대 담

프랑스 전문가로부터 듣는다

&

무상급식에서 시작된 우리 사회의 복지에 대한 관심은 점차 확대되어 복지국가 논쟁과 복지재정 지속가능성에 대한 논의로까지 이어지고 있다. 우리나라는 고령화와 저출산이 동시에 진행되고 있고 2030년 초고령사회로 변모될 전망이어서 여타의 선진국보다 더 적극적인 대응이 필요한 시점이다. 복지지출과 국민의 복지수요는 빠르게 증가하고 있으나 재원조달에는 한계가 있는 상황에서 프랑스, 스웨덴, 영국의 사회정책 석학들과의 인터뷰를 통해 유럽 복지국가의 현황과 대응을 파악하고 우리 사회에 던져주는 시사점을 도출해보았다.

프랑스 파리 정경대(Sciences-Po) 피투시(Fitoussi) 교수, 스웨덴 미래연구소(Institute for Future Studies) 팔메(Palme) 교수, 영국 런던정경대(London School of Economics) 고프(Gough) 교수의 순서로 좌담 내용을 게재한다.

첫 번째 순서로 프랑스의 대표적인 거시경제학자인 장 폴 피투시 파리 정경대 교수와의 인터뷰 내용을 소개한다.

김용하 2008년에 발생했던 글로벌 경제위기가 거의 끝나가고 있는 것 같다. 글로벌 경제위기가 대충 마무리 됐다고 생각하는가? 그리고 글로벌 경제위기 전후로 프랑스의 달라진 점은 무엇이 있는가?

피투시 아주 어려운 질문이다. 경제위기는 미국과 영국뿐 아니라 유럽 전역에도 영향을 미쳤으며, 프랑스도 역시 타격을 입었다. 유럽의 경제는 오랜 기간 연간 1~2% 수준의 낮은 성장을 유지해 왔으며, 성장속도가 더디긴 해도 안정적이었다. 프랑스는 다른 유럽 국가에 비해 글로벌 경제위기의 타격이 심한 편이 아니어서, 경제위기 발생 이후인 2009년 프랑스의 경제성장률은 −2.2%에 그쳤고 현재는 3%를 약간 밑도는 성장률을 보이고 있다. 반면, 2009년의 독일이나 이탈리아의 경제성장률은 −5%로 떨어졌다. 이러한 차이는 프랑스의 건실한 사회보호 시스템(social protection)이 기여한 바가 크다고 할 수 있다. 즉, 사회보호 시스템이 자동안정장치(automatic stabilizer)의 역할을 한 것이다. 그러나 독일이나 이탈리아에서는 이러한 장치가 상대적으로 약하여 위기 당시 경제가 5% 이상 뒷걸음질치게 되었다. 많은 이들이 지금 독일의 경제성장률을 보고 이제 독일은 위기에서 벗어났다고 평가한다. 그러나 독일의 이러한 성장률은 상당부분 경제위기 때 경험한 큰 폭의 퇴보에 기인하고 있으므로, 독일경제의 회복을 확신하기에는 이르다.

김용하 프랑스의 안정된 사회보호 시스템이 경제침체를 일정 부분 예방하는데 큰 기여를 한 점은 100% 동의한다. 그러나 사회보장제도가 재정지출을 크게 확대하는 정책이므로 경제위기가 끝나가는 현 시점에서는 늘어난 재정지출 때문에 국가지출에 부담으로 작용하게 되고, 이는 곧 재정위기와 연결될 수 있는 가능성이 존재한다고 생각한다. 프랑스가 그리스, 이탈리아, 스페인보다는 경제적으로 안정적이기는 하나 재정위기 문제는 없는지? 만일 재정위기 문제가 있다면 이런 문제가 경기순환적으로 그냥 지나칠 수 있는 것인지 아니면 또다른 정책들이 필요한 상황인지 물어보고 싶다.

피투시 사회보장제도는 일종의 보험이다. 사고가 발생하면 보험회사가 영향을 받게 되고, 피해를 보상하기 위해 돈을 지불해야 하므로 지출은 당연히 늘어나야 한다. 결과적으로 발생하는 비용 증가가 지속가능한 것인지의 문제는 결코 간단하지 않고 아주 복잡한 문제이다. 따라서 이것을 정치적 담론의 맥락에 우겨넣어서는 안 된다. 또한 성장과 부채만을 놓고 판단할 수 없으므로 재정 지속가능성의 문제를 단순화해서도 안 된다. 부채가 많을수록 가난해지므로 가구나 개인의 차원에서라면 재정의 지속가능성을 논하기는 쉬울 것이다. 하지만 이런 식으로 국가재정의 지속가능성에 접근하는 것은 납득할 수 없다. 모든 자산을 꼼꼼히 살펴봐야

