

## 프랑스 사회적 미니멈(Minima sociaux)의 구조 및 급여 체계 : 유럽 공공 부조 제도의 한 연구\*

심 창 학

(경상대학교)

### [요 약]

본 연구는 유럽 공공 부조 및 최저 소득 보장 체계 연구의 하나로써 프랑스의 사회적 미니멈에 대해서 이의 구조 및 급여 체계를 중심으로 살펴보았다. 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 구조 측면에서 프랑스 사회적 미니멈은 여덟 종류의 선별적 급여와 하나의 보편 급여를 가진 다원적 구조 체계를 보이고 있다. 이는 사회보험의 사각지대에 있는 사람들에게 대해서 최저 소득을 보장하려는 의지의 표출임과 동시에 각각 다른 시기, 다른 논리에 의한 제급여의 도입 및 실시 결과의 부산물이기도 하다.

둘째, 급여 결정 기준을 바탕으로 아홉 종류의 급여 체계를 살펴본 결과, 근로 능력이 없는 집단을 대상으로 하는 급여가 근로 능력이 있는 집단을 대상으로 하는 급여보다 그 수준이 높은 것을 알 수 있었다. 이는 빈곤 집단의 소득 보장에 대한 국가 및 사회 개입에 있어서 근로 능력의 유무에 따른 프랑스의 양분된 시각을 반영하고 있다.

셋째, 사회적 미니멈 급여 수준과 상대적 빈곤선과의 비교 결과, 대부분의 급여수준이 상대적 빈곤선 수준에 못 미치는 것으로 나타났다. 하지만 사회적 미니멈 수급자들에게는 연계 부조 프로그램이나 부가적 권리까지 부여된다는 점을 고려할 때 사회적 미니멈은 빈곤 극복을 위한 유일한 대안이 아니라 기본 대안으로서의 역할을 수행하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

넷째, 최저 임금 수준과의 비교 결과, 최저편입(RMI)급여 수준은 50%이하임이 드러났다. 이는 수급자의 소득보장에 대한 국가의 제한적 역할 수행, 지위 논리 개입 등 복합적인 요인의 결과이다.

주제어: 유럽 공공 부조 제도, 사회적 미니멈, 다원적 구조, 급여 결정 기준, 빈곤선, 지위의 논리

\* 이 논문은 2005년도 경상대학교 경영·행정대학원 최고관리자과정 연구장학재단 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

## 1. 서론

### 1) 연구 목적 및 필요성

본 글은 유럽의 공공 부조제도(Social assistance schemes)에 대한 연구의 하나로서 프랑스의 사회적 미니멈 제도에 대한 이해를 시도하고자 한다. 그 중에서도 본 글은 사회적 미니멈 급여의 구조는 어떠한가, 해당 급여의 수준은 어떠한 논리에 의해서 결정되고 있는지, 이의 구체적 내용은 무엇인지 그리고 급여 수준의 관대성은 어떻게 평가될 수 있는지에 대해서 알아보하고자 한다. 이를 통해 첫째, 빈곤 극복의 목적으로 유럽 연합의 권고 하에 유럽 회원국에서 실시되고 있는 공공 부조 제도 및 최저 소득 보장 제도에 대한 정확한 이해의 토대를 마련하고자 하며, 둘째, 최저 소득 보장 제도의 프랑스 용어인 사회적 미니멈 제도의 기본 철학, 정책 프로그램 및 특징에 대한 이해를 시도하며 셋째, 특히 그 중에서도 급여의 구체적 내용 분석을 통해, 빈곤 극복에 있어서 사회적 미니멈 제도의 역할이 무엇인가에 대한 평가를 시도하고자 한다. 본 연구 결과는 한국의 대표적인 공공부조제도임과 동시에 최저소득보장제도인 국민 기초 생활 보장 제도를 개선 발전시키는데 유용한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

공공 부조 제도는 사회복지의 핵심제도 중의 하나로서 내용상 국가별 차이에도 불구하고 최후의 사회안전망 역할을 수행하고 있다. 한국도 기존의 생활보호제도를 대체하여 국민기초생활제도가 2000년 10월부터 실시되어 현재 공공부조 제도의 핵심에 자리 잡고 있다. 국민기초생활보장제도는 전 국민 최저생활보장이라는 목적 하에 근로 능력의 유무에 관계없이 최저생계비에 부족한 소득 분만큼의 현금과 현물급여를 제공한다. 즉 근로 무능력 가구뿐만 아니라 근로 능력 가구를 포함한 전 국민에 대해 기초보장을 실시한다는 점에서 국민 기초생활보장제도는 우리나라의 빈곤문제를 획기적으로 개선할 것으로 기대되어 왔다. 그런데 지난 몇 년간의 시행 결과를 보면 국민기초생활보장제도에 의한 빈곤 정책은 기대했던 것만큼의 성과를 이루지 못하고 향후 제도의 발전 방향과 관련하여 일정한 혼란을 경험하고 있다. 여러 가지 쟁점 중 짚고 넘어가야 할 문제 중의 하나가 국민 기초 생활 보장 제도의 일원적 구조가 가지고 있는 한계와 급여 설정에 있어서 집단별 욕구가 무시되고 있다는 것이다(이상은, 2004). 주지하다시피, 국민기초생활보장제도는 일원적 공공 부조 제도로서, 전 국민을 대상으로 단일 제도를 통해 보편적인 기초생활을 보장하는 형식을 취하고 있는 것이다. 이는 결국 근로 능력의 유무 혹은 집단별 연령에 따라 욕구가 상이함에도 불구하고 수급자 선정과 급여 기준에 있어서 실질적으로는 모든 집단에 거의 동일한 기준을 적용할 수밖에 없는 결과를 초래하고 있다. 뿐만 아니라 근로 무능력자 역시 집단별 욕구가 상이함에도 불구하고 이에 대한 프로그램은 전무한 상태이며, 단지 소득 조사에 있어서 경로연금, 장애 수당, 아동 양육비 등을 제외하고 있을 뿐이다. 반면 최저 생계비 선정 시 가구 특성을 충분히 반영하지 못하고 있으며 장애, 노인, 아동 같은 근로 무능력 집단과

같은 추가적인 지출이 필요한 욕구를 충분히 고려하지 못하고 있는 실정이다. 다시 말하면, 제도 운영의 편의성에도 불구하고 이러한 일원적 공공 부조 제도는 집단별 상이한 욕구를 고려하지 못할 수 있는 치명적인 한계를 가지고 있으며 이에 대한 심도 깊은 고민이 필요하다는 지적에 관심을 가질 필요가 있다(이상은, 2004). 이러한 관점에서 복지 제도의 선진국가인 유럽 국가에서의 관련 제도는 어떤 구조적 모습을 띠고 있는가를 보는 것은 매우 유용한 작업이 될 것이다. 한편, 제도 구조 못지않게 중요한 부분이 급여 설정의 논리 및 수준이다. 공공 부조의 급여 수준은 국가가 책임지는 위험 수준을 의미하는 것으로 역사적으로 많은 논쟁의 대상이 되어 왔다. 대별하자면 자본주의의 가치인 자조와 근로동기를 훼손하지 않는 범위에 기초해야 한다는 이른바 효율의 원칙과 인간의 보편적인 기본 욕구 충족에 기초해야 한다는 이른바 욕구의 원칙간의 상충성이 내재되어 있다(여유진·이현주·김미곤·강신욱·김계연, 2004: 69). 여기에 한 가지 첨가되는 것이 빈곤하다고 규정되는 기준선(정책적 빈곤선)을 어떻게 정할 것인가 하는 것이다. 한국은 최저 생계비, 즉 절대적 빈곤선 사용 국가로서 최대급여액(maximum benefits, 최저생계비수준)에서 가구소득을 뺀 차액을 생계급여로 지급하고 있다. 하지만 급여 설정 방식뿐만 아니라 그 수준을 두고 많은 논란이 있는 것이 사실이다.<sup>1)</sup>

이러한 차원에서 프랑스는 흥미로운 연구 사례가 될 수 있다. 기존의 국가 간 비교연구에 의하면 프랑스 사회부조(좀 더 정확한 표현으로는 사회적 미니멈)는 구조상 단일의 보편적 체계(single general scheme) 아닌 다원적 체계(plural scheme)를 가지고 있는 대표적 국가로 알려져 있다. 예컨대, 노령보충급여, 장애보충급여, 성인장애급여, 한부모지원급여 등 근로 능력이 없는 집단을 대상으로 하는 급여제도가 집단별로 따로 존재한다. 뿐만 아니라 근로 능력이 있는 집단을 대상으로 사회적 미니멈 급여 역시 장기실업자를 위한 급여제도가 별도로 운영되고 있으며, 이상의 선별적 사회적 급여의 적용에서 제외된 빈곤 집단을 대상으로 하는 보편적 최저소득보장급여인 RMI급여제도가 1988년 법 제정을 통해 이듬해부터 실시되어 오늘에 이르고 있다. 그 결과, 프랑스에서는 사회적 미니멈이라는 이름하에 현재 아홉 종류의 급여가 실시되고 있는데 이러한 급여 숫자는 유럽 국가 중 가장 많은 것이다.<sup>2)</sup> 더욱 더 흥미로운 점은 급여의 종류만 다양할 뿐만 아니라 각 급여의 운영기관, 재원, 급여의 수준, 수급 요건과 관련된 자산(소득)상한액 또한 다르다는 것이다. 다시 말하면 일원적 구조(single general scheme) 하에 단일의 급여 설정 기준을 보이고 있는 한국과 비교할 때 프랑스는 매우 대조적인 국가라 할 수 있다.<sup>3)</sup>

이상의 점들을 고려하여 본 글은 비교 관점에서 한국과 매우 대조적인 제도 운영 상태를 보여주고 있는 프랑스의 사회적 미니멈의 구조적 특징, 제 급여의 설정 논리를 이해하고 평가하는데 그 목적이 있다. 이는 유럽 최저 소득 보장 체계 이해의 첫걸음이 됨과 동시에 해당 국가 특정 제도의 장점 및 단점에 대한 파악을 통해 한국의 공공 부조 제도의 향후 발전 방향을 구상하는데 도움이 될 것으로

1) 이의 자세한 내용에 대해서는 박능후·정의철, 2006: 64-65 참조하시오.

2) 이는 그리스를 제외한 14개 유럽 회원국의 최저소득보장체계를 비교한 최근 연구 결과를 통해서도 입증되었다(P. Horowitz et al. 2005).

