

독일의 사회정책 및 노동시장정책 최근 동향 : 사민당 유권자 표심 이탈에 대한 미온적 대처

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

■ 도입

독일에서 전통적으로 가장 강력한 두 정당인 기민당과 사민당은 2017년 9월에 실시된 연방 총선에서 모두 크게 패하였다. 이는 독일 연방의회(Bundestag) 내 권력 배분에 변화를 가져왔는데 여기에 우파 성향의 신설 정당이(군소 정당의 연방의회 진입을 막는) 5% 하한선을 가뿐하게 넘어 약 13%에 달하는 의석을 차지함으로써 그 효과는 더욱 확대되었다. 기민당과 사민당을 합하면 여전히 여유 있게 과반수를 차지하기는 하지만, 처음에는 사민당이 이번 회기 중에 유권자 지지를 더 잃게 될까 우려하여 기민당과의 연정을 거부하기도 하였다. 그러나 메르켈 총리와 자민당 및 녹색당 사이의 연정 논의가 순조롭게 시작되는 듯하더니 예기치 않게 결렬되면서, 사민당은 국가의 운영에 대한 책임을 져야 한다는 압력을 받게 되었다. 사민당이 이처럼 입장을 바꾸기까지는 오랜 시간이 소요되었는데, 당대표를 임기를 시작한 지 얼마 안 된(이전까지 유럽의회 의장을 역임한) 마틴 슈츠(Martin Schulz)에서 안드레아 날레스(Andrea Nahles) 전 독일 노동사회부장관으로 교체하고 전체 당원투표를 실시하는 등의 과정을 겪었다. 그 결과, 총선 후 약 6개월가량 지난 2018년 3월 14일에야 앙겔라 메르켈이 총리로 재선될 수 있었고 새로운 내각이 구성되었다. 재무부뿐만 아니라 노동사회부, 가족노인여성청소년부를 포함하여 사회정책과 관련된 모든 정부부처의 장은 사민당이 맡고 있다.

한편 노동정책과 관련된 여러 입법안도 현재 추진 중이며 이하에서 소개하는 사회적 보호,

노동시장과 임금 규제, 적극적 노동시장정책을 그 내용으로 한다.

■ 사회적 보호

실업 보험

독일은 현재까지 약 10년간 지속되고 있는 경제호황으로 인해 재정 건전성을 유지하고 있다. 사회보험기금 재정도 마찬가지로 안정적으로 운영되고 있는데, 2017년 말 기준으로 실업 보험기금은 172억 유로의 누적적립금을 기록하였다. 보험료 인하 요구가 커지면서, 정부는 보험료를 낮추는 동시에 기금의 필요성을 피력해야 할 상황에 처해 있다. 현재 입법안에 따르면 2019년 1월부터 실업 보험료율이 총소득 대비 현재 3%에서 2.6%로 약간 하락할 것으로 예상된다. 이렇게 되면 실업 보험료율은 실업자 수가 최초로 1백만 명을 넘어섰던 1975년 이후 가장 낮은 수준으로 인하되는 것이다.

실업 보험료 및 실업 급여 수급 자격은 보험료가 실제로 납부된 개월 수(납부기간)와 보험료 산입을 위한 일정 범위의 실직 전 가입기간(최소 가입기간)이라는 두 가지 변수에 의한다. 현재 실업자가 가장 6개월간 실업 급여를 받기 위해서는 실직 전 24개월 이내에 최소 12개월간 보험료를 납부해야만 한다. 12개월간 가장 실업 급여 수급 자격을 얻기 위해서는 실직 전 24개월 전체 기간 동안 보험료를 납부해야 한다. 즉 납부기간과 최소 가입기간이 동일해야 한다. 최근에 취업 경력에 단절이 있었던 근로자라면 실업 급여를 전혀 받지 못하거나 꽤 오래전에 수년간 연속적으로 보험료를 납부하였다 하더라도 수급 기간이 12개월 미만에 그치게 된다. 실업 급여 수급 자격이 없다는 것은 자산조사를 거친 후 지급되는 기초소득보장급여에 의존해야 함을 의미하며, 자산조사를 거친다는 것은 저축액을 소진하거나 보유하고 있는 재산을 매각해야 할 수도 있다는 뜻이다. 이전에는(1982년까지) 납부기간은 6개월이었고 최소 가입기간은(2003년까지) 36개월이었다. 역설적이지만, 안정적이고 지속적인 고용이 오히려 일반적인 현상으로 간주되고 ‘객관적 사유’가 없는 기간제 계약직(이하의 ‘기간제 계약직에 대한 규제 강화’ 참조)이 아직까지 법으로 허용되지 않았던 시기에는 실업 보험이 경력

에 단절이 있는 비연속적 취업자에 대해 더 포용적이었다.

2020년에 발효될 것으로 예상되는 새로운 법안에 의하면, 실업 급여 수급을 위한 최소 가입기간이 30개월로 연장될 것이다. 2003년 하르츠 개혁의 일환으로 법개정을 통해 최소 가입기간이 3년에서 2년으로 단축되었던 것을 감안하면 절반만 회복된 셈이다. 2012/2013년 실업자 자료를 활용한 모델링에 의하면, 최소 가입기간을 3년으로 다시 늘리면 수혜대상자가 35,000명 늘어날 것으로 보이며, 이는 수혜 대상자 비율이 4.1% 증가함을 의미한다(Stephan und Hofmann, 2015). 자격기간을 6개월만 연장하면 그 효과는 미미할 것으로 예상되며, 반박의 여지는 있으나 이러한 연장은 대체로 실업 보험의 포용성을 확대하는 방향으로의 상징적인 조치라고 볼 수 있을 것이다. 이에 반해 납부기간을 6개월로 단축하게 되면 수혜 대상자는 4배로 늘어나며(Stephan und Hofmann, 2015) 이때 실업 급여는 3개월 단기로 지급되는데 대부분의 경우 이 정도면 구직활동에 충분하다. 그러나 납부기간은 법개정 대상에 포함되어 있지 않다.

