



독일 여성의 근로시간과 사업장 내 보육시설 현황

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

■ 머리말

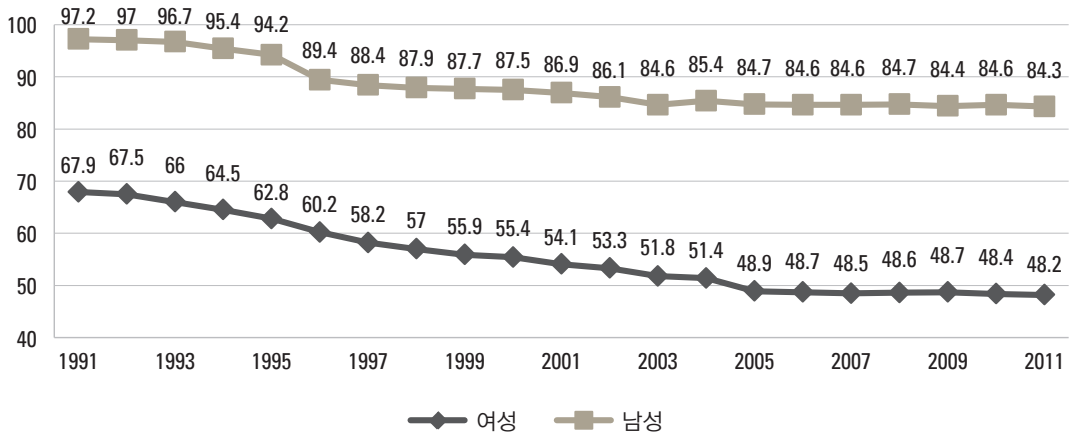
장기적인 경기침체와 높은 실업률을 타개하기 위해 2003년 시작된 독일의 노동시장 개혁 프로그램은 고용형태의 다양화, 유연화를 바탕으로 한 것으로서, 독일 통일 후 지속적으로 상승하며 11%를 넘어섰던 독일의 실업률을 약 6% 수준으로 안정시키는 데 주요한 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 하지만 종속적 근로관계를 맺고 있는 근로자 중 전일제(정규직) 근로자의 비율은 점차 감소하고, 파견근로자 등 비정규직과 저임금 근로영역에 해당하는 근로자의 비율이 증가하면서 고용의 질 또는 고용안정성 측면에서 문제가 제기되고 있는 상황이다.

노동시장 개혁에 수반된 이와 같은 부작용은 상대적으로 여성에게서 더욱 극명하게 나타나고 있다. 단순히 지난 1991년에서 2011년 사이 전일제 근로자의 감소 비율만 비교해 보아도, 남성은 약 13% 감소한 것에 비해 여성은 약 20% 가까이 감소한 것을 확인할 수 있다. 내용적으로도 고용형태의 유연화로 인해 증가한 미니잡(Minijob) 종사자나 시간제근로자의 성별 구성비를 살펴보면, 남성보다 여성이 더 높은 비율을 차지하고 있는 것을 확인할 수 있다.

이와 같이 여성의 고용안정성이 남성에 비해 취약한 상황이 지속되고 있는 원인에 대해서는 다양한 분석이 가능하겠지만, 소위, '일과 가정의 양립', 특히 자녀 양육을 위해 근로시간을 적절히 조정하고자 하는 여성의 자발적인 선택이 영향을 미치고 있는 것도 무시할 수 없다. 고용시장의 개혁에 기인한 동일한 결과를 두고 개혁의 성과를 긍정적으로 바라보는 입장에서는 자녀양육의 부담으로 인하여 노동시장에서 소외되었던 여성이 고용형태의 유연화를 통해 다

[그림 1] 36시간 이상 전일제 근로자 비율의 성별 격차

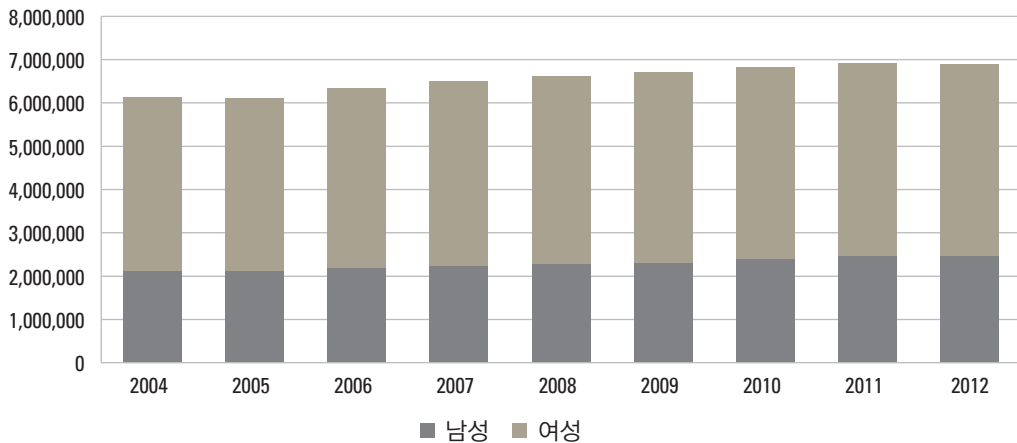
(단위 : %)



자료 : 연방 통계청, Mikrozensus, 2013.

