

[세미나]

마크롱의 경제개혁과 한국에의 시사점

- 일시: 2020년 1월 15일 (수) 오전 10시
- 장소: 산림비전센터 7층 열림홀
- 주최: 자유기업원

사회: 권혁철 자유기업원 부원장

1부: 경제부분 - 마크롱 경제개혁의 성과 및 시사점

- 주제발표: 조동근 명지대 명예교수
- 토론: 곽은경 자유기업원 기업문화실장

2부: 정치부분 - 마크롱은 어떻게 개혁을 추진했는가?

- 주제발표: 박종운 시사평론가
- 토론: 김광동 나라정책원 원장

3부: 종합토론

마크롱 경제개혁의 성과, 성공요인 및 시사점

조동근 (명지대 명예교수)

문재인(2017. 5. 10), 트럼프(2017. 1. 20), 마크롱 대통령(2017. 5. 14)은 비슷한 시간에 행정부를 꾸리고 임기를 시작했다. 흥미로운 것은 이들이 견지하는 국정운영 철학과 가치가 정반대라는 것이다. 이들 행정부의 경제적 성과에 차이가 났다면 그 차이는 이들이 통치 기반으로 삼은 '이념과 가치'의 차이에서 비롯되었다고 봐도 된다. 마크롱 대통령의 경제개혁 성과와 성공 요인 및 시사점을 적기(摘記)한다.

I. 문재인 정부: 4마리 토끼를 놓친 최악의 경제성적표

3국의 경제성적을 비교하면 한국이 제일 꼴찌다. 문재인 정부의 실패는 취임사에서 예견되었다. '한 번도 경험하지 못한 나라를 만들겠다'는 취임사 대목에서는 탄식(歎息)이 절로 나온다. '경험하지 못한 나라'는 그동안 존재하지 않았던 '새로운 나라'를 만들겠다는 것이다. 정권 교체가 건국(建國)일 수는 없다. '경험하지 못한 나라를 만들겠다'는 것은 역사의 뒀안길로 사라진 '좌파 설계주의'를 부여잡겠다는 것이다.

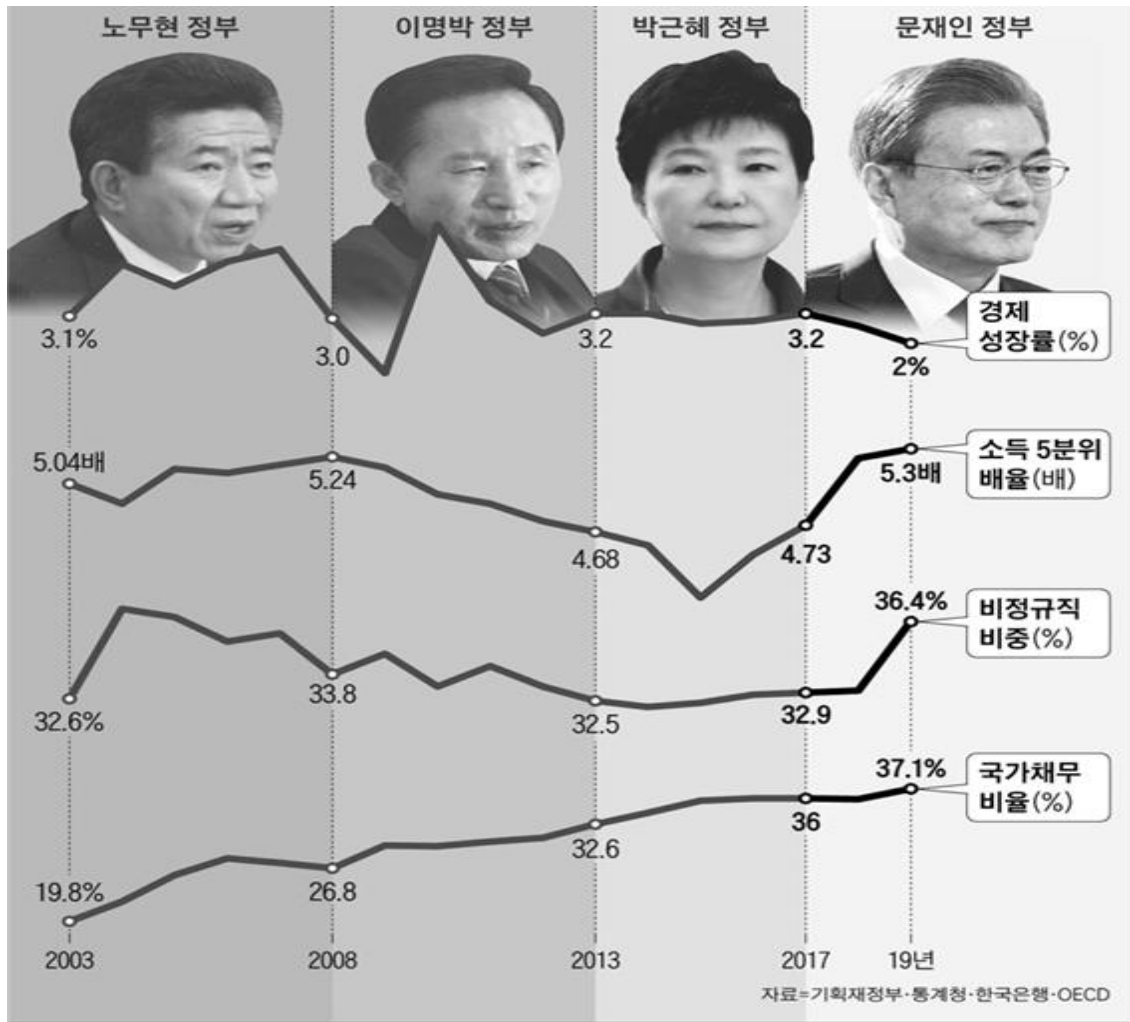
문재인 정권은 구두선(口頭禪)과 미몽에 취했다. "경제적 기회는 사전적으로 '평등'해야 하며 과정은 '공정'해야 하고 결과는 '정의'로와야 한다"고 했다. 하지만 경제적 기회가 사전적으로 평등하게 주어지고 과정이 공정하다면 결과는 '있는 그대로' 받아들여야 한다. 문재인 정부가 말하는 정의는 '결과적 평등'이다. 소득순환과정에서 '평등, 공정, 정의(결과적 평등)'는 공존할 수 없다. 공존한다면 시스템적으로 '과다식별'(over identification)된 것이다. 독수리날개, 치타허리, 코끼리다리를 붙일 수 있다는 무지와 오만을 드러낸 것이다.

2020년 신년사에서 문재인 대통령은 "'함께 잘사는 나라', '혁신적 포용국가'의 틀을 단단하게 다질 수 있었다"고 자평했다. '함께 잘사는 나라'는 이상향으로 사회주의 구호에 다름 아니다. '혁신적 포용국가'는 '둥근 네모'에 비견되는 형용모순을 범하고 있다. 혁신과 포용은 층위가 다른 문제이기 때문이다. 포용사회보다는 '사회안전망'을 강조하는 것이 순리이다. 문재인 정부는 현실인식이 적확하지 않고 '경제지력'이 낮다. 그러다 보니 불필요한 형용사가 범람하는 것이다.

문재인 정부는 4마리의 토끼를 놓쳤다. 문재인 정권 출범 이후, 성장은 둔화되고 분

배는 개악되고 비정규직 비중은 증가하고 국가 재정건전성도 훼손되었다. 지금까지의 경제운용 방식을 근본적으로 수정하지 않고 고집하면, 문재인 정권이 끝나는 2022년에는 회복 불가능한 경제 파산을 맞이할 수도 있다.

<그림-1> 최근 4개 정부 경제성적표



자료: 조선일보 2019. 11. 6일자

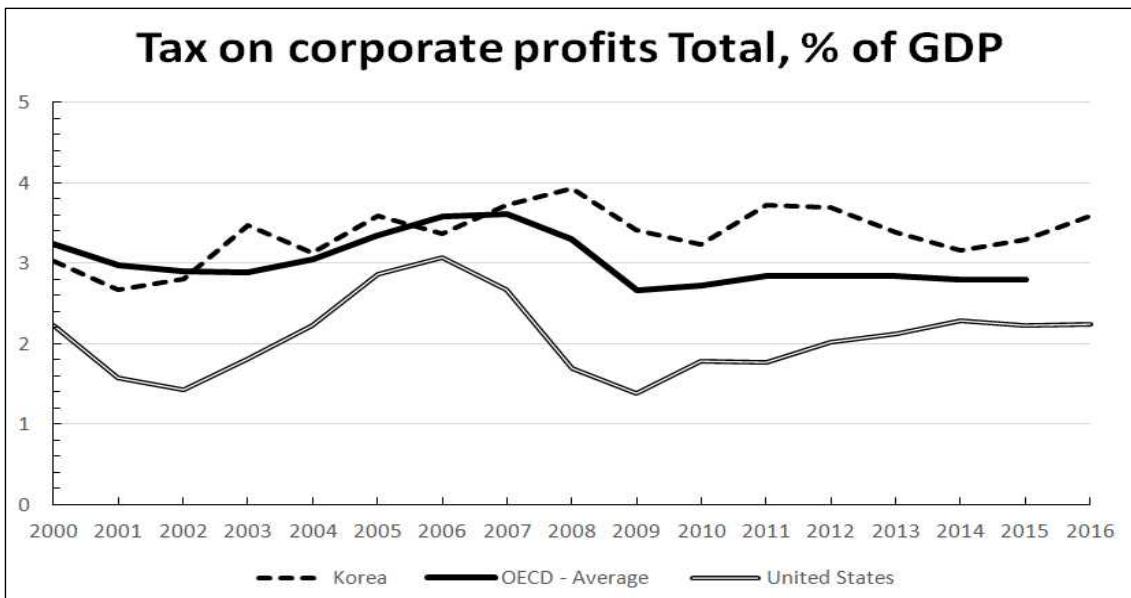
주: 2019년 자료는 추정치

문재인 정부의 성장률은 출범 첫해인 2017년 3.2%에서 2018년 2.7%를 거쳐 2019년 예상 성장률은 2.0% (미만)이다. 소득불평등도를 나타내는 대표적 지표인 소득5분위 배율은 2013년 4.68배에서 2019년 5.3배로 악화됐다. 문재인 정부는 일자리를 자임했지만 정부 예산으로 만든 '세금 일자리'가 대부분 비정규직이다 보니 비정규직 비율이 증가할 수밖에 없다. 비정규직 비중은 2017년 32.9%에서 2019년 36.4%로 증가했다. 재정규율을 훼손하면서까지 정부 지출을 늘린 결과 '재정 건전성'이 나빠졌다. 국가채무비율도 2017년 36.0%에서 2019년 37.1%로 증가했다.

1) 문재인 정부가 꿈에 그리던 bucket list, ‘증세와 최저임금인상’

문재인 정부가 야당시절 꿈에 그리던 ‘버킷 리스트’ 1번과 2번은 ‘증세와 최저임금 인상’이다. 문재인 정부는 2017년 5월에 출범했고 그해 12월에 증세를 단행했다. 조세저항을 완화하기 위해 법인세율 인상에 대해서는 ‘부자증세’를, 소득세율 인상에는 ‘수퍼 리치에 대한 핀셋증세’라는 수사(修辭)를 동원했다.

<그림-2> OECD에 대비한 법인세수 비중(GDP 대비)



자료: OECD data base

<그림-2>에서 보듯이 우리나라의 GDP대비 법인세수 비중은 2007년 이후 OECD 평균보다 유의하게 높다. 그림에도 법인세 최고세율을 22%에서 25%로 올렸다. 2007년 이후 OECD 35개국 중 20개국이 법인세를 낮췄지만 한국은 역주행 했다. 그리고 소득세 최고세율을 40%에서 42%(5억원이상)로 인상했다. 문재인 정부는 2017년 가을 최저임금을 전년 대비 16.4% 상승한 7,530원으로 정했다. 최저임금 인상이 가져올 후과(後果)에는 관심조차 두지 않았다. 최저임금 인상은 ‘절대선’이자 ‘성역’이었다.

문재인 정부는 2017년 말에 그렇게 갖고 싶어 했던 ‘창과 칼’을 양손에 들었다. 날개를 달았다면 우리경제는 2018년에 도약을 했어야 맞다. 하지만 현실은 정반대였다. 2018년 한국의 경제성장률(2.7%)은 오히려 미국(2.9%) 보다 낮았다. 2019년 경제성장률 전망치는 한국 2.0%, 미국 2.3%로 그 차이는 0.3%로 더 벌어졌다. IMF외환위기, 메르츠 사태 등 외부요인에 의하지 않은 정상적인 상태에서 우리 성장률이 미국보다 ‘연속 2년’ 낮은 것은 처음 있는 일이다. 더욱 충격적인 것은 ‘창과 칼’을 손에 쥔 1년 뒤인 2019년 1/4분기에 역(逆)성장(전분기 대비 -0.4%)을 한 것이다. 한 마디

로 ‘소득주도 역성장’(income led reverse growth)이다. 2019년 1/4분기 마이너스 성장은 2019년 성장률 전망치를 2.0%로 끌어내리는 데 부정적 의미에서 결정적 역할을 했다.

문재인 정권은 최근의 경기 부진 요인으로 미·중 무역갈등 등 ‘대외 여건 악화’를 들고 있다. 하지만 ‘대외 여건 악화’가 경기부진의 방패가 될 수는 없다. 이명박·박근혜 정부 때는 ‘글로벌 금융위기와 남유럽 재정 위기’를 겪었다. 문재인 정부의 경기부진과 저성장은 정책실패가 초래한 인재(人災)인 것이다. 어찌 보면 정책실패는 필연적이다. 국가간섭주의와 평등주의에 함몰됐기 때문이다.

II. 마크롱 정부의 개혁성과와 성공요인

1) 전방위적 개혁으로 국가경쟁력 강화 및 성장기반 마련

마크롱 개혁은 전후(戰後) 유산으로 남아있는 ‘사회적 파트너’로서의 ‘노동조합의 자주관리 틀’을 벗어던지면서, ‘개혁, 자유화, 혁신’(reform, liberation, innovation)의 기치아래 기업부담 완화를 통해 국가경쟁력을 강화하고 성장기반을 마련하는 것이다.

<그림-3> 마크롱 정부의 노동시장 개혁 및 실업률 추이



2010년대 ‘유럽의 병자’로 불렸던 프랑스 경제가 마크롱 대통령의 개혁이 빛을 받으면서 ‘저성장 고실업’의 늪에서 탈출하고 있다. 프랑스통계청(INSEE)에 따르면 2019년 2분기 프랑스 실업률은 8.5%로, 금융위기 이후 10년 만에 가장 낮은 수치다. 청년 실업률 하락폭도 괄목할 만하다. 마크롱 대통령 취임(2017. 5월) 직후 23%를 웃돌았던 청년 실업률은 2019년 7월 19.2%로 2년 새 4%포인트 떨어졌다. 마크롱 대통령 취임 이후 총 36만7000개의 일자리가 늘어났다. 무엇보다 정규직 비율이 55%(2019년 2분기)로 15년 만에 최고치로 올랐다. 영국 파이낸셜타임스(FT)는 “30년 동안 ‘저성장 고실업’의 늪에 빠져 있던 프랑스가 독일을 제치고 유럽 ‘경제 모범국’으로 거듭날 기세”라고 평가했다.

