

# 프랑스 장애인복지제도의 현황과 과제

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 프랑스

이준용 (프랑스 파리 사회과학고등연구원 정치학 박사과정)

## ■ 머리말

프랑스 통계청(INSEE)이 최근 공개한 수치에 따르면, 2021년 기준 국내 장애인 인구는 약 1,200만 명으로 프랑스 국민 5명 중 1명이 장애인인 것으로 집계됐다. 프랑스의 장애인 복지 정책은 장애인의 사회적 평등, 장애인과 비장애인의 공동교육, 장애인의 노동시장에의 적극적인 참여를 목표로 다방면에 걸쳐 시행되어 왔다. 2005년에는 장애인복지법이 통과되면서 장애인에게 취업에 필요한 지원을 제공하며 노동시장 내 장애인의 고용을 지원하기 위한 방안이 마련됐다. 2010년의 경우 EU 회원국이 공동으로 장애인의 권리에 관한 국제협약을 비준하였는데, 프랑스는 장애인의 존엄성과 권리를 충분히 보장하려는 노력의 일환으로 장애인 복지정책을 더욱 강력하게 추진했다. 그러나 여전히 많은 장애인 인구가 복지정책의 사각 지대에 놓여 있고, 장애 아동이 학교 내에서 겪는 차별이나 장애 청년이 취업을 통한 사회참여 과정에서 겪는 어려움은 새로운 복지정책과 지원책을 추진해야 할 필요성을 부각한다. 또한 장애인 복지를 위한 특정 정책이 실질적으로 시행되기까지 소요되는 시간과 복잡한 행정 절차로 인해 장애인의 생활 조건이 더욱 악화되고 있다. 코로나19 사태로 장애인 복지정책은 정치계의 주된 담론으로 채택되지 못했고, 이로 인해 장애인의 주거와 고용 문제는 더욱 심화되었으며 이들은 더 큰 정신적·재정적 어려움을 겪게 되었다.

2017년 당시 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel Macron) 대선 후보는 장애인이 겪는 사회 내 불

평등의 근절을 공약<sup>1)</sup>의 우선순위로 발표한 바 있다. 정당의 이념을 떠나 장애인 복지와 관련한 정책 제안으로 국민적 지지를 받았던 만큼, 마크롱 대통령은 교육과 취업, 주거 등 여러 부문에서 장애인 복지의 개선을 약속했다. 이하에서는 5년 임기가 끝나고 2022년 재선에 도전하는 마크롱 “후보”가 2017년 당시 약 1,200만 명의 장애인 인구를 대상으로 한 공약의 내용을 살펴보고자 한다.

## ■ 2017년 마크롱 후보의 장애인 우대 정책 및 공약

### 노동권 강화

마크롱 후보는 더 많은 장애인을 대상으로 한 포괄적인 복지정책으로 그들이 겪는 고용 문제를 해결하고 사회적 통합을 성공적으로 이뤄내겠다고 약속했다. 마크롱 정부는 2017년에 출범해 노동시장 내 장애인의 고용을 지원하기 위해 17억 유로의 예산을 책정했고, 임기 중 반인 2020년에는 약 18억 유로의 예산을 편성했다. 다양한 정책 중 이전 정부와 큰 차이점을 보였던 부분은 바로 장애인 구직자에게 적절한 직업훈련을 제공하면서 취업가능성을 높이는 예비 교육을 강화하고 장애인을 고용하는 기업에 1인당 약 4천 유로를 지원<sup>2)</sup>하는 등 균형 있는 조처를 취한 것이었다. 그러나 이러한 대책이 장애인 고용률을 호전시키는 데는 기여하지 못했다. 특히 최근 정부가 발표한 국내 실업률의 급격한 감소는 코로나19 사태를 수습하기 위해 정부가 시행한 강력한 방역 조치로 많은 구직자의 구직 활동이 제한된 것에 기인했다. 이러한 연유로 장애인통합기금운용조합(AGEFIPH)은 더욱 신중하고 포괄적인 실업률 분석이 필요하다는 점을 언급하면서, 직장 내 장애인 채용 할당량인 6%를 충족하지 못하는 기업에 벌금을 부과하고 감독을 하는 것이 중요하다고 강조했다.