[그림 2] 미니잡 종사자 성별 구성비

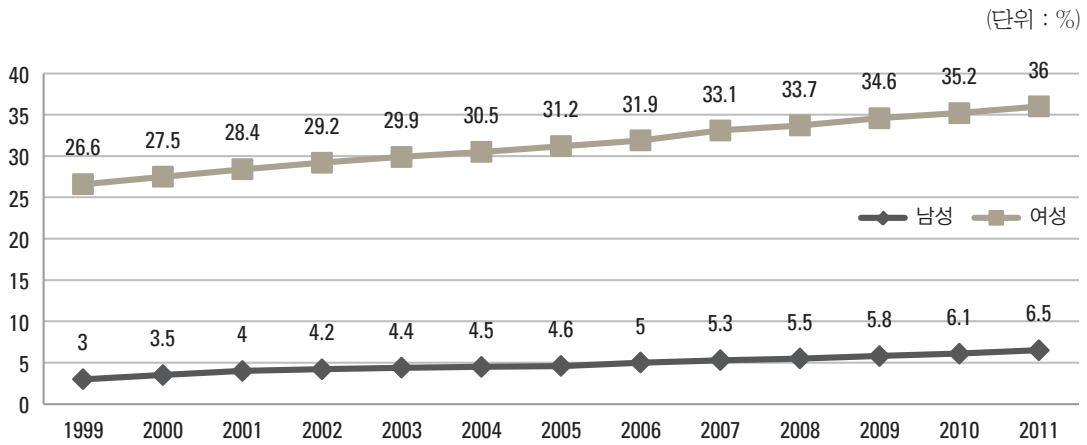
(단위 : 명)



자료 : 독일 연방 노동청 (BA), Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, 2013.

시금 노동시장에 편입될 수 있었던 것으로 평가하고 있다. 하지만 고용안정성의 문제점에 대해 지속적으로 비판적인 관점을 취하고 있는 입장에서는, 이와 같은 고용실태를 자녀양육의 부담으로 인하여 여성이 고용시장에서 상대적으로 차별을 받고 있는 것으로 파악하여 양육을 위한 사회 또는 기업의 책임에 대해 문제를 제기하는 방향으로 이어지고 있는 상황이다.

[그림 3] 전체 근로자 중 시간제근로자 비율



자료 : 독일 연방 노동청 (BA), Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach ausgewählten Merkmalen, 2013.

■ 독일의 성별 근로시간 격차

기준 근로시간

독일 근로시간법(ArbZG)에서는 기준 근로시간을 작업 개시에서 종료까지의 시간에서 휴식시간을 제외한 시간으로 정의하고 있으며(ArbZG 제2조제1항), 이 근로시간은 1일 8시간을 초과할 수 없도록 규정하고 있다(ArbZG 제3조제1문). 이와 더불어 EU법의 근로시간 규제방식¹⁾과 마찬가지로 최소한의 휴식시간인 근로정지시간을 보장하여 1일 근로시간을 간접적으로 제한하는 방식을 부가하고 있다(ArbZG 제5조제1항). 즉 1주간 또는 연간 근로시간의 총 한도에 대해 별도의 명시적인 규정을 마련하고 있는 것은 아니며, 1일 근로시간의 상한을 통해 간접적인 규제를 하고 있을 뿐이다. 또한 독일에서의 근로일은 연방휴가법(Bundesurlaubsgesetz, 이하 'BUrlG') 제3조제2항에 따라 월요일에서 토요일까지이므로 원칙

1) Directive 2003/88/EC 제3조 참조.

적으로는 1주에 48시간이 근로시간의 상한이 된다.

기준 근로시간에 대한 독일의 법적 규제형식은 다른 국가의 근로시간 관련 법률에 비해 구체적이지 않은 것으로 평가될 수 있지만, 독일 전일제 근로자의 1주 단위 평균 근로시간은 2000년 이후 38시간 수준에서 지속적으로 유지되고 있는 상황이다(표 1 참조).

〈표 1〉 단체협약 및 사업장 협약상 평균 근로시간

(단위 : 시간)

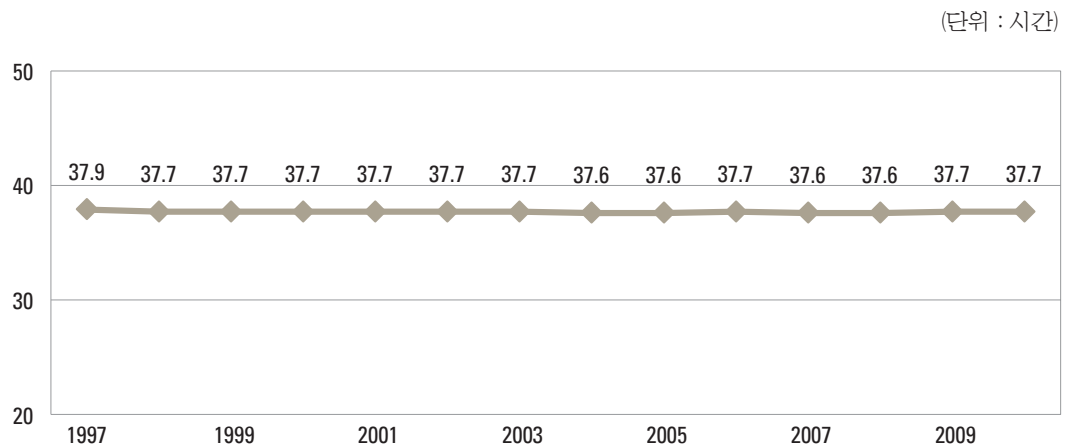
1주 평균근로시간	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013
전일제	41.51	40.18	38.49	38.20	38.05	38.01	38.06	37.98	38.08
시간제	20.51	18.45	15.29	14.01	14.29	14.74	14.72	14.80	14.98

