



경제위기에 대응한 독일의 「일자리 중심 접근 (Job-Centred Approach)」¹⁾

ILO 국제노동연구소(IILS)

요약정리 : 구현경 (고용노동부 국제협력관실 주무관)

■ 세계경제위기하의 독일 경제

독일은 세계경제위기의 영향으로 자국 경제에 심각한 타격을 입었다. 2009년에 GDP가 4.7%나 하락(선진국은 평균 약 3%)하였고, 2008년 말부터 5분기 동안 경기 후퇴가 지속되었다(그림 1 참조). 한편 미국 서브프라임 모기지 사태 등의 직접적인 영향과 금융위기에 따른 외부 수요 감소에 따라 산출량이 급감하였다. 2009년 전 세계 무역이 12% 감소하면서

1) 이 글은 ILO 국제노동연구소(IILS)에서 발간한 *Germany, A Job-Centred Approach*의 주요내용을 고용노동부 국제협력관실 구현경 주무관이 요약·정리한 것이다(ILO로부터 동 보고서를 한국어로 요약해 출판해도 좋다는 허가를 얻음). 보고서 원문은 www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_153779/lang--en/index.htm 참조.

GDP의 40%를 수출에 의존하던 독일경제에 악영향을 끼쳐, 특히 제조업 분야의 생산이 2008년 3분기에서 2009년 1분기 사이에 25%나 감소하였다.

하지만 악화된 경제 상황에도 불구하고 고용 수준은 상대적으로 안정세를 유지하였다. GDP 감소가 독일보다 훨씬 낮은 국가의 고용이 2009년에 1% 하락한 반면 독일은 0.2%에 불과하였고, 실업률은 2009년 2월에 8.1%까지 상승하였다가 2010년 말에는 EU국가 중 최저 수준인 6.6%로 하락하였다. 청년실업률도 2009년 2분기에는 11%였으나 2010년 9월에는 유럽에서 가장 낮은 수준인 8.5%로 하락하였다(그림 2 참조).

이러한 고용·노동시장의 안정은 정부의 근로시간 단축 지원, 취약계층 충격완화를 위한 실업수당 증액 및 공공고용서비스 강화, 기업 활동 촉진 지원 등 다양한 노력으로 얻어진 결과이다.

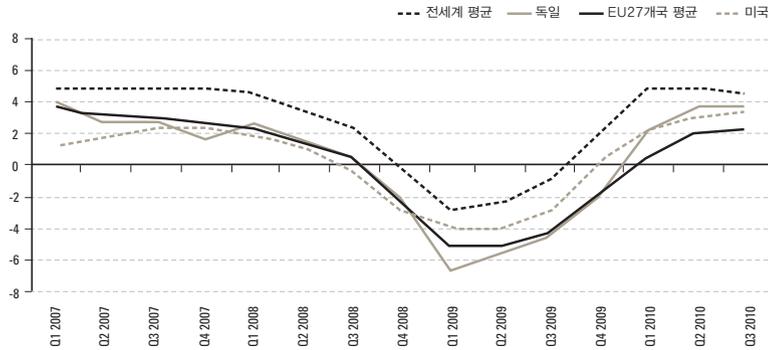
■ 효과적인 경제위기 대응

독일은 고용·사회 분야에 미칠 충격을 완화시키기 위해 2008년 11월과 2009년 1월, 12월 등 세 차례에 걸쳐 총 1,229억 유로(원화로 약 189조 원)에 상당하는 수준의 재정지원정책(fiscal stimulus package)을 발표하였다. 이는 2008년 독일 GDP의 4%를 상회하는 수준에 해당한다. 이러한 재정지원정책은 50만 개의 일자리 창출 및 유지, 각종 세금감면, 기업 지원, 기간시설 및 교육 투자 등의 내용을 포함한다. 주요 추진 정책은 아래와 같다.

