

포르투갈과 세계 금융위기

Sebastian Royo (미국 서포크대학교 문리대 부학장)

2009년 세계 금융위기가 본격적으로 포르투갈에 영향을 미치기 시작할 즈음 포르투갈은 이미 높은 부채율(GDP 90%), 2000년 유로화 채택 이후 경쟁력 약화, 성장 약세(2.7%의 경제 축소), 저축률 감소(GDP 대비 7.5%)로 허덕이고 있었다(표 1 참조). 경제위기의 여파는 끝없이 증가하는 실업률에서도 확인할 수 있었다. 포르투갈의 실업률은 2010년 11%이었으며 건설과 교통부문은 특히 심각하였다(한 해에만 78,000건의 고용 감소). 지역별 영향도 고르지 않았다. 알가르베(13.6%)와 북부지방(12.5%)이 가장 타격이 컸다.

그러나 경제적 어려움은 세계 경제위기 전에도 이미 존재했다. EU가 동유럽 국가를 가입시키며 확장정책을 펴고 아시아와 무역장벽을 낮춘 것은 그간 낮은 인건비를 바탕으로 경제를 운영해 오던 포르투갈에 타격을 주었다. 사실 경쟁력의 부재, 세계화의 진전, 아시아 국가의 불균형한 성장, EU의 동유럽으로의 확대 등으로 인해 포르투갈의 산업부문에는 투자가 급격히 줄어들었으나 유럽 자금과 단기적 성장에 가려 잘 파악되지 않고 있었고 이는 다시 경쟁력 약화의 문제를 숨기는 결과를 낳았다.

- 1) 포르투갈의 사용자는 비용이 많이 든다는 뜻을 기업이 근로자 해고로 지출되는 자본의 경제적 수익률을 달성하려면 5~6년 정도 걸린다는 뜻으로 설명하였다. 근로자의 채용 자체를 꺼리게 하는 저해요소로 작용하는 셈이다. 그 결과 임시계약직 근로자의 사용이 급증하였고 이제는 정규계약보다도 임시계약이 더욱 일반적인 고용형태가 되어 버렸다. 임시계약직 근로자는 사용자로부터 사회보장분담금을 적립받지 못하고 일자리를 잃었을 때도 실업급여 수급자격을 얻지 못한다.

실업문제는 노동시장의 유연성 부재로 인해 더욱 악화되었으며(경기침체시 기업이 노동력을 감소시키는 것이 노동법률상 지나치게 비용이 많이 들고 어렵게 되어 있다고 사용자는 주장한다¹⁾), 이로 인해 노동시장 이중구조가 발생하였다. 즉 노동시장의 내부인은 일자리 안정성을 갖게 되지만 노동시장 밖에 있는 사람은 임시계약과 제한적인 혜택에 의존해야 한다. 이러한 이중구조 속에서 25세 미만 청년근로자의 55.5%가 임시계약직에 종사하고 있다(EU 평균은 40.2%). 경제위기 이후 EU(IMF, OECD도 함께)는 포르투갈 정부에게 노동법 규제를 완화하라는 압력을 가하였다. 포르투갈 정부는 시장과 노조가 상반된 요구를 하는 가운데 2010년 12월 관련 개혁에 대해 협의하고, 기업비용을 낮추며 ‘노동시장 여건을 개선’하기 위해 노조 및 사용자와 대화를 시작하였다.

공공부문을 감축하고, 정년을 연장하며, 사회보장제도를 변경하기 위해 포르투갈이 얼마 전 구조개혁을 단행했음에도 불구하고 세계 경제위기는 심각한 금융위기를 촉발시켰다. 금융비용은 증가하는데 세수확보는 어려워지자 포르투갈의 재정목표 달성은 요원해졌으며 그 결과 정부는 강력한 긴축조치를 단행하였다.

