

〈 저성장 극복과 혁신을 위한 대토론회 〉

“프랑스 마크롱 집권을 통해 본 보수의 개혁 방향”

현재 대한민국의 보수진영은 분열과 몰락을 겪으며 지리멸렬한 상황에 처해있습니다. 보수(保守)는 보존과 수호를 뜻합니다. ‘보수’는 기득(企得)의 보존이 아닌 자유로운 사회를 보존하고 수호해야 할 의무를 가집니다. 자유한국당 혁신위원회에서는 해외 사례들을 사회적·경제적 다양한 측면에서 분석하고 개혁 방향을 모색함에 따라 그릇된 보수의 담장을 허물고 진정한 보수의 초석을 쌓아올리고자 합니다.

1. 토론회 개요

- ◆ 일 시 : 2017년 9월 7일(목) / 14:00
- ◆ 장 소 : 여의도연구원 회의실
- ◆ 주 최 : 자유한국당 혁신위원회

2. 프로그램

※사회: 윤창현 (서울시립대 경영학부)

시 간	내 용
13:30~14:00(30')	등 록
14:00~14:20(20')	【인사말】 류석춘 (자유한국당 혁신위원회 위원장)
14:20~15:00(40')	【발 제】 프랑스의 마크롱 대통령 당선에 한국에 주는 시사점 박명호 (한국외국어대 경제학부)
15:00~15:20(20')	【토론 1】 김승욱 (중앙대 경제학과)
15:40~16:00(20')	【토론 2】 오정근 (한국금융ICT융합학회 회장)
16:00~16:20(20')	【토론 3】 채희율 (경기대 경제학과)
16:20~16:40(20')	중 합 토 론

문의사항	자유한국당 혁신위원회 조사팀 유가연 Tel. 02-2070-8265 / E-mail. yon2pitta@gmail.com
보도문의	자유한국당 혁신위원회 대변인실 김도연 Tel. 02-2070-8259 / E-mail. suloun149@nate.com

목 차

【발제문】

「프랑스의 마크롱 대통령 당선에 주는 시사점」 박명호 한국외국어대 경제학부	05
--	----

【토론문】

「마크로니노믹스(Macroneconomics)와 문재인노믹스」 김승욱 중앙대 경제학과	37
--	----

【토론문】

「프랑스 사회주의 실패의 교훈과 문재인정부의 경제정책」 오정근 한국금융ICT융합학회 회장	44
--	----

【토론문】

「마크롱 정부의 경제정책 평가 및 시사점」 채희율 경기대 경제학과	78
---	----

【발제문】

프랑스의 마크롱 대통령 당선이 한국에 주는 시사점

박명호¹⁾

한국외국어대 경제학부 교수

(요약)

2016년 영국의 EU 탈퇴와 미국의 트럼프 대통령 당선은 앵글로색슨 국가가 더 이상 자유주의의 수호자가 아님을 보여주었다. 프랑스에서 마크롱 대통령의 당선은 민족주의와 보호무역주의로의 회귀를 억제하는데 기여하였다. 프랑스에서 마크롱 대통령의 당선과정을 살펴보면 정치적 사건이 대통령 선거에 미치는 영향이 매우 중요함을 알 수 있다.

대통령 선거는 후보의 도덕성과 태도만큼이나 후보가 지니고 있는 문제의식과 비전 역시 중요하다. 대통령 후보는 국민이 공감하는 문제의식과 합리적인 비전을 제시함으로써 대통령에 당선되었다. 마크롱 후보는 자원봉사자를 적극 활용해서 국민이 느끼는 위기의식을 식별하였고 이를 토대로 프랑스의 미래비전을 제시하였다.

본고에서는 거버넌스 연구를 통해 한 국가에 대한 문제의식과 비전을 어떻게 만들 수 있는지 제시하고자 한다. 거버넌스는 시장, 시민사회 및 국가기구를 연구 대상으로 삼고 있다는 점에서 일국의 주요 이해관계자를 모두 포함한다. 또한 이해관계자의 성과에 대한 시계열 및 국가 간 비교가 가능하다는 점에서 한 나라의 성과를 상대화 시켜서 파악할 수 있기 때문이다.

본고에서는 우선 프랑스의 대선과정을 마크롱 후보의 선거전략을 살펴보았다. 이어서 거버넌스 지표 체계를 수립한 다음 1995년부터 2015년까지 OECD 회원국을 대상으로 프랑스 거버넌스의 위상과 특징을 고찰하였다. 그리고 거버넌스 지표 분석 결과를 토대로 프랑스에서 마크롱 후보가 어떻게 대통령에 당선될 수 있었는지 살펴보았다. 마지막으로 거버넌스 연구를 통해 한국과 프랑스의 상황을 비교 분석하였다.

1) 본고는 박명호(2017) “프랑스 대통령 선거와 거버넌스 지표 연구”를 수정 보완해서 작성하였음.

I. 프랑스의 놀라운 대선

2016년 영국인은 국민투표를 통해 영국의 EU 탈퇴를 가결시켰고, 미국인은 자국 우선주의를 표방한 트럼프 대통령을 당선시키면서 전 세계에 커다란 충격을 안겨주었다. 전통적으로 자유무역은 앵글로색슨 국가의 점유물이었다. 영국의 경제학자 데이비드 리카도가 19세기 초에 비교우위 이론을 주창한 이후 영국은 자유무역의 정신적 지도자임을 자처하였다. 미국은 2차 대전 이후 GATT 체제를 구축하면서 자유무역을 실질적으로 주도하였다. 그러나 최근 영국의 브렉시트, 미국의 트럼프 대통령의 당선 이후 앵글로 색슨 국가는 지구촌에서 더 이상 자유무역 질서의 수호자가 아님을 확인시켜 주었다.

만일 2017년 5월 프랑스 대선에서 민족주의와 보호무역주의를 강조하는 르펜 후보가 대통령으로 당선되었다면 자유무역과 유럽 통합은 더욱 어려워졌을 것이다. 2017년 5월 프랑스 대선에서 마크롱 대통령의 당선은 유럽 내에서는 민족주의와 보호무역주의로의 회귀를 억제하는 데 기여한 것으로 평가받는다. 그렇지만 마크롱의 프랑스 대통령 당선이 실제로 자유무역과 유럽 통합에 얼마나 기여할지 예단하기는 어렵다.

프랑스의 대통령 선거과정을 들여다보면 대통령 당선에는 선거 당시의 정치적 상황이 중요하게 작용하였음을 알 수 있다. 특정 언론사가 피용 후보의 도덕성을 문제 삼는 특종 보도 이후 프랑스 대선 판도에는 엄청난 변화가 있었기 때문이다.²⁾ 그렇지만 대통령 선거 결과는 선거 과정에서 발생하는 정치적 해프닝과는 별도로 한 나라에 대한 종합적인 분석을 통해 그 결과를 예측할 수 있다.

대통령 선거는 대통령 후보가 상징하는 국정 과제를 선출하는 행위이다. 대통령 선거에서 후보의 도덕성 및 태도도 중요하지만 대통령이 추구하는 한 사회의 비전 역시 그만큼이나 중요하다. 대통령 후보가 한 나라의 비전을 제시하려면 한 나라가 처한 위기 및 기회 요인을 간파해야 한다. 마크롱 후보가 대선 출정식에서 발표한 ‘진단’이라는 보고서는 프랑스의 당면 과제 및 그 해결방안을 제시한 대표적인 사례라 할 수 있다. 동 보고서는 마크롱 후보의 자원봉사자들이 유권자들과의 직접 대화를 통해 수집한 정보를 토대로 작성되었다.

2) 피용의 비리를 폭로했던 카나르 앙세네와 피용 간의 관계에 대해서는 다음의 사이트를 참고.

<http://www.rtl.fr/actu/politique/affaire-fillon-un-journaliste-du-canard-enchaene-evoque-les-dessous-7789218418>

국민의 목소리를 직접 듣는 행위는 민의 반영 차원에서 매우 중요하다. 그런데 국민의 목소리를 어떻게 해석하고 이를 정책 방향에 어떻게 반영할지에 대해서는 다양한 의견이 존재한다. 국민들이 각자 느끼는 주관적 인식은 현실에 기반을 둔 이론 모형이나 분석 틀에 의해 걸러질 필요가 있다. 그렇다면 과연 어떤 이론 모형이나 분석 틀이 국민의 주관적 인식을 검증하는데 적절한 것인지 살펴보자.

대통령 선거는 한 나라의 경제, 정치, 사회, 행정 등의 모든 영역을 총망라하는 행위이다. 그러므로 대통령 선거에서 표현된 국민의 주관적 인식을 검증할 수 있는 이론 틀은 한 나라가 처한 복합적인 상황을 포괄적인 방식으로 보여줄 수 있어야 한다. 그러므로 분석 틀은 한 나라의 모든 이해관계자를 포함시켜야 한다. 여기서 이해관계자라 함은 정치, 경제, 사회 분야의 모든 행위자를 포함한다. 또한 국가기관, 시민사회 그리고 경제의 영역에서 발생하는 갈등의 원인을 진단하고 그 해결방안을 제시할 수 있어야 한다. 그리고 오늘의 문제는 어제와 긴밀하게 연계되었다는 점에서 분석 틀 자체가 역사적 관점을 담고 있어야 한다. 마지막으로 비교 대상 국가와의 비교 분석을 통해 자국의 위상 변화를 파악할 수 있어야 한다.

거버넌스 연구는 국민이 느끼는 주관적 인식을 검증할 수 있는 분석틀이라 할 수 있다. 우선, 거버넌스 연구는 연구 대상에서 시장, 시민사회 및 국가기구를 포함하고 있다는 점에서 일국의 주요 이해관계자를 모두 포함한다. 그리고 시장, 시민사회 및 국가기관 간에 갈등이 어디서 발생하는지 보여주면서 동시에 갈등 해소 방안 역시 제시해 줄 수 있다. 또한 거버넌스 관련 지표체계를 개발한다면 시계열 및 국가 간 비교연구를 통해 한 나라의 위상 변화를 보여줄 수 있기 때문이다.

본고에서는 거버넌스 연구에 기초해서 프랑스에서의 대통령 선거를 재해석하고자 한다. 본고의 구성은 다음과 같다. 우선 2장에서는 마크롱의 선거 전략을 프랑스 및 해외 언론을 중심으로 정리하였다. 3장에서는 거버넌스 및 지표 연구 방법론을 제시하고 이에 부합한 지표 체계를 구축하였다. 4장에서는 거버넌스 지표 분석결과를 토대로 프랑스의 위상 변화와 그 특징을 고찰하였다. 지표 분석 결과 마크롱의 선거 전략이 매우 효과적이었음을 확인하였다. 마지막으로 부록에서는 거버넌스지표 연구를 활용해 한국의 위상을 프랑스와 비교분석하였다.

II. 마크롱의 선거 이야기: 조용한 기적

1. 프랑스 정치 이야기

프랑스의 정치권은 전통적으로 우파 공화당과 좌파 사회주의당으로 양분되었다. 마크롱 대통령이 당선되기 전까지 프랑스에서는 좌파 및 우파 대통령이 번갈아가면서 정권을 장악하였다. 공화당 대통령이 당선되는 경우 전통적인 우파 정책이라 할 수 있는 공급 주도 정책을 전개했다. 반면 사회주의 정권이 집권하는 경우 정부 개입을 확대하는 좌파 정책을 주도하였다.

프랑스의 집권당 대통령은 차기 선거에서 재선을 도전해 왔다. 올랑드 대통령은 2012년 치러진 프랑스 대통령 선거에서 당시 우파 대통령이었던 사르코지를 상대로 2012년 대선을 승리로 이끌었다. 그는 대통령은 취임 이후 부자 증세 및 법인세 인상 등 손쉬운 좌파 정책만 추진하다가 국민으로부터 신뢰와 지지를 얻지 못하였다. 그 결과 2016년 말 올랑드 대통령에 대한 국민의 만족도는 4%까지 추락하여 역대 프랑스 대통령 중 가장 낮은 수준을 기록하였다.³⁾ 낮은 국민 지지도를 반영하여 올랑드 대통령은 프랑스 현직 대통령 중에서 최초로 대선 출마를 포기하였다.

올랑드 대통령이 불출마 선언을 했을 당시 사회주의당의 여론은 워낙 안 좋았다. 당시 여론조사에 따르면 우파 후보는 누가 나오든지 대통령 당선 가능성을 높이 보았다. 2016년 11월 실시된 공화당 대선 후보 경선에서는 예상을 뒤집고 온건론자인 알랭 주페 대신 강경한 입장의 피용이 후보로 당선되었다. 사회주의당에서는 아몽 후보가 발스 전 총리와의 경선에서 승리해 사회주의당의 후보가 되었다. 아몽 후보는 21세기 자본론으로 명성을 쌓은 피케티 교수를 선거 캠프에 영입함으로써 화제가 되었다. 사회주의당과 공화당 후보 외에 극좌파의 멜랑송과 극우파의 르펜이 대선 후보로 지지율을 확산시키고 있었다. 극좌파와 극우파 후보는 강한 민족주의 색채와 더불어 반시장 정책에서는 일맥상통 하였다.

마크롱은 2016년 8월 올랑드 정권의 경제부 장관을 사임하면서 전진! (En Marche!)이라는 정치집단을 만들면서 대선 주자로 거론되기 시작하였다. 전진!을 창당할 당시에는 우파 정당의 주페 후보와 극우파인 르펜 후보가 각각 35~39%, 26~30%로 가장 높은 지지율을 나타냈다.⁴⁾ 마크롱이 전진!을 창당한

3) Foreign Policy, Francois Hollande's approval rating is at 4 percent.

<http://foreignpolicy.com/2016/11/02/mon-dieu-francois-hollandes-approval-rating-is-at-four-percent/> 참조

직후인 2016년 9월에는 르펜과 주페의 지지율은 다소 하락한 28%의 지지율을 보인 반면 마크롱은 14%의 지지율을 기록하였다. 2016년 11월 공화당에서 피용이 대선 후보로 지명되면서 피용의 인기는 절정에 달했다. 2016년 12월 마크롱이 공식적으로 대권 출마를 선언할 당시 IPSOS 조사 결과에 따르면 피용은 29%, 르펜은 25%로 선두권을 달리는 것으로 나타났다. 당시 마크롱의 지지율은 18%이었다.

그러나 우파 후보인 피용이 부인과 자녀를 의원 보좌관으로 부당하게 채용하였다는 의혹이 제기되면서 피용의 지지율은 급락하였다⁵⁾. 2017년 2월 이후 대선 판도에는 마크롱과 르펜이 선두 주자로 등장하였다. 프랑스의 대통령 선거는 1차 투표에서는 최고 득점자 두 명의 후보를 뽑는다. 그리고 결선 투표인 2차 투표에서 이들 두 명의 후보를 대상으로 최종적으로 대통령을 선출한다. 2017년 초부터 실시된 마크롱과 르펜의 가상 결선 투표에서는 항상 마크롱이 이기는 것으로 조사되었다. 실제로 프랑스 대선 1차 투표에서 마크롱과 르펜은 각각 24.01%, 21.3%를 얻어서 결선투표에 진출하였다.⁶⁾ 마크롱과 르펜 후보는 2차 투표에서 각각 66.1%와 33.9%를 얻은 결과 마크롱 후보가 대통령에 당선되었다.

2. 마크롱: 인물 이야기

마크롱은 학력과 경력 측면에서는 전형적인 프랑스 엘리트 출신이다. 1977년 12월 생인 엠마누엘 마크롱은 비교적 유복한 집안에서 태어났다. 아버지는 의사 출신으로 저명한 신경학 교수이고 어머니는 의사이었다. 마크롱은 아미앵에서 중학교까지 마친 다음 16세에 파리로 혼자 올라와서 명문 Henri-IV 고등학교를 졸업했다. 이후 마크롱은 파리 정치대학과 국립행정학교(ENA)를 졸업한 다음 재무성에서 고급 관료로 경력을 시작하였다.

마크롱은 2008년 아탈리 위원장 밑에서 프랑스의 경제성장위원회(Commission

4) 프랑스 대선 후보자의 지지율과 관련해서는 위키디피아에 있는 프랑스 대통령 선거 여론조사 결과를 참고하였음. 여기에는 2012년부터 대통령 결선투표까지의 조사기관의 모든 조사결과를 종합적으로 정리해 놓았음. 프랑스 대선 후보의 지지율은 동 사이트 조사결과를 인용하였음.

https://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_polling_for_the_French_presidential_election,_2017

5) 프랑스에서는 의원 보좌관으로 가족 채용은 법적으로 허용된다. 피용은 부인과 자녀를 자신의 보좌관으로 채용했는데 문제가 된 점은 실제로 이들이 일을 하지 않으면서 월급을 받았는지의 여부이었다. 청렴과 강직을 강조하였던 피용에게 이 문제는 커다란 걸림돌이 되었다.

<http://www.lefigaro.fr/politique/2017/07/04/01002-20170704ARTFIG00234-quand-un-journaliste-du-canard-enchaene-se-confie-sur-l-affaire-fillon.php> 참조.

6) 1차 투표에서 피용과 멜랑송은 각각 20.0%와 19.4%를 득표했지만 집권당인 사회주의당의 아몽은 6.2%에 그쳤다.

pour la liberation de la croissance francaise, 일명 아팔리 위원회) 보고서를 책임 집필하면서 경제 전반에 대한 이해를 향상시킬 수 있었다. 이후 마크롱은 정부를 떠나 로스차일드 은행에서 근무하면서 네슬레와 파이저 간의 거래를 성사시키는 등 은행가로서도 명성을 쌓았다. 올랑드 대통령이 취임하면서 마크롱은 대통령 경제특보라는 직위를 맡으면서 다시 공직으로 복귀하였다. 당시 30대 중반의 비교적 젊은 나이에 프랑스 대통령 관저인 엘리제 궁에 입성했다는 점에서 언론에서는 마크롱을 엘리제 궁의 모차르트라고 칭하였다. 2014년에는 프랑스 역사 상 지스카르 데스탱 이후 최연소 경제부 장관에 임명되었다. 프랑스에서 최연소 경제부 장관이었던 지스카르 데스탱 역시 훗날 대통령이 되었다는 점에서 젊은 나이에 경제부 장관 임명은 정치적으로는 매우 중요한 의미를 지닌다고 하겠다. 마크롱은 2016년 여름 자신의 당을 창당하면서 장관직을 사임하였다.

마크롱이 경력면에서 특이한 점이 있다면 그의 철학에 대한 관심이다. 마크롱은 파리 10대학에서 철학을 전공하였을 뿐 아니라 철학자 폴 리쾨르와 각별한 인연을 맺기도 하였다. 그는 리쾨르가 2000년에 역사, 기억, 망각이라는 책을 냈을 때 그 서문에서 “마크롱은 자신의 글에 대해 적절하게 비판했고 책의 편집을 도왔다”라고 감사를 표했다. (Ricoeur 2004) 마크롱에게 리쾨르 철학은 무엇보다도 조정과 화해를 중시하는 중립적인 태도로 나타났다. 마크롱의 중립적인 태도는 한편으로는 소통의 중요성을 강조하는 성격으로도 긍정적으로 평가받지만, 다른 한편으로는 모호함과 이중성이라는 비판을 받기도 하였다. 마크롱은 공공 부문과 민간 부문에서의 경험을 통해 본인을 좌파도 우파도 아니면서 동시에 좌파이면서 자유주의자라고 지칭한다. 이런 마크롱의 이중성과 복합성 속에서 리쾨르의 철학을 엿볼 수 있다.

프랑스 사회는 Naudet(2012)가 지적하였듯이 엘리트 출신에게는 일종의 신분제 사회처럼 운영된다. 엘리트 코스 출신은 능력에 의한 평가보다는 학력에 의존해 경력이 유지된다. 마크롱 역시 정부에서 고위 관료로 첫걸음을 시작하였고 공직 사회에서 알게된 인적 자원을 활용해 투자은행에서도 능력을 발휘할 수 있었다.⁷⁾ 그러므로 30대 후반 민간투자은행에서의 파트너 경력과 경제부의 장관 경험을 지닌 마크롱의 앞길은 탄탄대로이었다. 그럼에도 불구하고 마크롱은 장관직을 내려놓고 새로운 모험을 도전하였다. 마크롱은 프랑스 대선을 1년도 남기

7) 마크롱은 로스차일드에서 네슬레와 화이자 자회사 간 합병을 성사시키면서 파트너로 승격하였다. 마크롱은 아팔리 위원회에서 간사를 맡으면서 동 위원회의 위원이었던 네슬레의 대표이사를 알게 되었고 이런 연고가 거래 성사에 중요한 역할을 한 것으로 알려졌다. Le Monde 2017.4.24. Au fait, il faisait quoi chez Rothschild, Emmanuel Macron? 참조

지 않은 상황에서 신생 정당 ‘전진!’을 창당하였다. 그리고 인터넷을 활용해 자원 봉사자를 모집한 다음 이들을 적극 활용해서 유권자들이 원하는 내용이 무엇 인지를 파악하였다. 마크롱은 2016년 12월 자원봉사자들이 수집한 자료를 토대로 프랑스 사회를 진단하는 보고서 ‘진단(Diagnosis)’을 발표하면서 대선 후보로 공식 선언을 하였다. 프랑스의 기존 정당 정치인과는 달리 정치 스타트업 (political startup)을 활용해 자원봉사자 중심의 선거를 준비하면서 다른 후보들과의 차별화에 성공하였다. 이하에서는 마크롱의 대선 전략의 주요 특징을 살펴 보겠다.

3. 마크롱: 선거 이야기

올랑드 대통령은 2012년 집권하면서 부자 증세라는 전통적이고 안이한 좌파 정책을 펼쳤다가 재계의 엄청난 반발을 초래하였다. 그러나 지속된 경기 침체와 일자리 창출 실패로 인해 더 이상 좌파 정책을 포기하고 친기업 정책을 시도하였다. 그러나 당시 경제부 장관이었던 아르노 몽트부르는 우파 정책으로의 선회를 받아들이지 않았다. 그래서 올랑드 대통령은 마크롱이 좌파 이념에 동조하면서도 재정긴축과 친 기업 정책을 주도할 수 있다고 판단하여 경제부 장관으로 임명하였다. 마크롱은 장관에 부임하면서 친기업 개혁 정책을 주도하였다. 그 중에서도 마크롱 장관은 창업을 통한 일자리 창출에 주안점을 두었다. 마크롱은 사람들이 보다 혁신 지향적이고 위험을 감수하려면 사람에 대한 보호를 강화해야 함을 강조하였다.

마크롱은 자신의 정치 활동을 위해 정치적 스타트업을 최대한 활용하였다. 그는 유권자와의 직접 대화의 중요성을 오바마 대통령의 선거 캠프를 통해 알게 되었다. 또한 마크롱은 유권자와의 대면 기회를 늘리기 위해 자원봉사자를 최대한 확보하였다. 선거 캠프에 속한 자원봉사자와 유권자의 만남이 이루어질 때 유권자는 심경의 변화 또는 투표 참여 확률을 높일 수 있다고 판단했기 때문이다.

오바마의 선거에서 자원봉사자 경험을 지닌 프랑스 사람인 리제(Liegey), 뮐러(Muller), 풍스(Pons)는 프랑스에 돌아와서 Liegey Muller Pons라는 선거 컨설팅 회사를 설립하였다. 그리고 2012년 대선에서 올랑드 후보를 지원해서 선거를 승리로 이끌었다. 이런 경험을 토대로 이들 3인은 마크롱과 함께 새로운 정치 운동 개념을 만들었다. 프랑스에서는 미국과 달리 철저한 개인정보보호법 때문에 투표 관련 데이터베이스 및 관련 자료를 구매할 수 없다. 그러므로 자원봉사자가 유권자를 일대일로 만나서 개인 정보를 얻고 이를 토대로 선거 전략을 짜야 한

다. 그러므로 선거를 치루기 위한 첫 걸음은 자원봉사자의 모집에서 시작되었다.

마크롱과 선거 참모들은 새로운 운동의 플랫폼을 만들기 위해 웹사이트를 만들고 자원봉사자를 모집하였다. 그 결과 1차적으로 3만 명의 자원봉사자를 모집하였고 이들 중 5천 명은 이웃을 방문해서 인터뷰를 진행하였다. 자원봉사자들은 지역 사회의 활동에 적극 참여하면서 사람들이 무엇을 문제 삼는지 파악하려고 노력하였다. 마크롱 캠프의 5천명의 자원봉사자는 30만 가구의 문을 두들겨 10만 명과 대화를 나누었고 그 중 2.5만개의 질의서를 채울 수 있었다.⁸⁾ 인터뷰 결과를 새로운 알고리즘을 활용해 국민이 느끼는 감정과 그 강도를 파악할 수 있게 되었다.

