

노동정책연구  
2008. 제8권 제2호 pp.115~147  
© 한국노동연구원

연구논문

## 2000년대 독일 노동시장 개혁과 복지국가의 미시적 작동방식 변화\*

황규성\*\*

전통적 독일 복지국가 모델의 성공적 운영은 고용의 양과 질에 달려 있었다. 제2차 세계대전 이후 대략 1970년대 중반까지 독일에서 고용과 실업보험 및 고용과 연금보험 사이의 미시적 작동방식은 완전고용과 표준고용관계를 근간으로 매우 촘촘하게 운영되었다. 1970년대 중반 이후 발생한 대량실업과 고용형태 다양화는 독일 복지국가에 대한 도전을 의미하는 것이었는데, 이에 대한 독일의 정책적 대응은 기본적으로 고용의 양을 희생하더라도 고용의 질과 소득 유지에 초점을 두었다. 그러나 2000년대에 들어 슈뢰더의 적록연정은 실업보험의 개편과 저임금 일자리 확대를 통한 노동공급 확대전략으로 선회하였다. 고용의 질을 희생한 노동공급 확대전략을 “서비스 경제의 트릴레마”의 관점에서 보면 정책방향이 기존의 기독교 민주주의적 대응으로부터 신자유주의적인 대응으로 전환되었음을 의미한다. 노동시장 개혁은 연금개혁과 맞물리면서 고용과 실업보험 및 고용과 연금보험 사이의 작동방식에 변화를 초래하였다. 실업급여의 소득연계성 약화, 불안정 고용형태에 대한 복지의 공백 발생, 공적연금의 약화와 사적 연금 의존도의 강화 등 새롭게 나타난 현상은 고용과 복지 간의 강력한 연계가 크게 약화되었음을 의미한다. 이러한 변화를 사회정책 원리들간의 관계로 보면 자기책임성 원리가 강화되고 연대성 원리가 약화되었음을 뜻한다. 이러한 미시적 작동방식의 변화는 독일 복지국가에게 새로운 과제를 안겨주고 있다.

핵심용어 : 독일, 복지국가, 노동시장정책, 하르츠 개혁, 고용과 복지

논문접수일: 2008년 3월 21일, 심사의뢰일: 2008년 4월 10일, 심사완료일: 2008년 6월 10일

\* 자상하고 날카로운 논평을 해주신 심사자 두 분과 이국영, 김홍주 선생님께 감사드립니다.

\*\* 한국노동연구원 책임연구원(hwangks@kli.re.kr).

## I. 서론

일국의 사회경제 시스템은 나름대로 생산-노동-복지 간 상호작용의 메커니즘을 발달시켜 왔다. 그 중에서 독일은 ‘보수주의적 복지국가’(Esping-Andersen, 1990) 및 ‘조정된 시장경제’(Hall & Soskice, 2001)의 대표적인 국가로 꼽힌다. 이것은 독일이 복지 또는 자본주의 경제제도 측면에서 독특한 모델로서의 위상을 가진다는 것을 의미한다. 소위 ‘독일 모델’로 지칭되는 사회경제 시스템은 고용과 복지의 독특한 연계방식을 갖추면서 제2차 세계대전 후 대략 1970년대 중반까지 전성기를 구가하다가 1980년대 이후 동요되기 시작했다.

이러한 동요는 ‘독일 모델’에 새로운 도전을 의미하는 것이었음에도 불구하고 독일의 경제제도, 복지국가 및 사회정책은 개혁보다는 지속성을 유지하였다 (Esping-Andersen, 1996; Cox, 2001). 그러나 2000년대 사민당과 녹색당의 연립정부인 적록연정(rot-grüne Koalition, 1998~2005)은 과거와는 뚜렷이 구별되는 사회정책 노선을 채택했다. 신중도(neue Mitte)를 내세운 슈뢰더 수상은 1999년 블레어와의 공동선언(Schröder-Blair Papier)에서 사회정책 개혁의 신호탄을 쏘아 올린 후, 2000년대에 들어 노동시장 개혁을 시도했다.

이러한 배경에서 이 논문이 규명하려는 문제는 다음과 같다. 첫째, 독일 복지국가의 전성기(1949~70년대 중반)에 고용과 복지는 어떤 연관을 갖고 있었는가? 둘째, 적록연정 시기 노동시장정책은 1980~90년대 ‘고용의 위기’에 대한 대처방식과 다른 점은 무엇인가? 셋째, 노동시장정책의 변화로 인해 독일 복지국가의 작동에서 고용과 복지의 관계는 어떻게 변화했는가?

이런 문제의식을 가지고 이 논문은 제II장에서 복지국가 유형과 그 작동방식에 관한 이론적 논의를 전제한 후 ‘보수주의적·조합주의적’인 독일 복지국가의 작동을 가능하게 했던 핵심적 기제가 무엇이었는지를 살펴본다. 고용의 양과 질이 독일 복지국가의 원활한 작동에 중차대한 의미를 가졌다는 것을 주장할 것이다. 그리고 독일 복지국가의 기반에 변화가 나타난 1980~90년대에 노동시장 정책의 대응은 어떠했는지를 간략히 서술할 것이다. 제III장은 2002년

하르츠위원회(Hartz-Kommission) 보고서 발표와 4단계에 걸쳐 이루어진 입법화에서 드러난 노동시장 개혁의 내용을 실업보험제도의 개편과 활성화 정책을 중심으로 개관할 것이다. 제IV장은 2000년대 노동시장 개혁을 1980~90년대 노동시장정책과 비교하면서 ‘서비스 경제의 트릴레마’ 관점에서 정책의 방향이 기독교 민주주의적 대응으로부터 신자유주의적 대응으로 전환했음을 보일 것이다. 아울러 노동시장정책 개혁으로 인해 고용과 실업보험 및 고용과 연금보험 사이의 미시적 작동방식이 변화했다는 것을 주장할 것이다.

## II 독일 복지국가 체제와 작동방식

### 1. 복지국가 체제 성격론의 추상화 수준과 작동방식

복지국가의 성격에 관한 논의는 유형론과 밀접하게 관련되어 있다. 유형론은 일정한 특징을 공유하는 구성인자들을 다른 구성인자들과 구별해 내는 것을 핵심으로 한다. 유형론이 지적인 작업 가운데 그리 고급스러운 것이 아님에도 불구하고(Baldwin, 1996: 29) 이론적 주목을 받고 있는 이유는 그것이 가지는 장점 때문이다. 유형론은 분석의 간결성을 높이고, 운동의 논리와 인과관계를 확인시켜 줄 수 있으며 가설을 세우고 검증하는 데 유용한 도구가 된다. 그러나 유형론은 미묘한 뉘앙스를 사상시키는 경우가 많으며, 본질적으로 정태적이어서 역사가 정지해 있는 한에서만 타당할 따름이다(Esping-Andersen, 1999: 73).<sup>2)</sup>

복지국가 유형론 또는 성격론이 미묘한 차이와 변동을 포착하기에 한계가 있는 것은 복지국가 체제 개념의 추상화 수준이 매우 높다는 점에 기인하는 바가

2) 복지국가 유형론 또는 성격론도 같은 유형에 속하는 국가들간의 미묘한 차이를 사상시키는 희생을 감수할 수밖에 없다. 동일한 유형군에 속하는 국가들이라 할지라도 제도나 정책 등 구체적인 모습들은 사뭇 다른 경우가 많다. 또한 유형론으로는 한 국가 내에서의 변화도 포착하기 어렵다. 말하자면, 성격론이나 유형론은 숲을 보는 유용한 도구이지 나무를 관찰하는 안목까지 제공해 주지는 않는다. 복지국가 유형론을 일단 집대성하고 이후 논쟁에서 분기점을 이룬 『복지 자본주의의 세 가지 세계』에서 시도하고자 하는 것은 ‘큰 그림’을 그리고자 하는 것이지 다양한 프로그램들을 상세히 분석하려고 하는 것이 아니고, 양자는 상충관계(trade-off)에 있을 수밖에 없다(Esping-Andersen 1990, p.2).

크다. Esping-Andersen은 『복지 자본주의의 세 가지 세계』에서 복지국가라는 개념보다는 ‘복지국가 레짐’ 또는 ‘복지 자본주의’라는 개념을 사용하고 있다. 그는 “현대 선진국가들은 전통적인 사회복지정책이 형성되는 방식에서뿐 아니라 복지정책이 고용문제나 전반적인 사회구조에 영향을 미치는 방식의 측면에서도 일정한 균집을 이루고 있다. ‘레짐’이라고 하는 것은 국가와 경제 간의 관계 속에 복잡한 법률적·조직적 특징들이 체계적으로 얽혀져 있다는 사실을 시사한다”고 밝히고 있다(Esping-Andersen, 1990: 2). ‘복지국가 레짐’ 개념은 복지제도나 복지정책만을 다루는 것이 아니라 다른 사회경제 영역과의 관련성을 함축하고 있는 것이다.

이렇게 높은 수준의 개념화로써 외연은 넓은 반면 내포는 줄어들 수밖에 없고 미묘한 차이와 미세한 변화를 그려내기 어렵다. 유형론의 한계를 극복하기 위해서는 그보다 낮은 수준의 개념화가 요구된다. 즉 ‘복지국가 레짐’을 분해하는 것이다. 이 논문에서는 복지국가 레짐의 하위 레짐을 복지 레짐<sup>3)</sup>, 노동시장 레짐, 노사관계 레짐으로 본다<sup>4)</sup>. 이 수준의 레짐은 개별 제도와 정책의 총합으로 구성되는데 이를 중범위 레짐이라고 칭하고자 한다. 이 중범위 레짐은 다시 하위 레짐으로 구성되는데, 예를 들어 복지 레짐은 사회보험 제도 및 정책, 공공부조 제도 및 정책, 사회복지 서비스 제도 및 정책으로 구성된다. 노동시장 레짐은 고용관련 제도 및 정책, 임금관련 제도 및 정책으로 구성된다. 또한 노사관계 레짐은 정책협의(국가 수준), 교섭구조(산별 혹은 사업장 수준), 노조의 의사결정 참여구조(사업장 수준)로 구성된다. 이 수준에서의 개념을 복지국가의 미시 레짐이라고 할 것이다.

- 
- 3) Esping-Andersen은 『세 가지 세계』에 가해진 비판에 대해 자신의 입장을 피력한 『포스트 산업경제의 사회적 기반』에서 ‘복지 레짐’이라는 개념을 “국가와 시장, 그리고 가족 사이에 복지의 생산이 배분되는 방식”이라고 하고 있다(Esping-Andersen, 1999, p.73). 이 논문에서 복지 레짐은 『사회적 기반』에서 말하는 복지레짐 개념이 아니라 복지국가 레짐의 하위 형태로서 좁은 의미의 복지 영역의 총합을 말한다. 『세 가지 세계』와 『사회적 기반』에서 복지국가 레짐과 복지 레짐 개념이 사용되는 방식과 그 의미에 대해서는 Wincott(2001) 참조.
- 4) 복지와 관련된 주요 사회경제 영역을 세분화하는 것은 이론적으로 매우 복잡한 기획이다. 거시경제 일반, 국제경제 등 경제적 측면과 인구구조, 계급구조 등 사회적 측면, 더 나아가 정당 체계와 같은 정치적 측면도 복지와 관련되기 때문이다. 따라서 하위 레짐 개념은 논자에 따라 다양하게 설계될 수 있다. 또한 3단계뿐만 아니라 그 이상으로 확장시킬 수도 있다.

