

독일의 노동시장 개혁 정책과 경제 변화

강 유 덕, 대외경제정책연구원 유럽팀장

독일의 노동시장과 유연성

하르트무트 자이페르트, 독일 한스뵘클러재단 경제사회연구소(WSI) 전 소장

독일의 노동시장 개혁 정책과 경제 변화

강 유 덕, 대외경제정책연구원 유럽팀장

글로벌 금융 위기와 유로존 위기에도 불구하고 독일 경제가 버텨낼 수 있었던 배경에는 2000년대 초반부터 추진된 노동시장 개혁에 기인하는 바가 컸다. 2000년대 초 고실업에 시달렸던 독일은 슈뢰더 총리 집권 이후 경제·사회부문에 걸친 광범위한 개혁의 일환으로 노동·복지 개혁안인 아젠다 2010과 하르츠 개혁으로 명명된 노동시장 유연화 조치를 단행하였다. 이러한 조치의 일환으로 정리하고 요건의 완화, 실업수당 삭감, 시간제 일자리의 확대를 추진하였으며, 이와 연계하여 실업자에 대한 고용훈련 및 취업 제의 조치도 강화하였다. 노동시장 개혁조치로 인해 독일의 실업률은 2005년을 기점으로 하락하기 시작했다. 글로벌 금융 위기 기간에는 고용유지를 위해 조업단축제도가 도입되었는데, 이와 같은 개혁과 일자리 나누기의 성과로 독일의 실업률은 2008~2009년의 기간 중 일시적으로 상승했으나, 이후 유로존 위기의 기간에도 계속 하향 안정세를 유지하였다.

광범위한 노동개혁 조치와 구조개혁으로 인해 독일 경제는 몇 가지 뚜렷한 변화를 보이기 시작했다. 대표적인 변화는 수출 비중이 크게 증가한 것과 경상수지가 적자에서 대규모 흑자로 전환된 점을 들 수 있다. 또한 부동산 가격 및 가계 부채의 증가폭도 주변국에 비해 현저히 낮았다. 구조개혁 과정에서 내수가 억제되는 가운데, 수출 위주로 경제가 재편된 것이다. 반면에 주변국에 비해 높은 비정규직 비중은 하르츠 개혁의 또 다른 이면이다. 최근 독일 정부가 법정 최저 임금제 도입, 파견 규제 강화 등의 조치를 실시하고 있는 점은 이러한 부작용을 극복하기 위한 조치로 볼 수 있다.

2015년 6월

오늘날 독일 경제의 우수한 성과는 지난 기간 추진된 구조개혁에 있다고 볼 수 있다. 이에 본고에서는 2000년대 초반부터 독일이 추진한 노동시장의 개혁 정책을 조명하고, 개혁 전후 독일 경제의 거시지표를 분석해 보고자 한다.

들어가며

글로벌 금융 위기가 한창이던 2009년 독일 경제는 5.1%의 마이너스 성장을 기록하면서 그 침체의 폭이 주변국보다 더 컸다. 독일 경제는 수출 비중이 높기 때문에 글로벌 충격에 더 민감할 수밖에 없다. 그러나 독일 경제는 유로존 국가 중 가장 빨리 경기 반등을 시작하여 2010년에는 통일 이후 최고 수준인 4.2%의 성장률을 기록했고, 이듬해에도 비교적 높은 3.0%의 성장률을 기록하면서 글로벌 금융 위기에 따른 경제 위축을 만회하였다. 이와 같은 경기회복은 경기침체에 따른 반등 효과에 기인한다고 볼 수 있다. 그러나 독일은 EU 회원국 중 유일하게 글로벌 금융 위기 기간 중 실업률이 감소한 국가이며, 하향 안정적인 실업률은 유로존 위기를 거치면서도 계속 유지되었다. 경제 위기를 거치면서 두드러진 독일 경제의 성과는 위기 이후 여러 국가들로부터 ‘독일 배우기’ 붐을 불러일으켰다. 그러나 불과 10년 전 독일의 경제지표를 살펴보면, 독일의 성장률은 유럽의 평균을 밑돌았고 실업률 또한 유럽의 평균을 상회하였다. 따라서 오늘날 독일 경제의 우수한 성과는 지난 기간 추진된 구조개혁에 있다고 볼 수 있다. 이에 본고에서는 2000년대 초반부터 독일이 추진한 노동시장의 개혁 정책을 조명하고, 개혁 전후 독일 경제의 거시지표를 분석해 보고자 한다.

독일 경제의 특징

독일 경제는 프랑스, 영국, 이탈리아 등 유럽의 대형국가들과 비교할 때 특이한 면모를 보여주고 있다. 첫 번째 차이는 대형선진국으로서는 예외적으로 강한 수출주도형 경제를 유지하고 있다는 점이다. 독일의 무역 의존도는 2010년 기준 GDP 대비 71%로 미국에 비해서 3

표 1. 독일 및 주요국의 무역관련 지표 비교

| | | 독일 | 프랑스 | 영국 | 이탈리아 | 미국 | 일본 |
|-------------------------|-----------|------|------|------|------|------|-----|
| 무역 의존도 (총 무역/GDP, %) | 1999 | 48 | 44 | 38 | 40 | 19 | 24 |
| | 2010 | 71 | 44 | 43 | 45 | 22 | 34 |
| 수출 의존도 (총 수출/GDP, %) | 1999 | 25 | 22 | 18 | 19 | 7.4 | 14 |
| | 2010 | 38 | 20 | 18 | 22 | 8.8 | 18 |
| 수출 증가율(연평균) | 1999-2008 | 7.6 | 3.6 | 2.3 | 5.9 | 7.2 | 7.2 |
| 무역수지 (GDP 대비 %, 연평균) | 1999-2004 | 5.0 | -0.3 | -4.7 | 0.5 | -4.9 | 2.7 |
| | 2005-2010 | 6.8 | -2.7 | -6.3 | -1.0 | -5.7 | 1.5 |
| EU의 총 역외수출 중 비중 | 2010 | 28.1 | 11.4 | 10.5 | 10.7 | | |
| EU 내 GDP 비중 | 2010 | 20.2 | 15.8 | 13.9 | 12.7 | | |

자료: 유럽통계청(Eurostat), 2013. 데이터를 기반으로 한 저자의 계산.

배, 일본에 비해서 2배 높은 것이며, 유럽의 일부 소국을 제외하면 제일 높은 수준이다. 특히 수출 의존도는 2011년 GDP 대비 41%에 이르렀는데, 이는 프랑스, 영국, 이탈리아의 2배를 상회하는 수치이다. 독일은 고부가가치 제품으로 수출 시장이 한정되어 있음에도 불구하고 2000~2008년 연평균 13%의 수출성장세를 유지하였으며, 2003~2008년에는 제1의 수출국 지위를 유지하였다.

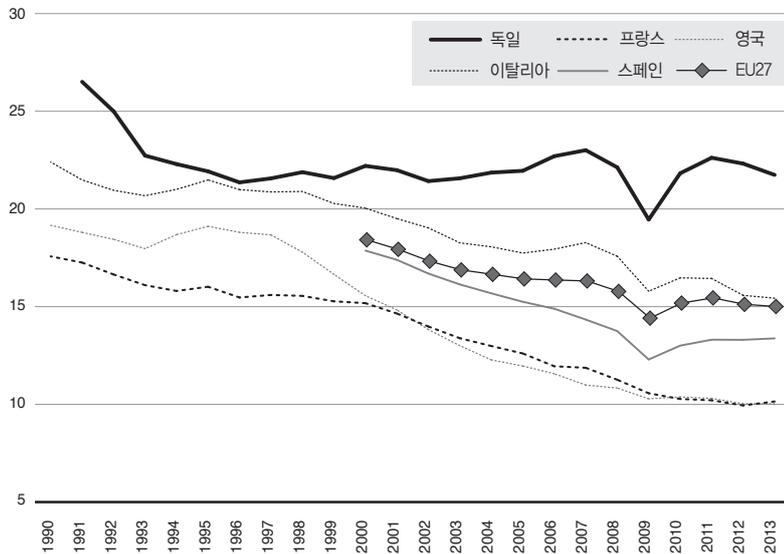
두 번째 차이는 GDP 생산 중 제조업의 비중이 높다는 점이다. <그림 1>에 나타난 바와 같이 2011년 기준 독일의 제조업 비중은 GDP의

독일 경제는

프랑스, 영국, 이탈리아 등 유럽의 대형국가들과 비교할 때 특이한 면모를 보여주고 있다.

