



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회복지학 석사학위논문

외국인의 공공부조 수급권리
발전에 관한 담론연구

-프랑스 사회적 미니멈(Minima Sociaux)을
중심으로-

2017년 8월

서울대학교 대학원
사회복지학과
이 중 미

국 문 초 록

외국인의 공공부조 수급권리

발전에 관한 담론연구

-프랑스 사회적 미니멈(Minima Sociaux)을
중심으로-

서울대학교 대학원

사회복지학과

이종미

본 연구는 프랑스의 외국인 공공부조 수급권 발전 과정에서 나타난 담론을 살펴봄으로써 복지국가 재편기의 새로운 논쟁영역으로 떠오르는 외국인 대상 복지제공 문제의 양상을 파악하는데 목적이 있다. 이를 위해 프랑스의 공공부조 제도에 해당하는 사회적 미니멈(Minima Sociaux)의 외국인 수급권 변동과 관련한 양원 국회의록을 질적내용분석방법을 활용하여 분석하였다. 1998년과 2008년에 걸쳐 나타난 주요 입법을 중심으로 전자를 확대입법, 후자를 축소입법으로 구분하고, 각 입법 심의과정에서 찬반구도를 주축으로 하는 정책연합호모형을 적용하여 각 연합의 담론을 규명하고, Lijphart의 민주주의 유형론을 통해 연합 간 역동을 질적으로 탐색하였다.

외국인의 공공부조 수급권리 발전을 둘러싼 찬성 및 반대연합의 주요 담론을 분석하기 위해 관련이론과 선행연구를 종합하여 분석

들을 구성하였다. 찬성연합의 담론 분석에는 잉글하트(Inglehart, 1990)의 탈물질주의(post-materialism) 이론, 톨리(Tilly, 1978)와 아일랜드(Ireland, 1994)의 정치엘리트의 사회갈등방지 연구, 반 우르샷(van Oorschot, 2000)의 호혜성 이론을 종합한 분석들을 사용하였고, 반대연합의 담론 분석에는 보르하스(Borjas, 1999)의 복지자식이론과 반 우르샷(van Oorschot, 2000)의 정체성 이론을 결합한 분석들을 적용하였다.

분석결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 1998년의 사회적 미니멈 수급요건에서 국적요건을 삭제하는 법률안은 사회당 정부에 의해 발의되었으며, 정부를 중심으로 여당인 사회당과 진보정당연합이 찬성연합을 구성하였다. 외국인의 사회적 미니멈 수급권리를 인정해야 한다는 찬성연합의 주요 근거는 ‘평등’과 ‘인본주의’라는 탈물질주의 이념과 사회안정, ‘동일의무, 동일권리(meme devoirs, meme droits)’로 파악되었다. 반대연합은 공화국연합, 프랑스민주주의연합과 기타 보수정당으로 구성되었다. 반대연합의 주요 표출 담론은 ‘복지자식’, ‘내국인 우선의 복지 제공’, ‘합의 부재’로 나타났다.

2008년 외국인 수급조건 강화를 골자로 하는 법률은 중도우파의 사르코지 정부에 의해 발의되었다. 이때 찬성연합은 정부 측 발의자인 허쉬 고등판무관과 여당인 대중운동연합, 신중도당 등의 보수정당이었고, 반대연합은 공산주의, 공화주의 시민당, 진보민주공화당의 군소 진보정당이였다. 공산당 등의 급진정당은 1998년 확대입법 심의 시와 일관되게 ‘평등’ 담론을 표출하였다. 찬성연합은 본 조건이 가족수당의 수급조건과 일치시키는 것으로 헌법에 위배되지 않는다고 반박하면서 찬반연합의 의견이 첨예하게 대립하였다.

Lijphart의 민주주의 유형론을 적용하여 확대 및 축소입법 심의과정의 성격을 분석한 결과, 강한 다수제(majoritarian) 전통으로 인하여 심의 과정에서 정치적 소수의 의견이 체계적으로 배제되는 경향이 나타났다. 그 결과, 정권이 교체될 때마다 외국인의 사회적 미니

범 수급권리는 확대와 축소의 부침을 겪으며 갈등적으로 전개되었고, 이를 둘러싼 국론은 극단으로 분열되었다. 합의를 담보하지 않은 절대다수에 의한 무리한 권리 확대, 이후의 반대연합의 집권에 의한 권리 축소는 다수제 민주주의의 전형적인 정책변동 사례라 할 수 있을 것이다.

프랑스 사례를 통해 한국사회에서 전개될 외국인에 대한 복지제공 문제와 관련한 담론의 예측 근거를 제공하였다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다. 한국의 의회는 프랑스와 같이 강한 다수제적 의사결정 구조를 가지고 있어, 이후 복지국가 확대, 발전 과정에서 외국인의 복지를 비롯한 민감한 복지이제를 두고 상당히 갈등적 역동이 전개될 것으로 예상된다. 이에 본 연구는 선제적 갈등방지과 합의를 통한 사회적 대타협이라는 한국의 복지정치를 위한 고민을 담았다는 점에서 중요한 함의를 지닌다 하겠다.

주요어 : 프랑스 사회적 미니멈(Sociaux Minima), 외국인의 공공부조 수급권리, 정책옹호연합모형(ACF), 합의제 민주주의, 질적내용분석(QCA)

학 번 : 2013-22834

〈목 차〉

제 1장 서론	1
제 1절 문제제기	1
제 2절 연구목적 및 연구문제	5
제 2장 이론적 배경 및 선행연구 검토	7
제 1절 복지국가와 외국인의 공공부조 수급권리에 관한 이론적 논의	7
1. 권리담론에 의거한 외국인의 공공부조 수급권리의 성격	7
2. 프랑스 사례의 특수성과 연구의 필요성	14
제 2절 분석 틀 구성을 위한 이론적 논의	20
1. 정책옹호연합과 신념체계	20
2. 외국인의 권리확대에 관한 근거 이론	22
3. 외국인의 권리축소에 관한 근거 이론	24
제 3절 정책변동과 합의적 의사결정 과정	26
제 3장 연구방법	30
제 1절 분석 방법	32
제 2절 분석 틀	35
제 3절 분석자료	37
제 4장 분석결과	40
제 1절 외국인의 사회적 미니멈 수급권리 발전에 관한 담론분석	40
1. 1998년 외국인의 사회적 미니멈 수급권리 확대에 관한	

답론분석	40
2. 2008년 외국인의 사회적 미니멈 수급권리 축소에 관한 답론분석	57
제 2절 의결과정에서 나타난 특징과 정치적 동학	63
 제 5장 결론	 71
 참고문헌	 77
Abstract	89
Résumé	93

〈표 목 차〉

〈표 1〉 비유럽연합국 출신 외국인의 공공부조 수급요건	12
〈표 2〉 외국인의 사회적 미니멈 수급요건	17
〈표 3〉 분석 틀	36
〈표 4〉 분석자료	37
〈표 5〉 확대입법: 정부발의안과 수정안	42
〈표 6〉 확대입법: 찬성, 반대 연합의 주요 담론	45
〈표 7〉 확대입법: 정당별 표출 담론의 빈도	48
〈표 8〉 축소입법: 정부발의안과 수정안	58
〈표 9〉 축소입법: 찬성, 반대 연합의 주요 담론	62
〈표 10〉 수정안과 심의결과	65
〈표 11〉 기명투표 결과	66
〈표 12〉 부문별 공적사회지출 변화	69

〈그 립 목 차〉

[그림 1] 이민자에 대한 관용지수	19
[그림 2] 프랑스 5공화국 11대 국회의원회의 정당별 의석점유율 현황	63
[그림 3] 사회적 미니멈 수급자 규모 추이	68

제 1장 서론

제 1절 문제제기

본 연구는 프랑스의 외국인 공공부조 수급권 발전 과정에서 나타난 담론을 살펴봄으로써 복지국가 재편기의 새로운 논쟁영역으로 떠오르는 외국인 대상 복지제공 문제의 양상을 파악하려는 목적에서 출발한다. 1998년 프랑스의 공공부조 제도에 해당하는 사회적 미니멈 수급요건에서 국적 조건을 삭제한 입법은 유럽국가의 외국인 공공부조 수급권리 발전에 있어 특이 사례로 분석이 요구된다. 이에 프랑스를 사례로 하여 외국인의 사회적 미니멈(Minima Sociaux) 수급권에 관한 담론을 분석하고자 한다. 1998년과 2008년에 걸쳐 프랑스에서 나타난 주요 입법을 중심으로 전자를 확대입법, 후자를 축소입법으로 구분하고, 각 입법 심의과정에서 찬반구도를 주축으로 하는 정책연합옹호모형을 적용하여 연합 간 역동과 담론을 질적으로 탐색한다.

유럽 복지국가를 중심으로 내외국인 간 복지의 평등이 달성되었다고 널리 이야기되지만, 세부적으로 들여다보면 제도별 차이가 존재한다. 현금성의 복지급여는 크게 보험원칙에 기반을 둔 사회보험과 비기여성 급여로 나뉘는데, 외국인에 대한 사회보험 수급권 인정은 무난하게 이루어지는 반면 공공부조는 논쟁적이고 제한적으로 발전되어 왔다(Faist, 1995). 이러한 차이는 유럽 복지국가의 외국인 구 유입 역사를 들여다봄으로써 명확해진다. 양차대전 이후 유럽 국가들은 서북부 복지국가를 중심으로 산업재건에 필요한 노동력을 보충하기 위해 외국 인력을 적극적으로 수입하였다. 이때 외국인력에 대한 산업재해, 실업, 질병, 노령과 같은 사회적 위험을 보장해야 할 필요성이 발생하였고, 기여원리에 입각한 사회보험은 큰 논란 없

이 부여되었다.

공공부조의 경우 외국인의 수급권리의 인정은 이보다 한참 뒤에 발전하였다. 1990년대까지 내국인으로 제한하거나, 사회보장협정을 맺은 국가 출신의 외국인에게만 제한적으로 부여하였는데, 2003년 유럽위원회에서 ‘제3국적 장기체류 외국인의 공공부조 적용의 평등’ 지침이 채택되면서 유럽연합 회원국들은 국내법을 개정하기 시작했다. 이들 국가들의 일반적인 경향은 장기체류 외국인에게 공공부조 수급권리를 인정하고는 있지만, 공공부조 수급경력이 있을 경우 영주권 신청, 체류증 연장, 가족재결합에 불이익을 두면서 사실상 외국인의 공공부조 수급권리는 제한적으로 허용되고 있다고 볼 수 있다.

프랑스는 이민국가를 자처하는 서유럽 국가로 이들 나라와는 외국인의 공공부조 수급권리에 있어 예외적인 발전경로를 보여 왔다. 1981년 프랑수아 미테랑 대통령이 집권에 성공하면서 외국인에 대한 ‘국가적 연대(Solidarité Nationale)’의 확장을 기치로 내걸었고, 이때부터 외국인의 복지 문제가 본격적으로 공론의 영역에서 논의되기 시작했다. 미테랑 대통령 집권기 동안 프랑스의 공공부조에 해당하는 사회적 미니멈의 수급권리가 외국인으로 확장된 것은 아니었지만, 헌법위원회와 프랑스 최고행정재판소, 대법원 등의 사법기관들이 외국인의 수급권리 확대를 지지하는 판결을 내놓기 시작하였다. 외국인의 사회적 미니멈 수급권리의 인정에 있어 가장 중요한 입법은 슈베느명 법이라고도 불리는 1998년 ‘외국인의 입국과 체류, 망명권에 관한 법률(Loi n° 98349 du 11 mai 1998 Relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile)’이다. 본 법은 사회적 미니멈 급여에 속하는 하위급여에 대하여 일괄적으로 국적요건을 삭제하는 것을 골자로 하고 있었다. 시기적인 측면에서 유럽위원회가 지침을 채택하기 이전일 뿐만 아니라, 내용적인 측면에서도 예외적이라 할 수 있다.

선행연구를 통해 복지 수혜자 집단 중에서 외국인은 국민으로부

터 가장 낮은 지지를 얻는 집단임을 재차 확인된다. De Swaan(1988), van Oorschot(2000), Cook(1979)의 연구에 따르면, 외국인은 ‘우리’에 속하지 않을 뿐만 아니라 과거나 미래에 우리 사회에 이로운 기여를 할지 불확실한 집단으로 여겨지기 때문에 가장 복지자격이 없다고(*less deserving*) 평가된다. 그런데 이러한 외국인이라는 집단에 대한 인식과 비기여, 자산조사의 공공부조라는 제도적 특성이 결합하면 지지는 더욱 낮아질 것이 자명해 보인다. 그런데 어떻게 프랑스는 국제적 차원의 영향이 발생하기 이전에, 보다 앞서 외국인에게 공공부조 수급권리를 부여할 수 있었는가는 흥미로운 질문이 아닐 수 없다.

그런데, 확대 10년 후인 2008년, 프랑스는 사회적 미니멈의 일종인 활성연대급여(RSA)의 수급조건을 엄격히 하는 개혁을 단행한다. 이는 이후 타 급여의 수급조건 강화의 시초가 되기도 하였다. 외국인의 공공부조 수급요건이 짧게는 5년, 길게는 10년이라는 대기기간으로 강화되는 역(逆)의 개혁이 이루어졌다는 점에서, Mishra(1990)의 복지 불가역성(*irreversibility*) 명제는 외국인의 공공부조 수급권리에 적용되지 않는 듯하다. 본 연구에서는 1998년과 2008년의 각 입법과정에서 나타난 담론균열과 함께 의사결정구조 상의 특성을 함께 분석함으로써 역의 개혁과 관련한 프랑스의 정치적 동학을 규명하고자 한다.

의회는 대의 민주주의 체제에서 유일한 입법기관으로 직접선거로 선출된 국민의 대리자가 국가 정책을 결정하는 공간이다. Lijphart에 따르면 민주주의는 다수제와 합의제의 두 이념형으로 구분될 수 있다(Lijphart, 1999). 다수제는 다수 세력으로 권력을 집중시킴으로써 의결과정의 효율성을 기할 수 있다는 장점이 있으나 소수의 의견을 반복적이고 체계적으로 제외시킴으로써 심각한 정치적 좌절감을 가져와 집단 간 갈등을 격화시킨다는 한계를 내포한다. 합의제 민주주의는 다자로 권력을 분산시킴으로써 이러한 좌절을 최소화시키고, 결과에 대해 최대의 다수가 만족할 수 있도록 함으로써 지속가능하

고 성공적인 정책의 시행을 담보하는 것으로 증명되고 있다. 본 연구는 입법과정에 나타난 의사결정 과정의 특성이 다수제적인지, 합의제적인가를 분석함으로써 외국인의 공공부조 수급권리를 둘러싼 프랑스의 정치적 역동을 규명한다.

한국에서는 19대 대선에서 최초로 ‘이주노동자 및 가족 구성원의 권리 보호를 위한 국제협약’이 주요 대선후보의 공약으로 등장하였다는 것은 외국인에 대한 복지제공 문제가 선진 복지국가만의 이야기가 아니라는 뜻이기도 하다. 가족재결합으로 인한 정주인구의 증가는 필연적으로 이들의 통합과 복지 문제를 불러일으킨다. 이는 서구 복지국가들이 걸었던 경로이기도 하다. 이에 본 연구는 프랑스의 외국인 사회적 미니멈 수급권리와 관련한 주요 입법인 1998년과 2008년의 입법과정에서 나타난 찬성, 반대연합의 담론을 분석하고, 의사결정과정의 특징을 규명함으로써 미래 한국 복지국가 상에 적용할 수 있는 현실적, 정치적 함의를 추출하고자 한다.

제 2절 연구목적 및 연구문제

본 연구는 프랑스에서 외국인의 사회적 미니멈 수급권의 발전에 중추적인 역할을 한 1998년 확대입법과 2008년의 축소입법으로 구분하여, 각 시기에 나타난 권리 확대 및 축소 담론을 밝히고자 한다. 이를 위해 관련 담론을 포착할 수 있는 국회회의록을 활용하여 주요 담론주체와 담론 주체들 간의 역동을 규명하는 것이 본 연구의 목적이다.

이에 본 연구에서 제기하는 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 1998년 프랑스에서 외국인의 사회적 미니멈 수급 권리는 왜 확대되었는가?

연구문제 1-1. 외국인의 공공부조 수급권리 확대를 찬성하는 연합의 주요 담론은 무엇인가?

연구문제 1-2. 외국인의 공공부조 수급권리 확대를 반대하는 연합의 주요 담론은 무엇인가?

연구문제 2. 2008년 프랑스에서 외국인의 사회적 미니멈 수급 권리는 왜 축소되었는가?

연구문제 2-1. 외국인의 공공부조 수급권리 축소를 찬성하는 연합의 주요 담론은 무엇인가?

연구문제 2-2. 외국인의 공공부조 수급권리 축소를 반대하는

연합의 주요 담론은 무엇인가?

연구문제 3. 프랑스 의회의 의사결정 방식의 성격은 외국인의 사회적 미니멈 수급권리의 확대 및 축소 결정에 어떠한 영향을 미쳤는가?

제 2장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제 1절 복지국가와 외국인의 공공부조 수급권리에 관한 이론적 논의

본 절에서는 권리담론에 의거하여 복지국가에서 외국인 사회권의 성격과 외국인 공공부조 수급권리의 제한적 발전 배경에 대해 논의한다. 다음으로 유럽 복지국가에서 제3국적 외국인의 공공부조 수급권 발전 현황에 대해 살펴보고, 권리 발전의 시기, 내용, 정도에 있어 프랑스의 특수성을 다룬다.

1. 권리담론에 의거한 외국인의 공공부조 수급권리의 성격

복지국가는 집단적 위협에 대처하고 사회적 불평등을 감소시키는 일종의 사회적 합의체(social arrangement)로서, 역사적으로 현대 사회보장제도의 발전은 영토적으로 폐쇄된 국민국가의 발전과 긴밀히 맞닿아 있었다. 예컨대, 최초의 사회보험 입법인 비스마르크 입법은 국민국가(nation state)에서 이루어지는 사회 서비스, 공공부조의 발전은 시민권과 국민적 연대라는 프레임 하에서 구성된 것이다. 또한, 전후 영국 노동당의 사회보장 입법은 전시의 국가적 동원과 고조된 국민 간 연대감을 배경으로 가능한 것이었다(Brubaker, 1989: 155). 따라서 현대 복지국가는 역사적으로 ‘국민국가에 의한 연대의 국민화(nationalization of solidaristic practices)’ 과정의 산물이며(Wagner & Zimmermann, 2003:254; Mau & Burkhardt, 2009 재인용), 이러한 국민복지국가(national welfare state)의 시민권(citizenship)은 해당국가의 국적(nationality)을 보유한 국민에게 부여되는 것이었다.

마샬(1950)의 시민권론은 국민복지국가와 개인이 향유하는 권리 간의 역사적 발전 과정을 이해하는데 유용하다. 마샬은 공민권, 정치권, 사회권에 이르는 시민권의 단계적 발전이 국민적 공동체(national community)의 형성과 긴밀히 맞닿아 있었으며, 시민권이라는 공동체 내의 소속자격은 영토적 경계의 통제와 결합된 개념으로서 국민국가를 외부 세계와 구분 짓는 역할을 함으로써 국가기관 및 제도와 시민을 잇는 주춧돌로 기능했음을 강조한다(Marshall, 1964; Brubaker, 1989). 구체적으로 시민권은 세 단계로 발전하였다. 첫째, 국가의 전제정치로부터 개인을 보호하고 법 앞의 평등을 구현하는 시민적 권리(법제도 설립을 통합 법 앞의 형식적 평등), 다음으로 보편선거의 등장으로 정치적 권리가 발전했으며, 본 연구에서 주목하는 사회적 권리는 복지국가의 탄생과 보편적 의무교육의 실시와 함께 가장 나중에 발전한 권리이다(Faist, 1995). 마샬에 따르면, 사회적 시민권은 “다소(多少)간의 경제적 복지와 사회적 유산을 향유하며 사회의 일반적 기준에 준하는 개화된 삶을 누릴 권리”로 정의된다(Marshall, 1950:72).

시민권론에 의거하여 외국인의 사회권 발전 과정을 분석한 Guiraudon(2000)은 국민국가 공동체를 전제로 하는 마샬의 시민권론이 외국인 권리의 역사적 발전 순서를 설명하는데 한계를 가지고 있음을 지적한다. Guiraudon은 보편적으로 외국인의 사회권이 정치권에 선행하여 발생한다는 점을 지적한다. 국민(national)의 사회적 권리가 이미 주어진 참정권의 행사를 통해 불평등 투쟁의 결과로 얻어지는 능동적 권리(active rights)라면, 외국인의 사회권은 국민으로부터 부여되는 수동적 권리(passive rights)라는 것이다.

실제로 복지태도 선행연구들은 외국인 타 인구집단과 비교하여 가장 낮은 지지를 받는 인구집단이라는 일관된 연구결과를 보여준다. 이는 유럽국가 비교연구(Pettersen, 1995; Ullrich, 2000; van Oorschot, 2000; Blekesaune & Quadagno, 2003; van Oorschot, 2006) 및 단일국가 연구(영국 Taylor-Gooby, 1985; Hills, 2002, 핀란드, 덴

마크 Forma, 1997; Albrekt Larsen, 2002, 네덜란드 van Oorschot, 1998, 벨기에 Debusscher & Elchardus, 2003, 체코 Rabusic & Sirovatka, 1999)를 통해 실증된 결과이다.

외국인의 사회권 발달을 제도별로 살펴보았을 때, 본 연구에서 주목하는 공공부조 수급권리는 매우 제한적으로 발달해왔다. 이는 상기한 외국인의 사회권 자체의 특성과 공공부조의 제도적 특성이 결합한 결과라 할 수 있다. 공공부조 제도는 첫째, 비기여성(non-contributory)과 둘째, 자산조사(means-testing)의 시행을 주 특징으로 한다(Gough et al., 1997). 비기여성이란, 사회보험과 달리 보험료가 아닌 정부의 일반재정으로 운영되는 급여임을 의미하고, 자산조사란 급여가 보편적으로 지급되는 수당(allowance)의 성격이 아니라, 자산조사를 통하여 개인이 소득이 일정수준 이하임이 증명될 때 지급되는 선별적 급여(targeted benefit)라는 의미이다. 이 두 가지 제도적 특성에 기인하여 외국인의 공공부조 수급권리는 정치적으로 낮은 지지를 얻는다는 것이 선행연구의 결론이다.

비기 여성과 관련하여 Faist(1995)는 외국인에게 있어 공공부조와 같은 일반조세를 재원으로 하는 비기 여성적 성격의 급여보다 보험원리에 입각한 급여(노령연금)의 수급권 부여가 무난하게 이루어진다고 설명한다. 실제로 전후의 유럽 복지국가들은 경제재건을 위해 외국인력을 대거 수입하였고, 일정기간의 보험료 납부를 수급요건으로 하는 사회보험 권리의 부여는 당연한 것으로 인정되었다. 본국으로 귀국하는 경우에도 사회보험 급여를 계속적으로 받을 수 있게 하였다. 이러한 외국인의 사회보험 권리 발전 양상은 개인의 기여와 급여가 긴밀히 연계된 사회보험의 특성에 기인한다고 볼 수 있다. 반면, 기여와 급여 간 연계가 비교적 느슨한 공공부조 수급권리는 사회보험 보다 한참 후에 발전하였다.

