

# 프랑스 가족 정책 개혁 동향과 시사점

## *Reform of French Family Policy and Its Implication*

신윤정 한국보건사회연구원 연구위원

### 1. 서론

2013년 6월 3일 프랑스 총리 Jean-Marc Ayrault는 소득세 공제 정책과 관련하여 2014년도부터 가족원 수 증가분 0.5 part에 대하여 공제받을 수 있는 소득 상한액을 2,000유로에서 1,500유로로 낮출 것을 발표하였다. 소득세 감면 혜택의 축소는 유럽 경제 위기 이후 지속적으로 문제시 되어 왔던 사회보장예산의 적자분을 해소하기 위한 목적으로 단행된 것이다. 이러한 정책의 변화로 인해 프랑스 전체 가구의 약 12%가 영향을 받을 것으로 예측되고 있다. 대부분의 영향을 받는 가구는 두 자녀 가족을 기준으로 볼 때 월 평균 소득이 5,850 유로가 넘는 중산층이다. 동 가족 정책의 개혁으로 연간 약 10억 유로에 해당하는 재정 지출이 절감될 것으로 예측되고 있다(Le Figaro, 2013).<sup>1)</sup> 가족

정책 개혁에 대한 논의는 올해 초부터 지속적으로 제기되어 왔다. 지난 4월 가족고등심의위원회(Haut Conseil à la famille) 회장인 Bertrand Fragonard는 소득 수준과 무관하게 둘째아 이상에게 지급하는 가족 수당(Allocations familiales)을 소득 수준별로 차등 지급하는 안을 제안한바 있으나 받아들여지지 않았다.<sup>2)</sup>

프랑스 가족 정책은 1~2차 세계대전 이후 프랑스 사회보장에서 중요한 핵심 분야로 자리 잡게 되었다. 가족 정책이 도입된 초기에는 출산율을 제고하려는 목적을 표방하였으며 이를 위하여 가족 수당(Les allocations familiales)과 소득세의 가족 계수(Le quotient familial)가 두 가지 핵심 축으로서 역할을 하고 있었다. 가족 수당은 주로 저소득층 가정의 소득을 보전해 주는 역할을 하고 있었으며, 소득세의 가족 계수는 중산층 이상의 가정에게 상대적으로 많은 혜택

1) "Baisse du quotient familial: ce que cela va coûter aux familles," Le Figaro, 2013. 6. 4일자 보도

2) "Le rapport détonant sur les allocations familiales," Le Monde, 2013. 4. 3일자 보도

을 제공하고 있었다. 1970년 이후 프랑스 사회에서는 출산율이 어느 정도 회복 수준에 도달하였으며, 프랑스 번영의 30년 기간 동안 이룩한 경제 발전의 이면으로서 사회 계층 간 갈등이 심화되었으며, 여성의 경제활동 참여가 증가하는 등 다양한 사회 변화가 나타나기 시작하였다. 이에 1974년 미테랑 대통령 집권 이후 프랑스의 가족 정책은 출산율 회복이라는 목적 이외 전체 사회의 수직적 형평성, 빈곤 감소, 여성 노동 시장 참여 확대, 일과 가정 양립 지원, 한부모 가족 지원 등 전반적인 사회 정책으로 발달하게 되었다.

가족 정책의 개혁을 반대하는 우파는 자녀를 가지고 있는 가족에 대해 정부가 상대적으로 더 많은 지원을 제공함으로써 자녀가 있는 가족과 자녀가 없는 사람들 간의 수평적 형평성을 강화해야 한다고 주장하고 있다. 반면에, 좌파에서는 소득이 낮은 가족에 대해 더 많은 지원을 제공함으로써 수직적 형평성을 강화해야 한다고 목소리를 높이고 있다. 금번 프랑스 가족 정책의 개혁을 통해 중산층 이상 가정이 과거 보다 더 높은 소득세를 지불하게 될 것으로 전망되고 있다. 이는 현재 좌파 성향을 가지고 있는 프랑스 정부의 이념이 반영된 결과라고 본다. 본 고에서는 프랑스 가족 정책의 발달과정, 소득세의 가족 계수와 가족 수당 현황, 최근 가족 정책의 개혁 논의와 쟁점 사항을 기술하고 프랑스 가족 정책의 개혁 동향이 우리 사회에 주는 시사점에 대해 논의한다.

## 2. 프랑스 가족 정책의 발달 과정<sup>3)</sup>

프랑스의 가족 정책이 자리 잡은 시점은 1차 세계 대전(1914~1918)과 2차 세계대전(1939~1945) 사이의 기간인 1930년대 이후 부터라고 볼 수 있다. 프랑스는 1차 세계대전이 종결되고 난 이후 출산 수준이 하락하는 충격에 빠지게 되었다. 특히 프랑스와 적대 관계에 있던 독일은 출산율이 건전하게 유지되고 있는 상황이었음에도 불구하고 프랑스는 가파스로 연간 650,000명 수준의 신생아가 출생되고 있었다. 이러한 출산 수준은 1868년 연간 백만명에 가까운 신생아가 출생한 것과 비교하면 현저하게 낮은 수준이었다. 프랑스의 출산력의 저하는 국가 안위에 악영향을 주는 심각한 문제로서 간주되게 되었다<sup>4)</sup>.

