

[ 발표 3 ] 프랑스

## 복지국가 개혁과 세계화: 프랑스 사례

Professor François-Xavier Merrien  
(University of Lausanne)

2차 세계대전 이후로 복지국가는 20세기의 가장 중요한 성과물 중 하나로 인식되었고, 광범위한 지지를 받았다. 복지국가는 성장, 고용, 생활조건을 개선하고 사회적 정의를 뒷받침하는 기제로 간주되었다. 반면에, 지난 25년 동안에는 복지국가의 재정위기가 정치적 논쟁의 핵심쟁점이었다. 복지국가는 새로운 경제체제로의 전환이 가져다 주는 도전에 직면할수 없는 것으로 간주되기도 하고, 복지국가의 내부적 문제들을 효율적으로 해결할 수 없는 것으로 간주된다.

프랑스 복지국가의 경우는 특히 그러하다. 경제가 성장률이 낮고 실업률이 높으며, 경제활동인구와 비경제활동인구 사이의 인구학적 불균형으로 인해 사회보장의 적자가 심화되어왔다. 일부는 복지국가가 프랑스 경제의 경쟁력을 약화시킨다고 주장하며, 일부는 새로운 사회적 위험과 욕구에 적절히 대응할 수 있는 능력과 신빈곤에 대처할 수 있는 능력을 상실했다고 주장한다. 때로는 시민들의 대중적인 정치적 저항이 있었음에도 불구하고, 1990년대 초반 이후 프랑스 정부는 복지국가를 개혁하기 시작했다.

개혁의 방향은 제도의 축소, 지출 삭감, 재원마련 방식의 변화, 선별주의 강화정책 등을 결합한다. 새천년 초반부에 개혁의 성과들은 그렇게 인상적이지는 않았다. 그리고 2007년 5월에 새로 선출된 니콜라스 사르코지 대통령은 복지국가의 개혁을 추진하겠다고 약속했다. 노조의 저항에도 불구하고 사르코지 대통령이 복지국가 개혁을 단행할 수 있을지는 향후 핵심적 의문 중의 하나이다.

이 논문은 프랑스 복지국가의 전반적 발전과정과 세계화의 영향을 포괄하려고 하지는 않을 것이다. 이 논문의 목적은 세 가지로 요약할 수 있다.

- 1) 프랑스 복지국가 모델의 구조적 성격은 무엇인가?
- 2) 프랑스 복지국가가 직면하고 있는 압력과 도전은 무엇인가?
- 3) 어떤 종류의 개혁이 지난 15년 동안 진행되어 왔는가?
- 4) 결론에서: 니콜라스 사르코지 대통령이 제시한 개혁아젠다는 무엇이며, 그가 직면하는 정치적 도전은 무엇인가?

### 1. 프랑스에서의 복지국가 황금기

프랑스 복지모델은 비스마르크형에 속한다. 즉, 고용상태 및 기여여부에 따라 자격이 결정되며,

대부분의 급여는 정액급여가 아니고 소득비례급여이다. 1945년의 사회보장 계획(Security Plan)에서는 베버리지의 개념을 도입하여, 보편적 급여 패키지(모든 사람을 대상으로하는 사회보장), 균등급여(uniform, 소득에 관계없는 동일급여), 통합기여(unified, 단일 기여를 통한 모든 위험 포괄), 중앙화를 추구했다. 보편성(universality)을 제외하고 다른 모든 목표들은 실패했다. 그 이유는 자신들의 이익을 관철시키기를 원했던 특정 이익집단들(노동자와 광부, 철도노동자, 공무원 등)의 로비때문이기도 하고, 원칙 자체를 반대했던 사람들(상인들, 숙련공들, 농부들 등) 때문이기도 했다. 1945년에서 1970년 까지 프랑스의 사회보장 시스템은 전체 인구집단을 대상으로 하는 보편주의 사회보험 시스템이다. 그러나 프랑스의 사회보장 시스템은 전문 직업 범주의 프로그램들로 구분된다. 주요 프로그램들로는 민간부문 노동자들을 위한 '보편주의 프로그램(general program)', 공공부문 노동자 프로그램, 기타 프로그램(국영 철도회사 피용인을 대상으로하는 보편적인 'regimes speciaux': SNCF와 원자력 부문(energy state sector: EDF, GDF)등이 있다. 이들은 서로 다른 규정들을 가지고 있다. 이러한 시스템은 대부분 노조대표와 고용주들이 균형을 유지하며 관리를 하고 있고, 주요 이슈들에 대해서 국가가 최종 권한을 가진다. 대부분의 급여는 소득비례이며, 피용인과 고용주의 기여로 재원이 마련된다.

<표1. 재원구조(1959-1985)>

	1959	1974	1979	1981	1985
고용주	57,4	57,8	54,7	55,2	52,4
피용인	13,2	14,7	17,2	18,4	19,4
비임금기여 (non wage contributions)	3,9	4,3	4,7	5,1	4,8
종량세(specific taxes)	2,6	3,8	3,3	2,3	3,2
일반예산	23,0	19,9	20,5	18,0	19,6

출처: Paris, DREES.

그러나 프랑스 복지국가는 사회보험에 국한되어있지 않았다. 여러 종류의 최소소득 보장 프로그램이 사회보험 시스템을 보충하기 위해 시행되어왔다. 예를 들면 노령부조(Minimum vieillesse, 1956), 성인장애인 급여(Disabled Adult Benefit, 1975), 편부모 급여(Lone Parent Benefit, 1976) 등이다. 또한 여러 종류의 국가 수당(가족 수당, 임대보조금 등)과 아동을 대상으로 한 사회서비스가 있다. 그럼에도 불구하고 1970년까지 사회보험은 프랑스 복지국가의 핵심 제도였다. 그리고 부조제도는 노동시장에 통합될 수 없었던 사람들 대상으로 하는 안전망으로서의 역할을 하였다.

