

2020년 독일 노동시장 전망 : 불안한 경제적 토대 위에서의 고용 성장

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

■ 사상 최장기 고용 증가

2019년 말 기준으로, 독일은 14년 연속 고용 성장을 기록하였다. 심지어 금융위기 직후 성장이 약화되었던 해인 2009년에도 고용이 소폭 증가한 바 있다. 이는 1950년부터 1965년까지 서독의 전후 복구기간 이후로 최장기 고용 성장에 해당한다.¹⁾ 연간 유급 근로시간의 경우도, 2009년에 하락하고 이후 약간의 정체를 겪기는 했지만 지속적으로 늘어나고 있다(Wanger et al., 2019). 다시 말해, 위기 기간의 단시간 근무와 전반적인 파트타임 근무는 경제성장이 고용으로 전환될 때 분명 승수 효과를 가져오기는 하지만 이는 전체 상황의 일부일 뿐이다. 2005년과 비교하여 2018년 취업자의 수는 14% 증가했고 유급 근로시간은 11% 늘어났다.

인구구조 변화로 생산가능연령 인구가 감소하는 상황에서 노동력의 여성화, 다양화 및 고령화가 심화되었기에 이 정도 규모의 고용 성장이 가능했다. 50세 초과 연령집단의 취업자 수는 2005년 대비 2018년 66% 증가한 반면에, 이들의 고용률은 34%에서 45%로 늘어났다.²⁾ 인구학적 이유에서나 이미 고용률이 높다는 점에서 내국인(national) 남성이 전체 고용

1) 통독 이전 동독의 비교 가능한 자료는 구할 수 없었다.

2) 이 자료와 참고문헌을 밝히지 않은 기타 자료는 모두 Eurostat 온라인 데이터베이스(<https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>)를 통해 '유럽노동력조사(European Labor Force Survey)'에서 인용하였다.

률에 기여할 여지는 거의 없지만, 이에 반해 여성의 고용률은 10%p 상승하였다. 내국인 여성과 외국인(non-national)은 차원은 다르지만 유사한 규모의 고용률 성장을 기록하였다. 이주 노동자 유입이 아니었다면, 이 규모의 고용 성장은 가능하지 않았을 것이다. 2005년 이후 추가 일자리의 46%가 외국인에 의해 채워졌으며, 전체 취업자 중 외국인의 비중도 77% 증가하였다. 2006년부터 2018년까지 전체 취업자 중 외국 출생자의 비중은 15%에서 19%로 늘어났다. 2019년 9월 기준 난민 약 36만 명이 취업해 있어 이러한 동향에 기여하고 있다(Bundesagentur für Arbeit - Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung 2019; Knuth 2019b).

실업률은 2005년 10.3%에서 2018년 3.4%로 하락하였고, 성별로는 남성의 실업률이 여성보다 약간 더 높다. 전체 실업자 중 장기실업자(12개월 이상)가 차지하는 비중은 56%에서 41%로 줄어든 반면, 초장기 실업자(48개월 이상)의 비중은 21%에서 16%로 감소하였다. 이러한 고용 호황은 일부 취약집단에는 영향을 미치지 못했는데 이들의 실업은 노동수요 부족으로는 설명이 되지 않는다(cf. Knuth, 2015). 사용자들은 단순히 이 집단을 통상적인 조건하에서는 취업이 불가능한 집단, 즉 대규모 공적부조와 임금보조금이 없다면 취업할 수 없는 집단으로 보고 있다(관련 정책대응은 이하 ‘노동시장 배제 집단을 위한 일자리 창출’ 참조).

■ 낮은 경제 역동성

앞서 기술한 이례적인 고용 성장을 보면, 일반적으로 그와 마찬가지로 두드러진 경제 역동성에 기반을 둔 것이라고 생각할 것이다. 하지만 GDP 성장은 미미한 수준에 그쳤으며 최근에는 심지어 하락세를 보이고 있어, 2006년 이후 연평균 실질 경제성장률은 1.7%를 기록하였다. 근로자 수는 증가하고 있는데 이들의 생산량 증가는 미미하기 때문에, 결과적으로 연평균 1인당 GDP 증가율은 더 낮은 0.6%에 그쳤다(Statistisches Bundesamt(Destatis) 2019). 다시 말해, 독일의 노동생산성 증가율은 유로존 평균치보다는 약간 높지만(Herzog-Stein et al., 2019) 2008년 후로는 계속 이보다 낮은 수준에 머물렀으며(Belitz et al., 2019) 최근에는 마이너스 성장을 기록하였는데, 이는 낮은 경제성장이 계속되면 지속적인 고용 성장을

