

## 독일 노동시장과 고용 “비정규” 고용의 확산과 그 원인

베르너 캄페터, 프리드리히 에버트 재단 한국사무소 소장

독일에서도 한국처럼 비정규 고용이 증가하고 있다. 두 나라에서 시간제 근로자는 “비전형”(독일 용어) 고용에서 중요한 부분을 차지한다. 그러나 대부분의 독일 사람들은 시간제 근로자를 2류 근로자로 취급하지 않고 시간제 노동을 바람직하다고 생각한다. 독일에는 여러 형태의 비전형 고용이 있으며 그 중 일부는 제도상의 이유로 독일에서만 볼 수 있다.

독일의 비전형 고용으로 인해 소득 불평등과 사회 차별이 심화되었다. 비전형 고용 근로자가 근로 빈민층의 큰 부문을 차지하고 있다. 하지만 점점 많은 전일제 근로자들도 이 부류에 속한다. 경제와 사회 차별은 1970년대 석유 위기와 냉전으로 인한 제약 조건의 약화와 더불어 시작된 과정의 일부분이다. 이러한 변화는 경제와 사회의 권력 관계에 심대한 영향을 미쳤고, 동시에 신자유주의 이데올로기는 대중 담론과 학술 논쟁을 통해 널리 알려졌다. 이러한 배경과는 반대로 미디어 민주주의의 발흥으로 현실에 대한 인식, 정치 담론의 성격과 정책 결정이 바뀌었다. 예를 들어, 언론을 통해 세계화에 대한 두려움이 강조되면서 근시안적이고 지속 불가능한 경제 정책이 추구된 반면, 근로자와 사회의 이익은 대부분 무시되었다. 그 결과, 우리는 세계 경제가 심각한 위기에 빠진 시기로 접어들고 있다. 동시에 세계 2차 대전의 종말 이후 그 어느 때 보다 사회적 결합력이 약화되고 정치적 당파성이 악명을 떨치는 시기이다.

2008년 9월

독일에서도  
비전형 고용이라 불리는  
비정규 일자리가  
지난 15~20년 동안  
뚜렷하게 늘어났다.  
비정규와 비전형 고용이라는  
일반적인 용어로는  
다양한 노동시장과  
고용 조건의 특수성을  
자세하게 설명하지 못한다.

독일에서도 비전형 고용이라 불리는 비정규 일자리가 지난 15~20년 동안 뚜렷하게 늘어났다. 비정규와 비전형 고용이라는 일반적인 용어로는 다양한 노동시장과 고용 조건의 특수성을 자세하게 설명하지 못한다. 두 용어는 사회보험료 납부를 포함한 모든 관련법을 준수하며 기간을 정하지 않고 계약을 맺는 정규 고용의 반대말이다.

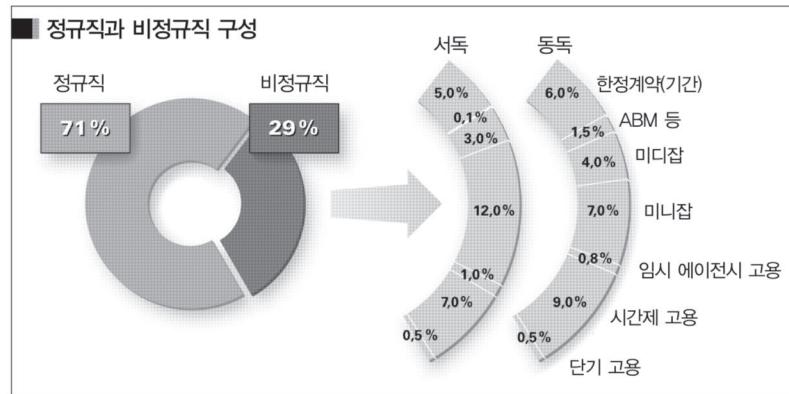
비정규 고용의 정의는 다양하다. OECD는 비정규 고용을 임시직 근로자와 시간제 근로자로 나누고, 임시직 근로자는 유기계약 근로자, 파견 근로자, 계절 근로자, 호출 근로자로 세분한다.

한국의 공식 통계에서는 비정규 고용을 한시적 근로자/기간제 근로자와 시간제 근로자로 구분한다. 하지만 비전형 근로자의 제3 범주도 있는데, 임시 파견 근로자, 일용 근로자, 가사 노동자(employment by households)가 여기에 속한다. 한국노동사회연구소는 통계를 더욱 세분화하여 정부보다 비정규 근로자의 수가 훨씬 더 많다고 보고하고 있다.

통계적으로 비정규 근로의 현상을 바라보는 방법은 다양하나 많은 경우 개념 정의와 이에 관한 사례의 판결에 따라 달라진다. 더욱이 통계 전문자가 잘 보지 못하는 애매한 영역도 있다. 따라서 비정규 근로 규모의 추정치는 서로 다를 수 있다. 통계청에 따르면, 2007년 35퍼센트의 비정규 근로자 중 임금 근로자의 23퍼센트가 시간제 근로자와 임시직 근로자였다. 한국노동사회연구소는 비정규직 비율을 근로자의 55퍼센트로 높게 추정한다.<sup>1)</sup>

독일도 “비전형 고용”의 통계상 정의와 경험상 추정치에는 차이가 있다. 한스뵈클러재단에 따르면, 임금 근로자의 약 30퍼센트가 비정규 근로자다. 다음 그림은 동독과 서독 지역의 다양한 형태의 비정규 고용 추정치를 보여준다.

비전형 고용의 급증은 노동시장의 조건, 특히 실업률의 빠른 증가와 밀접한 관련이 있다. 또한 “포드주의” 대량 생산의 위축, 기업의 외주화 전략, 노동시장의 규제 철폐와 유연화화도 연관이 있다. 게다가 노동행정기관은 근로자들이 자격 요건과 경험에 못 미치는 낮은 임금의 일자리라도 받아들 이도록 전보다 더 많은 압력을 가하고 있다.



\* 시간제 고용은 미디 잡과 미니 잡을 제외한 추정치

출처: Brinkmann, Dörre, Röbenack 2006 © Hans-Böckler-Stiftung 2006

이러한 변화가 가져온 중요한 결과 중 하나는 독일에서 “Prekariat”라고 부르는 일자리가 없는 가난한 사람들과 근로 빈곤층(working poor)의 증가이다. 특히 여성과 청년층이 영향을 받고 있다. 정규 일자리를 가진 사람들 중에도 근로 빈곤층의 수가 늘고 있다. 그 결과 지난 몇 년 동안 소득과 지역 격차가 뚜렷이 증가했다.

이 글에서는 먼저 독일에 널리 퍼져 있는 비전형 고용의 다양한 형태를 살펴볼 것이다. 2장에서는 이러한 변화가 소득과 사회에 미친 영향을 논하고, 마지막으로 이러한 현상의 이면에 깔려 있는 원인과 비정규 고용을 만들어내는 경제체제의 기능에 관해 몇 가지 말하려 한다.

