

2021~2027 프랑스 안정화프로그램

(Programme de Stabilité 2021-2027)

2021. 5. 7.

연구진

- 윤성주 재정지출분석센터장
- 이정인 선임연구원

- 프랑스 정부는 2021년 4월 14일 2021~2027년 안정화 프로그램(programme de stabilité 2021-2027)을 발표함¹⁾
- 이번 안정화 프로그램은 2021년부터 2027년까지의 경제 및 재정 전망을 업데이트하고, 회복 및 경제성장 지원 정책의 영향을 다룸
- 코로나19 이후의 프랑스 경제를 준비하며, 생태학적 전환을 가속화하고 투자·혁신·사회 및 영토적 결속을 지원해 2022년까지 위기 이전의 경제 수준으로 돌아갈 수 있도록 함

1. 경제전망

- (단기 전망) 프랑스의 경제성장률은 2020년 -8.2%를 기록한 후 2021년 5%, 2022년 4%로 반등하고, 2022년에 2019년의 경제 수준으로 회복할 전망
 - 코로나19로 인한 경제 활동 제약이 점차 완화함에 따라 가계 소비가 회복할 전망
 - 코로나19로 인한 경기 침체 상황에서 일자리와 구매력을 보존하기 위한 정부의 강력한 조치와 현 정부 초기부터 시작된 감세 조치는 가계 소비 회복을 뒷받침할 수 있음
 - 가계 소비는 2020년 -7.0%를 기록한 이후 2021년과 2022년에 각각 3.9%와 5.7%를 기록해 점차 회복할 전망
 - 경제 활동 재개와 정부의 경제 부양책, 생산세(impôts de production)²⁾ 인하로 인해 기업투자가 증가할 전망
 - 프랑스의 2021년 예산법안은 2022년까지 1,000억유로 규모의 프랑스 활성화(Plan de relance) 계획을 담고 있으며 이하 세 가지 우선순위로 이뤄짐
 - 프랑스 경제를 저탄소 경제로 전환할 수 있도록 지원

1) 프랑스 재무부, Présentation du Programme de Stabilité 2021-2027, 2021.4.14.
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/04/14/presentation-du-programme-de-stabilite-2021-2027>

프랑스 예산국Présentation du programme de stabilité 2021-2027, 2021.4.15.
<https://www.budget.gouv.fr/reperes/finances-publiques/articles/presentation-du-programme-de-stabilite-2021-2027>

2) 기업부가 가치금, 산업 시설에 대한 부동산세, 기업토지세 등이 포함되며 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 『2021 주요국 예산안 프랑스』 참고

- 기업 경쟁력 강화를 위한 지원
- 사회적 포용성 강화
- 글로벌 무역의 재개와 코로나19의 영향을 받았던 부문의 회복, 그리고 관광 부문의 회복으로 경제는 회복세를 보일 전망
 - 2021~2022년에 수출이 빠른 속도로 회복하고, 항공 부문은 점진적인 회복세를 보일 전망

□ (중기 전망) 2023년과 2024년 경제성장률은 각각 2.3%, 1.6%를 기록할 전망이며, 2024년 이후 실제 성장률은 잠재 성장률과 비슷한 수준일 것으로 예상

- 다만 투자와 고용의 회복 및 경기 부양책의 효과에 대한 불확실성이 존재하며, 무역 상대국의 경제 회복 속도와 금리 인상 가능성과 같은 대외적 불확실성 또한 존재함
- 2025~2027년 경제성장률은 1.4%로 전망

<표 1> 2020~2027년 프랑스 거시경제 전망

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년
경제성장률	-8.2	5.0	4.0	2.3	1.6	1.4	1.4	1.4
가계소비	-7.0	3.9	5.7	2.6	1.6	1.4	1.4	1.4
일반정부소비	-3.1	5.9	-1.7	0.5	0.8	0.9	0.8	0.9
수입	-11.5	7.5	7.8	5.2	3.4	3.2	3.1	3.0
수출	-16.3	8.2	9.3	6.2	4.1	3.6	3.6	3.6
총고정자본형성	-10.3	8.3	4.6	2.6	1.7	1.7	1.0	0.7
GDP디플레이터	2.2	0.3	1.2	1.2	1.4	1.6	1.6	1.6

자료: 프랑스 정부, 「프랑스 안정화 프로그램 2021-2027(programme de stabilité 2021-2027)」, p.9 Table. 1발췌

