

코로나19 위기대응: 독일과 오스트리아 사례

Jakob Gasser (오스트리아 그라츠대학교 사회학과 박사과정)
Nico Tackner (오스트리아 그라츠대학교 사회학과 박사과정)
Klaus Kraemer (오스트리아 그라츠대학교 사회학과 교수)

코로나19로 인해 세계 경제가 침체되면서 수출국가인 독일과 오스트리아는 주요 생산품(특히 자동차와 기계 제조) 수출이 감소하면서 깊은 경기부진을 겪고 있다. 이 글에서는 이러한 경기침체가 심각한 실업증가로 이어지지 않게 하기 위하여 독일과 오스트리아 양국이 어떤 대응을 하고 있는지 살펴보고자 한다. 기본적으로 현재까지 코로나19 위기의 정점에서 취해진 양국의 정치적 조치가 무엇보다도 국가 차원에서 기업과 노동자를 위한 제도적 보호를 통해 근본적인 경제적 불확실성 완화를 목표로 했다는 점을 바탕으로, 이 글에서는 독일과 오스트리아의 사례를 함께 살펴볼 것이다. 독일과 오스트리아는 Hall & Soskice(2001)의 ‘자본주의의 다양성(Varieties of Capitalism)’ 이론 중 영미식 ‘자유시장경제(Liberal Market Economy)’와 대조적으로 고용과 해고(Hire-and-Fire)보다는 노사관계의 안정성을 우선시하는 소위 ‘조정시장경제(Coordinated Market Economy)’의 이상적이고 전형적인 모습을 보여주고 있는데, 이 사실은 양국이 무엇보다도 사용자와 노동자의 이해관계를 제도적으로 조정하고자 한다는 점을 통해서도 확인이 된다. 따라서 아래에서는 먼저 양국이 코로나19로 입은 타격의 규모와 팬데믹에 대한 대응 방식을 살펴본다. 그다음 양국 경제와 노동시장의 안정화를 위해 취한 조치를 살펴보겠다. 끝으로 불확실한 코로나19 위기 상황에서 이러한 조치가 가져올 기회와 한계에 관한 짧은 가정적 전망을 제시하고자 한다.

■ 독일과 오스트리아에서의 코로나19 위기의 규모와 대응

독일과 오스트리아는 다른 유럽 국가와 비교했을 때 지금까지 코로나19 확진자 수가 적은 편이다. 이는 비교적 신속하고 엄격한 전염병 확산방지 조치 덕분이라는 것이 정치권과 여론의 주된 견해다. 2020년 3월부터 시행된 코로나19 확산방지 조치에는 교육기관(학교와 대학) 봉쇄, 공공행사(스포츠 그리고 문화 행사) 개최 금지, 시스템 중요기업 외 기업/사업장 봉쇄, 양국에 매우 낮은 마스크 착용 의무 및 일시적 외출제한의 부분적 도입 등이 있다. 개별 조치의 효과와 목표 정확성에 대한 신뢰도 있는 학술적 평가, 특히 전염병 확산방지를 위하여 다른 방안을 선택한 유럽국가(스웨덴)와의 비교를 통한 평가는 시간이 더 지난 후에야 비로소 가능할 것이다. 그러나 독일과 오스트리아가 예나 지금이나 탄탄한 공공재정과 보건의료 부문 직종에 적용되는 높은 전문성 및 교육 기준 덕분에 상대적으로 효율적이고 내구력이 있는 보건의료시스템을 갖추고 있다는 사실은 분명하다. 두 나라의 보건의료시스템은 지난 30

<표 1> 보건의료시스템의 수용능력(국제 비교)

	인구 10만 명당 중환자 치료 병상	인구 1천 명당 의사
독일	33.9 (2017)	4.3 (2018)
오스트리아	28.9 (2018)	5.2 (2018)
미국	25.8 (2018)	2.6 (2018)
프랑스	16.3 (2018)	3.4 (2018)
스위스	11.8 (2018)	4.3 (2018)
한국	10.6 (2019)	2.4 (2018)
영국	10.1 (2020)	3.0 (2019)
스페인	9.7 (2017)	4.0 (2018)
이탈리아	8.6 (2020)	4.0 (2019)
노르웨이	8.5 (2018)	4.9 (2019)
일본	5.2 (2019)	2.5 (2018)
뉴질랜드	3.6 (2019)	3.4 (2018)

자료 : OECD.

