

2021 독일 안정화프로그램

(German Stability Programme 2021)

2021. 5. 14.

연구진

- 윤성주 재정지출분석센터장
- 김진아 선임연구원

- 독일 연방내각은 2021년 4월 21일 2021 안정화 프로그램(Deutsche Stabilitätsprogramm 2021)을 채택함¹⁾
- 독일 경제는 2021년 3.0%, 2022년 2.6% 성장할 것으로 전망되며, 2021년 GDP 대비 재정수지는 -9%까지 하락하고 국가채무는 74.5%를 기록할 전망
- 중기목표는 일반정부 구조적 적자 상한선을 GDP 대비 0.5%로 설정

1. 2020년 경제 및 재정 상황

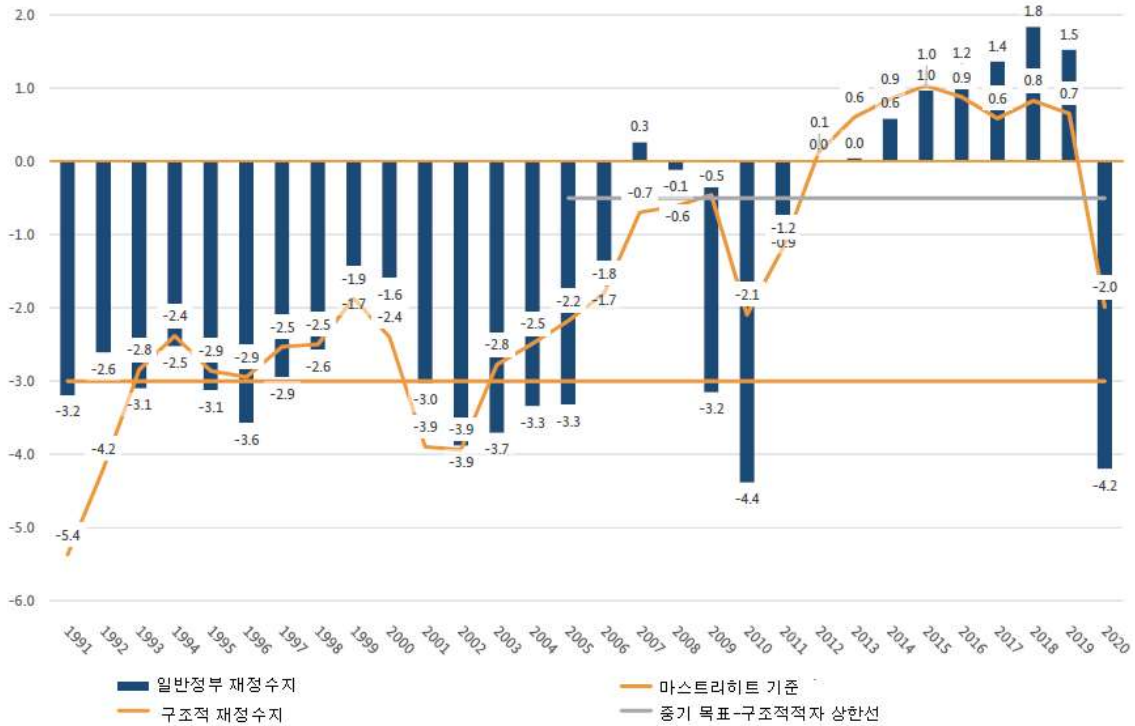
- (경제) 독일은 코로나19 및 이를 억제하기 위해 취해진 조치로 인한 심각한 경기 침체를 겪었으며, 2020년 경제성장률은 GDP 대비 -4.9%를 기록
 - 다만, GDP 하락폭은 예상보다 크지 않았으며 이는 2020년 여름 이후 독일 연방정부의 대규모 경제부양책, 미래개발패키지, 신속한 맞춤형 지원 및 안정화 조치 등이 경제활동의 반등을 지원한 것에 기인
- (재정) 독일은 2020년 일반정부 재정수지는 GDP의 -4.2%를 기록하였으며, 2010년 이후 처음으로 마스트리히트 재정적자 상한선²⁾을 초과([그림1] 참고)
 - 이는 팬데믹 대응을 위한 광범위한 조치 및 경제안정화를 위한 두 차례 추경, 채무제한법 예외 조항에 따른 신규차입 확대 등에 기인
 - 다만, 2020년 연방의 순차입(net borrowing)은 약 1,300억 유로로 기존 연방하원의 승인 전체 순차입 2,180억 유로 보다 크게 낮으며, 이 중 일부 지출은 2021년으로 이관되어 향후 차입으로 조달되는 자금이 기존 계획 대비 적어질 수 있음
 - 2020년 독일의 GDP 대비 국가채무는 경기침체와 경제안정화를 위한 확장적 조치로 인해 2019년 59.7%에서 큰 폭으로 증가한 69.8%를 기록한 것으로 나타남