마크롱은 프랑스 국민이 자신의 삶조차 스스로 통제하지 못하는 현실을 바라보면서 프랑스 역사 속에서 나폴레옹과 같은 영웅의 중요성을 강조하였다. 특히 프랑스인의 88%는 프랑스가 경제난, 테러, 실업 등의 이유 때문에 현재 길을 잃었다고 생각하는 것으로 나타났다. 프랑스를 무기력 상태에서 끄집어내려면 강력한 리더십이 중요함을 알게 되었다. 그래서 마크롱은 자신을 주피터와 비교하면서 드골 이후 가장 강력한 리더십을 지닌 대통령이 될 것임을 강조하였다.

이와 같이 마크롱은 처음부터 자원봉사자 중심으로 수많은 사람과 만나서 이야기를 주고받는 방식의 개방형 선거 전략을 펼쳤다. 그리고 수많은 인터뷰를 통해 정리된 생각을 2016년 12월 10일 파리에서 1만 5천명 모인 컨퍼런스를 통해 발표하면서 공식 대선 운동을 시작하였다. 그동안 자원봉사자들이 수집한 자료를 근거로 마크롱 후보는 프랑스인이 가장 중요시 하는 주제가 가족과 사회보호이고, 가장 중시하는 가치는 단결과 청렴(solidarity and integrity)임을 알게 되었다. 그리고 프랑스인에서 전혀 작동이 안 되는 분야가 교육과 정치라는 점에서 교육과 정치 분야에 새로운 바람을 가져올 것을 약속하였다. 교육과 관련해서는 외국에서 유능한 인력을 유입할 수 있도록 정부 지원금을 대폭 늘리고 학교에 대한 자율성을 보장해 줄 것을 공약했다. 정치와 관련해서는 기존 정당 제도에서 완전히 벗어나 자원봉사 형식의 정치풍토를 새롭게 만들 것을 약속하였다. (O'Brien 2017) 또한 마크롱 후보는 기존 정치와 결별했기 때문에 상하원 의석 수 및 의원 면책 특권을 줄이는 내용을 선거 공약에 자신 있게 포함시킬 수 있었다.⁹⁾

8) 질의서의 주요 질문은 다음과 같다. 첫째, 프랑스에서 제대로 되는 것은?; 둘째, 프랑스에서 잘 안 되는 것은?; 셋째, 프랑스 정치 관련 한마디만 해달라고 요청; 넷째, 작년 경험했던 일 중 최고/최악은?; 다섯째, 당신 주변에서의 구체적 initiative 관련 이야기할만한 내용은? 으로 구성된다. O'Brien (2017) 참조

4. 마크롱: 정책이야기

현재 프랑스는 성장 둔화로 인한 일자리 창출의 어려움을 겪고 있다. 오랜 기간 지속된 탈산업화는 수백만 개의 일자리를 없앴고 일자리 창출의 어려움으로 청년 실업 문제는 매우 심각한 수준에 도달했다. 2017년 4월 현재 프랑스의 구직자는 5,836,000명으로 이는 프랑스 인구 5배인 미국의 구직자 수와 유사한 수준이었다. 1984년 이후 좌우 정권 모두 노동시장에서 고용과 해고 유연성을 높이려고 노력했지만 결국 오늘날과 같이 높은 실업률과 더불어 중산층 구매력 약화로 고착되었다. 이런 상황에서 노조는 더 이상 강하게 저항하기는 어렵게 되었다. 더욱이 프랑스는 지난 30여 동안 좌파 및 우파 중 누가 집권하든 부패 스캔들이 끊임없이 발생하였다. (O'Brien 2017)

이런 맥락에서 마크롱은 일자리 창출과 정치 생활에 도덕성 회복을 주요 정책 아젠다로 설정하였다. 마크롱은 젊고 유능한 계층을 대상으로 캠페인을 주도하였다. 특히 고소득이면서 창조적으로 혁신을 주도할 수 있는 계층이 프랑스 사회에 변화를 주도할 것이라 약속하였다. 마크롱은 대통령 당선 후 실시된 국회의원 선거에서 다양하고 유능한 젊은 인재를 공천하였다. 파리에 출마한 국회의원 후보는 주로 젊은 기업가, 경영인, 컨설턴트, 상법 변호사이었고, 이들은 아시아, 아프리카, 아랍 출신을 포함하였다. 이런 방식의 공천을 통해 마크롱은 프랑스의 미래는 다양성을 통해 세계화를 주도할 것이라는 메시지를 전달하였다. 마크롱 대통령은 자신의 지지자에게 세상에서 안정적인 일자리는 점차 없어질 것이지만 혁신과 적응 능력을 갖춘 사람은 더욱 필요할 것이라는 생각을 전하고자 하였다. 마크롱의 이런 견해는 과거에는 미국식 사고라는 이유로 프랑스 사회에서는 수용되기 어려웠다. 그러나 마크롱의 대통령 당선을 계기로 새로운 인간관이 수용되기 시작하였다. 특히 마크롱은 대선 기간 노동시장 개혁 및 규제 완화가 경제 도약을 위해 꼭 필요하다는 점을 알리는데 성공하였다. 그 결과 프랑스 사회에는 마크롱이라는 이름의 새로운 바람을 일으킬 수 있었다. (Cypel 2017)

마크롱은 거시 경제정책에서도 새로운 대안을 제시하였다. 마크롱은 올랑드 대통령의 경제장관 시절에도 이미 긴축재정과 노동시장 개혁을 강력하게 주장하였다. 그러므로 마크롱이 대선 후보로서 노동시장 개혁과 더불어 재정적자를 3.4%에서 3%로 축소하고 12만 개의 공공 일자리를 없애며 법인세를 33.5%에

9) 의원 수는 줄이지만 의원 당 인력 지원은 늘려서 의원 활동에는 지장이 없도록 하였다. 또한 의원의 회 면책 특권을 줄여서 정부 각료와 의원들이 자신의 행위에 책임지도록 만들려고 하였다. 그리고 이들 역시 일반 시민과 마찬가지로 재임 기간 중 일반 법원에서 재판을 받도록 하였다.

서 25%로 감축하는 정책 역시 충분히 예측 가능한 일이었다. 이 밖에도 캐나다와 EU 간 포괄 경제무역 협정을 적극 추진하는 등 유럽의 자유무역 촉진을 위한 제안 역시 마크롱의 이전 정책과 일관성을 지녔다. 그렇지만 마크롱은 개인 보호 차원에서 사회안전망을 더욱 강화하겠다고 천명하였다는 점에서 단순한 신자유주의자는 아니다.

마크롱은 경기 부양 차원에서 프랑스 GDP의 2%에 해당하는 500억 유로 규모의 부양책을 계획하였다. 그런데 이 정도의 금액을 갖고는 프랑스의 일자리 문제를 해결할 수는 없다. 더욱이 재정 긴축 상태에서 부양책 규모를 늘리기도 어려운 상황이었다. 그러므로 Rodrik(2017)의 지적처럼 마크롱에게는 유로존 차원에서의 재정동맹이 절실한 과제이다. 유로존 내 단일 재무성과 공동 국고를 갖는 재정동맹이 만들어져야만 프랑스의 투자 재원이 조달 가능하기 때문이다. 프랑스가 고용절벽에서 빠져 나오려면 유로존 내에서 국가 간 재정 이전 없이는 불가능하다. 바로 이런 이유에서 마크롱은 재정동맹을 최선의 정책으로 판단하고 유럽 내에서 정책 조정을 요구하였다. 유럽 내 재정 이전은 현실적으로는 독일의 흑자를 남유럽 국가로 이전시키는 행위이다. 그러므로 재정동맹을 위해서는 독일의 입장이 가장 중요하다. 메르켈은 독일 선거를 앞두고 유로존 내의 재정 법칙의 변경을 고려하지 않는다는 원칙적인 발언을 통해 재정동맹에 긍정적이지 않은 입장을 간접적으로 표명하고 있다.¹⁰⁾

결과적으로 마크롱이 지향하는 경제정책 마크로니노믹스(Macroneconomics)는 Kaletsky(2017)의 지적처럼 완전고용과 재분배 지향하는 케인지안 거시정책과 자유무역과 노동시장 자유화 지향하는 시장경제의 구조정책의 적절한 조화라 할 수 있다.¹¹⁾

Ⅲ. 거버넌스 지표 체계의 개발

마크롱은 거시적으로는 경제부양책과 더불어 미시적으로는 노동시장, 교육, 재정 등의 분야에서 강도 높은 구조개혁을 주요 정책 아젠다로 설정하였다. 그리고

10) Rodrik(2017) 교수는 유럽 내의 재정 이전 없이는 유럽 변방 국가의 경제적 수렴과 극단주의로의 해체를 막을 수 없다고 본다. 로드릭 교수는 재정동맹의 필요성에 대해 마크롱 대통령과 같은 견해를 갖고 있다. 그러므로 로드릭 교수는 독일 입장의 변화 없이는 유럽 부흥은 어렵다고 내다본다.

11) Dervis and Conroy(2017)는 마크롱이 개혁에 성공하려면 21세기에 부합한 새로운 사회 계약 만들어야 함을 강조하였다. 새로운 계약 내용은 다음과 같다. 첫째, 노동시장의 유연성과 경제 역동성을 얻기 위해 강력한 사회보장 정책을 마련해야 한다. 둘째, 혁신과 기술전파를 촉진하는 기업가 정신을 장려하는 산업생태계를 구축해야 한다. 이를 위해서 창업이 신규기업이 기존기업과 경쟁을 촉진하고 마지막으로 경제 개방, 유럽 통합 그리고 세계화에 대한 확고한 방향을 제시해야 한다.

개인주의가 팽배한 프랑스에서는 기대하기 어려운 자원봉사자의 정치참여를 통한 선거 캠페인을 전개함으로써 기존 정당 정치와는 차별화된 선거를 치루었다. 프랑스에서 마크롱 후보가 새로운 전략, 새로운 방법을 활용해서 일종의 선거혁신을 이룰 수 있었던 것은 우연은 아니다. 거버넌스 지표 연구를 통해 프랑스에서 마크롱 후보가 대선에 승리할 수 있었던 배경을 알아보겠다. 이하에서는 거버넌스가 무엇인지, 그리고 거버넌스 지표는 어떻게 구성할지 살펴본 다음 거버넌스 지표 연구를 프랑스에 적용하고 그 분석결과를 프랑스 대선과 관련된 함의를 찾고자 한다.

1. 거버넌스 문헌 및 개념

거버넌스에 대한 정의는 연구 분야별, 학자별로 매우 다양하다. Kooiman(2003)은 거버넌스를 "사회적, 정치적, 행정적 행위자들의 통치로부터 형성되는 패턴"이라 정의하였다. Stoker(1998)는 정부 중심의 공적, 사적 조직의 경계가 무너지면서 나타나는 국가, 시민사회 및 시장 간의 파트너십을 통한 새로운 협력형태를 거버넌스라고 정의하였다. Kjaer(2004)에 따르면 거버넌스는 “정부 이상의 ‘어떤 것’으로 국가와 비국가 행위자가 연결된 네트워크가 기존의 접근에 대한 반작용으로 나타난 것”이라고 칭했다. 이 밖에도 Fukuyama(2013)는 거버넌스를 법 제정 및 실행, 서비스 제공을 할 수 있는 정부의 능력으로 규정했다. 이와 같이 정치학이나 행정학 분야에서는 거버넌스 연구를 국가기관과 시민사회로 국한시키고 있다. 그런데 현실에서의 경제의 중요성을 감안할 때 거버넌스 연구에 시장을 포함시키는 것이 바람직할 수 있다. 본고에서는 거버넌스의 구성요인으로 국가기관, 시민사회 그리고 시장을 포함시켰다.

거버넌스를 구성하는 국가기관, 시장, 시민사회는 각각 고유의 운영원칙을 지닌다. 국가기관의 운영원칙이 위계와 명령이라면, 시장은 경쟁과 효율성을 기본 원칙으로 한다. 그리고 시민사회는 명령보다는 계약, 위계 대신 네트워크를 중심으로 운영된다. 이와 같이 거버넌스를 구성하는 영역들은 각각 고유의 특성을 지닌다. 거버넌스를 구성하는 세 영역은 각각 자신의 고유 영역과 다른 두 개의 영역과 교차점을 지니는 형태를 보인다. 영역 간 교집합 부분은 운영원칙이 다른 영역이 겹친다는 점에서 기본적으로는 갈등의 소지가 크다. 그러므로 다른 영역에 속한 참가자들끼리 참여 및 소통을 통해 상생을 추구하는 것이 중요하다는데 인식을 같이 하였다.

한 국가의 역량은 국가기관, 시장, 시민사회가 얼마나 자기 역할을 충실히 하는

지에 따라 결정된다. 하나의 국가가 제대로 작동하려면 국가기관 뿐 아니라 시장, 시민사회 역시 자신의 고유 영역에서 최고의 성과를 나타내야 한다. 국가기관, 시장, 시민사회가 각각 자신의 영역에서 최선을 다하려면 개별 영역 안에서 지속적인 혁신이 일어날 수 있어야 한다. 국가기관은 의사결정의 부담을 최대한 분산시키는 분권화를 통해 의사결정의 합리성과 속도를 확보해야 한다. 시장은 국가 기관의 불필요한 규제 없이 자율적으로 운영되어야 한다. 시민사회 역시 자신의 독자적인 영역에서 자생력을 키워야 한다.

2. 거버넌스 지표 체계의 개발

1) 기존 거버넌스 지표의 특징과 한계

세계은행은 1996년 이후 200여개의 국가를 대상으로 매년 Worldwide Governance Indicator (WGI)를 발표한다. WGI는 기본적으로 세계은행 등이 보유하고 있는 데이터를 중심으로 6개의 영역으로 구성된 지표 체계이다. 그 주요 내용을 살펴보면 우선, 책무성과 정치 안정성과 관련해서는 정부가 어떤 과정을 통해 선택되고, 감독되고 교체되는지를 살펴본다. 정부 효과성과 규제 품질과 관련해서는 정부가 어떻게 정책을 만들고 집행하는지를 점검한다. 그리고 법치와 부패통제와 관련해서는 시민과 국가가 경제와 사회 관련 제도를 얼마나 존중하는지를 고찰하고 있다. WGI는 전 세계 국가를 대상으로 거버넌스 수준을 평가하는데 그 주안점은 민주주의 수준에 대한 평가이다. 그런데 OECD 국가의 거버넌스 수준을 민주주의 관점에서 바라보는 시각은 각국의 국가기관, 시장, 시민사회를 분석하는데는 미흡하다는 점에서 WGI는 프랑스의 사례연구 수행에는 적절하지 않을 수 있다.

기존 거버넌스 지표 중에는 Bertelsmann Stiftung의 지속가능 거버넌스 지표 (Sustainable Governance Index, SGI)가 있다. SGI는 OECD 회원국의 지배구조 성공사례를 체계적으로 발굴하여 특정 국가의 상황에 맞는 교훈을 도출하기 위해 만들어졌다. SGI는 평가방식은 OECD 회원국에 대해 분야별 전문가가 지표 내용에 대한 주관적 점수를 부여하는 방식으로 이루어진다. SGI는 상태를 보여주는 상태 지수와 개혁을 수행할 역량을 보여주는 경영지수로 구성된다. SGI의 상태지수는 민주주의 수준과 정책성으로, 경영지수는 역량과 책무성으로 구성된다. SGI는 OECD 회원국을 대상으로 거버넌스 관련 종합적인 분석을 시도하였지만 시장참여자, 시민사회, 공공부문을 포함하는 이해관계자의 관점에 대해서는 문제의식이 뚜렷하지 않다. 더욱이 SGI는 비교적 최근부터 연구가 수행되었다는

점에서 장기 추세 파악 측면에서는 한계가 있다.

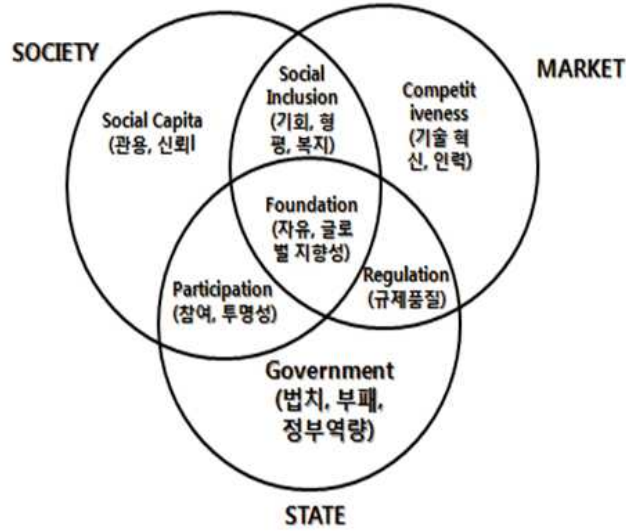
그러므로 본고에서는 기존 거버넌스 지표를 활용하지 않고 현대 사회의 문제의식을 반영하는 새로운 지표체계를 개발하였다. 그리고 동 지표체계를 활용해 프랑스 사회를 진단하고 그 결과를 프랑스 대선과 연계하여 살펴보겠다.

2) 지표체계의 구성

본고에서는 기존의 거버넌스 관련 지표를 토대로 새로운 거버넌스 지표체계를 구축하였다. 본 고는 스티글리츠 위원회의 제언에 따라 대분류, 중분류, 소분류 방식으로 구분하는 지표체계를 택하였다.(박명호, 2009) 거버넌스를 설명하기 위해 국가기관뿐만 아니라 시민사회, 그리고 시장을 포함시켰다. 본고에서는 대분류 영역이 각각 완전히 분리된 형태가 아닌 상호 교차하는 형태의 지표체계를 가정하였다. 국가기관, 시장, 시민사회는 제각기 운영원칙은 다르지만 상호 중첩되는 부분이 있음을 가정하였다. 국가기관과 시장의 교집합은 정부효과성과 규제의 영역으로 구성된다. 국가기관과 시민사회의 교집합은 참여와 협력의 영역으로 나타내진다. 시민사회와 시장의 관계는 복지/형평과 교육/정보화가 관건이다.

거버넌스 지표는 대분류 영역으로는 국가기관역량, 시장, 시민사회로 구성된다. 모든 대분류 영역은 3개의 중분류로 구성된다. 하나는 자신 고유의 영역을 대표하는 중분류 영역이 있고, 나머지는 2개의 중분류는 다른 대분류 영역과의 교집합에 해당하는 영역으로 구성된다. 국가기관과 시장의 교집합은 정부효과성과 규제의 영역으로 두 가지 측면에서 접근이 가능하다. 한편으로는 국가 기관을 대표해 행정부가 시장에 영향력을 발휘하는 영역이 있다. 행정부의 역량은 관료의 질, 정부 효과성으로 측정할 수 있다. 다른 한편으로는 시장의 관점에서 국가기관이 얼마나 시장의 영역에 관여하는지를 경쟁법 효율성 및 사업규제를 통해 확인할 수 있다. 국가기관과 시민사회의 교집합은 참여와 협력의 영역으로 구성되는데 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 한편으로 국가기관의 관점에서 볼 때 시민사회와의 교점은 민주성을 반영하는 정치역량의 영역이다. 다른 한편으로 시민사회의 관점에서 본다면 국가기관과의 관계는 참여의 영역이다. 마지막으로 시민사회와 시장의 관계 역시 두 가지 관점에서 접근이 가능하다. 시민사회의 관점에서는 시장 이외의 배분 원리를 강조한다는 점에서 복지/형평이 주된 영역이다. 반면 시장의 관점에서는 교육, 노동력 등 사회가 시장에 제공해주는 요소들이 주된 영역이라 할 수 있다.

[그림 1] 거버넌스 영역



거버넌스 지표체계의 대분류, 중분류 및 소분류의 상세한 내용은 아래의 <표 1>에서 확인할 수 있다.

<표 1> 지표체계

대분류	중분류	소분류	세분류
국가기관역량	법적역량	법치지수	법치지수
		부패지수	부패지수
	행정역량	관료의 질	관료시스템의 질적 수준
		정부효과성	정부효과성지수
		글로벌역량	국제협력
	정치역량	정당 신뢰	정당 신뢰
		정치적 자유	정치적 자유
시민사회	사회자본	관용	대인
			다문화
		신뢰	대인
	참여	사회참여	사회 참여
		정치참여	정치 참여
		사회보장	복지비지출
		형평	경제적 형평
시장	산업경쟁력	기술혁신	R&D
			특허
		인적자본	노동의 질
	시장규제	물적자본	투자
		경쟁법	경쟁법 효율성
		사업규제	사업자유지수
	시장기반	교육	교육 수준
		정보화	인터넷
			통신
			컴퓨터
		고용	고용률

3) 지표체계의 특징

본고의 거버넌스 지표는 기존 거버넌스 연구의 관점을 넘어 국가기관역량, 시민 사회 및 시장의 관점에서 만들었다. 본고의 지표 체계는 기존 거버넌스 지표와는 다른 특징을 지닌다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 본고의 지표는 World Bank Worldwide Governance Indicator, Werterlsmann Foundation의 SDI 등 기존 연구의 연장선에서 기존 연구를 보완하는 방향에서 지표체계를 구축하였다. 그러므로 본고의 지표체계는 다른 거버넌스 지표체계보다 그 범위에서 포괄적이다. 둘째, 본고의 지표는 간결성과 복잡성에 따르는 상충관계(trade-off)를 고려해 가능하면 간결한 지표체계를 구축했다. 특히 본고의 거버넌스 지표는 OECD 회원국과의 국가 비교 연구 및 시계열 분석을 시도한다는 점에서 최대한 간결한 지표체계를 구축하였다. 셋째, 본고는 대부분 현대 국가가 직면한 개혁과제를 해결하는데 도움을 줄 수 있도록 지표체계를 설계하였다. 구조개혁 및 경제주체 관련 이슈를 최대한 많이 포함할 수 있도록 지표체계를 구축하였다.

3. 데이터

본 연구는 OECD 31개 회원국가의 1995~2015년 기간 패널 데이터를 사용하였다. 본고의 지표체계는 시간 추세, 서베이 및 지수 형태의 세 가지 통계를 활용하였다. 통계 조사 과정에서 일부 국가는 특정시기의 통계가 누락되었다. 이런 경우 선형함수 또는 계단함수를 사용한 외삽법 또는 내삽법을 활용하였다. 결측치의 처리 방법은 결측치가 두 관측치 사이에서 발생하였는지 아니면 최초 관측 이전 또는 마지막 관측 이후에 발생하였는지에 따라 내삽법과 외삽법을 사용하였다. 내삽법 사용 시 결측 자료가 하드 데이터인 경우 관측치의 연평균 증가율을 이용하여 추정하였다. 서베이 데이터나 연성자료인 경우 좌측으로 연속인 계단함수를 가정하여 결측치를 구하였다. 또한 초기 자료가 없거나 최근 자료가 부족한 경우 외삽 방법을 사용하였다. 이 경우 하드 데이터인 비율 변수는 계단함수를 사용하였고, 수준변수(level variable)는 선형함수 추정방법을 사용하였다.

본고는 정규화 방법으로 Osberg and Sharpe(2005)의 선형 정규화 방법(Linear Scaling Method; LSM)을 사용하였다. Osberg and Sharpe(2005)의 정규화 방법은 기본적으로는 UNDP가 HDI를 만들 때 사용한 방식이다. HDI는 최대값과 최소값을 개별 변수의 실제 값을 사용해 구간을 정하는데 반하여 Osberg and Sharpe(2005)는 최대값과 최소값을 각각 $Max = global\ Max + |global\ Max -$

10%|, $\text{Min} = \text{global Min} - |\text{global Min}| * 10\%$ 로 사용하였다.

데이터의 가용성, 특성, 보정방법 및 방향성은 아래의 표에서 보는 바와 같다. 우선 가용기간을 살펴보면 다문화에 대한 관용은 전체기간 중 2개년도의 데이터만 확인할 수 있어 시계열 데이터로서의 활용도는 낮다. 그리고 법치지수, 부패지수 등 일부 서베이 데이터의 경우 일부 시계열 데이터가 없어서 계단 함수 방식으로 연장하여 활용하였다.

데이터 특성을 살펴보면 전체 27개 세부지표 중 하드 데이터와 서베이 데이터는 각각 13개, 14개씩으로 구성되었다. 일반적으로 시장 영역을 나타내는 변수는 하드 데이터 중심으로 이루어진 반면 국가기관과 사회통합을 나타내는 변수는 서베이 데이터로 구성되었다. 결국 자료 보완 방법으로는 서베이 데이터는 계단함수 방식을 활용한 반면 하드 데이터의 경우 선형 방식을 사용하였다.

