

노사관계와 최저임금: 독일의 최저임금 도입

Gerhard Bosch (독일 뒤스부르크-에센대학교 교수)

■ 서론

2015년 1월, 독일은 10년 이상의 열띤 논쟁 끝에 사상 최초로 시간당 8.50유로의 법정최저임금을 도입하였다. 이전까지 독일의 임금은 노사 자율 협상에 의해 결정되었고 국가는 임금결정 과정에 직접적으로 개입하지 않았다.

신설된 최저임금제는 의도한 바는 아니지만 필요에 의해 도입되었다. 독일의 단체교섭 체제는 1990년대 중반부터 침체되기 시작했다. 저임금의 급속한 확산 및 그로 인한 임금 격차(wage spread)의 급격한 증대로 인해, 독일의 여러 산업 부문에서 노조들은 더 이상 효과적인 임금 하한선(wage floors)을 설정할 만한 교섭력이 없음이 명백하게 드러났다. 그로 인해 최저임금에 대한 논의는 전문가 집단을 넘어 국가적인 이슈가 되었다.

이 글은 이러한 변화를 자율 임금결정 제도(voluntarist wage-setting system)에서 혼합 임금결정 제도(hybrid wage-setting system)로의 전환으로 이해하면서 다루어보고자 한다. 이러한 변화를 이해하기 위해서 먼저 ‘약한 자율체계(weak autonomous system)’를 특징으로 하는 전통적인 독일의 임금결정 체계를 살펴보도록 한다. 바로 이 본질적인 특징이 1990년대 이후 독일의 임금결정 체계를 급격히 약화시킨 원인이었음을 제시하고 이어서 법정최저임금 도입에 대한 열띤 논쟁에 대해 살펴본다. 그 다음으로, 「최저임금법(Minimum Wage Law)」이 포함된, 이른바 “자율 단체교섭 강화 법(Act on the Strengthening of Free

Collective Bargaining)”)의 주요 내용과 함께 이 법률이 미치는 영향에 대해 분석한다.

■ 독일의 전통적 임금결정 제도

독일은 자율적인 임금결정 제도를 둔 국가로 분류된다. 즉 독일에서는 대부분의 경우 기업 또는 사용자단체와 노조가 산업 단위에서 직접적인 정부의 개입 없이 임금과 근로시간 및 출퇴근시간 등 기타 고용 조건에 대해 협상하고 결정한다. 정부는 사용자나 근로자가 단체협약에 일반적인 구속력을 부여하기 위해 요청을 한 경우에 한하여 임금결정 과정에 개입하였으며, 단체협약을 감독할 책임도 없었다. 과거 독일에서 일반적 구속력을 지닌 임금협약은 규범이라기보다는 이례적인 경우로 여겨졌다. 프랑스, 벨기에, 네덜란드, 스페인 등 여러 유럽 국가와는 대조적으로, 독일에서는 임금협약이 산업 전반에 걸쳐 임금을 규제하는 경우가 드물었으며, 이 때문에 독일의 임금 체제는 특히 취약할 수밖에 없었다.

자율적 임금결정 체제가 성공적으로 작동하기 위해서는 특정 전제조건이 충족되어야 한다. 사용자 및 사용자단체와 동등한 입장에서 협상을 진행할 수 있는 역량을 갖춘 강력한 노조는 필수 요소이다. 만약 사용자가 단체협약을 체결할 의지를 보이지 않는다면, 노조는 집단 압력을 행사할 수 있는 위치에 있어야 하며, 이를 위해서는 강력한 조직적 기반이 갖추어져야 한다. 노조의 세력이 절정기에 이르렀던 1970년대에도, 독일 근로자의 노조 가입 비중은 1978년 기준으로 35.5%를 넘지 않았다(Visser, 2015). 노조 가입 근로자들은 주로 중간 규모 이상의 제조업체와 공공서비스에 종사하고 있었다. 결과적으로 단체교섭 체제는, 특히 독일의 소기업과 서비스 부문의 상당한 영역에서, 사용자단체의 일원이 되는 기업들의 의지에 크게 좌우되었고, 여타의 직접적 압력도 가해지지 않는 형태로 운용되었다.

독일이 통일되기 전에는, 대부분의 기업들이 사용자단체에 속해 있었기 때문에 단체협약의 적용범위는 노조 조직물의 몇 배가 되는 85%에 달했다(Visser, 2015). 단체협약으로 정한 기준들은 협상력이 거의 없는 근로자들에게도 적용되었고, 일반 법규와 동일한 포괄적 효력을 지녔기 때문에 국제 기준으로 볼 때 독일에서 저임금 근로자의 비중은 상대적으로 낮았다(OECD, 1996).