1) 독일 재무부, Press, Pressemitteilungen, 2021.4.21.
<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/04/2021-04-21-deutsches-stabilitaetsprogramm-2021-beschlossen.html>

2) 마스트리히트 기준에 따르면, 회원국은 GDP 대비 재정적자 3%, GDP 대비 채무는 60% 이하를 유지하도록 함

[그림 1] 구조적 및 일반정부 재정수지 추이(1991~2020년)

(단위: GDP 대비 %)



출처: Deutsche Stabilitätsprogramm 2021, Abbildung 3., 2021.4.21.

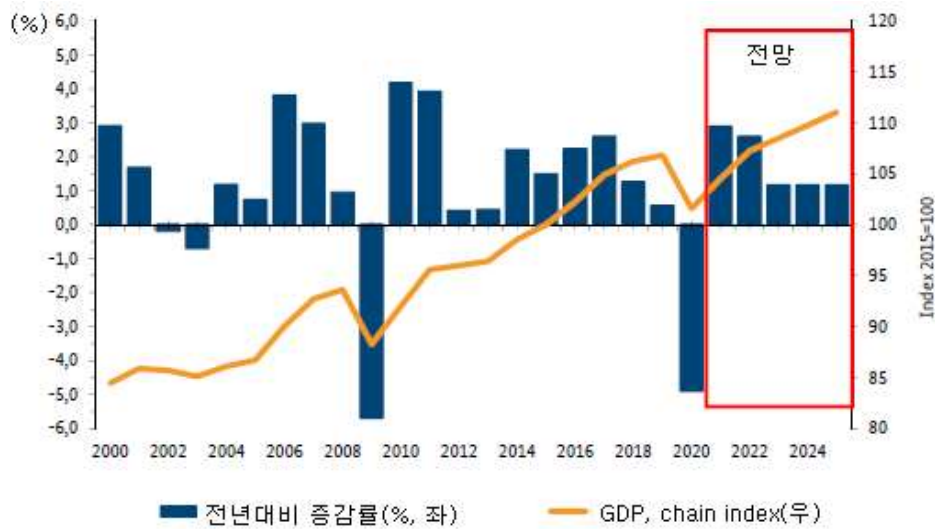
2. 경제전망

□ (단기 전망) 독일 경제성장률은 2021년 봄 이후 점진적으로 회복하여 2021년 3.0%, 2022년 2.6%를 나타낼 것으로 전망

- 2021년 초 코로나 재확산과 지속된 봉쇄조치로 경제발전이 둔화되었으나, 팬데믹의 영향을 크게 받은 서비스 부문의 손실은 전반적으로 견고한 산업 부문으로 상쇄
- 2021년 봄부터 팬데믹 및 봉쇄조치의 영향을 받는 경제부문의 활동이 점진적으로 회복된다는 가정 하에 2021년 GDP는 3.0% 성장할 것으로 전망
 - 민간소비 +3.6%, 장비투자 +6.5%, 대외무역의 강한 성장세(수입 +7.2%, 수출 +6.4%), 정부소비 +1.1% 등이 경제성장을 견인할 것으로 보임
 - 그러나 2021년 거시경제의 발전은 팬데믹 진행상황과 제한 조치의 필요성에 따라 크게 달라질 수 있음

- 노동시장은 2021년 초 이후 서서히 회복되어 실업률이 소폭 하락(5.9%→5.8%)할 전망이며, 2021년 소비자물가상승률은 부가가치세 재인상 및 큰 폭의 유가 상승 등의 요인을 반영하여 1.5%를 기록할 전망
- (중기 전망) 2023-2025 기간의 평균 성장률은 1.2%로 전망되며, 향후에는 이민, 여성 및 노인 고용 확대 뿐만 아니라 생산성 향상의 중요성이 높아질 것으로 보임
- 국내 수요는 성장의 중요한 요소이며, 이는 노동시장의 견고한 발전에 의해 지지되는데 인구통계학적 변화로 인한 잠재노동력의 감소는 중기 경제발전에 있어 부정적인 영향을 미침

[그림 2] 실질GDP 추이 및 전망



출처: Deutsche Stabilitätsprogramm 2021, Abbildung 1., 2021.4.21.

