사회복지 정책분과

미국과 프랑스 복지개혁 비교 연구

나 병 균(한림대학교)

I. 서론

서구 복지국가들에서 나타나고 있는 빈곤과 실업의 문제는 그 대안으로서 사회정책 또는 사회보장 제도 상에 중요한 변화를 초래하고 있다. 소위 복지(welfare)로부터 근로연계복지(workfare)로의 변화가 바로 그것이다.

최근 들어 미국을 비롯한 여러 나라에서 소위 근로연계복지(workfare)로의 복지개혁이 있었다. 프랑스에서는 1988년 기존의 (대상자별로) 범주화, 파편화되었던 공공부조(Aide Sociale)가 전부였던 상태에서 보편적, 중앙집중식 단일 급여체계가 창설(RMI)되어 기존의 공공부조와 병행실시 되기에 이르렀다. 후자는 제도의 명칭에도 나타나 있듯이 통합(Insertion)을 목적으로 하고 있다.

본 연구의 목적은 미국과 프랑스의 복지개혁의 비교작업을 통하여 그로부터 이론적, 정책적 함의를 찾아내는 것이다.

본고는 원래 다음과 같은 순서에 따라 논리를 전개하였다. 우선 미국과 프랑스의 복지개혁의 역사와 현재의 복지개혁의 내용을 분석한 다음, 두 나라 복지개혁의 차이점과 유사점(공통점)을 정리하고, 이어서 본론의 마지막 부분과 결론 부분에서는 비교 작업에서 얻어진 이론적, 정책적 함의에 대하여 간단한 논의 결과를 제시하였다.

본 요약본에서는 역사와 현행 복지개혁의 내용분석 부분은 생략하고, 비교분석에서 얻은 결과인 두 나라 복지개혁의 차이점과 공통점 부분만을 소개하고 이들이 지니는 이론적 정책적 함의들만 결론에서 제시하고자 한다.

Ⅱ. 본론

1. 미국과 프랑스 복지개혁의 차이점

1) 공공부조의 구조와 빈민에 대한 사회적 인식

전체적으로 미국의 사회보장은 파편화되어 있으며 불완전하며 관용적이지 못한 반면, 프랑스의 사회보장은 광범위하고 높은 수준의 보호를 제공하고 있다.

질적인 차원에서 살펴보면, 미국 사회보장은 보호에 있어서 이중적 구조(dualism)를 특성으로 하고 있다. 상위 부분은 소위 'social security(사회보장)'으로 불리며, 주로 중산층을 대상으로 사회보험 급여들이 수혜자의 권리로서 제공된다. 하위 부분은 'public assistance(공공부조)'로서 'welfare(복지)', '복지 혜택(welfare benefit)' 또는 '복지정책(welfare policy)'등과 같은 의미로 사용된다. '공공부조'나 '복지' 정책 또는 프로그램들은 미국 사회의 하위층 또는 빈곤층에 국한되어 있다. 미국 사회보장과 공공부조의 양분화 현상은 특히 80년대 이후 복지프로그램에 대한 문제제기로 더욱 강화되었다.[1] 미국의 공공부조에 대한 대중적 인기는 거의 없는 편이다. 핸들러에 의하면, 근래에 'welfare(복지)'는 도시내부(inner-city), 흑인 젊은 여성, 특히 마약 중독여성, 복지수혜에 의존하여 자신의 아이를 키우는 여성, 범죄 집단을 부양하는(breeding a criminal class) 것, 밑바닥 계급(underclass) 등을 연상시키는 단어이다.[2] 일반적으로 미국 사회에서 복지(Welfare)는 시민권(citizenship)과는 거리가 멀며, 주로 부정적(negative)이고, 나약하며(weak), 질이 떨어지는(degraded) 것 따위의 의미로 이해된다.[3]

