

사회의 질과 사회적 합의 지향성의 효용:

독일의 경제위기 극복사례*

김주현 | 서울대학교 사회발전연구소 연구교수

박명준 | 한국노동연구원 부연구위원**

최근 남유럽 경제위기를 비롯하여 미국, 일본까지 다수의 선진국들이 재정위기로 인한 경제적 취약성을 드러내고 있는 가운데, 독일은 그들과 대조를 이루어 주목을 끌고 있다. 독일이 상대적으로 안정된 사회경제적 상황을 유지하며 경제위기를 성공적으로 극복할 수 있었던 이유는 무엇일까? 여기에는 독일이 경제위기 속에서 그것이 고용위기로 이어지지 않도록 제어하는 기제들을 적극적으로 효과적으로 활용했던 것이 주요했다. 독일은 1990년대 이후 꾸준히, 그리고 경제 위기의 한가운데에서, 경제주체들의 고용유지적 행위선택을 관행화시켜 왔고, 글로벌 경제위기 이전에 과감한 노동시장개혁을 이루어 고용을 촉진하는 정책과 제도를 구축했던 것이다. 이 연구에서는 독일 사회가 취한 그러한 행위의 선택과 제도의 작동의 배후에는 높은 수준의 사회의 질(Social Quality)이 내재해 있음을 강조하고자 한다. 즉, 독일이 사회 전반적으로 사회적 응집력이 크고, 특히 강한 신뢰를 바탕으로 한 사회적 합의 경향성의 수준이 높기 때문에 그러한 선택이 가능했다는 것이다. 이러한 독일의 경험은 상존하는 세계 자본주의의 위기 속에서 사회적 신뢰와 합의 경향의 증진, 즉 사회적 응집력의 신장을 지향해 나가는 것이 중요함을 우리에게 일깨워 준다.

주제어: 독일, 경제위기, 사회의 질, 노동개혁

* 이 논문은 2010년도 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-413-B00031).

** 교신저자

1. 서론

최근 유럽 경제위기를 비롯하여 미국, 일본까지 다수의 선진국들이 재정위기로 인한 경제적 취약성을 드러내고 있고 신뢰성에도 큰 타격을 입고 있는 상황이다. 반면, 독일경제는 1990년대 이후 통일후유증, 높은 실업률 등으로 ‘유럽의 병자(Sick man of Europe)’로 불리는 침체기를 겪었으나, 최근 글로벌 경제위기를 빠르게 극복하고 실업률이 20년 이래 최저수준을 기록하는 등 경제호조를 보이고 있다. 독일이 위기를 신속히 극복하고 다른 선진국들에 비해 안정된 경제상황을 보여주는 것은 일련의 정책과 제도적 기제들이 유효하게 작용했기 때문이다.¹

그렇다면 독일은 어떻게 그러한 정책과 제도를 유지, 실행하면서 유의미한 효과를 경험할 수 있었을까? 독일의 경제위기 극복을 가능케 한 제도적 기제들의 형성과 작동의 바탕에는 독일을 다른 사회와 구별시키는 독특한 사회적 기반이 존재하지 않았을까?

본고에서는 이른바 사회의 질(social quality)의 측면으로부터 그에 대한 해답을 찾아보고자 한다.² 이론적으로 사회의 질이 높은 나라는 사회적 응집력이 높고 정책형성에서 사회합의와 통합의 지향성이 강하게 나타나, 경제위기 등의 힘겨운 사회적 상황에서 그것을 극복해 가는 원동력으로 작용할 수 있다. 근래에 글로벌 금융위기의 도래 이후에 독일이 보인 행보야말로 바로

1. 독일경제의 활성화 요인과 관련하여 한편에서는 그것을 주로 경제적 측면에서 찾기도 하고(기획경제부, 2012; 대외경제정책연구원, 2011; 김남영·구민교, 2011), 다른 한편에서는 그것을 둘러싼 독일의 사회경제정치적 강점을 지적하기도 한다(이정연·김강식, 2011; 이규영, 2010; 오승구, 2005).

2. 본 연구는 서울대학교 사회발전연구소의 한국연구재단 중점연구사업의 일환으로 진행된 SBS와의 공동 프로젝트인 사회발전과 사회모델 비교연구: 한국, 독일, 그리스, 이탈리아, 터키 연구의 결과를 바탕으로 한다. 이 연구를 진행하는 과정에서 참고하였던 기존 연구결과, 독일 현지 및 한국의 전문가 인터뷰 내용 그리고 국제비교조사 자료의 분석을 통해서 찾아낸 함의이다. 향후 이에 대하여 실증적 검증작업을 통해 뒷받침되어야 할 것이다.

그러한 주장을 뒷받침할 수 있는 전형적인 경험사례로 간주될 수 있는 것이다.

이러한 문제의식 하에 아래에서는 우선 사회의 질, 사회적 응집성, 그리고 사회적 합의와 관련한 개념적이고 이론적인 논의를 간략히 전개한다(II절). 다음으로 독일이 기본적으로 높은 사회의 질을 지니고 있음을 다양한 방법으로 증명한다. 특히 이를 위하여 최근 이루어진 조사결과를 활용하면서, 사회의 질을 나타내는 다양한 측면들 중 응집성의 측면에서 독일이 특히 두드러짐과, 복지지향과 복지행정 평가, 국가의 신뢰수준 등에서 독일이 사회적 합의의 지향성이 높음을 확인 한다(III절). 이어서 독일이 지난 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 결정적인 역할을 한 노동정책의 내용과 그것의 형성 과정을 분석함으로써, 앞서 분석한 사회의 질이 사회경제적 위기의 상황에서 어떻게 발현되어 긍정적 효과를 끌어내는지에 관한 사례로 삼는다(IV절). 결론에서는 독일의 경험에서 얻을 수 있는 교훈을 논하고 그것이 한국사회에 지닐 수 있는 함의를 간략하게 가름해 본다(V절).

II. 사회의 질, 사회적 응집성, 사회적 합의

사회발전이란 균열을 치유하고 참여화된 갈등을 조정하기 위해 제도화를 통해 통합해 가는 과정이라고 할 수 있다. 사회마다 발전수준과 발전과정의 특수성 속에서 갈등구조 속에서 갈등구조의 내용과 사회세력간의 균열구조는 상이하고, 국가의 역사적 발전과정과 발전수준에 따라 통합의 목적과 내용 및 주체의 문제는 달라진다(김면희, 2006: 167). 오늘날 경제적 발전과 사회적 발전의 모두를 평가하는 기준에 대한 관심이 일어나면서, 구체적으로 시민들의 일상생활, 생활세계의 수준에서 실제로 얼마나 성취되고 있는가를 파악할 수 있는 지표의 개발에 대한 필요성이 커지고 있다. 그러한 가운데 최근 유럽의 학자들로부터 ‘사회의 질’이라는 개념이 고안되었다.

사회의 질이란 생활세계에서 개인의 잠재력을 향상시킬 수 있는 조건이

어떻게 구성되어 있고, 그러한 조건하에서 개인이 문화, 사회, 경제적 생활에 얼마나 자율적으로 참여할 수 있는지를 지표화한 것이다(이재열, 2009). 그것은 한 사회의 구성원들이 앞으로 당연히 누려야 할 목표를 설정하고, 그 목표에 얼마나 다가갔는가를 평가하는 잣대로 사용될 수 있는 규범적 기준이기도 하다. 사회의 질 연구는 한 사회를 평가할 때, GDP의 규모뿐 아니라 더 많은 사람들에게 더 나은 물질적 복지가 확대되는 정도, 정치적으로 국민들이 실질적으로 의사를 대변하는 창구를 갖거나 직접 참여를 통해 자신의 운명을 결정하는 정도, 사회적 갈등(conflict)에 휩싸이거나 해체(disintegration)되지 않고 폭력의 가능성을 줄이고 공통의 정체성을 재고하여 사회적 조화와 협력의 잠재력을 증대시키는 정도, 이질적인 문화가 자연스럽게 공존하며 사회 수준이나 계층 간의 조화로운 상호작용과 유대감을 증대시키는 정도 등 다양한 기준을 포괄한다(사회발전연구소, 2008).

대체로 사회의 질은 사회적 관계를 형성하는 토대가 되는 네 가지 구성요소로 이루어진다. 그것은 각각 사람들이 얼마나 물질적, 환경적 자원 등에 접근 가능한가에 대한 ‘사회경제적 안정성(socio-economic security)’, 사회적 관계가 얼마나 공통의 정체성과 가치규범에 기반을 두고 있는가에 대한 ‘사회적 응집성(social cohesion)’, 일상생활을 구성하는 다양한 제도와 사회적 관계가 얼마나 접근 가능한가를 의미하는 ‘사회적 포용성(social inclusion)’, 그리고 개인의 역량과 능력발휘가 사회적 관계를 통해 얼마나 복돋워지는가를 가리키는 ‘사회적 역능성(social empowerment)’ 등이다. 본 연구에서는 사회의 질과 관련한 네 가지 요소들 가운데 응집성에 주목하려 한다. 일상적으로도 그렇고 위기의 상황이 도래해서도 그렇고, 한 사회에서 도입되어 작동하는 정책과 제도가 얼마나 사회적 합의를 기반으로 형성되었느냐에 따라 사회적 응집성의 정도가 달라질 수 있다.

사회적 응집성을 촉진시키기 위하여 가장 중요한 것은 사회의 문제해결을 둘러싼 이해집단간의 사회적 합의(social consensus)의 적극적 형성이다. 사회적 합의라고 하는 표현에 대해서는 그것이 지시하는 바가 무엇인지 보다 명확히 해야 할 것이나, 적어도 사회문제의 여러 차원에 있어서 그것이 일정한 효용을 지니고 있다는 것이 폭넓게 인정되어 왔다(최성수, 2000; 김용원,

2012). 사회적 합의에 대한 논의는 ‘코포라티즘(corporatism)’ 개념에서 출발하였다. 그와 유사한 개념으로 사회적 합의(social consensus), 사회 협약(social pact), 사회적 대화(social dialogue), 신조합주의(neo-corporatism), 협상적 조합주의(negotiated corporatism) 등 다양한 용어들이 쓰여져 왔으나(김태수, 2005: 130-131; 김용원, 2012에서 재인용), 사회적 합의에 대한 공통적 핵심은 코포라티즘 논의를 통해 포괄된다. 오늘날 코포라티즘 논의도 사회경제상황에 따라 변화하고 있는 바(김용철, 2000; 정병기, 2004), 초기의 완전고용, 공공부문의 확대, 사회복지확충의 수요측면의 내용에서 점차 노동시장의 유연화, 노동자 재취업 및 직업교육, 생산성향상, 사회보장지출이나 세금의 조정을 통한 재정건전화 등 국가 경쟁력 강화를 주요 내용으로 하는 공급측면의 코포라티즘으로 변화하고 있는 상황이다(김용원, 2012).

