

DOI: 10.23063/2023.12.8

프랑스 사회보장제도의 최근 변화: 다섯 번째 사회보장 부문 ‘자율성’의 인정

Recent Change in Social Security Regime in France: Recognition of a Fifth Branch of the Social Security System Centered on Autonomy

임밖네 (프랑스 파리7대학 사회학박사)
Im, Bak-Ne (Université Paris 7)

1. 들어가며

2021년 12월 1일 법률명령(Ordonnance n°2021-1554)이 프랑스의 일반사회보장제도에 ‘자율성(autonomie)’을 새로운 하나의 정책 부문(branche)으로 추가함으로써 징수 부문(branche Recouvrement)을 제외하고 기존 네 개였던 사회보장 부문을 다섯 개로 확장시켰고 ‘국립자율성연대기금’(CNSA: Caisse nationale de Solidarité pour l'autonomie)이 사회보장의 ‘자율성’을 담당하는 기관이 되었다. 프랑스에서 ‘자율성’과 관련된 논의들은 고령사회정책 내에서 주로 노인과 장애인을 중심으로 전개되는 양상을 보인다. 이 글은 프랑스 사회에서 노인과 장애인의 ‘의존성’ 문제에 대응하기 위한 ‘자율성’ 정책의 전개 과정과 그 결과 사회보장제도에 ‘자율성’이 추가될 수 있도록 한 개혁의 내용을 살펴보고 담당 기관으로서 국립자율성연

대기금(CNSA)의 역할에 대해 알아보려고 한다.

2. 사회보장제도의 개혁 내용

가. 기존의 프랑스 사회보장제도

프랑스의 사회보장제도는 1945년 만들어졌으며, 크게 일반레짐(régime général), 농업레짐(régime agricole), 특수레짐(régimes spéciaux), 자영업레짐(régimes des professions libérales)으로 나누어진 다. 프랑스 전체 국민의 90%를 포괄하는 사회보장의 일반레짐은 크게 가족 부문(branche Famille), 노령 부문(branche Retraite), 의료 부문(branche Maladie), 산업재해-직업병 부문(branche Accidents du travail-maladies professionnelles), 징수 부문(branche Recouvrement)으로 구성된다. ‘부문’(branche)은 “한 개 또는 여러 개의 사회적 위험으로부터 개인 또는 가족을 보호하기 위해 소득 상실분 중 일부를 보상하기 위한 행정 집합체”

로 정의되며(Vie publique, 2022a) 일반적으로 프랑스에서 사회보장은 징수 부문을 제외하고 네 가지 부문으로 구별된다. 부문별 담당 국가기관은 다음 <표 1>과 같다. 2021년 다섯 번째 부문으로서 ‘자율성’이 추가되기 전까지 프랑스 사회보장은 1945년 이래 노령, 의료, 산업재해, 가족 부문을 중심으로 발전되어 왔다.

나. 다섯 번째 사회적 위험요인으로서 ‘의존성’(dépendance)과 정책 목표로서 ‘자율성’(autonomie)의 대두 과정

사회적 위험요인으로서 ‘의존성’은 갑작스러운 사회정책 이슈는 아니다. 1960년대 이후 지속된 기대수명의 증가와 함께 프랑스 사회에서 인구 고령화 문제가 제기되기 시작하였고, 노령층의 건강, 사회적 돌봄과 재가 노인 지원 등 정책적 필요성을 적시하는 보고서들이 출판되었지만, 적극적인 고령사회

정책의 도입과 중요한 변화는 2000년대 초 이루어졌다(European Parliament, 2021: 10-11).