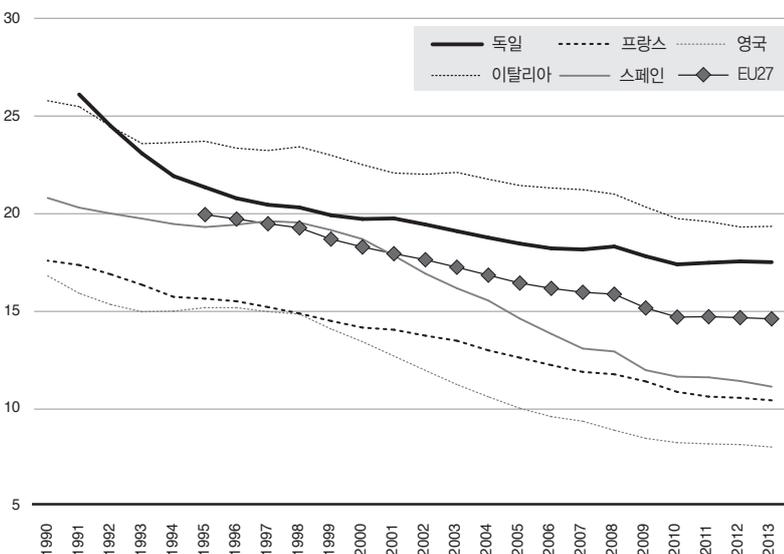
첫 번째 차이는 대형선진국으로서는 예외적으로 강한 수출주도형 경제를 유지하고 있다는 점이다.

그림 1. 총부가가치 대비 제조업 비중의 변화 (%)



자료: OECD, STAN Databased for Structural Analysis, 2014.

그림 2. 유럽 주요국의 제조업 고용 비중의 변화 (%)



자료: Oxford Economics, 2014.

2000년을 전후한 독일 경제의 모습은 오늘날과는 매우 달랐다. 독일은 통일의 후유증으로 1999~2001년의 호황기에도 10%에 가까운 높은 실업률을 기록하였으며, 2005년 실업률은 12%에 달해 만성적인 고실업 국가로 분류되었다.

21%로 서유럽 국가들 중에서 제일 높으며, 유럽 경제의 전반적인 서비스화(제조업 비중 감소)와는 대조적으로 제조업 비중을 일정하게 유지하여 왔다. 유럽 내에서 독일보다 제조업 비중이 높은 국가는 외자 유치를 기반으로 제조업을 육성한 아일랜드와 중동부 유럽 일부 국가 정도이다. 독일이 제조업을 기반으로 수출시장에서 선전할 수 있었던 배경에는 고기술 분야에 특화된 산업구조와 노동생산성의 향상을 들 수 있다. 독일은 계측기기 및 특수장비, 산업기계, 전기설비 등 고부가·고기술 부문에서 높은 산업경쟁력을 갖고 있어 저가·범용제품 수출 위주의 중국과의 경쟁에서 선전할 수 있었다. 2000~2007년에 독일의 1인당 노동 비용은 유로존 회원국 중 가장 낮은 증가율을 기록하였고, 생산성 향상과 물가인상을 감안할 경우 오히려 3% 감소한 것으로 나타난다.

‘유럽의 병자’로 불린 독일 경제

2000년을 전후한 독일 경제의 모습은 오늘날과는 매우 달랐다. 독일은 통일의 후유증으로 1999~2001년의 호황기에도 10%에 가까운 높은 실업률을 기록하였으며, 2005년 실업률은 12%에 달해 만성적인 고실업 국가로 분류되었다. 특히 전체실업자 중 74%가 12개월 이상의 장기실업자였는데, 이는 실업이 단순히 경기적 요인에 의해 비롯된 것만은 아님을 의미한다. 1999년 6월 경제전문지 The Economist가 독일을 가리켜 ‘유럽의 병자’라고 일컬을 정도였다. 1990년대 초반의 고실업이 통일 이후 인플레이션에 대응하기 위한 고금리 정책과 이에 따른 마르크화의 가치 상승, 수출 부진 등에 기인하였다면, 1990년대 중반 이후의 고실업은 유로화 도입 준비과정에서의 재정지출 억제, EU의 중동부 유럽 확대와 세계화에 따른 국제경쟁의 심화, 독일 노동시장의 경직성 등에 기인하는 바가 컸다. 오늘날 독일은 경상수지에서 GDP 대비 7% 이상의 흑자를 기록하고 있으나, 1990~2000년의 경상수지는 줄곧 마이너스를 기록하였다.

2000년대 초 노동시장 개혁

2002년 총선에서 간신히 승리한 슈뢰더 총리는 신중도 노선을 표방하며 이듬해 3월 경제·사회부문에 걸친 광범위한 개혁의 일환으로 노동시장 개혁, 복지체제 전환, 경제성장 촉진이라는 3대 핵심 목표를 제시하였다. 특히 노동·복지 개혁안인 아젠다 2010을 추진하게 되는데, 이 개혁안은 정리해고 요건 완화, 실업수당 삭감, 세금 감면, 의료연급 개혁, 시간제 일자리의 확대와 같은 노동시장 유연화를 특징으로 하고 있다.

아젠다 2010은 장기실업 문제를 해결하기 위한 하르츠 위원회의 제안에 따라 구체화되었다.¹ 하르츠 개혁은 2003~2005년 슈뢰더 정부(사민당-녹색당의 중도좌파연정)에서 시작되었고 메르켈 정부(기민/기사연-사민당의 대연정)가 계승하였다. 네 단계로 추진된 하르츠 개혁(I~IV) 중 장기실업자에 대한 조치는 하르츠 IV를 통하여 집중적으로 추진되었다. 이 개혁의 골자는 고용유연화 조치와 취업을 위한 정부지원 강화, 실업급여의 수혜조건 강화이다. 첫째, 고용유연화를 위해서는 시간제 고용을 확대하는 방안이 추진되었다. 시간제 고용(미니잡, 미디잡)에서는 고용주의 사회부담금을 감면하고, 비정규직 고용의 보수는 정규직과 동일하게 유지하되 고용 기간에 대한 제한을 축소함으로써 고용유연화를 유도하였다.² 둘째, 연방고용청을 직업알선센터로 개편하여 직업알선 및 훈련을 강화하였다. 실업자는 취업제의 수락 또는 고용훈련 중 양자택일의 의무가 있으며, 적절한 취업 제의(통상 임금의 70% 이상)를 거절할 경우 2차 실업급여가 삭감되며, 계속 거절 시 전액 삭감이 가능하도록 하였다. 또한 실업자의 창업활동을 지원하고, 장기실업자 고용 시 고용주에게 최대 50%까지 임금을 지원함으로써 장기실업으로 인한 노동의욕 저하와 경력관리의 공백 문제를 해결하고자 하였다. 셋째, 실업급여 수혜 요건을 강화하는 방향으로 제도를 개편하여 장기실업자의 재취업을 유도하였다. 실업급여 산정 시 실업자의 수입 및 재산 정도를 반영하여 산정하고, 과거 임금연동제 방식에서 정액제 방식으로 개정하여 중산층과 고소득자의 실업유지 동기를 차단하였다. 또한 기본 실업급여의 지급기간을 32개월에서 12개월로 단축하고 적법한 취업 제의를 거부할 경우, 장기실업자에게 지급되는 실업급여를 삭감함으로써 만성적인 장기실업 문제의 해결을 시도하였다.

