

# 코로나19와 유럽 차원의 경기부양책

Iain Begg (영국 런던정경대(LSE) 유럽연구소 교수 겸 다렌도르프포럼  
공동연구단장(Co-Director))

2020년 여름이 시작될 무렵 코로나19로 인한 경제적 영향이 서유럽에서 가장 뚜렷하게 나타나고 있다는 사실이 분명해졌다. IMF[6월 세계경제전망(World Economic Outlook) 업데이트]와 OECD[6월 경제전망(Economic Outlook) 시나리오]는 모두 2020년에 영국의 GDP 뿐만 아니라 유로존(Eurozone) 전체의 GDP가 두 자릿수 감소를 기록할 것으로 예측했다(IMF, 2020; OECD, 2020). 이는 한국의 2.1% 감소(IMF) 및 중국의 1% 증가를 예측한 수치와 대조를 이루었다. 이러한 예측치는 대유행(pandemic)의 예측 불가능한 궤도로 인해 불확실성이 매우 크며, 미국, 멕시코 및 브라질에 대한 전망이 악화된 것은 분명해 보인다. 고용전망, 공공재정 및 사회통합에 미칠 과장이 우려할 만한 수준이다.

EU 집행위원회(European Commission)가 7월에 발표한 경제전망에 따르면, 2020년 프랑스, 이탈리아 및 스페인의 GDP는 약 11% 감소(보다 침울한 IMF 예측치는 12.5% 이상 감소)할 것으로 예측되는 반면, 독일의 GDP는 6%를 약간 상회하는 수준으로 감소가 예상된다(European Commission, 2020). 2021년에는 각각 7.6%, 7.1%, 6.1% 및 5.3%의 성장률로 회복할 것으로 예측되지만, 2022년과 2023년까지 강력한 회복세가 지속되지 않는다면 독일을 제외한 3개국의 경우 위기 이전의 GDP 수준을 회복하는 데에만 3년이 소요될 수 있다. 특히 1999년 유로화 출범 이후 성장이 정체되고 포퓰리즘 정당들이 득세하고 있는 이탈리아의 경우, 이러한 결과는 경제적으로나 정치적으로나 모두 난제로 작용할 것이다.

이러한 전례 없는 경제적 궤도에 직면하여 각국 정부는 발 빠르게 대응해 왔다. 마찬가지로

중앙은행들도 금리를 인하하고 —다수 국가에서 사실상 제로 금리로 인하—, 기존의 부채 부담을 완화하기 위해 대규모 양적완화 프로그램을 발표했으며, 일부 중앙은행의 경우 기업에 직접 유동성을 지원하는 대출을 제안했다.

이 글에서는 유럽의 관점에서 코로나19가 경제에 미친 주요 영향과 이에 대한 정책대응을 살펴보고, 확고한 경제회복을 뒷받침하기 위해 필요한 추가 대책을 검토해 보고자 한다.

