노 동 정 책 연 구
2012. 제12권 제3호 pp.177~214
한 국 노 동 연 구 원

연구논문

정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 '조업단축지원금' 제도의 고용안정망 역할에 관한 고찰*

- 쌍용차 정리해고 사태에 대한 독일 '조업단축지원금' 제도의 시사점 -

이 호 근**

본 논문은 정리해고 관련 우리나라 고용안정 시스템의 문제점을 다룬다. 쌍용자동차와 한진중공업 등 최근 경제위기를 전후한 시점에 우리 사회에서 대량 정리해고 사태와 관련 법제도의 정비 및 정책적 대응방안에 대한 논의가 활발한 실정이다. 정리해고와 관련 법 규정의 적용에 있어 그 '요건'의 적절성, 절차적인 차원이 우선적인 쟁점으로 법의 해석, 집행과 지원정책의 합리성 및 실효성 차원 등이 논란이 되고 있다. 즉 '긴박한 경영상의 필요'에 대한 판단의 적정성 여부, '사용자의 해고회피 노력'의 정도, 불가피한 정리해고 시에도 '대상자의 선정에 합리적이고 공정한 기준'의 적용 여부 그리고 그 과정에서 '사용자의 통보절차 준수와 노사 당사자 간 성실한 협의'가 이루어지는지 여부 등(근로기준법 제24조 경영상 이유에 의한 해고의 제한)이 법 규정관련 직접적인 쟁점이다. 이에 비하여 본 논문은 정리해고 상황이 전개되기 전후 체계적인 고용안정 시스템의 구축 필요성과 함께 포괄적인 고용안정 시스템으로서 대안적인 '조업단축지원금제도'의 '제도화'를 제안한다. 정리해고 법제의 존재 의의에 대한 근본적인 논쟁에도 불구하고 정리해고 제도가 그간의 판례로 확립되어 합법화되고 있는 여건인 반면, 그럼에도 불구하고 경제위기 시에 우리나라 고용안정 시스템이 기업의 대량 정리해고 같은 상황에 효과적으로 대응하는 체제를 갖추지 못하고 있다고 평가한다.

논문접수일 : 2012년 7월 26일, 심사의뢰일 : 2012년 8월 14일, 심사완료일 : 2012년 8월 31일

* 본고는 2012년 6월 26일 국회에서 개최된 「쌍용차 사태를 통해 본 정리해고의 문제점과 제도 개선방안에 관한 토론회」에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임을 밝힙니다. 익명의 심사자 심사평에 깊은 감사를 드립니다.

** 전북대학교 법학전문대학원 부교수(lhg618@jbnu.ac.kr)

따라서 본 논문은 직접적인 법 규정의 정비 외에 기업수준, 산업별 수준 그리고 국가수준 등 다단계에 걸친 고용안정망 제도의 체계화와 그 연계의 구축이 무엇보다 시급한 사회적 과제라고 분석한다. 구체적으로 대내외적으로 불가피한 고용위기 상황에서, 첫째, 노사가 업종/산별차원에서 '근로시간단축(Arbeitszeitverkuerzung, Working Time Reduction)'을 위한 노사협의 시스템을 구축하는 것이 필요하며, 둘째, 회사수준에서 이러한 근로시간 단축을 구체적으로 이행하기 위한 교대제, 교육훈련, 휴가 등 다양한 제도의 운용과 그 적용을 적극 지원하고 이를 연계하는 차원에서 개인별 '근로시간계좌제(Arbeitszeitkonto, Working Time Account)' 등을 도입하여 직접적으로 연계시키도록 할 필요성을 강조한다. 동시에 본 논문은, 최근 경제위기 시의 고용부문에서 성과가 가장 뛰어난 독일, 프랑스, 벨기에, 오스트리아 등의 국가에서 공통적으로 실업보험제도에서 '조업단축지원금제도(Kurzarbeitergeld, Short Time Working Fund)'를 다양한 방식으로 적극적으로 활용하여 고용의 위기에 대처하고 있음을 비교 분석하고, 우리나라에서도 국가수준에서의 마지막 고용안전판으로 관련 조업단축지원금제도의 도입 및 '제도화'가 필요함을 강조하고 있다.

핵심 용어 : 경제위기, 정리해고, 근로시간단축(Arbeitszeitverkuerzung, Working Time Reduction), 근로시간계좌제(Arbeitszeitkonto, Working Time Account), 조업단축지원금제도(Kurzarbeitergeld, Short Time Working Fund)

"2008년 미국발 금융위기 이후, '**고용조정**'보다 '**일자리 나누기**'(필자 강조)로 위기를 넘겨야 한다는 사회적 공감대가 형성되었던 것도 이런 상황을 반영한다. 더욱이 미국에서 경제위기 이후 실업과 빈곤문제가 심각해지는 것을 보면서 한국과 일본 모두 영미식 모델에 대한 지지도가 낮아졌다… 그렇다고 경제위기 이전의 상태로 돌아갈 전망도 크지 않다… 전 지구적 경쟁 격화, 산업구조변화, 기술혁신, 인구노령화 등의 환경변화는 계속되고 있고, 이것들은 기업내부 노동시장의 효율성을 높여야 한다는 압력으로 작용하고 있다… 한국에서도 사용자들은 정규직 고용을 더 유연화·효율화하고자 하며 외부시장 노동력 이용을 확대하려는 시도도 계속하고 있다. 게다가 양국의 과거 고용체제가 성별, 고용형태별 차별을 내포하고 있다는 점도 미래 고용체제로서 적합하지 않다고 여겨지는 이유이다"(정이환, 2011: 397~398).

I. 들어가는 말

최근 경제위기를 전후한 시점에 쌍용자동차와 한진중공업 등 기업의 대량 구조조정과 관련, 정리해고 문제가 큰 사회적 쟁점이 되었다. 쌍용자동차 사태는 2009년 77일간의 극한적인 노사대립 및 갈등과 함께 그 해 최대의 노동사건으로 기록되었고, 이어 한진중공업 사태는 2011년 '희망버스' 등 시민사회단체의 이슈화와 함께 정리해고가 다시 뜨거운 사회적 주목을 끌었다. 특히 쌍용차 정리해고 사태와 관련하여 2009년 노사가 합의[1]를 하였다. 그런데 그러한 합의에도 불구하고 경기회복이 되어 기업이 정상 가동되었는데도 당시의 무급휴

1) 2009년 2,600여 명의 정리해고로 촉발된 쌍용차사태는 77일간의 장기파업으로 노사는 극한적인 대립과 갈등을 겪은 후 2009년 8월 6일 쌍용차 노사는 다음과 같은 내용에 대하여 합의하였다. 즉 노사는 8월 2일 회사가 제시한 최종안을 토대로 논의를 진행, 6월 8일자 정리해고자 중 농성조합원을 대상으로 자발적인 선택에 따라 무급휴직, 영업직 전직, 분사 및 희망퇴직 등을 실시하며 그 비율은 무급휴직/영업전직 48%, 희망퇴직/분사 52% 기준으로 시행키로 하였다. 세부사항으로는 ▲무급휴직자에 대해서는 1년 경과 후 생산물량에 따라 순환근무가 이루어질 수 있도록 주간연속 2교대제를 실시 ▲영업전직을 위해서는 영업직군을 신설하고 전직 지원금(월 55만 원)을 1년간 지급하되 대리점 영업사원에 준하는 근로조건으로 근무토록 하였다. 또한 인력조정 과정에서 ▲무급휴직, 영업직 전직, 희망퇴직을 한 경우 향후 경영상태가 호전되어 신규인력소요가 발생하면 공평하게 복귀 또는 채용하며, ▲무급 휴직자와 희망퇴직자에 대해 정부 및 지역사회 그리고 협력업체와 긴밀한 협조를 통해 취업 알선, 직원훈련, 생계안정 등에 필요한 조치를 적극 추진키로 하였다. 아울러, 회사의 경영정상화를 위해 회생계획에 의한 ▲기본급 동결, 상여금 삭감 등 임금 축소 ▲학자금을 제외한 복지후생의 중단에 원칙적으로 합의하였고, 회사의 회생을 위한 이해관계자의 의지와 국민적 지지를 확보하고 조기 경영정상화를 위해 ▲평화적 노사관계를 구축하는 데 총력을 기울이기로 합의하였다. 이 외에도 민, 형사상 책임에 대해서는 그동안의 갈등을 치유하고 회생의지를 모으기 위해 ▲형사상 책임은 최대한 선처토록 노력하고, ▲민사상 책임은 회생계획의 인가가 이루어지는 경우 취하하는 것으로 합의하였다. 추가적으로 회사는 ▲상하이차 지분에 대해 감자를 통해 대주주지분을 변경할 것을 약속하며 ▲회사의 조기 회생을 위한 운영자금 투입을 위해 적극 노력하기로 노사는 합의하고 이를 대외에 공포하였다. 이서화, 「해고자 우선채용 '노사합의' 깬 쌍용차」, 경향신문, 2012.6.6자 참조. 그러나 쌍용차는 무급휴직자의 복직문제 등이 최근 다시 사회적 쟁점화가 되자 2012년 6월 13일 무급휴직자에 대한 '복지 지원'과 재취업지원'추진' 등을 골자로 하는 내용을 발표하였다. 그럼에도, 애초 문제가 되었던 455명의 1년 무급휴직 후 복직은 아직까지 이루어지지 않은 채 그 사이 절망에 빠진 22명의 근로자가 희생되는 등 쌍용차 정리해고 사태는 오늘 큰 사회적 쟁점이 되고 있다.

직자와 정리해고자의 복직을 두고 현재 다시 사회적 쟁점이 되고 있다.

이런 맥락을 고려하며, 우선 본고에서는 글로벌 경제위기 시에 각국이 당시에 맞은 고용의 위기상황을 어떻게 대처해나갔는지에 대해 비교 분석하고자 한다. 이것은 쌍용차 사태의 주요 쟁점으로 직접적인 정리해고 관련 법 규정 개정 논의나, 노사합의 사항의 이행이라는 당면한 과제 해결보다는 유기적인 고용안정망 시스템의 구축방안을 검토하고 가장 핵심적인 대안을 제시하는 데 의의가 있다고 할 수 있다.

경기침체와 더불어 자동차, 철강 등 제조업 부문 등은 가장 직접적으로 고용의 위기 상황을 맞았는데 각국은 이에 대응하여 고용안정 시스템을 다양하게 가동하였다. 우리나라가 경기침체를 가장 먼저 극복한 국가로 내외적으로 주장되고 있음에도 고용위기 등 노동시장 내 노사간 갈등요인이 해소되지 않고, 오히려 양극화는 심화되고 있다. 그 가운데 무엇보다 노동시장에서 고용안정 문제에 대한 대응방안이 우리 사회 최대 과제의 하나라 할 수 있다. 기능하는 고용안정 시스템의 구축은 '기업이나 회사 수준'의 노사에게만 맡겨놓을 수 없는 문제이다. 그러나 1차적으로 기업차원에서 노사가 자치적으로 공동의 문제를 대응해나가는 것이 무엇보다 중요함은 두말할 필요가 없다. 동시에 '산업이나 업종차원'에서 임금이나 특히 근로시간에 대한 단체협약 시스템이 구축되고 이것이 작동되도록 하는 것이 중요한 대응책이라 할 수 있다. 그리고 가장 포괄적이고 기본적인 수준에서 '국가차원'에서 고용안정망을 구비하고 이들을 기업이나 산별차원의 조처와 연계토록 할 때 경제위기 시의 고용위기에 대한 가장 효과적인 대응방안이 될 수 있을 것이다.

본고에서 살펴보듯이 아쉽게도 우리의 경우 경제위기 시에 효과적으로 기능하는 고용안정망은 불비하거나, 여전히 불충분한 상태이다. 그런가 하면, 사업장 수준의 부담과 비용을 완충적으로 해결해줄 산별이나 업종수준의 단체협약이나 업종별 정책협의의 틀이 거의 작동되지 못하고 있으며, 마지막으로 기업의 차원에서는 노사의 대립과 갈등으로 인한 상호 불신이 뿌리 깊은 상태이며, 따라서 사회적 부담을 기업의 노사가 거의 혼자 해결하여야 하는 상황으로 효과적인 고용안정망이 작동하지 못하고 있다.

특히 본고에서 살펴보고자 하는 '근로시간단축'과 '근로시간계좌제' 그리고

'조업단축지원금제도'와 같은 주요 노동시장 '기제'나 이를 논의할 '구조'가 노동시장에서 전혀 작동하지 못하고 있다는 점은 시급한 개선을 요하는 문제이다. 오히려 노사는 상호 극한 불신상황에서 문제해결의 답을 찾지 못한 채 극한 대립상태에 빠져 있다. 그러고 난 후에 경제위기와 같은 경기침체 시에는 단계적으로 노사간 '양보교섭(concession bargaining)'을 모색할 수도 있을 것이다. 각국이 고용위기 시에 취했던 방안들을 보면 대부분의 나라가 예외 없이 대체로 그러한 방향을 따르고 있음을 확인할 수 있다. 이것은 아무리 경제위기 시라 하여도 고용에 대한 인적인 구조조정은 쉽게 선택하고 경기회복 시에 쉽게 다시 회복할 수 있는 것이 아니라는 점에서 일부 국가를 제외하고 대부분 국가의 공통의 고민이라 할 수 있다.

