

## 프랑스 복지정책의 사회연대개념과 실천적 함의

이 은 주  
(서강대학교)

후기산업사회는 자본주의의 경제가치가 사회를 지배하면서 경제자본으로 인한 계층 간의 갈등이 사회문제에 핵을 이루고 있다. 그러므로 대부분의 선진 국가 들은 정책을 통해 이 갈등을 해소하고 사회연대를 꾀함으로써 안정된 사회를 유지하려는 노력을 하고 있다. 복지정책이 잘 되어있는 국가들은 정책의 기본철학을 지니고 있어 이 개념을 토대로 정책을 확대하면서 복지를 실천하고 있다. 프랑스 복지정책의 기본철학은 ‘연대’로 이는 왕정정치 이후 공화정치의 기본개념인 동시에 자유, 평등 그리고 형제애를 강조하는 이들의 정치철학의 실천적 개념이다. 그러므로 거의 대부분의 복지정책에서 키워드로 표방하고 있는 이들의 연대개념의 역사적 발전과정을 살펴보고, 복지정책의 연대성 효과와 기본단위의 공동체 연대나 이익집단들의 연대가 사회로 확장되는 기제와 기본개념이 존재함으로써 얻어지는 정책의 일관성의 효과에도 주목하고자 한다. 한편 연대정책은 복지국가를 지향하는 국가의 주요한 역할이지만, 사회연대를 위해서는 국민들의 이타적인 배려와 타인에 대한 관심을 형성하는 문화적인 요인도 중요하다. 특히 프랑스 정부는 함께 참여하면서 형성되는 연대의 특성을 실천하기 위해 배제계층의 지원에 대한 국민들의 합의는 물론 수혜자들의 참여의식을 위한 정책도 강조하고 있다. 마지막으로 이러한 프랑스복지정책의 실천 함의를 근거로 우리나라 정책을 점검하면서 정책의 근간이 되는 정책철학의 의미를 찾아보고자 한다. 우리나라의 복지정책의 기본개념의 실제, 정책의 사회연대성 효과를 알아봄으로써 복지정책의 실체를 점검해 보고자 하는 것이 이연구의 목적이다.

주요용어: 연대, 복지정책, 정책철학, 정부의 역할

■ 투고일: 2014.1.23    ■ 수정일: 2014.3.17    ■ 게재확정일: 2014.3.27

## I. 서론

박근혜정부가 들어서면서 가장 중요하게 제시한 것 중 하나가 사회통합을 위한 정책이다. 그러나 사회통합의 구체적인 실천적 방안이 없이 무상보육정책으로 기초생활보장의 축소가 나타났고, 기초노령연금과 국민연금의 연계수급문제가 불거져 나와 사회통합은 무엇을 통합 하려는지 불명확할 뿐 아니라 복지정책의 기본철학을 명확하게 제시하지 못하고 있다. 이러한 상황을 보면서 모든 복지정책의 기본철학으로 사회연대를 표명하고 있는 프랑스정부의 실천적 함의를 근거로 우리복지정책을 점검해 보고자 한다. 정책의 기본철학의 존재여부가 정책수립과 실행에 주는 내재적 영향력은 매우 중요하다. 프랑스는 1789년 프랑스혁명 이후 주장해 온 평등주의를 다양한 정책을 통해 실현하고 있으며 특히 복지정책은 국민들의 결속과 평등을 구현 할 수 있는 사회연대를 기반으로 하고 있다. 연대형성의 기제는 문화적인 요인도 있지만 후기산업사회에서는 특히 국가의 계획된 정책요인이 더 중요하다. 이는 경제위기, 실업으로 인한 빈곤층의 증가와 빈부격차의 심화로 사회연대의 필요성이 커지고 있어 이를 위해 국가가 적극적으로 대응해야 하기 때문이다. 프랑스정부는 이러한 시대적 요구에 따라 이 개념을 실천적으로 더욱 강화하고 있다. 그러므로 이들의 사회연대개념의 역사적 배경, 정책이 도입된 과정, 그리고 개념의 실천방법을 알아보고 우리나라 복지정책에 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

### 1. 연대개념의 발생과정

연대(solidarité)의 어원은 라틴어의 집단(solidus)에서 비롯된 것으로 라틴어 표현인 «in solidum»은 모두를 위한(for all)의 의미를 지니고 있다. 이러한 사전적 의미의 연대는 사람들 간의 상호의지적인 인간관계와 참여관계를 의미하고 일반적으로 운명 공동체 내에서의 관계를 의미한다. 연대개념은 이미 산업사회이전에 철학자들 간에 인간사회의 근간으로 설명이 되어왔다. 당시 이 개념은 다소 모호하고 사회과학적 해석이 다양했다. 앙드레 마쑹(André Masson)은 이러한 다양한 해석의 연대를 3가지 패러다임으로 분류하고 각각을 대표하는 철학자들의 논리를 설명하고 있다<sup>1)</sup> 첫 번째는 존 로크(John

Locke)와 자유주의자들이 주장하는 ‘자유연대(libre agent)’로 이는 시장과 각 주체(agent) 즉 개인들의 책임과 시장이 이루는 연대로 정부의 규제와 통제가 배제된 연대개념이다. 이 이론은 개인의 혁신과 시장의 자유로운 발전으로 형성되는 연대이기 때문에 권력을 통해 이 메커니즘을 통제하는 정부가 연대의 방해요인이 된다. 두 번째 패러다임은 장-자크 루소(Jean-Jacques Rousseau)와 사회민주주의의 옹호자들이 주장하는 ‘시민평등연대(l'égalité citoyenne)’이다. 이는 연대형성을 위해 국가와 소수 엘리트에 우선권을 주고 사회지도층의 역할에 중점을 둔다. 그러므로 일반 개인과 그들의 가정은 독단적인 자유의지를 가지고 있어 연대를 저해한다고 정의하고 있다. 세 번째 패러다임은 토마스 홉스(Thomas Hobbes)가 제시한 ‘다중연대(multi-solidaire)’로 이는 가족 간, 세대 간, 친족 간과 같은 가까운 관계에서 형성되는 연대의 고전적인 원형 모델을 일컫는다.

표 1. 연대의 패러다임

	자유연대 (libre agent)	시민평등연대 (l'égalité citoyenne)	다중연대 (multi-solidaire)
학자	존 로크 (John Locke)와 자유주의자들	장-자크 루소 (Jean-Jacques Rousseau)와 사회민주주의의 옹호자들	토마스 홉스 (Thomas Hobbes)
주요기제	시장과 개인	국가와 소수엘리트계층	가족 간, 세대간, 친족 간
방해기제	국가	일반개인과 가정	사회변화의 변인들

현대사회의 연대개념은 이 세 가지 중 어느 하나라고 단정 짓기 어렵고 개념정의가 명확하지 않다. 우리가 일반적으로 생각하고 있는 것은 공동의 이익이나 책임감으로 맺어진 관계나 참가의 도덕적 의무를 지니고 있는 공동체의 이익에 대한 인식정도이다. 그러나 오늘날과 같이 다양하고 세분화된 사회에서 연대를 해석하기 위해서는 구체적인 개념정립의 필요하다. 류도빅(Ludovic, 2011)은 연대를 “사회를 살고 있는 개인에게 주어진 자원이며 이 자원은 개인의 권리 개념이다. 또한 연대는 그의 “정당성”으로 민주주의 사회의 도구의 개념이라고 정의하고 있다. 즉 그는 두 개의 양립되는 권리의 개념과 도구의 개념으로 연대를 설명하고 있다. 이 두 가지 개념을 놓고 볼 때 오늘날 연대는

1) Masson A (2009). Trois paradigmes pour penser les rapports entre générations” éd EHESS, collection En temps & lieux, Paris.

개인과 국가 간의 대립과 상호관계로 형성된다. 19세기 에밀 뒤르카임(Émile Durkheim)이 그의 논문 노동 분업(*la division du travail social*, 1893)에서 다소 추상적인 이 개념을 사회학적 관점에서 분석하는 것을 계기로 이후 평등사회를 지향하는 정책적 중심 키워드로 확고하게 자리 잡게 되었다. 뒤르카임에 의하면 한 사회가 존재하기 위해서는 사회구성원 간의 연대감이 증명되어야 한다는 것이다. 이 개념에는 공동체 즉 사회구성원들의 부정합한 행동이나 결점 등 사회 부정의에 대항하는 분노를 시정하는 개념도 포함되고 있다. 뒤르카임은 이러한 사회구성원들의 연대감은 구성원들의 동질적 결합으로 노동, 교육, 종교, 유사한 유형의 생활방식을 통해 결합된다고 보고 이것을 기계적 사회연대(*la solidarité mécanique*)로 정의 하였다. 그러나 이러한 사회연대는 전통사회와 같은 작은 규모의 사회에서 가능하고 좀 더 큰 규모의 산업사회의 조직적인 사회연대감은 노동의 특수성에서 형성되는 것으로 설명했다(Emile Durkheim, 1893). 노동자들의 연대를 분석한 뒤르카임은 연대를 2가지 타입으로 설명하고 있는데 이는 노동자들의 연대 뿐 아니라 사회전반의 연대를 해석하는데도 유효하다. 첫 번째 기계적 연대는 전통사회에서의 연대를 의미하는 것으로 자연공동체에서 이루어지는 비교적 단순한 형태로 연대에 반하는 갈등의 규모도 크지 않다. 또한 개인은 타인과 크게 다르지 않으며 같은 감정을 지니고 있고 같은 믿음을 가지고 있다는 전제가 있다. 두 번째 연대는 유기적 연대(*la solidarité organique*)로 현대사회의 이익집단의 연대를 의미하며 종속관계로 서로 연관되어 있다. 뒤르카임은 다른 기능을 가진 사회일수록 연대개념을 더 강화되어야 하는데 이는 전체사회 기능에서 한 부분에서만 경쟁을 할 수 있는 개인은 타인에게 더 종속되기 때문이다. 그러므로 각각의 다른 다양한 기능을 지닌 개인들에게 연대가 더 필요하다는 것이다<sup>2)</sup> 이러한 연대는 오늘날은 상호의존(*l'interdépendance*)으로 서로 의지하면서 존재하는 인간관계를 나타내는 정태적인 의미와 상호부조(*l'entraide*)로 서로 돕는 관계 속에서 이루어지는 행동인 동태적 의미를 함께 지니고 있다. 다른 한편 계층 간의 차별이 확대되면서 상호부조의 의미가 더 강조되는 현대사회의 연대성은 예전의 뒤르카임이 주장하는 기계적, 유기적 연대와는 다른 개념으로 작용되고 있다는 주장도 있다. 포강(Paugam)은 이를 다음의 두 가지로 설명 하고 있다. 하나는, 규범적 연대(*solidarité normative*)로 이는 사회위기상황에서 법적지원에 근거한 연대로 다소 강제성을 띠고 있으며 시혜나 기부의 의미는 존재하지 않는다. 이 연대는 사회법적인 개념으

2) Paugam Serge (2007) "Penser la solidarité"éd PUF, Paris. p.9.