자료 : IAB, 2014.

성별 근로시간의 격차

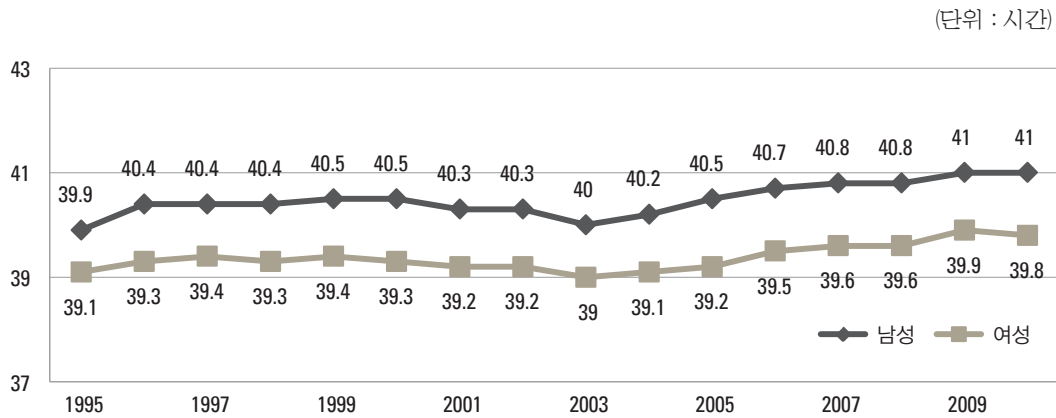
단체협약을 통해 합의된 독일의 약정 근로시간은 10년 이상 약 37시간 수준으로 거의 일정하게 유지되고 있다(그림 4 참조). 독일의 경우 경기침체기와 노동시장의 개혁과정을 거치면서 정리해고를 통한 노동비용 절감 대신 정규직 근로자의 근로시간 감소를 통한 고용유지 방

[그림 4] 단체협약상 주간 근로시간



자료 : Hans-Böckler Stiftung, WSI Tarifarchives, 2011.

[그림 5] 전일제 근로자의 주당 근로시간



자료 : Hans-Böckler Stiftung, WSI Gender Daten Portal, 2012.

식을 택하면서 전일제 근로자의 근로시간은 남성의 경우 약 40시간, 여성의 경우 약 39시간 수준을 유지하고 있는 것이다(그림 5 참조). 구체적으로 검토해보면 전일제 근로자의 주당 평균 근로시간은 노동시장의 개혁이 시작된 2003년을 기점으로 미미하지만 증가하는 모습을 보이고 있다. 노동시장이 비교적 안정된 것으로 평가되는 2009년 이후에도 전일제 근로자의 근로시간이 증가하는 양상으로 나타나기보다는 독일의 전체 노동활동인구가 증가하는 방향으로 변화가 진행되고 있다.

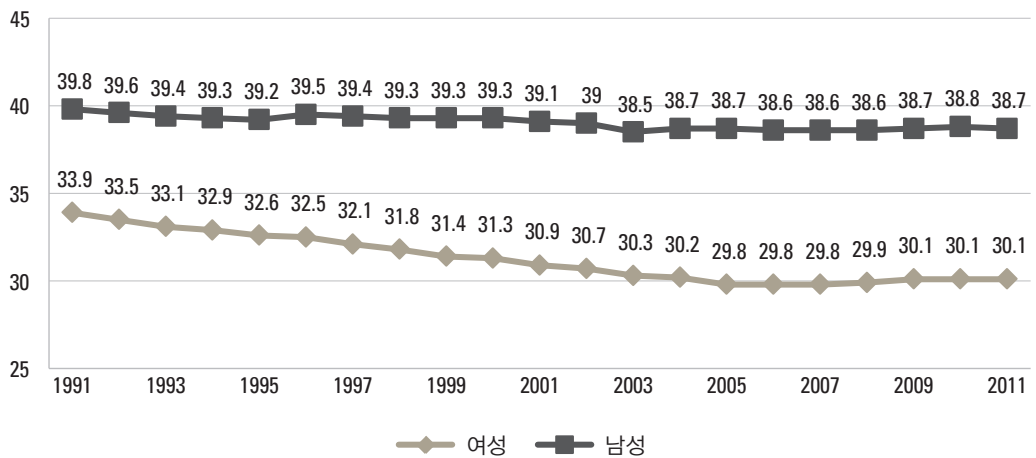
전일제 근로자의 단체협약상 근로시간은 균등대우 원칙에 기초하여 성별에 따른 차이를 두고 있지 않지만, 휴일근로 또는 시간외근로 시간을 포함한 전일제 근로자의 실제 근로시간은 남성과 여성이 약 1시간 정도의 격차를 보이고 있다(그림 5 참조). 이는 시간제근로자를 포함한 전체 근로자의 주당 평균 근로시간에서 남녀 간 격차가 약 8시간인 것을 고려하면(그림 6 참조) 그 격차가 크지 않은 것으로, 시간제근로 계약을 체결한 여성의 근로시간 수준이 남성에 비해 단시간이며, 시간제근로 계약에 종사하는 여성의 수가 남성보다 많다는 사실을 유추할 수 있다. 특히 여성 근로자의 주당 평균 근로시간은 전일제 여성 근로자의 근로시간이 증가하였음에도 독일 통일 이후 약 15년 동안 지속적으로 감소하는 추세이며 약 4시간의 평균 근로시간이 감소한 것을 확인할 수 있다(그림 6 참조). 같은 기간 남성 근로자의 주당 평균 근로시간은 약 1시간 정도 감소한 것에 비추어보면 여성 근로자의 고용의 질 하락은 노동시장의 유

