

독일의 고실업 요인과 정책과제

선한승 (한국노동연구원 선임연구위원)

■ 사상 초유의 5백만 실업자 시대

지난 2월 2일 실업동향을 발표한 후 독일 전체가 시끄럽다. 1930년 대공황 이후 역사적으로 처음 실업자수가 5백만명을 넘어선 것이다.

슈뢰더 정부는 실업대책을 위해 야심 찬 소위 하르츠(Harz) 개혁안을 밀어붙였다. 노동시장 개혁을 위해 노사정 및 학계 대표들이 참여하는 위원회가 만들어졌는데 폴크스바겐 자동차 사장 페터 하르츠(Peter Harz)의 이름을 따서 이른바 하르츠위원회(Harz Commission)가 2002년 8월 출범되었다. 이후 하르츠위원회는 강도 높은 노동시장 개혁안을 만들었고 슈뢰더 정부는 좌파 이미지를 벗어던지고 노동시장 유연화를 위한 개혁을 실행했으나 결과는 여전히 독일은 구(舊) EU국가 중에서 스페인 다음으로 높은 실업률에 허덕이고 있다.

독일은 2004년도에 구(舊) EU 15개국 평균실업률 8.1%보다도 높은 9.1%를 기록했다. 이러한 수치를 국가별로 보면 가장 낮은 룩셈부르크의 3.4%보다도 2.5배나 높고 영국의 5.0%, 아일랜드의 5.0%보다도 거의 배 수준이다. 이러한 독일의 높은 실업률은 낮은 경제성장률에 기인한 것으로 2004년 독일의 GDP성장률은 1.5%로서 구 EU국가의 평균 2.0%에 못미친 실적을 나타냈다. 경제성장과 실업률은 밀접한 관계를 맺고 있다. 낮은 실업률을 보이고 있는 국가는 대체로 높은 경제성장률을 나타냈다. 예컨대, 영국과 아일랜드는 경제성장률이 높고, 이에 따라 실업률은 낮다. 이들 나라의 예를 보면 실업률을 낮추기 위해서는 경제회복이 필요하고, 이를 위해서는 기업의 투자가 활발해야 한다.

기업의 경쟁력은 노동비용을 낮추고 노동시장 유연화가 중요하다. 따라서 노동시장정책에는 반드시 경쟁력 강화정책을 동시에 고려해야 한다.

■ 고실업의 실상과 요인분석

독일의 실업문제가 심화되는 요인을 살펴보기 위해서는 독일 노동시장의 실태를 자세하게 분석할 필요가 있다. 독일의 실업률이 다른 나라에 비해서 높다는 사실은 고용지수를 국가별로 비교해서도 잘 나타난다. 독일의 고용지수는 1991년을 100으로 할 때, 12년이 지난 2003년에는 오히려 97.3으로 감소하였다. 이는 EU국가에서 낮은 실업률을 보이고 있는 아일랜드가 161.2, 네덜란드 122.7, 프랑스 113.7를 나타내는 것과 비교하면 월등히 낮은 지수이며, 독일이 지난 15년 동안 신규 일자리 창출 실적이 부진했다는 사실을 보여주고 있다.

한편 독일 노동자의 노동생산성 증가율을 살펴보면, 독일 노동력의 경쟁력이 상실되고 있음을 알 수 있다. 지난 5년 동안 독일의 노동생산성 증가율은 대체로 EU국가 평균 수준을 유지하고 있으나 실업률이 낮은 영국과 아일랜드에 비해서는 증가 속도가 높지 않다. 반면에 물가상승률을 감안한 실질 분배율 면에서는 노동생산성을 앞지르고 있는 것으로 나타났다. 예컨대, 2001년 노동생산성증가율은 0.5%에 불과했으나 실질분배율 상승률은 2.8%로서 5배 이상 높다. 영국, 아일랜드 등 다른 나라의 경우에는 높아야 2배 이상에 불과한 수준을 고려하면 독일 기업의 대외경쟁력 제고를 저해할 가능성이 높다. 한편 독일 기업이 지불해야 하는 노동비용은 여타 선진국에 비해 월등히 높다. 시간당 임금수준은 미국, 스위스, 북유럽에 비해 낮지만, 기업이 부담해야 할 사회보장비용을 감안하면 노르웨이 다음으로 세계에서 가장 높다. 예컨대, 독일 제조업노동자 시간당 임금은 평균 15유로나 여기에다 사회보장비용, 부가급여 그리고 성과급 등이 12유로나 추가되어 기업이 실제 지불해야 할 비용은 총 26.24유로나 된다. 이를 미국 22.35, 일본 20.18유로에 비하면 독일 기업의 경쟁력은 열위에 놓일 수밖에 없다.¹⁾

1) Die Wahrheit ueber die Arbeitslosigkeit, Die Welt, 2005년 2월 3일자

한편 주당 근로시간을 비교하면 독일 노동자들은 가장 적은 시간 일을 하는 것으로 나타났다. 노사간에 단협으로 결정되는 협약 근로시간을 보면 독일은 37.7시간으로 그리스 40.0시간, 아일랜드 39시간, 이탈리아 38.0시간보다도 짧다. 그러나 실제 근로시간은 39.9시간으로 협약근로시간과의 차이가 2.2시간으로 EU국가에서 영국과 프랑스를 제외하고는 가장 많아 그만큼 기업 입장에서는 초과노동비용을 지불하게 되어 있다.