이렇게 복지국가 레짐 개념의 수준을 3단계로 설정할 경우 각 영역 간에는 일정한 상호작용이 나타나게 된다.<sup>5)</sup> ‘복지국가 레짐’을 구성하는 중범위 레짐 및 미시 레짐 영역들이 상호작용하는 방식을 복지국가 레짐의 작동방식이라고 하고자 한다. 복지국가 레짐의 추상화 수준을 세 단계로 나눌 수 있듯이 그 작동방식 역시 세 단계로 나눌 수 있다. 가장 미시적인 단위간의 상호작용, 예를 들어 임금제도와 개별 사회보험 제도 간의 상호작용을 미시적 상호작용이라고 할 것이다. 이러한 미시적 영역간의 작동방식이 중범위 수준에서 총합된 노동시장 레짐과 복지 레짐 간의 상호작용이 중범위 수준에서의 작동방식인 것이다. 이러한 중범위 수준 작동방식의 집합이 ‘복지국가 레짐’ 수준에 상응하는 복지국가 레짐 전체의 작동방식이 되는 것이다. 그러므로 복지국가 작동방식은 거시 작동방식, 중범위 작동방식, 미시 작동방식으로 구성되는 것이다.<sup>6)</sup>

- 
- 5) 최근 들어 신제도주의에 입각한 “자본주의 다양성” 연구들은 “조정된 시장경제”와 “자유주의 시장경제”를 구분하고 각 유형에서 이러한 영역 간의 “제도적 보완성”이 있음을 주장하고 있다. 자본주의 유형과 사회정책 레짐 간의 관계에 관한 연구(Estevez- Abe, Iversen & Soskice, 2001), 노조·사용자·국가의 전략적 교섭과 사회보험과의 관계에 관한 연구(Mares, 2001), 노사관계와 복지 레짐에 관한 연구(Crouch, 2001), 노동시장과 사회적 보호간의 관계에 관한 연구(Sarfati & Bonoli, 2002) 등은 추상화 수준과 분석의 초점은 다를지라도 이러한 영역 간의 관계에 관한 연구들이다.
- 6) 이러한 하위 레짐간의 상호작용을 작동방식이라는 개념으로 포착하면 세 가지 점에서 유용하다. 첫째, 복지국가 레짐 유형별 차별성은 물론이고 동일 유형에 속하는 국가들간의 차별성을 보다 세밀하게 관찰하는 안목을 제공해 준다. 거시수준의 복지국가 레짐 개념에 따른 유형화 또는 성격 규정이 가지는 한계를 보완할 수 있는 이론적 도구로서 중범위 레짐과 미시 레짐, 그리고 그 작동방식이라는 개념이 유용할 수 있다. 둘째, 복지국가 레짐 유형별로 각 하위 레짐간의 상호작용이 가지는 중요도를 비교함으로써 각 유형별 또는 동일 유형 내에서 국가별 차별성을 파악할 수 있다. 이러한 하위 영역간의 상호작용 양식의 조합은 형식 논리적으로는 “세 가지 복지 자본주의 세계”에서 동일하게 설정할 수 있다. 그러나 해당 복지 자본주의에서 그 각각의 하위 레짐간의 관계가 가지는 중요도는 상당히 다르다. 즉 어느 유형에서는 사회보험 레짐과 노동시장 레짐의 관계가 결정적인 중요도를 갖는 반면 다른 유형에서는 노사관계 레짐과 복지 레짐의 관계가 보다 중요할 수 있다. 셋째, 복지국가 레짐과 작동방식의 개념 수준을 나누어 봄으로써 정태적인 유형론 또는 성격론을 동태적인 변동론과 결합시킬 수 있다. 만일 스웨덴이 사민주의적 복지국가에서 보수주의적 복지국가로 변화한다고 할 때 그것은 가장 높은 추상화 수준에서 이루어진 테제인데, 이러한 수준에서의 변화는 매우 드물며 장기에 걸쳐 일어난다. 그럼에도 스웨덴 복지국가가 변화하지 않는 것은 아니다. 변화의 수준이 복지국가 레짐 전반적인 변화인지, 아니면 중범위 수준의 변화인지 아니면 미시 수준의 변화인지를 들여다볼 필요가 있다는 것이다.

## 2. 독일 복지제도의 노동시장적 기반 : 고용의 양과 질

『세 가지 세계』에서 독일은 보수주의적·조합주의적 복지국가로 분류된다. 이 유형에 속하는 복지자본주의가 공유하는 특징으로는 ① 시장효율성과 자유주의적 집착이 약하고, ② 사회권의 보장이 심각한 각축의 대상이 되지 않으며, ③ 지위 격차의 유지 및 보존을 원리로 하고, ④ 국가기구가 복지공급자로서 시장을 대체하는 조건에서 도입되며, ⑤ 따라서 민간보험과 기업 부가급여가 주변적인 역할에 머물고, ⑥ 재분배 효과가 미미하며, ⑦ 사회보험은 일하지 않는 가정주부들을 배제하고, ⑧ 주간보호(day care) 등 가족서비스는 미발달되며, ⑨ 보충성의 원리로 가족이 구성원에게 서비스를 공급할 수 없는 경우에만 국가가 개입한다(Esping-Andersen 1990: 27). 한편 ① 보충성의 원리, ② 남성 소득자 모델, ③ 조합주의적 갈등해결을 통한 계급투쟁 완화, ④ 직역별로 분화되고 의무적인 사회보험, ⑤ 소득연계 이전소득을 통한 지위유지, ⑥ 남성소득자 모델의 지속 등이 특징으로 거론되기도 한다(Leibfried & Obinger, 2003: 200).

이렇게 열거된 특징들은 복지국가 레짐의 큰 그림을 보여주고 있다. 이 논문은 큰 그림을 구성하는 작은 그림들 중에서 복지 레짐과 노동시장 레짐과의 작동방식에, 미시 레짐 수준에서는 고용과 연금보험 및 고용과 실업보험 간의 관계에 초점을 두고자 한다.

전후 1970년대 중반까지 전통적인 독일 복지국가 모델에서 고용과 실업보험 및 고용과 연금보험 간 작동방식은 다음과 같았다. 첫째, 고용과 실업보험 간 작동방식은 크게 고용의 양적인 측면과 질적인 측면으로 나누어 볼 수 있다. 독일은 사회보험 중심성이 매우 강한 복지국가 유형이기 때문에 고용의 양이 복지재정의 안정적 운용에 결정적인 역할을 한다. 분담금(Beiträge)에 따른 급여라는 보험원리에 입각하여 작동되는 독일 실업급여 시스템을 재정적으로 뒷받침하는 핵심기제가 높은 고용수준이다. 그런데 1970년대 중반까지 독일 노동시장은 <표 1>에서 보는 바와 같이 거의 완전고용 상태를 유지했다.

완전고용에 가까운 노동시장 상황에서 노동시장정책은 높은 소득대체율과 긴 수급기간을 가진 실업급여가 소극적 노동시장정책으로서 실업이 발생했을 때 안정적인 생활을 보장하는 한편, 노동시장 재진입을 위한 구직활동이나 직

〈표 1〉 1970년대 중반까지 실업률

(단위: %)

|     | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 실업률 | 0.5  | 0.6  | 1.7  | 1.2  | 0.7  | 0.6  | 0.7  | 0.9  | 1.0  | 2.1  |

자료: OECD(1987).

업훈련에 투자할 기반을 마련해 주었다. 독일의 직업훈련제도와 적극적 노동시장정책은 고숙련, 고생산성 노동력의 형성에 기여했다(Streeck, 1997: 43; Wood, 2001: 386). 직업훈련을 중심으로 하는 적극적 노동시장정책은 다른 일자리로의 원활한 이동을 가능하게 함으로써 실업을 예방하는 역할도 했다(정원호, 2004: 241).

고용의 질적인 측면과 복지제도와와의 관계를 살펴보면, 독일 복지제도가 가진 특징 중 하나는 그것이 ‘표준고용관계(Normalarbeitsverhältnis)’<sup>7)</sup> 즉 기간에 정함이 없는 전일제 고용에 기반하고 있다는 점이다(Mohr, 2007: 135; Dombois, 1999: 14; 이상호, 2002: 425). 한 마디로 정규직의 높은 고용안정 수준을 기반으로 설계된 복지제도인 것이다. 고용형태가 정규직으로 거의 일원화되어 있었던 시기에 노동자가 표준고용관계에 들어가 있는 상태, 즉 고용되어 있는 상태 자체가 실업과 같은 위험에 대한 대비이기도 했던 것이다. 표준고용관계에 들어간 노동자에게는 고숙련과 고생산성을 기반으로 한 고임금이 가능했기 때문에 이와 연동되어 높은 수준의 복지수혜자가 될 수 있었다.

둘째, 고용과 연금보험과의 관계를 보면, 고용과 실업보험과의 관계가 대체로 적용된다. 즉 완전고용과 표준고용관계에 의한 임금소득이 은퇴 후 연금급여의 기반이 되었다. 재정운명을 연금 수급자의 측면에서 보면 퇴직자에게 후세대의 안정적인 고용은 자신에게 안정적인 연금수급의 기초가 된다. 부과방식(Umlageverfahren)으로 운영되는 독일의 연금제도에서 ‘세대간 연대’는 이런 의미에서 현재 고용상태에 크게 의존하게 되는 것이다. 1970년대 중반까지 고

7) 표준고용관계의 특징으로는 지속적인 전일제 고용, 기간에 정함이 없는 고용, 규칙적으로 월 단위로 지급되는 급여, 단체협약 적용 가능성 등이 지적된다(Bäcker et al., 2000, p.290). Keller & Seifert는 규범적 차원이 아니라 분석적 차원에서 ① 전일제 노동으로서 이에 상응하는 소득이 동반, ② 사회보장 시스템에 편입, ③ 기간에 정함이 없음, ④ 노동관계와 고용관계가 동일, ⑤ 사용자의 지시가 노동자를 구속함 등을 표준고용관계의 기준으로 본다(Keller & Seifert, 2006, p.235).

숙련, 고임금에 기반한 높은 소득대체율로 은퇴 후 안정적인 노후생활이 가능했던 것이다. 독일에서 사적 연금이 발달하지 않은 것은 공적연금만으로 충분했기 때문이었다.