초기부터, 프랑스 사람들의 사회보장에 대한 애정은 매우 강했다. 이러한 애정(집착)은 프랑스 사람들의 생활수준을 개선할 수 있는 주요한 기제로서 사회보장을 인식하는 것으로 연결되었다. 다른 나라들과 비교해보면, 프랑스의 사회적 보호 시스템은 덜 완벽하고, 덜 보편적인 것으로 보일 수 있다. 그리고 소득 재분배 보다는 현상유지를 더 강조하는 것으로 보일 수 있다. 그러나 수백만 노동자들의 안정과 안전을 보장해왔다. 사회보장은 미래의 불확실성을 사라지게 만들었다.

노동자들이 상대적 빈곤에서 벗어나지 못한 것은 분명하지만, 이러한 상황은 일련의 보호적 권리에 의해 완화된다. : 산재, 건강보험은 의료 및 약제 비용의 75-100%를 포괄하며, 궁극적으로 무

상의료를 추구한다. 65세에 퇴직했을 때는 고용기간 10년 동안의 최고 봉급(salary)의 50-80%를 연금에 대한 권리로 보장받고, 기간계약 없는 고용 계약 및 법정 최저임금(SMIC)은 중위 임금의 60% 수준이며, 주당 법정 노동시간은 40시간이다.

또한 프랑스 복지국가는 독특한 역사적 맥락을 기원으로 하고 있다. 프랑스 복지국가는 경제성장이 5%로 매우 높았던 전후 1950년에서 1975년 시기에 만들어졌다. 이 기간은 구매력 및 소비 사회의 성장 뿐 아니라 고용보장의 시기였다. 실업률은 1968년에 1.7%로 매우 낮았고, 노동력은 부족했다. 그 30년 동안 프랑스는 경제의 현대화를 경험했고, 구매력은 증가했으며, 사회적 불평등은 상대적으로 감소했다. 그리고 빈곤은 느리지만 점차 감소했다. 요약하면 1950-1975년 기간은 프랑스 복지국가의 황금기였다.

## 2. 황금기의 종언: 프랑스 복지국가가 직면한 압력과 도전

프랑스에서 1970년대 경제위기는 특히 잔인했다. 경제발전의 기관차 역할을 했던 제조업 성장은 1975년에 마이너스로 돌아서고, 고용은 실질적인 감소로 전환된다. 1983년 이후 행정부는 경제주기와 관련해서 뿐 아니라 산업적 관점에서 매우 전통적인 경제정책을 진행시켰다. 고용증진보다는 인플레이션과 통화공급에 대한 통제가 우선적으로 진행되었다.

실업률은 1994년에 2%에서 12.5%까지 증가했다(표 참고). 1987년이 최고였고, 두 번째는 1994년이었다.(25.5백만 노동자 중에 3,400,00명의 실업자였다).

1970년대와 이후의 경제위기는 사회에 큰 영향을 끼쳤다. 빈곤과 사회적 배제는 상당히 증가했고, 더 많은 사람들이 사회복지에 의존하게 되었다. 동시에 완전고용을 전제로 설계된 복지국가의 재원 마련이 위기에 봉착했다. 실업급여는 증가했고, 사회보장에 기여하는 사람들은 적어졌다. 또한, 전통적 복지국가의 기반은 구조적 변화에 의해 흔들 거렸다.

프랑스는 점차 증가하는 인구학적 불균형에 직면하게 되어 노령과 보건 지출 비용이 증가하게 되었다. 건강보험은 고질적인 적자에 직면했다. 소득재분배의 기반인 퇴직 급여 시스템은 경황인구와 비경황인구 사이의 불균등이 증가하면서 희생양이 되었다. 그리고 연금의 미래에 대한 우려가 증가했다. 이러한 구조적 변화는 사회지출의 급격한 증가로 이어졌다.

year	1959	1964	1969	1974	1979	1984	1989	1993
% of GDP	14,6	17,1	18,2	19,4	24,0	26,7	26,2	29,3

출처: Paris, DREES

많은 전문가들은 사회적 이전이 경제 경쟁력에 부적 영향을 끼칠 것이라고 강조했다. 결과적으로 1980년대와 1990년대 동안, 빈곤 및 실업의 증가, 보건과 노령 지출의 증가, 공공재정 적자의 증가라는 사회경제적 압력에 직면하면서, 프랑스는 사회복지정책을 수정하고, 재정 적자를 억제하려는 노력을 경주해야만 했다.

### 3. 프랑스 복지국가 개혁

경쟁력은 프랑스 정부의 아젠다 중에서 최우선순위를 차지하였다. 그러나 프랑스 경제의 경쟁력을 증가 시키는 것은 사회적 평화를 위한 위험들과 사회적 비용을 수반했다. 경제적 목적과 사회적 목적을 결합하는 다양한 제도들이 1980년대 동안 도입되었다.

정부가 처음으로 추구한 전략은 조기퇴직 제도였다. 조기퇴직 정책은 산업구조조정을 촉진하는 수단이었다(Kohli, Guillemard Rein, 1993). 다른 제도들은 적극적 노동시장 정책을 확장하는 것이었다. 특히 훈련 프로그램, 공공부문 인턴십, 청년 및 장기실업자에 대한 보조금이 여기에 포함된다. 실업과 사회적 배제의 확산을 방지할 만큼 충분한 일자리를 자유화된 노동시장이 만들어내지 못하는 문제를 해결하기 위해 정부개입은 필요하다고 간주되었다. 가장 중요한 활성화(active) 프로그램은 미숙련의 청년들을 대상으로 한 TUC(Travaux d'Utilité Publique- Works of Public Utility)였다.

