

프랑스의 중앙과 지방간 사회복지재정 배분제도연구

전주열 · 김지영

재정법제 연구 13-18-④

프랑스의 중앙과 지방간 사회복지재정 배분제도연구

전 주 열 · 김 지 영

프랑스의 중앙과 지방간 사회복지재정 배분제도연구

Research on the Distribution of Social Welfare
Funds between Central and Local Governments
in France

연구자 : 전주열(성균관대 글로벌과학기술법제연구소 연구원)
Jeon, Joo-Yeol
김지영(한국법제연구원 부연구위원)
Kim, Ji-Young

2013. 10. 30.

요 약 문

- 최근 우리사회는 저출산과 고령화 문제로 복지수요는 증가하는 반면, 복지재정이 부족한 어려움에 처함
 - 특히, 국가가 특정 복지사무를 지방자치단체에 이전하면서 지자체가 지는 복지사무에 대한 재정적 부담이 늘어나고 있는데 이 재정수요에 대해 지자체의 수입은 오히려 줄어들어 복지재정 조달이 한창 어렵고 중요한 정책현안이 됨
 - 이러한 상황에서 본 연구는 프랑스에서 사회복지재정을 중앙과 지방 간에 어떻게 배분하고 있는지 알아보고자 함
 - 프랑스는 우리와 비슷한 법체계와 단일국가라는 공통점으로 인해 우리나라 제도에 비교적 적용가능성이 높은 제도적 시사점을 줄 것으로 기대됨
- 프랑스가 복지재정을 어떻게 운영하고 있는지 알아보기 위해서는 프랑스 복지제도를 개괄적으로 먼저 살펴볼 필요가 있음
 - 이를 위해 프랑스 복지제도의 발달 역사를 살펴보면 중세시대로부터 프랑스 사회에서 사회공동체가 사회적인 방식으로 빈곤과 같은 문제에 대응하기 시작
 - 당시에는 기독교 ‘자비’ 정신에 기대어 교회를 필두로 공공 원조가 조직되었다. 18세기에는 프랑스 대혁명에 따라 공권력 주체에게 복지를 제공할 의무를 강조하였으며, 이에 터잡은 일련의 복지 입법이 이루어짐

- 19세기에는 산업혁명과 도시화가 가속화되는 동시에 자유주의의 영향으로 공공주체의 개입보다는 노동자들 간의 상호 비용 분담의 방식으로 위기에 대비하는 일종의 사회보험제도가 생겨나기 시작
- 20세기부터는 세계대전의 결과로 보편적 복지의 필요성을 인식하고 비버리 보고서를 모델로 한 사회보장 제도를 수립하기 위한 노력이 이루어짐
- 이처럼 프랑스에서는 각 시기의 경제적, 사상적 배경에 따라 다양한 사회부조, 사회서비스, 사회보험이 생겨났고 오늘날도 이렇게 다양한 제도들이 공존하며 전체 복지제도를 형성
- 본 연구에서 주제로 삼고 있는 복지재정의 분담에 관한 법 제도를 분석하기 위해서는 사회부조에 집중하는 것이 타당
 - 왜냐하면, 사회보험은 원칙적으로 잠재적 수혜자들의 일정한 재원 분담으로 형성되는 기금으로 운영되기 때문에 중앙과 지방자치단체가 재원을 분담할 제도가 중요한 의미를 갖지 않기 때문
 - 사회부조는 법으로 공공 주체의 제공 의무를 정하고 있으며, 그 재원도 조세와 같은 법으로 정한 공공재정 수입으로 전체를 충당
- 사회부조에 관한 재정충당 방식은 1980년대 이루어진 지방분권을 전후해서 크게 달라짐
 - 분권 이전에는 현재 우리나라처럼 국가가 원칙적으로 재정부담을 지고 각 지방자치단체들에게 복잡한 기준에 의해 일정부분 재원을 분담시키는 구조를 형성

- 분권이 추진되면서, 사회복지에 관한 데파르트망¹⁾에 일반적인 권한을 인정
 - 즉, 별도의 규정이 없는 한 데파르트망이 해당 지역의 복지 수요에 대해 복지 사업으로 대응하도록 한 것
 - 국가와 꼬뮌은 예외적으로 한정된 범위 내에서 권한을 행사
- 오늘날에는 이 권한 관계가 사회복지법전에 명시적으로 규정
- 다만, 특정 사회복지에 관해서 재정충당 방식을 별도로 정하고 있는 경우가 있음
 - 이렇게 명확히 구분된 권한이 재정 분담의 기준이 됨
 - 즉, 사무 권한을 가진 주체가 재정지출 부담도 안게 되는데, 국가로부터 사무를 위임받아 재정부담이 늘어난 지자체는 국가에게 필요한 재원을 요구할 수 있도록 하여, 사무의 이전과 재원의 이전이 병행된 효과적인 분권을 추진한 것
- 이상과 같이 프랑스에서 중앙과 지방 간에 복지재정을 분담하는 논리는 그 논리 자체를 이해하고 납득하기에는 충분히 단순하고 명백
- 그러나, 이 제도를 참고하고자 할 때는 복지사무 권한의 이전 자체를 넘어서는 프랑스가 비교적 성공적으로, 체계적으로 추진해 온 지방분권 전체를 큰 그림에서 음미해 볼 필요가 있음

1) 우리나라 지방자치제도의 기본 골격을 ‘국가, 광역자치단체, 기초자치단체’라는 3단 구조로 본다면, 이에 대비되는 프랑스의 구조는 ‘국가, 데파르트망, 꼬뮌’이라고 할 수 있다. 다만, 프랑스의 지방자치단체들 간 관계는 계층적 감독 관계가 아니라 는 점에서 우리와 다르고, 프랑스에는 여러 데파르트망들을 묶는 지역(région)단위가 있는 것이 우리 제도와 다른 점이다.

- 지방에 권한을 이전하고 그에 상응하는 재원까지 같이 이전해 주는 것은 지방의 책임을 강화하는 것인 동시에 중앙의 권력을 포기하는 것
- 이를 실행하기 위해서는 지방 정치권력이나 관료집단에 대한 사회적인 신뢰가 적어도 중앙권력과 집단에 대한 정도로 성숙되어야 가능해질 것으로 보임

▶ 주제어 : 프랑스의 사회복지, 프랑스의 사회보장수급권, 사회복지 재정, 프랑스의 사회복지권한 배분, 지방자치단체간 권한 배분

Abstract

- Our society is faced with the problem of increasing demand benefits or welfare with the aging population and the decrease of birth rate. However, local communities suffer from the public spending that increases constantly in social actions. In this problematic which is not only legal but financial, the French model can inspire us because the legal systems of both countries are relatively comparable.

- In France, there are, in social actions various kinds of social activities including social insurance, social assistance and social services that are established all along the particular history of France. However, our research should be focused in the system of financing for the social assistance since the other two types of social protection does not apply as a rule to the distribution of funding between public entities.

- The determination of the entity that is responsible for the financing of a social assistance depends on the allocation of its authority. At present, the distribution of competences is governed by the “Code of Social Action and the Family” according to which the department is designated as the holder of the general jurisdiction in the matter. It is this division of

powers that cause breakdown of the financing of social assistance.

- In order to understand this système, it should be noted the change through decentralization since the 80s. The division of powers in social actions between local authorities is the important part of the decentralization itself. Even though, the system seems fairly clear and logical, it is the confidence of the French society for the benefit of decentralization that allows to implement this system. Faced with the problem of the distribution of funding for social actions, we must ask ourselves how much confidence we can devote to local communities.

➤ Key Words : sociale welfare in France, welfare entitlement in France, funding for social actions in France, allocation of powers in sociale welfare in France, division of powers between local authorities.

주요 번역어 정리

allocation	지원금
allocation de logement	주거지원금
allocation de soutien familial	가족응원지원금
allocation d'éducation de l'enfant handicapé	장애어린이 교육지원금
allocation de parent isolé	편부모지원금
allocation de rentrée scolaire	개학지원금
allocation journalière de présence parentale	부모 돌봄 일일 지원금
allocation personnalisée d'autonomie	고령자 자립 지원제도
action sociale	사회복지(광의), 사회서비스(협의)
aide sociale	사회부조
assistance publique	공공원조
Code de l'action sociale et des familles, CASF	사회복지기본법전
complément familial	가족보조금
cotisations sociales	사회부담금
contribution sociale généralisée	통합 사회분담금
couverture maladie universelle, CMU	보편의료보장
prestation d'accueil du jeune enfant	아동보육급부

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	13
제 2 절 연구범위 및 방법	14
제 2 장 프랑스의 복지제도	17
제 1 절 프랑스 복지제도의 역사적 생성 과정	17
1. 중세의 프랑스 복지	17
2. 18세기	20
3. 19세기	21
4. 20세기부터 오늘날	24
제 2 절 오늘날 프랑스의 사회복지	26
1. 사회보장(Sécurité sociale)	27
2. 사회복지법전에서 규율하는 사회복지	32
제 3 장 지방분권 정책에 따른 복지관련 권한 분배	43
제 1 절 1980년대 이전의 분권과 사회복지	43
1. 1953년 집권화 이전	43
2. 1953년의 집권화 조치	44
제 2 절 1982년 이후 분권과 사회복지	46
1. 분권 일반과 복지권한	47

2. 복지관련 법령과 복지권한	48
제 4 장 중앙과 지방의 복지관련 권한 분배 현황	51
제 1 절 중앙의 권한	51
1. 국가 복지정책에 대한 규범제정권	51
2. 제한적 사회부조 권한	52
제 2 절 현행 지방의 권한	56
1. 데파르트망의 권한	56
2. 꼬뮌의 권한	59
제 5 장 복지권한 분배에 따른 복지재정 분담	61
제 1 절 1980년대 이전의 복지 사업 권한 및 재정 분담	62
1. 복지재정 분담에 대한 국가의 결정권	62
2. 국가 주도적 분담의 문제점	64
제 2 절 1980년대 지방분권 이후	65
1. 보전 근거	66
2. 보전 방식	66
제 3 절 지방자치단체들 간의 재정분담	67
제 4 절 구체적 분담 사례	68
1. 적극적 연대 수입(revenu de solidarité active)	69
제 6 장 시사점 및 결론	73
참 고 문 헌	75

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

최근 우리 사회는 저출산과 고령화 문제에 직면하면서, 출산, 육아 보조 및 노인 생활안정화와 같은 다양한 분야에서 복지 수요가 급증하고 있으며, 그에 상응하는 복지 사업도 점점 확대되고 있다. 동시에 이러한 복지 사무들 가운데 일정 부분에 대한 권한을 국가가 지방자치단체에 이양함에 따라 국가와 지자체 간에 복지 사업에 필요한 재원을 분담해야 하는 사회복지 국고보조사업이 점차 확대되고 있다. 우리나라 지자체들이 국고보조사업에 소요되는 재원에 대해 지는 부담비율은 지속적으로 늘고 있으나, 지자체 자체수입은 이에 맞게 증가되지 못하고 있어서 지자체의 재정 건전성을 위협하고 있는 실정이다.

이러한 정책현안에 대해 오랜 중앙집권의 역사를 바탕으로 지방분권을 비교적 효과적으로 수행해 온 프랑스의 법제도를 연구하는 것은 재정부담의 분담이라는 문제 자체뿐 아니라 다양한 관점에서 우리 제도의 문제점 내지 개선점을 착안할 수 있는 기회가 될 수 있다. 특히, 국가와 지방자치단체의 사회복지 활동에 대한 프랑스 법제도 연구를 통해 지자체의 사회복지 사업권한의 역사적, 이론적 근거를 참고할 수 있다. 즉, 프랑스가 역사적으로 복지제도를 발전시켜오는 과정에서 지방자치단체가 담당했던 역할을 살펴봄으로써, 지방자치단체에 권한을 이전하는 정당성 내지 근거에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

한편, 프랑스 공법은 국가와 지자체의 활동을 공공서비스로 파악하는 행정법 일반 이론을 바탕으로 발전되어 왔다. 이런 바탕위에 1980년대부터 진행된 지방분권 역시 사회복지 사업의 권한을 어떻게 분배할 것인지에 대한 논의와 제도화가 핵심을 이루고 있다. 또한, 프랑스의 분권 정책은 사무권한의 위임과 함께 재정권한의 위임이 또다른

핵심을 이루고 있다. 이런 논의와 역사적 경험이 실정법으로 제도화되어 있는 프랑스법을 연구하는 것을 통해, 우리 정책 이슈에 적합한 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

특히, 프랑스는 우리나라와 같은 대륙법계에 속할 뿐 아니라 국가형태가 ‘단일국가’의 형태를 유지하고 있기 때문에 우리나라 지방자치단체 제도와 유사한 점이 상대적으로 많다고 할 수 있다.

제 2 절 연구범위 및 방법

프랑스에서 복지재정에 관한 논의는 프랑스식 사회복지법(*droit de l'aide et de l'action et sociales*)²⁾이라고 할 수 있는 법학 영역에서 재정충당 방식(*financement*)을 설명하는 부분에서 찾아볼 수 있다. 프랑스의 사회복지법은 ‘사회부조’(*aide sociale*)와 ‘사회서비스’(*action sociale*)를 그 대상으로 하고 있다. ‘사회부조’와 ‘사회서비스’는 재정충당 방식도 서로 많이 다르다. 이 두 복지제도 유형이 각각의 중요성을 갖고 자리잡게 된 것은 프랑스의 독특한 역사적 배경이 있다. 따라서 프랑스 복지 재정의 분담 방식을 이해하기 위해 먼저 프랑스 복지제도가 역사적으로 정착되는 과정을 살펴본다.

그리고, 오늘날의 제도를 분석함에 있어서는 사회복지법전(*Code de l'action sociale et des familles*)을 통해 복지재정 귀속의 근거가 되는 복지 사무의 권한 배분을 분석한다. 이에 대한 이해를 위해 오늘날과 같은 권한 배분이 정착되기까지의 과정을 살펴본다. 권한 배분에 따라 재정 배분도 달라졌는데 80년대 분권 이전에는 우리나라처럼 중앙에서 주도적으로 재정부담을 분배하였었다. 프랑스가 이로 인해 겪은 문제점을 통해 적지 않은 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

2) 대표적인 저서를 꼽으면 다음과 같다. BORGETTO (Michel), LAFORE (Robert), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Montchrestien, 6e éd., 2006 ; ALFANDARI (Élie), TOURETTE (Florence), *Action et aide sociales*, Paris, Dalloz, 5e éd., 2010.

여러 사회복지 유형 가운데는 다음과 같은 이유에서 사회복지조를 중심으로 살펴본다. 사회복지에 관한 지방자치단체들 간의 협의에 의해 공동으로 재원을 마련할 수 있고, 데파르트망의 권한에 속하는 어떤 사회복지 사업을 데파르트망이 꼬뮌과 합의하여 사업 운영 권한의 일부 또는 전부를 꼬뮌에 위임할 수 있다. 즉, 사회복지에 대해서는 원칙적으로 데파르트망에서 사무의 권한을 갖는데, 그 재원에 대해서는 지방자치단체 간에 일정한 협의에 의해 권한의 위임이 가능하고 협의에 따라 재원을 분담할 수 있을 뿐이다. 게다가 위에서 본 바와 같이 사회복지에는 수혜자의 일정한 비용 지불, 민간으로부터의 기부를 비롯한 다양한 수단으로 재원을 충당하기 때문에 사회복지에 대한 재정 분담은 일률적으로 파악하기 어렵다.

연구의 마지막에는 권한 배분에 따른 재정 배분의 원칙에 대한 예외적 복지사업 사례를 살펴본다.

이러한 목적과 방법으로 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 프랑스 복지제도의 과거와 현재를 이해하기 위해 이어서 ‘프랑스의 복지제도’를 개관하고(제2장 프랑스의 복지제도), 이를 바탕으로 오늘날의 복지제도를 국가와 지방자치단체들이 복지 권한을 어떻게 분배하고 되었는지 알아본다(제3장 지방분권과 사회복지). 이어서 현재의 중앙과 지방 간의 복지권한 분배 현황을 알아보고(제4장 중앙과 지방의 복지권한), 이를 바탕으로 권한 분배에 따른 복지재정 분담 현황을 정리한다(제5장 복지재정 분담). 끝으로 시사점으로 결론을 맺는다(제6장 시사점 및 결론).

