국제기구 보고서요약

2021 No.1

Report on Public Finances in EMU 2020

2021. 4.

한국조세재정연구원
재정지출분석센터

본 보고서는 EU 집행위원회에서 발표(2021.2.26.)한
“Report on Public Finances in EMU 2020”의 주요 내용(Ⅰ~Ⅲ장)을 요약함.
보다 자세한 내용은 원문 보고서를 참고 바람.

연구진

- 윤성주 센터장
- 강민채 선임연구원
- 김은숙 선임연구원
- 이정은 선임연구원

목 차

Ⅰ. EMU(유럽통화동맹) 공공 재정

※ 1장에서는 EU의 경제 · 재정 동향을 살펴보고, 코로나19 팬데믹 대응하기 위해서 시행한 주요 정책 조치들에 대해 논의함

1. 경제 · 재정 동향 및 전망

가. 경제 동향 및 전망

□ 코로나19로 인한 경제충격으로 GDP는 급격하게 감소했으며, 2022년에 위기 이전 수준으로 회복할 것으로 전망되고, 전망에 관한 불확실성과 리스크가 높음

❍ 집행위의 '21년 2월 겨울 경제전망에 따르면, 유로지역의 2020년 GDP 성장률은 –6.8%, 2021년과 2022년에는 3.8%로 반등할 것으로 전망([그림 Ⅰ-1] 참고)

- (대내수요) 코로나19로 인해 유로지역의 민간수요는 심각한 영향을 받았으며, 억눌린 수요가 풀리고 정책조치가 가계 구매력을 높여 2021년에 회복할 전망

- (투자) 이동제한 조치와 불확실성으로 인해 투자는 급감했고, 향후 자본지출 및 공공투자 증가와 기업 대상 정부지원으로 투자가 늘어날 전망이나, 2022년까지 투자는 위기 이전 수준의 회복을 기대하기 어려울 것으로 전망

- (순수출) 2020년 코로나19로 인해 대외무역은 특히 많은 영향을 받았으며, 2021년~2022년에는 대외수요가 부분적으로 반등할 것으로 전망되어 EU 및 유로지역 순수출의 경제 기여도는 미미할 전망

- (노동) 고용 유지 정책으로 노동시장 충격은 완화되었고, 2020년과 2021년 유로지역과 EU의 실업률은 증가하고, 2022년에 실업률이 감소할 전망

  – 2020년 실업률은 EU 7.7%, 유로지역 8.3%로 이전 예상[1]보다 적게 상승했으며, 특히 단시간 근로제(short-time work schemes)와 단기 고용 지원책(SURE[2])이 충격을 완화함

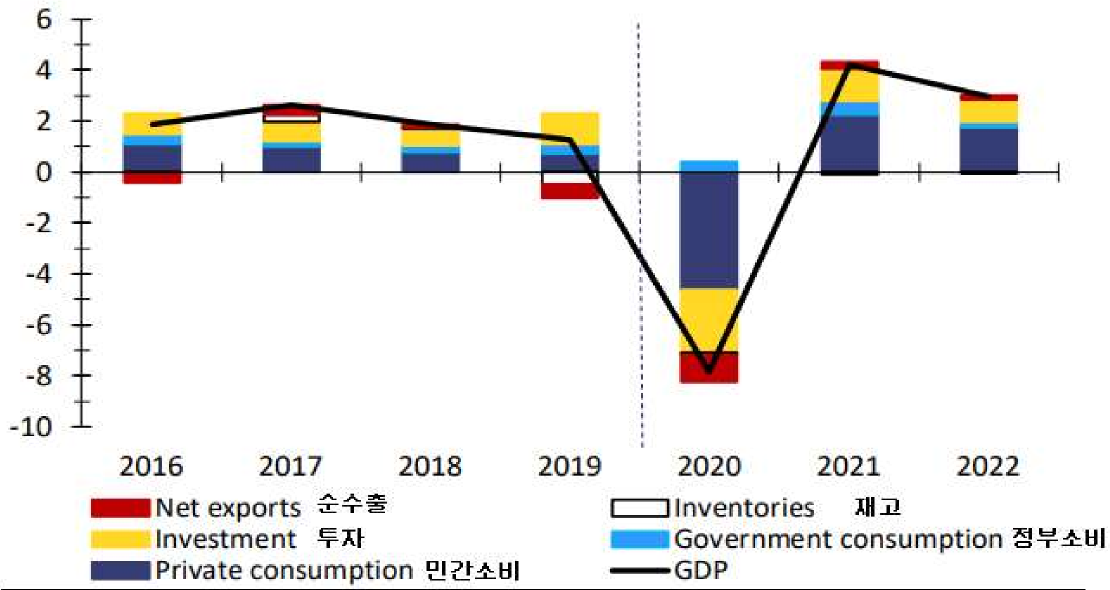
  – 2021년 실업률은 EU 8.6%, 유로지역이 9.4%로 전망되며, 2022년에는 EU 8.0%, 유로지역 8.9%로 감소할 것으로 전망

1) 2020년 5월 봄 경제 전망에서는 2020년 EU의 실업률을 9.0%, 유로지역은 9.6%로 전망함(참고: 2019년 EU 실업률은 6.7%, 유로지역은 7.5%)
2) 특정한 상황에 경제적 어려움을 겪고 있는 기업이 일시적으로 근로 시간을 줄일 수 있으며, 근로자는 근로하지 않은 시간에 대해서 공공소득 지원을 받음

- (금융시장) 유리한 금융 조건이 경제 충격을 완화하고 있으며, 전망의 가정은 유럽중앙은행이 완화적 통화정책을 유지하고, 이와 낮은 인플레이션이 함께 작용하여 향후 몇 년 동안 마이너스 실질 장·단기 금리가 유지되는 것으로 설정
  – 유럽중앙은행은 완화적 통화 정책을 유지했으며, 정부 보증을 통한 은행 대출 증가는 기업에 필수적인 자금을 지원했고, 이는 채무불이행을 막는데 기여
- (인플레이션) 2020년 유로지역 물가상승률은 0.4%이고, 2021년 1.4%, 2022년 1.3%로 전망
- (리스크) 전망에 관한 불확실성이 크고 리스크가 높아지고 있는 상황으로, 상방 리스크는 백신의 긍정적인 영향 등이며, 하방 리스크로는 팬데믹 지속이 해당
  – (상방 리스크) ①백신 접종을 통한 이동제한 조치의 빠른 완화로 보다 일찍 강한 회복이 나타나는 것과 ②위기 이후의 낙관주의와 높은 가계저축 상황 등이 맞물려 수요 및 혁신 투자 프로젝트의 증가를 유발하는 경우가 해당됨
  – (하방 리스크) ①팬데믹 상황이 예상보다 오래 지속되거나 보다 심한 경우와 ②위기가 지속되어 채무불이행, 장기 실업, 높은 불평등도 등 유럽 사회·경제에 깊은 부정적 영향을 남기는 것이 하방 리스크로 작용할 수 있음

[그림 Ⅰ-1] 유로지역 실질 GDP 성장률과 구성요소

(단위: GDP 대비 %p)



Source: Commission autumn 2020 forecast.

자료: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, 2021, Graph Ⅰ.1.1

나. 재정수지 동향 및 전망

□ 가을 경제전망(2020년 11월)에 따르면, 2020년 유로지역의 GDP 대비 재정적자는 급격히 증가하고, 전망 기간 동안 점차 감소하는 것으로 전망

❍ (동향) 2020년 유로지역의 GDP 대비 재정적자는 8.8%로 증가분의 절반은 자동안정화장치에 기인하고, 나머지는 보건 및 경제·사회적 충격 완화를 위한 대규모 재량 재정조치로 인함

- 2020년 유로지역 재정적자는 2009년 세계 금융위기 당시보다 많이 악화됨([그림 Ⅰ-2] 참고)

❍ (전망) 팬데믹 관련 긴급조치 완화와 경제 반등 기대로 2021년 EU 재정적자는 6%, 2022년 4.5%로 감소하고, 유로지역도 2021년 6.4%, 2022년 4.7%로 감소 전망

❍ (회원국) 대부분 회원국의 재정적자는 높은 상태로 유지될 것으로 전망([그림 Ⅰ-3] 참고)

- (2020년) 2020년 불가리아를 제외한 모든 회원국의 재정적자는 3%를 초과하고, 회원국 중 3/4 국가들에서 6% 초과 적자를 기록할 것으로 예상되며, 벨기에, 스페인, 프랑스, 이탈리아는 GDP 대비 10% 이상의 적자를 기록할 것으로 전망
- (2021-2022년) 2021-2022년 동안 루마니아를 제외한 대부분의 회원국에서 재정수지 개선이 전망되나, 2022년 회원국 중 2/3 국가들에서 3% 초과 적자 전망

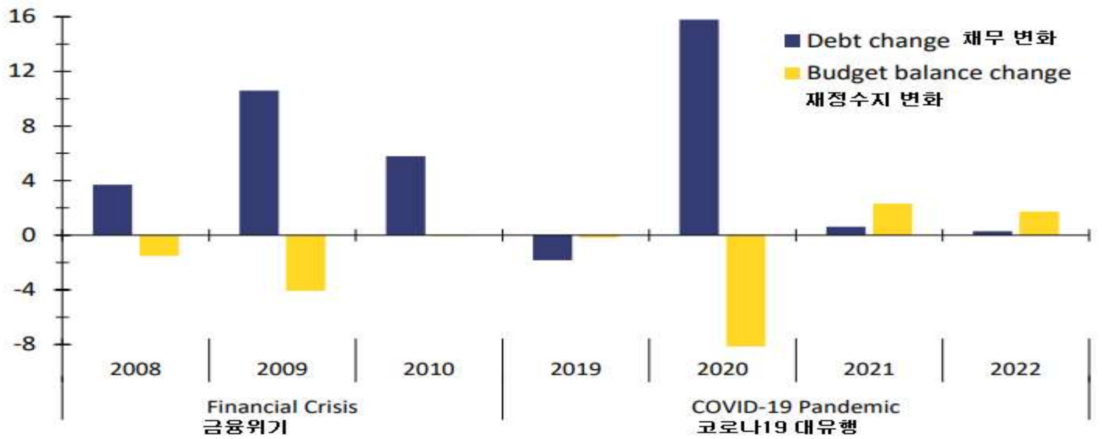
❍ (전망 고려사항) 2020년 가을 경제전망에서는 2021년 예산안 초안을 포함하여 충분히 구체적이고 신뢰할 수 있는 대책만 반영되어 있으므로 만약 회복·복구 수단[3] 지원에 따른 조치를 포함한다면 전망이 상향 조정될 수 있음

- 회복·복구 수단 계획이 초기 단계인 관계로 4개 유로지역 회원국(프랑스, 리투아니아, 포르투갈, 슬로베니아)에서만 회복·복구 수단 자금 조달로 예상되는 지원 조치를 예산계획에 포함
- 다른 국가들은 일부만 예산 계획에 반영하여 전망이 상향 조정될 여지가 있음

3) Recovery and Resilience Facility(RRF), EU 차원의 지원으로 회복기금 Next Generation EU 내에 항목으로 2021년에 6,725억유로 규모 자금을 회원국에 보조금과 대출 형식으로 지원. 회원국들이 수행하는 개혁 및 공공투자에 대규모 재정 지원을 제공하여 코로나19로 인한 사회·경제적 충격을 완화하고, 녹색 및 디지털 경제로의 전환을 지원하여 보다 지속가능하고 탄력적으로 잘 대비하도록 함(자세한 내용은 한국조세재정연구원, 『2020년 하반기 KIPF 재정동향』, 2020, pp.52~53, 66~67 참고 https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=5441)

[그림 Ⅰ-2] 유로지역의 연간 정부채무 및 재정수지 변화

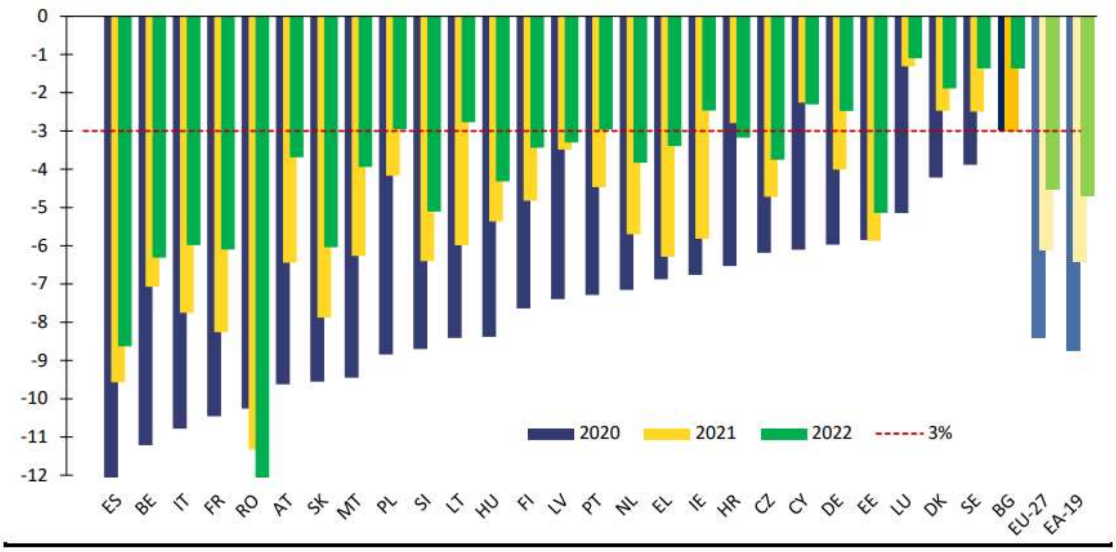
(단위: %p)



자료: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, 2021, Graph Ⅰ.1.4

[그림 Ⅰ-3] 2020년-2022년 EU 회원국 일반정부 재정수지

(단위: GDP 대비 %)



Source: Commission autumn 2020 forecast.