또 다른 잘 알려진 제도는 RMI(Insertion Minimum Income)이다. RMI는 26세 이상의 빈민을 대상으로 한다. 이 제도는 최소소득을 보장한다. 중앙정부는 최소 수준의 급여 및 최소 자격 조건을 정한다. 그리고 지방정부는 RMI와 관련된 현물 서비스 비용의 20%를 충당한다. RMI는 최소소득에 대한 하나의 권리로 규정되지만, 배제된 사람들이 활성화 프로그램에 참여하는 것을 강제하는 의무이기도 하다. (Paugam, 1993).

기타 일자리 분배(job sharing)정책들은 제한적으로 시행되었고, 부정적 영향을 미쳤다.

또 다른 부문에서 사회보장 개혁의 목표는 예산 적자를 줄이는 것이었다. 그러나 대부분의 축소 정책으로 해석되는 정책들은 그렇게 대중적이지 않았다.

프랑스 복지국가를 개혁하려는 시도 중 가장 중요한 것이 1995년의 Juppé Plan 이라는 것은 의심의 여지가 없다. 이 계획은 모든 영역의 사회보장을 포괄하는 것을 목표로 하였다. 이 계획은 많은 제도들의 시행을 위한 아젠다를 제공했다. 이 계획은 주로 사회보장 적자에 대한 해결책을 찾는 데 기여했다. 그리고 고용에 부정적 영향을 끼치지 않고 새로운 욕구에 대한 대응 방안을 찾는 데 기여하였다. 이 계획은 사회보장 시스템의 주요한 재구조화로서 프랑스와 국제적 연구자들에 의해 검토되었다. 그러나 대규모 사회적 저항으로 인해 이 제도는 실패했다.

정치적 이유로 1980년대 대부분의 정책들은 모수적(parametric) 제도였다.(피용인의 기여 증가). 사회적 급여를 축소하는 것보다 기여를 늘리는 것이 더 쉬웠다. 그럼에도 불구하고 European Maastricht 조약(1992)하에서, 프랑스 정부는 인플레이션 통제뿐 아니라 공공재정 적자를 통제할 의무를 수행했다<sup>4)</sup>. 이러한 맥락에서 강제적 기여를 늘리는 등 수입을 증가시킬 목적의 제도들 뿐 아니라, 보건부문에서 사용자 부담을 늘리고, 연금과 실업급여를 줄이는 정책들이 포함되었다.

실업보험 시스템은 1992년에 개혁되었다. 이 개혁은 모든 서로 다른 실업 보험 급여를 Allocation Unique Dégressive (AUD)로 대체하는 것이었다. 이러한 새로운 실업보험에서 급여는 기여기록에 따라 기간이 제한되었다. 급여액은 30개월 이후의 자격 소멸과 시간에 따라 감소한다.

4) 낮은 인플레이션, 이자율이 가장 낮은 3개국 평균이자율의 3%를 초과하지 않는 이자율, PIB 60%이하 공공재정적자, PIB의 3% 수준의 공공부채(국가, 지방정부, 사회보장 포함)

그 이후에 실업자들은 조세기반 자산조사 급여에 의존해야만 한다.

1993년에, Balla역 정부는 기초연금제도를 개혁했다. 급여는 물가에 연동되었다. 완전 연금을 위한 자격기간은 37.5년에서 40년으로 확대되었다. 기준 봉급이 계산되는 기간은 10년에서 25년으로 바뀌었다. 이러한 개혁은 10년동안의 전환기간을 두고 점차로 도입되고 있다.

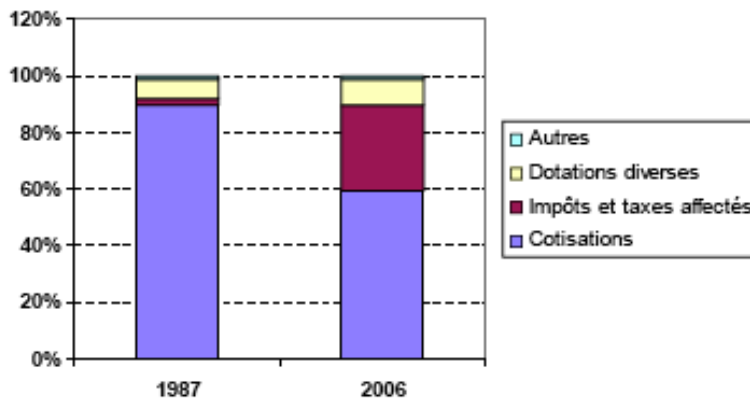
1995년에 대중적인 저항운동으로 실패한 이후에, 새로운 공적연금 개혁이 2001년에 도입되었다. 이 개혁안은 공공부문의 상황을 민간부문의 상황과 맞추는 것을 목표로했다. 정부는 공공부문의 피용자들이 민간부문의 피용자들과 마찬가지로 완전노령연금을 받기위해서는 40년동안 기여해야만 한다고 발표했다. 둘째, 이 개혁안은 완전 노령연금을 받기위해 모든 사람의 기여 기간을 늘이는 것을 목표로 하였다.

보건 부문에서, 정부는 의사들이 지출을 통제하도록 결정했다. 2004년동안 건강보험에 대한 새로운 법("Dousté Blazy reform")이 의회에 상정되었다. 이 법은 건강보험의 재정적자문제를 해결하기 위한 것이었다(2003년에 10.6조 유로, 2004년 11.6조, 2005년 8.3조).

또한 더 많은 구조적인 개혁이 도입되었다. 주요한 개혁중 하나는 사회보장 시스템의 재정 구조 변화였다.