한다. 프랑스의 가계 저축률은 16%로 상당히 높은 편이다. 프랑스는 정부의 자산도 크고 기업의 자산도 건실하다. 결과적으로 프랑스의 순공공부채율은 아주 낮다. 모든 요소를 통틀어 보면, 프랑스의 재정 지속가능성은 문제가 되지 않는다. 민간부문의 자산규모가 엄청나기 때문이다. 개인별로 따지면 평균 연소득의 7배가 넘는다. 이탈리아도 마찬가지다. 부채수준이 상당히 높지만, 개인별 연소득의 9~10배에 이를 정도로 자산의 규모도 크고, 가계 저축률도 오히려 프랑스보다도 높은 17%이다. 그리스가 극심한 타격을 입은 것은 공공과 민간 부문의 자본축적 모두가 부실해서 생겨난 결과이다. 민간의 자산이 약할 때는 조세격차의 폭이 좁아지고, 따라서 국민에 대한 추가 과세의 여지도 거의 없다. 사회보장제도의 지속성을 이해하기 위해서는 민간부문을 살펴봐야 한다. 아주 복잡한 문제이다. 나는 이러한 지속성 문제와 각 유럽국가들의 조세격차에 대한 논문을 막 마무리했다. 세금 인상으로 공적 부채의 비율을 안정화하기 위해서는 선택을 해야 한다. 예를 들어, 일본경제의 부채비율은 세계에서 가장 높다. 그러나 일본 정부 재정의 지속가능성은 문제가 아니다. 민간부문의 자산이 탄탄하기 때문이다. 일본의 세율은 국민이 감당할 수 있는 것보다 훨씬 낮은 수준에 머물러 있다. 공공재정의 지속가능성에 관한 논의는 대부분 논점을 공공부문의 부채에 두고, 민간부문의 부채는 간과한다. 대부분 경제 위기가 공공부문이 아닌 민간 부문의 부채로 인해 발생했다는 사실을 망각하고 있는 것이다. 아일랜드의 경우 민간부문 부채로 인해 경제위기를 맞은 국가의 하나이다. 큰 그림의 테두리 안에서 봐야 한다.

김용하 EU 보고서에서는 프랑스를 재정 지속가능성에 대한 우려가 높은 것으로 평가하고 있는데 이에 대해 어떻게 생각하는지? 그리고 프랑스 내에서 재정지속가능성에 대해 우려하고 있는 관료 또는 학자가 있는지 질문하고 싶다.

피투시 EU는 프랑스가 지속가능성이 가장 낮다고 하는데, 그렇게 평가한 근거가 뭔지 묻고 싶다. 프랑스는 시장등급에서 최상인 AAA를 받았다. 세계가 프랑스에 대해서 우려하는 부분이 있기는 하나, 프랑스는 국제시장에서 우대금리(가장 낮은 금리)로 자금을 대출받을 수 있다. EU 규정과 Maastricht Pact는 회원국의 GDP대비 부채를 제한하고 있는데, 이것은 경제학적으로도 정당화되지 않는다. 경기를 활성화하려 하는데 잘못된 규정이 발목을 붙잡는 격이다. 이런 규정은 바뀌어야 한다. 미국의 경우, 가계 저축률은 프랑스의 1/3 수준에 머물고, 정부부채는 유럽의 2배에 달한다. 그러나 앞서 언급한 규정은 유럽 회원국에게만 적용된다. 이와 관련해 많은 논의가 진행

되고 있는 실정이다. 유럽은 탈조합주의적(non-corporatist)인 방향으로 나아가면서, 내수는 제쳐두고 수출 위주의 성장을 추구하고 있으며, 긴축재정을 하기 위해 고수익률을 보장하는 부문에 대한 투자를 포기하고 있다. 이에 따라서 공공투자는 거의 제로로 떨어졌다. 이것이 잘못된 규정이 아니고 무엇일까?

김용하 앞서 언급한 바와 같이 프랑스의 가계저축률은 16%로 높다. 일본의 경우, 기업저축률은 굉장히 높고 정부와 가계의 저축률이 낮은 상태인데, 한국 역시 기업저축률은 15~16%로 높은데 비해 가계 저축률은 일본보다 낮은 3.2%이며 가계채무는 지속적으로 증가하는 상태에 있다. 10년 전만 해도 한국의 가계저축률은 15%에 이르렀기 때문에 현재의 상황에서 한국 경제는 장기적으로 위험한 상태에 있다고 할 수 있다. 따라서 최근의 한국 현실에 대해 어떠한 조언을 해줄 수 있나?