2017년 선거기간에는 사민당도 직업(재)훈련 시 실업 급여 수급이 가능하도록 수급 기간을 연장해야 한다는 주장을 내놓았다. 그러나 이러한 주장은 연정 협약에 반영되지 않았고 결국 현행 법안에도 포함되지 못했다. 결과적으로, 직업훈련과 관련된 정책 개선은 취업자의 경우로 한정되었다(이하의 '재직자 및 숙련근로자 직업훈련' 참조).

상당수의 노동능력상실자(또는 소득보전을 위해 기초소득보장급여를 받는 근로빈곤층)에 대한 기초소득 수급 상황 개선방안은 현행 입법 추진 과정은 말할 것도 없고 지난 선거기간에도 언급조차 되지 않았다. 기초소득보장급여는 정기 인상에 따라 8유로가 인상되어 2019년 1월부터 424유로가 되며 여기에 주거광열비가 추가된다. 기초소득보장급여 수급자들이 사회 및 문화 생활을 누리기에는 미흡하다는 자료에도 불구하고(Christoph, 2016) 급여 구조의 인상이나 제재조치의 변경에 대해서는 논의가 이루어지지 않고 있다.

연금

연금은 독일인 대부분과 관련이 있기 때문에, 연금정책은 전통적으로 노동시장정책보다 더 신중하게 장기적인 관점에서 다루어진다. 연정 협약에 따라 현재 법안은 ① 취업 대신 육아

를 선택한 부모를 위한 연금 보너스, ② 장애연금 수준, ③ 연금제도 전반의 표준 임금대체율 (standard wage replacement rate), ④ 저소득자의 사회보험 부담금 면제 확대 등 네 가지 사안을 다루고 있다.

- ① 이전의 연립정부에서 1992년 이전에 출생한 아동의 육아를 위해 노동시장 참여를 축소하거나 중단하는 부모들(사실상, 압도적으로 여성)을 위해 소액의 연금 보너스가 도입된 바 있다(Knuth, 2014). 이 제도는 1992년 이후에 출생한 아동의 부모에 대해 이미 그러한 보너스가 적용되고 있던 상황에서 차별적 처우를 개선하기 위한 목적으로 도입되었다. 그러나 조정이 완벽하게 이루어진 것은 아니었다. 현재 연정 협약 및 그 과정에서 마련된 법안에 의하면, 1992년 이전에 출생한 아동의 부모에 대한 혜택도 충분히 상향 조정되어 출생연도에 따른 차이는 없어진다. 이는 과거에 사회에 기여한 바에 대한 사회 정의적 조치이기는 하지만 앞으로 해결해야 할 문제와는 관련이 없다.
- ② 법정 연금수급 개시연령이 67세까지 점진적으로 연장됨에 따라, 장기적으로 하향세를 보이던 장애연금의 추세가 역전되었다. 현재 연금수급건의 약 1/3은 조기 장애연금이 차지하고 있다. 법정 정년에 수령 개시된 노령연금은 매 납부연도 해당 수령인의 상대적 소득 지위를 기준으로 산정되는 반면, 장애연금의 산정에는 장애로 인해 포기한 취업 연수라는 가상의 요소가 포함된다. 현재 이러한 가상 납부기간은 장애 인정 시점부터 만 62세가 되는 날까지의 기간으로 한정되어 있는 반면에, 법정 연금수급 개시연령은 점진적으로 67세까지 연장되고 있으며 신체 건강한 이들은 실제로 취업기간을 늘리고 있다. 따라서 장애연금 수령인의 가상 납부기간도 2030년까지 단계적으로 확대될 것이며, 결과적으로 우선 법정 연금수급 개시연령을 따라 잡고 이후에는 동일한 속도로 연장될 것이다. 이는 실제로 근로자가 장애를 갖기 전 최소 5년 이상 연금을 납부한 경우 법정 정년까지 지속적으로 근무하여 동일한 상대 소득을 받은 것으로 간주하여 연금을 받게 된다는 의미다.
- ③ 연정 협약에는 2025년까지 대체율 48%, 기여율(contribution rate)¹⁾ 최대 20%(현재는

1) 사회보험 부담금은 근로자와 사용자가 동일하게 부담한다. 따라서 총임금에 기여율이 20%라는 것은 근로자로부터 10%를 공제하고 사용자에게 10%를 부과한다는 뜻이다.

18.6%)로 끌어올려 연금제도를 안정시킨다는 공약이 포함되어 있다. 표준 임금대체율은 45년간 연금보험료를 납부한다는 모형에 의해 산정하지만, 45년은 상당수의 사람들이 채우기 힘든 기간이다. 2025년 이후의 시기를 위해, 정부는 정책 결정방안을 마련하기 위한 전문가위원회를 구성할 예정이다. 연정 협약과 신설될 전문가 위원회의 심의에 더하여, 올라프 슐츠(Olaf Scholz) 재무장관은 2040년까지 임금대체율 안정화를 요구하였다. 이에 반해, 현재까지 알려진 입법안은 장기 납부자에 대해 기초소득보장급여 수준보다 10% 높은 연금 하한선을 도입하겠다는 연정 협약의 공약을 이행하기에는 부족한 것으로 보인다. 결과적으로, 저소득층은 평균 이상의 소득 대체율을 기록하게 될 것이며, 이는 노령빈곤을 막는 가장 효과적인 방안이라 할 수 있다.