〈표 2〉 세부지표별 가용기간 및 추정방법

세분류	세부지표	출처	가용기간
법치지수	법치지수(rule of law)	World Bank, Worldwide Governance Indicator	1996-2015
부패지수	부패지수(CPI)	Transparency International	1998-2016
관료시스템의 질적 수준	관료시스템의 질적 수준 (Regulatory Quality)	World Bank, Worldwide Governance Indicator	1996-2015
정부효과성지수	정부효과성지수 (Government Effectiveness)	World Bank, Worldwide Governance Indicator	1996-2015
국제협력	ODA비율(ODA/GDP)	OECD stats	1990-2016
국제환경	이산화탄소배출(CO2/GDP)	WB, WDI	1990-2014
정당 신뢰	정당신뢰	WVS (V116 문항)	1990-2014
정치적 자유	정치적 자유(Freedom in the World)	Freedom House	1990-2017
대인	타인에 대한 관용	WVS(자녀교육 문항)	1990-2014
다문화	다문화에 대한 관용	OECD, Society at a Glance 2014 (Source: Gallup World Poll)	2007, 2012
대인	타인에 대한 신뢰	WVS	1990-2014
대기관	기관신뢰(정당 제외)	WVS	1990-2014
사회 참여	사회 참여	WVS	1990-2014
정치 참여	정치 참여	WVS(v29 문항)	1990-2014
복지비지출	복지지출 비중	OECD stats	1990-2016
경제적형평	지니계수	OECD stats	1990-2015
R&D	연구개발총사자비율	UNESCO	1995-2015
	R&D지출 비율	UNESCO	1996-2015
특허	미국특허등록건수	USPTO	1990-2015
노동의 질	노동생산성	WB WDI	1990-2016
투자	투자율=총고정자본형성/GDP	WB WDI	1960-2016
경쟁법 효율성	Competition Legislation	IMD 국가경쟁력지표	2000-2017
사업자유지수	사업자유지수 (business freedom)	Heritage Foundation, Economic Freedom	1995-2017
교육 수준	평균교육년수	UNESCO	1990-2015
인터넷	인터넷 사용자 비율	WB, WDI	1990-2015

세분류	세부지표	출처	가용기간
통신	이동통신가입자 비율	WB, WDI	1990-2015
컴퓨터	PC 보급률	WB, WDI, IMD 국가경쟁력지표	1990-2017
고용률	취업자/만15세 이상 인구	WB, WDI	1991-2016

주:

- 1) 1990년 이후 최근까지 가용한 기간임. 국가별로 상이함.
- 2) survey는 서베이 조사에 의해 작성된 자료 또는 이를 포함하고 있는 복합 지수임.
- 3) "step"은 계단 함수 형태로 가장 가까운 년도의 값으로 추정하는 방법이며, "linear"는 장기 선형 추세에 의한 추정치를 사용하는 방법임.
- 4) “↑”는 높을수록 좋은 지표, “↓”는 낮을수록 좋은 지표로 정규화 과정에서 이러한 방향성을 고려하여 모두 높은 값이 보다 개선된 상태를 나타내도록 정규화 함.

IV. 거버넌스 지표를 활용한 프랑스 사례 연구

1. 글로벌 트렌드

OECD 회원국의 거버넌스 지표의 대분류 영역의 1995년부터 2015년 기간의 추세를 살펴보면 다음과 같다. OECD 회원국은 지난 20년 동안 시장 영역에서 연평균 1.70%로 대분류 영역 중 가장 빠른 성장세를 보였다. 반면 국가기관 역량과 시민사회는 각각 0.32%, 0.02%의 낮은 성장세를 나타냈다. 중분류 수준에서 가장 빠른 성장세를 보인 지표는 연평균 3.33%를 시현한 시장기반인 반면, 참여는 -0.70%로 가장 저조한 성과를 보였다.

〈표 3〉 거버넌스 지표 영역별 추이: 1995~2015

구분	OECD 평균 값					95-15 연평균 증가율
	1995	2000	2005	2010	2015	
1인당 GDP	28,412	33,320	36,644	37,710	39,871	1.69
(대)국가기관역량	0.553	0.560	0.583	0.587	0.589	0.32
(중)법적역량	0.601	0.594	0.598	0.593	0.600	-0.01
(중)행정역량	0.524	0.543	0.559	0.558	0.560	0.33
(중)정치역량	0.599	0.607	0.656	0.651	0.646	0.38
(대)시장	0.331	0.391	0.421	0.440	0.465	1.70
(중)산업경쟁력	0.235	0.267	0.281	0.269	0.287	1.00
(중)시장규제	0.460	0.504	0.507	0.524	0.527	0.68
(중)시장기반	0.299	0.402	0.475	0.529	0.581	3.33
(대)시민사회	0.443	0.445	0.441	0.447	0.445	0.02

구분	OECD 평균 값					95-15 연평균 증가율
	1995	2000	2005	2010	2015	
(중)사회자본	0.485	0.492	0.510	0.512	0.512	0.27
(중)참여	0.278	0.291	0.260	0.241	0.241	-0.70
(중)복지/형평	0.610	0.588	0.603	0.654	0.643	0.27

한편 대분류 영역에서 OECD 회원국 간 수렴 여부를 알아보기 위해 변동계수를 추정한 결과는 아래의 <표 4>와 같다. 변동계수의 증가율은 마이너스 값이 클수록 회원국 간 수준이 수렴함을 나타낸다. 반면 변동계수의 증가율이 플러스 값인 경우는 회원국 간 격차가 더욱 벌어지고 있음을 보여준다. 시장의 변동계수의 평균 증가율은 -1.52%로 대분류 영역 중 회원국 간 격차가 크게 축소되었음을 시사한다. 반면 국가기관역량 및 시민사회의 경우 평균 증가율이 각각 -0.66%, -0.47%로 수렴 속도가 시장 영역에 비해 뒤쳐지는 것으로 나타났다. 중분류 수준에서는 시장기반의 평균 증가율이 -3.21%로 나타나 시장기반 영역의 회원국 간 격차가 가장 빠른 속도로 축소되었음을 보여준다. 반면 사회자본의 경우 평균 증가율 값이 1.42%로 회원국 간 격차가 더욱 증가한 것으로 나타났다.

지표 영역에서 회원국 격차가 축소되려면 지표 수준이 낮은 국가가 빠른 성장세를 보이고, 수준이 높은 국가의 성장세는 낮아야 한다. 대분류 시장 영역의 중분류 시장기반은 지표 중에서 시장기반이 취약했던 국가들의 빠른 성장세로 인해 회원국 전체의 높은 성장률과 함께 격차를 줄일 수 있었다. 반면 대분류 시민사회 영역의 사회자본과 참여는 수준이 낮은 국가의 낮은 성장세로 인해 전체 성장률은 하락세를 보였으며, 국가 각 격차 역시 줄이지 못하였다.

<표 4> 거버넌스 지표 변동계수 추이: 1995~2015

구분	변동계수 값					95-15 연평균 증가율
	1995	2000	2005	2010	2015	
1인당 GDP	0.416	0.423	0.401	0.384	0.379	-0.47
(대)국가기관역량	0.297	0.289	0.251	0.257	0.260	-0.66
(중)법적역량	0.367	0.367	0.376	0.360	0.348	-0.26
(중)행정역량	0.332	0.323	0.271	0.283	0.289	-0.69
(중)정치역량	0.174	0.172	0.117	0.150	0.152	-0.67
(대)시장	0.256	0.224	0.229	0.187	0.189	-1.52
(중)산업경쟁력	0.310	0.249	0.258	0.272	0.289	-0.36

구분	변동계수 값					95-15 연평균 증가율
	1995	2000	2005	2010	2015	
(중)시장규제	0.300	0.245	0.283	0.237	0.254	-0.84
(중)시장기반	0.288	0.286	0.238	0.179	0.151	-3.21
(대)시민사회	0.257	0.291	0.246	0.242	0.234	-0.47
(중)사회자본	0.263	0.280	0.315	0.349	0.349	1.42
(중)참여	0.671	0.700	0.688	0.684	0.684	0.09
(중)복지/형평	0.291	0.249	0.240	0.219	0.207	-1.71

2. 프랑스의 위상

거버넌스 지표 영역별 추이를 살펴보기에 앞서 우선 프랑스의 지난 20년 동안 1인당 GDP 추세를 살펴보면 다음과 같다. 프랑스의 1인당 GDP는 1995년에는 OECD 평균을 웃돌았지만 2005년 이후 프랑스의 1인당 GDP 수준은 OECD 평균보다 낮았다. 특히 지난 10년 동안 프랑스의 1인당 국민소득 증가율은 0.35%로 동 기간 OECD 국가 평균인 0.85%의 40%에도 못 미칠 정도로 저조하였다. 그 결과 프랑스의 1인당 GDP는 OECD 평균과의 격차가 더욱 벌어졌다.

그러면 프랑스의 지난 20년 동안의 성과를 거버넌스 지표를 사용해 알아보자. 대분류 영역별로 프랑스의 거버넌스 위상을 살펴보면 우선 프랑스가 OECD 회원국 평균을 넘어서는 성과를 보이는 영역은 시민사회이다.¹²⁾ OECD 회원국의 시민사회는 지난 20년 동안 평균 성장률 0.02%로 거의 수준의 변화가 없었지만 프랑스는 20년 동안 0.13%의 성장률을 기록하였다. 반면 이미 프랑스의 부진한 1인당 GDP 성장률에서 확인하였듯이 프랑스의 시장은 OECD 회원국에 비해 현저하게 뒤쳐진 성과를 기록하였다. 프랑스의 시장은 1995년에도 OECD 평균 수준에 미치지 못했다. 그러나 1995년 이후 프랑스의 시장 영역 성장률은 OECD 평균 성장률보다 낮은 성장률을 기록한 결과 OECD 평균과의 격차는 더욱 커졌다. 국가기관역량은 시민사회와 시장과의 중간 정도의 성과를 나타냈다. 프랑스의 국가기관역량은 1995년 이후 지금까지 OECD 평균보다는 높은 수준을 유지하고 있다. 그렇지만 지난 10년 동안 프랑스의 국가기관역량은 마이너스 성장률을 기록해 최근 부진한 모습을 보이는 것으로 나타났다.

12) 프랑스의 사르코지 대통령은 스티글리츠 교수에게 GDP 대안 지표 작업을 요청했다. 사르코지 대통령이 삶의 질을 보다 충실히 반영하는 새로운 지표에 관심을 갖게 된 주된 이유의 하나가 프랑스는 경제적 측면보다 사회 또는 환경 측면에서 비교 우위가 있기 때문이다. 즉 경제 분야 이외의 내용을 많이 포함시킬수록 프랑스의 높은 생활수준을 제대로 반영할 수 있기 때문이다. 박명호(2009) 참조

〈표 5〉 프랑스의 대분류 영역별 변화 추이

구 분	평 균 값			연평균 변화율 (%)		
	연도	OECD	프랑스	기간	OECD	프랑스
1인당 GDP	1995년	28,412	30,932	1995-2000	3.19	2.41
	2000년	33,320	34,896	2000-2005	1.90	0.91
	2005년	36,644	36,522	2005-2010	0.57	0.19
	2010년	37,710	36,872	2010-2015	1.11	0.48
	2015년	39,871	37,766	1995-2015(전기간)	1.69	1.00
국가기관 역량	1995년	0.553	0.571	1995-2000	0.25	-0.15
	2000년	0.560	0.566	2000-2005	0.83	1.83
	2005년	0.583	0.621	2005-2010	0.12	-0.28
	2010년	0.587	0.612	2010-2015	0.07	-0.48
	2015년	0.589	0.597	1995-2015(전기간)	0.32	0.23
시장	1995년	0.331	0.317	1995-2000	3.33	0.97
	2000년	0.391	0.333	2000-2005	1.48	2.10
	2005년	0.421	0.370	2005-2010	0.89	2.41
	2010년	0.440	0.417	2010-2015	1.08	-0.01
	2015년	0.465	0.417	1995-2015(전기간)	1.70	1.37
시민사회	1995년	0.443	0.474	1995-2000	0.07	-0.55
	2000년	0.445	0.461	2000-2005	-0.19	0.70
	2005년	0.441	0.477	2005-2010	0.30	0.41
	2010년	0.447	0.487	2010-2015	-0.09	-0.05
	2015년	0.445	0.486	1995-2015(전기간)	0.02	0.13

3. 지표분석 결과와 프랑스 대통령 선거

거버넌스 지표를 활용한 프랑스의 사례 연구를 통해 지표 영역별 프랑스의 성과를 경쟁 국가 군과의 비교 분석을 시도할 수 있다. 이 경우 프랑스의 지표 영역별 성과를 OECD 회원국 국가와의 순위 및 성장률 비교를 통해 파악할 수 있다. 특히 지난 20년 동안 프랑스의 순위 변화를 통해 프랑스 사회에 어떤 변화가 있었는지 그 변화를 이해할 수 있다면 이는 대통령 선거에도 큰 도움이 될 것으로 기대된다. 이하에서는 지표 영역별 프랑스의 순위변화를 중심으로 프랑스 사회의 변화를 감지하고 과연 이런 양상이 지난 대통령 선거에서 어떤 모습으로 나타났는지 살펴보겠다.

우선 지난 20년 동안 프랑스의 순위 변동이 가장 큰 영역이 무엇인지 고찰함으로써 프랑스 사회의 변화한 모습을 찾아보자. 아래의 〈표 6〉에서 볼 수 있듯이 가장 큰 변화는 교육과 사업규제가 각각 12단계 및 9단계씩 추락했음을 확인할

수 있다. 이어서 기술혁신 및 글로벌 역량이 모두 5단계씩 하락한 것으로 나타났다. 교육 분야는 1995년 10위권이던 순위가 2015년에는 22위로 하락하였고 하락세 역시 심각한 수준으로 보인다. 1995년 OECD의 31개 회원국 중 20위이었던 사업규제는 2015년에는 29등으로 추락하여 더 이상 추락할 수 없을 정도로 최하위권에 있는 것으로 조사되었다. 반면, 순위가 올라간 영역은 정치참여, 사회참여 및 정치적 자유로 이들 분야는 지난 20년 동안 각각 6단계, 4단계, 4단계씩 순위가 향상된 것으로 나타났다. 앞서 지표 영역별 성장률 추세에서 살펴보았듯이 OECD 회원국 전반으로 볼 때 시민사회 영역의 성장세는 매우 낮은 편이었다. 그 중에서도 참여의 경우 OECD 국가의 평균 성장률은 -2.0%이었지만 프랑스는 동기간 연평균 2.0%의 높은 성장률을 기록하였다.

거버넌스 지표를 활용해 프랑스의 지난 20년 동안의 성과를 OECD 회원국과 비교한 결과 프랑스는 시민사회 및 국가기관역량은 각각 중상위권 및 중위권을 유지한 반면, 중하위권의 시장영역은 지난 20년 동안 성적이 더욱 나빠진 것으로 나타났다. 시장기반의 세부 지표인 교육(12등급 하락)과 시장규제의 세부 지표인 사업규제(9등급 하락), 그리고 산업경쟁력의 세부 지표인 기술혁신(5등급 하락)이 모두 추락하였다. 이와 같이 시장을 구성하는 3가지 중분류 영역이 모두 부진하였다는 점에서 프랑스의 시장은 특단의 개혁 조치를 필요로 한다. 반면 프랑스의 사회 참여 및 정치 참여는 1995년 이후 각각 4단계 및 7단계씩 순위가 향상되었다. OECD 회원국에서는 시민사회 영역에서 지표의 순위 변동이 적는데 비해 프랑스는 참여 영역에서 상당한 개선을 이룬 것으로 나타났다.

거버넌스 지표를 활용해 프랑스에 대한 분석 결과 거버넌스 지표는 프랑스 대선과 긴밀하게 연결되었음을 확인할 수 있다. 우선 마크롱 후보의 자원봉사자들이 수집한 자료를 분석한 결과 프랑스 사람들은 교육과 정치가 가장 심각한 문제라고 지적했다. 본고의 거버넌스 지표에는 정치라는 영역이 따로 없기 때문에 정치 수준에 대한 평가를 내리기는 어렵다. 그렇지만 교육과 관련해서는 이미 프랑스가 지난 20년 동안 가장 크게 추락한 영역임을 확인하였다. 마크롱 후보는 프랑스의 경제성과가 매우 부진했음을 인정하고 더 이상 과거 양당 정치에서 펼쳤던 이념 성향의 정책으로는 시장 개혁을 주도할 수 없다고 판단하였다. 그 결과 마크롱은 한편으로는 재정, 노동시장 및 교육 분야에서 강도 높은 개혁을 추구하고, 다른 한편으로는 사람들이 위험을 보다 적극적으로 감수할 수 있도록 사회안전망을 강화시키고자 하였다.

이런 마크롱 후보의 정책 방향은 거버넌스 지표의 순위 변동을 통해 확인할 수 있다. 프랑스의 사업규제와 기술혁신은 OECD 회원국과 비교할 때 지난 20년

동안 각각 9계단 및 5단계씩 하락하였다. 이와 같이 프랑스는 경쟁력을 상실한 기술혁신, 사업 환경 및 교육 분야에서 획기적 노력이 없이는 마크롱 후보가 원하는 경제성장과 일자리 창출을 기대할 수 없는 것이다.

한편, 지난 20년 동안 프랑스에서 가장 개선된 분야는 참여이다. 마크롱 후보는 과거 매우 낮았던 프랑스인의 정치 및 사회 참여가 높아진 현실을 매우 적절하게 활용했다고 볼 수 있다. 프랑스에 시민 참여가 활성화 되지 못했다면 마크롱 후보의 자원봉사자 중심의 선거 전략은 성공할 수 없었기 때문이다.

〈표 6〉 프랑스의 순위 변화

구분 (국가수)		지수값						순위					
		1995	2000	2005	2010	2015	AAGR 1995-2015	1995	2000	2005	2010	2015	변화 1995-2015
국가기관역량	(22)	0.571	0.566	0.621	0.612	0.597	0.2	12	13	12	10	11	1
법적역량	(31)	0.607	0.586	0.631	0.617	0.607	0.0	17	19	17	18	19	-2
법치지수	(31)	0.730	0.688	0.682	0.739	0.695	-0.2	17	18	18	17	19	-2
부패지수	(31)	0.484	0.484	0.580	0.496	0.520	0.4	18	19	16	20	20	-2
행정역량	(31)	0.541	0.549	0.612	0.600	0.566	0.2	19	19	15	16	18	1
관료의 질	(31)	0.400	0.392	0.529	0.567	0.499	1.1	22	22	22	17	21	1
정부효과성	(31)	0.595	0.701	0.695	0.606	0.604	0.1	19	17	16	18	18	1
글로벌역량	(31)	0.628	0.555	0.613	0.627	0.595	-0.3	5	7	7	6	10	-5
정치역량	(22)	0.564	0.564	0.618	0.618	0.618	0.5	15	15	13	14	14	1
정당 신뢰	(22)	0.259	0.259	0.259	0.259	0.259	0.0	16	15	16	17	17	-1
정치적자유	(31)	0.870	0.870	0.978	0.978	0.978	0.6	17	26	20	13	13	4
시장	(31)	0.317	0.333	0.370	0.417	0.417	1.4	20	22	22	20	22	-2
산업경쟁력	(31)	0.244	0.273	0.281	0.295	0.300	1.0	15	18	16	13	16	-1
기술혁신	(31)	0.191	0.194	0.201	0.230	0.247	1.3	8	10	14	14	13	-5
인적자본	(31)	0.237	0.272	0.280	0.284	0.303	1.2	8	8	8	9	8	0
물적자본	(31)	0.305	0.351	0.361	0.372	0.350	0.7	20	23	21	9	17	3
시장규제	(31)	0.424	0.382	0.407	0.467	0.432	0.1	21	25	25	20	23	-2
경쟁법	(31)	0.437	0.505	0.489	0.527	0.493	0.6	18	18	17	15	15	3
사업규제	(31)	0.411	0.259	0.326	0.407	0.370	-0.5	20	30	28	27	29	-9
시장기반	(31)	0.283	0.345	0.422	0.490	0.520	3.0	19	20	22	21	23	-4
교육	(31)	0.505	0.496	0.515	0.520	0.544	0.4	10	16	16	19	22	-12
정보화	(31)	0.050	0.225	0.409	0.610	0.702	13.2	18	21	21	19	18	0
고용	(31)	0.295	0.313	0.341	0.339	0.314	0.3	25	23	24	23	26	-1
시민사회	(21)	0.474	0.461	0.477	0.487	0.486	0.1	9	11	10	10	10	-1
사회자본	(22)	0.510	0.510	0.490	0.481	0.481	-0.3	9	12	10	11	11	-2

관용	(23)	0.670	0.670	0.670	0.652	0.652	-0.1	8	8	8	10	10	-2
신뢰	(30)	0.350	0.350	0.310	0.310	0.310	-0.6	21	21	24	23	23	-2
참여	(30)	0.108	0.108	0.161	0.161	0.161	2.0	27	25	21	21	21	6
사회참여	(30)	0.142	0.142	0.215	0.215	0.215	2.1	24	25	20	20	20	4
정치참여	(30)	0.074	0.074	0.107	0.107	0.107	1.8	27	26	20	20	20	7
복지/형평	(31)	0.804	0.765	0.782	0.821	0.817	0.1	4	3	3	3	3	1
사회보장	(31)	0.804	0.749	0.786	0.898	0.876	0.4	3	1	1	1	1	2
형평	(31)	0.803	0.780	0.778	0.744	0.758	-0.3	11	11	11	15	14	-3

4. 거버넌스와 대통령 선거

거버넌스 연구는 국가기관, 시장 및 시민사회를 포함한 한 나라의 총체적인 역량을 보여준다. 프랑스의 사례 연구는 거버넌스 연구가 대통령 선거 결과와 밀접한 관계를 지녔음을 보여준다. 그렇지만 거버넌스 연구 결과와 대선 결과는 따로 움직일 수 있다. 그 이유는 두 가지로 해석이 가능하다. 한편으로는 거버넌스 지표 체계가 해당 국가의 상황을 충분히 반영하지 하기 때문이다. 특히 거버넌스 지표 체계가 한 나라의 현실을 제대로 설명할 수 없다는 거버넌스 연구와 선거 결과는 따로 움직일 수 있기 때문이다. 다른 한편으로는 대통령 선거가 정책이나 비전보다는 대통령 후보 개인의 도덕성, 태도 또는 이념 중심으로 이루어질 수 있기 때문이다. 즉, 선거가 콘텐츠 보다는 태도 중심으로 진행되는 경우 콘텐츠는 상대적으로 영향력이 줄기 때문이다. 프랑스의 경우 대통령 선거와 거버넌스 연구 결과가 서로 조화를 이루었음을 볼 때 거버넌스 지표 체계는 프랑스에 적합하게 만들어졌을 뿐 아니라 프랑스의 대선이 비교적 정책 중심으로 이루어졌다고 볼 수 있다.

거버넌스 지표분석 결과에서 볼 수 있듯이 프랑스는 기회와 위기 요인을 동시에 포함하고 있다. 앞서 거버넌스의 개념에서 살펴보았듯이 거버넌스 차원에서 한 나라의 경쟁력을 키우려면 기회는 더욱 키우고 위기는 극복해야 한다. 이는 Micklethwait and Wooldridge (2014)가 주장하는 일종의 자기 절제와 같은 맥락이다. 그런데 어떤 나라에서는 시장이 잘 나가는 경우 시장의 경쟁력을 강화하기 보다는 시장에서 발생한 이득을 시민사회나 국가기구로 전가시키는 정책을 채택한다. 이런 정책 방향은 거버넌스 연구가 주는 교훈을 제대로 이해하지 못했기 때문이다.

프랑스는 시민사회의 역량이 상대적으로 높은 반면 시장의 역량은 중하위권에

속한다. 그러므로 시민사회의 역량을 훼손시키지 않으면서 시장의 역량을 강화시켜야 한다. 이런 정책 방향은 마크롱 대통령이 추구하는 구조개혁과 사회 안정망 강화라는 정책방향과 정확히 일치한다. 이렇게 볼 때 마크롱이 추구하는 국정과제의 비전은 거버넌스 지표의 연구결과와 상당 부분 일치한다, 결과적으로 프랑스 국민의 선택은 전혀 놀라운 일이 아니다.