경제위기 이후 사회당 정부는 경제위기의 해법으로 4차례의 조정안을 채택하였으며 세계 금

〈표 1〉 포르투갈의 경제성과: 1998~2011

	단위	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010*	2011*
GDP, 고정가격	변화백분율	4.9	3.8	3.9	2.0	0.8	-0.8	1.5	0.9	1.4	1.9	0.0	-2.7	0.3	0.7
잠재 GDP의 백분율로 본 산출 격차	잠재 GDP 대비 백분율	0.3	1.5	3.1	3.1	2.1	-0.2	0.0	-0.2	0.2	1.2	0.4	-2.6	-2.4	-2.0
세계 전체의 구매력평가지수 비중으로 본 GDP	백분율	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
물가상승, 평균 소비자물가	변화백분율	2.2	2.2	2.8	4.4	3.7	3.3	2.5	2.1	3.0	2.4	2.7	-0.9	0.8	1.1
실업률	총노동력 대비 백분율	5.0	4.4	3.9	4.0	5.0	6.3	6.7	7.6	7.7	8.0	7.6	9.5	11.0	10.3
정부의 순대출/차용	GDP 대비 백분율	-3.4	-2.8	-3.0	-4.3	-2.9	-3.0	-3.4	-6.1	-3.9	-2.7	-2.8	-9.3	-8.7	-7.5
정부의 구조적 수치	잠재 GDP 대비 백분율	-3.5	-3.4	-4.8	-5.7	-5.1	-5.1	-5.5	-6.0	-4.0	-3.2	-3.5	-7.8	-7.1	-6.5
경상수지	GDP 대비 백분율	-7.1	-8.5	-10.2	-9.9	-8.1	-6.1	-7.6	-9.5	-10.0	-9.4	-12.1	-10.1	-9.0	-10.2

주: * 추정치.

자료: IMF, *World Economic Outlook*, 2010.

용위기가 심화되고 확산위기가 증가하자, 포르투갈 정부는 이러한 조정안의 범위를 확대하였다. 2010년 3월 지출 감축, 세율 인상(부가가치세를 1% 인상하여 21%, 대기업과 은행에게 추가로 2.5%의 부가세 부과, 소득세 최대 1.5% 인상-월급여가 2,375유로인 근로자는 1% 인상, 그 이상인 경우는 1.5% 인상), 무료 고속도로에 통행료 신설, 4년간 공무원 급여 동결, 정치인과 공기업 경영진의 급여 5% 삭감, 사회적 지출 감축, 군대에 대한 투자 40% 감축, 적자 감축 조치 지연을 위한 계획 취소 등을 포함하여 극단적인 긴축조치를 단행하였다.²⁾ 목표는 공공적자를 2010년까지 7.3%, 2013년까지 3%로 감축하는 것이다.

금융위기 초반만 해도 포르투갈 정부는 야당인 사민당의 지지를 받았다. 사민당은 페드로 파소스 코엘료가 이끌고 있었는데 그는 5%에 달하는 정치인의 급여삭감 등 몇 가지 안에 양보를 얻어내는 대가로 정부의 긴축정책을 지지하기로 합의하였다. 그러나 포르투갈 정부의 이러한 강력한 조치에도 불구하고, 재정적자 감축 능력에 대한 의구심과 그리스 상황과의 비교를 통해 (피치 및 S&P 등의) 신용평가기관이 신용등급을 하향조정하는 것을 막지는 못하였다.³⁾ 결과적으로 포르투갈의 금융비용은 천정부지로 치솟았다.

게다가 위기의 여파가 강도를 더해가면서 여야 관계가 악화되기 시작하였다. 2010년 9월 금융비용 증가에 대한 시장 압력이 한창일 때, 또한 OECD가 재정강화를 위해 정치적 합의를 요청하던 시기에 포르투갈 정부는 2011년 예산안의 국회 통과를 놓고 힘겨투기를 하고 있었다. (2009년 GDP 대비 9.4%인 사상 초유의 재정적자를 정부가 과연 2010년까지 7.3%로 감축할 수 있는 능력이 있는가에 대한 우려와 부채 상황 또는 부채 연장의 필요성으로 인해) 시장 압력

2) 2010년 3월 25일 포르투갈의 의회는 적자규모를 2013년까지 GDP의 2.8%, 즉 약 90억 유로 감축하고자 하는 4년간의 긴축프로그램을 표결에 부쳤다. 2010년 5월 13일 정부는 21억 유로를 아끼고, 2010년 적자 규모를 GDP의 7.3%(현재는 GDP의 9.3%) 로 감축하기 위한 세액 인상, 예산 삭감안을 또한 차례 발표하였다. 본고에서도 지적한 바와 같이 정부가 여당의 지지를 확보하는 데 큰 어려움을 겪은 스페인과는 대조적으로 포르투갈의 긴축안은 제 1야당인 사민당의 지지를 받았다.

