

‘저임금정책’의 모순: 독일 사례¹⁾

Matthias Knuth (독일 뒤스부르크-에센대학교 일숙련직업훈련연구소(IAQ) 교수)

■ 도입

직접적 또는 간접적으로 저임금 문제를 다루는 국가정책들은 실제로 서로 관련되어 있기는 하나 절대로 동일한 것은 아닌 다음과 같은 세 가지 경제활동 측면을 다루고 있다.

- ① (시간당) 저임금
- ② (개인별) 저소득
- ③ 근로빈곤 : 생산연령 또는 퇴직 후에 관계없이, 유급노동에도 불구하고 발생하는 가계 빈곤

이 문제를 어떠한 틀에서 인식하느냐에 따라 정의, 원인 분석 및 해결책이 달라진다. 이러한 상이한 측면들을 다루는 제도들이 분리되어 있고, 각각의 논의가 연계되어 있지 않기 때문에 각 정책들 간의 모순을 간과하게 된다. 이러한 배경을 감안할 때, 독일에 일관된 ‘저임금 근로자 정책’이 결여되어 있다는 점은 놀랄 일이 아니다. 독일의 경우는 극단적일 수 있지만 유일한 것은 아니며, 독일 사례를 통해 다른 나라에서 그러한 정책이 가져올 수 있는 모순을 이해하는 데

1) 이 글은 2011년 12월 16일 한국노동연구원과 한신대학교 평화와공공성센터 SSK사업단 주최로 개최된 “노동시장 이중구조와 근로빈곤층에 대한 복지국가의 대응” 세미나를 위해 준비된 원고를 저자가 국제노동브리프 출판을 위해 요약한 자료입니다.

도움이 될 수 있을 것이다.

이 글은 크게 저임금, 저소득, 근로빈곤이라는 세 가지 기본적 측면으로 구성되어 있다. 저임금 부문에서는 저임금 부문의 축진과 이를 정당화하는 이유들로 시작하여, 저임금의 실제 확산에 대해 기술하고, 끝으로 산발적인 임금규제 시행과 법정 최저임금을 향한 험난한 여정에 대해 다룬다. 저소득 부문에서는 독일의 가족제도 및 고용체제가 어떻게 저소득, 특히 여성의 저소득을 부추기고 있는지를 지적하고, 노동시장정책의 ‘활성화(activating tum)’가 어떻게 이러한 경향을 강화하고 있으며 연금과 노년빈곤과 관련하여 어떠한 조짐들이 나타나고 있는지를 알아본다. 그리고 ‘저임금’과 ‘저소득’에 이어 ‘근로빈곤’을 살펴보고, 특히 2005년 최저소득급여 개혁과 관련하여 설명한다. 마지막으로 ‘요약 및 결론’에서는 앞의 세 측면을 통합하여 종합적인 관점에서 얻을 수 있는 결과들을 살펴본다.

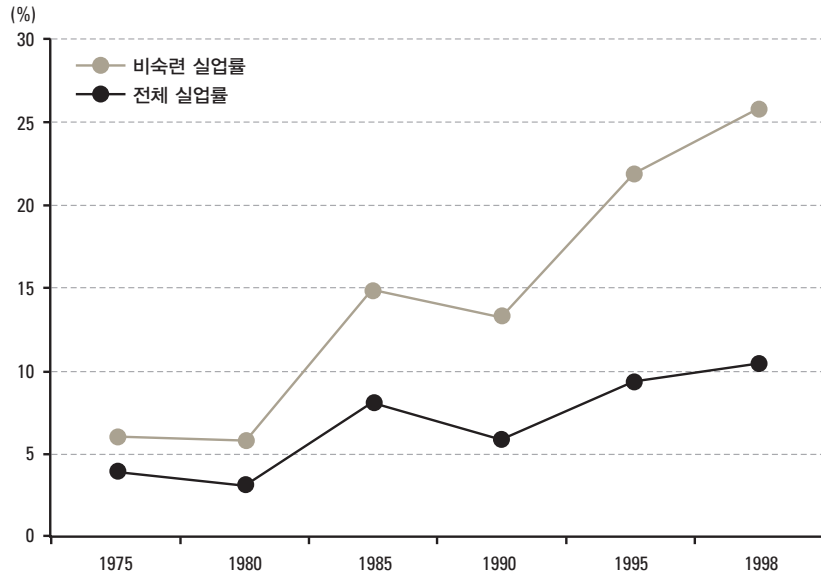
■ 저임금

미덕으로서의 저임금?

1970년대 초반부터 2005년까지 네 차례의 경기순환기를 거치면서 독일의 실업 수치는 계단 모양의 패턴을 나타냈는데, 각 침체에 실업이 늘어났다가 이어지는 상승기에는 부분적으로만 회복되었다. 숙련에 기반한 기술변화와 경기순환적인 선택 과정은 반복되는 해고와 채용 과정에 영향을 미쳐, 그 결과 저숙련 노동자는 점차 증가하는 실업자 중에서 높은 비중을 차지하게 되었고(그림 1), 장기실업자 내 비중은 더 두드러지게 높아졌다.

기술수요와 인력의 숙련구조 사이의 불균형은 구조적 변화가 가속화되었던 1990년대에 특별히 빠르게 심화되었다. 취업한 임금노동자 중에서 비숙련 노동자의 비중은 1991년과 1998년 사이에 약 16%에서 13%로 하락하였고, 실업자 중에서 비숙련 노동자의 비중은 약 36%에서 39%로 증가하였다(Reinberg, 1999). 노동시장 공급 측면에서의 치열한 경쟁으로 인해, 취업자들의 기술 구조(skill structure)는 일자리 구조(jobs structure)를 앞서게 되었다. 즉 직업훈련 또는 교육 이수를 요구하지 않는 일자리에서도 숙련 노동자들이 비숙련 노동자들을 대체하기에 이

[그림 1] 1975~98년 전체 및 비숙련 노동자의 실업률



주: This is the legally defined German unemployment rate (administrative count) which is different from the ILO definition of unemployment.

