

## 신자유주의와 여성 정책 - 비정규직 여성들\*.

### 독일 현황

크리스티네 베르그만(Christine Bergmann),  
프리드리히 에버트 재단 이사, 전 독일 연방가족·노인·여성·청소년부 장관

여러분,

오늘 워크숍에 초청해 주신 것에 대해 진심으로 감사 드립니다.

오늘 이 워크숍에서 독일의 여성 노동 현황에 대해 발표할 수 있는 기회를 얻게 되어 무척 영광입니다. 저도 물론 한국 여성들이 자신의 현황을 어떻게 평가하고 어떠한 문제 해결책을 모색하고 있으며, 여성 정책이 어떠한 목표를 가지고 있는지 무척 궁금합니다.

이 문제를 논의함에 있어 저는 우선 독일이나 한국이나 아직 여성 문제가 이상적 상태에 도달하지 못했다는 점을 전제하지 않을 수 없습니다. 다시 말해, 이는 아직 우리의 할 일이 많다는 의미이기도 합니다. 이 점에서 우리가 서로 경험을 주고받고, 서로의 상황을 인지하고 함께 논의하는 것이 중요하다 하겠습니다.

프리드리히 에버트 재단(FES)은 이미 오래 전부터 노동 및 여성 정책 문제를 국내 차원뿐 아니라 국제적 차원에서 논의해 왔습니다. 그러다 보니 이 분야에 대한 프리드리히 에버트 재단의 연구는 범 사회정치적 논의에서 빠뜨릴 수 없을 만큼 중요한 위치를 차지하게 되었습니다.

특히 2006년 출간된 에버트 재단의 <개혁 과정 중인 사회(Gesellschaft im Reformprozess)>는 독일에서 큰 반향을 불러 일으켰습니다. 이 연구는 '불안정(Verunsicherung)'을 독일 사회의 지배적 분위기로 규정하였던 것입니다. 이 연구에서 남녀 응답자의 8%가 자신의 생활을

---

\* 2009년 11월 18일 한국여성노동자회가 주최한 세미나 "신자유주의 여성 정책 - 한·독 여성 비정규직 대책을 중심으로"의 기조 발제문.

‘불안정하다(prekär)’라고 대답했으며, 또 다른 연구에서는 응답자의 71%가 우리 사회의 격차가 커지고 있다, 다시 말해, 빈익빈, 부익부 현상이 심해지고 있다는 답변을 하였습니다.

어떻게 이러한 분위기가 형성되었을까요?

실제로 통계를 살펴보면, 1996-2006 년 사이 기업 수입과 자산 수입은 30% 증가한 반면, 중산층이 약 10% 감소했으며, 불안정한 삶을 영위하는 인구수도 증가한 것으로 드러났습니다.

여기서 의문점은 어떻게 독일같이 사회적 시장경제를 표방하는 국가가 짧은 기간 내에 이러한 상황에 봉착할 수 있는냐는 것입니다. 독일은 오랫동안 수입 격차가 낮은 국가로 인정받아 왔으나 이제 상황은 변했습니다. 이러한 변화에 결정적 영향을 미친 것은 신자유주의자들이 불가피하다고 주장해 온 노동유연성 강화와 노동규제 완화입니다. 그 결과, 일반 고용 형태, 즉 사회보험 혜택이 보장된 전일제 정규직 근무의 비율은 점차 줄어들고 있는 형편입니다. 그 자리에 비전형적인 비정규직(prekär) 고용 형태가 파고 들고 있습니다. 이러한 비정규직의 형태로는 파견 근무, 미니잡, (비자발적) 시간제 근무, 저임금 생계직<sup>1</sup> 등이 있습니다.

‘비정규직’이란 노동자의 봉급이 평균 수입에 크게 못 미치고, 노동자에게 아무런 미래의 전망이 보장되지 않으며, 피고용인 보호법이나 사회보장의 혜택도 크게 축소되거나 전혀 보장되지 않는 경우를 말합니다.

이러한 변화가 독일 여성 노동 전반에 실질적으로 미친 영향에 대해 설명하기 전에, 먼저 가슴 벅찼던 독일 통일 후 독일이 어떤 특수한 상황에 직면했는지를 말씀 드려야겠습니다.