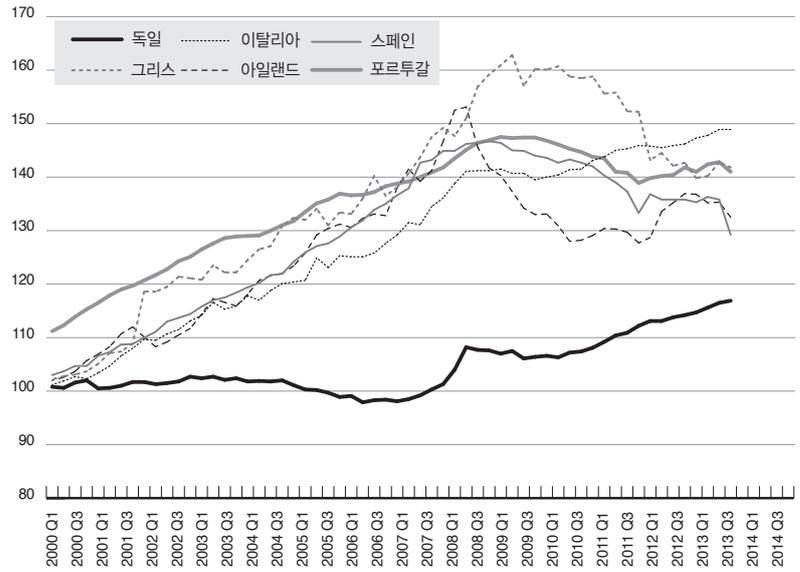
초기의 성과

노동개혁 조치로 인해 실업률은 하락하는 반면에 독일의 임금은 통일 이후 하향 안정추세를 유지하였다. 구동독 지역의 낮은 임금으로 인해 실제적으로 저임금 경쟁력을 확보할 수 있었으며, 이는 서독지역에 대한 임금 상승을 억제하는 부차적인 역할을 하였다. 실제로 독일의 실질임금 상승률은 1999~2008년에 오히려 연평균 마이너스 0.5%를 기록할 정도로 임금 상승이 억제되었고 이는 힘든 구조조정을 통해 이루어졌다. 통일 과정에서의 1대1 화폐통합은 동독 지역의 생산 가격을 인위적으로 올렸고, 이로 인해 동독 기업들은 파산하게 되었다. 구동독 지역의 심각한 제조업 공동화는 이 지역의 높은 실업률로 이어졌다. 독일 전체의 실업

아젠다 2010은 장기실업 문제를 해결하기 위한 하르츠 위원회의 제안에 따라 구체화되었다.

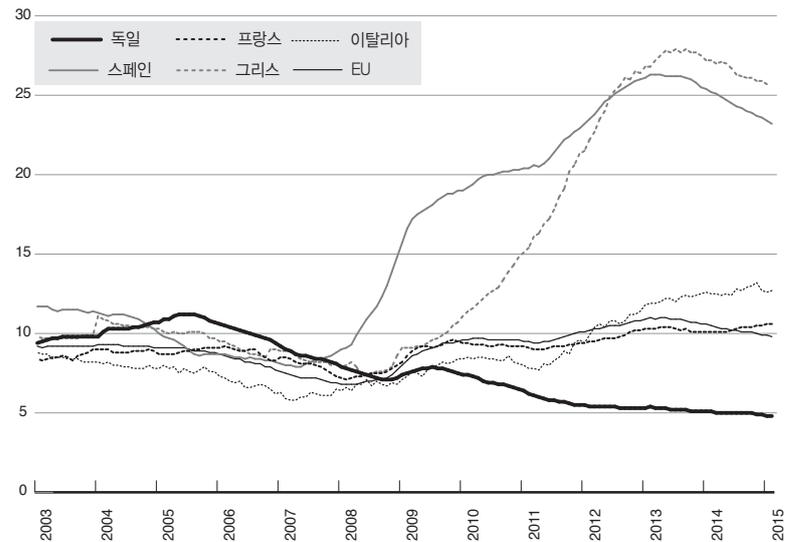
하르츠 개혁은 2003~2005년 슈뢰더 정부에서 시작되었고 메르켈 정부가 계승하였다.

그림 3. 유럽 주요국의 단위노동비용 변화 (1999년 1분기=100)



주: 분기별 자료. 포르투갈은 4분기 이동평균, 아일랜드는 2분기 이동평균으로 계산.
 자료: Oxford Economics 자료를 활용한 저자의 구성, 2015.

그림 4. 유럽 주요국의 실업률 추이 (%)



자료: Eurostat, 2015.

구동독 지역의 심각한 제조업 공동화는 이 지역의 높은 실업률로 이어졌다. 독일 전체의 실업률이 가장 높았던 2004년에는 구동독 지역의 실업률은 20%를 상회하였다. 이는 독일 전역의 임금 상승 억제로 이어졌다.

률이 가장 높았던 2004년에는 구동독 지역의 실업률이 20%를 상회하였다. 이는 독일 전역의 임금 상승 억제로 이어졌다.³ 수출을 많이 하는 독일 기업들은 저임금 동유럽 국가로의 생산시설 이전을 언급하면서 노조로부터 양보를 얻어낼 수 있었으며, 이는 같은 기간 노동비용의 상승을 겪은 남유럽 국가들과 대비되었다(그림 3). 혹독한 구조조정의 결과로 독일의 실업률은 2005년부터 하락하기 시작했다(그림 4).

글로벌 금융 위기에 대응한 고용유지 정책

글로벌 금융 위기를 맞아 독일정부와 산업계는 고용유지를 위해 조업단축제도를 실시했다. 우리에게 ‘일자리 나누기(job sharing)’라는 이름으로 잘 알려진 이 제도는 금속, 엔지니어링, 자동차, 전자산업 등 24시간 가동하는 제조업 분야에 주로 도입되었다. 기업은 전일제 근로자를 해고하는 대신 조업단축 근로자의 형태로 고용을 지속할 수 있었는데, 필요 시 기존 임금의 최고 67%까지 연방고용청에서 지원하였다. 또한 조업단축 근로자에 대해 첫 6개월 간 기업이 부담해야 하는 사회보장비의 50%를 환급하였으며, 7개월부터는 환급 폭을 100%까지 확대하였다. 또한 조업단축 기간 동안 교육훈련 참여를 희망할 경우 지역 고용청은 이에 대한 비용을 지원하였다. 조업단축제는 고용유지에 효과가 있었던 것으로 나타났다. 경기침체 기간인 2009년 중반에 고용선행지수는 증가세로 돌아섰으며, 실제로 독일의 실업률은 2008~2009년에 일시적으로 상승했으나, 이후 유로존 위기 때도 계속 하향 안정세를 유지하였다(그림 4).

독일 경제의 구조적 변화

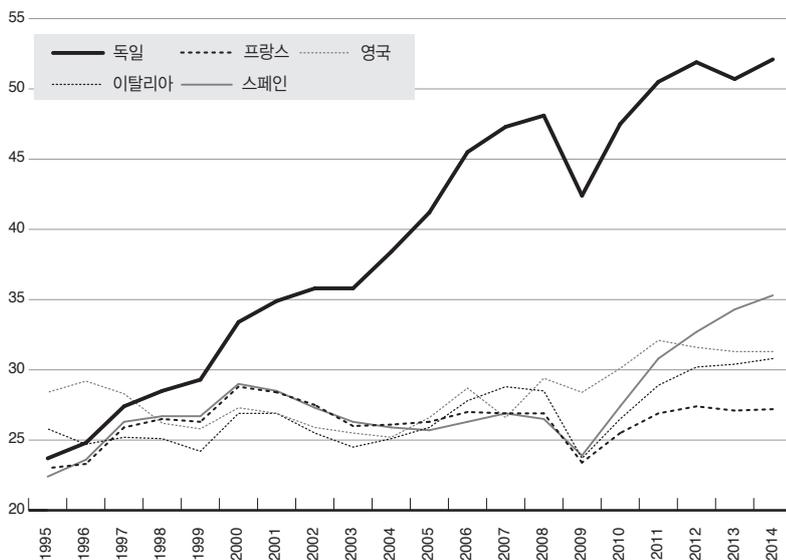
광범위한 노동개혁 조치와 구조개혁으로 인해 2003~2005년을 시점으로 독일 경제는 몇 가지 뚜렷한 변화를 보이기 시작했다. 첫째, GDP 대비 수출 비중이 대폭 증가하였다. 2000년대 초까지 수출 비중은 GDP 대비 35% 수준이었으나, 2011년에는 50%를 상회하는 수준으로 증가하였다. <그림 5>에 나타난 바와 같이 수출 비중의 증가는 유럽 주

광범위한 노동개혁 조치와 구조개혁으로 인해 2003~2005년을 시점으로 독일 경제는 몇 가지 뚜렷한 변화를 보이기 시작했다.

