



이슈분석

Issue Analysis

일본 장기요양서비스 품질의 과학적 측정을 위한 새로운 시도 | 이선영

프랑스의 장기실업 제로 지역 실험(TZCLD) | 양정승, 김신애

독일의 접근성강화법 제정과 시사점 | 정다운

일본 홀리스 실태조사의 결과와 시사점 | 임덕영

네덜란드와 이탈리아의 사회적 농업 관련 제도와 발전 과정 | 김정섭

청년 정신건강 서비스 제공을 위한 디지털 플랫폼 활용: 호주, 캐나다, 영국 사례를 중심으로 | 최민재, 이요한

프랑스의 장기실업 제로 지역 실험(TZCLD)¹⁾

Long-Term Unemployment Zero Zones Experiment in France

양정승 (군산대학교 행정경제학부 부교수) · 김신애 (한국직업능력연구원 미래전략팀 부연구위원)
Yang, Jung-Seung (Kunsan National University) ·
Kim, Sin-Eae (Korea Research Institute for Vocational Education and Training)

프랑스는 2017년부터 ‘장기실업 제로 지역 실험’(TZCLD)을 시작하였다. 모든 사람은 일할 수 있고 일할 권리를 갖는다는 측면에서 실업 문제에 접근하였다는 점에서 수요 맞춤형 직업훈련 제공과 일 경험을 통한 노동시장 정착이라는 기존의 적극적 노동시장 정책과는 큰 차별성이 있다. 고용할 수 없는 사람은 없고 일자리는 부족하지 않으며, 일자리 창출 비용보다는 장기실업으로 인한 사회적 비용이 더욱 크므로 재정은 문제가 되지 않는다는 원칙에 입각하여 2020년 1단계 실험을 마쳤고, 실험 결과에 대한 긍정적 평가와 함께 2021년부터 2단계 실험 과정에 돌입하였다.

1. 들어가며

프랑스는 2017년부터 ‘장기실업 제로 지역’(TZCLD: Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée)¹⁾ 프로젝트를 시작하여 2020년 1단계 실험을 마치고 2021년부터 2단계 실험 과정에 돌입하였다. 기존 고용정책의 핵심은 일자리를 찾는 구직자와 일자리에 적합한 사람을 찾는 구인자를 서로 적절하게 연결하여 실업을 해결하는 것이다. 이 과정에서 산업 수요가 원하는 일자리의 숙련과 구직자가 보유하고 있는 숙련 간에 불일치가 발생할 때, 산업 수요의 변화에 따른 필요 역량을 구직자가 갖출 수 있도록 적절히 안내하고 필요한 직업훈련을 받을 수 있도록 지원하여 산

1) 이 글은 정의정책연구소에서 수행한 「국가 일자리보장제 실험을 위한 제도 인프라 구축 방안」(양정승, 2021)의 일부를 확장 및 보완한 것이다.

업 수요와 구직자 역량 간 불일치를 해소하고 구직자가 일자리에 고용되도록 하는 것이 일자리 매칭의 기본적인 메커니즘이다. 그러나 프랑스의 TZCLD 프로젝트는 실업의 원인을 산업 수요가 원하는 역량을 구직자가 갖추지 못하였다는 것에서 찾지 않고 인간의 고용될 권리라는 측면에서 일자리를 바라본다는 점에서 기존의 고용정책과는 큰 차이가 있다. 기존의 고용 정책이 실업의 원인을 노동 공급자의 숙련 및 역량과 산업 수요의 불일치에서 찾고 이를 해소하기 위한 노동 공급자의 변화를 유도한다면, 프랑스의 TZCLD 프로젝트는 실업을 해소하기 위한 방안으로 노동 수요 측의 변화를 요구한다는 점에서 새로운 접근법이라 할 수 있다.

2. 프로젝트의 연혁

프랑스 생바르텔레미 당주(St Barthélemy d'Anjou) 지역의 인력중개협회인 '에타(AITA: Association Intermédiaire de Travail Adapté)²⁾'가 1995년에 빈곤 추방 국제 비정부기구(NGO)인 '아테데 카르 몽드(ATD Quart Monde)³⁾'와 연계하여 모든 사람을 위한 권리로서의 고용을 추구하고 사회적 배제로서의 실업을 추방하는 실험을 설계하였다. 첫 번째 실험 지역은 세슈 쉬르 르 루아(Seiche sur le Loir) 코뮌이었고, 1단계로 해당 지역의 장기 구직자를 직접 만나 인터뷰를 통해 이들의 직업 능력과 동기부여, 일을 하고자 하는 의지 등을 파악하였다. 2단계로 코뮌에 유용하고 합당한 일자리를 찾기 위한 상세한 조사를 수행하였다. 3단계에서는 2단계 조사 결과로 도출된 지역의 유용한 활동을 수행할 지역 다목적 기업(l'entreprise locale polyvalente)의 설립을 제안하고 이를 위한 부서 조직도와 고용될 장기 구직자의 활동, 활동 시간, 임금 비용 등을 제시하였다. 이러한 과정을 통해 당시 실험은 준비를 마친 상태로 실험을 실시하기 위한 재정만 확보하면 되는 상황이었다. 그러나 당시 제안된 재정을 충당하기 위해서는 프랑스의 법 개정이 필요했기 때문에 실제로 프로젝트를 실행하지는 못했다(Valentin, 2014).