1996년까지 사회적 보호의 80%는 고용관련 기여를 통해서 재원이 마련되었다. 고용주의 사회보험 기여분 수준을 줄임으로써 노동비용을 낮추도록 하기위해, 정부는 일부 기여를 점차 조세로 대체해왔다. 새로운 조세가 1990년 12월에 만들어졌다.: Contribution Sociale Généralisée (CSG)는 사회적 기여를 비기여 급여로 대체하는 것을 목표로 하였다. 보험 기여와 달리, 이 세금은 모든 종류의 소득에 부과된다.: 임금(가장 낮은 임금소득자 포함), 금융소득, 복지급여. 소득세와 달리 프랑스에서 CSG는 엄격한 소득비례이다. 2000년대 초에, CSG는 모든 사회적 보호 자원의 25%를 제공하며, 보건시스템 자원의 35%를 차지한다.

Structure du financement du régime général en 1987 et en 2006



source: Paris, INSEE

개혁에 대한 평가: 2007년 대통령선거 이전 개혁들의 효과에 대한 총괄적인 평가는 한계성 있는 결과들만을 보여주고 있다

1) 구조적인 개혁들과 예산삭감의 정치는 제한적인 효과들만 낳았다: 사회보장제도의 재정적자는 여전히 매우 높은 수준이다 (2007년도 의료보험 부분의 적자 폭은 1200만 유로이며 노령보험 부분은 7백만 유로이다.)

2) 사회복지 정치들은 어느 것도 성공적이지 못하다:

많은 근로자들이 조기퇴직 프로그램들의 혜택을 받고 있으나 이것들은 젊은이들을 위한 일자리 창출에 실패하였으며, 결과적으로 노령프로그램의 비용을 상승시키는 효과를 가져왔다. 적극적 프로그램들의 효율성이 문제시될 수 있다. 청년실업자 집단의 실업률이 높은 수준에 머물고 있으며, 장기 실업자 집단의 실업률도 역시 높은 수준이다. RMI 제도의 평가 결과 역시 점차 효과가 적어지는 것으로 나타난다. RMI급여 수혜자 수는 경제 위기의 결과가 아니라 실업수당 수혜조건 강화로 내용으로 하는 새로운 조치들의 결과들로 인하여 증가되었다.

**<표: RMI 수급자수>**

	1989	1992	1995	1998	2001	2004	2007*
RMI 수급자수	396,000	654,600	925,200	1,087,800	1,051,700	1,215,300	1,194,600

\* 매년 12월 임. 단, 2007년은 6월임.

출처: 불평등 관측소, 프랑스.

젊은이들 사이에서 비 취업률 수준은 여전히 매우 높다. 동시에 불평등은 계속 증가하고 있다. 부자와 빈자 간의 격차는 10년 전에 비해 훨씬 증대되었다. 프랑스 내 6천만 인구 중에서 적어도 3백만 명 이상이 실업상태이거나 1백만 명이 미니멈 급여 수급자 들이며 약 3백5십만 명이 일정 형태의 복지혜택을 받고 있다.

기초보장 수급자수의 변화 추이			
	수급자수	수급자수	수급자수
급여명	2002	2003	2004
재활급여(AI)	43'500	47'200	47'400
과부 급여	13'000	12'200	11'200
장애자 보충 급여	105'400	111'200	111'500
한부모수당(API)*	164'100	170'100	175'600
성인장애급여(AAH)	726'600	741'200	760'100
최저보장노령연금(FSV)	590'600	557'600	547'500
실업자 기초보장급여(RMI)	950'700	998'600	1'083'900
특별 연대급여(ASS)	372'000	349'200	346'000
연금대체급여(AER)	2'800	27'100	32'200
프랑스 지역 내 기초보장 수급자수	2'968'700	3'014'400	3'115'400
해외 프랑스령	290'100	299'200	309'800
프랑스 전체	3'258'800	3'313'600	3'425'200

과부급여와 최저보장노령연금: DREES의 2005년 평가

ASS, AI, AER: 2005년 잠정치.

\* 아동1명 또는 태아 1명

출처 :보건 및 연대부 , Drees.

#### 4. 결론 : 대통령 사르코지 : 어떤 결과를 지향하는 새로운 정책 아젠다인가?

대통령 선거 이전에 니콜라 사르코지는 고용기회를 감소시키는 프랑스 복지국가에 대하여 개혁 조치들을 도입하겠다는 공약을 하였다. 그가 공약한 개혁 조치들 중에서 그리고 새로 당선된 대통령으로서 그가 실천하려고 노력하는 것은 공무원 수를 감축하고, 조기퇴직을 점차 없애 나가고 정년을 65세로 상향조정하고 주당 35시간 노동 관련법과 특별정년 제도의 요구조건들을 완화시키는 것이다. 예컨대, 기관차 운전수나 버스 기사들은 의원들이나 국립 프랑스 은행 피용자집단, 철도 피용자 집단, 광부들의 표준 정년 연령인 60세 대신 50세에 국가연금을 받고 퇴직할 수 있게 된다.

대부분의 전문가들은 프랑스 복지국가가 몇몇 가지 사회적 보호의 총괄적 개혁들을 필요로 하고 있다는 점에 동의한다. 그러나 쥘페 계획에서와 마찬가지로 사회적 수요가 유발될 위험성을 다분히 내포하고 있는 난제들 중의 난제라 할 수 있다.

프랑스 사람들은 그들이 알고 있는 바에 집착하고 있는 나머지 장기적 안목의 개혁에는 신뢰를 보내고 있지 않다. 노조들은 분열되어 있고 취약한 상태이기는 하지만 정치적 이념이 여전히 중요시되고 저항 성향이 여전히 높은 이 나라에서 대규모 저항운동을 조직할 수 있는 능력을 여전히 지니고 있다.

