

독일의 노동시장에서 무엇을 배울 것인가?

금재호*

I. 머리말

최근 독일이 다시 각광을 받고 있다. ‘라인강의 기적’으로 잘 알려진 독일은 1970년대 초반 제1차 오일쇼크(oil-shock) 이후 실업률이 급증하고 경제성장률이 하락함에 따라 경제적 어려움을 겪었다. 통일 이후에도 과도한 통일비용과 동독지역의 높은 실업률 등으로 인해 상당한 실업난을 경험하였지만 2003년의 하르츠(Hartz) 개혁을 시작으로 경제 및 노동시장의 구조개혁에 성공함으로써 새로운 도약을 맞고 있다. 현재 독일은 글로벌 금융위기의 영향을 최소화하고 EU를 이끌어가는 유럽의 중심국가로서 높아진 위상을 누리고 있다.

우리나라는 아일랜드, 덴마크, 네덜란드 등을 새로운 국가모델로 설정하고 그동안 이들 국가들의 성공사례를 연구하여 왔으나 최근에는 독일이 새로운 국가모델로 대두되고 있다. 선진국 초입에 있는 한국으로서는 고용률의 제고, 빈부격차의 완화, 고용안정성의 향상, 그리고 청년 등 노동시장 취약계층의 취업난 해소와 같은 다양한 문제들을 가지고 있으며, 이의 해결을 위한 주요 사례로 독일이 우리에게 중요한 시사점을 던져주고 있다.

본 논문은 독일의 사례를 통해 한국의 갈 길을 조명한다는 측면에서 독일 노동시장의 변화를 간략하게 정리한다. 그 다음으로 2002년의 하르츠 개혁 등 독일의 개혁노력을 설명하고, 독일이 사회경제적 어려움을 극복하고 유럽의 중심국가로 재도약하게 된 원인이 무엇인지 한국에 주는 시사점을 중심으로 정리하고자 한다.

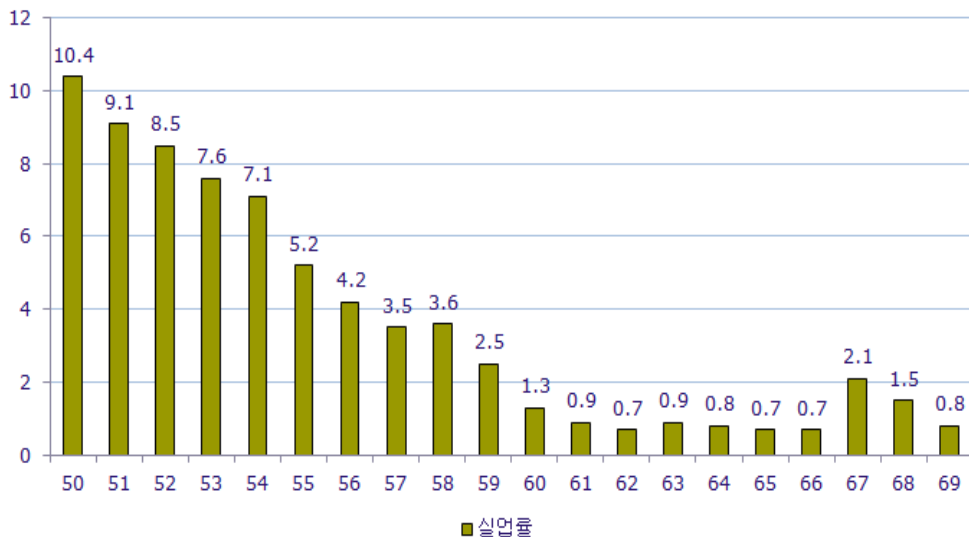
* 한국노동연구원 선임연구위원(keum@kli.re.kr).

II. 제2차 세계대전 이후 독일 노동시장의 변화

1. 1945~1969년의 고도성장기¹⁾

전후 독일은 유럽의 공산화를 방지하기 위한 마셜계획(Marshall Plan)으로 인한 미국의 지원, 전후 복구를 위한 투자의 활성화, 세계경제의 호황 등에 힘입어 고도의 경제성장을 이루었다. 1950년대의 경우 독일은 연평균 11.9%의 경상GNP 성장률을 기록하였는데, 이에 따라 [그림 9]와 같이 실업률이 두 자리 숫자에서 1%대 미만으로 급격하게 감소하였다. 1960년대에 걸쳐 실업률 1% 정도의 완전고용이 실현됨에 따라 실업보험 등 각종 사회복지지를 위한 재원이 풍부하게 되었고, 이에 복지서비스가 지나치게 관대해져 이후 복지병을 유발하는 출발점이 되었다. 그리고 1960년대에 들어서면서 인구증가의 정체와 고도성장으로 인한 인력수요의 급증에 대응하기 위해 외국인 근로자를 대량으로 수입하기 시작하였다.

[그림 1] 독일의 실업률 추이(1950~1969년)



자료 : 김상호(1997)의 자료를 정리.