로<sup>3)</sup> 국가의 역할이 강조되어 있다. 다른 하나는 경험을 바탕으로 둔 실증적 연대(solidarité positive)로 개념 정의가 다소 명확하지 않고 상호적으로 설명되는 모호한 점을 지니고 있지만 동일한 개념들인 동포애, 연민, 동정, 호의의 개념으로 이들은 서로 연관을 갖고 상호 연결되어 있는 것들의 집합연대라 할 수 있다.<sup>4)</sup> 한편, 류도빅(Ludovic)은 연대개념을 연대를 구성하는 구성원들의 특성과 형태에 따라 다음의 4가지 범주로 분류하여 설명하고 있다<sup>5)</sup> 첫째는, 자연적 사회연대(naturelle)로 이 개념의 대표적인 예로 가족연대를 들 수 있다. 이는 생물학적 혈연으로 구성된 연대로 사회적으로 구성된 연대와는 다르다. 그러나 오늘날 가족을 사회적 공동체로 보는 시각과 함께 가족공동체가 해체되면서 자연적으로 혈연에 의해 구성되는 연대가 점점 사라지고 있는 점을 보아 이제 가족은 사회공동체로서의 의미가 커지고 있어 이 개념에 반대하는 학자들도 있다. 둘째는, 보편적 사회연대(universalisante)로 사회와 그 사회를 구성하는 개인의 책임이 내포된 연대개념을 의미한다. 이는 종교의 보편성과 인간애의 보편적 가치에서 비롯된 것으로 사회와 종교가 다른 특성을 지니고 있다 하더라도 개인에게 부과된 일종의 사회적 의무와 더 나아가 인간애를 위한 개인들의 책임으로 형성되는 연대를 의미한다. 셋째는, 국가적 사회연대(nationale)로 복지국가주의 정책을 통해 실현되는 연대이다. 즉 제도적으로 실행되는 국가적인 연대를 의미하며 유럽연합의 연대와 같은 초국가적 연대도 포함된다. 넷째는, 동업조합연대(solidarité corporatistes)와 결사체연대(solidarité associative)로 한 그룹 내에서도 여러 개의 다른 형태로 연대를 형성하는 것이다. 예를 들어 동업조합은 각 그룹이 지니고 있는 정체성에 근거하여 이루어지는 반면, 결사체는 동업조합보다는 다소 약한 면이 있기는 하지만 공동체 안에서 서로 나눔을 실천하면서 연대를 형성한다. 이상과 같이 연대의 형태가 다양해지면서 이제 연대는 자연적으로 이루어지기 보다는 법이나 사회규정을 통해 강제적으로 이루어지는 사회연대로 변모해 가고 있다. 강제라는 것은 꼭 필요한 것에 개인들의 자유로운 참여의 부재로 어떤 통제기제가 관여하는 것을 의미하는데, 복지국가가 출현하면서 부터는 국가가 통제 기제가 되고 있다. 이와 더불어 개인들의 참여로 이루어지는 보편적 사회연대와 가족과 조합과 같은 소그룹의 연대강화는 거시적인 사회연대의 초석이 되기 때문에 오늘날 사회연대는 다양한

3) Théry Irène in Paugam serge (2007). (dir.) Penser la solidarité :le concept de solidarité est d'abord un concept juridique de droit social, p.153.

4) ibid. p.152.

5) Ludovic Vievard (2011). Les fondements théoriques de la solidarité éd. grand Lyon p.6.

개념과 다중적인 방법을 통해 종합적으로 이루어지고 있다. 한편 후기산업사회에서 연대가 지니고 있는 기능을 자본으로 설명하고 있는 연구도 있다<sup>6)</sup>. 첫째, 자본으로써의 연대(Solidarité comme ressource)는 연대를 한 사회를 유지하는데 필요한 자원의 하나로 인식하는 것으로 연대는 자연에서 제공 되어지는 것보다는 교육을 통해 후천적으로 습득되어야 한다는 주장이다. 둘째, 문화 자본적 연대(ressource culturelle)는 물리적인 연대보다는 정신적인 문화를 공유함으로써 얻어지는 연대를 의미한다. 셋째, 사회참여로써의 연대(Solidarité comme engagement)는 첫 번째 자본으로서의 연대를 형성하는 방법론인 동시에 인적자본인 국민들의 사회적 책임을 의미한다. 이상과 같이 현대사회의 연대는 국가의 역할을 강조하고 있는 동시에 교육을 통해 의식적으로 형성되어야 하는 권리와 의무의 개념을 동시에 지니고 있다.

## 2. 연대와 유사한 다른 개념과 정책적 차이

연대의 상호의존적 개념은 인간사회 고유의 특성으로 타인에 대한 배려, 일치, 나눔, 존중 등을 포함하고 있다. 정책적으로는 사회배제 층을 위한 사회통합정책, 차별을 최소화 하는 평등정책, 그리고 역동적인 사회변화에서 주변화 되는 그룹들에 대한 지원을 들 수 있다. 연대형성의 요인들에 따라 정책실행방법이 상이하고 접근방법이 다양하지만 결국 목적은 사회의 모든 구성원들의 권리를 보호하고 결속을 통해 정체성을 가짐으로써 건전한 사회를 이루는 것이다. 연대정책을 설명하기에 앞서 우선 연대형성과 유사한 정책의 언어적 차이가 주는 개념을 점검해 보고자 한다.

우선, 사회연대와 매우 유사한 사회통합의 개념은 거의 같은 의미로 쓰이고 있지만 통합은 기존의 사회에 흡수되거나 일정의 구조화 된 사회로 진입하여 구성의 일원이 되는 사실이나 현상을 의미하는 것이다. 통합을 “가치공유 및 사회적 신뢰가 형성되어 있으며, 사회갈등에 대한 민주적이고 합리적인 관리를 통해, 경제사회적 격차와 불평등을 최소화하는 사회적 상태”로 정의(노대명 외; 2010) 하는 것은 사회갈등과 불평등이 해결된 정태적인 결과를 설명하고 있다. 반면 연대는 사회구성원간의 관계에 중점을

<sup>6)</sup> Bjarne Melkevik (1999). Les Ambiguïtés de la solidarité Conférence à la Chaire Unesco d'étude des fondements philosophiques de la justice et de la société démocratique, Université du Québec à Montréal.

둔 것이며 상호간의 행동을 통해 나타난 결과인 동시에 그 결과를 위한 도구적인 의미까지도 포함하고 있다. 특히 정책에서의 연대는 사회적 연대로 사회나 집단의 소속감, 사회적 권리로 해석하게 된다. 통합은 기존의 일련의 사회구조에 흡수되는 것으로 개인이 주체가 되지 않을 수 있지만 연대는 개인의 권리보호를 기반으로 개인이 주체가 되면서 개인을 둘러싼 주변과의 관계를 의미한다. 그러므로 정책적인 면에서 연대는 통합보다는 각자의 고유함이 인정되면서 공존하는 상태를 의미하는 개인의 자유를 존중하는 인권개념이 더 크고 동시에 개개인의 참여의 책임이 더 크다고 볼 수 있다. 이러한 의미의 연대를 위한 정책의 예를 들자면, 빈곤층의 지원과 더불어 이들의 사회참여를 요구하는 상호적 책임역할을 위한 정책과 노동자간의 연대를 위해 비정규직의 노동자로서의 권리를 보호하는 정책을 들 수 있다. 반면 대상에 따라 우선 통합이 이루어진 후 연대가 형성되는 경우도 있다. 예를 들자면, 다문화가정의 정책은 연대의 개념보다는 사회제도에 합류하는 사회통합이 우선되어지면서 연대가 형성이 되기 때문에 통합정책을 통해 연대가 완성된다고 볼 수 있다. 이상과 같이 통합은 연대와는 다른 개념으로 정책에 적용이 된다.

두 번째로, 연대에 반대되는 개념을 해결함으로써 얻어지는 연대성효과에 근거한 것으로 배제개념을 들 수 있다. 대부분의 사회연대를 위한 정책은 사회배제 층에 대한 지원이 우선 된다. 그러나 배제계층의 지원만으로 사회연대가 완성될 수 없다. 연대는 이탈된 그룹의 사회통합뿐 아니라 보편적인 모든 사회구성원들 간의 결속을 포함하고 있으며 특히 시민의식과 시민 권리에 더 근거하고 있다. 또한 연대는 배제해결의 주목적의 개념으로 평등에 근거하여 사회의 한 일원으로 통합시키는 행동과 결과의 의미를 동시에 갖고 있다. 사회배제 층은 언어적 의미 그대로 배제된 층을 의미하며 이들의 지원정책은 주로 빈곤계층에 대한 공공부조이지만 사회연대는 빈곤층 외에 사회제도에 상관없이, 사회를 구성하는 구성원들의 사회적 권리를 보장해 주는 것으로 배제 층 지원보다 더 포괄적이다. 즉, 배제 층 지원이 위기상황에 대한 것이라면 연대는 이들의 시민권을 보호하는 안정된 지지 망으로 수용범위가 더 넓다. 더불어 연대정책이 배제해결정책과 다른 주요한 점은 수혜대상자들의 참여의식이다. 연대의 상호관계성 개념은 서로의 참여가 있을 때 이루어진다. 베버리지 시대의 균등의 법칙은 아니지만 각자의 사회 환경에 근거하여 참여하는 자체에 의미를 중시한다. 배제는 “경제적 배제, 사회적 권, 정치권 이용의 불인정 혹은 결여 그리고 사회관계의 결여(심창학, 2001:5)”와 “경제

적 문화적 그리고 정서적 차원에서 사회의 주류질서로부터 유리되는 역동적 과정(문진영, 2004:260)”으로 정의 하고 있다. 이러한 정의의 대한 해결정책은 경제적 지원, 기본 권리의 보장, 사회관계형성 그리고 사회주류질서로의 통합을 들 수 있다. 그러나 이 해결방법을 연대적으로 해석해 보면 주로 제공자 중심이며 수급대상자들의 참여가 누락되어 있다. 이점이 배제와 연대가 다른 점이다. 배제해결정책의 대표적인 것은 빈곤계층 지원정책과 다문화가정지원정책등을 들 수 있다.

세 번째는 연대에 반하는 개념인 갈등해결을 위한 정책이다. 결속의 의미로 연대를 볼 때 갈등은 연대가 깨어진 상태를 의미한다. 여러 학자들이 분석을 해 온 고전적인 갈등이론에서 칼 마르크스(Karl Marx)는 자본가와 노동자간의 계급갈등을 역설하면서 생산관계와 자본의 평등을 갈등해결방법으로 제시했다. 그러나 오늘날 같은 다양하고 세분화된 사회에서의 갈등은 그 원인과 형태가 매우 복잡하다. 각 이익집단 간의 갈등, 성별 갈등, 세대 간의 갈등 등 다양한 갈등은 사회연대를 해체하고 연대형성을 방해하는 요인이지만 갈등의 해소가 곧 연대를 형성할 수 있는 것에는 한계가 있다. 이는 갈등요인이 주로 개인과 집단의 이기심을 비롯한 이익관계에서 발생하는 것으로 한정된 사회 자원의 분배의 문제, 개인의 욕구의 차이, 그리고 권위를 포함하고 있는 문화 정서적인 차이 등에서 기인되기 때문이다. 갈등의 해결은 상호협상이 주 기제가 되지만 여기에 개인들의 도덕심, 애타심 그리고 종교적인 이해와 화해등도 주요 해결기제가 된다. 갈등은 개인과 집단을 비롯한 두 개 혹은 여러 개의 집단의 이익 적 관심의 결과이기 때문에 갈등 해결은 갈등주체 간의 이익을 조절하면서 해결된다. 그러나 연대는 해결된 갈등들의 집합적 결과만이 아니라 갈등집단외의 사회계층도 포함한다. 즉, 갈등해결은 연대를 이루기 위한 여러 가지 방법의 하나이기 때문에 연대개념은 갈등보다 포괄적이고 보편적이다. 갈등해결을 통해 연대를 형성하는 정책으로는 여성 지원정책, 지역균형발전정책, 비정규직과 정규직의 평등정책, 사회계층간의 소득재분배 정책 등을 들 수 있다.

