

사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의

비교관점에서의 프랑스를 중심으로

심창학*

본 연구의 목적은 사회복지학의 주요 문제 중의 하나인 빈곤 문제 해결을 위한 새로운 패러다임이나 용어로서 최근 유럽에서 관심을 모으고 있는 '사회적 배제'(social exclusion)에 대한 이해를 통해 용어의 정책적 함의 및 한국에 줄 수 있는 시사점을 도출하는 것이다. 이를 위해 연구 대상으로서 사회적 배제의 대표적 국가인 프랑스를 선정했다.

본 연구는 우선 사회적 배제 개념에 대한 포괄적인 이해와 비교 관점에서 프랑스에 대한 정확한 파악을 위해, 사회적 배제에 대한 주요 학자들의 견해를 소개함과 동시에 국가별 비교를 시도했다. 그 결과, 프랑스는 사회적 배제에 관한 한 여타 국가보다 먼저, 그리고 주요 사회 문제로서 관심을 모았음을 알 수 있다.

이를 토대로 한 본 연구의 두 번째 부분은 프랑스에서의 사회적 배제 개념의 변천과 배제 극복정책에 관한 것이다. 우선 배제 개념 변천에 있어서 1960년대부터 사용된 배제 개념은 이후의 실업 및 빈곤 문제의 심화, 빈곤 및 배제에 대한 사회적 인식의 변화와 맞물리면서 1980년대 후반부터는 정책적 용어로 자리잡게 되었다.

배제 극복정책과 관련하여 1988년의 최저생활보호제도와 이를 개선한 1998년의 배

* 경상대학교 사회복지학과 조교수, 사회과학연구소 부소장.

제 극복을 위한 법이 대표적이다.

두 가지 제도의 분석을 통해 우선 거시적 측면에서 빈곤에 대한 포괄적 시책 정립의 필요성, 학문적 사회적 용어 개발 및 정립, 그리고 미시적 측면으로서 집단별 욕구에 기초한 복지 프로그램의 개발, 제도에 대한 지속적인 평가 작업의 중요성, 정부 예산 항목에서 예비비 설정을 통한 제도적 재정 확보 방안, 제도의 효과적 운영을 위한 지방 자치 원칙의 적용과 민간자원의 참여 활성화를 위한 구체적인 노력 등의 정책적 함의 및 한국에게 줄 수 있는 시사점을 도출할 수 있다.

1. 문제제기 및 연구의 목적

‘빈곤’문제는 사회복지학의 전통적인 문제 중의 하나이다. 서구의 경우, 구빈법 제정 전후 시기부터 산업혁명으로 인한 산업 사회의 등장, 19세기 말, 20세기 초의 사회보험 입법 시기를 거쳐 제2차 세계 대전 전후 현대 복지 국가의 등장 및 발전, 그리고 최근의 위기 및 재편이 이루어지는 동안 빈곤 문제는 국가가 해결해야 할 주요 사회문제로서 정치, 사회는 물론 학계의 많은 관심을 불러일으켰던 주제이다.

한편, 한국의 경우 1960년대의 절대적 빈곤 시기를 지나면서 사회복지학의 다른 중요한 주제 등에 밀리면서 빈곤 문제는 그다지 많은 관심을 모으지 못했던 것이 사실이다. 하지만, IMF 관리체제 이후, 실업의 증대, 노숙자의 급증, 이로 인한 저소득층의 증대 현상 등이 목격되면서 사회복지학의 주요 문제로 부상하고 있다. 빈곤 문제에 대한 세인의 관심을 모은 결정적인 계기는 지난 1999년 11월, 유엔개발계획(UNDP)과 참여연대가 공동 주최한 ‘외환 위기 이후의 한국의 빈곤 실태와 빈곤감시 시스템’ 포럼에서 발표된 절대 빈곤 인구의 규모에 관한 것이다. 이 연구는 유엔개발계획이 참여연대에 의뢰하여 사회과학 전공자들로 구성된 연구진에 의해서 1999년 4월부터 약 6개월간 계속되었는데, 그 결과 월평균 가계 지출이 최저 생계비 이하인 빈곤가구의 구성원 규모가 1,030만 명은 될 것으로 추계하고 있다. 이는 1996년의 763만 명과 비교하여 약 33% 증가한 것이고 전체인구의 약 22%에 달하는 것이다. 이러한 발표는 보건복지부의 해명발표와 이에 대한 참여연대의 반박 성명 등으로 이어지면서 정치 및 사회의 커다란 반향을 불러일으켰다.¹⁾

이러한 과정에서 한 가지 아쉬운 점이 있다면, 당시 논쟁의 초점이 되었던 것은 빈곤의 본질적인 문제가 아닌 현상적 측면이었다는 점이다. 즉 빈곤 가구 및 빈민의 규모가 얼마이며 이는 어떻게 산정되었는데, 산정에서의 문제점은 무엇인가에 대한 논의가 논쟁의 주를 이루어 왔다. 대신 빈곤의 원인, 빈곤의 재생산의 상황 및 그 양태 빈곤의 성격 변화 유무, 빈민과 사회의 관계, 빈곤에 대한 국가의 역할 및 개입, 빈곤 극복을 위한 포괄적 정책의 필요성 여부 등 빈곤에 대한 보다 본질적인 문제에 대해서는 논의가 거의 없었던 것으로 판단된다.

뿐만 아니라 이어서 언급하게 될 몇 가지 현상이 빈곤 문제가 앞으로 경기 불황으로 인한 일시적 현상이 아닌 구조적이고 장기적인 성격을 띠고 있음을 보여줄 때 이러한 아쉬움은 더욱 강하게 다가온다. 우선 최근의 경기 회복에도 불구하고 빈곤선에 못 미치는 근로자 가구의 증가 현상이다. 1999년 KDI의 한 보고서에 따르면 도시 근로자 평균 가구의 상승에도 불구하고 빈곤선 이하의 도시 근로자 가구 비중은 1999년 1분기에 6.9%로서, 1998년의 6.2%보다 오히려 높아졌다고 밝히고 있다. 보고서는 조사 대상에서 제외된 장기 실직자 등 실업자 가구를 포함할 경우 빈곤층의 비중은 더욱 늘어났을 것으로 추정하고 있다. 이는 경제성장, 경제회복의 수혜 대상에서 제외되고 있는 집단의 규모가 점점 커지고 있음을 의미한다.²⁾ 뿐만 아니라 불안정 취업률의 증대, 여성의 낮은 취업률 경향과 장기 실업자의 증가,³⁾ 노숙자 문제의 지속성⁴⁾ 등은 빈곤 문제에 대한 장기적, 포괄적, 종합적 시각이 절실함을 보여주고 있

- 1) 보건복지부의 해명 발표와 참여연대의 반박성명에 대해서는 관련 인터넷 사이트를 참조할 것.
<http://www.mohw.go.kr/> (보건복지부 인터넷 주소; 검색일 2000년 7월 17일);
<http://peoplepower21.org/> (참여연대 인터넷 주소; 검색일 2000년 7월 20일).
- 2) 이러한 소득 분배 구조는 이후 개선의 조짐이 보이지 않고 있다. 통계청이 발표한 “1999년 도시 근로자 가계 수지 동향”을 보면 소득 상위 20% (5분위) 계층과 하위 20% (1분위) 계층 간 소득 격차 비율은 2분기에 5.24배까지 줄었다가 4분기에 5.27배로 다시 확대됐다. 그리고 1999년 기준 근로자 가구 전체 소득 중 5분위 계층이 차지한 몫은 39.8%에서 40.2%로 높아진 반면 1분위 계층의 몫은 7.4%에서 7.3%로 떨어졌다(중앙일보, 2000년 3월 4일).
- 3) 이에 대한 최근 변화는 통계청, 2000년 2월 고용동향, 7월 고용동향을 참조할 것. 그리고 한편 1996년부터 1999년까지 임금 노동자의 구성 추이에 대해서는 이태수, 2000: 50을 참조할 것.
- 4) 2000년 5월 9일 ‘전국실직노숙자대책 종교·시민단체협의회’는 《한국의 노숙자》라는 종합보고서를 출간했다. 여기서는 노숙자 발생의 구조적인 원인에 대해서 상세히 언급하고 있다. 보고서 내용의 일부에 대해서는 위정희, 2000: 23~25를 참조.

다. 이러한 상황을 고려할 때 한국의 경우에도 빈곤 문제는 사회복지분야의 주요 문제로 대두되어 국가적 차원에서의 포괄적, 장기적 정책의 입안 및 시행이 절실히 요구된다.

한편, 빈곤 및 빈곤 극복정책과 관련하여 최근 외국의 경우를 살펴보면, 유럽에서는 5,000만 명 정도가 빈곤선 이하의 생활에 고통받고 있는 현실에 주목하면서, 경제 성장에도 불구하고 갈수록 많은 사람들이 경제적 불안정을 경험하고 있는 현상을 어떻게 이해해야 할 것인가에 최근 논의의 초점을 모으고 있다. 이러한 현상에 직면하여 유럽에서는 빈곤 문제에 대한 새로운 접근을 위하여 '사회적 배제'(social exclusion)라는 개념이 많은 주목을 받고 있다. 단순화의 위험에도 불구하고 굳이 구분하자면 기존의 빈곤 혹은 빈곤 극복정책이 단순히 경제적, 물질적 결핍현상을 중시하여 이전 지출 위주의 소득 보장정책을 추구했다면, 사회적 배제 혹은 사회적 배제 극복정책은 단순한 경제적, 재정적 측면뿐만 아니라 사회적, 심리적 측면에도 관심을 가지며 또한 빈곤에 대한 현상적 측면 외에도 빈곤의 원인, 빈곤에의 고정 부분에 더 많은 관심을 가지고 있다. 이러한 시각의 변화는 결국 빈곤에 대한 예방적, 포괄적, 장기적인 정책의 실시를 요구하고 있고 현재 많은 정책들이 실시되고 있다. 예컨대, 유럽 연합의 경우 사회적 배제에 대해 지대한 관심을 보이고 있다. 이미 사회적 배제에 관한 보고서가 몇 편 발간되었으며, '유럽의 사회통합과 사회적 배제'라는 주제로 공동 작업이 진행되고 있고, 최근 Eurostat⁵⁾는 처음으로 유럽 연합 소속 국가를 대상으로 사회적 배제의 다측면적 양상에 대한 보고서를 발표하기도 했다.⁵⁾ 예상컨대, 사회적 배제 개념은 빈곤을 포함한 포괄적인 사회문제를 나타내는 새로운 개념으로서 유럽뿐만 아니라 세계적으로 많은 주목을 받을 것이다.