1) 이 내용은 김상호(1997) 및 장은숙(2002)을 인용하고 있다.

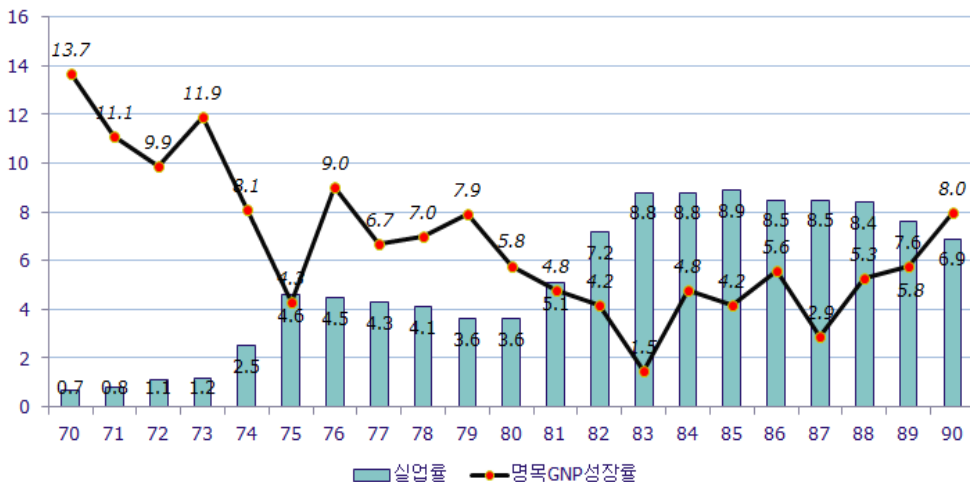
2. 1970년과 1980년대의 침체기²⁾

독일경제는 2차례에 걸친 오일쇼크를 거치면서 스태그플레이션(stagflation)을 심각하게 겪고 실업률이 계단식으로 증가하게 되었다. 이에 독일은 고용유지를 고용정책의 우선순위로 하여 대응하였다. 고용유지를 위해 각종 보조금 제도 및 일자리 나누기(job sharing)를 정부가 강력히 추진하였으며, 경기침체의 직격탄을 맞은 조선, 철강, 자동차 등의 피해 산업에 자금을 집중적으로 지원하였다.

이러한 노력에도 불구하고 독일은 여전히 고물가와 지속적인 실업률 상승을 경험하였고, 이에 따라 고용문제가 국가적 아젠다(agenda)로 떠올랐다. 당시 자체적으로 평가한 고실업의 원인으로 ① 낮은 경제성장률, ② 노동절약적 기술발전으로 인한 노동시장 구조 변화, ③ 저임금 개발도상국과의 경쟁 심화, ④ 관대한 실업급여, ⑤ 재취업의 어려움, ⑥ 비효율적이고 경직적 노동시장 등 여섯 가지가 제기되었다. 그리고 사회적 규제와 관대한 복지프로그램이 노동시장 유연성을 심각하게 저해하고, 그 결과 실업을 증가시키는 것으로 판단하였다.

이러한 문제점 중 고용측면에서 지나치게 관대한 실업급여와 경직적 노동시장의 문제 해결을 위해 실업급여를 포함한 사회보장제도의 개혁과 노동시장 유연화를 위한 노력을 시도하였으며, 고용창출 및 실업해소에 성공한 미국이 모범사례로 활용되었다. 1974~1984년 사이 미국은 18백만 개에 달하는 신규 고용을 창출하였으나 독일에서는 취업자

[그림 2] 독일의 실업률과 명목GNP 성장률의 추이(1970~1990년)



자료 : 김상호(1997)의 자료를 정리.

2) 이 내용은 김상호(1997) 및 장은숙(2002)을 인용하고 있다.

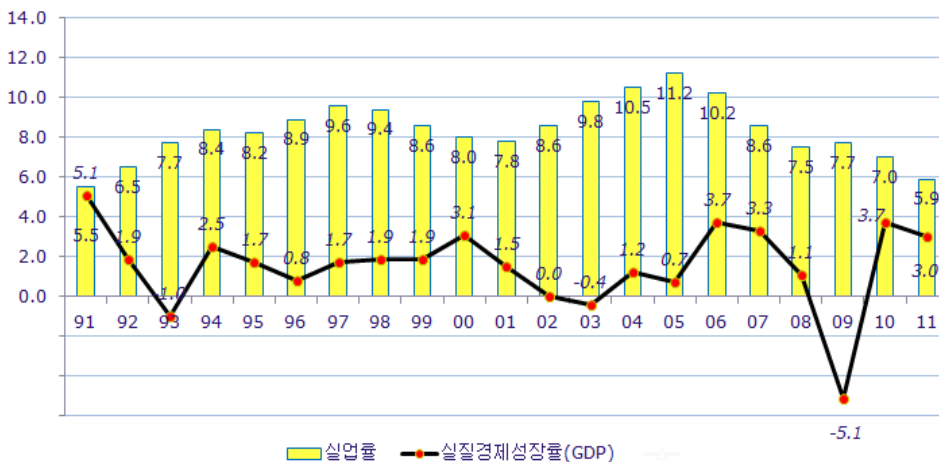
수가 감소하는 상황을 겪기도 하였다. 독일은 임금상승률을 생산성 증가 이하로 유지하고, 해고 및 채용에 관련된 법·제도의 합리적 개정, 작업장 내에서의 유연성 제고 노력 등을 추진하였으며, 이외에도 노동이동을 저해하는 장애요인을 완화하고, 평생교육을 강화하여 근로자들의 생산성을 제고시키려는 노력을 제시하였다. 그러나 노조 등 기득권자들의 사회적 저항에 부딪치고, 커다란 정치적 이슈가 되면서 현장에 이를 적용하는데 실패하였다.