주: ES 스페인, BE 벨기에, IT 이탈리아, FR 프랑스, RO 루마니아, AT 오스트리아, SK 슬로바키아, MT 몰타, PL 폴란드, SI 슬로베니아, LT 리투아니아, HU 헝가리, FI 핀란드, LV 라트비아, PT 포르투갈, NL 네덜란드, EL 그리스, IE 아일랜드, HR 크로아티아, CZ 체코, CY 키프로스, DE 독일, EE 에스토니아, LU 룩셈부르크, DK 덴마크, SE 스웨덴, BG 불가리아, EU-27 EU27개국, EA-19 유로지역 19개국

자료: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, 2021, Graph Ⅰ.1.5

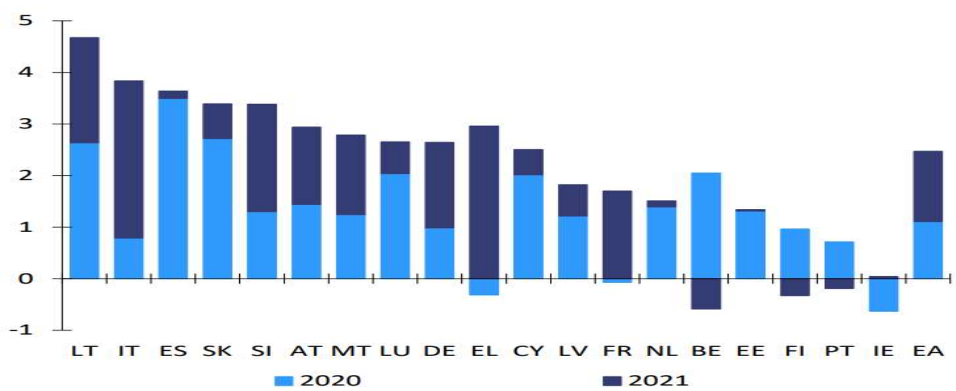
다. 재정기조

□ 2014~2019년 동안 유로지역은 재정중립 기조[4])를 유지해왔으나, 2020년 및 임시 긴급조치를 줄여나갈 계획인 2021년에도 확장적 재정기조 전망

- 임시 긴급조치를 제외[5])한 재정 기조는 2020년 GDP 대비 1.1%, 2021년 1.4%로 2021년에도 유로지역 재정기조는 확장 기조로 전망([그림 Ⅰ-4] 참고)
  - 긴급조치를 포함한 재정기조는 2020년 GDP 대비 4.5% 확장, 2021년 1% 긴축
  - 2021년 예산안에서는 임시 긴급조치를 2021년에 종료하는 것으로 가정
- 회복·복구 수단을 통한 지원은 추가적인 재정 부양책이 될 수 있을 것으로 판단
  - 2021년 예산초안 계획에서 회복·복구 수단 조치에 관한 정보가 부족한 관계로 2020년 11월 가을 경제전망에서는 2021년 유로지역의 재정기조에 대해 회복·복구 수단이 미치는 영향은 적은 것(GDP 대비 0.15%)으로 가정
  - 국가별 회복 및 복구 계획이 실행되면, 향후 2021년과 2022년에 회복·복구 수단으로 인한 재정부양책은 가을 경제전망에 비해 클 것으로 전망

[그림 Ⅰ-4] 2020년-2021년 긴급조치를 제외한 재정기조

(단위: GDP 대비 %)



주: 1. LT 리투아니아, IT 이탈리아, ES 스페인, SK 슬로바키아, SI 슬로베니아, AT 오스트리아, MT 몰타, LU 룩셈부르크, DE 독일, EL 그리스, CY 키프로스, LV 라트비아, FR 프랑스, NL 네덜란드, BE 벨기에, EE 에스토니아, FI 핀란드, PT 포르투갈, IE 아일랜드, EA 유로지역
2. 재정기조는 지출 기준 방법론(expenditure benchmark methodology)으로 재량 정책 충격(fiscal impulse)을 측정(긴급조치 제외)
3. 플러스 값은 확장 재정 의미

자료: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, 2021, Graph Ⅰ.1.7

4) 재정기조는 지출 기준 방법론(expenditure benchmark methodology)으로 재량 정책 충격(fiscal impulse)을 측정
5) 임시 비상조치의 도입과 철회로 재정기조를 파악하는데 혼동을 주는 측면이 있으므로 제외하여 측정

라. 일반정부 채무

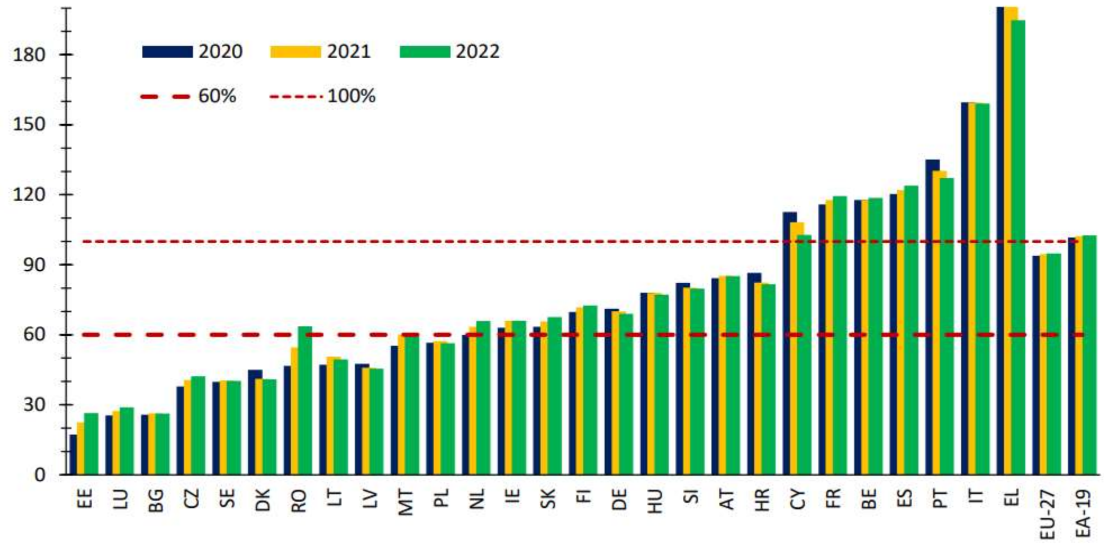
□ 유로지역의 GDP 대비 채무 비율은 2019년 이전 5년간 감소해왔으나 코로나19로 인해 2019년 86%에서 2021년 약 15%p 상승한 약 102%로 전망 ([그림 Ⅰ-5] 참고)

❍ 2020년 모든 회원국의 채무 수준은 크게 증가하고, 이후 2년 동안 EU회원국의 약 1/3 국가들에서 채무 수준이 감소할 것으로 전망

- 그럼에도 2022년 그리스, 이탈리아는 GDP 대비 채무비율 150% 이상, 벨기에와 키프로스, 프랑스는 100%이상을 유지할 것으로 전망

[그림 Ⅰ-5] 2020년-2022년 EU 회원국 일반정부 채무

(단위: GDP 대비 %)



주: EE - 에스토니아, LU-룩셈부르크, BG-불가리아, CZ-체코, SE-스웨덴, DK-덴마크, RO-루마니아, LT-리투아니아, LV-라트비아, MT-몰타, PL-폴란드, NL-네덜란드, IE-아일랜드, SK-슬로바키아, FI-핀란드, DE-독일, HU–헝가리, SI–슬로베니아, AT-오스트리아, HR-크로아티아, CY-키프로스, FR-프랑스, BE-벨기에, ES-스페인, PT-포르투갈, IT-이탈리아, EL-그리스, EU-27 EU27개국, EA-19 유로지역 19개국

자료: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, 2021, Graph Ⅰ.1.9

마. 공공재정의 구성[6)]

□ 2019년~2022년 유로지역 재정적자는 지출의 영향을 많이 받음([그림Ⅰ-6] 참고)

- 2020년 유로지역의 GDP 대비 총지출 비율은 코로나19 관련 재량지출과 명목 GDP의 감소로 전년과 비교하여 8%p 증가한 55%를 초과할 것으로 전망

- 2022년 GDP 대비 총지출 비율은 약 50%로 긴급조치의 점진적인 감소와 GDP 회복 전망에 따라 하락하는 것으로 전망

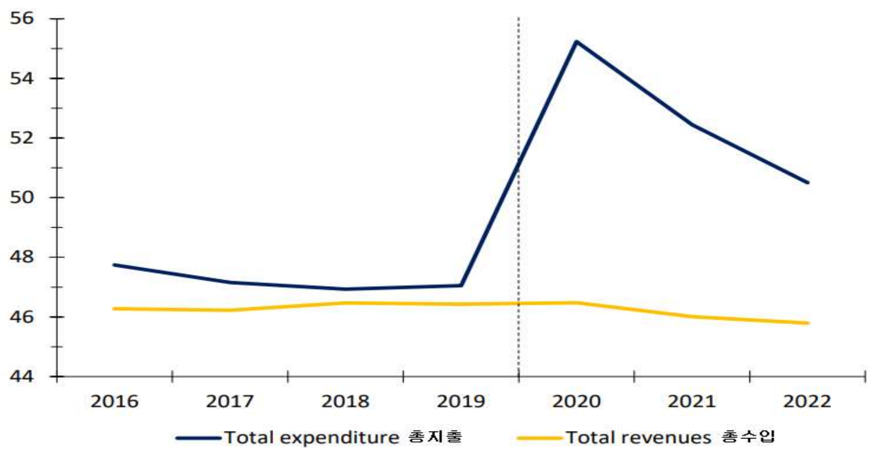
  - 전년 대비 GDP 대비 채무 비율이 증가하지만, 통화정책 완화로 2019년에서 2021년 사이 이자지출은 약간 감소할 것으로 전망

- 2019년 GDP 대비 수입 비율은 46.4%에서 조세 부담을 완화시키는 조치로 인해 2022년에는 45.8%로 약간 감소할 것으로 전망

□ 2020년 유로지역의 GDP 대비 공공투자 비율은 3.1%로 전년 2.8%에서 0.3%p 증가할 전망

- 2020년 공공투자 비율은 '유럽 투자계획'과 자금 조달 필요성이 큰 부분에 지원하기 위한 '유럽 구조기금(EU structural funds)'으로 전년 대비 증가함

[그림 Ⅰ-6] 유로지역 총지출 및 총수입 비율 (단위: GDP 대비 %)



자료: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, 2021, Graph Ⅰ.1.10

6) 2020년 11월 가을 경제전망에서는 국가 회복·복구 수단 계획이 초기 단계에 있거나 충분한 세부사항에 관한 정보 부족으로 'Next Generation EU'와 '회복·복구 수단' 자금 조달로 시행할 예상 조치들은 공공투자의 구성에 다소 제한적인 기여를 할 것으로 전망

2. 코로나19 팬데믹 대응을 위한 주요 정책수단

가. 회원국 차원의 대응

- (규모) 코로나19 대응을 위해 유로지역에서는 대규모의 재정조치를 신속하게 시행했으며, 그 규모는 2020년 GDP 대비 4.2%, 2021년 2.4%에 해당

  - 재정조치와 더불어 회원국들은 코로나19 팬데믹으로 인한 경제적 여파에 대응하기 위해 유동성을 충분히 지원함

- (목적별 재정조치 – 긴급/기타 조치) 팬데믹 초기에는 회원국 대부분은 긴급조치를 통해 신속하게 대응했으며, 2021년에는 상황 개선으로 긴급조치가 감소할 전망

  - (긴급 조치) 2020년 유로지역의 긴급조치는 GDP 대비 3.4%로 재정부양책의 80%를 차지([그림 Ⅰ-7] 왼쪽 그래프 참고)

    - 긴급조치는 대부분 일시적 형태로 경제에 긍정적인 영향을 미치면서 보건 분야를 지원하고, 가계와 기업의 존립을 유지하기 위한 정책으로 구성

    - 2021년 긴급조치의 중요성이 감소하면서 GDP 대비 0.9%로 감소하고, 전체 재정조치의 1/3 차지할 것으로 전망

  - (기타 조치) 2020년 기타 조치는 GDP 대비 0.5%로 재정부양책의 20%를 차지([그림 Ⅰ-7] 오른쪽 그래프 참고)

    - 긴급조치 이외 회복을 지원하는 기타 조치(일시적/영구적 조치 모두)로는 시간외 공공 근로, 간접세 감면 등이 해당

    - 2021년 기타 조치로 지원되는 규모가 증가하여 GDP 대비 1.5%로 증가하고, 재정조치의 2/3을 차지할 것으로 예상

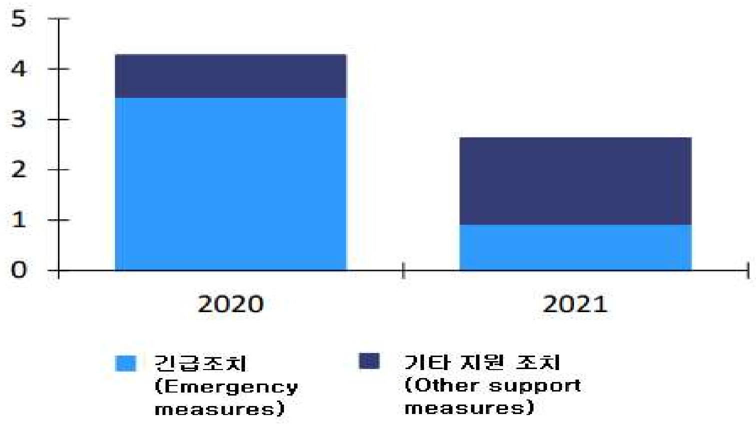
  - (정책권고) 코로나19로 인한 상황이 개선되면 긴급조치를 조정·통합할 필요

    - 코로나19의 재확산으로 긴급조치의 유지가 경제회복에 필수적이나 보건 관련 긴급한 상황이 개선되면 긴급조치들이 회복 지원에 효율성이 덜할 수 있음

    - 향후 긴급조치는 '경제 펀더멘탈 개선', '그린·디지털 전환 지원', '내수에 긍정적인 영향을 미치는 대책' 등으로 조정·통합할 필요가 있음

[그림 Ⅰ-7] 2020년과 2021년 유로지역 재정정책 조치 규모

(단위: GDP 대비 %)



주: 긴급조치는 보건 피해 대응과 근로자 및 기업의 소득 손실을 지원하기 위한 임시 수단을 뜻하며, 기타지원 조치는 일반적인 복구지원을 위한 조치로 추가 공공근로, 간접세 감면 등을 의미

자료: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, 2021, Graph Ⅰ.2.1

□ (기간별 재정조치 – 임시/영구 조치) 2020년에 시행된 재정조치의 절반가량은 2021년에도 시행될 것으로 예상되고, 2021년 회원국 대부분은 상당한 불확실성을 감안하여 주로 임시조치의 방식으로 대응할 예정([그림 Ⅰ–9] 참고)

❍ 2020년 유로지역의 재정조치가 예산에 미치는 영향은 일시적일 것으로 예상되지만, 일부는 2021년까지 영향을 미칠 것으로 예상되며, 그 규모는 유로지역의 경우 GDP 대비 1.8%로 예상

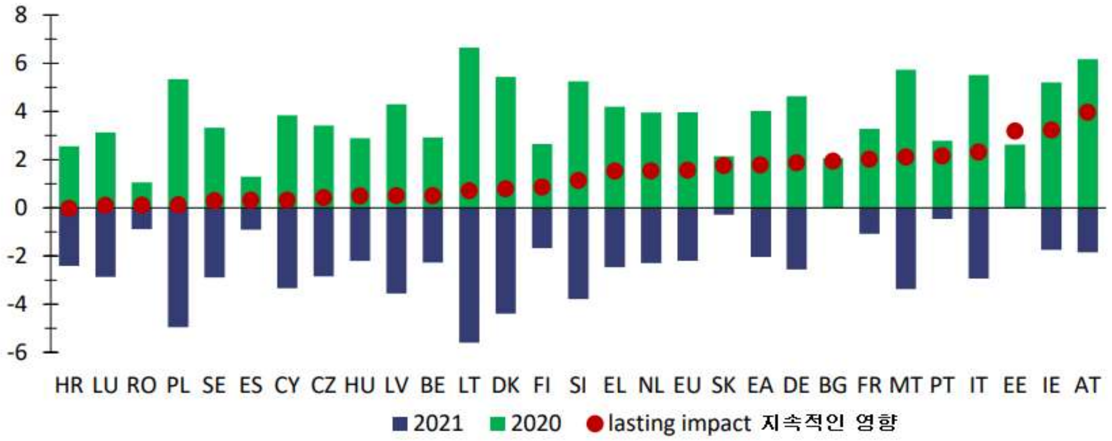
- 2021년까지 예산에 미치는 재정조치의 영향이 높을 것으로 예상되는 국가는 오스트리아, 아일랜드, 에스토니아, 이탈리아, 포르투갈, 몰타, 프랑스, 독일이 해당됨([그림 Ⅰ-8] 참고)