- ④ 월소득이 450유로 이하인 단시간 일자리(이른바 ‘미니잡’)에 종사하는 근로자들은 사회보험 부담금을 면제받지만(연금은 선택가입(opt-in) 가능), 현재 월소득 450유로에서 850유로의 경우에는 근로자의 연금보험료율이 0에서 일반 수준까지 가파르게 상승하는 글라이드존(glide zone) 구간이다. 앞으로 글라이드존이 월소득 1,300유로까지 확대된다. 지금까지는 글라이드존에서 연금보험료가 줄면 그에 따라 연금 혜택이 줄었지만, 앞으로는 보험료 전액이 납부된 것으로 간주한다. 이러한 다소 기술적인 사항은 연정 협약에 포함되어 있지 않다.

■ 노동시장과 임금 규제

근로자의 요구에 의한 근로시간 유연성

한시적으로 근로시간을 줄였다가 다시 풀타임으로 복귀할 수 있는 근로자의 권리를 의미하는 ‘파트타임 브리지(part-time bridge)’라는 개념은 금속노조인 IG Metall에 의해 시범적으로 도입되었다(Knuth, 2018). 2018년 2월, 금속노조는 이 개념을 사용자들과의 단체협약에 명문화하는 데 성공하였으며, 이 단체협약은 2019년부터 효력을 지닌다. 시민당도 이 개념을 채택하고 결국 협상을 통해 연정 협약에 포함시키게 되었다. 한편 근로자 45인 초과 기업

에 최소 6개월 재직한 근로자는 1~5년간 근로시간을 단축할 수 있는 권리를 갖도록 하는 입법안이 제출되었다. 합의에 의한 단축기간이 경과하면, 해당 근로자는 단축 전 근로시간으로 복귀해야 한다. 근로자 46~200인 기업의 사용자는 일정 규모의 근로자(전체 근로자 규모에 따라 달라지며 4~14% 수준)가 이미 한시적으로 근로시간을 단축하여 일하고 있는 경우에는 근로시간 단축 요청을 거부할 수 있다.

기간제 계약직에 대한 규제 강화

일반적으로, 기간제 계약직은 객관적 사유로 정당화되는 경우에만 법적으로 허용된다. 법률에 예시된 객관적 사유에는 한시적 업무량 증가, 결원의 한시적 대체, 수습기간, 정해진 기간에 한하여 제공되는 공적 재정에 의해 창출된 고용 등이 포함된다. 그러나 신규 채용자의 경우에는 최대 2년간 기간제 계약으로 고용할 수 있으며, 이 2년의 기한 내에 4회까지 기간제 계약을 연장할 수 있다. 연정 협약에는 객관적 사유가 없는 기간제 계약을 1.5년으로 제한하고 이 기간 내 2회까지만 계약 연장이 가능토록 한다는 내용이 담겨 있다. 근로자 75인 초과 기업은 객관적 사유가 없다면 전체 근로자의 최대 2.5%까지만 기간제 계약직으로 고용할 수 있다. 이 글을 쓰고 있는 현재까지는 이러한 규제를 담고 있는 법안이 아직 발표되지 않았다.

2017년에는 신규 채용자의 약 41%가 기간제였지만, 전체 고용에서 기간제 계약직의 비율은 8.3%에 불과하다. 기간제 계약직의 약 절반은 명시된 객관적 사유가 없다(Hohendanner, 2018). 전체 기간제 계약직의 규모와 신규 기간제 계약직의 유입 사이에 이러한 큰 차이가 있다는 것은 대부분의 기간제 계약직이 결국 무기계약직으로 전환됨을 의미한다. 그러나 공공근로 및 공적재정에 의한 일자리는 전환이 되지 않는 대표적인 예외인데, 기간제 사업 자체가 객관적 사유가 될 뿐만 아니라 실제로 유연하지 못한 예산문제로 인해 사용자가 기간제 고용을 할 수밖에 없는 상황이기 때문이다(Hohendanner et al., 2016).

객관적 사유가 없는 기간제 계약을 제한하는 것으로는 공공 사용자, 특히 대학의 상황을 해결하지 못한다. 그러한 조치가 자동적으로 기간제 계약직의 감소로 이어지는 것도 아니다. 대부분의 기간제 신규 채용에서 객관적 사유가 없는 이유는 단순히 그러한 채용이 가능하고 상

대적으로 행정적 부담이 덜하기 때문인 것으로 보인다. 향후 규제가 실시되면, 사용자들은 대부분의 경우에 객관적 사유를 제시할 수 있게 될 것이다. 앞에서 설명한 ‘파트타임 브리지’가 도입되면 1~5년의 기간 동안 한시적 대체인력을 채용해야 할 필요성과 정당성이 커질 것이다. 상대적으로 규모가 큰 기업들은 잠재적인 파트타임 요청건, 추후 풀타임으로 복귀할 현재 파트타임 근로자, 근로시간 단축 기간에 대체인력으로서 고용되는 기간제 계약직, 객관적 사유가 없는 기간제 계약직의 상한선 등을 관리해야 한다. 이에 따라 전자 인사관리시스템에 새로운 기능이 추가되어야 할 것이며, 이는 소프트웨어 생산업체에 있어서는 추가 매출을 의미한다. 하지만 IT 기반 인사관리체계를 갖추지 못한 중소기업(근로자 45~200인)의 경우에는 이미 악몽 같은 근로계약 규제가 한층 더 강화될 것이다.

