

독일 노동시장의 취약화 추세와 최근의 개혁 논의들

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 독일

박명준 (독일 베를린자유대학교 강사)

■ 머리말

독일 노동시장의 취약화(Prekarisierung) 추세가 확산되고 있다. 노동시장의 '취약화'라 함은 소위 비정규고용(Atypische Beschaeftigung)으로 불리는 고용형태들이 종래의 풀타임 정규직 고용형태를 대체하며 확산되는 것을 의미한다. 여기에는 대체로 기간제고용(Befristung), 파견근로(Leiharbeit), 경미고용(Geringfuerige Arbeit) 그리고 유사자영업(Schein-selbststaendigkeit) 등의 범주의 고용형태들이 속한다. 이들은 원래 1990년대 이후 독일 노동시장에서 점차적으로 확산되어 오다가 대체로 2003년 <아젠다 2010> 혹은 '하르츠 개혁'의 이름하에서 이루어진 노동시장제도의 새로운 개혁 이후 확산과 공고화의 과정을 겪어 왔다.

이러한 형태의 고용의 기능에 대해서는 크게 두 가지의 상반된 조명이 존재한다. 하나는 그것이 여러가지 면에서 종래 정규직 중심의 노동자들의 사회적 시민권의 약화를 가져온 것에 대한 비판적인 지적이다. 다른 하나는 그것을 통하여 독일의 경직된 노동시장 체제와 그것으로 인한 악성 고실업의 문제가 해결되고 있다는 점에 대한 긍정적인 해석이다. 비정규고용이 하나의 전형성을 확립해 가고 있는 작금의 상황에서 그에 대한 이러한 대조적인 입장들을 반영한 정책들의 도입이 역동적으로 전개되어 오고 있는 상황이다.

이 글의 본문은 크게 두 부분으로 구성된다. 우선 독일 노동시장의 전반적인 상황을 실업과 비정규직의 변동 양상을 중심으로 해서 살펴본다. 이어서, 대표적인 취약고용 형태인 기간제, 파견근로 그리고 미니잡의 세 가지 고용형태들에 초점을 맞추어, 계속된 개혁과 문제점 보완을

위한 정책적 논의가 관련 주체들을 중심으로 어떻게 전개되어 오고 있는지 개관해 본다.

■ 독일 노동시장의 변모: 실업률의 저하와 비정규직의 증가

실업률의 저하 추세

최근 독일 노동시장의 상황은 피상적으로 고용의 양적 수준의 측면에서 큰 호조를 띠고 있다. 올 가을을 거치면서 실업자 수는 지난 20년 새 최저점에 이를 전망이다. 구체적으로 연방노동에이전시(BA)에 따르면, 지난 8월 한 달 동안 실업자 수는 약 5천명 가량이 증가하여 9월 초 현재 총 294만 5천명 수준을 보이고 있다. 이는 여름휴가가 지난 10월과 11월에 이르러 약 270만명대로 다시 떨어질 전망이다. 이러한 독일의 상황은 실업률의 값으로 따졌을 때 대략 7% 정도에 이르는 것이다. 이는 유럽연합 27개국 가운데 가장 낮은 수준에 속한다. 가장 실업률이 높은 나라인 스페인(21.2%)과 큰 대조를 보인다. 특히 8월의 실업률이 3백만명 밑으로 떨어진 경우는 지난 19년 만에 처음이다. 부문별로는 상대적으로 소매업(Einzelhandel)의 고용상태가 가장 양호하다.¹⁾

비정규화의 추세

켈러와 자이퍼트(Keller/Seifert 2011)에 따르면, 지난 1990년대 초와 비교하였을 때 파트타임 근로가 전체 고용인구에서 차지하는 비율은 14%에서 26.55%로 거의 두 배 가까이 증가하였다. 2003년의 노동시장 개혁 이후 공식화된 월 400유로 미니잡은 첫 해에 약 550여만 명에 달했던 것이 이듬해부터 600만 명대로 올라가 계속해서 증가일로를 겪고 있다. 현재 이들의 고용 규모는 약 700만 명에 이르며, 이들이 전체 고용인구에서 차지하는 비율도 20%를 웃돌기 시작했다. 상대적으로 파견근로의 비중이 아직까지 그렇게 높은 편은 아니다. 다만 의미심장한 것

1) Die Welt Online, "Arbeitslosigkeit historisch niedrig", 2011년 9월 1일자.