❍ 2021년 EU 회원국의 코로나19 관련 조치의 2/3는 임시조치로 예상

- 재정조치 규모는 평균 GDP 대비 2.6%로 예상되고, 일부 국가는 3% 혹은 그 이상의 부양책을 계획하고 있음

[그림 Ⅰ-8] 2020년-2021년 EU 회원국 코로나19 관련 조치들이 예산에 미치는 영향

(단위: GDP 대비 %)



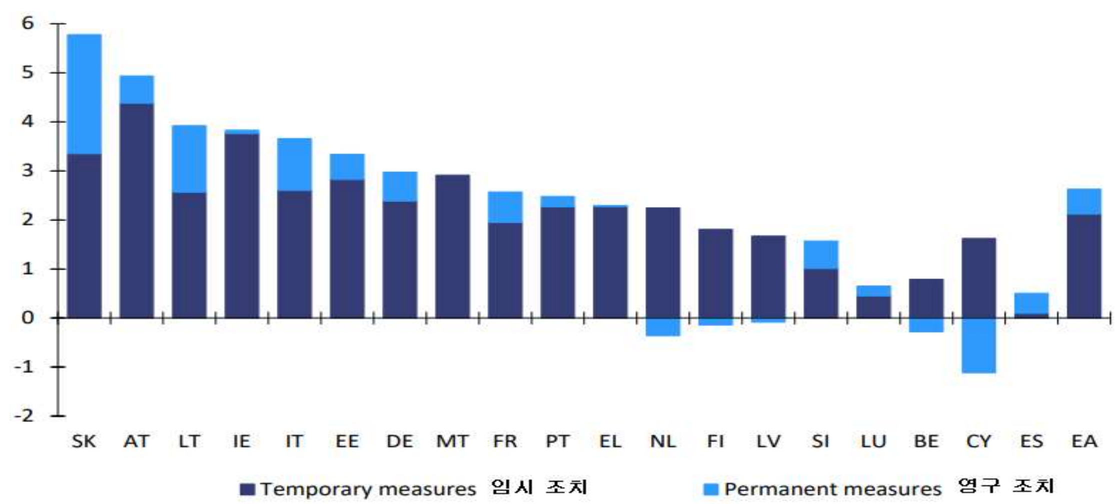
주: 1. HR 크로아티아, LU 룩셈부르크, RO 루마니아, PL 폴란드, SE 스웨덴, ES 스페인, CY 키프로스, CZ 체코, HU 헝가리, LV 라트비아, BE 벨기에, LT 리투아니아, DK 덴마크, FI 핀란드, SI 슬로베니아, EL 그리스, NL 네덜란드, EU 유럽연합, SK 슬로바키아, EA 유로지역, DE 독일, BG 불가리아, FR 프랑스, MT 몰타, PT 포르투갈, IT 이탈리아, EE 에스토니아, IE 아일랜드, AT 오스트리아

2. 초록색 막대그래프는 2020년 시행된 재정조치가 2020년에 예산에 미치는 영향을 나타내고, 파란색 막대그래프는 2020년 시행된 재정조치가 2021년에 감소하면서 예산에 미치는 영향을 나타냄. 빨간색 원은 2020년 시행 조치가 예산에 미치는 영향을 (2021년 - 2020년)의 형태로 표시함(역자주)

자료: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, 2021, Graph Ⅰ.2.3

[그림 Ⅰ-9] 2021년 유로지역의 임시 및 영구 조치

(단위: GDP 대비 %)



주: SK 슬로바키아, AT 오스트리아, LT 리투아니아, IE 아일랜드, IT 이탈리아, EE 에스토니아, DE 독일, MT 몰타, FR 프랑스, PT 포르투갈, EL 그리스, NL 네덜란드, FI 핀란드, LV 라트비아, SI 슬로베니아, LU 룩셈부르크, BE 벨기에, CY 키프로스, ES 스페인, EA 유로지역

자료: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, 2021, Graph Ⅰ.2.4

▣ (유동성 공급) 코로나19로 인한 경제 침체에 대응하기 위해 회원국들은 충분한 유동성을 지원했으며, 유로지역의 지원 규모는 GDP 대비 20%에 이름

❍ 일반적인 유동성 공급 형태는 민간 차입에 대한 ‘정부 보증’과 ‘조세 납부 연기’의 방식으로 지원

- 2020년 유로지역 국가들의 정부 보증은 GDP 대비 19%에 이르며, 조세 및 사회보장 기여금의 납부 연기는 GDP 대비 1% 규모

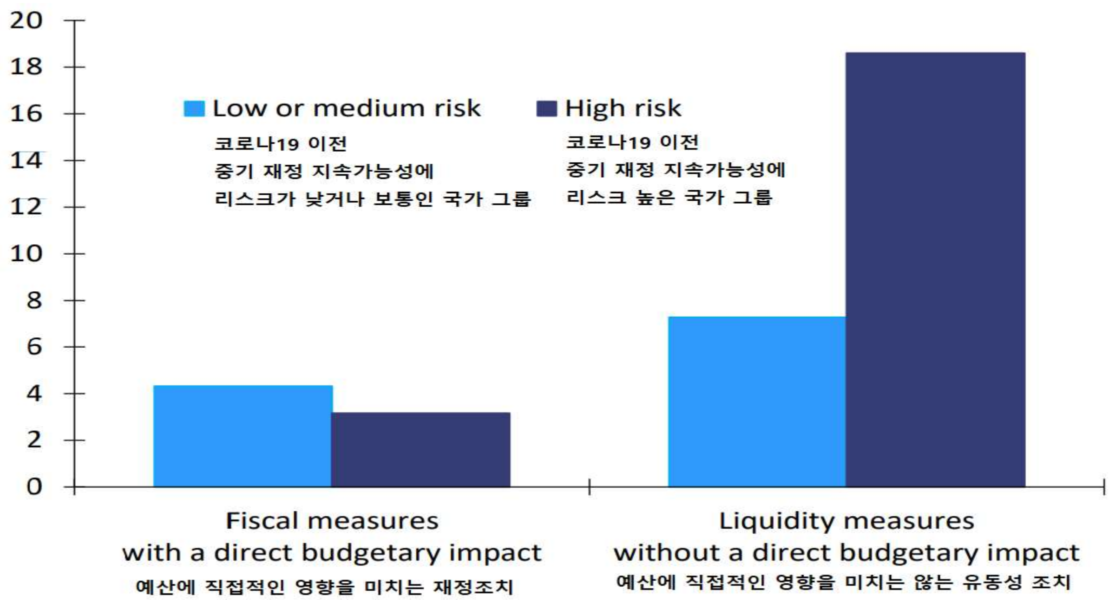
❍ 회원국들은 EU 차원의 새로운 지원 제도인 SURE(일자리 지원 프로그램)와 유럽 보증기금(European Guarantee Fund) 등을 위해 정부 보증을 제공하기도 함

❍ 재정상태가 건전한 회원국들은 직접적인 예산 지원 방식으로 코로나19 대응을 한 반면 재정성태가 좋지 못한 회원국들은 유동성 공급 지원 방식을 사용함([그림 Ⅰ-10] 참고)

- 유동성 공급은 예산에 즉각적인 영향을 미치지는 않으나, 재정전망에 리스크로 작용할 수 있음

[그림 Ⅰ-10] 2020년 유로지역 재정지원과 위기이전 중기 지속가능성 리스크

(단위: GDP 대비 %)



주: 코로나19 위기 이전 중기 재정 지속가능성 리스크가 높은 국가들로는 벨기에, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 포르투갈이 해당

자료: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, 2021, Graph Ⅰ.2.6

나. EU 차원의 대응

※ EU는 코로나19로 인한 극심한 위기에 대응해 신속하고 포괄적인 대규모의 대응을 하였고, 국가 수준의 조치를 보완하고 조정하기 위한 노력을 기울임

□ (근로자 및 기업 지원) EU 차원에서 근로자 및 기업 지원을 위한 새로운 조치들과 재정 유연성을 확대하는 정책들을 시행

- (재정운용 유연성 확대) 2020년 3월 안정성장협약의 재정준칙 의무에서 일시적으로 이탈을 용인하는 일반면책조항의 발효로 회원국들이 위기 대응을 위한 재정지원 여력을 제공

- (국가 지원[7] 기준 적용에 유연성 부여) 2020년 4월 국가 지원(state aid) 기준 완화로 회원국들의 코로나19 대응 여력을 늘렸고, 이후 일자리 보호, 연구 및 테스트, 중소기업 지원, 민간투자 장려 등을 사용할 수 있도록 기준이 확대됨

- (EU 구조기금[8] 동원) 2020년 4월 의료종사자와 중소기업, 근로자 등 긴급한 필요를 위해 구조기금 동원을 승인하였고, 불용액 및 자원 이전 등의 이니셔티브[9]를 통해 지원 자금을 조성

- (근로자·일자리 지원) 2020년 4월 실업 방지를 위한 임시지원 조치인 'SURE'[10]를 승인하여 회원국에 1천억유로까지 유리한 조건의 대출을 지원

- (기업 지원) EU 집행위는 유럽투자기금(EIF)[11]의 보증을 위해 10억유로를 유럽전략투자기금(EFSI)[12]으로부터 조달
  - 조달 자금은 유럽투자기금이 최소 10만개의 유럽 중소기업에 특별보증을 제공하여 유동성 지원을 할 수 있는 토대를 조성하였고, 가용 자금은 80억유로 규모
  - 이에 더하여 유럽투자은행 그룹은 범유럽보증기금[13]을 새롭게 조성하여 장기적으로 생존이 가능한 기업(특히 중소기업)에 금융을 지원하는 것을 목표로 하

---

7) State aid
8) EU Structural Funds
9) Corona Response Investment Initiative (CRII), Coronavirus Response Investment Initiative Plus (CRII+)
10) 회원국에서 경제적 어려움을 겪고 있는 기업들이 일시적으로 근로자의 근무시간을 줄일 수 있도록 하는 단시간 근무제(short-time work schemes)에 필요 자금을 조달할 수 있도록 도움. 근로자는 일하지 않은 시간에 대한 공공 소득 지원을 받으며, 자영업자도 유사한 지원을 받음
11) European Investment Fund (EIF)
12) European Fund for Strategic Investments (EFSI)
13) PanEuropean Guarantee Fund

고 있으며, 회원국 보증을 통해 최대 2천억유로까지 추가 동원

❍ (의료지출 자금 조달) 유럽재정안정기금(European Stability Mechanism (ESM))에 의해 설립된 팬데믹 위기 지원은 최대 2,400억유로 대출을 제공하며, 모든 유로지역 국가들이 이용가능하고, 각 회원국 GDP(2019년말기준)의 2%를 기준으로 제공

❍ (유럽중앙은행 통화 완화) 2020년 3월 유럽중앙은행은 팬데믹 긴급 매입 프로그램[14]을 시행하여 7,500억유로의 민간 및 공공 부문 채권을 매입하고, 2020년 6월과 12월 각각 6,000억유로, 5,000억유로씩 늘려 총 1조 8,500억유로의 유동성 공급

- 유럽중앙은행 이사회는 최소 2022년 3월말까지 팬데믹 긴급 매입 프로그램을 연장했으며, 코로나19 위기가 종료될 것으로 판단되면 순자산 매입을 종료할 예정

□ (투자 및 구조개혁) EU는 지속가능한 회복을 촉진하기 위해서 투자 및 구조개혁에 대규모의 새로운 지원 조치들을 시행함

❍ (종합계획 제시(2020.5.27.)) 집행위는 위기 극복을 위해 생명과 생계를 보호하고, 단일 시장을 정비하며, 지속적인 회복을 구축하는 것을 목표로 종합계획 제시

- 종합계획에는 개정된 2021-2027년 다년도재정체계, 새로운 회복수단인 Next Generation EU이 포함됨

❍ (정치적 합의(2020.7.21.)) 집행위가 제시한 지속가능하고 친환경적인 회복을 위한 1조 8,200억유로 규모의 패키지에 대해 EU 정상들의 정치적 합의에 도달함

- 회복 계획은 집행위 제안대로 Next Generation EU를 기초로 금융시장에서 7,500억유로를 조달하고 EU 다년도재정체계를 개편하여 시행

- Next Generation EU와 다년도재정체계[15] 모두 EU의 회복과 EU 주요 정책(유럽 그린딜, 디지털 전략, 사회·경제적 회복력 구축)으로의 전환에 기여할 것으로 기대

□ (Next Generation EU) 경제 재창조를 목표로 위기 이전으로 돌아가는 것이 아니라 피해를 복구하면서 장기적인 미래에 투자하여 앞으로 나아가고자 함

14) pandemic emergency purchase programme (PEPP)

15) 다년도재정체계(Multiannual financial framework)는 EU 장기 예산으로 각기 다른 정책 분야에서 각 해마다 지출할 수 있는 최대 연간 예산을 규율한 것으로 각 연도 예산은 다년도재정체계를 준수해야함. 올해부터 새롭게 시작된 2021~2027년 다년도재정체계 예산안은 2018년 5월 집행위 발표 논의로 시작되어 코로나19 발생으로 2020년 5월 27일 회복기금 Next Generation EU을 포함하는 것으로 수정하였으며 2020년 12월 17일 최종 승인됨. (자세한 내용은 한국조세재정연구원, 『2020년 하반기 KIPF 재정동향』, 2020, pp. 45-50 참고 https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=5441)

❍ (자금 조달) 유럽 회복을 위해 금융시장에서 7,500억유로의 자금을 차입

❍ (세부 범주) Next Generation EU의 지원 프로그램은 ①회원국 지원 - 투자 및 구조개혁, ②민간투자를 장려하여 EU 경제 활성화, ③위기로부터의 학습으로 구성

❍ (회복 복구수단(Recovery and Resilience Facility (RRF)) 회복·복구수단은 Next Generation EU에 핵심이자 가장 큰 프로그램으로 ①회원국 지원 - 투자 및 구조개혁 범주에 속해있음

- (목표) 회복·복구수단은 1)녹색 및 디지털 전환의 촉진, 2)경제, 사회, 영토 결속 강화를 목표로 함
- (지원 규모) 회복·복구수단을 통해 개혁 및 투자에 6,725억유로를 제공(대출금 3,600억유로, 보조금 3,125억유로)
- (회원국의 회복·복구수단 계획 제출) 회원국은 포괄적인 개혁과 투자 의제를 설정한 회복·복구수단 계획을 EU 집행위에 제출해야함
  – 이 계획은 EU 경제조정을 위한 EU의 European Semester에서 평가된 국가별 과제와 우선순위를 효과적으로 해결해야함
  – 또한 계획은 회원국이 회복·복구 계획의 조치가 녹색 및 디지털 전환에 적합한지와 전환 과정에서 발생하는 과제에 어떻게 기여하는지 설명하도록 요구함

