

# 코로나19 팬데믹 시기의 독일 노동시장 전망

Special Feature

Matthias Knuth (독일 전 뒤스부르크-에센대학교 일숙련직업훈련연구소(IAQ) 교수)

## ■ 머리말

전 세계 대부분의 국가와 마찬가지로 2020년은 독일의 경우에도 전례 없는 도전의 한 해였다. 상당히 장기간 지속되던 독일의 고용 성장도 코로나19 팬데믹으로 막을 내렸다. 그러나 팬데믹이라는 예외적인 상황 때문에, 이 새로운 바이러스에 대해 아무도 알지 못하던 2019년에 이미 경기침체의 조짐이 나타나고 있었다는 사실은 드러나지 않고 있다(cf. Knuth 2020). 2008~2009년 금융위기 기간에도 확인되었던 독일 고용 및 사회보장제도의 장점이 코로나19 팬데믹으로 재차 입증되고 있다. 그러나 이와 동시에 현 비상사태는 독일의 행정제도와 디지털 인프라의 취약점 또한 동시에 보여주고 있다.

2021년 1월 중순 현재, 코로나19 재확산으로 1일 신규 확진자 수는 다시 최고치를 기록하고 있으며, 더 많은 변이 바이러스가 확산되고 있고, 이제 막 백신 접종이 시작된 단계이며, 2021년 4월까지 이동 제한 및 경제활동 제약이 연장될 수도 있다는 말이 나돌고 있다. 그러나 심지어 가장 최근의 경제 전망에서도 방역 조치로 인해 2021년에도 경제활동 제약이 지속될 수 있다는 가능성은 고려되지 않았다. 따라서 이 글은 진정한 의미에서 '전망'이라고 하기에는 충분치 않을 것이다. 우리의 가까운 미래는 여느 때보다 더 불확실한 것이 사실이다.

## ■ 팬데믹의 경과 : 진행 중인 현황에 대한 간략한 개요

2020년 1월 말, 뮌헨 외곽의 자동차 부품업체에서 독일 최초의 확진 사례가 보고되었으며, 본사 회의 참석을 위해 독일에 출장을 온 이 회사 중국 계열사 소속 직원을 만난 후 감염된 것으로 확인되었다. 2주 후에는 네덜란드 국경 인근의 서부 마을에서 열린 실내 축제가 지역 감염의 도화선이 되면서 그로부터 3주 후에 최초의 코로나19 사망자가 발생했다. 3월부터 모든 국민의 관심과 화제는 1일 코로나19 신규 확진자 수에 집중되었다. 하지만 확진자 수는 검사건수에 따라 달라질 수밖에 없고, 따라서 확진자 수보다는 코로나19와 관련된 입원건수 및 사망건수가 더 유용한 수치라 할 것이다. 실제로 이탈리아 북부지역에서 병원 입원 환자 수가 이미 3월에 수용능력을 초과하는 수준으로 증가했으며, 독일에서도 중환자실 수용능력이 정치인들의 주요 관심사로 주목받았다. TV 영상에서 병원 앞에 길게 늘어서 있는 구급차들(당시에는 이탈리아에서, 현재는 영국에서 벌어지고 있는 상황)을 보고 경악한 정치인들은 이를 막기 위해 상당히 이례적인 조치를 취하기에 이르렀다.

코로나19 1차 대유행의 정점은 4월 첫째 주였는데, 입원 환자 수가 6,000명에 이르고 그중 약 3,000명이 중환자실에 입원했으며 누적 사망자 수는 2,000명을 넘어섰다.<sup>1)</sup> 최초의 봉쇄 조치는 이보다 2주 전에 내려진 상태였다. 식료품점, 약국, (독일의 경우에만 독특하게) 대규모 DIY 상점을 제외한 모든 가게가 문을 닫아야 했고, 관광객의 호텔 투숙이 금지되었으며, 음식점에서는 테이크 아웃만 가능했다. 사무직원들은 가능한 경우 재택근무를 해야 했고 어린이집(crèches)과 유치원이 휴업하면서 많은 부모가 어쩔 수 없이 집에 머물러야만 했다. 일부 남유럽 국가들이 공식적으로 외출을 제한했던 것과는 달리, 독일에서는 외출 장소를 폐쇄하고 모임의 인원수를 제한하였다. 전반적인 취지는 사람들의 이동을 제한하여 모임의 빈도와 종류를 제한하는 것이었다. 상점 및 공공건물 내 마스크 착용은 4월 말에 이르러서야 의무화되었는데, 이는 마스크 비축량이 의료진의 수요를 겨우 감당할 만한 정도여서 일반 시민에게 충분히 공급될 수 없었기 때문이다. 여름으로 접어들면서, 천으로 직접 만든 마스크를 입

1) 확진자, 입원 및 사망자 수 관련 수치는, 독일의 방역 담당 정부기구인 Robert-Koch-Institut의 웹사이트([www.rki.de](http://www.rki.de))에서 2021년 1월 4일자로 다운로드 받은 자료임.