2) 에타(AITA)는 1990년에 설립되어 중개협회(intermediate association)로 승인되었으며, 사람들의 고용박탈로 이어지게 되는 사회적 배제에 맞서 싸우는 것을 주요한 임무로 하고 있다.

3) 1957년에 프랑스 파리 동쪽 근교인 누아지르그랑(Noisy-le-Grand) 지역에서 조제프 레신스키(Joseph Wresinski)와 지역 주민이 조직하여 현재까지 60여 년 동안 전 세계 30여 개국에 지부를 가지고 있는 국제 NGO이다. 기본권과 법적 존엄성에 기반하여 극한 빈곤을 퇴치하고 보다 정의로운 사회를 만든다는 비전을 가지고 있다. 'ATD'는 "존엄성을 위해 모두가 행동하다(Agir Tous pour la Dignité)"라는 뜻이 있으며, 'Quart Monde'는 '세계'를 뜻한다.

그림 1. TZCLD 연혁 및 계획



자료: TZCLD(2022) 공식 웹사이트. <https://www.tzclد.fr/decouvrir-lexperimentation/historique-de-la-demarche/>

아테데 카르 몽드(ATD Quart Monde)는 2011년에 다시 이러한 실험적 프로젝트를 추진하였고, 2016년 2월 29일에는 TZCLD 프로젝트에 대한 표결을 거쳐 프로젝트 추진에 대한 의회의 승인을 받았다. 이후 2016년 10월에 TZCLD 연합을 구성하였고 그 해 11월에 10개의 실험 지역을 선정하여 국가 수준에서 프로젝트를 시작하였다(COVAL, 2022).

프로젝트는 3단계로 계획되었는데 2016~2021년을 1단계, 2021~2026년을 2단계, 이후를 3단계로 설정하였다. 이는 프로젝트가 실험적인 성격이 강하기 때문에 단계별로 프로젝트를 평가하고 개선할 사항을 확인하여 제도를 성공적으로 정착시키기 위함이었다. 1단계에서는 10개 지역에서 우선적으로 실험을 하고, 2단계에서는 50개 지역을 추가하여 최소 60개 지역으로 확대하도록 하였다. 이러한 단계 실행과 평가를 통해 3단계 실행에 대한 준비를 갖추도록 한다는 것이 목표였다. 마지막 3단계는 고용보장제도를 시행하는 단계로 실험을 통해 확인한 세부 사항들을 법으로 명시하여 전 국민의 고용을 보장한다는 계획이다. 2021년 12월 14일 2단계 프로젝트 실험을 위한 법안이 통과되어 현재 확장된 형태로 2단계 실험이 진행되고 있다.

3. TZCLD 프로젝트 개요

가. 개요

TZCLD 프로젝트의 아이디어는 “모든 사람은 일할 의무가 있고 직업을 가질 권리가 있다 (Chacun à le droit de travailler et le droit d’obtenir un emploi).”라는 1946년 프랑스 헌법 전문에 근거하고 있다. 오랜 기간 동안 혹은 영구적으로 일자리를 얻지 못하고 있는 모든 이에게 지역 단위의 해결책을 제공하는 것을 목적으로 2016년에 프로젝트 시행을 위한 근거 법안을 마련하였고, 2017년부터 본격적으로 1단계 실험을 10개 지역을 대상으로 시작하였다. 1단계의 성과를 바탕으로 2020년 말에는 2단계 실험이 승인되었고 향후 최소 50개 지역을 추가하여 실험을 지속할 계획이다.

프로젝트는 개념적으로 그동안 관찰된 결과들에 근거한 다음 세 가지 원리에 기반하고 있다.

첫째, 고용할 수 없는 사람은 없다. 따라서 사람이 아닌 일자리가 사람의 역량과 숙련에 맞아야 한다. 아무리 오랜 기간 동안 일자리로부터 배제된 사람이라 할지라도 일자리와 관련된 나름대로의 암묵적인 지식인 노하우를 가지고 있다.

둘째, 일자리는 부족하지 않다. 지역사회에는 수행해야 할 수많은 다양한 일자리가 남아 있다. 지역에는 개인 서비스, 농업 분야의 다양한 작업, 생태학적 전환과 관련된 일 등 필요하지만 수익성이 없어 기존의 경제 영역에서는 수행되지 않는 많은 유용한 일자리들이 있다.

셋째, 재정은 문제가 되지 않는다. 일자리 창출 비용보다는 장기실업으로 인한 사회적 비용이 더욱 크다. 실업에 대한 보조금 지급을 일자리 창출 비용으로 전환하면 이를 충당할 수 있고, 신규 고용된 이들의 소득과 이들이 납부하는 세금은 고용주와 지역사회에 비용보다 더 많은 혜택을 줄 수 있다. 매년 장기실업으로 인해 주정부와 지방당국이 지출하는 비용은 430억 유로에 달한다. 이러한 비용에는 적극적 연대급여(Revenu de Solidarité Active; RSA), 국가건강보험(Couverture maladie universelle; CMU), 주택수당 등 실직과 관련된 사회적 비용, 실업수당, 특별연대수당(Allocation de solidarité spécifique; ASS) 등 구직자 지원과 관련된 비용, 기타 건강 및 가족 등에 지출하는 추가 비용, 세금 및 사회보장기여금 납부 등이 포함된다. 고용박탈로 발생하는 이러한 비용들은 새로운 일자리 창출에 사용될 수 있다.