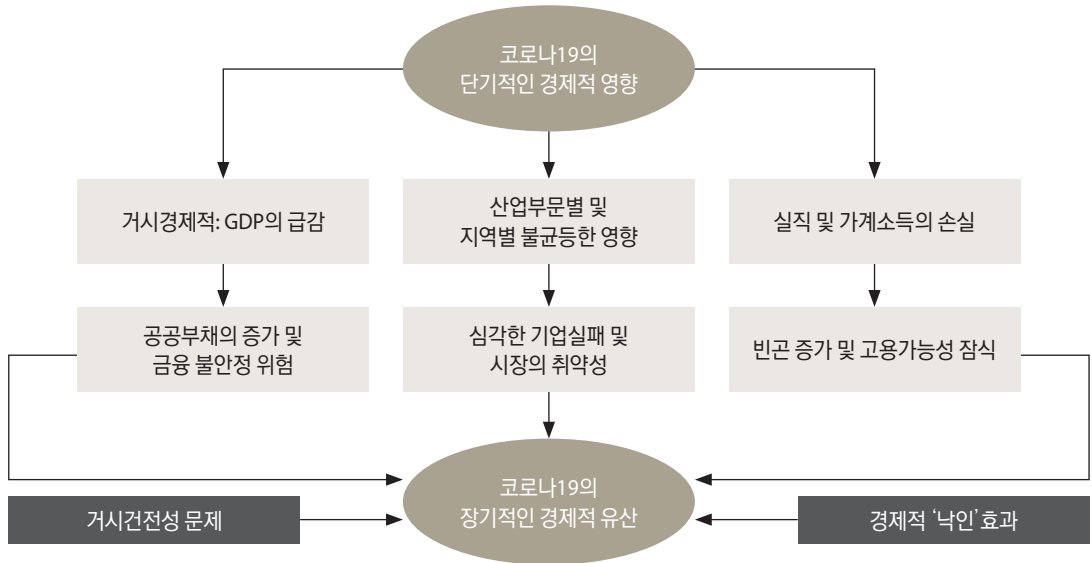
## ■ 주요 경제적 영향

경제적 측면에서는 (보건적 측면과는 달리) 코로나19와 관련하여 세 가지 상호 연관된 영향이 나타나고 있으며, 이러한 영향은 유럽 각국에서 상이한 수준으로 분명하게 관측된다(그림1 참조). 첫째는 다양한 형태의 봉쇄조치로 인한 특정 경제활동의 중단이다. 이러한 경제활동의 중단은 거시경제적 측면에서 GDP의 급감을 초래하는데, 사업장의 폐쇄로 인한 공급 충격에서 비롯되어 수요 감소로 재빨리 이어진다. GDP의 급격한 하락으로 공공부문과 민간부문의 부채가 모두 급속히 증가할 것으로 예측되며, 이로 인해 금융 불안정이 새로이 점화될 가능성이 있다.

둘째, 경제활동 부문 또는 지역에 따라 경제의 다양한 부문이 불균등(uneven)하게 영향을 받을 것이다. 항공업의 경우 봉쇄조치가 완화되기 시작한 7월까지 사실상 정지상태에 있었으며, 비식품 소매업, 숙박업(hospitality) 및 관광업은 지속적으로 규제에 직면하게 될 것이다. 결과적으로 이러한 산업들은 재정적으로 생존하기 위해 분투할 수밖에 없으며, 운전자본(working capital)이 상당량 고갈되었거나 대출 의존도가 높은 상태에서는 영업제한 조치가 완화된 이후에도 회복이 어려울 수 있다.

이러한 경제활동들은, 예컨대 제조업 비중이 훨씬 높은 중국이나 한국과는 달리, 다수의 유럽 국가에서 특히 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 유럽의 경제회복이 더디게 진행될 위험 역시 더 높을 수밖에 없다. 북부 이탈리아와 같이 감염의 진원지로 떠올랐던 지역이나 2차 감염 파동에 대처해야 했던 지역의 경우 타격이 특히 더 클 것이다. 마찬가지로 관광업과 같은 경제활동에 대한 의존도가 매우 높은 국가들의 경우에는 모두 급격한 수익감소를 겪을 수 있다.

[그림 1] 코로나19의 경제적 영향에 대한 개념화



자료: 필자 작성.

방역 과정에서 이익을 얻을 것으로 기대되는 몇몇 산업부문들 — 특히 보건의료(health care) 산업 및 장비·소비재 등을 이 산업에 공급하는 산업들 —에서 상쇄 효과가 일부 나타나겠지만 전체적인 영향은 치명적일 것이다. 상황이 정상화되면 코로나19 이전의 경제구조로 돌아갈 수 있을지, 또는 영구적인 전환이 발생할지 여부는 알 수 없다.

셋째, 실직 또는 가처분소득의 감소가 가구에 미치는 영향이 있다. 안정적인 소득에 대한 기대를 토대로 집세나 주택담보대출, 공과금 및 기타 정기 지출을 지급하겠다고 약속한 가구들의 경우, 소득의 갑작스런 중단으로 인해 잠재적으로 치명적인 영향을 입을 수 있다. 은행, 집주인 및 기타 채권자들이 어느 정도 관용을 베푼다고 하더라도 이러한 관용이 오래 지속될 것 같지는 않다.

결과적으로 빈곤과 사회적 배제가 증가할 위험이 있으며 부수적인 사회적 문제가 다수 발생할 수 있다. 빈곤과 취약한 건강(poor health) 사이의 연결관계는 충분히 입증되어 있으며, 이는 바이러스 그 자체보다는 코로나19의 경제적 영향에 기인한 건강문제들이 바이러스와 동시에 확산될 수 있다는 매우 불안한 전망을 제기한다. 또한 실업의 증가는 숙련도를 저하시키는 경향도 있는데, 노동시장에서 분리되는 기간이 길어지면 노동자들의 고용가능성이 감소

될 수 있기 때문이다. 노동경제학자들이 흔히 말하는 ‘이력현상(hysteresis)<sup>1)</sup>’이 발생하게 되는 것이다.

