

## 프랑스 사회 보장 개혁 (1944-1948) : 단일성 원칙, 사회 세력 그리고 국가 능력\*

심 창 학\*\*

- I. 서론
- II. 프랑스 사회 보장 개혁안 작성과 개혁 유인 요인
- III. 조합 단일화에 대한 입장
- IV. 국가의 대응 방식과 능력
- V. 결론

### I. 서론

#### 1. 문제 제기

본 연구의 배경은 현재 프랑스 사회 보장이 보여주고 있는 체계의 복잡성의 기원을 역사 속에서 찾아보자는 데 있다. 1993년 통계에 따르면, 프랑스에는 내국 혹은 외국 출신의 거주민이 사회보장의 혜택을 입기 위해 가입할 수 있는 조합 (Régime)의 수가 442개에 달하고 있다. 이 442개 조합은 성격에 따라 크게 의무적 보충 체계, 비의무적 보충 체계, 그리고 가입자 수가 가장 많은 기본 체계 중의 하나에 속해져 있다. 그런데 우리의 관심을 끄는

\* 본고는 지난 1997년 5월 21일 한림대학교 부설 사회 복지 연구소 주최로 열린 세미나 발표문 내용을 수정, 보완한 것이다. 이 자리를 빌어 발표 때 좋은 질문과 귀중한 논평을 해주신 연구소의 김현용 교수님, 나병균 교수님, 차홍봉 교수님, 최균 교수님과 한림 대학교 사회 복지 학과 대학원생들께 감사 드립니다.

\*\* 연세대 사회복지학과 강사

것은 기본 체계에 있어서, 봉급 생활자들을 대상으로 하는 일반 조합, 주로 공무원들이 가입되어 있는 특수 조합, 비농업 부문의 자영업자를 대상으로 하는 자율적 조합 그리고 농업 조합 등으로 구성되어 있다는 점이다<sup>1)</sup>. 다시 말하면, 기본 체계조차도 조합 통합이 이루어지지 않은 상태에서 몇 개의 조합들이 직업별 혹은 산업별로 분리 운영되고 실정이다. 이러한 체계의 복잡성이야말로 현대 사회 보장 위기의 내재적 이유 중의 하나임과 동시에 사회 보장 개혁을 어렵게 만드는 요소로 작용하고 있다.

그런데 프랑스 사회보장 체계의 이러한 복잡성은 하루아침에 이루어진 것이 아니라, 탄생 이후 사회 보장이 장기간 겪은 역사적 발전의 산물일 것이라는 것이 우리의 추측이다. 따라서 사회 보장 구조의 복잡성에 관해 우리는 자연스럽게 다음과 같은 질문을 제기하게 된다: 언제부터 프랑스 사회 보장은 복잡해지기 시작하였는가? 그것은 무슨 이유로? 복잡해진 제도를 통합시켜 보려는 노력은 없었던가? 있었다면, 그러한 노력의 주체는 누구이고 노력의 성과는? 이에 대한 해답을 구하기 위해서는 사회 보장 역사 속에서 우리는 그 진화 방향에 영향을 주었을 것으로 짐작되는 중요한 사건들을 찾아야 한다. 이러한 점에서 이른바 “1945-1946 개혁”은 매우 흥미롭고 유의미하다. 이 개혁은 여러 가지 면에서 역사적인 의미가 깊다. 우선 이전 사회 보장의 수혜 부문과 그 정도에 있어서, 이전 시기와는 비교할 수 없을 정도로 괄목할 만한 발전을 가져온 것이 당시 개혁을 통해서였다. 1967년과 1981년의 개혁이 행정 기구 변화 등 사회 보장 운영 차원에 한정된 것이라면, “1945-1946”개혁은 이런 의미에서 사회보장의 질적인 성장을 가져오게 하였다고 볼 수 있다<sup>2)</sup>. 둘째, 당시 개혁을 위해 공포된 1945년 2월 2일, 10월 4일, 19일 자의 행정 조례 (Ordonnance)는 오늘날 프랑스 사회 보장 제도의 토대를 형성하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다<sup>3)</sup>. 특히 우리가 앞서 제기하였던 질문과 관련하여 1945년 10월 4일 자 행정 조례는 당시 사회 보장 제도 개혁에 있어서 중요한 두 가지 기본 원칙을 제시하고 있는 데 보편성 원칙과 단일성 원칙이 바로 그것이다<sup>4)</sup>. 보편성 원칙은 전국민이 전 사회적 위험에 대해서 보호를 받을 수 있

1) Marie-Thérèse Join-Lambert 외, Politiques sociales, Paris, presses de la FNSP & Dalloz, 1994, p. 286.

2) 급여 부문에 있어서의 향상에 대해서는 P. Laroque의 글을 참조 할 것. P. Laroque, “La Sécurité sociale de 1944 à 1951.” Revue française des affaires sociales, 25e année, No. 2(avril-juin), 1971, pp. 16-18.

3) 퇴직 근로자 생활 수당금 기준 설정 및 사회 보험의 연금, 허약에 관한 규정 수정에 관한 행정 조례 (1945년 2월 2일 자); 사회 보장 조직에 관한 행정 조례 (1945년 10월 4일 자); 비농업 부문 직업 종사 근로자 대상 사회 보험 규정에 관한 행정 조례 (1945년 10월 19일 자)

4) 사회보장 조직에 관한 1945년 10월 4일 자 행정 조례, J.O. Lois et décrets, 1945년 10월 6일, pp. 6280-6286.

는 것을 의미하는 것으로 당시의 입장에서는 하나의 이상이었다.

한편, 단일성 원칙은 이론적인 수준에서조차 그 정의가 쉽지 않다. 뒤몽(Dumont)에 따르면, 사회 보장, 부조, 사회 사업에 관한 업무가 통일된 하나의 중앙집권적 혹은 분산적 업무로 재정립되는 것을 의미함으로써 행정 기구의 통합을 단일성 원칙 실현의 기준으로 간주하고 있음을 알 수 있다<sup>5)</sup>. 한편, 페랭 (Perrin)은 단일성 원칙의 실현 기준에 대해 사회 보장 체계의 구조적 측면뿐만 아니라 혜택 부문에서의 일률성 (Uniformité, 영어로는 Uniformity)측면까지 포함시켜야 한다고 주장한다<sup>6)</sup>. 여기서 필자는 당시 정부안 개혁안 내용에 의거하여 두 가지 측면을 추출하고자 한다. 조합(Régime) 통합 측면과 행정 기구 통합 측면이 바로 그것인데, 본 본문에서는 조합 통합 측면에 국한하고자 한다. 이는 기본 체계 부문에 있어서 얼마만큼 조합들이 통합되어 하나의 조합 구성 수준에 이르렀는가 하는 것이다. 앞에서 언급했던 1945년 10월 4일 자 행정조례와 동년 10월 19일자 행정조례의 내용을 보면 농촌 인구를 제외한 전 국민이 가입하는 단일 일반 조합의 구성을 일단 상정하고 그 위에 상황에 따라서 보충적 조합의 구성을 고려하고 있었던 것이다. 농촌 인구에 대해서는 2차 대전 이전부터 존속하고 있었던 농업 조합을 유지한다고만 언급하고 있을 뿐, 당시 본격적인 정부의 개혁 대상은 아니었다. 이렇게 볼 때, 엄밀한 의미에서는 '조합의 부분적 통합'이 당시 프랑스 정부안의 기본 내용이라고 할 수 있을 것이다. 우리는 이러한 정부안이 기존의 여러 가지 조합들을 흡수 또는 폐지하고 대신 하나의 새로운 조합 (일반조합)의 탄생을 구상하고 있다는 의미에서 '조합 단일화'라고 명명하고자 한다<sup>7)</sup>. 이를 간단하게나마 표로 나타내면 다음과 같다.

<표1> 임시정부가 구상한 사회 보장 제도 골격

체계구분	대상 인구	보험 종류	가입 조합
기본체계	농업 부분 직업 종사자와 가족	-	-
	나머지 부분의 경제 활동 인구와 가족들	의료,출산,노령,폐질,사망,가족 수당,산재(직업에 따라)	일반 조합
2층체계			보충 조합

5) J.-P. Dumont, Les systèmes de la protection sociale en Europe, Paris, Economica, 1988, p.220.

6) G. Perrin "Pour une théorie sociologique de la Sécurité sociale dans les sociétés industrielles." Revue française de sociologie, Vol. VIII, No. 3 (Juillet-Sept.), 1967, p. 312.

7) 이를 '조합 통합'이라고도 칭할 수 있겠으나, 후에 나오겠지만 '다원성 원칙'에 대비되는 개념으로서 확실하게 부각시키기 위하여 '조합 단일화'라고 명명하고자 한다.