사회적 합의는 기본적으로 최근 유럽을 중심으로 자본주의 경제의 위기 국면에서 이를 해결하기 위해 계급 간 타협의 산물로 대두된 사회민주적 국가정책의 결정방식이자, 노동과 자본, 정부 간의 긴밀한 협의를 통해 이해를 조정하고 사회경제 정책을 수립집행하는 체제를 일컫는 것으로 정리된다(김용원, 2012). 역사적으로 특정한 공동체의 위기의 상황에서 다양한 사회적 이해를 대변하는 세력들 간에 양보를 통한 합의의 적극적인 실천은 해당 위기의 극복에 있어서 결정적인 역할을 해 왔다. 이에 현대사회에서 다양한 사회적 아젠다에 대한 사회구성원의 의견조율이 제도, 정책의 수행에서 중요하게 부각되면서 사회적 합의에 대한 논의는 관심을 모은 것이다. 가까이에는 1998년 한국의 경제위기 극복과정에서 사회협약을 체결하기 위한 노력을 강하게 전개한 것도 그렇고, 멀게는 서구의 여러 민주적 자본주의국가들에서 그러했다.

본 연구에서는 사회적 합의를 정치, 경제, 사회적으로 다양한 결정의 상황에서 사회의 주요주체들이 문제해결을 위해 각자의 이해관계를 조율하고 조정하여 일정 수준의 의견수렴을 달성하는 것으로 이해한다.

III. 독일의 사회의 질과 사회적 합의 지향성

이 절에서는 독일의 높은 사회의 질과 높은 사회적 합의 지향성에 대하여 경험적 자료 분석과 역사적인 측면 등을 중심으로 하여 살펴보도록 하겠다. 우선 일반적 지표를 통해 독일사회가 여러 면에서 양호하다는 것을 확인하고, 이어서 본 연구진이 실시한 설문조사의 결과를 통해 다른 나라들에 비해서 독일이 사회의 질의 측면에서 앞서 있음을 증명해 보도록 하겠다. 다음으로 특히 사회적 합의 지향성이 높다는 것을 같은 조사 결과를 통해 살펴보고, 끝으로 그러한 모습의 역사적 기반이라고 할 수 있는 독일의 사회적 시장경제 시스템에 대하여 조망해 보도록 하겠다.

1. 일반적 지표로 본 독일 사회

한 사회의 상황을 포괄적으로 나타내고 각 사회의 상황을 비교하기 위하여 다양한 지표들이 개발되고 활용되어 왔다. 그러한 지표들에 의존하여 살펴본다면, 독일은 사회적 상황에서 매우 양호한 상태를 보여준다. 먼저 2011년 OECD 국가 지표 자료를 살펴보면, 낮은 빈곤율(독일: 8.93%, OECD 평균: 11.06%, 한국: 15.2%)과 양호한 여성 고용률(독일: 66.1%, OECD 평균: 60.5%, 한국: 52.6%)을 보여주고, 지하경제 규모도 비교적 적은 편(2007년 기준 독일: 15.3%, OECD 평균: 13.0% 18.3%, 한국: 25.6%)으로 나타난다(Schneider et al., 2010; OECD statics, 2011). 또한, 2011년 WGI (Worldwide Governance Indicators) 평가에 의하면, 순위가 높을수록 정부 효과성이 좋은 것인데, 215개국 중 독일은 92위로 매우 높은 정부 효과성을 보여주고 있으며, 정치안정성도 73위로 높은 편에 속하는 것으로 나타난다.

독일 사회의 상황은 국가경쟁력을 평가한 국제기준에서도 나타나는데, WEF(World Economic Forum) 국가 경쟁력 지수³에 따르면 133개국 중 독

〈표 1〉 EU15개국의 국가경쟁력 비교

구분	국가	WEF 경쟁력 순위 (133개국)	세계은행 Doing Business 순위 (183개국)	IMD 경쟁력 순위 (57개국)	2008년 노동인구 1인당 생산성 (Eu27=100)	리스본전략 개혁 성과 (27개국)	종합 점수
유럽 강소국	스웨덴	4	18	6	100.6	1	100
	핀란드	6	16	9	111.6	3	97.9
	덴마크	5	6	5	102.5	2	95.8
	네덜란드	10	30	10	114.5	4	85.4
	아일랜드	25	7	19	130.2	11	83.3
중심 국가	영국	13	5	21	110.0	9	81.3
	독일	7	25	13	107.0	6	75.0
	벨기에	18	22	22	122.5	10	75.0
	오스트리아	17	28	16	113.5	5	72.9
	룩셈부르크	21	64	12	175.8	7	72.9
	프랑스	16	31	28	121.6	8	66.7
남유럽 국가	스페인	33	62	39	103.6	17	31.3
	포르투갈	43	48	34	71.2	14	27.1
	이탈리아	48	78	50	109.7	24	25.0
	그리스	71	109	52	102.2	23	10.4

주: 종합점수는 5개 지표를 합산하여 스웨덴(=100)을 기준으로 환산한 수치

자료: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2009-2010; World Bank, Doing Business 2010 Report; IMD, World Competitiveness Yearbook 2009; Eurostat; World Economic Forum, The Lisbon Review 2008.

일은 7위를 기록하였고, 국제 투명성기구가 발표하는 2011년 부패지수도 독일은 14위(8.0)로 영국 16위(7.8), 프랑스 25위(7.0)보다 높다. 그리고 리스본전략 개혁성과를 기준으로 본 평가에서는 27개국 중 6위를 차지하였으며, EIU(Economist Intelligence Unit)에서 발표하는 정치 불안정성 지수도 독일은 165개국 중 150위(영국 132위, 프랑스 110위)로 정치 안정성이 매우 높은 편이다. 〈표 1〉에서처럼 EU 15개국을 국가경쟁력을 중심으로 평가했을 때, 북구 강소국을 제외하고 독일이 매우 높게 평가되고 있다.

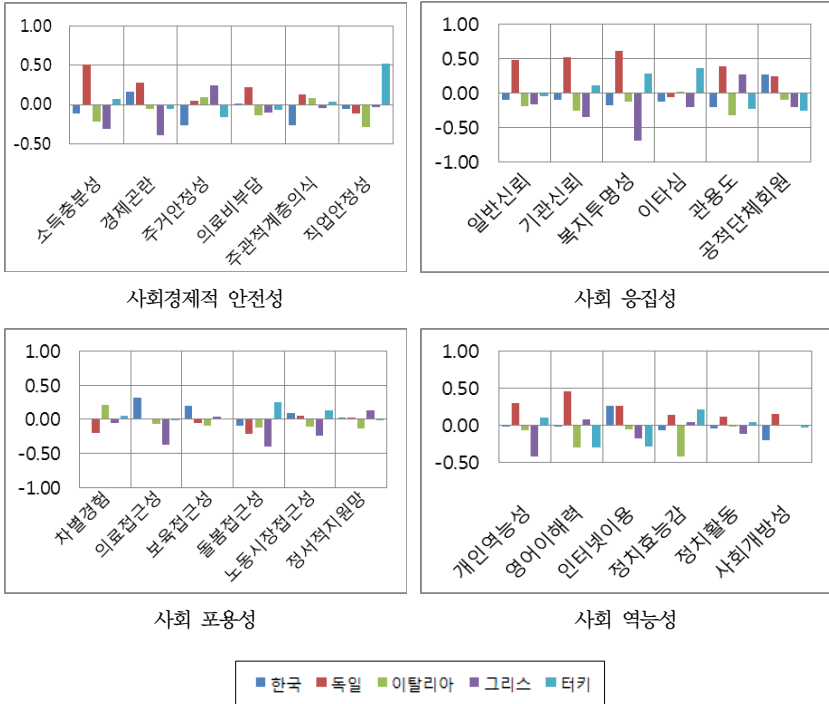
- 2011~12년 WEF 국가 경쟁력 지수에 따르면 독일은 6위(5.41), 영국 10위(5.39), 프랑스는 18위(5.14)로 소폭 상승하였다.

2. 사회의 질 분석

이러한 일반적 지표분석의 결과는 본 연구진이 수행한 ‘사회의 질’에 관한 경험분석의 결과와 일정하게 조응한다. 사회의 질 분석은 2012년 서울대 사회발전연구소와 SBS에서 공동으로 실시한 한국과 유럽 4개국 국제비교조사⁴ 자료결과를 토대로 이루어졌다. 이 조사에서는 사회의 질을 사회적 안정성, 응집성, 포용성 그리고 역능성 등 네 가지 측면에서 평가해 보았고, 각각의 측면에서의 사회의 질을 포착하기 위해 더욱 구체적인 지표들을 구축하였다. 즉, 사회경제적 ‘안전성’을 측정할 하위변수로는 소득충분성, 경제곤란, 주관적 계층의식, 주거안정성, 의료비부담, 직업안정성이 등을 삼았다. 사회의 ‘응집성’을 측정한 하위변수로는 일반신뢰, 기관신뢰, 복지투명성, 이타심, 관용도, 공적 단체회원 등을 정하였다. 사회적 ‘포용성’을 측정한 하위변수에는 차별경험, 의료 접근성, 보육시설 접근성, 돌봄 시설 접근성, 노동시장 접근성, 정서적지원망 등을 배치하였다. 끝으로 사회적 ‘역능성’을 측정한 하위변수로는 개인 역능성, 영어이해력, 인터넷이용, 정치 효능감, 정치활동, 사회 개방성 등을 두었다.