결과적으로 마크롱 후보의 대통령 당선은 결코 불가능한 일을 해낸 것은 아니다. 마크롱은 대통령 당선 후에 훨씬 큰 어려움에 처할 것으로 보인다. 우선 Skidelski (2017)의 지적처럼 프랑스에는 아직도 전통적인 좌파 정당과 우파 정당을 지지하는 세력이 적지 않다. 그러므로 마크롱 대통령이 좌파와 우파의 색깔을 결합한 정책을 펼치는 경우 좌파와 우파 양쪽의 지지를 얻을 수도 있지만 반대로 두 진영으로부터 모두 비판을 받을 수 있다. 폴 리코르의 철학이 함의하는 바와 같이 마크롱의 지지층은 포괄적이면서 동시에 매우 얇을 수 있기 때문이다. 마크롱 대통령이 공약했던 양질의 일자리를 창출하려면 경기 부양은 필수적이다. 그런데 프랑스 정부의 재정은 매우 취약하므로 경기부양을 위한 재원이 턱없이 부족한 상황이다. 더욱이 그는 선거 공약에서 약속했듯이 재정적자 폭을 줄이고 공무원 수도 줄여야 한다. 결국 국내에서 조달하기 어려운 재원을 보완하려면 외국으로부터 재원의 이전 받아야 한다. 그런데 이를 실현시켜줄 수 있는 재정동맹의 현실적 가능성이 낮다는 점에서 경기 부양을 통한 일자리 창출은 결코 용이한 과제가 아니다. (Rodrik 2017) 마크롱은 후보시절 탄탄대로를 누볐다면 대통령으로서의 그의 앞날은 캄캄하다고 하겠다.

【부 록】

거버넌스 지표를 활용한 한국 거버넌스의 위상과 프랑스와의 비교

1. 한국의 대분류 영역별 변화 추이

구 분	평 균 값			연평균 변화율 (%)		
	연도	OECD	한국	기간	OECD	한국
1인당 GDP	1995년	28,412	16,566	1995-2000	3.19	4.51
	2000년	33,320	20,757	2000-2005	1.90	4.13
	2005년	36,644	25,517	2005-2010	0.57	3.47
	2010년	37,710	30,352	2010-2015	1.11	2.37
	2015년	39,871	34,178	1995-2015(전 기간)	1.69	3.62
국가기관 역량	1995년	0.553	0.403	1995-2000	0.25	-2.43
	2000년	0.560	0.357	2000-2005	0.83	5.81
	2005년	0.583	0.477	2005-2010	0.12	1.62
	2010년	0.587	0.518	2010-2015	0.07	-0.47
	2015년	0.589	0.506	1995-2015(전 기간)	0.32	1.13
시장	1995년	0.331	0.399	1995-2000	3.33	-0.04
	2000년	0.391	0.399	2000-2005	1.48	2.00
	2005년	0.421	0.441	2005-2010	0.89	1.59
	2010년	0.440	0.477	2010-2015	1.08	1.23
	2015년	0.465	0.507	1995-2015(전 기간)	1.70	1.20
시민사회	1995년	0.443	0.295	1995-2000	0.07	0.11
	2000년	0.445	0.297	2000-2005	-0.19	-1.24
	2005년	0.441	0.279	2005-2010	0.30	1.90
	2010년	0.447	0.307	2010-2015	-0.09	0.65
	2015년	0.445	0.317	1995-2015(전 기간)	0.02	0.35

2. 한국의 순위 변화

구분 (국가수)		지수값						순위					
		1995	2000	2005	2010	2015	AAGR 1995- 2015	1995	2000	2005	2010	2015	변화 1995- 2015
국가기관역량	(22)	0.403	0.357	0.477	0.518	0.506	1.1	18	20	16	15	15	3
법적역량	(31)	0.336	0.328	0.396	0.443	0.449	1.4	28	27	23	23	25	3
법치지수	(31)	0.489	0.496	0.513	0.558	0.546	0.6	27	26	23	23	23	4
부패지수	(31)	0.183	0.159	0.279	0.327	0.351	3.3	28	28	24	23	24	4
행정역량	(31)	0.263	0.299	0.385	0.430	0.442	2.6	27	26	28	24	23	4
관료의 질	(31)	0.199	0.250	0.351	0.403	0.500	4.6	29	28	28	25	20	9
정부효과성	(31)	0.325	0.350	0.458	0.526	0.460	1.7	27	25	23	21	24	3
글로벌역량	(31)	0.265	0.299	0.344	0.361	0.365	1.6	28	28	28	29	30	-2
정치역량	(22)	0.611	0.444	0.652	0.680	0.626	0.1	7	21	10	8	11	-4
정당 신뢰	(22)	0.461	0.128	0.434	0.491	0.491	0.3	6	21	8	6	6	0
정치적자유	(31)	0.761	0.761	0.870	0.870	0.761	0.0	26	29	27	28	27	-1
시장	(31)	0.399	0.399	0.441	0.477	0.507	1.2	7	19	16	14	14	-7
산업경쟁력	(31)	0.364	0.316	0.343	0.391	0.425	0.8	3	6	7	3	2	1
기술혁신	(31)	0.175	0.181	0.251	0.367	0.481	5.1	12	12	7	4	2	10
인적자본	(31)	0.048	0.090	0.127	0.166	0.192	6.9	26	25	26	22	22	4
물적자본	(31)	0.869	0.677	0.653	0.641	0.603	-1.8	1	1	1	1	2	-1
시장규제	(31)	0.501	0.434	0.450	0.462	0.497	0.0	16	22	19	21	19	-3
경쟁법	(31)	0.426	0.341	0.445	0.393	0.427	0.0	19	27	21	23	22	-3
사업규제	(31)	0.577	0.527	0.455	0.531	0.566	-0.1	8	14	21	19	19	-11
시장기반	(31)	0.333	0.446	0.528	0.578	0.600	2.9	13	13	13	11	15	-2
교육	(31)	0.433	0.522	0.559	0.589	0.561	1.3	18	12	10	10	18	0
정보화	(31)	0.026	0.321	0.524	0.653	0.737	16.8	22	14	13	13	16	6
고용	(31)	0.539	0.496	0.503	0.491	0.501	-0.4	6	15	13	10	12	-6
시민사회	(21)	0.295	0.297	0.279	0.307	0.317	0.4	19	18	19	18	18	1
사회자본	(22)	0.327	0.344	0.336	0.363	0.363	0.5	20	19	20	17	17	3
관용	(23)	0.200	0.348	0.283	0.321	0.321	2.4	23	22	22	21	21	2
신뢰	(30)	0.453	0.341	0.388	0.406	0.406	-0.6	13	23	16	18	18	-5
참여	(30)	0.144	0.144	0.089	0.096	0.096	-2.0	23	24	25	24	24	-1
사회참여	(30)	0.186	0.186	0.142	0.164	0.164	-0.6	21	23	24	24	24	-3
정치참여	(30)	0.102	0.102	0.036	0.027	0.027	-6.6	22	23	29	29	29	-7
복지/형평	(31)	0.416	0.403	0.413	0.462	0.492	0.8	28	28	28	28	28	0
사회보장	(31)	0.015	0.053	0.102	0.196	0.223	13.6	31	31	31	30	30	1
형평	(31)	0.817	0.753	0.724	0.728	0.762	-0.3	10	14	16	17	13	-3

3. 한국과 프랑스 순위 1995~2015

구분 (국가수)			프랑스			한국				
			1995	2015	변화 95-15	1995	2015	변화 1995-15		
국가기관역량			(22)	12	11	1	17	15	3	
	법적역량		(31)	17	19	-2	28	25	3	
		법치지수	(31)	17	19	-2	27	23	4	
		부패지수	(31)	18	20	-2	28	24	4	
	행정역량		(31)	18	18	1	27	23	4	
		관료의 질	(31)	22	21	1	29	20	9	
		정부효과성	(31)	19	18	1	27	24	3	
		글로벌역량	(31)	5	10	-5	27	30	-2	
	정치역량		(22)	16	14	1	7	11	-4	
		정당 신뢰	(22)	16	17	-1	6	6	0	
		정치적자유	(31)	17	13	4	26	27	-1	
시장			(31)	12	22	-2	11	14	-7	
	산업경쟁력		(31)	11	16	-1	3	2	1	
		기술혁신	(31)	8	13	-5	10	2	10	
		인적자본	(31)	4	8	0	22	22	4	
		물적자본	(31)	25	17	8	1	2	-1	
	시장규제		(31)	13	23	-2	22	19	-3	
		경쟁법	(31)	18	15	3	19	22	-3	
		사업규제	(31)	3	29	-9	18	19	-11	
	시장기반		(31)	19	23	-4	13	15	-2	
		교육	(31)	10	22	-12	18	18	0	
		정보화	(31)	18	18	0	22	16	6	
		고용	(31)	26	26	-1	6	12	-6	
	시민사회			(21)	9	10	-1	19	18	1
		사회자본		(22)	9	11	-2	20	17	3
		관용	(23)	8	10	-2	23	21	2	
		신뢰	(30)	21	23	-2	13	18	-5	
참여		(30)	27	21	6	23	24	-1		
		사회참여	(30)	24	20	4	21	24	-3	
		정치참여	(30)	27	20	7	22	29	-7	
복지/형평		(31)	4	3	1	28	28	0		
		사회보장	(31)	3	1	2	31	30	1	
		형평	(31)	11	14	-3	10	13	-3	

4. 한국과 프랑스 변화 (소분류 영역)

		한국		
		개선	중립	개악
프랑스	개선		물적자본 (프+8, 한-1)	사회참여 (프4, 한-3) 정치참여 (프7, 한-7)
	중립	관료의 질 (프+1, 한+9) 정보화 (프 0, 한 +6)		고용(프-1, 한-6)
	개악	사업규제 (프-11, 한 +9) 기술혁신 (프 -5, 한 +10) 부패(프 -2, 한 +4) 법치(프 -2, 한 +4)	교육 (프-12, 한 0)	형평(프-3 한-3) 신뢰(프-2, 한-5) 글로벌 역량 (프 -5, 한 -2)

○ 프랑스는 참여에 긍정적 변화 가능성 보였고 이것이 마크롱 대통령 선거와 연결 가능성

- 프랑스 사회의 가장 큰 문제로 대두되는 것이 교육과 사업 규제라는 점에서 시장의 영역

→ 프랑스: 마크롱은 참여를 통한 선거 혁명을 주도해서 가장 중요한 문제인 고용 문제를 해결하고자 했다. 그 방식이 바로 공급측면에서 장애요인을 제거하는 규제 완화와 교육 및 노동 개혁을 정책과제로 설정하였다.

○ 한국 사회의 가장 큰 문제는 참여, 형평, 신뢰 등 시민사회 영역

참고문헌

- Aghion Ph. and Berner B., (2017) How Macron keeps winning? June 13, 2017, Project Syndicate
- Cypel S. (2017) Macron's California Revolution, The NY Review of Books, <http://www.nybooks.com/daily/2017/07/05/macrons-california-revolution/>
- Dervis K. and Conroy C. (2017) Can Macron Redraw the Political Map? June 17, 2017, Project Syndicate
- Fukuyama, F. (2013). 'What is Governance?' Governance, 26(3): 347-368
- Kaletsky A. (2017) A "Macroneconomic" Revolution? July 19, 2017, Project Syndicate
- Kjaer Anne Mette(2004), Governance, Polity Press, Cambridge, UK
- Kooiman J., (2003) Governing as Goernance, Sage Publications
- Levy B. H. (2017) Emmanuel Macron, the Novel, May 9, 2017, Project Syndicate
- Micklethwait J. and A. Wooldridge (2014) The Fourth Revolution: the Global Race to Reinvent the State, New York: Penguin Press
- Moisi D. (2017) The Macron Miracle, May 10, 2017, Project Syndicate
- Naudet J. (2012) Mobilité sociale et explications de la réussite en France, aux États-Unis et en Inde, Sociologie, N°1, vol. 3, 2012
- O'Brien Ch (2017) Meet the presidential candidate: Who's using the internet to reinvent French politics, Jan. 8 2017
<https://venturebeat.com/2017/01/08/meet-the-french-presidential-candidate-whos-using-the-internet-to-reinvent-politics/>
- Osberg, L., Sharpe, A. (2005). How should we measure the 'economic' aspects of well-being. Review of Income and Wealth, Volume 51, Issue2
- RicoeurP. (2004) Memory, History, Forgetting, Univ. of Chicago Press
- Rodrik D. (2017) Can Macron Pull it off?, Project Syndicate, May 9, 2017,
- Rohr M., (2013) The Economic and Political Decline of France, Spiegel on Line, <http://www.spiegel.de/international/europe/economic-decline-in-france-the-failed-leadership-of-hollande-a-903732.html>
- Stoker G. (1998) Governance as theory: five propositions,
<http://catedras.fsoc.uba.ar/rusailh/Unidad%201/Stoker%202002,%20Governance%20as%20theory,%20five%20propositions.pdf>
- Skidelski R. (2017) The Varieties of Populist Experience, May 17, 2017, Project Syndicate
- 박명호 (2009) 스티글리츠 위원회의 성과와 경제사회발전지표, OECD 세계포럼의 이해, 통계청
- 박명호 외 (2015) 거버넌스 연구: 지표개발과 응용, 한국개발연구원
- 박명호 (2017) "프랑스 대통령 선거와 거버넌스 지표 연구, EU학 연구

【토론문①】

마크로니노믹스(Macroneconomics)와 문재인노믹스

김승욱

중앙대 경제학과

발표 요지

발표자는 여러 차례 실시했던 거버넌스 지표 개발 연구와 프랑스 대통령 선거를 연결시켜서 프랑스의 마크롱 대통령의 당선을 설명했다. 기존의 거버넌스 지표에 시장지표를 넣어 개발한 새로운 지표체계를 가지고 OECD 회원국가의 1995년부터 2005년까지의 패널 데이터 및 각종 국제기구들의 지표를 활용하여 프랑스의 강점과 약점을 분석했다. 그 결과 프랑스가 OECD 회원국 평균을 넘어서는 성과를 보이는 영역은 시민사회이고, 반면에 부진한 분야는 1인당 GDP 성장률에서 나타나듯이 시장 영역에서 OECD 회원국 평균 성장률 보다 낮게 나타났다.

마크롱 대통령이 자원봉사자를 모집해서 조사한 데이터베이스에 근거해서 경제 부양책과 노동시장, 교육, 재정 등의 분야에 강도 높은 구조개혁을 주요 정책 아젠다로 설정했고, 이것이 선거를 승리로 이끄는 요인이 된 것이 거버넌스 지표 연구와 일치하는 것을 보면 마크롱의 승리가 우연이 아님을 알 수 있다고 주장했다.

마크롱 당선의 정치적 배경

마크롱의 당선은 좌파인 사회당의 올랑드 대통령이 피케티의 정책을 받아들여서 부자 증세와 법인세 인상 등의 전형적인 좌파 정책으로 국민의 만족도가 4%까지 추락해서 현직 대통령 중에 최초로 대선 출마를 포기할 정도가 되었기 때문에 우파에서는 누가 나서도 되는 상황이었다. 반기업 정책으로 인해서 인건비 감당 못한 기업들이 폴란드·체코 등으로 떠나고, 2005년 이후 프랑스의 1인당

GDP 수준은 OECD 평균보다 낮았다. 유럽 각국이 2008년 세계 금융위기와 뒤이은 유럽 재정위기를 겪었지만 프랑스의 특히 다른 유럽 국가들에 비해서도 회복 속도는 더 느리다. 지난해 유럽연합(EU) 28개국의 평균 실질 국내총생산(GDP) 성장률은 1.9%까지 회복됐는데 프랑스 경제는 1.2% 성장에 그쳤다. 그리고 지난 10년 동안 프랑스의 1인당 국민소득 증가율은 0.35%로 동 기간 OECD 국가 평균인 0.85%의 40%에도 못 미칠 정도로 저조했다. 유럽 2위 경제대국임에도 프랑스의 실업률은 2013년 10%를 넘어선 이래 4년 내리 한 자릿수대로 내려오지 못하고 있다가, 올해 2분기 실업률은 9.5%로 겨우 한 자릿수를 기록했다. 여전히 유럽연합(EU) 28개 회원국 중 6번째로 높은 수준이다. 전체 실업률보다 심각한 것은 25%에 달하는 청년 실업이다. 유럽연합의 양대 축을 구성하는 독일의 경우 작년에 전체 실업률은 4.1%에 불과하고, 청년 실업률은 7.0%로 프랑스의 1/3 수준으로 양호하다. 함께 유럽연합과 유로존을 이끌어가는 독일과의 격차가 더 벌어지는 현실도 프랑스인들을 초조하게 만들고 있다.

이런 상태에서 마크롱은 좌도 우도 아닌 전진('앙 마르슈'En Marche)을 주장하면서, 중도 통합 전략을 구사했다. 좌파 정부에서 우파 정책인 재정긴축과 친기업 정책을 주도했다. 특히 창업을 통한 일자리 창출과 사람에 대한 보호를 강화해야 함을 강조했다. 그는 2015년에 경제 활성화를 위해 파리 상젤리제와 같은 관광지구 내 상점의 일요일·심야 영업 제한을 완화하는 경제 개혁법을 추진했었다. 프랑스 노조와 사회당에서는 노동자의 휴식권을 침해한다며 이 법에 대한 반대가 심해 법안 통과가 어렵게 되자, 마크롱은 올랑드 대통령을 설득해 의회 표결을 피해 헌법 예외조항을 이용, 표결을 거치지 않고 정부 발표로 대신하는 방법을 동원해 정책을 관철하기도 했다. 게다가 마크롱은 1969년 취임한 조르주 포피두 전 대통령에 이어 50여년 만에 나온 '기업(로스차일드계 은행) 출신' 대통령이다. 이런 과거의 행보가 있었기 때문에 좌파 자유주의자로 인식되어 이번 선거에서 유리한 측면이 있었다.

유력했던 중도우파인 국민운동연합(UMP: L'Union pour un Mouvement Populaire)의 후보인 프랑스와 피용이 가족을 의원 보좌관으로 부당하게 채용했다는 의혹으로 인해서 지지율이 급락했다. 그리고 극우 후보인 국민전선(FN: Front National)의 마린 르 펜을 막기 위해 좌·우파 유권자들이 마크롱 후보에게 표를 몰아줬기 때문에 당선되었다는 말이 있을 정도로 마크롱의 득표율에 '허수'가 많다는 주장도 있다. 프랑스 전체 유권자의 40%를 차지하는 노동자들 중에 선거에 참여한 사람들은 극우파인 국민전선의 마린 르펜을 막기 위해서 마

크롱을 지지한 것으로 보인다. 反르펜연합에 대한 공감대가 있었고, 1차 투표 이후 공화당의 피용 후보와 사회당의 아몽 후보가 공개적으로 마크롱에 대한 지지를 밝힌 것을 보면, 일자리 창출에 대한 국민들의 기대감이 작용했겠지만, 극우에 대한 거부감도 큰 역할을 했을 것이다.

마크롱의 선거 공약 (경제관련)

마크롱은 이번 대선에 출마한 후보자 중에서 강한 유럽연합 건설을 가장 강하게 주장했다. 마크롱은 유럽재정위기 및 브렉시트와 같은 EU 통합의 불안요인을 EU 체제 내에서 통합의 심화를 통해 개선하겠다는 입장을 표명했다. 이를 위해서 유로존 회원국의 의회 감시 하에 예산을 감독하는 업무를 담당하는 유로존 경제 및 재무부 창설을 주장했다. 그리고 디지털스타트업에 대한 지원을 강화하기 위해 50억 유로 규모의 ‘European Venture Capital Financing Fund’를 조성하며, ‘Buy European Act’를 통해 공공조달시장에서 생산 공정의 절반 이상을 유럽에 두고 있는 기업이 더 많은 기회를 갖도록 하겠다고 했다. 또한 자유무역주의를 지지하며, EU 차원에서 추진되고 있는 양자 간 자유무역협정을 찬성했다. EU의 몇몇 규제에 대해서는 재협상이 필요함을 인정하지만 큰 틀에서 유럽연합의 탈퇴에 반대하고 독일과 협의하여 유럽경제 회복을 통한 프랑스 경제의 회복을 공약으로 제시했다. 반면에 르펜 후보의 경우 유로화 사용이 프랑스에 대한 주권침해라고 주장하며 프랑스 자국통화 사용, EU 자유국경지역 폐지 등을 골자로 EU와의 재협상이 어려울 경우 유럽연합 탈퇴를 묻는 국민투표 실시를 공약사항으로 내걸었다.

프랑스 경제의 경쟁력 하락이 민간부문의 투자를 저해하는 공공부문 적자에서 기인한 것으로 판단하고, 경제개혁에 앞서 먼저 500억 유로의 공공지출을 삭감해야 한다고 강조했다. 프랑스의 정부지출 비중(GDP 대비 %)은 57%로 핀란드와 더불어 세계 최고 수준의 큰 정부를 유지하고 있다. 대표적 복지국가인 노르웨이·스웨덴·덴마크보다 이 비중이 높다. 대부분의 경제협력개발기구(OECD) 회원국들은 이 비중이 30~40%대이다. 이는 다른 국가들보다 공공부문 규모가 크기 때문이다 ([그림 1] 참고). 프랑스의 국내총생산 대비 정부 부채 비중도 100%에 가까운 정도로 높다.

마크롱 정부는 5년간 정부 지출을 600억유로(약 75조9천억원) 줄여 국내총생산 대비 재정적자 비중을 유럽연합 기준인 3% 아래로 낮추겠다고 밝혔다. 프랑스는 2007년 이후 유럽연합(EU)이 정한 예산규정을 준수하지 못하고 있다. 2001

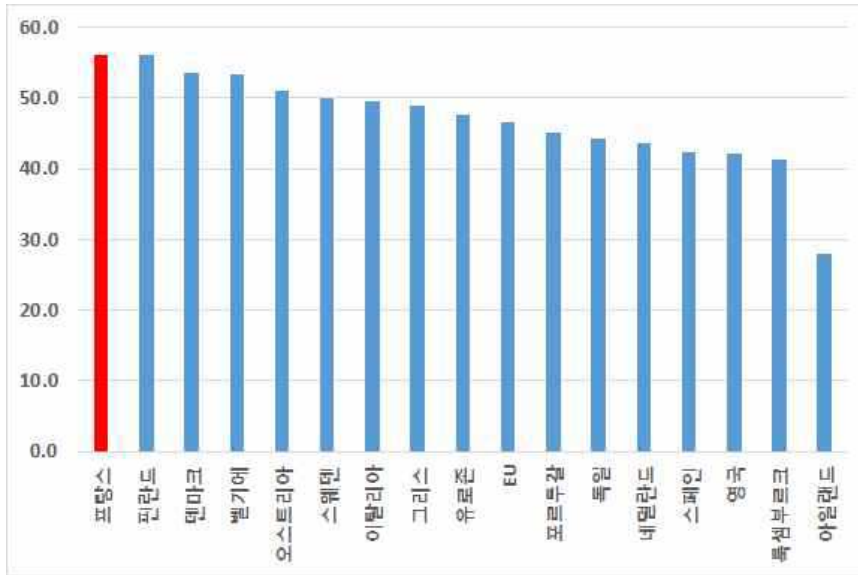
년 1.44%에 불과했던 재정적자 비율은 2008년 글로벌 금융위기 이후인 2010년 7.28%까지 추락했다가, 2016년에 3.41%까지 개선되기는 했지만 아직도 유럽연합 기준을 충족시키지 못하고 있다. 이를 충족시키기 위해서는 약 40억 유로(약 5조2166억 원) 규모의 신규 수입원이 필요하다. 재정적자를 줄이기 위해 마크롱은 최근엔 정부가 월세의 3분의 1 정도를 되돌려주는 주택보조금(알로카시옹)을 매달 5유로 낮추겠다고 발표해, 저소득층과 학생들의 반발을 불러왔다.

이렇게 정부지출을 줄여 재정적자를 줄이려고 노력하지만, 강력한 사회안전망을 구축하고 산업 구조조정을 위한 지출은 확대한다고 했다. 독일은 물론 EU평균보다도 더 낮은 프랑스의 구매력을 개선하기 위해 마크롱은 최저 소득인상 대신 근로자들의 사회보장기여금 축소를 통한 실질소득 증가를 유도하겠다고 했다([그림 2] 참고). 앞에서 언급한 바와 같이 프랑스의 가장 고질적인 문제 중의 하나가 높은 실업률과 높은 청년실업률인데, 특히 1년 이상의 장기실업자 비중이 높다([그림 3] 참고). 이 1백만 명의 저숙련 장기실업자에 대한 직업훈련을 강화하기 위해 직업기술개발에 대한 투자를 늘리기 위해서 직업훈련과 이직자 지원에 150억 유로를 투자한다고 했다. 화석연료중심의 에너지생산에서 대체에너지 생산으로의 전환을 위해 150억 유로를 투자하고, 농촌지원을 위해 50억 유로, 노후한 기차선로의 현대화를 위해 50억 유로, 헬스케어 부문에 50억 유로, 공공행정서비스의 근대화·자동화를 위해 50억 유로를 각각 투자한다고 밝혔다.

한편 부유세(ISF: L'impôt de solidarité sur la fortune)를 부동산자산에 대해서만 과세하는 부동산세로 대체한다고 했다. 부유세 자체는 폐지하지 않지만 부동산에만 과세하고 금융자산은 빼준다는 내용이다.