1) La République En Marche(2017), “Le programme d’Emmanuel Macron pour le handicap”, <https://en-marche.fr/> (검색일 : 2022.3.10).

2) Le Ministère du Travail, de l’Emploi et de l’Insertion(2022), “Annonce de six nouvelles mesures en faveur de l’inclusion dans l’emploi des personnes en situation de handicap”, <https://travail-emploi.gouv.fr/> (검색일 : 2022.3.10).

한편 1년 이상 실업상태에 있는 장애인 구직자의 장기 실업률은 현저히 악화된 수치를 보였다. 프랑스장애인협회(APF)<sup>3)</sup>는 “최근 수치가 증명하듯 장애인은 실직 후 노동시장으로 다시 돌아갈 가능성이 전혀 없는 상태로 오랜 기간 실직 상태”에 있다고 하면서, 코로나19 사태가 이러한 상황의 악화를 초래했다고 주장했다. 장애인 구직자의 취업 과정을 돕는 고문을 배정해 더욱 효과적인 구직지원서비스를 제공한다고 하더라도, 지금까지 국내에서는 오직 6천 명만이 수혜 대상으로 선정되었다. 소피 클뤼젤(Sophie Cluzel) 국무총리실 소속 장애인 담당 비서관은 이러한 문제와 관련하여 더 많은 고문을 지역별로 배치하는 것에는 동의를 표했지만, 고문 육성을 위한 훈련 의무 기간이 다소 길게 책정되어 있기 때문에 수혜 대상을 확대하기는 어렵다고 밝혔다.

## 장애 아동의 복지 개선

프랑스 내에는 약 40만 명의 장애 아동<sup>4)</sup>이 일반 학교 내에서 특수 교육을 받고 있으며, 중증장애를 겪는 약 7만여 명의 어린이는 별도의 의료시설에서 생활하고 있다. 이러한 수치는 2017년과 비교했을 때 약 19%의 증가율을 보였다. 약 12만 명의 장애아 돌보미가 특수 교육을 지원하고 있으며, 장애아 돌보미는 장애 아동을 대상으로 인지 행동 치료와 학습 장애 치료 및 사회성 강화 훈련을 도맡고 있다. 전문가들은 이 수치를 긍정적으로 평가하면서도 더욱 개선된 조치가 취해지기를 요구하고 있는 실정이다. 아르노 드 브로카(Arnaud de Broca) 장애인단체장은 학기가 시작할 때마다 장애아 돌보미의 수가 현저하게 부족하며, 돌보미를 대상으로 한 훈련 과정이 매우 짧아서 발생하는 직업의 전문성 문제도 있다고 지적했다. 그리고 돌보미의 대부분은 한 달 평균 700유로의 급여를 지급받는 비정규직의 형태로 고용계약을 체결하며, 하루에도 여러 곳을 오가며 근무하는 것이 다반사이다. 브로카 장애인단체장은 이웃국가인 이탈리아를 예로 들며 이탈리아에서는 장애아 돌보미가 약 2년 반이라는 충분한 견

3) APF France Handicap(2021), “Dossier Emploi & handicap”, <https://www.apf-francehandicap.org/> (검색일: 2022.3.10).

4) Le Secrétariat d'État chargé des Personnes handicapées(2021), “Une rentrée scolaire 2021 pour tous”, <https://handicap.gouv.fr/> (검색일: 2022.3.10).

습 기간<sup>5)</sup>을 거치는 반면, 프랑스에서는 약 60시간의 필수 교육 이수만이 법으로 규정되어 있다고 밝혔다.

## 행정 절차의 간소화

장애인을 대상으로 하는 의무 교육과 이들의 고용을 지원하는 대부분의 행정 절차는 지역 단위의 장애인지원부서(MDPH)가 담당하고 있다. 이 부서를 통해 약 170만 명의 장애인이 매년 약 450만 건의 재정적·인도주의적 지원을 받고 있다. 마크롱 정부는 이러한 행정 절차가 더욱 신속하고 효과적으로 이루어질 수 있도록 각 지역 부서에 수신자 부담의 직통 전화<sup>6)</sup>를 개설함으로써 민원을 신속히 처리하는 방안을 추진한 바 있다. 이에 따라 접수된 각 민원의 평균 처리 시간은 2019년 기준 4.6개월에서 2021년 3분기 기준 4.4개월로 줄어들었다. 여전히 행정 처리에 소요되는 시간이 매우 긴 편인데, 이를테면 14개 지역에서는 약 6개월 이상, 47개 지역에서 약 4개월 미만이 걸린다. 행정 절차 간소화와 관련한 그 밖의 조치로는 장애인 노동자의 신분 인정과 장애 수당의 지급 확대를 위해 정부가 5년이었던 보장 기간을 10년으로 연장한 것을 들 수 있다.