노사합의는 무엇보다 존중되어야 한다. 더구나 커다란 사회적비용을 치르고 이루어진 합의라면 그것은 무엇보다 앞서 우선 지켜져야 한다. 이것이 지켜지지 않는 여건에서 고용안정망의 여러 방안들을 검토하는 것은 가장 중요한 요소를 빼고 주변만 변죽을 울리는 것이다. 본고는 그러한 전제하에 지난 경제위기를 전후하여 각국이 취한 고용안정 대책을 살펴보고자 한다. 그 중에서도 특히 가장 주목되는 고용의 성과를 유지하고 있는 것으로 평가되는 독일에서 취해진 조처와 관련 법적 근거 그리고 남겨진 과제들을 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 경제위기 시의 외국의 고용안정 시스템 사례 : 독일의 '조업단축지원금'(Kurzarbeitergeld) 제도의 기능과 역할을 중심으로

경제위기 시에 각국이 취한 고용안정 조처는 매우 다양하다. 특히 각국은 경기침체나 노동시장 내에서 '피할 수 없는 경우'에 이를 대비한 다양한 고용안정 대책을 구비하고 있다. 이 가운데 2008/2009년 글로벌 경제위기를 경과하며 각국의 노동시장 현황은 명암이 엇갈렸다. 즉, 공통적으로 산업생산과 국민총생산 등이 전반적으로 하락한 가운데서도 일부 국가의 경우 산업생산은 물론 고

용지표도 크게 동반 하락한 나라가 있는가 하면, 어떤 나라의 경우 경기침체와 산업생산의 하락에도 불구하고 고용지표가 상대적으로 양호한 나라가 있었다. 후자의 경우에 최근 노동시장이 상당히 안정적인 것으로 평가되고 있는 독일의 현황과 그 대응방안은 주목되고 있다. 본고에서는 외국의 여러 고용안정 조처를 비교 분석하고자 한다. 그 중에서도 특히 현재 고용정책상 상당히 실질적인 성과를 거둔 것으로 평가되고 있는 독일의 주요 고용안정 조처를 세부적으로 살펴보고자 한다. 필자가 머물던 1990년대에는 5백만이 넘는 실업자에 만성적인 고용위기의 나라로 평가되던 독일이 오늘날 어느 나라보다도 성공적인 고용안정 시스템을 갖춘 것으로 평가되고 있음은 실로 격세지감이라 할 수 있다. 필자는 이른바 오늘날 "German (Labour Market) Miracle"[2]이라고 지칭되기조차 하는 이 나라의 고용안정망의 핵심을 살펴보고, 아울러 경제위기 시 기타 국가에서 취하여진 유사한 여타의 주요 고용안정 장치들을 비교 분석하여 보고자 한다.

<독일의 고용안정 대책>

결론부터 얘기하자면, 독일은 경기침체 시에 고용위기에 직면하여 먼저 '산업별 수준'에서 단체협약을 통해 '근로시간단축(Arbeitzeitverkuerzung)'을 시도하고, '기업차원'에서는 '근로시간계좌제(Arbeitszeitkonto)'와 휴가기간 연장 등 다양한 유연노동시간 제도를 활용하며 고용위기에 대응하고자 하였다. 그 다음으로 '국가차원'의 임금보전조치로 이른바 '조업단축지원금제도(Kurzarbeitergeld)'가 활용되었는데, 이것은 정부가 도입한 노동시장 제도로서 단체협약으로 정한 노동시간을 보장할 수 없을 경우, 그 부족분을 보장해 주는 제도라 할 수 있다. 2008년 하반기부터 경기침체기에 그러한 보조금지급은 6개월에서 18개월로 연장되었는데, 보조금 지급의 요건으로 기업은 잔업의 폐지와 근로시간계좌제의 적립된 근로시간을 다 소진하였을 경우에 그 적용대상이 되었다. 2008년 10월~12월 동안 연방노동청(BAA)의 이 지원 기금의 혜택을 받은 근로자의 수가 5배 이상 증가하였다.[3] 이 지원금의 지급기간을 24개월까지 연장하는 방안을 노사

2) Burda, Michael C. and Jeniffer Hunt(2011), "What Explains the German Labour Market Miracle in the Great Recession?," in *Brookings Papers on Economics Activity*, Spring 2011 참조.

3) 연방노동청(BAA)에 따르면 이 조업단축지원금은 2008년 10월 52,000명, 2009년 11월

정 협의로 도입하는 등 경기침체기에 이 조업단축지원금은 매우 중요한 노동정책 수단으로 활용되었다.

독일은 최근 유로경제권이 재정위기 등 상당한 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 안정적인 경제성과와 고용성과를 보이고 있어서 주목되고 있다. 특히 독일은 2008/2009년 경제위기 시를 경과하는 과정에 고용안정시스템으로 관련 노동시장 수단을 적극 활용하며 고용안정제도가 상당한 효과를 발휘한 것으로 평가되고 있는데,[4] 이러한 독일의 고용안정시스템을 요약하면, 첫째, 단체협약을 통한 '근로시간단축(Arbeitzeitverkuerzung)' 모색, 둘째, '근로시간계좌제(Arbeitzeitskonto)'를 활용한 고용안정 노력, 셋째, 법적으로 명문화되어 있는 고용지원제도인 '조업단축지원금제도(Kurzarbeitergeld)'의 적극적이며 포괄적인 활용, 넷째, '양보교섭(Concession Bargaining)', 그리고 다섯째, '노사합의에 의한 고용조정' 등의 단계적인 조처를 들 수 있다.

1. 근로시간단축(Arbeitszeitverkuerzung, Working Time Reduction): '근로자의 (정리)해고' vs. '근로시간단축'

첫째, 독일 고용정책상 해법의 가장 핵심은 근로시간을 유연하게 조정하면서도 그로 인한 근로자의 소득상실을 다양한 방법을 통해 보전하여 근로자들의 실질임금을 보장하는 시스템에 있다고 할 수 있다. 고용안정과 근로시간단축을 연결시키려는 제도가 그 핵심이다. 여기서, 우선 산별수준에서의 근로시간단축

137,000명, 12월에는 295,000명으로 불과 3개월 만에 무려 5배 이상 크게 증가하였다. 10월에 최초로 조업단축지원금을 신청한 BOSCH사는 바덴뷔르템베르크 공장과 밤베르크 공장의 총 3,500명 근로자의 근로시간을 6개월 동안 50% 축소함에 따라 조업단축지원금을 신청하게 되었다. 완성차로서는 Daimler사를 비롯하여 BMW의 뮌헨 공장, Ford사의 쾰른 공장, Opel사의 아이제나흐 공장 등에서 조업단축이 실시되었다. 특히 Daimler 공장들은 2009년 1월 12일부터 3월 31일까지 전체 근로자 28,000명의 2/3가, 그리고 같은 기간에 운터튀르크하임 공장에서는 전체 18,000명 근로자 중 10,000명이 이 조업단축지원금의 수혜자였다. Eurofound(2009), "Europe in recession : Employment initiatives at company and Member State level," Background paper, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(Eurofound), p.4 참조.

4) Eurofound(2009), "Europe in recession : Employment initiatives at company and Member State level," Background paper, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(Eurofound), pp.3~4 참조.

노사합의와 기업과 개인수준에서의 근로시간계좌제의 결합이 고용안정에 상당한 기여를 한 것으로 평가된다. '삶과 일의 조건 개선을 위한 유럽재단(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)'은 "경기침체기의 유럽 : 기업과 국가차원의 고용이니셔티브(Europe in recession: Employment Initiatives at company and Member State level)" 보고서에서 독일과 프랑스, 벨기에 등에서 실시된 이러한 방식을 잘 요약 분석하고 있다. 특히 독일은 노사자치가 오랜 전통을 갖고 있으며 단체협약으로 근로시간 유연성이 확립되어 있는데, 예를 들어 경기침체기에 독일 자동차산업부문은 먼저, 노사자치의 전통 아래 근로시간 단축에 관한 노사협약을 통하여 글로벌 금융위기를 맞아 평균 8.5%의 근로시간 단축에 합의하였다.

즉 독일은 경기침체 시에 노동시장 내에서 이처럼 고용조정을 위한 제1차 방어선으로 노사간 단체교섭의 역할이 중요했다. 특히 근로시간 단축의 경우 산별차원에서 전체적인 단체교섭이 이루어지고 이것을 기업이나 지역차원에서는 노사합의에 의해 탄력적으로 조정토록 하는 단체교섭상의 '개방조항(Oeffnungsklausel, opening clauses)'[5]을 두고 있는데, 이는 원칙을 세우고 기업과 지역차원에서 그 적용을 유연하게 하는 방식으로 노동시장 내 고용위기에 대응하고자 하는 데 유용하였다.

연방노동청(Bundesagentur fuer Arbeit: BAA)은 이러한 제1차 방어선인 단체협약의 외곽에서 근로시간을 단축하는 회사들을 위하여 국가보조지원 체계로 지원하는 방안을 강구하였다. Bosch는 독일의 이러한 고용정책을 '근로자의 (정리)해고'가 아닌 '근로시간의 단축'을 통해 고용조정을 성공적으로 수행하였다고 평가하고 있다.[6] 특히 부문별 단체협약과 회사나 기업차원에서의 협약은 고용을 유지하기 위한 근로시간단축 방안들을 기본으로 하는 것이었다. 주지하다시피, 독일에서 근로시간단축과 고용안정에 관한 가장 대표적인 노사교섭의

---

5) 독일단체협약법(Tarifvertragsgesetz : TVG) 제4조 '법규범 효력'조항의 제3항에 따르면 이 '개방조항'(적용 제외되는 합의)은 '당사자 간 합의'에 의해서나 근로자에게 불리하지 아니한, 즉 '근로조건 불이익변경 시'에 한하여 허용된다고 명시하고 있다.

§ 4 Wirkung der Rechtsnormen(법 규범의 효력)

(3) Abweichende Abmachungen sind nur zuläsig, soweit sie durch den Tarifvertrag gestattet sind oder eine Aderung der Regelungen zugunsten des Arbeitnehmers enthalten.

6) Bosch(2009), p.3 참조.

결과로는 1993/1994년 주 35시간에서 28.5시간 근무(4일 근무) 노사간 합의[7]를 통해 3만 명의 정리해고를 피할 수 있었던 사례는 유명하다. 당시 독일 통일의 특수가 끝나고 불어 닥친 경기침체와 동서독 통일로 인한 노동시장의 극적인 상황이었던 500만 명 실업자 시대에 Volkswagen사의 그러한 노사합의는 큰 반향을 불러일으켰었다. 이러한 종래의 경험에 근거하여 2008/2009년 다시 독일의 금속노조(IG Metall)는 근로시간단축 전략을 추진하였는데, 구 서독지역은 주 30시간을, 그리고 구 동독지역은 주 33시간의 근로시간을 노사간 협약으로 체결하고 경기침체 시에 근로시간단축을 통해 정리해고를 피하고자 하였다.

특히 2000년대 들어 2004년 'Pforzheim 합의(Pforzheim Agreement)'[8]를 통하여 독일 제조업은 높은 수준의 산별협약을 기업이나 공장차원에서 별도의 합의를 통하여 적용 제외할 수 있도록 하였다. 특히 이 합의에서는 그 적용 범위를 '고용수준을 보호'하거나 '신규 일자리를 창출'하는 것을 포함한 다양한 고용촉진 조처를 포함하도록 하였는데, 이것은 근로시간단축의 유연한 적용을 허용하는 중요한 전환을 의미하는 것이었다. 즉 이것은 상기한 독일 단체협상법(Tarifvertragsgesetz: TVG)상 원래는 예외적인 경우에만 적용하도록 되어 있는 산별차원에서의 단체협약 적용제외 규정, 즉 이른바 '개방조항(opening clauses, Oeffnungsklausel)'[9]이 이 합의 이후 제조업부분에 확대되는 것을 의미하였다.[10]

---

7) 이후 이른바 '고용을 위한 연대(Buendnis fuer Arbeit)'는 금속노조(IG-Metall)의 전략적 구호가 되었다.

8) 이것은 다른 한편으로 독일 금속노조의 이른바 단체협약 유연화와 '침식'의 사례로 지적된다. 즉 금속노조는 구 동독지역에서의 '곤경조항(hardship clauses, 1993)'과 구 서독지역에서의 '재자본화 조항(recaptalization clauses, 1995)'에 이어 이 Pforzheim Agreement (2004)를 통하여 단협규정의 적용을 점차적으로 유연화하여 왔는데, 그 핵심 내용은 회사의 고용보호나 신규일자리의 창출 등을 위한 혁신능력, 경쟁력, 투자조건의 개선을 위한 근로시간 등의 유연한 적용에 합의한 것이다. 이것은 당시의 적록정부의 외부적 압력, 기업차원에서 분권화의 성장 등이 금속노동조합으로 하여금 이에 반응하도록 하였다고 본다. Haipeter, Thomas(2008), "Derogation Clauses and the System of Collective Bargaining - Deviant Collective Bargaining Agreements in the German Metalworking Industry 2004-2006," 「International Working Party on Labour Market Segmentation, Conference Porto 참조.

9) Glassner, Vera and Béla Galgóczi(2009), "Plant-level Responses to the Economic Crisis in Europe," WP 2009.1, ETUI-REHS, p.12 참조.

10) Pforzheim Agreement는 이 결과 독일 단체협약제도의 '패러다임의 전환(paradigm shift)'

2. 근로시간계좌제(Arbeitszeitkonto, Working Time Account)

둘째, 근로시간단축에 대한 노사단체협약을 통한 고용안정 모색에 이어 독일은 제2의 방어선으로 둘째 단계에 '일자리 나누기' 방안을 적극 모색하였다. 특히 여기서 활용된 제도는 기업과 개인차원에서 '근로시간계좌제(Arbeitszeitkonto)'[11]였는데 이는 개인별로 성수기에 근로시간 초과분을 적립하여 두었다가 비수기나 경기불황기에 적립분을 사용하는 제도라 할 수 있다. 또 이 제도는 연장·휴일근로를 하더라도 그 시간만큼의 임금을 받지 않고 저축해 두었다가 휴가로 사용하는 제도로 휴가를 사용할 때도 적립해 둔 초과근로시간만큼의 임금을 받는 제도이다. 이 제도는 임금의 변동 없이 근로자 1인당 평균 180시간(약 25일 근로시간에 해당)을 사용하고 경기회복 시에 180시간을 더 일하는 방식으로 개인의 근로시간계좌제를 운영하는 것이다. 이러한 근로시간계좌제의 특성은 정리해고나 임금의 삭감 없이 근로시간을 유연하게 활용하여 경제위기 시에 고용안정을 확보하였다는 점에 있다. 이러한 접근방식은 한편에서 정리해고와, 다른 한편에서 임금동결 또는 대졸초임 삭감과 같은 임금조정방식으로 이루어진 한국의 경제위기 시의 고용정책과는 크게 비교되는 접근방식이라 할

으로 평가되기도 한다.