이와 같이 독일 기업들의 단체협약 이행률이 높았던 이유는, 첫째, 구 서독의 낮은 실업률에서 찾아볼 수 있다. 실업률이 낮은 상황에서 노조는 더욱 강력한 협상력을 지니게 되었고, 임금 분쟁 시에 사용자단체의 보호 없이 기업 단위에서 일방적으로 임금을 결정하는 방식은 매력적이지 못했다. 둘째, 과거 독일의 조합주의(corporatism) 구조하에서는 사용자단체와 상공회의소 역시 도덕적 압력을 행사하여 공정한 임금경쟁 규정들을 관철시킬 수 있었다.

또 다른 요소인 노조의 활동 역량에 대한 정부의 강력한 지원도 독일의 자율적 임금결정 체제가 영어권 국가들에서의 자율적 체제와 근본적으로 차별화되는 이유다. 이에 대해서는 Sengenberger(1994)가 보호 기준과 참여 기준을 구분한 도표를 통해 명확하게 설명한 바 있다. 예를 들어, 최저임금 등의 보호 기준(protective standards)을 설정함으로써 정부는 임금 하한선을 설정하게 된다. 참여 기준(participatory standards)은 근로자 또는 근로자 대표 및 단체에 협의 또는 공동결정 권한을 부여함으로써, 이들이 그러한 권리를 행사하고자 할 때 차별받지 않도록 보호하거나 자원(시간, 훈련, 돈)을 제공한다. 이러한 방식으로 정부는 다른 주체들이 정부를 대신하여 근무 및 고용조건에 영향력을 행사할 수 있도록 하며, 이에 따라 정부는 시정조치와 같은 별도의 개입을 할 필요가 없게 된다.

이와 같이 노조에 ‘권한을 부여한(enabling)’ 정부의 지원 규모는 몇 가지 수치만으로도 분명하게 드러난다. 2010년에 독일에서 선출된 직장위원(종업원평의회 전임자, works councillor) 수는 약 174,000명에 이르렀으며 사업장 단위 참여율은 약 80%를 기록하였다. 그중 약 8,400명은 근로 제공 의무가 완전히 면제되었으며, 약 1,000명은 부분적으로 면제되었다. 완전면제 및 부분면제 직장위원들 모두 노조 훈련기관에서 사용자의 비용 부담으로 노조 활동에 필요한 훈련을 받을 수 있다. 전체 직장위원의 3분의 2 이상과 근무면제 직장위원의 대다수가 DGB(독일노조연합) 산하 노조에 노조원으로 가입되어 있다(Greifenstein et al., 2011). 이는 독일 노조에 가입되어 있는 풀타임 근로자 수의 몇 배에 해당한다. 또한 2013년의 경우, 651개 대기업에서 근로자 대표들이 감독기구(HBS, 2014)의 위원으로 선출되었다. 노조들은 주로 종업원평의회(works council)를 통해 노조원을 모집하며, 종업원평의회는 법규 및 단체협약의 이행을 감시하는 가장 중요한 기구이기도 하다. 또한 공동결정권은 독일에서 집단적 노동법의 개발을 촉진해 왔다. 공동결정권에는 업무 배치, 해고 및 근로시간 조직 등과 같은 인사정책 문제와 관련된 정보, 협의 및 공동결정의 권리를 포함하며, 종업원협의회

에 의해서만 행사할 수 있다. 법정 참여 기준의 부재 또는 효력은 독일의 노사관계가 독일과 마찬가지로 자율적 임금결정 체제를 갖추고 있는 스웨덴, 영국과 다른 독특한 노선으로 발달되어온 이유를 설명해 준다. 독일의 노조는 대기업일수록 강력한 힘을 갖는데, 공동결정권을 활용하여 세력 기반을 구축할 수 있기 때문이다. 반면에 종업원평의회가 없는 소기업에서는 약세를 보인다.