독일은 최근 독일 통일이라는 무혈 혁명 20 주년을 축하하고 있습니다. 20 년 전 11 월 베를린 장벽이 무너졌습니다. 이 베를린 장벽은 단순히 한 도시, 한 국가만을 분리했던 것이 아니라 유럽을 갈라놓았었고, 전 세계를 2 개의 제도로 나누던 장벽이었습니다. 이 장벽이 무너질 수 있었던 것은 무엇보다 자유와 민주주의를 열망하는 독일민주주의공화국(동독) 국민들의 염원 때문이었습니다. 당시 소련의 글라스노스트와 페레스트로이카 바람, 동유럽 사회주의 국가들의 개혁 움직임과 함께 변화가 찾아왔고, 이 변화는 결국 동독 국민들에게 독재를 극복할 수 있는 희망과 용기를 주었던 것입니다.

---

<sup>1</sup> [역주]

- 미니잡(Minijob):- 독일의 비정규직 형태의 하나로 400 유로 이하 계약직
- 저임금 생계직(Arbeit im Niedriglohnbereich): 전일제이기는 하나 빈곤 임금 정도 수준의 임금만을 지급하는 고용 형태
- 파견 근무(Leiharbeit): 본사 등에서 출장 형태로 파견하는 계약 고용 형태
- 계절 노동(saisonale Arbeit): 계절에 따라 수요가 달라지는 노동의 성격으로 인해 특정 계절에만 근무하는 계약 고용 형태
- 가사(假使) 자영업(Scheinselbststaendigkeit): 실제로는 일정 기업에 소속되어 있지만, 서류상으로는 자영업자로 등록되어 있는 경우

그리고 그 희망과 용기는 현실이 되었습니다.

이 모든 것은 지난 40년간 민주주의라는 명칭만 있었을 뿐 자국 국민들에게 민주주의 기본권을 거부했던 국가에서 살았던 저에게는 무한히 감사한 일이며 희열입니다. 독일 국민의 대다수 역시 통일에 따른 여러 가지 문제점에도 불구하고 다시 찾아온 국가의 통일을 진심으로 기뻐하고 있습니다. 통일에 따른 문제점은 40년이 넘는 세월 동안 서로 다른 변화 과정을 겪은 두 국가 시스템이 하나가 되는 과정에서 발생할 수밖에 없는 것들이었습니다. 저는 이 중 오늘 우리 주제와 관련된 두 가지 문제점을 특별히 언급하고자 합니다.

1. 독일민주주의공화국(동독)은 경제적으로 피폐한 상태였습니다. 통일 후 시작된 변혁 과정에서 경쟁력 없는 동독 기업들은 연달아 파산하였고, 파산은 면했더라도 (특히 동독 내 대규모 콤비나트의 경우) 대량 해고 사태를 맞았습니다. 그 결과, 동독 내 실업률은 크게 상승했습니다. 그 이후 동독 내 튼실한 경제구조 건설을 위한 노력은 오늘날까지 지속되고 있는 형편이어서, 동독의 실업률은 아직까지 서독에 비해 두 배가 높습니다. 그렇다 보니 독일은 아직까지 두 개의 임금 지역으로 분리되어 있는 실정입니다. 즉, 동독의 임금 수준은 지난 20년간 꾸준히 서독 수준에 접근하고 있지만 아직까지 서독에 비해 낮은 형편입니다. 여기에는 실업수당과 같이 국가 보조에 의한 수입 역시 예외가 아닙니다.

이렇듯 지속적으로 높은 실업률은 동독의 노동시장과 남녀 노동자 모두에게 엄청난 압박으로 작용하고 있으며, 협상 임금 이하의 임금을 받는 비정규직 노동을 확산시키고 있습니다.