2) 노동시장 유연화를 위한 노동개혁

마크롱 노동개혁의 핵심은 고용과 해고를 쉽게 하는 ‘노동 유연성’ 강화다. 여기에 노동인력 고급화라는 투트랙 접근법으로 기업들의 자발적 고용을 늘렸다. 프랑스는 그동안 정규직 과보호 문제를 안고 있었다. ‘주 35시간 근무제’ 덕분에 프랑스 노동자는 경제협력개발기구(OECD) 평균보다 20% 적은 시간을 근무하면서, 유럽 평균보다 40% 높은 시간당 임금을 받아 왔다. 기업이 한번 채용한 사람은 어지간해서는 내보낼 수 없었다.

마크롱 대통령은 ‘노동시장 개혁’을 최우선적으로 추진했다. 첫 번째 산물이 2017년 9월 정부가 만든 행정입법으로 2018년 3월 의회의 사후추인을 받아 법률로서 확정됐다. 프랑스 정부는 입법이유서에서 “직업을 선택·수행·변경할 수 있는 자유와 창업·영업의 자유를 증진하고, 삶과 일의 균형 추구하며, 기업 활력을 높여 일자리를 만듦으로서 사회변혁을 달성코자 함”을 법 개정 이유로 밝히고 있다. 하지만 유럽연합(EU) 체제 하에서 재정·통화정책을 마음껏 펼치기 어려운 상황에서, 정부가 일자리 확대를 위해 선택할 수 있는 현실적인 수단은 노동정책 밖에 없다. 개정 노동법은 ‘노동조건에 관한 기업차원의 재량권 확대, 사원대표 조직의 통합에 의한 노사교섭의 효율화, 노동비용의 예측가능성’ 등 크게 3대 축으로 이루어졌다.

‘개별적 근로관계법’ 분야의 법 개정은 해고 과정에서 기업의 예측가능성을 높이고 분쟁의 조기 해결을 추구하는 데 초점을 맞췄다. 프랑스는 부당해고 시 원직복직 대신 해고배상금을 지급함으로써 고용관계를 종료할 수 있는데 금번 법 개정을 통해 종래 규정이 없던 ‘해고배상금의 상·하한’(하한은 6개월분 임금, 상한은 20개월분 임금)을 법률에 명시했고, 부당해고 제소기간을 24개월에서 12개월로 단축했다. 그리고 경영상 해고 시 다국적 기업의 경영상 어려움의 평가 범위를 ‘기업 전체’에서 ‘프랑스 내 회사’로 한정했다.

‘집단적 노사관계법’의 법 개정은 기업별 교섭과 협약체결권을 강화하는 데 초점을 두고 있다. ‘산별 노조’ 중심인 프랑스에서는 그동안 기업별 노동조합이 없었고, 사업장 단위에서 결정할 수 있는 사항이 거의 없었다. 개정법은 교섭의 중심을 전국·산별에서 기업별로 옮기도록 하고 있다. 종래에는 산별 노동조합이 근로자대표를 지명하였으나 산별 노동조합의 위임을 받지 않은 일반 근로자도 개별 사업장의 근로자대표가 될 수 있도록 해 기업별 교섭·협약체결권을 인정했다. 그리고 기업별 협약에서 정한 근로조건이 산별 협약보다 불리하더라도 기업별 협약이 적용될 수 있도록 했다. 그리고 종업원 규모 50인 이상의 기업에 대해 설치가 의무화되었던 4대 사원대표 조직(종업원대표, 기업위원회, 건강안전위원회, 조합대표)을 통합해 중소기업의 고용확대

에 장애가 되었던 걸림돌을 제거했다.

마크롱 정부의 노동유연화 정책의 특징은 '개별적 근로관계법보다 집단적 노사관계법의 수정에 방점'을 둔 것이다. 강력한 전국·산별 단위 노동조합이 고용유연성 제고에 걸림돌이 된다는 인식하에 이들 노동조합의 권한을 축소시켜 기업별 교섭 및 협약을 활성화하고자 한 것이다.

노동관계법 통과로 기업의 해고가 쉬워지면 부당해고가 늘 것이라는 우려는 기우였다. 기업들은 부담이 줄자 자발적으로 고용을 늘리기 시작했다. 중간 관리자급 해고로 인건비 부담이 줄어든 기업들은 오히려 신규 채용을 늘리기 시작했다. 정보기술(IT) 기업과 중소기업 중심으로 고용이 늘었다. 마크롱 대통령 취임 이후 새로 생겨난 총 36만7000개의 일자리는 노동관계법 개정의 열매인 것이다. 기업의 자발적 의사로 고용이 늘어나다 보니 일자리의 질 역시 개선됐다. 2019년 2분기에는 정규직 일자리 비율이 54.7%로 나타나 분기별 집계를 시작한 2003년 이후 최고치를 기록했다.

마크롱 대통령은 저숙련 노동자를 위한 직업훈련 강화에 힘쓰고 있다. 그는 정석(定石)에 기초해 정책을 구사하고 있다. 마크롱 대통령은 임기 5년 동안 '이미 GDP의 1.4%를 투입하고 있는 직업훈련 제도'에 더해 실업자 직업훈련을 위해 150억유로(약 20조2570억원)를 추가로 지출하겠다는 것이다. 이를 위해 근로자 직업훈련계좌를 개설해 비숙련 노동자에게 최장 10년간 연 800유로를, 숙련노동자에게는 연 500유로를 지원하는 법안을 입안했다. 그리고 실업급여 의존도를 낮추기 위해 의무 고용기간을 늘리는 등 수급조건을 강화하고 고소득 계층의 실업급여액을 줄이는 강력한 제도 개혁안을 제시했다.

3) 세제개혁을 통한 재정 건전화 추진

마크롱 정부는 엄격한 세출억제와 세제개혁을 통해 재정건전화를 달성하겠다고 한다. 감세조치는 2022년까지 단계적으로 진행되는데, 법인세 감세는 2022년까지 현재의 33.3%에서 25.0%로 내릴 예정이다. 동시에 기업 수익성을 개선시켜 설비투자를 활성화시키기 위해 사회보험료 부담액 경감도 검토되고 있다. 가계에는 2022년까지 80%의 세대를 대상으로 '지역주민세'가 폐지된다. 그리고 자산 합계가 130만 유로(17억원) 이상인 개인에 대해 매년 주식·보험·요트·슈퍼카·미술품·귀금속 등에 대해 0.5~1.8% 세금을 물리는 '자산에 대한 연대세(ISF)'를 없앴다. 마크롱은 '부유세 때문에 프랑스를 떠나는 자산가와 기업가의 투자를 유치'하기 위함이라고 설명했다. 한편 사회보장비를 충당하는 일반사회세(CSG)는 2018년부터 인상된 급여소득의 경우 7.5%에서 9.2%로 세율을 1.7%포인트 올렸다. 그리고 공무원 감축(12만명)이 계획되고 있다.

2019년 재정적자가 GDP대비 2.8%에서 3.4%로 확대가 예상되어 재정건전화를 위해서 구글, 애플, 페이스북, 아마존 등 인터넷 대기업(GAFA)에 대해 2019년부터 프랑스에서 발생한 이익에 대한 과세계획이 구체화되고 있다.¹⁾ 마크롱 대통령은 임기 5년 동안 600억 유로의 세출규모 삭감을 목표로 하고 있다.²⁾ 마크롱 정부의 재정건전화 계획이 성공한다면, 프랑스는 거의 반세기만에 균형재정에 접근 하게 된다.³⁾

4) 노동개혁의 성과

노동개혁의 성과는 경제성장률과 제조업활력 제고로 나타났다. 고용시장 호조에 힘입어 프랑스는 2019년 경제성장률에서 독일과 이탈리아를 압도할 것으로 예상된다. 2019년 프랑스 국내총생산(GDP) 성장률 전망치는 1.3%이다. 독일은 0.5% 성장에 그칠 것으로 전망된다. 2019년 8월 제조업 구매관리자지수(PMI)는 51.0으로 7월 49.7보다 큰 폭 상승했다. 반면 같은 달 독일과 유로존의 제조업 PMI는 각각 43.1, 47.0에 불과했다.

5) 마크롱이 직접 챙기는 스타트업⁴⁾

마크롱 대통령은 과거 투자은행 로스차일드에서 벤처기업 투자관리를 담당한 경험으로 스타트업 육성에 박차를 가하고 있다. 그는 33세 무니르마주비를 디지털 장관으로 임명하고, 파리 13구역의 기차 화물기지를 개조해 ‘프랑스판 실리콘밸리’인 ‘스타시옹 에프(Station F)’를 만들었다. 이곳에 1000개가 넘는 스타트업 입주해 마이크로소프트(MS)·구글·페이스북 등의 투자를 받고 있다.

마크롱 대통령은 “누구나 창업할 수 있는 ‘스타트업 국가’로 만들겠다”며 “2025년까지 프랑스에서 유니콘(기업가치 1조원 이상 스타트업) 25개를 탄생시킬 것”이라고 했다. 스타트업 육성책에 힘입어 2018년 프랑스에서 새롭게 창업한 기업 수는 69만개로 17% 증가했다. 영국의 FT는 “스타트업 열기 덕에 프랑스는 독일보다 높은 경제 성과를 내고 있다”고 전했다.

1) 인터넷 대기업에 대한 과세는 그동안 EU 국가 간에서 논의 중이었는데, 지난 12월 17일 필립총리가 조세적용을 단독 결정하여 발표하게 된 배경은 최근 ‘노란조끼’ 시위로 인한 경제적 타격에 따른 조치로 평가(연간 5억 유로 세입창출 추산)된다. 프랑스 하원은 관련 내용이 2019년 재정법에 포함되어 있지 않지만 2019년 3월에 재개될 경제활성법(PACTE) 2차 심의에서 논의하기로 승인하였다.

2) 사회보장부문에서 250억 유로, 지방자치단체에서 100억 유로, 정부부문에서 250억 유로가 삭감된다.

3) 프랑스는 1974년 이후 재정적자가 지속되어 왔으며, 특히 2008년부터 재정수지 적자폭이 EU의 재정규율에서 요구하는 GDP대비 3%를 초과했다.

4) <https://news.join.com/article/23597867>

III. ‘노란조끼 저항 운동’과 국민토론 및 마크롱 지지율 회복

프랑스 법에 따르면 모든 프랑스 시민들은 만일의 사고에 대비해 자신의 차에 밝은 노란색 조끼를 비치해야 한다. ‘노란 조끼’를 입고 국가에 저항을 한 것이다. 노란조끼와 자동차의 연관성은 우연의 일치가 아니다.

프랑스 정부가 환경오염을 방지한다는 명목 하에 경유 유류세를 23%, 휘발유 유류세를 15% 인상하겠다고 밝힌 것이 시위의 발단이 됐다. 대중교통을 이용할 수 있는 파리 주민은 부담이 덜할지 몰라도, 천문학적으로 높은 파리의 집값을 감당하지 못하는 대다수 저소득층은 파리 외곽에서 통근을 위해 자가용이 필수품이라, 유류세가 인상되면 큰 타격을 입을 수밖에 없다. 유류세는 대표적인 역진세로, 세금을 높인다고 해서 소비를 줄이기 어렵기 때문에 소득수준이 낮을수록 조세부담이 강해진다. 환경보호라는 명목으로 힘없는 저소득층에게 세금부담을 지운 셈이다.

유류세 증세에 대한 저항을 시작으로, 복지감축 등에 영향을 받은 빈곤층, 공무원 감축으로 일자리를 잃을 수 있는 공무원들, 부유세와 자본소득세 감세로 인해 부유층이 큰 혜택을 보는 현실에 절망한 중산층이 노란조끼 저항 대열에 참여했다. 2018년 11월 17일 첫 시위에서 30만 명의 인파가 몰렸다. 12월 2일에는 전국적으로 13만 6천여명이 시위에 참여했다.

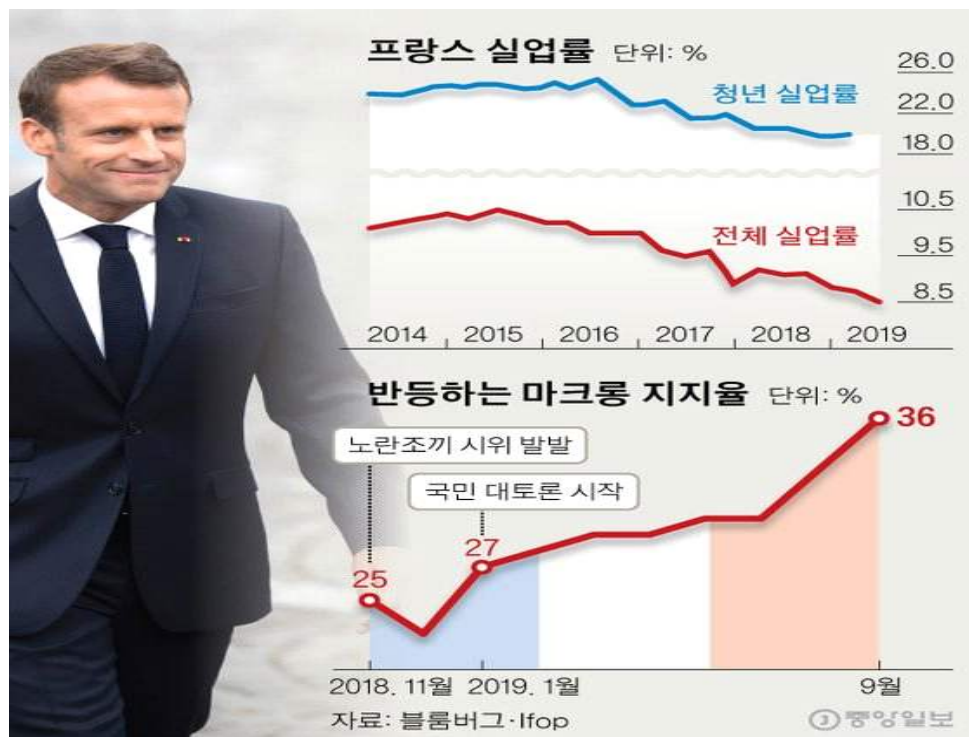
마크롱 대통령은 2018년 12월 10일 노란조끼 항의시위에 대한 대국민 연설을 통해 유류세 인상 철회, 전기·가스요금의 현실화 계획 철회, 자동차 배출가스 규제 강화 계획 유예 그리고 동결하기로 했던 최저임금 인상 및 저소득 은퇴자의 일반사회세(CGS) 동결, 기업의 자발적인 연말 상여금 조치에 대한 부담금 면제 등 당근책을 제시했다. 그리고 2019년 1월 국민대토론을 열자고 제안한 뒤 두 달간 전국을 돌며 적극 소통에 나섰다. 하지만 그는 국민들이 가장 반발했던 부유세(ISF) 폐지에 대해서는 “부자들을 위한 선물이 아닌 투자를 유치하고 일자리를 늘리기 위한 취지”라고 설득하며 원칙을 지켰다.

밑바닥을 헤매던 마크롱 대통령의 지지도는 청년 및 전체 실업률이 줄면서 회복되고 있다. 인기를 쫓지 않고 정책성공으로 인기를 높인 것이다. 23%(2018년 11월)까지 떨어졌던 지지율은 36%(2019년 9월)로 반등했다.