2. 재정전망

- GDP 대비 재정수지는 2020년 코로나19에 대한 강력한 지원정책으로 인해 급격히 악화해 -9.2%를 기록했고, 2021년에도 강력한 지원조치의 지속과 보건부문 지출 확대에 의해 -9%를 기록할 전망이다
 - 2021년은 백신 접종의 증가로 경제 활동 재개가 예상되지만, 다른 한편으로는 새로운 변이 바이러스가 나타나는 등의 불확실성이 존재함
 - 2023~2027년 코로나19 상황이 개선되면 공공지출 통제를 통해 재정수지를 안정화하고 공공채무의 지속가능성 강화를 목표로 함
- 2020년 일반정부 지출은 코로나19 관련 지원 조치로 7.1% 증가하였고, 2021년 3.8% 증가한 이후 긴급지원 조치가 종료되고 경기부양 지출이 감소하는 2022년 2.5% 감소할 전망이다
 - GDP 대비 공공지출 비중은 2020년 61.3%에서 2021년 60.4%, 2022년에는 56.0%로 감소할 전망이다
- 2020년 GDP 대비 공공채무는 115.7%에 달했고, 이는 2019년과 비교해 20%p 가까이 상승한 수준
 - 2021년에도 의료 전문가 보수 인상과 지원 및 복구 조치로 인해 대규모 재정적자가 예상됨에 따라 GDP 대비 공공채무는 117.8%까지 상승할 것으로 전망됨

<표 2> 2019~2027년 프랑스 재정 전망

(단위: %)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년
재정수지	-3.1	-9.2	-9.0	-5.3	-4.4	-3.9	-3.5	-3.2	-2.8
GDP대비 공공지출 비중	53.8	61.3	60.4	56.0	54.8	54.2	53.8	53.4	53.1
재정지출 증가율	2.8	7.1	3.8	-2.5	1.2	2.0	2.1	2.3	2.4
총조세부담률	43.8	44.7	43.5	43.4	43.4	43.6	43.7	43.7	43.7
GDP대비 공공채무	97.6	115.7	117.8	116.3	117.2	118.0	118.3	118.2	117.7

자료: 프랑스 정부, 「프랑스 안정화 프로그램 2021-2027(programme de stabilité 2021-2027)」, p.19 Table. 2발췌

3. 재정 전략

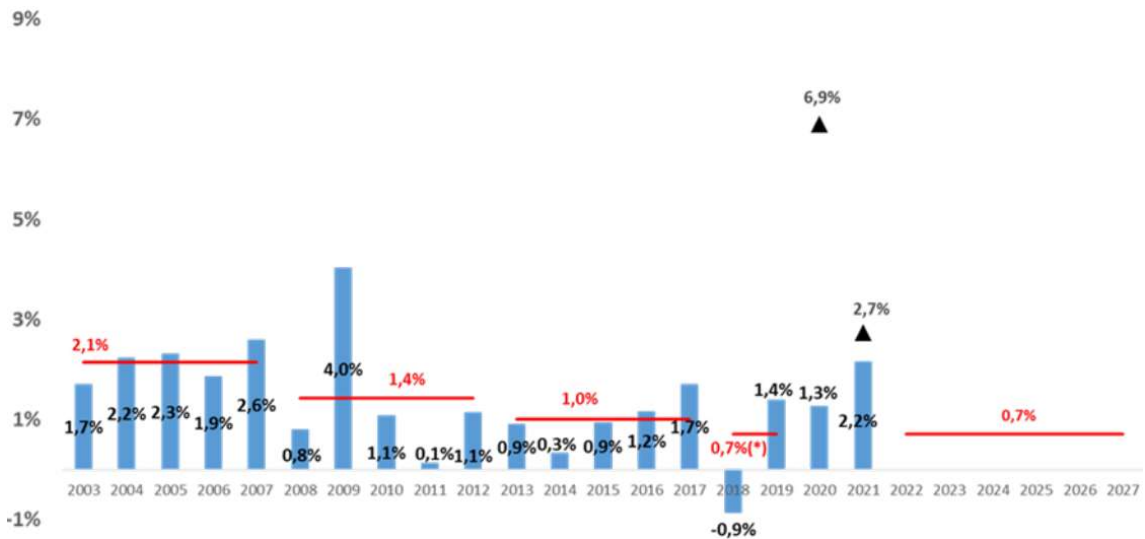
- 2020년 코로나19로 인해 전례 없는 경제 위기가 발생했고, 이에 대해 프랑스 정부는 빠르고 강력하게 재정을 지원함
 - GDP 대비 재정적자가 2019년 3.1%에서 2020년 9.2%로 급격히 악화됐고, 이는 GDP가 -8.2% 감소한 상황에서 보건 및 경제 위기에 직면한 상황에서 강력한 지원 조치를 반영한 결과
 - 2020년 하반기에 예상보다 높은 성장률을 보여, 2020년의 GDP 대비 재정수지는 2020년 4차 수정예산법안에서 전망한 -11.3% 보다 조금 높게 전망됨
- 코로나19에 대응해 2020년 3월 1차 수정예산법안을 편성한 이후로 긴급 지원조치를 확대 편성했고, 2021년 예산법안은 1,000억유로 규모의 복구계획을 포함
 - 1,000억유로 규모의 프랑스 활성화 계획(Plan de Relance)³⁾은 프랑스 경제의 미래 과제에 대한 대응과 경기 회복을 지원함
 - 단기적으로 코로나19 위기 이전의 경제 활동으로 복귀할 수 있도록 하고, 중장기적으로 경쟁력 있고 지속 가능한 사회·경제 모델을 위해 투자함
 - 프랑스 기업의 경쟁력 강화와 취약계층을 보호 및 사회적 통합을 지원함
- 2021년 백신 접종이 증가하면서 경제 활동 수준도 개선되어 GDP가 5% 증가할 것으로 전망됨에도, 재정지출의 증가로 2021년 GDP 대비 재정적자는 9.0%로 악화될 전망
 - 보건의료 관계자들과의 공공의료 부문 문제점을 해결하기 위한 담화에서 도출된 약속(Segur de la Santé)의 이행 사항으로 의료 부문 전문가에 대한 보수개선을 시행하고, 보건 및 의료 관련 공공시설 복구를 위한 투자 확대
 - 생산세(impôts de production) 등 세금 인하와 코로나19로 인한 지원 및 복구 조치의 지속
- 안정화 프로그램에서 제시하는 다년간의 재정 경로는 경제 활동의 회복을 보장