이러한 작동방식에 근거한 독일 복지국가를 또 다른 측면에서 지탱했던 것은 고른 소득 분포였다. 소득불평등도는 개별 노동자가 노동시장에 참여하는 기간에도 중요한 문제이지만, 소득연계 급여를 특징으로 하는 실업급여 및 연금제도에서는 실업 및 노후의 소득보장에도 영향을 미친다. 기여에 상응하는 급여 체계(Äquivalenzprinzip)에서 임금불평등도가 낮다면 재분배 효과가 작은 것도 큰 문제가 되지 않는다.

이렇게 복지의 고용기반성이 매우 강한 제도설계에서 완전고용과 표준고용 관계를 특징으로 하는 노동시장을 기반으로 독일 복지국가는 큰 결함 없이 운영되었다. 전후 1970년대 중반까지 독일 경제는 실업률, 임금수준, 고용안정성, 소득불평등도 등 거의 모든 사회경제 지표에서 A+ 점수를 받았다. 즉 독일 복지국가가 원활히 작동되기 위한 미시적 전제조건인 고용의 양과 질에서 나무랄 데 없는 성적표를 올린 것이다.<sup>8)</sup>

결국, 사회보험 중심적 복지모델에서 적어도 노동시장 레짐과 실업보험 및 연금보험의 관계에서 복지국가의 작동을 떠받쳤던 것은 고용의 양과 질이었다. 완전고용, 표준고용관계에 의한 높은 수준의 고용안정성과 고른 소득분포를 특징으로 하는 노동시장 레짐이 복지제도를 떠받치고 있었던 것이다. 안정적이고 장기적인 완전고용과 정규직 고용형태 및 낮은 소득불평등도가 이루어져 있는 상태에서는 국가의 사회정책적 조치들이 필요하지 않거나 최소한에 머물러도 충분했다. 실업급여가 높은 소득대체율과 긴 수급기간을 가지고 있으며, 직업훈련을 통해 기존의 소득이나 숙련도를 고려하여 적합한 일자리를 찾아 노동시장에 재편입할 수 있도록 하는 정책 설계 정도면 충분했다. 연금제도 역시 비록 모든 시민을 대상으로 하는 연금이 아니라 직업별로 나뉘어져 있지만, 그러므로 시민의

8) Streeck은 이러한 성적표를 유지하기 위해서는 세 가지 조건이 필요하다고 보았다. 첫째, 품질경쟁 재화에 대한 세계시장의 수요가 완전고용을 유지할 수 있을 정도로 커야 한다. 둘째, 경쟁우위를 확보할 수 있을 정도로 제품혁신이 이루어져야 한다. 이를 가능케 하는 것은 기술, 작업조직, 숙련형성, 경영뿐 아니라 지식의 생산과 확산 등이다. 셋째, 고숙련, 고임금 일자리를 채울 정도로 노동공급이 이루어져야 한다. 요약하면 지속적인 기술혁신과 노동력의 수급이 원활히 유지되어야 한다는 것이다(Streck, 1997, pp.42~43).



사회권을 전제로 하는 보편주의적 접근과는 다르지만(이상호, 2002), 고임금과 낮은 소득불평등도에 힘입어 안정적인 노후생활을 보장하는 기능을 수행했다.

### 3. 독일 복지국가 작동기반의 동요와 노동시장정책적 대응

1970년대 중반 내지 1980년대 이후 세계화 및 국제경쟁의 심화, 서비스업의 비중 증대 등 경제구조의 변화, 인구학적 구성의 변화, EU 경제통합, 통일 등 독일 복지국가에 심각한 도전 요인이 발생했다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 복지국가의 작동 기반인 고용의 양과 질 측면에서 근본적인 변화가 발생했다는 점이다. 대량실업과 비정규직 고용형태는 앞에서 말한 고용과 복지의 미시적 작동방식을 뿌리째 흔드는 것이었다.

<표 2>에서 보는 바와 같이 1960~73년까지 1% 내외에 머물던 실업률은 1970년대 후반에 3~4%대로 올라갔다가 1980~90대에는 8~9%로 치솟았다.

한편, 고용의 질적 측면에서도 표준고용관계에 의한 정규직 고용 이외에 비정규 고용형태가 지속적으로 늘어났다. 고용형태는 파트타임(Teilzeitarbeit), 저임금 고용(geringfügige Beschäftigung), 계약기간이 정해진 고용(befristete Beschäftigung), 파견노동(Leiharbeit) 등으로 다양화되었다(Bäcker et al., 2000: 292~304). 그 중에서 파트타임, 유기계약 고용, 파견노동의 비중을 살펴보면 <표 3>과 같다.

전통적인 독일 복지국가의 작동을 지탱했던 고용의 양과 질에 변화가 발생한 데에 대한 정부의 정책은 우선 조기퇴직, 즉 노동력 감축으로 나타났다. 실업자와 조기퇴직자에게는 각각 실업급여 및 연금 프로그램으로 대처했다. 1984년에는 실업급여 수준을 종래 68%에서 63%로 낮추는 정책이 취해졌으나, 1927년부터 1985년까지 12개월이었던 수급기간이 1987년에는 최장 32개월까지 늘어났다(Manow & Seils, 2000b: 278~281).

<표 2> 1980~90년대 실업률 추이

(단위: %)

|     | 1980 | 1982 | 1984 | 1986 | 1988 | 1990 | 1992 | 1994 | 1996 | 1998 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 실업률 | 3.3  | 6.7  | 8.2  | 6.6  | 6.3  | 4.8  | 6.7  | 8.5  | 9.0  | 9.3  |

자료: OECD(1987, 2007).

〈표 3〉 총 고용형태 중 비정규 고용형태의 비중

(단위: %)

|      | 파트타임 | 유기계약 고용 | 파견노동 |
|------|------|---------|------|
| 1991 | 14.0 | 6.4     |      |
| 1992 | 14.3 | 6.7     |      |
| 1993 | 15.0 | 6.3     | 0.4  |
| 1994 | 15.9 | 6.8     | 0.4  |
| 1995 | 16.3 | 6.8     | 0.5  |
| 1996 | 16.6 | 6.9     | 0.6  |
| 1997 | 17.7 | 7.4     | 0.7  |
| 1998 | 18.5 | 7.7     | 0.8  |
| 1999 | 19.5 | 8.3     | 0.9  |
| 2000 | 19.8 | 8.0     | 1.0  |
| 2001 | 20.8 | 8.0     | 1.1  |
| 2002 | 21.4 | 7.5     | 1.0  |
| 2003 | 22.4 | 7.8     | 1.0  |
| 2004 | 22.8 | 8.1     | 1.3  |

자료: Keller & Seifert(2006), p.236<sup>9)</sup>.

이러한 대응은 악순환 구조를 낳았다. 경제성장의 고용창출력이 떨어지는 상황에서 대량의 고용창출이 불가능해지자 노동공급 감축이라는 전략을 선택하였고, 이는 남성에게는 실업급여 또는 연금수급 의존도를, 여성에게는 남성소득자에 대한 의존도를 높였고, 이는 다시 노동시장 내에 남아있는 노동자에게는 고용안정에 대한 요구를 강하게 만들었다. 이에 따라 노동시장의 경직성은 높아지고 고용창출은 어려워지게 되었다(Esping-Andersen, 1996: 80).

한편 고용의 질과 관련하여 점증하는 비정규 고용형태에 대한 정책적 대응은 사회적 보호의 확대 및 강화였다. 기간이 정해진 고용과 파견노동에 제한을 가함과 아울러 가짜 자영업(Scheinselbstständigkeit)을 불법노동으로 간주하여 노동보호를 확대하려고 했다.<sup>10)</sup>

9) 파트타임어는 저임금 고용을 일부분 포함할 수 있다. 일부분이라 함은 저임금 노동자는 학생, 연금수급자를 포함하고 있기 때문에 이들을 제외했다고 밝히고 있다.

10) 가짜 자영업은 5가지 조건 중 3가지에 해당되면 불법노동으로 간주되었다. ① 월 630마르크 이상의 임금을 받는 노동자를 한 명도 고용하지 않은 경우, ② 근본적이고 지속적으로 한 위탁자의 주문에 의해서만 작업을 수행하는 경우, ③ 위탁자가 주문하는 작업이 그가 고용한 노동자도 할 수 있거나, 또는 하고 있는 경우, ④ 사업자로서의 전형적인 특성을 갖추지 않은 경우(예를 들어 기업선전, 모집광고, 사업자 특유의 위험부담 등) ⑤ 위탁자로부터 주문받아 수행하는 작업이 이전에 그 위탁자에게 고용되어 있었을 때 수행했던 작업

그러므로 실업에 대한 사회정책적 접근은 소득유지에 초점을 두고 있었으며 (Konle-Seidl et al., 2007: pp.6~7), 이 점에서 독일모델은 실업 상태를 방조하거나 심지어 실업상태에 머물게 했다(Wood, 2001: 387). “독일 복지국가의 고용위기”에 대한 “잘못된 적응(adjusting badly)” (Manow & Seils, 2000a, 2000b) 또는 “일자리 없는 복지국가(welfare state without work)”(Esping-Andersen, 1996)가 운위되는 것도 바로 이러한 맥락이었다. 요약하자면 고용의 양과 질적인 측면에서 나타난 노동시장적 변화에 대하여 8·90년대 독일 정부가 취한 정책적 선택은 고용의 양을 희생하더라도 고용의 질 및 소득 유지에 초점을 맞추고 있었던 것이다.<sup>11)</sup>

### III 2000년대 노동시장 개혁의 내용

#### 1. 하르츠 보고서와 개혁입법

고용의 양을 희생한 고용의 질 및 소득 유지 전략은 장기적으로 지속되기 어렵다. 이런 전략은 무엇보다 복지재정에 심각한 압박을 초래하기 때문이다. 1998년에 집권에 성공한 사민당의 슈뢰더는 녹색당과 연합정부를 구성하면서 노동시장정책에서 획기적인 변화를 시도하게 된다. 적록연정 시기 노동시장정

과 유사한 경우(장은숙, 2002, pp.27~28).

- 11) 물론 콜 정부는 비임금 노동비용의 축소, 노동시장의 유연화 등을 통해 ‘사회적 시장경제’를 시장자유주의적인 방식으로 전환하려고 했다. 그러나 콜 정부는 독일 복지국가의 근간을 변화시킬 만큼의 성과를 내지는 못했는데, 특히 노동시장 탈규제 측면에서는 개혁이 두드러지지 않았다(Leibfried & Obinger, 2003, p.209). 개혁노선은 종종 정지와 전진(stop and go)을 반복했고, 이런 의미에서 영국의 대처와 메이저 미국의 레이건과 부시와 같은 정도의 신자유주의적 전환은 실현되지 않았다(Boeckh et al., 2006, pp.135~137). 노동시장 유연화 측면에서는 해고보호법의 완화(적용범위를 5인 이상에서 10인 이상으로 변경함), 병가시 임금지급 수준 하향조정(최초 6주간 임금의 100% 지급에서 80% 지급) 등의 정책을 썼지만 곧 원상 회복되었다(장은숙, 2002, pp.23~24). 콜은 연속성이 변화만큼 중요하고 그러므로 주요 정책목표는 사회적 시장경제를 해체하는 것이 아니라 새롭게 하는 것이라고 물러서기까지 했다(Cox, 2001, p.490). 콜 정부에서 시행된 고용촉진법 개정은 노동시장 활성화를 목적으로 했지만 적극적 노동시장정책의 포괄적인 개편은 현실화되지 않았고, 단지 점진적인 적응과정에 불과했다(Blancke & Schmid, 2003, p.217).

