



DOI: 10.23063/2025.06.3

프랑스의 실업보험제도 개혁: 노동시장 활성화 정책을 중심으로

Reform of the Unemployment Insurance System in France:
A Focus on Active Labour Market Policy

김상배 (일하는시민연구소 부소장)
Kim, SangBae (Korea Worker Institute)

2017년 시작된 프랑스의 실업보험제도 개혁은 2025년 현재까지 여전히 진행 중이다. 다양한 변화 중 이 글에서는 구직자의 활성화 조치를 중심으로 프랑스 실업보험제도를 살펴보았다. 그 결과 활성화 정책의 미세한 방향 전환을 발견하였다. 2019년 11월 시행령 공포 이후 실업보험 관련 규칙이 엄격해졌고 구직자에 대한 통제가 강해졌다면, 2023년 이후에는 활성화 정책의 범위와 정책 대상이 확대했다. 다시 말해 활성화 정책의 실행 기관인 고용센터(현 프랑스노동)가 2023년 이후 일반 구직자 이외에도 취업 능력이 약한 청년세대와 기초생활(RSA)수급자를 관리하기 시작했으며, 참여계약(contrat d'engagement) 형태로 이들에게 여러 사회활동 참여를 독려하고 있다.

1. 들어가며

이 글은 최근 프랑스의 실업보험 개혁 과정에서 강화된 활성화 조치를 다룬다. 다시 말해 프랑스의 구직자 또는 실업급여 수급자가 지켜야 할 규정과 이를 위반할 때 받아들여야 하는 불이익을 살펴본다. 이에 관한 이해를 돕기 위해 프랑스 실업보험제도의 작동 원리, 운용 주체 그리고 제도적 기반을 먼저 살펴볼 것이다. 2017년 이후 정부가 추진 중인 개혁의 방향도 짧게 소개한다.

들여가기에 앞서 이 글에서 다루는 활성화 조치의 개념과 범주를 정할 필요가 있다. 국제 수준에서 활성화 조치(Activation policy)에 관한 공통된 정의가 없다(Martin, 2014). 하지만 경제협력개발기구(OECD) 보고서(OECD, 2013)는 그것의 핵심 목표를 “(첫째) 많은 사람을 노동이 가능한 상



태로 유인하고, (둘째) 적극적인 구직활동, 취업 가능성 제고를 위해 마련된 조치에 참여 등 급여 수급 조건의 강화를 통해 실업 및 관련 급여가 노동 의욕에 미치는 잠재적인 부작용을 예방하며, (셋째) 고용서비스와 여러 노동시장 조치를 관리하여 실업자의 재취업을 효과적으로 촉진 및 지원하는 것”으로 삼고 있다.

프랑스 실업보험제도에도 활성화라는 이름으로 정의된 규정은 없다. 다만 노동법전(*code du travail*)의 구직자의 권리와 의무 편(*Titre Ier: Droits et obligations du demandeur d'emploi*)은 구직을 위한 적극적이고 반복적인 행위(*actes positifs et répétés*), 재취업을 위한 행동 계획에 적극적 참여(*participation active*)를 명시하고 있다. 앞서 OECD가 언급한 두 번째 목표와 일치한다. 이에 실업급여 수급과 구직자 명단 등록 유지를 위한 조건을 중심으로 프랑스의 활성화 조치를 살펴본다. 하지만 최근 실업보험 개혁은 OECD가 서술한 나머지 두 목표도 동시에 겨냥하고 있기에 이를 짧게 언급한다.

2. 프랑스 실업보험제도의 역사와 특징

프랑스 실업보험제도는 1958년 정부가 위임한 권한을 기반으로 노사가 합의하여 탄생시킨 제도로, 65년이 넘는 역사를 지니고 있다. <별첨 1>에 프랑스 실업보험제도의 연혁을 간략하게 정리하고, 본문에서는 주요한 특징만 다음과 같이 압축한다.

첫째, 프랑스 실업보험제도는 겐트(*Ghent system*)와 공공 사회보험제도 사이에 있다. 보험료율, 실업급여 수급 관련 세부 규칙 등은 노사가 정기적인 협상을 통해 정하지만, 체결되는 협약은 정부의 명령으로 법적 효력 및 강제성을 가지며, 모든 임금노동자에게 적용된다. 겐트제도보다 정부의 개입 정도가 높지만, 여타의 공적 사회보험제도(노령, 의료 등)와 달리 운용 주체가 민간기구이다. 상공업부문고용전직종전국연합(*UNEDIC: Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*, 이하 위네딕)은 실업보험 기금을 관리하는 곳인데, 노사 동수로 구성된 위원회가 이를 운영한다.¹⁾ 둘째, 실업급여 지급, 구직자 관리 등 고용 지원 역할을 하는 프랑스노동(*France Travail*)이라는 공공기관이 존재한다. 다시 말해 제도의 실행 주체는 공공기관이다. 위네딕은 매해 실업보험기금 수입의 11%를 프랑스노동의 운영 자금으로 지원한다.²⁾ 이 지원금은 프랑스노동 연 예산의 약 70%를 차지한다. 이러한 프랑스 실업

1) 이러한 이유는 프랑스 실업보험은 국가의 사회보장체제(*Sécurité sociale*)에 속하지 않는다.