3. 통일 이후의 고용: 1991~2011년

1980년대 후반으로 접어들면서 경제성장률이 증가하고 실업률이 줄어드는 등 고용상황이 개선되는 기미를 보였으나 1990년의 통일은 통일비용 등으로 인해 경제적 불황 및 실업의 증가를 초래하였다. 이의 원인으로 여러 가지가 있겠지만 서독과 동독의 화폐를 1대 1로 교환하는 정책도 커다란 원인이다. 이로 인해 동독 근로자들의 임금이 생산성을 크게 초월하게 되었고 그 결과 동독지역에서의 산업기반이 붕괴되고 대량실업이 발생하였다. [그림 3]과 같이 실업률은 1991년의 5.5%에서 계속 증가하여 1997년 9.6%, 2005년 11.2%로 높아졌다.

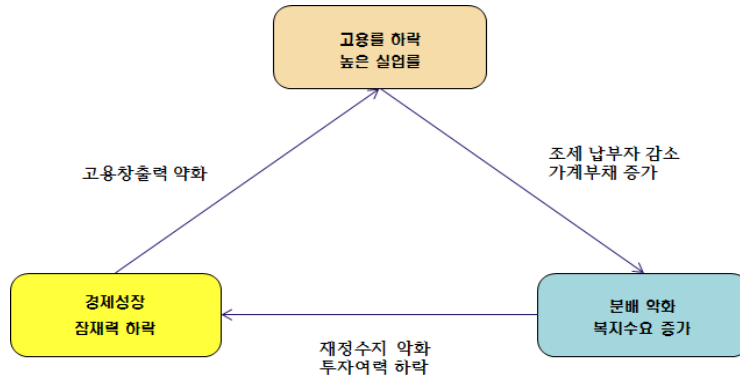
통일로 인한 높은 실업률과 사회복지 부담으로 인해 재정적자가 늘어나고 이는 다시 경제성장잠재력을 약화시키는 악순환으로 빠져들었다. 보다 세부적으로 통일비용의 증가로 인해 재정적자가 발생하고 재정적자는 물가상승을 이끌었다. 다시 물가상승을 억제하기 위해 정부는 고금리정책을 사용하게 되었으나 독일의 고금리는 해외금융자본의 독일

[그림 3] 통일 이후 독일의 실업률과 실질GDP 성장률의 추이(1991~2011년)



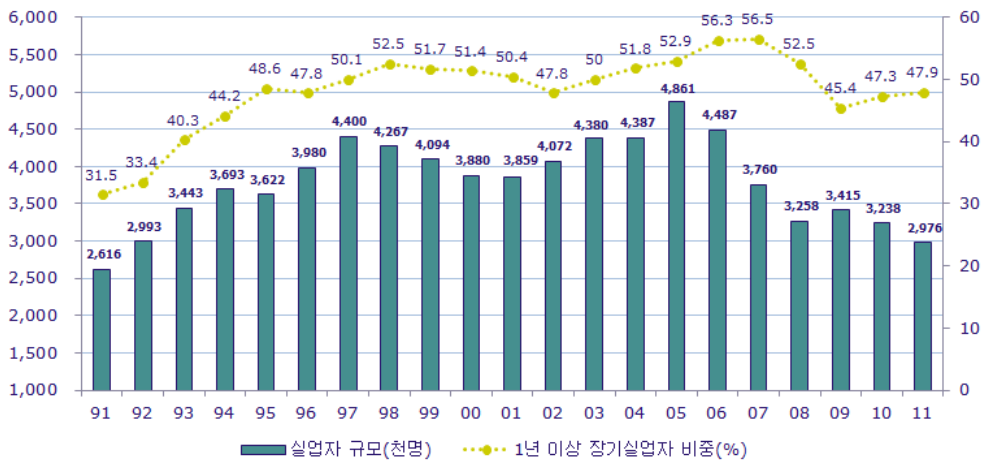
자료 : OECD, Database.

유입으로 마르크화의 평가절상으로 이어졌다. 다시 마르크화의 평가절상은 수출둔화 및 수입증가로 연결되었고, 이는 궁극적으로 경제성장 잠재력의 하락을 초래하였다. 그리고 실업증가는 소득불평등의 악화 및 빈곤의 증대를 가져왔다. 이는 사회복지에 대한 과도한 재정적 부담으로 이어져 경제성장을 위한 투자여력을 약화시키는 악순환과정을 초래하였다.