시 보호장비로 사용하는 사람들을 흔히 볼 수 있었다. 이러한 조치들에 더해 계절의 변화에 따라 따뜻해진 날씨 덕분에 5월 말이 되면서 1차 대유행의 확산세는 완화되었다.

제조업은 지속적인 생산활동이 가능했지만, 다른 국가들 또한 팬데믹으로 고군분투하고 있어 글로벌 공급망에 차질이 생기자 이로 인한 영향을 받을 수밖에 없었다. 2020년 4월의 수출이 전년동기대비 30%라는 충격적인 감소를 기록하자 지자체들은 5월 당시 시행 중이던 1차 봉쇄조치를 완화하기 원했고, 6월부터는 휴가철을 맞아 일반 투숙객의 호텔 이용이 허용되었다. 방문 국가에 따라 귀국 시 제약을 받을 수는 있었지만 해외여행도 가능해졌다. 여름 내내, 독일에는 다른 유럽 이웃 국가보다 코로나19를 더 잘 관리하여 막아내고 있으며 이제 위험은 지나갔다는 착각이 지속되고 있었다. 7월과 8월에 코로나19 확진자가 약간 늘어났지만 위험 신호로 인식되지는 않았다. 하지만 9월 중순부터 확진자가 폭증하기 시작했다. 10월에는 입원자와 사망자도 마찬가지로 증가했다. 12월 중반이 되면서 1주당 입원자와 사망자가 각각 약 9,000명과 3,000명에 이르면서 최고치에 달했으며, 이러한 수치는 매일 병원에서 얼마나 처절한 상황이 펼쳐졌을지를 충분히 짐작케 한다. 집중치료를 요하는 코로나19 확진자는 2021년 1월 초에 5,700명으로 최고치를 기록하였고, 그중 3,000명 이상은 인공호흡기가 필요한 중증 환자였다. 독일 인구는 약 8천 3백만 명으로, 이 수치가 그렇게 위협적으로 보이지 않을 수도 있다. 하지만 전체 중환자 병상 약 2만 5,000개 중 2만 개가 이미 사용 중이며 코로나19 발생률이 지역적으로 큰 편차를 보이고 있음을 감안하면, 작센주(Saxony)의 일부 병원이 12월 중순이 되면 수용 한계에 이를 것으로 보고되었던 사실도 놀랄 만한 일은 아니다. 현재 봉쇄조치로 인해 사용이 중단된 무역박람회장과 같은 시설을 활용하면 임시로 집중치료 병상을 확충하는 것도 가능하지만 정말로 심각한 문제는 의료진 확보에 있다. 보건 의료 부문의 숙련 인력 부족이 두드러지는 가운데, 보건 의료 종사자들도 코로나19에 감염되면서 가용 인력은 더욱 줄어들고 있고, 임시 채용을 통한 중환자실 운영은 불가능하다.

11월 초에 독일은 2차 봉쇄조치를 단행하였고 빨라도 2021년 1월 말까지 봉쇄조치<sup>2)</sup>가 이어질 것으로 알려져 있다. 불가피한 상황을 제외한 물리적 이동은 반경 15키로 이내로 제한

2) 편집자 주: 2021년 2월 10일 개최된 연방-주총리 회의에서 봉쇄조치를 3월 7일까지 연장하기로 결정되었다.

---

되며, 직전 7일 동안 확진자가 주민 10만 명당 200명 미만인 일부 지역(county)은 봉쇄조치 적용에서 제외되었다. 2차 봉쇄조치가 시작되고 11주가 지나서야 확진자와 입원자 수에 반전의 조짐이 나타나기 시작했다.

## ■ 정책 대응

독일은 2020년 3월 중순에 다양한 유형의 프로그램으로 구성된 대규모 경기부양책을 발표함으로써 상대적으로 초기에 신속하게 대응을 취한 편이었다. 이러한 성공적이고 신속한 대응의 단점은 연방 및 주 의회가 개입할 수 없었다는 점이다. 정부의 시행령만으로는 조치를 이행할 수 없었던 상황이라 의회는 제출된 법안을 무조건 승인할 수밖에 없었다. 그렇지 않으면 긴급한 구제 방안을 지연시키고 있다는 비난을 받게 될 터였기 때문이다. 공개적 논의와 충분한 언론 보도가 이루어지지 않은 데다가 동일한 법안이 여러 차례 개정되었기 때문에 관련 정보를 제대로 파악하기가 어려웠으며, 따라서 이 글에서는 이러한 지원 프로그램들의 피상적인 개요밖에 전달할 수 없는 상황이다.

### 파산신청 의무 관련 규제 완화

다른 국가들과 마찬가지로, 독일에서도 기업을 지원하고 일자리를 유지하면서 대규모 부도 사태를 막기 위해, 2019년 12월 31일을 기준으로 유동성에 심각한 문제가 있는 경우를 제외하고는 파산신청 의무가 유예되었다. 결과적으로, 2020년의 파산신청건은 2019년에 비해 훨씬 적었다. 파산신청 의무가 정상화되면 파산신청률이 그만큼 더 높아질 것임을 예상할 때, 이를 성과라고 하기에는 다소 의문이 든다. 그럼에도 불구하고, 파산신청에 따라 해당 사업을 폐쇄조치하는 것은 그 사업 소유주의 재산을 몰수하는 것이나 마찬가지이기 때문에 위와 같은 조치를 대체할 대안은 없었다.

