

독일 하르츠개혁 이후의 노동개혁: 독일의 최저임금 도입의 배경과 효과

장태석(경북대)

1. 들어가며

□ 글로벌 금융위기 이후 세계경제는 성장잠재력 하락과 소비지출, 투자 감소와 함께 국가간 양극화가 진행됨(IMF, 2015). 선진국을 중심으로 세계경제는 회복세를 나타낸 반면, 러시아와 브라질을 위시한 신흥국의 성장잠재력은 약화됨. 유로존의 국가들은 최근 세계경제의 회복세에 힘입어 성장을 증가와 인플레이션 완화라는 좋은 경제상황에 직면해있음(ECB, 2017).

□ 복지국가인 유럽은 1975년 이후 ‘유럽 동맥경화증(Eurosclerosis)’으로 표현되는 실업률 증가와 성장을 약화를 경험했으며, 경제통합의 진전에도 불구하고 노동시장에 있어 국가간 차이는 높은 편임(Bentolila and Bertola, 1990; Ljungqvist and Sargent, 1998; Nickell, 2003; Saint-Paul, 2004). 유럽국가들은 유가충격과 거시경제의 상황이 유사하며 국가간 제도의 이질성이 높지 않음. 이에 따라 유럽내 실업률의 국가간 차이는 외부충격이나 제도보다는 외부충격과 제도의 상호작용에 영향을 받는 것이 타당함(Blanchard and Wolfers, 2000).¹⁾ 최근 세계경제의 회복세에도 불구하고 유럽 내 노동시장의 일자리 창출은 약화되어 있으며 국가간 차이도 여전히 높게 나타나고 있음.

□ 독일은 통일 이후 높은 실업률, 성장을 약화, 사회복지 부담 증가라는 구조적 문제에 직면에 2000년대 초에 ‘하르츠(Hartz)’ 위원회의 출범으로 복지국가 체제 개편의 일환으로 노동시장의 효율성제고와 고용서비스 개선을 도모함. 이에 유럽국가들 중 글로벌 금융위기를 성공적으로 대처하고 경제성장률을 달성하였음. 하지만 그 이면에 불완전고용과 비정규직의 증가 등 어두운 그림자가 존재함.²⁾ 이에 대해 2005년에 단행된 하르츠 IV에 대한 평가에 대해 찬, 반이 엇갈리고 있음. 노동개혁으로 양적으로 일자리는 많이 만들어졌지만 취약노동계층 중심의 단기, 저임금 노동이 확대되었음.

1) 케인즈 학파는 거시경제충격에 따른 유효수요부족으로 실업이 발생된다고 봄. 반면, 고전학파는 고용과 해고비용, 재분배 등과 같은 제도적 요인이 실업률에 영향을 미친다고 파악함.
2) Fratzscher(2014)는 그의 저서 『독일의 환상』에서 독일의 경제정책을 비판하고 현재 독일의 경제적 성공은 환상에 불과하다고 지적하고 있음.

□ 2007/2008년 글로벌금융 위기 이후 유럽의 금융위기, 재정위기에 따라 독일을 포함한 서유럽과 북유럽국가로 이민자(‘경제적 난민(economic refugee)’)의 유입이 증가함. 이민자의 노동생산성은 낮을 것으로 예상되는 반면 사회복지의 혜택을 누릴 수 있기 때문에 노동시장의 부정적 파급효과는 높을 것으로 예상됨. 노동시장에서 불확실성의 증가는 자연실업률을 증가시키며, 상대적으로 고용보호, 실업급여 등 복지혜택이 높은 독일의 경우 타격이 있을 것으로 예상됨.

2. 하르츠 개혁의 핵심내용

□ 하르츠 개혁은 2003년 12월에 법안이 통과되어 2005년 1월부터 실시됨. 이 법안은 좌파정권인 사민당(SPD)과 녹색당(Grünen)의 연정으로 구성된 슈뢰더 정권에 의해 추진되었음. 노동개혁은 ‘Agenda 2010’의 개혁의 일환으로 이로 인해 독일 내 사민당에 대한 노동자 계층의 지지도가 하락함(Francon, 2013).