다음으로, 공공부조의 자산조사 시행과 관련한 논의이다. 공공부조는 자산조사를 통해 저소득층을 선별하기 때문에 내국인보다 외국인의 수급률이 높게 나타나고, 이는 내국인의 낮은 정치적 지지로

연결되어 외국인의 수급권리가 제한적으로 발달해왔다는 설명이다. Morrissen과 Sainsbury(2005)는 룩셈부르크 소득 조사(LIS, Luxembourg Income Study) 자료로 내국인과 외국인의 공공부조 수급률의 차이를 분석하였다. 연구결과에 따르면, 공공부조 수급가구 비율이 국민의 경우 영국(7.4%), 독일(1.5%), 프랑스(2.4%), 스웨덴(2.4%), 덴마크(5.9%), 외국인의 경우 영국(13.2%), 독일(2.9%), 프랑스(8.3%), 스웨덴(18.7%), 덴마크(25.9%)로 적게는 2배에서 8배까지 차이가 나는 것으로 드러났다. 또한, 가구를 단위로 지급되는 급여의 경우에 외국인 가구의 가구원 수가 평균적으로 내국인 가구보다 많기 때문에 수급액이 두 배 가량 더 높은 것으로 나타났다(Sainsbury, 2012: 126)¹⁾. 이러한 공공부조의 자산조사에 따른 선별적 성격에 의하여, 외국인의 급여 수급률과 수급액이 내국인보다 높게 나타나고, 이는 외국인의 공공부조 수급권리에 대한 낮은 지지로 나타난다. 이는 외국인이 언어의 장벽으로 노동시장에 통합하는데 어려움이 있을 뿐만 아니라, 국민과 동일한 자격(qualification)을 가지고 있을 때에도 사회적 연결망 자원의 부족으로 소득이 20% 가량 낮기 때문인 것으로 분석된다.

이러한 배경에서 1998년 프랑스에서 이루어진 외국인에 대한 공공부조 수급권리의 인정은 상당히 특수한 경우라 할 수 있다. <표 1>은 주요 유럽연합 국가들을 중심으로 1995년과 2014년의 외국인의 공공부조 수급요건을 보여주고 있다. 당시 총인구 대비 외국인구의 비율이 4% 이상, 제3국적 외국인의 비율이 총인구 대비 3% 이상인 주요 이민자 수용 국가들을 보면, 수급요건의 경향은 크게 세 분류로 나뉜다. 첫째, 스위스와 같이 분권화된 국가에서는 외국인에 대한 공공부조 지급 여부를 지방정부의 재량으로 맡기고 있고, 둘째, 오스트리아, 독일, 덴마크, 벨기에에서는 공공부조를 내국인에 한하여 지급하고 있었다. 프랑스도 1998년 사회적 미니멈 지급에 있

1) 영국, 덴마크의 수치는 데이터의 한계로 외국인을 포함한 이주민의 수급률이다.

어 국적 조건을 삭제하는 법률 통과 이전에는 내국인에 한하여 공공부조를 지급하는 나라의 하나였다. 셋째, 국가간 사회보장협정을 체결한 국가 출신의 외국인으로서 해당 국가에서 자국민에게 공공부조 권리를 보장하는 경우에만 급여를 지급하는 것이다. 스페인, 이탈리아와 같이 일정기간 합법적으로 거주한 이후에 수급권을 인정하는 경우도 발견되나, 당시 남부유럽 국가들은 외국인구를 수용하는 나라가 아닌 송출하는 국가로서 <표 1>에 제시된 바와 같이 외국인구 비율 자체가 높지 않았다. 종합하면, 제3국적 외국인의 비율이 3%를 웃도는 국가들을 보았을 때 외국인에게 공공부조 지급자체를 고려하지 않거나 매우 제한적으로 시행되었음을 알 수 있다. 따라서 1998년 프랑스의 공공부조에 해당하는 사회적 미니멈 급여들에 대해 일괄적으로 국적 조건을 삭제하는 조치는 그 당시와 최근의 다른 유럽국가들의 경향과 비교하여도 상당히 특수한 사례라 할 수 있을 것이다.

유럽 이민 네트워크(European Migration Network)의 2014년 국가별 보고서에 따르면, 대부분의 유럽연합 회원국에서 장기체류 외국인의 공공부조 수급권리를 인정하고 있다. 보고서는 이러한 발전을 유럽위원회(European Commission)의 2003년 지침(directive)이 각 나라의 국내법에 반영된 결과로 분석한다. 2003년 유럽위원회는 비유럽연합국 출신 외국인(이하 제3국적 외국인)에 대한 공공부조 적용의 평등지침(Directive 2003/109/EC)을 채택하였다. 연합 수준의 지침이 채택될 경우, 회원국은 지침에 따라 국내법·규제를 개정하여야 한다. 그러나, 지침은 “최저한도의 요구”이기 때문에 각국의 사정이나 입장에 따라 적용의 재량 범위가 크다²⁾. 그 결과 회원국은 영주권자, 장기체류증 소지자를 중심으로 제3국적 외국인의 공공부조 수급권리를 인정하고 있지만, 체류증 연장, 영주권 신청, 가족재결합 시 불이익을 가함으로써 사실상 급여의 신청을 상당히 제한하고 있

2) 즉, 지침은 국가에 적용되는 법으로 국가가 이 지침을 따르지 않았다고 해서 개인이 유럽사법재판소에 소를 제기할 수는 없다.

다. 유럽의 대표적인 이민자 수용국가인 독일의 경우, 외국인도 공공부조 급여를 신청하고 수급할 수 있으나, 당국에 의해 외국인이 의도적으로 공공부조 급여에 의지한다고 판단될 경우, 공공부조 수급여부는 영주권 취소, 추방의 사유가 될 수 있다(European Migration Network - 독일 보고서, 2014).

〈표 1〉 1995년, 2014년, 비유럽연합국 출신 외국인의 공공부조 수급요건

(단위: 총인구 대비 %)

국가	1995년			2014년			
	수급요건	외국인 인구		수급요건	체류증, 영주권 신청 시 불이익 여부	외국인 인구	
		비유럽	비유럽			비유럽	비유럽
스위스	지방정부 재량	19	7.56	지방정부 재량	-	23.8	8.1
오스트리아	내국인	8.6	7.27	장기 체류증 소지자 (5년 이상 합법 거주)	O	12.5	6.3
독일	내국인	9	6.74	합법적 거주자	O: 추방 사유, 체류증 연장 거부 사유	8.7	4.7
룩셈부르크	지난 20년간 10년 거주	33.4	6.65	지난 20년 간 5년 거주	O	45.3	6.3
덴마크	내국인	4.7	3.74	영주권자 (지난 8개월 중 7개월 선행 거주)	-	7.1	4.1
프랑스	내국인	5.6	3.45	규칙적 5년 거주	X	6.3	4.1
벨기에	내국인	8.9	3.36	영주권자, 5년 이상 연속 거주자	O: 단기 체류증 취소 가능	11.1	3.7
네덜	국가 간	4.3	3.0	합법적 거주자	O: 단기	4.8	2.0

란드	사회보장 협정		9		체류증 취소 가능		
영국	합법적 규칙적 거주	3.6	2.1 1	규칙적 거주 (6~10년 선행 거주)	O: 체류증 취소 가능	7.9	3.8
노르웨이	노르딕 국가 간 협정	3.6	2.0 3	영주권자	-	9.4	3.4
이탈리아	합법거주	2.1	1.8 2	장기체류 허가증 소지자(규칙적 거주 테스트 통과)	-	8.1	5.7
포르투갈	국가간 사회보장 협정	1.8	1.3 3	3년 간 합법거주	-	3.8	2.9
핀란드	국가간 사회보장 협정	1.6	1.3 0	1년 이상 거주자격 소지자	O: 체류증 취소 가능	3.8	2.2
스페인	5년/10년 거주 (신청 직전 2년 연속 거주)	1.6	0.9 2	5년/10년 거주 (신청 직전 2년 거주)	O: 가족재결 합에 불이익	10. 1	5.8
아일랜드	-	3.1	1.1 2	장기체류증 소지자 (Habitual Residence Condition 통과)	O: 체류증 취소 가능	11. 8	3.7
스웨덴	-	5.9		1년 이상 거주 자격 소지자	O: 가족재결 합에 영향	7.2	4.0
그리스	X	2.8		X	-	7.8	6.1

* 주: 1995년 통계는 유럽연합 15개국 기준, 2014년 통계는 유럽연합 28개국 기준

* 자료: OECD(2002), *Trends in International Migration 2002*, OECD(1996), *Social Assistance in OECD Countries*, European Migration Network(2014), Migration access to social security and healthcare: policies and practices; Eurostat(eurostat.ec.europa.eu).

따라서 프랑스의 1998년 공공부조 수급요건에 있어 ‘국적’ 조건의 삭제를 골자로 하는 외국인의 공공부조 수급권리 확대입법은 당시 공공부조 수급대상을 내국인으로 제한하는 주요 유럽국가의 경향뿐만 아니라 2003년 유럽위원회의 지침과도 구별되는 행보라 할 수 있다. 이에 본 연구는 프랑스에서 어떻게 이러한 외국인 수급권리의 발전이 가능하였는지, 민감하고 논쟁적일 수밖에 없는 외국인의 공공부조 수급권리 인정을 둘러싸고 전개된 찬반 연합의 담론을 규명하고자 한다. 다음에서는 프랑스의 공공부조에 해당하는 사회적 미니멈 제도를 요약적으로 살펴보고, 이와 관련한 외국인의 공공부조 수급권리 발전 양상에 있어 프랑스의 특수성을 구체적으로 살펴본다.

2. 프랑스 사례의 특수성과 연구의 필요성

프랑스에서 사회적 미니멈(Sociaux Minima)은 “자산 및 소득이 일정 수준 이하인 집단에게 최저생활의 보장 차원에서 지급되는 비기여적 사회 급여”로 정의된다(심창학, 2008). 학계에서 프랑스의 사회적 미니멈은 “개인 혹은 가구를 대상으로 최저 생활수준의 소득 제공을 목적으로 하는 사회적 급여(심창학, 2008 재인용; Caussat, 1998: 113)” 혹은 ‘취약계층에게 최저수준의 생활 수단을 제공하는 비각출 사회급여(Lakehal, 2005: 164)’로 정의된다. 때문에 공공부조 제도의 국제비교 연구(Lødemel & Schulte, 1992; Eardley et al., 1996; Gough et al., 1997; Ditch, 1999; Heikkila et al., 2001)들은 사회적 미니멈이 비기여성 급여라는 점과 자산조사를 시행한다는 점에서 공공부조로 본다.

선행연구는 프랑스를 룩셈부르크, 벨기에, 독일과 함께 ‘선별적 부조 체계가 보편적 안전망을 보완하고, 중앙정부의 통제 하에 최소한의 지역적 재량권이 허용되며, 평균이하의 급여 수준을 보이는 이

원적 공공부조 국가 유형’으로 분류한다(심창학, 2008 재인용; Lodemel & Schulte, 1992; Gough et al., 1997: 36). 심창학(2007)은 선행연구를 종합하여 사회적 미니멈의 성격을 ‘복수의 선별적 급여 체계와 단일의 급여체제로 이루어진 이원적 부조 체계’로 정리하였다. 사회적 미니멈에는 빈곤노인, 장애인, 한부모 등을 대상으로 하는 6개 선별적 제도와 활동연대수당이라는 보편적 제도의 총 7개 제도가 운영되고 있다³⁾. 이러한 급여의 개수는 그리스를 제외한 14개 유럽연합 회원국 중 최다수에 해당한다(Horusitzky et al., 2005). 프랑스에서 이러한 공공부조 제도의 발전은 70년대 두 차례의 오일 쇼크 이후에 이루어진 것이다⁴⁾. 경기침체와 고 실업률이 장기화되면서 프랑스는 사회보험 위주의 사회안전망에 발생한 사각지대를 선

3) 2017년 1월 현재 운영되고 있는 7개 제도는 다음과 같다. 활동연대수당(RSA, Revenu de Solidarité Active), 성인장애수당(AAH, Allocation Adulte Handicapé), 장애보충수당(ASI, Allocation supplémentaire d’Invalité), 특별연대수당(ASS, Allocation de solidarité spécifique), 임시대기수당(ATA, Allocation temporaire d’attente), 노령연대수당(ASPA, allocation de solidarité aux personnes âgées), 임시연대대체수당(ATS, Allocation transitoire de solidarité-remplacement)가 있다. 이 중 임시대기수당은 정치적 망명자 등에게 인도주의적 차원에서 주어지는 별도의 공공부조이다. 1988년에 제정되어 2007년 활동연대수당(RSA)로 대체된 최저편입소득(RMI, Revenu minimum d’insertion)은 사회적 보호에서 제외된 이들을 위한 보편적 최저 소득(Revenu minimum général)으로서 이외의 6개 선별적 사회적 미니멈을 보충하는 역할을 한다. 2000년대 중반 최저편입소득(RMI)의 수급자수는 130만 명이며 가족 구성원까지 포함하면 전체 인구의 3.5%가 RMI의 수혜자가 된다(Palier, 2006:120). 2009년 구직활동 의무를 수급조건으로 하는 활동연대소득(RSA)이 최저편입소득(RMI)를 대체하게 되는데, 2000년대 후반 약 천 만명, 즉 총인구의 16%에 해당하는 인구가 RSA의 수급자로 추산된다(Martin, 2010: 84).

4) 나병균(2014)는 프랑스의 사회적 미니멈의 발전을 다음의 세 단계로 정리하였다. 첫째는 전후 사회보장 확대기(généralisation de la sécurité sociale)에 도입된 것으로써 노인미니멈 급여(minimum vieillesse), 성인장애수당(AAH)가 이에 해당한다. 둘째, 80년대 대량실업과 빈곤과의 전쟁 정책의 일환으로 도입된 급여들로 ASS와 ATA가 이에 해당한다. 셋째, 노동과 사회보호(protection sociale)로부터 배제된 사람들을 위한 기초생계 유지 목적의 급여들로, 활동연대수당(RSA)가 이에 해당한다(나병균, 2014).

별적 사회부조의 도입으로 보완해왔던 것이다. 이를 일부 연구자들은 비스마르크 모델로부터의 탈피(departures from the bismarckian model)로 평가하기도 한다(Sainsbury, 2012: 73).

바로 이러한 사회적 미니멈의 수급대상을 외국인으로 확대한 법이 ‘1998년 외국인의 입국과 체류, 망명권에 관한 법률(Loi n° 98349 du 11 mai 1998 Relative à l’entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d’asile)’이다. 사회당의 리오넬 조스팽 정부에 의해 발의된 사회보장법의 개정안은 사회적 미니멈의 제반 급여에서 국적요건을 삭제하는 내용을 담고 있었다. 외국인에 적용되는 조건은 ‘프랑스 영토 내의 합법적 거주 증명(la régularité de leur séjour en France)’으로, 대기기간을 조건으로 하지 않았다는 점에서 당시나 오늘날의 다른 국가와 비교하여도 획기적인 확대라 볼 수 있다. 그러나 복지국가론의 정설로 받아들여지는 Mishra의 복지 불가역성(irreversibility)은 이 경우에 적용되지 않았다.

2008년 사르코지 정부는 ‘활성연대소득의 일반화와 통합정책 개혁 법률(Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion)’안을 발의함으로써 사회적 미니멈의 일종인 활동연대수당(RSA)의 외국인 수급조건을 ‘노동허가 체류자격으로 5년 선행거주’로 강화하였다. 이후, 차례로 노령연대수당(ASPA), 노령보충급여(ASV), 장애보충급여(ASD), 특별연대급여(ASS)의 수급조건 또한 제한적으로 강화되었는데, 2008년 축소법률은 그 시발점으로 기능하였다고 볼 수 있다.

<표 2>에 2017년 현재 프랑스에서 제 3국적 외국인에게 적용되고 있는 사회적 미니멈 수급자격 요건⁵⁾이 제시되어 있다. 1998년 확대

5) 이 중 임시대기수당은 정치적 망명자 등에게 인도주의적 차원에서 주어지는 별도의 공공부조이다. 임시연대대체수당(ATS)은 1951년 7월부터 1953년 12월 사이에 출생자 중 노령보험 보험료를 162분기 이상(40년 이상) 납부한 구직자에 대한 대체 또는 보충수당의 성격의 수당이다. 두 급여는 본 연구에서 논하는 제3국적 외국인을 실질적 대상으로 하는 급

입법 당시, 합법적 체류조건만으로 사회적 미니멈 급여를 받을 수 있도록 한 것과 비교하면, 대기기간(짧게는 5년, 길게는 10년)과 함께, 해당기간 동안 근로를 통한 납세의 의무를 부과함으로써 수급조건이 매우 강화된 것을 알 수 있다.

<표 2> 2017 외국인의 사회적 미니멈 수급요건⁶⁾

	프랑스 영토 내 규칙적 거주	노동가능 체류자격의 선행 거주 기간
활동연대수당 (RSA)	O: 평년(1/1부터 12/31까지 외국체류 기간이 3개월을 초과하지 않는 경우)	최소 5년
노령연대수당 (ASPA), 노령보충급여 (ASV)	O: 수급자의 규칙적 거주지가 프랑스 영토 내 1년 중 6개월(180일) 이상 거주	최소 10년
장애보충급여 (ASi)	O: 수급자의 규칙적 거주지가 프랑스 영토로 1년 중 6개월(180일) 이상 프랑스 내 거주해야 함	최소 10년
성인장애급여 (AAH)	O: 평년(1/1부터 12/31까지 외국체류 기간이 3개월을 초과하지 않는 경우)	-
특별연대급여 (ASS)	-	지난 10년 동안 최소 5년 간, 프랑스 및 유럽연합회원국, 유럽경제구역, 스위스에서 재고용지원수당(ARE, allocation d'aide au retour

여가 아니기 때문에 논외로 한다.

- 6) 외국인의 수급요건은 ① 체류의 합법성(régularité du séjour), ② 프랑스 영토 내 규칙적 거주(résidence habituelle sur le territoire français), ③ 일정 기간 프랑스에서 노동자격 체류증을 소지하고 거주했을 것 (ancienneté de présence/résidence en France et d'antériorité de titres de séjour autorisant à travailler)' 로 정리할 수 있다(GISTI).

		à l'emploi)에 기여금을 납부하는 근로활동을 했을 것
--	--	-----------------------------------

출처: 프랑스 공식 행정서비스 홈페이지(<https://www.service-public.fr/>)

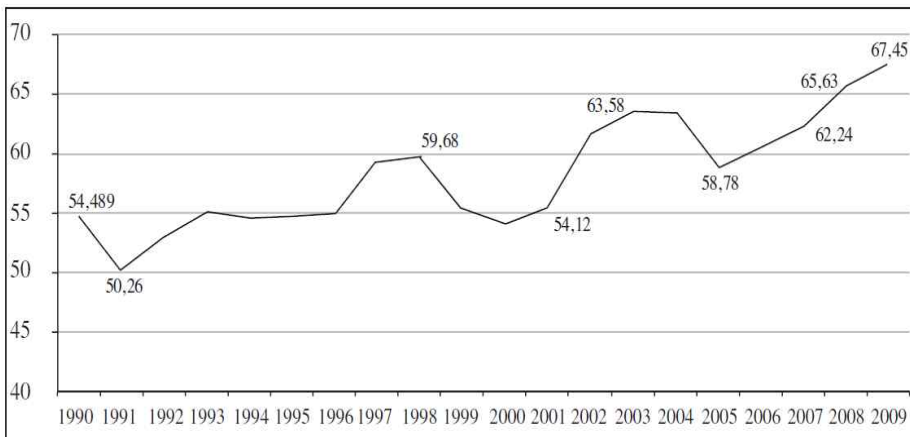
이러한 외국인의 사회적 미니멈 수급권리의 변동양상이 정권의 변동과 함께 이루어졌다는 점에서, 본 연구는 찬반연합의 담론과 함께 프랑스 정치체제의 특성을 함께 검토하고자 한다. 외국인에 대한 공공부조 수급권 부여의 문제는 앞서 검토한 바와 같이 논란이 많고 합의가 형성되기 어려운 복지국가의 난제이다. 때문에 법률안을 통과시키고자 할 때에 찬성연합과 반대연합은 첨예하게 대립하게 되는데, 이때 이러한 대립을 특정 세력의 권력의 행사로 접근하는가, 아니면 연합 간 대화와 협의로 풀어나가는가에 따라 상이한 정치적 역동이 전개된다. 전자가 갈등의 심화를 야기한다면, 후자가 정책의 지속가능성, 관계자의 만족도를 담보한다는 것이 Lijphart의 민주주의 유형론이다. 프랑스는 정권을 잡은 다수에게 권력이 집중되는 대표적인 다수제 민주주의(majoritarian democracy) 국가로서, 외국인의 사회적 미니멈 수급권리의 급격한 변동이 정권 교체와 결부된 양상으로 볼 때 갈등적 정치역동이 작동되었을 공산이 크다.

프랑스 국가인권자문위원회(CNCDH, Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme)의 다년도 서베이를 관용지수로 지수화한 Mayer 외 (2009)는 [그림 1]과 같이 프랑스 국민들의 이민자에 대한 관용수준을 보여준다. 1990년부터 2009년까지 전반적인 관용의 수준은 증가하였지만⁷⁾, 1998년 이후 프랑스에서 이민자에 대한 태도가 급격히 비호의적으로 변화했음을 보여주고 있다. 또한, 프랑스여론연구소(Ifop)의 국가비교 연구에 의하면 2016년 기준 유럽 주요 7개국(프랑스, 네덜란드, 독일, 영국, 이탈리아, 스페인, 덴마크)

7) Mayer 외 (2010)는 1990년부터 2009년까지 전반적인 관용수준의 증가를 전반적 교육수준의 상승, 코호트의 변화로 설명한다. 1998년 이후의 관용수준 하락에 대한 별도의 해석은 하지 않았다.

중 프랑스는 이민자에 가장 비호의적인 태도를 가진 나라에 속하는 것으로 나타났다. 외국인의 사회적 미니멈 수급권리 변동을 이러한 태도 변화에 대한 단일의 설명변수로 볼 수는 없겠으나, 외국인 정책이 정권의 변화에 따라 부침을 거듭하는 과정에서 정치적 소수는 배제되고 절대다수(absolute majority)만이 만족하는 정치가 전개되면서 프랑스 사회 내 외국인 문제를 두고 사회갈등이 격화된 것으로 해석된다.

[그림 1] 이민자에 대한 관용지수



출처: Mayer 외 (2009)

이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 법률안 통과 과정에서 표출된 찬반연합의 담론과 이들 담론이 의사결정 과정에서 어떻게 통합, 혹은 배제되었는가를 프랑스의 다수제적 민주주의 체제의 특성을 통해 규명하고자 한다. 다음 절에서는 담론의 분석에 사용될 분석틀 구성을 위한 이론적 배경에 대해 논하고, Lijphart의 민주주의 유형론과 유형에 따른 정치적 동학에 대해 논의한다.

제 2절 분석 틀 구성을 위한 이론적 논의

1. 정책옹호연합과 신념체계

사회정책의 결정과정은 이해관계자에게 정책시행의 정당성(legitimacy)을 설득시키는 경쟁적인 가치에 대한 논증과정이다(Rein, 1976; Amy, 1984; 우아영, 2009 재인용). 정책의 정당성을 이끌어내는 논증과정은 특정 정책이 왜 옳고 바람직한가에 대한 근거를 제시하는 과정으로서, 정책의 정당성은 그 정책과 이해관계를 가진 집단을 설득할 수 있는 합리성을 필요조건으로 한다(김영평, 1992). 논증이 이루어지는 담론의 장은 다양한 규범, 이해관계, 가치 등이 얽혀 담론 투쟁이 발생하는 곳으로서(우아영, 2009) 본 연구에서는 민주주의 사회에서 유일의 입법기관인 의회에 주목한다. 대의 민주주의에서 의회는 국민으로부터 입법권을 부여받은 의원들이 정책 사안을 두고 찬성 혹은 반대 입장을 피력하며 논쟁이 이루어지는 기관이기 때문이다. 또한, 의회는 다양한 이념과 정향을 공유하는 정당들은 서로 대립하기도, 연합하기도 하며 역동적으로 상호작용하며 국가 정책이 결정되는 최고기관으로 기능한다.