가져올 수 있다는 것을 보여준다. 투자 지출은 현재와 같은 디지털화의 시대에는 더욱 신중하게 살펴보아야 하지만, 투자율의 저조 및 하락은 생산성의 둔화를 어느 정도 설명해 준다(Haskel and Westlake, 2018).³⁾ 그러나 다른 지표들은 독일의 현재 고용 강제는 이례적으로 경제 역동성에 기반을 둔 것이 아니라는 견해를 확실히 뒷받침한다. 이직(job turnover) 분석 결과에 의하면, 고용 성장은 공장 단위의 일자리 창출률 증가에 의한 것이 아님을 알 수 있다. 실제로 일자리 창출률은 감소하고 있지만 일자리 소멸률은 그보다 더 가파르게 하락하고 있어(Matthes et al., 2019: 7) 이에 따라 전체적으로 고용이 플러스 성장하는 결과로 이어지는 것이다. 기존의 사업장 내에서 혁신이 이루어지고 있어 근로자가 퇴출되는 일이 없어진 것이라고 주장할 수도 있을 것이다. 그러나 재직 근로자들의 근로조건에 관한 조사에 의하면 새로운 업무, 혁신 활동의 참여, 또는 자신의 현재 직업 능력을 넘어서는 도전적 요소 등의 발생률은 2012년이나 2006년과 비교했을 때 2018년에 전혀 증가하지 않았다(Lück et al., 2019). 이러한 사실은 금융위기 발생 이후 회복이 시작되던 해인 2010년 이후로도 혁신 활동은 오히려 줄어들고 있다는 기업 조사 결과로 확인된다(Dahms et al., 2015: 89; Dettmann et al., 2019: 95). 정보통신기술(ICT) 투자를 보고한 공장의 비율도 2014년 이후로 계속 감소하고 있으며, 2008년 이후로는 2000~2008년의 기간보다 전반적으로 더 낮은 수준에 머물고 있다. 통계자료에서 확인할 수 있는 사실은 '산업 4.0(Industry 4.0)'이나 '디지털화'에 관한 정치적 미사여구와는 뚜렷한 차이가 있다(Knuth, 2017). 이러한 담론은 현재 실제로 일어나고 있는 일에 어떻게 대처해야 하는가보다는 발생 가능성이 높은 일(과 발생한다면 문제가 될 수 있는 일)을 다루고 있음을 보여준다.

기업들이 향후 희소성이 더욱 높아질 것으로 예상되는 숙련 근로자들을 비축하기 시작하면서 기술 부족의 심화(Bossler et al., 2018)가 더욱 증폭되는 효과(self-amplifying effect)가 나타났다. 근로자 채용이 점점 힘들어지는데도 임금 상승률은 전반적으로 그리 높지 않은 수준을 유지하고 있기 때문에, 임금비용은 사용자들의 근로자 채용을 저해하는 요소가 아니며 노동을 자본으로 대체할 만한 강력한 동기로 작동하지도 않고 있다. 요약하자면, 독일 고용 성장

3) 이 주장에 의하면, 데이터, 데이터 구조물, 지식, 브랜딩, 고객관계 등의 무형자산에 대한 투자는 일상적인 업무 활동과 얽혀 있기 때문에 R&D나 투자 상품의 외부 구입보다는 상품의 임금비용과 같은 수치와 관련이 크다고 한다.

의 기반은 급속한 현대화가 아니라 안정적으로 정착되어 있는 기존의 사업 모형들을 그 한계치까지 활용한 데에 있으며(cf. Knuth, 2018), 한계에 도달하면 리스크가 발생할 수 있다.

■ 경제와 노동시장 상황은 어떻게 될 것인가?

교역 상대국들 사이에 갈등이 커지면서 서로 관세 장벽을 강화하겠다고 위협하고 영국이 3년 넘게 유럽연합 탈퇴 직전에서 갈피를 잡지 못하고 있는 상황⁴⁾에서, 전 세계 무역 성장률은 2018년 이후로 둔화되었다. 독일은 수출 흑자 규모뿐만 아니라 수출량도 2019년 10월까지(가장 최근 수치) 양호한 수준을 유지하고 있지만, Cesifo 기업환경지수는 2019년의 마지막 몇 개월간 상승을 나타냈으나 2018년 이후로 감소하고 있다.⁵⁾ 매월 발표되는 IAB 노동시장지표⁶⁾도, 2018년 초반 이후로 쭉 감소하다가 2019년 11월과 12월에 상승세로 돌아서는 유사한 패턴을 보여준다. 2013년 이후로 임금 동향이 정상화되면서⁷⁾(Herzog-Stein et al., 2019) 국내 수요도 경제를 안정시켰다(Dullien, 2019).

