한 평가를 수행하였다²⁸⁾.

동 평가를 통해, <표 2-11>과 같이 각 주는 서비스 제공을 위해 독특하고 창의적인 수단을 사용해왔다는 점이 발견되었다. 대부분의 주는 프로그램 운영에 있어서 고용과 훈련에 책임이 있는 주 사무소 및 주 실업보험 사무소와 파트너십을 맺는 전략을 이용하였고, 중소기업진흥센터(SBDC)는 다른 기관들보다 낮은 가격에 관련 훈련을 제공함으로써 많은 지역에 있어서 제 삼의 파트너 역할을 담당하였다.

27) 이에 대한 자세한 내용은 한국노동연구원(1999), pp. 41~42를 참고할 것.

28) Kosanovich & Fleck(2001).

〈표 2-11〉 주별 SEA프로그램 행정상 특징

	Delaware	Maine	Maryland	New Jersey	New York	Oregon	Pennsylv.*
행정	주 노동부	주 노동부	주 노동 면허규제 부	주 노동부	주 노동부	주 고용부	주 노동산업부
프로 그램 관리	고용훈련 실업보험과	여성 노동 공동체 센터	볼티모어 여성 사업가 단체 (WEB)	주 노동부	주 노동부	주 고용부	주 노동산업부
지역 프로 그램 운영	윈스톱 운영	윈스톱 경력센터	WEB	커뮤니티 칼리지	뉴욕시립대내 SBDC	SDAs와 SBDCs과 의 파트너십	SDAs/윈스톱
재원 (기판)	주의 실업수당과 고용직훈국	실업보험 특별 행정기금	주 노동 면허 규제 부	주 노동부	실업보험 주 수준의 EDWAA	주정부 실업보험에 통합	주 노동산업부
서비스 지역	주 전체	주 전체	주 전체(주로 볼티모어, 워싱턴)	주전체	주 전체 (특정지역)	주로 western third of the state, 수도권 지역	인구가 많은 28개의 지역 중 7개 지역
훈련 수단	사업세미나와 파트너기관이 제공하는 카운셀링	과거는 비디오 (SBDC), 현재는 훈련 제공자	훈련자 시설 10주 120시간 (격월)	커뮤니티 칼리지 6주60시간	훈련 제공자 가 최소 20시 간 교실 훈련	더 넓은 대상을 위한 기업가 훈련	SDA가 주의 지침에 따라 발 전시킨 다양한 강좌
훈련· 상·담 제공자	SBDCs, 주 노동부, SCORE 등	SBDCs 기타 승인 기관	WEB	컨소시엄, SBDC 등	SBDC, SCORE	대학과 칼리지 통해 SBDC가 담당	칼리지나 대학교 사립 공급자를 통해 SBDC가 담당
훈련· 상·담 재 원 (기판)	SBDCs	SBDCs에 제공 한 실업보험 특별 기금	주 노동 면허 규제 부	주 노동부, SBDCs	SBDC에 제공된 JTPA 관련자금	JTPA 관련자금, 참가자	JTPA 관련자금

주: * 1996~97 까지 시행된 California주 SEA 프로그램은 Pennsylvania 주와 비슷함.

SDA: Service Delivery Area(서비스 제공지역), EDWAA: Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act(경제적변화와노동자조정지원법),

SCORE: Service Corps of Retired Executives(은퇴기업가자문단), JTPA:

Job Training partnership Act(직업훈련법)

자료: Kosanovich & Fleck(2001), <표 3-24>.

다음으로 창업지원 프로그램 참여자와 비 참여자간에 인구적 특성 등에 있어 차이가 난다는 것이다. <표 2-12>는 참여자의 특성을 그렇지 않은 비교집단의 특성과 비교한 것이다.

우선 참가자들은 비교집단에 비해 더 높은 수준의 교육을 받은 듯하

〈표 2-12〉 표본 SEA참가자 인구통계적 특징(모든 주)

(단위: 세, \$, %)

		참여자	비참여자
성	남성	49	39
	여성	51	61
인종	백인	83	76
	흑인	6	12
	히스패닉	0.9	4
	원주민	0.2	0.3
	아시아인	2	0.2
연 령(평균)		43.47	44.96
임 금(평균)		29,478	22,726
교육수준	고등학교 중퇴 이하	3	6
	고등학교 졸업	28	48
	대학교 중퇴	31	25
	2년제 대학졸업	9	10
	4년제 대학 졸업	17	7
	대학원	12	4
이전직업	전문·기술·관리직	40	26
	사무·세일즈	32	37
	노동	13	18
	농업	2	1
	서비스	8	11
	기타	5	7
사업소유에 대한 관심정도	매우관심	64	35
	다소관심	26	24
	다소무관심	8	20
	무관심	2	22

자료: Kosanovich & Fleck(2001), <표 5-1>.

며, 실업 이전 연평균임금이 약 \$6,750 정도 높고 이전 직업이 전문직, 기술직, 관리직인 비율이 비참가자에 비해 높으며, 비 참가자에 비해 남성의 비율이 높았다. 또한 참가자들은 비 참가자보다 사업소유에 대한 관심이 월등히 높아 이들의 창업지원제도에의 참여를 뒷받침해주고 있다.

창업지원제도에 참여하여 사람들이 과연 실제로 창업을 했는가는 동

제도의 효과성을 평가할 수 있는 주요한 지표이다. 이에 대해 동 보고서는 참가자 표본의 65%가 창업을 하였으며 통계적으로 비참가자에 비해 57%p 높은 비율을 보인다고 설명하고 있다. <표 2-13>은 7개 주 전체 참가자 창업비율 및 3개 주(메인, 뉴욕, 뉴저지) 예를 보여주고 있다.

<표 2-13> SEA참가자와 비 참가자 간 실업보험 이후의 자영업 비율

(단위: %)

자영업 비율	총 계		메인		뉴저지		뉴욕	
	참가	비 참가	참가	비 참가	참가	비 참가	참가	비 참가
	65%	8%	62%	10%	67%	6%	66%	8%
차 이	+57*%p		+52*%p		+61*%p		+58*%p	

주: * p<0.001.

자료: Kosanovich & Fleck(2001), <표 5-2>.

한편 창업지원제도의 운영성과를 판단하기 위해 참여 후 창업이외에 고용된 경우에 대한 고려도 필요하다. 동 보고서는 창업, 유임금 취업 등을 포함하는 고용효과를 양 집단간에 비교하고 있다. 창업지원제도 참가자는 이 경우에도 비참가자보다 높은 효과를 보이고 있다. <표 2-14>에서 볼 수 있듯이 전체 주를 기준으로 창업지원 프로그램 참가자의 창업 및 고용비율은 비 참가자보다 17%p가 높았으며 뉴저지 주에서는 이 차이가 34%p에 이르렀다.

<표 2-14> 참가자와 비참가자 간 총 고용성과

(단위: %)

비율	총계		메인		뉴저지		뉴욕	
	참가	비 참가	참가	비 참가	참가	비 참가	참가	비 참가
	92%	75%	94%	78%	90%	56%	93%	91%
차이	+17*%p		+16*%p		+34*%p		+2*%p	

주: * p<0.001.

자료: Kosanovich & Fleck(2001), <표 5-6>.

한편, 프로그램 참가자들은 자신이 창업한 자영업에 대해 높은 수준의 만족감을 나타내고 있으나, 이 만족도는 창업지원프로그램에 참여하지 않은 비교집단과 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. <표 2-15>는 두 집단의 창업한 사업에 대한 만족도를 보여준다. 전체적으로 90% 정도가 자신의 사업에 만족하는 것으로 나타나고 있다.

<표 2-15> 사업에 대한 만족도

(단위 : %)

	총 계		메인		뉴저지		뉴욕	
	참가	비 참가	참가	비 참가	참가	비 참가	참가	비 참가
매우만족	60%	63%	59%	69%	67%	63%	53%	57%
다소만족	30%	29%	31%	31%	26%	25%	34%	29%
다소불만족	7%	5%	4%		8%		9%	14%
매우불만족	3%	3%	4%			12%	4%	

주 : 차이는 통계적으로 유의미하지 않음.

자료 : Kosanovich & Fleck(2001), <표 5-14>.

한편, 동 평가는 표본조사결과 창업지원제도 참가자들은 비참가자보다 더 많은 실업급여를 지급받았다는 점²⁹⁾과 주어진 자료를 가지고는 동 제도의 비용효과분석을 하기 어렵다는 점도 밝히고 있다.

3. 공공부문의 직접적 일자리 창출

현재 미국에서 연방차원의 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출은 그다지 활발한 편은 아니다. 경제위기를 맞아 뉴딜정책을 통해 공공부문의 직접적 일자리 창출에 주력했던 미국은 1934년 CWA(Civil Works Administration)을 통해 4백만 명을 고용하였고 1938년에는 WPA(Work Progress Administration)를 통해 3백만 명을 고용하였으며³⁰⁾,

29) 다른 요인들을 통제하지 않고 단순비교의 경우 1999년 불변가격기준으로 \$1,871의 차이가 나며, 다른 요인들에 대한 통제 후에도 \$1,493의 차이가 난다고 설명하고 있다(Kosanovich & Fleck, 2001, p. 88).

1970년대와 1980년대 초에는 고용훈련종합법(CETA)을 시행하여 공공 부문의 일자리 창출을 지원하였다.

그런데, 70, 80년대의 CETA에 의한 공공부문고용창출 서비스 제공과정에서 지방정부의 행정적 문제로 프로그램 시행이 곤란을 겪었다는 비판이 제기되었다. 그 이후 연방정부차원의 대규모 공공부문 일자리 창출정책은 그 중요도를 잃어갔다³⁰⁾.

1996년 PRWORA법 제정에 따른 복지시스템 혁신으로 각 주는 TANF 대상자를 위한 정책보조금(block grants)과 ‘복지에서 노동으로의 전환을 위한 연방보조프로그램(Federal welfare-to-work grants program)’을 이용하여 공공부문의 직접적 일자리 창출을 추진하고 있다³²⁾.

각 주에서 시행되고 있는 프로그램에 대해서는 2장 5절 지역프로그램에서 자세히 다루기로 한다.

4. 요보호가정일시부조(TANF)

가. 배경

1960년대 이후 미국 연방정부는 빈곤의 문제를 고용정책을 통하여 해결하기 위해 노력하였다. 이러한 노력은 빈곤의 문제를 국가로부터 개인으로 이전시키고 이 문제와 관련된 권한을 연방정부로부터 주정부로 이전시키려는 접근으로 나타났다. 1996년 8월 22일 제정된 개인책임과 근로기회조정법(The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act, PRWORA)은 이러한 방향에 맞추어 미국의 복지시스템을 크게 바꾸어 놓았다. 변화의 핵심은 이전의 AFDC가 TANF로 바뀐 것이었는데 새로운 프로그램은 과거 프로그램에 비해 수혜자 개인

30) 고상원(2000).

31) Brodsky(2000).

32) 미국의 지금까지 추진된 주요 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출사례는 Ellwood & Welty(1999)를 참고할 것.

의 노동에 대한 책임을 강조하고 있으며 제도의 운영에 있어 각 주정부가 개인의 환경에 맞는 프로그램을 운영할 수 있게 하는 등 유연성을 증대시켰다.

나. 수급자격

연방으로부터의 지원금과 각 주의 노력유지금의 수혜 자격은 연방정부가 정하는 지침 하에서 주정부가 자율적으로 정하는 것을 원칙으로 한다. 일반적으로 주정부는 프로그램의 목적을 달성할 수 있도록 합리적으로 계산하여 연방정부가 지원하는 TANF 기금과 주정부의 MOE기금³³⁾을 수혜대상가족에게 지급하여야 한다. 연방정부지침(Temporary Assistance for Needy Families Program Policy Announcement, 2000)이 규정하는 수혜대상가족의 최소한의 기준은 양육을 책임지는 친척과 동거하는 한명의 미성년 아동 혹은 임신부를 구성원으로 하여야 한다는 것이다. 이 최소한의 기준을 바탕으로 각 주정부는 수혜대상 가족을 규정하기 위해 조건을 추가할 수 있다.

이러한 연방지침 하에서 각 주가 규정하는 TANF 프로그램의 구체적인 수혜기준은 대체적으로 이전의 프로그램인 AFDC프로그램의 수급자격조건과 비슷하다고 볼 수 있다. 즉, 부모의 사망, 가출, 정신 또는 신체적 무능력, 실업 등에 의해 부모로부터 부양받지 못하는 18세 미만의 아동이 있는 가정 중 법정공제액을 제외한 소득이 주에서 정한 표준 필요액(need standard)의 185%이하이어야 하며 재산액이 \$1,500 이하이어야 한다. 단 현재 보유하고 있는 주택과 한 대까지의 자동차, 그리고 장례비용은 자산에서 제외된다³⁴⁾.

33) 각 주정부는 TANF 프로그램 운영을 위하여 연방정부로부터 받는 지원금이외에 자체적으로 노력유지금(Maintenance Of Effort, MOE)을 준비해야 하는데, 1994년(회계연도) 기준으로 지출했던 비용의 80%에 해당되며, 주정부가 수혜자의 노동참여율을 충족시킬 경우는 동 비율은 75%가 된다(DOHHS, 2000).

34) 유길상 외(1998), p. 155.

다. 운영 및 재원

위에서 설명한 바와 같이 연방정부가 정하는 기준을 근거로 구체적인 프로그램의 운영은 각 주정부가 맡고 있다. 연방정부차원에서는 보건복지부(Department of Health and Human Services, DOHHS)의 가족지원실(Office of Family Assistance, OFA)이 TANF 프로그램을 관리하고 있다.

OFA가 발표한 현황보고³⁵⁾에 의하면 1997년부터 2002년까지 5년 동안 매년 165억불의 기본정책보조금(base-level block grants)이 연방정부가 승인한 각 주의 TANF 프로그램 지원을 위해 각 주에 할당되고, 이는 재정지원, 운영비용, 서비스비용 등을 위해 지출되고 있다. 경제적 곤란을 겪고 있는 각 주정부는 TANF 기금이외에 임시기금(Contingency Fund)의 지원을 요청할 수 있으나 이 경우 주정부가 이행해야하는 노력유지조항이 더욱 엄격해진다.

연방정부는 주정부의 프로그램 성과에 따라 보너스와 동시에 벌칙을 부과할 수 있다. 2003 회계연도 예산은 복지수혜자의 고용실적에 대한 보너스로 10억불을 계상하여 놓고 있으며 혼외출산율과 낙태율이 감소한 5개 주에게 각각 1억불씩의 추가보조금도 지불할 계획이다. 또한 기본정책보조금이외에 4년 동안 8억불의 추가보조금을 지원할 수 있는데, 이는 높은 인구증가율과 역사적으로 낮은 복지비용을 지불하는 주정부에게 할당된다. 보너스와 대조적으로 연방정부는 주정부에게 할당하는 정책보조금을 삭감할 수 있는데 필요한 '참여율'(이하 참조)을 만족시키지 못하는 경우, 주정부가 프로그램운동을 위한 필요한 노력유지를 하지 않은 경우 등에 대해 최고 21%까지 삭감할 수 있다³⁶⁾.

라. 특 징

1996년 PRWORA법에 의한 AFDC의 TANF으로의 변화는 크게 5가

35) DOHHS(2002a).

36) 상세한 벌칙은 상기한 현황보고를 참조.

지의 특징을 가지고 있다³⁷⁾.

첫째, AFDC의 경우 연방정부의 지원은 정률적이고 수혜대상가족수와 무관하게 이루어졌으며, ‘매치비율(match rate)’이라 불리는 연방정부의 부담률이 소득수준이 가장 높은 주의 50%부터 소득수준이 가장 낮은 주의 90%까지 다양하였다. 이런 조건하에서는 제도의 효율적 운영을 통하여 관련비용을 줄이려는 주정부 노력은 적을 수밖에 없다. 이런 문제를 해결하기 위해 1996년 법은 연방정부가 각 주의 1996년 이전 3년간의 복지프로그램의 최고수준에 맞는 정책보조금을 지급하도록 하였다. 또한 법적으로 비용감소 유도장치를 만들어 각 주의 비용감축이 세금감면으로 이어지게 하였다.

둘째, 프로그램과 관련하여 주 정부의 자율권이 크게 향상되었다. 주 정부는 TANF 수혜자들에게 상응하는 노동과 관련된 행동을 부과할 수 있고 이의 불이행에 따른 벌칙도 부과할 수 있으며 앞서 지적한대로 수혜자격에 관해 기준을 설정할 수 있다. 예를 들어 주정부는 자산조사에 있어 자동차 보유나 저축자산에 대해 기준을 정할 수 있다.

셋째, 제도운영에 있어 시간적 제한이 강화되었다. TANF 지원을 받은지 60개월이 지난 성인이 포함된 가족에게 주정부는 TANF 기금을 사용하지 않아도 되고 지원을 받은지 24주가 경과한 부모나 아동보육을 책임진 사람에게 노동과 관련된 행동을 요구할 수 있으며 2달이 지나면 공동체에서 봉사활동을 요구할 수도 있다. 하지만 각 주는 이런 시간적 제한에서 다양한 예외를 가지는데, 예를 들어 60개월의 수혜기간제한은 총 건수의 20%까지 예외적으로 운영할 수 있으며, 노동참여율 기준을 충족한 주는 한 살 이하의 아동을 가진 가족에게 노동의무에 대한 면제 혜택을 줄 수 있다.

넷째, PRWORA법은 TANF 프로그램이 개인 혹은 가족에 대한 개인적인 자격부여가 아님(“no entitlement”)을 분명히 밝히고 있다(동법, section 401(b)). 이러한 규정은 요구노동규정을 지키지 못하는 수혜자에 대해 제재기간의 연장, 지원금 감액규모 확대라는 과거보다 더 엄격한 제재를 가능케 했으며 이러한 제재조치들에 대해 수혜자들이 연방정

37) Wiseman(2001), p. 228-233.

부에 법적인 지원을 요구할 수 있는 여지를 줄여놓는 결과도 낳았다. 하지만 이러한 TANF 수혜에 대한 제재조치가 식품영양부조, 의료부조, 소득세액공제(EITC)의 혜택마저도 박탈하는 것은 아니다.

다섯째, 동법에 의해 각 주는 수혜자들이 취업, 직업교육 등 노동과 관련된 활동(work activities)³⁸⁾에 참여해야 하는 의무를 부과하게 되고 동법은 이에 대한 일정한 기준, 즉 참여율(participation rate)을 규정하고 있으며 해마다 이 기준이 증가되도록 규정하고 있다. 참여율이란 수혜가족의 성인 중 규정된 노동관련 활동기준에 부합되는 성인의 비율을 가리키며 기준은 한 주당 노동관련 활동에 투여한 시간으로 표시된다.

참여율은 두 가지로 구분되어 있다. 첫째로 편부모 수혜가족의 성인에 대해서는 1997년(회계연도)에 25%의 참여율이 규정되었다. 즉, 수혜가족 성인의 25%는 최소한 주당 20시간이상의 노동관련 활동을 하여야 한다. 이 비율과 기준노동시간은 해마다 증가하여 2000년에는 40%, 2002년에는 수혜가족 성인의 50%가 주당 30시간이상의 노동관련활동을 수행하여야 한다. 두 번째로 양부모가 있는 수혜가족의 성인에 대해서는 1997년과 1998년에 75%의 참여율이 적용되었으며 이 비율은 90%까지 증가하는데 이들 성인은 주당 35시간 이상의 노동관련 활동을 하여야 한다.

이러한 비율을 충족하지 못한 주에게는 금전적인 벌칙을 부과할 수 있는데 이 벌칙은 충족하지 못한 정도에 따라 차등적으로 부과된다. 이러한 벌칙은 각 주정부가 합당한 이유(reasonable cause)를 제시하는 경우와 수정되어 승인된 이행계획에 따라 이행을 했을 경우 면제될 수 있다.

복지수혜자들의 노동에의 진입 노력에 대한 주정부지원을 도와주기 위해 PRWORA법은 '수혜자수 감소에 대한 혜택(Caseload Reduction

38) 노동관련 활동은 연방지침안에서 주정부가 스스로 정의할 수 있는데, ① 보조금을 받지 않는 취업, ② 보조금을 받는 민간부문의 취업, ③ 보조금을 받는 공공부문 취업, ④ 노동경험(민간부문의 취업이 힘들 경우), ⑤ 취업 중 훈련, ⑥ 구직활동과 취업준비 지원, ⑦ 지역서비스 프로그램 참여, ⑧ 직업훈련(12개월 이내), ⑨ 지역서비스 프로그램에 참여하는 사람을 위한 보육서비스제공 등이 포함된다(Wiseman, 2000, p. 232).

Credit)'을 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 1995년 AFDC 프로그램의 수혜자수와 비교하여 각 연도의 TANF 프로그램 수혜자수가 줄어든 주에 대해서는 위에서 설명한 최소의 참여율을 낮추어 적용한다. 수혜자격변화 등을 통한 인위적인 수혜자수 감소를 막기 위해 주정부는 수혜자격조건 변화와 이의 수혜자수에 대한 영향 등을 보고해야하고 연방정부는 이를 종합적으로 분석·판단한 후 노동참여율 기준 완화를 결정한다.

요약하면, 미국의 TANF 프로그램은 주정부에게 프로그램운영의 자율성을 확대하는 대신 복지수혜자의 노동진입 유도의무를 부과함으로써 간접적으로 고용을 지원한다고 볼 수 있다.

마. TANF 프로그램 평가

1997년부터 시행된 TANF 프로그램에 대한 평가는 아직 많지 않다. 더구나 동 프로그램의 고용지원효과를 가늠하기 위한 정밀한 분석자료는 더욱 적은 실정이다. 하지만 일반적으로 TANF 프로그램은 양적인 면에서나 질적인 면에서 일정한 정도의 고용지원효과를 거두고 있다고 볼 수 있다.

미국 보건복지부가 2002년 4월에 국회에 보고한 연차보고서³⁹⁾에 의하면 2000년 동 프로그램에 연방정부와 주정부가 투입한 금액은 전년의 \$226억보다 \$14억이 증가한 \$240억에 달하는데 이의 구성을 살펴보면 현금지원금액은 \$115억으로 전년의 \$134억보다 \$19억이 감소한 반면, 노동과 관련된 활동을 위해 지출한 금액은 전년의 \$18억보다 28%나 증가한 \$23억 이었다.

동 프로그램의 뚜렷한 성과중 하나는 AFDC 프로그램에 비해 큰 폭으로 감소한 수혜자수이다. <표 2-16>에서 볼 수 있듯이 2001년의 TANF 수혜자수는 540만 명으로 1996년의 AFDC 수혜자수보다 무려 56%가 감소하였고 최근 최고치인 1994년 수혜자 1440만 명에 비하면 63%에 가깝게 감소하였다. 이러한 감소는 미국의 공공부조 프로그램

39) DOHHS(2002a).

역사상 가장 큰 것이며 540만 명이라는 공공부조 프로그램 수혜자수는 1967년 이후 가장 적은 수혜자 수이다.

〈표 2-16〉 AFDC/TANF 수혜자 변화 추이

(단위: 명, %)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996~2001년 순증
월평균	12,644,915	10,935,125	8,790,149	7,187,658	5,962,218	5,471,863	-7,173,052 (-56.7%)

자료: DOHHS(2002a), <표 2-4>에서 인용.

또한 동 프로그램의 시행 전과 시행 후를 살펴보면 수혜자의 노동참여율이 크게 증가한 것을 알 수 있다. 동 제도 시행이전인 1996년 성인 수혜자의 11%가 노동에 참여하고 있었으나 2000년에는 이 비율이 33%에 달해 동 기간 중 3배가 증가하였다⁴⁰⁾.

동 프로그램의 효과는 수혜자들의 소득증대에서도 찾아볼 수 있다. 2000년 현재 노동에 참여하는 수혜자의 80%는 유임금 노동이며 고용된 수혜자들의 월 평균소득이 1996년 \$466에서 2000년 \$668로 증가하여 43%나 증가하였다.

이렇듯 동 프로그램은 주정부에 대한 노동참여율 준수 의무부과를 통해 종전 복지수혜자들의 노동으로의 참여를 간접적으로 유도하는 효과가 있는 것으로 판단할 수 있다.

5. 지역 프로그램

미국은 전통적으로 지방분권주의에 따라 제도가 형성·발전되어온 나라라고 할 수 있다. 사회보장제도의 운영에 있어서도 주정부 등 지방정부의 역할비중이 높은 반면 연방정부는 주로 재정지원과 제도운영에 대한 감독역할을 하고 있다⁴¹⁾.

40) *ibid.*

41) 유길상 외(1999), p. 139.

고용창출지원 프로그램의 제정 및 운영도 이러한 연방정부와 주정부 간의 일반적 특성에 따라 형성되고 있다. 연방정부가 법제정 등을 통해 기본적인 제도운영의 틀을 제정하고 이의 운영을 위한 지방보조금을 지원하는 역할을 주로 하는 반면, 주정부 등 지방정부는 대상자 자격심사 및 부여, 프로그램의 운영 및 관리를 담당하고 있다.

이러한 상황을 고려할 때 연방정부차원이외에 미국 각 주에서 시행하고 있는 프로그램에 대한 연구가 필요하다. 이번 장에서는 위에서 살펴본 제도들 중 지역의 운영에 있어 자율성이 높은 임금보조금제도와 창업지원제도 및 공공부문에 의한 직접적 일자리창출제도를 대상으로 동 제도들이 각 지역에서 어떤 모습으로 시행되고 있는지를 살펴본다.

가. 지역 임금보조금 프로그램

경제적으로 어려운 이들이 복지 수혜생활을 벗어나 취업하는 것을 지원하기 위해 많은 주들이 임금 보조금 프로그램을 이용해왔다. 새로운 복지 개혁법은 각 주에게 복지관련 기금 이용시 더 많은 재량권을 주고 있으며 많은 주들이 민간 고용자의 고용을 촉진하기 위해 개인별 복지에 대한 연방정부 보조의 일부나 전부를 사용해 왔다. 게다가, 주 정부는 경제적으로 어려운 이들을 고용하는 민간고용자들을 보조하기 위한 자체적인 세금 보조 프로그램을 수립하였다. 미국 공공인적서비스 협회(American Public Human Services Association, 1998)에 따르면 32개의 주가 복지기금을 고용자를 위한 임금보조금으로 바꾸는 프로그램을 도입했다⁴²⁾.

1) 미네소타 고용경제개발 프로그램(Minnesota Employment and Economic Development program, MEED)⁴³⁾

주정부 차원에서 진행된 가장 규모가 큰 임금보조금 프로그램 중의 하나인 미네소타 고용경제개발프로그램(MEED)은 1983년 7월부터

42) Eberts and O'Leary(2001).

43) Ibid., p. 65 참조.

1989년 12월까지 운영되었다. 실업수당을 받지 않는 실업자 중 취업이 전 적어도 한 달 동안 주(state)에 거주하고, 프로그램 기간 중 노동이 가능한 자를 대상으로 한 동 제도는 가장 활발하게 운영될 때는 년 \$5천만을 지출하며 1985년 7월부터 1988년 12월까지 19,000명의 참여자를 이끌어 내었다.

초기에는 50명 이하의 종업원을 둔 소기업을 대상으로 경제적으로 어려운 노동자를 고용할 경우 시간당 \$4.50까지 6개월 동안 임금보조금을 제공하였으며, 이후 비영리 단체에서 6~12개월간의 일자리까지 지원범위를 확대하였다. 고용자는 참가자에게 동일 업무의 종사자와 같은 수준으로 임금을 지불해야 했으며, 고용자는 또한 보조금이 종료되고 난 후 적어도 1년까지 고용을 유지해야 하며 이를 어겼을 경우에는 보조금의 70%까지를 주 정부에 배상해야 했다.

동 프로그램의 특징으로는 프로그램의 종료 시 반 이상의 배치가 민간부문에서 이루어졌으며 대상자 규모나 고용자에 대한 지원정도가 다른 임금보조 프로그램에 비해 컸다는 사실을 들 수 있다.

2) 오레곤 고용증대(Oregon Jobs Plus) 프로그램⁴⁴⁾

가) 내용

1990년 만들어진 오레곤 JOBS Plus 프로그램은 초기에 6개 지역(county)의 요보호가정일시부조(TANF), 식품교환권(FS)과 실업수당(UI) 등의 수혜자가 민간 혹은 공공부문에서 노동경험을 갖게 하기 위해서 시행되었다. 1996년 주 수준으로 프로그램이 확장되었으며, 초기 지원대상이 복지수혜자 전반이었던 것이 2001년 입법을 통해 실업보험 수혜자로 한정되었다.

프로그램 참가자는 초기 13주 시험 근무를 함으로서 정규직으로 채용되기에 필요한 노동경험 습득 및 훈련기회를 가질 수 있으며 초기임금은 오레곤 주 최저임금이상으로 고용주가 정할 수 있다. 동 프로그램을

44) 오레곤 주 정부 홈페이지 <http://findit.emp.state.or.us/emprsvcs/jobsplus.cfm>, 담당자(jobs_plus@emp.state.or.us) e-mail 답변 및 Eberts and O'Leary(2001), p. 65 참조.

통해 지불한 임금에 대해서는 시간당 \$5의 보조를 받을 수 있으며 13주의 시험기간이 지난 후 고용주는 참가자의 능력을 판단하여 정규직으로의 고용여부를 결정한다. 13주가 지나도 정규직으로 고용되지 않을 경우 참가자는 다시 실업수당을 받을 권리가 생긴다.

나) 혜택

동 프로그램을 통해 참가자는 훈련과 동시에 임금을 받을 수 있고, 근무개시 9주 후에는 1주당 5시간까지 유급의 구직활동시간을 가질 수 있으며 프로그램 종료 후 5년까지 개인 교육 계정(Individual Education Account)을 가질 수 있게 되어 참가자 개인이 고용시장에서 경쟁력을 높일 수 있고 개인적 지식·기술·능력을 시장에서 평가받을 수 있으며 직무경험·훈련을 통해 직무관련 신기술을 습득할 수 있는 기회를 얻게 된다.

또한 고용자는 참가자를 정규직에 채용하기 이전에 관찰할 수 있는 기간을 가질 수 있고, 참가자를 기업의 수요에 맞게 훈련시킬 수 있으며, 시간당 \$5까지 임금을 보조받을 수 있다.

다) 자격

동 프로그램을 통해 13주 견습기간 혜택을 누리려면 참가자는 오레곤 주 거주자로서 주 실업 수당 혜택자이며, 고용일 현재 당해년도 실업수당의 잔고가 있어야 한다⁴⁵⁾.

한편, 동 프로그램을 통해 고용을 하려는 고용주는 동 프로그램을 기존 일자리를 충원하기 위해 정규직원 대신 대상자를 채용할 수 없고, 동 프로그램에 의해 채용된 인원이 회사 인력의 10%를 초과하면 안 되지만, 각 고용자는 적어도 한 명을 동 프로그램을 통해 고용할 수 있다. 또한 긍정적 학습환경 제공, 직장으로 전환을 용이하게 해주는 조언자 제공, 보건 및 안전한 근무조건을 제공해야 하는 의무를 지며, 노동시간은 주당 40시간 이상일 수 없고, 임금은 오레곤 주 최저임금이상으로, 비슷

45) 오레곤 주는 현재 연장 수당(Extended Benefits)을 지급하고 있으며 Jobs plus 프로그램과 연장수당은 동시 수혜가 가능하다.

한 경험과 훈련정도를 고려하여 유사 직업에서 크게 동떨어지지 않은 수준으로 지급해야 한다. 동 프로그램에 의해 노동하는 자는 임시직으로 간주되며 주법이나 연방법에 의해 혜택 받을 자격이 있으며 고용주는 프로그램의 필요조건 준수를 서약할 의무를 지게 된다.

라) 운영현황

2002년 6월30일에 끝난 최근 프로그램 연도에 오레곤 고용부 사무소에 접수된 구인 건수는 총 3,218건이었으며 이에 대해 17,006명의 요청자가 문의하였고 최종적으로 1,804건의 고용배치가 이루어졌다.

3) 위스컨신 지역공동체 개발지역(Wisconsin Community Development Zone) 프로그램

가) 내용

사업확장, 창업, 위스컨신 주로의 현 사업 이전 계획 시에 이루어지는 지원 프로그램으로서, 민간 투자를 장려하고 고용 기회의 양적·질적 개선을 위해 고안된 프로그램이다. 총 22개의 커뮤니티 발전 지역(communitiy development zone)중 하나에 상주하고 일정조건을 만족하는 사업체에 대해 세금공제혜택의 지원이 이루어진다⁴⁶⁾.

나) 대상 및 지원액

유자격의 기업이 창업으로 인해 혹은 충원으로 새로운 풀타임 일자리를 창출하여 대상 집단의 참가자를 고용하였을 경우에는 \$8,000까지 환불이 불가능(non-refundable)⁴⁷⁾한 세액공제를 제공하며 대상 집단이 아닌 사람들을 새로운 풀타임 일자리⁴⁸⁾에 고용하였을 경우에는 \$6,000까

46) 위스컨신 주 정부홈페이지

<http://www.commerce.state.wi.us/CD/CD-bed-devz.html>,

<http://www.commerce.state.wi.us/CD/CD-bed-cdz-map.html>,

<http://www.commerce.state.wi.us/CD/CD-bed-edz-jobs-tax-credits.html>. 참조.

47) 환불이 불가능(non-refundable)한 세액공제란 세액보다 공제액이 더 많을 경우에도 세액만큼만 공제해주고 차액은 돌려주지 않는 제도를 의미한다.

48) 풀타임 일자리라 함은 계절적인 임시직이 아닌 정규직으로 1년 2,080시간 근무

지 역시 환불이 불가능한 세액공제를 제공한다. 대상 집단은 10개로 나누어져 있는데, 위스컨신 주의 복지수혜자에 대한 일자리지원 프로그램인 W2 참여자, 기업 구조조정으로 인해 실직하여 장기간 복직이 되지 않는 자(dislocated workers), 연방 기업 커뮤니티 거주자, 직업 재활 프로그램 참가자, 베트남전 참전용사, 저소득 가정 출신 청년이나 전과자 등이 포함된다.

세금공제 실제 금액은 임금과 수당에 좌우되며 임금은 적어도 연방 최저임금의 150%가 되어야 한다.

다) 운영현황

현재 Marquette counties, Milwaukee, Florence counties 등 작은 시골 지역부터 대규모의 도시지역에 이르기까지 20개의 커뮤니티 발전 지역이 20년 기한으로 시행중에 있으며 20년의 기한이 끝난 후 5년간 연장이 가능하다.

Wisconsin주는 상기한 프로그램이외에 유사한 성격의 기업발전지역 프로그램(The Enterprise Development Zone Program)을 운영하고 있다. 동 프로그램은 불황지역(distressed areas)에 영향을 줄 수 있는 새로운 사업이나 확장중인 사업체에게 세금공제혜택을 주는 것으로 프로그램으로 주어지는 혜택은 상기한 프로그램과 동일하다.

나. 창업 지원(SEA) 프로그램 : 뉴욕 주⁴⁹⁾

1) 배경

기업구조조정으로 인한 실직으로 장기간 복직이 어려운자(dislocated workers)에게 창업기회를 제공하는 것을 주 목적으로 하는 뉴욕 주 창업지원프로그램은 1993년 주의 실업보험으로 실업자의 창업을 지원해

를 의미한다.

49) FDIC(federal deposit insurance corporation) 홈페이지 <http://www.fdic.gov/consumers/microenterprise/laborcase.html>와 노동부 홈페이지 <http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/self.asp> 참조.

줄 수 있도록 하는 연방법 제정을 기반으로 마련되었다. 동 프로그램은 수혜자격이 있는 사람들에게 실업수당과 동일하게 지원금을 지급하면서 창업기회를 제공한다. 뉴욕 주는 창업지원 프로그램을 제정한 최초의 주며 1995년 연방노동부에 의해 승인된 이후 다른 주의 모델 프로그램이 되었다.

2) 대상자 및 내용

SEA참가는 자동적이지 않다. 지원자 중 오래된 기술이나 직업으로 인해 실업보험에 의한 혜택을 더 이상 받을 수 없거나, 공장폐쇄, 대규모 해고 등과 같은 이유로 실직한 것으로 판명될 때 동 프로그램에 참가할 수 있다. 뉴욕 주의 SEA에 참가하는 자들은 고용시장에서 더 이상 그들의 기술과 경험을 필요로 하지 않기 때문에 장기 실업에 직면하고 있는 사람들이며 많은 수의 참가자가 전문직, 기술직, 관리직에 몸담고 있었던 사람들이다.

잠재적 참가자는 우선 수혜자격과 지원 조건에 맞아야 한다. 예를 들어 지원자가 적어도 18세 이상이어야 하고 뉴욕에 사업을 배치하는데 동의해야 하고 해당 기간 중 12번 이상 실업 수당을 받지 못한 자여야 한다. 한번 프로그램 참가 승인을 받으면, 참가자들은 프로그램의 교육을 마쳐야 되는데 이는 창업, 사업계획 개발, 마케팅 전략, 재정과 세법 등과 같은 문제들에 대한 20시간이상의 기업 훈련 등을 포함한다.

〈글상자 2-1〉 뉴욕시 창업지원(사례)

뉴욕주 시라큐스의 Victoria Fox는 SEA프로그램을 성공적으로 완수한 1,000명의 이전 실직자 중 한명이다. 그녀는 인원감축으로 해고된 700명중 한 명으로서 실업수당을 요청하고 있었다. 3명의 전 동료와 함께 오랫동안 자신만의 사업경영을 꿈꾸어오던 그녀는 자영업지원프로그램을 재고용 워크숍에서 듣게 되고 창업 결정을 내렸다. 프로그램에 지원한 빅토리아의 결정은 수락되었고, 뉴욕 소기업발전센터(New York's Small Business Development Center)에서 카운슬링

과 기술지원을 받았다. 창업하면서 그녀는 26주에 해당하는 실업수당에 해당하는 부가지원을 받았다.

5년 후인 요즘 빅토리아와 동료들은 사업 중에 있다. 그들의 회사인 Accessibility Solutions, Inc는 장애자가 건물내부나 외부에서 입구나 계단으로 이동을 돕기 위한 기구를 폭넓게 제공하고 있으며 이 분야에서 빅토리아와 그의 동료들은 전문가이다.

Accessibility Solution의 1999년 매출은 \$100만을 넘어섰고 빅토리아는 자신만의 사업을 해 나가면서 장기 실업에 대한 도전에 대해 강한 자신감을 가질 수 있었다. 빅토리아뿐만 아니라 다른 여러 프로그램 참가자도 유사한 성공을 보여 왔다. 빅토리아보다 더 적게 벌은 사람들도 그들이 창업한 회사에 대해 매우 자랑스러워하고 있다.

자료: FDIC 홈페이지

<http://www.fdic.gov/consumers/microenterprise/laborcase.html>

참가자들은 실업보험혜택이 부과되는 풀타임 일자리 탐색 의무에서 예외적으로 면제되며 창업을 통해 풀타임 노동을 하는 것으로 간주된다. 정상적 실업 수당을 받는 대신 참가자들은 SEA수당을 같은 방식과 같은 기간으로 받게 되지만 혜택의 연장은 불가능하다.

3) 운영현황

뉴욕 주에는 거의 8,000명의 참가자들이 SEA프로그램을 완수하였다. 이중 68%는 일차적 수입원으로 소규모사업을 시작하였고 12%는 봉급생활의 보충을 위한 소규모 사업을 시작하였고 11%는 SEA프로그램에서의 참여로 유급 고용이 되었다. 동 프로그램을 통한 창업은 다양한 분야의 산업에서 이루어졌고, 주 내의 모든 지역에서 이루어졌다. 사업 형태는 컴퓨터 서비스로부터 농가, 카 딜러와 은행까지 그 범위가 넓으며 가장 성과가 좋았던 기업은 1999년 \$200만의 이익을 거두었고 16명을 고용하였다.

이러한 성과는 국가적 인정을 받아 1994년 Conference of Employ-

ment Security Administrators는 고용혁신 최우수상인 ‘Architect of Change Award’상을 뉴욕 주 노동부에 수여하고 동 프로그램에 대해 \$25,000을 지원하였다. The Small Business Administration도 1998년 SEA프로그램 참가자를 위한 뉴욕 주 노동부의 노력과 소기업 발전 센터의 뛰어난 성과에 대해 ‘Vision 2000 State Model of Excellence’상을 수여하였다.

4) 관련기관

뉴욕 주 SEA 프로그램은 지역의 유관기관들의 협력 하에 운영되고 있으며 주요 기관들의 역할은 아래와 같다.

- 뉴욕 주 소기업 발전센터(NY State Small Business Development Center, SBDC): 주 내의 모든 지역에 있는 지방 SBDC는 뉴욕주 노동부와 협력하여 워크숍, 훈련, 카운슬링 등을 제공한다. SEA의 큰 성공은 센터의 적극적인 참여 결과이며, 창업과 현존하는 사업에 대한 비밀이 보장되고 개인화된 카운슬링이 이루어진다.
- 은퇴기업가 자문단 (Service Corps of Retired Executives, SCORE)⁵⁰⁾: SCORE는 기업가들을 지원하는데 자신의 시간을 투자하는 12,000명의 자원봉사자들로 이루어진 국가적 비영리 협회이다. SCORE 멤버는 현직 혹은 퇴직한 사업가이거나 회사 중역, 매니저들이다. SCORE는 사업관련 상담 제공, 낮은 비용으로 워크숍 주최 이외에 사업관련 질문에 e-mail로 답을 해주는 CyberChapter를 운영하고 있다.
- 코넬 대학의 협력적 확장 프로그램(Cornell University's Cooperative Extension Program): 코넬대학은 소규모 창업을 위한 워크숍을 운영 중에 있으며 참가비는 매우 적거나 무료이다. 농업사업에 대한 전문화된 서비스를 많은 지역에서 제공 중에 있다.
- 세무서(Internal Revenue Service): IRS의 커뮤니티 관계 사무실은 뉴욕 주의 SEA프로그램과 함께 소기업주를 위한 일일 프로그램을 운영하고 있으며 사업운영에 대한 세무관련사항을 다루고 있다.

50) <http://www.score.org>.

5) 재원

주 정부의 독자적인 SEA 프로그램 제정을 가능하게 한 1993년 연방 입법하에서 뉴욕 주는 여러 재원을 혼합하여 프로그램을 운영하고 있으며 재원에 대해서는 미국 노동부의 관리를 받는다. 우선 실업수당기금은 SEA프로그램 참가자들에 대한 지원금으로만 쓰이고, Wagner-Peyser법 하에서 연방 노동부에 의해 주 고용서비스 사무소를 설립하고 유지하는 목적으로 주 정부에 할당하고 있는 기금은 프로그램 관련 서비스나 활동에 쓰고 있으며, 연방노동부가 구조조정으로 인한 실직자(dislocated workers)의 구직활동을 지원하는 프로그램을 통해 할당하는 기금도 활용하는데, 이는 소기업 발전 센터가 SEA프로그램 참가자에게 제공하는 서비스에 대한 비용으로 쓰인다.

다. 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출 프로그램⁵¹⁾1) 메사추세츠 지역공동체 서비스(MA Community Service)프로그램⁵²⁾

가) 내용

1995년부터 시작된 메사추세츠 주의 지역공동체 서비스 프로그램은 소득과 재산수준이 낮아 노동이 필요한 자가 유급직장을 찾지 못 할 경우 대상으로 하여금 지역공동체 관련 서비스를 제공하는 비영리 공공기관(학교, 법원 등)을 선택하여 노동을 하게 함으로써 고용관련 기술을 습득하게 하고, 최근근무경력을 갖게 하는데 목적이 있다.

동 프로그램은 완전고용프로그램(Full Employment Program)과 취업 취약계층에 대한 특별프로그램인 지원노동프로그램(Supported Work Program)을 포함한다.

51) 소개된 사례이외에 1999년 현재 진행 중인 대표적인 공공부문에 의한 직접적 일자리창출 프로그램들은 Ellwood & Welty(1999)를 참고.

52) 미국 메사추세츠 주정부 홈페이지 <http://www.state.ma.us/dta/assist/esp/#CS> 참조.

나) 대상자

동 프로그램에 참가하기 위해서는 메사추세츠 주정부가 시행하는 보조제도인 ‘유부양자녀가구전환지원(Transitional Aid to Families with Dependent Children, TAFDC)’제도의 수혜대상자이어야 한다. 이를 위해서는 ① 소득 및 재산조건을 충족해야하고, ② 메사추세츠 주에 거주해야 하며, ③ 미국시민 혹은 합법적인 이민자이어야 하며, ④ 사회보장번호를 가지고 있거나 이의 신청을 한 자이어야 한다⁵³⁾.

다) 운영현황

1998년 4월 현재 월 1,181명(완전고용프로그램과 지원노동프로그램을 포함할 경우 1,564명/월)이 동 프로그램을 통해 노동을 하고 있으나 노동이 필요한 TAFDC 수혜자의 1/3만이 동 제도를 통해 고용되어 있는 것으로 추산된다⁵⁴⁾.

