

프랑스의 마크롱 대통령 당선과 한국에 주는 시사점

박명호¹⁾

(한국외대 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 연구대상으로 삼고 있다는 점에서 일국의 주요 이해관계자를 모두 포함한다. 또한 이해관계자의 성과에 대한 시계열 및 국가간 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 자유 무역은 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 억제하는데 기여한 것으로 평가받는다. 그렇지만 마크롱의 프랑스 대통령 당선은 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.

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

2) 피용의 비리를 폭로했던 카나르 영세네와 피용 간의 관계에 대해서는 다음의 사이트를 참고.
<http://www.rtl.fr/actu/politique/affaire-fillon-un-journaliste-du-canard-enchaine-evoque-les-dessous-7789218418>

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 번갈아 가면서 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.

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

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 총리와외의 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 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 대선판도에는 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 교

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-enchaine-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.

수이고 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 pour la liberation de la croissance francaise, 일명 아탈리 위원회) 보고서를 책임 집필하면서 경제 전반에 대한 이해를 향상시킬 수 있었다. 이후 마크롱은 정부를 떠나 로스차일드 은행에서 근무하면서 네슬레와 피자 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 리콴트와 각별한 인연을 맺기도 하였다. 그는 리콴트가 2000년에 역사, 기억, 망각이라는 책을 냈을 때 그 서문에서 “마크롱은 자신의 글에 대해 적절하게 비판했고 책의 편집을 도왔다”라고 감사를 표했다. (Ricoeur 2004) 마크롱에게 리콴트 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 공공부문과 민간 부문에서의 경험을 통해 본인을 좌파도 우파도 아니면서 동시에 좌파이면서 자유주의자라고 지칭한다. 이런 마크롱의 이중성과 복합성 속에서 리콴트의 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 공직사회에서 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 남기지 않은 상황에서 신생 정당 ‘전진!’을 창당하였다. 그리고 인터넷을 활용해 자원 봉사자를 모집한 다음 이들을 적극 활용해서 유권자들이 원하는 내용이 무엇인지를 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

7) 마크롱은 로스차일드에서 네슬레와 화이자 자회사 간 합병을 성사시키면서 파트너로 승격하였다. 마크롱은 아탈리 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

후보들과의 차별화에 성공하였다. 이하에서는 마크롱의 대선 전략의 주요 특징을 살펴보겠다.

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), 폰스(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 한다. 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

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

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 정당제도에서 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⁾

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 높이고자 노력했지만 결국 오늘날과 같이 높은 실업률과 더불어 중산층 구매력 악화로 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 미국

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 만들고자 하였다. 그리고 이들 역시 일반 시민과 마찬가지로 재임 기간 중 일반 법원에서 재판을 받도록 하였다.

식 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%에서 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 마크로노믹스(Macroeconomics)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 개인주의가 팽배한 프랑스

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 기업이 정신을 장려하는 산업생태계를 구축해야 한다. 이를 위해서 창업이 신규기업이 기존기업과 경쟁을 촉진하고 마지막으로 경제 개방, 유럽 통합 그리고 세계화에 대한 확고한 방향을 제시해야 한다.

에서는 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 시장 참여자, 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.

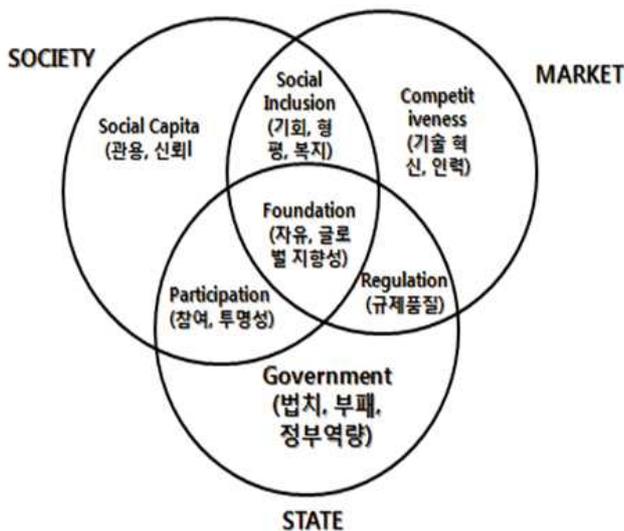
2) 지표체계의 구성

본고에서는 기존의 거버넌스 관련 지표를 토대로 새로운 거버넌스 지표체계를 구축하였다. 본고는 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. 국가