제 2 장 프랑스의 복지제도

오늘날의 프랑스 복지제도는 제도 형식으로 보면 사회보험, 사회부조, 사회서비스가 혼재되어 있고 각 제도의 이념 면에서도 ‘박애’, ‘위기 예방’, ‘공권력 주체의 의무’ 등 다양한 면모를 보여주고 있다. 이는 프랑스의 복지제도가 오랜 역사를 거치면서 서서히 자리를 잡아온 것이라는 점에서 이해할 수 있다. 따라서, 프랑스의 복지제도를 이해하기 위해서는 각 시대마다 복지수요를 만들어 냈던 상황이 달랐고 이에 따라 복지의 근본 이념이 변화되어 오는 것을 이해할 필요가 있다. 이를 통해 오늘날의 사회부조와 사회서비스가 전체 사회복지에서 어떤 의의를 지니는지 이해할 수 있을 것이다(제1절). 이어서 오늘날 프랑스 복지제도의 현황을 사회보장과 그 외 사회복지로 나누어서 개괄적으로 살펴본다(제2절).

제 1 절 프랑스 복지제도의 역사적 생성 과정

제도화된 복지를 ‘곤궁한 상태에 빠진 개인을 돌보는 일’과 ‘사회공동체가 비용을 부담하는 것’을 개념 요소로 본다면, 프랑스에서 오늘날과 같은 복지제도의 밑그림이 그려지기 시작한 것은 중세시대부터라고 할 수 있다.³⁾

1. 중세의 프랑스 복지

중세 프랑스 복지의 특징을 정리하면 조직, 목적, 방법의 관점에서 각각 다음과 같다. 오늘날 기초 지방자치단체인 꼬뮌, 교회가 정해주는 교구(paroisses), 해당 지역의 직업조합(corporations)과 같은 좁은 영

3) ALFANDARI (Élie), TOURETTE (Florence), *Action et aide sociales*, Paris, Dalloz, 5e éd., 2010, p. 5.

역의 공동체 내에서 복지가 조직되고 운영되었다. 어려운 처지에 놓인 사람의 권리나 이익보다는 위생, 치안과 같은 공공질서에 복지 사업의 주된 목적이 있었다. 공동체의 자비를 구현한다는 방식보다는 통제 내지 제재하는 방식이 주를 이루었다.

중세 내내 가난한 사람들과 부랑자들이 ‘넘쳐났다.’⁴⁾ 이에 대해 중세 기독교는 자비(charité)의 정신을 강조하였고 로마 황제들은 빈민구제를 황제의 개인적인 채무로 이해하는 경우도 생겨났다. 로마제국이 멸망하고 정치권력이 해체되는 과정에서 빈곤같은 사회문제를 제도적으로 대응할 수 있는 조직은 교회밖에 없었다.

기독교에서 연보(aumône)를 통한 구제는 교회 구성원의 의무라 할 수 있는 고해(pénitence)에 해당하는 것이었고, 교회는 빈민들에게 교회 구제 활동을 받을 일종의 권리를 인정하기도 했다. 구제의 구체적 활동으로 빈민, 부랑자나 장애인, 고아, 환자 등을 위한 쉼터같은 수용시설이나 이를 위한 기금들을 만들어 운영하기도 하였다. 이러한 활동의 재원은 주로 개인들의 자선 기부로 이루어졌고 특정 활동에 공여하기 위해 보아진 재원을 목적에 맞게 정당하게 사용되는지 감독하기 위한 조직을 만들기도 했다. 초기의 이러한 활동은 수용시설에서 수혜자들을 돌보는 것같이 서비스를 직접 제공하는 형태였다.

그러다가, 경제적인 이유로 금전 지급 급부의 필요성이 제기되었고 동시에 중세를 뒤덮은 전염병으로 인해 시설을 폐쇄하는 움직임이 한동안 지속되었다. 이에 따라 기존의 시설들에 수용되지 못한 어려움을 겪게 된 사람들에게 수도원이나 수녀원에서 연보를 나누어주는 형태의 급부가 생겨났다. 물론 수용하지 않고 찾아가서 사람들을 돕는 형태의 구제도 지속되었다.

중세 내내 반복되는 전쟁과 흉작으로 빈민은 더 늘어나고, 부와 권력을 구조적으로 유지하던 기독교의 구제 사업은 가난한 사람들과 교

4) *Ibid.*

회가 분리되는 것에 대한 신학적인 논쟁으로 인해 추축하게 된다. 이때부터 기독교 내부에서부터 정치권력에 일정한 사회적 사업에 대한 책임을 인정 내지 요청하기 시작한다. 그러나, 공권력은 이러한 사회 문제에 대해 복지제도를 발전시키기 보다는 형벌과 제재로 대응하게 된다.

다만, 프랑스의 기초 지방자치단체인 꼬뮌(commune) 단위에서 중요한 변화가 일어나기 시작한다. 16세기 초부터 기존에 교회에서 운영하던 병원같은 복지 시설 운영을 꼬뮌이 대신 맡게 된다.⁵⁾ 16세기부터는 동시에 프랑스 왕권이 다시 강화되기 시작하면서 왕⁶⁾이 주도하여 복지 시설들이 세워지게 된다. 왕권이 강화되면서 공권력이 중앙에 모아지게 되고 이렇게 중앙에 집권된 정치권력(종교권력과 대별되는 의미에서)이 복지사무를 주도하기 시작하게 된다.

이때부터 일정한 조건에 따라 복지 혜택이 주어지도록 현대적인 의미의 복지제도가 규범으로 갖추어지기 시작한다. 예컨대, 복지 혜택을 받을 수 있는 빈민들을 일종의 명부(enregistrement)에 기록하고 급부를 받을 자격을 증명하는 일종의 징표(insigne)를 지니게 한다거나, 직무상 또는 병역 중에 상해를 입은 사람에게 주거를 제공하거나 주거에 일정한 서비스를 제공하는 등의 복지 사무들이 형태를 갖추어 나갔다. 17세기에는 특히 병원과 같은 ‘수용’ 시설이 크게 증가하였다.⁷⁾ 이 당시 복지 정책의 특징 중의 하나는 주요한 복지 제도들이 복지

5) 주교좌 도시에 설치된 대병원인 Hôtel-Dieu의 운영을 꼬뮌이 맡은 것은 1505년, 응급구조 사업에 대해 꼬뮌이 법령으로 운영에 관한 사항을 정한 것은 1536년부터 기록을 찾아볼 수 있다. ALFANDARI (Élie), TOURETTE (Florence), *Action et aide sociales*, Paris, Dalloz, 5e éd., 2010, p. 6.

6) 프랑스와 1세(1494-1547)가 여러 복지 기관을 창설하고 이 기관들을 루이 14세(1638-1715)가 대폭 확대하였다. 특히 프랑스와 1세는 오늘날 ‘꼬뮌 복지 센터’(centres communaux d'action sociale)의 전신이 되는 ‘대 빈민 사무소’(Grand Bureau des Pauvres)를 창설하였다. ‘빈민 사무소’들은 1530년경부터 전국 여러 곳에 세워지게 된다.

7) 예컨대, 파리 ‘종합 병원’(hôpital général)이 1656년에 세워진다.

혜택을 받는 사람에게 어떤 ‘의무’를 지우는 형태로 이루어졌다는 것이다. 특히, 노동이 가능한 사람은 노동을 통해 구제받도록 하는 것이 기본정신이었던 예컨대, 노동이 가능한 부랑자들에게는 일자리를 제공하고, 노동이 가능한 빈민에게는 노동이 법으로 강제되기도 하였다.⁸⁾

중세 말에 오면 복지 정책들이 특히, 도시화의 결과로 생겨난 위생 문제에 집중되는 경향을 보이게 되는데, 복지를 가장 필요로 하는 사람들이 주로 수용시설에서 격리되어 있음으로 인해 시설 운영책임자에게 주된 임무가 부여되는 형태로 변화된다. 또한, 복지 사업이 교회와 분리되면서 기존에 교회 재정에서 충당되던 재정을 정부가 세금⁹⁾이나 모금 또는 복권 발행¹⁰⁾으로 충당하게 된다.

2. 18세기

사회복지에 관한 18세기가 가지는 중요한 의의는 기존에는 급부를 제공하는 자의 ‘자선’이 복지제도를 정당화하는 근본 개념에 있었던 것에 반해 이제는 급부를 받아야 하는 사람의 ‘권리’가 ‘자선’의 논리를 대체하게 되었다는 것이다. 이 권리는 개인의 생존권과 동시에 사회를 무질서와 불행으로부터 지켜내야 하는 공익에서 그 근거를 인정받게 된다.

18세기에는 루소의 ‘사회계약’ 이론에 따라 사회가 일정하게 개인을 위한 급부를 제공해야 하는 법적인 의무를 관념하게 된다. 즉, 개인은 사회를 위해 각자가 누려야 마땅한 일정한 자유를 포기하기 때문에 사회는 이에 대한 반대급부로서 개인을 위한 안정적으로 제도화된 급부를 제공해야 한다는 것이다. 한편, 산업화와 도시화가 급격히 진행되던 이 시기부터 빈곤을 개인의 잘못이 아닌 사회의 구조적 결함에서 야기되는

8) 1629년 1월 15일 오도녕스(Grande Ordonnance du 15 janvier 1629 dite code Michau).

9) 더 자세한 것은 1566년 오도녕스 ‘Moulins’을 참조할 것.

10) 1741년 빈민 구제를 위한 왕립 복권이 발행된다.

것으로 인식하기 시작한다. 이 결합은 사회가 사회계약을 위반한 것이므로 사회가 계약에 따라 책임을 져야하는 것이라고 인식하게 된다. 한편, 산업 생산성이 급격히 개선되는 가운데, 사회는 노동을 담당하거나 노동할 수 없는 처지에 있는 모든 구성원들에게 최소한의 생필품을 제공하여 집단적 빈곤(misère)을 해결해야 한다고 인식하게 된다.¹¹⁾

이러한 상황과 사상들을 배경으로 해서, 프랑스 혁명은 사회적 부조에 대해서도 개혁적인 입법들을 다수 만들어내게 된다. 이 당시 복지에 대한 근본정신은 “모든 인간은 생존할 권리가 있다”라는 것과 이 생존할 권리는 노동할 수 있는 인간이라면 노동을 통해서만 확보될 수 있다고 하는 것이었다. 따라서 무료로 제공되는 긴급구조(secours)는 예외적으로만 인정되었다.

이러한 바탕 위에 1793년과 혁명력 제2년에 제정된 일련의 법률을 통해 프랑스 국가 단위의 부조 서비스가 창설되기에 이른다.¹²⁾ 물론 혁명기에 만들어진 법률들이 사회를 근본적으로 변화시키지 못했다. 오히려, 이 시기는 법령에서만 존재하는 이상적인 사회의 전형을 보여주고 있으며, 극빈자들의 생활은 혁명 이전보다 더 나빠졌다. 이로 인해, 다시 종교단체와 꼬뮌 단위가 하는 자선 사업들이 다시 중요성을 갖게 된다.

3. 19세기

이 시기는 다시 프랑스 사회가 복지 사업을 개인들의 자선에 기대 운영하게 되는 시기이다. 19세기는 경제적 자유주의, 칸트의 의지론

11) 당시 대표적인 사상가였던 몽테스키외는 “국가는 모든 시민에게 생존을 위협받지 않게 해 주어야 하며, 먹을 것, 적당한 입을 것을 제공하고 건강한 생활을 가능하게 해 주어야 한다”라고 역설했다. ALFANDARI (Élie), TOURETTE (Florence), *Action et aide sociales*, Paris, Dalloz, 5e éd., 2010, p. 8.

12) 더 자세한 내용은 ALFANDARI (Élie), TOURETTE (Florence), *Action et aide sociales*, Paris, Dalloz, 5e éd., 2010, p. 9를 참조할 것.

(volontarisme)에서 드러나듯이 개인의 자유를 가장 중요한 가치로 생각했던 시기이다. 이러한 사상적 배경에서 나폴레옹 정부는 먹고 사는 문제를 일차적으로 각 가정의 책무로 인식하여 이를 민법전에 명시하였고, 국가가 어떤 복지 사업에 관한 의무를 부담하는 식의 입법은 거의 이루어지지 않았다. 각자의 ‘생존’은 각자가 책임질 몫이라고 인식한 것이다. 다만, 고아들, 장애인들, 고령자들과 같이 노동할 수 없는 조건에 있는 최소한의 사람들에 대해서만 최소한의 사회부조를 인정하게 된다.

그 외에는 오히려, 빈곤, 구걸, 노숙과 같은 문제를 형벌로 다스리는 형법전이 제정될 뿐이었다. 물론, 치안과 경제적 이유로 집단적 빈곤(misère)의 문제를 국가가 여전히 관리하였다. 특히, 기존에 단순히 형벌로 대응하던 형사정책에 있어서, 출소자 교화, 미성년자 재교육같은 정책이 시행된 것을 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 또한 국가 단위에서 사회부조와는 달리 사회적 위험을 예측하고 사회적인 방법, 특히 상호부조(mutualité)의 방법을 통해 해결하려고 하는 일종의 사회보험 개념이 이 때 생겨나게 된다.

그러나, 산업혁명의 결과로 노동력이 가정을 떠나 도시에 집중하면서 가정의 기능은 약화되고 저임금, 아동노동같은 열악한 노동환경과 좁은 주거에 많은 노동자가 같이 살면서 생기는 위생, 보건의 문제가 점점 더 ‘위협’적인 수준에 다다르게 된다. 이처럼, 복지의 필요성은 높아지고 공권력은 자유방임주의에 손발이 묶여 있는 동안 사회주의(socialisme)나 연대주의(solidarisme)처럼 복지의 근본정신을 사회 구성원간의 상호 유대(interdépendance)에서 찾는 사상이 설득력을 얻게 된다. 이들 사상의 공통분모는 한 사회에 공존하는 구성원은 다른 구성원과의 관계에서 권리와 동시에 일정한 의무도 지게 된다는 생각이다. 구성원이 조금씩 부담을 져야 한다는 이런 사상을 통해 복지가 비약적으로 제도화될 수 있는 발판이 마련되었다고 할 수 있다.

이런 상황에서 1889년에는 파리에서 공공 복지(assistance publique)를 논의하기 위해 국제회의¹³⁾가 열린다. 이 회의에서는 다음과 같은 세 가지 중요한 원칙이 채택되는데 그 가운데 복지 재원에 관해서 “부조의무는 수혜자에게 가장 가까운 자치단체가 부담하고 국가는 소요 재원의 일부만을 부담한다는 원칙”이 천명된다.¹⁴⁾ 이들 원칙은 1983년부터 일련의 사회복지법 제정으로 프랑스 국내법에 적용되는 이 시기를 현대적 의미에서의 사회복지가 제도화되기 시작한 때로 볼 수 있다.¹⁵⁾ 대표적인 법률들로서 다음 세 법률을 들 수 있다.

대표적으로 ‘무상 의료 원조’(assistance médicale gratuite, AMG)¹⁶⁾에 관한 1893년 7월 15일 법률을 들 수 있다. 이 제도에서는 매년 이 제도의 수혜자를 정하고 보건의료에 관한 복지제도로서는 처음으로 수혜자들로부터 적지만 일정하게 비용을 받기 시작했다. 기존의 무상 원조 사업이 유상의 사회적 제도로 바뀌게 된 것이다. 한편, 원조에 필요한 재원에 있어서는 광역자치단체에 해당하는 데파르트망과 국가의 일정한 보조를 받아 기초지방자치단체인 코뮌이 부담하도록 되어 있었다.

고령자, infirmes, incurables에 대한 복지로서 1905년 7월 14일 법률이 제정되었다. 이에 따라 조건에 해당하는 사람에게 호스피스 시설에 자리를 마련해 주거나 해당 코뮌에서 생활하는데 필요한 만큼의 연금(pension)을 지급하게 되었다. 여기서 ‘최소한의 생활비’(minimum vital)

13) Congrès international de l'assistance publique.

14) 나머지 두 원칙은 공동체는 일정한 원조 의무를 진다는 원칙과 원조는 가족수당처럼 가족 정책에 따른 원조를 제외하고는 일할 수도 없고 재산도 없는 사람에게만 보조적으로 제공된다는 원칙이다.