11) 이 제도는 휴가, 질병, 또는 초과근로 등 근로자가 실제 일한 시간을 개인 계좌별로 감하거나 저축해 놓고 근로계약상이나 단체협약에 의해 이것을 실근로시간으로 정산하는 방안이다. 독일은 이것을 '장기근로시간계좌(Langzeitkonto)'와 '평생근로시간계좌(Lebensarbeitszeitkonto)'에까지 확대 적용하고 있으며, 독일 취업자의 1/2 이상이 이 제도를 활용하고 있다. 우리나라에서도 고용노동부는 2010년 11월 18일 탄력적 근로시간제와 관련 근로기준법 일부개정법률안의 입법예고(고용노동부 공고 제2010-108호, 근로기준법 일부개정법률안, 2010.11.18)를 하였다. 입법(안)은 활용이 저조한 탄력적 근로시간제 단위기간의 확대, 연차휴가사용촉진조치 시점의 조기화 등 제도를 보완하고 '근로시간저축휴가제' 도입을 위한 근거를 마련하는 것에 목표를 두었다. 특히 동 근로기준법 개정안은 계절적 요인에 따라 분기별로 업무량 변동이 있는 업무 등도 탄력적 근로시간제를 활용할 수 있도록 한다는 취지 아래 현행 탄력적 근로시간제의 단위기간을 현행 2주와 3개월에서 각각 1개월과 1년으로 대폭 확대(근기법 제51조)하는 한편, 현행 보상휴가제를 보완하여 연장·야간·휴일근로 또는 미사용 연차 유급휴가에 대해 수당을 지급하지 않고 근로시간저축계좌에 저축하였다가 근로자가 필요한 경우에 휴가로 계좌에서 꺼내어 사용하거나, 이와 반대로 휴가를 먼저 사용하고 이후 연장근로 등으로 보충할 수 있도록 하는 「근로시간저축휴가제」 도입 근거(안 제57조)를 두는 입법안을 상정하고자 하였다. 그러나 '근로시간계좌제'는 쟁점이자 논란이 된 탄력적 근로시간제 단위기간 문제 등으로 논의되지 못하였다.

수 있다.

예를 들어, Volkswagen사는 근로시간계좌제를 통해 고용안정을 이룬 대표적인 사례에 속한다. 이 회사의 경우 노사의 단체협약에 '경제적인 이유'로 고용조정을 하지 않는다는 내용을 담고 있는데, 이는 한편에서 노사간 대등한 교섭력에 기반한 단체교섭제도와 다른 한편에서 경영진 역시 해고는 마지막 수단으로 여기는 이 나라의 노사문화가 일정한 역할을 하고 있는 것으로 평가된다. 이런 점은 이른바 구조조정기 해고를 통해 경영위기를 극복해나가는 영미의 주주 이익을 가장 우선시하는 '주주자본주의(share-holder-capitalism)'의 전형인 이른바 '자유주의 시장경제 모델(LME)'에 비하여, 노사와 정부 그리고 은행 및 기타 주주 등 이해당사자 모두의 상호이해와 조정을 우선시하는 '이해관계자 자본주의(stake-holder capitalism)'를 통해 시장경제 내외의 변화와 도전에 대응해나가는 모델로 알려진 독일과 프랑스 그리고 스칸디나비아 국가와 일본 등 이른바 '조정시장경제 모델(CME)' 국가 사이의 대표적인 노동정책적 차이점이라 할 수 있다.

독일은 경기침체 시에 먼저 노사간 근로시간단축 협약을 통해 일자리 나누기(job sharing)와 일자리 순환제(job rotation) 방식을 통해 인위적인 정리해고를 최소화하려고 하면서 구조조정의 압박에 대응해나가는 한편, 이 근로시간계좌제를 통해 근로시간 단축을 탄력적으로 운용하여 경기변동에 대응해나가는 특성을 지니고 있다. 위에서 설명한 것처럼 Volkswagen사는 이 제도를 통해 최대 6개월간의 임금을 지급하면서 순환휴직과 같은 제도를 시행할 수 있는 기틀을 마련했다. 또한 앞의 ETUI-REHS 보고서에 따르면 Daimler사는 주간 조업시간을 줄이기 위해 바로 이 근로시간계정에서 200시간을 당겨 사용하였고, 크리스마스 기간의 휴가를 4주로 연장하여 실시했다. BMW의 뮌헨 공장에서는 근로시간계좌의 마이너스 축적량을 300시간으로 확대하였는데, 이것은 마이너스 통장처럼 아직 저축해놓지 않은 시간을 먼저 휴일로 사용하는 방식이었다. 오스트리아의 슈타이어 공장에서도 마찬가지로 근로시간계정을 활용하였다. 반면 라이프치히 공장에서는 근로시간계좌의 근로시간 적립이 고갈된 파견근로자 400명이 해고되기도 하였다. Opel사는 2009년 10월부터 1월 초까지 보훔, 아이제나흐, 엔트워프, 루턴, 글리비체, 트롤헤탄 공장에 임시 휴업을 단행하고,

아이제나흐 공장에서는 크리스마스 휴가를 1개월로 연장해서 실시하기도 하였다. Porsch사에서도 근로시간계좌제를 활용하여 2008년 11월부터 2009년 1월 기간에 8일간의 휴업을 단행했다. 상용차 생산업체인 MAN사에서는 근로시간계좌제를 활용해서 뮌헨, 뉘른베르크, 잘츠기테르, 슈타이어 공장의 생산을 40~50일 동안 중단하기도 했다. 또한 자동차 부품공급업체인 Continental사, Schaeffler사 그리고 ZF Friedrichshafen 역시 수요하락에 대응하기 위하여 이 근로시간계좌제를 활용하였으며, 화학산업부문에서는 BASF사가 근로시간단축과 함께 근로시간계좌제를 빈번하게 사용하였다.[12)]

3. 조업단축지원금(Kurzarbeitergeld : Short Time Working Fund)

셋째, 이러한 근로시간단축과 근로시간계좌제에 이어 독일의 고용안정시스템으로 가장 주목되는 것은 '조업단축지원금(Kurzarbeitergeld)' 제도이다.

가. 조업단축지원금의 연원

독일의 조업단축기금제도의 연원은 1910년 5월 25일 이른바 Kali-Gesetz까지 거슬러 올라간다. 이 법에 따라 당시에 Kali산업의 생산감축 등 조업단축이 진행되었을 때 제국법령에 의하여 동 산업부문은 '조업단축부조(Kurzarbeiter-fuersorge)'를 받았다. 이어 1924년에는 '실직자지원 법령(Verordnung ueber die Erwerbslosenunterstuetzung)'에 의해 여타부문에까지 적용되는 조업단축지원제도가 창설되었다. 또 1927년 7월 16일에는 직업소개법과 실업보험법에 따라 직업소개 및 실업보험을 관할하는 제국 노동청이 창설되어 제국 노동부의 동의와 허가 아래 이 노동청에 조업단축지원 권한이 위임되었다. 그 뒤 2차 세계대전 이후에 조업단축지원금제도는 1957년 1월 1일자로 기존 1956년 12월 23일 직업소개와 실업보험법 개정으로 법 제2조에 따라 도입되었으며, 1970년대와 1980년대를 경과하며 독일에서는 특히 건설업부문에서 과도적으로 물량이 축

12) Glassner, Vera and Béla Galgóczi(2009), "Plant-level Responses to the Economic Crisis in Europe," WP 2009.1, p.13 ETUI-REHS, 참조.

소되는 경우에 이를 통상적인 근로시간의 단축을 통해 대응하는 데 이 제도가 많이 활용되었다.[13]

나. 조업단축지원금의 법적 근거

독일의 조업단축지원금제도는 먼저, 사회법전(Sozialgesetzbuch: SGB III권 제6부 제1장 1절) 제95조[14] 이하에 상세히 규정되어 있다. 즉 동법 규정에 따르면 첫째, '일감이 감소된 경우'에, 즉 그것이 ① '경제적 이유나' 기타 '피할 수 없는 경우'에 ② '과도적으로', 그리고 ③ 그것이 전반적으로 기업이나 산업 측면에서 '계절적 요인에 의한 경우'에 기업조직 차원에서 부분 또는 완전한 휴가의 보장이나 또는 노동시간 유연화 조처를 통해 그에 대응하는 것을 의미한다(SGB III권 제96조 1항).[15] 둘째 요건으로는 사업장의 1/3에 해당하는 근로

---

13) 조업단축지원금제도의 역사와 연원에 대해서는 다음을 참조. http://de.wikipedia.org/wiki/Kurzarbeitergeld

14) 독일 사회법(Sozialgesetzbuch, SGB III권) § 95 Anspruch(청구(권))
Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben Anspruch auf Kurzarbeitergeld, wenn
1. ein erheblicher Arbeitsausfall mit Entgeltausfall(소득상실이 있는 현저한 일감의 감소) vorliegt,
2. die betrieblichen Voraussetzungen(사업장 요건) erfüllt sind,
3. die persönlichen Voraussetzungen(개인적 요건) erfüllt sind und
4. der Arbeitsausfall der Agentur für Arbeit angezeigt(노동청 공지요건) worden ist.
Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betrieben nach § 101 Absatz 1 Nummer 1 haben in der Schlechtwetterzeit Anspruch auf Kurzarbeitergeld in Form des Saison-Kurzarbeitergeldes.

15) SGB § 96 Erheblicher Arbeitsausfall(현저한 일감의 감소)
(1) Ein Arbeitsausfall ist erheblich, wenn
1. er auf wirtschaftlichen Gründen(경제적 이유로) oder einem unabwendbaren Ereignis beruht,
2. er vorübergehend(과도적으로) ist,
3. er nicht vermeidbar(피할 수 없는 경우에) ist und
4. im jeweiligen Kalendermonat (Anspruchszeitraum) mindestens ein Drittel der in dem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von einem Entgeltausfall von jeweils mehr als 10 Prozent ihres monatlichen Bruttoentgelts (최소한 사업장 내 고용인력의 1/3 이상이 10% 이상의 월 총소득 상실이 있는 경우에) betroffen ist; der Entgeltausfall kann auch jeweils 100 Prozent des monatlichen Bruttoentgelts betragen. Bei den Berechnungen nach Satz 1 Nummer 4 sind Auszubildende nicht mitzuzählen.
(2) Ein Arbeitsausfall beruht auch auf wirtschaftlichen Gründen, wenn er durch eine

자들이 10% 이상의 총임금의 소득단절이 발생한 경우에 이 조업단축기금이 적용되며(SGB III권 제96조 1항 4호), 기업에 최소 1인 이상 근로자가 고용되어 있어야 하고(사업장 요건, § 97 Betriebliche Voraussetzungen), 일감 축소에 처한 근로자가 해고되거나 계약해지 되지 않아야 하며(개인적 요건, § 98 Persönliche Voraussetzungen), 일감의 축소에 대해 노동청에 사용자 또는 직장평의회에 의해 서면으로 공지되어야 하며(노동청 공지의 요건, § 99 Anzeige des Arbeitsausfalls) 사용자에 의한 공지의 경우 사업장 내 직장평의회의 입장이 첨

Veränderung der betrieblichen Strukturen verursacht wird, die durch die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung bedingt ist.

(3) Ein unabwendbares Ereignis liegt insbesondere vor, wenn ein Arbeitsausfall auf ungewöhnlichen, von dem üblichen Witterungsverlauf abweichenden Witterungsverhältnissen beruht. Ein unabwendbares Ereignis liegt auch vor, wenn ein Arbeitsausfall durch behördliche oder behördlich anerkannte Maßnahmen verursacht ist, die vom Arbeitgeber nicht zu vertreten sind.

(4) Ein Arbeitsausfall ist nicht vermeidbar, wenn in einem Betrieb alle zumutbaren Vorkehrungen getroffen wurden, um den Eintritt des Arbeitsausfalls zu verhindern. Als vermeidbar gilt insbesondere ein Arbeitsausfall, der

1. überwiegend branchenüblich, betriebsüblich oder saisonbedingt ist oder ausschließlich auf betriebsorganisatorischen Gründen beruht,
2. durch die Gewährung von bezahltem Erholungsurlaub ganz oder teilweise verhindert werden kann, soweit vorrangige Urlaubswünsche der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der Urlaubsgewährung nicht entgegenstehen, oder
3. durch die Nutzung von im Betrieb zulässigen Arbeitszeitschwankungen ganz oder teilweise vermieden werden kann.

Die Auflösung eines Arbeitszeitguthabens kann von der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer nicht verlangt werden, soweit es

1. vertraglich ausschließlich zur Überbrückung von Arbeitsausfällen außerhalb der Schlechtwetterzeit (§ 101 Absatz 1) bestimmt ist und den Umfang von 50 Stunden nicht übersteigt,
2. ausschließlich für die in § 7c Absatz 1 des Vierten Buches genannten Zwecke bestimmt ist,
3. zur Vermeidung der Inanspruchnahme von Saison-Kurzarbeitergeld angespart worden ist und den Umfang von 150 Stunden nicht übersteigt,
4. den Umfang von 10 Prozent der ohne Mehrarbeit geschuldeten Jahresarbeitszeit einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers übersteigt oder
5. länger als ein Jahr unverändert bestanden hat. In einem Betrieb, in dem eine Vereinbarung über Arbeitszeitschwankungen gilt, nach der mindestens 10 Prozent der ohne Mehrarbeit geschuldeten Jahresarbeitszeit je nach Arbeitsanfall eingesetzt werden, gilt ein Arbeitsausfall, der im Rahmen dieser Arbeitszeitschwankungen nicht mehr ausgeglichen werden kann, als nicht vermeidbar.