3) 한편, 빈곤 정책(급여)의 구조에 관한 국내 선행 연구와 관련하여 이상은은 일원적 구조(한국), 이원적 구조(미국), 혼합형 구조(유럽국가) 등의 세 가지로 나누고 있다(이상은, 2004).

기대된다.

## 2) 연구 질문 및 용어의 개념 규정

이를 위해 본 연구에서 제기하고자 하는 질문은 다음과 같다.

- 첫째, 유럽의 공공 부조 제도 비교 관점에서 프랑스 사회적 미니멈의 특징 및 위상은 어떠한가?
- 둘째, 프랑스 사회적 미니멈 급여의 구조 및 역사적 형성과정은 어떠한가?
- 셋째, 프랑스 사회적 미니멈 급여 설정 논리는 무엇인가? 급여 간 차이의 유무 및 이의 배경은?
- 넷째, 급여 수준에 대해서는 어떤 평가가 가능한가? 제 급여의 빈곤선 및 최저임금수준간의 관계는?
- 다섯째, 본 연구 사례가 한국에게 줄 수 있는 시사점은 무엇인가?

한편, 용어 선정과 관련하여 본 글에서는 프랑스의 특징 부각을 위해 사회부조 용어 대신 사회적 미니멈(Minima sociaux) 용어를 사용하기로 한다. 국제비교 연구에서는 사회부조 용어가 사용되는 것이 일반적이다(I. Lødemel and B. Schulte, 1992; T. Eardley et al., 1996; I. Gough et al., 1997; J. Ditch, 1999; M. Heikkilä, E. Keskitalo, eds., 2001). 하지만 사회부조와 사회적 미니멈 양자는 상호 공통점과 차이점이 있다는 것이 프랑스 학계의 일반적인 정설이다. 우선, 사회적 미니멈은 ‘특정 개인 혹은 가구를 대상으로 최저 생활수준의 소득 제공을 목적으로 하는 사회적 급여(L. Caussat, 1998 : 113)’ 혹은 ‘취약 상태에 있는 사람들에게 최저 생활 수단을 제공하는 비기여적 사회 급여(M. Lakehal (dir.), 2005 : 164-165)’로 정의된다. 이러한 사회적 미니멈은 비기여적 급여라는 점, 자산 조사를 전제로 한 급여라는 점에서는 사회부조와 공통점이 있는 것이 사실이다. 반면, 국가 조세가 아닌 사회보장기여금을 통해서 재정 충당이 이루어지는 급여도 있다는 점, 국가 행정 기구가 아닌 사회보험 운영 기관이 관리 및 운영의 핵심에 자리 잡고 있다는 점은 사회부조와 일정한 차이점을 보이고 있다는 지적에 유의할 필요가 있다(P. Pétour, 2001 : 5). 뿐만 아니라 사회부조 중에는 의료부조 등의 비자산조사 급여가 있다는 점도 양자 간에 일정한 차이가 있음을 보여주는 부분이기도 하다. 이러한 이유로 본 글에서는 사회부조 용어 대신 사회적 미니멈 용어를 사용하기로 하고, ‘프랑스에서 근로 능력 유무에 관계없이 기본권 보장의 차원에서 자산 조사를 전제로 기여 조건 없이, 조세나 사회보장 재원에 의해서 이루어지는 제급여’로 정의하기로 한다<sup>4)</sup>. 그리고 국가가 비교에 있어서 선별적 급여(categorial assistance benefits)는 특정 집단을 대상으로 지급되는 급여로, 보편적 급여(general assistance benefit, 보편적 최저소득보장급여)는 선별적 급여 적용의 사각지대에 있는 경제활동인구를 대상으로 지급되는 급여로 정의하고자 한다.<sup>5)</sup>

4) 이러한 관점에서 사회부조 혹은 유사 명칭에 관계없이 빈곤 레짐(poverty regime)이라는 용어를 사용하여 국제 비교를 시도하는 연구는 나름대로 의미가 매우 큰 것으로 사료된다(S. Leibfried, 1993; D. Siansbury, A. Morirrens, 2002; Saraceno et al., 2002; 문진영, 2005). 한편 본 글에서는 기존 연구 경향을 고려하여 국가 간 비교에 한정하여 사회부조 혹은 공공부조 용어를 사용하기로 한다.

5) 유럽 국가의 보편 급여 중 몇 가지만 소개한다면, 영국의 Income support, 아일랜드의 Supplementary Welfare Allowance, 독일의 sozialhilfe, 벨기에의 Minimex(revenu d'insertion), 프랑

## 2. 사회부조체계 국제 비교와 프랑스 특징

### 1) 사회부조체계 국제비교 연구

사회부조체계의 국가별 비교 연구가 본격적으로 이루어진 것은 1990년대 초 부터이다. 그 중 대표적인 것을 살펴보면 첫째, 로데멜과 숄테(I. Lødemel and B. Schulte, 1992)의 연구를 들 수 있다. 사회부조체계 국제비교의 선구적인 연구로서, 이들은 사회부조체계비교 분석틀로서 부조 수급과 사회사업 접근간의 연계성 유무, 프로그램의 중앙 집중화 정도 등 두 가지를 제시하고 있다. 즉 사회사업 프로그램이 어느 정도 수급자와 연계되어 있는가 하는 것이 첫 번째 기준의 내용이며, 두 번째는 프로그램이 어느 정도 지역별 차이 없이 중앙 정부가 제시하고 있는 전국적 틀에 의해 운영되고 있는가 하는 것이다. 이를 바탕으로 로데멜과 숄테는 제도화된 유형, 차별화된 유형, 잔여적 유형, 불완전하게 차별화된 유형 등 네 가지로 나누고 프랑스를 라틴 국가와 함께 불완전하게 차별화된(incomplete differentiated) 유형의 국가에 포함시키고 있다.<sup>6)</sup>

둘째, 이안 고흐는 어델리(Eardley)와의 기존 공동 연구를 바탕으로(T. Eardley et al., 1996), 사회부조체계에 관한 포괄적이면서도 체계적인 연구를 시도한 바 있다(I. Gough et al., 1997). 그는 비교 기준으로서 프로그램의 투입(사회부조지출 및 수급 규모), 프로그램의 구조(중앙 집중화 및 지역적 다양성, 수급권 대 자유재량, 개인 대 가족 의무, 엄격한 자산 조사 및 근로 조사의 유무), 프로그램의 산출 및 성과(급여 수준, 대체율) 등을 활용하고 있다. 이에 근거하여 사회부조 레짐을 8개로 나누고 있는데<sup>7)</sup>, 프랑스를 독일, 벨기에, 룩셈부르크와 함께 '선별적 부조 체계가 보편적 안전망을 보완하고, 약간의 지역적 재량권이 전국적 틀 내에서 허용되며, 유연한 자산조사 및 평균 혹은 평균이하의 급여 수준을 보이고 있는 이원적 사회부조 국가(Dual social assistance)'의 하나로 보고 있다(I. Gough et al., 1997: 36).

셋째, 국내 학계에서는 생소하지만 프랑스 사회학자인 포감(S. Paugam, 1999)의 연구 결과 역시 주목할 만하다. 그는 사회부조 용어 대신 최저 소득 보장 체계 용어를 사용하면서 네 가지 분석 기준을 제시하고 있다(S. Paugam, 1999: 18-22). 이는 앞의 두 가지 연구 보다 좀 더 정성적이면서도 인식론적인 성격을 띠고 있기 때문에 모호한 측면도 있으나 사회부조의 기본 원리 및 철학을 제시하고

스의 Revenu minimum d'insertion(RMI) 등을 들 수 있다. 이의 자세한 내용은 Missoc, 2005를 참조하시오. 한편, 프랑스 사회적 미니멈 급여의 명칭과 관련하여 가능한 원어를 그대로 옮기거나 원어의 약자를 사용하여 설명할 것이다.

- 6) 불완전하게 차별화된 유형은 근로 무능력 집단에 대한 선별적 급여 체계, 제한적 보편 급여 체계, 사회사업 간의 연계 미약(예외적으로 프랑스는 강한 연계) 등을 그 특징으로 하고 있다 (I. Lødemel and B. Schulte, 1992; I. Gough et al., 1997 : 34에서 재인용).
- 7) 후속연구에서 이안고흐는 군집분석(cluster analysis)을 통해 7개로 재구분을 시도한 바 있다 (I. Gough, 2001).

있다는 점에서 매우 흥미롭다. 그가 제시하고 있는 첫 번째 기준은 누가 도와야 하는가의 문제이다. 즉 책임 주체 및 분담에 관한 것으로 국가(중앙정부), 지자체(썬뮌), 시민사회단체 등 세 가지 주체를 상정하고 있다. 이 중 복지 국가가 전국적인 사회보호체계를 대표하는 곳에서는 일반적으로 부조가 지자체 권한 영역의 하나이다. 한편, 보험원칙에 근거한 사회보호체계 국가에서는 전통적 부조를 잔여적으로 인식하는 경향이 강하다. 따라서 중앙 정부의 권한임에도 불구하고 부분적으로 지방 정부에 이양하는 모습이 나타나는 것으로 그는 판단한다. 둘째, 누가 도움을 받아야 하는가의 문제이다. 이는 대상 집단의 정의 문제로서 이에 대해서 두 가지 유형이 있음을 강조하고 있다. 첫째, 단일적 정의 방법으로서 제도적 혹은 전체 사회가 인정하는 방법으로 빈민을 정의 하는 것이다. 주로 화폐적 빈곤 집단 정의 사례가 여기에 속한다. 두 번째 정의 방법은 특정 인구가 처해 있는 위험 판단에 의한 방법이다(선별적). 이는 빈곤 문제를 동질적인 것이 아니라 빈곤 상태에 있는 것으로 판단되는 특정 집단에 초점을 맞춘 것이다. 다양한 측면이 고려될 수 있는 장점이 있는 반면 위험 평가에 있어서 집단을 위계화 시킬 우려가 있다고 포감은 지적하고 있다. 셋째, 부조의 원칙에 관한 것으로 욕구의 논리와 지위의 논리 두 가지를 제시하고 있다. 욕구 논리는 기본적인 욕구를 충족시키기 위한 수단 제공을 통해 최한계 집단의 생존 보장을 목적으로 하고 있다. 경제학자나 통계학자들의 빈곤 집단생활 상황 연구의 기원이 되는 논리이다. 반면 지위 논리는 사회정의와 공동체 의무 명목으로 원조가 이루어지는 경우이다. 이 논리에서 중요한 것은 기존 사회 구조의 본질적 변화는 추구하지 않는다는 것이다. 예컨대 급여 수준을 최저 임금 근로자의 것보다 낮은 수준으로 정하는 방법을 통해 사회적 위계화를 유지시키는 것이다.