15) 당시 프랑스 사회는 ‘대불황’ (1882 - 1896)이라고 일컫는 경제위기 가운데 정치적 혼란을 동시에 겪고 있었는데 1893년 온건 공화주의자들이 의회에서 절대다수를 차지하면서 여러가지 복지 관련 입법이 제정되었다.

16) 본 연구에서 ‘원조’(assistance)라고 번역한 원어는 사회보험(assurance sociale)과 구별하여 ‘사회부조’(aide sociale)와 ‘사회서비스’(action sociale)를 아우르는 표현으로 사용되는 용어이다.

개념이 처음 생기게 되었다. 이 법률에서 특히 최초로 복지 혜택 신청에 대해 가부를 심사하는 특별 위원회를 설치한다. 나폴레옹 시대에도 국가가 담당해야 하는 최소한의 복지 영역으로 여겨졌던 아동 복지에 관해서는 1904년 6월 27-30일 법률이 제정되었다. 이들 입법은 전에 없이 프랑스 전역에 빠르게 적용되었고 그 결과 1906년에 132만 명이 위의 복지 혜택을 누리게 된다.

4. 20세기부터 오늘날

20세기부터는 공적 원조가 오늘날의 용어대로 ‘사회부조’(aide sociale)로 일컬어 지게 되는데 특히, 제2차 세계대전 이후에 ‘인권’과 ‘인간의 존엄성’에 대한 반성과 인식이 강화되면서 사회부조가 법제도로써 정착되는 시기이다. 제2차 세계대전 이전까지는 특정 조건의 집단, 주로 노동자 계층에게 혜택이 주어지는 사업들이 복지 사업의 주를 이루었다. 제3공화국 말에 소득수준을 고려하지 않고 전 국민을 대상으로 가족수당이 주어지기 시작한다. 그러나, 프랑스 사회는 일반 노동자가 접근하기 어려운 의료비, 방치된 아동들, 고령자를 돌볼 수 있는 가족 제도의 해체로 인해 복지의 수요는 끊이지 않고 있었다.

20세기 초에는 기존의 제도에 복지 수급권 심사 위원회를 통폐합¹⁷⁾ 하는 정도의 변화가 있었고 독일, 벨기에, 이탈리아가 각자의 복지법제를 만들면서 프랑스의 복지제도를 참고하게 된다. 이 시기는 미국(1935), 소련(1917), 뉴질랜드(1938)에서 사회보장법을 만든 때이기도 하다. 1939년부터 1945년까지 있었던 전쟁을 통해 프랑스에서도 사회보장을 필요로 하는 사람들을 특정한 조건에 놓인 노동자 계층이라고 생각하던 기존의 인식이 근본적으로 바뀌게 된다. 사회 전체의 정치적, 경제적 공황으로 인해 집단적 빈곤(misère)이 발생할 수 있다는 것을 인식하게 된 것이다.

17) 1935년 10월 30일 데크레-법률.

프랑스가 독일의 점령으로부터 벗어나던 1940대부터는 1942년 비버리지 보고서에서 제시한 소득 수준에 무관한 보편적 복지 급부의 확대 모델에 자극되어 프랑스 사회보장법이 발전되었던 시기이다.¹⁸⁾ 1944년에 제안된 사회보장법안에 따르면 국가는 사회보장을 통해 모든 시민에게 생존에 ‘충분한’ 수단을 제공하여야 한다고 규정하였다. 그러나 결국 노동자와 그 가정에 대해 사회보장제도의 적용범위를 한정하고 점진적으로 확대하여 보편적인 제도로 발전시켜 나가기로 1945년 오도녕스에서 정하게 된다. 이는 1946년 헌법 전문에서 선언하고 1958년 헌법에서 재확인된 다음과 같은 사회보장 내지 복지에 대한 선언에서 제시한 기준에는 훨씬 못 미친 것이다.¹⁹⁾ 다만, 이 당시 생겨난 최저 생계비에 해당하는 수급제도들²⁰⁾이 이러한 헌법정신에서 수월하게 법적 정당성을 갖게 된다.

당시 사회보장제도는 그 안에 여러 사회보험제도가 중요한 부분을 차지했는데, 사회보험과 사회부조가 병행되면서 다양한 사회서비스도 생겨나게 되었고, 사회부조와 사회서비스가 사회보장 제도와 얽히고 설키면서 복지제도들을 새롭게 정리할 필요가 생겼다. 기존의 여러 공공 부조 제도들을 개혁하기 위해 1953년 11월 29일 데크레가 제정되었는데 이 데크레에서 ‘사회부조’(aide sociale)이라는 용어가 사용되었다. 이 데크레가 제도 운영의 기술적인 부분을 다소 수정하는데 그친 데다가 1958년 헌법에서 도입한 법률유보를 통해 기존의 복지제도가 터잡고 있던 규범체계가 더 복잡하게 된다. 60년대와 70대에 이

18) 비버리지 보고서가 프랑스에 미친 영향에 대해 자세한 내용은 KERSCHEN (Nicole), “L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945”, *Revue française de science politique*, 1995, v. 45, pp. 570-595.에서 다루고 있다.

19) 1946년 헌법 전문에는 “경제적 상황, 나이, 신체·정신 장애 등으로 인해 일할 수 없는 사람은 누구나 공동체로부터 생존에 적합한 수단”을 얻을 권리가 있다고 선언하고, “민족(Nation)은 개인과 가족에게 자기를 개발하기에 필요한 조건을 확보”해 주어야 하며, “모든 사람, 특히 어린이, 어머니, 고령노동자에게 건강에 대한 보장, 물리적인 안전, 휴식과 여가”를 제고하여야 한다고 선언하고 있다.

20) Revenu minimum d'insertion(RMI), revenu de solidarité active(RSA).

러한 복잡한 상황을 개선하기 위한 일련의 개혁조치를 통해 일종의 사회복지에 관한 보통법²¹⁾이 형태를 갖추기 시작한다.

1980년대를 전후해서는 가난의 문제를 인권의 문제와 연결시켜 접근하였다. 이 결과로 사회부조뿐 아니라 다양한 사회서비스를 받을 권리도 인권의 문제로 보게 되면서 사회 복지 제도를 그 어느 때보다 넓게 이해하게 되었다. 그 결과로 공권력이 부담하는 복지 서비스제공 의무도 강화되게 된다. 1982년부터는 복지제도가 지방분권 추진의 핵심적인 내용이 된다. 개별 사회부조 제도나 사회부조에 관한 일반적 이론들에는 근본적인 변화가 없었으나 이때부터는 국가와 지방자치단체들 간에 복지에 관한 권한을 비교적 명확히 나누기 시작하면서 본 연구의 주제인 ‘재정분담’에 관해서도 근본적인 변화가 생기게 된다.

제 2 절 오늘날 프랑스의 사회복지

오늘날 프랑스의 사회복지에는 크게 사회보장과 그 외의 사회복지로 나눌 수 있다. 전자는 사회보장에 관한 기본법인 ‘사회보장법전’(Code de la sécurité sociale)에서 규율하고 후자는 ‘사회복지법전’(Code de l'action sociale et des familles)에서 규율한다.

국가가 공공 재정을 직접 활용하여 운영하는 복지사업에 한해서 보면, 사회보장 제도가 단연 가장 큰 규모를 차지하고 있다. 그러나 본 연구의 주제인 중앙과 지방의 복지재정 분담의 문제는 사회보장과 별다른 관련이 없다. 왜냐하면, 그 재정충당 방식이 기본적으로 사회보험의 형태를 취하고 있어서 국가와 지방자치단체 예산에서 직접 부담하는 부분이 없기 때문이다(1).

사회복지법전에서 규율하는 복지제도는 사회부조와 사회서비스로 이루어져 있는데 후자에는 민간의 창의를 활용한 사회서비스까지 포함하고 있다. 즉, 우리나라의 복지관같은 시설을 민간이 경영할 수 있

21) Le bloc de droit commun de l'aide sociale.

도록 허가해 주고 이들은 수혜자들로부터 일정한 비용을 징수할 수 있는 제도를 이 법전에서 규율하고 있다. 따라서 사회복지법전에서 규율하는 상당부분의 복지제도는 공공 재정과 직접 관련이 없다. 그러나 이 법전에서는 규율하는 사회부조는 본 연구에 중요한 의미를 지닌다. 왜냐하면 이 법전에서는 중앙과 지방 간에 권한을 명확히 구분하고 있고 이에 따라 재정부담의 귀속도 달라지기 때문이다(2).

1. 사회보장(Sécurité sociale)

프랑스에서 복지에서 가장 큰 역할을 담당하고 있는 제도는 ‘사회보장’(Sécurité sociale) 제도이다. 프랑스에서 사회보장 제도가 갖는 중요성은 그 재정규모를 보면 알 수 있는데 2013년 국가의 일반예산이 약 3954억 유로인데 반해, 사회보장 재정법률에서 예정한 지출 규모는 약 4699억 유로에 달한다. 따라서, 프랑스 복지제도를 개관하기 위해서는 이 제도의 기본적인 골격을 이해할 필요가 있다(가).

이처럼 프랑스에서는 사회보장 제도가 전체 복지제도 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있지만 중앙과 지방 간의 재정 분담 문제는 사회보장 제도에서 큰 의미가 없다고 할 수 있다. 왜냐하면 기본적으로 사회보장은 프랑스 전국민 간의 연대를 기본정신으로 한 사회보험의 성격을 갖고 있기 때문이다.²²⁾ 따라서, 그 재정충당 방식은 기본적으로 사회보장 수혜자들의 분담금으로 구성된다(나).

가. 조직과 규모

프랑스 사회보장은 사회적 위험에 대해 시민들을 보호하는 것을 목적으로 하는 일련의 기구와 제도들로 구성되어 있다. 사회보장이 관

22) 사회보장법전 제111-1조에서는 “사회보장 조직은 국민적 연대 원칙을 바탕으로 한다”(L'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de solidarité nationale)고 천명하고 있다.

리하는 사회적 위험 즉, 담당하는 복지영역은 질병(maladie) 영역, 가족영역, 산업재해영역²³⁾, 퇴직영역 이렇게 네 가지이다. 질병 영역에는 질병치료를 위한 의료보험뿐 아니라 모자보건을 위한 각종 사업영역, 질병·사고로 인한 노동력 상실자에 대한 복지와 장례복지도 포함된다. 가족영역에는 장애와 주거를 포함한 다양한 사업이 포함된다. 퇴직영역에는 직장이 없었던 사람에 대한 노령연금과 미망인에 대한 지원사업도 포함된다.

직접 사업을 집행하는 주체는 사회보장기금들이다. 이 기금들의 법적 성격은 ‘공공서비스를 담당하는 사법상의 조직’이다. 각 직업군에 따라 다양한 계정 유형이 있고 그 유형에 따라 운영 주체가 달라진다. 일반계정(régime général)에 가입한 월급 생활자의 경우, ‘사회보장 조직 중앙에 이전스’ 산하에 ‘산업재해 보상협회’²⁴⁾, 일반 ‘가족지원금기금’(Caisse d’allocations familiales), ‘의료보험 일반기금’(Caisse primaire d’assurance maladie), ‘퇴직연금보험과 노동자건강 보험 기금’(Caisse d’assurance retraite et de la santé au travail)에서 해당 영역의 복지급여 사무를 담당한다.

예컨대 프랑스에서 가족복지와 관련된 급여는 거의 대부분 사회보장법전에서 규율하고 있는데 가족지원금기금에서 집행하도록 사회보장법전에 규정된 복지 급여를 열거하면 다음과 같다.

- ‘가족지원금’(allocations familiales)²⁵⁾,
- ‘가족보조금’(complément familial)²⁶⁾,
- ‘가족응원지원금’(allocation de soutien familial)²⁷⁾,
- ‘편부모지원금’(allocation de parent isolé)²⁸⁾,

23) Accidents du travail et maladies professionnelles.

24) Union de recouvrement de la sécurité sociale et des allocations familiales.

25) 사회보장법전 법률 제521-1조에서 제521-3조.

26) 사회보장법전 법률 제522-1조, 제522-2조.

27) 사회보장법전 법률 제523-1조에서 제523-3조.

28) 사회보장법전 법률 제524-8조.

- ‘아동보육급부’(prestation d'accueil du jeune enfant)²⁹⁾,
- ‘장애어린이 교육지원금’(allocation d'éducation de l'enfant handicapé)³⁰⁾,
- ‘주거지원금’(allocation de logement)³¹⁾,
- ‘개학지원금’(allocation de rentrée scolaire)³²⁾,
- ‘부모 돌봄 일일 지원금’(allocation journalière de présence parentale)³³⁾.

2012년 통계³⁴⁾에 따르면, 질병영역 즉, 의료복지 지출로 2012년 국내 총생산의 11.6%에 해당하는 약 1500억 유로의 재정지출이 이루어졌다. 퇴직영역에서는 ‘국립 노령보험 기금’(Caisse nationale d'assurance vieillesse)을 통해 지출된 재정만 약 1020억 유로이고 전체 퇴직관련 급부를 합하면 국내총생산의 13.6%에 달한다. 가족복지에 관해서는 사회보장이 2012년에 1200만 가정에 대해 급부를 지급하였고 ‘국립 가족지원금기금’(Caisse nationale d'allocations familiales)을 통해 지출된 재정만 국내총생산의 2%에 해당하는 403억 유로에 달한다.

나. 사회보장의 재정

1996년 사회보장 제도 개혁 조치 이래로 사회보장의 재정은 매년 의회가 제정하는 ‘사회보장 재정 법률’(Loi de financement de la sécurité sociale)에 의해 규율된다. 이 법률에서 의회는 사회보장 예산에 공여될 예상 수입과 지출 목표들을 정하게 된다. 사회보장 재정법률은 프랑스 헌법 제34조에 따라 “사회보장 재정균형의 일반 조건을 정하고 예상 수입을 고려하여 조직법률에서 허용하는 범위 내에서 지

29) 사회보장법전 법률 제531-1조에서 제533-1조.

30) 사회보장법전 법률 제541-1조에서 제541-4조.

31) 사회보장법전 법률 제542-1조에서 제542-9조. 주거지원금의 경우, 이사 비용 지원 제도나 주거 개선 대출 사업도 포함하고 있다.

32) 사회보장법전 법률 제543-1조, 제543-2조.

33) 사회보장법전 법률 제544-1조에서 제544-9조.

34) 출처는 프랑스 사회보장 공식 웹사이트: <www.securite-sociale.fr/Chiffres-et-reperes>.

출 목표를 정한다.” 사회보장의 재정 수입은 크게 ① ‘사회부담금’, ② ‘통합 사회분담금’, ③ 기타 세금, ④ 기타 재정수입으로 이루어진다.

① 사회부담금(cotisations sociales)

사회부담금은 각종 ‘급여’에서 선취하는 부담금으로서 사회보장 예산의 전체 수입 가운데 가장 큰 부분을 차지한다. 2012년 사회보장 일반 계정(régime général)의 전체 수입 가운데 58.4%를 차지했고, 2013년에는 기본 계정(régimes de base) 전체 예상 수입(4570억 유로) 가운데 64.1%(2930억 유로)를 차지하고 있다. 이 부담금은 고용주와 피고용자가 각각 일정한 비율로 부담한다. 2013년 1월 1일 기준 부담금 산정 비율은 다음과 같다.

		고용주	피고용자	합 계
질병영역		12.8	0.75	13.55
퇴직영역	일 반	8.4	6.75	15.15
	특 별 ³⁵⁾	1.6	0.1	1.7
가족영역		5.4		5.4
산업재해영역		2.43		2.43

② 통합 사회분담금(contribution sociale généralisée, CSG)

통합 사회분담금은 사회보장 재정에 충당하기 위해 1990년에 만들어진 일종의 세금(imposition)으로서 자영업 소득, 실업급여와 같은 경제활동 대체적 소득(revenu de remplacement), 상속 소득, 이자 소득과 같은 급여 이외의 소득에 대해 부과된다. 각 소득은 다섯 가지로 분류되어 그 세율이 정해지는데 몇몇 분류에 대해서는 사회부담금 징수를 위한 특별 조직이 소득원에 대해 직접 징수하고 나머지는 세무 담당 행정청(administration fiscale)에서 징수한다. 이 분담금으로 구성된

35) Au-dessus du plafond.

