

EU의 간축기조 완화 결정과 전망

오태현 국제경제실 유럽팀 전문연구원 (asroc101@kiep.go.kr, Tel: 3460-1159)

김준엽 국제경제실 유럽팀 연구원 (junyupkim@kiep.go.kr, Tel: 3460-1064)

차 례 ●●●

1. EU 역내 긴축에 대한 회의감 확대
2. EU의 긴축기조 완화 결정
3. 평가 및 전망

주요 내용 ●●●

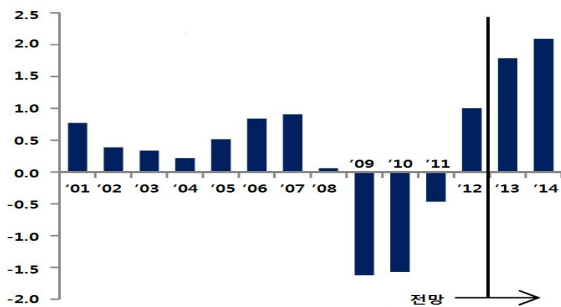
- ▶ 유럽 재정위기에 대한 대응방안으로 EU는 긴축을 선택했으나 재정적자가 개선됨에도 불구하고 경기침체 및 실업을 악화가 지속되면서 긴축에 대한 회의감이 확대됨.
 - 재정위기가 심화되면서 유로존 및 EU 경제에 대한 시장의 불안이 확산되자 EU는 적극적인 긴축을 통해 재정적자 개선 및 금융시장 안정의 성과를 거둠.
 - 그러나 2011년 이후 유로존 및 EU 경제가 침체에서 회복되지 못하고 실업률이 EU 출범 이후 가장 높은 수준을 기록하고 있어 긴축에 대한 회의감이 확대됨.
 - EU 집행위원회와 IMF는 각각 보고서를 통해 재정승수를 과소평가함에 따라 긴축에 따른 경기침체를 잘 못 예측했음을 인정함.
- ▶ 2013년 5월 29일 EU 집행위원회는 EU 6개국에 대한 재정적자 목표달성 시한 연장 및 5개국에 대한 과다재정적자 처리절차(EDP: Excessive Deficit Procedure) 종료, 그리고 성장을 위한 구조개혁방안을 제시했으며, 6월 EU 정상회의에서 최종 승인됨.
 - (재정적자 목표달성 시한 연장) 프랑스, 스페인, 포르투갈, 네덜란드, 슬로베니아, 폴란드의 재정적자 목표달성시한이 1~2년 연장됨으로써 긴축에 따른 경기침체 정도가 줄어들 것으로 예상됨.
 - (과다재정적자 처리절차 종료) 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 헝가리, 루마니아에 적용되던 과다재정적자 처리절차가 종료됨에 따라 이들 국가는 긴축에 대한 부담을 덜고 경기회복을 위한 경제정책 추진이 가능해짐.
 - (성장을 위한 구조개혁방안) 성장잠재력 제고 및 경제성장과 일자리 창출을 위한 신용조달경로 회복, 산업부분의 경쟁력 개선, 고실업 문제 해결을 위한 정책, 국가경쟁력 강화를 위한 제도개혁 등이 제안됨.
- ▶ EU 집행위원회의 긴축완화 결정은 긴축포기가 아닌 성장을 위한 긴축속도 조절로 이해되어야 하며, 긴축완화가 단기간에 경기회복으로 이어질 가능성은 높지 않음.
 - 국가별 재정긴축 규모가 상이한 만큼 이번 긴축완화가 경제에 미칠 영향 또한 국가별로 상이할 것으로 예상되는 가운데, 긴축완화를 통한 재정지출 증대가 경제성장률 상승으로 이어질 것으로 전망됨.
 - 긴축완화 조치와 더불어 구체적인 성장정책이 마련되어야 하며, EU 회원국들은 구조개혁을 통한 경쟁력 강화 노력을 병행하는 것이 요구됨.

1. EU 역내 긴축에 대한 회의감 확대

- **(재정위기에 대한 해법으로서의 긴축정책)** 유럽 재정위기 이후 EU 집행위원회(이하 'EU 집행위')와 독일을 비롯한 EU 주요 회원국들은 재정건전성 회복을 위기극복의 최우선 과제로 선택하였으며, 이에 EU 27개국은 재정적자 감축에 주력함.¹⁾
- 재정수지가 악화될 수 있는 구조적 요인이 있다고 판단한 EU 집행위와 주요 회원국들은 재정정책의 감독체제를 강화하는 한편, 강도 높은 긴축정책을 추진하였음.
 - 그리스, 아일랜드, 포르투갈은 구제금융 지원조건으로 재정적자 감축을 이행해야 했으며, 정치권력 변화와 국민의 강한 저항 등 사회적 불안 속에서 이들 국가의 재정적자가 점진적으로 개선되어 왔음(그림 1 및 그림 2 참고).²⁾
 - EU 집행위는 2010년 유럽학기제(European Semester)³⁾와 유로플러스협약(Euro Plus Pact)⁴⁾을 마련하였으며, EU 회원국들은 2012년 신재정협약을 체결하는 등 방만한 재정지출 규제 및 규제집행 강화 방안을 마련함.
 - * EU는 이미 1996년 안정 및 성장에 관한 협약(SGP: Stability and Growth Pact)을 통해 재정적자 및 국가채무를 GDP 대비 각각 3%와 60% 이내로 제한하는 EU 차원의 재정준칙을 세우고 위반국가에 대한 규제조치도 마련하였으나, 2003년 이후 발생한 30여 건의 위반사례에 대해 벌금이 부과된 경우가 전무할 만큼 그 실효성에 대한 의문이 지속적으로 제기됨.
 - * 신재정협약은 SGP의 실효성에 대한 비판을 고려하여 규제를 더욱 강화한 것으로, 동 기준 위반 시 자동적으로 제재가 이루어지도록 규제절차가 강화됨.

그림 1. 유로존의 구조적 기초재정수지 추이

(단위: GDP 대비 %)

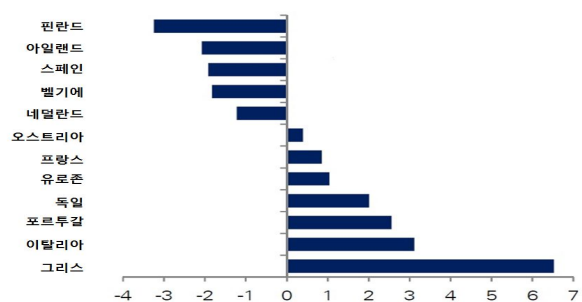


주: 구조적 기초재정수지(Structural Primary Balance)는 국공채 이자 지출에 따른 지출을 제외한 기초재정수지에 경기변동에 의한 부분과 일회성 지출을 추가적으로 제외한 후 산출함.

자료: Deutsche Bank(2013).

그림 2. EU 주요국의 재정적자 개선(2002~11년)

(단위: %포인트)



주: 2002년과 2011년의 GDP 대비 재정적자 비율의 차이를 나타냄.

자료: Deutsche Bank(2013).

1) 2013년 7월 1일 크로아티아가 새로이 EU에 가입함에 따라 EU 회원국이 28개국으로 늘어났으나, 유럽 재정위기 과정에서 27개 회원국을 대상으로 긴축재정이 이루어졌으며, 본 보고서에서는 당시 기준에 따라 EU 회원국 수를 지칭함.

2) 오테현(2012), 「재정위기 속 유럽의 정치지형의 변화 및 전망」.