연화적 개혁정책으로 인해 발생한 부작용이라는 비판을 면하기 어려운 것이 사실이다. 비록 경기 회복세와 함께 적어도 단체협약과 사업장 협약을 통해 확인된 전일제 근로자의 주당 근로시간과 시간제근로자의 주당 근로시간은 소폭이지만 증가하는 모습을 보이며 2005년 이후 남성은 약 39시간, 여성은 약 30시간 수준에서 주당 평균 근로시간이 유지되고 있다(그림 6 참조). 하지만 전체 근로자 중에서 전일제 근로자 비율의 감소 추세가 이어지고(그림 1 참조) 시간제근로자의 비율은 지속적으로 증가하는 상황(그림 3 참조)에서 고용안정성이나 고용의 질 측면에서 개선이 이루어지지 않는 이상 주당 평균 근로시간은 추가적으로 하락할 가능성을 내포하고 있다.

독일의 경우 안정적인 수출실적을 바탕으로 유럽의 다른 국가에 비해 경기의 변동성이 크게 나타나지 않으면서 단체협약을 통해 결정되는 근로자의 급여수준은 물가인상 수준에 맞추어 지속적으로 인상이 이루어지고 있으며, 여기에 법정 최저임금제가 시행되면서 전체적으로 시간급의 수준은 인상될 여지가 있는 것이 사실이다. 하지만 전일제 근로자의 비율이 지속적으로 하락하며 고용의 질이 낮아지고 고용안정성이 회복되지 않는 상황이 지속된다면 장기적으로는 근로자들의 소득수준이 하향평준화되며 다양한 사회·경제적 문제를 발생시킬 것으로 예상된다.

[그림 6] 전체 근로자의 주당 평균 근로시간

(단위: 시간)



자료 : Hans-Böckler Stiftung, WSI Gender Daten Portal, 2012.

자녀 수와 근로시간의 관계

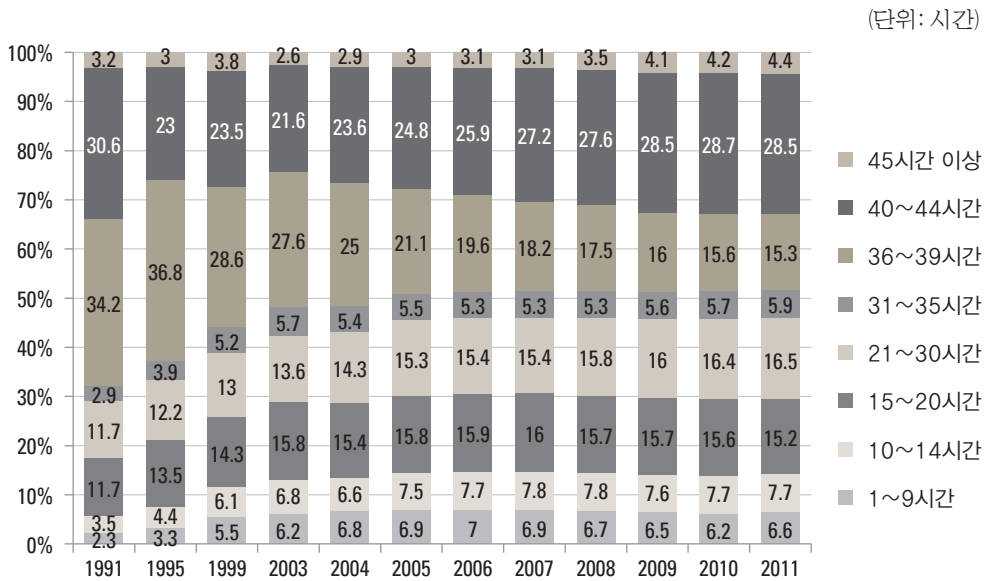
앞서 지적한 바와 같이 노동시장의 개혁과정에서 상대적으로 더 큰 부작용이 있었던 여성 근로자의 경우에 대해서는 더욱 구체적인 분석이 필요한 상황이다. 노동시장의 개혁정책을 긍정적으로 평가하는 입장에서는 노동시장의 유연화적 개혁을 통해 미니잡을 비롯한 시간제 일자리가 증가하였고, 그로 인해 특히 출산 및 자녀양육으로 경력이 단절된 여성들이 다시금 노동시장에 진입하게 되었으며, 그 결과로서 시간제근로에 종사하는 여성의 비율이 높아진 것으로 분석하고 있다.