12년 전의 쥘페 수상과는 달리 사르코지는 노조들을 상대로 세부적인 사항들과 개혁의 시기를 두고 논쟁을 벌이고 있다. 그러나 프랑스 사람들은 사회복지 체계가 제공하는 급여 수준의 저하를 걱정하고 있으며 또한 많은 근로자 집단들은 그들의 특수 안전체계들을 수호하기 위한 과업에 돌입하게 될 것 같다.

#### 참고문헌 및 논문

- Barbier Jean-Claude, Théret Bruno, *Le nouveau système français de protection sociale*, ParisLa découverte, 2004.
- Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995
- Esping-Andersen Gösta, *Les trois mondes de l'Etat-providence*, Paris, Presses Universitaires de France (2ème édit. française, traduction par F X Merrien et Noemi Martin), 2007
- Esping-Andersen Gösta, *Foundations of post-industrial societies*, OxfordOxford University Press, 1999.
- Guillemard Anne Marie, *l'âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Paris, Armand Colin, 2003.
- Merrien F X., 2005, *L'Etat social. Une perspective internationale*, 2005, Paris: Armand Colin, coll. U, sc. Po.
- L'Etat-providence, 2007, Que-Sais-Je, Paris, Presses Universitaires de France (3ème édition)
  - Protection sociale et risques: le devenir de la solidarité sociale» in Serge Paugam, dir, *Repenser la solidarité au XXIe siècle*, Paris: PUF, coll. Lien Social, 2006
  - L'Etat social et la réduction des inégalités», *Les Cahiers Français*, Paris Documentation Française, 2003.- L'avenir des Etats-providence", *Revue Française de Sociologie*, Paris, juin, 2002.
  - La protection sociale et l'Europe", in *Informations Sociales*, Paris, décembre 2001(d).
  - La riforma del welfare state: il caso francese" in Ferrera, Maurizio (éd), *Nuova Europa e nuovo welfare*, Bari, Cacucci Editore, 2001.

- Nouveau régime économique international et devenir des États-providence", in de Senarclens P, dir, *Maîtriser la mondialisation*, Paris: Presses de sciences po, p 77-113, 2000(b).
  - La restructuration des États-providence: "dépendance de sentier", ou tournant néo-libéral? une interprétation néo-institutionnaliste", *Recherche sociologique*, n°2, Louvain-la-Neuve, octobre 2000, p 29-44;
  - Reforming French Social Policies: between Solidarity and Rethorics, Annual meetingof the American Political Science Association (APSA), Atlanta, September 2-5, 1999
  - Face à la pauvreté. Les sociétés occidentales et les pauvres hier et aujourd'hui, ed Ouvrières/de l'Atelier, 1994.
- Palier Bruno., *Réformer la sécurité sociale*, ParisPUF, 2001.
- Paugam Serge, dir., *Repenser la solidarité*, Paris, PUF, 2007.
- Rosanvallon Pierre, *Le retour de la question sociale*, Paris, Seuil, 1995.
- Scharpf, Fritz et Vivian Schmidt (eds), *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 vol., Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Sigg Roland, Behrendt S., eds, 2002, *Social security in the global village*, New BrunswickTransaction Publishers, 2002.
- Smith Timothy, *La France injuste*, Paris: Autrement, 2006.



## Prepared for the Conference of the Korean Academy of Social Welfare

Professor François-Xavier Merrien  
(University of Lausanne)

From the end of the second world War, the welfare state(l'Etat providence) was perceived as one of the most important XXth century achievements and gained the most widespread support. It was considered as favouring growth, employment, life conditions and social justice.

By contrast, for the last 25 years, the theme of the crisis facing the Welfare State has come to the forefront of political debates. The Welfare State seems unable to face the challenges of the evolution of modern economies, or to deal efficiently with its internal problems.

This is particularly true for the french Welfare state. The lack of economic growth, coupled with high unemployment rates and a growing demographic imbalance between the active and the inactive population have led to large social security deficits.

In the public debate, some argue that the Welfare state undermine the competitiveness of the french economy while others emphasize the failure to protect the new poor and the inability to respond adequately to new risks and needs.

From the beginning of the 1990's, the successive French governments begun to reform the Welfare state in spite of sometimes massive political protests from the citizens.

The reforms combine different measures of retrenchment and expenditures cuts, changes in the method of financing the system, and measures aimed at protecting more adequately some segments of the population. At the beginning of the new millennium, the outcomes of the reforms were not very impressive and the new elected President of France (may 2007) Nicolas Sarkozy promised major reforms of the welfare state. Will he be able to do so in spite of the protest of trade unions is one of the main question of the years to come.

This paper does not strive to cover the whole evolution of the French welfare state and the impact of globalization. Our purpose is more modest. Three points will demand our attention

- 1) Who are what are the specific structural characteristics and characteristics of the French Welfare State model.
- 2) What are the pressures and challenges facing the French welfare state
- 3) What kind of reforms were implemented during the last 15 years

- 4) In conclusion: what is the reform agenda presented by the new President Nicolas Sarkozy elected in June 2007 and what are the political challenges he is meeting.

### 1. The Golden Age of the Welfare State in France.

The French welfare model is of the Bismarckian type; entitlements are related to employment status and conditional upon contribution records and most benefits are earning-related rather than flat rate.

The Social Security Plan of 1945 sought, by following the precepts of Beveridge, to create a truly universal package of benefits (social security for everyone), uniform (identical benefit regardless of income), unified (a single contribution covered all risks) and centralized. Aside from universality almost all the other objectives were a failure because of lobbying by special interest groups who wished either to maintain their advantages (workers and miners, railroad workers, civil servants...) or because of those who refused the principle in itself (shopkeepers, artisans, farmers...). The French social security system built from 1945 to 1970 is a social insurance system generalized to the whole population but divided into professional programs, the main one being the "general program" for the workers of the private sector, the public sector workers program and other specific programs (generous "régimes spéciaux" for the employees of the state-owned rail company: SNCF and the energy state sector: EDF and GDF) each of them governed by different rules. Management of the system is for the most part balanced (representatives of labor unions, employers) but for major issues the State has the last word. Most benefits are earnings-related and financed by employees and employers contributions.