통일 이후의 심각한 실업문제는 [그림 4]에서 찾아볼 수 있다. 실업자 규모는 통일 이후 계속 늘어나 2005년 4,861천 명에 달하였으며, 실업자 중에서도 1년 이상의 장기실업자가 1991년의 31.5%에서 2000년에는 51.4%로 늘어났다. 특히 구 서독지역보다 구 동독지역에서의 실업률이 심각하여 2000년의 경우 서독지역의 실업률은 7.8%이었으나 동독지역은 17.4%로 서독지역보다 2배 이상이었다.

[그림 4] 통일 이후 독일의 실업자 규모와 1년 이상 장기실업자의 비중(1991~2011년)



자료 : OECD, Database.

Ⅲ. 하르츠 개혁과 아젠다2010³⁾

1. 하르츠 개혁의 배경과 시작

앞에서 설명한 것처럼 낮은 경제성장률, 높은 실업률, 재정적자 등의 3중고를 극복하기 위한 슈뢰더 정부의 개혁이 하르츠 개혁이다. 3중고를 해결하기 위한 노력은 이전 정부에서도 추진되었다. 예를 들어 기민당 집권시절인 1996년 탈규제위원회를 통해 노동시장 구조개혁을 위한 여러 가지의 입법안들이 도입되었고, 시민당이 집권한 시기인 1998~2001년에도 ‘노사정 사회적 대화를 통한 개혁(the Alliance for Jobs)’이 시도되었으나 실질적 성과를 가져오지는 못하였다. 이러한 와중에 독일 연방고용청 직원들이 취업알선 실적을 조작한 사건인 ‘취업알선 스캔들(Placement Scandal)’이 터져 커다란 사회문제가 되었고, 가장 큰 정부기관인 연방고용청은 비효율성과 관료주의의 온상으로 비난의 대상이 되었다.

이에 시민당의 슈뢰더 총리는 2002년 초 폭스바겐사의 인사담당 이사인 하르츠(Hartz)를 위원장으로 하는 15인의 ‘노동시장에서의 현대적 서비스를 위한 위원회’를 출범시켰다. 하르츠위원회는 경제의 전반적 개혁이 아니라 노동시장에서의 개혁으로 이슈를 집중하였고, 2002년 13개의 개혁안이 담긴 보고서를 제출하였다. 13개의 개혁안은 여러 차례의 수정 및 절충을 거쳐 최종적으로 네 개의 입법안(Hartz 1~Hartz IV)으로 정리되어 순차적으로 시행되었다.

2. 하르츠 개혁의 주요 내용

가. 하르츠 I(2003. 1. 1. 시행)

□ 인력알선회사(PSA: Personal Service Agentur)를 도입하였다.

- 일선 고용사무소마다 최소 1개의 인력알선회사를 설치하였다. 인력알선회사는 실업자를 고용하여 기업에 파견함과 동시에 실업자에게 일자리를 알선하는 두 가지 기능을 수행(파견업체 + 취업알선)한다. 그러나 성과 미흡과 불공정경쟁이라는 지적으로 인해 2009년 1월 폐지되었다.

3) 하르츠 개혁과 아젠다 2010에 대해서는 박지순(2004), 김상철(2011), 정창화(2005), 최승호(2012), 황덕순(2008), Schmidt(2008) 등을 참조할 수 있다.

- 실업자의 의무강화: 실직 이후 4개월째부터 고용서비스기관이 알선한 직장에 취업하거나 또는 직업훈련에 참가할 의무가 있으며 불수용 시 실업급여 수급권을 일시적으로 박탈한다.
 - 해고 즉시 관할 고용사무소에 신고하도록 조기 신고제도를 도입하였다.
- 직업훈련 바우처제도를 도입하였다.

나. 하르츠 II(2003. 1. 1. 시행)

- Mini job의 요건 완화: 주 15시간 미만의 짧은 시간 동안 근무하고 소득이 월 325유로 이하인 일자리를 미니 잡(Mini Job)라고 하여 이들 일자리에 대해서는 사회보험료 및 근로소득세를 면제하는 혜택을 부여하였다. 하르츠 개혁을 통해 주당 근로시간에 대한 제한을 폐지하고 월 400유로 이하인 일자리를 미니 잡(Mini Job)으로 설정하여 사회보험료 및 근로소득세 면제의 범위를 확대하였다.
- Midi job의 도입: 월 400~800유로 이하의 수입을 갖는 근로자에 대해 사회보험료를 경감하였다.
- 생계형 창업지원: 1인 주식회사(Ich-AG)의 생활안정을 위해 최대 3년간 급여를 지급한다.