부되어야 한다는 것 등을 요건으로 하고 있다.

이어, 노동법적인 측면에서도 관련 규정으로 첫째, '조업단축'이란 근로자가 개인적으로 자신의 노동력을 제공하고, 사용자가 근로자를 고용하지 않음에도 그에 대한 완전한 보상을 하고 일감 감소의 위험을 져야 한다는 규정(BGB 제615조, 채권자지체와 기업경영위험시 보상)[16]에 대한 예외적인 조항을 뜻한다. 즉 조업단축이란 사용자가 보상을 할 수 없는 경우에 이를 일방적으로 명할 수 있는 것은 아니며 사업장 내 노사합의(논란이 있음)나 개별적인 근로계약을 통하여 이루어져야 한다고 본다. 직장평의회법에 의하면 '근로시간단축이나 연장'과 관련하여 공동결정권에 따라 사업장 내 직장평의회가 이에 동의하여야만 조업단축이 효력을 갖게 된다(BetrVG 제87조 1항 3호)[17]. 단, 파견근로자의 경우 파견법 규정(AUEG 제11조 4항)[18]에 따라 적용이 제외되고 있다. 이러한 조업단축지원금제도는 2009년 3월 6일 예외조항이 도입된 이래 그 예외는 2011

16) 독일 민법(BGB) § 615 Vergütung bei Annahmeverzug und bei Betriebsrisiko(채권자지체와 기업경영위험시 보상)
Kommt der Dienstberechtigte mit der Annahme der Dienste in Verzug, so kann der Verpflichtete für die infolge des Verzugs nicht geleisteten Dienste die vereinbarte Vergütung verlangen, ohne zur Nachleistung verpflichtet zu sein. Er muss sich jedoch den Wert desjenigen anrechnen lassen, was er infolge des Unterbleibens der Dienstleistung erspart oder durch anderweitige Verwendung seiner Dienste erwirbt oder zu erwerben böswillig unterlässt. Die Sätze 1 und 2 gelten entsprechend in den Fällen, in denen der Arbeitgeber das Risiko des Arbeitsausfalls trägt.

17) 독일 단체협상법(BetrVG) § 87 Mitbestimmungsrechte(공동결정권)
(1) Der Betriebsrat hat, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, in folgenden Angelegenheiten mitzubestimmen:
3. vorübergehende Verkürzung oder Verlängerung der betriebsüblichen Arbeitszeit;

18) 독일 파견근로법(AUEG) § 11 Sonstige Vorschriften über das Leiharbeitsverhältnis(파견근로 관계에 관한 기타규정)
(4) § 622 Abs. 5 Nr. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs ist nicht auf Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmern anzuwenden. Das Recht des Leiharbeitnehmers auf Vergütung bei Annahmeverzug des Verleihers (§ 615 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) kann nicht durch Vertrag aufgehoben oder beschränkt werden; § 615 Satz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs bleibt unberührt. Das Recht des Leiharbeitnehmers auf Vergütung kann durch Vereinbarung von Kurzarbeit für die Zeit aufgehoben werden, für die dem Leiharbeitnehmer Kurzarbeitergeld nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch gezahlt wird; eine solche Vereinbarung kann das Recht des Leiharbeitnehmers auf Vergütung bis längstens zum 31. Dezember 2011 ausschließen.

년 12월 31일 종료되었다.

마지막으로, '단체협약'은 노동사회법적인 규정을 보완하는 것으로 이해되고 있는데, 예를 들면 근로시간단축, 조업단축 근로자의 보수, 조업단축 근로자의 고용보장이나 선발조처 등에 대하여 노사합의로 다양한 유형의 단협이 체결되고 있다.[19]

다. 조업단축지원금의 수준 및 지원 기간

조업단축지원금제도는 경기침체 시 바로 활용되는 것은 아니며 위에서 언급한 것처럼 '사업장 내 일정 근로자들이 일정 이상의 소득 손실을 보면 신청이 가능'해진다. 아울러 '근로시간계좌제 내 초과근로시간을 모두 해소하여야 그 신청이 가능'해진다. 독일은 지난 경기침체 시에 이 제도에 따라 연방노동청이 기업들에 근로자의 근로시간 단축에 대한 순임금의 60%(부양가족이 있는 경우 67%)까지를 보전해 주었다(SGB III, 제105조[20] 및 제106조).[21] 독일연방노동

---

19) 예를 들어, 가장 대표적인 것으로 근로시간에 대한 부문별 합의를 들 수 있다. 즉 2009년 독일 금속노조(IG Metall)는 단체협약을 통해 정리해고 등 구조조정을 피하기 위하여 1주당 구 서독지역의 경우 30시간, 구 동독지역의 경우 33시간으로 근로시간 단축에 합의하였다. Glassner, Vera and Béla Galgóczi(2009), "Plant-level Responses to the Economic Crisis in Europe," WP 2009.1, ETUI-REHS, p.12 참조.

20) SGB III권 § 105 Höhe(급여수준)
Das Kurzarbeitergeld beträgt
1. für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die beim Arbeitslosengeld die Voraussetzungen für den erhöhten Leistungssatz erfüllen würden, 67 Prozent,
2. für die übrigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 60 Prozent der Nettoentgeltdifferenz im Anspruchszeitraum.

21) SGB III권 § 106 Nettoentgeltdifferenz(순급여차이)
(1) Die Nettoentgeltdifferenz entspricht der Differenz zwischen
1. dem pauschalierten Nettoentgelt aus dem Soll-Entgelt und
2. dem pauschalierten Nettoentgelt aus dem Ist-Entgelt. Soll-Entgelt ist das Bruttoarbeitsentgelt, das die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer ohne den Arbeitsausfall in dem Anspruchszeitraum erzielt hätte, vermindert um Entgelt für Mehrarbeit. Ist-Entgelt ist das Bruttoarbeitsentgelt, das die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer in dem Anspruchszeitraum tatsächlich erzielt hat, zuzüglich aller zustehenden Entgeltanteile. Arbeitsentgelt, das einmalig gezahlt wird, bleibt bei der Berechnung von Soll-Entgelt und Ist-Entgelt außer Betracht. Soll-Entgelt und Ist-Entgelt sind auf den nächsten durch 20 teilbaren Euro-Betrag zu runden. § 153 über die Berechnung des Leistungsentgelts beim Arbeitslosengeld gilt mit Ausnahme der Regelungen

청(Bundesagentur fuer Arbeit)은 관련 '조업단축지원금의 계산표(Tabelle zur Berechnung de Kurzarbeitergekdes)'를 유지하고 있다.[22] 한편 통상 이 조업단축지원금이 지원되는 기간은 법 규정상 6개월로 제한되어 있다(SGB III, 제104조 1항)[23]. 그러나 노동시장에 예외적인 상황이 발생하였을 때, 예를 들어,

---

über den Zeitpunkt der Zuordnung der Lohnsteuerklassen und den Steuerklassenwechsel für die Berechnung der pauschalierten Nettoentgelte beim Kurzarbeitergeld entsprechend.

(2) Erzielt die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer aus anderen als wirtschaftlichen Gründen kein Arbeitsentgelt, ist das Ist-Entgelt um den Betrag zu erhöhen, um den das Arbeitsentgelt aus diesen Gründen gemindert ist. Arbeitsentgelt, das unter Anrechnung des Kurzarbeitergeldes gezahlt wird, bleibt bei der Berechnung des Ist-Entgelts außer Betracht. Bei der Berechnung der Nettoentgeltdifferenz nach Absatz 1 bleiben auf Grund von kollektivrechtlichen Beschäftigungssicherungsvereinbarungen durchgeführte vorübergehende Änderungen der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit außer Betracht; die Sätze 1 und 2 sind insoweit nicht anzuwenden.

(3) Erzielt die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer für Zeiten des Arbeitsausfalls ein Entgelt aus einer anderen während des Bezugs von Kurzarbeitergeld aufgenommenen Beschäftigung, selbständigen Tätigkeit oder Tätigkeit als mithelfende Familienangehörige oder mithelfender Familienangehöriger, ist das Ist-Entgelt um dieses Entgelt zu erhöhen.

(4) Lässt sich das Soll-Entgelt einer Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers in dem Anspruchszeitraum nicht hinreichend bestimmt feststellen, ist als Soll-Entgelt das Arbeitsentgelt maßgebend, das die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer in den letzten drei abgerechneten Kalendermonaten vor Beginn des Arbeitsausfalls in dem Betrieb durchschnittlich erzielt hat, vermindert um Entgelt für Mehrarbeit. Ist eine Berechnung nach Satz 1 nicht möglich, ist das durchschnittliche Soll-Entgelt einer vergleichbaren Arbeitnehmerin oder eines vergleichbaren Arbeitnehmers zugrunde zu legen. Änderungen der Grundlage für die Berechnung des Arbeitsentgelts sind zu berücksichtigen, wenn und solange sie auch während des Arbeitsausfalls wirksam sind.

(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten für Heimarbeiterinnen und Heimarbeiter mit der Maßgabe, dass als Soll-Entgelt das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt der letzten sechs abgerechneten Kalendermonate vor Beginn des Entgeltausfalls zugrunde zu legen ist. War die Heimarbeiterin oder der Heimarbeiter noch nicht sechs Kalendermonate für den Auftraggeber tätig, so ist das in der kürzeren Zeit erzielte Arbeitsentgelt maßgebend.

22) 조업단축지원금은 이른바 근로자가 일감축소 없이, 초과근로 없이, 통상적인 근로시간 근로 시 받게 되는 보수총액인 '당연보수(Sollentgelt)'와 당연보수에 기타 모든 보수 항목을 덧붙인 '실제보수(Istentgelt)' 규정을 두고 있다. 여기서 일회적으로 지급되는 급여나, 휴가수당 및 크리스마스 휴가수당 등은 제외된다.

2007년 금융위기의 결과 초래된 경기침체의 결과와 같이 예외적인 상황이 발생하면 법적 규정에 의해 24개월까지 연장될 수 있다(SGB III, 제109조 1항 2호).[24] 하지만 지난 시기에 오히려 이러한 기간의 연장이 통상적인 경우가 되어

23) SGB III권 § 104 Dauer(급여지급기간)
(1) Kurzarbeitergeld wird für den Arbeitsausfall für eine Dauer von längstens sechs Monaten von der Agentur für Arbeit geleistet. Die Bezugsdauer gilt einheitlich für alle in einem Betrieb beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Sie beginnt mit dem ersten Kalendermonat, für den in einem Betrieb Kurzarbeitergeld vom Arbeitgeber gezahlt wird.
(2) Wird innerhalb der Bezugsdauer für einen zusammenhängenden Zeitraum von mindestens einem Monat kein Kurzarbeitergeld gezahlt, verlängert sich die Bezugsdauer um diesen Zeitraum.
(3) Sind seit dem letzten Kalendermonat, für den Kurzarbeitergeld gezahlt worden ist, drei Monate vergangen und liegen die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Kurzarbeitergeld erneut vor, beginnt eine neue Bezugsdauer.
(4) Saison-Kurzarbeitergeld wird abweichend von den Absätzen 1 bis 3 für die Dauer des Arbeitsausfalls während der Schlechtwetterzeit von der Agentur für Arbeit geleistet. Zeiten des Bezugs von Saison-Kurzarbeitergeld werden nicht auf die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld angerechnet. Sie gelten nicht als Zeiten der Unterbrechung im Sinne des Absatzes 3.

24) SGB III권 § 109 Verordnungsermächtigung(법규정집행)
(1) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,
1. jeweils für ein Kalenderjahr die pauschalierten monatlichen Nettoentgelte festzulegen, die für die Berechnungen des Kurzarbeitergeldes maßgeblich sind,
2. die Bezugsdauer für das Kurzarbeitergeld über die gesetzliche Bezugsdauer hinaus
a) bis zur Dauer von zwölf Monaten zu verlängern, wenn außergewöhnliche Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt in bestimmten Wirtschaftszweigen oder Bezirken vorliegen und
b) bis zur Dauer von 24 Monaten zu verlängern, wenn außergewöhnliche Verhältnisse auf dem gesamten Arbeitsmarkt vorliegen.
(2) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Wirtschaftszweige nach § 101 Absatz 1 Nummer 1 festzulegen. In der Regel sollen hierbei der fachliche Geltungsbereich tarifvertraglicher Regelungen berücksichtigt und die Tarifvertragsparteien vorher angehört werden.
(3) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, auf Grundlage von Vereinbarungen der Tarifvertragsparteien durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, festzulegen, ob, in welcher Höhe und für welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die ergänzenden Leistungen nach § 102 Absatz 2 bis 4 in den Zweigen des Baugewerbes und den einzelnen Wirtschaftszweigen erbracht werden.

왔다.