Structure of financing: 1959-1985

	1959	1974	1979	1981	1985
Employers	57,4	57,8	54,7	55,2	52,4
Employees	13,2	14,7	17,2	18,4	19,4
Non wages contributions	3,9	4,3	4,7	5,1	4,8
Specific taxes	2,6	3,8	3,3	2,3	3,2
General budget	23,0	19,9	20,5	18,0	19,6

Source: Paris, DREES.

The Welfare State in France, however, was not limited to social insurance. Several kinds of specific minima incomes have been implemented to complement the social insurance system such as Old age assistance (Minimum vieillesse, 1956), Disabled Adult Benefit, 1975, and Lone Parent Benefit (1976). One must also take into account the many State allowances (family allowance, rent subsidies...) and the existence of social services in aid of children.

Nevertheless, social insurance was the core of the French Welfare state and, until the 1970, assistance remained as a safety net for those would could not be integrated into the labour market.

From the beginning, the attachment of the French people to Social Security was very strong. This attachment was linked to the perception of social security as the major mechanism having supported the improvement of living conditions of the French people.

Compared to other Countries, the French protection System may appear less complete, less universal than others and more centered on the preservation of the statusquo than on incomer distribution, but it opened an ewer a of stability and security for millions of workers. Social Security made the uncertainly of tomorrow disappear.

Certainly workers did not escape what one might term relative poverty, but this situation is mitigated by a series of protective rights : workers' compensation (accidents), health insurance (75% - 100%) coverage of medical and pharmaceutical costs), virtually free hospital care, retirement at 65 years with the right to a pension equal to 50% - 80% of the salary over ten best years of employment, employment contract of unlimited duration and the statutory minimum wage ( "SMIC" ) which represents 60% of the median wage, a week of work legally put at 40 hours ect .

In addition, the French Welfare State came about in a particular historical context with which it has continued to identify itself. The French Welfare State was build during the post war (1950-1975) of strong economic growth (+5%, GNP per year). This period was known not only for a regular growth in purchasing power and increasing access for all the consumer society(cars, TVs···) but also for a sort of guaranteed employment. Not only did unemployment remain at a very low level (1,7% in 1968) but France suffered from a permanent labor shortage.

During a thirty year period France has therefore experienced economic modernization, increase in purchasing power, are lative reduction of social in equalities and as low and progressive reduction of poverty. In short the 1950-1975 period could be describe das the golden age of the welfare state in France.

## **2. The End of the Golden Age: Pressures and Challenges facing the french Welfare State**

In France, the economic crisis of the 70s was particularly brutal. Industrial growth, which had been the locomotive of economic development, becomes negative starting in 1975 and translates in to substantial loss of employment.

Economic policies of successive administrations from 1983 onward were characteristically orthodox in their economies, not only with respect to economic cycles bur also from an industrial standpoint. Control of inflation and monetary supply took undeniable precedence over employment.

The unemployment rate grew from 2% to 12,5% in 1994 (see table) with a peak in 19987 and a second peak in 1994 (3.400.000 unemployed people out of an active population of 25,5 million of workers).

The 1970's and subsequent economic crises have had a significant social impact. Poverty and social exclusion grew at a large rate and more and more people were depending on social welfare. At the same time, it created difficulties to finance a large welfare state that was not designed for a society in which a large and growing proportion of the population is almost permanently out of work. The costs of unemployment benefits grew substantially and few people were contributing to social security payrolls.

In addition, the foundations of the traditional Welfare State were themselves shaken by structural changes.

France had to cope with an ever-increasing demographic imbalance which was putting up the costs (old age pensions, health care expenditures). Health insurance was faced with a chronic deficit . The system of retirement benefits bases on redistribution of income has fallen victim to the increasing disproportion between active (working) and inactive (non-working) members of the populations and gives rise to fear for the future of pensions.

This structural changes drove to a large increase of social expenditure.

year	1959	1964	1969	1974	1979	1984	1989	1993
% of GDP	14,6	17,1	18,2	19,4	24,0	26,7	26,2	29,3

Source: Paris, DREES

Many experts emphasized the negative effects of social transfers on economic competitiveness.

By consequence, during the 80s and the 90s, confronted with socio-economic pressures relating to issues such as rising poverty and unemployment problems, rising health and old age expenditures, and public deficits, France has to make significant efforts to modify their social policy and curb budgets deficits.

### 3. Reforming the French Welfare State.

Competitiveness become the first priority on the agenda of the French governments. But raising the competitiveness of the French economy implied social costs with risks for the social peace. Diverse measures were introduced during the 80s that combined an economic and a social objective.

One of the first strategy pursued by governments was the use of early retirement schemes. Early retirement policies became the means to facilitate industrial restructuring (Kohli, Guillemard, Rein,1993).

Another initiative was to expand active labor market policies, notably training programs, public internships, and subsidies to hard-to-place youths and the long-term unemployed. Government intervention was deemed necessary to palliate the deficiencies of a liberalized labor market that was failing short to produce jobs in sufficient numbers to prevent the spread of unemployment and social exclusion. The most important active programs have been the TUC(Travaux d'Utilité Publique- Works of Public Utility-) targeted exclusively toward unskilled young people.

Another well known measure is the French RMI (Insertion Minimum Income). The RMI is targeted at poor people over 26 years old. It provides a guaranteed minimum income. Central government fixes the minimum levels of provision and the minimum conditions of eligibility. The local state (departments) funds 20% of the costs of the services in kind associated with the RMI. The RMI is defined as a right to a minimum income and a right to benefit of insertion measures, but also a duty for the excluded to accept to participate to active measures (Paugam, 1993).

