

# 독일의 노동시장 개혁: 성과와 평가

Matthias Knuth (독일 뒤스부르크-에센대학교 교수)

## ■ 도입

2003년 독일에서는 자국이 ‘유럽의 병자’라는 자조적 논의가 있었다(Sinn, 2003). 정부의 자료에 따르면 당시 실업자는 440만 명(실업률 10.5%)이었으며(청년 실업률 9.9%), GDP는 0.4% 감소했고(2003년 기준, 전년대비 수치), 55세에서 65세 미만까지의 실업률은 약 40%로 스페인보다 약간 낮은 수준이었다. 실업률은 30년간 불황기에는 상승하고 활황기에는 이전 수준을 회복하기에는 너무 소폭 하락함에 따라 단계적으로 상승했다.

2003년 11월 경제학 교수 한스 베르너 진(Hans-Werner Sinn)이 관련 연설을 하기 1년여 전에, 당시 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder)가 임명하고 폴크스바겐(Volkswagen)의 페터 하르츠(Peter Hartz) 인사 담당 이사가 지휘한 위원회가 공공고용서비스, 실업자 수당체계, 적극적 노동시장 정책체계 개혁 제안을 발표했다. 하르츠 위원회의 제안에는 이미 통과된 법률도 일부 있었지만, 핵심적 부분인 수당의 구조조정은 여전히 의회 협상 단계에 있었다. 따라서 독일 경제와 노동시장에 대한 한스 베르너 진 교수의 부정적 전망이 정치적 의도로부터 자유로운 것은 아니었으나, 이의 목적은 개혁의 시급성을 강조하는 것이었다. 수당 개혁안은 크리스마스 연휴 직전에 통과됐으나, 신규 수당 수혜자를 위한 서비스 이행구조에 관한 협상에 그로부터 1년이 더 소요되어 2005년 1월이 되어서야 개혁이 전면 이행됐다.

모든 생산가능연령의 수당 수혜자가 규정의 적용을 받게 됨에 따라 2005년 정부 실업률

통계는 13%까지 치솟았으나, 2006년에는 추세가 달라지기 시작했다. GDP가 3.9% 증가했고 실업률은 12%까지 떨어졌으며 이후 계속해서 하락세를 보여 2014년 7.6%를 기록했다. 2005년 대비 실업자는 거의 200만 명이 줄었으며(최고치 대비 60% 수준), 국제 표준인 유럽연합 통계청(Eurostat)의 수치에 따르면 독일의 실업률은 절반 이상 감소했다. 전반적으로 일자리는 340만 개가 늘었으며, 370만 개의 일자리가 사회보험 적용을 받게 되었다. 이는 이전에 보호를 받지 못했던 일부 일자리가 사회보험 적용을 받게 되었음을 시사한다. 2008년의 금융위기에 이어 2009년에 GDP가 5.1% 대폭 축소됐으나 긍정적인 고용 및 실업 동향은 정체되었을 뿐 부정적으로 돌아서지는 않았으며, 2010년부터 다시 긍정적 추세가 계속되었다. 이 모든 성과가 실업률이 증가했던 1990년대와 유사한 경제성장 수준에서 달성되었다는 점은 고무적이다.

이를 요약하면 독일은 30여 년간 주기적으로 실업률 증가를 기록한 뒤 노동시장 정책을 근본적으로 개혁했고, 이로 인해 즉시 부정적 추세를 반전시킬 수 있었다. 다른 국가의 전문가들과 정치인들이 구체적인 개혁의 내용에 관심을 갖고 유사한 조치를 도입하고자 하는 것도 당연하다.

그러나 독일의 전례를 따르면서 주의해야 할 사항이 몇 가지 있다.

첫째, 독일 노동시장에 여전히 존재하는 어두운 면을 간과해서는 안 된다. 장기실업자는 약 100만 명 정도로 유지되고 있다(표 1 참조). 보조금이 없는 일자리를 구해 장기실업을 벗어날 확률은 월 약 1.5%이며, 단기실업에서 벗어날 확률은 이보다 6배 높다(Bruckmeier et al., 2015). 독일 기업의 3분의 1만이 장기실업자를 채용대상으로 고려한다(Moertel and Rebien, 2013). 저임금 노동자의 비중은 개혁 전에 높아졌다가 이후 낮아지고 있으며, 이를 시정하기 위한 시도를 평가하기에는 너무 이르다(p.22 ‘임금결정 메커니즘’ 참조). 개혁으로 인해 비정규 파견고용 및 사회보험을 적용받지 않는 단기 파트타임(미니잡) 등 2개 유형의 비정규고용이 확대되었으나(p.24 ‘노동시장 주변의 규제완화’ 참조) 역설적이게도 전반적 노동이동은 감소해 노동시장의 역동성이 낮아졌다.

둘째, 독일 노동시장의 긍정적 변화가 개혁과는 무관하며 장기적 내부 추세(인구학적 추세 등)와 외부환경 변화(글로벌 시장 등)에 기인할 가능성을 고려해 보아야 한다(p.20 ‘관련 거시경제적 변화’ 참조).

셋째, 독일 노동시장 변화와 연관성을 가질 수 있는 개혁이 더 있다. 따라서 본 연구에서 하르츠 개혁만을 다루지는 않을 것이다(p.21 ‘연금개혁과 ‘노동 연장’ 의제’ 참조).

넷째, 의도적 개혁이 아닌 기존 제도의 점진적 폐지로 인한 중요한 제도적 변화가 존재한다 (p.22 ‘임금결정 메커니즘’ 참조).