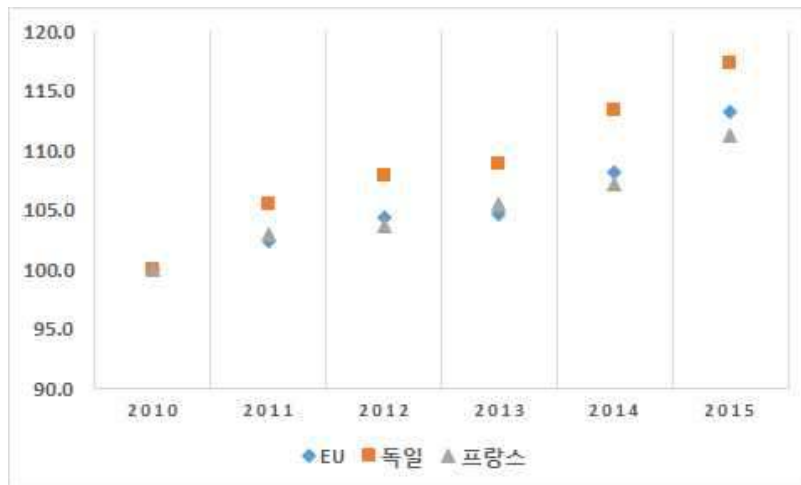
기업 정책의 경우 親기업적·親고용주적 정책을 통해 신규 고용창출을 장려한다는 계획하에, 기업부담을 경감시키고 기업의 자율성 확대를 약속했다. 법인세율의 경우 기존 33.3%에서 EU 평균 수준인 25%로 인하하여 기업들의 조세부담을 경감시키겠다고 했다. 경제 활성화 차원에서 창업 및 혁신비즈니스와 관련된 행정절차를 간소화하고, 새로운 자금지원방안을 마련하겠다고 했다. 그리고 주당 35시간 근무 규제 완화를 통해 현재의 실업률을 7%로 감축하겠다는 목표를 제시했다. 이러한 정책은 강력한 사회안전망과 기업 친화적 법제를 결합한 북유럽식 사회모델이라고 밝혔다.

[그림 1] 유럽 주요국 정부지출 비중 (단위: GDP 대비 %)



자료 출처: OECD, 오태현(2017)에서 재인용.

[그림 2] EU 주요국 1인당 구매력(PPP) 추이

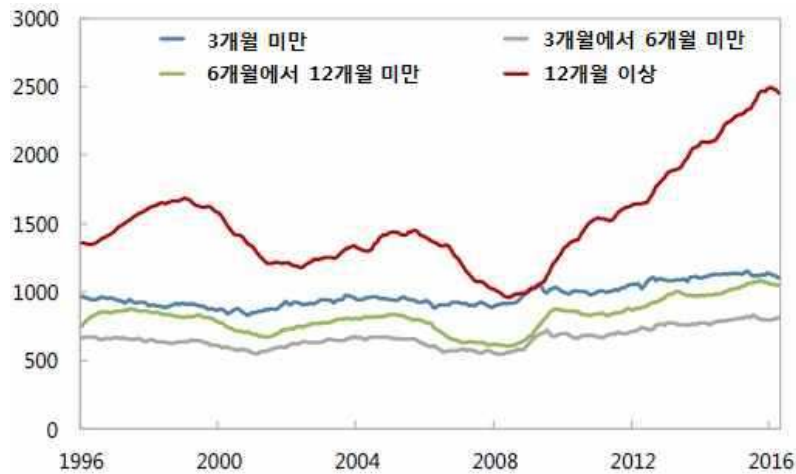


자료출처: Eurostat, 오태현(2017)에서 재인용.

공공부문의 효과성과 효율성을 제고하기 위해, 마크롱은 상·하원 의석을 현재의 2/3로 축소할 것을 주장했으며, 향후 5년간 공무원 수를 12만 명 축소할 계획이라고 밝혔다. 이는 정년퇴직에 따른 인력충원 규모를 조절함으로써 추진할 계획이다. 연금제도의 경우 기본적으로 현 정년(62세)과 연금제도를 유지하되, 복잡한 프랑스의 연금액 산정방식을 점진적으로 개선하겠다고 했으며, 세비횡령을 방지하기 위해서 국회의원의 보좌관으로 가족 채용을 금지하겠다고 했다.

최근에 발표된 노동 개혁

[그림 3] 프랑스의 기간별 실업자 비중 (단위: 천명)



자료출처: IMF(2016), 오태현(2017)에서 재인용

마크롱 정부는 취임 100일을 지나면서 노동개혁안을 발표하고 행정부의 법률명령(Ordonnance) 형태로 추진하겠다고 했다. 노동자에 대한 과보호 때문에 실업률이 올라가고 전반적 경제 활력이 떨어진다는 게 마크롱 대통령의 문제의식이다.

노동개혁안에는 개별기업이 산별노조를 거치지 않고 노동자들과 직접 근로조건을 협상할 수 있도록 했으며, 퇴직금 상한선을 도입하고, 초과 근로수당을 감축하며, 공공부문 일자리 12만개 감축 등이 포함돼 있다. 대체로 기업의 채용과 해고 권한을 확대해 고용 유연성을 확대하겠다는 의지를 보였다.

마크롱 대통령과 문재인 대통령

마크롱과 한국의 문재인정부는 유사점도 많지만, 경제정책 면에서는 거의 반대로 가고 있다. 좌파 정부의 고위 공직 경험을 가지고, 비슷한 시점에 출범해 압도적인 국민적 지지를 받고 있는 점이나, 국가를 대폭 개조하는 수준의 개혁을 하겠다는 측면에서는 비슷하다. 또한 일자리 문제를 가장 중요한 국정 과제로 내세우고 있다는 점이 비슷하다.

그러나 구체적인 정책은 거의 정 반대의 모습을 보이고 있다. 일자리 문제를 해결하기 위해서 문재인 정부는 81만개 일자리를 공공부문에서 만들어서 해결하

겠다고 했는데, 마크롱은 12만개 공공부문 일자리를 감축하겠다고 했다. 성장 동력이 어디에 있는지에 대한 관점도 정 반대이다. 문재인 정부는 공기업 고용 유연화를 위해 시도했던 성과급제 도입은 사실상 무산시키고, 노사정 위원회의 위원장에 노동계 인사를 세운 반면에 마크롱은 개별기업이 산별노조를 거치지 않고 노동자들과 직접 근로조건을 협상할 수 있도록 하는 등 노동시장 유연화에서 답을 찾고 있다. 문재인 정부는 최저임금을 16.4% 올린 반면, 마크롱은 최저임금을 안올리겠다고 했으며, 초과근로수당을 감축하고 퇴직금 상한선을 도입했다. 문재인 정부는 충분한 논의도 없이 건설중인 원전도 중단시킨 반면 마크롱은 주요 노동단체와 재계 관계자를 불러 8시간 마라톤 면담을 하며 자신의 개혁에 동참해 줄 것을 호소했다.

그런데 마크롱은 이런 개혁을 추진한 결과 지지율이 60% 중반대 지지율에서 반으로 줄어들어, 프랑스 대통령 역사상 가장 극적인 몰락이라는 평가마저 나오는 반면, 문재인 대통령의 지지는 줄어들지 않는다고 보도되고 있다. 한국인이 라면 웅당 한국의 개혁이 잘 되기를 바라야 하지만, 프랑스의 마크롱 개혁이 성공하기를 더 바라는 심정이 괴롭다.

【토론문②】

프랑스 사회주의 실패의 교훈과 문재인정부의 경제정책

오정근

한국금융ICT융합학회 회장

프랑스 사회주의 실패의 교훈과 문재인정부의 경제정책

2017. 9. 7

오정근

(한국금융ICT융합학회 회장)




프랑스 마크롱정부의 경제개혁

- 노동유연성 제고와 법인세 인하로 기업하기 좋은 환경조성해 고실업 고부채의 36년 사회주의 정책 청산하고 실업 해소






영국 역대 수상

마가렛 대처 Margaret Thatcher 존 메이저 John Major		1979년 05월 04일	1990년 11월 28일	보수당	개혁정책 (노동 공공 복지재정)
		1990년 11월 28일	1997년 05월 02일	보수당	
토니 블레어 Tony Blair		1997년 05월 02일	2007년 06월 27일	노동당	신좌파선언
고든 브라운 (Gordon Brown, 1951-)		6월 27일 2007년	5월 11일 2010년	노동당	슈뢰더 블레어 선언
데이비드 캐머런 (David Cameron, 1966-)		5월 11일 2010년	7월 12일 2016년	보수당	
테레사 메이 (Theresa May, 1956-)		7월 13일 2016년		보수당	

독일 역대 수상

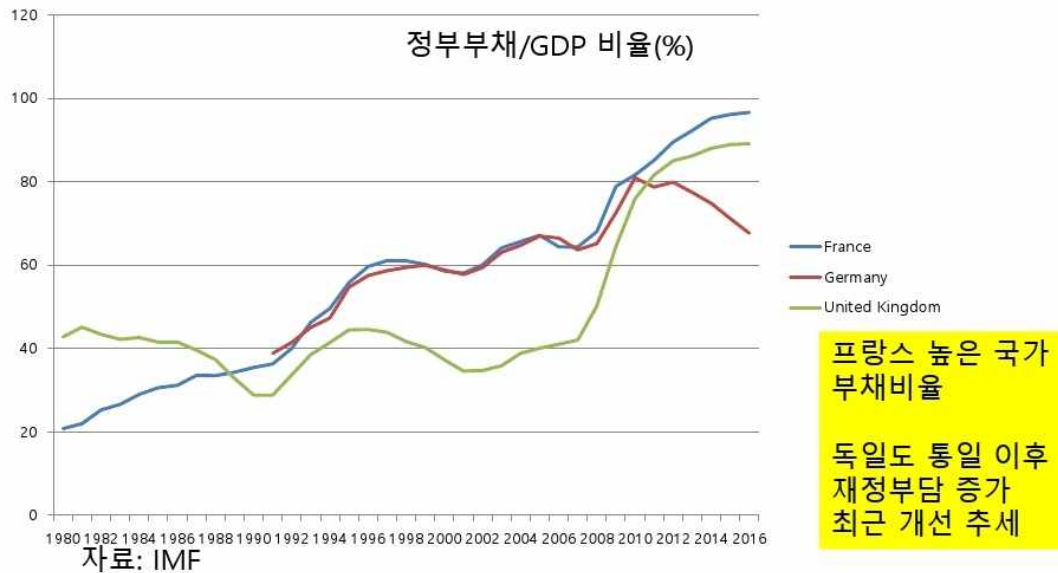
	<u>헬무트 콜</u> 1930년-생존	1982년 10월 01일	1998년 10월 27일	<u>독일 기독교민주연합</u>	독일통일 후유증 극복 위해 대대적 개혁
	<u>게르하르트 슈뢰더</u> 1944년-생존	1998년 10월 27일	2005년 11월 22일	<u>독일 사회민주당</u>	
	<u>앙겔라 메르켈</u> 1954년-생존	2005년 11월 22일	현직	<u>독일 기독교민주연합</u>	
					어젠다 2010 노동개혁
					신중도
					슈뢰더 블레어 선언

프랑스 역대 대통령

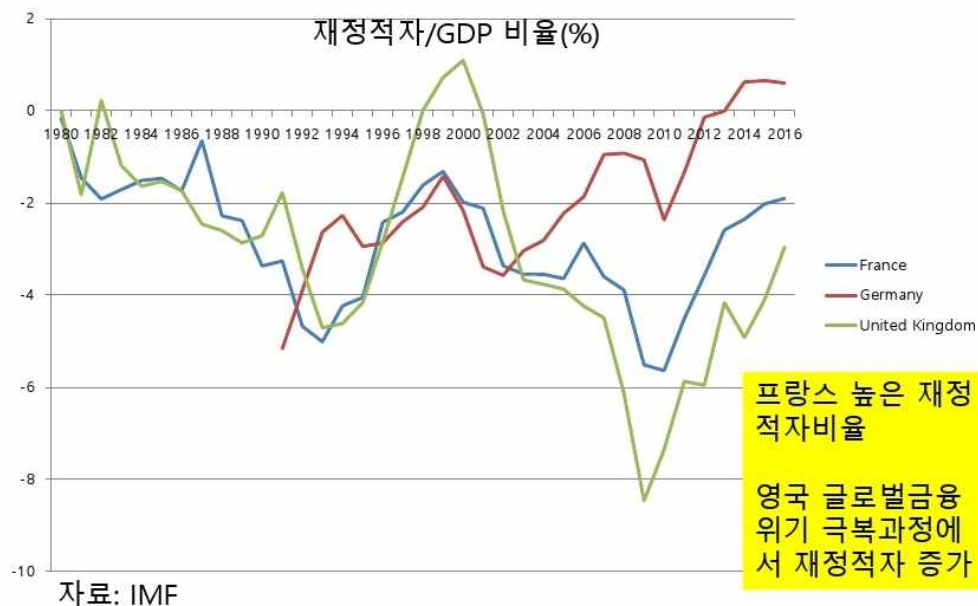
	<u>프랑수아 미테랑</u>	1981년 05월 21일	1995년 05월 17일	사회당(1981~1995)7년 연임제	주요기업 국유화	36 년간 사회주의 정부
	<u>자크 시라크</u>	1995년 05월 17일	2007년 05월 16일	재결집을 위한 공화국 (1995-2002)마지막 7년 연임제 대중운동연합 (2002-2007)5년 연임제		
	<u>니콜라 사르코지</u>	2007년 05월 16일	2012년 05월 15일	대중운동연합 (2007~2012)5년 연임제		
	<u>프랑수아 올랑드</u>	2012년 05월 15일	2017년 05월 14일	프랑스 사회당 (2012~2017)5년 연임제		
	<u>에마뉘엘 마크롱</u>	2017년 05월 14일	2022년 05월 15일	앙 마르슈!		
					노동개혁 착수	

프랑스 36년 사회주의 정책 결과: 많은 국가부채와 높은 실업률

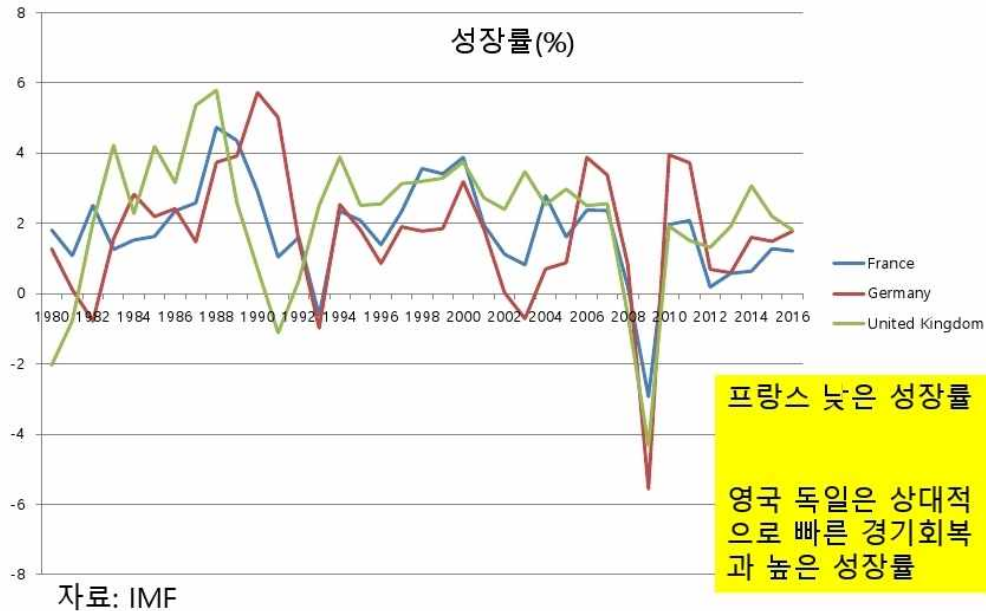
영 독 불 국가부채/GDP비율



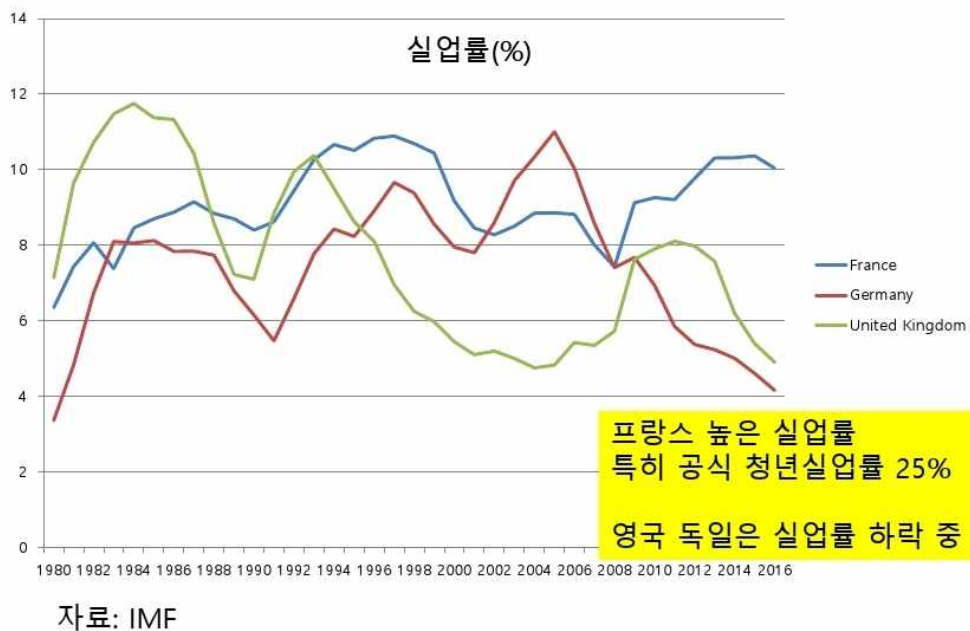
영 독 불 재정적자/GDP비율



영 독 불 성장률



영 독 불 실업률



파리 콩코드광장의 삼륜자전인력거



고실업 프랑스 청년들
의 모습들



마크롱 정부의 노동개혁

△50인 미만의 중소기업에서 노조의 권한을 줄일 수 있도록 하고 산별노조의 근로조건 협상 권한의 상당 부분을 개별 기업에 돌려주어

△고용주가 노조를 통하지 않고 피고용자의 권한을 위임 받은 대표와 근로조건을 직접 협상할 수 있도록 하고

△불공정 해고에 따른 벌금에 상한선을 두도록 해

=> 노동유연성 제고로 대량 실업 해소

마크롱 정부의 세법개정

- 법인세:

현행 33.3%

=> 2019: 31%

=> 2020: 28%

=> 2021: 26.5%

=> 2022: 25% (22년
까지 단계적 감세)

세계는 법인세 인하 경쟁 중(단위=%)

국가	현행 세율	목표 세율
미국	35	15 (↓)
영국	19	17 (↓)
프랑스	33.3	25 (↓)
홍콩	16.5	10 (↓)
벨기에	33.99	29 (↓)
한국	22	25 (↑)

*한국은 과세표준 2000억원 초과분에 대한 법인세율.

문재인정부의 경제개혁

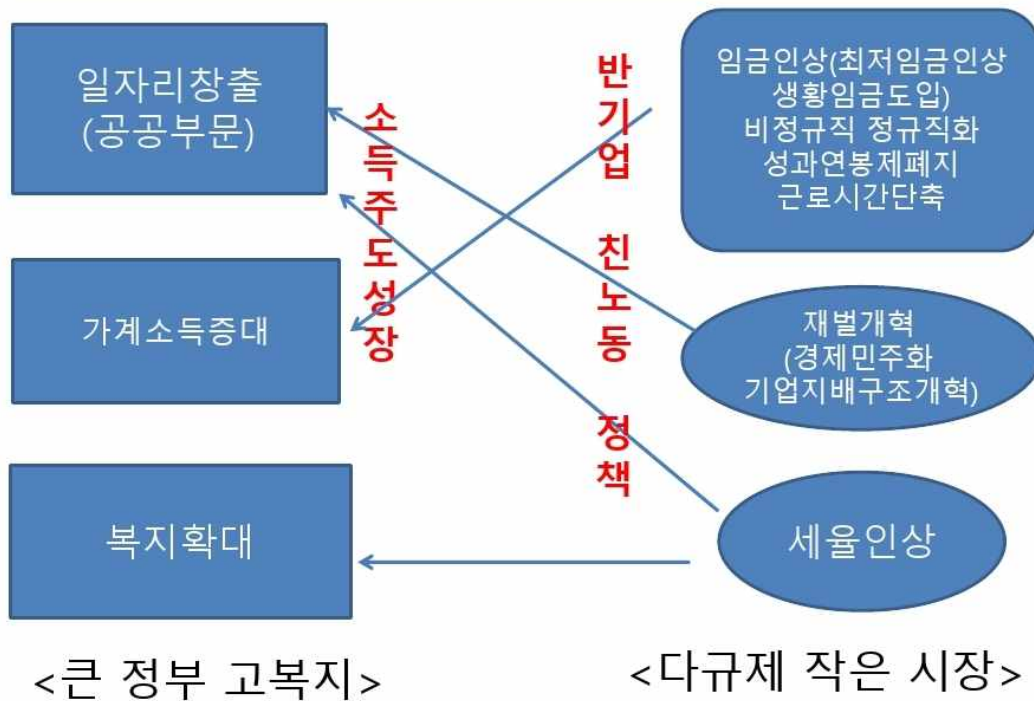
- “더불어 잘사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가”라는 국정목표 하에 소득주도성장 임금 인상 복지확대 법인세인상 재벌개혁 등 친노동 반기업정책

– 미국 영국 독일 일본, 최근 프랑스 등 세계경제 노동유연성 제고, 법인세 인하 개혁추세와는 거꾸로 가는 정책

국정운영 5개년 계획

국가비전	국민의 나라 정의로운 대한민국				
	국민이 주인인 정부	더불어 잘사는 경제	내 삶을 책임지는 국가	고르게 발전하는 지역	평화와 번영의 한반도
5대 국정목표	1. 국민주권의	1. 소득 주도	1. 모두가	1. 풀뿌리	1. 강한 안보와
	촉발	성장을 위한	누리는	민주주의를	책임국방
	민주주의	일자리경제	포용적	실현하는	
	실현		복지국가	자치분권	
	2. 소통으로	2. 활력이	2. 국가가	2. 골고루	2. 남북 간
	통합하는	넘치는	책임지는	잘사는	화해협력과
	관료문화	공정경제	보육과 교육	균형발전	한반도
	대통령				비핵화
	3. 투명하고	3. 서민과	3. 국민 안전과	3. 사람이	3. 국제협력을
	응답한	중산층을	생명을	돌아오는	주도하는
20대 국정 전략	정부	위한	지키는	농산어촌	당당한 외교
	4. 권력기관의	4. 과학기술	4. 국민 안전과		
	민주적 개혁	발전이	안심사회		
		선도하는	성평등을		
		4차 산업혁명	포함한		
			차별 없는		
			공정사회		
		5. 중소기업이	5. 자유와		
		주도하는	창의가		
		창업과	넘치는		
		혁신성장	문화국가		

새정부 경제정책 개요도



문재인 정부 노동정책 개요

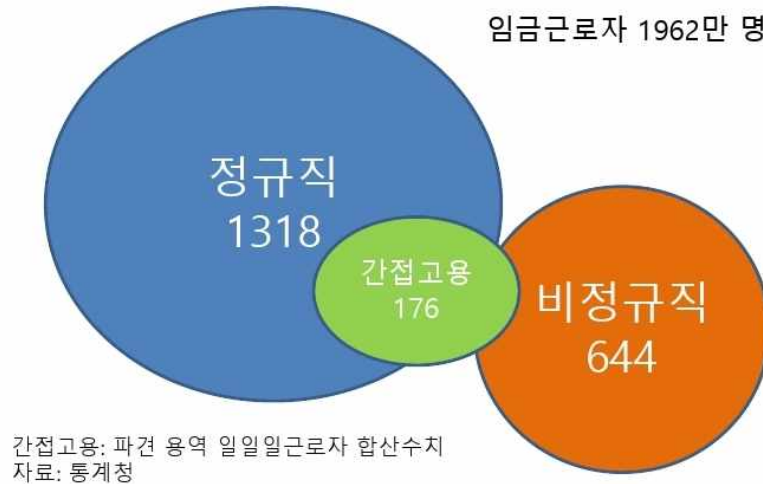
- 공공부문 일자리 81만개
- 비정규직 정규직 전환
- 성과연봉제 폐지
- 근로시간단축->50만개 일자리
- 임금인상(최저임금인상 생활임금확산)
- 통상임금 범위 확대

공공부문 일자리 81만개 민간부문 일자리 위축 상쇄가능할 것인가

- 공무원 17만 개 (4.2조원)
 - 2015년말 공무원 92.7만명 (국가 62.5, 지방 30.2만 명)
- 공공기관 64만개 (19.8조원)
 - 2017년 1분기말 30.4만명
 - 현재 30만 명 공공기관 64만개 일자리 창출 가능한가?
- 24조 예산 고용예산 17조원 우선순위 조정으로 조달
- 11.2조원 일자리 추경