2) 뉴욕시 노동경험 프로그램(NY City Work Experience Program, WEP)⁵⁵⁾

1995년 시행된 뉴욕시의 노동경험프로그램(Work Experience Program, WEP)은 비영리공공기관이 복지수혜자들을 대상으로 일자리를 제공(Work for welfare)하는 것으로 직접적인 임금지급은 없다.

초기에는 가정구호(Home Relief)수혜자를 대상으로 시행되었으나 1996년에는 일반적 복지수혜대상자에게로 대상을 넓혔다. 동 프로그램을 통해 고용된 자들은 주당 20시간의 노동을 하며 1998년 7월 현재 월 18,700명의 TANF 수혜자가 동 프로그램(교육과 훈련 포함)을 이용하고 있고, 가정구호수혜자들을 포함하면 이용자는 월 36,000명에 달한다.

53) 메사추세츠 주정부 홈페이지

<http://www.state.ma.us/dta/assist/programs/index.htm#TAFDC> 참조.

54) Ellwood & Welty(1999), p. 61.

55) 뉴욕시 홈페이지 http://nycparks.completeinet.net/sub_opportunities/work_exp_program.html 참조.

〈글상자 2-2〉 뉴욕시 공원관리(사례)

● 노동경험 프로그램(WEP)

1995년 뉴욕시 공원과 놀이터의 청결도검사 통과율이 76%, 종합조 건심사 통과율이 38%였으나 1995년 시작된 WEP 프로그램 결과 1999년 현재, 동 비율은 각각 96%, 87%로 상승하였으며, 5,000명의 복지 수혜자들이 공원, 놀이터, 레크리에이션 센터에서 근무하고 있 고 검사통과율 수치의 제고에 크게 기여하였다.

● 공원경력 훈련(Parks Career Training; PACT)

PACT 참가자는 WEP 프로그램에서만 배타적으로 선발되어 집중 적 OJT, 고용 기술 카운슬링, 일자리 배치 지원을 받게 된다. 또한 사 무직, 보관직(custodial), 원예직, 수리직, 보안직 등 다섯 훈련장 중 하 나에 배치되어 컴퓨터 학습, 거리낙서 제거작업, 식물 감정, 해충 관리, 기본적 전기 배관 기술, 계단 수리 등의 워크숍에 참가해야 한다. 이외 에도 참가자는 예비 GED(General Educational Development), 정규 상 업적 운전 훈련, 뉴욕주 8시간 안전 증명서와 응급조치/CPR(인공호 흡) 자격증을 받게 된다.

1994년 이래 PACT를 통해 5000명 이상이 훈련을 받았으며 그 중 2,000명 이상이 연중고용 혹은 유한기간 고용이 되었다. PACT 고용 전문가와 카운슬러 등은 이력서와 면접 기술에 대해, 일대일 혹은 그 룹형태로 참가자들을 지원하였다. 1999년(회계연도)에 고용된 참가자 의 90일 동안 직업유지율은 거의 90%에 달했으며, 민간 부문에서는 85%에 달했다.

● 고용지원센터(Job Assistance Centers; JAC)

1999년 1월 이래, 뉴욕시 공원관리소(Parks)는 WEP참가자들을 위 해 고용지원센터를 운영했으며, WEP 참가자들이 풀타임으로 고용될 수 있도록 지원하기 위한 새로운 노력의 일부로 각 센터는 이력서 작 성, 면접 테크닉, 고객 서비스 기술, 시간 관리, 예산, 초급 컴퓨터 기술,

타이핑과 같은 주제들로 워크숍을 제공하고 있다. 각 센터에는 신입직에 참가자를 배치하려는 지방 사업체와 직접적으로 연계를 맺고 있는 일자리 개발자(job-developer)들이 배치되어 있으며, 참가자는 인터넷, 팩스, 전화, 음성 메일박스, 복사기 등을 이용할 수 있고, 지방 신문사에 소개된 일자리 정보를 폭넓게 알 수 있다.

자료 : http://nycparks.completeinet.net/sub_opportunities/work_exp_program.html

3) 위스컨신 W-2 커뮤니티 서비스 직업(Wisconsin W-2 Community Service Jobs, CSJ), 전환알선(Transition Placements) 프로그램⁵⁶⁾

가) 내용

위스컨신 주는 1997년 9월부터 AFDC 수혜자에 대한 일자리 알선 프로그램인 Wisconsin Works(W-2)의 일환으로 공공기관 및 민간기업을 고용주로 하는 공공부문의 직접적 일자리 창출프로그램인 CSJ/W-2 Transition Placements 프로그램을 운영하고 있다.

동 프로그램은 구직과 고용유지를 위해 근무습관과 기술 습득이 필요한 사람들에게 실생활에서 의미 있는 활동제공을 주 목적으로 하고 있다.

동 프로그램을 통해 고용되어 노동하는 사람들은 고용주가 보상을 지급하지 않을 경우 W-2 기관에 의해 직접 보상을 받으며 고용기간 중 W-2기관의 전문가로부터 개인상담을 받을 수 있고 아동양육(Child Care), 의료부조(Medicaid), 직업상담(Job Coaching), 식품보조(Food Stamps), 교통, 기술훈련 등의 서비스도 받을 수 있다.

나) 대상 고용주·직종

동 프로그램의 주요 고용주는 주정부 등 지방자치단체의 교육기관,

56) 미국 위스컨신 주정부 홈페이지

<http://www.dwd.state.wi.us/dws/w2/empcsj2t.htm>와 Ellwood and Welty (1999), p. 61 참조.

공원·위락시설과 종교단체, 병원 등 지역기반조직 및 공공출연기관 및 재생·청소·배송 등을 담당하는 민관의 기업 등을 포함한다. 이들 기관에서 주로 제공되는 직종으로는 공원관리, 산림보호, 방범, 교육보조, 도시청소 등이다.

다) 노동시간 및 보수

1999년 현재 CSJ를 통해 고용된 사람들은 월 \$673(최저임금의 75%)을 받고 30시간의 노동과 10시간의 훈련을 받으며, 전환알선(Transition Placement)의 경우는 월 \$628의 보수를 받으며 28시간의 노동과 12시간의 훈련을 받고 있다.

라) 운영현황

1998년 7월 31일 현재 CSJ에는 8,500여명이 수혜를 받고 있고 전환알선프로그램에는 2,200여명이 포함되어 있어 주의 W-2 프로그램 총수혜자 중 68%를 차지하고 있다.

라. 복합 프로그램 사례 : 위스컨신 지역훈련파트너십(Wisconsin Regional Training Partnership, W RTP)⁵⁷⁾

미국 위스컨신 주 밀워키 시에는 민간의 고용주, 노조, 지역단체, 대학교 등이 협력하여 W RTP라는 조직을 구성, 정부의 지원을 받아 일자리 창출, 직업훈련, 취업서비스 지원 등을 수행하고 있다.

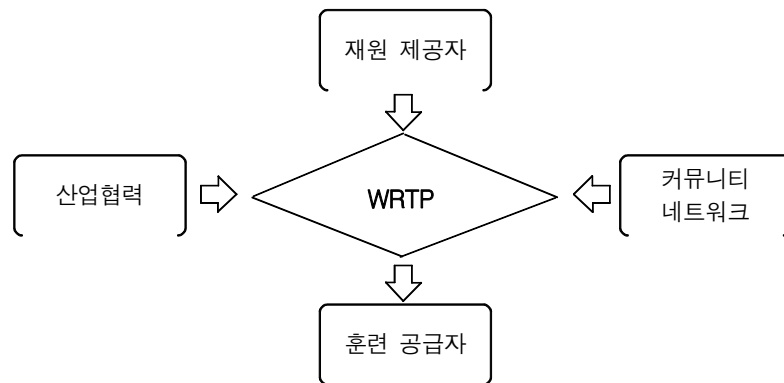
1) W RTP 조직

동 조직은 저소득층, 실직자, 청년층의 고용과 직업기술에의 접근기회를 확대하고, 고용주에게는 훈련된 노동자의 고용 및 유지를 지원하기 위해 100여개의 고용주들과 노조 및 지역공동체가 구성한 연합체이다. 이들은 지역 노동력 개발을 위해 직업훈련 및 관련서비스를 제공하

57) 노동연구원 이주희 박사의 출장결과 및 W RTP 홈페이지 <http://www.wrtip.org/> 참조.

는 기관들과도 협력관계를 맺고 있으며 이를 통해 노동자의 상위 직업 및 지위로의 이동성 제고와 신경제하의 경제적 안정성을 추구한다. 이러한 협력관계를 그림으로 표현하면 아래와 같다.

(그림 2-1) WRTP를 통한 협력관계



자료 : WRTP 홈페이지 <http://www.wrtp.org>

2) 주요 프로그램 내용 및 현황

동 단체가 시행하는 주요 프로그램들로는 재직자 훈련, 구조조정으로 실직한 노동자 재취업 지원, 저소득노동자에 대한 더 나은 일자리 알선, 노동자 이력강화, 임시직 억제, 청년층 지원대책 개발 등이다.

WRTP는 1999년 고용주와 노조에게 기업 내 훈련소, 현장훈련코스의 확대 및 보상직훈 프로그램 등을 위해 \$2,500만을 지원하여 7,000명에 가까운 노동자들의 기술을 향상시켰으며 채용센터(Hire Center)와 협조로 연방 노동부의 지원을 받아 150여명의 구조조정으로 인한 실직자들을 대상으로 숙련직 고용을 위한 재훈련을 실시하였다. 또한 500명의 저소득자들에게 시간당 \$10과 각종 혜택을 받는 초보적 일자리로의 취업알선을 하였으며 고용유지율은 73%에 이르고 있다.

이외에도 WRTP는 회원들을 상대로 자문서비스, 훈련프로그램 등을 제공하고 있다.

3) 재원

WRTP의 2000년 예산은 \$120만이며, 밀워키 시(Milwaukee Jobs Initiative 프로그램, MJI), 연방정부(노동부), 위스콘신 주(Wisconsin Manufacturing Extension Partnership, 노동력개발부)로부터 각각 36%, 24%, 24%씩 보조금으로 지원을 받고 있으며 각종 기금의 출연도 받고 있다.

제3장

프랑스의 고용창출지원 프로그램

제1절 개 관

1. 노동시장 환경

프랑스는 1970년대 석유파동에 따른 경제위기 이후 장기적인 실업문제를 겪어 왔다. <표 3-1>은 지난 30년 동안의 실업률을 보여준다.

한편, 프랑스는 한 세대가 노동을 하여 다른 세대를 부양하는 대표적인 나라이다. <표 3-2>는 2000년 현재 연령별 경제활동인구비율을 보여준다. 표에서 볼 수 있듯이 청년층 및 고령층의 비율이 중·장년층에 비해 현저히 떨어진다. 25~39세와 40~49세 남성의 경제활동인구비율이 95%내외인 반면, 15~24세, 50~59세 남성의 비율은 각각 33.1%, 80.5%를 기록하고 있으며 특히 60세 이상은 5.0%에 지나지 않는다. 이러한 문제는 여성에게 있어 더욱 심해 15~24세, 50~59, 60세 이상 여성의 경제활동인구비율은 각각 26.5%, 64.8%, 3.3%에 지나지 않는다. 또한 이 문제는 <표 3-3>에서 보이듯 점차 악화되는 추세를 보여준다.

또한 2002년 5월 현재 25~49세 남성의 실업률이 7.2%인데 15~24세 남성은 19.0%를 보여 청년층 실업이 중장년층 실업률의 2.6배가 넘으며 여성의 경우도 2.6배에 이른다⁵⁸⁾.

58) INSEE(2002).

〈표 3-1〉 경제활동참가율, 성장률 및 실업률

(단위: %)

	경제활동참가율(+15세)	1인당 GDP 성장률	실업률
1970	56.3	-	2.4
1971	-	3.8	2.6
1972	-	3.5	2.7
1973	-	4.6	2.7
1974	-	2.4	2.8
1975	53.5	-0.7	4.0
1976	-	3.8	4.4
1977	-	2.8	5.0
1978	-	3.1	5.2
1979	-	2.9	5.9
1980	54.8	1.1	6.4
1981	54.7	0.6	7.4
1982	54.6	2.0	8.1
1983	55.0	1.0	8.4
1984	54.6	1.2	9.8
1985	-	1.0	10.2
1986	54.8	1.9	10.4
1987	60.8	2.0	10.5
1988	-	4.0	10.0
1989	54.0	3.6	9.4
1990	53.7	2.1	8.9
1991	53.4	0.5	9.3
1992	-	1.0	10.2
1993	55	-1.3	11.5
1994	54.9	1.7	12.1
1995	56.4	1.3	11.4
1996	55.2	0.8	12.1
1997	55	1.6	12.3
1998	54.7	3.0	11.7
1999	-	3.0	11.0
2000	54.7	2.6	9.6

자료: ILO(실업률), OECD(GDP), ILO(경제활동참가율)⁵⁹⁾.

59) 미국에서는 노동참가율(labor force participation rate)을 이용했으나 프랑스에서는 경제활동참가율(taux d'activité)을 사용한다. 이는 프랑스 국내통계가 주로 이를 기준으로 작성되었기 때문이다. 2001년 현재, OECD 기준 미국의 노동참가율은 76.8%, 프랑스는 68.0%이다(OECD, 2002).

〈표 3-2〉 연령별 경제활동 인구비율(2000)

(단위: %)

	여 성	남 성	전 체
15~24세	26.5	33.1	29.9
25~39세	78.9	94.6	86.7
40~49세	80.6	95.1	87.7
50~59세	64.8	80.5	72.5
60세 이상	3.3	5.0	4.0
전 체	48.3	61.8	54.7

자료: Insee, enquête Emploi 2001.

〈표 3-3〉 연령별 경제활동인구비율 추이

(단위: %)

	1970	1980	1990	1995	2000
전 체	56.3	54.8	53.7	56.4	54.7
15~19세	40.6	20.4	11.2	6.8	8.7
20~24세	75.7	74.1	60.5	53.0	51.2
25~29세	76.2	81.9	85.4	87.4	85.5
30~34세	75.3	78.6	83.6	88.8	86.7
35~39세	74.6	78.6	83.1	89.0	87.7
40~44세	74.2	78.6	84.2	88.5	88.0
45~49세	73.7	74.8	81.7	87.4	87.0
50~54세	70.0	71.2	75.1	80.8	82.3
55~59세	60.4	62.0	58.2	59.7	58.9
60~64세	40.9	35.5	20.2	15.5	14.5
65세 이상	9.6	4.1	7.1	4.6	4.4

자료: ILO.

프랑스의 또 다른 특징은 장기실업자의 비율이 높다는 점이다. 비록 최근 비율이 낮아지는 경향이 있으나 <표 3-4>가 보여주고 있듯이 2000년말 현재 총 구직 등록자 중 실업기간 1년 이상의 장기실업자의 비율이 33%에 달해 여전히 실업자 3명중 1명이 장기실업으로 고통을 받고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-4〉 최근 장기실업자 비율

(단위: 명, %)

		구직등록자(A)	장기실업자(1년 이상, B)	장기실업자 비율(B/A)
1998년 12월말	남	1,483,682	551,467	37
	여	1,502,904	585,194	39
	전 체	2,986,586	1,136,661	38
1999년 12월말	남	1,297,999	464,711	36
	여	1,339,350	501,673	37
	전 체	2,637,349	966,384	37
2000년 12월말	남	1,081,299	346,812	32
	여	1,128,078	379,878	34
	전 체	2,209,377	726,690	33

자료: MES(2002 a), p. 27.

이러한 구조적인 특성을 가지고 있는 프랑스는 청년층 및 고령층 노동과 더불어 장기실업자 문제에 많은 정책적 관심을 가지고 있다⁶⁰⁾.

2. 고용정책

가. 고용정책 변화 추이

프랑스 노동부 연구통계국(DARES)이 제시하는 1997년까지 프랑스 고용정책의 핵심적인 3가지 정책방향으로는 ① 청년층과 장기실업자에 우선순위를 두면서 개별 상황에 대한 대응, ② 노동비용 축소, ③ 기업의 노동력 이용시 유연성 확보에서의 장애 축소 등이었다⁶¹⁾. 이러한 프랑스 고용정책은 자국을 둘러싼 세계경제의 변화와 이에 따른 국내 고용의 변화, 유럽공동체(EU)의 공동고용정책, 대통령·총리직을 둘러싼 좌·우파간 정권교체 및 자본가단체, 노조 등 사회적 협상자(Partenaires Sociaux) 등에 따라 영향을 받으며 변화되어 왔다.

60) OECD는 노동시장진입개시를 늦추는 프랑스 교육제도와 조기은퇴를 유도하는 정책이 고령자 및 청년층 문제를 낳았다고 분석하고 있다(OECD 2001, p. 77).

61) DARES(1997), p. 27.

프랑스는 1958년 실업보험을 관리·운영하는 전국상공업고용조합(UNEDIC)과 상공업고용협회(ASSEDIC)를 설립함으로써 국가실업보험체계를 구축하였으며 1967년 ILO 기준 실업률이 처음으로 2%를 넘는 상황에 대응하기 위하여 전국단위의 국립고용안정센터(ANPE)를 설립하였다.

하지만 프랑스가 고용정책의 현실적인 필요성이 증가하여 다양한 정책을 수립·시행한 것은 1974년 석유파동에 따른 경제위기와 이후 경기회복과 경기침체가 주기적으로 반복되었기 때문이다. 프랑스 거시경제와 이에 따른 고용(실업)상황은 이 때부터 질적 변화를 겪기 시작하였다. 아래 표는 1974년 이전의 상황과 이후의 상황을 비교하고 있다.

〈표 3-5〉 1974년 석유파동 전후 프랑스 거시경제 및 실업

(단위: %)

연평균 수치	1950~1973	1974~1996
국내총생산 성장률	5.0	2.1
노동시간당 국내총생산 성장률	5.1	2.6
실업률	2.0	8.5

자료: DARES(1997), p. 11 <표 1>.

당시 우파정권은 석유위기에 대응하기 위해 경제적 곤란에 빠진 기업에 대한 지원을 통해 고용을 유지하고, 일시적인 경기침체에 따라 실직을 당한 노동자들을 보호하기 위해 실업보험을 강화하였다.

1981년 좌파 미테랑 정권의 등장과 더불어 프랑스 고용정책의 중점은 공공부문에 의한 직접적인 일자리 창출 확대와 주 35시간 논의 개시 및 법정 주 39시간 노동 등 노동시간 단축에 주어졌다. 하지만 1986년 좌파 대통령과 우파 내각의 동거(cohabitation)로 고용정책의 중심은 기업의 노동력 활용을 용이하게 하고 청년층 노동비용을 줄이는 방향으로 선회하였다. 동년 8월 행정규칙을 통해 유한기간계약, 임시직, 파트타임 노동에의 의존을 용이하게 한 것 등은 그 좋은 예이다. 현재 프랑스 고용정책의 주요한 축을 이루고 있는 고용에 따르는 고용주의 사회보장관련 부담금 감면을 청년층 고용을 위해 주요한 수단으로 활용한 것도 동 시

기였다.

1988년 미테랑 대통령의 재선출로 집권한 좌파정권은 이전 우파내각의 기업의 노동력 활용 용이성 확대라는 고용정책의 중심은 이어갔지만 취약계층의 고용확대와 사회보장을 위해 최저생활보호제도(RMI)를 도입하였다. 하지만 당시 좌파정권은 고용확대를 위해 파트타임고용에 대한 고용주의 사회보장관련 부담금 경감 및 지급기간에 따른 실업급여 지급액 경감 등의 정책을 시행하기도 하였다.

1993년 의회 선거를 통해 재등장한 좌파대통령하의 우파내각은 1997년 사회당 내각이 출현하기까지 저임금 고용시 고용주에 대한 보조금을 일반화 하였으며, 1993년 5개년법 제정을 통해 노동시장에서 고용주에게 가해지는 규제와 제도들을 완화시켰고 파트타임 고용 촉진, 직업훈련의 지역차별화 등의 정책을 시행하였다.

나. 최근 고용관련정책

현재 프랑스의 고용정책은 1997년 룩셈부르크 유럽회의 이후 범 유럽적으로 진행되고 있는 유럽공동체 고용정책상의 중점사항(lignes directrices)을 고려하여 결정되고 있다(아래 글 상자).

이와 더불어 프랑스는 ① 과거보다 더 강력하고 견실한 성장, ② 고용분야에서의 더 강화된 성장, ③ 모든 사람들의 이익을 위한 성장을 정부 고용정책의 세 가지 전략목표로 삼고 있다⁶²⁾.

이러한 중점사항과 전략적 목표를 고려하여 프랑스 노동부가 제시하는 8가지 고용정책 우선순위는 ① 고용증대 배가, ② (기업)활동과 고용창출 촉진, ③ 기술 및 산업조정에 따른 기업 지원, ④ 평생훈련을 통한 노동자 역량 유지와 재생, ⑤ 청년층에 대한 직업세계로의 편입과 순환훈련의 발전⁶³⁾, ⑥ 기업 내 직업훈련시장의 질적 구조화, ⑦ 고용취약계

62) République Française(2001), p. 25.

63) '순환훈련'이라 함은 주로 청년층을 위해 기업과 훈련기관간의 연계를 통하여 실시되는 훈련을 말하며, 적응계약(contrat d'adapation), 자격획득계약(contrat de qualification), 방향제시계약(contrat d'orientation)에 의해 이루어지고 있다 (Liaisons Sociales, 2001. 3.).

층에 대한 동반정책 강화, ⑧ 유럽공동정책과 국제협력에의 참여이다⁶⁴⁾.

〈글상자 3-1〉 2000년과 2001년의 고용정책 중점사항(Lignes Directrices 2000 et 2001)

분야 1: 직업세계로의 편입능력 개선

- 1, 2: 청년과 성인실업자들에 대한 새로운 출발점 제공
- 3: 직업세계로의 편입을 위한 적극적 수단의 수혜자 수 증대
- 4: 최소사회기준(minima sociaux) 혜택자의 재취업 장려
- 5, 6: 고용을 위한 직업훈련 개발
- 7: 교육제도 조기 중퇴 청년 수 감소
- 8: 기술변화에 대한 적응능력 개선, 직업전환을 위한 순환훈련시스템 현대화
- 9: 노동시장의 개방 촉진

분야 2: 기업정신 확대

- 10: 관련절차와 행정적 부담 축소
- 11: 경제활동개발 장려
- 12: 새로운 활동의 출현 지원
- 13: 서비스 분야에서 새로운 창업가능성 발굴
- 14: 고용에 유리한 재정 및 사회 시스템 조성

분야 3: 회사와 노동자의 적응능력 제고

- 15: 협상을 통한 노동시간 축소와 기업 현대화 장려
- 16: 안전한 조건에서 다양한 형태의 노동 계약에 적응
- 17: 인적자원에 대한 투자 장려

분야 4: 남녀 평등정책 강화

- 18: 룩셈부르크 회의에서 제정한 4개 분야에 남녀간 동등 기회 통합
- 19: 성차별 타파
- 20: 일과 가족적 삶의 조정

64) MES(2001b), p. 6~9, 이에 대한 상세한 설명은 부록 참조.

21: 적극적 생활로의 재통합 용이화

자료: MES(2001a), p. 31.

프랑스 노동부의 통계국의 평가보고서에 의하면 최근 5년간 진행되고 있는 프랑스 고용정책은 시장(민간)부문의 고용창출, 비 시장(공공)부문의 고용 창출, 재취업을 위한 직업훈련, 조기퇴직 등 전환을 위한 개별지원, 구직활동을 위한 지출 등 크게 5개로 나눌 수 있다.

1996년부터 2000년까지 최근 5년 동안의 고용정책의 우선순위의 변화를 살펴보면 1996년에는 실업률감소를 위해 시장부문의 고용창출에 많은 지원을 하였으며, 1997년에는 저임금 고용에 대한 고용주의 사회보장비 감면정책이 주를 이루었으며 상당한 성과를 거두었다. 1998년과 1999년에는 비시장부문의 청년층 고용지원정책이 주요하였으며 이에 따라 비 시장부문에서 실업률 하락효과가 컸다. 1999년부터는 노동시간 단축 정책이 고용정책의 주요 부문이었다⁶⁵⁾.

<표 3-6>은 5년간의 각 고용관련프로그램에 참여한 인원의 변화를 보여준다. 참여자가 전반적으로 줄어드는 추세 속에서 1997년 청년고용(emploi jeune) 프로그램 참여자의 급격한 증가와 이후 청년층 지원강화에 기인한 순환직업훈련의 증가 및 공공부문에 의한 고용창출 중 고용강화계약의 증가를 발견할 수 있다.

이러한 최근 변화 속에서도 프랑스 고용정책의 일관된 방향성을 찾을 수 있는데 이는 청년층, 고령층, 장기실업자 등 취약계층에 대한 지원 강화였다. 실제로 최근 5년간 각종 프로그램에 참여하는 수가 전반적으로 감소하는 가운데 주요 프로그램(CIE, CES, CEC)에서의 최저생활보호자(RMI)의 비율, 고령자의 비율이 계속적으로 증가하였다.

한편 최근 프랑스 노동시장 및 고용정책에 대해 OECD는 노동의 유연성 제고라는 관점에서 일단의 정책들이 미흡한 면을 보인다고 지적하면서 지속적인 혁신을 요구하고 있다⁶⁶⁾.

65) MES(2001a), p. 11.

66) OECD(2001), 자세한 내용은 부록 참조.

〈표 3-6〉 고용정책 : 5년간의 추이(1995년 12월 2일부터 2000년 12월31일)
(단위: 천명, %)

	신규등록자수					1995~2000 변화
	1996	1997	1998	1999	2000	
시장부분 고용지원	1,021	970	1,003	962	919	-9.9
임금비용경감	627	550	550	503	421	-32.8
순환 직업훈련	335	367	395	406	444	32.3
창업활동 지원	39	34	40	39	42	5.6
경제에 의한 편입	19	20	18	15	13	-32.9
비 시장부분 고용지원	627	609	649	621	560	-10.6
고용연대계약	546	502	441	405	354	-35.1
고용강화계약	77	91	99	120	133	72.1
도시고용계약	4	14	7	4	2	-
청년고용계약	3	102	92	72	-	-
직업훈련	250	219	212	184	161	-35.6
교육 연수	7	7	7	5	3	-50.5
장기실업방지	61	70	61	51	48	-20.6
장기실업자연 수	182	142	144	128	109	-40.0
고용전환을 위한 동행지원	278	251	23	198	163	-41.6
합 계	2,176	2,050	2,076	1,965	1,803	-17.1

자료: MES(2001a), p. 14에서 일부만 인용.

다. 고용정책관련 주요 조직

프랑스 고용정책관련 주요조직은 크게 정책을 담당하는 고용연대부(MES), 실업보험 등록 및 보험금 수납업무를 담당하는 전국상공업고용조합(UNEDIC)과 상공업고용협회(ASSEDIC), 대민고용서비스 제공기관인 국립고용안정센터(ANPE), 주요정책의 평가와 연구를 담당하는 고용연구소(CEE) 등을 들 수 있다. 이 절에서는 이들 기관에 대한 소개와 기관간의 역할분담 및 협조모습에 관해 설명한다⁶⁷⁾.

67) 본 설명은 담당자들과의 면담내용, 각 기관이 발행한 브로셔 및 기타 문헌자료를 종합한 결과이다.

1) 고용연대부(Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, MES)

프랑스 고용연대부는 크게 고용분야와 복지·연대 분야로 나뉜다. 고용분야는 다시 정책입안을 담당하는 고용·직업훈련 대표부(DGEFP), 노동관계국(DRT), 관리·서비스개선국(DAGEMO), 통계·연구국(DARES), 국립 노동·고용·직업훈련 연구소(INTEFP)로 나누어진다. 그리고 지방업무를 위해 22개 도지역사무소(Direction régionale du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle, DRTEFP)와 103개 군지역사무소(Direction départementale du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle, DDTEFP)를 두고 있다.

고용분야의 1999년 예산은 €186억(약 21조 7천억)이며 이 중 43.25%는 취약계층 등 우선적으로 서비스가 필요한 국민들을 위해 쓰였으며, 직업훈련에 21.3%, 고용정책 운영에 12.47% 등이 쓰였다⁶⁸⁾. 2000년 현재 인원은 본부에 923명, 외부 9,413명 등 총 10,336명이다.

가) 고용·직업훈련 대표부(Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, DGEFP)

고용과 직업훈련정책에 대한 방향을 정하는 DGEFP는 각 부처 및 노·사 대표 등의 의견을 수렴하여 정책의 법적 틀을 만든다. 대표부는 이러한 법적 틀에 따라 정책을 시행하고 결과를 평가하며 정책시행을 위해 기관간 조정을 수행한다. 또한 정책집행을 위한 기관들인 국립고용안정센터(ANPE)와 국립성인직업훈련연합(Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes, AFPA) 및 직업훈련정보센터(Centre INFFO)를 지도·감독한다.

2001년 현재 280명의 인원이 있으며 이들 중 50%가 넘는 인원이 행정, 법, 경제 분야의 전문가로 구성되어 있다. 2001년 예산은 163억 유로로 고용분야 2001년 예산의 대부분을 차지하고 있다.

기관장아래 5개의 부국(sous-direction)과 5개의 과(département), 직업훈련조정을 위한 국가적 그룹(Groupe national de contrôle de la formation professionnelle) 등이 있어 고용과 직업훈련에 관한 22개 분

68) MES(2002a), p. 6.

야의 업무를 수행한다.

나) 연구통계국(Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques, DARES)⁶⁹⁾

고용연대부 연구통계국은 프랑스 통계청(INSEE)과 협조하여 고용연대부와 고용관계자들에게 규칙적이고 믿을 수 있는 고용관련 통계치를 제공하기 위해 만들어졌다. 국장 및 3개의 부국아래 8개의 과로 이루어진 연구통계국의 업무는 ① 고용과 직업훈련에 대한 통계자료의 개념화, 수집, 배포 ② 노동, 고용, 실업, 직업훈련에 관한 연구수행, ③ 고용연대부의 연구프로그램 협조, ④ 정책입안단계 초기에서 경제상황에 대한 종합적 분석 및 거시적 예측, ⑤ 예측기법 개발 등이다.

2) 전국상공업고용조합(Union Nationale pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce, UNEDIC)과 상공업고용협회(ASsociation pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce, ASSEDIC)

실업보험의 관리 및 급여 등 운영을 관장하는 UNEDIC은 파리에 위치하며 실제 각 지역에서의 운영을 위하여 전국에 지방단위의 30개 ASSEDIC을 두고 있다. UNEDIC는 실업보험제도를 관리하고 동 제도의 경제적·법적·사회적인 근거를 확보하는 반면, ASSEDIC은 UNEDIC의 감독을 받으며 실업보험제도의 원활한 운영을 위해 UNEDIC에서 노사가 합의한 사항을 실제로 시행하기 위한 조치들을 수행한다⁷⁰⁾.

가) UNEDIC

1901년 7월 1일 법에 근거하여 1958년에 만들어진 UNEDIC은 2001년 3월 22일 협약에 서명한 프랑스노동조합총연맹(CGT), 프랑스민주노동

69) 프랑스 노동부 홈페이지 http://www.travail.gouv.fr/ministere/ministere_f.html 참조.

70) Liaisons Sociales 2002. 3월 p. 9.

총연맹(CFDT), 근로자의힘(CGT-FO), 기술직·관리직근로자총연맹(CFE-CGC), 프랑스기독교노동조합총연맹(CFTC) 등 5개 노조⁷¹⁾의 대표 각 1명, 총 5명과 프랑스기업운동(MEDEF), 직업적장인동맹(UPA), 중소기업연합회(CGPME) 등 고용주 단체를 대표하는 동 수의 위원⁷²⁾들로 만들어진 노사동수 위원회에 의해 운영된다. 현재 위원장은 프랑스민주노동총연맹(CFDT) 출신이며, 위원들의 임기는 2년이고 중임이 가능하다. 의사결정방식은 다수결이며 내부에 노사동수의 집행위원회를 두어 규정들의 해석과 적용분야에 대한 사안들을 합의한다.

나) ASSEDIC

제도 관리를 위한 실질적인 임무를 수행하는 ASSEDIC은 고용주의 가입을 보장하는 임무와 보험료 징수, 구직자 등록, 구직자에게 보험 및 부조 급여를 담당하며 그 이외에 구직자들에게 필요한 정보를 전달하는 역할을 맡기도 한다.

ASSEDIC은 행정 위원회에 의해 관리되며 내부에 개별 사안 검토, 급여 징수에 대한 법안 평가, 적용되는 보상규칙 결정 등을 관장하는 노사동수의 집행 위원회가 있다.

3) 국립고용안정센터(Agence Nationale pour l'Emploi, ANPE)

1967년에 만들어진 ANPE는 고용연대부 감독을 받으며 고용서비스 집행을 담당하는 공공기관이다. 국가, 노조, 사용자의 삼자대표 동수로 운영위원회(conseil d'administration)가 구성되어 기관운영방향을 검토하고 결정한다. 국무회의(conseillers des ministres)에 장관자격으로 참여하는 기관장이 운영을 담당하며 내부인사의 주요한 자리를 기관장이 임명한다.

주요한 500개의 소단위 지자체를 중심으로 지방국(direction régionale)과 지방사무소(agence locale) 등 총 742개의 전국적인 지방조

71) 프랑스는 노동조합 조직률이 낮고(1995년 기준 9.1%), 이념에 따라 노동조합이 분열되어 있다.

72) MEDEF 3명, CGPME 1명, UPA 1명.

직망⁷³⁾을 두고 있으며 15,000명이 넘는 총인원의 75%이상이 현장에서 구직자와 기업들을 상대로 구인·구직활동을 지원하고 있다⁷⁴⁾.

직원신분은 공무원이 아니나 국가와 계약을 통해 신분을 보장받고 급여 면에서는 공무원보다 나은 대우를 받고 있다. 기관의 운영은 국가와 ANPE간 맺어진 발전계약(contrat de progrès)⁷⁵⁾에 의해 이루어지고 있으며 이 계약사항이외의 내부운영사항에 대해서 국가는 간섭하지 못한다.

주요임무는 구직자의 구직활동, 직업훈련 등을 지원하고 이를 위해 구직자에게 상담과 조언을 제공하는 것이다. 기업들에게는 채용지원과 고용인들의 분류작업을 제공하며 또한 국가의 실업감소 방안을 집행하는 역할을 담당한다.

4) 고용연구소(Centre d'Études de l'Emploi, CEE)

프랑스 고용과 기업에 대한 연구를 담당하는 프랑스 CEE는 1970년 창립되었다. 고용연대부와 연구부(Ministère de la Recherche, MDR)의 중복산하에 있으며 연구소 재정은 연구부(MDR)가 담당한다. 인건비와 운영비용으로 나뉘어 예산이 지급되고 연구소의 자체용역수입은 추가 재원으로 활용한다. 1999년부터 연구소 직원은 국가과학연구위원회(Comité national de la recherche scientifique, CNRS)에 소속된 공무원 신분을 갖게 되었다.

예산수급과 공무원신분 보장에 대한 반대급부로써 연구소 연구원들에게는 일정한 의무가 부과되어 있는데, 개인적 수준에서 연구자는 매 2

73) 현재 ANPE는 자산관리, 정보시스템 등 주요 운영이 중앙집권적으로 이루어지고 있으나 기관혁신의 방안으로 분권화와 지방사무소에 자율권을 주는 방안을 강구 중에 있다.

74) <http://www.travail.gouv.fr/ministere/orga.html>.

75) 1999년 1월 28일 체결된 3차 발전계약은 고용연대부 장관, 예산처 장관, 고용센터 운영자문위원회 위원장, 센터장이 서명하였으며 1999~2003년 기간동안 센터의 전략방향을 정하고 구직자, 기업의 수요를 충족하고 현대화를 통해 서비스의 질 제고를 위한 센터의 향후방향을 규정하며 이를 수행하기 위한 국가의 센터에 대한 수단 제공 등을 명시하고 있다(MES, MINEFI, ANPE, 1999). 이 계약은 국가의 고용정책의 전반을 담은 고용을 위한 국가행동계획(PNAE)에 포함되어 운용되고 있다.

년마다 활동보고서를 작성하여 CNRS가 구성하는 평가소위의 평가를 받는다. 평가결과에 따라 규정상으로는 해고 등 제재조치가 있을 수 있지만 실제 해고 등은 거의 이루어지고 있지 않다. 기관수준에서는 4년마다 CNRS의 기관평가가 있다. 4년간의 성과 및 4년 계획을 제출해야 하며 평가결과에 따라 연구소에 대한 지원여부 및 정도가 달라진다⁷⁶⁾.

CEE의 주요 임무로는 고용문제에 대한 연구 및 정책과의 연계, 고용분야의 정부 및 관련자들의 행태를 명확히 제시하기 위한 연구와 조사 등을 수행하는 것이다. 이를 위해 연구소는 조직변화와 이의 성과에 대한 영향 분석, 노동조건 분석, 고령문제, 노사관계 및 단체행동 추이 관찰, 고용정책 평가 등을 수행한다.

5) 고용창출지원정책을 둘러싼 관련기관 협조

지금까지 설명하였듯이 프랑스 고용창출지원 프로그램과 관련된 주요 조직은 고용연대부(DGEFP, DARES), 전국상공업조합(UNEDIC), 국립고용안정센터(ANPE), 고용연구소(CEE) 등이다. 이들 기관들은 정책의 수립, 집행, 평가 등 과정에서 역할을 분담하여 협조하고 있다. 기관간 관계를 그림으로 표현하면 [그림 3-1]과 같다.

정책수립은 고용연대부의 DGEFP가 맡고 있으며 이를 지원하기 위해 통계자료의 수집·관리, 정책평가 등을 고용연대부의 DARES가 담당한다. 정책입안단계에서는 DARES와 CEE의 정책평가결과를 반영하는데 DARES는 주로 단기적이고 실용적인 차원에서 사전적인 정책평가에 중점을 두는 반면 CEE는 장기적이고 학문적 차원에서 사후적인 연구를 중점적으로 담당한다⁷⁷⁾. 또한 DARES가 주재하여 년 2회 열리는 프로그램 위원회(comité de programme)에 CEE가 정기적으로 참가하여 각 프로그램에 대한 평가 작업에 참여하기도 한다. DARES와 CEE간에는

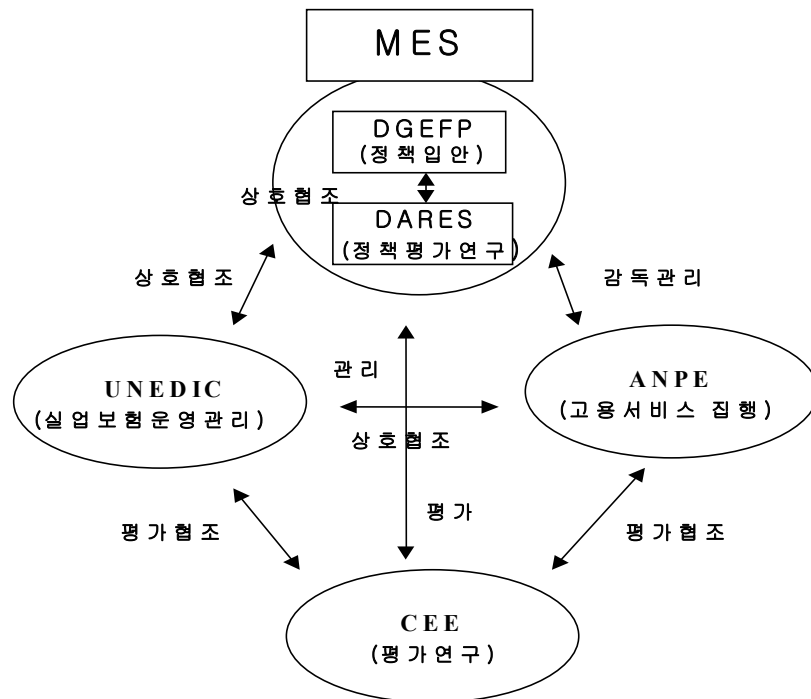
76) 고용연구소는 이러한 평가의 강제대상은 아니나 보고서는 제출하고 있다.

77) 이 과정에서 CEE의 연구원들이 공무원이라서 연구독립성을 훼손 받을 가능성이 있으리라고 예상할 수 있지만 실제로는 그렇지 않다. CEE는 기본적인 경비 및 인건비는 예산을 통해 보장받고 타 기관의 제안 중 관심 있는 분야에 대해 용역을 수행하여 추가재원을 확보하는 예산의 구조를 적절히 활용하여 독립성을 보장받고 있다.

DARES가 CEE의 운영위원회에 참가하고 CEE는 연구계획에 대해 DARES와 협정을 맺고 있으며 비정형적으로 인사가 교환되는 경우도 있다⁷⁸⁾.

정책시안이 마련되면 최종적인 정책수립을 위한 초기 정책시험이 DGEFP, DARES, ANPE, UNEDIC, 관련지역기관 등이 참여하는 파일럿시험 위원회(comité de pilotage)⁷⁹⁾에 의해 이루어지게 되어 각 프로그램들의 초기 시험과정에 대해 검토하고 논의한다. 파일럿시험의 결과는 보다 완성된 정책을 수립하는데 도움을 준다.

[그림 3-1] 고용창출지원정책을 둘러싼 관련기관 협조



78) 현재 DARES의 장은 CEE 원장출신이다.

79) 파일럿시험위원회에는 이들 기관이외에도 고용연대부 산하기관인 전국성인직업훈련단체 Association pour la Formation Professionnelle des Adultes, AFPA), 고용연대부의 사회보장국(Direction Générale de l'Action Sociale, DGAS) 등이 참가한다.

이러한 과정을 거쳐 수립된 정책의 집행과 국민들에 대한 서비스 제공은 ANPE를 중심으로 이루어진다. 이 과정에서도 관련된 여러 기관들과의 협조가 이루어진다. 우선 실업보험과 이와 연계되어 있는 구직자에 대한 고용지원 프로그램과 관련하여 자율적 노사동수의 의사결정기구인 UNEDIC과 공공기관인 ANPE간에는 긴밀한 협조가 이루어진다. 양 기관은 협정을 통해 양 기관의 지위와 협조방법을 규정하고 정보시스템을 통해 구직자에 대한 기초통계자료를 공유하며 정기적인 통계자료협의회, 정보시스템협의회 등을 통해 협력한다. 지역차원에서도 ASSEDIC과 ANPE의 지역사무소간 업무협조도 원활하게 일어나고 있다⁸⁰⁾. 특히 재취업지원계획(PARE) 시행이후에는 더욱 협조가 빈번하게 일어나고 있다.

ANPE는 UNEDIC이외에도 청년층 고용지원을 위해 지역임무협회(Mission Locale, ML), 장애인고용지원을 위해 장애인고용기금관리협회(Association pour la Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Handicapés, AGEFIPH), 간부급 실직자 고용을 위해 관리자고용협회(Association Pour l'Emploi des Cadres, APEC) 등 과도 긴밀한 업무협조를 수행한다.

제2절 주요 고용창출지원 프로그램

1. 개 관

프랑스의 주요 고용창출지원 프로그램으로는 직접적인 고용창출 프로그램이외에 최빈층 지원프로그램인 RMI 제도, 노동자에 대한 세금감면을 통한 임금보조제도인 고용수당(PPE) 등 고용지원의 기능을 담당

80) 실제 프랑스에는 구직자 등록과 구직자에 대한 실업보험 급여를 받고 있는 UNEDIC과 구직자에 대한 고용지원서비스를 담당하고 있는 ANPE간에 실업보험 제정과 운영 효율성을 제고하기 위한 통합논의도 있다.

하는 사회보장프로그램 및 실업보험체계 내의 재취업지원계획(PARE) 등을 들 수 있다. 고용정책과 사회복지정책 내에서 현재 운영되고 있는 주요 고용창출지원 프로그램은 다음과 같다⁸¹⁾.

- ① 시장부문 고용창출을 위한 지원제도인 ‘고용촉진계약(Contrat Initiative Emploi, CIE)’
- ② 민간 고용주에 대한 ‘사회보장기여금 감면제도(Exonération de cotisation sociale)’
- ③ 공공부문 고용촉진을 위한 ‘고용연대계약(Contrat Emploi Solidarité, CES)’과 ‘고용강화계약(Contrat Emploi Consolidé, CEC)’
- ④ 창업지원을 위한 ‘실직자 회사설립·재개 지원제도(Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d’Entreprise, ACCRE)’, ‘신규창업지원제도(Encouragement au Développement d’Entreprises Nouvelles, EDEN)’
- ⑤ 고용가능성이 적은 청년층을 위한 ‘고용에의 접근경로(TRAjets d’ACces à l’Emploi, TRACE)’, 공공부문에 의한 ‘청년층 고용계약(Contrat Emploi Jeune, CEJ)’
- ⑥ 세금감면을 통한 노동자에 대한 임금보조인 ‘고용수당(Prime Pour l’Emploi, PPE)’
- ⑦ ‘최빈층 지원제도(Revenu Minium d’insertion, RMI)’ 내의 고용지원
- ⑧ 실업보험의 ‘재취업지원계획(Plan d’Aide au Retour à l’Emploi, PARE)

앞서 설명한 범 유럽차원의 고용정책에 의거하여 프랑스 노동부는 매

81) 이 밖의 고용창출지원 프로그램으로는 취업이 곤란한 계층을 위한 ‘재취업지원 맞춤형서비스(Service Personnalisé pour un Nouveau Départ vers l’Emploi, SPNDE)’, 공공부문 청년층 고용촉진제도인 ‘청년층고용을 위한 새로운 서비스(Nouveau Service-Emplois Jeunes, NS-EJ)’와 공공성격이 강한 편입기업(entreprise d’insertion) 등에 의한 고용창출지원 프로그램인 ‘경제적 편입(l’insertion par l’économie)’ 등이 있다.