프랑스 사회에서 빈곤문제는 미국에서와는 달리 최하층 계급(Underclass)의 문제로 이해되는 대신 국가연대(Solidarité Nationale)에 관련된 기제들에 대한 보편적 사고로부터 시작되고 이해된다.[4] 프랑스 사회보장(Sécurité Sociale)은 주로 노령 연금, 보건, 가족 이렇게 3 종류의 사회적 위험 부분의 사회보험과 가족 수당으로서, 연대 원리에 의하여 운영되는 제도를 의미한다. 이와는 별도의 사회보호 체계로서 공공부조는 제반 범주적 기초생활 보장 급여들(Minima Sociaux)과 Aide Sociale(사회부조)로 구성되어 있다. 프랑스에서 종전의 사회부조(Aide Sociale)는 사회보장 제반 급여들을 보충, 보조하는 지극히 범주화되고 지엽적인 성격의 급여들이 대부분이었으며, 예산규모도 아주 보잘 것 없는 수준이었으나, 1988년 RMI(통합을 위한 기초생활보장제도, Revenu minimum d'insertion)의 창설로 인하여 공공부조 부문의 예산도 대폭 늘고, 그 중심도 사회부조에서 RMI 제도로 바뀌기에 이르렀다. 사회보험과 가족수

1) S. Morel. 2000. *Les Logiques de la Réciprocité*. Paris, PUF. p.127.
2) J. S. Handler. 2004. *Social Citizenship and Worfare in the U.S. and Western Europe, The Paradox of Inclusion*, Cambridge; Cambridge Univ. Press, U. K. p.76.
3) 같은 책 77면.
4) S. Morel. 앞의 책, 177면.

당 중심의 프랑스 사회보장 제도는 일반적으로 보편적 보호를 실시하고 있기 때문에 미국에서와 같은 이중적 구조는 존재하지 않는다. 프랑스의 공공부조는 사회보장의 안전망(1차적 안전망)에 대한 보조적 안전망(제2의 또는 최후의 안전망)으로서 기능할 뿐, 사회보장 대상자 수준의 양분화 현상은 목격되지 않는다. 따라서 공공부조 급여는 미국의 경우처럼 부정적인 단어도 아니며, 사회적 낙인과 연결되어 있지도 않다. 또한 사회보험과 공공부조 간의 구분도 미국의 경우와는 달리 격리되어 있거나 견고한 것이 아니다.[5] 빈곤문제와 공공부조에 대한 이와 같은 인식은 개인적 결함 또는 사회적 낙인으로 인식되기에 앞서, 카스텔이 지적하는 바와 같이 "배제의 문제로서 이는 봉급제 사회(société salariale)의 동요에서 비롯되는 사회적 역동성의 문제"와 연결된 것으로 인식된다.[6]

2) 부조 관습: 업적주의 전통 vs 연대주의 전통

'부조관습(custom of assistance)'이란 용어는 모렐(Morel)이 자신의 비교의 이론 틀에 인용한 항목들 중에서 핵심적인 것이다.[7] 모렐은 미국근로연계복지 복지개혁을 영국의 빈민법 전통에서 유래된 업적주의 관습[8], 다시 말해서 미국 공공부조의 업적주의적 전통에서 온 것으로 보고, 프랑스의 통합정책을 프랑스 대혁명 이후 공화주의자(Républicains)들에 의해 시작된 연대주의(Solidarisme)에 기초한 것으로 보았다.[9] 업적주의 대 연대주의는 1980년대 이후 두 나라에서 진행된 복지정책의 목표들에도 그대로 반영되어 있다.

물론 프랑스 공공부조에 업적주의 관습이 없었던 것은 아니다. 그러나 프랑스 혁명과 함께 사회복지와 관련된 공공정책 분야에서 공화주의(Républcanisme) 전통이 형성되고 세력을 얻게 되자, 연대주의가 업적주의를 대신하여 공공부조의 지배적 이념으로 자리하게 된 것이다. 이와 같은 연대주의 전통은 미국 공공부조에서는 찾아볼 수 없는 것이다.

