

프랑스의 가족정책

- 역사적 기원 -

나병균 · 최인숙 · 한규설 (한림대학교)

I. 서론 : 문제의 형성

연구의 목적 : 본 연구는 프랑스 가족정책의 역사적 기원이라 할 수 있는 1914년과 1945년 사이 기간 동안 프랑스 사회에서 최초로 도입된 보편주의적 가족수당 제도의 논의의 시작 즉 가족정책의 기원과 그 역사적 발달과정을 관련된 정책 행위자들의 역할을 중심으로 기술하는데 목적이 있다. 행위자들의 역할에 관한 사실들에 관해서는 수잔 페더슨의 저서에 주로 의존하였음을 밝혀둔다.

왜 프랑스인가?

프랑스는 일찍부터 국가가 가족정책을 인구정책과 결합한 형태로 꾸준히 실시해 온 결과로 오늘날 선진산업국가들과 한국이 겪고 있는 저 출산의 문제에서 비교적 자유로운 상태에 머물고 있다. 출산지향형 가족정책 시행의 초기 단계에 있는 우리로서는 프랑스의 가족정책 발달사를 관심 있게 살펴 볼 필요가 있다고 생각된다. 특히 가족정책은 행위자로서 국가 역할은 물론 기업주와 노동자 집단, 여성단체를 비롯한 다양한 사회집단들의 이념과 이해관계들이 서로 복잡하게 얽혀 나타나는 것이기 때문에 출산지향적 가족정책의 주요 이슈이라 할 수 있는 여성의 권리와 가족의 권리의 조화 또는 절충이라는 과제를 정책의 도입과정에서 어떻게 해결해 나아갔는지 살펴보는 것은 우리에게 시사하는 점이 많을 것으로 생각된다.

본 연구의 관점 : 본 연구에서는 프랑스 가족정책을 가족의 권리와 여성의 권리를 포용하는 것으로 전제하고 실제로 이 나라에서 가족수당이 처음 도입되면서부터 보편주의적 가족수당으로의 확대 발전과 가족법이 공포되는 기간까지의 정책 형성과 변화를 정책 행위자들의 역할을 중심으로 분석하게 될 것이다. 또한 가족수당 재원이 주로 기업주 부담으로 되어 있는 현재의 가족수당의 재정적 특성을 역사적 기원의 분석을 통하여 원인을 찾아보고자 한다.

II. 본론

1. 유럽 국가들의 가족정책과 프랑스의 특성

프랑스 가족정책전문가 J. Commaille는 유럽 국가들의 가족정책을 다음 다섯 개 군으로 분류하고 있다.¹⁾

- 1) 북구 국가들 : 무엇보다 먼저 가족정책이 아동들과 남녀 간 기회의 평등에 지향되어 있다. (사회복지서비스가 잘 발달되어 있으며 가족과 고용, 가족과 사회적 시민권 간의 조화와 타협이 용이한 특성을 지니고 있다)
- 2) 영국과 아일랜드 : 자유주의적 비개입적 성향을 띠며 주로 사회적 위험들에 노출되어 있는 빈곤가정과 아동들에 집중되어 있다.(개인 자율성의 이념에 기초하고 공공서비스 및 급여의 저 발달을 특징으로 한다) 네덜란드는 1)과 5) 국가군의 특성을 공유하는 나라이지만 동시에 이 집단 국가군에 근접하고 있다.
- 3) 남유럽 국가들 : 취약한 사회적 보호(사회보장) 체계들과 강력한 부모, 자식 간 유대를 특징으로 한다(강한 가족 유대, 취약한 수준의 수당 및 공공서비스)
- 4) 프랑스, 벨기에와 룩셈부르크 : 진보적 요소와 전통적 요소들을 겸비한 가족정책을 특징으로 하고 있다 (사회제도로써 가족을 인정하고, 관대한 가족 수당들과 공공서비스를 구비하고 있다)
- 5) 독일과 오스트리아 : 앞의 국가군들과 비교할 때 덜 발달되고 (더) 보수적인 정책들을 특색으로 함 (가족을 제도로 인정, 가족에 대한 재정적 지원, 제한된 수준의 공공서비스와 가족과 고용 간의 조화와 타협의 가능성이 희박함)

이상의 내용들로 미루어 도입기의 프랑스 가족정책의 특성은 산업화에 따른 여성 사회진출의 증가와 여권 신장이라는 사회적 변화와 전통적 가족주의적 요소들을 정책의 수준에서 반영하고 진보주의적 정책 이념과 보수주의적 가족주의 진영의 주장을 포용하여 보편주의적 가족수당을 성립시킨 점에 주목해야한다.

1) Pedersen(Susan), *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State, Britain and France 1914-1945*, Cambridge Univ. Press, 1993. 1)) Commaille(J.), Strobel(P.), Villac(M.), *La politique de la famille*, Paris, La Decouverte, 2002.

