

프랑스의 초기 가족정책과 정책행위자별 역할*, **

나병균***

- 요약 -

이 논문은 프랑스 가족정책의 역사적 기원과 발전 과정을 분석하고 있다. 연구 범위는 1910년대부터 1945년까지의 변화이다. 가족수당을 중심으로 한 프랑스 가족정책의 기원은 기업들이 1910년대부터 자체적으로 실시하던 루베 뚜르꾸앵 지역 섬유업체 연합(Consortium Textile de Roubaix-Tourcoing)의 가족수당과 파리지역 가족수당 조합(Caisse de Compensation de la Region Parisienne)이 해당 기업들의 노동자들을 대상으로 시행한 가족수당과 관련 서비스들에서 찾을 수 있다.

가족정책으로서 가족수당은 1930년대에 들어 프랑스에서 모든 인구를 포함하는 보편적 제도가 된다. 가족수당에 대한 국가의 정책적 개입의 동기는 저출산 문제를 해결코자 함이었다. 인구문제의 여론화와 보편주의 가족정책의 성립에 기여한 주된 정책행

* 이 논문은 2005년도 한림대학교 교비 연구비(HRF-2005-09)에 의하여 연구되었음.

** 이 글은 2006 한국 사회복지학회 추계 학술발표회에서 발표한 내용을 수정 보완한 것이다. 토론을 맡아주신 주신 상지대학교 사회복지학과 류만희 교수께 감사드린다. 또한 Pedersen(S.)와 Gauthier(A. H.)의 논저들의 강독과 내용정리에 도움을 준 한림대 사회복지학과 박사 및 석사과정 대학원생들에게 감사드린다.

*** 한림대학교 사회복지학과 교수(bkna@hallym.ac.kr)

위자는 1920년대와 1930년대의 출산장려주의자들(pronatalists)이었다. 프랑스 가족수당은 1940대 후반에 사회보장 제도로 통합되면서 더욱 보편주의적 성격을 갖고 발전하게 된다.

주제어: 프랑스, 가족정책, 가족수당, 정책행위자, 출산장려주의자

1. 서론

1) 연구 목적 및 배경

본 연구의 목적은 프랑스 가족정책의 기원과 초기 전개과정을 분석하는데 있다. 프랑스 가족정책의 역사적 기원이라 할 수 있는 1910년대에서부터 1945년까지의 기간 동안 역사상 최초로 도입된 가족수당 제도와 가족수당의 보편화를 둘러싼 논의들을 분석하게 될 것이다. 이러한 연구 분석 결과를 바탕으로 하여 저출산·고령화 현상에 대한 대책이 시급히 필요한 한국 사회에 주는 시사점을 제시하는 것 또한 부수적인 연구 목적으로 설정할 수 있다.

본 연구에서 대상으로 프랑스를 택한 이유는 다음과 같다. 프랑스는 이미 1930년대에서부터 가족정책과 인구정책이 결합된 형태의 국가정책을 꾸준히 실시해 온 결과 OECD 회원 국가들 중에서 최고 수준의 출산율을 보이고 있고, 오늘날 한국을 포함한 대부분의 선진산업국가들이 겪고 있는 저출산 문제에서 비교적 자유로운 상태에 있는 것으로 알려져 있다. 출산장려 지향적 가족정책 시행의 초기 단계에 있는 우리로서는 프랑스의 가족정책을 심도있게 살펴 볼 필요가 있다고 생각된다. 특히 이 나라는 국민 총생산의 3% 이상을 가족정책에 투입하고, 보편주의 가족수당을 통하여 출산을 장려하고 있다. 따라서 여러 가족정책 영역 중에서도 특히 가족수당정책의 내용과 의미를 분석할 필요가 있다.

이 글에서 분석 대상이 되는 시기는 가족수당의 기원으로부터 보편주의 가족수당이 제도화되는 시기까지가 되겠는데, 특히 후자는 저출산의 문제 해결이 직접적인 동기가 되었다. 우리 사회가 현재 당면하고 있는 저출산·고령화 문제 해결을 위하여 프랑스의 경험을 살펴 보는 것은 우리나라의 저출산 문제의 대응과 가족정책의 발달에 시사

하는 바가 작지 않을 것으로 기대된다.

2) 기존연구 검토 및 본 연구의 의미

프랑스 가족수당정책에 관한 지금까지의 국내 연구는 그리 많지 않다. 심창학의 “프랑스의 한부모 가족 및 가족복지정책의 특징”(참고문헌 목록 참조), 장혜경 외 8인, 가족정책 기본계획 수립을 위한 연구(여성가족부 연구보고서 2005-42)와 극소수의 정책 연구보고서들이 있을 뿐이다. 그러나 이러한 연구에서도 프랑스 가족수당정책 내지 가족정책의 기원 또는 역사를 다루고 있지는 않으며, 다만 현 제도 내용을 소개하고 있을 뿐이다.

더 나아가, 서구 복지국가의 가족정책을 연구한 경우를 우리나라에 서는 다음과 같이 찾아볼 수 있다. 먼저, 미국, 독일, 프랑스 가족정책을 젠더 관계와 결합하여 비교 연구함으로써 한국 가족정책이 추구해야 할 성 평등적 방향을 추구한 연구가 있다. 그러나 이 연구에서는 서구의 경험을 일반적 제도 차원에서 비교 연구하는 것에 초점이 맞추어져 있기 때문에, 구체적인 제도가 갖는 특성을 중심으로 한국에의 시사점을 찾고 있지는 않다. 따라서 한국 가족정책의 방향이 여성의 노동권과 모성권을 동시에 보장하는 수준으로 전개되어야 한다는 원론적 제안을 하는 것 외에 서구의 어떤 제도가 우리에게 어떤 의미의 시사점을 주고 있는지에 대해서는 구체적인 언급이 없다.

또한 한국 가족과 가족 관련 복지정책을 분석한 후, 성 주류화 개념을 반영한 가족정책의 방향을 제시하고자 하는 연구가 있다(박미석 외, 2003). 이 연구에서는 가족 구조와 기능 변화가 여성 역할 변화와 갖는 관계를 고찰한 후, 소위 여성 정체성이 가족 관련 복지정책에 반영된 정도를 분석함으로써, 한국 사회에서 미래 지향적 가족복지정책 방향을 탐색하고 있다. 가족 구조와 기능은 다양해지는 추세를 보임

에도 불구하고 여성이 가사노동 담당자, 가사노동 담당자, 남성의 피부양자, 자녀 양육과 노인부양의 일차 책임자, 가족 구성원을 위한 정서적 지원 제공자로서 역할은 변함이 없고, 이 역할이 가족 관련 복지정책에도 반영되어 있다는 분석을 한다. 따라서 미래 지향적 가족복지정책은 가사노동 가치 인정, 여성의 취업 능력 고양 및 취업시장에서의 성차별 해소, 국민연금 독자적 수급권 보장, 성역할에 대한 사회 구성원의 의식 전환을 위한 국가·사회적 노력 등에 초점을 맞추어 전개되어야 한다는 결론을 맺고 있다. 그러나 이 연구에서는 ‘미래 지향적 가족복지정책’의 내용들이 구체적 제도로서 어떻게 나타날 수 있는지는 언급하고 있지 않다.

또 다른 연구에서는, 사회·문화·역사적 산물로서 모성 개념을 이해하고 이에 근거한 한국 가족정책 방향 제시를 시도하고 있다(서수경,2002). 이 연구는근대 모성 담론이 갖는 한계를 제시하고 이 연구결과에 토대를 두는 한국 가족정책의 방향을 제시하고 있다는 의미를 갖는다. 한국 가족정책이 추구해야 할 방향을 첫째, 모성을 수용할 것이냐 거부할 것이냐는 이분법적 논의를 극복하고, 다양한 형태의 가족을 수용하는 것, 둘째, 가족에 대한 경제적 지원을 넘어서 변화된 여성의 삶을 반영하고, 여성의 자아 실현에 초점을 맞추는 것, 셋째, 가족 기능 유지를 위한 지원을 하는 것 등으로 정리하고 있다. 그러나 이 연구 역시, 연구자 본인도 밝혔듯이, ‘가족정책 관련 담론 조성에 기여하는 (서수경,2002:152)’ 정도에서 연구를 마무리함으로써 어떤 내용들이 가족정책을 통해 어떻게 형성될 수 있을지에 대한 논의에 이르지 못하는 못하고 있다.

본 연구에서는 가족정책의 구체적 영역으로서 가족수당정책이 형성, 발전되어온 역사적 과정과 제도의 구체적 내용과 성격을 분석함으로써 우리나라 가족정책이 왜, 어떤 방향으로 나가야 하는지에 대한 정책적 토대를 제시한다는 의미를 갖게 될 것이다.