가장 먼저, 2001년 7월 20일 법령(Loi n°2001-647)은 1997년 처음 도입되었던 ‘의존특별급여’(PSD: Prestation spécifique dépendance)를 ‘개인자율성수당’(APA: Allocation personnalisée autonomie)으로 대체하였다. ‘의존성’은 ‘도움에 대한 욕구’를 의미하는 개념으로 일상생활의 특정한 과업을 수행하기 위해 필요한 건강 상태와 관련되며 PSD는 기존 수급자들 중 60세 이상에게 주어진 특별급여의 형태였다(Borrel, 1999). PSD에서 APA로의 개혁은 ‘의존성’이 갖는 낙인 대신 ‘자율성’ 용어를 사용하여 자율성 상실 정도를 국가등급(AGGIR: Autonomie, Gérontologique, Groupe iso-ressources)에 따라 판단하여 60세 이상 재가 노인과 시설거주 노인 모두에게 보다 개인화·개별화된 수당이 지급되도록 하였다(Weber, 2006: 603).

| 표 1. 프랑스 사회보장 부문과 담당 기관(2021년 이전) |

사회적 위험	사회보장 부문	담당 기관
질병, 모성, 장애, 사망	의료	국립건강보험기금(CNAM: Caisse nationale d'assurance maladie)
직업병, 산업재해	산업재해	
퇴직, 홀로됨(과부, 홀아비)	노령	국립노령연금기금(CNAV: Caisse nationale d'assurance vieillesse)
가족 간 불평등	가족	국립가족수당기금(CNAF: Caisse nationale d'allocations familiales)

자료: Broussy. (2022: 2), La sécurité sociale. (2022). 참조하여 저자 수정.

두 번째, 2003년 유럽에서 발생한 폭염으로 인해 많은 수의 프랑스 노인인구가 사망¹⁾하면서 이들에 대한 사회적 돌봄시스템에서 심각한 결점이 드러났고 이들의 고립과 배제가 해결해야 할 사회문제로 대두되었다(European Parliament, 2021: 11). 이에 대응하여 정부는 2004년 6월 30일 「노인과 장애인의 자율성을 위한 연대에 관한 법률」(Loi n°2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées)을 제정하여 개혁을 시행하였고 그 일환으로 노인과 장애인의 자율성 증진 지원을 담당하는 국가기관으로서 국립자율성연대기금(CNSA: Caisse nationale de Solidarité pour l'autonomie)을 신설하였다. 비슷한 시기 「장애인 인권과 기회평등법」(Loi sur l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées)도 제정되었다.

이후 2016년 1월 1일 「고령사회 적응 관련법」(Loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement)이 시행되었는데, 이 법령은 프랑스 사회가 빠른 인구 고령화에 적응하고 모든 사람들이 존엄하게 늙어가는 사회를 만들기 위한 목적으로 시행되었으며 노령인구와 이들의 가족, 특히 가장 취약한 상황에 처해 있는 노령층의 일상생활을 향상시키고자 하였다. 또한

고령층에 대한 사회적 시각을 변화시키고 '자율성'으로 전체적인 고령사회 정책의 방향성을 전환하고자 하는 정부의 의지를 담고 있었다(Ministère de la santé et de la prévention, 2016).

이러한 '자율성'으로의 정책 전환은 2018년 10월 고령사회 정책 개혁을 위한 국가협의체(concertation nationale)인 '고령과 자율성'(Grand âge et autonomie)의 출범을 통해 강화된다. 다섯 차례의 지역 포럼, 방대한 규모의 국민 참여 설문, 고령자와 간병인 및 보건·사회·의료사회 전문가를 대상으로 한 표적집단면접과 개별 인터뷰를 통해 이들의 목소리를 종합한 보고서들이 출판되었고 이를 바탕으로 '사회보장재정 고등위원회'(Haut Conseil du financement de la protection sociale)는 2019년 3월 고령사회 정책 개혁을 위한 175개의 제안을 담은 최종보고서를 정부에 제출하였다. 이 보고서는 '자율성 상실'이 사회적 위험이 되었고, 이에 다른 정책적 과제로 돌봄비용 충족을 위한 재정 지원의 확대와 고령층을 위한 서비스 제공의 변화를 위해 양질의 간병인 보장, 고령층을 위한 지원 시스템의 단순화, 재가에 유리한 돌봄 모델로의 변경을 제안하고 있다(Ministère des solidarités et de la santé, 2019).