2) Unédic (2024), “Convention tripartite Etat, Unédic et France Travail”, https://www.unedic.org/storage/uploads/2024/07/08/2024-2027-Convention-tripartite_uid_668c01062e75f.pdf

보험제도의 특징을 활성화 조치의 관점에서 재배열해 보자.

가. 1958년 이전부터 명시된 활성화 조치

1959년 실업보험이 도입되기 전 실업부조제도가 있었다(별첨 1). 그리고 정부는 1951년 시행령³⁾을 통해 급여 수급권이 박탈되는 다섯 가지 사례 및 조건을 명시했다. 그것은 1. 일자리 서비스 센터의 소환에 불응, 2. 일자리 제안 거부, 3. 급여의 부정 수급, 4. 습관적 음주 행위, 5. 고용서비스에서 조언하는 직업교육훈련의 지속적인 거부 등이었다. 음주 조항을 제외하면 요즘의 내용과 크게 다르지 않다.

나. 프랑스노동(고용센터)-대규모 일자리 알선 기관

대상을 실업급여 수급자 또는 구직자 명단 등록자로 한정할 경우 프랑스 활성화 조치의 실행 주체는 프랑스노동뿐이다. 해외령 포함해 896개의 사무소가 설치되어 있으며, 총직원은 5만 4911명이다. 이 중 2023년 기준 구직자의 취업 지원을 위한 상담 업무를 하는 상담원은 2만 4000여 명이며, 기업과의 관계 속에서 채용을 유도하는 직원은 6000여 명이다. 프랑스가 적극적인 일자리 정책 및 고용 지원 정책을 시행하는 데 핵심적인 하부구조(시설, 제도, 인력 인프라) 역할을 하는 곳이 프랑스노동이다. 다시 말해 활성화 정책의 혈관인 셈이다.

그 배경에는 1945년 행정명령(ordonnance n.45-1030 du 24 mai 1945 prohibant les bureaux de placement payants)⁴⁾이 있다. 이 명령은 유료 직업소개소를 금지하는 명령이다. 즉 노동시장에서 이윤을 목적으로 한 기업과 노동자 사이에서의 인력 알선 행위를 금지한 것이다. 그 결과 이 역할은 자연스럽게 공공 부문에 집중되었다. 1967년 설립된 국가고용사무소(ANPE)⁵⁾는 2005년 사회통합법(loi n°2005-32 de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005)⁶⁾이 시행되기 전까지 인력 알선 부문에서 독점적 지위를 누렸다. 이 기관은 2009년 고용센터(Pôle Emploi), 2024년 프랑스노동(France Travail)으로 명칭을 변경했지만, 노동시장에서 여전히 대체 불가능한 인력과 설비망을 갖춘 조직이다.

3. 2017년 이후 실업보험제도 개혁의 방향과 주요 내용

2017년 말부터 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령과 노동부가 주도한 일련의 실업보험 개혁 조치

3) Décret n°51-319 du 12 mars 1951 fixant les conditions d'attribution des allocations de chômage.



가 2023년 7월 5일 일단락되었다. 1차 임기(2017년 5월~2022년 5월) 동안 추진한 개혁안은 두 차례에 걸린 국가자문위(Conseil d'État⁴⁾)의 수정 명령을 수용한 후 2021년 10월부터 시행되었고, 재선(임기: 2022년 5월~2027년 5월)에 성공한 이후 도입했던 실업급여 수급 기간의 단축은 2023년 2월 시행령을 통해 공포되었다. 이후 다수의 노동조합이 제기한 행정소송에 대해 2023년 7월 5일 국가자문위가 기각 결정을 내리면서 실업보험 개혁을 둘러싼 법적 논란은 마무리되었다. 이어 2023년 12월의 완전고용법과 2024년 11월에 체결된 노사 실업보험 협약이 2025년 1월부터 시행되면서 실업보험제도의 규칙이 일부 변경되었다.

정부가 밝힌 실업보험 개혁의 주목적은 실업 기금의 지속적인 적자와 누적되는 부채 문제를 해결하고, 반복적인 실업급여 수급을 억제하며, 단기계약직 사용의 남발을 줄이는 데 있었다.⁵⁾ 구체적인 개혁 내용은 다음과 같이 구분할 수 있다(표 1).

표 1. 2017년 이후 프랑스 실업보험 개혁 주요 내용 |

포용성 확장	엄격성 증대
1. 창업 및 재취업 목적의 자발적 이직자에 대한 실업급여 수급권 부여 2. 자영업자에게 수급 기회 제공	1. 실업급여 수급 조건의 엄격화 2. 실업급여 기간을 늘리는 대신 급여액 삭감 3. 급여 수급자들의 적극적 구직활동에 대한 통제 강화 4. 부정수급자에 대한 감독 확대 5. 장기 고액 수급자 단계적 삭감 조치 6. 고용시장과 연동, 실업급여 지급 기간 단축 * 계약직 사용 횟수를 바탕으로 한 기업의 실업보험요율 탄력적 적용(할인·할증 제도)

출처: 저자 직접 작성.

