

국외출장보고서

1. 출장의 개요

- 목적: 유럽 복지의식 연구의 현황과 복지개혁 동향 파악
- 출장자: 노대명
- 출장지: 프랑스 파리
- 기간: 2011년 5월 26일(목) ~ 2011년 6월 1일(수)
- 주요 면담자(기관): Brune Palier (파리정치대학), Jean-Louis Laville (파리직업훈련대학), Patrick Le Gales (프랑스 보건복지연구소)

2. 주요 활동사항

□ 파리정치대학 (IEP de Paris : Sciences-PO) 방문

- 일시: 2011년 5월 27일(금) 14:00~17:00
- 장소: Sciences-po CEE 연구소
- 면담자: Bruno Palier 교수
- 주요 면담내용
 - **프랑스 사회보장의 만성적 재정적자 문제:** 프랑스는 지난 수십 년간 사회보장과 관련된 누적적자 문제를 고민하여 왔고, 이 문제를 해결하기 위해 다양한 방식으로 누적되는 부채를 해소하는 방안을 강구하여 왔음. 하지만 사회보장을 위한 부채는 다른 어떤 정부부채보다도 해소가 용이하지 않다는 특징을 갖고 있음. 실제로 프랑스 사회보장제도의 각종 누적적자는 2010년 약 14조 프랑에 달하는 것으로 추정되고 있음. 이에 따라 한편으로는 지출을 줄이고 사회보장을 위한 수입을 확대하는 조치를 취하는 것이 불가피한 상황임. 혹자들은 사회지출을 큰 폭으로 줄일 수 있다고 믿고 있지만, 현실에서 사회지출을 축소하기란 그리 용이한 일이 아님. 그리고 전통적으로 조합주의 복지국가로 분류되어 왔던 프랑스는 사회보험료를 인상하는 방식으로 문제를 해결하는데 한계가 있었음. 이미 사용자 부담금이 다른 유럽국가들에 비해 높았던 프랑스는 기업의 경쟁력 제고를 위해서도 추가적인 부담을 억제하고 오히려 지출부담을 줄여야 하는 상황에 처하게 되었음. 문제는 이 경우에 확보할 수 있는 사회보장 재원이 마땅치 않으며, 새로운 준조세부담에 대한 사회적 합의를 도출하는 것도 용이하지 않았다는 것임.
 - **프랑스 시민들의 복지의식과 조세부담 의지:** 프랑스 시민들이 현 사회보장제도를 위한 추가적 지출부담 의사를 갖고 있는가 하는 점은 향후 프랑스 복지정치에서 가장 핵심적인 사항임. 그러나 2010년 하반기에 실시된 각종 Sondages

결과는 매우 불확실한 결과를 보여주고 있음. 먼저 고용여건과 관련해서 현재 고용여건이 좋지 않다는 생각보다 향후 더욱 나빠질 것이라는 비관적 전망이 강하다는 점이다. 이어 현재의 사회보장제도가 여전히 충분하지 못하다는 생각이 지배적이라는 점이다. 끝으로 이미 사회보장 지출 부담이 과도하다고 느끼고 있으며, 미래 전망에 대해서도 회의적 판단이 강하다는 점이다. 더욱이 계층 갈등의 위험성도 상존하고 있다는 점에서 현재 시민들의 복지의식에서 긍정적인 변화를 기대하기는 쉽지 않을 것으로 전망된다.