## 기업 및 자영업자에 대한 재정적 지원

이미 2020년 4월에 자영업자와 근로자 10인 미만의 중소기업은 매우 '비관료적인' 절차를 통해 최대 9,000유로(한화 약 1,211만 원)의 긴급 지원자금을 신청할 수 있었다. 신청한 자금은 수일 내에 지급되었다. 그러나 이러한 절차는 부정 수급에 악용되기가 매우 쉬운 것으로 드러났다. 일례로 실재하지 않거나 자신이 소유하지 않은 약 100개의 기업에 대해 250만 유로(약 33억 6,437만 원)의 지원금을 허위 신청한 자에 대한 재판이 현재 진행 중이다. 일반 신청자들은 지원금을 지급받은 후에야 신청 상세 내역을 안내받고 이러한 행정체계에 충격을 받았으며, 이후 재신청 과정에서도 상당한 불만이 표출될 것으로 예상된다.

그 이후로 자영업자를 포함한 중소기업은 4월과 5월, 그리고 11월과 12월의 매출이 전년 동월대비 50% 이상 감소한 경우에 또 다른 유형의 긴급 지원자금을 신청할 수 있었다. 사업 규모와 매출 손실에 따라, 기업 고정비용의 일정 비율에 해당하는 금액이 환급되었다. 가령, 중간 규모의 기업은 월 최대 5만 유로(약 6,728만 원)를 지급받을 수 있었다. 이 제도는 그 내용이 더 복잡했고 세무 전문가의 조정을 통해서만 신청이 가능하였으며, 지원금이 지급되기까지는 수개월이 걸렸다. 이러한 두 사례는, 목표 대상을 정해 부정 수급을 막을 수 있는 지원 제도와 즉각적이고 간소화된 제도 사이의 딜레마를 보여준다.

## 부가가치세 인하

2020년 7월 1일 이후 부가가치세가 19%에서 16%로 3%p 인하되었다(식품 및 기타 생필품에 적용되는 감면세율은 7%에서 5%로 2%p 인하됨). 이 감액분의 어느 정도를 자신들을 위한 직접 보조금으로 또는 고객 유치를 위한 가격 인하로 활용할지는 해당 판매자나 서비스 제공업자가 결정하였다. 이후 밝혀진 바에 의하면, 음식점, 소규모 상점, 미용실 등과 같이 직접 보조금이 필요한 상황이어서 그와 같이 사용한 경우에는 11월에 다시 휴업을 할 수밖에 없었고, 결국 부가가치세 인하로 인한 혜택을 거의 누리지 못했다. 확실히 부가가치세 3%p 인하가 상당한 금액에 해당하는 자동차 등과 같은 고가의 상품 구입에는 인센티브로 작용하였다. 게다가 전기 자동차나 하이브리드 자동차 구입 시 소비자에게 고액의 보조금을 지급하

는 제도가 있다. 하지만 자동차 제조업체의 공급망에 차질이 생기면서 자동차 판매업체도 수주간 영업을 중단해야 했고 구입 가능한 전기차 모델이 제한적이었기 때문에, 차량 판매는 오히려 19% 감소하였다. 전체적으로 보면, 부가가치세 인하는 200억 유로(약 26조 9,150억 원)의 세수를 낭비한 셈이었다.

## 고용안정

2008~2009년 금융위기 시기에 그랬던 것처럼, 그리고 현재 다수의 유럽국가에서 시행되고 있는 근로시간 단축지원금제도를 통한 고용안정이 코로나19 위기 대응에 중요한 역할을 하였다. 근로시간 단축지원금제도의 기본 취지는 감원 대신 한시적으로 근로시간을 단축하여 사용자와 노동자의 고용관계를 유지하는 데에 있다. 노동자는 근로시간 단축분에 대해 지원금을 받으며, 일자리를 유지하면서 실업급여 수급자격 기간을 소모하지 않고 지원금을 받을 수 있다. 2020년 3월부터 근로시간 단축기간이 3개월을 초과하는 경우에는 근로시간 단축 지원금 보상요율을 인상하여 지원금 상한을 조정하였으며, 이는 2021년 말까지 적용될 것으로 예상된다. 근로시간 단축지원금 요율은 통상 세후임금 손실의 60%인데, 현재 근로시간이 50% 이상 단축된 경우에는 4개월 차부터 70%, 7개월 차부터는 80%의 요율을 적용하고 있다. 자녀가 있는 노동자에게는 7%p를 아동수당으로 근로시간 단축지원금에 추가해서 지급하고 있다(코로나19 이전부터 제도화된 내용임). 근로시간을 단축한 상태에서 실직한 노동자의 경우에는 근로시간 단축 이전의 소득 전체를 기준으로 실업급여가 지급된다. 통상 사용자는 근로시간 단축기간 동안에도 사회보장분담금을 계속 납부해야 하지만 2023년 7월 말까지 사회보장분담금의 50%를 환급받을 수 있다. 단, 해당 노동자들이 훈련에 참여하고 있음을 전제 조건으로 한다.