마지막으로 독일 노동시장 성과의 일부 긍정적 특성(낮은 청년실업률이나 금융시장 위기를 성공적으로 견뎌낸 것 등, p.29 ‘전통적 장점의 증진:기업의 내부 유연성’ 참조)은 최근의 개혁이 아니라 개혁에도 불구하고 계속해서 유지되어 온 일련의 제도에 기반한다.

## ■ 관련 거시경제적 변화

독일의 개혁과 이로 인한 긍정적 효과를 보다 상세히 분석하기 전에 긍정적인 노동시장 변화를 뒷받침하는 근본적 거시지표들을 살펴볼 필요가 있다. 첫 번째로 고령화를 언급하고자 한다. 대부분은 이를 문제점으로만 보지만 이는 단기적으로는 실업문제의 해결책이 될 수 있다. 1998년 이후 독일 생산가능인구(일반적으로 15세에서 65세 미만까지로 정의됨)는 감소해 왔다. 처음에는 노동시장 참여 확대가 이를 상쇄했다. 그러나 2006년 이후 생산가능인구가 감소해 왔으며(Fuchs et al., 2011) 이는 실업률 감소세의 시작 시기와 정확히 일치한다.

두 번째로는 2006년 이후 잉여 일자리 감소세(경제 전체의 연간 유급 근로시간 수)의 중단 또는 반전을 들 수 있다. 1990년대 후반 GDP 성장률은 2005년 이후와 유사했으나 노동량은 감소했으며, 이는 생산성 성장의 둔화로 설명할 수 있다(Klinger and Weber, 2014). 이는 노동량과 고용에 유리하지만, 장기적으로는 독일의 경쟁력을 악화시킬 수 있다.

마지막으로 취업자<sup>1)</sup>의 주당 평균 근로시간은 장기적 감소세를 보인다. 연구기간 동안 전일제 근로시간의 감소가 거의 없었으므로 이와 같은 감소세는 근무시간이 매우 짧은 비정규직(소위 미니잡, p.24 ‘노동시장 주변의 규제완화’ 참조)을 포함한 비정규직 일자리의 비중이 늘어나고 있음을 반영한다. 근로시간 추세는 여성의 노동시장 참여가 늘어나고 있음을 보여준

1) 현재 약 1,370시간(한국의 경우 2020년까지 1,800시간으로 이를 낮추는 것이 목표다)

다. 서독에서 여성은 어린 자녀들의 어머니로서 비정규직의 형태로 일하며, 이에 따라 남성 가장 모델을 수정했을 뿐 이를 극복하지는 못했다. 동독에서 지속되는 여성고용 패턴은 이와 다르며, 이는 여성의 가능성에 대한 인식이 문화적으로 형성된다는 것을 보여준다.

요컨대 적당한 수준의 경제성장이 꾸준히 이루어지면서 조금씩 커진 노동의 파이는 작은 조각으로 나뉘어 점차 축소되는 인력에게 분배되어 왔다. 이는 개혁의 효과에 기대지 않고 고용이 늘어나고 실업이 감소하는 현상을 설명한다.

## ■ 연금개혁과 ‘노동 연장’ 의제

독일의 개혁에 대한 국제적 인식은 주로 2002년에서 2005년까지 하르츠 개혁에 초점이 맞춰져 있으나, 연금개혁은 간과되거나 별도 논의로 다루지는 경향이 있다. 연금개혁은 점진적이고 장기적인 성격으로 인해 그 시기를 정확히 기술하기 힘들다. 입법, 이행, 점진적 효과는 거의 40년에 걸쳐 이루어지고 있으며, 가장 최근의 개혁 이행이 2029년에 완료되기 전에 다른 변화가 도입될 것이다. 관련 법안이 처음으로 통과된 것은 1989년의 일이었으며, 정권과 관계없이 개혁의 방향은 그대로 유지되었다. 정치적 반대를 관리 가능한 수준으로 유지하기 위해서는 연금개혁에 대한 장기적 접근법이 반드시 필요하다. 법안이 논의 및 통과될 당시에는 아무도 즉각적인 영향을 받지 않아야 한다.

보완적 개인연금 및 기업연금제도가 있지만, 의무적 공적연금제도는 여전히 생산가능인구의 절대다수에 적용되며, 많은 퇴직자의 노년 수입에서 큰 부분을 차지한다(Institut für Demoskopie Allensbach, 2013). 따라서 공적연금제도의 변경은 은퇴 결정에 큰 영향을 미친다. 기술적으로 너무 상세한 논의를 피하기 위해 연금개혁을 다음 두 단계로 대략적으로 구분해볼 수 있겠다. ① 조기퇴직(예: 법적 연금개시연령 이전)으로 가는 다양한 경로의 축소, ② 2029년까지 법적 연금개시연령을 65세에서 67세로 높이는 안이 그것이다. 후자는 2012년이 되어서야 출생 코호트당 1개월 연장을 통해 점진적으로 효력을 발생하기 시작했다. 따라서 현재 나타나는 은퇴행동의 변화는 주로 1단계(조기퇴직의 축소)와 관련되어 있다. 과거 조기퇴직은 60세에 가능했지만(장애인 근로자는 여전히 60세를 적용), 현재는 63세에 퇴직

해야만 장기 연금 가입자 자격을 인정받을 수 있다.