사회 문제의 하나로서 사회적 배제 용어가 공식적으로 처음 사용된 국가는 프랑스이

5) 본 보고서는 사회적 배제를 소득수준, 경제적 활동 상태, 그리고 구성원의 생활 수준과 삶의 질과 관련된 생활 수단, 여가 선용 가능성, 근로 및 직업에의 만족도 등을 지칭하는 여러 지표 등간의 연계로 파악되고 있다. 즉 단순한 경제적 빈곤뿐만 아니라 상이한 생활 양상을 포함하고 있는 다측면적 현상으로 이해하고 있다.

보고서의 결론 중의 하나를 소개하자면, 사회적 배제에 가장 많이 노출되고 있는 집단으로서 실업자와 편부모 가구(대부분 편모가구)가 두드러짐을 보이고 있다. 또한 저학력 소지자들도 여타 인구 집단보다 저소득 인구 집단에 상대적으로 많이 포함되는 것으로 나타나 교육의 중요성이 세삼 강조되고 있다. 조사 방법 및 결과에 대해서는 Lener Mejer, 2000 : 1~8.

다. 1960년대부터 이 용어가 사용되기 시작했는데, 당시의 의미는 현재의 의미와는 일정한 차이를 보이고 있다. 이후 1970년대, 1980년대를 거쳐 1990년대에 접어들면서 사회적 배제 용어는 프랑스 사회의 중심적인 주제로 부상했다. 예컨대, 사회적 배제 용어는 1995년 대통령 선거 유세 중 핵심 논쟁 주제 중의 하나였으며, 당시 *Alerte*(경고의 의미)라는 28개의 시민 및 사회 단체 연합체는 대통령 후보자뿐만 아니라 프랑스 사회 전체에 대해서 ‘배제 극복 협정’을 체결하도록 요구하기도 했다. 그리고 정책적으로 학계에서도 사회적 배제는 주요 현안 중의 하나로 이미 자리를 차지하고 있다.

이러한 차원에서 본 연구는 한국에서 아직 생소한 용어이지만 최근 유럽에서 주목 받고 있는 사회적 배제 개념의 대표적 국가인 프랑스를 중심으로, 용어의 의미와 내용 그리고 이를 극복하기 위해서 실시되고 있는 정책 등을 살펴봄으로써 사회적 배제 개념의 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다. 그리고 이를 바탕으로 빈곤 문제에 대한 새로운 접근을 요구받고 있는 한국에 대한 시사점도 동시에 도출하고자 한다.⁶⁾ 이를 위해 본 논문은 다음의 순서로 진행한다. 먼저 사회적 배제의 의미와 유형에 대해서 살펴보고자 한다. 이는 이론적 혹은 국가별 비교 관점에서 사회적 배제에 대한 포괄적인 이해를 도모함과 동시에 본 논문의 주요 연구 대상 국가인 프랑스의 사회적 배제의 특징에 대한 이해 제고에 도움을 줄 것이다. 본 논문의 두 번째 순서는 프랑스에서의 사회적 배제 개념의 변천과 사회적 인식 변화에 관한 것이다. 즉 사회적 배제 용어가 언제 등장했으며, 개념이 가지는 의미가 시기별로 어떻게 변화되었는가 그리고 프랑스에서 사회적 배제 개념이 중요하게 인식된 배경은 무엇인가에 대해서 여타 국가와의 비교 관점에서 살펴보고자 한다. 이어서, 프랑스에서 현재 시행되고 있는 사회적 배제 극복 정책의 내용과 실질적 운용에 대해 살펴볼 것이다. 분석 대상 정책은 1988년의 최저생활보호제도(R.M.I)와 1998년에 제정된 사회적 배제 극복을 위한 법이다. 이들은 프랑스의 대표적 사회적 배제 극복정책일 뿐만 아니라 서로 밀접한 관련성을 지니고 있는 정책들로서 우리에게 많은 시사점을 줄 것으로 기대된다. 결론 부분에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 사회적 배제 개념의 정책적 함의 그리고 한국에 줄 수 있는 시사점에 대해서 나름대로 정리하고자 한다.

6) 필자가 알고로는, 사회적 배제에 관한 국내의 연구로는 탁농후의 논문이 유일하다. 탁농후, 1999 7~28.

연구 방법은 문헌 및 1차 자료에 대한 분석 및 연구를 중심으로 한다. 즉 사회적 배제에 대해서 기존의 연구업적을 중심으로 분석하고, 프랑스 사례연구를 위해서는 관련 정부 보고서, 법안, 정부측 관계자의 연설문, 통계자료, 신문, 인터넷 사이트의 관련 내용 등을 참조한다.

2. 사회적 배제의 유형 구분과 프랑스의 특징

1980년대 이후, 사회적 배제 및 이를 극복하기 위한 여러 논의가 학문적, 정책적으로 진행되었지만 무엇이 사회적 배제인가에 대한 명확한 정의 규정은 유보하고 있다. 이의 이유로는 첫째, 시기별 혹은 국가별로 배제의 대상이 다르고 학문적 성향에 따라 배제 현상을 달리 파악하고 있기 때문이다. 예를 들어 미국에서 배제 개념은 최하층계급(*underclass*)을 일컫는 용어이다. 즉 무엇보다 일탈적, 주변적, 부도덕한 행동으로 특징지어지는 개인과 집단들에 초점을 맞추고 있고 따라서 배제 극복정책도 배제와의 투쟁보다는 배제된 사람들을 어떻게 노동사회에 다시 들어올 수 있도록 하는지에 대해서 관심을 가지고 있다. 반면 프랑스의 경우, '배제'현상의 기원과 과정에 관심을 기울이고 있다. 뿐만 아니라 배제된 자들은 범죄자들이 아니라 희생자라는 관점에서 배제 극복정책을 실시하고 있다(프랑시스 메렝, 2000: 109). 동일한 용어에 대한 이러한 국가별 해석 차이는 배제에 대한 문화적 접근의 필요성을 느끼게 하는 대목이다. 사회적 배제 개념에 대해서 명확한 정의를 내리기 어려운 두 번째 이유는 배제 용어가 일반적으로 인정되고 명확히 동일한 특정 대상을 지칭하는 것이 아닌 하나의 상징적으로 체계화된 용어이기 때문이다(F.-X. Merrien, 1996: 417). 즉 이는 단지 하나의 공통적인 특성, 즉 사회의 중심 과정에서 떨어져 있는 성격을 지니고 있는 인구 집단을 포괄적으로 지칭하고 있다. 즉 노동시장에서 배제된 자(장기 실업자, 노령, ...), 가족으로부터 배제된 자(이혼, 편부모), 국가 공동체로부터 배제된 자(이민집단), 정상적 생활에서 배제된 자(장애인) 등이 이의 대표적인 경우인데, 사실 이들은 내부적으로는 상호이질적인 성격을 지니고 있는데 결국 이러한 점 등이 사회적 배제에 대한 명확한 규정을 어렵게 하고 있다. 결국 사회적 배제는 속성상 다양한 경제적, 사회적, 정치적, 문화적 의미와 측면을 지니고 있는 모호한 용어로서, 유럽 연합의 한 보고서의 결론대로

한 가지 정의를 가지고 사회적 배제를 연구한다는 것은 매우 어려운 작업이라고 할 수 있다(EC Commission, 1992: 10 ; H. Silver, 1994: 535에서 재인용). 따라서 본 연구도 사회적 배제에 대한 단일의 명확한 규정보다는 국가별 혹은 학자별로 사회적 배제가 어떻게 이해되고 있는지에 대한 이해를 시도함으로써 배제에 대한 포괄적인 이해와 동시에 프랑스에서의 배제의 특성에 대한 좀더 명확한 이해에 도움을 얻고자 한다.

배제의 유형에 대한 기존의 연구 중에서 대표적인 것으로 실버(H. Silver)의 연구와 프랑스 학자로서 배제 문제의 전문가인 포강(S. Paugam)의 분류를 들 수 있다. 이들의 유형 구분에는 상호 중복되는 것도 있으나 분석틀에서 일정한 차별성을 지니고 있다. 먼저 실버는 사회 통합 개념에 대한 상이한 해석에 기초하여 배제에 대한 기존의 담론을 3개의 패러다임으로 정리하고 있다.⁷⁾ 첫 번째 패러다임은 사회 연대 패러다임(*solidarity paradigm*)이다. 이는 프랑스 공화주의 사상에 기초하고 있는 것으로 배제는 개인과 사회 간의 사회적 유대(즉 사회연대)가 붕괴되었을 때 발생한다. 이 패러다임은 루소나 뒤르켐의 영향을 받아, 사회적 질서는 개인, 집단 혹은 계급 이익에 기초한 것이 아니라 외재적, 도덕적, 규범적으로 인식된다. 즉 국가적 합의, 공동체의식, 일반의지를 통해 사회 구성원이 상호 관련된 중간 제도를 통해서 보다 넓은 사회와 결합될 때 통합이 이루어진 것으로 보고 있다. 이 패러다임은 배제와 관련된 몇 가지 용어를 제시하고 있는데, 배제의 반대는 통합(*integration*)이고 이에 도달하기 위한 과정은 편입(*insertion*)이라 했다. 한편, 사회 연대 패러다임에서 보고 있는 배제는 상당히 포괄적이다. 즉 국가, 인종, 지역, 그리고 여타 문화적 혹은 집단간의 경계를 짓는 원초적 유대의 연대에 내재한 배제뿐만 아니라 빈곤 문화 및 장기간 실업 등도 포함하고 있다. 국가별로 보면 사회 연대 패러다임이 지배하고 있는 대표적 국가는 프랑스이다. 두 번째 패러다임은 분화 패러다임(*specialization paradigm*)이다. 이는 앵글로-아메리칸 자유주의 사상을 기초로 한 것으로서 여기서의 배제는 사회적 분화, 경제적 노동 분리, 영역의 분리 등의 분화 결과로 간주된다. 사회적 질서에 대해서 사회연대 패러다임과는 달리 이 패러다임은 각자 고유한 이익과 동기 부여를 가지고 있는 자율적인 구성원간의 자발적인 네트워크의 형성이 그 기초를 형성하고 있는 것

7) 여기서 패러다임은 쿤의 전통적인 정의를 따르고 있다. 즉 '한 공동체의 구성원들에 의해 공유되고 있는 믿음, 가치, 기술의 응축'으로 이해하기로 한다.