## II. 본론

### 1. 프랑스의 연대개념

프랑스는 1789년 혁명 이래 왕정정치와 공화정치를 반복하면서 여러 가지 사회변화를 겪어왔다. 1792년 들어선 제1 공화정과 이후 루이 보나파르트의 제2 공화정(1852년-1870년) 시기의 새로운 혁명의 목적은 정치혁명 뿐 아니라 사회혁명을 동반하면서 보편적 국민 선거, 식민지국의 노예제 폐지 등 사회개혁을 동시에 이루었다. 보불전쟁 이후 제3 공화정(1875-1944) 시기에는 1881-1882에 실시된 무상 의무교육, 1881년 출판과 집회의 자유, 1884년 노동조합결성의 허가, 1898년 4월 9일 노동재해보상법 등 국민의 권리를 보호하는 여러 가지 법률이 제정이 되었다. 특히 1871년 파리코뮌(La Commune de Paris)의 탄생은 노동자계급의 혁명으로 이후 사회주의에 많은 영향을 주었다. 이러한 공화정의 탄생은 국민의 권리와 인권에 대한 인식을 높이는 계기가 되었다. 사회연대의식은 1896년 레옹 부르주와(Léon Bourgeois)가 처음 이 개념을 제시하고 공공정책에 도입한 이후 프랑스 사회공화국의 기본정책으로 자리 잡게 되었다(Frotiee Brigitte, p 315-319). 당시 레옹 부르주와는 “고립된 개인은 존재하지 않는다”라는 신념으로 이 개념을 정책에 전개시켰다. 그는 연대성을 국민이 자녀야 하는 사회부채로 비유하면서 개인의 사회적환경의 차이로 계급에 따라 부채의 부담이 다른 계급적 연대에 기초하고 있지만<sup>7)</sup> 최종목적은 전체사회연대에 두고 있었다. 또한 그는 사회연대를 위한 국가의 역할은 자연발생과 자연변화를 주장하는 사회다위니즘에 응하여 제도화 되어야 하고 법에 근거한 의무로서 수행되어야 한다(Bourgeois 2008, p. 96)고 규정하였다. 1901년 이후 다양한 형태의 민간결사체가 창립되고, 1905년 종교와 정치가 분리되면서 국가와 시민사회가 책임을 분담하는 정책을 통해 이 개념이 더욱 발전되었다. 또한 기독교적 윤리사상에서 출발하여 프랑스 혁명 이후 정치철학의 핵심키워드인 평등(égalité)의 실천방법으로 확산되면서 정책의 근간이 되었다. 산업사회이전에 기독교윤리에서 제시하고 있는 연대는 개인들의 책임이 많이 강조되었다. 그러나 당시는 모든 사람들의 의무보다는 가진 자들의 기부나 호혜의 의미로 개인의 자유의지와 선택에 의해 이루어지는

---

<sup>7)</sup> Delalande Nicolas (2008). Le solidarisme de Léon Bourgeois, un socialisme libéral? éd. laviedesidees.fr, p.3.

자발적 참여로 형성되었다.<sup>8)</sup> 또한 1830 년대에는 개인주의가 발달하면서 이로 인한 여러 사회문제의 해결방법으로 연대개념이 확장되었다<sup>9)</sup> 이시기는 국가의 역할보다는 종교적 역할이 사회에 많은 영향을 주었다. 그러나 당시 동정이나 시혜의 의미로써의 연대는 사회배제 층을 겨냥 한 것으로 모든 그룹의 연대형성을 이룬 것이 아니지만 사회 연대의 태동기로서 특히 노동자 계급의 의식변화가 시작된 것으로 의미가 크다.<sup>10)</sup> 오늘날 프랑스의 연대형성의 주 기제는 국가의 정책이며 이와 더불어 많은 사회변화를 주도 하고 있는 자본가들의 강제적, 혹은 자발적인 참여, 의식 있는 민간단체들의 동조 그리고 문화적으로 형성된 도덕성을 지닌 개인들의 참여가 연대 메커니즘을 운영하고 있다. 특히 정부가 주도하는 연대개념은 배제 층의 사회통합은 물론 일반국민들의 연대감, 국가와 국민, 기업과 노동자, 가정과 사회 등 다양한 연대를 통해 전체적인 통합적 사회 연대형성을 목적으로 하고 있다. 그러므로 국가는 정부의 역할 뿐 아니라 개인들의 연대를 위한 참여와 책임을 강조하고 있다. 레옹 부르주와의 연대적 책무 논리는 여전히 유효하여 사회의 일원이 되는 탄생의 순간부터 국민은 사회에 대한 채무자가 되기 때문에 채무상환의 논리로 사회연대에 대한 책임을 져야하며 이는 사회전체의 균형을 위해 필요하다는 것이다(Bourgeois, 1896: 47). 한편, 시대마다 국가의 역할 개입여부가 의미가 있는데 이는 연대가 공동체주의를 강조하는 사회주의의 발생과 같이 한 시기가 있었던 반면, 사회적 의무와 연대를 거부하는 자유로운 개인주의가 만연했던 시기도 있었기 때문이다(Polère, 2009: 22-23). 그러나 오늘날은 개인주의의 해계모니에도 불구하고 역설적으로 오히려 연대가 더 요구되고 있다. 초기 연대주의자들은 개개인의 합리성에 기초하지 않고 단지 공동체 정신으로만 연대철학을 추구했다. 이는 마치 루소가 사회계약에서 설명하고 있는 협력조건, 공동체에 대한 의무를 가진 사회조직일원의 의무와 같은 것이지 개인이 중심이 되는 사회협약은 아니었다(Messu, 2008: 3-4). 그러나 자본주의가 들어오면서 개인들의 경제자본의 격차가 생기고 경제적인 사회계층이 발생하면서 소득재분배를 통한 연대의 필요성이 대두되고 공동체를 조절하기 위해 계약이라는 것이 필요하게 되었다. 메슈는 오늘날 연대는 법의 힘을 이용하여 보편적인 사회부채로 상환해야 한다고 주장하고 있다(Messu, 2008).

8) Ludovic Vievard(2011) : Les fondements théoriques de la solidarité éd grand Lyon 'Direction de la Prospective et du Dialogue Public' p.9.

9) ibid p.18.

10) Blais Marie-Claude(2007) "La solidarité, histoire d'une idée" éd Gallimard, Paris. p.62.

## 2. 사회변화에 따른 연대정책 발전과정

프랑스 연대정책의 역사적 발전 과정을 간략하게 점검하면서 이들의 연대의식 형성과정을 알아본다. 프랑스혁명 이후 나타난 개인주의는 노동자협회와 협동주의를 비난하였다. 1791년 Chapelier 법을 기념하면서 기업의 자유를 보장하기 위해 모든 협력체계를 중단시키고 노동조합결성과 노동파업 법을 금지했다. 그러나 이후 산업발전이 한창 진행되었던 1830-1905년 사이에는 공적지원과 노동자들의 자유로운 조합이 다시 탄생했다. 이러한 상반된 사건은 당시 사회상황과 일치하게 된다. 산업발전은 노동자의 탄생과 이들의 결속을 위한 조합을 탄생시켰으며 이는 오늘날 까지 이어져 프랑스 노동자들의 연대를 형성하고 있다. 더 자세히 설명하자면, 1898년 4월 8일 산업재해에 대한 산업근로자 보호법이 탄생되었다. 근로 중 당하게 되는 근로자 재해는 사업주가 책임을 지고 보상보험을 지불하면서 노동자를 보호하였는데 당시 공제조합형태의 이 사회보험은 자발적인 사회보장에 기초한 것이다. 이러한 변화는 노동자에 대한 권리의식의 발로로 인구감소현상과 맞물려 사회 안정망으로서의 사회보험 시대를 열었던 것으로 그 의미가 크다(Bizard Frédéric, 2001). 이후 1910년 4월 5일에 노인보장정책이 제정되었지만 초기에는 상업, 산업 노동자의 의무적 가입으로 제한되어 사회전체의 연대보다는 특정 집단의 연대성으로 출발하였다. 이어 1928년 4월 30일에는 농촌특별보호법, 1930년 4월 30일 에는 의료, 모성, 장애, 노인 사망 등에 대한 지원정책이 제정되었다. 또한 국가의 지원을 보충하기 위해 사업주와 개인의 분담으로 이루어는 사회보험제도가 1930년 탄생되면서 프랑스의 사회보장시스템이 틀을 갖추게 되었다. 초기에 제정된 사회보장의 종류는 비교적 다양하였지만 대상자는 주로 임금노동자로 제한되어 1940년에는 2명 중 1명의 임금노동자가 노인보장과 실업보장혜택을 받았다. 그러므로 원래 이제도의 목적인 사회연대를 폭넓게 조성하기에는 충분치 못했다. 임금노동자외의 다른 계층에도 사회보장 정책이 제공되어 보편적인 연대적 역할을 하게 된 것은 1946년 이후이다(Galant Henry, 1955 :15,16).