근로시간 단축 지원

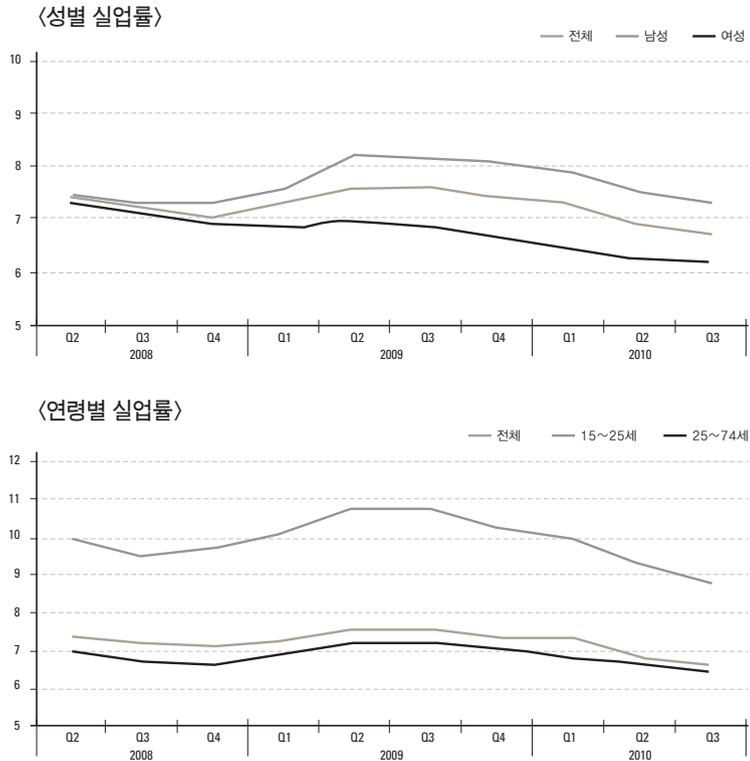
고용·노동시장은 각 기업이 근로자를 해고하기보다 근로시간을 단축 조정함으로써 안정세를 유지할 수 있었다. 기업은 경기침체의 적응 수단으로 근로시간 단축 지원 프로그램(short-time work program)을 널리 활용하였고, 정부는 프로그램 활용이 더욱 확대되도록 적극 지원하였다. 즉 근로시간 단축으로 인한 임금 손실을 정부가 최대 67%까지 지원하고, 사용주의 사회보험 부담분을 50~100%까지 보전하였다. 또한 경제위기의 심화에 따라 기업이 근로시간 단

[그림 1] 분기별 GDP 성장률(2007~2010년)



주: 계절조정 반영.
 자료: IMF(2010a); Eurostat database.

[그림 2] 성별 실업률과 연령별 실업률(2008년 2사분기~2010년 3사분기)



자료: EUROSTAT.

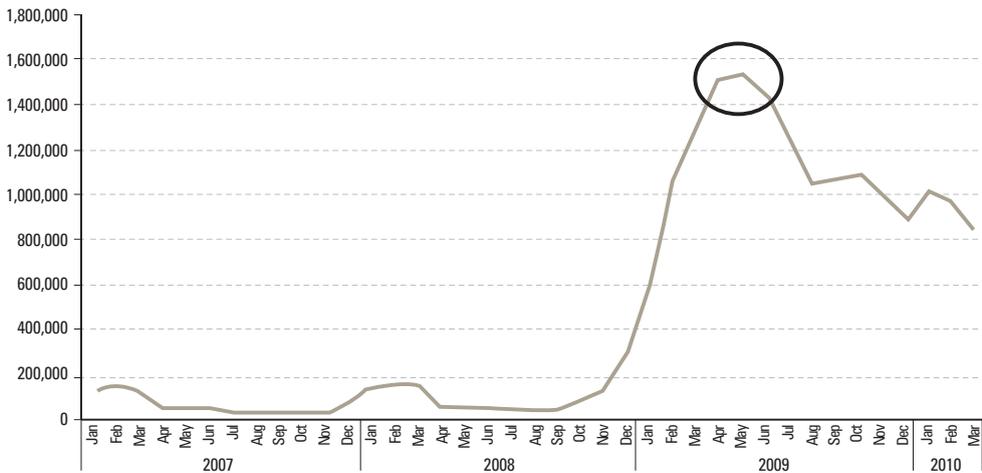
축 지원을 받을 수 있는 요건을 완화(근로시간 단축 대상 근로자수가 사업장 총 근로자의 1/3 → 1명 이상)하였고, 지원 기간을 18개월에서 24개월로 연장하는 등 각 기업의 참여가 확대되도록 지원하였다.