자료: Reinberg (1999).

르렀다. 2008년의 경우, 직업훈련 또는 교육 이수를 필요로 하지 않는 일자리는 21%였던 반면에(Bellmann, Stegmaier, 2010: S. 8), 같은 해 취업자 중에서 훈련이나 교육을 이수하지 않았던 노동자의 비중은 15.3%에 불과했다(Bundesagentur für Arbeit – Statistik, 2011). 근로조건 조사에 따르면, 2006년에는 여성 근로자의 15.2%, 그리고 남성 근로자의 9.5%가 자신들의 숙련수준 이하에 취업하였다(Hall, 2010).

이러한 상황에서, 1990년대와 2000년대 초반까지 독일의 실업 문제는 많은 이들에게 주로 비숙련 노동자의 문제인 것으로 인식되었다(Berthold und Fehn, 2000). 따라서 ‘저임금 부문’의 개발 필요성을 주장하는 공론이 활발하게 이루어졌다. 저숙련 노동자의 저생산성을 적절히 반영하는 임금률로 일자리가 제공될 수 있다면, 저숙련직에 대한 수요도 더 높아질 것이라는 논리다(Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, 1997).

이러한 주장들은 여러 맥락에서 제기되었다. 우선, 신자유주의적 입장에서는 이러한 주장을 통해 단체교섭 구조의 해체를 옹호하였는데(Berthold und Stettes, 2000), 해체 방법으로는 직

장협의회(work council)가 실업 구직자에게 ‘유리하게’ 지역별로 합의된 임금률을 낮출 수 있는 소지역(local) 임금협상을 체결할 수 있도록 하거나, 노조에게 직접 실업 구직자를 위한 상대적으로 낮은 진입 임금률을 책정하도록 요청하는 방법이 제안되었다. ‘사민주의적’ 입장에서는 사용자의 임금비용을 지원하거나 직접 재직근로자에게 지원금을 지급하여 저임금을 보완하거나(네거티브 소득세(negative income tax)), 또는 두 가지 방법을 모두 활용할 것을 주장한다(Heinze und Streeck, 2000).

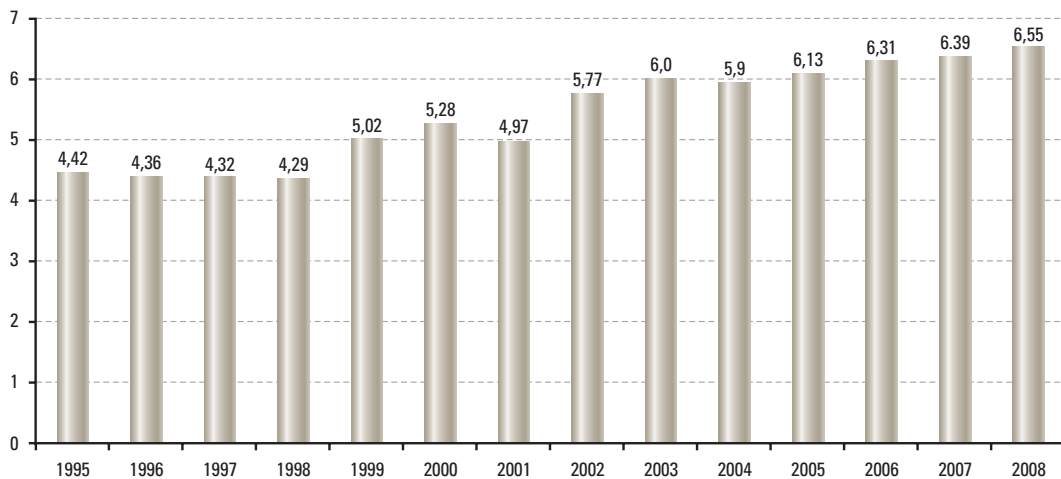
‘저임금 부문’의 실질적 확대

‘저임금 부문’에 관한 공론에도 불구하고, 임금은 여전히 연속적 증을 이루며, 저임금 기준선에 대한 모든 정의는 전적으로 관행을 따르고 있다. OECD에서도 사용하고 있는 일반적 정의에 의하면, 중위임금(median wage)의 3분의 2 미만을 ‘저임금’으로 본다.

독일에 ‘저임금 부문’을 개발하여야 할 필요성에 대해서는 여전히 논의가 뜨거운 가운데, 실제로는 그러한 부문이 이미 존재하였고 확산되기 시작하였는데, 처음에는 그러한 부문을 지원

[그림 2] 연도별 저임금 근로자의 수(서독과 동독에 상이한 저임금 기준선 적용하여 산정)