마크롱 대통령 지지율 상승은 그가 승부수로 꺼낸 사회적 대토론 덕분인 것으로 분석된다. 개혁에 대한 지도자의 강한 의지는 물론 그가 소통을 통해 국민적 공감대를 끌어냈기 때문이다. 올랑드 정부 시절 경제 장관을 역임하며 이러한 과정을 지켜본 마크롱 대통령은 ‘국민 대토론’을 열어가며 ‘개혁과 토론’을 병행했다. ‘노란 조끼’ 시

위가 거세지자, 마크롱은 두 달간 전국을 돌며 국민과의 토론으로 개혁의 필요성을 설득했다.

<그림-4> 실업률 하락과 마크롱 대통령 지지율 회복 추이



IV. 마크롱 대통령의 경제관⁵⁾: 국가가 일자리를 알선할 수 없다

지도자의 경제철학이 정책의 성패를 가른다. 2018년 9월 15일 프랑스 엘리제 궁 개방 행사에서 한 청년과 대화를 나누는 마크롱 대통령의 발언이 논란이 되었다. 마크롱 대통령이 실업 청년에게 공개적으로 쓴 소리를 했기 때문이다.

조경사로 일하다 실직한 25살의 청년은 마크롱 대통령에게 “이력서와 자기소개서를 보내도 답이 없다”라며 구직의 어려움을 토로했다. 이에 대해 마크롱 대통령은 일할 의지나 의욕만 있다면 어디든 일자리가 있다고 말하며 청년에게 구직 방향을 바꾸기를 조언했다.

마크롱 대통령은 “호텔과 카페, 레스토랑, 건설현장 어디든 사람을 찾고 있고 카페와 레스토랑 밀집지인 파리 남서부에선 일자리를 쉽게 찾을 것이라며, 길 하나만 건너면 당신은 일자리를 찾을 수 있다”고 했다.

5) <https://1boon.kakao.com/cidermics/1649>

마크롱 대통령 발언에 프랑스 국민은 분노했다. 프랑스는 10%에 육박하는 높은 실업률을 기록하고 있고, 특히 젊은 층 실업률은 심해서 25살 이하 청년 4명 중 1명이 직업이 없는 상황인데, ‘업종만 바꾸면 일자리가 널렸다’는 대응은 부적절한 대응을 넘어 현실을 고려하지 못한 실언이라는 것이다. 마크롱 대통령의 발언은 SNS를 타고 프랑스 국민들의 비난과 조롱을 샀다.

마크롱 대통령의 발언이 논란이 된 것은 이번이 처음은 아니다. 그는 근로를 통해 성장을 해야 한다는 자신의 주장에 반대하는 이들을 ‘게으름뱅이’라고 부르거나, 노조 시위대에게는 ‘혼란만 부추긴다’고 비난해 큰 반발을 사기도 했다. 마크롱은 프랑스 국민들을 ‘변화를 거부하는 골족(Gauls·갈리아인)’이라고 표현해 크게 논란이 일기도 했다. ‘골족’은 프랑스인의 조상 격인 켈트인으로 정체성을 상실한 부족을 의미한다, 자국민을 ‘변화를 받아들이지 못해 도태될 것’이라고 깎아내린 셈이다.

마크롱은 실언(失言)을 하지 않았다. 그는 ‘인기발언’을 하지 않았을 뿐이다. 조정사의 경우를 보자. 이력서를 낸다고 일감이 없는 데 구직자에게 연락이 올 리 없다. 이력서 제출이 일자리를 가져다주는 것이 아니다. 사회수요가 있는 직종으로 눈을 돌려야 한다. 미스매치는 1차적으로 구직자가 풀어야 할 숙제이다. ‘자신의 직업을 바꿀 수 있다’는 각오로 직업훈련을 받아야 한다. 변화를 거부하거나 수용하지 않으면 ‘게으름뱅이’임에 틀림없다. 노조는 직업을 가진 근로자들이 결성한 이익집단이다. 따라서 노조는 노동시장에 앞으로 진입할 예비 근로자에게 시선을 돌리지 않는다. 노조 시위대가 극성을 떨수록 노동시장에 진입할 예비근로자를 위한 일자리는 사라진다.

V. 전임자 올랑드 대통령의 노동개혁 실패이유

1) 올랑드 대통령의 노동법 개정, 좌파 정부 향한 노동자의 분노

사회당 올랑드 대통령은 대선후보 시절부터 대통령 임기의 성공척도는 실업률이라고 단언했으며, 이를 겨냥해 2013년 1월 고용유연화 협약, 2014년 1월 책임협약 등 다양한 정책을 시도했다. 올랑드 대통령은 2017년 대선을 대비해 ‘기업과 경제 활동을 위한 새로운 자유와 보호 확립에 대한 예비법안’을 2016년 2월 제출 했다. 예비법안의 방점은 크게 두 가지다. ‘경영상 해고와 해고 보상금’ 관련해 법의 규정이 명료하지 않아 시행이 어려웠던 부분을 명확히 하는 것이다. 그리고 노동시간 관련하여 ‘법이나 산별협약’을 통해 규제하거나 관리해왔던 것들 중 주요 부분을 기업교섭에 위임함으로써 기업의 자율성을 높이겠다는 것이다.

갈등은 예비법안 '제2조'에서 증폭됐다. 프랑스 법령은 '산별협약보다 노동자에게 불리하게' 기업협약을 맺을 수 없도록 하고 있다. 즉 '노동자 유리의 원칙'이 일반적으로 적용되고 있다. 하지만 예비법안은 노동시간과 관련해 기업협약이 산별협약보다 우선한다는 원칙을 명기했다. 구체적으로 제2조에서 "기업이나 사업장 협약에 따라, 이의 부재 시 산별협약에 따라..."라는 조건절을 명시해 산별협약을 '2차적인 것'으로 규정했다.

즉각 노조의 반발이 뒤따랐다. 반대론의 명문은 '산별협약을 통해 조율되어 오던 추가근로임금을 포함한 근로조건이 기업협약에 따라 정해지게 되면' 기업 경쟁력 강화란 명분으로 값싼 임금이나 열악한 근로조건이 수용되는 '사회적 덤핑'(social dumping)이 횡행할 수 있다는 것이다.

예비법안은 큰 혼란에 빠졌다. 사회당에는 예비법안을 지지하는 정부, 수정안을 제시해야 한다고 주장하는 하원의원,⁶⁾ 산별협약의 우위를 주장하는 당내 반대파 간의 의견이 교착되어 더 이상 논의가 진전되지 못했다. '좌파 올랑드 정부가 내놓은 예비법안에 대한 노조의 분노'는 매우 역설적이다.

VI. 에필로그

한국, 미국, 프랑스의 경제성과에 성적을 매긴다면 한국의 등수는 충분히 짐작되기도 남는다. 한국이 프랑스 보다 양호한 지표는 성장률 하나 일 것이다. 하지만 이도 단순비교를 해서는 안된다. 우리는 2017년 이후 3.2%, 2.7%, 2.0%로 내려오는 추세이다. 하지만 2019년 프랑스의 성장률 전망치(1.3%)는 독일(0.5%)을 앞설 것으로 예측된다.

삼성증권의 분석에 따르면 2019년 1월~11월까지 코스피지수 상승률은 2.3%로 주요 20개국(G20) 중 18위에 그쳤다. (<그림-5> 참조) 미국 제재 여파로 경제위기를 겪은 터키(17.1%)보다도 낮은 성과다. 러시아(34.6%)은 신생국이라 논외로 칠 수 있다. 하지만 미국(21.6%) 프랑스(24.8%)은 한국보다 10배 이상 올랐다. 같은 기간 코스닥 지수는 6.3% 떨어지며 최악의 성적을 냈다. 이익이 나지 않아 주가가 주저앉은 것이다. 매출이 유지된다고 해도 기업의 비용을 늘리는 각종 정책요인으로 이익을 낼 수 없는 구조이다. 기업의 이익을 늘려주는 쪽으로 정책적 전환을 하지 않는다면 기업의 미래가치를 보고 한국 기업의 주식을 사는 투자자는 없을 것이다. 글로벌 투자자로부터 외면 받는다면 성장 기반은 훼손될 수밖에 없다.

6) 산별위원회에서 검토한 '사전 의견제시'를 제2조에 대한 수정안으로 제시했다.

문재인 정부는 국민으로 하여금 ‘국가는 선하고 전지(全知)하다’는 믿음을 갖게끔 오도했다. 국가를 자애롭고 전지전능한 능력을 가진 존재로 인식하는 것만큼 위험한 것은 없다. 국가가 박애주의의 실천자가 된다면 모두들 입법을 통해 특혜를 받으려 할 것이다. 국가로서는 다른 사람들에게 부담을 추가하지 않고서 그런 요구를 들어줄 수 없다. 한 손으로 무엇인가를 빼앗아 다른 손으로 나눠줘야 한다. 문재인 정부는 모든 국민을 ‘국가에 의존하는 사회적 약자’로 만들었다. 약자로 구성된 사회가 역동적일 수 없다. 중소기업적합업종 제도도 그럴듯 해 보이지만 내실은 ‘나 이외의 경쟁자를 시장에서 축출해달라는 주문’에 다름 아니다.

<그림-5> 주요국 주가지수 등락률(단위 %)



주: 2019년 1월~11월 각국대표지수 기준, 자료 삼성증권

문재인 정권이 실패할 수밖에 없었던 이유는 그들의 사고체계에 ‘시장과 자유 그리고 개인’이 없었기 때문이다. 그 자리를 ‘정부의 설계와 규제 그리고 이익집단’이 채웠고, 자율과 경쟁이 들어설 틈이 없었다. 그렇기 때문에 성장이 실종되고 민생이 파탄난 것이다. 문재인 정부는 혁신성장을 외치면서도 성공한 스타트업 간의 인수 합병을 반대하고 있다.⁷⁾

자본주의 국가에서 모든 생산자원은 개인에게 귀속되기 때문에 국가는 ‘무산국가’이다. 고유의 재원을 갖지 않는 국가가 ‘국민의 삶을 책임진다’는 것은 환상이다. 국가가 국민을 먹여 살리는 것이 아니라 사실은 국민이 국가를 먹여 살리는 것이다. 국가가 개인의 삶을 책임져 준다는 것은 허망한 것이다. 자신의 문제엔 자신이 제일 정통하다. 각자의 삶은 각자가 꾸리는 것이 원칙이다.

상업 세계는 복잡계이다. 최저임금이 올라갈 때, 현재 고용되어 있는 근로자를 그대

7) ‘배달의 민족’과 ‘요기요’ 간의 인수 합병을 민주당 ‘을지로위원회’가 반대하고 있다.

로 승계해 인상된 최저임금을 주는 고용주는 없다. 근로자 입장에서도 최저임금이 올라가면 그만큼 내 직장을 유지하는 것이 어렵다는 것을 각오해야 한다. 하지만 정치권은 “모든 것이 그대로 유지되면서 임금만 올라갈 수 있다”는 잘못된 믿음을 주었다. 인식 오류가 일자리를 초토화시켜 고용절벽을 가져왔고 소득분배를 악화시킨 것이다. 이를 교정하기 위해 양산된 세금일자리가 고용의 질을 떨어뜨리고 비정규직 비율을 높인 것이다.

인공지능(AI)과 사물인터넷(IoT) 등으로 직종과 근로형태가 다양해짐에도 지금도 ‘비정규직=악(惡)’의 시각을 유지하는 것 자체가 난센스다. 4차 산업혁명 시대에 고용경직성을 고집하는 것은 국가 자살 행위다. 최악으로 치달는 일자리 참사의 고리를 끊으려면 노동계에 기울어진 운동장을 바로 잡고 노동 유연성을 키워야 한다.

경제 지력이 부족한 지도자가 인기영합에 빠지는 것만큼 위험한 것은 없다. ‘마크롱 대통령과 실직된 조경 기술자 간의 대화’가 만약 한국이었다면 어떻게 전개되었을 가. 유추하는 것 자체가 많은 시사점을 줄 것이다.

마크롱 경제정책, ‘유럽의 병자’에서 ‘일하는 프랑스’로

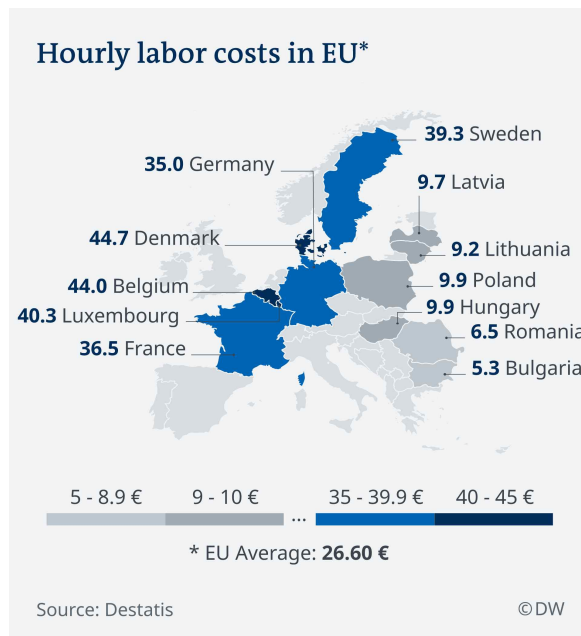
곽은경 (자유기업원 기업문화실장)

1. 마크롱 정부의 주요 경제정책

1) 일자리 창출을 위한 ‘노동유연화’

- 프랑스는 2000년부터 주35시간 근무제를 시행할 정도로 노동친화적인 제도가 자리 잡은 국가다. 강력한 노조 덕에 근로자들은 다른 유럽국가 보다 적은 시간 일하고, 임금은 유럽 평균보다 높게 받아왔다. 경직된 노동시장과 높은 임금 때문에 기업이 채용을 꺼리고 해외로 투자처를 옮겼다. 마크롱 정부는 노동시장의 유연성을 강화하기 위해 기업의 해고권한 강화하고 노동조합의 근로조건 협상 권한 축소했다.
- 기업의 해고가 쉬워졌기 때문에 일자리가 줄어들 것이라는 모두의 기우와는 달리, 오히려 일자리는 늘어났다. 해고에 대한 부담이 줄어들자 정보기술 업종과 중소기업을 중심으로 새로운 일자리들이 생겨났으며, 특히 기업들은 청년층에 대한 고용을 늘기 시작한 것이다. 마크롱 대통령 취임 이후 36만 7천개의 일자리가 늘어났다. 취임 당시 청년실업 실업률은 23%였는데 2019년 7월 기준으로 19.2%를 기록했다.