그 결과 이 프로그램에 참여하는 기업이 대폭 증가하였다. 경제위기 이전에는 근로시간 단축 프로그램에 참여하는 근로자가 10만 명이 채 되지 않았으나 위기 이후인 '2009년에는 100만 명으로 급증하였다. 특히 중소기업 및 제조업 사업장에서 이를 적극 활용하였는데, 프로그램 참여 근로자수가 최고치를 기록했던 '2009년 4월 전체 참여 기업의 80%가 중소기업이었고, 제조업 근로자가 전체 참여 근로자의 80%를 차지하였다. 이는 제조업 전체 근로자의 14%에 해당하는 수준이다.

이러한 근로시간 단축 제도의 적극적인 활용은 비록 근로자의 개인별 임금 수준은 낮아지더라도 국가 전체 총소득 수준은 고용 조정을 가정한 때보다 높아지게 함으로써 총 국내수요 및 전반적인 자신감을 증대시키는 성과를 가져왔다.

한편 이 프로그램의 중요한 특징은 노·사·정의 어느 일방만이 비용을 부담하거나 편익을 얻는 것이 아니라 각 주체가 비용·편익을 함께 나눈다는 점이다. 기업은 근로자를 해고하는 대신 고용을 유지함으로써 근로자의 임금이나 연금 등의 비용을 부담하지만, 향후 총수요 회

[그림 3] 근로시간 단축 프로그램 참여 근로자수(2007~2010년)



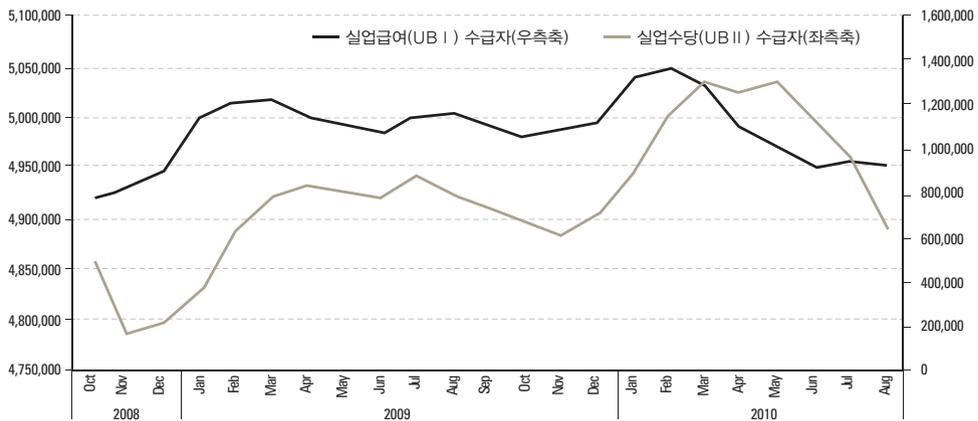
자료: Federal Employment Agency.

복 시에 근로자의 채용 및 훈련비용에 대한 부담을 갖지 않아도 된다. 정부는 기업과 근로자 지원에 대한 비용을 부담하나, 대량실업의 경제·사회적 비용을 피하고 국민들에게 경제 회복에 대한 자신감을 불어넣을 수 있다. 또한 근로자는 순소득이 줄어들더라도 고용을 유지할 수 있다.

취약계층 충격완화정책 강화

독일정부는 취약계층에 대한 경제위기의 충격을 완화시키기 위해 기존의 노동시장 및 사회 보호 프로그램을 강화하였다. 우선 노·사가 공동으로 기여하는 실업보험제도에 의한 실업급여(UB I)의 부담률을 2008년 3.3%에서 2009~2010년 2.8%, 2011년 3.0%로 감면 조정하였다. 또한 실업급여의 대상이 아닌 실업자에게 취업하기 전까지 계속 지급하는 실업수당(UB II)을 월 351유로에서 359유로로 인상하여 2009년에 월평균 약 490만 명을 지원하였다.²⁾