=> 큰 정부 재정위기 앞당길 우려

비정규직 정규직 전환



비정규직 정규직 전환 동향

- 5월 12일 문재인대통령 인천공항을 방문해 인천공항공사 비정규직 1만명을 올해까지 정규직으로 전환할 것을 약속 받음
- 25개 정부출연연 비정규직 3714명(전체 고용인원 23.4%) 정규직 전환 추진
- 금융공기업 금융기관 비정규직 정규직 전환 추진
- 민간기업 비정규직 정규직 전환 확산
 - SK브로드밴드 하도급직원 5200명 정규직 채용
 - 롯데그룹 비정규직 1만 명 정규직 전환 추진

비정규직 제로시대 정책 논점

- **경기불황기 바람직한가**
 - 추가고용 난망 가능성
 - 실업보다는 2차노동시장 잔존이 경기회복기 고용에 중요 (노동시장의 이력현상 문제)
 - 90년대 불황기 독일의 고용촉진법 (비정규직 고용 촉진)
- **기업부담능력면에서 가능한가**
 - 투자 위축-> 신규고용 위축 우려
 - 중소기업 부담과중
- **근로자입장**에서 시간선택제 등 유연근무 원하는 입장도 많음 (출산 전문직 퇴직장년 등)

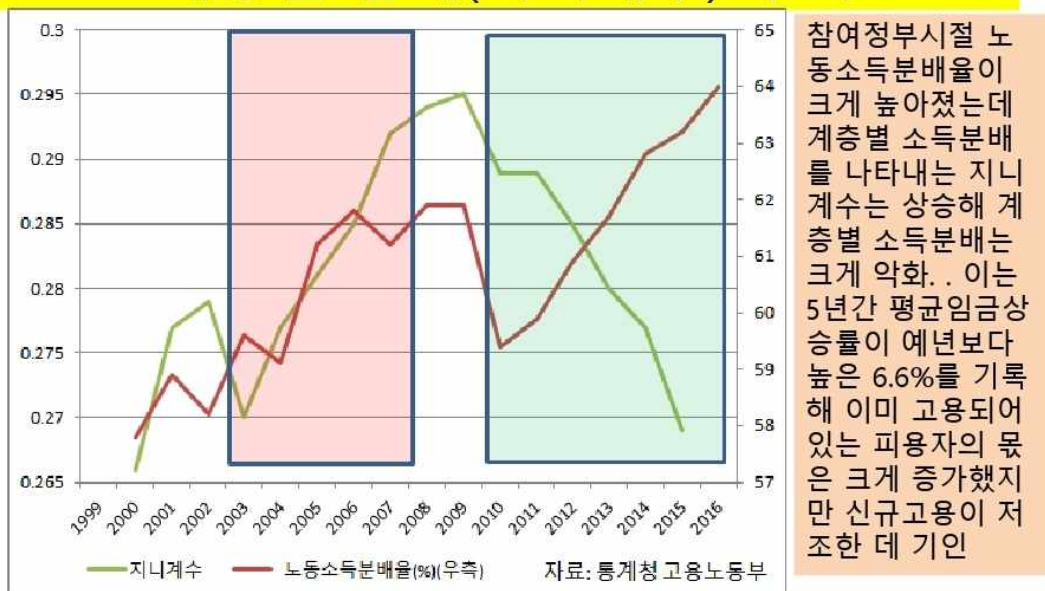
친노동 반기업 정책 일자리 분배구조 오히려 악화 우려

- 친노동 정책
 - 임금인상(최저임금인상 생환임금도입), 비정규직 정규직화, 성과연봉제폐지, 근로시간단축, 노동이사제 도입
 - 일시에 기업부담능력 상회하는 임금지급부담 가능성 (기업임금지급부담: 87년 체제 이후 88-93년 연평균 20% 임금인상 상회 가능성)
- 반기업 정책
 - 경제민주화, 기업지배구조개혁
 - 특히 과도한 상법개정: 대주주 경영권 상실 즉 주인 없는 국민기업화 우려
- 투자위축, 기업해외탈출로 **일자리 분배악화 우려**

소득주도성장 (ILO: 임금주도성장)

- 한계소비성향이 높은 근로자의 소득 증대로 소비활성화=> 성장 도모
 - 먼저 기업이 투자를 하고 고용을 해서 임금을 지급하는 것이 경제적 순리
- 인위적인 소득주도성장: 기업의 임금지급능력 범위 초과로 투자 위축 우려
- 개방경제에서는 수출경쟁력약화와 해외소비 증대로 효과 약화 가능성

소득의 기능별 분배(노동소득분배율)와 계층별 분배(지니계수) 추이



주: 지니계수는 처분가능소득기준. 하락하면 계층별 소득분배가 개선됨을 의미

임금상승률과 노동소득분배율



2010년부터는 당시 2008년 글로벌금융위기와 2011년 유럽재정위기에도 불구하고 노동소득분배율도 증가하면서 계층별소득분배도 개선(지니계수 하락). 이는 임금상승률이 2010~16년 연평균 3.4%를 유지해 매우 안정적인 점이 중요한 배경. 임금상승률이 안정적이어서 고용이 늘면서 노동소득분배율도 증가하고 계층별소득분배도 개선(지니계수 하락)

문제점

- 반기업 친노동 정책=> 기업투자 위축, 기업 해외탈출 가속화 우려
- 과도한 공공부문 일자리=> 민간부문 일자리 구축 가능성
- 소득주도성장=>기업부담 과중 투자위축, 개방경제에서는 효과 약화
- 부담능력 넘어선 복지확대=> 재정위기 앞당길 우려
- 과도한 규제=> 4차산업혁명 낙오 우려

연차별 재정지출 계획 (조원)

구분	17년	18-22	18-22 연평균소요	17-22년**	17-22 연평균
합계	81.2	178.0	35.6	259.2	43.2
더불어 잘 사는 경제	17.4	42.3	8.5	59.7	10.0
내 삶을 책임지는 국가	53.4*	77.4	15.5*	130.8	21.8*
고르게 발전하는 지역	1.8	7.0	1.4	8.8	1.5
강한 안보로 여는 평화의 한반도	2.7	8.4	1.7	11.1	1.9
지방이전 재원 및 제도설계후 추진	5.8	42.9	8.5	48.7	8.1

*줄이기 힘든 복지지출의 연속성 고려할 때 17년 53조원에서 18년 이후 16조원으로 대폭적 감소 가능여부 의문

** 17년 분 고려하면 178조원 보다 훨씬 많은 재원 소요

재원대책

- 세입확충 82.6조원 :
(국세) 77.6조원, (세외수입) 5조원
- 비과세 · 감면 정비, 과세기반 확대 등 국세수입 77.6조원 마련
- 과징금 수입 확대, 연체 · 불납액 해소 등 5조원의 세외수입 확충
- 세출절감 95.4조원 :
• (구조조정) 60.2조원: 재량지출은 원점에서 재검토하여 10% 수준 구조조정 추진하고, 의무지출은 전달체계 누수방지 등 통해 절감
- (기금 여유자금 활용 및 이차보전 전환) 35.2조원: 여유자금이 많고 기금 목적에 부합하는 공약이 많은 주택도시 ·
- 고용보험 · 전력기금의 여유자금 최대한 활용 등

문재인정부 재원대책 문제점

- **전제된 성장률은 달성가능할 것인가**
 - 임금인상 정규직화 정년연장 근로시간단축 성과연봉제폐지 상법개정 투자세액공제 축소 세금인상 등 심화되는 투자환경 악화
 - **세입확충과 세출절감이 가능할 것인가**
 - 연평균 세입확충 16.5조원
 - 비과세감면정비: **연구개발세액공제 투자세액공제 축소 등 성장동력 위축***, 서민 중소기업 등 일부는 오히려 확대
 - 연평균 세출절감 19.1조원
 - 재량지출 구조조정: **SOC 연구개발 산업 등 경제활동투자 위축 우려***
 - 기금여유자금: **대부분 기업준조세로 조성, 준조세는 축소해 나가야 할 부분**
- * 이 경우 성장둔화로 세수감소 가능성**
- **전체적으로 지출은 과소계상, 수입은 과다계상=> 재정악화요인 내포**

재원대책으로 세제개편 추진

소득세 개편안

- 과표 5억원 초과 40% → 3억원 초과 40%, 5억원 초과 42%
- * (대상인원) 9.3만명: 근로 2.0만명(상위 0.1%), 종합 4.4만명(상위 0.8%), 양도 2.9만명(상위 2.7%)

과표구간	현행 세율	개정안
1,200만원 이하	6%	(좌 동)
1,200만원~4,600만원	15%	
4,600만원~8,800만원	24%	
8,800만원~1.5억원	35%	
1.5억원~3억원	38%	(좌 동)
3억원~5억원		40%
5억원 초과	40%	42%

법인세 개편안

○ 법인세 과표 2천억원 초과 구간 : 22% → 25%

* (대상기업 수) '16년 신고기준 129개

과표구간	현행 세율	개정안
2억원 이하	10%	(좌 동)
2억원~200억원	20%	(좌 동)
200억원~2,000억원	22%	(좌 동)
2,000억원 초과		25%

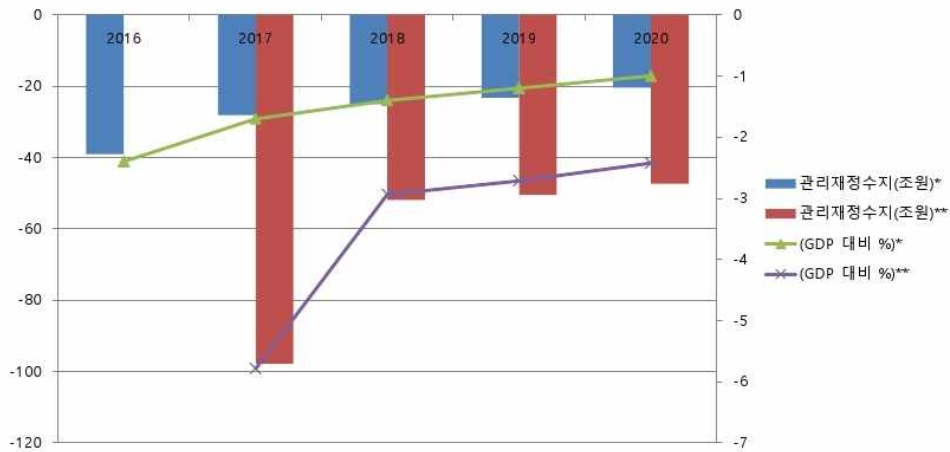
소득세 법인세 등 세법개정을 통해 **연간 5.5조원** 세수 증대 기대
증세 불구 개인소득 법인소득 위축되지 않고 세수증대될 것인지도 문제

세제개편 감안한 재정악화 전망

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
전제성장률*		2.7	2.9	3.0	3.0		
총수입*	401.4	415.8	434	452.5	472.1		
(증가)		14.4	18.2	18.5	19.6		
총지출*	398.5	401.4	416.4	432.1	448.5		
(증가)		2.9	15	15.7	16.4		
총수지증가분(A)*		11.5	3.2	2.8	3.2	3.2	3.2
문재인정부 추가지출분(B)		81.2	35.6	35.6	35.6	35.6	35.6
재정악화분(A-B)		-69.7	-32.4	-32.8	-32.4	-32.4	-32.4
세제개편세수증대 기대분			5.5	5.5	5.5	5.5	5.5
재정악화분		-69.7	-26.9	-27.3	-26.9	-26.9	-26.9

세제개편 정도로는 예상대로 세수증대 되는 경우에도 추가지출 충당 부족해 결국
국채 발행, 재정악화 불가피, 중기적으로 재정위기 앞당길 전망

관리재정수지 악화

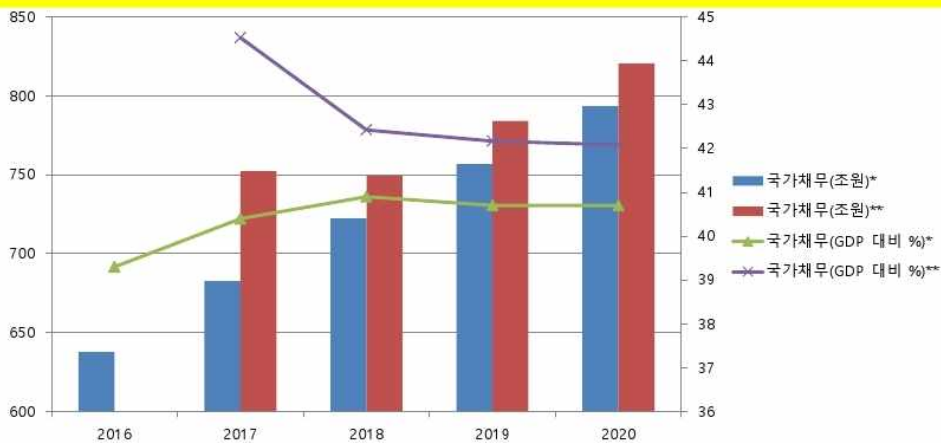


* 국회예산정책처, 국가재정운영계획 2016-20, 2016. 10

** 문재인정부 추가재정지출 반영시

관리재정수지 -3% 위험수위 도달 우려

국가채무 증가



* 국회예산정책처, 국가재정운영계획 2016-20, 2016. 10

** 문재인정부 추가재정지출 반영시

국가채무/GDP 비율 장기적으로 정부가 한계선으로 설정 (기획재정부 「2060년 장기재정전망」 2015. 12)했던 40% 위험수위 크게 초과

국가부채# 위험가중



* 국회예산정책처, 국가재정운영계획 2016-20, 2016. 10

** 문재인정부 추가재정지출 반영시

국가부채 = 국가채무 + 국가보증채무 + 장기충당부채 + 준공공기관부채 + 한은통화안정증권
(선진국이 주로 사용하는 글로벌 기준) (국가채무: 한국의 국가재정법 기준)

국가부채/GDP비율: 2013년 이미 100% 돌파 위험수위 진입, 더욱 악화
재정위기 앞당길 우려

국채발행 문제점

- 국채발행은 국가부채증가, 재정위기 위험가중시키는 점 외에도
- 금리상승 => 민간부문 투자위축, 즉 구축효과
초래 => 재정지출효과 상쇄
 - 중앙은행의 완화적 통화정책 뒷받침, 즉 재정의 통화화가 없는 경우 더욱 악화
 - 개방경제에서는 통화가치 절상으로 효과 상쇄
- 경기불황시 증세는 경기 위축 가중시키므로
지양이 거시경제정책의 기본

재정승수

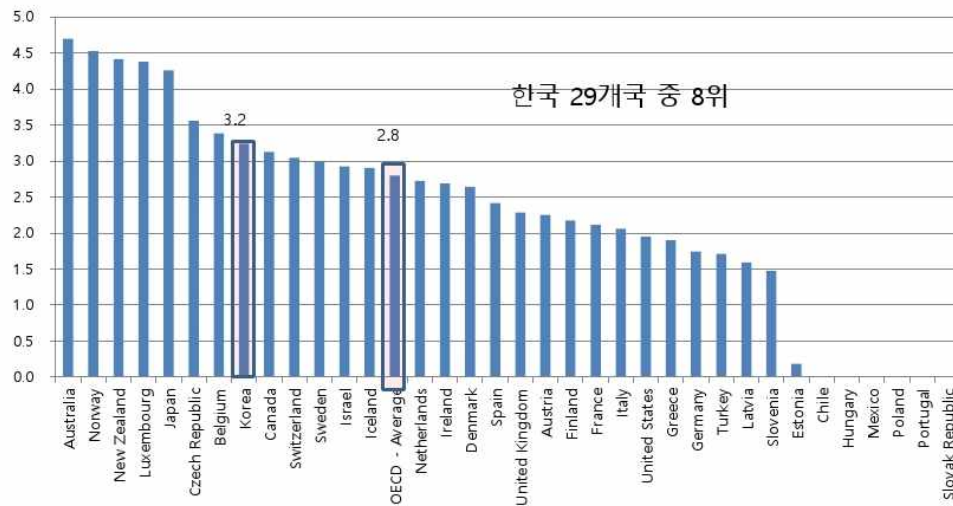
- 구축효과로 재정승수(소득증가/재정지출) 하락
 - 재정지출이 생산적지출로 사용되느냐 비생산적지출로 사용되느냐, 재원조달이 국채발행이냐 증세냐, 개방경제의 정도, 중앙은행 통화정책의 협조 정도에 따라 다르게 나타남
- 문재인정부: 증세와 국채발행 동시 추진 예상
- 한국에서 재정승수는 정부투자지출(0.8내외)>정부소비지출(0.5내외)>이전지출(0.0~0.3 내외) 정도인 것으로 분석되고 있음
 - 대부분 정부소비지출과 이전지출 중심의 복지지출과 일자리지원지출은 재정승수가 낮아서 재정지출의 소득증대효과가 낮을 것으로 전망
 - 따라서 복지지출 충당, 일자리지원지출 위한 증세는 소득 위축 우려

한국 조세구조와 문제점

- **법인세:** 넓은 면세비율, 높은 집중도 불구하고 높은 GDP대비 부담율과 총조세수입 중 비율
 - 이미 상위 고이익기업 세금부담 과중 의미
- **소득세:** 넓은 면세비율, 높은 집중도 등으로 낮은 GDP대비 부담율과 총조세수입 중 비율
 - 상위 고소득 가계의 세금부담이 낮아서라기 보다 넓은 면세비율로 인해 낮은 부담율과 소득세비율
- **소비세/부가가치세:** 낮은 GDP대비 부담율과 총조세수입 중 비율
 - 소비세/부가가치세를 상대적으로 낮은 수준 의미

법인세 부담율

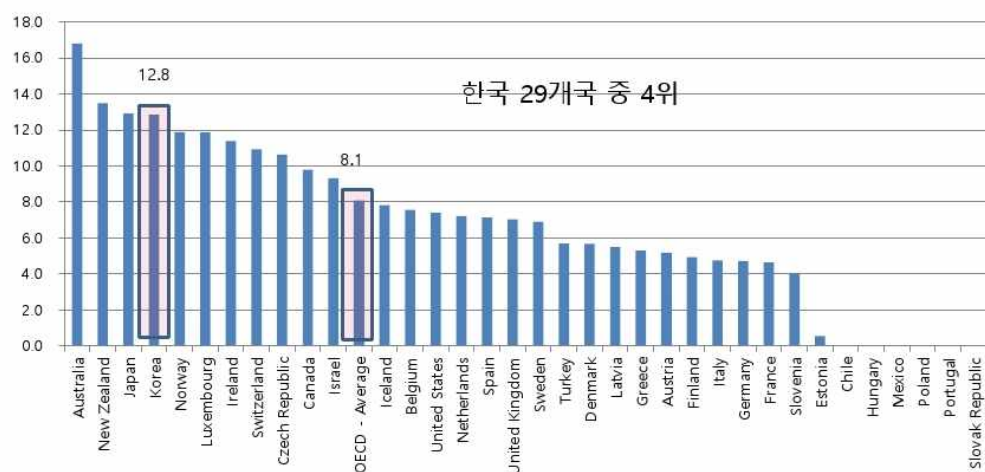
법인세부담율(%대GDP)(2015)



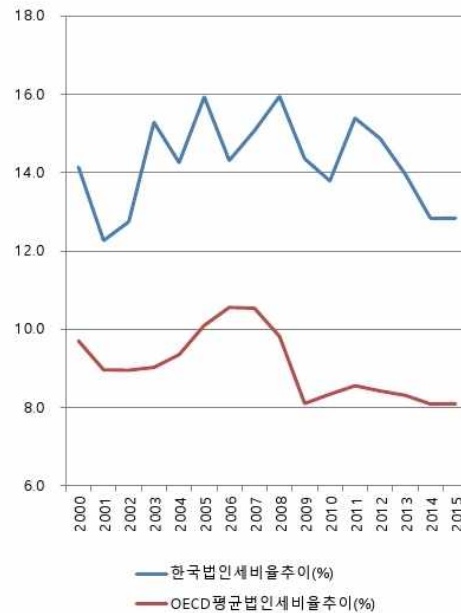
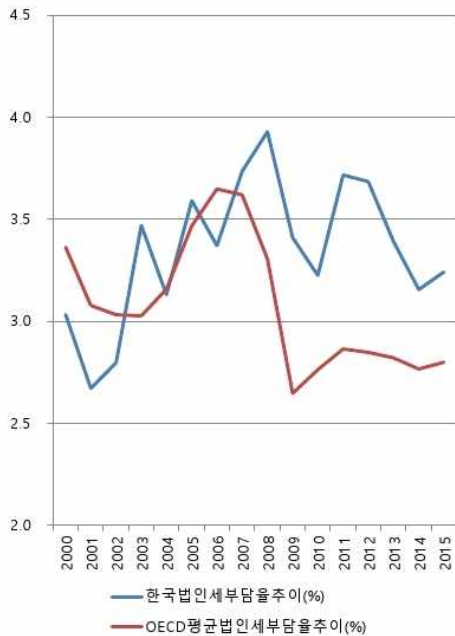
자료: OECD 재정통계 2017

법인세비율

법인세비율(%대총조세수입)(2015)



자료: OECD 재정통계 2017



자료: OECD 재정통계 2017

법인세 집중도

- 면세비율: 47.1%
- 상위 10%: 91.7% 법인세
- 상위 1%: 75.9% 법인세 부담

2015년 기준

- 이런 가운데 대기업중심 법인세인상은 국내투자위축 기업해외투자증가만 초래하고 일자리 위축과 세수감소 우려

- 한국경제연구원 법인세 3%p 인상시 외국인직접투자 순 유출액 29조 3454억원, 연간 법인세 1조 597억원~2조 2803억원 감소 전망)

OECD회원국 법인세율 변동

지난 10년간 주요국 법인세율 변화 (단위: %)

인하한 국가	2007년	2017년
캐나다	22.12	15
체코공화국	24	19
덴마크	25	22
에스토니아	22	20
핀란드	26	20
독일	26.38	15.83
헝가리	20	9
이스라엘	29	24
이탈리아	33	24
일본	30	23.4
대한민국	25	22
룩셈부르크	22.88	20.33
네덜란드	25.5	25
뉴질랜드	33	28
노르웨이	28	24
슬로베니아	23	19
스페인	32.5	25
스웨덴	28	22
영국	30	19

자료: 한국조세재정연구원, OECD

유지한 국가	2007년	2017년
호주	30	30
오스트리아	25	25
벨기에	33	33
프랑스	34.43	34.43
아일랜드	12.5	12.5
라트비아	15	15
폴란드	19	19
스위스	8.5	8.5
터키	20	20
미국	35	35

인상한 국가	2007년	2017년
칠레	17	25
그리스	25	29
아이슬란드	18	20
멕시코	28	30
포르투갈	25	28
슬로바키아	19	21

지난 10년간 OECD 국가 평균 법인세율 변화 (단위: %)

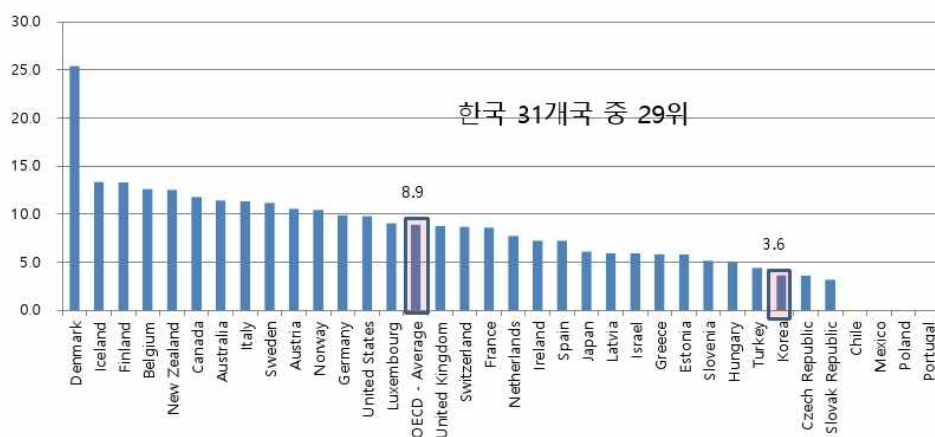


그림: 한국경제신문
2017. 8. 11

대부분 인하 또는 유지, 인상국가는 재정위기 국가 뿐
최근 미국 영국 일본 법인세 인하 선언

개인소득세부담율

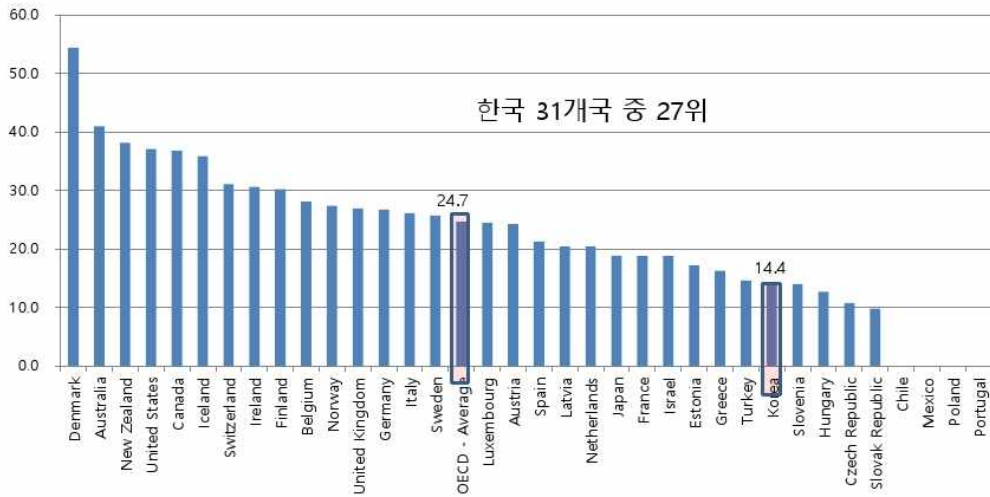
개인소득세부담율(%대GDP)(2015)



