

# 글로벌 경제위기와 독일의 경제·사회정책적 대응

어 기 구\*

(2009.11.20. 접수 / 2009.12.31. 1차수정 / 2010.1.14. 게재확정)

- 요약 -

본 연구는 2008년 미국발 전세계적 금융·경제위기를 맞이하여 우리와 같이 경제에서 수출이 차지하는 비중이 높은 독일의 경제·사회정책적 대응방안을 살펴보고자 이루어졌다. 예상했던 바와 같이, 독일 역시 국내외 수주량 및 생산량 급감, 이에 따른 노동시장에서의 실업문제 등 2차 대전 이후 심각한 어려움을 겪고 있었다. 그러나 독일의 사회주체들은 GDP 대비 2%인 약 1,000억 유로 규모의 위기대응방안을 마련하는 등 이번 위기를 단순히 위기를 모면하자는 차원이 아니라 이번 기회에 독일의 잠재적 성장력과 사회안전망 그리고 국가고용시스템을 한층 더 강화하여 세계속에서 독일의 존재를 확고히 하고자 노력하고 있었다. 연구결과, 경제위기에 독일 사회안전망의 순기능적 역할, 부양책의 목표를 위기의 최대 피해자인 중소기업 지원과 서민보호로 한 점, 부양책을 만드는 과정에서 노사정은 물론 다양한 이해관계자가 참여하여 정책의 집행력을 극대화 한 점 등은 우리가 눈여겨 볼 점이다.

---

\* 한국노동중앙연구원 연구위원(kiyku@hanmail.net)

주제어 : 경제위기, 사회국가, 사회적 대화, 위기대응방안, 고용 및  
사회안전망

## 1. 서론

본 연구는 2008년 미국 발 전대미문의 전 세계적 금융·경제위기를 맞이하여 ‘독일은 어떻게 대응하고 있는 지’란 질문을 가지고 이루어졌다. 이미 잘 알려진 바와 같이, 지난 30여 년간 세계경제는 신자유주의 경제정책에 의한 금융규제 실패와 과도한 버블에 의한 가공의 떡을 키워온 결과 심각한 어려움에 처해있다. 요즘 다소 회복되는 기미가 보이곤 하나 이는 어느 한 지역의 문제가 아니라 지구 전체의 문제이기 때문에 세계경제의 회복이 그리 쉽지 않아 보인다. 특히 노동시장상황은 2011~12년까지 장기간 어려움에 처할 것이란 것이 대다수 전문가들의 전망이다. 지금 당장은 세계 모든 나라들이 위기를 느낀 나머지 적극적인 대응방안을 펼침에 따라 세계경제가 다소 호전되는 양상을 보이기도 하나 문제는 내년 이후이다. 노벨경제학상 수상자이면서 뉴욕타임즈의 칼럼니스트인 폴 쿠르그만(Paul Krugman) 교수도 “세계경제는 이제 막 중환자실에서 나왔을 뿐 회복하기까지는 상당기간 치료가 필요할 것”이라 보았다. 이와 같은 암울한 전망을 하는 것은 세계 각국의 정부가 2009년 수준의 경기부양책을 계속해서 추진하지 못하고, 세계 곳곳에 숨겨진 금융부문의 부실채권을 신속하게 정리하고 그에 따라 발생하는 자본의 부족분을 확충하지 못하면 세계경제에 새로운 악재들이 계속 발생할 소지가 있기 때문이다. 그래서 이번 금융위기를 통한 세계적 불황이 얼마나 깊게, 얼마나 오랫동안 지속될지 불확실하고 이번 위기에서 교훈을 얻지 못하면 앞으로 더 큰 위기가 닥칠 수 있다고도 경고한다.

독일 역시, 국내외 모든 기관들이 독일의 경기를 매우 어렵게 전망하고 있는 가운데, 이 위기를 극복하고자 IMF의 요구 수준인 GDP 대비 2%, 약 1,000억 유로 규모의 위기대응방안을 마련하여 발 빠르게 움직이고 있다. 2009년 성장률을 마이너스 5~6%까지도 보고 있으며, 실제로

최근의 상황 등을 보면 국·내외 수주량 및 생산량 감소, 국내소비 둔화, 실업문제 등으로 인한 사회안전망에 대한 위협 등 대체로 2차 대전 이후 가장 심각한 상황이라는 게 공통된 인식이다.

그러나 독일은 이번 위기를, 단순히 위기를 모면하자는 차원이 아니라 이번 기회에 독일의 경제체질을 한층 더 강화하고 잠재적 성장력과 사회안전망 그리고 국가고용시스템을 새롭게 하여 좀 더 강한 독일을 만들기 위해 노력하고 있다. 이에 연방과 주정부 그리고 지자체는 물론 노동계, 경영계 등 모든 사회주체들이 새로운 일자리와 혁신, 보다 선진화된 사회적 인프라 구축을 위해 적극적으로 참여하고 있다. 이런 점을 고려하면서 본 연구는 글로벌 경제위기 극복을 위한 독일의 경제·사회 정책적 위기 대응방안에 대하여 살펴보고자 한다.

본 글의 순서는 다음과 같다. 우선, 위기를 맞이한 독일의 경제 및 노동시장의 상황을 대략적으로 살펴 볼 것이다. 이어서 독일이 추진하고 있는 다양한 위기대응방안들과 그 의미 그리고 다소 이른 감이 있지만 주요 정책들이 시장에서 어떠한 반응을 보이는지 평가하여 본 후, 결론에서는 연구내용을 정리하고 독일의 위기대응방안에 대한 정책적 시사점을 간략하게나마 제시해보고자 한다.

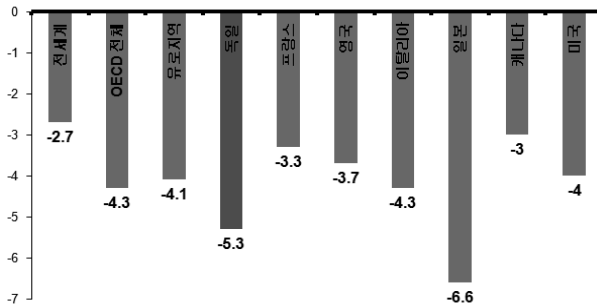
끝으로 본 논문은 어떤 학술적·이론적 측면보다는 독일의 위기대응방안에 대한 정보를 신속히 제공하여 정책연구를 지향하는 한국사회정책연구에 보탬이 되고자 하는 바람으로 이루어졌다. 그리고 연구주제 특성상 최근의 자료를 활용하고 있어 그간의 연구동향이나 문헌고찰은 부득이 반영시킬 수 없었음을 밝혀둔다.

## 2. 경제 및 노동시장 현황

OECD는 2009년 세계경제가 지난 2차 대전 이후 처음으로 마이너스

성장을 기록할 것이라고 발표했다. OECD가 내놓은 주요 전망은 세계경제성장률 -2.7%, OECD 전체평균 -4.3%, 유로화지역 -4.1%, 독일 -5.3%, 프랑스 -3.3%, 영국 -3.7%, 일본 -6.6%, 미국 -4% 이다(그림1참조). IMF 역시 2009년 4월 세계 주요 국가들의 경제성장률 전망치를 발표했다. IMF 내놓은 주요 전망은 세계경제성장률 -1.3%(2009년 1월 전망 +0.5%), EU -4.2%, 미국 -2.8%, 독일 -5.6%, 일본 -6.2% 등이다. 또한 IMF는 이러한 어두운 전망에 대한 대처방안으로 국제공조를 강조하면서, 특히 금융부문 지원, 기준금리 인하, 적극적 경기부양책이 필요하다고 역설했다(IMF, 2009). 한편 WTO는 2009년 세계무역이 9% 감소할 것으로 발표했는데 이는 1982년(-6.2%)의 2차 석유파동 때보다도 더 심각한 수준이라는 평가다.

<그림 1> OECD가 전망한 국가 및 지역의 2009년 경제성장률

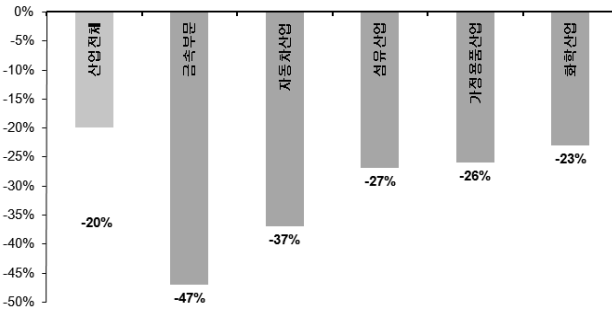


자료: OECD, Economic Outlook, Interim Report, March 2009.

세계경제 위축과 함께 유럽경제 전망도 암울하다. 실제로 2009년 유럽회원국들의 산업별 경제기상도를 보면 금속 -47%, 자동차 -37%, 섬유 -27%, 가정용품 -26% 그리고 화학 -25%로 마이너스 성장을 할 것으로 예상되어지며 전산업부문에서 -20% 정도 감소할 것으로 예상하고 있다(그림2 참조). 이처럼 세계 및 유럽경기의 전망이 어두운 원인은 금융위

기의 여파로 산업 국가들의 생산량이 큰 폭으로 줄었고 경기침체에 따라 기업들의 수주량이 지속적으로 감소하고 있으며 일부 국가들이 자국의 위기를 극복하기 위하여 보호무역주의를 실행하고 있다는 점 등을 지적하고 있다. 그러나 다른 지역에 비해 유로지역은 경제가 상대적으로 건전하다고 보는데 이는 가계의 부채가 높지 않고, 기업의 재무구조가 건전하며, 인플레이 억제를 통한 소비자 구매력 향상에 대한 금융정책의 효과가 클 것이란 기대가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 금융시장은 아직 불안정하고 소비심리가 위축되어 있는 바, 무엇보다도 유로지역의 효과적인 경기부양정책을 위해서는 EU 27개국은 각국의 상황을 고려한 긴밀한 협조가 필요하다고 강조하고 있다(FAZ, 2008).