첫째, GDP 대비 수출 비중이 대폭 증가하였다.

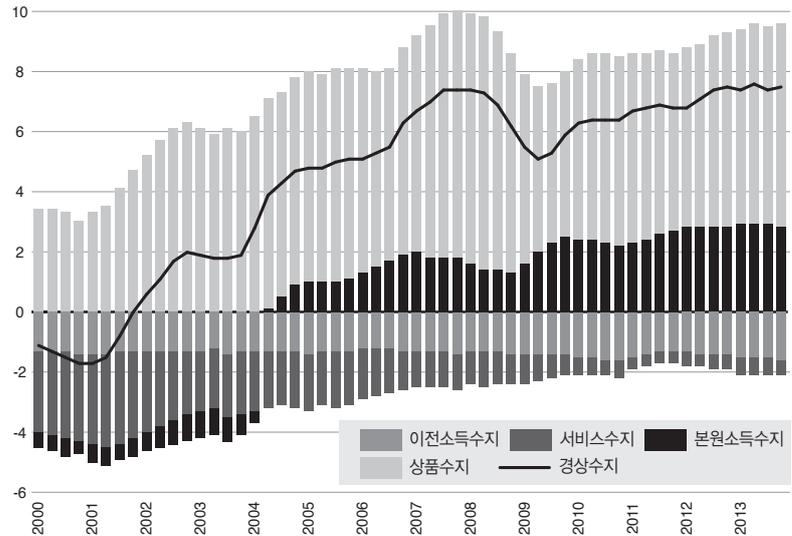
2000년대 초까지 수출 비중은 GDP 대비 35% 수준이었으나, 2011년에는 50%를 상회하는 수준으로 증가하였다.

그림 5. GDP 대비 수출 비중의 변화 (%)



자료: Global Insight, 2014.

그림 6. 독일의 경상수지 변화 (%)



자료: Eurostat, 2014.

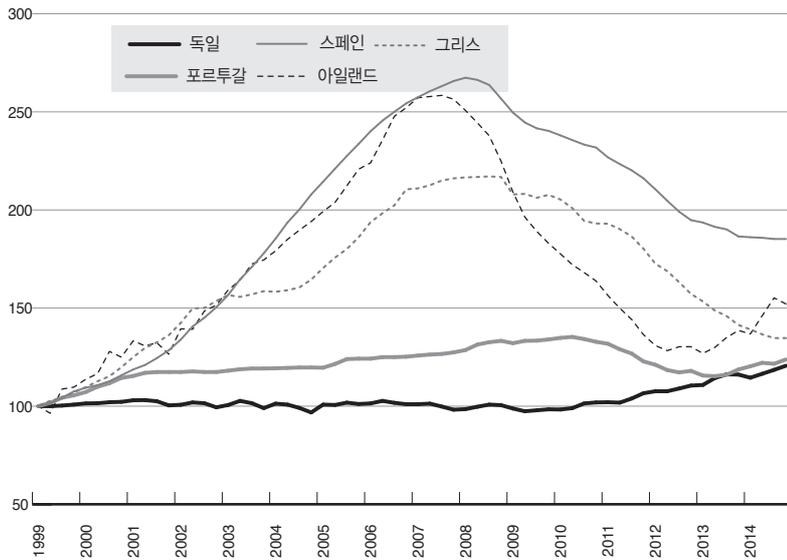
요국과 비교할 때 매우 큰 대조를 보인다. 가령 1990년대 중반 독일과 프랑스는 GDP 대비 유사한 수준의 수출 비중을 보였으나, 그 격차가 점차 확대되기 시작, 2010년 이후에는 두 배의 차이를 보이게 되었다. 둘째, 경상수지가 적자에서 흑자 구조로 완전히 탈바꿈하였으며, 이후 흑자 규모는 점차 증가하여, 2011년 이후에는 GDP 대비 7% 이상까지 증가하였다. 경상수지 요소별로 살펴보면 상품수지 흑자가 두드러진다. 상품수지 흑자는 글로벌 금융 위기 등 대외 변수로 인해 연도별 등락은 있으나, GDP의 6~8%에 달하며, 2000년대 중반 이후 소득수지도 흑자로 전환, 이후 GDP의 1~3% 수준의 흑자를 기록하고 있다. 이는 국내 제조업의 수출경쟁력을 유지하는 가운데 2000년대 초 해외 생산기지 이전을 통해 해외법인의 영업 이익을 국내로 환류하는 구조를 갖춘 것으로 볼 수 있다. 또한 과거 GDP의 3% 수준이었던 서비스수지 적자도 0.5% 내외로 축소되고 있어 서비스 산업의 경쟁력도 강화되고 있음을 알 수 있다.

2000년대 중반에 나타난 독일 경제의 특징은 부동산 거품이 낮았고 가계 부채의 증가폭도 적었다는 점이다. 사실 GDP 성장률 자체만을 볼 경우 독일 경제의 성장률은 1999~2008년의 기간 중 연평균 1.5%로 유로존의 연평균 성장률인 2.0%를 밑돌았다.

안정적인 거시경제 환경

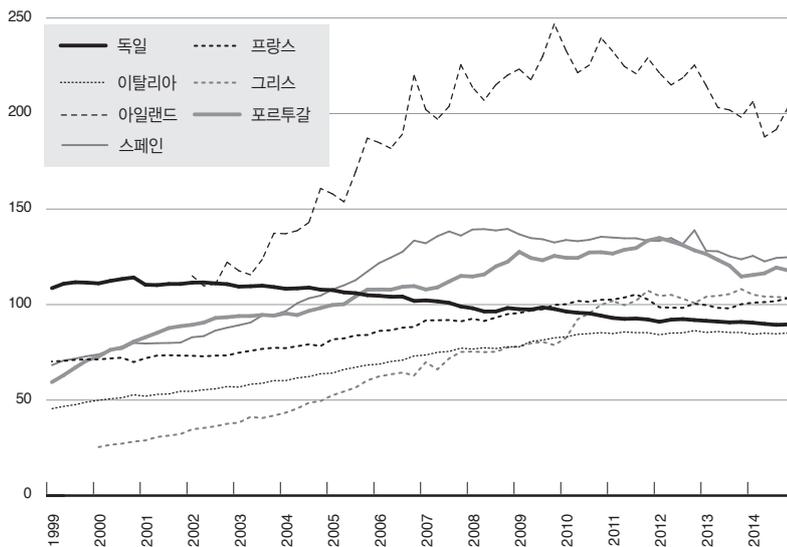
이 외에도 2000년대 중반에 나타난 독일 경제의 특징은 부동산 거품이 낮았고 가계 부채의 증가폭도 적었다는 점이다. 사실 GDP 성장률 자체만을 볼 경우 독일 경제의 성장률은 1999~2008년의 기간 중 연평균 1.5%로 유로존의 연평균 성장률인 2.0%를 밑돌았다. 같은 기간 스페인과 그리스가 연평균 3.5~3.6%, 아일랜드가 연평균 4.6%의 성장률을 기록했다는 점을 감안하면, 독일 경제의 성장률은 상대적으로 초라하게 느껴진다. 그러나 경제성장률이 높았던 국가들의 경우 임금 상

그림 7. 주택 가격의 변화 (1999년 1분기=100)



자료: Oxford Economics 자료를 활용한 저자의 구성, 2014.

그림 8. 가계 부채의 변화 (가처분 소득 대비 %)



자료: Oxford Economics, 2014.

승과 더불어 주택 가격의 상승(그림 7), 가계 부채의 증가(그림 8)가 심했음을 감안한다면 독일 경제는 구조개혁 과정에서 내수가 억제되는 가운데, 수출 위주로 경제가 재편되고 있었음을 알 수 있다.