으로 보고 있다. 분화된 사회 구조는 반드시 불평등한 영역은 아닐지라도 교환과 상호의존의 속성을 지니고 있는 분리되고 경쟁적인 영역으로 이루어져 있으며 여기서의 사회집단은 스스로의 다양한 이익과 소망에 따라 연합을 계속하는 구성원들에 의해 자발적으로 구성된다. 이는 결국 문화적, 정치적 다원주의를 낳는다. 결국 이 패러다임은 시장 및 사회 집단에서의 분화를 야기하는 개인의 차이를 전제하고 있다. 즉 개인들이 다양한 가치와 심리적 동기를 가지고 사회적 관계를 형성하기 때문에 사회집단의 분화, 전문화는 필연적인 것으로 본다. 특히 배제의 발생은 사회 영역의 부적절한 분리, 주어진 영역에 부적절한 지배의 적용, 혹은 영역간의 자유 이동 및 교환의 장애에 기인하고 있는 것으로 파악한다. 또한 한 개인이 모든 영역에서 배제되는 것은 아니기 때문에 사회적 배제를 해소하는 방법으로서 집단간 차별대우의 폐지, 영역간 자유로운 진입과 이탈의 보장이 거론된다. 세 번째, 마지막 패러다임은 독점 패러다임(*monopoly paradigm*)이다. 이는 유럽좌파, 사회 민주주의를 사상적 기초로 삼고 있다. 이 패러다임은 집단 독점 형성의 결과로 배제를 바라보고 있다. 즉 여기서의 배제는 계급, 지위 그리고 정치 권력의 상호 작용의 결과 발생하는 것으로 보고 있다. 경계 지워진 사회체내에서 구성원들은 희소 자원에 대한 독점을 향유하며 독점은 불평등한 인사이드간의 공통의 이익을 창출하고 있다. 따라서 배제된 자는 아웃사이드 임과 동시에 피지배자로 간주된다. 특히 이 패러다임은 사회적 폐쇄(*social closure*)의 중요성을 강조한다. 즉 사회적 폐쇄는 제도와 문화적 구별이 여타 구성원의 의지와는 관계없이 이들을 추방하는 경계선이 만들어질 때 생기고 불평등이 영속화될 때 강화되는 것으로 파악하고 있다. 즉 사회적 폐쇄는 배제의 원인이자 또한 결과로 인식되고 있다. 이 패러다임에서의 배제 극복책으로서 시민권, 평등한 구성원의 권리 확대, 아웃사이드의 공동체에의 참여 등이 강조된다(H. Silver, 1994 :539~543). 이상 실버의 논의를 정리하면 <표 1>과 같다.

배제에 대한 실버의 유형 분류는 이론적, 추상적인 면이 없지는 않으나 기존의 배제 담론을 이해하는 데는 많은 도움을 주고 있다. 특히 대표적인 사상가와 국가별 차이를 종합 분류하고 있는 점도 이채로운 점이라 할 수 있다. 이의 분류에 따르면 프랑스의 사회적 배제는 공화주의에 바탕한 연대 패러다임의 대표적 경우로서 분화 패러다임이나 독점 패러다임에 비해서 배제를 보다 폭넓게 해석하려고 하는 특징을 발견할 수 있다.

실버의 유형 분류보다 덜 이론적이고, 덜 추상적인 반면 국가별 차이, 현실 분석에

더 많은 초점을 둔 경우로서 포강의 견해를 들 수 있다. 포강은 배제 문제가 사회적 차원에서 단적으로 표현되고 있는 것을 빈곤으로 보고, 이러한 배제 및 빈곤의 다양한

〈표 1〉 사회적 배제의 세 가지 패러다임

구분	연대	분화	독점
이데올로기	공화주의	자유주의	사회민주주의
초기 사상가	투스, 뒤르켐	로크, 메디슨, 공리주의자	맑스, 베버, 마샬
통합의 원천	사회연대	분화/분리된 영역/ 교환 및 상호의존	시민권
배제의 원인	사회연대의 붕괴	부적절한 영역 분리/ 교환의 장애	사회적 배제
담론	배제	차별, 하층계급	신빈곤, 불평등, 하층계급

자료: H. Silver, 1994:540의 표를 근거로 필자가 수정 보완한 것임.

분석을 위해 세 가지 이상적 유형을 제시하고 있는데, 통합된 빈곤(*La pauvreté intégrée*), 주변적 빈곤(*La pauvreté marginale*) 그리고 자격박탈의 빈곤(*La pauvreté disqualifiante*)이 바로 그것이다(S. Paugam, 1996b: 394~403). 먼저 통합된 빈곤의 경우, 사회적 배제보다는 전통적 의미에서의 빈곤 문제에 많이 관련되어 있다. 빈민의 규모는 상당하며 여타 인구 집단과 구분이 모호한 것이 하나의 특징이다. 여기서의 빈곤 문제는 특정 사회 집단보다는 항구적인 빈곤 상태의 지역에 더 많은 초점을 두고 있다. 통합된 빈곤에서의 빈곤 상태의 특징으로서는 우선 빈민이 하나의 하위 계급이 아닌 하나의 확대된 사회 집단으로 간주되며 이들은 강한 수치심을 느끼지 못하는 가운데 가족 혹은 지역을 중심으로 조직화된 사회적 네트워크(관계망)에 강하게 편입되어 있다. 이러한 성격의 빈곤이 주로 발견되는 지역은 전통적으로 저발달된 혹은 산업화 수준이 낮은 전통 사회로서 현재 지중해 연안의 국가들 즉 이탈리아, 스페인을 들 수 있다.

두 번째 유형은 주변적 빈곤이다. 여기서도 전통적 의미에서의 빈곤 문제만큼이나 배제 문제에도 많은 관심을 가지고 있다. 통합된 빈곤과는 반대로 주변적 빈곤에서의 빈민 혹은 배제된 자는 전체 인구의 작은 부분을 차지하고 있다. 이들은 어떤 의미에

서는 근대 문명의 부적응자, 성장의 흐름을 따라가지 못하는 자, 산업 발전이 제기하고 있는 규범에 부응하지 못하는 자들을 의미한다. 주변적 빈곤의 특징은 주변적이긴 하지만 이들 존재 상황은 항상 사회를 당혹하게 만든다는 것이다. 주변적 빈곤을 지배하고 있는 기본 사고는 다음과 같다. 즉 전체 사회의 경계에 위치하고 있는 이들 소수의 상황은 전체 경제, 사회적 체계 기능을 문제시할 수도 있기 때문에 근절되어야 한다. 하지만 이들이 경제적, 정치적, 그리고 노조 지도자들의 관심을 지나치게 독점해서는 안된다. 따라서 빈곤을 둘러싼 논쟁은 주변집단 당사자가 아닌 혜택의 공유자들을 중심으로 이루어지고 있다. 반면 사회의 부적응자로 간주되는 배제된 자들의 사회적 지위의 하락은 심각하며 강한 수치심을 느끼고 있다. 이러한 유형의 빈곤은 선진 산업 사회 혹은 팽창 일로의 산업 사회에서 발견된다. 즉 심각한 실업 문제의 회피가 가능하고 공고한 사회 보호제도 덕분에 사회의 모든 구성원을 보호할 수 있을 정도의 자원 확보가 가능한 사회가 주변적 빈곤이 발견되는 대표적인 경우이다. 국가적으로 제2차 세계 대전 이후 30여년 동안의 프랑스, 최근의 독일 그리고 스칸디나비아 국가들이 이에 해당된다고 포강은 보고 있다.

세 번째는 자격박탈의 빈곤이다. 두 가지 개념을 지속적으로 사용함에도 불구하고, 여기서는 본래 의미에서의 빈곤보다는 배제의 사회 문제에 더 많은 관심을 가지고 있다. 자격박탈 빈곤의 특징은 빈민 혹은 배제된 자의 수가 점점 급증함과 동시에 이들은 생산 영역 밖으로 몰리면서 점점 생존의 어려움을 겪는 가운데 사회복지 제도의 의존자로 전락한다. 특히 자격박탈의 빈곤은 매년 동일하게 창출되는 안정된 성격의 불행 상태가 아니라 일상 생활 중에 경기 하락으로 인한 실업, 사고로 인한 장애 상태의 발발 등 돌발적인 변수에 의해 배제에 연루될 수 있는 과정에 더 많은 관심을 가지고 있다. 점점 많은 사람들이 고용 불안정 상황에 직면하며, 저소득, 좋지 않은 주택 및 건강 상태, 낮은 가족 연대성 정도 및 민간 원조망의 허약성, 제도화된 모든 형태의 사회 생활에의 불확실한 참여 등이 빈민 혹은 배제된 자의 특징이다. 주변적 빈곤과는 반대로, 빈곤 혹은 배제 현상의 규모는 사회 전반에 걸쳐 영향을 미치며, 사회질서 및 구성원간의 결속에 위협을 줌으로써 새로운 사회 문제로 간주된다. 그리고 자격박탈의 빈곤은 집단 고통을 일으키는 빈민, 혹은 배제된 자의 사회적 관계를 중요시한다. 왜냐하면 점점 더 많은 수의 사람들이 이 범주에 속한 것으로 인식하며, 그 외의 사람들 중에서 상당수가 그렇게 되고 있다고 걱정하기 때문이다.⁸⁾ 그리고

고용 상황의 악화, 열악한 생활 수준 등의 변수와 배제된 자의 낮은 수준의 민간 원조망 및 가족 연대성의 낮은 정도, 사회활동에의 낮은 참여 정도간의 변수간 상관관계에 관해서 통합된 빈곤의 사례 국가와는 달리 여기서는 상관관계가 높은 것으로 나타나는 것도 하나의 공통된 특징이라 할 수 있다.⁸⁾ 자격박탈의 빈곤 현상은 실업 및 노동시장에서의 불안정한 상황이 급격하게 증대되는, 따라서 봉급생활자 사회의 위기라고 불리는 사회에서 가장 빈번하게 나타날 수 있다. 대표적으로 최근의 프랑스와 영국 사회를 들 수 있다.

이상의 내용을 필자 나름대로 정리하면 <표 2>와 같다.

사회적 배제에 대한 실버 혹은 포강의 분류에서 나타난 것처럼, 배제는 이의 해석과 정책적 함의에 있어서, 국가마다 지역마다 또한 시기별로 차이가 있다. 뿐만 아니라 빈곤 집단의 사회 통합 정도와 관련하여 통합적 빈곤 지배 국가에서는 그 정도가 높은 반면 여타 유형의 경우에는 빈곤의 정도가 높을수록 사회 통합 정도는 낮은 특성을 보이고 있다.