분석 결과(그림 1), 독일은 소득충분성은 월등히 높으나 주거안정성이나 직업안정성은 상대적으로 다른 영역에 비해 낮다는 것이 드러났다. 응집성 부문에서 독일은 이타심 지표(자원봉사와 기부 빈도로 구성)를 제외하고 모두 평균을 상회하였다. 특히 신뢰가 높고 복지투명성이 가장 높았다. 차별경험이 비교 국가들 중 가장 적은 것으로 나타났고, 사회적 역능성도 매우 높은 상태로 개인 역능성뿐만 아니라 영어이해력, 인터넷 사용, 정치효능감 등의 모든 역능성 지표에서 비교국가에 비해 평균을 상회하는 수준으로 나타

4. 5개 국가를 대상으로 설문조사를 실시하여 비교대상 국가의 일반시민들의 인식과 태도, 행위 등에 대한 미시적이고 심층적인 분석 수행하였다. 1) 조사지역: 한국, 독일, 그리스, 이탈리아, 터키, 2) 조사대상: 18세 이상 성인남녀(한국의 경우 19세 이상), 3) 조사방법: 구조화된 질문지를 이용한 면대면 조사, 4) 조사시기: 2012년 5월, 5) 표본크기: 각 국가별 1,000명(독일 1,200명), 5) 표본추출방법: 성과 연령 기준 할당 표본추출, 6) 실사기관: 한국갤럽연구소

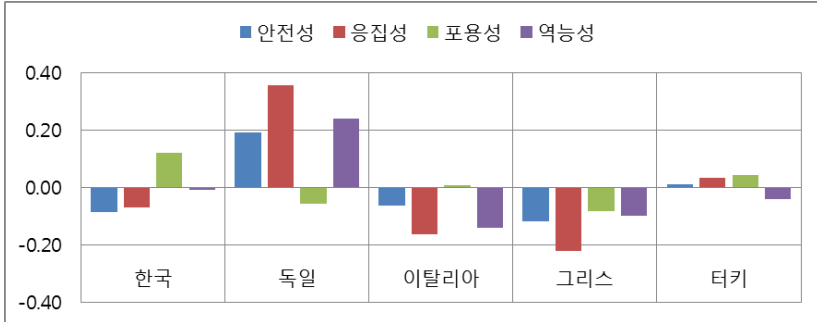


자료: 서울대학교 사회발전연구소. 2012. “사회발전과 사회모델 비교연구: 한국, 독일, 그리스, 이탈리아, 터키”.

그림 1. 국가별 사회의 질 4영역 하위지표 비교

났다. 정치효능감은 투표에 의한 변화가능성, 정부의 의견청취 노력, 정치이해의 어려움 등으로 측정되었는데 독일의 정치효능감은 높은 편으로 투표를 통한 변화가능성 기대가 높은 것으로 나타난다. 그리고 정당 등 정치적 모임 참여, 정부에 의견개진 등으로 측정한 정치적 행위에 대한 참여도도 비교 국가 중 높게 나타났으며 특히 인터넷에 의견제시를 많이 하는 것으로 조사되었다.

사회의 질의 네 영역을 지수화하여 비교국가를 중심으로 평가해 보았을 때, 독일은 포용성을 제외한 모든 영역에서 상대적으로 5개국 평균을 웃돌고 있는 것으로 나타났다(그림 2). 그 가운데에서도 특히 응집성의 수준이 비교 국가들 중에서 매우 높게 나타난 점은 주목할 만하다. 사회적 응집성은 정체



자료: 서울대학교 사회발전연구소, 2012. “사회발전과 사회모델 비교연구: 한국, 독일, 그리스, 이탈리아, 터키”.

지수화 방법 및 해석 방법: 국가 간, 지수 간 비교를 위하여 각 분면의 하위 개념을 측정하는 변수는 모두 Z점수로 변환한 후 Z점수의 산술평균을 구한 값으로 SQ 4분면 지수값을 계산함. Z점수=0: 5개국 평균, Z점수<0: 5개국 평균보다 낮음, Z점수>0: 5개국 평균보다 높음을 의미한다.

그림 2. 국가별 사회의 질(SQ) 4개 영역 비교

성, 가치와 규범에 기반한 사회적 관계가 공유되는 정도로, 독일 사회가 신뢰를 바탕으로 사회적 합의를 이루고 있음을 보여주는 지표인 것이다. 심각한 경제위기 속에서도 유난히 상황이 나쁜 것으로 평가되고 있는 남유럽국가와 비교하였기 때문에, 독일 사회의 질의 양상이 더욱 두드러진 것은 사실이지만, 어려운 상황에서도 일반인들이 자신이 속한 사회에 대한 포괄적인 평가가 긍정적이라고 하는 것은 매우 바람직하고 고무적인 현상이다.

다만 포용성 부분에서는 상대적으로 약한 모습을 보이는데, 이것은 비정규직 증가로 인한 노동시장 내부의 양극화의 문제(Hartmut Seifert, 2013; 김용원, 2012; 박명준, 2011; Palier, 2010)나 이민자의 증가로 인한 다문화정책의 문제 등에서 비롯된 결과인 것으로 해석된다(정창화·허영식, 2012; 김순임·민춘기, 2011).

요컨대, 독일 사회는 다른 비교 국가들에 비하여 사회의 질의 수준이 전반적으로 높으며, 사회의 질의 네 측면 중 특히 사회적 응집성 부분이 특히 양호하다. 응집성은 독일의 사회적 합의의 기반이 되며 다른 비교국가들과 비교하여 국가의 주요 결정을 둘러싼 의견수렴이 잘 이루어지는 가능성을 보여 주는데, 그것은 사회구성원 간의 원활한 의견 수렴은 국가정책의 수행과 의사결정에 있어서 이해당사자들 상호간의 조율을 가능하게 하고 합의에 이르

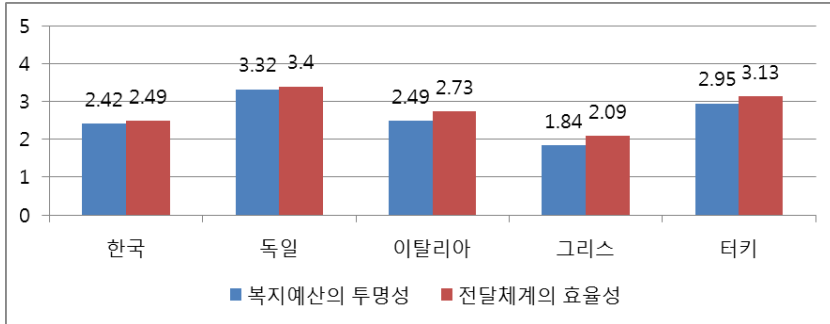
게 하는 기반이 될 수 있다.

3. 사회의 질 분석에서 파악된 독일의 사회적 합의 지향성

앞서 소개한 조사자료에 대한 분석을 토대로 여기에서는 복지지향과 복지행정에 대한 평가(복지 예산 투명성과 전달체계효율성) 및 사회적 신뢰의 측면 등에 초점을 두고 독일의 사회적 합의로의 높은 경향성을 좀 더 자세히 분석해 보겠다.

첫째, 독일의 사회적 합의의 경향을 잘 보여주는 눈에 띄는 증거로 복지지향에 대한 독일 국민들의 의견을 들 수 있다. 앞서 언급한 조사 결과를 보면, 독일인들은 복지가 평등사회를 견인한다는 것에 대체로 동의하고 있으며 (62.9%가 동의), 특히 정부의 복지예산집행의 투명성을 신뢰하는 편이고 복지전달체계의 효율성에도 높은 점수를 주고 있다(그림 3). 기존의 연구들은 복지정책의 성공에 있어서 관건은 지출비의 과소가 아니라 효율적이고 투명한 복지정책 운용의 문제임을 지적한다(김종범, 2011; 김필현, 2010). 복지전달체계의 효율성이 정책의 성패를 좌우한다고 주장하는 연구들도 많다. 최근 남유럽 경제위기의 중심국가인 그리스와 스페인에 대한 사례연구들에서 제기되고 있는 복지전달체계의 효율성 문제로 인한 복지실패의 논의들이 그 증거이다(조경엽 외, 2013). 정부 등 공적 기관의 의무와 책임에 대한 기대와 기술적으로 유능한 역할 수행에 대한 기대는 시민들의 이익을 위해 올바르게 유능하게 수행할 것이라는 신념에 기초한다(박종민·배정현, 2011). 이러한 점에서 볼 때, 독일의 사회구성원들이 복지예산의 집행의 투명성과 전달체계의 효율성에 대해 긍정적 기대를 보여 준다는 것은 시스템의 공정한 관리에 대한 기본적인 믿음을 가지고 있음을 드러내며, 그것은 독일 사회의 일련의 정책추진이나 정책을 둘러싼 의견 수렴에 긍정적으로 작용한다고 하겠다.

둘째, 독일은 비교 국가 중 가장 높은 일반신뢰를 보여주었다. 앞서 수행한 조사에서 귀하는 대부분의 사람들을 믿을 수 있다고 생각하십니까? 아니면 조심해야 한다고 생각하십니까? 라는 질문을 던졌는데, 그에 대해 ‘믿을

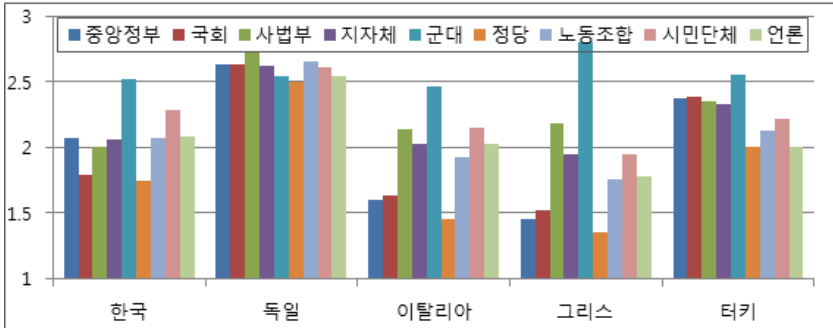


자료: 서울대학교 사회발전연구소. 2012. “사회발전과 사회모델 비교연구: 한국, 독일, 그리스, 이탈리아, 터키”.