근로시간을 단축한 노동자는 2020년 4월 현재 6백만 명으로 급증하였다. 손실 근로시간을 풀타임으로 환산하면 그 절반인 약 3백만 명에 이른다. 해당 수치는 2009년 금융위기 당시와 극명한 대비를 보이는데, 2009년에는 근로시간을 단축한 노동자가 150만 명, 풀타임으로 환산하면 40만 명을 기록하였다. 이러한 차이는 두 기간 모두 GDP 감소는 동일하게 나타났지만 2020년에 이 제도가 더 광범위하게 사용되었기 때문이라고 볼 수 있다. 근로시간을

단축하더라도 사용자는 사회보장분담금과 휴일 수당을 부담해야 하는데 대기업이 아니라면 이 비용이 노동자의 이직과 이에 따른 신규 채용 비용에 대한 기회비용으로 상쇄되지 않는다. 이러한 이유로 전통적으로 노동자 대표성이 실질적으로 보장되는 대기업에서 주로 근로시간 단축지원금제도가 활용되고 있었다. 팬데믹은 이러한 판도를 바꾸어 놓았고 그 결과 근로시간 단축지원금제도 활용 정도는 기업규모에 차이 없이 거의 고르게 나타나고 있다. 근로시간 단축지원금제도 활용도를 업종별로 보면, 음식·숙박업이 가장 높았고, 운송 및 물류가 그 뒤를 이었으며, 제조업은 3위에 그쳤다(IAB(2021)).

연방고용청(Federal Employment Agency)이 사용자로부터 근로시간 단축을 사전 통보받고 있기는 하지만 정확한 수치는 사용자가 사회보장분담금을 환급받은 후에야 확인이 가능하여 자료 확보에 상당한 시간차가 발생한다. 현재로서는 코로나19 2차 대유행에 따른 근로시간 단축 규모를 2020년 10월까지 노동자 2백만 명(풀타임 환산 시 약 80만 명)으로 추산할 수 있다.

## 최저소득급여

2020년 3월부터 (현재 예정으로는) 2021년 3월까지, 간소화된 최저소득급여<sup>3)</sup> 신청 절차가 도입되어 운영되고 있다. 간소화된 절차는 잡센터를 비대면으로 운영하고 동시에 기존에 충분한 소득/매출을 얻어 최저소득급여 수급 대상자가 아니었으나 코로나19로 소득/매출이 없는 자영업자와 프리랜서들이 최저소득급여를 신청할 수 있도록 한다는 두 가지 취지에서 도입되었다. 지급요건인 자산조사 범위에서 한시적으로 재산이 제외되었으며, 주거지의 적합성 여부에 대한 심사 없이 실주거비용을 급여에 포함해서 지급한다. 3월부터 5월까지 신규 신청건수가 급증하였지만, 이후로는 이전 수준으로 감소하였다.

하지만 자영업자와 특히 문화, 연예, 전시, 회의 및 성인 교육 부문의 프리랜서 집단은 최저소득급여 수급에 거부감을 표시했다. 자신들은 가난하지도 않고 실직자도 아니며 단지 정부

3) 편집자 주: 최소한의 소득을 보장하기 위해 자산조사를 통해 제공되는 사회부조이며, 구직자에 대한 기초생활 보장을 위한 급여(실업급여 II, Arbeitslosengeld II)와 사회수당(Sozialgeld)으로 구성되어 있다.

의 시행령에 따라 무대, 영화 제작 현장, 교육센터, 회의장 등으로부터 접근이 금지되어 있을 뿐이라고 주장한다. 최저소득급여 수급을 위한 자산조사 범위에 배우자의 소득도 포함되기 때문에 결혼하지 않고 동거 중인 배우자의 재정 상태도 잡센터에 공개해야 한다는 점 또한 불만을 더하는 요인이었다.

독일 정부는 기업 지원 대책의 일환으로 여러 재정지원 프로그램을 제공하였지만, 자영업자나 프리랜서 집단에 적합한 지원 방식을 마련하지는 못했다. 봉쇄조치로 인해 영업을 중단된 소기업의 고정비용을 충당하기 위해 재정지원이 이루어지고 있으나, 생계비 외에는 고정비용이 거의 발생하지 않는 프리랜서에게 이를 적용할 수는 없다. 그리고 전년동기대비 특정월의 매출이 감소한 경우 보조금을 지급하는 방식에 대해, 해당 월이 아닌 다른 시기에 성수기를 맞는 자영업자가 불만을 가질 수밖에 없다. 게다가 대규모 관중이 모이는 활동은 코로나 19 확산이 심각했던 시기뿐 아니라 대부분 일 년 내내 금지되었다. 반면에 프리랜서의 생계비를 직접 대상으로 하는 보조금을 지급한다면, 바로 이 목적으로 운영되는 기존 제도인 최저소득급여와 충돌하게 된다. 이러한 어려움을 해결하기 위해 프리랜서들에게 자산조사에 의한 최저소득급여를 지급한다는 논리가 현실적으로 타당성이 있으나, 전통적으로 최저소득급여제도는 사회의 가장 취약한 계층을 위한 '사회부조'로 운영되어 왔기 때문에 사회의 주류를 위한 보편적 사회안전망으로서는 인정받지 못하고 있다.