## 장애인활동지원사와 후견인의 복지 향상

프랑스에는 약 800만 명의 장애인활동지원사가 장애인의 생활을 보조하고 있는데, 마크롱 후보는 연금 개혁과 관련하여 이들의 퇴직 연령을 늦추는 방안을 공약으로 내세웠다. 또한 장애인활동지원사의 휴가 수당을 보장하기 위해 일일 수당(AJPA)<sup>7)</sup>을 새로 추진하고, 장애 아동을 둔 부모에게도 동일한 수당(AJPP)의 지급을 약속했다. 지급액은 일일 기준 약 59유로로

5) Le Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports (2018), "Regard international sur l'éducation inclusive", <https://www.education.gouv.fr/> (검색일 : 2022.3.10).

6) Le Secrétariat d'État chargé des Personnes handicapées(2020), "Le 0 800 360 360 : un numéro de téléphone pour m'aider", <https://handicap.gouv.fr/> (검색일 : 2022.3.10).

7) Caisse d'allocations familiales(2022), "L'allocation journalière du proche aidant(Ajpa)", <https://www.caf.fr/> (검색일 : 2022.3.10).

최대 66일로 제한되어 있다. 반면 해당 수당이 병가의 경우에도 동일하게 지급 가능한지에 대해서는 논의가 제대로 이루어지지 못해 비판을 면하지 못했다.

프랑스 내에는 80만 명에서 많게는 100만 명에 달하는 성인이 법적으로 후견인의 보호를 받고 있다. 그중 약 절반가량은 가족이 후견인 역할을 맡고 있는 형태이지만, 이를 제외하면 법원이 선정한 후견인이 개인별로 최대 60명의 장애인을 담당하고 있다. 2017년에 후보는 이러한 전문 후견인에 대한 법적 보호가 강화되어야 할 필요가 있다고 강조했는데, 이는 장애인에게 더욱 양질의 사회복지 서비스를 제공하고 피후견인의 개별적이고 특수한 상황을 적극적으로 고려하기 위함이라고 주장했다. 2019년에는 판사의 별도 승인 없이도 후견인이 피후견인의 은행 계좌를 열람하거나 의료 수술을 진행할 수 있도록 하는 법적 조치가 마련됐다. 또한 피후견인은 후견인에게 통보하고 만약 반대 의사가 없는 경우 지방선거에서 투표권 행사를 후견인 동반 없이 할 수 있게 되었고, 동거나 혼인, 이혼을 비롯한 시민연대협약(PACS)을 자유롭게 맺을 수 있게 됐다. 그러나 정작 후견인을 대상으로 한 복지정책은 임기 동안 충분히 이루어지지 못했다는 한계를 보였다. 이에 소피 클뤼젤 국무총리실 소속 장애인 담당 비서관은 해당 부문과 관련하여 약 20%의 공적 자금을 추가로 마련해 사회복지 시설에 후견인 수를 대폭 늘리고, 후견인에 대한 사회적 인식 또한 제고함으로써 이들에게 더 많은 자율성을 보장하는 노력을 이어가겠다고 밝혔다.

## 접근성 개선

수십만 명의 장애인에게는 휠체어를 통해 출입할 수 있는 폭이 넓은 문, 복도, 욕실 및 화장실이 필수적이기 때문에 일반 주거 환경에서의 접근성도 문제가 되고 있다. 2018년 채택된 주택개발 및 정비법(ELAN)은 장애를 겪는 시민의 접근성 확보 기준을 적용한 신규 주택의 비율을 100%에서 20%로 축소했다. 새 주택을 건설하는 데 장애인에 대한 배려가 많이 줄어든 것이다. 학교나 시청 등의 공공시설 또한 유사한 문제점을 안고 있다. 전국에 약 35만 곳에 달하는 공공시설은 장애인의 편리성과 접근성을 고려해 구조가 일부 개조됐고, 약 70만 곳은 2024년까지 개조될 예정이다. 그러나 이를 제외한 민간 영역의 상점과 레스토랑에서의 조치는 많이 뒤쳐져 있는 상황이며, 특히 대중교통 이용을 위한 공공장소인 버스 정류장 및