## [ I. 비전형 고용의 형태 ]

독일에서 비전형 고용의 전개 과정은 지난 30년 동안 증가한 실업률의 맥락에서 바라볼 필요가 있다. 최근 몇 년 동안 임금 근로자 수는 약 3천5백만 명이었다. 2005년의 실업자 수는 490만 명으로 최고를 기록했다.<sup>2)</sup> 연방노동청의 IAB 연구소는 같은 해 고용 격차를 7백만 개로 계산했다.<sup>3)</sup>

고용 격차는 독일 경제에서 노동량을 이용해 추정할 수도 있다. 1960년과 2007년의 전체 근로시간은 약 560억 시간으로 우연히 같다. 1960년 전체 노동력이 2천7백만 명이었으나 2007년에는 4천4백만 명으로 늘었다. 근로 시간으로 보면 이전에 2천7백만 명이 하던 일을 지금은 4천4백만 명이 하고 있음을 뜻한다. 운 좋게도 요즘 독일인들은 주말에 일하지 않으며 일년 휴가 일수가 30일이다(신이여 노조를 축복하소서). 하지만 1년에 1천400시간을 덜 일하는 업무량을 고려할 때, 여전히 25 퍼센트의 큰 차이가 난다. 이는 “보는 시각에 따라, 노동력의 25 퍼센트가 남아돌거나 가용 노동량이 25 퍼센트 모자란다.”<sup>4)</sup>는 것을 의미한다. 이 25 퍼센트는 바로 근근히 살아가고 있는 비전형 근로자, 불완전 취업자, 실업자들이다.

---

“보는 시각에 따라,  
노동력의 25 퍼센트가 남아돌거나  
가용 노동량이 25 퍼센트  
모자란다.”는 것을 의미한다.  
이 25 퍼센트는 바로 근근히  
살아가고 있는 비전형 근로자,  
불완전 취업자, 실업자들이다.

---

### 1. 시간제 근로

한국에서는 시간제 근로를 부정적으로 여기지만, 독일에서는 많은 사람들이 시간제 근로를 받아들일 만하며 바람직하다고 생각한다. 아이가 아직 어린 가정이나 학위 과정에 있는 사람들은 특히 그렇다. 네덜란드에서는 부부가 시간제로 일하고 가사를 분담하는 경우가 많다. 이곳에서는 시간제 근로를 2류 근로자로 보지 않는다. 중요한 것은 임금이 공정한 지와 사용자가 사회보험료를 납부하는 것이다. 물론 시간제 근로자의 경우, 사회보험료가 납부되더라도 임금이 낮은 건 분명하다. 한국처럼 독일에서도 시간제 근로자

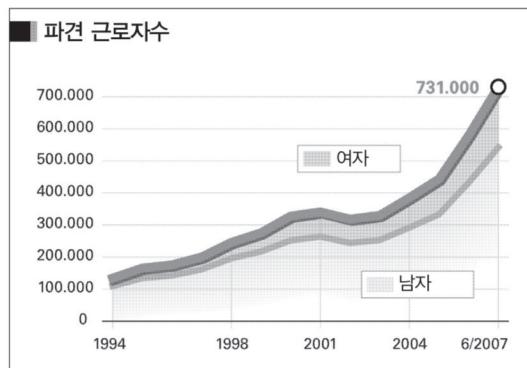
1969년 경제활동 인구의 16.2퍼센트였던 시간제 근로자는 2006년에 25.2퍼센트로 늘었다. 2006년에는 종업원 5천 명 이상 사업장의 60퍼센트와 250명 이상 사업장의 45퍼센트가 파견 근로자를 고용했다고 보고했다.

는 주로 여성이며, 근로 조건은 힘들고 일에 대한 만족도가 낮다. 특히 동독 지역 근로자들은 전일제로 일할 기회를 얻지 못해서 흔히 시간제 근로로 일한다. 2005년에 시간제로 일하는 170만 명 이상이 전일제(full-time) 근로를 선호했다.<sup>5)</sup>

시간제 근로는 최근 몇 년 동안 빠르게 증가했다. 1969년 경제활동 인구의 16.2 퍼센트였던 시간제 근로자는 2006년에 25.2 퍼센트로 늘었다 (Eurostat). 이 수치는 미니잡과 미디잡을 포함한 것이다(아래에 설명). 놀랍게도, 시간제 근로는 민간 부문보다 공공 부문 일자리에서 더 일반적이다 (21퍼센트 대 27퍼센트).<sup>6)</sup>

## 2. 파견업체를 통한 임시직 근로 (Leiharbeit or Zeitarbeit)

노동시장의 유연성을 더 높이려는 제3자(파견업체)를 통한 근로 계약은



원청 회사의 법적 의무를 덜어주고 노동력을 최대한 유연하게 사용하도록 보장해 준다. 파견업체는 일정 기간 노동력을 “임대해 주고”, 근로자에게 임금을 지불하며, 원청 회사에서 받은 것

의 일부(종종 약 50 퍼센트)를 파견업체가 갖는다.

파견 근로자 수는 최근 몇 년 동안 뚜렷하게 증가했다(그림 참조). 2006년에는 종업원 5천 명 이상 사업장의 60퍼센트와 250명 이상 사업장의 45퍼센트가 파견 근로자를 고용했다고 보고했다.<sup>7)</sup>

정치적으로는 파견 근로자가 정규직으로 가는 도약대라고 주장하지만, 실제로는 그렇지 않다. 파견 근로자가 파견 근로를 마치고 정규 일자리를 얻는 비율은 전체의 8퍼센트 미만이다.<sup>8)</sup>

## 3. 고용 기간이 정해진 계약

정규 고용은 계약서에 고용 기간을 명기하지 않은 무기 계약이다. 6개월 이 지나면 근로자는 다소 엄격한 기준의 해고 금지 혜택을 누린다. 한 직장에서 5년 이상 일한 근로자는 공무원과 유사한 일자리 보장을 받는다. 이와 같은 노동시장의 비유연성은 근로자들에게 안정을 주지만 민간 기업이나 사용자와 같은 역할을 하는 정부에게는 환영 받지 못한다. 이들은 유연성이 높은 단기간의 유기계약을 선호한다. 높은 실업률 때문에 노동 시장의 조건은 이를 점점 허용하고 있다.

민간 부문 근로자의 8퍼센트가 2004년에 임시직 계약을 하였다. 공공 부문은 10퍼센트로 더 많았다.<sup>9)</sup> 1991년 새 근로 계약의 80퍼센트가 무기 계약이었다. 그러나 2003년에는 새 근로 계약의 약 56퍼센트가 계약 기간을 명시하였다. 특히 청년층의 상황이 좋지 못하다. 이 때문에 고용 안정은 심각하게 후퇴했다.

#### 4. “소소한” 고용(geringfügige Beschäftigung)

##### ●미니잡(mini-jobs, 한 달에 400유로까지 받음)

사용자는 근로자에게 임금을 모두 지불하며, 근로자는 이에 대한 소득세와 사회보험료를 내지 않는다. 사용자는 임금의 30.1퍼센트(가사 서비스의 경우, 13.7퍼센트)를 사회보험료로 납부한다. 그러나 근로자는 사회보험 혜택을 청구할 수 없다. (대부분의 근로자는 다른 경로를 통해 의료 보험을 들고 있다.) 그러나 만일 근로자가 사용자와 함께 연금 보험료를 납부하면, 이들이 낸 보험료는 근로자의 연금 계정으로 기입된다.