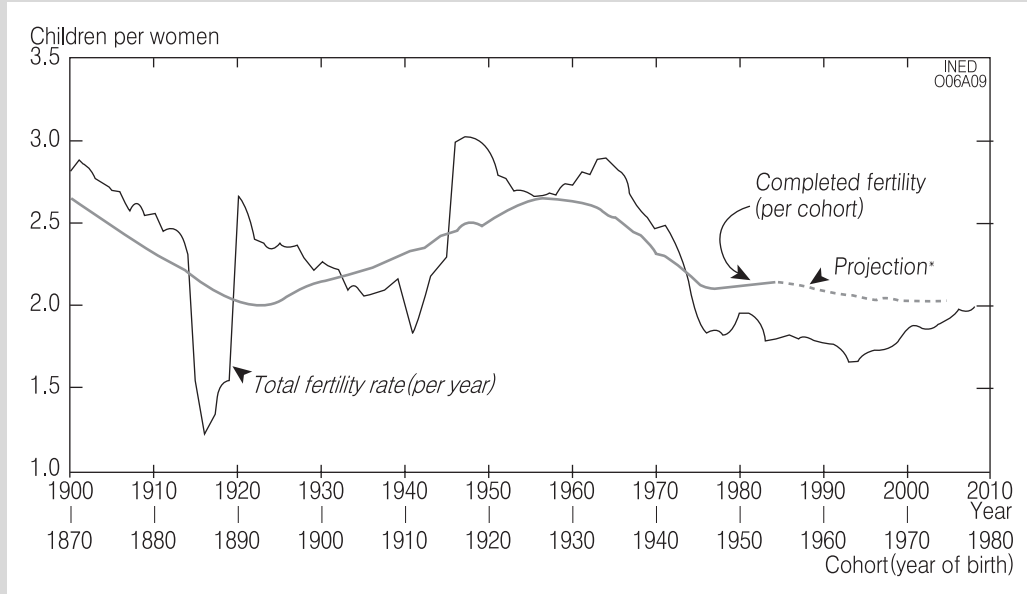
출산 수준의 회복을 위하여 프랑스는 가족 수당(Les allocations familiales)과 소득세의 가족 계수(Le quotient familial)의 두가지 핵심적인 축을 기초로 하는 강력한 출산 장려 정책에 착수하게 된다. 가족 수당은 1938년부터 보편화되기 시작하였으며 소득세의 가족 계수는 1945년부터 모습을 드러내기 시작하였다. 자녀가 많은 가정을 지원하기 위하여 프랑스 초기의 가족 정책은 세 번째 자녀를 최우선 순위로서 중시하였다. 세 번째 자녀를 출산하는 가정은 가족 수당과 소득세 감면에서 상대적으로 많은 혜택을 받았다.

2차 세계대전 이후 나타난 베이비 붐 현상에 따라 출산율 저하 문제는 더 이상 프랑스에서

3) 본 절의 주요 내용은 "Cuisine familiale" Le Monde, 2013년 6월 8일자 기사를 참조하여 작성하였음.

4) Pierre de Bievil(1937)은 "이렇게 낮은 출산 수준이 지속된다면 우리 국가는 어떻게 될 것인가? 돈은 많지만 인구가 적은 국가는 인구가 많은 이웃 국가의 탐욕 대상이 될 수 밖에 없다"고 우려하였음(Larousse 백과사전).

그림 1. 프랑스 출산율 추이(1900~2009년)



자료: Pison(2009). "France 2008: Why are birth numbers still rising?" *Population & Societies* 454 INED

국가적인 위협으로 간주되지 않게 되었다. 하지만 자녀가 많은 가정을 지원할 필요가 있다는 가족주의적인 전통은 여전히 유지되었다. 현재 까지도 이러한 가족주의적인 전통은 남아 있어 프랑스는 가족 정책을 비롯한 전반적인 사회 정책에서 다자녀 가정을 우대하고 있는 경향이 강하다. 그 예로서 첫째아에 대해서 아직도 여전히 가족 수당을 지급하고 있지 않고 있다는 것을 들 수 있다. 다자녀 가정을 우대하는 프랑스의 가족주의적인 경향은 다른 유럽 국가들과 비교하여 독특한 특징이다. 대다수의 유럽 국가에서 가족 수당은 아동 수당이라는 이름하에 첫째 자녀부터 지원되고 있으며, 가족들로 하여금 자녀를 갖도록 독려하는 정책이 아닌 부모가 자녀를 키우는데 있어 소요되는 비용을 보상한다는

목적 하에 정책을 추진하고 있다. 초기의 프랑스 가족 정책은 자녀가 있는 가정과 자녀가 없는 가정 간의 생활 수준 격차를 감소시키는 이른바 수평적인 사회 통합을 지향하고 있었다. 이러한 측면에서 소득세의 가족 계수와 가족 수당은 세 자녀를 양육하는 가정이 자녀 없는 가정과 동등한 생활 수준을 누리게 하는 것을 가능하게 하고 있었다.