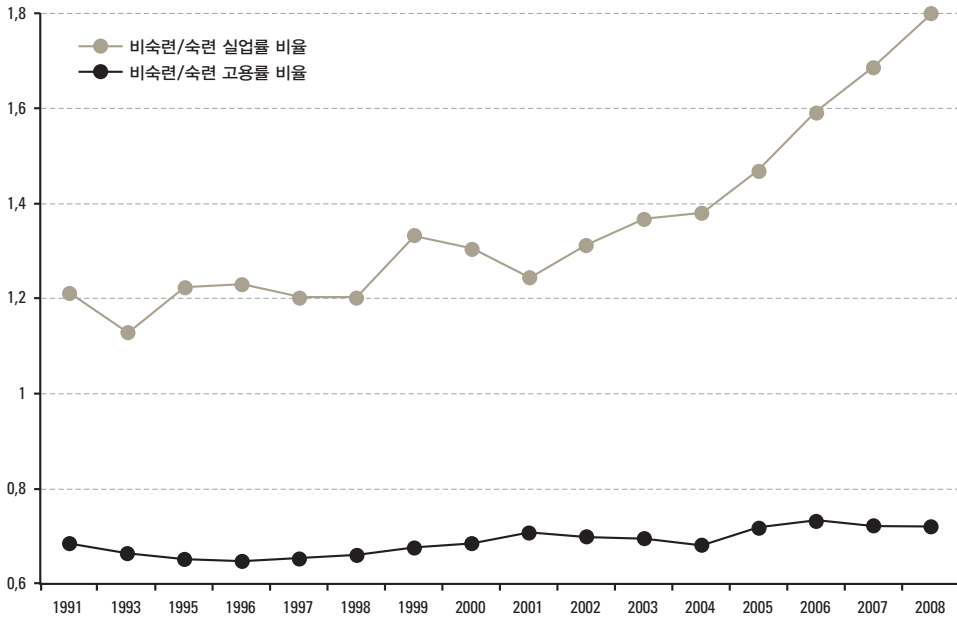
(단위 : 백만 명)



주: 2008년 저임금 기준선 (중위임금의 2/3): 서독은 9.50 유로, 동독은 6.87 유로

자료: Kalina, Weinkopf (2010b).

[그림 3] 숙련별 고용률 및 실업률(25~65세, 1991~2008년)



주: In order to inspect employment and unemployment in a consistent database, these data were calculated from the German microcensus using ILO definitions. A skills-specific breakdown of the administrative unemployment count gives the impression of a slightly less negative outcome for the unskilled (cf. Möller 2011).

자료: German microcensus (labor force survey), calculations by Martin Brüssig.

하기 위한 어떠한 제도적 개혁도 없었던 상태였다. 모든 종속 노동자(즉 파트타임 노동자와 소위 '미니잡(mini job)'이라 불리는 매우 짧은 시간의 파트타임 노동자 포함)의 시간당 임금을 고려한다면, 전환점은 1998년으로 비중이 15%에서 증가하여 2006년에는 21%에 이르렀다가 그 이후로 약간 줄어들었다(Kalina, Weinkopf, 2010b).²⁾

저임금 부문의 확대로 인해, 당초 의도대로 저숙련 노동자들의 취업기회가 향상되었는지 여부는 아직까지 본격적으로 조사된 바 없다. 서술적인 조사만으로는 저숙련 노동자들이 상당한 정도로 혜택을 받았다는 견해를 정확히 뒷받침하지 않는다. [그림 1]의 시계열 자료는 실

2) 서독과 동독 지역의 임금격차가 크기 때문에, 저임금 기준선과 비중은 각 지역에 따라 달리 산정되었으며, 여기서 독일 전체에 대해 표기하는 수치는 가중평균이다.

업률과 관련된 비숙련 노동자들의 상대적인 지위에 지속적인 향상이 없고, [그림 3]의 비숙련 노동자와 숙련 노동자(2~3년의 수습기간 또는 이에 상당)의 실업률을 보면 오히려 지속적으로 확대되는 격차가 있음을 보여준다. 반대로 실업률이 아닌 고용률을 살펴보면 그림은 조금 더 우호적으로 나타난다. 비숙련 노동자들의 상대적인 지위는 1996년 이후부터 향상되었으나 2001~2004년과 2008년의 경기침체에 후퇴하였다. 실업에 관해서는 증가하는 숙련격차와 고용에 관해서는 줄어드는 숙련격차라는 이 명백한 수수께끼는 비숙련 고용 증가는 실업자보다는 비경제활동인구로부터 유입이 늘어나는 것을 가정하면 해결할 수 있다. 만약 우리가 저임금 고용의 확대와의 우연한 관계를 가정한다면(물론 이러한 서술적 자료로는 규명할 수 없지만), '저임금정책'은 정당화를 위해 언급된 문제들을 풀지 못하고 있다는 판단을 내려야 한다.

저임금 부문의 성장은 분명히 전체적인 임금억제에 기여하고 있다. 2000년대에 독일의 실질 소득은 감소하였고, 소득에서 임금이 차지하는 비중도 감소하였다(Bispinck, 2011). 독일의 단위노동비용(per unit labour costs)은 주요 선진국에 비해 낮는데, 이는 독일의 수출 성장에 기여해 온 반면에 현재 유로존을 위협하는 불균형을 야기하기도 했다(Hein, 2011). 그러나 고용과 관련하여서는, 독일이 임금억제를 통한 수출 확대 과정에서 창출한 일자리의 수가 국내시장이 피해져서 상실하게 된 일자리의 수보다 적다는 주장이 제기되고 있다(Hom et al., 2010).

'저임금 부문'에 대한 공론화 과정에서 이 문제를 단순히 경합하는 제안의 하나로 취급하던 것에서 현실로 인정하고 점차 문제점으로 인식하게 된 것은 2005년에 본격적으로 시행된 노동시장 개혁이 있는 후부터였다.