3) 연구 범위

본 연구에서는 프랑스 가족정책을 가족의 권리와 여성의 권리를 포용하는 것으로 전제하고 실제로 이 나라에서 가족수당이 처음 도입되면서부터 보편주의 가족수당으로의 확대 발전과 가족법이 공포되는 기간까지의 정책 형성과 변화를 분석하게 될 것이다. 가족수당 제도와 가족정책은 동일한 개념은 아니다. 그러나 프랑스 가족수당 제도는 모든 가족들을 대상으로 한 가족수당의 실시와 포괄적인 가족복지서비스 활동을 실시하는 중심으로서 역할과 기능을 하고 있다. 따라서 가족수당에 관한 역사 연구는 곧 프랑스 가족정책의 기원과 발전과정을 찾는 가장 중요한 작업이라 할 수 있다.

이 글에서는 정책 행위자들의 역할을 중심으로 가족정책의 기원과 발전을 분석하게 될 것이다. 프랑스의 가족 수당은 1차 대전 기간 그리고 1차 대전 직후부터 국가와 기업주 연합에 의해 공무원과 산업 노동자들에게 지급되었다. 1932년에 와서 국가는 산업 및 상업부문의 모든 기업주들에게 기금 금고들(Caisse de Compensation)에 가입함을 의무화하는 방법으로 이 급여를 확대 시켰다.¹⁾ 이어서 가족수당은 농업 노동자들과 소농으로 확대되었고 마침내 1945년은 사회보장 제도에 편입되었다. 이 글에서 우리는 기업 단위로 임의적으로 실시되던 초기 가족 수당 형태에서 현재 프랑스 가족 수당의 기원이라 할 수 있는 보편주의 가족수당 제도로 바뀌는 시기까지 정책 변화를 정책 행위자들의 역할을 중심으로 살펴보게 될 것이다. 정책 행위자들로서는 기업주 집단과 노동조합, 사회단체들로서 여권주의자들과 가족의 이해 증진을 목적으로 활동하던 가족관련 단체들 그리고 국가와 출산장려주의자 집단 등이 포함된다. 이 글에서는 기업 별 산업별 가족 수당

1) 같은 책, 17면.

에서 국가 수준의 보편주의 가족수당으로 변화되는 과정을 분석하게 될 것이다. 이 부분에서는 기업주 집단과 국가의 역할을 중심으로 접근하게 될 것이다.

프랑스 가족정책전문가 자크 코마이(J. Commaille)는 유럽 국가들의 가족정책을 다음 다섯 군락으로 분류하고 있다²⁾.

▶ 북구 국가들: 무엇보다 먼저 가족정책이 아동들과 남녀 간 기회의 평등에 지향되어 있다. 이러한 국가들에서는 사회복지서비스가 잘 발달되어 있으며 가족과 고용, 가족과 사회적 시민권 간의 조화와 타협이 용이한 특성을 지니고 있다.

▶ 영국과 아일랜드: 자유주의적 비 개입적 성향을 띠며 주로 사회적 위험들에 노출되어 있는 빈곤가정과 아동들에 집중되어 있다. 자유주의적 가족정책은 개인 자율성의 이념에 기초하고 공공 서비스 및 급여의 저 발달을 특징으로 한다. 네덜란드는 북구국가들의 특성과 독일식 국가들이 갖는 특성을 공유하는 나라이지만 동시에 이 집단 국가군에 근접하고 있다.

▶ 남유럽 국가들: 취약한 사회적 보호(사회보장) 체계들과 강력한 부모·자식 간 유대를 특징으로 한다. 즉 강한 가족 유대 강조, 취약한 수준의 수당 및 공공서비스가 특징으로 나타난다.

▶ 프랑스, 벨기에와 룩셈부르크: 진보적 요소와 전통적 요소들을 겸비한 가족정책을 특징으로 하고 있다. 여기에서는 사회제도로써 가족을 인정하고, 관대한 가족 수당들과 공공서비스를 구비하고 있다.

▶ 독일과 오스트리아: 앞의 국가군들과 비교할 때 덜 발달되고(더) 보수적인 정책들을 특색으로 한다. 독일과 같은 국가에서 가족은 특히 매우 중요한 사회제도인데, 헌법에서도 가족 보호를 국가의 의무로 인정하고 있다. 따라서 가족에 대한 재정적 지원이 크다. 반면

2) Commaille(J.), Strobel(P.), Villac(M.), *La politique de la famille*, Paris, La Decouverte, 2002.

가족우선주의 원칙에 따라 공공서비스 수준은 제한되어 있고 가족과 고용 간의 조화와 타협의 가능성이 희박하다.

이상의 내용들로 미루어 도입기의 프랑스 가족정책의 특성은 산업화에 따른 여성 사회진출의 증가와 여권 신장이라는 사회적 변화와 전통적 가족주의적 요소들을 정책의 수준에서 반영하고 진보주의적 정책 이념과 보수주의적 가족주의 진영의 주장을 포용하여 보편주의 가족수당을 성립시킨 점에 주목해야한다.

2. 프랑스 가족정책의 사회적 토양

1) 카톨릭시즘에 기초한 다자녀 선호 사상

프랑스는 전통적인 가톨릭 국가이다. 교회에서는 인간 생명의 존엄 사상과 가정생활의 덕목으로서 다자녀 가정과 가족 구성원들 간의 화목을 선호하고 강조하는 경향이 강하다. 이런 이유로 프랑스 사회에서는 전통적으로 다자녀 가정을 일생생활에서 행복의 조건으로 중요시하는 경향이 있다. 일례로 “famille nombreuse” 단어는 “다자녀 가정”으로 번역할 수 있는데, 이와 동시에 “다복한 가정”이라는 의미를 포함되어 있다. 19세기 말의 사회적 카톨릭시즘의 발달도 다자녀 선호 사상과 출산 장려정책에 호의적인 사회적 분위기 조성에 도움을 주었다.

2) 농업사회 전통으로부터 유래된 여성노동의 일반화

프랑스는 전통적인 농업국가로서 이미 19세기 이전부터 여성의 노

동이 사회의 일반적인 현상으로 자리하고 있었다. 여성노동의 전통은 산업사회에서도 그대로 유지되어 19세기 후반 제조업부문 노동자 비율은 영국을 비롯한 주변의 산업 국가들에 비하여 압도적인 우세를 보이고 있음을 알 수 있다³⁾. 이는 남성 세대주(male bread-winner)를 중심으로 한 19세기 영국 산업사회의 지극히 제한적이었던 여성노동 상황과 대조를 보이는 것이었다⁴⁾.

3) 다원적 또는 분산된 가족임금 체계

남성 생계 가득자(male bread-winner) 중심의 일원화된 임금체계를 고수하던 영국 등 주변 국가들과는 달리 프랑스는 이미 19세기 후반부터 국가의 산업 정책에 의하여 남성 노동자의 소득 말고도 다양한 종류의 소득들이 합쳐져 가족 성원들의 욕구를 충족시켜 나아가는 이른 바 가족임금(family wage) 또는 가족소득(family income) 개념에 기초한 임금 체계가 유지되었다. 프랑스 노동자들은 이러한 다원적 가족소득원의 존재에 익숙해 있었기 때문에 당시의 노동조합들은 가족수당(아동수당)이라는 새로운 제도를 별다른 거부감 없이 받아들여지게 되었다.

3. 프랑스 가족 수당의 기원(19세기 말-1920년대)

1) 교황청의 정의로운 임금(just wage)의 이념과 기업주의 초과임금(sursalaire)으로서 가족 수당의 실시

3) Pedersen(S.), 앞의 책 70면과 90면의 표 2.1.

4) 같은 책, 70면.

1891년 공포된 레옹 13세의 칙장 레룸 노바룸(Rerum Novarum)에는 ‘just wage(정의로운 임금)’라는 새로운 임금 개념이 제시되었다⁵⁾. 그리고 기업은 종전까지 시행되던 ‘동일노동 동일 임금’ 개념을 지양하고 ‘가족성원들의 욕구 충족에 충실한 임금’ 즉 ‘just wage’ 개념에 기초한 임금을 지급하도록 권장하고 있다. 이것은 다자녀 가정에 대한 추가적 임금(sursalaire) 지급을 정당화한 것으로 가족수당 이념의 기초가 되었다. 아울러 르 플레이(Le Play)를 비롯한 온건 진보적 성향의 사회적 카톨릭시즘 학자들은 자본주의 생산방식의 테두리 내에서 교황청이 새로이 제시한 노사관계와 노동자 복지를 실현해 나아가는 이른바 생산관계의 개혁을 제시하였는데, 이에 찬동하는 일부 진보적 기업주들은 기업의 의무이자 노동자 권리의 차원에서 가족수당을 시작하기도 하였다.