법정 최저임금

법정 최저임금의 도입과 이 제도의 기술적 특성에 대해서는 이미 이전의 여러 기고문에서 상세히 다룬 바 있다(Knuth, 2015, 2017, 2018). 한편 최저임금위원회는 2019년, 2020년 매년 최저임금을 인상하도록 하는 최저임금 2차 인상 권고안에 합의하였다. 최저임금위원회는 2년 동안 4%의 인상을 지속적으로 권고하고 있지만, 2020년에 1.7% 추가 인상이 합당하다는 입장인 것으로 보인다(표 1 참조). 아직 정부 결정이 시행되지는 않았지만, 최저임금위원회의 권고를 따르지 않는다면 유일하게 남은 방안이라고는 최저임금을 그대로 두는 것밖에 없기 때문에 정부가 위원회의 권고를 수용할 것이라는 데는 의심의 여지가 없다.

최저임금의 효과에 대해서는, 이미 여러 차례 글에서 밝혔듯이 학계의 열띤 논쟁과 관련 연구가 여전히 지속되고 있다(Knuth, 2018). 2018년 상반기에 새로운 연구 결과가 다수 발표되었으며, 그중 일부는 최저임금위원회가 2년마다 작성하는 보고서 중 2차 보고서 작성을 위

<표 1> 2015년 독일 법정 최저임금 도입 이후 인상 동향(시간당임금)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
최저임금	8.50유로		8.84유로		9.19유로	9.35유로
인상률			4.0%		4.0%	1.7%

한 전문자료로서 의뢰한 것이다(Mindestlohnkommission, 2018).

최저임금의 도입은 최하위 소득계층에 해당하는 근로자들의 시급에 강력한 영향을 미쳐 2014년부터 2016년 사이에 이들의 근로소득은 거의 9% 상승하였다(Pusch, 2018). 최하위 소득계층인 1분위의 실질 시급은 2002년 이후에 1992년 수준 미만으로 하락했다가 2016년에야 회복되었으며, 이에 따라 소득 10분위 배율 불평등 증가세는 역전되었다. 그러나 일부 미니잡 근로자들이 월 최대 450유로의 소득에 대해 부여되는 재정적 혜택을 유지하기 위해 근로시간 단축을 선택하는 경우가 있기 때문에, 이러한 영향은 월소득 또는 연소득이 아니라 시간당임금 기준으로만 적용된다(Grabka und Schröder, 2018). 결과적으로, 기초소득보전급여를 신청하는 ‘근로빈곤층’의 수적 감소는 미미한 수준에 그쳤다(Mindestlohnkommission, 2018). 최저임금은 주거비용이 평균 미만인 지역에서 풀타임 일자리에 종사하는 1인 가구의 경우에만 생활임금으로 역할할 수 있다. 최저임금을 받는 근로자가 단체협약에 명시된 풀타임 근로자들의 평균 근로시간(주당 37.7시간) 기준으로 근무하는 경우에 받는 소득은, 독일 20대 도시 중 한군데에서만 기초소득보장급여 수급에서 완전히 벗어나기에 충분한 정도다(Herzog-Stein et al., 2018b).

기업들이 차등 임금을 유지하려고 하는 상황에서, 최저임금 바로 위 단계의 시급에는 일종의 ‘엘리베이터 효과(elevator effect)’가 발생한다. 하지만 법의 적용을 받지 않는 임금 집단에 최저임금이 미치는 영향은 직접적인 적용을 받는 집단에 미치는 영향보다 적기 때문에, 최하위 단계에서 시급의 분산 정도는 감소하였다(Mindestlohnkommission, 2018). 예상하는 바와 같이, 시급에 있어서 지역 간 차이도 줄어들었는데, 저임금근로자의 비중이 높은 지역에서 중위임금 대비 최저임금 비율이 상대적으로 더 크게 나타났기 때문이다(Ahlfeldt et al., 2018).

최저임금을 위반하는 경우는 여전히 많은 것으로 보이며, 개인 가게, 숙박음식업, 일반 서비스업, 소매업, 부동산 관리업, 식품 제조업에서 위반율이 15% 이상으로 높게 나타난다. 미니잡(월소득 최대 450유로) 종사자, 기간제 계약직 근로자, 또는 여성의 경우에는 임금이 최저임금 미만일 확률이 높아지는 반면에, 직장협의회가 설치된 경우에는 그러한 확률이 낮아진다(사회인구학적 변수 및 기업 변수 일부를 통제하더라도 마찬가지다)(Pusch, 2018). 그러나 시급은 바로 알 수 있는 것이 아니라 근로소득과 근로시간을 이용해 계산해야 하는 것이고

이 두 요소는 모두 정확하게 신고되지 않을 수도 있기 때문에 최저임금 위반을 통계적 수치로 나타내기 어렵다. 31,000개 사업장에 대한 행정감독을 실시한 결과 2,500건의 예비절차(preliminary proceedings)가 실시되어, 약 8%에 해당하는 사업장이 조사를 받았다. 그러나 이 결과가 전체 사업장을 대표하는 것으로 볼 수는 없으며, 실제로 감독관들은 저임금근로자의 비중이 높은 사업장을 중점 감독대상으로 삼도록 하고 있다 (Mindestlohnkommission, 2018).