독일 통일 후 여성 근로자의 주당 평균 근로시간 분포 변화를 살펴보면(그림 7 참조), 주당 평균 근로시간이 15시간에서 30시간인 여성 근로자의 비율은 약 32%까지, 30시간 이하로 근로하고 있는 여성을 모두 합하면 약 45% 이상 증가한 것을 확인할 수 있다. 독일 경제연구소(DIW)에서 최근 발표한 연구결과에 따르면, 2013년 통계를 기준으로 독일 여성의 노동활동 인구 비율은 지난 1995년과 비교해 10%가 증가한 것으로 나타났다.²⁾ 이 중 약 8%포인트는 2004년 이후 지난 10년간 증가한 것으로 노동시장의 개혁정책에 따른 성과와 연결되고 있다. 실제로 약 1,500만 명 수준이었던 1995년의 여성 노동활동인구는 2013년 약 1,800만 명까지 증가한 상황이다. 이와 같이 독일의 노동활동인구가 지속적으로 증가하고 있는 것을 고려한다면, 시간제근로자가 증가하는 근로시간 분포의 변화를 단순히 전일제 근로자가 시간제근로자로 전환되면서 나타난 부정적인 결과로만 볼 수는 없으며, 긍정적인 입장에서 평가하는 바와 같이 노동시장의 진입장벽이 일정 부분 낮아진 것으로 평가할 수는 있을 것이다.

하지만 전일제 여성 근로자의 평균 근로시간에 해당하는 36시간 내지 39시간을 근무하는 여성의 비율이 지속적으로 감소하고 있는 상황에 대해서는 다른 측면의 분석과 평가가 필요할 것이다. 전체 근로자의 평균 근로시간은 감소하는 추세를 보이고 있었음에도 40시간 이상 근로하고 있는 여성의 비율이 증가한 것에 비추어보면, 독일의 노동시장 상황은 전일제와 시간제의 경계에 놓여 있는 여성 근로자의 근로시간이 연장될 수 있는 가능성을 가지고 있는 것

2) DIW Pressemitteilungen, Frauen holen am deutschen Arbeitsmarkt auf – Erwerbsquote steigt stärker als die der Männer, 2015년 1월 28일자, http://www.diw.de/de/diw_01.c.100319.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen.html?id=diw_01.c.495875.de

[그림 7] 독일 여성 근로자의 주당 평균 근로시간 분포



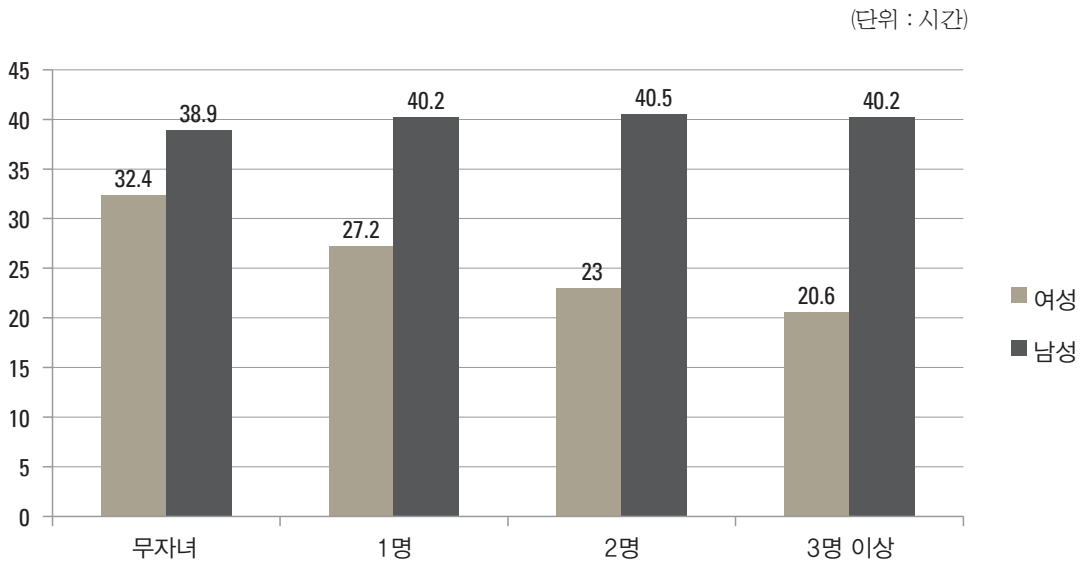
자료 : Hans-Böckler Stiftung, WSI Gender Daten Portal, 2013.

으로 보이기 때문이다.