분명한 것은 당시 정부의 이러한 조합 단일화 노력이 소기대로 결실을 거두었다면 오늘날 프랑스 사회 보장 체계가 앞에서 언급한 것처럼 복잡하지는 않을 것이다. 그런데 개혁 이후 전개 과정을 보면 이 조합 단일화 계획은 정부의 기존 방침대로 되지 못하고 결국 1948년에는 소위 다원성 원칙 시대의 도래를 알리는 의회의 결정이 있었음을 알 수 있다<sup>8)</sup>. 따라서 본 논문에서 기본적으로 밝히고자 하는 문제 의식은 왜, 도중에 어떤 과정을 거쳐 정부의 조합 단일화 계획이 개혁 초기 정부의 의도대로 실현되지 못하고 대신 다원성 원칙이 그 자리를 대신 차지하게 되었는가 하는 것이다. 구체적으로는 정부의 조합 단일화 계획이 전혀 실현되지 못하고 흐지부지 되어버렸는가 ; 부분적으로 실현되었다면 이의 구체적인 내용은 무엇인가 ; 무슨 이유로 위에서 언급하였던 1948년 1월 7일 자 법은 다원성 원칙의 도래를 알린다고 할 수 있는가 하는 것이다.

## 2. 연구의 범위와 방법

본 연구의 분석 틀로서 조합 단일화를 둘러싼 사회 세력과 국가, 구체적으로는 행정부간의 상호 작용이 그 주가 될 것이다. 먼저, 사회 세력 들 중에서 본 연구는 주로 정부안에 반대 입장을 표명하였던 대표적 직업 및 사회 집단 대표 단체에 주의를 기울이는 데, 본 논문을 위해서는 회사 간부 집단, 자영업자 집단에 초점을 맞추기로 한다<sup>9)</sup>. 이들을 선정한 데는 몇 가지 이유가 있다. 비교 관점에서 두 집단에 공통되는 요소가 있으니 이들은 한 국가의 '중산계급'을 구성하는 중요한 사회 및 직업 집단이라 할 수 있다. 그리고 정부의 조합 단일화案에 대한 사회의 반응을 보면 반대 입장의 선두에 섰던 집단이 이 두 집단들이었다. 그러나 결국 회사 간부 집단은 조합 단일화에 동의, 일반 조합에 가입하게 되는 반면, 자영업자 집단은 그들 고유의 자율 조합을 구성하게 됨으로서 정부의 조합 단일화 의지는 물거품이 되어 버리는 결과를 초래하게 된다. 두 집단을 둘러싼 어떤 요인들이 조합 단일화에 대한 입장을 바꾸어 놓았을까? 여기에는 사회 세력들의 반응과 국가의 능력사이의 상호 관계가 크게 작용하였음을 알 수 있었다. 결국 연구 대상으로서 회사간부 집단과 자영업자 집단을 선정한 이유는 정부의 조합 통합안의 실현 부분과 실패 부분에 대한 이해, 흔히 '조합주의'로 대변되는 사회 세력과 국가간의 상호 작용 이해가 용이하기 때문이다. 국가 부문에 있

8) Cf. 비 봉급 생활자 대상 노인 생활 수당금 제도 구성에 관한 1948년 1월 17일 자 법, J.O., Lois et décrets, 1948년 1월 18일, pp.562-563.

9) 물론, 이들 집단 외에도 공무원 집단과 특수직 종사자들도 조합 단일화 계획에 반대하는 집단으로서 이들에 대한 별도의 연구도 필요하다 하겠다.

어서는 행정 부처 그 중에서도 사회 보장부에 국한한다. 당시 정치 상황 그리고 제도적인 요소 등을 고려해 볼 때 사회 보장 개혁은 사회 보장부 고유 권한 영역이었다.

연구 시기로서는 파리 임시 정부의 구성과 함께 사회 보장부의 조직 및 인사 개편도 같이 있게 되는 1944년 말부터 실질적으로는 자영업자 중심의 자율 조합 구성을 의미하고 있는 '비 봉급 생활자 대상 노인 생활 수당금' 제도 구성에 관한 법이 제정되는 1948년 초까지이다.

본 논문의 순서는 첫째, 정부 개혁안 작성 과정을 살펴본다. 먼저, 개혁안 작성, 개혁 추진의 주체가 누구인가를 살핀다. 그리고 개혁안 작성 배경을 프랑스 국내 상황과 국외 상황으로 나누어 보고자 하는데, 먼저 국내 상황으로는 제2차 세계 대전 이전의 사회 보장 체계에 대해서 조합 부분에 그 초점을 맞추어 살펴본다. 국외적 상황으로서는 현대 복지 국가의 교과서라고 불리는 영국의 베버리지 보고서가 프랑스 정부의 개혁안 작성에 미친 영향을 알아본다. 이는 당시 흥미하고 있었던 보편성원칙과 단일성 원칙이 최초로 언급되어 있었던 베버리지 보고서와 프랑스 정부안의 관계를 봄으로써, '확산이론'을 실제적으로 검증할 수 있는 좋은 기회가 될 것이라는 점에서 나름대로 의미가 있다고 생각한다. 둘째, 조합 단일화에 대한 행정부와 사회 세력의 입장 분석이다. 행정부로서는 왜 사회 보장에 있어서 조합 단일화가 필요하다고 판단하였는지, 이에 대해서 회사 간부 집단과 자영업자 집단은 왜 반대 입장을 표명하고 나왔는지, 그리고 양 행위자의 입장 차이의 기본적인 배경은 무엇인지를 보고자 한다. 이 논문의 세 번째 부분은 국가와 사회 세력간의 협상 과정 분석이다. 양 행위자간의 갈등 관계 해소를 누가 먼저 어떤 협상 방법을 제시하였는지, 협상 결과는 조합 단일화 계획과 비교하여 보았을 때 어떤 의미를 가지고 있는지, 국가의 협상 능력은 각 사회 세력마다 일정하게 동일하였는지, 아니었다면 국가의 협상 능력 정도의 차이는 어디에서 기인하는 것인지에 관해서 살펴볼 것이다. 결론 부분에서는 당시 정부의 개혁 성과를 평가해 보고, 이에 근거하여 제2차 세계 대전 직후 프랑스에서 진행된 사회 보장 개혁과 그 연구의 의의를 강조해 보고자 한다.

본 논문의 연구 방법은 주로 1차 자료에 근거한 설명적 분석 방법이다. 즉 개혁의 전개 과정을 분석함에 있어서 당시 발생했던 사건의 발생 원인을 1차 자료를 통해서 찾아보고자 한다. 우선 연구 대상 기간에 발생했던 사건들을 알기 위해 일간지 <<르 몽드, Le Monde>>를 날짜별로 참조하였다. 이 일간지를 참조함으로써 우리는 또한 사건에 대한 정부의 공식 입장의 많은 부분을 알 수 있었다. 사회 보장 개혁에 대한 사회 세력, 구체적으로 회사 간부 집단과 자영업자 집단의 입장을 알기 위해 우리는 관련 단체 기관지를 참조할 것

이다. 이러한 일차 자료들은 우리 연구의 주요 지침서로서 그 중요성에 대해선 더이상 말할 필요가 없을 것이다. 하지만 전통적 자료만의 참조는 어떠한 개혁안 혹은 법이 제정되기까지의 과정을 파헤치고자 하는 우리로서는 또다른 일차 자료의 발굴이 절실하였다. 이런 상황에서 프랑스 국립 자료 보관실 (Archives nationales)에 소장 중인 <<사회 보장 역사 관련 인사 육성 녹음 (AOSS : Les archives orales de la Sécurité sociale) 자료 참조는 큰 도움이 되었다. 이 자료는 1975년부터 1979년까지 5년 동안 <<사회 보장 역사 위원회>>의 주관 하에 만들어 졌는데, 프랑스 사회 보장 역사와 관련된다고 인정되는 정치, 사회 부문의 인사, 약 130명을 대상으로 약 400회의 인터뷰 내용으로 구성되어 있다. 우리는 이 중 인터뷰 대상자 혹은 그 후손들의 동의하에 9명의 30 개의 인터뷰 내용을 청취, 확인할 수 있었다. 본 논문을 위해서는 우리는 6명의 24회 인터뷰 내용을 참조할 것이다.<sup>10)</sup> 이와 같이 본 논문의 연구 방법은 방법론적 전체주의보다는 어떠한 사회적 현상의 궁극적인 원인을 개인 혹은 집단으로 구성된 행위자의 의도 혹은 행위에 있는 것으로 간주하는 방법론적 개인주의에 보다 가까운 것으로서 이러한 연구 방법을 살리스버리 (Salisbury)는 '접은 상자를 개봉하는 작업'에 비유하기도 한다<sup>11)</sup>.