표 2. 주요 사회보장

년도	보험형태	특징	대상
1830.-1905.	조합탄생	공적지원과 노동자들의 자유로운 참여	임금노동자
1898. 4. 8.	산업재해에 대한 산업근로자 보호법이 탄생	사업주가 책임과 보상	임금노동자
1910. 4. 5.	노인보장정책	초기에는 상업, 산업노동자의 의무적 가입으로 제한	임금노동자
1930. 4. 30.	의료, 모성, 장애, 노인, 사망 등을 위한 정책	사회보장의 성격	
1928. 4. 30.	농촌특별보호법	사회보장의 성격	농촌거주자
1930.	사회보험제도	사업주와 개인의 부담이 국가의 정책을 보완	임금노동자

프랑스 사회복지정책 초기에는 노동자를 주 대상으로 하는 비스마르크 식 사회보험과 보편적 평등에 입각한 베버리지 특성을 함께 도입하였는데 이는 연대를 위해 선별과 보편을 함께 어우르는 시도였다. 2차 세계대전이 끝난 후 사회혼란으로 빈곤계층이 증가하면서 프랑스의 사회보장정책은 사회보장의 통일성, 대상층의 일반화, 안정망으로서의 보장정책의 3가지 목적을 가지고 정책을 확장시켰다.<sup>11)</sup> 첫 번째 정책의 통일성은 행정적으로 완전히 이를 수 없는 성질의 것이었지만 두 번째, 세 번째 목적은 점진적으로 발전시켜 갔다. 특히 보편적인 사회보장은 사회연대개념에 기초하여 오늘날 정책에도 반영되고 있다. 예를 들자면, 1975년 경제활동을 하는 사람이면 모두 노인연금 가입을 의무화 했으며 1999년 7월 28일에는 보편적 의료보장을 강조하면서 하나의 기준으로 통일하는 의료보장제도가 수정되어 빈곤층의 사회연대를 강화하였다. 배제계층에 대한 지원강화로는 1988년 사회편입최소 수당(RMI), 2009년 연대활성화 수당(RSA)이 제정되어 배제 층을 위한 선별적 정책과 보편적 정책이 함께 이루어내는 사회연대 효과를 얻으려는 노력이 계속되었다. 복지 정책의 변화를 년대별로 보자면,

-1980년대는 이전의 사회보장을 수정하여 보장금액의 한도를 정하고, 실업 감소 정책의 일환으로 청년취업정책을 강화하여 생산적 복지정책에 주력하면서 노동참여로 연대효과를 꾀하려 한 시기이다.

<sup>11)</sup> Bizard Frédéric (1955). Histoire de la protection sociale en France 1/ Des prémices de protection sociale avant le 19ème siècle.

-1990년대는 경제위기로 인해 의료보험, 은퇴보험, 실업수당의 적자재정해소 정책을 강화하는 한편 이러한 수정된 정책에서 빈곤계층을 보호하는 빈곤층의 사회연대를 위한 몇 가지 정책을 추가하였다. 1988년 사회편입최소수당(RMI), 2000년도의 보편적 의료 보장제도(couverture maladie universelle :CMU), 1994년 가족수당 법, 1998년 배제층 해소를 위한 법등이다. 이 변화는 빈곤계층의 지원강화와 중산층이상의 지원을 감소하는 어느 정도의 재분배를 통해 연대효과를 재배치한 시기였다

-2000년대는 경제위기에 대한 해결책으로도 문제 해결이 어려워지자 정부와 국민들의 복지에 대한 의식과 태도가 변화된 시기였다. 사회연대를 위한 정책의 틀은 변함이 없으나 수당의 삭감, 본인부담금의 증액, 실업자를 위한 취업문제등 효율적인 정책을 실행했다. 즉, 사회비용의 절감이 없는 대신 환경변화에 적합한 정책의 필요성을 강력하게 인식한 시기였다. 그러나 이러한 변화로 사회연대성 효과를 우려하여 몇 가지 제안이 제시 되었지만 과연 이 제안들이 어느 정도 연대효과를 나타낼지 명확하지도 않았을 뿐 아니라 실현성이 낮은 제안들이었다. 이러한 문제점들은 당시 프랑스 정부의 사회연대를 위한 정책 고민을 잘 드러내고 있다. 그 세 가지는 첫째, 사회정책은 개인의 자유와 책임에 초점을 맞추어야 한다는 것인데 빈곤층과 배제계층은 이에 대해 동의하지 못하는 것이 현실이며 이는 사회연대보다는 오히려 사회갈등을 조장하고 있어 연대 목적에 부합되지 않았다. 둘째는, 완전고용정책으로, 노동의 가치는 모든 것을 우선하지만 오늘날 사회에서 완전고용은 이상적일 뿐이지 현실적으로 너무 불가능하다. 그러므로 사회연대를 위한 노동구조를 수정하는 다른 대안이 필요했다. 셋째는 민간부분의 개방으로, 국가의 재정문제, 정책의 사각지대 등을 해소하기 위해 민간부분이 공공부분을 보충하는 역할을 강화해 가야 한다는 제안이다. 그러나 이 제안은 오늘날 대부분의 복지국가가 이미 실행하고 있지만 연대성 형성을 위한 효과는 가시적이지 못하다. 이러한 최근 20년 동안의 많은 정책변화의 원인을 다음의 몇 가지로 설명하고 있다<sup>12)</sup> 첫째는 실업증가와 경제위기, 둘째는 이에 따르는 고용불안정, 특히 노동경험이 많지 않은 젊은 노동계층에 대한 지원제도의 불충분, 셋째는 국민들의 복지정책에 대한 인식의 변화이다. 이는 30년의 활발한 경제 호황기를 지난 후 경제위기가 오면서 구체제에 대한 비판에서 비롯된 것이다. 오늘날 복지재정은 비생산적, 정책의 비 신뢰성, 보장의 위협 등 신자유주의정

<sup>12)</sup> Join-Lambert Marie-Thérèse (2010). L'évolution des politiques sociales en France," éd Projet Innovation.

책으로 인한 빈곤계층과 취약계층에 대한 지원이 감소되어 있는 상태이기 때문에 수혜자들의 권리가 충분히 고려되지 않고 있으면서도 한편으로는 이전의 과도한 복지지출이 오히려 문제를 발생시킨 요인이라는 의식이 팽배해지면서 개인들에게 책임을 전가시키고 있는 상황이다. 결과적으로 중산층이 빈곤층으로 전락될 것에 대한 우려와 개인주의의 확대 등 앞으로 프랑스와 유럽의 미래사회는 연대보다는 갈등의 우려가 더 지배적이다. 그러나 이러한 사회연대의 부정적인 상황들의 돌출이 오히려 프랑스 정부로 하여금 연대를 위한 복지정책개혁의 필요성을 더욱 명확하게 하고 이에 대한 역할을 더 강화하고 있다는 긍정적인 분석도 있다<sup>13)</sup>.

### 3. 정책의 연대개념 함의

프랑스정책에 함유되어 있는 연대 개념을 정책을 분류하여 알아보고자 한다. 프랑스의 사회보장은 다음의 4 범주로 분류 할 수 있다. 하나는 의료, 은퇴연금, 가족수당과 같은 기본적인 사회보험, 둘은 의무적으로 가입해야 하는 보충 형 민간상호보험, 셋은 선택적인 보충 형 민간상호보험 그리고 마지막으로 장애인연금, 노령연금, 사회편입최저수당(revenu minimum d'insertion: RMI), 연대활성화 수당(revenu de solidarite active: RSA)과 같은 최소 수입을 보장하는 사회보장제도 이다. 위의 4 가지 범주의 사회보장은 보편적 개념과 선별적 개념을 고르게 갖고 각 계층의 연대성을 고려하여 마련되었지만 정책에 존재하는 사각지대로 완전한 연대효과는 기대하기 힘들다. 최소통합수당(RMI)의 경우 1968년 프랑스 브장송(Besançon) 지방정부에서 '최소사회보장(Minimum social garanti)'의 명칭으로 시작되어 이후 여러 지방정부가 이제도를 도입한 후, 1988년 중앙정부가 신 빈곤계층 지원의 필요성을 강조하면서 명칭을 사회편입최저수당(RMI)으로 정하고 제도를 도입했다. 중앙정부가 개입된 초기에는 전국규모의 국가사회연대를 위해 제정되었지만 이후 지방분권정책에 편입 되면서 초창기의 연대정신이 많이 퇴색되어 이제도가 발전을 못하고 있다는 의견도 있다(Join-Lambert Marie - Thérèse, 2010). 연대를 목적으로 하고 있는 이들의 정책 중 가장 우선되는 것은 사회 배제 층을 위한 지원 정책이다. 배제 층의 사회통합에 대해서 확실히 보장된 사회통합(integration assurée)이 이상적이지만 이러한 연대가 어려운 점을 노동시장에 존재하는 몇 가지 통합 형태로

<sup>13)</sup> ibid.

설명하고 있다.<sup>14)</sup> 하나는, 불확실한 사회통합(intégration incertain)으로 이는 대부분의 노동자들이 일 자체에는 만족하지만 고용상태가 불안정하기 때문에 통합이 제한적이라는 것이다. 두 번째는 노동의 통합(intégration laborieuse)으로 노동자들이 육체적으로 힘이 드는 노동이라 노동자체에 대해서는 다소 만족치 못하지만 고용이 안정되어 그런대로 통합을 이루는 형태이다. 세 번째는 사회통합이라고 단정 짓기 어려운 통합으로(intégration disqualifiante)로 노동도 만족치 못하고 고용도 안정치 못한 갈등이 우세한 통합이 결여된 형태이다. 한편, 포강은 연대의 기제를 빈곤과 배제로 설명하고 있다. 연대형성이 어려운 배제는 단지 경제적 배제 뿐 만 아니라 정치적 능력의 배제, 사회로부터 받지 못하는 인권 존중의 배제를 포함한 확장된 개념을 포함해야 한다. 배제와 빈곤을 이해하는 데는 하위계층의 문제로만 볼 것이 아니라 국가연대의 메커니즘에 근거하여 이해해야 하기 때문에 현대사회에 적응 못하고 산업발전 속도에 따라가지 못하는 빈곤층을 경제, 정치 그리고 노동조합의 논리로 배제해서는 안된다는 것이다. 이를 위해서는 국가의 지원정책이 연대형성이 강한 영향력을 주게 된다.<sup>15)</sup> 고 설명하고 있다. 또한 이러한 배제 층은 스스로의 삶의 문제에 부딪쳐 있어 타인에 대한 배려에 적극적이지도 못하기 때문에 연대형성이 어렵다. 그는 사회연대를 위해서는 사회 환경적 요인에 근거하여 사회계층을 구분한 정책의 필요성을 제시하면서 다음과 같이 범주를 분류하고 있다.<sup>16)</sup>

첫 번째는, 개인들의 법적인 지위로 사회권을 기초하여 실업, 빈곤 등 경제적으로 불확실한 상황에 있는 계층, 두 번째는 일시적인 위기나 예기치 못한 사건과 같이 상황적으로 어려움을 겪고 있는 대상 그리고 마지막으로 사회가 변화되면서 동반되는 인구 사회학적 특성에 따라 연대가 필요한 집단이다. 포강이 제시한 이 범주에 따라 프랑스 복지정책의 연대성을 살펴보기로 한다.<sup>17)</sup>

첫 번째, 개인들의 법적인 지위인 사회권을 기초하여 실업, 빈곤 등 경제적으로 불확실한 상황에 있는 배제계층을 위한 정책으로 이는 프랑스정부가 연대를 위해 가장 우선

<sup>14)</sup> Paugam Serge (2011). disqualification sociale. p.17.

<sup>15)</sup> Paugam Serge (2012). Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion en Europe” <http://etudesrurales.revues.org/document70.html>. pp.9-17.

<sup>16)</sup> Paugam Serge (2011). disqualification sociale. p.31.

<sup>17)</sup> 연대개념을 포강의 이론에 근거로 하여 설명하는 것은 포강의 사회배제와 사회빈곤에 대한 최근의 연구들이 프랑스 사회의 연대성을 잘 분석하고 있기 때문이다. Michel Messu의 연대개념도 본 연구에 좋은 참고가 되지만 정책적 분석에는 포강의 이론이 더 설득력이 있어 이를 근거로 정책에 함유된 연대성을 알아본다.

