

# 독일 복지국가와 저임금노동

윤자영 (한국노동연구원 연구위원)

유럽 재정위기가 심화되고 있는 가운데 재정건전성이 빛을 발하며 굳건하게 유럽의 버팀목이 되고 있는 국가가 있다. 바로 독일이다. 독일 경제는 1990년대에서 2000년대 중반까지 통일 후유증으로 지속적인 실업증가 및 소비침체의 악순환을 경험한 바 있다. 많은 서구의 언론들이 당시의 독일을 ‘유럽의 병자(sick man of Europe)’라고 비웃곤 했었던 데 비하면, 금융시장 회복을 위한 재정위기 국가들의 긴축 노력이 부진하다며, 채찍을 들고 있는 독일의 모습은 실로 격세지감이다. 2008년 금융위기 이후 경제의 취약성을 드러내며 그 위상과 신뢰성에 큰 타격을 입은 미국을 비롯한 많은 선진국들과 위기의 한가운데서 신용등급 하락과 국가 부도의 위협에 노출되어 있는 남유럽 국가들과 달리, 독일은 2009년 GDP가 전년에 비해 4.7% 하락(선진국은 평균 약 3%)하는 상황에서도 경상수지 흑자를 이루고 실업률도 꾸준한 안정세를 유지했다(ILO 국제노동연구소, 구현경에서 재인용, 2011).

독일 경제의 위기 대응과 관련해 특히 두드러지는 것은 경기 위축에도 불구하고 실업률이 안정적으로 유지되었다는 점이다. 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 EU 국가 중 최저 수준인 6.6%로 하락하였다(ILO 국제노동연구소, 구현경에서 재인용, 2011). 이러한 독일이 국제비교 관점에서 저임금 노동자의 비중이 가장 큰 나라이은 국

내에 그다지 알려지지 않았다. 독일은 그동안 비교적 임금격차가 작은 편이며 저임금노동의 비율도 높지 않은 국가로 알려져 왔다. 그러나 1990년대 중반 이후 저임금노동이 크게 증가하여 현재는 미국의 비율에 거의 상응하는 수준이 되었다. 2003년 독일 연립정부가 단행한 하르츠 개혁은 저임금노동을 구조적으로 안착시키는 결과를 가져온 주범으로 지목되고 있다(Solow, 2008).

이번 호 기획특집에서는 독일 복지국가에서 진행되어 왔던 노동시장 개혁과 저임금노동에 대해 다른 두 편의 글을 소개한다. Alexandra Wagner 독일 국제노동시장연구소 소장의 <복지국가, 비정규근로와 저임금노동>은 유럽식 사회모델의 변화, 독일 경제모델의 변형과 하르츠 개혁이 독일에서 계약직, 임시과견직, 시간제 근로를 증가시켜 저임금노동을 심화시킨 주범임을 포괄적이면서도 상세하게 소개하고 있다. 그는 고용을 통한 사회통합 강화라는 리스본 전략이 목표가 모호한 유연안전성이라는 그 의미가 퇴색된 유럽식 사회모델의 변형에서 독일도 자유로울 수 없었음을 지적한다. 고용안정과 생산성에 상응하는 임금인상을 담보하던 포드주의식 참여자본주의라는 성장모델의 종식으로 임금격차가 악화되었다. 여기에 2002~2003년 독일에서 채택된 하르츠법이 채택한 '활성화' 정책이라는 새로운 모델의 시행은 저임금노동과 불안정 고용을 확대하는 데 일조했다. '활성화' 정책이 실업의 원인을 수요의 부족이 아니라 근로동기를 결여한 무책임한 개인으로 재규정하면서 저임금 일자리를 수용하도록 근로자에게 강제하는 결과로 이어졌다고 비판한다. 하르츠법의 도입은 일자리의 질을 악화시키고 사회보장수급권을 약화시킨 개악이었다. 특히 실업급여 수준과 조건의 개혁은 실업급여가 본래의 의미, 즉 양질의 원하는 일자리를 얻을 때까지 안정적인 생활을 보장하는 것이 아니라, 취약계층 근로자가 실업급여와 저임금 일자리를 적당히 결합하도록 만들어 오히려 저임금노동을 구조적으로 뒷받침하고 있다고 지적한다. 저임금노동의 원인과 구조를 정치경제학적 비판의 날을 세워 분석하고 있다.