그림 3. 복지행정평가: 예산투명성과 전달체계의 효율성

수 있다’라고 응답한 사람이 47.2%로 이탈리아 17.5%, 그리스 18.7%, 한국 21.9%에 비해 2배 이상 높은 것으로 나타났다. 상대방에 대한 신뢰는 자신과의 ‘공유된 가치(shared value)’ 또는 ‘의도의 유사성(similarity of intentions)’에 대한 판단에 기인한다고 볼 수 있다(Siegrist et al., 2003: 최진식, 2012에서 재인용). 또한 개인들 사이의 신뢰는 서구적 계약의 공식성과 메타를 보완해주는 윤활제이자 계약사회의 거래비용을 낮추는 긍정적 기능까지 하는 것으로 이해된다(이재열, 2009b). 독일인들 내부에서 일반인에 대한 신뢰가 높다는 것은, 나(我)와 다른 이(他人)들의 생각이나 가치, 지향이 비슷하여 사회가 바람직하게 나아가야 할 방향에 대한 일치를 이를 가능성이 크다는 것을 말한다. 사회 내 신뢰는 최근 정치·사회적 갈등해소와 안정구축에 중요한 의미를 갖는다는 점이 인정되면서 관심의 대상이 되고 있다(안승국, 2012). 신뢰와 관련하여 대부분의 선행연구들은 사회적 자본의 요소라는 측면에서 논의되어 왔다(Putnam, 1995; Granovetter, 1973: 1360-1380; Coleman 1988: 95-120). 이러한 연구들에 따르면 사회적, 정치적 안정과 협력에 신뢰가 필수적인 가치로 정의된다. 그리고 문화, 공동체, 사회제도 등과 같은 사회적 관계의 집단적 특성과 신뢰와의 관계가 매우 밀접하다고 보았다(Bourdieu, 1983; Coleman, 1988; Giddens, 1990).

국가기관에 대한 신뢰도에 있어서도 독일은 비교국가 중 매우 높은 수준을 보이고 있고, 특히 국가기관에 대하여 고른 신뢰를 보이는 것이 매우 흥



자료: 서울대학교 사회발전연구소. 2012. “사회발전과 사회모델 비교연구: 한국, 독일, 그리스, 이탈리아, 터키”.

그림 4. 기관신뢰도(매우 신뢰=4; 전혀 신뢰하지 않음=1)

미롭다(그림 4). 정부에 대한 시민이나 사회단체의 신뢰는 단기간에 형성되거나 지속되기 보다는 장기간의 누적적 효과로 나타난다. 정부에 대한 시민이나 사회단체의 신뢰는 사회단체의 정부에 대한 관계를 결정하는 변인이 되며 중요한 역할을 한다(박관규, 2012). 그리고 정부에 대한 신뢰는 정부와 시민 사이의 협력가치를 증진시키고, 정책에 대한 순응을 얻게 하며, 정책 효과를 높이는데 매우 긍정적인 효과를 갖는다(이재열, 2009b; Evans, 1996; 박종민·배정현, 2011). 독일 사회에서 사회적인 규칙을 생산·집행·처벌하는 입법부와 사법부, 행정부에 대한 기관 신뢰는 체제나 시스템 수준에서 구현되어야 할 공정성과 정당성이 확보되었다는 것을 의미한다(이재열, 2009b).

4. 사회적 합의의 전통으로서 사회적 시장경제

그렇다면 왜 독일은 이렇게 높은 사회의 질과 사회적 합의 지향성을 갖게 되었을까? 그에 대한 분석은 매우 풍부하게 이루어져야 할 것이며, 여기에서는 핵심적으로 독일이 지니고 있는 ‘사회적 시장경제(soziale Marktwirtschaft)’ 체제로부터 그 답을 찾고자 한다.

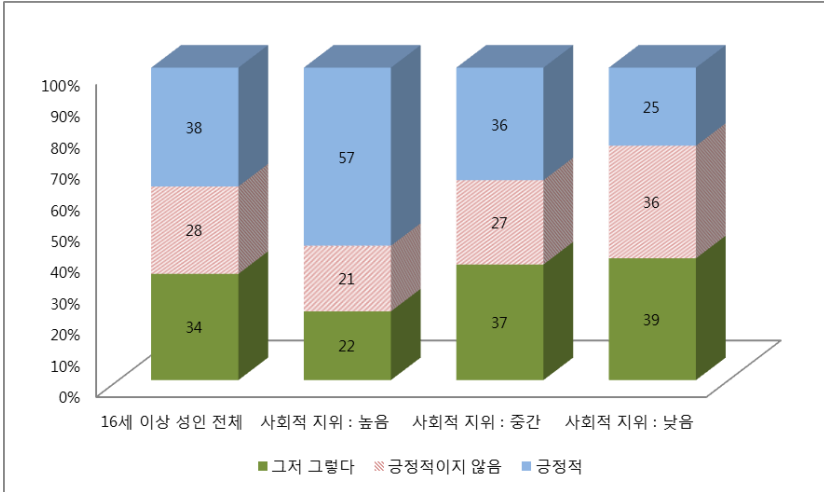
독일에는 애당초 사회적 시장경제라고 하는 매우 공고한 사회적 합의의 기초가 아젠다로서 존재하였다. 처음에 뮐러 아르막(Mueller-Armack)으로부터

터 사회적 시장경제가 제안되었을 때, 자유와 평등, 개인의 경쟁력과 사회적 균형, 보충성(subsidiarity), 연대성(solidarity) 사이의 조화와 균형이 중요하다고 강조되었다(Hasse et al., 2002). 사회적 시장경제는 이러한 추상적 개념으로부터 국가별, 시대별, 여건과 사회적 상황에 따라 구체화되었다. 그것은 자원의 배분에 있어서 시장의 기능을 증시하는 동시에 사회정의, 사회보장 및 사회적 진보의 실현을 목표로 하는 질서로(성태규, 2002) 효율성과 사회연대, 또는 이윤추구와 분배정의 간의 타협으로 요약될 수 있다. 자본주의 시장경제의 원칙 하에 사회적 형평을 보완하기 위하여 복지주의적 측면에서 정부와 노동, 시장의 협력을 통해 경제적 자유와 사회적 균형 사이의 조화를 추구하려는 것이기도 하다(김성수, 2010).

여기에는 전후 반(反)파시즘에 대한 광범위한 사회적 합의를 배경으로 등장한 계급들 간의 타협과 합의의 정치가 핵심이다. 그것은 사회적 연대와 합의가 잘 제도화된 자본주의 발전모델로 평가되며 지금까지 독일 사회의 기초가 되고 있다. 사회적 시장경제 모델은 패전의 후유증 이후 독일이 눈부신 경제부흥을 이루고 강국으로 부상하자, 이해당사자들 사이의 합의를 이끌어 내는데 영미식 자본주의보다 유리하고 국가경쟁력의 제고도 가능하게 한다는 점에서 관심을 모았다(박흥기, 2003). 실제로 사회적 시장경제를 통해 제 2차 대전부터 오일쇼크, 통일, 현재의 유로존 위기에 이르기까지 역사적 위기들을 이겨냈다는 평가가 있기도 하다(Matthias Schafer 인터뷰 내용에서).⁵

독일에서 사회적 시장경제는 경제전략을 넘어서 사회전반에 영향을 끼쳤다. 그것은 경제적 자유와 사회적 균형을 하나의 틀에 담고자 하는 시도인바, 모든 정당, 기업가와 노동자, NGO, 교회 등 전 분야가 사회적 시장경제

5. 앞의 각주 1에서 밝혔듯 본 연구는 서울대학교 사회발전연구소와 SBS와의 공동 프로젝트인 사회발전과 사회모델 비교연구: 한국, 독일, 그리스, 이탈리아, 터키 연구를 바탕으로 했다. 연구 과정 중 독일 전문가를 대상으로 일종의 질적 사례 연구(qualitative case study)로서 현장 인터뷰를 진행하였다. 한국과 제도적물질적 환경이 크게 다른 국가들에 대해서 사회 문화적 맥락 측면에서 풍부한 자료(contextually rich data)를 수집하기 위한 취지이다. 인터뷰 기간은 2012년 7월 4일~19일이었다고 독일의 인터뷰 대상자는 Glatzer Wolfgang, Schfer Matthias, Foerstmann Rabea(Konrad-Adenauer-Stiftung), Kohler Ulrich, Schumid Gunter(WZB), Brenke Karl(DIW), Kaiser Tobias(De Welt)의 7명이었다.



출처: IFD 설문조사 알렌스바흐 아카이브(2010년 1월).

그림 5. 사회적 시장경제에 대한 독일 시민들의 태도

를 수용하였다. 그에 따라 사회의 위기 상황이 도래해도 독일에서는 다양한 이해관계가 하나의 테이블에서 협상될 수 있는 분위기가 조성되어 안정을 유지하는 것이 가능하게 되었던 것이다. 결국 독일의 사회적 시장경제의 전통은 독일사회의 중요한 사회원리로 작용하며 다양한 사회적 결정에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 나아가 최근 세계경제위기 속에서 독일의 선전(善戰)에 대하여 단순히 경제전략으로서의 사회적 시장경제 모델이 아니라 사회 전체의 기초로서 재평가하는 의견들이 나타나고 있다(김면희, 2006; 성태규, 2002).

또한 독일 내부에서 현재까지 사회적 시장경제를 대체로 긍정적으로 보는 의견도 지배적이다. 사회-경제적 지위에 따라 구분하여 보았을 때, 상층의 경우도 사회적 시장경제에 대해 과반수 이상이 긍정적인 응답을 나타내는 편이며(Institutfr Demoskopie(IFD), 2010), 이는 사회적 시장경제가 독일의 사회 통합의 기초가 됨을 확인시켜 준다.