3) 복지개혁의 목표비교: 의존과의 투쟁('fighting dependency') 대 배제와의 투쟁('fighting exclusion')

수급자들의 사회적 위상과 관련하여 모렐은, 미국의 근로연계복지(workfare)에서는 공공부

5) S. Morel. 같은 책, 128면.

6) Castel(Robert). 1995. *Les métamorphoses de la question sociale*, Une chronique du salariat,Paris, Fayart. p.178; 나병균. "복지국가 위기와 봉급제 사회의 변형". 「사회복지 연구」. 2003 봄호 참고.

7) Morel의 custom(관습)의 개념은 제도주의 경제학에서 가져온 개념이다. 제도주의 경제학에서 제도는 인간 행위를 순치시키는 여러 가지 집단적 행위들 또는 사회관계(망)들을 의미한다. Morel에 의하면 ,제도에는 두 가지 종류가 있는데 조직화된(organized) 형태의 것들과 비조직화된(unorganized) 형태의 것들이 그것이다. 조직화된 것으로는 국가, 가족, 노동조합 등을 예로들 수 있다. 그리고 관습, 사회적 규범은 비조직화된 제도에 포함되는 것이다. Sylvie Morel. 2000. 앞의 책, 45-46면.

8) 여기서 업적주의 관습이란 빈민 집단을 가치 있는 빈민(deserved poor) 가치없는 빈민(undeserved poor)로 나누는 것을 말함.

9) Morel은 프랑스에도 부조의 업적주의 관습이 없는 것은 아니지만 프랑스 대혁명 이후 연대주의에 기초한 새로운 사회보호 이념이 나타난 이래 연대주의는 프랑스 사회정책의 지배적 이념이자 철학이 되고 있다고 본다.

조에 대한 토론을 전개할 때, 시민의 사회적 자질을 자율성(autonomie personnelle) 대 의존(dépendance)의 두 개념으로 대치시켜 놓는데 반해, 프랑스의 통합(insertion)의 경우, 지배적인 두 개념은 “통합(insertion)”과 “배제(exclusion)”라고 전제하고, 이들은 목표인 동시에 상태를 결정한다고 하였다.[10] RMI는 사회의 결함으로 야기된 빈민들의 고립을 해결하여 그들을 사회에 통합시키는 데 목표를 두고 있다.

미국의 복지개혁, 예컨대 1988년의 가족지원법(FSA)과 1996년의 개인책임 및 근로기회조정법(PRWORA)은 복지수급자의 복지의존을 종식시키는데 목적을 두고 있다. 이와는 대조적으로 프랑스의 기초생활보장급여(RMI)와 사회적 배제 금지 기본법(LOLE)의 목적은 빈민 또는 빈곤노동자 집단의 (사회적, 직업적) 배제를 종식시키는 데 있다. 미국의 경우 빈곤상태가 개인의 의존심, 또는 기타 개인적 요인에서 그 원인을 찾는데 반하여 프랑스의 경우에는 (다른 대부분의 유럽 국가들과 마찬가지로) 개인의 빈곤이 개인 밖에서 일어나는 (개인적 결함과는 무관한) 여러 가지 변화, 예컨대 경기침체, 산업 구조의 재편, 생산기술의 변화 , 사회보장 보호망의 미비 등 개인 외적인 부분에서 빈곤이 시작되는 것으로 본다. 복지개혁이 목표로 하는 사회적 배제의 종식이라는 목표는 실업 또는 빈곤 상태가 초래하는 사회적 관계, 사회보장 제도 등 각종 제도들이 제공하는 혜택 또는 기회들로부터 배제되는 상태를 영속화 시킬 우려가 많다. 포강(Paugam)에 의하면 RMI는 개인과 가족의 배제의 종식을 위하여 “시민적 인정의 차원에서 지역사회 수준의 활동에의 참여를 보장하는 데 목적이 있다.”[11]

의존과의 투쟁의 구체적 정책 목표로서 미국의 TANF의 근로연계복지는 원칙으로서 시한부 부조 급여의 실시와 노동우선 전략을 택하고 있다. 반면 프랑스의 배제와의 투쟁 기본법에서는 대상자의 직업적, 사회적 통합을 정책 목표로 하여 다각적이고 다양한 형태의 노력들을 구체적으로 제안하고 있다.