오늘날 대부분의 국가는 경제성장에도 불구하고 그 과실이 노동시장의 취약계층에게까지 분배되지 않아 저임금 노동자의 비중이 증가하는 경향을 보이고 있다. 시장 원리에 따른 과실의 분배가 임금격차를 좁히기보다는 벌리기 때문이며 분배에 적극적으로 개입하지 않는 복지국

가의 책임 방기를 비난해 왔다. 그러나 독일의 하르츠 개혁은 정부 정책이 오히려 고용불안과 소득의 양극화를 심화시키게 된 '정책'의 실패 사례를 보여주고 있다. Matthias Knuth 교수의 <저임금 정책의 모순: 독일 사례>는 독일에서 일관된 '저임금 근로자 정책'이 결여되어 다각적인 차원에서 저임금 근로의 문제가 발생하고 있음을 보여주고 있다. 그는 시간당 저임금, 개인의 저소득, 가계의 근로빈곤 등의 세 가지 경제활동 측면에서 저임금 근로의 정의, 원인 분석 및 해결책이 다르게 제시될 수 있다고 강조한다. 실업자가 비숙련 집단을 중심으로 발생하고 있기 때문에 '저임금 부문' 일자리를 창출해야 한다는 사회정책적 담론의 유포는 그 근거가 희박했음에도 불구하고 실질적으로 시간당 저임금 노동을 확대하는 데 이데올로기적 힘을 발휘했다. 독일에서 저임금 정책으로 추진된 미니잡, 즉 단시간 근로의 확대는 개인 근로자의 총소득이 낮은 저소득 문제를 심화시켰다. 특히 미니잡 근로자의 3분의 2는 여성이다. 여성의 일차적 역할을 근로자라기보다는 양육자로 자리매김시키는 방식으로 사회보장과 조세제도를 구축하고 있는 독일식 복지국가에서 여성은 전일제 일자리 대신 미니잡을 택하도록 동기 부여되고 있는 것이다. 포디즘의 '황금시대'에나 가능했던 가족임금은 저임금 근로자 남성에게 환상으로 존재할 뿐이지만 여성의 전일 근로를 지원하지 않는 독일의 보육정책은 가계의 근로빈곤 완화에 걸림돌이 되고 있다고 비판한다. 이 글은 2011년 12월 16일 한국노동연구원과 한신대학교 평화와공공성센터 SSK사업단 주최로 개최된 "노동시장 이중구조와 근로빈곤층에 대한 복지국가의 대응" 세미나에서 발표된 원고의 요약문이며, 본문은 훨씬 풍부하고 역동적인 논의가 담겨져 있다. 특히 저임금 근로를 둘러싼 신자유주의적 진영과 사회민주주의 진보 진영의 대항 담론에 관심 있는 독자는 본문을 구해서 읽기를 권한다.

이러한 독일의 사례는 여러 가지 면에서 우리에게 시사하는 바가 크다. 우선 우리도 독일과 어깨를 겨룰 만큼 저임금 노동자의 비중이 매우 높으며 증가일로에 있다. 활성화 정책을 통한 취약계층 실업대책이 근로자의 근로동기를 자극하는 데 관심을 두면서 수요 부족에 대한 근본적인 대책을 내놓지 못하고 있다. 여성의 일차적 역할을 양육자로 전제하면서 일가정 양립을 위해 단시간 근로를 확대하고자 한다. 독일의 하르츠 개혁이 안정적인 고용률과 실업률 유지에 성공했는지는 몰라도 저임금노동이라는 어두운 그림자를 드리우고 있다는 사실에서 우리

가 교훈으로 삼아야 할 것이 무엇인지 점검할 필요가 있다. **KLI**

---

---

#### 참고문헌

---

---

- ILO 국제노동연구소(2011), “경제위기에 대응한 독일의 ‘일자리 중심 접근(Job-Centred Approach)’”, 『국제노동브리프』 2011년 8월호, pp.36~45, 요약정리 구현경.
- Solow, Robert M. (2008), “The German Story,” In Gerhard Bosch and Claudia Weinkopf(eds.), *Low-wage Work in Germany*, Russell Sage: New York, pp.1~14.