## II. 프랑스 사회 보장 개혁안 작성과 개혁 유인 요인

### 1. 개혁안 작성 주체

1944년 9월 파리 임시 정부 수립이 후 진행된 여러 가지 개혁들 중에서 사회 보장 부분에 관한 것은 노동 및 사회 보장부 산하의 사회 보험 및 공제 조합국의 주도하에 추진되었다. 신임 국장은 피에르 라로크 (Pierre Laroque)로 이는 프랑스 '사회 보장의 아버지' 혹은 '프랑스의 베버리지'로 평가받고 있다. 프랑스에서 사회 보험이 실질적으로 실시되었던 1930년에 국가 평의회(Conseil d'Etat)의 위원이 된 후 1942년에 드골 장군을 따라 영

10) 1944년부터 1951년까지 사회 보장 및 노동부 산하의 사회 보장 및 공제 조합국의 국장을 지냈던 당시 사회 보장 개혁을 주도하였던 피에르 라로크 (Pierre Laroque). 그는 후에 프랑스 사회 보장의 아버지 혹은 프랑스의 베버리지 (Beveridge)라고 불린다. 그리고 부국장이면서 사회 보장의 행정 및 재정 문제를 담당하였던 프란시스 네테(Francis Netter). 프랑스의 주요 노동 단체인 CGT의 사무국장을 지낸 알베르 가지에 (A. Gazier). 나머지 세 명은 자영업자 이익 단체의 대표적인 인물들로 상인 단체의 보니(P. Bony), 장인 단체의 그뤼니에(J. Grenier)와 세이에(Seyer)등이다.

11) Salisbury 1968, pp. 163-164., Mény, Y., Thoenig, J.C. Politiques sociales, Paris, puf., 1989, p. 351에서 재인용.

국으로 가기 전까지 그는 줄곧 사회 보장에 관한 행정 부처에 몸담으면서, 사회 보험, 가족 수당, 산재 보험에 대해 폭넓은 경험을 쌓았었다. 그의 회고에 따르면 국장으로 취임해 달라는 친구이자 당시 사회 보장부 장관 알렉산드르 파로디 (Alexandre Parodi)의 제안을 수락했던 까닭은 당시 프랑스 사회 보장을 개혁하고자 하는 그의 희망이 있었기 때문이었다<sup>12)</sup>. 1944년 10월 취임 이 후 우선 추진했던 일이 그가 맡게 된 국의 구조와 조직의 통합 및 확장이었다<sup>13)</sup>. 우선 조직의 통합 및 확장을 위하여 피에르 라로크는 사회 보장국 외에도 4개 局에 분산되어 있었던 사회 보장 업무를 사회 보장국내로 흡수하기를 원했다. 대표적인 예가 가족 수당과 실업자 구제 업무였다. 이러한 그의 의도는 국간의 불협조, 경쟁으로 인해 아주 힘들게 실현되었다. 그 중에서도 당시까지 사회 보장부의 대표적인 국이었던 '노동국'과 신 주요 부서로서 자리 잡아가고 있는 피에르 라로크의 '사회 보장국'간의 갈등 관계는 심했었던 것으로 보인다<sup>14)</sup>. 국의 구조 변화에 관해서 피에르 라로크는 부국장제와 비서직을 신설, 역할 분담 체제에 들어갔다. 여기서 당시 부국장이면서 사회 보장의 기술적 측면 및 법안 작성 관계를 책임지게 된 Francis Netter의 역할과 활동에 주의할 필요가 있다. 그는 1931년에 노동부에 들어가 1964년까지 줄곧 프랑스 사회 보장, 사회 문제에 대한 국가 정책 입안에 참여하였었다. 피에르 라로크에 따르면 "사회 보장에 관한 법률적 문서 중 프란시스 네터의 손을 거치지 않은 문서는 하나도 없다<sup>15)</sup>"고 말할 정도로 그의 역할은 지대하였었다<sup>16)</sup>.

조직 개편 작업이 마무리되었을 무렵, 사회 보장국은 그 인원이 약 400명을 헤아리는 거대 조직으로 바뀌었다<sup>17)</sup>. 1944년 말부터 진행된 사회 보장 개혁은 우선 재정적인 부문에서 시작하여, 행정 기구에 관한 개혁안 작성, 그리고 조합 단일화를 위한 일반 조합 구성에 관한 개혁안 작성의 순서로 진행되었다. 다시 말하면 영국과는 달리 개혁 방법과 내용이 점진적이고 부분적이었음을 알 수 있다.

12) AOSS, 37 AS 6, 피에르 라로크와 첫 번째 인터뷰, p. 30.

13) P. Laroque, Au services de l'homme et du droit : souvenirs et réflexions, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, 1993, p.199.

14) AOSS, 37 AS 9, 프란시스 네터와 다섯 번째 인터뷰, p. 7.

15) AOSS, 37 AS 6, 피에르 라로크와 두 번째 인터뷰, p. 38.

16) 프란시스 네터에 대한 사회 보장 역사 위원회의 인터뷰 횟수는 9회로 피에르 라로크의 5회보다 많은 사실은 프랑스 사회 보장 역사에서 이 사람이 차지하는 비중을 알 수 있는 척도가 될 수 있을 것이다.

17) P. Laroque, op.cit., p. 205.

## 2. 제2차 세계 대전 이전 프랑스 사회 보장 체계

프랑스 사회 보장 개혁 주체들에게 하나의 대안으로서 조합 단일화 계획이 어떻게 구상되었을까? 이러한 요인들 중에 하나로서 우리는 제2차 세계 대전 이전 프랑스 사회 보장 체계를 살펴보고자 한다. 왜냐하면 특정 대상에 대한 개혁의 구체적인 내용은 개혁 직전 시기의 상황에 그 뿌리를 두고 있기 때문이다. 먼저 표2를 보자.

〈표 2〉 1945년 이전 프랑스 사회 보험 체계

사회적, 직업적 범주	시행 보험	가입 조합
산업, 상업 분야의 일반 봉급생활자	의료, 출산, 노령, 폐질, 사망	보통 조합
산업, 상업 분야의 회사 간부	노령, 사망, 폐질	민간 주도의 특별 조합
공무원, 공공 기관, 특수직 종사자	노령, 의료	특수 조합
농업 부문 봉급생활자	노령, 의료	농업 조합
농업 부문 경작자	없음	없음
자영업 종사자	없음	없음

위의 표에 나타나 있는 내용을 토대로 우리는 1945년 이전 프랑스 사회 보장 체계의 특징을 다음 몇 가지로 지적하고자 한다. 첫째, 사회적, 직업적 범주 면에서, 민간 및 공공 영역의 봉급생활자들이 사회 보험 가입자들의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 봉급생활자와 그 가족을 의무적 사회 보험의 유일한 수혜자로 규정한 1930년 4월 30일 자 법에 따른 것이었다. 따라서, 경제 활동 인구의 약 3분의 1을 차지하는 자영업 종사자들과 농업 부문 경제 활동 인구의 약 80%를 차지하는 자영업자들은 사회 보험의 혜택을 전혀 받지 못했었다. 사회 보험의 수혜자까지 포함한다면, 일반적으로 전체 국민의 약 50%(이천만명)가 사회 보험 제도와 관련을 맺고 있었다는 것이다. 둘째, 보험 종류를 기준으로, 보통 조합의 경우를 제외한 기타 다른 조합에서는 5대 보험(의료, 출산, 노령, 폐질, 사망) 중 노령 및 의료 보험 등이 실시되고 있었는데, 그나마 노령 보험만이 실질적으로 운영되고 있었다. 이렇게 볼 때 수혜자와 수혜 범위 면에서 볼 때, 제2차 세계 대전 전 프랑스 사회 보장은 '편협성'이 그 특징이라고 할 수 있다. 세 번째, 조합 면에서 있어서 비



농업 부문 봉급 생활자인 경우, 이들이 속하게 되는 조합은 크게는 3가지가 있음을 알 수 있다. 우선 공무원과 특수직 종사자들을 대상으로 한 특수 조합이 있고, 민간 영역의 봉급 생활자들도 수입에 따라 보통 조합이나 민간 주도의 특별 조합 중 하나를 선택해야 되는 상황이었다. 그리고 특수 조합은 직종별, 사회적 성격에 따라 15개의 하부 조합이 따로 조직, 운영되고 있었다<sup>18)</sup>. 조합들 간에 아무런 유기적인 관계가 없었던 경우를 생각하면<sup>19)</sup>, 이른바 “분절성”이 제2차 세계 대전 이전 프랑스 사회 보장 체계의 두 번째 특징이라 할 수 있다. 이러한 제2차 대전 이전의 사회보장 체계의 ‘편협성’과 ‘분절성’이 바로 프랑스 사회 보장 개혁을 가져오게 만드는 주요 요인으로 등장한다. 왜냐하면 개혁안 작성자들에게 ‘편협성’은 당시 사회보장의 새로운 개념, 특히 보편성 원칙과 맞지 않았었고, ‘분절성’으로 대변되는 기존의 사회 보장 제도간의 긴밀한 연관 관계 부재야말로 제도 운영의 효율성을 방해하는 주요 요소로 간주되었기 때문이다<sup>20)</sup>. ‘조합 단일화’를 통해서 이러한 문제점을 극복하자는 것이 당시 개혁안 작성자들의 의도였다.