4) 권리와 의무의 법칙으로서, 미국과 프랑스 복지개혁이 기본으로 하는 빈민-국가 사이의 관계

전반적으로 미국 사회에서는 편부모 가정의 부모나 빈곤실업자 집단 등 근로능력 있는 빈민에 대한 국가의 보호 의무는 없는 것으로 인식된다. 근로능력이 있는 사람은 오로지 자신의 근로의 댓가로 받는 소득 이외에 이들에 대한 국가의 부양의무가 사회적으로 용납되지 않는 것이다. AFDC 수급자들이 공공부조 수급자격을 획득하게 된 것은 개인의 빈곤 때문이라기보다는 그가 키우고 있는 아동의 부양과 케어를 위한 것이었다.

미국 복지개혁에서 정책의 주된 표적은 ‘빈곤하고 의존적인 어머니(poor & dependent mothers)’인 반면 프랑스의 복지개혁의 주된 표적은 ‘사회적 배제자(socially excluded)’들로서 주로 빈곤실업자 집단이다. 미국 복지개혁에서 빈곤은 개인의 책임으로 인식된다. FSA와 TANF에서 논의의 초점은 혼자 자신의 아동을 양육하는 미혼모를 포함한 편부모 가족의 경

10) S. Morel. 2000. 앞의 책 170면.

11) Serge Paugam. 1993. *La Société Française et ses Pauvres.* Paris, PUF.

제적 자립이었다. 이들에 대한 국가의 공공부조는 이들의 경제적 자립 의지를 무디게 하고 약물 중독, 혼외 출산 등의 문제를 조장하는 것이기 때문에 폐지 내지 감소해야한다는 여론이 지배적이었고 이러한 여론이 클린턴 정부의 복지개혁을 유도한 것이다. 요컨대 미국 사회에서 빈곤은 그들 자신에서 비롯되는 것이기 때문에 이들에 대한 국가나 공공단체의 채무 개념은 원천적으로 존재하지 않는다.

프랑스 통합정책의 표적 집단은 25세 이상의 빈곤실업자 집단으로서 주로 청년실업자들과 장기실업자들에 해당되었다. 프랑스 통합정책은 이들 인구집단에 대한 국가와 공공단체의 사회적 채무 개념에 기초할 뿐 이들 인구 집단의 개인적 책임 또는 빈곤문제에 있어서 개인적 책임 개념과는 거리가 멀다.

5) 접근방법; 중앙집권화 또는 지방분권화, 민영화

일반적으로 미국의 복지개혁은 연방정부에 의해서 실시되던 중앙집권화된 공공부조 재정과 행정에서, 주정부 중심의 분권적이고 자치적인 재정과 행정으로 변화시켰다고 평가되고 있다. 종전에는 연방정부가 정한 기준에 따라 주정부가 대상자를 선발하고 이들에 대한 비용은 거의 전적으로 연방정부가 떠맡던 방식에서, 지방 분권적 방식으로 개혁하였다.

SSI와 EITC의 경우, 연방 기준에 의해 단일하게 운영되지만 주에 의해서 보완될 수 있고 많은 주들이 그렇게 하고 있다. TANF의 경우 연방정부에서 커다란 지침만을 제공할 뿐 선정기준이나 급여액은 주에 의해서 결정된다. 연방정부는 정액보조금 방식을 통한 재정지원 이외에 모든 사항은 모두 주정부와 지방 정부 차원에서 결정된다. 또한 종래에 주정부 차원에서 담당공무원 수준에서 결정되던 빈민의 공공부조 수급권과 급여수준의 결정 그리고 부가적 서비스들이 복지사무소(welfare agency) 수준에서 결정하도록 변경되었으며, 복지사무소의 운영주체로서 민간 기관이나 단체의 참여가 허용되었다.