먼저 실업급여(원어로는 재취업지원실업수당(Allocation chômage d'aide au retour à l'emploi)) 수급 조건을 엄격하게 조정했다. 다시 말해 실업급여를 수급하기 위해서는 더 많은 피보험 기간(노동 수행 기간)이 필요해졌다. 또한 실업급여의 수급 총액은 유지되지만, 월 지급액이 낮아져 급여가 지닌 대체소득의 기능이 약해졌다. 즉 실업과 노동의 잦은 반복이 발생하는 초단기 계약직 노동자와 계절직 노동자는 실업급여만으로 생활을 유지하기가 어려워졌다. 장기 고액 실업급여 수

4) 정부와 국회에 대한 법적 자문기구이자 중앙정부, 지자체를 포함한 공공기관의 결정에 대해 개별 시민, 단체, 기업이 이의를 제기할 경우 이에 대한 사법적 판단을 내리는 상급 행정법원이다.

5) 이러한 목적은 일정 부분 달성되었다. 2022년 실업보험 기금은 2008년 이후 처음으로 흑자로 전환했다. 그리고 향후 흑자폭은 점차 확대할 것으로 보인다(Baquero L. et al., 2024).

급자에게는 수급 7개월째부터 점진적 액수 삭감을 적용했다. 실업급여 수급자에 대한 통제도 강해졌다. 프랑스노동(고용센터)이 제안하는 구직활동에 적극적으로 참여해야 하며, 미이행 시 제재 강도가 높아졌다. 수급자가 제출한 서류와 신고 내용에 관한 감시감독 역시 철저해졌다. 마지막으로 2023년부터 실업급여 수급 기간을 노동시장 여건과 연동시켰다. 전국 실업률이 9% 미만이면서 직전 분기 대비 0.8%포인트 이상 증가하지 않았다면 실업급여 수급 기간이 25% 줄어든다.

반면 실업보험제도의 포용성이 강화된 측면도 있다. 실업급여 수급 조건 중 하나는 계약 만료 또는 해고로 인한, 즉 비자발적 실업이다. 하지만 구체적인 창업 또는 재취업 계획을 세우고, 사직서를 제출한 구직자에게도 실업급여 수급 기회를 부여한다. 또한 비임금 노동자, 즉 자영업자가 폐업했을 때 급여를 수급할 수 있게 되었다. 이는 임금노동자의 실업 보험료가 확대 사회보장세(CSG: Contribution sociale généralisée)로 편입하면서 가능해졌다. 즉 소득이 있는 전 인구가 실업보험료를 납부하는 셈이다.

이상의 내용이 2019년 11월 시행령에 정부가 단독으로 마련한 실업보험 개혁의 주요 사항이라면 2024년 11월 노사가 체결한 실업보험에 관한 단체협약은 몇 가지 변화를 담고 있다. 첫째, 계절직 종사자와 생애 첫 구직자가 된 청년세대의 실업급여 수급 문턱을 하향 조정했다. 둘째, 기업의 실업보험 요율을 낮췄다. 셋째, 월 실업급여 액수를 높이기 위해 1일 급여액 산출 방식을 미세 조정했다. 정리하면 노사는 2019년 이후 꾸준히 제기되어 왔던 정부 주도 실업보험 개혁 조치의 한계 및 부작용을 조정한 것이다.

활성화 조치의 측면에서 볼 때 2025년 이후 활성화 조치 실행 기구인 고용센터의 역할이 확대된 것을 제외하면 2019년 시행령으로 도입된 조치에는 큰 변화가 나타나지 않았다. 다음 절에서는 이 조치들을 자세히 들여다본다.

4. 활성화 조치

가. 구직자 등록

활성화 조치를 살펴보기에 앞서 프랑스노동에 구직자로 등록되는 것이 무엇을 의미하는 것인지 알아볼 필요가 있다. 실직자 또는 법정 노동시간 미만의 노동을 수행 중인 사람은 프랑스 노동에 구직자 등록⁶⁾을 신청할 수 있다. 하지만 실업급여를 수급하기 위해서는 구직자 등록이 선택이 아니라 의무 사항이다. 급여 수급 대상자가 아니라도 구직자 등록은 구직자 또는 이직



희망자에게 다음과 같은 이점을 제공한다. 첫째, 자기 능력과 선호에 맞는 채용 정보를 얻을 수 있다. 프랑스노동은 기업과 구직자를 연결하는 일자리 알선 기능을 수행하기 때문이다. 둘째, 취업 능력 향상을 위한 자문과 직업훈련 이수 기회를 얻을 수 있다. 상담원과의 면접을 통해 부족한 능력을 진단하고, 그에 맞는 취업계획 및 활동계획을 수립하기 때문이다. 셋째, 의료, 출산 등 여러 사회보장 혜택을 받을 수 있다. 따라서 구직자 명단에서 삭제되는 것은 다양한 불이익을 동반한다.

나. 출석 의무

구직자는 실직 후 1년 이내에 프랑스노동에 구직자 등록을 마쳐야 하고, 등록 신청 후 한 달 이내에 프랑스노동의 상담원과 첫 면담을 진행해야 한다. 구직자는 특별한 사유가 없는 한 이 면담에 출석할 의무가 있다. 첫 면담에서 참여계약서(contrat d'engagement)를 작성하게 된다. 또한 구직 기간 중 정보 전달 등의 목적으로 상담원과의 면담 일정이 확정되면 반드시 참석해야 할 의무가 있다.