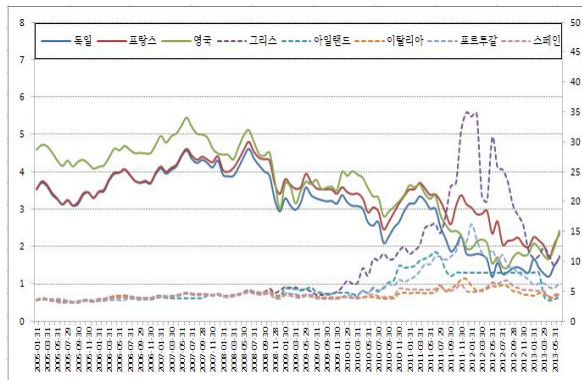
3) 유럽학기제(European Semester)는 EU가 재정위기를 겪은 이후, EU 차원의 더욱 강력한 경제 거버넌스와 효율적인 정책조화를 위해 만든 정책조율 수단으로, EU 회원국들은 EU 집행위, 이사회(ECOFIN), 유럽의회 및 EU 정상회의와 함께 매년 6개월에 걸쳐 예산, 거시경제 및 구조적 측면을 효과적으로 조율하는 과정을 거치게 되고, 예산 계획 및 경제정책방향의 초기설정 단계부터 EU 집행위 등의 의견을 반영하게 됨. 강유덕 외(2012), 「유럽 재정위기의 원인과 유로존의 개혁과제」, p. 73, 대외경제정책연구원.

4) 유로플러스협약(Euro Plus Pact)은 SGP의 강화와 거시경제적 불균형 해소의 연장선상에서 추가적으로 등장한 협약으로 각 참여 회원국들의 경제거버넌스 개혁 목표를 포함하고 있음. 강유덕 외(2012), 「유럽 재정위기의 원인과 유로존의 개혁과제」, p. 75, 대외경제정책연구원.

- EU 차원에서 긴축기조 합의가 가능해진 것은 독일의 메르켈 총리와 프랑스의 사르코지 전 대통령 간 합의가 있었기 때문임.
 - * 메르켈 총리는 재정위기국에 대한 지원조건으로 강력한 구조개혁과 함께 재정준칙 강화를 강조함.
 - * 중장기적으로 재정건전성이 확보되어야 한다는 점에 대해서는 프랑스를 비롯한 남유럽 재정위기국들도 찬성을 나타냈으나, 단기적으로 긴축에 대해 반대의를 표명하기도 함.
- (금융시장 안정) 재정위기 직후 남유럽 국가를 비롯하여 EU 주요 회원국의 국채금리 및 CDS 프리미엄이 급등하였으나, 재정적자 감축 및 ECB의 지원 등이 이루어지면서 점차 안정되는 모습을 보임.

그림 3. EU 주요국의 10년 만기 국채금리

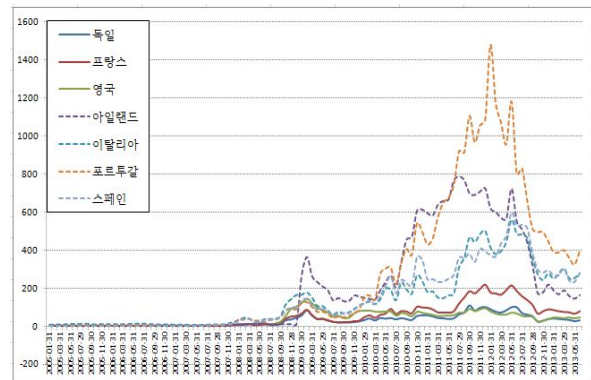
(단위: %)



주: 1) 독일, 프랑스, 영국은 좌(左)/그리스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스페인은 우(右).
2) 월간(기말) 기준 자료임.
자료: Bloomberg(2013).

그림 4. EU 주요국의 CDS 프리미엄

(단위: %)



주: 월간(기말) 기준 자료임.
자료: Bloomberg(2013).

- (긴축에 대한 회의감 확대) 한편 재정적자 개선 및 금융시장의 안정에도 불구하고 실물부문의 침체가 지속되면서 긴축정책의 효과성에 대한 근본적인 의문이 제기됨.
- (경기침체의 지속) 재정적자 감축이 경제성장에도 미칠 부정적 영향이 크지 않을 것이라는 기대감과 달리 유로존을 비롯한 주요국의 경제성장률 및 실업률은 재정위기 동안 악화됨.

표 1. 재정위기 전후 EU 주요국의 GDP 및 실업률 변화 비교

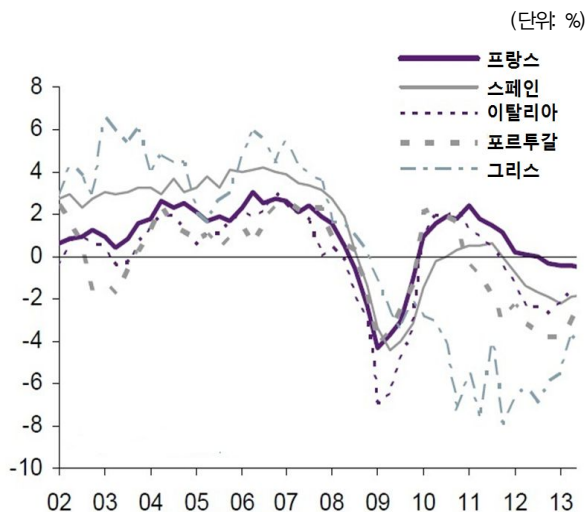
(단위: GDP 및 1인당 GDP는 %, 실업률은 %포인트)

2008년 1/4분기/ 2012년 3/4분기	독일	프랑스	이탈리아	스페인	포르투갈	그리스	아일랜드	유로존
GDP	+2.0	-0.7	-6.8	-5.7	-6.4	-16.7	-6.9	-2.4
1인당 GDP	+2.5	-2.7	-8.6	-7.5	-5.9	-17.4	-10.5	-3.7
실업률	-2.5	+3.1	+4.1	+16.4	+7.9	+17.5	+9.7	+4.2

주: 2008년 1/4분기 대비 2012년 3/4분기의 GDP 규모 및 실업률 차이를 의미함.
자료: Eurostat(2013).

