

경기침체에 대응하는 독일의 재정 확대와 감세 정책

김유찬, 홍익대학교 경영대학 교수

독일 연방정부는 2009년 1월 12일, 경기침체에 적극적으로 대응하기 위해 2009년과 2010년에 걸쳐서 시행될 감세를 포함한 500억 유로에 달하는 재정 확대 프로그램을 발표하였다. 이에 따르면 공공지출을 약 180억 유로 확대하여 각 지역에 있는 교육 시설, 병원 등의 지역 기반 시설의 보수와 교통인프라 등에 투입하고, 추가로 90억 유로 규모의 소득세 감세를 단행하기로 하였다. 또한 건강보험료율은 2009년 7월 1일부터 15.5%에서 14.9%로 0.6% 인하된다. 기업에 대한 보증 지원을 위해서 1,000억 유로 규모의 펀드를 조성하고 개별 가구에 대하여 아동 1인당 100유로의 일회성 보너스를 지급하며 자동차 구매 보조금을 제공한다. 독일의 현 정부가 대연정으로 구성되어 있기 때문에 결국 개별 정당들이 원하는 것들을 절충하여 여러 가지 내용이 조금씩 들어 있는 재정지출 확대프로그램을 만든 것으로 보인다. 이 프로그램에 대한 독일 사회에서의 전반적인 평가는 긍정적인 편이나 그 시기의 적절성이나 효과에 대한 비판도 있다.

2009년 2월

[1. 들어가며]

대연정으로 이루어진 독일 연방정부를 구성하는 기민련/기사연(CDU/CSU), 그리고 사민당(SPD)은 2009년 1월 12일, 경기침체에 적극적으로 대응하기 위하여 2009년과 2010년에 걸쳐서 시행될 500억 유로에 달하는 감세를 포함한 재정지출 확대프로그램의 구체적인 내용을 발표하였다. 이 정책에 합의 하기까지 양 진영 사이에 상당한 의견 차이가 있었으나 국내적으로 경기 침체가 심각하게 전개될 수 있는 현실 앞에 재정지출 확대프로그램이 시급하다는 인식을 공유하면서 타협과 양보를 통하여 양 진영의 의견이 고르게 반영된 합의점을 찾은 것으로 보인다. 이 글에서는, 독일에서 재정지출 확대프로그램이 필요한 배경과 구체적인 세부 사항이 결정되는 논의 과정, 그리고 최종적인 합의 내용을 살펴보고자 한다.

[2. 세계적 경기침체와 2009년 독일 경제 전망]

독일 경제의 어려움은 수출에 크게 의존하는 산업구조 때문이다. 오랫동안 전 세계 모든 국가 중에서 수출액 1위를 차지하였고 2008년에도 이 자리를 유지한 독일은 세계적 경기침체와 이로 인한 수요 감소에 가장 크게 타격을 받는 나라 중 하나가 되었다.

미국의 부동산 시장의 거품이 붕괴되며 금융시장에 미친 파장은 글로벌 경제하에 전 세계로 확산되었다. 독일에서도 부동산 담보은행 중 가장 큰 규모인 Hypo Real Estate가 부도 직전에 정부의 유동성 공급을 통하여 구제되었고 다른 은행들도 큰 어려움을 겪게 되었다. 또한 개인 투자자나 단체¹⁾들도 큰 재산 손실을 보게 되었다. 그러나 독일 경제의 어려움은 투자자들의 이러한 직접적인 손실보다 독일의 산업이 수출에 크게 의존하는 구조이기 때문이다. 오랫동안 전 세계 모든 국가 중에서 수출액 1위를 차지하였고 2008년에도 이 자리를 유지한 독일은 세계적 경기침체와 이로 인한 수요 감소에 가장 크게 타격을 받는 나라 중 하나가 되었다.

독일의 수출은 2008년 11월 기준 전년 동월 대비 11.8%가 줄었다. 독일을 대표하는 자동차 산업에서 포르쉐와 벤츠는 미국으로 수출하는 고급차 분야에서 2008년 11월에 비하여 12월에는 수출액이 1/4 정도 줄었다. 2009년에는 자동차 판매업/수리업 분야에서 자동차 판매가 280만 대로 줄어들고, 이 분야의 노동시장에서 총 470,000명의 종사자 중 30,000명의 일자리가 줄어들 것으로 예상된다고 한다.²⁾

연방정부는 2009년 말에는 2009년 초에 비하여 전체 노동시장에서 약 50만 명의 실업자가 늘어나 전체 실업자수는 350만 명에 이를 것으로 추정하고 있다.