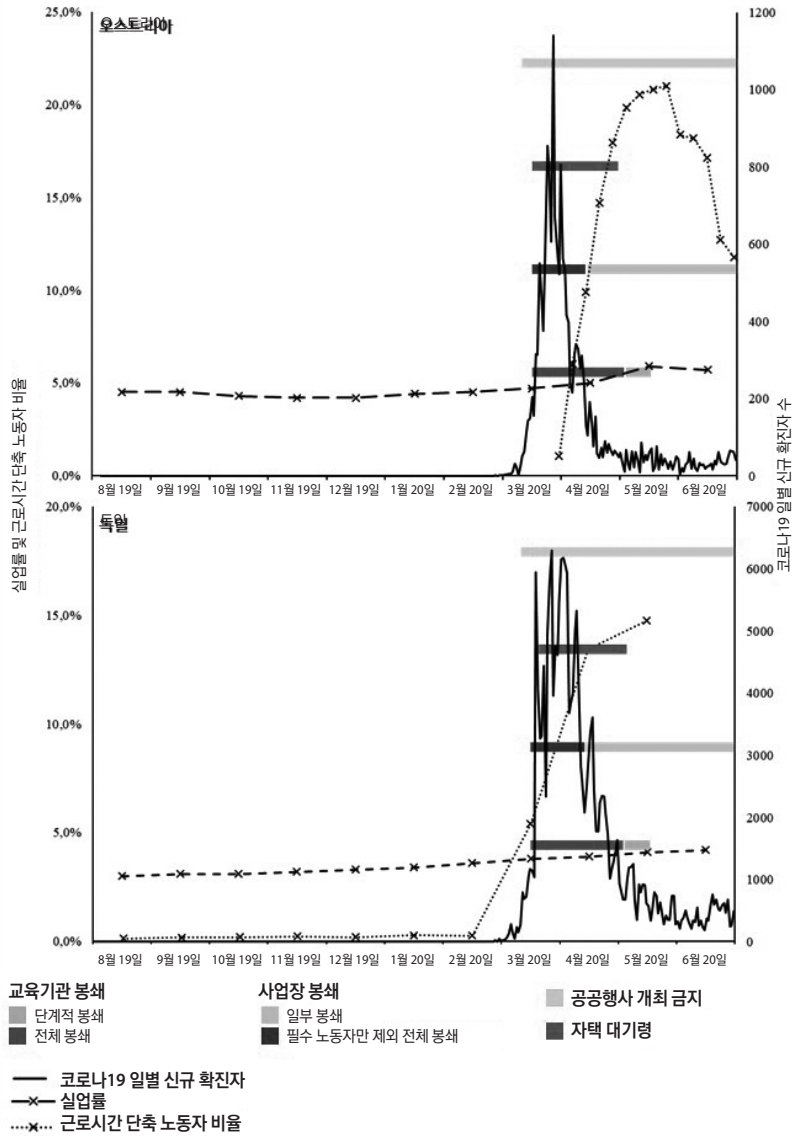
년 동안 광범위한 민영화를 경험하지도 않았고 2008~09년 금융위기 이후에도 심각한 예산 삭감이나 재정 부족 문제에 직면하지도 않았다. OECD의 통계에 따르면 국제적으로 비교하여 양국의 인구 10만 명당 중환자 치료 병상과 의사 수는 가장 많다(표 1 참조). 이는 코로나 19 확산방지를 위해 이루어진 다른 조치를 고려하지 않더라도, 독일과 오스트리아에서 지금껏 이탈리아 북부(롬바르디아)에서처럼 보건의료 시스템이 마비되지 않고 유지될 수 있었던 중요한 이유 중 하나일 것이다.