2. 프랑스 가족정책의 사회적 토양

1) 카톨릭시즘에 기초한 다자녀 선호 사상

프랑스는 전통적인 카톨릭 국가이다. 카톨릭 교회에서는 인간 생명의 존엄사상과 가정 생활의 덕목으로서 다자녀 가정과 가족 구성원들간의 화목을 선호하고 강조하는 경향이 강하다. 이런 이유로 프랑스 사회에서는 전통적으로 다자녀 가정을 일상생활에서 행복의 조건으로 중요시하는 경향이 있다. 일례로 프랑스어로 “famille nombreuse”라는 표현은 다자녀 가정이라는 이외에도 다복한 가정이라는 의미가 숨겨져 있다.

2) 농업사회 전통으로부터 유래된 여성노동의 일반화

프랑스는 전통적인 농업국가로서 이미 19세기 이전부터 여성의 노동이 사회의 일반적인 현상으로 자리하고 있었다. 여성노동의 전통은 산업사회에서도 그대로 유지되어 19세기 후반 제조업부문 노동자 비율은 영국을 비롯한 주변의 산업국가들에 비하여 압도적인 우세를 보이고 있음을 알 수 있다.²⁾

3) 분산된 임금(disaggregating a wage bill)³⁾ 개념에 기초한 국가의 임금 정책의 전통

이미 19세기 후반부터 정부는 남성 생계부양자(male bread-winner) 중심의 일원화된 임금체계 지양하고 가족 수입원을 부부와 아동에게까지 다원화시키는 가족임금(family wage) 개념을 임금정책에 반영하여 시행하였다.

3. 프랑스 가족 수당의 기원(19세기 말-1920년대)

1) 교황청의 정의로운 임금(just wage)의 이념과 기업주의 초과임금(sursalaire)의 개념의 비교

레옹 13세의 회칙 레룸 노바룸(Rerum Novarum)에는 ‘just wage(정의로운 임금)’라는 새로운 임금 개념이었다. 그리고 기업은 종전까지 시행되던 ‘동일노동 동일 임금’ 개념을 지양하고 ‘가족성원들의 욕구 충족에 충실한 임금’ 즉 ‘just wage’ 개념에 기초한 임금을

2) Pedersen(S.), 앞의 책 70면와 90면의 표 2.1.

3) 같은 책, 224-227면.

지급하도록 권장하고 있다. 이것은 다자녀 가정에 대한 추가적 임금(sursalaire) 지급을 정당화한 것으로 가족수당의 이념이 되었지만, 정착 당시 기업주들이 지급하던 가족수당은 순수한 동기보다는 임금 억제를 위한 전략으로 이용된 것으로 판단된다. 당시 기업주들에게 'just wage' 개념은 자사의 가족수당 정책을 정당화하는 논리로 사용되었다.

2) 가족수당 기금의 기원: 파리지역 가족수당 금고(CCRP)와 루베 뚜르꾸앵 지역 섬유업체 연합(Consortium Textile de Roubaix-Tourcoing)의 설립

이들 수당들은 공통적으로 기업가들이 자사 노동자들 중 다자녀 가정 노동자를 상대로 지급한 일종의 초과임금이다.

설립 배경 : 시행 시기인 1910년대는 인플레이션 위험에 의한 국가의 강력한 임금 억제정책이 시행되던 시기로 기업주들은 기업의 이해관계에 기초하여 자사 노동자들 중 다자녀를 가진 노동자들에게만 수당을 지급하는 데서 비롯되었다.

(1) CCRP와 기업가 단체

파리지역 가족수당 금고는 프랑스 가족수당의 모태로서 1920년대에서부터 엔진 제조업자, 금속업체 등 주로 파리지역 대기업 기업가들이 자사내의 다자녀 가정을 대상으로 주부들에게 사회복지서비스와 현금급여를 제공한 데서 비롯됨. 급여와 함께 가정방문 서비스, 노동자 가정주부들을 위한 가정경제 강좌 개설 등 사회복지서비스를 병행 실시하여 큰 호응을 얻음 .