한편, 배제의 유형에 대한 이상의 논의에서 공통적으로 발견되는 것 중의 하나는 여타 국가와의 비교관점에서 볼 때 프랑스가 보인 배제에 대한 깊은 관심 대목이다. 실버의 분류에 따르면 연대주의 패러다임의 대표적 국가로, 포강의 분류에 따르면 6, 70년대의 주변적 빈곤에서, 최근의 자격박탈 빈곤의 대표적 국가로서 프랑스는 이미 오래 전부터 최근까지 배제 현상에 대해서 지속적으로 국가적, 사회적 관심을 보이고 있음을 알 수 있다.

그럼 다음 장에서는 프랑스 사회적 배제 개념의 등장 및 이의 변천 그리고 배제를 극복하기 위해 실시된 정책 등을 알아보기로 한다.

8) 예를 들어, 프랑스 사람을 대상으로 한 배제에 대한 여론 조사에서 조사 대상자의 거의 대부분이 배제는 집단 고통의 원천이라는 데 동의하고 있으며, 만 이상은 배제된 자가 되는 데 대한 두려움을 가지고 있다고 밝히고 있다. 그리고 10분의 1은 적어도 부분적으로는 배제 상태에 들어가 있는 것으로 스스로 판단하고 있다(S. Paugam, 1996 : 16).

9) 변수들간의 상관관계에 대한 조사 연구 중 대표적인 것으로 S. Paugam, J. A. Prelis et J.-P. Zoyen (1994)이 있음.

〈표 2〉 포강의 빈곤(배제) 및 극복책에 대한 세 가지 유형

구분	통합된 빈곤	주변적 빈곤	자격박탈의 빈곤
빈민 혹은 배제된 자의 존재 양태	광범위한 사회 집단	최하위 집단, 하층계급	점증상태의 광범위한 사회집단
빈곤 혹은 배제의 사회적 관심 정도	제한적	제한적	상당히 강함
빈곤 및 배제의 사회적 논쟁	전통적 빈곤 현상에 주목	사회체계의 정상적 기능 유지의 관점 증시	구조적 요인 혹은 국민 연대 관점 증시
배제에 대한 국가복지 역할	있으나 미약함	보편적 보호 역할	보편적 보호 역할
가족(친인척) 연대의 역할	매우 강함	약함	약함
빈민 혹은 배제된 자의 강한 수치심 여부	없거나 약함	있음	있음
발전 지역 혹은 시기	지중해 연안 국가	독일, 스칸디나비아국가; 프랑스 60년대, 70년대 초	최근의 영국, 프랑스
발전 지역 혹은 시기의 특징	경제적 저발달(미발달) 상태의 전동사회, 농촌경제	선진산업사회	불안정한 경제 상황의 사회, 봉급 생활자 위기의 사회

3. 프랑스 사회적 배제 개념의 변천과 배제 극복 정책

1) 사회적 배제 개념의 등장과 변천

프랑스에서 사회적 배제 개념이 최초로 사용되기 시작한 것은 1960년대이다.¹⁰⁾ 여기서 흥미로운 것은 경제 호황기에 이 용어가 등장했다는 점이다. 그리고 당시의

10) 사회적 배제 용어의 최초의 공식 사용자는 1960년대 경제 기획성의 책임자였던 피에르 마세(Pierr Massé)이다. 그는 <진보의 이익 배당>이라는 글을 통해 배제 용어를 사용했고, 이후 사회복지운동의 하나인 제 4세계 원조 운동의 지도자인 조셉 렌스키(J. Wrenski) 신부에 의해서 《사회적 배제》(Exclusion sociale)라는 단행본이 출간되기도 했다.

배제 의미는 현재의 배제 의미와는 일정한 차별성이 있다는 점도 지적되어야 할 것이다. 1960년대 당시 사용되었던 배제의 의미는 다음 몇 가지로 특징지을 수 있다(S. Paugam, 1996a:9~10). 우선 배제라는 용어가 현재의 의미인 사회 구성원의 고용 시장에서 이탈 현상, 사회적 관계망의 약화 현상보다는 경제적 진보 혹은 이의 성과물의 분배의 가장자리에 위치하고 있는 일부 인구 집단의 생존 현상을 강조하기 위해 사용되었다는 것이다. 즉 한계성의 의미와 유사한 개념으로 언급되었다. 따라서 당시의 관심은 갈수록 개선되고 있는 일반적 복지 수혜 집단과 한계 집단, 소외 집단간의 괴리에 초점을 맞추고 있다. 배제 지칭 대상도 일부 근로자 집단과 증가 추세였던 장애인에 국한되었다. 뿐만 아니라 당시의 지배적인 견해는 배제 현상을 잔여적이고 불가피한 것으로 보고 있으며 전체 사회에 큰 영향은 미치지 않는 것으로 간주하고 있다. 이는 빈곤을 개인적인 현상으로 간주하는 자유주의 경제 사상과 일맥상통하는 점이다. 따라서 당시의 국가 차원에서의 주요 배제 극복정책은 한계집단에 대한 노동 유인정책이 거의 전부였다고 해도 과언이 아니다.

1970년대 중반 이후의 사회적 배제에 대한 해석은 1960년대의 그것과는 본질적으로 많은 차이를 보이고 있다. 이의 계기가 된 것은 1974년 시락 정부하의 사회부 장관이었던 르네 르노와르(René Lenoir)의 한 저서 출판에 의해서였다. 그는 《배제된 자, 프랑스인 열 사람 중의 하나》(*Les Exclus, Un Français sur dix*, 1974)를 통해 배제에 대한 기존의 이해와는 근본적으로 다른 해석을 시도하고 있다. 그는 배제를 둘러싼 중심 문제는 기존의 경제적 의미에서의 빈곤 혹은 제4세계 문제가 아니라 사회적 부적응의 문제라고 지적한다. 사회적 부적응자, 즉 배제된 자로서 아동 부조의 수혜자, 미성년자, 비행 청소년, 마약중독자, 정신질환자, 자살시도자, 알코올중독자, 반 혹은 비사회적인 사람들, 통합에 문제가 있는 한계 집단(이슬람교도) 등이 있으며 이들의 규모는 프랑스 국민의 약 10%에 달한다고 그는 진단한다. 우선 그는 배제는 자유주의자들이 주장하는 것처럼 개인적인 현상이 아니라 사회적 현상으로 파악한다. 즉 사회적, 인종적 분리를 조장하는 급속도로 진행되는 도시화, 텔레비전을 통한 폭력 만연, 교육 체계의 부적응성, 획일성, 소득의 불평등, 건강 및 교육 접근의 불평등 등 현대사회의 기능과 관련된 요소 등을 배제의 사회적 원인으로 보고 있다. 두 번째, 배제는 사회의 일부 집단 즉 한계집단에 관계되는 잔여적 현상이 아닌 사회의 암처럼 점점 사회 전체에 퍼져가고, 갈수록 이에 관여되는 사람들이 많아지고 있는 현재 진행형적 성격을 띠

고 있다는 것이다. 그의 이러한 판단은 예방을 위한 행동 철학으로 연결된다. 그의 해석은 배제 개념에 대한 인식의 지평 확장에 결정적으로 기여한 것으로 평가받고 있다 (S. Paugam, 1996a:10~11). 르노와르의 언급 이후 프랑스 정부는 배제된 자들을 통합 혹은 편입시키기 위한 사회복지 서비스의 기능 변화 등 다양한 정책을 시행했다.

한편 배제가 공식적인 국가 정책과 직결되는 용어로 자리잡게 된 것은 1980년대 중반 이후부터이다. 이는 정치적 맥락에서 파악될 수 있는데, 즉 당시 좌·우파 이념의 야당은 빈곤과 불평등 문제 근절에 실패한 집권 사회당 정부를 비판하기 위해 '신빈곤'이라는 용어를 사용했다. 이에 맞서 정부가 적극적으로 사용한 용어가 바로 '배제'이다. 사회당 정부에게 배제는 기존의 것보다 넓은 의미를 지니고 있다. 즉, 장기 혹은 순환적 실업의 등장뿐만 아니라 사회적 유대의 붕괴 증가 현상, 즉 가족 불안, 편부모 가구의 증대, 사회적 고립, 노조에 기초한 계급 연대의 쇠퇴, 노동시장, 사회적 네트워크의 붕괴 현상까지 포함하고 있다(H. Silver, 1994: 533).

당시 사회당 정부의 공식 용어로서 채택된 배제는 다음 몇 가지 의미를 지니고 있다. 우선 정부 정책에 있어서 배제와 관련된 용어(통합, 편입)의 공식적인 상용화이다. 대표적인 것으로 1988년에 실시된 최저소득보장제도를 들 수 있다.¹¹⁾ 두 번째로, 배제에 대한 정부의 관심은 사회 문제 해결을 위한 국가의 역할, 사회 정의에 대한 기존 시각의 변화를 가져오기 시작했다. 즉 배제의 예방을 위해서는 예상 가능한 위험으로부터 구성원을 보호하고자 하는 것이 2차 세계 대전 전 후 약 30여 년간 지속된 사회적 합의이자 사회 정의였다면, 이제는 단순히 권리 차원이 아닌 타인과의 특별한 관계¹²⁾에서 시민 혹은 시민권을 정의하는 새로운 윤리적, 문화적 가치에 복지 국가가 밀접한 관계를 맺을 수 있어야 한다는 것이다. 즉 좀더 개별화되고, 참여적인 복지 국가가 새로운 사회적 결속 원칙, 통합에 근거해야 한다는 주장이 제기되었으며 이는 이후의 국가 정책을 통해 구체화되기 시작했다.

이렇게 볼 때, 배제 개념에 대한 프랑스적 관심의 특징은 다음과 같이 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 이유 및 배경이 무엇이든 간에, 배제 용어 사용의 주된 주체는 정부 혹은 정부측 관계자라는 점이다. 1960년의 피에르 마제, 1970년대의 르네 르느

11) 1980년대 말부터 프랑스에서 실시된 관련 정책 및 제도의 명칭을 보면 배제와 관련된 용어가 많이 등장한다. 예컨대, 1988년부터 시행된 최저생활보호제도의 정식 명칭은 Revenu minimum d'insertion으로서 용어 그대로 해석하면 '편입을 위한 최저 소득 보장 제도'이다.