한편 기업규모별 고용동향을 비교해 보자. 이는 독일이 일자리를 창출하는 데 기업규모별 대책 마련과 관련하여 중요한 자료가 될 것이며 고용구조 파악에도 의미가 크다. 독일의 경우, 250인 미만 중소기업의 고용기여도가 여타 국가에 비해 상대적으로 높다. 예컨대, 전체 노동자의 68.3%가 종업원수 250인 미만의 중소기업에 고용되어 있다. 이 중에서 특징적인 현상은 20인 미만 소기업의 수는 전체 기업수의 89.9%를 차지하고 있으나 고용비중에서는 27.9%로 상대적으로 낮다는 것이다. 반면에 250인 이상 종업원을 보유하고 있는 기업수는 전체 기업수에 0.6%에 불과하지만 고용비중은 31.7%로서 높다.

한편, 서비스산업과 제조업의 고용비의 변동률을 비교해 보면 구동독 지역은 지난 3년 동안 모든 산업에서 고용이 감소되고 있는 것으로 나타났다. 반면에 구서독 지역은 서비스업에서 고용이 확대되고 있으나 제조업은 반대로 감소했다. 그러나 서비스업의 증가폭이 제조업의 감소폭보다 커서 전체적으로 고용은 증가된 것으로 나타났다. 따라서 독일의 실업문제 악화는 구동독 지역에서 야기되어 통일후에 구동독 기업의 경쟁력 상실은 심각한 수준임을 보여주고 있다.

독일 기업의 노동시장 유연성은 어느 정도일까? 기업의 유연성을 파악하는 데는 여러 가지 지표가 있다. 예컨대, 가장 광범위하게 사용하는 변수로는 수량적·기능적 요인으로 분류하고, 여기에다 시간적 지속성과 금전성을 포함한다. 이 모든 변수를 기업의 내부와 외부로 나누어 본다.

독일은 유럽국가에서 가장 유연성이 떨어진 국가로 분류한다. 여기에는 가장 강력한 노동조합을 보유하고 있기 때문에 해고와 고용조정이 어렵고, 이는 경직된 단협구조에 기인한다. 따라서 독일은 정규직의 비중이 여타 선진국에 비해 높아 파트타임이나 파견근로를 많이 사용하는 국가에 비해 노동비용이 높기 때문에 실업률이 높다는 분석이 가능하다. 실업과 비정규직의 상관관계가 가장 분명하게 드러나는 국가로서는 네덜란드와 아일랜드 사례를 들고 있다. 이들 국가는 고용구조에서 비정

규직 비중이 월등히 높아서 높은 노동유연성이 낮은 실업률을 달성하는 대표적 사례로 꼽는다. 독일도 이러한 점을 감안하여 비정규직을 중심으로 하는 노동유연성 확보방안 마련에 초점을 두고 노동시장정책의 개혁을 추진하고 있다.

■ 전망과 정책과제

실업자수 5백만명 시대를 맞이한 독일은 노동시장 개혁을 강도 높게 추진하고 있다. 쉬뢰더 수상은 재집권에 성공하자 최우선적으로 실업문제를 해결하고자 노동사회제도의 개혁에 주력했다. 기존의 노동사회부를 경제부와 통합하여 경제노동부로 정부조직을 개편하고 경제와 노동을 결합하여 실업문제를 강력 대처하도록 시도했다. 또한 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)을 연방고용공단(Bundesagentur für Arbeit)으로 개편하여 공공고용안정기관의 혁신을 단행했다.

이와 함께 적극적 노동시장정책을 실시하여 실업자가 적극적으로 구직에 나서도록 유도하는 개혁안을 내놓았다. 즉 구직자는 가급적 빠른 시기에 모든 희생을 감수하고서라도 일자리를 빨리 구하도록 강제성을 부여하는 적극적 노동시장정책으로 패러다임 변화를 시도하고 있다. 이러한 맥락하에서 2002년 하르츠위원회가 만들어져 소위 하르츠법(Harz I, II, III, IV)이 만들어졌는데 이는 시차를 두고 발효되었다.