- **재원조달을 위한 새로운 실험의 정치적 함의:** 프랑스가 다른 유럽국가들에 비해 월등히 효율적이고 효과적인 복지국가라고 말하기는 힘들지 모른다. 이는 조합주의 복지국가로 다양한 기관들의 이해관계를 조율하지 못하는 상황에서 공급자에 대한 개혁이 용이하지 않다는 것을 의미한다. 하지만 지난 10여년간 복지제도와 관련해서 한 가지 중요한 실험이 진행되었고, 이 실험은 최근까지 큰 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다. 21세기 경제사회여건 속에서 조합주의 복지체제가 야기할 수 있는 <복지의 이원화 문제>를 해결하기 위해서는 사회보장 재원의 복합화 전략이 필요하고, 이를 가능하게 하려면 지금까지와는 다른 복지정치가 필요하다. 이는 일방적으로 축소 지향적 개혁을 하기보다 일정수준 수입확대와 지출절감을 위한 양방향의 노력이 필요한 것이다. 프랑스는 CSG(Contribution Sociale Généralisée)를 통해 근로소득과 금융자산 및 소비세 등으로 사회보장재원을 다원화하는 전략을 취하였고, 이를 통해 조성된 재원은 노후소득보장과 의료보장 그리고 저출산 문제에 전략적으로 투입되었다. 이는 복지이원화의 함정을 피하며 경제사회위기에 대응하는 전략으로 중요한 의미를 갖는 것이었다. 여기서 또 한 가지 지적해야 할 점은 프랑스의 좌파와 우파 정치세력이 교체되는 과정에서도 CSG 지출비중을 지속적으로 늘리는 정치적 선택을 하였다는 것이다. 이는 정치이념에 따른 경합이 사회보장제도가 직면한 공동의 과제 앞에서 사회적 합의를 준수하는 양상을 나타내고 있음을 의미한다.

- **유럽 사회보장 개혁과 관련된 연구동향:** 지금 우리(B. Palier 교수와 해당 연구소 팀)는 유럽 사회보장제도를 둘러싼 각종 개혁에 주목하고 있다. 이는 국립과학연구수(CNRS) 차원에서도 재정적 지원을 받고 있으며, 이미 수년간에 걸쳐 관련 연구작업을 하고 있다. 물론 유럽 사회보장제도 개혁에 대한 연구에는 프랑스가 포함되어 있다. 최근에 주목했던 연구작업으로는 독일의 복지개혁과 영국의 복지개혁에 대한 연구를 들 수 있다. 물론 지금 Sciences-po의 CEE에는 전세계의 많은 연구자들이 모여 있고, 각국의 복지제도 개혁과 관련한 연구를 하고 있다. 하지만 최근 독일에서 Hartz개혁과 영국의 최근 연금제도 및 공공부조제도 관련 개혁은 매우 상징적인 변화를 암시하는 것으로 판단되고 있다. 그리고 아시아지역에서의 복지국가의 형성과 발전 또한 중요한 관심사이다. 이미 중국과 일본의 많은 연구자들이 함께 연구작업에 참여하고 있다.

□ 파리직업훈련대학(CNAIM) 사회경제연구소(CES) 방문

○ 일시: 2011년 5월 30일(월)

○ 장소: CNAIM 대학 사회경제연구소(CES)

○ 면담자: Jean-Louis Laville 교수

○ 주요 면담내용

- **프랑스 사회적경제의 최근 현황:** 최근 한국과 홍콩 등을 비롯한 일부 아시아국을 중심으로 사회적경제, 제3섹터에 대한 관심이 빠르게 증가하는 경향을 알고 있다. 그리고 제3섹터, 비영리부문, 사회적경제라는 상이한 용어를 둘러싼 논쟁에 대해서도 잘 알고 있다. 이미 잘 알고 있는 것처럼, 프랑스를 비롯한 대부분의 유럽 대륙국가에서는 제3섹터나 비영리부문이라는 용어 대신 사회적경제라는 용어를 사용하고 있다. 그리고 나는 오래전부터 사회적경제의 성격을 재규정하는 의미에서 연대경제(Economie solidaire)라는 용어를 사용해 왔다. 지금 프랑스 그리고 유럽 주요국가에서 사회적경제는 그 발전의 새로운 단계에 접어들고 있는 것처럼 보인다. 1990년대부터 2000년대 중반까지 유럽 각국에서 사회적경제는 고용창출과 서비스의 질을 향상시키기 위한 가장 민주적인 대안으로 인식되기도 하였다. 그리고 이러한 사회적 인정에 힘입어 각국에서 사회적경제는 빠른 속도로 제도화의 길을 걷게 되었다. 하지만 그것에 대한 정부와 사회파트너들의 기대가 높았던 만큼, 그 한계와 새로운 대안모색의 필요성에 대한 고민도 나타나고 있다. 이제 사회적경제는 전적으로 정부지원에 의존하는 방식에서 한 걸음 더 나아가 자율성과 자립기반을 구축하는데 주목해야 할 시점인 것이다. 이 문제에 대한 관심은 지난 10년간의 성장기와 비교할 때, 매우 강렬하다고 말할 수 있다. 그리고 이러한 고민은 비단 프랑스만의 문제가 아니다.