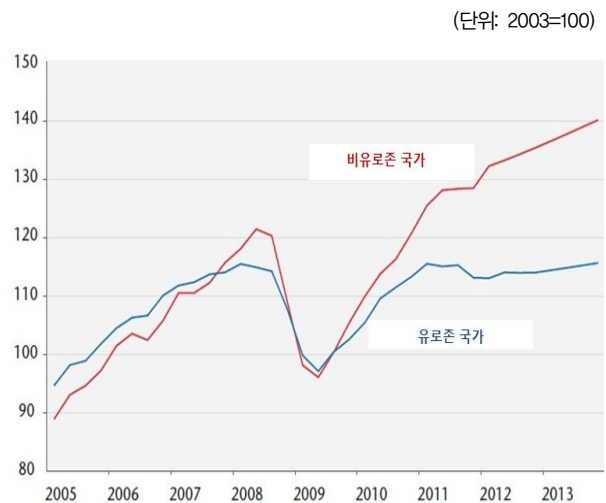
- 2012년 3/4분기 유로존 전체 GDP는 2008년 1/4분기에 비해 2.4% 감소하였으며, 1인당 GDP 또한 3.7% 감소함.
* 유로존은 2011년 3/4분기 이후 경기침체에서 벗어나지 못하고 있음(그림 5 참고).
- 독일만이 GDP와 실업률에서 개선된 모습을 보인 반면 남유럽 재정위기국을 중심으로 경기침체와 실업률 악화가 지속됨.
* 2013년 5월 실업률: 스페인(26.9%), 그리스(26.8%, 2013.3월), 포르투갈(17.6%), 아일랜드(13.6%), EU(11.0%), 유로존(12.2%)
- (과소평가된 재정승수) 재정정책과 경제성장률 사이의 관계를 보여주는 재정승수와 관련하여 IMF와 EU 집행위는 2012년 보고서를 통해 경제성장률 전망치가 실제 성장률과 큰 차이를 나타낸 원인으로 재정승수를 과소평가한 점을 지적함.⁵⁾
- IMF의 보고서에 따르면 경제위기 시 선진국의 재정승수가 2009년까지 0.5 수준이었던 데 반해 이번 재정위기 중에는 0.9~1.7 사이로 크게 상승하여 결과적으로 EU 회원국의 긴축재정이 경제성장을 크게 저해한 것으로 나타남.
- EU 통합이 심화되면서 일국의 긴축정책이 다른 회원국에 광범위하고 빠르게 영향을 미치며 재정승수가 예상보다 증가한 것으로 분석됨.
* 긴축에 따른 일부 증세와 공공사회지출 축소에 따른 가계소득 감소가 민간소비 위축과 수입수요 감소로 이어지면서 회원국의 동반침체 현상이 나타남.
- * [그림 6]에서처럼 비유로존 국가의 유로존 국가에 대한 수요가 회복되는 것과 대조적으로 유로존 국가간 수요는 아직 정체되어 있음.

그림 5. EU 주요국의 경제성장률 추이



자료: Natixis(2013).

그림 6. 유로존 국가에 대한 대외수요



자료: OFCEECLSIMK(2012).

5) IMF(2012. 10), *World Economic Outlook*; European Commission, European Economic Forecast(Autumn).

2. EU의 긴축기조 완화 결정

가. EU의 긴축기조 완화

- **(재정적자 감축시한 연장)** EU 집행위는 2013년 5월 29일 6개 회원국에 대해 재정적자 목표달성 시한을 1~2년 연장하는 것을 골자로 하는 정책권고안을 발표하였으며, 6월 21~22일 EU 재무장관회의에서 최종 승인됨
- 동 정책권고안은 2010년 이후 진행 중인 예산 상호감독체제인 ‘유럽학기제(European Semester)’의 결과에 근거한 것으로 예상 경제성장률과 이에 따른 세수증감을 감안하여 결정된 것임.
 - 프랑스, 스페인, 슬로베니아, 폴란드의 재정적자 목표달성 시한이 2년 연장되었으며, 포르투갈과 네덜란드의 경우 1년씩 연장됨.

표 2. EU 집행위의 재정적자 감축시한 연장권고

재정적자 감축시한 연장			2012	2013	2014	2015	2016
프랑스	2013년 → 2015년	기존 계획	-4.5	-3.0	-2.0	-1.0	-
		연장안	-4.8	-3.9	-3.6	-2.8	-
스페인	2014년 → 2016년	기존 계획	-5.3	-3.0	-	-	-
		연장안	-10.6	-6.5	-5.8	-4.2	-2.8
포르투갈	2014년 → 2015년	기존 계획	-4.5	-3.0	-1.8	-0.5	-
		연장안	-6.4	-5.5	-4.0	-2.5	-
네덜란드	2013년 → 2014년	기존 계획	-2.9	-	-	-	-
		연장안	-4.1	-3.6	-2.8	-	-
슬로베니아	2013년 → 2015년	기존 계획	-3.9	-2.9	-2.0	-	-
		연장안	-4.0	-3.7	-3.3	-2.5	-
폴란드	2012년 → 2014년	기존 계획	-3.0	-2.5	-	-	-
		연장안	-3.9	-3.6	-3.0	-	-

주: 1) 재정적자 감축에 대한 기존 계획은 2010~12년에 발표된 EU 회원국의 재정안정보고서(Stability Report 또는 Convergence Report)를 근거로 작성됨.

2) 폴란드는 비유로존 회원국임.

자료: European Commission(2013. 5. 29).

- **(과다재정적자 처리절차 종료)** EU 집행위가 5개국(이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 헝가리, 루마니아)에 대해 이른바 ‘과다재정적자 처리절차(EDP: Excessive Deficit Procedure)’⁶⁾ 종료를 권고함으로써 이들 5개국은 경기부양을 위한 재정정책의 여력을 확보함.
- (이탈리아) 2009년부터 EDP 적용을 받은 이탈리아는 2012년 재정적자를 3%로 줄였으며, 이에 따라 EU 집행위는 재정건전화 계획에 따라 재정적자가 2013년과 2014년 각각 2.9%와 1.8% 수준으로 개선될 것으로 판단함.
 - (라트비아) 2009년부터 EDP 적용을 받은 라트비아는 2009년과 2010년 각각 9.8%와 8.1%에 이르던 재정적자가 2012년 1.2%로 감소하면서 EDP가 종료됨.

6) EU는 SGP의 일환으로 재정적자와 국가채무가 일정기간 기준을 초과하는 경우 과다재정적자처리절차(EDP: Excessive Deficit Procedure)를 통해 위반국에 대해 금융 및 재정상의 벌금을 부과할 수 있도록 함. 강유덕 외(2012), 『유럽 재정위기의 원인과 유로존의 개혁과제』, p. 44, 대외경제정책연구원.

- (리투아니아) 2009년부터 EDP를 적용받은 리투아니아의 재정적자는 2009년 9.4%에서 2012년 3.2%로 개선되었으며, 무엇보다도 국가채무가 GDP 대비 60%를 하회하는 것이 EDP 종료에 긍정적으로 작용함.
- (헝가리) 헝가리는 이번 EDP 종료 대상 국가 중 가장 오랫동안 EDP를 적용받은 국가로 개혁정책을 통한 재정적자 개선 노력이 인정받음.
- (루마니아) 2009년 전망을 크게 하회하는 경기침체로 인해 조세수입이 급감하면서 재정적자도 9% 수준이 되었으나, 꾸준한 재정건전화 노력을 통해 2012년 2.9%를 기록함에 따라 루마니아에 대한 EDP가 종료됨.

나. 구조개혁방안 제시

■ EU 집행위는 회원국의 성장 잠재력 강화 및 경제성장과 일자리 창출을 위한 구조개혁방안을 제시함.

■ (① 차별화되고 성장 지향적인 재정건전화 정책) 재정건전화의 궁극적인 목표는 지속가능한 경제시스템을 구축하는 데 있는바, 경기침체 지속에 따른 긴축속도 조절의 필요성이 제기됨에 따라 재정적자 감축기한 연장 결정이 이루어짐.

- EU 집행위는 세입 측면에서 근로소득세의 비중을 줄여 근로의욕을 고취하고 비숙련 노동자에 대한 세금 부담을 낮추는 한편, 이를 부동산 또는 환경 관련 세제로 대체해 나가는 것이 유효하다고 판단함.
- 또한 세금감면 및 보조금 등을 통한 조세지출(Tax Expenditure)의 범위를 점차 줄여나감으로써 세원을 넓혀나가는 것이 필요하다고 지적함.
- 세출 측면에서는 연구개발 및 교육 등의 분야에 최우선적으로 공공투자를 집행함으로써 중장기적인 성장기반을 구축하는 데 집중해야 함.
- 이와 동시에 고령화에 따른 재정의 건전성과 지속가능성을 강화하기 위해 수혜 중심의 정책보다는 은퇴연령의 상향조정 등을 통한 노동 참여율 제고 정책이 중심이 되어야 함.