이러한 세 가지 차원의 경제적 영향을 종합해 보면 장기적으로 두 가지의 주요 결과(그림 1에서 검은색 음영 부분)가 나타난다. 첫째, ‘거시건전성(macro-prudential)’ 문제를 생각해 볼 수 있는데, 이는 금융위기가 전개되던 2009년에 유명해진 표현이다. 각국 정부는 이미 GDP 대비 공공부채 비율이 크게 증가한 상황에 처해 있으며, 이러한 상황은 분모인 GDP의 감소와 (전적으로 정당화되는) 예외적 지출이 결합되면서 발생하였다. 공공부채에 대해서는 이자를 지불해야 하고, 결국에는 취약한 공공재정의 부담을 지고 있는 각국 정부에 의해 상황 또는 차환되어야 할 것이며, 이는 지불능력 위험(solvency risks)을 초래할 것이다. 금융 중개 기관에 미치게 될 연쇄적인 과급효과로 인하여 십 년 전에 나타났던 ‘악순환(doom-loop)’이 확대·재현될 수도 있다.

둘째, 비경제활동이 노동자와 기업 모두에 미치는 ‘낙인(scarring)’ 효과도 우려 요인이다. 적극적 노동시장정책, 잘 설계된 규범체계, 고용서비스기관의 지원, 노동자들에 대한 적절한 인센티브 등을 결합하여 이에 대처할 수 있다. 그러나 과거 경기침체기에도 실직 규모와 실업에 미친 영향은 유럽 국가들 사이에서도 상당한 차이가 있었다. 현 상황에서 보다 심각한 시나리오는 이러한 낙인이 다수의 사용자들에게까지 확장되는 경우이다. 왜냐하면 사용자들이—이전에는 경험하지 못했던 이러한 형태로—시장으로부터 장기간 분리되는 것은 그들의 경쟁력을 저하시키는 것과 유사한 효과가 있기 때문이다.

봉쇄조치 완화가 초래하는 양날의 검과 같은 두 가지 결과(two-edged consequence)로 인해 구조적 변화가 가속화될 수 있다. 긍정적인 측면에서는 봉쇄조치의 경험이 다른 경제모형을 모색하도록 자극했는데, 이러한 경제모형은 통근에 대한 의존도가 낮고, 친환경을 지향하는 그린 이니셔티브(green initiative)를 적극 수용하며, —최소한—높은 수준의 국제 여행이 재개될 수 있을지에 대해 의문을 제기한다. 그러나 부정적인 측면 역시 뚜렷하게 나타나는데, 유럽 전역에서 타격이 가장 심한 산업부문에 속한 많은 기업들이 파산 위기에 내몰려 있다. 결과적

1) 경제적 충격 이후 경제가 회복되어도 고용이 원래대로 되돌아가지 않는 현상을 일컫는다. 경제위기 시에 기업들은 자동화 등을 통해 인력이 적게 소요되는 시스템으로의 전환을 추진하기 때문이다.

으로 광범위한 분야에서 전환이 일어날 수 있지만, 이러한 전환에 큰 혼란이 수반되는 것은 불가피하다. 탄광업에 종사했던 노동자들이 겪었던 바와 같이, 과거의 주요 산업에서 밀려난 노동자들이 새로운 대체 일자리를 찾는다는 것은 쉬운 일이 아니다.

## ■ 유럽의 정책 대응

현재 정책입안자들이 직면한 도전과제는 2000년대 말에 그들이 맞서 싸워야 했던 것을 능가하는 엄청난 규모이고, 살아 있는 사람들의 기억 속에 있는 그 어떤 도전과제와도 다르며, 또한 이 도전과제의 핵심에는 잔인한 역설이 자리하고 있다. 바이러스의 확산을 막기 위해 경제의 상당 부분을 동면(hibernation) 상태에 들어가도록 한 조치는 적절한 보건정책으로 받아들여졌지만, 여러 차례 시도된 바 있는 전통적인 경기부양책은 —의도적으로— 가능한 한 빨리 경제활동을 회복시키고자 하는 정반대 효과를 야기한다.

또한 Christian Odendahl과 John Springford가 강조한 바와 같이, 코로나19는 유럽의 모든 국가에 영향을 미치고 있음에도 불구하고 경제적 측면에서 ‘대칭적 충격(symmetric shock)’으로 간주될 수 없다(Christian Odendahl & John Springford, 2020). 이들은 봉쇄조치의 강도와 지속기간 측면에서의 국가간 차이, 경제의 주요 산업부문별 취약성 차이, 근본적인 재정적 지속가능성을 부분적으로 반영하는 정부별 대응역량의 차이 등을 강조하였다.