<그림 2> 유럽산업의 2009년 수주량 감소율 전망



자료: ETUC, 2009, “Economic and social crisis: ETUC positions and actions”, Brussels.

유럽 국가들 중에서도 독일은 다른 나라들보다 세계경제에 비교적 많이 편입되어 있어 세계경제의 불황과 국제금융위기의 영향을 많이 받을 것으로 전망하고 있다. 그래서 독일정부는 2009년 GDP성장률 전망치를 당초 0.2%에서 마이너스 5%로 수정하여 발표하였다(표1참조)<sup>1)</sup>. 수출은 8.9%, 수입은 5.0%, 설비투자(Ausrüstungsinvestitionen)는 11.9%가 각각 감

소할 것으로 전망하였으며, 실업률은 8.4%에 이를 것으로 내다봤다.

<표 1> 연방정부가 발표한 독일경제의 주요지표(%)

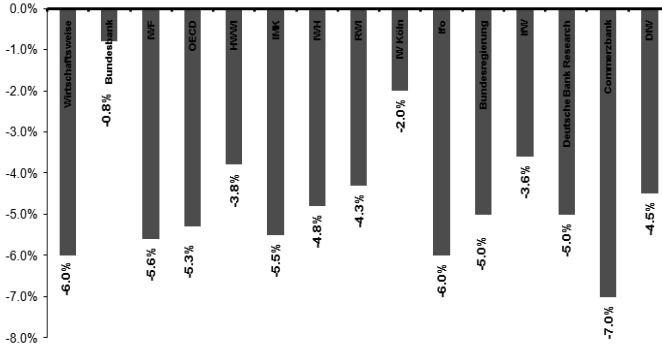
	2007	2008	2009
GDP 성장률	2,5	1,3	-5
실업률	9,0	7,8	8,4
설비투자	6,9	5,3	-11,9
건설	1,8	2,8	-0,3
내수	1,1	1,6	-0,1
임금	1,6	2,3	2,0
수출	7,5	3,9	-8,9
수입	5,0	5,1	-5,0

자료: 연방경제기술부(BMWi), 2009b, "Konjunkturgerechte Wachstumspolitik", Jahreswirtschaftsbericht, Berlin, Januar 2009.

그러나 (그림 3)과 같이 다른 국·내외 기관들이 내놓은 독일경제의 2009년 경제성장률전망치를 보면 독일정부가 예상하는 것보다 훨씬 심각하다. 경제전문가위원회(경제5현)<sup>2)</sup>와 이포(Ifo)가 -6%, 심지어 콤머츠뱅크(Commerzbank)는 -7%까지 내다봤다.

- 
- 1) 동 성장률전망은 연간 달러 대비 유로화 환율이 1.32 달러/유로, 유가가 배럴당 45달러 수준을 유지할 것이라는 전제하에 산출되었다.
  - 2) 경제전문가위원회의 공식명칭은 삭크페어스텐디겐라트(Sachverständigenrat)이며, 흔히 경제5현(fünf Wirtschaftsweisen)으로 부르기도 한다. 전문가 5명으로 구성된 동 위원회는 관련법에 따라 1963년부터 창설됐으며, 연방정부의 추천을 받아 연방대통령이 임명하고, 임기는 5년이며 연임이 가능하다. 이 위원회는 모든 경제정책기관들에 대하여 독립적으로 자문을 하고, 전반적인 경제현황에 대한 분석과 미래에 대한 전망을 제시하는 것이 주요과제인데, 이를 위하여 매년 평가보고서(Begutachten)를 발간하고 있다.

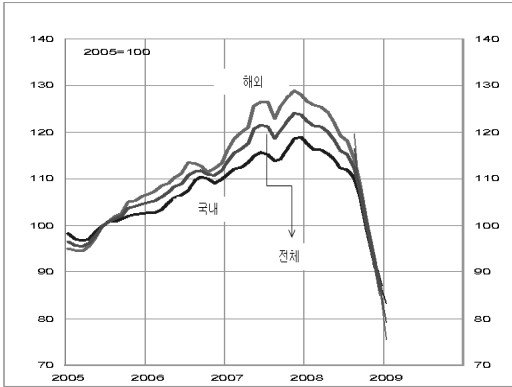
<그림 3> 국내외 기관들의 2009년 독일의 경제성장률 전망치



자료: 해당 연구소에서 취합

한편 (그림 4)의 독일경제의 수주실적을 2005년을 100으로 하여 보면, 2007년까지 좋았다가 2008년에 들어오면서 국내·외 수주물량이 감소하면서 2009년에는 더욱 더 급격히 악화되고 있고 이는 앞으로도 상당히 오랜 기간 지속될 것으로 예상된다. 수출산업은 독일경제의 중요한 요소로서 그 동안 세계 최대수출국으로서의 지위를 지켜왔으나, 2008년 4/4분기부터 세계경제위기의 여파로 독일기업들의 수주실적이 지속적으로 감소함에 따라 향후 수출전선에 빨간불이 켜진 것이다. 이는 독일의 전통적인 핵심 수출시장인 유로지역과 북아메리카에 대한 수주실적의 감소가 그 원인인 것으로 나타났다(BA, 2009b).

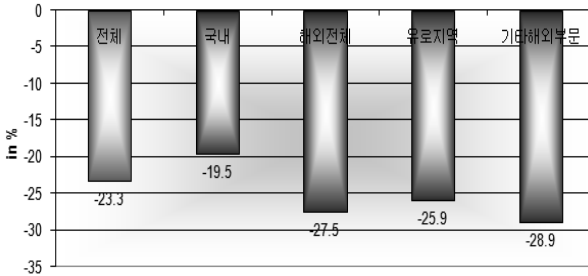
<그림 4> 독일산업의 수주량 현황



자료: 연방통계청(Statistisches Bundesamt Deutschland), 2009, "Auftragsingangindex, Volumenindex des Auftragsingang im Verarbeitenden Gewerbe, Originalwerte, 2005 = 100".

또한 전년도 대비 2009년 2월의 독일 기업들의 영업이익감소율을 보면 국내에서 -19.5%, 해외부문에서 -27.5%를 차지하는 등 독일산업 전체적으로 마이너스 23.3%의 감소율을 보이고 있다.

<그림 5> 전년도 대비 2009년 2월의 영업이익 감소율(%)



자료: 연방통계청(Statistisches Bundesamt Deutschland), 2009.

다른 나라들과 마찬가지로 독일 역시 2008년 세계적 경제위기를 맞이하여 고용시장이 급격히 악화될 것으로 보고 실업대란 극복에 정부부양책의 초점을 맞췄다. 역사적으로 본 독일 경제침체에 따른 비용을 노동시장에서 실업과 연관시켜 살펴보면, 1966-67년에 25만6천명이 직장을 잃은 것을 시작으로, 1974-75년에 66만 명 그리고 90년대에 들어와 1992-94년에 1백2십만명이 경기침체에 따른 실업의 고통을 겪은 것으로 나타났다. 또한 2002-05년간의 경기침체 동안에는 1백40만 명이 직업을 잃었으며, 그러나 2008년 세계경제위기를 맞이하여서는 얼마나 길게, 얼마나 깊게 갈지 모르겠지만 그 실업자가 대략 2백만<sup>3)</sup>까지 늘어날 수도 있을 것이란 어두운 전망이다(표2참조).

<표 2> 역사적으로 본 독일의 경제위기 비용(명)

침체기간(Rezessionsphase)	실업(Arbeitslosigkeit)
1966-67	+256.000
1974-75	+660.000
1981-83	+1,200,000
1992-94	+1,200,000
2002-05	+1,400,000
2008-2011 (?)	+1,200,000 ~ +2,100,000 (?)

자료: 연방통계청(Statistisches Bundesamt Deutschland), 2009.

3) 연방고용청(BA)의 F.J. Weise 청장은 실업자 수 400만 명은 이미 2009년 안에 넘어설 것으로 예상하고 있다(BA, 2009b).

### 3. 위기극복을 위한 경제·사회정책적 대응<sup>4)</sup>

#### 1) 대응방안 만들기

우선 독일에서 2009년 위기대응방안을 만드는 과정을 살펴본다. 이는 어떤 정책의 결과도 중요하지만 정책을 만드는 의사결정과정도 매우 중요하기 때문이다. 독일의 노사정(Sozialpartner)은 국가가 위험에 닥치면 노동자와 사용자간, 노동자와 정부간 혹은 사용자와 정부간 시시때때로 시간과 장소에 구애받지 않고 사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschafts) 원리<sup>5)</sup>가 바탕을 이루는 사회국가(Sozialstaat)<sup>6)</sup>를 구축하기 위하여 끊임 없는 사회적 대화(Soziale Dialog)를 하고 있다. 이들은 좁은 의미에서의 노동 및 소득조건에 대한 협상뿐만이 아니라 독일 헌법에서 보장한 사회국가(Sozialstaat)를 유지·발전시키기 위한 노력을 함께하고 있는 것이다.

---

4) 본 논문은 독일의 학계, 정부, 노사단체 및 다양한 연구기관 등에서 출판된 문헌을 중심으로 분석이 이루어 졌고, 문헌 중 의문이 가거나 미진한 부분을 메모하여 당사자들(DGB, BDA/I, DIW, 주독한국대사관)과 직접 혹은 인터넷 면담방법을 통해 해결했다. 그 밖에도 독일의 신문들(Berliner Zeitung, Frankfurter Allgemeine, Die Welt, Handelsblatt)의 보도내용과 노동계(DGB, IG-Metal 등) 및 경영계(BDA, BDI 등) 그리고 각 정부부처(BMWi, BAS 등)의 다양한 보고서와 보도자료를 적극 참조했음을 밝혀둔다.