급여의 성격 : 다자녀 가정에 지급하는 초과 임금적 성격의 급여로서 이는 수급 가정의 생활 수준을 실질적으로 향상시켰으며 무자녀 가정과 다자녀 가정간의 소득 재분배를 이룸으로써 프랑스의 “ Parental Welfare State”의 효시가 되었다고 볼 수 있음

(2) Consortium...과 노조, 정부, 카톨릭과의 갈등관계

1910년대 루베와 뚜르꾸앵 지역의 섬유업자 등 제조업자들이 우수한 노동력의 확보와 임금 억제의 전략의 하나로 아동에 대한 급여를 실시한데서 비롯됨. 자녀 가정 노동자들을 대상으로 초과수당 형태의 현금 급여만을 함으로써 1930년대 들어 노동자 집단의 광범위한 지지를 받는 데 실패하였다. 그러나 이 연합체는 CCRP와 함께 기업가 주도의 가족수당 제도를 프랑스 사회에 정착시키는 데 기여하였다. 또한 국가의 인구 문제 집착, 카톨릭의 정당한 봉급 개념은 1920년대에서부터 1936년의 양차 대전 기간 동안의 대기업 기업가 집단의 주도로 성립된 (국가권력으로부터) 독립적인 가족수당 제도 발달에 호의적인 요인으로 작용하였다.

4. 인구문제와 가족수당의 확대: 보편주의적 가족정책의 성립 (1930년대)

이 부분에서는 1930년대 초반까지 기업가 집단의 영역으로 머물고 있던 가족수당 기금들이 국가 휘하로 들어오게 되는 과정을 분석하게 될 것이다. 1차 대전 이후 급격히 악화된 프랑스의 인구문제와 인구학자 Alfred Sauvy가 내놓은 비관적 프랑스 인구 전망은 저출산의 문제를 사회문제화 하는데 기여하였고 출산장려주의자들, 사회주의적 카톨릭 세력들, 국가공무원 집단, 여성주의 진영, 기업가 집단들 등 다양한 사회적 행위자들이 앞 다투어 정치적, 사회적 아젠다로서 가족수당을 이용하였다. 이들 중 출산장려주의자들이 대중적 지지를 얻어내는 데 성공하였고 따라서 이들의 가족정책 이념은 1930년대 후반 프랑스 가족수당 금고 성립과 1936년 공포된 가족법 이념상에 지대한 영향을 미쳤다.

1) 저 출산의 문제와 출산장려주의자(pronatalist)들

“아이를 낳도록 독려해야한다”, 이것은 출산장려주의자들의 가장 기본적인 주장이었다.

1920년대와 1930년대의 출산 장려주의자들의 시도는 두 가지로 요약된다. 첫째는 국가 사회의 아동 부양에 관한 경제적 비용부담을 전체인구가 분담하는 것과 둘째는 기혼여성들의 노동참여를 제한하고 출산과 육아에 전념토록 하는 것이었다. 두 가지 중에서 첫 번째 시도만 대중의 지지를 받았다.

출산장려주의자들은 아동에 관한 경제적 비용 문제 해결을 위하여 기업가 집단의 수중에 있던 가족수당금고(caisse)의 물질적 지원 수준을 강화하고 지원을 보다 확실하고 안정적으로 보장하기 위해서는 국가가 개입해야한다고 생각하였다. 실제로 금고의 운영을 기업가 중심에서 국가 중심으로 변화시켰고 모든 노동자와 기업들을 금고에 가입시킴으로써 전국 차원의 가족 간 소득의 재분배를 실현하였다. 이들의 시도가 정책으로 실현될 수 있었던 것은 이들의 주장이 공무원 집단, 노조, 여성주의 진영, 의회, 노조와 공산당 등 좌파진영으로부터도 광범위한 지지를 받고 있었기 때문이다.

2) 1930년 대: 국가의 개입과 기업가 단체, 노조, 카톨릭 등 사회단체들의 반응

기업가 단체들의 소극적인 반대와 가족수당 금고 운영권 보장을 요구 사항으로 제시함. 기타의 사회단체들, 예컨대 노조와 카톨릭, 여성단체들에서는 국가개입을 지지하는 입장을 취하였다.

3) 보편주의적 가족수당의 성립

1934년부터 1939년 기간까지 제조업 부문 노동자들은 물론 자영업자와 농업종사자들에 까지 가족수당이 확대되었다. 또한 1939년 공포된 가족법(Code de la famille)은 보

편주의 원칙에 입각한 가족수당의 실시를 규정하고 있다.

Ⅲ. 결론 : 프랑스 가족정책과 행위자들

- 1) 정책의 기원 : 대 기업주들이 자사 내에서 임의적으로 실시하던 가족수당 발전 및 확대
- 2) 인구위기 타개를 위한 국가의 개입: 출산장려주의자들의 국가 개입 정당화
- 3) 기업주들의 재정 부담과 가족수당 금고의 자율성 주장
- 4) 노조와 여성주의 진영의 침묵

참고문헌 및 논문

- Commaille(J.), Strobel(P.), Villac(M.), *La politique de la famille*, Paris, Decouverte, 2002.
- Gauthier(A. H.), *The State and the Family, A comparative analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Oxford Univ. Press, 1996.
- Pedersen(Susan), *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State, Britain and France 1914-1945*, Cambridge Univ. Press, 1993.