<표 1> 빈곤 규제 양태 유형

	책임원칙	대상집단정의	부조정의	개입양태	해당국가
중앙집중규제	국가(중앙정부)	단일 혹은 선별적 정의	욕구논리 혹은 지위논리	관료주의적	영국, 프랑스
협상규제	국가, 지방정부, 시민사회단체간의 공유	단일적 정의	욕구논리	개인주의적	독일, 네덜란드, 벨기에, 스칸디나비아국가
지역중심규제	지방정부	선별적 정의	지위논리	관료주의적 <<clientéliste, 고객중심주의>>	남부유럽국가

출처: S. Paugam, 1999 : 22의 표를 바탕으로 재정리.

넷째, 개입 양식에 관한 것으로 관료주의적 개입 양식과 개별주의적 해석 등 두 가지가 있다. 관료주의적 개입은 공식적이면서도 즉시 개입이 가능하다. 반면 신청자 혹은 수급자의 개별 상황에 대한 고려는 허용되지 않는다. 관련법이 인정하고 있는 요건에 부합되기만 하면 개입이 이루어지는 것이다. 개별주의적 해석은 사회사업가의 역할에 많이 의존하는 것이다. 상황 평가 및 판단에 있어서 현실적

의미를 많이 함축하고 있으며 관료주의적 개입의 사회사업가보다 더 큰 직업적 능력이 요구되고 있다. 양자 중 어떤 방식이 개인의 존엄을 더 준수하고 있는가? 이에 대해 포감은 관료주의적 개입 양식은 강한 개인 스티그마의 위험은 피할 수 있는 반면 사회사업가의 역할이 한정되는 문제점이 있다고 보고 있다. 반면 개별주의적 접근 방식은 신청자의 사생활에 사회사업가의 연루가 불가피한 측면이 있다고 지적한다. 이상의 기준들을 바탕으로 포감은 빈곤 규제 양태를 세 가지 유형(이상형)으로 나누고 있다. 위 <표 1>은 이를 정리한 것이다.

이에 근거하여 유럽 국가의 최저 소득 보장 체계를 비교한 결과 프랑스와 영국은 중앙집중규제 유형에 가까운 국가이며, 협상규제유형에 가까운 국가로는 독일, 네덜란드, 벨기에, 그리고 스칸디나비아 국가 등인 것으로 포감은 판단하고 있다. 한편, 내적 차이에도 불구하고 스페인, 이탈리아 등의 남부 유럽 국가는 지역중심규제 유형에 가장 근접한 사례로 지적되고 있다.

## 2) 비교 관점에서 나타난 프랑스 사회적 미니멈의 특징

지금까지 사회 부조 체계 국제 비교에 관한 대표적인 연구를 고찰했다. 이들의 연구에서 나타나고 있는 프랑스 사회적 미니멈 특징은 비교적 명확한 편이다. 첫째, 구조 측면에서 프랑스는 단일 체계가 아닌 이원적 사회 부조 체계, 즉 선별적 체계와 보편적 체계가 공존하는 국가로 알려져 있다 (I. Lødemel and B. Schulte와 I. Gough의 견해). 하지만 이를 좀더 정확하게 묘사하면 ‘복수의 선별적 급여 체계와 단일의 보편 급여 체계’가 더 적절할 것이다. 급여 체계에 관한 최근의 국가별 비교 연구 결과에 따르면, 핀란드가 1개의 급여로 가장 적고, 덴마크, 오스트리아, 스웨덴, 룩셈부르크 등의 국가는 2개, 벨기에, 이탈리아는 3개이며, 4가지 급여가 실시되고 있는 국가는 독일, 스페인, 네덜란드, 포르투갈 등이며, 5개 실시 국가는 영국, 아일랜드이며, 프랑스가 9개로 가장 많다.<sup>8)</sup> 무엇이 이러한 차이를 설명할 수 있을까? 이에 대해서 국가별 복지 모델의 차이에서 기인하는 것으로 보는 것이 일반적이다(CSERC, 1997: 33-35; P. Horusitzky et al. 2005 :68). 단순 비교한다면, 예컨대 시민권에 바탕을 둔 북유럽의 경우 사회 부조 급여 숫자가 그렇게 많지 않다. 이들 국가에서의 보편적 사회보호는 기여를 전제로 하지 않고 전 국민을 적용대상으로 하고 있기 때문에 노령부조 등의 사회부조 급여 제도를 필요로 하지 않는다. 다시 말하면 최저 소득 보장 개념이 사회 보호 체계에 내재되어 있다는 것이다. 반면 근로 및 기여에 기반을 둔 사회보험 국가의 경우 사각 지대 해소의 차원에서 사회보험 적용에서 제외되는 집단을 대상으로 하는 선별적 사회부조 급여의 도입이 불가피한 측면이 있다는 것이다.<sup>9)</sup>

8) 조사 대상 국가 14개 국가 중 가장 일반적으로 시행되고 있는 사회부조 급여는 경제활동연령인구를 대상으로 하는 보편적 최저소득보장급여이며(이탈리아를 제외한 13개국 실시), 노령부조급여는 7개 국가(벨기에, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스웨덴, 영국), 장애인 부조 급여는 9개 국가(벨기에, 스페인, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 영국)로서 보편급여, 노령부조급여, 장애인부조급여가 가장 많이 도입, 실시되고 있는 급여로 나타났다. 이의 자세한 내용 및 사회부조의 최근 변화에 대해서는 P. Horusitzky et al. 2005와 Missoc, 2005를 참조하시오.

9) 하지만 이러한 설명 역시 유형 내의 국가별 차이 등을 설명하지 못하는 한계가 있음.

한편, 급여 부분은 유럽 국가의 사회부조 비교 혹은 사회부조 개혁에 있어서 주요 논쟁거리 중의 하나이다. 또한 급여의 관대성은 급여 수준뿐만 아니라 균등화 지수, 수급 기간, 갱신 및 연장 가능성, 연계 급여의 유무, 그리고 최근에는 수급자에 대한 적극적 조치(activation measures)에 대한 분석도 동시에 요구되기 때문에 국가 간 비교가 쉽지 않는 문제이기도 하다(Saraceno, 2002). 그럼에도 불구하고 기존 연구를 통해 프랑스의 사회적 미니멈 급여 수준에 대한 경향 파악이 일정부분 가능한 것으로 보인다. 단적으로 말하면 프랑스 사회부조 급여 수준은 상대적으로 높지 않다는 것이다. 논거 중의 하나로서 구매력지수개념에 근거하여 24개 국가의 사회부조급여 수준을 비교한 이안 고희의 연구에 따르면, 독일, 오스트리아와 함께 중간 정도의 사회부조 급여 수준을 보이고 있다<sup>10)</sup>. 이는 프랑스가 속해져 있는 이원적 사회부조의 특징으로서 평균이하의 급여 수준을 언급한 것과 맥락을 같이하고 있는 것이다. 한편, 포감 역시 프랑스처럼 중앙집중규제 유형국가에서 나타나는 부조를 정의 규정하면서 욕구의 논리와 지위의 논리가 공존하고 있는 것으로 보고 있다. 포감의 설명에 의하면 지위의 논리는 근본적인 사회 구조의 본질적 변화 없이 사회적 위계화를 유지시키는 방향으로 급여 설정이 이루어지는 것이다. 최저 임금 근로자의 임금보다 낮은 수준으로 급여설정이 이루어지는 것을 대표적인 사례로 들고 있다.

결국, 비교 관점에서 프랑스 사회적 미니멈은 복수의 선별적 급여 체계와 단일의 보편적 급여 체계를 다원적 급여 체계를 보이고 있으며, 전반적인 급여 수준 또한 그렇게 높지 않다는 특징을 발견할 수 있다. 여기서 제기되는 의문은 급여 간 차이는 없는 것인가, 만약 차이가 있다면 차이의 논리적 근거는 무엇인가, 더 나아가서 빈곤 극복과 관련하여 프랑스 사회적 미니멈 급여의 역할은 무엇인가 하는 것이다. 다음 장에서는 이러한 문제를 중심으로 프랑스 사회적 미니멈 급여 구조의 특징 및 급여와 관련된 문제에 초점을 맞추어 살펴보기로 한다.

### 3. 프랑스 사회적 미니멈 급여의 구조 및 급여 설정

#### 1) 프랑스 사회적 미니멈 급여의 구조적 특징

이미 언급한 바와 같이 사회적 미니멈은 자산-소득이 일정 수준 이하의 사람을 대상으로 최저생활 보장차원에서 지급되는 비기여적 성격을 띤 사회적 급여를 총칭하여 일컫는 용어이다. 한편, 사회적 미니멈의 권리적 성격을 언급하면서, 네가지 권리 즉, 특정 급여를 요청할 수 있는 사람이라면 누구에게나 인정되는 특권이라는 점에서 주관적 권리, 양도불가적임과 동시에 포기 불가하다는 차원에서 개인적 권리 그리고 확인가능하다는 측면에서 욕구 개념과 관련된 권리, 마지막으로 소득상한선, 노령, 장애, 정기적 거주 등의 특별한 조건에 종속되는 권리라는 점이 강조되기도 한다(J. C.-Barbier and B.

10) 한편, 사회부조의 관대성을 비교한 다른 연구에서 프랑스는 26개 국가 중 20위를 차지하고 있으며, 이에 주거급여까지 합치면 12위로 상승함(E. Jankéliowitch-Laval and A. Math, 1998 ; J.-C. Barbier and B. Théret, 2001 : 151에서 재인용).



Théret, 2001: 140). 또한 사회적 미니멈은 현재적 개념임과 동시에 역사적, 역동적 개념이기도 하다. 즉 사회보장급여 중에서 앞서 언급했던 취지의 내용을 담고 있는 급여라면 사회적 미니멈 범주에 포함되기도 하고 또한 소멸되기도 하는 것이다. 아래 <표 2>는 현재 프랑스에서 실시되고 있는 사회적 미니멈 관련 급여를 개괄적으로 정리한 것이다.