그러나 연평균 고용 성장률은 2011년(금융위기에서 회복되기 시작한 해)부터 2018년까지 1.1%였고 2018년에는 1.4%였던 반면에, 2019년에는 0.9%에 불과하였다. 2019년 3사분기에는 빈 일자리의 수가 약간 감소하였는데, 금속업의 경우 1사분기부터 시작된 이러한 감소 현상이 더욱 두드러졌다(Kubis, 2019). 확실히 수출지향 산업들은 변화에 대처하기 위한 준비를 하고 있으며, 자동차 산업의 경우에는 추가적으로 내연기관(엔진)을 전기모터(배터리)로 당장 대체해야 할 과제를 안고 있다. 전기 자동차는 일부 기계부품과 배기 관련 부품들이 필요치 않기 때문에, 최근 연구 결과에 의하면 2030년까지 자동차 산업에서는 40만 개 이상의 일자리가 사라질 것으로 예상된다. 게다가 상대적으로 높은 금리의 기존 여신 계약의 만기가 도래하고 있는 상황에서 금리 스프레드의 축소는 은행업의 전통적인 사업 모형에 더욱 큰

4) 편집자 주: 이 글은 영국의 브렉시트 이전에 작성된 것으로, 영국은 2020년 1월 31일 EU를 탈퇴했다.

5) <https://www.ifo.de/node/50668>에서 2020년 1월 2일 검색한 내용.

6) <https://www.iab.de/en/daten/arbeitsmarktbarometer.aspx>에서 2020년 1월 2일 검색한 내용.

7) 2003년부터 2011년까지는, 임금 정체, 실질임금의 감소, 노동소득 분배 감소라는 특징을 보인다.

위협이 되고 있다. 새로운 전자결제 서비스 업체들은 전통적인 은행보다 훨씬 낮은 비용으로 지급결제 업무를 처리하고 있다.

제조업, 금융업, 소매업 기업들의 인력 감원 공고는 이미 2017년부터 그 빈도가 높아지고 있는 것으로 보인다. 하지만 노동시장 통계에는 아직 반영되고 있지 않다. 노동시장 이탈률(job exit rate) 상승도 나타나지 않으며,⁸⁾ 취업으로부터 실업으로의 유입이 약간 증가했다는 점(2018년 대비 2019년에 2.2% 증가)은 이 지표가 2010년 이후로 계속 마이너스 증가율을 보였다는 점을 감안할 때 조심스럽게나마 전환점으로 해석할 수 있는 현상이다.⁹⁾ 기업들의 인력 감원 공고는 세 가지 요소에 의해 완화된다. 첫째, 기업이 공고하는 감원규모는 일반적으로 실제 규모보다 큰데, 직장협의회와 교섭하는 과정에서 운신의 여지를 확보하려는 기업의 의도 때문이다. 둘째, 감원의 상당 부분은 퇴직자와 기타 사직자로 대체하거나 희망퇴직을 유도하는 형태로 대체로 해고로 이어지지 않는다. 셋째, 해고가 불가피할 때에도 대부분의 경우에는 뒤로 미루어진다.

따라서 경제와 노동시장의 전반적 상황은 모호하다. 일부에서 평가하는 신중한 낙관론은 정치적 계산이 배제되었다고 보기는 어려운 반면, 독일 ‘고용 기적’의 불안한 기반과 함께 국제 경제 환경은 비관론에 명분을 제공하고 있다(German Council of Economic Experts, 2019).

■ 노동시장 정책

2019년에는 전반적인 고용 및 노동시장 상황에 영향을 미칠 수 있는 적극적 노동시장 정책에 두 가지 주요 혁신이 이루어졌다.

8) 2020년 1월 2일에 Bundesagentur für Arbeit - Statistik(2019)에서 검색한 내용과 자체 산출한 결과이다. 노동시장 이탈률에 대해서는 2019년 3월까지의 자료만 제공된다.

9) 2020년 1월 2일에 Bundesagentur für Arbeit - Statistik 연감에서 검색한 내용이다.

재직자 훈련 보조금

재직자의 훈련 기회가 부족하다는 점은 오랫동안 우려의 대상이었다. 1969년 고용촉진법 (Employment Promotion Act)이 1998년에 사회법전 제3권(Book III of the Social Code)으로 대체되면서, 이 법의 도입 부분에 고용가능성(employability) 유지와 관련하여 사용자 및 재직 근로자에게 강제 집행력은 없는 일정한 ‘의무’가 부과되었다. 그럼에도 불구하고, 총 노동비용 대비 백분율로 산출한, 사용자의 재직 근로자 계속직업훈련비용 지출은 여전히 EU 평균 미만이며 덴마크나 프랑스와 비교하면 절반에 그치고 있다.¹⁰⁾ 자사 근로자에게 훈련 프로그램을 실시하는 기업의 비중은 2010년 이후 증가하지 않았으며, 재직자의 참여율도 소폭 증가했을 뿐이다(Müller et al., 2017). 근로자의 계속직업훈련 참여에 관한 여러 조사 결과, 노동시장에서 낙오할 위험이 가장 높은 집단(공식 직업자격이 없거나, 외국 태생이거나, 더 이상 유효하지 않은 기술을 가진 고령 근로자)의 참여율이 가장 낮은 것으로 일관되게 나타났다. 놀랍지는 않으나 가장 우려할 만한 점으로, 대체로 반복적 업무에 종사하며 따라서 컴퓨터나 로봇으로 대체될 위험이 가장 높은 근로자들의 경우 상대적으로 계속직업훈련 참여율이 낮았다(Heß et al., 2019).