■ 코로나19 위기와 노동시장의 변화

[그림 1]에는 역학적 데이터(일별 신규 확진자 수), 시행된 정치적 조치(학교와 기업 봉쇄, 외출제한 그리고 공공행사 금지)를 비롯해 노동시장 관련 수치들(실업률 그리고 근로시간 단축 노동자의 비율)이 표시되어 있다. 국제적으로 비교하면 독일과 오스트리아는 실업률이 낮은(5% 미만, 파선 참조) 편으로, 코로나19 위기에 실업률 최고점은 오스트리아의 경우 5월에 5.9%, 독일은 6월에 4.2%였다(단, 계속 증가하는 추세임). 부분적 봉쇄조치가 시행되었음에도 불구하고 실업률 상승이 미미한 것은 근로시간단축지원제도의 정착 및 확대(점선 참조) 덕분이라 할 수 있다. 반면 사회보장제도가 제대로 갖추어지지 않았음에도 불구하고 대체로 실업률이 높지 않았던(5% 미만) 미국의 경우 OECD에 따르면 2월에 3.5%였던 실업률이 5월에 14.7%까지 치솟았다.

그러나 독일과 오스트리아의 실업률이 국제적으로 낮은 수준이라는 사실 외에 양국 모두 특정 집단이 상당한 타격을 입었고 여전히 어려움을 겪고 있다는 점도 언급해야 한다. 오스트리아의 경우 무엇보다 알프스 관광 산업에 의존하는 주요 지역들이 타격을 입었다. 특히 가장 크게 피해를 본 업종은 음식·숙박업으로 전년동기대비 2020년 7월 실업률은 85% 증가한 상태였다. 독일에서는 동독지역의 경우 서독지역보다 피해가 적은 것으로 나타났지만, 그 이유는 애초부터 동독지역의 고용 규모가 더 적었기 때문이다. 독일과 오스트리아에서는 공통적으로 외국인, 저숙련 노동자 그리고 노동시장의 기타 주변집단 및 아웃사이드들이 코로나19가 야기한 실업으로 인하여 상대적으로 큰 피해를 입었다. 이는 이들이 불완전 고용(무엇보다

[그림 1] 코로나19, 전염병 확산방지를 위한 정치적 조치들, 노동시장 상황의 추이 (2019~2020년)



자료 : 'AMS(AT), bfa(DE), bmaf(AT), OECD, Our World in Data, Statistik Austria(AT), Statistisches Bundesamt(DE)'의 자료를 참고하여 저자 작성.

한시고용, 도급계약, 프로젝트, 파견근로)된 경우가 많기 때문이기도 하다.

양국의 공적 논의는 공통적으로 공공행사 개최 금지로 문화예술 부문의 불안정한 상황이 문제로 거론되고 있지만, 같은 문화예술 부문 내에서도 매우 다양한 고용관계가 존재해 종사자 간 상당한 차이가 나타나고 있다. 통상적 근로시간 단축 청구권을 가진 정규직 노동자(예를 들어 오페라극장 직원)에서부터 매우 낮은 경제적 대가만 청구할 수 있는 비전형적 노동자인 독립계약자(예를 들어 각 이코노미 종사자)에 이르기까지 다양한 형태의 종사자가 존재하며 그들의 상황은 매우 상이하다.

■ 노동시장과 경제 안정화를 위한 조치들

근로시간단축지원제도(Kurzarbeit)

개별 국가 또는 EU 전역에 대한 여행제한 조치로 인해 국제 관광산업에 가해진 충격과 더불어 특히 4~5월의 세계적 경기침체는 양국에 큰 영향을 미쳤다. 독일과 오스트리아의 수출은 각각 30%와 25% 감소했고 이는 [그림 1]에서처럼 근로시간 단축 노동자 비율(점선 참조)을 단기에 급격하게 상승시켰다. 근로시간단축제도가 확대된 덕분에 경기침체가 실업률에 큰 영향을 미치지 못했다는 사실은 경제위기로 일거리가 감소함에도 불구하고 기업에 전문인력을 유지할 수 있는 근로시간단축지원제도의 효과를 확인시켜 주었다. 그러나 특정 고용관계들은 근로시간단축지원제도 적용에서 제외된다는 점을 간과해서는 안 된다(예를 들어 한계고용(미니잡, 미디잡) 종사자, 자유서비스계약 종사자 또는 용역계약 종사자, 1인 자영업자, 프리랜서 등).