3. 금융기관에 대한 긴급지원과 경기부양책 I

글로벌 경제위기에 대응하여 독일정부가 내놓은 대응책은 4절에서 상세히 설명하는 경기부양책 II 이전에 금융기관에 대한 지원과 경기부양책 I의 두 가지를 선행하는 조치가 있었다.

〈금융기관에 대한 지원〉

미국에서 시작하여 2008년 하반기에 유럽의 은행들에게 퍼진 금융기관들의 유동성 위기에 대하여 각국 정부들은 즉각적인 대응책을 제시했다. 미국이 금융기관에 직접 제공한 자금만도 5,000억 유로 규모, 영국 2,700억 유로의 보증과 500억 유로의 자본을, 프랑스는 3,200억 유로의 보증과 400억 유로의 자본을 제공하였다.³⁾

영국, 프랑스와 비교할 때 독일 정부는 경제 규모에 비추어 그 보다 더 큰 규모의 4,000억 유로의 보증과 800억 유로 규모의 직접적 자본 제공이라는 구제책을 내놓았다. 어려움에 빠진 금융기관이 국가가 제공하는 구제 금융을 받는 방법으로 국가 주도적 지원이 아니고, 개별 금융기관들이 필요한 경우 자발적으로 신청하도록 하였다. 금융기관이 구제 금융을 신청할 경우 정부는 대신에 해당 은행의 매니저들에 대한 연봉 제한 등 몇 가지 제한 조건을 요구하기로 하였다.

금융기관들은 어려운 사정임에도 초기에는 자발적으로 정부에 도움을 요청하기를 주저하였다. 이는 우선 정부의 도움을 요청하는 행위 자체가 다른 금융기관에 비하여 사정이 더 어렵다는 정보로 시장에서 해석될 우려가 있기 때문이었다. 이 때문에 금융기관의 위기가 더 커지기 전에 자기 자본비율 등의 일률적인 기준을 정하여 해당 기준에 미치지 못하면 강제로 정부의 도움을 받도록 방법을 수정해야 한다는 의견이 쏟아졌다. 그러나 이때 어려움을 겪고 있는 Dresdner Bank를 인수하기로 했던 Commerzbank가 2009년 1월 8일 정부에 도움을 신청하고 독일 연방정부가 이 은행의 지분의 25%를 소유하는 부분 국유화의 길을 선택하면서 이러한 방법론적인 비판은 잠잠해졌다. 그러나 배드뱅크 설립을 통하여 은행의 부실 채권을 털어주지 않으면 은행이 정상적인 대출 행위를 시작하기 어렵다는 지적에 대하여는 아직 논의가 진행 중이다.

〈경기부양책 I〉

금융기관의 유동성 위기에 추가하여 독일 정부는 2008년 12월 초 310

독일 정부는 4,000억 유로의 보증과 800억 유로 규모의 직접적 자본 제공이라는 구제책을 내놓았다. 금융기관이 구제 금융을 신청할 경우 정부는 해당 은행의 매니저들에 대한 연봉 제한 등 몇 가지 제한 조건을 요구하기로 하였다.

억 유로 규모의 경기부양책 I을 제시하였다. 이 내용들은 사실 이미 예정되어 있던 것이라 경기침체에 대응하기 위하여 추가된 것은 많지 않으며, 그 중 일부는 다만 포장을 바꾼 것에 불과하다. 주된 내용은 집수리 비용에 대해 1,200 유로까지 소득공제, 신형 차에 대한 1년간의 자동차세 면세, 중소기업에 대한 150 유로의 저리금융 프로그램, 기업의 정율법 감가상각의 허용, 도로건설 투자에 대한 5억 유로 규모의 정부투자 추가, 근무시간 단축에 대한 보조금 지급 기간을 12개월에서 18개월로 확대하는 내용 등이다.

〈경기부양 프로그램의 의사 결정 과정〉

금융기관의 유동성 위기에 추가하여 독일 정부는 2008년 12월 초 310억 유로 규모의 경기부양책 I을 제시하였다. 그러나 미국, 프랑스 등 다른 국가들에 비해 재정지출 확대 프로그램에 소극적이라는 비판이 강하게 제기되었다.