5) 사회적 시장경제원리는 시장메카니즘에 의해 이루어지는 경쟁을 통한 어느 일방의 승리보다는 시장경제의 올바른 작동을 위해서 법·제도적 질서를 확립하고, 제도적 테두리 안에서 시장의 ‘자유’를 허용하면서 사회정의 및 사회보장을 실현하고자하는, 자유방임(laissez-faire) 및 계획경제를 반대하는 시장경제체제이다. 이 사회적 시장경제에 대해 국민의 지지도는 감소하는 추세이나 여전히 50% 수준을 유지하고 있고 시장경제에 의해 ‘국민 모두의 복지를 향상(Wohlstand für alle)’시키는 것이 비록 ‘바티칸에 창녀를 찾는 것(Hure in Vatikan)’처럼 허망해 보이더라도 ‘사회적 시장경제’를 대체할 만한 보다 나은 대안이 없다는 것이 다수 국민의 견해이다.

6) 독일은 국가질서의 근간으로서 기본법(Grundgesetz), 즉 독일헌법에 공화주의, 민주주의, 연방국가, 법치국가, 사회국가라는 5가지 원칙을 규정하여 놓고 있다.

이러한 독일의 사회적 합의 모델은 우리의 경제사회발전노사정위원회와 달리 상설화되고 제도화 되어있지 않아 큰 의미가 없는 것처럼 보이지만 사업장 안팎에서 끊임없는 대화와 타협을 통해 노사관계를 높은 신뢰관계로 발전시키고, 노·사간에 상생, 즉 흑자게임(Positivesummenspiele)을 할 수 있도록 좋은 환경을 제공하고 있는 것이다. 2008년 글로벌 경제위기를 맞이하여 마련된 사회적 대화를 통한 위기대응방안 만들기의 의사결정과정을 보면 독일은 우리와는 또 다른 차원의 사회적 대화문화를 갖고 있음을 알 수 있다.

메르켈 총리는 1차 대응방안에 대한 독일 의회의 의결을 앞둔 2008년 11월 5일, 경영계와 노조 대표들을 총리공관으로 초청했다. 총리는 이 자리에서 이번에는 가능한 한 빨리 대응방안을 내놓아야 하기 때문에 노사의 의견을 제대로 수렴을 하지 못한 것에 대한 양해를 구하며 앞으로 마련할 대응방안에 대해서는 폭넓은 사회적 의견통합과정을 거칠 것을 약속했다. 이 약속의 첫 번째 결과물이 2008년 12월 14일 열린 제2차 대응방안에 관한 논의를 위한 소위 ‘32인 경제노동정상회의’이다. 메르켈 총리를 비롯한 정부 각료들과 여야 정당 대표, 대기업과 경영계대표, 금속노조 및 독일노총위원장, 친노조 성향의 비판적 연구소를 포함한 경제연구소 대표 등 모두 32명이 총리공관에 모여 열띤 토론을 벌였다. 물론 참석자들은 각자 회의 시작 전 2차 부양책에 대한 의견서를 제출했고, 실무진들은 이를 기초로 사전 의견조율 작업을 벌였다. 그 이후에도 각 단체들은 언론 인터뷰 등을 통해 자신들의 입장에 대해 여론의 동의를 얻고자 열띤 경쟁을 벌인다. 그 밖에도 대응방안을 논의할 주지사 연석회의, 소도시 시장들과의 간담회, 노사단체들의 각종 토론회, 정당들의 워크숍 등이 잇따라 열렸다. 이런 과정을 거쳐, 즉 노사정은 물론 작은 지역의 기초단체까지 여론을 충분히 조율하여 1월 13일 발표한 2차 대응방안에 대한 내용의 틀이 잡히고 핵심 사안들이 정리된 것이다 (BMW, 2009c).

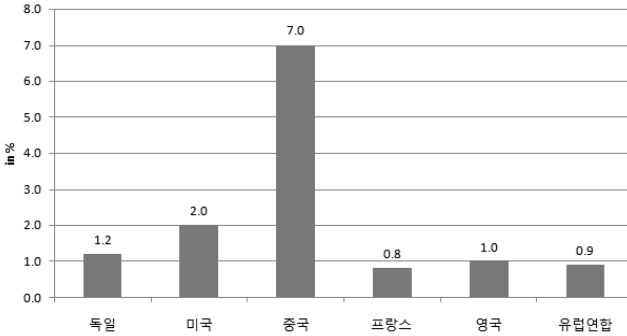
한편 1,2차 부양책을 만드는 과정에 있어서 주요쟁점을 살펴보면, 우선, 독일 노동계는 <그림 6>과 같이 다른 국가들에 비하여 이번 독일의 대응방안의 규모가 너무 작다는 지적이다. 이에 정부재정적자를 통해서라도 전대미문의 세계적 경제위기에 대응할 1,000억 유로규모의 추가적인 제3차 대응방안<sup>7)</sup>을 신속히 추진할 것을 강하게 요구하고 있다. 교육과 환경, 병원 등 사회인프라 구축을 위해 더 많은 투자를 할 필요가 있으며, 이를 위한 재정확보를 부유세(Reichensteuer)를 도입하여 해결하자는 것이다. 또한 법적 최저임금(Gesetzlicher Mindestlohn)제도를 전반적으로 도입하고, 2년간에 걸쳐 12개월 동안 실업보험에 가입해야 받을 수 있는 실업수당을 앞으로는 2년에서 3년으로 확대하고, 해고 근로자의 재교육을 위하여 전이기업(Transferegesellschaften)<sup>8)</sup>을 확충하고 재교육을 받은 사람에게는 경기가 좋아지면 다시 직장으로 돌아갈 수 있는 권리를 부여해 줄 것을 요구했다. 그리고 금속 및 서비스 노조 등 모든 산별 연맹이 주장하는 소비쿠폰(Konsumscheck)를 즉시 실행할 것을 요구했다 (DGB, 2009b).

---

7) 2009년 4월 22일 독일 경제의 향후 전망과 1,2차 부양책에 대한 이행점검 그리고 제3차 대응방안의 필요성을 검토하기 위하여 2008년 말에 이어 두 번째로 ‘경기부양정상회의(Konjunkturgipfel)’가 열렸다. 이번 모임에는 연방정부, 경제단체, 노조, 기업가, 경제5현을 비롯한 경제학자 등 40여명이 참석했다. 이날 KfW국영은행의 기업들에 대한 지원프로그램, 교육시설 등 지방자치단체에 대한 사회간접자본시설투자, 세금 및 사회보장분담금 인하, 자녀양육수당, 폐자보조금, 조업단축 등 기존의 대응방안의 이행상황을 점검하는 등 뜨거운 토론이 벌어졌다.

8) 전이기업은 주로 대기업들이 자사 해고근로자의 재교육을 위하여 설립한 기업으로 대기업들은 근로자들의 사회보장분담금만 지급하고 연방노동청에서 임금을 지급하는 형태로 운영된다.

<그림 6> 연간 GDI대비 경기부양책 규모(%)



자료: ETUC, 2009, "Economic and social crisis: ETUC positions and actions", Brussels, 18/02/2009.

그러나 경영계는 우선 기존의 대응방안의 효과를 지켜봐야 한다며 노조가 주장하는 추가적인 부양책에 회의적인 입장이다. 경영계는 우리는 이미 충분한 재정지출을 했다고 주장하며 새로운 추가적인 대응방안에 대한 논의를 시작하는 것에 강한 반대를 하고 있다. 반대이유로 다양한 부양책이 업계의 경쟁왜곡을 초래할 수 있고 경기부양을 위한 막대한 유로의 지출은 차세대에 막대한 부담으로 남을 것이라는 지적이다. 또한 경영계는 2008년 세계개혁을 통해 기업에 막대한 부담을 준 것을 되돌려 놓는 것이 중요하다는 주장이다(BDA-BDI, 2009).

한편 학계에서는 현재 독일의 위기는 외부적 요인에 기인한 것으로서 외국의 수요부족(수출부진)이 주요 원인이며 내수는 아직 상대적으로 안정적인 상황이기 때문에 추가적인 대응방안은 사회보장제도가 미미한 미국이나 영국에 필요한 것이지 독일은 아직 반드시 필요한 상황은 아니라는 주장이다. 또한 노동계가 주장하는 조업단축지원금 및 실업수당의 기간연장에 대하여서는 이러한 조치들이 장기적으로 장기실업자만 양산할 수 있기 때문에 반대하며, 소비쿠폰 또한 저소득층의 소비기

회가 높아질 것이라는 장점이 있지만 일시적 현상에 그칠 것이란 지적이다(BAS, 2009).

정부는 추가적인 대응방안 실시에 대한 공식적인 거부입장에도 불구하고, 사민당과 기사/기민당으로 이루어진 대연정 내에서는 중산층과 기업들에 대한 추가감세, 조업단축기금의 수혜기간을 현행 18개월에서 24개월로 연장하는 방안 그리고 폐차보조금 지원규모를 기존 60만대, 15억 유로규모에서 200만대, 50억 유로규모로 확대하는 방안, 주립은행(Landesbanken)에 대한 구조조정방안 등을 검토하고 있다. 특히 폐차보조금제도를 2차 대응방안 중 가장 성공적인 정책으로 평가하고 있으며, 지금까지 당초 예상보다 훨씬 많은 120만대의 폐차보조금 신청이 접수되는 등 폐차보조금 신청이 폭주하고 있는 점을 고려하여 예산의 확대에도 불구하고 수요를 충족할 수 없을 경우엔 보조액수를 당초 2,500유로에서 1,250유로로 낮추는 방안을 신중히 검토하고 있다(BMWi, 2009c).