### 3. 개혁안 수립에 미친 베버리지 보고서의 영향: 확산 이론의 검증

확산론자들이 말하는 것처럼, ‘사회 정책의 도입은 일차적으로 모방 과정의 결과<sup>21)</sup>’일까? 모방 과정에 의해 각 나라들은 선구적인 나라의 사회 복지 노력을 ‘복사’하게 된다는 소위 확산론자들의 결론은 어디까지 진실일까? 제2차 세계 대전 직후 이미 그 전에 사회 보장 개혁을 단행하였던 뉴질랜드와 러시아를 제외한 대부분 서방 국가들은 사회 보장 계획 실현에 전념하고 있었다. 그런데 이 들 내용 중에는 공통되는 것이 있었으니 소위 보편성 원칙과 단일성 원칙의 실현에 관한 언급이다. 그런데 사실 일률성 원칙과 함께 사회 보장의 삼각 추를 형성하고 있는 이러한 원칙들이 가장 처음 언급되어 있었던 문서가 1942년에 출간된 영국의 베버리지 보고서이다<sup>22)</sup>. 이 보고서는 영국의 사회 보장 체계를 수립하기 위해 쓰여진 문서임에도 불구하고 국제적인 주목을 받아 온 것이 사실이다. 여기서 우리가 의문을 가지는 부분은 이 베버리지 보고서와 프랑스 정부 개혁안간의 관계이다. 이를 필자는 내

18) M. Thomas, "LA SECURITE SOCIALE DES TRAVAILLEURS : Les Assurance sociales." Droit social, 8e année No.2 (fév.), 1945, p. 64.

19) 이 들 조합들의 관리 규정 비교에 대해서는 M. Thomas의 글을 참조 할 것. *ibid.*, pp. 63-71.

20) P. Laroque, "De l'assurance sociale à la sécurité sociale : l'expérience française." *Revue internationale du Travail*, Vol. LVII, No.6 (juin) 1948, p.625.

21) H.L. 윌렌스키 외, 남찬섭 옮김, *비교 사회 정책*, 서울, 한울, 1992, p. 31.

22) Beveridge, W. (report by). *Social Insurance and allied services*, London, His majesty's stationery office, 1942. 1942)

용분석 면보다는 상황 분석을 통해 살펴보고자 한다.

당시 학술 연구서<sup>23)</sup>나 노동 단체 지도자<sup>24)</sup>의 증언을 토대로 하면 다른 나라와 마찬가지로 프랑스에서도 베버리지 보고서 내용은 활발한 토론 주제가 되었음을 알 수 있다. 한편으로는 동경의 대상, 혹은 프랑스 사회 보장 개혁의 모델로서 베버리지 보고서에 대한 깊은 관심이 있었는가 하면<sup>25)</sup>, 다른 한편으로는 베버리지 보고서가 나온 영국과 프랑스는 처해있는 환경이 서로 다르므로 베버리지 계획을 적용시키기에는 극도의 신중을 기할 필요가 있다는 의견도 있었다<sup>26)</sup>.

그러면 당시 사회 보장 개혁 입안자들에 베버리지 계획은 어떻게 받아들여졌을까? 직접적인 질문을 하나 하자면, 개혁안 수립 당시 베버리지 보고서를 사용한 증거가 있는가 하는 것이다. 여기에 대해 입안 작업의 도구로서 베버리지 보고서가 사용되었다는 것을 보여주는 어떠한 자료, 공식 발표도 존재하지 않는다. 피에르 라로크도 이러한 질문에 대해 설명한 적이 없다<sup>27)</sup>. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 프란시스 네터 부국장의 증언은 우리의 관심을 모은다.

“행정 업무를 추진하고 생각을 펼치는 데 있어서 모방 요소로서 법률 조항이나 이데올로기가 많이 있었다. 그 중에서도 베버리지 보고서는 모델로서가 아니라 그의 보편성 원칙과 단일성 원칙이 우리에게 많은 도움을 주었다.”<sup>28)</sup>

프란시스 네터에 따르면 베버리지 보고서는 독일 점령 당시 행정 관련 부서에 의해서 연

23) Cf. X. “La notion de la Sécurité sociale : le plan Beveridge.”, op.cit.

24) Cf. AOSS, 37 AS 5, 알베르 가지에와 첫 번째 인터뷰, p.5.

25) 내용 중에 특별한 관심을 모았던 부분은 행정 기구 통합 부문과 기여금 일괄 지급 부문이었다. B. Péquiot, “1945: La Sécurité sociale, Naissance et contradictions”, PREVENIR, mars 1982/5, p.34.. 여기서 기여금 일괄 지급이라는 것은 기여금을 사회적 위험에 따라 따로 지불하는 것이 아니라, 모두 합쳐서 정기적으로(일주일에 한번씩) 지불하는 것을 의미한다. 이는 기존의 기여금 지불 절차에 대한 간소화와 관리 비용의 저렴화가 그 목적이랄 수 있다. 기여금 비율 책정을 위해서 베버리지 보고서는 전국민을 6개 그룹으로 나누고 있으니, 근로자, 자영업자, 전업주부, 경제활동능력이 있으나 참여하지 못하고 있는 사람, 어린이, 퇴직자 등이 바로 그것이다. 이상 W. Beveridge, op.cit., p.20 과 122 참조.

26) X. “La notion de la Sécurité sociale : le plan Beveridge.”, op.cit., p.171 참조.

27) N. Kerschen, “L’influence du rapport Beveridge sur le plan français de Sécurité sociale.” Revue française de science politique, Vol.45, No.4 (Aout 1995), p.572.

28) AOSS, 37 AS 9, 프란시스 네터와 첫 번째 인터뷰, p. 29.

구 검토되어 그 연구 보고서는 항상 그의 손에 있었다고 한다<sup>29)</sup>. 더구나 프랑스 개혁안 작성자들 중 중요 인물 중의 하나인 피에르 라로크에게 베버리지 보고서가 가지는 의미는 각별하였었다. 그는 1942년 말에 프랑스를 떠나 영국에 체류하고 있었는데, 바로 이 시기가 영국에서는 베버리지 계획을 둘러싸고 의회 토론이 활발하게 진행된 기간이었다<sup>30)</sup>. 그에 따르면, 많은 관심을 가지고 영국에서 사회 보장 개혁에 관한 토론 과정을 지켜보았다는 것이다. 이 부분에 관한 그의 회고 내용을 그대로 옮겨 보면,

“이러한 경험에 힘입어서, 사회 보장국의 국장 직 수락 요청을 받았을 때, 나는 사회 보장국 장관에게 다음과 같이 이야기하였다 : 우리의 사회 보장 계획은 보편화와 관계자에 의한 직접 관리라는 두 가지 원칙 시행을 골자로 프랑스 적 상황에 알맞도록 수립될 것이다.”<sup>31)</sup>

관계자에 의한 직접 관리 부문에서 관계자는 보험 가입자와 사용자등 기여금 부담자들을 가리키는 것으로, 이는 결국 사회 보장 업무에 지역 주민의 참여 활성화 제도라고 할 수 있다. 이를 위해서는 일단 조합이 단일화되고 행정 기구도 통일되어야 되는 것이다.

이렇게 볼 때, 보편성 원칙과 단일성 원칙에 관해서, 베버리지 보고서는 당시 행정부의 사회 보장 개혁 관련인들에게 기본 지침서의 역할을 한 것으로 보인다.

특히 주요 정책 수립자였던 피에르 라로크에게 베버리지 보고서는 정책 구상을 위한 하나의 영감 역할을 하였다고 볼 수 있다.

### III. 조합 단일화에 대한 입장

#### 1. 행정부의 조합 단일화 필요성의 논리

프랑스 사회 보장 개혁안 수립에 있어서 위와 같은 요소들이 영향을 미쳤다면, 무슨 논리

29) Comité d'histoire de la 2e guerre mondiale-Commission d'histoire économique et sociale, "Témoignage de Francis Netter sur la période 1940-1945." op.cit., p. 251.