스웨덴과 달리, 독일은 실업보험기금의 관리를 노조의 손에 맡기지 않고 있다. 스웨덴의 노조들은 실업보험기금의 통제권을 확보함으로써 기업 규모와 관계없이 모든 근로자를 조직화할 수 있었고, 이에 따라 스웨덴의 노조 조직률은 70%를 육박한다. 1970년대까지 영국은 노조 조직률이 독일보다 높고 단체협약의 적용범위도 넓었다. 공동결정제도를 갖춘 독일과 달리, 영국에는 노조들의 대표권을 법적으로 보호하는 기반이 없었다. 또한 마가렛 대처 전 총리 시절 당시 제조업이 심각한 구조적 위기를 맞으면서, 영국 노조들은 단체교섭에서 물러나려는 사용자단체의 시도를 막을 수 있는 무기가 없었다. 독일은 대기업에서 노사협의회가 강력한 지위를 유지하고 있기 때문에 영국의 경우와 같은 체제 붕괴는 상상하기 어렵다.

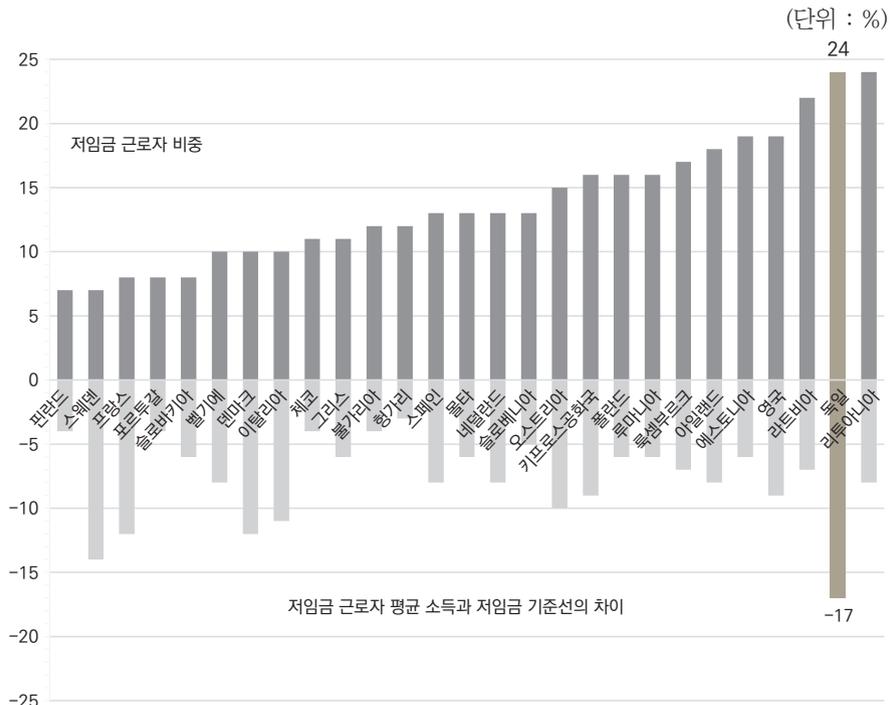
■ 독일 임금결정 제도의 약화

1990년대 중반까지만 해도, 독일 내 단체협약의 규범적 효력이 미치는 범위는 매우 넓었다. 단체협약의 기준은 교섭력이 거의 없는 근로자에게도 적용되었고 일반적 법규와 동일한 포괄적인 효력을 지녔다. 그러나 1990년대 중반부터 사용자들의 단체협약 이행률이 낮아지기 시작했다. 이러한 약화 현상은 여러 변화가 동시에 일어난 동독에서 시작되었다. 변화 양상을 살펴보면, 첫째, 대부분이 신생 기업인 사업체들의 경우 생산성이 매우 낮아서 통일 이후 노조가 서독과의 임금조정을 신속히 추진하고자 했으나, 임금조정 과정을 반대하는 여론이 확산되었다. 둘째, 동독 경제의 탈산업화가 가져온 갑작스러운 충격과 이에 따른 실업률 급상승으로 많은 기업들은 노조와의 협상 없이 일방적으로 임금을 정하게 되었다. 셋째, 사용자 측에서 단체협약 탈퇴의 이점을 공개적으로 설파하는 이들이 생겨났고, 단체협약을 준수해야 한다는 조건 없이도 사용자단체의 회원으로 가입할 수 있는 기회를 제공함으로써 이런

추세를 부추겼다. 사용자단체와 정치권 일각의 지원을 지속하여 받을 수 있으면서도 노동쟁의나 그에 따른 노조의 강화와 같은 불이익 없이 독일의 단체협상 체제에서 벗어날 수 있다는 새로운 경험은 독일 전역으로 빠르게 번져 나갔다. 결과적으로, 단체협약의 적용범위는 크게 줄어들어, 2013년에는 통독 전에 최고 85%를 기록했던 적용률이 서독 60%, 동독 48%대로 하락하였다(WSI-Tarifarchiv, 2015).