교황청의 발표 이후 프랑스 내 기업들 중에서는 자사 노동자들을 대상으로 아동이 있는 가정의 노동자들을 대상으로 초과임금 성격의 가족수당을 지급하는 경우가 하나 둘 씩 증가하였다. 그러나 1910년대까지 이들 가족수당은 국가 차원의 정책적 지향성이나 어떤 정형화된 형태가 없이 기업주들이 임의적으로 실시하는 정도였다. 다시 말해서 초기의 가족수당은 교황청이 제시하는 새로운 임금 개념에 찬동하는 기업주들이 자사 내 다자녀 가정 노동자들에게 지급하는 초과임금(sursalaire) 형태의 급여였다. 이 급여는 기업에 따라 어떤 경우에는 기업주가 제공하는 일종의 자선적 급여로 인식되는가 하면, 어떤 경우에는 기업주의 의무로서 가족수당을 인식하기도 하였다. 또 어떤 기업주들은 급여 동기를 저 출산 문제의 해결에 연관시켜 지급하는 경우도 있었다. 이와 같이 초기의 가족수당은 로마 교황청의 노동과

5) 이에 따르면 정당한 임금이란 계약에 명시된 임금이 아니라 근면, 정직한 노동자와 그의 부양가족이 생활하기에 부족함이 없는 그런 임금 개념을 의미하는 것이다. Kohler(P. A.), Zacher(H. F.), Hess(P.-J), Un Siecle de l'Histoire de Securite Sociale, 1881-1981, C.R.H.E.S. de l'Univ. de Nantes, 1982, 150면.

노동계급에 대한 인식의 변화와 그로부터 영향을 받은 일부 기업주들(가톨릭 신자들)이 자기 기업체 내 다자녀 가정 노동자들에게 제공하던 자발적 성격의 초과수당이였다.

그러나 페더슨에 의하면 1차 대전 후 가족수당을 제공하는 기업체들의 수가 늘어난 원인은 교황청의 지시나 및 르 플레이(Le Play) 등의 영향과는 별개로, 전혀 다른 곳에서 찾을 수 있다고 주장하고 있다. 그녀에 따르면 1920년대는 서구 자본주의의 성장이 가속화되기 시작한 시기로 생산 공장들에서는 기업의 이윤추구와 관련된 다양한 노동 통제 전략이 임금정책과 연관되어 나타나기 시작하였다. 그리고 아래에서 우리가 살펴보려 하는 (섬유업자)연합(consortiums)들과 대기업 기업주들이 시행한 (파리지역) 가족수당 조합들의 예에서 볼 수 있듯이, 기업의 이윤추구와 연관된 가족수당이 1차 대전 종전 이후 이후 급격히 증가되기 시작하였다. 요컨대 1920년 대 들어 프랑스 기업주들에게 '정당한 임금(just wage)' 개념은 자사의 가족수당 정책을 정당화하는 논리로 사용되었을 뿐 정작 이들이 실시한 가족수당은 기업 경영의 차원에서 기업의 이익 증진에 도움이 된다는 차원에서 시행되고 확대된 것이라 볼 수 있다는 것이다.

2) 보편주의적 가족수당의 기원: 루베 뚜르쿠앵 지역 섬유업체 연합(Consortium Textile de Roubaix-Tourcoing)의 가족수당 설립과 파리지역 가족수당 금고(CCRP)의 설립

1910년과 1920년대는 인플레이션 위협에 대한 국가의 강력한 임금 억제정책이 시행되던 시기로, 기업주들은 기업의 이해관계에 기초하여 자사 노동자들 중 다자녀를 가진 노동자들에게만 제한적으로 추가적인 수당을 지급하기 시작하였다. 이들은 오늘날 프랑스 사회에 일

반화된 가족수당의 기원이라 할 수 있다. 이들 사례들의 분석 통해서 20세기 초기 프랑스 사회의 산업체들 사이에 널리 유행하였던 기업 주도 가족수당 제도들의 성격을 살펴보기로 한다.

(1) 루베 뚜르꾸앵 지역 섬유업체 연합(Consortium Textile de Roubaix-Tourcoing)의 가족수당 실시

연합(Consortium)은 일종의 기업들의 연합체로서 섬유제조업 등 동일 업종 기업가들의 결성한 단체이다. 이들은 9세기 말 교황청이 제시한 새로운 노사관계의 원칙에 기초하여 생산체제를 개혁하고 노동자 복지와 생산의 극대화를 추구하였다. 유젠 마통(Mathon Eugene)은 1920년 들어서는 프랑스 북부지역 가족수당 금고의 설립자이다. 그는 르 빨레의 사회적 가톨릭리즘에 동조하는 진보적 기업인으로서 1918년 프랑스 북부지역 가톨릭 기업주 연합(Association Catholique des Patrons du Nord)과 연대하여 컨소시엄의 전신인 파밀리아(Familia)를 결성하였다. 이 단체는 기업주 연합으로서 노동자들의 위협을 최소화하고 기업의 도덕성 회복과 사회 평화의 실현을 목표로 하였다. 마통은 노동정책 전문가 데지르 레이(Desire Ley)를 파밀리아 감독자로서 임명하였다. 1918년 8월에 파밀리아는 남성 가장에게 한 아이 당 1프랑의 가족수당을 지급하기 시작하였다. 가족수당을 실시하는 파밀리아 소속 기업들에 노동자들이 모여들기 시작하면서 파밀리아에 참여하는 기업들의 수가 늘어나게 되었고 1920년 4월 100개 회사들로 구성된 컨소시엄인 루베 뚜르꾸앵 지역 섬유업체 연합(Consortium Textile de Roubaix-Tourcoing)이 형성되기에 이른 것이다. 이 단체에 가입한 업체수는 1년 동안 300개로 늘어났고, 가입된 노동자수는 60,000명에 이르렀다. 이어 1930년에는 100,000명으로 늘어났다. 이 숫자는 전체 섬유노동자들의 80%에 해당하는 숫자였다. 이들을 대상으로 지급되는 수당들 중에 가족수당이 가장 대표적인 것이었고 급여 수준도 높았

다. 당연히 노동자들의 가족수당에 대한 관심이 높아지기 시작하였다. 이 수당은 임금에 아니었으며, 노동자들의 생산에의 기여와는 관련이 없는 자선 급여의 성격이 강하였다. 예를 들어 1922년 컨소시엄 규정에 따르면 2명의 아동이 있는 가정에는 120프랑의 수당이 가능했다. 그러나 이 수당은 13세 이상 가족성원이 모두 컨소시엄 내 기업에서 일하는 경우에만 지급되도록 규정하였다. 만약 이런 가족성원이 3명 있는 가정에서 오로지 남성가장만이 컨소시엄 내 기업에서 일하는 가족의 경우에는 120프랑의 1/3에 해당하는 40프랑만을 받도록 되어 있었다. 또한 수당은 매월 30일에 지급되고 그 이전에 일을 중단하거나 컨소시엄 밖의 일자리로 옮기게 되면 가족수당 자격을 상실하게 규정되어 있었다. 수당으로 약속한 금액은 당시 섬유업계에서 지급되던 낮은 노동임금 수준에 비해 대단히 높은 수준이었으므로 이러한 규정들은 최대한의 가족수당 혜택을 향유하기 위해 노동력 있는 모든 가족성원들을 컨소시엄 내에서 노동하도록 만들었으며, 이들의 노동이동을 최대한 억제하도록 강요하였다. 이처럼 1910년대 루베와 뚜르꾸앵 지역의 섬유업자 연합에서 시작된 가족수당은 섬유 제조업자들이 풍부한 노동력의 확보와 고용유지 전략의 하나로 아동에 대한 급여를 실시한데서 비롯된 것이다.

초기에 노동자 복지와 기업의 도덕성 회복을 목적으로 시작된 수당제도는 점차 성격이 변질되기 시작하였다. 이에 따라 가톨릭교회와 단체들, 노동조합 등 컨소시엄 초기에 강력한 지원을 보내던 세력들로부터 점차 외면 받기 시작하였다. 1924년과 1928년 사이에 컨소시엄은 기독교 노동조합들과의 모든 관계를 끊었다. 그러나 가톨릭의 지원 상실에도 불구하고 1920년대의 컨소시엄은 노동이동을 막고 파업에 대한 권리를 공격하는 정책들을 만들려고 했다.

당시 진보적 가톨릭으로서 사회법 전문가였던 위젠 뒤호아(Eugene Duhoit)와 가톨릭 노동조합은 노동성에 제출한 한 보고서에서 “(루베

와 투루쿠엔 섬유업체) 연합의 가족수당은 노동자들에게 권위를 행사 하려는 (기업주들의) 새로운 전략에 불과하다”고 부정적인 견해를 피 력하였고, 1927년 로마 교황청에 제출한 한 보고서에서 위젠 뒤호와 는 “가족수당 제도는 13세 이상의 모든 가족구성원들을 컨소시엄 회 사에 보낼 목적으로 계획된 특성 없는 관료적 온정주의의 일종”에 불 과하다고 비판하였다⁶⁾.