30) 영국 의회에서 사회 보장 개혁에 관한 논의가 시작된 때가 1943년 2월이었다.

31) 피에르 라로크와, 1981년 3월 2일 자 회견, B. Gibaud에서 재인용, B. Gibaud, op.cit., p.125.

로 계획안 수립자들은 조합 단일화의 필요성을 역설하였을까? 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 사회 보장 정책과 여타 부문 정책간에 생기게 될 연관 관계 인식이다. 이들은 기존의 사회 보험과는 달리 전 국민을 대상으로 한 사회 보장은 세 가지 축을 가지게 될 것으로 보고 있는데, 고용 보장, 수입 보장, 노동 능력 보장 등이 바로 그것이다<sup>32)</sup>. 따라서 사회 보장의 실현은 한 나라의 전반적인 사회, 경제 정책들과 긴밀한 연관 관계를 가지게 될 것이다. 이러한 관점에서 피에르 라로크의 구상은 분명하다.

“수혜자 부문에서나 사회적 위험 부문에서 보편화적인 성격을 나타낼 경우에만 완전한 효율성에 도달할 수 있는 사회 보장은 전국적인 차원에서 조직의 개선을 필요로 한다.”<sup>33)</sup>

조합 단일화 필요성의 두 번째 논리는 소득배분 차원에서이다. 기존의 사회 보험이 어떤 특정 사회적 위험에 대한 특정 개인 혹은 특정 집단 보호가 목적이었다면, 사회 보장은 소득 배분이 목적이라는 것이 당시 정부 계획 입안자들의 생각이었다. 전체 보험료와 전체 사회적 위험은 부자 층과 빈민층간의 보상을 통해 집단적인 계획 아래에서 서로 균형을 이루게 될 것이라는 것이다<sup>34)</sup>. 이러한 의미에서 조합 단일화를 통한 사회 보장 개혁은 ‘국민적 연대’의 실현을 의미한다고 하겠다. 여기서 한가지 부연하고 싶은 것은 사회 보장에 관한 프랑스 식 ‘국민적 연대’의 특징이다. 단일 조합에 가입한 사람들에게는 일정 한도까지는 각종 금 뿐만 아니라 노령, 사망 등 특정 사회적 재난에 대한 급여 부문도 수입에 비례하여 책정된다는 것이다. 두 번째로, 당시 정부의 구상에 의하면, 조합 단일화는 사회 보장의 기본 체계에서 이루어지는 것이고, 상황에 따라서는 직업적 혹은 사회적 보충 조합도 함께 구성될 수 있는 것이었다<sup>35)</sup>. 이렇게 볼 때, 당시 프랑스 임시 정부가 구상했던 ‘국민적 연대’ 방식은 유연한 형태로 보기에 따라서는 사회의 부유 집단들에게 거부감을 거의 주지 않을 내용을 가졌다고도 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 조합 단일화 계획이 사회의 반대를 가져온 이유는 무엇일까?

32) *ibid.*, p.623.

33) *ibid.*, pp. 625-626.

34) *ibid.*, p.627.

35) P. Laroque, "Le plan français de Sécurité sociale." C.F.I., Mars 1946, p. 11.

## 2. 사회 세력들의 반대 입장

조합 단일화를 위해 일반 조합이라고 불리는 새로운 조합이 1946년 7월 탄생 운영된다. 이 조합에는 일단 민간 영역의 노동자와 일반 회사 직원들이 가입 대상이 되고, 점차 가입 대상을 확대 실시한다는 것이 행정부의 생각이었다. 따라서 당시까지 민간 영역의 봉급 생활자 이면서도 사용자 주도로 조직된 특수 조합에 가입되어 있었던 회사 간부 집단과 당시까지 사회 보장 제도와는 관계없이 생활하고 있었던 자영업자 집단들이 일반 조합 가입 대상으로 등장하게 된다. 그러나 공히 이들 집단은 일반 조합 가입에 대해 반대 입장을 표명하게 되는데 그 이유를 여기서는 회사 간부 집단과 자영업자 집단에 국한하여 간단히 보기도 하자.

### 1) 재정적 이유

우선 회사 간부 집단의 경우, 대표적인 이익 집단인 CGC의 기관지인 르 크르제(Le Creuset)에 의하면, 보험료 비율과 혜택 측면에서, 일반 조합에 가입하는 경우 보다 기존의 특수 조합에 계속 남아 있는 경우가 더 많은 이익을 가져올 수 있다는 것이다<sup>36)</sup>. 하지만 두 조합에서 관리하고 있는 사회적 재난이 동일하지 않은 연유로, 양자의 우열성 비교에 의한 평가는 신중해야 할 것이다.

자영업자 집단은 정부와 의회의 보편성 원칙 조기 적용 결정에 의하여 1947년 1월부터 노령 보험에 한해 일반 조합에의 의무적 가입이 예상되었었다. 그런데, 이 집단이 보기에 행정부가 보험료로서 명시한 수입의 9% 납부는 부당하다는 것이다<sup>37)</sup>. 당시 민간 영역의 봉급 생활자들에게는 전체 보험료가 수입의 16%를 차지하였는데 이 중 4%만이 전직이 봉급 생활자인 노인 생활 수당금 지급을 위해 자금 조달되고 있었다. 이러한 상황에서 9% 요구는 형평성 원칙에 어긋난다는 것이다. 게다가 봉급 생활자와는 달리 이들은 보험료 전액을 가입자가 부담할 수밖에 없는 사정도 강조하고 있다. 두 번째로 경제적 상황이다. 1947년 들어 두 차례에 걸친 평가 절하 정책이 1월에 레온 블뤼프 정부에 의해서, 3월에는 폴 라마디에 (Paul Ramadier) 정부에 의해서 실시되었는데<sup>38)</sup>, 이는 결국 자영업자 특히 상인, 장인들의 실질 수입을 감소시키는 결과를 가져 왔다는 것이다.

36) Le Creuset, 1946년 7월 15일 자.

37) AOSS, 37AS 5. Grenier와 Seyer와의 첫 번째 인터뷰, p.11.

38) Jean-Jacques Becker, Histoire politique de la France depuis 1945, Paris, Armand Colin Editeur, 1992, p. 43.

결국, 정부의 조합 단일화 구상이 국가적 연대를 강조하고 있다면, 이에 관련되는 사회 집단의 반대 논리는 집단 이익 연대에 대한 강조라고 할 수 있다.

## 2) 사회 심리적 측면

이러한 집단 이익 연대의 발현은 재정적 면에서만 아니라 사회 심리적 측면에서도 발견된다. 우선 회사 간부 집단의 경우, 회사 간부의 지위라는 것이 회사 내에서 경영주와 노동자 혹은 일반 봉급자 사이에 위치하고 있다. 회사 간부급들은 스스로 평가하기를 중산 계급임과 동시에 일반 봉급 생활자, 노동 계급과는 구분된다고 생각하고 있다. 이러한 상황에서 피에르 라로크에 따르면, 당시 회사 간부 집단은 일반 봉급 생활자와 동등한 수준의 사회 보장 혜택을 필요로 하고 있었음에도 불구하고, 이런 상황에서 회사 간부의 일반 조합 가입은 자기들의 이해관계 내지 지위가 노동자의 그것들과 동일시되지 않을까 하는 경계를 표명하고 있다는 것이다<sup>39)</sup>. 이러한 경계는 전 후 혁명적 상황에서 노동 단체의 성장 속에 회사 간부 집단의 이익 단체가 정책 결정 과정에서 소외되고 있다는 판단에 의해 더욱 강화되었다<sup>40)</sup>.

자영업자의 일반 조합 가입 반대 이유의 사회 심리적 측면 분석은 그들의 직업적 특성에 관한 것이다. 자료 분석 결과 이들은 직업적으로 '국민적 연대' 보다 '독립'을 선호하는 집단임을 알 수 있었다. 이 점에 관해 당시 상인 이익 집단의 지도자 한 사람의 증언 내용을 들어보자.

“내가 당신에게 <<연대>>라는 단어를 사용하였는데 이것은 오늘날에도 독립적인 성격의 직업들 사이에서는 그렇게 많이 이용되는 단어는 아니다. 독립적인 성격의 직업 환경은 어떠한 독립성 향유에 많은 독창성을 인정해 줌으로서 결과적으로는 타인으로부터 아무 것도 기대하지 않는 특성을 가지고 있다.”<sup>41)</sup>

이러한 발언은 자영업자들은 사회 보장의 일반 조합 가입뿐만 아니라 사회 보장 자체 가입에도 반대한다는 인상도 주고 있다. 일반 조합 가입 반대의 세 번째 논리는 사회적 지위

39) AOSS, 37 AS 6, P. Laroque와 세 번째 인터뷰, p. 16.