년 고용을 위한 국가적 행동계획(Plan National d'Action pour l'Emploi, PNAE)이라는 종합계획을 세워 이를 실천하고 있다. 위에서 거론한 프랑스의 고용창출지원 프로그램들의 대부분은 이 계획에 포함되어 종합적으로 추진되고 있다. 동 계획과 그 성과를 중심으로 프랑스 고용창출지원 프로그램의 최근 개황을 살펴보기로 한다.

프랑스는 1997년 이후 경제회복을 시작하여 1998년부터 2000년까지 3~3.5%의 경제성장률을 기록하였다. 2001년 들어서도 미국, 독일 등 주요 영향국들의 경기침체에도 불구하고 2%의 경제성장을 달성함으로써 지금까지의 경제회복 기조를 어느 정도 유지하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 경제회복에 힘입어 2000년 일자리 창출(순 고용증가)은 비농업 경쟁부문 566,000개를 포함한 620,000개, 2001년은 260,000개(비농업 경쟁부문 226,000개)에 이르렀으며 이러한 일자리 창출은 크게 35시간 노동에 따른 노동시간 단축⁸²⁾과 저임금고용시 고용주에 대한 사회보장분담금 감면 및 공공부문 일자리 창출 등에 기인한다. 2001년의 경우, 경쟁부문 226,000개의 일자리 중 약 70,000개 정도가 노동시간 단축에 기인한다고 예상하고 있어 30%에 가까운 기여율을 보이고 있다⁸³⁾. 이와 같은 일자리 창출은 실업률을 크게 낮추어 1998년 11.8%, 1999년 11.2%에서 2000년 9.5%, 2001년 8.9%에 이르렀다⁸⁴⁾.

이러한 경제회복과 실업률 감소에 맞추어 최근 보다 개인적이고 질 높은 고용창출지원 프로그램이 운영되고 있다. 이 프로그램들은 크게 3가지의 목적을 가지고 있다. 첫째, 모든 사람을 위해 강력한 고용창출 동력조건들을 확보하고, 둘째, 고용소외와 노동시장 양극화를 방지하기 위해 고용복귀를 위한 능동적 정책을 강화 및 정제하며, 셋째, 고용과 노사관계의 질을 제고하는 것이다⁸⁵⁾. 고용수당(PPE), 노동시간 단축, 저임금 고용시 고용주에 대한 사회보장비 감면, 청년층고용신규서비스(NS-EJ) 등은 주로 첫째 목적을 달성하기 위한 정책수단들이며, 재취

82) 프랑스에서 노동시간 단축은 높은 고용창출효과를 보이고 있지만 이미 노동시간 단축에 대한 연구는 다수가 이루어져 본 연구에서는 제외한다.

83) MES(2002d), p. 4.

84) OECD(2001), p. 43.

85) République Française(2001), p. 14.

업지원맞춤서비스(SPND), 이 서비스가 발전하여 만들어진 재취업지원개별행동계획(PAP-ND) 등은 소외문제를 예방하기 위한 조치라고 볼 수 있다.

2. 민간부문 고용촉진제도⁸⁶⁾

프랑스는 민간부문 고용주의 고용촉진을 위해서 고용촉진계약(Contrat Initiative Emploi, CIE)을 시행하고 있는데, 이는 민간 기업이 수혜자격이 있는 실직자를 고용할 때 기업이 국가와 협정을 체결하여 일정액을 지원받고 사회보장비의 일부를 감면받으며 직업훈련비용을 지원받는 제도이다. 1995년 만들어진 이 제도는 1996년 300,000명이 혜택을 보고 1997년 중반이후 점차 그 수가 줄어들어 1998년에는 200,000, 1999년 160,000, 2000년에는 138,000, 2001년에는 90,000여명이 이 제도를 통해 고용되었다⁸⁷⁾.

2002년 1월에는 우선지원대상자에 대한 지원을 강화하고 사회보장 기여금 감면혜택을 폐지하는 등 제도를 수정하였다.

가. 수혜 대상자

기본적으로 고용촉진계약은 장기구직자에 대한 고용지원제도이다. 구체적인 대상자는

- 채용 이전 36개월 중 적어도 24개월 동안 구직자 등록자⁸⁸⁾
- 도시취약지역(Zones Urbaines Sensibles, ZUS)에 거주하는 자로 채용 이전 18개월 중 적어도 12개월 동안 실직자 등록자
- 최저생활보호수당(RMI) 수혜자와 그의 배우자나 동거자(취업에로의 편입이 어렵다는 것이 증명될 경우)

86) Liaisons Sociales, 2000년 10월호와 프랑스 노동부 홈페이지 http://www.travail.gouv.fr/infos_pratiques/infos_f.html 참조.

87) DARES, premières informations et premières synthèses, 2001년 9월 N° 38.2.

88) 2002년 1월 개정 이전에는 채용 이전 18개월 중 적어도 12개월 동안 실직자 등록자였다.

- 특별연대수당(ASS) 수혜자
- 50세 이상인 자로 채용 이전 18개월 중 적어도 12개월 동안 실직자 등록자
- 장애인
- 편부모수당(API) 수혜자
- 과거 수혜자⁸⁹⁾이다.

고용연대계약(CES), 고용강화계약(CEC) 및 편입계약이 종료된 자도 고용촉진계약조건을 충족할 때 대상자가 된다. 이와 관련하여 같은 고용주나 다른 고용주와의 고용촉진계약에 의해 새로운 일자리로 이동하기 위한 고용연대계약 파기는 가능하다. 하지만 고용촉진계약하의 채용 때문에 유한노동계약이 파기될 수는 없다.

나. 해당 고용주

특정고용자를 제외하고는 실업보험제도를 따르는 모든 고용자들이 해당된다. 농·상공업관련 회사 고용주집단, 행정사무소, 자율직업, 시민회사, 직업조합이나 협회, 상공업관련 공공기관, 혼합경제회사나 국영회사도 해당되지만 국가, 지방자치단체 및 소속 행정기관, 지방자치단체 집단 및 가사보조원, 육아보조원을 고용하는 개인 고용주는 대상에서 제외된다. 한편, 고용촉진계약을 체결하기 이전 6개월간 회사경영악화 등 경제적 이유로 노동자를 해고했던 기관은 고용촉진계약에 의한 채용이 불가능하다.

다. 신청절차

CIE 시행은 고용주와 국가를 대행한 ANPE간의 협정에 의해 이루어진다. 당해 기업은 ANPE에 협정을 요청할 수 있고 요청 이후 고용촉진

89) 2002년 1월 개정이전에는 출감자, 국방의무이수자, 저학력 등으로 구직이 어려운 청년층도 대상자가 되었다.

계약 대상자를 채용할 수 있다. 실제로 고용촉진계약이 이루어지고 계약서의 사본이 ANPE 지방사무소에 전해지면 ANPE의 심사를 거쳐 협정체결여부가 결정되고 이에 따라 국가재정지원이 시작된다.

ANPE는 요청 접수 후 최대 한달의 기간 내에 협정체결여부를 결정하며 서명 후 지방노동고용직훈사무소(DDTEFP)에 노동계약사본과 함께 기업-ANPE간 협정문서를 보낸다. DDTEFP는 관련조건의 충족여부를 확인한 후 문제가 있을 시는 지원금 반환을 동반하는 협정의 무효도 통지할 수 있다.

라. 계약의 특징 및 임금

CIE하에서 노동계약은 무한기간 혹은 12~24개월의 유한기간 형태를 가질 수 있으며 고용주는 고용된 노동자에 대해 국가의 지원을 받아 회사활동 관련 훈련을 제공할 수 있다. 국가의 지원이 없는 경우 기업의 직업훈련계획예산에서 지출된다.

CIE하에 생긴 노동관계에는 일반적인 노동법이 적용된다. 특히 해당자는 단체협약 및 협정 규정에 적용을 받지만 2년 동안 회사 인원수에는 고려되지 않는다. 고용촉진계약은 풀타임, 파트타임 모두에 활용이 가능하나 파트타임의 경우 주당 노동시간이 예외 없이 17시간 30분보다 많아야 한다.

CIE 수혜자는 협정이 규정하는 최저임금규정을 적용받게 되는데 그러한 규정이 없을 경우는 국가 최저임금규정을 적용받는다.

고용자는 협정종료이전 발생하는 모든 고용촉진계약중단을 DDTEFP와 ANPE에 알려야 한다.

마. 혜택

CIE에 의해 노동자를 고용한 기업은 ① 종업원 수 계산시 제외, ② 정액보조금, ③ 사회보장보험 기여금 감면, ④ 직업훈련비용 지원, ⑤ 후견(tutorat) 지원 등을 혜택을 받는다⁹⁰⁾.

우선, 동 계약을 통해 고용된 노동자는 2년(혹은 유한기간계약인 경우 계약 총 기간)동안 회사의 ‘최소 인원’조건과 관련된 법규정의 적용 시 종업원 수 계산에서 제외된다. 그렇지만 직업적 질병이나 산재관련 세율결정시는 계산대상이 된다.

동 계약 하에 법정 노동시간 혹은 회사나 산업의 협정에 의한 노동시간으로 유자격자를 채용하면 <표 3-7>과 같이 대상자 특성에 따라 차별적인 국가의 정액보조를 받는다⁹¹⁾. 파트타임 고용촉진계약으로 실제 노동시간이 법정노동시간이나 노사협정이 규정하는 노동시간에 미치지 못하는 경우 보조금은 실제노동시간에 따라 경감된다. 정액보조금은 무한기간계약 경우 2년 동안 지급되고 유한기간계약인 경우 해당기간 지급되며 지급 시기는 고용 후 12개월 후, 24개월 후(유한기간계약인 경우 당해 노동계약기간 종료시)로 2번에 나누어 지급된다.

<표 3-7> CIE 정액보조금 액수

액수	€330/월	€500/월
대상자	- 채용 이전 36개월 중 적어도 24개월동안 구직자 등록자 - 최저생활보조금(RMI) 수혜자 - 특별연대수당(ASS) 수혜자 - 장애인 - 편부모수당(API) 수혜자 - 과거 수혜자	- 채용 18개월 중 적어도 12개월 동안 구직등록자로 도시취약지역(ZUS)에 거주하거나 최저생활보조금(RMI) 혹은 특별연대수당(ASS) 혹은 편부모수당(API) 수혜자 - 50세 이상인 자로 적어도 12개월 동안 구직자 등록자 혹은 특별연대수당(ASS) 수혜자 혹은 과거 CIE 수혜자 - 1년 이상 구직자로서 최저생활보조금(RMI) 혹은 편부모수당(API) 수혜자

자료: 프랑스 노동부 홈페이지 http://www.travail.gouv.fr/infos_pratiques/infos_f.html.

90) 사회보장보험 기여금납부면제는 2002년 1월 개정에 의해 혜택에서 제외되었으나 참고적으로 내용을 기재한다.

91) 2002년 1월 개정 이전의 정액보조금은 최근 36개월 중 24개월 동안 구직자등록한 자의 채용시 1000프랑, 3년 이상 구직자등록을 한 자, 채용 이전 18개월 중 적어도 12개월 간 구직자 등록 상태의 50세 이상자, 특정연대급여수혜자, RMI 수혜자, 노동사고희생자나 직업병, 장애연금자격소지자 등 장애인, 18~26세의 취업이 곤란한 무직자 등 우선지원 계층에 대해서는 2000프랑이었다.

2002년 1월 1일자로 소멸된 사회보장금 부담 감면은 정액보조금과는 달리 모든 대상자에 대해 동일하게 해당되며 질병, 산후, 장애, 노령 등 사회보장보험, 산업재해, 가족수당에 관련된 기여금납부가 감면된다. 면제대상 임금액은 최저임금으로 노동하는 노동시간에 시간당 최저임금을 곱한 값에 해당되며 이러한 한도이상의 봉급분은 기여금대상이 된다. 기여금 감면은 채용일로부터 시작되고 보통 채용 이후 24개월 동안(유한기간계약인 경우 계약기간동안) 유효하나, 50세 이상으로서 1년 이상 구직자등록을 하였거나 장애인 혹은 RMI수혜자인 경우에는 계약종료 기간동안 즉, 노후연금을 100%수령할 수 있을 때까지 기여금납부가 감면된다.

동 계약은 일정 조건 충족시, 구직을 위한 일정 자격이 필요할 경우 채용된 노동자의 직업훈련에 대한 국가지원을 상정하고 있다. 기간은 수혜자에 따라 200시간에서 400시간까지이고, 교육이 끝난 이후 교육기관, 고용주, 봉급생활자의 서명을 받은 증명서를 제출하여 국가지원금 혜택을 받는다.

또한, 2년 이상 구직자 혹은 2년간 무직상태의 RMI수혜자를 채용하는 경우 직업훈련에 더하여 후견인제도(tutorat)관련 지원도 받을 수 있다. 동 제도는 계약기간 동안 노동자가 직업세계로의 편입을 위한 정보와 경험을 쌓게 하기 위해 회사 내 후견인을 두는 것으로 이 경우 고용주는 회사고용인 혹은 외부 자원봉사자를 후견인으로 지명해야한다. 지원액은 1인당 €535로 고정되어 있다. 이와 더불어 직업적 자격을 갖추지 못한 26세미만의 청년을 CIE로 채용하였을 경우에는 직업훈련기금관리기관인 OPCA(Organismes Paritaires Collecteurs Agréés)가 후견인제도 비용을 일부 부담할 수 있다. 지원은 청년당 한 달에 1500프랑의 한도 안에서 가능하고 지원기간은 최고 6개월이다. OPAC에 의한 지원은 국가지원과 병합할 수는 없다.

바. 지원금 및 기여금납부 면제액 환불

유한기간계약상의 만기일 이전에, 또는 무한기간계약상의 24개월 이

전에 고용주 발의로 계약이 파기된 경우, 협정은 취소되고 고용주는 기 지원된 정책보조금 및 직업훈련 지원금, 후견인제도 지원금(이미 지출한 경우라도)을 환불해야 한다. 마찬가지로 고용주는 면제된 사회보장 기여금액을 국가에 납부하게 된다. 고용주의 허위 신고가 있는 경우, 특히 동 계약으로 채용이전 6개월 내 경제적 해고가 있었던 경우에도 지원금환불 및 기여금 납부가 있게 된다.

하지만, CIE하에 노동자의 큰 잘못의 경우, 불가항력이나 의학적 부적합성으로 인해 해고된 경우, 노동자의 사직이나 견습기간동안 계약파기 등의 경우에는 지원금 환불 및 면제된 기여금을 납부할 필요가 없다.

CIE를 통해 고용주가 받는 혜택은 다른 고용지원이나 사회보장기여금 전체나 부분적 면제와 병합하여 수혜 받을 수 없다.

사. 운영 현황⁹²⁾

앞서 지적하였듯이 프랑스 CIE의 전체수혜자는 1995년 도입이후 줄어드는 추세이지만 동 제도의 우선지원대상(publics prioritaires)인 취업취약계층의 수혜비율은 점차 늘어나고 있다. 즉, 채용시 고용주가 사회보장기여금면제이외에 보조금도 받는 우선지원대상(2000년 기준 최저생활보호자, 특별연대수당 수혜자, 장애자, 고령자, 장기실직자, 취업취약 청년층 등)의 비율이 1996년 4사분기 67%에서 2000년 84%로 17%p 증가하였다. 이 중에서도 2000년 기준으로 2,000 프랑의 국가정책보조금을 받는 최우선 지원대상(publics les plus prioritaires)은 1999, 2000년 그 비율이 증가한 반면, 1,000 프랑을 받는 여타 우선지원대상은 그 비율이 줄어들었다.

우선지원대상의 비중이 늘어가는 가운데 계약당 평균지원액도 증가하여 12개월 계약 한 건당 1997년 평균 12,000 프랑이 지원되던 것이

92) 상기한 바와 같이 동 제도는 2002년 1월 개정으로 대상자를 우선지원대상자로 제한하고 사회보장기여금 감면을 폐지하였다. 운영현황은 개정이전 제도를 상정하고 있다. DARES, premières informations et premières synthèses, 2001년 9월 N° 38.2 참조.

2000년에는 15,000 프랑이 지원되었다.

최근 운영에 있어 무엇보다 큰 특징은 고령자의 수혜비율이 다른 연령층에 비해 늘어난다는 점이다. 1997년 16%에 지나지 않았던 50세 이상 비율이 2000년에는 25%로 증가하였다(동 기간 30세 이하는 40%에서 27%로 감소). <표 3-8>은 최우선지원대상의 계약수혜비율의 변화 추이를 보여준다. 표에서도 볼 수 있듯이 최우선지원대상에서도 고령자는 장애자와 더불어 대표적으로 최근 수혜비율이 늘어난 그룹이다.

<표 3-8> 최우선지원대상의 CIE 수혜비율 변화추이

(단위 : %)

	1997	1998	1999	2000	1997~2000 변화
RMI 수혜자	29.2	29.1	28.9	27.7	- 1.5%p
장애자	20.7	22.0	23.0	24.9	+ 4.2%p
ASS 수혜자	10.3	10.0	10.1	9.7	- 0.6%p
장기실직자	11.0	10.9	12.3	11.9	+ 0.9%p
50세 이상 장기실직자	13.6	14.0	14.8	16.3	+ 2.7%p
학위미소지 청년	15.3	14.0	10.9	9.5	- 5.8%p

자료 : DARES, premières informations et premières synthèses, 2001 9월 N° 382, 변화율 계산·추가.

또 다른 특징은 CIE의 주 이용기업이 소규모 기업이라는 점이며 기업의 규모에 따라 동 계약을 통해 주로 채용하는 노동자들의 특징이 다르다는 점이다. <표 3-9>는 기업 규모에 따라 CIE에 의해 채용된 사람들의 특징을 구분한 것이다. 표에서 볼 수 있듯이 CIE를 통해 채용한 50인 이상의 회사의 비율은 8.5%에 불과한 반면, 1~2인 규모의 회사는 29.3%로 가장 높은 비율을 보인다. 또한 기업규모별로 채용된 대상자의 인적특성을 보면 50인 이상의 회사는 규모가 상대적으로 작은 회사들보다 무한계약, 청년층, 실직기간이 짧은 자 등을 선호하고 있음을 알 수 있다. 특히 50인 이상 기업은 장애자 고용실적이 월등히 높는데 이는 1987년 7월 10일자 법이 20인 이상의 기업에게 6%의 장애인의무고용을 규정하고 있기 때문이다. 또한 CIE제도를 통해 채용되는 노동자의 70%

정도는 무한기간 방식으로 계약되고 있으며 12개월 계약은 5.3%에 지나지 않는다.

〈표 3-9〉 기업규모별 CIE에 의한 채용현황(2000)

(단위: %)

종업원 수		0	1~2	3~5	6~9	10~49	50~	합계
전체 중 비율		12.3	29.3	18.2	11.9	19.8	8.5	100.0
계약 방식	12개월	4.8	4.8	4.9	4.7	6.0	7.6	5.3
	13~24개월	11.8	11.4	12.4	13.6	12.8	10.5	12.1
	무한기간	67.8	67.9	68.0	66.6	67.2	70.2	67.8
	장기 기여금면제	15.6	15.9	14.7	15.1	14.0	11.7	14.8
연령	~26	14.0	13.9	14.8	15.2	15.2	17.9	14.8
	26~49	61.9	61.0	60.3	59.0	59.6	61.3	60.5
	50~	24.1	25.1	24.9	25.9	25.2	20.8	24.7
실직 기간	0~12 개월	31.1	30.6	32.3	34.7	36.3	37.7	33.2
	13~23	24.3	26.0	26.7	26.3	26.4	26.1	26.0
	24~35	30.8	30.4	29.6	28.4	27.4	26.4	29.2
	36~	13.8	13.0	11.4	10.6	9.9	9.8	11.6
이전 상태	RMI 수혜자	22.2	20.5	18.7	17.0	15.6	13.6	18.4
	장애자	15.5	13.6	14.4	16.5	20.9	26.8	16.9
	ASS 수혜자	7.3	7.3	6.8	6.5	6.3	5.7	6.8
지원 형태	기여금 면제	11.8	14.7	16.4	17.4	17.5	16.7	15.7
	면제+1,000F	17.4	17.9	18.2	17.2	16.3	16.1	17.4
	면제+2,000F	70.5	67.4	65.4	65.4	66.2	67.2	66.9

자료: ibid., <표 5>.

동 계약에 의해 고용되는 노동자들의 평균임금은 표면적으로는 최저 임금(2000.7.1. 기준 주 39시간 노동시 월 7,101 프랑)보다 높은 7,176 프랑이나 수혜자의 28.5%와 여성노동자의 2/3이 파트타임으로 고용되어 있고 이들이 받는 임금은 5,000 프랑에도 못 미치고 있는 실정이다.

아. 고용창출지원 효과

보조금 지급, 사회보장비 감면, 직업훈련 지원 등을 주 내용으로 하는 고용촉진계약의 고용창출지원 효과를 알아보기 위해서는 크게 두 가지 측면을 보아야 한다. 그 첫째는 고용주에게 동 제도는 새로운 고용을 하게 하는 유인을 가지고 있느냐라는 것이고, 둘째는 동 제도가 구직자에게 직업세계로의 편입을 위해 도움을 주는 제도인가라는 점이다.

우선 동 제도의 고용자에 대한 고용유인효과를 알아보자. 이를 위해 가능한 방법은 설문조사를 통해 동 제도의 고용효과에 대한 고용주의 의견을 물어보는 방법과 통계학적으로 동 제도와 신규로 창출된 일자리 간의 상관관계를 구해보는 방법이 있으나 여기서는 첫째 방법을 이용하고 있는 프랑스 연구통계국의 보고서⁹³⁾를 참고하기로 한다. 동 보고서는 1998년 1월과 2000년 4월 각각 1,000개 기업을 대상으로 시행한 설문조사 결과를 이용하여 CIE, 견습계약(contrat d'apprentissage), 자격획득계약(contrat de qualification), 첫 번째 고용시 사회보장금 면제 등 4가지 제도의 고용효과를 비교하고 있다⁹⁴⁾.

<표 3-10>은 각 지원수단을 통해 이루어진 고용을 나타낸 것으로 CIE의 고용효과는 타 제도에 비해 낮은 것으로 드러나고 있다. 이는 사중손실과 대체효과의 합이 타 제도에 비해 상당히 높은 것에 기인한다. 1998년의 경우 이루어진 CIE 계약의 46%가 대체효과를 가지며 19%가 사중손실이었다. 또한 1996년과 비교하여 1998년에 경기상승과 이에 따른 실업률 하락이 더 컸던 사실을 고려하면 경기호조에 따라 CIE의 고용창출효과가 미약해 짐도 알 수 있다.

다음으로, 프랑스 고용연대부 연구통계국이 1998년 12월과 1999년 12월 동일한 특성을 갖는 CIE 수혜자 두 그룹을 대상으로 행한 패널 설문조사결과⁹⁵⁾를 이용하여 동 제도의 수혜자에 대한 효과에 대해 알아보

93) DARES, premières informations et premières synthèses, 2001년 6월 N° 25.1.

94) 견습계약, 자격계약 등은 청년층의 직업세계로의 편입을 위해 직업훈련을 위해 이루어지는 것으로, 앞서 이야기 한바와 같이 본 연구의 고찰대상에서 제외한다. 첫 번째 고용시 사회보장금 면제는 이하 절에서 상세히 설명한다.

95) 1차 설문대상자 5,000명, 2차 901명 면담 수행. DARES, premières informations

〈표 3-10〉 프랑스 고용창출관련제도의 고용결정에의 유인 효과

(단위: %)

질 문	견습		자격 계약		CIE		기여금 감면	
	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996
고용 지원책이 없었을 때:								
1.비 채용(고용효과*)	39	46	30	37	18	21	19	20
2.나중에 채용(기대효과*)	20	19	25	25	17	18	17	16
3.채용(동일한 시점)	41	35	45	38	65	61	64	64
a.후보 변경(대체효과*)	26	26	26	26	46	45		
b.후보 불변(사중손실*)	15	9	19	12	19	16		
총 계	100	100	100	100	100	100	100	100

주: * 고용효과(effect emploi)는 제도관련 재정지원이 없었을 경우 기업이 고용하지 않았을 경우를, 대체효과(effect profil)는 지원을 받기 위해 기업이 채용 노동자를 바꾼 경우를, 기대효과(effect d'anticipation)는 기업이 채용이 가능한 것을 지원을 통해 더 빨리 채용한 경우를, 사중손실(effect d'aubaine)은 지원이 없었더라도 채용이 이루어진 날짜에 채용을 했을 경우를 가리킴.
 자료: DARES, premières informations et premières synthèses, 2001년 6월 N° 25.1 표1에서 일부만 재인용.

자. <표 3-11>은 이들의 특성별 취업현황을 보여주고 있는데, 1996년에 CIE에 의해 채용된 자중 1/4이 1999년 현재 CIE의 지원을 받지 않는 다른 기업에 채용되어 있는 것으로 나타난다.

또한 1996년 CIE 수혜자의 절반은 아직도 CIE에 의해 채용되어 있고 다른 기업에 고용되어 있는 사람은 4명중 한명인데 이중 2/3에 가까운 사람들이 유한기간, 무한기간계약 등 지원을 받지 않는 고용이고 지원된 고용, 임시직(intérim), 창업 등의 비율은 높지 않다. 한편, 실업상태에 놓여 있는 비율은 1/5에 지나지 않는 것으로 드러난다.

동 조사를 통해 밝혀진 다른 주요한 점은 조사시점의 CIE 수혜자상태에 따라 동 제도가 향후 취업에 미치는 영향에 대한 만족도에서 차이를 보여주고 있다는 점이다. 가장 높은 만족도를 보이는 그룹은 창업을

〈표 3-11〉 1996년 CIE 수혜자의 1999년 현재 직업상황

(단위: %)

	RMI	장애인	ASS 수혜자	장기실업자		기타*	합계
				전체	2년 이상		
이전 상황	11.8	9.4	4.2	62.6	23.6	12.0	100.0
총고용	74.8	74.3	68.4	74.0	69.6	78.5	74.4
CIE 기업 고용	38.3	50.0	35.4	53.8	50.1	49.9	50.4
기타 고용 상황	36.5	24.3	33.0	20.2	19.5	28.6	24.0
유·무한 기간계약	23.8	9.2	22.5	14.4	12.7	17.8	15.8
지원계약	2.0	10.4	0.0	2.1	2.7	5.1	3.1
임시직	7.1	1.1	4.9	2.2	1.4	3.4	2.9
창업	3.6	3.6	5.6	1.5	2.7	2.3	2.2
실업	19.3	19.4	26.6	19.5	23.6	15.6	19.3
교육	1.0	2.5	0.0	2.0	2.4	0.0	1.6
활동안함	4.9	3.8	5.0	4.5	4.4	5.9	4.7

주: * 다양한 범주지만 대부분은 26세미만과 50세 이상으로 이루어짐.

자료: DARES, premières informations et premières synthèses, 2000년 11월 N° 44.2 표 6에서 재인용.

통해 자영업을 운영하는 부류이고, 가장 불만족한 부류는 3년이 지난 후 아직도 지원된 계약형태로 고용되어 있거나 실업상태에 놓여 있는 사람들이다. 한편, CIE 수혜종료 후 다른 직장에 취업한 경우에는 대체로 새로운 직장을 찾을 때에 CIE를 거친 것이 도움이 되었다고 생각하고 있으며 특히 장기실직자였던 경우는 60% 이상이 CIE제도가 유용하다고 평가하고 있다.

종합적으로 볼 때, CIE제도는 비교대상이 된 여타제도에 비해 고용효과가 크지 않은 제도이나 제도 자체적으로는(샘플조사결과) 소기의 고용효과를 거두고 있는 것으로 이해할 수 있다.

3. 사회보장기여금 감면

가. 개 관⁹⁶⁾

1970년대 후반 적극적인 고용정책이 시작된 이래 민간기업의 고용촉진을 위한 국가 지원은 노동관련 비용축소 형태로 종종 나타났으며, 그 주요수단은 기업의 사회보장기여금 감면(exonération de cotisations sociales)과 특별보조금(prime)이었다. 지금까지 사회보장기여금 면제는 40개 이상의 프로그램을 통해 시행되었다.

1977년 ‘청년 고용 협정(les pactes pour l’emploi des jeunes)’에 의해 청년층 채용 기업에게 기여금 면제혜택이 주어진 이후 1980년대 장기실업자를 위한 민간부문 일자리 창출지원 프로그램의 발전에 따라 기여금 면제는 고용정책의 주요 수단이 되었다.

현재 기여금감면제도는 청년층 등 고용시장에서 불리한 여건에 처해 있는 계층의 고용을 장려하고 특히 저숙련노동자 고용촉진을 통해 전체 고용을 증대시키려는 목적과 35시간 노동시간제로의 원활한 이행을 위해 시행되고 있다. 이에 따라 기여금감면은 크게 일반적 감면, 노동시간 단축관련 감면, 보상받지 못하는 감면, 보상받을 수 있는 감면 등으로 나누어지는데 각종 기여금 감면제도의 최근 변화추이가 <표 3-12>에 정리되어 있다.

표에서 볼 수 있듯이 기여금감면에 의한 감면액은 1990년부터 1997년까지 줄곧 확대되었으며 최근 들어 그 중요성이 확대되고 있는 것으로 저임금감면, 첫 번째 채용에 대한 감면, 파트타임 노동에 대한 감면 등을 들 수 있고 새롭게 시작된 것으로 ZRR, ZRE 등 특수지역관련 및 노동시간단축관련 감면제도 등이 있음을 알 수 있다.

사회보장기여금 감면은 고용촉진계약(CIE) 등 기존의 제도 속에서 다른 지원수단과 병행하여 이루어지는 경우⁹⁷⁾와 특정한 경우에 기여금

96) Klein(2002) 참조.

97) 고용촉진계약의 경우에는 기여금면제이외에도 정액보조금, 직업훈련지원 등이 같이 이루어진다.

〈표 3-12〉 기여금 면제제도에 의한 감면 총액 변화 추이

(단위: 백만 프랑)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
가족수당				3,855	11,639	16,900	14,261	700	959	
감면적 반환						3,763	14,097			
저임금 감면							9,000	46,019	47,098	39,291
직물직 감면							547	2,000		
일반감면 (소계)				3,855	11,639	20,663	37,905	48,719	48,057	39,291
노동시간단축 (Robien법)								1,256	3,595	4,185
35시간 (Aubry법)									178	2,401
노동시간단축 (소계)								1,256	3,773	6,586
CRE*	35	120	151	223	342	447				
청년감면		3	82	161	90	13				
방향설정계약				12	24	18	73	30	63	85
첫째 피고용인	1,013	1,279	1,788	2,456	2,723	2,942	2,839	2,710	2,919	2,895
두·세 번째 피고용인				56	107	199				
파트타임				760	1,574	1,714	2,020	2,552	2,950	3,208
무보상 감면(소계)	1,048	1,402	2,021	3,668	4,860	5,333	5,099	5,292	5,932	6,188
자격계약	2,651	2,296	2,972	2,949	3,093	2,503	2,330	2,208	1,365	2,463
CRE*	916	1,655	1,268	1,640	2,251	4,232	2,986	2,291	896	442
CIE						409	5,908	7,417	4,305	5,850
무자격청년		26	915	11,426	1,334	144				
특수지역								351	171	311
건설	1,660	1,962	2,187	2,204	2,987	3,594	3,838	4,124	4,777	4,467
보상감면 (소계)	5,227	5,939	7,342	8,219	9,665	10,882	15,062	16,391	11,514	13,533
일반 총계	6,275	7,341	9,363	15,742	26,164	36,878	58,066	71,658	69,276	65,598

주: * CRE: Contrat de retour à l'emploi(재취업계약).

자료: Klein(2002), 표1에서 재인용.

면제만 이루어지는 경우가 있다. 이번 장에서는 후자의 경우 중 현재 운영되고 있고 그 중요성이 확대되는 프로그램을 다룬다.

나. 첫 번째 피고용인에 대한 사회보장비 감면(exonération premier salarié)⁹⁸⁾

1) 목적

이 제도의 기본 목적은 법정노동시간 이하로 고용하는 고용주에게 사회보장비 감면 혜택을 줌으로써 신규고용을 촉진하는 것으로 노동시간 단축정책의 확산과도 관련이 있다.

2) 대상자

도시공공교통업자, 고용주단체 등을 포함하여 법적노동시간을 준수하는 모든 고용주가 해당되나, 채용이전 12개월 동안(창업한지 12개월 미만인 경우에는 창업이후) 신규채용을 하지 않고 경제활동을 수행하였어야 한다. 하지만 이 기간 안에 직업전환을 위한 훈련계약을 맺은 1인의 고용인 채용은 가능하다.

3) 내용

현행 감면제도는 2001년 1월1일부터 2003년 12월 31일까지 신규로 채용된 노동자를 대상으로 2년간 감면혜택이 이루어진다. 이를 위해서는 채용시 무한기간계약 혹은 12개월 이상의 유한기간계약을 최대한 법정노동시간(년 1,600시간 이하)의 조건으로 체결해야 한다. 감면대상 사회보장관련 기여금은 노동재해, 가족수당, 사회보장보험 기여금과 노동시간단축에 대해 협정을 적용받는 기업의 경우 협정에 정해져 있는 액수이다.

첫 번째 이후 진행되는 추가적인 채용에 대해서는 단체협약, 승인된 고용자계획, 해당 노동계약에 의해 노동시간이 주 35시간 이하로 설정

98) Klein(2002)과 프랑스 노동부 홈페이지
http://www.travail.gouv.fr/infos_pratiques/infos_e.html 참조.

되는 경우 감면혜택을 추가로 받을 수 있다⁹⁹⁾.

기여금감면혜택을 받기 위해서는 첫 번째 노동자 채용 후 30일 이내에 사회보장보험기여금 징수기관인 사회보장가족수당기여금 징수조합(Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales, URSSAF)에 노동시간관련 신고를 해야 한다.

4) 운영현황

1989년에 처음 시행된 이 제도는 1999, 2000년 들어 수혜자 증가율이 0.2%로 상대적으로 안정된 운영을 보였다. 1999년 1월1일 이래 감면으로 인한 기업이익이 감소하긴 했지만 1998~2000년 기간동안 프랑스 전체에서 연간 약 90,000명의 채용에 대해 기여금감면이 이루어졌다. 2001년에는 81,070명으로 그 대상자가 10%정도 줄어들었다¹⁰⁰⁾.

기여금감면혜택을 받아 채용된 노동자들의 세부구성(2000년)을 살펴보면 여성보다는 남성이 많이 채용되었으며(66%), 연령별로 보면 26세 이하는 24%, 50세 이상은 10%인 반면, 26~49세는 66%인데 1998년 이후 50세 이상의 비율이 증가하고 있다. 한편, 이 제도는 주로 저학력 노동자(교육정도가 V, Vbis와 VI인 사람이 63%)¹⁰¹⁾와 장기실업자(44%) 등의 고용을 지원하고 있다. 한편, 무활동(실업상태)에 있었던 자들은 1998년에 비해 뚜렷한 증가를 보이며 27%를 나타낸 반면, 이미 봉급활동수행자들이었던 사람의 비율은 29%로 약간 줄었다.

기여금면제를 통해 제공되는 계약의 형태를 보면, 계약의 99%가 무한기간계약이며, 21.2%가 35시간 이하로 노동하거나 적어도 73%가 39시간 이하로 노동을 하고 있다. 채용된 사람들의 직업을 살펴보면 일반사무직이 36.5%로 가장 많으나 숙련노무자(23%), 비숙련 노무자(10%) 등의 비율도 높다.

동 제도혜택을 누린 주요 산업은 건설(23.2%), 상업(22.5%), 개인에

99) 단, 고용자계획은 10인 이하기업에서만 가능하며, 해당 노동계약은 2번째 채용 이후 35시간으로의 노동시간제 이행이 계획되어 있을 때만 가능하다.

100) MES(2002b), p. 2.

101) 프랑스 교육수준 분류는 부록 3 참조.

대한 서비스업(16.9%)과 기업에 대한 서비스업(15.5%) 등이다.

다. 저임금 노동자에 대한 사회보장비 감면(exonération bas salaire)¹⁰²⁾

1) 목적

이 제도는 최저임금의 130%보다 낮은 임금에 대해 고용주의 사회보장비를 감면함으로써 노동비용을 낮추어 고용유지와 창출을 지원하는 것이다.

2) 대상자

풀타임·파트타임, 유한기간·무한기간 등 계약의 형태에 관계없이 모든 고용주가 해당되나, 단독고용주, 실업보험을 적용받지 않는 고용주는 대상에서 제외된다. 상품육상교통업, 호텔, 카페, 식당 등의 업종은 특수한 감면혜택을 받는다.

3) 내용

최저임금(SMIC)의 130%보다 낮은 임금부분에 대해 고용주가 부담해야 하는 사회보험, 산업재해 및 가족수당에 대한 기여금을 경감시켜주는 제도이다. 시간당 최저임금(2002. 7. 1. 이후)인 €6.83 하에서 경감할 수 있는 최대액은 월 €207이다. 경감액은 임금이 올라갈수록 단계적으로 감소하여 최저임금의 130%인 €1500.55가 되면 0이 된다. 예를 들어, 월 소득이 최저임금(2002. 7. 1. 현재 169시간 기준 €1154.27) 이상이고 €1500.55(최저임금의 130%)이하인 사람의 면제액은 $(1.30 \times \text{최저임금} - \text{임금액}) \times 0.607$ 로 정해진다.

법적(월 169시간) 혹은 협정에 정해놓은 기준시간보다 적은 시간을 일하는 노동자에 대해서는 줄어든 시간만큼 면제액이 줄어드는데 이 경우 면제액 산출식은 $(1.30 \times \text{최저임금} - \text{임금액}) \times 0.607 \times \text{실제노동시}$

102) 프랑스 노동부 홈페이지 http://www.travail.gouv.fr/infos_pratiques/infos_e.html 참조.

간/기준시간이 된다.

저임금에 대한 기여금 면제는 파트타임 고용에 대한 기여금 면제, 35시간 노동에 대해 법에서 상정하고 있는 노동시간단축을 위한 지원과 병합하여 수혜할 수 있다.

기여금면제를 위해 고용주는 대상자수와 경감총액을 장부에 기록하여 보존하고 경감액을 각 노동자임금명세서에 고지하여야 한다.

4) 현황

1996년(1996년 9월 20일자 행정명령) 시작된 이 제도는 초기에는 최저임금의 133%까지 기여금을 면제해주었다. 게다가 기준시간이하의 파트타임 노동자에게도 시간비례 없이 면제를 해줌으로써 파트타임노동자에 대한 기여금경감제도와 병합이 가능한 조건하에서 동 제도는 고용주에게 파트타임 노동자를 고용하려는 금전적 유인을 부여하였다. 하지만 1998년 1월 1일 이후 경감대상이 최저임금의 130%로 줄어들고 파트타임 노동자에 대해서 실제노동시간에 비례하는 경감액이 정해짐에 따라(1998년 재정법) 제도의 금전적 이점이 줄어들었다.

시행 이후 이용이 크게 늘어나 1998년에는 감면액이 460억 프랑에 이르던 동 제도의 이용은 1998년의 이러한 변화에 따라 1999년에는 400억 프랑 이하로 줄어들었다(<표 3-12> 참조).

라. 파트타임 노동자에 대한 사회보장비 감면¹⁰³⁾

파트타임 노동자 고용시 이루어지던 사회보장비 30% 감면제도는 20명 이상 회사에 대해 2001년 1월 1일 폐지되었으며 20명 미만에 대해서는 2002년 말 폐지된다. 하지만 감면 제도 하에서 고용된 사람들이나 2000년 2월 1일 이전에 풀타임에서 파트타임으로 변경한 자들에 대해서는 노동 계약이 종료될 때까지 고용주 기여금을 경감해준다.

제도의 내용을 살펴보면 공제를 받기 위해서는 고용주는 무한기간계

103) Klein(2002), p. 129 참조.

〈표 3-13〉 파트타임계약에 대한 기여금 경감제도 수혜 노동자와 기업 특성
(단위 : %)

특 성		1999	2000
연령	26세 미만	47.9	45.6
	26~49세	48.1	49.9
	50세 이상	4.1	4.5
직업	엔지니어	3.7	3.5
	중개업/기술자	7.5	6.7
	사무직	72.2	73.4
	숙련 노동자	8.0	8.2
	비숙련 노동자	8.5	8.2
총 월급	4000프랑 미만	41.1	38.9
	4000~5000프랑	19.3	19.6
	5000~6000프랑	20.3	22.6
	6000~7000프랑	7.0	7.1
	7000프랑 이상	12.3	11.8
주당 노동시간	18~20시간	40.3	40.1
	21~24시간	15.1	14.1
	25~29시간	15.7	16.2
	30~32시간	28.9	29.6
종업원 수(기업)	10명 미만	58.4	72.4
	10~49명	23.3	17.5
	50명 이상	18.3	10.1
활동부문(기업)	농업, 산림업, 어업	0.4	0.2
	공업	8.9	8.7
	건설업	3.6	4.2
	서비스	87.1	86.9

자료 : Klein(2002), p. 129에서 수정하여 인용.

약형태의 주당 18~32시간의 노동시간으로 노동자를 채용해야한다. 이 경우 고용주는 모든 계약기간에 대해 사회보험, 산업재해, 가족 수당을 위한 고용자 기여금의 30%를 공제 받게 된다.

2000년 들어 35시간 노동시간도입에 의한 파트타임 고용시 기여금경

감혜택이 늘어남에 따라 동 제도 수혜실적은 전년대비 20.8%가 줄어들었다.

동 제도는 주로 여성(67.4%), 26세 미만(45.6%)과 26~49세(49.9%), 사무직(73.4%), 월 4,000프랑 미만(38.9%), 주 18~20시간 노동(40.1%) 특성을 갖는 노동자들이 주로 혜택을 보았고, 주로 10명 미만(72.4%), 서비스업(86.9%) 관련기업이 제도를 활용하였다. 최근 제도를 통해 고용된 사람들과 이들을 고용한 기업들을 특성별로 살펴보면 <표 3-13>과 같다.

마. 취약지역 고용에 대한 기여금 납부 경감¹⁰⁴⁾

프랑스에서는 지역경제 활성화를 위해 여러 가지 특수지역을 설정·운영해 오고 있다. 고용측면에서는 도시면제지역(zones franches urbaines, ZFU), 농촌활성지역(zones de revitalisation rurale, ZRR), 도시활성지역(zones de redynamisation urbaine, ZRU) 등에 대해 각 지역의 사정에 맞추어 고용주의 사회보장관련 기여금납부를 경감해 주고 있다.

바. 기여금감면제도 비교 및 고용창출지원 효과

<표 3-14>는 지금까지 설명한 기여금 감면제도와 35시간으로의 전환에 따른 기여금감면제도의 월 경감액을 비교한 것이다.

표에서 볼 수 있듯이 비교 대상 중 취약특수지역에 대한 기여금면제가 면제정도가 가장 높으며 첫 봉급자에 대한 기여금 경감은 임금수준에 관계없이 일정한 액수를 경감해 줌으로써 노동비용경감비율이 임금이 증가함에 따라 점차 줄어드는 반면, 파트타임 채용시 기여금경감은 정률의 경감제도임을 알 수 있다. 한편 취약지역 채용시 기여금 경감은 일정한도(최저임금의 1.5배)까지는 경감액을 증액함으로써 노동비용 중

104) 프랑스노동부홈페이지 http://www.travail.gouv.fr/infos_pratiques/infos_e.html 참조.

〈표 3-14〉 최저임금(SMIC)에 비례하는 월 기여금 경감 금액(2000년 7월1일 현재)

종류 \ SMIC	1	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2
경감액(단위: 프랑)											
취약지역	2,159	2,375	2,591	2,806	3,022	3,238	3,238	3,238	3,238	3,238	3,238
첫 봉급자	2,159	2,159	2,159	2,159	2,159	2,159	2,159	2,159	2,159	2,159	2,159
35시간*	1,818	1,499	1,233	1,008	815	648	502	373	338	338	338
저임금	1,293	862	431								
파트타임**	669	735	802	869	936	1,003	1,070	1,137	1,203	1,270	1,337
총 임금 중 비율(단위:%)											
취약지역	30.4	30.4	30.4	30.4	30.4	30.4	28.5	26.8	25.3	24.0	22.8
첫 봉급자	30.4	27.6	25.3	23.4	21.7	20.3	19.0	17.9	16.9	16.0	15.2
35시간*	26.1	19.5	14.7	11.1	8.3	6.2	4.5	3.1	2.7	2.5	2.4
저임금	18.2	11.0	5.1								
파트타임**	12.2	12.2	12.2	12.2	12.2	12.2	12.2	12.2	12.2	12.2	12.2
노동비용 중 비율(단위:%)											
취약지역	21.6	21.6	21.6	21.6	21.6	21.6	20.2	19.0	18.0	17.0	16.2
첫 봉급자	21.6	19.6	18.0	16.6	15.4	14.4	13.5	12.7	12.0	11.4	10.8
35시간*	18.5	13.9	10.5	7.9	5.9	4.4	3.2	2.2	1.9	1.8	1.7
저임금	12.9	7.8	3.6								
파트타임**	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7

주: * 월간보장소득 대비.