■ (② 정상적인 신용조달경로 회복) 재정위기 과정에서 기업들이 은행을 통한 자금조달에 어려움을 겪고 있는바, 정상적인 기업 활동이 이루어질 수 있도록 신용조달경로를 정상화하는 것이 중요함.

- 신용경색 완화를 위해서는 자본확충만을 강조하는 현재의 은행규제 정책에서 벗어나 은행이 보유한 자산과 부채의 질적 측면을 투명하고 종합적으로 평가할 수 있는 시스템이 필요하며, 그런 측면에서 은행동맹(Banking Union)⁷⁾을 위한 단일 금융감독체제가 긍정적인 역할을 할 것으로 기대됨.
- 기업이 은행뿐만 아니라 기타 자본시장을 통해 직접적으로 자금을 조달받을 수 있는 경로가 마련되어야 하며, 직접자금조달경로에 쉽게 접근할 수 없는 중소기업들을 위한 금융 인프라가 구축되어야 함.

7) 은행동맹(banking union)은 지금까지 개별 국가의 소관하에 있던 은행감독권을 유로존 차원의 통합기관으로 이전하는 것을 골자로 함(Pisani-Ferry et al. 2012). 여기에 유로존 은행들에 대한 공동예금보험제도, 은행파산시 공동청산제도 도입이 추가될 수 있으나, 현재로서는 유로존 시중은행에 대한 통합감독권을 ECB에 부여하는 수준까지만 현실화되고 있음. 강유덕 외(2012), 『유럽 재정위기의 원인과 유로존의 개혁과제』, pp.157~158, 대외경제정책연구원.

- **(③ 산업부문의 경쟁력 개선)** EU 집행위는 경쟁력 제고 및 성장촉진을 위한 산업부문의 구조개혁을 강조함.
 - EU 회원국 역내 거시불균형을 개선하고 장기적인 성장기반을 마련하기 위해 재정 적자국과 흑자국은 차별화된 성장전략이 요구됨.
 - 재정적자국: 비교역재(Non-tradable sector) 중심에서 탈피하여 교역재(Tradable sector) 중심의 산업구조로 전환할 필요가 있으며, 특히 EU 역외 국가들에 대한 수출경쟁력 확보가 요구됨.
 - 재정흑자국: 조세감면 및 공공사회지출 확대를 통한 내수진작정책을 강화할 필요가 있음.
 - 경쟁력 개선이 요구되는 국가들은 단위노동비용을 낮추는 것뿐만 아니라 인적자원 개발을 통해 노동생산성을 높여나가는 노력이 수반되어야 함.
 - 한편 EU 집행위는 창업에 대한 부담을 줄이고 기존 기업에 대한 투자를 유도한다는 점에서 규제철폐의 긍정적 효과를 강조함.
 - EU 집행위에 따르면, EU 회원국들이 EU의 서비스지침 규정을 반영하여 불필요한 규제를 철폐할 경우 0.8~2.6%의 EU GDP 증대효과가 기대됨.
- **(④ 고실업문제 해결)** 고실업문제 해결을 위해서는 노동시장의 유연성을 강화하고 노동력의 역내 이동을 개선해야 하는 동시에 개별 노동력에 대한 경쟁력을 강화하는 정책이 수반되어야 함.
 - 직업 관련 교육을 적극적으로 실시하되 개개인의 특성과 잠재력을 최대한 반영할 수 있는 맞춤형 교육이 필요함.
 - 여성 및 노년층의 노동 참여율 제고를 위한 세제혜택이 마련되어야 하며, 영유아 교육을 국가가 지원하는 등의 제도적인 장치가 마련되어야 함.
 - 경기침체를 겪고 있는 국가를 중심으로 빈곤 및 사회적 배제와 같은 사회문제가 불거지면서 사회적 안전망을 강화하고 장기실업자의 고용복귀를 촉진할 수 있는 정책이 추진되어야 함.
- **(⑤ 국가경쟁력 강화를 위한 제도개혁)** 행정의 고도화 및 선진화를 통해 당면한 국가적 과제뿐만 아니라 향후 발생 가능한 위험요인을 종합적으로 평가하고, 그에 따른 대안을 마련해야 함.
 - 특히 행정의 효율화는 국가경쟁력 강화와 그에 따른 경제성장 및 일자리 창출 등에 긍정적일 수 있는데, 예를 들어 중소기업 창업 및 운영에 관한 각종 행정규제를 단순화하고 이를 온라인으로 처리할 수 있는 시스템을 구축할 경우 기업운영에 수반되는 각종 부담이 경감될 수 있음.
 - 금융/재정위기를 계기로 드러난 각종 금융규제 및 세금제도와 관련한 법률 시스템의 문제점이 조속히 개선되면 기존 제도에서 수반되었던 추가적인 비용이 줄어들 수 있음.

다. EU의 주요국 재정정책 권고

- 이번 재정적자 감축시한 연장은 기존 전망에서 경기침체의 정도와 긴축이 성장에 미친 부정적 효과를 과소평가했다는 인식에 따른 것임.
- 국가별로 다소 차이는 있으나, 재정건전화 방안을 계획할 당시의 경제성장률을 다소 낙관적으로 전망한 측면과 재정정책이 경제성장에 미치는 영향(재정승수)을 과소평가한 측면이 모두 존재함.

- 더불어 개별 정책에 대한 설계 및 집행의 비효율성 역시 (재정적자) 목표치 달성을 저해하는 요소로 작용함.

■ (프랑스) 프랑스는 재정건전화를 위한 좀 더 명확하고 구체적인 계획을 수립함으로써 재정긴축에 따른 부작용을 최소화할 필요가 있음.

- 2013년 말까지 다수의 일회성(One-Offs) 과세정책들이 종료됨에도 불구하고 이를 대체할 만한 새로운 세금징수 방안 또는 세금 외 수입원이 명확하게 제시되지 못하는 상황임.
- 2012년 중반부터 정부지출 감축프로그램인 ‘공공정책종합평가(RGPP)’⁸⁾가 ‘공공행정현대화 프로그램(MAP)’⁹⁾으로 전환되었으나, RGPP와 MAP 사이의 뚜렷한 차별성이 드러나지 않는 상황임.
 - RGPP 도입을 통해 기대했던 효과는 정부정책 전반에 대한 면밀한 검토를 통해 불필요한 지출을 줄이고 정책집행의 효율성과 효과를 높이는 것이었으나, 부처 통폐합 및 지방정부에 대한 지원감축 같이 상대적으로 단순한 비용절감 정책만 나열되었다는 점에서 사실상 기대만큼의 성과를 거두지 못함.
 - RGPP 종료 이후 도입된 MAP 역시 정부 행정과 예산집행의 선진화를 달성하기 위한 구체적인 실행방안이 부족한 상황임.
- EU 집행위는 프랑스 재정건전화 정책에서 정부수입원 확대와 정부지출 축소라는 전체적인 정책방향은 옳다고 판단하면서도, 구체적인 정책집행 단계의 비효율성으로 그 효과가 반감되는 경우가 있음을 지적함.
 - 예를 들어, 프랑스 정부는 경쟁력 강화 및 고용증대를 위해 최근 실시된 세금공제로 줄어드는 정부수입원의 절반을 정부지출 감축을 통해 보존하려 하였으나 충분치 못한 것으로 나타남.
- 재정적자 감축시한이 2013년에서 2015년으로 2년 연장된 만큼 프랑스는 좀 더 정교하게 설계된 중기 재정건전화 프로그램을 마련해야 함.
 - 기존의 재정건전화 정책은 계속 추진해 나가되, 정부수입과 지출을 모두 고려함으로써 각각의 정책이 기대하는 효과를 극대화해야 함.
 - 국가 재정의 중장기적 지속가능성이 담보되기 위해서는 연금제도 및 의료보험 같은 사회복지 관련 정책을 지속적으로 개혁해 나가야 함.