글을 맺으며

이렇듯 2000년대 중반의 노동시장을 포함한 광범위한 구조개혁이 오늘날 강한 산업 경쟁력을 기반으로 독일 경제의 저변을 형성했음은 주지의 사실이다. 반면, 비판의 목소리도 있다. 시간제 고용의 확대는 저임금 근로의 촉진으로 실업률 감축에는 기여했으나, 비정규직

2000년대 중반의 노동시장을 포함한 광범위한 구조개혁이 오늘날 강한 산업 경쟁력을 기반으로 독일 경제의 저변을 형성했음은 주지의 사실이다. 반면, 비판의 목소리도 있다.

을 양산하여 실업자의 정규 노동시장 편입 효과가 미미하다는 것이다. 2013년 독일의 시간제 일자리 고용 비중은 22.4%로 EU 회원국 중 네덜란드, 영국, 아일랜드에 이어 네 번째로 높으며, 인접국인 프랑스(14.0%)와 큰 차이를 보인다. 또한 임시직에 대한 고용보호지수는 네덜란드와 영어권 유럽 국가들을 제외할 때 가장 높은 수준을 보이면서 유럽의 다른 대륙 국가들과 큰 차이를 보인다. 최근 독일 정부가 법정 최저 임금제 도입, 파견 규제 강화 등의 조치를 실시하고 있는 점은 하르츠 개혁이 초래한 부작용을 치유하기 위한 조치로 볼 수 있다.

|후주|

- 1) 하르츠 개혁의 이름은 폭스바겐의 인사담당자인 페터 하르츠가 노동개혁법을 위한 개혁위원회의 위원장을 맡으면서 비롯하였다.
- 2) 미니잡과 미디잡은 각각 월 400유로 미만, 월 400~800유로를 받는 시간제 고용을 지칭한다.
- 3) 이서형 (2010), p. 9.

독일의 노동시장과 유연성*

하르트무트 자이페르트, 독일 한스뵘클러재단 경제사회연구소(WSI) 전 소장

하르츠 법에 대한 이야기가 처음 나왔을 당시 독일은 유럽의 병자라는 이야기를 들었지만 독일은 그 후 굉장한 발전을 이루었고, 2008/2009년 세계적인 경제 위기가 닥쳤을 때 GDP가 크게 떨어졌음에도 불구하고 고용은 매우 안정적이었다.

현재 독일의 노동시장은 훨씬 더 유연해졌다. 여기에는 하르츠 법뿐만 아니라 단체협약도 기여를 했다. 지난 몇 년 간 보인 유리한 고용발전 양상은 근본적으로 노동시간 정책 덕분이었다. 정책으로 인해 일자리가 없어지는 것이 아니라 노동 시간의 조정이나 변경 등의 조치를 통해서 일자리가 유지되는 것이다.

하르츠 법으로 인해 비전형 고용이 확대되었고 질 낮은 일자리가 증가했으며 불안정 고용의 위험도 크게 높아졌다. 그 결과, 독일 정부는 불안정 고용의 위험을 줄이기 위해 수정안을 내놓았다.

2015년 6월

* 이 글은 2015년 3월 25일 프리드리히 에버트 재단이 한국노총·민주노총과 공동으로 개최한 노동포럼 “한국과 독일의 노동시장 개혁”에서 자이페르트 박사(Dr. Hartmut Seifert)의 발표 자료를 정리한 것이다.

하르츠 법에 대한 이야기가 2002년에 처음 나왔을 당시 독일은 유럽의 병자라는 이야기를 들었다. 독일의 경제는 실업률이 약 12%에 달했고, 상황이 개선될 것이라는 긍정적인 요소가 별로 보이지 않았다. 그러나 독일은 그 후 굉장히 발전했고, 2008-2009년 세계적인 경제 위기가 닥쳤을 때도 여전히 큰 문제가 없었다. 노벨상을 수상한 미국의 유명한 경제학자 폴 크루그만은 독일의 고용 기적이라는 말을 한 적이 있다. 왜냐하면 독일은 전세계적인 경제 위기로 인해 GDP가 크게 떨어졌음에도 불구하고 고용률은 큰 영향을 받지 않았기 때문이다. 고용은 매우 안정적이었다.

그러면 도대체 어떻게 이것이 가능했을까? 많은 사람들은 하르츠 법 때문이라고 대답한다. 하르츠 법 덕분에 고용이 안정화 됐고, 그 이후로도 개선이 가능했다고 이야기 하는 사람들이 있다. 하지만 이는 전설일 뿐이다. 이에 대한 실증적인 근거를 제시할 수 있을 만한 입증 자료는 없다. 하르츠 법이 근본적으로 노동시장을 개선하는 데 도움을 주었다는 자료는 없다.

이 글에서는 먼저 하르츠 법의 개요, 유연성의 확대, 노동시장의 발전 양상, 그리고 하르츠 법이 사회에 미친 영향, 마지막으로 정부 정책 중 어떠한 수정안이 있는지에 대해 간단히 설명하고자 한다.

첫 번째 논거는 하르츠 법뿐만 아니라 단체협약도 노동시장의 유연성을 높이는 데 행동의 여지를 넓혔고, 노동시간 자체의 유연성은 노동자들의 이해와도 관련이 있다. 왜냐하면 직장과 개개인 삶의 균형을 맞추는 데 굉장히 좋은 방식이기 때문이다.

첫 번째 논거는 하르츠 법뿐만 아니라 단체협약도 노동시장의 유연성을 높이는 데 행동의 여지를 넓혔고, 노동시간 자체의 유연성은 노동자들의 이해와도 관련이 있다. 왜냐하면 직장과 개개인 삶의 균형을 맞추는 데 굉장히 좋은 방식이기 때문이다. 하르츠 법이 2003년에 통과되었을 때 노조는 크게 반대했다. 그리고 여당인 사민당 내부에서도 굉장히 다양한 의견이 있었다. 결국에는 의견의 차이가 너무 커 일부는 탈당해서 새로운 정당을 만드는 데 일조하기도 했다.

하르츠 법은 굉장히 복잡한 내용을 다루고 있어서 개별적인 사항을 다 다루진 않겠다. 그러나 전체적으로 네 가지의 커다란 범주로 설명할 수 있고, 그 중 첫 번째가 연방노동청을 현대적 서비스 사업체로 전환한 것이다. 그러나 이 부분에 대해서는 더 이상 구체적으로 언급하지 않겠다.

두 번째로 실업자들의 권리가 크게 축소되었다. ‘요구와 지원’이라

는 구호 하에 실업자들이 실업수당을 받는 기간이 줄어들었고, 일자리를 제안 받았을 때 수용해야만 하는 압력이 훨씬 더 커졌다. 그리고 실업수당 수급기간 후 받게 되는 돈이 훨씬 더 줄어들었다. 그래서 실업자들이 빨리 일자리를 찾도록 강요하는 것들이 많았다. 당시 모토는 일자리가 없는 것보다 무슨 일자리라도 하나 있는 게 좋다는 것이었다. 그래서 고급 인력으로 볼 수 있는 엔지니어가 청소부의 일자리를 택해서 하는 사례도 있었다.

세 번째는 노동시장의 유연화이다. 당시에는 유연화와 규제 완화를 통해서 고용률을 높일 수 있다고 생각했다. 당시의 전형적인 모델은 미국의 자유주의 시장이었다. 미니잡과 미디잡이 생겼고 파견 근로와 관련된 규제도 많이 완화되었다. 예를 들면, 파견 기간의 상한선을 24개월로 제한했고, 계약 만료 동시 해고금지와 반복적 근로계약 체결 금지 조항도 폐지했다. 이 외에도 자영업 진흥정책이 있다. 자영업을 하도록 지원금을 주거나 컨설팅을 해주는 방식이었다. 그러나 이 정책도 그렇게 커다란 성과를 보이진 못했다.