- **프랑스 사회적경제 관련 정책의 과제:** 2009년과 2010년 글로벌 경제위기의 충격과 관련해서 프랑스는 다른 유럽국가들에 비해 사회보장제도와 사회적경제가 그 충격을 흡수하는 기능에 주목하여 왔다. 이는 프랑스의 경우도 크게 다르지 않다. 아주 역설적인 이야기이지만, 프랑스는 2008년 도입한 RSA제도로 인해 사회지출이 증가하고 복지수급자 규모도 증가하는 양상을 나타내는 것처럼 보였지만, 실제로는 경제충격에 따라 증가하는 빈곤층과 취약계층을 보호하는데 중요한 역할을 수행하였다. 이것이 상대적으로 사회적 갈등을 최소화시킬 수 있었던 배경이기도 하다. 그리고 다른 측면에서 프랑스 사회적경제 조직들이 2009년 글로벌 경제위기의 충격을 흡수하는데 매우 중요한 역할을 수행해 왔다는 점에 대해서도 주목해야 한다. 사회적경제는 시장경제와 다른 동기와 동력을 통해 작동한다. 경제위기과 같은 충격에 대해, 사회적경제는 고용과 이윤을 사회적으로 재분배하는 역할을 수행한다. 사회적경제 조직들은 고용충격이 심한 상황에서 고용조정을 하기보다, 이윤의 감소를 수용하는 방식으로 기

능하게 된다. 그리고 많은 경우에는 이러한 시기에 투자를 확대하는 전략을 취하기도 한다. 2010년 프랑스의 일부 지역에서 실시되었던 사회적경제의 충격흡수 효과와 관련된 연구도 이와 유사한 결론에 도달한바 있다. 여기서 주목해야 할 점은 이러한 선택이 정부의 지도나 감독에 의해 이루어지는 것이 아니라는 점이다. 오히려 정부의 감독은 이러한 경기조정자로서의 역할을 어렵게 하는 것으로 알려져 있다.

- **아시아국가에서 사회적경제의 대두:** 아시아 각국에서 사회적경제의 빠른 성장은 우리가 주목하고 있는 부분이기도 하다. 그리고 벨기에를 중심으로 활동하고 있는 EMES 조직 또한 한국과 일본 그리고 중국에서 사회적경제 조직들과 적극적으로 교류를 희망하고 있다. 이는 전 세계 사회적경제 조직의 양적 확산에 큰 영향을 미칠 뿐 아니라, 신흥산업국에서 사회적경제의 정착 및 발전과 관련된 모델에 큰 시사점을 주기 때문이다. 하지만 아시아에서 사회적경제의 발전은 유럽의 발전경로와는 중요한 차이가 있는 것처럼 보인다. 물론 모든 유럽국가들이 그러한 것은 아니지만, 유럽에서 사회적경제의 성장경로는 상당부분 밑으로부터의 성장이었던 반면, 아시아 각국에서는 정부가 주도하는 제도화를 통한 성장이었다고 여겨진다. 이는 단기간에 양적성장을 하는 데는 큰 도움이 될 수 있지만, 질적으로 보다 자율적인 운동으로 성장하기에는 심각한 장애를 초래하기도 한다. 이 점은 향후 사회적경제의 확산 및 발전과 관련해서 매우 중요하다.

□ 프랑스 보건복지연구소(DREES)

- 일시: 2011년 5월 31일(화)
- 장소: Paris Montparnass DREES
- 면담자: Patrick Le Gales 박사
- 주요 면담내용