고려하는 대상층이다. 프랑스는 물론 유럽연합국들은 사회배제 층을 빈곤과 실업인 경제적 상황으로만 보지 않고 사회연대성에 근거한 시민권 보호와 확장된 사회 통합적 차원에서 설정하고 정책을 제시하고 있다<sup>18)</sup> 특히 개인권리보호와 더불어 집단의 규모에 상관없이 사회의 일원으로서 존재하는 연대의 의미를 강조하고 있다. 특히 오늘날 이들이 강조하고 있는 “사회연대감”과 “시민사회”이 두 주제는 개인과 국가와의 연결의 의미를 함유하고 있다. 1980년 이후 자유주의 이념이 사회를 지배하면서 사회에서 배제되는 소외 계층과 빈곤의 문제를 보는 시각이 변화되고 사회연대가 복지정책에 중요한 기본개념으로 강화되었다. 사회배제계층에 대한 국가의 역할이 강조됨과 동시에 노동시장에서의 직업연대가 사회연대로 확장 발전하였다. 여기서 주목해야 하는 것은 사회연대가 개인들의(노동자 계급)상호부조 형식에서 국가의 제도권인 상호조합으로 변화되면서 국가의 제도권으로 이동된 과정이다. 산업화와 자본주의가 발전할수록 국가의 역할이 강조되는 것은 류도빅(Ludovic)이 분류했던 연대의 개념 중 국가적 사회연대<sup>19)</sup> 개념으로 이는 개인주의와 자본가들의 경제자본의 헤게모니가 사회를 지배하면서 소외계층의 폭이 넓어져 계층 간의 갈등이 연대성을 파괴하고 있기 때문이다. 실질적으로 이 개념을 정책으로 실현한 것으로는 빈곤계층을 위한 의료보장제도의 탄생과 공공서비스기관인 서민임대주택(HLM)이 설립되고 중앙정부, 지방자치단체, 민간협회, 지역의 공동체들이 합류하면서 그 의미와 활동이 확대 발전 되어왔다. 특히 1988년 빈곤계층을 위한 사회편입최저수당(RMI), 1998년 사회적 배제자 관련법 적용, 빈곤과 사회배제를 위한 국가관찰 기구 창설, 1999년 보편적 의료보장제도(CMU)가 연대개념으로 국가의 역할을 부각시키면서 제정되었다. 이러한 것들은 개인의 사회보호를 위해 정부의 연대개념의 지휘아래 이루어진 것이다(messu, 2007 :17). 배제 층을 위한 정책의 또 다른 예로 저임금 노동자들을 위한 지원정책인 연대활성화 수당(Le revenu de solidarité active:RSA) 제도가 있다. 이제도는 1988년에 제정되었던 저임금노동자들의 최저생계보장제도인 사회편입최저수당(RMI)제도에 혼자 사는 부모수당이 함께 통합되면서 2009년 6월 1일 부터 실행되고 있다. 사회편입최저수당(RMI)이 연대활성화 수당(RSA)으로 대체된 것은 사회편입최저수당 수급자들이 급여를 받기위해 적극적인 구직활동을 하지

18) EU 기본권리헌장의 세부협약(2013.2.27).

19) Ludovic Vievard (2011). “Les fondements théoriques de la solidarité” Direction de la Prospective et du Dialogue Public éd grand Lyon.

않을 뿐 아니라 노동의 의지를 보이지 않고 이 제도가 마련된 이후에도 빈곤이 감소되지 않은 현상에 대한 조치로 볼 수 있다. 사르코지 정부는 빈곤계층의 지원을 급여보다는 근로를 통한 자립지원에 두는 정책으로 전환하면서 근로 유인 기제를 가진 연대활성화 수당(RSA)으로 바꾸었다. 그러나 이 제도는 수급자들을 노동시장으로 유도하는 데는 어느 정도 효과가 있었지만 노동의 질에 대한 대책은 여전히 과제로 남아있다. 사회편입최저수당(RMI)이 빈곤을 사회경제구조측면에서 본 정책이었다면 연대활성화 수당(RSA)은 개인의 책임에 두었다는 분석으로<sup>20)</sup> 이에 대한 논쟁이 한동안 끊이지 않았다. 그러나 이 두 정책의 목적은 빈곤계층의 사회연대 형성에 둔 것으로 정부가 빈곤계층의 사회연대를 위해 급여와 취업이라는 두 가지 방법을 다르게 사용한 것이다. 연대활성화 수당(RSA)은 정책의 제목에 연대라는 단어를 사용한 것과 같이 연대형성이 정책의 주 목적으로 모든 국민들의 기본생활을 보장해 주는 기본권보호와 함께 인권을 존중하는 것으로 1946년 프랑스 헌법과 유럽위원회(Conseil de l'Europe)에서 주창된 기본규정에 기초한 것이다. 이 정책은 노동자간의 연대와 사회계층간의 연대 두 개의 목적을 지니고 있다. 기업의 임금구조와 노동시장의 노동조건에 대한 수정이 어려운 상황에서 노동자들의 임금을 지원하는 것은 대상자들에게 노동의식을 고취하고 기본적인 삶의 권리를 보장하는 의미에서는 배제 층을 위한 사회연대 개념이 내재되어 있다. 이 수당의 수혜자는 2개의 범주로 분류가 되는데 하나는 직업이 없이 실업상태에 있는 국민이며 다른 하나는 경제활동을 하는 노동자이지만 수입의 62%가 연대활성화 수당(RSA)의 기준선에 도달하지 못하는 노동자를 지원한다. 후자는 활동적 RSA(RSA activité)라 칭한다. 최근에 청년층을 대상으로 하는 청년활동 RSA가 제정되었는데 대상자격은 25세 미만의 자녀가 없는 경제활동을 하거나, 하지 않고 있는 청년으로 이전에 2년의 경제활동을 한 경험이 있으며 3년 동안 구직활동을 한 경험이 있는 청년을 지원하고 있다. 이와 같이 동일 제도내에서도 연령별에 따라 차별적인 정책을 제공하고 있어 세대 간의 연대형성도 고려하고 있다. 이 제도의 핵심은 삶의 질에 대한 보장이며 이들의 사회통합을 권리로 보고 있는 것이다. 또한 대상자의 범주를 다양하게 두고 있어 실업자, 최저임금 노동자, 그리고 수입이 어려운 편모 가정 등 다양한 계층이 고려되어 있다. 프랑스 정부 통계(Insee; 2012)에 따르면 70만 명의 빈곤선 이하의 노동자가 이 제도의 수급대상자

20) Paugam Serge, Duvoux Nicolas (2008). La régulation des pauvres. du RMI au RSA, Coll. Quadrige, éd. PUF.

로 등록되어 있으며 50대 이상 임금노동자중 3명 중 1명이 이에 해당된다. 이 제도는 실업수당과는 별개로 적용되고 있으며 수급조건도 다르다. 이 정책을 운영하고 있는 정부는 앞으로 5년간 이 빈곤계층을 1/3로 줄이면서 연대성을 강화하는 목표를 제시하고 있다. 프랑스의 빈곤선은 평균임금의 60% 이하인 880(130만원) 유로이다.<sup>21)</sup> 다른 한편 이 제도가 지닌 문제점을 보완하기 위해 다른 제안도 제시되었다. 오늘날 증가하는 인구를 감안한다면 취업을 통한 배제계층의 사회통합은 더 이상 사회통합의 기제로 작용하지 못하기 때문에 빈곤층을 위한 정책은 기능이 축소되어 있는 큰 기관들(국가, 종교단체, 노동조합)의 역할을 재정립하여 이들이 함께 관여해야 한다는 것이다. 특히 종교단체와 노동조합은 배제 층의 정서 심리적인 지원에 주요한 역할을 하기 때문에<sup>22)</sup> 연대형성의 방법으로 제시 된 것이다. 반면, 사회배제 층의 연대 정책이 지니고 있는 국가의 고민은 주로 재정문제이다. 이 문제를 해결하는 한 방법으로 1990년 재원을 조세로 하는 보편적사회기여세(La contribution sociale généralisée: CSG)를 제정했다. 이는 일종의 사회보장제로 노동자들의 사회보험 부담금을 감소시킨 효과 뿐 아니라 특히 취약계층의 연대를 위한 실천방법으로 그 의미가 크다. 이러한 조세로 충당되는 사회보장은 다른 사회보험 급여와 구별하기 위해 연대성 급여의 명칭을 부여하고 있다. 복지정책의 기초가 연대이지만 특히 연대성을 강조한 정책들의 예를 들면, ‘적극적 연대소득(Revenu de solidarité active: RSA),’ ‘노령연대기금(fonds de solidarité de vieillesse: FSV),’ ‘자립연대전국금고(Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie: CNSA)’ 등이 있다. 그러나 조세의 부담에 대해서는 일반인들과 정책재정을 주관하는 국가와의 갈등이 늘 존재하고 있어 정부는 수혜자 기준에 대한 심사를 강화하고 있다. 참고로 프랑스의 사회보장비용은 국내총생산의 31%로 유럽국가의 평균인 25% 보다 높은 수준이다. 독일은 30% 이며 우리나라는 10% 내외를 기록하고 있다.<sup>23)</sup> 두 번째 범주는 일반국민들이 예기치 않은 상황으로 여러 가지 어려움과 장애에 직면했을 경우 이를 지원하는 정책을 마련함으로써 연대를 유지하는 것이다. 보편적 개념으로 전체국민들의 연대를 위해 여

21) 배제계층을 위한 이정책의 효과를 2013년 9월 1일 현재 예외적으로 2%를 추가 인상하고 2017년 까지 현재 수당의 10% 인상을 약속했다. 이는 최저임금(SMIC)에 비해 낮은 금액이기 때문에 취해진 조치이다. 수입이 없는 독신인 경우 493유로 이며 3세 미만의 자녀를 둔 수입이 없는 편모가정은 844유로가 지급되고 있다.

22) Paugam Serge (2011). “la disqualification sociale” puf 4e edition p.215.

23) 한국보건사회연구원 사회재정평가센터 2011년 발표.