2. 직장 생활과 관련하여 동독과 서독 지역에서 남녀의 역할 양상이 다른 것을 관찰할 수 있습니다. 구동독의 경우, 여성의 직장 생활, 그것도 전일제 직업이 일반적이었으며 사회적으로도 당연시 되었습니다. 그 결과, 전 여성의 약 90%가 직장 생활을 영위했습니다. 이러한 여성 노동은 동독 경제에 필요한 일이기도 했지만, 동독 여성들도 스스로 경제적 자립의 소중함을 느끼고, 지속적으로 자립성을 유지하고자 하였습니다. 동독 내 전국적으로 운영되던 탁아소에서는 소아부터 학령 아동까지를 위탁 받아 양육해 줌으로써 이러한 여성의 직장 생활을 가능케 해주었습니다. 또 이러한 탁아소는 최대한 필요한 수요에 맞추어 운영되고 있습니다. 바쁜 직장 생활로 인해 변명을 해야 하는 상황은 동독 여성들에게는 남의 이야기였던 셈이었지요.

이 점에서 “무정한 엄마(Rabenmuetter)”는 서독 지역의 현상입니다.

서독 지역에서는 대체로 아직까지 보수적인 가족상, 여성상을 가지고 있습니다. 남자는 가족을 먹여 살리는 가장이고, 여성은 보조 수입을 통해 이를 돕는 역할로 보는 가족상이 그것입니다. 지난 몇 년간 서독에도 많은 변화가 있었지만 (특히 젊은 여성들은 직장 생활과 가족 생활을 병행하길 원합니다), 아직까지 아동보육 시설이 충분하지 못해 사정은 어렵습니다. 특히 소아를

위한 탁아 시설이나 전일제 양육 시설이 부족한 형편입니다. 이러한 동서독의 차이가 독일의 여성노동 현황에도 영향을 주고 있습니다. 이 문제에 대해서는 아래에서 다시 언급하겠습니다.

여러분,

이제 신자유주의 노동 개혁이 여성과 남성의 고용 상황에 어떠한 영향을 미쳤는지에 관한 문제로 돌아가 봅시다.

이 문제와 관련해 먼저 언급할 것은 독일 전체로 볼 때는 여성 취업률이 증가했지만, 동서독으로 나누어 동독 지역만 두고 볼 때는 오히려 통일 당시보다 낮아졌다는 사실입니다.

2006년 기준으로 남성 취업률이 81.1%인데 반해 여성 평균 취업률은 68.4%였습니다. 여성들의 총 노동시간에는 변동이 없었습니다. 통일 후 남성과 여성 사이의 일자리 분배는 일어나지 않았고 여성들 간의 노동 재분배만 있었던 셈입니다. 여성 직업을 전일제로 환산해 볼 때, 여성 취업률은 여성 전체의 41%에 불과합니다. 그리고 이러한 취업 여성의 거의 절반이 미니잡 근무나 사회 보험 혜택을 받는 시간제 근무를 하고 있습니다. 남성의 경우, 반대로 전일제 근무가 지배적입니다. 사정이 이렇다 보니 여성에게는 생계유지를 위한 수입이 보장되지 않으며 이러한 비정규직 시간제 근무로 인해 직업 재교육 같은 혜택도 돌아가지 않습니다. 이 중, 미니잡은 독일에서 지난 몇 년 간 급격히 확산된 비정규직 형태로, 특히 서비스 직종 등 몇몇 업종에서는 미니잡 종사자의 90%가 여성입니다. 이렇듯 여성이 많이 일하는 미니잡은 한 달에 최대 400 유로 정도의 봉급을 받으며 보험 혜택도 없습니다. 비정규직의 종류에는 이러한 미니잡 이외에도 파견 근무, 계절 노동, 불법 노동, 가사(假使) 자영업 등이 있습니다.

하지만 전일제 근무라고 반드시 생계 보장의 보증 수표가 되지는 않습니다. “일을 해도 가난한” 사람들이 바로 이러한 경우입니다. 독일 내에서 소위 저임금 생계직 분야는 90년대 이후 꾸준히 증가해 오늘날 22.2%에 달하고 있는데, 다시 말해 이는 독일 노동자의 5분의 1 이상이 평균 임금의 3분의 2 이하 정도만을 받고 일하고 있다는 것입니다. 이 중에서도 ‘빈곤 임금(Armutslohn)’은 평균 임금의 50%에도 못 미치는 경우를 말합니다. 이러한 빈곤 임금을 받고 근무하는 독일 노동자의 수는 340만 명이나 되며, 이는 앞서 언급한 저임금 생계직 분야 종사자의 약 절반에 이릅니다.