TZCLD 프로젝트는 이러한 원리를 실현하기 위해 다음과 같은 여섯 가지를 프로젝트 실행의 기본 원칙으로 하고 있다.

첫째, 지역사회 포괄의 원칙(L'exhaustivité territoriale)이다. 프로젝트에 자발적으로 참여하는 장기 고용박탈 상태에 있는 사람들⁴⁾ 누구에게나 일자리를 제공해야 한다. 지역고용센터(Pôle emploi)에 등록했는지 여부와 관계없이 지역에서 장기고용박탈 상태에 있는 사람들에게 취업이 제안 될 수 있어야 한다. 대상자는 TZCLD에 참여하는 지역에서 1년 이상 고용이 되지 않았거나 6개월 이상 취업하지 않고 집에서 지내는 사람이다.

둘째, 비선발적 고용(L'embauche non sélective)의 원칙이다. 일자리는 해당 일자리에 적합한 참여 자를 선별하지 않는다. 프로젝트는 장기고용박탈자가 보유한 체화된 노하우와 희망 사항, 가능성, 참여 일자 등에 근거하여 맞춤형 일자리를 제공해야 한다. 즉 일자리는 여러 지원자 중 적합한 지원자를 뽑는 권한을 갖지 않는다. 반대로 대상자에게 적합한 일자리를 찾아 제공하거나 근로조건을 대상자에게 적합하도록 바꾸어야 한다.

셋째, 일자리의 질(La qualité de l'emploi) 원칙이다. 일자리의 질과 관련된 TZCLD의 원칙은 다음의 두 가지 목표를 가진다. 하나는 정규 일자리(Le contrat de travail à durée indéterminée; CDI)를 요청하고 도 일자리를 얻지 못한 사람들에게 일자리를 보장해 주는 것이고, 다른 하나는 모두가 고용 창출 목적 기업(EBE: entreprise à but d'emploi) 설립의 주체가 되는 것이다. 이에 따라 일시적인 일자리가 아니라 참여자가 원하는 한 지속되는 영구적인 일자리를 제공해야 한다. 따라서 근로계약은 기간의 제한이 없는 영구적인 근로계약을 체결한다.

넷째, 근로자가 선택한 근무 시간에 고용하는 원칙(L'emploi à temps choisi)이다. 고용이 되는 사람은 근무 시간을 선택할 수 있다. 정규직 고용을 보장하고 근로 시간을 선택할 수 있도록 한다.

다섯째, '고용·훈련(L'emploi-formatoin)'의 원칙이다. 사람들에게 제공되는 직업은 새로운 기술을 습득하거나 숙련을 향상할 수 있도록 하는 것이어야 한다. 참여자가 일자리에서 새로운 숙련을 배울 수 있도록 이를 위한 적합한 직업훈련을 보장해야 한다. 기술 습득과 숙련 향상을 위한 지속적인 직업훈련을 제공하고 숙련 향상에 따른 기업 내 직업적 이동이 보장되어야 한다.

4) TZCLD에서는 고용에 대한 권리를 강조하기 위해 실업이 아닌 '고용박탈(privation d'emploi, 영어로는 deprivation of employment)'이라는 용어를 사용한다. 이는 일반적으로 사용하는 행정상의 실업 개념과는 다른 별도의 개념이다.

여섯째, 고용의 적절한 창출(La création nette d'emplois) 원칙이다. 제공되는 일자리는 지역에 기존에 존재하는 일자리를 대체하는 성격이 아닌 추가적인 성격의 일자리여야 하고 지역이 필요로 하는 일자리여야 한다. 이에 따라 사회적 안전 제공의 의미를 지니도록 최저임금과 동일한 급여를 지급한다. 최저임금 이상의 임금을 지급할 경우 기존의 노동시장과 경쟁 관계에 놓이기 때문이다.

한편 TZCLD 프로젝트를 지역 단위에서 실제로 실행하기 위해서는 조금 더 구체화한 형태로 지침을 제시해야 하는데, 이를 위한 절차로는 다음과 같은 4단계 과정을 거칠 것을 권고하고 있다.

먼저, 1단계는 지역사회의 합의 단계이다. 지역의 이해관계자들에게 프로젝트를 설명하고 프로젝트에 참여할 준비를 하도록 하는 단계이다. 지역고용위원회(CLE: comité local pour l'emploi)가 주도하여 가능한 한 많은 지역 사람의 동의를 이끌고 자발적으로 참여하도록 한다.

2단계는 오랫동안 일자리를 갖지 못한 장기고용박탈자에 대한 개인 면담 단계이다. 일자리 제공이 필요한 지역의 대상자를 식별하고 필요한 의사소통 수단을 갖추어 면담을 실시한다. 개인별 면담을 통해 필요한 정보를 전달하고 자발적인 취업 의사를 확인한다.