수입은 질병영역, 가족영역, 퇴직영역과 사회부채 조정 기금(Caisse d'amortissement de la dette sociale)에 공여되는데 2012년 사회보장 일반 계정 전체 수입의 20.4%를 차지했고 2013년 재정법률에서는 기본 계정 전체 수입의 16.3%(750억 유로)를 차지할 것으로 예상되었다.

③ 기타 조세 수입

일반 국민들이 분담하는 사회보장 예산은 이 외에도 사행성 사업에 대한 선취금, 주류 및 담배 제품에 대한 부과세, 의약품 판매 수입에 대한 조세 등 다양한 조세 수입이 포함된다. 이들 수입은 2012년 사회보장 일반 계정 전체 수입의 13%를 차지했고 2013년 재정법률에서는 통합사회분담금을 제외한 각종 사회 부담금과 기타 조세 수입을 합하여 기본계정 전체 수입의 12.2%(56억 유로)를 차지할 것으로 예상되었다.

④ 기타 재정 수입

이상 주된 사회보장의 재정 수입원을 제외한 부분이 ‘중앙과 지방간의 복지재정 분담’을 연구하는 본 보고서의 주제와 약간의 관련성이 있다. 기타 수입은 2012년 사회보장 일반 계정 전체 수입의 6.3%를 차지했고 2013년 기본계정 전체 수입의 4.6%(750억 유로)를 차지할 것으로 예상되었는데, 사회보장 관련 기타 조직으로부터 오는 수입과 사회보장의 여러 계정 유형들 안에서 조정하는 수입과 국가가 부담하는 재정 수입이 있다. 사회보장 기타 조직이란 예컨대, ‘노령연대재단’(Fonds de solidarité viellesse)와 같이 사회보장에서 지급하는 급여 가운데 특정한 부분의 재원을 담당하기 위해 만들어진 조직을 말한다. 계정 유형들 간에 조정이란 의료보험이나 노령연금의 경우, 때에 따라 인구 구성이 달라지면서 계정 간에 재정을 보전해 주는 것을 말한다. 국가가 담당하는 부분은 두 가지인데, 국가가 고용 유지나 산

업 개발과 같은 특정 정책 목적을 위해 일정 기업에게 사회분담금을 면제해 준 경우에 이를 국가가 보전해 주는 것이 있고 퇴직연금에 재정균형이 맞지 않아서 국가가 이를 보조해 주는 부분이 있다.

2. 사회복지법전에서 규율하는 사회복지

프랑스 사회복지법전(Code de l'action sociale et des familles)에서는 사회보장 이 외의 사회부조와 사회서비스를 규율하고 있다. 이 법전의 법률 부분은 전체 다섯 권(livre)으로 나뉘어져 있다. 제1권에서는 일반원칙들, 공법인 및 각 기관들의 권한, 사회부조를 신청하고 수급을 결정하는 일련의 절차, 각종 위원회 및 조직들에 대해 규정하고 있다. 제1권에 있는 공법인들의 ‘권한’ 부분에서 국가와 각 지방자치단체들이 복지 부문에서 갖는 권한을 규정하고 있다. 원칙적으로 이 권한에 따라 재정지출 귀속 주체가 결정되기 때문에 본 연구에서 중요한 의미를 갖는다.

제2권에서는 각 복지 영역별로 사회 부조와 사회서비스를 규정하고 있다. 각 영역이란 ‘가족복지’, ‘아동복지’(enfance), ‘고령자’, ‘장애인’, ‘의료’³⁶⁾, ‘가난과 소외 철폐’³⁷⁾를 말한다.³⁸⁾ 각 복지영역에 대해 이 법전은 ‘사회부조’(aide sociale)와 ‘사회서비스’(action sociale)³⁹⁾를 구별하여 규정하고 있다. 현재까지 실정법에서 사회부조와 사회서비스의

36) Personnes non bénéficiaires de la couverture maladie universelle. 의료보험 혜택을 보지 못하는 사람들에 대한 국가의 부조를 규정하고 있다.

37) Lutte contre la pauvreté et les exclusions.

38) 제2권 제7장에는 ‘사회와 예산 부문의 도움’(accompagnement de la personne en matière sociale et budgétaire)가 있지만, 하나의 복지영역이라고 하기에는 아직 법전의 내용이 빈약하다고 할 수 있다.

39) 사회서비스로 번역한 원어(action sociale)는 넓은 의미와 좁은 의미로 사용된다. 넓은 의미로는 사회서비스와 사회부조도 포함한다는 점에서 우리나라에서 흔히 급부작용을 통틀어 ‘복지’라고 할 때의 쓰임과 비슷하다. 프랑스에서 이렇게 쓰인 대표적인 예로 ‘사회복지법전’(Code de l'action sociale et des familles)을 들 수 있다. 법전 이름을 직역하면 ‘가족과 사회서비스(또는 복지)에 관한 법전’으로 바꿀 수 있다.

개념정의를 하고 있지는 않지만 양자의 구별은 특히 본 연구에서 중요한 의미를 갖는다. 둘은 재원 충당 방식에서 차이가 있기 때문이다.⁴⁰⁾

본 장에서는 사회복지조와 사회복지서비스의 개념을 살펴보고 사회복지조의 재정충당 방식에 대해서는 장을 달리하여 자세히 다룬다.

가. 사회복지조

사회복지조란 어떤 ‘결핍’(besoin) 상태에 있는 사람에 대해 법률에 따라서 공법인에게 금전의 지급이나 현물 또는 서비스를 제공할 ‘의무’가 생기는 것을 말한다. 사회복지조는 법률에서 그 조건을 정하며 이에 해당하는 사람에게는 법률에 따라 반드시 지급해야하는 의무적 급부이다. 사회복지조는 보통 금전을 직접 지급하거나 어떤 비용을 공법인이 부담하는 형태의 급부이다. 수혜자의 부담없이 공법인이 재원을 조달하고 일정한 ‘곤궁’의 조건에 해당하면 의무적으로 지출된다는 점에서 사회복지조의 근본정신은 사회통합이나 연대를 실현한다는 가치보다는 공동체 구성원들에게 최소한의 인간다운 삶을 보장하기 위해 공권력 주체가 부담하는 의무라고 보고 있다.

사회복지조는 그 재원의 전체를 조세제도를 바탕으로 한 공공재정에서 마련한다. 법률로 정한 방식에 따라 재원이 마련되고 그 부담의 주체가 명확히 법제화되어 있다.

40) 사회복지법전 제3권에서는 ‘시설(établissements et des services)에 의한 사회 및 보건·사회 사회복지서비스’를 규정하고 제4권에서는 ‘사회복지 관련 직업’을 규정하고 있다. 마지막 제5권에서는 프랑스 해외령 같은 특정한 지역에 대한 특례규정을 모아놓고 있다.

제 2 장 프랑스의 복지제도

프랑스 사회부조 제도41)					
분류	부 조	지급 조건	수입 상한	지급 상한	지급 기관
법률 구조	사법 부조 (Aide juridictionnelle)	부조 요청의 정당성, 일정한 주거 조건은 없음, 법인도 수급 가능, 부차적 성격의 부조	월 평균 수입 915유로 미만, 부양가족 1인인 경우, 1080유로 미만, 부양가족 2인인 경우, 1245유로, 부양가족 3인인 경우 1349유로, 그 이상의 경우에는 1인 당 +104유로. 부분적인 부조의 경우, 예컨대, 국가가 85%의 부조를 담당하는 경우, 916~957유로 미만. 월 수입이 1372유로(부양가족이 3인인 경우는 1806유로)를 초과하는 경우 부조 수급 자격 없음.	전액 부조를 요청한 경우, 월 수입 0~605,50유로인 경우, 원 보조금 454,20 유로 지급, 월 수입 605,60~1059,80유로인 경우, 수입한도와 월 수입의 차액 지급.	사법구조 사무소 (Bureau d'aide juridictionnelle)
실업	특별 연대 보조금 (Allocation de solidarité spécifique)	실직, 실제로 구직활동을 하고 있을 것, 타 보험금이 소진되었을 것, 기존 활동의 적법성과 신체적 적합성	월 소득 1059,80유로 미만	월 수입 0~605,50유로인 경우, 원 보조금 454,20 유로 지급, 월 수입 605,60~1059,80유로인 경우, 수입한도와 월 수입의 차액 지급.	경시청

41) 사회보장법에서 규율하는 사회부조를 포함하여 주요한 사회부조를 정리한 것임. 구체적인 수치는 2010년 1월 1일 기준. 출처 ALFANDARI (Élie), TOURETTE (Florence), *Action et aide sociales*, Paris, Dalloz, 5e éd., 2010, annexe.

분류	부 조	지급 조건	수입 상한	지급 상한	지급 기관
실업	임시 대기 보조금 (Allocation de solidarité spécifique)	특정 국가 출신의 18세 이상 외국인 노동자, 구직자	월 소득 460,09유로 미만	하루 10,67유로 지급	경시청
	가족 보조금 (Allocation de rentrée sociale)	만 6~18세 취학 아동 및 청소년	실질 소득(net) 연 22946유로 미만, 2명의 아동·청소년이 있는 가정의 경우, 28241유로 미만, 3명 33536유로, 그 이상 아동·청소년 1인당 5295유로 추가	아동·청소년의 연령에 따라 보조금이 달라짐. 6~10세 280,76유로, 11~14세 296,22,51유로 15~18세 306,51유로	가족보조금 기금 (CAF) 또는 농업 사회 공제회 (MSA) ⁴²⁾
가족 및 아동·청소년	중학교 장학금 (Bourses de collèges)	사회적, 가정적 기준	2010-2011 학년도 기준, 79,71유로 장학금의 경우, 한 학생 가정 연간 소득 13553유로, 미만, 두 학생 가정 16680유로 미만 etc. 220,80유로 장학금의 경우, 한 학생 가정 7326유로, 두 학생 가정 9017유로 미만 344,85유로 장학금의 경우, 한 학생 가정 2585유로, 두 학생 가정 3182유로 미만		공립학교의 경우, 학교장, 사립학교의 경우 학교 감독관 (inspecteur d'académie)

42) Mutualité sociale agricole.

제 2 장 프랑스의 복지제도

분 류	부 조	지급 조건	수입 상한	지급 상한	지급 기관
가족 및 아동· 청소년	고등학교 장학금 (Bourses de lycées)	사회적, 가정적 기준	가정의 부양 아동·청소년 수에 따라 달라짐	3에서 10까지 장학금 단위 부분 숫자(nombre de parts unitaires)에 따라 각 단위에 대해 43,80유로가 지급됨	학교 감독기관 (inspection académique)
	사회적 기준에 따른 고등학교 장학금	초기 교육 과정 ⁴³⁾ 에 등록, 전일제 학업, 고등학교 과정 전체 7년까지 수혜 가능	2010-2011 학년도 기준, 0~6까지 7단계의 장학금이 있는데 각 단계별로 다름. 예컨대, 2단계의 경우 연 소득 34190유로 미만	0단계의 경우, 장학금 수급 권리는 없으나 등록금과 학생사회보장 보험료 납부를 면제받을 수 있음. 1단계의 경우, 1525유로, 6단계의 경우 4370유로 지급	가족수당 기금 또는 농업사회 공제회
	가족 보조금 (Complément familial)	21세 미만 자녀가 세명 이상인 (편부모) 가정, 가정,	자녀가 셋인 경우, 편부모 가정은 43375유로, 양부모 거주와 외벌이(한부모 노동) 가정은 35457유로, 맞벌이 가정은 43375유로 미만	월 161,29 유로 지급	가족수당 기금 또는 농업사회 공제회

43) Inscription en formation initiale.

제 2 절 오늘날 프랑스의 사회복지

분류	부 조	지급 조건	수입 상한	지급 상한	지급 기관
가족 및 아동·청소년	유아육아지원금 (Prestation d'accueil du jeune enfant)	해당 아동에 대한 의무 의료검진 준수, 3세 미만 아동 육아, 자유선택 특별활동 지원금은 소득수준 제한은 없으나, 특별활동 지속의 최소기간 조건. 자유선택 보육기관 위탁 보조금은 부모가 기존의 근로를 유지할 것, 월 최소 16시간 이상 기관에 맡길 것. 기관은 가정에 방문하는 육아를 포함	기초 지원금은 외벌이 부부의 1인 아동의 경우 33731유로, 편부모이거나 맞벌이부부의 경우 44576유로, 아이가 둘인 경우는 각각 40477유로, 51322유로, 아이가 셋인 경우, 48573유로, 59418유로 미만.	기초지원금은 한 아이 당 연 177,95유로. 자유선택에 의한 추가 지원금은 부모가 직장을 그만둔 경우 월552,11유로, 50%미만의 파트타임 직인 경우 월 419,83유로, 50~80% 근무인 경우 월 317,48유로	가족수당 기금 또는 농업사회 공제회
주 거	주거 보조금 (Allocation de logement)	정상적인 주거, 주거에 상응하는 비용(월세 등) 지불. 개인 맞춤 주거보조금 ⁴⁴⁾ 의 경우, 협의 체결의무, 가족 주거보조금의 경우, 특정 부류에 한정. 사회 주거보조금 ⁴⁵⁾ 의 경우, 위 두가지 보조금을 받지 못하는 상황	신청자가 세입자인지 부동산 소유주인지에 따라 달라짐	월 33,11유로는 수혜자가 부담할 수 있도록 하는 정도로 지급금액 조정.	가족수당 기금 또는 농업사회 공제회

44) Allocation de logement personnalisée.

45) Allocation de logement sociale.

제 2 장 프랑스의 복지제도

분 류	부 조	지급 조건	수입 상한	지급 상한	지급 기관
고령자	법정 가사 부조 (Aide ménagère légale)	가사 서비스가 필요한 상황	독거 노인의 경우 월소득 708,95유로 미만, 노인 부부인 경우 월소득 1157,46유로 미만	독거 노인이거나 부부 1인이 수급자인 경우 월 708,95유로, 부부 모두 수급자인 경우 월 1157,46유로	테파르뜨망 의 대표 (지자체 의회 의장)
	고령자 연대 보조금 (Allocation de solidarité aux personnes âgées)	보충적 성격의 보조금이므로 고령자에 대한 기초 복지 제도에 수급자로 등록될 것			퇴직기금 (Caisse de retraite)
	개인별 자립 보조금 (Allocation personnalisée d'autonomie)	자립력(autonomie) 상실 (상실 정도 1~4급)	수입 제한 없음	1급 상실, 월 1235,65유로, 2급 상실, 1059,13유로, 3급 상실, 794,35유로, 4급 상실, 529,56유로	테파르뜨망 의 장 (지방의회 의장)

제 2 절 오늘날 프랑스의 사회복지

분 류	부 조	지급 조건	수입 상한	지급 상한	지급 기관
장애인	장애성인 보조금 (Allocations aux adultes handicapés)	20세 이상, 60세 미만, 80% 이상의 활동력 상실, 노동을 하기에 근본적이고 지속적인 제약이 있는 경우 50~80% 활동력 상실.	연소득 8543,40유로 미만, 부부의 경우 17086,80유로 미만, 자녀 1인당 4271,70유로 상향 인정	월 711,95유로 ⁴⁶⁾	장애인 인권·자립 위원회 ⁴⁷⁾
	장애아동 교육 보조금 (Allocation d'éducation de l'enfant handicapé)	80% 이상 활동력을 상실한 아동	수입 상한 조건 없음	기초 보조금 124,54유로	
	보조 급부 (Prestation de compensation)	80% 이상의 영구적 활동력 상실, 생존을 위한 필수적 활동이나 직업활동을 하는데 누군가의 도움이 있어야 하는 상황, 사회보장으로부터 유사한 급부를 받고 있지 않을 것	도움에 소요되는 비용의 성격과 수혜자의 소득 수준에 따라 보조금 산정 기준이 달라짐, 2010년 4월 1일 기준, 보조 최대 비율은 수혜자 소득이 연간 24920,74유로 미만인 경우 비용 전액, 그 이상의 경우 80% 비용 보전.		

46) 2010년 9월 1일 기준.

47) Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

제 2 장 프랑스의 복지제도

분 류	부 조	지급 조건	수입 상한	지급 상한	지급 기관
보 건	적극 연대 급여 (Revenu de solidarité active, RSA)	보조적 성격의 부조, 25세 미만. 기초 수입(RSA socle)과 추가 수입(RSA chapeau)으로 구분됨	기초 수입의 경우, 받을 연대 수입 미만의 소득, 추가 수입의 경우, 가정활동소득 ⁴⁸⁾ 의 62% 미만	기초수입은 자녀가 없는 독신의 경우, 460,09유로, 한 자녀는 경우, 690,14유로, 두 자녀는 828,17유로, 그 이상은 184,04유로씩 추가. 추가 수입은 최저 임금에 부족되는 부분 보전	데파르트망 의회 의장
	국가 의료 부조 (Aide médicale d'Etat)	주거가 불안함, 보편의료보장(CMU) ⁴⁹⁾ 수혜 조건에 해당되지 않을 것.	추가 CMU 수혜를 위한 수입 조건 미만의 수입	특정한 조건에 해당하는 경우, 의료비를 국가 보건 예산에서 부담함.	국가의 대표
보 건	기초 보편의료보장 (Couverture maladie universelle de base)	일반 의료보험에 가입되지 않을 것, 특정 부류의 사람들에 대해서는 법률에서 이 복지에 대한 접근을 금지함, 개인이 신청하거나 거주 제공자가 신청할 수 있음.	2010년 9월 1일 기준, 연 소득 9029유로 미만에 대해 보험료 면제, 초과할 경우 9029유로를 수입으로 보고 8%의 보험료 부과	의료보험에서 제공한 서비스 및 현물 급부에 대한 비용 부담	지역 건강보험공단 (CPAM)
	추가 보편의료보장 (Couverture maladie universelle complémentaire)		독신의 경우 연소득 7611유로, 두 사람의 경우, 11417유로 미만	무료로 추가 건강보험 혜택 부여	국가의 대표

48) Revenus d'activité du foyer.
49) Couverture maladie universelle.

나. 사회서비스

사회서비스는 사회보장과 사회부조와 병행하거나 보충적으로 제공되는 급부를 모두 아울러 일컫는 용어이다. 사회서비스도 일반적으로 ‘노령자’, ‘장애인’과 같이 일정한 부류의 사람들을 대상으로 하지만 사회보장이나 사회부조보다 급부 제공의 조건이 훨씬 덜 까다롭다. 사회부조에 비해 그 지급여부에 대한 결정이 재량인 경우가 대부분이며 사회부조에 대해 부수적인 급부이다. 급부의 형태도 금전의 지급이나 비용의 부담뿐 아니라 방문, 시설 제공, 도움 제공과 같이 다양한 형태로 나타난다. 사회서비스는 공동체 구성원의 연대를 증진하여 사회통합을 이루고 사회적 소외를 없애는 것이 근본정신라고 할 수 있다.

재정충당 방식에 있어서, 사회서비스는 지자체들이 세수에서 일정한 부분을 담당하는 것에 더하여 민간의 기부금, 서비스 수혜자의 일정한 비용부담 및 각종 사회분담금(cotisations sociales)까지 포함하여 다양한 곳으로부터 재원을 조달한다.

제 3 장 지방분권 정책에 따른 복지관련 권한 분배

프랑스에서 복지재정 지출 부담을 중앙과 지방이 어떻게 나누고 있는지 이해하기 위해서는 우선 프랑스에서 중앙과 지방 간에 복지에 관한 권한을 어떻게 나누고 있는지를 알아보아야 한다. 왜냐하면, 프랑스에서는 1983년 이래로 급부 수급 여부를 결정할 권한을 갖는 주체가 그 재정부담도 지는 것을 원칙으로 하고 있기 때문이다. 이 원칙에 따라 프랑스는 1980년대부터 입법적으로 강력히 추진된 분권정책을 통해 ‘사무권한’의 이전과 그에 상응하는 ‘재정권한’의 이전을 제도화하고 있다. 따라서 아래에서는 사회복지 권한 분배를 1980년대 지방분권화 이전(제1절)과 이후(제2절)로 나누어 살펴본다.

제 1 절 1980년대 이전의 분권과 사회복지

프랑스에서 분권화가 이루어지기 전에는 세계대전 직후의 집권화 정책이 사회복지 분야에서도 큰 의미를 갖고 있다. 이 집권화도 과도한 복지 재정부담 문제를 해결하기 위한 맥락이 포함되어 있기 때문이다. 따라서, 현행의 복지권한 분배 이전의 양상을 이해하기 위해 1953년 집권화 이전(1)과 집권화 조치로 나타난 변화(2)를 간략히 살펴본다.

1. 1953년 집권화 이전

프랑스에서 분권화가 제도적으로 오늘날의 형태를 갖춘 것은 1982년부터이지만, 분권을 통해 지방의 자율성을 높이고자 하는 노력은 그 전부터 아주 오랜 역사를 통해 끊임없이 기울여졌다. 사회복지 분야에 있어서도 서두에 프랑스 사회복지 역사를 살펴보면서 설명한 것처럼 교회에서 정한 교구나 직업조합 또는 꼬뮌에서 사회복지 사무를

담당했던 것이 오히려 전통적인 사회복지의 구조였다. 그런데, 중세에는 중앙의 교회권력이나 왕권이 집중된 권력을 통해 공공질서 유지를 위한 차원에서 통제하는 바탕 위에 지역적으로 사업의 수행이 분산된 것에 불과했다. 프랑스 혁명기에는 집권주의자들이 개인의 자유를 강조하면서 복지 입법을 추진하였으나 실제로 잘 시행되지는 못하였다.

지방자치단체에게 어떤 사회복지 사업이 법으로 의무화된 것은 1893년에서 1905년 사이에 제정된 일련의 법령에 의해서이다. 이때, 처음으로 꼬뮌에게 공적 원조를 구성할 의무가 법제화되고, 처음으로 국가는 이에 필요한 재정의 일부를 담당하도록 정해졌다. 당시의 전체적인 시스템은 복지수급 결정같은 개별적인 결정은 꼬뮌에서 담당하고 국가는 국가 전체의 복지정책을 기획하고 추진하는 구조였다. 국가 단위에서 복지사업을 기획할 때 그 재정부담의 분배 문제도 역시 국가가 결정하는 몫이었다. 그러나 점진적으로 수급결정을 국가의 대표가 참여하는 특별위원회에서 하게 되고, 사업을 조직하는 역할도 점차 데파르트망이 꼬뮌을 대신하게 되면서 사회복지 영역에서 꼬뮌의 권한은 점점 줄어든다.

2. 1953년의 집권화 조치

1953년 11월 29일 데크레로 추진된 당시 중앙집권화 조치는 국가가 늘어나는 복지재정 부담의 문제를 해결해보고자 추진되었다. 당시 노령자와 어린이가 전체 인구분포에서 차지하는 비율이 급격히 늘어나면서 복지재정 부담도 증가되고 있었기 때문이다. 특히, 법정 사회부조에 대한 권한을 국가가 환수하고 선택적 사회부조에 대해서는 사회서비스로 전환시키게 된다. 법정 사회부조에 대해 중앙 행정부의 권한사항으로 급부의 내용과 규모를 정하고 소요되는 재정의 기본적인 부분을 국가가 확보해 주도록 법제화하였다.

반면, 지방자치단체의 권한은 축소되었는데, 꼬뮌의 시장(maire)은 꼬뮌 수급 결정 위원회에 위원으로 참여할 뿐, 예외적인 상황에서 행사하는 긴급 수급 결정(admission d'urgence) 권한 이외의 기존 결정권은 모두 폐지되었다. 데파르트망의 지방의회는 법인격없는 데파르트망 사회부조 담당 부서 내지 기관(service)을 조직하는 역할을 보유하고 있었는데 이 조직은 법인격이 없기 때문에 그 인력이나 재정이 제한되고 통제되었다. 특히, 재정 분담에 있어서 국가, 데파르트망과 꼬뮌이 각각 복잡한 기준에 의해 분담하였는데 그 기준의 가장 중요한 요소는 각 지방자치단체의 재정 여력의 정도였다. 꼬뮌에 배속된 사회부조 영조물법인(사무자치공법인)과 병원 영조물법인은 그대로 유지되었다.

법률로 그 사업 시행 의무가 지방자치단체에 강제되어 있지 않는 사회부조들에 대해서는 시행여부나 형태에 대해 전적으로 지방자치단체의 자율에 맡기게 된다. 다만, 지방자치단체의 재정에 있어서 설비 보조금(subventions d'équipement)이나 경상 보조금(subventions de fonctionnement) 또는 서비스 급부 환급금(remboursement de prestations de services)와 같은 형태로 국가가 지방자치단체에 지원하는 부분이 여전히 큰 비중을 차지하고 있었기 때문에 국가가 이 영역에 전혀 관여하지 않은 것은 아니다.

1953년 개혁에 이은 구체적인 변화들을 정리하면 다음과 같다. 1958년 헌법에서 법률의 영역과 명령의 영역을 구분하게 되었는데 사회복지 서비스에 관한 대부분의 사항을 중앙정부가 행정명령으로 정할 수 있게 되었다. 주거 보조금, 장애인에 대한 급부 등 기존에 지역 정치권력이 관여할 수 있었던 사회복지의 상당부분을 사회보장의 일부분으로 편입시키게 된다. 기존에 꼬뮌 소속 공법인으로서 꼬뮌 단위의 사회복지 사무의 중심적 역할을 하였던 사회부조사무소(bureau d'aide sociale)에서 받던 신청 업무를 데파르트망 담당 부서에서 직접 받고 데파르트망에 배속된 국가의 대표인 프레페(préfet)가 직접 수급 결정을 내리

는 사회부조를 대폭 확대하였다. 사회서비스 영역에 있어서는 1975년 6월 30일 법률로 보건·사회 기관에 대한 통제를 크게 강화하고 행정청이 그 활동을 기획·관리하게 되었다. 기존에 보건·사회 영역에 대한 사회서비스 활동을 전개하던 사회보장 기금들도 이 제도의 적용을 받고 행정청의 강화된 통제를 받게 된다.

70년대 중동 위기를 포함한 경제위기를 겪으면서 급증하는 실업과 빈곤층 문제에 대해 중앙정부 차원에서는 마땅한 대안을 찾지 못하였다. 동시에 기존의 중앙에서 통제하는 사회복지 방식의 비효율 문제, 특히 국가와 지방 간의 재정 분담 방식이 복잡하여 재정이 효율적으로 사용되지 못하는 문제가 대두되면서 권한을 지방에 대거 이전하는 방식(*la répartition de blocs de compétences*)을 핵심으로 하는 지방분권이 대안으로 떠오르게 된다.

제 2 절 1982년 이후 분권과 사회복지

1982년부터 본격화된 프랑스 지방분권은 사회복지 권한에 관한 중앙과 지방 간의 재분배 문제가 그 핵심을 이루고 있다. 프랑스에서는 지방자치단체의 권리와 자유에 관한 1982년 3월 2일 법률이 레지옹을 새롭게 지방자치단체로 만들면서 지방자치단체들의 권한을 재분배하는 일련의 개혁이 이루어지게 된다. 특히 1983년 1월 7일 법률과 7월 22일 법률에서 복지재정의 부담 주체에 관한 원칙을 정하는데 이에 따르면 복지 수급 결정권한을 가진 주체가 그 지출도 부담하도록 한 것이다. 물론, 이에 따른 지방의 재정부담 증가를 중앙이 보전해 주는 장치도 마련한다.

이처럼, 복지 제도에 직접 관련된 법령뿐 아니라 지방분권 일반에 관한 법령들도 현행 복지권한의 분배 양상을 형성하는데 중요한 영향을 미쳤다. 분권 정책이 사업면에서는 복지 사업이 그 핵심을 이루고

있었던 이유도 있지만 데파르트망에 복지에 관한 일반권한을 이전하면서 중앙이 유보해야하는 전국 단위의 복지 정책에 관한 결정권이 분권 일반 법령에서 다루어지기 때문이다.

1. 분권 일반과 복지권한

지방분권이 지방자치단체의 자유로운 행정 내지 사업을 도모하는 것이지만 프랑스에서 지자체의 자율성은 국가가 정하는 정책에 벗어나는 지자체의 활동을 용인하지 않는다. 이 원칙은 ‘공화국 단일성의 원칙’에서 도출되는데 이에 따라 국가는 사회복지에 관한 법제도 전체를 기획하고 통제하는 권한을 보유한다. 이를 국가의 규범적 권한 (compétence normative)이라고 하거나 법령제정의 우월성(la priorité de l'Etat dans l'établissement des normes juridiques)이라고 표현한다. 지자체는 이렇게 국가가 정하는 법령의 범위 내에서 사회복지 사업을 기획하고 추진하게 된다.

프랑스 분권 정책은 기존에 국가가 지자체를 상대로 행사하던 사전적 후견(tutelle a priori)을 원칙적으로 폐지하는 것을 내용으로 한다. 이에 따라 복지 권한에 있어서는 지자체에 배속된 복지 수급 결정권은 지자체의 전권에 속하는 사항이 된다. 각 지자체에서 국가를 대표하는 프레페에게는 특정한 경우에 정보를 전달할 의무만이 있을 뿐이다.⁵⁰⁾ 예외적으로 국가의 후견권한이 남아있는 영역이 있으나 지자체 간의 후견은 모두 폐지되었다.

1982년 3월 2일 법률에서는 시민의 평등과 상공업 활동의 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 지방자치단체들에게 ‘경제적’, ‘사회적’ 영역에 대한 지자체의 개입 권한을 확보해 주었다. 이 법률은 경제 개발에 대한 권한에 주안점이 있었지만 실업 문제에 대한 사회서비스,

50) 이런 정보를 전달받은 프레페는 지자체가 위법하게 의사결정을 내릴 경우 행정 법원에 제소하는 역할을 담당한다.

농어촌 지역에 대한 보건·사회 활동과 같은 사회적 사업, 즉 복지 사업을 추진할 수 있는 광범위한 권한을 지자체에게 부여하였다. 다만, 이러한 사회서비스 사업 추진의 자유는 기존의 권한을 이전하는 것이 아니기 때문에 각 지자체가 각자의 예산을 동원하여 시행해야 한다.

2. 복지관련 법령과 복지권한

구체적으로 복지분야에 있어서도 80년대 지방분권은 대단히 중요한 변화를 가져왔다. 사회부조와 사회서비스를 나누어 그 영향을 살펴보면 다음과 같다.

가. 사회부조

사회부조에 관한 프랑스 분권정책의 분명한 목적은 법적 책임의 중복과 재정부담의 중복을 폐지하는 것이었다. 이에 따라 사회부조 권한은 원칙적으로 국가와 데파르트망이 나누어 갖게 된다. 아동복지와 의료복지의 몇 가지 예외를 제외하고는 개별 복지 사업은 그대로 유지된 상태로 권한만 이전되게 된다.

데파르트망은 사회부조와 사회서비스에 관한 법률로 다른 국가나 지방자치단체에게 부여된 권한 이외의 모든 권한을 갖게 되었다.⁵¹⁾ 따라서 새로운 사회부조 사업이 창설되면 법률에서 다르게 정하지 않는 한 데파르트망에게 그 사업 권한이 귀속된다. 반면, 국가는 제한적으로 열거된 복지 사무에 대해서만 권한을 갖는다.⁵²⁾ 꼬뮌은 법에서 정하는 자체의 고유한 복지 권한은 없다. 다만, 꼬뮌의 시장은 긴급 사회부조 수급 결정권한을 가진다.⁵³⁾ 위 권한들에 대해 각각 다음 장에서 자세히 다룬다.

51) 사회복지법전 법률 제121-1조.

52) 사회복지법전 법률 제121-7조.

53) 사회복지법전 법률 제131-3조.

거의 모든 복지제도가 그 종류와 내용면에서 그대로 유지되었을 뿐 아니라 수급 조건과 수급액 규모에 있어서도 기존 제도 그대로 유지되었다. 물론, 각 데파르트망 의회에서 수급조건의 구체적인 사항을 확정할 수 있는 여지는 있었지만, 국가 차원에서 이미 법률과 명령으로 정한 범위 내에 한정되는 것이었다. 또한 사회부조 지출은 지방자치단체에게는 의무적 지출로 유지되었기 때문에 사회부조에 한해서는 국가에서 정하는 규모의 지출의무가 지자체에 할당되는 것이었다.