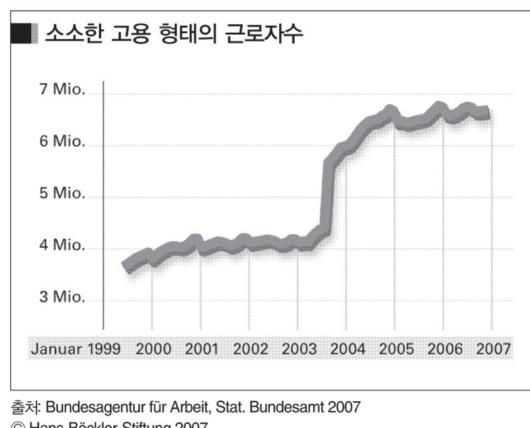
##### ●미디잡(midi-jobs, 한 달에 400~800유로를 받음)

사회보험료의 조건은 미니잡과 비슷하다. 2004년 이 범주에 속한 사람은 67만 명이었다.

##### ●단기간 고용

미니잡, 미디잡과 다르게 고용 기간이 1년에 2달 혹은 50일로 제한된다. 사회보험료를 낼 필요가 없다.

소소한 고용은 뚜렷하게 증가하고 있다  
(그림 참조). 많은 전  
일제 일자리가 “소소  
한” 일자리로 대체되  
었음을 거듭 확인할  
수 있다. 인터넷에는  
소소한 노동을 통해  
얻는 비용 절감과 유  
연성 효과를 강조하는



사이트가 엄청나게 많다. 심지어 준공공 기관인 상공회의소도 소소한 고용을 장려한다.

#### 5. 1유로 일자리(One-Euro Jobs)

“1유로 일자리”라는 말이 독일 언론의 관심을 끌었다. 이는 최근 들어 가장 유명한 신조어로서 공정한 임금과 사회 정의라는 관념을 거스르는 것으로 보이기 때문이다. 사실 이것은 새로운 공공부조 프로그램(유형2의 실업

민간 부문 근로자의 8퍼센트가  
2004년에 임시직 계약을 하였다.  
공공 부문은 10퍼센트로 더 많았다.  
미니잡, 미디잡, 단기간 고용 등  
소소한 고용도  
뚜렷하게 증가하고 있다.

부조, Arbeitslosengeld II)을 위한 것이다. 이 프로그램의 의도는 장기 실업자에게 일자리를 찾도록 인센티브를 주는 것이다. 복지 혜택의 축소 없이 시간당 1-2유로를 받을 수 있다.

이러한 일자리는 들고 나는 게 갖다. 2007년 11월, 약 323,000명이 1유로 일을 했다. 통계에서 이들은 실업자로 분류되지 않으며(이것이 이 프로그램이 도입된 이유 중 하나다), 이론상 공익에 맞는 일만 허용한다. 하지만 정규 근로자가 해고를 당하고 이 자리에 1유로 일을 하는 근로자가 대체되었다는 불만도 많이 제기된다(예를 들어, 양로원에서 일하는 노인 요양 보호사).

## 6. 근로 시간 단축 제도(Kurzarbeit)

기업이 예상치 못한 어려움을 겪는 경우에는 노동자 평의회와 합의하여 고용 사무소에 근로 시간 단축 제도를 신청할 수 있다. 고용 사무소는 근로자 전월 소득의 차액을 지급한다. 이 프로그램은 여러 해 동안 건설 근로자들에게 적용해 왔다. 독일 통일 과정에서 모든 산업 분야에 폭넓게 활용되었다. 당시 2백만 명이 근로시간 단축제도 하에 있었다. 최근 몇 해 동안 그 수는 불과 7~15만 명이다.

## 7. 고용 창출 프로그램(ABM)

---

인턴쉽은 훈련을 위한 것이지만, 종종 정규직 업무를 하기도 한다. 급여는 대개 생계비보다 적고 아예 지급되지 않는 경우도 많다.

---

실업자들에게 공익성을 띤 일자리를 제공해 팬찮은 임금을 지급하여 노동시장에 진입하도록 마련한 가장 오래된 노동시장 프로그램 중 하나이다. 자격 수준이 높은 사람들은 이 프로그램에서 공공 복지 혜택을 많이 받았다. 예를 들어, 독문학 박사 학위를 가진 한 친구는 이 프로그램의 지원으로 하인리히 베일 (Heinrich Böll)의 문서와 문학 유산을 그의 사후에 정리했다. 전에는 수십 만 명이 고용 창출 프로그램의 혜택을 받았지만 요즘은 1유로 일자리가 크게 늘면서 이 프로그램의 적용을 받는 인원이 5만 명이 안 된다.

## 8. 인턴쉽

대학 졸업 후 일을 구하기가 어렵기 때문에, 재학생과 졸업생이 구직 기회를 얻으려고 인턴쉽을 하는 경우가 많다. 인턴쉽은 훈련을 위한 것이지만, 종종 정규직 업무를 하기도 한다. 급여는 대개 생계비보다 적고 아예 지급되지 않는 경우도 많다. 인턴 과정 동안 대부분은 부모의 지원과 본인의 은행 잔고에 의존한다. 대학 졸업자의 36퍼센트가 5번 이상, 59퍼센트가 3번 이상 인턴쉽을 한 것으로 나타났다.<sup>10)</sup>

## 9. 위장 자영업(Pseudo self-employment)

이 범주는 겉으로는 독립적인 기업가로 보이지만, 실제로는 특정 기업을 위해 전형적인 임금 근로자의 일을 하는 사람을 말한다. 이들은 대개 특정 기업의 지시를 따른다. 게다가 다수가 자기 자본이 전혀 없다. 위장 자영업은 기업의 외주화 전략에 연관되는 경우가 많다. 해당 기업의 이점은 전체 임금의 약 40퍼센트에 달하는 사회 보험료를 부담하지 않아도 된다는 점이다. IAB(연방노동청 산하 노동시장과 고용문제연구소)는 1995년 위장 자영업자 규모를 조사했는데, 종속 자영업자가 18~43만 명이고, 반(semi) 자영업자가 20만 명이 넘는 것으로 추정했다. 이후 법 제도가 개선되고 감시가 늘어났지만 위장 자영업자의 수는 늘었다.<sup>11)</sup>

## 10. 회색 노동시장(지하 경제)

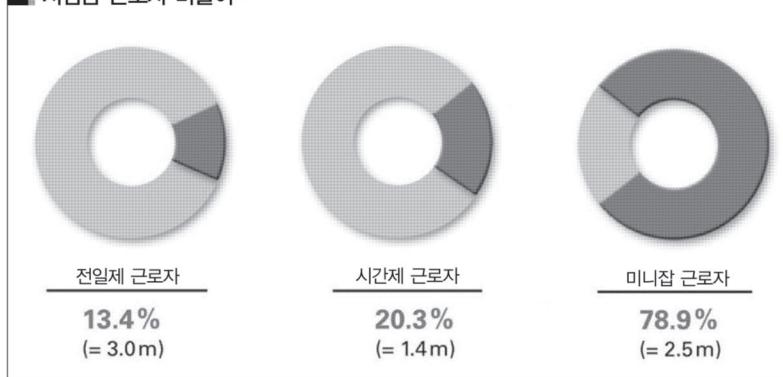
회색 노동시장의 크기와 중요도에 대한 추정치는 매우 다양하다. (예를 들어, 위장 자영업자를 독자적인 영역으로 보기도 하고, 회색 노동시장의 일부로 보기도 한다.) 성질상 일반 국민의 눈에는 잘 보이지 않는다. 급여는 정규직 일에 비해 크게 낮고, 사회보험료와 소득세는 납부하지 않는다. 회색 노동시장에 대한 추정치는 GDP의 1퍼센트에서 6~10퍼센트까지 다양하다. 이것은 1~3백만 개의 전일제 일자리와 맞먹는 것이다.