55세 이상 근로자의 고용률은 2000년 37%에서 현재 65%까지 높아졌다. 이는 덴마크와 영국보다 높은 수준이며, 스웨덴, 노르웨이, 스위스로 구성된 선두집단을 곧 따라잡을 것으로 보인다(Knuth, 2015, 그림 4 참조). 이와 같은 변화는 연금개혁에만 기인하는 것은 아니다. 이는 전반적인 고용률이 증가하고 생산가능인구가 줄어들어야만 일어날 수 있는 변화였다. 사실 연령이 높은 근로자에게 유리한 상황이 된 것은 전적으로 고용 성장에 기인한다(Knuth, 2015, 그림 1 참조). 기업의 높아지는 인력 수요에 부합할 수 있었던 젊은 근로자가 충분치 않았다. 그 결과 청년실업률이 높아지지 않고도 고령 근로자의 고용률이 높아질 수 있었다. 청년층이나 실업자의 채용에 비정규직 임금보조를 묶는 점진적 퇴직제도가 이와 같은 변화를 촉진했다.<sup>2)</sup>

고령 장기실업자가 취업을 할 수 있도록 지원한 놀라운 정부사업(Knuth, 2014)에도 불구하고 고령 근로자의 채용 가능성이 청년 근로자 및 중간 연령의 근로자에 비해 낮은 현상은 거의 개선되지 않았다(Brussig and Eggers, 2014). 즉 고령 근로자의 고용률 증가는 이들이 기존 일자리를 유지하는 기간이 길어진 것에 주로 기인했다. 이전 세대보다 임금근로에 종사하는 고령 여성 가장이 많아졌으며, 이들이 남성과 마찬가지로 일자리를 유지한 것이 이와 같은 변화에 기여했다.

## ■ 임금결정 메커니즘

제도의 점진적 폐지에도 불구하고 제도개혁뿐 아니라 ‘비개혁’도 제도적 변화를 촉진했다. 독일의 임금결정은 단체교섭을 통해 이루어진다고 말할 수 있다. 통독 이후 서독의 노사관계 시스템은 동독에 완전히 뿌리를 내렸다.<sup>3)</sup> 따라서 동독의 단체교섭률은 처음부터 더 낮았으

2) 35년간 보험료를 납부하면 영구 보험료를 차감하고 연금을 청구할 수 있다. 2014년에 차감 없이 45년 뒤에 연금을 청구하는 안이 도입됐다(Knuth, 2015).

3) 이는 1989년까지 동독의 국가 주도적 노동조합주의의 전통에 기인할 수 있다. 이로 인해 사람들은 조합을 불신하게 되었고, 1990년의 통독 이후 고용시스템의 깊은 단절이 야기됐으며, 소규모 기업들은 서독 본부 또는 주계약업체에 크게 의존하는 구조가 형성됐다.

며, 통독 이후 독일 전체의 단체교섭률이 낮아지기 시작했다. 이로 인해 임금격차가 확대되었으며 저임금 일자리의 비중이 높아졌다. 저임금 일자리의 비중은 서독보다 동독에서 훨씬 높다(Kalina and Weinkopf, 2015). 특히 특정 서비스부문에서의 단체교섭에 의한 임금결정 메커니즘이 약해 산업부문과 서비스부문 간 임금격차가 커지고 있으며, 전반적으로 임금이 침체되고, 심지어 2004년에서 2006년 사이에는 실질임금 손실이 기록됐다. 임금삭감은 하르츠 개혁이 이루어진 시점보다 훨씬 더 먼저 시작됐다. 개혁이 근로자들을 위협하는 효과를 가져와 낮은 실질임금 성장기를 연장한 것으로 보인다. 2008년/2009년 금융위기도 같은 효과를 가져와 실질임금이 2010년에서야 1999년 수준으로 회복됐으며 이후 성장세를 보였다.

독일의 단위 인건비가 유로존 국가들에 비해 낮다는 점은 유로존의 불균형에 기여해 왔다(Niechoj et al., 2011). 경제성장이 대규모 수출흑자를 통해서만 달성될 수 있다면 독일은 임금 억제를 통해 글로벌 시장에서의 경쟁력을 높여왔다고 볼 수 있다. 그러나 임금 정체는 서비스부문에서 가장 두드러졌으며, 서비스부문의 낮은 인건비로 수출 제조업의 가격 우위를 실현하는 방법을 보여주기 위한 시도들(Dustmann et al., 2014)은 그리 설득력을 갖지 못한 것으로 보인다. 이를 위해서는 글로벌 시장에서 독일의 주요 수출제품의 가격 탄력성을 입증하고, 인건비 우위가 수익 증가가 아닌 가격 하방침식(price undercutting)으로 이어졌음을 입증해야 했다. 더 높은 임금과 국내소비 활성화를 통한 대안적 성장전략이 더 많은 고용을 창출하고 경제불균형을 개선했을 것이라는 주장도 있었다(Herzog-Stein et al., 2013).

임금삭감과 임금격차 확대는 독일의 상황을 감안하여 고려되어야 한다. 독일은 스칸디나비아 국가들과 마찬가지로 사회적 파트너들의 단체교섭 자율권에 의존해 임금을 결정해왔으므로, 법정 최저임금이라는 개념을 꺼렸다. 부문별로 효력확장(erga omnes)이 가능했으나, 대표할 수 있는 단체협약 없이는 이와 같은 효력확장도 불가능했다(Knuth, 2012). 노동조합이 특정 부문에서 더 이상 임금결정에 영향력을 발휘할 수 없다는 것을 인정하기까지 긴 시간이 걸렸다. 노동조합들이 법정 최저임금 의제를 도입한 후에도 사회민주당과 기독교민주당 연립정부가 2013년에 이를 연대협약에 포함시켜 정부사업으로 도입하기까지 또 몇 년이 더 소요됐다. 이의 뒤를 이은 입법은 사용자단체들의 지속적인 반대에 부딪혔다. 그럼에도 불구하고 2015년 1월 시간당 8.50유로의 법정 최저임금이 일부 예외사항과 함께 발효됐다(Knuth, 2015). 도입 후 채 1년이 되기 전에 최저임금 관련법의 실효성과 경제적 효과를 종합적으로

평가하는 것은 시기상조일 것이다. 2014년에 기업을 대상으로 한 채용 관련 설문조사에서는 기대효과가 있는 것으로 나타났다(Kubis et al., 2015). 이는 기업의 새로운 규정 준수를 위한 긍정적 전조로 볼 수 있다.