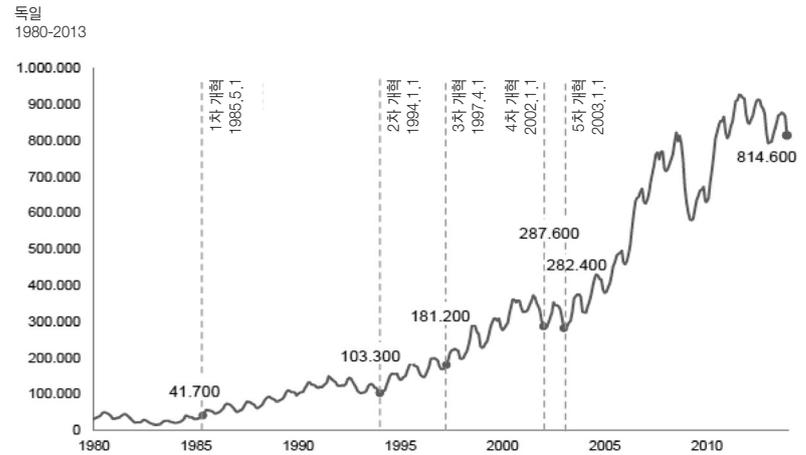
마지막으로, 적극적 노동시장 정책 수단을 개혁하는 실업자 지원 정책이 있었다. 또한 미니잡과 미디잡이 있는데, 여기서 미디잡은 특별히 다루지 않겠다. 미니잡의 경우, 최대 수입이 월 400유로 정도다. 미니잡 노동자는 세금과 사회보험료를 지불하지 않고, 사용자가 30% 정도의 일괄 비용을 지불한다. 비용의 내역을 보면, 연금보험 15%, 건강보험 13% 그리고 세금 2% 정도이다.

이들 정책을 실시하게 된 이유 중 하나는, 여성들이 일자리를 갖는 비율을 높이고자 하는 것이었다. 그래서 그동안 가정생활을 하며 가족을 돌보느라 일을 하지 않았던 여성들에게, 작은 일이라도 하게 해서 가정생활과 일을 같이 할 수 있는 상황을 만들려고 했다. 미디잡 종사자들은 미니잡처럼 세금과 사회보장비를 완전히 면제 받는 것이 아니라, 이들의 세금과 사회보장비는 보수가 상승함에 따라 조금씩 증가하게 된다. 미디잡의 수입은 월 450-800유로 정도다.

그러나 이것들은 실제로 여성들에게 도움이 되지 않는다. 왜냐하면 그만큼 나중에 연금 수령액이 많이 줄어들기 때문에 이는 결국 노령의 빈곤화 현상을 초래하게 된다.

이들 정책을 실시하게 된 이유 중 하나는, 여성들이 일자리를 갖는 비율을 높이고자 하는 것이었다. 그래서 그동안 가정생활을 하며 가족을 돌보느라 일을 하지 않았던 여성들에게, 작은 일이라도 하게 해서 가정생활과 일을 같이 할 수 있는 상황을 만들려고 했다.

그림 1. 1980-2010년 파견근로의 발전양상과 개혁



자료: 독일연방고용청

〈그림 1〉에서는 1980~2010년 사이 파견 근로의 발전 양상을 볼 수 있다. 처음 하르츠 법이 도입됐던 때가 5번째 개혁이라고 표시된 그 즈음이다.

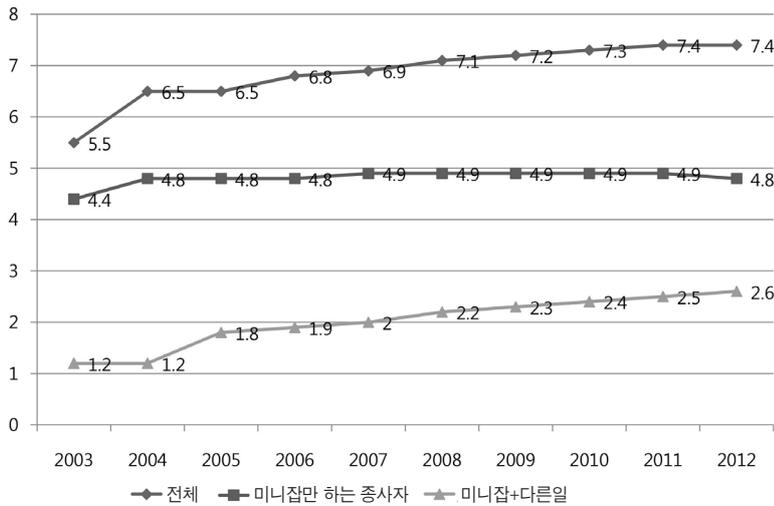
전체 고용에서 봤을 때, 파견 근로는 0.8~0.9%를 차지했는데, 하르츠법이 도입되고 나서는 약 2.2%까지 증가했다. 그래서 하르츠개혁이 파견 근로를 더 양산하는 효과를 발휘했다고 말할 수 있다.

전체 고용에서 봤을 때, 파견 근로는 0.8~0.9%를 차지했는데, 하르츠법이 도입되고 나서는 약 2.2%까지 증가했다. 그래서 하르츠개혁이 파견 근로를 더 양산하는 효과를 발휘했다고 말할 수 있다. 〈그림 1〉을 보면, 2008년과 2009년에는 파견 근로가 줄어들었다. 이를 보면 파견 근로가 경기 활성화에 따라 얼마나 영향을 받는지 알 수 있다. 그때부터 2010년 이후에는 어느 정도 스테그네이션 현상이 나타나는 것을 볼 수 있다. 이런 정체 현상이 나타난 이유는 노조들이 사용자들에게 단 체결약에 산별초과 수당을 도입하도록 강요했기 때문이다. 그래서 사용자 입장에서는 파견 근로자를 고용하는 것이 비용적으로 큰 이익이 되지 않았다. 아마도 사용자들이 사내 하청이나 사내 하도급 같은 대안책을 찾은 것처럼 보이나 이에 대한 자료는 아직 없다.

그러나 파견 근로자가 늘어났다고 고용 근로자가 늘어난 것으로 볼 수 없다. 이는 정규직 근로자를 늘리는 대신 파견 근로자를 채용했기 때문이다. 그림을 보면 알 수 있듯이, 경기가 나빠지면 쉽게 해고되는 것이 파견 근로자이다. 어떻게 보면 정규직 근로자들은 파견직 근로자 덕에 보호를 받았다고 할 수 있다.

〈그림 2〉에서는 2003년부터 2012년까지 미니잡과 관련된 경향을 볼 수 있다. 2003년에 550만 명이던 미니잡 종사자 수가 2012년에는 약 740만 명까지 증가하였다. 결국 미니잡 종사자가 더 늘어났다.

그림 2. 2003-2012년 미니잡 종사자들 (단위: 백만 명)



자료: 독일연방고용청, 2015

미니잡을 가진 사람들에게는 두 종류가 있다. 중간선은 미니잡만 하는 사람이고, 아래선은 원래 다른 일을 하고 있는데 미니잡을 추가로 하는 사람이다. 그림을 보면, 두 가지 일을 하는 사람들의 숫자가 늘어난 것을 알 수 있다. 페터 하르츠는 이런 제안들을 통해서 당시 실업률을 반으로 줄이겠다고 했는데, 지금 실제로 실업률이 반으로 줄었다. 그러나 이것은 하르츠 법 덕분이 아니다. 또한 하르츠 법이 노동시장에 미친 영향으로는 우선 고용에 대한 기대는 높았지만 양적 효과는 적었고, 풀타임 정규직 일자리를 미니잡과 미디잡으로 분할하여 재분배 했으며, ‘요구와 지원’ 정책으로 매칭 효과는 개선되었지만 질이 낮은 일자리가 증가했다는 점을 예로 들 수 있다. 하르츠 법 도입 이후 정부는 하르츠 법의 영향을 평가하는 연구 수주를 주었다. 그런데 이 연구 보고서를 보면, 일자리 증가는 수량적인 면에서 굉장히 적었다고 평가되었다. 이렇게 조금이라도 수량적인 효과를 개선할 수 있었던 이유는, 정규직 일자리 대신에 미니잡 일자리를 만들었기 때문이다. 소매 영역의 경우에는 정규직을 고용하는 대신 특별히 지정된 시간에 집중해서 일하거나 진열대를 정리하는 등 특정한 시간대의 일을 하는 미니잡 근로자를 고용하게 된 것이다.