<그림 8> EU 국가의 시간당 노동비용



* 자료: (2018년, 독일 연방통계청)

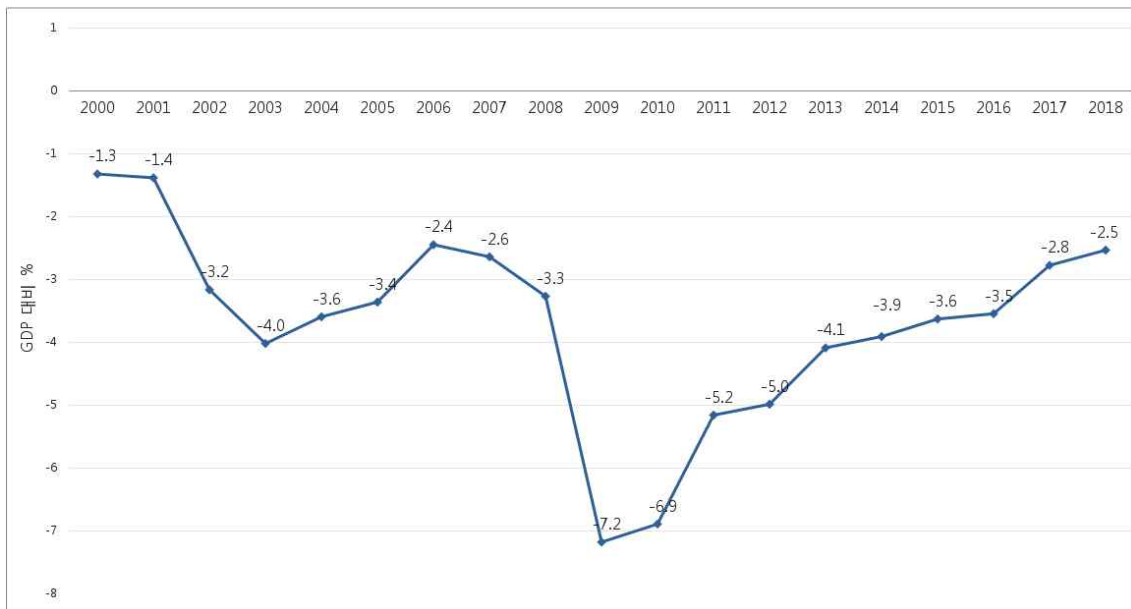
2) 경제활성화를 위한 ‘감세정책’

- 감세정책으로 개인에 대한 가처분 소득을 늘리고, 기업의 투자를 독려했다.
- 소득세를 14%→11%로 낮추고, 전체 가계의 80%가 감면 대상이 되도록 주택세를 개편했다. 부유세도 폐지했다.
- 유로존 최고 수준이었던 법인세 대폭 인하(2022년까지 33%→22%), 기업의 자본 이득과 배당금에 대한 세금도 단일세율(30%)로 개선했다.
- 감세정책은 세수감소로 재정건전성이 악화될 것이라는 우려와는 달리 2018년 총세 수는 2.3% 증가했다. 시장친화적인 정책으로 경제활성화가 가능해졌고, 세수기반이 늘어나면서 더 많은 세금이 걷힌 것이다.

3) 재정건전성 확보를 위한 ‘공공부문·연금 개혁’

- 마크롱 정부는 비효율적이고 방만한 공공부문에 대한 개혁도 시행하고 있다. 2022년까지 공공인력 8만 5천 명을 감축할 계획이다. 복지 재정지출을 축소해서 재정수지 적자를 국내총생산의 3% 이하로 낮추고, 2020년에는 재정균형을 이루는 것을 목표로 하고 있다. 예상보다 높은 경제성장률과 재정지출 축소를 통해 마크롱 집권 이후부터 EU 권고기준인 GDP의 3% 이내의 재정적자를 기록하고 있다.

<그림 2> GDP대비 재정적자 (단위: %)



* 자료: OECD National Accounts Statistics: National Accounts at a Glance

- 철밥통의 대명사 프랑스 국철(SNCF)에 대한 개혁을 시도했다. SNCF는 기차 운행 비용이 다른 유럽국가보다 30%이상 높고, 차량 평균 사용 연한은 독일의 2배인 20년에 달할 정도로 비효율적인 경형을 해왔다. 반면 임금과 복지혜택의 수준은 일반 기업에 비해 턱없이 높았다. 그 결과 누적 적자가 466억 유로(약 62조 원)에 달하

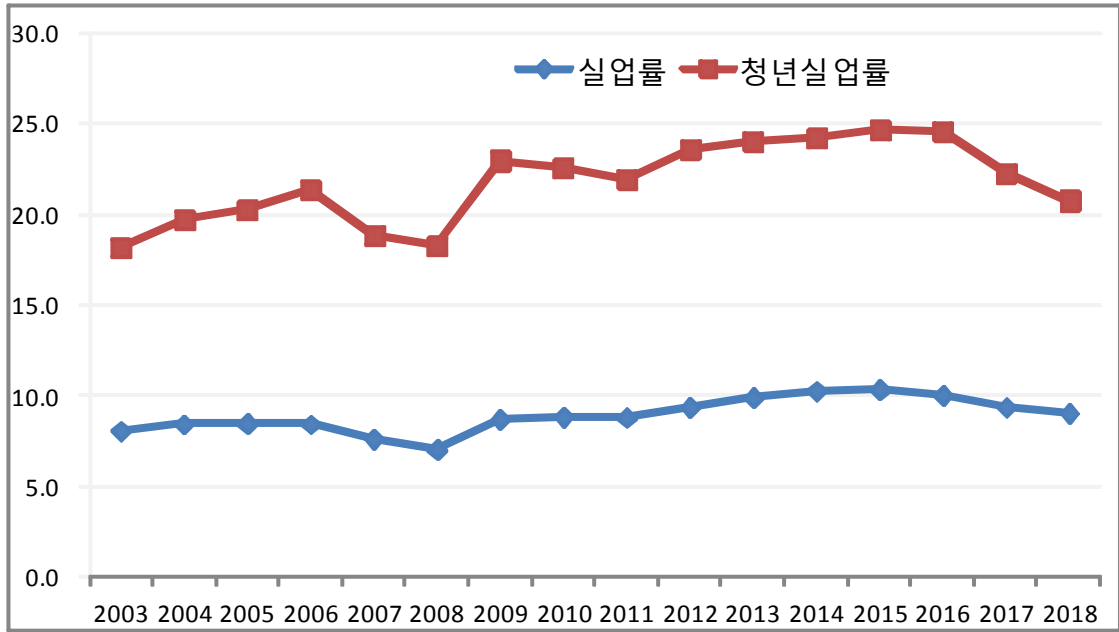
며, 매년 대규모 국고가 투입되고 있었다. 마크롱 정부는 임직원 종신 고용, 가족 승차권 무료 혜택, 조기 퇴직과 그에 따른 연금 혜택 폐지 등 복지혜택을 일반기업 수준으로 개편했다. 유럽연합과의 합의에 따라 2020년부터 단계적으로 철도시장을 개방해야 하는 상황에서 개혁이 불가피했다.

- 역대 정부들이 관철시키지 못했던 연금제도 개혁도 시도하고 있다. 프랑수아 미테랑 대통령 시절인 1983년 연금수령나이를 65세에서 60세로 낮췄다. 실업문제를 해결하기 위해 장년층을 은퇴시키고 청년들에게 일자리를 주려는 목적이었다. 시간이 갈수록 은퇴자는 늘어나고, 은퇴연령은 낮아져 갔다. 프랑스 국영철도(SNCF) 기관사의 평균 퇴직연령은 53.3세, 파리교통공단(RATP)은 55.7세, 전력공사(EDF)는 57.7세 수준이다. 늘어난 은퇴자들에게 연금을 지급하느라 정부 재정에 무리가 가기 시작했다. 프랑스 정부의 연금 지출액은 GDP 대비 13.9% 수준으로 OECD 국가 중 세 번째로 높다. 2025년에는 한 해 170억 유로(약 22조 원)의 재정 적자가 예상된다.
- 마크롱 정부는 2025년까지 직종·직능별로 42개에 달하는 퇴직연금 지급구조를 단일 시스템으로 통합하겠다고 발표했다. 직종별, 기업별 연금 수령 시기와 액수가 달라 연금 사각시대가 생겨나고, 이에 따라 매년 100억 유로(약 13조2400억원)의 적자가 발생하고 있기 때문이다. 연금 수령 연령도 62세에서 64세로 높이는 방안도 마련했다.

4) 경제성과

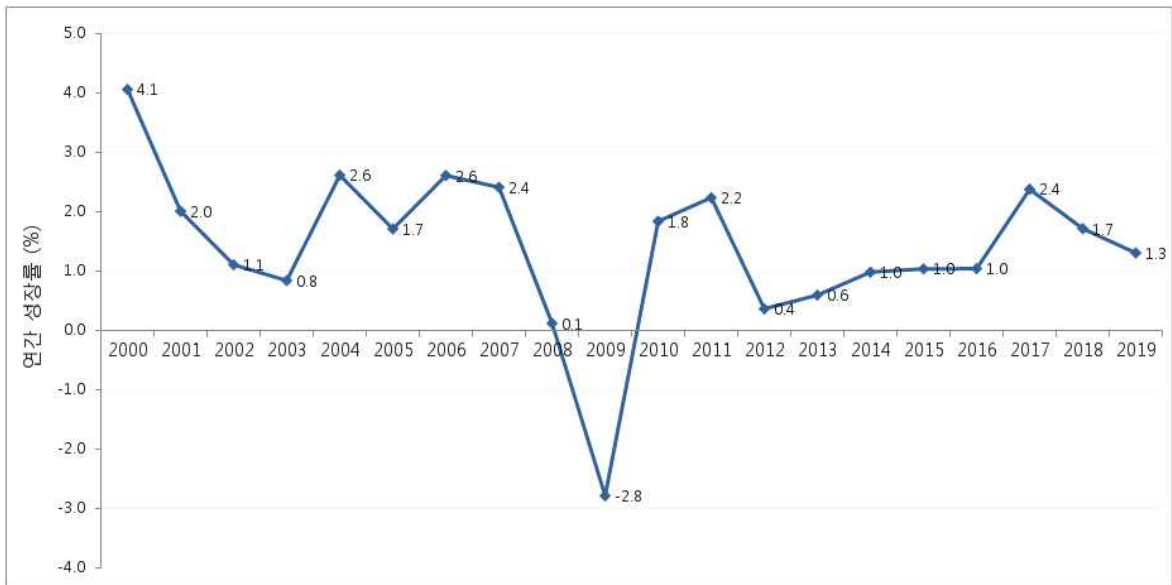
- 2016년 프랑스의 실업률은 10.1%로 독일은 4.1%, 영국은 4.8%에 비해 매우 높았다. 당시 EU에서 실업률이 10%를 넘는 국가는 그리스(23.6%), 스페인(19.7%), 이탈리아(11.7%) 등 재정위기를 겪은 남유럽 국가뿐이었다. 프랑스는 저성장, 고실업에 시달리는 '유럽의 병자'로 불렸다.
- 마크롱의 친시장, 친기업 정책에 시장은 즉각 반응을 했다. 대통령 취임 당시 1%대에 불과하던 경제성장률은 2018년 1.9% 성장했고, 10%를 넘던 실업률은 8.9%로 떨어졌다. 2019년 프랑스의 경제성장률은 독일을 앞질렀다. 외국인 투자에서도 성과를 나타내고 있다. '2018 프랑스 외국인투자 결산' 연례 보고서에 따르면 2018년 한해동안 매주 평균 25건의 투자가 성사됐으며, 이를 통해 새롭게 생겨난 일자리가 3만개다.

<그림 10> 프랑스의 실업률과 청년실업률 (단위: %)



* 자료: Labour: Labour market statistics, 만 15~24세가 청년

<그림 4> 프랑스 실질 GDP 증가율



* 자료: OECD Economic Outlook: Statistics and Projections

2. 한국 경제에 주는 시사점

1) '일자리 창출'의 주체는 국가가 아닌 기업

- 마크롱 대통령과 문재인 대통령은 취임 당시 '일자리 창출'을 국정 최우선 과제로 삼았다는 공통점이 있다. 소득증가를 기반으로 한 소비 진작, 이를 통한 경제성장을 달성하겠다는 취지다. 이를 위해 마크롱 정부는 노동유연화, 감세정책, 공공부문 축소 정책을 통해 기업이 자발적으로 고용을 늘리고, 국민들은 근로를 통해 충분한 소득이 돌아가는 선순환 구조를 만들었다.
- 부자를 위한 정책이라는 비판이 있었지만, 마크롱 대통령은 기업을 돕는 정책은 부자를 돕는 것이 아니라 국가의 경쟁력을 강화시키고, 사회 불평등을 해소하는 방법이라고 역설했다.

“기업을 돕는 것은 부자를 위한 것이 아니다. 국가를 위한 것이고, 기업을 지키지 않으면서 노동자를 보호할 수 있다고 생각하는 것은 오산이다. 부를 창조하지도 않고서 부를 재분배할 수 있다고 생각하는 것은 가당치 않은 일이다.”

- 2018년 7월 9일 상하원 합동연설

- 문재인 대통령역시 취임 직후 일자리위원회부터 만들 정도로 일자리 창출에 대한 적극적인 의지를 보여 왔다. 친노동 정책과 공공지출을 강화를 통해 국민들의 소득을 증가시키고, 이것을 소비로 연결시켜 경제를 성장시키는 선순환 구조를 만들겠다는 '소득주도성장'을 강조했다.
- 최저임금을 큰 폭으로 인상시키고, 비정규직의 정규직화, 법정 근로시간을 단축 등의 친노동 정책을 강행했다. 복지재원 확충을 위해 24.2%였던 법인세 최고세율을 27.5%로 높였다. 이와 같은 반기업, 노동친화적인 정책으로 기업의 고용에 대한 부담이 늘어났고, 결과적으로 민간일자리는 줄어들고, 실업률은 증가했다.
- 정부는 나빠진 지표를 보완하기 위해 공공부문 일자리를 대폭 늘리고, 임금보조를 통해 경기지표가 더욱 악화되는 것을 막고 있다. 민간에서 일자리 창출이 불가능하다면 정부가 직접 고용하겠다는 식이다. 2020년까지 20만5000명의 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환하고 공무원은 17만 명을 늘릴 방침이다. 단발성 노인 일자리도 만들었다.
- 천문학적 규모의 일자리 예산을 쏟아 부었지만 실업률 해소에는 큰 도움이 되지 못하고 있다. 청년 체감 실업률은 2000년 이후 가장 높은 25% 수준을 상회한다. 일자리를 만드는 것은 결국 기업이며, 마크롱 식의 친기업, 친시장 정책이 결국 노동자를 보호하는 길임을 인식할 필요가 있다.

2) 국민 개개인의 생산성을 높이는 정책 펼쳐야

- 마크롱 정부는 국민들이 계속 일할 수 있는 환경을 만드는 것이 국가의 역할임을 강조하고 있다. 개인의 경쟁력, 생산성을 높여 국민들이 직업능력을 상실하지 않도록 적극 도와주는 정책을 펼치고 있다. 경제성장과 일자리 창출을 위해 쉬운 해고를 허용하되, 신속한 재취업을 통해 고용안정성을 보장하고, 노동인력의 질을 높이는 데 주력한다. 국민 개개인의 역량을 강화해야 기업과 국가의 생산성과 경쟁력을 강화할 수 있다고 판단하고 있다.
- 국가의 보조금에 기대는 대신 노동을 통해 소득을 늘리는 정책도 강화하고 있다. 실업수당 제도를 개편해 실업수당 수급을 위한 필수 근로 기간을 늘렸고, 고소득 실업자 수당도 대폭 삭감했다. 마크롱 정부가 강하게 추진하고 있는 연금개혁도 ‘일하는 프랑스’ 정책의 일환이다. 프랑스의 연금 소득대체율은 73.6% 수준으로 미국 49.4%, 독일 51.9%, 영국(28.4%)보다 높다. 일찍 은퇴하고 일하지 않아도 먹고 사는데 문제없다는 인식이 팽배해 있다. 연금제도를 개혁해 ‘일하는 프랑스’를 만들겠다는 것이다.
- 반면 문재인 정부는 개인 대신 국가의 역할을 강조하고 있다. ‘내 삶을 책임지는 국가’ 라는 슬로건 하에 국가가 부모와 같은 자세로 국민들의 삶의 질을 높이겠다는 의미다. 건강보험의 본인부담률은 낮추되, 보장성을 강화하고 실업급여의 지원 수준과 대상자를 대폭 늘리는 등의 복지정책의 형태로 구현되고 있다.
- 프랑스는 한국과 대내외적 조건이 다르기 때문에 프랑스의 정책을 한국의 것과 그대로 비교하는 것에는 무리가 있다. 다만 저성장, 고령화 상황에 직면한 경제상황을 놓고 볼 때 재정지출을 기반으로 한 경제성장, 복지정책은 한계가 분명히 보인다. 프랑스가 어떻게 재정 상태를 개선하고 구조적 개혁을 실행하고 있는지, 국가 경쟁력을 강화하기 위해 국민 개개인의 역량을 어떠한 방식으로 높여가고 있는지를 반면교사로 삼아 경제 체질 개선에 나설 필요가 있다.