특히 야당 중, 보다 많은 세금인하를 주장했던 자민당(FDP)은 “마오네즈는 있는데 감자튀김이 없다”면서 이번 부양책을 강하게 비판했고, 녹색당(Grünen) 역시 이번 부양책은 잡동사니조합(Sammelsurium)이며, 용돈수준의 세금인하라는 비판적 입장이다(IAB, 2009).

## 2) 대응방안의 주요내용 및 의미

독일의 대응방안은 2008.11.5에 확정된 「제1차 대응방안」과 2009.1.13 추가로 마련된 「제2차 대응방안」으로 구성되어 있다. 대응방안 규모는 1·2차 각각 약 500억 유로씩 총 1,000억 유로(170조원) 규모로, 제 1차에서는 내수 및 중소기업들의 투자 진작을 위한 지원에, 제 2

---

9) 당시 야당이었던 자민당은 2009년 9월 치러진 총선에서 기민/기사연합과 연정을 이루는데 성공하여 더 이상 야당이 아니다. 현재 야당은 2009년 선거에서 참패한 사민당(222석→146석) 및 녹색당 그리고 좌파당으로 이루어졌다.

차에서는 사회안전망 확충 및 고용안정 강화에 역점을 두고 있다. 한편, 대응방안의 주요내용을 정리하여 보면 (표5)와 같다.

<표 5> 위기극복을 위한 독일 대응방안의 주요내용

제1차 대응방안	제2차 대응방안
<p><b>&lt;에너지 효율화 및 친환경정책&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 친환경 건물보수에 대한 지원</li> <li>○ 에너지 효율적 중소기업의 기술혁신 지원</li> </ul> <p><b>&lt;중소기업 지원 및 투자활성화정책&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중소기업 감가상각 제도 개선</li> <li>○ 지역경제 활성화를 위한 재원확대</li> <li>○ 도로인프라 개선 등 교통시설 확대</li> <li>○ 국책은행(KfW)의 기업 대출규모 확대</li> <li>○ 자치단체에 대한 사회간접자본 투자예산 확대</li> </ul> <p><b>&lt;민간가계를 위한 조세경감정책&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수공업분야에 대한 세금혜택 확대</li> <li>○ 승용차 신차구입에 대한 자동차세 면제</li> </ul> <p><b>&lt;고용 및 사회안전망 강화정책&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연반고용청의 취업알선 활동 강화</li> <li>○ 근로시간단축보조금 수혜기간 연장</li> <li>○ 고령층 및 미숙년근로자에 대한 특별지원프로그램 확대</li> </ul>	<p><b>&lt;사회기반시설 확대정책&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유치원부터 대학까지 교육 투자</li> <li>○ 교통, 병원, 도시보수, 정보통신 등 사회 인프라 구축</li> </ul> <p><b>&lt;자동차산업 보호, 중소기업지원 등 투자활성화정책&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기업들에 대한 구제금융 등 대책마련</li> <li>○ 연방차원의 기술혁신 지원</li> <li>○ 인터넷 등 정보통신분야 투자</li> <li>○ 폐차보조금 통한 자동차산업 지원</li> </ul> <p><b>&lt;중산층 보호 및 사회안전망 강화정책&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소득세 인하</li> <li>○ 의료보험인하 등 사회보장비용 경감</li> <li>○ 자녀양육보조금 지원 규모 확대</li> </ul> <p><b>&lt;실업극복 및 고용안정화정책&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 조업단축기업에 대한 지원 강화</li> <li>○ 취업알선 활동 강화</li> </ul> <p><b>&lt;국가채무 청산 정책&gt;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국가 채무제한조항 신설</li> </ul>

① 제1차 대응방안

2008년 11월 5일 독일 연방정부는 ‘성장력 강화를 통한 고용 (Beschäftigungen durch Wachstumsstärkung)’이라는 제목으로 경제위기극

복을 위한 제 1차 대응방안을 발표하며 적재적소의 투자지원 (punktgenaue Investitionshilfe)을 강조했다. 이는 향후 2년(2009~2010년) 동안 정부가 500억 유로(약 85조원)를 지원하여 지역경제 활성화와 기업들의 투자 및 민간소비를 촉진시킨다는 목적을 가지고 이루어졌다. 또한 이와 별도로 기업의 유동성 지원을 위하여 200억 유로(약 34조원)를 마련하여 지원하기로 했다.

한편 제1차 대응방안의 내용과 그 의미를 살펴보면 다음과 같다.

## ② 에너지 효율화 및 친환경정책

독일은 2009-2011년간 30억 유로를 확보하여 CO2 배출량을 경감시킬 수 있는 환경친화적 건물 보수(Energetische Gebäudesanierung)에 대한 지원과 개인의 주택보수비용에 대해 향후 2년간 연간 1,200유로 수준에서 세금을 공제해 주어 이 부문 고용을 창출하고자 했다. 또한 에너지효율(Energieeffizienz)을 높이고 이산화탄소 배출량 경감 등 친환경부문에 종사하고 있는 중소기업들의 기술혁신을 지원하고 신규기업을 육성하기 위하여 재건은행(Kreditanstalt für Wiederaufbau:KfW<sup>10)</sup>)은 특별기금(Sonderfonds)을 마련하여 지원하기로 했다. 이를 테면 등대프로젝트, 화력발전소에 대한 신기술개발, 태양열에너지 발전기술 등과 같은 친환경적이며 에너지 효율적 기술혁신 분야에 종사하는 중소기업들에 대한 지원을 강화한다는 방안이다.

## ③ 중소기업 지원 및 투자활성화

우선 중소기업 활성화를 위해 향후 2년간(2009~2010) 취득할 중소기업

---

10) KfW는 정부소유의 은행으로서 중소기업지원, 사회인프라구축, 환경보호, 주거환경개선, 교육및 훈련, 수출지원 등을 통해 경제사회발전에 기여하기 위해 설립되었다 (www.kfw.de/DE\_Home/Die\_Bank/index.jsp참조)

업들의 유동자산(bewegliche Wirtschaftsgüter)에 대한 특별감가상각(Sonderabschreibung)을 최고 30%까지 인정하고, 체감적인(degressive) 특별감가상각 한도를 추가적으로 확대하여 기업들에게 연간 약 1억 유로의 감세효과를 주기로 했다. 이를 통해 중소기업들에게 보다 많은 자기자본형성과 유동성을 확보할 수 있도록 하여 이들의 투자와 기술혁신을 유도하고자 하는 것이다. 그리고 은행부문의 신용경색을 해소하고 기업의 중장기 투자유도를 위해 국책은행인 재건은행(KfW)은 기업대출을 위한 자금으로 150억 유로를 마련하여 2009년말까지 안정적으로 지원하기로 했다. 또한 재건은행을 통하여 구조가 취약한 지방자치단체들(Kommunen)에게 사회간접자본 예산 30억유로의 재원을 마련하고 2009년에 신속히 집행하도록 했다. 이 정책은 지역경제구조를 혁신하고 지역인프라구축에 대한 투자유인을 제공하여 지역경제를 보다 한 단계 업그레이드 시킬 것이란 기대 하에 추진되었다. 다음으로 교통인프라 개선 및 보완을 위해 철도, 수로, 소음방지 등 도로교통 시설확대에 향후 2년간 각각 10억 유로를 투자하기로 했다. 이는 이 부문 중견건설산업의 경기를 활성화시키는 동시에 교통 혼잡을 줄여 물류비 등을 절약하는 등 국민과 기업, 환경보호에도 지대한 역할을 할 것으로 본다.

#### ④ 민간가계를 위한 조세경감

조세경감을 통한 내수 활성화 정책으로 두 가지를 제시하였는데 첫째는, 수공업자(Handwerker)들에 대한 세금공제범위를 확대<sup>11)</sup>하기로 한 것이다. 세금보너스(Steuerbonus)를 기존공제액의 2배로 인상하여(2009년 1월 1일부터 600에서 1,200유로), 수공업업자들을 보호하는 동시에 이 분야에서의 불법근로(Schwarzarbeit)행위를 줄이는 것을 목표로 하고 있다. 이번 조치를 통해 이 부문 산업이 매년 15억 유로의 조세부담완화 및 약

11) 1차 부양책 중 이 부양책을 경영계(BDA/BDD)는 별 효과가 없을 것이라며 유일하게 반대하고 있다.

100억 유로의 매출상승을 통해 약 2%까지 성장할 것으로 기대하고 있다. 둘째는, 자동차산업보호를 위해 2008년 11월이후 구입한 신규차량에 대해서는 향후 1년간 자동차세를 면제시켜 준다. 또한 유럽의 매년 배출규정인 유로-5(Euro-5) 혹은 유로-6(Euro-6)을 충족시키는 차량에 한해서는 2년으로 연장해 준다. 그러나 이번 면세정책은 2010년까지 한시적으로 적용하며 2011년부터는 CO2배출량에 따라 자동차세를 부과하도록 하기로 했다.

#### ⑤ 고용 및 사회안전망 강화

우선 고용안정화정책으로 조업단축기간 중 고용을 유지하는 기업에 대해 해당근로자 급여의 60~67%<sup>12)</sup>를 연방고용청에서 해당기업에게 지급하던 조업시간단축근로자지원금(Kurzarbeitergeld)의 수혜기간을 현행 12개월에서 18개월로 연장하기로 했다. 이는 경제위기로 인한 시장여건 악화 등으로 부득이 조업시간을 단축할 수밖에 없는 기업 및 근로자에 대한 지원을 강화하여 해당근로자의 실업을 예방하고 직업훈련을 유도하여 향후 경기회복 국면에 대비하자는 데 그 목적이 있다. 정부 또한 실업보험급여 지급에 따른 실업보험상의 재정부담을 덜 수 있어 노사정이 모두 이익을 보는 독일의 대표적 위기대응 고용전략이라 할 수 있겠다. 또한 미숙련 및 고령(45세이상) 근로자에 대한 특별교육프로그램(WeGebAU)<sup>13)</sup>을 확대하기로 했다. 이 프로그램은 고령근로자 및 미숙련근로자들의 직업능력을 향상시키어 실업에 대해 사전에 대비하고, 이들의 고용기회를 개선시키는 한편, 전문 인력의 부족분을 해소하기 위해, 주로 250인 이하 사업장에 대하여 임금 이외에도 훈련비용, 교통비,

12) 보전 비율의 차이는 해당 노동자의 가족 사항에 기인한다.