다른 학술적 연구 결과를 살펴보면, ‘요구와 지원’이라는 원칙에서 요구가 더 많이 강요되었고, 이 정책으로 매칭효과가 개선되었다고 말할 수 있다. 여기서 말하는 매칭효과는 실업자가 새로운 일자리를 얻어 일을 할 수 있게 연결해주는 일이 효과적으로 이루어졌다는 것이다. 그런데 동전의 양면처럼 이것이 가지고 있는 부정적인 효과도 있

미니잡을 가진 사람들에게는 두 종류가 있다. 중간선은 미니잡만 하는 사람이고, 아래선은 원래 다른 일을 하고 있는데 미니잡을 추가로 하는 사람이다. 그림을 보면, 두 가지 일을 하는 사람들의 숫자가 늘어난 것을 알 수 있다.

단체협약 정책과
노동시장 유연성에 관련해서는
1990년대부터 노동시간의 유연성에
관해 많이 논의되었고 이와 관련한
조치들이 있었다. 노동시간의 경우,
노동시간계좌라는 것이 있다.

었다. 실업자가 자신에게 맞는 적절한 직업을 찾는 데 드는 노력이나 시간을 충분히 쓸 수 없게 되면서, 본인이 가지고 있는 지식이나 능력에 못 미치는 일자리를 얻게 되는 상황이 일어났다. 다시 말해, 인적 자원을 제대로 활용하지 못하는 상황이 나타난 것이다.

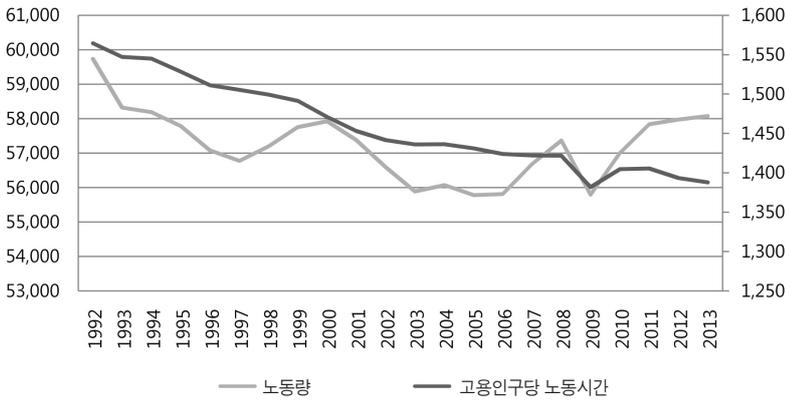
단체협약 정책과 노동시장 유연성에 관련해서는 1990년대부터 노동시간의 유연성에 관해 많이 논의되었고 이와 관련한 조치들이 있었다. 노동시간의 경우, 노동시간계좌라는 것이 있다. 이 계좌는 기간 제한만 있는 것이 아니라 생산과 전체 노동시간에 대해서도 은행에 돈을 저축하듯이 시간을 저축해서 나중에 사용할 수 있다. 이 외에도 노동시간 변화제도가 있는데, 일반적으로 단체협약을 할 때 정해진 시간이 있다. 예를 들어, 금속노조의 경우 주당 노동시간은 35시간이다. 그런데 경기 상황에 따라 최소 30시간까지 줄일 수 있고 최고 40시간까지 늘릴 수 있는 조치들을 취했다. 여기에는 반드시 노동자평의회 동의가 있어야 한다.

그리고 또 한 가지 노동 연대, 혹은 일자리 연대가 있다. 노동자와 사용자 간 협의를 통해 경기가 어렵거나 상황이 어려워졌을 때 경우에 따라 노동자들이 일정한 권리나 보너스 등을 포기하는 대신 사용자는 일자리를 보장해주는 방식이다. 그래서 경기가 어려워졌을 때 노동자는 3년이나 5년 안에 정리해고를 당하지 않고 일자리를 보장 받는다.

두 번째 논거는 노동시장의 노동시간 변화는 두 가지 긍정적인 변화에 기여했다는 것이다. 하나는 2008년, 2009년의 경제 위기를 고용정책 차원에서 극복할 수 있게, 즉, 해고를 하지 않아 고용이 안정될 수 있었고, 다른 하나는 그 이후 노동시장이 발전할 때 유리한 영향을 미쳤다. <그림 3>은 전체 산업 분야 노동량과 노동자 당 노동시간을 나타내는 그림이다. 검은선이 노동자 당 노동시간을 보여주는 것으로, 현재는 1400시간 정도이다. 회색선은 전체 산업 분야를 총괄하는 노동시간인데 현재 1994년 수준에 도달해 있다. 중간에 변화가 있었으나 이제 다시 94년 수준으로 돌아가게 된 것이다.

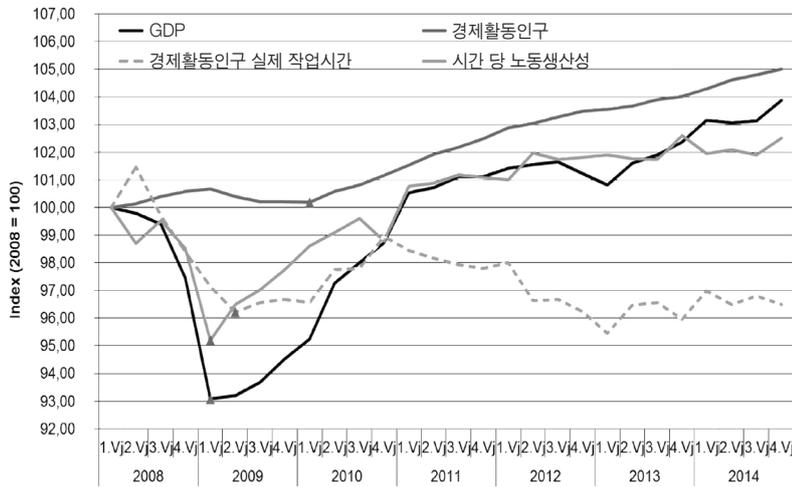
<그림 4>는 2008년, 2009년 경제 위기 이후 독일 경제의 발전 양상과 노동시장과의 관계를 보여주고 있다. 검은선은 GDP의 추세로, 2009년에 실질적으로 마이너스 7% 정도를 보여주고 있다. 경제 위기 이후 GDP가 줄어드는 상황이었지만, 고용 양상인 경제활동 인구는 경

그림 3. 1992-2013년 노동량 및 노동시간



자료: 독일연방고용청, 저자 자체 산정.

그림 4. 2008년 경제 대위기 이후 독일 경제의 발전 양상



자료: 연방통계청, 거시경제 및 경제연구소(IMK) 자체 산정.

기 악화에도 안정적임을 알 수 있다. 이 외 나머지 두 선에서 전체 노동 시간을 볼 수 있는데, 노동 시간이 굉장히 줄어들었다. 다른 선은 노동 시간 당 생산량으로 그것도 잠시 줄어들면서 고용이 보장됐다.

즉, 고용이 보장된 것은 하르츠 법 덕분이 아니라 단체협약을 통한 노동시간계좌와 노동시간 변화, 그리고 단기간 근로에 대해서 정부가 보조금을 지원했기 때문이다.

제조업 분야는 특히 독일처럼 수출 주도 국가에서는 매우 중요하다. 경제 위기 당시 제조업 분야에서 생산이 25% 정도 줄어들었다. 이처럼 엄청나게 생산이 감소했지만 고용 자체에는 커다란 영향을 주지 않았다.