금융기관의 유동성 위기에 대한 대응책에 이어 경기침체에 대해서도 주요 국가들은 정부지출을 확대하는 프로그램을 제안하며 신속하게 대응하고자 하였다. 미국을 중심으로 각국의 정부들이 최근 수십 년 동안 신자유주의(공급 중시) 경제학에 충실한 경제 정책을 추구하다가 한순간에 케인즈주의적 정책으로 노선을 바꾸는 것은 매우 과감한 변신이다. 미국은 이러한 재정지출 확대(조세감면 포함) 프로그램에 5,000-6,000억 유로 규모를 설정하였고, 영국은 약 270억 유로, 프랑스 약 260억 유로 규모를 계획하였다.⁴⁾ 유독 독일 정부만 초기에 이에 대하여 비판적 자세를 견지하며 재정지출 확대 프로그램의 제안에 주저하고 있었다. 독일의 연방재무성장관 스타인부뤼그(SPD)는 지금까지 경제침체가 마다 시행한 정부지출 확대는 경제적 효과가 없었고 결과적으로 정부의 부채만 증가시켰다며 이 프로그램이 꼭 필요한지에 대한 회의를 나타냈다.⁵⁾ 그러나 이러한 소극적 자세는 독일이 자주 EU의 물주(Zahlmeister)로서의 역할을 떠맡아야만 했던 과거를 상기하면 이해가 될 수도 있으나 전 세계적인 경기침체라는 아주 예외적인 상황에 직면한 위기 관리자로서는 적절한 입장이 아니며 이웃 나라들의 경기침체 극복을 위한 노력마저도 수포로 돌아가게 하는 행동이라고 국내외의 비판을 받았다. 프랑스 대통령 사르코지는 프랑스는 긴급 대책을 마련하기 위하여 애쓰는데 독일에서는 득실만 따지고 앉아 있다고 강한 불만을 표시하였다.⁶⁾

4. 경기부양책 II에 대한 논의 과정

이러한 국내외 비판과 비판적 색채를 더해가는 각종 경기침체 지수에 직면한 독일의 대연정 정부는 과감하게 방향을 선회하여 재정지출 확대 프로그램을 발표하게 되었다. 정당들에게 2009년은 매우 중요한 선거의

해이며 위기 극복을 위한 리더십을 투표자들에게 보이고 표를 얻어야 한다는 점도 작용한 것으로 보인다.

일단 대연정 정부에서 재정확대 프로그램을 준비하기로 결정하자 2009년 1월 초 약 2주 동안에 그 구체적 내용에 대하여 개별 정당들은 감세, 증세, 지출의 구체적 분야, 사회보험료, 기업에 대한 지원 등 다양한 내용에 대하여 입장을 공식적으로 확정하고 투표자/납세자들과 전문가들의 여론을 수렴하였으며 또 연방정부 내에서 정당 간 의견 절충을 시작하였다. 이 과정에서 기본적으로 기민련/기사연의 입장은 감세를 통한 국민들의 구매력 증가, 그리고 사민당은 사회보험료 인하를 선호하는 입장을 보였으며 도로, 학교, 광폭통신망에 대한 정부투자의 확대에 대하여는 의견을 공유하였다.

기민련/기사연의 입장에서 선호하는 감세는 소득세에서 누진율 구조를 완화하고 기초 공제를 8,004유로로 올리는 안이다. 기초 공제를 8,004 유로로 하면 현재보다 336 유로 증가하는 것으로서 최저 세율인 15%를 적용받는 납세자는 년 50.40 유로의 소득이 증가하는 것이다. 이에 대하여 사민당은 2년간 한시적으로 소득세 최고 세율을 45%에서 47.5%로 상향 조정하여 부유층에 세 부담을 늘리고 소득세의 감세에는 반대하였다. 이는 소득세의 감세가 면세점(기초 공제)이하의 저소득층에게는 도움이 안 되기 때문이다. 이는 감세에 대하여 근본적으로 반대하기보다는 소득세 감세보다 더 적절한 수단이 있을 것이라는 생각에 기인한 것이다. 반면 CDU는 최고 세율 인상을 통한 부유층의 세 부담 증가에 강력하게 반대하였다.

사민당은 기본적으로 감세보다는 사회보험료 인하, 특히 건강보험료율의 인하를 주장하였다. 연방정부가 100억 유로 정도의 건강기금에 대해 재정지원을 하는 경우 근로자의 건강보험료율을 15.5%에서 14.5%로 낮출 수 있는 규모라는 것이다. 기민련은 기본적으로 이에 반대하는 입장이며 이는 자영업자를 제외한 근로자에게만 유리하다는 것이다.