현 위기에 대한 유럽의 집단적 대응은 중앙은행들과 각국 정부가 취한 광범위한 조치들로 구성된다. 보건의료 및 관련 돌봄서비스 지출의 즉각적인 확대 이외에도 세 가지로 뚜렷하게 구분되는 정책적 개입을 확인할 수 있다. 즉, 보건 비상사태 기간 동안 일을 중단할 수밖에 없었던 가구와 기업이 봉쇄조치의 영향을 헤쳐 나갈 수 있도록 하는 재정정책적 지원, 불가피한 채무 증가를 감당할 수 있도록 지원하는 통화정책적 조치, 적절한 시기에 경제활동 재개를 목표로 한 조치 등이다.

## 국가차원의 대응

전체적으로 볼 때, 유럽의 개별 정부가 제시한 재정부양책들(fiscal stimulus packages)은 세계의 거의 모든 다른 지역 재정부양책들을 능가하는 방대한 규모이며, 2008~09년에 일부 EU 회원국이 많은 정책을 시행할 수 없었거나 또는 시행하지 않기로 결정한 상황과는 대조를 이룬다(Anderson et al., 2020). 브뤼겔(Bruegel) 연구소의 연구에 따르면, 독일은 특히 국가 차원의 직접적인 재정 ‘팽창(impulse)’ 정책을 적극적으로 추진하고 있으며, 독일 GDP의 13%에 해당하는 직접적인 재정팽창 정책은 GDP 비중과 명목 GDP 양측면에서 모두 세계 최대 규모이다. 앞서 GDP의 8%에 해당하는 이니셔티브를 발표한 바 있는 스페인 정부는 이후 일련의 조치들을 추가했으며, (현재 공식적으로 EU를 탈퇴한) 영국은 재정 조치의 규모를 계속 확대하고 있다.

또한 정책입안자들은 한쪽으로 치우치지 않도록 유의할 필요가 있다. 기업—또는 항공업과 같은 산업부문 전체—의 도산을 막기 위해 지원을 제공할 필요가 있지만, 위기 종식 이후 좀비기업들(zombie companies)을 유산으로 남길 가능성이 높은 정책적 개입을 자제해야 할 필요성에도 유의해야 한다. 이탈리아를 비롯하여 이미 부채수준이 심각한 정부들의 경우 자국의 지불능력(solvency)을 보장해야 하는 추가적인 도전에 직면해 있다.

이러한 요인들을 고려하여 재정부양책은 보조금(grants), 대출(loans) 및 대출보증(loan guarantee)이 혼합된 형태로서 다양한 방식으로 나타난다. 독일은 기업 구제금융에 필요한 대규모의 비상기금을 조성하고, 기업 지분의 직접 매입 등을 포함한 규정을 마련했다. 주가의 대폭락으로 취약해진 자국 기업을 겨냥한 적대적 인수를 막기 위해 지원했다. 스페인과 영국은 초기에 발표한 부양책을 확대하여 자영업자 지원대책을 포함했다.

강제휴직(Furlough) 제도, 저리 대출, 보조금 등이 우선적으로 시행되고 있지만, 많은 비용이 소요되고 국고를 급격히 고갈시킬 것이며, 보건 비상사태가 종료되었을 때 정통적인 ‘케인즈식’ 부양책을 도입하는 데 필요한 재정적 화력(fiscal firepower)이 얼마나 남아 있을지에 대한 문제도 제기한다. 또한 각국 정부는, 아직 직면하지 않은 경우, 경제회복 단계에서 생존 가능성이 희박해 보이는 기업들의 경제적 생명유지 장치를 중단시킬 시점을 결정해야 하는 도전과제에도 곧 직면해야 할 것이다.

## 유럽 차원의 대응

EU 차원에서 취할 수 있는 조치의 범위에는 제약이 있지만—이러한 제약은 2008~09년 금융위기 당시 EU가 상대적으로 제한적인 경기부양책을 시행했던 사실에서 드러나는데—, 이번에는 EU(EU는 그 자체로 G20 회원임을 상기해야 함)가 보다 단호히 개입하고자 했다. 첫 번째 단계에서 EU는 재정적자를 억제하고 공공부채를 관리하기 위해 회원국들을 구속하는 재정준칙(fiscal rules)을 신속히 완화했다. 또한 EU는 기업에 대한 공공부문의 지원(EU에서는 ‘국가보조금’으로 불림)을 제한하는 많은 규제들의 적용을 중단했는데, 이로 인해 대출, 지급보증(guarantees), 보조금, 지분매입(equity injections) 등을 혼합하여 제공하라는 회원국 정부들의 다양한 요청이 봇물처럼 터져 나왔다.