❍ (기타 프로그램) Next Generation EU는 회복 복구수단 외에도 위기 대응 및 복구 조치를 위한 자금을 지원하며, 그 예로 'ReactEU'와 'InvestEU'를 들 수 있음

- (ReactEU) 투자 프로그램[16]을 통해 위기 대응 및 복구를 위한 조치를 확대하고 있으며, 장기 회복 계획인 회복 복구수단과 연계를 추진하고 있음
- (InvestEU) EU 전체적으로 민간 투자를 동원하고 녹색 및 디지털 전환과 연계된 전략적 부문의 회복력을 높이는 것을 목표로 함

❍ (새로운 수입 모색) EU는 차입금을 상환하기 위해 새로운 수입 창출 수단을 모색할 예정

- EU 집행위의 예측에 따르면 차입한 자금은 2028년에서 2058년 사이에 상환될 것으로 예상

16) 'Coronavirus Response Investment Initiative'와 'Coronavirus Response Investment Initiative Plus'

- 상환 의무가 EU 전체적으로 공정하고 공유될 수 있도록 EU 집행위는 소위 '자체 자원'이라고 알려진 새로운 수익원을 제안할 예정
  - 자체 재원에는 대기업에 대한 유럽세, 탄소 국경 조정세(carbon border adjustment tax), 배출권 거래 수익, 디지털세 등이 포함

Ⅱ. 재정감독(fiscal surveillance)의 최근 발전

1. 2020년 재정감독(fiscal surveillance)의 이행

□ 안정성장협약(Stability and Growth Pact, SGP)[17]의 일반 면책 조항(The general escape clause) 적용은 회원국에게 팬데믹 대응에 필요한 재정여력을 제공하며, 결과적으로 면책 조항은 2020년 재정정책 및 재정감독에 결정적인 영향을 미침

❍ 2020년 3월 20일 집행위는 COVID-19 발생으로 인해 예상되는 심각한 경기 침체를 감안하여 면책 조항 적용을 위한 조건이 충족된다는 견해를 채택, 2020년 3월 23일 EU 회원국의 재무장관은 이에 동의[18]

❍ 면책 조항의 적용은 EU 전체의 심각한 경기 침체 시기에 예산 정책의 조정을 용이하게 하며, 중기적으로 재정지속가능성을 위험하게 하지 않는 한 각 회원국에게 중기재정목표(Medium-Term budgetary Objective, MTO)[19]를 위한 조정 경로에서 일시적 이탈을 허용

가. 과다적자시정조치(Excessive Deficit Procedure, EDP)[20]

□ (유로지역(Euro area) 회원국) 2020년 기준 모든 유로지역 회원국은 적자 기준을 충족시키지 못했으나, 위원회는 유로지역 회원국에 과다적자시정조치(EDP)를 적용하지 않는다는 결론을 내림

❍ 2020년 기준 모든 유로지역 회원국은 적자 기준을 충족시키지 못했으며, 2019년 기준 벨기에, 프랑스, 스페인은 채무 기준을 충족시키지 못함

- 2020년 5월 EU 기능조약 126조 3항[21]에 따른 집행위의 보고서에 의하면 모든 유로지역 회원국은 적자 기준을 충족시키지 못함
- 2019년 집행위의 벨기에, 키프로스, 프랑스, 그리스, 이탈리아의 채무 기준 준수

---

17) EU 안정성장협약(SGP; Stability & Growth Pact)은 유럽연합(EU)의 EU 단일통화인 유로화의 통화가치 안정을 위해 가입국의 재정적자의 상한선을 GDP 대비 3%, 일반정부 채무 상한선을 GDP 대비 60% 정하고 있는 협약
18) 자세한 내용은 한국조세재정연구원의 『2020년 상반기 KIPF 재정동향』, 2020, pp.60-61 을 참고.
19) 중기재정목표(MTO; Medium-Term budgetary Objective)는 구조적 재정수지 개념으로 정의되며 경기순환적 영향과 예외적·기타 일시적 조치의 효과를 제거한 일반정부 재정수지로 표현됨
20) 재정적자 기준(GDP의 3%) 또는 채무기준(GDP의 60%)을 초과한 국가에 대해 과다적자시정조치(EDP) 적용
21) EU기능조약(TFEU: Treaty on the Functioning of the European Union) 제126조는 회원국의 초과 적자 방지 의무, 채무 및 재정수지 기준 준수에 관한 재정 규율, 규율을 어길 경우의 조치 및 제재 등을 규정

여부 검토에 의하면 벨기에, 프랑스 및 스페인은 채무 기준을 충족시키지 못함

- 집행위는 팬데믹 발생이 거시경제 및 재정에 엄청난 영향을 미쳤으며 재정정책을 위한 신뢰할 수 있는 다년도 계획(multi-year path) 설계를 포함한 예외적인 불확실성을 야기했음을 고려, 유로지역 회원국에 과다적자시정조치(EDP)를 적용하지 않는다는 결론을 내림

- (비 유로지역 회원국) 2020년 기준 불가리아 외의 다른 비 유로지역 회원국과 영국은 적자 기준을 준수하지 않았으며, 루마니아는 현재 과다적자시정조치(EDP)를 시행 중인 유일한 국가

  - 2020년 4월 3일 이사회는 루마니아에 과다적자가 존재한다고 결정하고 늦어도 2022년까지 현재의 과다적자 상황을 종료시킬 것을 권고, 2021년 봄 예산 상황을 재평가한 후 루마니아의 과다적자시정조치(EDP)에 따른 새로운 조치 검토 예정

나. 심각한 위반절차(Significant Deviation Procedure, SDP)[22]

- 회원국이 중기재정목표(MTO) 또는 중기재정목표(MTO)를 위한 조정 경로에서 크게 이탈할 경우 심각한 위반절차(SDP)를 시행

  - 이탈이 관찰될 경우 집행위에서 경고를 발표한 후, 한 달 이내에 이사회는 해당 회원국에게 이탈 문제 해결을 위한 조치를 마련할 것을 권고

- 헝가리와 루마니아의 심각한 위반절차(SDP)는 2020년에 중단되었으며, 2020년에 새로운 절차를 시행하지 않음

  - 헝가리는 2018년 6월부터 심각한 위반절차(SDP)의 대상이 되었고, 헝가리의 심각한 위반절차(SDP)에 따른 추가적인 조치는 시행하지 않음

    - 중기재정목표(MTO)를 위한 조정 경로에서의 일시적인 이탈을 허용하는 2020년 일반 면책조항 적용을 고려하여 추가적인 조치를 시행하지 않음

      – 이러한 결론은 2020년 7월 20일 헝가리의 2020년 국가개혁프로그램(National Reform Programme)[23]에 대한 이사회 권고의 일환으로, 헝가리의 2020년 수렴프로그램

22) ① 구조적재정수지가 1년간 GDP의 0.5% 이상 벗어나거나, 2년 연속 연평균 0.25%를 벗어난 경우, 또는 ② 지출증가율이 기준을 벗어나 재정수지에 미치는 영향이 연간 또는 2년 누적 기간 동안 GDP의 0.5% 이상인 경우, MTO를 달성하지 못했다고 판단, 한국조세재정연구원, 「EU Public Finances in EMU 2017」, 2018. (https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=4198)
23) European Semester 단계에 따라 EU회원국은 4~7월 회원국별 국가개혁프로그램(National Reform

(Convergence Programme)에 대한 이사회의 의견과 집행위의 전반적인 평가를 기반으로 함

❍ 루마니아는 2017년 6월부터 심각한 위반절차(SDP)의 대상이 되었으며, 현재 과다적자 시정조치(EDP)가 심각한 위반절차(SDP)를 대체

다. 재정적 권고

□ COVID-19 팬데믹 발생으로 인해 회원국과 집행위는 2020년 4월 제출 예정된 2020 안정화 및 수렴프로그램(Stability or Convergence Programme, SCPs)[24)]을 간소화하기로 합의

❍ 회원국과 집행위는 정책 대응 설계 및 예산에 대한 영향 예측을 담당하는 국가기관이 직면한 예외적인 경제적 불확실성과 심각한 제약을 고려하여 보고요건이 축소된 간소화된 프로그램을 제출하기로 합의

□ 2020 안정화 및 수렴프로그램(SCPs)에서 모든 회원국은 팬데믹으로 인한 경제적 피해를 제한하기 위한 실질적인 재정조치를 발표

❍ 자동안정화장치(Automatic stabiliser)[25)]및 재량적 재정조치는 정부 지출 증가 및 수입 감소에 기여

❍ 집행위의 2020년 봄 전망에서는 유로 지역과 EU의 총 정부 재정적자가 급증할 전망이며, 재정적자 증가 및 GDP 감소로 인해 GDP 대비 공공채무 비율도 급증할 것이라고 전망

- GDP 대비 유로 지역 및 EU의 총 정부 재정적자는 2019년 GDP대비 0.6%에서 2020년 GDP대비 약 8.5%까지 급증할 것이라고 전망
- 유로 지역의 GDP 대비 채무비율은 2019년 86%에서 2020년 102.8%, EU의 GDP 대비 채무비율은 2019년 79.4%에서 2020년 약 95%로 상승할 전망

□ 이사회는 회원국에게 팬데믹에 효과적으로 대처하고, 경제를 유지하며 이후

Programme)과 안정화 및 수렴프로그램(Stability or Convergence Programme, SCPs)을 제출

24) SGP(안정성장협약)에 따라 매년 EU 집행위와 Ecofin 이사회에 제출하는 이행보고서로서, 회원국의 중기적인 예산목표와 재정 및 정부부채 등의 계획과 재정적자 및 정부부채현황에 대한 분석과 중기적인 목표를 달성하기 위한 구체적인 방안 등이 포함됨

25) 경기불황이나 경기호황기에 정부가 의도적으로 재정지출과 세율을 변경시키지 않더라도 자동적으로 재정지출과 조세수입이 변동하여 경기변동의 진폭을 완화시켜주는 기제

회복을 지원하기 위해 필요한 모든 조치를 취할 것을 권고

- 이사회는 2020 European semester[26]의 일환으로 2020년 7월 20일 일반 면책 조항 적용과 2020 안정화 및 수렴프로그램(SCPs)를 반영한 국가별 정책권고(Country-Specific Recommendations: CSRs)를 채택

- 이사회는 모든 회원국에게(루마니아 제외) 팬데믹에 효과적으로 대처하고, 경제를 유지하며 이후 회복을 지원하기 위해 필요한 모든 조치를 취할 것을 권고
  - 경제 여건이 허용될 경우 재정정책은 투자를 강화하면서 건전한 중기 재정 상태를 달성하고 채무의 지속가능성을 보장하는 것을 목표로 해야 함

- 루마니아는 2020년 4월 3일 위원회의 권고안에 따라 팬데믹에 효과적으로 대처하고 경제를 유지하며 이후 회복을 지원하기 위한 모든 필요한 조치를 취할 것을 권고 받았으며, 재정지속가능성을 위협하는 영구적인 조치는 시행하지 않도록 권고

□ 재정정책지침은 2020년 가을 미세하게 조정, 2021년에 회원국들이 중기적으로 재정지속가능성을 유지하면서 선별적이고(targeted) 잠정적인 재정지원을 계속할 것을 요청

- 2021 연간 지속가능한 성장 전략(Annual Sustainable Growth Strategy: ASGS)[27]과 2020년 9월 19일 집행위가 EU 재무장관에게 전달한 의견에서는, 2021년에 회원국들이 중기적으로 재정지속가능성을 유지하고 일반 면책 조항이 적용된 상태에서 선별적이고(targeted) 잠정적인 재정지원을 계속할 것을 요청

- EU 재무장관에게 전달한 의견에서는 또한 일반 면책 조항 적용이 2021년 봄에 재평가 될 것이라고 명시

26) European Semester 는 EU 경제·재정정책의 조정 및 감독에 대한 연간 순환과정
27) 연간 지속가능한 성장 전략(Annual Sustainable Growth Strategy)은 European Semester의 시작 시점에 향후 12-18개월의 EU 경제·고용 우선순위를 설정한 것으로 이는 다음 해 봄에 발표되는 국가별 권고(Country-Specific Recommendations)의 기초가 됨. 2021 연간 지속가능한 성장전략(Annual Sustainable Growth Strategy)의 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 『2020년 하반기 KIPF 재정동향』, 2020, pp. 51-53 참고 https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=5441)

라. 회원국 예산계획안(Draft Budgetary Plans, DBPs) 평가

□ 2020년 10월 모든 유로지역 회원국은 2020년도 예산계획안을 제출하고 이를 집행위에서 평가[28], 유로지역 회원국의 2021 회원국 예산계획안(DBPs)은 전반적으로 2020년 7월 이사회의 재정정책권고[29]와 일치

❍ 집행위의 평가는 현재 진행 중인 보건 위기(health crisis), 높은 수준의 불확실성, COVID-19 팬데믹으로 인한 심각한 경기침체, 2021년에도 계속되는 안정성장협약(SGP)의 일반 면책 조항 적용을 고려

□ 예산계획안에서는 유로지역 회원국들의 2021년 GDP 대비 재정적자(headline deficit)가 6%에 육박하고 GDP 대비 채무비율이 약 100%일 것이라고 전망하였으며, 이는 집행위의 2020년 전망과 대체로 일치

❍ 유럽에서의 바이러스 재유행은 예산계획안(DBPs)의 전망과 비교하여 2021년 경제 및 재정 성과를 악화시킬 가능성이 있는 하방리스크를 시사

❍ 집행위는 예산계획안의 대부분의 조치가 상당한 불확실성에 대비하여 경제활동을 지원한다는 것을 확인

□ 집행위는 팬데믹의 영향을 완화하고 경제를 지원하기 위해 취해진 조치들의 일시성(temporariness)을 평가, 프랑스, 이탈리아, 리투아니아, 슬로바키아의 예산계획안에 명시된 일부 조치들은 일시적이지 않다고 판단

❍ 오스트리아, 벨기에, 키프로스, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 아일랜드, 라트비아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인의 조치는 대부분 일시적이라고 평가

❍ 프랑스, 이탈리아, 리투아니아, 슬로바키아의 예산계획안에 명시된 일부 조치들

28) 매년 10월 유로지역 국가들은 차년도 예산계획안을 EU 집행위원회에 제출하며, EU 집행위는 11월 회원국의 예산계획안이 안정성장협약(SGP) 요건을 준수하고 있는지 평가함. 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 『2020년 하반기 KIPF 재정동향』, 2020, pp. 61-63 참고
https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=5441
29) 재정준칙 면책 조항이 적용에 따라 2020년 7월 이사회는 코로나19 위기를 효과적으로 해결하고, 경제 회복을 지원하기 위해 필요한 모든 조치를 취할 것을 권고하면서 경제상황이 가능할 때 중기 재정 건전성 유지 정책을 추진해야함을 강조함