3단계는 지역고용위원회와 다양한 지역의 참여자들(주민, 기업, 기관 등)이 협력하여 지역에 필요한 일자리 수요를 확인하고 지역 이해관계자들에게 유용한 일자리인지를 검토하는 단계이다. 일자리는 지역에 특수한 성격을 갖기 때문에 구체적으로 분류하여 예시할 수는 없다. 지역에 특수한 정보와 지역의 행위 주체들을 활용하여 지역에 유용하지만 시장을 통해 공급되지 않는 일자리를 발굴한다. 지역에서의 유용성을 확인하면 일자리로 구체화하는데, 이때 실제로 필요한지 여부, 현재 존재하는 일자리와의 잠재적인 경쟁 가능성, 규제 제도와 물리적인 문제 등 일자리에 내재하는 한계성 등의 기준에 따라 일자리를 평가한다. 또한 창출될 일자리는 지역 경제의 다양한 주체들 간의 협력을 발전시킬 수 있어야 한다는 것도 중요한 고려요소이다.

마지막 4단계는 대상자인 장기고용박탈자들에게 최소한 하나 이상의 일자리를 제안하여 적합한 일자리를 매칭하는 단계이다. 일자리가 필요한 대상자의 요구와 지역에 필요한 일자리가 확인되면 고용 창출 목적 기업(EBE)이 일자리를 제공하고 대상자를 고용한다. EBE는 지속적인 일자리에 대상자를 채용할 책임을 가지고 지역의 요구에 맞추어 일자리를 제공할 의

무를 진다.

지역에서 프로젝트에 참여할 경우 이를 위해 마련된 고용 창출을 위한 기금을 사용할 수 있다. 2016년 2월 29일의 법에 따라 10개 지역이 승인되었고 2020년 12월 4일의 법에 따라 추가로 50개 지역이 승인되어 현재 총 60개의 승인 지역이 있다. 프로젝트 수행을 위한 조건을 충족하기만 하면 추가 승인은 언제든지 가능하다.

나. 프로젝트 추진 기구

1) 지역고용위원회(CLE)

지역에서 의견 일치를 도출하고 프로젝트를 실행하는 책임을 진다. 또한 지역의 장기고용 박탈자를 식별하고 그들의 필요에 부합하는 고용 솔루션을 제공하여 지역의 완전 고용에 대한 책임을 진다. 지역의 유용한 일자리를 식별하고 창출된 일자리가 기존의 일자리를 대체하지 않는 새롭고 보완적인 일자리임을 보증한다.

2) 고용 창출 목적 기업(EBE)

고용 창출 목적 기업은 사회적 연대 경제(l'économie sociale et solidaire) 기업으로서 지역거주자이면서 장기고용박탈 상태에 있는 사람들에게 맞추어 지역에 없는 취업처를 창출하기 위해 만들어지는 기업이다. EBE는 장기실업 제로 지역 프로젝트 기금으로 만들어지며, 지역고용위원회가 추천한 장기고용박탈자들을 적합한 일자리에 고용한다. 일반적으로 EBE는 포용적 기업(includeive business)으로 장애가 있는 이들의 고용률이 높은 기업이다. 누구나 일할 수 있고 일자리가 사람에게 맞추어야 한다는 프로젝트의 원리에 따라 일하는 장소와 장비는 일하는 노동자의 상황에 맞추어 제공해야 한다.

EBE가 창출하는 일자리는 '추가적인(supplémentaire)' 것으로 규정된다. 이는 지역사회에 기존에 존재하던 일자리와 경쟁하지 않고 지역 경제를 뒷받침하기 위한 것이라는 의미를 분명히 하기 위한 개념이다. EBE는 즉흥적으로(ad hoc) 만들어질 수도 있고, 고용박탈과 싸우는 수단을 개발하고 싶은 기업 차원에서 만들 수도 있다.

지역에서 EBE를 설립하기 위한 합의가 이루어지면, 지역사회에서는 지역의 고용박탈을 뿌리 뽑기 위하여 필요한 일자리 수를 결정한다. 해당 일자리 수는 장기고용박탈자와의 회합^{la}

rencontre)과 함께 이루어진다.

지역고용위원회는 제시된 일자리 수를 창출하기 위해 중장기적으로 지역에 몇 개의 EBE가 있어야 할지를 결정한다. 그리고 나서 인증 지역에서 장기고용박탈자 중 취업을 희망하는 사람을 고용하기 위한 협의체에 하나의 EBE 설립을 제안한다. 이 협의체는 EBE, 지역사회, 장기실업과 싸우는 지역실험기금(ETCLD)의 삼자로 구성된다. 재정 지원 주체로서 중앙정부와 시도에서도 이 협의에 함께 서명한다. TZCLD의 2단계는 EBE를 영속화하는 것을 의제로 가지고 있다.

3) 장기고용박탈자(PPDE)

장기고용박탈자(PPDE: *privée durablement d'emploi*)는 일을 하고자 하는 의지가 있으나 지속적으로 일자리를 얻지 못하거나 불안정한 일자리에 고용되어 있는 이들이다. 장기고용박탈 판단은 행정상의 공식적인 기준이 아닌 지역고용위원회의 판단에 따른다. 장기고용박탈자로 분류된 이들은 지역고용위원회와의 미팅을 통하여 그들의 숙련과 요구 사항에 대한 목록을 작성한다.