다. 하르츠 III(2004. 1. 1. 시행)

- 연방고용청의 조직개편과 명칭을 변경하였다.
 - 종전의 연방고용청(Federal Institute of Employment)을 연방고용공단(Federal Agency of Employment)으로 전환하고 책임경영체제를 도입하였다.
 - 본부는 정책개발과 제도개선 업무만 담당하고 일상적 행정업무는 지역단위의 사무소로 이관하였다. 지역사무소는 독자적으로 운영되는 책임경영체로 전환하였다.
- 실업급여제도를 개편하였다.

〈표 1〉 독일 실업급여제도의 개편

	개혁 이전	개혁 이후	비고
실업급여 수급요건	과거 3년 간 12개월 이상 보험료 납부	과거 2년간 12개월 이상 보험료 납부	직업소개 거부 시 급여 30% 삭감
수급기간	6개월~32개월	6개월~18개월	

라. 하르츠 IV(2004. 1. 1. 시행)

- 실업급여 II를 도입하였다.

- 장기실업자에 대한 실업부조제도를 폐지하고 근로능력이 있는 빈곤계층을 대상으로 사회부조제도와 통합하여 단일의 실업급여 II(Arbeitslosengeld II)를 도입하였다.
- 실업급여 II의 수급자는 생계지원을 받는 대신 적극적 구직활동 의무가 부과되며, 재취업을 위한 아동보육서비스, 직업교육훈련, 심리상담 프로그램의 지원이 가능하다.

〈표 2〉 실업급여 II의 내용

	대상자	수급금액	비고
실업부조 (Arbeitslosenhilfe)	실업급여 수급 완료자	임금의 53~57%(부양의무자 여부)	수급기간의 제한 없음
사회부조(Sozialhilfe)	빈곤계층	기초생계비	
실업급여 II	실업부조 대상자 + 근로능력 있는 빈곤계층	기초생계비(월 331~345유로)	자산조사의 강화, 알선 받은 일자리 거부 시 급여액 삭감(30~100%)

3. 아젠다 2010

슈뢰더 총리는 보다 폭넓은 개혁을 위해 2003년 3월 14일 하르츠 개혁안도 포함하는 아젠다 2010을 발표하고 노동시장만이 아니라 사회복지, 재정, 교육훈련 등의 다방면에 걸친 개혁을 시도하였다. 이러한 아젠다 2010의 주요 내용은 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 아젠다 2010의 주요 내용

	세부 개혁 내용
노동시장 유연성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고용보장법(해고금지규정)의 개정 <ul style="list-style-type: none"> - 고용규모가 10인 이하 중소기업은 고용보장법 적용대상에서 제외 ○ 실업수당 지급기간 단축 <ul style="list-style-type: none"> - 실업급여 수급기간을 최장 32개월에서 18개월로 단축 ○ 실업수당과 사회보장 혜택을 통합 <ul style="list-style-type: none"> - Job center의 운영 ○ 고객/경쟁지향적 마인드로 무장한 연방노동청 운영 ○ 동독지역의 청소년 고용촉진
사회복지제도 개혁	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2011년부터 연금수령 연령을 상향조정(65세 → 67세) ○ 의료서비스 개혁으로 투명성과 효율성 제고
경제활성화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수공업 촉진법(Craft Trades Law) 발효 <ul style="list-style-type: none"> - 자격요건 등 규제완화로 창업 활성화 ○ 중소기업의 창업 지원 강화
재정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재건축 은행을 통해 동독 내 주택현대화 및 인프라 투자에 재정지원 확대 ○ 지방재정 개혁
교육훈련 및 혁신	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간기업의 직업훈련 촉진을 위한 법·제도 개혁 ○ 전일제 학교 교육 강화 ○ 취학 전 아동교육 강화

아젠다 2010에서 노동시장 유연화를 위한 몇 가지의 중요한 조치들이 취해졌는데, 먼저 근로자파견법의 제한규정을 삭제하였다. 즉, 파견근로 활성화를 위해 최고파견기간, 기간동일화 금지, 반복 재취업 금지 등의 조항을 삭제함과 동시에 파견근로자에 대한 차별금지 원칙 도입(파견근로자와 정규직 동등 대우)을 통해 파견근로자에 대한 부당한 차별을 방지하였다. 두 번째는 해고금지규정의 완화이다. 경영상의 사유로 인한 고용조정 적용대상 사업장을 종전의 5인 이하 기업에서 10인 이하 기업으로 확대하였다. 세 번째는 단시간 및 기간제 근로에 대한 규정을 완화한 것이다. 새로 창업한 경우 처음 4년간 객관적 사유 없이 기간제 근로자의 채용이 가능하도록 하였다. 또한 기간제 관련법 제외 대상 연령을 종전의 58세에서 52세로 확대하여 50대 초반인 근로자는 기간제로 채용할 수 있도록 중장년층의 취업기회를 확대하였다.

그렇지만 기간제의 사용에 있어 독일은 한국에 비해 여전히 까다롭다. 아래와 같이 기간제의 최대 사용기간에 있어 한국과 독일은 모두 2년이지만 사용사유에 있어서는 독일이 한국보다 제한적이다. 또한 계약 갱신횟수에 있어서는 독일은 4번까지만 갱신이 가능하지만 한국은 2년 이내에는 횟수 제한이 없다.