유럽중앙은행(European Central Bank, 이하 ECB)은 유동성을 공급하고 자산매입 프로그램(asset buying programme)을 확대하는 다양한 조치로 신속하게 대응했다. 한편으로는 제한적인 예산 규모로 인해, 그리고 다른 한편으로는 심지어 비상사태 시에도 국가간 재정이전(fiscal transfers)을 꺼리는 일부 회원국들로 인해, EU 차원의 재정부양책 시행은 여전히 쉽지 않은 대안이다. 간단히 말하면, EU는 미국이나 독일과 같은 연방제 국가에서 흔히 발견되는 예산 메커니즘을 갖추고 있지 않다.

그럼에도 불구하고 코로나19가 초래한 경제위기의 심각성이 신속히 파악되면서, EU가 차기 다년도예산(multi-annual budget)의 조건에 합의하기 위해 분투 중이던 2020년 초에도 가능할 것이라 예상하지 못했던 수준의 대응조치들이 등장했다. 유로존(Eurozone) 재무장관들이 초기에 제시한 제안은 전체 기금의 규모가 5천 400억 유로가 넘는 대출 종합대책(a package of loans)이었다. 이러한 대출은 기업, 노동자(국가 실업보험제도에 대한 새로운 지원을 통해) 및 회원국 전체를 지원하기 위한 것이다. 그러나 이러한 접근방식의 문제점은 이탈리아를 비롯하여 이미 부채 수준이 높은 유로존 회원국의 부채 상황을 악화시키면서 금융 불안정 위험을 발생시킬 수 있다는 것이다(Iain Begg, 2020).

유로존 재무장관들이 발표한 초기 종합대책(package)이 도움은 되지만 충분하지 않다는 사실을 깨달은 유럽 지도자들은 새로운 기금 구성에 합의했다. 이에 우르줄라 폰데어라이엔(Ursula von der Leyen) EU 집행위원장은 5월 27일 ‘차세대 유럽연합(Next Generation EU,

이하 NGE)’으로 알려진 야심찬 경제회복대책(recovery package)을 위한 제안을 발표했다(European Commission, 2020). 이 대책은 그 전주에 프랑스와 독일이 코로나19 위기로 인해 타격을 가장 심하게 받은 지역과 산업부문에 보조금을 제공하기 위해 제시한 5천억 유로 규모의 경제회복기금(recovery fund)에 대한 제안을 확대한 것이었다(Iain Begg, 2020.8). 새 집행위원회의 제안은 2천 500억 유로 규모의 대출을 추가함으로써 비용을 증가시켰다.

이로 인해 EU 집행위원회는 역사상 최초로 지출을 위한 재원을 조달하기 위해 시장에서 차입(borrow)할 수 있게 되었다. 세부 사항은 아직 구체화되지 않았지만, 이러한 차입은 향후 EU 예산을 통해 오랜 기간(2028~58년)에 걸쳐 상환될 것이다. 여기서 요점은 이러한 대출이 회원국의 부채를 악화시키지는 않을 것이라는 점이다.

두 대책을 종합하면, EU 차원에서 시행하는 전체적인 재정부양책은 1조 3천억 유로가 되며, 이는 2019년 EU GDP의 10%에 해당하는 규모에 달한다. 또한 이러한 재원은 ‘그린딜(green deal)’로 알려진 제안들을 추진하는 데도 사용될 것인데, 그린딜은 탈탄소 경제로 전환하고 환경기준을 보다 전반적으로 제고하기 위해 마련된 중기 전략이다. 또 다른 목표는 미국 및 중국과 경쟁할 수 있는 ‘디지털 유럽(digital Europe)’을 추진하는 것이다. 이러한 방향성은 EU의 ‘전략적 자율성(strategic autonomy)’으로 묘사되어 온 것을 확대하려는 관심에 어느 정도 부합한다. 이는 세계적 추세와 일환이다. 실제로 현재 미국을 비롯한 여타 부유한 국가들뿐만 아니라 유럽 전역에 도입된 보호주의 조치들의 규모는 불과 6개월 전만 해도 상상할 수 없었던 수준이다.