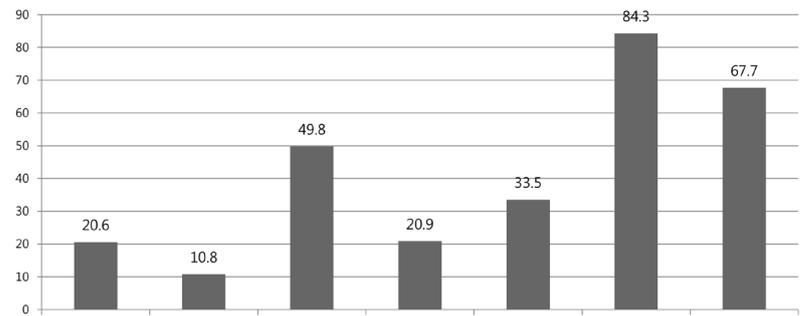
고용이 보장된 것은 하르츠 법 덕분이 아니라 단체협약을 통한 노동시간계좌와 노동시간 변화, 그리고 단기간 근로에 대해서 정부가 보조금을 지원했기 때문이다.

고용 불안정 위험과 관련해서는, 단기적으로 볼 때, 저임금이나 근로빈곤 현상이 생기고 중기적으로는 고용안정성이 훨씬 더 감소했으며, 사업장 내 재교육에 대한 접근성이 떨어지는 것으로 조사를 통해 밝혀졌다.

세 번째 논거는 하르츠 법을 통해 비전형 고용 양상이 상당히 진행되었고, 불안정 고용의 유형이 크게 증가했으며, 저임금 부문이 확대되었다는 것이다. 또, 이들은 일을 하면서도 결국 근로빈곤자(working poor)가 되고 연금수급자 연령이 되면 그동안 불입한 액수가 적어 연금수령액도 적다. 그 결과, 노령빈곤 현상을 야기하게 되어 여성들이 가장 큰 타격을 입었다.

고용 불안정 위험과 관련해서는, 단기적으로 볼 때, 저임금이나 근로빈곤 현상이 생기고 중기적으로는 고용안정성이 훨씬 더 감소했으며, 사업장 내 재교육에 대한 접근성이 떨어지는 것으로 조사를 통해 밝혀졌다. 이 외에도 사회적으로 수직 이동의 가능성이 훨씬 감소되었고, 한 번 실업자였던 노동자가 비전형 고용으로 일자리를 구한 후 다시 실업자가 되는 악순환이 계속되고 있다.

그림 5. 2010년 저임금 노동자 비율 (%)



자료: 독일연방통계청

2010년 저임금 노동자 비율을 보여주는 <그림 5>를 보면, 정상 고용 형태의 노동자 중 약 10.8%가 저임금을 받고 있다. 이는 총 저임금자 비율의 두 배다. 미니잡 종사자 중 84.3%, 파견근무 노동자 중 67.7%가 저임금을 받고 있는데 이는 굉장히 높은 수치다. 결국 하르츠 법이 저임금이라는 영역을 만든 것이나 마찬가지인 상황이 되었다. 지금까지 부정적인 발전 양상만 언급했지만 좋은 소식도 있다.

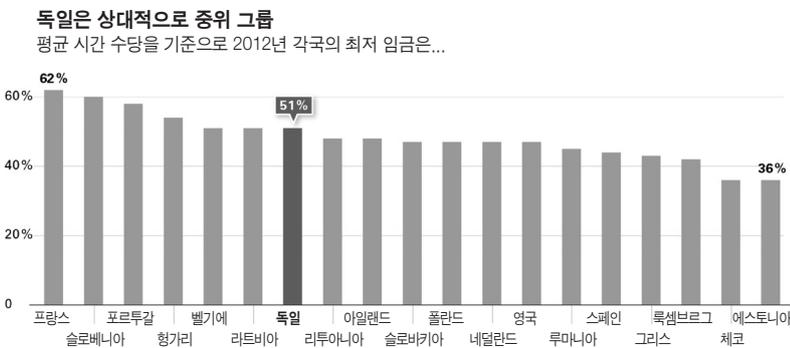
네 번째 논거로는 하르츠 법으로 인해 불안정 고용의 위험이 높아짐에 따라 정부가 노동조합으로부터 지속적인 압력을 받아 조정안을 내놓았다는 것이다. 이전에 철폐한 규제를 다시 도입한 것뿐만 아니라, 새로운 규제 장치를 마련했다. 예를 들어, 8.50유로를 최저 임금으로 정했다. 최저 임금이 저임금 문제를 다 해결하지는 못하겠지만 문제

해결에 큰 기여를 할 것이다. 최저 임금을 도입한다고 했을 때 어떤 경제학자들은 경제에 악영향을 줄 것이고, 10만 명 이상의 실업자를 낼 것이라고 예상을 했다. 그러나 이 제도를 도입한 후 2개월 정도 지났는데 현재 자료상으로는 고용이 증대했고 실업률은 줄어들었다. 이 경제학자들은 신자유주의 경제에 입각해서 보는 학자들로, 이들은 이 정책에 대해서 부정적인 면만 언급한다.

일반적으로 중위 임금 기준으로 2/3를 받지 못할 경우 저임금이라고 한다. 평균 시간 수당을 기준으로 전체 산업에서 가장 낮은 임금부터 가장 높은 임금의 중간 임금을 중위 임금이라고 한다. <그림 6>에서는 최저 임금을 중위 임금과 비교했을 때 최저 임금이 어느 위치에 있는가를 보여주고 있다. 중위권에 있는 독일은 최저 임금이 그리 높지 않다는 걸 볼 수 있다. 독일의 최저 임금은 시간이 지나면 어느 정도 인상 조정이 있을 것이다. 파견근로와 관련한 재규제란 단체협약에 산별 추가 수당을 포함하는 것으로, 이 내용은 독일 정부의 연정협약서 상에서 합의한 내용으로 이번 정부에서 시행할 사안들이다. 이에 따르면 파견 9개월이 지나면 사용기업의 정규직 근로자와 동일한 수준으로 임금과 휴가 등 노동조건을 평등하게 한다는 내용이 들어 있다. 또한 파견 기간의 제한을 다시 도입해 최대 18개월로 하기로 했다. 향후 기업이 대안적으로 할 수 있는 사내 도급과 하청에도 조치가 있을 것으로 예상된다. 다음 정부에서는 미니잡에 대한 규제가 있을 것으로 예상되는데, 재규제를 한꺼번에 하면 문제가 생길 거라 판단해 이번에는 포함되지 않았다. 아마 다음 번에 언급하게 될 것이다.

일반적으로 중위 임금 기준으로 2/3를 받지 못할 경우 저임금이라고 한다. 평균 시간 수당을 기준으로 전체 산업에서 가장 낮은 임금부터 가장 높은 임금의 중간 임금을 중위 임금이라고 한다.

그림 6. 중위 임금 대비 최저 임금



*독일: 2015년 이후 계획
 자료: OECD, 독일연방고용청, 2014년 경제사회연구소 (WSI) 자체 산정

독일의 노동시장은 훨씬 더 유연화 되었다. 하르츠 법뿐만 아니라 단

체협약의 협상 내용도 기여를 했다. 그리고 지난 몇 년 간 고용발전 양상을 보면 경기의 변화나 커다란 어려움이 있었음에도 불구하고 경제가 안정적일 수 있었던 것은 노동시간 정책 덕분이었다. 정책으로 인해 일자리가 없어지는 것이 아니라 노동 시간의 조정이나 변경 등의 조치를 통해서 유지되는 것이다. 경제 위기가 끝난 후 시간제 근로자들이 많이 늘어났다. 결론적으로 하르츠 법은 고용의 불안정 위험을 증대시켰다. 마지막으로, 독일 정부는 하르츠 법과 관련된 규제 완화 정책에서 여러 실수를 인정한 거나 마찬가지이다. 결국 앙겔라 메르켈 총리가 이끄는 기민당 보수 정권에서도 고용불안정에 대한 재규제가 필요하다고 생각한다는 것이다.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 스벤 슈베어젠스키, 박상희

편집위원 김영희 신진욱 안두순 안석교 안인경 정범구 (가나다 순)

주소 110-742 서울시 종로구 율곡로 88 (운니동 삼환빌딩) 1101호

Tel (02)745-2648/9 / Fax (02)745-6684 / e-mail info@fes-korea.org

<http://www.fes-korea.org>

FES Information Series는 유럽 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES Information Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES Information Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes-korea.org>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2015 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.

프리드리히 에버트 재단(FES)이 발간한 모든 출판물은 FES의 서면 동의 없이 상업적 목적으로 사용할 수 없다.