이러한 상황에서 연방고용청(Federal Employment Agency)은 일찍이 2002년부터 재직자를 위한 직업훈련 과정을 지원하기 시작했다. 이렇게 시작된 재직자 훈련은 초기에는 매우 작은 규모에서 시작되었으나, 철학적으로는 중요한 변화를 의미했다. 연방고용청의 예산은 사실상 사용자와 재직자가 동등하게 부담하는 실업보험료를 재원으로 한다. 사회보험의 목적상 명백하게 정의된 사회적 위험에 대해 급여청구가 정당화되며, 실업보험의 경우에 사회적 위험은 실업을 의미한다. 실업보험료를 ‘재직자’에게 사용하기 위해서는 실업 위험을 ‘사전적’ 또는 ‘예방적’으로 해석할 필요가 있다. 결과적으로, 훈련 보조금은 직업 기술이 보완되지 않으면 실직할 위험이 있는 이들에게 집중되어야 하며 실업을 ‘예방’한다는 목적이 있어야 한다. 또한 재직자 훈련이란 원칙적으로 사용자의 의무이기 때문에, 그리고 사용자는 자사 재직

10) 2020년 1월 3일 Eurostat 데이터베이스에서 검색한 European Continuing Vocational Training Survey의 자료.

자의 직업 능력이 개선, 보완되면 그로 인해 이득을 얻을 수 있기 때문에, 이러한 프로그램의 배경에는 경쟁왜곡 및 금지된 공적지원(prohibited public aid)이라는 정치적 쟁점뿐만 아니라 법률적 쟁점이 항시 자리하고 있다. 바로 이러한 이유 때문에, 재직자 훈련 프로그램이 2002년 당시 근로자 100인 이하 사업장의 50세 초과 근로자를 수혜대상으로 제한하며 매우 조심스럽게 도입되었다. 도입 초기부터, 훈련 참여로 인해 근무하지 못한 시간에 대한 임금비용뿐만 아니라 훈련비용도 해당 사용자의 신청에 따라 보조금으로 전액 또는 일부 지원되었다. 보조금이 단순히 사용자의 사업장에서 필요한 교육비용을 대체하지 않도록 하기 위해, 훈련 과정은 사업장 밖에서 진행되도록 하고 단기적으로 사업장에 적용할 수 없는 수준의 기술과 지식을 제공토록 하였다.

실무 경험에 의하면, 보조금 수령 규모는 연간 추정 예산을 훨씬 밑돌 정도로 매우 적은 편이어서 보조금이 예산을 초과하거나 보조금을 부당하게 증액해야 하는 문제는 없었지만, 이 보조금 프로그램을 순조롭게 출발시켜야 하는 과제가 있었다. 따라서 이후 몇 년에 걸쳐 프로그램은 인증된 직업 자격이 없는 근로자들을 대상으로 단계적으로 확대되었고, 참가 가능 근로자의 연령 하한선을 낮추고 대상 기업 규모의 상한선은 높이는 방향으로 실시되었다. 가장 최근의 사례로, 2019년 초반에는 이러한 방향성 측면에서 또 하나의 큰 성과가 이루어져 수급 조건에 따라 보조금의 비율이 달라지지만 수혜대상에서 더 이상 특정 부류의 근로자나 기업을 전적으로 배제하지 않는다. 현재 보조금은 근로자 10인 미만 사업장의 경우 훈련비용 100% 지원부터 2,500명 이상 사업장의 경우 훈련비용 15% 지원에 이르기까지 차등적으로 지급되고 있으며, 훈련 중 임금비용은 근로자 250명 이상 사업장의 비숙련 근로자에 대해서는 100%부터 숙련 근로자에 대해서는 25%에 이르기까지 차등적으로 지원되고 있다. 대기업(근로자 2,500명 이상)의 경우 훈련이 단체협약에 규정되어 있다면 (15%가 아닌) 20%의 훈련비용 보조금을 지급함으로써 사회적 파트너의 역할을 인정하고 있다. 자세히 살펴보면, 이 때문에 수혜 조건이 상당히 복잡해지면서 시행과정에서 장애물이 될 수 있다. 그럼에도 이 보조금 수급자의 비율은 증가하고 있다.

경기순환과 여름휴가로 인한 계절적 효과로 인해 9월은 항상 보조금 수급자 비율이 가장 높으며, 2019년 9월(가장 최신 자료)의 훈련비용 보조금 수급자 비율은 2018년 9월보다 34% 높은 수준이다. (매우 낮은 수준이었던) 임금보조금 수급자 비율은 더욱 가파르게 상승

하여 훈련비용 보조금을 따라잡았으며, 그 결과 2019년 9월에는 두 가지 보조금 수급 건수가 모두 약 6,000건을 기록하였다. 총 참가자의 수는 월 신규 참가건수의 약 4배로 이를 통해 평균 훈련 소요기간을 가늠해 볼 수 있다. 현재 매년 3천4백만 명의 취업인구 중 약 0.1%가 보조금 프로그램을 이용하는 것으로 해석되며, 약 3.3%의 취업자가 35년의 직장 생활 중에서 평균적으로 한 번은 참가할 수 있는 기회가 있다고 볼 수 있다. 다시 말해, 이 프로그램이 야심찬 접근 방식을 취하고 있으며 최근에 주목할 만한 증가를 보이고 있기는 하지만 그 적용 범위가 여전히 한정되어 있어서 디지털화와 탈탄소화에 발맞춘 경제 변환이라는 과제에 대한 해결책을 제공하기에는 역부족이다.