1) 2003년 유럽에서 발생한 폭염의 영향을 가장 크게 받은 나라는 프랑스로 2003년 8월 1~20일 약 1만 4,800명이 사망하면서 이 시기 사망률이 60% 증가하였다. 75세 이상이 전체 사망자의 82%를 차지하였고 취약계층이 차지하는 비율도 높았는데, 60세 이상 사망자의 30%가 정신질환자, 17%가 항정신성 약물 복용자, 12%가 당뇨환자였다. 이는 자율성이 떨어지거나 신체장애, 정신질환을 갖고 있는 사람들이 더위에 가장 취약하다는 점을 보여 준다(Sénat, 2004)

이 보고서의 주요 제안점을 담은 법령은 당초 2019년 말 공포를 목표로 했으나 코로나19 팬데믹과 대선으로 인해 현재까지도 계류 중이다. 하지만 보건연대부 장관이 직접 주도한 이 개혁은 정부의 적극적 개입 필요성을 촉진하였고 보고서 내용 중 하나의 제안에 따라 2020년 8월 7일 두 가지 관련 법률이 발표되었다(Martin & Le Bihan, 2022). 「사회부채 및 자율성 관련 기본법」(Loi organique n°2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie)과 「사회부채 및 자율성 관련 일반법」(Loi ordinaire n°2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie)은 사회부채상각기금(Caisse d'amortissement de la dette sociale)을 통해 1,360억 유로의 부채 회수를 허용하여 새로운 사회적 위험으로서 '자율성 손실'을 인정하였고(Vie publique, 2020) 2021년부터 의료, 가족, 산재와 노령에 이은 다섯 번째 사회보장 부문으로서 '자율성'을 위해 투입되는 자원과 공정정책에 대한 운영은 CNSA에 맡겨지게 되었다.

다. '자율성' 관련 사회보장 책임기관으로서의 CNSA

1) 사회보장재정법령(Loi de financement de la Sécurité sociale)에 따른 CNSA의 예산 구조의 변화
'자율성'이 다섯 번째 사회보장 영역에 추

가되고 CNSA가 운영 기관이 되면서 발생한 가장 직접적인 변화는 예산 구조의 혁신과 관련된다. CNSA의 지출 항목은 의료-사회복지 기관 및 서비스 지원금, 개별수당, 의료-사회복지 기관 및 서비스 투자, 개입, 행정 운영의 5개로 나누어지게 되었고 수입은 독립적이고 지속가능한 새로운 재원인 일반사회보장부담금(CSG: contribution sociale généralisée)의 할당을 통해 보장받게 되었다(CNSA, 2021). CSG는 1990년 12월 도입된 사회보장목적세로 프랑스 내 거주하는 모든 사람의 다양한 소득(근로소득, 실업수당, 상병수당, 퇴직연금, 자산 등)에 부과되며 이로 인한 수입은 매년 1,000억 유로 이상으로 프랑스 사회보장 재원에서 매우 중요한 부분을 차지한다(Vie publique, 2022b). 2021년 1월부터 CSG의 1.93%가 CNSA 지원에 할당되었으며 CSG와 함께 자율성연대추가부담금(CASA: contribution additionnelle solidarité autonomie)과 자율성연대부담금(CSA: contribution solidarité autonomie)도 CNSA의 전반적인 지출을 충당하는데 사용되고 있다(CNSA, 2021). 다음 [그림 1]은 '자율성' 영역 담당 기관 CNSA의 수입과 지출 구조를 보여 준다.