## 아동수당 추가 지급

기존 아동수당 수급자격이 있는 가구에 자녀 1인당 300유로(약 40만 3,000원)의 추가 수당을 일시금으로 지급하였다. 총지출 규모가 40억 유로(약 5조 3,784억 8,000만 원)가 넘는 이 지원금은 가계의 소득 안정을 도모하고 학교와 유치원 휴업으로 인해 집에서 자녀를 돌보는 가정의 추가 지출 부담을 경감하는 데 목적이 있다.

## 돌봄수당

2020년 4월부터 유치원 또는 학교 휴업으로 인해 12세 미만의 자녀 돌봄을 위해 직장에

나갈 수 없게 된 부모에게 가장 6주 동안 세후임금의 67%에 해당하는 돌봄수당이 지급되었다. 이 제도는 현재 실업급여와 유사하게 설계되어 있는데, 2021년 1월부터는 보장 수준이 더 높은 질병수당과 유사한 형태로 보완될 예정이다. 기존 질병수당은 부모가 아픈 자녀의 돌봄을 위해 직장에 나갈 수 없는 경우 연간 가장 10일에 대해 세후임금의 90%를 지급하고 있었다. 코로나19로 인해 유치원이나 학교의 휴업 또는 출입 제한으로 인해 집에 있는 자녀 돌봄을 위해 직장에 나가지 못하는 하는 경우, 수급 최장기간을 한시적으로 두 배로 연장해 20일간 수당이 지급된다. 한부모인 경우에는 수급기간이 최대 40일까지 연장된다. 이 수당은 질병과는 무관하기 때문에 정부는 (질병수당을 지급하는) 건강보험기금에 재정을 지원한다.

## 학생지원제도

음식점과 상점의 영업이 중단되자 가장 먼저 일자리를 잃은 것은 학생 집단이었다. 학생들의 일자리는 대부분이 실업보험을 적용받지 못하는 이른바 미니잡(월 450유로(약 60만 5,000원) 미만의 임금이 지급되는 파트타임 일자리)이며, 이들은 근로시간 단축지원금 수급 자격이 없다. 실업보험이 적용되는 일자리를 가진 학생이 실직하는 경우에도, 학생이 학업을 전업으로 지속할 의사가 있다면 실업급여를 받을 수 없다. 이러한 배경하에서 정부는 학생들에게 학업보조금 사무소(study grant office)를 통해 월 최대 500유로(약 67만 2,000원)의 보조금을 지급하는 지원 제도를 도입·시행하였다.

## 산업안전보건

도축장에서 코로나19 감염이 재차 발생하면서, EU가 확대된 이후로 하청업체를 통해 파견된 남유럽 및 동유럽 국가 출신 외국인 노동자를 간접고용하여 오랫동안 논란의 대상이던 도축업계의 부당한 관행을 규제할 수 있는 정치적 계기가 마련되었다. 2021년부터 50인 이상 규모의 도축장은 파견업체나 하청업체의 중개 없이 노동자를 직접 고용해야 한다. 외국인 노동자들이 머무는 기숙사는 현재 주별 근로감독기구(State Labour Inspection)의 관할하에서 감독을 받는다.

## 잠정적 요약

기존 사회보험제도 지급체계를 활용하여 근로시간 단축지원금제도와 아동수당 추가지급이 적시에 효율적으로 시행될 수 있었다. 부가가치세 인하는 시행이 되기는 하였으나 경제적인 실효성은 거두지 못했다. 소기업 긴급지원이나 학생지원과 같이 신규 도입된 제도들은 대중의 비판에 따라 중간에 수급조건이 변경되거나 소프트웨어가 개발될 때까지 신청이 지연되는 등 그 과정에서 상당한 혼란이 발생했다. 결과적으로 밝혀진 바와 같이, 독일에서는 기존 사회보험제도를 통해 재정지원이 이루어지기 어려운 경우, 16개 주정부를 통해 제도가 시행되고 관리되어야 하기 때문에, 연방정부가 긴급 상황에서 국민들의 수요를 효과적으로 충족시키는 데 있어 상당한 제약을 받는다.

이러한 제약과 기타 여러 가지 제약을 고려할 때, 독일 정부의 코로나19 경기부양책의 실제 규모는 사전에 발표한 총액에 훨씬 못 미칠 것으로 예상된다. 2020년 회계연도에는 연방 의회가 승인한 신규 부채 2,180억 유로 중에서 1,600억 유로만이 실제로 집행되었다. 2021년의 경우, 추가로 1,800억 유로의 부채가 발생할 것으로 예상되어 올해 말까지 정부 부채비율이 GDP의 72%까지 확대될 것으로 보인다. 2008~2009년의 금융위기 직후 정부 부채비율은 82%로 현재까지 최고 기록에 해당한다.