<표 1> 2020~2025년 독일 경제 전망

(단위: %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
실질GDP성장률	-4.9	3.0	2.6	1.2	1.2	1.2
민간소비	-6.1	3.6	2.9	1.2	1.2	1.2
정부소비	3.3	1.1	0.5	1.0	1.0	1.0
총고정자본형성	-3.1	3.6	3.5	1.7	1.7	1.7
수출	-9.4	6.4	5.7	3.1	3.1	3.1
수입	-8.5	7.2	6.0	3.6	3.6	3.6

출처: Deutsche Stabilitätsprogramm 2021, Tabelle 11,12,13. 주요 변수 발췌, 2021.4.21.

3. 재정전망

- (중기목표) 독일 정부는 중기재정목표로 일반정부 구조적 적자 상한선을 GDP 대비 0.5%로 설정
- (수입 및 지출) GDP 대비 총수입은 2020년 46.9%, 2021년 45.75%로 전망되며, GDP 대비 총지출은 2020년 51.1%, 2021년 54.75%로 전망됨
 - (수입) 2021년 총수입은 GDP 대비 45.75%까지 하락한 이후 점차 증가하여 2025년 47.75%를 나타낼 전망
 - GDP 대비 조세수입은 2021년에 22.5%로 하락한 후 지속적으로 증가하여 2025년 23.75%로 전망되며, 사회보장기여금 비율 또한 2021년 GDP 대비 18%로 소폭 하락한 후 2025년 약 19% 수준으로 증가할 전망
 - (지출) 총지출은 2020년에 이어 2021년 큰 폭으로 증가하여 GDP 대비 54.75%까지 증가한 후 2025년 47.75%로 점차 하락할 전망
 - 2020년 총지출은 코로나 대응 관련 필요 지출 증가로 전년 대비 9.3% 증가하였으며 2021년에도 11.75%의 지출증가가 예상되나, 2022년에는 지출이 전년 대비 - 5.75% 감소하고 2023년부터는 지출증가율이 명목GDP 성장률 보다 낮아질 것으로 전망

<표 2> 2020~2025년 독일 수입 및 지출 비중 전망

(단위: GDP 대비 %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
조세(A)	23.2	22.5	23	23.25	23.75	23.75
사회보장기여금(B)	18.2	18	18.25	18.5	19	19
조세 및 사회보장기여금(A+B)	41.5	40.5	41.25	42	42.5	42.75
총수입	46.9	45.75	46.25	47	47.5	47.75
총지출	51.1	54.75	49.5	48.5	48.25	47.75

출처: Deutsche Stabilitätsprogramm 2021, Tabelle 1.2., 2021.4.21.

- (재정수지) 안정화프로그램에 따르면 2020년 GDP 대비 - 4.2%를 기록한 일반정부 재정수지는 2021년 GDP 대비 - 9%까지 하락할 전망
 - 본 보고서에서는 코로나 팬데믹에도 불구하고 독일의 재정은 견고하게 유지되

고 있으며, 독일 정부의 전례 없는 대규모 지원정책은 경제 악화를 막고 향후 세수가 증가할 것임을 보여줌

- 연방정부는 재정정책을 통해 팬데믹이 건강 및 경제에 미치는 영향을 최소화하기 위해 노력하고 있으며, 필요한 조치에 대한 지속적 지원 의지를 표명
 - 또한 장기적 성장잠재력과 생산성을 높이기 위한 미래지향적이고 지속가능한 조치를 지속할 것이며, 이를 통해 건전한 재정을 유지할 것임을 언급
- 올해에도 지속되는 팬데믹에 대응하고 기업, 노동자, 가족을 지원하기 위한 예산 투입으로 일반정부 재정적자는 GDP 대비 9%까지 하락할 전망
- 그러나 2022년 재정적자는 눈에 띄게 감소할 것이며 2025년에는 재정수지 균형에 도달할 것으로 전망

□ (채무) 독일의 마스트리히트 기준 채무 비율은 2021년 GDP 대비 74.5%를 기록한 후 지속적으로 감소하여 2025년에 GDP 대비 69.25%를 나타낼 전망

- GDP 대비 채무비율은 2020년 GDP 대비 75.25%로 전망했으나 실제로는 예상보다 낮은 69.8%를 기록하였으며, 국제적으로 비교했을 때도 여전히 낮은 수준임(G7 중에서는 가장 낮음)

<표 3> 2020~2025년 독일 재정 전망

(단위: GDP 대비 %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
일반정부 재정수지	-4.2	-9	-3	-1.5	-0.5	0
연방정부	-2.6	-6.75	-2.25	-1	-0.5	0
주정부	-0.5	-0.75	-0.25	-0.25	0	0
지방자치단체	0.0	-0.5	-0.5	-0.5	-0.25	-0.25
사회보장기금	-1.0	-1	-0.25	0	0.25	0.25
이자지출	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
기초재정수지	-3.5	-8.25	-2.5	-1	0	0.5
구조적 재정수지	-2.0	-7.75	-2.75	-1.25	-0.5	0

출처: Deutsche Stabilitätsprogramm 2021, Tabelle 15. 주요 변수 발취, 2021.4.21.