이러한 동향은 변화된 기업 전략과 더불어, 기존의 공공서비스(우편서비스, 철도, 도시교통 등)의 상당 부분을 단체협약에 구속되지 않고 임금 덤핑제의 도입을 통해 국영기업과 경쟁하는 민간부문에 개방함으로써 한층 더 고무되었다. 기업규모별, 산업별 임금 격차의 확대는, 임금 비용 절감을 위한 아웃소싱 도입의 강한 인센티브로 작용했다. 결과적으로 기업의 고용 체계는 매우 세분화되었고, 그에 따라 동일한 사업장에서 근무하는 근로자라 하더라도 사용

[그림 1] 2010년 EU의 저임금 근로자 비중 및 저임금 근로자 평균소득과 저임금 기준선의 차이
(중간 임금의 60% 미만)의 차이



자료 : Fernández-Macías/Vacas-Soriano(2013), 자체 발표 자료.

자가 서로 다른 경우가 늘어나게 되었다. 그 결과, 각기 다른 사용자에게 고용된 근로자들의 임금이 서로 다른 단체협약에 따라 결정되거나 그 어떤 단체협약의 적용도 받지 않을 수 있게 되었다.

이에 더하여, 2003~2004년에 시행된 하르츠 개혁(Hartz reforms)이 정치적인 계기로 작용하여 임금의 하향 압력은 더욱 가중되었다. 개정법에는 기존에 임금과 연계하여 지급되던 실업부조를 표준 최저급여와 추가 임대보조금으로 대체하고, 임시파견직(temporary agency work)과 이른바 ‘미니잡(mini-job)’에 대한 규제를 완화하는 규정도 포함되었다. 그 결과 주로 매우 낮은 시급을 받는 임시파견직과 시간제 일자리는 최근 급격하게 증가하였다.

단체협약 적용률이 크게 감소하면서 독일의 저임금 부문은 1995년 이후 국제 평균을 넘는 수준으로 확대되었다. 또한 법정최저임금 부재로 인해 근로소득 분포의 최하위 집단의 임금 수준이 급격하게 하락하면서, 독일에서 저임금 근로자의 임금 수준과 저임금 기준선 사이의 평균 차이는 다른 어느 유럽 국가보다도 커지게 되었다(그림 1 참조).

■ 법정최저임금 도입에 관한 논의

한때 비교적 동질적이고 포괄적이었던 독일의 임금결정 제도는 점차 약화되어 매우 이질적이고 배타적인 형태를 띠게 되었다. 이는 저임금 근로자의 비중이 산업별로 상당한 차이를 보이고 있는 점에서 미루어 알 수 있다. 이러한 산업 간의 큰 차이는 노조 운동 내에서 법정최저임금의 도입을 위한 캠페인을 진행하고자 하는 의지를 형성하는 데에도 걸림돌이 되었다. 초기에는 식음료 및 외식산업 노조와 대규모 서비스 부문 노조인 베르디(Ver.di)가 주축이 되었다. 두 노조 모두 현재 단체교섭 체제 내에서는 수용 가능한 임금 요율을 타결해 낼 수 있는 가능성이 점점 줄어들고 있다는 점을 이미 초기에 인식하고 있었다. 금속, 화학과 같은 기타 업종에서는 전통적인 자율적 체제가 여전히 잘 작동하고 있었다. 당시 논의 중이던 최저임금이 가장 낮은 협약 임금보다 훨씬 낮았기 때문에, 노조들은 법정최저임금이 도입되면 오히려 단체협약에 의한 임금 요율을 하향 조정하여 단체협약이 적용되지 않는 기업의 근로자들의 노조 가입을 단념시키는 결과를 가져오지 않을까 우려하였다.