다. 참여계약(contrat d'engagement) 체결

참여계약은 구직자의 상황과 의향을 고려하여 프랑스노동과 구직자가 함께 작성한 취업계획 및 활동계획이 담긴 일종의 약속 이행 증서이다. 2023년 12월 완전고용법(LOI n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi)을 통해 도입된 것으로 2025년 1월부터 시행 중인 제도이다. 이 계약은 청년참여계약(Contrat d'engagement jeune)을 확장한 형태로⁷⁾, 기존 청년참여계약, 개인 맞춤형 취업계획서(projet personnalisé d'accès à l'emploi; 일반 구직자 대상), 상호참여계약(Contrat d'engagement réciproque; 기초생활수급자 대상), 그리고 취업과 자립을 향한 동반계약여정(Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie; 미션로컬이 관리하던 청년 취업 프로그램)을 통합한 것이다.⁸⁾

6) 하지만 프랑스노동에 등록을 신청하는 모든 사람이 구직자가 되는 것은 아니다. 프랑스노동은 등록 신청자를 현재의 직장 유무와 노동시간(시간제 또는 전일제), 즉시 직업활동 가능 여부(학업, 질병, 가정일 등의 유무)에 따라 5개의 범주로 나누는데, 첫 세 범주인 A, B, C를 구직자로 간주한다. 그리고 이를 공식적인 구직자 통계로 삼는다. 즉 표본조사를 통한 실업을 통계와는 별도로 전체 구직자 통계를 생산해 낸다.

7) 청년참여계약은 16세 이상 25세 이하의 청년세대 중 니트(NEET; 학업도, 직업도, 직업교육도 수행하고 있지 않은 사람)층과 시간제나 단기계약직의 일자리를 가진 사람에게 1년간 일정 금액의 월소득을 지원하며, 주 15시간 이상 취업과 관련한 사회활동의 참여를 강제하는 활성화 정책이다. 다만 참여계약이 모든 구직자에게 월소득을 지급하는 것은 아니다.

8) 이는 프랑스노동의 역할 및 기능의 확대를 의미한다. 2023년 청년보장(Grantie Jeunes) 정책이 청년참여계약으로 전환하면서 운영 주

최대 2년까지 유효한 이 계약서에는 구직자가 희망하는 노동시간(전일제 혹은 시간제), 임금, 지역 등이 명시된다. 상담원과 작성한 실천계획에 따라 구직자는 주당 최소 15시간을 면담, 직업교육, 기업 내 인턴 및 업무활동에 참여해야 한다. 이 15시간은 법률로 정해진 내용이지만 (Article L5411-6), 여타의 구체적인 내용과 방식은 정해지지 않았다.

라. 합리적 일자리 수용 의무

프랑스노동 상담원은 구직자의 요구에 맞는 일자리를 제안할 수 있다. 그 제안이 적절할 때 (offre raisonnable d'emploi), 구직자는 이를 받아들일 의무가 있다. 구직자가 이 적절한(합리적) 제안을 정당한 사유 없이 두 차례 이상 거부하면 구직자 명단에서 삭제되고, 실업급여를 수급 중인 상태라면 급여 지급이 중단된다. 적절함의 기준은 구직자의 교육, 자질, 지식, 직업 능력과 개인적 혹은 가족 상황, 지역 노동시장의 여건, 희망하는 일자리의 성격(정규직, 계약직, 시간제, 전일제 등), 기대 임금, 선호 지역 등이다.

구직자가 일자리 제안을 거부할 수 있는 정당한 사유는 제안받은 일자리의 임금이 해당 지역 유사 업종에서 통용되는 임금 수준보다 낮을 때, 전일제 근무를 희망하는데 시간제 일자리 제안을 받을 때, 제안받은 일자리가 구직자가 지닌 직업 능력에 상응하지 않을 때이다.

마. 신고 및 갱신의 의무

구직자는 매월 정해진 기간(당월 28일부터 익월 15일까지)에 자신의 상황을 갱신해야 할 의무를 지닌다. 이는 전화 및 인터넷 접속을 통해 가능하다. 주된 신고 및 갱신 내용은 여전히 구직활동 중인지 아닌지와 앞서 언급한 참여계약에 적시한 내용이다. 구직자는 매월 참여계약에 따라 자신이 수행한 구직활동의 증명서류와 기업으로부터 받은 응답을 제출해야 한다. 창업을 준비 중이라면 관련 절차의 증명서류를 제출해야 한다. 또한 구직자는 취업과 관련한 개인 상황의 변화를 최대한 빨리, 늦어도 갱신 기간에는 프랑스노동에 통보해야 한다. 신고 사항은 다음과 같다.