## ■ 잠재적 난제

정치적 측면에서 볼 때 NGE 제안은 독일과 프랑스가 EU 차원에서 매우 야심찬 경기부양책을 마련하기 위해 손을 잡은 결과 탄생할 수 있었다. 구체적으로 말하자면, 독일이 EU 차원에서 차입하는 것을 기꺼이 수용한 것은 금기를 깨는 결정이었다. 그러나 이러한 제안은 북유럽 채권국들의 심한 저항에 부딪혔다. 오스트리아, 덴마크, 네덜란드 및 스웨덴으로 구성된 소위 ‘검소한 4개국(frugal four)’은 특히 적대적인 입장을 고수하면서 ‘신한자동맹(New



Hanseatics)’으로 알려진 그룹에 속한 여러 국가와 연대했다(Korteweg, 2018).

코로나19 확산 이후 첫 대면회의로 개최되어 4일간 지속된 유럽이사회(European Council) 회의에서 팽팽한 긴장 속에서 신랄한 논의가 펼쳐진 끝에 NGE 종합대책(NGE package)과 다년도 재정운용계획(Multiannual Financial Framework, 이하 MFF)의 예산범위(budgetary package)에 대한 합의가 이루어졌다. NGE 종합대책의 경우 전체 기금의 규모는 7천 500억 유로로 동일하게 유지되었으나, 특히 네덜란드 등 ‘검소한 4개국’의 강한 압박으로 인해 보조금과 대출의 비중이 각각 3천 900억 유로와 3천 600억 유로로 조정되었다. 앞서 7월에 실시된 유로그룹(Eurogroup) 의장 선거에서는 독일과 프랑스가 스페인 후보를 지지했음에도 불구하고 파스칼 도노후(Pascal Donohoe) 아일랜드 재무장관이 선출된 바 있는데, 이는 경제규모가 작은 회원국들이 존재감을 드러내고자 한 신호로 볼 수 있다.

한편 EU 예산(비록 NGE 종합대책에 대해서는 아니지만)에 대한 공동결정권을 공식적으로 보유한 유럽의회(European Parliament)는 유럽이사회에서 타결된 MFF 합의안에 이의를 제기했다. 유럽의회는 유럽이사회 회의 직후 이의제기의 근거를 제시하는 결의안을 통과시켰으며, 이제 다양한 EU 기관들 간에 추가적인 협상이 진행될 것으로 기대된다. 하지만 유럽의회가 합의안을 저지하거나 회원국들이 수용하기 힘든 변경을 요구할 경우, 작은 이익을 얻기 위해 강력한 정치적 반발을 초래할 위험이 있다는 점에서 딜레마에 직면하게 될 것이다. 더욱이 EU 차원에서 차입하는 것을 허용한 합의는 그 자체만으로도 큰 변화의 신호탄이 되며, 이러한 변화에는 독일의 입장 변화가 중추적인 역할을 했다.

그러나 또 다른 측면에서 보면 독일은 EU 차원에서 대응하는 데 장애가 될 수도 있다. ECB의 양적완화[공공부문매입프로그램(Public Sector Purchase Programme, 이하 PSPP)]에 대한 독일 헌법재판소의 판결은 재정적 영향을 미칠 것으로 여겨지는 ECB의 조치에 대한 독일의 오랜 반감을 반영하고 있다(Bundesverfassungsgericht, 2020). ‘비례성(proportionality)’을 강조한 독일 헌법재판소의 결정은 ECB가 특단의 조치를 사용하는 것을 정당화하는 데 있어 보다 신중해야 한다는 의미로 해석되었다.

비록 유로존에서 경제규모가 가장 큰 회원국의 강력한 법원이라 할지라도 일개 국가의 법원이 초국적(supranational) 기구인 유럽사법재판소(European Court of Justice: ECJ)가 관할하는 ECB에 제약을 가할 수 있는가의 문제는 미해결 상태로 남아 있다. 그러나 ECB는 이

---

러한 독일의 우려에 민감하게 반응해야 할 것이다. 공적통화금융기구포럼(Official Monetary and Financial Institutions Forum: OMFIF)의 데이비드 마시(David Marsh) 회장이 설명한 바와 같이, ECB는 독일 중앙은행(Bundesbank) — 유로중앙은행제도(Eurosystem of central banks)를 구성하는 회원국 중앙은행들 중 가장 규모가 큰 — 이 PSPP에 계속 참여할 수 있도록 보장하기 위한 대응 노력의 일환으로 비례성을 강조하는 데 주의를 기울여 왔다.