□ ‘Agenda 2010’의 개혁은 실업급여의 기간 및 금액 축소, 연금·사회보장 개혁, 그리고 노동시장과 생산시장 유연화 촉진을 그 핵심사항으로 담고 있음. 4가지의 하르츠 법(I-IV)은 노동시장의 규제완화와 자기책임성을 강화시키는 내용을 포함함. 이 중 하르츠 IV는 실업보호의 삼주체제(‘실업급여(Arbeitslosengeld)’ , ‘실업부조(Arbeitslosenhilfe)’ , ‘사회부조(Sozialhilfe)’)에서 실업과 사회부조를 통합시켜 혜택을 받는 실업자에게 해당자 여부에 대한 조사 후 선별적 혜택을 받는 이주체제(‘실업급여 II(Arbeitslosengeld II)’ , ‘실업부조(Arbeitslosenhilfe)’)로 변모시킴. 이를 통해 실업급여의 수급기간을 단축하고, 복지혜택에 대해 연방정부와 지방자치정부가 공동으로 부담하는 방안을 제시함.

□ 연방고용청에서는 고용사무소(Arbeitsagenturen)를 관장하고, 지자체는 노동공동체(Arbeitsgemeinschaft)를 관장해 두 기관의 협업을 강화시킴. 연방고용청은 실업급여 및 행정비용을 지불하고, 지자체는 실직자의 숙소 및 난방 비용 등을 보조함. 또한 실업자가 고용제안을 거절할 경우 실업급여 혜택을 제한하는 내용 등을 담고 있음. 이를 통해 실업기간 및 실업급여 수급 기간을 단축시켜 노동시장의 효율성을 제고시킴.

3. 독일의 최저임금 도입과 효과

□ 독일의 하르츠개혁 이후 변화된 사회적 관계(동서독 간 경제적 격차, 글로벌화의 압박, 불완전 고용과 비정규 노동 증가, 저임금 외국인 노동자 증가)에 따라 최저임

금의 도입에 대한 사회적 요구가 높아짐. 또한 유럽의 재정위기 이후 독일 내 불평등 증가와 ‘워킹푸어’에 대한 사회적 관심이 급증하였음. 이에 따라 2014년에 최저임금 법률안이 제정되어 2015년 1월 1일부터 전 업종에 시간당 8.5유로의 법정최저임금을 도입함. 예외규정으로 과도기 규정을 도입하여 최저임금이 이미 노동협약에 체결되었을 경우, 도입 시기를 2017년 1월 1일로 연기함.³⁾

□ 변화된 사회 환경에 대해 노동협약자율성에 대한 보완 조치로 최저임금법의 도입이 이루어졌으며, 근로자파견법(Arbeitnehmer-Entsendegesetz)과 임금협약(Tarifvertragsgesetz) 개정의 일부분에 해당함. 수혜계층은 동독지역의 저임금 근로자와 여성, 노인계층이 해당이 됨.

□ 독일 경제는 현재 호황기 국면에 접어들고 있으며, 2018년에는 2.5% 성장률과 2019년과 2020년에는 2%에 가까운 성장률이 예측되고 있음(<표 1> 참조). 이에 따라 2015년 시간당 8.5유로인 최저임금을 2017년에는 8.84유로로 인상했으며, 앞으로 단계적으로 인상시킬 예정임.

<표 1> 독일 경제성장률 예측치 (단위: %)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
GDP성장률	1.9	2.3	2.5	1.7	1.9

출처: Bundesbank (2017)

주: 2016년은 실제 경제성장률임.

□ 독일 내에서 2014년 기준으로 약 5백만명의 노동자가 최저임금에 해당하며, 서독에서 3.8백만명, 동독에서 1.6백만명의 노동자에 해당함(<표 3> 참조). 최저임금 8.5유로를 받지 못하는 노동자수는 서독이 동독 지역보다 많으나, 상대적으로 서독 지역에서 이 비중은 약 16.6%에 해당하다고 동독지역에서 이 비중은 약 24.8%에 해당함. 특히 수혜를 받는 사람들은 주로 여성이며 동독지역에 직업교육을 받지 못한 사람이며, 최저임금의 영향을 받는 기업은 동독지역의 10명 미만 소규모 회사임.⁴⁾ 최저임금 도입으로 기업의 비용증가, 일자리 감소의 위험이 존재함. 또한 미니잡(minijobs)이나 불완전고용 형태의 일자리가 없어질 수도 있으며, 불법노동의 위험도 존재함.