## II. 소득 불평등과 사회적 격차

지난 15년에서 20년 동안 실질 임금은 크게 오르지 않았다. 특히 조세 부담과 사회보험료를 고려했을 때는 더욱 그렇다. 반대로, 같은 시기 자본 소득과 자산 소득은 뚜렷이 증가했다. 동시에, 노동자 내부의 소득 분배는 악화되었다. 저소득자는 비전형 고용에만 한정된 게 아니라, 정규 고용에서도

지난 15년에서 20년 동안  
실질 임금은 크게 오르지 않았다.  
특히 조세 부담과 사회보험료를  
고려했을 때는 더욱 그렇다.  
반대로,  
같은 시기 자본 소득과  
자산 소득은 뚜렷이 증가했다.  
동시에, 노동자 내부의  
소득 분배는 악화되었다.

### ■ 저임금 근로자 비율이…



출처: SOEP 2004를 근거로 한 IAB 2005 © Hans-Böckler-Stiftung 2006

2002년 상위 10퍼센트가 부동산과 금융 자산의 51퍼센트를 소유한 반면, 하위 10퍼센트의 순자산은 적자(negative)였다. 한국의 독자에게도 익숙한 다른 측면은 가계 부채가 늘고 있다는 점이다.

현재 소득으로는 부채의 이자조차 지불하지 못하는 가구가 계속 늘고 있다.

늘고 있다. 2004년 소득이 너무 낮은 전일제 근로자 44만 명이 공공부조를 신청해야 했다. 전체 고용에서 근로 빈곤층이 차지하는 비율은 2004년 18.4 퍼센트에 달했다.<sup>12)</sup> 시간제 근로자와 미니잡 종사자들의 사정은 특히 나쁘다(그림 참조).

노동력과 저임금 근로자에서 이들이 차지하는 비중을 비교해 보면, 노동 시장에서 어려움을 겪는 사회 계층이 분명해진다. 근로 빈곤층은 여성, 동독인, 청년, 자격 수준이 낮은 근로자들이다(표 참조).

#### 사회 계층별 근로 빈곤층

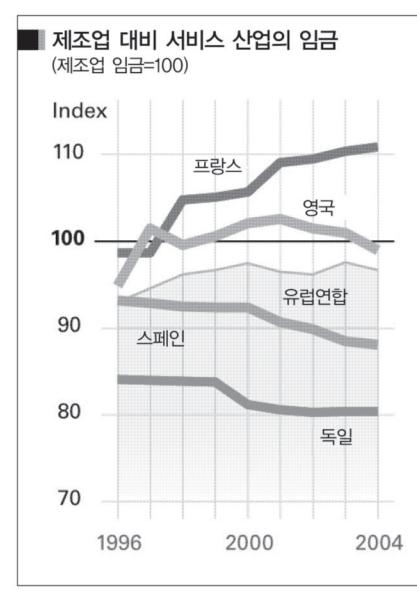
	전일제 근로자 비율	저임 근로자 비율*
여성	34.9%	57.0%
24세 이하 청년 근로자	7.2%	16.1%
자격 수준이 낮은 근로자	11.5%	15.2%
동독 근로자	17.6%	37.8%

\* 그룹 중복

자료 출처: IAB, Hans-Böckler-Stiftung 2006

특히, 사회적 약자 그룹은 외국인과 (지중해 국가 출신) 외국인 부모를 둔 사람들이다. 이들의 경제 활동률은 대단히 낮은 반면, 실업률은 두 배이고, 시간제 근로자 비율은 전국 평균보다 조금 높다. 이들은 위의 표에서 설명하는 근로 빈민층의 중요 부문을 차지하고 있다(외국인이 거의 살지 않는 동독의 근로자는 제외).

독일 노동시장에서 또 하나 놀라운 사실은 바로 서비스 산업의 임금이 매우 낮다는 점이다. 수출 지향성이 높은 국가인 독일의 제조업 임금이 세계 시장에서 경쟁 압력을 받는다고 생각할지 모른다. 하지만, 독일 제조업의 임금은 세계 최고 수준이며, 무역 수지는 흑자다.

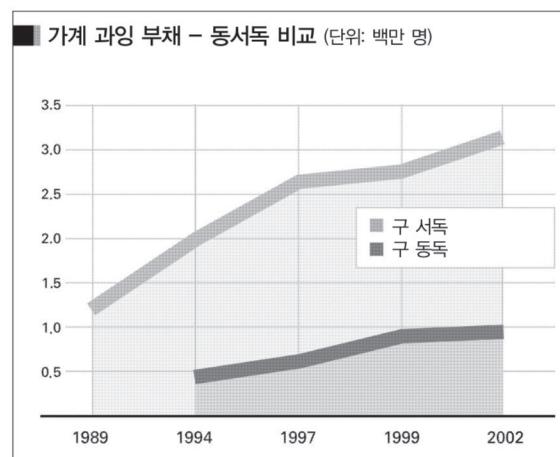


서비스 산업의 임금이 낮은 이유는 무엇일까? 대부분의 서비스 산업은 지리적으로 제한되므로 국제적인 임금 경쟁의 영향을 받지 않는다. 그러므로 국제 경쟁은 이유가 될 수 없다. 물론 정답은 1. 노동력의 대규모 과잉 공급(이 것은 높은 실업의 결과), 2. 서비스 산업의 노동조합 약세, 3. 최저 임금법의 부재 때문이다.

서비스 산업의 저임금이 갖는 또 다른 의미는 (노동이나 자본으로부터) 높은 소득을 누리는 사람

들이 값싼 서비스의 혜택을 본다는 데 있다. 가난한 시민이 불리한 조건으로 자기 노동력을 팔도록 강요 당하기 때문에, 부자 시민이 가난한 시민을 착취하고 있다는 주장도 가능하다. 이것은 새롭게 대두되는 사회 차별이다.

국민 가처분 소득에서 독일 가구의 상위 10퍼센트가 차지하는 비중이 2002년에는 24퍼센트였는데 반해, 하위 10퍼센트의 비중은 3퍼센트에 불과했다. 소득 불평등이 나쁜 상태라면, 부의 분배는 더 나쁘다.