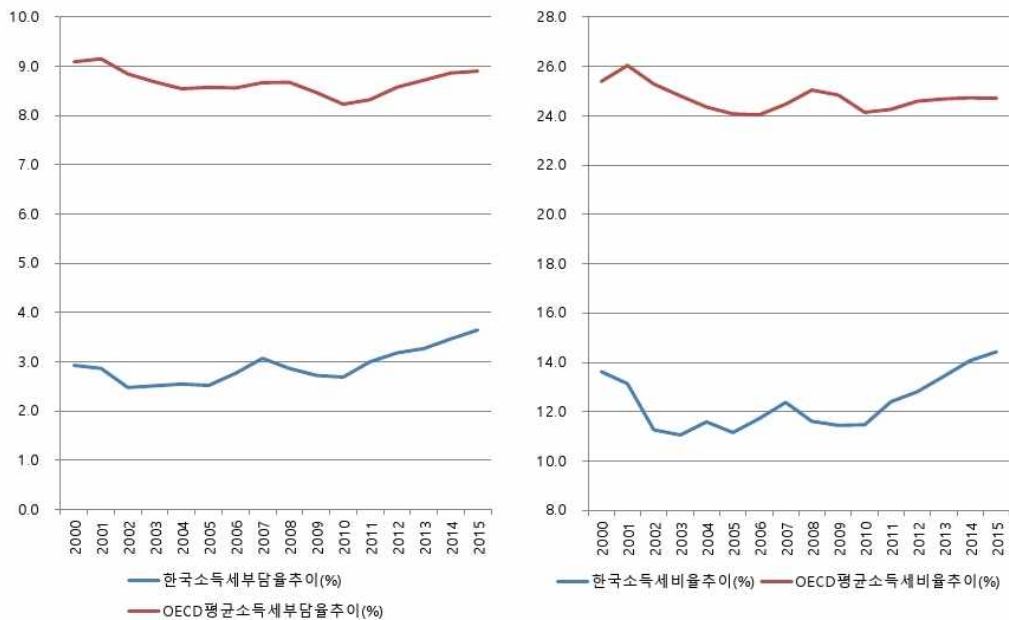
자료: OECD 재정통계 2017

개인소득세비율

개인소득세비율(%대총조세수입)(2015)



자료: OECD 재정통계 2017



자료: OECD 재정통계 2017

소득세 집중도

- 면세비율: 46.8%
 - 상위 10%: 75.9% 법인세
 - 상위 1%: 32.6% 법인세 부담
- 2015년 기준

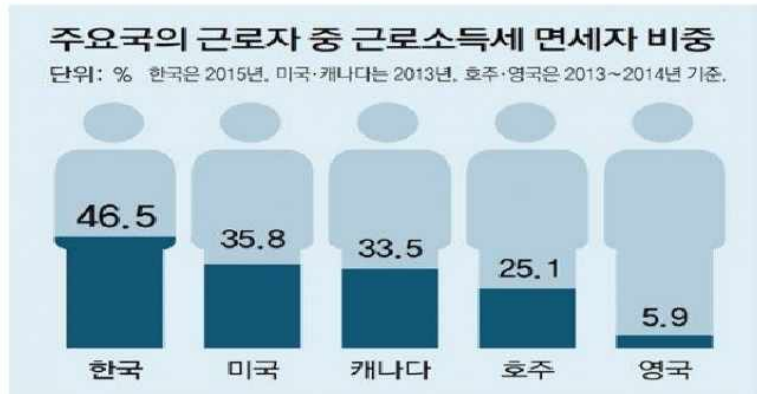
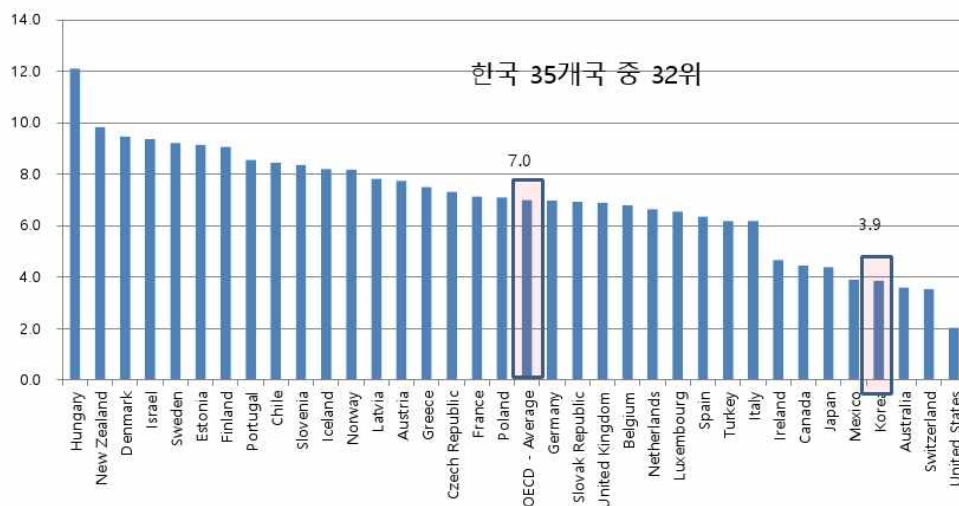


사진: 동아일보
2017. 6. 21

소비세/부가가치세 부담율

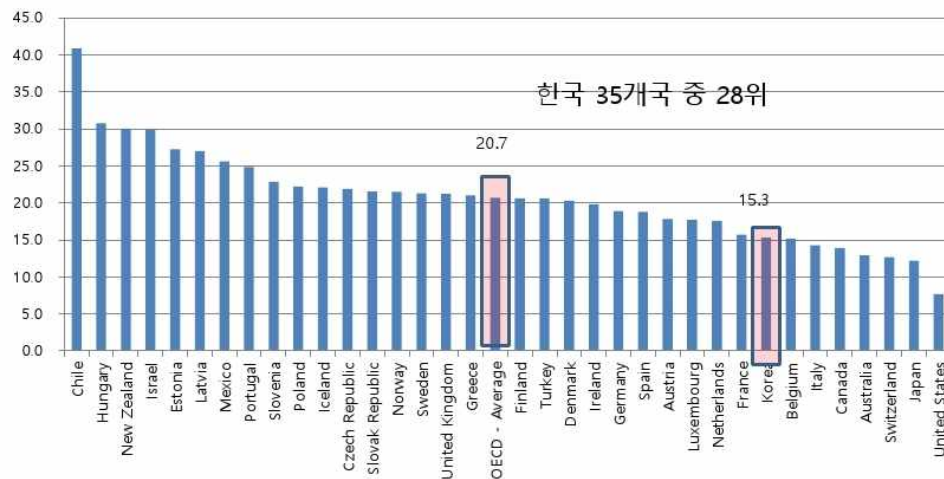
소비세/부가가치세 부담율(%대GDP)(2015)



자료: OECD 재정통계 2017

소비세/부가가치세 비율

소비세/부가가치세 비율(%대총조세수입)(2015)

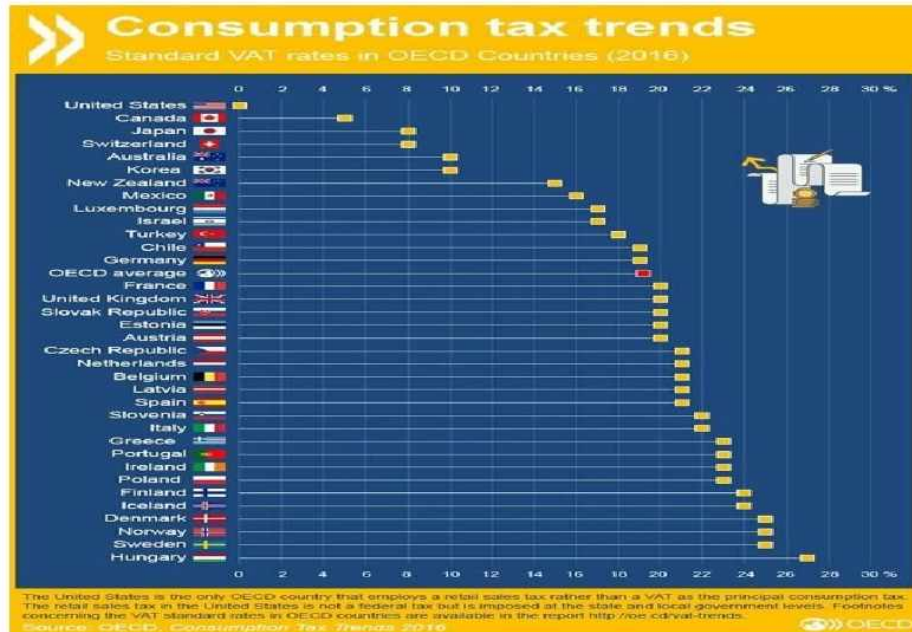


자료: OECD 재정통계 2017



자료: OECD 재정통계 2017

OECD 소비세율 비교



조세정책의 정상화 방향

원칙: 세원은 넓게 세율은 낮게, 재정건전성 유지 재정위기예방

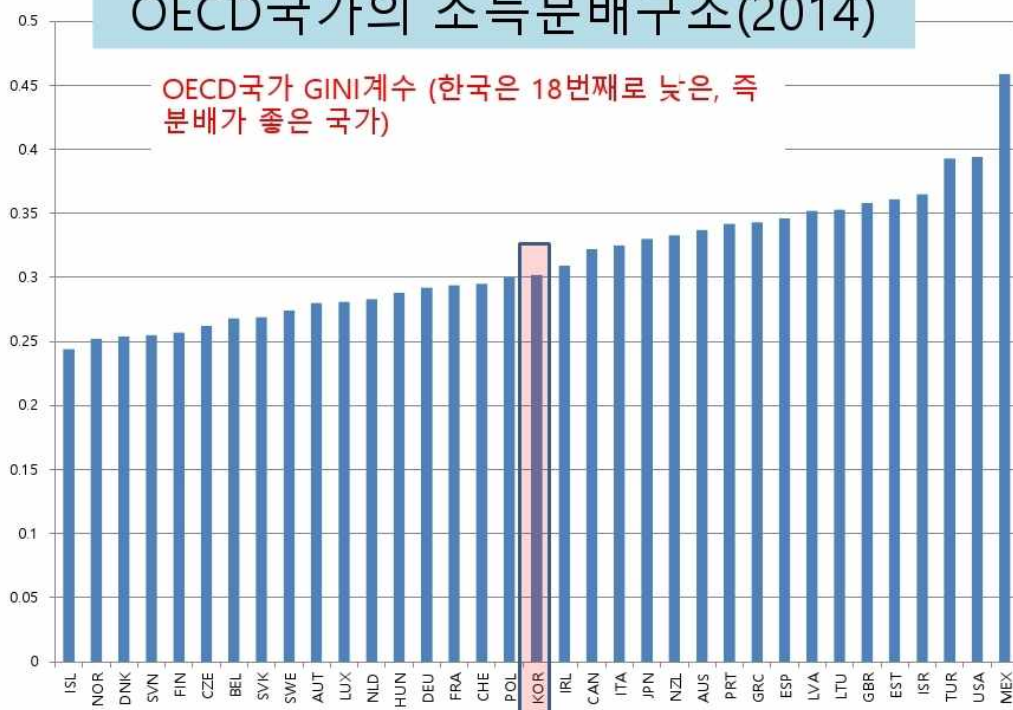
- **법인세:** 과도하게 높은 세율 인하, 과도하게 넓은 면세비율 축소, 과도하게 높은 집중도 완화
 - 선진국 법인세 단일화, 인하 추세
- **소득세:** 과도하게 넓은 면세비율 축소, 과도하게 높은 집중도 완화, 국민개세주의 구현
- **소비세:** 재원 필요 시 상향조정, 그러나 경기침체기는 소비위축 우려, 경기호황기 상향조정
- **정부의 자의적인 재정지출 엄격히 제한**해 재정건전성 유지, 중장기 재정위기 예방
 - **페이코 원칙 도입:** 확실한 재원대책 없는 재정지출계획 불허 입법화
 - **재정준칙 도입:** 국가부채비율 일정비율 상한 시, 재정적자비율 일정비율 돌파 시 재정지출 동결 또는 증가폭 제한 입법화, 국회인준 (미국 유럽)

현안 재정정책 과제

- 중기적으로 재정위기 초래되기 않도록 과도하게 방만한 복지지출 일자리지원지출 등 정부소비지출과 이전지출의 지출구조조정
 - 재정은 가능하면 정부투자지출 등 성장동력확충과 경기불황시 마중물효과에 주력
- 현재와 같은 경기 장기불황시(2011년 이후 불황 근년 제조업평균가동율 71%대로 하락) 증세는 경기침체 가중 우려
- 필요한 재원은 경기호황기 소비세 중심으로 인상

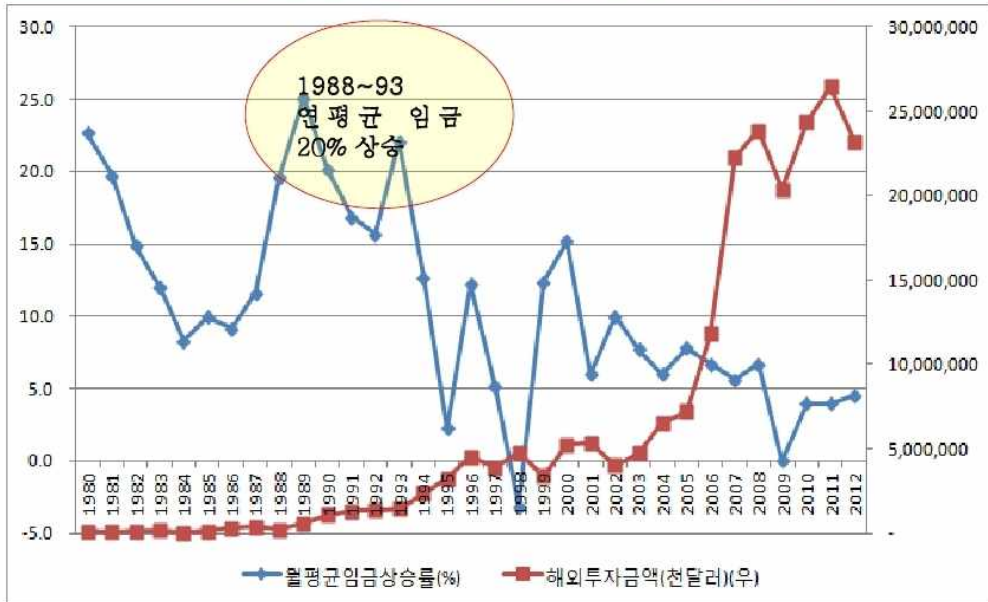
한국의 분배구조, 분노할 정도로 나쁘다

OECD국가의 소득분배구조(2014)



**분배는 왜 악화되나:
저성장으로 고용구조 악화되면서 분배악화**

**급격한 임금상승 반기업정책 기업해외투자 급증 초래 사례:
87년 체제 이후 기업해외탈출러시 시작**



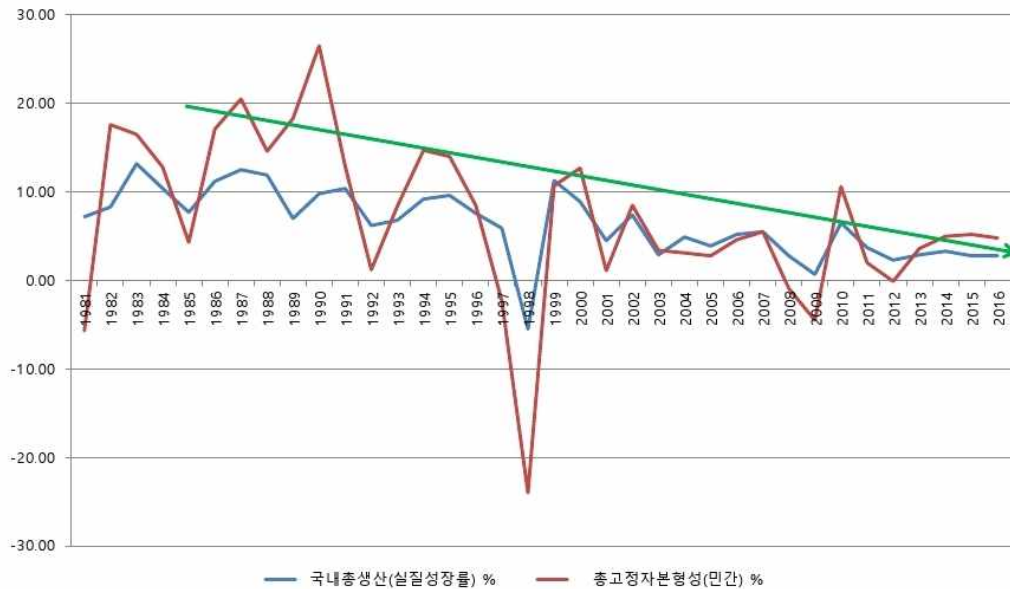
참여정부 시절에도 기업해외투자 급증

2016년말 현재 해외투자 신규법인수 65,782 개 기업, 3488억 달러 해외투자

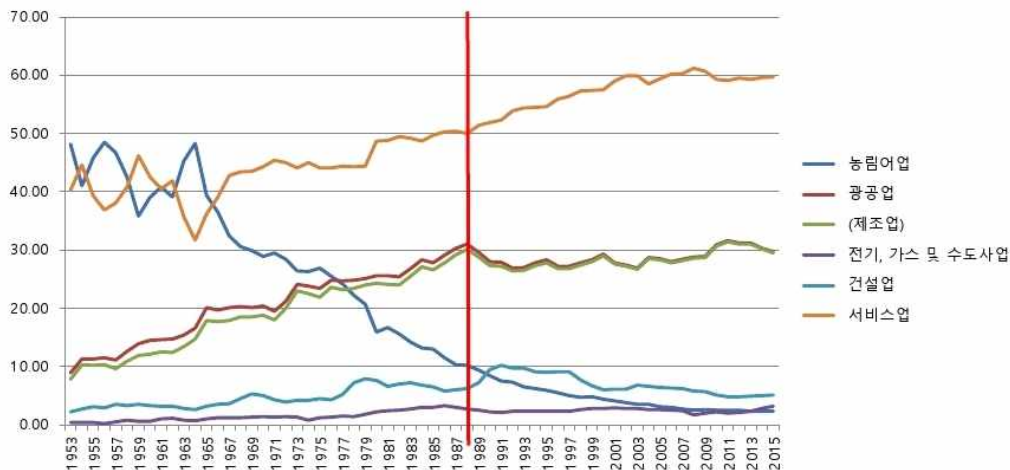


2007~2016년 10년간 32097개 기업이 연평균 274억 달러 해외투자
(2016년 350억 달러 해외투자)

투자증가율 하락하면서 성장동력 하락



1988년 정점으로 제조업 정체와 생산성 하락



제조업비중이 1988년 31.0%를 정점으로 하락 정체
서비스업은 저생산성의 도소매업 음식숙박업 중심으로 고부가가치화 안되고 있음
경제전체의 생산성 하락
(스포츠 교육 관광 레저 등 일류 해외로 나가면 국내는?)

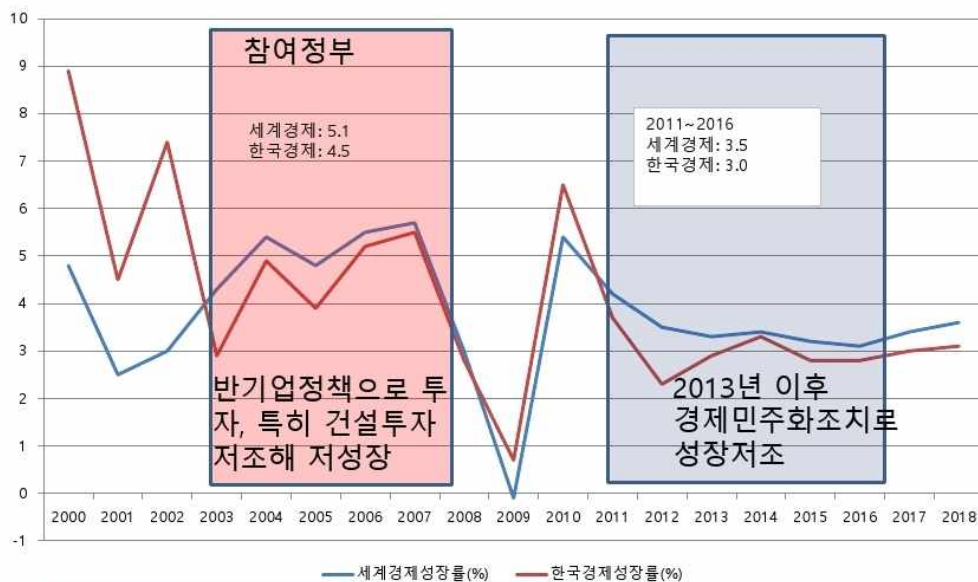
잠재성장률 하락 지속



오정근

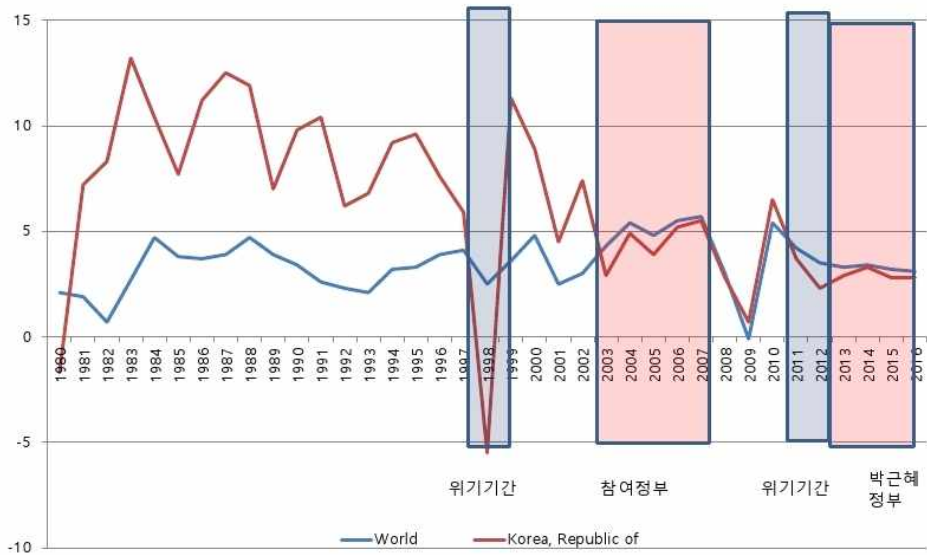
58

참여정부 이후 세계성장률과 한국성장률



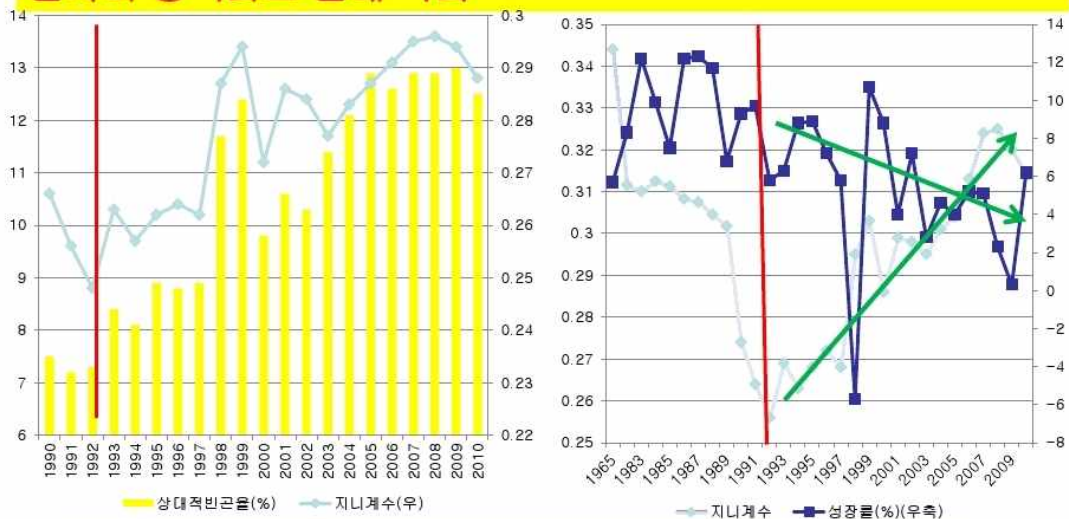
참여정부 실패 답습할 것인가?