피투시 프랑스의 높은 가계 저축률은 상당 부분 주택공급이 많지 않은 프랑스 사회 환경에 기인한다. 개인적인 의견이건대, 한국의 주택정책이 국민이 원하는 만큼의 보험을 제공하기 때문에, 그만큼 한국국민이 가계 저축의 필요성을 덜 느끼는 게 아닌가 싶다. 사람들은 미래의 안정을 위해 저축을 한다. 단일세율이라면, 저축의 인센티브가 적을 것이다.

김용하 부연설명을 하자면, 한국의 가계부채 증가의 가장 큰 원인 중 하나는 부동산 투자 열기로 인해 은행대출과 이자가 증가한 것이다. 한국은 금융보다는 부동산 투자를 통해 자산을 형성하는 성향이 강하다.

김용하 현재 프랑스가 재정적으로 문제가 없다는 피투시 교수의 견해에는 이견이 없다. 그러나 현재는 고령화율이 20% 수준이나 향후 30%대로 증가할 경우 복지재정지출 증가에 대해 어떻게 대응할 수 있을 것인가?

피투시 사실상 프랑스의 고령화 논의는 오래전부터 진행되었다. 부과방식의 경우라면 고령화의 문제는 두 방향에서 접근할 수 있다. 첫째, 퇴직연령을 높이는 것이다. 평균수명이 늘어나면 일도 더 오래해야 한다. 이것이 정부제도의 핵심 논리이다. 둘째, 부담률을 올려야 할 것이다. 사회보험 부담금을 일종의 세금으로 본다면 국민 입장에서는 납부가 쉽지 않은 일일 수 있다. 과거 내가 방문한 여러 국가를 살펴보면 그런 경향이 두드러진다. 사회보험 부담률을 조정한다면, 예를 들어 2% 증가시킨다면, 그만큼 사회복지를 통해 2% 더 많은 혜택을 얻게 된다. 변하는 것은 없다. 일할 수 있을 때 2% 덜 쓰고 일할 수 없을 때 2% 더 쓰는 것이다. 이것은 국민과 정부 간의 합의를 바탕으로 하며, 이러한 합의의 형식은

바뀌지 않는다. 일종의 사회계약인 셈이다. 어떤 국가는 사회보험 부담금이 국민의 소득에 비해 낮다. 반대인 경우도 있다. 세계화의 물결이 이토록 강한데 국가는 찾아서 뭐하냐는 말도 있다. 하지만 복지국가라는 것은 아직도 건재하다. 복지국가의 역할은 무엇인가? 바로 국민들에게 필요한 보호책을 제공하는 것이다. 그만큼 강한 존재이유는 없다. 즉, 국민이 안정된 삶을 살 수 있도록 보험을 제공하는 것이다. 사회보호가 강하면, 다시 말해 사회보험의 지급액이 높으면 혁신에 따른 위험부담의 수용도 또한 높아진다. 사회정책을 고안하는 데 있어서 정해진 규칙은 없다. 모든 국가의 문화적, 사회적인 상황이나 국민의 지적 수준 등 여러 요인에 따라 달라질 수 있다. 따라서 각국의 사회 보장제도는 다 제각각일 수밖에 없다. 같은 유럽이라도 나라마다 사회복지제도는 다르다. 완벽한 복지제도란 것은 있을 수 없다. 국가의 지출이 적다는 것은 국민이 민간부문에 더 크게 의존해야 한다는 것을 뜻한다. 그러나 민간보험은 부정적인 측면도 많다. 미국의 한 논문에 따르면, 민간복지제도에서 오히려 관료주의가 더 많이 발생한다. 어쩌면 당연한 이야기이다. 민간부문이 보험혜택을 제공하기 위해 수행하는 리스크를 평가는 훨씬 더 복잡하다. 정부 제도는 리스크 평가가 상당 부분 통합되어있기 때문에 절차가 덜 복잡하다. 인력도 덜 든다. 비용도 덜 든다. 따라서 국민의 부담이 낮은 것이다. 미국의 경우에는 특히 민간보험에 대한 지출이 높다. 좋지 않은 시스템이다. 미국과 비교하면 이탈리아나 프랑스의 제도가 더 나은 편이다. 사회문화적 차이라고 볼 수도 있다.

김용하 한국의 경우, 세금인상을 전제하지 않은 상태에서 정부지출을 줄여야 한다면 무엇부터 줄여야 하며, 정부지출의 우선순위는 어떻게 세워야 할까?