장기고용박탈은 완전 박탈(*la privation totale*), 부분 박탈(*la privation partielle*), 정기적 고용박탈(*la privation régulière d'emplois*)로 구분되기도 한다. TZCLD 1단계 결과 보고서에 따르면, 장기고용박탈의 다양한 형태를 발견하여 2단계 추진을 위한 법안에 반영한 것이 1단계 사업의 성과이기도 하다. 법안은 장기고용박탈의 현실을 더 상세하게 반영하는 방향으로 개정되었다. 프로젝트의 추진체는 장기고용박탈의 다양성이라는 새로운 개념을 더 잘 알고 정의하기 위하여 실태를 추적하는 방안을 마련 중이다.

4) TZCLD 연합

TZCLD 연합은 아테데 카르 몽드(ATD Quart Monde)와 가톨릭 구호(Secours Catholique), 에마위스 프랑스(Emmaüs France), 시민 조약(Le Pacte civique) 및 연대활동가 연합(Fédération des acteurs de la solidarité) 등의 시민단체가 연합하여 2016년 10월에 창설되었다. 이후 많은 단체가 추가로 가입하였다. 프로젝트 실행을 원하는 지역과 승인된 지역을 지원한다. 또한 실험 결과와 외부에 위탁한 과학적 평가로부터 개선 사항을 확인하고 향후 프로젝트 성공을 위한 제안을 한다. 장기적으로

고용권의 영속화 및 시민감시자의 역할을 수행해 프로젝트의 보급을 촉진한다.

5) 지역실험기금(ETCLD)

지역실험기금의 정식 명칭은 ‘장기실업과 싸우는 지역실험기금(le Fonds d’expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée, 이하 ETCLD)이다. ETCLD는 프로젝트 실험을 위한 기금을 조성하고 관리하며, 실험 지역을 제안하고, 지역고용위원회의 운영 절차를 승인하고, 프로그램 실행을 모니터링한다. 국가, 지방 당국, 지방자치단체 간 협력을 위한 기타 공공시설, 공공 또는 민간 단체 및 프로젝트 수행을 위한 기업들과 계약을 체결한다. 또한 기업에 고용된 대상자들의 임금 일부를 기금에서 용자를 통해 지원한다. 프로젝트 수행 지역에 대하여 기타 필요한 지원을 하고 실험 결과에 대한 보고서를 작성한다.

협회로 형성된 이 기금은 이사회에서 관리하며, 정부 대표, 직원 및 고용주 노동조합, 지역 고용센터, 지방자치단체, 10개 실험 지역의 지역고용위원회(CLE) 및 프로젝트와 관련된 기타 공공기관들이 참여한다.

6) 자원개발센터(CRD)

자원개발센터(CRD: Centre de ressources et de développement)는 TZCLD의 모든 활동에 관여하면서 지역을 위한 방법론적 도구를 계획하고 제공한다. 프로젝트와 관련된 운영자들이 협력하여 구성하고 지역 간의 연합(cluster)을 구축한다.

7) 훈련기관

훈련기관은 TZCLD 방법론에 따라 훈련 과정을 제공하고 프로젝트 실행을 지원한다. 훈련 과정과 내용을 관리하고 인증하는 별도의 조직을 두고 있다.

8) 과학위원회

2019년 11월 장기실업을 줄이기 위한 프로젝트의 성과를 평가하기 위한 과학위원회(comité scientifique)가 노동부에 의해 설치되었다.

4. 프로젝트 운영 현황

가. 전체 운영 현황

1) 지역사회 포화의 원칙에 따른 장기고용박탈자 조사 현황

지역의 장기고용박탈에 해당하는 모든 사람이 TZCLD에 대한 정보를 얻을 수 있게 하기 위한 지역사회 포화(exhaustivité)의 접근 전략은 1단계 사업의 핵심에 해당한다. 지역고용위원회의 역할은 장기고용박탈자가 신청한 시점부터 지역에서 해결책을 제시하는 시점까지를 최대한 줄이는 데 있다. 대기 기간이 너무 길거나 불확실성이 높아질수록 결과가 안 좋을 수 있기 때문이다. 2단계부터는 이러한 대기 기간의 성격을 규명하고 기간을 최소화하는 것이 주요한 의제로 설정되어 있다.

2) 고용 창출 목적 기업(EBE) 현황

장기고용박탈자들을 위한 일자리의 대부분은 EBE에서 창출한다. 사업 1단계 첫 번째 실험에서 세 가지 유형의 13개 EBE가 설립되었고, EBE의 직원 수가 급격히 증가하였다. TZCLD의 포화 원칙 달성도를 확인하기 위해 만들어진 조사 도구에 따르면, 장기고용박탈 상태에서 탈출한 사람의 대다수가 EBE에 취업하였다(63.4%).

EBE는 실험을 정리하고 학습하는 도구였다고도 볼 수 있는데, 지역에서 확인된 많은 유용한 일에 대한 시험이 되었다. EBE는 2020년에 3백만 유로의 매출을 올린 170개 이상의 활동에 대하여 1,050개 이상의 추가 일자리를 창출하였다(ETCLD, 2021a).

나. 지역별 운영 현황

1단계 사업의 10개 지역 인증은 실험기금에서 제시한 절차에 따라 1회에 걸쳐 이루어졌다. 2016년에 ETCLD는 40여 개 지역 중에서 14개 지역을 선정하여 노동부에 제출하였고, 최종적으로 10개 지역을 선정하였다.