## ■ 봉쇄조치와 경기부양책의 효과

2020년 봄의 1차 봉쇄조치는 막대한 GDP 손실을 가져왔지만, 여름부터 영업을 재개되고 대규모 재정투입과 정책적 개입으로 인해 경제는 빠르게 회복되었다. 팬데믹으로 피해를 입었다고 보고한 사용자 비율은 5월에는 55%였으나 10월에는 38%로 감소하였다가 12월 초에 다시 50%로 늘어났다(Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung : IAB, 2021). 코로나19 2차 대유행과 그에 따른 봉쇄조치가 경제활동에 미친 영향은 2020년 봄의 1차 봉쇄 조치에 비해 상대적으로 약했던 것으로 보인다. 글로벌 공급망에 미친 영향도 상대적으로 적었고, 모든 경제주체가 이에 더 잘 대비하고 있었기 때문이다.

연방통계청(Federal Office of Statistics)에 따르면, 2020년 GDP 총손실은 5%로 이는 유로존 평균 7.8%보다 낮으며 2009년 금융위기 직후의 5.7%보다도 낮은 수준이다(Kuhn 2021). 실제 근로시간은 거의 동일한 규모로 감소한 반면에, 총고용은 1.1% 감소하는 데 그쳤다. 고용 감소는 자영업자의 경우 3.7%, 미니잡 노동자의 경우 6.9%를 기록한 반면에, 사회보험이 적용되는 ‘핵심’ 인력은 다소 안정적인 모양새를 보였다(Adler 2021).

일자리를 잃어도 실업보험이 적용되지 않는 이들은 재정상황상 최저소득급여를 신청해야 할 수밖에 없는 경우를 제외하면, 실업자로 등록할 인센티브가 없다. 따라서 실업 관련 수치는 이를 염두에 두고 해석해야 한다. 실업률은 2020년 3월과 8월 사이에 증가하였지만(3월 5.1%, 8월 6.4%), 같은 해 나머지 기간에는 다시 약간 감소하였다(12월 5.9%). 2020년 12월 등록 실업자 수는 50만 명을 기록하여 전년동기대비 22% 증가하였다. 이에 반해, 2020년의 취업자의 실업 유입은 전년대비 4.2% 증가하는 수준에 그쳤으며, 교육/훈련생의 실업 유입은 오히려 17.6% 감소하였다. 이러한 사실에 비추어 보면, 등록 실업자 수 증가는 일자리 감소보다는 노동 수요의 정체가 더 큰 원인으로 작용했다고 할 수 있다. 연방고용청에 접수된 2020년의 연간 구인건수는 2019년 대비 25% 감소하였으며, 취업을 하게 되면서 실직기간이 끝난 실업자 수는 동일 기간에 4.5% 감소하였다.

독일 정부의 대규모 경기부양책에 힘입어, 팬데믹에도 불구하고 가처분 소득은 약 1% 정도 소폭 증가한 것으로 추산된다. 하지만 개인 소비는 6% 감소하였으며, 이러한 감소는 봉쇄조치로 인해 (음식·숙박업, 연예, 레저 활동 등과 같이) 이용이 불가능하거나 (교통, 의류, 신발 등과 같이) 수요가 상대적으로 줄어든 항목에서 더욱 두드러졌다. 사무실에 출근하는 대신 재택근무를 하면서 대중교통 적자가 심각하다. 집에 머물면서 가구, 전자기기, 집 단장에 지출하는 금액은 늘어난 반면 외출할 일이 줄어들면서 의류와 신발에 대한 지출은 줄어들었다. 대중교통을 피하고 개인적인 야외활동을 즐기는 사람이 늘면서 자전거 판매점은 전례 없는 호황을 누렸으며, 특히 전기자전거(e-bike)의 매출은 15%나 급증하였다. 이전에는 음식점이나 카페테리아에서 사 먹었을 음식도 거의 모두 집에서 준비해야 할 상황이 되면서 식품소매업의 매출도 8.5% 증가하였다. 시내 상점과 오프라인 쇼핑몰의 크리스마스 선물 판매도 봉쇄조치로 큰 피해를 입었다. 반면에 온라인 상점은 매출액이 24% 증가하면서 전반적으로 팬데믹의 수혜자가 되었다. 개인 저축률은 10%에서 16%로 크게 증가하였다. 따라서 전반적으로

보면, 사람들은 경제적 어려움을 겪고 있는 것이 아니라 앞날을 다소 걱정하고 있으며, 무엇보다도 돈을 쓸 기회가 없어 보인다. 소득 안정화 대책은 경제적 효과보다는 심리적이고 정치적인 효과를 가져왔다. 그로 인한 재정적 효과는 공공부채와 개인저축이 동시에 증가하였다는 점이다.