<표 2> 프랑스 사회적 미니멈 급여 개관(2005년 기준)

종류	주적용대상	도입연도	재원	운영기구	수급자규모
노령보충급여 (ASV)	65세이상노인	1956(1941)	사회보장, FSV(기금)	노령보험기관 (CAV)	610,000
장애보충급여 (ASI)	60세 이하 장애인 중 연금수급권자*	1957(1930)	사회보장, FSI(기금)	건강보험기관 (CAM)	112,600
성인장애급여 (AAH)	성인장애인 중 연금적용제외자	1975	국가	가족보험기관 (CAF)	801,000
한부모지원급여 (API)	한부모	1976	사회보장	가족보험기관 (API)	206,100
미망인지원급여 (AV)	유자녀55세미만 미망인	1980**	사회보장	노령보험기관 (CAV)	7,000
편입급여(AI)	정치적 망명자 등 특수집단	1984	연대기금	실업보험기관 (ASSEDIC)	35,400
특별연대급여 (ASS)	장기실업자, 실업보험수급권 박탈자	1984	국가;연대기금	실업보험기관 (ASSEDIC)	400,400
최저편입급여 (RMI)	25세이상(유자녀의 경우 25세미만도가능)	1988	국가(지방정부)	가족보험기관 (CAF)	1,289,500
연금동등화급여 (AER)	60세 이하의 구직자중 연금 수급에 필요한 기여 기간 충족한 자	2002	연대기금, 국가	노령보험기관 (ASSEDIC)	42,600

\*연령 규정은 2006년 1월부터 폐지.

\* 2004년 폐지 결정, 2011년 소멸 예상

출처: CERC-Association, 1997 : 49의 표; J.-C. Barbier and B. Théret, 2001:142-143의 Table 5.1; D. Nivière et al. 2006: 2의 내용을 바탕으로 재정리

<표 2>에서처럼, 현재 아홉 종류의 사회적 미니멈 급여 제도가 운영 중이다. 이 중 여덟 종류는 특정 집단을 대상으로 도입, 실시되고 있는 선별적 급여들이다. 반면, 최저편입급여(RMI)는 프랑스 사회적 미니멈 도입 역사에서 하나의 혁명으로 평가받는 급여로서,<sup>11)</sup> 보편 급여의 성격을 띠고 있다.

다시 말하면, 프랑스에 정기적으로 거주하고 있는 25세 이상인 자 중에서(유자녀인 경우 25세 미만도 적용) 일정 자산 이하인 경우 누구나 급여 수혜의 자격이 있다고 명시하고 있다.

한편, 프랑스 사회적 미니멈 급여에서 흥미로운 대목은 왜, 어떠한 과정을 거쳐 유럽에서 가장 많은 급여 숫자를 가진 다원적 구조가 되었는가 하는 것일 것이다. 여기서는 프랑스 사회적 미니멈의 근저에 흐르고 있는 도입 논리(정당성)의 변천과정에 초점을 맞추어 설명하고자 한다. 왜냐하면, 사회적 미니멈이라는 하나의 용어 하에 포함되어 있음에도 불구하고 각 급여는 상이한 시기에 상이한 정당성, 궁극적 목표 등을 가지고 도입되었던 것이 사실이기 때문이다. 급여 도입 논리 혹은 정당성과 관련하여, 사회적 미니멈 급여는 세 가지 유형으로 나눌 수 있다(M. Borgetto et R. Lafore, 2006: 525-527; J.-J. Dupeyroux, 2005: 349-352). 시기적으로 가장 오래된 것으로서 사회보장 비기여적 급여로 불리는 급여를 들 수 있다. 사회보장 도입 및 팽창시기에 도입된 것으로 노령보충급여, 성인장애 급여, 한부모 지원 급여 등이 여기에 속한다. 이 급여들은 사회보장의 보편주의 원칙에도 불구하고 사회보험 운영 원칙 때문에 실질적으로 배제될 수밖에 없는 사람들에 대한 기초 보장의 기능을 수행하고 있다. 다시 말하면, 연령상, 정신적 그리고(혹은) 육체적 장애, 자녀 부양 때문에 경제활동이 힘든 상황에 대한 정당성 인정 차원에서 비롯된 것이다. 두 번째 급여 유형은 사회보험 가입자 및 그 가족에 대한 최저 소득 차원의 성격이 강한 것들이다. 이는 첫 번째 유형과는 달리 사회보험 가입자 중에서 직업 활동을 계속할 수 없는 사람 혹은 그 가족을 대상으로 도입된 것이다. 미망인 지원 급여(AV)가 이의 대표적인 급여이며, 보충장애급여 역시 이에 포함된다. 따라서 급여 도입의 정당성은 근로 능력 결핍, 가족 부양 때문에 직업 활동을 계속 수행할 수 없는 상황에 바탕을 둔 것이다. 세 번째 급여 유형 논리는 1980년대에 등장한 것으로 앞의 두 가지 논리(정당성)와 일정 부분 차이를 보여주고 있다. 즉 직접 혹은 간접적으로 소득이 없는 사람에 대한 최저한의 소득 보장이라는 측면에서는 공통점을 보여주고 있는 반면, 장애, 노령 및 가족 부양 등의 조건과 관계없이 근로 능력이 있음에도 불구하고 노동시장에서 배제된 상황에서 생존 수단이 없는 사람들을 주 대상으로 하고 있다는 차원에서 기존의 두 가지 논리와는 완전히 다른 성격을 보여주고 있다. 1984년에 도입된 편입급여(AI), 특별 연대급여, 그리고 1989년의 RMI급여 등이 바로 이러한 논리(정당성)에 바탕을 두고 도입된 급여들이다. 이렇게 볼 때, 프랑스의 사회적 미니멈은 특정 시기의 산물이 아니라 역사적으로 다른 시기, 상이한 성격의 특수한 문제에 대한 반응으로 도입된 급여들의 집합물로서, 일정 이하의 자산(소득)을 가

- 11) 혁명적 사례로 평가받는 이유 중의 하나는 수급 요건 중의 하나로서 편입 계약(contrat d'insertion, contract for integration)의 체결을 명시하고 있기 때문이다. 즉 수급 기준에만 부합되면 무조건 지급되는 기존의 사회적 급여와는 달리 계약적 성격을 띠고 있기 때문이다. 하지만 여기서 분명히 지적되어야 할 점은 편입 계약의 체결이 수급자에 대한 국가의 강력한 권고 사항일 뿐, 수급의 실질적 전제 조건은 아니라는 것이다. 이는 보편급여의 규정 중 프랑스와 여타 국가를 구분 짓는 중요한 차이점 중의 하나로서, 계약 체결에 불응하거나 계약 내용을 준수하지 않을 경우 도의회 의장은 급여 지급 중단을 결정할 수 있다고 명시되어 있다. 하지만 이 결정은 기초 자치단체 편입위원회(CLI)의 요청이 있을 때에만 이루어질 수 있는 것으로 실질적 효력은 거의 없다는 비판이 많이 제기되고 있다. 현재 수급자 중 편입 계약 체결 비율은 50% 정도로 파악되고 있다 (M. Mercier et H. de Raincourt, 2005: 18-19). 한편, API나 ASS 역시 근로 활동에의 의무적 참여를 전제로 급여가 지급되는 조건부적 급여는 아님.

진 집단에 대한 기본 생활 보장을 위한 사회적 급여라는 공통점에도 불구하고 내부적으로는 상이한 도입 배경을 가지고 있음을 알 수 있다. 그리고 도입 이후 이러한 급여들의 지속적인 실시 결과 오늘날 8개의 선별적 급여와 1개의 보편 급여를 가진 다원적 급여 구조의 모습을 띠게 되었다.

마지막으로 급여 구조의 측면에서 눈에 띄는 점들 중의 하나는 각 급여의 재원 및 운영 기구의 다원화 혹은 복잡성이다. 먼저 재원과 관련하여 네 가지 유형이 있다. 우선 조세 의존형 급여로서 성인 장애 급여, RMI급여, 사회보장 재원형으로는 한부모 지원 급여와 미망인 지원 급여, 특정 기금 의존형으로서 편입급여가 있으며, 마지막으로 혼합형 급여로서 노령보충급여와 장애보충급여(사회보장과 기금), 특별연대급여와 연금동등화급여(조세와 특정 기금) 등이 있다. 이러한 재원의 다양성은 사회복지부와 일정한 차이를 보여주고 있는 부분이다<sup>12)</sup>. 한편, 운영 기구를 살펴보면 대부분의 급여는 사회보험관련기관을 통해서 수급 신청, 급여 지급, 수급자 관리 등이 이루어지고 있다<sup>13)</sup>. 특이한 점 중의 하나는 조세 의존형 급여조차도 이의 실질적 운영은 사회보험 관련 기관이 담당하고 있다는 것이다. 한편, 노령과 관련된 급여는 노령보험기관, 실업 관련 급여는 실업보험 기관, 그 외 대부분의 급여는 가족보험기관에서 담당하고 있는 점은 복잡성 속에서도 나름대로 일관성이 발견되는 대목이다. 그럼, 사회보험운영기관이 사회적 미니멈 급여의 운영 기관으로 자리 잡게 된 배경은 무엇일까? 한 가지 가능한 설명은 앞서 언급한 바와 같이 사회적 미니멈 급여의 도입은 기본적으로 사회보험의 한계에서 비롯되었음에도 불구하고, 이의 효율적 운영을 위해 각 급여의 성격과 직접적으로 관련되는 사회 보험 기관에서 담당하게 되었다는 것이다(CSERC, 1997 : 40-41). 그럼에도 불구하고 운영기관의 다원화, 복잡성은 높은 행정 관리비, 접근 고비용 문제를 야기하고 있을 뿐만 아니라 수급권자의 급여 신청까지 포기하게 하는 요인으로 작용하고 있다는 비판의 목소리가 높다(P. Pétour, 2001: 13 ; M. Mercier et H. de Raincourt, 2005).

이상 본 바와 같이 프랑스의 사회적 미니멈은 1950년대부터 세가지 정당화 논리에 의해 순차적으로 도입되어 현재 8개의 선별적 급여와 1개의 보편 급여로 구성된 다원적 급여 구조를 보이고 있다<sup>14)</sup>. 이는 근로 및 기여에 기반을 둔 사회보험의 한계 극복의 차원에서 사각지대를 가능한 없애고자 하는 노력의 결과인 반면 재원 및 운영 기관에 있어서 다원화의 특징 및 복잡성의 한계를 표출하고 있는 것이다.