책 개혁의 핵심은 하르츠위원회(Hartz-Kommission)의 개혁안과 이를 근간으로 4차례에 걸쳐 이루어진 노동시장 개혁 입법이었다.<sup>12)</sup>

촉진과 요구(Fördern und Fordern), 즉 노동시장의 활성화를 촉진함과 아울러 노동시장 참가자에게 일정한 사항을 요구한다는 명제로 공식화되는 하르츠 위원회의 보고서는 입법 과정으로 넘겨지게 되었다. 공식 명칭이 『노동시장에서 현대적 서비스를 위한 법률(Gesetz für die Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)』인 Hartz I~IV는 사회법전(Sozialgesetzbuch: 이하 SGB)에 편입되었는데 그 주요 내용은 <표 4>와 같았다.<sup>13)</sup>

<표 4> 하르츠개혁안의 입법화

|           | 시행 일시      | 주요 내용   |
|-----------|------------|---|
| Hartz I   | 2003. 1. 1 | <ul style="list-style-type: none"> <li>인력서비스중개소(Personal-Service-Agentur, PSA) 설치</li> <li>파견노동에 동등대우 원칙이 적용, 그러나 단체협약에 의함</li> </ul> |
| Hartz II  | 2003. 1. 1 | <ul style="list-style-type: none"> <li>저임금 일자리 지원확대</li> <li>자영업(Ich AG) 지원</li> </ul>  |
| Hartz III | 2004. 1. 1 | <ul style="list-style-type: none"> <li>연방고용청 조직 개편</li> </ul>   |
| Hartz IV  | 2005 .1. 1 | <ul style="list-style-type: none"> <li>실업급여 수급기간 단축(Arbeitslosengeld I)</li> <li>실업부조와 공적부조를 통합(Arbeitslosengeld II)</li> </ul>       |

- 12) 하르츠위원회는 독일에서 실업 문제에 대한 조합주의적 해결책인 “일자리, 직업훈련 및 경쟁력을 위한 연대(Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbfähigkeit)”에서 노사정이 합의를 이끌어내지 못하자 슈뢰더가 폴크스바겐사 인사담당 이사였던 하르츠를 중심으로 노동시장 개혁안을 도출하도록 함으로써 출범하였다. 하르츠위원회는 노동사무소의 직업알선 통계 조작사건이 직접적인 계기가 되어 주로 노동행정에 관한 개혁에 초점을 두었지만 논의 범위가 확대되어 노동시장 전반에 관한 개혁안을 도출했다. 『노동시장에서 현대적 서비스(Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)』라는 제목으로 발표된 하르츠 보고서는 총 13개의 혁신 모듈을 제시하는 것으로 구성되어 있다. 혁신 모듈 13개의 내용은 ① JobCenter : 구직자와 구인자에 대한 서비스, ② 가족친화적 직업알선, ③ 일자리의 적절성(Zumutbarkeit)과 자발성, ④ 청년실업자에 대한 직업훈련, ⑤ 고령노동자에 대한 고용촉진과 가교시스템, ⑥ 실업부조와 공적부조(Sozialhilfe)의 통합, ⑦ 기업의 고용실적 평가와 인센티브, ⑧ 개인서비스 대행사 설립, ⑨ 자영업 및 가족회사, 미니잡의 확대와 지원, ⑩ 연방노동청 운영 ⑪, 지방노동사무소를 능력개발센터(KompetenzCenter)로 개조, ⑫ 실업감축을 위한 재정조달, ⑬ 노동시장 행위자들의 참여 등이다(Hartz, 2002).
- 13) 입법 과정에서 대략 2/3 정도가 보고서의 내용대로 입법화되었고 1/3 정도는 입법화되지 않았다. 의회는 특히 해고율이 낮은 기업에 대한 인센티브 제공과 같은 제도는 받아들이지 않았다(Kemmerling and Bruttel, 2006, p.91).

하르츠 개혁은 대체로 공공 고용안정서비스, 실업보험체계의 개편, 활성화 정책의 세 묶음으로 나눌 수 있다. 그 중에서 연방노동청을 연방고용중개소(Bundesagentur für Arbeit)로 개편한다거나 JobCenter를 설치하는 것과 같은 노동행정 조직의 개편 및 서비스에 관한 부분은 제외하고 실업보험 개편 및 활성화정책을 중심으로 살펴본다.

## 2. 실업보험의 개편

하르츠 개혁 이전 실업 관련 지원은 세 가지가 있었다. 먼저 실업급여(Arbeitslosengeld)로서 노동자와 사용자가 총임금의 3.25%를 실업보험 재정에 납부하였는데, 실업이 발생했을 경우에는 최종 순임금의 60%(부양가족이 있을 경우에는 67%)를 최장 32개월까지 지급받을 수 있었다. 수급기간은 구직자의 연령과 실업 전 고용기간에 따라 다르게 설정되었다. 다음으로 실업부조(Arbeitslosenhilfe)는 실업급여 수급기간이 종료된 자에게 최종 순소득의 53%(부양가족이 있을 경우에는 57%)를 지급하였는데, 연방고용청이 일반회계 재정으로 운영하고 자산조사적 성격을 가졌다. 마지막으로 공적부조(Sozialhilfe)는 지자체가 운영하는 프로그램으로서 실업급여나 실업부조를 받지 못하는 자(고용경력과 무관)를 대상으로 자산조사에 따라 조세에 기반하여 수급기간에 제한 없이 지급되었다.

Hartz IV에서 실업급여의 변화는 두 가지를 염두에 두고 시행되었다. 첫째는 빈곤을 방지하는 것이지만 과거 생활수준을 보장하지는 않는다는 것으로서 종전에 공적부조 적용 대상자에게는 변화가 미미하였지만, 종전 실업부조 대상자에게는 급여 수준이 하락했다. 둘째는 실업을 낮추고 조세부담과 비임금 노동비용을 낮추기 위함이었다(Konle-Seidl et al., 2007: 11).

Hartz 개혁에서는 실업급여를 실업급여 I 과 실업급여 II로 나누었다. 실업급여 I 은 종래의 실업급여에 해당하는 것으로서 수급기간을 최장 32개월에서 12개월(55세 이상은 18개월)로 축소하는 것을 골자로 하였다(SGB III 제127조). 실업급여 I 수급자에게는 고용중개소의 직업알선에 응할 의무가 있는데, 이 때 일자리의 적절성(Zumutbarkeit) 규정이 강화되어 소개되는 일자리를 거부하는

것을 제약시켰다(SGB III 제121조)<sup>14)</sup>. 실업급여 I 수급자가 제공되는 적절한 일자리나 직업훈련을 거부하는 등의 경우에는 급여수급이 잠정적으로 중단된다(SGB III 제144조).

실업급여II는 종래 실업부조와 공적부조를 통합한 것인데 실업급여 I의 수급기간이 종료된 자에게 종래 공적부조 수준으로 고정하여 조세에서 충당되는 재원으로 수급기간의 제한 없이 지급된다. 수급액이 과거 소득과는 무관하다는 점이 특징인데, 과거 고소득자의 경우에는 수급액의 하락을 초래한다.<sup>15)</sup> 장기실업자의 경우에 주로 적용되는 실업급여II는 근로능력(Erwerbsfähigkeit)과 보호필요성(Hilfebedürftigkeit)을 따진다. 하루에 3시간 이상 일할 수 있으면 근로능력이 있는 것으로 간주되고, 다른 소득원 여부도 고려 대상이 된다(SGB II 제 8~9조). 적절한 일자리의 개념도 구체화되어 제시되는 일자리가 본인의 자격면에서 전직 일자리보다 못하다거나 노동조건이 열악하다거나 거리가 멀다는 것은 적절하지 않은 일자리의 사유가 될 수 없다(SGB II 제10조). 이와 같이 규정된 적절한 일자리나 훈련을 거부하는 경우에는 급여액의 30%를 감하도록 규정하였다(SGB II 제31조). 한편 근로능력이 없는 자에게는 기존의 공적 부조에 해당하는 사회수당을 지급한다.

### 3. 활성화 정책 : 고용의 질을 희생하는 노동공급 확대전략

실업보험에 대한 개편도 활성화(activation)정책의 일환이라고 볼 수 있지만 직접적인 활성화 정책은 저임금 일자리 확대와 자영업(Ich-AG)에 대한 창업지원금 지급과 같은 조치들로 나타났다. 그 중에서 과거 노동시장정책과 구별되

14) Zumutbarkeit는 “제공되는 일자리가 내키는 정도”의 의미로서 실업급여 수급자의 입장에서는 수용가능성으로도 해석이 가능하다. 여기에서는 그 의미가 수급자의 주관적 감정만을 나타내는 것이 아니라 객관적 기준도 포함하기 때문에 수용가능성보다는 일자리의 적절성으로 표현했다. 핵심적인 문제인 그 기준은 시기마다 변화해 왔는데, 하르츠 개혁에서는 일자리가 근로조건에 관한 법률적, 단협상의 규정이나 노동보호 규정에 위반되는 경우, 임금이 실업급여 수급액보다 현저하게 낮은 경우, 근로시간에 비해 출퇴근 거리가 지나치게 긴 경우 등을 적절하지 않은 일자리로 규정하고 있다.

15) 실업급여 II 수급액은 서독에서는 345유로, 동독에서는 331유로로 설정되었다. 다른 부조와 합쳐 최초 12개월 동안 최대 505유로인데, 서독의 수급 대상자 중에서 40%는 과거 실업부조 수급액보다는 높은 액수를, 60%는 낮은 액수를 받게 된 것으로 나타났다(Boeckh et al., 2006, p.236).

는 뚜렷한 특징은 소위 Mini-Jobs와 Midi-Jobs로 표현되는 저임금 일자리를 활성화시키는 것이다. 월 400유로 이하의 일자리(Mini-Jobs)에 대해서 노동자에게는 조세 및 사회분담금이 면제되었고, 사용자에게는 조세 및 사회분담금을 25%로 한정시켰다. 월 400유로 초과 800유로까지의 일자리(Midi-Jobs)에 대하여는 노동자는 4%에서 최고 21%까지 사회분담금을 내도록 규정했다.

한편, 파견노동 등 비정규직 일자리에 대한 직업소개도 강화되었다. 인력서비스 중개소를 통한 파견노동의 확대 역시 고용의 질 유지 전략으로부터 이탈하는 정책적 설계인 것이다. 특히 인력서비스 중개소가 실업감축의 핵심이라고 밝히고 있듯이(Hartz, 2002: 148) 실업을 해결하기 위한 방편으로 비정규 노동을 확대하는 정책을 선택한 것이다.