그러나 다소 늦기는 했지만, 제조업 노조들은 단체협약이 적용되지 않는 근로자 파견업체나 하청업체에 사업을 아웃소싱하게 되면 저임금 부문이 제조업의 협약 임금 요율에 점차 압력을 가할 것이며, 그와 동시에 노조원 수도 줄어든다는 것을 깨달았다. 노동계 내에서 초반에 매우 뜨겁게 시작하여 수년에 걸쳐 이루어진 논의 끝에, 독일노조총연맹(German Trade Union Confederation)은 2006년 5월 전국대회에서 시간당 7.50유로의 법정최저임금 도입을 위한 캠페인을 추진하기로 결의하였다. 그리고 이는 2010년에 시간당 8.50유로로 인상되었다. 하지만 가장 큰 규모의 두 제조업체 노조가 공식적으로 최저임금제에 대한 전적인 지지를 표명한 것은 이러한 결정이 내려지고 어느 정도 시간이 흐른 뒤였다.

정치적으로 초기에는 단일한 법정최저임금 도입에 대한 저항이 심했다. 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder)가 이끄는 사민당(SPD)-녹색당 연정은 독일의 임금 분화(wage differentiation) 수준이 낮은 것을 당시 실업률이 매우 높게 지속된 것의 가장 중요한 원인으로 꼽았다. 2003년에 발효된 이른바 ‘하르츠 법(Hartz Acts)’은 임금분포 하위집단의 임금을 더욱 낮추는 데 목적이 있었다. 하르츠 법의 영향을 받은 집단은 주로 사민당을 지지하는 유권자들이었고, 결과적으로 사민당에 등을 돌리는 유권자들이 늘어나게 되었다. 그러자 사민당은 2005년 총선 캠페인에 구체적인 수준은 정하지 않았지만 법정최저임금을 도입하겠다는 공약을 포함시키기에 이르렀다. 많은 기업의 임금 하락으로 자신들의 임금도 삭감되지 않을까 하는 우려가 커진 보수적 유권자들을 포함하여 일반 대중의 최저임금에 대한 지지가 높아지자, 기민당(CDU)/기사당(CSU)과 사민당의 대연정(2005~2008)은 특정 산업부문에서 단체협약에 의한 최저임금을 도입하기로 합의하였다.

이를 위해 1996년 제정된 「파견근로자법(Posted Workers Act)」이 활용되었다. 「유럽 파견근로자지침(European Posted Workers Directive)」에 근거한 이 법령을 기준으로, 외국에서 파견된 근로자들 — 주로 건설업 부문 근로자들 — 의 최저임금 수준을 합의함으로써 독일의 단체협약을 보호하고자 한 것이다. 그러나 단체교섭 당사자들이 자신들의 영향력이 미치는 모든 저임금 부문에서 용인할 만한 최저임금을 결정할 것이라는 희망은 실현되지 못했다. 전국 단위의 단체협약과 노사 간 긴밀한 협력관계가 오랜 전통으로 남아 있는 산업 부문들에서만 업종별 최저임금이 합의되었다.

이후 보수-자유주의 연정(2009~2013)은 연정 합의문에 법정최저임금 도입이 포함되는

것을 거부하였다. 연정 내에서는 심지어 업종별 최저임금도 논란의 대상이었고, 결과적으로 업종별 합의를 포괄적 구속력을 지닌 것으로 선언하는 결정이 여러 차례 연기되었다. 이러한 부정적 태도는 심각한 실업에 대한 우려에서 비롯되었으며, 실제로 독일 경제학자들이 제시한 여러 모형 추산에 의해 정치인들의 불안은 가중되었다.

2010년, 보수-자유주의 연정하의 노동부처에서는 더욱 객관적으로 논의를 이어가기 위해 8개 업종의 최저임금에 대한 연구를 각기 다른 연구기관에 의뢰하여 진행하였다. 이렇게 진행된 8건의 연구 중 7건에서는 이중차분법(difference-in-differences method)을 활용하여 고용효과를 분석하였다. 이러한 8건의 평가 연구들은, 비교적 높은 수준의 요율도 일부 포함하고 있는 업종별 최저임금이 어떠한 부정적 고용효과도 지니고 있지 않다는 결론을 내렸다(Möller, 2012; Bosch/Weinkopf, 2012). 이러한 새로운 증거에 기반을 두어 노동부 장관과 독일 수상은 업종별 최저임금의 지속적인 설정에 찬성한다는 입장을 표명하였다.