정책결정과정을 분석하는 모형으로써 사바티어(Sabatier, 1988, 1993, 2007)의 정책옹호연합모형(ACF, Advocacy Coalition Framework)은 이러한 정책행위자 간 역동을 파악하는데 유용하다. 기존의 정책결정과정 분석모형에는 정책흐름모형, 관료정치모형, 하위체계론 등의 다양한 이론이 있어왔다. 그러나 일련의 이론들은 정책형성, 변동 과정을 시간의 흐름에 따라 기술(describe)하는 데 주의를 기울이고는 있지만, 그 과정상의 행위자 간 상호작용과 투쟁을 파악하는 데에는 한계가 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위해 개발된 정책옹호연합모형은 옹호연합(advocacy coalition)을 분석단위로 하여 각 연합이 공유하는 기본적인 인식과 가치로서의 ‘신념체계(belief system)’를 바탕으로 신념이 정책화되는 과정을 분석함으

로써, 본 연구의 질문을 해결해 나가는 데 있어 적실하다고 판단하였다. 정책옹호연합모형은 다양한 단계와 수준의 행위자들 간의 정책목표에 대한 갈등을 둘러싼 상호작용을 설명하는데 유용한 모형으로써, 국내외 사회복지, 보건, 환경, 에너지, 산업규제 등 다양한 정책분야에서 활용되고 있다(전진석, 2014).

구체적으로 정책옹호연합모형은 유사한 신념을 가진 행위자들이 신념체계에 대한 공유를 매개로 장기간에 걸쳐 일정한 정책옹호연합을 구성하고, 경쟁연합과의 상호작용 속에서 정책이 형성되고 변동되는 역동성에 주목한다. 본 모형에서 상정하는 정책하위체제(policy subsystem)란 특정 정책 의제를 둘러싸고 정책옹호연합 간 상호작용이 발생하는 장으로, ‘다양한 수준의 정부, 이익집단, 의회 관련 위원회, 언론, 연구기관 등 서로 다른 정책참여자들이 각자의 정책신념과 자원을 바탕으로 목표 달성을 위해 옹호연합을 형성하고 상호작용을 통해 정책결정과 정책산출이 이루어지는 영역’을 의미한다(Sabatier, 2007). 본 연구에서는 의회가 정책하위체제가 되며, 이 안에서 입법심의과정에 참여하는 다양한 행위자들을 고려한다. 옹호연합(advocacy coalition)은 “① 특별한 신념체계를 공유하고, ② 상당기간 무시하지 못할 정도로 조정된 활동을 보여주는, ③ 다양한 직위(선출직 관리, 행정관료, 이익집단의 지도자, 연구자 등)의 사람들”이라고 정의된다. 정책하위체제 내에서 다양한 행위자들이 그들의 정책신념과 자원(공식적인 법적 권한, 정보, 여론, 동원할 수 있는 집단, 재정적 지원, 리더십 능력 등)에 따라 복수의 옹호연합을 형성하며, 협력, 경쟁, 갈등 등 다양한 양상으로 상호작용한다.

정책옹호연합모형(ACF)으로 정책결정 과정을 분석한 선행연구들의 주제, 연구방법, 연구분석틀에 있어 매우 다양한 양상을 보인다. 국내에서는 정책사례 분석에 정책옹호연합 모형을 적용한 연구가 2002년부터 시작된 이래, 복지, 보건, 교육, 지역개발, 환경, 방송통신 등 다양한 정책분야 등 다양한 분야에 활용되고 있다. 사회정책 분야에서는 2006년 비정규직 법안(서혁준, 전영평, 2006), 장애인복지

정책의 변천(박용성, 김대규, 2010), 2005년 호주제 폐지 논쟁분석(김순양, 이지영, 2009), 2008년 기초노령연금 정책결정과정(이덕로, 2012), 외국인 고용정책형성과정의 동태성 분석(김영중, 2009) 등 공정정책의 제반 분야에 활용되고 있다(전진석, 2014 재인용).

또한 ACF의 모든 정책요소를 분석하는 것이 아닌, 일부 요소를 집중적으로 연구한 선행연구들도 있다. 장지호(2004)는 경제민주화와 자유시장 옹호연합 간의 대립된 신념체계를 중심으로 대기업의 출자총액제한제도의 개정에 관해 연구했고, 변수연 외(2011)은 한국 대입제도에 대한 옹호연합간의 신념체계 갈등에 나타난 대화 양상을 분석했다. 연구방법에 있어서는 정책과 관련된 제반 문헌(언론보도, 연구보고서, 관계기관 자료, 인터넷 자료, 국회회의록, 정부간행물 등)을 수집하여 문헌조사하거나, 정책담당자와의 면담, 현지답사 및 관련자 면접, 언론보도 자료의 내용분석을 통한 사회연결망 분석 등이 활용되었다(전진석, 2014 재인용).

상기한 정책옹호연합모형을 활용한 선행연구의 검토에 기초하여, 본 연구는 정책하위체제에서의 프랑스에서 외국인의 사회적 미니멈 수급권리의 확대 및 축소를 둘러싼 찬성 혹은 반대 연합의 구성을 파악하고 국회회의록이라는 매개를 통해 드러난 담론으로 각 연합의 신념체계를 질적으로 분석한다. 다음에서는 근거이론을 검토하여 각 옹호연합의 신념체계 분석에 적용할 분석틀을 구성한다.

2. 외국인의 권리확대에 관한 근거 이론

분석에 앞서 분석틀을 구성하기 위해 외국인의 권리발전과 관련한 선행이론을 검토하여 각 연합의 신념체계의 분석틀로 적용하고자 한다. 먼저, 본 연구에서는 외국인의 권리를 옹호하는 연합의 규범적 핵심신념과 관련하여 세 가지 이론을 검토한다. 첫째, 외국인

의 권리 발전의 옹호는 정당의 선거계산(electoral consideration)과 관련되어 있다는 이론이다(Messina, 1996; Schain, 1994). 이 이론은 평등과 인본주의와 같은 탈 물질주의적(post-materialism) 가치를 지향하는 유권자의 표심을 얻기위해 진보정당이 외국인의 권리 발전에 주도적인 역할을 해왔다고 설명한다(Inglehart, 1990). 본 연구에서는 찬성연합의 신념으로 평등, 인본주의와 같은 탈 물질주의 가치를 검토할 것이다.

둘째, 정치 엘리트는 외국인의 최저한의 생활을 보장함으로써 국민과 외국인 간에 발생할 수 있는 갈등을 방지하고, 사회적 안정과 통합을 꾀하기 위해 외국인의 권리 신장을 옹호한다는 이론이다(Ireland, 1994; Tilly, 1978). 실례로 1990년대 초반까지 출입국 관리를 통해 이민자 수를 통제하는데 치중했던 서유럽국가들은 이주민의 사회통합 노력에 소홀하였고, 그 결과 외국인 범죄, 폭동 등으로 엄청난 사회적 비용을 지불했고, 이후 사회통합기구, 차별철폐청과 같은 정부기구를 세우게 되었다(Pennix, 2004; Pennix et al, 2008)⁸⁾. 본 연구에서는 본 이론을 고려하여 찬성 옹호연합의 규범적 핵심으로서 사회통합, 안정의 추구 차원이 담겨있는가를 검토할 것이다.

셋째, 찬성연합은 호혜(Reciprocity)를 근거로 외국인의 권리 발전을 옹호한다는 이론이다(van Oorschot, 2000). 외국인 노동자들이 전후 유럽재건에 기여하였다는 인식, 이 시기의 외국인력은 사회보험료를 납부함으로써 복지국가 황금기를 구가하던 유럽 복지국가 국민의 급여에 기여했다는 인식이 외국인의 권리 발전을 추동하였다는 가설이다. 1966년 독일 노동부의 국무장관이었던 Kattenstroth는 ‘독일연방공화국에서 외국인 노동자는 독일 노동자와 동일한 소득세와 사회보장 기여금을 납부하고 있다. 외국인 노동자의 현 연령대를 생각하면 이들의 국내 노령연금 기금에 대한 기여는 매우 호의

8) 대표적인 동화주의 국가인 프랑스는 2005년 파리 폭동으로 인해 자동차 8,973대 전소, 2,888명 구속, 2명 사망, 126명의 경찰 및 소방관 부상 등으로 인한 피해를 금전으로 환산하면 2억 유로(2,600억 원 상당)에 달했다(정영태 외, 2014).

적인 상황이라 할 수 있다.’ (Herbert, 1990; Guiraudon, 2000:75 재 인용)라며 손님 노동자의 복지국가에 대한 순기여를 인정하고 있다. van Oorschot(2012)는 특정집단의 복지수혜 자격있음(welfare deservingness perception)의 인식을 판단하는 준거에 있어서 호혜성, 즉 과거에 ‘우리’ 집단에 얼마나 이로운 집단이었고, 앞으로 얼마나 기여할 집단인가가 중요한 판단기준이 된다고 본다. 이러한 논의에 기반하여 본 연구에서는 찬성연합이 외국인들의 기여에 대한 보상이라는 차원에서 호혜성을 근거로 외국인의 공공부조 수급권리의 확대를 옹호하는가를 분석할 것이다.

3. 외국인의 권리축소에 관한 근거 이론

다음으로 외국인의 사회적 권리 발전을 반대하는 연합의 신념 체계에 대한 분석틀을 구성하기 위해 다음의 두 가지 가설을 검토한다. 첫째, 복지자석(welfare magnet) 가설이다(Borjas, 1999). 노동경제학 관점에서 개인은 어떠한 국가로 이주할 것인가라는 선택에 실업급여, 세제, 재정건전성과 같은 정부 정책을 고려한다(Cebula&Kohn, 1975; Fox et al., 1989). 국가의 복지 프로그램이 이주민을 유인하는 요소인가에 대한 실증적 결과는 엇갈린 해석을 내놓는다. Sana & Massey(2000)는 연금 정책이 국제이주를 유인하는 요소임을 밝혔고, Greenwood(1981)은 이주민의 증가는 복지 비용발생을 야기할 것이라고 주장하였다. 한편, Brueckner(2000)와 Meyer(2000)는 복지급여의 관대성이 한부모 여성의 이주 결정에 미치는 효과가 없음을 밝혔으며, Enchautegui(1997)는 AFDC 주 급여가 25달러 증가할 때, 한부모 여성이 해당 주(state)로 이주할 확률이 44% 증가함을 규명하였다. 엇갈린 해석에도 불구하고, Borjas(1999)가 명명한 복지자석 효과는 외국인에 대한 복지급여 제공을 반대하

는 정책연합에게는 주요하게 차용되는 논리이다(Guiraudon, 2000). 복지자석 이론의 핵심논리는 이주민은 복지급여가 관대한 국가로 이주할 공산이 크고, 이때 스스로 복지대상자가 될 확률이 높을 때 그 유인은 더욱 강력해지는 부적자기선택(negative self-selection)이 일어나며, 따라서 자유로운 국제이주는 복지국가의 제한된 자원을 고가시킬 위험이 있다. 대표적으로 복지자석론을 지지하는 선행연구자로서 Freeman은 자유로운 국제이주와 폐쇄체계인 복지국가는 양립할 수 없다고 주장한다. 이러한 신념이 외국인의 수급권리 반대연합의 담론을 통해 드러나는지 분석한다.

둘째, 외국인의 복지 수급권리의 확대를 반대하는 연합은 복지제공에 있어 자국민을 우선순위에 두는 신념체계를 가지고 있을 것이다. van Oorschot(2000)가 제시하는 복지급여 자격있음(welfare deservingness)의 판단근거 중 정체성(identity)은 특정 인구집단이 ‘우리(us)’에 얼마나 근접한가와 관련된 것이다. 집단정체성이 ‘우리’에 가까울수록 그 대상은 복지급여를 제공받을만한 자격이 있다고 여겨지는 인식되는 것이다. ‘우리’의 기준으로서 과거 민족국가(nation state)의 성격이 강하였을 때에는 그 기준이 민족성(ethnicity)으로 구분되었으나, 국제 대량인구 유동이 활발한 오늘날에는 탈민족 시민권(postnational citizenship)이 우리와 그들(us and them)의 경계를 짓게 되었다(Soyсал, 1994). 즉, 해당국가의 국적소유 여부로 정체성을 규정함으로써 내국인과 외국인을 경계는 더욱 강화된 것이다. 이를 Caplan과 Feffer(1996)는 신민족주의(neo nationalism)의 등장이라고도 보기도 하고, 복지 쇼비니즘(welfare chauvinism)이라고도 불리는데 Kitschelt(1997: 22)에 따르면 “민족적으로 정의되는 공동체에 속하는 이들을 위한 사회보호 체계”를 추구하는 관점으로 정의된다. 내국인의 복지를 우선순위로 고려하는 반대연합의 사상, 이념은 외국인의 권리 개혁안을 두고 탈 물질주의적 이념을 지향하는 집단과 갈등, 경쟁하게 된다(Guiraudon, 2000: 94). 본 연구에서는 외국인의 공공부조 수급권리 확대를 반대하는

집단의 신념으로서 ‘복지급여 제공에 있어 내국인 우선주의’로 명명하고 분석틀을 구성하고자 한다.

제 3절 정책변동과 합의적 의사결정 과정

국가가 정책을 수립함에 있어 관련 이해관계자들과의 적극적 의사소통, 상호조율에 따른 합의도출은 당연하게 여겨진다. 정책의 정당성(legitimacy)이란 정책의 이해관계자들과의 의사소통을 통한 정책에 대한 동의확보로 볼 수 있다(Smoke, 1994; Sharpf, 1997; Wallner, 2008). 동의확보를 위한 조건으로서, 가장 먼저 정책 내용 자체의 내용을 들 수 있다. 정부의 정책은 사회의 문제를 바로잡거나, 바람직한 사회현상을 고무하는 역할을 한다(노화준, 2003). 그러나 정부 입장에서 바람직한 또는 정의로운 정책을 만든다고 해서 이러한 정책이 정당성을 확보하는 것은 아니다. 왜냐하면, 첫째 정책이 정의로운 지는 시각에 따라 다르며, 둘째, 정책내용이 아무리 옳더라도 관련된 모든 이해관계자들의 동의를 얻었다고 보기 어렵기 때문이다. 이러한 측면에서, 정책의 정당성이란 정책결정 과정에서 정책 결정으로 인해 영향을 받을 수 있는 모든 이해관계자들의 선호가 토의되고 반영될 수 있어야 한다(Boedeltje & Cornips, 2004). 이러한 방식으로 정책이 결정되었을 때, 정책으로 인한 결과에 대한 긍정적인 상호 신뢰 구축이 가능하고, 갈등이 최소화되며 목표한 정책의 의도를 성공적으로 달성할 가능성을 높일 수 있다(오재록, 2014).

Lijphart는 민주주의 제도의 유형 차이가 정책산출의 차이를 가져온다고 주장하는 대표적인 비교정치학자이다. 민주주의 사회에서 가능한 많은 행위자가 의사결정과정에 참여하는 것이 이상형으로 그려지나 이는 어디까지나 이상형으로서, 오늘날의 대의제 민주주의는

다양한 이해관계를 가진 집단들 간의 갈등을 공정한 경쟁을 통해 해결, 조정함으로써 원활한 작동을 담보할 수 있다(Dahl, 1998: 77-79). 집단 간의 갈등을 조정하는 방식은 정치적 의사결정과 관련한 논의로, 비교정치학은 어떠한 민주주의가 더 나은 결과물을 산출하는가라는 문제에 천착해왔다. 신제도주의(neo-institutionalism)의 지류로써 비교제도론은 인간행동에 대한 제도의 영향력과 인간의 전략적 선택의 결합작용으로 발생하는 사회, 정치적 결과의 변화에 주목한다(Grofman, 2000: 43). 비교정치학의 가장 영향력있는 연구자로 Lijphart(1984, 1997, 1999)는 현대국가의 민주주의 제도를 권력공유(power sharing) 방식에 따라 ‘다수제(majoritarian)’ 모델과 ‘합의제(consensus)’ 모델로 구분하는 민주주의 유형론을 제시하였다.

다수제는 ‘최소한의 다수(bare-majority)’와 ‘다수지배의 원칙(majoritarian principle)’의 의사결정 원칙에 기초하는 민주주의체제로서, 전사회적 합의와 소수집단에 대한 배려보다는 이질적인 집단의 다양한 의견을 자연스러운 것으로 받아들이고 다수와 소수 간의 대립과 경쟁을 당연한 것으로 전제한다(최정욱, 2000). 다수제는 단일정당이 행정부와 입법부를 점함으로써 정부가 임기 동안 안정적이고 효율적인 국정 운영을 할 수 있도록 영국에서 고안되었는데, 오늘날 다원화된 이익집단으로 구성된 사회에 적실하지 않다는 비판을 받는다(한정택, 2010). 다수제는 다수파의 과잉대표(over-representation)와 독점을 초래하여 소수파의 이익과 정치적 선호에 부응하지 못한다(한정택, 2010). 즉, 다수제 민주주의는 승자독식(winner-take-all), 패자전몰(loser-loses-all)를 의미하며, 정치과정은 사활적인 제로섬 게임의 무대로 전략한다. 이러한 측면에서 다수제 민주주의는 소수파를 정치권력으로부터 지속적으로 배제할 가능성이 농후하여 소수집단에게 극도의 정치적 소외감과 좌절감을 가져올 수 있다(선학태, 1999).

이러한 다수제의 한계를 극복하기 위한 방편으로 고안된 것이 합

의제 민주주의다. 과반수의 지지에 따른 결정보다는 가능한 최대의 이해관계자를 의사결정에 참여할 수 있도록 제도를 구축함으로써 잠재적 사회 갈등요인을 최소화하는 데에 목적을 둔다(Lijphart, 1999). 의사소통이 원활하지 않을 경우 최종적인 정책결정까지 이어지지 못하거나 혼란이 초래될 수 있다는 비판에도 불구하고, Lijphart는 정책결정 이후의 갈등을 최소화하고 장기적인 분열의 가능성을 미연에 방지하는 방식이라는 점에서 민주주의 제도로서 합의제의 우월성을 강조한다(Lijphart, 1999). 다수의 최대화(maximization of majority)를 통해 정치적 상생(coexistence)을 추구하는 합의제 민주주의는 집단 간 정치적 갈등이 첨예한 오늘날 민주주의 국가들의 대안으로 주목받고 있다(선학태, 2010).

Lijphart는 합의제 민주주의가 “더 부드럽고 친절한 사회(gentler, kinder society)”를 구성함에 있어 다수제 민주주의보다 월등한 성과를 결과한다는 결론에 이른다(홍재우, 2010). 이후 개별 정책 분야에 합의제 민주주의가 우월한가에 대한 가설을 검증하고 있다(홍재우, 2010 재인용; Crepaz, 1996; Crepaz & Birchfield, 2000; Crepaz et al., 2000). 선행연구로 협의제적 상호작용 개념을 바탕으로 다민족 간 갈등에 대한 해결책으로써 권력공유의 효과를 다루는 연구들(Horowitz, 2002; Noel, 2005), 민주주의의 질과 분배, 복지국가 등 정치경제적 분야에서 개별 정치제도의 효과에 대한 연구들이 있다(홍재우, 2010 재인용; Perssen & Tabellini, 2004; Norrix, 2008). Andersen & Guillory(1997)는 합의제 민주주의가 의사결정 결과에 대해 승자와 패자의 만족도의 격차 줄어들게 함으로써, 광범위한 지지를 획득하고 성공적이고 지속가능한 정책의 집행을 가능하게 한다고 설명한다. 또한 민주주의 제도의 차이는 시민들의 만족도 측면에서도 체계적인 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 정치제도와 수용자의 만족도의 관계를 연구한 Anderson & Guillory(1997)의 연구는 합의제 민주주의에 가까운 국가에서 국민의 정치적 만족도의 상승이 나타난다고 주장하였다.

Lijphart(2012)는 1945년부터 2010년까지 36개 민주주의 국가들에 대한 민주주의 제도 성격에 대한 경험적 측정을 시도하였다.⁹⁾ 연구 결과에 따르면, 프랑스는 영국, 그리스, 한국과 함께 대표적인 다수제적 전통이 뚜렷한 국가이다. 본 연구의 연구대상이 되는 의회 입법심의 과정과 관련하여 Lijphart의 실증결과를 분석하면, 프랑스는 단일정당 다수제 내각(single-party majority cabinet)으로 구성되며, 행정부와 입법부의 권력균형에 있어서도 프랑스는 미국의 대척점에 있다. King(1976:21)은 대표적 다수제 국가인 영국에 비교하여서도 “프랑스의 입법부는 영국의 사례보다 행정부에 더 종속되어 있다.”고 분석한다. 입법부선거제 유형에서도 과반수-단순다수제를 채택함으로써 36개 국가 중 한국다음으로 비(非)비례성이 높다. 또한 양원제를 채택하고 있지만 비대칭적 부조화를 이루는 중간정도 양원제로 상원은 자문기구에 그친다.

본 연구는 프랑스 의회 법률심의과정에서 나타난 찬성 및 반대연합의 담론을 분석하는 연구이다. 담론의 분석과 함께 법률심의 과정에서 나타난 프랑스의 다수제적 의사결정 특성과 이러한 특성이 정책산출에 미친 영향을 함께 고려하여 분석하고자 한다. 다음 절에서는 담론분석의 분석틀을 구성하기 위한 이론적 배경에 대해 논의한다.

9) 이를 위해 Lijphart는 행위자 간 권력분산 정도를 나타내는 ‘행정부-정당 차원(executive-parties dimension)’ 과 정치공동체를 지탱하는 총체적 제도의 권력분산 정도를 나타내는 ‘연방적-단방적 차원(federal-unitary dimension)’ 으로 나누어 권력분점의 차이와 각 민주주의제도의 사회경제적 성과를 분석하였다(Lijphart, 2012). 행정부-정당 차원은 행정권의 특정 정파에 의한 독·분점 여부, 행정부와 내각 간 권력 균형 혹은 행정부 우세 여부, 다당제 혹은 거대 양당제 여부, 선거제도에 있어 최다수제 혹은 비례대표제 채택 여부, 집단간 관계에 있어 경쟁적 다원주의 관계 혹은 타협과 합의를 지향하는 협의적 관계여부이다(유성진, 2010). 두 번째 차원인 연방적-단방적 차원 역시 다섯 가지 변수로 구성된다. 여기에는 중앙집권적 단방정부인지 지방분권적 연방정부 인지의 여부, 단원제 혹은 양원제 여부, 연성헌법 혹은 경성헌법 여부, 합헌여부의 의회 혹은 헌법재판소(혹은 대법원) 결정 여부, 중앙은행의 행정부로부터의 종속, 혹은 독립 여부가 포함된다(Lijphart, 1999:3-4).

제 3장 연구방법

본 연구는 프랑스에서 외국인의 사회적 미니멈 수급권리의 확대 및 축소 과정에서 나타난 담론을 효과적으로 분석하기 위해 질적내용분석(Qualitative Content Analysis)을 사용한다. 이때 국가는 왜 외국인의 권리확대에 찬성 혹은 반대하는가와 관련한 이론을 결합하여 분석 틀을 구성하고, 프랑스의 양원 국회 본회의 속기록을 분석한다.