피투시 한국의 정부지출에 있어서 내가 높이 사는 점은 교육지출 비율이다. 정부는 국민 전체의 삶의 질에 기여할 수 있는 데에 지출을 늘려야 한다. 국민의 삶의 질을 구성하는 요소는 여러 가지이다. 우선 건강, 괜찮은 직업, 경제적 안정 등을 들 수 있다. 자녀가 아프지 않고 건강한 것은 얼마나 좋은가? 실직의 대가는 사실 받던 월급이 없어진다는 것 이상으로 큰 것이다. 어떤 형태로든 삶의 질을 높이는 데 기여할 수 있는 지출이라면 좋겠다. 신기술에 대한 투자를 생각해보라. 프랑스가 40년 전 원자력 에너지에 투자하기 시작했을 때 세계의 눈길이 어땠는가? 하지만 프랑스는 지금껏 줄곧 배당이익을 받고 있지 않은가? 여기에는 많은 연구가 필요하다. 환경, 인프라 등 투자할 곳은 많다. 국민의 생산성과 삶의 질 향상에 기여할 수 있는 투자이어야 할 것이다.

□ 30개 OECD 회원국의 복지수준을 파악하고, 이를 비교하기 위하여 한국보건사회연구원에서 복지지수로 KIHASA-Chosun Welfare Index 2011(이하 'KCWI 2011')을 개발함.

○ 5개 부문에 걸쳐 총 27개 개별지표를 선정

- 경제활력지표: 고용률, 실질경제성장률, 생산성증가율, 물가상승률, 1인당 GDP(5개)
- 재정지속지표: 국가부채비율, 재정적자율, 조세부담률, 사회보험부담률(4개)
- 복지수요지표: 노인인구비율, 지니계수, 빈곤율, 실업률, 장애인비율, 산업재해발생률(6개)
- 복지충족지표: 공적연금 소득보장률, 건강보장률, 고용보장률, 아동 및 보육지원율, 장애급여 보장률, 국가투명도, 공공사회복지지출비율(7개)
- 국민행복지표: 자살률, 출산율, 평균수명, 주관적 행복도, 여가시간(5개)

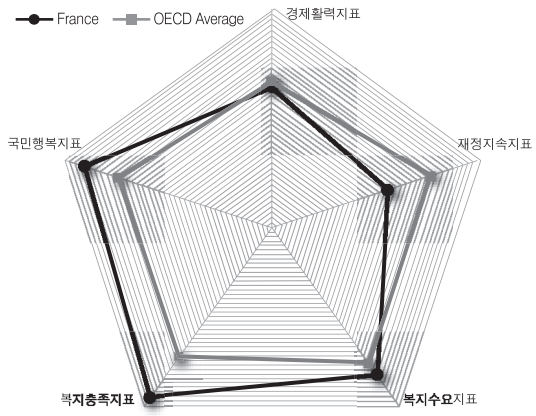
□ 프랑스의 복지수준

○ 이들 5개 지표를 종합한 최종순위는 10위로 중상위권이며, 종합 평균은 0.627점임.

○ 복지충족지표, 국민행복지표, 복지수요지표는 OECD 평균을 상회하는 우수한 결과를 나타냈으며, 경제활력지표는 평균 수준, 재정지속지표는 하위권에 머무름.

- 복지충족도가 높아 복지제도가 전반적으로 잘 갖추어 있다고 할 수 있으나, 경제적 · 재정적 성과가 다소 미흡함.

□ 프랑스의 지표간 종합결과



구분	OECD 평균	프랑스
종합	0.586	0.627(10위)
경제활력지표	0.535	0.514(20위)
재정지속지표	0.612	0.448(29위)
복지수요지표	0.608	0.659(10위)
복지충족지표	0.578	0.761(2위)
국민행복지표	0.593	0.721(8위)

자료: 김용하 외(2011). OECD 국가의 복지지표 비교 연구, 한국보건사회연구원.

■ **장 폴 피투시(Jean Paul Fitoussi)**

프랑스 파리 정경대(Sciences-Po) 부설 경제연구센터(Centre de recherche en Économie) 교수

튀니지 출생으로, 프랑스 파리정경대에서 경제학 석박사학위를 취득하였다. 프랑스의 대표적인 거시경제학자로서, 1989년 미테랑 대통령 집권시기부터 프랑스 정부 산하 경제전망기관인 경제분석원(OFCE) 원장을 맡아 프랑스 정부의 경제 정책의 중추적인 역할을 담당해 왔다.

「인플레이션, 균형과 실업(1973)」을 비롯해 「케인스 이론의 미시경제학적 토대(1974)」, 「금지된 토론(1995)」, 「새로운 환경정책(2008)」 등 50여권의 저서(공저 포함)를 출간했다. 최근에는 경제발전과 민주주의의 관계를 분석하는 논문을 많이 발표했으며, 프랑스경제학회상을 받기도 했다.