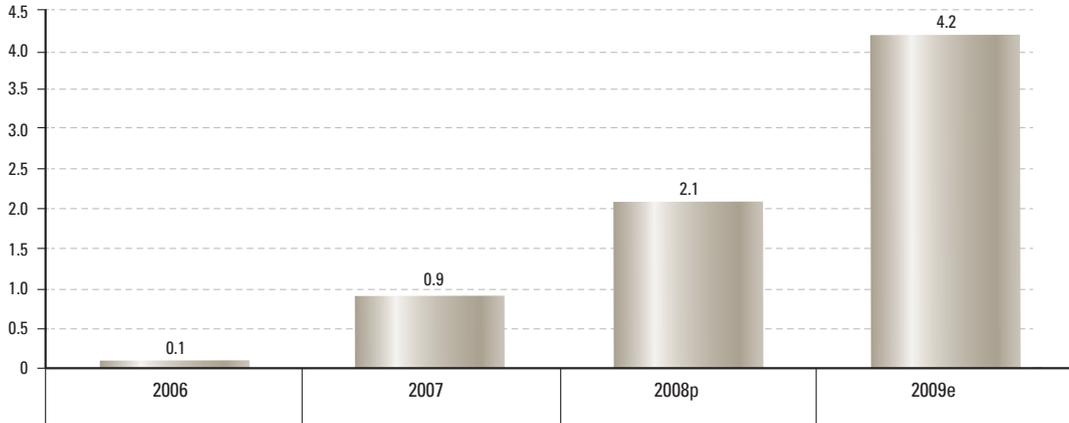
[그림 4] 실업급여(UB I)와 실업수당(UB II) 수급자수(2008~2010년)



자료: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Monatsbericht, August 2010.

2) UB I(Unemployment Benefit I)은 기여금을 재원으로 하는, 개별 소득에 따라(income-related) 지급하는 실업급여로 지급 기간은 보통 실직 후 최초 1년간이고, UB II는 기여금 없이 세금을 재원으로 하는 원조적 성격의 정액 실업급여로 일정 조건을 갖춘 실업자에게 실업 상태가 해소될 때까지 계속 해서 지급한다.

[그림 5] 사회복지 예산 증가율(2006~2009년)



주: 2008p=잠정치, 2009e=추정치.

자료: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Sozialbudget 2009.

또 공공고용서비스를 강화하기 위해 사회복지서비스 인력(case worker) 4,000명을 추가 고용하여 사회복지서비스 인력 1인당 실업자 비율을 낮추었고, 같은 사업장에 재고용된 임시근로자, 고령자 및 저숙련 근로자 등에 대한 재훈련 서비스를 확대하기 위해 11억 2,000만 유로의 예산을 투입하였다.

연금의 경우, 총소득 및 임금과 연동되어 있어 근로시간 단축으로 임금이 감소되면 연금 지급액 또한 원칙적으로 감소되어야 하지만, 2010년에는 기존 수준의 연금액을 보장하였다.

그 외에 저소득가구 지원 정책의 일환으로, 2009년부터 난방비 지원을 위한 사회보조수당을 늘리고(월 91€ → 142€) 18세 미만 자녀가 있는 가정에 지급하는 일반 양육수당에 더하여 일회성으로 양육수당(100€)을 추가로 신설하였다.

거시경제적인 지원 정책

직접적인 신용 지원을 포함해 특정 산업 분야의 경제활성화를 지원하는 정책을 도입하였다. 기업에 대한 신용 지원을 위해 2009년 3월에 1,150억 유로의 기금을 설립하고 그 중 150억 유로는 중소기업을 위해 책정하였다. 2009년에는 224억 유로어치의 수출을 보증하기도 하였다.



한편 녹색산업 지원의 일환으로 자동차를 장기 소유한 자가 EU의 CO2 배출 기준을 충족하는 차량을 구입하는 경우 2,500유로를 지원하고, 전기·하이브리드 차량이나 연료전지 기술 관련 기업에 대해 재정 및 신용을 지원하였다.

그 외에 2008년 11월~2009년 6월 사이에 차량을 구입한 경우 자동차세를 1년간 감면하고, 학교·보육시설·병원·정보기술 등 기반시설에 대한 투자를 위한 예산을 배정하기도 하였다.

사회적 대화를 통한 정책 추진

이상의 다양한 정책의 성공은 효과적인 사회적 대화(social dialogue)를 바탕으로 이루어질 수 있었다. 고용 유지와 관련한 여러 조치는 노사간의 협이나 기업 단위, 또는 산업 단위의 단체협약을 통해 도출되었다. 예컨대 25만 명이 종사하는 금융산업 분야의 노·사는 경제위기가 심각하던 2009년도 단체협상시, 2010년 300유로의 일회성 추가 임금 지급, 2011년부터 1.6%의 임금인상이라는 협상안에 합의해 위기 극복을 위해 슬기롭게 대처하였다. 정부 또한 재정 정책 수립과 관련해 독일 주요기업 대표 등 사용자들과 협의를 거치는 등 사회적 대화에의 참여를 게을리 하지 않았다.