노동시장에서 배제된 집단을 위한 일자리 창출

2019년 초에 도입된 또 다른 프로그램은 초장기 실업자를 대상으로 한다. 이전의 글(Knuth, 2015)에서도 역설한 바와 같이, 독일 노동시장이 양호한 흐름을 지속하면서 일부 취약집단은 더욱 분명하게 노동시장에서 장기적으로 배제되었다. 결원율(vacancy rate)이 증가하고 기업들이 구인난 가중을 호소하는 동안에도(Bossler et al., 2018), 2018년의 경우, 5년 이상 실업자 수는 연 평균 약 15만 명에 달했다(Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2018). 이 수치는 장기 요양, 노동시장 퇴장 또는 노동시장 프로그램 참여가 끝나면 실업기간이 처음부터 다시 계산되는 행정기록을 바탕으로 한다. 따라서 등록 실업기간보다는 총 미취업 기간에 초점을 두는 것이 노동시장 배제 측면에 있어서는 더 의미가 있다. 2005년 1월부터 2014년 12월까지의 기간에 최소 1회 이상 최저소득급여(minimum income benefits)를 수급한 자들 중에서¹¹⁾ 37%가 연속으로 6년 이상 미취업 상태에 있었다(Lietzmann et al., 2018). 이 비율을 2018년 수급가능자 집단에 적용하면 약 1백만 명이라는 높은 수치가 나온다. 장기급여 수급¹²⁾을 두 번째 조건으로 하면, 2018년 6월 기준으로 임금고용상태가 아니며 6년 이상 최저소득급여를 수급한 자는 약 55만 명이다(Deutscher Bundestag, 2018).

11) 실업자를 위한 두 가지 급여 제도에 대한 설명은 Knuth(2016) 참조.

12) 실직한 경우라도 배우자의 소득 등과 같은 기타 수입원이 있는 경우에는 이 급여의 수혜 대상에서 제외될 수 있다.

이러한 배경에서 정치인들과 국민 여론은 기술 부족, 사회보장급여 수급요건 강화 또는 노동시장 활성화 정책 확대에도 불구하고 통상적인 조건하에서는 고용가능성이 없는 핵심 배제집단의 존재를 점차 인정하게 되었다. 이 집단은 상대적으로 고령으로 공인 직업능력이 없고 혼자 사는 경우가 많으며, 여성의 비중이 매우 높다(Lietzmann et al., 2018). 2012년 경부터, 교회단체, 자선단체, 노동조합, 지자체 협회, 시민당부터 좌파당과 녹색당에 이르는 다양한 정당들이 ‘사회통합적 노동시장(socially inclusive labor market)’으로 명명된 새로운 제도를 도입하는 방안을 논의하여 왔다. 정부 보조금을 기반으로 약 100년간 유지되어온 다면적인 ‘근로유인(make-work)’ 정책과는 대조적으로, 이 방안은 다음과 같은 네 가지 특징을 지닌다.

- ① ‘사회통합적 노동시장’은 1920년대의 프로그램이나 통독 이후 1990년대의 동독 프로그램의 경우와 같이 경기침체나 구조적 변화의 시기에 민간부문의 전반적인 노동수요 부족을 보상하기 위해 시행되었던 적용대상 규모가 큰 제도가 아니다. 오히려 고용 호황에서 배제된 이들을 대상으로 하며, 따라서 보조금이 없다면 취업가능성이 매우 낮다는 점이 참가 대상자들의 특징이다.
- ② 이 제도가 도입되지 않았을 경우 참가자들이 일하지 않고 계속 급여를 수급하였을 것이라고 전제한다면, 이 프로그램은 부분적으로 자기금융(self-financing)의 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 다시 말해, 이 프로그램의 순재정비용은 임금보조금 총액보다 훨씬 적다. 그러나 프로그램의 적용범위를 확대하기 위한 목적에서 공공예산에서 이러한 관계를 적절히 밝히기는 어렵다.
- ③ 과거 시행되었던 다양한 근로유인정책들에 대해 많은 평가가 이루어졌고, 높은 정부지원 보조금을 지급하는 일자리에 취업하는 것이 보조금이 없는 일자리에 취업하는 것으로 이어질 가능성이 거의 없다는 점이 이제는 널리 인정되고 있다. 새로운 제도의 주 목적은 정부 보조금을 지원받고 취업한 이들에게 사회참여 기회를 제공하는 데에 있다. 이는 급여를 받는 대신 근로의무를 부과하는 의미의 ‘근로연계복지(workfare)’가 아니다. 그와는 달리, 최저임금수준의 일자리를 제공하는 형태로 급여를 제공함으로써, 이 프로그램이 없었다면 근로사회에서 배제되었을 이들에게 근로사회라는 정상상태(normality)를 모방할 수 있도록 해준다. 주 목적이 정부 보조금이 없는 일자리로의 신속

한 취업이라기보다는 사회적 통합에 있기 때문에, 참가기간은 대부분의 과거 프로그램보다 훨씬 긴 최대 5년이다.