## ■ 노동시장 주변의 규제완화

노동시장의 소위 ‘유연화’와 관련하여 독일은 1980년대 중반 이후 다수의 다른 국가와 같은 패턴을 따랐다. 전통적 고용보호 법안은 대부분 유지되었으나, ‘비정형적’ 형태의 고용 사용에 대한 장벽을 점진적으로 낮춰 노동시장의 이중화가 확대되도록 했다. 하르츠 개혁은 이 패턴을 지속시켰으나, 다음과 같은 추가적 요소를 더했다. 고용보호법의 적용을 받는 기업 규모를 5인 이상 기업에서 10인 이상인 기업으로 변경하여 법의 적용 규모를 축소했다. 이에 는 기존 근로자를 위한 보증이 있어 인력의 10%가 법적 고용보호를 받지 못하게 되었다. 중소기업 내 고용관계의 비공식적 성격을 감안할 때 이와 같은 움직임은 매우 상징적인 것으로 보아야 하며, 노동시장 성과의 단기적 변화를 설명해 주지는 않는다.

비정형적 성격의 고용과 관련하여 기존의 유기근로계약 및 재고용 금지를 해제함으로써 파견근로 규제가 완화되었으며, 고용기간에 대한 상한선도 폐지됐다. EU의 동일임금 원칙에 대해 단체협약의 우선권을 주는 방식으로 EU 파견근로지침(EU Temporary Agency Work Directive)이 이행됐다. 독일 노총(German Confederation of Trade Unions)에 소속되지 않은 사용자 친화적 어용 노동조합은 긴 법적 공방 끝에 해당 노동조합들의 지위가 불법적이며, 이 조합들이 체결한 단체협약이 무효라는 판결을 받은 뒤에야 파견근로자의 최저임금에 합의했다. 개혁 후 파견근로자 수는 2배 이상 확대됐으나, 여전히 전체 인력의 3%를 넘지 못하고 있다.<sup>4)</sup>

또다른 비정형적 형태의 고용 관련 규정 개정은 전통적 ‘한계’ 파트타임고용과 관련되어 있

4) 45만 명의 추가적 파견 근로자(2010년 수치, 2002년 대비) 중 거의 절반이 임시 일자리를 대체했으며, 나머지 절반이 새로운 일자리였던 것으로 추정된다(Jahn and Weber, 2013). 이는 2002 년도의 총인력 대비 순고용효과 0.5%에 해당한다.

다. 이 고용형태의 근로자는 사회보험 부담금이 면제되고, 고용주는 정률의 세금을 납부한다. 과거에는 주당 최대 15시간을 근무하는 근로자가 이를 면제받았으나, 2003년부터는 월 소득을 기준으로 면제가 적용됐다. 처음에는 월 소득 기준이 400유로였으나 현재는 450유로로 상향 조정됐다. 개혁 후 3년 동안 ‘한계’ 파트타임고용이 유일한 일자리인 근로자 수는 약 34만 명 증가했으며, 그 이후에는 정체 상태를 보였다. 세금과 부담금 면제는 두 번째 일자리에 도 적용될 수 있으나, 그렇다고 고용률이 증가하지는 않는다. 이 유형의 고용은 노동수요 증가를 반영하여 계속해서 성장했다.

개혁 후 공식적으로 ‘미니잡’으로 명명된 이 고용은 공식적으로는 노동법 또는 단체협약의 차별을 받지 않지만, 실제로는 미니잡을 가졌다가 해고된 근로자는 해고와 관련된 소송을 제기하지 않는 경향이 있다. 이는 다른 미니잡을 찾는 것이 더 편리하기 때문이다. 특히 호출근로의 경우 실제 근로시간에 대해서만 임금이 지급되는 경우가 많고, 근로자는 유급휴가와 병가를 받을 자격이 있다는 사실을 알지 못하는 경우가 많다. 이와 같은 비공식적 관행으로 인해 고용주는 미니잡을 인력 유연성과 비용절감의 도구로 활용하게 되었다(RWI, 2012; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2012; Hohendanner and Stegmaier, 2012). 보통 다른 방식(결혼, 연금이나 실업수당, 부모(학생 일자리의 경우))으로 건강보험을 적용받는 사람이 주로 이런 일자리를 갖는다. 미니잡 근로자의 절대다수는 여성이며, 이 일자리의 대부분이 서비스직이다.

대체를 고려하지 않고도 이 두 유형의 비정형 고용의 총 규제완화 효과는 100만 명을 넘지 않으며, 전체 고용 성장이 340만 명이라는 점을 감안할 때 이는 그리 크지 않은 규모다. 한편 비정형 고용의 비중 확대와 관련하여 개혁을 비판하고자 한다면 이는 2003년에서 2006년 사이 기간에 대해서만 타당하다. 그 이후 정규 고용(전일제, 무기계약으로 사회보험이 적용되고 근로자파견업체를 거치지 않은 고용)의 비중은 총고용의 약 62% 수준으로 안정됐으며, 2012년과 2013년에 다시 소폭 증가세를 보였다(Statistisches Bundesamt, 2015). 이는 정규 고용과 비정형고용 간 격차가 규제의 문제뿐 아니라 수요공급의 문제라는 것을 보여준다. 기업들은 전문가를 확보하기 위해 좋은 고용조건을 제안해야 하므로 프리랜서와 유기계약 근로자가 최근 감소해 왔다.