기관과 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 국가 기관이 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
		신뢰	대인
	참여	사회참여	대기관
		사회참여	사회 참여

대분류	중분류	소분류	세분류
	복지/형평	정치참여	정치 참여
		사회보장	복지비지출
		형평	경제적 형평
시장	산업경쟁력	기술혁신	R&D
			특허
		인적자본	노동의 질
	물적자본	투자	
	시장규제	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, 시민사회 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 복합성에 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 $Max = global\ Max + |global\ Max * 10\%|$, $Min = global\ Min - |global\ Min * 10\%|$ 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
복지지출	복지지출 비중	OECD stats	1990-2016
경제적형평	지니계수	OECD stats	1990-2015
R&D	연구개발총조사자비율	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 효용성	Competition Legislation	IMD 국가경쟁력지표	2000-2017
사업자유지수	사업자유지수 (business freedom)	Heritage Foundation, Economic Freedom	1995-2017

세분류	세부지표	출처	가용기간
교육 수준	평균교육년수	UNESCO	1990-2015
인터넷	인터넷 사용자 비율	WB, WDI	1990-2015
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
(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 영역별 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
(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.

<표 5> 프랑스의 대분류 영역별 변화 추이

구분	평균 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

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

구 분	평 균 값			연평균 변화율 (%)		
	연도	OECD	프랑스	기간	OECD	프랑스
	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 이루었을 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 있

다. 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 안전망 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 리콴트의 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 깜깜하다고 하겠다.

□ 거버넌스 지표를 활용한 한국 거버넌스의 위상과 프랑스와의 비교

1. 한국의 대분류 영역별 변화 추이

구분	연도	평균 값		연평균 변화율 (%)		
		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(전기간)	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(전기간)	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(전기간)	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(전기간)	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)	19	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)	15	14	1	7	11	-4	
	정당 신뢰	(22)	16	17	-1	6	6	0	
		정치적자유	(31)	17	13	4	26	27	-1
시장	(31)	20	22	-2	7	14	-7		
산업경쟁력	(31)	15	16	-1	3	2	1		
	기술혁신	(31)	8	13	-5	12	2	10	
		인적자본	(31)	8	8	0	26	22	4
		물적자본	(31)	20	17	3	1	2	-1
	시장규제	(31)	21	23	-2	16	19	-3	
	경쟁법	(31)	18	15	3	19	22	-3	
		사업규제	(31)	20	29	-9	8	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)	25	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	기술혁신 (프 -5, 한 +10) 부패(프 -2, 한 +4) 법치(프 -2, 한 +4)	교육 (프-12, 한 0)	사업규제 (프-9, 한 -11) 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 시장 경쟁력 약화, 그 중에서도 사업규제 분야가 가장 심각하고, 이어서 시민사회 영역의 역량 강화가 필요 (참여, 형평, 신뢰 등)

5. 포용적 성장 관점에서 한국과 프랑스 바라보기

○ 포용적 성장(성장과 형평의 조화)의 대표적 모델은 Flexicurity

- 유연성과 안전의 양립

○ 네 가지로 구분

		안전성	
		상	하
유연성	상	북구(덴마크, 핀란드)	미국
	하	프랑스	한국

○ 주어진 상황에서 각국이 노력해야 하는 방향성

1. 북구: 유연성과 안전성의 조화 위한 부단한 노력

2. 미국: 오바마 대통령의 오바마 케어로 상징되는 사회 안전망의 구축 노력

3. 프랑스: 마크롱 대통령의 노동시장 개혁을 포함한 경제 활성화 노력

4. 한국:

- 비정규직의 정규직 전환, 최저임금 급격 인상, 공공부문 일자리 확대 등은 유연성과 안전성을 동시에 보장할 것 같아 보이지만 경험적으로 동시에 떨어뜨리는 절묘한 정책 조합