## ■ 팬데믹으로 드러난 취약성

연방국가인 독일에서 감염 예방과 병원 관리는 주정부의 관할이기 때문에 모든 방역 조치는 16개 주정부와 연방정부 수장 간 미묘한 협상에 의해 결정된다. 이러한 예방 조치들은 주정부의 법적 감독하에 있는 약 400개의 지자체에 의해 이행된다. 이러한 분권화된 지배형태는 지역별 발생률 및 상황에 따른 유연성과 다양성 측면에서는 이점이 될 수도 있다. 여하튼 상대적으로 중앙집권화된 지배형태를 갖춘 프랑스와 비교해 보면, 팬데믹 상황에서는 중앙집권화가 전혀 유리하지 않음을 알 수 있다. 그러나 다수의 의사 결정자가 관여하는 경우, 그리고 그들의 다수가 선출된 공직자이며 정치적 입장이 서로 다르다면 이는 분명히 공공 소통 측면에서 여러 문제를 야기한다. 때로는 확진자 수의 추이에 따라 제한을 완화하거나 강화하는 데 있어 누가 주도적 역할을 할 것인가를 놓고 경쟁을 벌임으로써 결정의 합리성이 저해될 우려가 있기도 하다. 또한 지역별 이동제한 조치에도 차이가 있어서, 가령 Y주 A시의 주민이 이웃하는 Z주 B시의 친인척은 방문하지 못하지만 그 반대는 허용되는 불합리한 상황이 발생하기도 한다.

지방자치는 전자정부(e-government)의 도입을 저해하는 요소이기도 하다. 물론 지방정부는 연방 및 지방 법규의 구속을 받지만, 이러한 틀을 벗어나지 않는 범위 내에서는 행정 절차 구성 방법, 업무 선정 및 업무별 자원 할당량, ICT 사용 방식, 구매할 소프트웨어 솔루션 선정을 자유롭게 결정할 수 있다. 이와 같은 디지털 행정 다양성(digital-administrative variegation)은 팬데믹을 관리하는 데 있어 결정적인 약점이 될 수 있는 것으로 드러났다. 감염, 입원 및 치명률 관련 통계는 시차를 두고 발표되기 때문에 유효하지 않았고, 확진 여부 검사 결과가 나오기까지 지나치게 오랜 시간이 소요되었으며, 확진자에 대해서도 수기로 작성

한 식당 고객 명단, 엑셀 시트, 전화 외에는 다른 정보가 없기 때문에 접촉자 및 동선을 파악하는 일은 불가능했다. 외국의 위험지역에서 귀국한 이들에 대한 자가격리 의무도 공항 경찰과 주정부 간에 자료 공유가 이루어지지 않아 모니터링이 불가능했다. 올해 시작된 백신 접종도 접종 차례가 된 대상자에게 안내하여 연속 2회의 접종 일정을 잡고, 해당 브랜드의 백신을 정확한 시간과 장소에 맞게 정확한 양을 확보하며, 실제 접종된 백신에 대한 기록을 작성·유지하는 물류적 어려움 때문에 순탄치 않을 것으로 보인다.

직장인들의 갑작스러운 재택근무 전환, 학교의 온라인 수업 및 회의의 디지털화로 인해 통신사업자들이 보고한 바에 의하면, 데이터 트래픽이 50% 증가하였다고 한다. 독일 전체의 디지털 회선은 이러한 증가를 처리할 수도 있을 만큼 충분한 용량이기기는 하지만 대학과 학교의 데이터 서버와 디지털 인프라는 이미 한계에 다다르고 있다. 많은 학생이 디지털 참여 기회가 충분치 않아서 학습에서 배제되어 있다. 빈곤층은 팬데믹 상황에서 필요한 장비와 데이터 전송 속도에 따른 비용을 감당할 여력이 없다는 점에서, 이러한 현상은 어느 정도 경제적 불평등의 결과이기도 하다. 하지만 대도시 지역에서 벗어나 살고 있지만 더 빠른 데이터 전송 속도가 기술적으로 가능하기만 하다면 인터넷 접속에 더 많은 돈을 지출할 의향과 능력이 있는 이들도 있다.

끝으로 노동시장 이슈와 더 밀접한 문제이기도 한데, 경기부양책은 양극화를 심화시켰다. 사회보험의 적용을 받는 다수의 노동자는 봉쇄조치로 인해 일자리가 타격을 받으면 근로시간을 단축하고 소득 손실의 대부분을 보상받을 수 있다. 반면에 많은 자영업자와 미니잡 종사자가 일자리를 잃었다. 실직한 노동자의 업종별 분포를 보면 미니잡 종사자의 경우 숙박, 음식점, 출장연회(catering) 업종 종사자 비중이 높았고, 자영업자의 경우 연예, 문화 활동 종사자 비중이 지나치게 높다. 다시 말해 팬데믹으로 가장 큰 피해를 본 이 노동자들은 사회적 보호를 받지 못하고 있고, 정책입안자들은 자영업자를 지원할 적절한 방안을 찾지 못했으며, 학생을 제외한 미니잡 종사자에 대해서는 사회적 보호가 필요한 집단으로 고려하지 않고 있다. 아직까지 그 규모가 그다지 두드러지지 않지만, 디지털 플랫폼의 등장과 더불어 플랫폼을 통해 중개되는 일자리가 고용관계를 크게 변화시키고 이에 따라 전통적으로 노동자성을 인정받는 '종속적 노동'이라는 개념이 앞으로 구시대적 개념이 될 것이라는 점에는 의심의 여지가 없다. 이처럼 팬데믹은 (자산소득자에 대비되는 개념에서) 근로소득자인 모든 개인을 사회보

협제도에 통합시키는 솔루션의 필요성이 더욱 강조되는 계기가 되고 있다.