** 30시간의 경우, 시간당 최저임금 대비.

표 보는 예: 총 임금이 최저임금의 1.3배에 해당하는 노동자를 첫 번째 봉급자 기여금 면제제도 하에서 채용한 고용주는 월 2,159프랑의 기여금 면제를 받게 되는데 이는 총 임금 중 23.4%, 당해 노동자 총 노동비용중 16.6%에 해당됨.

자료: KLEIN(2002), p. 128 표2에서 인용.

경감비율을 일정 수준(21.6%)으로 유지하는 반면, 35시간과 저임금에 대한 기여금경감은 임금수준의 증가에 따라 경감액을 감소시킴으로써, 총 노동비용 중 경감비율이 임금증가에 따라 할증적으로 줄어들음을 볼

수 있다.

기여금 감면제도는 이렇듯 고용주의 저숙련노동 고용비용을 줄임으로써 일정한 고용창출효과를 가지게 된다. 프랑스 노동부는 2002년에 나온 2000년 고용정책 연차보고서를 통해 동 제도의 고용창출효과를 긍정적으로 평가하고 있다¹⁰⁵⁾. 동 보고서에 따르면 선형적으로 기여금 감면 제도는 5년간 210,000에서 280,000개의 신규고용을 창출할 것으로 예측되고 있으며 최근 이루어진 사후적 연구에 따르면 저임금 감면과 파트타임노동자에 대한 감면 등으로 470,000여개의 고용창출효과가 있었다고 설명하고 있다.

4. 공공부문의 직접적 일자리창출

프랑스 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출은 집단효용사업(Travaux d'Utilité Collective, TUC)이 도입된 1984년까지는 제한적으로 시행되고 있었다. 앞서 언급하였듯이 1970년대 석유위기 이후 급증하기 시작한 실업에 대응하기 위해 프랑스 정부는 실업보험을 주요수단으로 실직자를 보호하는 소극적 정책 이외에 실업보험 등에 의해 보상받지 못하는 구직자에 대한 적극적 정책을 펴고 있었으나 1980년대 중반까지의 이러한 적극적 정책은 자발적 실업자와 청년층에 대한 직업훈련견습비용을 지원하는 것에 머물러 있었다¹⁰⁶⁾.

1984년 26세 이하 실업자 수가 800,000명을 넘어서고 1982년 도입한 직업훈련견습제도가 실패로 돌아가자 프랑스 사회당 정부는 1984년 공공부문의 청년층 고용을 위한 집단효용사업을 시작하였다. 이후 1990년에 들어 이 사업은 현재도 시행중인 고용연대계약과 고용강화계약으로 발전하였다¹⁰⁷⁾.

105) Klein(2002), p. 130.

106) CNE & CGP(2002), p. 61.

107) 청년층에 대한 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출지원 프로그램인 청년계약(emploi-jeune)은 청년층 지원프로그램에서 다룬다.

가. 고용연대계약(CES)¹⁰⁸⁾

1) 정의

동 제도는 구직에 특별한 어려움을 가진 사람들의 직업세계로 편입을 용이하게 하는데 목적을 두고 있으며 이 계약을 통해 채용된 자들에게는 지금까지 충족되지 않았던 새로운 공공필요가 있는 작업을 수행하게 한다.

2) 대상

동 제도는 공공부문의 고용주가 주요 대상자가 되는데, commune, départements, régions과 같은 지역단체, 행정·상공업 성격을 가진 공공법인, 협회, 기업위원회, 노조, 사회보장단체 등 비영리 사적단체, 공공서비스를 담당한 법인 등이 이에 해당되고 중앙행정기관 및 외부소속기관은 이에 해당되지 않는다.

동 계약을 통해 고용될 수 있는 대상자로는

- V수준¹⁰⁹⁾이하 자격을 가진 18~26세 청년
- 50세 이상의 구직자
- 채용 이전 18개월 중 12개월 동안 구직등록자
- 특정연대수당(ASS) 수혜자
- 최저생활보호수당(RMI) 수혜자와 그의 동거인, 배우자
- 편부모(API)수당 수혜자
- 장애인
- 구직에 특별한 어려움을 가진 무직자(1990년 1월 30일자 행정명령(décret) n°90-105 규정이 해당된다.

3) 절차

동 계약을 통해 고용하려는 고용주는 사전에 국가를 대신한 각 지역 노동고용직훈사무소(DDTEFP)장과 협정을 체결하여야 한다. 이 협정은

108) Liaisons Sociales(2000.10월호), pp. 32-35 참조.

109) 프랑스 교육수준 분류는 부록 3 참조.

각 수혜자에 특정된 개인적인 것이며 고용주가 DDTEFP에 협정체결요청을 제출하여야 한다.

협약이 체결된 후 노동계약은 대상노동자와 고용자간 서명으로 이루어지며 노동계약서 사본은 즉시 DDTEFP로 보내져야 한다.

고용연대계약 하에서 직업훈련은 의무적이지 않지만 비노동시간에 이루어지는 무보수 보충훈련은 이루어질 수 있다.

4) 특징

고용연대계약은 유한기간계약형태를 가지며 파트타임계약으로 이루어진다. 노동시간은 의무적으로 주당 20시간¹¹⁰⁾이며 노동자는 회사의 정상적인 활동에 걸맞은 직무를 수행하게 된다. 노동자의 직무는 이의 수행을 통해 노동자가 현실적인 직업 경험 획득을 가능케 해주어야 하며 비록 그 직무가 회사의 정상적인 활동에 부합한다고 하더라도 영구직으로 대체될 수 없다.

동 계약은 한달의 시보기간을 포함할 수 있으며 최소 3달에서 최대 12달 동안 체결되나 다음과 같은 경우 도지사의 결정으로 계약기간을 12개월에서 24개월까지 연장이 가능하다.

- 3년 이상 구직자 등록자
 - 50세 이상으로 채용이전 18개월 중 12개월 동안 구직자 등록자
 - 최저생활보호수당 수혜자(배우자, 동거자 포함), 편부모수당이나 특정연대수당을 직전 18개월 중 적어도 12개월 동안 무직상태로 수혜 받은 자(ANPE에 구직자 등록여부와 관계없음)
 - 장애인
 - 직업세계로의 편입과정에 있는 자로서 기간 연장이 필요한 자
- 또한 도지사의 결정으로 총 기간이 24개월을 넘지 않는 조건하에서 2번 연장이 가능하다.

계약기간 동안 노동자를 위해 회사 내 후견인제도(tutorat)를 활용할 수 있으며 고용주는 회사고용인 혹은 외부 자원봉사자를 후견인으로 지

110) 도지사의 허가에 의해 20시간 노동이 어려운 노동자에 대해 주당 10시간으로 노동시간을 단축할 수 있다.

명해야 한다.

고용연대계약(CES)을 통해 고용되는 노동자는 예외적인 경우를 제외하고는 여타 노동자에게 적용 가능한 법규 및 노사협정 규정을 적용 받는다. 동 계약은 원칙적으로 보상을 받는 직업 교육이나 여타의 직업활동과 병합이 불가능하나 계약 후 3개월이 지난 후 1년 동안 파트타임한도 내에 보충적인 직업적 활동을 할 수 있으며 이 때 고용주는 UNEDIC에 속한 회사나 CES를 체결한 특정 공법상의 고용자가 가능하다. 노동자는 다른 계약이나 협정상 규정이 더 높은 임금을 규정하는 경우를 제외하고는 근무 시간 수에 맞는 시간당 최저임금에 해당하는 보수를 받게 되며 국가는 지급액의 일부를 담당한다.

유한기간계약인 관계로 기한 만료시 모든 권리를 중단하게 되나 중대한 실수나 불가항력의 경우에 고용주, 노동자 동의 하에 계약을 파기할 수 있다. 또한 다른 직장을 구하거나 훈련을 받기 위해 노동자는 계약을 파기할 수 있으며 고용연대계약에 의해 채용된 노동자가 유급 직업 교육이나 다른 직업 활동을 하는 경우 DDTEFP의 협정취소에 의해 고용자가 계약을 파기할 수 있다.

5) 지원내용

고용연대계약을 통해 고용을 하는 고용주에게는 ① 종업원 수 산정시 제외, ② 보수지원, ③ 기여금 감면의 지원이 제공된다.

우선 계약기간동안 고용연대계약을 통해 고용된 노동자는 그들이 속한 회사의 최소인원 조건규정 적용시 인원수 산정에서 제외된다. 단, 직업병이나 산업재해 위험에 대한 요금산정시에는 인원에 포함된다.

다음으로, 고용자조직과 국가간 체결된 협약 적용을 통해 노동자에게 주어질 보수의 일부분을 국가가 지원한다. 국가가 부담하는 비율은 최저임금을 기반으로 계산되며 수혜자의 특성에 따라 달라진다. 18-26세 청년은 시간급 최저임금에 따라 계산된 액수의 65%가 지급되며, 최근 18개월 중 12개월 이상 구직자, 최저생활보호수당, 편부모수당 수혜자 및 장애인(1990. 1. 30. 변경된 행정명령 n° 90-105가 규정하는)에 대해서는 최저임금기반 정산액의 85%를 지원한다. 3년 이상 구직자 등록자,

최근 18개월 중 12개월 동안 구직자 등록 중인 50세 이상자, 최저생활보 호수당, 편부모수당, 특정연대수당 수혜자이면서 18개월 중 적어도 12개 월 동안 무직인자, 장애인, TRACE 프로그램 수혜자인 26세 미만의 청 년에 대해서는 최저임금 기반으로 산정된 금액에 실업수당 기여금을 더 한 액수의 90%가 지원된다.

지원금은 국립농업경영자구조정비센터(Centre National pour l'Amé-
nagement des Structures des Exploitants Agricoles, CNASEA)가 고
용주에게 매달 지원한다.

또한, 고용자는 사회보험(질병, 산후, 장애, 노령, 사망) 기여금과 산업
재해, 가족수당에 대한 기여금을 감면받는다. 이외에도 보충 퇴직제도와
예방(prévoyance), 임금세, 도제세, 직업교육참가, 교통비 등과 관련하여
법이나 협정이 규정하는 기여금도 감면받는다. 감면의 범위는 시간당
최저임금과 20시간을 초과하지 않는 주당 노동시간에 의해 산정된 보수
에 해당하는 기여금에 한한다. 고용자의 사회 기여금 감면은 계약기간
전체동안 유효하며, 일반적으로 최소 3개월, 최대 12개월이나 경우에 따
라 24개월까지 가능하다.

하지만, 노동자의 사회보험(질병, 산후, 장애, 노령, 사망) 관련한 기여
금과 고용주가 실업보험에 가입했을 경우 실업보험에의 기여금은 감면
되지 않는다.

나. 고용강화계약(CEC)¹¹¹⁾

1) 목적

앞서 설명하였듯이 고용연대계약기간은 길어야 24개월이고 보통의
경우 12개월이어서 이 기간동안 수혜를 받고도 적당한 일자리에 취업
혹은 직업훈련을 받지 못하는 경우가 생길 수 있는 가능성이 높다. 이러
한 경우에 대응하기 위해 고용연대계약에 연결된 공공부문에 의한 고용
지원제도가 고용강화계약제도이다. 동 계약은 최대 5년의 기간동안 고
용주에 대한 사회보장관련 기여금 납부 감면 및 임금지원을 통해 공공

111) Liaisons Sociales(2000.10월호), pp. 36~38 참조.

부문의 고용을 지원한다.

2) 대상

동 제도를 활용할 수 있는 고용주는 고용연대계약과 동일한 조건의 공공기관들이며 채용될 수 있는 대상자들은 고용연대계약의 대상자들 이외에 고용연대계약이 끝난 이후 직장을 찾지 못하였거나 알맞은 훈련을 받지 못하는 자들을 포함한다.

3) 절차

고용강화계약은 고용연대계약과 전반적으로 비슷한 절차를 통해 이루어진다. 사전에 국가와의 협정을 체결해야하며 이에 근거한 노동계약이 체결되어야 한다.

국가와의 고용강화계약협정은 특히 직업관련 진로설정과 노동자의 직업계획을 수립하고 이를 실현시키기 위해 노동자의 경험을 인정하는데 필요한 조치들을 규정한다. 만일 이러한 조치들이 24개월 경과 후 실현되지 않을 경우 고용주의 부담으로 노동자 개인역량평가가 이루어지게 된다.

4) 특징

고용강화계약은 유한기간계약 혹은 무한기간계약 모두가 가능하다. 유한기간계약일 경우 첫 계약기간은 12달이며 5년 한도 내에서 변경조항에 의해 매년 갱신이 가능하다.

고용강화계약을 통해 고용된 노동자는 여타 노동자에게 적용 가능한 법규나 협정의 적용을 받는다.

노동형태는 파트타임이거나 풀타임으로 이루어지며 주당 노동시간은 보충시간을 포함하지 않고 최소 30시간이며 30시간을 채우기 힘든 노동자에 대해서는 도지사의 예외인정으로 10시간까지 단축이 가능하다.

고용강화계약과 더불어 다른 직업활동 혹은 유보수 직업훈련을 하려는 노동자는 이를 DDTEFP에 알려야 한다.

노동자는 계약이나 협정상 규정이 더 높은 임금을 규정하는 경우를

제외하고는 근무 시간 수에 시간급 최저임금을 곱한 금액을 임금으로 받게 되며 국가가 임금의 일부를 지원한다.

5) 혜택

고용강화계약을 통해 대상자를 채용하는 고용주는 고용연대계약과 마찬가지로 ① 인원산정시 제외, ② 임금지원, ③ 기여금 감면 혜택을 누리며 이에 추가하여 ④ 직업훈련비용을 지원받는다. 인원산정시 제외는 고용연대계약과 동일하나, 임금지원과 기여금 감면, 직업훈련지원은 다르다.

임금지원은 고용과 관련된 비용에 대해 부분적으로 이루어진다. 지원 대상비용에는 총임금, 실업보험 고용주 기여금, 의무적 보충사회보장기여금이 포함되며 계약시행 첫 해에는 이 비용의 60%가 지원되고 시간이 감에 따라 지원비율이 줄어들어 둘째 해 50%, 셋째 해 40%, 넷째 해 30%, 다섯째 해에는 20%가 된다.

장애인이나 18개월 중 12개월 동안 구직상태에 있는 50세 이상, 최저생활보호수당·특정 연대수당·편부모수당·미망인수당의 수혜자로서 18개월 중 12개월 동안 실직자인 경우에는 계약 후 5년 동안 80%의 지원이 이루어진다.

국가의 임금지원은 최저임금의 120%한도 내에서 주당 30시간으로 고정된 최대근무시간을 적용하여 산정한 총 임금을 기반으로 계산된 금액에 한정하며 고용강화계약체결 이전 24개월 동안 고용연대계약을 통해 채용되었던 사람들에 대해서는 그 기간이 3개월 미만인 경우를 제외하고는 고용연대계약기간만큼 고용강화계약 하에서의 국가의 지원이 감소하게 된다.

지원금 지급은 고용연대계약과 마찬가지로 CNASEA가 담당하며 정해진 기한 이전에 고용주가 계약을 파기할 경우 고용주는 당해연도에 이미 지불된 지원총액을 국가에 환불하여야 한다. 하지만 불가항력, 견습기간동안의 파기나 노동자의 중대한 실수로 해고되는 경우나 사직하는 경우에는 이미 지급된 지원액 중 실현되지 않은 노동시간에 해당하는 만큼만 환불하면 된다.

또한 고용주는 사회보험(질병, 산후, 장애, 노령, 사망), 산업재해, 가족수당에 대한 기여금을 감면 받는데, 감면액산정의 기준이 되는 임금의 범위는 주당 30시간의 노동시간과 시간당 최저임금의 120%에 해당한다. 이와 더불어 임금세, 도제세, 직업교육참가, 교통비 등에 대한 고용주의 비용도 감면을 받는데 이 경우에는 한도가 없다.

국가는 동일한 수혜자에게 400시간의 한도 내에서 실시된 직업훈련에 대한 시간당 22프랑의 일괄적 지원을 하는데 이 경우 훈련은 훈련기관과의 협정 내에서 실시되어야 한다.

고용강화계약을 통해 노동자에게 주어지는 혜택들은 다른 구직지원과 병합이 불가능하며 여타 직업활동이나 유급직업교육활동을 겸할시에는 DDTEFP에 통지하여야 한다.

다. 공공부문 직접적 일자리창출(CES, CEC) 운영 현황¹¹²⁾

공공부문에 의한 직접적 일자리창출의 대표적 정책수단인 고용연대계약과 고용강화계약의 최근 운영현황을 살펴본다.

1) 계약건수 변화

앞서 설명하였듯이 고용강화계약은 고용연대계약을 통해 수혜를 받은 자들이 일자리를 찾지 못하였거나 적당한 직업훈련에로의 진입이 안된 경우 재차 고용을 지원하는 정책이다. 최근 제도시행의 추이를 살펴보면 1차 지원책인 고용연대계약의 수는 감소하는 반면 취업의 어려움이 보다 큰 자를 대상으로 하는 2차 지원책인 고용강화계약의 수는 늘어나고 있으며 두 가지를 합하여 전체적으로 볼 때 수혜자수는 줄어들고 있다. <표 3-15>는 1996~2000년간 양 제도의 시행결과 추이를 보여주고 있다.

표에서 볼 수 있듯이 고용연대계약을 위한 협정은 1996년 587,400건에서 지속적으로 감소하여 2000년 390,698건이며 이 추세는 2001년에도

112) DARES, premières informations et premières synthèses, 2001 11월 N°44.1 참조.

〈표 3-15〉 CES와 CEC의 변화(서명된 협약 총 수)

(단위: 건, %)

	협약 수					변화율(%)			
	1996	1997	1998	1999	2000	'97/'96	'98/'97	'99/'98	'00/'99
CES	587,400	534,162	479,903	446,903	390,698	-9.1	-10.3	-6.7	-12.6
CEC	81,095	96,253	105,124	129,017	141,447	18.7	9.2	22.7	9.6

자료: MES-DARES와 CNASEA, DARES, premières informations et premières synthèses, 2001.11월 N° 44.1에서 수정하여 재인용.

계속되어 296,147건의 협정이 체결되었다¹¹³⁾. 반면, 고용강화계약을 위한 협정은 동 기간 81,095건에서 141,447건으로 무려 74%나 증가하였다.

2) 계약 형태

동 계약의 특성을 알아보기 위해 1998~2000년간 체결된 계약들을 고용주유형, 계약형태별로 나누어 보여주고 있는 <표 3-16>을 참고하자.

〈표 3-16〉 CES와 CEC 계약의 특성

(단위: %)

		CES			CEC		
		1998	1999	2000	1998	1999	2000
고용주	지자체	27.3	25.7	25.2	42.9	41.5	38.0
	공공기관	34.8	37.1	36.7	13.3	13.8	18.2
	협회	35.9	35.5	36.5	41.4	42.5	41.8
	기 타	2.0	1.7	1.6	2.4	2.2	2.0
계약	유한기간 계약	100.0	100.0	100.0	88.1	90.4	92.4
	무한기간 계약	-	-	-	11.9	9.6	7.6

주: * 계약자 모두 포함한 자료(연장 추가조항 포함).

자료: MES-DARES et CNASEA, DARES, premières informations et premières synthèses, 2001. 11월 N° 44.1에서 수정하여 재인용.

우선, 고용연대계약과 고용강화계약을 합하여 보면 협회(association)가 고용하는 비율이 지방자치단체, 공공기관에 비해 높은 것으로 나타난다. 계약형태를 보면 고용강화계약의 경우 유한기간계약이 주종을 이루는 것과 이 비율이 동 기간 중 지속적으로 증가하였다는 것을 알 수

113) MES(2002b), p. 11.

있다.

3) 수혜자 특성

두 계약을 통해 고용된 노동자들의 특성을 알아보자. <표 3-17>은 이들의 성별, 학력수준별, 구직기간별, 수혜수당별 비율을 보여준다.

<표 3-17> CES와 CEC 수혜자 특성

(단위 : %)

		CES*			CEC*		
		1998	1999	2000	1998	1999	2000
여성		62.2	62.8	63.3	61.9	61.1	61.6
교육수준***	I~IV(고졸 이상)	17.5	16.7	15.6	17.6	18.6	19.0
	V(자격증 없는 실업고졸, 고교중퇴)	44.6	44.7	44.3	47.7	46.8	46.7
	V bis, VI(중졸 이하)	37.9	28.6	40.1	34.7	34.6	34.3
ANPE 등록기간	3년 이상	23.7	27.7	28.5	35.0	30.0	31.3
	1년에서 3년	51.1	47.6	46.1	-	36.0	38.9
	1년 미만	18.5	18.5	19.2	-	16.0	16.4
	비등록	6.7	6.2	6.2	-	18.0	13.4
사회연대성수당 수혜자**		48.1	52.6	53.9	-	37.7	43.3
특별연대수당		5.2	7.8	8.5	-	5.5	7.2
단일감면수당		7.6	8.1	8.8	-	6.7	9.5
편부모수당		-	1.3	1.6	-	0.6	0.8
미망인수당		-	-	-	-	8.2	8.1
RMI(수당금 수령자)		32.6	33.7	33.0	22.7	24.3	25.1
RMI(배우자나 동거자)		4.0	3.8	3.6	1.5	2.0	2.2

주 : * 계약자 모두 포함(연장 추가조항 avenants de reconduction포함).

** 한사람은 여러개의 수당을 동시에 수혜 가능.

*** 교육수준 설명은 부록 3 참조.

자료 : MES-DARES et CNASEA, DARES, premières informations et premières synthèses, 2001.11월 N° 44.1에서 수정하여 재인용.

두 계약 모두 여성의 수혜비율이 남성보다 높으며, 일반고교 중퇴 혹은 자격증 없는 실업계 고교 졸업 등 낮은 수준의 학력을 보유한 자가 가장 많이 채용된 것으로 나타난다. 또한 구직기간이 1년에서 3년 사이의 구직자와 각종 수당수혜자중에서는 최저생활보호수당 수혜자가 두 계약에서 모두 가장 채용비율이 높은 것을 보여주고 있다.

라. 공공부문 직접적 일자리창출(CES, CEC) 고용창출효과

프랑스 국가자문위원회(Conseil National de l'Evaluation, CNE)와 경제기획원(Commissariat Général du Plan, CGP)은 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출 프로그램인 고용연대계약, 고용강화계약, 새로운 청년고용서비스 등에 대해 종합적인 평가를 실시하였다¹¹⁴⁾. 동 보고서를 중심으로 CES, CEC의 고용창출효과를 알아본다.

동 보고서가 보여주는 공공부문 직접적 일자리 창출 프로그램의 효과는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 동 프로그램의 공공기관 고용창출에 대한 영향, 일반적인 고용에 대한 대체효과, 동 프로그램을 통한 공공서비스 질 혹은 일자리의 질 제고 등 질적인 부분이다.

첫째, 동 보고서는 CES, CEC, CEV(Contrat Emploi de Ville, 도시고용계약) 등 공공부문에 의한 직접고용창출 프로그램에 의해 창출된 일자리는 이와 같은 형태의 계약에 의해 수행되는 주요 공공부문 일자리의 10%가 넘는 부분을 차지한다고 설명하고 있다. 예를 들어 공공부문의 대민상담역은 13%가 동 프로그램들을 통해 고용된 사람들이며, 대국민서비스관련기관에 고용된 사람은 전체의 10%가 된다는 것이다. 더욱이 동 프로그램은 공공부문의 고용성장에 많은 기여를 하고 있다. <표 3-18>은 1991년부터 1997년까지 동 프로그램을 활용하는 8개 주요 직종의 고용증가에 대한 동 프로그램의 기여도를 보여준다.

표에서 볼 수 있듯이 동 기간 중 8개 주요 직종 총 고용증가의 1/3정도가 CES, CEC, CEV의 고용증가에 기인한다.

둘째, 대체효과에 대해서 보고서는 동 프로그램이 다른 일반적인 고

114) CNE & CGP(2002).

〈표 3-18〉 1991년 3월부터 1997년 3월까지 임금노동자 고용증가 추이
(단위: 천명)

	총 임금노동자	CES-CEC-CEV	프로그램이외
대민상담	+97	+54	+43
공공서비스 관련	+68	+18	+50
사무비서직, 유사직종	-9	+5	-14
봉급생활 정원사	+23	+11	+12
건설 비 숙련직	-12	+10	-22
산모 보조원	+199	+4	+195
사회문화계 종사자	+30	+2	+28
다양한 행정 종사자	-44	+6	-50
8개 직종 합계	+352	+110	+242

자료: CNE & CGP(2002), p. 309 표 16.

용의 증가를 방해하지는 않는다고 결론 내리고 있다. 하지만 대체효과는 분야별로 다른 모습을 보인다고 설명하며 공공부문의 5개 주요 분야의 C등급(가장 등급이 낮은 비숙련 직급)의 종업원 중 CES와 CEC에 의해 고용된 자의 비율(1990년대)을 측정한 결과, 지역공동체와 고등교육기관에서는 대체효과가 적어(비율이 상대적으로 낮아) 비숙련 노동자의 고용이 타 분야에 비해 상대적으로 많이 증가하였으나, 공립교육기관에서는 동 비율이 일정하였으며, 의료기관에서는 동 비율이 다른 분야에 비해 상대적으로 높다는 것을 보이고 있다.

마지막으로, 동 프로그램을 통해 제공되는 서비스에의 영향 또한 분야별로 다른 모습을 보인다고 설명하고 있는데, 예를 들어 1994년 녹색고용(Emplois Verts) 프로그램의 경우 고용창출에는 효과를 거두었지만, 작업이 조직화되지 못했고, 일자리의 영속성에도 한계가 있었다고 지적하고 있다. 한편, 문화사업부문에서는 동 프로그램이 공공기관이 원하는 서비스의 발전에 도움을 주었다고 설명하고 있다.

5. 창업지원

프랑스는 실직자의 창업을 지원하기 위해 전통적으로 실직자 회사설립재개 지원제도(ACCRES)를 시행하고 있으며 1999년부터는 청년층 대상을 보다 확대한 신규창업지원제도(EDEN)를 제정하여 운영하고 있다.

가. 실직자 회사설립재개 지원제도(ACCRES)¹¹⁵⁾

1) 목적

동 제도는 회사 설립자들과 기업 활동을 재개하고자 하는 사람들에게 국세를 감면해주고 경우에 따라 기업 활동 첫 달의 소득을 유지케 하여 실직자의 창업을 장려하려는 목적을 가지고 있다.

2) 대상

동 제도는 ① 실업보험 수혜대상 혹은 피보험가입기간이 충분(실업직전 18개월 중 4개월)하여 대상자가 되는 구직자, ② 실업보험 미수혜자 중 직전 18개월 중 6개월간 ANPE에 등록한 자, ③ 편부모 수당, 미망인 수당, 특별연대수당, 편입수당 및 최저생활수당 수혜자와 배우자 혹은 동거인 등 사회연대성수당 수혜자, ④ 노동계약이 파기된 청년층과 일정조건에 맞는 30세 이하의 청년, ⑤ 어려움에 빠진 자신의 기업을 재개한 봉급생활자를 대상으로 한다.

3) 내용 및 특징

동 제도 수혜자에게는 1년간 각종 사회보장관련 기여금납부를 감면시켜주는데 대상 사회보장관련 기여금은 질병·임신·장애·사망, 산업재해관련 보험 기여금, 가족수당, 노후보험과 독신자보험관련 기여금이다.

115) 노동부 홈페이지 http://www.travail.gouv.fr/infos_pratiques/infos_f.html와 Arnout(2002) 참조.

감면 정도는 수혜자의 지위에 따라 달라지게 되는데, 실업보험 수혜자 혹은 대상자는 은퇴보충연금을 제외한 기여금 전액을 감면받게 되고, 다른 종류의 수혜자들은 은퇴보충연금 기여금 감면제외이외에 최저임금(SMIC)의 120%에 해당하는 임금에 관련되는 기여금에 대해서만 면제받을 수 있다.

동 제도에 의한 기여금 면제는 각종 연대성 수입과 병합하여 수혜가 가능하다. 특별연대수당(ASS) 혹은 편입수당(AI)을 받던 사람들은 기업의 설립이나 재개시 처음 6개월 동안 수당만큼의 지원금을 받게 되거나(ASS) 혹은 수당수혜권리를 유지(AI)하게 된다. 편부모 수당, 미망인 수당, RMI 수혜자는 세금감면 등의 혜택을 받으며 일정기간 수당수혜권리를 유지한다.

4) 지원금 수여 조건

지원금요청은 기업의 설립이나 재개에 앞서 지방노동고용직훈사무소(DDTEFP)에 이루어져야 한다. 신청서에는 주변 경제환경을 고려한 사업계획의 현실성 및 일관성과 투자자에 대한 사업주의 독립성 등을 기술하여야 한다.

설립회사의 형태는 개인 혹은 공동이든 상관없으나 협회 혹은 고용주모임은 대상에서 제외된다. 공동회사의 형태로 기업이 만들어지거나 재개될 때는 수혜자는 회사자본의 50% 이상을 보유하거나, 다른 주주가 50% 이상의 자본을 직접적으로 또는 간접적으로 보유하지 않는 조건으로 회사경영주로서 적어도 자본의 1/3을 보유해야 한다.

5) 담당기관

동 지원제도는 법에 의해 규정된 권리는 아니다. 수혜여부는 도 단위로 구성된 위원회가 신청인이 제출한 서류를 심사한 후 도지사(DDTEFP)의 결정에 따른다.

나. 신규창업지원제도(EDEN)¹¹⁶⁾

1) 목적

신규창업지원제도는 기업 창설과 재개 시에 후원이나 재정 지원 수단을 통해 지원함을 목적으로 한다.

2) 대상

동 제도는 ACCRE와 비슷한 대상자를 가지나 청년층 대상자의 폭을 확대하였다.

그 내용은,

- 새로운 서비스·청년고용(NS-EJ)¹¹⁷⁾ 프로그램의 수혜 조건을 충족하는 30세 미만의 청년층과 동 프로그램 하에 채용되었지만 국가지원기간이 종료되기 이전에 계약이 파기된 청년층
- 최저생활보호수당 수혜자 및 그들의 배우자나 동거인
- 특별연대수당, 편부모수당, 편입수당, 미망인수당 수혜자
- 재기과정에 있거나 사법적 청산과정에 있는 자신의 기업에서 다시 활동을 시작하는 자로서 상업, 수공업, 공업, 자유업, 농업 등 그 활동이 무엇이든지 기업을 창설하거나 재기하는 자 등이다.

3) 내용 및 특징

동 제도는 신규창업자에 대해 재정지원, 사회보장 기여금 면제, 사업계획 후원 및 지속 관찰, 경우에 따라 사회적 수당(최저생활보호수당, 특별연대수당, 편부모수당, 편입수당, 미망인수당)을 통한 수입 유지 등의 혜택을 부여한다.

신규창업자에 대한 국가의 재정적 지원은 기업 재개나 설립계획 평가 후 특별수당형태로 주어진다. 수혜자는 특별수당을 창립 또는 재기되는 회사의 자본에 통합하거나 혹은 경우에 따라 창설 또는 재기되는 개별

116) 프랑스 노동부 홈페이지

http://www.travail.gouv.fr/infos_pratiques/infos_f.html 참조.

117) 18~30세의 청년층에 대한 공공부문을 통한 고용지원정책.

적 기업 운영에 이용할 것을 명시적으로 약속하여야 한다.

지원 총액은 지원에 대한 총 수혜자 수와 사업계획의 재정적 성격을 고려하여 조정되며, 최대액은 다음과 같다.

- 하나나 다수인 창설·재개자에 대해 계획에 따라 수혜자당 €6,098
- 다수가 창설재개계획을 세워 특별수당이 각 신청자에게 배분될 때 당해사업에 대해 €9,145
- 다수 봉급자나 해고자가 청산 중이거나 법률적 재기 중의 회사를 부분적으로 혹은 전체적으로 재개하는 계획을 세운 경우 €76,225

또한 수혜자 요청에 따라 사업개시 1년 동안 질병·출산·장해·노령·사망 보험관련, 산업재해관련, 가족수당, 노령보험, 미망인보험관련 기여금이 경감되는데 그 정도는 수혜자의 지위에 따라 다르다. 즉, 실업급여를 받거나 그 대상이 되는 구직자의 경우에는 보충적 은퇴연금 기여금을 제외하고는 전면적 면제가 이루어지나 기타 수혜자에 있어서 최저임금의 120%에 해당하는 임금한도 내에서 면제가 이루어지며 ACCRE 경우와 마찬가지로 보충적 은퇴연금 기여금도 면제대상에서 제외된다.

특별연대수당, 편입수당, 미망인수당 기 수혜자는 기업창설이나 재개일부터 6개월 동안 급여유지의 권리를 가진다. 6개월이 만료될 경우 미망인수당수혜자는 부분적으로 급여와 기업창설-재개에서 오는 활동수입을 병합하여 수혜가 가능하다. 또한 최저생활보호수당, 편부모수당 수혜자도 초기에는 전면적으로 그리고 이후에는 부분적으로 기업창설이나 재개에서 오는 수입과 급여를 병합하여 받을 수 있다.

창업자나 기업재개자는 창설이나 재개 기간동안 그들이 선택하는 단체에게서 지속적으로 후원을 받게 되는데 이 단체는 도지사 결정에 의해 정해지는 후원자격이 있는 단체들의 리스트 중에서 선택되어야만 한다. 국가는 '조언 수표(chèques-conseil)'시스템을 통해 후원의 재정지원을 담당한다. 후원단체는 계획수립, 재정지원, 재정관리, 창업자지원 등의 서비스를 제공한다.

4) 지원금 수여 조건

수혜자는 그 형식(개인 기업, 공동 기업 등)과 활동부문에 관계없이 기업을 창설하거나 재개하여야 하며 협회, 경제적 이익단체(GIE), 고용자단체는 수혜대상에서 제외된다.

신규창업지원제도에 있어서도 ACCRE와 마찬가지로 주인이 다수인 공동회사형태로 창설이나 재개의 경우 수혜자는 기업지배를 위한 효과적 통제를 실행해야 하는데, 자신이나 가족¹¹⁸⁾이 50%이상의 자본을 보유하거나(개인자격으로 최소한 35%) 다른 동업자가 직·간접적으로 자본의 반 이상을 보유되지 않는다는 조건하에 회사경영자로서 자신이나 가족이 적어도 1/3의 자본을 보유(개인 자격으로 최소한 25% 소유)하여야 한다.

그리고 다수의 사람들이 동일한 설립이나 재개로 개인별 지원을 받을 수 있는데, 이를 위해서는 50%의 자본이상을 집합적으로 소유한 다수로서 일원 중 한명이나 여러 명이 기업경영자의 자질을 가지고 있어야 하며, 각 구성원들이 구성원 중 자본을 가장 많이 가진 사람이 소유하고 있는 자본의 최소한 1/10을 보유하고 있어야 한다. 수혜자는 지원결정 이후 3달 이내에 새로운 기업활동을 시작하여야 한다.

이 지원은 국가, 지자체 등이 허가한 기타 기업창설지원과 병합이 가능하나 다른 고용지원과 병합은 불가능하다.

5) 담당기관

동 제도는 ACCRE와 마찬가지로 DDTEFP에서 관장한다.

다. 창업지원제도 운영현황

전통적인 창업지원제도(ACCRE)의 수혜자와 이를 통한 창업은 1990년대 들어 줄어드는 추세를 보였다. 하지만 1999년 새로 도입된 신규창업지원제도(EDEN)로 인해 창업지원전체는 수혜자수와 설립기업의 수가 크게 증가하였다. 2000년에는 양 제도를 합쳐 수혜자수가 43,000명에

118) 가족의 범위에는 당사자의 후손과 선조, 배우자가 포함된다.

〈표 3-19〉 창업지원 수혜자수와 창설·재개되는 기업수의 변화(ACCRES, EDEN)

(단위: 명, 개, %)

	수혜자	연간 변화율	지원 기업*(B)	연간변화율	INSEE 등록기업(A)	연간 변화율	지원율 (B/A)
1994	80,031	49.5	75,327	53.2	233,485	6.6	32.2
1995	88,372	10.4	82,481	9.5	225,589	-3.4	36.6
1996	40,507	-54.1	38,952	-52.8	217,966	-3.4	17.9
1997	34,558	-14.7	33,306	-14.5	214,253	-1.8	15.5
1998	39,871	15.4	38,513	15.6	210,671	-1.7	18.3
1999	39,767	-1.3	38,013	-1.3	212,834	1.0	17.9
2000:					219,408	2.6	
ACCRES	38,763	-2.5	37,199	-2.1			17.0
ACCRES+ EDEN	42,985	8.1	40,747	7.2			18.7

주: * 지원 하에 창설·재개되는 기업 수는 다수의 수혜자가 하나의 기업을 창설·재개하는 경우로 인해 수혜자 수와 차이가 있게 됨.

자료: Arnout(2002), p. 162에서 인용.

가까워 전년대비 8%의 증가율을 보였고 설립기업수도 40,000개가 넘어 전년대비 7.2%의 증가율을 보였다. <표 3-19>는 지난 1994년 이후 창업지원제도에 의한 수혜자, 수혜설립기업, 일반설립기업수의 변화추이를 보여준다.

표에서 볼 수 있듯이 일반설립기업 중 창업지원제도를 통해 설립되는 기업의 비율은 1994, 1995년의 30%가 넘는 수준에서 그 이후 17%대로 낮아졌으나 2000년 들어 18%대로 다시 높아진 사실을 볼 수 있다.

창업지원제도를 통해 설립된 기업은 주로 개인기업의 형태를 취하였다. <표 3-20>은 지원으로 설립된 기업들의 특성을 보여주고 있다. 표에서 알 수 있듯이 창업지원제도를 통해 설립되는 기업은 공동기업보다는 개인기업, 제조업보다는 서비스업, 사업재개보다는 창업이 주종을 이루고 있다.

〈표 3-20〉 ACCRE에 의한 창설 또는 재기 기업 특성별 분류

(단위: 개, %)

	1998	1999	2000
창업이나 재개되는 회사 수	38,513	38,013	37,199
창업이나 재개			
기업창업	79.5	57.8	81.4
기업재개	20.5	20.2	18.6
법률적 형태			
개인기업	75.5	75.9	75.8
유한책임회사(SARL)	15.5	15.5	15.5
유한단독회사(EURL)	5.6	5.0	5.3
주식회사(SA)	0.5	0.6	0.5
생산협동회사(SCOP)	0.3	0.3	0.3
기타	2.6	2.7	2.4
활동 부문			
서비스업	71.1	70.8	68.4
상업과 수산업	29.5	28.6	26.5
특정 서비스업	21.2	20.3	20.1
기업 서비스	12.5	14.1	13.7
건설업	16.4	15.5	18.1
산업	10.2	10.8	10.6
농업, 산림업, 어업	2.3	2.9	2.9

자료: ibid., p. 163에서 인용.

다음으로 창업지원제도를 통해 기업을 설립한 수혜자들의 개인특성을 살펴보자. <표 3-21>은 ACCRE제도 수혜자들을 분석한 것이다.

표에서 볼 수 있듯이 동 제도의 수혜자는 주로 남성이다. 주 연령층은 30~40대이고 실직기간이 12개월 이상인 장기실직자가 주요 수혜자들이며 이중 3년 이상의 실직자도 10%가 넘는 비율을 보이고 있다. 실업수당, 특별연대수당, 편입수당 등 보조금수혜를 받고 있는 사람들이 70%정도를 차지하며 최저생활보호수당을 받는 사람들의 비중은 15%정

〈표 3-21〉 창업지원제도(ACCRES)를 통해 지원받는 기업 창설자나 재기자
(단위: 명, 퍼센트)

		1998	1999	2000
수혜자수(여성비율)		39,871(28.6)	39,767(30.5)	38,763(30.9)
연령	25세 미만	5.4	6.6	6.6
	25~29세	17.7	17.0	16.5
	30~39세	38.9	38.8	39.2
	40~49세	29.3	28.2	27.7
	40세 이상	8.7	9.4	9.9
실업기간	6개월 미만	19.1	20.6	20.8
	6~11개월	19.6	20.1	19.3
	12개월 이상	61.3	59.3	59.9
	12개월 이상인 자 중			
	3년 이상	12.2	13.8	14.2
수혜급여	급여 받는 수혜자 %	72.4	68.9	68.0
	실업급여자 비율	88.8	87.8	88.7
	특별연대 수당자 비율	10.6	11.7	10.7
	통합 수당자 비율	0.6	0.5	0.6
RMI수혜자 비율		15.7	17.4	17.5
교육수준	대학교육 3년 이상	11.1	12.2	11.9
	대학교육 2년	15.7	15.7	15.9
	대학입학자격 취득	15.8	15.9	16.1
	실업교육이수(CAP-BEP)	39.1	38.4	38.6
	중졸	6.9	6.7	6.8
	초등졸	11.4	11.1	10.6

자료: ibid., p. 164에서 인용.

도이다. 수혜자들의 교육수준을 보면 직업교육관련 자격증인 CAP와 BEP를 획득한 자들이 다수를 차지해 동 제도가 실업교육이수 후 자격증을 가지고 창업을 하려는 자들이 주로 활용하는 제도라는 것을 보여준다. 동 제도의 지역별 활용도에도 차이가 보인다. 앞서 보았듯이 일반

기업설립 중 동 제도에 의한 창업비율이 2000년 17%인데, 파리 등을 포함하는 도시지역인 일드프랑스(Ile de France)지역에서의 동 비율은 7%에 지나지 않는 반면 이외지역의 비율은 20%를 넘는다.

6. 청년층지원

현재 프랑스 고용의 최대 현안으로 장기실업자문제와 더불어 청년층 실업문제를 들 수 있다. <표 3-22>는 2002년 5월 현재 연령별 실업률을 나타낸 것이다. 표에서 볼 수 있듯이 15~24세 청년층의 실업은 전체 실업률 8.9%에 비해 3배에 가까운 21.2%여서 다른 연령층보다 월등히 높은 비율을 보이고 있다.

프랑스는 청년층 실업문제를 해결하기 위해 많은 노력을 기울이고 있는데 주요 제도로는 공공부문에 의한 청년층 고용창출 프로그램인 청년층고용계약(CEJ)과 청년층에 대한 고용지원 프로그램인 고용접근경로(TRACE) 등이 있다.

<표 3-22> 연령대별 실업률(2002.5월 현재, 국제노동기구(ILO) 기준)

(단위: %)

남 성			여 성			전 체			
15~24	25~49	>49	15~24	25~49	>49	15~24	25~49	>49	전체
19.0	7.2	5.7	24.1	9.4	6.6	21.2	8.2	6.1	8.9

자료: MES.

가. 청년고용계약(CEJ)¹¹⁹⁾

청년고용계약은 고용연대계약(CES), 고용강화계약(CEC)과 같이 공공부문의 고용을 지원하기 위해 운영되고 있는 제도이다. 다만 청년고용계약은 고용대상자를 청년층에 국한하여 보다 목표집단에 초점을 맞

119) 프랑스 노동부 홈페이지 http://www.travail.gouv.fr/infos_pratiques/infos_f.html 및 Liaisons Sociales 2000.10월호 참조.

춘 제도라 하겠다.

1) 목적

청년층 고용으로 공공부문의 새로운 필요나 만족되지 못한 필요를 충족하기 위해 문화, 스포츠, 환경 등의 분야에 있어 사회적 효용 활동을 지속적으로 수행하고 전문화 시키는 것이 청년고용계약의 정책목표이다.

2) 대상

동 제도의 수혜 대상은

- 학위, 자격수준과 관계없고 구직자 등록 여부와 상관없는 18-26세의 무직청년
- 채용시점에 이전 피보험고용기간이 짧아 실업보험수혜자격이 되지 못하는 26~30세의 청년
- 장애임이 인정된 26~30세 청년 등이고,

대상고용자는

- 시장, 도의회(conseil général), 지역 의회(conseil régional), 교육기관 등 공법의 적용을 받는 고용주
- 국영철도(SNCF), 우체국(La Poste), 전력(EDF) 등 공공서비스 회사와 협회 및 기업위원회 등 비영리기관 등이다.

3) 내용 및 특징

청년고용계약을 통해 고용된 청년들은 교육, 스포츠, 가족, 건강, 연대, 거주, 교통, 문화, 정의, 안전, 환경 및 관광 등 사회적으로 효용이 높으나 아직 새롭고 미개발된 영역에서 활동을 한다. 즉, 이 제도를 통해 고용되는 청년은 기존에 존재하던 자리에는 채용되지 못한다. 예를 들어 도서관 사서에는 동 제도에 의한 채용이 불가능하나 도서 중개인(médiateur du livre) 등 신규의 자리에는 채용이 가능하다.