이러한 전략은 소득 유지 및 고용의 질을 희생하더라도 노동공급을 확대하려는 것으로 요약할 수 있다<sup>16)</sup>. 실업급여의 수급기간을 낮추고, 직업알선을 받아 들여야 하며, 창업 및 저임금 일자리를 지원하고, 파견노동을 확대하는 등의 조치는 실업보험에 의존하여 소득을 유지함과 아울러 비정규 노동에 대한 보호를 확대하려는 정책과는 구별된다.

## IV. 복지국가 작동방식의 미시적 변화

### 1. 노동시장정책의 성격 변화

제III장에서 서술한 노동시장정책을 Iversen & Wren이 제시한 ‘서비스 경제의 트릴레마’의 관점에서 1980~90년대 노동시장정책과 비교해 보면 정책노선의 변화가 뚜렷하게 감지된다. 이들에 의하면 제조업 중심에서 서비스업 중심으로 전환한 현대사회에서 국가는 재정안정화, 소득평등, 고용증대라는 세 마리 토끼를 동시에 잡을 수 없고 어느 한 마리는 놓칠 수밖에 없다. 영미 자유주

16) 고용의 양과 질 사이에는 반드시 상쇄관계(trade-off)가 성립하는나의 문제는 논쟁적인 주제다. 그러나 현실적으로 두 마리 토끼를 모두 잡는다는 것은 매우 어렵다(Esping-Andersen, 1999). 노동시간을 단축함으로써 일자리를 나누고자 했던 독일 자동차산업의 사례는 바로 이러한 상쇄관계에 대한 타협이라고 볼 수 있다.

의 모형은 소득평등을 포기하고 건전재정과 고용증대를 추구하고, 북유럽의 시민주의 모형은 건전재정보다는 소득평등과 고용증대를 추구하고, 기독교 민주주의 모형에서는 건전재정과 소득평등에 대한 강조로 고용이 희생되는 방식으로 서비스 경제의 트릴레마에 대처한다는 것이다.

영미 자유주의 국가는 고용증대와 건전한 재정운동을 위해 노동시장을 유연화하고 사회복지제도를 후퇴시키는 방향을 선택한다. 이런 국가들은 노동시장의 유연화를 통해 민간부문 고용을 증대시킨다. 노동시장의 유연화는 저임금을 가능케 하는데, 이로 인해 민간 서비스업과 소규모 단순 제조업이 활성화되어 고용이 증가하게 된다. 하지만 이 전략은 저임금 노동자를 양산한다는 점에서 소득불평등을 확대하는 결과를 낳는다.

반면 기독교 민주주의 모형에서는 시장 불평등 제거와 여성의 가정적 역할을 강조함으로써 남성가장 중심의 안정적 고용과 복지제도가 유지된다. 노동시장의 경직성과 사회보험을 통한 고수준의 사회복지는 신규고용을 기피하게 만들어 고용문제를 악화시킨다. 한편, 건전재정을 강조함으로써 공공부문의 확대를 통한 고용창출도 어려운 상황에서 실업문제를 해결하기 위해 조기퇴직을 유도하고 관대한 소극적 노동시장정책을 통해 노동시장의 진입을 억제한다. 이 전략은 건전재정과 소득불평등을 유지하게 되나, 노동시장의 경직성으로 인해 균형실업률이 증가하고 장기실업의 문제를 낳는다(Iversen & Wren, 1998).

1980~90년대 독일이 노동시장 문제에 대처한 방식은 노동력 감축이었다. 노동력 감축은 조기퇴직과 소극적 노동시장정책에 대한 의존으로 나타났다. 이런 전략은 기독교 민주주의적 대응방식에 해당한다. 콜 정부가 독일 사회경제에 신자유주의적 색채를 강화하려고 했음에도 불구하고 의도와는 무관하게 서비스경제의 트릴레마에 대응했던 방식은 자유주의와는 거리가 멀었다. 반면 2000년대 적록연정의 노동시장정책은 신자유주의적 대응이었다. 자영업 창업 지원, 저임금 일자리에 대한 지원, 파견노동 활성화 등은 저임금 서비스업 중심의 민간부문 고용증대에 해당하고 실업급여 수급기간의 단축은 복지제도의 후퇴에 해당하는 것이다. 더구나 실업급여 수급자에게는 일자리 거부에 대한 행정적 제재까지 갖추게 되었다.<sup>17)</sup>

17) Kemmerling & Bruttel은 하르츠 개혁을 노동시장정책에서 레짐 전환(regime shift)이 아



## 2. 노동시장정책 전환과 복지국가 작동방식의 변화

독일에서 노동시장정책은 1980~90년대 기독교 민주주의 유형의 대응에서 2000년대에는 신자유주의적 대응으로 변화했다. 그렇다고 해서 독일 복지국가의 큰 그림이 바로 달라지는 것은 아니다. 여전히 독일 복지국가에서 중요한 의미를 가지는 실업률과 복지 프로그램의 구성을 나타내는 사회예산을 들여다 보면 변화가 크지 않다.

제II장에서 고용의 양과 질이 전통적인 독일 복지국가의 작동을 떠받치는 기둥이라고 주장했다. 그런데 실업률은 <표 5>에서 보는 바와 같이 줄어들지 않았고 오히려 소폭 상승하는 경향까지 보였다. 실업률 변화가 경제여건의 변화에 기인한 것인지 노동시장 개혁의 효과인지는 정확히 판단하기는 쉽지 않지만 변함없는 사실은 독일이 여전히 고실업 상태라는 점이다. 그렇다면 고용의 양과 복지의 작동방식이라는 관점에서 독일 복지국가는 여전히 고실업의 고통에서 벗어나지 못하고 있다는 것이다. 다만, 실업급여 수급기간이 단축됨에 따라 10년 이상 지속되었던 실업보험의 재정적자가 2006년에는 흑자로 돌아섰다(Konle-Seidl et al., 2007: 41~42).

사회복지예산을 기준으로 독일 복지국가를 판단하더라도 큰 변화 없이 사회보험 중심성이 여전히 유지되고 있다. 사회예산 중에서 사회보험이 차지하는 비중이 1990년대와 2000년대 통틀어 60% 중반대를 유지하고 있으며, 사회보험을

---

나라 시스템 내의 정책 개혁에 해당한다고 주장한다. 이들은 하르츠 개혁을 해석하는 기준으로 정책학습, 경쟁적 배열전환, 경로의존이라는 세 가지로 나누면서 하르츠 개혁이 세 가지로 해석될 수 있는 요소들을 포함하고 있으나, 주로 노동시장정책의 거버넌스가 건재함을 들어 시스템 내의 개혁이라고 평가한다(Kemmerling & Bruttel, 2006). 그러나 이런 평가는 지나치게 경로의존 개념에 의존하고 있는 것으로 보인다. 특히 연방주의, 사회적 파트너의 존재, 공공고용서비스 기관의 운영 등에 초점을 둘 경우 정책 자체의 변화를 과소평가하기 쉽다. 반면 Seeleib-Kaiser & Fleckenstein은 독일 노동시장정책은 1990년대에 이미 신자유주의적인 요소를 받아들이기 시작했으며 이것이 하르츠 개혁에 의해 가속화된 것으로 본다(Seeleib-Kaiser & Fleckenstein, 2007). 하르츠 개혁에서 나타난 정책전환을 다른 각도에서 보면 유럽대륙 복지국가의 고용딜레마에 대한 미국적 해결책이었다. 독일을 포함한 대륙 복지국가는 공공 서비스에 대한 요구가 크지 않고 오히려 조세감면 목소리가 높아 북구형의 공공부문 고용확대 전략을 취할 수도 없고, ‘라인 모델’을 수호하려는 노조와 정당의 존재와 높은 수준의 유보임금 때문에 신자유주의적인 민간 서비스 확대 전략을 취할 수도 없다는 입장이 있다(Scharpf, 2001). 독일이 민간 서비스업 중심으로 저임금 고용 확대전략을 채택한 상황에서 이러한 주장의 유효기간은 이제 만료된 것이다.

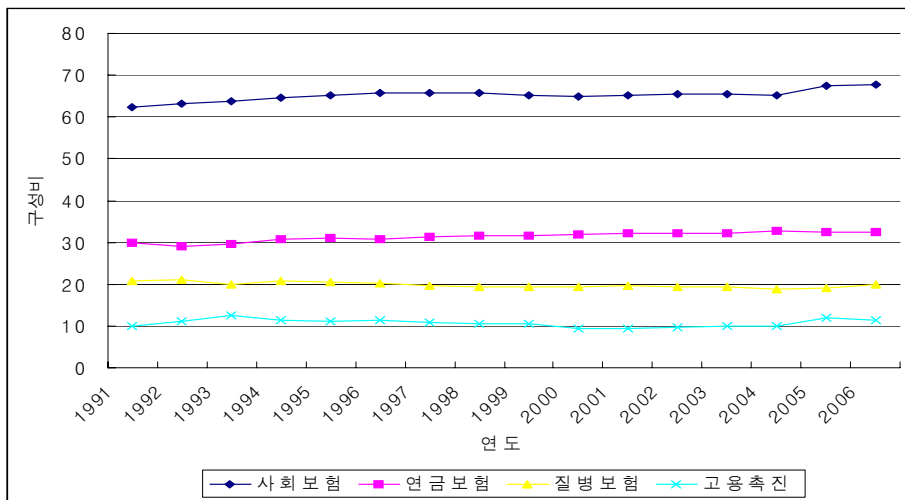
〈표 5〉 개혁 전후 실업률 변동

(단위 : %)

|     | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 실업률 | 9.3  | 8.5  | 7.8  | 7.9  | 8.6  | 9.3  | 10.3 | 11.2 | 10.4 |

자료 : OECD(2007).

〈그림 1〉 사회복지예산 구성의 변화



자료 : BMAS(2007a), p.8, p.12.

구성하는 연금보험, 질병보험, 고용촉진(실업보험 포함) 모두 큰 변화를 보이지 않고 있다.

그러나 큰 그림을 구성하는 모자이크 조각을 들여다보면 사회정책 변화로 인해 복지국가 작동방식이 주로 질적인 측면에서 변화되었음을 알 수 있다. 결론부터 말하자면 제도적으로는 복지의 고용연계성이 느슨해지면서 복지 공백이 발생하고 있다는 것이며, 원리적으로는 연대성 원리가 약화되고 개인 책임성 원리가 강조되었다는 것이다.

첫째, 고용과 실업보험 간 작동방식에서 하르츠 IV의 실업보험 개편에 따라 수급자의 구성에 질적인 변화가 나타났다. 개혁 이전인 2004년에는 실업자 중에서 소득연계 실업급여 수급자의 비중이 35%였던 것이 개혁 이후인 2005년과 2006년에는 각각 29.4%와 25%로 떨어졌다. 반면 자산조사 성격인 공적부

<표 6> 실업급여 수급자 구성의 변화

|      | 실업자수(명)   | 실업급여 수급 실업자 |       | 공적부조 및 실업급여 II 수급 실업자 |       |
|------|-----------|-------------|-------|-----------------------|-------|
|      |           | 수(명)        | 비율(%) | 수(명)                  | 비율(%) |
| 2004 | 4,381,281 | 1,534,322   | 35.0  | 1,942,922             | 44.3  |
| 2005 | 4,860,880 | 1,427,060   | 29.4  | 2,769,872             | 56.9  |
| 2006 | 4,487,057 | 1,123,095   | 25.0  | 2,823,220             | 62.9  |

자료 : BA(2007), p.97.