임금규제

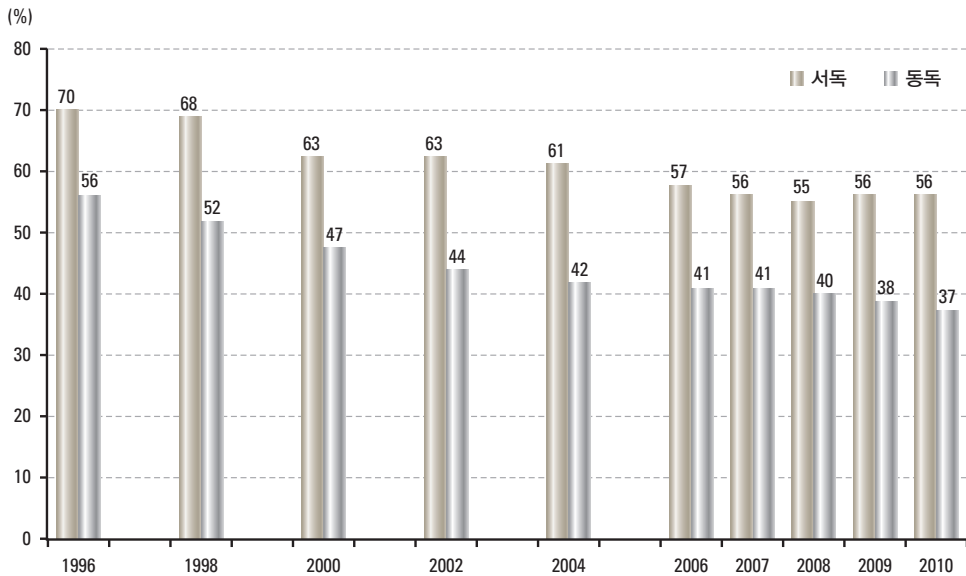
오스트리아, 스칸디나비아 국가들과 마찬가지로 독일은 보편적인 법정 최저임금이 없다. 이 국가들은 전통적으로 국가 개입 없이 노사가 단체교섭을 통해 자율적으로 임금을 결정한다는 공통점이 있다. 독일의 경우, 노사의 자율적 임금결정권은 헌법에 보장되어 있다. 이러한 전통을 감안하면, 왜 최근까지 심지어 노조들도 보편적 법정 최저임금의 도입에 반감을 보였는지를 이해할 수 있다.

엄격하게 법적인 차원에서 보자면, 독일의 단체협약은 협약당사자 단체, 즉 노조와 사용자 협

회 구성원 간에만 구속력을 지닌다. 그러나 사용자는 통상적으로 비노조원³⁾에 대해 차별을 두지 않는데, 그 이유는 비노조원에 대한 차별이 노조 가입을 유도할 수 있기 때문이다. 하지만, 사용자의 입장에서 사용자 단체에 가입하는 것이 산별단체협약의 적용을 위해 중요하다. 사용자협회에서는 가입을 꺼리는 일부 사용자에게 협회가 제공하는 서비스를 이용할 수는 있지만 단체협약의 당사자는 되지 못하는 준회원 자격(second-tier membership status)을 부여하고 있다. 결과적으로, 단체협약의 적용을 받는 근로자의 비중은 크게 감소하였다(그림 4). 서독 지역에서 확립된 노사관계제도가 통일후 동독 지역에서 뿌리를 내리지 못하면서, 동독 지역의 단체협약 적용 근로자 비중은 전반적으로 더 낮아졌다. 어떠한 면에서는, 독일의 통일은 독일 단체교섭제도의 부분적 침식을 촉발한 사건으로 볼 수 있다.

그러나 단체협약의 적용이 자동적으로 통계상 저임금 기준선 미만 임금의 배제를 의미하는

[그림 4] 업종별 · 지역별 단체협약 적용대상 업체 근로자의 비중(1996~2010)



자료: Ellguth, Kohaut (2011).

3) 독일에서는 노조 가입 여부를 자유롭게 선택할 수 있는 권리가 헌법에 보장된 근로자의 권리이기 때문에 '클로즈드숍' 제도가 없다.

것은 아니며, 협약 적용대상에서 제외된다고 해서 반드시 저임금을 의미하는 것도 아님에 유의해야 한다. 2011년 현재 협약임금의 약 16%가 2008년에 실험적으로 책정된 저임금 기준선인 시급 9유로⁴⁾ 미만인데(Kalina, Weinkopf, 2010b), 물론 이는 노동력의 16%가 그러한 범주에 고용되어 있을 거라는 뜻은 아니다.

단체협약의 직접 적용 외에도, 독일에서는 다음과 같은 네 가지 방법으로 임금을 규제한다. 단체교섭법(Tarifvertragsgesetz-1)은 전통적으로 효력확장 절차를 전제한다. 즉 단체교섭 당사자 중 한편의 청구가 있고, 노조와 사용자 상급단체 대표 동수로 구성된 협약위원회(협약확장 특별위원회)의 동의가 있는 경우, 대상 노동자의 50% 이상에게 이미 구속력을 지니고 있는 단체협약은 그렇게 하는 것이 공익에 부합된다고 간주되면 해당 부문 전체에 보편적인 구속력을 지닌 것으로 선포될 수 있다. 효력확장 결정 조항의 사용 빈도는 1991년 전체 단체협약건수의 5.4%에서 2009년 1.5%로 감소하였는데, 부분적으로는 심지어 직접 관련된 업종별 사용자협회의 공개적인 의사 표명과 달리 사용자 상급단체들의 반대에 기인한 것이기도 했다.