하지만 업종별 최저임금이 경제 전반에서 저임금 근로자의 비중을 낮추지는 못했다. 소매업, 외식업, 육류가공업 등과 같이 저임금 근로자가 집중되어 있는 산업에서 사용자와 사용자 단체는 지극히 분화되어 있거나 서로 갈등관계에 있었기 때문에 어떠한 최저임금협약도 구체화되지 못했다. 사용자단체의 끊임없는 호언장담과 자율적 단체교섭 정책에도 불구하고 업종별 최저임금이 지지부진한 경과를 보이면서 법정최저임금 요구는 총선 공약의 핵심 현안으로 떠올랐다. 여기에는 특히 노조의 압력이 주요 원인으로 작용하였다. 2013년 말, 사민당은 기민당/기사당과 또 다른 '대연정'을 구성하게 되었고, 시급 8.5유로의 법정최저임금 도입과 함께, 파견직 규제 재도입 및 자유 단체교섭 강화를 공약으로 내세웠다. 이러한 요구들은 대부분 충족되었지만, 사민당은 그 대가로 긴축 재정정책에 동의해야만 했다.

■ 2014년 자유단체교섭강화법

독일 노조들은 사민당의 연정 교섭 준비 과정에 참여하여 최저임금 설계에 영향을 미쳤다. 노조들은 먼저 정부가 아닌 교섭 당사자들에 의해 최저임금 인상이 결정되기를 원했다. 두 번째로는 최저임금 도입이 자유 단체교섭의 강화와 긴밀하게 연계되기를 희망하였다. 정부의

보수주의자들과 사용자단체들은 아직까지 충분한 지지를 받지 못하는 이 새로운 기제가 최 대한 경로 의존성(path dependency)을 유지하도록 하는 데 관심이 있었기 때문에, 노조들은 대부분 자신들의 목표를 달성할 수 있었다.

새로운 최저임금법은 「자유단체교섭강화법(Act on the Strengthening of Free Collective Bargaining)」이라는 실용주의적 명칭의 더욱 광범위한 입법 패키지에 속해 있었다. 신설된 법에 의하면, 모든 산업 부문에서 업종별 최저임금의 합의가 가능하다. 포괄적 이행(general enforceability) 선언도 더 이상 해당 산업에서 단체협약 적용률 50% 이상이라는 조건에 제한되지 않도록 했다. 이제는 ‘경제적 악조건하에서 단체협약에 의한 기준을 유지’하는 것이 ‘공익’에 기여한다고 판단되면, 단체협약의 일반적 구속력을 선언할 수 있게 되었다. 최저임금의 도입으로 「최저근로조건법(Minimum Working Conditions Act)」과 중복되는 부분이 생기면서 이 법은 폐지되었다.

결국 시간당 8.5유로의 최저임금이 새로 도입되었다. 최저임금은 2016년 말까지, 직업훈련생, 장기실직 후 재취업자의 첫 6개월, 18세 미만 근로자, 고용기간이 3개월 이내인 학생 또는 직업훈련생, (언론사들의 거센 압력에 따라) 신문배달원을 제외하고, 모든 근로자에게 적용된다. 또 일반적인 구속력을 지닌 것으로 선언된 국가 단체협약에 명시되는 경우에는 최저임금의 적용예외가 2016년까지 허용된다.

최저임금법은 최저임금위원회의 설립을 명시하고 있다. 하지만 영국의 모형과는 달리 세 명의 노사대표는 정부에 의해 개인 자격으로 선임되지 않고, 각각 해당 단체에 의해 임명되었다. 최저임금위원회에 속하는 두 명의 학계 전문가 역시 노사의 추천에 의해 임명되지만, 영국의 경우와는 달리 의결권이 없다. 정부는 노사의 추천을 받아 독립적인 위원장을 임명한다. 정부 법안에 의하면 최저임금은 당초 2017년 말까지 동결하도록 되어 있었다. 최저임금이 3년간 정체되다가 2018년에 급격하게 인상되는 것을 막기 위해서, 노조와 사용자단체는 최초 상향 시점을 2017년 1월 1일로 앞당기는 내용의 공동 구상안을 채택하였다. 최저임금위원회는 2016년 6월에 정부에 상향 조정안을 제출할 예정이며, 정부는 훈령으로 이 조정안을 시행할 수 있다. 최저임금의 인상 속도가 단체교섭의 결정에 따르는 것임을 명확히 하기 위해, 노사 공동으로 제안하는 최저임금의 인상분을 단체협약 임금의 인상분을 기준으로 삼도록 했다. 노사는 소모적인 논쟁과 의결 절차를 피하기 위해 이러한 방식을 택하였다. 이러한 방식에 따라 위

원장은 찬반투표수가 동수일 때 결정 투표권(deciding vote)을 행사할 수 있다.