국가는 1930년 가족수당 및 사회보험 관련 일련의 입법들을 제정 공포하였다. 연합의 책임자였던 레이(Ley)는 노동부 장관 루셰 (Loucheur)에게 공문을 보내 연합이 가족수당을 비롯한 사회적 위험들 (질병, 상해, 노령)에 대한 급여를 시행하고 있음에 주목하고 이 단체⁷⁾ 가 시행하고 있던 가족수당 및 제반 사회적 급여 운영권을 수호하고 자 노력하였지만, 노동성은 이 제안을 받아드리지 않았다. 노동조합 들은 연합 차원의 경영권 수호 노력에 대항하여 파업으로 맞섰다. 섬 유업계의 경기침체와 함께 연합의 세력도 급격하게 약화되기 시작하 였다. 1931년 들어 섬유업체 연합에 가입된 노동자 수는 전체 섬유 노 동자 수의 1/3 이하로 감소하였다. 연합은 얼마 기간 동안 노조에 대 한 비타협적인 태도와 양보 없는 입장을 고수해 나갔다. 그러나 이와 같은 노력은 노동조합의 반대와 정부 개입으로 무산되어 버렸다. 1931년 레이와 노조들 사이의 합의가 성사되었다. 이 합의 이후 수당 은 부모에게만 지급이 허용되었고 성인 가족 구성원들이 연합에 소속 된 업체에서 일하지 않는다는 이유로 수당이 삭감되거나 지급이 중지 되는 일도 없게 되었다. 정부 개입으로 가족수당은 더욱 큰 가족 소득 원화 하였다. 예컨대 1938년 컨소시엄은 1930년에 비해 더 적은 액수 의 수당만을 지급하였지만, 가족 당 아동 1명 당 받는 급여의 수준은 2배로 증가하였다.

6) Pedersen(Susan), 앞의 책 256면.

7) 같은 책 247면 표 5.5 참조.

섬유제조업자들은 연합을 통하여 노동을 통제하고 생산성을 높이고자 노력하였다. 그러나 섬유업자들은 노동통제보다 임금수준 억제를 관철할 수 있었다. 다른 가족수당 금고들의 경우와 마찬가지로 연합은 친가족적 수사와 가부장적 가족형태의 회복을 선언하고 나섰다. 그러나 연합이 사용한 저임금 정책과 모든 성, 모든 연령층 노동력 고용정책은 당시까지의 어떤 정책들보다도 가정경제를 분해시키는 결과를 초래하였다. 1920년대 전 기간에 걸쳐 연합의 가족정책은 임금수준을 억제하고 가족 임금을 분해하는데 정향된 포괄적이고 극단적인 전략을 구사하였다. 그러나 이러한 전략은 노조의 저항과 정부 개입에 의해 실패하였다고 결론지을 수 있다. 그러나 후술할 파리지역 대기업 기업주들의 또 다른 시도는 노동자들의 큰 호응을 이끌어 낼 수 있었고 전술한 연합의 활동과 비교할 때 보다 큰 성공을 사례로 꼽힌다.

요컨대, 루베 뚜르쿠앵 지역 섬유업체 연합(Consortium Textile de Roubaix-Tourcoing)은 자녀 가정 노동자들을 대상으로 초과수당 형태의 현금 급여만을 함으로써 1930년 대들어 노동자 집단의 광범위한 지지를 받는 데 실패하였다. 그러나 이 연합체는 후술할 파리지역 가족수당 조합(CCRP)와 함께 기업가 주도의 가족수당 제도를 프랑스 사회에 정착시키는 데 기여하였다. 또한 국가의 인구 문제 집착, 19세기 말 로마교황청에서 선언한 '정당한 봉급(Juste Salaire)' 개념은 1920년대에 서부터 1936년의 양차 대전 기간 동안의 대기업 기업가 집단의 주도로 성립된 (국가권력으로부터) 독립적인 가족수당 제도 발달에 호의적인 요인으로 작용하였다.

(2) 파리지역 가족수당 조합(Caisse de Compensation de la Region Parisienne)과 기업가 단체

파리지역 가족수당 조합(CCRP, Caisse de Compensation de la Region Parisienne)은 1920년 3월 1일 금속 산업체 단체(Metals Group: 철강, 기계, 금속산업 분야 고용주들의 연합)가 기업주들을 위한 가족수당 프로그램을 실시하기 위한 목적으로 설립한 것이다⁸⁾. 파리지역 가족수당 조합(CCRP)의 성립을 기업주들의 연합인 금속산업체 단체(Metals Group)의 활동과정을 통해 살펴 볼 필요가 있다.

파리지역에서 금속 산업이 발달한 것은 1차 세계 대전을 통해서였다. 1906년 파리지역에 100명 이상을 고용한 회사가 228개였던 반면, 전쟁 이후 1921년에는 530개에 달했으며, 1000명 이상을 고용한 회사도 24개나 되었다.

1914년 이전에 철강 산업은 이미 강력한 기업주 단체를 가지고 있었으며, 1차 세계대전 기간에 기계 분야의 기업주 단체도 성장하였다. 금속 산업체 단체(Metals Group)의 전신인 파리지역 산업 단체(GIRP. Groupe des Industries de la Region Parisienne)는 1917년 1월에 루이 르노(Louis Renault)에 의해 결성되었다. 이것은 군수품 관리부(Minister of Munitions) 장관이었던 루이 루셰(Louis Loucheur)가 계약대상자였던 고용주들이 노동조합보다도 더 조직되지 않은 것을 발견하고 조직화를 촉구하며 결성되었다. 전쟁이후 시기에 제조업자들을 통제하며 고용주들의 연합은 더욱 강화되었다⁹⁾.

1919년 6월 파리 기계 부문에서 발생한 8시간 노동과 임금 증가를 위한 총파업을 통해, 고용주들은 임금정책과 사회정책에서 집합적인 전략을 위해 욕구를 다룰 여러 분파가 필요하다는 것을 깨달았다. 1920년에 고용주들은 파리지역 금속 및 기계제조 업체 단체(Groupe des industries Metallurgiques, Mecaniques et Connexes de la Region Parisienne)를 창립하여 세 가지 과제를 부여했다: 임금에 대한 정확한

8) 같은 책, 267.

9) 같은 책, Pedersen, 263면.

서류작업¹⁰⁾, 파업 기간 동안 고용주들의 이익을 방어하는 것, 사회복지사업을 조직하는 것. 금속 산업체 단체(Metals Group)의 회장이었던 피에르 리쉬몽드(Pierre Richemond)는 고용주들의 이익이 긍정적인 사회전략의 발전을 통해서만 효과적으로 보호될 수 있다는 것을 주장했다¹¹⁾.

결국 금속산업체 단체(Metals Group)는 다양한 사회복지사업을 포함하게 되었으며, 가장 중요한 것은 고용인들을 위한 포괄적인 가족수당 프로그램이었다. 이를 위해 1920년 3월 파리지역 가족수당조합(CCRP)이 창설되었다. 금속산업체 단체(Metals Group)는 1919년 조사에서 노동자 한 명당 0.67명의 부양아동을 책임진다는 결과를 얻고, 이를 기반으로 모든 아동들에게 아동수당을 지급한다는 계획을 이끌어냈다. 파리지역 가족수당조합(CCRP)의 회장 피에르 리쉬몽드(Pierre Richemond)는 다양한 부문에 있는 회사의 참여를 환영했음에도 불구하고, 루이 르노(Louis Renault)의 지도하에 있는 기계 부문의 회사들이 파리지역 가족수당조합(CCRP)을 주도했다. 시작부터, 파리지역가족수당조합(CCRP)은 490개의 회사와 150,000명의 노동자들을 포함하였고 꾸준히 성장하였다 - 1930년에는 2,350개의 회사와 390,000명의 노동자를, 1932년 3월 법으로 가입이 의무화되며 1933년에는 10,000개의 회사와 500,000명의 노동자를, 1939년에는 25,000개의 회사와 690,000명의 노동자를 포함하게 되었다¹²⁾.

1924년에 파리지역 가족수당조합(CCRP)은 고용주 기여금의 차별적인 등급에 따라 여러 개의 부분으로 나뉘어졌다. 1932년까지 14개의 부분으로 나뉘어졌으며, 금속분야는 10개의 하부 분야로 나뉘어졌다¹³⁾.

10) Metals Group은 단체 협약을 거부하고 통계에 기초하여 모든 임금변화를 설정하였기 때문에 중요시 됨.

11) Pedersen, 앞의 책 265-267면.

12) 같은 책, 267 면.