■ 정책적 제언

경기 회복 기초하에서 독일정부는 재정 적자를 감축하는 방향으로 정책(fiscal consolidation)을 선회하였다. 이에 따라 2016년까지 균형재정 달성을 목표로 2011년에는 112억 유로를 절감할 예정인데, 그 중 3분의 1 이상을 고용노동 관련 정책 조정을 통해 달성할 것으로 예상된다. 그러나 현재 300만 명에 달하는 실직자의 고용을 제고하고 그들이 보유한 기술이 노후화되는 것을 방지하기 위해서는 이들에 대한 지원이 계속되어야 한다.

실업자 구직 지원 지속

실직자에 대한 서비스 전달의 효과성을 높이기 위해 추가 인력이 확보되어야 한다. 이와 관련해 최근의 독일 개정법은 사회복지서비스 인력 1인당 실업수당 지급 대상 실직자 비율을 1:75(25세 미만자)와 1:150(25세 이상자)으로 낮추는 것을 목표로 하고 있다.

한편 현재 실직 기간이 1년 이상인 실직자가 140만 명, 2년 이상인 자가 90만 명에 달하는 상황이다. 이들의 고용을 지원하고 변화하는 기술 수요에 부응하기 위해서는 훈련프로그램을 지속적으로 제공하는 한편, 민간-공공 연계 등을 통한 훈련프로그램의 전달과 그 효과성을 강화할 필요가 있다.

취약계층의 고용 전망 개선

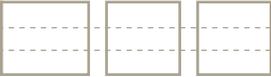
독일은 최근 5년간 노동인구의 증가가 없었을 뿐더러 2009년에는 오히려 감소하였다. 2020년에는 노동인구(15~65세) 대비 65세 이상 고령자 비율이 약 35%를 웃돌 것으로 추정되며, 이는 G20 국가 중 일본과 이탈리아 다음으로 높은 수치이다. 따라서 향후 심각한 노동력 부족이 예상되는 만큼 노동시장에의 참여율 제고가 시급하다.

고령자의 노동시장 참여율을 높이기 위해 이들의 계속 근로 의지를 저해하지 않는 연금 및 복지시스템이 구축되어야 하고, 고령자가 근로를 연장할 수 있도록 근로환경을 개선하고 고용 역량을 향상시킬 필요가 있다.

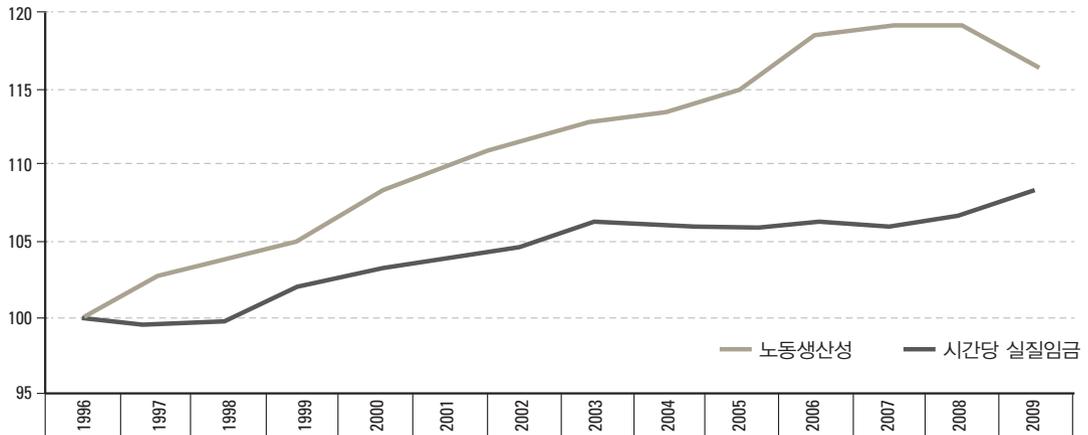
여성의 노동시장 참여율의 경우도 2009년에 남성이 66%인데 비해 53%에 불과했으며 이는 다른 선진국보다 낮은 수준이다. 보육시설을 확대하고 부모의 지위에서 겪는 세금상의 불이익을 줄이는 등의 조치를 통해 여성의 노동시장 참여를 독려하여야 한다.