출처: Korczak, D.: Überschuldungssituation in Deutschland im Jahr 2002, Berlin 2004 und Erster Armutts- und Reichtumsbericht 2001

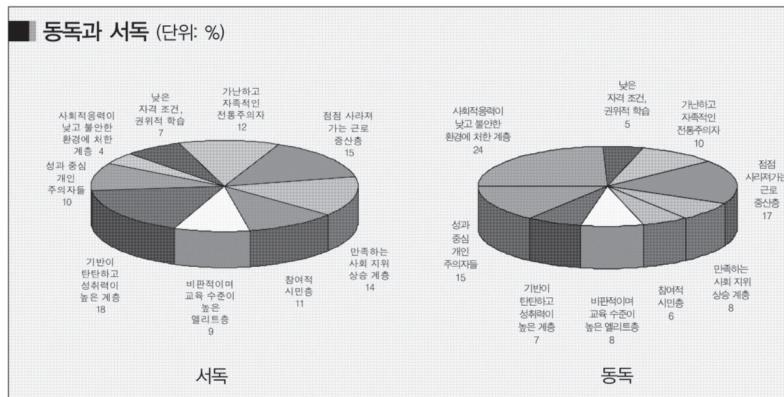
2002년 상위 10퍼센트가 부동산과 금융 자산의 51퍼센트를 소유한 반면, 하위 10퍼센트의 순자산은 적자(negative)였다.<sup>13)</sup> 한국의 독자에게도 익숙한 다른 측면은 가계 부채가 늘고 있다는 점이다. 현재 소득으로는 부채의 이자조차 지불하지 못하는 가구가 계속 늘고 있다.

이 모든 것들은 1950년대와 1960년대에 동질적인 사회 구성을 이룬 독일이 비정규/비전형 고용의 증가로 인한 경제, 사회, 정치의 변화 때문에 더 차별적인 사회로 변모했음을 보여준다. 사회 양극화는 뚜렷하게 증가했다. 이른바 중산층은 줄어들었고, 사회와 정치는 훨씬 더 이질적으로 변했다. 다음 그림은 오늘날 독일의 개인 성향과 사회, 정치 경향을 보여준다. 그 결과, 정당들이 유권자들 사이에 정치적 합의를 마련하고 정부 정책에 대해 다수의 지지를 확실하게 얻는 것이 현실적으로 불가능해졌다.

노동시장을 압박하고 있는 대부분의 문제에 대한 정부 정책이 종합적이

독일이 비정규/비전형 고용의 증가로 인한 경제, 사회, 정치의 변화 때문에 더 차별적인 사회로 변모했음을 보여준다.

사회 양극화는 뚜렷하게 증가했다. 이른바 중산층은 줄어들었고, 사회와 정치는 훨씬 더 이질적으로 변했다.



설문 대상: 독일 유권자, 2006년 7월

지도, 일관되지도, 효과적이지도 않다. 정치와 제도의 경직된 상호 의존과 복잡한 정치적 이해, 그리고 잘 조직되고 제도화된 민간 활동가들(사용자 단체와 로비스트)은 독일에서 “합리적이고” 효과적인 정책 입안을 하는 데 주요한 장애물이 되고 있다.<sup>14)</sup>

반대로, 독일 국민이 무엇을 원하는지는 분명하다.<sup>15)</sup>

- 국민의 78퍼센트는 원칙적으로 노동 계약은 기간을 명시하지 않아야 한다고 말한다. 기간을 정한 계약은 예외 상황에만 허용되어야 한다.
- 72퍼센트는 파견업체를 통한 계약 근로(Zeitarbeit)를 제한해야 한다고 말한다.
- 70퍼센트는 소득 격차에 한계를 두어야 한다고 말한다.

사람들이 원하는 것은 일, 즉 시대에 맞는 좋은 일자리이다. 일은 인간 존엄성의 바탕이다. 일은 사회를 위한 기여이며, 자신이 필요한 존재라는 것을 증명하는 것이기도 하다.

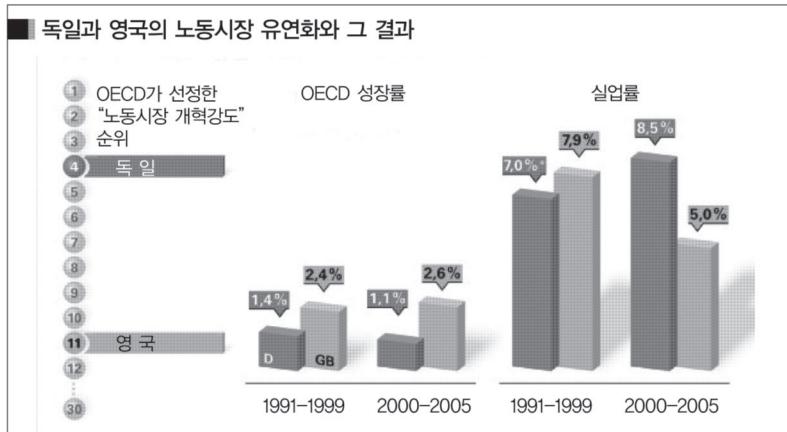
여러 해 동안 독일의 정책 입안은 시민들이 원하는 바에 역행했다. 그 결과는 사회와 정치 발전이라는 측면에서 꽤나 걱정스럽다. 많은 나라에서 나타난 결과도 비슷하다. 다른 정책을 추구한 스웨덴과 덴마크에서는 부정적인 결과의 많은 부분을 피할 수 있었다. 스칸디나비아 국가에서는 정부 예산이 흑자이고, 성장률이 높으며, 혁신이 활발한 반면에, 경제 활동 참가율이 높고, 실업률이 낮으며, 민간과 공공의 서비스 부문의 비중이 크고, 복지 국가가 손상되지 않았으며 여전히 폭넓은 국민적 지지를 받고 있다. 독일 사례는 무엇이 잘못된 것일까?

### 〔 III. 분석 〕

놀랍게도 OECD는 노동시장 유연화에 대한 노력과 관련해서 “시장 자유적인(market-liberal)” 영국보다 독일에 더 높은 점수를 주었다. 그러나 독일의 힘겨운 노력에도 불구하고 성장률과 실업 감소의 항목에서는 영국이 독일보다 확실히 나았다.

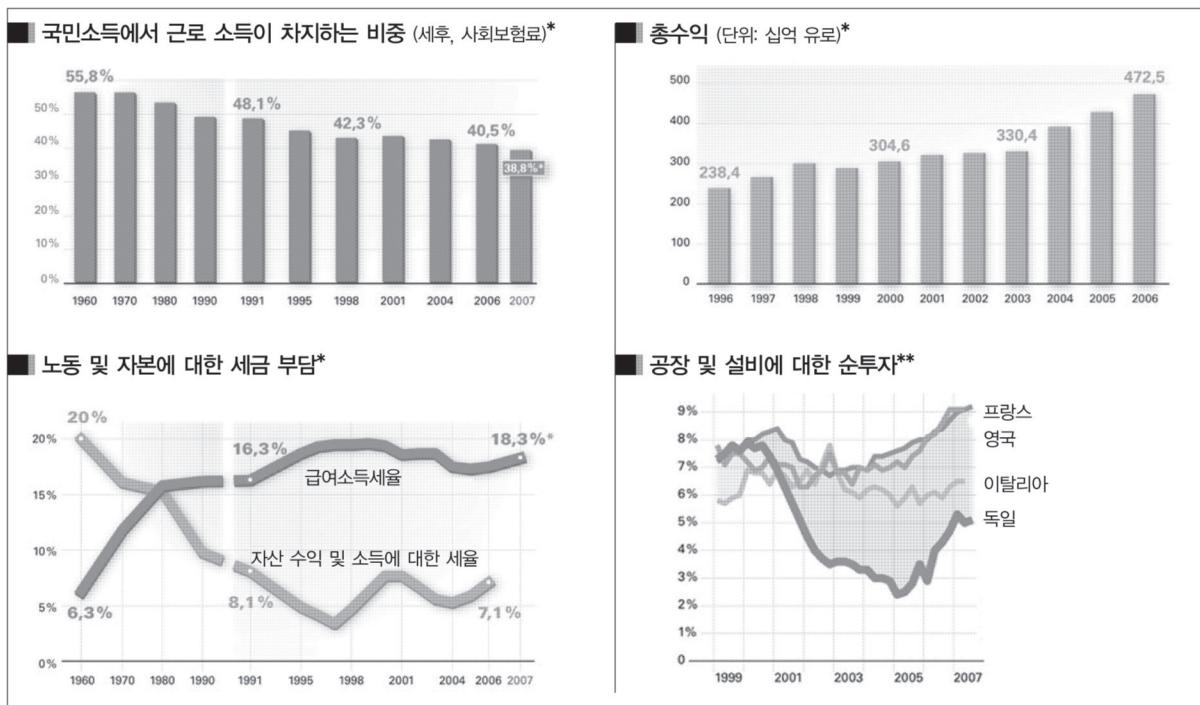
많은 노동시장 경제학자들은 고용과 임금/복지 수준 사이에 상호 교환 관계가 존재한다고 생각한다. 대략적으로 볼 때, 독일의 노동과 고용 정책은 이 패러다임을 따라 노동 비용을 줄이고 노동시장을 “유연화” 함으로써 노동을 더욱 “고용 가능하게(employable)” 만들었다. OECD는 이러한 정책을 지지한다. 놀랍게도 OECD는 노동시장 유연화에 대한 노력과 관련해서 “시장 자유적인(market-liberal)” 영국보다 독일에 더 높은 점수를 주었다. 그러나 독일의 힘겨운 노력에도 불구하고 성장률과 실업 감소의 항목에서는 영국이 독일보다 확실히 나았다.