사용자 상급단체의 반대를 피하기 위해 외국인과건근로자법(2), 최저근로조건법(3), 근로자과견법(4)에 다양한 종류의 효력확장(erga omnes) 절차를 도입했다. 자율적 단체교섭(Tarifautonomie) 전통에 따라, 우선적으로 어느 정도 대표적인 단체협약이 존재해야 하며, 그 다음으로 다양한 제도를 통해 그 협약이 해당 업종 내에서만 보편적인 구속력을 지니도록 확대 적용되어야 한다는 기본 원칙을 두고 있다. 네 가지 방법들 사이의 기술적 변화는, 확대 적용되는 협약의 대표성 기준 및 정부 조치를 정당화하기 위해 필요한 합의 수준과 관련되어 있다. 이러한 규제의 시행 결과, 통계상 저임금 기준선을 중심으로 업종별 최저임금이 산재하는 양상을 보였다. 현행 절차에서는 단체협약이 존재하지 않는 경우에 대한 해결책은 제시하고 있지 않으며, 해당 노사간 합의가 이루어지지 않거나 당사자 일방에서 해당 업종의 정당한 대표를 놓고 분쟁이 있는 경우 교착상태에 빠진다. 단체교섭의 '확대 적용'에서 단체교섭의 '보완'으로 패러다임의 전환이 필요하다.

4) 독일 전체를 기준으로 한 수치로서, 일부 단체협약은 전국적으로 적용되기 때문에 여기에서 이 수치를 사용하였다. 최근의 수치는 제공되지 않고 있다.

■ 저소득(small earnings)

지금까지 통계상 가능한 범위 내에서 (시간당) 저임금에 대해 살펴보았지만, (개인별) 저소득에 대해서는 구체적으로 언급하지 않았다. 저임금과 저소득이 분명히 관련되어 있기는 하나, 저임금은 어느 정도로, 그리고 법적·물리적 한계 내에서, 장시간 노동을 통해 보전될 수 있지만(보안업의 경우가 대표적), 저소득은 저임금 외의 다른 원인이 있을 수 있다. 적자 자영업 또는 단시간의 종속적 파트타임 고용이 원인일 수 있다. 또한 해당 연도나 근로자 경력 전체로 볼 때 고용 단절에 그 원인이 있을 수도 있다.

독일 고용체제의 저소득 촉진

독일 고용체제에는 노동시장 참여를 제한하고 간접적으로 저소득을 유도하는 제도와 장치가 많으며, 이 중 대부분은 절반만 현대화된 '보수적' 성별 체제와 관련이 있다.

- 독일 인구의 5분의 4를 차지하는 서독 지역에서는, 육아시설이 부족해서 영유아 자녀의 보육 책임이 있는 이들에게 전적인 노동시장 참여는 지극히 어려운 일이다. 일반적으로는 여성은 출산 후 일을 중단하고, 파트타임직으로 복귀하여 자녀가 13세가 넘어서야 풀타임 업무를 재개하거나, 아니면 일을 완전히 그만두게 된다.
- 사회보험제도는 보험료 납부 의무가 없는 피부양가족과 유가족에게 파생 혜택(derived entitlements)을 제공함으로써, 자녀 유무에 관계없이 배우자의 노동시장 불참 또는 제한적 참여를 지원한다. 조세제도도 부부 소득을 합산해서 반으로 나눈 다음 각자에게 별도로 누진세율을 적용함으로써 같은 효과를 가져온다. 이러한 '세금 분할(tax splitting)' 제도는 소득이 차이가 나는 부부에게 간접적 지원금을 제공하는 셈이 된다. 사회보험제도와 함께 이러한 조세제도는 노동시장 참여와 소득을 높이고자 하는 배우자들에게는 상당한 조세 부담이 된다.
- 2003년 이후로 '미니잡'이라고 불리는 '주변적인(marginal)' 파트타임 고용은 이미 이러한 체제하에서 1960년대부터 생기기 시작했다. 현재 소득이 월 400유로 미만인 저소득직

(small job)은 근로자에게 부과되는 사회보험료가 면제되는데, 이는 해당 근로자가 이미 자신의 배우자, 부모 등을 통해, 또는 학생건강보험과 같은 기타 제도를 통해 이미 사회보험에 가입되어 있다고 전제하기 때문이다. 소득세는 해당 근로자의 가계소득과 상관 없이 사용자의 정액 원천과세를 통해 지급된다. 총 740만개의 미니잡이 존재하고 490만 명이 미니잡을 유일한 일자리로 갖고 있는 상황에서(이는 임금고용 근로자의 약 12%에 해당하며, 이 중 3분의 2는 여성), 미니잡은 독일 고용제도의 주춧돌로 자리잡았다. 정의에 따르면, 미니잡은 저소득 일자리를 의미하며, 2003년 이후로 기준선이 오르지 않았기 때문에 미니잡으로 인정되는 최대 소득은 실질적으로 감소하였다.

- 고용 경력이 점차 불안정해지고 전체적으로 조각보와 같아진다는 인식이 확대되고 있어 도 이를 입증할 만한 적절한 패널데이터는 없지만, 저숙련자에 대해서는 사실로 드러나고 있다(Giesecke, Heisig, 2010): 저숙련 노동자들은 저임금의 위협을 받고 있을 뿐 아니라 실직 후 경력단절 빈도가 더 잦아짐으로써 연간 및 평생 소득이 더 낮아지고 있다.

모든 제도가 성별과 관련하여 작용한다. 실제로, 독일 고용제도가 조장하는 저소득은 주로 여성 근로자의 소득이며, 이는 현실로 나타나고 있다. ‘저소득 일자리(small job)’의 확산 동향은 근로시간 통계에도 반영된다. 독일 여성 고용률은 2000~2009년까지 약 9%포인트 꾸준히 증가하였지만, 전일제 고용으로 환산한 고용률은 2001년과 2005년 사이에 사실상 하락하였고, 동기간 내 성장률로 5%포인트에 미치지 못했다(European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities, 2010: S. 171). 다시 말해, 여성의 몫으로 돌아가는 ‘노동의 케익’은 그 케익을 나누어 갖는 여성의 수보다 훨씬 느리게 커지고 있다.