마크롱은 친 시장봉사주의 방향의 개혁을 어떻게 추진했는가?

박종운 (시사평론가, 박종운의 자유시민tv 대표)

1. 프랑스 좌파 정권 출신의 마크롱이 시장봉사주의적 개혁을 시작하게 된 배경

- 1977년생
- 파리 정치대학과 국립행정학교(ENA)를 졸업하고(2004)
- 재무부 산하 회계감사원(Inspection generale des finances) 감사관으로 근무
- 2006~ 사회당 당원
- 2008년에 사르코지 우파 정권이 등장하자 공직을 사임하고 로트실트(Rothschild & Cie Banque.)에 입사. 2010년 경영감독(이사). 네슬레와 피자 사이의 90억 유로 거래를 성사시켜서 백만장자가 됨. 2010~2012년에 2백만 유로를 벌어들임. 2012년에 퇴사했는데, 로트실트은행 재직 기간 총 3백만 유로를 번 것으로 공표됨.
- 2012년 5월 15일 프랑수아 올랑드(Francois Hollande) 대통령 취임 이후 대통령 실 부실장
- 2014년 8월 경제재정부장관(~2016.8)
 - * 올랑드는 《21세기 자본》을 쓴 Piketty가 (Engels와 Marx의 《공산당선언》 II장 2항 높은 누진세의 맥락에서) 한 주장에 따라 100만 유로 이상 소득자에게 소득세를 75%로 올림. 소득세가 가구단위 부과인데 이는 개인 부과로서 위헌이라고 판결받자 기업이 내는 형태로 바꾸어 시행함. 2013년 2억 6천만 유로, 2014년 1억 6천만 유로 징수. “경제회생에도 도움이 되지 않고 사회적 갈등만 야기했다는 비판 속에” 2년만인 2014년 말 이 법의 연장 표결 포기로 효력 정지. 2015년 초 Piketty는 훈장 거부.¹⁾
 - * 마크롱은 이때부터 시장에서 봉사할 자유의 제한을 타파하는 개혁 추진
 - ex) 샹젤리제 거리 같은 관광지구내 상점가의 일요일 및 심야 영업 제한 완화 (법개정 대신 정부발표로 대신하는 방식으로 국회 우회)
 - * 2000년에 사회당 정부가 도입했던 주35시간 근무제 개정 추진
“기존에 좌파는 기업에 대항하거나 기업 없이도 정치를 할 수 있었고, 국민이 적게 일하면 더 잘 살 수 있다고 판단했지만 이는 잘못된 생각이었다.”²⁾

1) 프랑스 좌파정부 '75% 부유세' 2년만에 폐지
<http://www.donga.com/news/article/all/20150103/68891828/1>

2) [佛대선] 결선진출 '30대 신예' 마크롱...프랑스 정치 파란 주역
<http://m.news.naver.com/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0009211989>

- 2015년 8월 사회당 탈당
- 2016년 4월에 앙 마르슈(En marche, 전진)! 당 창당
- 2017년 4월 23일, 제25대 대통령 선거 1차투표에서 국민전선의 마린 르 펜 후보보다 약간 많은 23.8:21.5%의 선택을 받고, 5월 7일 결선투표에서 66.1:33.9%의 더 많은 선택을 받아 대통령에 당선(39세)
- * 공약: 강한 유럽연합 건설, 법인세 인하, 공공부문 일자리 12만 명 감축, 재정지출 축소, 친환경·직업훈련 예산 확대

“유럽 경제가 강화되려면 유럽의 무역 역조를 바로잡아야 한다면서 이른바 '바이(Buy) 유럽법'을 도입하겠다는 공약을 내걸기도 했다. EU 기관들이 물품을 구입할 때 유럽산을 우선시 하게 만들겠다는 것이다.”

유럽연합(EU)과 캐나다 간 자유무역협정(FTA)인 포괄적경제무역협정(CETA), 미국과의 범대서양 무역투자동반자협정(TTIP)에 대해서도 필요성을 주장

“법인세 인하와 노동 유연성 강화를 제안했다.”

“향후 5년간 500억 유로(약 60조 8000억 원) 규모의 공공투자로 사회기반시설 보수, 보건 개혁 등을 추진하겠다.”

“행정 현대화 및 공무원 감축 등으로 재정 적자를 국내총생산(GDP) 3% 이하로 맞출 것이라고 주장했다. 특히 공무원 12만명의 감축을 공약으로 내걸었다.”³⁾

2017년 6월 11, 18일 총선거 앙마르슈와 민주운동이 32.32%의 선택을 받아 350 (앙마르슈 308석 + 민주운동 42석)/577석을 확보(과반수는 289석). 우익연합은 136석, 좌익연합은 45석 확보.

2. 마크롱의 대통령 당선 이후의 개혁

노동개혁: 2017년 9월 행정입법. 2018년 3월 국회의 사후 추인을 받아 법률 확정.

철도개혁: 2018년 3월 법안 제출. 2018년 6월 국회 통과.

유류세 인상 - 노란조끼 시위로 철회

3) 佛 마크롱 정부 최대 과제 '경제 살리기'...규제개혁·법인세 인하 등 시동
<https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=shm&sid1=104&oid=003&aid=0007939997>

경제투명화
세제 개혁
연금개혁

<노동법 개혁>

- 입법 이유: “직업을 선택·수행·변경할 수 있는 자유와 창업·영업의 자유를 증진하고, 삶과 일의 균형 추구하며, 기업이 에너지를 방출할 수 있도록 하여 일자리를 만듦으로서 근본적인 사회변혁을 달성코자 함.”⁴⁾
- 배경
 - “실업률의 증가와 저성장”
 - “유럽연합(EU) 체제 하에서 재정·통화정책을 마음껏 펼치기 어려운 상황에서, 정부가 구매력 증진과 일자리 확대를 위해 선택할 수 있는 현실적인 수단이 그 미미한 효과에도 불구하고 노동정책 밖에 없”음.
- 환경: 2017년 5월 취임 후 ‘허니문’ 기간에 대중의 지지 속에서 추진.
- 개별 근로관계법 분야의 법 개정은 “해고 과정에서 기업의 예측가능성을 높이고 분쟁의 조기 해결을 추구하는 데 초점이 맞추어져 있다.”⁵⁾
- 집단적 노사관계법 분야의 법 개정은 “기업별 교섭과 협약체결권을 강화하는 데 초점을 두고 이루어졌다. 산별 노조 중심인 프랑스에서는 그동안 기업별 노동조합이 없었고, 사업장 단위에서 결정할 수 있는 사항이 거의 없었다. … 이는 강력한 전국·산별 단위 노동조합이 고용유연성 확장에 걸림돌이 된다는 생각 하에 이들 노동조합의 권한을 축소시켜 기업별 교섭 및 협약을 활성화하고자 하는 것이다.”⁶⁾
- 이에 대해 “2017년 정부의 노동법 개정 발표 전후의 프랑스 내 여론을 보면, 경영

4) 이하 프랑스의 마크롱 정부 노동개혁 현황과 시사점. 경총, e매거진
<http://emagazine.kef.or.kr/archives/13211>

5) “① 프랑스는 부당해고 시 원직복직 대신 해고배상금을 지급함으로써 고용관계를 종료할 수 있는데 금번 법개정을 통해 종래 규정이 없던 해고배상금의 상·하한을 법률에 명시하였고(하한은 6개월분 임금, 상한은 20개월분 임금이며, 이 범위 내에서 배상금을 지급하면 근로자를 해고할 수 있다), ② 경영상 해고 시 다국적 기업의 경영상 어려움의 평가 범위를 ‘기업 전체’에서 ‘프랑스 내 회사’로 한정하였으며, ③ 종래 해고통지서에 해고사유를 명시하지 않을 경우 부당해고로 취급하던 것을 추후에 해고사유를 명시하더라도 사후 치유되는 것으로 변경하였으며, ④ 부당해고 제소기간을 24개월에서 12개월로 단축하였다.” 앞의 글.

6) “①종래 산별 노동조합이 근로자대표를 지명하였으나 산별 노동조합의 위임을 받지 않은 일반 근로자도 개별 사업장의 근로자대표가 될 수 있도록 하고 기업별 교섭·협약체결권을 인정하였으며, ②기업별 협약에서 정한 근로조건이 산별 협약보다 불리하더라도 기업별 협약이 강행적으로 우선 적용되는 것으로 하고, ③기업규모·활동 목적에 따라 3종류이던 근로자대표기구를 ‘(기업 내)사회·경제위원회’로 일원화 하여 교섭권을 부여하였다(기존에는 협의권만 부여하였다).

아울러 원래 프랑스에는 우리나라의 취업규칙과 같은 제도가 없었는데 ④개별 사업장에서 사용자가 발의하고 근로자 2/3의 찬성을 얻어 근로조건에 관한 협약을 체결할 수 있도록 하고 이것이 산별 협약에 우선하여 적용되도록 하여, 우리나라의 취업규칙과 유사하게 개별 사업장에서 사용자 주도로 근로조건에 관한 사항을 형성할 수 있게 하였다.” 앞의 글.

계는 기대감을 표한 반면 노동계와 국민 여론은 대체로 부정적이었다. 정부는 노동조합이 없는 사업장에서 교섭이 활성화될 것으로 기대하였다. 2018년 현재 사회적으로 특별한 언급 없이 경과를 지켜보는 상황이나, 다만 노동계의 우려와 달리 단기간에 산별 노동조합의 영향력이 감퇴하지는 않을 것으로 예상된다.”

■ 그러나 체질개선에 성공적인 결과를 가져왔다.

2019년 3/4분기 실직자 수는 336만 4,500명으로 2014년 1/4분기 이후 최저치다. 실업률은 8.5%로 2009글로벌 금융위기 이후 최저치다.⁷⁾ 도표에서 보듯이 2015년 경제재정부 장관을 맡아 개혁을 추진한 이후, 또 2017년 대통령에 취임한 이후, 실업률이 계속 하강하는 성과를 거두었다.



<철도 개혁>

- 프랑스 국영철도공사(SNCF)는 1937년 파산절차를 밟고 있던 여러 사기업의 합병으로 탄생.
- 프랑스 국영철도공사(SNCF)는 “EU의 철도개방지침에 따라 1997년에 인프라(철도)와 운행 관리의 상하 분리 및 기능별 분사화를 진행 ... 2015년에 다시 중앙 집중화된 분사화가 이루어 졌다. 현재는 철도 인프라 시설을 보유 · 관리하는 SNCF Reseau와 철도의 운영 및 운행을 담당하는 SNCF Mobilites, 그리고 이 두 조직을 총괄 조정하는 모회사(SNCF Epic) 등 SNCF 그룹으로 재편됐다.”⁸⁾

7) 김창영 기자 (2019). ‘마크롱 개혁에 살아나는 佛노동시장...3분기 실업자수 5년반만 최저’ <https://www.sedaily.com/NewsView/1VPNSA2T2C>

류영욱; 문가영 기자 (2019). ‘마크롱 “채용·해고 쉽게”...일자리 36만개·정규직 늘었다’. 매일경제 2019.09.01. <https://www.mk.co.kr/news/world/view/2019/09/685715/>

8) 신용대 (2018). ‘취임 2년차 맞는 프랑스 마크롱 정부의 분야별 개혁과제 <1>국철 개혁’. 국가미래연구원, https://www.ifs.or.kr/bbs/board.php?bo_table=News&wr_id=745

“프랑스 국철이 안고 있는 문제점들은 다음과 같다.

첫째, 공공서비스로서의 철도에 대한 인식이 부족하다. 매일 400만 명의 사람들이 프랑스를 기차로

- 2018년 2월 전 에어 프랑스 회장 스피네타 보고서(Jean-Cyril Spinetta (2018). 철도운송업의 미래에 대한 보고서(Rapport sur l'avenir du transport ferroviaire)) 제출⁹⁾
 - 현재 SNCF의 연간 적자는 30억 유로(4조원 상당)로, 올해 누적부채는 500억 유로(67조원 상당)가 넘어설 것으로 예상된다.
 - SNCF의 방만한 경영을 혁신하고 수익이 나지 않는 농어촌 지역의 군소노선들을 과감히 없앨 것을 권고했다.
 - 특히 SNCF의 평생고용 보장과 조기퇴직 혜택을 없애 조직에 활력을 불어넣고 비용을 절감해야 한다(프랑스 철도 근로자의 평균퇴직 연령은 57.5세로, 다른 민간 부문의 평균 62세보다 낮다. SNCF 임직원이 남들보다 일찍 정년퇴직한 뒤 연금혜택을 온전하게 누리고 있어 부채를 키우고 있다는 것이 이 보고서의 지적이다.).
 - 이를 포함한 30여개 항목의 개혁 요구
- 재정적자 누적의 외적 요인¹⁰⁾
 - 1974년 고속선(TGV) 건설 결정으로, 그 비용이 상당했던 데 반해 중앙 및 지방 당국의 자금 출자비율은 평균 최대 10%에 그쳤다. 이렇게 국가 당국은 대규모 투자를 강제하는 동시에 출자비율을 낮춰 결국 SNCF가 부채 비용을 책임지도록 하였다. 따라서 1990년대 초반, 고속철도망 확충 가속화와 이자율의 빠른 상승으로 인해 부채 금액은 빠르게 불어나기 시작
 - 1997년 SNCF는 개혁을 통해 회사를 분리하였다. 교통부 산하 공공기관인 RFF(철도시설공단)가 창설되어 철도시설망(선로, 역 플랫폼, 신호)과 관련된 모든 사항을 관리하게 되었고, SNCF는 운영(철도 운행) 관리를 맡는 동시에 RFF 철도망의 유지보수를 담당하는 운영사가 되었다.
 - RFF는 SNCF에 요구하는 철도 사용료를 갈수록 높게 책정하여 재정을 충당. SNCF는 1997년부터 2014년까지 RFF에 471억 8천 유로의 사용료를 지급하였으며, 이는 1997년 RFF가 인수한 채무(204억 6천 유로)를 훨씬 웃도는 것

이동하고 있어, 국토정비 차원에서 철도는 필수 불가결 하다.

둘째, 철도사업에 드는 비용이 증대하고 있다. 철도운영에 필요한 비용이 국내 경찰이나 경비 비용보다 많고, 최근 10년 동안 철도운영비용이 22% 증가하고 있다.

셋째, 철도 서비스의 질 저하이다. 프랑스에서는 열차지연의 비율이 독일이나 네덜란드의 2배에 이른다. 또한 이용자의 정보 제공도 불충분하다.

넷째, 철도 사업에 대한 국가의 투자가 절대적으로나 이웃 나라에 비해 상대적으로도 크게 부족하고 그 영향으로 인프라의 노후화가 진행되고 있다. 고속철도(TGV)의 경우, 현재 설비연령은 30년에 도달하고 있으며, 이에 따라 고속철도의 주행속도가 20%정도 하락하고 있다.