40) Cf. Le Creuset 1946년 7월 15일 자.

41) AOSS, 37AS 2, P. Bony와 첫 번째 인터뷰, p. 14.

에 대한 자영업자 스스로의 자부심이다. 사실 경제적 수입 면에서 본다면, 회사 간부를 제외한 일반 봉급 생활자들의 최고 수준으로 알려진 연간 수입액 150,000 프랑을 넘는 자영업자는 전체의 17%에 불과하다<sup>42)</sup>. 이들의 수입 액수가 신고에 근거한 것임을 감안해도 당시 자영업자들의 수입은 그렇게 높지 않았던 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 사회적으로 그들은 일반 봉급 생활자 특히 노동자와 신분이 구분되기를 원하고 있었던 것은 일반 생활 봉급자들이 대부분인 일반 조합에로의 자영업자들의 가입은 그들 사회적 지위의 프롤레타리아 화를 가져올 수 있다는 우려에서 왔다고 할 수 있다<sup>43)</sup>.

이렇게 볼 때, 수입에 따른 경제적 차이에도 불구하고 회사 간부 집단과 자영업자 집단의 반대 논리에는 공통적인 요소가 있으니, 비노동자 주의, 중산계급 선호 의식이 바로 그것이다.

#### IV. 국가의 대응 방식과 능력

여기서는 조합 단일화를 둘러싼 회사 간부 집단과 자영업자집단으로 대변되는 사회 세력과 국가 특히 행정부간의 협상과정을 살펴보고자 한다.

##### 1. 사회 집단의 이익 표출 구조

먼저, 회사 간부 집단의 경우 대표적 이익 대표 단체로서 CGC가 있다. 1944년 10월에 구성된 단체로 가입자 수면에서나 가입자의 직업적 범위 면에서나 회사 간부의 고유 이익을 대표하기에 적합하고 할 수 있다. 가입자 수에서 CGC에 가입한 회사 간부의 수는 약 80000명으로 관련 이익 집단 중 최고 가입율을 보이고 있으며, 가입자의 회사 지위를 보더라도 팀장(les chefs d'équipe)부터 상급 회사 간부까지 망라하고 있었다<sup>44)</sup>. 게다가 이 단체의 지도급 인사 중에는 국회의원으로 선출되어 의회에서 회사 간부 집단의 이해 증진에 큰 역할을 했던 사람도 있다. CGC외에 대표적 노동 단체인 CGT와 CFTC 산하에 각자의 상이한 조직 양식에 따라 회사 간부 단체가 존재하고 있었다. 하지만 이 두 단체의 경우, 상

42) Cf. Etudes et conjuncture, Union française, 2ème année, No.12, Avril 1947, p. 27.

43) AOSS, 37 AS 6, 피에르 라로크와 3번째 인터뷰, p. 16.

44) P. Marabuto, Les partis politiques et les mouvements sociaux sous la IVème République: Historique, Organisation, Doctrine-Activité, Paris, Librairie du Recueil, Sirey, 1948, p. 346.

위 단체의 공식 입장과 일치하지 않을 때 노동 주위와 회사 간부들의 고유 이익 사이에 내부적 갈등을 많이 겪게 됨으로서 이익 단체로서의 역할은 미비했다는 게 일반적인 평가이다. 이렇게 포괄성 부문에 있어서 당시 회사 간부 집단은 공식적으로 완전히 통일된 하나의 단체는 존재하지 않았었다. 그러나 사회 보장 개혁을 둘러싸고 일반 조합 가입 반대 운동을 주도할 단체가 따로 결성되었다는 점을 강조해야 할 것이다. <<특별 조합에 가입되어 있는 회사 간부 이익 수호 위원회>> (이하 '수호 위원회'라 칭함)라는 불리는 단체로서 이는 기존의 이익 대표 단체 외에도 여기에 가입되지 않은 사람도 망라하여 구성되어 있었다. CGT 가입자들 중에서도 수호 위원회에 개인 자격으로 활동하고 있는 인물도 있었다<sup>45)</sup>. 이와 같이 운동의 포괄성 부문에 있어서 수호 위원회는 회사 간부 집단의 이익을 통일적으로 대변해 주는 단체로서 어떤 의미에서 이는 프랑스 중산계급의 응집성을 여실히 증명해 주는 예라 할 것이다. 일반 조합 가입을 둘러싼 국가와 회사 간부 집단간의 힘 겨루기 과정에서 결정적인 전환을 가져왔던 1946년 7월 11일의 회사 간부 집단에 의한 파업도 실질적으로는 '수호 위원회'의 주도하에 이루어진 것이다<sup>46)</sup>.

사회 보장에 있어서 자영업자 집단은 흔히 산업 및 상업 분야의 경영주, 장인, 자유업 종사자들, 농촌 지역의 경작자 등 4개의 큰 직업 및 사회 집단을 포함한, 경제적인 측면 혹은 사회적인 측면에서 내부적으로는 이질적인 직업을 가진 사람들로 구성되어 있다. 따라서 각 직업 및 직종마다 고유의 이익 단체가 존재하고 있었고, 사회 보장과 관련되는 반대 운동도 일단은 이들 단체에 의해 독자적으로 진행되었었다<sup>47)</sup>. 하지만 회사 간부 집단의 경우와 마찬가지로 여기서도 중산 계급의 응집된 힘을 느낄 수 있는 경우를 목격하게 된다. 1947년 4월초에 구성된 <<중산 계급 행동 및 연결을 위한 전국 위원회>>가 바로 그것이다. 이는 구성원을 보면, 회사 간부 이익 단체, 수호 위원회의 구성원뿐만 아니라 자영업자 집단 이익 단체까지도 포함하는 대규모의 단체였다<sup>48)</sup>. 사회 보장 문제는 당시 이 단체에서 가장 중요시하는 사안의 하나로서, 보험료 납부 거부 운동 등 자영업자 집단의 다양한 형태의 이익 표출은 이 위원회의 구성에 의해 더욱 가속화되었다.

45) René Mouriaux, "Les cadres de la CGT et de la CGC face au régime général de la Sécurité Sociale." in La France en voie de modernisation 1944-1952, No.34. Colloque des 4 et 5 décembre 1981, FNSP, 1981, p. 9.

46) Le Monde 1946년 7월 12일.

47) Cf. Le Monde 1947년 3월 29일; 1947년 4월6-7일; 1947년4월11일 자 등.

48) Le Monde 1947년 4월 4일 자.



## 2. 국가의 대응 방식과 능력

농민을 제외한 전 경제 활동 인구를 대상으로 한 일반 조합 구성 구상이 이와 같이 관련 사회 세력의 반대에 부딪혔을 때 당시 국가 구체적으로 행정부가 취했던 조치는 무엇인가? 회사 간부 집단과 자영업자 집단의 일반 조합 가입에 대한 반대에 대해서 행정부가 취한 대응 전략 중 공통적인 것은 특별 위원회 소집이다. 일반적으로 특별 위원회의 근본 취지는 행정부, 의회, 사회 관련 단체의 대표들이 모여 정치, 사회적 분쟁이 되고 있는 현안 문제에 대해 해결을 모색하기 위한 것이라고 할 수 있다.

먼저 회사 간부 집단의 경우, 행정부의 특별 위원회 소집은 1946년 8월 초 사회 보장부 장관의 관의 의회 발언에서 공식화 된 이후<sup>49)</sup>, 협상이 타결되었던 1947년 3월까지 약 7개월 동안 활동이 계속 되었었다. 위원회의 구성원으로서는 회의 진행을 맡은 행정부 대표 외에 경영주 대표(20명), 그리고 3개의 회사 간부 집단 이익 단체, 즉 CGT, CFTC, CGC의 대표자(각각 15, 15, 19명)등이 포함되어 있었다<sup>50)</sup>. 협상 과정 중의 특징을 소개 하면, 먼저 특별 위원회에 부여된 임무와 역할에 대해서 의견이 양분되어 있었음을 알 수 있다. CGC와 CFTC는 회사 간부의 특별 조합 구성 방안 연구가 회의의 목적이라는 입장을 표명한 데 반해, CGT와 행정부는 회사 간부의 일반 조합을 전제로 하고 이 상황에서 보충 조합을 어떻게 구성할 것인가에 대한 논의가 이루어져야 한다는 것이다<sup>51)</sup>. 여기서 재미있는 것은 경영주의 입장이다. 이 문제에 대해서 경영주는 아무런 입장도 취하고 싶어하지 않았다는 게 당시 행정부 대표단의 증언이다<sup>52)</sup>. 따라서 이 모임이 경영주, 회사 간부 등 양자 협의의 성격을 띠고 있음에도 위원회의 임무와 역할에 관한 논쟁에서 경영주는 침묵을 지키고 있었다는 것은 경영주 대표단의 위원회 참석 동기가 무엇인가에 대한 질문을 던지게 한다. 위원회 활동의 두 번째 특징은 행정부의 역할이다. 사실 위원회 모임 성격상 행정부 대표단의 역할은 경영주와 회사 간부 집단간의 협상 진행을 위한 기본적인 회의 운영에 만족해야 할 것이다. 하지만 방금 살펴본 것과 같이 논쟁 시 입장의 피력자로서 혹은 직접 관

49) J.O., Débats parlementaires (국회 대토론), 1946년 8월 8일, p. 3076.