은 이들이 계속적으로 증가하고 있는 경향을 보이고 있는 점이다. 1990년대 초반 해도 이들은 약 13만여 명에 달했는데 이는 전체 고용인구의 약 0.4% 수준에 불과한 것이었으나 2008년의 경우 거의 80만 명에 육박했다. 기간제 근로의 경우 관건은 직업훈련을 받지 않은 미숙련 노동자들이 그러한 직종에 종사하는 것인데, 그 규모는 지난 20년간 크게 변화하지 않은 채 전체 고용규모에서 약 8~10% 수준을 차지하여 오고 있다. 기간제 고용과 관련하여 덧붙이자면, 독일에서 올해 20세에서 25세 사이의 청년인력을 가운데 기간제(befristet)로 채용된 인력은 25%에 달하며, 25세에서 35세 사이의 인력들의 경우는 약 10%가 그러하다.²⁾ 독일 전체적으로 기간제 고용인구는 최근 집계에 의하면 약 270만 명 가량에 달한다. 기간제 고용의 모든 부문에 걸쳐 확산되고 있지만 그 중에서도 더욱 활발한 부문은 서비스부문, 보건부문, 공공기관, 학교 그리고 연구직종 등이다. 기간제 고용의 약 60%가 이들 업종들에 분포해 있다.³⁾ 일례로 대학의 경

	고용인구 (단위: 1000명)	파트타임 근로		경미고용 (월 400유로 미나잡)		파견근로		직업훈련을 받지 않은 피고용인 수 (단위: 1000명)	기간제 근로 (직업훈련 받지 않은 상태)	
		명수 (단위: 1000명)	전체 고용인구 에서의 비율 (%)	수 (단위: 1000명)	전체 고용인구 에서의 비율 (%)	규모 (단위: 1000명)	전체 고용인구 에서의 비율 (%)		규모 (단위: 1000명)	직업훈련 받지 않은 피고용인 전체에서의 비율 (%)
1991	33887	4736	14			134	0.4	32323	2431	7.5
1992	33320	4763	14.3			136	0.4	31891	2495	7.8
1993	32722	4901	15			121	0.4	31151	2221	7.1
1994	32300	5122	15.9			139	0.4	30958	2322	7.5
1995	32230	5261	16.3			176	0.5	30797	2388	7.8
1996	32188	5340	16.6			178	0.6	30732	2356	7.7
1997	31917	5659	17.7			213	0.7	30436	2453	8.1
1998	31878	5884	18.5			253	0.8	30357	2536	8.4

자료: Keller/Seifert (2011), p. 139.

2) Die Welt Online, “Die befristete Generation – Karriere auf Probe”, 2011년 9월10일자.

3) Die Welt Online, 상계문.

우 현재 88%의 인력들이 기간제 고용에 처해 있는 것으로 집계되고 있다.⁴⁾

■ 비정규고용의 문제점 개선을 위한 움직임들

기간제고용

앞서 언급한 바대로 근래 독일에서 새로운 일자리들은 대부분 기간제 고용 형태를 띠면서 ‘기간제 세대(Die befristete Generation)’라고 하는 신조어까지 등장해 있는 상태에 있다.⁵⁾ 기간제 고용을 규정하는 파트타임 및 기간제고용법(Teilzeit- und Befristungsgesetz: TzBfG)에 따르면 기간제 고용에는 기간제 고용의 근거에 따라 두 가지 형태가 있다. 이 법(제3조 제1항)에서는 이를 ‘달력의 일수에 맞춘 기간제 고용’과 ‘목적에 맞춘 기간제 고용’으로 나누어 칭한다. 먼저 후자의 경우는, 이를테면 부모휴가(Elternzeit)나 병가대리채용(Krankheitsvertretung)과 같이 근거 사유를 지닌다. 반면 전자의 경우는 특별한 구체적인 사유 없이 사용자가 임의로 기간제 고용을 취하는 경우다. 이와 관련해서는 동일한 사용자에게 한해 최장 2년간 특별한 사유없이 이루어질 수 있도록 한 규정(TzBfG 제14조 제2항)이 적용되고 있는 상태인데, 대체로 2년보다 짧게 고용된 후에 2년까지는 최장 세 차례 연장이 가능하다.⁶⁾ 기간제 고용은 대체로 기업들이 시장의 수주 상황에 단기간에 신속하고 민감하게 반응하면서 그에 필요한 인건비를 절감할 수 있도록 한다는 취지를 지니나 노동자들의 가치창출감을 떨어뜨리고, 승진과 임금인상의 기회가 차단당하였다는 점에서 좌절을 불러일으킨다. 사용자의 입장에서라도 노동자들이 소속감이 매우 낮기 때문에 동기부여의 측면에서, 또 기업 내 필요한 지식의 장기적인 습득상에 어려움이 있