선정된 10개 지역은 다음과 같다. 주크(Jouques), 콜롬벨(Colombelles), 피프리엑과 선간톤(Pipriac and Saint-Ganton), 콜롬비아와 사우스 툴루아(the Community of communes Pays de Colombey and South Toulon), 니에브르와 숲 사이(the Community of Commons between Nièvres and Forests), 메트로폴리스 릴(the European Metropolis of Lille), 티에르(Thiers), 빌뢰르반(Villeurbanne), 파리 13지구(Paris 13th), 무리온(Mauléon).

주요 활동 분야는 관광 및 문화 서비스, 사람들을 위한 개인 서비스, 정원 가꾸기, 야외 유지 관리, 녹색 폐기물 제거, 재활용, 빈집 활용, 목재 작업장 만들기, 재봉, 케이터링, 음식 재 사용 등이다. 많은 EBE 기업이 독자적인 인터넷 쇼핑몰을 운영하면서 지역에서 생산한 제품들을 전시, 판매하고 있다.

표 1. 지역별 EBE 및 활동 현황

지역	EBE 기업	주요 활동
주크 (Jouques)	ELAN Jouques	관광 및 문화 서비스, 사람들을 위한 서비스, 야외 유지 관리, 녹색 폐기물 제거, 재활용, 빈집 활용, 목재 작업장 만들기 등
콜롬벨 (Colombelles)	ATIPIC	재활용, 시장 정원 가꾸기, 재봉, 소규모 혹은 집단 케이터링
피프리악과 선간톤 (Pipriac and Saint-Ganton)	TEZEA	슈퍼마켓에서 자선단체로 식료품 회수, 비과세자에게 벌목 및 장작 판매, 회사 기능 지원 활동 등
콜롬비아와 사우스 툴루아 (the Community of communes Pays de Colombey and South Toulon)	La Fabrique	정원 관리, 건설, 임업, 재활용
	De Laine en Rêves	친환경 침구류 생산 및 판매
니에브르와 숲 사이 (the Community of Commons between Nièvrès and Forests)	EBE58	재활용 가구 제작 및 판매, 재활용 물품 등 다양한 물건의 판매, 기계 부품 판매, 야채 재배 및 판매, 목재 생산 등
메트로폴리스 릴 (the European Metropolis of Lille)	La Fabrique de l'Emploi	정원 가꾸기, 식료품점 운영, 자전거 가게 운영 등
	La Pioche	식료품점 운영
티에르 (Thiers)	Actypoles-Thiers	이동 서비스, 빨래 가능한 기저귀 제조, 바이오 폐기물 관리, 식물 파쇄, 녹지 관리 등
	Inserfac-EBE	이동 서비스, 빨래 가능한 기저귀 제조, 바이오 폐기물 관리, 식물 파쇄, 녹지 관리 등
빌뢰르반 (Villeurbanne)	EmerJean	학교 지원, 지역 관리, 봉제, 택배 중계, 우편 중계, 운송 중계, 세탁, 봉제, 물류, 시장 정원 가꾸기, 대량 유기농 식품, 장난감 업그레이드, 운동복 업그레이드 등
파리 13지구 (Paris 13th)	EBE 13 Avenir	하수도 막힘 해결, TV 및 선반 설치, 정보기술(IT) 활동 도움, 열쇠 보관, 수하물 수령, 식물 물 주기, 식료품 배달, 집 정리 및 청소, 세탁 등
무리온 (Mauléon)	EBE ESIAM	목공 해체, 목재 회수, 지역 원산지 라벨을 위한 종자 수집, 가사 지원, 소규모 건설, 지역 숙박을 위한 세탁 및 봉제 등

자료: ETCLD. (2021b). Bilan final de la 1er étape expérimentale: Un pas supplémentaire pour le droit à l'emploi. 재구성.

5. 1단계 프로젝트의 결과 평가

프랑스 노동부(Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion)가 설립한 과학위원회는 최근 프로젝트의 1단계에 대한 최종 평가 보고서를 제출하였는데, 이를 위해 정성적 조사뿐만 아니라 설문조사를 통한 정량적 평가 또한 동시에 수행하였다. 설문조사는 2018년 3분기와 2020년 1분기에 두 차례에 걸쳐 진행하였다. 주요 평가 결과를 요약하면 다음과 같다(DARES, 2021a).

첫째, 장기실업 제로 프로젝트로 만들어진 시스템들은 참여자의 고용 경로, 더 나아가 전반적인 복지(건강, 사회 진입, 자신감 등)를 향상시켰다. 이 과정에서 참여자들에게 원하는 시간대에 일할 수 있는 무기한 고용계약(CDI)⁵⁾을 제안한 것은 직업적인 안정과 경제적 안정을 부여한다는 측면에서 매우 중요했다. 이를 통해 참여자의 전반적인 상황이 개선되었으며, 수많은 장기고용박탈자들에게 일할 자리가 있고 사회에 유용할 수 있다는 희망을 주었다고 할 수 있다. 그중에는 생애 처음으로 무기한 고용계약(CDI)을 해 본 사람도 상당했다. 일자리를 통한 사회화는 사람들로 하여금 스스로의 능력에 대한 자존감을 되찾을 수 있도록 하였다. 주크(Jouques) 지역의 EBE에 채용된 엘랑은 다음과 같이 증언한다.

“세계 찾아온 변화는 제 자신이 집단에서 긍정적인 링크가 된 것을 발견했다는 것입니다.”