## ■ 실업 관련 수당 개혁

생산가능연령의 수당 청구자를 위한 수당 구조조정 및 재설계는 하르츠 개혁의 핵심이었다. 독일은 2004년 말까지 3개 유형의 실업수당을 제공했다. ① 이전 순소득의 백분율(자녀 유무에 따라 각각 67%와 60%)로 정의되는 기여 기반 실업수당(Arbeitslosengeld)이다. 이는 수입 조사 없이 지급되나 통상 12개월의 한정된 기간 동안 지급되며, 고령 근로자에게는 최장 32개월까지 지급된다. ② ①번의 자격 기간이 만료된 뒤 지급되며 세금으로 지원되는 실업부조(Arbeitslosenhilfe)로, 수입 조사를 기반으로 실업자에게 각각 53%, 57%의 대체율로 무기한 지급된다. ③ 세금으로 지원되는 사회부조(Sozialhilfe)로, 이 정액 무기한 사회부조는 수입 조사를 기반으로 지급되며, 고용기록과 무관하게 자신을 부양할 수 없는 모든 국민에게 지급된다.

개혁으로 고령 근로자의 실업수당 최장 수령 기간이 24개월로 단축됐다. 수급자격 조건인 최소 12개월간 실업보험 분담금 납부 기간이 3년에서 2년으로 단축되자 임시노동자가 수급 자격을 충족시키기가 더 어려워졌다. 실업부조와 사회부조는 '실업수당 II'라는 명칭의 새로운 수당으로 통합됐다. 신규 수당이 이전의 실업부조보다는 사회부조의 논리에 기반하므로, 이 명칭은 잘못되었다 하겠다. 실업수당 II는 이전 소득과는 무관하고 액수가 고정되어 있다. 또한 용인되는 일자리 기준이 실업수당 수급자에게 적용되는 기준보다 엄격하다. 이 수당에는 가족 관련 요소는 없으나, 각 가족 구성원이 수당의 수급자가 된다. 이 논리를 통해 과거 경제활동이 없었던 배우자는 일자리를 적극적으로 찾을 의무를 갖게 되며, 이들은 이제 정부 실업자로 산입된다. 이는 상기 언급했듯이 2005년 신규 수당이 도입됐을 때 실업률이 높아진 이유를 말해준다. 생산가능연령으로 1일 최소 3시간을 일할 수 있고, 재정지원을 필요로 하는 모든 사람은 이 수당을 받을 자격이 있다.

실업수당 수급자격의 축소, 경기호조로 인해 실업수당을 받을 수 있을 '새로운' 실업수당 청구자가 거의 유입되지 않은 현상, 장기실업 문제 해결의 어려움으로 인해 2014년 실업자의 3분의 1 미만이 기여에 기반하고 임금에 연동되는 실업수당을 수령하게 되었으며 실업자의 3분의 2 이상이 실업수당 II를 수령하게 되었다. 이 수당의 일부는 본인과 가족을 완전히 부양할 수 없는 저소득층에게 지급되는 보조수당이며, 이는 수당청구자가 건강문제나 육아로 인

해 임시로 일을 할 수 없는 경우에도 지급된다. 또한 수급자 가족의 청소년은 생산가능연령인 15세에 도달하면 이 수당을 수령하지만, 이들이 재학 중일 경우 근로할 필요가 없으며 실업자에 산입되지 않는다. 근로할 수 없는 15세 미만 아동과 가족 구성원은 ‘사회수당’이라는 명칭의 더 낮은 금액의 수당을 수령한다. 이는 실업 상태가 아닌 수당청구자의 큰 비중을 차지한다. <표 1>은 이와 같은 복잡한 상황을 개략적으로 보여주며, 실업수당 II와 사회수당의 새로운 체계의 수혜자 수가 보험 기반 실업수당 체계의 수혜자보다 얼마나 많은지를 보여준다.

<표 1> 유형별 수당청구자 및 구직 중인 실업자(2015년 10월)

(단위: 천 명)

	실업수당	실업수당 II / 사회수당	전체
실업자	764	1,885	2,649
장기실업자(1년 이상)	(106)	(917)	(1,023)
실업자가 아닌 수령자(고용상태이지만 보조수당을 필요로 하거나 근로할 수 없는 자)	불가	1,509	1,509
피부양자(아동 및 근로할 수 없는 가족 구성원)	수당 없음	1,720	1,720
<b>전체 수당청구자</b>	<b>764</b>	<b>5,114</b>	<b>5,878</b>

자료 : Bundesagentur für Arbeit - Statistik.

이 수당청구자 패턴에 대한 평가는 엇갈릴 수 있다. 먼저 2단계 수당청구자의 수가 많다는 것은 ‘실업 상태나 이전 노동시장 참여 여부와 무관하게 저소득층을 위한 보조소득을 제공하는 기능을 하는 보편적 최저소득 지원’을 의미한다. 반면 이 패턴은 1단계 수당의 반대되는 개념으로서 장기실업의 저항성, 빈곤의 침투 등을 특성으로 한다.

임금 관련 실업부조의 폐지로 실업에 대한 근로자의 불안감이 높아졌다(Erlinghagen, 2010). 실업 후 12개월이 경과하면 빈곤선인 정액 수당만을 받게 될 것이며, 수입 평가가 엄격해져 실업수당을 받으려면 저축액의 대부분을 소비해야 하기 때문이다. 단기실업자의 고용률이 증가했다는 점을 감안할 때 이와 같은 상황으로 ‘새로운’ 실업자의 구직이 가속화된 것으로 보인다(Jaenichen and Rothe, 2014). 한편 이와 같은 불안감은 기존 근로자의 위험 회피현상을 가중시켜 전반적 이직률 감소에 기여했을 수 있다(Giannelli et al., 2013). 기존 근로자가 새로운 일자리를 구한다면 임시적으로(6개월간) 법적 고용보호를 받게 되며, 실업 상

태일 경우 개혁 전보다 보호 수준이 낮아진다. 기존 근로자는 이를 이직 관련 위험이 더 커진 것으로 인식한다.