미국과 중국 간의 관계 악화로 다른 교역 파트너들이 부수적 피해를 입는 상황이 종종 발생하는 가운데, EU는 유사한 길을 따라야 할지 아니면 다자주의 부활을 위해 노력해야 할지 선택에 직면하게 될 것이다. 미국의 전례를 따르는 전자의 선택은 훨씬 더 개입주의적인 — 그리고 내부지향적인 — 산업정책의 채택을 수반한다. 집행위원회가 제안한 ‘그린딜’은 그러한 정책에 대해 긍정적인 비전을 제시하지만, 경쟁적인 규제 강화로 모두가 피해를 입을 가능성 역시 무시해서는 안 된다.

## ■ 나아갈 방향

유럽의 즉각적인 대응이 인상적이기는 하지만 중장기적 관점에서 다양한 우려 요인들도 있다. 양적완화의 해제에서부터 시장규율과 재정준칙의 재정립에 이르기까지 힘든 결정들이 기다리고 있다. 유럽은 또한 내·외적으로 위기가 남길 유산에 대한 대처 방안을 강구해야 한다.

EU 본부가 있는 브뤼셀에서 생성되는 모든 문서에서 드러나는 한결 같은 메시지는 단일시장이 유럽 번영의 핵심이라는 점이다. 이러한 이유로 국가보조금 제한 규정이 EU의 경쟁정책에서 중추적인 위치를 차지하는데, 이는 이러한 보조금이 수혜 받는 기업을 유리하게 한다는 사실로 간단히 설명될 수 있다. 일부 국가의 공공재정이 다른 국가보다 더 건실할 경우, 공평한 경쟁의 장을 보장하기는 어렵다. 정책입안자들이 직면한 과제는 조약에 기반한 국가보조금 제한 규정으로 복귀할 적기를 결정해야 하는 것뿐만 아니라, 일부 국가를 제도적으로 불리한 위치에 놓이게 하는 공평한 경쟁의 장에서 울퉁불퉁하게 튀어나온 부분들을 바로잡는 방안을 마련하는 것이다.

공공재정에 대한 신중한 관리는 두 가지 측면에서 우려되는 부분이다. 첫째, 경제회복에 오

랜 시간이 걸리거나 회복세가 약한 국가에서 통화정책 탄약이 바닥나기 시작한 경우, 재정부양책을 시행할 필요성은 여전히 남아 있을 것이다. 완화조치에 재정여력을 상당히 소진한 정부들은 봉쇄조치 완화 이후 경제를 회생시키는 데 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 재정부양책을 EU 차원에서 마련하기 위해 더 광범위한 노력을 기울이는 것은 공동 차입비용을 낮추고 피해가 극심한 국가를 우선적으로 지원한다는 측면에서 두 배로 유의할 수 있다.

둘째, 예산과 관련하여 위기 극복 과정에서 발생한 대규모 적자와 부채를 어떻게 해결할 것인가의 문제가 장기적으로 우려된다. 보건의료 및 돌봄서비스 지출이 위기 이전보다 훨씬 더 높은 수준으로 계속 유지될 필요가 있음을 유념해야 한다. 어떤 단계에 이르면 증세가 해법의 일부로 포함될 것이며 특정 과세기반에서 세수를 얻기 위해 국가간 경쟁이 심화될 것으로 예상된다.

현재와 같이 심각한 경제위기는 포괄적 조치를 필요로 하며 이러한 조치를 이끌어내고 있지만, 또한 이러한 위기는 일반적으로 경제적 관계, 규제에 대한 접근방식, 때로는 확립된 규범 및 거버넌스 관행의 변화도 촉발시킨다. 국가차원의 정책대응은 취약한 경제적 행위자들이 절실히 필요로 하는 보호를 제공하였지만, 대출을 상환해야 하고 각 정부가 노동시장 보조금을 통제해야만 하는 지연된 심판의 날이 도래할 것이다.

더욱이 유럽은 코로나19 사태를 계기로 '전략적 자율성'에 대한 접근방식을 재고해야 할 것이다. 특히 중국을 비롯한 타 국가에 대한 과도한 의존과 국제노동분업에 따른 이익 간의 상충관계를 검토해야 할 것이다. 필수 보건의료 장비 및 약품에 대한 접근, 주요 기업의 소유권 및 지배와 관련하여 명백한 긴장이 존재한다.

