

# 프랑스의 코로나19 이후 경제과제 : 기후변화, 불평등, 고령화

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 프랑스

이태훈 (스위스 국제개발대학원 박사과정)

## ■ 머리말

에마누엘 마크롱(Emmanuel Macron) 대통령은 노벨경제학상 수상자인 장 티롤(Jean Tirole) 툴루즈 제1대학교 교수와 IMF 수석 이코노미스트를 역임한 올리비에 블랑샤르(Olivier Blanchard) MIT 명예교수에게 특별위원회를 구성하여 코로나19 이후의 경제과제에 대한 보고서 작성을 요청했고 일여 년간의 논의를 통해 지난 2021년 6월 보고서가 발간되었다. 여러 분야별 경제 석학 24명이 참여한 이 보고서의 주요 골자를 소개한다.<sup>1)</sup>

## ■ 프랑스가 직면한 세 가지 경제적 과제

향후 몇 년 동안 프랑스는 코로나19의 영향에 대한 논의로부터 자유로울 수 없고 코로나19 위기로부터의 출구전략, 높은 실업률, 경제회복, 공공부채 등의 과제들이 정치적 관심의 중심에 있을 것으로 보인다. 하지만 이러한 단기적인 과제들과는 별개로 코로나19 이전부터 존재 하던 구조적인 문제들이 코로나19 위기로 인해 더욱 두드러지게 되었다. 장기적인 보건문제,

1) Blanchard, O., J. Tirole, C. Gollier, M. Reguant, D. Rodrik, S. Stantcheva, A. Börsch-Supan, C. Diehl and C. Propper(2021), "Les grands défis économiques", <https://www.strategie.gouv.fr> (검색일 : 2021.9.15).

또 다른 팬데믹에 대한 대비, 저금리 시대의 통화정책과 재정정책 등 다른 주제들도 중요하지만 이 보고서는 기후변화 위기, 불평등 그리고 인구 고령화라는 세 가지 주요한 장기적인 문제에 집중한다. 또한 교육, 노동법 개혁 등에 대해서는 세 가지 주제 아래 단편적으로 다룬다. 물론 각각의 주제들이 관련 문제를 포괄적으로 다루는 것은 아니다. 기후변화에 대해 다루더라도 대기 오염이나 생물다양성에 대해서 다루지는 않으며 고령화의 영향에 대해 논의할 때 연금개혁에 무게를 둔다.

이 세 가지 과제들은 복잡한 성격의 경제발전과 이를 주도한 기술진보로부터 발생한다고 볼 수 있다. 기술진보는 생활 수준을 향상시켰지만 우리가 직면한 문제의 원인이기도 하다. 산업혁명은 지구온난화에 일조했으며 탄소 기반의 전력과 운송 수단은 탄소 배출을 촉진시켰다. 또한 인공지능과 관련된 기술진보는 낮은 기술력을 대체함으로써 불평등 확대의 원인이 되었다. 마지막으로 의료 기술의 진보는 기대수명을 늘리는 데 이바지했으나 은퇴제도에 영향을 주었다. 하지만 동시에 기술진보는 문제 해결의 필수적인 요소이다. 현존하는 기술만으로는 지구 온난화를 해결할 수 없기에 신기술 개발과 상당한 R&D가 요구된다. 불평등 문제 해결에도 기술이 크게 기여할 것이다. 혁신적인 온라인 교육 등을 통해 양질의 교육에 대한 보편적인 접근이 이루어지고, 인간을 기술이 대체하는 것이 아니라 보완하는 기술이 개발되고, 투기자본에 대한 효율적인 과세방안이 도입되면 불평등이 감소할 것이다. 또한 만성 질환에 대한 치료와 더 나은 평생교육으로 장애가 감소하고 고령노동자의 노동이 용이해지면 연금제도를 좀 더 지속 가능하게 만들 수 있다. 문제는 이러한 해법을 어떠한 정책도구를 통해 실현시킬 수 있는지에 달려 있다.