노동시장 활성화 정책의 역할

사회정책, 특히 노동시장 또는 고용정책에 있어서 ‘활성화’ 정책으로의 전환은 저소득 동향을 잠재적으로 강화한다. 구직자가 거부할 수 없는 ‘수락할 만한’ 일자리에 대한 기준은 상당히 엄격해졌다. 1997년 이전까지는, 근로자가 실업 후 6개월간은 자신의 기술보다 낮은 수준의 일자리를 수락할 필요가 없었지만 6개월이 경과하면 기술 수준을 5단계 중 1단계 하락하

여 일자리를 수락해야 했다. 1997년 이후 자격은 더 이상 문제가 되지 않는다. 실직자가 6개월 간 자신이 기여한 실업보험기금으로부터 실업급여를 받고 나면, 해당 실업급여(순 임금의 3분의 1에 해당) 이상을 지급하는 일자리는 모두 ‘수락할 만한’ 일자리가 된다. 충분한 실업보험 혜택을 받고 있지 않거나 그 혜택이 소진되어 소득을 기준으로 하는 최저소득급여를 받는 실직자는 신체적·정신적으로 수행 가능하다면 수입에 관계없이 일자리를 수락하여야 한다.

여전히 불완전하기는 하지만, 실증적 연구 결과는 ‘일자리 우선’ 정책이 소득구조의 격하에 기여했다는 주장을 뒷받침하고 있다. 대표적인 조사 결과에 따르면, 사용자들은 실직 구직자와 재직근로자 모두 이전보다 더 임금 및 근로조건에 대해 양보할 준비가 되어 있다고 답하였다(Rebien, Kettner, 2011). 일을 시작한 최저소득급여 수혜자들 가운데 3분의 1만이 기간을 정하지 않은 전일제 일자리에 고용되었고 약 50%는 (저임금 기준선에 훨씬 미치지 못하는) 시급 7.5유로 미만의 임금을 받으며, 약 4분의 1은 자신의 검증된 기술 수준에 미달하는 일자리를 수락하였다⁵⁾(Achatz, Trappmann, 2009). 다시 말해, 임금과 소득에 대한 유효한 하한선이 정해져 있지 않은 상황에서, ‘일자리 우선’ 정책은 저임금과 저소득의 확산에 기여한다.

■ 근로빈곤

가계 차원의 근로빈곤

빈곤은 개인적 차원이 아니라 가계 차원에서 고려되기 때문에 저임금 또는 저소득과 직접적으로 연결지을 수는 없다. 가족과 동거하는 경우, 소득과 빈곤의 관계가 다양한 방법으로 조정될 수 있다. 즉 소득이 더 많은 배우자로 인해 빈곤을 면할 수 있지만, 자녀가 있는 한부모라면 개인적으로는 충분한 소득이라도 빈곤해질 수 있다.

EU-SILC 데이터에 의한 최신 통계 수치에 의하면, 독일의 공적소득이전 후 근로빈곤 위험

5) 기술수준에 있어 더 이상의 하향이동 가능성이 없는 비숙련 노동자가 높은 비중을 차지하고 있음을 감안하면, 하향이동을 감수하고 일을 재개한 사람이 4분의 1에 해당한다는 것은 상당히 큰 규모다.

〈표 1〉 12개월 중 6개월 이상 피고용 인구 중 빈곤위험 인구의 비중(공적이전 후, 2006년, 일부 EU 국가)

	오스트리아	벨기에	독일	덴마크	스페인	프랑스	이탈리아	네덜란드	스웨덴	영국
전체	6.1	4.3	7.4	4.1	10.7	6.7	9.8	4.6	6.4	8.0
남성	6.3	4.4	6.8	4.9	12.0	7.0	11.7	4.6	7.0	8.3
여성	5.7	4.3	8.2	3.2	8.8	5.9	6.9	4.6	5.8	7.7

자료: Statistisches Bundesamt (2011b).

은 상당히 높은 것으로 보인다(표 1). 게다가 비교를 위해 선정된 국가들 중에서 독일은 여성의 빈곤위험률이 남성보다 높은 유일한 국가다. 안타깝게도 입수된 자료로는 성별 임금격차, 여성의 노동시장참여 제한, 대부분이 여성인 한부모에 대한 지원 부족 등으로 인한 효과를 파악할 수는 없었다.

저소득 보완책으로서의 제도개혁

2005년부터 실업급여 대상자가 아닌 실직자들을 위한 두 급여제도가 ‘구직자 최저소득급여(minimum income benefit for jobseekers)’라는 단일 제도로 통합되었다(자세한 내용은 Knuth, 2007, 2009 참조). 근로의욕을 높이기 위해 근로소득의 일부는 반영되지 않는 새로운 급여 기준표가 도입되었다. 이러한 점진적 급여 반환(gradual benefit withdrawal) 방식은 다른 국가들의 소득세 우대제도와 유사하게 작용하는데, 단, 급여 지급이 개시되기 전 근로시간 또는 소득의 하한선이 정해져 있지 않다는 차이가 있다. 여기서도 분명한 점은, 저소득을 받아들이는 편에 유리하게 작용하는 제도가 시행되고 있다는 것이다.

이러한 근로연계급여(in-work benefit)의 목적과 운용방식에 대한 불확실성을 입증하듯이, 두 차례의 수정을 거친 후에 현재는 다음과 같은 방식으로 월 근로소득의 미산입이 이루어지고 있다.