다섯째, 철도 사업의 막대한 부채(총 544억 유로)는 매년 30억 유로 증가하고 있으며, 부채의 이자 지급액에서만 매년 15억 유로가 소요된다. 국철은 1998년 이래 20년 동안 적자 경영을 이어오고 있다. 다만 3월 초 국철 회장은 2017년에 눈에 보이는 개선을 이루어 매출은 4.2% 증가하고 수익은 16% 급등했다고 설명한다. 그러나 지난 몇 년 동안 국철은 빈사상태에 허덕여 필립 총리는 "(재정상태가) 감당하기 어려운 형편"이라는 입장을 나타내었다."

9) 신용대. 앞의 글.

10) Jean-Marie Pernot (2018). '프랑스 철도공사(SNCF) 장기전이 된 대규모 파업, 뜻을 굽히지 않는 정부'. 한국노동연구원, 국제노동브리프, 2018년 11월호. pp.38-39.

- 2018년 3월 26일 ‘새로운 철도협약법 초안(projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire)’¹¹⁾
 - 민영화는 고려하지 않고 있으며, 국철이 공익사업을 위한 공기업으로서의 역할을 계속한다.
 - 현재 철도종사자의 단체협약 내용은 변경하지 않으며, 다만 향후 채용하는 직원의 단체협약 내용을 점진적으로 일반적 노동협약에 따르는 것으로 변경해 나간다.
 - 국철의 사업 효율성을 향상시킨다.
 - 프랑스 여객철도시장 개방을 위한 유기적인 경쟁력의 강화가 필요하다. 이는 EU가 2020년 말까지 역내 모든 여객 철도사업자를 대상으로 자국 인프라를 개방한다는 지침을 채택하고 있기 때문이다.
- SCNF 산하의 (일반노동자 중심의) CGT, (관리직 중심의 타협주의) Unsa, (무정부주의적인) Sud Rail, (타협주의적인) CFDT의 4개 철도노조들은 ‘단협개약 저지’와 ‘공공철도 사수’를 위해 (평일 5일 중 이틀씩 파업하는) 총파업 선언¹²⁾
 - 노조는 개혁안의 핵심 항목 중 세 가지에 특히 반기를 들었다.
 1. 공공기관이었던 SNCF의 국가 공공자금 기반 주식회사로의 전환,
 2. 2019년을 기점으로 철도시장 개방,
 3. 신규 채용자에 대한 철도종사자 지위(statut des cheminots) 폐지
- 철도개혁법 통과 및 수용
 - 6월 13일 프랑스 하원 찬성 452표, 반대 80표로 통과.
 - 6월 14일 프랑스 상원 찬성 245표, 반대 82표로 통과.
 - 프랑스 최대 노동단체인 민주노동총연맹(CFDT)은 국회 통과를 수용하고 파업 철회.¹³⁾

<기후변화에 대처하는 친환경경제라는 좌파적 허상은 좌초됨 - 유류세 인상 철회, 원전 축소 10년 연기>

- 기후변화에 대처하는 친환경 경제¹⁴⁾
 - 2018년 9월, 2019년 1월부터 환경오염 방지를 명분으로 경유 유류세 23%, 가솔린 유류세 15% 인상
 - 2019년에도 인상 예정

11) 신용대. 앞의 글.

12) Jean-Marie Pernot. 앞의 글. p.31.

13) “SNCF 전체를 기준으로 파업 참가율은 초기에 30% 이상이었으나(첫 파업 참가 추구가 이루어진 3월 22일 당시 36%, 4월 초에는 33%), 이어지는 36일간 참가율이 지속적으로 하락해 6월 말에는 10%까지 떨어졌다.” - Jean-Marie Pernot (2018). '프랑스 철도공사(SNCF) 장기전이 된 대규모 파업, 뜻을 굽히지 않는 정부'. 한국노동연구원, 국제노동브리프, 2018년 11월호. p.31.

14) 김성탁 기자 (2018). '불도져 마크롱도 민생고 시위엔 후퇴...'유류세 인상 조정, 원전 축소 10년 연기'. 중앙일보 2018.11.28. <https://news.joins.com/article/23161492>

- 원자력발전 의존을 75%에서 50%로 낮추는 일정: 프랑수아 올랑드 전 정부에서 2025년을 목표로 함.
- 2030년까지 풍력발전량을 현재의 3배로 높이고, 태양광 발전도 5배로 늘린다는 목표 제시.

■ 노란 조끼 시위¹⁵⁾

- 기존에도 경유가격 대비 유류세 비중이 EU평균 54.71%보다 높은 58.66%인데, 유류세가 인상될 경우 디젤 차량의 평균 주행(21,600km) 비용은 월 29유로, 연간 350유로 증가.
- 국도 최대 속도를 90km/h에서 80km/h로 감속. 교통 위반 급증에 대한 반대. 2018.10.21.부터 항의표시로 차 사고에 대비해 차에 의무적으로 비치하게 되어 있는 형광조끼를 입고 나와 시위. 11월 17일 대규모로 전개됨.

■ 후퇴

- 마크롱은 “경유에 붙는 유류세의 인상이 예상보다 큰 고통을 초래했다”고 인정하고, 유류세 인상 계획 철회.
- 급격한 원전 비중 감축이 에너지 가격을 가파르게 끌어올릴 수 있다며 이것도 2035년으로 10년 늦춤.¹⁶⁾

<경제투명화>

■ 성별 임금격차 공개의무 도입¹⁷⁾

- “전일제 근무를 하는 남성 집단보다 전일제 근무를 하는 여성 집단이 12.8% 더 적은 임금을 받고 있다”
- 2018년 3월 부당한 임금격차를 쉽게 알 수 있도록 돕는 임금지급 정보를 도출하는 제도 도입을 예고했다. 해당 정보는 의무적으로 공개되고, 직위 혹은 직급에 따른 정보 역시 직원 및 노조대표에게 고지된다.
- 2019년부터 근로자 250인 이상 회사에 우선 적용되고, 다음 해인 2020년에는 근로자 50인 이상 250인 이하인 회사로 확대 적용될 예정.
- 2018년 10월 2019년 1월 1일부터 50인 이상 회사는 성별 임금격차를 공시할 의무를 부담하게 될 것이라고 정책 적용 속도를 높였다.

■ 최고임금-최저임금격차 공개의무의 도입¹⁸⁾

- 2018년 9월 6일 하원의 PACTE 개정안 위원회는 약 50여 명의 의원들이 추진한 ‘임금격차 공개 제도’에 관한 법안을 2,000여 개의 수정안 중 하나로 통과시

15) 김은경(2019). '프랑스 '노란조끼' 운동의 특징 및 시사점'. 경기연구원, 이슈&진단 2019-361.

16) 김성탁. 앞의 기사.

17) 이하 황재훈 (2018). '프랑스 마크롱 정부의 사내 임금격차 공개의무 도입과 배경'. 한국노동연구원, 국제노동브리프, 2018년 11월호. pp.45-52.

18) 황재훈. 앞의 글.

켰다.

- 현 단계에서 과도한 임금격차에 대한 직접적인 제재는 없다. 다만, 임금격차 공개를 통해 간접적인 규제효과를 얻고자 하는 것이 해당 발의안의 목표이다.

<세제 개혁과 공직 개혁>

■ 세제개혁안¹⁹⁾

- 2017년 5월 취임초 33.3%인 법인세율을 2022년까지 25%로 낮추겠다고 선언.
- 감세 배경: “노란조끼 시위가 촉발한 사회적 위기와 글로벌 성장 둔화에 대응해 소비와 투자를 진작하기 위한 것”
브리튼, 독일 등 “다른 유럽 국가에 비해 평탄한 성장 전망도 감세 정책의 배경이 됐다.”
- 2019년 9월 26일 개인과 기업에 102억 유로(약13조원)의 세금 감면안 발표. (소득세율 인하로 93억 유로, 법인세율 인하(2억5천만 유로 초과 33.3%에서 31%로, 이하는 31%에서 28%로)로 9억 유로.)

■ 재정개혁 없는 세제개혁은 적자 재정정책

- 공무원 수 감축: 2018년 1,600명을 시작으로 5년간 12만 명 감축
- 의원 수 감축: 2022년 총선 때까지 상.하원 정원을 30% 감축하고 의원 15%를 비례대표로 선출
- 선출직 공직자 3연임 제한: 선출직 공직자의 3연임을 원칙적으로 금지
- 결론은?

<연금개혁>

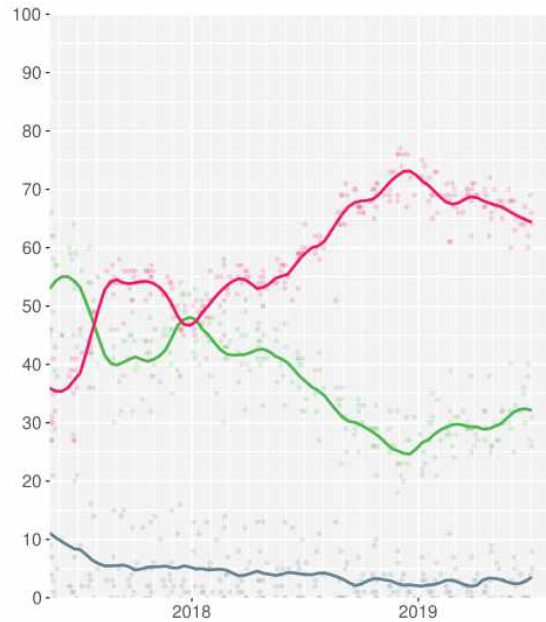
■ 퇴직연금 개혁안²⁰⁾

- “현 제도가 유지되면 연금 적자가 2025년까지 172억유로(약 22조7,000억원)에 달한다는 게 프랑스 정부의 전망”²¹⁾
- 2019년 7월 계획 초안 발표
- 퇴직연령 늦추기: “더 오래 일하기로 동의한 사람들의 연금을 늘리고 조기퇴직을 선택한 사람들의 연금을 줄이는 등 인센티브가 도입될 것이다.” (연금 수령 최소 연령은 62세로 유지하지만, 64세 이후 퇴직하는 이들에게는 연금액 증가 효과가 발생하는 포인트 제도를 실시)

19) 문가영 기자 (2019). ‘마크롱 감세 드라이브…소득·법인세 동시인하’. 매일경제, 2019.09.27.
<https://www.mk.co.kr/news/world/view/2019/09/774819/>

20) 이태훈 (2019). 프랑스 연금제도의 변화와 최근 개혁안. 한국노동연구원, 국제노동브리프, 2019년 10월호. pp.76-81

21) 김소연 기자 (2019). ‘프랑스 노동자들이 연금 개혁에 반대하는 이유’. 한국일보, 2019.12.08.
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201912081797095482>



초록색 선: 지지, 붉은색 선: 반대

출처:https://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_polling_on_the_Emmanuel_Macron_presidency

- 프랑스의 프랑스 국영철도(SNCF) 운전사의 평균 퇴직연령은 53.3세이고, 파리교통공단(RATP)과 전력공사(EDF)는 각각 55.7세, 57.7세.
 - 포인트 제도: “42개에 달하는 기존 연금제도(프랑스국영철도(SNCF)에만 10개)를 총 근로기간 동안 획득한 ‘포인트’를 기반으로 하나의 제도로 통합”
 - 이는 직종별로 적립된 잉여자금 차이에 타격. 간호사 30억 유로, 변호사 20억 유로. “경력 초기에 저임금인 교사들은 연금수령액이 ‘최종 급여’가 아니라 평생 획득한 ‘포인트’를 기반으로 결정된다면 제도 개혁으로 잃을 것이 더 많다고 말한다.”
- 저항
 - 2019년 9월 13일 파리지하철 노조 파업
 - 2019년 9월 16일 변호사 시위
- 배수진(背水陣) - 희생 선언
 - 2019.12.22. “퇴임 후 매달 지급되는 1만9720유로(약 2539만 원) 상당의 연금과 특혜를 포기하겠다”고 선언.²²⁾
- 결론은?

22) 김윤종 (2019). ‘마크롱 “대통령 연금-특혜 포기”… 연금개혁 승부수’. 동아일보, 2019.12.24. <http://www.donga.com/news/article/all/20191224/98940750/1>

3. 프랑스의 사례를 대한민국과 단순 비교하며 마크롱 개혁에 대한 평가가 마치 사실 왜곡인 것처럼 말하는 것은 문제다. 중요한 것은 변화 추세고, 재조정이다!²³⁾

- 새로운 국제 분업 평형(平衡)으로의 변화 움직임 및 재조정에 주목할 필요성
 - 기존의 일정한 조정에 의한 국제 분업에서의 평형 상태가 있었고, 프랑스가 불리하고 대한민국이 유리한 분업 상태였다면, 프랑스에서 새로운 개선이 있어 경쟁력이 강화되었다면 기존 분업 평형 상태보다 더 유리해지는 것이고 새로운 분업 평형 상태로 조정되어야 하는 상황이기에 기존의 유불리도 조정될 것이다. 단순한 수치 비교에만 안주하면서, 하나하나의 개혁이 미치는 미세 조정 및 추세 변화들을 간과하다 보면 결국 커다란 흐름도 놓치게 된다.
 - 마치 토끼와 거북이의 경주처럼, 어떤 상태에만 안주하다가 추세를 놓치고 상황이 역전되면 심각한 결과로 귀결될 수 있다. 외국의 사례에서 새로운 현상이 나타나면 그것이 의미하는 바와, 그것이 미칠 영향에 주목하는 것이 필요하다.
- 프랑스는 전통적으로 사회주의 정권이 여러 번 집권했었으며, 지금도 사회주의 정권에서 벗어나는 과정이고, 반면 대한민국은 자유시장경제에서 후퇴하면서 사회주의적 정책들이 도입되는 과정이기에 단순 비교보다는 추세와 분위기를 보아야 한다.
 - “마크롱 행정부는 법인세의 최고세율을 33.3%에서 31%로 내리는 세제개혁안을 발표했지만, 이미 한국은 법인세의 최고세율이 25%다.
- 프랑스는 법인세를 낮추고 있고 그래서 기업들의 경쟁력이 강화되고 있으나, 대한민국은 이명박 정부 때 법인세를 22%로 낮추었던 것을 문재인 정부 때 25%로 다시 늘림으로써 경쟁력이 약화되고 있다. 체감 변화에 주목해야 한다.
 - “2018년 기준 GDP 대비 복지 지출의 비중은 한국이 11.1%로 OECD 회원국 가운데 최하위지만, 프랑스는 31.2%로 1위다.
- 프랑스는 1990년 24.3%에서 2018년 31.2%로, 대한민국은 2.7%에서 2018년 11.1%로 팽창 속도가 대한민국이 훨씬 가파르다.
 - “매일경제 기사(9월27일자 ‘마크롱 감세 드라이브… 소득·법인세 동시인하’)에선 마크롱 대통령이 2018년 54.4%에 달하는 GDP 대비 정부 재정의 비중을 2020년 53.4%로 줄인다고 보도했지만, 한국은 2018년 국내총생산이 1893조원(한국은행 ‘국민소득’ 통계)이었고, 정부의 총지출이 결산 기준으로 434.1조원으로 22.9%에 지나지 않는다.
- 일단 사실 정정 차원에서 보면 대한민국의 경우 GDP 대비 일반정부 총지출 2018년 40.1%다.²⁴⁾ 복지지출의 문제, 정부 재정 비중의 문제는 위에서 보듯이 조세부

23) 윤형중 (2019). ‘마크롱 개혁, 재정방만 보도들을 믿지 못하는 이유’. 미디어오늘, 2019.11.24.
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=203694>

24) 국회예산정책처 (2019). 2019 경제·재정 수첩. 국회. 39. OECD 국가의 GDP 대비 일반정부 총지출

담률과도 관련이 있다. 조세부담률이 높으면 복지지출도 재정비중도 높아진다. 또 대한민국은 경제위기 시에 더 많은 국가부채를 가지고 있는 나라들에 비해서도 훨씬 저평가되고 있다. 그래서 정부 재정의 건전성이 특히 중요하다.