청년고용계약을 통해 채용되는 노동자는 노동법 조항과 회사에 적용 가능한 단체협정을 바탕으로 만들어진 노동계약조건을 따르며 활동 성

격이 파트타임으로 인정될 때를 제외하고는 풀타임계약을 하여야 한다.

고용주는 무한기간의 계약을 우선적으로 제공해야 하나 5년 동안 유한기간 계약도 가능하다. 무한기간 계약 체결시 견습기간, 상호의무, 계약파기 등 일반적 노동계약에 맞는 규칙을 준수해야 하며, 유한기간계약인 경우 계약기간 만기로 종료가 되나 노동자의 의사(2주전 고용주에게 서면 통지)나 고용주가 실제적이고 심각한 사유를 근거로 사직 혹은 해고할 수 있다. 고용주는 해고과정을 준수할 의무가 있으며 해고시 대상자에게 해고 직전 18개월 동안 지급한 봉급의 6%에 해당하는 지원금을 지급해야 한다.

대상자에게 지급되는 임금수준은 그 직의 성격과 노동자의 자격이나 맡겨진 책무 수준에 따라 정해지나 이는 적어도 법적 최저임금과 사내 규약에 명시된 최소한의 봉급 이상 이어야 한다.

이 제도를 통해 청년층의 직업안정성과 직업적 이동성을 제고하기 위해 새로운 분야에 대한 청년층의 직업역량을 강화할 수 있다. 계약이 종료되기 전 수혜 청년들은 고용주와 함께 활동증명서를 만들게 되는데, 이를 통해 직업전환계획을 세우고 직업경험인정제도(VAE, 아래 글상자 참고)의 경로를 수립하며 직업훈련 필요를 평가한다.

청년고용계약기간 중 타 회사의 채용제의를 들어오면, 고용주의 동의 하에 계약을 정지하여 다른 직업으로 전환이 가능하다.

〈글상자 3-2〉 경력획득인정(validation des acquis de l'expérience, VAE) 제도

직업훈련제도 혁신의 일환으로 2002년 1월 17일자 법인 사회근대화법(loi de modernisation sociale)을 통해 만들어진 제도로서 노동자가 일정기간(3년)이상 근무한 경우 고등교육기관이 발행하는 국가명예의 자격증 혹은 학위를 요구할 수 있다. 동 제도는 경제활동에 참여하는 모든 사람의 직업적 경험을 인정해줌으로써 학위 혹은 직업에 목적을 둔 자격을 얻을 수 있게 해주는데, 직업적 경험의 범주에는 경우에 따라 무보수의 자원봉사활동도 포함된다.

잠재적 후보자들과 기업들이 관심 있는 관련 증명서에 대해 정확한

평가를 하게 하기 위해 법 규정에 따라 경제·사회계 대표와 관련 장관들이 모여서 만든 국가 위원회가 '직업자격증 국가 리스트(répertoire national des certifications professionnelles)'를 작성·운영하고 있다.

동 제도는 모든 국민들을 대상으로 하며 경험인정에 의한 학위 혹은 자격증 획득시 계속적이든 그렇지 않은 행해왔던 유급 혹은 무급 활동 후에 얻어지는 노동자의 역량을 총체적으로 고려한다. 경험은 학위나 자격 내용과 직접적 관련이 있어야 하며 최소 경험활동기간은 3년이다.

경험획득인정제도는 ① 대상자에 의한 인정신청, ② 직업 전문가와 교육 및 훈련 전문가 등으로 구성되는 심사단의 심사, ③ 인정결정의 절차를 거친 후 이루어지는데 경험의 정도에 따라 원하는 자격증의 완전 인정과 부분 인정으로 나뉘어 결정이 이루어진다.

프랑스 노동법은 경험획득인정을 위한 검증에의 참여와 인정신청에 신청자가 동참할 수 있도록 유급휴가를 규정하고 있으며(노동법 L. 900-1), 휴가기간은 연속여부와 상관없이 24 노동시간(3일 정도 해당)이다.

제도운영에 대한 경비는 직업훈련에서와 마찬가지로 중앙정부, 지방자치단체, 훈련기금 노사공동관리기구(OPCA), 개인훈련휴가노사공동관리기구(OPACIF), 기업 등 직업훈련에 참여하는 주체들이 지拂한다.

자료 : Liaisons Sociales(2002년 7월).

국가는 고용주에게 고정직 풀타임의 경우 연간 €15,924.55를 지원하며(2002. 7. 1. 기준), 파트타임 경우 노동법에 명시된 시간에 비례하여 지급되며 이러한 재정지원은 최초 5년간 지급된다. 초기 지급기간이 경과한 후 청년고용계약에 의한 고용을 영속화하기 위해 '강화된 저축(épargne consolidée)' 형태로 추가적인 지원도 가능하다. 이 지원을 받기 위해서는 고용주가 2년 이상 채용 후 향후 최대 3년간 국가의 지원을 저축하겠다는 것과 5년간의 유한기간계약이 끝난 후 무한기간계약으로 전환하겠다는 약속을 하여야 한다. 이 경우 고용주는 추가적으로 €15,245를 강화보조금(prime de consolidation)으로 지급받게 된다.

4) 담당기관

청년고용계약의 운영 및 관리, 수혜신청은 ANPE가 담당한다.

5) 제도 운영현황

최근 청년층고용계약의 신규가입자가 2000년 73,557명, 2001년 61,737명을 기록하고 있으며 2000년 신규가입자중 여성비율이 55%를 차지한다. 2001년 말 현재 누적 가입자 수는 200,000명을 상회하고 있다¹²⁰⁾.

나. TRACE¹²¹⁾

1) 목적

이 프로그램의 목적은 취업에 곤란을 겪고 있는 청년층에 대해 직업세계로의 편입을 위한 개인별 맞춤동반(accompagnement)서비스를 제공하여 청년층이 지속적인 직업을 얻는 것을 지원하려는 것이다.

2) 대상

이 제도는 직업적 배타성에 의해 취업어려움에 처한 16세에서 26세의 청년층을 대상으로 한다. 특히, 전문적 자격이나 학위 없이 교육 기관을 졸업한 젊은이들이나 사회적, 가족적인 문제를 가지고 있거나 도시와 농촌의 활성화지역 등 특수지역 거주자들에게는 우선순위가 주어진다. 프로그램의 수혜를 위해서는 ANPE에 구직자 등록이 반드시 필요하지 않다.

3) 내용 및 특성

TRACE 프로그램은 고용을 지원하기 위해 개개인의 특성에 맞는 서비스를 지원한다. 그들이 처한 문제로부터 탈출하고자 하는 의사를 보

120) MES(2002b), p. 13.

121) 프랑스 노동부 홈페이지

http://www.travail.gouv.fr/infos_pratiques/infos_e.html 및 프랑스 노동부 TRACE 프로그램 담당자(Mrs. MAS)와의 인터뷰 결과 참조.

인 청년들의 방향설정, 자신의 능력 인식, 직업세계 이해 및 건강·주거 등의 문제해결을 위해 상담원이 대상자와 심층면담 등을 통해 같이 고민하고 행동하는 동반서비스를 제공한다.

프로그램 수혜자들은 교육과 직업적인 상황을 이해하기 위해 아래와 같은 코스를 이수하게 된다.

- 자신의 역량에 대한 진단과 평가
- 각 지방에 의해 이루어지는 인정된 교육연수
- 직업 경험을 가속화하는 습득 프로그램
- 고용촉진계약, 고용강화계약 등 고용지원제도에의 접근

최대 18개월 동안 단일한 상담원의 서비스를 받을 수 있으며 동 기간의 연장도 가능하다. 상담에 있어 한 상담원당 최대상담자가 30명으로 제한되어 있다.

프로그램 수혜는 대상청년과 상담원과의 계약체결로부터 시작된다. 계약체결을 통해 수혜자는 계약사항의 이행에 대한 적극적인 참여, 상담원과의 면담 준수 및 절차이행, 상황변경시 고지 및 장학금계산을 위한 필요정보제공 등의 약속을 하게 되고 서비스를 제공하는 기관은 개별 면담을 통한 정기적인 관계 유지와 고용에의 접근을 용이하게 하기 위해 구체적인 행동 제안, 장학금지급을 위한 필요정보제공, 각 대상자에게 개별적인 동반서비스 제공 등을 약속한다.

상담방식으로는 내부 상담원을 이용하는 방법과 외부의 기존 사회단체 등을 이용하는 방법이 있다. 제도가 처음 시행된 1999년에는 내부, 외부 이용비율이 비슷했으나 2001년에는 90%, 10%로 내부이용비율이 높아졌다. 외부조직을 이용할 경우, 보조금 혹은 계약을 통해 수행한다.

TRACE 프로그램은 2002년부터 제도혁신조치의 일환으로 대상자가 약속한 사항과 직업세계로의 편입을 위한 조치들에 성실히 참여하는 경우에 실험적으로 구직 장려 장학금 혜택을 주고 있다. 이 장학금은 청년층의 구직기간동안 최소한의 소득을 보장해 줌으로써 생활 안정 및 원활한 구직활동을 지원하려는 목적을 가지고 있다. 보수(직업이나 연수, 혹은 이와 수반되는 다른 모든 조치에 의한)나 수당을 못 받는 경우에

한하여 최대 6개월 동안 주어지고 2번에 걸쳐 갱신이 가능하며 어려움의 정도가 심한 사람들은 3번까지 가능하다.

장학금 액수는 보수나 수당을 받지 못한 주를 기준으로 계산되며 최대 수여액은 월 €300이고 6개월 동안 €900이다. 장학금 지급여부는 도지사의 결정권한이며 DDTEFP에 장학금의 수혜여부를 문의할 수 있다.

TRACE 프로그램 수혜자들은 청년충원조기금(Fonds d'Aide aux Jeunes, FAJ)의 지원도 받을 수 있다. 이 기금은 본래 큰 어려움에 처해 있으며 재정적 원조와 더불어 사회적인 동반서비스를 필요로 하는 18세에서 25살 청년들에게 긴급 재정지원, 청년층의 직업에로의 편입을 위한 프로젝트와 연계한 보다 지속적인 재정적 원조, 주택 보조 등을 담당하는 기금이지만 TRACE프로그램 수혜자들은 16세부터 기금의 혜택을 받을 수 있다.

4) 담당기관

대부분의 프랑스 고용창출지원 프로그램의 대민접촉기관이 ANPE인 반면, TRACE 프로그램은 독립적인 3자 연합(국가, 지자체, 지역공동체)인 지역임무단(Mission Locale, ML)과 지자체 행정기구의 청년층 상담기구인 PAIO(Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation)가 담당한다. 지역공동체도 참여하는 ML에는 심리학자 등이 포함되는 등 관련전문가들도 참여한다.

중앙정부 차원에서는 노동부뿐만 아니라 관련 타 부처도 참여하는 청년층편입 부처간 대표체(Délégation Interministrielle à l'Insertion des Jeunes, DIJJ)도 구성되어 활동하고 있다.

5) 운영현황

1998년 7월 29일자 소외와의 투쟁(lutte contre les exclusions)법에 의해 도입된 TRACE제도는 도입이후 2000년까지 95,000여명이 수혜를 받았으며 2001년 들어서는 51,000여명이 동 프로그램을 이용하였다¹²²⁾.

122) MES(2002b).

수혜자들을 지역별로 나누어 살펴보면, 동 제도가 개인적으로 취업에 어려움을 겪고 있는 청년층을 주 대상으로 이루어지는 지원제도이기 때문에 <표 3-23>에서와 같이 도시주변과 농촌 취약지역의 청년층이 전체의 30%가 넘는 비율을 차지하고 있다.

〈표 3-23〉 주거지역별 TRACE 수혜자

(단위: %)

주거지역	1999	2000
도시취약지역	24.4	22.8
농촌활성화지역	8.4	9.1
타 지역	67.2	68.1
합 계	100.0	100.0

자료: DARES, premières informations et premières synthèses, 2001 9월 N°37.1 <표 1>.

수혜자들을 성·연령별로 구분하여 보면 1999년에는 남자(51.1%)가 여자보다 더 많았으나 2000년에 들어 여자(51.8%)의 비율이 더 높아졌다. 이들의 연령을 살펴보면 <표 3-24>와 같다.

표에서 볼 수 있듯이 중간연령인 21세 이하가 총 수혜자중 65%에 가까운 비율을 차지하고 있으며 특히 19~20세 청년층이 30%가 넘는 비율을 차지한다. 이는 대학교육 이상의 교육을 받지 못한 저학력 청년층의 취업 어려움을 반영한다고 볼 수 있다.

프로그램 이수 후 취업 등 성과를 살펴보면 <표 3-25>에서 볼 수 있듯이 50%가 넘는 수혜자가 취업, 훈련 등에 속해 있으나 30% 정도는 여전히 아무런 보상을 받지 못하는 실업상태에 놓여 있는 것을 알 수 있다.

〈표 3-24〉 TRACE 수혜자 성별, 연령별 분포

(단위 : %)

연령	남성		여성		전체	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
16	1.8	2.8	1.1	1.5	1.4	2.1
17	7.7	9.9	5.4	6.3	6.6	8.1
18	13.4	14.7	11.5	12.6	12.5	13.6
19	15.8	15.5	15.8	16.3	15.8	15.9
20	14.7	15.5	15.3	15.9	15.0	15.8
21	12.3	11.9	13.5	13.8	12.9	12.8
22	10.7	9.7	11.6	10.8	11.1	10.3
23	9.9	8.2	10.0	9.0	10.0	8.6
24	8.1	6.7	9.2	7.9	8.6	7.3
25	4.8	4.2	5.4	4.9	5.1	4.5
26	0.8	0.9	1.2	1.0	1.0	1.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : DARES, premières informations et premières synthèses, 2001 9월 N°37.1.,
 <표 2>.

〈표 3-25〉 TRACE 프로그램 수혜 후 성과

(단위 : %)

상 황	1999년 수혜자	2000년 수혜자
비 보조 취업	31.7	30.7
보조 취업	10.4	7.7
전환계약	8.3	15.9
보상 직업훈련	6.2	4.3
보상 실업	4.8	3.0
비 보상 실업	30.4	28.9
비 보상 직업훈련	0.2	0.5
기 타	8.0	9.0
합 계	100.0	100.0

자료 : Ibid., <표 5>.

7. 임금보조금¹²³⁾

프랑스는 주로 임금 보조금을 개별적으로 운영하기 보다는 CIE, CES, CEC의 경우처럼, 고용창출지원 프로그램에 하나의 요소로 운영해 오고 있다. 그런데 최근 시작된 고용수당은 개별적인 임금보조금 형태를 띤다.

가. 배경 및 목적

프랑스는 저임금 노동자에 대한 지원의 일환으로 고용수당(PPE)을 운영하고 있다. 기존 최빈층 지원제도인 RMI제도(이하 참조)가 야기할 수 있는 비활동합정을 해소하기 위한 혁신방안으로 2000년에 도입한¹²⁴⁾ 동 제도는 ① 가난한 노동자의 생활수준을 제고하고, ② 낮은 수준의 노동자로 하여금 낮은 임금으로 취업을 장려하기 위해 자격을 갖춘 자에게 세금환급을 해 주는 제도이다.

나. 수혜자격조건

고용수당은 기본적으로 경제활동을 하는 노동자에게 주어진다. 이를 받기 위해서는 ① 과세의 기준이 되는 가구에서 적어도 한 사람이 경제활동을 수행하여야 하고, ② 이를 통해 연수입이 최저임금(SMIC)의 0.3 배(2000년도 기준 연 20,575 프랑) 이상이어야 한다. ③ 동시에 수혜자의 활동수입은 일정 수준이하여야 하는데 미혼 혹은 이혼으로 독신인 경우, 결혼하여 부부 각자 모두 연 20,575 프랑 이상의 소득이 있어 과세대상이 되는 경우와 수혜대상자가 가구의 부양책임을 진 경제활동자인 경우에는 96,016프랑, 결혼하여 부부 중 어느 한 사람만이 연 20,575 프랑 이상의 소득이 있는 경우, 독신으로 부양해야 할 아동이 있는 경우

123) CERCS(2001)와 프랑스 재무부 홈페이지

http://www.minefi.gouv.fr/minefi/pratique/prime_emploi/index-b.htm 참고.

124) Dupont & Sterdyniak(2001).

에는 146,757 프랑 이하이어야 한다. ④ 그리고 대상자의 가구 과세수입은 <표 3-26>과 같이 가구 규모에 따라 변동되는 일정한도 이하여야만 한다.

<표 3-26> 수혜자격 한도

(단위: 프랑)

	과세수입
무 자녀 독신	75,996
한 자녀 독신	118,001
무 자녀 부부	151,999
한 자녀 부부	172,994
두 자녀 부부	193,997

자료: CERCS(2001)에서 일부만 인용.

그런데 상기한 소득기준은 시간급으로 계산하게 되어 있어 파트타임으로 일하는 노동자의 경우는 소득기준을 전일근무를 하는 경우를 상정하여 계산한다. 예를 들어 파트타임으로 연 800시간 노동으로 40,000 프랑을 임금으로 받는 노동자의 고용수당계산시 적용소득은 $40,000 \times 1820/800 = 91,000$ 프랑이 된다. 이로 인해 파트타임의 경우, 실제 수입은 적어도 지원액이 줄어드는 현상이 발생하게 된다.

다. 지원액

상기의 조건을 가진 대상자에게 지급되는 수당은 소득과 가족상황에 따라 변한다. 일반적으로는 소득이 최저임금 수준과 같아지는 점(2000년 68,583 프랑)까지는 수당이 증가하다가 그 이후 감소하여 한도에 이르게 되면 수당이 지급되지 않는다.

지원액계산은 두 단계로 진행된다. 우선, <표 3-27>과 같이 가구 각 구성원에 대한 수당액을 계산한다. 최종적으로 지급되는 고용수당은 이렇게 계산된 수당에 <표 3-28>과 같은 방식으로 가족상황을 고려한 할증금을 합산한 값이다.

〈표 3-27〉 고용수당(PPE) 계산방법(1)

가족 상황	소득(프랑)	계 산 식
무 자녀 독신, 부부 각자 연 20,575 프랑 이상 소득	20,575~68,583	소득×2.2%
	68,583~96,016	(96,016 프랑-소득)×5.5%
부부 중 어느 한 사람만이 연 20,575프랑 이상의 소득	20,575~68,583	(소득×2.2%) + 500 프랑
	68,583~96,016	[(96,016프랑-소득)×5.5%]+500 프랑
	96,016~137,166	500 프랑
유자녀 독신	137,166~146,257	(146,257 프랑-소득)×5.5%
	20,575~68,583	소득×2.2%
	68,583~96,016	(96,016 프랑-소득)×5.5%
	96,016~146,257	0 프랑

자료 : MINEFI(2001).

〈표 3-28〉 고용수당(PPE) 계산방법(2)

(단위 : 명, 프랑)

가족 상황	소 득	할증액(부양가족당)		
		1	2	3
무 자녀 독신, 부부 각자 모두 연 20,575 프랑 이상 소득이 있는 경우	20,575~96,016	200	400	600
	96,016~146,257	200	400	600
부부 중 어느 한 사람만이 연 20,575프랑 이상의 소득이 있는 경우	20,575~96,016	200	400	600
	96,016~146,257	명수와 관계없이 200		
유자녀 독신	20,575~96,016	400	600	800
	96,016~146,257	명수와 관계없이 400		

자료 : ibid.

라. 지불방법

고용수당은 두 가지 방법으로 대상자에게 지급된다. 과세대상자인 경우에는 가구소득세에서 직접 수당액수만큼 감면이 되며 소득세가 고용수당보다 적은 경우에는 차액이 수표로 지급된다. 비과세 대상자에 대해서도 수표로 지급된다.

마. 최근 변화

상기한 바와 같이 고용수당이 파트타임 노동자에게 주는 혜택은 전일 근무 노동자에 비해 낮다. 프랑스 정부는 이를 해결하기 위해 2003년부터 파트타임 노동자에 대한 지원을 확대하려고 한다. 예를 들어 반일 근무 노동자의 경우 기존에는 전일근무 노동자가 받는 고용수당의 50%만을 받았으나 동 조치가 시행되면 72.5%의 지원을 받게 된다. 프랑스 2003년 예산안은 동 조치로 인해 추가적으로 생기는 세금경감액수를 € 2억 8천만으로 추산하고 있다¹²⁵⁾.

바. 고용수당의 고용효과

고용수당제도는 시행기간이 충분치 못하여 실제로 일어난 고용지원 효과에 대한 연구결과는 거의 없다. 다만, 수당수급자의 노동공급 유인을 통해 고용을 지원하는 부분에 대한 분석이 있을 뿐이다. 이와 관련한 주요 연구결과는 동 제도가 고용에 그다지 많은 효과를 가지고 있지 못하다고 평가하고 있다.

우선 동 제도는 기본적으로 파트타임 노동보다는 풀타임 노동에 대한 유인을 강화하는 제도이다¹²⁶⁾. 최저임금의 0.3배가 되는 수준부터 지급 되는 수당이 최저임금과 동일한 수준에서 최대가 되는 구조 하에서 파트타임노동에 대해 실제로 받는 임금이 아닌 전일노동으로 환산한 소득을 기준으로 수당을 지급하기 때문에 파트타임노동자에 대한 지원 폭은 줄어들게 되고 그만큼 노동공급 유인효과는 줄어들게 된다. 반면에 전일노동 공급유인은 상대적으로 크다고 할 수 있다.

최저임금수준 이상의 소득을 올릴 때는 고용수당이 줄어들어 최저임금의 1.4배에 도달하면 수당이 소멸하게 되어 있는 구조는 징세를 고려할 때, 동 구간 내에서 노동자로 하여금 임금소득을 더 이상 높이지 않으려는 유인을 주고 있다.

125) MINEFI(2002), p. 89.

126) CERCS(2001), p. 98.

또한, 동 수당이 월별로 지급되는 것이 아니라 연간 소득신고 후 지급되는 성격 때문에 저소득자의 노동공급확대를 유인하는데 제한이 되고 있다. 2001년 1월 현재 취업이 되는 사람이 고용수당을 받는 것은 거의 2년이 지난 후인 2002년 11월이 지난 후에 가능하다¹²⁷⁾.

한편, 동 제도는 프랑스의 전통적인 조세에 의한 소득재분배 정책과 배치된다. 왜냐하면, 수당이 최저임금의 0.3배부터 최저임금과 동일한 점까지 증가하기 때문이다. 적어도 이 구간 내에서는 상대적으로 더 높은 소득을 얻는 자에게 더 많은 지원을 해주는 구조이다.

8. 최저생활자보호제도(RMI)

1988년 12월 1일자 법에 의해 제정된 프랑스의 최저생활보호제도인 최저생활자보호제도(revenu minimum d'insertion, RMI)¹²⁸⁾는 극빈자에게 재정지원을 통해 사회로의 편입을 지원하기 위해 만들어졌다. 동법은 25세 이상이거나 부양아동이 있는 자로서 최저소득에 미치지 못하는 자가 자신의 사회적 혹은 직업적 편입을 위해 필요한 활동에 참가할 약속을 하는 경우에 대해 RMI에 접근할 권한을 규정하고 있다¹²⁹⁾.

이에서 알 수 있듯이 RMI제도는 극빈층에 대한 재정지원뿐만 아니라 그들의 고용을 촉진시키는 역할도 수행한다. 또한 [그림 3-2]에서 볼 수 있듯이 실업보험 급여여부와 관계없이 연령과 소득만을 기준으로 삼는 일반적 지원제도이다.

가. 최저생활보호수당(allocation de RMI)¹³⁰⁾

최저생활보호수당은 성인장애인수당, 별거부모수당 등 다른 최소사회보장수당에 비해 수급조건이 덜 까다로운 편이며 수당에 대한 반대급부

127) Dupont & Sterdyniak(2001), p. 25.

128) RMI의 원래 뜻은 '편입을 위한 최저소득'이다.

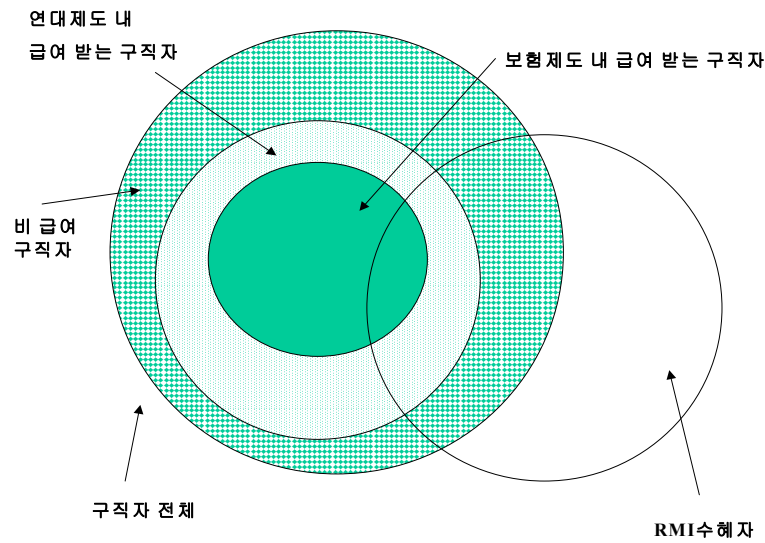
129) Fougère & Rioux(2001), p. 3.

130) 프랑스 노동부 홈페이지

<http://vosdroits.service-public.fr/ARBO/10061201-NXTRA114.html> 참조.

로 수혜자는 직업세계로의 편입(insertion)노력을 계속하여야 된다. 또한 수당은 가구 및 개인의 소득과 자산상태를 고려하여 결정된다.

[그림 3-2] 실업보험과 RMI 대상범위



자료: CGP(2000), p. 50.

1) 대상자

부양아동이 있는 경우, 부양책임이 있는 아동의 출산이 예정되어 있는 경우를 제외하고는 RMI수당을 수급하기 위해서는 프랑스에 거주하는 자로서 25세 이상이어야 한다. 또한 소득이 편입최저소득 이하여야 하며 편입계약(contrat d'insertion)을 체결하여야 한다. 외국인 경우에도 이 조건을 충족한다면 주민증(carte de résident) 혹은 3년 이상 프랑스에 정기적으로 거주하였다는 사실을 증명할 수 있는 체류증(carte séjour) 등이 있는 경우에 가능하다.

2) 지원액

지원액은 부양아동수와 결혼여부에 따라 <표 3-29>와 같이 달라지는 월 편입최저소득의 최대액과 대상자 소득의 차이가 된다. 즉, 직업

및 사회로의 올바른 편입을 위한 최저소득에 미치지 못하는 자들에게 실제소득과 최저소득과의 차이를 지원하는 것이다.

〈표 3-29〉 편입최저소득 최대액(2002.1. 1. 기준)

(단위: €)

부양아동수	독 신	부 부
0	405.62	608.43
1	608.43	730.12
2	730.12	851.81
이후 아동 1명당 할증	162.25	162.25

자료: 프랑스 노동부 홈페이지 <http://vosdroits.service-public.fr/ARBO/10061201-NXTRA114.html>.

여기서 부양아동은 가족수당의 대상이 되는 아동과 그 이외의 25세 미만의 자로서 RMI 수혜자가 실제로 계속적인 방법으로 부양할 의무가 있는 자를 의미한다

또한 소득계산에 산입되는 소득으로는 실업보험급여, 질병이나 산업 재해보상을 위한 현금사회보장금, 노후연금, 가족수당, 장애인수당, 동산·부동산 및 자본 소득과 경제활동 및 연수에 의한 소득 등을 포함한다. 반면, 유소년급여 및 입학보조금, 여성재활보조금, 장학금 및 치료환불액, 질병이나 산업재해보상을 위한 자연보상금, 고령자 가족수당 할증금 등은 포함되지 않는다. 소득계산에 있어 본인은 물론, 배우자, 동거자, 부양자 등의 소득이 모두 포함되며 주택에 대한 보조를 받는 경우 일정액수를 급여액에서 공제한다. 소득액은 지원액 결정을 위해 정기적으로 재계산된다.

3) 절차

동회 혹은 인정된 기관의 사회지원사무소(assistance sociale)에 신청을 하면 도지사(préfet)의 승인을 거쳐 급여가 시작된다. 급여지급기관은 가족수당금고(Caisse d'Allocation Familiale, CAF)이며 우선 3개월 동안의 급여 후 편입계약(contrat d'insertion)의 내용에 따라 3개월~1

년의 기간동안 급여가 지급된다. 소득이 편입최저소득 최대액을 초과하거나 수급자가 사망한 경우에 다음달부터 지급이 중단되며 편입계약이 규정하고 있는 의무를 다하지 않을 경우 급여가 중단될 수 있다.

나. RMI 운영 현황

RMI 수혜자는 시행이후 1999년까지 계속적으로 증가하였으나 2000년에 들어와 경제호조와 이에 따른 실업자 수 감소로 처음으로 전년대비 50,000여명이 감소한 백만 명 수준이 되었으며 이에 따른 비용지출은 약 €44억 이다. <표 3-30>은 2000년 현재 수혜자 수와 지원액을 보여준다.

<표 3-30> RMI 수혜자수와 지출비용(2000)

(단위: 명, €백만, %)

수혜자수		지출비용	
2000년	전년대비 변화율	2000년	전년대비 변화율
1,096,900	-4.2	4,475	-0.2

자료: 프랑스 CAF 홈페이지 <http://www.caf.fr/role/> 참조.

또한, <표 3-31>에서 보여지듯이 RMI 수혜자들은 프랑스 전체인구에 비해 교육수준이 낮으며(초등교육이나 무교육자가 많음) 혼자 사는 경우가 높고, 특히 편부모의 비율이 높은 것으로 나타난다.

다. RMI의 고용 효과

1988년 제정된 RMI관련법은 평가의무를 규정하여 1992년에는 법 개정을 위한 보고서가 출간되기도 하였으나 RMI 수혜자의 재취업에 대한 국가적인 차원의 종합적인 조사는 1997년에 들어와서 시작되었다. 당시 조사는 RMI에 대한 평가 정보의 결함을 메우기 위해서 프랑스 통계청(INSEE)이 정부 내 관련기관인 가족수당국가창구(Caisse Nationale

〈표 3-31〉 RMI 수혜자 특성

(단위: 세, %)

	RMI 수혜자	인구 전체
연령	37.33	39.58
학업종료연령	17.28	18.15
석사	3	7
대학4년	4	4
특별고등교육이나 대학2년	6	10
일반교육 후기과정	8	8
단기 기술전문교육	4	7
일반교육 전기과정	21	11
장기 기술전문교육	32	39
초등교육이나 무교육	22	14
독신자	56	26
유자녀 독신	20	7
부부	24	67
프랑스 국적자	88	94

자료: RMI 수혜종료자 설문조사 및 가구조사, Gurgand & Margolis(2001a) 표 7에서 재인용.

des Allocations Familiales, CNAF), 고용연대부의 연구학습평가통계국(Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques, DREES), 연구통계국(DARES) 등과 협조하여 수행하였으며, 조사내용은 RMI 종료자를 대상으로 구직 및 재취업 정도, 법적인 재취업 장려제도, 고용정책으로서의 재취업지원, 이전 직장으로의 복직, 특정 일자리에 대한 접근과 지속적으로 직업을 가지는 확률 등 이었다¹³¹⁾. 이후 조사결과를 바탕으로 RMI 수혜자의 재취업에 관한 연구가 활발히 이루어졌다. 동 연구들을 중심으로 RMI의 고용관련 효과를 알아보도록 하자.

RMI제도의 고용관련 효과는 크게 두 부분으로 나누어 볼 수 있다. 그

131) Fougère & Rioux(2001), p. 4.

첫째는 구직활동의무에 의한 취업기회 확대효과, 둘째는 새로운 일자리에의 취업이 지원금감소를 가져옴에 따라 구직자가 취업을 꺼리는 소위 ‘비활동함정’ 효과이다.

1) 구직활동에 따른 취업기회확대 여부

Rioux(2001)는 프랑스 통계청(INSEE)이 1998년 1월과 9월 두 차례에 걸쳐 1996년에 RMI수혜를 마친 3,415명을 대상으로 실시한 표본설문조사를 이용하여 RMI 수혜자들의 구직활동여부가 구직에 도움을 주는 것은 물론 보다 안정적인 일자리 획득에 도움을 준다는 것을 보여주고 있다.

우선, 그는 표본조사를 통해 RMI 수혜자들의 취업비율이 상당히 낮다는 것을 보여주고 있다. 1998년 1월 현재 대상자중 26%만이 취업을 하고 있었으며, 57%는 실업상태이었고, 나머지는 비경황상태였다. 또한 동년 9월의 조사를 통해 이들의 취업상황의 변동도 알 수 있었는데 이는 <표 3-32>에 정리되어 있다.

표에서 볼 수 있듯이, 두 차례의 조사를 종합하여 취업상태를 관찰하면 대상자의 8.6%만이 1996년 말 RMI수혜를 종료한 후 1997년 1월부터 1998년 9월까지 취업상태에 있었던 반면, 반이 넘는 대상자가 전혀 취업기회를 갖지 못한 것으로 드러난다.

<표 3-32> RMI 수혜자의 취업/실업 전환비율(1998년 1월과 9월 사이, 표본조사)

(단위: %)

	비율
항상 취업	8.6
취업과 비취업간 1회 전환	19.1
취업과 비취업간 2회 전환	11.4
취업과 비취업간 3회 전환	10.3
항상 비취업	50.6

자료: Enquête RMI, 1998년 1월, 9월, INSEE, Rioux(2001), p. 16에서 재인용.

다음으로 그는 RMI 수혜자들이 구직활동시 가장 많이 활용하는 수단은 ANPE 등 국가에서 제공하는 취업지원기관임을 보여주고 있다. <표 3-33>는 설문조사대상의 구직수단이용비율을 보여주고 있다.

<표 3-33> RMI 수혜자의 구직수단 이용현황(표본조사)

(단위: %)

	국가취업지원기관	개인적 관계	직접 구직	구직광고
이용비율	76.6	66.1	66.3	57.3

자료: Enquête RMI, 1998년 1월, INSEE, Rioux(2001), p. 17에서 수정하여 인용.
 저자 주: 중복선택 가능.

또한, Rioux는 RMI 수혜자들의 활발한 구직활동에 영향을 미치는 요인들을 분석하였다. 다른 조건이 동일한 것으로 가정되었을 때, 대상자의 연령이 28세보다 낮을 때, 건강상태가 좋을 때, 계약기간중 해고된 경우보다 유한기간계약의 종료로 일자리를 그만두었을 때, 소지하고 있는 학위수준이 높을수록 활발한 구직활동을 수행할 확률이 높은 것으로 나타나고 있으나 수혜자의 재정상태는 구직활동의 활발함에 통계적으로 영향을 미치지 않는 것으로 설명하고 있다.

활발한 구직활동이 과연 재취업에 긍정적인 효과를 주느냐라는 문제에 대해 Rioux는 설문조사결과가 양자간의 긍정적인 관계를 보여주고 있다고 주장한다. 역시 다른 조건들이 동일하다는 가정 하에서 진행된 계량분석에서 구직활동을 활발히 한 구직자는 일자리를 구할 가능성이 높다는 결론을 내리고 있다. 또한 활발한 구직활동은 취업가능성을 높일 뿐만 아니라 재취업한 일자리의 안정성에도 영향을 주어 활발한 구직활동을 한 RMI 수혜자가 유한기간계약에 의해 고용되는 확률보다 고용안정성이 높은 무한기간계약에 의해 고용될 확률이 더 높다는 점을 밝히고 있다(관측되지 않은 개인차별성 고려).

2) 비활동 함정 효과

RMI 급여는 대상자의 소득수준과 기준액과의 차이만큼을 지원하는 체계이므로 충분히 높지 않은 소득의 일자리는 RMI 지원액과 취업 후

받는 소득을 종합적으로 고려할 때 수혜자에게 주는 소득효과가 미미할 수 있다. 이렇게 취업에 따르는 금전적 효과가 미미할 때, 수혜자가 취업을 하지 않고 계속 지원체계에 머물러는 ‘비활동함정’에 빠질 수 있다.

Gurgand와 Margolis(2001a)는 상기한 INSEE의 조사를 이용하여 RMI 수혜자의 신규일자리 취업에 따른 임금은 낮은 수준이나¹³²⁾ 적어도 4가구당 3가구는 취업을 통해 정(+)의 소득효과를 보이는 것으로 추정하고 있다. 한편, 비활동함정에 대해서는 단순히 금전적 효과만을 가지고 RMI 수혜자의 낮은 취업률을 설명할 수 없으며, 또한 실업률이 상대적으로 낮은 미국노동시장에서의 현상을 실업률이 상대적으로 높은 프랑스에 그대로 적용하기 힘들다는 주장을 하고 있다.

또한 Afsa(2001)는 신규 취업으로 임금소득이 생기는 경우 기존 RMI 수혜자에게 지급되던 주택보조금의 감소와 소득특성이 변함에 따라 주택보조금 계산방식이 변하는 경우에 이것이 RMI 수혜자들의 재취업을 저해하는 요인인가라는 질문에 대해 적어도 단기적으로는 주택보조금 계산방식의 변화가 취업을 막는 요소가 아니라는 주장을 하고 있다.

3) 종합

위의 결과를 종합하면 적어도 RMI는 수혜자들에게 구직활동 부과를 통하여 고용창출에 정(+)적인 효과를 보인다고 할 수 있으며 소득지원금이 가지는 비활동함정의 효과는 그다지 높지 않다는 점을 알 수 있다. 하지만, 1996년 RMI 수혜를 종료한 사람으로서 1998년 1월 현재 고용된 자 중에 37%가 지원을 받는 일자리에 취업하고 있고, 22.7%가 기한이 정해진 노동계약으로 일을 하고 있는 반면, 25.5%만이 무한기간계약에 의해 취업¹³³⁾하고 있다는 사실을 볼 때 고용안정성 등 질 측면에서 보면 그다지 높은 효과를 발휘하고 있지 못하다고 할 수 있다.

132) 시간당 최저임금을 받고 취업하는 RMI 수혜자가 지원수당을 포함하여 실제로 얻는 수입은 노동을 하지 않았을 때와 같다는 연구결과도 있다(Fougère et Rioux 2001), p. 8.

133) Rioux(2001), p. 23.

9. 실업보험¹³⁴⁾

가. 개 관

프랑스의 실업보험(régime d'assurance chômage)은 고용주와 노동자의 출연 및 국가보조(필요한 경우)를 재원으로 실업자에 대한 지원을 담당하는 역할을 하며, 노사동수의 대표들로 운영되는 합의제 기관인 UNEDIC/ASSEDIC에 의해 운영되고 있다.

1) 역사적 배경 및 변화¹³⁵⁾

실업보험제도는 드골대통령의 제 5공화국이 탄생한 해인 1958년 12월 31일 노사대표의 실업보험체계를 구성하는 전국적인 직업간 협약을 통해 만들어졌다. 이 협약은 실업보험운동을 위한 UNEDIC과 ASSEDIC의 설립도 담고 있었다. 창설이후 실업보험은 경제상황, 실업률, 그 밖의 주요한 사회적 여건과 이에 따른 실업보험재원의 흑/적자 여부에 따라 변화를 거듭해 왔다. 경제가 호조를 이루어 실업률이 감소하고 이에 따라 재원의 여유분이 늘어나면 기업과 노동자의 기여율을 낮추고 실업보험수혜기간을 늘리고 수혜대상을 늘려왔다. 반대로 경제가 침체되고 실업률이 높으며 그에 따라 실업보험 재원이 고갈되거나 적자가 누적되면 기여율을 높이고 보험급여의 감면도 시행하였다. 지금까지 프랑스 실업보험의 변화를 종합적으로 말하면 수지균형을 위해 국가와 노사가 법의 테두리 안에서 단체협상 등 협의를 통해 제도를 발전시켜왔다고 할 수 있다.

아래 그래프들은 실업보험이 만들어진 1958년부터 1998년까지 40년 동안의 주요변화를 나타낸 것이다.

그림에서 볼 수 있듯이 1958년 출발 시에는 잉여금축적을 위해 25,000명의 적은 수혜자수에 불구하고 1%라는 상대적으로 높은 기여율

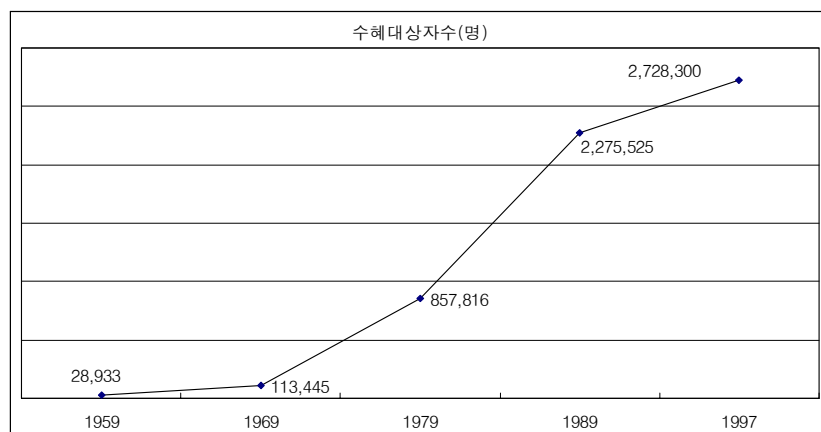
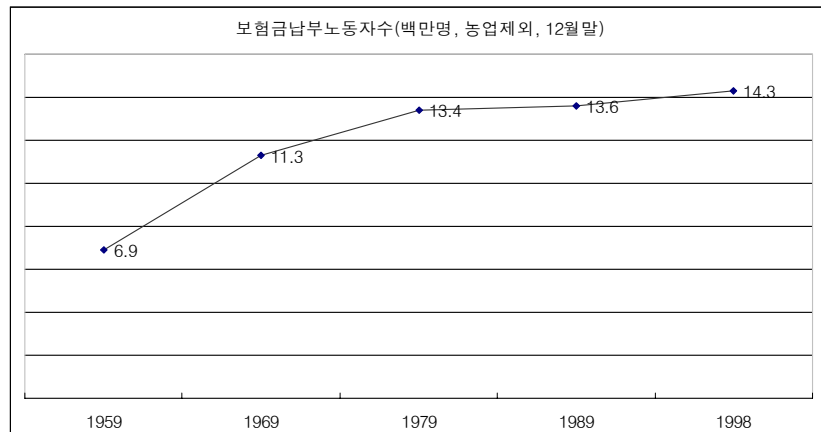
134) 서론에서도 이야기 하였듯이 프랑스 고용정책관련 국내자료의 부족함을 반영하여 프랑스의 실업보험에 대해서는 상세한 설명을 한다.

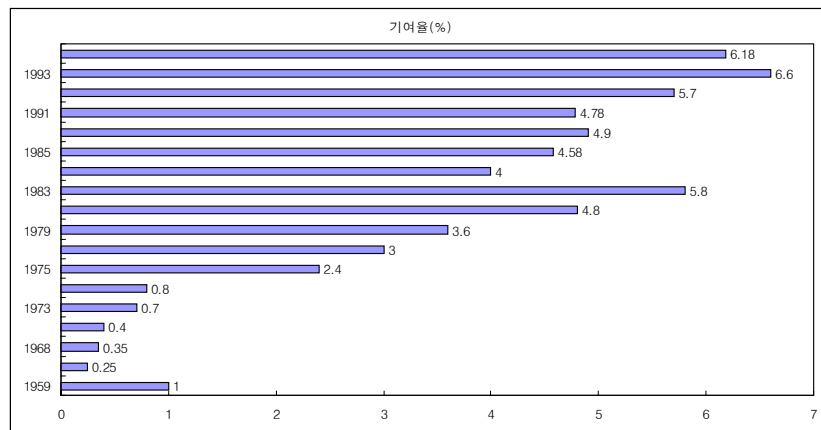
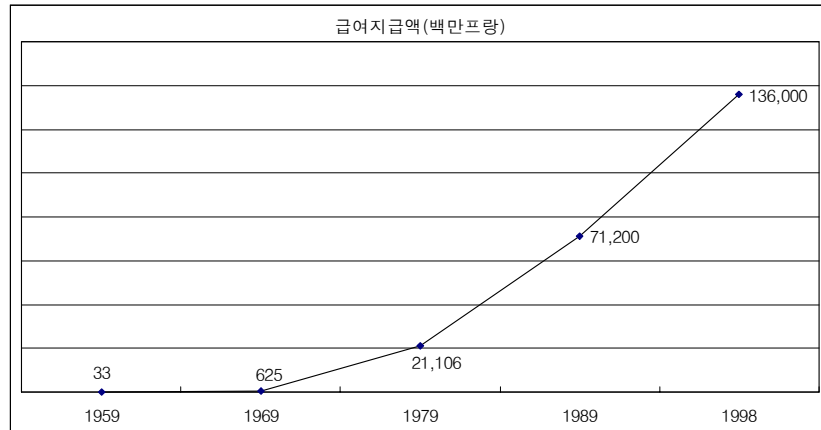
135) UNEDIC 방문시 입수한 내부자료 및 면담결과와 UNEDIC(1999) 참조.