Other measures to share the jobs between people such as fixing the retirement age at 60 (1983), or limiting the number of working hours per week at 35 (1998) had also limited or negative effects.

Another part of the reforms aimed to reform social security for limiting budget deficits. But most of the measures interpreted as retrenchment policies were very unpopular.

One of the most important attempts to reform the French Welfare System is without any doubt the Jupp  Plan of 1995. It was a declaration of intent covering all areas of social security. It provided an agenda for the implementation of a number of measures. It was mainly devoted to find a solution to social security deficits and to respond to new needs without negative effects on employment. The plan was viewed by French and international commentators as a major restructuring of the social security system. But it failed in front of large social protests.

For political reasons, most of the measures of the 80s were parametric measures (most of the time : increase in contributions paid by employees). It was easier to raise contributions than to cut social benefits.

Nevertheless under the European Maastricht treaty (1992), French governments took the duty to control public deficit as well as to control the inflation rate.

Measures adopted in this context included measures such as raising user charges in health care, and by reducing pensions and unemployment benefits, as well as measures aimed at increasing revenues, such as increases in compulsory contributions.

The unemployment insurance system was reformed in 1992. The reform meant the replacement of all the different unemployment insurance benefits by the Allocation Unique Dégressive(AUD). The new unemployment insurance benefit is payable only for a limited period of time, depending on contribution record. The amount of the benefit decreases with time and entitlement expires after 30 months. Afterwards, unemployed people must rely on tax-financed means-tested benefits.

In 1993, the Balladur government reformed the main basic pension scheme, covering private sector employees. The indexation of benefits was based on prices. The qualifying period for a full pension was extended from 37.5 to 40 years, and the period over which the reference salary is calculated from the best 10 years to the best 25. These reforms are being introduced gradually over a ten-year transition period.

After the initial failure in 1995 due to massive protest movements, a new reform of the public pension system was introduced in 2001. It was aimed first at aligning the situation of the public sector to the private one. The government announced that the public sector's employees would have to contribute during 40 years like the private sector's employees for a full pension. Second, it aimed at expanding the length of contribution to get the right to a full pension for all.

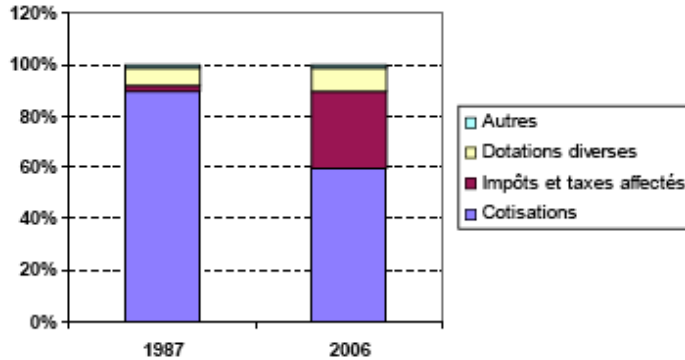
In the health sector, governments decided to force the medical professions, the Health Insurance Funds and the State to elaborate 'convention médicale'(medical care agreement) to control the evolution of expenditure.

During summer 2004 a new law on health insurance ("Dousté Blazy reform") was voted by the Parliament in a context of a huge deficit of the health insurance system (10,6 billions euros in 2003, 11,6 billions in 2004; 8,3 billions in 2005).

More structural reforms were also introduced, the main one was changes in the financing of the social security system

Until 1996, 80 per cent of social protection was financed through employment related contributions. In order to generalise this movement of lowering down labour cost by reducing the level of social contributions paid by the employers, governments have progressively replaced some contribution by taxation. A new tax has been created in December 1990: the Contribution Sociale Généralisée(CSG) originally aimed at replacing the social contribution financing non-contributory benefits. Unlike insurance contributions, it is levied on all types of personal incomes: wages(even the lowest ones), but also capital revenues and welfare benefits. Unlike income tax in France, CSG is strictly proportional and ear-marked for non-contributory welfare programmes. At the beginning of the 2000s CSG now provides 25% of all social of all social protection resources and represents 35% of the health care system's resources.

Structure du financement du régime général en 1987 et en 2006



source: Paris, INSEE

**Assessing the reforms:**

A global evaluation of the effects of the reforms before the presidential elections of 2007 showed limited results:

- 1) The politics of structural reforms and retrenchment show limited effects: the deficit of the social security system is still very high (a large deficit of 12 millions Euros of the health sector is expected for 2007; a deficit of 7 millions Euros for the old age system).

Déficit de la sécurité sociale (régime général)

Source : Paris, Comptes de la sécurité sociale

- 2) The politics of social welfare are neither a success:

Many workers benefited from the early retirement programs but they did not create jobs for the young people and raised the costs of old age programs.

The efficiency of active programs can be questioned. The level of unemployment among young people stay high as well as the number of long unemployed people.

The result of the evaluation of the RMI is also mitigated. The number of RMistes has grown not only as the result of economic crisis, but as the result of new measures (1992) edicting tightening conditions to received unemployment benefits.

Table : Allocataires du RMI

	1989	1992	1995	1998	2001	2004	2007*
Allocataires du RMI	396 000	654 600	925 200	1 087 800	1 051 700	1 215 300	1 194 600

\* toutes les années décembre, sauf 2007 : juin.

Source : Observatoire des inégalités, France

The level of unemployed among the young people is still very high. At the same time inequalities increase. The gap between rich and poor is much greater than ten years ago.

With a population of 60 millions inhabitants in France, more than 3million sare unemployed, more than 1million sare beneficiaries of the Minimum in come be nefitandaround 3,5million sarebenefitingofsomekindofwelfarebenefit.