<표 7> 비정규 고용형태별 사회보험 적용

|      | 파트타임         | 저임금노동 | 유기노동      | 파견노동 |
|------|--------------|-------|-----------|------|
| 실업보험 | 소득비례적용       | ×     | 12개월까지 가능 | ○    |
| 연금보험 | 원칙적으로 소득비례적용 | 비례적용  | ○         | ○    |

자료 : Keller & Seifert(2006), p.238.

조 및 실업급여 II 수급자는 2004년에 44.3%였으나 2005년과 2006년에는 각각 56.9%, 62.9%로 높아졌다. 이는 전통적인 독일 복지국가의 특징 중 하나인 소득유지가 크게 약화되었음을 의미한다. 즉 고용과 복지의 작동방식 가운데 수급액과 수급자 과거 소득간의 연계가 약화되었다.

둘째, 고용과 실업보험 및 연금보험의 작동방식을 불안정 고용형태를 중심으로 살펴보면 그 변화가 더 본질적임을 알 수 있다. 그렇지 않아도 1980~90년대 비정규 고용형태가 증가되기 시작했는데 이제 고용증대를 위해 고용의 질을 희생시키는 전략을 채택함으로써 양질의 고용과 복지의 작동에 균열이 확대되었다. 불안정 고용형태에 대한 사회보험 적용을 실업보험과 연금보험만을 대상으로 정리하면 <표 7>과 같다.

불안정 고용형태 가운데 정규직과 비교해 볼 때 실업 및 고령에 대한 사회보험이 동일하게 적용되는 형태는 2004년 현재 전체 고용의 1.3%에 불과한 파견노동뿐이다. 파트타임의 경우 실업보험 및 연금보험 모두 제도 적용에서 전일제 노동자와 다른 점은 없다. 그러나 실질적으로 파트타임의 소득이 충분

치 못하기 때문에 이들의 불안정성은 가족 구성원의 경제적 상태와 다른 형태의 소득원이 있느냐에 달려 있다(Mohr, 2007: 138). 또한 파트타이머로 일하는 기간이 길어질 경우, 즉 표준고용관계로 이동하지 못할 경우 사회보장 수준이 낮아질 위험에 처하게 된다(Klammer & Leiber, 2006: 288).

기간이 정해진 고용형태의 경우에도 실업보험 및 연금보험 적용이 열려 있기 때문에 형식적으로 사회보험 적용이 배제되어 있는 것은 아니다. 그러나 이들 역시 실업급여나 연금 수령액이 계약기간에 달려 있기 때문에 그 수준이 높지 않을 뿐 아니라, 계약기간이 종료된 후 실업상태가 될 위험이 높다(Mohr, 2007: 141~142). 과연 중단 없이 노동시장에 참여할 수 있느냐가 이들이 직면한 가장 큰 문제인 것이다(Klammer & Leiber, 2006: 290).

가장 심각한 형태는 저임금 고용으로서 월 400유로 이하의 Mini-Jobs에게 실업보험은 적용이 배제되어 있으며(SGB III 제27조), 연금보험의 경우에는 적용이 가능하지만 소득이 워낙 적어 그것만으로 노후보장이 될 수 없다(Klammer & Leiber, 2006: 289; Mohr, 2007: 139). 2004년 현재 저임금 노동자가 전체 파트타이머 중에서 54%를 차지하고 있으며(Dietz & Walwei, 2006: 279), Mini-Jobs에 종사하는 자의 수가 2003년 초 260만 명에서 2005년 중반에는 670만 명으로 크게 늘었다(Keller & Seifert, 2006: 236). 이 부류에 속한 노동자 역시 다른 경제활동 여부가 생활수준을 결정하게 되는데, 다른 경제활동을 하지 못하고 전적으로 저임금 노동에만 종사하는 자의 숫자는 2006년 현재 485만 명으로 전체 취업자의 14%를 차지하고 있다(BA, 2007: 55).

결국, 불안정 고용형태에 놓인 노동자에게 제도적으로는 전면적 또는 부분적으로 사회보험이 적용되고 있지만 내용적인 측면에서는 공백이 생겨나고 있음이 명확하다. 그러므로 노동시장에 참여하는 기간 동안은 물론이고 그 이후에도 불안에 직면하게 되는 비정규 노동자에게는 가족 구성원의 경제활동 상태, 다른 형태의 사회보장, 불안정 고용으로부터의 탈출 가능성 등이 생활을 결정하는 요인이 된다. 이것은 표준고용관계에 들어가 있는 노동자와 비교해 볼 때 두드러진 차이가 아닐 수 없고, 독일 복지국가에서 고용과 복지 간의 작동에 공백이 확대되고 있음을 의미한다.

셋째, 제II장에서 서술한 바와 같이 고른 소득분포 역시 독일 복지국가의 작

동에 중요한 요소다. 소득불평등도가 높아지면 독일 복지국가의 한계가 현실로 드러날 가능성이 높다<sup>18)</sup>. 노동시장 개혁 이후 소득분포는 <표 8>에서 보는 바와 같이 큰 변화가 없는 것처럼 보인다. 그러나 중위소득의 절반에도 미치지 못하는 최저소득층의 비중이 저임금일자리 활성화 정책이 시행된 2003년 이후 10%대로 높아졌다. 중위소득의 75%에 미치지 못하는 소득을 올리는 자의 비율은 34.1%에 이른다. 이 수치는 중위소득의 2/3에 미치지 못하는 경우를 소득 불안정으로 간주할 때 그 비율이 1989년부터 1998년까지는 대체로 10% 초반대에 머물렀지만 그 이후 지속적으로 증가하여 2005년에는 16.9%에 달하게 되었다는 연구 결과(Brehmer & Seifert, 2007: 20~21)와 대체로 일치한다.

저임금 일자리에 대하여 실업보험 적용이 배제되어 있기도 하거니와, 공적 연금이 비례적용된다는 점을 고려하면 적은 연금수령액을 받는 계층의 수가 그만큼 늘었다는 것을 시사한다. 소득의 (불)평등이 연금의 (불)평등으로 직결되는 것은 개혁 전후가 마찬가지로이지만, 저소득층이 늘었다는 것은 연금 불평등도가 증가한다는 것을 의미한다.

<표 8> 개혁 전후 소득분포

|          |          | 1991  | 1994  | 1997  | 2000  | 2003  | 2004  | 2005  |
|----------|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 지니계수     |          | 0.256 | 0.252 | 0.241 | 0.245 | 0.264 | 0.262 | 0.263 |
| 소득분포 (%) | 200% 이상  | 4.0   | 3.9   | 3.4   | 3.3   | 4.4   | 4.3   | 4.2   |
|          | 150~200% | 8.2   | 8.3   | 7.6   | 8.9   | 8.1   | 7.8   | 8.4   |
|          | 125~150% | 10.9  | 9.6   | 10.1  | 10.9  | 9.6   | 9.9   | 10.1  |
|          | 100~125% | 17.1  | 18.0  | 18.3  | 15.1  | 17.6  | 16.9  | 16.7  |
|          | 75~100%  | 25.0  | 27.4  | 28.8  | 30.3  | 25.7  | 26.7  | 26.3  |
|          | 50~75%   | 25.4  | 24.6  | 23.9  | 22.7  | 23.7  | 23.7  | 23.8  |
|          | 0~50%    | 9.3   | 8.3   | 7.9   | 8.8   | 10.8  | 10.6  | 10.3  |

자료: BMAS(2007b), p.609, p.611.

18) Giesecke & Groß는 나아가 하르츠 개혁으로 사회적 불평등이 강화되고 구조가 변화된다고 본다. 자본소득과 노동소득 간의 격차가 커짐과 아울러 특정 노동자집단 간 소득격차의 확대와 생산성이 낮은 노동자의 지위 약화로 연결된다는 것이다(Giesecke & Groß, 2005, pp.28~29).

넷째, 고용과 연금의 작동방식은 연금제도 자체의 개혁과 맞물리면서 질적으로 한층 더 변화하였다. 2000년대 적록연정 시기 연금개혁의 핵심은 공적연금의 보험료율 및 연금수급액 조정과 사적연금 활성화 조치였다.<sup>19)</sup> 그러므로써 고용과 공적연금의 관계가 헐거워졌다. 부과방식에 의해 운영되는 공적연금 부문에서 가입자 수와 수급자 수의 비율에 따라 수급액을 조절하도록 하여, 장기적으로는 (고령화에 따라) 연금수급액이 낮아지도록 설계함으로써 연금수급액의 과거 노동소득 의존도가 낮아지게 되었다. 예를 들어 노동소득이 100유로였던 노동자가 은퇴할 경우 연금수급액이 2000년에는 70유로였다면 2030년에는 50유로로 떨어지는 셈이다. 이럴 경우 노동자는 노후대책 마련에서 공적연금에 대한 의존도를 낮출 수밖에 없을 것이다. 즉 전통적인 독일 복지국가 모델에서는 노동시장에 참여하는 것 자체로 안정적인 노후소득을 충분히 보장받을 수 있었지만, 이제는 평생 동안 일하더라도 그것만으로 안정적인 노후생활을 보장받을 수 없게 된 노동자의 비율이 높아진 것이다.