이러한 저임금 생계직 종사자 중 여성의 비율은 거의 70%로 저임금 생계직의 과반수를 차지합니다. 그 원인과 배경은 다양합니다. 일례로 여성 종사자의 비율이 높은 서비스 직종의 경우, 특히 저임금 생계직 노동을 많이 사용합니다. 음식업의 경우 63%, 소매업의 경우 40%, 보건복지 분야 역시, 저임금 생계 노동자를 많이 고용하고 있습니다. 이러한 저임금 생계 노동자 중에는 교육 및 직업 조건이 좋은 사람들의 비율도 증가하고 있습니다.

여성 노동자에게 자주 볼 수 있는 현상인 저임금과 단축 노동시간이라는 두 가지 악조건이 합쳐질 때, 해당 노동자가 생계 보장에 필요한 충분한 수입을 올릴 수 있는 가능성은 매우 희박하다고 하겠습니다. 하지만 이들 시간제 노동자들의 상황을 살펴보면, 이들은 보조 수입원이 아니라 생계유지를 위해 일을 하는 경우가 많습니다. 2004년 연방통계청의 연구에 따르면, 시간제 근무자의 세 명 중 두 명이 생계유지가 자신의 수입에 달렸다고 대답한 바 있습니다. 동독의 경우, 그 비율은 4분의 3에 달합니다.

최근 가족 수입원에서 여성 봉급이 차지하는 비율은 지속적으로 증가하고 있습니다. 전체 가족의 수입에서 최소 60%를 책임지는 남성의 비율은 1991-2006년 사이 63.7%(서독)과 41.5%(동독)에서 55.2%(서독), 36.1%(동독)로 각각 감소했습니다. 남성의 수입 비율이 감소한 만큼 생계 책임자이자 주요 가족 수입원으로서의 여성의 중요성이 증가하였습니다.

지금까지의 내용을 살펴 보면, 임금 하향 추세에 하한선을 긋기 위해서 최저 임금을 법적으로 규정하는 것이 여성 정책에 얼마나 중요한 의미를 갖는지를 알 수 있습니다. 이러한 이유로 독일사회민주당(SPD)과 독일 노조는 이러한 취지의 정책을 계속 요구하고 있으며, 이는 국민들에게도 폭넓은 지지를 얻고 있습니다. 하지만 현재 집권 중인 연립정부 하에서는 이 요구가 관철되기 어려워 보입니다. 최소한 지난 정부 때 당시 연정 파트너였던 사민당의 압력으로 몇몇 분야에 한해 해당 규정이 마련되기는 하였으니, 그것이 첫 걸음이라 하겠습니다.

여러분,

제가 또 한 가지 언급하고자 하는 주제는 여성과 남성의 임금 격차입니다. 여성의 시간당 평균 임금은 남성에 비해 23% 정도 낮습니다. 유럽의 전체 평균은 17.4%로 독일보다 현저하게 낮은 형편입니다. 동독과 서독 간의 비교도 흥미롭습니다. 동독의 경우, 남녀 임금 격차는 6% 정도인 반면, 서독의 경우 25%나 됩니다. 여기에서도 오랫동안 지속적으로 전일제 근무를 해 온 동독 여성의 직업 경력이 긍정적 형태로 드러나는 것을 볼 수 있습니다. 하지만 전통적 여성 직업에 대한 경시 현상은 동독이나 서독이나 마찬가지입니다. 또 한 가지 중요한 사실은 고위직에 여성이 드물다는 사실입니다.

이러한 격차, 아니 이러한 참상은 여성의 자격이 부족하다는 사실로는 설명할 수 없습니다. 교육만 보더라도 아동, 청소년 할 것 없이 여학생의 성적이 남학생보다 우수하며, 대학 입학생 수도 여성이 남성보다 많고 졸업 성적도 여성이 남성보다 더 뛰어납니다. 현재 대학생의 약 50%는 여성이며, 이들은 졸업률과 학업 성취율 면에서 남성보다 더 우수합니다. 즉, 여성은 우리 사회가 절대 놓칠 수 없는 잠재 인력이라는 의미입니다.