1단계 사업의 결과, 현재 완전 고용이 이루어지지 않는 것이 일자리가 부족해서가 아니라 결론을 얻을 수 있었다. EBE 기업 활동의 발전은 실제로 부족한 것이 일자리가 아니라는 것을 보여 준다. 피프리아크(Pipriac) 및 생강통(Saint-Ganton) 지역의 EBE인 테제아(Tezea)는 4,200명의 주민이 있는 작은 지역에서도 경쟁을 일으키지 않고 상호 보완적이기 때문에 모든 직원에게 일자리를 제공하기에 충분한 유용한 일자리가 있음을 보여 주었다고 말한다. 공적인 제도의 생산성 논리를 따져 볼 때, 이러한 긍정적인 측면은 다른 직업 관련 공적 개입과 그 효과를 비교해 볼 필요가 있다. 다만, 채용 과정을 투명하게 함으로써 전국적인 통일성과 형평성을 개선할 필요가 있었다.

둘째, 장기고용박탈이라는 새로운 개념의 도입이 채용을 상당히 유연하게 만들었으며, 직업적 취약성의 변화무쌍한 측면을 밝힐 수 있도록 하였다. 이러한 측면에서 지역고용위원회

5) 한국의 정규직에 해당한다.

가 개입하는 채용 과정을 표준화함으로써 채용 방법에 투명성이 생길 수 있도록 하였으며 지역사회 전체에 진정한 평등이 가능하도록 하였다.

셋째, 프로젝트의 목표인 완전 경쟁과 비경쟁, 그리고 재정적 성과 목표 간에 상충 관계의 가능성이 있다는 점은 향후 개선될 필요가 있다. 몇몇 EBE는 조율의 과정을 거치기도 하였는데, 프로젝트 수행 초기에 수립했던 모델의 진화(특히 활동가들의 직업화, 관리자 그룹의 구조화 등)는 반가운 것이라 하더라도 여전히 의문을 불러일으키거나 조사의 여지가 생기는 일들이 발생할 수 있다(고용 과정의 정책이 분명하다고 하더라도 몇몇 건들은 의문을 남길 수 있으며, EBE로 만들어지는 자리가 다른 일자리와 경쟁하지 않는다는 기준은 여러 가지 해석을 낳을 수 있다).

넷째, 지역의 외부성은 미묘한 수준으로 존재하는 듯하나 현재 단계에서는 의미 있는 효과를 갖기 어렵다. 현 단계에서 지역 차원의 효과가 나타나지 않으면 일자리 간의 경쟁이 다시 나타날 수 있으며, 실험이 확장될수록 이러한 경향 또한 커질 수 있다. 이 점에 대한 평가 작업이 앞으로 이루어질 것이며 지역 차원의 보호막을 강화할 필요가 있다. 그러나 TZCLD와 ETCLD의 연합 보고서는 이에 대해 과학위원회가 사용한 평가 방법은 매우 보수적인 것으로 더 광범위한 사회적 비용의 감소와 혜택을 포함한 새로운 측정 지표를 개발하여 평가할 필요가 있음을 지적하였다(Territories Zéro Chômeur De Longue Durée, 2021b). 또한 해당 보고서는 정책 결정을 가능한 한 가장 하위 기관에서 하도록 하는 보충성(subsidiarité)의 원칙에 따라 지역적인 접근이 시도되었던 것이 효과가 있었다는 정성적 언급을 남기고 있다.

다섯째, 평가가 눈에 보이는 결과를 드러내기는 했지만, 이 복잡한 실험의 제 측면을 드러내지는 못했다. 특히 지역의 재정비라는 과제와 프로젝트가 지역의 경제조직에 미치는 영향은 후속 평가의 대상으로 남아 있다. 이것은 고용이 중심이 되고 있는 현재 운동의 관여 범위가 향후 넓어지는 것을 정당화할 수 있을 것이다.

마지막으로, EBE 차원에서 했던 시도들은 연대와 사회통합 그리고 생태적 접근으로의 전환을 가속화하는 효과를 가져왔다. 예를 들어, 파리 13구의 EBE Paris XIII는 파트너들로부터 ‘지역주민에게 닿기까지 남은 마지막 킬로미터’, ‘사회 혁신의 인큐베이터’로 인식되기도 하였다. 빌튀르반 생장(Villeurbanne Saint-Jean)의 EBE 담당자 에메르장은 “EBE에 의해 만들어진 기업 서비스는 지역사회의 이미지 개선에도 기여하였다.”라고 하였다.

6. 나가며

이 글에서는 일할 권리의 측면에서 실업 문제를 바라보고 해결하고자 하는 프랑스의 장기 실업 제로 지역 프로젝트(TZCLD)를 소개하였다. 모든 사람은 일할 수 있고 일할 권리를 갖는다는 측면에서 실업 문제에 접근하였다는 점에서 수요 맞춤형 직업훈련 제공과 일 경험을 통한 노동시장 정착이라는 기존의 적극적 노동시장 정책과는 큰 차별성이 있다. 아직은 실험 단계이지만 1단계 실험을 성공적으로 마치고 2단계 실험으로 이행하였다는 것만으로도 새로운 노동시장 및 사회정책으로 주목할 만하다고 할 수 있다.