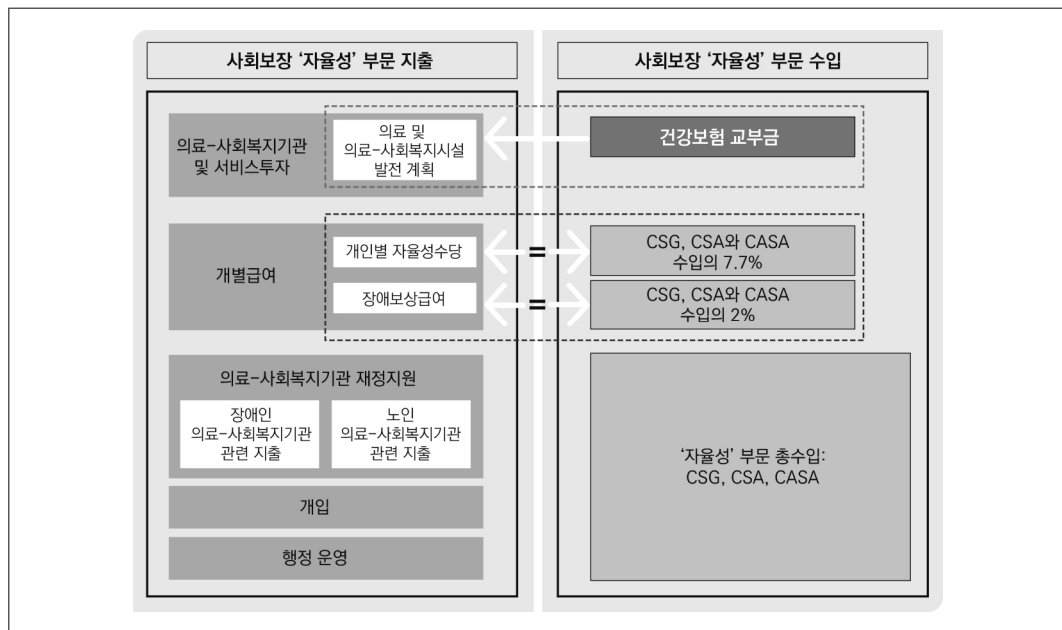
2) CNSA의 임무

2004년 신설 당시 CNSA의 임무는 크게 의료-사회복지시설 및 서비스에 할당된 예

산을 지역보건청(ARS: agences régionales de santé)에 분배하고 개인별자율성수당(APA) 및 장애보상급여(PCH: prestation de compensation du handicap) 제공을 위한 예산을 지방정부(département)에 할당하는 재정적 지원 업무와 자율성 지원 분야와 관련된 지역의 행위자들 간 네트워크를 이끌고 지원하는 것이었다(Cour des comptes, 2018: 103). 이후 2005년 「장애인 인권과 기회평등법」, 2008·2010·2011년 「사회보장 재정법」 개정, 2009년 「병원개혁 및 환자·보건·지역 관련법」(Loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires) 제

정에 따라 CNSA의 임무에도 변화가 생겼고 2006년 이후 CNSA의 임무는 크게 자율성을 상실한 노인과 장애인에 대한 재정적 지원(개인별자율성수당, 장애인시설, 의료-사회복지 기관 및 서비스, 재가 복지 제공자 교육 등), 노인과 장애인의 모든 요구에 대한 동일한 대응, 노인·장애인 관련 종사자에 대한 정보 제공 및 독립장애인시설 내 종사자와 협력자(partenaires) 간 만남 조직, 국민의 자율성 상실 문제에 대한 전문가로서의 해결책 모색, 예산 운영으로 정의되었다(CNSA, 2023a). CNSA는 신설 초기부터 지역보건청, 지역의 사

| 그림 1. 사회보장 '자율성' 부문 수입과 지출 구조 (2021년 1월 이후) |



주: 사회보장 '자율성' 부문 수입의 대부분은 일반사회보장부담금(CSG:contribution sociale généralisée), 자율성연대부담금(CSA:contribution solidarité autonomie), 자율성연대추가부담금(CASA:contribution additionnelle solidarité autonomie)이 차지함.

자료: CNSA. (2021).