13) WeGebAU는 Weiterbildung Geringqualifizierter und Beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen의 약자이다. WeGebAU에 대한 자세한 것은 Bundesagentur für Arbeit, 2009 참조.

숙박비 등을 연방노동청에서 지원하는 프로그램이다. 그리고 연방노동청(Agentur für Arbeit) 내의 고용중개소(Job-to-Job-Vermittlung)을 추가적으로 1,000개 확대하여 실직자들의 취업알선정책을 강화하기로 했다. 그러나 이번 추가로 설치된 고용중개소는 2012년까지 한시적으로 운영된다.

### (1) 제2차 대응방안

제1차 대응방안을 발표하고 약 2달 남짓 지난, 2009년 1월 13일, 대연정지도부는 제2차 대응방안과 관련 향후 2년간 추가적으로 500억 유로 규모의 ‘독일의 고용과 안정을 위한 부양책(Paket für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland)’을 실시하기로 합의하고, 연방하원과 상원의 승인(2월 13일)을 거쳐 7월1일부터 시행하고 있다. 독일은 이번 제2차 대응방안을 통하여 ▷교육, 정보통신 등 사회기반시설 구축 ▷자동차 산업 보호 및 중소기업 지원 ▷중산층 보호 및 사회안전망 강화 ▷실업극복 및 고용안정망 강화 ▷국가 채무청산방법 등에 대한 대책을 마련하였다.

제2차 대응방안의 분야별 내용과 그 의미를 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 사회기반시설 구축

독일은 140억 유로를 마련하여 미래지향적 공공부문 및 사회간접자본에 대한 투자를 강화하고자 했다. 이는 제2차 대응방안의 핵심내용으로 전체투자액 중 연방차원에서 40억 유로를 사용하고 나머지 100억 유로는 주정부와 지자체에서 사용하도록 하였다. 주요 투자대상은 교육과 교통, 병원, 건물보수 및 정보통신 등 사회인프라 구축분야에 대한 투자이다. 이는 당장 위기를 맞이한 독일경제에 단기적으로 도움을 줄 뿐만

아니라 장기적으로도 독일의 지속가능한 성장을 위해 혁신적인 역할을 할 것으로 기대된다. 또한 이 부양책이 지자체까지 신속하고도 효율적인 집행이 이루어질 수 있도록 정부조달규정(Vergaberechts)<sup>14)</sup>을 완화하고 연방과 주정부 그리고 지방자치단체는 각자 맡은바 역할을 충실히 하기로 했다.

## ② 자동차 산업보호 및 중소기업 지원

중소기업들의 투자와 혁신 그리고 민간소비촉진을 위한 방안을 마련하기로 했다. 이를 위해 첫째, 중소기업들에 대한 구제금융대책을 마련한다. 잠재적 성장가능성은 높지만 금융위기를 맞이하여 잠시 유동성 확보에 어려움을 겪고 있는 중소기업들에게 국책은행인 KfW은 1000억 유로 규모의 보증지원을 하고, KfW는 기업에 대출한 은행의 위험을 80%까지 넘겨받는다. 이는 독일 경제의 허리역할과 대다수 근로자들의 소득과 복지를 책임지고 있는 중소기업들, 특히 미래 성장산업인 에너지, 환경, 의료, 교통, 기계설비 그리고 신소재(moderne Werkstoffe) 산업분야에 종사하고 있는 기업들을 지원하기 위함이다. 둘째, 연방차원에서 중소기업들의 기술혁신을 지원하기 위한 연구개발비를 대폭 확대한다. 특히 취약한 동독지역의 기업들을 위한 지원을 강화하기로 하였다. 셋째, 독일을 정보통신 강국으로 만들기 위해서 늦어도 2010년까지 전 지역에서 인터넷접속이 가능하도록 하였다. 넷째, 자동차 산업지원이다. 우선 자동차 수요촉진을 위해 총 15억 유로를 마련하여 9년<sup>15)</sup> 이상 된 노후차량 교체 시 60만대에 한하여 자동차 구입보조금 2,500유로(약 482만원)를 환경프리미엄(Umweltprämie)이란 명목으로 지원하기로 했다. 그리고

14) 부양책에 대한 신규 프로젝트들이 해당 지방에서 신속히 이루어 질수 있도록 10만 유로 미만의 공공발주에 대하여서는 공개입찰 없이(freihändige Vergabe)시행될 수 있도록 하였다.

15) 교체직전 최소 1년 이상 소유하고 있어야 한다.

2007년 7월 1일부터 CO2 배출량(세율은 각 g/km 당 2 유로)을 기준으로 자동차세를 부과<sup>16)</sup>하는 등 자동차세를 개정한다. 다만 2008년 11월 5일 이전에 등록된 차량에 대해선 2013년까지 이행기간(Übergangszeit)을 주기로 했다. 또한 향후 2년간 추가적으로 5억 유로를 투자하여 하이브리드자동차엔진 및 연료 혹은 저장기술 등에 대한 연구지원을 강화한다.

### ③ 중산층 보호 및 사회안전망 강화

경제위기를 맞이하여 취약계층의 가족을 보호하고 중산층에 대한 지원을 강화하여 사회안정망을 보다 튼튼히 하고 내수시장을 활성화시키고자 했다. 이를 위해 첫째, 소득세를 인하하여 중·저소득층의 세부담을 경감<sup>17)</sup>시킨다. 이를 위해 면세점 즉 기본공제액(Grundfreibetrag)을 현행 7,664유로에서 2009년에는 7,834유로, 2010년에는 8,004유로로 상향 조정하며, 최초과표구간(Eingangsteuersatz)의 세율을 현행 15%에서 14%로 인하하고<sup>18)</sup>, 중·저소득층에 대한 가파른 누진소득세율(Kalte Progression)<sup>19)</sup>을 2009년과 2010년에 순차적으로 완화하기로 했다<sup>20)</sup>. 둘째, 건강보험료인하 등 사회보장비용을 경감시킨다<sup>21)</sup>. 정부는 공공의료

16) 이렇게 될 경우, CO2배출량이 많은 낡은 차량의 교체필요에 따라 차량판매가 증가할 것으로 전망된다.

17) 이를 통해 2009년에 29억 유로, 2010년에 60억 유로의 세금부담을 경감시킬 계획이다.

18) 이는 2009년 1월부터 소급 적용한다.

19) 누진소득세율(Kalte Progression)은 일반적으로 임금이 인상되면 소득이 늘어나 소득세율이 오르게 되는 데, 이 경우 물가상승률을 감안하지 않아 소득이 증가했다라도 소득자의 실제소득에는 변화가 없는 데 소득세만 인상되어 근로자의 임금인상분이 대부분 세금으로 징수되는 경우를 의미한다.

20) 사민당(SPD)이 마련한 패키지에는 연간 125,000유로 이상(세금납부자의 약 1%) 고소득층의 세금을 향후 2년간 현행 45%에서 47.5%로 2.5% 인상하여 투자재원을 마련하자고 제안한 바 있다. 그러나 기민당(CDU)가 반대했다.

21) 건강보험료 삭감은 사용자와 노동자의 부담을 동시에 낮추는 효과를 피할 수 있다. 사용자는 고용 부담을 줄일 수 있고, 노동자는 감면액만큼 소득을 보전할 수 있기 때문이다. 특히 건강보험료는 가계의 매월 고정지출 항목에 속하기 때문에 저소득층에는 직접적 도움이 될 것으로 예상된다.

보험료율(Gesetzliche Krankenkassen)를 현행 15.5%에서 14.9%로 0.6% 인하<sup>22)</sup>시키는 대신에 건강기금에 2009년에 30억 유로, 2010년에 60억 유로의 자금을 지원하기로 했다. 셋째, 자녀양육보조금(Kindergeld)의 지원 규모<sup>23)</sup>를 확대한다. 모든 자녀들에게 1인당 100유로의 특별지원금을 1회에 한하여 지급하며, 6~13세의 어린이를 갖고 있는 저소득층에게는 2009년 7월 1일부터 자녀수당을 사회부조 표준급여기준(Regelsatz) 월 60%에서 70%로 약 35유로 인상·지급하여 저소득층의 가정을 보호하기로 했다.

#### ④ 실업극복을 위한 고용안정화 정책

경제위기 상황에서 가능한 한 고용을 보장하여 실업을 예방하기 위한 고용안정화정책을 강화했다. 이를 위해 첫째, 조업단축(Kurzarbeit)기업과 근로자가 2009년 및 2010년에 부담하게 될 사회보험납입금액의 50%를 정부가 지급하고, 해당 조업단축근로자가 직업훈련과정을 이수하는 경우에는 사회보험 부담금의 100%를 연방노동청(BA)이 부담하는 등 조업시간 단축기업 및 근로자의 지원을 강화하기로 하였다. 둘째, 연방노동청의 취업알선 담당직원을 5,000명 추가 증원하여 취업알선활동을 강화하며, 셋째, 특별교육프로그램(WeGebAU)을 지원하기 위한 자금을 추가로 마련하여 2009년과 2010년에 각각 2억 유로를 투자하기로 하였다.