러 정책들이 마련되어 있지만 반복되는 경제위기로 사회가 불안정한 오늘날 이를 강화해야 하는 것이 새로운 정책의 과제로 제기되고 있다. 일시적인 위기로 인해 사회적 배제와 빈곤으로 전락할 것을 대비하는 예비적 연대효과도 있지만 모든 국가구성원들에 대한 국가의 보호역할을 제시함으로써 얻게 되는 연대효과도 있다. 대표적인 정책으로 자립이 불가능한 노인과 장애인을 대상으로 개인자립수당(allocation personnalisée d'autonomie: APA)이 있다. 이는 주로 부양노인들의 일상생활을 지원하는 정책이지만 2002년 이후 대상자를 장애인까지 확대하였다. 이 제도는 자립회복이 되기까지 인간다운 삶의 권리를 보장해 줌으로써 장애로 인한 배제를 극복하고 사회연대를 형성하는데 그 목적이 있다. 특히 이 정책은 수급자와 가족 간의 가족연대와 수급자들의 사회연대를 위한 것으로 예기치 못한 문제로 발생될 가족연대의 해체를 최소화 하면서 가족연대와 사회연대로 재구성하는데 그 의미가 크다. 또한 세대 간의 연대, 가정과 국가연대, 민간 시설과 공공정책간의 연대가 서로 관계를 갖고 얻어지는 시너지 효과도 크다. 재정은 우리나라 장기요양보험과는 다르게 개인보험금 부담 없이 사회보장재정으로 지원되어 있어 일시적 위기상황에 있는 국민들의 사회배제를 최소화하는 연대개념이 내재되어 있다. 세 번째는 인구 사회학적 특성에 따라 발생하는 사회적 배제나 갈등해결을 위한 정책으로 직접적인 연대효과 보다는 갈등이 해결되면서 연대형성을 기대할 수 있는 정책이다. 이는 위의 두 가지 범주보다 정책의 유연성이 높고 사회변화에 적절히 대처하여 경직되지 않은 동태적인 사회연대에 초점을 맞춘 것이다. 새롭게 등장하는 그룹의 사회 편입, 사회통합을 위한 연대형성과 가족해체나 새로운 가족구성의 연대성을 위한 것이다. 이 범주의 대표적인 예로 동거부부에 대한 지원인 시민연대계약(le Pacte civil de solidarité: PACS)을 들 수 있다. 결혼을 하지 않은 동거 부부를 제도적으로 인정하고 이들에게 결혼부부가 받는 혜택을 제공함으로써 형성되는 가족연대 개념이 내포되어 있다. PACS의 연대개념은 사회권에 기초한 법적 개념으로(Théry Irène in Paugam 2007:153) 민법 515-1에 근거하여 제정되어 1999년 11월 15일에 공포되었다. 1980년대부터 이 제도를 이용하는 인구가 지속적으로 증가하면서 이 제도의 연대효과 역시 커지고 있다. 가족연대는 사회연대와 다르게 개인의 책임이 더 요구되고 가족연대가 반드시 사회연대로 확장되는 것은 아니지만 전체적인 사회연대에 주요한 기반이 되고 이 가족연대가 해체 될 경우 사회연대가 어렵게 되는 점을 고려하여 마련되었다. 이 개념은 레옹 부르주와가 연대의 기초가 되는 가족연대가 사회와 국가연대로 이어지도록 구상한

모델에서 비롯되었다(Léon Bourgeois, 1896). 이 범주에 속하는 다른 정책으로는 여성의 역할변화와 노동시장참여를 근거로 마련된 모성보호정책과 매해 증가하고 있는 외국 이민자들의 사회통합정책이 있다.

이러한 범주별 연대개념 외에 연대의 특성에 기반 하여 프랑스 정부가 주요하게 제시하고 있는 또 다른 연대정책이 있다. 이는 상호관계를 통해 형성되는 연대의 특성을 고려하여 정부가 정책 수급대상자, 즉 지원정책의 수혜자들에게 요구하는 일종의 사회참여활동이다. 사회연대감은 화합을 위한 희생을 동반하면서 소유가 아닌 나눔 즉 기부, 소득재분배, 공공활동, 그리고 정의의 개념으로 형성된다. 이는 개인의 사회화가 형성되는 과정에서 중요한 역할을 하게 되고 사회화된 개인이 책임져야 할 몫이기도 하다. 프랑스정부는 위에 언급한 세 가지 범주의 정책 수혜자들의 사회참여를 의무적으로 부여하고 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 연대의 기본개념인 상호적 관계의 실천으로 정책초기에 부르주와가 제시한 사회적 채무의식의 개념이다(본 연구 p8). 수혜자들의 사회참여활동과 참여의 기회는 시민권 행사의 한 방법이기도 하지만 사회일원으로서 책임감을 부여하는 계기가 되기 때문에 매우 중요하며 상호작용을 통한 시민권의 확인이라는 또 다른 긍정적인 효과를 얻게 된다(Paugam, 2011)특히 이점은 보편적 연대형성에 주요한 역할을 한다. 그러나 수혜자들은 이미 사회 환경적으로 자원이 부족한 계층들이라 이들의 사회참여와 사회적 책임감의 실천방안이 간단하지만은 않다. 경제적으로 열악한 이들은 주로 신체적인 활동에 참여하도록 하고 있으며, 실업계층에게는 어느 정도 취업에 대한 노력을 의무적으로 부여함으로써 적극적인 취업의지를 갖도록 하고 있다. 실업수혜자들은 수혜기간동안 의무적으로 구직활동을 하여야 하며 생활환경과 직업 환경을 개선하기에 적합한 개인 활동을 하여야 하는 것이 법에 명시되어 있다. 예를 들어 수혜자들은 취업계획서(un projet personnalisé d'accès à l'emploi :PPAE)와 의무적 활동이 표시된 상호참가계약서(contrat d'engagements réciproques :CER)를 제출해야 한다. 적극적인 활동으로는 시민서비스(service civique)제도가 있다. 이 정책은 프랑스의 군복무 의무제가 폐지된 이후 2006년 제정된 시민자원봉사(service civil volontaire)활동에 몇 가지를 보완하여 2010년 시민서비스(service civique)라는 활동으로 대체한 것이다. 국가가 청소년을 지원하고 동시에 대상자들의 사회참여를 유도함으로써 사회연대의 상호책임의식을 고양하는 정책이다. 대상자는 학교 제도를 벗어나 있으면서 직업 활동에도 참가하지 못하는 18~28세 사이의 취약계층의 청소년들이다.

이들은 6개월에서 24개월 동안 공동체를 위한 활동을 하고 활동 보상으로 월 700유로를 받게 된다. 취약계층 청소년을 위한 정책이 다양하게 지원되고 있지만 이제도는 특히 지원대상자들이 사회연대를 주목적으로 하고 있다. 청소년들은 이 활동을 통해 공동체와 개인 간의 연대감을 형성할 뿐 아니라 사회연대 의식도 갖게 된다.

표 3. 범주별 대표적인 사회연대정책

	사회배제계층 지원	사회 안정망 장치	사회인구학적 변화적응
대상자	배제, 빈곤계층	일반국민	인구변화계층과 외국인
대표적정책	RMI → RSA	APA	PACS
시행년도	1988(RMI)-2009(RSA)	2001	1999
연대효과	빈곤계층의 사회통합	배제통제를 통한 연대	사회변화에 적합한 동태적인 연대효과
갈등요인	일반인들의 재정부담	민간보험의 확대와 국가 사회보험의 축소	새로운 사회편입자와 제도 수정요구자들의 욕구

3개의 범주는 국민들이 처 할 수 있는 위기상황들에 대한 정책지원을 선별과 보편을 고려하여 전체적인 사회연대를 형성 할 수 있도록 마련된 것이다. 첫 번째 범주는 사회 위험인 실업과 경제위기와 같은 사회위험에 대비하는 국가의 역할로 국가와 국민간의 연대를 형성한다. 두 번째 범주는 배제를 예방하는 예방적 연대효과에 중점을 두고 일반 국민들의 배제와 빈곤으로의 위기를 예방하면서 연대해체를 방지하는 것이다. 정부는 이 범주의 정책에 대해서 민간보험을 확대하고 국가의 역할을 줄여 개인의 책임에 무게를 주는 점도 있지만 국가재정부담의 감소와 민간경제를 활성화하여 경제로 얻어지는 사회연대 효과도 기대하고 있다. 세 번째 범주는 새로운 인구와 사회변화 속에 이루어지는 연대로 글로벌 시대의 역동적인 변화에 국가적 연대를 형성 한다. 대상자들의 특성을 보면, 사회계층간의 연대는 물론 세대 간의 연대성도 내재되어 있다. 급여부분에서 조세와 개인부담금을 조절한 점도 연대성으로 설명 할 수 있다.

#### 4. 연대효과

프랑스의 사회연대가 상호부채관점에서의 국가의 역할, 시민사회의 적극적 참여, 개인과 국가의 상호 의무를 특징으로 하고 있는 점을 근거로 하여 실천적으로 얻어지는 연대효과를 알아본다. 첫째, 레옹 부르주와의 부채의 개념에 근거한 국가의 역할은 연대형성에 가장 중요한 요인이 된다. 앞서 언급했듯이 사회연대를 위해 정부가 가장 우선적으로 고려하는 대상은 빈곤과 배제 층이다. 뒤르카임의 유기적 연대를 기반으로 하는 오늘날 사회연대구조는 시장의 개방, 산업형태의 변화, 정치적 이슈 등으로 인해 발생하는 피해자들로 연대보다는 갈등이 심화되고 있다. 그러므로 이들을 위해 국가가 부채의식을 갖고 사회통합장치를 마련하는 것이 국가역할의 우선순위이다. 실업자와 빈곤계층을 위한 일자리 창출로만으로는 연대형성에 한계가 있다는 것을 인식한 정부가 최저임금을 보장하고 실질적인 생활을 할 수 있는 제도를 마련한 것은 국가역할 수행에 긍정적인 평가를 줄 수 있다. 또한 취약계층 노동자들을 위한 지원은 노동관련 급여뿐 아니라 가족수당, 의료수당들을 함께 고려하여 다각적인 방법으로 배제를 최소화 하면서 연대를 꾀하고 있는 점도 이들을 보호하는 국가의 역할로 들 수 있다. 더불어 이러한 지원정책들이 시민권보호를 근간으로 하고 있는 것도 이들이 강조하고 있는 점이다. 그러나 대부분의 복지국가와 마찬가지로 이러한 역할을 수행하는데 가장 큰 장애가 되는 재정문제를 해결하는 것이 프랑스정부의 주요과제중 하나이다. 보편적사회기여세(CSG)제도와 이와 유사한 제도의 제정으로 이 문제를 해결하는 국가의 노력을 보여주고 있지만 이들의 또 다른 고민은 부유층의 세금으로 빈곤계층을 지원하는 소득재분배 원칙에 대한 국민적 합의를 이루어내는 것이다. 이것은 개인들이 인식하는 사회적 부채의무에 근거하면 어느 정도 설득력이 있다. 부르주와가 설명한 개인 환경에 따르는 부채의 차이는 상황에 근거한 부채상환의 정도가 아니라 부채에 대한 의무 인식에 근거하여 형성되는 연대성이다. 이점을 근간으로 정부는 부유층의 부채의무에 국가 개입의 필요성을 제시하면서 실천에 옮기고 있지만 부유층의 반발도 무시하지 못하는 상황이다. 한편, 국가 역할이 빈곤층에만 집중되고 있는 것은 아니다. 무상급여의 범위, 부담금조절, 재원마련, 세금징수의 형평성들에 대한 고민은 이들이 전체국민들에게 갚아야 하는 국가적 부채개념에서 비롯된 것이다.