파리지역 가족수당 조합(CCRP)의 성공 비결 및 운영 방법은 다음과 같다; 수당의 지급은 개별적인 회사들에게 맡겨졌으며, 이러한 회사들은 어머니나 아동을 보호하는 개인에게 우편으로 수당을 지급하였다. 조합(Caisse)은 모든 가입 회사들을 위해 수당의 비율을 계산하고, 지급이 기여금에서 초과하거나 남을 경우, 회사에 그것을 부과되거나 환급 해주는 기능을 했다. 고용인들은 한 달의 노동 후에 급여를 받을 자격이 있으며, 수당은 결근한 날(질병이나 상해)에 비례하여 감소하지만, 결근에 대한 벌칙으로 완전히 삭감되지는 않았다. 이러한 파리지역 조합의 특징은 전술한 섬유업자 연합의 경우와는 다른 것이다

무엇보다도 파리지역 가족수당 조합(CCRP)과 (섬유업자) 연합의 차별성은 CCPR의 임금전략과 사회적 전략에서 찾을 수 있다. 먼저 임금 전략을 보면, 파리의 기계공업 기업주들(파리 지역의 조합을 주도하던 기업주들)은 연합의 접근과 두 가지 면에서 다르게 가족정책에 접근하고 있다. 첫째, 안정된 임금으로 노동을 규칙적으로 공급하려는 연합의 목표를 공유했지만, 금속산업체 단체(Metals Group)의 임금 정책은 정규적인 출근(regularity), 노동자를 온순하게 만들기, 노동조합에 가입하지 않는 것과 같은 비경제적인 요인에 의존해 임금의 비율을 정하기보다 이러한 비경제적인 요인을 임금 논의에서 제외시켰다. 무엇보다도 그들은 가족의 욕구에 기반 한 임금 주장을 강조했다. 둘째, 파리의 고용주들은 파리시민의 가족정책에 대해 통제하는 것을 드러내지 않았다. 표면적으로 독립적인 CCRP를 통해 작동하기 때문에, 금속 산업체 단체(Metals Group)의 임금 전략은 명확하게 드러나지 않았다¹⁴⁾.

사회적 전략상의 특징을 보면, CCRP의 사회적 전략은 두 가지 주요 프로그램을 통해 작용했다: 가정방문 서비스와 가정경제 교육이 그것

13) 같은 책, 269.

14) 같은 책, 262면.

이다. CCRP의 자금이 형성된 이후에, 고용주들은 어머니들이 현명하게 수당을 사용하지 못할 수도 있다는 것을 우려했다. 이에 대해, 가족수당 조합(Caisse)는 사회복지서비스 프로그램을 신설했고 여성 가정방문자들을 고용했다. 서비스의 지시는 공장 복지 슈퍼바이저로서 여성들을 훈련시키는 학교의 교장이었던 아루두앵(Mlle Hardouin)에게 위임되었다. 1933년까지 가족수당 조합(Caisse)은 115명의 방문자들을 고용했으며, 이들은 파리지역에서 연간 200,000회 이상 가정을 방문했다. 가정방문자들은 임신 중인 어머니를 방문했고, 갓난아이 용품을 나누어 주었으며, 아이를 검사하기 위해 다시 왔다. 또한 다른 가족들의 건강을 돌보았다. 가족수당 조합(Caisse)은 치료 목적으로 아픈 아동을 보냈다. 가정방문자들은 간호사로 훈련되었지만, 이들의 첫번째 역할은 상담자와 도덕적 본보기로 인식되었다¹⁵⁾. 또한 1927년 가족수당 조합(Caisse)은 가정경제 교육과정을 개설하였으며, 과정은 주 1회 또는 2회 이루어졌고, 수업과 더불어 바느질, 수선, 어린이 돌보기, 요리 등을 가르쳤다. 2차 세계대전 이전까지 CCRP는 6천명 이상의 학생을 위해 450회 이상의 가정경제 과정을 진행했다¹⁶⁾. 이처럼 노동자들에게 적대감을 불러일으키지 않는 임금전략과 수당 대상자에 대한 개별적인 보건 서비스를 제공하며, 도덕성과 사회적 의무를 교육하는 사회적 전략은 CCRP이 보다 성공적인 사례로 남게 했다.

(3) 1930년대 프랑스 가족정책에서 파리지역 가족수당 조합(CCRP)과 국가 개입 그리고 출산장려주의자들과의 관계

파리지역 가족수당 조합(CCRP)이 자신들의 조직을 유지하며 국가가 주도하는 제도로 편입될 수 있었던 이유는 CCRP과 이것을 설립한 금속 산업체 단체(Metals Group)의 특성을 기초로 하여 두 가지 측면에

15) 같은 책, 273-274면.

16) 같은 책, 275면.

서 설명할 수 있다. 첫째, 금속 산업체 단체(Metals Group)는 1차 세계 대전 시기에 군수품 생산을 위한 거래를 하고자 했던 군수품관리부 장관의 격려를 통해 결성되었으며¹⁷⁾, 전쟁 시기 군수품 생산과 관련하여 정부와 계약관계에 있었다. 둘째, CCRP가 제공하는 사회적 서비스는 국가의 비용을 들이지 않고 유용한 공공보건 서비스를 제공해 준다는 점에서 환영받았으며¹⁸⁾, 정부는 CCRP가 사회적 서비스를 지속할 것을 바랐다. 이러한 것은 뚜르꾸앵의 고용주들이 정부와 적대적인 관계를 가졌던 것과는 다른 것이었다. 정부는 자유노동의 권리를 침해하지 않고, CCRP가 사회복지 사업을 제공한다면, 금속 산업체 단체(Metals Group) 고용주들의 전략에 개의치 않았다. CCRP는 초기에 가족수당 조합(Caisse) 제도에 국가가 개입하는 것에 반대했지만, 국가 개입이 실행될 것으로 보이자 스스로 더 융화적인 입장을 택했고 제도의 중심 요소들(대기업 주도권, 사회복지사업, 산업 조직체, 까이세)을 보호하고자 했다. 국가개입이 실행될 것으로 보이자마자 CCRP는 대기업통제권을 확고히 하기 위해 조심스럽게 구조를 개선해 갔다.

대기업 통제권과 사회전략의 유지를 확고히 하기 위해, CCRP는 부문별 조직에 대한 정부 승인을 얻으려 했다. 고용주들에게, 산업부문별 조직은 수당이 임금 요구를 관리하도록 이용하는 것을 용이하게 했다. 그러나 노동부장관은 산업전반을 통해 성립된 자금체계를 더 선호한다고 밝혔다. 1934년 초 고용주들은 CCRP가 산업부문을 재정립하도록 허락하지 않는다면, 회사들은 이탈 할 것이며, 산업전반에 기반한 조합(Caisse)을 반대할 것이라고 장관에게 경고했다. 이러한 이탈은 사회복지사업을 사라지게 하는 것이었으며, 결국 1934년 중반에 CCRP의 가장 큰 산업 부문들은 국가의 승인 받았다. 연합과 달리, CCRP는 자신의 위치를 강화한다는 조건으로 국가개입을 이용했다¹⁹⁾.

17) 같은 책, 263면.

18) 같은 책, 280면.

1930년대 말 프랑스 국가는 가족정책에서 주도적인 역할을 했다. 그러나 거의 20년 동안 CCRP의 결정은 가족정책의 확장을 위한 표준을 설정했다. 또한 CCRP는 출산장려주의자들의 의견에도 수용적인 태도를 보였다. 새로운 지지자들을 모으려 할 때, 외국과의 경쟁에 프랑스가 대처하려면 출산장려가 중요하다고 판단하고 출산장려주의자들의 의견을 받아들였다. 또한 산업의 번영을 위해 인구증가가 필요하다고 보았다. 특히 CCRP의 가정방문서비스는 출산장려주의와 부합하는 면이 있었다. 조합의 회장인 리시몽(Richmond)은 CCRP 가족들의 영아 사망률이 일반적인 파리의 영아 사망률의 절반정도라고 주장했다. 이처럼 CCRP는 노동자를 통제하지 않는 수당을 기반으로 사회적 서비스를 포함하는 사회적 전략을 통해 국가와 출산장려주의자들과의 합의를 이끌어 낼 수 있었으며, 이를 통해 30년대 국가 개입적인 프랑스 가족정책에서 자신들의 조직과 주도권을 유지할 수 있었다.

요컨대, 파리지역 가족수당 조합(Caisse de Compensation de la Region Parisienne)은 프랑스 가족수당의 모태로서 1920년대에서부터 자동차 제조공장 기업주들 등 주로 파리지역 대기업 기업가들이 자사내의 다자녀 가정을 대상으로 아동과 어머니들을 대상으로 사회복지서비스를 겸비한 가족 수당 급여를 제공한 데서 비롯된다.