독일 대연정 정부는 과감하게 방향을 선회하여 재정지출 확대 프로그램을 발표하게 되었다. 이 과정에서 기민련/기사연은 감세를 통한 국민의 구매력 증가, 사민당은 사회보험료 인하를 선호하였으며, 도로, 학교, 광폭통신망에 대한 정부투자 확대는 의견을 공유하였다.

[5. 경기부양책 II에 대한 대연정 정부의 합의]

2009년 1월 12일 최종 합의를 거쳐서 독일의 대연정 정부가 발표한 500억 유로 규모의 경기 부양책의 2년에 걸친 재정지출 확대 및 감세의 구체적인 내용은 다음과 같다.

공공투자 확대 규모는 180억 유로 정도이며, 소득세 감면은 90억 유로 규모이다. 감세 방법은 기초공제 금액 상향, 최저 세율 인하, 세율체계 적용 기준소득 상향 등이다. 그리고 건강보험료율을 15.5%에서 14.9%로 0.6% 인하하기 위해 90억 유로를 지원하기로 했다.

〈공공투자 확대〉

우선 공공투자 확대 규모는 180억 유로 정도이며, 그중 연방정부가 140억 유로를 부담하고 지방 정부가 여기에 자체부담금 40억 유로를 더하기로 한다. 연방정부는 우선 100억 유로를 지역별 투자 프로그램에서 사용하고 추가로 40억 유로를 연방자체의 사회간접자본투자 프로그램에서 사용할 예정이다. 연방의 지역별 투자프로그램에서 나오는 100억 유로와 지방 정부의 40억 유로는 대부분을 도로 등의 건설 보다는 지역에 소재한 유치원, 학교, 대학교의 시설 보수, 에너지 효율성 향상을 위한 시설 투자에 사용하며, 예산의 1/3은 병원 등 지역 기반시설의 보수에 투입하기로 하였다. 연방정부가 사회간접자본 투자 프로그램에서 지출하게 될 40억 유로의 절반은 교통 인프라, 기후 변화에 대한 조치, 에너지 효율성, 연구 개발 투자 등에 사용할 것이다. 그리고 이러한 각종 투자가 조속히 시작할 수 있도록 공공기관의 사업 발주에 관한 절차를 단순화한다.

〈감세〉

연방 정부는 90억 유로 규모의 소득세 감면을 단행하기로 하였다. 이에 따라 연방정부의 세수입이 2009년에 29억 유로 정도, 그리고 2010년에 61억 유로 정도 감소할 것이다. 소득세의 감면은 3가지 방법으로 시행된다. 첫째 기초 공제를 2009년 1월로 소급하여 7,834유로로 170유로 상향 조정하고 2010년부터는 8,004유로로 인상한다. 둘째, 세율구조에서 면세점(기초 공제) 바로 윗부분의 소득 구간에 적용되는 최저 세율을 현재의 15%에서 14%로 인하한다. 그리고 셋째, 전체 세율 구조에서 세율 체계가 적용되는 기준 소득을 일제히 400유로 상향 조정한다.

〈건강보험료율 인하〉

연방정부는 건강보험료율 인하를 위하여 90억 유로를 지출한다. 2009년 7월 1일부터 보험료율은 15.5%에서 14.9%로 0.6% 인하된다. 이 혜택으로 근로자와 기업의 부담이 같은 수준으로 완화되며 근로자의 월 소득이 3,675 유로나 그 이상이면 월 11유로의 보험료 부담이 줄어든다. 월 소득이 그 이하이면 부담 감소액도 적어진다. 이를 위하여 연방은 2009년부터 새로 도입한 건강기금으로 2009년에 30억 유로, 그리고 2010년에 60억 유로 수준으로 추가적인 재정이전을 이행한다.

〈기업 지원〉

기업에 대한 보증 지원을 위하여 1,000억 유로 규모의 펀드를 조성하고

정부와 재건은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau)의 전문가 등으로 구성된 위원회가 금융기관을 통하여 전달된 기업의 보증 신청을 평가하여 결정하는 방식을 채택한다. 정부는 보증만 하고 지분 참여는 하지 않는다.