기타 소득보장정책

오스트리아에서는 상병수당제도가 유지되었으며 사용자가 노동자에게 지급할 수당을 위한 예산은 정부가 부담하였고, 독일에서는 상병수당제도가 확대되어 자영업자에게도 적용되었

다. 양국 모두 재택근무가 불가능한 노동자에게 광범위한 보상을 제공하였다. 그러나 오스트리아에서는 고위험군(고령자 및 기저질환자)을 대상으로 지원이 이루어진 반면, 독일에서는 자영업자를 지원 대상으로 하여 연방정부가 혜택을 제공하였다.

자영업자를 대상으로 한 지원책을 살펴보면, 오스트리아는 우선 일회성 지원금 500유로(약 68만 원)를 지급하고, 이후 소득감소 수준에 따라 최대 월 2천 유로(약 273만 원)의 지원금을 지급하였다. 독일에서는 자영업자에게 기존 세금신고를 근거로 예상소득과 실제소득의 차이를 보상했다.

양국은 봉쇄정책으로 자녀를 돌보게 된 부모에게도 지원금을 지급하였다(오스트리아는 3주간 임금 전액, 독일은 6주간 임금지 2/3). 그 외에도 오스트리아 정부는 경제적으로 어려움에 처한 가구를 대상으로 재난지원금을 지급하였다.

기업 대상 신용보증 및 상환유예

양국의 위기관리에서 나타난 또 다른 공통점은 코로나19 위기로 인해 대출상환에 어려움을 겪고 있거나 재정적으로 불안정한 상황에 처한 기업에 정부가 신용보증을 확대한 것이다. 정부의 대출보증 규모는 구체적인 지원책에 따라 (독일의 경우) 80~100% 또는 (오스트리아의 경우) 90~100%에 이른다. 그러나 대출규모나 지원방침에서는 양국 간에 차이가 있다. 오스트리아에서는 모든 기업(1인 기업도 포함)이 대상이 될 수 있지만, 독일에서는 10인 이상 기업만이 대상이 된다. 한편 오스트리아에서는 이 조치를 통해 대출한 재원을 운영비(예를 들어 임금)로만 사용할 수 있는 반면, 독일에서는 대출금을 미래투자에도 사용할 수 있다.

그 밖에도 양국에서 공통적으로 기업과 개인의 4월에서 6월까지의 대출상환이 유예되었다. 또 채무초과 시 파산신청 의무가 일시적으로 면제되었다.

일회성 지원금 그리고 세금감면

일회성 지원금을 지급하여 다양한 집단을 지원하는 전통적인 정책도구 또한 사용되었다(특히 기업, 실업자, 가구, 예술가 대상). 독일은 중저소득층 가구를 대상으로 300유로(약 40만

9천 원) 상당의 일회성 아동수당을 지급하기로, 오스트리아는 일회성으로 아동수당을 360유로(약 49만 원)로 인상하기로 결정하였다. 그 외에도 다양한 세금감면 조치가 시행되었는데, 예를 들어 오스트리아에서는 코로나19 위기 중 발생한 손실을 이전에 발생한 기업수익에서 소급해 공제받을 수 있도록 허용하였고, 독일에서는 일시적으로 부가가치세율을 낮추었다(일반 상품 및 서비스에 부과되는 일반 부가가치세율은 19%에서 16%, 생필품, 의료, 문화, 숙박 등에 부과되는 감경 부가가치세율은 7%에서 5%로 인하).