감독 규정은 최저임금법의 핵심적 부분에 해당한다. 연방관세청(Federal Customs Service)은 감독기관으로서 모든 관련 문서를 열람할 수 있는 권한을 지닌다. 규정 위반인 경우, 하청 업체에 책임을 묻지 않고 원청업체가 법적인 책임을 지게 되며, 50만 유로 이하의 벌금이 부과될 수 있다. 25만 유로를 초과하는 벌금이 부과된 기업은 한시적으로 공공계약 수주 자격이 박탈될 수 있다. 이러한 감독업무 수행을 위해 2019년까지 총 1,600명의 세관 직원이 신규 채용될 예정이다.

■ 신규 최저임금의 적용 및 영향

2013년 소득을 기준으로 카이츠 지수(Kaitz Index)의 상대값 50%에 해당하는 독일 최저임금은 유럽 국가들과 비교할 때 중상위권에 해당한다. 비록 두드러지게 높은 편은 아니지만, 임금 격차의 급격한 증대를 감안할 때 독일의 새로운 최저임금은 다른 어느 유럽 국가보다도 큰 영향력을 지닐 것이다. 본 연구자의 추산에 따르면, 2012년 660만 명(19.2%)의 근로자들이 시간당 8.5유로 미만의 임금을 받았다(Kalina/Weinkopf, 2014). 이 수치가 하락한 이유는 전반적인 임금 상승, ‘앞당김 효과(pull-forward effects)’, 장기 실직자와 같은 법적예외 상황, 단체협약에 의한 과도기적 장치 등 때문이라고 볼 수 있다. 8.5유로 미만 시급 근로자들에 대한 구조적 분석 결과(Kalina/Weinkopf, 2014), 고용안정성 취약직종 근로자, 저기술 근로자, 청년 근로자, 여성, 외국인 및 중소기업 근로자들이 최저임금으로 인해 받게 되는 혜택은 평균 수준 이상이 될 것이다.

저숙련 근로자들의 수입이 사실상 시급 8.5유로 미만이 될 가능성이 특히 높긴 하지만 독일 저임금 부문의 대표적 특징은 이들이 최저임금의 혜택을 받는 극히 일부에 불과하다는 것이다. 독일의 시급 8.5유로 미만 근로자의 75.5%는 직업 관련 자격을 갖고 있거나 학사학위를 보유하고 있다(Kalina/Weinkopf, 2014). 독일의 저임금 부문에서 자격을 갖추고 있는 근로자들의 상당수는 자신의 생산성 수준에 훨씬 못 미치는 급여를 받고 있다고 볼 수 있다. 이렇게 유리한 자격 구조 덕분에 독일의 기업들은 미국 기업들보다 효율성을 높일 수 있는 기

회가 더 많으며, 따라서 최저임금 도입으로 인해 발생한 비용 증가분도 더욱 쉽게 흡수할 수 있다.

독일 노동시장의 또 다른 특징은 동독과 서독의 임금격차가 상당히 크다는 점이다. 최저임금의 도입은 최하위 임금근로자들에 대한 임금조정이 이루어졌을 뿐 아니라, 통일 후 25년이 흐른 지금에도 여전히 서독에 비해 임금수준이 훨씬 낮은 동독에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

동독 지역의 특수한 상황은, 2016년 말까지 최저임금을 동결하고 단체협약에 적용예외 규정을 허용한 이유이기도 하다. 특히 동독의 경우 근로자 파견업, 육류 가공, 이미용업, 농업, 임업 및 원예업 등 일부 업종에서는 낮은 최저임금과 함께 경과적 요율(transitional rate)이 별도의 합의로 채택되었다. 이러한 협약들이 해당 산업의 단체교섭을 지속적으로 활성화할지 여부는 아직 확실치 않다.

법정최저임금이 도입된 지 1년이 지난 현재, 독일의 경제학자들은 자신들이 예상했던 극적인 고용변화가 일어나지 않았다는 데 대부분 동의한다. 오히려 2015년 말에 독일은 1990년대 초반 이후로 가장 낮은 실업률을 기록하였다. 동독뿐만 아니라 서독 지역도 마찬가지다. 연방고용청의 고용통계에 의하면 2015년 10월에는 전년도 같은 기간에 비해 사회보험 가입자인 정규직 수가 약 713,000명 증가하였다. 이는 2.3%의 증가율에 해당한다. 지역별로는 동독 지역의 고용증가율이 1.9%로 서독의 2.4%보다 조금 낮았다. 업종별로는 숙박 및 요식업의 고용증가율이 가장 높은 6.6%를 기록하였으며, '기타 경제 서비스', 근로자 파견업, 가사/사회서비스, 교통, 저장업 등이 그 뒤를 이었다. 이와 같이, 최저임금 도입으로 큰 폭으로 임금이 인상될 수밖에 없었던 전통적인 저임금 부문들에서 평균 이상의 고용증가율이 기록되었다.