이상에서 말한 정책의 결과와 다른 정책의 실패로 인해 노동시장의 상황은 훨씬 나빠졌다. 구조적 실업이 만연하게 되었고, 임금은 오르지 않았는데 노동에 대한 조세 부담과 소득 불평등은 커졌다. 가계는 빠르게 늘어나



출처: Carlin, Soskice 2007 © Hans-Böckler-Stiftung 2007

는 부채를 갚을 수 없게 되었다. 게다가 사회보장제도와 국가 재정이 급격히 악화하는 한편, 이윤은 빠르게 증가하는데도 공공 투자와 민간 투자는 대부분의 OECD 국가 보다 훨씬 뒤쳐졌다.



출처: \* Statisches Bundesamt, Schäfer/WSI 2007 © Hans-Böckler-Stiftung 2007 \*\*Eurostat 2007 © Hans-Böckler-Stiftung 2007

이러한 정책들의 결과는 참담했다. 노동시장 정책이 시행착오 과정을 거쳤더라면, 끔찍한 결과들을 제때 중단할 수 있었을 것이다. 대신에 경제학자들과 정치가들은 치료 약을 충분하게 쓰지 않았다고 생각했다. 그 결과, 독일 경제는 노동의 유연성 부족, 노조와 노동시장, 노동법 등에 관한 자기 충족적(self-fulfilling) 분석이라는 악순환에 빠졌다.

### 무엇이 잘못되었는가?

1980년대 초반 아래 독일 정부는 노동의 “고용 가능성(employability)”을

독일 정부는 노동의  
“고용 가능성(employability)”을  
높이는 정책을 추구했다.

사용자가 부담하는  
간접 노동 비용은 낮아졌고  
노동시장 유연성은 높아졌지만,  
실질 노동소득은 실제로 낮아졌다.  
법적 규제의 완화로 인해  
비전형 고용은 확산되었다.

높이는 정책을 추구했다. (사회 보험료, 후생 복지수당 등) 사용자가 부담하는 간접 노동 비용은 낮아졌고 노동시장 유연성은 높아졌지만, 실질 노동소득은 실제로 낮아졌다. 법적 규제의 완화로 인해 비전형 고용은 확산되었다. 정부는 기업들이 기술 교육으로 유명한 이원 시스템의 회피를 허용하기까지 했다. 예를 들어, 2004년에는 청년층 신청자 중 43퍼센트만 숙련공 실습 자리를 얻을 수 있었던 반면, 이들 중 39.5퍼센트는 연방노동청의 이른바 과도기 프로그램에 들어갔지만 “숙련공 자격증”은 받을 수 없었다!

또 다른 가짜 노동시장 정책은 조기 퇴직이다. 수백만 명이 예순 다섯 번째 생일 전에 조기 퇴직 해야 했다. 이는 사회보장제도와 납세자에게 엄청난 비용을 안겨 주었다. 그러나 청년층을 고용할 의무는 부과되지 않고 조기 퇴직으로 높은 임금을 받는 고령 근로자들을 퇴직시킬 수 있기 때문에 민간과 공공 사용자들은 엄청난 이익을 얻었다. 하지만 이러한 노동 정책들로 인해 가계 소득과 수요가 줄어들었기 때문에 당연히 거시경제 수준에서는 자충수가 되었다. 무엇보다도 독일 통일의 비용을 충당하기 위해 사회보장제도를 남용했다.

이상의 정책들과 생산성 증가와 물가 상승률에 뒤지는 임금 상승으로 인해 내수는 약해졌다. 이것은 1950/60년대와 뚜렷한 대조를 보인다. 그 당시는 노동시장 정책의 메커니즘이 독일의 경제 성장과 혁신의 엔진이었다. 빠르게 오른 노동 비용은 기업들이 생산성 향상에 투자하도록 만들었고, 그 결과 이윤과 임금이 올랐다. 당시 제조업 부문의 순투자만 GDP의 약 9~15퍼센트를 차지했다. 1980년대 초반 이후 제조업 순투자는 GDP의 0.7~1.5퍼센트로 떨어졌고, 몇 년 동안은 마이너스를 기록하기도 했다.

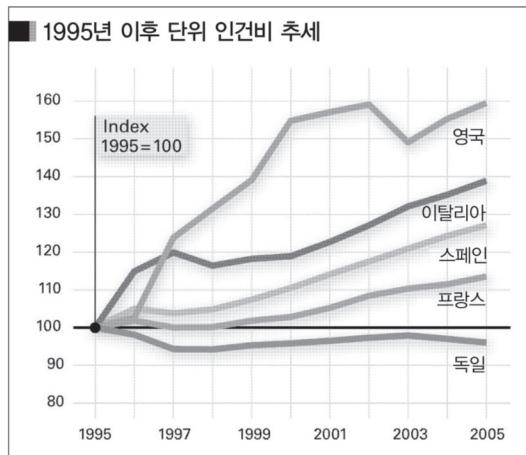
정치적으로 말하자면, 투자-생산성-임금 메커니즘은 독일에서 국가, 사용자, 노조의 3자 조합주의라는 생산성 협약의 핵심이었다. 이 메커니즘은 새로운 정책적 우선 순위, 낮은 투자 수준 그리고 약화된 노동조합 운동 하에서 당연히 살아남을 수 없었다(뒤에서 자세히 설명).