체가 미션로칼 단독에서 미션로칼과 고용센터(Pôle emploi; 현 프랑스노동) 공동으로 변경되었다. 다시 말해 프랑스노동이 취업 능력 또는 취업 의지가 약한 청년층의 고용지원서비스를 담당하게 되었다. 또한 프랑스노동은 2025년 1월부터 최저생계비(RSA: 적극적연대소득) 수급자를 관리하게 되었다. 정리하면 프랑스노동의 관리 대상이 일반적인 구직자에서 청년 니트(NEET; 교육, 직업, 직업훈련에 속하지 않는 인구)층과 기초생활비를 수급 중인 저소득층까지 확대되었다. 이는 서두에서 언급한 활성화 조치의 확대로 볼 수 있다.



| 표 2. 실업급여 수급자가 매월 프랑스노동에 신고해야 하는 사항 |

- 직업활동을 재개했을 경우(기간, 전일 혹은 시간제, 유급 혹은 무보수에 관계없이)
- 직업훈련교육 과정을 시작했을 경우
- 산재 혹은 직업병으로 인해 병가 판정을 받았을 경우
- 출산휴가
- 장애연금을 수급하게 되었을 경우
- 정년에 도달했을 경우
- 주소지 변경(한 달 이내)
- 이름 변경(혼인으로 인해 성이 변경)
- 주거지로부터 7일 이상 이탈할 경우
- 감금(구속) 발생 시
- 외국인 구직자의 경우 체류증 만료 및 갱신이 이뤄졌을 경우

출처: “Changement de situation. (Articles R5411-6 à R5411-8)”, legifrance, n.d., Code du travail, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072050/LEGISCTA000018496128/#LEGISCTA000018525232

바. 위반 시 제재 사항

구직자, 특히 실업급여 수급자가 상기 언급한 준수 의무를 이행하지 않으면 위반 사항과 횡수, 그리고 목적에 따라 다음과 같은 불이익을 받게 된다(Article L5412-1).

| 표 3. 실업급여 수급자의 위반 사항과 그에 따른 불이익 |

위반 사항	불이익
상담원의 소환 또는 면담 약속에 불참	1회 시 한 달간 구직자 목록에서 삭제(실업급여 정상 지급), 2회 시 두 달간 구직자 목록에서 삭제(두 달간 실업급여 지급 정지), 3회 이상 시 넉 달간 구직자 목록에서 삭제(넉 달간 실업급여 지급 정지)
매달 준수해야 할 의무 사항(적극적이고 반복적인 구직활동을 포함한 참여계약 이행 사항)을 수행하지 않았거나, 신고 및 갱신을 하지 않을 경우	1회 위반 시 한 달간 구직자 목록에서 삭제(실업급여 1개월 지급 정지), 2회 위반 시 두 달간 구직자 목록에서 삭제(실업급여 2개월 지급 정지), 3회 이상 시 넉 달간 구직자 목록에서 삭제(실업급여 4개월 지급 정지)
허위 및 부정 신고	구직자 명단에 등록된 상태를 유지하기 위한 목적일 때 6개월부터 12개월 동안 구직자 목록 삭제와 실업급여의 영구적 소멸, 실업급여 수급을 위한 목적일 때 6개월부터 12개월 동안 구직자 목록 삭제와 실업급여의 영구적 소멸, 짧은 경제활동의 미신고에 해당할 때 1차 미신고는 2개월에서 6개월에 이르는 구직자 목록 삭제와 같은 기간의 실업급여 지급 정지, 2회 이상 반복 미신고는 6개월의 구직자 목록 삭제와 실업급여 영구 소멸

출처: “Vos droits et vos engagements”, FranceTravail, n.d., France Travail, <https://www.francetravail.fr/candidat/pole-emploi-et-vous/vos-droits-et-vos-engagements.html>

사. 프랑스노동의 감독 기능

프랑스노동에는 일반 상담원 이외에 감독 업무를 수행하는 직원이 있다. 이들은 주로 구직자들이 등록 및 제출한 서류가 사실에 부합하는지 확인 및 감독하는 역할을 한다. 또한 구직활동, 경제활동 등에 관한 신고 내용을 확인한다. 2013년 시범운영으로 이 임무를 수행하기 시작한 고용센터는 2015년 11월부터 2017년 12월까지 2년간 30만 건의 감독을 시행했다. 그리고 현 정부의 강한 의지로 감독 건수를 최근 연 50만 건까지 확대했다.⁹⁾ 2019년에 비해 25% 증가한 수치이다. 그 결과 2021년 구직자 목록에서 삭제된 건수는 4만 2000건이었지만, 2022년에는 5만 건으로 증가했다. 이 과정에서 2018년까지 215명에 불과했던 프랑스노동 감독업무 직원은 2023년 600명으로 증가했다.

아. 대상의 확대와 방향의 전환

이 같은 활성화 조치는 주로 구직자 또는 실업급여 수급자의 의무 사항을 확대하고 엄격하게 규제하고 있다. 하지만 지난 5년간의 개혁은 동시에 활성화 조치의 대상과 고용정책의 방향 측면에서 작지만 중요한 변화를 보인다.