- **프랑스 공공부조제도 개혁 동향에 대해:** Sarkozy 대통령은 집권직후인 3년전 임기 중에 프랑스의 빈곤율을 약 1/3가량 줄이겠다는 공약을 한 바 있었다. 그리고 이러한 공약은 당시 사회보장제도 중 최저사회수당(Minimum Sociaux)으로 표현되는 공공부조제도의 개혁과 맞물려 있었다. 그것은 주로 근로빈곤층 문제에 대해 보다 적극적으로 대처하겠다는 의지표명과 관련이 있다. 프랑스는 1988년 RMI를 도입함으로써 빈곤문제에 대한 새로운 출발을 약속한 바 있었다. 하지만 이 정책은 크게 두 가지 측면에서 별다른 성과를 거두지 못했다. 하나는 복지수급자들의 취업에 긍정적인 영향을 미치지 못하였다는 점이다. 실제로 제도도입 20년이 지난 시점에서 수급자들의 취업을 촉진하는 정책은 거의 성과를 거두지 못하였다. 다른 하나는 복지급여의 형평성과 관련해서도 긍정적인 영향을 미치지 못했다는 점이다. 프랑스 공공부조제도는 인구학적 집단에 따라 독립된 제도를 운영하고 있다. 그리

고 각 급여를 중복수급하는데 따른 급여의 총괄적 조정체계가 마련되지 않았다. 이 점에서 이 문제를 해결하는 것은 프랑스 공공부조제도의 중요한 개혁과제였다. 이러한 개혁과제와 사르코지 대통령의 공약이 결합되어 나타난 것이 바로 고용연대소득(Revenu de Solidarité Active: RSA)이라 불리는 새로운 제도의 도입이었다. 이는 사르코지 정부초반기 사회정책 장관이었던 Martin Hirsh에 의해 본격적으로 추진되었으며, 이를 통해 프랑스의 빈곤율을 1/3가량 낮추겠다는 것이었다. 물론 전체적으로 제반 경기여건 및 각종 고용정책 및 사회정책을 고려한 것이다. 하지만 이 제도는 분명 취업촉진을 통한 빈곤감소를 목표로 하는 것이었다.

- **프랑스 RSA 개혁의 추진상황과 과제:** 프랑스가 공공부조제도와 관련해서 중대한 개혁을 한지 3년이 지난 시점에 그것이 어떻게 진행되고 있는가는 매우 중요한 문제이다. 하지만 아직 프랑스 내부에서도 이 제도를 평가하는데 필요한 충분한 정보가 축적되지 않았다. 이를 전제로 하면, 프랑스 RSA에 대한 개혁과정은 매우 야심찬 것인 만큼, 그 이상의 한계점도 갖고 있다. 먼저 이 제도는 빈곤층 대상 소득보장제도에 근로유인을 위해 다소 강화된 근로인센티브장치를 결합시켰는데 그 특징이 있다. 이는 RMI가 안고 있는 고질적인 문제를 해소했다는 점에서 매우 중요한 의미가 있다. 하지만 이 제도는 몇 가지 심각한 한계 또는 문제점에 봉착해 있다. 전달체계 상에서 급여사무소와 고용사무소 간의 업무협조가 원활하지 않다는 점이다. 이는 생계급여 수급자에게 고용서비스를 연계함에 있어 적절한 관리체계가 작동하지 않음에 따라, 사실상 조건부과를 기피하는 경향이 확산되고 있음을 의미하는 것이다. 이는 복지개혁이 시작된 지 3년이 지난 상황에서 조직간 융합에 따른 갈등문제 등 해소해야 할 사항이 산적해 있음을 말해준다.

- **프랑스 RSA 정책에 대한 평가:** 지금까지 프랑스 RSA에 대해서는 어떠한 실증적 분석결과도 발표된 바 없었다. 그리고 확정된 분석결과는 2011년 12월 중에 발표될 것이다. 지금 이를 위한 분석이 진행되고 있다. 하지만 이러한 정책이 갖는 근본적인 한계점에 대해 강조하지 않을 수 없다. 그것은 이 제도를 도입했다고 해서 실제 일자리가 증가한 것은 아니라는 점이다. 장기실직상태의 빈곤층에게 취업기회를 제공하고 있다고 말하지만, 실제로 노동시장에서 창출되는 일자리와 이들에게 제공될 수 있는 일자리 수는 제한적이다. 그리고 2009년~2010년 경제여건의 악화로 취업기회는 더욱 제한적이 되었다. 이는 근로빈곤층 및 복지수급자의 취업을 촉진하는 공급측면의 정책과 일자리 수요를 확대하는 창출정책이 다른 차원의 접근방식임을 의미한다. 이 점에서 RSA 정책이 어느 정도 성과를 거두었다고 평가하기에는 많은 어려움이 있다.