회복지를 담당하는 도의회(Conseils départementaux), 독립장애인시설(maisons départementales des personnes handicapées) 등과 협력해 노인과 장애인의 자율성을 위한 공공서비스 제공과 관련된 임무를 수행해 왔으며 2015년 「고령사회적응 관련법」에 따라 기존 CNSA의 임무에 노인과 그들 가족, 대중을 대상으로 하는 정보 제공과 안내를 위한 인터넷 포털 구축, 자율성 상실 예방 정책 관련 자금 제공자 간 회의 개최, 독립장애인시설에 관한 공동정보시스템 구축, 지역 의료사회복지서비스 지원 등의 기능이 추가되었다. 특히 정책 방향으로서 자율성이 강조되면서 지난 10년 동안 CNSA의 임무와 역할은 점차 확대되었다. 관련 예산 또한 2006~2019년 90.7% 증가하여 2019년에 예산이 270억 유로에 달했고(CNSA, 2019: 9) 마침내 ‘자율성’이 사회보장의 새로운 부문으로 신설되면서 운영기관인 CNSA의 2021년 예산은 325억 유로에서(CNSA, 2022) 2023년 386억 유로로 증가하였다(CNSA, 2023b: 3). 「사회보장재정법」 32조(Article 32 de la loi de financement de la sécurité sociale)는 사회보장 부문으로서 CNSA의 새로운 임무를 ‘자율성’ 부분과 관련된 모든 예산의 운영, 노인과 장애인의 자율성 지원 정책 및 서비스 관련 모든 행위자에 대한 감독과 조정, 지

역별 공평한 분배를 바탕으로 한 자금 조달 및 관리, 노인·장애인·간병인에게 관련 정보 제공, 자율성 분야 연구 및 혁신 참여, 자율성 증진 정책의 발전·성차별을 고려한 사회적 위험 관리를 위한 조치 제안, 노인과 장애인 돌봄 인력의 양성과 전문성 강화 지원 등 총 7개로 규정하고 있다.

3. 나가며

인구의 고령화와 2003년 발생한 폭염으로 인한 노년층의 높은 사망률은 자율성 상실을 새로운 사회적 위험으로 인식하게 함으로써 기존의 노인과 장애인 대상 사회적 위험 대응 체계에 대한 프랑스 사회의 반성을 이끌었다. 이 과정에서 프랑스 정부는 이들의 의존성 문제보다는 자율성, 시민권, 존엄성을 강조하는 시각으로 정책적 관점을 변화시키고 자율성을 강화하기 위해 전통적으로 네 개였던 사회보장 부문에 ‘자율성’을 추가하여 사회보장 제도를 통한 국가의 개입과 지원을 확대하였다. 이와 같은 정부의 적극적인 개입은 CNSA의 예산 증액뿐만 아니라 CSG를 통한 더욱 안정적이고 지속적인 재정 구조로의 변화²⁾를 이끌었을 뿐만 아니라 자율성 관련 책임 국가기관으로서의 새로운 임무를 CNSA에 부여하여 관련 거버넌스 체계

2) 2023년 CNSA ‘자율성’ 부문 수입 예산은 372억 유로로 이 중 일반사회보장부담금(CSG)을 통한 수입이 317억 유로로 전체 재원의 85%를 차지한다(CNSA, 2023b: 3)

를 강화하고 있다.