1970년대 이후 프랑스의 출산율은 회복되어 출산율을 증가시켜야 한다는 것이 정책의 우선 순위로서 서서히 약화되기 시작하였다. 이 시기 이후부터 다양한 이념적인 성향을 가진 사회 운동들이 가족 정책의 사회 정책으로서의 역할을 강조하기 시작하였다. 기회의 평등을 보장하기 위하여 프랑스 가족 정책은 한부모 가정 등 사

회적으로 곤경한 위치에 놓여 있거나 빈곤한 아동 등 취약한 상황에 놓여 있는 가족에 대한 지원에 중점을 두게 되었다. 프랑스 가족 정책은 재분배적인 목적을 보이기 시작하여 일정한 소득 조건 하에서 가족 지원을 제공하는 경향이 강해졌다. 즉 지금까지 추구해온 자녀가 있는 가족과 없는 가족 간의 수평적인 사회 통합에 소득이 높은 가족과 낮은 가족 간의 수직적인 사회 통합성이 가미되기 시작하였다. 또한 1970년대 이래 많은 여성들이 노동 시장에 참여하기 시작하자 정부는 보육 시설 뿐만 아니라 육아 휴직을 재정적으로 지원하는 정책을 완성하기에 이르렀다.

여성의 노동 시장 참여 확대에 따른 정책적인 지원은 1980년대 이후 공공 정책의 주요한 이슈로 등장하게 되었다. 동 시기부터 프랑스 가족 정책은 가족주의와 소득 재분배, 수직적 형평성과 수평적 형평성, 그리고 보육 서비스 제공과 육아 휴직 부여 등 서로 대립적인 지향점을 가진 정책들을 함께 추구하게 되는 경향을 보이게 된다. 특히 1980년대 이래 프랑스 가족 정책은 고용 촉진 정책의 일환으로 추진되었다. 실제로 이 시기 이후의 가족 정책은 ‘가족의 안녕’을 표면적인 목적으로 제시하고 있었으나 많은 정책적인 결정들이 실제로 여성 노동 시장 참여 활성화를 위한 목적성을 가지게 되었다. 실제로 1994년 정부가 두 자녀를 가진 여성에 대해 부모 교육 수당(L'allocation parentale d'éducation)을 확대하였을 때 정부는 “선택의 자유”를 보장하는 것이라고 표방하였으나 실제로 동 정책은

공식적인 실업율을 감소하기 위한 목적으로 추진된 것이었다.

유럽 경제 위기 이후 현재 프랑스 정부는 공공의 재정 적자를 감소시켜야만 하는 정책적인 필요성에 직면하게 되었다. 이러한 영향력으로 지금까지 가족 정책에서 부여하였던 우선 순위를 변경해야 하는 상황에 직면하고 있다. 금년도에 이루어진 가족 정책의 개혁도 이러한 취지 하에서 추진된 것이라고 볼 수 있다. 다음 절에서는 프랑스 소득세의 가족 계수 및 가족 수당의 현황을 기술하고 2013년 6월 4일 소득 공제 상한액을 축소하는 가족 정책 개혁이 일어나게 된 주요 배경과 쟁점 사항을 논의 한다.

### 3. 소득세의 가족계수(Quotient familial)와 가족 수당(Allocations familiales) 현황<sup>5)</sup>

#### 1) 프랑스 소득세 부과 체계

프랑스의 소득세 부과 체계는 자녀가 있는 가족이 자녀가 없는 독신 보다 더 높은 세제 감면 혜택을 받을 수 있도록 구조화 되어 있다. 이러한 프랑스의 소득세 부과 체계는 소득세의 가족 계수(quotient familial)로 알려져 있다. Quotient familial의 특징은 같은 생활 수준에 있는 가족이라 하더라도 자녀가 없는 가정보다 자녀가 있는 가정, 그리고 많은 수의 자녀를 가지고 있는 가정일수록 더 많은 조세 감면 혜택을 받을 수

5) 본 절의 주요 내용은 '신윤정, 이지혜(2012). 국가 사회 정책으로서 통합적인 저출산 정책 추진 방안'을 참조하여 작성하였음.

있다는 점이다. 또한 소득세 감면 정책의 역진적인 특성으로 인해 중산층과 고소득층이 상대적으로 더 높은 혜택을 받고 있어 중산층이 높은 출산율을 유지하는데 기여하고 있다고 평가되고 있다.

프랑스에서 소득세 부과는 가구 소득을 기준으로 가구원 수를 고려하여 책정된다(참고 1). 프랑스에서 소득세 부과 단위는 개인이 아니라 가족이다. 가족을 함께 묶어서 소득세 단위로 책정하는 것은 개인을 기준으로 소득세를 부과하고 있는 다른 유럽 국가들과 차별적인 특징이다. 'quotient familial'은 가족원이 벌어들인 소득을 모두 합하여 '가족원 수 기여분(parts)'로 나누어 과세 표준을 산정한다. '가족원 수 기여분'을 계산하는 방식은 다음과 같다. 성인들은 1명(1 part)으로 간주되며, 첫 번째 자녀와 두 번째 자녀까지는 0.5명(0.5 part)으로 간주되고, 세 번째 자녀부터는 1명(1 part)으로 간주된다. 따라서 자녀가 많은 가정일수록 과세 표준이 낮게

책정되는 구조이다.