■ 독일과 오스트리아 비교

독일과 오스트리아의 가장 큰 차이는 독일의 경우 근로시간단축지원제도가 수십 년 전부터 성공적으로 시행되어 왔고 경기변동에 따른 실업이나 대량해고를 방지하기 위한 수단으로 계속해서 적용되어 왔다는 점이다. 오스트리아의 경우 근로시간단축지원제도가 위기 시기(2002년 홍수로 인한 재난사태 및 2008·2009년 금융위기)에 한시적으로만 사용되었다. 따라서 오스트리아는 코로나19 위기를 위한 근로시간단축지원제도를 긴급하게 새로 설계해야 했다(예를 들어, 고용관계를 해지하지 않고 근로시간을 일시적으로 0시간으로 줄이는 방안). 오스트리아에서 근로시간단축지원제도가 신속하게 시행될 수 있었던 것은 신조합주의적 배경에서 국가 차원의 제도화된 사회적 파트너인 노동회의소(Arbeiterkammer)와 경제회의소(Wirtschaftskammer)가 참여하였기 때문이다.

양국의 차이는 제도 이행 과정에서도 드러난다. 독일은 위기대응을 위한 결정을 기업에 전달하는 과정에서 연방정부와 국가기관들, 특히 고용지원센터(Agentur für Arbeit)가 직접 나섰다 반면, 오스트리아에서는 근로시간단축지원 수당 신청 시 사회적 파트너들이 자문을 제공하며 보완적 역할을 담당했다. 이때 사회적 파트너들은 기업과 노동자에게 새로운 근로시간 단축 신청 절차를 안내하는 역할뿐 아니라 신용보증과 관련해 모호한 부분이 있으면 은행과 기업 간 중재하는 역할을 담당하였다.

양국은 위기 속에서 개인소비를 촉진하는 방법에서도 차이가 드러난다. 독일에서는 예컨대 한시적인 부가가치세 인하가 결정되었는데, 대형 온라인 통신판매업자에 비해 오프라인 소매

상들의 호응이 떨어지는 조치였다. 오스트리아에서는 사회적 파트너와 지역 및 시가 협력해 여러 가지 바우처제도가 시행되었다. 예컨대 빈에서는 시와 요식업계가 모든 빈시의 가구에 바우처를 무상 지급하였다. 그러나 이 쿠폰이 실질적 소비 진작에 미친 효과는 미미했다. 오히려 사용자가 지정되어 있지 않았던 액면가 70유로 바우처가 인터넷상에서 할인된 가격에 거래되었다. 이러한 현상을 볼 때 개인소비 감소의 원인이 가처분 현금수입 부족 때문이 아니라 미래 예측의 불확실성 때문이라는 결론을 내릴 수 있다. 불확실성은 양국에서 4월에 발생한 소비자신뢰지수의 급락을 통해서도 명백하게 드러났다. 유럽연합 통계청(Eurostat)에 따르면 오스트리아에서는 2020년 3월 기준 95점이었던 소비자신뢰지수가 4월에 62점으로 하락했고, 독일에서는 92점에서 72점으로 하락했다. 소비태도에 대한 다양한 설문결과는 앞에서 내린 결론을 입증해 준다.

■ 전 망

코로나19 위기로 인한 경기침체가 노동과 고용에 미치는 영향이 심각할 것으로 생각된다. 현재까지는 코로나19의 정점에서 독일과 오스트리아와 같은 국가가 정도의 차이는 있으나 경제와 노동시장에 미칠 수 있는 심각한 부정적 영향들을 어느 정도 완화시키는 데 성공하였다. 이는 오래전 구축된 ‘라인강’ 복지국가모델의 강점들을 다시금 가시화시켜준 수많은 노동시장정책, 재정정책 그리고 조세정책의 기반이 있었기에 가능했다. 이 복지국가 모델은 콜린 크라우치(Colin Crouch)가 말했듯이 ‘신자유주의 시대’에 접어들어 국내적 그리고 국제적으로 정당성 입증에 큰 압박을 받아왔던 상황이라 이러한 성공을 더욱 주목할 만하다.