- “노동자가 처한 상황 자체도 다르다. 2017년 기준으로 프랑스는 노조의 단체협약 적용률이 전체 노동자의 98%에 달하지만, 한국은 12%로 이 역시 OECD 회원국 가운데 최상위와 최하위를 차지한다.

- 대한민국의 경우도 최저임금제도의 처벌조항(2천만원 이하의 벌금, 3년이하의 징역) 등으로 인해 최저임금 기준의 급격한 상승은 노동자 전체에게 영향을 미치고 있다.

- “2016년부터 2018년까지 3년 연속으로 세수 증가로 정부의 총수입이 총지출보다 누적 71.5조원 많았다. 세금을 거둬놓고 안 쓰면 민간경기가 위축되는 경제학의 기본원리를 ‘방만 재정’을 역설하는 기사들에선 찾아볼 수 없다.”

- 2016년 9.9조, 2017년 14.3조, 2018년 25.5조의 3연속 세수 초과는 박근혜 정부의 세금감면 축소 때문이다. 진짜 문제는 경제가 어려워진 때에 세금을 더 많이 거둔 것이다. 그런데 더 많이 들어온 세금의 경우, 우선적으로 기존 국가부채에 대한 상환을 하여야 할 것이다. 그렇게 하지 않고 이 기사에서 원하는 대로 복지 지출을 갑자기 늘려버리면 세금 감소 시 급격한 적자재정으로 전환한다. 일자리자금 2017 16조+2018 18조+2019년 21조=55조의 지출이 있었지만 효과가 없었다. 더구나 세수가 적게 들어오자 2019년 9월말 기준 통합재정수지 적자가 26조5천억 원이나 발생했다.²⁵⁾

4. 친시장 친소비자 친기업 자유개혁도 국민의 압도적 지지 속에서 가능하다.

- 자유시민의 결합체로서의 사회는 자유시민의 권리를 침해해서는 안된다. 침해를 막기 위해서는 첫 번째로 공과 사가 제대로 구별되어야 하며, 둘째로 납세자 대표들이 세금에 대해서 징수율 및 사용처를 심의 통제하는 것이 필요하다. 이런 민주주의를 자유민주주의라고 한다.

- “민주주의는 합법적 정권 교체를 가능하게 함으로써 혁명과 내란을 방지하는 수단이다. 정부가 다수의 의지에 평화적으로 맞춰나가는 방법을 제공해주기 때문이다.”

- 민주주의는 다수가 옳다는 것이 아니라, 다수가 원한다는 것이다.

- 모든 개혁은 국민과 국회의 지지 속에서만 이루어질 수 있다.

- “인기가 없는 정부체제는 장기적으로는 존재할 수가 없다. … 인기가 없는 민주적 지배자는 다음 선거에서 평화적으로 내쫓기는 반면, 인기가 없는 독재자는 혁명적인 전복에 의해 축출당할 뿐이다.”²⁶⁾

25) 정원석 기자 (2019). ‘재정건전성 ‘빨간불’…통합재정수지, 4년만에 적자로 돌아서나’. 조선일보, 2019.11.10. https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/11/10/2019111000437.html

- Presidential Party vs. Congressional Party: 대통령과 국회 및 민회 다수당 의원의 소속이 같지만, 대통령의 인기 저하로 인해 중간 선거에서의 승리를 바라는 같은 당의 의원들이 다른 의견을 내놓아, Divided government의 효과를 내는 경우.
 - * Divided government: 대통령과 국회 및 민회 다수당이 다를 경우
- 프랑스 마크롱의 경우 대통령·하원의원 임기 5년, 대선 한 달 뒤 총선, 새 대통령에 힘 몰아주는 구조²⁷⁾
- 여론의 일시적 요동에도 강인하게 여론을 설득해나가는 지도자의 일관성이 중요하다.
 - 칠레 호세 삐네라 노동장관의 노동개혁 경우에도, 중간에 삐노첸트의 마음이 흔들렸지만 그를 설득하여 관철.²⁸⁾
 - 삐네라의 개혁을 본받아 각종 개혁을 진행했던 마거릿 대처의 경우에도 같은 당 의원들의 동요를 뚫고 진행됨.

5. 비교: 브리튼 대처 국무총리의 성공 및 실패 사례

- 1979년 대처 국무총리의 집권
 - 1964~1970 노동당 일슨 국무총리
 - 1970~1974 보수당 히스 국무총리
 - * 셸스던 합의: 당시 브리튼 경제는 고임금 고복지 저효율로 추락하고 있었기에, 부실기업 퇴출, 민영화, 노조 약화 등을 골자로 시장주의적 대안 제시, 그러나 노조 등의 강력 반발에 좌초됨.
 - 1974~1976 노동당 일슨 국무총리(2차 집권)
 - * 대안경제전략(AES, Alternative Economy Strategy): 주요 산업과 대기업을 국가지주회사(국민기업위원회/NEB)로 포괄.
이 계획에 따라 최대의 자동차 기업인 브리티시 레일랜드와 항공우주 기업인 브리티시 에어로스페이스(BAe)도 국유화(영국통신, 브리티시 가스, 내셔널 버스, 영국국유철도, 영국항공 등 기간산업들은 이미 국영화된 상태).

26) MISES, Ludwig von (1949, 1996). Human Action, 4e. Fox & Wilkes (민경국; 박종운 옮김. 인간행동, 3권. 지식올만드는지식, 2011. p.1674)

27) “[청년실업·귀족노조 등 해결… 다시 유럽의 모범국가 만든 마크롱의 3가지 비결은]

① 끝장 토론으로 국민과 소통 - 연금개혁 반대 여론 비등하자 전국 돌며 수백 대 1로 토론

② 개혁 순위 정하고 속전속결 - 취임 9일째 노조 대표들과 담판, 무노동 무임금으로 파업 극복

③ 반대파도 인정하는 진정성 - 특정 정파에 치우치지 않고 국회의원 수도 25% 감축 추진”

- 손진석 (2019). [손진석의 뉴스 저격] 끝장토론·속전속결·진정성… 2년만에 프랑스病 고친 '마크롱 리더십'. 조선일보

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/11/01/2019110100015.html

28) PINERA, Jose (1990). La Revolucion Laboral en Chile (하상욱 옮김. 칠레 노동혁명. 자유기업원, 1998)

1975년, 노사대타협의 결과로 석탄 광업 근로자들의 임금이 30%나 올랐다.

- 1976~1979 노동당 켈러헌 국무총리
- * 1976년 9월 29일 켈러헌 국무총리가 IMF에 구제금융 요청 발표. IMF는 공공지출 삭감을 요구했고, 이를 거부하는 켈러헌과 줄다리기를 하다 IMF의 요구를 수용하여 11월부터 구제금융 개시.
- 1978~1979 불만의 겨울(Winter of Discontent): 운송, 의료, 청소, 장의사 등 파업. 거리에는 쓰레기가 넘쳐나고, 시신이 썩어갔음.
대처는 정책연구센터를 설립했던 멘토 조셉 키이쓰(Joseph Keith)와 함께 하이에크, 프리드먼의 사상을 공부. 키이쓰가 1975년에 미혼여성 출산 책임 관련하여 페미니스트들의 공세로 곤경에 빠지자 대타로 나서서 1975년에 당대표로 취임. (소련 국방부 기관지 <크라스나야 즈vez다>(빨간별, Красная звезда (газета))에서 대처를 '철의 여인'이라고 비난해서 철의 여인이라는 별명이 붙었다.)
1979년 5월 4일 총선에서 339/635석 승리.

■ 대처의 정책 기초

- 보수당은 전통적으로 상공인층이 주축을 이뤘던 휘그당을 공격하면서, 외형적으로 계급타협의 전통을 가져왔었는데, 특히 처칠 국무총리 때 비버리지 보고서로 복지혜택을 크게 늘렸었는데, IMF구제금융을 불러온 위기에 직면하여 대처는 그 전통을 벗어나서 하이에크 프리드먼 등의 영향으로 휘그당의 노선인 시장봉사주의를 채택.
- 복지 지출의 삭감; 세금 인하; 국영기업 민영화; 간부 중심에서 조합원 중심으로 노동조합의 구조개혁; 통화안정정책으로 인플레이션 억제 등.
- 그러나 인플레이션에 맞서기 위해 강력한 화폐금융정책 추진 결과, 일시적으로 실업률 증가, 경기 침체로 지지율 하락

■ 전환점: 1982년 포클랜드 전쟁으로 애국심 분출 및 승리로 전쟁영웅으로 등극.

- 1826년 아르헨이 자국령 선언. 전라남도 정도 크기의 두 섬을 비롯한 섬들.
- 1833년 브리튼이 (아르헨티나에서 위임한 독일인 행정가가 해적 노릇을 하자) 해적 소탕을 위해 무력 점령.
- 1982년 4월 2일 갈티에리 군사독재자가 기습 점령
- 브리튼 국회에서 대처의 사임 요구. 그러나 대처는 포클랜드 영유권 탈환을 위한 군 출동 명령
- 브리튼의 '수직이착륙기' 해리어를 장착한 항공모함 2척(헤르메스, 인빈서블) 등 43척을 13,000km 너머로 파견
- 아르헨티나 주력기들은 포클랜드에는 공항이 작아서(브리튼 군대가 오지 않을 것으로 착각하였기 때문에 공군의 활주로 확장 건의를 묵살하였다) 본토에서 700km를 날아가야 했고, 포클랜드 상공에서는 고작 10분밖에 체공하지 못하였다. 그래서 공중급유를 받아야만 했다. 브리튼 항공모함은 주력기 활동반경 동쪽 바깥에 위치.

- 이를 감안하지 못한 분석가들은 아르헨티나 공군의 우세 판단. 그러나 공중전에서 해리어기 덕분에 브리튼의 우세.
- 6.13 브리튼이 탈환. 6.14 아르헨티나 항복 선언. 갈티에리 군사독재정권 퇴진.
- 브리튼의 대처 수상은 단호한 결정이 국민들의 애국심을 자극하여 적극적 지지를 얻게 됨. 1979년 집권에 이어 1983년 6월 9일 선거에서 397/650석(득표율 42.4%)으로 승리.

■ 탄광노조와의 대결에서도 승리²⁹⁾

- 1981년 공산주의청년동맹 출신 노동당원 스카길 이 탄광노조위원장으로 선출됨.
- 75%의 탄광이 적자. 석탄공사에 연 13억파운드의 국비보조. 광부 수 20만 2천명.
- 탄광노조와 맞설 장본인으로 동력자원부장관(피터 워커)과 석탄공사 사장(아이언 맥그리거)에 강성 인사 배치

- 탄광노조의 파업 경우에 발전용 석탄 반출을 막을 경우에 대비하여, 미리 발전용 석탄 비축
- 1984년 3월 20개의 탄광 폐쇄 계획 발표.
- 노조가 탄광별로 파업 시작. 83개 탄광 파업, 81개 탄광 가동. 곧 100개 탄광으로 파업 확산.

■ 대처는 이 파업에 대해 이렇게 이야기했다. “우리는 포클랜드에선 외부의 적과 싸웠지만 지금은 내부의 적과 싸우고 있습니다. 내부의 적은 자유에 대해선 더 위협적이고 더 싸우기 어려운 상대입니다.”

- 파업불참자(strikebreaker)에 대한 파업자들의 테러를 막기 위하여 경찰력 동원.

■ 대처는 경찰에 대해 이렇게 이야기했다. “경찰은 법질서를 수호하고 있다. 그들이 이 정부를 지키는 게 아니다. 이 사태는 정부와 광부의 대결이 아니다. 이는 (파업) 광부와 (파업 거부) 광부 사이의 싸움이다. 정부는 그 사이에서 법을 수호하고 있다.”

- 경찰의 보호 속에 진행된 파업 찬반투표에서 7만 명이 투표했고, 5만 명이 파업에 반대했다.
- 국회에서 표명한 탄광 개혁 설득 연설.

■ “광부들에게 굴복하는 것은 ‘의회민주주의에 의한 통치’(the rule of parliamentary democracy)를 ‘폭도들에 의한 통치’(the rule of the mob)에 양



29) 조갑제 (2013). '대처 수상의 탄광노조 불법파업 진압 성공기'. www.chogabje.com
<http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2013/12/22/2013122200062.html>

도하는 것과 같다”

- “노동당은 모든 파업을 지지합니다. 그 파업이 무슨 명목으로 하든, 어떤 손해를 끼치든 무조건 지지합니다. 이번에 노동당은 일하는 광부를 공격하는 파업광부들을 지지함으로써 이 나라에서 전체 노동자들의 권익을 대표한다는 그들의 주장에 대한 신뢰를 완전히 무너뜨렸습니다.”
 - 탄광 노조 파업에 대한 대처의 기본 시각
- “탄광노조의 파업이 실패함으로써 영국은 파쇼 좌익(the Fascist Left)이 무정부 상태를 만드는 것을 용납하지 않는다는 사실을 확인했다. 마르크시스트들은 법이 지배하는 나라에 도전함으로써 경제의 법칙을 무너뜨리려 했다. 그들은 실패했다.”
 - 1984년 8월 요크셔의 두 광부가 탄광노조 지부를 상대로 ‘찬반투표 없이 파업을 시작한 것은 불법’이라는 이유로 민사소송 제기. 1984년 10월에 불법파업 판결. 벌금형 선고. 벌금을 내지 않자 노조재산 압류.
 - 1984년 9월 일하는 광부 협회 조직.
 - 1984년 12월 동력자원부 장관이 석탄 비축량으로 보아 발전량 축소를 하지 않을 것이라고 발표.
 - 1985년 2월 파업불참 광부 숫자가 전체 노조원의 과반수에 육박
 - 1985년 3월 탄광노조 대의원들이 파업 중단 결의.
- 지지율 등락과 대처 정부 성공원리로서의 미시정치(micropolitics)³⁰⁾
 - 탄광노조의 파업을 전후로 하여 지지율 추락. 85년 5월 초 48%에서 37%로 추락. 5월 중순 보수당 30.5%로 노동당 34%, 자유사민연합 33.5%에 뒤짐.
 - 그러나 지속적으로 경제가 성장하자³¹⁾ 지지율이 다시 올라 1987년 총선에서 376/651석(득표율 42.2%)으로 과반 확보.