<표 4> 2020~2025년 독일 채무 전망(마스트리히트 기준)

(단위: GDP 대비 %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
총채무	69.8	74.5	74	73.25	72	69.25
채무 비율 변화	10.1	4.75	-0.5	-0.75	-1.25	-2.75

출처: Deutsche Stabilitätsprogramm 2021, Tabelle 18., 2021.4.21.

4. 재정 정책 방향

- (안정화 조치) 독일 정부는 2020년 봄 코로나 위기로부터 기업의 경제적 생존 보장 및 팬데믹으로 인한 유동성 부족 해결을 위해 보조금 형태의 긴급지원 제공, 경제안정화 기금 마련, 대규모 독일재건은행(KfW) 특별프로그램 등을 시행
 - 이후에도 1~3차 가교지원(Überbrückungshilfe)을 통해 중소기업, 자영업자 및 프리랜서, 비영리기업 및 기관을 대상으로 고정비용을 지원하고, 2020.11~12월 기간 봉쇄조치에 따른 피해보상을 위해 11월 및 12월 특별지원을 통한 보조금 지급
 - 또한 독일정부는 팬데믹 이후 빠른 경제 회복에 기여할 수 있도록 노동시장 문제에 적극적으로 대응
 - 조업단축수당(kurzarbeitergeld) 확대, 팬데믹 관련 조업단축 규정 2021년 말까지 연장, 단축된 근무시간에 추가 직업훈련을 받을 수 있도록 인센티브 강화 등
- (경제부양패키지) 2020.6월 독일 정부는 2020 및 2021년에 걸쳐 약 2,500억 유로 규모의 경제회복 지원 계획을 포함하는 경제부양패키지를 수립
 - 동 패키지에는 경제구조를 보호하는 지원을 제공하여 장기적 경제회복에 도움이 되도록 하는 조치 및 독일 경제의 구조적 과제 해결을 위해 투자를 늘리는 미래개발패키지를 포함
 - 소비자 수요촉진을 위해 2020년 말까지 부가가치세의 일시적 인하, 아동보너스 지급 및 한부모 가정 세금 경감, 사회보장 기여금 안정화, 재생에너지 부담금에 연방정부 예산 지원 등 지원정책 시행
 - 경제부양패키지의 일부를 구성하는 미래개발패키지는 기후행동, 에너지전환,

이동성 및 디지털화에서 혁신적 공공투자를 제공(약 500억유로 규모)

- (회복 및 복구계획) 독일은 회복 및 복구 계획(DARP)³⁾을 통해 친환경적 현대화 및 디지털화를 촉진하기 위한 6개의 목표를 발표
 - 독일 정부는 회복 및 복구지원(RRF⁴⁾) 자금을 통해 기후정책, 디지털 인프라 확장, 보건시스템 강화 등의 정책을 우선순위에 두고 시행할 계획임을 발표
- (보건) 코로나19 사태는 공공의료의 역할이 얼마나 중요한지 보여주는 사례이며, 이에 독일 정부는 지속적인 공공의료 시스템 개선 지원을 약속
 - 연방-주정부는 공공의료 서비스개선을 위한 공공의료 종합대책(Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst)에 합의하였으며, 연방정부는 2026년까지 40억 유로의 자금을 지원할 계획
 - 이외에도 충분한 보호장비 및 기타 관련 소비재 구입을 위한 준비금 설립, 코로나 발생 통제를 위한 긴급조치 지원에 보조금 제공, 병상확보, 백신구입 및 코로나 검사, 마스크 제공 비용 등 팬데믹 관련 위험 대응을 위한 노력 지속
- (공공투자) 공공투자는 경제성장을 견인하는 중요한 요소로 독일 연방예산의 주요 우선순위 중 하나이며, 2020년 예산의 투자지출은 530억 유로로 역사상 최고치를 기록
 - 연방정부는 투자를 위해 2021년에도 619억 유로를 배정하고, 코로나 팬데믹 영향 완화를 위한 지방투자 범위 또한 확대하고 있음
- (노동) 독일 연방고용청은 2020.5월 내일근로장려법(Arbeit-von-morgen-Gesetz) 시행을 통해 코로나로 인해 어려움을 겪는 기업의 재교육 투자를 확대·지원하는데 보조금을 지급함으로써 근로자 및 회사가 디지털화 및 구조적 변화 문제를 해결