12) 1984년 지방화 법 제정 이후 프랑스에서 사회복지자 함은 지방 정부의 재정 부담 하에 이루어지는 법적, 의무적 급여로서 영역에 따라 장애부조, 노령부조, 의료부조, 아동부조 그리고 사회통합활동 영역의 부조가 있다. 엄밀히 말하면 사회적 미니멈 급여 중 RMI 급여만이 사회 통합 활동 영역에 포함되는 사회복지 급여이다 (B. Delhoume, 2004 : 104의 <표 1>.) 사회복지의 이름으로 시행되고 있는 분야별 제도 및 프로그램에 대해서는 M. de Montalement, 2004: 103-116. 한편, 비교 관점에서 대부분의 국가에서는 부조 급여의 경우 조세 재원으로 충당하고 있는 것이 일반적인 경우임을 고려할 때 이러한 사회적 미니멈 재원의 다양성은 국제적인 추세와 차이를 보이는 부분이기도 하다.

13) 단, RMI급여의 수급 신청 및 편입 계약 체결 등의 업무는 도 혹은 시의 사회 활동센터, 급여업무는 가족보험기관이 담당하고 있음. ASS급여 신청은 국립고용안정센터(ANPE)를 통해 이루어짐.

14) 사회적 미니멈 수혜자 규모는 약 350만명이며, 가구 구성원까지 합치면 600만명을 넘는 것으로 파악되고 있다(2005년 12월 기준, D. Nivière et al. 2006 : 1-2).

## 2) 프랑스 사회적 미니멈의 급여 결정 기준 및 수준 평가

일반적으로 사회부조에서의 국가 책임성은 국가가 어떠한 성격의 빈곤에 대해 책임을 질 것인가(개인의 책임 귀속성), 국가와 공동체의 책임을 어느 정도까지 공유할 것인가(책임의 국가 이전성), 국가가 어느 정도까지의 생활수준을 보장할 것인가(국가 책임지는 급여의 수준) 등 세 가지 쟁점으로 나눌 수 있다(여유진 외, 2004: 54-75). 이 세가지 쟁점들은 이론적으로는 상호 구분됨에도 불구하고 빈곤 집단의 인정 범위, 수급 자격, 급여 수준의 결정 등 실질적인 문제에 봉착할 때에는 서로 맞물리면서 복잡한 양상을 초래하고 있다. 특히 급여 결정 기준 문제는 단순한 기술적인 차원의 문제가 아니라 의식 또는 무의식적으로 해당 국가, 사회에 내재되어 있는 가치관, 이데올로기 등 복합적 요인의 상호 작용의 표출이기도 하다. 한편, 아홉 종류의 사회적 미니멈 급여 제도가 운영되고 있는 프랑스에서의 급여 결정 기준은 다른 어떤 국가보다 더 복잡하고 어려운 문제일 수 있을 것이다. 이러한 점을 고려하면서 프랑스 사회적 미니멈 급여와 관련된 문제를 살펴보기로 하자.

### (1) 사회적 미니멈 급여 결정 기준

프랑스 사회적 미니멈 급여 기준을 이해하기 위해서는 먼저 두 가지 점에 유의할 필요가 있다. 첫째, 급여 양태와 관련하여 한국의 국민기초생활보장제도의 생계급여와 마찬가지로 프랑스 사회적 미니멈 급여 역시 보충급여의 성격을 띠고 있다. 즉 최대 급여액(maximum benefit)에서 신고 자산액을 뺀 차액이 지급되는 것이다. 둘째, 자산 상한선(maximum resources)이 수급자격 유무 및 급여액을 결정하는 중요한 항목으로 작용하고 있다. 여기서 두 가지 경우가 있을 수 있는데 최대 급여액과 자산 상한선(개인 혹은 가구 소득)이 같은 경우는 첫 번째 원칙하에 급여액이 결정되지만, 만약 양자가 다른 경우는 별도의 산정방식에 의해 급여액이 결정된다. 아래 <표 3>은 프랑스 사회적 미니멈의 급여 기준 결정(benefit determination rules) 사례를 정리한 것이다.

<표 3>의 내용을 살펴보면, 각 급여액의 결정 기준, 수급 자격과 관련된 자산 상한선 등이 관련 사회 보험 규정에서 비롯되었기 때문에 정확한 비교가 어렵다는 지적에도 불구하고(M. Dollé, 2004 : 77)15), 몇 가지 뚜렷한 경향은 발견된다. 우선, 급여별 최대 급여액(maximum benefit) 부분에서, 최근에 도입된 연금 동등화 급여를 제외한다면 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 첫 번째 범주는 상대적으로 최대 급여액이 높은 급여들로서 노인보충급여, 장애보충급여, 성인장애보충급여가 이에 속한다. 두 번째 범주는 중간 정도의 최대 급여액을 가진 급여로서 한부모 지원 급여와 미망인지원급여가 이에 속한다. 세 번째 범주는 상대적으로 가장 낮은 최대급여액을 지닌 급여로서 최저편입

15) 예컨대, 최저편입급여(RMI)는 물가 연동제에 근거하여 자동적으로 산정되며, API는 가족보험기관(CAF)이 사용하고 있는 가족급여산정체계(BMAF)라는 독자적인 산정방식에 의하여 정해진다. BMAF는 전년도 물가 변화와 사회보장 재정법이 제시하고 있는 예측변동률의 차이의 조정과 물가지수 등에 의해 결정된다. 반면 ASS 등 여타 급여는 사전에 정해진 규칙이 없다(V. Létard, 2005: 16-17).

급여, 특별연대급여, 그리고 가장 낮은 수준의 편입급여가 이에 속한다. 흥미로운 점은 각 범주에 속하는 급여들의 적용 대상자를 살펴보면 첫 번째 범주의 급여의 경우는 근로 능력이 없는 집단들이며, 반대로 세 번째 범주 그룹의 주 적용 대상자는 근로 능력이 있는 집단들이라는 것이다.<sup>16)</sup> 이러한 현상을 어떻게 설명할 수 있을까? 만약 급여 지급의 목적이 수급자의 욕구 충족에 있다면 한 연구자의 지적대로 25세부터 64세 사이 연령대에 있는 사람(RMI의 실질적 수급자)의 욕구가 65세 이상 노인(노령보충수당 수급자) 욕구 보다 적다고 단정 지어 말하기 어려울 것이다(M. Dollé, 2004: 83).

<표 3> 사회적 미니멈 급여 결정 기준 (무자녀 독신 기준<sup>1)</sup>, 월기준, 단위: 유로)

종류	최대급여액(A)	자산상한선 (maximum resources)(B)	급여산정방식	적용대상자의 근로 능력 유무
노령보충급여 (ASV)	599*	613	A-B	없음
장애보충급여 (ASD)	599*	613	A-B	없음
성인장애급여 (AAH)	599*	599	A-B	없음
한부모지원급여 (API)	5611)**	542	A-B	
미망인지원급여 (AV)	549***	514	A-B	
편입급여(AI)	301**	887	자산금액이 591유로 이하인 경우 최대 급여액 지급; 자산금액이 591유로에서 887 사이인 경우 887유로에서 자 산액을 뺀 차액 지급	있음
특별연대급여 (ASS)	427**	980	자산금액이 560유로 이하인 경우 최대급여액 지급; 560유로에서 980유로사이인 경우 980유로에서 자산액을 뺀 차액 지급	있음
최저편입급여 (RMI)	440***	440	A-B	있음
연금동등화급여 (AER)	935***	1476	n.a	있음

\*2005년 1월 1일 기준 \*\*2006년 1월 1일 기준 \*\*\*2007년 1월1일 기준

1) 임신상태의 한부모

16) 두 번째 범주의 경우, 근로 능력의 유무에 관계없이 해당 집단이 처한 특수한 상황(미망인지원급여)이나 자녀 연령이 3살을 넘으면 근로 능력이 있는 것으로 간주하고 있다(한부모지원급여). cf. CSERC, 1997: 78.

출처: 프랑스 고용 및 사회연대부 (<http://www.social.gouv.fr/article.php3?id-article=774>)

여기서 사회적 미니멈 수급자에 대해서 프랑스 사회에 내재되어 있는 전통적으로 양분된 가치관을 발견할 수 있다. 이러한 가치관의 특징에 대해서 한 연구는 “첫째, 저수준의 급여는 수급자로 하여금 일자리를 찾게 하는 데 있어서 경제적 동기를 제공할 수 있다는 것이다. 이러한 동기 부여는 주로 세번째 그룹의 급여 수혜자에 적용될 수 있을 것이다. 둘째, RMI 수급자 혹은 ASS수급자는 취업 혹은 재취업을 통해서 자신의 장래 소득을 개선할 수 있을 것으로 보고 있다. 셋째, 반대로 개인 책임으로 돌릴 수 없는 요인(노령, 장애 등)으로 노동시장에서 배제된 경우 이들에 대한 보상 책임은 사회가 져야 한다. 반대로 RMI 수급자나 ASS 수급자 비취업 상황의 일정 부분은 자신의 책임이라는 것이다” 식으로 요약하고 있다 (CSERC, 1997 : 79). 한편, 돌레는 교정이론과 프랑스 헌법 내용과의 관련성 속에서 급여 수준의 차이를 설명하고 있다(M. Dollé, 2004: 83-84). 첫째, 교정이론(judicial theory)의 관점에서 사회는 개인 책임이 아닌 장애의 결과에 대해서는 교정해야 하지만 근로 혹은 여가에 대한 개인의 선택 결과 나타난 부분의 교정까지는 개입할 필요는 없으며, 이러한 관점에서 실업 상황을 부분적으로는 당사자의 책임으로 프랑스 사회는 간주하고 있는 것으로 그는 보고 있다. 한편, 그가 제시하고 있는 두 번째 설명은 프랑스 헌법에 명시되어 있는 근로에의 의무 조항과 근로 무능력자의 그럴듯한 생활 수단의 획득 권리 조항 간의 양립성이 급여 차이에 반영되어 있다는 것이다. 이를 어떻게 설명하든지간에 사회적 미니멈 급여의 도입을 통해 사각지대를 없애고자 하는 노력에도 불구하고 급여 수준의 결정에 있어서 분명한 점은 빈곤 집단을 양분시켜 보려고 하는 경향이 있다는 것이다.<sup>17)</sup>

둘째, 수급 자격과 관련된 자산 상한선을 살펴보면 빈곤 집단에 대한 양분적 시각은 특수 집단에 대한 배려 시각과 결합되면서 어느 정도 희석화되어 있음을 보여준다.<sup>18)</sup> 대표적인 급여 사례가 특별연대급여로서, 최대 급여액은 낮지만 수급 가능한 자산 상한액은 높게 책정되어 있다. 이는 주 적용 대상자가 50대 장기 실업자로서, 연령적으로 재취업이 쉽지 않은 상황에 대한 고려에서 비롯되었다. 그 외 대부분 급여의 자산 상한선은 최대 급여액과 비슷한 수준에서 결정된다.