3) 포르투갈은 그리스와 다르다. 공공부채 수준이 그렇게 높지 않고 조세제도의 운영이나 데이터/통계의 신뢰성에 대해서 의심의 여지가 없다. 그러나 세계 금융위기의 파고가 높을 때 시장과 투기적 투자자들은 이들을 구별하지 않았고 포르투갈은 고통 속에 놓였다. 이 때문에 2010년 5월 7,500억 유로의 안정화 방침을 발표하기에 이른다.

이 지속되자 2010년 9월 말 호세 소크라테스 총리는 \$69억 달러에 달하는 새로운 조정안을 발표하였다. 조정안에는 공공부문 급여를 5% 삭감하고, 부가가치세를 2%포인트 인상하여 23%로 올리는 등의 내용이 들어 있다(사민당의 반대에 부딪혔다).

포르투갈 노조는 이러한 조정안에 크게 반대하였고 CGTP-인터신디칼의 마누엘 카발호 다 실바 위원장은 국민이 소득수준(월평균 급여 \$1,043)을 벗어나는 생활을 하고 있다는 주장에 반박하면서 정부가 부당하고 굴욕적인 희생을 하도록 강요하고 있다고 주장하였다. 결과적으로 노조는 2010년 11월 24일 조정안에 반대하는 대규모 총파업을 실시하였다.

사회불안 증가에 대한 우려로 시장은 더욱 동요하였다. 그러나 당시에는(2010년 말) 포르투갈이 금융위기 도미노 현상의 다음 희생양이 될 것이라는 예측이 공공연히 돌고 있었음에도 불구하고 포르투갈 정부는 예산을 강화하는 데 아무런 문제가 없다는 주장만을 펼칠 뿐이었으며,⁴⁾ 구제금융의 도움 없이도 세계시장에서 필요한 자금을 조달할 수 있을 것이라고 주장하였다.⁵⁾ 2010년 11월 26일 긴축예산이 마침내 통과되었다.

그러나 포르투갈 정부는 예산안 집행과 목표 달성(일례로 2010년 들어 9월까지 중앙정부의 예산은 1년 전보다 2.3% 증가하여 \$127억 달러가 되었다)에 여전히 어려움을 겪어야 했으며, 이러한 목표 달성에 대한 신뢰에도 금이 가기 시작했다. 게다가 정부가 보다 직접적인 경제 및 수출 성장을 견인할 투자를 하기보다는 고속도로와 도로 정비에 대한 지출 결정을 내리자 사민당과의 관계는 더욱 악화되었다. 게다가 시장은 재정위기에 대해 우려하고 있을 뿐 아니라 더욱 중요한 것은 국가의 경제성장과 경쟁률에 비상이 걸렸다는 성토였다.

이 모두는 노조뿐 아니라 21~35세 사이의 구직이 절박한 대졸자들을 일컫는 ‘절박한 세대’가

4) 2010년 IMF는 <재정퇴출전략에 관한 업데이트>라는 제목의 보고서를 발간하고, 포르투갈이 유럽 국가 중에 향후 20년간 연금에 대한 공공지출이 GDP 대비 0.5%를 소폭 상회하는 수준이 되는 등 GDP 대비 사회지출 비용이 가장 적게 증가하는 국가라는 점을 밝힌 바 있다. 포르투갈 정부에 따르면 정년을 평균 수명의 변화에 연동하는 사회보장제도의 개혁이 제대로 진행되고 있음을 보여주는 것이라고 하였다.

5) 하지만 페드로 파소 코엘료 사민당 대표는 2010년 11월 포르투갈이 그리스가 요청한 것과 유사한 구제금융을 요청해야 할지도 모른다고 인정함으로써 “마지막 금기사항”을 깨뜨렸다. 이로 인해 국권 상실에 대한 깊은 우려 속에 포르투갈 내 분노가 퍼져나갔다(포르투갈은 이미 1970년대와 1980년대 IMF 지원을 이미 요청한 바 있다).