4) 대학 인력의 기간제 고용은 그와 관련한 특별법이 지난 2007년에 제정되어 더욱 빠르게 확산되어 왔다. 현재 독일 대학의 적지 않은 연구 및 강의진들은 약 13만 명에 해당하는데 그 중에 교수직은 약 3만 8천개에 불과한 것으로 보도된 바 있다(Die Zeit 관련기사 참조).

5) Die Welt Online, “Zeitverträge: Die befristete Generation”, 2011년 9월 13일자.

6) Koelner Stadt Anzeiger, “Arbeitsrecht: Befristete Arbeitsverträge prüfen”, 2011년 9월 12일자.

을 수밖에 없다.⁷⁾ 현재 일단 기간제 고용의 존재의 필요성 자체에 대해서는 사회 전반적으로 인정되고 있으며, 다만 대체로 위에서 언급한 세부적인 규정의 준수를 통해 기간제의 남용과 기간제 사슬의 고착화를 경계하려는 감찰 정도의 움직임들이 있는 상태다.

파견근로

파견근로에 대한 규제상의 문제에 있어서 우선적인 것은 그것과 동일노동·동일임금의 원칙과의 양립 가능성의 문제다. 동일노동·동일임금의 원리는 이미 그리고 여전히 독일 노동법상에 제도화되어 있으며, 그 원리적 정당성도 사회 전반적으로 폭넓게 지지를 받고 있다. 지난 하르츠 개혁에서 이루어진 수정은 파견노동일 경우 적절하다고 인정될 수 있는 노사 간의 단체교섭을 통해 그들의 노동조건과 임금이 규정된다면 그러한 원칙으로부터 이탈할 수 있다고 하는 내용으로 이루어진 바 있다. 이를 통해 파견근로일 경우 파견 사업장에서 정규직과 동일한 직무를 수행한다고 해도 상대적으로 낮은 임금이 지불 될 수 있는 길이 열렸다. 그 직후 새로운 제도하에서 독일의 노동조합들과 파견업체 사용자 대표 연맹이 단체협약을 체결하였고, 이는 이후 몇 차례 갱신되어 오늘날까지 이어져 오고 있다. 그러나 여전히 파견노동자들의 약조건에 대한 비판이 노동운동 일각과 시민사회로부터 강하게 일고 있다.

그러한 가운데 이 문제는 독일의 복수노조의 경쟁의 양상과 결합되어 더욱 더 복잡한 양상을 띠었다. 바로 독일노총(DGB)과 경쟁적인 관계에 있는 기독교노조(CGZP)가 파견노동에 대한 새로운 제도화가 이루어진 후, 매우 기민하게 이 부문에서 단체교섭의 주도성을 확보하려고 움직였던 것이다. 그 결과, 독일노총에 비해 훨씬 작은 규모이기는 하지만, 일부 사용자들은 다른 사용자들이 DGB와 체결한 단체협약보다 상대적으로 사용자에게 더 우호적인 조건의 협약을 CGZP와 체결하였고, 그 비중은 이 부문의 전체 단체협상의 3분의 1 정도에 해당했다.