을 책정하였다. 비록 1961년 말 기여율을 0.25%로 낮추어지긴 했지만 잉여금 축적은 1961년까지 지속되었다. 이렇게 축적된 잉여금을 바탕으로 실업보험은 수혜범위를 늘려 1965년 사망보조금, 1967년 퇴직보조금을 추가하였다. 그 결과 1958년부터 1969년까지 보험금납부 노동자수는 2배도 늘지 못한 반면 수혜자수는 4배 가까이 증가하였다.

1968년 실업률이 2%를 넘은 후 프랑스는 1969년을 제외하고는 1987년까지 지속적인 실업률 상승을 기록하였다. 이에 따라 실업보험의 역

[그림 3-3] 실업보험 주요 관련 통계 변화 추이





자료 : UNEDIC(1999).

할과 기능은 확대되었다. 더욱이 1970년대 초 석유파동에 따른 경기 침체는 더욱 이러한 현상을 부채질하였다. 1960년대 말부터 1970년대 말까지의 주요한 변화로는 1969년 2월 경제상황 악화로 일자리를 잃은 60세 이상의 노인들에게 특별한 보조가 지급되었으며 경제악화에 따른 장기실업자문제를 해소하기 위해 1972, 1974, 1977년 세 차례에 걸쳐 수혜기간을 연장하였다. 또한 청년층에게 더 많은 일자리를 주기 위해 조기퇴직을 유도하는 지원제도를 만들고 자격조건을 지속적으로 완화하였

다. 이러한 수혜대상 확대와 수혜기간 연장은 자연스럽게 실업보험 재정악화로 이어졌다. 그림에서 볼 수 있듯이 1969~79년 기간동안 수혜 대상자는 거의 8배, 보험금 지급액은 30배 넘게 늘어났으나 보험금 납부대상자는 불과 20% 증가하는데 지나지 않았다. 재정적자를 해결하기 위해 기여율은 동 기간 내내 증가하여 1979년에는 3.6%에 이르렀으나 이 문제는 쉽게 해결되지 않았다

이러한 실업보험의 재정문제의 악화에 대해 프랑스는 1979년에 UNEDIC과 국가가 나누어 운영하여오던 실업자에 대한 지원을 UNEDIC으로 일원화하고 대신에 국가가 실업보험에 70억 프랑(현재 환율로 약 1조 2천억 원)의 보조금을 지급하였다. 이 결과 UNEDIC에서 운영하는 수혜금의 종류는 크게 기초보조금(allocation de base), 특별보조금(allocation spéciale), 60세 이상 실직자를 위한 소득보장(garantie de ressources), 청년층을 위한 일시불 보조금(allocation forfaitaire) 등 4가지로 정리되었다. 하지만 이러한 시도와 기여율 증가(1979 3.6% → 1989 4.9%), 급여유예기간 연장, 급여상한 하락 등 재정적자를 줄이려는 다양한 노력에도 불구하고 1970년대 잉태된 재정적자문제는 1980년대 말까지 해결되지 않았다. 이는 기본적으로 경제침체에 따른 실업자 수 증가(1979년 1,387,400명 → 1989년 2,323,000명)로 실업보험수혜자수의 증가는 동기간 2.7배에 가까운 반면 보험금납부자수는 거의 변하지 않았기 때문이다. 그리하여 1979년 UNEDIC에 통합된 실업보험과 국가에 의한 실업부조는 1984년 다시 분리되어 운영되었다.

1990년대에 들어와 진행된 경기침체는 실업률 증가를 가져왔으며 이는 바로 실업보험재정악화를 심화시켰다. 1993년 누적적자가 350억 프랑(약 6조)에 다다르게 되자 프랑스는 비상계획을 세우기에 이르렀다. 기여율을 높이는 것은 물론이고, 일정주기마다(4개월) 보험급여금액을 경감하였다. 또한 적자를 메우기 위해 정부는 3년 동안 100억 프랑(1.7조)을 실업보험에 지원하기로 약속하였고 UNEDIC도 자체적으로 외부 금융기관으로부터 220억 프랑을 빌려야만 했다. 이러한 노력의 결과 실업보험재정은 균형에 이를 수 있었으며 그 결과 1997년에는 올라만 가던 기여율을 낮출 수 있었고(6.6% → 6.18%), 수혜자에 대한 지급조건

도 완화(최고한도 증가, 보험정감주기를 4달에서 6달로 연장, 25세 이하 수혜율 확대)할 수 있었다. 그리고 1997년부터 구직자 등록이 종전 ANPE에서 UNEDIC으로 변경됨에 따라 구직자를 맞이하는 서비스에 대한 개발 등 서비스 질 제고에도 많은 노력을 기울이고 있다.

2) 실업보험의 특징¹³⁶⁾

프랑스 실업보험은 노사협정에 의한 제정, 노사동수 기관에 의한 운영이라는 특징을 가진다.

프랑스 노동법 L. 351-8조에 의하면 실업보험의 적용범위, 급여지급 조건, 재원마련방안 등을 규정하는 동법 L. 351-3부터 351-7조까지의 규정은 노사협상의 대상이 된다. 협상결과 맺어진 협정은 정부의 동의를 거쳐야 하는데, 이 동의는 모든 고용주와 모든 봉급자에게 의무적으로 이를 이행하게 하는 효과를 가지고 있다. 만약, 노사간의 협정이 이루어지지 않거나 정부의 동의가 없는 경우 국회 참사원의 판결에 따라 실업보험의 적용수단이 정해진다. 1984년 이래 지금까지 실업보험 관련하여 노사간에 7개의 협정이 체결되었다.

노사간 협정과 이에 대한 정부의 동의과정을 예를 들어 구체적으로 살펴보자. 1997년 1월 1일자 협정을 수정하기 위해 2000년 3월에 진행된 노사간 교섭은 ‘실업보험, 불확실성 타파, 청년의 고용에로의 편입’이라는 사회개조 모토 속에 프랑스기업운동(MEDEF)에 의해 작성된 보고서를 중심으로 시작되었다. 2000년 6월 14일에는 고용주 단체인 CGPME, MEDEF, UPA와 노동자단체인 CFDT, CFTC간에 협정을 위한 협약의정서(protocol d'accord)가 체결되었다. 의정서는 ASSEDIC와 구직자 사이에 실업급여 지급조건을 규정짓는 재취업지원 개별계약(Contrat individuel entre le demandeur d'emploi et l'Assedic, Care)을 맺는다는 내용을 담고 있었으며 또한 이 계약은 양 계약자의 규칙과 의무를 명시하는 재취업지원계획(PARE)과 함께 시행된다는 내용이었다. 그런데, 정부는 이 협약의 적용시 발생할 수 있는 실업보험제도의 실직자 구직지원의 이중적 구조(실업보험에 신규로 가입한 사람과 실업보험

136) Liaisons Sociales 2002.3 참조.

급여기간이 끝나는 자에 대한 구직지원체계가 다르게 됨)를 염려하여 동의를 거부했다. 또한, 일부 협약규정은 노동법과 일치하지 않았으며 실업자로 하여금 그들의 자격에 맞지 않는 일자리 수락을 강제하였다. 결국 2000년 가을에 협상이 재개되어 10월 19일 노동자 측의 3개 노조 CFDT, CFTC, CFE-CGC와 사용자측 3개 기관 MEDEF, UPA, CGPME간에 협정이 체결되었고 정부는 동년 12월 4일자 법령을 통해 협정에 동의하였다(2001. 1. 1일자 협정). 이 협정은 2001년 1월 1일부터 2년간 유효하게 된다.

이렇듯 노사간 협상에 의해 만들어지는 협정에 바탕을 둔 실업보험체계는 노사동수의 합의기관에 의해 운영·관리되어진다. 앞서 설명한 실업보험 운영기관인 UNEDIC과 ASSEDIC에 노사가 동수로 참여하여 합의를 통해 제도를 운영할 뿐 만 아니라 2001년 1월1일 협약으로 생겨난 노사동수의 전국감독그룹(Group Paritaire National de Suivi, GPNS)은 전국단위의 노조에서 대표 각 2명과 동수의 사용자대표 및 동수의 추가 인원으로 구성·운영된다. 이 그룹은 협정시행을 감시하고 실업보험급여에 대한 교육을 담당한다. GPNS는 보통 분기별로 개최되며 다수결로 사안을 결정한다.

그밖에 실업보험관련 규칙을 해석하는 전국노사동수위원회(Co-mmission Paritaire Nationale, CPN)와 제도노사동수위원회(Commission Paritaire des Institution)에도 노사가 동수로 참여한다¹³⁷⁾.

3) 실업보험제도의 대상 및 가입

2001. 1. 1일자 협정이 규정하고 있는 현 실업보험제도의 적용대상은 노동법 L. 351-5조에 의거하여 해외에 파견된 노동자를 포함하여 민간 영역의 고용자 모두를 포함한다. 공공 및 준 공공 부문은 원칙적으로 실업보험에 속하지 않지만 국가와 부속 행정기관의 비공무원 종사자, 지역 집단의 종사자 등 몇 가지의 예외가 존재한다(노동법 L. 351-12).

고용자는 실업보험이 적용되는 날짜, 즉 첫 피용자의 고용일 이후 두 달 안에 지방관할 기관에 가입하여야 하며 이를 위해 고용주는 위 기관

137) UNEDIC(2001).

에 UNEDIC이 정한 형식에 맞추어 고용주 이름, 회사 주소, 임금총액 등을 기록한 신고서를 보내야 한다. 이 절차는 1998년 4월 6일 이래 의무적인 ‘단일고용신고’(déclaration unique d’embauche)에 의해 수행된다¹³⁸⁾.

4) 실업보험의 재정

실업보험의 재원은 기본적으로 고용주와 노동자의 기여금에 의해 충당된다. 이 기여금은 크게 일반 기여금과 개별 기여금으로 나뉘는데, 일반 기여금의 출자는 사회보장비의 계산시에 포함되는 임금 범위를 대상으로 계산된다. 하지만 임금 총액이 사회보장비 계산시 규정되어 있는 임금 최고한도의 네 배를 초과하는 부분과(2002. 1. 1부터는 월 €9,408), 65세 이상 근로자의 임금은 제외된다(UNEDIC 규정 55조).

대상이 되는 임금총액에 일정한 비율의 기여율이 적용되어 기여금이 계산되는데 2001. 1. 1. 협정이 규정하는 기여율과 노사간 부담비율은 <표 3-34>와 같다.

<표 3-34> 실업보험 최근 기여율

(단위: %)

날짜	기여율	고용주와 노동자간의 부담비율	
		고용주	노동자
2001.1.1*	5.80*	3.70*	2.10*
2002.1.1	5.60	3.60	2.00
2002.7.1**	5.80**	3.70**	2.10**

주: * 2001년 6월 30일까지는 임금이 사회보장 최고한도의 1배에서 4배까지 되는 경우에 노동자들이 0.5%의 추가기여금 납부

** 원래 2001.1.1일자 협정은 2002.7.1일부터 5.4%의 기여율과 3.50%의 고용주 비율, 1.90%의 노동자 비율을 정했으나 실업보험 재정악화가 예상되어 2001.6.19일 노사협의를 통해 5.8%로 기여율을 상향 조정(저자 추가)

자료: ASSEDIC 홈페이지 <http://www.assedic.fr/unipublics/index.php?idarticle=10469>.

138) Liaisons Sociales 2002. 3.

표(주식)에서 볼 수 있듯이 협정에 의해 규정된 기여율은 협정당시 예상하지 못했던 상황에 의해 보험의 재정이 위협받을 경우, 역시 협정(2001. 1. 1 협정 6조)에 의거하여 노사협상에 의해 변경될 수 있다(보호 규정).

고용자는 기여금 계산에 해당되는 임금에 대해 신고의무가 있어 매년 1월 31일까지 ASSEDIC에 연간 임금신고서를 제출해야 한다. 만일 의무를 어겨 임금을 신고하지 않을 경우는 ASSEDIC이 임시로 기여금을 정하게 된다.

위에서 설명한 일반 기여금외에 개별 기여금으로는 두 가지가 있는데, 50세 이상의 노동자에 대한 고용계약이 중단될 경우 고용자가 납부하는 보충적 기여금(contribution supplémentaire, 소위 Delalande 기여금이라고 불림)¹³⁹⁾와 노동자에게 사전 재취업지원계획(pre-Pare)을 제시하지 않고 경제적 이유로 해고하는 고용자가 지불해야하는 특별 기여금(contribution spéciale)이 있다.

실업보험을 관리하는 UNEDIC은 년 3회 정기적으로 보험재정 현황 및 향후 예상치(l'équilibre financier de l'assurance chômage)를 노사대표에게 통보하고 있다. 작성당시 적용되는 규정 하에 경제성장률, 임금 인상률, 보험료 납부대상자 수, 실업률 등에 대한 변화를 예상하여 보험 재정 향후전망을 한다. 최근 보고서(2002. 7. 3일자)¹⁴⁰⁾에 따르면 2002년에는 약 €24억, 2003년에는 약 €18억의 손실이 예상되고 있으며 이는 기본적으로 낮은 경제성장률 예상(2002년 1.2% 증가 예상)에 기인한다고 설명하고 있다.

139) 50세 이상의 고령자 해고시 고령자 연령 및 회사 크기에 따라 정해지는 기여금을 납부해야 한다. 이 제도의 기본목적은 고령자의 해고를 억제하는 것이다. 하지만 특수한 조건에서는 기여금납부가 면제될 수도 있다.(노동법 L. 321-13, D. 321-8) 이에 대한 자세한 내용은 Véronique(2001)를 참고할 것.

140) UNEDIC(2002).

나. 실업보험의 재취업지원계획¹⁴¹⁾

프랑스 실업보험은 보험금 지급을 통한 실업자들에 대한 지원과 보험금 수령자에 대한 취업을 위한 적극적인 일정활동 요구를 연계하는 재취업지원계획(PARE)을 운영하고 있다. 이 제도는 2001년 1월 1일자 협정에 의해 만들어졌으며 실직자지원을 위한 재취업지원급여(Allocation d'aide au Retour à l'Emploi, ARE)와 적극적 구직활동을 위한 개별행동계획(Projet d'Action Personnalisée, PAP)을 그 주요요소로 한다.

PARE는 실업급여수혜 자격을 갖춘 구직자가 등록시 ASSEDIC과 합의·서명한 계약서에 의해 공식화된다. 동 계획은 구직자가 개인행동계획을 통해 구직활동에 지원을 받고 이에 대응하여 적극적인 구직활동을 해야 하는 개인적 권리·의무 및 실업보험관리기관인 ASSEDIC과 ANPE의 구직활동지원을 위한 약속을 포함하게 된다. 동 계획의 효과적인 수행을 위해 각 기업들은 구인정보를 ANPE와 ASSEDIC에 제공하여야 한다(2001. 1. 1. 협정 1조 6항 a).

1) 재취업지원급여(ARE)

가) 2001. 1. 1. 협정(convention du 1er janvier 2001)

종전에는 급여기간이 늘어남에 따라 지급액이 줄어드는 단일감면급여(Allocation Unique Dégressive, AUD)형태로 실업보험이 운영되었으나 2001년 1월 1일 협정과 부속규정으로 급여기간동안 정기적으로 일정액수가 지급되는 재취업지원급여가 단일감면급여를 대체하게 되었다.

〈글상자 3-3〉 재취업지원계획의 의무규정성

프랑스 실업보험의 재취업지원계획이 실업보험급여를 수령하기 위한 의무규정인가에 대해 논란이 있을 수 있으며 실제로 현재 법적인 분쟁이 계속 벌어지고 있다.

141) Liaisons Sociales, 2002. 3월 참조.

프랑스 국가평의회(Conseil d'Etat)는 2001. 1. 1. 협정의 재취업지원계획이 실업보험체계가 가지고 있었던 구직활동관련 법적인 의무사항을 환기시키는 것에 불과하다고 판단하면서 재취업지원계획에서의 구직활동의무규정은 기존 노동법규정의 테두리 내에 존재한다고 주장하였다(국가평의회, 2001.7.11, syndicat Sud Travail et autres, req. n°228361 et autres, RJS 10/01 n°1157 et 1168).

프랑스 마르세이유 고등법원(Tribunal de grande instance de Marseille)도 재취업지원계획에 서명을 거부한 구직자가 이를 이유로 실업보험급여지급을 거부한 상공인연합회(ASSEDIC)를 제소한 사건에 대해 재취업지원계획에 대한 서명거부는 명백한 불법적 행위가 아니며 기존 노동법의 규칙을 넘는 것이 아니라는 판결을 내리었다(TGI Marseille, ord. réf. 18 janvier 2002, Betanu et Union des syndicats CGT des Bouches-du-Rhône c/Assedic Alpes-Provence).

이와 관련하여 최근 파리 고등법원은 2001. 1. 1. 협정의 무효를 요구하는 소송에서 재취업지원계획을 규정하고 있는 2001. 1. 1. 협정이 실질시 대체수입을 재취업을 위한 수입으로 규정하고 있어 협정을 취소할 수 없다고 밝히면서 다만, 적극적 구직활동이 없을 경우 실업보험급여를 중단할 수 있는 규정에 대해서는 이를 판단할 수 있는 기관은 실업보험을 관리하는 상공인연합회가 아니라 국가기관이어야 함을 분명히 하였다(TGI Paris, 02 juillet 2002).

자료: Liaisons Sociales(2002. 3.), Le monde(2002. 7. 3.)

하지만 2001년 1월 1일 협정은 기존 1997년 1월 1일 협정을 완전히 대체하지는 못하여 일부 구직자들은 과거 협정의 적용을 받고 있다. 즉, 2001년 7월 1일 이후 등록자로서 실업보험에 분담금을 내 온 비자발적 실업자는 2001년 협정을 적용 받으나 2000년 12월 31일까지 실업보험 수혜대상자와 2001년 1월 1일과 2001년 6월 30일 사이에 수급 대상으로 인정받은 자들은 원칙적으로 기존 형태인 단일감면급여를 계속적으로 수혜 받으나 2001년 7월 1일부터는 2001년 1월 1일 협정규정의 적용을

선택할 수가 있다. 하지만 일부의 경우에는 자동적으로 재취업지원급여 체계에 속하게 되지만 재취업지원계획에는 포함되지 않는 경우도 있다¹⁴²⁾.

나) 실업보험 급여 수혜 대상

원칙적으로 프랑스 실업보험은 일정기간동안 특정 조건을 충족하는 비자발적 실업자에게 재취업지원급여를 지급한다.

비자발적 실업에 해당되는 경우는 노동자의 과실 등 개인적 이유로 인한 해고, 유한노동계약기간의 종료, 정당한 사유가 있는 사직, 경영상의 어려움 등 경제적 이유에 의한 노동계약 파기 등이 있다. 정당한 사유가 있으면 노동자의 자발적인 사직도 실업보험수혜의 대상이 되는데, 이에 해당되는 경우는 실업보험 관리기관인 UNEDIC의 2001년 12월 5일자 회람(Circulaire UNEDIC) n° 01-12에 규정되어 있다. 주요 예로는 18세 미만의 노동자가 그의 보호자 혹은 친권자를 따르기 위해 계약을 파기하거나 새 직장 때문에 거주지를 변경한 배우자를 따르기 위해 계약 파기하는 경우 등이 있다.

자발적 실업의 경우에는 실업수당 수혜대상에서 제외되나 실업 121일이 지나도 구직이 이루어지지 않을 경우 실업자는 ASSEDIC 노사동수위원회에 실업수당수혜를 위한 서류심사 요청이 가능하다. 이 요청에 대하여 ① 실직자가 권리의 재심사를 분명히 요청하고, ② 실직 후 실업급여 혜택이 없는 상황이 적어도 121일이 넘었고, ③ 실업급여 혜택 개시를 위한 조건을 충족시킬 경우 실업급여수혜자로 인정받을 수 있다. 이와 더불어 자발적 실업자는 단기간 복직 임시수입이나 직업훈련을 위한 노력 등과 같은 적극적 구직 증명 자료를 지참하고 위원회에 권리의 재심사를 요청하여야 한다. 급여 수혜는 노동 계약 종료 이후 122째 일로부터 기산되어 이루어지며 구직자 등록 이전에는 이루어지지 않는다.

142) 이에 해당되는 경우는 구직활동의무를 면제받는 자(실업보험급여 수혜조건 참조), 59.5세 현재 단일감면급여체계에 속해 있고 은퇴연령까지 그것을 유지하게 되는 자, 노동계약의 중단이 없는 실직자로서 실업보험급여 수혜자, 보호작업장에서 일하는 장애인으로써 노동계약의 중단 없이 경제활동을 중단한 자 등이다.

다) 실업보험 급여 수혜조건

상기한 수혜대상자로서 ① 피보험고용기간을 증명하고, ② 구직자 등록을 하였으며, ③ 연령조건을 충족하고, ④ 일자리 수행에 신체적으로 적당한 자이며 ⑤ 효과적이고 계속적인 구직활동을 하는 경우 실업보험 급여권리가 개시된다.

첫째, 실업자는 실업보험이 적용되는 하나 혹은 다수의 회사에 일정 기간 근무했다는 피보험고용기간을 증명하여야 한다. 2001년 1월 1일 협정으로 최소 피보험고용기간(4개월)을 산정하기 위한 기준기간이 종전 8개월에서 18개월로 늘어났다. 즉, 4개월의 보험가입기간이 이전 8개월 대신 18개월 기간을 대상으로 찾아진다. 새로운 기준기간은 노동계약이 2000년 12월 31일 이후 종료되었거나 2001년 1월 1일부터 구직자 등록한 실업자에 적용된다. 현재 실업보험 체계 내에서 가능한 피보험 고용기간 산정방법은 <표 3-35>와 같다. 예외적으로 직장의 영구폐쇄에 의한 실직인 경우 피보험고용기간을 충족하지 않아도 실업급여가 지급될 수 있다(UNEDIC 규정 5조).

〈표 3-35〉 실업보험 기준기간과 필요 피보험고용기간

기준기간	기준기간 중 피보험고용기간
노동계약종료직전 마지막 18개월	4개월 혹은 122일 혹은 606 노동시간
마지막 12개월	6개월 혹은 182일 혹은 910 노동시간
마지막 12개월	8개월 혹은 243일 혹은 1213 노동시간
마지막 24개월	14개월 혹은 426일 혹은 2123 노동시간
마지막 36개월	27개월 혹은 821일 혹은 4095 노동시간

자료: Liaisons Sociales(2002.3.), P. 33.

둘째, 실직자가 실업급여를 수령하기 위해서는 반드시 구직자로서 등록하여 개별행동계획(PAP)이 포함하는 훈련을 이수하여야 한다. 원칙적으로 실업자는 노동계약 종료 후 12개월의 유예기간내에 구직자로서 등록하여야 하나 특정 경우에 대해 이 기간은 연장가능하다. 구직자 등록은 종전에는 ANPE의 지방사무소가 담당하였으나 1996년 7월 4일

UNEDIC과 ANPE간의 협약으로 1998년 1월1일 이후 ASSEDIC 관할에 속하게 되었다. 구직자는 주기적으로 그들의 등록범주에 따라 등록을 갱신하여야 한다.

셋째, 60세 미만 근로자가 실업보험급여의 대상이 된다. 원칙적으로 60세 이상은 노후연금대상자가 된다¹⁴³⁾.

넷째, 실업보험급여를 받기 위해서는 실직자가 업무 수행에 적절한 신체 조건을 가지고 있어야 하며 이 조건의 충족여부는 실업자가 구직자명단에 등록한 것으로 충족된다.

다섯째, 실업보험급여를 위한 구직활동조건은 구직자로 등록하고 확실한 구직조치를 완수하였을 경우에 충족된다. 또한, 구직자는 ANPE의 구직관련 제안에 대해 계속적인 방식으로 직업세계로의 복귀를 위해 최선을 다해야 한다. 하지만 57.5세 이상의 실업보험급여 수혜자, 55세 이상의 실업보험급여 수혜자로서 노후연금수령을 위해 필요한 160분기동안 사회보장제도에 편입되어 있었던 경우, 55세 이상 자로서 실업보험급여도 특정 연대수당도 받지 못하는 실업자에 대해서는 효과적이고 지속적인 구직활동의무가 면제된다. 구직활동 면제자는 급여지불에 영향을 줄 수 있는 모든 유형의 직업 활동(유·무상)의 재개 등 변동사항에 대해 72시간 이내에 ASSEDIC에 알려야 한다.

라) 실업보험 급여기간

급여기간은 원칙적으로 실업보험의 피보험고용기간이나 연령에 따라 달라진다. <표 3-36>은 재취업지원급여(ARE)의 급여기간을 보여준다. 앞서 설명하였듯이 현재 프랑스 실업보험 내에는 두 가지 급여형태가 존재한다. 단일감면급여(AUD)의 수혜기간은 <표 3-37>과 같다. 총 급여기간은 재취업지원급여의 기간과 동일하나 단일감면급여는 6개월마다 누진 감면율을 적용하여 운영되고 있다.

143) 프랑스 노후연금의 수급연령은 원칙적으로 60세이나 특별한 사회보장제도에 들어있는 경우 60세 이하도 가능하다. 프랑스 노후연금 등에 대해서는 Véronique(2001)를 참고할 것.

〈표 3-36〉 실업보험 급여기간(재취업지원급여, ARE)

피보험고용기간	급여기간	
4개월(122일 혹은 606시간)	4개월(122일)	
6개월(182일 혹은 910시간)	7개월(213일)	
	50세 미만	50세 이상
8개월(243일 혹은 1213시간)	15개월(456일)	21개월(639일)
14개월(426일 혹은 1213시간)	30개월(912일)	45개월(1369일)
	50~55세	55세 이상
27개월(821일 혹은 4095시간)	45개월(1369일)	60개월(1824일)

자료 : Liaisons Sociales(2002 3월호), p. 38.

〈표 3-37〉 실업보험 급여기간(단일감면급여, AUD)

피보험고용기간		급여기간		
		정상기간	감면기간	총기간
4개월(122일 혹은 606시간)		4개월		4개월(122일)
6개월(182일 혹은 910시간)		4개월	3개월:-15%	7개월(213일)
8개월(243일 혹은 1213시간)	· 50세 미만	4개월	11개월:-17%	15개월(456일)
	· 50세 이상	7개월	14개월:-15%	21개월(639일)
14개월(426일 혹은 2123일)	· 50세 미만	9개월	21개월:-17%	30개월(912일)
	· 50세 이상	15개월	30개월:-15%	45개월(1369일)
27개월(821일 혹은 4095일)	· 50~55세	20개월	25개월:-15%	45개월(1369일)
	· 55세 이상	27개월	33개월:-8%	60개월(1825일)

자료 : Ibid., p. 39.

마) 급여의 계산과 총액수

재취업지원급여는 고정부분과 참고임금(salaire de référence)에 따라 변동이 되는 변동부분으로 구성되어 있다. 단일감면급여의 경우도 재취업지원급여와 같은 방식으로 급여를 계산한다.

변동되는 부분의 참고임금을 정하기 위한 참고기간은 피보험고용기간에 따라 달라진다. 4개월의 피보험고용기간의 경우 참고기간은 4개월, 6개월의 피보험고용기간의 경우 6개월, 8개월의 피보험고용기간의 경우 8개월, 기타 기간에는 참조기간이 12개월이 된다. 참고임금은 노동 최종 일 직전 참고기간동안 수혜자에게 지급된 임금이다. 참고임금은 사회보

장 최고한도액의 4배를 초과할 수 없다(2002년부터 월 €9,408). 이 참고임금을 근무일수로 나누어 일간 참고임금을 계산하는데, 무급결근일수 등은 근무일수에 포함되지 않는다.

상기한 참고기간과 임금 하에서 재취업지원급여의 일급여액은 두 가지 방법으로 계산된다.

- ① 일간 참고임금의 40.4%(변동분) + €9.79/일(고정분, 2001.7.1일부터)
- ② 하지만 ①의 방법을 통해 산출된 급여보다 더 높은 경우 일간 참고임금의 57.4%(고정분 없음)를 채택

어떤 경우에도 일 급여액이 €23.88보다 낮으면 €23.88로 결정되고, 일간 참고임금의 75%를 초과하는 경우에는 일간 참고임금의 75%가 일 급여가 된다. 일 급여는 매년 7월 1일 재평가되어 결정된다.

매월 보험급여는 일 급여액에 해당 달 날수를 곱한 값으로 정해진다.

〈글상자 3-4〉 실업보험급여 계산(예시)

일간 참고임금이 €45일 때,

①의 방법 : $€45 \times 40.4\% + €9.79/\text{일} = €27.97$

②의 방법 : $€45 \times 57.4\% = €25.83$

①, ②중 더 높은 금액인 €27.97를 일 급여액으로 책정. 이 금액은 최저기준인 €23.88 보다 높고 일간 참고기준의 75%(€33.75)를 넘지 않으므로 채택.

4월의 월급여는 $30 \times €27.97 = €839.10$ 가 지급된다.

바) 보험급여 신청

보험급여 신청을 위해서는 실직자가 거주지관할 ASSEDIC에 본인 서명이 된 신청서를 제출해야하며 이 때 고용주가 발행하는 실직관련 증명서류를 첨부하여야 한다.

노동계약의 만료나 중지, 취소 시 고용주는 노동자에게 실직자수당

권리행사를 가능케 하는 확인서(attestation)와 관련증거서류를 발급하여야 하며 확인서 발급을 거절하는 고용주에게는 최고 €1,500의 벌금이 부과된다. 구직자의 신청을 접수한 ASSEDIC은 보험수혜여부를 판단·결정한다.

사) 보험급여 지급

보험금 수혜는 원칙적으로 노동 계약 종료 다음날부터 시작된다. 직업상 부적격으로 인한 해고 시에는 해고 통지일에 노동 계약이 종료된 것으로 간주하여 수혜시작시점은 해고 통지일의 다음날이 된다. 급여수혜는 유급휴가관련 보상금이 주어지는 경우와 노동계약 중단에 따른 보상금이 법적 보상금을 초과하는 경우에 유예기간이 경과한 후에 이루어지기도 하며 실업보험을 처음으로 수혜하는 자와 재수혜를 얻는 자에 대해 7일 한도에서 수혜개시의 연기가 가능하다.

실업보험급여는 매달 정기적으로 지급된다. 급여지급은 ① 프랑스나 외국에서 유·무급에 관계없이 직업활동을 재개하였을 경우(단, 실업보험과 보수를 동시에 받을 수 있는 경우는 제외), ② 사회보장제도를 통해 현금급여 수혜시 혹은 수혜자로 인정될시, ③ 노동법 규정에 의해 도지사로부터 대체수입(revenu de remplacement) 수령혜택이 중단된 경우¹⁴⁴⁾, ④ 60세에 도달하였을 경우에 중단될 수 있는데, 60-65세 수급자 중 노후연금을 100%로 지급받지 못한 자에 대해서 보충급여(allocation complémentaire) 지급도 가능하다.

재취업지원급여 수혜자들의 직업활동포기를 막기 위해 축소된 범위에서 특정조건하에 노동으로부터의 수입이 가능하도록 하고 있는데 그 조건은 수혜자가 직업활동을 재개한 경우와 유지하고 있는 경우에 따라 달라진다.

144) 노동법(Article L.351-17)은 정당한 사유 없이 제시된 직업 및 직업훈련을 거부하거나, 해당 기관의 소환거부, 직업수행능력판단을 위한 의료기관방문 거부, 부정신고 등이 있는 경우 대체수입의 지급이 중단될 수 있다고 규정하고 있다.

아) 감독 및 제재

실업보험수혜자의 구직활동에 대한 감독권한은 각 지방 군지역 노동·고용·직업훈련사무소(DDTEFP)에 배타적으로 있다. 이의 효율적 수행을 위해 UNEDIC은 DDTEFP와 ANPE에 감독임무 완수에 필요한 행정적 모든 정보와 아울러 수혜자에 대한 정보를 정기적으로 제공하며, 각 기초자치단체장(maire)은 감독책임자의 수월한 감독수행을 지원해야 하는 의무를 진다. 조사를 통하여 실업보험수혜가 불법적임이 드러난 경우에 도지사(préfet)는 당사자와 UNEDIC에 이로 인한 급여 유지, 갱신, 잠정 중단, 영구 중단 등 결정내용을 알려야 한다.

2001년 1월 1일부터 시행된 새로운 실업보험체계의 재취업지원계획에 의해 수혜자는 적극적인 구직활동을 할 의무가 있으며 의무를 준수하지 않을 경우 다양한 제재조치가 마련되어 있다. 제재조치에는 크게 급여지급중단, 급여수혜의 일시적·영구적 배제, 구직자명단에서의 삭제가 있다.

UNEDIC 규정상 급여지급 중단 결정은 ASSEDIC의 소관사항이며¹⁴⁵⁾ 동 규정은 인터뷰에 구직자가 출석하지 않은 경우, 증명서류를 제출하지 않은 경우를 상정하고 있다(Règlement UNEDIC 16조 2항). 중단통지를 받은 수급자는 통지이후 15일 내에 ASSEDIC 노사동수위원회에 이의를 제기할 수 있는데 이 경우 노사동수위원회가 중지 결정을 확인한다면 ASSEDIC은 DDTEFP에 관련서류를 전달하게 되고 노사동수위원회가 중지결정을 철회한다면 급여서비스가 정지일부터 재개된다. 두 경우 모두 노사동수위원회는 이의제기 후 15일 내에 의사표시를 해야 한다.

실업보험에서 일시적 혹은 영구적으로 배제되는 사유는 노동법 R 351-28과 실업보험협약 부속 UNEDIC규정 19조가 규정하고 있다. 그 주요한 경우를 예시하면 ① 이전 교육이나 전공과 개인적·가족적 상황을 고려한 지리적 이동 가능성에 합당하고 해당 직종과 지역사정에 비추어서 정상적이고 합당한 임금을 제공하는 일자리에 대해 정당한 이유

145) 이미 설명한 바와 같이 이 부분에 대해 법원(파리고등법원)은 급여중단결정권한은 UNEDIC/ASSEDIC가 아닌 국가기관에 있다고 판결하였다.

없는 거절시, ② 직업훈련조치나 직업세계로의 편입(insertion)조치를 거부할 경우, ③ 견습계약(contrat d'apprentissage)제안을 거부할 경우, ④ 감독업무를 맡고 있는 자의 소환에 응하지 않을 경우, ⑤ 특정 타입의 일자리나 직장에 대한 적절성 여부를 위한 노동자 의료서비스기관의 의료방문에 응하지 않는 경우, ⑥ 적극적인 구직활동 이행을 증명하지 못할 경우 등이다.

2) 개별행동계획(PAP)

2001년 1월 1일 협정에 의해 실업보험 수혜자들은 재취업지원계획(PARE)에 참가하여 심층면담(entretien approfondi)¹⁴⁶⁾을 통해 ANPE의 추천으로 개별행동계획(PAP)을 개시하게 된다. 동 계획은 2001년 7월 1일부터 장기실업의 위험에 빠질 수 있는 대상자들을 위한 개별 지원 프로그램인 새로운 출발(Nouveau Départ, ND)과 더불어 PAP-ND 형태로 운영되고 있다¹⁴⁷⁾.

가) 내용

실직자의 재취업을 가능케 하기 위하여 개인특성에 맞도록 작성되는 개인행동계획은 구직활동에 있어 구직자의 자율권을 고려하여 만들어 지게 되는데 동 계획을 통해 구직자의 인증된 자격에 알맞은 직업이나 구직자가 원하는 경우 전환하고자 하는 직업형태를 결정하고, 해당 직업에 취업하기 위해 필요한 지원, 훈련 등을 결정한다. 또한 재취업 가능성을 높이기 위한 자격획득이 필요한 구직자들을 위해 '성인자격계약(contrat de qualification adulte)'을 체결할 수 있는 우선권을 부여하기도 하며, 재취업을 용이하게 하는 수단 및 지리적 이동성 제고, 훈련, 고

146) PARE에 서명한 구직자는 한달이내에 ANPE에서 심층면담을 하게 된다. 이를 통해 구직자의 구직활동에 있어서의 자율성정도를 평가하고, 재취업에 심각한 곤란을 느끼는 실업자의 직업능력을 평가하며, 구직자의 자격을 엄밀히 판단하여 가용한 구인정보와 비교를 한다. 면담결과는 비밀에 부치게 된다.

147) PAP-ND의 대상자는 2001년 7월1일 이래 구직자 등록한 신규 구직자, ND의 잠재 수혜자(실업 6개월 청년, 12개월의 성인), 구직자 등록한 RMI 수혜자이다.

용주의 지원 등을 규정하기도 한다. 계획이 작성되면 해당 구직자와 ANPE가 서명을 하게 되고 동 계획은 그 수행과정을 감독하는 ASSEDIC에 통보된다.

나) 구직자의 의무

개인행동계획에의 서명은 구직자가 구직활동에 있어서 자율성 정도에 따라 본인 직업능력 평가, 개인별 동반서비스(accompagnement)를 위한 정기적 면담, 적응·자격·재방향설정 훈련 등 동 계획에서 규정한 훈련에 참여하고 적극적인 구직활동 수행을 약속한 것을 의미한다(2001. 1. 1. 협정 1조 1항 d).

다) 개인행동계획의 실행

개인행동계획은 ANPE의 책임 하에 진행되고 그 상황은 ASSEDIC에 보고 된다. PARE에 서명 후 6개월이 지났으나 재취업을 못했거나 해당자의 전문적인 역량이나 경력, 교육적 배경, 지리적 이동성에 부합하고 해당지역 혹은 직종 보통 수준의 임금수준을 제공하는 일자리 제의가 없는 경우 남아있는 실업보험급여 수혜기간 내에서 개인행동계획을 다시 실행한다. ANPE는 구직자를 소환하여 지금까지 취한 구직활동을 평가하고 이에 맞는 새로운 개인행동계획을 작성한다. 이를 통해 구직자의 효과적 재분류작업이 가능하다. 새로운 개인행동계획이 실행된 후 6개월 동안 실업보험급여수혜자격이 유지되는 한 급여는 계속적으로 주어진다. 이에 대응하여 실직자는 자신의 역량, 교육, 지리적 이동성을 고려하고 합당한 임금수준을 제공하는 구직제의에 응해야 한다.

PARE에 서명 후 12개월이 지난 후에도 실직자에게 찾고 있는 일자리제안이 불가능할 경우, ANPE는 구직자 재분류노력을 강화하고 직업세계로의 편입을 장려해야 한다.

ANPE가 수집한 정보를 바탕으로 ASSEDIC은 실업급여 수혜자가 개인행동계획의 이행조건을 수행했는가를 검토하게 된다. 이를 위해 구직자를 소환하여 면담을 가질 수 있으며 이 면담에 구직자가 응하지 않을 경우 ASSEDIC은 보험급여를 중단할 수 있다. 이러한 절차를 거쳐 내

린 검토결과가 긍정적이면 재취업을 위한 개인행동계획의 계속되는 단계를 이행하게 되며, 구직활동에 대한 의심의 여지가 있다고 판단할 경우에는 ASSEDIC은 DDTEFP에 상황에 대한 평가와 경우에 따라서 대체수입(실업보험급여 등)의 지급배제 발표를 의뢰할 수 있다.

〈글상자 3-5〉 프랑스 실업부조

프랑스는 실업보험제도(régime d'assurance chômage)이외에 실업부조의 성격을 띠는 연대제도(régime de solidarité)를 운영하고 있다. 1984년 3월 21일자 칙령 n° 84-198에 의해 만들어진 연대제도는 1982년 11월 4일자 법 n° 82-939로 만들어진 연대기금(Fond de solidarité)이 재정책임 맡고 있다. 연대기금은 공무원으로부터 연대기여금을 수급하고 경우에 따라 국가보조금을 받아 각종 연대수당을 대상자에게 지급한다.

1984년 12월 31일까지 한시적으로 시행되었던 연대기여금은 1985년 재정법에 의해 기간 제한 없이 연장운영 되고 있으며 실업보험제도를 관리하는 UNEDIC에 속하지 않는 공공, 준 공공 부문의 모든 종사자가 특정한 조건하에 납부의무가 있다. 기여금 과징대상은 총 월급이 면제한도보다 높은 자의 총봉급, 특별장려금(prime), 봉급에 부속되어 있는 모든 종류의 보상금 등이다. 하지만 출장비, 파견비 등 실제적 지출에 대한 환급, 가족수당과 보육비 환급, 파리지역에서 집으로 돌아가기 위한 교통비 일부 보상분, 현물이익의 경우는 과징대상에서 제외된다. 파트타임 노동자의 과징대상은 실제 지급된 봉급의 총합으로 이루어진다. 연대기여금률은 과징기준의 1%이며, 실업보험 기여금 한도와 같이 사회보장금 한도의 4배라는 한도를 가진다. 기여금은 고용주가 연대기금에 납부하며 납부가 늦어질 경우 10%의 지연할증금이 추가된다.

수당의 종류로는 실업급여를 받기에 충분한 취업기간을 갖지 않은 자를 위한 편입수당(Allocation d'Insertion, AI, 노동법 L.351-9), 실업보험권리가 고갈된 구직자를 위한 특별연대수당(Allocation de

Solidarité Spécifique, ASS, 노동법 L. 351-10), 40년 이상 노후 연금을 납입한 60세 이하를 대상으로 하는 퇴직동등급여(Allocation Equivalente Retraite, AER, 노동법 L. 351-10-1), 노후연금을 완전한 비율로 받기 위해 필요한 납기수를 채운 60세 이상자가 그가 속한 연금체계에서 60세에 100%로 지급 받지 못할 경우에 지급하는 보충수당(allocation complémentaire, 노동법 L. 351-19) 등이 있다¹⁴⁸⁾.

자료 : Liaisons Sociales 2002, 3월호.

10. 지역 프로그램

프랑스는 전통적으로 여타 유럽 국가들에 비해 중앙집권적 성격이 강한 국가이나 앞서 보았던 유럽공동체차원의 공동고용정책 중점사항의 일환으로 ‘고용을 위한 국지적·지역적 조치(action local et régionale pour l’emploi)’를 추진하고 있다.

이번 장에서는 프랑스 정부의 고용을 위한 국가행동계획(PNAE) 보고서를 중심으로 지역 고용프로그램의 필요성 및 2001년 현황, 2002년 전망 등을 살펴본다.

가. 지역 프로그램의 필요성

프랑스에서의 지역별 고용정책의 필요성과 관련하여 우선 지역별 실업률 차이를 알아보자. <표 3-38>은 프랑스 23개 지역(région)의 최근 실업률 변화를 보여준다. 표에서 볼 수 있듯이 독일을 접경하는 프랑스 동부지역인 Alsace지방과 스페인과 가까운 농촌지역인 프랑스 남부의 Languedoc- Roussillon 지방의 실업률은 3배까지 차이가 난다. 또한 다른 지역들도 각 지역의 산업, 지리적 특성에 따라 실업률이 차이를 보인다.

148) 이외에 실업보험수당 권리를 소진한, 교육 중의 구직자를 위한 교육 종료급여(allocation de fin de formation, 노동법 L. 351-10-2)도 있다. 연대급여에 대한 자세한 설명은 부록 4 참조.

이 외에도 프랑스 노동부는 지역별 정책이 필요한 이유로 지역에 따른 소외도, 대상자들의 유형, 소득수준, 발전 가능성, 적절한 대응을 도출하기 위해 조직되는 관련주체 능력 등에서의 차이 등을 들고 있으며 이러한 필요 하에서 시행되는 지역별 고용정책은 실제 고용이 이루어지는 장에서 정책이 이루어짐으로써 국민과 기업의 수요에 보다 근접할 수 있다고 평가하고 있다¹⁴⁹⁾.

〈표 3-38〉 지역별 실업률 최근 변화

(단위 : %)

	2001년 6월	2002년 3월	2002년 6월
Alsace	5.4	6.2	6.5
Aquitaine	9.1	9.1	9.1
Auvergne	8.2	8.0	8.0
Bourgogne	7.4	7.8	7.9
Bretagne	7.2	7.5	7.6
Centre	7.0	7.3	7.5
Champagne-Ardenne	8.9	9.2	9.3
Corse	11.7	10.8	10.4
Franche-Comté	6.2	7.4	7.4
Île-de-France	7.5	8.1	8.4
Languedoc-Roussillon	13.7	13.7	13.6
Limousin	6.7	6.7	6.7
Lorraine	7.8	8.3	8.4
Midi-Pyrénées	9.6	9.3	9.3
Nord-Pas-de-Calais	12.2	12.3	12.1
Basse-Normandie	8.1	8.3	8.5
Haute-Normandie	9.8	9.9	9.9
Pays de la Loire	7.4	7.5	7.6
Picardie	9.7	9.9	9.9
Poitou-Charentes	8.7	8.6	8.6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	12.4	11.8	11.7
Rhône-Alpes	7.3	7.6	7.8

자료 : NSEE, http://www.insee.fr/fr/region/rfc/accueil_tab.asp?path=/fr/region/tabcomp/RGEMPR01.htm.

149) MES(2002d), p. 48.