은 일시적이지 않거나 지출을 상쇄하는 세입 마련 조치가 없는 것으로 판단

- 유로지역 회원국들은 정기적으로 지원 조치를 검토하고 상황 변화에 따라 조정해야하며, 일부 회원국들은 팬데믹 발생 이전 상황을 고려하여 중기 재정지속가능성을 유지해야 함

  - 유로지역 회원국들은 사용, 유효성, 적절성에 초점을 맞춰 지원 조치들을 정기적으로 검토하고 상황 변화에 따라 지원조치 조정을 준비해야 함

  - COVID-19 팬데믹 발생 이전의 중기적인 정부채무 수준과 높은 지속가능성 문제를 고려할 때, 벨기에, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 포르투갈 ,스페인은 중기 재정지속가능성을 유지하면서 예산 지원 조치를 마련해야 함

2. 집행위의 경제 거버넌스(Economic Governance)검토의 주요 결과

- EU 경제 거버넌스 프레임워크에 대한 집행위의 검토의 주요 결과를 요약한 것으로, 법적 요건에 부합하는 'six–pack'(2011)[30]과 'two–pack'(2013)[31]개혁을 중심으로 경제 거버넌스 프레임워크의 주요 요소들의 적용 및 유효성을 평가

  - 2020년 2월 5일 발표된 EU 경제 거버넌스 프레임워크에 대한 집행위 검토의 주요 결과를 요약, 법적 요건에 부합하는 'six-pack'(2011)과 'two-pack'(2013)개혁을 중심으로 경제거버넌스 프레임워크의 주요 요소들의 적용 및 유효성을 평가

  - 분석은 2019년까지의 기간을 대상으로 EU 경제 거버넌스 프레임워크를 시행한 20년을 대상으로 하나, six-pack과 two-pack 개혁이 적용된 최근 10년을 집중적으로 분석

  - 검토에서는 개혁된 경제 거버넌스 프레임워크의 장단점을 분석하는 한편 프레임워크의 미래에 대한 결론 도출은 자제하며, COVID-19 발생을 고려하여 검토 발표 이후의 공개 협의는 추후 공지가 있을 때까지 보류됨

---

30) 안정성장협약(SGP) 규정 준수를 강제하기 위한 조치(예, 과다적자시정조치에 해당하는 국가가 적자 감소 조치를 이행하지 않을 경우 이자 부담금 부과 등)와 과도한 거시 경제 불균형(Imbalance)에 대한 조기 경고 시스템 및 시정조치를 규정하고 있음

31) 유로지역 회원국을 대상으로 하는 예산관리감독 및 경제관리감독을 강화하는 내용의 두 가지 규정(regulation)을 지칭. 두 가지 규정은 강화된 안정성장협약(SGP) 규정 준수를 모니터링하기 위해 새로운 감시 절차를 추가하여 six-pack 개혁을 보완함.

가. 재정감독(Fiscal surveillance)

- 과다적자시정조치(EDP)의 적용으로 2019년까지 회원국들의 재정적자가 전반적으로 개선되었으나, 많은 회원국들은 구조적인 재정조정(fiscal adjustments)이 아닌 양호한 거시경제상황 덕분에 과다적자가 시정됨

  - 2019년 재정적자(headline deficits)는 경제 통화 동맹(Economic and Monetary Union) 창설 이후 최저 수준에 도달했으며 모든 회원국이 안정성장협약(SGP)의 ‘교정적 조치(corrective arm)’에서 벗어남

  - 지난 몇 년 동안 과다적자시정조치(EDP)는 과다 적자를 교정하는 효과적인 도구임이 입증됨

    - 2009-2010년 경제 및 금융위기 기간 동안 24개 회원국은 안정성장협약(SGP)의 적자기준인 GDP 대비 3%를 초과하여 과다적자시정조치(EDP)가 적용됨

    - 2019년까지 모든 회원국은 과다적자를 시정하였으며, 정책입안자와 대중이 모두 쉽게 파악할 수 있는 GDP 대비 3%라는 기준치가 재정성과가 약한 회원국을 포함한 모든 회원국에게 효율적인 도구(anchor) 역할을 함

  - 그러나 많은 회원국들은 구조적인 재정조정(fiscal adjustments)이 아닌 초기 예상보다 양호한 거시경제상황 덕분에 과다적자가 시정되었음

- Six-pack 개혁은 안정성장협약(SGP)의 예방적 조치를 강화하여 대부분의 회원국이 더 나은 예산상태(budgetary position)에 있을 수 있도록 기여하였으나, 일부 회원국의 높은 수준의 공공채무를 줄이지 못함

  - Six-pack 개혁은 회원국들이 중기재정목표(MTO)에 수렴하여 경제 호황기에 재정적 완충장치(Fiscal buffer)를 구축하도록 인센티브를 추가함으로써 안정성장협약(SGP)의 예방적 조치를 강화, 이는 대다수의 회원국에서 효과를 나타냄

    - 그러나 일부 회원국은 2019년까지의 기간 동안 경제 호황기임에도 불구하고 중기재정목표(MTO)에 수렴하지 못했으며, 이는 GDP 대비 3%라는 적자기준에 대한 충분한 완충장치를 구축하지 않았다는 것을 의미

  - 2011년 개혁 이후 2019년까지 예방적 조치에 대한 규칙 준수가 개선되었으나,

COVID-19 위기 이전 일부 회원국은 여전히 GDP 대비 100%이거나 이를 상회하는 채무 비율을 나타냈으며 위기를 겪는 과정에서 모든 회원국의 채무 수준이 급증함

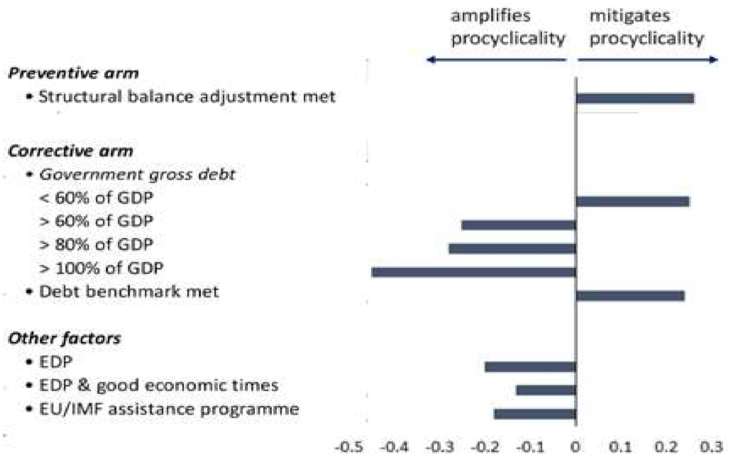
□ 재정준칙이 강화되었음에도 불구하고 대다수의 회원국은 경기순응적(pro-cyclical) 재정정책을 유지

❍ six-pack 및 two-pack개혁은 회원국이 경제호황기에 재정정책을 조정하도록 하는 것을 목표로 하였으나, 개혁 이후에도 회원국들의 재정정책은 경제호황기와 침체기 모두 대체적으로 경기순응적인 상태를 유지

❍ 경험적 증거에 의하면 EU의 재정준칙을 준수할 경우 재정정책의 경기순응성이 감소함([그림 II-1] 참고)

- 예방적 조치의 요건을 충족하고 높은 재정적자를 방지하거나 GDP 대비 공공채무를 60% 미만을 유지한 회원국은 다른 회원국보다 경기순응적 재정정책이 적게 나타남
- 반면 높은 적자 및 채무 수준은 경기순응성을 증폭시키는 경향이 있음

[그림 Ⅱ-1] 재정정책의 경기순응성과 EU 재정준칙의 준수



출처: European Commission (2018), Report on Public Finances in EMU 2018.; European Commission, Report on Public Finances in EMU 2020, 2011, Graph Ⅱ.2.4.

□ 국가의 재정 프레임워크는 강화되었으나, 회원국 간에 상당한 차이가 존재

❍ six-pack 및 two-pack 개혁에는 회원국의 예산정책 수행의 기초가 되는 규칙 및 절차, 제도 강화 등 국가의 재정 프레임워크와 관련된 일반 요구 사항이 포함, 이는 회원국이 재정정책 시행 및 개발을 위한 절차를 개선

❍ 이러한 규칙 강화로 인해 EU 재정규칙에 대한 국가 내재화(national ownership)[32]가 강화되고 규칙준수가 촉진

❍ 국가 프레임워크의 설계는 국가마다 크게 상이하며, 이러한 다양성은 EU법에 의해 규정됨

나. 거시경제감독(Macroeconomic surveillance)

□ 거시경제 불균형 절차(Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP)는 재정 정책을 넘어서 거시경제 안정성에 대한 잠재적 위험 요인을 다루기 위해 EU의 감독 범위를 넓힘

❍ 거시경제 불균형이 특히 심하다고 판단될 경우 초과 불균형 절차(Excessive Imbalance Procedure, EIP)가 시행될 수 있으며, EIP가 시행될 경우 해당 회원국은 합의된 시정조치계획을 준비하고 실행해야 함

❍ MIP는 복합적인 재정 문제(예. 외부 불균형 또는 채무가 높은 국가의 지속적으로 낮은 경쟁력 및 생산성)를 해결하도록 지원함으로써 안정성장협약(SGP)와 같은 다른 감독 수단을 보완

❍ 또한 불균형을 시정하기 위해 필요한 경우 EU에게 보다 확장적인 재정정책에 기여하는 권고를 할 수 있는 수단을 제공

□ 금융위기 이후 수년간 MIP는 거시경제 불균형에 따른 위험 인식을 향상시키고 정책 결정 과정을 강화하는 등 효과적인 역할을 함

❍ 광범위하고 잠재적인 불균형의 범위를 고려할 때 MIP감독은 지표의 기계적인 판독에 의존하지 않으며, MIP 규정에 따라 허용된 경제적 판단을 균형 있게 사용하고 투명성과 책임성을 강화하여 동일한 처리와 예측가능성을 보장

❍ MIP는 EU 감독에 대한 보다 강력한 분석 기반 개발과 회원국과의 대화 심화를 통해 거시경제 불균형에 따른 위험 인식을 향상시켰으며, MIP에 따른 권고는 회원국이 정책 과제에 초점을 맞추고 정책 결정 과정을 강화하는데 도움을 줌

32) 국가 재정 체계 내 최소 요구사항 강제, 국가 차원의 균형 재정 준칙 도입, 독립적 재정기관의 감시 등 회원국 차원의 재정 준칙 내부화

❍ 지난 10년 동안 MIP는 심각한 압박을 받으면서도 재정지원과 연계된 거시경제 조정 프로그램의 적용을 받지 않는 회원국에게 정책의 우선순위를 정하는 프레임워크를 제공, 개혁조치 및 시장 분위기 개선 측면에서 상당한 성과를 거둠

□ 필요한 개혁을 추진하기 위한 MIP 감독의 견인력(traction)은 시간이 지남에 따라 약화됨

❍ MIP 감독은 대부분의 경상수지 불균형을 시정하고 채무 관련 불균형을 점진적으로 감소시켰으나, 대규모 경상수지 적자는 지속적으로 시정된 반면 대규모 경상수지 흑자는 대체적으로 지속됨

❍ MIP 감시대상 국가의 권고사항 준수가 감소되었으며, 불균형이 지속되는 회원국에서는 일반적으로 MIP가 개혁 지속을 위해 필요한 정치적 견인력을 유발하지 않음

❍ 동시에 많은 회원국에서는 이미 불균형이 존재하는 상황에서 MIP가 도입되었기 때문에, 새로운 불균형 축적 방지에 대한 MIP의 효과를 테스트할 필요

다. 재정안정성문제가 있는 회원국에 대한 감독 강화

□ 재정안정성문제가 있는 유로지역 회원국에 대한 강화된 감독 절차는 효과적으로 나타남

❍ two-pack 개혁에는 강화된 감독, 거시경제 조정 프로그램, 사후 프로그램 감독 등 세 가지 강화된 감독 절차를 허용하는 규정이 포함, 재정안정성 문제가 있는 유로지역 회원국에게 이러한 절차가 적용됨

❍ 또한 European Semester의 통상적인 감독 주기와 거시경제 조정 프로그램 하에서의 강화된 감독 사이의 일관성을 보장함으로써 회원국의 경제정책의 긴밀한 조정에 기여하고, 새로운 수렴을 위한 기반을 마련

❍ 재정지원을 받은 모든 유로지역 회원국들은 합리적인 자금조달률(financing rates)로 시장에 복귀할 수 있었고, 대외 및 재정적자 대부분이 해결되었으며 금융부문의 안정성이 보존 또는 회복되었음

라. 결론

□ 집행위의 평가는 경제 거버넌스의 강점과 재정감독과 관련하여 개선해야할 점을 보여주었으며, 이에 대한 폭 넓은 협의의 필요성을 고려하여 9개의 광범위한 질문을 중심으로 구성된 공개 토론을 시작

❍ 정책 목표에 대한 신뢰와 합의의 재구축

- 지속가능한 공공재정을 보장하고 거시경제 불균형을 해결하는 방법
- 거시경제 안정화를 고려하면서 장기적인 지속가능성을 유지하는 책임 있는 재정정책을 보장하는 방법
- 미래의 경제, 사회, 환경 문제를 해결하기 위해 개혁 및 투자를 장려하는데 있어 EU 프레임워크의 역할
- 유로 지역 차원과 EMU의 심화를 고려하는 방법

❍ 정책 목표를 달성하는 방법

- 프레임워크를 보다 간단하고 투명하게 하는 방법
- 보다 시급한 정책과제가 있는 회원국에 집중하는 방법
- 효과적인 시행을 보장하는 방법
- 국가재정 프레임워크의 역할과 EU 준칙과의 상호작용을 개선하는 방법
- SGP와 MIP가 함께 잘 작동하는 방법

□ COVID-19 팬데믹을 고려하여 경제 거버넌스 검토의 협의 활동은 사실상 보류되었으나, 공식적으로 절차를 중단하지는 않음

❍ 본 보고서의 종료일까지 현재 진행 중인 보건 및 경제 위기극복에 관심을 집중해야하기 때문에 협의가 재개되지 않았으며, 협의 절차가 재개될 경우 2020년 2월 이후 토론의 맥락이 크게 바뀌었다는 점을 고려해야 함

❍ 2020년 연례보고서에서 EU 재정위원회는 COVID-19 위기를 고려하여 재정 프레임워크를 간소화하고 강화하는 몇 가지 방법을 제안

3. EU의 녹색 예산(Green Budgeting)-기존 및 계획된 실행(Practices)에 대한 새로운 관점

- 집행위와 OECD가 공동으로 주도한 최근의 녹색 예산 조사 결과[33]를 반영하여 회원국에서 수립 및 계획된 녹색 예산의 실행에 대해 설명

  - 녹색 예산 조사에는 환경 및 기후 목표를 달성을 하는데 도움이 되는 모든 예산 정책 결정 도구를 포함

  - 녹색 우선순위(green priorities)와 예산정책을 일치시키는 것이 현재 상황에서 매우 중요하기 때문에, 집행위는 EU에서 녹색 예산 실행을 촉진하기 위한 작업의 일환으로 기존의 녹색 예산 실행을 평가하기 시작

    - 2019년 12월에 집행위가 발표한 '유럽 그린 딜(European Green Deal)' 초안[34]에서는 '공공투자, 소비, 조세를 녹색 우선순위로 전용하고 유해한 보조금을 방지하는' 국가 예산 및 녹색 예산의 역할을 강조

- 조사에 의하면 EU 회원국의 약 2/3이 녹색 예산 조치를 수립하였거나 도입할 계획([그림 II-2] 참고)

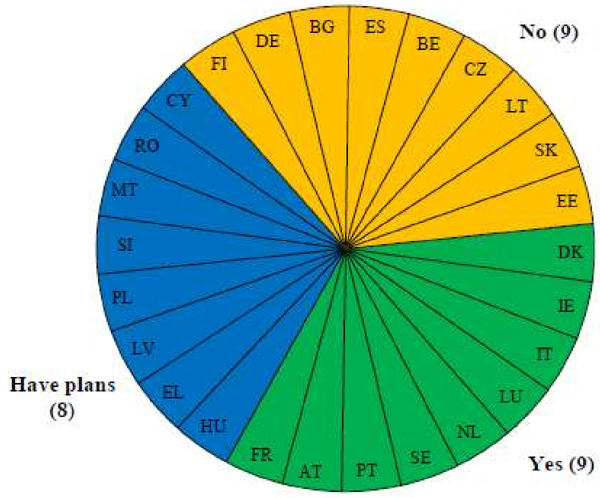
  - 2020년 6월 기준 EU 회원국 중 9개 국가는 이미 녹색 예산을 수립하였고 8개 국가는 향후 도입할 계획이나, 나머지 국가는 예측 가능한 미래에 녹색 예산을 예산 주기에 포함시킬 계획이 없음

---

33) 집행위와 OECD는 EU 및 OECD 회원국을 대상으로 기존 및 계획된 녹색 예산 실행을 확인하기 위한 조사를 실시, 이 설문조사는 2020년 6월까지 기존 및 계획된 녹색 예산조치와 관련된 개발에 집중함. EU의 27개 회원국 중 26개 회원국이 설문조사에 응답함.