〈표 4〉 독일과 한국의 기간제 관련법의 주요 내용

	사용사유 제한	최대 사용기간	계약 갱신횟수
한국	제한 없음	2년(예외규정 있음)	2년 이내 제한 없음
독일	신규창업 시 4년, 52세 이상 및 4개월 이상 실직자 60개월까지 가능	2년	4번까지 갱신 가능

4. 하르츠 개혁 및 아젠다 2010의 시사점

하르츠 개혁 및 아젠다 2010의 핵심내용은 파견근로 및 기간제 근로 등에 대한 규제 완화 등 비정규 일자리를 인정하고 있다는 것이다. 한국에서도 비정규직이 전체 임금근로자의 1/3에 달하고 있는 상황에서 비정규직 일자리의 정규직화에 집중할 것이 아니라 이들을 사회경제적 현상으로 인정하고, 대신 비정규직에 대한 불합리한 차별을 해소하고 이들이 정규직으로 이동할 수 있는 가교를 만들어 주는 것이 보다 현실적인 대안일 것이다.

하르츠 개혁이 가지는 또 하나의 의의는 실업자의 취업인센티브를 강화하는 활성화 정책이라는 점이다. 한국에서도 활성화 정책이 주요한 관심사이지만 이를 뒷받침하기 위한 복지제도의 정비나 활성화, 즉 ‘making work pay’를 위한 제도적 기반이 취약한 실정이다. 관대한 실업급여 및 복지서비스의 축소도 하르츠 개혁의 핵심적 내용이지만 한국의 복지서비스나 실업급여가 독일에 비해 아직 미치지 못하기 때문에 실업급여 수급액이나 수급기간을 조정하는 등의 조치는 불필요할 것이다. 단지 지금 논의되고 있는 실업부조, 즉

독일의 실업급여 II와 관련되어 무한정적인 실업부조의 지급이 필요한 것인가에 대해서는 독일의 사례가 시사점을 던져주고 있다. 2011년에도 독일 실업자의 47.9%는 1년 이상의 장기실업자이다. 무제한적인 실업부조가 독일의 장기실업을 유도하고 있는 것은 아닌지 판단이 요구된다.

마지막으로 독일은 하르츠 개혁을 통해 연방고용청의 조직개편과 더불어 행정조직의 비효율성 해소를 위해 노력하였다. 한국도 중앙정부, 지방정부, 그리고 각 부처로 흩어져 있는 고용서비스 관련 기관들의 효율적 협력과 공조를 위해 조직개편 등의 노력을 기울일 필요가 있다.

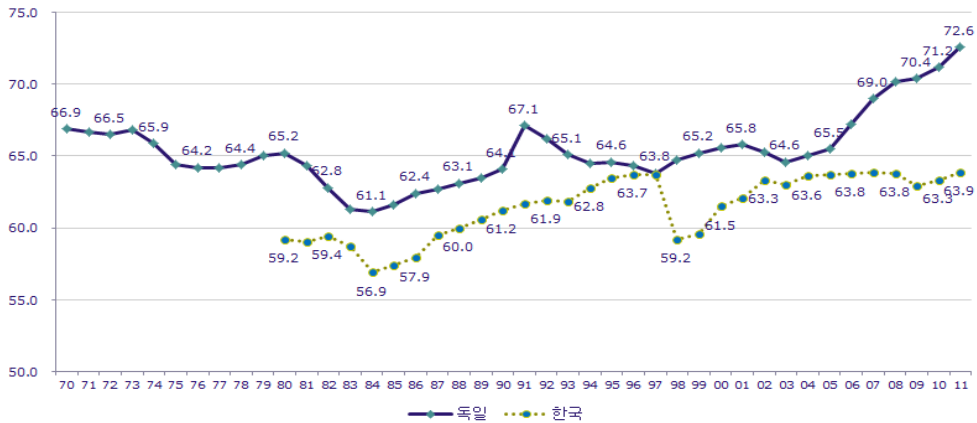
하르츠 개혁은 독일에서 제2차 세계대전 이후 가장 중요한 노동시장 분야의 정책변화로 실업률 하락과 고용률 증가에 긍정적 영향을 주었다는 점에 많은 이들이 공감하고 있으며, 한국에서도 여러 번에 걸쳐 소개되었다. 그렇지만 아직 하르츠 개혁이 실업 감소와 고용률 상승의 핵심 요인인가에 대해서는 많은 논란이 있다. 일부에서는 하르츠 개혁을 통해 독일의 만성적 실업문제를 해결하였다고 주장하고 있지만, 다른 일부에서는 하르츠 개혁보다는 독일의 산업 및 임금경쟁력 회복이 실업문제 해결의 핵심이라는 주장을 하고 있다. 어떤 주장이 사실인지는 아직 명확하지 않지만 하르츠 개혁과 같은 노동시장의 개혁이 한국에서도 필요하다는 점은 정확하게 인지될 필요가 있다. 단기적이고 근시안적인 정책보다 노동시장 패러다임을 바꾸는 근본적 변화가 지금 우리에게 필요한 시점이다.