〈기타 사항〉

경색된 소비 심리를 완화시켜 단발적 소비 효과를 창출하기 위하여 개별 가구에 대하여 아동 1인당 100유로의 일회성 보너스를 지급한다.⁷⁾ 그리고 자동차 구매 보조금이 제공되는데 9년 이상 된 자동차를 폐차 처분하면서 새 차나 출고된 지 1년 이하의 차를 사면 2,500유로의 보조금을 지급한다. 이는 2009년에만 시행하며, 최소 1년 이상 자기 이름으로 보유한 차량에 한하여 적용한다. 그리고 자동차세를 이산화탄소 배출 기준으로 전환하는 시점을 가능하면 2009년 7월 1일 기준으로 앞당기기로 하였다. 이는 환경친화적 신형 차 구매를 높이기 위한 조치이다.

[6. 맺으며]

독일의 현 정부는 대연정으로 구성되어 있으므로 결국 개별 정당들이 원하는 것들을 절충하여 여러 가지 내용이 조금씩 들어있는 재정지출 확대 프로그램을 만들었다. 그리고 큰 규모의 조세 감면을 하기에는 정부부채 증가로 인한 미래의 부담을 염려하지 않을 수가 없었다. 이 프로그램에 대한 독일 사회에서의 전반적인 평가는 그래도 긍정적인 편이다. 하지만 일각에서는 시기가 좀 늦었다거나 재정지출이 2009년에 더 집중되어야 하는데 2010년에 가서야 이행되는 것이 많아서 경기침체의 최저점을 지나서 투자하는 꼴이 된다거나 하는 비판도 있고 산업 분야별로는 자동차 분야에만 지원되는 것에 대하여 동반 효과를 인정하면서도 비판적 시각이 있다. 정부의 지출확대가 사회 인프라 확충에 단기적으로 집중되는 까닭에 건설 분야에 주문이 일시적으로 쇄도하여 건설 단가를 올리게 된다는 것도 지적된다. 그리고 결국 경기침체를 막지는 못한다는 비관적 시각도 있다.

이 프로그램에 대한 독일 사회의 전반적 평가는 긍정적인 편이다. 하지만 일각에서는 시기가 좀 늦었다거나, 자동차 분야에만 지원되는 것에 대하여 동반 효과를 인정하면서도 비판적 시각이 있다. 그리고 결국 경기침체를 막지는 못한다는 비관적 시각도 있다.

| 후주 |

- 1) 그 중의 한 예로 올덴부르크 지역의 개신교 교구청은 목사 인건비 등에 소요되는 비용의 80%를 교회세에, 20%를 교회의 보유 자산으로부터의 금융 수입에 의존하고 있었는데, 교회세의 세입이 장기적으로 줄어드는 추세에 직면하여 오랫동안 대책 마련에 고심하던 차에 은행의 자산운용가의 권유에 따라 그들이 오랫동안 보수적으로 관리하던 보유자산을 리만브러더스 은행이 파산하기 얼마 전에 투자하였고 결국 전액을 잃어버리게 되었다, Spiegel, 2008년 11월 17일 47-80쪽.
- 2) FAZ, 2009년 1월 5일
- 3) Spiegel, 2008년 10월 20일, 29쪽
- 4) Spiegel, 2008년 12월 1일, 24쪽
- 5) Spiegel, 2008년 12월 1일, 37쪽
- 6) Spiegel, 2008년 12월 1일, 22쪽. 다른 한편 이러한 초기의 독일의 소극적 입장은 그 시점까지 수상 메르켈과 재무장관 스타인브뤼그이 각각 다른 정당에 속해 있음에도 정부 부채의 축소와 건전 재정 추구라는 측면에서 매우 일치된 견해를 가지고 있었으며 EU의 마스트리히트 조약에서 요구한 재정 건전성 기준을 충족할 뿐만 아니라 연방재정이 매우 건실하게 되어가고 있던 시기라는 점을 고려하면 이 두 사람이 이 추세를 다시 되돌려서 재정 건전성을 악화시키는 결정을 하기도 쉽지 않았을 것으로 보인다.
- 7) 그러나 이는 소득세 신고 시 자녀 소득공제액으로 정산되므로 고소득 가정에는 결과적으로 아무런 도움이 되지 않고 저소득 가정에만 도움이 된다.

발행처: 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인: 베르너 캠페터, 박상희

편집위원: 김영희, 안두순, 안석교, 양민석, 이삼열, 정범구, 정현백, 최연혜(가나다 순)

주소: 110-742 서울시 종로구 윤니동 98-5 삼환빌딩 1101호

Tel: (02)745-2648/9 / Fax: (02)745-6684 / e-mail: feskorea@fes.or.kr & fesrok@fes.or.kr

http://www.fes.or.kr

FES-information-Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES-information-Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES-information-Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2009 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office