나. 사회서비스

사회서비스의 권한은 1982년 지방분권에 의해서 별다른 변화가 없었다. 특정 복지사업의 권한을 특정 지자체에 부여한 사회부조와 달리, 사회복지의 기존 방식대로 지방자치단체가 자유롭게 기획하고 추진할 수 있도록 유지되었다. 다만, 2004년 8월 13일 ‘지방자치단체의 자유와 책임에 관한 법률’⁵⁴⁾에서 데파르트망이 사회서비스 영역에 있어서 핵심적인 역할을 담당하도록 규정하면서 데파르트망 관할 구역 내에서 이루어지는 사회서비스 활동에 관해서는 그 기획과 총괄 권한을 데파르트망에 부여하게 된다. 사회서비스 활동의 자유는 공법인뿐 아니라 민간단체에게도 그대로 인정되는 것이었다. 다만, 해당 사업의 권한이 있는 지자체에 복지사업 허가(autorisation)와 복지 급부 지급 허가(habilitation)를 받아야 한다.

이러한 사업의 자유 원칙에 따라 사회서비스 활동은 각 공법인 간, 그리고 공법인과 민간영역 간 중복되거나 경쟁이 생기기도 한다. 지방분권 이후에 국가는 보건에 관한 직접적인 권한을 유지하였는데 이 권한 및 재정 여력을 활용하여 임기응변식의 복지서비스를 창설하게 된다. 국가와 데파르트망 사이의 지방자치단체인 레지옹은 법정 사회

54) Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

급부에 관한 아무 권한도 없었지만 사회서비스에 있어서는 다양한 형태의 사업을 벌일 수 있게 되었다.

데파르트망도 1983년 7월 22일 법률에서 기존 법정 급부에 추가적으로 급부를 덧붙일 수 있도록 규정하였을뿐 아니라 새로운 형태의 사회서비스를 시도할 수 있도록 허용되었다. 기존에 사회서비스 영역에서 큰 역할을 차지하던 꼬뮌도 그 권한을 그대로 유지하게 되었다. 여기에 민간영역에서 창설하는 각종 복지 사업이 더해져, 그 어느 때보다 사회복지 서비스들을 총괄적으로 지휘할 수 있는 체계가 필요하게 되었다.⁵⁵⁾

55) 민간영역과 공공부문의 복지활동에 관한 일종의 경쟁 양상은 ‘꼬뮌 복지 센터’(centres communaux d'action sociale, CCAS, 구 사회부조사무소(bureaux d'aide sociale))의 설립 조건으로 ‘기존에 민간의 창의가 부족할 것’이 요구되었지만 1986년 법률에서 이 조건이 폐지(현행 사회복지법전 법률 제123-5조)된 것이 전형적인 예가 될 수 있다. 사회서비스 활동의 총괄에 관한 제도는 ALFANDARI (Élie), TOURETTE (Florence), Action et aide sociales, Paris, Dalloz, 5e éd., 2010, n° 154 et 157에 자세히 소개되어 있다.

제 4 장 중앙과 지방의 복지관련 권한 분배 현황

사회복지법전 제1권 제2장에서는 국가와 지방자치단체들의 ‘권한’(compétences)을 규정하고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 프랑스에서는 사회보장을 제외하면 복지 사업의 일반적 권한이 데파르트망에게 주어져 있다. 반대로 국가와 데파르트망 이외의 지방자치단체에게는 몇몇 권한이 제한적으로 부여되어 있다. 아래에서는 현행 사회복지법전의 규정을 바탕으로 ‘중앙’의 권한(제1절)을 먼저 살펴보고 이어서 ‘지방’의 권한(제2절)을 살펴본다.

제 1 절 중앙의 권한

국가가 복지영역에서 보유하고 있는 권한은 사회복지법전에 의해 대단히 축소되었다. 그럼에도 불구하고 국가가 현실적으로 보유하는 국가 정책 주도자라는 측면에서의 권한을 간과할 수 없다. 이는 재정법에서 국가가 여전히 가지는 권한에 의해서도 현실적으로 중요한 의미를 가진다.

1. 국가 복지정책에 대한 규범제정권

1982년 3월 2일 법률 제5조는 사회(복지)정책에 대한 책임을 국가에 귀속시키고 있다. 사회복지 정책을 추진함에 있어서 기관의 운영과 조직 방식 등에 관한한 국가단위의 통일성을 유지하기 위한 정책적 기획은 여전히 국가의 권한으로 남아있다. 특히, 사회복지법전에서 규정하는 사회서비스의 조직에 관한 다양한 규정은 지방자치단체의 권한과 관련이 있는 규정들과 달리 국가가 주도적으로 개선시킬 수 있는 규범적 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 따라서, 각 복지사업, 특히 사

회부조에 관한 분권에 따라 국가는 제한적인 권한밖에 보유하지 않지만, 복지 정책 전체에 관하여는 여전히 영향력이 크다고 해야 한다.⁵⁶⁾

2. 제한적 사회복지부조 권한

현행 사회복지법전 제121-7조는 국가가 운영해야 하는 사회복지부조를 다음과 같이 한정적으로 열거하고 있다.

“다음의 사항은 국가가 담당한다.

1° 법률 제111-3조⁵⁷⁾와 제232-6조⁵⁸⁾에서 규정한 사람들에 대한 사회복지부조의 재정 지출.

2° 법률 제2권 제5장에서 규정하고 있는 국가의 의료 부조에 대한 비용

3° 법률 제262-24조⁵⁹⁾의 규정에 따라 ‘적극적 연대 국가 기금’(Fonds national des solidarités actives)에 필요한 재정

4° 법률 제231-1조에서 정한 고령자 단순 지원금(allocation simple)

5° 법률 제241-2조에서 정한 장애 성인에 대한 차등 지원금(allocation différentielle)

6° 법률 제344-3조에서 제344-6조에서 정한 장애인을 위한 전문 재활 기관에서 이루어지는 장애인의 숙소, 건강관리 및 직업교육에 필요한 비용

7° 법률 제344-2조에서 제344-6조에서 규정한 ‘근로에 의한 부조 센터’(centres d'aide par le travail)의 운영비

56) BORGETTO (Michel), LAFORE (Robert), *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Montchrestien, 6e éd., 2006, pp. 169 et s.

57) 법률 제111-3조는 프랑스 본토의 부랑자에게 본 법전에서 정하는 조건에 따라 사회복지부조를 받을 권리가 있음을 규정하고 있다.

58) 법률 제232-6조는 가장 중한 정도로 자조능력(autonomie)을 상실한 고령자에 대한 사회복지부조 급여를 규정하고 있다.

59) 법률 제262-24조를 포함하여 제262-1조 이하에서는 국민자에 대한 최저생계비에 해당하는 ‘적극적 연대 급여’(Revenu de solidarité active)에 대해 규정하고 있다.

8° 법률 제345-1조에서 제345-3조에서 정한 주거, 거처 제공(hébergement), 사회 재진입에 관련된 사회부조 조치들

9° 법률 제212-1조⁶⁰⁾에서 정한 가족 지원금 가운데 가족을 지탱하는데 필요불가결한 지원이 국가의 서비스 의무에 해당하는 경우

10° 법률 제348-1조에서 정한 망명 신청자에 대한 영접(accueil) 센터를 통한 영접과 거처제공에 필요한 비용”

이상 열거된 복지사무 가운데 주요한 사회부조를 설명하면 다음과 같다.

가. 고정된 주거가 없는 사람에 대한 부조

“예외적 상황으로 인해 프랑스 본토에 있게 되었는데 거주할 곳(lieu de résidence)을 자유롭게 찾을 수 없었던 사람이나 어떤 고정된 집도 정해질 수 없는 사람”⁶¹⁾을 위한 사회부조 지출과 고령자 맞춤형 자립 지원제도의 수혜자들 가운데 일정부분의 재정 지출은 국가가 담당한다.

고령자 맞춤형 자립 지원 제도(allocation personnalisée d'autonomie)의 일부라 함은 다음과 같다. 이 제도는 고령자가 자신의 신체적 또는 정신적 상태로 인해 치료를 받아도 일상생활을 하기 위해서 도움이 필요하거나 규칙적인 돌봄이 필요한 경우에 이 필요를 충족시키기 위해 발생하는 비용을 보전해 주는 제도이다. 필요한 지출이란 일상생활에서 필요한 가사 노동에 누군가를 고용하거나 일시적으로 어떤 시설을 이용하거나 활동 가능 정도에 맞게 집을 수리하거나 하는 등의 일체의 지출을 포함한다.⁶²⁾ 이 제도의 지원액은 각 수혜자의 소득수

60) 법률 제212-1조에서는 어떤 가정의 수입이 충분하지 못한 경우, 이를 보충하여 가정을 지탱하는 일이 국가 서비스 의무를 구성하는 경우에는 프랑스 내의 거주 여부와 관계없이 지원금을 받을 권리가 있다고 규정하면서 이 때 지원금은 국가 예산에서 충당한다고 명시하고 있다.

61) 법전 법률 제111-3조. 사회복지법전의 일반 원칙들 가운데 사회부조를 받을 권리를 정하는 규정들 가운데 하나로 규정되어 있다. 이에 대한 구체적인 적용규정은 없다.

62) 다만, 지출이 일어나기 전에 담당 공무원(équipe médico-sociale)이 심사하여 각 수혜자의 개인적 상황에 맞는 지출안(plan d'aide)을 수혜자에게 제안하여 결정된 내용

준과 자립성 상실 정도에 따라 달라진다. 여러 등급의 수혜자 그룹 가운데 가장 자립성 상실의 정도가 중한 노령자들에게 지원되는 부분에 대한 재정 지출을 국가가 담당한다.

나. 국가의료부조(Aide médicale de l'Etat)

법률 제121-7조 제2호에서는 ‘국가의료부조’ 사업의 운영 권한이 국가에 있음을 규정하고 있다. 이 제도에 소요되는 예산은 국가가 담당한다.⁶³⁾ 2009년에 54만유로의 재정이 지출되었고 2011년 예산에는 58만8천유로가 책정되었다.⁶⁴⁾

이 사업의 구체적인 내용에 대해 사회복지법전 제2권 제5장에서는 “보편의료보장’의 혜택을 받지 못하는 사람들’이라는 제목으로 국가의료부조 제도를 규정하고 있다. 이에 따르면 지난 3개월 간 프랑스에 지속적으로 거주하면서 일반 의료보험⁶⁵⁾에 가입할 수 있는 조건을 만족시키지 못하는 외국인이 일정한 소득수준⁶⁶⁾ 이하인 경우에 당사자와 그 가족은 국가의료부조를 받을 권리를 가진다.⁶⁷⁾ 또한 외국인이 아니라도 프랑스에 지속적으로 살지는 않으면서 프랑스에 머물고 있는 사람이 건강 상의 이유로 필요한 경우에는 복지담당 장관의 결정으로 동일한 부조를 받을 수 있다.

이 의료부조 복지는 프랑스에 지속적으로 거주하지 않는 사람에게만 적용된다. 의료보험에 가입할 형편이 되지 못하는데 프랑스에 꾸

에 따라 지출과 비용보전이 이루어진다.

63) 사회복지법전 제253-2조.

64) 국가의료부조 사업에 대한 자세한 보고서로 Rapport, Analyse de l'évolution des dépenses au titre de l'aide médicale d'Etat, novembre 2010, Documentation française가 있다.

65) 사회보장법전 법률 제380-1조에서 정하고 있는 일반 의료보험 가입.

66) 독거인 경우 연소득 8592,96유로, 사회보장법전 법률 제861-1조 및 명령(시행령) 제861-1조. 명령은 2013년 6월 17일 데크레로 개정된 것.

67) 사회보장법전 법률 제251-1조 첫 번째 문단.

준히 거주하고 있는 사람들은 사회보장법전에서 규율하는 ‘보편의료 보장’에 가입해야 한다. ‘보편의료보장’(couverture maladie universelle) 제도는 프랑스 본토 또는 해외령에서 안정적이고 정기적으로 거주하면서 여타의 사회보장 의료보험 유형에 가입할 자격이 되지 않는 사람에게 원칙적으로 무료로 의료보험에 가입할 수 있도록 해 주는 제도이다.⁶⁸⁾ 이 제도의 재정은 별도의 재단(Fonds CMU)에 의해 관리되는데, 2004년까지는 국가의 보조금(Dotation de l'Etat)이 예산의 가장 큰 비중을 차지하다가⁶⁹⁾ 그 이후로 국가의 부담 비율을 획기적으로 줄여, 2009년부터는 국가의 보조금이 완전히 폐지되었다. 이때부터는 기본 국가 의료보험이 보장하지 않는 부분에 대해서까지 의료비를 환급받을 수 있도록 해주는 보험상품을 판매하는 민간 보험사들에게 부과되는 분담금으로만 운영되고 있다.

다. 적극적 연대 국가 기금(Fonds national des solidarités actives, FNSA)

이 기금은 데파르트망의 권한에 속하는 ‘적극적 연대 수입’(revenu de solidarité active)이라는 사회부조에 필요한 재원의 일부를 국가가 보조해 주기 위해 생긴 기금이다. 이 급부는 원칙적으로 그 권한이 데파르트망에 있지만 재정부담을 중앙과 지방이 분담하고 있는 예외적인 경우이다. 이에 대해서는 장을 달리하여 살펴본다.

라. 고령자 단순 지원금

프랑스 고령자들에게 지급되는 급여에는 사회보장에서 운영하는 퇴직연금, ‘고령자 연대 지원금’(allocation de solidarité aux personnes â

68) 사회보장법전(Code de la sécurité sociale) 제380-1조.

69) 2004년에 재단 전체의 수입이 1530백만 유로인데 국가 보조금이 1037백만 유로였다. 출처:www.cum.fr, A propos du Fonds CMU, Budget du Fonds CMU.

gées, ASPA) 등 다양한 복지급여가 있다. 그런데, 국가의 권한으로 정한 ‘단순 지원금’이란 다른 어떤 연금도 지급받지 못하는 고령자가 국가에 신청하여 받을 수 있는 사회부조를 말한다. 프랑스에 거주해야 하며, 연령은 65세(노동 불능의 경우에는 60세) 이상이어야 한다. 금전으로 직접 지급될 수도 있고, 가사 도움의 형태로 지급될 수도 있다. 가사 도움은 이를 위한 서비스가 조직되어 있는 꼬뮌에 한해서 지원이 가능하다. 연 소득이 독신의 경우 9447,21유로(동거인이 있는 경우 14667,32유로)를 넘지 않아야 한다. 실제 소득과 이 소득 상한 기준의 차이만큼 지원금이 지급된다.

제 2 절 현행 지방의 권한

사회복지법전에서 규정한 지방의 권한은 데파르트망과 꼬뮌의 권한이 있다. 여러 데파르트망이 합해서 이루어지는 ‘레지옹’(région)은 사회복지법전에서 별도의 권한을 규정하지 않고 있다. 다만, 지방자치단체의 ‘자유로운 행정’ 원칙에 따라 레지옹도 복지사무를 자발적으로 시행할 수 있다.

1. 데파르트망의 권한

사회복지법전에서 ‘데파르트망의 권한’이라는 제목으로 규정한 내용은 다음과 같다.

“제121-1조

데파르트망은 복지정책을 정의하고 실행한다. 단, 법률에서 국가와 다른 지방자치단체 및 사회보장 기구에 부여한 복지정책 관련 권한을 고려하여야 한다. 데파르트망은 관내에서 이루어지는 복지사업을 총괄한다.

데파르트망은 복지정책을 기획하고 추진함에 있어 법률 제116-1조⁷⁰⁾에 규정한 공법인 내지 사법인의 참여를 총괄한다.

법률 제121-7조⁷¹⁾에서 열거한 급여를 제외하고는 법정 사회부조 급여에 필요한 재정지출은 수혜자가 ‘구조 주거’(domicile de secours)를 두고 있는 데파르트망에서 부담한다.

제121-1-1조

데파르트망은 국가나 꼬뮌과 협약(convention)을 체결하여 사회복지 관련 전문가가 경찰조직에 배속되어 차상위 계층에 대한 예방적 사업⁷²⁾에 참여할 조건을 정할 수 있다.

제121-2조

데파르트망은 ‘민감 도심 지역’와 사회적 부적응의 위험이 증대되고 있는 지역을 대상으로 청소년과 취약 가정의 사회적 소외 현상(margialisation)을 방지하고 사회 진입을 도모하기 위한 사업을 추진한다. 이러한 사업은 다음의 형태를 취할 수 있다.