먼저 활성화 조치의 적용 범주가 넓어졌다. 대표적인 청년의 고용정책 및 사회참여 정책인 청년참여계약(CEJ: contrat d'engagement jeune)은 청년 실업자 또는 구직자 이외에도 청년 니트(NEET)층과 불안정 고용 종사자까지 포함했다. 2017년 사회당 정부가 시행한 청년보장(Garantie jeunes) 정책은 구직 의사가 없는 비경제활동 청년(니트)에게 일자리나 직업훈련 기회를 제공하는 것 이외에 다양한 사회활동을 경험하도록 유도하는 조치를 담고 있었다. 현 마크롱 대통령은 이를 이어받아 2023년 1월 청년참여계약으로 명칭을 변경했고, 정책 대상을 니트 청년뿐 아니라 시간제 노동 등 불안정 노동을 수행하는 청년세대로 확대했다. 또한 2025년 1월부터 최저생계비 수급자(RSA: Revenu de Solidarité Active 적극적연대소득) 역시 프랑스노동이 관리하는 구직자로 자동 등록된다. 앞서 언급한 것처럼 프랑스노동은 일반 구직자, 특히 실업급여 수급자에게 취업 알선, 취업 능력 향상(직업교육), 사회참여 등의 활성화 조치를 시행한다. 최근 일련의 개혁은 2025년 1월부터 참여계약을 시행했고, 프랑스노동의 활성화 조치 적용 대상을 일반 구직

9) Le Figaro. (2021. 12. 12). "Pôle Emploi détaille son plan pour renforcer les contrôles des demandeurs d'emploi", <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/pole-emploi-detaille-son-plan-pour-renforcer-les-contrôles-des-demandeurs-d-emploi-20211212>



자, 청년(각주 8 참조), 그리고 저소득 계층으로 확대했다.

둘째, 최근의 개혁은 부분적이지만 프랑스 고용정책의 중요한 전환을 의미한다. 전환이란 일자리 공급 활성화 정책에서 일자리 수요자 중심 정책으로의 변모를 말한다. 그동안 프랑스 정부의 실업 또는 일자리 정책은 기업에 각종 세제 혜택을 제공하며, 채용을 유도하는 지원계약(Contrat aidé)의 방식 및 형태에 의존했다. 하지만 지난 사회당 정부(2012~2017년; 대통령 프랑수아 올랑드)의 대규모 정책 실험은 사실상 실패로 귀결되었다. 그 후 청년세대를 대상으로 청년보장과 청년참여계약을 시행했고, 현 정부는 이를 모든 구직자에게 확대했다. 참여계약의 특징은 맞춤형 동반 서비스의 제공이다. 참여계약을 통해 프랑스노동은 이들에게 취업 또는 이직을 위한 맞춤형 동반 서비스(취업 알선, 직업훈련 및 교육, 견습 및 기업인턴, 자원봉사 활동 등)를 제공하고, 계약 당사자에게 적극적인 참여를 강제한다. 즉 취업 포기자의 비중을 줄이고, 안정적인 일자리 중심의 고용률을 늘리겠다는 의도이다.

5. 나가며: 정리 및 함의

노동시장 혹은 구직자나 비경제활동인구 활성화 조치에 관한 학문적 또는 정책적 관심은 그것이 고용률과 소득(활동소득, 이전소득, 소득격차 등)에 미치는 영향이다. 다시 말해 좁게는 실업급여 수급자, 넓게는 구직자에게 맞춤형 고용지원 서비스를 제공하고, 그들의 적극적인 구직활동 참여를 강제하며, 의무 사항 미준수 시 적용되는 제재 수위를 높이고, 마지막으로 이들의 행위에 대한 감시감독 기능을 확대하는 것이 활성화라는 정책의 목표에 비춰 볼 때 얼마나 효율적인지 파악할 필요가 있다. 하지만 이 글은 그 단계까지 나아가지 못하고, 최근 프랑스 실업보험 개혁 과정에서 나타난 활성화 정책의 주된 방향과 그것이 의미하는 바를 도출하는 데 그친다.

2019년부터 2023년까지 실업보험 개혁은 실업급여 수급 조건을 엄격하게 통제하고, 수급기간을 축소하는 데 초점을 맞췄다. 동시에 수급자의 적극적 구직활동을 강제하고, 이에 대한 통제를 강화했다. 하지만 2023년 말 완전고용법과 2024년 노사의 실업보험 협약으로 2025년 1월부터 시행된 실업보험제도는 중요한 변화를 담고 있다. 그것은 활성화 조치의 대상을 실업급여 수급자와 등록된 구직자에서 청년(기존의 구직자에 포함되지 않은 니트(NET)층 청년, 불안정 노동 종사자 등)과 기초생활보장수급자로 확대한 것이다. 이러한 변화가 가진 의미는 두 가지이다. 첫째, 자의든 타의든 불완전 노동(법정 노동시간 미만의 노동)에 종사 중인 저소득층의

경제활동을 늘리겠다는 의도이다. 둘째, 이는 결국 고용센터(프랑스노동)의 역할을 크게 확장한 것이다. 즉 프랑스노동이라는 단일 기관이 실업급여를 포함한 대체소득 수급자에게 활성화 조치를 시행하게 된다. 인력과 예산의 확충은 불가피하다.