이 과제들이 세대 간 그리고 세대 내의 본질적인 분배문제와 직결되어 있음에도 불구하고 단기적인 영향은 미미하기 때문에 정책 입안자들은 관련 논의를 지연시켜왔다. 또한 이들 과제는 엄청난 불확실성을 동반하기 때문에 본격적인 논의 대상에서 제외되었던 것도 사실이다. 앞서 살펴본 바와 같이 이들에 대한 해결책은 분명히 존재하지만 해결이 요원해 보이는 데, 이는 다음 세 가지 요인에 기인한다.

- 심사숙고되지 않은 개혁: 개혁을 위해서는 문제의 특성과 다양한 정책의 효과를 분석하는 것이 중요하다. 또한 다양한 분야의 많은 전문가들의 기여가 요구된다. 이 보고서도 그러한 맥락의 일환이다.

- 인기 없는 개혁: 최근 프랑스의 사례(탄소세 도입 시도에서 비롯된 노란조끼 운동)에서 볼 수 있듯 국민들이 지지하지 않는 개혁은 성공하기 쉽지 않다. 정책으로 인한 승자와 패자 각각에 특별한 주의가 요구되며 여러 정책을 조합하여 동시에 시행하는 포괄적인 접근방식이 필요하다
- 제대로 시행되지 않은 개혁: 개혁의 성패는 신중한 설계와 성공적인 시행에 좌우된다.

이러한 요인을 고려하여 위원회에 참여한 경제학자들은 각 과제의 현황 파악과 문제 해결을 위한 효과적인 정책을 제시하고자 한다.

## 기후변화

### 핵심

기후변화의 긴급성에 대응하기 위해서는 대규모 조치가 요구되며, 성공 여부는 획기적인 기술발전을 통한 돌파구 마련에 달려 있다. 비효율적인 조치를 선택하여 이미 많은 비용이 지출이 된 상태에서 비용을 더 증가시키지 않도록 해야 한다. 포괄적인 접근법이 요구되며, 탄소가격제가 필요하지만 이것만으로 충분하지 않다.

### 인식과 사실

기후변화는 특히 대규모의 대응을 요구하며 기술 변화 요인에 좌우될 가능성이 높다. 온난화에 대한 책임이 인류에 있는 것은 분명하지만 이를 받아들이고 바꾸려는 노력은 미진한 것이 사실이다. 많은 정책에서 비용에 대한 투명성이 결여되어 있어 비효율적인 금지령이나 보조금보다는 가시적인 탄소세에 관한 논의에 관심이 집중되고 있다. 유럽 정부는 경제와 사회의 급속한 변화를 조정하기 위해 탄소세 및 기타 기후변화 정책에 대해 논의할 필요가 있다. 개선된 탄소세, R&D에 대한 지원, 삼림과 토지에 대한 관리 등의 정책 포트폴리오를 통해 변화를 선도하고 다른 국가들의 노력을 장려하는 역할이 필요하다. 이러한 정책 포트폴리오는 소비자, 투자자에게 강력한 신호를 보내며 앞으로 다가올 필수적인 변화에 이바지할 것이다.

## 제안

### 탄소가격제 책정 및 승인

- 탄소가격제는 가계와 기업의 생태친화적 행동을 장려하고 투명하고 효율적인 방식으로 친환경 R&D를 추진할 수 있어서 일관성 있는 계획의 필수적인 요소이다.
- 기존의 탄소가격제는 규제 수준이 약하고 높은 공제율 및 화석 연료에 대한 대규모 보조금으로 인해 그 효과가 미미하다. 탄소배출가격은 기후정책의 목표, 배출량 한도, 화석 연료 보조금 철폐에 따라 책정되어야 한다.
- 추가적으로 분배효과를 고려해야 하고 세금을 피하기 위해 해외로 생산시설을 옮기는 것을 방지하기 위해 탄소세의 국가 간 조정 또한 수반되어야 한다.

### R&D 보조금, 기준, 제한

- Green R&D에 대한 자금 지원을 늘려야 한다.
- 탄소가격제가 제 역할을 하지 못하는 경우 선별적인 R&D 보조금이나 규제가 정당화될 수 있다. 그러나 이러한 개입은 탄소세에 비해 더 재량적이므로 로비 등에 더욱 취약할 수 있다.
- 적절한 거버넌스를 위해 가능한 경우 유럽 수준에서 고위험 고보상의 R&D를 지원하는 독립기구(EU-ARPA-E)와 대중들과 공무원들에게 대안적인 정책 사이의 비교를 제공하는 독립기구 설립을 제안한다.