주도하는 사회적 불안이 심화되는 시기에 발생하였다. 북아프리카의 사회불안에 영향을 받아 포르투갈의 절박한 청년층은 소셜네트워크 사이트를 통해 시위를 주도하였으며 이러한 시위는 전국으로 퍼져나가 '전체 세대의 열정 낭비'를 규탄하였다.

2011년은 희소식과 함께 시작되었다. 첫 2개월간 정부지출이 2010년 동기 대비 3.6% 감소한 것으로 추정되었다. 그러나 포르투갈 정부에 대한 압력은 줄어들지 않았다. 정부에 대한 신뢰가 추락한 탓도 있지만(2010년 예산적자를 GDP의 7%선에서 막을 수 있었던 것은 포르투갈 텔레콤의 연기금 자산을 이전한 일회성 조치에 기인한 바 크다) 필요한 구조개혁 단행을 주저하고 있다는 인식 때문이 컸다. 2011년 실업률은 사상 초유의 11.2%로 뛰어올랐고 경제성장은 1.3% 하락할 것으로 예상된다.

따라서 포르투갈 정부에 대한 압박은 2011년 1사분기 내내 지속되었고 포르투갈은 매일매일이 외출타기와 같았다. 겨우내 포르투갈의 기준금리는 7% 선을 상회하였고, (오스트리아 등) 여타 유럽의 지도자는 포르투갈이 적자 목표 달성을 위해 추가로 예산관련 조치를 단행할 것을 촉구하였다. 이에 대해 포르투갈 정부는 2011년 3월 11일 추가 긴축조치를 발표하였다. 근로자 해고 시 기업이 지불해야 할 보상수준을 축소함으로써 노동시장의 유연성을 제고하는 개혁, 정부 연금의 최대 10% 삭감, 의료지출 감소, 실업급여 및 기타 복지프로그램 축소 등이 포함되었다. 이를 통해 2010년 GDP의 8.6%였던 적자규모를 2011년 4.6%로 거의 절반 가까이 축소시키며 2012년 3%, 2013년 2%로 절감하고자 하였다. 이러한 조치는 유럽중앙은행, 유럽위원회의 권고안을 받아들여 포르투갈의 부채상환 능력에 대해 불안해하는 시장을 달래기 위해 단행되었다.

그러나 시민당은 이러한 정부의 조정안에 반대하기로 결정하였다. 정부의 목표에는 동감하나 목표 달성 방법에는 이견을 보이며 '사회 취약계층'에 타격을 주는 조치는 더 이상 지지하지 않겠다고 주장하였다.⁶⁾ 페드로 파소스 코엘료가 이끄는 야당이 여론조사에서 선두를 달리는 가운데 소크라테스 총리가 이번 긴축안이 의회의 승인을 받지 못할 경우 사임하겠다는 뜻을 밝

6) 정부가 제안한 연금에 대한 특별세를 대신하여 시민당은 부가가치세를 인상시킬 것을 제안하였다. 지출에 대한 본격적인 수사의 일환으로 장관 수를 현 16인에서 10~11인으로 줄이는 것도, 고속철도 건설과 같은 기반시설 프로젝트를 무기한 보류한 것도 같은 맥락이다.

히자 페드로 파소스 코엘료는 총선 시기를 앞당기는 것이 '불가피'하다고 주장하였다. 그 결과 2011년 3월 22일 포르투갈의 금융비용은 유로화 출범 이후 최고점을 기록하였으며, 정부가 붕괴할 경우 포르투갈이 방향을 상실할 수 있다는 시장 우려 속에 5년 만기 정부채권의 수익률은 사상 최초로 8%를 훌쩍 뛰어넘었다.

3월 23일 5개 야당소속 국회의원들은 긴축안을 거부하였고 사회당은 의회에서 97대 133으로 패배하였으며, 이는 포르투갈 총리의 전격 사임으로 이어졌다. 그러나 법적으로는 향후 최소 2개월 안에는 선거를 치를 수 없었기 때문에 과도정부가 금융붕괴를 막기 위해 유럽위원회와 IMF와 구제금융 패키지를 협상해 낼 수 있을지에 대한 우려가 확산되었다. 당시 채권시장의 금융비용이 천정부지로 치솟으면서 포르투갈이 유로존에서 3번째로 구제금융을 받는 것이 불가피해지기 시작했다.