본 연구는 후기실증주의의 지류로서 담론연구를 통해 연구문제에 접근한다. 후기실증주의 접근은 정치로부터 자유로운 세계가 존재하지 않음에도 불구하고(Lasswell, 1951; Torgerson, 1986: 33), 대개의 정책연구들은 정책개발과 실행에 내재된 정치적 투쟁에 무감각하다(Fulcher, 1989; Taylor, 1997: 24)는 비판으로부터 출발하였다. 사회정책학은 사회과학의 분과학문으로서, 지식형성에 있어 자연과학의 방법을 차용한 논리실증주의에 빛지고 있다(Schram, 1995; DeLeon, 1998; Fischer, 1998; 문태현, 2003). 논리 실증주의에 뿌리를 둔 과학적 지식형성의 과정은 사회현상을 가치중립적으로 접근하고, 사회현상 안의 보편적 법칙을 찾아내 이론화하는데 중점을 두지만, 정책을 둘러싼 맥락, 가치규범, 역사성 등을 간과하는 우를 범하게 된다(우아영, 2009: 250). 합리적 선택이론, 공공선택 이론, 신고전주의적 미시경제학의 접근은 정책결정자를 비용-효과의 측면에서 가장 효과적인 결과를 평가하고 선택하는 능력을 갖춘 합리적 주체로 상정하고, 정책의 시행결과 어느 대안이 비용에 비해 가장 큰 효과를 가져다 줄 것인가라는 도구적 합리성을 강조한다.

후기실증주의 접근으로서 담론연구는 가치개재적 관점, 체제비판 관점, 해석적 관점 등을 수용하며 정책과정의 상황, 정치적 역동, 역사성을 담아내고자 하는 접근이다(우아영, 2009:251). 선행연구에서 검토된 바와 같이, 복지국가에서 외국인의 사회적권, 그 중에서도 공

공부조 수급권리는 자산조사, 비기여라는 제도적 특성 때문에 정치적 기반이 취약하고(van Oorschot, 2012), 서구 복지국가에서도 가장 제한적으로 발달한 권리이다. 기존의 실증주의 패러다임의 선행연구들은 그럼에도 프랑스에서 어떻게 타 유럽국가들 보다는 일찍이 외국인의 공부조 수급권리가 인정되었는가에 대한 설득력 있는 설명을 제공하지 못하였다. 따라서 본 연구는 담론연구를 통해 프랑스의 사례에서 ‘왜, 어떻게’ 외국인의 공부조 수급권리가 확대, 축소되었는가를 연구질문에 답하고자 한다.

담론연구는 정책과정에서 일어나는 수사적 표현, 언어적 행위, 담론구조에 관심을 가진다(우아영, 2009). Stone(1988)을 위시한 담론이론가들은 정책과정이 문제범주의 경계, 공통경험에 관한 간주관적 해석, 사회분류 기준, 정책가들이 형성하는 이념, 개념 등에 관한 지속적인 담론투쟁으로서 정책연구자들이 정책과정의 ‘언어’에 주목할 것을 요청한다(Stone, 1988). 담론의 장은 다양한 규범, 이념, 가치, 이해관계 등이 얽혀 정치역동과 권력작용이 일어나는 곳으로서 사회정책의 결정과정에서의 경쟁적인 가치에 대한 논쟁은 언어로 표출되기 때문에 정책 사안을 둘러싸고 정치적 역동을 파악하는데 유용하다(Rein, 1976; Amy, 1984 재인용). 여러 개의 담론이 이루는 논증과정에서 이념, 행위자, 의제 등의 선택은 지배적 담론의 구조와 질서 안에서 발생하며, 담론은 불균형한 권력, 자원, 지식 안에 위치한다. 때문에 정책결정과정은 정제된 언어로 얽혀있는 규범논쟁의 근본적인 원인과 지배담론의 해체를 통해 파악될 수 있다(우아영, 2009: 249). 이러한 유용성 때문에 국내 사회정책학 분야에서도 건강가족기본법 제정과정에서 나타난 가족 및 가족정책 담론(김인숙, 2007), 한국복지국가의 성격(고혜진, 2012), 김대중 정권의 빈곤정책 형성과정(박보영, 2013), 기초연금개혁 담론(이은주, 2015), 국민기초생활보장수급자에 대한 담론 분석(김윤민, 2016) 등의 연구를 통하여 담론분석에 대한 관심이 증가하고 있다.

이하에서는 담론연구의 분석방법으로 사용할 질적내용분석에 대

해 상세히 고찰하고, 이를 위해 구성된 분석 틀에 대해 설명한다. 이어 분석대상에 대해 논한다.

제 1절 분석 방법

질적내용분석(Qualitative Content Analysis)에 대한 논의에 앞서 상위 개념인 내용분석(Content Analysis)에 대해 살펴본다. 내용분석의 정의는 학자마다 다양한데, Weber(1985)는 텍스트로부터 타당한 추론을 이끌어내기 위해 일련의 절차를 사용하는 연구방법, Holsti(1969)는 구체적으로 기술된 메시지의 특성을 객관적이고 체계적으로 파악함으로써 추론을 내리는데 사용되는 기법, Berelson(1952)는 커뮤니케이션의 현재적 내용을 객관적이고 체계적이며 계량적으로 기술하는데 필요한 연구방법으로 정의하며, 내용의 현재적 의미를 파악하는 과정에 대해 논의했다. 그 중 내용분석의 대표적 이론가인 Krippendorff(2004)는 내용분석을 연구자료로부터 반복가능하고도 타당한 추론을 이끌어내는데 필요한 연구기법으로 정의하고 있는데, 이는 내용분석의 신뢰도와 타당도를 논하는 대목이라 할 수 있다. 이러한 선행 논의를 종합하면, 내용분석이란 자료라는 매개물에 담긴 내용에 대한 타당한 추론을 이끌어내는 일련의 절차로 개념화할 수 있다.

내용분석은 다음과 같은 목적을 가진다(이용숙, 김영천, 1998; 홍성열, 2001; Krippendorff, 2004; Riffe et al., 1998). 첫째, 대상에 대한 비교이다. 국가, 집단, 계층, 세대 등이 비교의 대상이 되는데 국가 간 문화차이를 규명하기 위해 대표적인 잡지를 분석하는 것이 그 예이다. 둘째, 특정인물의 의도와 특성의 확인이다. 특정인물이 자주 사용하는 단어나 대화할 때 보이는 표정, 한숨, 등의 비언어적 표현을 분석하는 것이다. 셋째, 시대의 특징을 밝히고자 할 때 내용

분석을 사용할 수 있다. 특정 시대의 가치관, 유행을 밝히기 위해 신문기사, 라디오, TV프로그램 등 다양한 매체와 상징을 살펴보는 것이 그 예이다. 마지막으로 개인이나 집단의 표현에서 숨겨진 의도를 파악하기 위해 사용되는데, 이는 본 연구에서 질적내용분석을 사용하는 주목적에 해당한다. 개인이나 집단의 표현은 글이나 영상 등의 다양한 양적, 질적자료의 형태로 청중에게 전달되며, 이러한 표현에 숨겨진 의도는 이익추구, 사회혼란, 왜곡, 진실추구 등 다양하다.

내용분석을 양적연구방법으로 분류해야하는지, 질적연구방법으로 구분해야하는지에 관한 논쟁이 있어왔으나, 초기의 내용분석은 양적연구의 형태를 띠고 있다. 양적 내용분석은 연구자료를 규칙에 따라 체계적으로 범주에 할당하고, 통계적 방법을 사용하여 그러한 범주들 간의 관계를 분석하는 것으로(Riffe et al., 1998), 양적내용분석의 주된 전략은 자료에서 단어의 빈도를 계량화하고, 단어를 대표하는 범주를 추출하여 범주 간의 관련성을 확인하는 것이다. 이러한 양적인 측면은 반복가능하고 계량화하는데 유리하다는 장점이 있으나, 문자 그대로의 표면적 내용만을 다루기 때문에 잠재적인 의미의 분석과 의도를 파악하는 데는 한계를 노정한다. 단어의 의미는 맥락과 시간에 따라 해석이 다양하고, 비유적이고 은유적 표현의 의미 파악은 반드시 연구자의 통찰력을 수반한 해석과정이 불가피하기 때문이다.

질적내용분석 방법은 이러한 내용분석의 양적인 특성의 한계를 극복하기 위해 문학기론, 상징적 상호주의, 마르크스적 접근, 문화적 접근과 같은 비판 철학에 근본을 두고 고안되었다(Bernard & Ryan, 1998; Krippendorff, 2004). 질적내용분석은 단순히 유사한 의미끼리 묶어 범주를 만들거나 단어의 수를 세는 계량적 방법이 아니라 내용의 코딩을 통해 범주의 외연적 의미와 내재적 의미 모두를 파악하는 방법이다. 종합하면, 질적내용분석이란 주어진 자료에 대한 총체적인 이해를 바탕으로 체계적인 분류 방법인 코딩과정을 통해 내

용의 패턴과 주제를 밝히는 연구방법이라고 할 수 있다(최성호 외, 2016).

본 연구에서 질적내용분석의 구체적인 절차는 Elo와 Kyngas(2007)의 반 귀납적(semi-inductive) 절차를 따른다. Elo와 Kyngas(2007)는 귀납적 접근과 연역적 접근, 그 중간단계로서 반 귀납적(semi-inductive) 접근을 함께 제시한다. 질적내용분석이 질적연구의 일종으로서 귀납적 전통에 뿌리를 두고 있지만, 구조화된 분석 매트릭스 개발과정을 분석절차를 포함시킴으로써 연역적 분석 접근의 가능성을 개방하고 있다. 분석의 구체적인 단계는 준비(preparation), 조직화(organising), 보고(reporting)로 구분한다.

준비과정에서는 단어나 주제와 같은 분석의 단위를 선택한다. 분석의 단위를 선택하기 위해서는 분석의 목적과 대상을 정확히 인지하고 효율적인 분석을 위한 표본 추출에 대해 고민하여야 한다. 본 연구에서 질적내용분석을 수행할 자료는 관련 입법 국회의회의록으로 표본추출을 고민해야할 만큼 양이 방대하지 않은데다 정책행위자들의 신념체계의 심연을 파악함에 있어 제반 자료가 핵심 근거가 되므로 표본을 따로 추출하지 않고 전수조사 한다. 분석대상의 설정만큼이나 담론분석에서 분석 단위는 중요한 사안이다. 지나치게 포괄적인 의미 단위를 분석의 단위로 삼으면 분석과정이 어려워질 수 있고, 반대로 단위가 너무 작다면 분석의 분절화를 초래할 수 있다(Graneheim & Lundman, 2004). 본 연구에서는 선행연구들을 참고하여 분석 시 사용하는 의미의 단위를 너무 포괄적이지도, 분절적이지도 않은 ‘문장(sentence)’로 설정하였다.

다음으로 조직화 단계에서는 연역적 방법과 귀납적 방법을 혼합하여 순환적으로 활용할 것이다. 연역적 내용분석은 일반적으로 기존의 연구에 바탕을 두고 기존의 연구결과를 재검증해보고자 할 때 사용된다(Catanzaro, 1988). 본 연구에서는 기존에 외국인의 공공부조 수급권리 발전에 관한 이론적 틀이 부재하다는 점에서 가설검증 형태의 완전한 연역적 접근을 취함에 있어 한계가 있다. 따라서, 큰

틀에서 외국인의 일반적 권리 발전에 관한 이론을 검토하여 분석틀로 취하지만, 준비과정에서 범주화 틀에 맞지 않는 자료가 등장할 경우 자체적인 개념을 생성할 수 있다(최성호 외, 2016). 개방코딩 후 범주의 목록을 더 높은 수준의 범주로 그룹화 하는데, 이러한 범주 형성의 목적은 현상을 묘사하기 위한 의미를 제공하고, 이해를 높이며 지식을 일반화하기 위함이다(Cavanagh, 1997).

해석 단계에서는 코딩을 하며 초기의 연구질문에 대한 해답을 찾았는지를 확인하는 것이다. 연구 결과는 상황, 이론적 구조를 포함한 맥락으로 통합되어야 한다. 세밀한 관찰과 분석을 통한 연구의 개념적 깊이를 보여주는 것이 궁극적인 분석의 목적이라 할 수 있다. 분석의 과정을 거친 연구의 결과를 나타낼 때, 연구자는 간단한 표나 관계를 나타내기 위한 교차표와 그래프를 활용할 수 있다(최성호 외, 2016). 본 연구에서는 담론연합 별 주요 담론의 관계를 빈도 분석으로 제시한 이후 세부 해석을 진행한다.

제 2절 분석 틀

본 연구의 연구방법인 질적내용분석의 주요 특징 중 하나는 기존의 이론에서 도출된 범주를 활용한다는 점이다. 즉, 다른 질적연구 방법은 주로 자료에서 범주를 생성하는 방식인 개방적 코딩을 활용하는 데 반해 질적내용분석은 기존의 범주에 자료를 할당하는 방법을 사용한다. 이때 사용하는 범주는 다른 질적연구방법에서 새로운 사실을 발견하여 이론을 생성하는 것과 마찬가지로, 자료와 대조, 검토과정에서 적절하게 변경하는 것이 가능하다(Mayring, 2000).

이에 따라 본 연구에서는 제 2장 2절에서 검토한 근거 이론을 토대로 분석 틀을 구성하였다. 이들 논의를 적절히 결합하여 찬성담론의 구조화된 범주, 탈 물질주의 이념, 사회안정과 질서, 호혜, 반

대담론의 구조화되니 범주로는 복지자석, 복지대상 우선순위로 구성하였다. 그리고 각 이론의 선행연구를 바탕으로 각 범주의 조작화 과정에서 각 유형의 의미를 구체화하였다. 이를 근거로 1차적으로 하위범주를 도출하였다. 구체적인 분석틀은 다음의 <표 3>와 같다.

<표 3> 분석 틀

	구조화된 범주 (Code Family)	하위범주 (Code)	의미 (Memo)
수급권 부여 옹호	탈 물질주의 이념	평등(égalité)	- 내외국인 간 사회보장제 적용의 평등
		인본주의 (humanité)	- 인간 존엄성, 인간다운 삶의 보장
	사회안정과 질서	통합(intégration) , 안정(stabilité)	- 내외국인 간 삶의 질 격차 완화 - 사회적 긴장 해소
		합법성 (régularité)	- 합법적 테두리 내에서 이루어지는 조치
	호혜	기여에 대한 보상 (contribution)	- 외국인들의 사회, 경제적 기여 - 사회보장기여금 납부, 납세의 의무 이행
수급권 부여 반대	복지자석	관대한 급여 수급을 목적으로 한 이주의 증가 (tourisme social)	- 부적 자기선택 (negative self-selection) - 내국인의 금전적 부담 가중
	복지대상의 우선순위	국민 복지의 우선적 고려 (préférence nationale)	- 사각지대에 놓인 국민의 복지 우선 - 재외국민의 해외국가에서의 복지 처우

제 3절 분석자료

본 연구는 프랑스의 외국인 공공부조 수급권리의 확대 법률에 해당하는 1998년 ‘외국인의 입국과 체류, 망명권에 관한 법률(Loi n° 98349 du 11 mai 1998 Relative à l’entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d’asile)’ 과 축소 법률에 해당하는 2008년 ‘활성연대소득의 일반화와 통합정책 개혁 법률(Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion)’ 의 국회 양원 회의 속기록을 분석대상으로 한다. 자료는 프랑스 국민의회와 상원의회 입법 심의기록 아카이브 (국민의회: archives.assemblee-nationale.fr/, 상원의회: senat.fr/seances/)를 활용해 수집하였다.

집계단위(관찰단위)는 회의록의 건수이다. 본 연구는 표본을 따로 추출하지 않고 양원 국회에서 법률안 심의기에 생산된 제반 회의록을 모두 검토한다. 프랑스 의회에서 법률안 심의는 9시, 15시, 21시로 하루 최대 3회 열리며 1회기에 보통 3-4 시간 동안 지속된다. 상원의회의 경우 이러한 구분이 없으나, 회의중지를 기준으로 하루 최대 3회 개최된다. 수집한 확대입법과 축소입법의 국회회의 속기록은 아래의 <표 4>과 같다.

<표 4> 분석자료

		국민의회 1회 독회	상원 1회 독회	국민의회 2회 독회	상원 2회 독회	국민의회 최종 독회	계
확대 입법	1997.12~ 1998.4	9	5	3	1	1	19
축소 입법	2008. 9~11	8	3	1	1	-	13

프랑스는 의회정치체도로 양원제를 채택하고 있다. 법률안은 정부발의법안(projets de loi)과 의회발의법안(propositions de loi)로 구분되는데, 본 연구의 대상이 되는 법률은 모두 정부발의법률안에 해당된다. 정부발의법률안의 심의과정에 대해 간단히 살펴보면, 정부(대통령, 총리, 장관)는 국회에 법안을 발의할 수 있고, 작성된 법안이 법률로써 효력을 가지기 위해서는 법안표결권을 가진 국민의회, 상원 양원 심의를 받아야 한다. 최초로 법안을 제출받은 의회를 제1원이라고 하는데, 국민의회, 상원 두 의회 모두 제1원이 될 수 있다. 외국인의 사회적 미니멈 수급권리 확대 및 축소 법률안은 모두 국민의회에 먼저 제출되었다. 국민의회에서 첫 번째 독회를 거친 법률안은 상원 심의에 부쳐지고, 다시 국민의회의 심의를 받는다¹⁰⁾. 양원에서 심의결과에 대한 합의에 이르지 못하는 경우, 양원동수위원회(commission mixte paritaire)가 소집되어 공통된 하나의 법안을 작성하여 양원에서 각각 표결에 부친다. 최종표결에서도 법안에 대한 합의를 도출해내지 못하는 경우, 양원에서 2회 독회가 열리고 정부가 최종결정을 내려 국민의회에 전달한다.

본 연구에서 국회회의록을 분석하는 이유는 국회는 민주주의 국가에서 유일한 입법기관으로 국회에서 생산되는 국회회의록은 이러한 정책입안가들의 대화를 통한 논증과정을 살필 수 있는 핵심자료이기 때문이다. 본 연구에서 살펴볼 국회회의록은 각 교섭단체 대표 연설, 대정부 질문 및 행정부의 답변 내용을 포함하는 국회본회의 회의록(session ordinaire)이다. 법률 심의과정에서 생산되는 정책 텍스트는 정치 행위자 간의 상호작용에 있어 핵심적인 부분으로(Gale, 1999), 가치를 둘러싼 정치적 투쟁의 결과로 담론연구에서 유용한 자료가 된다(Taylor, 1997).

담론연구에서 분석대상이 되는 텍스트를 선택하는 방식은 대략적으로 두 가지이다. 첫째는 특정 기간 동안 관련 담론을 생산하는 텍

10) 이를 양원의 법안왕복심의회라 하는데, 단원제를 채택하는 우리나라에서는 볼 수 없는 절차이다(법제처 세계법제정보센터, world.moleg.go.kr).

스트를 모두 분석하는 것이고, 둘째는 해당 시기에 생산된 텍스트를 개략적으로 검토하고 그 중 가장 분석적 가치가 있는 텍스트를 선정하여 집중적으로 분석하는 것이다(이기일, 성열관, 2012: 178; 이은주, 2015 재인용). 본 연구에서는 후자의 경우를 채택하여, 각각 확대기와 축소기에 해당 법률개정안이 발의되어 가결되기까지의 회의록을 집중적으로 분석한다.

구체적으로 분석시기에 관하여서는, 조스팽 정부에 의해 1997년 10월 법률개정안이 발의되고 1998년 5월 외국인에 대한 사회적 미니멈 수급권리를 인정함으로써 약 7개월 간 국회에서 외국인의 사회적 미니멈 수급권리를 둘러싼 공방이 전개된 시기를 확대입법 심의기, 2008년 9월 내무부 장관에 의해 이민법 개정법률안이 발의되어 3개월의 논의과정을 거쳐 국회에서 2008년 11월 법률안이 통과되기까지의 기간을 축소입법 심의기로 보고 분석을 진행한다. 이 기간 동안 주요 담론 행위자들의 연합 구성과 정책수단을 정당화하기 위한 주요 주장과 근거를 규명하고자 한다.

제 4장 분석결과

제 1절 외국인의 사회적 미니멈 수급권리 발전에 관한 담론분석

1. 1998년 외국인의 사회적 미니멈 수급권리 확대에 관한 담론분석

1) 담론연합의 구성과 입장

사회적 미니멈 수급요건에 있어 국적을 삭제하는 조항을 담은 ‘외국인의 입국과 체류, 망명권에 관한 법률(*Loi n° 98349 du 11 mai 1998 Relative à l’entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d’asile*)’의 안은 조스팽 정부에 의해 발의되었다. 공화국 연합(RPR, Rassemblement pour la République)의 시라크 대통령과 사회당(PS, Parti Socialiste)의 조스팽 수상으로 구성된 정부(1997~2002)는 프랑스 민주주의 역사상 세 번째이자 마지막 동거정부로, 시라크 대통령 집권기에 치러진 1997년 4월 국민의회(Assemblée nationale) 총선에서 진보당 연합이 총 의석 577석 중 과반수가 넘는 314석을 차지함으로써 구성되었다. 이원집정부제(semi-presidential system)를 택하고 있는 프랑스에서 대통령의 권한은 의회의 다수의 지지에 기초하는데, 대통령의 정당이 아닌 다른 정당이 의회에서 다수를 점한다면, 권력의 실체는 수상에게 위임된다(Aron, 1982:8). 그 결과 의회 내 대통령의 정치 영향력은 미미하게 되는데, 시라크는 이 시기를 스스로 ‘마비 정부’라고 불렀다¹¹⁾.

슈베느명 법(*loi Chevenement*)이라고도 불리는 본 법은 리오넬

조스팽 수상의 집권 6개월 후인 1997년 10월, 슈베느명 내무부 장관에 의해 긴급법률안¹²⁾으로 발의되었다. 외국인의 사회적 미니멈 수급여부가 사회적 의제로 쟁점으로 떠오른 직접적인 계기는 1990년 1월 22일 헌법위원회(Conseil Constitutionnel)의 ‘프랑스 국민과 외국인 간의 평등에 관한 판결(Décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990 Égalité entre Français et étrangers)’이라고 할 수 있다. 이 판결은 프랑스에 합법적으로 거주하는 외국인의 사회적 미니멈 급여의 접근을 제한하는 사회보장법(Code de la securite sociale)이 위헌임을 판시하였지만, 즉시 사회보장법이 개정된 것은 아니었다. 의회에서 제정된 법률은 국민의 ‘일반적 의사의 표현(expression de la volonté générale)’으로써 하위 법령의 개정에 대한 강제력이 없었기 때문이다¹³⁾. Lochak(2000)은 헌법 위원회의 1993년 판결 이후부터 슈베느명 입법까지의 시기를 헌법에 대한 행정기관들의 집단적 저항기로 본다.

조스팽 수상은 집권 후 내각을 모두 사회당, 녹색당, 공산당 당원으로 구성하였고, 전 사회당 당원이었던 프랑스 국립과학연구센터(CNRS, Centre national de la recherche scientifique)의 웨일 패트릭(Patrick Weil) 연구원에게 향후 이민법 개정을 위한 연구보고서 작성을 의뢰한다. 사회보장을 포함한 거주, 고용 등의 모든 분야에서 외국인에 대한 차별 실태를 규명한 이 보고서는 본 법안 작성의 주요한 근거로 작용하였고, 국회회의록에서도 외국인의 공공부조 수급권리 확대를 찬성하는 주장의 주요 근거로 활용되었다.