8) General Review of Public Policies; Révision Générale des Politiques Publiques, RGPP.

9) Modernisation de l'Action Publique, MAP.

표 3. 프랑스의 주요 재정건전화 정책

(단위: % of GDP)

연도	재정수지		재정건전화 정책 및 효과	
2010	2009 전망치	-8.2	정부 수입	- 유럽경제회복계획(EERP: European Economic Recovery Plan)의 단계적 종료(+0.6) - 식당서비스에 대한 부가세 감축(-0.1) 및 지방 영업세(Local Business Tax) 개혁(-0.2)
	실적치	-7.1	정부 지출	- EERP의 단계적 종료(-0.1) - 공공정책종합평가(General Review of Public Policies; Révision Générale des Politiques Publiques, RGPP)를 통한 정부예산절감(-0.1) - 건강보험 지출 절감(-0.1)
2011	2009 전망치	-7.7	정부 수입	- 방송통신 융합 서비스(TSP: Triple-Play Service)에 대한 표준 부가가치세율 적용(+0.1) - 기타 간접세 인상(+0.1)/EERP의 완전종료(+0.1) - 소득세 인상 및 소득세 지출 감축(+0.3) - 사회보험부담금 인상 및 사회보장면제 축소(+0.2)
	실적치	-5.3	정부 지출	- EERP의 단계적 종료(-0.1)/공무원 기본급(Base Wage) 동결(-0.1) - RGPP를 통한 정부예산절감(-0.2)/2010 연금개혁(-0.1) - 건강보험 지출 절감(-0.1)/기타(-0.1)
2012	2010 전망치	-5.8	정부 수입	- 신규 부가가치세 적용(+0.1)/기타 간접세 인상(+0.2) - 소득세 인상 및 소득세 지출 감축(+0.6) - 개인소득세 및 개인 부(Wealth)에 적용되는 과세등급에 물가연동(Indexation) 폐지(+0.1)/자본소득 및 이득에 대한 과세 인상(+0.1) - 지방영업세(Local Business Tax) 개혁(-0.1) - 사회보험부담금 인상 및 사회보장면제 축소(+0.1)
	실적치	-4.8	정부 지출	- 공무원 기본급 동결(-0.1)/RGPP를 통한 정부예산절감(-0.1) - 중앙정부 차원의 추가적인 예산절감(-0.1)/2010 연금개혁(-0.2) - 건강보험 지출 절감(-0.1) - 미래투자프로그램(Programme d' Investissements d'Avenir) 시행(+0.1) - 기타(+0.1)
2013	2013 전망치	-3.9	정부 수입	- 간접세 인상(+0.2)/ 소득세 인상 및 소득세 지출 감축(+0.5) - 개인소득세 및 개인 부에 적용되는 과세등급에 물가연동 폐지(+0.1) - 자본소득 및 이득에 대한 과세 인상(+0.2) - 사회보험부담금 인상 및 사회보장면제 축소(+0.3)
			정부 지출	- 공무원 기본급 동결(-0.1)/RGPP를 통한 정부예산절감(-0.1) - 2010 연금개혁(-0.1)/건강보험 지출 절감(-0.1) - 미래투자프로그램 시행(+0.1) - 기타(+0.1)

주: 1) 재정수지는 General Government Balance(GGB)를 의미함.

2) 정부의 수입과 지출 부문의 항목별 증가/감소 효과에서 일회성 정책(One-Offs)들은 제외하였으며, GDP 대비 0.1% 이상의 영향을 끼친 정책들을 적기함.

3) 2009년 전망치와 실적치를 비교하는 이유는 EU 집행위가 프랑스의 재정적자 수준을 GDP의 3% 이하로 감축할 것을 권고한 시점이 2009년 4월 27일이었기 때문이며, 2009년 당시 2012년에 대한 전망은 이루어지지 않았기 때문에 EU 집행위의 2010년 하반기 발표('12년 전망치) 자료를 활용함.

4) '13년 전망치는 EU 집행위의 2013년 상반기 발표 자료를 활용함.

5) 각 수치의 +/-는 정부수입과 정부지출에서의 GDP 대비 증가/감소분을 의미함.

자료: EU 집행위 정책권고보고서(2013.5.29), *European Economic Forecast*(Autumn 2009, Autumn 2010, Spring 2013).

- (네덜란드) 네덜란드의 자동안정화정책(Automatic Stabilizer)은 현재의 경기침체 상황을 반영할 필요성이 있으며, 이를 위해 예산지출한도(Expenditure Ceiling) 같은 재정운영체계를 유연화할 필요가 있음.
- 현 재정건전화 정책은 실제보다 긍정적인 경제성장률 가정하에서 수립된바, 최근의 낮은 경제성장률을 고려할 때 수정이 불가피함.
 - 네덜란드 연립정부의 다소 엄격한 예산지출한도 수준 및 운용규정으로 인해 경기침체기에 사회안정망이 제대로 작동되지 못하면서 오히려 자동안정화정책 집행을 저해하는 문제점이 발생함.
 - EU 집행위는 네덜란드가 자동안정화정책을 비롯하여 재정정책 전반을 좀 더 구체적이고 정교하게 설계함으로써 재정건전화 목표달성 가능성을 높일 것을 요구함.
 - 네덜란드 정부가 매우 강력한 재정적자 감축정책을 진행하였음에도 불구하고, 정책효과의 유효성에 대한 의구심이 지속되는바 'GDP 대비 재정적자 3% 수준 이하' 라는 EU의 중기재정목표(Medium-term Objective)를 지속적으로 유지할 수 있는 새로운 정책수단이 요구됨.

표 4. 네덜란드의 주요 재정건전화 정책

(단위: % of GDP)

연도	재정수지		재정건전화 정책 및 효과	
2011	2009 전망치	-5.6	정부 수입	- 보험세(Insurance Tax) 인상(+0.05)
	실적치	-4.5	정부 지출	- 중앙부처 공무원들의 임금조정(Wage Moderation) (-0.2) - 국제협력(-0.1)
2012	2010 전망치	-2.8	정부 수입	- 편부모(Single Parents)에 대한 세금 공제 제한(+0.1) - 건강보험 자기부담비율 인상전환(Reversal of Health Care Own Contribution Increase)(+0.1)
	실적치	-4.1	정부 지출	- 건강보험 혜택(Health Care Benefits) 조정(-0.1) - 육아/보육 혜택(Child Care Benefits) 조정(-0.1)
2013	2013 전망치	-3.6	정부 수입	- 연금 공제 처리 조정(Adjustment Treatment of Pension Deductibility: 2013년부터 세금 감면의 대상이 되는 연금지원 규모 축소)(+0.1) - 2012년 10월부터 부가가치세 2%pt 인상(+0.7) - 환경 관련 세금징수 및 주류, 담배, 청량음료에 대한 소비세 인상(+0.25) - 2011년 7월부터 시행한 Vitality Package(61세 이상 근로자에 대한 근로 인센티브 지급 및 55세 이상 근로자 채용 사업주에 대한 상여금 지급) 미시행(+0.1)
			정부 지출	- 건강보험 지출 축소(-0.1) - 초등교육(Primary Education) 지원 축소(-0.1) - 특수진료 관련 건강보험에 대한 자기부담비율 인상(-0.3) - 공무원 임금동결 및 소득세 과세등급예의 물가연동 미적용(-0.5)

주: 1) 재정수지는 General Government Balance (GGB)를 의미함.