적시성 역시 중요한 요소이다. 급격히 진행되는 경기침체에 대응하기 위해서는 신속한 조치가 필요하지만, 유럽은 또한 경제회복을 계기로 '친환경(green)'과 '디지털'을 특징으로 하는 새로운 경제모델을 도입하고자 한다. 이러한 방향성은 매력적이지만, 그러한 전략적 목표와 단기적 필요 간에 균형을 맞출 필요가 있을 것이다.

## ■ 결론

결론적으로 코로나19에 따른 경제위기와 이에 대한 정책대응은 도전, 위협 및 기회를 동시에 제공한다. 첫 단계에서의 과제는 유럽 각국이 도입한 봉쇄조치의 충격을 완화하고, 특히 실직을 예방하는 것이었다. 이러한 과제는 대체적으로 달성되었지만, 보건위기가 해소됨에 따라 유럽 각국 정부는 노동시장의 불가피한 혼란과 다른 형태의 경제적 분열에 대처할 새로운 정책방안을 마련해야 할 것이다.

유럽에 대한 위협은 세 가지 방향에서 온다. 첫째, 효과적인 백신의 개발과 보급, 새로운 형태의 치료법, 성공적인 방역 수단 또는 (뉴질랜드 사례와 같은) 전염병의 근절 등을 통해 바이러스가 퇴치될 때까지는 추가적인 감염 파동이 발생할 수 있다. 이로 인해 국지적 봉쇄 이상의 조치를 취하게 된다면 경제에 미치는 부정적 영향은 장기화될 것이다. 둘째, 경제회복을 도모하는 것이 예상보다 힘들 수 있는데, 왜냐하면 특히 추가적인 거시경제정책의 실행 범위가 축소될 것이기 때문이다. 셋째, 만약 위기의 유산이 세계화와 다자주의 경제질서로부터의 현저한 후퇴로 귀결된다면 유럽은 얻는 것보다 잃는 것이 더 많을 것이다.

그러나 낙관적 어조로 글을 끝맺고자 한다. 코로나19를 겪으면서 정책입안자들은 기존 경제모델을 재고하고 시대에 뒤쳐진 규범을 폐기하고 있다. 우르줄라 폰테어라이엔 EU 집행위원장이 이끄는 집행위원회의 지지를 받고 있는 ‘그린딜’이 진정으로 전환적 변화를 가져올 수 있을지, 또는 디지털 유럽이 구호로만 그치지 않고 실행될 수 있을지 여부는 지켜보아야 하겠지만, 기회가 거기에 있다는 사실에는 의문의 여지가 없다. **KLI**

---

---

## 참고문헌

---

---

- Anderson Julia, Enrico Bergamini, Sybrand Brekelmans, Aliénor Cameron, Zsolt Darvas, Marta Domínguez Jiménez & Catarina Midões(2020.8.5), “The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus”, <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>
- Bundesverfassungsgericht (The Federal Constitutional Court)(2020.5.5), “ECB decisions on the Public Sector Purchase Programme exceed EU competences”, Press Release No. 32/2020, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2020/bvg20-032.html>
- Christian Odendahl and John Springford(2020.5), “Three ways COVID-19 will cause economic divergence in Europe, Centre for European Reform”, [https://www.cer.eu/sites/default/files/pb\\_econdiv\\_20.5.20.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/pb_econdiv_20.5.20.pdf)
- European Commission(2020.5.27), “Europe’s moment: Repair and prepare for the next generation”, Press release, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940)
- \_\_\_\_\_(2020.7.7), “European Economic Forecast”, Summer 2020 (Interim), [https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-summer-2020\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-summer-2020_en)
- Iain Begg(2020.5.20), “The Franco-German proposal for a €500 billion recovery fund”, The UK in a Changing Europe, <https://ukandeu.ac.uk/the-franco-german-proposal-for-a-e500-billion-recovery-fund/>
- \_\_\_\_\_(2020.8), “The economic consequences of Covid-19”, LSE, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/04/06/the-economic-consequences-of-covid-19/>
- IMF(2020.6), “A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery”, World Economic Outlook Report, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>
- Korteweg Rem(2018.7.9), “Why a new Hanseatic League will not be enough”, Clingendael Spectator, <https://spectator.clingendael.org/en/publication/why-new-hanseatic-league-will-not-be-enough>
- OECD(2020.6), “The world economy on a tightrope”, OECD Economic Outlook, <http://www.oecd.org/economic-outlook/june-2020/>