IV. 사회적 합의와 위기극복: 독일의 경제위기 극복을 위한 노동정책 형성 사례

앞 절에서의 분석을 통하여 우리는 독일은 사회 구성원들이 사회가 나아가 할 공동의 가치를 공유하고 서로의 이해를 조율하며 사회적 합의를 잘 가꾸어 왔음을 파악했다. 정책과 제도를 수행하는 주체인 기관에 대한 믿음이 높은 것은 정책이 일시 후퇴하거나 방향의 선회가 일부 있다 하여도 이것을 참고 기다릴 수 있는 공감대를 형성할 가능성이 크다. 이러한 양상은 독일에서 일련의 정책과 제도가 수행되는데 있어서 긍정적 효과를 발휘했고, 특히 독일이 경제적 위기를 극복하는 데에 있어 바탕이 되었다. 그리고 독일의 경제위기 극복의 핵심적인 견인차는 무엇보다도 경제위기가 고용위기로 이어지지 않도록 한 것이었다. 그것이 가능했던 것은 독일이 경제위기를 극복하는 과정에서 독특한 노동시장 정책과 제도를 적극 활용한 것과 경제위기 이전에 사회보호위주의 노동시장제도를 고용친화적으로 전화시킨 점 두 가지가 핵심적이었다.

이 절에서는 근래 독일의 신속한 경제위기 극복과정에 중요한 영향을 끼친 정책의 형성을 이 두 가지의 노동정책의 사례를 중심으로 살펴보면서 그 과정에서 독일 사회가 지닌 사회합의지향적 특성 내지는 높은 사회의 질의 면모가 잘 드러났는지 파악해 보도록 하겠다. 그 이전에 우선 독일의 경제위기와 그것의 신속한 극복 양상에 대한 기술적 분석으로부터 시작하겠다.

1. 독일의 경제위기와 신속한 극복

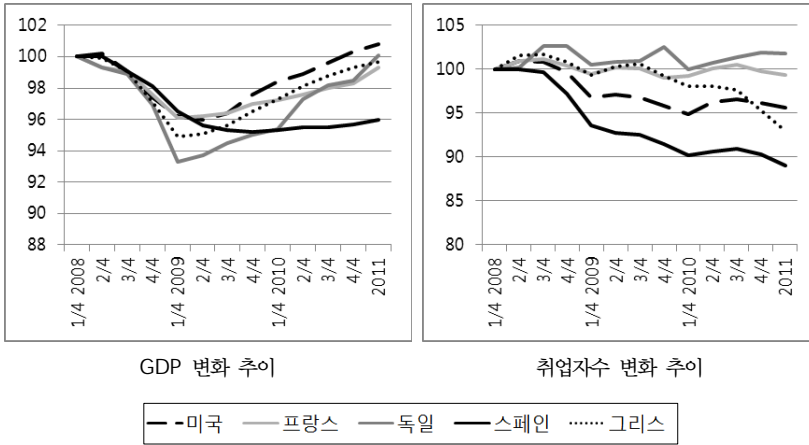
독일은 1990년대 이후 통일 부담 등으로 성장률이 하락하는 등 장기침체를 겪었으나, 2006년 이후 수출과 내수의 동반 증가로 성장세 회복하였다. 최신의 독일 경제 동향의 자료로서 2012년 기획재정부의 대외경제국 국제경

제과 자료를 참고로 하면, 2006년 성장률 3.9%, 2007년 성장률 3.4%로 유로지역 평균치(2006: 3.3%, 2007: 3.0%)를 상회하였다. 물가 또한 2006년부터는 안정세를 보여주고 있다(2006년: 1.6%, 2007년: 2.3%) 물론 2008년을 시작으로 2009년 글로벌 경제위기에 독일 또한 경제성장이 주춤하였다(기획재정부, 2012). 2009년의 경제침체는 2010년에 신속하게 회복하여 이전 수준을 뛰어 넘는 상승세를 보였다. 2009년 경제성장률 -4.7%를 기록했으나 2010년에는 연초 예상치(1.4%)를 훨씬 상회한 3.6%를 기록했는데 이것은 세계경제 위기 이후 매우 높은 성장률로 평가되었다(대외경제정책연구원, 2011). 2011년에도 3.0%의 높은 성장을 보였다. 물가도 이를 뒷받침하였는데, 1992년에 5.1%까지 치솟았던 물가는 그 이후 1~2%대에 머무는 등 안정된 수준을 보이고 있다.

본 연구에서는 특히 독일의 경제상황의 호조를 보여주는 많은 지표 중 고용에 대한 것을 눈 여겨 볼 필요가 있다고 본다. 글로벌 경제 위기 과정에서 많은 국가들이 성장과 고용의 두 가지 토끼를 잡는 것은 매우 어려웠다. 물론 독일도 글로벌 금융위기 시기에 최악의 경기 침체를 겪었다. 그럼에도 불구하고 노동시장은 상대적으로 매우 안정세를 보임에 따라, OECD 등에서는 이를 ‘고용시장의 기적’이라고 평가하였다. 수치로 보면 실제 2009년 독일의 실질GDP는 5.1% 하락하여, 제2차 세계대전 이후 최악의 경제침체(G-7 국가 중 GDP가 최대 하락)를 보였으나, 노동영역에서 보면 일자리는 7만여 개 감소에 그침으로써 가장 안정적인 모습을 보였다.

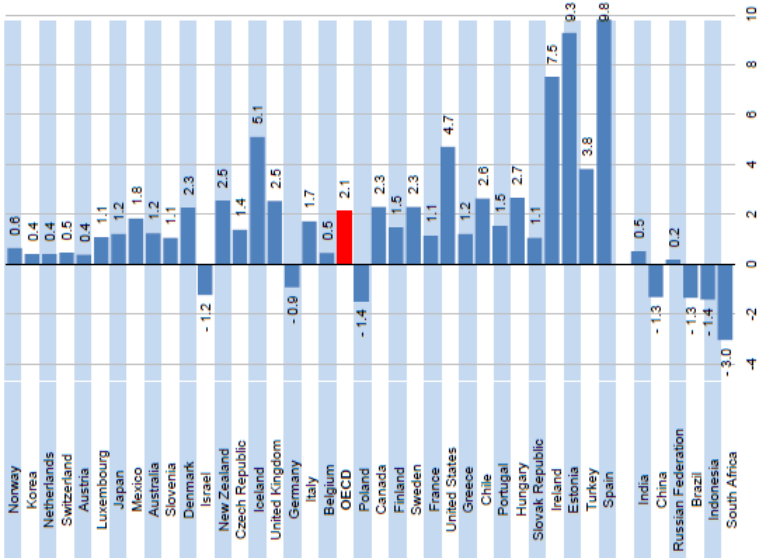
그림 6에서 보듯이 경제위기 과정에서 GDP의 급격한 하락을 경험했으나 곧 회복하였고, 취업자 수에서는 다른 국가들의 하락에도 불구하고 독일은 취업자수를 유지하고 있다. 경제위기 상황에서 독일이 고용위기의 상황까지 가지 않았음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

실업률 지표를 보면 독일의 상황이 더욱 잘 나타난다. 2005년 11.3%까지 상승한 실업률이 이후 지속 하락, 2011년에는 20년 이래 최저 수준을 달성하여 5.9%로 떨어졌다. 25세 이하 청년 실업률도 2005년 15.6%에서 2011년 9.7%까지 하락하여 안정된 상황을 보여주었다(OECD Employment Outlook, 2010). 그림 7의 OECD 자료에 의하면 2007년부터 2009년까지 실업률이



주: 2008년 1/4분기 GDP, 취업자 수를 100으로 봤을 때 이후 추이
 자료: 한국은행 프랑크푸르트 사무소. 2011. “독일 ‘고용기적’의 배경과 전망”.

그림 6. 독일 및 주요국의 금융위기 전후의 GDP 및 취업자수 변동 추이



자료: OECD (2010), OECD Employment Outlook, OECD, Paris (www.oecd.org/els/employment/outlook) and OECD (2010), International Migration Outlook(www.oecd.org/els/migration/imo), OECD-EU Database on Emerging Economies (www.oecd.org/els/social/inequality/emergingeconomies), Indonesia: ILO.

그림 7. 2007~2009년 OECD 국가들의 실업률 변화(단위: Percentage points)

OECD 평균 2.1포인트 늘었는데 독일은 0.9포인트 오히려 줄어든 것으로 나타난다. 경제위기 상황에서 대부분의 국가들이 실업률의 상승을 겪고 있는 중에 독일은 몇 안 되는 국가 중에 하나이다.

이렇게 독일이 경제위기를 신속하게 극복해 낸 것은 비슷한 시기에 그리스에 그것에 빠져 험겨운 상황에 처한 것이나 우리나라가 1998년 IMF 위기를 맞이하여 심각한 고용위기에 처했던 것과 매우 대조적이다. 그것은 단순히 위기의 상황에서 국가가 신속하게 대처를 잘했다는 식의 정치환원론적인 논리로만 설명되기 어렵다. 위기의 극복방식 속에는 독일 노동시장의 제도와 행위자, 그리고 문화의 특성이 뒤섞여 내재해 있다. 다시 말해서 독일의 정부를 포함한 노동자, 기업 등 이해관계를 달리하는 경제주체들이 고용친화적인 정책선택을 할 수 있었던 것에는 독일의 사회적 합의 기반이 중요한 바탕이었다는 것이다. 다음 두 절에서는 그러한 양상을 두 가지 성격의 노동정책들의 내용과 형성과정을 통해 살펴보겠다.

2. 고용유지적 노동정책과 사회적 합의

경제위기의 사회적 파급을 차단하기 위해, 특히 그것이 고용의 위기로 이어지지 않도록 독일에서 취해진 방안들은 크게 정부의 정책과 기업들의 대응의 측면에서 대별해 볼 수 있다. 양측 면 모두에서 가장 중요한 것은 노동시간을 유연화시키면서 고용조정을 회피하였던 소위 ‘내부 수량적 유연성(internal numerical flexibility)’의 증진방안이었다.

첫째, 독일 정부의 대응양상에서 두드러진 것은 2008년 11월과 2009년 1월에 두 차례에 걸쳐 대규모 경기부양책을 도입한 것이었다. 다양한 거시경제정책 프로그램들을 담고 있는 이 방안들에는 고용의 활성화와 고용의 유지를 위한 정책적 수단들이 포함되어 있다. 1차 경기부양책을 통해서도 연방고용청(BA)의 취업알선 활동 강화, 근로시간 단축, 보조금 수혜기간 연장, 고용촉진 및 미숙련 근로자에 대한 특별지원 프로그램 확대 등이 추진되었고, 2차 경기부양책을 통해서도 고용안정 촉진 조치의 일환으로 조업단축을 실행

하는 기업들에 대한 지원을 강화하는 방안과 취업알선활동을 강화하는 방안을 마련했다(뮐러-셸, 2010; 어기구, 2009: 26; 이규영, 2009).