2005년 1월부터 발효한 Harz IV는 독일 노동시장 개혁의 핵심을 보여주고 있다. 본 개혁안의 원칙은 독일의 만성적인 재정적자를 줄이고 실업자가 조기에 실업상태를 탈출하도록 유도하는 데 있다. 실업수당 지급기간을 종전의 실업보험 가입기간과 연령에 따라 가장 32개월까지 가능하도록 되었던 것을 55세 미만 실업자 12개월, 55세 이상 실업자 18개월로 단축하였다(실업수당 I). 여기에서 노동능력이 있는 장기실업자의 경우 실업부조(Arbeitslosenhilfe)와 사회부조(Sozialhilfe)를 통합하여 실업수당 II(Arbeitslosengeld II)로 통칭하고 그 지급수준은 종전의 사회부조 수준으로 하향조정하였다. 예컨대, 실업자가 실업수당 II을 받을 경우에는 한 명에게는 345 유로(구동독 지역 331유로)를 지급하지만 가족 중에 다른 한 명의 실업자가 추가되면 각각 311유로(구동독 298유로)로 감소하게 된다. 그리고 또 한 명의 실업자가 추가되면 더욱 감소되어 276유로(구동독 265유로)로 줄어든다. 이는 최소

한의 생활수준 유지를 위해 보조함으로써 적극적인 구직활동을 전개하라는 압력을 구사하고 있다고 볼 수 있다.²⁾ 그러나 노동능력이 없는 실업자에게는 기존의 사회부조에 해당하는 사회부조수당만 지급하도록 했다.³⁾ 그리고 월보수 400유로 미만의 이른바 미니잡(Mini-Job)의 경우에는 노동자에게 사회보험료를 면제해주고 사용자에게는 사회보험료를 포함하여 임금의 25%만을 부담토록 하여 저임금일자리촉진정책을 시행하는 등 공급자를 위한 획기적인 실업대책도 내놓았다.

여기에다 공공고용안정기관의 개혁도 단행했다. 종전의 직업알선업무를 강화하고 여기에다 구직자의 상담과 보호업무를 추가하는 구직센터(Job Center)를 설치하여 공공고용안정업무를 혁신하도록 하는 방안을 내놓았다. 결론적으로 독일 노동시장개혁의 기본은 한편으로는 과경노동확대등을 통해 노동시장의 유연성을 강화하고 다른 한편으로는 실업부조 축소등 이른바 적정성규정강화를 통해 구직자에게 압력을 강화하는데 있다.

쉬레더 정부의 이와 같은 노력에도 불구하고 500만명 실업자 시대를 맞이하여 독일은 어디로 갈 것인가? 필자는 정부의 공공정책은 한계가 있으며, 노동시장의 유연성 문제, 교섭구조, 지나치게 높은 사회보장비를 포함한 노동비용 등 이 모든 것이 해결되는 것이 중요하다고 본다.

이를 위해서는 기업경쟁력이 무엇보다도 중요하다는 점을 간과해서는 안 된다. 그러나 최근 독일 경제연구소(DIW)가 올해 경제성장률을 0.6%로 하향될 것으로 전망하고 있어 독일의 고실업 문제는 조만간 해결되는 것은 기대하기는 어려운 처지에 놓여 있다. **KLI**

2) 보다 자세한 것은 Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, GEW-Info zum neuen Arbeitslosengeld II, www.gew.de 참고.

3) 바로 이러한 조치는 당초에 실업수당 II를 받으려고 실업자로 등록이 촉진될 것이라는 예상과는 반대로 실업자 등록을 하지 않고 사회수당만을 받는 것이 유리하다는 방향으로 나타나 실업자수가 축소되었다는 반론도 제기되었다.

참고문헌

- 한국노동연구원 『국제노동브리프』, 2004년 3월-4월호.
- 박동운, 「노동시장 유연성 제고모형」, 『노동경제논집』, 한국노동경제학회 2004.
- 정원호, 「독일의 노동시장정책 평가활동」, 한국노동연구원, 2000.
- 도이블러. W., 「독일의 노동시장정책의 새로운전략」, 『현대노사』, 2000년 2월호.
- M. Carley, Working Time Developments-2003, in : EIR Online www.eiro.eurofound.eu.int/2004/03.
- Europäische Kommission, Statistischer Anhang der Europäischen Wirtschaft, Frühjahr2004.
- European Industrial Relations Review December 2004.
- Thorsten Schulten, Europäischer Tarifbericht des WSI-2003/2004, in : WSI Mitteilungen 1/2004.
- WSI Mitteilungen 7/2004 ; 8/2004 ; 9/2004
- Die Wahrheit ueber die Arbeitslosigkeit, Die Welt, 03. 02. 2005.
- Streit ueber ‘ehrliche’ Arbeitsmarktdaten entbrannt, Financial Times Deutschland, 02. 02. 2005.
- Fuenf Millionen Gruende, Die Zeit, 03. 02. 2005.
- “Eine schreckliche Zahl”, Die Welt, 02. 02. 2005.
- Arbeitgeber fordern weitere Einschnitte ins soziale Netz, Spiegel Online, 01. Feb. 2005.
- Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Bundesagentur fuer Arbeit, Feb. 2005, 6
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, GEW-Info zum neuen Arbeitslosengeld II, www.gew.de.