그러나 지난 연말에는 CGZP의 단체협약 체결능력 여부에 대한 논란이 일었다. 급기야 연방노동법원은 2010년 12월 14일에 CGZP가 단체협약 체결능력이 없다는 결론을 내리게 되었다. 당시 이러한 결정을 내리게 된 배경에는 독일의 단체협상에 기본 원리가 자리한다. 그에 따르

7) Die Welt Online, 상계문.

면, 단체협약 체결능력을 가지는 노동조합 혹은 그러한 노동조합의 연합체이다. 후자가 스스로 단체협약의 한 당사자로 협약을 체결하려면 그 내용이 조직 규약상의 과제의 하나로 지정되어 있어야 한다. 즉, 서로 결합된 노동조합들 각각이 단체협약 체결능력을 지녀야 하고 그들의 정상 단체로 자신들의 협상 체결능력을 완전하게 이관시켜야 한다. 만일 정상 단체를 통한 단협 체결의 승인이 산하노조들의 조직 영역의 일부로만 제한되어져서는 안 된다. 더불어 정상 조직의 조직영역은 자신들의 회원노조들을 넘어선 영역으로까지 확대되어서도 안 된다. 그러나 BAG는 CGZP 산하의 세 노동조합들 - CGM, DHV 그리고 GÖD - 이 그들의 단체협상력의 범위 내에서 결합되어져 있지 않았기 때문에 단체협약 능력을 지니는 정상 조직으로 판단되기가 어렵고, 나아가 CGZP의 내규상 규정된 파견노동에 대한 조직 영역이 자신의 산하노조들의 범위를 넘어서는 것이기 때문에 이 역시 이 정상 조직의 단체협약 체결능력을 제약하는 요소라고 판단을 내렸다.⁸⁾ 당시의 결정은, 일단 지난 수년간 CGZP가 주도하여 체결한 단체협약들의 효력 자체를 무효화하는 것에 대해서는 일정하게 유보하였다. 그러나 이후 그에 대한 추가적인 심사를 통해 베를린 노동법원은 지난 시기 CGZP가 체결한 단체협약들 일체가 무효하다는 판결을 내린 바 있다.⁹⁾

한편, 여전히 독일 사회는 동일노동·동일임금의 원리에 대한 사회적인 신념이 공고하게 확산되어 있다. 일각에서는 이러한 원칙에 대한 강조 속에서 파견근로자들이 상대적인 악조건을 감내해야 하는 것의 근본적 부당성을 지적하면서 그에 대한 폐지를 강조하지만 다른 한편으로는 사업장 내 정규직 종업원평의회들의 주도로 최대한 동일 사업장 내에서 그들에게도 균등한 대우를 해줄 수 있는 처사들을 파편적이거나 마련해 가고 있는 상황이다.

미니잡 (경미고용)

전반적으로 미니잡은 정규직으로 가기 위한 과도기적 성격을 띠는 것으로 기대했던 것과는 달

8) 당시 판결의 내용에 대해서는 BAG의 2010년 보도자료 Nr. 93/10, “Die CGZP kann keine Tarifverträge schließen”를 참조.

9) DGB 웹사이트, “CGZP-Tarifverträge in der Vergangenheit unwirksam”, 2011년 5월 30일자.

리 오히려 노동시장 내에서 독자적인 영역으로 자리를 잡으며 대단히 넓게 확산되고 있다. 그것은 현실에서 많은 경우 일종의 부가적인 일자리로서의 의미를 띠고 있기도 하다. 적지 않은 미니잡 수행자들은 사실 부모나 배우자 등을 통해 기본적인 사회보험을 해결하고 있거나 파트타임이든 풀타임이든 다른 일자리와 수입원을 지니고 있는 경우들이 많다.

미니잡의 확산이 대단히 넓게 이루어지는 가운데, 독일 노동조합은 대체로 그것의 취약성에 대해서 매우 경계를 하는 입장이다. 또 그것이 구직자들에게 저임금 노동을 고착화시키는 기제로 작용할 여지에 대해서 경계를 한다. 대체로 여성들의 비중이 남성의 거의 두 배에 가까운 정도로 많은 가운데 이것의 여성들의 저임금화를 부추기는 기제로 작용할 수 있는 가능성에도 우려를 한다. 현재 독일노조는 장기 실업자들에게 미니잡 대신 직업훈련을 통한 지속가능하고 숙련향상을 기대할 수 있는 일자리가 제공되어야 함을 역설하며 미니잡의 폐지를 주창하고 있다.