여기에서 특히 주요한 것은 경제위기 상황에서 고용을 유지하는 기업에게 연방고용청(BA)이 해당 근로자 급여의 60~67%를 기업을 대신하여 지급하는 조업단축(Kurzarbeit)제도를 적극 활용한 것이었다. 글로벌 금융위기 상황에서 독일정부는 조업단축지원금의 수혜기간을 종전의 12개월에서 18개월로 연장했고, 이후 이를 다시 24개월까지 연장했다. 또 조업단축을 실시하는 기업의 근로자와 사용자가 부담해야 할 사회보험납입금액의 50%를 정부가 부담하고, 조업을 단축한 상태에 처한 근로자가 직업훈련과정을 이수하는 경우 분담금의 100%를 연방노동청(BA)이 부담하는 조치도 더하였다(어기구, 2009: 33). 정규직의 해고를 조업단축을 통해 막았으나 비정규직이 훨씬 더 심하게 해고의 위협에 노출이 되었고, 그러자 독일 정부는 비정규직에 대해서도 조업단축을 확대 적용시켰다. 경제위기가 시작되었던 2008년 10월 현재 약 52,000여 명의 근로자들이 조업단축 상태에 들어가 있었던 것이 5개월 후인 2009년 3월에는 670,000여 명으로 12배나 폭발적으로 증가한 것으로 집계되었다. 조업단축은 주로 기계설비와 철강 및 자동차산업을 중심으로 이루어졌다. 2009년 현재 기계부문의 경우 약 9만 명이, 철강부문의 경우 약 8만 명이 조업단축을 신청한 상태였고, 자동차 업계는 전체 종사자의 약 절반에 이르는 수가 조업단축조치를 취한 상태였다. 2009년 5월 독일의 실업률은 이미 전 달에 비해 0.4% 줄어들기 시작했는데, 전문가들은 이를 조업단축을 중심으로 한 독일정부의 적극적인 일자리 연결정책이 고용시장에 긍정적 효과를 보이고 있는 징후로 보았다(어기구, 2009: 40).

그 밖에도 독일 정부는 연방노동청 내에 존재하는 고용중개소(Job-to-Job-Vermittlung)를 추가로 1,000개소 더 설치하여 실직자들의 취업알선정책을 대폭 강화하였다. 이는 일단 2012년까지 한시적으로 운영되도록 했으며, 연방노동청의 취업알선 담당직원을 5,000명 추가 증원하여 취업알선 활동을 강화시켰다(어기구, 2009: 33). 직업훈련상의 조치도 취하였는데, 그 일환으로 미숙련 및 고령 근로자 특별교육프로그램(WeGebAU)을 확대시켜, 이에 소요되는 추가재원 마련을 위해 2009년과 2010년에 각각 2억 유로씩을 투입했

다(어기구, 2009: 33).

둘째, 독일 기업들의 대응양상을 살펴보면, 우선 기업들이 적극적으로 단축조업제도를 활용한 것이 주요했다. 예컨대, 유수의 독일 자동차 대기업들은 조업단축 내지 노동시간 단축을 통한 방식을 취하여 선도적인 대응을 해 나갔고, 이는 일종의 도미노 현상(Dominoeffekt)을 연상시킬 만큼 전 산업적으로 확산되었다(박명준, 2009).

위기의 상황에서 독일기업들은 단체교섭 수준과 기업수준에서 노사 간 합의를 통하여 근로시간을 단축하고 고용안정을 도모기도 하였다. 먼저 여러 기업들은 기업별 합의를 통한 근로시간 단축조치도 활용하여 위기상황 회복시점까지 유연하게 실행시켰다. 사측과 종업원평의회 간의 자발적 협약체결을 통해 임금보전을 받지 않고 근로시간 단축을 통하여 고용유지를 적극적으로 추진한 대표적인 사례는 폴크스바겐사(VW)였다. 이곳에서는 크리스마스 수당을 각 달로 쪼개어 임금 보충분을 메웠고, 크리스마스 휴기를 없애는 대신 월급을 유지하는 방식을 활용하였다(박명준, 2010).

노동조합과의 단체교섭을 통하여 근로시간 단축을 합의함으로써 경영상의 해고를 가급적 피했는데, 이는 가용 노동시간의 볼륨(volume)과 급여의 축소를 초래하는 단점이 있었음에도 고용을 유지시키는 더 큰 장점을 지녔다. 기업 외부에서 체결된 단체협약을 통하여 근로시간의 단축을 모색한 대표적인 사례는 금속산업에서 찾을 수 있다. 애당초 이 부문에서 체결된 단체협약상 기준근로시간은 주당 35시간이었으나, 기업 내에서 근로자의 18%까지는 주당 40시간까지 근무가 가능하게 만들었는데, 위기의 상황에서 이 방안을 수정하여 주당 노동시간 기준을 35시간에서 30시간으로 단축하였다(박명준, 2010).

더불어 독일의 대부분의 대기업들은 당시 적어도 향후 2~3년 동안은 정리해고의 방식을 통한 고용조정을 하지 않는 것을 명시적으로 정하였다. 사실 적지 않은 기업들은 이미 해당 기업 노동자 대표단체들과 2010년 전후까지 ‘고용안정 협약’을 맺은 상태에 있었다. 독일 사회의 전반적인 분위기 속에서 정리해고를 하는 것은 기업의 이미지를 크게 훼손할 우려가 있고 장기적으로 노사관계를 악화시킬 것이기에 많은 기업들은 그러한 방식을 피했다.

나아가 1990년대 이후 개별 기업들에서 발전되어 온 여러 가지 노동시장 제도들, 예컨대 노동시간 구좌제(Arbeitszeitkonto) 등의 기제들도 위기 상황에서 적극적으로 활용되었다(박명준, 2009: 28).

이러한 정책의 내용과 형성과정 모두에서 우리는 독일 사회에 내재한 높은 사회의 질, 특히 높은 사회적 합의지향성과 신뢰의 작동을 확인할 수 있다. 먼저 독일 정부는 경제위기에 대한 대응책을 모색하는 과정에서 노동조합과의 파트너십을 새롭게 강화하려 노력하였다. 그 결과 노동조합이 정책형성에 참가하면서 국가가 주도적인 역할을 행사하는 소위 코포라티즘이 재현될 수 있었다. 전통적인 코포라티즘에서 노동조합원들에게 사회보장의 강화와 근로조건의 향상을 제공하며 보상을 해주었다면, 글로벌 금융위기 시에는 정부와 기업이 고용을 유지, 증대시키는 방안을 취하면서 임금을 억제하고 노동력 통합을 이루는 방향으로 갔다(뮐러-셀, 2010). 기업들의 대응과 관련한 모든 의사결정과정에서도 그것이 업종별로 조직화된 노동조합이 주체가 된 단체교섭 수준에서든, 종업원 평의회가 주체가 된 기업수준에서든 모든 정책들은 노사합의적인 방식을 통해 구축되고 실행되었다.

그러한 형식적 특성은 정책의 내용에도 반영되어 노사 모두의 일정한 양보를 통한 공동선의 수호에 맞추어진 정책들이 구축되었다고 할 수 있다. 즉, 단축조업을 비롯한 내부 수량적 유연성을 중시하는 경향은 독일의 기업과 사회 전반에서 노동과 자본이 상대방을 배려하는 태도를 심화시켜 왔던 것과 관련이 깊다. 노동은 임금을 덜 받고 자본은 해고를 피하도록 하는 조치는 서로 한 발씩 양보를 한 결과이며 상대방의 이해를 고려한 성숙한 태도이다. 또 신뢰받는 국가는 이러한 선택지를 장려하고 촉진시키는 역할을 적극적으로 수행했다. 이러한 모습은 모두 응집력 있는 사회, 사회적 합의의 경향이 높은 사회의 특성을 보여준다.

3. 고용촉진적 노동시장개혁과 사회적 합의⁶

독일 사회는 글로벌 금융위기 이전인 1990년대부터 높은 실업률로 인해 사회적 위기극복을 심각하게 고민하고 있었다. 급기야 2000년대 초반에 이를 위한 노동개혁 및 사회복지개혁이 단행되었는데, 그것은 소위 ‘하르츠 개혁’과 ‘아젠다2010’이라 불리는 일련의 제도 변화였다. 하르츠 개혁은 원래 폴 크스바겐사의 노동이사인 페터 하르츠(Peter Hartz) 박사가 주도하여 구축한 하르츠 위원회에서 구상한 하르츠 보고서(Hartz Bericht)를 토대로 한다. 2002년에 발간된 이 보고서에는 소위 13개 개혁모듈이 담겨 있었고, 이는 2003년부터 하나씩 실행되어 갔다.

실행과정에서 정부는 하르츠 법안을 만들어 1장(Hartz I)부터 4장(Hartz IV)까지로 명하며 각각을 점진적으로 실행해 갔다. 2003년 3월에는 아젠다 2010의 이름으로 노동시장, 사회복지체제 및 산업을 대상으로 하는 대규모의 개혁프로그램을 발표하면서 이를 하르츠 법안과 연계 지었다. 하르츠 법안 1장부터 4장은 앞서 간행된 하르츠 보고서의 13개 모듈의 내용을 주축으로 구축되었으며, 그 개혁안은 대부분 독일 노동시장의 구조변동에 큰 합의를 지니며 실업타파와 고용창출을 겨냥한 것들이었다.

당시 단행된 노동시장 개혁안들의 주된 방안들을 살펴보면, 가장 핵심은 연방고용청(BA)을 개혁하여 일자리 중계 서비스를 신속하고 효율적으로 진행시키겠다는 것으로, 그러한 취지에서 소위 고용센터(Job Center)를 고용청 안에 두어 핵심기능을 담당하게 했다. 잡센터가 관할하는 근로자파견업체로 PSA(Personal Service Agency)라는 이름의 기관을 설립, BA로부터 실업자를 넘겨받아 파견하거나 교육하는 등의 방식으로 적극적으로 취업을 촉진하게도 했다. 종래에 경미고용이라고 칭해졌던 소득한도 325유로 미만의 허드렛일자리를 미니잡(Mini-Jobs)으로 칭하며 그 한도를 400유로 대로 인상시키고, 주당 15시간 이내로 두었던 노동시간 제한규정도 삭제하며 여러 혜택을

6. 이 절의 내용의 일부는 박명준(2013) 2절의 내용 가운데 일부와 겹침을 밝힌다.