34) EU 집행위에서는 2019년 12월 기후 중립(climate neutrality) 달성을 위한 '유럽 그린 딜(European Green Deal)' 초안을 발표, 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 『2019년 하반기 KIPF 재정동향』, 2019, pp. 58-59 참고. https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=5041

[그림 Ⅱ-2] EU 회원국의 녹색 예산 실행



출처: Joint Commission-OECD survey on green budgetingt; European Commission, Report on Public Finances in EMU 2020, 2011, Graph Ⅱ.3.1.

□ 조사에 의하면 회원국은 녹색 예산을 위한 도구로 환경 영향 평가(Environmental impact assessments; EIAs), 온실가스 배출 평가 및 처리, 녹색 태그(green tagging)등을 주로 사용

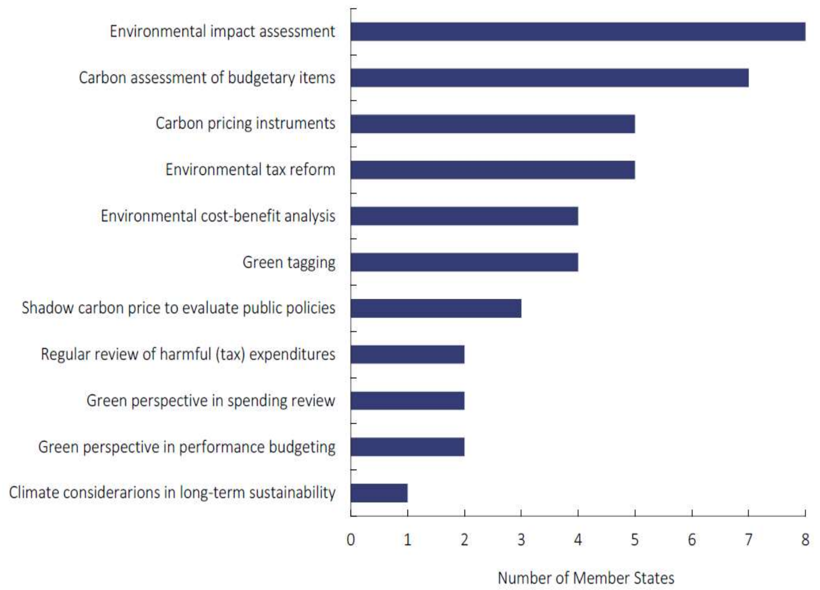
- (환경 영향 평가(EIAs)) 예산에 친환경적인 고려사항을 포함시키는 가장 많이 알려진 방법으로, 총 8개 회원국(오스트리아, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 아일랜드, 네덜란드, 포르투갈, 스웨덴)이 환경 영향 평가를 예산주기에 도입

- (온실가스 배출 평가 및 처리) 7개 회원국(오스트리아, 덴마크, 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴)은 예산에 대한 탄소 평가를 수행하며, 5개 회원국은 추가로 환경의 외부성에 가격을 책정하는 시스템을 만들었음

- (녹색 태그(green tagging)) 녹색 태그는 예산 항목의 환경 기여도를 체계적으로 식별하는 것으로 정의되며, 공공재정에 관한 2019년 보고서에 의하면 프랑스, 이탈리아, 아일랜드, 스웨덴에서는 녹색 태그를 적용

- (기타 주요 조치) 환경에 의도적 또는 간접적으로 영향을 미치는 프로젝트 또는 정책에 대한 비용-편익 분석을 적용, 환경세제 개혁, 지출 검토에 녹색 관점 도입, 유해한 조세 지출에 대한 정기적인 검토, 장기재정지속가능성 분석에 기후 고려사항 포함

[그림 Ⅱ-3] EU 회원국의 녹색 예산을 위한 도구



출처: Joint Commission-OECD survey on green budgetingt; European Commission, Report on Public Finances in EMU 2020, 2011, Graph Ⅱ.3.2.

□ COVID 위기의 현재와 미래의 결과는 많은 정책분야에서 즉각적이고 장기적인 회복 조치를 요구

❍ 조사에 대한 응답을 제출할 당시 EU 국가들의 약 1/3이 관련 조치를 이미 시작, 조치의 성격은 다양하며 결과적으로 EU 회원국 중 대다수는 향후 친환경적 관점을 회복 패키지에 통합할 의사를 표시

❍ 계획된 조치들은 주로 환경영향 평가 시행, 녹색 태그(green tagging)방법론 개발, 지원 대책에 친환경적인 조건 적용 등을 중심으로 함

□ 녹색 예산의 도입 및 시행과 관련하여 방법론과 자원의 부족, 전문성과 적절한 ICT(Information and Communication Technologies)의 부족 등 여러 가지 문제가 있으며, 녹색 예산에 대한 긍정적인 효과가 조금씩 나타나고 있음

❍ 녹색 예산 프레임워크가 확립된 국가들 중, 이를 시행하는데 있어 주요 문제는 방법론 및 자원의 부족, 전문 지식 및 적절한 ICT의 부족 등이 있음

- 예산 절차에 친환경적인 고려사항을 아직 도입하지 않은 회원국의 경우 방법론의 부족이 가장 큰 과제이며, 녹색 예산 도입하는데 있어 또 다른 일반적인 과제는

현대 예산 프레임워크의 부족, 전문 지식 부족, 자원 부족 등임

- 일부 국가에서는 녹색예산 도입으로 정치적 인식이 높아졌고, 정책 대화에서 환경 정책의 중요성이 부각되었다고 응답하였으며, 환경목표를 위해 노력할 때 투명성과 책임성이 강화되고 국가 자원을 보다 친환경적으로 배분한다는 추가적인 이점이 있음

4. 기후 변화로 인한 재정 위험(Fiscal risk)의 국가적 관리

- 기후 관련 재정위험은 재정의 주요 과제로, 이러한 과제에 대비할 수 있는 방법을 연구할 필요

  - EU는 가뭄, 지진, 폭풍, 홍수와 같은 거의 모든 종류의 자연재해 위험에 노출되어 있으며, 이러한 위험은 인적손실과 함께 민간 및 공공 자산과 수입에 수십억 유로의 손실을 초래

  - 과거 기상 및 기후관련 극단적인 상황에 따른 EU의 경제적 손실은 연간 120유로에 달하며, 보수적인 추정에 따르면 현재 지구 온난화 추세로 인한 연간 최소 1,700억 유로(GDP대비 1.36%)의 추가 손실이 발생할 수 있음

  - 자연재해의 증가는 공공재정에 지속적인 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 과제에 대비할 수 있는 방법에 대한 성찰을 요구

가. 회원국의 재난 위험 관리(**Disaster Risk Management,** DRM)-개요

- 재난 위험 관리에는 사전 위험을 완화시키고 자연재해 및 인위적 재난의 사후 비용을 절감하기 위한 모든 절차와 정책 도구가 포함, DRM의 일반적인 단계에는 위험평가, 예방, 대비, 대응 및 복구 단계가 포함

  - (위험 평가) 위험 가능성에 대한 식별을 의미하며 원칙적으로는 이러한 위험의 정량화, 최소한의 영향 가능성 및 심각도 평가를 포함, 위험 평가 단계에서는 위험의 정량화가 재정정책과 관련이 있음

  - (위험 예방) 위험 예방에는 평가 단계에서 식별된 위험에 대한 노출을 제한하는 활동 및 조치가 포함되며, 위험 예방 관련 공공 투자를 위한 예산 배분은 일반적으로 몇 년에 걸쳐 분산됨

  - (재난 대비) 재난이 발생할 경우 피해를 최소화하기 위한 모든 조치를 포함하며,

재난 대비를 위한 재원은 일반적으로 공공기관의 예산에 포함되어 재난 대비 대책의 시행을 보장함

❍ ((비상) 대응) 인명 구조, 건강에 대한 영향 감소, 공공 안전 보장, 영향을 받는 사람들의 기본적인 생계 요구를 충족하기 위해 재난 발생 전, 재난 발생 중 또는 직후에 취한 모든 조치를 포함

❍ (복구) 지속가능한 개발 및 '더 나은 회복'의 원칙에 따라, 미래의 재해 위험을 피하거나 줄이기 위해 재난의 영향을 받는 지역 및 사회의 경제적, 물리적, 사회적 문화적, 환경적 자산, 시스템 및 활동과 생계 및 건강을 회복하거나 개선하는 것

□ 효과적인 DRM을 위해 국가 위험 평가(National Risk Assessments, NRAs)가 매우 중요

❍ 국가 위험 평가(National Risk Assessments, NRAs)는 현재 회원국의 재난 위험 관리 전략에 대한 정보를 제공하는 주요한 도구

- NRA는 자연적 또는 인위적 위험의 유형과 수준을 정의하고 정책입안자에게 국가의 취약성에 대해 알리며 재해 발생 전후의 적절한 자원 배분을 결정하기 위해 사용

❍ DRM은 포괄적인 평가를 기반으로 구축되어야 하며, 광범위한 위험 평가는 재정에 대한 잠재적인 영향을 나타냄

- DRM과 이의 후속 조치인 재난 위험 자금조달(Disaster Risk Financing, DRF)전략은 포괄적인 평가를 기반으로 구축되어야 함
- 공공부문을 포함한 모든 관련 부문에 대한 재난의 물리적 및 재정적 영향의 광범위한 평가는 재정에 대한 잠재적인 영향을 나타내며, 위험 평가는 시간 경과에 따른 전체적인 그림을 제공해야 함

❍ 회원국에 따라 NRAs가 다양한 방식으로 시행되고 있음에도 불구하고, NRAs는 일부 사전 정의된 요소를 포함해야하기 때문에 회원국은 방법론, 자금 조달의 필요성 및 재원에 대한 세부사항 등을 포함한 요약 보고서를 제출하도록 권고됨

□ 회원국에 따라 재난 위험관리 보고는 매우 다양하며, 재정 관련성에 대해 제한적임

❍ 집행위의 NRAs 초기 검토에 의하면 회원국의 NRAs 보고서는 대체로 지침과 일치하나 관련성에 대한 평가와 적용 범위는 회원국에 따라 상이하며, 경제적 영향에 대한 정보는 거의 제공되지 않고 주로 정성적(qualitative)임

- 회원국이 제출한 NRAs 보고서는 대체로 지침과 일치하며, 관련성에 대한 평가는 회원국에 따라 상이함
- 모든 보고서에서는 회원국에게 중요한 광범위한 자연재해 위험(극한 기후, 홍수, 가뭄, 산불, 지구 물리적 위험)을 다루며, 적용 범위는 다양함
- 위험 식별 및 분석을 위한 국가 위험 평가 기간은 위험의 종류와 회원국 간의 차이에 따라 향후 5년 기간에서 최대 2100년도까지이며, 경제적 영향에 대한 정보는 거의 제공되지 않으며 주로 정성적(qualitative)임

❍ NRAs에 대한 권장 템플릿은 없지만, 보고서에는 회원국 간의 어느 정도 비교 가능성 및 일관성을 보장하는 공통 기능이 표시됨

❍ 이용 가능한 정보는 공공재정 목적으로 제한적으로 사용되며, NRAs는 DRM의 사전 단계로 위험의 식별 및 평가와 예방, 대비, 긴급 대응의 통지를 목적으로 한다는 것을 인식할 필요

❍ 회원국의 자원 배분에 대한 정보는 제한적으로 제공되며, 재난 위험 관련 주요 자금 조달처는 국가 예산(주, 지역, 지방 당국)과 EU 연대 및 결속기금(EU Solidarity and Cohesion Funds))

❍ EU가 직면한 자연 재해 및 인위적 재난에 대한 2020년 집행위의 부문별 개요에는 NRAs에 대한 상세한 개요와 향후 DRM 개발을 위한 아이디어를 포함

- 집행위의 개요에서는 기후변화가 재난위험에 미치는 영향에 대한 NRAs의 범위를 심화시킬 필요성과 모든 위험과 부문별 접근 방식에 대해 광범위한 범위를 유지할 필요성을 강조
- 예산 관점에서 볼 때, 재정적 회복력은 재난으로 인한 경제적 비용 상승을 감안한 향후 조치를 위해 고려되어야 할 영역

나. 재난 위험 자금조달(**Disaster Risk Financing,** DRF)－회원국의 사례

- 재난 위험 자금조달(DRF)는 일반적으로 재난 위험 관리에 대한 포괄적인 접근방식의 일부로, 재난 위험 자금조달은 재난의 영향에 대한 재정적 회복력을 높이는 것을 목표로 함

  - 재난으로 인한 재정적 비용은 특히 특정 유형의 재난에 대한 노출이 높은 경우 많은 국가에서 어려운 과제이며, 이러한 과제는 채무 수준이나 지속가능성 문제와 같은 국가별 상황에 의해 증폭될 수 있음

  - 공공 재정의 관점에서 강력하고 효과적인 재난 위험 관리 체계와 재난 위험 자금 조달 전략은 적절한 규모와 유형의 재정지원을 제공하면서 자연 재해의 재정적 비용을 절감