독일은 2007년 금융위기의 결과 노동시장 내 고용의 위기상황이 전개되자 6개월 기간 제한이 있는 이 제도를 노사정 협의를 통하여 처음 2007년 1월 1일부터 2007년 6월 30일까지 그 기간을 15개월로 연장하였고, 그리고 2008년 12월 31일까지 12개월로 조정하였다. 그러나 이후 2009년 1월 1일부터는 먼저 18개월로 기간을 재조정하였고, 2009년 5월에는 2009년 1월 1일과 12월 31일 사이에 신청된 경우는 소급해서 모두 24개월까지 적용하는 조처를 취하였다. 독일의 조업단축지원금은 2010년 1월 1일부터 2010년 12월 31일까지는 18개월로 유지되었다가 경기가 회복되기 시작한 2011년에는 최대 기간을 12개월로 다시 재조정하고 있다. 이러한 조업단축지원금의 기간은 기업에 고용된 모든 근로자에게 통일적으로 적용되며, 만약 조업단축지원금이 1개월간 중단되는 경우 자동적으로 그 기간은 1개월 연장이 되며 최소 3개월 중단 시에는 그 기간은 새롭게 시작된다.[25]

라. 조업단축지원금제도의 특별형태

또한 조업단축지원금제도의 특별형태로 '기업구조재편에 의한 기업의 변경' 시 이에 따른 조업단축지원금(Transferkurzarbeitergeld : "Kurzarbeit Null") (BetrVG 제111조[26])이 있다. 이것은 해당 근로자 대량해고의 회피나 전직지원의 개선을

---

(4) Bei den Festlegungen nach den Absätzen 2 und 3 ist zu berücksichtigen, ob diese voraussichtlich in besonderem Maße dazu beitragen, die wirtschaftliche Tätigkeit in der Schlechtwetterzeit zu beleben oder die Beschäftigungsverhältnisse der von saisonbedingten Arbeitsausfällen betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu stabilisieren.

25) 이러한 조업단축지원금은 사실상 평상시와 달리 경기침체나 경제위기 시에 공공재원이나 고용보험법상 재원을 투입하여 노동시장의 고용악화를 예방하는 전형적인 케인즈적인 노동정책의 일환이라 할 수 있다.

26) 종업원평의회법(Betriebsverfassungsgesetz, BetrVG § 111 Betriebsänderungen(회사의 변경))

In Unternehmen mit in der Regel mehr als zwanzig wahlberechtigten Arbeitnehmern hat der Unternehmer den Betriebsrat über geplante Betriebsänderungen, die wesentliche Nachteile für die Belegschaft oder erhebliche Teile der Belegschaft zur Folge haben können, rechtzeitig und umfassend zu unterrichten und die geplanten Betriebsänderungen mit dem Betriebsrat zu beraten. Der Betriebsrat kann in Unternehmen mit mehr als 300 Arbeitnehmern zu seiner Unterstützung einen Berater hinzuziehen; § 80 Abs. 4

위해 최대 12개월까지 지원되며, 또 악천후나 동절기 등 계절적 요인에 의해 일감이 감소되는 건설업근로자에 적용되는 '계절적' 조업단축지원금제도(Saison-Kursarbeitergeld)(SGB 101조[27]와 102조[28])가 있다.

---

gilt entsprechend; im Übrigen bleibt § 80 Abs. 3 unberührt. Als Betriebsänderungen im Sinne des Satzes 1 gelten

1. Einschränkung und Stillegung des ganzen Betriebs oder von wesentlichen Betriebsteilen,
2. Verlegung des ganzen Betriebs oder von wesentlichen Betriebsteilen,
3. Zusammenschluss mit anderen Betrieben oder die Spaltung von Betrieben,
4. grundlegende Änderungen der Betriebsorganisation, des Betriebszwecks oder der Betriebsanlagen,
5. Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden und Fertigungsverfahren.

27) SGB III권 § 101 Saison-Kurzarbeitergeld(계절적 요인에 의한 조업단축지원금)

(1) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben in der Zeit vom 1. Dezember bis zum 31. März (Schlechtwetterzeit) Anspruch auf Saison-Kurzarbeitergeld, wenn

1. sie in einem Betrieb beschäftigt sind, der dem Baugewerbe oder einem Wirtschaftszweig angehört, der von saisonbedingtem Arbeitsausfall betroffen ist,
2. der Arbeitsausfall nach Absatz 5 erheblich ist,
3. die betrieblichen Voraussetzungen des § 97 sowie die persönlichen Voraussetzungen des § 98 erfüllt sind und
4. der Arbeitsausfall der Agentur für Arbeit nach § 99 angezeigt worden ist.

(2) Ein Betrieb des Baugewerbes ist ein Betrieb, der gewerblich überwiegend Bauleistungen auf dem Baumarkt erbringt. Bauleistungen sind alle Leistungen, die der Herstellung, Instandsetzung, Instandhaltung, Änderung oder Beseitigung von Bauwerken dienen. Ein Betrieb, der überwiegend Bauvorrichtungen, Baumaschinen, Baugeräte oder sonstige Baubetriebsmittel ohne Personal Betrieben des Baugewerbes gewerblich zur Verfügung stellt oder überwiegend Baustoffe oder Bauteile für den Markt herstellt, sowie ein Betrieb, der Betonentladegeräte gewerblich zur Verfügung stellt, ist kein Betrieb des Baugewerbes.

(3) Erbringt ein Betrieb Bauleistungen auf dem Baumarkt, wird vermutet, dass er ein Betrieb des Baugewerbes im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 ist. Satz 1 gilt nicht, wenn gegenüber der Bundesagentur nachgewiesen wird, dass Bauleistungen arbeitszeitlich nicht überwiegen.

(4) Ein Wirtschaftszweig ist von saisonbedingtem Arbeitsausfall betroffen, wenn der Arbeitsausfall regelmäßig in der Schlechtwetterzeit auf witterungsbedingten oder wirtschaftlichen Gründen beruht.

(5) Ein Arbeitsausfall ist erheblich, wenn er auf witterungsbedingten oder wirtschaftlichen Gründen oder einem unabwendbaren Ereignis beruht, vorübergehend und nicht vermeidbar ist. Als nicht vermeidbar gilt auch ein Arbeitsausfall, der überwiegend branchenüblich, betriebsüblich oder saisonbedingt ist. Wurden seit der letzten Schlechtwetterzeit Arbeitszeitguthaben, die nicht mindestens ein Jahr bestanden haben, zu anderen Zwecken als zum Ausgleich für einen verstetigten

한편 2009년 이 조업단축지원금에 의해 구제되었던 잠재적인 실업자의 수는 무려 150만 명에 달하였다.[29] 구체적으로 경기침체가 도래한 2008년 7.8%던

Monatslohn, bei witterungsbedingtem Arbeitsausfall oder der Freistellung zum Zwecke der Qualifizierung aufgelöst, gelten im Umfang der aufgelösten Arbeitszeitguthaben Arbeitsausfälle als vermeidbar.

(6) Ein Arbeitsausfall ist witterungsbedingt, wenn
1. er ausschließlich durch zwingende Witterungsgründe verursacht ist und
2. an einem Arbeitstag mindestens eine Stunde der regelmäßigen betrieblichen Arbeitszeit ausfällt (Ausfalltag). Zwingende Witterungsgründe liegen nur vor, wenn es auf Grund von atmosphärischen Einwirkungen (insbesondere Regen, Schnee, Frost) oder deren Folgewirkungen technisch unmöglich, wirtschaftlich unvertretbar oder für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unzumutbar ist, die Arbeiten fortzuführen. Der Arbeitsausfall ist nicht ausschließlich durch zwingende Witterungsgründe verursacht, wenn er durch Beachtung der besonderen arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen an witterungsabhängige Arbeitsplätze vermieden werden kann.

(7) Eine Anzeige nach § 99 ist nicht erforderlich, wenn der Arbeitsausfall ausschließlich auf unmittelbar witterungsbedingten Gründen beruht.

(8) Die weiteren Vorschriften über das Kurzarbeitergeld sind anzuwenden.

28) SGB III권 § 102 Ergänzende Leistungen(보완적 급여)

(1) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben Anspruch auf Wintergeld als Zuschuss-Wintergeld und Mehraufwands-Wintergeld und Arbeitgeber haben Anspruch auf Erstattung der von ihnen zu tragenden Beiträge zur Sozialversicherung, soweit für diese Zwecke Mittel durch eine Umlage aufgebracht werden.

(2) Zuschuss-Wintergeld wird in Höhe von bis zu 2,50 Euro je ausgefallener Arbeitsstunde gezahlt, wenn zu deren Ausgleich Arbeitszeitguthaben aufgelöst und die Inanspruchnahme des Saison-Kurzarbeitergeldes vermieden wird.

(3) Mehraufwands-Wintergeld wird in Höhe von 1,00 Euro für jede in der Zeit vom 15. Dezember bis zum letzten Kalendertag des Monats Februar geleistete berücksichtigungsfähige Arbeitsstunde an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gezahlt, die auf einem witterungsabhängigen Arbeitsplatz beschäftigt sind. Berücksichtigungsfähig sind im Dezember bis zu 90 Arbeitsstunden, im Januar und Februar jeweils bis zu 180 Arbeitsstunden.

(4) Die von den Arbeitgebern allein zu tragenden Beiträge zur Sozialversicherung für Bezieherinnen und Bezieher von Saison-Kurzarbeitergeld werden auf Antrag erstattet.

(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten im Baugewerbe ausschließlich für solche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Arbeitsverhältnis in der Schlechtwetterzeit nicht aus witterungsbedingten Gründen gekündigt werden kann.

29) 2009년 12월에 집계된 통계에 의하면, 당월 현재 81만 명의 근로자들이 경제적인 이유를 명목으로 조업단축지원금을 받고 있었다. 그러나 가장 많은 조업단축지원금의 지출은 2009년 5월이었는데 이때 수급자의 수는 약 150만 명에 이르렀다. 조업단축지원금의 적

실업률이 2009년 8.1%로 0.3% 상승한 데 그쳤는데 이는 비슷한 시기에 다른 나라에 비하여 매우 양호한 성과였다.[30] 그러나 사실상 이 조업단축지원금제도가 작동하지 않았더라면 위에서 언급한 150만 명 중 자동차·철강산업부문 등 세계시장에서 수요가 격감한 주요 제조업 등 주요 부문에서 상당수가 추가 실업자로 등록될 상황이었다. 그러나 기업들이 이 조업단축지원금 프로그램을 적극 활용하며 핵심 산업 부분은 계속 가동하는 한편, 비핵심 생산라인 또는 단위는 가동을 일시적으로 중단하는 부분적인 휴업 조치를 단행하였다. 잔업과 야간교대조의 축소 또는 폐지 등도 단행되었으며, 사용자가 요구하는 기간에 연차휴가를 사용해야 하는 강제 휴가도 도입되었고, 의무적 무급휴가와 주당 근로시간 단축(주 3일 근무, 주 4일 근무)도 광범위하게 진행되었다.[31] 또 독일은 이 조업단축지원금 제도를 다양한 방식으로 활용하였는데 근로시간을 50% 단축하면 임금을 최대 30%(축소된 임금의 60%까지 보전)까지 지원하는 프로그램을 운영하였다. 이 프로그램에 의해 기존 노동시간의 1/2만 근무하면 임금은 기존의 80%(회사 50% + 조업단축지원금지원 30%)까지 보장받았다. 독일의 세계적인 대표적 자동차 회사인 Mercedes나 Volkswagen사는 물론 전자 및 원자력, 의료기기 부문의 세계적인 기업인 Siemens의 경우 1만여 명의 감원대상자를 이 조업단축프로그램에 참여시키며 정리해고 대신에 기업의 비용부담을 줄

용을 인정받은 근로자들의 경우, 대체로 평소에 비해 약 3분의 1정도 적게 일을 하였다.

30) 2011년 미국 Brookings연구소의 보고서에 따르면 미국과 독일의 경제성장과 실업률 등 고용지표는 미국 등 다른 나라에 비하여 상당한 차이를 나타내주고 있다. 즉 이 보고서에 따르면 미국은 경제가 좋았던 2007년 4분기에서 최저치를 기록한 2009년 2분기 사이에 경제성장률은 4.1% 떨어진 반면, 독일은 경제상황이 좋았던 2008년 1분기에 최저치를 기록한 이래 2009년 1분기 사이에 경제성장률이 6.6% 하락하였다. 그러나 같은 기간 미국은 실업률이 5.5% 상승하고 고용률이 5.6% 떨어진 반면, 독일은 실업률과 고용률이 모두 0.5%씩 하락한 데 그쳤다. 이러한 두 나라에서의 고용상의 성과차이에 대해 '독일의 고용기적'이라 부르기까지 하고 있는데 바로 그 핵심에 이 조업단축지원금을 이용한 대량해고와 실업률방지 노동정책이 있었던 것이다. 김봉석, 「경제위기에도 노동시장 안정, 실업률 하락하고 고용 늘어」, 매일노동뉴스 기획연재, 《독일고용·실업정책과 시사점》, 2012년 6월 21일, pp.10~12 참조.(Brookings연구소 보고서 원문: "Michael C. Burda, Jennifer Hunt, What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?, The Evolution of Inflation Dynamics and the Great Recession," *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring 2011, p.275 참조).

31) 윤영모(2009), 「경제위기하 유럽에서 국가 및 기업수준 일자리문제 대응 - 미국과 유럽의 일자리 대응 문제」, 『노동사회』 142, p.2 참조.