11) 2000년 당시 대통령이었던 시라크는 대통령의 임기를 7년에서 5년으로 단축함으로써 대통령의 임기와 국회의원의 임기가 일치하도록 하는 헌법 개정안을 발의하였고 국민 투표에 부쳐 통과시켰다(정종길, 2009). 이후 좌우 동거정부의 발생 가능성은 사라졌다.

12) 발의자가 법률안에 대해 긴급(urgence)을 선포할 경우, 의회에서 다른안에 선행하여 심의할 수 있다.

13) 이는 프랑스 인권선언 제6조에서 ‘법률은 일반의지의 표현이다(la loi est l’ expression de la volonté générale)’로 규정된 것에서도 찾아볼 수 있다(전 훈, 2011).

국회회의록의 분석결과 드러난 담론의 연합은 사회적 미니멈 수급요건에 있어 국적 요건의 삭제를 ‘찬성’ 하는 연합과 ‘반대’ 하는 연합으로 구분되었다. 찬성연합은 법률안을 발의한 정부와 사회당, 공산당(Groupe communiste), 급진, 시민, 녹색당(RCV, Groupe Radical, Citoyen et Vert)의 진보정당 연합으로 구성되었다. 대법원(Cour de cassation), 최고행정재판소(Conseil d’etat)는 의결과정에 참여한 직접적인 행위주체는 아니었으나, 이들의 판결은 찬성연합의 주장을 뒷받침하는 핵심 근거로 작용했다. 찬성연합은 사회적 미니멈 수급요건에 있어 국적 요건의 삭제를 주장하였고 이는 원안 그대로 최종 법률로 입법되었다.

반대연합은 공화국 연합당(RPR, Rassemblement pour la République) 의원들과 프랑스 민주주의 연합당(UDF, Union pour la Démocratie Française) 의원들로 구성되었다. 반대 연합에 의해 제안된 양원 법률 수정안은 총 6건으로 <표 5>에 제시된 바와 같이, 본 조항의 삭제를 주장하는 수정안 3건이었고, 합법체류 외국인에 대한 즉시 급여제공이 아닌 3년 혹은 5년의 대기기간 삽입을 제안하는 수정안이 2건이었다. 마지막으로 공화국 연합의 한 의원에 의해 정부는 매년 국회에 본 조치에 따른 영향평가 보고서를 제출할 것을 주장하였다. 결과적으로 반대연합에 의한 6건의 수정안은 채택되지 않았고, 정부안이 본안대로 통과되어 법제화되었다.

<표 5> 확대입법: 정부발의안과 수정안

	내용
정부 및 진보정당 연합(사회당, 공산당, 녹색당)	프랑스에서의 체류를 합법적으로 증명할 수 있는 외국인에게 사회적 미니멈 급여의 권리를 부여 (사회적 미니멈의 수급요건에서 내국인 조건 삭제)
Henri Cuq 의원, Patrick Ollier 의원(RPR)	외국인에 대한 사회적 미니멈 수급권 인정 안 철회 (수정안 207, 676, 1071)

Herve de Charette 의원, Pascal Clément 의원(UDF)	
Claude Goasguen 의원(RPR)	정부는 매년 외국인에 대한 사회적 미니멈 수급권 부여로 인한 영향평가 보고서를 작성하여 의회에 제출할 것 (수정안 1179)
Richard Cazenave 의원 (UDF)	프랑스 영토에 새롭게 입국한 외국인은 5년 동안 비기여적 급여를 취할 수 없음 (수정안 296)
Alain Vassellet 의원 (RPR)	프랑스에서의 최소한 3년 동안의 합법적 체류를 합법적으로 증명할 수 있는 외국인에게 사회적 미니멈 급여의 권리를 부여 (수정안 50)

2) 각 연합의 주요 담론

다음에서는 국회의회의 속기록 분석결과 찬성, 반대 연합에 의해 표출된 담론의 세부 범주를 살펴보고, 정당별 표출 담론의 빈도 분석결과를 논의한다. 이후 찬성, 반대 연합 각각의 담론에 대해 심층 분석, 해석한다.

외국인의 공공부조 수급권리 인정을 내용으로 하는 법률안의 국회의회의 속기록에 나타난 찬성, 반대 연합의 담론이 <표 6>와 같이 표출되었고, 각 정당별 주요 표출담론의 빈도분석 결과를 제시하였다. 앞서 분석틀의 구성을 위해 검토했던 이론들이 외국인의 권리 확대를 찬성, 반대하는 근거로 표출되었다. 외국인의 공공부조 수급권리 인정을 찬성하는 연합은 주장의 근거로 탈 물질주의 이념(평등, 인본주의)을 내세웠고, 사회 안정과 질서 범주에서는 본 조치가 불법체류자가 아닌 합법적 체류자에게 적용된다는 점을 강조하였다. 호혜 범주로는 외국인들의 과거와 현재의 프랑스 사회, 경제에의 기여와 납세의 의무 이행이라는 하위범주가 주를 이루었다.

반대연합의 경우, 본 법률안의 입법으로 인해 프랑스가 유럽에서 외국인에게 가장 관대한 복지급여를 제공하는 나라가 될 것이며, 이로써 급여수급을 목적으로 인한 이주의 증가와 이에 따른 재정 부담 증가 담론이 주요하게 표출되었다. 또한, 국내에 체류하는 외국인과 해외에 체류하는 프랑스 국민의 해당 국가에서의 복지급여 처우를 비교하기도 했다. 흥미롭게도 반대연합은 심의기간 내내 지속적으로 합의 부재라는 의사결정 상의 문제를 지속적으로 제기하였고, 이에 ‘합의적 의사결정 과정의 결여’라는 범주를 발견적으로 추가하여 분석하였다.

<표 6> 확대입법: 찬성, 반대 연합의 주요 담론

	구조화된 범주 (Code Family)	하위범주(Code)	의미(Memo)	주요 표출 담론
수급권 부여 찬성 연합	탈 물질주의 이념	평등(égalité)	내외국인 간 사회보장제 적용의 평등	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 권리에 있어 내외국인 간 평등의 ‘완성’ - 모든 인간의 법 앞의 평등 - 공화국 건국이념이자 헌법의 기본원리로서 ‘평등’ - 사법기관의 위법판결(헌법위원회, 대법원, 최고행정재판소)
		인본주의 (humanité)	인간 존엄성, 인간다운 삶의 보장	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인은 이 사회에서 가장 열악한 환경에서 노동하고 생활함 - 세계 4대 경제강국으로서 국제사회에서의 국가 이미지 제고 - 유럽연합 인권협약의 준수(유럽공동체 사법재판소 판결)
	사회안정과	통합(intégration),	내외국인 간 삶의 질	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인 생활의 안정화

	질서	안정(stabilité)	격차 완화 사회적 긴장 해소	- 사회 단결, 연대(cohesion, solidarité)
		합법성 (régularité)	합법적 테두리 내에서 이루어지는 조치	- 불법체류자가 아닌, 합법적 체류자만을 대상으로 함
	호혜	기여에 대한 보상 (contribution)	외국인들의 사회, 경제적 기여	- 프랑스 전쟁, 레지스탕스에 참여한 외국인들의 기여 - 전후 국내 경제재건, 발전의 주역
			사회보장기여금 납부, 납세의 의무 이행	- 동일 의무, 동일 권리(meme devoirs, meme droits)
수급권 부여 반대 연합	복지자석	관대한 급여 수급을 목적으로 하는 국제 이주의 증가 (tourisme social)	타 유럽국가와 비교하여 가장 관대한 복지 시스템 (attraction par les avantages sociaux)	- 전세계에서 외국인에게 가장 관대한 복지를 제공하는 나라 - 유럽연합 국가들과의 조화(harmonisation européenne)
			부적 자기선택(negative)	- 프랑스는 세상의 모든 가난한 사람들을

		self-selection)	끌어안을 수 없음
		내국인의 재정적 부담 가중	<ul style="list-style-type: none"> - 경기침체, 고실업률 장기화로 인한 사회보장 재정 위기 - 대상인구, 소요재정, 부정수급 방지대책 엄밀히 검토
복지대상의 우선순위	국민의 복지 우선고려 (préférence nationale)	사각지대에 놓인 국민의 복지 우선 재외국민의 해외국가에서의 복지 처우	<ul style="list-style-type: none"> - 국내 내국인 취약계층 우선적 고려 - 재외 프랑스인의 산업재해 보상 - 사회보장협정 먼저 - 내외국인을 평등하게 처우하는 나라는 없음
합의 부재	국민적 합의(consensus national) 부재	국가적 단위의 충분한 대화와 논의부족	<ul style="list-style-type: none"> - 집권 직후 긴급법률안 발의에 대한 문제제기 - 사회적 미니멈의 세부 급여 각각에 대한 개별적 논의 要 - 국민에 강요된 관대성(générosité imposée)

정당별 표출 담론의 빈도분석 결과<표 7> 범주 간 빈도에 현저한 차이가 나타났다. 찬성연합에서 가장 빈번하게 등장한 범주는 탈물질주의 이념 범주의 평등(égalité)과 인본주의(humanité) 하위범주였다. 사회안정과 질서 범주가 그 다음으로, 호혜 범주의 외국인의 국가에 대한 기여, 납세의무 이행이 그 다음으로 빈번하게 등장했다. 담론 행위자별 빈도로 볼 때, 정부 측 발의자인 내무부 장관의 발언 빈도가 가장 높았고, 그 다음 여당인 사회당과 기타 진보당이 뒤를 이었다.

반대연합의 담론으로는 복지자석 범주가 압도적으로 높게 등장했다. 복지자석 범주의 하위범주 중에서는 복지권리 확대에 관한 재정 부담 가중 담론이 가장 빈번하게 나타났다. 사회당 다음으로 가장 많은 의식을 차지하고 있는 공화당 연합의 발언 빈도가 가장 높게 나타났다. 그 다음으로 가장 높은 빈도로 나타난 담론의 범주는 ‘합의적 의사결정’ 범주로, 본 법률안에 대한 긴급 심의가 선포된 데 대한 반대연합의 이의제기가 격렬히 이루어졌음을 알 수 있다. 이 범주는 다른 범주들보다도 민주주의 절차상의 정당성에 이의를 제기함으로써 본 법률안의 심의 지속여부라는 근본적인 문제에 대한 물음제기로 파악된다.

<표 7> 확대입법: 정당별 표출 담론의 빈도¹⁴⁾

구조화된 범주		하위범주	기 타 진 보	RCV	정 부	PS	RPR	UDF	기 타 보 수
찬 성 연 합	탈물 질주 의	평등 (égalité)	11	4	40	9	0	0	0
		인본주의 (humanité)	1	7	22	7	0	0	0

14) 해당 분석의 분석단위는 회의록에서 의견제시를 목적으로 하는 한 문장으로 하였다. 경우에 따라 한 문장에 여러 범주의 담론이 표출되는 경우 이를 고려하여 계산하였다.

	이념	범주 합	12	11	62	16	0	0	0	
	사회 안정 과 질서	통합(intégration), 안정(stabilité)	0	6	43	9	0	0	0	
		합법성 (régularité)	1	4	28	4	0	0	0	
		범주 합	1	10	71	13	0	0	0	
	호혜	국가에 대한 외국인들의 사회, 경제적 기여	1	0	1	0	0	0	0	
		사회보장기여 금 납부, 납세의 의무 이행	1	1	9	3	0	0	0	
		범주 합	2	1	10	3	0	0	0	
	반 대	복지 자석	유럽 국가 중 가장 관대	0	0	0	0	9	8	9
			외국인유입 증가	0	0	0	0	8	2	4
			재정 부담 가중	0	0	0	0	72	10	17
범주 합			0	0	0	0	89	20	30	
복지 대상 우선 순위		국내 자국민 복지의 사각지대 우선	0	0	0	0	1	0	0	
		해외 체류 국민의 처우	0	0	0	0	1	0	7	
		범주 합	0	0	0	0	2	0	7	
의사 결정		긴급법률안 발의로 인한 사회적 대화 부재	0	0	0	0	55	2	3	

① 수급권 확대 찬성연합의 주요담론

‘평등’이라는 가치의 추구는 본 법률안을 발의한 정부와 이를 지지하는 진보당 연합이 사용한 담론의 중심부에 있다. 자산조사와 비기여를 기본 성격으로 하는 프랑스의 사회적 미니멈은 외국인에게 부여되지 않은 마지막 권리였다는 점에서, 내무부 장관은 본 법률안의 취지를 ‘프랑스 국민과 외국인 간의 완전한 사회권의 평등’으로 설명한다. 단순히 평등에 가까워지는 것이 아니라 진정한(veritable), 완전한(complete, parfaite) 평등이라는 표현을 반복함으로써 사회보장의 전 영역에서 합법적 체류 외국인에 대한 차별이 철폐되어야 함을 역설하고 있다.

슈베느명 내무부 장관: 프랑스에 합법적으로 거주하는 외국인의 완전한 통합을 달성하려는 의지로 오늘 여러분께 외국인과 프랑스 국민의 사회적 권리에 있어 완전한 평등 안을 제안하게 되었습니다. 외국인들에게 부여되지 않았던 마지막 사회적 권리, 즉 성인장애급여와 국가연대기금의 급여들이 앞으로 외국인에게도 부여될 것입니다.

(국민의회, 1997년 12월 4일)

찬성연합은 사회적 미니멈 권리를 내국인으로 제한하는 당시 법률의 위헌성을 평등원칙 위배의 근거로 보고 있다. 70년대 초 헌법위원회는 1958년 헌법에 1789년 인권선언 전문과 1946년 헌법 전문¹⁵⁾을 포함시킴으로써 위헌심사 재판의 기준이 되는 헌법 원칙(bloc de constitutionnalité)을 확장하였다. 1946년 헌법 전문의 포함은 두 가지 지점에서 중요한 의미를 갖는다. 첫째는, 기본적인 사회

15) 프랑스 헌법은 사회권에 있어 국민과 외국인을 구분하지 않는다. 1946년 헌법 서문은 “국가는 아동, 어머니, 노령의 노동자를 포함한 모든 이에 대해 보건, 물질적 안정, 휴식과 여가의 권리를 보장한다.” 라고 선언하고 있다.

적 경제적 권리를 명시하고 있다는 것이고, 둘째, 시민(citoyen)이라는 용어를 사용하는 1958년 헌법과 달리 1946년 전문은 이러한 평등한 권리와 보호를 ‘모든 사람(personne)’에게 해당하는 것으로 명시하고 있기 때문이다(Guendelsberger 1992-3: 698). 이로써 비시민(non-citizens)에 대한 권리의 확대 기반이 확보되었다고 볼 수 있다. 외국인의 사회적 미니멈 권리는 80년대 이전까지 쟁점으로 떠오르지 않았으나, 두 차례의 오일쇼크와 1976년 외국인의 가족재결합 권리가 공식적으로 인정되면서 그동안 사회보험 위주의 사회보장을 받던 외국인들이 사각지대에 놓이게 되었고, 헌법위원회는 잇달아 위헌판결을 내렸던 것이다. 국내외 사법기관들 또한 이를 지지하는 판결을 계속해서 내놓았고, 이는 찬성연합의 완전한 평등의 추구를 뒷받침하는 근거로 주로 활용되었다.

제라드 구즈 사회당 의원(법률위원회 보고관) : 최고행정재판소, 헌법위원회, 유럽사법재판소가 프랑스를 비난하고 있습니다. 현재 4,500 건의 소가 제기된 상황입니다.

(국민의회, 1997년 12월 16일)

슈베느명 내무부 장관: 1991년부터 유럽공동체 사법재판소, 대법원의 판결은 우리 법률이 국제협약을 위반하고 있다고 판결해왔습니다. 이들 판결에 따르면 유럽경제공동체와 협약을 맺은 국가의 국민에게 동일한 처우를 보장하여야 합니다. 헌법위원회는 국제협약의 적용을 받는 외국인과 그렇지 않은 합법적 체류 외국인의 처우를 달리하는 것을 평등원칙의 위배로 보고 위헌이라고 판시하였습니다. 따라서 이는 (모든 합법적 체류 외국인에게 사회적 미니멈의 권리를 부여하는 것은) 전혀 지나친 주장이 아닙니다.

(국민의회, 1997년 12월 16일)

조스팽 정부가 연구를 의뢰하여 작성된 웨일 보고서는 외국인들이 프랑스 국민과 동등하게 납세의 의무를 수행하기 때문에, 비각출

이라는 급여의 성격이 외국인을 해당 급여로부터 배제할 수 있는 정당한 근거로 볼 수 없다고 명시하였다(Weil, 1997). 찬성연합은 ‘동일의무, 동일권리(meme devoirs, meme droits)’ 를 반복적으로 사용하며 자신들의 주장을 강화한다. 사회적 미니멈의 비기여적 성격은 외국인의 공공부조 권리의 부여에 있어 가장 많은 취약성을 드러내는 부분이기에, 반대연합에 다음과 같이 반론한다.

슈베느명 내무부 장관: (본 법안은) 프랑스에서 일하고, 사회보장기여금을 납부했으며, 납세의 의무를 이행한 외국인과 프랑스 국민 간의 평등의 원칙을 적용하는 겁니다. 물론, 합법적 체류자에 한하는 논의이지요. (국민의회, 1997년 12월 16일)

제라드 구즈 사회당 의원(법률위원회 보고관): 이민자들은 옛날이나 오늘이나 우리가 그들을 필요로하기 때문에 프랑스에 있는 겁니다. 과거 우리 전쟁과 레지스탕스에 참여한 외국인들의 공을 일일이 언급해야할까요? 마누시안¹⁶⁾과 그 동료들의 투쟁, 세네갈, 모로코 병사들의 참전의 공을 일일이 나열해야 합니까? (사회당의 환호)
(국민의회, 1997년 12월 4일)

선행연구에서 검토된 바와 같이, 복지급여의 자격을 판단함에 있어 호혜(reciprocity)는 중요한 기준으로 작용하고 있었다. 사회보험과 달리 세액으로 운영되는 사회적 미니멈의 급여의 경우, 외국인도 납세의 의무를 이행한다는 점을 들어 수급권리의 정당성을 주장하는 것이다. 나아가, 외국인들의 프랑스 사회에의 기여분을 강조하고 있다는 점도 van Oorschot(2000)의 연구와 일치하는 지점이다. 노령 최저급여는 사회적 미니멈 급여의 일종으로, 과거 외국인 노동자들이 전후 경제재건에 크게 기여했다는 점을 들어 연금수급권이 없는 국내 체류 외국국적의 빈곤 노인들은 마땅히 미니멈 급여에 권리를

16) 미사크 마누시안은 아르메니아계 프랑스 시인이자, 공산주의자로 파리 지역에서 레지스탕스 활동을 했다.

가져야 한다는 논리이다.

② 수급권 확대 반대연합의 주요담론

외국인의 사회적 미니멈 수급권리를 반대하는 연합에서 가장 빈번하게 생산된 담론은 복지자석 범주였다. 프랑스가 타 유럽국가와 비교하여 외국인에게 가장 관대한 복지를 제공하는 국가로서, 복지급여 수급을 위한 이주가 증가할 것이고 이에 따라 국가재정 부담이 더욱 가중해질 것이라는 담론이 지배적이었다. 프랑스 민주주의 연합의 파스칼 클레명 의원은 프랑스가 외국인에게 사회적 미니멈 급여의 수급권을 인정할 경우 유럽국가 간의 조화에서 멀어지는 것이라고 발언하였다. 이는 당시 OECD(1995) 각국별 공공부조 제도 보고서에서 실질적으로 유럽국가들이 공공부조 급여를 내국인으로 제한하고 있다는 연구결과와 일치하는 지점이다.

파스칼 클레명 의원(프랑스 민주주의 연합): 외국인에게 사회적 권리는 없어서는 안 될 권리입니다. 하지만, 프랑스처럼 외국인에게 이토록 빨리 그 권리를 부여하는 나라는 없습니다. (프랑스 민주주의 연합, 공화당의 환호) (중략) 정부는 유럽국가들과의 조화를 고려해야 합니다. 다른 유럽국가와 동일한 기준을 적용해야 합니다. 쉥겐 조약으로 조약국들 간의 이동이 자유로워졌는데, 이 나라들이 서로 다른 기준의 복지급여를 제공한다면 다른 나라에서 원하지 않는 외국인들이 모두 프랑스로 오게 될 것입니다.

(국민의회, 1997년 12월 16일)

프랑수아 도베르 의원(프랑스 민주주의 연합): 근원적인 물음은 이 법안으로 노동이 아닌 수급을 목적으로 한 외국인들을 프랑스로 유인하지 않을까라는 것입니다. 실제로 이러한 조치는 극도로 외국인에게 우호적인 조치입니다. 게다가 비교가 빠져있죠. 보고서에는 다른 유럽국가들에서는 이 문제를 어떻게 다루고 있는지 언급이 없습

니다. 또한, 이 급여는 사회보장기여금의 각출로 운영되는 급여가 아니라 국가 일반재정으로 충당되는데, 이 안이 재정적 부담을 더 가중시키지는 않을까요? (국민의회, 1997년 12월 16일)

당시 프랑스는 심각한 사회보장기금의 적자로 1990년 사회보장목적세(CSG-소득의 8%), 1996년 사회보장부채상환기여금(CRDS-소득의 0.5%)를 도입하는 상황이었다¹⁷⁾. 이러한 상황에서 외국인에 대한 사회적 미니멈 급여의 확대는 필연적으로 추가적인 금전적 부담을 초래하는 것이었고, 반대연합은 이에 격렬히 반대하였다. 공화당 연합의 베르나르 아쿠아예(Bernard Accoyer) 의원은 프랑스의 높은 실업률(1997년 기준, 12.33%)을 들어, 외국인의 실업률은 이에 두 배 더 높기 때문에 외국인들이 노동을 통해 사회적 미니멈 급여 재정에 기여하기는 매우 어려운 상황임을 꼬집었다. 뿐만 아니라 자크 페이라(Jacques Peyrat) 의원은 영광의 30년이 막을 내린 프랑스 경제에 이민은 행운이 아니라, 짐(fradeau)이라고 이야기한다. 외국인의 과거 기여에 대한 보상으로 사회적 미니멈 수급권에 접근하는 찬성 연합과 달리, 반대연합은 현재의 상황에 방점을 두고 있었다.

또한, 반대연합은 외국인에게 추가적인 복지급여 권리의 인정보다는 복지 사각지대에 놓인 프랑스 국민을 먼저 고려해야 한다고 주장한다.

앙드레 마팡 의원(중도 연합): 실업자가 300만 명이 넘고, 상당수의 국민이 불행하게도 빈곤선 아래에 놓인 나라에서, (찬성연합이 제시하는) 새로운 법안의 무거운 결과를 어떻게 감당할 수 있을지 걱정됩니다. (상원의회 1998년 1월 21일)

베르나르 아쿠아예 의원(공화당 연합): 내무부 장관님, 알제리를 비

17) 사회보장 재정에 있어 기여 보험료와 조세의 비중이 1980년 97.9% 대 2.1%이던 것에서 2011년 현재 68.3% 대 31.7%로, 조세의 비중이 급격하게 증가하였음(Rapport sur les prelevements obligatoires et leur evolution)

롯한 북아프리카 국가에서 사회 보험료를 납부하고도 보험급여를 받지 못하는 프랑스 국민에 대한 고려는 없으면서, 프랑스 정부가 외국인에게 국민적 연대를 거론한다는 것이 터무니없지 않습니까? (중략) 가장 심각한 경우는 산업재해 보상을 받지 못하고 있는 (귀환) 프랑스인입니다. 프랑스 정부는 이를 알고도 아무런 조치를 취하지 않고 있습니다.