셋째, 산정방식을 보면 모든 급여가 보충 급여의 성격을 띠고 있으면서도 내부적으로는 두 가지로 구분된다. 첫째, 최대급여액과 자산상한선이 비슷한 경우이다. 이 경우 최대 급여액에서 개인(가구) 자산(소득)을 뺀 차액을 지급되는 것으로 보충 급여 산정 방식에 의거한 것이다. 둘째, 최대 급여액보다 자산상한선이 높은 경우이다(AI와 ASS). 이 경우는 일정액(591유로와 560유로)을 기점으로 산정 방식이 달라진다. 신고 자산이 일정액 이하인 경우에는 최대 급여액이 지급되는 반면, 신고 자산이 일

17) 이러한 흐름은 2006년만의 특징이 아니라 그 이전부터 전통적으로 나타난다. 예컨대, 1997년의 경우, RMI최대급여액을 1로 했을 때 편입급여는 0.62, 특별연대급여는 1.03인 반면, 노령보충급여, 장애보충급여, 성인장애급여는 각각 1.62를 보이고 있음 (CSERC, 1997 : 78의 표).

18) 급여에 따라 자산 조사에 포함되는 항목이 다르다는 점에 유의할 필요가 있다. 일반적으로 RMI 급여의 자산 조사가 가장 엄격하며, 일반적으로 가족수당과 주택 수당은 자산 조사 항목에서 공통적으로 제외된다(단, RMI와 API 예외). 사회적 미니멈 급여의 자산 평가 방식에 대해서는 V. Létard, 2005: 17-20을 참조하시오.

정액 이상인 경우는 자산 상한선에서 신고자산을 뺀 차액이 지급된다. 편입급여와 특별연대급여가 이에 해당되는 대표적 급여로서, 특히 특별연대급여의 경우 최대급여액 측면에서는 상대적으로 낮은 급여 범주에 속하는 반면, 높은 자산 상한선과 산정방식의 측면에서 보면, 여타 급여에 비해 상대적으로 높은 수준의 소득 보장이 이루어지고 있다<sup>19)</sup>.

이상, 1인 가구의 사례와 함께 프랑스 사회적 미니멈의 급여 기준 결정에 대해 살펴보았다. 최대급여액의 비교 결과 가장 현저하게 드러나는 대목은 근로 능력이 없는 집단을 대상으로 하는 급여에 비해 근로 능력이 있는 집단을 대상으로 하는 급여 수준이 상대적으로 낮다는 것이다. 반면, 이러한 양분적 시각은 높은 자산상한선 수준과 별도의 급여 산정 방식의 도입을 통해 중장년 장기 실업자에 대한 정책적 고려가 이루어지면서 약간 희석화 되는 측면도 발견된다. 이렇게 볼 때 프랑스 사회적 미니멈의 급여 결정 기준 분석을 통해 발견된 것은 급여 간 차이 보다 급여 범주별 차이이다. 이제 남아 있는 마지막 질문은 프랑스 사회적 미니멈 급여 수준을 어떻게 평가할 수 있을 것인가 하는 것이다. 이는 빈곤 극복과 관련하여 프랑스 사회적 미니멈 급여의 역할은 무엇인가 하는 문제와 직결되는 문제이기도 하다.

## (2) 프랑스 사회적 미니멈 급여 수준 평가

한 국가의 사회 부조 급여 수준을 평가하기 위해서는 적절한 기준이 선정되어야 할 것이다. 또한 해당 사회 부조 급여의 기원, 목표 등을 고려하면서 적절한 기준 선정이 이루어져야 할 것이다. 이렇게 볼 때 프랑스 사회적 미니멈 급여 수준과 관련하여 두 가지 기준의 활용이 필요한데 빈곤선 개념과 최저 임금 개념이 바로 그것이다. 왜냐하면 일정 자산 이하의 사람에게 최저 생활 보장을 기본 목적으로 하고 있음에도 불구하고 급여의 성격을 살펴보면 내부적으로는 두 가지 상이한 기원을 가지고 있기 때문이다(P. Pétour, 2001 : 7). 첫째, 연령이나 장애 등의 이유로 완전히 혹은 장기간 노동시장에서 떨어진 것으로 판단되는 집단을 염두에 둔 사회적 미니멈 급여가 있다. 노령보충급여, 장애보충급여, 성인장애급여가 이의 대표적 급여이며 미망인 지원 급여 역시 이에 포함될 수 있을 것이다. 둘째, 노동 시장에서의 진입 혹은 복귀가 가능할 것으로 판단되는 집단을 주 적용대상으로 하는 급여로서 RMI 급여, 특별 연대 급여 등이 이에 속한다. 따라서 사회적 미니멈의 급여 수준이 수급자의 빈곤 극복에 어느 정도 도움을 주고 있는지 살펴보기 위해서는 빈곤선 기준의 활용이 필요하며, 급여 수준과 최저임금과의 비교를 통해 어느 지점이 근로 능력 집단의 근로 동기 유지에 적절한 것으로 파악하고 있는지 알 수 있을 것이다.

첫째, 사회적 미니멈 급여 수준과 빈곤선과의 관계이다. 한국과 달리 프랑스에서는 절대적 빈곤선 개념은 존재하지 않는다. 대신 상대적 빈곤선 개념이 활용되고 있는데, 프랑스에서 사용되는 상대적 빈곤선은 가구 구성원의 규모를 고려한 전체 가구 가처분 중위 소득의 50%이다<sup>20)</sup>. 2004년 기준, 상

19) 실업급여체계 국제 비교에서 프랑스의 특별연대급여를 실업부조(2층체계)의 하나로 보고 있는 것으로 바로 이러한 이유에서이다 (P. Horusitzky et al. 2005 : 76).

20) 주지하다시피, 상대적 빈곤선은 특정 집단의 소득 규모가 전체와의 비교 관점에서 어느 정도인가를 파악하게 해주며, 정상적인 생활 유지의 어려움을 보여주는 지표로서 그 의미가 있다.

대적 빈곤선은 657유로(1인 가구 기준)이며, 전체 인구의 6.2%에 해당되는 363만명 정도가 빈곤선 이하의 생활을 하고 있는 것으로 파악되었다. 여기서 사회적 미니멈 급여가 어느 정도 수급자의 빈곤 문제 해결에 기여하고 있는지 알기 위해 사회적 미니멈 급여의 최대 급여액과 상대적 빈곤선과의 관계를 살펴보자. <표 4>는 2002년과 2004년의 사회적 미니멈 급여의 최대급여액과 상대적 빈곤선과의 비율을 나타낸 것이다.

<표 4> 사회적 미니멈 급여 수준과 상대적 빈곤선의 비교(무자녀 독신 기준)

종류	2002년		2004년	
	최대급여액	상대적 빈곤선(632유로) 대비 비율(%)	최대급여액	상대적 빈곤선(657유로) 대비 비율(%)
노령보충급여 (ASV)	569	90.0	587	89.3
장애보충급여 (ASI)	569	90.0	587	89.3
성인장애급여 (AAH)	569	90.0	587	89.3
한부모지원급여 (API)	513	81.2	530	80.6
미망인지원급여 (AV)	503	79.6	519	78.9
편입급여(AI)	282	44.6	290	44.1
특별연대급여 (ASS)	406	64.2	412	62.7
최저편입급여 (RMI)	406	64.2	417	63.5
연금동등화급여 (AER)	미실시	미실시	903	137.4

출처 : M. Dollé, 2004: 78의 Table 4.4 ; M. de Montalement, 2004 : 181-183(Annexe 1) ; Insee-France en faits et chiffres -Seuils de pauvreté ([http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle\\_fiche.asp?ref\\_id=NATSOS04401&tab\\_id=54](http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATSOS04401&tab_id=54))의 내용을 바탕으로 재정리.

<표 4>에서처럼, 편입 급여와 연금 동등화 급여를 제외한 대부분의 급여 수준은 상대적 빈곤선의 60%에서 90%사이에 위치하고 있다. 이를 세분화하면, 근로 능력이 있는 집단을 대상으로 지급되는 특별연대급여와 최저편입급여의 최대 급여액은 상대적 빈곤선의 60%를 약간 상회하는데 그치고 있다.<sup>21)</sup> 한편, 근로 능력이 없는 집단을 대상으로 지급되는 급여 수준은 상대적 빈곤선의 90%에 근접

21) 단 편입급여(AI), 특별연대급여(ASS)의 경우는 자산상한선이 상대적 빈곤선보다 높게 설정되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.



하고 있는 것으로 나타난다. 한편, 시기별 추이를 보면 2002년도에 비해 2004년도의 비율이 전반적으로 약간 더 내려갔다. 결국, <표 4>를 통해 분명히 알 수 있는 것은 사회적 미니멈 급여만으로는 수급자의 빈곤 탈피에 역부족임이라는 것이다. 그와 동시에 사회적 미니멈 급여가 빈곤 극복을 위한 유일한 급여인가에 대해서 생각해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 프랑스에서는 빈곤 극복을 위한 추가적인 프로그램이 시행되고 있기 때문이다. 예컨대 노인 혹은 장애인 대상 연계 부조 프로그램(tied assistance), 가족 급여 그리고 주거 급여권 등 사회적 미니멈 수급자에게 부여된 부가적 권리(associated rights) 등을 들 수 있다.<sup>22)</sup> 이는 빈곤 극복과 관련하여 사회적 미니멈 급여는 유일한 대안이 아닌 기본적인 대안이며 이는 여타 프로그램과의 결합을 통해 그 존재 가치가 인정받을 수 있음을 의미한다.