한편 노동수요 증가에도 불구하고 장기실업자의 고용률은 높아지지 않았다. 약 100만 명의 장기실업자 수는 그대로 유지되어 왔으며, 이는 총 실업자 수의 거의 40%를 차지한다. 실업 상태인 실업수당 II의 수급자 중 거의 절반이 장기실업자다(표 1 참조). 장애(3시간의 근로를 할 수 없는 상태)의 정의를 보완하여 1일 최소 3시간의 근로를 할 수 있는 모든 사람을 수급자에 포함한 것이 이와 같은 상황에 기여했음은 분명해 보인다. 장기실업 상태인 실업수당 II 청구자의 약 4분의 1은 건강상태로 인한 제약을 받는다(Koch and Kupka, 2012).

## ■ 공공고용서비스의 이중화

수당개혁의 의도치 않은 부작용으로 공공고용서비스에 균열이 생겨났다. 새로운 실업수당 II는 전통적으로 지방자치단체가 책임을 갖는 사회부조의 논리를 따른다. 개혁은 지방자치단체의 사회부조 관련 재정부담을 덜기 위해 고안됐으나(Hassel and Schiller, 2010), 대부분의 지방자치단체는 빈곤의 위험에 있는 수혜자들에게 서비스를 제공할 책임을 포기하고 싶어하지 않았다. 뒤따른 정치적 갈등 및 헌법 관련 갈등은 일련의 타협을 통해 해결됐으며, 이로 인해 공공고용서비스가 2단계로 분리되었다(Knuth, 2009; Knuth and Larsen, 2010). 1단계는 156개 고용당국(연방고용국의 지부)으로 구성되며, 이는 그 숫자가 거의 없어진 기여 기반 실업수당 청구자에 대해 지속적으로 서비스를 제공한다(표 1 참조). 2단계는 404개의 지역 고용센터로 구성되며, 훨씬 더 많은 수의 실업수당 II 청구자 집단에겐 서비스를 제공한다. 이 고용센터의 4분의 3은 지방자치단체와 지방 고용당국에 의한 별도 법인인 ‘공동시설(Gemeinsame Einrichtungen)’이며, 나머지 4분의 1(청구자의 5분의 1을 담당함)은 각각의 지방자치단체가 단독으로 운영하는 고용센터다. 지방자치단체와 연방주의 맥락에서<sup>5)</sup> 공공고

5) 지방자치단체의 감독은 16개 주(16 Länder)의 책임이다. 연방정부는 지방자치단체에 대한 직접 통제권을 갖지 않는다.

용서비스 2단계의 거버넌스는 매우 취약하다.

공공고용서비스의 제도적 균열과 이로 인한 거버넌스의 장애물은 보다 효율적인 서비스를 향한 개혁의 추진력을 약화시키는 경향이 있다. 개혁에 대한 논의 중에 보다 효과적인 알선이 강조되었음에도 불구하고, 고용센터가 직접 관리하는 취업알선 수치는 상당히 낮다.

## ■ 전통적 장점의 증진: 기업의 내부 유연성

독일의 ‘일자리 기적’에 대한 논의는 독일 노동시장이 2008년에서 2009년까지의 경기침체에 거의 타격을 입지 않았을 때 처음 이루어졌다(Krugman, 2009). 1929년 이후 가장 심각한 경제위기에도 고용이 거의 아무런 영향도 받지 않았다는 점이 호기심을 자극했다. 경기침체 초기에 실업률은 이미 증가했으나, 경제성장률이 2009년에 1% 미만으로 떨어졌을 때 GDP는 5.1% 감소했지만 고용률은 0.1% 증가했다. 많은 사람들은 이를 독일 노동시장이 개혁의 결과 ‘회복탄력성’을 갖추게 된 것을 반증한다고 보았다. 그러나 자세히 들여다보면 위기관리가 이토록 잘 되었던 것은 개혁보다는 전통적 제도 및 장점과 더 큰 관련성이 있다.

독일에는 터질 부동산 시장 거품이 없었으므로 국내수요 손실이 없었다. 수출 지향적 산업만 위기의 직접적 영향을 받았다. 이 산업의 기업들은 단체협약에 기반한 장기 근로시간계좌제를 개발했으며, 이를 통해 전 세계에서 가장 높으며 전례없는 근로시간의 유연성 수준을 확보했다(Groß and Schwartz, 2009; Ellguth et al., 2013). 3년간의 경기호조 후 근로자들은 위기 동안 사용할 수 있는 상당한 시간을 적립했으며, 기업들은 보상 지급을 지속할 보유금을 확보했다(Schneider and Gräf. Bernhard, 2010; Bohachova et al., 2011). 적립된 근로시간이 회복되자 실제 근로하지 않은 시간에 대해서는 부분적으로 실업보험기금으로 단기 근로수당을 지급하며 위기 대응책으로 수당지급 범위를 일시적으로 확대하는 매우 전통적인 노동시장 정책 도구를 활용해 고용상황이 안정되었다. 단시간 근로자 수는 2009년에 사상 두 번째로 높은 수준을 기록했다. 그러나 단시간 근로는 생산 감소의 약 4분의 1에서 3분의 1만을 상쇄했다. 성공을 거둔 퇴직시스템의 정비(p.21 ‘연금개혁과 ‘노동 연장’ 의제 참조)와 고령 근로자를 위한 실업수당 기간 단축(p.26 ‘실업 관련 수당 개혁’ 참조)을 통해 과거 기업들

이 주기적인 경기둔화에 일반적으로 대응하던 방식을 적용하기 어렵게 했다. 과거 기업들은 경기 불황기에 보호를 받는 고령 근로자의 자발적 퇴직을 유도했었으며, 이와 같은 근로자의 실업은 조기 연금 수령으로 이어졌다(Rosemann and Kirchmann, 2010). 기업들은 더 젊은 근로자들을 해고할 수도 없었다. 향후 절실하게 필요할 인적자원을 스스로 없애는 것이기 때문이다.