기차역에서는 장애인을 위한 시설이 매우 제한적이다. 대중이 이용하는 시설의 대부분에서는 아직 장애인의 편의를 고려한 개조가 이루어지지 않고 있으며, 시설관리자가 시설 개조와 관련한 의무를 불이행할 시 시행되는 정부 및 지역 차원에서의 제재 및 감독도 거의 시행되지 않고 있다. 2012년을 기점으로 의무화된 공공시설에서의 장애인 접근성 편의 지침은 여전히 불완전한 상태로 남아 있는 것이다.

## ■ 제6차 장애인을 위한 부처공동위원회(CIH)

2009년 11월 6일, 장애인을 위한 부처공동위원회(Comité interministériel du handiap, CIH)가 장애인의 시민권 보장과 적극적인 사회 통합을 목표로 각 정부 부처 간 협력을 증진하기 위해 출범했다. 매년 총리가 주재하는 부처공동위원회는 노동부와 경제부를 비롯한 주요 부처의 장관을 소집해 장애인을 둘러싼 현안을 논의하며 해당 연도의 새로운 복지 대책 방안을 검토한다. 위원회는 장애인을 대상으로 한 정책이 특정 부처만의 담당 업무로 한정될 수 없다고 판단함에 따라 부처 간 협력을 핵심으로 해서 장애인의 복지 문제를 주요 과제로 삼고 있다. 이러한 협력 관계는 2010년 2월 18일 장애인 권리에 관한 국제협약(CIDPH)의 비준 이후 더욱 강화되었음을 알 수 있다. 부처공동위원회는 정부 부처 간 협력을 촉진함으로써 장애인을 위한 정책을 함께 모색하며 장애인 문제에 대한 관점을 공유한다. 또한 위원회는 장애인과 가족을 대표하는 민간 사회복지 단체와 협회, 지역 당국과 언론 등 관련 행위자의 참여를 최대한 동원해 광범위한 공동체를 구성하고자 한다.

2022년 2월 3일 제6차 장애인을 위한 부처공동위원회가 조직되었는데, 정부는 올해의 네 가지 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 여러 조치<sup>8)</sup>를 내놓았다. 첫 번째 목표는 장애를 겪는 아동 및 청년을 대상으로 한 적극적인 투자다. 이는 166개 교육지원팀(EMAS)과 통합지원 지역센터(PIAL) 간의 협력을 강화하며, 교육부와 민간사회 부문의 여러 단체 간의 교류를 통

8) Le Secrétariat d'État chargé des Personnes handicapées(2022), "Comité interministériel du Handicap 2022", <https://handicap.gouv.fr/> (검색일 : 2022.3.10).

해 학교 내 장애 학생의 복지를 개선하는 것을 주요 내용으로 한다. 오는 2022년 9월까지 4천 명의 특수교사를 추가 모집할 예정이며, 모집된 인원은 자폐증이나 지적장애를 겪는 특수 아동의 교육을 촉진하기 위해 지역별로 유치원과 초등학교에 배치된다. 청년을 대상으로는 가장 먼저 기존에 책정된 약 750만 유로의 교육부 가용 재원을 증액하여 1,500만 유로로 두 배 이상 확보할 예정이다. 3천 명의 수혜자를 초기 목표로 설정하고, 장애 학생을 위한 튜터 방식의 교육 과정을 두 배로 늘릴 계획이다. 대학 입시와 관련해서는 대학별로 입학을 희망하는 장애 학생을 도울 수 있는 개인별 담당자를 배정하는 방안도 검토하기로 했다.