### 프랑스와 유럽의 역할

- 프랑스는 기후변화 완화에 직접적으로 영향을 미치지 못할 것이다.
- 프랑스는 유럽 수준에서 정책을 설계하는 경우 간접적으로 영향력을 행사할 수 있다. 예를 들어 국가 간 조정을 통해 무임승차 국가에 압력을 가하고 저소득 국가에 기술 및 정책 혁신을 제공하고 효과적인 국제협약을 이행하는 데 리더십을 발휘할 것이 기대된다.

유럽의회와 새로운 바이든 행정부를 비롯한 많은 국가들이 앞으로 최대 삼십 년 이내에 완전히 탈탄소화된 경제를 꿈꾸고 있다. 이를 위해서 정부는 수많은 참여자들의 각기 다른 행동을 효율성과 공정성을 토대로 조율할 필요가 있다. 지금까지 무임승차 문제, 명확한 비전과

강력한 정치적 리더십의 부재로 인해 탈탄소화를 향한 진전이 제한적이었다. 프랑스의 탄소 배출량은 1% 미만에 불과하지만 프랑스 국민들의 탈탄소화에 대한 열망은 매우 강하다. 프랑스 정부는 독일을 비롯한 다른 유럽국가들과 함께 미국 행정부와 발맞추어 균일한 탄소세 도입에 앞장서야 할 것이다.

## 불평등

### 핵심

불평등에는 여러 가지 차원이 있는데, 중요한 것은 양질의 일자리와 만족스러운 직업생활에 대한 접근기회이다. 이 기회의 평등을 위해서는 상속세를 현명하게 사용하고 교육과 재정 자원 배분이 평등하게 이루어지도록 노력을 기울여야 한다. 전통적인 접근법에서는 노동자에게 취업과 일자리 이동을 촉진하기 위한 훈련을 제공하였는데 전문적인 직업훈련은 더욱 개선되어야 한다. 일자리 분배를 당연한 것으로 받아들이는 대신 기업 내부조직 개선, 양질의 일자리 창출을 위한 노동시장 개혁, 기술진보의 방향에 영향을 미치는 조치 도입, 사회적 덩핑을 방지할 무역규제 개발 등을 추구해야 한다.

### 인식과 사실

국제적으로 비교하면 프랑스의 소득, 부 그리고 지역 불평등 통계가 나쁜 편은 아니다. 특히 프랑스는 최저소득층을 대상으로 강력한 분배정책을 시행해왔기에 다른 많은 국가들과는 반대로 최근 불평등이 심화되지 않았다. 하지만 대다수의 국민들은 불평등을 심각한 문제로 인식하고 있다. 이는 표준 통계가 양질의 교육 및 일자리에 대한 접근기회라는 불평등의 본질적인 측면을 다루지 못하고 있기 때문이다. 사람들은 교육과 일자리에 있어 기회의 평등이 존재한다고 믿지 않고 있고, 계층 간 이동에 대해 회의적이다. 그리고 실제로 현실이 그렇다. 또한 사람들은 일자리가 사라질 것을 우려하는데, 실제 큰 비중을 차지하는 원인인 기술진보보다는 국제무역에 대해 더 비판적이다. 이에 보고서는 양질의 일자리에 초점을 두고 있다.

## 제안

불평등을 줄이기 위해서는 생산 이전 단계(기회의 평등, 교육, 재정자원), 생산 이후 단계(재분배, 보호), 그리고 생산의 본질에 영향을 미치는 것(양질의 일자리 창출 및 양질의 일자리에 대한 접근기회 확대)으로 유형을 세 가지로 구분하여 정책을 고안해야 할 것이다. 전통적으로 정책의 초점이 대부분 재분배에 맞추어져 있었으므로 다른 두 유형의 정책에 대해서도 고려해야 한다.