둘째, 사회적 미니멈 급여와 최저임금과의 수준비교이다. 도입 역사도 비교적 오래되었을 뿐만 아니라 변천사 그 자체가 곧 임금 불평등 개선의 역사로서 프랑스에서 최저임금제도(SMIC)가 가지고 있는 의미는 매우 중요하다.<sup>23)</sup> 한편, 근로 동기 유지와 급여 수준간의 관계 파악을 위해서는 사회적 미니멈 급여 중 대표적인 근로 능력 집단 대상 급여인 RMI급여와 최저임금을 비교하는 것이 적절할 것이다. 왜냐하면, 최저임금 수준은 RMI 수급자의 입장에서 취업과 관련된 비용 및 이점을 비교하는데 핵심 변수이기 때문이다. 아래 <표 5>는 RMI 급여의 최대 급여액과 최저 임금 수준을 비교한 것이다.

<표 5> RMI 급여와 최저임금 비교 (1인 기준, 해당연도 1월 기준, 단위: 유로, %)

	2002년	2004년	2007년
최대급여액 (A)	406	417	440
최저임금(gross)	1006	1090	1254
순최저임금 (net, B)	833	857	984
비율 (A)/(B)	48.7	48.6	44.7

출처: M. Dollé, 2004: 78의 Table 4.4 ; M. de Montalement, 2004:181-183(Annexe1);

R. Metz, 2006: 44(table 7) ;

<http://www.insee.fr/fr/indicateur/smic.htm> ;

[http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle\\_fiche.asp?ref\\_id=NATTEF04114&tab\\_id=225](http://www.insee.fr/fr/ffc/chifcle_fiche.asp?ref_id=NATTEF04114&tab_id=225)의 내용을 바탕으로 재정리

<표 5>에서처럼, RMI 급여의 최대 급여액은 최저임금의 50%를 밑돌고 있다. 즉 1990년 말부터 지속된 근로 능력 대상 사회적 미니멈 급여의 현실화 노력에도 불구하고 최저임금과의 격차는 줄어들지

22) 사회적 미니멈 수급자에게 부여된 부가적 권리의 내용에 대해서는 V. Létard, 2005: 42의 표.

23) 최저임금은 매년 7월 공포되며, 2004년 7월 기준, 최저임금(gross SMIC)은 1154유로(시간당 7.61유로)이며, 중위 임금은 1314유로이다. D. Demailly, E. Raynaud, 2006:10. 한편, 본 글에서는 엄밀한 비교를 위해 순최저임금액(net SMIC)을 살펴볼 것이다.

않고 그대로 유지되고 있는 것이다. 이러한 현상에 대해서 두 가지 차원에서 설명이 가능할 것이다. 첫째, 최저임금과 같은 취업자의 보호 수준에 대한 문제 제기를 미연에 방지하며 동시에 수급자의 취업에 대한 관심을 계속 유지하게끔 하려는 의도가 내재되어 있다는 해석도 가능할 것이다(P. Pétour, 2001:8). 둘째, 포감의 견해처럼, RMI 급여 수준 결정 배경에는 욕구의 논리가 아닌 지위의 논리가 개입되어 있다는 것이다. 즉 사회적 기본 구조의 근본적 변화 없이 기존의 사회적 지위 유지의 차원에서 최저 임금 근로자의 임금보다 낮은 수준에서 급여 설정이 이루어지고 있다.

지위 논리를 통한 설명에 기본적으로 동의함에도 불구하고 한 가지 분명히 밝혀두어야 할 점은 여타 사회적 미니멈 급여와 마찬가지로 RMI 급여 역시 해당 집단의 최저 소득 보장을 위한 유일한 급여제도는 아니라는 점이다. 예컨대, RMI 수급자들에게는 주거급여 수급권, 보편적 의료 접근권(CMU) 등이 RMI의 부가적 권리로 부여되며,<sup>24)</sup> 뿐만 아니라 취업 동기 촉진 차원에서 RMI 수급자로 하여금 월기준 최대 750 근로 시간에 해당하는 근로 임금과 RMI급여를 동시에 받을 수 있도록 하는 조치도 시행중이다.<sup>25)</sup>

#### 4. 결론

지금까지 본 연구는 유럽 공공 부조 제도와 관련된 사례 연구의 하나로서 프랑스의 사회적 미니멈에 대해서 이의 구조와 급여 체계를 중심으로 살펴보았다. 그 결과 다음과 같은 점을 발견할 수 있었다.

첫째, 우리에게 생소한 프랑스의 사회적 미니멈은 ‘근로 능력 유무에 관계없이 기본권 보장의 차원에서 자산 조사를 전제로, 기여 조건 없이, 조세나 사회보장재원에 의해서 이루어지는 제 급여’의 총칭으로서 엄밀하게는 사회부조와 공통점과 차이점을 동시에 보이고 있으나 사회부조 국제 비교의 경우 프랑스의 대표적인 사회부조 급여 혹은 최저 소득 보장 체계로 알려져 있다.

둘째, 구조 측면에서 프랑스 사회적 미니멈 급여는 아홉 종류의 급여가 있는 다원적 구조를 보이고 있다. 기존 연구에 의하면 이원적 사회부조의 국가 등으로 알려져 있으나, 실질적으로는 근로 능력이 없는 집단을 대상으로 도입된 복수의 선별적 급여와 한 개의 보편 급여로 이루어져 있다. 이는 프랑스가 기본적으로 사회보험 중심의 복지 모델이라는 점에 기인하기도하지만 그 보다 더 중요한 이유는 다른 시기, 세 가지의 다른 논리(정당성)에 바탕을 두고 도입된 급여들을 사회적 미니멈이라는 용어로 통칭하고 있는데 기인한다. 이렇게 볼 때 프랑스의 사회적 미니멈은 사회보험의 사각지대를 없애고자 하는 의지의 표출임과 동시에 역사적, 역동적인 성격을 띠고 있다.

24) 주거급여의 중요성과 관련하여, 한 연구는 RMI 급여는 342유로(연도미상)이지만 주택 급여 255유로를 합치면 RMI 수급자의 총급여는 597유로가 되는 것으로 파악하고 있다(M. Dollé, 2004: 84).

25) 이 조치는 기존의 RMI급여, 특별연대급여(ASS), 편입급여(AI) 뿐만 아니라 2002년 4월부터 한부모지원급여(API)와 미망인지원급여 수급자까지 확대 적용하고 있다 (M. Anguis, 2002 : 5). 한편 2005년 말 기준, RMI수급자의 12.1%, API 수급자의 6.0%, ASS 수급자의 14.7%가 위 조치에의 참여집단으로 것으로 파악되고 있다(D. Nivière, 2006: 6).

셋째, 급여 측면에서, 급여마다 독자적인 급여 결정 기준(benefit determination rule)을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 전반적으로는 근로 능력이 없는 집단을 대상으로 하는 급여의 최대 급여액이 근로 능력이 있는 집단을 대상으로 하는 급여보다 높게 책정되어 있다는 특징을 발견할 수 있다. 이는 근로 능력의 유무에 따라 국가 및 사회의 개입 정도를 달리하고자 하는 경향을 반영하고 있는 것이다. 이러한 경향은 급여 수준에 있어서 급여 간 차이보다 급여 범주별 차이가 더 크게 나타나는 결과를 초래하고 있다.

넷째, 빈곤 집단에 대한 양분적 시각에도 불구하고 장기 실업자 대상 급여(특별연대급여)의 급여 결정 기준에서 보이고 있는 높은 자산 상한액과 독특한 산정 방식은 근로 능력이 있는 집단임에도 불구하고 해당 집단의 특수한 상황을 최대한 고려하고자 하는 의지를 보여주는 대목이라 할 수 있다.

넷째, 급여 수준의 평가 측면에서 상대적 빈곤선과의 비교 결과 대부분 사회적 미니멈 급여 자체만으로는 빈곤을 극복하기에 역부족인 것으로 나타난다. 그럼에도 불구하고 사회적 미니멈이 빈곤 극복의 유일한 대안이 아니라 기본 대안으로 인식되고 있는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉 사회적 미니멈은 추가적인 소득 보장 조치가 병행될 때야 비로소 그 존재 가치가 인정되는 것이다.

다섯째, 급여 수준의 평가 측면에서 최저 임금 수준과의 비교 결과, RMI 급여 수준은 50% 이하인 것으로 나타났다. 이는 RMI 수급자의 소득보장에 대한 국가의 제한적 의무 이행, RMI 수급자의 지속적 근로 동기 부여의 필요성, 그리고 최저 임금 수준 자체에 대한 비판의 사전 예방, 지위의 논리 개입 등 복합적인 요인이 반영된 결과물이라 할 수 있다. 이렇게 볼 때, 사회적 미니멈이라는 용어가 가지고 있는 함축적 의미에도 불구하고 내부적으로 상이한, 때로는 상충된 논리가 내재되어 있는 것이 분명하다. 뿐만 아니라 사회적 미니멈의 급여의 복잡성 그리고 제도 운영의 혼란성 등은 사회적 미니멈 개혁의 지속적인 화두가 되고 있다.

그럼, 이상의 프랑스 사례가 한국에게 줄 수 있는 정책적 시사점은 무엇일까?

비교 관점에서 한국과 프랑스는 공히 사회보험 중심의 국가로서, 사회보험의 속성상 사각지대 집단의 상존 가능성은 항상 남아있다는 공통점을 가지고 있다. 어떤 의미에서 보면 한국은 프랑스에서 시기별로 나타났던 사회적 미니멈 급여 도입의 세 가지 논리가 현재 동시에 나타나고 있다고 볼 수 있다. 반면, 구조 및 급여 결정 기준 측면에서 살펴보면, 한국의 대표적인 공공 부조 제도임과 동시에 최저소득보장제도인 국민기초생활보장제도와 프랑스의 사회적 미니멈은 상반된 모습을 보이고 있다. 이상의 점을 고려하면서 한국의 국민기초생활보장제도의 개선 방향의 차원에서 프랑스 사례가 주는 정책적 시사점을 정리하면 아래와 같다.