30) PIRIE, Madsen (1988). Micropolitics - Creation of Successful Policy. The Adam Smith Institute (권혁철; 김이석; 박종운; 송원근; 최승노 옮김. 미시정치 - 성공하는 정책 만들기. 북앤피플, 2012)

31) https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weorept.aspx?sy=1980&ey=1990&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=39&pr1.y=15&c=112&s=NGDP_RPCH&grp=0&a=

- 닉슨과 히스의 실패, 그러나 레이건과 대처의 성공, 이 차이는 미시정치의 원리!
- 관료들, 이익집단들은 민영화, 자유시장과 같은 새로운 정책이 자신들에게 해가 될 것임을 알기에 저항. 그래서 그들에게 혜택이 가는 방향으로 정책 마련.
- 미시정치의 원리들:
 - ‘첫 번째로 정치는 사상전만을 고려하지 않는다는 암묵적인 가정을 하고 있다.’
 - ‘두 번째 주요한 차이점은 미시정치학이 소수 집단이 국가로부터 받는 혜택을 고수하려는데 대해 혜택을 없애려는 것이 아니라 혜택을 거래하려는 입장을 취한다. 이익집단의 구성원들과 협조하는 경향이 있다.’
 - ‘셋째 미시정치학도 정책과 권고안은 분야별로 각각 다르나 정책과 제안이 산출되는 방법은 동일하다. 미시정치학은 모든 곳에 적용하려고 하지 않으며 한꺼번에 보조금과 정부 간섭이 없는 단순한 시장의 원리들을 추구하지도 않는다. 이런 원리들은 정책수립을 위한 지표라기보다는 좀 더 장기적 목표의 영역에 속한다.’
 - ‘넷째 미시정치학은 상이한 방법을 가지고 새로운 정책을 창출하려는 것이지 점진주의처럼 느리게 하려고 하는 것이 아니다.’
 - ‘미시정치학은 한계효용(marginal utility)을 정치학에 도입한다. 그것은 사람들로 하여금 특정 선택이 다른 선택들에 비해 그들에게 더 큰 혜택을 준다는 견해를 형성하는 그 지점인 가장자리(한계선)에서 그들의 의사결정에 영향을 미치고자 한다.’

■ 미시정치의 여러 사례들³²⁾:

- ‘공공서비스 공급 시 민간기업들이 입찰에 참여하는 민간위탁을 제시하였다. 이는 자유시장 해법은 아니나 자유시장의 일부 목적을 달성하는 것이다. 10-15% 적은 인력. 실 수령액과 부가적 급여가 좋다. 대중들도 생산자 득세보다 품질관리에 성공적인 민간위탁을 선호한다.’
- ‘영국의 공공 교육분야: 첫째 학부모들의 학교선택권 및 학교의 개방입학제, 둘째 학교를 독립적으로 운영하도록 만드는 정책, 셋째 등록된 학생 수에 근거해서 중앙정부로부터의 직접 자금조달 정책을 제시하였는데, 이 세 가지의 결합효과를 교육시장의 수립’
- ‘국가주택에 대한 태도: 지방의회 세입자들에게 주택을 살 권리를 부여. 20%에서 50%까지 할인하자, 수천 파운드의 자본이득을 취할 수 있다는 전망 때문에 세입자들에게 매력적이었고, 몇몇 그룹의 지지가 바뀌었다. 노동당도 태도를 180도 전환하여 국가소유로 복귀를 포기.’
- ‘손실을 보고 있는 일부 국영기업: 일부에게는 창업 지원, 노령층에게는 명예퇴직 유도, 다른 지역에서의 대체 일자리 제공.’
- ‘노동법 개혁: 첫째 여러 차례의 법안을 축적, 둘째 노조원들에게 그들의 지도자를 통제할 권력을 부여. 셋째 형법이 아닌 민법으로 접근하여 회사가 피해에 대

32) 앞의 책

하여 민사소송 제기하도록 하고 형사소추에 노출되지 않도록 하였다.’

- 베를린장벽 붕괴 시점인 1989년 11월 노태우 대통령이 유럽순방 때 대치를 방문하여 한 질문에 대답한 대치의 노동자관: “노사관계의 비결은 간단합니다. 일반 노조원들은 순진하고 정직하고 부지런하게 일합니다. 문제는 노조 지도층인데, 그들이 모든 문제를 일으킵니다. 그래서 노조지도자(union boss)가 파업을 하려면 노조원 전체의 비밀투표에 의한 동의를 받아야 되도록 법을 고쳤습니다. 그랬더니 대부분의 근로자들이 가담치 않았고, 간혹 파업이 일어나기는 하지만, 피해가 있으면 그들에게 책임을 지우도록 되어 있습니다. 요는 노조 지도층의 독재적 권위를 분쇄해야 합니다.”³³⁾
 - ‘민영화: 통째로 민영화하고 경영진을 계속 존치시킴으로써 경영진의 환영을 받았고 노동자들에게도 소량의 무상주식과 더 많은 주식 구입권을 주는 등 그들에게 대가를 지불하여 성공하였다.’
 - ‘국가 연금 개혁: 이미 진입해 있는 자들이 누리는 혜택을 보장하지만 앞으로의 진입은 막는 기법이다. 그 빈 공간을 차지한 것은 보험 산업과 민간 연금 체계 일 것이다.’
 - 재임 중 계속해서 경제성장이 상향선을 그림으로써 브리튼병(The British disease)을 극복하고 3연임을 할 수 있었다.
- 실각
 - 기존의 누진세제 대신 플랫 세금(flat tax)인 인두세의 도입으로 가난한 사람들의 거센 반발이 일어났다. 1990년에 당대표선거에서 4표차이로 65%득표에 실패하고 당 중진들이 퇴진을 요구하자 2차 투표에 출마하지 않기로 함. 1990년 11월 당대표 사퇴. 후임 국무총리인 존 메이저가 인두세 폐지. 대처 전 국무총리는 1992년 최하위 서열의 귀족인 남작 작위를 받아 이후 귀족원에서 활동.
 - 1992년 총선에서 336/650석(득표율 41.9%)으로 과반 확보.

6. 결론

- 개혁이 가능한 시점
 - 대부분의 개혁은 이익은 눈에 안보이는 데 손해는 가시적이어서 이익집단들의 가열찬 반대로 인기를 잃을 가능성이 크기 때문에, 허니문 기간에 큰 구조를 실현시켜야 한다. 이를테면 대통령 취임준비위원회 시기는 바로 이런 우선 순위를 제대로 맞출 수 있도록 공약이행 스케줄 작성, 인사, 재정, 국민소통 등의 준비를 하는 시기다.
 - 그리고 임기 중간에라도 다른 사유가 생겨서 인기가 높아졌을 때에는 그것을 바탕으로 강력한 개혁이 가능하다.

33) 조갑제 (2013). 앞의 글.

- 국회의원 선거 혹은 지방자치 선거에서 재선 가능성에 악영향을 끼치는 정책이 실현될 경우에는 Presidential Party가 아닌 Congressional Party는 내부적으로 격렬한 반대를 한다. 따라서 개혁 자체가 좌초될 수 있다.

■ 개혁의 방법론: 미시정치

- 개혁 저항세력의 응집력을 분산시켜야 한다. 대다수의 출구를 확보해주어야 한다. cf. 탄광 파업 대책(대체 직장 알선, 직장 이전, 명예퇴직 등).
- 각자가 한계적으로 이익을 누릴 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해 거래를 할 수 있어야 한다. cf. 임대주택 분양.
- 신참자의 경우에는 개혁된 틀 속에 들어오도록 하여야 한다. 기존의 약속과 합의를 변경하면 '작은' 기득권을 누리고 있는 사람들의 저항이 격렬해지기 때문에, 저항을 완화시키기 위해서 개혁은 기득권자가 아닌 신참자들에게 적용되도록 하는 것부터 시작해야 한다. cf. 국민연금 개혁.
- 파업자들의 파업불참자(strikebreaker)에 대한 테러 저지

참고자료:

https://en.wikipedia.org/wiki/Emmanuel_Macron#Investment_banker

https://ko.wikipedia.org/wiki/에마뉘엘_마크롱

https://ko.wikipedia.org/wiki/마거릿_대처

노동법제연구실 (2018). 프랑스의 마크롱 정부 노동개혁 현황과 시사점. 경총, e매거진, 49권0호(2018.07~08) <http://emagazine.kef.or.kr/archives/13211>

Jean-Marie Pernet (2018). 프랑스 철도공사(SNCF) : 장기전이 된 대규모 파업, 뜻을 굽히지 않는 정부. 한국노동연구원, 국제노동브리프, 2018년 11월호.

PIÑERA, Jose (1990). La Revolución Laboral en Chile (하상욱 옮김. 칠레 노동혁명. 자유기업원, 1998)

PIRIE, Madsen (1988). Micropolitics - Creation of Successful Policy. The Adam Smith Institute (권혁철; 김이석; 박종운; 송원근; 최승노 옮김. 미시정치 - 성공하는 정책만들기. 북앤피플, 2012)

프랑스 마크롱정부의 개혁정책에 대한 의견

김광동 (나라정책원 원장)

1. 프랑스는 유럽국가중 전형적으로 과거에 대한 평가를 기준으로 한 정책노선에서 스윙(swing)현상이 강한 정치구조가 계속되어왔다. 영국이나 미국과 비교하면 바로 드러나듯이 정당의 안정적 지속성도 약하고, 좌우(左右)정부 혹은 신규(新舊)정부 간에 정책편차가 매우 크다. 롤러코스터정치라 할만하다. 그것은 a. 피해의식이 강한 국민들이 감정적 폭이 큰 것이 원인이며, b. 제도(institution)보다는 연고집단을 더 신뢰하고, c. 조세부담을 28.5%에 국민부담율이 45.5%에 달하여 OECD 평균 국민부담을 34%보다 10%이상 높아 서유럽중에서도 최고수준인 것에서 보듯, 시장사회에 비해 정부가 차지하는 몫이 남달리 높고, d. 더구나, 행정 엘리트의 정치사회적 위상도 서유럽국가들에 비해 남달리 크다는데 원인이 있다. 지난 2017년 대선에서 집권 사회당(PS-올랑드정부)이나 공화당(LR) 모두 신생정당인 앙마르슈와 국민전선 모두에 밀렸던 것은 물론 집권했던 사회당은 치욕적 지지율 하락을 겪어야 했다. 마크롱정부의 등장도 프랑스 정치구조 만큼 드라마틱한 귀결이지만, 전형적 프랑스정치의 본모습이기도 하다.

2. 법인세 인하, 공공인력 감축, 투자유치 정책 인센티브, 노동시장 유연성 지향, 국민연금 축소 등 현재 마크롱정부가 지향하는 것이 성과로 나타는 것은 사회민주당 시기와 달리 정부비중 감축과 공공인력의 축소에 나타나는 것도 프랑스가 가진 남다른 비중을 낮추는 수준에 있는 것이다. 그런 의미에서 마크롱대통령의 개혁 기반은 두가지라고 평가할 수 있다. 첫째는 지난 몇 십년간 프랑스가 겪은 상대적 낙후성에 따른 비교열위적 상황에 대한 각성과 반발 기반이다. 2012-19년 경제성장률은 0.3%, -0.6%, -1.0%, -1.1%, -1.1%, -2.3%, -1.7%로 1% 전후의 횡보이고, 개인 GDP는 십년째 4만 4천달러 전후에 머물러있다. 실업률은 9.4%~10.4%를 오르내려왔다. 예로서, 영국은 그 기간평균 약 2.8% 성장을 유지하고, 실업률은 2011년 8.0%에서 4.0%으로 떨어진 것이나, 미국은 물론 독일, 스페인과 비교할 때도 상대적 낙후와 정체를 느끼며, 전형적 '질투'가 될 수밖에 없는 상황이다.

둘째는 마크롱의 개인의 경험적 자산이 갖는 힘이다. 전형적 엘리트코스인 국립행정학교를 졸업한 후 사회당에 몸담았고 올랑드대통령실 부실장직을 역임했지만 경력에서는 사회당 기본노선과 차이를 보였다. 그것은 마크롱이 경제 및 금융분야를 맡아 보면서 재무부 금융조사관을 지냈고, 뒤이어 투자은행에 입사한 이후에는 인수합병 전문가로 활동했다. 다시 2016년 8월까지 사회당 올랑드정부의 경제산업장관을 맡아

사회당정부의 규제완화와 경제성장 정책을 주도했지만 성공하지 못했다. 현재 마크롱의 비서실장도 비슷한 배경으로 재무부와 IMF에서 근무했던 콜러이다. 결국 사회당 정부는 완벽하게 실패했지만 사회당정부에 몸담았고 금융경제에 몸담았던 경험을 가진 마크롱은 다른 정당을 만들어 성취를 쌓아가고 있는 것이다.

3. 마크롱정부의 개혁정책에 대해서는 평가는 긍정적이지만 안정성과 지속성을 보여 줄 것이냐하는 향후 전망에 대해서는 다소 회의적이다. 그런 근거는 마크롱이라는 대통령의 이미지 중심적 정책에 기대는 측면이 강하고, 일관성을 갖는 제도화된 정치세력화에 기반하고 있지 않다는 것, 그리고 행정엘리트 중심의 개혁구조가 유지되고 있다는 점, 마지막으로 오랜기간 방치되어온 산업경쟁력 쇠퇴가 반등되기에는 여전히 어려운 장애가 많기 때문이다.

‘프랑스 르네상스’를 구호로 내걸고 있는 마크롱정부의 구조개혁이 성과하기 위해서 극복해야할 과제로는 상대적 쇠퇴와 좌절을 겪어온 프랑스인에게 ‘강한 프랑스’라는 위상을 보여주며 대통령의 개인 인기에 의존하는 경향을 넘어서는 방향으로 가야 한다. 연금개혁에 반대가 심해지자 마크롱대통령이 본인 연금을 받지 않겠다고 밝힌 것도 유사한 대처이다. 사회당 실패에도 공화당이 아닌 마크롱이 집권했던 것은 공화당 대선후보의 공금횡령이라는 커다란 변수의 결과였던 것도 인식해야 한다. 아웃사 이더 마크롱이 기반으로 하는 정당 레퓌블리크앙마르슈(310/577석)는 2017년 39세에 대통령이 된 그는 출마를 위해 창당되었고, 이미지구축 차원으로 급조된 정당이다. 당시 천재수학자, 투우사, 청년창업자 등 정치와 전혀 상관없는 직업인들을 조합하여 만든 정당이다. 정치적 사안에 따라 언제든 공화당과 사회당의 전통적 정치구조의 복원력이 작동될 가능성도 크다.

4. 마크롱정부의 성공은 지지기반의 강화 및 정체성 확립과 일관성 유지에 달려있다. 본질은 정치권력에 좌우되는 비중의 축소이다. 법인세 인하(33%→31%)에도 불구하고 법인세율은 조사된 171개국중 12위다. 자유경쟁과 자유선택이 확대되게해야한다. 2018년 유류세 인상을 천명했다가 철회한 경험도 있다. 마크롱정부는 친환경 경제로 전환을 지향하며 유류세 인상(디젤23%, 휘발유15%)을 발표했지만 <노란조끼> 시위대의 반대에 직면해 정책 취소를 결정했었다. 이번에는 연금제 개편에 대한 반대에 직면해있다. 기하급수적 연금적자에 직면한 프랑스정부는 은퇴연령과 연금지급시기를 모두 늦추는 것(현재 62세→향후 64세)과 단일연금제도를 발표하자, 이번에는 민주노동연맹과 노동총동맹의 폭력적 반대와 파업이 계속되고 있다. 이에 다시 은퇴연령을 늦추는 것을 철회할수 있다는 입장을 밝히고 있다. 그만큼 영국병을 능가한 ‘프랑스병(病)’을 고치기가 어렵다는 것을 보여준다. 유류세인상과 급여공개 등 다소의 혼선과 일관성 결여에도 커다란 방향에서 보면 반드시 프랑스가 가야할 길에 들어서 있는 것은 틀림없는 사실이지만, 지지기반의 확대없는, 일관성이 결여된 대중적 정책추진으로는 마크롱정부가 누적시켜온 ‘프랑스병’을 뚫어내기란 쉽지 않은 장애에 직면해 있다.