- 기회의 평등: 프랑스의 기회 불평등 문제는 심각하다. 교육 불평등을 줄이기 위해 우리가 제시하는 몇 가지 권고는 독창적이지 않지만 여전히 효과적일 수 있다. 상속세는 세율보다도 제도설계의 허점으로 인해 기회의 평등 문제 해결에 제 역할을 다하지 못하고 있다. 상속세 도입의 목표를 더욱 명확하게 하여 지원을 강화하고자 한다면, 상속세 수입을 동등한 기회를 촉진하는 재정 재분배정책에 사용하도록 하면 될 것이다.
- 더욱 공정한 과세: 프랑스에서는 이미 과세의 비중이 높아 재분배에 한계가 있지만 과세가 더 공정해질 수 있도록 인공지능의 사용, 더 나은 정보 교환(제3자 보고, 국제협력) 그리고 국제협약이 고려되어야 한다.
- 노동자 취업 지원 강화: 프랑스는 자격 인증제도, 민간부문 사용자들과 연계한 훈련제도 설계 등 평생교육에 관한 국제 모범 사례를 따라야 할 것이다.
- 양질의 일자리 창출 유도, 기술 R&D 방향 전환, 국제무역 규칙 재정의: 기업 조직과 기술 진보의 성격, 국제무역 규칙을 당연한 것으로 받아들여서는 안 된다. 이 주장은 이 주제의 가장 도발적인 부분으로 연결된다. 아직 충분히 검토되지 않았으나, 국가가 개입할 수 있는 몇 가지 방법을 제안한다.

제안된 정책을 구현하려면 적절한 데이터 수집을 통한 정책 평가가 필요하다. 인구조사나 행정 데이터와는 달리 체계적으로 수집되지는 않지만 사람들의 인식을 드러내는 데이터가 필요하다. 대규모 설문조사를 통해 사람들의 인식이나 태도 및 견해를 수집하여 정책도구를 더욱 잘 설계해야 할 것이다. 휴대전화와 인터넷 기술을 활용하여 빠른 속도로 다양한 사람의 의견을 수렴하는 것이 가능하다면 실시간으로 정책의 영향을 연구하는 데 사용할 수 있을 것이다.

## 인구고령화

### 핵심

기대수명 연장과 건강한 노후는 긍정적인 사회 현상임에는 분명하지만 노동기간과 은퇴기간의 바람직한 균형을 뒷받침할 제도적 장치가 필요하다. 기대수명이 연장되면 연금의 재정 건전성을 위해 연금 기여금 증가, 연금 수령액 감소 혹은 연금 수급 연령의 상향 조정이 불가피하다. 한편 프랑스의 공적연금 지출 규모는 매우 큰 편으로 이는 주변 국가들에 비해 55세 이상 64세 이하 인구의 경제활동참여율이 매우 낮고 연금 수급 개시 최소연령이 낮은 데 기인한다. 연금제도의 통합이 필요하며, 투명성과 공정성이 강화되어야 한다. 개인별로 조기퇴직 또는 높은 연금 수령액 사이에서 유연한 선택을 할 수 있도록 허용되어야 한다. 노동자들에 삶의 이력과 기대수명에 큰 차이가 있다는 것을 인정해야 한다. 연금제도는 사회적인 선호를 바탕으로 현재와 미래의 안정적인 재정 균형을 유지할 수 있을 정도로 유연해야 한다. 연금 개혁은 고령자의 노동공급과 수요를 증가시키는 보건 및 기타 조치가 수반되어야 한다.

### 인식과 사실

사용자와 노동자는 통상 생산성의 감소가 조기은퇴를 유발한다고 생각하지만 만성 질환을 앓고 있는 경우를 제외하고는 인과성이 확인된 바 없다. 많은 노동자들은 현재의 연금개혁이 투명성이 결여되어 있고 기술관료적이라고 인식한다.

### 제안

- 투명한 제도: 노동자들이 전체 노동생애에 걸쳐 개인 계정에 실질임금과 연동된 포인트를 적립하여, 연금수급 개시연령에 도달했을 경우나 그 이후에 받을 수 있도록 한다. 포인트에는 개인차 없이 동일한 가치가 부여된다.
- 재분배 제도: 저임금 노동자, 경력단절이 있는 취약계층에는 퇴직 시 무상 포인트 적립을 통해 적절한 수준의 연금을 받을 수 있도록 할 것을 제안했다. 현행 제도와 달리 포인트 적립수준이 낮은 경우에도, 해당 범위 내에서 연금 수령액이 늘어날 수 있도록 인센티브를 주자는 것이다.