**Table : Evolution du nombre d'allocataires de minima sociaux**

	Allocataires		Allocataires
	2002	2003	2004
Allocation d'insertion (AI)	43'500	47'200	47'400
Allocation veuvage	13'000	12'200	11'200
Allocation supplémentaire d'invalidité	105'400	111'200	111'500
Allocation de parent isolé (API)*	164'100	170'100	175'600
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	726'600	741'200	760'100
Allocation supplémentaire vieillesse (FSV)	590'600	557'600	547'500
Revenu minimum d'insertion (RMI)	950'700	998'600	1'083'900
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	372'000	349'200	346'000
Allocation équivalent retraite - remplacement (AER)	2'800	27'100	32'200
<b>Ensemble des minima sociaux en métropole</b>	<b>2'968'700</b>	<b>3'014'400</b>	<b>3'115'400</b>
DOM	290'100	299'200	309'800
<b>France entière</b>	<b>3'258'800</b>	<b>3'313'600</b>	<b>3'425'200</b>

ASS, AI et AER : données provisoires pour 2005.

\* avec 1 enfant ou 1 enfant à naître.

#### 4. Conclusion: President Sarkozy: a new political agenda for what result?

Before the presidential elections, Nicolas Sarkozy promised to introduce major reforms of the French welfare state which killed jobs. Among the reforms he promised and that he is trying to implement as the newly elected president are to reduce the number of public servants, the gradual ending of early retirement, the raise of the retirement age to 65 years old, the easing of the requirements of the 35 hour work week law and a reform of the special retirement regimes for railroad employees, miners etc...

Most of the experts admit that the French welfare state would required some global reforms of social protection. Nevertheless it is a very difficult task with major risks of inciting social unrests as it was the case for the Juppé plan.

French population remains attached to what it knows and mistrust long term reform. Even



divided and weak, unions are able to mobilize large protests movements, in a country where political ideology still counts and the propensity to protest is still high.

At the difference of the Prime minister Juppé 12 years before, Sarkozy is trying to debate the details and the timing of the reforms with the unions. Nevertheless, French people worries about diminishing the benefits of the social welfare system and many workers groups might go to strike to defend their special security system.

### Bibliography:

- Barbier Jean-Claude, Théret Bruno, *Le nouveau système français de protection sociale*, ParisLa découverte, 2004.
- Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995
- Esping-Andersen Gösta, *Les trois mondes de l'Etat-providence*, Paris, Presses Universitaires de France (2ème édit. française, traduction par F X Merrien et Noemi Martin), 2007
- Esping-Andersen Gösta, *Foundations of post-industrial societies*, OxfordOxford University Press, 1999.
- Guillemard Anne Marie, *l'âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Paris, Armand Colin, 2003.
- Merrien F X., 2005, *L'Etat social. Une perspective internationale*, 2005, Paris: Armand Colin, coll. U, sc. Po.
- L'Etat-providence, 2007, Que-Sais-Je, Paris, Presses Universitaires de France (3ème édition)
  - Protection sociale et risques: le devenir de la solidarité sociale» in Serge Paugam, dir, *Repenser la solidarité au XXIe siècle*, Paris: PUF, coll. Lien Social, 2006
  - L'Etat social et la réduction des inégalités», *Les Cahiers Français*, Paris Documentation Francaise, 2003.- L'avenir des Etats-providence", *Revue Française de Sociologie*, Paris, juin, 2002.
  - La protection sociale et l'Europe", in *Informations Sociales*, Paris, décembre 2001(d).
  - La riforma del welfare state: il caso francese" in Ferrera, Maurizio (éd), *Nuova Europa e nuovo welfare*, Bari, Cacucci Editore, 2001.
  - Nouveau régime économique international et devenir des États-providence", in de Senarclens P, dir, *Maîtriser la mondialisation*, Paris: Presses de sciences po, p 77-113, 2000(b).
  - La restructuration des États-providence: "dépendance de sentier", ou tournant néo-libéral? une interprétation néo-institutionnaliste", *Recherche sociologique*, n°2, Louvain-la-Neuve, octobre 2000, p 29-44;
  - Reforming French Social Policies: between Solidarity and Rethorics, Annual meetingof the American Political Science Association (APSA), Atlanta, September 2-5, 1999
  - Face à la pauvreté. Les sociétés occidentales et les pauvres hier et aujourd'hui, ed Ouvrières/de l'Atelier, 1994.
- Palier Bruno., *Réformer la sécurité sociale*, ParisPUF, 2001.
- Paugam Serge, dir., *Repenser la solidarité*, Paris, PUF, 2007.
- Rosanvallon Pierre, *Le retour de la question sociale*, Paris, Seuil, 1995.
- Scharpf, Fritz et Vivian Schmidt (eds), *Welfare and Work in the Open Economy*, 2 vol., Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Sigg Roland, Behrendt S., eds, 2002, *Social security in the global village*, New BrunswickTransaction

Publishers, 2002.

Smith Timothy, *La France injuste*, Paris: Autrement, 2006.

Prof François-Xavier MERRIEN

The French Welfare-State...

-----  
FRANCE

A. Population active :           25,5 Mio d'actifs sur une pop. de 57,5 Mio  
  dont   56% hommes  
  44% femmes

Femmes : 77% des femmes entre 24 et 49 ans sont des actives(en 1968 = 46,4%)  
+ de 70% des femmes ayant 2 enfants travaillent.

A low inflation rate, an interest rate not exceeding 3% of that of the average of the three states with the lowest rates, a public debt below 60% of the PIB and finally, a public debt (state and local authorities plus social security) equal to no more than 3% of the PIB.

For instance, train and bus drivers, among others, can retire with a state pension at the age of 50 – instead of the standard minimum age of 60 – as can parliamentarians and employees of the Bank of France ...