나. 지역별 고용관련프로그램 내용

현재 프랑스에서 추진되고 있는 지역별 고용지원프로그램은 다음과 같은 세 방향에서 이루어진다. 그 첫째는 장기실업자와 소외문제에 대한 정책의 지역화이고, 둘째는 각 지역 특성에 맞는 정책전략 수립, 셋째는 지역사회경제 활성화 및 연대성 강화이다.

우선 장기실업자 등 사회에서 소외된 자에 대한 대책에 있어 지역별 정책은 주로 구직자가 실업보험을 수혜할 경우 취하게 되는 재취업지원 개별행동계획(PAP-ND)의 범주 내에서 이루어진다. 각 지역은 지역별 특성에 맞추어 우선순위를 정하고 이에 따라 조치계획을 수립·시행한다.

프랑스 정부는 2000, 2001년간의 지역화정책이 이 부문에 있어 목표치에 가까운 소기의 성과를 거두었다고 자평하면서 향후 공공고용서비스제공에 있어 지역에서 구성된 조직이 조치시행 및 평가에 있어 더 많은 책임을 부여받아야 한다는 점과 이와 더불어 진단 및 계획 수립 시부터 탈 중심화된 보건사회서비스 관련 지자체, 지방 사절단(ML) 및 해당 노사간의 파트너십 강화가 필요하다고 주장한다¹⁵⁰⁾.

지역적 특성에 맞는 전략은 1999년 6월 25일자 지역개발을위한방향 설정법(Loi d'Orientation pour le Développement Durable des Territoires)을 근거로 국가와 지자체간 계약 및 유럽공동체구조기금과의 연계 하에 지역의 고용관련 경제주체들과 협력을 바탕으로 수립된다. 현재까지 220개의 도시가 계약을 체결하였으며 100~150개의 농촌 및 도시지역이 2003년까지 계약을 맺을 예정이다.

이렇게 만들어지는 도시별 고용정책에서 중요한 이슈는 청년층의 직업세계로의 편입문제이다. 특히 청소년편입문제를 포괄적으로 다루는 TRACE 프로그램 수혜자의 1/4은 도시별 고용정책에서 중점적으로 다루는 지역 출신이다.

청년층 고용지원을 중심으로 하는 도시별 고용정책은 유럽사회기금(FSE)의 지원을 받아 이루어지기도 하는데 그 중 좋은 예는 'Tramemploi

150) MES(2002d), p. 49.

(고용열차)'라고 불리는 아귀뎨느 지방의 시가철도 건설을 위한 고용사례이다. 2000~2006년 동안의 시가철도 건설을 이용하여 보르도 지역의 지자체, 상공회의소, 노조 등 여러 고용주들이 'Tramemploi' 라는 협회를 만들었고 이는 직업세계로의 편입이 어려운 청년이 많이 거주하는 지역에서 채용율을 극대화(최적화)했다. 또한 FSE 재정후원으로 직무수행 직업훈련을 시행하였고 150명의 구직자가 채용될 예정이며 이 중 최저생활보호자가 25명이고 25살 미만의 청년들이 100여명이다.

사회연대적인 지역경제 발전과 관련하여 각 지역에 산재한 협회(associations)들의 고용창출효과를 지적할 수 있다. 공공부문의 청년층 고용을 위한 새로운 프로그램인 'NS-EJ' 프로그램의 경우 협회가 100,000개의 일자리를 창출하였다. 여타 프로그램을 포함해서 보면 120,000개의 협회가 800,000개의 풀타임 고용을 창출하였으며 매년 4만개의 일자리가 협회에 의해 창출되고 있다.

제4장

미국과 프랑스의 주요 프로그램 비교

두 나라의 제도를 비교하는 것은 참으로 어려운 일이 아닐 수 없다. 현재의 제도차이는 각기 다른 역사적 전통과 사회적 배경을 통해 형성된 것이기 때문이다. 그렇기 때문에 두 나라 비교를 위해서는 현재 운영되고 있는 제도의 구조나 성과만을 보아서는 완전하지 못하다.

이번 장에서는 앞서 설명한 두 나라의 고용창출지원 프로그램간 비교를 한다. 우선 양국간 프로그램의 배경 차이를 알아보고 이에 따라 나타나는 차이를 구체적인 사례를 중심으로 비교분석한다.

제1절 프로그램의 배경

미국과 프랑스의 고용정책은 시장에 대한 기본적인 시각과 이에 따른 정부의 역할에 의해 그 모습과 개입정도가 다르다. 시장을 균형적으로 보는가에 따라 정부개입의 타당성이 달라지며 이에 따라 그 정도도 달라진다.

정부의 역할과 관련하여 중앙정부와 지방정부간의 역할 또한 차이가 있다. 특히 제도의 수혜대상 기준을 정하고 재원을 마련하는데 그 차이가 뚜렷이 드러나고 있다.

다음으로 세계 각국이 채용·시행하고 있는 적극적 노동정책의 관점에서 양국은 차이를 드러내고 있다. 특히 미국의 'workfare(노동연계 복지)' 개념과 프랑스의 'insertion(편입)' 개념은 양국 제도의 사상적 기반이 되고 있다.

1. 시장에 대한 시각과 정부의 역할

미국의 고용정책에는 신고전주의 경제학의 기본원리인 '시장은 스스로 균형을 찾아간다'라는 사상이 깔려 있으며 이에 따라 정부정책의 역할은 시장이 최종적으로 해결해야 할 실업문제가 아닌 그 결과로 드러나는 빈곤에 주어지게 된다. 이러한 경향은 미국이 유럽에 비해 상대적

〈표 4-1〉 미국과 프랑스 GDP 중 노동시장 프로그램관련 지출비율

(단위: %)

	프랑스				미 국			
	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
1. 공공고용서비스와 행정	0.16	0.16	0.17	0.18	0.06	0.06	0.04	0.04
2. 노동시장훈련	0.34	0.31	0.28	0.25	0.04	0.04	0.04	0.04
실직자, 실직위험 성인훈련	0.31	0.28	0.25	0.22	0.04	0.04	0.04	0.04
고용 성인훈련	0.03	0.04	0.03	0.03	-	-	-	-
3. 청년대책	0.26	0.33	0.40	0.42	0.03	0.03	0.03	0.03
실업, 장애인 대책	0.07	0.14	0.21	0.24	0.03	0.03	0.03	0.03
견습지원관련훈련	0.19	0.19	0.19	0.18	-	-	-	-
4. 보조금 지원고용	0.50	0.43	0.43	0.37	0.01	0.01	0.01	0.01
민간부문 정규고용 보조금	0.31	0.24	0.24	0.18	-	-	-	-
실업자 창업 지원	-	-	-	-	-	-	-	-
직접적 고용창출	0.18	0.18	0.19	0.18	0.01	0.01	0.01	0.01
5. 장애인 대책	0.08	0.09	0.09	0.09	0.04	0.04	0.03	0.03
직업적 재활	0.02	0.02	0.02	0.03	0.04	0.04	0.03	0.03
장애인 취업	0.06	0.06	0.06	0.06	-	-	-	-
6. 실업수당	1.49	1.47	1.46	1.38	0.25	0.25	0.23	0.30
7. 노동시장관련 조기퇴직	0.35	0.32	0.30	0.27	-	-	-	-
총 계	3.19	3.11	3.13	2.96	0.42	0.42	0.38	0.45
적극적 조치(1-5)	1.35	1.31	1.13	1.31	0.17	0.17	0.15	0.15
수동적 조치(6, 7)	1.84	1.80	1.75	1.65	0.25	0.25	0.23	0.30

자료: OECD(2002).

으로 낮은 실업률을 나타내고 있다는 사실과도 관련이 있다.

이에 비해 프랑스는 전통적인 국가(ETAT)¹⁵¹⁾ 개념에 입각하여 고용 시장에서의 불균형 결과인 실업문제를 보다 근원적으로 해결하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 이 같은 적극적인 자세는 특히 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출인 CEC, CES 등에 상대적으로 더 많은 비중을 두고 있다는 사실에서도 발견할 수 있다.

고용정책의 적극성 내지는 정부개입의 범위의 차이는 양국의 고용정책관련 비용이 GDP 중 차지하는 비율의 차이에서 분명하게 드러난다. <표 4-1>은 양국의 GDP 중 고용정책관련지출비율을 나타낸다.

표에서 볼 수 있듯이 미국은 최근 4년간 연평균으로 GDP의 0.42% 정도의 노동시장관련 프로그램 비용을 지출한 반면, 프랑스는 GDP의 약 3.1%를 지출하고 있다.

정부의 역할과 관련하여 미국과 프랑스 간에 두드러지게 나타나는 차이점은 중앙정부와 지방정부의 역할배분이 다르다는 점이다. 미국의 경우 연방정부 체제에 따라 전통적으로 제도운영에 있어서 주정부의 자율권이 강하며, 특히 1990년대 복지관련 혁신을 위한 PRWORA법 제정을 통해 AFDC를 TANF로 전환하고 복지수혜자의 취업자로의 전환 책임을 주정부에 많은 부분 이양함으로써 이 경향은 더욱 심화되었다. 대부분의 고용창출지원 프로그램의 경우 중앙정부는 기본 목적과 수혜자격의 일반적인 원칙을 정하며, 필요한 경우 법제화를 통해 규율한다. 반면, 구체적인 프로그램의 운영 관리, 수혜대상의 구체적 기준 및 대상자 선정, 집행 등은 주정부의 책임 하에 이루어지고 있다.

반면, 프랑스는 중앙집중 전통에 따라 수혜자격 설정, 프로그램 운영 등이 주로 중앙정부 및 이에 소속된 지방사무소(DRTEFP, DDTEFP)를 통해 이루어진다.

151) 프랑스어로 국가는 Etat로 표기하며 이는 영어의 country보다 국가의 역할과 책임에 있어 더 포괄적인 개념이다.

2. 미국의 workfare와 프랑스의 insertion

세계화의 진전과 경쟁수준의 상승으로 많은 국가들의 노동정책이 과거 실업보험 등을 통한 소극적 지원에서 고용창출, 직업훈련, 직업알선 등의 적극적 노동정책으로 변화하고 있으며 주요한 현상으로는 사회복지정책과 고용정책을 혼합 혹은 연결함으로써 복지수혜자의 직업세계로의 진입을 지원하고 있는 점을 들 수 있다. 미국과 프랑스의 고용정책도 기본적으로 이러한 적극적 노동정책에 기초한다고 볼 수 있다. 하지만 양국간에는 정책배경에서 차이가 있으며 이 차이는 workfare(미국)와 insertion(프랑스)라는 개념에서 분명하게 드러난다.

가. 공통점

양 개념은 모두 복지수혜자를 위한 고용프로그램과 관련하여 적극적 고용정책의 방향으로 평가되고 있다(Erhel et al, 1996). 즉, 단순한 소득보전 프로그램 대신 재정 지원과 취업활동의 혼합형태를 제공하는 정책의 기반이 되고 있으며 양 개념에 따라 이루어지는 구체적인 프로그램들은 구직활동, 교육, 직업훈련, 임금보조금, 직업체험 등이다. 또한 양 개념 모두 복지수혜자의 취업과 관련하여 국가와 복지수혜자간의 상호의무에 철학적 기반을 두고 있다.

나. 차이점

양 개념을 구분하는 주요한 기준은 상기한 국가와 복지수혜자간의 상호의무가 어디에 더 두어지는가라는 점이다. 미국의 workfare는 복지에의 의존성(welfare-dependency)을 지양하기 위한 개념으로 복지수혜자는 사회에 대한 의무를 가지고 있다는 점을 강조하면서 개인의 책임을 부각시킨다. 반면, 프랑스의 insertion은 사회적 소외(exclusion sociale)를 막기 위한 개념으로 소외자에 대한 사회의 의무를 강조하고 있다.

workfare라는 개념은 1970년대부터 미국에서 쓰인 개념으로 지원혜

택을 요구하는 개인은 다양하고 의무적으로 부과되는 요구사항과 관련된 활동을 완수해야하는 책임이 있다는 뜻을 담고 있다¹⁵²⁾. 기본적으로 이는 사회보장제도에 대한 미국 보수주의자의 전통적인 시각을 반영하고 있다.

프랑스의 insertion 개념은 연대성(solidarité)과 공화국(républic) 전통을 이어받은 프랑스식 적극화의 수단이다. 원래는 직업세계로의 편입(insertion professionnelle)에 이용되는 용어로써 이는 청년층이 교육을 마치고 직업세계에 편입하는 것을 의미한다¹⁵³⁾. 하지만 실제 노동시장과 고용정책에 있어서 동 개념은 편입을 위한 특정한 사회적 활동과 모든 개인이 점차 사회에 통합되는 과정을 포함하는 확장된 의미로 사용된다¹⁵⁴⁾. 이런 이유로 프랑스의 insertion은 영어의 통합(integration)보다 더 넓은 의미를 가지며¹⁵⁵⁾ 특정 소외계층에 대한 사회통합정책인 영국 노동당정부의 사회적 소외(social exclusion) 정책과도 구별된다¹⁵⁶⁾. 결론적으로 프랑스의 insertion은 단순한 복지수혜와 복지에 대한 반대급부로써 노동의무를 부과하는 양 극단의 중간에 위치하며, 구체적인 프로그램에 따라 다양한 정책적 스펙트럼이 존재하게 된다.

제2절 프로그램의 내용

1. 개 관

이러한 배경 하에서 미국과 프랑스 고용창출지원제도의 기본 목적은

152) Barbier(2001), p. 6.

153) 교육에서 직업세계로의 편입(insertion)에 대해서는 Guerin-Plantin(1999) 참조.

154) Barbier(2001), p. 16.

155) Erhel et al(1996)은 프랑스어의 insertion을 영어의 integration으로 번역하여 사용하고 있으나 두 용어사이에는 뚜렷한 차이가 존재한다.

156) Barbier(2001), p. 17.

뚜렷이 구별된다. 앞서 설명하였듯이 미국의 노동시장에의 개입의 목적은 주로 빈곤퇴치를 위해 복지수혜자들이 고용되어 노동을 하는 것이고 프랑스의 그것은 사회통합(cohésion sociale) 차원에서 직업세계로의 편입이다.

따라서 미국의 전통적인 고용관련정책은 경제적으로 소외된 계층에 주로 맞추어져 있으며, 소외의 기준은 직업유무가 아닌 소득수준의 고저가 된다¹⁵⁷⁾. 그리고 관련정책은 특정 집단을 목적대상으로 하는 소수의 프로그램들로 이루어져 있다.

반면, 프랑스는 각 프로그램의 목적 집단이 계층화 되어 있는 것은 미국과 비슷하나 상대적으로 넓은 범위의 대상으로 하는 다양한 프로그램들이 시행되고 있다.

앞서 보았듯이 미국의 고용창출지원과 관련되어 있는 주요 프로그램은 TANF처럼 복지프로그램의 일부로서 운영되고 있거나 EITC의 경우처럼 빈곤자의 소득을 지원함으로써 노동공급을 촉진하는 형태를 띠고 있으며, 고용주에 대한 직접 임금보조금지급 프로그램인 WOTC 혹은 WWTC, 공공부문에 의한 직접 일자리 창출, 창업지원제도 등 고용창출 프로그램은 그 규모나 대상범위에 있어 상대적으로 앞의 두 제도에 비해 미약하다고 할 수 있다. 또한 방법에 있어서도 공공부문이 직접 나서서 고용을 창출하는 경우는 많지 않고 민간부문에 대한 지원을 통하여 간접적으로 고용창출을 유인하는 방법이 주로 사용되고 있다.

반면, 프랑스의 고용창출지원관련 프로그램은 임금보조금, 사회보장 기여금 감면, 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출, 청년층 등 취약계층에 대한 개별적 동반서비스(accompagnement)지원 정책, 사회보장제도 내에서의 고용지원 등 다양한 프로그램들이 정책목표에 따라 구별되어 있고 특히 미국과는 달리 CES, CEC, CEJ 등 공공부문에 의한 직접적인 일자리 창출이 고용정책의 큰 부분을 차지하고 있다.

157) Perez(2001), p. 25. 미국의 고용관련정책의 주요 대상 집단은 경제적 불이익층, 재향군인·사회부조수혜자 등 차별받는 계층, 히스패닉 등 인종집단 등이며, 최근 구조조정에 의한 실직자들이 새로운 대상 집단으로 주목되고 있다. 또한 이러한 목표 집단이 점차 늘어가는 추세를 보이며 소득수준기준도 완화되는 모습도 있다(ibid., pp. 31~39).

2. 개별 프로그램 비교

본 비교에서는 양국에 동시에 존재하는 고용주에 대한 임금보조제도(WOTC·WWTC와 CIE), 공공부문에 의한 직접일자리 창출제도(WEP와 CES·CEC), 창업지원제도(SEA와 ACCRE·EDEN), 사회부조의 고용 창출지원(미국의 TANF와 프랑스의 RMI), 노동자에 대한 임금보조금 제도(EITC와 PPE)를 프로그램구조 및 운영현황 등에 대해 비교하기로 한다¹⁵⁸⁾.

가. 민간기업에 대한 임금보조 : WOTC/WWTC와 CIE

민간부문의 고용창출을 지원하기 위한 임금보조제도도 양국에 있어 뚜렷한 차이점을 보여주고 있다. 미국의 WOTC/WWTC가 복지수혜자, 특수지역 청년층 등 저소득 취약계층을 주 대상으로 하고 있음에 반해 프랑스 CIE의 주요 대상자는 장기실직자이며 실제로 수혜를 받는 사람들 중 67%정도가 12개월 이상의 실직자이다.

또한 지원내용도 다른데, 미국은 단지 지원금 제공으로만 임금을 보조하는데 반해, 프랑스는 지원금외에 사회보장비용 감면, 직업훈련비용 지급 등 복합적인 수단을 통해 지원이 이루어진다. 지원금의 내용에 있어서도 미국은 임금의 일정 비율을 지급하는 정률제를 사용하고 있는 반면, 프랑스는 구직어려움 정도에 따라 2단계로 구분되어 있는 정액의 보조금을 지급한다.

제도운영상 특이하게 관찰되는 차이점은 동 프로그램 이용기업의 특성이 양국간 차이가 있다는 점이다. 미국에서는 고용건수에 따라 증가하는 세금감면액의 85%정도를 50인 이상의 기업이 차지하는 반면, 프랑스에서는 CIE 프로그램을 통한 전체고용 중 50인 이상 기업이 차지하는 비중이 8.5%에 지나지 않는다. 우리는 이를 통해 미국의 임금보조프

158) 개별 프로그램의 고용창출효과의 국가간 비교는 평가방법의 차이, 동 프로그램들이 가지고 있는 역사적, 사회적 맥락을 반영하지 못하는 이유 등의 문제가 있기 때문에 제외하기로 한다.

로그램은 주로 대기업이 이용하는 반면, 프랑스는 소규모기업들이 많이 이용하고 있다는 점을 알 수 있다.

나. 공공부문 직접 일자리 창출 : WEP와 CES/CEC/CEJ

양국의 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출 제도에는 앞서 보았던 두 나라 고용정책의 특성이 잘 반영되어 있다.

미국의 공공부문에 의한 직접 일자리 창출제도의 주요 수혜대상자는 주로 TANF 등 복지프로그램 수혜자 등임에 비해 프랑스에서는 장기실직자, 복지 수혜자, 장애인, 고령층 등 구직에 어려움을 가진 계층 전반을 대상으로 한다. 특히 수혜자격으로 '구직에 특별한 어려움에 직면한 무직자'라는 규정을 둠으로써 수혜범위를 크게 확대하고 있다. 이는 미국이 특별한 계층에 맞추어 고용정책을 시행하고 있는 반면, 프랑스는 넓은 계층을 주요 대상으로 한다는 특징과 부합한다.

또한, 미국에서는 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출이 주로 주정부 차원에서 이루어지고 있는 반면, 프랑스에서는 중앙정부 차원에서 일률적으로 이루어지고 있다.

다. 창업지원정책 : SEA와 ACCRE/EDEN

프랑스의 창업지원제도인 ACCRE는 1970년대 말부터 시작된 제도로 오랜 기간동안 시행되어 온 반면¹⁵⁹⁾, 미국의 SEA는 1990년대부터 시작된 제도이다.

미국이 실업보험 체계 내에서 제도를 운영하고 있음에 비해 프랑스는 실업보험과는 독립적으로 제도를 시행하고 있다. 이에 따라 미국에서는 동 제도 수혜자들이 실업급여 대신 창업지원금을 받게 되는데 반해, 프랑스는 실업급여와 별개로 지원을 받게 된다. 또한 지원내용도 미국이 실업급여 대신 지원금을 지급하는 것과는 달리 프랑스의 사회보장관련 기여금 감면이 주이다.

159) 프랑스 ACCRE의 역사에 대해서는 Aucouturier(1996)를 참고할 것.

또 다른 차이점으로는 미국은 SEA를 통해 지원금이외에 창업자문, 훈련 등을 제공하는데 비해 프랑스의 전통적인 ACCRE는 사회보장기여금 감면만을 제공하며 최근에 만들어진 EDEN은 창업에 관한 자문 등의 서비스를 제공하고 있다는 점이다.

마지막으로 앞에서 보았듯이 미국은 SEA를 주정부 주도로 운영하여 각 주마다 제도의 내용이나 운영이 특성화되어 있는 반면, 프랑스는 중앙정부 주도로 이루어지고 있다는 점도 차이점 중의 하나이다.

라. 사회부조제도의 고용창출지원 : TANF와 RMI

사회부조제도 내에서 복지수혜자에 대한 고용창출지원은 미국의 TANF와 프랑스의 RMI 제도에서 발견할 수 있다. 양 제도는 위에서 비교한 미국의 workfare와 프랑스의 insertion 개념을 가장 대표적으로 보여주는 제도이기도 하다.

우선 지원제도에 대한 권리성 여부에서 양 제도는 구분된다. 미국의 TANF는 “no entitlement” 규정을 두고 있다. 복지시스템의 혁신을 목적으로 하는 PRWORA법은 “TANF에 의해 지원되는 어떤 주 프로그램에서도 동 제도는 어떤 개인이나 가족에게 지원에의 권리를 주는 것으로 해석되지 않는다.”¹⁶⁰⁾라고 규정하고 있다. 대신, TANF는 정부에서 주는 지원(assistance)이며 이에 따라 의무불이행에 따른 각종 수혜제한 등을 할 수 있는 여지가 늘어나게 되고 이러한 정부의 조치에 대해 수혜자가 법원에 제소할 여지가 줄어들게 되어 실질적인 수혜에 제한이 가해지게 된다. 하지만 프랑스의 RMI는 일정 자격을 갖춘 자에게 부여되는 법적 권리이다. 1988년 12월 1일자 RMI 관련법 제1조는 “연령, 신체·정신상태, 경제적 상황, 고용상태에 따라 노동을 못하는 모든 사람들은 존재하기 위한 적당한 수단들을 얻을 수 있는 권리를 가진다”라고 규정하고 있다¹⁶¹⁾. 또한 동 법은 어려움에 처해 있는 개인의 사회적·직

160) ‘NO INDIVIDUAL ENTITLEMENT- This part shall not be interpreted to entitle any individual or family to assistance under any State program funded under this part.’(sec. 401 (b))

업적 편입(insertion)은 국가적인 절대적인 필요성을 구성한다고 천명하면서 편입을 지원하기 위한 최저생활수당을 설립한다고 규정하고 있다. 동법은 이러한 제도가 교육, 고용, 직업훈련, 보건, 주택 분야에 있어서 발생하는 모든 유형의 소외(exclusion)를 제거함으로써 빈곤에 대한 종합적인 퇴치수단임을 명확히 드러내고 있다. RMI 제도 내에도 수혜에 대응하는 법적의무¹⁶²⁾와 이에 대한 제재조치가 규정되어 있지만, 이는 수혜를 개시하기 위해서는 편입계약(contrat d'insertion)을 맺어야 한다는 것과 동 계약에 규정한 수혜자의 의무 활동을 위반하였을 경우는 수당지급이 제한을 받을 수도 있다는 것이다¹⁶³⁾.

양 제도의 철학적 기반 차이는 수급기한의 존재에서도 드러난다. 미국의 TANF제도는 생애 중 5년에 한하고 있음에 비해 프랑스 RMI제도는 그러한 지급기한의 한계를 두고 있지 않다. 이는 대상자의 책임을 강화함으로써 보다 빨리 '복지로부터 노동(welfare to work)'으로 진출하게 하려는 미국의 근본정신이 뚜렷이 반영된 것이다. 반면, 프랑스는 사회적 소외에 사회의 책임이 있다는 배경 하에 사회적 편입을 위해서는 최소한의 소득이 계속 지급되어야 한다는 원칙을 담고 있다고 하겠다. TANF에서 규정하고 있는 각주가 준수해야 할 참여율 또한 프랑스와는 분명하게 구분되는 미국의 특징적인 모습이다.

Trickey(2001)도 미국의 TANF 프로그램과 프랑스의 insertion 프로그램을 비교하면서, 미국은 비용절약형으로 프랑스에 비해 개인의 복지에의 의존성을 다루는 경향이 강한 반면, 프랑스는 의존성 및 소외문제

161) "Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence."(Loi 88-1088 01 décembre 1988 Titre 1er), 이탤릭은 저자가 첨가.

162) 프랑스 내에는 동 제도 수혜자의무에 대한 논쟁이 있다. 주로 우파는 수혜 권리가 의무 활동에 연결되어 있는 것이므로 조건적이라고 주장하는데 비해, 좌파는 이 수혜는 무조건적임을 주장하고 있다. 이는 RMI관련법이 동 제도에 대해 선언적으로 규정한 모호함이 존재하기 때문이다(Enjolras et al, 2001), p. 50.

163) 미국과 프랑스의 수혜자의 의무위반에 대한 제재에 대해 미국은 부분적이고 프랑스는 전반적이며, 행정기관의 자의성에서도 미국에 비해 프랑스가 더 높다는 평가도 있다(Trickey, 2001), p. 277.

를 다루는 경향이 강하다고 설명하고 있다.

마. 개인에 대한 임금보조 : EITC와 PPE

미국의 EITC제도는 1970년대 시작되어 오랜 기간 동안 운영되어 온 제도임에 반해 프랑스의 PPE제도는 2000년대에 들어와서야 도입된 제도이다. PPE 제도는 앞서 본 바와 같이 프랑스의 전통적인 고용지원정책의 방향과는 거리가 있는 제도중의 하나로서 RMI제도가 야기하는 비활동함정의 해소를 위해 임금소득을 가진 대상자에게 수당을 지급하여 노동공급을 촉진하기 위해 만들어졌다.

제도의 구조상 두드러지게 차이가 나는 점은 수당지급시점의 차이이다. 양 제도 모두 1년 동안의 소득을 신고하면서 보조금을 신청하게 되지만 미국은 선지급 제도를 두어 미리 매월 보조금을 받게 하고 있으며 실제 이용비율이 높다. 하지만 프랑스에는 이러한 선지급제도가 존재하지 않아 현재 보조금이 필요하여 노동을 하는 자에게 후년 말에 가서야 보조금이 지급되는 시차가 존재하게 된다. 이 시차는 임금보조금의 노동유인효과를 감소시킨다(Dupont & Sterdyniak, 2001).

또 다른 차이점으로는 미국의 EITC가 소득조건이외에 부양아동이라는 가족조건을 세금감면을 위한 자격으로 규정하고 있는데 반해 프랑스의 PPE는 소득만을 자격조건으로 한다. 그리고 소득계산에 있어서도 미국은 실제로 수령하는 총액개념을 이용하나 프랑스는 전일노동을 기준으로 하여 파트타임의 경우에도 실제수령소득이 아닌 계산된 전일노동기준 소득을 기준으로 한다.

소득에 따른 감면구조도 양 국에 따라 달라, 미국은 소득증가에 따라 감면액이 증가·고정·감소하는 3단계 구조를 가지고 있으나 프랑스는 증가·감소의 2단계 구조를 취한다.

바. 요약 : 미국과 프랑스의 고용창출지원프로그램

지금까지 설명된 양 국의 프로그램 차이 비교를 요약하면 다음과 같다.

〈표 4-2〉 미국·프랑스 고용창출지원 프로그램 비교

		미 국	프랑스
전통	시장에 대한 관점	시장이 스스로 균형을 찾아 가므로 정부개입 최소화	시장의 불완전성으로 정부개 입이 불가피
	중앙과 지방	지방정부 자율성 높음	중앙정부 주도 경향
배경	활성화 중심사상	workfare	insertion
	복지에 대한 책임	개인에게 주로 부담	사회가 부담(연대의식)
제 도 전반	기본 목적	빈곤퇴치	사회통합위한 직업세계로 편입
	주요 대상	경제적 빈곤층	광범위한 구직 취약계층
	주요 내용	임금 보조금, 복지프로그램 내 고용창출 등 단순	임금보조금, 공공부문 직접 일자리 창출, 창업지원, 기여 금감면 등 다양
	주요 지원부문	민간부문 지원이 주	민간부문과 공공부문
기업 임금 보조		WOTC/WWTC	CIE
	주요 대상	저소득 취약계층	장기실직자, 고령자
	지원 내용	지원금 제공	지원금, 사회보장 기여금 감 면, 직업훈련 비용 제공
	지원금 구조	정률제	정액제
공공 고용	주 이용기업	대기업	소기업
		WEP/PEP	CES/CEC/CEJ
창업 지원	주요 수혜대상자	복지수혜자	구직 취약 계층 전반
	운영 주도	주정부	중앙정부
		SEA	ACCREDITED/EDEN
사회 부조	실업보험과 관계	실업급여 대신 지원금	독립적(사회보장기여금 감면)
	운영주도	주정부	중앙정부
		TANF	RMI
개인 임금 보조	개인의 권리여부	개인권리 아님	법적인 개인권리
	수급기한	평생 5년	한계 없음
	중심 요소*	개인의 복지의존성 문제	복지의존성과 소외문제
개인 임금 보조		EITC	PPE
	연혁	1970년대 시작	2000년대 시작
	수당지급시점	선지급으로 매월 가능	연 소득신고가 끝난 후
	수혜자격	소득 및 가족 조건	소득 조건
	소득계산방법	실수령 총액	파트타임경우 전일노동으로 환산
개인 임금 보조	소득증가에 따른 세금감면구조	감면액 증가·고정·감소	감면액 증가·감소

주: * Trickey(2000).

제5장 시사점

외국제도 연구의 주요한 의미 중 하나는 우리나라에서의 시사점을 발견·제시하는 것이다. 이는 보다 선진적인 사례 연구를 통해 우리나라에 도입 가능한 점들을 발견하여 도입시 필요한 사항들을 제시해주는 직접적이고 일차적인 역할이외에도 선진 각국의 제도 흐름의 방향을 짚어줌으로써 우리나라 제도발전에 하나의 방향성을 제시해 줄 수 있다는 의미를 가지고 있다.

하지만, 상기하였듯이 한 나라의 특정 프로그램의 현재 모습은 그 나라의 역사적 전통과 사회적 특성 등이 반영된 결과이며 여러 가지 변화 과정을 거쳐 나온 것이다. 그러므로 현재 제도의 장점과 효과 등만을 가지고 선불리 제도도입을 할 경우 예상하지 못한 결과나 부작용을 얻을 수 있다. 본 연구에서 현재 프로그램의 고찰시 노동시장의 환경, 고용정책의 변화, 철학적 배경 등을 포함시킨 것은 이러한 위험을 조금이나마 줄여보려는 목적에서 비롯된 것이다.

따라서 이번 절에서는 위에서 설명한 여러 제도들의 우리나라에의 도입가능성 내지 타당성보다는 미국과 프랑스의 제도연구를 통해 얻을 수 있는 고용창출지원 프로그램의 방향성을 제시하려고 한다.

1. 프로그램의 철학적 기초

상기한 바와 같이 미국, 프랑스 양국은 각기 다른 철학적 기초위에서 고용창출지원 프로그램을 제정·운영하고 있다. 상대적으로 낮은 실업률과 빈곤의 문제가 대두되는 상황에 있는 미국에서는 저소득계층의 빈곤퇴치가 가장 중요한 관심사이며, 시장의 균형회복 가능성이라는 관점에서 정부의 노동 및 고용시장에의 개입을 최소화하려는 정책방향을 견지하고 있다. 이러한 미국의 철학적 기초는 workfare라는 활성화정책의 기본 틀에서 잘 보이고 있다.

반면, 프랑스는 전통적인 공화국 이념을 배경으로 국가(Etat)가 시장의 문제를 적극적으로 해결해야 된다는 철학을 가지고 있으며 국가 및 사회가 개인의 직업세계로의 편입지원을 통해 사회통합을 이룩해야 된다는 신념을 가지고 있다.

일국의 고용창출지원 프로그램은 구직에 어려움을 겪는 자들에 대한 지원과 더불어 고용시장에서의 자원배분에 있어 우선순위를 결정하는 주요한 요소이다. 경우에 따라 미국처럼 빈곤퇴치와 복지수혜자의 노동에 우선순위가 두어질 수도 있고, 프랑스의 경우처럼 사회통합이 우선시 될 수 있다.

이 부분에서 중요한 사항은 어떤 것이 고용창출지원 프로그램의 철학적 기초가 되어야 한다가 아니라 고용창출지원 프로그램은 사회의 역사적·사회적 배경에 따라 형성되는 사회적 우선순위를 바탕으로 그려지고 운영되어야 한다는 점이다. 물론, 우리나라의 1997년 말 IMF 위기와 같은 급박한 상황에서 단기적인 효과를 위해 시행되는 정책 및 프로그램의 필요성도 있으나 고용창출지원 프로그램의 전반적인 틀은 상기한 철학적 기초 하에서 마련되어야 한다.

이렇게 틀이 만들어졌을 때 많은 국민들이 인정하는 정책 틀로서의 위상을 확보할 수 있게 되고, 다양한 정치적 논의에 대한 기준을 제시할 수 있기 때문이다. 또한 이러한 철학적 기초하의 정책 틀은 주어진 재원의 배분에 있어서도 중요한 역할을 한다. 사회적으로 지출이 필요한 여러 고용창출지원 프로그램 간에 어떤 것이 더 우선적으로 시행되어야

하는가에 대한 기준을 제시해 줄 수 있기 때문이다.

2. 프로그램의 수혜대상

양국 모두 고용창출지원 프로그램의 수혜대상자는 계층화가 되어 있다. 하지만 그 범위에 있어서 프랑스가 상대적으로 넓으며 미국이 저소득계층에 집중(최근에는 구조조정에 의한 실직자의 중요성이 커지고 있다)하고 있는 반면, 프랑스에서는 장기실직자·청년층·고령층 등으로 분산되어 있다.

수혜자의 계층화에 대해서는 장단점이 있을 수 있다. 흔히들 거론하는 지원받는 특정집단의 오명효과(stigma effect)가 고용주의 채용을 방해할 수 있고 대상자의 자발적인 취업노력에 장애요인으로 작용할 수 있다. 이는 프로그램의 효율성과 정당성을 훼손하는 요인이 된다. 반면, 특정집단에 대한 집중적인 지원은 시장이 스스로 해결할 수 없는 특정 취약계층의 취업을 도와 사회통합에 도움을 주기도 한다.

고용창출지원 프로그램의 수혜자 문제를 거론함에 있어 우선되어야 할 점은 대상자의 계층화나 비계층화 혹은 어떤 계층이 대상이 되어야 하는 점이 아니다. 이 문제는 위에서 거론한 고용창출지원 프로그램의 철학적 기초 하에서 자연스럽게 설정될 문제이다. 보다 중요한 것은 사회적으로 취업이나 소득수준에 있어 어려움을 겪고 있는 모든 계층들이 주요 고용창출지원 프로그램의 범위 안에 포함되어 있는 가라는 점과 포함되어 있다는 사실이 대상계층에 대한 실질적인 지원을 의미하는 가라는 점이다. 이는 프로그램운영에 소요되는 예산의 지출효과성과도 깊은 관련을 가진다. 고용창출지원 프로그램이 사회적으로 지원이긴요한 취약계층에 대한 실질적인 지원을 해주지 못할 때 관련예산의 효과성은 떨어지게 된다.

이와 관련하여 프랑스의 민간기업의 고용창출을 지원하기 위한 고용촉진계약(CIE)은 우리에게 시사점을 주고 있다. 동 제도는 우선지원 대상자를 구직 어려움 정도에 따라 2단계로 구분하여 차등지원하고 있다. 장기구직자, 최저생활보조금·특별연대 수당·장애자·편부모수당 수

혜자와 과거 CIE 수혜자에 대해서는 월 €330를 정액보조금으로 지급하고, 장기실직자이면서 취약지역에 거주하거나 복지프로그램 수혜자, 고령자로서 장기실직자 혹은 복지수혜자 등 자격조건이 중복되는 대상자에게는 월 €500을 지급한다. 또한 프랑스 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출제도인 고용연대계약(CES)은 고용시 지급하는 임금보조금을 대상자의 구직어려움 정도에 따라 차등적으로 지급하고 있다. 이러한 대상자에 대한 차등지원은 보다 어려움이 심한 대상자에게 실질적인 지원이 가능하게 함으로써 프로그램의 실효성을 높일 수 있는 장치라 할 수 있다.

3. 프로그램 운영 : 중앙과 지방간 역할 분담

프로그램 운영에 있어 미국에서는 전통적으로 주정부의 권한과 역할이 크며, 중앙정부의 권한이 전통적으로 강한 프랑스에서도 각 지역차원의 프로그램 운영의 필요성이 높아지고 추진 사례들이 많아지고 있음을 보았다. 이러한 지방중심 경향은 중앙정부의 과다한 비용 및 책임 분담이라는 이유도 있지만 기본적으로 중앙정부주도의 집권적인 프로그램운영이 효과성 제고에 별로 도움을 주고 있지 못하기 때문이다. 이는 상기한 바와 같이 소외도, 대상자들의 유형, 소득수준, 대응을 위한 조직 등이 지역별로 다르기 때문이며 고용창출지원 프로그램의 실효성을 확보하기 위해서는 실제로 고용이 이루어지는 지역에 적합한 프로그램 운영이 필요하다.

지방정부 역할의 증대가 반드시 중앙정부의 역할을 축소 내지는 중요성을 약화시키는 것은 아니며, 중앙정부는 주요프로그램의 목적 및 원칙 규정, 국회를 통한 법제화, 전국노조, 사용자 단체 등 관련단체의 의견수렴, 재원마련 및 배분, 프로그램 운영의 관리·감독 등의 역할을 수행하여야 한다. 또한 각 지방별로 프로그램이 이루어지는 경우 지역간 조정 및 지역간 원활한 교류를 위한 조치 등도 마련해야 한다.

4. 프로그램의 서비스 질 제고

고용창출지원 프로그램은 단순히 지원금을 지급하고 고용기회만을 확대하는 것으로 완전하다고 볼 수 없다. 미국과 프랑스의 창업지원제도가 지원금 지급뿐만 아니라 창업에서의 자문을 수행하고(미국 각 주 SEA, 프랑스 EDEN), 프랑스의 청년층 고용창출지원 프로그램인 TRACE가 대상자와 함께하는 개별적인 동반서비스 프로그램으로 그 중요성이 확대되는 모습을 통해 우리는 고용창출지원 프로그램의 서비스 질 제고에 더 많은 노력이 필요하다는 사실을 알 수 있다.

프랑스 TRACE 프로그램의 경우, 상담원 1인당 최대 30명의 수혜자들을 대상으로 청년들이 겪고 있는 가족, 주거, 건강 등의 문제를 상담을 통해 발견·치유하고 이들에 대한 교육훈련 기회, 구직경험, 고용지원제도에의 접근 등을 제공하고 있다. 이는 프랑스 정부가 그 동안의 청년층 고용창출지원 프로그램 운영결과 이와 같은 동반 프로그램이 필요하다는 결론을 내리고 최근 야심차게 추진하고 있는 것으로 우리나라의 고용안정센터의 상담내용 및 그 효과를 돌이켜 보면 시사하는 바가 많다고 하겠다.

5. 프로그램 혼합 및 연계

혼합된 정책효과성을 높이는 방법으로 정책의 혼합(policy mix) 필요성을 제기한다. 미국과 프랑스의 제도연구를 통해 우리는 복지프로그램과 고용창출지원 프로그램이 혼합되어 사용되는 경우를 흔하게 발견할 수 있다.

양국 모두 주요 고용창출지원 프로그램의 주요 대상자에 TANF(미국), RMI(프랑스) 등 복지프로그램 수혜자가 포함되어 있는 경우가 많으며, 실업급여 지급과 활발한 구직활동이 연계되어 있다. 또한, 프랑스의 CIE, CES, CEC 프로그램의 경우에 제공되는 혜택이 보조금 지급, 사회보장 기여금 감면, 직업훈련 비용 제공 등으로 다양하다.

그리고 미국의 임금보조금인 WOTC와 WWTC가 유사한 구조와 절

차 하에 운영되고 있으나 WWTC가 보다 어려움이 심한 자들을 대상으로 보다 오랜 기간동안(2년, WOTC는 1년) 운영되고 있다거나, 프랑스의 공공부문에 의한 직접적 일자리창출 프로그램인 CEC가 CES에 의해 고용되어 수혜기간을 종료하였지만 직업세계로의 편입이 여전히 어려운 자들을 대상으로 다시 한번 근무경험을 제공하는 것 등은 프로그램 연계의 좋은 예라 할 수 있다.

그런데, 이러한 프로그램 연계에 있어 사전적으로 필요한 부분이 각 프로그램을 담당하고 있는 부처 및 부서간 협조와 조정 문제이다. 프랑스에서 발견되는 청년층 고용지원을 위한 청년층 편입 부처간 대표체(DIJJ)의 운영, 실업보험 운영기관인 UNEDIC/ASEDIC와 구직지원기관인 ANPE간 원활한 업무협조 등의 예에서도 알 수 있듯이 고용창출지원 프로그램의 효과성 제고를 위해서는 프로그램간 연계가 필요하고 이를 수행하기 위해서는 기관간 협조가 절실하다.

현재, 복지부와 노동부로 구분되어 복지프로그램과 노동프로그램이 나뉘어 운영되고 있는 우리나라의 현실을 고려해 보면, 보다 수혜자에게 도움을 주는 프로그램 운영을 위해 부처 등 기관간 협조가 더욱 더 필요하다고 하겠다.

6. 창출되는 고용의 질

고용창출지원 프로그램의 성과는 일차적으로 이를 통해 고용되는 신규고용의 양을 통해 평가될 수 있다. 프로그램의 기본 목적이 고용을 확대하는 것이기 때문이다. 하지만, 이러한 양적인 기준에 못지 않게 중요한 것이 창출되는 고용의 질이다¹⁶⁴⁾. 고용의 질이 고용창출지원 프로그램의 효과성에 영향을 미치는 경로로써 다음과 같은 사항을 예상할 수 있다. 첫째, 특정 프로그램에 대한 대상자의 선택가능성은 참여시 자발성에 영향을 미친다. 의무적으로 참여해야 하는 프로그램의 효과성이 떨어질 것은 자명한 사실이다. 둘째, 프로그램 참여를 통해 습득한 기

164) 최근 ILO를 중심으로 양호한 일자리(decent work)에 대한 활발한 논의가 진행되고 있다. decent work에 관해서는 ILO(2001)를 참고할 것.

술·경험 등이 실제 직업세계에서 요구하는 수준에 못 미칠 경우 프로그램 참여자들의 이후 취업 등에 부정적인 영향을 미치게 된다. 셋째, 프로그램을 통해 고용되는 참여자들의 노동과정상의 권리나 신분이 충분히 보장되어 있지 못하면 고용창출제도로서의 효과를 충분히 발휘할 수 없게 된다. 넷째, 고용계약이 주로 파트타임이거나 유한기간 계약직의 경우 혹은 프로그램간 연계가 적은 경우 고용안정성이 낮아져 수혜기간이 끝나고도 적당한 일자리를 찾지 못하는 참여자들에게는 프로그램 효과가 줄어들게 된다.

이런 예상을 통해 우리는 프로그램을 통해 창출되는 고용의 질을 판단할 수 있는 기준으로 프로그램 선택에 있어 자유, 프로그램을 통해 습득할 수 있는 경험 및 기술의 질, 노동과정에서의 참여, 기본권 확보 등 참여자 권리, 계약의 안정성 등을 들 수 있다.

양국(특히 프랑스)의 고용창출지원 프로그램 운영에 있어 채용한 노동자에 대한 권리규정, 프랑스사회에서 발견되는 지원수혜시 구직활동 의무 규정에 대한 강제성 논쟁, 프로그램과 직업훈련 및 자격획득과의 연계(프랑스 CEJ, TRACE), 무한계약 위주의 CIE운영, 파트타임노동에 대한 사회보장기여금 감면시 무한계약조건 규정, CEJ에서의 고용안정성 강화조치 등은 프로그램에 의해 창출되는 일자리 수뿐만 아니라 일자의 적정성 등 고용의 질도 고려한 것이라 할 수 있다.

이는 우리나라에서 빠른 속도로 증가하고 있는 비정규직 및 단기적 목적에 치중하고 있는 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출 등과 관련하여 많은 시사점을 준다고 하겠다.