거시 경제정책은 노동시장 정책만큼 독단적이었다. 독일연방중앙은행의 주요 관심사는 인플레이션이었다. 통계상 너무 높게 추정된 명목 인플레이션 2퍼센트 때에도 그랬다. 이 모든 증거에도 불구하고, 연방중앙은행은 계속해서 총통화를 통제했다. 금리는 너무 높고 통화 공급은 너무 적어 경기 부양을 지탱할 수 없었다. 더구나 연방중앙은행은 1990/92년의 통일 이후 벼락 경기를 죽여 버렸다. 재정 정책은 유로의 도입과 더불어 독일이 주장해서 체결된 EU 성장과 안정 협약 때문이 아니라 해도 마찬가지로 긴축적이었다.

임금과 가계 소득의 억제, 저 투자, 재정 통화의 긴축 정책은 독일 경제가 1982년 이후 팽창적인 재정 통화 정책을 추구했던 미국 경제는 물론 다른 EU 국가의 경제보다 뒤지는 심각한 결과를 초래했다. 독일에서는 수출 수요만이 역동성을 보여줬다. 이것은 단위 노동비용 저하로 유로권 안팎으로

독일의 경쟁력이 커진 결과였다(그림 참조).

이로 인해, 독일 경제는 지난 25년 동안(독일 통일 이후 몇 년을 빼고는) 대부분 GDP의 7퍼센트까지 경상수지 흑자를 기록했다. 한국은 IMF 위기 이후 동일한 정책을 추구했기 때문에, 지금까



Calculated on Euro/ECU basis per head  
출처: Eurostat, IMK Calculations 2006 © Hans-Böckler-Stiftung 2006

지의 이야기가 한국 독자에게 익숙할 것이다. 내수의 약화, 낮은 수준의 투자, 긴축적 재정 통화 정책 하에서(against) 경제는 수출 지향성의 확대를 통해서만 역동성을 얻을 수 있다. 반면에, 국내 투자보다 국내 저축이 많다면, 자본은 적자를 겪는 나라들, 대체로 미국으로 수출된다. 즉, 한국과 독일(그리고 일본, 대만, 중국) 같은 나라는 국내 저축의 잉여금을 국내 저축이 부족한 나라에 빌려준다. 이 나라들은 자국의 저축 초과분을 빌려줌으로써 자국의 과소 소비를 상쇄시킨다. 돈을 빌린 나라는 과소비를 하고 저축을 충분히 하지 않는다. 독일과 한국 같은 저축 잉여국은 돈을 저축 적자국으로 보내고, 이 국가들은 그 돈으로 저축 잉여국의 상품을 산다.

(채무 불이행이나 평가절하로) 우리가 빌려 준 돈을 돌려 받을 것이라고 전혀 확신할 수 없기 때문에, 이런 식으로 경제를 부양하는 것은 대단히 근시안적이다. 다른 나라에 돈을 주어 우리 물건을 사게 하는 대신, 우리 경제를 부양하는 게 더욱 합리적일 것이다. 그것이 문제다. 이 전략은 재정 통화 정책은 물론이고 실질임금 인상을 통해 내수를 자극하는 것이다. 앞에서 말한 투자-생산성-임금 메커니즘을 활성화하기 때문에, 생산성 증대를 상회하는 임금 인상은 유용할 것이다.

여기서 언급한 세계 거시경제의 분석은 논쟁거리가 안 된다. 파이낸셜타임즈와 이코노미스트 독자에게는 이것이 일반적인 상식이다. 현재 미국의 경제 혼란에서 벗어나려면 앞에서 설명한 정책들을 한국과 독일 같은 흑자국에서 실행할 필요가 있다. 하지만, 왜 이런 저런 적절한 정책들이 위기의 시기에 논의만 되고 있는 것일까? 왜 적절한 정책들이 훨씬 더 일찍 대중적인 담론의 일부가 되지 못했을까?

퍼즐의 조각을 모두 맞추는 게 쉽지 않지만, 답은 여러 가지일 것이다. 몇몇 조각은 쉽게 그려볼 수 있다. 미디어 사회와 미디어 민주주의에서는 근본적인 신념과 태도를 반영하는 이슈들이 분노를 불러 일으키는 언어나 구호가 아닐지라도 감정적으로 각색되고 포장된다. 미디어는 현실을 왜곡하

다른 나라에 돈을 주어  
우리 물건을 사게 하는 대신,  
우리 경제를 부양하는 게  
더욱 합리적일 것이다.  
이 전략은 재정 통화 정책은 물론이고  
실질임금 인상을 통해  
내수를 자극하는 것이다.  
투자-생산성-임금 메커니즘을  
활성화하기 때문에, 생산성 증대를  
상회하는 임금 인상은 유용할 것이다.

약해진 노동 운동에 대항하는 국가와 자본 소유자/사용자의 2자 조합주의가 등장했다. 이것은 새로운 패권주의의 담론에 필수 불가결한 부분이며 백 년 전통의 사회 복지 국가를 위협하고 있다.

고 배제하는 필터를 통해 작동한다. 민주주의와 신자유주의 이데올로기는 시민 종교와 같은 역할을 한다. 미디어 황제들은 자신들만의 정치 의제를 갖고 있다. 공공의 복지는 대중의 담론에서 사라졌다. 패권을 장악한 신자유주의 담론은 소비자를 정치적 자유주의의 자율적 시민의 자리로 격상시켰다. 이윤은 소비자 만족에 대한 보상으로 여겨진다. 하지만 우리가 현실에서 목도 하는 바는, 역사상 투자가 가장 낮은 시기에 소득이 빠르게 상승하는 것을 경험한 것은 자본의 소유자인 반면, 부당한 경제적 부담을 짊어진 것은 소비자의 또 다른 모습인 노동자라는 사실이다.

예를 들어, 독일의 대중 담론에서 끊임없이 반복되고 있는 논리는 세계 시장에서 독일 기업의 경쟁력이 위협하다는 것이다. 동시에 한국과 같이 엄청난 수출 흑자가 칭송 받았다. 그러나 독일경영자협회, 언론, 정치인, 관료들은 두 논리의 첨예한 모순을 철저히 무시했다. 세계화와 관련된 공포와 불안으로 독일의 경제력이 압도당했고 대중들이 자국의 경제가 얼마나 힘이 있는가를 잊게 했다. 또한, 세계화에 대한 두려움은 신자유주의 담론에서 필수적인 것으로 임금 억제와 노동시장의 유연화 정책을 정당화하는 논리로 쓰인다. 세계화는 정치인과 관료들에게 참담한 정책과 정책 실패를 덮는 멋진 방패막이 되었다. 결국 미디어 민주주의 사회에서 살아 남기 위한 가장 쉬운 방법은 당면한 문제가 무엇이든 간에 두려움을 앞세우고 다른 나라를 비난하는 것이다.

지난 20년 혹은 30년 동안 신자유주의 담론이 등장한 또 다른 이유는 냉전 종식이다. 냉전 논리에 따르면 사회 정의와 사회적 성취 면에서 서독이 최소한 동독만큼 성공했어야 했다. 그래서 모든 독일 정당들의 정책 목표가 본질적으로 사회 민주적이었다(랄프 다렌도르프). 그러나 1962년 쿠바 미사일 위기와 함께 냉전의 틀이 약화되기 시작했다. 그때부터 동서독의 대립은 현상 유지, 나중에는 “개입” 정치로 변형되었고, 결국 소련과 동구권의 해체로 막을 내렸다. 그 결과, 사회 정의와 사회 통합이라는 이념은 영향력을 대부분 상실했다. 더구나, 노동조합 운동은 석유 위기와 실업 증가로 약화되었다. 반면, 신자유주의 담론이 출현해 대부분의 선진 경제에서 패권적 지위를 차지함으로써 (그리고 워싱턴 합의라는 유력한 보호막 밑에서) 사용자와 자본 소유자의 힘은 커졌다.