이러한 국내 정치적 상황에서 EU 국가들은 포르투갈에게 요청한 구제금융을 받기 전에 긴축안을 채택할 것을 촉구하였다. 이제 카바코 실바 대통령이 의회를 해산하고 총선을 제안해야 할 차례였다. 한편으로는 금융 상황은 지속가능하지 않게 되었고(포르투갈은 2011년 200억 유로 규모의 차입이 필요했다), 다른 한편으로는 조기총선 이전에 협상이 종결된 구제금융은 집행에 필요한 국민적 타당성을 확보하지 못할 수도 있다. 결국 실바 대통령은 조기총선 시기를 6월 5일로 제안하였다. 그러나 소크라테스 총리는 사임 전 사용자, 포르투갈의 2대 노총 중 하나인 UGT와 근로자 해고시 해고통보 기간과 보상수준을 축소하기로 합의하였다.

그러는 사이 국제신용평가사 무디스는 2011년 4월 5일 포르투갈의 국가신용등급을 한 단계 낮춰 Baa1으로 하향조정하였고, S&P와 피치도 무디스의 뒤를 이어 하향조정하는 등 악재가 쏟아졌다. 당일 벤치마크 10년 만기 채권 수익률이 8.43%, 2년 만기 채권 수익률이 8.6% 등 포르투갈의 채권 수익률은 고공행진을 이어갔다. 또한 포르투갈 통계청은 유럽통계청의 공공부문 회계를 수정제출하고 2010년 적자규모를 GDP의 8.6%로 올려 발표하였다(포르투갈 정부는 2010년 적자규모를 적자감축 목표인 7.3%보다 낮은 6.8%로 발표했었다). 5월 5일에는 2011년과 2012년 포르투갈의 경제규모가 2% 축소될 것으로 발표하였으며 이는 4월 전망대비 2배, IMF의 4월 전망보다도 악화된 것이다.

물러가는 정부가 EU에게 금융지원을 요청할 수 있는 권한이 없다는 주장이 거듭되었음에도 불구하고 4월 6일 소크라테스 총리는 EU에게 금융지원을 요청할 수밖에 없었다. 이러한 결정

은 텔레비전에 대국민 담화로 발표되었다. 포르투갈의 입장에서는 총선 직후인 6월 15일에 만기가 돌아오는 70억 유로 규모의 채권과 이자 상환의 기한을 맞추려면 총선까지 기다리고만 있을 수는 없었다.

이후 포르투갈과 유럽위원회, 유럽중앙은행, IMF는 구제금융의 조건인 긴축방안과 경제개혁에 관한 협상을 4월 12일 화요일 개시하였다. 동시에 총선 캠페인도 본격적으로 가동되었으며 대부분의 여론조사에서 사민당의 승리를 예상하였다. 그러나 선거 캠페인은 다소 모호하였고, 공공적자의 정확한 규모를 알지 못한다고 주장을 할 뿐 정책을 구체적으로 설명하지도 않았다.

많은 포르투갈 국민은 구제금융안을 그동안 미루어 왔던 개혁을 단행하도록 하는 방법으로 파악했으며, 포르투갈이 지출을 줄이고 생산을 늘려야 한다는 당위성에 대해 공감대가 확산되어 가는 가운데 이번 위기를 부채를 줄이고 저축을 장려하는 기회로 삼았다. 그러나 포르투갈의 대외경쟁력을 제고하기 위해서는 기존의 생산모델을 변경해야 한다. 이 점은 2000년대 초반 전 세계가 경제성장을 구가하고 있을 당시에도 포르투갈의 경제는 침체되어 있었다는 점에서 포르투갈의 문제점이 구조적이라고 보는 협상당사자도 공감하는 부분이었다.

2011년 5월 5일 1,160억 달러의 구제금융안이 발표되었다. 재원의 2/3는 EU, 나머지는 IMF가 충당하기로 했다. 구제금융안의 주요 목표 중 하나는 재정긴축과 민간부문의 부채감축 노력이 대규모 파산으로 이어지지 않도록 하는 것이었다. 또한 경제성장을 제고하고, 생산성을 늘리며, 노동비용을 절감하고, 일자리를 창출하기 위한 구조개혁에 주력하였다.