참고문헌

- Article 32 de la Loi n°2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 (1). <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042665307> 2023. 10. 3.
- Borrel, C. (1999). La prestation spécifique dépendance: Premier bilan au 31 décembre 1998, Etudes et Résultats, n°13, Avril, Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-10/er013.pdf> 2023. 9. 7.
- Broussy, L. (2022). Ceci est-il un 5e risque?, Think Tank Matières grises, 1-7. <https://matieres-grises.fr/wp-content/uploads/2020/09/Note-02-5erisque.pdf> 2023. 9. 11.
- CNSA. (2019). Les chiffres clés de l'aide à l'autonomie 2019 https://www.cnsa.fr/documentation/chiffres_cles_2019_cnsa.pdf 2023. 10. 3.
- _____. (2021). 5e branche de Sécurité sociale gérée par la CNSA. https://www.cnsa.fr/documentation/cnsa_20-11_infographie_schema_budgetaire_web.pdf 2023. 10. 3.
- _____. (2022). L'Essentiel 2021. La CNSA: c'est quoi? https://www.cnsa.fr/documentation/cnsa_19-11_lessentiel_2021_web_vf.pdf 2023. 10. 3.
- _____. (2023a). Les missions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. <https://www.cnsa.fr/a-propos-de-la-cnsa/les-missions-de-la-caisse-nationale-de-solidarite-pour-lautonomie> 2023. 11. 6.
- _____. (2023b). Les chiffres clés de l'aide à l'autonomie 2023. https://www.cnsa.fr/documentation/cnsa_chiffres_cles_2023-fr-02.pdf 2023. 10. 3.
- Cour des comptes. (2018). Rapport public annuel 2018. Tome II – La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-01/04-Caisse-nationale-solidarite-pour-autonomie-Tome-2.pdf> 2023. 11. 6.
- European Parliament. (2021). Ageing policies – access to services in different member states: Annex II – Country study on France. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662940/IPOL_STU\(2021\)662940\(ANN02\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662940/IPOL_STU(2021)662940(ANN02)_EN.pdf) 2023. 9. 7.
- La sécurité sociale. (2022). Les branches. <https://www.securite-sociale.fr/la-secu-cest-quoi/organisation/les-branches> 2023. 9. 11.
- Loi n°2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisées d'autonomie (1). <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000406361/> 2023. 9. 7.
- Loi n°2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000622485/> 2023. 9. 7.
- Martin, C. & Le Bihan, B. (2022). Progress towards a law on ageing in France: the country recognises a fifth branch of the social security system centred on autonomy. ESPN Flash Report. <https://shs.hal.science/halshs-03854804> 2023. 9. 22.
- Ministère de la santé et de la prévention. (2016). Loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement. <https://sante.gouv.fr/archives/loi-relative-a-l-adaptation-de-la-societe-au-vieillessement/> 2023. 9. 11.
- Ministère des solidarités et de la santé. (2019). Concertation Grand âge et autonomie, Dossier de presse https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/dp_rapport-grand-age_280319.pdf 2023. 10. 2.
- Ordonnance n°2021-1554 du 1er décembre 2021 relative à la mise en oeuvre de la création de la cinquième branche du régime général de la sécurité sociale relative à l'autonomie. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044394829> 2023. 9. 11.
- Sénat. (2004). La France et les Français face à la canicule: les leçons d'une crise, Rapport d'information n°195 (2003-2004). <https://www.senat.fr/rap/r03-195/r03-19516.html> 2023. 9. 11.
- Vie publique. (2020). Loi organique et loi du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie. <https://www.vie-publique.fr/loi/274394-lois-7-aout-2020-dette-sociale-et-autonomie-5e-risque-dependance#:~:text=Panorama%20des%20lois-,Loi%20organique%20et%20du%20du%207%20ao%C3%BBt%202020%20relatives%20%C3%A0,sociale%20et%20%C3%A0%20l'autonomie&text=Cr%C3%A9ation%20d'un%20cinqui%C3%A8me%20risque,sociale%20et%20%C3%A0%20l'auto> 2023. 10. 2.
- _____. (2022a). Qu'entend-on par "branche" de la sécurité sociale? <https://www.vie-publique.fr/fiches/24139-quentend-par-branches-de-la-securite-sociale> 2023. 9. 11.
- _____. (2022b). Qu'est-ce que la CSG? <https://www.vie-publique.fr/fiches/21973-quest-ce-que-la-csg-contribution-sociale-generalisee> 2023. 10. 3.
- Weber, A. (2006). Regards sur l'APA trois ans après sa création, INSEE, *Données sociale-la société française*, 603-611.