냉전 틀의 약화로 독일에서는 국가, 사용자, 노조 사이의 3자 조합주의 합의 체제가 손상되었다. 3자주의의 종말과 더불어, 약해진 노동 운동에 대항하는 국가와 자본 소유자/사용자의 2자 조합주의가 등장했다. 이것은 새로운 패권주의 담론에 필수 불가결한 부분이며 백 년 전통의 사회 복지 국가를 위협하고 있다. 금속전기산업협회(The Federation of Metal and Electrical Industry)는 이른바 “새로운 사회적 시장 경제 이니셔티브”를 추진하고 있는데, 이것은 사회복지 국가에 반대하는 전면적이고 기만적인 홍보 캠페인일 뿐이다.

## [ IV. 결론 ]

- 완전 고용은 1980년대를 지나면서 더 이상 수사적인 표현으로도 사용하지 않았다.
- 실업자와 자격이 없는 사람들은 자기 실수를 탓하며 스스로를 비난해야 했다. 이들은 바람직하지 않은 소비자, 재무적 부담자, 불필요한 존재로 취급당했다.
- 세계화는 대중 담론에서 정책 입안과 정책 실패를 정당화하는 논리였다.
- 교육의 1차 목표는 이제 “인간” 자본의 개발이 되었다. 효율성과 경쟁적인 도전을 견딜 수 있는 성취도 높은 사람들(Leistungsträger)이 유행어가 되었다. 가장 능력 있고 똑똑한 사람만이 중요하다. 독일 아이들의 7-17 퍼센트가 9년간의 의무 교육을 제대로 마치지 못한다는 사실은 신경도 안 쓴다.
- 사회 분열과 양극화는 그 결과이다. 소외 계층의 소득이 낮아질수록 게으른 자에게 인센티브를 주지 않기 위해 실업부조와 공공 부조율도 낮게 책정된다. 요즘 실업자는 어떤 일자리라도 받아들이도록 강요당하고 있다. (집창촌에서 일하는 여성의 사례가 있다. 2002년 성매매는 정상 영업으로 합법화되었다).
- 노동시장의 불균형은 결국 소극적 노동시장 정책의 문제이다. 적극적 노동시장 정책처럼 보이는 것은 월별 통계에서 실업자 수를 줄이려는 요식 행위에 불과하며 여러 차례의 기능 훈련을 마친 선택 받은 소수의 인력을 기업에 제공하려는 수단에 지나지 않는다. 이것은 스웨덴에서 일어나는 것과는 전혀 다른 것이다. 스웨덴에서 대전제는 다음과 같다.

“임금 소득자는 생산성과 사회 발전 과정의 핵심이기 때문에 이들의 생산 역량을 개발하는 것이 중요하다. 개별 노동자를 지원하여 노동과 투자를 생산성이 떨어지는 경제 영역에서 생산성이 높은 경제 영역으로 재분배하는 노동시장 제도를 실행해야 했다.”<sup>16)</sup>

스웨덴에서는 이것이 3자 과제이며 사회 파트너인 노사와 국가가 이를 지지하고 있음은 두말할 나위 없다. 이 때문에 스웨덴은 적극적 노동시장 정책에 독일보다 훨씬 많은 돈을 지출하고 있다. 그 결과는 명백하다.

독일의 양자 조합주의가 사회 정의와 통합에 보이는 관심은 기만적인 수사에 불과하다. 그 대신, 독일의 불확실한 경제 조건에서 양자 조합주의는 저소득층의 증가를 촉진하고 있다. 비교적 관점에서 볼 때, 독일 ‘비전형’ 고용의 어느 측면을 보던지 간에 우리가 무엇 때문에 실패했는지는 분명하다. 즉, 실업과 자격 부족 문제에 대해 포괄적, 인간적이며 인도적인 관점으

---

세계가 경제 위기와  
금융 위기에 진입함에 따라,  
파권적인 신자유주의 담론을  
해체하고, 미시적이고 거시적인  
경제 정책을 재구성하며,  
이것을 역사적이고 개념적인 용어로  
튼튼히 자리매김하려는 노력이  
절실히다.

---

로 접근하지 못했으며, 이러한 문제와 노동시장 제도를 적절히 개념화하지 못한 것이 주요 이유이다. 세계가 경제 위기와 금융 위기에 진입함에 따라, 패권적인 신자유주의 담론을 해체하고, 미시적이고 거시적인 경제 정책을 재구성하며, 이것을 역사적이고 개념적인 용어로 튼튼히 자리매김하려는 노력이 절실히다.

### | 후주 |

- 1) 김유선, 한국의 노동 2007, 한국노동사회연구소, p. 32.
- 2) 이후 380만 명으로 떨어졌다(2007년 평균).
- 3) Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt 2005, in: Amtliche Nachrichten, Sondernummer 2006, S. 68.
- 4) J. Melz, L. Niggemeyer, Sieben Millionen ohne Arbeit, Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2007, 1289-92.
- 5) Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2005, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bd. 2, 2006, Mikrozensus 2005; according to Melz et al., p. 1291.
- 6) Ahlers, Elke (2004), Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst, WSI-Mitteilungen 2/2004.
- 7) Stefanie Hürtgen, Prekarität als Normalität, Blätter ..., 4/2008, p. 114 (acc. to IAT-Report, 3/2006)
- 8) IAB, 2006, according to Hans-Böckler-Stiftung, 2006.
- 9) Ahlers, Elke (2004), Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst, WSI-Mitteilungen 2/2004.
- 10) Björn Böhning et al., Praktika von Hochschulabsolventen. Eine Studie der DGB-Jugend, Februar 2006.
- 11) Hans Dietrich, Empirische Befunde zur selbständigen Erwerbstätigkeit unter besonderer Berücksichtigung scheinselbständiger Erwerbsverhältnisse, in: IAB, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1/1999, S. 85-101.
- 12) Less than 2/3 of median wage, IAB, 2006.
- 13) Peter Krause, Andrea Schäfer, Verteilung von Vermögen und Einkommen in Deutschland: Große Unterschiede nach Geschlecht und Alter, in: DIW, Wochenbericht, 11/2005, S. 199-207.
- 14) A problem analysed a long time ago by Fritz Scharpf as "Politikverflechtungsfalle".
- 15) Initiative "Neue Qualität der Arbeit", INQA-Bericht Nr. 19, 2006.
- 16) Lars Magnusson, The Swedish Labour Market Model in a Globalised World, Friedrich Ebert Stiftung, Stockholm, 2007, p. 3.

발행처: 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인: 베르너 캄페터, 박상희

편집위원: 김영희, 안두순, 안석교, 양민석, 이삼열, 정범구, 정현백, 최연혜(가나다 순)

주 소: 110-742 서울시 종로구 운동 98-5 삼환빌딩 1101호

Tel: (02)745-2648/9 / Fax: (02)745-6684 / e-mail: feskorea@fes.or.kr & fesrok@fes.or.kr

<http://www.fes.or.kr>

FES-information-Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점을 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 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES-information-Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2008 © by Freidrich-Ebert-Stiftung, Korea Office