2) 2009년 전망치와 실적치를 비교하는 이유는 EU 집행위에서 네덜란드의 재정적자 수준을 GDP의 3% 이하로 감축할 것을 권고한 시점이 2009년 12월 2일이었기 때문이며, 2009년 당시 2012년에 대한 전망은 이루어지지 않았기 때문에 EU 집행위가 2010년 발표한 (2012년 전망치) 자료를 활용함. 한편 네덜란드에 대한 최초의 재정적자 감축 프로그램은 2011~13년 3년 동안 연평균 0.75%씩 감축하는 것으로 권고되었음.

3) 2013년 전망치는 EU 집행위의 2013년 상반기 발표 자료를 활용함.

4) 각 수치의 +/-는 정부수입과 정부지출에서의 GDP 대비 증가/감소분을 의미함.

자료: EU 집행위 정책권고보고서(2013.5.29), *European Economic Forecast*(Autumn 2009, Autumn 2010, Spring 2013).

- **(스페인)** 스페인은 유로존 경기침체의 부정적인 영향을 가장 크게 받고 있는 국가 중 하나라는 점에서 재정 건전화에 대한 속도조절과 더불어 경제 전반의 구조개혁이 시급함.
- 스페인은 2012년에 재정적자 감축시한이 한 번 연장된 바 있으며 이번에 또 한 차례 감축시한 연장이 승인되었는데, 이는 그만큼 현재까지의 재정건축정책이 별다른 효과를 보지 못했음을 의미함.
 - 민간부문의 부채조정과 유로존 전반의 경기침체가 맞물리면서 실업 등으로 인한 민간의 가처분소득이 급격하게 줄어들고 이것이 다시 정부수입 및 지출 모두에 부정적인 영향을 끼치는 악순환이 지속되고 있음.
 - 현 스페인의 경기침체를 감안하여 EU 집행위는 재정적자 목표치 달성을 위한 시한을 좀더 여유 있게 적용하는 한편, 이를 바탕으로 경제 전반의 구조개혁을 통해 장기적인 성장동력을 강화해나갈 것을 권고함.
 - 유로존 내 거시불균형 개선 측면에서 스페인 정부는 전체 산업에서 역외수출이 차지하는 비중을 현재보다 높여나갈 필요가 있음.
 - 구조개혁을 통한 경제성장 및 일자리 창출이 가능한 가운데, 실현 가능한 재정건전화 정책이 시행되어야만 재정적자 감축목표가 달성될 수 있으며, 관련 정책에 대한 국민의 지지도 이끌어낼 수 있음.

표 5. 스페인의 주요 재정건전화 정책

(단위: % of GDP)

연도	재정수지		재정건전화 정책 및 효과	
2012	2012 전망치	-8.0	정부수입	- 부가가치세와 소비세 인상(+0.2) - 법인세 조정(+0.4) - 개인소득세 인상(+0.7) - 재산세 인상을 통한 지방재정 확충(+0.2) - 교육 관련 비용 인상(+0.1)
	실적치	-10.6	정부지출	- 공공투자 및 기타 자본지출 감축(-1.0) - 보건 및 교육 관련 지출 삭감(-0.4) - 공공근로인력에 대한 크리스마스 상여금 지급 중단(-0.4) - 공공부문 인력 감축(-0.2) - 실업수당 개혁(-0.2)
2013	2013 전망치	-6.5	정부수입	- 부가가치세와 소비세 인상(+1.1) - 개인소득세 인상(+0.1) - 지방재정 확충(+0.1) - 사회보장기반 확충(Broadening of Social Security Base)(+0.1) - 교육 관련 비용 인상(+0.1)
			정부지출	- 보건 및 교육 관련 지출 삭감(-0.7) - 실업수당 삭감(-0.4) - 공공부문 고용동결(-0.2) - 공공근로인력에 대한 크리스마스 상여금 재도입(+0.4) - 전력부문 적자(Electricity Tariff Deficit) 보존을 위한 자본이전(+0.2) - 장기요양 관련 제도에 대한 최적화(-0.1)

주: 1) 재정수지는 General Government Balance(GGB)를 의미함.

2) GDP 대비 0.1% 이상의 영향을 끼친 정책들을 적기함.

3) EU 집행위는 2012년 7월 스페인의 재정적자 건축 시한을 기존 2013년에서 2014년으로 연장하였으며, 2013년 5월 다시 2016년으로 연장함.

4) 2013년 전망치는 EU 집행위의 2013년 상반기 발표 자료를 활용함.

5) 각 수치의 +/- 는 정부수입과 정부지출에서의 GDP 대비 증가/감소분을 의미함.

자료: EU 집행위 정책권고보고서(2012.11.14/2013.5.29), *European Economic Forecast*(Spring 2013).

- **(포르투갈)** 포르투갈은 2011년 구제금융을 받은 이후 재정건전화 정책 및 구조개혁을 지속해오고 있으나, 유로존 경기침체의 영향을 크게 받으면서 재정적자 감축시한 연장이 불가피한 상황임.
- 포르투갈은 EU 집행위-유럽중앙은행(ECB)-IMF(일명 '트로이카')로부터 2011년 구제금융을 지원받은 후 재정적자 감축을 위해 지속적으로 긴축정책을 집행해 왔으나 이미 2012년 재정적자 목표달성 시한이 한 차례 연장된 바 있음.
 - 최근에 추가로 이루어진 시한 연장은 재정건전화가 포르투갈 경기침체에 끼치는 부정적 영향이 예상보다 높다는 데 기인한바, 스페인과 마찬가지로 재정긴축 속도조절과 성장기반 강화를 위한 구조개혁이 요구됨.
 - 또한 재정긴축의 강도를 다소 약화시키는 가운데 재정지출의 효율성은 꾸준히 제고해 나가야 함.
 - 공공지출검사(Public Expenditure Review)를 통한 정부지출 감축, 명예퇴직(Voluntary Redundancy) 증가에 따른 정부재정지출 상승에 대비한 제도개선 등이 그 사례가 될 수 있음.

표 6. 포르투갈의 주요 재정건전화 정책

(단위: % of GDP)

연도	재정수지		재정건전화 정책 및 효과	
2012	2012 전망치	-5.0	정부수입	- 부가가치세 조정(+1.2)/ 소비세율 인상(+0.1) - 기타 간접세 공제축소(+0.1)/ 개인 소득세 추가징수(+0.1) - 개인소득세 및 법인세에 대한 세금 혜택 축소(+0.4) - 자본이득에 대한 개인 소득세 부과(+0.1)/ 법인세 추가징수(+0.1) - 기타 비세금(Non-tax) 정부수입(+0.1)
	실적치	-6.4	정부지출	- (공공부문) 고용 제한(-0.3)/ 13, 14번째 급여 미지급(-1.0) - 13, 14번째 연금 미지급(-1.0)/ 보건개혁(-0.6) - 사회보장제도에 따른 이전소득(Social Transfer) 축소(-0.1) - 중간소비(Intermediate Consumption) 축소(-0.2) - 공공투자 축소(-0.6)
2013	2013 전망치	-5.5	정부수입	- 개인소득세 조정 및 추가징수(+1.6) - 법인세 징수 기반 확대(+0.1) - 부동산 관련 세금 징수 기반 확대(+0.2) - 고소득 연금수령자에 대한 세금 인상(+0.3) - 사회보장기반 확충 및 비세금 정부수입 확충(+0.2) - 소비세 및 기타 간접세(+0.1)/ EU 기금에의 광범위한 활용(+0.3)
			정부지출	- (공공부문) 고용 및 급여 인상 제한(-0.9) - 기타 사회보장혜택 축소(-0.4)/ 정부부처의 중간소비 절감(-0.3) - 국영기업(SOEs) 및 민관파트너십(PPPs)의 관련 비용절감(-0.3) - 보건부문 비용절감(-0.1)/ 기타 비용절감(-0.2) - 13, 14번째 급여 재도입(+1.5)

주: 1) 재정수지는 General Government Balance(GGB)를 의미함.