이는 한편, 근로자의 고용안정을 확보하고자 하였다. 독일 '노동시장 및 직업연구소(Institut fuer Arbeit- und Berufsforschung : IAB)'에 따르면 이 조업단축지원금제도의 효과는 이미 2003년 경기침체기에도 상당한 효과를 보았던 것으로 평가되고 있다. 즉 2003년에도 조업단축을 선언했던 기업의 33%가 2003년 전반기에 감원조처를 하였던 반면, 나머지 67.1%의 회사가 이 제도를 통하여 고용을 유지하였으며 신규채용을 감행한 회사는 7%에 불과하였다. 특히 동 연구보고에 따르면 조업단축지원금제도가 숙련근로자를 유지하고 각 기업에 특유한 인적자본을 보전하게 한데 기여하였다고 평가하고 있다.[32]

1980~90년대 근로시간단축과 임금억제로 고용안정을 모색하는 노사대타협을 기반으로 하면서 정규 단시간 일자리를 대폭 증가시켜 일자리 창출의 성과를 보였던 네덜란드의 'Dutch Miracle', 1990~2000년대 유연한 노동시장-관대한 사회보장제도-잘 정비된 직업훈련제도로 고용의 성과를 거두었던 것으로 주목받았던 덴마크의 'Golden Triangle Mode'l에 이어 2010년대에는 'German Labour Market Miracle(Burda & Hunt, 2011)'이라고 지칭될 정도로 이 제도를 비롯한 독일의 고용안정제도는 고용성과가 좋았다. 즉 독일은 최근 총 실업률이 감소하고 청년실업률도 안정적이며, 고용은 늘고 고령자의 일자리도 확대되

〈표 1〉 경기침체기 미국과 독일의 생산물과 노동시장에서의 변화

	미 국			독 일		
	Peak	Through	Change	Peak	Through	Change
실질 GDP	2007Q4	2009Q2	-4.1	2008Q1	2009Q1	-6.6
실업률	2007Q1	2009Q4	5.5	2008Q4	2009Q2	0.5
고용	2008Q1	2009Q4	-5.6	2008Q4	2009Q2	-0.5
개인당 근로시간	2007Q4	2009Q4	-7.6	2008Q2	2009Q2	-3.4

자료 : U.S. Bureau of Economic Analysis, U.S. Bureau of Labour Statistics, German Federal Statistical Office, and Bart Hobjin, Federal Reserve Bank of San Francisco.
a. data used in the calculations are seasonally adjusted.
b. In percentage points.
Burda, Michael C. and Jeniffer Hunt(2011), "What Explains the German Labour Market Miracle in the Great Recession?," Brookings Papers on Economics Activity, Spring 2011, p.275 참조.

32) 앞 보고서, p.4 참조.

는 등 노동시장이 전체적으로 안정적인 모습을 보이고 있는 것으로 평가되고 있다.[33]

아무튼 이러한 조업단축지원금제도는 독일은 물론 프랑스, 네덜란드, 오스트리아 등 주요 국가들의 핵심적인 고용정책의 내용이다.

Ⅲ. 기타 국가의 경제위기 시의 고용안정 대책

<프랑스의 고용안정 대책>

프랑스에서는 부분실업기금과 전직지원지도가 독일의 조업단축지원금제도와 유사하게 활용되었다. 즉 프랑스에서는 조업단축지원금제도로 경기침체 시 일감이 줄어 고용조정이 불가피한 상황에서 최저시급의 60%를 지원해 주는 이른바 '부분실업(chomage technique 또는 chomage partiel)'제도를 활용하였다. 이 제도는 사용자가 노동자에게 직접 임금을 지급하고 정부로부터(DDTEFP 또는 Assedic) 해당 금액을 반환받는 제도이다. 프랑스는 2009년 이후 애초 연간 600시간에 한해 임금보전을 해주던 것을 그 지원범위를 전체적으로 800시간까지, 그리고 기타, 섬유나 의류 그리고 자동차부문 등 경기침체에 대외적으로 고도로 노출된 산업부문의 경우 1,000시간까지[34]로 넓히고, 그 지원기간과 규모를 확대하였는데, 특히 자동차 및 자동차부품 산업에서 이 제도의 활용이 높았으며 지원기간은 최대 4주에서 최대 연속 6주까지 제공할 수 있다.

또한 프랑스는 '전직계약(Contrats de transition professionelle)' 제도를 통해 경제적 이유로 정리해고되는 근로자들에 대해 1년 동안 총임금의 80%를 지원해 주는 제도를 운용하고 있다. 특히 이것은 최근 우리나라의 대표적인 정리해

33) 그러나 독일의 경우에도 단시간-저임금 노동(이른바 Mini-Job 등) 계층이 꾸준히 증가하고 있고, 사내하도급과 파견근로자의 차별처우 등 소득의 양극화가 확대되는 등 노동시장 내 양극화가 역시 중요 사회적 과제가 되고 있다.

34) 이것은 프랑스에서 주 35시간제하에 28주에 상응하는 것이다. Eurofound(2009), Europe in recession : Employment initiatives at company and Member State level," Background paper, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(Eurofound), p.3 참조.

고 사례의 경험에 비추어도 적극 도입 및 활성화를 모색할 필요가 있는 제도이다. 이 제도에 따라 근로자들은 이 기간 동안 직업훈련을 받게 되는데, 노사 및 고용알선 기관에서 적합한 훈련프로그램을 마련하여 이를 노동자들에게 제공한다. 이것은 덴마크에서 소극적(passive) 실업급여기간(9개월) 그리고 적극적(active) 노동시장정책과 연계하여 직업훈련을 받는 것을 조건으로 나머지 기간(3년 3개월) 등 최대 총 4년까지의 실업급여를 보장하는 방식과 유사하다.[35] 프랑스에서 원래 이 제도는 1,000인 이상 사업장에 소속된 근로자들에게만 적용되었는데 경기침체 시에 전 산업영역으로 확대 적용되었다. 프랑스는 이 외에도 1999년부터 체결된 총괄 단체협약에 기초하여 '임금손실이 없는 근로시간 단축'(상여금 제외)이 이루어지고 있다. 즉 이 경우 유연한 교대제도와 휴가기간의 연장 등을 통해 조업단축을 하게 되며, 이러한 초기업차원의 단체협약 외에도 기업 또는 사업장 단위로 독일과 유사한 근로시간계좌제도와 같은 유연근로시간 협약이 가동되고 있다.[36]

<벨기에의 고용안정 대책>

벨기에도 독일이나 프랑스와 유사한 형태의 조업단축지원금제도가 운영되고 있다. 벨기에에서는 금속, 자동차, 건설 그리고 화학부문에서 대규모 조업단축이 2009년 10월에 발생했고, 이에 따라 이른바 '경제적 실업(economic unemployment)'에 대한 대응이라는 일시적 구조조정과 고용안정 대책 프로그램이 확대 가동되었다. 특히 경제위기 시에 파견근로자 등이 가장 큰 경기침체의 직격탄을 맞게 되었는데, 2009/2010년 위기 시에 벨기에 정부는 GDP의 약 0.6%에 해당하는 약 20억 유로의 경제회복 프로그램을 가동시켰으며 그 가운데 약 1억 유로(5%)가 바로 이 경제적 실업조처에 투입되었다.[37] 간단히 말해, 이 제도는 기업이 경제적 이유로 조업을 단축했을 때, 해당 부문의 근로자들에게 이를 일시적 실업으로 인정하여 해당 근로자에게 임금의 보조금을 지급하는 것이다. 즉 핵심

35) 이호근·김재원(2000), 『덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구』, 한국노동연구원 부설 고성과작업장혁신센터, pp.23~45 참조.

36) 윤영모(2009), 「경제위기하 유럽에서 국가 및 기업수준 일자리문제 대응 - 미국과 유럽의 일자리 대응 문제」, 『노동사회』 142, p.3 참조.

37) Glassner, Vera and Béla Galgóczi(2009), "Plant-level Responses to the Economic Crisis in Europe," WP 2009.1, ETUI-REHS, p.19 참조.

은 근로자들의 고용을 유지하면서 이를 경기침체 등으로 인한 부분실업으로 보아 기업이 완전 조업단축 시에는 4주간 범위 내 보조금을 지급하고, 주 3일 이내의 부분 단축조업이 이루어질 경우 최대 3개월 동안 보조금이 지급되도록 하는 것이다. 예외적으로 3개월 이상도 허용될 수 있다. 그런데 2009~2010년 사이에 노사는 중앙협약을 통하여 이 기간을 6개월로 연장하고 경제회복 정책의 일환으로 이 보조금의 지급기간과 수준을 확대하였던 것이다. 즉 이 협약에 따라 2009년 경제적 실업의 첫 6개월에는 임금의 최대 75%(유일가족소득원이자 소득이 월 2,200유로 이하의 경우)까지 지급하고 1년이 경과한 경우에는 월 보조임금이 최대 1,921유로까지 지급되도록 보장되었다.

이 외에 글로벌 경기침체의 가장 큰 직격탄을 받은 금속산업의 경우 산업의 연관효과가 크고 고용효과가 큰 부문으로 기업차원에서 단체협약으로 추가적인 임금지급을 하도록 하고 있다. 이 결과 2009년 118,318명이, 2009년에는 176,223명이 바로 경제적 실업에 의한 보조금을 받게 되었다. 역시 주목되는 점은 노사가 경제적 실업의 지급률과 관련 '새로운 전문부문 단체협약'(new Interprofessional Agreement, 2009/2010)을 체결하고 일시적인 실업급여 증가와 함께, 건설과 에너지부문에서는 부가세 감면, 그리고 임금에 대해 2010년 125유로, 2010년에는 250유로 인상 등 재지표화(reindexation)를 시도하고, 노동조합의 요구에 의해 파견근로자를 한시적인 실업급여제도에 포함시키기도 하였다. 건설부문의 경우에는 과도한 한시적 실업의 경우(예를 들어 연간 110일 이상) 일감이 없는 기간이 연간 100일 이상 초과 시에 사업주는 근로자에게 매일 46.31유로를 부담하도록 하는 위 '특별프로그램(new Interprofessional Agreement, 2009/2010)'을 가동하는 등 한시적인 실직자 그리고 직업훈련의 활성화를 모색하는 등 적극적인 노동시장 조처를 통한 고용안정 정책 마련에 주력하였다.[38]

<오스트리아의 고용안정 대책>

오스트리아의 고용안정 대책의 핵심은 독일의 조업단축지원금제도와 유사하다. 특히 오스트리아의 이른바 '조업단축'(Kurzarbeit)은 그 범위가 포괄적이지

38) 앞의 보고서 참조.

는 않으며, 지원기간 역시 사업주에 대한 지원은 최대 3개월로 제한되어 있다. 지원수준은 실업급여수준에 근거하고 있으며, 기금에 대한 접근은 노사간 중앙단위에서 노사대표의 합의에 의존하는 체제를 갖추고 있다.

Ⅳ. 조업단축지원금 제도와 우리나라 고용유지지원금 제도의 비교 및 시사점

결국, 이상에서 살펴본 바와 같이 오늘날 독일이나 기타 주요 국가에서 경기침체 시 고용안정 해법의 핵심은 노사가 우선 근로시간을 단축하는 등 일감의 감소에 대한 조업단축에 공동대응을 하며 그에 따라 근로시간계좌제, 조업단축지원금 제도와 같은 다양한 소득상실 보전방안을 마련하여 과도적으로 근로자들의 실질임금을 보장하려는 제도에서 찾을 수 있다. 영미국가에서와 달리 이것은 경기침체나 경제위기 시에 근로자에 대한 우선 고용조정을 통해 기업의 비용부담을 덜고자 하는 경제위기 대처방안과 비교된다. 최소한 2차 세계대전 이후 대부분의 서구 복지국가 제도에서는 이처럼 시장의 비용이나 고용유연성 요구와 근로자의 보호가 균형을 찾아야 한다는 인식이 보편화되었다. 특히 이러한 대전제 속에서 각국이 경기침체에 대응하면서 궁극적으로 경기가 회복되었을 때 기업의 소중한 자산인 '인적자원'의 확보에 주력하고 있다는 점을 주목하여야 한다. 더욱이 글로벌 위기 시에 그러한 선택을 한 나라들이 대부분 사회통합과 노동생산성의 제고에 궁극적으로 더 성공적이었던 것으로 나타난다는 점이다. 특히 본문에서 살펴본 것처럼 현재 다른 어떤 나라보다도 독일의 성공은 바로 그러한 기업과 개인, 산업과 업종 그리고 국가차원에서 다층적으로 기능하는 노동정책적 배합에 성공했다는 점에 있다.

또한 이러한 조업단축지원금에서 보이는 독일의 고용안정제도의 가장 주목되는 특성은, 이 제도가 특정기업이나 부문만의 제도가 아니라 전 사회적인 차원에서 경기침체나 경제위기 시에도 우선 정리해고 등 근로자의 수가 아니라 먼저 '근로시간을 조정'하여 고용안정을 유지하여야 한다는 것이 광범위한 '사

회적 규범'으로 기능하고 있다는 점이다. 이것은 단순한 제도적 차이나 비교를 넘어서 중요한 시사점이라 할 것이다.[39]

2000년대 또 다른 성공적인 고용모델로 두드러진 성과를 나타낸 바 있던 덴마크의 경우도 비교가 된다. 즉 이 나라의 경우 중소기업이 대부분을 이루고 있으며, 노동시장관련 법규제가 별로 없어 고도로 유연한 노동시장을 갖추고 있는 반면, 이에 대응하여 최대 4년에 이르는 직업훈련기간과 연계된 실업급여 지급 기간 등 관대한 사회보장제도를 갖추고 있다. 그럼에도 이 나라의 경우에 소득이 있는 모든 취업자에 연 8%에 이르는 '노동시장세(Labour Market Tax)'가 부과되고 있어 이 나라 역시 산업과 고용의 구조가 강소국으로서 우리와 비교되고 있으며, 그리고 높은 사회보장료의 비용부담에 대한 국민적 합의가 전제되고 있다. 따라서 한 나라의 고용모델이 다른 나라에 그대로 전수되는 데는 한계로 지적되고 있다.[40]

또한 네덜란드의 경우에도 근로자의 자발적 선택이라고는 하지만 단시간 근로만 40%가 넘는 등 그 비중이 너무 높고 고용이 역시 희소재가 되어 있으며 노동시장 구조가 다변화되어 가는 압력에 처한 실정은 크게 다르지 않다. 이것은 고용안정망의 성공적인 사례에는 여러 전제가 필요하다는 점이다. 그러나 공통적으로 나타나는 점은 노동시장에서 고용의 유지와 확보, 능력개발 그리고

---

39) 한편 최근 독일의 노동시장 성과에 대하여 흥미있는 다른 분석도 있다. 독일 뒤셀도르프에 있는 독일노동조합총연맹(DGB) 산하의 경제사회연구소(WSI)의 Thorsten Schulten은 물가상승을 감안한 독일근로자의 실질임금이 2000년 이래 2008년까지 마이너스로 사실상 0.8% 떨어졌고 2009년에야 0.2% 상승하였는데, 이것이 그동안 근로자들을 해고시키지 않아도 될 만큼 독일 기업들의 임금부담이 상대적으로 적었다는 점을 지적하고 있다. 또한 노동시장으로 유입되는 청년인구가 줄고 있기 때문에 기업들이 경제위기 시에도 숙련공을 해고하고 다시 채용할 바에야 계속 고용을 유지하는 것이 이익이라고 판단하는 점도 작용했다고 보고 있다. WSI(2012), Hans Boeckler Stiftung, Statisches Taschenbuch, *Tarifpolitik 2012* 참조, Schulten, Thorsten(2012), WSI-Mindestlohnbericht 2012 - Schwache Mindestlohnentwicklung unter staatlicher Austeritätspolitik(pdf), *WSI Mitteilungen,* 2/2012 참조. 또한 오늘날 유로권의 재정위기가 바로 이러한 경제력에 비하여 독일의 상대적으로 낮은 임금구조 때문에 엄청난 독일의 경상수지 흑자가 계속 발생하는 구조적인 문제라는 점은 역설이다. 그러한 구조가 독일 고용구조에 상대적 안정을 가져다주고 있다는 점 역시 아이러니라 할 수 있다.