- 1° 관련 지역민이 경제적으로 자립하고 사회에 진입할 수 있도록 하는 사업
- 2° 해당 지역사회로부터 단절되거나 단절될 위기에 있는 가정이나 청소년을 대상으로 특성화된 예방 사업
- 3° 사회적 교육 활성화 사업
- 4° 비행활동 예방 사업

위 제2호의 사업을 추진하기 위하여 데파르트망 의회 의장(단체장)은 법률 제313-8조, 제313-8-1조 및 제313-9조에서 명시한 조건을 충족하는 기관을 전문 기관으로 지정할 수 있다.

70) 사회서비스의 수행 주체와 수혜자들을 총괄적으로 나열한 규정이다.

71) 국가의 권한에 속하는 사회부조를 열거하고 있다.

72) à une mission de prévention à l'attention des publics en détresse. 직역하면 곤궁에 빠진 공중을 대상으로 예방 업무에 참여하는 것을 말한다.

제121-3조

복지관련 법령의 범위 내에서 데파르트망 의회는 조례를 제정하여 데파르트망의 사무권한에 속하는 사회부조 급여의 수급 규정을 정한다.

제121-4조

법률 제121-1조의 사회부조⁷³⁾에 대하여 데파르트망 의회는 법령에서 정한 급여액을 초과하거나 수급 조건을 완화하는 결정을 할 수 있다. 이러한 결정에 따른 재정부담은 데파르트망이 진다.

사법기관과 본 법률 제1권 제3장과 법률 제146-9조 에 규정한 위원회들에게 속한 권한을 제외하고, 법률 제121-1조의 사회부조를 지급하는 권한은 데파르트망 의회 의장⁷⁴⁾에게 있다.

제121-5조

법률 제121-1조, 제121-3조, 제121-4조 및 제123-1조에 따른 재정지출은 의무적 성격을 갖는다.”

이상의 내용을 정리해 보면, “데파르트망은 복지정책을 정의하고 실행한다”고 선언하여 복지정책에 관한 원칙적인 권한이 데파르트망에 있다는 것을 명시하였다. 또한, “데파르트망은 복지정책을 기획하고 추진함에 있어 [...] 공법인 내지 사법인의 참여를 총괄한다”하며 “열거한 급여를 제외하고는 법정 사회부조 급여에 필요한 재정지출은 수혜자가 ‘구조 주거’(domicile de secours)를 두고 있는 데파르트망에서 부담한다”고 하여 권한에 상응하는 재정지출 의무를 못 박아 두고 있다. “복지관련 법령의 범위 내에서 [...] 데파르트망의 사무권한에 속하는 사회부조 급여의 수급”에 관한 구체적인 규정은 데파르트망 의회가 조례

73) 데파르트망의 권한에 속하는 사회부조를 말한다.

74) 우리나라와 달리 데파르트망 단위에서는 단체장을 따로 선출하지 않고 선거로 구성된 지방의회의 의장이 집행기구의 역할을 한다.

로 제정하도록 법전에서 규정하고 있으며, 제121-5조에서는 위의 복지 사무들에 관한 재정지출이 “의무적 성격을 갖는다”고 규정하고 있다.

이를 바탕으로 사회복지법전 제2권 각 장에서 규정하고 데파르트망이 지출의무를 지는 복지사업을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 고령자복지에 관해서는 가사 도움을 포함하는 ‘주거 부조’(aide à domicile)에 관련된 지출, 실버타운같은 고령자 주거 시설에 지불하는 주거 제공. 둘째, 장애인에 대해서는 역시, ‘주거 부조’⁷⁵⁾와 주거 시설(hébergement)과 관련된 비용. 셋째, 아동에 관해서는 사회복지사 방문, 교육 활동 동참을 포함한 ‘주거 부조’와 지원금 형식의 재정적인 도움. 넷째, ‘적극적 연대 수입’이다. 적극적 연대 수입의 재정 구성에 대해 장을 달리 하여 살펴본다.

2. 꼬뮌의 권한

꼬뮌은 사회복지법전에서 정하는 바⁷⁶⁾에 따라 “데파르트망과 협약(convention)을 체결하여 데파르트망에 부여된 사회복지 권한의 전부 또는 일부를 직접 행사”할 수 있고, “위의 협약에는 위임되는 권한의 범위와 재정에 관한 조건이 명시”되어야 한다. 꼬뮌은 협약을 통해 “데파르트망의 관련 부서를 활용”하는 내용을 협약으로 체결하여 이용할 수도 있다.

현행 사회복지법전에서는 복지 정책의 기획과 추진의 원칙적 주체를 국가가 아닌 데파르트망으로 정하고 있다.⁷⁷⁾ 국가가 담당하는 사무에 관해서는 열거적으로 특정하고 있다.⁷⁸⁾ 데파르트망을 구성하는

75) 장애인에게 지급되는 ‘주거 부조’에 대해 사회복지법전은 고령자에게 지급되는 부조를 원용하여 장애인에게도 동일하게 적용되도록 하고 있다. 사회복지법전 법률 제241-1조 참조.

76) 사회복지법전 법률 제121-6조.

77) 사회복지법전 법률 제121-1조.

78) 사회복지법전 법률 제121-7조.

꼬뮌에 관해서는 사회복지법전은 어떤 권한도 규정하고 있지 않다. 다만, 꼬뮌이 데파르트망과의 관계에서 특정한 사회복지 사무의 일부 내지 전부를 위임받아 수행할 수 있도록 법률에서 규정하고 있다. 이러한 위임은 ‘협약’(convention)을 통해서 이루어진다. 지역적으로 분권된 공법인으로서 꼬뮌은 데파르트망과 계층적 관계에 있지 않고 원칙적으로 대등한 지방자치단체이기 때문이다. 꼬뮌도 레지옹처럼 ‘자유로운 행정’의 원칙에 따라 자발적으로 복지사업을 기획하고 추진하는 것에는 꼬뮌 재정형편에 따른 제약은 있을 수 있지만 규범적인 제약은 없다.

이처럼 꼬뮌은 일반 사회복지 사무에 관해서 원칙적으로 배타적 권한을 부여받지 못했지만 사회복지법전 법률 제131-3조에서는 꼬뮌의 시장에게 특별한 경우에 행사할 수 있는 복지에 관한 권한을 부여하고 있다. 즉, 긴급한 필요가 있을 경우에 장애인이나 노령자를 위해 복지 주거 시설에 자리를 마련해 줄 수 있고, 주거를 유지하는데 필요한 지원을 갑자기 받지 못하게 된 개인에게는 가사 도움에 대한 수급권을 부여할 수 있다.

제 5 장 복지권한 분배에 따른 복지재정 분담

사회부조의 재정조달 방식은 크게 1984년 전에는 국가, 데파르트망과 꼬뮌이 복잡한 기준에 따라 재원을 분담하고 있었다. 지방분권 이전에 프랑스도 현재 우리의 정책과제처럼 사회부조에 충당할 국가의 재정지출이 점점 늘어나는 문제에 직면하게 된다. 이를 해결하기 위해 일련의 조치들(mesure de sauvegarde)이 취해지게 된다. 사회부조 수급의 상한선을 정하고 사회부조 간에 중첩적인 수급을 방지하며 수혜자나 그 가족에게 일정한 조건에서 혜택을 환수하는 조치들을 취하게 된다. 이런 조치들은 합리적인 복지를 위해 정당한 조치들이었지만 이를 엄격히 적용하기에는 복지의 근본이념보다 재정적인 목적이 우선시되는 문제를 야기하였다.

이러한 맥락에서 취해진 정책이 사회부조 권한의 이전이었다. 처음에는 지방자치단체에 권한을 분권하지 않고 사회보장 기금과 가족 수당 기금에 먼저 이전하였다. 그러나, 이들 기금 역시 동일한 자원 부족의 문제를 겪고 나아가 사회보장과 가족 수당 자체의 재정적 위기를 겪으면서 권한을 지방으로 이전하기에 이른다.

위에서 살펴본 바와 같이 프랑스 복지재정의 공법인 간 분담 방식은 공법인 간의 권한 분배를 바탕으로 하고 있다. 오늘날의 권한 분배 형태는 80년대부터 시작된 분권 과정을 거쳐 오늘날의 형태를 취하게 되었다. 분권에 따라 데파르트망이 부여받게 된 복지에 관한 일반권한에 상응하는 복지재정은 다음 두가지 원칙에 따라 마련되었다. 첫째, 국가의 조세 수입을 데파르트망에게 이전해 주고, 둘째, 조세 이전으로 충당되지 못하는 지방분권에 따른 지출 증가분은 국가가 ‘분권 일반 교부금’으로 보전한다는 원칙이다.

이렇게 오늘날 프랑스 복지재정의 분담은 원칙적으로 데파르트망을 복지사업 시행과 재정부담의 주체로 하는 구조를 취하고 있다. 그러

나, 이렇게 ‘단순화’하기 전에는 프랑스도 우리의 정책 현안과 같이 국가가 일정하게 지자체들과 재정을 분담하는 형태를 취하고 있었다. 당시의 복지재정 분담 형태와 그로 인한 문제점을 이해하는 것이 오늘날의 프랑스 제도를 이해하고 우리에게 유의미한 시사점을 도출하는데 필요할 것이다. 따라서 아래에서는 80년대 분권 이전의 복지재정 총당 내지 분담 형태를 살펴보고 이어서 분권 이후, 오늘날의 복지재정 분담 원칙을 살펴본다.

제 1 절 1980년대 이전의 복지 사업 권한 및 재정 분담

프랑스에서 1980년대 초, 지방분권 정책이 본격적으로 시행된 배경에는 1970년대 후반의 경제적 위기가 있다.⁷⁹⁾ 당시, 국가는 경제적 위기의 원인으로 인식되었던 반면, 지방분권은 경제위기에 대한 하나의 해결책일 뿐 아니라 국가를 현대적으로 발전시키는 정책으로 인식되었다.⁸⁰⁾ 반대로 말하면, 그만큼 기존 재정 운영 방식이 비효율적이었던 것을 의미한다. 당시의 국가의 일방적인 분담 결정과 이에 따른 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

1. 복지재정 분담에 대한 국가의 결정권

위 복지제도 생성 역사에서 잠시 살펴본 것처럼, 국가와 지자체들 간에 복지재정을 분담하는 제도의 법적 근거는 1889년에 열린 파리 국제회의에서 찾을 수 있다. 1889년 파리 국제회의 당시에 정해진 원칙에 따르면 국가, 데파르트망과 꼬뮌 간에 사회급여 예산을 분담하

79) Tartour (Laurence), L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, Paris, LGDJ, bibliothèque finances publiques et fiscalité T. 55, 2012, p. IX.

80) Tartour (Laurence), L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, Paris, LGDJ, bibliothèque finances publiques et fiscalité T. 55, 2012, p. X.

는 것이 원칙이었다. 즉, 수혜자에게 가장 가까운 지역 행정청이 부조에 대한 일차적인 비용을 부담하고 국가는 다만 일정 부분의 재정을 지원하는 것을 원칙으로 정하였다. 이 원칙은 1893년부터 제정된 여러 복지관련 국내법률에 수용되어 프랑스에 적용되었다.

공공 원조⁸¹⁾에 관한 법률들의 개혁을 위한 1953년 11월 29일 테크레에서는 각각의 사회부조 재정지출을 데파르트망의 예산에서 지출하도록 규정하고 국가와 꼬뮌이 데파르트망 예산 수입에 일정부분을 지불하도록 복지재정 지출을 구성하고 있었다.⁸²⁾ 그러나, 국가와 꼬뮌의 부담 비율은 국가가 정하는 것으로 되어 있었다.⁸³⁾

1954년에 제정된 테크레⁸⁴⁾에서는 여러 사회부조 제도들을 국가의 재정부담 비율에 따라 세 그룹으로 나누었다. 이에 따라 각 그룹의 사회부조 예산에 국가의 재정부담 이외의 부분을 데파르트망들이 부담하는 형식을 취하였다.⁸⁵⁾ 당시 국가가 예산 전액을 부담한 몇몇 사회급여 제도⁸⁶⁾가 없지 않았지만, 이를 제외하고는 거의 모든 사회급여 제도의 예산은 국가, 데파르트망과 꼬뮌이 서로 나누어 부담하였다. 부담 비율을 정하는 권한은 국가에게 있었다. 뿐만 아니라 꼬뮌들에 대해서는 데파르트망 의회가 각 꼬뮌의 복지재정 분담 비율을 조절할 수도 있었다.

81) 제2장에서 쓴 것처럼 본 연구에서 ‘원조’(assistance)라고 번역한 원어는 사회보험(assurance sociale)과 구별하여 ‘사회부조’(aide sociale)와 ‘사회서비스’(action sociale)를 아우르는 표현으로 사용되는 용어이다.

82) Voir, art. 60 et 61 du décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance.

83) Voir, art. 62 du décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 portant réforme des lois d'assistance.

84) Décret d'application du 17 novembre 1954.

85) *Législation*. In: Population, 10e année, n° 1, 1955, p. 191. L'article consulté sur site d'internet "Persee".

86) 주요한 것으로 “Les frais de fonctionnement des services extérieurs du ministère”과 “les dépenses d'aide aux familles de militaires”가 있다. Élie Alfandari, Florence Tourette, *Action et aide sociales*, Paris, Dalloz, 5e éd., 2010, p. 287, n° 159, n. 2.

2. 국가 주도적 분담의 문제점

이렇게 국가와 지자체 간 수직적 관계를 바탕으로 국가가 주도적으로 국가와 지방자치단체들 간의 재정부담 비율을 정하고, 지방자치단체들 간의 부담비율도 일정하지 않았던 당시 시스템에서 다음과 같은 문제점을 겪게 되었다.

첫째, 전체적인 사무의 운영책임과 사회부조의 수혜자 선정권한 간의 정합성이 결여된 문제이다. 다시 말하면, 재정부담에 대해 원칙적으로 국가가 일방적으로 정하고 있었기 때문에 사회부조라는 사무의 원칙적 운영책임이 국가에 있는 것으로 인식되었던 반면, 수혜자 선정권한이 재정을 부담하는 주체와 별개의 위원회(*commission d'admission*)⁸⁷⁾에 위임되어 있었다는 것이다.

둘째, 개별 사회부조 지급에 있어 여러 지자체가 관련된 경우에 어떤 지자체가 지출부담을 질 것인지를 결정하기 위한 원칙인 ‘구조 기준지’(domicile du secours) 제도가 시행되면서 지자체들간에 전체 사회부조 재정을 분담하는 방식의 정당성이 사라져버린 것이다. 다시 말해, 기존의 재정부담 방식은 전국 단위의 전체 사회부조 재정부담을 기준으로 국가가 부담 부분 이외의 부분을 지자체들 간에 나누어 졌던 것인데, 구조 기준지 제도로 인해 개별 사회부조의 지출 책임 귀속이 명확해진 후에는 이러한 시스템이 설득력을 점차 잃게 된 것이다.

셋째, 국가가 정하는 지방자치단체(데파르트망)들 간의 재정분담 방식이 경제적인 요소와 인구편차를 고려한 아주 복잡한 산식에 따라 이루어졌는데 이 산식에 따른 분담 결과의 정합성이 문제되었다. 예컨대, 재정적으로 넉넉한 지자체가 반드시 사회부조 재정부담을 더 많이 지지는 않는 결과가 생겨났던 것이다.

87) 이 선정 위원회는 현재는 폐지되었다.

넷째, 국가가 지는 재정부담은 총액 기준으로도 비율 기준으로도 끊임없이 증가했다. 이러한 현상이 사회부조 재정 운영의 효율성에 대한 의구심을 일으켰고 좀 더 효율적으로 재정운영 방식을 개혁해야 한다는 공감대를 형성하게 되었다.

제 2 절 1980년대 지방분권 이후

이러한 개혁의 필요성을 바탕으로 1980년대 지방분권 강화 정책과 맞물려 사회부조 재정조달 방식의 원칙이 완전히 바뀌게 된다. 국가나 지방자치단체 중에 한 주체가 하나의 사회부조의 전체 재정 지출 부담을 지게 된 것이다. 이러한 원칙의 변화에 따라 다음과 같은 두 가지 제도적 문제를 우선 해결해야 했다. 우선 지자체가 떠안게 된 늘어난 지출 부담을 보전하는 문제와 다른 한편으로는 데파르뜨망 안에서 각 꼬뮌들과 데파르뜨망 간의 재정분담의 문제였다.