와르가 대표적 인물이고, 1980년대 중반의 사회당 정부가 바로 그것이다. 이는 풍부한 통계 자료를 가지고 있는 정부측의 사회 문제 진단 능력과 이를 토대로 사회문제 해결을 위한 적극적인 개입 의지가 있음을 의미한다. 둘째, 배제 개념에 대한 확대 해석의 경향이다. 1960년대 잔여적 성격의 해석에서 1970년대의 논쟁을 거쳐 1980년대 중반 이후에는 단순히 경제적 측면뿐만 아니라 물질적, 상징적 측면에서의 개인과 사회의 유대 붕괴 현상까지 포함하고 있다.

2) 사회적 배제 극복정책

배제 극복을 위해 그간 프랑스 정부가 실시한 정책 중에서 대표적인 것으로 1988년부터 실시된 최저 생활 보장제도와 1998년의 ‘배제 극복을 위한 법’과 관련된 정책을 들 수 있다. 전자는 프랑스 최초의 근로복지 연계제도이고 후자는 최저소득 보장제도 시행 10년을 엄밀히 평가하고 이에 대한 보완이자 좀더 적극적, 포괄적인 성격을 지니고 있다.

(1) 최저생활보장제도(R.V.I.)

① 제도의 시행 배경

제도의 시행 배경으로는 첫째, 당시 배제 양상의 심각성이다. 당시의 프랑스 내에서의 배제 양상은 크게 네 가지로서 가족으로부터의 배제, 거주로부터의 배제, 실업에 의한 배제, 건강으로부터의 배제가 바로 그것이다. 이러한 배제 현상이 개별적으로 혹은 복합적으로 맞물리면서 전반적인 배제를 야기하는 것으로 정부는 파악했다. 이중 가족으로부터의 배제 경우만을 보면, 1970년대 이후 전통적인 가족 제도는 허약성, 빈곤, 배제에 의해 큰 변화를 겪었다. 독신가구(편부모 가구)의 수는 크게 늘어 1982년 847,000에서 1990년 1,350,000으로 약 59%의 증가율을 기록하였다. 이들 중 86%는 편모가구로 집계되었다. 이혼의 증가, 혼의 자녀수의 증대 등으로 인한 가족 제도의 허약성, 부양의무자의 경제적, 심리적 어려움 등은 배제 과정의 원인일 뿐만 아니라 거주, 직업 교육, 취업 및 소득의 어려움과 맞물리면서 그 정도가 더욱 심화되는 결과를 초래한다(CNEPT, 1997:37~38). 실업에 의한 배제의 경우, <표 3>은

프랑스 실업 문제의 심각성을 여실히 보여주고 있다.

〈표 3〉 주요 국가의 연도별 실업률 및 장기 실업사의 변화 추이

구분	실업률				장기 실업자 비율		
	1970	1980	1990	1995	1983	1990	1995
미국	5.0	7.2	5.6	5.6	13.3	5.6	9.7
독일	1.0	3.2	6.2	9.4	41.6	46.8	48.3
프랑스	3.0	6.2	8.9	11.5	42.2	38.0	45.6
영국	2.8	5.3	5.8	8.1	45.6	34.4	43.5
스웨덴	1.5	2.0	1.6	7.7	10.3	4.7	15.7

출처 : OECD(1996) : 류진석, 1998:280에서 재인용.

즉, 프랑스의 실업률은 1970년 3.0%에서 1980년 6.2%, 1990년에는 8.9%를 기록하는 등 지속적인 상승 경향을 보이고 있음을 알 수 있다. 이러한 실업률은 유럽 OECD국가의 평균을 상회하는 수치이다.¹²⁾ 또한 전체 실업자 중 장기 실업자의 비율도 여타 국가에 비해 높은 것을 알 수 있다.

두 번째는 기존 사회 보호 제도의 한계에서 오는 사회 안전망 구축의 필요성 인식이다. 특히 이는 당시의 실업자 증가와 관련된 것으로, 당시 실업자의 약 30%가 실업보험 및 실업 부조의 수혜 대상에서 제외되어 저수준의 사회부조 보호를 기다리고 있는 열악한 상황이었다. 특히 청년 실업자의 수적 증가는 정부로 하여금 획기적인 정책 시행을 가져오게 하는 요인으로 작용한다(A. Thévenet, 1989: 8).

이에 조셉 렌스키 신부가 작성한 빈곤에 대한 보고서 등이 촉진제 역할을 하면서, 몇몇 지역의 모의 실시 경험¹³⁾을 바탕으로 최저소득 보장제도에 관한 법안이 정부에 의해 작성되고 1988년 11월 30일 국회 통과를 거쳐, 이례적으로 그 이튿날 공포되었다. 이후 동법 실시를 위한 구체적인 작업이 빨리 진행되어 동년 12월 15일에는 프랑스 본토에서, 이듬해 1월 1일에는 프랑스 해외 영토에서 제도 실시가 이루어졌다. 즉 공포 이후 약 1달만에 실질적 시행이 이루어진 것이다.

12) 유럽 OECD 국가의 평균 실업률은 1970년에는 2.6%, 1996년도에는 11%이다(류진석, 1998: 279).

13) 일레트빌리안느(Ile-et-Viliane) 지역과 벨포르 지역(Territoire de Belfort) 지역 등.

② 제도 분석

가. 적용 대상 및 급여

최저소득보장제도는 크게 두 가지로 구성되어 있는데, 경제적 취약 계층의 생활 보호를 위한 급여 제공과 이의 연계로서 편입을 위한 프로그램의 실시가 바로 그것이다. 먼저 최저생활급여 제공의 경우, 적용 대상에 있어서 보편성 원칙을 표방하고 있다. 즉 프랑스에 거주하고 모든 사람들 중에서 최저 소득선에 미치지 못하는 경우에는 누구나 수급자격이 있다고 규정하고 있다.¹⁴⁾ 다만 수급을 위한 연령 조항은 따로 명시되어 있는데, 일반적으로는 25세 이하이고, 피부양가족이 있는 경우에는 25세 이상도 가능하다.¹⁵⁾ 신청자가 신청 당시 직업이 있고 없음은 중요하지 않고 대신 학생이거나 전학생은 적용 대상에서 제외된다. 외국인에 대해서는 프랑스 국적이 아니더라도 신청 당시 기준 3년 이전부터 체류증을 소지하고 거주가 일정한 이민자들에게는 신청 자격이 주어진다.

급여 수준의 결정은 차별적이고 보조적인 성격을 띤다. 즉 법에서 정한 최저 생활 소득액,¹⁶⁾ 신청자 가구의 가족 수,¹⁷⁾ 그리고 소득 혹은 재산 등을 복합적으로 고려하여 결정된다. 이 부분은 욕구 상태에 기반하여 급여 수준을 정하는 기존의 사회 부조와는 일정한 차이를 보이는 것이다(M. Borgetto, R. Lafore, 1998: 367). 그리고 급여는 물가 변동에 비례하여 1년에 두 번씩 조정된다. 급여 기간은 3개월에서 1년이고, 필요에 따라서는 연장 가능하다.

나. 재원

급여의 재원은 국가 부담으로서 그 중 약 3분의 1은 당시 신설된 재산에 대한 연대

14) Cf. Loi No 88-1088 du 1er décembre 1988 (제 2조).

15) 수급 자격 연령 조항은 법안 작성 과정 중의 많은 토론을 통해 이루어진 것인데, 이는 청년 실업자를 주 적용 대상으로 보고 있음을 의미한다(A. Chévenet, 1998: 78).

16) 이는 해마다 다르나, 1988년의 경우 1인 기준, 2030Frs. 부부나 동거인이 있는 경우는 1,000Frs 자녀 1인당 600Frs.씩 부과 산정된다.

17) 도시 지역의 경우 일인당 최소 수혜액이 2,325프랑이고 이는 한 가정에서 수급자가 둘인 경우에는 50% 부가되며, 피부양 가족이 있는 경우에는 일인당 30%씩 추가로 지급된다.

세(*L'Impot de solidarité sur la fortune, ISF*)를 통해 충당된다. 뿐만 아니라 수급자의 부가적 혜택과 관련하여, 기존의 제외되었던 사회 보호 제도의 혜택을 받을 수 있게 되었는데, 국가 부담하의 의료보험 가입권리, 주택 보조 등을 들 수 있다(CNFPT, 1997: 38~39).

다. 사회 편입 프로그램의 내용 및 운영 주체

동 제도의 두 번째 주요 내용은 사회 편입을 위한 프로그램에 관한 것이다(Cf. A Thévenet, 1989: 96~115). 즉, RMI 급여 수혜자는 급여 신청과 함께 취업 활동에 대한 의무적 참여를 원칙으로 한다. 이를 위해 급여 수혜자는 초기 3개월의 수급 기간 중 관련 부서와 취업을 위한 계약을 체결하게 된다. 제도의 운영과 관련하여 중요한 것은 재원에 대해서는 예비비의 형태로 국가(중앙정부)에 의해 확보되는 반면, 이의 실질적 운영은 지방자치 원칙에 의해 기초 자치단체 수준에서 이루어진다는 것이다. 즉, 전국적으로 약 700여개의 기초 지역 편입 위원회(*Commission locale d'Insertion*)라는 기구가 설치되어 공공 기관, 민간 단체, 기업, 직업 훈련 기관, 그리고 의사 단체와의 협조하에 사회 편입 프로그램의 개발, 시행 및 편입 계약 업무 등을 전담하고 있다. 이보다 한 단계 높은 수준인 도 단위에서 기초 지역 편입 위원회의 의견을 수렴 필요한 조치의 입안과 취업 지원 방법을 논의하는 자문기구가 설치되어 있다(CNFPT, 1997: 39). 따라서 급여 수혜 대상자는 기초 지역 편입 위원회에서 제공하는 프로그램에의 참여를 의무화하는 계약을 체결하게 되는데, 한 가지 중요한 것은 수급자의 편입 프로그램 참여가 의무이기도 하지만 하나의 권리로서 간주되고 있다는 것이다. 즉 편입의 절차, 목적, 구체적 방법 등이 일방이 아닌 수혜자와 기초 지역 편입 위원회와의 상호 협의를 통해 결정되는 것이다.

여기서 이루어지는 계약을 성격별로 보면, 공공기관 및 공공 활동에 관련된 것이 34.2%, 민간 기업에서의 수습, 보조 계약 등이 33.7%, 유사 취업(매개 단체 혹은 편입 프로그램 관련 기업에의 취업)이 32.3%, 마지막으로 기업 외부의 직업 교육이 9.7%를 차지하고 있다(CNFPT, 1997:42). 계약의 성격은 수급자의 연령, 신체적 상황, 학력 및 기술습득 정도 등에 의해 결정된다.