- ④ 이전의 근로유인정책들은 경쟁왜곡을 막기 위해 공공부문 또는 비영리 부문에 한정해서 시행되었으나, 새로운 제도는 취약집단의 참가 대상자를 채용할 의향이 있다면 공공, 비영리 또는 영리 부문에 관계없이 모든 사용자에게 보조금이 지급된다. 모든 사용자가 자유롭게 참여할 수 있기 때문에, 경쟁왜곡은 더 이상 문제가 되지 않으며, 참가자들의 생산성은 낮은 것으로 간주되기 때문에 다른 근로자들이 대체될 우려도 없다. 게다가, 사용자가 보조금에 의하지 않고 고용한 근로자들을 보조금 지급 근로자로 대체하는 것으로 판단되면 이 프로그램 참여가 금지된다. 정상적인 경제환경에서의 근로는 더욱 현실적인 근로경험을 제공하고 사회적 효용(social utility)을 높일 것으로 기대된다.

6년간 논의를 거쳐, 독일 사회민주당은 정부 보조금 지원을 통한 ‘노동시장 참여’ 패키지를 2018년 연정협약에 포함시키기로 기민당과 합의하였으며, 이 패키지에 15만 명을 참여시킨다는 목표를 설정하였다. 사민당 소속 장관이 이끄는 고용사회부는 이 패키지의 입법을 강력하게 추진하였고, 그 결과 2019년 1월부터 제도가 시행되었다. 사용자는 해당 근로자를 고용한 첫 2년 동안 임금비용의 100%를 지원받으며, 이후 매년 보조금이 10%씩 감소하여 마지막 해인 5년차에는 임금비용의 70%를 보조금으로 지급받는다. 근로자에게는 법정 최저임금이 지급되거나, 해당 사용자가 체결한 단체협약에서 정한 경우에는 더 높은 수준의 임금이 지급될 수 있다. 제도 적용대상자는 연령 25세 이상으로, 과거 7년 동안 어떠한 정규 일자리도 갖지 않았던 이들 중 6년 이상 최저소득급여를 수급한 자이다. 장애인이나 18세 미만의 자녀 1인 이상을 둔 경우에는 이 기준이 적용되지 않는다. 거부 시 제재를 받는 ‘합리적 고용(reasonable employment)’의 범주에 이 프로그램에 의한 고용이 포함되지 않는다는 점에서, 이 프로그램의 참여는 자발적으로 이루어진다. 신청하는 경우 참가자 1인당 3,000유로의 직업훈련 보조금이 추가로 지급되며, 참가자들은 근로환경에 적응할 수 있도록 코칭 서비스를 제공받는다. 참가자가 보조금을 받는 고용에서 벗어나 보조금이 없는 일자리로 옮겨갈 수 있게 되더라도 필요한 경우에는 이후 6개월간 코칭 서비스를 이용할 수 있다. 일련의 노동시장 제도를 안정화하고 특히 보조금 지원 고용이라는 기제를 몇 년 단위로 재포장하고 개명하는

관행을 극복하고자 했던 당초 의도와는 달리, 입법 과정의 마지막 단계에서 새로운 제도 운영 시한을 2024년 말까지로 정하기로 절충이 이루어졌다.

이 프로그램은 서서히 진행되어 2019년 12월까지 약 34,000명이 참여하였다. 이러한 속도가 유지된다면, 목표한 인원인 15만 명은 프로그램 종료 시점에 이르러서야 달성할 수 있을 것이다. 참가자의 2/3 이상이 45세가 넘는 연령대이며 수혜 가능한 가장 낮은 연령대인 25~35세는 9%에 불과하다. 여성과 외국인의 비중은 낮았다. 일자리를 업종 및 부문별로 분류해보면, ‘일반’ 영리기업들이 확실히 어느 정도 역할을 하고 있는 것으로 보이지만 이 프로그램에서 이 기업들이 정확하게 얼마만큼의 비중을 차지할지는 좀 더 지켜봐야 할 것이다 (Bundesagentur für Arbeit - Statistik, 2020).

■ 하르츠 개혁의 극복?