1998년 위기 제외하고는 처음으로 참여정부시절 한국경제성장률이 세계경제성장률 하회



저성장은 어떤 결과를 초래하나?

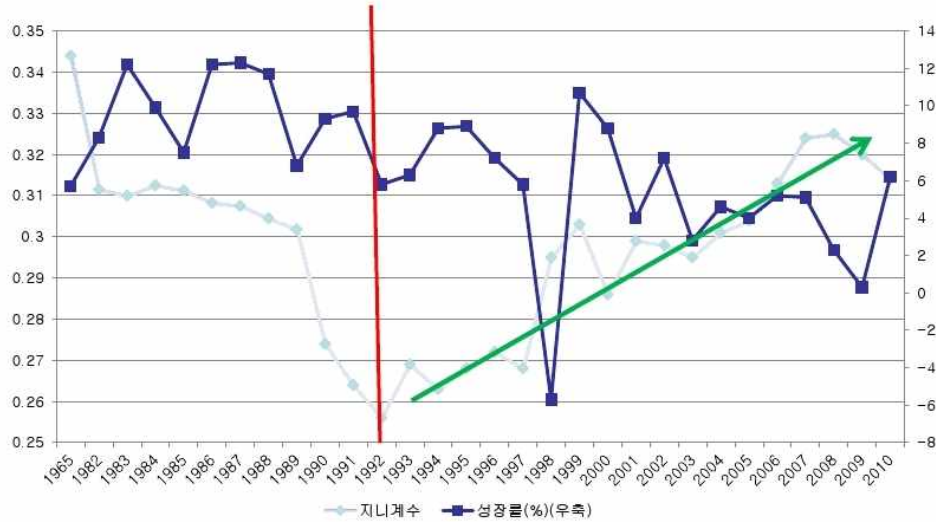
**분배구조 악화: 대기업 정규직과 중소기업비정규직 실업자 등
일자리 양극화로 분배 악화**



실질GDP 1% 증가시 다른 조건이 동일하다면 지니계수 0.3% 감소
오정근

61

한국의 성장과 분배 변동추이 1992년을 전환점으로 분배악화



실질GDP 1% 증가시 다른 조건이 동일하다면 지니계수 0.3% 감소

1992년 전환점으로 분배구조 악화 특히 참여정부 시절 크게 악화



지니계수는 증가가 소득분배구조 악화 의미

자료: 통계청 가계동향조사

중산층 몰락 특히 참여정부 시절 크게 악화

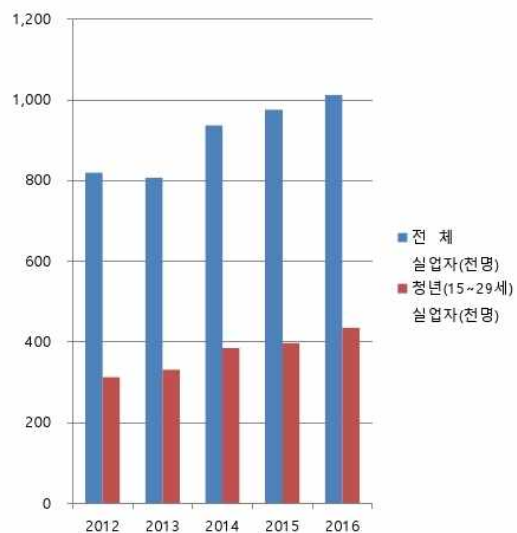
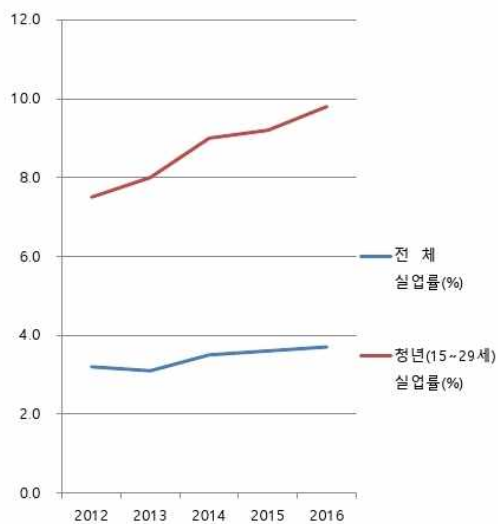


자료: 통계청 가계동향조사

오정근

64

저성장으로 악화되는 고용사정



저성장으로 불안정해 지는 고용구조

	전 체	비임금근로자			임금근로자			
	취업자	자영업자	무급가족종사자	상용	임시	일용		
2012	24,681	6,969	5,718	1,251	17,712	11,097	4,988	1,627
2013	25,066	6,872	5,651	1,221	18,195	11,713	4,892	1,590
2014	25,599	6,857	5,652	1,205	18,743	12,156	5,032	1,555
2015	25,936	6,706	5,563	1,144	19,230	12,588	5,086	1,556
2016	26,235	6,689	5,570	1,119	19,546	12,974	5,104	1,469

실업자 100만 명+영세자영업자 400만 명+ 임시 일용직 660만 명이
고용불안 저소득으로 생계어려움 직면
투자활성화와 그에 따른 양질의 일자리 창출이 최선의 대안

늦기 전에 경제정책 패러다임 전환 필요

• 현정부의 패러다임

- 과도한 복지 일자리정책 중심 재정지출 (SOC 연구개발 산업 등 성장동력확충 재정투자 축소), 규제증가→대기업 부자증세, 과도한 임금인상, 노동개혁 실패→혁신저해, 투자위축, 소비위축→경기위축 성장둔화→세수감소, 일자리 감소→재정지출수요 증가→재정악화 국가부채증가 악순환→재정위기

• 교훈: 재정위기 초래한 그리스 파판드레우 수상 "국민이 원하면 무엇이든지 해 준다"(국가책임론 국가만능론)

• 바람직한 패러다임

- 감세, 규제혁파, SOC 연구개발 산업 등 성장동력확충 중심 재정투자, 한계계층 선별적 복지지출, 임금안정적 상승, 노동유연성 제고 → 민간부문 혁신, 투자활성화→경기 회복, 성장제고 → 일자리증가→세수증가→재정건전성 제고

【토론문③】

마크롱 정부의 경제정책 평가 및 시사점

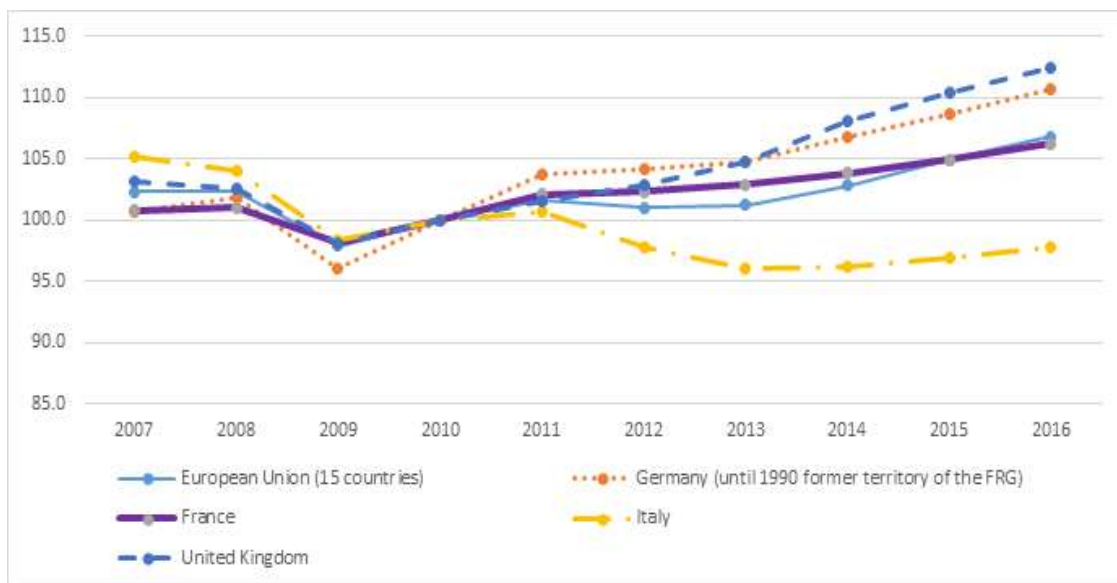
채희율
경기대 경제학과

1. 마크롱 집권 이전 프랑스 경제상황

■ 마크롱 집권 이전 프랑스 경제는 성장률 둔화, 높은 실업률, 경상수지 적자 등 총체적으로 어려운 상황에 직면하고 있었음.

- 특히 유럽의 대국이라 할 수 있는 독일이나 영국에 비해 거시경제적 성과가 부진

[그림 1] EU 주요국 GDP 주이 (2010=100)



자료: Eurostat

[표 1] EU 주요국 실업률과 경상수지 (2016)

	프랑스	영국	독일	이탈리아
실업률 (%)	10.1	4.8	4.1	11.7
경상수지 (GDP 대비, %)	- 0.9	- 4.4	8.3	2.6

자료: Eurostat

- 프랑스 경제의 부진은 비대한 공공부문, 지나치게 높은 저축률 (가계 구매력 미흡), 높은 세 부담 및 규제비용에 기인한 기업경쟁력 약화, 경직된 노동시장 등에 기인하는 것으로 분석

2. 마크롱 정부의 주요 경제정책과 평가

- 마크롱 경제정책은 위에 나열한 문제점들을 개혁하기 위한 조치들이 핵심임.
 - 마크롱정부의 경제정책은 공공부문 다이어트, 가계 구매력 증대, 기업부담 경감, 노동시장개혁, EU경제통합 심화, 자유무역 지향 통상정책 등임.
- 마크롱은 올랑드 정부에서 경제·산업 및 디지털부 장관으로 재임하면서 규제 완화 및 노동시장 개혁과 관련된 정책을 추진한 바 있으며(아래 글상자 참조), 집권 후 정책은 이러한 정책의 연장선상에 있다고 볼 수 있음.

2014년 말 마크롱에 의해 의회에 제출되어 2015년 7월 채택된 「성장, 활동 및 경제기회균등을 위한 법」의 주요 내용¹³⁾

- **일요일 영업 및 심야영업 규제 개선:** 주요 관광도시에 위치한 상점에 대해 노사합의에 따라 일요일 영업 및 심야영업을 자율화. 이전에는 일반 상점의 경우 1년에 5번만 일요일 영업을 가능했음.
- **프랑스 장기버스노선 자율화:** 규제완화를 통해 저렴한 운송수단을 확충하여 취약계층에 대한 혜택 제고
- **집단해고의 유연성 제고:** 고용주가 해고기준의 적용범위를 개별 사업장 단위로 제한하도록 함으로써 기업운영의 안정성을 강화
- **특정 직업군의 진입장벽 완화:** 독과점이나 진입장벽이 높은 직군(법원 집행관, 공증인, 경매인 등)에서의 자유로운 경쟁을 촉진

■ 공공부문 다이어트

- 2022년까지 600억 유로의 불요불급한 공공지출 삭감
 - 이를 위해 중앙정부 5만, 지방정부 7만 등 총 12만 명의 공무원 감축 → 250억 유로 절약
 - 실업급여 100억 유로 삭감, 건강보험금 150억 유로 삭감, 지방자치단체예산 100억 유로 삭감
- 2022년까지 500억 유로 규모의 투자프로젝트 추진
 - 직업훈련과 이직자 지원에 150억 유로, 화석연료중심의 에너지생산에서 대체에너지 생산으로의 전환에 150억 유로, 농촌지원을 위해 50억 유로, 노후한 기차선로의 현대화를 위해 50억 유로, 헬스케어 부문에 50억 유로, 공공행정서비스의 근대화·자동화를 위해 50억 유로를 각각 투자

<평가>

- 프랑스 정부 부문의 비중이 유럽 내에서도 높은 실정
- 비대한 공공부문이 프랑스 국가경쟁력 저하의 중요한 요인임을 감안할 때 공무원 수 감소, 건강보험금, 지자체예산 삭감 등 정책은 올바른 방향으로 평가
- 다만 이 공약의 이행을 위한 내용, 특히 삭감되는 건강보험금 종류, 지자체 예산의 내역 등에 대한 구체적 내용이 아직 미완성 단계로 실현 가능성에 대한 회의적 시각도 존재

■ 가계 구매력 증대

- 독일이나 EU평균을 하회하고 있는 프랑스의 구매력을 개선하기 위해 임금근로자 및 자영업자 몫의 사회보장기여금 축소
 - 이를 위한 재원은 일반사회보험기여금(Cotisation Social Généralisé)의 인상을 통해 충당
 - 2,200억 유로의 세후 급여를 받는 근로자의 경우 연간 500유로의 혜택 예상. 반면 은퇴자들의 상위 60%는 손해를 봄.
- 80% 가계에 대해 주민세 면제
- 부유세(ISF: L'impôt de solidarité sur la fortune)를 부동산자산에 대해서만 과세하는 부동산세로 대체

<평가>

- 가계 구매력 증대를 위한 정책은 프랑스 가계의 소비가 크게 위축되어 있음을 감안할 때 필요한 것으로 보임.

13) Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

·2013 T3 - 2016 T2 사이 프랑스와 영국의 누적 성장률 차이 4.9%포인트 중 가계소비 차이에 기인한 부분이 3.1%포인트로 상당히 큰 비중을 차지

[표 2] 프랑스와 영국 간 경제성장률 차이 요인 분석

Périodes	France (1)			Royaume-Uni (2)			Écarts ((2)-(1))		
	T2 2008 - T3 2009	T4 2009 - T2 2013	T3 2013 - T2 2016	T2 2008 - T3 2009	T4 2009 - T2 2013	T3 2013 - T2 2016	T2 2008 - T3 2009	T4 2009 - T2 2013	T3 2013 - T2 2016
PIB total (évolution en % et écart en points)	-3,8	5,1	2,8	-6,2	6,5	7,7	-2,4	1,4	4,9
Consommation des ménages	-0,1	1,4	1,9	-3,4	2,0	4,9	-3,3	0,6	3,1
Consommation publique	0,9	1,4	1,1	0,7	0,4	1,2	-0,1	-1,0	0,2
FBCF totale, dont :	-2,7	1,1	0,6	-3,0	1,5	2,3	-0,3	0,5	1,7
entreprises	-1,9	1,1	1,2	-1,8	1,8	1,0	0,1	0,7	-0,3
ménages	-1,0	0,1	-0,3	-1,6	0,5	1,1	-0,7	0,3	1,3
administrations publiques	0,2	-0,2	-0,3	0,4	-0,5	0,3	0,3	-0,3	0,6
Commerce extérieur	-0,2	-0,1	-1,2	1,3	-0,4	-1,9	1,5	-0,3	-0,7
Stocks (solde)	-1,7	1,4	0,5	-1,8	3,0	1,2	-0,1	1,6	0,7

자료: INSEE (2016)

- 하지만 이 정책이 높은 재정 부담을 필요로 하는 데 비해 정책 효과는 불확실한 것으로 평가됨.
- 근로자 및 자영업자 사회보험기여금 축소에 180억 유로, 주민세 면제에 100내지 150억 유로가 필요할 것으로 추산
- 반면 세후소득 증가가 소비에 미치는 영향은 미미할 것으로 보는 견해가 적지 않음.

■ 기업 부담 경감

- 법인세율을 기존 33.3%에서 EU 평균 수준인 25%로 인하
- 경제 활성화 차원에서 창업 및 혁신비즈니스와 관련된 행정절차를 간소화하고, 새로운 자금지원방안을 마련

<평가>

- 각국이 법인세율 인하를 통해 기업경쟁력 제고에 도움을 주는 범세계적 추세를 감안할 때 법인세 인하는 올바른 방향으로 평가
- 규제완화도 적절한 방향임.

■ 노동시장 개혁

- 행정명령에 의해 의회의 승인 없이도 노동시장 개혁을 가능하게 하는 법적 절차(loi d'habilitation)가 국회에서 통과된 후 마크롱정부는 노동개혁안을 발표
- loi d'habilitation이 8월 2일 국회를 통과하였으며, 동 법이 최근 헌법재판소에서 9월

초 합헌 판결이 나는 것에 앞서 8월 31일 동 개혁안이 공개됨.

- 향후 헌법재판소가 loi d'habilitation에 대해 합헌 결정을 내리는 것을 전제로 마크롱 대통령이 노동개혁안에 서명하게 되면 이 안이 법률적 효력을 갖게 될 것임.
- 2022년까지 현재 10%를 상회하는 실업률을 7%로 낮추는 것을 목표로 추진되는 노동 시장 개혁안의 주요 내용은 다음과 같음.

1) 중대한 사유 없는 해고 시 지급되는 보상금(indemnités prud'homales) 상한 및 신청기간 단축

- 2년 미만 근무 근로자의 경우 최대 3개월 (현행 6개월) 급여, 2년 이상 10년 미만 1년당 1달 급여 증가, 10년 이상은 1년당 1/2달치 급여만큼 증가
- 30년 이상 근무경력이라도 총 20개월 치가 상한
- 동 보조금을 받을 수 있는 신청 가능 기간도 24개월에서 12개월로 단축

2) 산별노조의 협상권을 개별 기업으로 환원

- 현재는 기업 규모와 관계없이 노조전임자가 없는 경우 산별노조에 의해 결정되는 제반 사안을 수용해야 함.
- 개혁안은 종업원 10인 이하의 경우 경영자가 의견 제시하고 단순 다수결로 의사 결정 가능하게 함.
- 종업원 11인 이상 50인 이하의 경우 노조에 의해 위임받지 않은 근로자 대표와 협상하여 의사결정 가능

3) 다국적기업의 해고요건 완화

- 해고요건 판단에서 국제적 경영환경만이 아니라 프랑스 내 경영환경만을 고려하는 것도 가능하도록 변경

4) 기업 내 근로자 대표조직 슬림화

- 종업원 50인 이상 기업에서 기존 근로자 대표조직 4개중 3개(인력위원회, 기업위원회, 보건·안전 및 근무조건 위원회)를 병합하여 사회경제위원회를 구성하도록 하고 기업 내 두 개의 대표조직 (노조, 사회경제위원회)으로 변환
- 노조전임자 부재 시 사회경제위원회가 노사협상의 주체가 됨.
- 근로자 다수결에 의해 노조와 사회경제위원회가 병합하여 기업평의회를 구성하는 것도 가능

5) 경제적 해고 시 보상금 인상

- 근속연수 x 연봉의 5분의 일에서 4분의 일로 인상

〈평가〉

- 마크롱은 노동시장의 방향을 유연, 안전 두 용어로 집약하고 있으나 이번 조치는 대부분 유연과 관련되고 안전과 관련된 것은 해고보상금 인상 정도임.
- 동 개혁안은 산별노조의 힘을 상당 부분 약화시키고 개별 기업 경영의 자율권을 증대시키고, 해고 요건과 관련된 규제완화 등을 포함함으로써 고용을 촉진하는 데 기여할 것으로 평가됨.
- 그러나 이번 조치에도 불구하고 프랑스의 산별노조의 힘은 여전히 막강하고, 대부분 중요 결정(최소임금, 직업훈련, 비정규직 노동계약 조건 등)은 산별노조 차원에서 결정되고 수용되는 현실을 크게 바꾸지 못할 것이라는 시각 존재. 따라서 동 조치가 청년 실업, 장기실업 등 문제 해결에 제한적일 수 있음.

■ EU 경제통합 심화 추진

- 유로존 경제 및 재무부 창설을 주장하는 등 유럽통화의 심화 추진
 - 유로존 예산을 증대하고, 이를 통해 유로존에서 투자 확대
- EU 디지털스타트업에 대한 지원을 강화하기 위해 50억 유로 규모의 'European Venture Capital Financing Fund'를 조성

〈평가〉

- 유럽 재정위기나 브렉시트와 같은 유럽통합의 위기를 유럽에서 통합의 '과잉'이 아니라 통합의 '결핍'에서 찾는 시각이 논란의 여지는 있으나 유로화의 존속이 현실적 대안이 라면 통합의 심화가 불가피한 방향임.
- 다만 통합의 심화는 회원국들 간 정치적 타협의 산물이므로 마크롱 재임 기간 중 실현 가능성이 높지는 않은 것으로 보임.

■ 통상과 관련 대체로 자유무역주의 입장이나 보호주의적 성향도 보임.

- 마크롱은 트럼프 美 행정부의 보호무역주의에 우려를 나타내며, 양자 및 다자무역협정을 통한 자유무역주의에 찬성하는 입장임.
- 마크롱은 EU-캐나다 포괄적자유무역협정 (CETA: Comprehensive Economic and Trade Agreement), EU와 미국 간 자유무역협정인 TTIP(Transatlantic Trade and Investment Partnership)에 찬성
- 단 무역협정을 체결 할 때, 안전, 환경, 사회보호 등 프랑스가 가치를 두고 있는 기준의 하향조정에는 반대
- 'Buy European Act'를 통해 생산 공정의 절반 이상을 EU에 두고 있는 기업만이 EU

공공조달시장에 접근 가능하도록 제한

〈평가〉

- FTA 찬성은 EU의 정책방향과 부합되어 추진에 문제가 없음.
- 반면 Buy European Act의 경우 EU집행위의 정책방향과 상치되어 실현 가능성 높지 않음.
 - 동 법은 BT등 영국 내 주재 다수 다국적 기업의 활동을 제한하는 효과가 있으며, 따라서 영국의 강력한 반대에 직면

3. 시사점

■ 마크롱의 집권은 프랑스의 ‘시대정신’을 정확하게 읽고 대안을 제시하였기에 가능했음.

- 프랑스 사람들이 프랑스의 경제난과 실업 문제를 가장 심각하게 생각하고 있고, 이 문제의 해결은 보다 많은 경제적 자유, 노동시장의 유연성 제고, 비대한 정부조직의 개편 등을 통해 달성할 수 있다는 인식이 확산되어 있는 상황을 정확하게 포착하였음.
- 마크롱의 우파적 경제정책 처방이 인기를 끈 요인은 프랑스 경제가 상당 기간 침체에 시달린 가운데 전임 올랑드 대통령의 좌파 정책에 국민들이 실망했기 때문임.
- 더욱이 올랑드정부에서 경제장관으로 임명된 마크롱이 제시한 참신한 정책들이 대중의 지지를 이끌어내면서 그에 대한 기대가 커지는 가운데 집권의 발판을 마련할 수 있었던 것으로 생각됨.

■ 마크롱의 경제정책을 좀 더 자세히 들여다보면 정책들간 상호 모순적인 측면이 있음.

- 기업경쟁력 강화를 목표로 법인세 인하, 규제완화, 노동개혁 등을 추진하지만 동시에 기업들의 사회보험분담금 증가는 기업의 비용 증가를 초래할 것임.
- 재정적자 축소를 추구하지만 동시에 노동자 사회보장분담금 축소, 주민세 면제 등은 정부지출 증가를 초래
- 자유무역에 대해서는 찬성 의견이지만 프랑스적 가치 기준의 고수, Buy European Act 등 보호주의적 입장도 혼재

■ 그러나 이러한 ‘모순’은 경제적인 측면에서도 어느 정도 이해 가능할 뿐 아니라 선거 전략적 측면에서도 합당한 수준인 것으로 보임.

■ 마크롱의 프랑스 경제문제에 대한 진단과 대책은 상당 부분 우리나라에도 적용될 수 있고 필요한 것으로 판단됨.

- 다만 문제는 우리나라에서 유사한 처방들이 대중의 지지를 이끌어낼 수 있을지, 그리고 우파 정부가 궁극적으로 집권하더라도 정책적으로 추진력을 얻을 수 있을지는 의문
- 한국의 시대정신이 무엇인지에 대해 고민할 필요
- 프랑스의 loi d'habilitation에 대해 연구할 필요