  - 예산의 관점에서 DRF 전략은 국가별 특성을 반영하고 재난의 심각성과 빈도에 맞게 조정된 예산 자원과 위험 분담 수단을 혼합하여 구축

    - 위험의 규모, 빈도, 가능성 및 특성에 따라 위험 관리 수단은 다양하며, 예산 재분배, 불황 대비 기금('rainy day funds'), 차입 증가 등의 수단이 있음

    - 재난으로 인해 예상되는 영향이 이용 가능한 예산 자원보다 확실히 클 경우 전통적인 보험이나 기타 금융 상품을 통해 위험을 이전할 수 있음

- 재난 위험 관리를 위해 주로 사용되는 수단에는 지출 재배정(Reallocation), 불황 대비 기금(Rainy day fund)또는 재정적 완충장치/준비금, 우발손실적립금(Contingency reserves), 자연 재해 기금, 예방적 신용 제도(Contingent Credit Lines) 등이 있음

  - (지출 재배정) 지역적이고 중간 정도의 손해 및 손실을 수반하는 재난에 대한 첫 번째 유형의 대응으로, 국가 예산 체계에 의해 설정된 지출한도는 변경하지 않고 승인된 예산 하에서 예산 배분을 이전하여 전체 재정수지 목표는 유지

    - 또 다른 재배정 방법에는 더 큰 영향에 대응하기 위해 연간예산 한도를 변경하는 추가경정예산이 있음

  - (불황 대비 기금, 재정적 완충장치/준비금) 자연재해에 대처하기 위한 추가 자원

을 제공할 수 있으며, 재정 목표를 달성하는 데에도 사용될 수 있음

- EU 회원국에서 일반적으로 사용되지 않으며, 불황 대비 기금을 채택하는 주된 이유는 장기적인 예산 비용(특히 고령화 비용)의 사전 자금 조달과 경기대응적(countercyclical) 재정정책을 장려하기 위함

❍ (우발손실적립금) 연간 예산안 편성 시 추가 전용 재정여력으로 중간 정도이지만 빈번한 자연 재해 비용을 부담할 수 있으며 대부분의 국가에서 이러한 자금을 보유하고 있음

❍ (자연 재해 기금) 장기적인 재정 지속가능성을 유지하면서 재정적 완충장치를 제공하는 것을 목표로 하며, 자연 재해의 영향을 받는 기간 외에 조성되고 자연 재해에 의한 영향에 대한 중장기적인 추정치의 규모에 따라 조정됨

❍ (예방적 신용제도) 국제 대출기관(유럽 투자 은행, 세계은행 등)의 예방적 신용제도는 예산 재배정 및 재정적 완충장치가 불충분할 경우, 국가가 자연 재해에 대처하기 위한 차선책을 보유하고 있을 경우, 금융시장에 접근이 불가능 할 경우에 사용됨

□ 공공 재정에 대한 영향을 제한하기 위해 국가에서는 위험 분담 해결책을 고려할 수 있으며, 지역(Regional) 협력은 지역 차원에서 공유 위험 정보와 재난 위험 관리 도구를 제공하여 자연 재해에 대한 국가 및 지역 회복력을 향상시킴

❍ 사전에 결정된 위험 분담 협정은 관련 공공 및 민간 부문 관계의 역할에 대한 명확한 배분을 제공하며, 자연 재해에 대한 전통적인 개인 보험은 위험을 분담하는 간단한 방법으로 높은 수준의 보험 침투를 목표로 하여 잔여 위험 비율을 줄임

❍ 지역 협력은 지역 차원에서 공유 위험 정보와 재난 위험 관리 도구를 제공하여 자연 재해에 대한 국가 및 지역 회복력을 향상시키며, EU에서는 EU 시민보호 메커니즘(Union Civil Protection Mechanism)을 통해 EU 내외의 재난 발생 시 협력 및 지원을 제공

- EU 시민보호 메커니즘은 EU 내외의 재난 발생 시 참여 회원국에게 협력 및 지원을 제공하는 메커니즘으로, EU 집행위원회는 이를 통해 국가 대응 능력이 재난에 압도될 경우 국가의 예방 및 대비를 지원 및 보완함

□ 재정정책의 일환으로 재난 위험 자금 조달 전략을 포함하는 국가가 증가하고 있지만, 여전히 과제가 남아 있음

❍ 각 부처와 다양한 정부 계층에 대한 공통적인 재난 데이터 보고가 없으며, 재난으로 인한 경제적 손실에 관한 데이터가 부족함

❍ 거버넌스 및 제도적 정비는 기존 국가 재정 프레임워크에 부합하고 EU 요건과 호환되어야 함

❍ 위험 분담을 위해 사용할 수 있는 다양한 옵션과 이를 적절하게 전개할 수 있는 방법을 이해하면 DRM 시행을 강화할 수 있음

다. 결론

□ 기후변화에 대한 재정 압력이 증가할 것으로 예상 되는 가운데, EU에서는 재난 관련 재정 위험에 대한 일관된 접근 방식이 부족하며 현재 COVID-19 팬데믹을 고려할 때 DRM 및 DRF 프레임워크를 강화할 필요

❍ 기후변화는 재정 압력을 증가시킬 것으로 예상되며, 기후 변화의 영향을 완화하고 이에 적응하기 위한 조치에 대한 공공 투자의 필요성이 증가하고 있음

❍ 재난 위험 관리에 관한 일부 EU 조항이 2001년부터 이미 시행되었고 국가의 시행 방식도 개선되었으나, EU에서는 재난 관련 재정 위험에 대한 일관된 접근 방식이 부족

- 재난 위험 관리에 관한 EU 조항은 재정정책 입안자의 요구를 충족시키도록 설계되지 않았으며, 일부 회원국만이 체계적이고 정기적인 재정위험 분석을 수행하고 있고 기후 변화 및 재난 고려 사항은 여전히 초기 단계에 있으며 정성적임
- 기후 변화로 인한 영향의 빈도 증가는 기후 변화 및 재난 위험에 대한 체계적인 평가를 통해 기후 변화에 대한 재정적 회복력을 구축해야할 필요성을 강조

❍ 현재 COVID-19 팬데믹을 고려할 때 DRM 및 DRF 프레임워크를 강화하는 것이 특히 타당해보임

- COVID-19 위기는 긴급, 회복 및 회복력 요구에 대응하기 위한 강력한 DRM 및 DFR 전략의 중요성을 강조

- 강력한 DRM 및 효과적인 DRF 전략을 기반으로 필수 요소를 식별하는 개념적인 분석 프레임워크는, 국가 재정 프레임 워크에서의 역할과 기후 변화 및 재난 위험에 대한 예방, 준비, 대처에 대한 더 나은 이해로 이어질 것으로 기대됨

Ⅲ. 이자율과 성장률 차가 음수(r-g<0)인 상황에서의 재정정책

1. 서론

□ 공공채무의 암묵적 이자율[35]과 명목 성장률 차(이하 r-g)가 음수인 상황이 재정정책에 시사는 바는 공공채무에 재정비용이 없을 수 있다는 주장과 함께 뜨거운 논쟁의 대상

❍ 일반적으로 정부는 더 확장적인 재정정책으로 인한 단기 이득과 더 높은 공공채무로 인한 중기비용 사이의 상충(trade-off)에 직면해 있음

❍ (r-g)<0인 상황은 후자를 줄임으로써 이러한 상충에 영향을 미침

❍ 통화정책이 유효 하한선에 있거나 근접해 있을 때 경기대응적(countercyclical) 재정정책은 저금리 환경에서 분명 더 효과적임

□ 다른 한편에서는 공공채무는 '공짜 점심'이 아니라고 주장하면서, 다음의 이유를 들어 (r-g)<0인 상황을 채무 상승의 유인으로 삼지 말라고 언급

❍ (r-g)<0인 상황은 미래 공공채무 수준을 높일 수 있는 구조적인 요인(인구 고령화 등)과 관련될 수 있고, 이는 잠재성장률을 낮춰 (r-g)의 상승압력으로 작용할 수 있음

❍ (r-g)<0인 상황은 지속되지 않을 수 있음

- 예를 들어, 예방적 저축의 증가로 인해 이자율이 더 오래 동안 낮게 유지되고, GDP 성장률은 하락할 것으로 예상되는데,
- 이 두 요인은 위기의 여파가 어떤 형태로 얼마나 심각하게 나타날지에 따라 다른 양상을 보일 것임

❍ (r-g)<0인 상황으로 인해 정부의 재정 노력이 감소할 수 있음

- 정부는 채무로 인해 즉각적인 자금조달 요구에 대해 고민할 수 있지만, 높은 채무의 장기적인 영향에 대해서는 신경쓰지 않을 수도 있음

35) implicit interest: 명시되지 않은 이자율(정해져 있지 않지만 현재 가치법을 이용해 계산할 수 있는 이자율)

- 따라서 정부는 낮은 이자 지출로 인해 저축을 확장적 재정정책의 재원으로 사용할 수도 있음

□ (r−g)<0의 효과에 대한 기존 실증분석은 제한적인 통화정책 시기에 재정정책의 안정적 역할에 초점이 맞추어져 있음

❍ 통화정책이 제한적일 때 재정승수가 더 높게 나타난다는 연구결과가 있음

❍ 최근 일본과 미국 데이터를 활용한 연구에서는 재정승수가 평상시 0.3~0.8로 낮지만, 제한된 통화정책 시기에는 재정확장이 생산량에 더 큰 영향(약 1.5)을 미치는 것으로 나타남

□ 필자가 아는 한, (r−g)<0의 상황이 재정정책에 미치는 영향에 대한 실증분석은 찾아볼 수 없었음

❍ 일반적으로 기존 연구는 국가들은 공공채무 비율 증가에 대해 긴축적 재정정책 기조로 반응한다는 것을 보여주고 있음

❍ 일부 연구는 재정정책은 더 높은 수준의 채무(재정 피로)에서 덜 반응한다는 것을 알아냄

❍ 그러나 필자가 아는 한, 어떠한 연구도 재정정책이 (r-g)에 의해 영향을 받는지 여부를 파악하지 않음

□ 이러한 배경에서 본 연구는 2000~2019년 동안 (r−g)<0인 EU의 패턴과 이와 같은 상황이 재정정책에 미치는 영향을 분석하여, 다음 질문에 답하고자 함

❍ 지난 20년 동안 (r-g)<0인 상황은 얼마나 자주 발생하였는가?

❍ 각국은 (r-g)<0인 상황 동안 재정기조를 조정하였는가?

❍ (r-g)<0인 기간 동안 채무감소의 속도는 채무를 안정화시키기에 충분했는가?

2. 이자율과 성장률 차가 음수(r-g<0)인 경우, 공공채무 동학에 대한 일반적인 사실

□ (r−g)는 EU를 포함한 대부분의 선진국에서 장기간 하락 추세를 지속

❍ 1990년대 초반 이후 r과 g 모두 하락하였으나 r이 g보다 더 빠르게 하락하여 (r-g)가 감소

□ (r−g)<0인 것은 최근 현상이 아니라 금융위기 이후 10년 간 비교적 높은 빈도로 발생

❍ 단, 금융위기 시기에는 GDP 성장률의 급격한 하락으로 (r-g)가 양(+)의 값으로 급격히 전환되었음

❍ 2010~2019년 동안 (r-g)가 음(-)의 값을 보인 빈도의 비중을 보면, EU 평균으로 약 60%에 이름

□ (r−g)<0인 빈도는 회원국마다 상이하며, 이는 주로 경제성장률과 공공채무 수준에서 차이가 크기 때문

❍ 1995~2015년 동안 이탈리아는 (r-g)가 음(-)의 값을 나타낸 경우가 전혀 없었고, 에스토니아는 그 비중이 90%에 이르는 것으로 나타남

□ (r−g)가 음(−)의 값을 나타낸 시기에는 평균적으로 회원국들의 공공채무는 감소*하였고, 양(+)의 값을 나타낸 시기에는 증가**(<표 Ⅲ−1> 참고)

* 연평균 GDP 대비 약 1.7pps.

** 연평균 GDP 대비 약 2.9pps.

❍ (r-g)의 값에 따라 공공채무의 양상이 다르게 나타나는 주요 요인은 다음과 같음

- 이자율을 상회하는 경제성장률과 순환효과는 공공채무 감소를 설명하는 주요 요인으로, 이들은 (r-g)<0의 시기에는 채무를 크게 감소시키고 (r-g)>0의 시기에는 채무를 증가시킴

  – 경제성장률이 이자율보다 빠른 속도로 증가할 때 '눈덩이효과'[36]가 나타나는데, (r-g)<0이고 공공채무 비율이 높을수록 눈덩이효과로 인해 공공채무 감소

36) snow effect: 어떤 사건이나 현상이 작은 출발점에서 시작하여 점점 커지는 것

속도가 빨라짐

– 재정수지의 순환적인 요소는 자동안정화장치의 효과를 반영하는데, (r-g)<0인 상황은 높은 경제성장률과 관련이 있기 때문에 이 요소는 일반적으로 (r-g)<0일 때 채무를 감소시킴

• 재량적 재정정책은 (r-g)<0인 상황에서 채무 감소에 그다지 도움이 되지 않음

– 1995~2019년 동안 (r-g)의 값이 음(-), 양(+) 모두의 경우에서 구조적 기초재정수지 흑자는 GDP 대비 채무 비율을 낮추는데 기여한 것으로 나타남

– 그러나 이러한 효과는 (r-g)가 양(+)의 값을 가질 때 더 강하게 나타났음

• (r-g)<0인 상황에서 재량적 재정정책이 채무 감소에 긍정적이지 않은 모습은 주로 채무가 높은 회원국에서 찾아볼 수 있음

– 그러나 고채무 국가의 경우, 눈덩이 효과로 인한 채무 감소의 약 40%가 느슨해진 재량적 재정정책과 저량-유량 조정의 증가로 인해 상쇄됨

<표 Ⅲ-1> 공공채무 변화에 대한 요인 분석(EU 회원국, 1995-2019, GDP pps.)

구분	모든 시기 (1)	양(+) 시기 (r-g)>0 (2)	음(-)의 시기 (r-g)<0 (3)	Difference (3)-(2)
공공채무 변화	0.4	2.9	-1.7	-4.6
Of which::				
눈덩이 효과 (Snowball effect)	0.2	2	-1.3	-3.3
순환적 재정수지 적자 (Cyclical deficit)	0.2	1	-0.6	-1.6
구조적 기초재정수지[1] 적자 (Structural primary deficit)	-0.5	-0.7	-0.3	0.4
저량-유량 조정 (Stock-flow adjustment)	0.6	0.6	0.5	-0.1
Obs.	537	249	288	-
(r-g) 평균	-0.5	3.1	-3.5	-

주: 1. 기초재정수지(재정수지-이자지급)에서 경기적인 요인과 일회성 요인을 제거한 재정수지
출처: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, Table Ⅲ.2.1 재구성

3. 이자율과 성장률 차가 음수(r-g<0)인 상황이 재정정책에 미치는 영향(실증분석)

□ 본 장에서는 (r−g)가 재정정책에 미치는 인과적 영향을 식별하여, 다음 질문에 답을 얻고자 함

❍ 국가들은 (r-g)<0인 상황에서 재정기조를 조정하는가?