최근 들어 미국의 대선 과정에서 버니 샌더스 상원의원이 선전하면서 현대적 화폐이론에 근거한 일자리보장제가 큰 관심을 끈 바 있다. TZCLD 프로젝트와 일자리보장제는 실업률 0을 추구하면서, 기존 일자리와의 비경쟁성, 수요 창출을 통한 실업 문제 해결이라는 측면에서 공통된 특성이 있다. 그러나 현대적 화폐이론이 화폐 발행을 통해 일자리 창출을 추구하는 반면, TZCLD 프로젝트는 비용편익분석을 통해 일자리 창출의 편익이 비용보다 크다는 점을 강조한다는 점에서 차이가 있다. 일자리보장제와 프랑스의 TZCLD 실험을 같이 살펴보아야 할 이유라 할 수 있다.

한편 현대적 화폐이론에 근거하지 않고 비용편익 측면에서 일자리 수요 창출을 실제로 실험한 사례는 영국의 ‘미래일자리기금(Future Job Fund)’이 프랑스의 TZCLD보다 먼저이다. TZCLD는 1995년에 제안된 이후 실제로 2016년이 되어서야 실험이 시작되었지만 영국의 미래일자리기금은 2010년 1월에 시작되어 2011년 3월까지 시행되었다. 그러나 2010년 5월 연합정부에 의해 추진된 적자 감소 정책의 일환으로 2011년 3월 31일에 시작된 일자리를 끝으로 폐지되었다. 프로젝트가 폐지된 이후 출판된 Allaker & Cavill(2011), Fishwick et al.(2011), Marlow et al.(2012) 등의 보고서는 미래일자리기금이 다른 일자리 프로그램들과 비교하였을 때 상대적으로 비용이 적게 소요된 것으로 추정하여 긍정적인 결과를 도출하였고, 이러한 긍정적인 평가들에 힘입어 영국은 ‘킵스타트 계획(Kickstart Scheme)’이라는 새로운 일자리 보장 프로그램 실험을 기획하고 2020년 9월부터 2021년 12월 17일까지 신청을 받았다(양정승, 2021; Ali, 2013).

수요 측면에서 일자리 창출을 통한 고용의 관점에서 접근하고 있는 프랑스의 TZCLD 프로젝트와 영국의 미래일자리기금 및 킵스타트 계획은 기존의 적극적 노동시장 정책이 일자리에

적합한 사람을 매칭하는 ‘일 우선 접근법(work-first approach)’인 반면에, 이러한 정책들은 사람을 먼저 생각하는 ‘인적 자본 접근법(human-capital approach)’이라 할 수 있다(양정승, 2021; Ali, 2013). 우리 사회도 일 우선의 수요 우선 정책이 일할 권리라는 측면에서 새로운 노동시장 정책을 시도하기 위한 논의를 시작해야 할 시점이다.

참고문헌

- 양정승. (2021). **국가 일자리보장제 실현을 위한 제도 인프라 구축 방안**. 정의정책연구소.
- Allaker, J., & Cavill, S. (2011). *Customer Experience of the Future Jobs Fund: Findings from a Qualitative Research Study*. In-House Research No. 1. Department for Work and Pensions.
- Ali, T. (2013). *The UK Future Jobs Fund: The Labour Party's Adoption of the Job Guarantee*. Post Keynesian Economic Study Group Working Paper 1106.
- COVAL. (2022). *Zero Long-Term Unemployed Territory (TZCLD) – CoVal Case Studies*. Retrieved from <https://www.co-val.eu/case-studies/2022.7.22>.
- DARES. (2021a). *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, Rapport final du comité scientifique*. Retrieved from <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/experimentation-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree-rapport-du-comite-scientifique>.
- DARES. (2021b). *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée, Résultats de l'enquête quantitative*. Retrieved from <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/experimentation-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree-rapport-du-comite-scientifique>.
- ETCLD. (2021a). *Bilan final de la 1er étape expérimentale: Un pas supplémentaire pour le droit à l'emploi*. Retrieved from <https://etclcd.fr/>
- ETCLD. (2021b). *Bilan final de la 1er étape expérimentale: Un pas supplémentaire pour le droit à l'emploi. Annexes*. Retrieved from <https://etclcd.fr/>
- Expérimentation Territoriale Contre Le Chômage de Longue Durée. *Rapport D'activité 2021*. Retrieved from <https://etclcd.fr/>
- Fishwick, T., Lane, P., & Gardiner, L. (2011). *Future Jobs Fund: An independent national evaluation*. Center for economic & social Inclusion.
- Marlow, S., Hillmore, A., & Ainsworth, P. (2012). *Impacts and Costs and Benefits of the Future Jobs Fund*. Department for Work and Pensions.
- Territoires Zéro Chômeur De Longue Durée. (2021a). *Présentation DU PROJET*. Retrieved from <https://www.tzclcd.fr/>
- Territoires Zéro Chômeur De Longue Durée. (2021b). *Rapport D'ANALYSE*. Retrieved from <https://www.tzclcd.fr/>
- TZCLD(2022) 공식 웹사이트. <https://www.tzclcd.fr/decouvrir-l-experimentation/historique-de-la-demarche/>. 조회일자. 2022년 8월 11일.
- Valentin, P. (2014). *Annexe n°4: Expérimentation à Seiches-sur-le-Loir en 1995*, Demande d'expérimentation ATD Quart Monde: Territoires zéro chômeur de longue durée.