이들은 호황기였던 1920년대를 맞아 가족수당을 임금 억제 수단으로 사용하였다. 급여와 함께 가정방문 서비스, 노동자 가정주부들을 위한 가정경제 강좌 개설 등 사회복지서비스를 병행 실시하여 노동자와 가족들로부터 큰 호응을 얻었다. 급여는 다자녀 가정에 지급하는 초과 임금적 성격을 띠고 있었다. 이는 수급 가정의 생활수준을 실질적으로 향상시켰으며 무자녀 가정과 다자녀 가정간의 소득 재분배를 이룸으로써 페더슨이 주장하는 소위 “부모복지국가(Parental

19) 같은 책, 281면.

Welfare State)"의 효시가 되었다고 볼 수 있다²⁰⁾. 1930년 대 국가 개입에 의한 가족수당 확대전략은 파리지역 가족수당 조합을 전형으로 지역별 가족수당 조합(Caisse)를 만들고 해당 지역 기업들이 가입토록 하는 것이었다.

(4) 노동조합, 정부, 가톨릭과 기업들과의 갈등관계

전반적으로, 1910년대와 1920년대 프랑스의 노동조합들은 컨소시엄에 대응하는 노조 주도의 노동자 복지정책 대안을 제시하지 못하였다. 많은 노동자들이 컨소시엄이 제공하는 금전적 혜택에 집착한 나머지 노조에서 탈퇴하는 바람에 초기의 저항운동은 실패로 끝나게 되었다. 그러나 1920년대 들어 가톨릭 노조 등을 비롯한 노조활동의 활성화와 다른 한편으로는 섬유업계의 불황으로 인한 컨소시엄 수용 노동자수의 급격한 감소는 컨소시엄 세력을 약화시키는 동시에 노조의 상대적 영향력을 증가시켰다. 노조의 영향력 증대는 정부 개입과 함께 결과적으로 컨소시엄이 펼치고자 했던 일방적인 이윤 추구 목적의 가족정책을 좌절시킨 주요 요인으로 작용하였다. 당시 노동자 총연맹(CGT) 등 노동조합들의 가족수당 반대 이유는 두 가지였다. 첫째는 급여체계를 분산시켜 혼란을 초래하다는 것이고, 둘째는 기업주들의 가족수당이 노동자 가정에 대한 믿음과 애정에 기초한 것이 아니고 기업의 이윤추구를 위한 전략적인 차원에서 결정되고 집행되는데 대한 거부감이었다. 컨소시엄과는 대조적으로 파리지역 대기업자들에 의해 결성 운영된 가족수당 조합의 경우에는 기업주들의 치밀한 정책 운영과 노동자 가정 방문 서비스의 적절한 운영을 통해 노동자 가정 여성들의 지지를 얻어내는 데 성공하였고 이는 뒤늦게 반대 입장을 정리한 노조들의 파리지역 가족수당 조합(CCRP)들에 대한 인식의 변화에도 불구하고 이들이 가족수당 조합들에 저항하는 힘을 약화시킨

20) 같은 책, 357면.

주요 요인으로 작용하였다.

정부는 (루베와 투루쿠앵 지역 섬유업자) 연합의 가족수당 정책에 초기에는 적극적인 지지를 보냈으나, 1920년 대 들면서 이것의 변질에 대한 노조와 가톨릭 진영의 저항이 심해지자 개입을 통한 가족 정책 변화를 시도하였다.

연합의 가족정책에 대한 가톨릭 단체와 교회의 역할은 초기에는 긍정적이었다가 1930년대로 오면서 점차 부정적이고 비판적으로 변화하였다. 그 이유는 연합의 정책이 가톨릭에서 추구하던 가족 복지 이념과 정면으로 대립되는 것이었기 때문이다.

기타의 사회적 행위자로서 여성주의자들의 가족 정책 형성에서의 역할은 미미한 수준에 불과하였다.

4. 인구문제와 가족수당의 확대: 보편주의적 가족정책의 성립 (1930년대)

여기에서는 1930년대 초반까지 기업가 집단의 영역으로 머물고 있던 가족수당 기금들이 국가 휘하로 들어오게 되는 과정을 분석하게 될 것이다. 1차 대전 이후 급격히 악화된 프랑스의 인구문제와 인구학자 알프레드 쏘비(Alfred Sauvy)가 내놓은 비판적 프랑스 인구 전망은 저 출산의 문제를 사회문제화 하는데 기여하였고 출산장려주의자들, 사회주의적 가톨릭 세력들, 국가공무원 집단, 여성주의 진영, 기업가 집단들 등등 다양한 사회적 행위자들이 앞 다투어 정치적, 사회적 아젠다로서 가족수당을 이용하였다. 이들 중 출산장려주의자들이 대중적 지지를 얻어내는 데 성공하였고 따라서 이들의 가족정책 이념은 1930년 대 후반 프랑스 가족수당 금고 성립과 1936년 공포된 가족법 이념상에 지대한 영향을 미쳤다.

1) 저 출산의 문제와 출산장려주의자(pronatalist)들

“아이를 낳도록 독려해야한다”, 이것은 출산장려주의자들의 가장 기본적인 주장이었다. 1920년대와 1930년대의 출산 장려주의자들의 시도는 두 가지로 요약된다. 첫째는 국가 사회의 아동 부양에 관한 경제적 비용부담을 전체인구가 분담하는 것과 둘째는 기혼여성들의 노동참여를 제한하고 출산과 육아에 전념토록 하는 것이었다. 두 가지 중에서 첫 번째 시도만 대중의 지지를 받았다.

출산장려주의자들은 아동에 관한 경제적 비용 문제 해결을 위하여 기업가 집단의 수중에 있던 가족수당조합(caisse)의 물질적 지원 수준을 강화하고 지원을 보다 확실하고 안정적으로 보장하기 위해서는 국가가 개입해야한다고 생각하였다. 실제로 금고의 운영을 기업가 중심에서 국가 중심으로 변화시켰고 모든 노동자와 기업들을 금고에 가입시킴으로써 전국 차원의 가족 간 소득의 재분배를 실현하였다. 이들의 시도가 정책으로 실현될 수 있었던 것은 이들의 주장이 공무원 집단, 노조, 여성주의 진영, 의회, 노조와 공산당 등 좌파진영으로부터도 광범위한 지지를 받고 있었기 때문이다.

2) 보편주의 가족수당의 성립

1920년대가 기업주 주도의 가족정책의 시기였다면 1930년대는 국가 주도의 보편주의 가족정책이 자리 잡은 기간이었다고 정의할 수 있다.

1932년부터 1939년 기간까지 가족수당의 적용을 받는 인구의 수는 빠른 속도로 확대되었고, 1939년 7월의 가족법(Code de la Famille)은 영토 내에 거주하는 아동을 가진 모든 가족에게 제공되는 보편주의 가족수당 제도를 규정하고 있다. 그렇다면 이와 같이 빠르고 강력한

가족정책의 확대와 보편화를 추진한 것은 누구이며, 그들은 관연 무슨 이유로 보편주의 가족정책을 실현하고자 하였을까?

프랑스 가족정책의 기원이라 할 수 있는 섬유업자 연합(Consortium)과 조합(Caisse)은 기업주 집단의 주도에 의한 것으로 이들은 가족정책에 대한 국가의 개입이 본격화되기 시작한 1930년대 이전까지 국토 전역에 상당한 수준까지 확산된 상태였다. 출산 장려주의자들의 국가 개입 확대의 논리는 사회적 여론의 지지를 등에 업고 컨소시엄과 조합들의 기업주 주도권을 위협하게 되었다. 기업주들은 그들이 부담하는 재정 수준과 조화되는 운영권을 요구하기에 이르렀다. 1930년 대 말 보편주의 가족정책의 기본 틀은 오늘날까지 유지되는 것으로 기업주 재정 부담의 원칙과 행정에 있어서 기업주 참여 그리고 가족 정책의 수립에 있어서 국가 주도권을 특징으로 하고 있다. 기업주도에서 국가 주도 및 기업참여로의 변화는 어떤 경로를 통하여 가능하게 되었는지 살펴보고자 한다.