거시경제 모델은 전반적으로(통계적으로 유의미하지는 않지만) 긍정적인 고용효과를 나타내는 반면에(Herzog-Stein et al., 2018a), 사업체조사 자료의 분석 결과는 일자리 규모에 있어 총고용의 0.2%에 조금 못 미치는 수치인 46,000~59,000개의 부정적인 고용효과를 나타내고 있다. 이 일자리들은 줄어드는 것이 아니라, 분석모델에 의하면 최저임금이 도입되지 않았다면 창출되었을 일자리들이다. 이 모델에서는 기업의 수익성에 있어 유의미한 부정적 효과를 약간 보이지만, 자본 및 설비 투자에 대한 유의미한 효과는 발견되지 않았다(Bossler et al., 2018).

최저임금은 고용형태별 일자리 구성에 영향을 미쳐 왔다. 다른 일자리 없이 미니잡에만 종사하는 사람이 2년 만에 약 7%가 감소했다. (시급이 낮은 일자리 비중이 높아서) 최저임금의 영향을 크게 받는 기업들의 경우에는 그 감소율이 10%로 높아졌다(Frentzen et al., 2018). 총근로시간에는 아무런 영향을 미치지 못했지만(Herzog-Stein et al., 2018a), 당초 시급이 최저임금보다 낮았던 미니잡의 사용자 및 근로자는 ① 월 임금 지급액이 미니잡 상한액을 초과하게 하거나(이로써 사회보험이 적용되는 일자리의 수를 늘리고), ② 미니잡 상한선을 넘지 않도록 근로시간을 줄이거나, ③ 아예 미니잡을 그만두는 방식으로 대처하였다. ②와 ③의 방식으로 생겨난 근로시간이 재배분되면서, 주당 근로시간이 20시간을 초과하는 파트타임 일자리가 늘어난 반면, 20시간 미만인 파트타임 일자리는 약간 감소하였는데 이는 20시간 상한선 초과에 따른 효과로 보인다. 이러한 효과들은 저임금 고용이 상대적으로 더 확산되어 있어서 최저임금의 과급효과가 더 큰 구동독 지역에서 더 강하게 나타났다(Frentzen et al., 2018).

최저임금이 도입되기 전, 독일의 노조들은 전통적인 단체교섭 자율성에 위배되는 최저임금 도입에 대한 지지 여부를 놓고 오랜 기간 이견을 보여 왔다. 정부는 최저임금을 도입했을 당

시, 의도적으로 사회적 파트너십과 단체교섭 강화라는 프레임을 내세웠다. 이론적으로 최저임금제 도입은 두 가지 중 하나의 방향으로 단체교섭에 영향을 미친다는 가설을 세울 수 있다. 먼저 지금까지 단체협약이 적용되지 않았기 때문에 최저임금의 영향을 크게 받는 기업들은 기존의 단체협약에 명시된 추가 노동비용이 상당 부분이 이제는 최저임금제로 인해 어차피 의무화되었기 때문에 단체교섭을하기로 선택할 가능성이 있다. 즉 임금 적정성, 사회평화 및 거래비용에 단체교섭이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 여겨지고 단체교섭에 합류하는 한계 비용이 최저임금에 의해 줄어든다면, 기업은 합류를 선택할 것이다. 그렇지 않고 최저임금이 그 자체로 정당성을 갖추는 것으로 여겨지고 기업 근로자의 상당수에 적용된다면, 단체교섭 합류로 인한 잠재적 이익은 감소한다. 또한 단체교섭제도에서 탈퇴하는 것에 대한 근로자와 노조의 저항도 줄어들 수 있다. 이 두 가지 가능성은 실증적으로도 증명되었다. 즉 최저임금은 일부 기업에서는 단체교섭 합류를, 다른 일부 기업에서는 탈퇴를 촉발한 것으로 보인다. 그러나 순효과는 약간 부정적이다. 즉 최저임금제는 단체교섭 적용범위가 줄어드는 장기적인 추세를 중단시키거나 역전시키지 못했다(Bellmann et al., 2018).

■ 적극적 노동시장정책

재직자 및 숙련근로자 직업훈련

독일의 노동시장은 고도로 숙련된 시장으로, 국가공인 직업훈련자격 또는 학력을 필요로 하지 않는 일자리는 15%에 불과하다. 저숙련 근로자의 고용기회는 더 나은 훈련을 받은 경쟁자들의 이직으로 인해 더 줄어든다. 실제로 재직자의 7%만이 국가공인 직업훈련이나 학업을 이수하지 않은 이들이며, 이는 근로조건이 낮은 일자리에도 약 절반이 아마도 현재 업무와는 다른 업종의 훈련이나 교육을 받은 사람들이 종사하고 있음을 뜻한다. 숙련근로자의 실업률 3.6%는 비숙련자의 실업률 18.7%와 대조를 이룬다. 장기실업자의 경우 56%가 공인자격이 없다. 50세를 초과한 연령, 건강상 제약이라는 부동의 두 가지 원인 다음으로, 직업훈련 부족은 취업 가능성을 현저하게 낮추는 세 번째로 강력한 변수이다(Achatz und Trappmann,

2011).