IV. 독일과 한국의 비교와 시사점

1. 독일보다 낮은 한국의 고용률

독일의 노동시장은 1970년대 이래 많은 어려움을 겪어 왔으며, 통독 이전에는 유럽병의 중심에 서기도 하였다. 현재 한국과 독일의 노동시장을 비교하면 전반적 고용률만이 아니라 여성 고용률, 근로시간, 근로자의 고용안정, 상대빈곤율, 지니계수 등 여러 측면에서 독일이 한국을 앞서고 있다. 특히 독일이 그동안 저성장, 재정적자, 고실업 등 3중고를 겪었다고 하나 고용률의 측면에서 보면 한국은 1980년 이래 한 번도 독일을 넘어선 적이 없다. [그림 5]에서 1997년을 제외하고는 항상 한국이 독일보다 뒤처지고 있었음을 알 수 있다. 특히 2005년 이후 독일의 고용률이 급격하게 상승한 반면, 한국은 정체상태를 벗어나고 있지 못하다.

[그림 5] 독일과 한국의 고용률 추이(1970~2011년) : 15~64세 인구 기준



자료 : OECD, Database.

2. 독일은 정규직이 고용률 증가를 주도

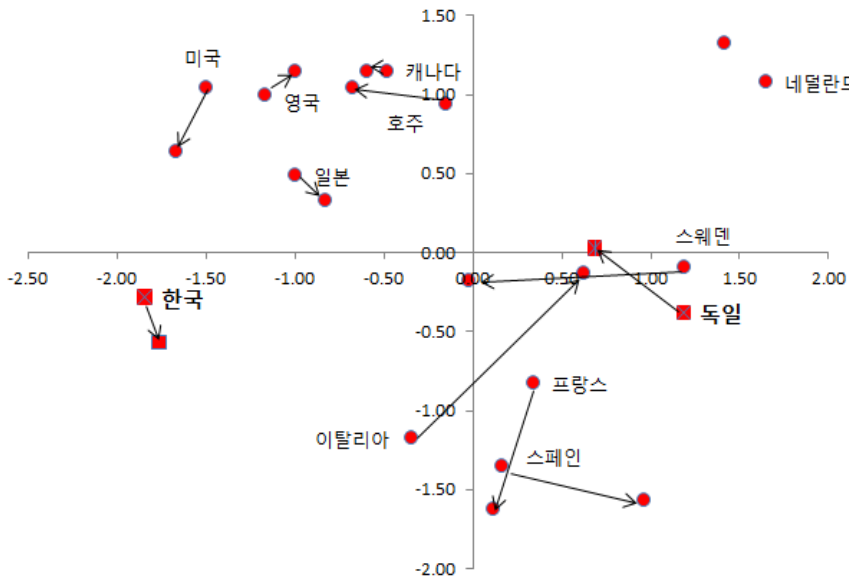
이처럼 독일의 고용률이 급상승한 배경에는 네덜란드의 사례처럼 시간제 근로자의 증가가 있는 것은 아니다. 네덜란드는 시간제 근로의 활성화를 통해 고용률 제고에 성공하였지만 독일의 경우를 살펴보면 2003~2011년 사이 시간제 근로 등 비정규직의 급격한 증가는 발견되지 않았다. <표 5>에서 고용률이 64.6%에서 72.6%로 8년 동안 8.0%포인트나 증가하였지만 시간제 근로의 비중은 같은 기간 19.6%에서 22.1%로 2.5%포인트 증가한 것에 그쳤다. 또한 임시적 일자리(temporary job)의 비중도 2007년 14.6%이었던 것이 2011년에도 14.7%로 변화가 없다. 연간 근로시간도 2003~2011년 사이 다소 줄어들었으나 그 크기는 크지 않다. 따라서 독일은 정규직이 고용률 상승을 주도하였다.4)

<표 5> 독일의 고용률과 고용형태의 변화

		2003	2007	2011	한국 (2011)
고용률	전체	64.6	69.0	72.6	63.9
	여성	58.7	63.2	67.7	53.1
	남성	70.4	74.7	77.4	74.5
시간제 (Part-time)	전체	19.6	22.2	22.1	13.5
	여성	36.3	39.2	38.0	18.5
	남성	5.9	7.9	8.5	10.0
기간제(Temporary Job) 비중			14.6	14.7	23.8
1년 이상 장기실업자 비중		50.0	56.6	48.0	0.4
연간 근로시간(모든 근로자)		1,439	1,422	1,413	2,193('10)

자료 : OECD, Database.

[그림 6] OECD 주요국의 노동시장 유연성과 안정성 변화(2001~2011년)



자료: 변양규(2013)의 계산 결과를 인용.