■ 결론

법정최저임금제를 도입함으로써 독일 정부는 최저임금의 설정뿐만 아니라 시행 및 감독에 있어 중요한 주제로 떠올랐다. 결과적으로, 독일의 임금결정 체제는 이제 자율주의적 체제라기보다 혼합형이라고 보아야 한다. 과거 체제하에서는 단체교섭 당사자들이 국가의 간섭 없

이 임금기준을 정하였을 뿐 아니라 그와 동시에 기준이 이행되도록 하는 책임도 지고 있었다. 새로운 혼합체제에서는 법정최저임금 상향조정 결정권은 최저임금위원회에 위임하였지만, 이행감독 업무는 정부가 직접 맡고 있다. 그와 함께, 단체협약에 의한 임금이 최저임금 수준 이상으로 안정적으로 적용될 수 있도록 노사에 포괄적 이행 선언을 활용할 수 있는 기회도 새롭게 주어졌다.

독일의 임금결정 체제가 수년에 걸쳐 크게 약화되어 왔다는 점에 비추어 볼 때, 법정최저임금의 도입은 전후에 이루어진 가장 큰 사회적 개혁 중 하나다. 독일의 최저임금은 강력한 '영향력'을 지닌다. 도입 결과, 소득분포 하위 2분위에서 임금이 크게 증가하였으며, 동독과 서독 지역의 성별 임금격차는 감소하였다. 최저임금 도입 과정에서 충분히 신중한 접근방식을 취하였기 때문에, 일자리에 대한 리스크는 낮다. 동독 지역에 강력한 파급효과를 지니기 때문에 최저임금은 2016년까지 동결되었으며, 특히 동독지역의 주요 업종에서는 노사가 과도기적 장치를 합의할 수 있도록 허용하였다. 나아가 독일 저임금 근로자의 75%가 직업 관련 자격을 갖추고 있어, 최저임금은 기업들의 효율성을 높일 수 있는 기회가 되기도 한다.

새로운 법안이 애초 의도한 대로 단체교섭의 활성화에 얼마만큼 기여하게 될지, 또한 그에 따라 소득분포 중간에 위치한 근로자들에게 어느 정도의 파급효과를 갖게 될지는 아직 분명치 않다. 이러한 효과의 상당 부분은 시간의 흐름을 통해서만 드러나거나, 최신 데이터가 제공되기 전까지는 가늠이 어려울 것이다. **KLI**

참고문헌

- Bosch, G., Weinkopf, C.(2012), Wirkungen der Mindestlohnregelungen in acht Branchen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Fernández-Macías, E., Vacas-Soriano, C.(2013), *A coordinated EU minimum wage policy?*, Dublin, Eurofound.
- Greifenstein, R., Kißler, L. and Lange, H.(2011). “Trendreport Betriebsratswahlen 2010”, *Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapier 231*, Düsseldorf.
- HBS(Hans Böckler-Stiftung)(2014). “Mitbestimmungsstatistik”, http://www.boeckler.de/magmb_201405_mbstatistik.pdf
- Kalina, T., Weinkopf, C.(2014), Niedriglohnbeschäftigung 2012 und was ein gesetzlicher Mindestlohn von 8,50 € verändern könnte, IAQ-Report 2014-02, Duisburg, Institut Arbeit und Qualifikation.
- Möller, Joachim(2012), “Minimum wages in German industries – what does the evidence tell us so far?”, *Journal for Labour Market Research* 45(3-4), pp.187-199.
- OECD(1996), *Employment Outlook*, Paris.
- Sengenberger, W.(1994), “Protection – participation – promotion: The systemic nature and effects of labour standards”, In: Sengenberger, W., Campbell, D.(eds.), *Creating Economic Opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring*, Geneva, ILO, 45-60.
- Visser, J.(2015), Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts(ICTWSS), An international database. Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS).
- WSI Tarifarchiv(2015), Statistik Tarifbindung, Düsseldorf, http://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_2257.htm