규모에 있어서는 그다지 크지 않지만, ‘노동시장 참여’를 위한 이 신설 프로그램은 분명히 2003~2005년 개혁의 철학과는 대조된다는 점에서 철학의 변화를 의미한다. 조건부 급여, 제재, 금전적 인센티브보다는 현물 서비스(잡코칭)에 더욱 중점을 둔다. 근로를 모든 수단을 동원하여 강행해야 할 의무라기보다는 사회통합과 참여의 핵심 요소로 재정의하고 있다. 한편으로, 이러한 변화는 수년 동안 고용 성장과 낮은 실업률을 누리면서 노동시장 현안에 대해 더욱 느긋해진 사회 전반의 태도를 반영한다. 다른 한편으로는 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder)가 총리였던 시절 사민당이 신자유주의로 돌아섰던 오점이 이제 사민당 내에서 점점 더 큰 관심사로 떠오르고 있다. 1998년 슈뢰더가 사민당-녹색당 연정의 총리가 되면서 사민당은 의결권의 41%를 차지하게 되어, 역사상 가장 높은 비중이었던 1972년의 46%에 근접하였다. 2019년 5월 유럽의회 선거에서 독일 사민당의 득표율은 16%였고, 현재 여론 조사에서의 지지율은 13%로 하락했다. 이러한 (41%에서 13%로) 하락은 노동시장 개혁이 이루어진 10년 동안(1998년과 2009년 사이) 일어났다. 단지 독일에서만 목격되는 것은 아닌 사회민주주의의 종말의 주된 원인은 물론 서구 경제와 사회의 구조적 변화에 있다고 보아야 할 것이다. 그러나 이러한 구조적 변화는 사민당의 영향력을 벗어나는 것이었기 때문에, 당

내 논의는 사민당의 사회정책 프로파일과 (2009~2013년은 제외한) 2005년 이후로 연정 파트너였던 기민당과의 차별화에 집중되어 있다.

이를 위해, 사민당은 2019년 12월 전당대회(Party Convention)에서 승인 절차를 거쳐 '새로운 시대를 위한 새로운 복지국가(A New Welfare State for a New Era)' 계획을 보여주었다(Ordentlicher Bundesparteitag der SPD 2019). 이 계획에서, 사민당은 분담금에 기반을 둔 임금 대체 실업급여와 자산조사에 의한 최저소득급여 중에서 전자에 더욱 비중을 두는 방안을 제시하였다. 장기간 취업 경력이 있는 경우에는 평생 납부 이력을 감안하여 실업급여 수급기간을 연장할 예정이며, 훈련 프로그램 참여 시 급여 수급기간을 더 연장해 준다. 이와 같이 연장된 실업급여 기간이 소진되어 최저소득급여 수급이 필요한 경우에는, 이 두 가지 급여 사이에서 바로 이동하게 되는 이들에 대해서는 자산조사를 완화한다. 2년의 유예기간을 두어 이 기간 동안은 자산조사 시 금융자산과 부동산은 포함하지 않으며, 주거비용은 그 적정성 여부를 따지지 않고 모두 포함한다.

이러한 제안의 전략적 목표는 분명히 실업이 야기할 재정적 영향과 고용상 지위의 변화에 대한 재직자들의 불안을 줄이는 데 있다. 현재(2020년) 법정최저임금을 시간당 9.35유로에서 12유로로 인상하는 방안도 재직자를 대상으로 한 것이다.¹³⁾ 이 패키지에는 이미 최저소득급여를 수급받고 있는 이들에 대한 방안들은 상대적으로 적다. 그중 하나로 6년 이상 수급자만이 위에서 기술한 새로운 고용 프로그램의 수혜 자격을 갖는다는 내용이 포함되어 있다.

KLI

13) 제도적 제약으로 사민당이 전당대회 보고서에서 '장기적 관점에서(in perspective)'의 최저임금 인상을 다루지 않고 있는데, 이에 대해서는 Knuth(2019a)를 참조하라. 물론, 매우 장기적으로 보면, 최저임금은 언젠가는 12유로가 되기는 할 것이다.