아이를 가진 여성이 생계유지를 위한 취업 활동을 할 수 있기 위해서는 무엇보다 아동보육 및 교육기관이 수요에 맞게 마련되어야 합니다. 저는 이미 앞에서 독일 내 아동보육 시설의 보급 사정이 지역에 따라 크게 차이가 있다는 사실을 언급한 바 있습니다. 서독의 경우, 3세 이하

어린이의 약 3%만이 보육 시설의 혜택을 누리고 있으며, 법정 의무보육 연령인 3-6 세 아동을 위한 보육 시설의 대다수 역시 시간제로만 운영되고 있습니다. 이러한 상황에서 여성의 전일제 근무는 거의 불가능하다고 하겠습니다. 그 결과, 특히 여성들, 특히 싱글맘의 경우, 국가 보조금에 의존한 채 불안정한 삶을 살 수밖에 없습니다. 이러한 상황은 조금씩이나마 변화하고 있습니다. 이러한 변화에는 오늘날 여성들이 직장 생활을 포기하기를 원하지 않거나, 혹은 포기할 수 없다는 것을 깨달은 사회 인식이 한몫을 했습니다. 오늘날 여성은 직장과 아이를 두고 고민할 때, 아이를 포기하는 경우가 많은데, 이는 겨우 1.4%에 이르는 낮은 출산율을 보아도 알 수 있습니다.

국가적으로 출산율 증가가 중대 사안이 되자, 아동보육 및 교육시설을 마련할 책임이 국가에게 있다는 사실이 분명해졌습니다. 특히 비정규직 여성들에게는 무상으로 지급되기도 하는 공공 보육 및 교육 혜택이 무척 중요한 것 또한 사실입니다.

동독의 경우, 아동보육 시설의 수요, 공급 상황은 균형을 이루고 있는 반면, 전일제 근무 직장의 수가 부족한 형편입니다. 그 결과, 시간제 근무나 비정규직 중에서도 미니잡과 같은 최악의 근무 조건에서 일을 할 수밖에 없는 경우가 자주 발생합니다. 이 경우도 결과는 마찬가지입니다. 이러한 노동자들의 생계유지는 결국 국가 보조금의 도움으로만 가능하게 됩니다.

여러분,

비정규직 노동은 불안정한 삶, 혹은 높은 빈곤 위험성과 같은 선상에서 바라보아야 합니다. 이는 비단 물질적 어려움이나 미래 삶의 불안정성만을 의미하는 것이 아닙니다. 나아가 사회적 단절, 사회 참여 가능성 제한과 당사자의 민주주의 가치 경시로까지 이어질 수 있습니다. 또 한 가지 문제점은 이러한 불안정한 삶이 노년까지 지속된다는 점입니다. 사회보장 제도가 노동(수입)과 상호 보완 관계에 있을 경우, 단기제 저임금 노동은 노동자 당사자의 노후 생계에 매우 부정적인 영향을 미칩니다. 이러한 부정적 영향은 사회보험 혜택이 제공되지 않는 일자리의 경우, 가장 극심합니다. 마찬가지로 실업수당이나 보육 지원금 역시, 당사자의 실업 전 수입에 비례해 지급하기 때문에 단기제 저임금 노동의 경우 불리할 수밖에 없습니다.

그렇다면 이러한 악순환을 타파하기 위해서는 어떻게 해야 할까요?

몇 가지 제안을 드리고자 합니다.

1. 전통적 여성 직업에 대한 인식 제고가 드디어 정계의 의제로 떠오르고 있습니다. 이러한 여성 직업의 인식 제고에 대한 요구는 노사 양측, 나아가 정계에게 보내는 하나의 메시지라 할 수 있습니다. 예를 들어, 간호와 돌봄 직종과 같이 낮은 임금을 받는 업무를 경시하는 현상은 여성 정책면뿐 아니라 사회 정책 전반에도 비극적인 일이 아닐 수 없습니다.