(1) 출산 장려주의자들(pronatalists)의 활동과 국가의 개입

1920년대 말 가족수당 실시 상황을 간단히 살펴보면 우선 약 4백만 명 가량에게 적용되고 있었고, 이중 150만 명은 조합에, 130만 명은 철도 또는 광산 업체가 운영하는 별도 기금에 가입된 상태였고 나머지 1백만 명 정도는 공무원들로서 국가의 직접적인 보호를 받는 상태였다²¹⁾. 1930년 기간 동안 프랑스에서는 다양한 범위의 사회집단들, 예를 들면 출산장려주의자들, 사회적 가톨릭주의자들, 공무원 집단, 여성주의자들, 기업주들 등 다양한 사회집단들이 각각 가족수당에 대한 각자의 사회적, 정치적 아젠다를 가지고 있었다. 그러나 1930년대 가족수당의 적용범위 확대와 국가개입의 확대는 출산장려주의자들의 이론과 활동에서 비롯되었다. 이들은 주로 정치인과 국회의원, 공무

21) 같은 책 357면

원들과 알프레드 쏘비(Alfred Sauvy) 등의 인구문제 전문가들로 구성되어 있었다. 이들은 이미 1920년에 출산장려주의자 진영의 핵심인물이라 할 수 있는 페르디낭 보베라(Ferdinand Boverat)의 주도 아래 국민연합(Alliance Nationale)과 출산장려 최고위원회(Conseil Supérieur de la Natalité)를 결성하고 통계에 대한 연구, 이론의 개발, 대중홍보 등 다양한 활동을 전개하였다. 이들은 사회로부터 열렬한 지지를 받으며 활동하였고 사회로부터의 지지는 이들이 가족수당의 확대와 가족정책에 대한 국가개입의 확대 요구에 힘을 실어주어 마침내는 1930년대 말, 국가 중심의 보편주의 가족정책과 가족수당 제도가 자리 잡는데 결정적인 기여를 하였다.

이들의 주의 또는 신조는 두 가지로 요약된다. 첫째, 노동, 전투에 앞서 출산행위(procreation)가 시민권 개념의 중심에 서야한다는 것이다. 이들에 의하면 출산행위는 모든 건강한 (남성) 시민의 과업으로 인식된다. 둘째, 개인 시민으로서가 아니라 가족 차원의 권리와 특권은 확대되고 보호되어야 한다는 것이다. 그러나 이들의 인구증가 방법은 주로 합법적 가정들에서의 출산장려 만을 고려할 뿐 미혼모에 대한 지원에는 냉담하였다. 이들에게 모성의 역할수행은 노동, 전투와 함께 국가에 애국하는 행위로 인식되었다.

출산장려주의자들은 강력한 국가 주도에 의한 보편주의 가족수당의 실현과 가족을 매개로 한 전국단위 소득 재분배 체계의 확립을 목표로 캠페인을 전개해 나아갔다. 이들의 주장과 행동은 당시 전폭적인 사회적 지지를 얻어내는데 성공하였다.

이들의 활동이 이와 같이 전폭적인 사회적 지지를 받을 수 있었던 것은 첫째 보불 전쟁이후 출산율 저하와 인구 위기를 패전의 원인으로 보고 독일이나 이탈리아 등 주변국들의 빠른 속도의 인구 증가에 자극을 받아 프랑스도 어떤 조치를 취해야 한다는 사회적 여론의 형성과 특히 1차 대전 이후 인구문제가 악화되자 알프레드 쏘비 등 인

구정책 학자들이 제시한 비관적인 인구전망과 국가개입의 절박성에 대한 주장이 출산장려와 관련된 사회적 여론 형성을 촉진하였고, 출산장려주의자들의 주장에 더욱 힘을 실어주게 되었다.

(2) 국가 개입의 확대

1929년부터 1932년 기간 동안 국가는 모든 기업들로 하여금 가족수당 조합(Caisse)에 가입하도록 압력을 넣었다. 3년 동안의 정치적인 합의는 상당한 수준이어서 1932년 3월 11일 발표된 법은 상업 및 산업체들에게 가족 수당 조합에 의무적으로 가입하도록 규정하였다. 이 조합은 가입자들에게 첫아이서부터 가족수당을 지급하도록 규정하였다. 이 법은 기업주들이 가족수당 조합을 중심으로 시행하여 온 자율적인 운영체계를 그대로 인정하면서 미 가입된 기업들의 가입을 의무화시킴으로써 가족수당을 확대하는데 목적을 두고 있었다. 가족수당 조합에서 기업주들의 행정과 재정적 자율성이 보호되었다. 이 법은 1930년대를 통하여 가족수당이 확대되도록 하는 기초를 마련하였고, 국가적 차원의 가족정책을 원하는 출산장려주의자들의 요구와 기업가들의 이익을 조화시켰다. 노동조합은 의사결정 구조에서 배제되었다.

출산장려주의자들은 조합 단위에서 실시되는 수준 이상의 소득 재분배를 새로운 가족수당제도에 기대하였지만 제도의 기본적 성격의 변화와 관련한 제안은 하지 않았다. 1938년 법령에 의해 소농 경영인 집단의 가족수당 가입이 실현되었다. 이농에 의한 농촌의 출산율 저하문제는 농업종사자들의 제도가입을 성사시킨 주된 원인이었다. 이 법은 정부가 농촌 가족수당 조합을 재정적으로 지원하고 소농 농부들을 위한 수당 급여를 확대하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 1939년에는 자영업자 집단에 가족수당이 확대 실시되었다.

1930년대 말 인구문제의 악화와 출산율의 급격한 저하(사망률이 출

산율을 앞지름)는 가족수당의 확대를 가속화하는 주된 원인이었다. 1932년 쏘비는 프랑스 인구 상태에 대한 연구보고서에서 당시의 상태가 그대로 유지되면 프랑스 인구가 4050만 수준에서 1980년에는 2900만 수준으로 줄어들 것이라고 전망하였다. 1939년에 공포된 가족법(Code de la Famille)은 가족수당의 권리를 자영업자 집단으로 확대시켰으며, 첫아이의 출생 시 지급하는 수당을 규정하고 있었다. 이 법의 등장과 함께 가족정책은 공공정책의 한 분야로 자리매김하게 되었다. 이 법의 목적은 출산율 상승을 촉진하고 다자녀 가족 출현이 가능하도록 가족단위 경제적 개선을 도모하기 위한 것이었다²²⁾. 이 법에 기초하여 가족은 하나의 합법적인 사회 단위로 인정되기 시작하였다. 현재 프랑스의 보편주의 가족수당 제도와 적극적 가족정책은 1939년 제정된 프랑스 가족법에서 시작된 것이다.

전시 임시정부(Vichy 정부)에서의 가족정책은 1930년대의 정책의 연장선상에서 제한적인 발전이 있었다. 특기할 만한 것은 1941년의 단독임금 급여(allocation de salaire unique)의 창설로서, 이 급여는 육아를 목적으로 가정에 있는 주부들을 대상으로 노동 가치를 인정, 이에 상응하는 급여를 지급하는 것을 내용으로 하고 있다²³⁾.

5. 프랑스 초기 가족정책 성립에 있어서 정책 행위자별 역할

프랑스 초기 가족 정책은 기업가 주도적인 성격이 강하다. 초기라 함은 1910년대 가족수당 도입기부터 1920년대로서 보편주의적 가족수당제도가 도입되기 전의 시간을 말한다. 프랑스 가족수당 제도는 19세기 후반부터 대기업 기업주들을 중심으로 기업체 내에서 자체 노

22) 심창학, 한국 사회복지학, 제 12호, 2003, 133면.

23) 같은 책, 134면.

동자들을 대상으로 실시한 가족 수당 급여로부터 비롯되었다.

1910년대 루베 투루쿠앵 지역 섬유업체 연합(Consortium Textile de Roubaix-Tourcoing)과 파리지역 12개 금속산업 기업주들이 모여 결성한 가족수당 조합(Caisse de Compensation de la Region Parisienne)이 프랑스 가족 수당 제도의 모태가 되었다. 이 당시 대기업 노동조합들은 기업주 주도의 가족정책에 반대하는 입장이었으나, 가족수당 실시에 호의적인 태도를 보인 다수 노동자들로 인하여 소극적인 반대 입장을 표하는 정도였고, 대기업 기업주들의 가족정책에 대응하는 노동자 복지정책을 제시하지 못하였다. 가족정책 도입에 있어서 가족 관련 단체들의 역할도 미미하였다.

1930년대 들어 영토 내에서 역사상 최초의 보편주의적 가족수당제도가 도입되었다. 보편주의적 가족정책의 도입에 있어서는 정책 행위자로서 국가와 출산장려주의자들의 역할이 두드러졌다. 1932년 인구학자 알프레드 소비(Alfred Sauvy)는 프랑스 인구 상태와 비판적 내용의 인구전망을 담은 보고서를 발표하였다. 출산장려주의자 진영은 다수의 정치인, 국회의원, 공무원들로 구성되어 있었고, 이들이 주장한 보편주의적 가족수당 제도와 가족을 중심으로 한 국가사회 내 소득 재분배 정책의 실시는 소비의 인구전망 보고서 발표 이후 더욱 더 큰 사회적 여론의 지지를 받게 되었다. 이들은 국가를 상대로 적극적인 인구정책과 가족정책을 요구하기 시작하였으며 이것을 국가가 접수하는 방식으로 1939년 적극적 가족정책이 실시되기에 이르렀다. 국가는 국가차원의 가족정책을 원하는 출산장려주의자들의 요구와 기업가들의 이해관계를 조화시키면서 가족수당의 확대와 보편화에 적극적인 활동을 전개하였다. 국가는 기업주들의 이익을 보호하기 위하여 이들이 시행하고 있었던 가족수당 조합에서 기업주들의 행정과 재정의 자율성을 최대한 보호하면서 전국적으로 보편화되고 일반화된 최초의 가족수당제도를 실시하였다. 그리고 국가는 모든 기업들이 가족

수당 조합에 가입하도록 압력을 가했다.