40) Madsen, P. K(2005), "The Danish Road to Flexicurity: Where are We. And How Did We Get There?". T. Bregaard & F. Larsen(eds.), *Employment policy from different Angles*, Aalborg: CARMA 및 이호근 · 김재원(2005),『덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구』, 한국노동연구원 부설 고성과작업장혁신센터 참조.

인적자원을 확보하기 위한 노력은 시간이나 지역에 관계없이 공통적이라는 점을 확인할 수 있다. 즉 고용안정이 단기적인 비용요인만이 아니라 사회통합과 우수 인적자원 확보를 통한 장기적인 생산성 확보에 기여한다는 점이 사회적 인식으로 자리잡고 있다는 점이다.

한편 우리나라에서도 고용보험법상 고용안정 관련 제도가 이와 비교된다. 먼저, 2004년 이후 법정 근로시간의 단축을 위하여 특히 중소기업을 대상으로 하는 근로시간단축지원금이 법제화되어 적용되어 왔다. 그러나 이는 전체 기업을 대상으로 하지 않고 중소기업 등 제한적인 범위에서 한시적으로 시행되었으며 지원수준도 낮았다. 본고에서 분석한 독일의 조업단축지원금제도와 직접적으로 비교되는 것은 우리나라의 현행 「고용보험법」상 '고용조정의 지원(제21조)'[41] 및 「고용정책기본법」상 '업종별·지역별 고용조정의 지원 등(제32조)[42]의 규정이 있다. 이 법규정들에 의한 고용안정 대책은 2008/2009년 경제위기 시에 우리 노동시장에서도 나름의 기능을 하였다고 평가된다[43]. 그러나 독일의 경우

41) 고용보험법상 제21조(고용조정의 지원)는 "① 고용노동부장관은 경기의 변동, 산업구조의 변화 등에 따른 사업 규모의 축소, 사업의 폐업 또는 전환으로 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자에 대한 휴업, 직업전환에 필요한 직업능력개발 훈련, 인력의 재배치 등을 실시하거나 그 밖에 근로자의 고용안정을 위한 조치를 하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사업주에게 필요한 지원을 할 수 있다. ② 고용노동부장관은 제1항의 고용조정으로 이직된 근로자를 고용하는 등 고용이 불안정하게 된 근로자의 고용안정을 위한 조치를 하는 사업주에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다. ③ 고용노동부장관은 제1항에 따른 지원을 할 때에는 「고용정책 기본법」 제32조에 따른 업종에 해당하거나 지역에 있는 사업주에게 우선적으로 지원할 수 있다"고 사업주에 대한 지원 규정을 두고 있다.

42) 고용정책기본법 제32조(업종별·지역별 고용조정의 지원 등)에는 "① 정부는 국내외 경제사정의 변화 등으로 고용사정이 급격히 악화된 업종 또는 지역의 1. 사업주의 고용조정. 2. 근로자의 실업 예방. 3. 실업자의 재취업 촉진. 4. 그 밖에 고용안정과 실업자의 생활안정을 위하여 필요한 지원"을 규정하고 있으며, 이어서 관련 고용보험법 시행령 제19조(고용유지지원금)에는 "1. 1개월을 단위(이하 이 조에서 "단위기간"이라 한다)로 그 사업 피보험자의 소정근로 연일수(延日數)에 대한 휴업한 피보험자 휴업 연일수의 비율이 100분의 20을 초과하는 휴업을 하고, 그 휴업기간에 대하여 휴업수당을 지급하는 경우. 이 경우 단위기간의 산정 방법과 1일 소정근로시간의 일부를 휴업한 경우의 휴업 연일수의 계산 방법 등은 고용노동부령으로 정한다. 2. 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 고용유지를 위한 훈련을 실시하는 경우. 3. 1개월 이상 유·무급 휴직을 부여하는 경우"로 규정하고 있는데, 이들 조항을 앞서 살펴본 독일의 사회법상 '조업단축기금제도'의 규정과 같이 좀 더 구체화하고 적극적으로 제도화하여 정리해고 등 경기침체 시 기업의 구조조정에 대응하는 실질적인 제도적 대안을 강구하여야 할 필요가 있다.

43) 우리 고용보험법상 평소 300억 내외에 불과한 고용유지지원금의 신청이 2009년에는 사상

조업단축지원금은 우리와 달리 관련 법률에 규정된 '근로자'의 수급권으로서의 법적 성격을 가지며, 고용조정에 대한 적극적인 노동정책적 제도로서의 성격을 갖는 반면, 우리의 경우 관련 규정이 법률에 '임의규정'으로 근거를 둔 시행령상의 지원규정에 불과하며, 주 지원대상이 사업주에 국한되고 있고, 주로 중소기업에 대한 지원조처로서 그 법제도적 성격이나 기능에 있어 근본적으로 비교되고 있다. 즉 우리나라 고용유지지원금의 성격은 독일의 조업단축지원금에 비하여 경기침체기의 정리해고 등 고용조정을 피하고 고용유지를 위한 포괄적인 당사자 지원제도로서의 기능이라기보다는 사업주에 대한 최소한의 지원조처에 국한하여 기업의 구조조정이나 경제위기 시 대량 정리해고 조처에 대한 포괄적인 고용안정망으로서 충분한 기능을 하기에 크게 미흡한 실정이다.

한편 우리나라 고용유지지원제도에서는 그간 유급휴직자에 수당을 지급한 사업주에 대해서만 그 2/3까지(대기업의 경우 1/2) 비용을 지원하여 온 반면, 무급휴직자에 대해서는 사실상 지원방안이 부재한 실정이었다. 이를 보완하여 최근 개정안이 입법예고 되었다.[44] 쌍용차의 경우 바로 이러한 기약 없는 무급

최대로 3,000억을 넘어서는 등 경제위기 시에 이 제도가 고용안정에 일정한 기여를 한 것으로 평가된다. 노동부에 따르면 2009년 상반기 고용유지지원금을 받은 사업장은 모두 1만 1천 개, 수혜받은 근로자는 연인원 64만 8천 명으로 2008년 상반기(37천 명)의 17.5배 수준으로 상반기에 고용유지지원금이 2,038억 원 지급되어 사상 최고치를 기록하였다. 고용조정이 불가피한 사업주가 고용조정을 하지 아니하고 휴업·훈련 등의 고용유지조치를 하는 경우에 근로자에게 지급한 임금의 2/3~3/4을 지원하였다. 노동부 보도자료, 「올해 상반기 고용유지지원금제도 경제·고용위기 극복을 위하여 한몫 했다」 2009. 7.16 참조. 그럼에도 독일의 경우 규모와 업종을 망라하여 150만 명에 적용되며, 이들에 대한 지원방안에 노사정이 긴밀한 협의를 통해 그 수급기간을 조정하는 등 사회적 협의가 이루어지고, 그 지원규정 역시 법률에 근거를 둔 '법적수급권'으로 받아들여지고 있으며, 사업주가 아닌 '근로자'에 대한 직접지원 방식으로 이루어지고 있는 반면, 우리의 경우 주로 중소'사업주'에 대한 지원방식으로 '시행령'에 근거한 행정적 '시혜조처'로 운용되고 있는 점 등이 크게 비교되고 있다.

44) 고용노동부는 최근 무급휴업·휴직 근로자에 대해서도 법적 지원방안을 강구하는 입법예고를 하였다. 즉 그간 사업주가 휴업이나 휴직을 무급으로 하면서 고용을 유지하는 경우 사업주가 지급하는 임금이 없어 지원금을 지급할 수 없었던 한계를 개선하여 근로자에게 지원금을 직접 지원할 수 있도록 사업주가 무급휴업 및 휴직을 실시하여 지원을 받고자 하는 경우 먼저, '고용유지조치계획서'를 제출하고, 전문가 등이 참여한 위원회의 심사를 거쳐 지원결정을 받으면, 평균임금의 50%를 기준으로, 180일 한도로 지원할 수 있는 방안을 입법예고 하였다. 고용노동부, 「무급휴업·휴직 근로자 지원할 길 열려」, 2012년 5월 17일 보도자료 참조.

〈표 2〉 우리나라 고용유지지원금제도와 독일의 조업단축지원금제도의 비교

	고용관련 법상 고용유지지원금 제도	독일 사회법전 조업단축지원금 제도
관련 법적 근거 규정	1.「고용보험법」 제21조(고용조정의 지원)의 '임의 규정'에 의거한 '시행령' 제18조(고용조정의 지원 내용 등) 및 제19조(고용유지지원금의 지급 대상)에 사용자에 대한 '고용유지지원금'을 규정 2.「고용정책기본법」 제32조(업종별·지역별 고용조정의 지원 등)의 '임의 규정'에 의거한 '시행령' 제29조(지원대상 업종 및 지역 등) 및 제30조(고용조정 지원 등)	1. 독일 사회법전(Sozialgesetzbuch, SGB) 제III권, 제6부, 제1장, 제1절, 제95조~109조까지 '법률'에 '조업단축지원금'을 근로자의 '법적 청구권'으로 상세히 규정
주요 내용	-「고용보험법」 제21조 ①항 : "노동부 장관은 경기의 변동, 산업구조의 변화 등에 따른 사업규모의 축소, 사업의 폐업 또는 전환으로 고용조정이 불가피하게 된 사업주가 근로자에 대한 휴업, 직업전환에 필요한 직업능력개발, 훈련, 인력의 재배치 등을 실시하거나 그 밖에 근로자의 고용안정을 위한 조치를 하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사업주에게 필요한 지원을 할 수 있다." -「고용정책기본법」 제32조(업종별·지역별 고용조정의 지원 등) : "정부는 국내외 경제사정의 변화 등으로 고용사정이 급격히 악화된 업종 또는 지역의 사업주에 대하여 다음 각호의 사항을 지원할 수 있다. 1. 사업주의 고용조정, 2. 근로자의 실업예방, 3. 실업자의 재취업 촉진, 4. 그 밖에 고용안정과 실업자의 생활안정을 위하여 필요한 지원	사회법전(Sozialgesetzbuch, SGB) 제III권, 제6부, 제1장, 제1절 - 제95조(청구권) : 현저한 일감의 축소와 소득상실이 발생한 경우, '사업장 요건', '개인적 요건', '노동청에 공지의 요건' 등이 충족될 경우 청구권을 가짐 - 제96조(현저한 일감의 축소) : '경제적 이유'나 '불가피한 사건의 경우', '과도적이며', '피할 수 없는 경우'(사업장에 고용된 인력의 최소 1/3 이상이 월 총보수의 10% 이상 소득상실이 발생한 경우) - 제104조(급여지급기간) : 통상 최대 6개월간 지급 - 제105조(급여수준) : 부양가족이 있는 경우 순소득의 67%까지, 통상적인 경우 60%까지 보장 - 제109조(법규정집행) : 예외적인 상황이 특정 경제부문이나 영역에서 발생한 경우 12월까지 연장가능. 예외적인 상황이 전체 노동시장에서 발생한 경우 24개월까지 연장가능.
법적 성격	임의 규정으로 법률이 아닌 시행령에 규정	법률상 권리 - 요건, 내용을 법률로 상세히 규정
법적 요건	고용유지조치(휴업, 휴직 등)를 정리해고의 해고회피노력으로 인정(행정해석), 조업단축은 '휴업'에 해당	조업단축을 정리해고의 정당성 요건으로 판단
규정 방식	권리 주체로는 사업주에게 지원형식을 띠고 있으며 우회적으로 근로자의 고용유지를 도모	근로자의 권리로 명시하고 근로자에 지원
지원 방식	사업주에 대한 지원	근로자에 대한 직접지원
행위 요건	고용유지조치로 '휴업', '휴직', '훈련', '인력재배치' 등으로 세분화되어 있으며, 휴업과 휴직이 개념상 구별이 문제됨	행위요건이 '조업단축'(기간의 길이나 인원수에 관계없이 일의적인 명칭) 하나로 단순 명료함
노사 협의	근로자대표와의 협의, 합의 이외에 고용유지조치 대상자 선정관련 노동청에 신고 필요	근로계약변경, 변경해약고지, 사업장협정, 노동청 허가 요구 등이 필요함

휴직자에 대한 지원방안이 부재하였고 고용유지지원금 역시 전면 가동되지 못하는 등 제도적 한계를 갖고 있었다는 점이 비교되고 있다.