22) 그러나 현재 약 850만명이 가입해 있는 민간의료보험업계(private Krankenversicherungen)는 이번 공보험 인하 방안에 대하여 의료시스템 내 경쟁왜곡을 초래할 것이라며 거세게 반발했다.

23) 독일은 이번 추가적인 자녀양육보조금외에도 2008년 10월 15일에 이미 이번 경제 위기를 맞이하여 국민부담경감대책 방안으로 자녀지원금을 인상하여 지급하기로 한 바 있다. 둘째 아이까지는 164유로(약 28만원), 셋째 아이부터는 170유로, 넷째는 195유로를 2009년부터 지원하고 있다.

#### ⑤ 국가채무 청산

미래세대에 대한 과도한 부담을 주지 않기 위하여 채무제한(Schuldenbremse)조항을 신설하기로 했다. 대연정은 2차 부양책 관련 수백억 규모의 신규부채가 미래세대에 전가될 것을 우려하여 국가채무증가에 대한 한계를 두기 위하여, 관련사항을 기본법(Grundgesetz)에 제정하였다. 또한 대연정은 가능한 한 EU협약<sup>24)</sup>의 내용을 준수하기로도 합의했다.

### 4. 주요 대응방안에 대한 평가

이번 1차 대응방안은 녹색당이 주장하는 것처럼, 그 동안 정부가 추진하려고 했던 정책들을 한 곳에 모아 놓는 것이었지만, 2차 부양책은 신중에 신중을 거듭하여 만들어졌다. 2차 대응방안 수립과정에서 가장 치열한 쟁점은 기업과 경제단체들이 요구한 세금감면의 정책적 효과였다. 초반에는 세금감면이 소비와 투자증대 효과가 있을 것이라는 주장이 힘을 얻는 것처럼 보였지만, 다수의 취약근로자들과 연금생활자들은 이미 세금을 내지 않고 있고, 세금인하분이 소비가 아니라 저축으로 연결되어 경기부양에 별 도움이 되지 않을 것이라는 감세 효과에 대한 부정적 의견이 대세를 이루면서, 감세안은 후순위로 밀렸고, 결국 최종안에선 생색내기 수준으로 전락하고 말았다. 그 대신 노조와 사민당(SPD)을 중심으로 제기된 ‘건강보험료 감면안’이 보수 기민당(CDU)의 다수와 지지를 얻으며 2차 대응방안의 핵심 프로그램으로 결정됐다(SPD, 2009b).

또한 전문가들은 자동차세 면제와 기업투자분에 대한 체감적인 감가상각제의 도입은 주정부의 수입을 감소시켜 지방 주정부의 수입에 막대

---

24) 마스트리히트 조약의 재정적자 기준을 보면 유럽회원국들은 자국의 정부재정적자를 자국 국내총생산의 3%이상을 넘어서지 못하도록 규정하고 있다.

한 타격을 줄 것이며 자동차세의 일시적 감면은 지속적이지도 않으며, 자동차 소비 촉진은 환경을 파괴하여 정부가 추진하는 환경보호정책과도 상충된다고 비판하고 있다(Sachverständigenrat, 2009). 그리고 사회간접자본에 대한 투자는 일자리의 유지 및 신규창출을 가능하게 한다는 장점이 있지만, 단점으론 과잉투자의 문제점이 발생할 가능성이 있어 신중해야 한다는 것이다. 그리고 세금 및 사회보장 분담금(Sozialabgabe) 인하는 국민의 소득증가효과로 인한 소비증가와 저소득층과 사용자의 부담을 감소시킬 수 있지만, 단점으론 수십억 유로의 재정수입 감소를 가져올 수 있으며, 이러한 현상이 한번이 아니라 장기적으로 발생하게 되어 국가재정건정성에 악영향을 끼치게 되고, 저소득층은 어차피 세금을 안 내거나 적게 내기 때문에 세금인하에 따른 혜택이 거의 없다는 지적이다(BDI, 2009d). 한편 주정부들은 대응방안이 연방정부의 과제임에도 불구하고 지방 및 주정부들에게 과도한 비용을 물리고 있다고 비판하고 있고, 국민들 또한 60%는 정부의 부양책이 경기악화를 막지 못할 것이라고 내다봤다<sup>25)</sup>.

그러면 시기적으로 아직 빠른 감이 있지만 중소기업 및 자동차산업 보호 그리고 조업단축지원을 통한 고용시장 활성화 등 독일의 대표적인 몇 가지 경기부양책에 대하여 살펴보자.

---

25) 2009년 6월 1일 실시한 설문조사[Emnid-Umfrage]의 결과에 따르면, 약 1000여명의 설문에 답한 사람들 중 60%가 정부의 부양책이 경기악화를 막지 못할 것이라고 응답한 것으로 알려져 연방정부의 대응방안에 대한 일반 국민들의 인식도 회의적인 상황인 것으로 나타났다 (<http://www.presseportal.de/pm/13399/1331276/n24> 참조).

## 1) 부양책을 통한 중소기업<sup>26)</sup> 활성화

독일 중소기업연합회(Arbeitsgemeinschaft Mittelstand)<sup>27)</sup>가 2009년 5월 12일 발표한 “2009 중소기업 연례보고서(Jahresmittelstandsbericht)<sup>28)</sup>”에 따르면, 독일의 중소기업들은 금융·경제위기에 따른 세계적인 경기침체 속에서도 독일 산업전체의 매출과 고용감소에 비하여(특히 대기업들에 비하여) 상대적으로 안정적인 모습을 보이고 있는 것을 알 수 있다. 우선 매출측면에서 보면, 2009년 독일의 전체경제가 약 6%정도 감소할 것으로 예상되고 있는 가운데, 중소기업의 매출액은 2% 감소에 그칠 것 이란 전망이다, 고용측면에서는 독일 전체의 고용감소가 1.2%에 달할 것으로 예상되는 반면, 중소기업의 고용감소는 0.8%(약 25만 명)에 그칠 것으로 추정하고 있다(Arbeitsgemeinschaft Mittelstand, 2009). 경제침체에 도 불구하고 이처럼 대기업들에 비해 중소기업들이 매출측면에서 상대적으로 안정적인 이유는 우선 독일의 안정적인 내수시장을 꼽을 수 있다. 수공업, 숙박·요식업, 소매상, 서비스업 등에 종사하고 있는 대다수 중소기업들은 튼튼한 내수시장 때문에 경기침체의 큰 영향을 받지 않는 것으로 나타났기 때문이다. 또한 이번 중소기업을 위한 금융, 기술혁신, 연구개발 지원 등 다양한 대응방안에 힘입어 많은 중소기업들이 환경기술 분야에 진출하고 있고, 그래서 향후 전망도 밝은 것으로 전문가들은

---

26) 중소기업에 대한 정의로는 연구소별로 약간의 차이가 있지만 통상 독일의 소기업은 종업원 50인 미만에 연간 매출 800만 유로, 중기업은 250인 미만에 연간 매출 3200만 유로 미만의 기업을 의미한다. 독일은 약 450만 개의 중소기업에 약 3,200만 명이 근무하여 전체 근로자의 약 70~80%(전체 근로자수는 현재 약 3,980만 명)를 차지하고 있다.

27) 중소기업 연합회는 독일신협은행연합(BVR), 독일도매/무역연합(BGA), 독일호텔/요식연합(DEHOGA), 독일신용조합연합(DRV), 독일저축은행연합(DSGV), 독일소매상연합(HDE), 독일수공업연합(ZDH), 생산자중앙연합(ZGV)의 8개 단체로 구성되었다.

28) 중소기업 연례보고서는 중소기업 연합회가 매년 작성하는 자료로서, 경제학적 모델에 기반을 두어 경기예측을 하는 기존 연구소들의 보고서와 달리, 기업들에 대한 설문조사를 통한 직접적인 정보에 근거한 보고서이다.

분석하고 있다(BMWi, 2009d). 다만 건설업계는 이번 정부의 대응방안에 따라 반짝 효과가 있는 후 지원기간이 만료되는 2011년부터는 수주가 대폭 감소할 것으로 우려하고 있다. 또한 독일의 중소기업들은 자기자본비율이 높아 금융위기의 여파가 크지 않고, 원자재/에너지 가격의 하락 및 소비자물가 하락(2008년 2.6%, 2009년 1% 미만 추정)도 중소기업에 유리하게 작용하고 있는 것으로 평가하고 있다(BA, 2009).

또한 고용측면에서 보면, 독일의 중소기업들은 특히 사용자와 근로자 사이의 상호 두터운 신뢰관계를 바탕으로 고용관계가 매우 안정적인란 강점을 들 수 있고, 인적자본의 중요성과 과거 경험을 통해 경기가 나쁘다고 하여 숙련인력을 해고할 경우엔, 경기회복 시 치르게 되는 기회비용이 더 크다는 사실을 사용자들이 인식하고 있기 때문이다. 그리고 이번 대응방안에 따른 근로시간단축에 대한 정부지원이 중소기업의 고용 안정에 큰 역할을 한 것으로 보인다.

## 2) 폐차보조금(2,500유로)을 통한 자동차산업 활성화

2008년 해외를 포함한 독일 전체의 자동차생산량은 약 1,200만대로 세계 전체생산량인 약 6,900만대의 17%를 차지하고 있다. 독일 국내에서는 약 550만대의 승용차를 생산하여 이 중 410만대를 해외에 판매함으로써 국내생산량의 약 75%를 수출하고 있다. 2008년 독일의 자동차산업관련 전체 매출액은 약 2,880억 유로이었으며 전체 종사자는 약 76만명에 달한다. 그러나 2009년에는 경제위기를 맞아 전 세계적으로 자동차 생산(판매)대수가 급격히 감소할 것으로 예상하고 있다. 특히 2008년 약 1,700만대의 판매실적을 보였던 자동차 최대 소비시장인 미국에서 2009년 2월 판매실적이 40% 감소하고 있는 등 상황이 좋지 않아, 2009년에는 2008년보다 절반 가까이 줄어든 약 900만대 정도의 판매에 그칠 것으로 전망하고 있는 가운데, 2009년 1월의 독일 자동차수출실적

도 전년 동기대비 223,700대가 감소한 것으로 나타났다(Ifö, 2009a).