프랑스에서 기존의 공공부조 제도, 사회부조(Aide Sociale)의 재정과 행정은 지방정부(Département) 소관이었다. 새로 제도화된 공공부조, RMI는 재정에 있어서 중앙집권화를, 행정과 통합관련 서비스 제공에 지방분권화의 원칙을 취하고 있다. 좀더 구체적으로, RMI의 현금 급여는 중앙집권화된 전국단위 재정에 기초하고 있으나, 고용, 사회적 통합노력과 관련된 제반 통합 서비스 프로그램들의 재정과 행정은 지방정부의 책임으로 되어 있다[12]. 프랑스 복지개혁에 있어서 민영화는 아직까지 시행되지 않고 있다.

12) RMI 신청은 면 또는 면단위 사회복지 사무소(CCAS 또는 CIAS), 도 수준의 사회복지 서비스부(Service départemental d'action social 또는 도와 협약을 체결한 비영리 기관들에 할 수 있다. 통합 서비스의 일선 창구인 지방 통합 위원회가 신청자의 인적 사항을 일선 가족수당금고에 통보하면, 일선 가족수당(CAF)금고는 종합적인 검토과정을 거쳐 급여 판정의 결과를 건의 형식을 빌어 최종 결정권자인 도지사에게 보고한다. 도지사에 의한 급여 결정은 일선가족수당 금고에 통지되고 이어서 급여가 시행된다. 급여의 시행은 결정 3개월 이내에 도와 수급자가 체결토록 되어 있는 통합계약 결과와 상관없이 결정 직후 자동적으로 시작된다. 급여는 기한한도 내에서 시행되며, 도지사는 지방통합위원회의 소견, 계약 사항의 이행여부 등을 참작하여 3개월에서 1년 기간을 단위로 급여 수급권을 경신하게 되어있다. J. J Dupeyroux. 2001. *Droit de la Sécurité Sociale.* Paris, Dalloz. p.484.

6) 가족에 대한 급여 대비 개별 급여

미국의 TANF의 경우 가구형태에 따라 급여가 달라지고 청년층에게 개인적으로 제공되는 급여는 존재하지 않는다. 급여 대상자는 대부분 아동을 가진 편부모 또는 양부모 가정으로서 급여 수준은 가족 구성원 수에 비례하여 책정된다. 이와는 대조적으로 프랑스의 RMI와 LOLE의 경우 주로 청년층 수급자들 개개인에게 제공되는 급여가 급여의 대다수를 차지한다. 프랑스의 경우, 홀 부모 가정들에 대한 보호는 보편화된 가족 수당 급여가 해결하기 때문이다.

2. 공통점(유사점)

상이점과 동시에 우리는 두 나라 복지개혁에 나타난 공통점(유사점)에 주목할 필요가 있다. 그것은 첫째, 개혁의 대상 집단이 미혼모, 청년실업자 등 노동능력이 있는 인구집단이란 점이며, 둘째, 이들에 대한 기초보장 급여가 종전에는 빈곤상태가 입증되면(자산조사) 자동적으로 주어지는 수급권적인 성격이었는데 반해, 개혁 이후에는 빈곤상태의 입증 절차 이외에 수급자의 의무사항이 추가되었다는 점이다. 이러한 변화를 핸들러는 공공부조의 “권리로부터 계약”으로의 변화로 설명하고 있다.

또한 프랑스 정치사회학자 로잔발롱은 자국의 RMI제도의 변화 중에서 통합계약(cotrat d′insertion)의 절차가 기초생활 보장급여 결정 과정에 추가된 것에 주목하고, 이것을 과거 복지국가에서 발견할 수 있던 수급자와 국가와의 관계가 수동적인 관계로부터 적극적인 관계로, 일방적인 것에서 상호적인 것으로 변화된 것이라고 하고, 긍정적으로 해석하고 있다.[13] 그는 복지국가 위기를 권력의 정당성의 위기로 해석한다. 즉 국민에 대한 일방적 보호만을 내용으로 하였던 일방적 ‘보호국가(Etat protectionist)’에서, 수급자의 자립을 위한 의무의 이행을 ‘통합계약’의 절차를 통하여 약속함으로써 복지국가가 복지남용이나 복지의 덫(Welfare trap)의 문제에서 자유로워질 수 있다고 본다.