임금과 생산성의 연계 강화

1990년대부터 실질임금이 생산성보다 낮게 상승하여 양자간 격차가 점차 벌어져 왔으나, 경제위기 기간 동안에 생산성의 감소폭이 임금 상승률보다 커짐에 따라 그 격차가 감소하였다.

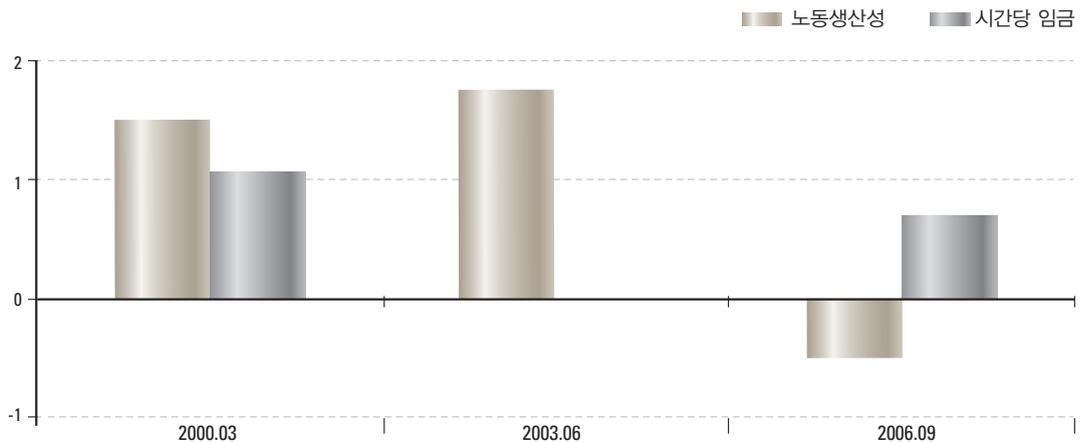


[그림 6] 노동생산성과 시간당 실질임금 증가율(1996~2009년)



이를 기회로 앞으로는 생산성 향상이 임금 상승으로 이어지도록 하는 한편, 기업 단위에서의 노사 대화를 바탕으로 경쟁력의 손상 없이 긍정적 파급효과(spill-over effects)를 발생시키는 가처분소득 증대가 이루어지도록 하여야 한다.

[그림 7] 노동생산성과 실질임금 추이



주: 임금은 민간부문 임금.
 자료: OECD, Olisnet indicators.

중소기업의 투자환경 개선

독일의 기업, 특히 중소기업의 경우 고금리의 은행부채에 의존하는 비율이 50% 정도 수준으로 큰 편이어서 실질투자가 현저히 낮다. 실제로 1980~2006년 사이 GDP 대비 투자율이 6%p 이상 감소하였는데, 이는 다른 선진국에 비해 2배 이상이며 2006년 OECD 고소득 국가의 평균보다 2%p 낮은 수준이다. 기업의 투자활동을 촉진하고 창업 및 지속가능성을 증대시키기 위한 다양한 정책을 마련·추진하여야 하겠다.

독일의 기업환경은 중소기업이 창업하여 성공하기에 어려움이 많은 환경이기도 하다. 그러므로 기업 혁신과 창업을 증진하기 위해 타국에서 시행하는 신 기술·생산품·서비스에 대한 상업화 촉진 프로그램을 벤치마킹할 필요가 있다. 한국의 중소기업청에서 중소기업을 대상으로 실시하는 기업가정신, 인적자원 및 재무관리, 혁신 분야 등에서의 다양한 지원 프로그램과 창업자를 위한 역량 강화 프로그램 등이 좋은 참고가 될 수 있다.

아울러 중소기업의 자금 여건을 개선시키기 위해 앞에서 언급한 2009~2010년 실시하였던 신용기금과 유사한 기금을 마련하고, 세금 혜택 또는 기업 상장 등 중소기업의 자기자본조달을 촉진할 수 있는 정책을 검토하는 것도 경제발전의 효과적인 방안이 될 것이다. **KLI**