- 육아수당 확대 지급 역시 유사한 효과를 가져올 것으로 우려

<부표-1> 프랑스 성과

category / class / sub-class		Index						Rank					Change 1995- 2015
		1995	2000	2005	2010	2015	AAGR 1995- 2015	1995	2000	2005	2010	2015	
Capacity of State Body	(22)	0.571	0.566	0.621	0.612	0.597	0.2	12	13	12	10	11	1
Legal Capacity	(31)	0.607	0.586	0.631	0.617	0.607	0.0	17	19	17	18	19	-2
Rule of Law	(31)	0.730	0.688	0.682	0.739	0.695	-0.2	17	18	18	17	19	-2
Corruption	(31)	0.484	0.484	0.580	0.496	0.520	0.4	18	19	16	20	20	-2
Administrative Capacity	(31)	0.541	0.549	0.612	0.600	0.566	0.2	19	19	15	16	18	1
Quality of Administration	(31)	0.400	0.392	0.529	0.567	0.499	1.1	22	22	22	17	21	1
Government Effectiveness	(31)	0.595	0.701	0.695	0.606	0.604	0.1	19	17	16	18	18	1
Global Capacity	(31)	0.628	0.555	0.613	0.627	0.595	-0.3	5	7	7	6	10	-5
Political Capacity	(22)	0.564	0.564	0.618	0.618	0.618	0.5	15	15	13	14	14	1
Confidence in Political Parties	(22)	0.259	0.259	0.259	0.259	0.259	0.0	16	15	16	17	17	-1
Political Freedom	(31)	0.870	0.870	0.978	0.978	0.978	0.6	17	26	20	13	13	4
Market	(31)	0.317	0.333	0.370	0.417	0.417	1.4	20	22	22	20	22	-2
Industrial Competitiveness	(31)	0.244	0.273	0.281	0.295	0.300	1.0	15	18	16	13	16	-1
Innovation	(31)	0.191	0.194	0.201	0.230	0.247	1.3	8	10	14	14	13	-5
Human Capital	(31)	0.237	0.272	0.280	0.284	0.303	1.2	8	8	8	9	8	0
Physical Capital	(31)	0.305	0.351	0.361	0.372	0.350	0.7	20	23	21	9	17	3
Market Regulation	(31)	0.424	0.382	0.407	0.467	0.432	0.1	21	25	25	20	23	-2
Competition law	(31)	0.437	0.505	0.489	0.527	0.493	0.6	18	18	17	15	15	3
Business Regulation	(31)	0.411	0.259	0.326	0.407	0.370	-0.5	20	30	28	27	29	-9
Market Foundation	(31)	0.283	0.345	0.422	0.490	0.520	3.0	19	20	22	21	23	-4
Education	(31)	0.505	0.496	0.515	0.520	0.544	0.4	10	16	16	19	22	-12
Informatization	(31)	0.050	0.225	0.409	0.610	0.702	13.2	18	21	21	19	18	0
Employment	(31)	0.295	0.313	0.341	0.339	0.314	0.3	25	23	24	23	26	-1
Civil Society	(21)	0.474	0.461	0.477	0.487	0.486	0.1	9	11	10	10	10	-1
Social Capital	(22)	0.510	0.510	0.490	0.481	0.481	-0.3	9	12	10	11	11	-2
Tolerance	(23)	0.670	0.670	0.670	0.652	0.652	-0.1	8	8	8	10	10	-2
Confidence	(30)	0.350	0.350	0.310	0.310	0.310	-0.6	21	21	24	23	23	-2
Participation	(30)	0.108	0.108	0.161	0.161	0.161	2.0	27	25	21	21	21	6
Social Participation	(30)	0.142	0.142	0.215	0.215	0.215	2.1	24	25	20	20	20	4
Political Participation	(30)	0.074	0.074	0.107	0.107	0.107	1.8	27	26	20	20	20	7
Welfare/Equity	(31)	0.804	0.765	0.782	0.821	0.817	0.1	4	3	3	3	3	1
Social Welfare	(31)	0.804	0.749	0.786	0.898	0.876	0.4	3	1	1	1	1	2
Equity	(31)	0.803	0.780	0.778	0.744	0.758	-0.3	11	11	11	15	14	-3

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-who-s-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