한편, 사적연금 활성화정책이 도입됨으로써 고용과 공적연금의 연관은 더욱 약화되었다. 공적연금이 의무보험인 데 반해 사적연금은 가입자의 의사에 따르

19) 독일의 노후 소득보장제는 공적연금, 기업연금, 개인연금의 3가지 축으로 이루어져 있다 (Schmähl, 2004). 적록연정 시기 연금제도 개혁은 두 가지 두드러진 특징을 보였는데, 첫째는 공적연금의 보험료율과 수급액 조정이다. 총액임금 대비 19.1%였던 보험료율을 2030년에 22%로, 2000년에 순임금 대비 69.5%였던 대체율이 2030년에는 64%로 낮아지도록 설계되었다. 2004년에 통과된 연금보험지속법(Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz)은 지속성 요소를 도입하여 가입자 수와 수급자 수의 비율에 따라 연금수급액이 조절되도록 함으로써 2030년에는 임금대체율이 58.5%로 떨어질 것이라는 예측치가 제시되었다(Berner, 2006, p.502). 이 예측치가 현실화될 경우 1967년 연금개혁이 이루어진 후 오랫동안 유지되었던 60% 후반대 혹은 70% 초반대에 이르는 순임금 대비 대체율이 심각할 정도로 떨어지게 된다. 둘째, 소위 리스터 연금이라는 사적연금을 활성화하기 위한 조치가 도입되었다. 보조금 지급과 세금공제가 구체적인 지원형태였다. 리스터 연금에 보조금이 보험료에 포함되어 있기 때문에 가입자는 보조금이 차감된 부분만 납입하면 된다. 보조금은 기본보조금과 자녀보조금으로 구성되는데, 정액으로 지급되기 때문에 소득이 낮을수록, 가족 수가 많을수록 혜택이 많게 된다(김원섭, 2007, p.174). 정부는 '총연금급여수준(Gesamtversorgungsniveau)'이라는 개념으로 사적연금의 활성화 조치를 합리화하고자 하였다. 공적연금의 수준이 하락하더라도 리스터연금을 합치면 표준 총급여(Gesamtversorgung)는 통상적으로 여전히 70% 수준을 유지하게 된다는 것이다. 표준연금 수준(Standardrentenniveau) 개념이 총연금 급여수준 개념으로 대체된 것이다(Berner, 2006, pp.506~507). 이러한 연금개혁에 대하여 Schmähl & Hinrichs는 연금정책의 패러다임 전환이라고 평가한다. 특히 Schmähl은 1957년과 1989년의 연금개혁에 이어 2001년 연금개혁은 또 다른 패러다임 전환이라고 본다(Schmähl, 2004; Hinrichs, 2005).

게 되는데, 저소득층이 늘어감에 따라 사적연금에 가입할 수 있을 정도의 소득을 올릴 수 있는 노동자는 줄어들 수밖에 없다. 이렇게 본다면 노동시장 저소득층의 입장에서 공적연금이나 사적연금 모두 불평등을 온존시키거나 확대시키는 결과를 낳게 되는 것이다. 그런데 실제 리스터 연금 가입자의 소득분포를 보면 중저소득층이 상당한 것으로 나타난다. 2001년 공적연금 가입자의 평균소득인 28,230유로를 기준으로 할 때 연간소득 30,000유로 이하인 가입자 비율이 72.6%에 이르고 그 중에서 저소득층에 속하는 연간소득 10,000유로 이하인 가입자의 비율이 28.9에 달하고 있다(김원섭, 2007: 181). 이런 현상은 중저소득층의 가입 성향이 고소득층보다 높기 때문인 것으로 보인다. 저소득층일수록 공적연금 수급액 저하에 대한 불안감이 클 수밖에 없고, 보조금의 가입유인 효과가 크기 때문이다. 반면 고소득층의 경우에는 공적연금만으로 노후생활을 설계할 수 있고, 따라서 보조금 유인의 효과가 상대적으로 작게 된다.

다섯째, 이상과 같은 현상은 독일 사회정책의 원리인 연대성(Solidarität), 자기책임성(Eigenverantwortung, Selbstverantwortung), 보충성(Subsidiarität) 간에 중점 변화를 내포하고 있다. 연대성은 복지국가의 제도적 존립근거가 됨과 동시에 본질적 내용을 구성한다. 자기책임성은 복지국가의 작동방향을 제시함과 동시에 그 범위의 한계를 설정한다. 보충성은 사회적 책임과 개인적 책임 사이에 가교를 놓는다는 의미에서 연대성과 자기책임성 사이에 중개역할을 한다(Butterwegge, 2005: 32~33). 보충성에 따라 자기책임성의 영역으로 규정되는 이외의 부분에서 사회정책적 조치가 이루어진다면, 사회정책 범위 설정은 연대성과 자기책임성의 조합에 달려 있다.<sup>20)</sup>

2000년대 독일 노동시장정책의 특징은 자기책임성의 강화와 연대성의 약화로 요약할 수 있다. 구직자에 대한 기초소득보장은 그 목적이 근로능력이 있으

20) 언뜻 대립되는 것으로 보이는 연대성과 자기책임성은 원리적으로는 상호의존적이다. 즉 연대성은 개별 구성원이 자기책임을 다하지 않으려고 할 경우 성립될 수 없고, 자기책임성은 개별 구성원이 생활을 영위해 나갈 수 있을 경우에 한하여 가능하기 때문에 연대적 도움으로 보완되어야 한다. 그러므로 연대는 자기책임을 전제로 하고 자기책임성은 연대를 통한 보완이 필요하다(Lampert & Althammer, 2001, p.423). 그러나 현실적으로 복지제도는 연대성과 자기책임성이 특수한 형태로 조합되어 나타나기 마련이며(Boeckh 외, 2006, pp.163~165), 사회보장 시스템의 개편 논의는 양자를 어떻게 조합시킬 것인가의 문제가 된다(Rothgang, 2006, p.212).

며 보호필요성이 있는 자의 자기책임성을 강화하여 기초소득보장에 의존하지 않고 독자적으로 생활을 영위하도록 하기 위함임을 명시적으로 규정했다(SGB II 제1조). 앞에서 살펴본 노동시장 개혁 조치들은 이 규정이 단지 선언에 그치지 않는다는 것을 보여준다. 실업급여 지급기간을 축소하고, ‘적절한’ 일자리 제공을 거부하는 경우 금전적 제재를 가하며, 불안정·저임금 일자리를 늘리려는 노동시장정책은 생활유지에 대한 자기책임성을 크게 강화한 조치이다. 실업 12개월 경과 후 실업급여 I에서 실업급여 II로 전환할 때 수급액의 하락, 근로능력 검증, 일자리 거부에 대한 수급액 삭감 등 장기실업자에 대한 조치는 자기책임성을 더욱 강하게 요구하는 것이다. 이렇게 함으로써 장기실업자의 입장에서 볼 때 예전에는 도움이 기대되었던 자리에 압박의 염려가 들어서게 되는 것이다(Aust et al., 2006: 188~189).

장기실업자에 대한 압박은 실업자 본인에 대한 조치로 그치지 않고 실업급여 I·II의 재원 운영과 관련하여 정부와 고용중개소와의 금전적 관계를 규정한 것에서도 찾아볼 수 있다. 사회법전은 연방 고용중개소가 관할 지역에서 실업급여 I에서 실업급여 II로 전환하게 되는 장기실업자 1인당 일정 금액을 정부에 납부하도록 규정했다(SGB VI 제46조). 실업급여 I의 재정이 사회보험분담금에서 조달되고 실업급여 II는 조세로 충당된다는 점을 고려할 때, 이 조치는 장기실업자에 대한 사회보장의 재원이 분담금으로부터 조세로 전환될 때 정부가 고용중개소에 부과하는 일종의 ‘벌금형’인 것이다(Butterwegge, 2005: 199). 이 규정으로 고용중개소는 실업급여 I이 종료되는 12개월 안에 저임금 일자리라도 취업을 시켜야 하는 압박에 처하게 된다. 조세를 재원으로 한다는 점에서 실업급여 II가 실업급여 I보다 연대성이 낫다고 할 때 이 조치는 연대성의 후퇴를 의미한다.<sup>21)</sup> 한편, 연금정책 부문에서 공적연금의 수급액을 조정하고, 사적연금제도를 지원하는 등의 조치 역시 생활 영위에 대한 개인의 책임을 강조하는 것이다.

21) 어느 언론인은 “연대성 이념으로부터의 결별”이라고 까지 개탄했다. Gabriele Gillen, Hartz VI, p.113, Butterwegge(2005), p.199에서 재인용.



## V. 결 론

고용과 사회보험(실업보험과 연금보험)과의 작동방식이라는 관점에서 전통적인 독일 복지국가 모델은 양자간 빈틈이 거의 없이 작동되었다. 완전고용과 표준고용관계를 특징으로 하는 고용 레짐에 힘입어 실업이나 고령과 같은 사회적 위험이 고용 그 자체에 의해 담보되었던 것이 독일 복지국가 모델에서 미시적 작동방식의 핵심이었던 것이다. 그러나 대량실업의 발생과 비정규 고용형태의 확산으로 인해 이러한 미시적 작동방식에 균열이 발생했다. 1980~90년대 정책적 대응의 기초는 주로 고용의 양을 희생하더라도 고용의 질을 유지하는 것이었다.

2000년대 하르츠 개혁은 그와는 반대로 고용의 질을 희생하더라도 고용의 양을 증대시키는 것이 특징이었다. 그럼에도 불구하고 실업률이 급격하게 떨어지지 않는 상황에서, 즉 고실업이 독일 복지국가에 안겨주는 고통은 지속되고 있는 가운데, 실업보험의 개편으로 소득 유지보다는 자산조사적 기초소득 보장 성격이 강화되었다. 고용의 질을 희생한 노동공급 확대전략을 채택함에 따라 불안정 고용형태 종사자를 중심으로 복지의 공백이 확대되었다. 제도적으로는 불안정 노동자들이 사회보험에 가입할 길이 전부 또는 부분적으로 열려 있지만, 내용적으로는 복지의 사각지대에 놓일 가능성이 크다. 특히 취업자의 14%를 차지하는 저임금 노동의 경우에 고용과 사회보험 간 촘촘한 연결망으로부터 이탈하게 되었다. 불안정 고용형태 종사자들의 생활이 다른 가족 구성원의 경제활동상태나 소득원에 의존하게 된다는 사실은 이러한 공백이 커져가고 있음을 말하는 것이다. 한편, 노동시장 개혁은 연금 개혁과 맞물리면서 고용과 공적 연금의 관계가 느슨해지고, 사적연금 의존도가 높아졌다.

2000년대 노동시장 개혁으로 인해 고용과 실업보험 및 연금보험 간의 미시적 작동방식은 1970년대 중반까지 독일 복지국가의 모습과는 달라졌다. 그렇지만 이런 논의를 토대로 복지국가 레짐 전체의 작동방식이나 성격 변화까지 판단하기에는 아직 이르다. 복지국가의 성격은 제도나 정책만으로 판단할 수 없

고 몇몇 정책 영역에서 방향전환이 있었다고 해서 독일이 ‘보수주의적, 조합주의적 복지국가’로부터 즉각적으로 이탈하는 것은 아니기 때문이다. 중범위 레짐 수준에서 노동시장 레짐, 복지 레짐, 노사관계 레짐 간의 작동방식을 살펴보고 복지국가 레짐의 거시 수준에서 종합해야 비로소 독일 복지국가의 성격과 그 작동방식을 입체적으로 파악할 수 있을 것이다.<sup>22)</sup>

그러나 분명한 사실은 이러한 고용과 복지의 작동방식의 변화로 독일 복지국가는 새로운 과제를 떠안게 되었다는 점이다. 최근 들어 쟁점이 되고 있는 법정 최저임금제도의 도입은 이러한 과제를 해결하기 위한 방편 중 하나로 판단된다. 이 때 각 레짐 수준과 그 작동방식을 염두에 둔다면 특정 제도나 정책의 도입 또는 개혁도 중요하지만 소극적·적극적 노동시장정책, 연금정책, 가족정책 등 인접한 정책영역간의 상호작용을 우선적으로 고려해야 할 것이다. 연대성이 크게 약화되었다면 연대성을 어떻게 복원하고 공평성을 어떻게 확보할 것인가도 새로운 과제에 속할 것이다(Nullmeier, 2006).