그러나 본고에서 가장 강조하고자 하는 점은 전술한 바와 같이 이러한 법제도의 단순한 비교만이 아니라 독일의 경우 고용조정을 우선시하거나 시장에서의 노동력 수급관련 고용조정을 당연히 불가피한 것으로 우선 간주하지 않고 이를 가장 최후의 수단으로 간주하는 '사회적 규범'이 확립되어 작동하고 있다는 점이다. 그 기반 위에서 고용조정을 대신하여 근로시간단축-근로시간계좌제-근로자의 수급권으로 법적으로 인정되는 조업단축지원금제도가 '제도적'으로 단계적인 고용안정망을 형성하며 작동하고 있다는 점이다. 이에 비하여 우리의 고용안정망은 시장의 고용조정을 사전적으로 방어하기보다는 최소범위에서 '잔여적'으로 지원하는 것에 주력하고 있는 점이 비교되고 있다.

그러나 독일에서 사업주가 이 제도를 통해 고용유지를 하고자 하는 목적은 다음과 같다. 즉 사업주편에서는 일시적인 경기침체기에 구조조정의 필요성이 있을 때 이를 대량해고 방식으로 추진하게 되면 다수의 회사의 숙련근로자를 확보할 방법이 없게 된다. 이 결과 다시 경기회복기에 생산이 증가할 때 숙련인력의 부족으로 생산성 차질이 빚어질 수 있기 때문에 이 제도에 관심을 갖고 있는 것이다. 근로자편에서는 경기침체 시 고용안정과 더불어 조업단축기간 중 대략 2/3 수준의 소득보장을 확보할 수 있어 노사가 각기 손실을 최소화하며 서로에게 득이 되는 제도라 할 수 있다. 그러나 이 제도에는 고용보험재정으로 이를 감당하여야 하기 때문에 이에 대한 사회적 합의가 다시 매우 중요한 과제가 된다. 이와 관련 독일의 입법례를 참고로 하면 기본 급여 지급기간을 6개월로 정하고(SGB III권 제104조, 급여지급기간) 경기침체 시 등에는 그 적용기간을 노사와 정부가 협의하여 한시적으로 탄력적으로 적용하게 하는 방안을 참고로 할 수 있을 것이다.

그 다음, 가장 근본적이자 중장기적으로 사회적 토론을 필요로 하는 주제영역은 한국의 고용체제가 안고 있는 근본적인 문제에 대한 성찰[45]이라 할 수 있

45) 한국노동시장 내 고용체제의 '분절성'에 대하여 일관되게 장기간 깊은 연구를 해오고 있는 정이환 교수는 한국의 고용체제의 문제를 다음과 같이 요약하고 있다. "이제 기업내부노동시장 중심의 기존 고용체제로는 통합의 위기를 넘어설 수 없다는 것이 점점 분명해지고 있다. '기업내부노동시장'은 '사회적 고용체제의 기능'을 상실해 가고 있는 것이

다. 사실 이 마지막 주제영역은 본고에서 다루기에는 너무도 근본적이고 커다란 또 다른 긴 토론을 필요로 하는 주제라 할 수 있다.

V. 결 론

이러한 각국의 사례를 통해 바라본 쌍용차의 경우에도 그 노동·사회보장법적 차원 외에 고용정책적 차원의 해법은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 먼저, 무급휴직자에 대한 복직이 여하한 조건이나 전제 없이 이행되어야 할 것이다. 이것은 고용안정대책을 논의하기에 앞서 노사합의이며 당사자 간 합의는 신의 성실의 원칙에 가장 기본이 되는 문제이기 때문이다. 기업이 경기가 회복되고 생산이 정상화되어 인력이 부족한 상태에서 신규고용을 하면서 정작 노사합의를 하였던 무급휴직자의 재취업은 경영이나 회계상의 이유로 유보하고 있는 것은 설득력이 없다.[46] 둘째, 이미 다양한 대안으로 제안되고 일부에서 2012년에 단협이 이루어져 2013년부터 시범사업 등을 거쳐 시행될 예정인 바와 같이 현행 1주 근무(1일 11시간 근무)를 단계적으로 2조 2교대 등으로 전환하여 '근로시간단축'과 교대제를 통한 '일자리 나누기 방식(job sharing)'에 의한 고용증진이 적극적으로 모색되어야 한다. 셋째, 기존의 우선지원대상을 적극적으로 확대할 필요가 있을 것이다. 정부는 기타의 고용유지지원, 재고용촉진지원, 능력개발사업 등 고용보험법상 지원조처[47]를 적극적으로 최대한 동

다. 주변노동자까지 사회적으로 통합할 수 있는 새로운 고용체제가 필요한 상황이다. 그러나 이것은 만만한 과제가 아니다. 무엇보다, 새로운 대안이 무엇이 될 것인지가 불확실하며, 설령 대안이 존재한다고 해도 그것을 추진할 세력연합이 형성되지 못하고 있다"(2011, p.381)고 분석하고 있다. 필자는 결국 이 문제가 현재적인 고용안정망 관련 법제도나 정책적 대응 또는 정리해고 등 관련 노동법제를 개정하는 작업 외에 근본적으로 우리 노동시장의 가장 중요한 과제라고 본다.

46) 쌍용차는 쌍용차사태가 사회적으로 재쟁점화되어 가는 상황 속에서 2012년 6월 13일 그간 '쌍용차 무급휴직자'로 분류되어 타 회사로의 취업조차 어려워 생활고에 내몰려 극한적인 선택을 하여야 했던 무급휴직자의 '복지지원'과 재취업의 '추진'을 주요 내용으로 하는 지원방안을 발표하였으나 이것은 애초 약속된 1년 후 무급휴직자의 복직합의와는 거리가 먼 내용이다.

47) 우리 고용보험법 제22조는 '지역고용의 촉진'과 관련 "고용노동부장관은 고용기회가 뚜렷이 부족하거나 산업구조의 변화 등으로 고용사정이 급속하게 악화되고 있는 지역으로

원하고 정부가 밝혔던 고용안정특별지구 대책 등[48]을 적극적으로 이행하여 조속히 쌍용차 근로자의 고용안정이 실현될 수 있도록 하여야 할 것이다.

그리고 본고에서 제안한 바대로 고용조정이냐 일자리 나누기이냐와 관련하여 결국 궁극적으로 산별이나 업종별 수준에서 근로시간단축이 논의될 수 있는 '구조'가 마련되어야 할 것이다. 개인별로 근로시간계좌제의 도입과 그 적극적 활용은 큰 틀에서 근로시간 단축의 주요 방안으로 논의되어야 할 것이다. 그리고 궁극적으로 다음 경제위기 시의 유사한 사례를 반복하지 않기 위해서라도 독일이나 대부분의 나라에서 확보하고 운영하고 있는 조업단축지원제도의 법제화와 그 재원마련 방안에 대해서도 사회적 합의가 시급히 모색되어야 할 것이다. 벌써 중소 조선산업 분야의 고용문제가 새로운 노동시장 과제로 나타나고 있는 상황에서 이러한 방안에 대한 보다 능동적인 노사와 정책담당자의 책임 있는 대응방안 마련이 요청된다.

사업을 이전하거나 그러한 지역에서 사업을 신설 또는 증설하여 그 지역의 실업 예방과 재취업 촉진에 기여한 사업주, 그 밖에 그 지역의 고용기회 확대에 필요한 조치를 한 사업주에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다"고 역시 관련 사업주지원 규정을 두고 있다.

48) 고용안정특별조처로 적극적인 해고회피 노력 및 실노동시간(기준노동시간) 단축 등을 취한 사업장을 대상으로 세제감면 및 직접지원이 가능토록 "고용안정특별법" 제정 등이 노동단체와 시민사회단체 등에 의하여 제안된 바 있다. 이를 요약하면, ▲ 고용유지지원금제도 확대운영(지원기간을 6개월에 한정하지 않고 1년간 지속 지원, 노동시간 단축의 경우, 최소한 단축분에 해당되는 통상임금 삭감분 이상을 지원), ▲ 적극적 해고회피 노력 사업장에 대한 세제지원, ▲ 노사합의에 따라 조성된 고용안정기금에 대한 재정지원(기업단위 혹은 초기업단위에서 노사합의에 따라 고용안정기금이 조성될 경우, 이에 재원을 투입하여 기금활용의 효과를 증진시키는 동시에 노사자율에 기초한 고용안정에 이바지), ▲ 고용안정을 위한 특별세(고용세) 징수(상장기업 599개 기업의 사내유보의 10% - 2007년 말 기준, 약 36조 - 를 4년에 걸쳐 고용세로 징수, 이 재원을 통해 해당법 제정에 따른 고용유지지원제도 강화, 고용안정기금에 대한 재정지원, 노동시간 단축에 따른 소득지원 등의 사업과 비정규직 정규직화를 위한 재정으로 활용 등이 제안된 바 있다. 이러한 조처는 지금은 경기침체를 벗어나 있는 상황이나 본문에 살펴본 바와 같이 대부분의 국가에서 경제위기 시 정부와 노사가 적극적으로 실천하고자 하는 내용들이다.

참고문헌

그렉 J. 뱀버 외(2005).『국제비교 고용관계』. 한국노동연구원.

윤영모(2009).「경제위기하 유럽에서 국가 및 기업수준 일자리문제 대응 – 미국과 유럽의 일자리 대응 문제」.『노동사회』142.

이호근・김재원(2009).『덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구』. 한국노동연구원 부설 고성과작업장혁신센터.

전병유 외(2005).『고용 없는 성장에 대한 대응전략연구』. 한국노동연구원.

정이환(2012).『경제위기와 고용체계 - 한국과 일본의 비교』. 한울.

조성재(2010).「일자리 나누기인가 고용조정인가」.『산업노동연구』16 (1): 1~30.

ACAS (UK)(2008). Lay-offs and Short-time Working.

Bosch, Gerhard(2009). "Working Time and Working Time Policy in Germany," Paper prepared for the 2009 JILPT International.

ETUI Collective Bargaining Newsletter, December 2008.

Eurofund(2009). "Europe in Recession : Employment Initiatives at Company and Member State level," Background paper, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(Eurofound).

European Restructuring Monitor, http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/index.htm.

Glassner, V. and B. Galgoczi(2009). "Plant-level Responses to the Economic Crisis in Europe," Working Paper 2009. 1, ETUI-REHS.

Madsen, P. K.(2005). "The Danish Road to Flexicurity: Where Are We. And How Did We Get There?." T. Bregaard & F. Larsen(eds.). *Employment Policy from Different Angles*. Aalborg: CARMA.

Burda, Michael C. Jennifer Hunt(2011). "What Explains the German Labor Market

Miracle in the Great Recession?" The Evolution of Inflation Dynamics and the Great Recession. *Brookings Papers on Economic Activity*. Spring 2011.

OECD(2011). *Society at a Glance 2011*. Paris: OECD.

_____(2011). *A Framework for Growth and Social Cohesion in Korea*. Paris: pp.3~11.

Pedersini, R.(2008). Flexicurity and Industrial Relations, EIRO 2008.
http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803038s/tn0803038s_3.htm.

SGB: Sozialgesetzbuch.

Stettes, O.(2005). 'IAB publishes study on short-time working', EIRO 2005.
http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/05/inbrief/de0505102n.htm.

Schulten , Thorsten(2012), WSI-Mindestlohnbericht 2012 - Schwache Mindestlohnentwicklung unter staatlicher Austeritätspolitik (pdf). *WSI Mitteilungen* 2/2012.

abstract

Mass Redundancy Dismissal and 'Short Time Working Fund' as an Employment Safety Net in Germany

- Implications to the Conflict on the mass Redundancy Dismissal in Ssangyong Automotive Company and the Role of Short Time Working Fund in Germany -

Lee, Ho-Geun

This article aims at analyzing the problems of mass redundancy dismissal and the improvement of employment safety system in the economic crisis. Due to the conflicts caused by mass redundancy dismissal such as in the Ssangyong Automotive Company and Hanjin Heavy Industry Co., there are some hot debates on the alternatives for the amendment of law and institutions under way. First of all, it is to say, that in applying of law against mass redundancy dismissal, the rightness of preconditions and the procedural correctness are the main issues, and the interpretation and implementation of law and the effectiveness of supporting policy are also in debate. In other words, the followings are also required to be kept; right judgement on the urgent managerial need, searching for possible methods for avoiding dismissal, application of rational and just criteria in deciding the redundant workforces, duty to give a notice 50 days prior to dismissal day to a trade union and duty to report against mass redundancy dismissal, and credible consultation between the partners each other. These kinds of points are the main issues concerning the amendment of law(Labour Standards Act § 24, Restriction on Dismissal for Managerial Reason). Beside these kinds of legal regulations, this article proposes for the building of systematic employment safety net and the introduction of short time working fund before the mass redundancy dismissal. While there is some opinion for the abolishment of mass redundancy dismissal law, it is not so much helpful, because this is already being justified

through the ‘case law'. In the mean while, there is not any kind of alternative which is effectively functioning against mass redundancy dismissal in the plant-level.

In this aspect, this article comes to the conclusion that beside the amendment of law, the systematic building of so-called multi-layered employment safety net and their coherence in the plant level, in the sectoral level and in the central government level are the most urgent social things. Concretely, in the economic crisis, it is required first to organize the consultation between the social partners in order to bargain for reduction of working time, and secondly to use the individual working time accounts deposited by overtime work, holidays, paid leave and training leave etc. At the same time, this article is paying special attention to the role of short time working fund to evade mass redundancy dismissal in the economic crisis, which has shown the best performances such as in the countries like Germany, France, Belgium, and Austria. Accordingly, this article is actively for the introduction of short time working fund and its institutionalization as the employment safety net in Korea.

Keyword : economic crisis, job sharing, mass redundancies, collective bargaining, working time reduction, working time account, short time working fund