둘째, 시민사회의 적극적인 참여 유도는 연대라는 특성이 가장 두드러지는 부분이다. 상호 작용적인 특성과 동반의 개념으로 이루어지는 연대는 시민사회의 참여 없이는 불

가능하다. 시민의 참여는 자발적 참여와 의무적 참여의 두 가지 기제로 이루어진다. 자발적 참여는 국민들의 의식에 존재하는 연대에서 비롯된다. 시민의식은 그 개념을 규정짓기에 다소 불명확한 문화적인 요인이 크지만 이것은 국민들의 정서적 규범으로 연대형성에 주요 요인이 된다. 이기적인 욕구와 욕망을 근본감정으로 지닌 인간이 타인과 더불어 사는 사회적 인간으로서의 지녀야 하는 일종의 사회적 의무와 책임이다. 이것은 문화적으로 형성되어 사회연대를 이루는 기제가 된다. 개인의 이기적인 심성이나 집단의 이익연대를 사회연대로 발전시키기 위해서는 수준 높은 시민의식이 필요하다. 프랑스혁명 이후 개인의 자유와 평등 그리고 형제애를 강조하는 정치철학과 공화주의라는 정치적 이념이 교육과 문화 환경을 통해 시민의식으로 정착할 수 있는 국가적 노력이 동반되어야 한다. 정부는 청소년들이 교육 프로그램을 통해 사회활동에 참여하고 이를 계기로 참여의식과 시민연대의식을 형성할 수 있도록 하고 있다. 반면, 정책의 의무적 참여는 모든 국민을 대상으로 하는 것이 아니라 정책의 수혜자들이 상호연대개념으로 사회에 활동을 기부하는 방식으로 이루어진다. 이는 수혜자들의 보호 측면의 시민권 보다는 참여의 권리로서의 시민권으로 해석할 수 있다. 시민참여유도에는 지역공동체의 역할도 한 몫을 한다. 특히 지방분권제도가 도입된 이후 지역정부의 특성을 고려한 정책을 강화하면서 취약계층 발견의 용이성, 지원정책의 접근성, 그리고 지역자원 이용의 효율성을 통한 연대효과도 간과하지 않고 있다. 셋째, 개인과 국가의 상호 의무로 이루어지는 연대성이다. 오늘날 프랑스의 연대정책은 집단보다는 개인을 보호함으로써 개인의 사회연대가 주는 효과성에 주력하고 있다. 개인의 실패가 사회배제로 이어지기 때문에 소외계층과 취약계층 개인지원에 주력해야 한다는(Alfandari Elis, 1987: 90)것은 전체적인 연대를 위한 개인지원의 중요성을 의미한다. 사회구조라는 틀에서 배제될 수밖에 없는 개인들을 위해 사회구조나 제도의 변화가 어려운 상황에서 구조의 변경보다는 이들의 보호에 중점을 두면서 연대를 형성해야 하기 때문이다. 프랑스 정부는 전체연대를 위한 틀을 마련하고 여기서 배제된 개인들의 개별적 지원을 하고 있다. 앞서 범주별 정책 대상자들인 빈곤계층, 부양노인, 취약계층 노동자, 그리고 외국인에 이르기 까지 이들의 지원을 노동, 가족, 의료등 다양한 복지 정책 틀 내에서 개별적인 지원을 하고 있다. 이는 개인과 국가의 연대성을 강화하는 주요한 기제가 될 뿐 아니라 각 분야의 사회연대가 구축되는 이중의 효과도 기대할 수 있다. 그러나 개인지원부분이 여전히 미흡해 앞으로 정책이 더 강화되어야 한다는 지적도 있다(Paugam, 2011). 다른 한편,

개인과 국가가 형성하는 연대에서 중요한 것은 국민이 가지고 있는 국가에 대한 신뢰형성이다. 신뢰는 국가와 국민간의 연대에서 가장 핵심이 되는 것으로 국가는 국민을 통제하지만 국민 역시 국가의 정책을 감시하면서 통제역할을 하게 되는데 이 통제는 신뢰가 바탕이 되어야 한다. 정책의 형평성과 보편성 그리고 권리성이 잘 반영된 정책은 국가에 대한 신뢰를 형성하여 국가와 국민간의 연대를 형성하게 된다. 재정의 규모나 정책의 형평성 그리고 권리보호를 기본적으로 하고 있는 프랑스 복지정책은 어느 정도 정책을 통한 신뢰를 형성하고 있지만, 이들이 더 중요하게 인지하고 있는 것은 국민들의 요구에 적절한 합의점을 찾으려는 정부의 노력이다. 노사 간의 분쟁이나 국민들의 정부안의 불만에 대해 강압적이고 절대적인 권력을 행사하지 않으며 상당부분 국민들의 요구를 참작하고 있어 정책불만에 대한 잦은 파업과 시민단체의 시위 등에 절대권을 행사하지 않고 있는 점<sup>24)</sup> 우리에게 시사하는 바가 크다. 이상의 세 가지 측면은 개별적으로 이루지기 보다는 각 측면에 다른 측면들이 결합되어 전체적인 사회연대를 형성한다. 국가의 역할에 대한 국민의 참여가 이루어내는 국가와 국민연대, 시민사회활동과 국가 정부활동을 통한 국가와 시민단체의 연대, 정부와 지역사회의 연대 그리고 개별적 지원이 확대되면서 얻어지는 개인과 가족연대, 세대 간의 연대, 개인과 사회 연대 등 미시적 연대와 거시적 연대를 동시에 이루려는 노력을 하고 있다. 국가정책의 근본철학의 존재는 정책 근간의 확실성과 정책 목표의 명확성을 갖는 정책의 기본요인으로 위기 상황이나 사회변화에서도 정책의 목적을 잘 유지하는 기제가 된다. 프랑스사회는 역사적으로 많은 변화와 갈등을 겪으면서도 시대마다 각 사회그룹의 요구에 의해 정책이 편성되는 면도 있었지만 연대라는 정책철학을 근거로 정책방법을 재편성하고 있다.

<sup>24)</sup> 국민들의 요구로 새로운 정책안이 무산된 예는 빈곤층의 주택정책시위(2004), 노령연금시기조절(2010년), 청년취업연령변경(2008년), 청년취업보호정책 수정(2009) 등을 들 수 있다(프랑스 사회건강부. [www.social-sante.gouv.fr](http://www.social-sante.gouv.fr) 자료).

### Ⅲ. 결론(우리나라 복지정책에 주는 함의)

이제까지 살펴 본 프랑스 복지정책의 연대개념이 우리 복지정책에 시사하는 함의를 알아보기 위해 앞서 프랑스 정책의 연대효과를 분석한 3가지 측면과 범주별로 분류한 복지정책에 근거하여 설명하고자 한다. 우선, 상호부채관점에서의 국가의 역할로 형성되는 연대성이다. 상호성을 갖고 있는 부채개념에서 국가의 부채가 더 주요하게 제시되고 있는 것은 통제할 수 없는 사회위기변화에서 사회에 통합되지 못하고 배제된 계층의 지원은 국가적 차원에서 이루어야 하기 때문이다. 우리나라의 배제계층을 위한 국가의 역할을 보면, 초기의 복지정책은 “복지욕구를 정치화시킴으로써 민주화 이후 급격히 확대된 노동계급을 포섭하고, 저소득층 지원정책을 통해 체제정당성을 얻고자 한 시도”<sup>25)</sup>로 배제계층에 대한 사회통합 정책의 빚장을 연 의미를 지니고 있다. 이시기에는 기업경제가 활발해 임금노동자의 복지는 주로 기업이 담당했고 국가는 비 노동 빈곤계층을 선별적으로 담당하였다. 그러나 오늘날은 기업의 경제이윤이 크게 늘지 않는 산업구조로 기업복지가 국가복지로 이전되어 국가역할과 책임이 더 커졌다. 이러한 상황에서 정부가 내놓은 배제 취약계층의 지원정책은 이들의 사회통합을 목적으로 연대성을 형성하기 보다는 정권이 교체되거나 재정에 따라 일관성 없는 변동으로 계층 간의 갈등을 증가시켰다. 예를 들어 비정규직이라는 새로운 노동형태는 배제 층의 권리보호보다는 경제적인 이윤과 기업구조에 치중되어 있다. 이는 ‘근로를 기반으로 하는 포용정책’을 강조 하면서 사회적 배제의 측면 중 노동시장에서의 배제에 초점을 맞추고 있는 영국이 노동시장의 유연화 정책을 통해 사회적 배제를 극복하고 있는(문진영, 2004: 263)것과는 다르다. 우리의 노동유연정책은 대부분 비정규직을 양산하는 정책으로 교체된 모습이다. 비정규직은 정규직과의 차별적인 노동조건으로 다른 연대성을 차치하고라도 노동계층 간의 갈등을 빚어내면서 정책의 본래의 목적을 상실하고 있다. 또한 1997년 경제위기 이후에 제정된 기초생활보장은 보편적 성격을 띠고 있는 다른 정책에 밀려 재정이 삭감되어, 빈곤계층의 사회통합, 사회연대효과보다는 계층 간의 격차가 심화되어 갈등을 유발하고 있다. 더불어 빈곤계층을 대상으로 하는 정책은 여러 가지가 마련되어 있지만 수혜자 선정의 문제, 급여의 현실성, 자활정책의 효율성 등 적절한 합의점을

25) 이태진, 홍경준, 김사현, 유진영, 손기철, 박형준(2010). 사회통합을 위한 복지정책의 기본방향. 한국보건사회연구원, p.4.

찾지 못하고 있다. 노인빈곤을 예방하기 위한 기초노령연금의 확대 역시 국민연금과의 연계문제로 아직 미해결된 상태이다. 몇 가지 예로 국가의 역할을 모두 설명 할 수는 없지만 이러한 문제들을 해결하는 방법에서 정책의 우선순위와 정책의 기본개념을 명확하게 파악 할 수가 없다.

두 번째, 시민참여를 유도하여 전체적인 사회연대를 이루고자 하는 것은 앞서 언급한 바와 같이 문화적인 요인이 작용하기 때문에 가시적인 정책을 수립하는데 제한적이다. 그러나 시민의 참여는 사회연대를 위한 매우 중요한 형성요인이다. 자본주의사회에서의 연대는 이타보다는 이기심으로 이루어지는 경향이 크다. 이익집단끼리의 연대는 쉽게 이루어지지만 이익집단의 연대가 이타적 연대로 확장되지 못하고 있다. 정규직노동조합에 비정규직이 참여하지 못하는 것이 단적인 예이다. 시민연대, 노동조합, 민간단체, 비영리 단체 등 많은 활동들은 끼리의 연대만으로 머물러 있고 사회연대로 발전하지 못하고 있다. 작은 연대가 모여 전체 사회연대를 완성하는 측면도 있지만 목적을 사회전체 연대에 둘 경우에만 가능한 일이다. 시민참여를 유도하기 위해 정부가 개입이 된다면 비자발적으로 시작한 연대를 통해 자발적 연대를 기대 할 수도 있다. 그러나 우리정부가 사회연대를 위해 시민참여를 유도하는 정책은 주로 문화 분야에 머물러 있다. 빈곤, 배제계층을 위한 자발적인 시민봉사가 비영리단체를 통해 이루어지고 있지만 국가적 차원에서 다양한 접근방법을 모색해 보는 것이 필요하다.