이와 같이 전일제와 시간제의 경계선상에 놓여 있는 여성 근로자의 경우 자녀 양육의 문제가 주요하게 작용하고 있는 것으로 지적되고 있다. 2012년 주당 평균 근로시간 통계에 따르면 자녀가 없는 여성 근로자의 경우 약 32시간의 근로시간을 기록한 반면, 자녀가 1명인 경우에는 약 27시간, 2명인 경우에는 약 23시간, 3명인 경우에는 약 21시간을 근로하는 것으로 나타나, 위에서 지적한 경계 영역의 근로시간에 해당하는 경우가 많은 것을 확인할 수 있다(그림 8 참조).

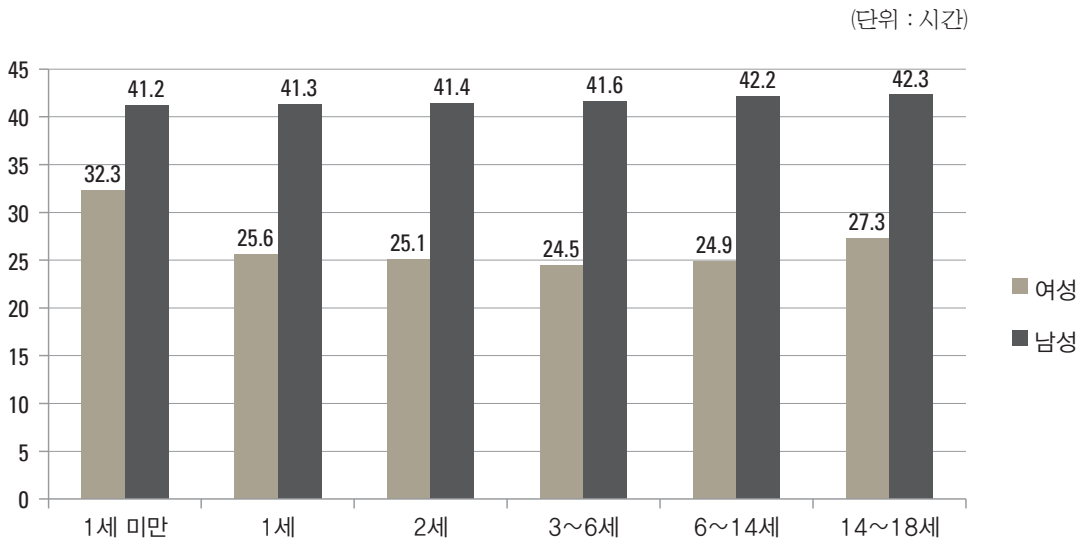
여성과 달리 남성의 경우에는 근로시간의 수준과 자녀 수의 상관관계를 찾기 어려운 상황으로, 독일의 경우에도 자녀 양육의 부담은 여성이 대부분 부담하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 14세 이하의 자녀를 보유한 여성의 주당 평균 근로시간은 약 25시간 수준으로, 취학 여부와는 무관하게 자녀 양육의 부담으로 인해 시간제근로 수준으로 근로시간을 낮추고 있는 상황인 것으로 파악된다(그림 9 참조).

[그림 8] 자녀 수에 따른 근로시간(2012년)



자료 : Hans-Böckler Stiftung, WSI Gender Daten Portal, 2014.

[그림 9] 자녀 연령에 따른 근로시간(2012년)



자료 : Hans-Böckler Stiftung, WSI Gender Daten Portal, 2014.

전일제 근로자의 경우에는 근로시간이 감소하길 원하는 반면, 시간제근로자는 더 많은 시간의 노동을 통해 소득 규모를 늘리길 원하는 것으로 나타난 연구 결과에 비추어보면,³⁾ 양육의 부담이 완화될 경우에는 근로시간의 연장을 선택하는 시간제근로 여성도 적지 않을 것으로 예상된다.

■ 독일 사업장 내 보육시설 현황

보육시설에 관한 사회 및 기업의 책임

일과 가정생활의 양립을 통해 여성의 노동시장 진입을 용이하게 하고자 하는 정책은 독일 정부의 주요 노동정책의 하나로 포함되고 있다.⁴⁾ 자녀 수 또는 연령과 근로시간의 관계에서 확인한 바와 같이, 여성 근로자가 시간제 일자리가 아닌 정규(전일제) 노동시장에 더욱 적극적으로 참여하기 위해서는 여성의 자녀 양육에 대한 부담을 경감시켜 주어야 하며, 이를 위해서는 정부의 정책을 통해 사회적으로도 그 책임을 일정 부분 분배하여야 한다는 것이다. 하지만 노동력 확보를 통해 실질적으로 이익을 얻게 되는 기업의 투자도 더욱 활발해져야 할 것으로 보인다. 특히 독일의 전문인력 부족현상이 계속되는 가운데 여성 전문인력이 자녀양육으로 인하여 정규직 노동시장에서 이탈하는 상황은 기업에 직접적인 손해로 돌아오게 되기 때문이다.⁵⁾

사업장 내 보육시설 현황

독일의 보육시설은 기본적으로 공적기관으로 운영되고 있으며 2014년 연방 통계청에서

3) Holst, Elke; Seifert, Hartmut, Arbeitszeitpolitische Kontroversen im Spiegel der Arbeitszeitwünsche, WSI-Mitteilungen 02/2012, S. 145 f.