- (r-g)의 변동이 재정기조에 영향을 미치는지, 채무를 증가시키는 재정정책에 영향을 미치는지 분석
- 종속변수는 구조적 기초재정수지로, 이는 재량적 재정정책을 의미

❍ 채무 감소 속도에 있어, (r-g)<0인 영향이 채무를 안정시키기에 충분했는가?

- 종속변수는 공공채무의 변화로, 이는 채무 감소 속도를 의미

□ 분석은 거시경제 및 재정환경에 대한 재정정책 반응을 평가할 수 있는 표준 접근법을 확장하여, 패널 회귀분석 방법으로 분석

3.1. 국가들은 (r−g)<0인 상황에서 재정기조를 조정하는가?

□ 본 절에서는 (r−g)가 회원국의 재량적 재정정책에 미치는 영향을 분석

❍ 주요 목표는 회원국들이 (r-g)<0인 시기에 재정기조를 조정하는지 여부와 어떻게 조정하는지에 대해 분석하는 것

❍ 표준 재정반응 함수 접근법*을 확장하고, 집행위원회의 AMECO database, 가을전망 빈티지로부터 얻은 경제 데이터를 활용

* 재정정책이 공공채무 수준, r−g, 경기순환에 따라 달라짐을 반영한 함수

- 동 데이터는 최대 27개 회원국과 영국을 대상으로 하며, 2000~2020년의 기간을 다루고 있음

□ 분석결과는 다음과 같음(<표 Ⅲ−2>, [그림 Ⅲ−1] 참고)

❍ 구조적 기초재정수지에 대해 강한 경로 의존성(path dependency)*을 보임, 즉 과거 수준 변수의 추정계수 값이 크고 유의하게 나타남

* 과거에 만들어진 제도, 구조, 규격 등이 현 시점에서는 최선이 아닐 수 있음에도 불구하고 계속하여 그것을 사용하는 현상

- 생산갭 변동에 대한 계수 추정치가 음(-)의 값을 보이는데, 이는 경제상황이 개선되면 구조적 기초재정수지는 악화됨을 의미

- 공공채무는 구조적 기초재정수지에 양(+)의 영향을 미치지만, (r-g)는 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타남

- (r-g)와 채무제곱 교호항의 계수 추정치가 양(+)의 값을 보이는데, 이는 채무가 높은 회원국은 (r-g)의 값이 감소하면 재정노력을 낮추는 경향을 보임을 의미

□ 요약하자면, (r−g)<0인 상황은 채무 감소에 도움이 되나, 고채무 회원국에서 재정 노력이 감소함에 따라 그 효과가 부분적으로 상쇄됨

- 음수이거나 작은 수치의 (r-g)는 확장적 재정정책으로 인한 단기 이득과 공공채무 증가로 인한 중기 비용 사이의 상충에 영향을 미침

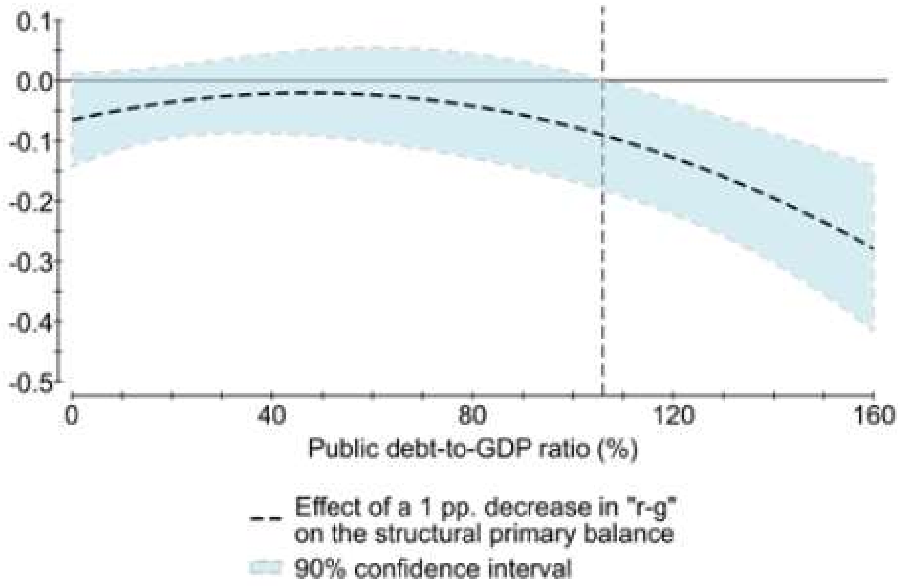
<표 Ⅲ-2> 회귀분석 결과(종속변수가 구조적 기초재정수지인 경우)

구분	Structural primary balance		
	(1)	(2)	(3)
Lagged dependent variable	0.810*** (0.027)	0.810*** (0.027)	0.805*** (0.028)
Lagged debt - 60%	0.014*** (0.003)	0.013*** (0.003)	0.015*** (0.004)
(Lagged debt - 60%)^2		0.002 (0.003)	0 (0.004)
"r-g"	0.011 (0.028)	0.011 (0.028)	-0.036 (0.042)
"r-g" x (lagged debt - 60%)	-	-	-0.013 (0.060)
"r-g" x (lagged debt - 60%)^2	-	-	0.203** (0.089)
Output gap change	-0.187* (0.106)	-0.215** (0.097)	-0.221** (0.097)
Observations	455	455	455
R-squared	0.83	0.83	0.83
Country-fixed effect	Yes	Yes	Yes
Time-fixed effect	Yes	Yes	Yes
Lagged debt Wald F	19.31	10.21	9.501
Lagged debt Wald F p-value	0.00	0.00	0.00
Negative "r-g" x Lagged debt Wald F	-	-	3.09
Negative "r-g" x Lagged debt Wald F p-value	-	-	0.05
Hansen J	0.16	0.41	0.13
Hansen J (p-value)	0.69	0.52	0.72
Kleibergen-Paap LM	27.64	27.64	37.69
Kleibergen-Paap F	12.47	20.91	15.42
Cragg-Donald F	31.90	47.74	33.53

주: 1. r은 채무에 대한 암묵적 이자율 평균을 의미(공공채무에 대한 이자 지출 비율과 동일)
2. g는 명목 GDP 성장률을 의미
3. (r-g)는 이자율과 성장률 차를 의미
4. 27개 EU 회원국 및 영국을 대상으로 2000~2019년 데이터를 활용
5. 분석결과는 2SLS 추정법을 통해 도출
6. ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의함을 의미

출처: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, Table Ⅲ.3.1

[그림 Ⅲ-1] (r-g)<0일 때, (r-g)의 감소가 구조적 기초재정수지에 미치는 영향



주: 그래프는 (r-g)<0일 때, (r-g)의 1pp 감소가 구조적 기초재정수지에 미치는 영향(y축, GDP 대비 pps)을 보여줌

출처: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, Graph Ⅲ.3.1

3.2. 채무 감소 속도에 있어, (r−g)<0의 영향은 채무를 안정시키기에 충분했는가?

□ 본 절에서는 (r−g)의 값이 채무 감소 속도에 미치는 영향을 분석

❍ 앞 절과 마찬가지로 표준 재정반응 함수 접근법을 확장하여 활용하고, 패널 회귀분석 방법을 이용하나, 종속변수는 채무의 변동으로 설정

❍ 데이터는 2020년 봄전망에서 공공채무 추이에 활용된 사후(ex-post) 연간 데이터를 이용

□ 분석결과, 평균적으로 EU의 채무 감소 속도는 (r−g)<0일 때 더 빠른 것으로 나타남(<표 Ⅲ−3>, [그림 Ⅲ−2] 참고)

❍ (r-g)에 대한 계수는 양(+)의 값으로 추정되었는데, 이는 (r-g)의 값이 작아질 때 채무가 감소함을 의미

- (r-g)가 1pp 감소하면 GDP 대비 채무 비율은 0.3pp 감소

❍ (r-g)와 채무 교호항의 계수 추정치가 양(+)의 값을 보임에 따라, 채무가 낮을 때 채무 변화에 대한 (r-g)의 효과가 증가하는 것을 알 수 있음

❍ (r-g)와 채무제곱 교호항의 계수가 음(-)의 값으로 추정되어, (r-g)<0인 상황에서 채무 감소가 더 용이하지만 고채무 회원국에서는 효과가 작아지는 것으로 분석

□ 요약하자면, (r−g)<0인 상황은 공공채무 비율을 확실히 감소시키지만 이러한 효과는 채무가 높을 때 재정조정 부족으로 인해 부분적으로 상쇄됨

❍ 채무가 높으면 (r-g)>0인 상황은 재정정책에 더 큰 제약을 주는데, 이는 재정정책이 지속가능한 공공재정을 보장하기 위해 강력하게 대응해야한다는 것을 의미

❍ (r-g)<0인 상황은 이 제약을 완화시키고, 채무가 높은 회원국의 재정정책은 덜 반응하게 됨

❍ 이는 채무에 큰 충격이 오면 채무가 높은 상태를 유지하게 되고, 갑작스러운 반전에 취약한 모습을 보이게 됨을 의미

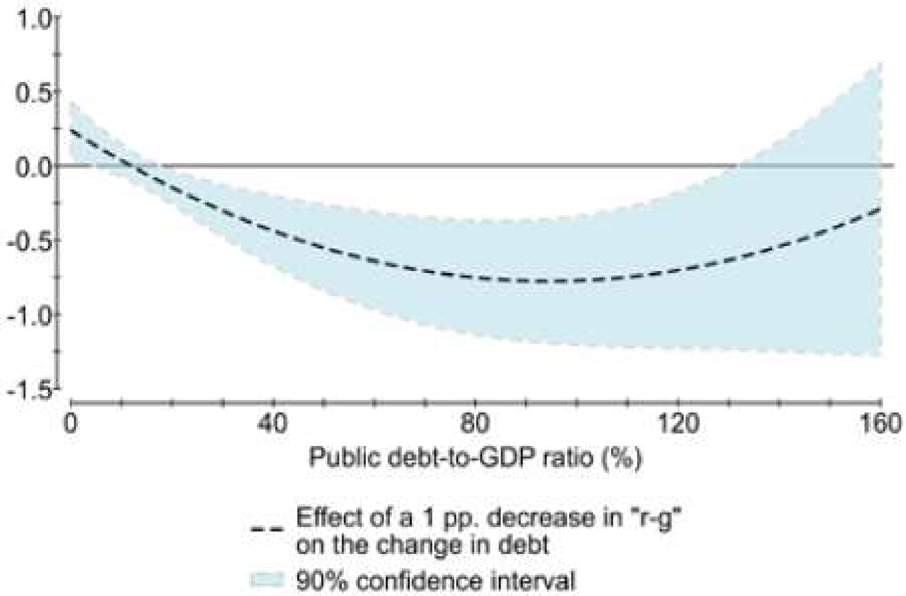
<표 Ⅲ-3> 회귀분석 결과(종속변수가 공공채무 변화인 경우)

구분	Change in public debt		
	(1)	(2)	(3)
Lagged debt - 60%	-0.071*** (0.023)	-0.072** (0.028)	-0.083*** (0.027)
(Lagged debt - 60%)^2		0.003 (0.024)	-0.008 (0.021)
"r-g"	0.274*** (0.080)	0.274***	0.641*** (0.197)
"r-g" x (lagged debt - 60%)	-	-	0.786*** (0.285)
"r-g" x (lagged debt - 60%)^2	-	-	-1.135** (0.572)
Output gap change	-0.03 (0.453)	-0.049 (0.387)	0.107 (0.393)
Observations	543	543	543
R-squared	0.10	0.10	0.18
Country-fixed effect	Yes	Yes	Yes
Time-fixed effect	Yes	Yes	Yes
Lagged debt Wald F	9.29	4.82	6.93
Lagged debt Wald F p-value	0.00	0.01	0.00
Negative "r-g" x Lagged debt Wald F	-	-	5.28
Negative "r-g" x Lagged debt Wald F p-value	-	-	0.01
Kleibergen-Paap LM	31.45	34.63	36.22
Kleibergen-Paap F	44.39	62.58	72.96
Cragg-Donald F	92.42	129.80	141.40

주: 1. r은 채무에 대한 암묵적 이자율 평균을 의미(공공채무에 대한 이자 지출 비율과 동일)
2. g는 명목 GDP 성장률을 의미
3. (r-g)는 이자율과 성장률 차를 의미
4. 27개 EU 회원국 및 영국을 대상으로 2000~2019년 데이터를 활용
5. 분석결과는 2SLS 추정법을 통해 도출
6. ***, **, *는 각각 유의수준 1%, 5%, 10%에서 통계적으로 유의함을 의미

출처: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, Table Ⅲ.3.2

[그림 Ⅲ-2] (r-g)<0일 때, (r-g)의 감소가 채무 변화에 미치는 영향



주: 그래프는 (r-g)<0일 때, (r-g)의 1pp 감소가 채무 변화에 미치는 영향(y축, GDP 대비 pps)을 보여줌

출처: European Commission, *Report on Public Finances in EMU 2020*, Graph Ⅲ.3.2

4. 결론

□ (r−g)<0 상황이 재정정책에 미치는 영향을 분석한 주요 결과를 정리하면 다음과 같음

❍ 회원국들은 지난 20년 중 절반에 이르는 기간 동안 (r-g)<0인 상황을 경험하였는데, (r-g)<0인 빈도는 국가마다 상이하였음

- 이탈리아는 (r-g)<0인 경우가 한 번도 없었고, 에스토니아는 거의 90%에 이르는 기간 동안 이를 경험
- 경제성장률이 높고 공공채무 비율이 낮은 국가에서 (r-g)<0인 상황을 더 자주 경험하는 것으로 나타남

❍ 공공채무 비율은 (r-g)<0인 기간 동안 연간 GDP 대비 1.7pps 감소하였고, (r-g)>0인 기간 동안은 거의 3pps 증가하였음

❍ (r-g)<0인 상황은 채무 감소에 도움이 되나, 채무가 높은 회원국에서는 재정 노력이 감소하여 이러한 효과는 부분적으로 상쇄되는 경향이 있음

□ (r−g)<0인 현재의 상황은 회원국들이 단기적으로 채무를 줄이는 데 도움이 됨

❍ (r-g)의 값이 작거나 음수인 경우, 눈덩이 효과로 인해 공공채무 축적의 압력은 낮아짐

❍ 그러나 공공채무가 높은 수준에 이르게 되면, 재량적 재정정책은 채무 절감에 대해 더 적은 노력을 기울이게 되는 경향을 보임

□ (r−g)<0인 기간 동안 고채무 회원국의 재정 노력 감소는 채무 절감 효과를 부분적으로 상쇄하는 경향이 있는데, 이는 다음과 같은 측면에서 한계(adverse implication)가 있을 수 있음

❍ (r-g)의 장기적인 부호와 규모는 불확실하다는 점

- 특히 코로나19 위기는 (r-g)의 값을 매우 불확실하게 만들었음
- 이자율 수준은 변할 수 있고, 투자와 개혁은 잠재 성장률을 높일 수 있음

❍ 여러 국가들이 위기를 통해 채무가 상당히 높아질 수 있음