마지막으로, 개인과 국가의 상호 의무관계의 연대성은 개인 환경을 고려한 정책을 기제로 형성된다. 이는 개인의 지원에 초점을 맞춘 것으로 전체적인 정책안에서 개인의 시민권보호에 근거한 연대성을 의미한다. 취약계층 노동자, 삶의 질로 가름되는 노인들의 시민권 보호, 장애인들의 시민권 보호, 그리고 다문화가정의 지원과 외국인 노동자들의 노동권 보호 등 다양한 개인들의 상황에 맞춘 정책의 연대성이다. 이러한 개별적 정책들은 정책간의 연계, 다중수혜의 조절, 개인 환경을 고려한 형평성 요인들로 국가의 의무를 가늠하게 되고 국가와 개인의 상호연대를 형성한다. 복지정책의 역사가 길지 않은 우리의 정책은 국민들의 개인 활동을 지원하는 데는 다른 선진국에 비해 많이 부족하다. 경제적 배제 층에 대한 지원을 우선적으로 해결해야 하는 문제를 지니고 있는 실정이라 개인들의 사회 환경적 부분까지 커버하는 정책은 상당히 제한적이고, 새롭게 편입되는 외국인들에 대한 권리보호는 초기단계에 머물러 있다. 이러한 세 개의 측면과는 다른 관점인 정책범주별 연대성을 보면 배제 층의 지원을 강화하고 있는 점은 긍정적인

이다. 그러나 의료와 노인 장기요양보험과 같이 전체 국민들의 연대를 위한 정책은 본인 부담금의 산출문제, 보장의 범위 등의 문제를 갖고 있어 연대효과가 여전히 제한적이다. 더불어 노인인구의 증가, 저 출산문제, 다문화가정과 같은 인구변화에 따르는 연대성은 사회변화에 따른 정책의 유연성, 정책의 수정 그리고 새로운 정책의 필요성에 둔감하게 대응하고 있어 기존의 갈등구조에 새로운 갈등이 추가되어 연대보다는 갈등의 형태가 다양화 되고 있다. 이상과 같이 연대적 측면에서 본 우리의 정책은 아직 미흡한 상태이다. 연대성은 국민 간 연대, 국가와 시장, 기업과 노동자, 세대 간, 계층 간 연대 등 다양하게 형성된다. 그러나 우리정부는 국민을 보호하는 국가의 복지신념과 철학이 명확하지 않아 정책은 실질적인 효과보다는 정책에만 그치는 경우도 있으며, 정부의 통제와 지원을 통해 이루어지는 연대성효과가 구체적으로 드러나지 못하고 있다. 대부분의 연구에서도 ‘복지체제가 무슨 유형인지, 국가복지가 발전했는지 아닌지를 피상적인 차원에서 규명하는 데에 있었고, 한국의 복지체제가 왜 그러한 성격을 띠게 되었는지, 그리고 변화의 본질적인 원인과 변화의 결과가 의미하는 바가 무엇인지에 대한 논의가 미약 했었다<sup>26)</sup>는 지적 역시 체제에 대한 명확한 개념정의가 없었기 때문에 설명할 수 있다. 사회의 다양성으로 갈등의 스펙트럼도 넓어져 계층 간의 갈등, 세대 간의 갈등, 지역 간 갈등 등을 해결하는 확장된 연대를 위한 정책이 필요하다. 특히 사회변동의 주기가 짧고 예측이 힘든 상황들이 자주 일어나는 사회 환경에 놓여있는 국민들을 위해서는 정부가 확고한 복지정책의 기본철학을 세워야 한다. 이러한 기본개념을 근간으로 할 때 국민들의 일체감, 소속감, 그리고 국가에 대한 신뢰를 형성할 정책이 마련될 수 있다.

마지막으로 한국사회보장의 발전을 위해 프랑스 연대주의와 관련된 사회보장정책이 시사하는 점을 몇 가지로 간략하게 요약하자면, 프랑스는 배제와 빈곤을 위한 정책을 우선으로 하지만 보편적으로 전체국민들의 연대를 위해 개인 환경을 중시하고 있는 점이다. 또한 국가의 역할과 더불어 국민들의 참여의식을 제시하는 것도 우리가 생각해 볼 주요한 과제 중 하나이다. 그러나 이보다 더 중요한 시사점은 정책의 기본개념을 명확하게 지니고 있어 일관성 있는 정책수립과 국가의 신뢰를 보여주고 있는 점이다.

26) 이태진, 홍경준, 김사현, 유진영, 손기철, 박형준(2010). 사회통합을 위한 복지정책의 기본방향. 한국보건사회연구원, p20.

## 참고문헌

- 노대명, 강신욱, 김호기, 이동원, 유진영(2010). 한국 사회통합의식에 대한 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 노대명, 전지현(2011). 한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제. 서울: 한국보건사회연구원.
- 문진영(2004). 사회적 배제의 국가 간 비교연구 - 프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로. 한국사회복지학 56(3), pp.253-277.
- 심창학(2001). 사회적배제 개념의 의미와 정책적 함의: 비교 관점에서의 프랑스를 중심으로. 한국사회복지학, 44. pp.178-208.
- 이태진, 홍경준, 김사현, 유진영, 손기철, 박형준(2010). 사회통합을 위한 복지정책의 기본 방향. 서울: 한국보건사회연구원.
- 한국보건사회연구원(2011). 사회재정평가센터
- Alfandari Elis (1987). *action et aide sociales*. éd Dallos 3ème édition Paris p 90
- Benoît Bruno (2005). *Le solidarisme Entre libéralisme et socialisme*. dans Les cahiers de la Méditerranée, n°63.
- Bjarne Melkevik (1999). *Les Ambigüités de la solidarité*. Conférence à la Chaire Unesco d'étude des fondements philosophiques de la justice et de la société démocratique, Université du Québec à Montréal.
- Bizard Frédéric (2001). Histoire de la protection sociale en France 1/ Des prémices de protection sociale avant le 19ème siècle. <http://www.fredericbizard.com/reperes/histoire-de-la-protection-sociale-en-france>.
- Blais Marie-Claude (2007). *La solidarité, histoire d'une idée*. éd Gallimard, Paris.
- Bonvin Jean-Michel (2012). *Un nouvel objectif pour les politiques de solidarité*. éd grand Lyon.
- Bourgeois Léon (1896). *solidarité*. éd Armand Colin et Cie. Paris.
- Delalande Nicolas (2008): Le solidarisme de Léon Bourgeois, un socialisme libéral? éd [lavedesidees.fr](http://lavedesidees.fr), p3.
- Durkeime E (2004). *la division du travail social*. 6ème édition Paris éd PUF.

- Frotiee Brigitte (2008). *Société civile en renfort des solidarités in Où va la protection sociale?* Guillemard A-M. (dir.), éd Puf., coll. Lien social, pp.315-323.
- Galant Henry (1955). *Histoire politique de la sécurité sociale.* éd Armand Colin.
- Join-Lambert, Marie-Thérèse(2010). *L'évolution des politiques sociales en France.* éd Projet Innovation.
- Ludovic Vievard (2011). *Les fondements théoriques de la solidarité.* Direction de la Prospective et du Dialogue Public éd grand Lyon.
- Masson, A. (2010). *Between French generations in an ageing society : equity, universal citizenship, or solidarity?* Cnrs & Ehess OECD, ELSA Seminar, Paris.
- Masson, A. (2009). *Trois paradigmes pour penser les rapports entre générations.* éd EHESS, collection En temps & lieux, Paris.
- Mattéi Bruno (2009). *solidarité ou fraternité.* éd Revue Nouvelle Cité.
- Messu Michel Henri (2011). *Qu'est-ce qu'avoir une appartenance dans nos sociétés dites individualistes?* éd SociologieS. <http://sociologies.revues.org/3543>.
- Messu Michel Henri (2008). *La solidarité plurielle : mythe et réalité,* éd HAL.
- Messu Michel Henri (2007). *La protection sociale en temps d'insecurité.* Le débat français 9è Congrès de l'Association Franco-japonaise de sociologie OSAKA(Japon).
- Paugam Serge(2012). *Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion en Europe.* p17. <http://etudesrurales.revues.org/document>.
- Paugam Serge(2011). *la disqualification sociale.* éd PUF, Paris.
- Paugam Serge(2007). (dir.)*Penser la solidarité,* éd PUF, Paris.
- Paugam Serge, Duvoux Nicolas (2008). *La régulation des pauvres. du RMI au RSA,* Coll. Quadrige, éd. PUF.
- Peugny Camille (2009). *le déclassement.* éd Grasset.
- Polère Cédric (2009). *Saint-simonisme, Mutuellisme, Solidarisme et mouvements issus du Catholicisme social: des doctrines fondatrices d'un tradition d'anti individualisme pour Lyon.* éd le Grand Lyon.
- Reigner Héléne, Frinault Thomas et Guy Catherine (2010). *Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la dotation*

*de solidarité communautaire*. <http://pmp.revues.org/2975>.

Théry Irène in Paugam Serge (2007). *Penser la solidarité :le concept de solidarité est d'abord un concept juridique de droit social*, éd PUF p.153

European Parliament (2013.2.27). *기본권리현장의 세부협약*.

<http://www.europarl.europa.eu/portal/fr>.

INSEE (2013). <http://www.insee.fr>(프랑스 통계청).

ministere du social et de la santé(2013). <http://www.social-sante.gouv.fr>(프랑스 사회 보건부).

이은주는 서강대학교에서 사회정책 석사를, 프랑스 파리 9대학(도핀대학교)에서 사회학 박사학위를 받고 현재 서강대 생명문화 연구소 연구원과 몇 개 대학원 시간강사로 재직 중이다. 주요관심분야는 사회통합과 연대에 관한 것으로 현재 비정규직 여성 노동자들의 연대요인 등에 관한 연구를 하고 있다. (E-mail: eunjoomail@gmail.com)

## The Principal Concept of Social Solidarity's Value on France's Welfare Policy

**Lee, Eunjoo**

(Sogang University)

---

In the post industrial society, the economy has been the dominant social value. This creates a conflict between social classes that is determined by personal possession and capital. Therefore most advanced countries try to solve this conflict with a policy designed to achieve social security through social integration . Most of them have established a principal concept that governs their welfare policy; this concept drives the coherence and efficiency of that policy. In France, the government has a fundamental concept of the welfare policy as 'solidarity'. It is the basic concept of the French Republic and the practical concept of the French political notions of 'freedom, 'equality' and 'friendship'. This study focuses on the concept of solidarity in the welfare policy of France: the historical processes, its efficiency, and the development of this concept between individual and nation, individual and society, enterpriser and employee, enterprise and nation and between regions. We focus also on how the efficiency of a consistent welfare policy is a principal concept of policy. On the other hand, the policy of welfare is not only the responsibility of the government. It also has to be built up with an element of social culture based on the human being, such as altruism and a consideration of those who are the excluded from society. The French government does not fail to recognize this point. Finally, with regard to the French welfare policy, we consider our welfare policy to examine its main principal concept: What is the fundamental concept of our welfare policy and how efficient is the policy in achieving social solidarity? That is the purpose of this study.

---

**Keywords: Solidarity, Welfare Policy, Principal Concept of the Welfare Policy, Role of the Welfare State**