첫째, 근로 능력의 유무 혹은 집단별 연령별 상이한 욕구를 어떻게 반영할 수 있을 것인가에 대한 하나의 답을 프랑스 사례는 보여주고 있다고 판단된다. 본 연구에서처럼, 프랑스는 가능하면 여타 집단과는 구분되면서 내부적으로는 동질적인 성격을 지닌 집단을 먼저 확인하고 해당 집단을 대상으로 하는 급여가 순차적으로 도입되었다. 이는 제도의 복잡성을 가져왔다는 단점이 지적되는 반면, 해당 집단이 처해있는 특수한 상황을 최대한 고려하고자 하는 의지의 표출이기도 하다. 한편, 한국의 국민기초생활보장제도는 집단별 욕구가 실질적으로는 무시된 상태에서 운영되었으며, 최근 개별급여방식의 도입을 통한 개선 방안이 마련되고 있는 것으로 알려졌다(보건복지부 보도자료, 2006년 11월 29

일). 개별급여체계의 구체적인 모습은 알려진 바 없으나, 어떤 방식을 도입하든지 간에 중요한 것은 집단별 욕구를 충분히 반영할 수 있는 방향으로서의 제도 개선일 것이다. 이러한 차원에서 프랑스 사례는 다원 체계의 운영을 통해 이에 대한 해결을 시도하고 있는 국가로서 주목할 필요가 있을 것이다.

둘째, 급여 결정 기준(benefit determination rule)에 있어서 최대 급여액과 자산 상한액의 관계 및 산정 방식의 다양화에 관심을 가질 필요가 있다. 한국은 최저 생계비를 기준으로 원칙적으로 최대급여액과 소득인정액의 수준을 동일시하고 있다. 반면 프랑스는 최대급여액과 자산 상한액 수준이 같은 급여가 있는 반면, 다르게 정해져 있는 급여도 있다. 이는 급여 도입의 기본 취지 및 적용 대상자의 특성을 고려한 데 기인한 것이다. 예컨대, 후자의 경우 대표적인 것이 특별연대급여이다. 이 급여의 주 적용대상자는 50대 장기 실업자로서, 자산 상한액 수준을 최대급여액보다 높게 설정함으로써, 적용 범위의 확대 적용을 피하고 있다. 차별적 산정 방식 역시 이러한 맥락에서 이해가 가능할 것이다.

셋째, 사회적 미니멈 구조 및 급여 결정 기준 못지않게 눈에 띄는 부분이 최저 소득 보장제도로서의 사회적 미니멈 급여의 역할 및 위상이다. 사회적 미니멈 급여 수준을 상대적 빈곤선과 비교한 결과 대부분 급여 수준이 빈곤선에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 빈곤 극복의 관점에서 사회적 미니멈 급여의 역할은 제한적임을 의미한다. 하지만 사회적 미니멈 수급자는 사회적 미니멈 수급권 인정과 동시에 자동적으로 인정되는 부가적 권리(associated right) 및 다양한 사회부조 프로그램의 접근도 보장받게 된다는 사실에 주목할 필요가 있다. 부가적 권리와 관련하여 특히 중요한 것이 주거 급여이다. 즉 사회적 미니멈 급여는 최저 소득 보장을 위한 유일한 대안이 아니라 기본 대안이며, 이는 다른 프로그램의 개입을 통해 그 존재 가치가 인정되는 것이다. 국민 기초 생활 보장과의 개선과 관련하여 부가적 권리를 어떻게 인식하고 내용(contents)을 어떻게 담을 것인가 하는 문제는 부가적 권리 자체 못지않게 한국의 대표적인 최저소득보장제도인 국민 기초 생활 보장 제도의 존재가치와 관련되는 중요한 사안임에 틀림없다.

## 참고문헌

- 문진영. 2005. “빈곤레짐에 관한 비교연구: 유럽연합 회원국과 한국을 중심으로”. 『한국사회복지학』 57(1) : 245-270.
- 여유진, 이현주, 김미곤, 강신욱, 김계연. 2004. 『공공부조의 가치기반과 제도적 반영 -국민기초생활보장 제도 형성과정을 중심으로』. 서울 : 한국보건사회연구원.
- 박능후, 정의철. 2006. “사회양극화, 재정으로 해결 가능한가?”. 『국가재정운영계획 공개 토론회 발표 자료집』 : 36-82.
- 이상은. 2004. “근로능력 빈곤가구에 대한 빈곤정책의 방향”. 『사회보장연구』 20(3) : 27-56.
- Anguis, M. 2002. “Les allocataires des minima sociaux en 2001.” *Etudes et Résultats* No. 209, déc., : 1-11.
- Barbier, J.-C. and B. Théret. 2001. “Welfare-to-Work or Work-to-Welfare : The French Case.” pp.135-183. in *Activating the Unemployed : a comparative appraisal of work-oriented policies*,

- Gilbert, N. and R. A. Van voorhis (eds.). New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Borgetto, M. et R. Lafore. 2006. *Droit de l'aide et de l'action sociales*. Paris: Montchrestien.
- Caussat, L. 1998. "Les minima sociaux en France." pp. 113-124. in *Pauvreté et exclusion*. Atkinson, T. et al. Paris: La documentation Française.
- CSERC. 1997. *Minima sociaux : Entre protection and insertion*. Paris: La documentation Française.
- Delhoume, B. 2004. "L'aide sociale générale." pp. 103-107. in *La protection sociale*, Montalement, M. de (dir.). Paris : La documentation Française.
- Demailly, D., E. Raynaud. 2006. "Revenus et pauvreté depuis 1996."  
[http://www.insee.fr/fr/ffc/ficdoc\\_frame.asp?ref\\_id=REVPMEN06b&doc\\_id=1823](http://www.insee.fr/fr/ffc/ficdoc_frame.asp?ref_id=REVPMEN06b&doc_id=1823)
- Ditch, J. 1999. "The Structure and Dynamics of Social Assistance in the European Union." pp. 59-70. in *Linking Welfare and Work*, European foundation for the improvement of living and working conditions (eds.). Luxembourg : OOEPEC.  
<http://www.eurofound.eu.int/pubdocs/1999/41/en/1/ef9941en.pdf>
- Dollé, M. 2004. "Income support policy in France." pp. 67-91. in *Welfare reform : a comparative assessment of the French and U.S. Experiences*, Gilbert, N. and A. Parent (eds.). New Brunswick and London : Transaction Publishers.
- Dupeyroux, J.-J. et al. 2005. *Droit de la Sécurité sociale*. Paris: Dalloz.
- Eardley, T. et al. 1996. *Social assistance in OECD countries*, Volume I :synthesis report. London : HMSO.
- Gough, I. et al. 1997. "Social assistance in OECD countries." *Journal of European Social Policy* 7(1) : 17-43.
- Gough, I. 2001. "Social assistance regimes : a cluster analysis." *Journal of European Social Policy* 11(2) : 165-170.
- Heikkilä, M and E. Kesitalo (eds.). 2001. *Social assistance in Europe. A Comparative Study on Minimum Income in Seven Countries*. Helsinki : Stakes.
- Horusitzky, P. et al.. 2005. "Un panorama des minima sociaux en Europe." *Solidarité et Santé* 3 :67-99.
- Jankéliowitch-Laval, E and Math, A. 1998. "Revenus minima garantis et incitation au travail : Une comparaison internationale". *Recherches et prévision CNAF* 50-51 : 81-107
- Lakehal, M. (dir.). 2005. *Dictionnaire des questions sociales*. Paris: L'Harmattan.
- Leibfried, S. 1993. "Towards a European welfare state ? on integrating poverty regimes into the European Community." pp. 133-156. in *New perspectives on the welfare state in Europe*. Catherine, J.(eds.). London : Routledge.
- Létard, V. 2005. *Minima sociaux: concilier équité et reprise d'activité*, rapport de Sénat. Paris: L'espace librairie du Sénat.
- Lødemel, I. and B. Schulte. 1992. "Social assistance : a part of social security of the Poor Law in New Disguise?." *paper presented at the conference Social Security Fifty Years after Beveridge*. September. University of York.
- Mercier, M. et H. de Raincourt. 2005. "Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires

- des minima sociaux d'insertion." *Rapport présenté au Premier ministre*. Paris : Sénat.
- Metz, R. 2006. *Le Smic, une conquête, un combat*. Paris: VO Editions.
- MISSOC(Mutual information system on social protection). 2005. Social protection in the Members States of the European Union, of the European Economic Area and in Switzerland, European Commission.  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_protection/missoc\\_tables\\_archives\\_en.htm#2005](http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/missoc_tables_archives_en.htm#2005)
- Montalement, M. de (dir.). 2004. *La protection sociale*, Paris : La documentation Française
- Nivière, D. et al. 2006. "Les allocataires de minima sociaux en 2005." *Etudes et Résultats* 539 : 1-8.
- Paugam, S. 1999. "Représentations de la pauvreté et modes d'assistance dans les sociétés européennes." pp. 14-44. in *L'Europe face à la pauvreté : les expériences nationales de revenu minimum*. Paugam, S. (dir.). Paris : La documentation Française.
- Pétour, P. 2001. "Les minima sociaux en France : constats et enjeux récents." *Regards sur l'actualité* 268 : 3-14.
- Saraceno, C. 2002, *Social assistance dynamics in Europe : National and local poverty regimes*. Bristol: The policy press.
- Siansbury, D. and A. Morirrens. 2002. "European anti-poverty policies in the 1990s : Toward a common safety net ?." *Maxwell School of citizenship and public affairs, Working Paper* No. 307. Syracuse : Syracuse University : 1-52.

# French 'Minima Sociaux's Scheme, Benefit Determination Rule and its Appreciation :

## A Study on Social Assistance in Europe

Shim, Chang-Hack  
(Gyeongsang National University)

The purpose of this article is to explore French 'minima sociaux', focusing its scheme, benefit determination rule and its level appreciation.

First, on the its structure domain, French 'minima sociaux' presents the plural system in which there is eight categorical benefits and one general benefit. It is the representation of the intention to guarantee minimum income for the dead zone people out of the social insurance application and also a historical product in different period, by different logic of benefits implementation.

Second, comparing nine benefits based on the benefit determination rule, level of benefits for the poor without work ability is higher than one for the poor with work ability. It represents one polarized perception toward for the poor according to have or not its work ability.

Third, comparing level of 'minima sociaux' with relative poverty line, the level of the most 'minima sociaux' is placed under the poverty line. Nevertheless, it must not forget that 'minima sociaux' plays its role as the fundamental alternative for poverty alleviation, but not the only alternative.

Fourth and finally, comparing with minimum income guarantee(SMIC in french), level of RMI benefit is estimated merely on the 50% of SMIC. We can consider that it is the result of the interaction of the complex factors, as the limited role of the state toward the minimum income guarantee for the RMI beneficiary and the intervention the logic of status instead of the logic of need, etc..

Key word : European social assistance scheme, French 'minima sociaux' , plural system, benefit determination rule, poverty threshold, logic of status.