2) GDP 대비 0.1% 이상의 영향을 끼친 정책들을 적기함.

3) 트로이카(EU 집행위-유럽중앙은행-IMF)는 2012년 9월 포르투갈에 대한 제5차 구제금융 프로그램 평가를 통해 재정긴축 시한을 기존 2013년에 서 2014년으로 연장하였으며, 2013년 3월 제7차 평가를 통해 다시 2015년으로 연장 하고 EU 집행위는 2013년 5월 이를 공식화함.

4) 2013년 전망치는 EU 집행위의 2013년 상반기 발표 자료를 활용함.

5) 각 수치의 +/-는 정부수입과 정부지출에서의 GDP 대비 증가/감소분을 의미함.

자료: EU 집행위 정책권고보고서(2012.9.27/2013. 5. 29), *European Economic Forecast*(Autumn 2012, Spring 2013).

3. 평가 및 전망

■ **(평가)** EU 집행위의 건축완화 결정은 건축을 완전히 중단하고 성장을 선택한 것이 아닌 성장을 위해 건축 속도를 조절한 것으로 이해하는 것이 타당함.

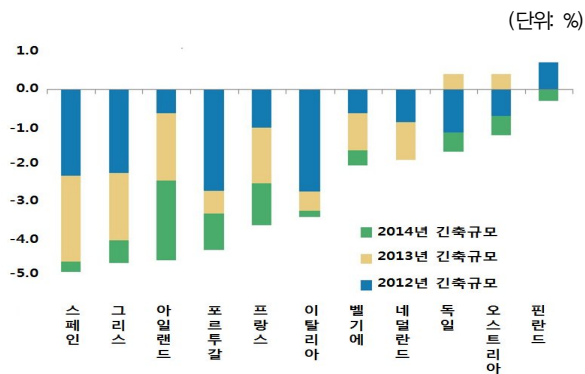
- 6개국에 대한 재정적자 감축목표 달성시한의 연장 및 5개국에 대한 EDP 종료를 통해 EU 차원에서 이루어지던 건축재정정책이 성장과 실업률 개선을 위한 재정정책으로 전환될 수 있는 계기를 마련했다는 데 의미가 있음.
 - EU 집행위 및 각국 정상들은 실업률, 특히 청년층 실업률을 개선하기 위해 EU 예산을 기존 60억 유로에서 80억 유로로 늘리고 이를 조기에 집행한다는 정책의지를 표명함.
 - 그동안 건축고수를 강조해온 독일도 경기침체를 겪고 있는 국가를 적극 지원한다는 계획임.
- 그러나 아직 각국의 성장정책이 구체화되지 않은 상황이므로 EU 회원국들이 EU 집행위가 권고한 구조개혁방안을 적극성을 갖고 추진하느냐가 중요함.
 - 재정건전화 정책의 골자를 이루는 주요 정책은 단기적으로 재정적자 규모를 축소하는 데만 초점이 맞추어져 있는바, 성장잠재력을 강화할 수 있는 중장기적 대책이 절실한 상황임.
 - * 재정건전화 주요 정책: 세율인상 및 세원확충을 통한 정부수입 확대, 각종 사회공공지출 축소 및 공공부문 구조조정을 통한 정부지출 축소
 - 재정위기국의 경기침체와 재정적자 악화는 부실한 경제 펀더멘탈 및 취약한 경제 거버넌스에 기인한 측면이 있는 만큼 구조개혁 노력과 이에 대한 국민들의 지원이 동반될 경우에만 (최근의 건축기조 완화를 통해 달성하고자 했던) 지속가능한 경제성장과 실업률 개선이 가능할 것으로 사료됨.

■ **(전망)** EU 집행위의 건축기조 완화에도 불구하고 유로존 및 EU 경제가 단기간에 경기 회복세로 전환될 가능성은 높지 않으나, 각국의 경쟁력 강화 노력이 병행된다면 경기회복의 속도를 높이는 데 긍정적일 수 있음.

- 국가별 재정건축 규모가 연도별로 상이하기 때문에 건축완화의 효과 또한 국가별로 상이하게 나타날 것으로 전망됨(그림 7 참고).
 - 유럽 재정위기의 중심국가인 남유럽 국가들은 2012년에 이어 2013년에도 비슷한 규모의 건축기조가 예정된 만큼 재정적자 목표 달성시한의 연장된 국가들을 중심으로 경기하락세가 둔화될 가능성이 높음.
 - [그림 8]에서처럼 2013년 유로존의 경제성장률 전망치를 묻는 설문조사에서 2012년 1월부터 2013년 4월 중 경제성장률 전망치가 지속적으로 하락한 것으로 나타나는데, 건축완화로 인해 이런 하락세를 완화할 가능성이 높음.
 - 모건스탠리를 비롯한 투자은행의 분석에 따르면, 건축규모가 GDP 대비 0.2%포인트 줄어들 경우 유로존의 경제성장률은 0.2%포인트 늘어남. 건축기조 완화가 경제성장에 긍정적일 것으로 분석됨.
- 본 건축기조 완화를 통한 경기회복을 위해서는 ECB의 정책공조 또한 중요함.
 - ECB의 درا기(M. Draghi) 총재는 필요할 경우 추가적인 금리인하도 가능하다는 점을 시사하면서, 확장적 통화정책 유지 및 강화 의사를 분명히 하는 등 EU 차원의 건축기조 완화에 대한 적극적인 지원의지를 분명히 함.¹⁰⁾
 - 유로존 은행들의 기업에 대한 대출증가율이 마이너스를 기록하고 있는 상황에서 단기대출 증가는 기업들의 부담을 가중시킬 것인바, 신용조달경로를 재정비하는 노력이 필요함.
 - * 기업대출: 2013년 3월 기준 전년대비 4.0% 감소
 - * 최근 6개월간 중소기업 대출에 대한 승인비율: 독일 80%, 그리스 25% KIEP

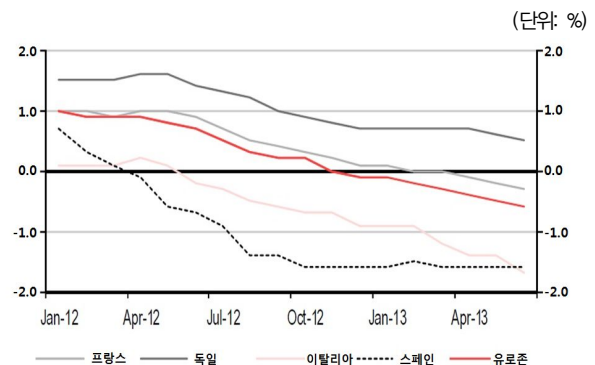
10) [부록 그림 2]의 유로존 재정정책·통화정책 기조 추이 참고

그림 7. 연도별 주요국의 건축규모



자료: Morgan Stanley(2013).