부여, 그 활성화를 유도했다. 구체적으로 민간부문에서 사용자의 고용보험 분담금 의무를 없애며, 다른 사회보험의 비중도 대폭 줄여, 전체적인 고용부담비용을 최고 13.5%만 들도록 하는 등, 고용의 부담을 줄이면서 저임금 파트타임 일자리의 다량 창출을 모색했던 것이다. 또한 소위 ‘자기회사(Ich AG)’ 제도를 도입하여 실업자나 실업이 우려되는 자가 생계형 창업(Existenzgründung)시 그를 지원하는 정책으로 일종의 전직지원금제도(Ueberbrückungsgeld)를 활성화시키려 했다. 실업 및 사회부조제도를 정비하여 실업자들에 대한 ‘요구(demanding)’, 즉 적합한(suitable) 일자리를 받아들이도록 규율을 강화하고 고령자에 대한 실업급여를 삭감하는 방안도 구축했다. 구체적으로 종래의 실업급여, 실업부조, 사회부조로 구분되었던 체계에서 후자 둘을 통합시켜 실업급여 II로 칭하였고, 전자를 실업급여 I으로 칭하며 사회부조를 대폭 줄여 사회급여의 이름으로 매우 축소시켰다. 그러면서 실업급여 I의 수급기간을 12개월로 단축시켰고(55세 이상은 18개월). 실업급여 II는 자산조사(means test)를 통해 직전 순임금의 53~57%에 해당하는 금액을 기한에 제한 없이 지급되도록 했다. 이들 이외에도 하르츠 개혁은 고령자들이 재취업을 할 때에 상대적으로 임금이 낮아질 경우, 직전 수준으로 보충하는 방안 등을 마련해 고령자들의 취업을 촉진시켰고, 청년들의 취업을 활성화시키기 위하여 교육훈련 비용을 지원해 주는 방안 등을 고안기도 하였다.

하르츠 개혁안의 일부는 실행 이후 더욱 더 진화해 가면서 지속성을 지니기도 하였고, 일부는 그 효과가 미진하여 폐지되기도 하였다. 중요한 것은 이러한 개혁안들이 지녔던 핵심적인 지향점이었는데, 그 핵심은 세 가지로 요약된다. 첫째는 실업자들에 대한 지원의 축소와 그들을 노동시장으로 유인하는 조치의 강화이다. 둘째는 그들에 대한 일자리 중계를 신속화시킨 것이다. 셋째는 그들이 취할 수 있는 일자리의 경량화, 즉 풀타임-정규직보다 좋지 않지만 여러 면에서 사용자들의 부담을 덜 수 있는 일자리를 만든 것 등이다.

이러한 노동시장 개혁을 통하여 고용을 촉진시키는 방향으로 구축된 새로운 제도적 기제들은, 경제위기의 상황에서 일정하게나마 더 많은 실업자들이

양산되지 않도록 했고, 상대적으로 일자리의 질이 떨어지더라도 위기 이후 고용이 신속히 늘어나는데 기여를 한 면이 있다. 적어도 실업자들을 고용으로 이끌어 내는 쪽으로, 그리고 비록 취약한 일자리일지라도, 예컨대 미니잡이나 파견노동 등이 보여주듯이, 일정하게 고용증대를 이루어 내는 쪽으로 효과를 지니고 있었다. 다만 경제위기가 고용위기로 빠지지 않도록 하는 데에 있어서, 그리고 신속한 경기회복을 이루도록 함에 있어서, 하르츠 개혁만이 결정적이라고 해석하는 것은 조심스러운 바이다.⁷

하르츠 개혁의 추진 과정에 대해서나 그것의 내용에 대해서나 독일의 높은 사회의 질 내지는 높은 사회적 합의 지향성과 관련해서 어떠한 평가를 내릴지는 매우 민감한 주제이다. 일단 그 과정은 일정하게 사회적 합의지향성에서 벗어난 면이 있다. 이 개혁은 그 이전에 적녹연정 하에서 추진된 사회적 합의의 모델인 ‘고용연대’의 실패 이후 상대적으로 정부주도의 방식으로 이루어졌기 때문이다. 게다가 내용상으로 하르츠 개혁은 사실 사회적 응집력의 훼손을 초래하는 위험을 지니고 있었다. 특히 실업부조와 사회부조의 대폭적인 축소가 대표적인 예로, 실업자들에 대한 복지의 축소는 사회적 기본권에 대한 훼손을 초래했다. 이에 대한 반발로 심대한 사회적 갈등이 초래되었고, 사회민주당이 분당이 되는 사태까지 촉발되었다. 결국 적녹연정 2기는 4년의 임기를 다 채우지 못하고 막을 내리게 된 것에는 하르츠 개혁의 여파가 크다.

그럼에도 불구하고 하르츠 개혁이 사회적 합의와 무관한 것은 아니었다. 우선 개혁의 기본 모토는 어디까지나 독일 사회국가의 해체(Abbau)가 아닌 재구축(Umbau)에 있었다. 개혁 이후 노동시장의 안전망이 상대적으로 얇아지고 유연성이 증진되었다고 하더라도 그것이 종래의 소위 사회적 시장경제의 질서 자체를 뿌리 채 뒤흔들었다고 보기는 어렵다. 또한 하르츠 위원회에는 노동조합의 대표도 참석을 했고, 애초부터 정부주도적 방식을 고집했던 것이 아니라 이미 수년간 사회적 이해대표들이 합의지향적 노력을 하면서 개

7. 미니잡이나 파견노동은 표피적으로 일자리의 수를 늘리기는 했으나 그렇다고 독일 노동시장에서 전체 노동시간의 총량(Volume)을 늘리는데 기여하지 못하고 오히려 노동시장의 취약화를 부추겼다는 비판을 받고 있기도 하다.

혁방안을 조율했던 경험을 토대로 개혁안이 구성된 것이었다. 그것으로 인해 정치적 혼란이 초래되었으나, 이는 역으로 섬세한 사회적 합의에 기초하지 못한 정책적 선택은 국민들의 심판에 직면한다는 것을 보여준 면에서, 그것을 중심으로 전개된 일련의 주요한 정치적 과정은 사회적 합의를 중시하는 독일 사회의 면모를 반영해 드러내 준 것이라 할 수 있다.

V. 결론

독일이 경제위기를 신속하게 극복해 낸 것은 그리스가 그것에 빠져서 힘겨운 상황에 처한 것이나 우리나라가 1998년 IMF 위기를 맞이하여 심각한 고용위기에 처했던 것에 비하여 매우 대조적이다. 위기의 극복방식 속에는 독일 노동시장의 제도와 행위자, 그리고 문화의 특성이 뒤섞여 내재해 있다. 다시 말해서 독일의 정부를 포함한 노동자, 기업 등 이해관계를 달리하는 경제주체들이 고용친화적인 정책선택을 할 수 있었던 것에는 독일의 사회적 합의의 기반이 중요한 바탕이었다는 것이다.

복잡성과 다양성이 심화되는 현대사회에서 구성원들의 신뢰와 협력을 통해서 갈등을 줄이고, 에너지를 모아 더 나은 발전을 위한 동력으로 삼을 수 있는가는 국가경쟁력의 중요한 축이다(박희봉 외, 2012). 이 연구에서는 독일이 사회의 질이 높고 사회적 합의의 기초가 두터움을 경험분석을 통해 확인하였고, 그러한 특성은 독일이 경제위기를 극복하는 과정에서 작용한 노동정책의 형성의 사례에서 확인할 수 있다는 것을 보였다. 그러써, 독일의 고용친화적 정책선택과 독일사회가 보유하고 있는 높은 사회적 응집력을 핵심으로 하는 사회의 질이 서로 연계되어 있음을 주장하였다.

독일의 모습에서 확인할 수 있듯이, 사회적 합의의 촉진과 응집력의 신장을 유도해 내기 위해서는 사회적 투명성과 신뢰성의 증진이 필수적이며, 나아가 상이한 이해를 지닌 집단들 간의 소통과 상호이해의 증진이 필요하다. 그것을 위하여 민주주의의 원칙 위에서 작동하는 조직체들의 활성화와, 연대

의 원리에 기초한 시민들의 결사체들이 활성화되는 것 역시 요구된다. 또한 독일 사회의 모습은 합의의 경향이 강하고 응집력이 높은 사회가 위기의 상황에서 특히 효과적인 대응을 할 수 있음을 알려준다. 무엇보다도 의미심장한 것은 응집력 있는 사회가 하루아침에 이루어진 것이 아니며, 사회적 시장경제라고 하는 메타수준에서의 사회적 합의와 타협의 원리를 지속적으로 그 기반으로 삼고 있다는 점이다. 특히 이는 계층 간, 지역 간, 세대 간 간극 속에서 사회가 분화를 넘어 분열을 해 가고 있는 우리에게 큰 교훈을 안겨준다.