3) 활성화 계획의 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 『2021 주요국 예산안 프랑스』 참고

하고 재정건전성을 회복하면서 장기적 성장을 지원하고자 하는 정부의 노력을 확인함

- 위기 이후 경기 회복세가 확실해지면 성장을 지원하는 정책과 동시에 공공지출을 통제하는 노력을 통해 재정지속가능성을 강화함
 - 안정화 프로그램의 공공채무 경로에 따르면 2026년부터 GDP 대비 공공채무의 실제적인 감축이 이뤄짐
 - 2027년부터는 재정수지가 코로나19로 인한 위기 이전 수준으로 회복하여 GDP 대비 재정적자가 3% 미만으로 감소
 - 잠재성장률을 높일 수 있는 지원을 확대하고, 지출 우선순위를 설정해 효율적인 재정지출이 이뤄지도록 해야 함
 - 위기 이후의 강력한 재정건전화 정책은 경기 회복 능력과 잠재적인 경제 활동을 저해할 수 있으므로, 재정의 장기 지속가능성에 집중해야 함
 - 2022년부터 2027년까지 공공지출 증가율을 0.7%로 제한함
- 중기 재정지출은 성장, 포용, 생태 및 디지털 전환에 우선순위를 두어 지출 효율성을 확보하도록 함

[그림 2] 2003~2027년 공공지출 증가율



주: 코로나19 지원 조치와 프랑스 활성화 계획이 제외된 수치는 막대 그래프, 포함된 수치는 ▲로 나타나며, 실선은 5개년 평균 재정지출 증가율을 의미함. 2021년 이후 전망치.

자료: 프랑스 정부, 「프랑스 안정화 프로그램 2021-2027(programme de stabilité 2021-2027)」, p.32

- 재정건전성 확보를 위해 세금 인상은 필요하지 않고, 마크롱 정부 집권 초기부터 시작한 가계와 기업에 대한 감세 조치를 완료할 예정
 - 생산세 감면을 통해 경쟁력 강화와 고용 촉진을 도모함
 - 총조세부담률(prélèvements obligatoires)은 2021년 43.5%에서 2027년 43.7%로 해당 기간 동안 0.2%p만 상승할 전망으로, 안정적인 유지를 위한 노력을 기울임

4. 재정지출 개선

- 프랑스 정부는 비효율적인 지출 및 이전의 감축, 공공행정 부문의 현대화 및 개혁, 지속가능하고 포용적인 성장을 위한 지출 확대 등을 통해 정부지출을 개선하고자 함
 - 마크롱 대통령의 집권 이후 다양한 정책을 통해 재정지출 효율성 향상을 위해 노력해왔음
 - 공공서비스 개혁을 위한 ‘공공개혁 프로그램2022(Programme Action Publique 2022)’를 착수
 - 행정절차의 간소화 및 서비스 품질 향상, 공공정책 및 관리의 디지털화, 인적자원 정책의 혁신, 국가회계 및 예산 관리의 현대화 등을 목표로 함
 - 주택에 대한 공공지출 효율성 강화
 - 주택보조금(Aide Personnalisée au Logement, APL) 삭감
 - 에너지전환 세액공제(CITE: Crédit d’Impôt pour la Transition Energétique)를 재정지원 프로그램으로 전환
 - 환경 영향에 관한 보고서인 녹색예산(budget vert)을 2021년 예산법안에 포함하여, 국가 예산 수준에서 모든 지출에 대한 환경 평가를 수행하도록 함
 - 정부 조달 과정 합리화 및 혁신을 통해 지출 절감
 - 세수 관리의 현대화 및 디지털화를 통해 세금 징수의 효율성을 높임
 - 보건 부문의 혁신은 지역 내 의료 접근성을 강화하고 모든 국민에 양질의 의료