고용사회부의 2015년 '노동 4.0 독서'에 따라 디지털화가 고용구조에 미치는 영향에 대한 집중적 논의와 연구가 추진되었다(Knuth, 2017). 기술변화에 따른 대체효과로, 고용수준에 대한 전반적인 효과는 미미하겠지만 업종구조에는 상당한 변화가 있을 것이라는 기대가 확산되었다. 미숙련자에 대한 부정적 효과는 예상 외로 크지 않고 숙련자(specialist)에 대한 수요가 크게 증가하고 전문가(expert)에 대한 수요도 더욱 크게 증가할 것으로 예상되는 반면, 주로 타격을 입는 집단은 독일 고용모델에서 핵심 집단인 공인 직업훈련자격을 가진 산업근로자일 것으로 보인다(Wolter et al., 2016).

이러한 근로자들이 일자리를 잃고 실업자들에게 제공되는 재훈련 자격을 얻게 될 때까지 기다리는 대신, 독일 정부는 기존의 적극적 접근 방식, 즉, 부분적으로 실업 보험기금을 통해 재정을 지원하는 재직자 훈련의 확대에 힘쓰고 있다. 지금도 연방고용청(Federal Employment Agency)은 재직자 훈련기간 중 노동비용뿐만 아니라 훈련비도 지원할 수 있다. 그러나 연간 참가자가 25,000명 미만이기 때문에, 이 지원 프로그램의 이용률은 실망스러운 수준이다. 정부는 참가자 연령, 공인자격이 없는 경우에만 참가할 수 있도록 하는 요건, 사업체 규모 등과 관련된 기존의 제약을 제거함으로써 이 제도를 크게 확대하고 핵심 숙련근로자의 기술 적응 및 향상을 실질적으로 증진할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 이에 병행하여, 심화 직업훈련(further vocational training)에 관하여 사용자 및 근로자를 상담하고 지도하는 연방고용청의 역할이 강화될 것이다.

노동시장 접근 취약 계층을 위한 일자리 보조금 지원사업

앞에서 설명하고 이전 연구(Knuth, 2015)에서도 기술했듯이, 독일의 노동시장은 매우 양극화되어 있다. 1년 미만 실업자의 취업 가능성은 장기실업자보다 8배 높다(Künkler, 2018). 실업 급여 수급 기간은 일반적으로 12개월(고연령 실업자의 경우 최대 24개월)이기 때문에, 노동시장에서 배제되어 있는 이들은 기초소득보장급여를 받게 된다. 기초소득보장급여 수급자들 중에서 취업 가능성이 가장 낮은 15%(약 350,000명)는, 75%가 55세 이상, 57%가 1인 가구, 73%가 연속 수급 기간 6년 초과, 77%가 실업기간 6년 초과, 42%가 저숙련자라는 특

징을 보인다(Lietzmann et al., 2018). 이러한 특성은 노동시장으로부터 상시 배제되어 있는 이들의 프로필을 어느 정도 보여주지만, 안타깝게도 이러한 분석에 사용된 데이터세트에는 건강이라는 변수가 빠져 있다. 하지만 등록된 누적 또는 연속 실업기간이 의외로 짧다는 것은 질병으로 인한 고용단절이 잦음을 의미하며, 또한 실업자의 노동시장으로부터의 거리를 판단하는 데 있어 행정적인 실업 등록이 지나는 효용성이 낮음을 입증하는 것이다.

이들이 높은 노동수요와 직업능력 병목현상(skills bottleneck)에도 불구하고 일자리를 구하지 못한다면, 사용자들이 그들을 현 시장 상황에서 취업 능력을 갖추었다고 여기고 있지 않고 앞으로도 그러지 않을 것이라고 유추할 수 있다. OECD와 유럽연합이 주창하고 독일이 2002~2005년 하르츠개혁을 통해 적극 채택한 ‘활성화 조치’는 분명 그 한계에 도달했다. 그들은 더 많은 응시원서를 제출하거나, 이력서를 더 잘 쓰거나, 면접훈련을 받거나 임금과 기타 근로조건에 양보를 하는 것만으로는 일자리를 구할 수 없다. 그로 인해 나이가 더 어려워지거나, 더 똑똑해지거나, 더 매력적이지는 않기 때문이다. 실업한 상태에서 구직자로 등록했는지 여부와 관계 없이, 이들은 실질적인 의미에서 더 이상 노동시장 참여자가 아니다. 은퇴하기에는 너무 젊고, 장애연금을 받을 수 있을 정도로 아프지도 않지만, 경쟁적인 고용시장에서 성공하기에는 너무나 취약하다.

실업이 개인에게 미치는 영향을 연구한 고전적인 ‘마리엔탈(Mariental)’ 연구(Jahoda et al., 1972) 이후로 실업, 특히 장기실업은 재정적 어려움뿐 아니라 노동의 사회조직(social fabric of work)과 고용에서 비롯된 지위 및 인정을 상실하기 때문에 사회적 소외를 초래한다는 사실이 반복적으로 확인되었다. 취업을 통한 금전적 유인을 강화하는 다양한 ‘근로유인정책’에 대한 평가 결과, 이후에 보조금이 지급되지 않는 일자리에 취업할 가능성에는 유의미한 영향을 미치지 못하거나 심지어 부정적인 경우에도, 사회적 통합 및 참여에 있어서는 개선 효과가 있었다. 그러한 직접고용창출 프로그램은 통독 이후 동독의 경제적 충격을 완충하기 위해 1990년대에 약 500,000개의 일자리를 대규모로 제공하면서 정점에 이르렀지만, 하르츠개혁 이후 독일 정부는 이러한 프로그램들에 대해 불편하고 미온적인 태도를 보이고 있다. 비현실적인 명칭의 신규 프로그램들이 연이어 빠르게 발표되면서 참가자의 수는 줄어들었다.