이러한 조세 체계가 소득이 높은 가족에게 유리하게 작용한다는 역진성 문제를 감안하여 소득세 감면을 받을 수 있는 액수에 상한액을 적용하고 있다. 상한액은 추가적인 '가족원 수 기여분' 0.5명, 즉 자녀 1명에 대하여 공제 받을 수 있는 최대 소득 액수로서 설정하고 있다. 공제 상한 액수는 과거 2,336 유로에서 올랑드 대통령의 대선 캠페인 공약을 수행하기 위하여 2012년 10월 2,000유로로 낮추어 졌다. 2013년 6월 4일 가족 정책 개혁에서는 이러한 소득 공제 상한액 2,000유로를 1,500 유로로 낮추는 것을 발표하였다. 하향 조정된 소득 공제 상한액 1,500 유로는 2014년부터 적용된다.

프랑스의 quotient familial 체계에 따른 소득세 산정 방식의 예시를 <참고 1>에 정리하였다<sup>6)</sup>. 동 예시에서는 2014년도에 소득 공제 상한액이 하향 조정됨에 따라 가구가 추가적으로 부담해야 하는 소득세액을 시뮬레이션 하였다.

<참고 1>

◎ 기본 가정

- 결혼한 맞벌이 부부가 8세 그리고 3세 두 자녀를 양육하고 있다.
- 2013년도와 2014년도에 남편은 연간 80,000유로, 부인은 연간 60,000유로의 소득을 벌고 있다.
- 소득세율은 2013년도와 2014년도에 동일하게 유지된다.

◎ 2013년도에 납부해야 하는 소득세

- 가구소득: 80,000유로 (남편) + 60,000유로 (부인) = 140,000유로
- 가족원 수 기여분(parts): 1(남편) + 1(부인) + 0.5(첫째아) + 0.5(둘째아) = 3 parts
- 1 part 해당 과세 표준: 140,000유로 ÷ 3 parts = 46,667유로
- 1 part 해당세액 (11,896-5,964) × 0.055 + (26,420-11,897) × 0.14 + (46,667-26,421) × 0.3 = 8,433유로

6) 소득세 산정 방식은 '안창남(2009). 주요국의 조세제도: 프랑스 편'을 참조하였음.

- 3 parts가 납부해야 할 세액 = 8,433유로 × 3 parts = **25,299유로**

※ 프랑스의 2013년도 소득세율

구분	적용세율
5,963유로 이하	0%
5,964 ~ 11,896유로	5.50%
11,897 ~ 26,420유로	14%
26,421 ~ 70,830유로	30%
70,831 ~ 150,000유로	41%
150,001 ~ 1,000,000유로	45%

- 자녀가 없다고 가정할 경우 부부가 납부해야 할 세액
  - 가구소득: 80,000유로(남편) + 60,000유로(부인) = 140,000유로
  - 가족원 수 기여분(parts): 1(남편) + 1(부인) = 2 parts
  - 1 part 해당 과제 표준: 140,000유로 ÷ 2 parts = 70,000유로
  - 1 part 해당세액 (11,896-5,964) × 0.055 + (26,420-11,897) × 0.14 + (70,000-26,421) × 0.3 = 15,433유로
  - 2 parts가 납부해야 할 세액 = 15,433유로 × 2 parts = **30,866유로**
- 소득공제 상한액 부과
  - 자녀 2명 가구가 최대 공제받을 수 있는 상한액:
    - 2,000유로 × 첫째아 1명(0.5 part) + 2,000유로 × 둘째아 1명(0.5 part) = 4,000유로
    - (※ 2013년 현재 0.5 part 추가 당 공제 받을 수 있는 최대 상한액: 2,000유로)
  - 자녀가 2명으로 인한 가구의 소득세 절감액:
    - 30,866유로 - 25,299유로 = 5,567유로로서 최대 상한액 4,000유로 초과
    - 따라서 자녀 2명에 대하여 4,000유로를 절감받음
- 2013년도 가구의 소득세 부과액: 30,866유로 - 4,000유로 = **26,866유로**
- ◎ 2014년도에 납부해야 하는 소득세
  - 0.5 part 추가 당 공제 받을 수 있는 최대 상한액 1,500유로
  - 자녀 2명 가구가 최대 공제받을 수 있는 상한액:
    - 1,500유로 × 첫째아 1명(0.5 part) + 1,500유로 × 둘째아 1명(0.5 part) = **3,000유로**
  - 2014년도 가구의 소득세 부과액: 30,866유로 - 3,000유로 = **27,866유로**
  - 따라서 소득공제 상한액 하향 조정에 따라 동 가구는 2013년도에 비해 2014년도에 소득세를 **1,000유로** (27,866유로 - 26,866유로)을 추가로 지불해야 함

## 2) 프랑스 가족 수당의 개요

위한 수당, 다자녀 가족 수당, 한부모 가족 수당, 취약 가족 수당으로 구분된다. 이러한 프랑스 가족 수당 정책은 크게 영아 자녀를 위한 수당의 주요 개요는 <표 1>과 같다.