하르츠 개혁과 금융위기의 관리 간에 연관성이 있다면 그것은 근로자, 작업장 협의회, 노동조합이 복리후생, 심지어 임금까지도 타협할 의지를 갖게 되었다는 것이다. 이는 하르츠 개혁 및 이를 둘러싼 공적 논의에서 근로자가 수세에 몰린 것에 기인한다(Kettner and Rebien, 2009). 하르츠 개혁 후 근로유지를 활용하는 모든 방안은 실업보다 더 좋은 것처럼 보이며, 이는 기업의 인력 유지를 위해 상당한 협상의 여지가 있음을 의미한다.

## ■ 한국의 노동시장 구조개혁에 대한 노사정 협약을 고려한 잠정적 결론

하르츠 개혁의 핵심인 독일 사회안전망의 축소는 경제성장과 고용성장을 설명해주지 않는다. 이는 잉여 근로자가 더 빨리 새로운 일자리를 구하도록 했으며, 임금, 근로조건, 통근거리에 있어 더 많은 희생을 하도록 했다. 그러나 이는 기존 근로자의 위험 회피 성향을 높여 시장 전반의 노동 재배치를 축소했다.

필요한 모든 국민에게 최소한의 소득 지원을 제공하는 것은 완전히 성숙한 복지국가의 특성임에 분명하다. 그러나 생산가능연령이며 근로가 가능한 국민들을 위해 이와 같은 지원에 의존하여 노동시장을 활성화하는 것은 ‘근로 가능’의 정의가 너무 광의적일 경우 양면적 효과를 가져올 수 있다. 독일은 이와 같은 방식으로 노동시장 통합 대신 장기실업률을 높였다. 보편적 근로활성화를 목표로 하는 복지국가는 모든 유형의 육체적, 정신적 건강문제에 대처할 준비가 되어 있어야 한다.

높은 생산성에 기반한 경제에서는 유급 노동량이 제한되므로 근로시간의 단축과 생산가능 인구 내 연령분포의 확대가 있어야 더 높은 고용률과 노동시장의 양성평등을 달성할 수 있다. 독일은 이와 관련하여 양면적 사례를 제시한다. 노동의 분포 확대가 근로시간의 불평등 확대

와 동시에 이루어져 노동시장의 이중화에 기여했기 때문이다. 여성 고용률이 증가한 반면 성별 근로시간 격차는 거의 변화하지 않았다(Kümmerling et al., 2015).

연금개혁에 대한 장기적 접근법은 이의 수용도와 이행과정의 안정성을 높인 것으로 보인다. 인구학적 변화의 맥락에서 개혁의 시의적절성은 젊은 세대의 고용 전망에 악영향을 미치지 않으면서 고령 근로자의 고용률을 높이는 데 도움이 될 수 있다. 인구학적 변화보다 예측이 어려운 것은 개혁이 실제 효력을 발생할 시점의 경제환경이다. 이와 관련하여 독일은 단순히 운이 좋았다고 할 수 있다.

노동시장의 이중화를 통해 확보한 일자리 수는 제한적인 것으로 보인다. 근로시간과 업무 할당에 있어 기업의 내부적 유연성은 상당한 정도로 외부적 유연성을 대체할 수 있으나, 양질의 인력 개발 및 유지에 대한 기여도는 더 높다. 한편 이중화는 규제의 문제뿐 아니라 노동시장의 수요와 공급 간 균형의 변화를 통해 시정될 수 있다. 과도한 근로시간을 제한함으로써 공급을 축소하는 것도 이중화 완화에 도움이 될 수 있다. **KLI**

---

## 참고문헌

---

- Bohachova, Olga; Boockmann, Bernhard; Buch, Claudia M.(2011): Labor demand during the crisis: What happened in Germany?(IZA Discussion Paper, 6074).
- Bruckmeier, Kerstin; Lietzmann, Torsten; Rothe, Thomas; Saile, Anna-Theresa(2015): Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit(IAB-Kurzbericht, 20).
- Brussig, Martin; Eggers, Katarina(2014): Langfristige Entwicklungen bei Neueinstellungen von Älteren. Altersungleichheit bei Neueinstellungen geht leicht zurück(Altersübergangs-Report, 2).
- Bundesagentur für Arbeit - Statistik: Leistungsberechtigte Personen in der Grundsicherung und Arbeitslose nach Rechtskreisen.