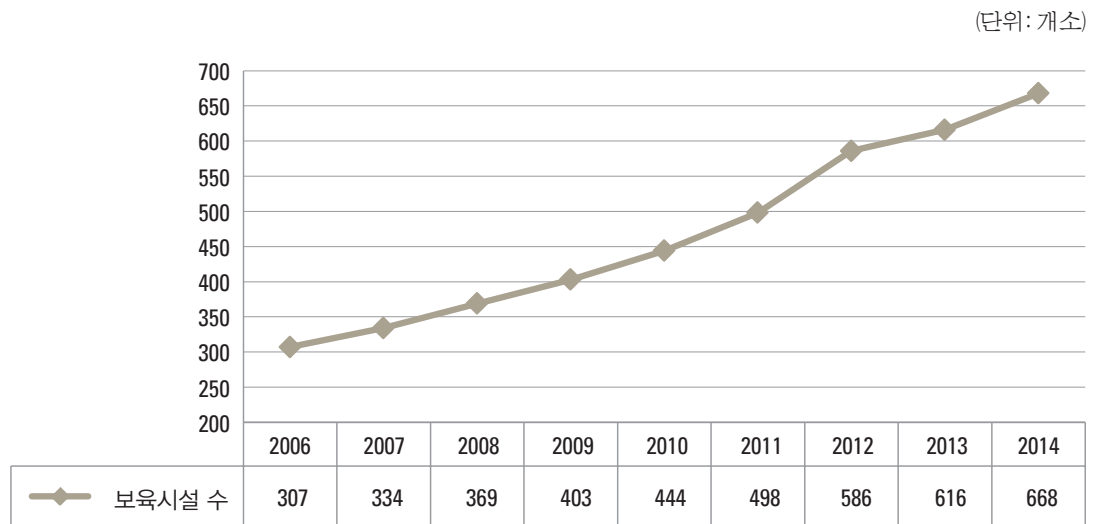
4) (Hrsg.) CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag, 2013.12.14, S.69.

5) Seils, Eric; Kaschowitz, Judith, Wie verbreitet sind Betriebskindergärten?, WSI-Report 21, 2015. 1, S.2.

집계한 공공 보육시설은 53,415개로 보고되었다. 그중에서 기업과 연계된 보육시설은 총 668개로 전체의 약 1%를 조금 넘는 수준에 불과하다(그림 10 참조). 이와 같은 기업 내 공공 보육시설의 수는 비록 지난 2006년에 비해서는 두 배 이상 늘어나는 등 지속적으로 증가하고 있긴 하지만, 보육 대상 아동의 수를 비교하면 기업 보육시설에서 담당하는 아이들의 수는 약 0.91%에 불과하여, 시설의 활성화 정도도 일반 보육시설에 미치지 못하는 것으로 나타났다.⁶⁾

기업의 가족 친화적 정도를 파악하기 위해 연방 가족, 노인, 여성, 청소년부(BMFSJ)와 독일 경제연구소(IW)가 지난 2003년부터 2012년까지 3년 단위로 진행한 조사결과에 따르면, 공공 보육시설로의 등록 여부와 관계없이 기업에서 자체적으로 운영하고 있는 보육시설인 유치원, 놀이방 등을 보유하고 있는 기업은 2012년 기준으로 1,556개의 조사 대상 기업 중 약 3.4%에 불과하였다.⁷⁾ 지난 2003년에는 878개 기업 중 1.9%가 기업 내 보육시설을 제공하였던 것에 비하면 증가한 것이 사실이지만 괄목할 만한 수준으로는 볼 수 없다. 또한 2012년과 2014년

[그림 10] 기업에 속한 아동 보육시설



자료: 연방노동청, 2014.

6) (Hrsg.) Statistisches Bundesamt, Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, 2014. 3. 1, S. 65.

7) Seils, Eric; Kaschowitz, Judith, Wie verbreitet sind Betriebskindergärten?, WSI-Report 21, 2015. 1, S.4.

에는 독일 상공회의소(DIHK)에서 이와 같은 내용의 설문조사를 진행한 바 있다. 지난 2012년 약 2,000개의 DIHK에 속한 기업을 대상으로 시행한 설문조사에서는 약 15% 정도의 기업이 보육시설을 마련하고 있으며, 이 중 약 6%의 기업은 추가적으로 보육시설을 강화할 것이라고 응답하였고, 나머지 약 9%의 기업은 현재의 시설 수준을 유지하고자 하는 것으로 나타났다.⁸⁾ 동일한 기간(2012년), 같은 내용의 조사였음에도 불구하고 BMFSJ와 IW의 결과(약 3.4%)와 DIHK의 결과(약 15%)의 차이가 발생한 이유는 기업의 규모에 따라 보육시설의 설치 수준이 다르게 나타나고 있기 때문이다.