한편, 수혜자적의 연장에 대해서는 지역별 취업위원회와 수혜자 간에 체결된 계약을 근거로 도지사가 결정한다. 그리고 매 급여자격 갱신시에 지역별 편입위원회는 해

당 수혜자의 취업계약 추진 상황에 대한 자문을 맡으며, 필요한 경우 수혜자, 취업위원회 또는 국가를 대리하는 관계 공무원의 요청으로 계약의 수정이 논의될 수 있다 (A. Thévenet, 1989: 152).

③ 제도 평가

우선 본 제도의 의의를 정리하면 프랑스 최초의 근로 복지 연계 프로그램을 주 내용으로 하는 제도라는 점이다. 즉 계약주의에 입각하여 수혜자와 자치 단체 간의 협의를 통한 사회편입에의 참여가 강조됨으로써 전통적인 부조 성격을 탈피함과 동시에 사회 복지 발달사에 중요한 한 획을 긋는 제도로써 평가될 수 있다.

두 번째는 본 제도 시행의 부수적 효과부문으로서, 본 제도의 시행으로 프랑스 사회에서 배제된 자의 규모 및 성격이 여실히 드러나게 되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 우선 규모면에 있어 1988년에 관련 제도가 시행된 이후 점점 증가 추세에 있음을 알 수 있다.

그리고 수혜자의 면면을 살펴보면 사회의 주변부로 밀려난 젊은층에서 시작하여 연금 혜택을 받지 못하는 퇴직자, 실직한 노년층, 피부양가족이 있는 편모 등에 이르기까지 다양하다. 이를 좀더 자세히 보면, 수혜자의 대부분은 저학력 혹은 저수준의 기술을 가진 장기 실업자이다. 수혜자의 평균 연령은 38세이고, 반 정도는 35세 미만인 자로 기록되었다. 이는 실업률이 25세에서 35세까지의 인구에서 매우 높은 상황을 고려할 때, RMI 제도와 실업문제 간의 강한 상관관계를 보여주고 있다(CNPFT, 1997: 41).

세 번째, 본 제도의 궁극적 목적은 사회의 피해계 집단에 대한 생활보호와 편입 프로그램 시행을 통한 사회 통합에의 기여이다. 이러한 목적이 얼마나 달성되었는가를 판단하기 위해서 본 제도의 가입 및 탈퇴에 관한 통계를 살펴볼 필요가 있다. 이에 따르면, 1994년도에 가입자는 325,000명, 탈퇴건수는 228,000명이고 1995년의 경우, 각각 333,000과 291,000명이다(CNPFT, 1997:41). 가입자의 수보다는 적지만 매년 탈퇴자의 수가 증가하고 있다는 점에 우선 주의를 요한다. 게다가 탈퇴 이유의 대부분이 본 제도에서 시행했던 편입 프로그램에 의해서라는 조사 결과를 볼 때, 본 제도는 배제된 자들이 사회에 재편입하는 데 상당히 큰 역할을 한 것으로 평가받을 수 있다.¹⁸⁾ 그럼에도 불구하고, 장기 수혜자의 비율도 상당히 높은 점이 지적되어야 할 것

〈표 4〉 RMI수혜자 수의 변화

연도	수혜자수(프랑스 본토에 한함)*	증가비율
1989	335,000	-
1990	422,102	+26,0%
1991	488,102	+15,6%
1992	575,035	+17,8%
1993	696,592	+21,1%
1994	803,303	+15,3%
1995	840,836	+ 4,6%

* 같은 연도, 프랑스 해외 영토의 수혜자 수의 증감은 1994년까지는 안정 추세를 보이고 있다 (1989:91~100 ; 1990:88 ; 1991:93 939 ; 1992 : 96 208 ; 1993 :96 355 ; 1994 : 105 033 ; 1995 : 105 171) 이는 이 지역의 가족 수당을 본토 수준에 상응하도록 정책을 실시한 것에 기인한 것으로 보인다.

* 출처 : CNPFT, 1997:40.

이다. 즉 1995년 12월 기준 수혜자 중 약 절반이 1989년과 1993년 사이에 관련 제도의 혜택을 받기 시작한 것으로 나타났다. 즉 수혜 대상자가 된지 2년에서 6년의 장기 수혜자 비율이 매우 높다는 것이다. 이 중 13.7%는 RMI 탄생 이후 개인적인 이유(연령, 건강 ...) 혹은 사회적인 이유(사회 흡수 혹은 재흡수 조치의 결핍 혹은 불충분성)로 인해 계속 수혜자로 남아있다(CNPFT, 1997: 42).

이상의 점들은 제도의 효과성 평가에 있어서 긍정적 측면이 분명히 있음에도 불구하고 본 제도의 보완이 필요한 대목인 동시에 1998년 ‘배제극복을 위한 법’의 제정을 가져오는 하나의 요인으로 작용한다.

(2) 배제 극복을 위한 법의 제정 (1998)

① 제정 배경

동법의 제정 과정에 대해 정부의 입장을 살펴보면, 19) 경제 번영에도 불구하고 사

18) 탈퇴자의 30%는 가입한지 약 1년만에, 50% 이상은 2년만에 탈퇴한 것으로 파악되었다(CNPFT 1997:42).

19) 정부 입장에 대해서는 1998년 3월 4일에 각료 회의 소집시 고용 및 연대 장관인 마틴 오브리가 제

라지지 않는, 경우에 따라서는 증가 추세에 있는 배제 현상의 심각성이다. 배제 현상에 대해서 정부는 다양한 통계 수치를 제시하고 있는데, 예를 들어, 최근 15년간 프랑스 가구 평균 소득은 15%의 증가를 기록한 데 반해, 빈곤선 이하 가구 비율의 감소는 이에 미치지 못하다는 것.²⁰⁾ 빈곤 가구를 보면 실업자 가구뿐만 아니라 (500,000가구), 취업자 가구도 포함되어 있는 실정(300,000가구), 약 200만 명 정도가 최저 생활보호 제도의 보호하에 있는 상황, 매년 50,000명의 젊은이들이 아무런 자격증 없이 졸업하는 현실, 그리고 약 200,000명의 홀리스, 2백만 명 이상의 열악한 거주 상황 등을 지적하고 있다(Discours de Martin Aubry, 1998: 1).²¹⁾

두 번째 입장은 배제 극복을 위한 기존 정책의 한계에 대한 정부의 인식이다. 사회적 배제개념이 화두가 된 이후 그동안 여러 가지 배제 극복정책이 실시되었다. 그 중 대표적인 것이 최저생활보호제도인데, 이에 대한 정부의 평가는 이중적이다.²²⁾ 즉 우선 수혜자의 반 정도는 최저 보호생활 급여 지급 18개월 이내에 취업 혹은 재취업, 최소한 직업 교육에의 참여가 이루어지는 것을 고려할 때, 급여와 편입의 연계라는 본 제도의 기본 취지는 많이 달성한 것으로 평가한다. 그럼에도 불구하고 급여 수혜자의 3분의 1이 4년 이상, 10%는 최저생활보호제도가 실시되기 시작한 1989년부터 계속 최저생활보호제도의 보호하에 머무르고 있는 상황은 본 제도의 한계로 판단하고 있다(Rapport soumis par la France, 1997: 6).

이에 대하여 정부는 배제 극복을 위한 대책 마련에 착수하여 1998년 3월에 열린 한

출한 '배제 예방 및 극복을 위한 프로그램', 법안 상정 및 표결 당시의 다윈 오브리 장관의 국회 연설문, 그리고 사회정당 회담을 위해 프랑스 정부가 1999년 7월에 제출한 보고서의 내용, 그리고 기타 입수 가능했던 정부 간행물 등을 참조했다. 이상 자료는 관련 인터넷 사이트를 통해서 검색

http://fr.dir.yahoo.com/Institutions_et_politique/France/Ministeres/Ministere_de_L'Emploi_et_de_la_solidarite_et_Secretariat_d'Etat_a_la_Sante (검색일: 2000년 7월 25일)

20) 1989년의 17%, 1993년에는 15%, 그리고 1995년에는 12.9%를 기록, 단 여기서의 빈곤율은 평균 소득 50% 이하인 비율임.

21) 한 보고서는 전체 실업률의 하락에도 불구하고 실업 기간의 장기화(평균 445일), 높은 청년 실업 문제(25세 미만의 경제활동인구 중 22.5%가 실업상태)를 지적하고 있다.

22) 본 제도는 3년 동안의 실시 경험을 토대르 평가 작업을 거친 후, 이를 근거로 제도의 보완이 있을 것으로 예정했었다. 제 1차 평가를 거쳐, 1992년 제도의 일부 개선이 이루어지고, 이후 최저 생활 보호제도는 1998년까지 계속 실시된 것이다.

각료회의에서 해당 부처의 발표, 법안 작성 및 5월의 국회 상정을 거쳐, 동년 7월 9일 국회에서 과반수 이상 찬성으로 통과를 시켜 7월 29일 공포하였다.

② 법의 내용 및 실시

먼저 정부가 제시하고 있는 법의 원칙을 보면 세 가지이다. 우선 배제 분체에 대한 포괄적인 접근을 강조한다. 정부 부처만 하더라도 특정 부처만 관련되는 것이 배제와 관련된 전 부처를 포함하는 성격의 법이다. 예컨대 고용, 직업훈련, 주택, 건강, 교육, 문화, 사회보호, 과대부채, 시민권, 스포츠, 여가, 교통 등이 이에 포함된다.²³⁾ 두 번째는 모든 사람들에 대한 권리 접근을 명시하고 있다. 동법 제1조에 나타나 있는 바와 같이, “프랑스 영토의 거주자들에게 고용, 주택, 건강, 정의, 교육, 직업 훈련 및 문화, 가족과 아동 보호 분야에 있어서 기본적인 권리 보장”을 규정하고 있다.²⁴⁾ 이에 대해 정부는 이러한 규정이 만들어지게 된 것은 사회적 한계집단의 생존 현상을 고려할 때, 예방 차원에서 법에서 규정하는 모든 조치들이 모든 사회 구성원을 대상으로 할 필요가 있음을 인지했기 때문으로 밝히고 있다. 세 번째는 동법에서 제시하고 있는 조치들의 성공적 실시를 위하여 사회적 협력자들의 중요성을 강조하고 있다. 즉 국가뿐만 아니라 여타 행위자, 즉 의원, 지방자치단체, 노사 대표 단체, 시민 단체 등의 역할을 강조하고 있는데, 특히 사회적 협상자와의 협상은 배제 극복을 위한 포괄적 전략의 성공 여부를 결정짓는 본질적 요소로 보고 있다. 이러한 시각에서 사회적 한계 구성원 혹은 집단도 하나의 중요한 대화자로 간주된다(Rapport soumis par la France, 1997: 6) 결국 관계 장관이 밝힌 것처럼, 동법은 사회 구성원들에게 새로운 권리를 부여하기 위해서가 아니라 헌법에 보장되어 있는 권리를 실질적으로 보장 하자는 데 제정 취지가 있다.