7. 프로그램의 주요 이용자

우리는 앞에서 미국(WOTC/WWTC)과 프랑스(CIE)의 민간부문 고용촉진을 위한 임금보조금 프로그램을 비교하였다. 이 비교에서 발견된 재미있는 사항 중 하나는 동일한 목적을 가지고 비슷한 지원내용을 담고 있는 두 제도의 주 이용기업이 미국에서는 대기업임에 비해 프랑스에서는 소기업이라는 점이다. 검증결과가 부족하여 이러한 현상에 대한

정확한 원인을 찾기는 힘들으나 프랑스의 경우 지원금이외에 사회보장 기여금 감면, 직업훈련비용 제공 등의 혜택이 추가되며 지원금 구조도 정책제이기 때문에, 상대적으로 지불임금 수준이 낮을 것으로 예상할 수 있는 소기업이 이용에 있어 더 많은 이점을 누릴 수 있는 측면을 생각할 수 있다.

우리가 이 비교를 통해 알 수 있는 것은 비슷한 제도도 구조의 차이, 지원내용 등 구체적인 프로그램의 상세설계에 따라 주 이용대상이 달라질 수 있으며 이는 고용창출지원 프로그램의 설계에 있어 충분히 고려되어야 할 점이라는 것이다. 예를 들어 현재 시행되고 있는 청소년 직장체험 프로그램은 중소기업을 주 대상으로 하는 인턴취업지원 프로그램과 대기업·공공기관을 주 대상으로 하는 연수지원 프로그램으로 나누어 시행하고 있는데, 동 프로그램의 평가에 있어서 과연 대상기업의 구분이 제대로 되었는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 하겠다.

8. 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출 확대

미국에서는 1930년대 뉴딜정책 등 과거에 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출이 연방정부 차원에서 대규모로 시행되었으나 최근에는 주정부 중심으로 운영이 되고 그 규모도 작아지고 있는 반면, 프랑스에서는 CES, CEC, CEJ 등 여전히 공공부문에 의한 직접적 일자리 창출 프로그램이 중요하게 시행되고 있다. 동 제도는 구직이 어려운 취약계층에게 근무경험을 제공함으로써 구직에 도움을 주고 파트타임이지만 일정기간 최저임금 정도의 수입을 보장함으로써 직업세계로의 편입을 위한 금전적 지원도 제공한다. 이러한 고용측면의 목적이외에도 동 프로그램은 새로운 공공서비스를 개발하고 서비스 질 제고에도 일조를 할 수 있는 등 장점을 많이 가지고 있는 제도이다.

미국 각 주 사례에서 볼 수 있듯이 동 제도의 적용범위는 공원관리, 교육보조, 도시청소, 방법 등 다양하고 동 제도를 통해 제공되는 서비스도 다양하다. 또한 동 제도는 단순한 근무경험 제공에 그치는 것이 아니라 직업훈련과 이에 따른 각종 자격증 수여 혜택을 주고 있으며(미국),

수혜자에 대한 근접지원을 위한 회사 내 후견인 제도(tutorat) 등도 제공하고 있다(프랑스).

우리나라에서도 자활사업 지원을 통해 비슷한 종류의 지원이 이루어지고 있고, 과거 IMF 위기 때에는 공공근로라 하여 각종 시설사업 및 데이터베이스 구축사업에 활용된 바 있다. 미국과 프랑스 프로그램에 대한 본 연구는 우리나라 공공근로사업의 대상영역 확대, 수혜자에게 실질적인 구직지원이 돌아갈 수 있는 서비스 제공 등과 관련하여 시사점을 준다고 하겠다.

9. 청년층 고용

노동시장의 구조측면에서 청년층 고용문제의 원인은 여러 가지로 살펴볼 수 있다. 우선 노동시장의 수요에 충족하지 못하는 교육을 들 수 있고, 다음으로 생각 할 수 있는 것이 노동시장에서 각 고용주들이 경험을 가진 노동자를 선호하는 경향이다. 특히 이러한 경향은 유경험자가 충분히 많은 노동시장에서 더욱 강하다. 또한 청년층은 생활적으로 불안정한 계층이어서 그들이 가지고 있는 소득, 주거조건들이 중장년층에 비해 상대적으로 낮을 수 있다. 또한 가족과의 연계성도 상대적으로 적어 고용에의 급박성도 낮다고 할 수 있다. 이런 문제들을 해결하기 위해 각국은 청년층 직업훈련제도를 통해 교육과 고용과의 연계성을 높이려는 노력을 기울이고 있으나 직업훈련만 가지고는 청년층 문제가 쉽게 해결되지 않는다는 것이 알려진 사실이다.

이런 의미에서 프랑스가 시행하고 있는 청년층 근접종합지원프로그램인 ‘TRACE’와 공공부문에 의한 청년층 일자리 창출프로그램인 ‘청년층 고용계약(CEJ)’은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

CEJ는 청년층만을 대상으로 하는 공공부문에서의 근무경험 제공 프로그램이다. 또한 기존의 일자리에 채용하는 것이 아니라 새로운 일자리를 만들어서 채용해야 하므로 기존 인력을 대체하는 효과를 줄일 수 있다. 민간부문이 유경험자를 선호하는 경향에서 공공부문이 새로운 일자리에 대한 경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공하게 됨으로써 고용에의

편입을 적극적으로 지원하게 된다. 또한 계약종료 후 고용주와 함께 작성하는 활동증명서와 이를 통한 직업전환계획 수립 및 계약기간 동안 획득한 경험에 대한 국가적인증제도(VAE)에의 연결 등은 직무경험과 새로운 취업과의 연계성을 높여 청년층 지원 프로그램의 실효성을 제고하는 것이라 하겠다.

TRACE는 청년층이 가진 생활상의 어려움을 전문적인 상담원과 개인적인 상담을 통해 해결하는 노력을 기울이며 실제 근무경험이 없어 자신의 직무능력을 정확히 평가하기 힘든 상황에서 이에 대한 평가 및 진단을 해주어 청년층이 보다 좋은 조건에서 고용에 접근하게 할 수 있는 제도이다. 또한 제도의 운영에 있어서도 초기에는 공공부문의 상담원들이 나서지 않고 청년들이 기존에 속해 있던 조직이나 지역공동체를 통해 상담을 수행함으로써 청년들이 동 프로그램에 보다 쉽게 접근하도록 하였다.

물론, 우리나라의 전통적인 가족제도의 영향과 현재와 같은 상대적으로 낮은 실업률 하에서는 청년층 문제가 상대적으로 덜 중요한 문제일 수 있다. 하지만 선진국에서 보여주는 청년층 문제의 심각성은 우리나라에도 장래에 닥칠 수 있는 가능성이 높으며, 특히 요사이 강화되고 있는 기업의 유경험자 선호 경향을 고려하면 청년층 고용은 보다 세심한 주의와 해결노력이 필요한 부분이라고 사료된다.

참고문헌

- 고상원(2000), 「저기능 근로자의 고용창출」, 『고용창출에 관한 연구』, 유경준 편저, 비봉출판사.
- 그래그 J. 뱀버, 러셀 D.란즈베리(2000), 『국제비교 고용관계』, 한국노동연구원.
- 김세곤(1998), 『유럽의 노사관계와 고용』, 한국경영자총협회.
- 신동균(1999), 『실업의 장기화와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 유길상 외(1998), 『失業者 社會安全網의 國際比較』, 한국노동연구원.
- 유경준 편저(2000), 『고용창출에 관한 연구』, 비봉출판사.
- 유태균(2000), 「미국 소득세액 공제제도(EITC)의 효과 및 도입 가능성에 대한 연구」, 『생산적 복지를 위한 노동연구』, 한국 노동연구원.
- 장지연·김정우(2002), 『취약계층에 대한 고용보조금제도의 효과 및 개선방안』, 한국노동연구원.
- 한국노동연구원(1999), 『선진국의 일자리 창출연구』.
- 한국산업인력관리공단(1994), 『프랑스의 고용보험』.
- 허재준(1998), 『프랑스의 고용정책 경험: 평가와 쟁점』, 한국노동연구원.
- _____ (2001), 『프랑스의 노사관계』, 한국노동연구원.
- 황덕순(2000), 『생산적 복지를 위한 노동정책연구』, 한국노동연구원.
- _____ (2001), 「국민기초생활보장제도 도입에 따른 사회안전망의 정비방안」, 『2001, 분기별 노동동향분석』, 제14권 제1호, 한국노동연구원.
- Afsa, C.(2001), “Les allocataires du RMI bénéficiaires d’une aide au logement ont davantage tendance à être en emploi, à court

- terme, que les non-bénéficiaires”, *Economique et Statistique*, 2001-6/7, N°346-347, pp. 103-122.
- Arnout, M.(2002), “Les aides aux créateurs-repreneurs d’entreprises”, *Bilan de la politique de l’emploi en 2000*, n°4-5/2001, pp. 161-167, MES.
- Aucouturier, A., & Daniel, C.(1993), *Du chômage à la création d’entreprise-rapport de l’enquête “accre”*, MES.
- Aucouturier, A.(1996), “La construction des objectifs d’une mesure de politique d’emploi: l’histoire de l’aide aux chômeurs créateurs d’entreprises”, *Cahier de recherche*, N°87, Crédoc.
- Barbier, J.(2001), “Workfare to Work Policies in Europe: the current challenges of activation policies”, *Document de Travail*, N°11, CEE.
- Bontout, O.(2000), “L’Earned Income Tax Credit, un crédit d’impôt ciblé sur les foyers de salariés modestes aux États-Unis, *Economie et Statistique*, n°335, pp. 27-44, INSEE.
- Brodsky, M. M.(2000), “Public-service employment programs in selected OECD countries”, *Monthly Labor review*, October, Department of Labor.
- Burdillat, M., & Outin, J.(2000), “Les liens entre l’emploi et la protection sociale”, *Revue Française des Affaires Sociales*, 54^e année n°3-4, pp. 147-162, MES.
- CEE(Centre d’Etudes de l’Emploi)(2002), *Un centre de recherches pluridisciplinaire sur l’emploi et le travail*.
- CERCS(Conseil de l’emploi, des revenus et de la cohésion sociales) (2001), *Accès à l’emploi et protection sociale*, La documentation Française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/014000335.shtml>
- CGP(Commisariat général du plan)(1996), *Évaluation des aides à la création d’entreprise*, La documentation Française.

- CGP(2000), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*.
- CNE(Conseil National de l'évaluation) & CGP(2002), Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand, La documentation Française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/024000140.shtml>
- Daniel, C.(2000), "L'indemnisation du chômage depuis 1974: d'une logique d'intégration à une logique de segmentation", *Revue Française des Affaires Sociales*, 54^e année n°3-4, pp. 29-46.
- DARES(1997), *La politique de l'emploi: repères*, La découverte.
- DARES, *premières informations et premières synthèses*,
- Novembre 2000(N°44.1, 44.2)
 - Juin 2001(N°25.1)
 - Septembre 2001(N°37.1, N°38.2)
 - Novembre 2001(N°44.1)
 - Août 2002(N°31.1).
- Department of Labor(2002), *Annual Report Fiscal Year 2001: Report on Performance and Accountability*, Department of Labor Publication.
- Department of the Treasury Internal Revenue Service(2002a), *Earned Income Credit(EIC); for use in preparing 2001 returns*, publication 596, <http://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p596.pdf>
- _____(2002b), *Earned Income Tax Credit(EITC) Program Effectiveness and Program Management, FY 1998-FY 2002*, <http://www.irs.gov/pub/irs-utl/eitcprogetf-progmngmt.pdf>
- _____(2002c), *Compliance Estimates for Earned Income Tax Credit Claimed on 1999 Returns*, <http://www.irs.gov/pub/irs-utl/compesteitc00/pdf>
- DGEFP(2002), *Evaluation de la stratégie européenne pour l'emploi*.
- DOHHS(Department of Health and Human Service)(2000), *Temporary Assistance for Needy Families Program Policy*

- Announcement, <http://www.acf.dhhs.gov/programs/ofa/pa002.htm>
- DOHHS(2002a), *TANF Annual Report to Congress*, <http://www.acf.dhhs.gov/programs/opre/ar2001/indexar.htm>
- _____(2002b), *TANF Final Rule factsheet*, <http://www.acf.dhhs.gov/news/facts/tanf.html>
- _____(2002c), *TANF final rule executive summary*, <http://www.acf.gov/programs/ofa/exsumcl.htm>
- Dupont, G., & Sterdyniak, H.(2001), “Prime pour l’emploi, un instrument ambigu”, *Problèmes économiques*, n°2761, La documentation française.
- Eberts, R.W., & O’Leary C.J.(2001), “Public Employment Policy in the New Economic Environment”, 『고용보험제도 발전방향에 관한 국제 워크숍』, KLI, ILO, FES, 서울.
- Eissa, N., & Liebman J.B.(1996), “Labor Supply response to the earned income tax credit”, *Quarterly Journal of economics*, vol. 61, issue 2, pp. 605-637.
- Eissa, N., & Hoynes, H.W.(1998), “The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married couples”, *NBER Working paper*, N°6856, National Bureau of Economic research, <http://www.nber.org/papers/w6856>
- Ellwood, D.T., & Welty, E.D.(1999), “Public Service Employment and Mandatory Work: *A Policy Whose Time Has Come and Gone and Come Again?*”, Kennedy School of Government, Harvard University, <http://www.jcpr.org/wpfiles/ellwood-welty.pdf>
- Enjolras, B., Laville, J.L., Fraisse, L., & Trickey, H.(2001), “Between subsidiarity and social assistance—the French republican route to activation”, *An offer you can’t refuse, Workfare in international perspective*, pp. 41-70, The Policy Press.
- Erhel, C., Gautié, J., Gazier, B., & Morel, S.(1996), “Job Opportunities

- for the Hard-to-place”, *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*, pp. 277-307, Edward Elgar.
- Finnish Government(2000), *Conference on Jobs*.
- Fougère, D., & Rioux, L., “Présentation générale”, *Economie et Statistique*, N°346-347, 2001- 6/7, pp. 3-12, INSEE.
- GAO(General Accounting Office)(2001), *Work Opportunity Tax Credit*, <http://www.gao.gov/index.html>.
- Gautié, J., & Gubian, A.(2000), “Réforme du RMI et marché du travail”, *Droit Social*, n°7/8, pp. 699-707.
- Guerin-Plantin, C.(1999), *Genèses de l’insertion, L’action publique indéfinie*, DUNOD, Paris.
- Gurgand, M., & Margolis, D.(2001a), *Revenu minimum d’insertion et revenus du travail*, Quatre Pages, CEE.
- _____(2001b), “RMI et revenus du travail une évaluation des gains financiers à l’emploi”, *Economique et Statistique*, 2001-6/7, N° 346-347, pp. 103-122, INSEE.
- Haveman, R., & Hollister, R.(1991), “Direct Job Creation: Economic Evaluation and Lessons for the United States and Western Europe”, *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, Clarendon Press, Oxford.
- ILO, *Yearbook of Labour Statistics 1971 ~2001*, <http://laborsta.ilo.org>
- ILO(2001), *World Employment Report*.
- INSEE(2002), *Informations Rapides 10 juillet 2002*, n°205.
- Katz, L.F.(1998), “Wage Subsidies for the Disadvantaged”, *Generating Jobs: How to Increase Demand for Less-Skilled Workers*, Russell Sage foundation, New York.
- Klein, T.(2002), “Les politiques d’allègements de cotisations sociales : permanences et inflexions”, *Bilan de la politique de l’emploi en 2000*, n°4-5/2001, pp. 125-131, DARES.
- Kosanovich, W.T., & Fleck, H.(2001), *Comprehensive Assessment of*

- Self-employment assistance programs*, DTI Associates, Inc.,
<http://wdr.doleta.gov/owsdrr/papers/sea.pdf>
- LAFORE, R.(2000), “Les enjeux de l’insertion”, *Revue Française des Affaires Sociales*, 54^e année n°3-4, pp. 93-102, MES.
- Le monde, 2002. 7. 3.
- Liaison Sociales, Groupe Liaison SA,
-*Les aides à l’emploi*, Octobre 2000
-*Le chômage: Chômage total*, Mars 2002.
- Maurice, M., Sellier, F., & Silvestre, J.(1982), *Politique d’éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne, Essai d’analyse sociétale*, Presses Universitaires de France.
- MES(Ministère de l’emploi et de la solidarité)(2001a), *Bilan de la politique de l’emploi en 2000*, La documentation Française.
- _____(2001b), *La délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle*, 내부자료.
- MES(2002a), *Rapport d’Activité 2000-Les politiques*.
- _____(2002b), *Tableau de bord des politiques d’emploi*, N°103.
- _____(2002c), *Trace, regards sur les pratiques*.
- MES(DGEFP)(2002d), *Plan national d’action pour l’emploi*, 초안.
- MES, ANPE, & MINEFI(1999), *Contrat de progress: Entre l’Etat et l’ANPE 1999-2003*.
- MES-DARES, *enquête 2000 auprès des utilisateurs de contrats aidés*.
- MINEFI(Ministère de l’Économie, des Finances et de l’Industrie)(2001), *document pour remplir la déclaration des revenus de 2000*, http://www.minefi.gouv.fr/minefi/pratique/prime_emploi/index-b.htm
- MINEFI(2002), *Projet de loi de finances pour 2003, Rapport économique, social et financier*, Tome I.
- Neumark, D., & Wascher, W.(2000), “Using the EITC to help poor

- families: New evidence and a comparison with the minimum wage”, *NBER Working paper*, N° 7599, National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/papers/w7599>, <http://www.nber.org/papers/w7599>
- OECD(1997), *National Accounts: Main aggregates volume1 1960~1995*.
- _____(2001), *Economic Survey 2001 France*.
- _____(2002), *OECD Employment Outlook*.
- Perez, C.(2001), *Évaluer les programmes d'emploi et de formation, L'expérience américaine*, Centre d'Etudes de l'Emploi, dossier n°18.
- Phelps, E. S.(1996), “Wage subsidy programmes: alternative designs”, *Unemployment policy: government options for the labour market*, Cambridge University Press.
- Psiani-Ferry, J.(2000), *Plein emploi*, La documentation Française.
- République Française(프랑스 정부)(2001), *Plan national d'action pour l'emploi*, La documentation Française.
- Rioux, L.(2000), “Les allocataires du RMI: une recherche d'emploi active mais qui débouche souvent sur un emploi aidé”, *Insee premiere*, n°720, INSEE.
- _____(2001), “Recherche d'emploi et insertion professionnelle des allocataires du RMI”, *Economique et Statistique ; Le RMI: entre redistribution et incitations*, 2001- 6/7, N°346-347, pp. 13-32, INSEE.
- Schmid, G., O'Reilly, J., & Schömann, K.(1996), “Theory of Methodology of Labour Market Policy and Evaluation: An introduction”, *International Handbook of Labor Market Policy and Evaluation*, pp. 1-30, Edward Elgar.
- Schmid, G., & Reissert, B.(1996), “Unemployment Compensation and Labour Market Transitions”, *International Handbook of Labor*

- Market Policy and Evaluation*, pp. 235-276, Edward Elgar.
- Scholz, J.K.(1996), "In-Work Benefits in the United states: The Earned Income Tax Credit", *The Economic Journal*, Volume 106, Issue 434, pp. 156-169.
- Storto, L.(2000), *Evaluation Alternative Welfare-to-Work Approaches: Two-Year Impacts for Eleven Programs*, Manpower Demonstration Research Corporation, <http://aspe.hhs.gov/hsp/NEWWS/11-prog-es00/index.htm>
- Trickey, H.(2001), "Comparing workfare programmes-features and implications", *An offer you can't refuse, Workfare in international perspective*, pp. 249-293, The Policy Press.
- Tuchsirer, C.(2002), *Réforme de l'assurance chômage du PAP au PAP/ND, document de travail*, n°02.02, Institut de recherches économiques et sociales.
- UNEDIC(1999), *40 ans d'assurance chômage, Numéro spéciale*, Antennes.
- UNEDIC(2001), *L'assurance chômage*.
- _____(2002), *L'équilibre financier de l'assurance chômage: L'année 2002 et 2003*.
- Véronique, B.(2001), *L'emploi des salariés de plus de 50 ans*, Editions Liaisons.
- Wiseman, M.(2001), "Making work for welfare in the United States", *An offer you can't refuse, Workfare in international perspective*, pp. 215-248, The Policy Press.
- WRTP(2000), *Wisconsin Regional Training Partnership: Building Partnerships between Employers, Unions, and Communities*, 2000 Annual Report.

부 록

- 〈부록 1〉 프랑스 고용정책 우선순위의 주요 내용(DGEFP)
- 〈부록 2〉 최근 프랑스 노동시장정책에 대한 OECD 평가
- 〈부록 3〉 프랑스 교육수준 분류
- 〈부록 4〉 프랑스 실업부조 내 연대수당

〈부록 1〉 프랑스 고용정책 우선순위의 주요 내용(DGEFP)

1. 고용증대 배가

첫 번째는 실업 감소와 소외방지이다. 35시간의 시행, 새로운 서비스 프로그램, 청년 고용은 지난 3년간 고용증가를 위한 주요 수단이 되어왔다. 이러한 시행결과 강력한 공공 고용서비스에 의해 형성된 분권화된 개입과 지방의 진단기관의 발전을 가져왔다.

2. 창업활동 확대

일자리 전쟁이 이루어지는 상황에서, DGEFP은 창업 활동의 확대에 유리한 환경을 만들어주는 책임이 있다. 이를 위해 채용 필요(특히 상업 부문에 있어서)에 대응, 노동비용 경감, 창업 장려정책 개발 등에 주요 목표가 두어진다. 또한 이는 기업 경쟁력을 제고하고, 중소기업 발전을 도모하는 정책을 강화한다.

3. 산업기술 변화에 따른 기업 지원

경제의 세계화 맥락에서 보면, 경제, 산업, 기술 변화에 대한 예측이 필요하고, 불가피할 경우 구조조정도 필요하다. DGEFP의 관련조치는 생산 부문과 특히 산업분야 발전에 대한 장기간의 관점에서 나온 것이다. 따라서 경제·기술 변화에 따른 고용·직업·산업분야에서의 자격 등 예견되는 발전과 관련된 주요 주체들에 대한 연구와 연관이 있게 된다. 또한 기업발전 전략을 시도하고, 역동적 고용관리와 전문적 교육을 촉진하기 위한 노력이 요구된다.

4. 평생교육을 통한 역량 유지와 갱생

불확실하고 변화하는 사회경제 환경에서 노동시장에 영구적인 적응을 위해서는 기업의 경제기술 변화와 개인의 직업적 이동성에 대한 예측이 필요하다. 또한 고령노동자의 역량에 대한 적극적인 관리를 촉진할 필요가 있다.

모든 이에 대한 평생교육과 개개인의 전문적·사회적 승진에의 효과적인 접근을 보장하는 것이 필요하다.

역량개발은 노동에서 얻어진 역량의 재인식과 인정을 통해 이루어지며, 자격 개발은 인정된 직업훈련기관과 기업 내 교육 장려와 특히 중소기업에 있어 고용과 역량관리 및 교육에 관한 혁신적 경험 촉진으로부터 얻어진다. 개인직업훈련휴가나 훈련구좌 혹은 역량의 재인식 및 인정 시스템과 같은 장치는 모든 사람들에게 규정된 교육이나 평생교육에 접근할 수 있도록 해야 한다.

5. 청년들에 대한 직업세계로의 편입과 순환 직업훈련 발전

사회에서 청년의 직업세계 편입은 진정한 우선권이라 할 수 있다. 지속적인 청년소외를 막고 학교나 직장으로 전환을 용이하게 하기 위하여, DGEFP는 프로그램 디자인, 평가 및 프로그램에 필요한 방향설정, 동반지원이나 직업훈련 시행에 참여하여야 한다.

오랫동안 일부 대상자에 해당되는 직업세계 편입도구로 간주되어온 순환직업훈련은 지금부터는 노동시장에 익숙해지고, 회사 안에서 진정한 know-how를 획득하고 학위나 자격의 획득에서 오는 역량을 인정받고자 하는 젊은이에게 개방된다.

6. 회사 내 직업훈련 시장에 대한 질적 구조화

직업훈련시장은 경쟁이 심하고 집중적인 중요한 경제 부문이다. 다수의 소규모 기관은 활동의 80%를 차지하는 큰 단체와 접하고 있다. 직업훈련기관들의 수입 중 1/3은 구직자 직업훈련을

위한 정부나 도의 협정에서 비롯된다.

직업훈련시장에 대한 질적인 구조화는 직업훈련 질을 최적화하고 관련전문가들로 하여금 현대화와 경쟁력 강화 노력을 독려하기 위해 이루어진다. 또한 공공 부문에서 직업훈련 구매에 대한 공동적인 방법을 개발하고 성과가 우수한 부문의 설립을 용이하게 하고자 하는 목적을 가지며 직업훈련관련 정보망을 강화한다.

7. 가장 취약한 대상을 위한 동반지원

노동시장 상황이 심각해지면 소외현상이 두드러지고 이의 적극적인 타개가 중요시된다.

DGEFP는 지속적 소외를 줄이고자 가장 취약한 대상의 비경제 활동 위험을 감소시키고, 고전적인 일자리로의 취업을 가능케 하는 편입경로를 개발시키며 실제 고용이 일어나는 장에서 지역 수준의 일자리에 대한 지원을 담당하기 위해 분권화, 지역화를 위해 노력하고 있다.

고용을 위한 국가계획(PNAE) 틀 안에서 SPNDE, PARE, PAP과 같이 ANPE에 의해 시행되는 개인화된 동반 서비스를 통해 DGEFP는 구직자 개인에 맞는 동반서비스를 시험하고 있다.

8. 연방 정치와 국제 협력에의 참여

경제적 변화의 국제화 현상과 유럽, 마그레브 국가들의 발전, 동유럽 국가들의 구조는 DGEFP로 하여금 고용과 직업훈련을 위한 공동체 프로그램의 발전에 특별한 관심을 가지게 하고 다양한 국제적 상황에 폭넓은 참여를 하게 한다.

이를 위해선 DGEFP는 다른 나라에서 개발된 모델을 기반으로 전략을 시행하고, 고용과 직업훈련관련 중앙 및 지방 정책을 지원하기 위해 공동체 프로그램과 기금을 사용하고, 동시에 쌍무적인 국제 협력을 발전시킨다.

마지막으로 DGEFP는 프랑스 내 유럽 사회 기금의 경영과 지불 기관이며 시행 책임을 맡고 있다. 2000~2006년간 평균 70억 프랑을 보유하고 있는 이 기금은 국내 정책지원과 함께 고용을 위한 유럽전략의 재정수단이 된다.

자료 : MES(2001b).

〈부록 2〉 최근 프랑스 노동시장정책에 대한 OECD 평가

예전의 권고	지난 조사 이래의 조치	OECD 코멘트
비숙련노동의 임금비용 삭감 최저임금 재평가, 임금대신 소비자가격에 연동	해당 사항 없음	연동제(indexation)방법 개정
실업자 지원 시스템개혁 특히 기본소득지원 수령자의 실업과 빈곤 위험을 감소	일시적인 기본소득지원과 고용으로부터의 임금 합산을 허가, 재산세, 주거관련 혜택, 소득세 개혁, PARE참가자 실업급여감면 폐지했으나 구직자 지원은 강화, 고용지 원금은 최저임금에 추가적수입 제공, 결 국 최저임금에 대한 부담 경감	구직 인센티브가 거의 없는 시그널을 보내고 있음. PARE의 엄격한 조건부 도 입이나 실업급여의 점진적 감면 재도입 고용보조금은 실업에서 고용 상태로의 전환인 파트타임을 촉진해야 함.
노동시장주변에 처해 있는 청장년 재고용조건을 주목	청년 실업프로그램 5년으로 확대. “새로운 출발(ND)” 프로그램 출범과 PARE/PAP 등을 통해 실업보상금 활성화, 개인별 구직자지원과 훈련접근 증대	시장부문의 실업자 고용가능 성 제고 수단에 우선권을 줘 야 함
조기퇴직체계 축소 “고된” 일에 대한 좀더 자세한 정의 필요	조기퇴직연금의 공적지원 몫 감축	조기퇴직제도 지속 개혁
노동시장 행정규제 간소화 유한기간계약제를 용이하게 하며 5년 유한기간계약제 도입	사회현대화법이 일시해고(redundancy) 절차 강화: 직원 대표 역할 강화, 장기화 된 과정	유한기간계약과 무한기간계 약 조건의 차이감소
적극 노동시장 정책 고양 지속적인 적극 노동정책 평가	프로그램(특히 청년고용계획)수혜자들의 고용가능성에 대한 이해 시작	투명한 결과를 얻는데 노력 추구
주 35시간제의 중소기업으로의 유연한 전이 필요 중소기업 적용시 유연성필요	2002~2003년에 예외적 초과시간부문 정 리 계획: 더 낮은 프리미엄과 초과시간 할당 확대(중소기업이 주당 35시간을 적 용할 경우)	450만 노동자의 주 35시간에 로의 이전환경 지속적 검토, 지원수단을 위한 재정원천 명 시하고 그 확장을 제한
비숙련 노동비용을 증가시키 지 않기 위해, 주 35시간 노동 의 맥락에서 시간당 최저임금 에 대한 자극은 제한	시간당 최저임금을 주 35시간근무에 맞추 기 위한 복잡한 시스템은 2005년 최저임 금에 영향을 줄 것으로 보임, 관련 문제 들은 노사간 토의중	2005년의 최저임금에 대한 영향을 방지하려는 법 개정

자료: OECD(2001).

〈부록 3〉 프랑스 교육수준 분류

I과 II수준
고등교육(대학수준이나 그 이상의 학위) 전기 2년 과정과 후기 2년 과정을 완수했거나 고등상업학교, 고등기술학교 졸업하여 학위를 취득한 자들
III 수준
국가대학입학시험(BAC)후 2년 수준의 교육을 받고 학위를 받은 자로, 고등 교육(대학 2학년(DEUG)까지만 고등기술 자격(BTS) 등 전기과정학위)을 받거 나 보건, 준의학, 사회 부문 등에서 국가대학입학시험 후 2년 수준의 교육을 받 은 자.
IV수준
고등교육을 받았으나 학위취득은 못했거나, 고3(terminale)을 졸업했거나 고 3수준으로 (대학입학자격 유무 무관)교육을 받았거나, 예비반을 졸업했으나 고 등상업·기술학교 진학에 실패한 자
V수준
직업적성자격증(Certificat d'Aptitude Professionnelle, CAP)이나 직업교육졸 업증(Brevet d'Etudes Professionnelles, BEP)의 준비과정(과정의 마지막 해)을 완수하였으나 학위는 취득하지 못한 자; 간혹 고1이나 고2 졸업자
V bis수준
CAP 혹은 BEP준비과정의 마지막 해 이전에 중퇴했거나 또는 일반(인문계*) 중학교 4학년, 혹은 특수학교(실업계*) 4eme(중3*)이나 3eme(중4*)의 마지막 해 이전에 중퇴한 자
VI수준
2차 특수교육(SSES, CPPN 등) 졸업자거나 일반학교(인문계*) 6eme, 5eme, 4eme(중1, 2, 3) 이나 특수학교(실업계*)의 중3(4eme) 완수한 자

주:* 저자가 첨가.

자료: Centre d'études et recherches sur les qualifications.

〈부록 4〉 프랑스 실업부조 내 연대수당

1) 특별연대수당(ASS)

특별연대수당은 실업보험급여나 교육종료수당 자격이 소멸된 장기구직자 혹은 50세 이상의 실업보험급여 대상자를 대상으로 하며 후자의 경우에는 실업보험급여와 특별연대수당중 하나를 선택할 수 있다.

대상자가 특별연대수당을 수혜하기 위해서는 소득과 이전 활동 등 몇 가지 조건을 충족하여야 한다. 소득과 관련해서는 수당신청일 현재 월 소득이

- 독신의 경우, 수당의 1일 해당액(montant journalier de l'allocation)의 70배(즉 2002년 1월1일부터 €935.20),
- 부부의 경우, 첫 가입이 1997년 1월1일 이후이면, 1일 해당액의 110배(2002년 1월 1일부터 €1,469.60), 첫 수당이 1997년1월1일 이전이면 1일 해당액의 140배(2002년 1월1일부터 €1,870.40) 미만이어야 한다.

이 소득에는 특별연대성 수당 및 당사자의 다른 형태의 소득과 경우에 따라 배우자, 동거인 혹은 연대시민계약(Pacte Civil de Solidarité, PACS)체결한 사람의 소득이 포함되며 동산·부동산 소득도 포함된다. 반면, 수혜자가 과거에 받은 실업보험급여, 특별연대수당 할증액, 가족수당

이전활동 관련해서는 당사자는 실직 이전 10년 중 적어도 5년은 봉급생활자로서 활동하였음을 증명해야 한다. 육아를 위해 활동을 그만둔 사람들에게는 아동이 16세가 되기까지 9년 이상 부양하였어야 되나 책임질 아동이 있는 경우 3년의 한도 하에 한 아이당 1년씩 활동의무 기간이 감소된다. 5년간의 활동에는 프랑스와 유럽연합 내의 모든 근무기간, 모든 형태의 노동계약이 포함된다.

특별연대수당은 노후연금을 100%로 받을 자격이 있는 60세 이상의 노령자에게 지급되지 않으며, 어떠한 경우에도 65세 이상의 고령자에게 지급되지 않는다. 이외에도 수당대상자는 직업을 수행할 만한 체력을 가지고 있어야 하며 구직활동을 하여야 한다.

수당액은 일반적인 경우, 2002년 1월1일부터 일당 €13.36이다. 하지만 55세 이상 대상자로서 20년의 봉급생활을 증명하는 경우와 57.5세 이상으로서 10년의 활동을 증명하는 경우에는 가산급도 지급된다.

수당은 상대적으로 소득수준이 높은 자에게 차별적으로 100%보다 낮은 액수가 지급되기도 하는데(allocation différentielle) 2002년 1월 1일 현재 월 소득이 일수당의 40배에서 70배에 해당하는 경우(독신, 2002년 1월1일부터 €534.40부터 €935.20), 1997년 1월1일 이후 가입자의 소득이 일수당의 80배에서 110배가 되는 경우(부부, €1,068.80에서 €1,469.60), 1997년 1월1일 이전 가입자의 소득이 일수당의 110배에서 140배(부부, €1,469.60에서 €1,870.40)일 경우 등이다.

수당은 매 6개월 단위로 지급되며 계절 근로자에게는 과거 실업급여를 받은 기간에 해당하는 기간동안 지급하며 다른 조건을 만족한다는 조건 하에 구직활동이 면제된 55세 이상 수혜자에게는 무기한 지급된다. 한편, 노령수당수혜자격에 맞는 보험가입기간을 충족하는 60세 이상자, 65세 도달한 수혜자, 지급조건을 충족하지 못하는 경우, 봉급여부와 관련 없이 직업활동 재개한 자, 직업교육센터로 들어간 자, 사회보장금 수혜자, 퇴직 준비수당 수혜자, 해당자가 투옥시, 도지사의 결정으로 대체수입에서 제외된다는 판정을 받을시에는 지급이 중단된다.

수당신청은 조건충족 후 2년 내에 실업보험관리기관인 ASSEDIC에 해야 하고 결정은 지방 노동고용직훈사무소(DDTEFP)를 대신하여 ASSEDIC이 한다.

2) 편입수당(AI)

편입수당은 직업세계로의 복귀를 기다리고 있는 자 혹은 재취업을 위해 준비하고 있는 자 그리고 출옥자를 대상으로 한다.

대상자가 편입수당을 지급받기 위해서는 요청시, 독신의 경우 월 소득이 수당 일일 해당액(€9.41) 90배(2002.1.1부터 €846.90), 부부의 경우 일수당의 180배(2002.1.1부터 €1,693.80)보다 적어야 한다. 이 소득에 포함되는 범위는 편입수당을 포함한 소득과 경우에 따라서 배우자의 소득을 포함한다. 반면, 특별연대성수당과 마찬가지로 가족수당(*prestations familiales*) 등은 포함되지 않는다. 대상자는 소득조건이외에 ① 재취업지원급여(ARE)를 받을 만큼 충분한 피보험고용기간을 충족하지 못하고, ② 60세 미만(어떠한 경우에도 65세 이하)이어야 하며, ③ 구직활동을 하기에 적당한 체력조건을 가지고 있어야 하며, ④ 실제로 효과적이고 영속적인 구직활동을 수행하여야 하며 ⑤ 동일상황에서 편입수당을 수혜한 경험이 없어야 한다.

수당지급액은 2002년1월1일 이후, €9.41/일(30일에 €283.30)이 되었고 이는 매년 한번씩 개정된다. 수당이 100%지급되려면 소득액이 독신의 경우, 편입수당액의 60배(2002년1월1일 이후 €564.60), 부부의 경우 수당액의 150배(€1,411.50)보다 작아야 한다. 특별연대수당과 마찬가지로 차등수당이 존재하는데, 독신의 경우 수당 일일해당액의 60~90배(€564.60~846.90), 부부의 경우 해당액의 150~180배(€1,411.50~1,693.80)가 되는 경우 지급된다. 편입수당과와 특정연대수당을 통해 지급된 금액은 질병보험 각출금에서 면제되나 소득세원에는 포함된다.

수당지급은 당사자의 상황검토 후 6개월 단위로 1년간 지급되며 실업보험을 받을 자격이 있는 자에 대해서는 실업보험급여자격이 소멸한 뒤에야 지급이 가능하다. 특별연대수당과 마찬가지로 수당신청은 조건충족 후 2년 내에 실업보험관리기관인 ASSEDIC에 해야 하고 결정은 DDTEFP를 대신하여 ASSEDIC이 한다.

3) 보충수당(Allocation complémentaire)

보충수당은 60세가 되어 노후연금 수령연령에 도달했지만 보험가입기간이 100%의 연금을 수령하기에는 부족한 경우에 대해 추가적인 수

당을 지급하는 것이다. 동 수당은 고령자가 노후연금을 100%로 지급받기 전까지 지급되나 이 경우도 65세까지만 지급된다. 보충수당을 받는 대상자는 다른 수당과는 달리 구직활동의무가 부과되지 않는다.

4) 퇴직동등수당(AER)

퇴직동등수당은 노후연금에 160단위(1단위 3개월)이상 가입하여 100%의 연금을 지급받을 자격은 갖추었지만 60세가 안되어 연금을 수령하지 못하는 구직자에 대해 일정 수준의 소득을 보장하기 위해 2002년 재정법에 의해 마련되었다. 동 수당 대상자 역시 자신이 원하면 구직활동의무가 면제되고 이 수당은 수혜자가 특별연대수당 혹은 최저생활자 수당을 받는 경우 이를 대체한다.

〈약어 집〉

•미 국

약어	정식 명칭	해석
AFDC	Aid to Families with Dependent Children	유부양자녀가족지원
CETA	Comprehensive Employment and Training Act	고용훈련종합법
CJS	Community Service Jobs	커뮤니티 서비스 직업
DOHHS	Department of Health and Human Services	보건복지부
DOL	Department of Labor	미 노동부
ECs	Entreprise Communities	기업공동체
EDWAA	Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act	경제적 변화와 노동자 조정지원법
EITC	Earned Income Tax Credit	소득세액공제
ES	Employment Service	고용서비스
EZs	Empowerment Zones	경제활성화지역
GAO	U.S. General Accounting Office	감사원
IRS	Internal Revenue Service	세무서
JTPA	Job Training and Partnership Act	직업훈련법
MDTA	Manpower Development and Training Act	인력개발훈련법
MEED	Minnesota Employment and Economic Development program	미네소타 고용경제개발
MOE	Maintenance of effort	노력유지금
NJTC	New Jobs Tax Credit	신규고용세액공제
OFA	Office of Family Assistance	가족 지원실
OJT	On the Job Training	현직에 있는 노동자에 대한 훈련
PEP	Public Employment Act	공공고용법
PRWORA	The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act	개인책임및근로기회조정법
ILO	International Labor Organization	국제노동기구
OECD	Organization for economic cooperation and Development	경제협력개발기구
SBA	Small Business Administration	중소기업국

SBDC	Small Business Development Centers	중소기업진흥센터
SCORE	Service Corps of Retired Executives	은퇴기업가자문단
SDA	Service Delivery Area	서비스 제공지역
SEA	Self Employment Assistance	창업지원제도
SSI	Supplementary Security Income	보충보장
TANF	Temporary Assistance to Needy Families	요보호가정일시부조
TJTC	Targeted Jobs Tax Credit	특정대상고용세액공제
UI	Unemployment Insurance	실업보험
WEP	Women Entrepreneurs of Baltimore	볼티모어여성사업가단체
WIA	Workforce Investment Act	인력투자법
WIN	Work Incentive	노동유인
WOTC	Work Opportunity Tax Credit	노동기회세금감면
WRTP	Wisconsin Regional Training Partnership	위스콘신지역훈련협력
WWTC	Welfare to Work Tax Credit	복지에서노동세금감면

• 프랑스

ACCRE	Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprise	실직자 회사설립·재개 지원제도
AER	Allocation Equivalente Retraite	퇴직동등수당
AFPA	Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes	국립성인직업훈련연합
AGEFIPH	Association pour la Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Handicapés	장애인고용기금관리협회
AI	Allocation d'Insertion	편입수당
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi	국립고용안정센터
APEC	Association pour l'Emploi des Cadres	관리자고용협회
API	Allocation de Parent Isolé	편부모수당
ARE	Allocation Retour à l'Emploi	재취업수당
ASS	Allocation de Solidarité Specifique	특별연대수당
ASSEDIC	ASSociation pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce	상공인고용협회
AUD	Allocation Unique Dégressive	단일감면급여
BEP	Brevet d'Etudes Professionnelles	직업교육졸업증
CAF	Caisse d'Assurance Familiale	가족보험창구

CAP	Certificat d'Aptitude Professionnelle	직업적성자격증
CARE	Contrat individuel entre le demandeur d'emploi et l'Assedic	재취업개별 지원계약
CEC	Contrat Emploi Consolidé	고용강화계약
CEE	Centre d'Etudes de l'Emploi	고용연구소
CEJ	Contrat Emploi Jeune	청년층 고용계약
CES	Contrat Emploi Solidarité	고용연대계약
CEV	Contrat Emploi de Ville	도시고용계약
CGP	Commissariat Général du Plan	경제기획원
CIE	Contrat Initiative Emploi	고용촉진계획
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitants Agricoles	국립농업경영자구조정비센터
CNE	Conseil National de l'Evaluation	국가자문위원회
CNRS	Comité National de la Recherche Scientifique	국가과학연구위원회
CPN	Commission Paritaire Nationale	전국노사동수위원회
DARES	Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques	연구통계국
DDTEFP	Direction Départementale du Travail, de l'Emploi, et de la Formation Professionnelle	지방 군지역 노동·고용·직업훈련사무소
DGEFP	Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle	고용·직업훈련 대표부
DIJJ	Délégation Interministérielle à l'insertion des Jeunes	청년층편입부처간 대표제
DRTEFP	Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	지방 도지역 노동·고용·직업훈련사무소
EDEN	Encouragement au Développement d'Entreprises Nouvelles	신규창업지원제도
FAJ	Fonds d'Aide aux Jeunes	청년층원조기금
GPNS	Group Paritaire National de Suivi	전국감독그룹
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques	프랑스 통계청
MES	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité	고용연대부
ML	Mission Locale	지역임무단
NS-EJ	Nouveaux Services - Emplois Jeunes	청년층고용신규서비스
OPCA	Organismes Paritaires Collecteurs Agréés	훈련기금노사공동관리기구
PACS	Pacte Civil de Solidarité	연대시민계약

PAIO	Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation	청년 정보제공 및 방향 설정 상설창구
PAP	Projet d'Action Personnalisée	개별행동계획
PARE	Plan d'Aide au Retour à l'Emploi	재취업지원계획
PNAE	Plan National d'Action pour l'Emploi	국가적 행동계획
PPE	Prime Pour l'Emploi	고용수당
RMI	Revenu Minimum d'Insertion	최저생활보호제도
SMIC	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance	최저임금
SPNDE	Service Personnalisée pour le Nouveau Depart vers l'Emploi	재취업지원맞춤서비스
TRACE	TRajets d'ACcès à l'Emploi	고용에의 접근경로
TUC	Travaux d'Utilité Collective	집단효용사업
UNEDIC	Union Nationale pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce	전국상공업고용조합
URSSAF	Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociales et d'Allocations Familiales	사회보장가족수당기여금징수조합
VAE	Validation des Acquis de l'Expérience professionnelle	직업경험인정제도
ZFU	Zones Franches Urbaines	도시면제지역
ZRR	Zones de Revitalisation Rurale	농촌활성지역
ZRU	Zones de Redynamisation Urbaine	도시활성지역
ZUS	Zones Urbaines Sensibles	도시취약지역

미국·프랑스의 고용창출지원 프로그램 연구

- | | |
|-----------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2001년 12월 31일 초판
2002년 4월 25일 재판 |
| ▪ 발 행 인 | 이 원 덕 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
150-0110 서울특별시 영등포구
여의도동 16-2 중소기업회관 9층
☎ 대표 (02) 782-0141 Fax : (02) 786-1862 |
| ▪ 조판·인쇄 | 거목정보산업(주) (02) 853-2255 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 정 가 16,000원

ISBN 89-7356-360-2