표 1. 프랑스 가족 수당의 개요(2013년)

구분	소득제한	급여액	아동 연령	자녀수
영아를 위한 수당				
출생 수당	일정소득수준 이하	고정된 일시불	임신후 7개월에 일시불	첫째아
기초 수당	일정소득수준 이하	고정액	0~2세	첫째아
보육사 이용 지원금 <sup>1)</sup>	근로활동에 따른 최소한의 소득이 있어야 함	소득수준과 아동연령에 따라 차등	0~6세	첫째아
육아휴직수당 <sup>2)</sup>	근로활동을 통해 연금보험액을 지불했다는 증거가 있어야 함	파트 타임 정도에 따라 차등	출생 후 6개월간 지급	첫째아
다자녀 가족 수당				
가족 수당	소득제한 없음	자녀수에 따라 차등 16세 이상부터 인상된 급여 지급	0~20세	둘째아 이상
가족 보조금	일정소득수준 이하	고정액	막내연령 3세 이상 (부양자녀로 남아 있는 기간 동안 지급)	셋째아 이상
연금 보험금	일정소득수준 이하	연금 보험 개인 부담금 지급	막내연령 3세 이상 (부양자녀로 남아 있는 기간 동안 지급)	셋째아 이상
한부모 가족 수당				
가족 부양 수당	소득제한 없음	부모 1명 혹은 2명이 번갈아 돌보는가에 따라 차등(부모 2명이 번갈아 돌보는 경우 더 높게 지급)	부양자녀로 남아 있는 기간 동안 지급	첫째아
부양료 징수 지원	소득제한 없음	개인마다 차등	0~18세	첫째아
취약 가족 수당				
장애아 교육 수당	소득제한 없음	고정액	0~20세	첫째아
성인 장애자 수당	일정소득수준 이하	고정액	부모 본인 연령 60세까지	-
자녀 간호 수당	일정소득수준 이하	한부모 혹은 양부모에 따라 차등(한부모에게 더 높게 지급)	한 달에 22일, 총 3년간 310일 한도의 휴가	첫째아
개학 수당	일정소득수준 이하	자녀 연령에 따라 차등	6~18세	첫째아

주: 1) 보육사이용지원금은 Complément de libre choix du mode de garde(보육방식의 자유로운 선택을 위한 보조금)

2) 육아휴직수당은 Complément de libre choix d'activité(직업활동의 자유로운 선택을 위한 보조금)

자료: 국가가족수당금고(2013) Toutes les prestations (<http://www.caf.fr>)에서 재구성

영아에 대한 수당은 영아보육수당(Prestation d'accueil du jeune enfant: Paje)을 중심으로 지원되고 있다. Paje는 출생수당(Prime à la naissance), 기초수당(Allocation de base), 보육 방식의 자유로운 선택을 위한 보조금(Complément de libre choix du monde de garde: Cmg), 직업활동의 자유로운 선택을 위한 보조금(Complément de libre choix d'activité : Colca)이 포함된다. 출생 수당과 기초수당은 일정 소득 수준 이하의 가정에게만 지원되며, 보육 방식의 자유로운 선택을 위한 보조금과 직업 활동의 자유로운 선택을 위한 보조금은 취업 여성을 대상으로 지원된다는 특징이 있다.

다자녀 가족을 위한 수당에는 가족 수당(les allocations familiale: Af), 가족 보조금(le complément familial: Cf), 다자녀 가족 부모에 대한 연금 상의 혜택(Assurance vieillesse du parent au foyer: Avpf)이 있다. 가족 수당은 소득 조건 없이 두 자녀 이상을 가진 가족에게 지급되며 자녀 연령이 20세가 될 때까지 지급된다. 가족 수당 월 급여 액수는 자녀수에 따라 차등적으로 지급된다(표 2). 가족 보조금은 일정한 소득 조

건 이하의 3자녀 이상 가정에게 지급되는데 막내 자녀 연령이 3세부터 21세가 될 때까지 지급된다(표 3). 가족보조금의 2013년도 월 급여액수는 167.34유로이다.

세자녀 이상을 양육하는 사람에게는 연금 수령에 있어 더 유리한 권리를 제공하고 있다. 연금 정책에서 다자녀 부모를 우대하는 것은 2차 세계 대전 이후부터 시작되었다. 연금 정책에서 다자녀 부모를 우대하는 것은 다자녀를 양육하는 것이 부모(특히 여성)로 하여금 육아 휴직을 하거나 직장 생활을 잠시 멈추게 하는데 영향을 미치기 때문에 연금 보험료를 지속적으로 지불하는데 더 많은 문제가 발생할 수 있다는 사실에 근거하고 있다. 연금 지원에 있어 다자녀 가정 우대 조치는 다음의 세 가지 방식을 중심으로 이루어지고 있다. 첫째, 세자녀 이상의 부모에 대해 10% 상향 조정된 연금 수령액을 지급하며 상향 조정된 연금 수령액을 조세 대상 소득에서 제외하고 있다. 둘째, 자녀 양육을 위해 직장 생활을 휴직한 경우 휴직 기간을 연금 가입 기간으로 인정해 준다. 셋째, 자녀 출산으로 인한 휴직 기간에 연금 보험료를 가족 수당 금

표 2. 가족 수당 월 급여액수(2013년)

부양 자녀수	월급여액수
2자녀	128.57유로
3자녀	293.30유로
4자녀	458.02유로
자녀 1명 추가	164.73유로

주: 2013년 4월 1일부터 2014년 3월 31일까지 지급되는 급여액수  
 자료: Cnaf(2013). Vos prestations, 2013.

표 3. 가족 보조금의 소득 상한액(2012년)

부양 자녀수	홀벌이 부부	맞벌이 부부 혹은 한부모
3명	36,599유로	44,772유로
4명	42,699유로	50,872유로
자녀 1명 추가	6,100유로	6,100유로

주: 2013년 1월 1일부터 2013년 12월 31일까지 적용되는 소득 기준으로서 2011년도 연 가족소득이 기준 이하에 해당되는 경우에만 가족 보조금 월 급여액이 지급됨.  
 자료: Cnaf(2013). Vos prestations, 2013.