위에서 쓴 것처럼 지방분권의 초기 원칙을 정한 1983년 1월 3일 법률과 7월22일 법률에서 복지재정의 지출 부담을 복지 수급 결정권한을 행사하는 주체에게 귀속시키는 것을 원칙으로 세웠다. 이에 따라 복지에 관한 일반적인 권한을 부여받은 데파르뜨망이 원칙적으로 모든 사회복지 재정의 지출 부담을 안게 된 것이다. 예외적으로 국가가 유보한 사회부조 사업이 있으며 꼬뮌은 1983년 1월 7일 법률에서는 데파르뜨망의 복지재정에 일정부분 기여하도록 되어 있었으나 1999년 7월 29일 법률에서 꼬뮌이 재정참여를 완전히 폐지하였다.

프랑스 분권정책은 권한의 이전과 재정의 이전이 양 날개를 형성하고 있다고 할 수 있는데, 특히 우리나라의 관점에서 보면 권한에 따라 어떤 사업을 운영하는데 필요한 재정을 확보해 주는 법체도가 특징적이라고 할만하다. 복지재정에 관한한 1980년대 초부터 적지 않은 규모의 사회부조 제도들의 운영권한이 데파르뜨망으로 이전되면서 이에 상응하는 재정을 마련해 주게 된다.

1. 보전 근거

지방자치단체의 증가된 지출부담을 보전한다는 원칙은 1983년 법률에서 천명되고 2003년에는 헌법적 가치를 가지는 원칙으로 규정되었다.⁸⁸⁾ 현행 헌법 제72-2조에 따르면 국가와 지방자치단체 간에 권한을 이양할 때는 이 권한을 실행하는데 필요한 재원도 함께 이전하여야 한다.⁸⁹⁾ 지방자치법전에서도 이 원칙을 규정하고 있다.⁹⁰⁾ 특히 지방자치법전 법률 제1614-4조에서는 분권으로 인해 증가된 지출부담은 우선 국세의 이전과 ‘세수보전기금’(Fonds de compensation de la fiscalité transférée)으로 충당하고 이에 부족된 것은 ‘분권 일반 교부금’(dotation générale de décentralisation)⁹¹⁾으로 충당하도록 규정하고 있다.

2. 보전 방식

구체적으로는 권한 이전에 따라 국가로부터 지자체에 이전되는 재정은 권한이 이전되는 날을 기준으로 국가가 기존의 권한을 실행하는데 든 비용에 상응하는 것이어야 하며 일반 경상교부금⁹²⁾에 포함하여 매년 그 규모를 새롭게 계산한다.

88) 전 훈, 김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구(IV) - 프랑스 -, 한국법제연구원, 재정법제 연구 08-04, 2008, p. 102 이하 “권한의 이양과 (비용)보상 메커니즘”에서 자세한 내용을 참조할 수 있다.

89) “Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.”

90) 지방자치법전 법률 제1614-1조 전반부. “Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences (...) est accompagné du transfert concomitant (...) des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.”

91) 분권 일반 교부금에 대해 자세한 내용은 1998년 1월 30일 훈령(circulaire)을 참조.

92) La dotation globale de fonctionnement.

사무 권한이 이전됨에 따라서 재정을 보전해야 하는 원리는 사회부조 지출이 의무적인 성격을 띠고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 즉, 부조 수혜 조건을 충족하는 수혜자가 있는 경우에 지자체는 지출 여부를 재량으로 판단하는 것이 아니라 지출해야 하는 의무를 이행하는 형태가 된다. 이러한 성격으로 인해 일반 예산법률에서도 사회서비스 지출과 달리 사회부조 지출은 지출 한도를 정하는 제한적(*crédits limitatifs*) 예산이 아니라 지시적 성격의 예산(*crédits indicatifs*)이 된다.

사회복지법전 법률 제121-5조에서는 명시적으로 데파르트망이 맡는 사회부조에 필요한 지출은 의무적 성격을 갖는다고 규정하고 있다. 이를 위반한 경우 광역자치단체 회계원(*chambre régionale des comptes*)의 시정명령(*mise en demeure*) 대상이 된다. 지출의무 준수에 이해관계가 있는 사람은 누구나 광역 회계원에 지자체의 지출의무 위반 사실을 고발할 수 있다. 시정명령에도 불구하고 위반 상태가 계속될 경우, 국가로부터 각 지자체에 임명되어 국가의 이익을 대변하는 프레페(*préfet*)가 필요한 조치를 취하게 된다.

이전된 사무에 필요한 재정 전체를 보전하도록 원칙을 정한 법은 1984년 1월 1일부터 시행되었다. 시행 과정에 구체적인 사례에서는 중앙정부와 지방자치단체 간의 분쟁도 적지 않았다. 지방자치단체에서 재정 보전이 완전하지 못하다고 문제를 제기했기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 재정보전의 완결성을 통제하기 위한 전문위원회(*Commission consultative d'évaluation des charges*)도 생기게 되었다. 이 위원회는 2004년 8월 13일 법률에 의해 지방재정법 상 하나의 회의로 축소되었다.

제 3 절 지방자치단체들 간의 재정분담

데파르트망을 우리의 광역자치단체라고 한다면 데파르트망을 구성하는 꼬뮌들은 기초자치단체라고 할 수 있다. 꼬뮌들은 사회부조 사

무가 국가로부터 데파르트망에 분권될 때, 권한은 분권받지 못하고 데파르트망의 재정부담에 대해서만 일정하게 분담하게 되었다. 데파르트망의 사회부조 사업의 혜택을 받는 주민이 꼬뮌의 주민들이라는 점에서 재정분담의 근거는 명백했으나 그 분담 방식이 문제되었다. 1983년 1월 7일 법률에서 데파르트망이 꼬뮌과의 관계에서 우월적 지위를 유지하면서 꼬뮌에 사회부조 재정을 분담시키는 기존의 원칙을 그대로 유지하고 그 분담의 방식을 1987년 12월 31일 데크레에서 구체화시켰다.

그러나 이렇게 기존의 방식을 유지하는 것은 80년대 일련의 법률을 통해 추진하던 분권의 기본원리에 맞지 않는 것이었다. 실제로 어떤 데파르트망에서는 경제적 여건이 어려워지고 재정적자가 심각해진 꼬뮌에 대해 사회부조 재정 부담을 전적으로 면제해주는가 하면, 어떤 경우에는 하나의 사회부조 사업의 재정 전체를 한 꼬뮌에 부담시키게 되는 사례도 생겨났다.⁹³⁾ 마침내, 이러한 꼬뮌의 사회부조 재정에 대한 강제적 분담 방식이 1999년 7월 27일 법률에 의해 폐지되기에 이른다. 이 법률에 따라 꼬뮌의 재정부담이 폐지되고 특별한 사정이 없는한 데파르트망에서 사회부조의 지출부담을 지게 되었다.⁹⁴⁾

제 4 절 구체적 분담 사례

이상 설명한 원칙에 불구하고 사회복지법전을 비롯한 법령에서는 특정 복지사무에 대한 재정충당 방식을 별도로 정하고 있다. 그 가운데 대표적인 것이 원칙적으로 데파르트망의 권한에 속하지만 국가가 재정을 분담하는 사회부조인 ‘적극적 연대 수입’이다.

93) 이러한 사례의 법률 위반 여부가 문제된 판례로 CE, 16 mars 1984, *Département des Ardennes*를 참조할 수 있다.

94) 이 법률의 구체적인 적용방식, 특히 꼬뮌에 할당되던 부담부분을 폐지하는 방식에 관해서는 1999년 8월 3일 훈령을 참조할 수 있다.

1. 적극적 연대 수입(revenu de solidarité active)

적극적 연대 수입은 중앙과 지방이 재정지출 부담을 분담하고 있는 예외적인 사회부조이다. 이 제도의 의미를 먼저 간략히 보고 재정분담 방식을 본다.

가. 제도의 의의

적극적 연대 수입은 2008년부터 프랑스 전국에 시행된 사회부조인데 이는 기존의 ‘최소 수입’ 제도를 대체한 것이다. 기존에는 경제활동은 가능하지만 일자리를 구하지 못하고 있거나 일하고 있더라도 소득이 너무 적은 가난한 사람들을 위해 두 가지 ‘최소 수입’ 제도를 시행하고 있었다. 하나는 ‘사회진입 최소수입’(revenu minimum d'insertion, RMI) 이고 다른 하나는 ‘경제활동 최소수입’(revenu minimum d'activité, RMA) 이었다. 이 제도는 ‘최소수입 제도 분권에 관한 2003년 12월 18일 법률’에 의해 2004년 1월 1일부터 모든 운영권한이 데파르트망으로 이전되었다. 이렇게 분권되어 데파르트망이 추가로 필요해진 재원은 원유 제품에 대한 국내 소득세의 일부를 데파르트망에 지원하는 방식으로 보전하게 되었다. 이렇게 분권된 최소수입 제도가 2008년 12월 1일 법률에 의해 전국적으로 ‘적극적 연대 수입’으로 대체된 것이다.

새로운 연대수입 제도는 가구 소득이 일정 수준을 넘지 않는 모든 사람에게 최저 생계비를 주는 제도인 동시에 가난한 노동자에게 부족한 임금을 보충해 주는 제도이다. 전자를 ‘기초(socle)⁹⁵⁾ 연대수입’, 후자를 ‘경제활동’(d'activité) 연대수입라고 한다. 연대수입은 기존의 최저수입 제도와 다소 다른 점이 있는데 기존의 최저수입과 편부모 지원금을 포함한 다양한 형태의 경제활동 재계 또는 사회 재진입을 촉진하기 위한 일련의 지원금 제도를 하나로 통합한 것이다.

95) ‘받침대’를 의미한다.

나. 국가와 데파르뜨망 간의 재정 분담

사회복지법전 법률 제262-24조부터 제262-26조까지는 이 제도의 재정충당 방식을 별도로 규정하고 있다. 이에 따라 본 제도는 ‘적극적 연대 국가 기금’(Fonds national des solidarités actives, FNSA)과 데파르뜨망이 공동으로 그 재정을 부담한다. 데파르뜨망은 ‘기초 연대소득’을 담당하는데, 이는 기존의 ‘사회재진입 최저소득’과 같이 일정한 소득⁹⁶⁾을 넘지 않는 가정에게 이 수준에 도달할 수 있도록 소득을 더해 주는 것이다. 이 소득의 규모는 편부모인 경우 더 높아진다. 반면 국가는 ‘적극적 연대 국가 기금’을 통해 데파르뜨망이 부담하지 않는 연대소득 전체에 대한 지출을 부담한다. 다시 말해, 경제활동 소득에 대한 추가 지원금, 기금 운영 비용 등 부대적인 비용을 모두 담당한다. 이 비용은 기존에는 데파르뜨망이 담당했던 ‘사회재진입 최소 수입’ 수급자가 일자리를 갖게 되면 제공하던 인센티브와, 기존에도 국가가 담당했던 편부모가 일자리를 갖게 되면 제공하던 인센티브를 포함한다.

연대소득 제도의 창설, 특히 편부모 지원금을 덧붙인 연대소득 제도는 데파르뜨망에게 추가적인 재정지출 부담을 만들어 주었는데 이에 따라 국가는 기존에 편부모 급여를 받던 사람들이 포함되어 더 발생하게 된 지출과 기존에 데파르뜨망에서 담당하던 인센티브 지원 사무를 국가가 맡게 되면서 생겨난 운영비 절감분을 모두 데파르뜨망에 지원하기로 하였다. 이에 따라 국가는 기존에 원유제품 소비세에서 데파르뜨망에게 지원하던 일정 비율을 더 높이는 방법을 통해 추가적인 수입원을 데파르뜨망에 확보해 주었다.

요약하면, 2008년 법률이 적극적 연대 소득이라는 복지제도를 지방에 분권해 주면서 소요재원의 확보 방안까지 수립하여 지금까지 시행

96) 가족 구성에 따라 최저 수준이 정해지는데 독신으로 무직이며 주거가 없는 경우, 2012년에는 월 475유로였다. 주거가 있는 경우는 418유로였다.

해 오고 있는 것이다. 한편, 이 방안은 헌법재판소에 의해 합헌적인 것으로 판단받기도 하였다.⁹⁷⁾

97) QPC du 20 juin 2011, décision n° 2011-142/145.

제 6 장 시사점 및 결론

이상에서 살펴본 바와 같이, 프랑스도 80년대 분권화 이전에는 지금 우리가 겪고 있는 복지재정의 분담에 관한 문제를 겪었다. 당시 복잡한 복지재정 운영 구조로 인해서 비효율성이 나타났고 국가와 지자체 간의 일정한 갈등도 있었다. 프랑스는 이 문제를 국가와 지방자치단체 간에 권한을 분배하여 그에 상응하는 재원을 확보해 주는 방식을 일종의 원칙으로 하여 제도를 변화·발전시켜 왔다. 이러한 대안은 대단히 단순한 구조로 이해될 수 있지만, 우리나라에 곧바로 적용하기에는 몇가지 고려해야 할 점이 있다.

우선, 프랑스에서 지방자치단체에게 재정운영의 자율성을 인정하는 바탕에는 일정한 세제결정권까지 확보해 주는 강한 재정자립 정책이 있다. 이는 본 연구에 직접 관련이 없어서 깊이 다루지는 않았지만, 권한에 상응하는 재원을 마련해 준다고 할 때, 그 재원에 지방세의 비율을 높인다는 것은 곧 국세의 비율을 낮춘다는 것을 의미하고, 이는 국가가 그만큼 중앙에 집권된 권력을 양보한다는 것을 의미한다.

이는 결국, 지방자치단체에게 더 많은 권한과 책임을 주는 것⁹⁸⁾인데, 이를 우리나라에 대입하기 위해서는 우리 사회가 지방자치단체라는 공권력에 대해 공감하는 신뢰가 어느 정도인지 생각해 보아야 한다. 즉, 재정자립 정책이란 지방자치단체에게 얼마만큼의 책임을 부여할 지에 대한 문제인데, 이에 대한 사회적 합의는 지방자치제도가 성숙한 정도에 따라 달라지는 것이다. 이처럼 복지재정의 문제에 한정해서 볼 때에도 ‘가까운 행정’ 내지 ‘가까운 민주주의’가 갖는 효율성이 아쉬운 형편인데, 우리 사회가 집권이 갖는 장점과 더불어 분권의 장점을 활용하려고 하는 노력을 그동안 얼마나 정치하게 기울여 왔는지 돌아볼 대목이다.

98) Tartour (Laurence), L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, Paris, LGDJ, bibliothèque finances publiques et fiscalité T. 55, 2012, X.

참 고 문 헌

김현아, “중앙정부와 지방정부 간 복지재정부담과 시사점”, 재정포럼
2012.6., 6~24면.

전 훈, 김세진, 지방재정지원제도에 관한 법제연구(IV) - 프랑스 -,
한국법제연구원, 재정법제 연구 08-04, 2008.

윤창영, 사회복지법제론, 나남, 개정6판, 2012.

최정섭, 사회복지법제론, 법문사, 제5판, 2012.

현외성, 한국사회복지법제론, 양서원, 제6판, 2012.

ALBERT (J.-L.) et SAIDJ (L.), Finances publiques, 7e éd., Dalloz, 2011.

ALFANDARI (Élie), TOURETTE (Florence), Action et aide sociales,
Paris, Dalloz, 5e éd., 2010.

BARILARI (A.) et BOUVIER (M.), La LOLF: une nouvelle gouver-
nance financière de l'Etat, 3e éd., LGDJ, 2010.

BORGETTO (Michel), LAFORE (Robert), Droit de l'aide et de l'action
sociales, Paris, Montchrestien, 6e éd., 2006.

BOUVIER (Michel) et al., Finances publiques, 11e édition, LGDJ, 2012.

GODBOUT (Luc), L'intervention gouvernementale par la politique fiscale
: Le rôle des dépenses fiscales Etude comparée : Canada,
Etats-Unis, France, Economica, 2006.

JEAN-ANTOINE (B.), Les normes constitutionnelles financières en droit
français de 1789 à nos jours, LGDJ, 2010.

참 고 문 헌

STIRN (Bernard), Les sources constitutionnelles du droit administratif, LGDJ, 2011.

TARTOUR (Laurence), L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, Paris, LGDJ, bibliothèque finances publiques et fiscalité T. 55, 2012.

Conseil des prélèvements obligatoires, Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier, La documentation française, 2013.