3) Deutscher Aufbau-und Resilienzplan: DARP

2020년 7월 EU 정상회의에서 7,500억유로의 경제회복기금(New Generation EU)이 합의된 바 있으며, 이 기금의 주요 정책 수단인 '회복 및 복구지원(Recovery and Resilience Facility(RRF))'을 지원받기 위해서 EU회원국들은 각국의 회복 및 복구 계획(national recovery and resilience plan)을 제출하여야 함

4) Recovery and Resilience Facility: 경제회복기금의 주요 정책 수단으로 회원국 경제 탄력성을 개선하고 위기의 경제 사회적 영향을 완화하며 경제 회복을 지원하는 것을 목표로 함. 규모는 보조금 3,125억유로와 대출 3,600억유로로 구성됨.

하도록 지원

- (교육) 연방정부는 독일 교육시스템을 강화하고 교육 분야에서 디지털 기술 사용을 촉진한다는 목표를 설정하였으며, 이를 위한 몇몇 정책들을 시행중임
 - 고등교육 강화를 위한 대학 재정 지원에 2023년까지 매년 38억 유로, Digital Pact for Schools을 통한 디지털 학습 촉진을 위한 광범위한 인프라 투자에 65억 유로, 혁신 및 성장촉진을 위한 연구개발(R&D)에 자금 지원 등
- (사회) 독일 연방정부는 사회결속 강화를 위해 가족정책, 교육, 사회보장 분야에서 맞춤형 정책들을 시행하고 있음
 - 2021년부터 자녀수당, 저소득 가구 대상의 자녀 보조금, 한부모 가족을 위한 세금 경감, 일가정 양립을 위한 아이 돌봄서비스 확대 등을 추진
 - 또한 장기실업자의 노동시장 통합을 위해 2018-2022 기간 동안 40억 유로의 추가 예산을 투입하였으며, 2021년 1월1일부터 기초연금을 도입·시행⁵⁾
- (국제원조) 독일 정부는 팬데믹 위기 동안 최빈국 및 개발도상국을 위한 국제원조 지원을 강화하고 국제개발 협력 부문에서 현재 ODA 지출 이상을 유지하는 것을 약속하였으며, 국방지출 또한 증가시켜 NATO 동맹국에 대한 의무이행 및 EU의 외교·안보정책을 지원하기 위해 노력

5. 공공재정의 지속가능성 전략

- 인구학적 변화는 공공재정의 지속가능성에 대한 주요 도전과제이며, 향후 독일의 고령화 관련 정부지출이 GDP에서 차지하는 비중은 큰 폭으로 증가할 것으로 예상됨
 - 추정에 따르면 고령화는 전체 잠재성장률을 약화시킬 것이며, 2025년 0.8%까지 감소할 것으로 전망됨

5) 독일 연방정부는 2018년부터 기초연금도입을 추진해왔으며, 2021년 1월 1일 기초연금법이 발효됨으로써 제도가 시행됨. 대상은 35년간 근무 및 연금보험을 납부한 퇴직자 및 퇴직예정자이며, 평균 소득이 독일 평균 소득의 80% 미만인 경우 기초연금을 받을 자격이 부여됨.

- 잠재성장률 전망은 성장에 대한 노동의 기여도가 반영되는데, 이와 같은 잠재 성장률에 대한 노동의 기여도가 중기전망 후반에는 마이너스로 전환될 것으로 예측

□ 높은 고용률 및 생산성은 정부수입을 증가시켜 장기적 지속가능성을 높이는데 기여하므로 미래 지향적 재정 및 경제정책을 통해 노동력 감소 및 잠재성장률을 높이기 위한 노력을 하는 것이 가장 중요

○ 재정의 지속가능성을 위한 정책은 투자를 통한 경제 성장 동력 보호(특히, 녹색 및 디지털 투자), 노동인구의 잠재생산성 개선, 고용기회 창출을 통한 노동공급 증가(여성 포함)를 목표로 설정하여야 함

[그림 3] 독일의 잠재성장률 추이 및 전망(2014~2025)



출처: Deutsche Stabilitätsprogramm 2021, Abbildung 6., 2021.4.21.