고가 대신 지불해 준다.

기타 취약 가정을 위한 지원으로서 한부모를 대상으로 하는 가족부양수당(Allocation de soutien familial), 장애아 교육수당(Allocation d'education de l'enfant handicapé), 자녀간호수당(Allocation journaliere de présence parentale)이 있다. 동 수당은 한부모, 장애아, 아픈 자녀라는 취약한 상황을 고려하여 지급하는 수당으로서 소득 조건을 적용하지 않고 지원하고 있는 특징이 있다. 소득 조건이 적용되는 취약 가정 대상 수당으로는 개학수당(Allocation de rentrée scolaire)이 있다.

프랑스의 가족정책은 높은 수준의 급여와 다수의 대상자로 인해 보편적인 특성이 강한 것처럼 보인다. 하지만 실제로 수당과 서비스를 제공함에 있어 가족이 직면하고 있는 특별한 '필요'를 중심으로 제공한다는 특징이 있다. 가족 수당의 경우 자녀 양육 부담 경감과 출산을 제고라는 목적 하에 두 자녀 이상의 가정을 대상으로 지원한다는 특징이 있다. 0~2세 영아 보육은 취업 여성이 경제활동으로 인해 자녀를 직접 돌볼 수 없을 때 지원하는 서비스로 규정하고 있다. 보육 시설 서비스는 취업 여성을 중심으로 제공하고 있으며<sup>7)</sup>, 보육사 이용에 따른 비용 지원도 취업 여성에 한해 지원하고 있다. 취약

계층 및 다자녀 가정에 대해서 특별한 수당을 마련하여 지원하고 있으며 급여 수준에 있어서 소득, 자녀 수, 부모 유형(부부 혹은 한부모)에 따라 차등적으로 지원하고 있다. 즉, 프랑스 가족정책은 정책 대상을 자녀를 둔 가정으로 하여 보편적으로 지원하되, 상대적으로 높은 필요를 가지고 있는 계층에게 보다 많은 지원이 이루어지도록 함으로써 보편주의와 선별주의의 조화를 추구하고 있다는 특성이 있다.

#### 4. 최근 가족 정책 개혁 및 주요 쟁점<sup>8)</sup>

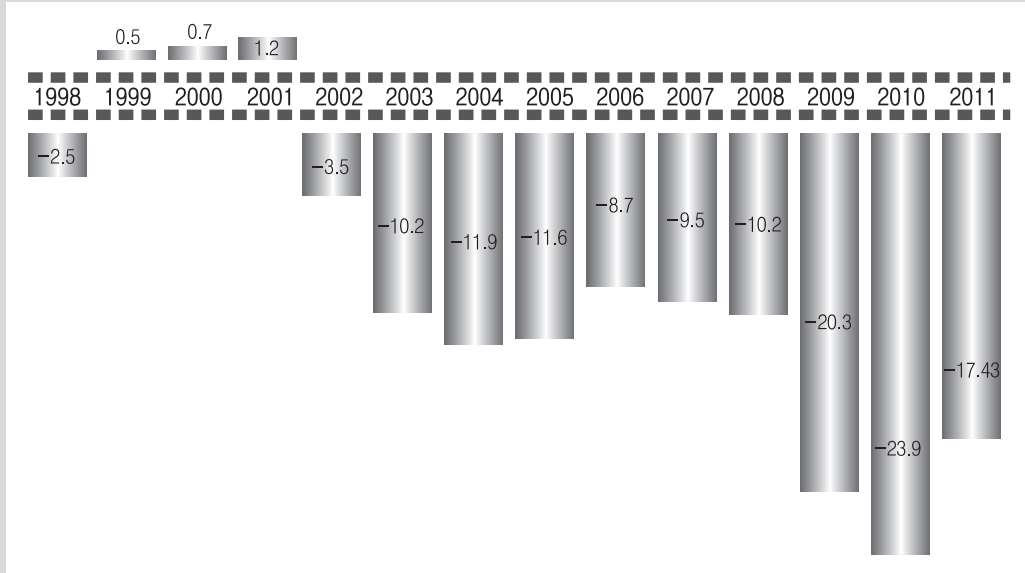
2011년 말 프랑스 사회보장 일반 체계의 적자분은 174.3억 유로에 달하게 되었다(그림 2)<sup>9)</sup>. 사회보장 일반체계의 재정 상황은 2001년까지 균형을 유지하였으나 2002년부터 악화되어 2010년도에는 가장 높은 재정 적자인 239억 유로를 기록하였다. 가족 정책 분야의 재정 적자는 질병 및 고령 분야와 비교하여 상대적으로 덜 심각한 상황이다. 가족 분야의 재정 적자는 2010년에 26억 유로, 2011년에 25억 유로에 달하였는데 이는 전체 일반 체계 재정 적자 분의 약 14.9%를 차지하고 있다. 질병 분야는 2011

7) 전업 주부의 경우 필요시 자녀를 일시적으로 맡길 수 있는 일시 보육시설을 이용함.

8) 본 절의 주요 내용은 "Réforme du quotient familial: si vous n'avez rien compris" Le Monde, 2013년 6월 4일자 기사를 참조하여 작성하였음.