전체 159조, 19개의 정부 부처가 관여하는 동법은 사회적 배제 극복을 위한 정책 방향과 관련하여 4가지 측면에서 접근하고 있는데, 사회 구성원에 대한 기본권 접근 보장, 배제의 예방, 사회적 위급에 대한 대처, 배제에 대한 가장 적절한 공동 대처가 바로 그것이다. 그리고 측면별로 고용, 건강, 교육, 주택, 문화, 여가 선용, 과다

23) 동법의 적용을 위해서는 19개 부처가 직접적으로 관여되어 있다.

24) Loi No. 98-657 du juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (제1조 동 법 역시 인터넷 검색이 가능하다. <http://www.legifrance.go> (검색일: 2000년 7월 25일).

부채의 청산 등의 분야에서 필요한 구체적인 프로그램을 제시하고 있다. 이 중, 기본권 보장과 관련하여 고용 및 건강 분야의 주요 프로그램 내용을 보면 다음과 같다. 우선 고용 분야에 있어서, 동법은 청년층 고용 개선을 위한 신 프로그램의 실시를 명시하고 있다(제 5조). TRACE 프로그램²⁵⁾으로 불리는 이의 목적은 미취업 청년을 대상으로, 최대 18개월 동안 개인적으로 차별화된 접근을 통한 취업 접근을 용이하게 하는 것이다. 3년간의 단기간 프로그램으로서, 약 60,000명의 배제된 청년을 대상으로, 각도의 주관하에 청년 개개인의 상황, 이들이 직면하고 있는 어려움, 활동, 직업적, 직업 교육 상황 등의 종합적 분석을 통하여 편입을 용이하게 하려는 것이 목적이다. 두 번째도 고용에 관한 것으로 '신출발'(Nouveau départ) 프로그램이다(동법 제 4조). 이는 98년 10월 1일부터 시행에 들어간 것으로, 대상은 배제의 위협에 처해 있는 청장년들이다. 즉 6개월 정도의 실업 상태의 청년, 12개월 실업상태의 장년, 2년 이상 구직 등록한 장기간 실업자 및 구직 상태의 최저 생활보호 급여 수혜자가 본 프로그램의 주요 대상으로서(Mise en oeuvre de la loi exclusion, 정부 간행물, 1999: 3~4), 구직자 개개인이 직면하고 있는 어려움에 대처하여 적절한 제안 제시를 내용으로 한다. 즉 기존의 직업 제시 및 제공, 새로운 구직을 위한 추진 급여의 제공, 직업 계획의 수립을 위한 지지, 최한계 집단의 구성원에 대해서는 취업을 위한 과정에의 가입 등이 바로 그것이다. 1998년말까지 약 80,000명이 이 프로그램의 수혜 대상자이며, 1999년에는 약 850,000명에 될 것으로 예상하고 있다. 본 프로그램의 실시를 위해 1998년도 9월 초 국립 직업 안정소에 약 500명이 일반 상담 및 주요 상담 임무를 띠고 충원되었으며, 1999년에는 500명이 더 충원될 것이다(Mise en oeuvre de la loi exclusion, 정부 간행물, 1999: 4). 세 번째, 기존 제도의 개선과 관련하여 최저생활보호제도의 보완을 들 수 있다. 즉 사회 구성원으로 하여금 사회에서 각자의 자리를 다시 차지하도록 하는 것이 근본 취지인 최저생활보호제도의 효과적인 운영을 위해 급여 수혜자 중 적어도 25%는 직업적 편입을 위한 공적 조치에로의 접근이 보장되도록 하며, 1989년 이후 장기 급여 수혜자에 대해서는 각 지역 편입 위원회와의 협력하에 3개월 이내에 편입 계약이 체결되도록 하는 것을 주요 골자로 하고 있다.

이상에서 알 수 있는 것은 대상 집단의 욕구와 특성을 고려한 프로그램이 개발, 실

25) Trajet d'Accès à l'Emploi(고용 접근 경로).

시된다는 것이다. 즉 미취업자, 실업자, 그리고 RMI제도의 장기 수혜자 별로, 이들의 욕구와 특징을 반영한 프로그램이 개별적으로 실시되고 있다.

다음은 건강 분야로서, 보편적 의료 보호 체계²⁶⁾의 확립이 대표적이다(동법 제3장). 이는 기존의 의료 부조 제도가 보여주고 있었던 의료 접근에의 불평등 해소와 의료 보험 혜택에서 제외되었던 정기적 거주자에 대한 의료보험 가입 보장이라는 두 가지 목적에서 구상된 것이다. 보편적 의료 보호 체계의 첫 번째 골자는 의료 보험보호에서 제외된 일정 거주자들은 모두 사회 보장에의 가입을 보장한다.²⁷⁾ 두 번째는 인구의 약 10%에 해당하는 한계집단을 대상으로 무상의 보충적 보호 체계를 수립하는 것이다. 이들에 대해서는 전액 무상으로 의료 행위가 이루어지게 된다. 무상 보충 체계의 해당자는 약 600백만 명으로서 소득 심사를 통해서 적용 여부가 결정되는데, 최저생활보호제도 급여 수혜자는 자동적으로 이 제도의 수혜자가 된다(La couverture maladie universelle, 정부 언론 보도 자료, 1999: 1~2). 본 제도의 시행을 위해서 관련 법이 1999년 7월 통과되어, 2000년 1월부터 실시되고 있다.

한편 배제 극복을 위한 집단적 대처를 위해 동법은 여러 가지를 제시하고 있는데,²⁸⁾ 이 중에서 흥미로운 점은 빈곤과 배제 현상 관찰 기구의 설립에 관한 부분이다(153조). 먼저 이 부분에 관한 정부 보고서의 언급을 보면, 배제 및 빈곤에 관한 기존의 정보들이 그 출처나 시각이 무성하여 서로 분절된 현상들을 보이면서, 배제 현상과 이의 진전에 대한 종합적인 평가가 부재했었다고 지적하고 있다.²⁹⁾ 이에 대한 대응책으로서 동법은 배제 및 빈곤 현상 관찰 기구의 설립을 규정하고 있다. 이의 설립 목적에 대해, 빈곤 및 사회적 배제에 관한 정보의 종합적 구성 및 조직화, 열악한 분야 혹은 접근 방법에 대한 지식 및 기술 발전 촉진, 지역 수준에서의 상이한 정책들에 관한 정보 수립, 여타국가와의 비교 작업 수행, 제공된 정보의 독립성, 중립성, 신용 보장, 정보 및 그 결과에 대한 접근 보장 등으로 명시하고 있다. 관찰 기구

26) La couverture maladie universelle (CMU).

27) 배제 상태 혹은 의료 보험 권리 박탈의 이유로 의료 접근을 보장받지 못하는 사람의 숫자는 약 150,000명에 달한다.

28) 예컨대, 공공 권력 활동의 일관성과 연속성 보장, 사회 복지 부문 종사자의 교육과 수적 확대, 프랑스 본토 외 지역의 예방 프로그램 재원 확보 등이다.

29) Le programme de prévention et de lutte contre les exclusions, 고용 및 연대부의 각료 회의 제출 보고서, 1998:68.

는 기초 위원회 및 실무 위원회로 구성되는데, 전자는 독립적 인사들로 후자는 전문가들로 구성된다.

이렇듯, 배제 극복을 위한 법은 고용 및 건강 외에 생활 전반적인 분야에 걸쳐 배제 예방 및 극복을 위한 여러 가지 제도, 조치 및 프로그램 등이 언급되고 있다. 이 중 상당 부분은 이미 실시 중에 있다. 동법에서 제시하고 있는 프로그램의 실시 소요되는 예산은 1988년에서 2000년까지 3년 동안 총 540억 프랑으로 예상하고 있다. 이는 프랑스 정부 한 해 예산과 비교하면 약 3%에 해당하는 막대한 액수이다.³⁰⁾ 즉 기본법 하나를 실시하기 위해 엄청난 규모의 예산을 책정하고 있는 것이다. 이는 달리 말하자면, 현 프랑스 정부가 얼마나 사회적 배제를 중요하게 생각하고 이의 극복을 위해서 많은 노력을 경주하고 있는지를 여실히 보여주는 대목이다.³¹⁾

4. 결론

지금까지 본 글은 빈곤을 둘러싼 새로운 용어로서 최근 유럽에서 많은 주목을 받고 있는 사회적 배제 개념과 관련하여 이의 의미 및 유형을 주요 학자들의 견해를 중심으로 살펴보았으며 그 결과 사회적 배제의 대표적 국가는 프랑스임을 알 수 있었다. 이에 따라 본 논문은 프랑스에서 진행됐던 사회적 배제 개념의 출현 및 의미의 변화, 그리고 사회적 배제 개념에 대한 높은 관심의 배경에 대한 이해를 통해 사회적 배제 개념 자체에 대한 프랑스적 특징을 도출하고자 노력했다. 마지막으로 사회적 배제 개념의 정책적 함의 추출을 위해 프랑스에서 현재 실시중인 사회적 배제 극복과 관련된 정책 및 제도(프로그램 포함) 등의 내용과 평가 등을 시도했다.

1988년부터 실시된 최저생활보호제도에 대해서는 일정한 평가가 가능한 반면, 1998년의 사회적 극복에 관한 법 제정 이후 실시되는 정책과 세부 프로그램에 관해서는 실시 시기가 얼마 되지 않기 때문에 아직 정확한 평가를 내리기에는 시기상조라고

30) 1999년 기준 프랑스 정부 한 해 예산은 1조 7,250억 프랑이다.

31) 정부 보고서도 배제 극복은 모든 정부 활동의 핵심에 있다고 강조한 바 있다. Le programme de prévention et de lutte contre les exclusions(고용 및 연대부의 각료 회의 제출 보고서), 1998:6.