를 제공하고 안전을 보장할 수 있도록 함

- 코로나19로 인한 위기 상황에서 보건 부문의 지속 가능성을 확보하면서 의료시스템을 현대화하는 등 공공서비스 개선을 위해 노력함
 - 혁신적이고 효율적인 치료 방법 개발 및 병원 구매의 효율성 강화
 - 중복이나 부적절한 진료를 줄이고, 의료의 질을 개선함
- 노년층 고용률 상승과 지난 20년 간의 다양한 연금개혁으로 연금의 지속가능성을 확보함
 - 다만, 2020년 코로나19로 인한 활동 감소로 연금시스템의 재정이 크게 악화되어 GDP 대비 1.1%의 적자를 기록함
 - 노년층의 비율이 증가하면서 부양비(dependency ratio)가 2019년 36.5%에서 2070년 56.9%로 크게 증가할 전망
 - 하지만 연금 부담금을 높이는 일련의 연금 개혁으로 인해 연금 시스템은 균형에 가깝게 유지될 전망
 - 한편 보편적 연금 개혁안*이 2020년 3월 국회 첫 번째 독회 이후 코로나19로 인해 중단된 상태임
 - * 다양한 형태의 예외적 레짐을 일반레짐으로 통합하여 레짐 간 형평성을 높이기 위한 개혁
- 국가 재정이 위기에 직면했다는 판단 하에 재정 거버넌스 발전을 위해 2020년 말 재정의 미래에 관한 위원회(la Commission sur l'Avenir des Finances Publiques)를 설치함
 - 2021년 3월 18일 발표한 보고서를 통해 다음의 재정 거버넌스 변화의 필요성을 언급함
 - 다년도 지출 기준을 만들어 이를 재정운용에 활용해야 함
 - 주정부, 지방정부, 사회보장부문 등 모든 부문을 포괄하는 다년도 지출 목표를 설정해야 함

- 다년도 지출 목표의 준수 여부를 매년 모니터링해야 함
- 지출 통제가 경제 성장을 저해하는 것을 방지하기 위해 환경 관련 지출, 투자 및 혁신 관련 지출, 인적 자본 관련 지출 등에 대해 미래 지출에 대한 최소 수준을 설정해야 함
- 장기적 관점에서 예산 감시 기구가 필요
 - 재정의 투명성을 강화하기 위해 현재의 최고재정자문위원회(Haut Conseil des Finances Publiques: HCFP)를 명확한 목표와 자원을 가진 독립적 예산 기구로 전환해야 함
 - 최고재정자문위원회가 독립적인 경제·재정 전망치 생산, 채무지속가능성 분석, 다년도 예산과 관련한 재정지출 추이 모니터링 등의 기능을 수행할 수 있도록 해야 함
- 의회의 예산 논의 과정 강화
 - 예산과 채무에 대한 가독성 있는 정보를 제공하고, 다년도 예산 추이에 대한 논의를 더 많이 포함해야 하는 등 예산 문서의 명확성을 강화해야 함
 - 국회에서의 예산 토론은 재정 평가에 좀 더 초점을 맞춰야 하고, 국가채무와 장기 이슈에 대한 논의가 이뤄져야 함

5. 최고재정자문위원회 평가⁴⁾

- 최고재정자문위원회는 2021년 경제 활동 및 여행 제한을 점진적으로 해제한 안정화 프로그램의 전망이 타당하나 코로나19의 향후 전망과 관련한 불확실성이 존재한다고 언급
- 또한 2021~2022년 잠재성장률과 산출갭(output gap)이 타당하다고 평가한 반면, 2023년 이후 위기 이전 수준으로의 회복은 다소 낙관적 전망으로 하방 위험이 존재한다고 언급
- 최고재정자문위원회는 산출갭이 2024년에 0으로 줄어들 것으로 전망함

4) 최고재정자문위원회(HCFP), Avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2021 à 2027, 2021.4.14.

<https://www.hcfp.fr/liste-avis/avis-ndeg2021-2-programme-de-stabilite-2021-2027>

- 금리 상승, 대외무역 지원 약화 등의 리스크로 효과적인 경기 회복이 늦춰질 수 있음

□ GDP 대비 공공채무의 비율은 2021년 118%를 기록하고 2027년까지 비슷한 수준을 유지할 것으로 전망

○ 이는 안정화 프로그램의 전망보다 조금 높은 수준