참고문헌

- Belitz, Heike; Gornig, Martin; Schiersch, Alexander(2019), Produktivitätsentwicklung in Deutschland. Regionale und sektorale Heterogenität. Bertelsmann Stiftung.
- Bossler, Mario; Gürtzgen, Nicole; Kubis, Alexander; Moczall, Andreas(2018), IAB-Stellenerhebung von 1992 bis 2017. So wenige Arbeitslose pro offene Stelle wie nie in den vergangenen 25 Jahren (IAB-Kurzbericht, 23).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik: Arbeitslose nach Rechtskreisen - Deutschland nach Ländern. Jahreszahlen (Arbeitsmarkt in Zahlen - Arbeitsmarktstatistik).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik(2018), Langzeitarbeitslosigkeit (Monatszahlen). Deutschland, Länder und Regionaldirektionen, Kreise und kreisfreie Städte. Dezember 2018
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik(2019), Sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse (Quartalszahlen). Deutschland (Tabellen).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik(2020), Teilhabechancen auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt nach §§ 16e und 16i SGB II. Januar 2020 (arbeitsmarkt kompakt).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung(2019), Fluchtmigration. September. Nürnberg (Berichte: arbeitsmarkt kompakt).
- Dahms, Vera; Frei, Marek; Putzing, Monika; Bennewitz, Emanuel(2015), IAB-Betriebspanel Ostdeutschland. Ergebnisse der 19. Welle 2014. Die Beauftragte der Bundesregierung für die neuen Bundesländer. Berlin
- Dettmann, Eva; Fackler, Daniel; Müller, Steffen; Neuschäffer, Georg; Slavtchev, Viktor; Leber, Ute; Schwengler, Barbara(2019), Fehlende Fachkräfte in Deutschland - Unterschiede in den Betrieben und mögliche Erklärungsfaktoren. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018 (IAB-Forschungsbericht1, 10).
- Deutscher Bundestag(2018), Sozialer Arbeitsmarkt - Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose ermöglichen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Markus Kurth, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 19/5148 -. 05.11.2018 (Bundestagsdrucksache, 19/5482).
- Dullien, Sebastian(2019), Starke Inlandsnachfrage bewahrt Deutschland vor Rezession. Die

konjunkturelle Lage in Deutschland zur Jahresmitte (IMK-Report, 148).

- German Council of Economic Experts(2009), Dealing with structural change. Annual Report 2019/29. Executive Summary. Available online at https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201920/JG201920_ExecutiveSummary.pdf
- Haskel, Jonathan; Westlake, Stian(2018), Capitalism without capital., The rise of the intangible economy : with a new preface by the authors. First paperback printing. Princeton: Princeton University Press.
- Herzog-Stein, Alexander; Stein, Ulrike; Zwiener, Rudolf (2019): Arbeits- und Lohnstückkostenentwicklung 2018 im europäischen Vergleich (IMK-Report, 149).
- Heß, Pascal; Janssen, Simon; Leber, Ute(2019), Digitalisierung und berufliche Weiterbildung: Beschäftigte, deren Tätigkeiten durch Technologien ersetzbar sind, bilden sich seltener weiter (IAB-Kurzbericht, 16).
- Knuth, Matthias(2015), A polarized labor market. 2015 German labor market outlook. In: International Labor Brief 13 (2), pp.18-31.
- _____ (2016), 「독일의 노동시장 개혁: 성과와 평가」, 『국제노동브리프』 14 (1), pp.18~35.
- _____ (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.
- _____ (2019a), 「독일의 최저임금 인상속도는 더 빨라질 수 있을까? : 최저임금 결정체계의 특징과 제도 변화의 가능성」, 『국제노동브리프』 17 (4), pp.35~50.
- _____ (2019b), 「독일 노동시장의 난민 통합」, 『국제노동브리프』 17 (2), p.53~66.
- Kubis, Alexander(2019), IAB-Stellenerhebung 3/2019: Leichter Rückgang bei der Personalnachfrage. 12. November 2019 | (IAB-Forum).
- 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).
- Lück, M.; Hünefeld, L.; Brenscheidt, S. Bödefeld, M.; Hünefeld, A.(2019), Grundauswertung der BIBB/BAuA- Erwerbstätigenbefragung 2018. Vergleich zur Grundauswertung 2006 und 2012(baua: Bericht).
- Matthes, Britta; Dauth, Wolfgang; Dengler, Katharina; Gartner, Hermann; Zika, Gerd(2019),

Digitalisierung der Arbeitswelt: Bisherige Veränderungen und Folgen für Arbeitsmarkt, Ausbildung und Qualifizierung. Beantwortung des Fragenkatalogs zur Anhörung der Enquete-Kommission “Berufliche Bildung in der digitalen Arbeitswelt” des Deutschen Bundestags am 11. Februar 2019. (IAB-Stellungnahme, 11).

- Müller, Steffen; Dettmann, Eva; Fackler, Daniel; Neuschäffer, Georg; Slavtchev, Viktor; Leber, Ute; Schwengler, Barbara(2017), Produktivitätsunterschiede zwischen West- und Ostdeutschland und mögliche Erklärungsfaktoren. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2016 (IAB-Forschungsbericht, 16).
- Ordentlicher Bundesparteitag der SPD(2019), Arbeit – Solidarität – Menschlichkeit. Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit. Berlin, 6. – 8. Dezember 2019, Beschluss Nr. 3. Berlin.
- Statistisches Bundesamt(Destatis)(Hg.)(2019), Inlandsproduktberechnung. Lange Reihen ab 1970. Erschienen am 16.09.2019, Tabelle 3.2 korrigiert am 30.09.2019 (Fachserie 18 Reihe 1.5).
- Wanger, Susanne; Hartl, Tobias; Zimmert, Franziska(2019), Revision der IAB-Arbeitszeitrechnung 2019. Grundlagen, methodische Weiterentwicklungen sowie ausgewählte Ergebnisse im Rahmen der Generalrevision 2019 der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (IAB-Forschungsbericht, 7).