2018년 연정 협약에서 경쟁적인 시장에 대한 보완책으로 ‘사회적으로 통합된 고용시장’ 확립을 위해 40억 유로 규모의 프로그램(1년당 10억 유로로 150,000개 일자리 창출)을 발표

함으로써, 반론의 여지는 있으나 새로운 시대의 개막을 알렸다. 성공을 위해 가장 중요한 목표와 조건은 더 이상 정규직 전환이 아니라 사회적 통합과 참여의 개선에 있다. 한편 입법안에 명시된 세부 내용은 다음과 같다. 25세 이상으로 지난 8년 동안에 7년 이상 최소소득보장급여를 받고 그 기간 동안 취업한 적이 없는 사람은 첫 2년간 100%의 임금 보조금을 받고 채용될 수 있으며, 보조금 비율은 3년차부터 5년차까지 90%, 80%, 70%로 줄어든다. 임금 보조금은 실제 지급되는 임금과 무관하게 최저임금에 대한 백분율로 계산되는데, 이는 아마도 사용자가 단체협약을 적용하기 때문으로 보인다. 이 보조금 지원사업에 참여하면, 기간제 계약직 사용이 보장된다(위 기간제 계약직에 대한 규제 강화에서 언급한 ‘객관적 사유’에 해당). 2년 경과 후 최초의 100% 보조금보다 적게 받더라도 해당 근로자를 고용할 의사가 있을 정도로 그 근로자의 생산성이 충분히 향상되었는지 여부를 사용자가 판단할 수 있도록, 보조금이 지급되는 5년의 기간 내에 2회 계약연장이 가능하다. 기존 일자리 지원금 사업에는 공공 및 비영리 기관만 참여가 가능했지만, 신설된 일자리 지원금 사업에는 민간기업도 참여할 수 있다. 7년 이상 취업하지 않았던 사람들이 일자리를 갖게 되면서 업무상 규율이나 조직적 규제에 익숙하지 않기 때문에 발생할 수 있는 문제점과 갈등을 극복할 수 있도록 사용자와 근로자를 위한 코칭이 무상으로 제공된다. 이 사업에 참여하게 되면 근로소득을 받는 만큼 급여가 공제되기 때문에 부분적으로는 스스로 재정을 꾸릴 수 있게 된다. 최저임금 부분에서 지적한 바와 같이, 별도의 피부양인이 없고 풀타임 근무가 가능한 이들은 주거 비용이 상대적으로 적은 지역이라면 더 이상 기초소득보장급여를 받지 않게 될 것이다. 그 밖의 사람들은 임금을 보완하기 위해 감액된 보조금을 받게 된다. 훈련비용의 50%도 지원된다. 이 제도가 실제로 150,000명의 고용으로 이어진다면, 오랜 일자리 보조금 지원사업의 역사에 있어 중요한 변화가 될 것이다.

앞서 분석한 내용에 비추어 보면, 25세를 갓 넘은 젊은이들은 가능한 한 모든 직업훈련을 받아야 할 연령대이므로, 이들을 위해 일자리 보조금을 지원하는 경우는 매우 드문 예외가 되어야 한다. 때문이다. 이 제도는 보조금 지원 일자리가 은퇴로 이어지는 교량의 역할을 할 수 있는 고령층을 집중대상으로 할 것이다. 5년의 고용기간 경과 후 연금수급 개시연령까지 아직 몇 년 남은 이들을 다시 실업상태로 둘 것인지 아니면 결국에는 아마도 보다 낮은 70% 정도의 비율로 일자리 보조금을 연장하는 방안을 도입할 것인지의 문제가 제기될 것이다.

■ 결론

이러한 현안들을 정부 내 두 여당의 정치적 의제와 연결 짓는다면 다양한 양상으로 나타난다. 실업 보험료율을 낮추고 육아기 부모의 연금 보너스를 확대하는 일은 분명히 기민당이 추구하는 현안으로 볼 수 있다. 다른 세 가지 연금 관련 현안들(저소득자를 위한 연금 ‘하한선’ 포함)과 글라이드존의 조정은 논란의 여지가 없는 반면에, 2040년까지 ‘연금 보장(pension guarantee)’을 위한 사회민주당 공공연한 움직임은 쟁점이 되고는 있으나 즉각적인 결과를 가져오지는 않을 것이다. 나머지 현안들, 즉 실업 급여 수급 자격기간 연장, 기간제 계약직 사용 제한, ‘파트타임 브리지’ 권리, 직업훈련 및 일자리 보조금 지원사업 등은 분명히 사민당의 의제에 해당한다. 법정 최저임금 도입은 지난 임기 중 사민주의 중요한 업적이었지만 이제는 일상적인 상황이 되었다. 설계상 최저임금제는 단체협약으로 합의한 임금에 따라 변경되기 때문에 그 구조적 영향은 일시적 현상일 뿐이다. 향후 최저임금은 저소득자가(2000년과 2015년 사이에 그랬던 것처럼) 다시는 ‘위험에 처하는’ 일이 없도록 예방하는 효과는 있겠지만 그들의 상대적 지위를 더 이상 개선시켜주지는 못할 것이다.