2017년 하반기부터 시작된 실업보험 개혁은 여전히 진행 중이다. 제도적인 측면에서 불안정성이 높고, 노동시장에서 구체적 성과는 아직 나타나고 있지 않다. 하지만 정년 연장에 따른 실업보험제도의 변화, 은둔고립(니트) 청년에 대한 정책, 기초생활보장수급자에 대한 활성화 조치 등 전환기 노동시장의 변화에 대응하는 정부의 적극적인 자세는 주목할 만하다.

| Abstract |

The French reform of unemployment insurance, initiated in 2017, is ongoing as of 2025. Of the many changes made to the unemployment insurance system, I focus on the measures aimed at transitioning jobseekers into work. A subtle shift has taken place in the activation policy. The policy since its enactment in November 2019 has imposed stricter regulations on unemployment insurance and increased controls on jobseekers, while also expanding in scope and target population in 2023. Since then, the France Employment Agency (France Travail)—formerly the National Center for Employment (Pôle Emploi)—has managed not only general jobseekers but also youth lacking job-ready competencies and recipients of Earned Income Supplement, helping these groups to participate in social activities through engagement contracts (contrat d'engagement).

참고문헌

- Baquero, L., Koehler, B., Stephan, G., Desplan, Y., Daudey, E., Muller, L. (2024). *Situation financière de l'assurance chômage pour 2024-2027, Prévisions financières*. Unédic.
- Domergue, J.-P. (2019). *Histoire de l'assurance chômage*. Comité d'histoire de la sécurité sociale. <https://doi.org/10.3917/aeahss.domer.2019.01>.
- FranceTravail. (n.d.). Vos droits et vos engagements. <https://www.francetravail.fr/candidat/pole-emploi-et-vous/vos-droits-et-vos-engagements.html>
- Le Figaro. (2021). Pôle Emploi détaille son plan pour renforcer les contrôles des demandeurs d'emploi. <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/pole-emploi-detaille-son-plan-pour-renforcer-les-contrôles-des-demandeurs-d-emploi-20211212>
- legifrance. (n.d.). Changement de situation. (Articles R5411-6 à R5411-8). https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072050/LEGISCTA000018496128/#LEGISCTA000018525232
- Martin, J. P. (2014). *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness* (IZA Policy Paper No. 84).
- OECD. (2013). *OECD Employment Outlook 2013*. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en
- Pillon, J., Santos, L. S., Vivès, C. (2024). Contrôler les chômeur·ses pour atteindre le plein emploi? *Connaissance de l'emploi*, Cnam-CEET.
- Unedic (2024). Convention tripartite Etat, Unedic et France Travail. https://www.unedic.org/storage/uploads/2024/07/08/2024-2027-Convention-tripartite_uid_668c01062e75f.pdf



| 별첨. 프랑스 실업보험제도 연혁 |

연도	주요 변화 내용
이전	- 19세기 후반 상호공제조합(société de secours mutuel) 형태의 실업부조(Assistance Chômage) 도입, 이후 정부의 보조금 지원 확대
1958년 12월	- 노사단체가 실업보험과 관련된 협약 도출 - 상공업 부문 기업과 노동자에게 적용하며, 노사 동수로 구성된 운영위원회가 관리하는 두 개의 단체 Assedic ¹ 과 Unedic ² 을 신설 및 관리하기로 합의 - 기존 실업부조를 보완하는 역할
1959년 5월	- 노동부는 명령 ³ 을 통해 이 협약을 승인하여 시행 ⁴ - 적용 대상은 상공업 부문+전국프랑스사용자위원회(CNPF) ⁵ 에 가입된 모든 기업
1967년 7월	- 행정명령(Ordonnance)을 통해 1968년부터 민간 부문 전 사업장으로 확대 - 동일 명령으로 실업자를 관리하고 기업과 연결시켜 주는 ANPE ⁶ 설치
1974년 10월	- 보험료 인상에도 불구하고 석유 파동의 영향으로 첫 적자 기록 - 노사는 정리해고자를 위한 추가 수당(allocation supplémentaire d'attente) 도입 - 이후 노사는 청년층 흡수를 위해 조기퇴직 도입과 이를 위한 기금 계획 합의
1979년 3월	- 기존 실업부조와 노사의 실업보험제도 통합 - 단일 체제는 실업보험료와 세금으로 운영
1984년 2월	- 사용자 단체 요구와 노사 합의로 실업보험과 실업부조의 분리가 행정명령 ⁷ 을 통해 확정 - 이로써 현재의 실업 대응 구조 구축: 노사가 운영하는 실업수당(ARE)과 국가의 재정으로 지급하는 실업 부조(Allocation Spécifique de Solidarité; 특별연대수당 ASS) - 동시에 실업보험은 실업부조의 보완 역할을 넘어 실업에 대응하는 기본 체계가 됨
1988년 7월	- 직업교육 및 재배치 수당 도입, 국가와 UNEDIC가 자금 지원
1992년 8월	- 1990년대 초 경제위기로 인해 새로운 노사협정 체결 - 실업급여 수급 조건 강화(지난 8개월 중 3개월 노동에서 4개월 노동으로) - 연령과 지급 기간에 따른 실업급여 감축 조치 도입(Allocation Unique Dégressive) - 1993년부터 시행, 지속적인 조정 과정을 거치며 2001년 폐지 - 보험료 인상과 지출 감소로 인해 기금 절약
1994년 1월	- 기금의 흑자 전환 - 1995년 협력협약(Convention coopération)을 통해 일자리대체수당(ARPE: Allocation de Remplacement Pour l'Emploi) 도입: 57세 이상(혹은 연금 가입 40년 이상인 사람) 고령자의 조기 퇴직을 도모하고 그 자리를 청년 구직자로 대체하는 정책. 일자리대체수당은 고령 퇴직자에게 지급하여 재취업 도모 - 실업보험기금으로 수당 지급
2001년 1월	- 새로운 협약 체결을 통해 재취업 계획(PARE: Plan d'Aide au Retour à l'Emploi) 발표 - 실업자 혹은 구직자를 위한 적극적인 맞춤형 서비스 제공 - 감축형 실업급여(dégressivité des allocations) 폐지 - 현재 명칭인 '재취업 지원 급여(ARE: Allocation d'aide au Retour à l'Emploi)' 도입
2006년 3월	- 국가, ANPE, UNEDIC의 3자 협약 체결, 맞춤형 재취업 동행 서비스(Parcours Personnalisé de Retour à l'Emploi) 신설
2008년 12월	- 고용센터(Pôle Emploi) 설립: ASSEDIC과 ANPE의 업무를 통합 단일 창구 역할 - 실업 및 구직자 통계 생산, 구직자 관리(맞춤형 재취업 서비스): 국가 고용정책 핵심 인프라 기능 - 2009년부터 실업급여 및 실업부조 지급 기능 - 2011년부터 실업보험료 징수 업무를 URSSAF ⁸ 로 이관 - 운영 자금은 국가(25%)와 실업보험기금(UNEDIC·75%)이 부담