이와 같이 수출시장이 막힌 상태에서 이번 폐차보조금지원을 통한 자동차 내수시장활성화부양책이 독일 자동차산업보호에 큰 역할을 하고 있다. 2009년 2월 독일 내 자동차 판매실적을 보면 전년 동기대비 20% 증가한 것으로 나타났기 때문이다. 폐차보상금 제도의 효과는 주로 소형차종인 피아트(Fiat), 퓨조(Peugeot), 기아(Kia), 포드(Ford) 등에서 나타나, 이들 차종은 연초부터 두 자리 수 증가율을 보이고 있으며, 2009년 2월 시장점유율이 45%(1월에는 37%)에 달하는 것으로 조사됐다. 폭스바겐(Volkswagen)도 2월에만 135,000대를 판매하여 효과를 보고 있다. 그러나 고급차종인 벤츠(Benz)와 포쉐(Porsche)는 2009년 2개월 간 전년 동기 대비 28%, 베엠베(BMW)는 21% 감소한 것으로 나타나(IG Metall, 2009b) 폐차보조금지원을 비판하는 목소리도 높다. 이번 폐차보조금지원이 독일의 대표 자동차인 벤츠(Benz), 베엠베(BMW), 어우디(Audi) 등 중·대형 차들은 별 효과를 보지 못하는 반면, 피아트(Fiat), 퓨조(Peugeot) 등 주로 외국산 소형차만 혜택을 보고 있다고 지적이다. 한편 벤츠(Benz)의 회장인 체체(D. Zetsche)는 폐차보조금 제도를 반짝 효과일 뿐이라고 폄하하고 있으며, 반면에 ‘국제차량생산자협회’는 이 제도를 성공적이라고 평가하고 연방정부에 동 제도의 시행기간의 연장과 예산의 확대를 요구하고 있다(SPD, 2009b).

### 3) 조업단축지원을 통한 고용시장 활성화

한국정부가 구조조정, 잡 세어링 및 임금동결 또는 삭감을 현 경제위기를 극복하기 위한 고용시장에 대한 하나의 해법으로 추진하고 있다면, 독일 정부는 '조업시간 단축'을 대대적으로 지원하고 있다. 이러한 조업단축제도에 힘입어 독일의 실업률은 예상보다 양호한 것으로 분석되었다. 아직 그 정책효과를 정확히 분석할 수 있는 시점은 아니지만, 독일

기업들의 조업단축현황을 보면 실물위기가 시작된 시점인 2008년 10월 말 약 5만2천명에서 2009년 3월에 연방노동청(BA)에 접수된 조업단축 근로자 수는 67만 명(24,000개 기업)에 달해 약 12배나 증가했으며, 2008년 10월 이래 3월까지 전체 조업단축근로자 수는 총 215만 명이며, 이는 독일 고용시장 역사상 기록적인 숫자이다. 이에 반해 2009년 5월 독일의 전체 실업자는 345만 8천명으로 이는 2009년 4월에 비해 12만 7천명이 감소하여 실업률도 전달에 비해 0.4%p 적은 8.02%를 보이고 있다(Spigel, 2009). 이는 노동시간 단축과 전이기업지원을 위한 실업대란 극복정책과 연방고용청의 일자리 연결정책이 고용시장에 긍정적 효과를 보이고 있는 결과란 것이 전문가들의 분석이다(BMWi 2009c).

조업단축은 주로 기계설비와 철강 및 자동차산업에서 주로 이루어지고 있는데, 3월에만 기계설비 분야는 약 9만명, 철강산업에서 약 8만명이 조업단축을 신청했다. 한편 자동차 업계는 종사자의 약 절반가량이 조업단축을 하고 있는 것으로 조사됐다. 지역적으로는 자동차 산업이 많은 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg(Benz)), 바이에른(Bayern(BMW)), 노드라인-베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen(Ford)) 등에서 조업단축이 많이 실시되고 있는 것으로 나타났다(BAS, 2009).

## 5. 맺는말

독일정부는 정부의 경기부양책이 투자를 촉진하여 경기후퇴를 예방하고, 실업률 상승을 억제하는 등 경기부양에 긍정적인 효과가 있을 것이라 평가하고 있다. 항상 모든 것이 충분할 수는 없으나 이번 부양책을 통해 최소한 경제에 대한 심리적 불안감은 없앨 것이라는 전망이다. 또한 독일 역사상 최대 규모의 부양책임을 강조하며 유럽의 다른 국가들에게 모범이 되는 역사적인 대책이라고 평가했다. 주요 경제전문가들

역시 이번 부양책에 대해 대체적으로 긍정적으로 평가하고 있었다. 2009년 1차 부양책이 소규모라고 비판하던 경제자문위원회(경제5현)는 2차 부양책을 ‘현명한 타협’이라고 평가하고, 이는 GDP를 약 0.5% 증가시킬 것이라 하였다(Sachverständigenrat, 2009).

독일이 제시한 2년(2009~2010년) 동안 1,000억 유로 규모의 경제·사회정책적 경기부양책을 정리하여 보면 크게 고용 및 금융시장 안정화, 기업투자 활성화(중소기업지원), 사회안전망 확충을 통한 민간소비 촉진(가계지원) 및 미래 성장산업인 친환경 산업의 육성정책 등 다섯 부문으로 나눌 수 있겠다. 고용부문은 학교·도로·병원·건물·교통시설 개선 등 사회기반시설에 대한 투자와 근로시간 단축을 통한 실업예방, 연방노동청의 취업알선직원의 증원 등을 통한 재취업지원, 해고근로자에 대한 직업훈련, 사회보험료 인하 등으로 이루어져 있다. 금융시장 안정화 대책은 금융시장의 자금경색을 완화시키기 위한 유동성 지원과 부실자산에 대한 보증에 중점을 두고 있다. 그리고 기업투자 활성화를 위하여서는 주로 중소기업을 중심으로 특별대출 및 R&D 자금지원 강화, 특별 감가상각제도 및 세부담경감조치 등을 통해 기업 활동의 유지 및 투자 활성화를 유도하고 있다. 가계지원은 조세 및 보조금 정책을 통해 가계부문의 가처분소득을 증대시켜 소비활성화를 유도하기 위한 방안으로 소득세 원천징수 축소, 자녀양육비 인상, 아동보너스 지급, 고용 및 의료보험료 인하 등 주로 저소득층가구에 대한 집중된 정책을 펴고 있으며, 폐차보조금 등을 통해 자동차산업을 보호하기 위해 사용하고 있다. 마지막으로 친환경산업육성은 중장기적으로 성장잠재력이 높은 에너지, 환경, 의료, 교통 등 친환경산업육성 중심으로 지원정책을 펴고 있다.

이상과 같은 2009년 독일의 경제·사회정책적 위기대응방안을 살펴보면 정책적 시사점을 정리하여 보면 다섯 가지를 들 수 있겠다. 첫째, 독일의 촘촘한 사회안전망에 대한 경제·사회적 역할의 중요성을 꼽을

수 있겠다. 독일의 잘 짜여진 사회시스템은 이번 위기 때 자동적으로 각종 복지수당을 지급하게 함으로써 취약계층들에게 소득을 보전해주고 미래에 대한 불확실성을 제거하여, 경제적·정신적 고통을 직접적으로 덜어주고, 소비를 촉진시켜 경기순환을 자동으로 조절해 주는 기능을 하고 있었다. 수출길이 막힌 현 상황에서 독일의 다양한 사회적 제도들이 내수엔진이라는 새로운 모터를 작동시켜 경기위기에 의연하게 대처할 수 있도록 하고 있는 것이다. 그래서 독일의 대응방안규모가 미국보다 현저히 적다는 비판도 있으나 이는 사회국가(Sozialstaat)인 독일의 사회보장시스템을 간과한 것이다. 그리고 이 잘 짜인 사회안전망은 이번과 같은 위기 시 노사관계의 안정, 범죄에 대한 사전 예방 등 다양한 경제·사회적 이득을 가져다주고 있었다.

둘째, 대응방안의 목표설정문제이다. 독일은 대응방안의 목표를 위기의 최대 피해자인 중소기업 활성화와 서민의 실질소득과 소비지출 여력을 확대하여 국내수요를 활성화시키는 것에 초점을 맞추고 있다. 국내 내수를 살리기 위하여 낙후된 지역경제와 중소기업, 즉각적인 소비진작 효과를 기대할 수 있는 서민 그리고 미래의 성장동력인 친환경산업을 중점 지원하는 것에 초점을 맞췄다. 조업단축보조금, 아동양육보조금, 건강보험료 감면 등은 취약계층에게 실질적으로 도움이 될 수 있도록 하는 것이고, 이들이 대부분 종사하고 있는 중소기업을 지원하여 고용을 보장하는 동시에 사회적 양극화를 줄여보고자 하는 것이다.

셋째, 대응방안을 만드는 방법에 관한 것이다. 독일은 이번 부양책을 경제·사회 전반적인 문제를 고려한 패키지 형태로 만들어 정책집행에 있어 시너지효과를 극대화 했다. 단발식, 일회적 방식이 아니라 총리실에 경제위기를 총괄 지휘하는 컨트롤 타워를 마련하여 정부부처 간 혹은 중앙과 지방간, 민과 관간에 중복투자 지양 등 정책집행의 비효율을 제거하여 시너지 효과를 극대화시킬 수 있도록 한 것이다.