- 최초 100유로 미만은 전액 미산입된다.
- 100~1,000유로에 해당하는 소득에 대해서는 20%를 취할 수 있다.
- 1,000~1,200유로에 해당하는 소득에 대해서는 10%만을 취할 수 있다(1명 이상의 자녀를

부양하는 경우에는 1,500유로까지)

- 1,200유로를 초과하는 부분에 대해서는 급여에서 공제하며, 이는 대부분의 경우 급여 수급이 종료됨을 의미한다.

동등대우의 원칙 때문에, 이 조항은 급여 수혜자들로 하여금 결과적으로 소득이 가족의 생계 유지에 불충분하더라도 근로를 택하게 하는 인센티브로서만 작용하는 것이 아니라, 저소득자나 현 소득으로 부양하기에는 가족이 너무 많은 근로자에게 급여를 신청하도록 독려하는 역할을 한다. 결과적으로, 임금근로에 종사하면서도 급여를 받는 수혜자의 비율은 2005년 18%에서 2008년 12월 27%로 증가하여(Hartmann, Bergdolt, 2010) 그 수는 130만 명에 달했다. 여성의 노동시장 참여에 대한 용인된 규범과 함께 효과적인 임금 하한선이 부재하는 한, 근로연계 급여는 여전히 퍼즐과 같을 것이다. 즉 한순간에는 근로를 유도하고 급여 수급을 줄이는 인센티브처럼 보이겠지만, 그 다른 관점에서 보면 임금덤핑, 근로-여가-소득 균형의 최적화, 전통적 가족모델 유지를 위한 일종의 지원금으로 보일 것이다.

■ 요약 및 결론

이 글에서는 저임금·저소득·근로빈곤에 초점을 두어, 이전에 국제적 기준에서 묘사되었던 것과는 확연히 다른 독일의 목적하였다. 소위 ‘조정된 경제(coordinated economy)’가 효과적인 임금규제가 전무한 커다란 구멍을 방치하고 있으며, 사용자 상급단체는 ‘효력확대’ 규정을 통해 이런 허점을 막으려는 시도들을 방해하고 있다. 전통적으로 고임금·고품질 경제로 인식되어 왔던 독일에 상당한 규모의 저임금 부문이 형성되었으며 임금은 전반적으로 정체되어 왔다. 연간 및 평생 저소득은 오랜 기간(서부) 독일 여성에게는 일반적인 현상이었고, 최근에 가족 및 교육 정책이 실시되고는 있으나 ‘보수적’ 가족 모델을 극복할 수 있는 단호한 전략은 아직 시행되고 있지 않다. 독일에서 오랫동안 비현실적으로 여겨졌던 빈곤은 이제 현실이 되었으며, 이 글에서는 빈곤의 두 측면인 노후빈곤과 근로빈곤만을 다루었다.

소득보전을 통해 근로빈곤을 완화한다는 것은 불충분한 가계소득의 원인을 해결하지 못하거

나 심지어 그 원인이 강화되는 한, 상당히 높은 비용의 전략이 될 수밖에 없다. 낮은 시간당 임금은 그러한 원인 중의 하나다. 그러나 공적 논의에서는 시간당 임금과 가계빈곤의 관계를 조정하는 다양한 요소들이 간과되는 경향이 있는데, 그러한 요소들의 상당수가 바로 빈곤의 이유이기도 하다. 독일 고용체계 하층부의 임금과 소득에 대한 전략은 모순적이고 단편적이다. 오랫동안 저임금 부문의 발달은 저숙련 노동자의 일자리를 창출하거나 보호하기 위해 바람직한 것으로 묘사되었고, 전반적인 임금억제는 지금까지도 미덕으로 인식되고 있다. 여성고용 패턴, 임금구조, 가계빈곤의 연관성은 적절하게 다루어지지 않고 있다. 이 분야들을 서로 결합하여 살펴보면, 그 메시지는 단순하고 간결하다. 과거 ‘포디즘(Fordism)’의 ‘황금시대’에는 가능했었지만 이제는 더 이상 저숙련 남성이 매우 검소한 생활수준이라도 가족의 생계비를 충당할 수 있는 ‘가족 임금(family wage)’을 벌기가 가능하지 않다면, 그리고 그럼에도 불구하고 남성이 가정을 꾸려야 한다면, 그 자녀의 어머니에게 전일제 고용직 또는 동일한 임금에 상응하는 경력을 가질 수 있도록 기회가 주어져야 한다. 이는 또한 자녀가 매우 어릴 때부터 이용할 수 있는 공공보육서비스가 일반화되어야 함을 의미한다. 1인 생계부양자 체제에서는 더 이상 자신들이 바라는 생활수준을 유지할 수 없는 고숙련 커플의 경우도 마찬가지다. 가족 임금이 더 이상 한 명의 소득만으로는 확보될 수 없음을 인정하더라도, 전일제 근로자 1인이 보전 급여 없이도 생활할 수 있도록 임금 하한선을 정해야 한다. 효과적인 최저임금 규정과, 전업주부와 엄마에게도 노동시장에 적극 참여할 수 있는 가능성과 인센티브를 부여하는 제도적 틀이 갖춰진 후에야, 그래도 여전히 궁핍한 가족에게 소득을 보전해 주고 고용을 유도하는 방법으로 그러한 보전 급여를 설계하는 데 지출하는 것이 헛되지 않고 바람직한 투자가 될 것이다. **KLI**

- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark (2009), Wege aus der Grundsicherung. Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehem. (IAB-Kurzbericht, 28). Available online at <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb2809.pdf>
- Bellmann, Lutz; Stegmaier, Jens (2010), Perspektiven der Erwerbsarbeit. Facharbeit in Deutschland. In: Perspektiven der Erwerbsarbeit: Facharbeit in Deutschland. Dokumentation der Expertengespräche. Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn (WISO Diskurs), pp. 7~19.
- Berthold, Norbert; Fehn, Rainer (2000), Unemployment in Germany. Reasons and remedies. Würzburg (Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Universität Würzburg). Available online at <http://www.vwl.uni-wuerzburg.de/fileadmin/12010400/diskussionsbeitraege/dp60.pdf>
- Berthold, Norbert; Stettes, Oliver (2000), Der Flächentarifvertrag – vom Wegbereiter des Wirtschaftswunders zum Verursacher der Beschäftigungsmisere? Vortrag im Rahmen des VII. Travemünder Symposiums zur ökonomischen Analyse des Rechts, 22.~25. März 2000. Würzburg: Bayerische Julius-Maximilians-Univ. Wirtschaftswiss. Fak. (Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik / Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, 33).
- Bispinck, Reinhard (2010), Niedriglöhne und der Flickenteppich von (unzureichenden) Mindestlöhnen in Deutschland. (WSI Report, 4). Available online at http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_04_2010.pdf
- Bispinck, Reinhard (2011), Pay in the 2000s: development and outcomes. (WSI Report, 6). Available online at http://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_06_2011.pdf
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv (2011), Tarifliche Vergütungsgruppen im Niedriglohnbereich 2011. Eine Untersuchung in 41 Wirtschaftszweigen. Düsseldorf.

(Elemente qualitativer Tarifpolitik, 72). Available online at http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_elemente_niedrigloehne_2011.pdf

- Bundesagentur für Arbeit – Statistik (2011), Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Berufen (Klassifizierung der Berufe 1988). Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik – Daten nach einer Wartezeit von sechs Monaten. Stichtag 30. September 2008. Bundesagentur für Arbeit – Statistik. Available online at <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/200809/iiiia6/sozbe-bo-heft/bo-heft-d-0-xls.xls>
- Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2011), Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung. In: *WSI-Mitteilungen*, vol. 64, no. 5., pp. 242~247.
- European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities (2010), Employment in Europe 2010. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities. Available online at <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6288&langId=en>.
- Giesecke, Johannes; Heisig, Jan Paul (2010), Höheres Risiko für Geringqualifizierte. Wie sich die berufliche Mobilität in Deutschland verändert hat. (WZBrief Arbeit, 7). Available online at http://bibliothek.wzb.eu/wzbrieft-arbeit/WZBriefArbeit072010_giesecke_heisig.pdf
- Hall, Anja (2010), Arbeiten Frauen und Männer unter ihrem Wert? Zum Einfluss dualer und schulischer Ausbildungsberufe auf ausbildungsinadäquate Erwerbstätigkeit in Deutschland. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 36 (1), S. 131~159.
- Hartmann, Michael; Bergdolt, Robert (2010), Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher: Begriff, Messung, Struktur und Entwicklung. Bundesagentur für Arbeit – Statistik. Available online at <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/SGBII/Erwerbstaetige-AlgII-Empfaenger-Sonderbericht.pdf>
- Hein, Eckhard (2011), Makroökonomische Risiken des deutschen Wachstumsmodells im internationalen Kontext. In: *WSI-Mitteilungen* (11), S. 571~579.
- Heinze, Rolf G.; Streeck, Wolfgang (2000), Institutionelle Modernisierung und Öffnung des

Arbeitsmarktes: Für eine neue Beschäftigungspolitik. In: Jürgen Kocka, Claus Offe und Beate Redslob (Hg.): Geschichte und Zukunft der Arbeit. [Konferenz, die vom 4. bis zum 6. März 1999 unter dem Titel ... vom Wissenschaftskolleg zu Berlin ... veranstaltet wurde]. Frankfurt/Main: Campus-Verl., S. 234~261.

- Horn, Gustav A.; Stum, Simon; van Treeck, Till (2010), Die Debatte um die deutsche Exportorientierung. In: *Wirtschaftsdienst* 90 (1), S. 22~28. Available online at <http://www.wirtschaftsdienst.eu/downloads/getfile.php?id=2285>
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia (2010), Niedriglohnbeschäftigung 2008: Stagnation auf hohem Niveau – Lohnspektrum franst nach unten aus (IAQ-Report, 6). Available online at <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2010/report2010-06.pdf>
- Knuth, Matthias (2007), Implementing the new basic allowance for job seekers in Germany. Discussion Paper, Peer Review Programme of the European Employment Strategy. Available online at http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/DE%2007/discussionpaper_DE_07.pdf
- Knuth, Matthias (2009), Path shifting and path dependence: Labour market policy reforms under German federalism. In: *International Journal of Public Administration* 32 (12), S. 1048~1069.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage. Available online at https://publikationen.sachsen.de/bdb/showDetails.do;jsessionid=BCFFB00EDCD22035E60C623EF16417A2.bdb_lb?id=39405
- Möller, Joachim (2011), Zwischen Hoffen und Bangen – Perspektiven des deutschen Arbeitsmarktes. Bildungspolitische Konferenz der Bertelsmann-Stiftung. Berlin, 16.11.2011.
- Rebien, Martina; Kettner, Anja (2011), Die Konzessionsbereitschaft von Bewerbern und Beschäftigten nach den Hartz-Reformen. In: *WSI-Mitteilungen* 64 (5), S. 218~225.
- Reinberg, Alexander (1999), Der qualifikatorische Strukturwandel auf dem deutschen

Arbeitsmarkt – Entwicklungen, Perspektiven und Bestimmungsgründe. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 32 (4), S. 434~447.

- Statistisches Bundesamt (2011), Einkommen und Lebensbedingungen in Deutschland und der Europäischen Union. Leben in Europa (EU-SILC). Wiesbaden (Fachserie 15 Reihe 3).