- 개인별 유연성: 연금수급 개시연령 이후에도 연금을 받지 않고 계속 일하는 노동자는 추가 노동기간과 예상 연금수령기간 감소분에 대해 지속적으로 포인트를 적립할 수 있다.
- 고위험 노동조건에 대한 고려: 고위험 노동 종사자는 연금수급 개시연령보다 일찍 은퇴할 가능성이 있다. 고위험 직군 종사자의 조기 은퇴연령을 결정하는 것은 복잡한 문제이며 탈중양화된 방식으로 산업별 노사 당사자들이 규제하도록 해야 한다. 기업에서 만성 질환 예방을 장려하며, 기업 또는 산업 간 지원금의 교차지급을 피하기 위해, 노사 당사자는 고위험 작업조건을 정의하고 사용자는 연금수급 개시연령 이전의 조기퇴직과 관련된 추가 비용을 부담해야 한다.
- 투명하고 지속가능한 연금 수령액 결정: 모든 연금 수급자는 포인트당 동일한 액수의 연금을 받게 되며, 연금액은 연금재정 균형에 기초하여 산정된다. 연금 기여율(현재 사용자 기여금을 포함해서 27.5%로 매우 높음)이 일정하게 유지된다고 가정하면 포인트의 가치는 임금 인플레이션 비율에서 노인 부양 비율(경제활동을 하는 노동자에 대한 연금 수급자의 비율)의 차이만큼 증가하도록 해야 한다.
- 노동기간과 연금수령기간의 비율 조정 시 사회적 선호 반영: 노동기간과 은퇴기간의 비율을 2:1로 유지하면(기대 수명이 3년 증가할 시 노동기간은 2년 증가하고 은퇴기간은 1년 증가) 연금재정의 균형이 어느 정도 유지될 것이다. 그러나 사회적으로는 은퇴연령을 높이는 것보다 소득대체율을 낮추는 편을 선호할 수도 있을 것이다.
- 독립적인 거버넌스 구조: 은퇴연령 또는 소득대체율 사이의 상충관계를 조절하기 위해 사회적 선호를 반영하는 결정을 내리는 독립적인 이사회를 창설할 것과, 인구통계학적 또는 경제적 충격에 대응하고 연금재정의 건전성을 나타내는 지표로 사용될 수 있는 예비 기금을 조성할 것을 제안한다.
- 전반적인 개혁에서 필수적인 부분은 만성질환에 대한 예방을 강화하고 재직자 직업교육의 질을 향상시키고 유연한 근무제도를 도입하여 고령 노동자가 더 일할 수 있도록 장려하는 것이다. 외국 사례를 보면 개혁에 수반되는 이러한 부분들이 큰 차이를 만들어낸다는 것을 알 수 있다.



노동시장 은퇴연령을 높이고 기대수명의 증가로 인한 변화를 수용하고 이민자들을 노동시장에 더 편입시키기 위해서는 개혁이 필요하다. 연금 개혁을 넘어서 55세 이상의 고용률을 높이는 것 또한 바람직하지만 무엇보다도 고령 노동자의 노동환경 개선과 건강 불균형 완화를 위한 조치로 연금개혁을 보완해야 할 것이다. 개혁은 재정적 인센티브를 위해서 필요할 뿐만 아니라 궁극적으로 은퇴, 고령자 취업 및 이민자 고용과 관련된 사회적 규범의 변화를 이루어 낼 것이다.

## ■ 맺음말

우리는 아직도 코로나19의 여파에서 자유롭지 못하다. 하지만 위기 이전에도 다양한 불확실성과 구조적인 경제문제는 존재했음을 잊지 않아야 할 것이다. 마크롱 대통령의 요청으로 작성된 이 보고서는 각 분야에 대해 전문성이 있는 경제학 석학들의 심도 깊은 논의를 통해 쓰였다. 프랑스의 상황에 맞추어 이루어진 작업이라고는 하나 이들의 분석과 제안은 초국가적인 통찰을 갖고 있다. ‘위드코로나’를 통해 코로나19 위기의 출구전략을 마련 중인 한국에서도 코로나19 이후의 경제문제에 대한 고찰이 필요해 보인다. **KCL**