투고일자: 2013-04-17 심사일자: 2013-05-14 게재확정: 2013-06-24

참고문헌

- 김난영·구민교. 2011. “미국, 독일, 일본, 한국의 신성장동력정책 비교연구 — 정책의 수렴과 경로의존성을 중심으로.” 『한국정책학회보』 제20권 4호 pp. 402-446.
- 김면희. 2006. “독일의 통합 정치와 도전들: 제도화와 해체의 변증법.” 『한독사회과학논총』 제16권 1호 pp. 165-187.
- 김성수. 2010. “독일의 사회적 시장경제에서 복지국가의 변화.” 『한국정책학회 춘계학술발표논문집』. pp. 87-103.
- 김순임·민춘기. 2011. “한국과 독일의 다문화 상황 비교와 시사점.” 『독어교육』 52집. pp. 285-309.
- 김용원. 2012. “사회적 합의주의의 성공가능성에 관한 연구 — 한국과 독일 사례의 비교를 중심으로.” 『한국협동조합연구』 제30권 2호 pp. 79-105.
- 김종범. 2012. “세계경제위기와 남유럽복지모델의 상관성: 이탈리아와 스페인의 복지정책을 중심으로.” 『유럽연구』 제29권 3호 pp. 33-62.
- 김필현. 2010. “PIIGS 국가부도 위기의 교훈.” 『KERI Insight』 제10권 11호 pp. 1-26.
- 대외경제정책연구원. 2011. “최근 독일 경제 활성화의 주요 요인과 향후 전망.” 『KIEP 지역경제포커스』 제5권 15호 pp. 1-10.
- 박관규. 2012. “사회단체와 정부 관계의 결정 요인: 참여, 규제, 상호의존, 제도화 및 정부 수준에 따른 다양성.” 『지방행정연구』 제26권 4호 pp. 85-114.
- 박명준. 2011. “독일의 비정규직 증가와 노사관계의 변모: 파견근로의 증대로 인한 노사관계의 업종별 변화, 갈등 및 대응 양상.” 『국제노동브리프』(한국노동연구원) 제9권 3호 pp. 71-79.
- _____. 2012. “주요 선진국 외국정부와 기업의 고용친화적 정책: 미국, 일본, 독일의 사

- 레와 함의.” 장흥근·박명준(편), 『대기업 고용책임의 확대방안 연구』. 한국노동연구원. pp. 87-153.
- _____. 2012. “일자리 나누기와 노동연대 독일의 노동시장 내적 유연화 정책.” 윤홍식(편), 『우리는 한배를 타고 있다: 보편적 복지국가를 향한 노동과 시민의 친복지연대』. 이매진. pp. 135-147.
- _____. 2013. “독일의 경제부상, 어떻게 볼 것인가.” 『시민과 세계』 제23호 pp. 100-113.
- 박종민·배정현. 2011. “정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출.” 『정부학연구』 제17권 2호 pp. 117-143.
- 박흥기. 2003. “독일의 사회적 시장경제: 이론적 기초와 실제.” 『비교경제연구』 제10권 2호 pp. 41-85.
- 박희봉·이희창·전지용·강재상·임명수·김태순·서승현. 2012. “신뢰 유형별 국가경쟁력에 미치는 영향 비교: OECD 19개국과 주요 18개 비회원국을 중심으로.” 『한국행정논집』 제24권 1호 pp. 77-103.
- 사회발전연구소. 2008. 『사회의 질 연구 자료집』.
- 성태규. 2002. “독일 질서자유주의에서의 정치적 질서정책: 시장경제와 민주주의의 발전을 위한 함축.” 『국제정치논총』 제42권 2호 pp. 217-236.
- 안승국. 2012. “아시아에 있어서 정치·사회적 신뢰와 결사체민주주의.” 『비교민주주의 연구』 제8권 1호 pp. 63-86.
- 어기구. 2009. “독일의 경제위기 탈출과 고용전략.” 어기구·심창학·손혜경 외(편), 『주요 국가들의 경제위기 탈출과 고용전략』. 한국노동중앙연구원. pp. 7-54.
- 오승구. 2005. 『독일경제위기를 어떻게 볼 것인가』. 삼성경제연구소 SERI 연구에세이 17.
- 이규영. 2010. “독일의 2009년 노동시장 현황과 2010년 전망.” 『국제노동브리프』(한국노동연구원) 제8권 1호 pp. 21-33.
- _____. 2009. “경제위기 극복을 위한 독일의 경기활성화 정책.” 『국제노동브리프』(한국노동연구원) 제7권 4호 pp. 37-47.
- 이성기·이승협. 2006. “독일 노동복지정책 개혁에 관한 연구: 실업급여, 실업부조 및 사회부조의 개혁 논의를 중심으로.” 『사회복지정책』 제24권 pp. 413-436.
- 이재열. 2009a. “‘사회의 질과’와 ‘삶의 질’.” 『한국의 사회동향과 삶의 질』. 한국사회학회 특별 심포지엄 자료집.
- _____. 2009b. “무너진 신뢰, 지체된 투명성.” 『한국사회의 트렌드를 읽는다: 국민의식 조사를 통해서 본 외환위기 10년』. 서울: 서울대학교출판부.
- 이정연·김강식. 2011. “경제위기에 대응한 독일기업의 고용유연성 제고 전략.” 『경상논총』 제29권 1호 pp. 65-83.
- 정창화. 2005. “독일 노동시장의 개혁정책에 관한 연구.” 『한독사회과학논총』 제15권 1호 pp. 81-111.
- 정창화·허영식. 2012. “사회통합의 관점에서 바라본 다문화주의와 공화주의적 주도문화: 독일의 사례를 중심으로.” 『유럽연구』 제30권 1호 pp. 73-101.
- 조경엽·송원근·유진성·김미애. 2013. “성공한 복지와 실패한 복지.” 『KERI Insight』

- 제13권 2호 pp. 1-35.
- 최성수. 2000. “선진국 사회적 합의주의의 특성과 시사점.” 한국경제연구원.
- 최승호. 2012. “1990년대 중반 이후 독일 노동시장의 유연화 방식에 대한 고찰.” 『한독 사회과학논총』 제22권 4호 pp. 97-130.
- 최진식. 2012. “직관적 탐지이론을 통한 정부의 위험관리역량에 대한 신뢰요인에 관한 연구.” 『한국행정학회 하계학술발표논문집』. pp. 1-11.
- 황규성. 2008. “2000년대 독일 노동시장 개혁과 복지국가의 미시적 작동방식 변화.” 『노동정책연구』 제8권 pp. 151-183.
- Birk, Rolf. 2003. “독일에서의 노동법 개정: 독일 정부의 아젠다 2010에 관한 고찰.” 『노동법학』 제17권 pp. 294-339.
- Bothfeld, Silke, Werner Sesselmeier, 2009. Claudia Bogedan (Ed.), *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft: Vom Arbeitsfoederungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*, VS Verlag.
- Bourdieu, P. 1983. Forms of Capital. J. G. Richardson, ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press.
- Buntenbach, Annelie. 2009. “Hartz-Reformen: Viel Bewegung neue Probleme wenig Fortschritt.” In Seifert, Hartmut, Olaf Struck (Ed.), *Arbeitsmarkt und Sozialpolitik: Kontroversen um Effizienz und soziale Sicherheit*. VS Verlag.
- Coleman, J. 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital.” *American Journal of Sociology*, 94: 95-120.
- Council of Europe. 2005. *Concerted Development of Social Cohesion Indicators: Methodological Guide*, Belgium: Council of Europe Publishing.
- Evans, P. 1996. “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy.” *World Development*, 24(6): 1119-1132.
- Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Granovetter, M. 1973. “The Strength of Weak Ties.” *American Journal of Sociology*, 78: 1360-1380.
- Hartmut Seifert. 2013. “독일의 노동시장 현황: 비정규직 고용 및 전망.” 『국제노동브리프』(한국노동연구원) 제11권 2호 pp. 15-25.
- Hasse, R., H. Schneider, and K. Weigelt (Hrsg.) 2002. *Lexikon Soziale Marktwirtschaft*, Wirtschaftspolitik von A bis Z, Paderborn.
- Hassel, Anke and Christof Schiller. 2010. *Der Fall Hartz IV: Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht*, Campus.
- Palier, Bruno. 2010. “Ordering Change: Understanding the ‘Bismarckian’ Welfare Reform Trajectory.” In Bruno Palier (Ed.), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Putnam, Robert. 1995. “Turning in, Turning out: The strange Disappearance of Social Capital in America.” *Political Science and Politics*, 28: 664-683.

- Schneider et al. 2010. Shadow Economies All over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007. Policy Research Working Paper 5356. World Bank.
- Siegrist, M, T. C. Earle, and H. Gutscher. 2003. "Test of a Trust and Confidence Model in the Applied Context of Electromagnetic Field (EMF) Risks." *Risk Analysis*, 23(4): 705-716.
- Schmid, Gnther. 2008. "독일 고용정책의 주요 개혁과 성과." 『국제노동브리프』(한국노동연구원) 제6권 7호. pp. 20-30.
- 기획재정부. 2012. 『독일경제 호조의 4가지 요인 및 시사점』. 보도자료.
- 필러-셀, 티. 2010. "정부 개입 유효성 확인 복지국가 재구축 나서야. 금융위기 극복한 독일경제의 선택." 『한겨레신문』 2010년 11월 2일자. http://www.hani.co.kr/arti/economy/heri_review/446613.html(검색일: 2013. 9. 9).
- Institut fr Demoskopie(IFD). 2010.
- OECD Employment Outlook. 2010.
- OECD statics. 2011.

Utilities of Social Quality and Social-Consensus-Orientation: On the Overcome of the Economic Crisis in Germany

Ju-hyun Kim

Research Professor, the Institute for Social Development and Policy Research
Seoul National University

Myung Joon Park

Research Fellow, Korea Labor Institute

The 2008 global economic crisis swept through the world, revealing the economic vulnerability even in the most prosperous nations such as US and Japan. Surprisingly, Germany has overcome the crisis more smoothly than other nations and been maintaining a stable socioeconomic order, while many nations are still struggling. Germany overcame the crisis by way of the strategic and efficient mobilization of institutional and policy means especially to avoid a labor market crisis. More specifically, it enabled the government, private companies and the labor unions to practice labor-friendly behaviors by expanding internal-numerical flexibility in the labor market and established social policies and systems encouraging employment even before the occurrence of the financial crisis. We argue that the adoption of these policies is closely related to the stable Social Quality embedded in German society. According to our analysis, Germany has extraordinarily high social cohesion, which implicates strong orientation at social consensus entailing a high level of social trust. We interpret that this tendency is derived from the tradition of the German 'social market economy (Soziale Marktwirtschaft)' established in the mid-20th century, which highlights labor friendly policies and stable and harmonious labor-management relations. In our opinion, these characteristics of the German society facilitated development of the means necessary to efficiently mitigate the crisis.

Keywords: Germany, Economic Crisis, Social Quality, labor reforms

김주현. 서울대학교 사회발전연구소
경기도 군포시 오금동 삼익소월아파트 382-1103
Tel_010-6208-3826 E-mail_ haha0929@empal.com

박명준. 한국노동연구원
서울시 성북구 돈암 2동 한신아파트 106-604
Tel_010-9194-9270 E-mail_ mjnpark@kli.re.kr