독일과 오스트리아에서는 근로시간 단축, 정부 신용보증 대출 및 도산법 개정과 관련한 현재의 규정들을 2021년까지 연장 적용하기로 하였다. 정치 및 경제 주요 주체들 모두 이러한 조치가 무기한 연장될 수 없음을 인지하고 있다. 코로나19 확산 추이와 정부의 확산방지조치 방향성에 따라 고용안정에 중점을 둔 노동시장정책이 예산 및 재정적 한계에 부딪히게 될지, 또는 언제쯤 부딪히게 될지 결정될 것이다. ‘라인강’ 복지국가모델의 성공과 재원조달 가능성만으로는 사회·경제적 질서의 심각한 위기 없이 경제적 ‘재건’이 가능할지 여부를 단언하기

는 어렵다. 관련 주체들(기업, 개인 가구, 은행)의 경제적·사회적 기대가 과연 다시 밝아질 것인지 그리고 언제쯤 그렇게 될 것인지가 결정적인 요인으로 작용할 것이다. 정부의 위기대응책이 성공적이더라도 미래에 대한 기대에 반드시 영향을 미치는 것은 아니고, 영향을 미치더라도 매우 간접적이며 상당한 시차를 두고 나타난다는 것은 주지의 사실이다. 정부의 제도적 개입은 코로나19 위기가 수반하는 사회·경제적 피해를 단기적으로 완화할 수 있다. 그러나 장기적인 경제 회복은 경제주체들이 갖는 ‘허구적’ 미래에 대한 기대(Beckert 2016)가 높아지고 혁신, 투자, 대출 그리고 소비를 촉진시키는 낙관적 사회적 분위기가 다시 확산될 때에만 가능할 것이다. **111**

참고문헌

- AMS(2020), *Arbeitslosigkeit*, <https://www.ams.at/arbeitsmarktdaten-und-medien/arbeitsmarkt-daten-und-arbeitsmarkt-forschung/arbeitsmarktdaten>
- _____(2020), *Monatsberichte zum Arbeitsmarkt*, <https://www.ams.at/arbeitsmarktdaten-und-medien/arbeitsmarkt-daten-und-arbeitsmarkt-forschung/berichte-und-auswertungen>
- Beckert, Jens(2016), *Imagines Futures. Fictional Expectations and Capitalist Dynamics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bundesagentur für Arbeit(2020), *Arbeitsmarkt in Deutschland Monatsberichte(Okttober 2019 – Juli 2020)*, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=627730&topic_f=analyse-d-arbeitsmark
- Bundesministerium für Arbeit, Familie und Jugend(2020), *Aktuelle Arbeitsmarktzahlen*. <https://www.bmafj.gv.at/Services/News/Aktuelle-Arbeitsmarktzahlen.html>
- Colin Crouch(2011), *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge: Polity Press.
- Eurostat(2020), *Konsumentenvertrauen*: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teibs010/default/table?lang=en>
- Hall, Peter A. and Sockice, David(2001), "Introduction." In: Hall, Peter A. and Sockice, David(Eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comperative Advantage*. Oxford: Oxford Univerisity Press: 1-68.
- OECD(2020), *Doctors*. <https://data.oecd.org/healthres/doctors.htm>
- _____(2020), *Intensive Care Beds Capacity*. <http://www.oecd.org/coronavirus/en/data-insights/intensive-care-beds-capacity>
- _____(2020), *Employment Rate*. <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm>
- Our World in Data(2020), *Policy Responses to the Coronavirus Pandemic*, <https://ourworldindata.org/policy-responses-covid>
- _____(2020), *Coronavirus Cases*, <https://ourworldindata.org/covid-cases>
- Statistik Austria(2020), *Arbeitslosen*, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=627730&topic_f=analyse-d-arbeitsmarkt
- _____(2020), *Außenhandel*, https://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/aussenhandel/

hauptdaten/index.html

· Statistisches Bundesamt(2020), *Außenhandel*, https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/_inhalt.html