## 참고문헌

- 김원섭. 「최근 독일 연금개혁과 복지국가의 발전에 관한 연구」. 『사회보장연구』 23(2) (2007): 161~188.
- 이상호. 「글로벌라이제이션과 독일 복지제도의 딜레마」. 『사회경제평론』 18 (2002): 413~449.
- 정원호. 「독일 노동시장정책 이념의 전개와 함의」. 『사회경제평론』 23 (2004): 235~263.

22) 이런 의미에서 최근 일어난 복지 정책의 변화를 토대로 독일 복지국가 성격의 변화를 다루는 연구는 한계가 있다. 2001년 연금 개혁을 통해 독일 복지국가는 다른 ‘복지 세계’의 요소들을 혼합하여 보수주의적 복지국가로부터 어디엔가 다른 곳으로 이동했다는 평가(Lamping & Rüb, 2004)와 소득유지정책의 약화와 가족 지원의 확대라는 이중적인 전환을 하여 독일 복지국가는 더 이상 보수주의적 복지국가가 아니라 자유주의적-공동체주의적 복지국가로 변모했다는 평가(Seeleib-Kaiser, 2007)는 정책 변화를 복지국가 성격의 변화로 직결시키고 있으나, 다소 성급한 결론이라고 판단된다.

- 장은숙. 『90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도』. 한국노동연구원, 2000.
- Aust, Judith, Bothfeld, Silke & Leiber, Simone. Eigenverantwortung-Eine sozialpolitische Illusion? *WSI Mitteilungen* 4 (2006) : 186~193.
- BA(Bundesagentur für Arbeit). *Arbeitsmarkt 2006*. 2007.
- Bäcker, Gerhard, Bispinck, Reinhard, Hofemann, Klaus & Naegle, Gerhard. *Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland*. Band 1. Westdeutscher Verlag, 2000.
- Baldwin, Peter. “Can We Define a European Welfare State Model? Greve, Bent (ed), *Comparative Welfare Systems*. Macmillan, 1996, pp.29~44.
- Berner, Frank. “Riester Pensions in Germany: Do they substitute or supplement public pensions?” Positions in the debate on the new public policy on private pensions. *German Policy Studies* 3(3) (2006): 492~534.
- Blancke, Susanne & Schmid, Josef. “Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998~2002: Ansätze zu einer doppelten Wende.” Egle, Christoph, Ostheim, Tobias & Zohnhöfer (eds). *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998~2002*. Westdeutscher Verlag, 2003, pp.215~238.
- BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales), *Sozialbudget 2006*, 2007.a
- BMAS(Bundesministerium für Arbeit und Soziales), *Datenreport 2006*, 2007.b
- Boeckh, Jürgen, Huster, Ernst-Ulich & Benz, Benjamin. *Sozialpolitik in Deutschland*, 2ed., VS Verlag, 2006.
- Brehmer, Wolfram & Seifert, Hartmut. “Wie prekär sind atypische Beschäftigungsverhältnisse? Eine empirische Analyse.” WSI Diskussionspapiere 156(November 2007).
- Butterwegge, Christoph. *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. VS Verlag, 2005.

- Cox, Robert Henry. "The Social Construction of an Imperative." Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany. *World Politics* 53 (April 2001) : 463~498.
- Crouch, Colin. "Welfare State Regimes and Industrial Relations Systems the questionable role of path dependency theory." Ebbinghaus, Bernhard & Manow, Philip (eds), *Comparing Welfare Capitalism*. 2001, pp.105 ~ 124.
- Dietz, Martin & Walwei, Ulrich. "Beschäftigungswirkungen des Wandels der Erwerbsformen." *WSI Mitteilungen* 5 (2006): 278~286.
- Dombois, Rainer. "Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis." *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37 (1999): 13~20.
- Esping-Andersen, Gøsta. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press, 1999.
- \_\_\_\_\_. "Welfare States without Work: The impasse of labour shedding and familialism in continental european social policy." Esping-Andersen, Gøsta(ed), *Welfare States in Transition*. 1996, pp.66~87.
- \_\_\_\_\_. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press, 1990.
- Estevez-Abe, Margarita, Iversen, Torbin & Soskice, David. "Social Protection and the Formation of Skills: A reinterpretation of the welfare state, Hall, Peter & Soskice, David (eds), *Varieties of Capitalism*. 2001, pp.145~183.
- Giesecke, Johannes & Groß, Martin. "Arbeitsmarktreforment und Ungleichheit." *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16 (April 2005): 25~31.
- Hall, Peter & Soskice, David. "An Introduction to Varieties of Capitalism." Hall, Peter & Soskice, David(eds), *Varieties of Capitalism*. Oxford University Press, 2001, pp.1~68.
- Hartz, Peter. *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*. 2002.
- Hinrichs, Karl. "New Century-new Paradigm : Pension reforms in Germany."

- Bonoli, Giuliano & Shinkawa, Toshimitsu (eds), *Aging and Pension Reform Around the World*. Edward Elgar, 2005, pp.47~73.
- Iversen, Torben & Wren, Anne. "Equality, Employment, and Budgetary Restraint. The Trilemma of the Service Economy." *World Politics* 50 (July 1998): 507~546.
- Kemmerling, Achim & Bruttel, Oliver. "'New Politics' in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State." *West European Politics* 29(1) (2006): 90~112.
- Keller, Berndt & Seifert, Hartmut. "Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Flexibilität, Soziale Sicherheit und Prekarität." *WSI Mitteilungen* 5 (2006): 235~240.
- Klammer, Ute & Leiber, Simone. "Atypische Beschäftigung und Soziale Sicherung." *WSI Mitteilungen* 5 (2006): 287~292.
- Konle-Seidl, Regina, Eichhorst, Werner & Grienberger-Zingerle, Maria. "Activation Policies in Germany from Status Protection to Basic Income Support." IAB Discussion Paper 6, 2007.
- Lampert, Heinz & Althammer, Jörg. *Lehrbuch der Sozialpolitik*. 6th ed. Springer, 2001.
- Lamping, Wolfram & Rüb, Friedbert. "From the Conservative Welfare State to an 'uncertain something else' : German pension politics in comparative perspective." *Policy & Politics* 32(2): 169~191.
- Leibfried, Stephan & Obinger, Herbert. "The State of the Welfare State: German Social Policy between Macroeconomic Retrenchment and Microeconomic Recalibration." *West European Politics* 26(4) (2003): 199~218.
- Manow, Philip & Seils, Eric. "The Employment Crisis of the German Welfare State." *West European Politics* 23(2) (2000a): 137~160.
- Manow, Philip & Seils, Eric. "Adjusting Badly. The German Welfare State,

- Structural Change, and the Open Economy.” Scharpf Fritz W. & Schmidt Vivien A. eds. *Welfare and Work in the Open Economy 2*, 2000b, pp.264~307.
- Mares, Isabela. “Strategic Bargaining and Social Policy Development: unemployment insurance in France and Germany.” Ebbinghaus, Bernhard & Manow, Philip (eds), *Comparing Welfare Capitalism*. 2001, pp.52~75.
- Mohr, Katrin. *Soziale Exklusion im Wohlfahrtsstaat. Arbeitslosensicherung und Sozialhilfe in Großbritannien und Deutschland*. VS Verlag, 2007.
- Nullmeier, Frank. Eigenverantwortung, Gerechtigkeit und Solidarität-Konkurrierende Prinzipien der Konstruktion moderner Wohlfahrtsstaaten? *WSI Mitteilungen* 4 (2006): 175~180.
- OECD. *Labour Force Statistics 1965-1985*. 1987.
- \_\_\_\_\_. *Labour Force Statistics 1986-2006*. 2007.
- Rothgang, Heinz. “Finanzierungsalternativen der Pflegeversicherung zwischen Eigenverantwortung und Solidarität.” *WSI Mitteilungen* 4 (2006): 212~219.
- Sarfati, Hedva & Bonoli, Giuliano (eds). *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective*. Ashgate, 2002.
- Schmähl, Winfried. “Paradigm Shift in German Pension Policy : Measures aiming at a new public-private mix and their effects.” Rein, Martin & Schmähl, Winfried (eds), *Rethinking the Welfare State*. 2004, pp. 153~204.
- Scharpf Fritz W. “Employment and the Welfare State: A continental dilemma. Ebbinghaus and Manow (eds), *Comparing Welfare Capitalism*. Routledge, 2001, pp.270~283.
- Seeleib-Kaiser, Martin. “From Conservative to Liberal-Communitarian Welfare : Can the reformed German welfare state survive?” *Barnett Papers in Social Research*, 2007.
- Seeleib-Kaiser, Martin & Fleckenstein, Timo. “Discourse, Learning and

Welfare State Change : The Case of German Labour Market Reforms.”  
*Social Policy & Administration* 41(5) (2007): 427~448.

Streeck, Wolfgang. “German Capitalism : Does it Exist? Can it Survive?.”

Crouch, Colin & Streeck, Wolfgang(eds), *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence & Diversity*. 1997, pp.33~54.

Wincott, Daniel. “Reassessing the Social Foundations of Welfare (State) Regimes.” *New Political Economy* 6(3) (2001): 409~425.

Wood, Stewart. Labour Market Regimes under Threat? Sources of Continuity in Germany, Britain, and Sweden. Pierson, Paul (ed). *The New Politics of the Welfare State*. 2001, pp.368~409.

## Labour Market Reforms and Changes in the Micro Functioning of the German Welfare State

Gyu Sung Hwang

The traditional German welfare state depended heavily on the quantity and quality of employment for successful operation. Due to full employment and the dominance of the regular employment form (Normalarbeitsverhältnis) the micro functioning between employment and unemployment insurance, and that between employment and pension insurance was almost without any major faults from 1949 until about the mid-1970's. The emergence of mass unemployment and the diversification of employment forms in the last two decades of 20th century, however, has disturbed the employment-welfare nexus on which the operation of the German welfare state had depended. The German responses to these challenges in the 1980~90s were of a Christian Democratic nature, in terms of "the trilemma of service economies". The Kohl administration moved to maintain employment quality by securing living standards through high replacement rates and long duration of payment in unemployment benefits while sacrificing full employment. The Red-Green Alliance led by Schröder, in contrast, made drastic reforms in labour market policies. Unemployment insurance reforms and activation policies initiated by the Hartz Commission represented a fundamental policy shift towards a neoliberal approach. Such policy reorientation, coupled with pension reforms, weakened the relationship between employment and public social insurances, including the loosening of earnings-related benefits in unemployment insurance, the emergence of a welfare vacuum for the atypically employed, and the



weakening of public pension schemes and the corresponding strengthening of private pension schemes. All of these changes can be seen as reflecting the growing importance of self-responsibility and the decline of solidarity in German social policy principles. These institutional changes and shifts in norms pose new challenges for the German welfare state.

Keywords : Germany, welfare state, labour market policy, Hartz reform, employment and welfare