미니잡의 개혁과 관련하여 논의되고 있는 또 다른 주제는 그것과 노령빈곤과의 연계의 문제다. 근래에 들어 독일 연방노동사회부 주도로 연금 결손액의 보충방안에 대한 모색이 사회적 대화의 형식을 띠고 진행중이기도 하다. 미니잡은 그간 적지 않은 연금 수령인들에게 연금의 부족분을 메워낼 수 있는 효과를 발휘해 왔던 것이 사실이다. 현재의 개혁 논의에서는 미니잡이 고령자들을 위해서 이러한 역할을 하는 것을 더 한층 제도화시켜 나가야 한다는 쪽으로 의견이 대두되고 있는 것으로 알려져 있다.

한편, 과건노동과 경미고용의 저임금성과 노동자들의 사회적 시민권 저하의 문제가 계속적으로 부각되면서, 그에 대한 해결책으로 근래에 법정 최저임금(Gesetzliche Mindestlöhne) 정책이 결합되어 부상해 왔다. 애초에 법정 최저임금은 지난 정부들에서부터 적극적으로 검토되어 왔으나 2009년 10월 현 보수연정 정부가 출범하면서 맺은 연정합의각서에서는 자민당(FDP)의 강한 반발에 힘입어 그것의 도입을 배제했었다. 다만 기존에 일부 부문에서 형성된 부문별 최저임금들은 그대로 두는 것으로 합의를 보았고, 그 부문들을 확대해 갈 여지에 대해서도 배제하지 않았다.

그러나 애초의 입장과 달리 저임금 근로의 심각성이 사회적으로 강조되면서,¹⁰⁾ 특히 올해 들

10) 노동조합의 경우도 서비스노조인 베르디(Ver.di)가 중심이 되어 시간당 8.5유로를 법정 최저임금으로 삼아야 한다는 입장을 강력하게 취하고 있다.

어 현 집권당의 주도 세력인 기민당(CDU)은 이 제도의 도입을 신중히 고려하는 쪽으로 방향을 선회해 왔다. 노동부 장관 폰 더라인이 앞장서서 법정 최저임금의 필요성을 강조하기 시작했고 CDU 내의 일부 의원들도 그것에 동의하는 입장을 나타냈다. 그러자 최근에는 FDP까지 이러한 흐름 속에서 자신들의 입장을 재검토하는 논의의 장을 마련하기 시작했다. 다만 여전히 CDU 내에도 그에 대한 반대 의견들이 만만치 않고, DP가 스스로의 당론을 변경하는 데 드는 비용을 감내할 수 있을지는 여전히 미지수다.

■ 맺음말

독일 노동시장의 취약화는 계속적으로 진행 중에 있으며, 그것의 재규제 방안에 대한 논의도 계속적으로 이어질 전망이다. 다만, 노동시장의 이러한 취약화 추세와 병행하여 실업률의 감소가 계속 이어지고 있는 가운데, 전자의 유의미성에 대한 지적도 만만치 않다. 이러한 추세에서 계속적으로 주목해야 할 점은 - 이 글에서 깊이 다루진 않았지만 - 두 가지다. 하나는 특정 부문들에서 - 대체로 서비스부문 - 그 증가 추세와 규모는 다른 부문에 비해 훨씬 심각한 상태이나, 여전히 비정규고용의 규모나 전체 고용인구에서의 비율이 아직까지는 그렇게 크지 않다는 점이다. 다른 하나는, 기간제근로와 파견근로의 경우 모두 사회보험 의무가 있는 일자리들이며, 미니잡의 경우도 대체로 미니잡을 행하는 이들이 이미 가족들을 통하여 사회보험을 해결한 이후 추가적이고 임시적으로 취하는 경우가 대부분이다. 이러한 사실들을 염두에 두고 약 8년차에 접어드는 독일 노동시장 개혁의 계속된 효과와 진화 양상에 대해서 관찰을 할 필요가 있다. **□□□**