2. 최저 임금법 도입이 필요합니다. 법정 최저 임금이 7 유로 50 센트로 책정될 경우, 현재 여성 노동자의 5명 중 1명꼴로 임금 인상을 요구할 수 있다는 연구 결과가 있습니다(남성의 경우, 10명 중 1명). 우리는 이러한 정책의 성공 사례를 유럽에서 찾아볼 수 있습니다. 영국의 경우, 법정 최저 임금제 도입 이후, 1997-2006년 사이, 전일제 노동자 중 남녀 임금 격차가 16.1%에서 10.8%까지 감소했습니다.
3. 비자발적 시간제 근무도 줄여야 합니다. 지난 정부에서 제가 이끌던 연방가족·노인·여성·청소년부에서 이와 관련된 조사를 실시했는데, 그 결과 아이를 가진 여성 중 시간제 근무자 비율이 높은 것은 이들이 시간제 근무를 원해서가 아니라, 노동시장 상황이나 보육 시설의 부족 때문이라는 것이 드러났습니다.
4. 가족 정책에서 가장 시급한 것은 아동보육 시설의 확충입니다. 오늘날 가족 정책은 무엇보다 현실, 즉 새로운 여성상, 남성상, 가족상에 맞추어야 합니다. 여기에는 가족 정책 내 양성 평등 조치를 새로이 마련하는 것이 포함됩니다. 이 점에서 수입 보조금으로서의 국가 양육지원비(Elterngeld)<sup>2</sup>나 부성 양육휴가(Vaetermonate)<sup>3</sup>가 새로이 도입된 것은 바람직한 일이라 하겠습니다.
5. 사회보험 혜택이 없는 미니잡 등의 근무 형태는 그 수를 제한하거나, 혹은 추가적 사회보장책을 마련해야 합니다. 여성 노동자에게는 여기에 가장 큰 위험이 있기 때문입니다.
6. 저임금 생계직 노동자들에게 좀더 좋은 조건의 직장으로 옮겨갈 수 있도록 정책적 지원을 해야 합니다.

여러분,

제가 마지막으로 드리고 싶은 말씀은 비정규직 증가와 그로 인한 사회의 탈연대화라는 현 추세를 우리가 저지할 수 있을 뿐 아니라, 오히려 역 변화시킬 수도 있다는 사실을 저는 믿어 의심치 않는다는 점입니다.

저처럼 하룻밤 사이에 영원할거라던 독재 정권이 무너지는 경험을 한 사람이라면 불가능이란 없다고 생각할 것입니다. (1989년 초 만하더라도 당시 호네커 인민의회 국가위원회 위원장은 “베를린 장벽은 앞으로 100년 동안 무너지지 않을 것이다”라고 말한 바 있습니다.)

<sup>2</sup> [역주] 2007년 1월 발효된 연방 양육지원 및 양육휴가법(Bundeselterngeld- und elternzeitgesetz)에 따라 부모 소득에 대한 국가 보조금 형태로 지급되는 영유아 양육비. 주마다 지급 기간은 다르나 출생부터 최대 14개월까지 지급된다.

<sup>3</sup> [역주] 2007년 1월 발효된 연방 양육지원 및 양육휴가법에 따라 영유아의 아버지도 자기 봉급의 67%를 지급받으면서 2개월간 양육 휴가를 받을 수 있다.

현재의 금융 및 경제 위기를 맞아 우리 사회는 이 모든 위기를 단순히 기업의 실수나 사고로 보고 지금처럼 계속 살아갈 것인지, 아니면 우리 사회의 공조의 기초가 무엇인지, 어떻게 하면 사회 구성원 모두에게 부를 공정하게 분배할 수 있는지에 대해 다시 한번 생각해 볼 것인지를 결정해야 합니다. 여기에는 당연히 사회 내 여성 불평등을 타파하고, 특히 노동시장에서의 여성 불평등을 극복하는 일이 포함 될 것입니다. 양성 평등의 문제는 단순히 사회정의의 실현 문제가 아니라, 그 나라 민주주의의 수준을 보여주는 척도이기도 합니다.

하지만 역사는 우리 여성들에게 노력 없는 선물은 없다는 사실을 가르쳐 주고 있습니다. 이 문제 해결을 위해서는 우리가 직접 나서야 합니다.

이러한 노력을 하시는 분이 바로 여러분들이고, 이 점에서 저는 여러분의 성공을 기원하는 바입니다.

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2009