3) 최저임금이 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해 예외조항을 둠. ① 장기실업자가 취업한 첫 직장, ② 직업훈련이 미종료된 18세 미만 청소년 및 직업훈련생, ③ 학교 또는 직업훈련규정에 의해 의무행되는 인턴(수습)업무, ④ 6주 미만의 자발적 인턴 업무 및 자원봉사자.

4) Lesch et al. (2014)는 독일 내 지역격차에 따라 동독의 경우 최저임금을 7유로 수준으로 도입하는 것이 바람직하다고 평가함.

〈표 3〉 독일 내 시간당 임금 비교

	독일		서독		동독	
	백만명	%	백만명	%	백만명	%
€ 6.5	2.4	7.4	1.7	6.7	0.7	10.5
€ 7.5	3.8	11.5	2.7	10.2	1.1	17.1
€ 8.5	5.4	16.6	3.8	14.6	1.6	24.8
€ 10.0	8.1	24.9	5.7	21.9	2.4	37.6
€ 12.0	11.7	36.1	8.6	32.8	3.2	49.7

출처: Amlinger et al. (2016)에서 재인용.

□ 독일 내 최저임금의 적정수준에 대한 평가는 유럽내 다른 국가들과의 비교와 임금분포를 통해 살펴볼 수 있음. 유럽내 최저임금을 받는 노동자에 대한 결정요인으로는 임시계약, 미숙련 노동자, 여성노동자, 저학력 노동자, 청년노동자 등으로 비슷하게 추정되었으나, 유럽국가간 요인의 상대적 중요성은 상이함(Rycx and Kampelmann, 2012). 독일의 경우, 2015년 이전까지 최저임금이 산업별, 지역별로 차이가 큰 복잡한 형태를 보이며, 임시계약을 체결하는 노동자의 경우 최저임금 결정에 상대적으로 중요한 영향을 끼침.

□ Lesch et al.(2014)에 따르면, 독일의 Kaitz 지수는 프랑스와 영국 사이에 놓여있음.⁵⁾ 경기회복에 따라 중위 임금인상이 매년 2.5% 증가할 경우, 독일의 Kaitz 지수는 감소할 것으로 예상됨. 최저임금계약을 기업에 대해 높은 수준의 세액 공제혜택을 주는 프랑스의 Kaitz지수는 상대적으로 높음. 반면, 최저임금을 받는 노동자에게 세제혜택을 주는 영국의 Kaitz지수는 상대적으로 낮음. 독일은 영국과 프랑스의 중간형태인 실업급여 II(Arbeitslosengeld II)로 노동자에게 보조금은 주지만 영국보다 혜택이 제한되어있음.

〈표 2〉 유럽 주요 국가들의 최저임금

국가	유효일자	임금	기준
독일	2017.1.1	€8.84	시간
프랑스	2017.1.1	€1,480.27	월
영국	2017.4.1	GBP 7.5 (€8.8)	시간
스페인	2017.1.1	€707.60	월
체코	2017.1.1	CZK 11,000 (€407.64)	월
그리스	2012.2.14	€586.08	월

출처: Eurofund(2017).

5) Kaitz 지수는 한 국가내 노동자 중위임금에 비교한 최저임금의 비율을 추정함. 예로, 독일의 중위에 속한 노동자의 시간당 임금이 17.10유로이고, 2015년에 8.5유로의 최저임금을 산정하면, Kaitz 지수는 50임.

□ 최저임금의 도입은 일자리창출에 부정적 효과를 가져 오는 것으로 알려져 있지만, 독일은 이미 사회보험이 높은 수준이므로 최저임금 도입이 고용에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 예상됨. 특히 하르츠 IV에 따라 단기고용 형태로 일하는 근로자는 최저임금시급보다 높은 임금을 받기에 최저임금의 도입에 따른 노동시장의 영향은 제한적이라는 평가가 대부분임.

□ 독일이 최저임금을 도입함으로써 실업자는 실업급여보다 상대적으로 높은 임금을 받고자 적극적으로 구직활동을 시작할 유인이 생겼음. 다만 기업 입장에서는 최저임금 도입에 따른 임금비용 상승으로 고용시간을 줄이고 노동자에게 동일한 업무를 수행하도록 요구할 인센티브 때문에 노동생산성을 높이는 것이 주요한 이슈로 제기되고 있음. 이에 따라 독일 내 4차 산업혁명의 논의와 기술변화에 따라 혜택을 보는 직업군과 그렇지 못한 직업군 간 양극화가 나타날 전망이다.