프랑수아 도베르(프랑스 민주주의 연합): 이 돈을 귀국한 프랑스인들에게 지급하세요! 그렇게 하는 것이 더 마땅합니다! (중략) 특히 북아프리카에서 송환된 프랑스인들의 권리가 심각하게 박탈되었습니다. 이 5억 프랑을 이미 프랑스에서 적지 않은 이득을 누리고 있는 외국인보다는 프랑스인 송환자들에게 지급하는 것이 훨씬 유용할 것으로 보입니다. (상원의회 1997년 12월 16일)

자크 아베르 의원(무소속): 본 법률안에는 본 조치로 인해 초래될 어떠한 역효과, 부정수급에 대한 방지대책이 제시되어있지 않습니다. 질문 하나만 하겠습니다. 이토록 관대한 조치가 필요합니까, 이성적인가요, 가능한일인가요? 우리 모두는 알고 있습니다. 그 어느 나라에서도 재외 프랑스인들이 이와 유사한 혜택을 누리지 못하고 있다는 것을 말입니다. 우리가 하려는 것은 공짜 선물입니다. (중략) 여기에서 더 외국인에 대한 혜택을 확대해야 합니까? 심각하게 너무 멀리 간다고 생각하지 않습니까, 장관님?

(상원의회 1997년 12월 16일)

반대연합 의원들의 발언에 드러난 바와 같이, 반대연합은 정부에 먼저 국민의 복지를 먼저 고려할 것을 요청했다. 재외 프랑스인들의 사회보장을 위해 사회보장협정을 체결하거나, 산업재해 등으로 사각지대에 놓인 자국민의 피해를 진작하는 것이 반대연합에게는 선결과제로 여겨졌던 것이다. ‘프랑스인 먼저(les français d’abord)’라는 구호가 프랑스 극우정당인 국민전선에 의해서만 사용되는 담론이 아니라, 중도우파를 비롯한 보수정당의 외국인의 복지급여 반

대 근거로 널리 활용되는 담론임을 확인할 수 있다.

마지막으로 반대연합은 심의과정 동안 본 법률안이 왜 긴급법률안으로 다루어져야 하는가에 대한 문제제기를 가장 빈번하게 제기하며, 심지어는 1998년 4월 지방선거를 앞둔 표심계산이 아니냐는 의혹을 제기하기도 하였다.

프랑수아 굴라르 의원(프랑스 민주주의 연합): 내무부 장관님, 이 법률안은 매우 중요한 법안인데, 이 안을 이렇게 급하게 검토해야 한다는 것이 안타깝습니다. (중략) 개인적으로 저는 외국인들에게 이 급여를 지급한다는 것이 지나치다고 생각합니다. 무엇보다도 좀 더 여유를 갖고, 사회적 미니멈의 각 급여들의 성격과 외국인에 대한 적용을 충분히 이야기할 수 없다는 사실이 매우 유감입니다.

(국민의회 1997년 12월 16일)

자크 아베르 의원(무소속): 내무부 장관님, 5억 프랑이 소요될 것이라고 하셨죠. 누군가는 15억 프랑이 들것이라고도 하고요. 상당한 금액입니다. 그런데 이렇게 서두를 필요가 있는 겁니까? (중략) 정확한 소요예정 지출액에 대한 계산도 없이 정부재정에서 5억 프랑이 들어갈 법률안을 왜 이리도 서둘러 통과시키려는 겁니까?

(상원의회 1997년 12월 16일)

당시 내무부 장관은 이에 대하여, 급여 지출과 관련된 모든 변수와 가정을 정확하게 고려하는 것은 불가능하고, 그럴 시간에 한시라도 불평등을 바로잡는 것이 선결과제라고 일축한다.

2. 2008년 외국인의 사회적 미니멈 수급권리 축소에 관한 담론분석

1) 담론연합의 구성과 입장

외국인이 노동허가 체류자격으로 5년 선행 거주한 경우에 사회적 미니멈의 일종인 활성연대소득의 수급권리가 발생한다는 내용을 담은 ‘활성연대소득의 일반화와 통합정책 개혁 법률(*Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d’insertion*)’ 의 안은 사르코지 정부에 의해 발의되었다. 수상인 프랑수아 피용(Francois Fillon)과 고등 판무관(haut commissaire)인 마탱 허쉬(Martin Hirsch)에 의해 발의된 본 법안은 기존 사회적 미니멈의 일종인 최저편입소득(RMI, Revenu Minimum d’Insertion)을 활동연대수당(RSA, Revenu de Solidarité Active)으로 개혁하는 내용의 법률안으로, 수급자에 대한 구직활동 의무 조항과 함께 외국인에 대한 수급조건을 강화하는 내용을 담고 있다. 2000년대 후반 약 천 만명, 즉 총인구의 16%에 해당하는 인구가 RSA의 수급자로 추산된다(Martin, 2010: 84; Sainsbury, 2012: 74).

본 입법을 시작으로 이후 여타 외국인의 사회적 미니멈 급여의 조건도 강화되는 경향을 보인다. 1998년 슈베느명 입법 당시, 대기기간 없이 합법적 체류자에게 제반 사회적 미니멈 급여를 지급되는 것이었으나 2008년 본 법의 도입으로 5년의 노동가능 체류자격으로 합법적 체류라는 조건이 추가되었고, 이후 2012년 사회보장재정법 제정 시, 노령연대수당, 장애보충급여의 노동가능 체류자격으로 선행거주기간이 10년으로 설정되게 되었다. 따라서 본 법률안은 외국인 공공부조 수급권 축소의 시작이 되는 법이라고 할 수 있다.

국회회의록의 분석결과 드러난 담론의 연합은 정부와 여당인 대중운동연합(UMP, Union pour un Mouvement Populaire), 신중도 당

(Nouveau Centre)으로 이들은 비유럽연합 회원국 출신의 외국인이 활동연대수당(RSA)을 수급하기 위해서는 노동이 허가되는 체류자격으로 프랑스에 5년 이상 선행 거주했음을 증명해야 할 것을 주장하였다. 활동연대수당은 한국의 국민기초생활보장제도와 같이 가구를 단위로 지급되는 급여로서 급여 산정에 배우자와 자녀분이 포함되는데, 배우자에게도 동일한 조건을 적용하자고 주장했고 아동의 경우 가족재결합 경로로 입국한 경우로 제한할 것을 제안했다. 이에 대한 반대연합은 진보 민주공화당(GDR, Groupe Gauche Democrat et Republicaine)¹⁸⁾이었다. 확대기에 적극적으로 외국인의 사회적 미니멈 확대를 주장했던 사회당과 진보연합은 관련한 토론에 참여하지 않았으며, 최종의결에서도 183명 의원 중 177명의 의원이 기권하였다.

〈표 8〉 축소입법: 정부발의안과 수정안

	내용
정부 및 여당(대중운동연합), 신중도 당	비유럽연합 회원국 출신의 외국인이 활동연대수당(RSA)을 수급하기 위해서는 노동이 허가되는 체류자격으로 프랑스에 5년 이상 선행 거주했음을 증명해야 함 (배우자에도 동일조건 적용). 아동의 경우 가족재결합 경로로 입국한 경우로 제한
Annie David 의원, Guy Fischer 의원, François Autain 의원, François Hoarau 의원 외 (공산주의, 공화주의와 시민당)	배우자와 아동에 대한 제한 조건을 삭제할 것 (수정안 176)

18) 진보 민주공화당(GDR, Groupe Gauche Democrat et Republicaine)은 전체의석의 24석을 점하는 군소정당으로 전신은 프랑스 공화당(Parti Communiste Français)으로 급진 정당에 해당한다.

2) 각 연합의 주요 담론

① 수급권 축소 반대연합의 주요담론

외국인의 활동연대수당 수급요건을 강화하는 법률안에 반대하는 연합은 슈베느명 법을 지지하는 연합이 ‘평등’의 가치를 강조했던 것과 같이, 본 법률안이 외국인에 대한 ‘차별’이라는 점을 강조하였다. 단순히 체류의 합법성을 주장했던 이전 조건과 달리, 5년이라는 선행 거주 조건에 더하여 노동이 가능한 체류자격이라는 조건을 더함으로써 수급요건을 한층 강화하였기 때문이다. 뿐만 아니라 개인이 아닌 가구에 지급되는 본 급여는 급여산정에 배우자 분을 계산할 경우 배우자에게도 동일한 요건을 적용하는 것을 골자로 하였다. 또한, 중도입국 아동의 경우 가족재결합의 경로로 입국한 아동만을 급여산정에 포함되도록 하였다. 이러한 점에서 축소반대연합은 본 법률안이 국제협약을 위반하는 것이라고 보았다.

롤랑 뤼조 의원(진보민주공화당): 여러분(반대연합)은 배제의 정치를 추구하고 있습니다. 여러분이 주장하는 것과 달리, 외국인은 최저편입급여와 한부모급여의 수급권리를 상실하게 될 겁니다. 정부가 제시하는 과도하고 차별적인 조건은 현재의 편입최저소득(RMI)에 비해 지나치게 제한적입니다. (중략) 이 법률안이 통과되면 비유럽국 출신의 외국인 중에 프랑스에 5년 이상 거주했다라도 활동연대소득 급여를 받을 수 있는 사람은 없을 겁니다. (중략) 5년의 선행거주 요건은 프랑스가 비준한 국제협약을 거스르는 것이기도 합니다. 수많은 판결이 이미 이 조치가 차별적이라는 것을 명시했습니다: 유럽의회 사회적권리 위원회, 유럽공동체 사법재판소, 프랑스 최고행정재판소. (중략) 뿐만 아니라, 가족재결합 이외의 경로로 프랑스에 입국한 아동을 배제시키고 있는데, 대법원과 프랑스 차별철폐청(HALDE)은 이 배제에 대해 유럽인권협약과 아동의 권리에 관한 국제협약의 위반이라고 비난하고 있습니다. (국민의회 2008년 9월 25일)

기 피쉐 의원(CRC): 우리(공산주의, 공화주의, 시민당)는 이 조치가 차별적이고 심각하게 불평등하다고 규탄합니다. (생략) 그러는 동안, 이주민 정보 및 지원단체(GISTI)의 보도자료를 검토했는데, 프랑스 차별철폐청(HALDE)도 활동연대수당 수급조건이 외국인에게 법에 저촉될 뿐만 아니라 차별적이라고 보고 있습니다. 2008년 10월 20일 심의에 의하면, 차별철폐청은 노동허가 체류자격으로 5년 “선행거주” 조건은 외국인과 프랑스인 간의 차별, 외국인 간의 차별이기도 합니다. 이는 여러 국제협약 뿐 아니라, 국내법을 위배하고 있습니다. 국제노동기구 협약 118조, 유럽의회의 유럽 사회헌장, 유럽인권 협약, 유럽연합과 제3국 협약 등이 그것입니다.

(상원 2008년 10월 23일)

또한, 외국인은 저숙련 고용, 불안정한 고용계약, 시간제 일자리, 저임금, 거주문제 등 직업적, 사회적 편입의 어려움을 가장 심각하게 겪는 집단임에도 활동연대소득에의 접근을 제한하는 것은 외국인에 대한 명백한 사회적 배제와 차별이라고 주장한다.

롤랑 뒤조 의원(진보민주공화당): 결론적으로 모든 제3국적 외국인들은 프랑스에서 5년간 합법적으로 거주했다라도, 해당하는 체류자격이 아닐 경우 모두 활동연대급여에서 배제될 것입니다. 외국인은 사회적, 직업적 통합에 가장 어려움을 겪는 집단입니다. 저숙련직, 불안정한 계약, 시간제 노동, 저임금, 거주 문제 등 말입니다. 그런데, 이 조건은 그 배우자에게까지 적용됩니다. (중략) 기존 연구들은 급여를 받지 못할 시, 절망적이고 비통한 상황에서 삶을 이어가는 수많은 가족들의 상황을 보여줍니다. (국민의회 2008년 9월 25일)

② 수급권 축소 찬성연합의 주요담론

수급권 축소 안을 제안한 정부 측의 고등관무관과 이를 지지하는 여당은 본 조치가 차별적이라는 반대연합의 주장에 헌법일치성을 근거로 제시한다. 확대입법 심의 시, 외국인의 사회적 미니멈 수급 권리 인정의 핵심근거는 헌법위원회의 판결이었고 축소입법 심의기에는 법률안이 헌법에 위배되지 않음이 반대연합으로 하여 법률안의 정당성을 주장하는 근거가 되는 것이다. 또한, 대기기간을 두지 않을 경우 외국인들은 뜻밖의 횡재효과(effet d' aubaine)로 급여를 수급할 공산이 있다며, 대기기간의 도입을 주장하였다.

베르나데뜨 뒤뵁(대중운동연합): 위원회는 법률안의 헌법일치성에 가장 많이 신경을 썼고, 본 법률안은 헌법성에 일치하도록 작성되었습니다.
(상원 2008년 12월 23일)

자크 도메르그(대중운동연합): 활동연대수당의 철학은 최저편입수당과 다소 차이가 있습니다. 그렇기 때문에 수급자가 프랑스에 거주한 기간을 수정하는 것이 중요하다고 생각합니다. 활동연대수당이라는 수단을 통해 수급자가 일자리로 돌아가게 하려면 각 지방정부는 수급자가 실제로 프랑스 영토에 뿌리를 내리고 사는 사람인지, 뜻밖의 횡재 효과의 이득을 보려는 것은 아닌지 확인하는 작업이 반드시 필요합니다.
(국민의회 2008년 10월 7일)

2008년 사회적 미니멈의 일종인 외국인의 활동연대수당의 급여조건을 강화하는 개정안 심의과정은 1998년 확대입법 심의과정과 비교하여 토론이 활발하게 전개되지 않았다. 무엇보다 1998년 당시 확대 법률안을 제시하고 적극적으로 추진했던 사회당은 수급조건 강화 안에 대해 어떠한 의견을 내놓지 않았고, 차별적이라는 조치는 진보민주공화당(국민의회: 20석/577석), 공산당(상원: 24석/총 348석)의 군소 진보정당에 의해서만 표명되었다.

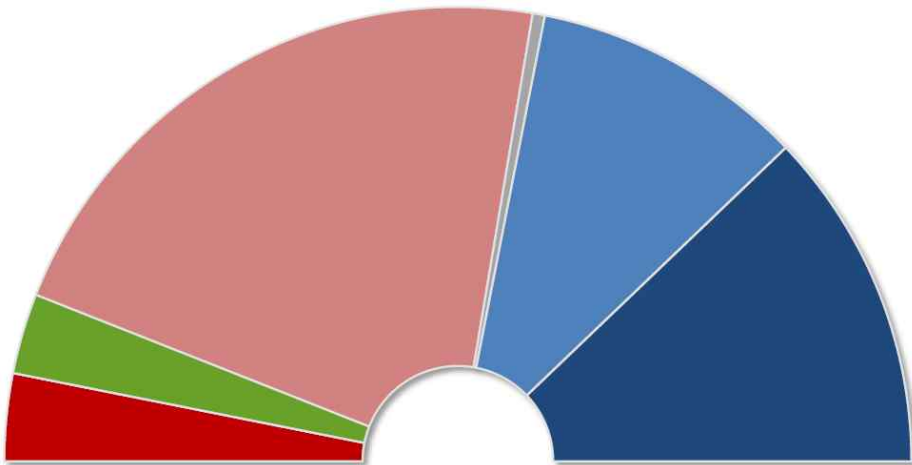
<표 9> 축소입법: 찬성, 반대 연합의 주요 담론

	구조화된 범주 (Code Family)	하위범주(Code)	의미(Memo)	주요 담론
수급권 축소 반대	탈 물질주의 이념	평등(égalité)	내외국인 간 사회보장제 적용의 평등	- 과도한 차별적, 배제적 수급조건 - 대법원, 차별철폐청(HALDE) 판결
		인본주의(humanité)	인간 존엄성, 인간다운 삶의 보장	- 외국인은 고용불안, 저임에 가장 노출된 집단 - 유럽인권협약, 아동의 권리에 관한 국제협약 위반
수급권 축소 찬성	복지자식	관대한 급여 수급을 목적으로 하는 국제 이주의 증가 (tourisme social)	재정적 부담 가중	- 뜻밖의 형재 효과 제한

제 2절 의결과정에서 나타난 특징과 정치적 동학

본 절에서는 법률안 심의과정에서 나타난 의결과정의 특성을 분석한다. 프랑스는 대표적인 다수제 민주주의 국가로서 이러한 특징은 외국인의 사회적 미니멈 수급권리의 확대 및 축소 과정에서도 뚜렷하게 나타났다. 이론적 배경에서 검토된 바와 같이, 다수제 민주주의의 작동원리는 ‘다수지배의 원칙’으로 소수파로 하여 정치권력에의 접근을 배제할 가능성을 항상 내포하고 있다. 이러한 특징은 찬성, 반대 연합 간 참여한 갈등이 표출될 때 더욱 두드러진다. 본 연구의 대상이 된 1998년 확대입법은 찬성(273표), 반대(255표)로 매우 갈등적인 상황에서 통과되었다. 확대입법을 중심으로 심의과정에 나타난 프랑스 다수제 의사결정 과정의 특성을 살펴보고자 한다.

[그림 2] 프랑스 5공화국 11대 국민의회 의당별 의석점유 현황



공산당 (Communiste)	급진시민녹색당 (RCV)	사회당(PS)	공화국 연합 (RPR)	프랑스 민주주의연합 (UDF)
36(6%)	33(5.5%)	250(43.5%)	140(24.5%)	113(19.5%)

프랑스 5공화국의 11대 국회에서 사회당은 577석 중 242석을 점하게 됨으로써 다수당이 되었다. [그림 2]과 같이 거대양당제 체제로 Lijphart(2016)의 36개국 비교연구 결과에 따르면 비(非)비례성이 한국 다음으로 높아 군소정당의 대표성이 매우 낮은 체제라 할 수 있다.

또한, 양원제를 채택하고 있는 프랑스는 국민의회와 상원에서 양원반복심의회가 이루어진다. 국민의회에서 심의된 법안은 상원으로 전달되고 상원심의회 이후, 각 의회 7명으로 구성된 양원동수위원회가 구성된다. 양원동수위원회에서는 국민의회와 상원의 입장차이를 조율하여 두 번째 심의회에서 표결할 법안을 확정하는 것이다. 그러나 1998년 확대입법 심의회 당시 국민의회는 진보정당이 다수당이었고 상원의회는 보수당이 다수당이었기에 입장이 좁혀지지 않았고 이러한 경우 최종의결권은 국민의회에 있다.

심의회 과정에서 반대연합은 다양한 방식으로 거부점(veto point)을 제시했다. 국민의회에서 두 차례 심의되는 과정에서 법률안 심의회 거부권(Exception d'irrecevabilité)을 발동하였으나 다수당에 의해 모두 기각되었다. 또한, 공화국 연합과 프랑스민주주의연합은 외국인의 사회적 미니멈 수급권리 인정안과 관련하여 총 6건의 수정안을 제시했다<표 10>. 본 조항의 삭제를 주장하는 수정안 3건, 합법체류 외국인에 대한 즉시 급여제공이 아닌 3년 혹은 5년의 대기기간 삽입을 제안하는 수정안이 2건이었다. 마지막으로 공화국연합은 정부가 매년 국회에 본 조치에 따른 영향평가 보고서를 제출할 것을 제안하였다. 그러나 다수당이 여당인 국민의회에서 이 수정안들은 모두 기각되었고 반영되지 않았다. 보수당이 다수당이었던 상원의회에서는 3년 대기기간을 삽입하는 안이 채택되었으나, 양원 입장차이로 본안은 결국 기각되었다.

양원제를 둠으로써 법률안이 수정되고 합의될 수 있는 여지를 두고 있는 듯하지만, 합의에 도달하지 못할 경우 결국 최종의결권을 직접선거로 선출되는 국민의회에 둠으로써 사실상 상원의회는 자문

기구의 역할을 하고 있다. 절차상 법률을 발의하는 연합이 다수당을 접하고 있는 경우에 원안대로 통과시키는 것이 사실상 가능한 전형적인 다수제 의사결정 구조라 할 수 있다. 결국 법률안을 발의한 정부는 관련한 어떠한 수정안을 받아들이지 않았고 원안대로 입법에 이르게 된다.

〈표 10〉 수정안과 심의결과¹⁹⁾

	내용	정부	위원회	심의 결과
국민의회 (여당이 다수당)	법률안 심의 거부권(Exception d'irrecevabilité) 발동	반대	반대	기각
	외국인에 대한 사회적 미니멈 수급권 인정 안 철회 (수정안 207, 676, 1071)	반대	반대	기각
	정부는 매년 외국인에 대한 사회적 미니멈 수급권 부여로 인한 영향평가 보고서를 작성하여 의회에 제출할 것 (수정안 1179)	반대	반대	기각
	프랑스 영토에 새롭게 입국한 외국인은 5년 동안 비기여적 급여를 취할 수 없음 (수정안 296)	반대	반대	기각
상원 (야당이 다수당)	프랑스에서의 최소한 3년 동안의 합법적 체류를 합법적으로 증명할 수 있는 외국인에게 사회적 미니멈 급여의 권리를 부여 (수정안 50)	반대	찬성	채택 (결국 기각)

19) 각 의회에서 2번씩 심의를 마친 후에도 하원과 상원의 의견이 불일치할 경우 정부는 양원동수위원회(commission mixte paritaire)를 소집할 수 있다. 양원동수위원회는 하원의원과 상원의원 각각 7명으로 구성되며 이들은 공통된 하나의 법안을 작성하여 양원에서 각각 최종표결에 부쳐야 한다. 최종표결에서도 법안에 대한 합의를 도출해내지 못하는 경우, 양원에서 법안에 대한 독회가 다시 열리며, 정부가 최종결정을 내려 국민의회에 전달한다(세계법제정보센터).

양원제를 둬으로써 법률안이 수정되고 합의될 수 있는 여지를 두고 있는 듯하지만, 합의에 도달하지 못할 경우 결국 최종의결권을 직접선거로 선출되는 국민의회에 둬으로써 사실상 상원의회는 자문 기구의 역할을 하고 있다. 절차상 법률을 발의하는 연합이 다수당을 점하고 있는 경우에 원안대로 통과시키는 것이 사실상 가능한 전형적인 다수제 의사결정 구조라 할 수 있다. 그 결과 다수제 민주주의 체제는 소수의 의견을 체계적이고 반복적으로 배제함으로써 정치적 좌절감과 소외감을 불러일으키게 된다.

<표 11>은 각각 1998년과 2008년의 법률안 기명투표 결과를 보여 주고 있다. 1998년 확대입법의 경우, 국민의회에서 두 차례에 걸쳐 심의가 이루어졌으나 두 연합 간 입장의 차이는 전혀 좁혀지지 않았다. 즉, 합법적 체류 외국인에 대한 공공부조 수급권리의 인정은 근소한 차이로 의회의 과반수의 다수가 찬성하고 나머지 절반에 가까운 소수가 반대하는 갈등적으로 통과된 법안이었다.

10년 후, 외국인의 사회적 미니멈 수급요건은 다시 쟁점으로 떠올랐고 이때 여당이 된 대중운동연합(UMP) 정부는 5년의 대기기간과 노동허가 체류자격 요건을 제시하였다. 98년 확대입법과 일관된 의견을 펼친 당은 프랑스 공산당 등의 군소 급진정당이었고, 사회당은 전원 찬성도 반대도 하지 않는 기권표를 던지게 된다.