50) Francis Netter, "L'élaboration de la convention collective nationale du 14 mars 1947." Le régime de retraites des cadres : 25eme anniversaire 1947/1972, AGIRC, 1980, p. 33.

51) Gilles Poller 외, "Genèse et usages de l'idée paritaire dans le système de protection sociale français. Fin 19e-milieu du 20e siècle" Revue française de Science politique, Vol.45, Mo.4 (Août)1995, p. 560.

52) Francis Netter, "L'élaboration de la convention collective nationale du 14 mars 1947." op. cit., p. 33.

계자로서 등장함을 볼 수 있다. 그 외에도 행정부는 사회 보장에 관한 지식, 정보 등을 거의 독점하고 있는 관계로 위원회 회의 진행 중 기술적인 부분에 대한 논의를 주도한 것으로 보인다. 대표적인 예가, 회사 간부가 일반 조합에 가입할 경우와 기존의 특별 조합에 남아 있을 경우에 대한 이익 비교 연구 부문이다<sup>53)</sup>. 이를 위해 소위원회가 구성되고, 8차례에 걸친 모임의 결과, 일반 조합 가입 시 사망, 폐질, 의료 부문에 있어서 회사 간부 집단의 기득권 손실을 확인한다<sup>54)</sup>. 여기서 주목해야 될 부분은 위원회의 세 번째 특징과 관련되는 것으로서 경영주 집단의 개입이다. 회의 진행 중 경영주 대표단은 방금 언급한 회사 간부의 기득권 손실 부분 대한 경영주 집단의 부담 결정을 알린다. 그 외에도 연금 부문에 있어서 의무적 보충 조합 구성, 여타 사회적 재난 부문에 있어서 선택적 보충 조합 구성에 필요한 보험료 추가분에 대해서도 경영주는 자신의 부담 원칙에 대한 동의 의사를 밝힌다<sup>55)</sup>. 이러한 경영주 집단 결정의 배경에는 회사의 골격으로 때로는 일반 직원들보다 더 중요한 존재로서의 회사 간부에 대한 경영주에 대한 기본 인식이 작용한 것으로 보인다<sup>56)</sup>. 결국 7개월에 걸친 위원회 활동 결과, 회사 간부 집단은 일반 조합 가입에 동의하게 되고 대신 연금 부문에 있어서 경영주와의 상호 협정을 거쳐 보충 조합의 탄생을 보게 된다. 이러한 결과는 사실 개혁 초기에 행정부의 구상 그대로였다. 행정부 입장에서 보면, 위원회 구성 전략은 결과적으로 행정부의 의도를 관철시키는 데 효과적이었던 것으로 보인다. 반면, 회사 간부 집단의 입장에서 보면 특별 조합 유지 실패라는 차원에서 명분은 잃었지만 보충 조합 구성으로 인해 실질적인 이익을 얻었던 것으로 평가된다. 이렇게 되기까지에는 경영주의 개입이 큰 역할을 한 것으로 보인다.

회사 간부 집단과 비교하여, 자영업자 집단의 일반 조합 가입 반대에 대한 행정부의 대응 전략은 특별 위원회 구성에 있어서 유사성을 보이고 있다. 하나, 실질적으로는 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 먼저, 회사 간부 집단의 경우와 비교하여, 특별 위원회를 구성할 당시 과연 이 위원회 활동을 통해 자영업자 집단을 일반 조합에 가입시키고자 하는 행정부의 의도가 있었느냐 하는 점이다. 회사 간부 집단간의 협상 과정을 보면 조합 단일화에 대한 정부 의지가 뚜렷했던 것으로 보인다. 약 7개월간에 걸친 장기간 협상 과정 중에 나타난 행정부

53) Bernadette Faure "Les cadres et la sécurité sociale." in Le régime de retraites des cadres : 25eme anniversaire 1947/1972, AGIRC, 1972, p. 23.

54) *ibid.*, p.24.

55) Le Monde 1946년 11월 3/4일 자.

56) C.E.R.S., "Les cadres." in Sécurité sociale et conflits de classes, Paris, Les éditions ouvrières, 1962, p.79.

대표단의 역할이 그 좋은 예라 할 것이다. 하지만, 자영업자 집단의 경우, 행정부의 조합 단일화 의지 유무를 확실히 판단하기에는 어려운 서로 모순되는 점이 몇 가지 발견된다. 우선 43명의 특별 위원회 구성원을 구체적으로 살펴보면, 여기에는 자영업자 이익 단체의 대표 뿐만 아니라, CGT, CFTC 등 노동 단체 대표도 있다는 점이다<sup>57)</sup>. 자영업자 집단의 사회 보장 가입 문제 해결을 위한 위원회에 노동 단체 대표자도 참석하도록 결정한 행정부의 의도는 무엇이였을까? 이를 위해 1947년 6월초에 열린 위원회 첫 번째 모임에서 행한 당시 사회부 장관인 다니엘 메이에 (Daniel Mayer)의 개회사 내용 일부를 보자.

“생동감 있는 현실, 각 사회 집단의 경제, 사회, 심리적 조건에로의 적용, 그러나 또한 동시에 사회 보장 제도의 근본적인 단일화, 이러한 것들이 위원회 활동을 막 시작하려고 하는 여러분들에게 말씀드릴 수 있는 위원회 원칙입니다”<sup>58)</sup>

사회 보장부 장관은 이 위원회의 활동을 통해서 자영업자 집단의 바람과 사회 보장이 토대를 이루고 있는 국가적 연대를 결합시킬 수 있는 방법이 모색되기를 원하였던 것으로 보인다. 위원회 구성도 이러한 차원에서 이해할 수 있을 것이다. 하지만, 당시 사회 보장부 산하 고위 정책 결정자들에게는 조합 단일화 논의가 이미 불가능한 일로 인식되었다. 노령 보험 부문에 있어서 자영업자 집단의 일반 조합 가입 논의의 시작을 가져왔던 노인 생활 수당금 지급이 이미 시작되었고, 1947년 4월부터는 새로운 종류의 노인 생활 수당금 지급이 예상되었었는데, 이는 자영업자들의 보험료가 재원이 되는 것으로서, 지급 대상은 前職이 자영업이었던 60세 이상의 사람들이었다. 여기서 강조되어야 할 것은 노인 생활 수당금의 성격이다. 1947년 4월 이전에 지급되었던 것은 국고 지원 하에 이루어진 것으로 이는 공적 부조적 성격이 강한 것이었다. 그러나 이 후 지급될 수당금은 당시 프랑스 연금제도에서의 근본적인 변화와 관련성이 깊다. 즉 제2차 대전 이 후부터 적립방식에서 부과방식으로 기여 및 급여 방식이 바뀌기 시작한 것이다<sup>59)</sup>. 이러한 취지에서 1947년 4월 이후 시행될 노인 생활 수당금은 일종의 연금의 성격을 띤 것으로 사회 보장에 새로 가입하는 자영업자들의 보험료로 충당해야 된다는 것이 당시 행정부의 기본 구상이었다. 이 점에 대해 당시 사회

57) J.O., Lois et décrets (법령집), 1947년 6월 2/3일, p. 5118.

58) A. Barjot (dir.), La sécurité sociale - son histoire à travers les textes, tome III-1945~1981, Paris, Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité sociale, 1988, p. 90에서 발췌.

59) Béatrice Majnoni d'Intignano, La protection sociale, Paris, Ed. de Fallois, 1993, p.89.