## ■ 2021년 전망

2020년 내내, 경제 및 고용 전망은 확진자 수, 봉쇄조치에 따른 이동제한 정도, 전반적인 소비 및 경제활동 관련 수치에 따라 크게 요동쳤다. 이 글은 코로나19 2차 대유행에 따른 봉쇄조치가 시행되는 기간에 작성되었지만, 현시점에서 가장 최근의 전망 자료는 2020년 11월 2차 대유행이 시작되기 전, 새로운 여러 변이 바이러스가 발견되기 전, 심지어 유럽연합과 영국이 향후 상호 통상관계에 대해 거의 예상치 못했던 막바지 합의를 이루어내기 전에 작성된 것이다. 따라서 여기서 다루고 있는 전망자료의 내용에 대해서는 상당한 주의를 기울여 해석해 주기를 당부한다.

2021년 GDP 예측은 2.8%(OECD)에서부터 4.7%(경제전문가협의회(Council of Economic Experts))에 이르기까지 크게 차이가 있으나, 공급망이 2차 대유행으로 큰 타격을 입지 않았기 때문에 모두가 회복을 예상하고 있다. 경제회복에도 불구하고 실업은 2020년과 동일한 수준을 유지할 것으로 예상하고 있는데, 노동수요가 주로 근로시간을 단축한 노동자를 풀타임으로 복귀시키는 방식으로 이루어질 것이기 때문이다. 다양한 지원 대책을 통해 억제하고 있는 파산이나 기업구조조정이 실시되면 2021년에는 더 많은 실직자가 발생하게 되고 이에 따라 실업률은 약 6% 수준을 유지하게 될 것이다.

팬데믹과 그에 따른 대규모 국가 개입은, 강력하고 임박한 구조적 변화들을 댐의 물처럼 막아두고 있다(cf. Knuth 2018). 독일의 일상생활은 디지털화되었지만, 생산의 디지털화는 계속 정체되어 있고 공공행정의 주요 부분에서는 낙후한 기술적 환경이 적나라하게 드러났다. 사람들은 휴가 여행을 즐기던 이전의 삶으로 돌아가기를 간절히 원하겠지만, 업무나 회의를 위한 출장의 경우에도 그렇게 될지는 의심스럽다. 이미 화상회의가 적어도 단기 모임이나 기존 팀들의 반복적 회의인 경우에 더 효율적인 방안임이 입증되었기 때문이다. 팬데믹 시기 동안 재택근무를 했던 노동자는 재택근무가 더 적합한 경우라면 사용자에게 재택근무 연장을 요청할 것이다. 온라인 소매업이 도심 상업 기반의 상당 부분을 차지하게 되고 기후변화로 인

해 도심이 현재의 물리적 구조에서 점점 더 쾌적하지 못한 주거지로 전락하면, 도심은 재건될 수밖에 없을 것이다. 생활, 일, 소비와 여가의 공간적 구성은, 탈탄소화와 삶의 질 측면에서 근본적으로 재고되어야 한다. 이것이 다양한 유형의 차량 제조업체와 대중교통 인프라에 어떠한 영향을 미칠지는 대체로 불확실하기 때문이다. **KLI**

---

---

### 참고문헌

---

---

- Adler, Walther(2021): Erwerbstätigkeit am Wendepunkt? Fachgespräch zur BIP-Presskonferenz 2020. 14. Januar 2021. Statistisches Bundesamt (Destatis). Downloaded from [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2021/BIP2020/FG\\_3\\_BIP\\_2020\\_Erwerbstaetigkeit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2021/BIP2020/FG_3_BIP_2020_Erwerbstaetigkeit.pdf?__blob=publicationFile) on 17/01/2021
- Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung(IAB) (2021): Ergebnisse aus Welle 7 der Studie “Betriebe in der COVID-19-Krise”, 12. Januar 2021. Downloaded from [http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/ADuI\\_BeCovid\\_W7.xlsx](http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/ADuI_BeCovid_W7.xlsx) on 14/01/2021
- Knuth, Matthias(2018), 「 2018년 독일 노동시장 및 노사관계 전망」, 『국제노동브리프』 16(2), pp.23~34.
- Knuth, Matthias(2020), 「2020년 독일 노동시장 전망 : 불안한 경제적 토대에서의 고용 성장」, 『국제노동브리프』 18(2), pp.54~68.
- Kuhn, Michael(2021): Wirtschaftliche Entwicklung 2020. Fachgespräch zur BIP-Presskonferenz 2020. 14. Januar 2021. Statistisches Bundesamt (Destatis). Downloaded from [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2021/BIP2020/FG\\_1\\_BIP\\_2020\\_Konjunktur.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2021/BIP2020/FG_1_BIP_2020_Konjunktur.pdf?__blob=publicationFile) on 17/01/2021.