3. 노동시장 유연화에 성과를 거둔 독일

또한 독일은 노동시장의 유연화에도 일정한 성공을 거둔 것으로 여겨진다. 변양규(2013)의 계산에 의하면 [그림 6]과 같이 2001~2011년의 기간 동안 독일의 노동시장은 유연성이 증가하는 대신 안정성은 하락한 것으로 나타났다. 이 기간 동안 한국은 반대로 유연성이 줄어들고 안정성이 다소 개선되었다. 이러한 분석결과는 고용문제 해결에 있어 노동시장 유연성의 중요성에 대한 인식에도 불구하고 현실에서는 역행하였다는 점을 보여준다. 물론 독일에서의 유연성 개선이 독일 실업난 해소에 얼마나 기여하였는지는 명확하지 않다. 그렇지만 노동시장 유연화를 위한 노력, 특히 임금유연화를 위한 노력이 고용문제 해결의 핵심이라는 점을 감안할 때, 유연성 제고를 위한 노력이 더욱 강화되어야 할 것이다.

- 4) 하르츠 개혁 이후 취업자 중 비정규직의 비중이 증가하였고, 특히 시간제 근로의 증가가 현저하다. 시간제 근로의 증가는 취업자의 연간 근로시간 감소와 관련이 있다. 그렇지만 시간제 근로의 증가와 근로시간 단축이 실업을 감소와 고용률 제고의 핵심적 원인은 아닌 것으로 판단된다.

4. 한독 비교를 통한 시사점

독일의 성공은 노동시장 개혁에만 있는 것이 아니다. 독일은 강한 제조업과 건실한 중소기업(히든 챔피언)을 기반으로 새로운 혁신에 성공한 것으로 보인다. <표 6>처럼 독일은 아직도 제조업 취업자가 22.0%로 한국의 16.8%보다 훨씬 높다. 전통적인 제조업과 ICT 기술을 결합한 융합산업의 발전, 환경, 재생에너지 분야의 투자확대와 같은 경제성장 잠재력을 확충하려는 노력이 결실을 맺은 것으로 여겨진다. 또한 동독지역의 경제가 제레도를 찾아감에 따라 동독지역의 개발과 실업자 구제를 위한 재정적 부담이 감소한 것도 최근의 고용률 제고에 기여하였다. 그리고 마이스터제도로 대표되는 교육시스템과 안정된 노사관계 등도 긍정적 기여를 하였을 것이다. 한국도 노동시장 자체적으로 일자리 문제를 해결하는 것이 아니라 창조경제처럼 경제의 성장잠재력을 확충하고 수출과 내수, 대기업과 중소기업, 제조업과 서비스업이 같이 가는 균형성장을 추진하며 기업이 기왕이면 자본 대신 노동을 더 사용하도록 노동시장을 정비할 필요가 있다.

<표 6> 주요국의 제조업 취업자 비중(2011년)

한국	일본	영국	독일	미국	프랑스
16.8	18.4	12.0	22.0	10.9	15.1

또한 독일의 사례는 과도한 복지의 위험성을 제기한다. 복지서비스는 그 자체로 경직적이다. 일단 복지가 지원되면 되돌리기 매우 어렵다. 초기단계부터 중복, 과도한 복지서비스가 최소화되도록 복지제도를 정비하면서 필요한 곳에 복지를 적시에 제공하는 시스템을 구축하여야 한다. 이런 관점에서 2013년부터 시행된 영국의 복지제도 개혁, 특히 UC(Universal Credit)를 잘 살펴볼 필요가 있다. 마지막으로 개혁을 위한 정치적 리더십의 중요성이 강조된다. 과거 보수적인 비스마르크가 사회보험제도를 도입하였듯이 진보적인 사민당의 슈뢰더 총리가 노동시장 유연화를 강화하는 하르츠 개혁을 추진한 것은 우리에게 커다란 시사점을 던져준다. **[KLI]**

<참고문헌>

김상철(2011), 「독일 하르츠 개혁과 재정연방주의의 방향」, 『재정정책논집』 13(4), 한국 재정정책학회.

김상호(1997), 『전후 독일의 노동시장 변화와 정책추이』, 한국노동연구원.

- 박지순(2004), 「독일의 노동시장 및 노동법개혁」, 『노동법학』 제18호, 한국노동법학회.
- 변양규(2013), 「OECD 주요국의 유연성과 안정성」, 한국경제연구원.
- 장은숙(2002), 『‘90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도』, 한국노동연구원.
- 정창화(2005), 「독일 노동시장의 개혁정책에 관한 연구」, 『한독사회과학논총』 15(1), 한국 사회과학회.
- 최승호(2012), 「1990년대 중반 이후 독일 노동시장의 유연화 방식에 대한 고찰」, 『한독 사회과학논총』 22(4), 한국사회과학회.
- 황덕순(2008), 「하르츠 개혁에 의한 독일의 고용서비스 개혁: 초기 결과와 재조정」, 『국제노동브리프』 6(7), 한국노동연구원.
- Günther Schmidt(2008), 「독일 고용정책의 주요 개혁과 성과」, 『국제노동브리프』 6(7), 한국노동연구원.