9) 프랑스 사회보장체계는 조합주의적인 특성을 가지고 있어 가입 대상자에 따라 임금 노동자들을 대상으로 하는 일반 체계(Régime général), 농업 종사자를 위한 농업 체계(Régimes agricoles), 독립적인 직업인과 자영업자를 위한 독립체계(Régimes des indépendants), 공무원과 군인 체계(Régime des fonctionnaires et des militaires des l'état), 지역 공동체 체계(Régime des collectivité locales), 공기업 종사자 등을 대상으로 하고 있는 특별 체계(Régime spéciaux), 선원을 대상으로 하고 있는 선원체계(Régime des marins)로 구성되어 있음. 이 중에서 가장 규모가 큰 체계는 임금 노동자를 대상으로 하는 일반 체계임 (신윤정, 이지혜(2012). 국가 사회 정책으로서 통합적인 저출산 정책 추진 방안, 한국보건사회연구원).

그림 2. 프랑스 사회보장 일반체계의 재정 적자분 추이(1998~2011년)



주: 단위는 10억 유로  
 자료: 프랑스 사회보장청(2012). Chiffres clés de la Sécurité social.

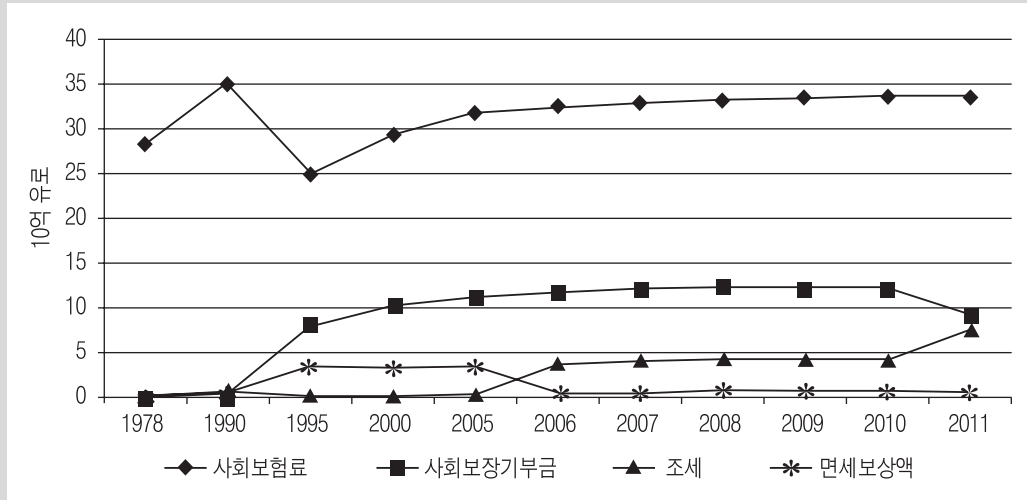
년도 재정 적자가 59억 유로에 달하여 전체 사회보장 일반체계 재정 적자 분의 33%를 차지하고 있다.

프랑스 사회보장의 재정 적자 문제는 지출만의 문제가 아니라 재정 수입의 감소 때문이기도 하다. 가족 분야 재정 수입에 있어 사회보험료(Cotisations)가 가장 높은 비중을 차지하고 있지만 사회보장기부금(CSG)과 조세 수입 역시 중요한 부분을 차지하고 있다(그림 3). 2010~2011년 기간 조세(impôts et taxes affectés)를 통한 재정 수입은 증가하고 있으나 사회보장기부금(CSG)을 통한 재정 수입은 동안 감소한 것으로 나타나고 있다.

프랑스 가족 정책에 대한 개혁의 논의는 당초에 가족 수당에 대한 재정을 조정하자는 것에서

부터 시작되었다. 가족 분야의 재정 적자 문제가 다른 사회보장 분야와 비교하여 상대적으로 덜 심각하다는 시각 하에 소득 공제의 상한액을 축소하는 것에 대해서는 반드시 개혁이 필요하다고 보지 않았다. 가족 수당 재정과 관련하여 개혁이 주장되었던 부분은 다자녀 가정에 대하여 연금 수령액을 10% 상향하여 지원하는 정책(Assurance vieillesse du parent au foyer: Avpf)을 가족 정책에서 고령 정책으로 이전하자는 것이었다. Avpf는 퇴직한 부모들을 대상으로 하고 있었기 때문에 은퇴자에 대한 정책을 포함하고 있는 고령 분야에서 지원하는 것이 더 적합하다고 주장하였다. Avpf에 대해서는 연간 44억 유로의 예산이 가족 수당 금고에서 지출되고 있었기 때문에 가족 분야에서는 동 부분에 대한 예산을

그림 3. 프랑스 가족 정책의 재정 수입 현황 추이(1980~2011년)



자료: 프랑스 사회보장청(2013). La finance de la branch famille.

절감하는 것을 필요로 하고 있었다. 그러나 이러한 제안은 결국에는 받아들여지지 않았다.