<표 11> 기명투표 결과

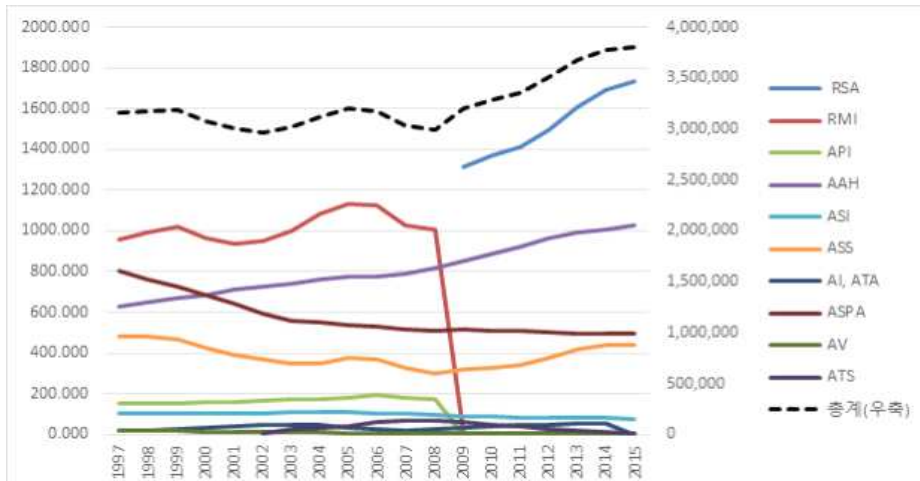
	심의 단계	찬성표	반대표	기권
1998년 확대 입법	국민의회 1차 심의	276 (사회당: 251, 급진시민녹색당: 28)	254 (공화당: 138, 프랑스민주연합: 111, 무소속: 5)	34 (공산당: 34)
	국민의회 2차 심의	273 (사회당: 244, 급진시민녹색당:	255 (공화당: 139, 프랑스민주연합:	35 (공산당: 35)

		28, 공산당: 1)	113, 무소속: 3)	
2008년 축소 입법	국민의회 1차 심의	306 (대중운동연합: 279, 신중도당: 21, 무소속: 3, 진보연합: 3)	20 (진보민주주의공화 당: 16, 진보연합: 3, 대중운동연합: 1)	197 (진보연합 : 177 등)
	상원 1차 심의	196 (대중운동연합: 148, 중도연합: 29, 무소속: 4, 민주주의와 사회적유럽 연합: 15)	27 (공화주의 공산, 시민당: 23, 무소속: 2, 대중운동연합: 1, 민주주의와 사회적유럽 연합: 1)	116 (사회당: 116)
	상원 2차 심의	196 (대중운동연합: 148, 중도연합: 29, 무소속: 4, 민주주의와 사회적유럽 연합: 15)	26 (공화주의 공산, 시민당: 23, 무소속: 2, 대중운동연합: 1)	116 (사회당: 116)

평등, 인본주의와 같은 탈물질주의 이념을 표방하는 사회당으로서는 외국인의 사회적 미니멈 수급요건을 조정하는 데 있어 그 어느 쪽으로도 입장을 취하는 데에 부담이 따랐을 것으로 분석된다. 98년 확대입법 이후 반대연합이 강력하게 예견하였던 것처럼 소위 ‘복지자석’ 효과가 나타났다고 보기는 어렵다. 아래 [그림 3]에 보이는 바와 같이, 98년 입법 이후 수급자 총 수급자 규모가 폭발적으로 증가한 것은 아니기 때문이다. 98년 확대입법에서 사회적 미니멈 수급요건에 있어 국적을 삭제하는 조치는 결과적으로 제3국적 외국인에 가장 큰 영향을 미치는 결정이었으나, 제3국적 외국인의 규모

는 전체인구 대비 3.45%였으며 그 중에서도 사회적 미니멈, 즉 공공부조 급여를 지급하는 빈곤층은 극소수에 해당하기 때문이다.

[그림 3] 사회적 미니멈 수급자 규모 추이



* 자료: Cnamts, Cnaf, Msa, Drees, Pole Emploi, Fsv, Cnav, Cdc.; DREES(2015), Bénéficiaires de minima sociaux en 2012.

연도별 프랑스 공정사회지출 변화를 보면, 증가는 주로 노령과 보건 지출로 인한 것이었다. 사회적 미니멈을 포함하고 있는 기타 사회정책 지출의 경우 타 영역과 비교해 그 비중은 작으나 큰 폭으로 증가한 것은 사실이나, 98년부터 2003년까지 GDP대비 0.3% 규모로 안정적인 추세를 보이고 있어 제3국적 외국인에게 사회적 미니멈 수급권리를 인정하여서 공공부조 지출이 증가했다고 보기 어렵다. 2004년 이후의 증가폭은 주로 정책적인 변화와 관련이 있다고 분석된다(Frémeaux & Piketty, 2013). 이러한 자료로 미루어볼 때 외국인에 대한 수급자격 부여로 인한 재정부담 가중이 2008년 외국인의 사회적 미니멈 수급요건 개혁의 동기는 아니었음을 알 수 있다. 국회회의록을 통해서도 개혁안 발의자가 개혁의 동기를 외국인으로 돌리고 있는 언급은 찾아볼 수 없다.

〈표 12〉 부문별 공적사회지출 변화

(단위: GDP 대비 %)

	노령	유족	근로 무능력	보건	가족	적극적 노동시장	실업	주거	기타	전체
1997	10.8	1.6	2.1	7.9	2.8	1.2	1.7	0.9	0.3	29.3
1998	10.7	1.6	2.1	7.8	3.3	1.2	1.6	0.9	0.3	29.5
1999	10.7	1.6	2.1	7.8	3.3	1.2	1.6	0.9	0.3	29.5
2000	10.5	1.5	1.7	7.8	3	1.2	1.5	0.9	0.3	28.4
2001	10.6	1.5	1.8	7.9	3	1.2	1.5	0.9	0.3	28.4
2002	10.5	1.8	1.8	8.2	3	1.1	1.7	0.9	0.3	29.2
2003	10.6	1.8	1.9	8.2	3	1.1	1.9	0.8	0.3	29.5
2004	10.8	1.8	1.9	8.2	3	1	1.8	0.8	0.4	29.6
2005	10.9	1.8	1.9	8.3	3	0.9	1.7	0.8	0.4	29.6
2006	10.9	1.7	1.7	8.2	2.9	0.9	1.5	0.8	0.5	29
2007	11	1.7	1.6	8.1	2.9	0.9	1.3	0.8	0.5	28.8
2008	11.4	1.7	1.6	8.2	2.9	0.8	1.3	0.8	0.5	29.1
2009	12.2	1.7	1.7	8.7	3.1	1	1.6	0.8	0.6	31.5
2010	12.3	1.7	1.7	8.7	3	1.1	1.7	0.8	0.6	31.7

* 자료: OECD SOCX

따라서 외국인의 사회적 미니멈 수급요건이 개혁의 대상이 되었던 원인은 제도 내생적인 문제라기보다는, 당시 프랑스 상황으로부터 도출해낼 수 있다. 2008년 축소입법 발의 당시, 프랑스 경제는 저성장이라는 문제에 직면해 있었다. 프랑스 실질 GDP 성장률은 1998년부터 2002까지 3.3%~4.0%로 높게 나타나나, 2001년부터 다시 1~2%대로 하락하며 2000년대 후반에는 글로벌 경제위기의 여파로 2007년 2.3%, 2008년 0.1%, 2009년 -2.9%까지 급락한다. 재정건전성의 측면에서도, 일반정부 재정수지(General government financial balances)를 보면 재정적자가 1993년 GDP 대비 6.3%를 기록한 이후 하락세를 보이며 2000년과 2001년에는 1%대를 유지하였으나, 2002년~2005년 사이에는 다시 3%대를 초과하고, 이후 글로벌 금융위기

의 여파로 2009년 7.2%까지 급증하고 있었다. 국가채무 또한 악화되었다. 국가부채 평가지표인 일반정부총금융부채(general government gross financial liabilities)의 경우에도 1990년 GDP 대비 41.3%에서 2015년 기준 121.9%로 지난 25년간 3배가량 증가하는 상황이었다. 지니계수도 1996년 0.277에서 2011년 0.309 수준까지 증가하게 된다.

이러한 배경 하에 사회적 미니멈 지출 감소 대책의 일환으로 외국인의 공공부조 수급권리는 개혁의 대상으로 떠올랐다. 2008년 축소입법 이후, 사회적 미니멈의 타 급여들도 5년 혹은 10년의 대기기간이 도입된다. 앞서 검토한 Guiraudon의 분석과 같이 참정권이 없는 외국인의 사회권은 쉽게 수동적 권리로서 개혁의 대상이 되었다. Mishra의 불가역성은 외국인 복지수급권리에 적용되지 않는 것으로 보인다.

축소입법 시, 사회당의 집단적 기권행태는 진보의 딜레마(progressive dilemma)로 분석될 수 있다. Korpi(1983)의 권력자원론에 따르면, 노동계급은 보편적이고 평등한 복지국가 발전에 있어 중추세력이며 진보정당을 떠받치는 주요 지지층으로 기능했다. 그러나 진보성향의 노동계급은 반드시 외국인 복지에 친화적이지 않다. 불안한 경제상황에 쉽게 영향을 받는 노동계급은 외국인과의 제한된 복지자원을 두고 경쟁하는 관계에 있기 놓이기 때문이다(Mews & Mau, 2012:101). 이 때문에 98년 확대입법 시 평등, 인본주의의 탈물질주의 이념으로 가장 적극적으로 외국인에 대한 사회적 미니멈 수급권리 인정을 주장했던 사회당으로서는 악화된 경제 상황과 여론 속에서 수급요건 강화를 찬성하기도, 반대하기도 못하는 딜레마에 봉착했던 것으로 분석된다.

제 5장 결론

본 연구는 프랑스의 1998년, 2008년 외국인의 사회적 미니멈 수급요건과 관련한 주요 입법심의 과정에서 나타난 담론을 통해 프랑스에서 왜 외국인의 수급권리가 확대, 축소되었는가를 규명하고자 하였다. 나아가 의사결정구조를 분석함으로써 외국인의 사회적 미니멈 수급권을 둘러싸고 전개된 정치역동을 통해 한국 복지국가에의 정치적 함의를 추출하고자 하였다. 찬성연합과 반대연합의 주요 담론을 파악하기 위해 1998년의 외국인의 수급권리 확대입법과 2008년의 수급권리 축소입법의 양원국회의 속기록을 분석하였다. 이를 통해 연합의 구성양상을 확인하고, 각 연합의 주된 찬성, 반대의 근거를 규명하였다.

분석결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 1998년의 사회적 미니멈 수급요건에서 국적요건을 삭제하는 법률안은 사회당 정부에 의해 발의되었으며, 정부를 중심으로 여당인 사회당과 진보정당연합이 찬성연합을 구성하였다. 외국인의 사회적 미니멈 급여권리를 인정해야 한다는 찬성연합의 주요 근거는 ‘평등’과 ‘인본주의’라는 탈물질주의 이념으로 파악되었다. 공공부조인 사회적 미니멈은 외국인에게 부여되지 않은 마지막 복지급여였다는 점에서, 본 법률안 통해 찬성연합은 내외국인 간의 ‘완전한(complete, veritable, parfaite)’ 평등을 달성하는데 의의를 두었다. 이때 국내외 사법기관의 판결이 주요한 자원으로 찬성연합의 주장을 뒷받침하였다. 법률 발의자인 정부 측의 슈베느명 내무부 장관은 본 법률안이 합법적으로 체류하는 외국인을 대상으로 한다는 점을 재차 강조하며, 사회질서, 안정 담론을 표출했다. 이로써 사회당 정부는 불법적 체류자의 인권도 중시해야 한다는 급진정당의 입장과 반대연합의 입장에서 스스로를 중재자로서 위치시키하고자 하였다. 또한, 사회적 미니멈이 비기여성 급여라는 점에 대해, 외국인의 과거 프랑스 사회, 경제 재건에의 기

여와 외국인도 근로를 통해 납세의 의무를 이행하고 사회 보험료를 납부한다는 ‘동일의무, 동일권리(meme devoirs, meme droits)’ 담론으로 대응하였다.

반대연합은 공화국연합, 프랑스민주주의연합과 기타 보수정당으로 구성되었다. 반대연합에 의해 주요하게 표출된 담론은 ‘복지자석’, ‘내국인 우선의 복지 제공’, ‘합의 부재’였다. 복지자석 범주의 하위코드는 프랑스가 외국인의 사회적 미니멈 수급권리를 인정할 경우, 프랑스는 유럽국가들 중에서 가장 관대한 나라가 된다는 것이고 유럽국가들 간의 조화를 깨뜨림으로써 외국인 유입이 증가할 것이라는 담론이었다. 복지대상이 될 공산이 높은 이주민은 국가의 급여 관대성을 자신의 이주결정에 주요 요인으로 고려하기 때문에 부적 자기선택(negative self-selection)이 일어날 것이라며, 재정부담의 가중이 반대연합의 주된 반대근거로 활용되었다. 그 다음으로 주요하게 표출된 담론은 합의의 부재였다. 1998년 법률은 사회당 정부 집권 직후 긴급법률안으로 발의되었기에 반대연합은 국민적 합의 없이 국민에게 관대성을 강요하고 있다며 비난했다. 또한, 복지 사각지대에 놓인 내국인의 복지를 우선적으로 고려할 것을 요청하였다.

2008년, 사회적 미니멈의 일종인 활동연대수당(RSA)의 외국인 수급조건을 강화(노동허가 체류자격으로의 5년 선행거주)하는 내용을 골자로 하는 법률은 중도우파의 사르코지 정부에 의해 발의되었다. 이때 찬성연합은 정부 측 발의자인 허쉬 고등판무관과 여당인 대중운동연합, 신중도당 등의 보수정당이었고, 반대연합은 공산주의, 공화주의 시민당, 진보민주공화당의 군소 진보정당이었다. 98년 확대입법 시, 평등 가치를 내세우며 외국인의 사회적 미니멈 수급권리의 확대 논의를 주도했던 사회당은 논의에 참여하지 않았으며 116명 전원 기권했다. 공산당 등의 급진정당은 98년 확대입법 과정과 같이 ‘평등’이라는 담론을 일관되게 표출하였다. 국제 협약의 위반, 국내의 사법기관의 판결을 주요 자원으로 활용하는 점도 이들 정당의

일관된 양상이었다. 조건을 배우자와 아동에게 확대하는 것에 대해서도 지나치게 엄격한 조건이라고 비난했으나, 찬성연합은 본 조건이 가족수당의 수급조건과 일치시키는 것으로 헌법에 위배되지 않는다고 반박하면서 찬반연합의 갈등이 첨예했으나, 군소정당의 반박은 그리 의미있게 받아들여지지 않는 경향을 보인다.

의사결정과정 상의 특성을 분석하면, 1998년 입법은 매우 갈등적인 상황에서 통과되었다는 것이다. 사회당 조스팽 정부는 집권 후, 외국인의 수급권리 확대법안을 긴급법률안으로 발의하였고 반대연합과 첨예하게 대립하였다. 반대연합은 심의거부권(Exception d'irrecevabilité)을 두 차례 발동하였으나 다수당의 반대로 기각되었다. 심의과정에서 반대연합은 관련조항 삭제라는 강경한 입장부터 대기기간(5년) 삽입과 영향평가 보고서의 작성과 같은 절충적인 입장의 수정안을 6건 제시하였으나 표결 결과는 모두 기각이었다. 다수당이 보수정당이었던 상원에서는 대기기간 3년 안이 통과되었으나, 양원동수위원회에서 이에 대한 합의에 이르지 못함으로써 최종 결정권을 가진 국민의회는 상원에서 통과된 수정안을 받아들이지 않았다. 결과적으로 법률안은 정부가 발의한 원안대로 국민의회에서 찬성 273표, 반대 255표로 통과되었다. 따라서 1998년 외국인의 사회적 미니멈 수급권리 확대 법안은 합의적 의사결정과정을 담보하지 않은, 다수당에 의한, 다수당만이 만족하는 결정이었다고 할 수 있다. Lijphart가 지적하는 다수제 민주주의에서 나타나는 승자독식(winner-takes-all), 패자전몰(loser-loses-all)의 정치 동학이 1998년 입법통과 과정에서 여실히 나타나고 있었다.

반대연합의 우려와 달리, 98년 확대입법 이후 사회적 미니멈 수급자 수와 GDP 대비 공공부조 지출은 뚜렷한 증가세를 보이지 않았다. 그러나 이 시기, 글로벌 금융위기의 여파로 프랑스 경제는 마이너스 성장률을 기록하고, 재정적자 또한 치솟으면서 중도우파의 사르코지 정부는 사회적 미니멈의 일종인 최저편입급여(RMI)를 활성화한 대급여(RSA)로 개혁하는 법률안을 발의했다. 본 법률안은 급여의 근

로연계성을 높이는 내용을 골자로 하였고, 그 중 외국인 수급요건을 엄격하게 하는 안이 개혁안의 일환으로 논의된 것이다. 기존에 대기 기간이 없기 때문에 외국인은 뜻밖의 횡재를 누린다, 혹은 부정수급 방지대책이 부재하다는 프레임이 수급요건을 엄격하게 조정하는 발의자 측의 동기로 작용했다. 따라서 98년 확대법안의 통과가 당시에는 외국인의 사회적 권리를 대폭 신장하는 것으로 받아들여졌지만, 합의를 담보하지 않은 결정은 10년 후 참여한 정치적 의제로 떠올라 뼈아픈 개혁을 겪어야 했다.

다른 유럽연합 국가들과 비교할 때 2008년 축소개혁이 제3국적 외국인에게 지나치게 엄격한 조치는 아니다. 2003년 유럽위원회 지침은 회원국에게 제3국적 외국인이 장기적으로 체류하는 경우에 공공부조 수급권리를 평등하게 적용할 것을 권고하였고, 이후 대부분의 국가들은 영주권자, 장기체류증 소지자와 해당 국가에 장기적으로 거주한 경우에 공공부조 수급이 가능한 것으로 국내법을 개정하였다. 2008년 프랑스의 개혁은 유럽연합 회원국들의 수준으로 수렴하였다고 보는 것이 적절하다. 그러나 정권의 교체 때마다 외국인 권리의 확대, 축소의 부침은 이를 둘러싼 국론은 극단으로 분열되었다. 합의 없는 다수의 무리한 권리 확대, 이후의 반대연합의 집권에 의한 권리 축소는 다수제 민주주의의 전형적인 사례라 할 수 있을 것이다. 2017년 4월 대선에서 복지 소비니즘을 표방하는 국민전선의 르펜 후보가 결선에 최초로 올라가게 된 것과 무소속의 마크롱이 대통령으로 당선된 것은 격화된 사회갈등, 현실 당파정치에의 염증 등 한국 사회에도 시사하는 바가 크다고 생각된다.

한국에서 프랑스와 같이 외국인의 복지 문제가 의제로 떠오르는 일은 결코 요원하지 않을 것으로 예상된다. 프랑스의 경우 총인구 대비 외국인 비율이 5.6%, 제3국적 외국인의 비율은 3.5%인 상황에서 외국인의 공공부조 문제를 논의하기 시작했다. 2016년 우리나라 국내체류 외국인 인구는 총인구의 3.9%를 차지한다. 외국인의 공공부조 수급권 문제는 외국인 정주 인구가 증가할 때 필연적으로 논

의될 수밖에 없다. 한국은 20년째 고용허가제를 통해 협정을 맺은 소수의 동남아시아 국가로부터 외국인력을 수입하고 있는데, 이들 인력의 가족재결합은 철저히 제한하고 있는 실정이다. UN, OECD 등 국제기구들은 한국이 짧게는 4년 길게는 8년 동안 가족과 정상적인 삶을 영위할 수 있는 권리를 외국인노동자로부터 박탈하고 있다며 강하게 규탄하고 있다. 19대 대선에서도 정의당의 심상정 후보가 ‘이주노동자 및 가족 구성원의 권리 보호를 위한 국제협약 비준’을 공약으로 내놓기도 하였을 만큼, 외국인의 정주, 그리고 이들의 삶의 보장 문제는 다른 나라의 이야기만은 아닌 것이다.

한국종합사회조사 2010년 결과에 따르면 조사대상자의 약 70%가 외국인 근로자가 한국에서 가족과 함께 생활할 수 있는 권리를 인정해야 할 뿐만 아니라, 정부가 이에 적극적으로 대응해야 한다는 의견을 가지고 있었다. 소득과 교육수준의 증가, 세대교체로 평등, 인본주의와 같은 탈 물질주의적 가치의 추구 성향이 반영된 결과일 것이다. 한국은 이민 문제에 있어 중요한 기로에 서있다. 이민사회의 경험이 일천한 한국 사회로서는 의견조사 결과가 태도의 성숙을 반영하고 있다고 보기 어렵고, 이민사회 도래 시 일관성을 보일지도 불투명하다. 외국인 정주인구가 증가하게 되고 외국인의 공공부조 수급권리가 우리 사회 의제로 떠오른다면, 프랑스 사례와 같이 다양한 찬반연합이 구성되고 갑론을박이 전개될 것이다. 우려되는 점은 Lijphart의 국가비교 연구 결과에 따르면 한국의 제왕적 대통령제는 프랑스보다도 더 다수제적 민주주의 성격이 강한 의사결정 구조를 가지고 있어, 외국인의 공공부조 수급권 문제가 집권 정권과 결합할 경우 프랑스와 같은 경로로 발전될 가능성 역시 배제할 수 없다는 것이다.

프랑스 사례 연구를 통한 정책적 함의는 외국인의 공공부조 수급권리의 문제로 국한되지 않는다. 한국 복지국가가 앞으로 마주할 중요한 변곡점마다 한국사회와 정치는 역동적으로 반응할 것이다. 그때마다 프랑스를 비롯한 선형 복지국가들의 사례를 반면교사로 삼

고, 합의를 통한 사회적 대타협의 정치를 구현한다면 동아시아의 견고한 복지국가로 발전해나갈 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강원호. (1983). 한국 행정의 중앙 집권화에 관한 연구: 중앙 집권화의 문제점과 개선 방향을 중심으로. 명대 14.
- 강현구. (2014). 아동권리관점에서 본 영유아보육법 제정법령 분석 및 평가. 서울대학교 대학원 아동가족학과 박사학위논문.
- 고혜진. (2012). 언론 담론을 통한 한국복지국가의 성격 : 민주정권 이후 경향신문, 한겨레, 동아일보, 조선일보 사설을 중심으로. 서울대학교 대학원 사회복지학과 석사학위 논문.
- 구인회, 손병돈, 엄기욱, 정재훈, 이수연. (2009). 외국인 이주자의 사회통합 방안 탐색: 영주권자에 대한 사회복지제도 적용을 중심으로. 보건사회연구 29-2.
- 김순양, & 이지영. (2009). 옹호연합모형 (ACF) 을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태성 분석: 호주제 폐지논쟁 사례를 중심으로. 사회복지정책, 36(4), 101-132.
- 김영평. (1992). “정책분석과 비판이론에 대한 논평”. 『한국행정학보』 26(3): 1027-1035.
- 김인숙. (2007). 건강가정기본법 제정과정에 나타난 가족 및 가족정책 담론. 한국사회복지학, 59(3), 253-280.
- 나병균. (2014). 1980 년대 이후 프랑스 사회보장의 개혁-기초보장 기능 강화와 국가 역할 증대. 사회보장연구, 30(3), 59-89.
- 남찬섭. (2002). 한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구. 비판사회정책, (11), 163-202.
- 노화준. (2003). 기획과 결정을 위한 정책분석론. 서울: 박영사.
- 문병기, 라휘문, 한승준. (2015). 이민자 사회통합정책 종합진단 및 개선방안. 법무부.
- 민기채, & 김영미. (2012). 한국 복지정치의 연결망 분석: 18 대 국회의 사회보험 입법을 중심으로. 사회보장연구, 28(1), 23-51.