두 번째 목표로 부처공동위원회는 2022년 3월까지 장애인을 대상으로 하는 “자율성 지원” 수당을 새로 도입하는 재정적 지원을 결의했다. 이를테면, 난청이나 시각장애를 동시에 겪고 있는 장애인의 경우, 이를 특수장애로 인정해 3월 말까지 특별 수당을 지급하는 방안을 강구하기로 한 것이다. 그리고 장애인 노동자의 시설 및 작업 지원 서비스(ESAT)의 체계를 강화해 노동자의 노동권을 보장하고, 나아가 더 많은 장애인 노동자가 일반 기업에 취업할 수 있도록 정부와 기업 간 협력을 증진하기로 약속했다. 이를 위해 약 1,500만 유로의 기금을 별도로 조성해서 조달할 계획이다. 또한 장애인 노동자의 직업환경을 개선하기 위해 만 16세 이상의 국민이면 지역별 장애인 지원 부서를 통해 장애인 노동자의 자격(RQTH)을 승인받아 특정 혜택을 누릴 수 있도록 행정 처리를 간소화할 예정이다. 이러한 행정 업무의 처리를 위해 담당 부서 공무원과 장애인 노동자 간에 원활한 의사소통이 이루어질 수 있도록 하는 시스템을 활성화할 것이다. 더불어, 기업 가치 평가의 새로운 지표 중 하나로 “고용 및 장애” 부문을 추가해 사용자가 장애인 노동자의 채용에 더욱 적극적으로 참여할 수 있도록 할 것이다. 마지막으로 2022년에는 장애인 환자를 위한 의료기관과 사회복지센터에 약 10만 유로의 지원금을 추가로 확보할 예정인데, 이러한 지원에는 장애 여성의 산부인과 진료에 대한 편의 증진이 포함되어 있다.

세 번째 목표는 2022년 6월 30일까지 “360 커뮤니티” 지원 센터를 신설해 모든 장애인과 보호자가 일상생활에서 겪는 문제에 대한 해결을 도모하는 것이다. 주거 문제와 관련하여 정부는 공동주택 거주를 장려하기 위해 현재 24개 지역의 5천여 명을 대상으로 한 공유 생활 지원(AVP) 혜택을 67개 지역으로 확대할 계획이다. 이는 도심에서 소규모 주택 형태로 거주 중인 독거노인이나 장애인 등 사회취약계층을 대상으로 한다. 나아가 의료 및 사회복지 시설

에 대한 장애인의 접근성 향상을 위해 복잡한 행정 시스템 절차를 간편화하기로 했다. 끝으로 장애인의 간병인을 대상으로 하는 휴가 수당 또한 2022년을 기점으로 최저시급 수준으로 인상해 간병인의 복리후생 개선을 도모할 예정이다.

마지막 목표는 정부기관이 제공하는 정보를 열람하는 데 있어 접근성을 용이하게 하는 등 사회 변혁을 위한 노력을 이어가는 것이다. 이를테면 정부 웹사이트에 언어 수화 시스템을 제공해 2022년 4월에 치러질 대통령 선거나 주요 언론의 기사를 구독하는 것을 지원하며, 국립청년맹인연구소(INJA)와 국립도서관(BNF)이 협업해 일반 도서 열람과 제작 및 출판에 대한 장애인의 접근성을 보장하기로 했다.

## ■ 맺음말

2022년 2월 18일, 엘리자베스 보른 노동부 장관은 2021년 4분기 국내 실업률이 7.4%로 역대 최저 기록을 달성했다고 발표했다. 지난 몇 년간 일반 국민의 취업을 확대하기 위해 시행된 다양한 대책이 국내 노동시장의 상황을 호전시키는 데 기여했지만, 장애인의 취업 문제는 여전히 사회의 주요 현안으로 논의되거나 정부 정책의 우선순위로 여겨지지 못했다. 장애인의 교육과 훈련 및 취업을 기본 내용으로 하는 장애인복지제도는 정부가 경제지원을 확대하고 민간 장애인단체가 장애인의 수요를 적절하게 반영하는 방식을 통해 복지제도의 실현성을 확보하는 것이 중요하다. 장애인을 위한 부처공동위원회가 장애인의 취업에 필요한 지원의 일환으로 제시한 올해의 네 가지 목표를 달성하기 위해서는 기존에 실시하고 있는 지원책을 지속적으로 이어가면서 개선하려는 노력이 필요할 것이다. 이 점에서 장애인의 평등, 장애인과 비장애인의 공동교육, 장애인의 노동시장 참여를 비롯한 장애인에 대한 복지 지원이 향후 어떻게 발전해나가는지 추이를 지켜볼 필요가 있다. **KLI**