따라서 포르투갈은 국영기업에게 엄격한 부채 상한제 적용, 2011년 말까지 2개의 에너지 기업(EDP, REN) 등 국영기업의 일부 민영화 실시, 실업급여의 최대 지급기간을 18개월로 제한, 실업 6개월 이후에는 급여를 점진적으로 축소시켜나가는 방안 도입, 무기계약직과 유기계약직 근로자의 퇴직급여 규모 삭감, 시간외근로에 대한 보상은 축소하고 탄력근로제 도입, 제약부문에 대한 공공지출을 2012년 말까지 GDP의 1.25%, 2013년까지 1%로 축소, 2012년까지 병원 운영비용을 \$2억 9,200만 축소, 병원 성과 비교를 위한 벤치마크 시스템 구축, 민간병원에 대한 의료서비스 지출을 2012년 말까지 최소 10%, 2012년 말까지 추가 10% 감축, 법원 소송의 적체 요소를 제거함으로써 사법체계의 지체 현상 축소, 행정부담을 축소시키기 위한 민사소송법 검토, 허위 민사소송을 줄이고 수입을 늘리기 위해 법원 비용의 표준화 도입 등을 단행해야 한다. 이는 주요 야당의 지지도 확보하였다.

포르투갈이 구제안의 합의사항을 준수하지 못할 경우 오랜 기간 고통스러운 침체의 시간을 겪어야 할 것이라는 점에 대해서는 여야가 인식하고 있었지만 이를 어떻게 실행에 옮길지 방법론을 두고는 총선 전 여야의 반목이 지속되었다. 시민당은 합의사항 이상의 개혁을 원했고 인건비를 줄이기 위해 기업의 사회보장분담금을 최소 4% 포인트 이상 축소하고자 했으며, 포르투갈의 수출 경쟁력을 강화시키고자 했으나 이에 필요한 재정을 어떻게 조달할 것인지는 미완의 과제다. 공산당, 좌익연합 등 이에 반대하는 야당이 모두 연합할 경우 표결권의 13%를 차지한다. 이들은 그동안 구제금융에 대해 반대하는 논리를 펼치면서 구제안을 수용하기보다는 부채 구조조정을 단행해야 한다고 주장해 왔다. 가혹한 구제안으로 인해 유로존에 의구심을 품는 사람도 늘어났다.

마지막으로 위기는 국가의 경제와 경제모델의 취약성을 그대로 드러나게 한다. 지난 20년간 많은 발전과 성장이 있었음에도 불구하고 포르투갈의 경제는 여전히 심각한 경쟁력과 재정관련 도전과제를 안고 있다. 안타까운 점은 포르투갈이 EU 가입 이후 15년간 경제발전을 거듭했기 때문에 무사안일주의가 팽배하였고 그 결과 필요한 구조개혁 단행이 지연되었다. 많은 발전이 있었음에도 불구하고 EU의 다른 선진국을 따라가려면 또한 포르투갈의 경쟁력을 제고하려면 해야 할 일이 많이 남아 있다. EU 선진국과의 소득이나 생산성 격차를 고려할 때 포르투갈은 강도 높은 개혁을 지속해 나가야 할 것이다.

현재 포르투갈이 처한 상황은 매우 암울하지만 그럼에도 불구하고 현 상황을 낙관적으로 볼 수 있는 이유는 존재한다. 현 정부는 개혁 정부이며 그동안 교육, 연금제도, 관료제도, 노동시장에서의 중요한 구조개혁을 단행한 바 있다. 또한 연구관련 투자도 늘려 왔다. 뿐만 아니라 전통 산업을 보다 부가가치가 높은 디자인, 브랜드화, 첨단기술생산 등으로 이전시키려는 노력도 진행 중이다. 한마디로 말해 포르투갈 앞에 엄청난 도전과제가 있는 것은 사실이지만 이를 해결하기 위한 노력은 제대로 방향을 잡고 있다. 선거 결과와 새로 들어서는 정부의 결단과 행동이 중요한 변수로 작용할 것이다. **KLI**