- 선학대. (1999). 지역갈등 해결의 정치제도적 공학: 협의 민주적 접근. *윤리연구*, 41, 109-128.
- 설동훈. (2000). 노동력의국제이동 (Vol. 14). 서울대학교출판부.
- _____. (2015). 한국의 인구고령화와 이민정책. *경제와 사회*, 통권 제106호.
- 신진욱. (2011). 비판적 담론 분석과 비판적·해방적 학문. *경제와 사회*, 10-45.
- 심창학. (2007). 프랑스 사회적 미니멈 (Minima sociaux) 의 구조 및 급여 체계. *한국사회복지학*, 59(3), 75-97.
- 안상훈. (2000). 복지정치의 메커니즘과 비계급적 균열구조: 복지권과 복지 의무에 기초한 세 가지 지위차원의 이론적·경험적 검토. *사회복지연구*, 16(단일호), 87-115.
- 우아영. (2009). “사회정책연구에 있어 담론연구의 위상과 의미”. *한국사회복지학* 61(2). 247-276.
- 이은주. (2015). 한국 공적연금개혁에 관한 연구: 기초연금개혁 담론 분석을 중심으로. 중앙대학교 대학원 사회복지학과 박사학위 논문.
- 전진석. (2014). 정책옹호연합모형을 적용한 논문에 대한 분석. *한국 사회와 행정연구*, 25(2), 1-28.
- 전학선. (2015). 프랑스 이원정부제의 실체와 현황. *헌법학연구*, 21, 49-97.
- 전 훈. (2011). 프랑스 위헌법률심사 제도의 변화와 우선적 위헌(합헌)심사(QPC)”, 『공법학연구』 제12권 제2호, (한국비교공법학회, 2011. 5), 227면).
- 정영대, 이진영, 박천웅, 윤상진, 박은희, 이혜영. (2014). 이민자 사회통합정책 다양화 방안에 대한 연구: 이민자 유형별 합리적 지원기준 개발 및 부처간 협업. 법무부 연구보고서.
- 정용덕. (1988). 한국 중앙집권화의 정치경제학. *현상과 인식* 12-1.
- 정정길. (2006). 정책학원론. 대명출판사.

- 정종길. (2009). 프랑스에서 동거정부에 관한 연구. 세계헌법연구, 15, 525-540.
- 최은영, 지현정. (2008). 정책옹호연합모형에서 정책중개자 (Policy Broker) 의 역할에 관한 비판적 검토. 한국행정학회 하계학술 발표논문집, 2008(단일호), 1-18.
- 최성호. (2016). 질적 내용 분석의 개념과 절차. 질적탐구 2-1.
- 최정욱. (2009). Democracy는 민주주의가 아니라 다수정이다: 공화주의와의 차이를 논하며. 비교민주주의 연구, 5권 1호.
- 플로랑스 르누치. (2011). 프랑스와 이탈리아의 이민관리 정책. IOM 이민정책연구원 워킹페이퍼 시리즈, 2011-06.
- 한승준. (2008). 프랑스 동화주의 다문화정책의 위기와 재편에 관한 연구. 한국행정학보, 42(3), 463-486.
- 홍정화. (2013). 비판적 담론 분석 방법의 적용 가능성 탐색. 정책분석평가학회보, 23, 223-268.
- Adema, Willem. (2006). "Social Assistance Policy Development and the Provision of a Decent Level of Income in Selected OECD Countries," OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 38. OECD: Paris.
- Albrekt Larsen C. (2002) Unemployment and stigmatization: the dilemma of the welfare state. In: Andersen JG and Halvorsen K (eds) Unemployment and citizenship: marginalisation and integration in the Nordic countries. Bristol: Policy Press Co.
- Anderson, C. J., & Guillory, C. A. (1997). Political institutions and satisfaction with democracy: A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems. American Political Science Review, 91(01), 66-81.
- Bernard, H. R., & Ryan, G. (1998). Text analysis. Handbook of methods in cultural anthropology, 613.

- Boedeltje, M., & Cornips, J. (2004). Input and output legitimacy in interactive governance (No. NIG2-01).
- Brubaker, R. (1989). "Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens.
- Brueckner, J. K. (2000). Welfare reform and the race to the bottom: Theory and evidence. *Southern Economic Journal*, 505-525.
- Blekesaune M. & Quadagno J. (2003) Public attitudes toward welfare state policies: a comparative analysis of 24 nations. *European Sociological Review* 19: 415-427.
- Borjas, G. J. (1999). The economic analysis of immigration. *Handbook of labor economics*, 3, 1697-1760.
- Caplan, R., & Feffer, J. (1996). *Europe's new nationalism: states and minorities in conflict*. Oxford University Press on Demand.
- Catanzaro, M. (1988). Using qualitative analytical techniques. *Nursing research: Theory and practice*, 437-456.
- Caussat, L. (1998). Les minima sociaux en France. *Pauvreté et exclusion*, 113.
- Cavanagh, S. (1997). Content analysis: concepts, methods and applications. *Nurse researcher*, 4(3), 5-13.
- Cebula, R. J., & Kohn, R. M. (1975). Public policies and migration patterns in the United States. *Public Finance= Finances publiques*, 30(2), 186-96.
- Crepaz, M. M. (1996). Consensus Versus Majoritarian Democracy Political Institutions and their Impact on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes. *Comparative political studies*, 29(1), 4-26.
- _____, & Birchfield, V. (2000). *Global economics, local*

- politics: Lijphart' s theory of consensus democracy and the politics of inclusion. M. Crepaz et al, 197-221.
- Dahl, R. (1998). On democracy. New Haven, CT: Yale University Press.
- Debusscher M. and Elchardus M. (2003) Het draagvlak van de solidariteit: Deelrapport 4: De steun voor de sociale zekerheid, Brussels: Vrije Universiteit Brussel.
- Ditch, J. (1999). "The Structure and Dynamics of Social Assistance in the European Union.". in Linking Welfare and Work, European foundation for the improvement of living and working conditions (eds.). Luxembourg : OOEPEC.
- Eardley, T., Bradshaw, J., Ditch, J., Gough, I., & Whiteford, P. (1996). Social assistance in OECD countries. HM Stationery Office.
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, 62(1), 107-115.
- Enchautegui, M. E. (1997). Welfare payments and other economic determinants of female migration. *Journal of Labor Economics*, 15(3), 529-554.
- Faist, T. (1995). Boundaries of welfare states: immigrants and social rights on the national and supranational level. *Migration and European integration: The dynamics of inclusion and exclusion*, 177-195.
- Forma P. (1997) The rational legitimacy of the welfare state: Popular support for ten income transfer schemes in Finland. *Policy and Politics* 25: 235-249.
- Freeman, Gary P. (1979). *Immigrant Labor and Racial Conflict in Industrial Societies: The French and British Experience 1945 -1975*. Princeton: Princeton University Press.

- Gale, T. (1999). Policy trajectories: Treading the discursive path of policy analysis. *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 20(3), 393-407.
- Garrett, P., & Bell, A. (1998). Media and discourse: A critical overview. *Approaches to media discourse*, 1-20.
- Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T., & Whiteford, P. (1997). Social assistance in OECD countries. *Journal of European social policy*, 7(1), 17-43.
- Graneheim, U. H., & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse education today*, 24(2), 105-112.
- Guendelsberger, John W. (1992-3). "Equal Protection and Resident Alien Access to Public Benefits in France and the United States," *Tulane Law Review* 67, 669-731.
- Guiraudon, V. (2000). *Les politiques d'immigration en Europe: Allemagne, France, Pays-Bas*. Paris: L' Harmattan.
- _____. (2002). Including foreigners in national welfare states: Institutional venues and rules of the game. In *Restructuring the welfare state: Political institutions and policy change* (pp. 129-156). Palgrave Macmillan US.
- Hammer, T. (1990). *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World International Migrant*, Aldershot.Hills J. (2002) Following or leading public opinion? Social security policy and public attitudes since 1997. *Fiscal Studies* 23: 539-558.
- Heikkila, M and E. Keskitalo (eds.). (2001). *Social assistance in Europe. A Comparative Study on Minimum Income in Seven Countries*. Helsinki : Stakes.

- P Horowitz, K Julien, M Lelièvre. (2005). "Un panorama des minima sociaux en Europe." *Solidarité et Santé* 3 :67-99.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton University Press.
- Ireland, P. (2004). *Becoming Europe: Immigration, Integration and the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Kennedy-Brenner, C. (1979). *Foreign Workers and Immigration Policy: The Case of France*. Paris: OECD.
- King, A. (1976). Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany. *Legislative Studies Quarterly*, 11-36.
- Kitschelt, H. (1997). European party systems: continuity and change. In *Developments in West European Politics* (pp. 131-150). Macmillan Education UK.
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage.
- Petterson P.A. (1995) The welfare state: the security dimension. In: Borre O. and Scarbrough E. (eds). Oxford: Oxford University Press.
- Lakehal, M. (2005). *Dictionnaire des questions sociales*. Paris: L'Harmattan.
- Layton-Henry, Z. (Ed.). (1990). *The political rights of migrant workers in Western Europe* (Vol. 25). SAGE Publications Limited.
- Levy, Jonah D. (2000). "France: Directing Adjustment?" in Fritz Scharpf and Vivien A. Schmidt (eds), *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. II, *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Lochak D. (1991). *Égalité des droits*, Paris, Conseil national des

populations immigrées.

- _____. (2000). Quand l'administration fait de la résistance. Les prestations non contributives et les étrangers, *Drôle(s) de droit(s)*. Mélanges en l'honneur de Élie Alfandari, Dalloz, p. 405
- Lødemel, I. and B. Schulte. (1992). "Social assistance : a part of social security of the Poor Law in New Disguise?" paper presented at the conference Social Security Fifty Years after Beveridge. September. University of York.
- Lieberman, R. C. (2011). *Shaping race policy: The United States in comparative perspective*. Princeton University Press.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- _____. (1999). *Patterns of Democracy*. New Haven and London. Yale University Press.
- Mezey, ML (1994). "New perspectives on parliamentary systems: A review Article *Legislative Studies Quarterly*, 19, 429-441.
- Martin, Patricia P. (2007). "Hispanics, Social Security and Supplemental Security Income," *Social Security Bulletin* 67 (2), 73-100.
- Martin, C. (2010). "Feminization of Poverty in France: A Latent Issue," in Gertrude Schaffner Goldberg (ed.), *Poor Women in Rich Countries*. New York: Oxford University Press, pp. 61-93.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class* (Vol. 11, pp. 28-29). Cambridge.
- _____. (1964). *Class, Citizenship, and Social Development*. New York, NY: Doubleday.
- Mau, S., & Burkhardt, C. (2009). *Migration and welfare state*

- solidarity in Western Europe. *Journal of European Social Policy*, 19(3), 213-229.
- Mayer, N., Michelat, G., & Tiberj, V. (2009). *Le racisme à l'heure de la crise*.
- Mayring, P. (2000). *Forum: Qualitative Social Research. Qualitative Content Analysis*, 2-00.
- Menz, G. (2006). " 'Useful' Gastarbeiter, Burdensome Asylum Seekers, and the Second Wave of Welfare Retrenchment: Exploring the Nexus between Migration and the Welfare State," in Craig A. Parsons and Timothy M. Smeeding (eds.), *Immigration and the Transformation of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 393-418.
- Messina, A. (1996) *The Not So Silent Revolution*. *World Politics* 49: 130-54.
- Mishra, R. (1984). *The welfare state in crisis: social thought and social change*. Wheatsheaf Books.
- Morissens, A and Sainsbury, D. (2005). "Migrants' Social Rights, Ethnicity and Welfare Regimes," *Journal of Social Policy* 34 (4), 637-60.
- Mosco, V. (1988). *International Telecommunication What Price Policy?: Toward a Theory of the State and Telecommunications Policy*. *Journal of Communication*, 38(1), 107-124.
- North, D., Wihtol de Wenden, C. and Taylor, Ch. (1987). 'Non-Citizens' Access to Social Services in Six Countries: Canada, FRG, France, Sweden, UK, and US' , paper written for the Citizenship/Naturalization Conference, sponsored by the German Marshall Fund of the United States, Berkeley Springs, West Virginia.

- Offe, C. (1998). 'Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration', in W. Streeck (ed.) *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt a.M./New York, NY: Campus.
- OECD. (1996). *Social Assistance in OECD Countries*. Paris: OECD.
- _____. (2002). *Trends in International Migration 2002*. Paris: OECD.
- European Migration Network (2014). *Migration access to social security and healthcare: policies and practices*.
- Palier, B. (2002). *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*. Paris: Presses universitaires de France.
- _____. (2006). "The Long Goodbye to Bismarck? Changes in the French Welfare State," in Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall, and Bruno Palier (eds.), *Changing France: The Politics That Markets Make*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 107-28.
- Penninx, R. (2004). *Integration policies for Europe's immigrants. Performance, conditions and challenges*.
- _____, Bruquetas-Callejo, M., Garcés-Mascareñas, B., Morén-Alegret, R & Ruiz-Vieyetez, E. (2008). *Immigration and integration policy making in Spain*.
- Persson, T., & Tabellini, G. (2004). Constitutional rules and fiscal policy outcomes. *The American Economic Review*, 94(1), 25-45.
- Rabušic L. and Sirovátka T. (1999) Czech welfare state and its legitimacy. *Polish Sociological Review*:239-263.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein.

- Policy sciences, 21(2), 129-168.
- _____, & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment in: Sabatier, PA (ed.) Theories of the Policy Process: Boulder.
- Sainsbury, D. (2012). Welfare states and immigrant rights: The politics of inclusion and exclusion. Oxford University Press.
- Sana, M., & Massey, D. S. (2000). Seeking Social Security: An Alternative Motivation for Mexico-US Migration. *International Migration*, 38(5), 3-24.
- Soysal, Y. N. (1994). Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe. University of Chicago Press.
- SSPTW. (2010). Social Security Programs throughout the World: Europe (2010). Washington, DC and Geneva: Social Security Administration and the International Social Security Association.
- Steck, Philippe, Rauber, Edith, Alfandari, Elie, and Chastand, Antoine. (1990). "L'immigré et sa famille: les prestations familiales des immigrants," in Elie Alfandari (ed.), *Immigration et protection sociale*. Paris: Sirey.
- Taylor, S. (1997). Critical policy analysis: Exploring contexts, texts and consequences. *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 18(1), 23-35.
- Taylor-Gooby P. (1985) Public opinion and welfare issues. In: Taylor-Gooby P. (ed) *Public opinion, ideology and state welfare*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Ullrich C. (2000) Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates: Ergebnisse, Kritik und Perspektiven einer Forschungsrichtung. *Soziale Welt* 51: 131-152.
- van Oorschot, W. (1998) Dutch public opinion on social security.

Loughborough: Centre for Research in Social Policy

- _____. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics*, 28(1), 33-48.
- _____. (2006) Making the difference in Social Europe: Deservingness perceptions and conditionality of solidarity among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy* 16: 23-42.
- van Oorschot W. and Roosma F. (2015), The social legitimacy of differently targeted benefits , Improve Discussion Paper No. 15/11 April 2015. Centre for Social Policy (CSB), University of Antwerp.
- Wagner, P. & Zimmermann, B. (2003). ‘Nation. Die Konstitution einer politischen Ordnung als Verantwortungsgemeinschaft’ , in S. Lessenich (ed.) *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*. Frankfurt/M./New York, NY: Campus
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2007). A guide to the advocacy coalition framework. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*, 123-136.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2009). Coalitions, science, and belief change: Comparing adversarial and collaborative policy subsystems. *Policy Studies Journal*, 37(2), 195-212.

Abstract

Discourse Analysis on the Development of Foreigners' Social Assistance Entitlements

- Focusing on the Minima Sociaux in France -

Lee, Jongmi

Department of Social Welfare

The Graduate School

Seoul National University

This paper aims to understand the question of the provision of welfare of foreigners in France, which has become contestable through analyzing the discourses appeared in the development of entitlements of the social assistance of foreigners. For analysis, the minutes of the French parliament, which discuss the change of foreigners' entitlements of Minima Sociaux - the social assistance in France, were analyzed using the Qualitative Content Analysis(QCA). First, the discourses of each coalition in the legislations of 1998 (expansion) and 2008 (diminution), were identified in application of the Coalition Advocacy Framework(ACF). The dynamics of inter-coalitions were explored qualitatively

through the frame of Lijphart' s patterns of democracies.

Before the main analysis, the analysis framework was constructed based on the theories and the preceding research to identify the main discourses of the pro and con party coalitions, in regards of the development of foreigners' social assistance entitlements. For the discourse analysis of the pro coalition, the theory of post-materialism (Inglehart, 1990), research on social conflict prevention (Tilly, 1978; Ireland, 1994), and the theory of reciprocity (Van Oorschot, 2000) were employed. For the discourse analysis of the con coalition, the theory of welfare magnet (Borjas, 1999), and the theory of identity (van Oorschot, 2000) were employed.

The main findings are as follows. First, regarding the legislation bill deleting the nationality condition in the entitlements of the Minima Sociaux was proposed by the socialist government, and the pro coalition was consisted of the government, socialist(ruling) party, and the minor progressive party alliance. The main discourses of this coalition were identified into three categories: post-materialism values as 'equality' and 'humanism' , social stability, and 'same duties, same rights' . The con coalition consists of the Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française, and the minor conservative party alliance. The main discourses of this coalition were identified into three categories: 'welfare magnets' , national preference in welfare provision, and the absence of consensus.

Second, regarding the legislation bill tightening up the condition of foreigners' entitlements of the Revenu de Solidarité Active, which is one of the Minima Sociaux, was proposed by the Sarkozy' s government in central right position. The pro coalition

for this bill was consisted of the high commissioner, Martin Hirsch from the government, the Union pour un Mouvement Populaire, and the Nouveau Centre, and the con coalition was composed of the Communist party, Républicain et Citoyen, the Radical, Républicain, démocrate. The progressive parties, such as the Communist party, expressed the 'equality' discourse consistent with the 1998 legislative deliberation. Nevertheless, the position of the con coalition was sharply contrasted with that of the pro coalition, due to the condition that their proposition does not violate the constitutionality.

This study also examined the characteristics of the decision structure of the two legislative deliberations by applying the Lijphart's theory of the patterns of democracies. The study found that the voice of the political minority was systematically excluded in the decision making process because of the strong majoritarian traits of the French parliamentary political system. As a result, the foreigners' entitlements of the Sociaux Minima suffered from the radical rise and falls according to the government change, and the opinions regarding this issue were divided into extremes. The rights expansion by an absolute majority without consensus, and the radical cut back by the ruling of opposition party in France is the representative case of the policy change in the majoritarian democracy.

The implications of this study are as follows. This study attempts to provide the evidence to forecast the discourses regarding the welfare provision towards foreigners in Korea through the French case. The conflictual dynamics among coalitions can be deployed surrounding the sensitive welfare issues in the process of the Korean welfare state development, since the

parliament' s decision making system in Korea is majoritarian, much like the French system. Therefore, this study has significant implications for the preemptive conflict prevention and the great social agreement through consensus in the Korean welfare politics.

Keywords : Sociaux Minima in France, Foreigners' social assistance entitlements, Advocacy coalition framework, Consensus democracy, Qualitative contents analysis

Student Number : 2013-22834

Résumé

Analyse du discours sur le développement des droits d'assistance sociale en faveur des étrangers - Etude approfondie des Minima Sociaux en France -

Lee, Jongmi

Département de Politique Sociale

Ecole Doctorale

Université Nationale de Séoul

Cet article vise à comprendre la question de l'obtention des prestations sociales des étrangers en France, un sujet extrêmement controversé au regard de l'analyse des discours. Afin de répondre à cette question, les comptes rendus des débats du Parlement français sont analysés. Ces échanges ont pour thème central la mise en place de minima sociaux, ils ont été analysés à l'aide de l'Analyse qualitative du contenu (QCA). Tout d'abord, les discours de chaque parti politique dans les législatures de 1998 (extension

des droits) et 2008 (diminution des droits) ont été identifiés en application du Advocacy Coalition Framework (ACF). La dynamique des ententes entre les différents groupes politiques a été également explorée qualitativement dans le cadre des modèles de démocraties de Lijphart.

Le cadre d'analyse a été construit sur la base des théories et de la recherche précédente pour identifier les principaux arguments des partis politiques en ce qui concerne le développement des droits d'assistance sociale des étrangers. Les arguments mis en avant par la coalition en faveur de l'attribution de plus de droits aux étrangers ont été détaillés parallèlement à la théorie du post-matérialisme (Inglehart, 1990), à la recherche sur la prévention des conflits sociaux (Tilly, 1978, Irelande, 1994) ainsi qu'à la théorie de la réciprocité (Van Oorschot, 2000). Pour l'analyse du discours des opposants, ce sont les théories de l'aimant du bien-être (Borjas, 1999) et de l'identité (van Oorschot, 2000) qui ont été utilisées.

Les principales conclusions sont les suivantes. Tout d'abord, en ce qui concerne le projet de loi, la suppression de la condition de la nationalité pour l'attribution des Minima Sociaux a été proposée par le gouvernement socialiste, et la pro coalition était composée du gouvernement, du parti socialiste et de l'alliance minoritaire des partis progressistes. Les principaux discours de cette coalition ont été identifiés en trois catégories : les valeurs post-matérialisme comme « l'égalité » et « l'humanisme », la stabilité sociale et les « mêmes devoirs, les mêmes droits ». La coalition d'opposition se compose du Rassemblement Pour la République, de l'Union pour la Démocratie Française et de l'alliance des partis conservateurs mineurs. Les principaux arguments de cette coalition ont été

identifiés en trois catégories : les « aimants du bien-être », la préférence nationale dans l'assistance sociale et l'absence de consensus national sur ce sujet.

Deuxièmement, en ce qui concerne le projet de loi visant à restreindre l'accès des étrangers au Revenu de Solidarité Active, qui était l'un des Minima Sociaux, proposé par le gouvernement Sarkozy, la coalition en faveur de ce projet de loi était composée du haut-commissaire du gouvernement, Martin Hirsch, de l'Union pour un Mouvement Populaire et du Nouveau Centre, et les opposants étaient composés du parti communiste et les partis progressistes. Les partis progressistes, comme le parti communiste, ont réaffirmés l'importance de « l'égalité » conformément à la délibération législative de 1998.

Cette étude a également examiné la structure des deux délibérations législatives en appliquant la théorie de Lijphart sur les modèles de démocraties. L'étude a révélé que la voix de la minorité politique était systématiquement exclue dans le processus décisionnel en raison des traits majoritaires majeurs du système politique parlementaire français. En conséquence, les droits des étrangers tombent au grés des gouvernements. Le vote de l'extension des droits des étrangers à la majorité absolue et la réduction radicale des pouvoirs du parti d'opposition en France est caractéristique des systèmes démocratiques majoritaires.

Les implications de cette étude sont les suivantes. Cette étude tente d'anticiper la mise en place de prestations sociales au bénéfice des étrangers en Corée par l'analyse du cas en France. La dynamique conflictuelle entre les partis politiques peut être déployée autour des questions du bien-être, domaine sensible dans le processus de développement de l'État-providence coréen. Ce

rapprochement est d' autant plus pertinent que le système décisionnel du Parlement en Corée est majoritaire, tout comme le système français. Par conséquent, cette étude a des implications importantes pour la prévention des conflits et la quête d' un consensus dans le processus de développement de l' état providence coréen.

Mots clés : Minima Sociaux en France, Droits d'assistance sociale des étrangers, Advocacy Coalition Framework, Démocratie de consensus, Analyse des contenus qualitatifs

Numéro d'étudiant: 2013-22834