연도	주요 변화 내용
2009년 2월	- 실업급여 지급 조건의 단순화 - 수급 조건: 직전 28개월 동안 4개월 노동(50세 미만) / 직전 36개월 동안 4개월 노동(50세 이상) - 지급 기간: 1일 노동 = 1일 급여 - 지급 기간: 최대 2년(50세 이상 최대 3년)
2014년 5월	- 총선 가능한 수급권 도입: 실업급여 수급 기간 내 최소 150시간(약 1개월) 노동한 경우 수급 기간 만료 후 활동 기간만큼 수급권 부여 - 실업급여와 활동소득 중복을 위한 계산 방식의 단순화
2018년 2월	실업보험 개혁을 둘러싼 노사의 확인된 원칙 - 노사 동수의 위원회를 통한 운영 / - 강제 가입, 기여를 기반으로 한 사회보험의 원칙 고수 - 실업급여 = 대체소득
2019년 11월	- 2019년 11월 정부 주도의 실업보험 개혁 조치 1차 시행령 공포: 코로나19 시기 1차 조치와 공표 예정이었던 2차 조치 시행 유보 - 2021년 10월 1, 2차 주요 조치 모두 시행 - 2023년 2월 실업보험 수급 기간 조정 조치 시행(실업급여 수급 기간을 분기별 실업률에 연동) 2024년 1월 고용센터가 프랑스노동(France Travail)으로 명칭 변경
2024년 12월	2024년 11월 노사의 단체협약 체결: 12월 국무총리 명령으로 승인. 2025년 1월과 4월부터 시행 - 첫 구직자(지난 20년 기준)의 실업수당 수급 조건 완화(2년간 6개월 노동에서 5개월 노동) - 계절직 노동자도 동일 조건으로 완화 - 고령자 기준 연령 53세에서 55세로 상향 조정(정년 연령이 62세에서 64세로 상향) - 비노동 기간 한도 축소: 1일 급여액 증가와 지급 기간 축소로 이어짐 - 수급자 사망 시 수급권의 상속 범위 확대: 배우자에서 자녀까지 - 사용자 측 보험료를 인하: 4.05% → 4%

주: 1. Assedic은 실업보험료 징수기관이며, 이후 설립되는 ANPE와 통합 후 고용센터(Pôle Emploi)가 됨.
 2. UNEDIC(위네딕)은 여전히 존재하는 기관으로 실업보험 기금을 관리하는 역할을 수행하며, 사실상 실업보험 관리의 최고기관임.
 3. Arrêté du 12 mai 1959 portant agrément de la convention nationale du 31 décembre 1958 créant un régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce et des textes qui lui sont annexés.
 4. 프랑스 실업보험제도는 먼저 법(시행령 및 행정명령)이 노사단체에 교섭권, 규정 결정권, 관련 단체의 운영 및 관리의 권한을 부여하며, 협약이 체결된 후 이를 승인하여 전 사업장과 노동자에게 적용하는 방식을 취함. 노사가 합의에 이르지 못할 경우 정부가 규정을 정하고, 시행령을 통해 이를 확정함. 이에 대해 노사는 국가자문위(Conseil d'Etat)에 행정소송을 제기할 수 있음.
 5. 당시 프랑스 사용자 단체로 현재 메데프(MEDEF: Mouvement des entreprises de France 프랑스기업운동)의 전신임.
 6. Agence Nationale Pour l'Emploi(국가고용사무소).
 7. Ordonnance n° 84-198 du 21 mars 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi et portant modification du code du travail.
 8. Urssaf(Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales; 사회보장 및 가족수당 보험료 징수 연합)는 명칭이 의미하듯 일반 사회보장 체제의 적용을 받는 가입자에게서 보험료를 징수함.
 출처: "Histoire de l'assurance chômage", Domergue, 2019, Comité d'histoire de la sécurité sociale(2000년 이전).
 저자 직접 작성(2000년 이후).