Ⅲ. 결론 : 본 연구의 이론적, 정책적의 시사점

복지국가 재편 양상에 대한 수렴론과 비 수렴론적(또는 분화론) 가설 들 중에서 이 논문의 비교연구의 결과는 후자의 입장을 지지하는 경향으로 나타났다. 그렇지만 또 한편으로 두 나

13) Rosanvallon (Pierre). 1996. *La Nouvelle Question Sociale.* Paris, Gallimard. p.57.

라의 상이한 재편 양상 속에서도 수렴론적 경향을 발견할 수 있었다.

두 나라에서 공통적으로 나타난 변화 양상은 공공부조 급여 부문에 나타나기 시작한 변화이다. 종전의 공공부조 급여들에서, 급여의 조건으로서 요구된 것은 급여 신청자의 빈곤상태의 입증(자산조사)이 전부였다. 그러던 것이 복지개혁 이후 두 나라 공공부조 급여 상에 변화를 초래하게 되었다. 그것은 자산조사 이외에 수급자와 부조를 제공하는 국가 또는 공공단체 사이에 별도의 의무 사항에 대한 양측의 합의 절차가 새로 추가되었다는 점이다. 이러한 변화는 복지국가 재편에 관한 논의들 가운데 일부의 수렴론적 경향을 지지해 주고 있다.

두 나라 복지개혁이 사회보장 이론 차원에서 제시하는 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다. 미국의 복지개혁은 미국 사회보장 중 공공부조 급여의 권리성의 일부를 부정하는 법리해석이 가능하다. 즉 AFDC에서 TANF로의 개혁은 이 프로그램에 의한 공공부조 수급자들의 수급권에 일률적인 기준을 제거하고 주 정부의 결정에 위임하였으며, 또한 급여와 관련된 여러 가지 의무수행의 조건을 첨가함으로써 수혜자 권리로서의 급여의 법적 특성에 많은 변화를 초래하였다.

종래의 프랑스 사회보장에서 빈곤은 지극히 지엽적인 주제였다. 그 증거로서 종래의 사회보장의 기초보장 급여(무거출급여)들의 미발달, 즉 범주적 파편화 현상과 사회부조(Aide Sociale) 급여의 낙후성을 들 수 있다. 그러던 것이 신빈곤이 프랑스 사회의 주요 현안으로 부각되고 대안으로서 RMI가 제도화됨으로써, 빈곤의 문제는 사회보장의 주요한 주제로 자리 잡게 되었다고 볼 수 있다. RMI는 기초보장 급여 체계를 중앙집권적 체계로 바꾸어 놓는 동시에 기초보장 급여 대상자 기준을 완화함으로써 전체적으로 사회보장 제도에서 무기여성 기초보장 급여가 점유하는 비중을 증가시켰다고 볼 수 있다. 이것은 프랑스 사회보장이 비스마르크 유형의 제도적 특성에서 비스마르크 유형적 특성과 베버리지 유형의 제도적 특성을 동시에 내포하는 제도로 변화하였음을 의미한다.

RMI 급여의 통합계약은 법적 성격의 계약이라기보다는 사회적, 연대적 성격의 계약으로 간주되며 따라서 계약 내용의 불이행시 따르는 제재의 합법성 여부가 의문시된다. 또 실제적으로 노동의무의 불이행시 적용되는 수급권 제한의 기준도 명확하게 제시되어 있지 않은 상태이다. 따라서 RMI의 조건부 급여의 법적인 성격에 대해서는 차후 추가적인 연구가 필요하다고 판단된다.