사민당이 사회정책의제를 지배하고 있는 가운데, 그들의 의제는 주로 ‘핵심’ 근로자에게 집중되어 있다. ‘파트타임 브리지’는 대기업 재직 근로자를 위한 사업이며 심화 직업훈련 확대도 마찬가지다. 장기실업자의 능력 개발이라는 난제는 다루고 있지 않다. 기간제 계약을 제한하고 실업 급여 수혜 자격기간을 연장하는 것은 ‘주변(fringe)’ 근로자들에게 유리한 사업들이지만 두 가지 경우 모두 규제 방안은 미온적이다. 현재 빈곤층과 소외층을 대상으로 하는 유일한 사업은 일자리 보조금 지원제도이다. 그러나 이 제도의 직접적 영향을 받는 이들은 기초소득보장급여를 받는 430만 명 중 15만 명에 불과하다. 2002~2005년 하르츠개혁(당시 게르하르트 슈뢰더 총리가 이끄는 사민당이 집권)에 뒤이어 사민당이 크게 표를 잃고 2013년에서야 조금 회복할 수 있었던 경험에 비춰, 사민당 내에서는 하르츠개혁을 ‘극복’해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 그러나 지금까지는 어떠한 확실한 개혁안도 등장하지 않았다. 사민당은 노동시장 호황에서 소외된 이들과 다시 연계를 맺을 수 있는 방안을 생각해내지 못하고 있는 듯하다. **KLI**

 참고문헌

- Achatz, Juliane; Trappmann, Mark(2011), Arbeitsmarktvermittelte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Einfluss von personen- und haushaltsgebundenen Arbeitsmarktbarrieren. Nürnberg(IAB Discussion Paper, 2).
- Ahlfeldt, Gabriel M.; Roth, Duncan; Seidel, Tobias(2018), The Regional Effects of a National Minimum Wage. CESifo-Group.
- Bellmann, Lutz; Bossler, Mario; Gerner, Hans-Dieter; Hübler, Olaf(2018), Collective bargaining coverage, works councils and the new German minimum wage. In: *Economic and Industrial Democracy* 53(online first).
- Bossler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Lochner, Benjamin; Betzl, Ute; Feist, Lisa; Wegmann, Jakob(2018), Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf Betriebe und Unternehmen. (IAB-Forschungsbericht, 4).
- Christoph, Bernhard(2016), Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug. In: *WSI-Mitteilungen* 69 (5), pp.344-352.
- Frentzen, Kathrin; Beck, Martin; Stelzer, Jonas(2018), Beschäftigungswirkungen des Mindestlohns. In: *Wirtschaft und Statistik* (1), pp.35-51.
- Grabka, Markus M.; Schröder, Carsten(2018), Ungleichheit in Deutschland geht bei Stundenlöhnen seit 2014 zurück, stagniert aber bei Monats- und Jahreslöhnen. In: *DIW-Wochenbericht* 85 (9), pp.157-166.
- Herzog-Stein, Alexander; Logeay, Camille; Nüß, Patrick; Stein, Ulrike; Zwiener, Rudolf(2018a), Positive gesamtwirtschaftliche Effekte des gesetzlichen Mindestlohns. Eine ökonometrische Analyse. (IMK-Report, 141).
- Herzog-Stein, Alexander; Lübker, Malte; Pusch, Toralf; Schulten, Thorsten; Watt, Andrew(2018b), Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission(WSI Policy Brief, 24).
- Hohendanner, Christian(2018), Reform der befristeten Beschäftigung im

Koalitionsvertrag: Reichweite, Risiken und Alternativen(IAB-Kurzbericht, 16).

- Hohendanner, Christian; Ramos Lobato, Philipp; Ostmeier, Esther(2016), Befristete Beschäftigung im öffentlichen Dienst : Öffentliche Arbeitgeber befristen häufiger und kündigen seltener als private(IAB-Kurzbericht, 5).
- Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul; Zeisel, Hans(1972), Marienthal. The sociography of an unemployed community. London: Tavistock.
- Knuth, Matthias(2014), 「2014년 독일 노동시장 전망」, 『국제노동브리프』 12(2), pp.17-31.
- _____(2015), 「2015년 독일 노동시장 전망 : 노동시장 양극화」, 『국제노동브리프』 13(2), pp.18-31.
- _____(2017), 「독일의 2016년 노동시장과 노사관계 검토 및 2017년 전망 : 낙관주의와 불확실성 사이」, 『국제노동브리프』 15(2), pp.22-35.
- _____(2018), 「2018년 독일 노동시장 및 노사관계 전망」, 『국제노동브리프』 16(2), pp.23-34.
- _____(2018), Langzeitarbeitslosigkeit als Kernproblem des Arbeitsmarktes. In: *Soziale Sicherheit* 67 (7), pp.261-268.
- Lietzmann, Torsten; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim(2018), Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose : Wer für eine Förderung infrage kommt. (IAB-Kurzbericht, 20).
- Mindestlohnkommission(2018), Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns. Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz.
- Pusch, Toralf(2018), Bilanz des Mindestlohns: deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen (WSI Policy Brief, 19).
- Stephan, Gesine; Hofmann, Barbara(2015), Abgänge aus Beschäftigung und Zugänge in den Leistungsbezug : Kurzfristige Effekte einer veränderten Rahmenfrist und/oder Anwartschaftszeit. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Aktuelle Berichte, 12).

- Wolter, Marc Ingo; Mönnig, Anke; Hummel, Markus; Weber, Enzo; Zika, Gerd; Helmrich, Robert et al.(2016), Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie (IAB-Forschungsbericht, 13).