위 두 표본조사의 결과를 복합적으로 분석한 결과, 20인 이하 소규모 사업장에서 보육시설을 보유하고 있는 경우는 약 5% 수준에 불과하였으나, 1,000명 이상의 대기업은 약 55% 정도가 자체적으로 보육시설을 설치하고 있어 큰 차이를 보이고 있다. 이와 같은 비율에 기초하여 산정한 결과 2014년 기준 약 210만 개의 사업장 중에서 보육시설을 설치하고 있는 사업장은 5.4% 정도인 약 11만 3천여 개 기업으로 예상된다(표 2 참조).⁹⁾

〈표 2〉 사업장 단위 보육시설 설치 기업

(단위: 개)

사업장 규모	사업장 수(연방노동청)	사업장 내 보육시설 설치 비율	보육시설 보유 사업장 수
20인 이하	1,869,122	5%	93,456
20~499명	224,554	8%	17,964
500~999명	3,488	23%	802
1,000명 이상	1,695	55%	932
전 체	2,098,859	-	113,154

자료 : WSI-Report 21, 2015.

8) (Hrsg.)DIHK, Vom "Gedöns" zum Schlüssel gegen den Fachkräftemangel, 2012, S. 4 f.; (Hrsg.)DIHK, Am Ball bleiben – Kinderbetreuung flexibilisieren und ausbauen, 2014.

9) Seils, Eric; Kaschowitz, Judith, Wie verbreitet sind Betriebskindergärten?, WSI-Report 21, 2015. 1, S.6.

■ 일과 가정생활의 양립과 여성의 근로시간

독일의 출산율이 과거에 비해 증가하고 있는 상황은 아니지만 자녀 양육의 부담은 여전히 여성 근로자의 근로시간에 전반적으로 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 출산 후 여성의 경력단절과 전문인력 부족 현상에 대한 해법으로 일과 가정생활의 양립을 주요 정책의 하나로 포함하며 전일제 전문직 여성 근로자가 늘어나길 기대하고 있지만 실질적으로는 시간제근로 형태로 노동시장에 진입하는 여성 근로자의 수만 증가하고 있는 것이 현실이다. 일반적으로는 시간제근로자의 경우 소득 증가를 위해 더 많은 시간의 노동을 원하는 것으로 분석되고 있지만 양육의 필요가 있는 아이를 둔 여성의 경우에는 하루 8시간 수준의 전일제 근로를 수행하기 어려운 것이 사실이다.

그러한 가운데 취학 전 아동의 경우에는 사업장 내 보육시설 설치를 통해 현재 약 25시간 수준인 근로시간을 다소 늘릴 수 있을 것으로 보인다. 외부 보육시설을 이용하는 경우에는 방과 후 자녀를 데리러 가기 위해 소요되는 시간까지 고려하여 추가적인 근로시간의 단축이 필요하지만 사업장 내 보육시설을 이용하는 경우에는 불필요하게 소요되는 시간을 절약하여 이를 근로에 사용할 수 있기 때문이다. 취학 후 아동의 경우에는 사업장 내에서 책임을 지는 것에 한계가 있겠지만 취학 전 유아의 경우에는 사업장 내 보육시설이 확충되면 충분한 이용가능성이 존재한다.

하지만 20인 이하의 소규모 사업장이 전체 사업장 수의 90%가 넘는 상황에서 개별 사업장 단위로 보육시설과 이를 담당할 전문 교사를 채용하길 기대하는 것은 어려운 것이 사실이다. 하지만 500인 이하 사업장의 경우에는 보육시설을 마련하고 있는 것이 약 8%에 불과한 상황 이어서 정부의 정책적인 지원이 뒷받침될 경우 보육시설이 확충될 가능성이 높을 것으로 예상된다.

이와 같은 사업장 내 보육시설의 확충이 고용형태의 유연화를 통해 증가한 미니잡 종사자가 정규직 노동시장에 진입할 수 있는 가능성을 높여 고용안정성을 회복하는 대책이 될 것으로 판단되지는 않는다. 하지만 자녀 양육의 부담으로 인해 근로시간을 자발적으로 단축한 기존의 정규직 여성 근로자의 근로시간을 회복하는 효과는 있을 것으로 보인다. 이를 통해 전문인력의 부족으로 오히려 점차 증가하고 있는 40시간 이상의 장시간 근로 여성의 노동량을 분배

하는 효과와 함께 정규직 근로자의 비율 증가를 통한 고용안정성의 회복은 기대할 수 있을 것으로 보인다.

보육시설의 확충이나 증설과 같은 정책은 선거철마다 각 정당의 공약에 포함되고 있지만 지난 2006년에 비해 약 5천여 곳 증가한 수준에 그치고 있다. 그중에서도 기업 내 보육시설의 경우, 규모 면에서는 약 두 배 이상 증가하였다고는 하지만 전체 보육시설 중 약 1% 수준에 불과하여 절대적으로는 부족한 수준에 머무르고 있다. 일반 보육시설의 확충이 양육 부담으로 노동시장에서 소외되었던 여성의 노동활동을 가능하게 하여 고용의 양을 늘리는 효과를 가져왔다면, 앞으로는 기업 내 보육시설 확충을 통해 근로자가 원하는 수준의 근로시간을 확보할 수 있도록 하여 고용의 질을 회복하는 효과도 기대해야 할 것이다. **KCL**