넷째, 부양책에 대한 중앙과 지방간, 현세대와 미래세대간 비용분담

을 제도화 하였다. 즉 독일은 현세대의 고통을 미래세대에 전가하지 않도록 했다. 이를 위해 독일은 헌법개정을 통하여 연방, 주정부 그리고 기초자치단체의 순채무를 최고 GDP의 0.5%로 제한하여 국가재정건전성을 확보하기로 한 것이다.

다섯째로는 대응방안을 만드는 의사결정과정에 관한 것이다. 독일은 이번 대응방안을 노사정은 물론 지역의 기초단체들까지 여론을 충분히 수렴하여 폭넓은 사회적 의견 통합과정을 거쳐 마련하였다. 특히 독일은 이번 위기극복 과정에서 노·사·정간 위기의식을 함께 공유하고 상호 협력을 통해서만이 최적의 해결방안을 찾을 수 있다는 인식하에 정부는 노·사업장을 최대한 존중하고 적극적으로 지원했다. 이와 같은 점은 우리는 눈여겨볼 필요가 있다.

끝으로 본 논문이 완성 된 2010년에는 독일에서도 출구전략에 대한 찬반논의가 한창이다. 출구전략을 지지하는 낙관주의자들은 정부의 폐차보조금, 조업단축, 세금경감 등의 경기부양책이 경기침체를 막아 예상보다 빨리 불황을 극복하는 데 기여했다는 평가이며, 금융시스템도 위기이전보다는 못하지만 다시 안정화되어가고 있다며 이제는 출구전략을 준비해야 될 때라고 주장한다. 반면 비관주의자들은 정부가 경기 불황에서 새로운 성장국면으로 전환하는데 가교역할을 한 것이 아니라 위기를 감춘 채 허상만 만들어 냈다며 특히 금융부문에서 본질적인 문제가 아직도 해결되지 않아 은행파산 등 불황의 재발 여지는 여전히 남아있다고 비판하며 출구전략을 반대하고 있다. 그러나 2009년 독일의 경기부양책은 대체적으로 위기극복과 금융시스템을 안정시키는 데 긍정적인 역할을 했다는 것이 중론이다. 하지만 GDP의 약 4%에 이르는 막대한 정부재정적자 부담과 금융시스템도 안정을 뒤 찾기는 하였지만 구조적인 문제는 여전히 남아있다는 지적도 함께 있다. 따라서 출구전략은 아직 이르다는 것이 대다수 전문가들의 견해이다.

## 참고문헌

- Arbeitslosenzahl sinkt deutlich, Spiegel, 2009 5/25
- Arbeitsgemeinschaft Mittelstand, 2009, "Jahresmittelstandsbericht 2009 der Arbeitsgemeinschaft Mittelstand: Mittelstand in der Krise entlasten", 2009.
- ARD, 2009, "Steinmeier präsentiert sich und sein Programm, Ich will Bundeskanzler werden", <http://www.tagesschau.de/inland/spdtempodrom100.html>,
- Ardagna, S., 2009, "Financial Markets Behavior Around Episodes of Large Changes in the Fiscal Stance", *European Economic Review*, Vol. 53.
- Auerbach, A.J. and W. Gale, 2009, *The Economic Crisis and the Fiscal Crisis: 2009 and Beyond*, Tax Policy Center, Brookings Institution.
- BAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales), 2008, *Raus aus der Sozialhilfe, rein in die Arbeitsförderung, Die neuen Arbeitsuchenden in der Vermittlung*.
- \_\_\_\_\_, 2009, Mit Kurzarbeit die Krise meistern, Referat Information, Publikation, Redaktion 53107.
- BDA-BDI, 2009, "Zusammenfassung und Bewertung der Beschlüsse zum Konjunkturpaket I und II der Bundesregierung", Stand 30. Januar 2009
- BDI, 2009a,, "Außenwirtschafts-Report, Finanzkrise trifft Auslandsmärkte", Ausgabe 01 | 26. Januar 2009.
- \_\_\_\_\_, 2009b, *Jahresbericht 2009*, IndustrieFörderung GmbH, Berlin
- \_\_\_\_\_, 2009c, "Konjunktur-Report, Weltwirtschaft in der Rezession, spürbare Folgen für Deutschland", Ausgabe 01 | 26. Januar 2009.
- \_\_\_\_\_, 2009d, "Stabilisierung der Realwirtschaft, Vorschläge des BDI für ein Maßnahmenpaket II der Bundesregierung".
- BMWi(Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie), 2009a, *Jahreswirtschaftsbericht 2008: Kurs halten!*, Berlin, Januar 2008.
- \_\_\_\_\_, 2009b, *Konjunkturgerechte Wachstumspolitik, Jahreswirtschaftsbericht*, Berlin, Januar 2009.
- \_\_\_\_\_, 2009c, *Redaktionsteam „Schlaglichter der Wirtschaftspolitik*, Monatsbericht, März 2009.

- \_\_\_\_\_, 2009d, *Mittelstand: Leistung durch Vielfalt*, März 2009, Berlin.
- BA(Bundesagentur für Arbeit) 2009a, "Chancen für Ältere und Geringqualifizierte in Unternehmen", [www.arbeitsagentur.de/potsdam](http://www.arbeitsagentur.de/potsdam).
- \_\_\_\_\_, 2009b, "Einsatz ausgewählter Arbeitsmarktpolitischer Instrumente Deutschland", *Berichtsmonat*: März, 2009.
- Deutscher Bundestag, 2009, "Das Superwahljahr 2009: aktueller Begriff", <http://www.bundestag.de/wissen/analysen/2009/superwahljahr.pdf>.
- DGB, 2009a, "Konjunktur- und Wachstumsprogramm", Langfassung
- \_\_\_\_\_, 2009b, "Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes, zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland", BT-Drs. 16/11740.
- ETUC(The European Trade Union Confederation), 2009, "Economic and social crisis: ETUC positions and actions", Brussels, 18/02/2009.
- "Merkel und Sarkozy beraten über Wirtschaftskrise", FAZ(Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2008/12/3.
- Furceri, D., and A. Mourougane, 2009, "The Effects of Fiscal Policy on Output and Debt Sustainability": *A DSGE Analysis*, *OECD Economics Department Working Paper*, forthcoming.
- Hans-Peter Keitel, 2008, "Die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft", Donnerstag, 18. Dezember 2008, *Lenbach-Palais*, München
- IAB Kurzbericht, 2009, *Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 6/2009.
- Ifo, 2009a, "Business Climate Germany", *Ifo Business Survey*, February 2009.
- \_\_\_\_\_, 2009b, "World Economic Climate", Wednesday 18 February 2009.
- IG Metall, 2009a, "Arbeitsmarktbilanz 2008/09, Konjunktur brachte nochmals 582.000 neue Jobs", 03 / 2009.
- \_\_\_\_\_, 2009b, "Wirkung des Konjunkturpaketes II für KMU", Arbeitshilfe zur Einschätzung der politischen Maßnahmen, 14. Januar 2009.
- IMF, 2009, *World Economic Outlook*, Crisis and Recovery, p. 10, April 2009.

- Mehrdad Payandeh, 2009, "Bankenkrise: Staat als letzter Retter", 2009, Berlin.
- OECD, 2009, *Economic Outlook, Interim Report*, March 2009.
- Sachverständigenrat, 2009, "Die Finanzkrise Meistern-Wachstumstäfte Stärken",  
*Jahresgutachten 2008/2009*.
- SPD, 2009a, "Sozial und Demokratisch, Entwurf Regierungsprogramms der SPD",  
[http://www.frankwaltersteinmeier.de/\\_media/pdf/Entwurf\\_Regierungsprogramm.pdf](http://www.frankwaltersteinmeier.de/_media/pdf/Entwurf_Regierungsprogramm.pdf).
- \_\_\_\_\_, 2009b, "Starke Impulse in der Krise –für Arbeit und Investitionen, Das zweite Konjunkturpaket trägt die Handschrift der SPD", 13. Januar 2009.
- \_\_\_\_\_, 2009c, "Unser Wachstums- und Stabilitätspakt für Deutschland, gemeinsam Handeln - Deutschland moderner und menschlicher machen".
- Statistisches Bundesamt Deutschland, 2009, "Auftragseingangsindex, Volumenindex des Auftragseingangs im Verarbeitenden Gewerbe, Originalwerte, 2005 = 100".
- Ver-de(Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft), 2009, *Das Konjunkturpaket II aus sozialpolitischer Sicht*, 16. Januar 2009.

<Abstract>

## **Global Economic Crisis and German Economic and Social Policy against the crisis**

Eoh, KiyKu\*

Amidst facing global financial economic crisis from U.S, this study aims to see economic and social policy countermeasure of Germany dependant upon export for its economic growth as much as the Korean economy is. As expected, since the World War II, Germany is confronting with ever most serious difficulties including the rapid reduction of volumes of its domestic and foreign orders received and production, which cause unemployment in the labor market.

Nonetheless, social partners including labor, management and the government of Germany prepared an anti-crisis program with 100 billion euro against 2% of GDP, and this explains that Germany is striving hard to ensure its existence in the international community through this opportunity by more strengthening the potential growth, social security net and national employment system than trying to merely get over the current crisis.

As a result of this study, it is remarkable to see that while the economic crisis, Germany focuses the role of social security net and objectives of the economic stimulus program more on the support for SMEs which are the

---

\* Senior Research Fellow of FKTU(kiyku@hanmail.net)

biggest victims of the economic crisis and the protection of people. And another remarkable point to see is that various stakeholders including labor, management and the government participate and maximize execution power of policies in the process of making the economic stimulus programs.

key words : economic crisis, social state, social dialogue,  
anti-crisis program, employment and social security net