그림 8. EU 주요국의 2013년 경제성장률 전망 추이



주: 경제성장률 전망치는 정기적으로 추진된 설문조사를 반영
자료: HSBC(2013).

[부 록]

부록 표 1. 연도별 EU의 경제성장률·재정적자·국가채무 추이

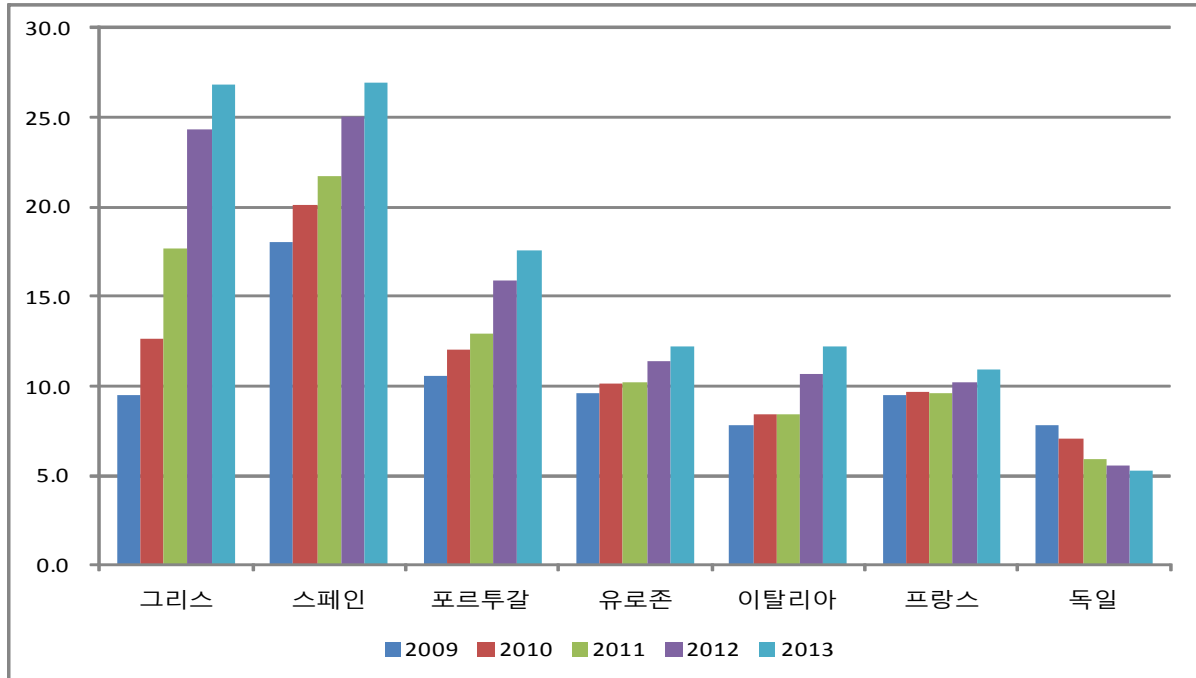
(단위: % of GDP)

	경제성장률(%)			재정적자(GDP 대비 %)			국가채무(GDP 대비 %)		
	2012년	2013년	2014년	2012년	2013년	2014년	2012년	2013년	2014년
유로존	-0.6	-0.6	1.0	-3.7	-3.0	-2.5	93.7	96.7	96.9
독일	0.7	0.3	1.5	0.2	-0.2	0.0	81.9	81.5	79.1
프랑스	0.0	-0.6	1.1	-4.8	-3.8	-3.3	90.3	94.0	95.4
이탈리아	-2.4	-1.8	0.9	-3.0	-3.5	-3.0	127.0	132.2	133.0
스페인	-1.4	-1.6	0.5	-10.6	-6.6	-5.8	84.2	91.0	95.0
네덜란드	-1.0	-0.5	0.8	-4.1	-3.8	-3.0	71.2	74.8	75.4
벨기에	-0.3	-0.3	1.0	-3.9	-3.0	-3.0	99.6	101.5	102.2
핀란드	-0.2	-0.3	1.0	-1.9	-2.3	-1.8	53.0	57.0	59.8
포르투갈	-3.2	-2.2	0.8	-6.4	-5.6	-4.4	123.6	123.3	124.3
그리스	-6.4	-4.5	0.5	-10.0	-4.9	-3.7	156.9	175.0	174.7
아일랜드	0.9	0.5	1.7	-7.6	-7.7	-5.5	117.6	124.5	122.5

주: 2012년은 실측치, 2013년과 2014년은 전망치.
자료: Eurostat(2013); Deutsche Bank(2013).

부록 그림 1. EU 및 유로존의 실업률 추이

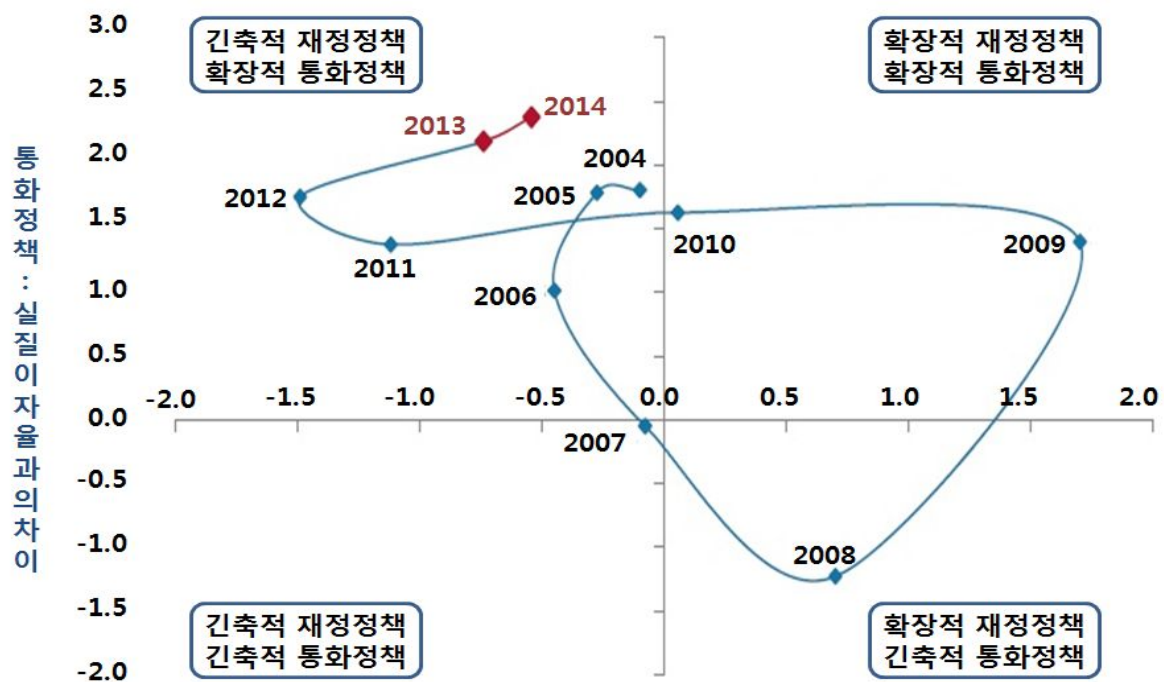
(단위: %)



자료: Eurostat(2013); OFCEECLMIMK(2012).

부록 그림 2. 유로존의 재정정책, 통화정책 기조 추이

(단위: %)



자료: Morgan Stanley(2013).