4. 전망과 시사점

□ 한국경제에서 최근 최저임금인상과 관련하여 민간, 학계 등의 관심이 고조되고 있음. 최저임금의 적정 금액에 대한 논의보다는 최저임금 인상으로 수혜를 받는 노동자에 대한 조사와 피해를 받을 수 있는 영세기업의 자료를 정확하게 파악하는 것이 중요함. 이를 통해 정부가 최저임금의 인상을 적절하게 관리하고 통제하는 것이 제도의 성공적 정착을 위해 중요함.

□ 최근 플랫폼 경제의 도입으로 노동시장에서도 기술변화와 함께 공유경제와 지역 경제와의 연관효과를 극대화 할 수 있는 노동정책 도입 방안이 요구됨. 독일 내 논의에서 살펴보면 최저임금제와 같은 제도의 변화보다는 노동시장에서 공급자와 수요자의 발굴과 지역 네트워크와의 연결망 구성을 통해 노동생산성 제고와 자원공유의 현실적 방안을 모색하는 것이 중요함. 이를 통해 한국 노동시장의 주요 특징인 경직성의 문제를 해결하는 것이 중요함. 특히 노동시장에 대한 디지털화와 공유자원에 대한 접근이 노동시장의 양극화와 불평등을 해소하는 데 중요할 것으로 사료됨.

□ 한국경제의 경우 높은 대외의존도로 노동시장이 외부충격에 취약하기 때문에 외부충격에 대한 제도 보완을 통해 노동시장의 약점을 극복하고자 하는 정책적 접근이 중요함. 또한 한국으로 외국 이민자 유입도 증가하는 추세이므로 이민자에 대한 노동교육과 생산성을 증가시키는 한편, 한국 노동시장의 접근도를 높이고 사회안전망을 동시에 확충해나가는 정책적 노력이 요구될 것으로 사료됨.

<참고문헌>

- [1] Amlinger, M., Bispinck, R. and Schulten, R. (2016), *The German Minimum Wage: Experiences and perspectives after one year*, Hans-Böckler-Stiftung, WSI-Report No. 28e.
- [2] Bentolila, S. and Bertola, G. (1990), Firing costs and labour demand: how bad is eurosclerosis?, *The Review of Economic Studies*, 57(3), pp.381-402.
- [3] Blanchard, O. and Wolfers, J. (2000), The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment: the aggregate evidence. *The Economic Journal*, 110(462), pp.1-33.
- [4] Eurofund (2017), *Statutory minimum wages in the EU 2017*, Dublin, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/statutory-minimum-wages-in-the-eu-2017>.
- [5] European Central Bank (2017), ECB Economic Bulletin, Issue 8 / 2017.
- [6] Françon, B. (2017), Who turned their back on the SPD? Electoral disaffection with the German Social Democratic Party and the Hartz reforms, In Magara, H. and Amable, B. eds., *Growth, Crisis, Democracy: The Political Economy of Social Coalitions and Policy Regime Change* (Vol. 171). Taylor & Francis, Ch. 4.
- [7] Fratzscher, M. (2014), *Die Deutschland-Illusion: Warum wir unsere Wirtschaft überschätzen und Europa brauchen*, München: Hanser Verlag.
- [8] IMF (2015), *World Economic Outlook, April 2015: Uneven Growth: Short- and Long-Term Factors*, USA: International Monetary Fund, doi: <http://dx.doi.org/10.5089/9781484356920.081>.
- [9] Lesch, H., Meyer, A., and Schmid, L. (2014), “Das deutsche Mindestlohngesetz: Eine erste ökonomische Bewertung.” In List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 40(1):1-19. Springer Berlin Heidelberg.
- [10] Ljungqvist, L. and Sargent, T.J. (1998). The European unemployment dilemma. *Journal of political Economy*, 106(3), pp.514-550.
- [11] Nickell, S., 2003. Labour market institutions and unemployment in OECD countries. CESifo DICE Report, 2(2003), pp.13-26.
- [12] Rycx, F. and Kampelmann, S. (2012), *Who earns minimum wages in Europe- New evidence based on household surveys*, European Trade Union Institute, Report 124.
- [13] Saint-Paul, G. (2004), Why are European countries diverging in their unemployment experience? *The Journal of Economic Perspectives*, 18(4), pp.49-68.