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend(2012): Frauen im Minijob. Motive und(Fehl-)Anreize für die Aufnahme geringfügiger Beschäftigung im Lebenslauf.
- Dustmann, Christian; Fitzenberger, Bernd; Schönberg, Uta; Spitz-Oener, Alexandra(2014): From Sick Man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy. In: *Journal of Economic Perspectives* 28(1), p.167-188.
- Ellguth, Peter; Gerner, Hans-Dieter; Zapf, Ines(2013): Flexibilität für Betriebe und Beschäftigte: Vielfalt und Dynamik bei den Arbeitszeitkonten(IAB-Kurzbericht, 3).
- Erlinghagen, Marcel(2010): Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz? Langfristige Entwicklung der Beschäftigungsunsicherheit in Deutschland(IAQ-Report, 2010-02).
- Fuchs, Johann; Söhnlein, Doris; Weber, Brigitte(2011): Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten. Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050(IAB-Kurzbericht, 16).
- Giannelli, Gianna Claudia; Jaenichen, Ursula; Rothe, Thomas(2013): Doing well in reforming the labour market? Recent trends in job stability and wages in Germany(IZA Discussion Paper, 7580).
- Groß, Hermann; Schwarz, Michael(2009): Arbeitszeitarrangements, Altersstrukturen und Corporate Social Responsibility. Eine repräsentative Betriebsbefragung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hassel, Anke; Schiller, Christof(2010): Sozialpolitik im Finanzföderalismus. Hartz IV als Antwort auf die Krise der Kommunal Finanzen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 51, p.95-117.
- Herzog-Stein, Alexander; Lindner, Fabian; Zwiener, Rudolf(2013): Nur das Angebot zählt? Wie die einseitige deutsche Wirtschaftspolitik Chancen vergeben hat und Europa schadet(IMK-Report, 87).
- Hohendanner, Christian; Stegmaier, Jens(2012): Umstrittene Minijobs. Geringfügige

---

Beschäftigung in deutschen Betrieben(IAB-Kurzbericht, 24).

- Institut für Demoskopie Allensbach(2013): Nutzung und Bewertung staatlicher Leistungen für die Betreuung und Förderung von Kindern sowie für die Altersvorsorge von Familien. Untersuchung im Auftrag der Geschäftsstelle für die Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland, Prognos AG, für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und das Bundesministerium der Finanzen. Akzeptanzanalyse II - Abschlussbericht.
- Jaenichen, Ursula; Rothe, Thomas(2014): Hartz sei Dank? Stabilität und Entlohnung neuer Jobs nach Arbeitslosigkeit. In: *WSI-Mitteilungen*(3), p.227-235.
- Jahn, Elke; Weber, Enzo(2013): Zeitarbeit: Zusätzliche Jobs, aber auch Verdrängung(IAB-Kurzbericht, 2).
- Kalina, Thorsten; Weinkopf, Claudia(2015): Niedriglohnbeschäftigung 2013: Stagnation auf hohem Niveau(IAQ-Report, 3).
- Kettner, Anja; Rebien, Martina(2009): Job safety first? Zur Veränderung der Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten aus betrieblicher Perspektive(Ordnungspolitische Diskurse, 7).
- Klinger, Sabine; Weber, Enzo(2014): On GDP-employment decoupling in Germany(IAB Discussion Paper, 21).
- Knuth, Matthias(2009): Path shifting and path dependence: Labour market policy reforms under German federalism. In: *International Journal of Public Administration* 32(12), p.1048-1069.
- Knuth, Matthias(2012): On contradictions of 'low wage policies': The German example. In: *International Labor Brief* 10(1), p.24-41.
- Knuth, Matthias(2014): Broken hierarchies, quasi-markets, and supported networks. A governance experiment in the second tier of Germany's public employment service. In: *Social Policy and Administration* 48(2), p.240-261.

- Knuth, Matthias(2015): A polarized labor market. 2015 German labor market outlook. In: *International Labor Brief* 13(2), p.18-31.
- Knuth, Matthias; Larsen, Flemming(2010): Increasing roles for municipalities in delivering public employment services. The cases of Germany and Denmark. In: *European Journal of Social Security* 12(3), p.174-199.
- Koch, Susanne; Kupka, Peter(2012): Öffentlich geförderte Beschäftigung. Integration und Teilhabe für Langzeitarbeitslose. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Krugman, Paul(2009): Free to Lose. In: *New York Times*, 13.11.2009(New York), S. A31.
- Kubis, Alexander; Rebien, Martina; Weber, Enzo(2015): Neueinstellungen im Jahr 2014: Mindestlohn spielt schon im Vorfeld eine Rolle(IAB-Kurzbericht, 12).
- Kümmerling, Angelika; Postels, Dominik; Slomka, Christine(2015): Arbeitszeiten von Männern und Frauen – alles wie gehabt? Analysen zur Erwerbsbeteiligung in Ost- und Westdeutschland(IAQ-Report, 2).
- Moertel, Julia; Rebien, Martina(2013): Wie Langzeitarbeitslose bei den Betrieben ankommen(IAB-Kurzbericht, 9).
- Niechoj, Torsten; Stein, Ulrike; Stephan, Sabine; Zwiener, Rudolf(2011): German labour costs: A source of instability in the Euro area. Analysis of Eurostat data for 2010(IMK-Report, 68e).
- Rosemann, Martin; Kirchmann, Andrea(2010): Wer sind die Betroffenen der Krise? Parallelen und Unterschiede zur vorangegangenen Krise. In: *WSI-Mitteilungen*(11), pp.560-568.
- RWI(2012): Studie zur Analyse der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse. Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen. Essen.

- 
- Schneider, Stefan; Gräf, Bernhard(2010): Deutschlands Beschäftigungswunder. Kurzarbeit, flexible Tarifverträge & gesunde Unternehmen. Deutsche Bank Research(Research Briefing Wirtschaft & Politik).
  - Sinn, Hans-Werner(2003): Der kranke Mann Europas: Diagnose und Therapie eines Kathedersozialisten. Deutsche Rede, Stiftung Schloss Neuhardenberg, Brandenburg, ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München.
  - Statistisches Bundesamt(2015): Atypische Beschäftigung. Erwerbstätige in unterschiedlichen Erwerbsformen.