한편에서는 가족 수당의 재정 부족 문제를 해결하기 위하여 다양한 재정 수입의 원천을 마련하는 방안도 고려되었다. 하지만 담배 혹은 술에 특별세를 부과하여 얻어지는 재원은 가족 분야에서 필요로 하고 있는 엄청난 재원의 아주 일부분만을 총당할 수 있다는 한계가 있었다. 따라서 다른 재정 원천을 찾거나 다른 방식을 사용하여 재정 부족분을 총당해야 하는 상황에 놓이게 되었으며, 결국에는 소득 공제 상한액을 축소하여 정부가 조세 수입을 늘리는 방향으로 결정되게 되었다.

프랑스가 소득세 공제액의 상한선을 낮춤에 따라 영향을 받게 되는 가족은 자녀 1명의 경우 월 가구 소득 5,370유로 이상, 자녀 2명의 경우 월 가구 소득 5,820유로 이상, 자녀 3명의 경우

월 가구 소득 6,820유로 이상, 자녀 4명의 경우 월 가구 소득 7,780유로 이상인 대부분 중산층 가정이다. 소득세 상한액 축소로 인하여 각 가구가 추가적으로 더 지불해야 하는 연간 소득세는 자녀 1명 가정의 경우 최대 500유로, 자녀 2명 가정은 최대 1,000유로, 자녀 3명 가정은 최대 2,000유로, 자녀 4명 가정은 최대 3,000 유로로 추정되고 있다.

## 5. 프랑스 가족 정책 개혁의 시사점

프랑스 가족 정책의 현재 모습은 각 시대의 흐름 속에서 도출된 다양한 사회적인 욕구에 부응한 결과가 반영된 모습이라고 할 수 있다. 프랑스 가족 정책은 어떠한 측면에서는 다자녀 가

정을 지원하는 가족주의적인 특성이 있는 반면, 또 다른 측면에서는 사회적 재분배 차원에서 취약 계층에 대해 상대적으로 더 많은 지원을 제공하고 있다. 전통적인 가족주의에 입각하여 부모 직접 양육을 강조하여 육아 휴직을 지원하고 있는 반면, 또 다른 한편에서는 여성의 경제활동 참여를 독려하기 위하여 보육 서비스를 지원하고 있다. 종합컨대 프랑스 가족 정책은 '가족주의(familialisme)'라는 과거의 전통을 기반으로 하면서 새롭게 대두되는 사회적 욕구에 부응하여 다양한 이해 집단 간의 논쟁을 통한 '타협의 산물'이라고 볼 수 있다. 현재까지도 이러한 논쟁과 타협의 과정을 거치면서 프랑스의 가족 정책은 계속 진화하고 있다.

프랑스와 우리나라가 문화적으로 차이는 있으나 본질적인 차원에서 인간 생활의 모습에는 큰 차이가 없다는 점으로 볼 때 프랑스가 걸어온 가족 정책의 역사는 앞으로 우리 사회가 나아갈 모습을 어느 정도 반영할 수 있다. 이러한 측면에서 프랑스 가족 정책의 발달과 현재의 개혁 논의는 2005년도부터 본격적으로 국가 정책으로 추진하기 시작한 국내 저출산 정책에 대해 유용한 시사점을 줄 수 있을 것으로 본다. 프랑스 가족 정책 사례가 주는 주요한 시사점을 제시하면 다음과 같다.

프랑스 가족 정책이 그 시기에 직면한 주요한 사회적 문제를 해결하는데 역점을 두었다는 사실을 볼 때 우리나라 저출산 정책도 현재 자녀 양육 가정이 가지고 있는 어려움과 이슈에 중점을 둘 필요가 있다. 국내 자녀 양육 가정이 가지고 있는 가장 큰 문제는 경제적인 측면 및 돌봄 측면에서 자녀를 양육하는데 요구되는 부담이

다. 그리고 과도한 노동 시간 및 경직적인 조직 문화로 인하여 일과 가정 생활을 양립하기 어려운 사회 환경이다.

무엇보다도 자녀 양육에 대한 부담을 다양한 사회 계층이 서로 다른 크기로 절감하고 있다는 데 주목할 필요가 있다. 자녀 돌봄에 대해서는 취업 여성이 비 취업 여성 보다 더 큰 부담을 가지고 있으며, 자녀 양육에 소요되는 경제적인 비용은 저소득층이 고소득층 보다 더 큰 부담을 가지고 있다. 국내 자녀 양육 지원 정책은 자녀 양육에 대해 상대적으로 더 많은 부담을 가지고 있는 집단을 대상으로 중점적으로 이루어질 필요가 있다. 예를 들어 보육 서비스 지원에 대해서는 취업 여성들이 직장 생활과 육아를 병행할 수 있도록 서비스 이용 시간, 시설에 대한 접근성 그리고 서비스 질적인 수준 측면에서 보다 많은 배려가 이루어져야 할 것이다. 현금 지원에 있어서도 고소득층은 소득세의 자녀 인적 공제를 통해 저소득층과 비교하여 상대적으로 더 많은 조세 절감 혜택을 누리고 있다. 따라서 현금 수당을 지원함에 있어 이러한 조세 감면으로 인한 혜택까지도 함께 고려하여 전체 소득 계층에서 형평성 있는 혜택이 돌아 갈 수 있도록 해야 할 것이다. 육아 휴직 정책도 고용 보험에 가입되어 있는 상대적으로 안정적인 직장을 가지고 있는 여성 취업자 뿐 만 아니라 취업 여성 전체가 육아 휴직의 혜택을 받을 수 있도록 대상자의 확대가 요청된다. 보건복지