할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 프랑스 및 유럽의 사회적 배제 혹은 이의 극복을 위한 노력 등에 대한 분석을 통해 정책적 함의 혹은 우리에게 줄 수 있는 시사점을 나름대로 도출할 수 있다고 판단된다. 이를 정책철학 혹은 정책방향 등의 거시적인 차원과 특정 제도의 운영에서 미시적인 측면 두 가지로 나누어 정리하고자 한다. 우선 거시적 측면에서, 첫째, 주요 사회 문제에 대한 포괄적 시각 정립의 필요성이다. 예를 들어 빈곤 문제만 하더라도 프랑스 사례는 경제적 빈곤뿐만 아니라 빈곤과 관련되는 집단의 정상적인 생활 영위 보장 차원에서 필요한 정책 및 프로그램을 개발·실시하는 것을 목격할 수 있다. 소득유지 관련 급여뿐만 아니라 의료체계에의 접근성 보장, 고용 보장, 문화적 생활 영위 보장 등 다양한 측면에서 생활 보장을 위해 포괄적인 정책적 접근을 시도하고 있다. 뿐만 아니라 사회적 배제 극복을 위한 법 제정에서 보여주는 것처럼 필요한 경우에는 정부 관련 부처 등의 적극적 참여와 개입을 통한 포괄적이고 종합적인 대책이 제시되고 이의 실시를 위해 유기적 협조가 이루어지기도 한다. 현재 한국에서는 10월부터 국민기초생활 보장법이 실시되고 있으나 현재 제도상의 여러 문제점이 이미 많이 드러나 있는 상황이고 이를 개선하기 위해 정부부처간의 유기적 협조가 절실함에도 불구하고, 잘 이루어지지 않고 있는 실정이다.

둘째, 새로운 성격의 사회문제를 규정하기 위한 작업으로서 학문적, 사회적 용어의 개발 및 정립이다. 사회의 지속적인 변화는 항상 새로운 성격의, 새로운 양태의 사회문제를 낳게 마련이다. 이러한 차원에서 보면 정부, 특히 학계에서 새로운 사회문제를 어떤 용어로, 어떻게 규정짓는 것이 바람직한가에 대한 진지한 성찰이 부족했던 것으로 판단된다. 사회적 배제 용어의 도입을 통해 빈곤의 성격에 대한 새로운 규정을 시도하는 프랑스 및 유럽 국가처럼, 우리도 새로운 사회문제에 적합한 용어의 개발을 위해 노력해야 할 것이다. 이는 결국 사회문제에 대한 정부 및 사회의 관심을 증폭시키는 데에도 크게 기여할 것이다.

미시적 측면에서 보면 첫째, 사회적으로 배제된 자의 집단별 욕구 및 특성에 기초한 프로그램 개발 및 실시 대목이다. 이는 최저생활보조제도나 사회적 배제 극복을 위한 법에서 공통적으로 나타나는 현상으로서, 사회복지 급여 제공의 중요한 원칙 중 하나인 적절성 원칙 존중 차원에서 효과적인 프로그램 실시에 대한 의지의 표현이기도 하다. 국민 기초 생활 보장법에서 명시하고 있는 자활 지원 프로그램의 개발 및 실시를 앞두고 있는 우리에게 시사하는 바가 많다고 생각한다.

두 번째, 기 시행된 제도에 대한 꾸준한 평가 작업의 중요성이다. 최저생활보호제도가 1988년에 실시된 후 프랑스 정부는 정기적으로 이의 실효성 여부에 대한 평가 작업을 계속 실시했다. 이를 토대로 1992년에 첫 번째 제도 개선 작업이 이루어졌으며, 시행 10년째인 1998년에는 제도의 근본적 개선을 추구하는 제도의 입안과 실시가 이루어졌다. 이의 배경에는 이미 실시되고 있는 제도에 대한 과학적이고 엄정한 평가가 이루어졌기에 가능한 것이다. 이러한 제도 및 프로그램의 정기적 평가는 제도의 지속적 운영뿐만 아니라 효과적 운영을 위해서도 반드시 필요한 작업이 아닐 수 없다.

세 번째, 제도의 확고한 운영 의지와 관련하여 정부 예산에서 예비비 항목 설정을 통한 충분한 자원 확보도 눈여겨볼 만한 대목이다. 이는 특히 최저생활보호제도(RMI)에서 두드러진 부분으로 적용 대상자의 규모 변화에 의해 제도의 실질적 운영이 좌지우지되지 않는, 일관성 있고 적용 대상자의 욕구를 충분히 반영하기 위한 제도적 장치로 이해된다.

네 번째, 제도의 실질적 운영에 있어서 지방 자치 원칙의 적용과 민간 자원의 참여 활성화 부문이다. 최저생활보호제도의 경우, 자원 충당의 주체는 국가인 반면, 이의 실질적 운영은 기초 자치 단체 수준에서 구성되는 편입 위원회가 담당함으로써, 수혜자와 밀접한 관계를 유지하고 있다. 또한 편입 위원회는 공적 업무를 담당하는 기구이기는 하나, 구성원은 공무원 외에 지역의 노사단체, 시민단체의 대표자들도 참여함으로써, 민간 자원의 참여를 극대화하고 있다. 이러한 경향은 1998년의 배제 극복을 위한 법에서 더욱 더 강조되고 있다.

• 참고 문헌 •

1) 국 문

- 류진석, 1998. “복지국가 재편의 양상과 특징: 시장의 부활과 신수렴화.” 《사회보장연구》, 제 4권 제 2호(제 18집), pp. 273~310.
- 박광준, 1994. “영국의 사회보장.” 신접중(외 공저). 《세계의 사회보장》. 유헌출판사. pp. 17~83.
- 박능후, 1999. “사회적 배제 극복을 위한 근로연계복지정책의 효과성.” 《1999년도 한국사회 보장학회 추계학술발표회》, pp. 8~28.
- 위정희, 2000. “한국의 노숙자 - 일시적 사회현상 아니다.” 《월간복지동향》, 제 21호. 2000(6), pp. 23~25.
- 이태수, 2000. “2000년 정부예산안 중 사회보장예산에 관련된 시민사회단체의 검토의견서.” 《월간복지동향》, 제 25호. 2000(10), pp. 47~80.

2) 영문 및 불문

- Borgetto, M., Lafore, R. 1998. *Droit de l'aide et de l'action sociales*. Paris: Montchrestien.
- CNFPT. 1997. *La protection sociale en France*. Paris: La documentation Française.
- Donzelot, J., 1996. “Les transformations de l'intervention sociale face à l'exclusion.” in Paugam, S. (dir), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris: Editions la découverte. pp. 88~100.
- Fahy, Jean-Michel. 1997. *Le chômage en France*. Paris: Puf.
- Lenoir, R., 1974. *Les Exclus, un Français sur dix*. Paris: Le Seuil.
- Mejer, Lener. “L'exclusion sociale dans les Etat membres de l'UE.” *Eusostat: Statistique en bref, Population et conditions sociales*. 2000(1), pp. 1~11.
- Merrien, F.-X.. 1997. “Etat-providence et lutte contre l'exclusion.” in Paugam, S. (dir), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris: Editions la découverte. pp. 417~427.
- Merrien, F.-X.. 2000. 《복지국가》. 심창학·강봉화 역. 한길사.
- Paugam, Serge. 1996(a). “Introduction: La constitution d'un paradigme,” in Paugam, S. (dir), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris: Editions la découverte. pp. 7~22.
- _____. 1996(b). “Pauvreté et exclusion.” in Paugam, S. (dir), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris: Editions la découverte. pp. 389~404.
- Paugam, S., Prelis, J.A., et Zoyen, J.-P., 1994. *Appréhension de la pauvreté sous*

L'angle de la disqualification sociale, Rapport pour Eurostat.

Silver, Hilary. 1994. "Social exclusion and social solidarity: Three paradigms." *International Labour Organization*. 133(5~6), pp.531~578.

Thévenet, Amédée. 1989. R. M. I. *Théorie et pratique*. Paris: Centurion.

3) 관련 법

Loi No. 98~657 du juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. *Journal officiel. Lois et décrets*. Le 31 juillet 1998.

4) 프랑스 정부 문서 및 보도 자료

Rapport soumis par la France. 1997(프랑스 정부 제출 보고서).

Discours de Martin Aubry. 1998(고용 및 연대부 장관 국회 연설문).

Le programme de prévention et de lutte contre les exclusions. 1998(고용 및 연대부의 장관회의 제출보고서).

Mise en oeuvre de la loi exclusion. 1999(정부간행물)

La couverture maladie universelle. 1999(정부 언론 보도 자료).

5) 국내 자료

중앙일보

통계청, 2000년 2월 고용동향, 7월 고용동향

6) 검색 인터넷 주소

<http://www.mchw.go.kr/> (검색일 2000년 7월 17일).

<http://peoplepower21.org/> (검색일 2000년 7월 20일).

http://fr.dir.yahoo.com/Institutions_et_politique/France/Ministeres/Ministere_de_l_Emploi_et_de_la_solidarite_et_Secretariat_d_Etat_a_la_Sante (검색일: 2000년 7월 25일).

<http://www.legifrance.go> (검색일 : 2000년 7월 25일).

Significance of 'Social Exclusion' and its Consideration of Welfare Policy

On the Case of France in the Comparative Perspective

Shim, Chang-Hack

(Assistant professor of Gyeongsang National University)

This study concerns the understanding of 'social exclusion' which is getting popular in Europe as the new term or paradigm in order to resolve poverty problem. As case study on the France, the purpose of this study is to extract the consideration of welfare policy and suggestions as to us.

In order to understand comprehensively the concept 'social exclusion' and the situation of the France, this study analyzes the existing researches on its concept and tries to realize a comparative study. Thus, this study indicates that the France is the state which has taken the most interest in 'social exclusion'.

The second part of this study concerns the change of the concept 'social exclusion' and its policies in the France. The concept 'social exclusion' which has used in the 1960's, has settled as the term of policies in the 1980's, thanks to seriousness of poverty and unemployment problem and change of social consciousness(*opinion*). As policy on the 'social exclusion', there are Revenu minimum d'insertion of the 1988 and law on the social exclusion of the 1998.

Through analysis of policies on the 'social exclusion' in the France, we can get the following consideration of welfare policy and suggestions: on the macro level, the necessity to establish the comprehensive perspective on the poverty problem, invention and development of the term as regard to social new problem; on the micro level, planning of welfare program according to clients needs, importance of perpetual assessing of the existing welfare program and institutions, the institutional

establishment of 'reserve budget', the application of decentralization principle and the active participation of the private sector in order to promote the effectiveness and the efficiency of the program and institutions.