보장국의 국장인 피에르 라로크는 강조하기를,

“전직이 비 봉급생활자인 노인들에 대한 생활 수당금은 그에 상응하는 보험료 납부가 이루어지지 않을 경우에는 지급되어질 수 없다.”<sup>60)</sup>

따라서 고위 정책 결정자들의 주요 관심사는 자영업자들의 일반 조합 가입이 아니라 어떻게 하면 당시 보험료 납부 거부 운동에 들어갔던 자영업자들로 하여금 조속한 시일 내에 보험료를 납부하도록 하느냐 하는 것이었다. 이러한 상황에서 피에르 라로크(P. Laroque)가 1947년 3월에 발표한 내용을 보면 자영업자 집단의 일반 조합 가입을 원했던 행정부의 당초 의도에 근본적인 변화가 있음을 시사해 주고 있다. 왜냐하면 보험료 강제 징수 방법의 비현실성을 지적하면서,

“이는 물리적으로도 불가능할 뿐 아니라, 심리적으로도 사회 보장 조직의 근본 정신에 위배되는 것이다. 왜냐하면 사회 보장은 관련되는 사람의 자발적이고, 의식 있는, 그리고 만장일치에 입각한 노력의 산물인 것으로 나타나는 것이 사회 보장 조직의 근본 정신이라고 할 수 있기 때문이다.”<sup>61)</sup>

이와 같이 자영업자 집단의 보험료 납부 거부 운동이라는 관련 이익 집단의 강력한 이익 표출 상황과 노인 생활 수당금 지급을 위한 자금 확보라는 재정적 압박감에 직면하여 행정부의 고위 정책 결정자는 특별 위원회 구성 당시부터 특별 위원회의 구체적인 임무가 자영업자 집단의 자율 조합 구성의 방법과 그 형태에 관한 것이지, 자영업자들의 일반 조합 가입 논의를 위한 것이 아니라는 판단을 내리게 되었다. 사실, 1947년 6월초에 시작된 후 1947년 7월 11일 끝날 때까지 이 위원회는 전체 위원회와 부분 위원회 둘로 나누어져 있었는데, 이 중 위원회의 주된 활동은 부분 위원회에서 이루어졌었다. 여기서 주목해야 될 사항은 이 부분 위원회의 참석자는 행정부 대표와 자영업자 대표들이었다는 점이다<sup>62)</sup>. 따라서

60) P. Laroque, "Généralisation de la Sécurité sociale : L'extension de l'assurance-  
vieillesse aux artisans, commerçants et membres des professions libérales." Notes  
documentaires et Etudes, No.583 (28 Mars), 1947, p. 4.

61) *ibid.*, p.7.

62) Jean Montaye 외, "Le refus par les commerçants et industriels de la loi du 22 mai

위원회를 통한 자영업자 집단의 일반 조합 논의 가능성은 현실적으로나, 제도적으로 없어서 버린 것이다.

이러한 상황에서 산업, 상업 부문의 경영자, 장인, 자유업 종사자 그리고 농촌 부문의 자영업자들을 대상으로 한 자율 조합 구성에 동의하는 위원회 활동 결과 (*Rapport de Lory, Lory* 보고서, 1947)는 당연한 결과라고 할 수 있겠다.

지금까지 회사 간부 집단과 자영업자 집단의 일반 조합 가입 반대에 대한 국가의 대응을 비교해 보면, 협상 혹은 교섭 통로로서 특별 위원회가 구성, 운영되었다는 점을 들 수 있다. 하지만 특별 위원회의 구성원을 정부가 결정한다는 점과 구성원들의 정치적 혹은 사회적 성격에 따라 문제의 해결 방향이 사전에 어느 정도 결정되어진다는 점에서 특별 위원회는 현안 문제의 선택적, 혹은 축소적 해결의 장이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 특별 위원회 활동 결과가 행정부가 처음 의도했던 대로는 항상 도출되는 것은 아닌 것으로, 이는 제도적인 제약 요인에 달려 있는 행정부의 능력과 직접적인 관계가 있는 것으로 보인다. 제도적인 제약 요인의 대표적인 예로서는 자영업자 집단과의 협상 경우, 앞에서 언급되었던 바와 같이 첫째, 프랑스 연금제도의 기여 및 급여 방식이 적립방식에서 부과방식으로 바뀌었다는 점, 둘째, 이에 따라 1947년 4월부터 시행예정이었던 노인생활 수당금 지급을 위한 재원을 자영업자들의 보험료에서 찾을 수 밖에 없었던 점을 들 수 있을 것이다.

## V. 결 론

〈표3〉에서 보는 바와 같이, 1948년 당시 사회 보장 체계를 보게 되면, 제2차 세계 대전 에 비해서 수혜자 및 수혜 범위에 있어서는 자영업 종사자가 가입하게 됨으로서 커다란 진전이 있었음을 알 수 있다. 그리고 조합 구조 차원에 있어서, 정부의 단일화 노력은 일정 부분 성과가 있었음을 부인할 수 없다. 우선 회사 간부 집단의 일반 조합 가입이 이루어 졌음을 간과해서는 안될 것이다<sup>63)</sup>. 하지만, 정부의 조합 단일화 계획은 두 가지 부문에 있어서 실현되지 못하게 되었는데, 우선 광부, 선원 등 특수직 종사자들의 특수 조합이 그대로 유지되었고(1946년 6월), 자영업자들의 자율 조합 구성이 바로 그것이다. 이 후 프랑스 사회

1946 et l'oeuvre de la «Commission SURLEAU» Janvier-juillet 1947.” in Colloque sur l'histoire de la Sécurité sociale, 1987, p.399.

63) 본 논문에서는 언급하지 않았지만, 의료부문에 있어서 공무원 집단도 일반 조합에로의 가입이 결정되었었다(1947년 4월).

보장 체계는 점점 다원성 원칙의 실현을 보여주는 형태로 진전되어갔다.

〈표3〉 1948년 당시 프랑스 사회 보장 골격

	의료, 출산	노령
민간 영역의 일반 봉급생활자	일반 조합	일반 조합
민간 영역의 회사 간부	일반 조합(의무적); 보충 조합(선택적)	일반 조합(의무적) 보충 조합(선택적)
공무원	일반 조합	특수 조합
특수직 종사자	특수 조합	특수 조합
농업 부문 봉급 생활자	농업 조합	농업 조합
농업 부문 자영업자	없음	없음
자영업 종사자	없음	자율 조합

이렇게 볼 때, 제2차 세계 대전 후 몇 년 간 진행된 사회 보장 개혁은 본 논문의 문제 제기와 관련하여 몇 가지 중요한 점이 있다. 첫째, 당시 조합 단일화를 통해서 프랑스 사회 보장 체계를 단순화 시켜 보려는 정부의 노력이 있었음을 알 수 있었다. 둘째, 정부의 이러한 노력은 회사 간부 집단과 자영업자 집단의 고유 이익 수호를 주장하는 사회 세력의 반대에 직면하게 된다. 이들의 반대 논리에는 중산계급 선호 의식이라는 공통적인 요소와 각 집단에 특수한 요소가 동시에 존재함을 알 수 있었다. 결국 제2차 대전 직후 진행된 프랑스 사회 보장 개혁은 일반 조합이 구성됨으로서 정부의 단일성 원칙 실현 의지가 어느 정도 성공하였지만 1948년에 자영업자들의 자율 조합 조직이라는 결과를 초래하게 된다. 이는 한마디로 국민적 연대에 대한 자영업자들의 집단 이익 연대의 승리로 규정할 수 있을 것이다. 마지막으로 1948년 이후의 프랑스 사회 보장의 조합 구조 변천을 보면, 자영업자들의 자율조합 구성은 프랑스 사회 보장의 다원성 원칙 실현의 도래를 의미한다고 할 수 있다. 기본 체계에서조차 일반 조합은 산업, 상업 분야의 봉급 생활자만 주 가입대상이 된 상태에서, 농업 부문의 경우, 농업 조합이 따로 결성되고(노령 보험은 1950년, 의료, 출산 보험은 1967년), 자영업자의 경우는, 1948년의 노령 보험 부분에서의 자율 조합 결성에 이어 의료 및 출산 부문에 있어서도 자율조합이 1966년에 조직된다. 이러한 의미에서 제2차 대전 직후 몇 년간 진행된 사회 보장 개혁에 대한 연구는 오늘날 프랑스 사회 보장 체계에 대한 을

바른 이해를 위해 절대적으로 필요한 것임을 알 수 있다.

한편, 이론적 혹은 방법론적인 면에 있어서, 본 논문은 한 국가의 사회보장 개혁을 행위자 중심의 연구 방법에 근거하여 분석함으로써 기존의 거시적인 연구 방법에 대한 하나의 공백을 메워주는 역할을 하였을 것으로 기대한다. 행위자 중심의 미시적 연구 방법을 통해 우리는 프랑스 사회 보장 구조의 특수성과 그 원인을 파악할 수 있었다. 그리고 본 연구를 바탕으로 앞으로 한 국가 혹은 국가들을 상대로 정부의 정책 구상과 외국 문서와의 관련성, 조합 단일화를 둘러싼 사회 집단과 국가의 협상 과정, 교섭 통로에 관한 분석 등 복지 정책 수립 과정과 관련되는 이론들을 본격적으로 검증할 수 있으리라 판단된다.