교회의 역할은 초기에는, 기업주 중심의 가족수당 실시에 호의적인 입장이었으나, 1930년 대 들어 가족정책에 있어 국가 역할이 커지자 이에 반대하는 입장으로 바뀌었다. 1930년대 보편주의 가족정책의 도입에 있어서 사회적 카톨릭 주의자 집단, 여성주의자 집단, 노동조합들의 역할은 미미한 수준이었다.

1910년과 1920년 대 프랑스 여성주의자들의 가족정책에 대한 일관된 주장은 "만약 국가가 여성에게 보다 더 중요한 공공적 역할을 인정해 준다면 가족수당에 반대하지 않겠다"는 것이었다. 1929년 페미니스트 대표자회의는 당시 국가가 추진하려던 가족수당 확대정책을 지지하고 나섰는데 그 이유는 첫째 가족수당의 확대가 어머니들을 보호한다는 것이었고, 둘째 이것이 출산율의 증대에도 기여한다는 것이었다²⁴⁾.

프랑스 가족정책은 1945년 사회보장 일반제도의 설립과 함께 전국민으로 확대되었다. 사회보장 제도 내에 설치된 복수의 가족수당 (지역)금고들과 가족수당 중앙금고는 프랑스 가족정책 실천의 핵으로서 기업주들을 중심으로 한 자율성과 국가 개입을 조화시키는 목적으로 권력을 안배하고 있다. 1945년 이후 프랑스 가족정책의 발달은 별도의 후속논문에서 적극적으로 조망해 보게 될 것이다.

6. 결론: 한국을 위한 시사점을 찾아서

이 글에서 우리는 프랑스 가족정책의 발원기라 할 수 있는 양차 대전 사이 기간 동안의 논의들과 정책의 변화를 살펴보았다. 프랑스 초기 가족정책의 연구는 이제 막 가족정책의 닳을 올린 한국 사회에 대한 시사점을 내포하고 있다. 특히 프랑스 가족수당정책이 보편적 가

24) 같은 책, 370면.

족정책 시행에서 매우 중요한 수단으로 쓰였고, 그 결과 저출산 현상이 극복될 수 있었다는 점에서 중요한 시사점을 던져주고 있는 것이다.

물론 1930년 대 프랑스의 출산 장려주의자들은 가족수당을 보편화하는 정책을 도입하면서 가급적 여성들이 가정에 남아 출산과 육아에 전념해 주기를 바란 것이 사실이다. 그러나 결과적으로 나타난 국가의 가족정책은 여성을 집에 남게 할 것인가 아니면 여성의 일할 권리를 보장하기 위한 노선을 택할 것인가를 고려함 없이 우선적으로 아동들에게 초점을 맞추고 있다. 즉 아동이 있는 가정은 어머니가 밖에서 일하는 경우이든 아니면 집에서 육아에 종사하는 경우이든 불문하고 같은 수준의 가족수당을 제공하는 것을 원칙으로 하였다. 그리고 가족수당 급여 수준은 아동과 어머니의 육구 충족에 부족함이 없는 수준으로 제공되었다. 그 결과 프랑스 여성의 노동시장 참여율은 1954년 43%에서 1987년 71%로 증가하였다. 현재의 높은 출산율과 여성의 노동시장 참여율은 프랑스의 보편주의 가족정책, 특히 보편주의 가족수당 정책이 일구어 낸 결실이라 할 수 있다. 이것은 모권과 여성노동권 두 가지 정책 노선 사이에서 갈등하고 있는 한국의 가족정책에 시사하는 바가 크다 할 수 있다.

페더슨은 프랑스 가족정책을 이 나라 복지 제도의 전형적인 것으로 간주하고 프랑스 복지국가 모형을 “부모 복지국가(parental welfare state)”라 명명하고 있다. 부모복지국가는 남성 생계 가득자(male-bread winner)의 단일 소득에 기초하여 가족원 모두의 생활과 안전이 보장되도록 설계된 20세기 후반 서구 복지국가의 전형과 차이를 보인다고 본다²⁵⁾. 프랑스 가족정책에서는 보편주의 가족수당을 수단으로 독신자와 기혼자, 무자녀 가정 또는 소 자녀 가정과 다자녀 가정 사이의 소득의 재분배를 실현시킨다. 동시에 출산과 육아에 소요되는 비용을

25) 같은 책, 357면.

공동 부담함으로써 가정의 부담을 줄이고 인구문제 해결에 기여한다.

우리의 저출산 고령사회 기본계획 상의 아동(가족)수당은 빈곤가정의 아동들만을 대상으로 하고 있다. 이와 같은 선별주의 가족 정책은 빈곤문제 해결에는 도움을 줄 것으로 판단되지만 출산율을 높이는 데는 과연 어느 정도 효과가 있을 지 의문시된다. 보편주의 가족수당은 이런 점을 보완해 줄 수 있는 대안임에 틀림없다.

오늘날 프랑스 가족정책은 일선 가족수당 조합(CAF)들과 중앙 가족수당 조합(CNAF)에 의해 수행된다. 가족수당과 가족정책의 재원은 피고용인일 경우 기업주 부담을 원칙으로 하고 있다. 가족정책의 커다란 그림은 국가에 의해 작성되지만 가족 수당의 지급을 통한 가족간 소득의 재분배와 가족을 대상으로 한 가족복지 서비스의 제공은 일선 가족수당 조합들이 담당한다²⁶⁾. 가족 수당 조합은 가입자 자치와 국가로부터 운영의 자율성이 보장된다. 이러한 특성들은 프랑스 가족정책의 발원이라 할 수 있는 기업주 주도의 조합 운영에서 근원을 찾을 수 있다.

저출산 문제 해결을 위한 우리 사회의 노력에 프랑스의 보편주의적 가족 정책에 대한 심층적 연구가 요구되는 시점이다.

26) 프랑스 가족수당 제도에 대해서는 Dupeyroux(J.-J) etc., *Droit de la Securite Sociale(15e ed.)*, Paris, Dalloz, 2005, pp.683-749 참고.

참고문헌

- Commaille(J.), Strobel(P.), Villac(M.), *La politique de la famille*, Paris, Decouverte, 2002.
- Dupeyroux(J.-J) etc., *Droit de la Securite Sociale*(15e ed.), Paris, Dalloz, 2005.
- Gauthier(A. H.), *The State and the Family, A comparative analysis of Family Policies in Industrialized Countries*, Oxford Univ. Press, 1996.
- Pedersen(Susan), *Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State, Britain and France 1914-1945*, Cambridge Univ. Press, 1993.
- 김혜경 (2003), “가족정책과 젠더 관점의 결합을 위한 연구: 서구복지국가의 케어 정책 체제를 중심으로”, 『여성연구』 56호, 31-56쪽.
- 박미석 외 (2003), “한국가족복지정책에서의 여성 정체성”, 『대한가정학회지』 41권 2호, 155-170쪽.
- 서수경 (2002), “근대 모성담론을 통해 본 한국 가족정책의 방향”, 『대한가정학회지』 40권 8호, 137-152쪽.
- 심창학, 프랑스의 한부모 및 가족 복지 정책의 특징: 명시적, 포괄적 성격을 중심으로, 『한국 가족복지학』 제12호, 2003.

1차 검독 완료(2007.12.12.)

2차 검독 완료(2008.01.09.)

<Abstract>

The Family Policy in France: its origin and generalisation
during the period of 1910-1945

Na, ByongKyun*

The objective of this study is to analyse the origin of French Family Allowance, which has been appeared and generalized during the period of 1910-1945.

The Family Allowance System of Textile Industries Consortium of Roubaix-Tourcoing(Consortium Textile de Roubaix-Tourcoing) and that of Compensation Fund of Paris Region(Caisse de Compensation de la Region Parisienne) have respectively provided the family allowances and the related services to the employees' families from the year of 1910s, which became the origin of French Family Policy.

The Family Allowance System became universal in the 1930s in France. The main objective of the state intervention with Family Allowance System at that time was to solve the problem of low birth rate by supporting (financially and non-financially) the families with children. The "pronatalists" (the group of men and women composed of some civil servants, politicians, citizens, and professors) were the main initiators (actors of policy) of universal family policy in the 1920s-1930s in France.

The Family Allowance system was incorporated into French Social Security System in the late 1940s.

Key words: France, Family Policy, Family Allowance, actor(of policy), pronatalistes

* Professor, Department of Social Welfare, Hallym University(bkna@hallym.ac.kr)