

2003년 독일 노동시장 개혁

박 명 준

(독일 쾰른대학교
경제사회과학대학 박사과정)

■ 독일 노동시장 개혁안

2002년 8월 총리선거를 앞두고 당시 사회민주당의 게하르트 슈뢰더 총리와 폭스바겐사의 사장인 페터 하르츠 박사는 400만명을 웃도는 실업자 수를 3년 안에 절반으로 줄일 독일 노동시장개혁의 마스터플랜을 전격 공개했다. 소위 “하르츠 보고서(Hartz-Bericht)”로 불리는 이 개혁안의 원래 제목은 “노동시장의 현대적서비스 (Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)”인데, 작년 10월 선거에서 슈뢰더 정권은 재집권에 성공하자, 기존의 노동사회부와 경제부를 통합해서 거대 부서인 경제노동부로 확장시키고, 기존의 보건부를 보건사회보장부로 확대하는 내각개편¹⁾을 단행하고, 곧장 이 보고서의 내용들의 법제화를 추진, 연말에 의회를 통과시켰다. 그리하여 올해 1월1일부터 하르츠의 개혁안은 공식적으로 법적인 효력을 발휘하게 되었다. 향후 수 년간 독일은 이 보고서의 내용대로 노동시장의 제도와 시스템을 개혁해 나갈 것이다. 따라서 이 내용을 살펴보는 것은 향후 독일노동시장의 변모과정을 이해하는 첩경이라 하겠다. 사용자단체와 노동조합도 모두 이 보고서의 작성과정에서부터 참여하고 협력하면서 원칙적으로 이 개혁안

1) 슈뢰더 정부는 작년 10월 내각 체제를 부분적으로 개편, 이전 집권기보다 하나 적은 13개의 부서로 내각을 정리했다.

에 대해 지지하고 있다.

■ 하르츠 보고서의 내용²⁾

먼저 “하르츠 보고서”의 주요한 아이디어와 개혁방안의 핵심원칙을 살펴보자. 보고서는 그 동안 실업자수가 줄지 않았던 것의 핵심적인 원인으로 기존의 연방노동청(die Bundesanstalt für Arbeit: BA)³⁾이 직업알선 기관으로서의 역할에

2) Hartz, Peter, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht der Kommission, 2002, (<http://www.bma.bund.de/download/Hartz-Kommission/kurzfassung.pdf>)

독일 정부 인터넷 홈페이지, “Arbeitsmarkt-Reformgesetze in Kraft getreten”, (<http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Arbeit-,9252/Das-Hartz-Konzept-und-seine-Um.htm>), 2003년 1월 1일자

독일 정부 인터넷 홈페이지, “Fragen und Antworten zu den Vorschlägen der Hartz-Kommission”, (<http://www.bundesregierung.de/hemen-A-Z/Arbeit-,9328/Fragen-und-Antworten-zum-Konzept.htm>), 2002년 8월 22일자

3) 작년 2월 소위 ‘노동청 스캔들’로 야고다 청장이 물러난 이후 새로 노동청의 수장을 맡게 된 사민당의 정치가 게르스터는, 8월부터 노동청의 ‘혁명과 같은’ 개혁을 부르짖으며, 직원들이 관료제의 구태를 벗어나 고객서비스에 전념할 수 있도록 조직개편을 추진했다. 이때부터 노동청은 직업에이전트로의 역할 변화를 모색하며 2년간의 내부개혁과정에 착수했다. 이 기간 동안

서 실패했다고 하는 제도상의 문제를 지적한다. 보고서가 담고 있는 핵심적인 방향은 두 가지로, 하나는 신속하고 지속적인 직업알선을 위한 보다 나은 제도적인 틀을 구축하는 것이며, 다른 하나는 고용 자체가 절대적으로 늘어날 수 있는 다양한 교량들을 만들어 새로운 고용의 장을 창출하는 것이다. 이를 위하여 연방노동청을 그 성격에 있어서 더 이상 관청이 아니라 민간경제의 구조적인 서비스 기관인 잡센터(JobCenter)로 전환시키고, 그것이 노동중계소로서 훨씬 기민하게 다리역할을 하도록 여러 가지 제도적인 장치들을 마련한다. 새로 위질 연방노동청은 고객(구직자)지향 및 경쟁지향의 노동시장을 추구한다. 그리고 이를 위한 개혁안은 촉진(Fördern)과 요구(Fordern)의 두 가지 원리가 동시에 작동하도록 만들어졌다. 즉, BA는 구직자를 돕되 이는 그가 반드시 자발적으로 프로그램에 임하고 따른다는 것을 전제로 하는 것이다. 개혁안은 촉진을 성공적으로 하기 위해서 연방노동청 내부의 관료주의를 타파하는 것을 필수적인 과제로 인식하며, 중계기관의 역할

더 이상 신규직원을 모집하지 않음은 물론이며, 현재 있는 22,000명의 내부직원들이 ‘고객중심’의 ‘효율적’이고 ‘유연한’ 노동중계인으로 거듭나서 하르츠 개혁안의 충실한 실현자들이 되도록 대대적인 조직개편을 이를 전망이다. 이를 위해 게르스터는 노동청의 독립기관화를 역설했고, 현재 그의 개혁은 순조롭게 진행되고 있는 듯하다.

이 실효성 있는 것이 되도록 하기 위하여 참여자의 능동성과 책임을 법률로 정하였다.

개혁안의 원칙은 구체적으로 13개의 개혁모듈(Innovationsmodule)을 핵심내용으로 하여 실제 정책으로 전환되게 된다.

1. 새로운 시스템에서는 잡센터(Job Center)를 신설, 이전의 노동사무소(Arbeitsamt)의 기능을 전환시키고, 잡센터 직원들의 업무를 직업알선으로 집중화시킨다. 잡센터는 기존의 노동사무소의 업무에 더해서 구직자를 위한 상담과 보호의 기능까지 맡는다. 또한 구직자 뿐 아니라 중소기업들의 인력요구 현황 파악을 만들어 산업별로 개별 기업들을 특별히 관리하게 하여 구직자와 기업사이에서 신속하게 직업알선이 이루어지도록 한다.

2. 개혁안에서 실업은 “얼굴을 부여받는다”. 즉 실업자의 개인적인 처지와 상황이 노동중계 과정에 소상히 드러나 세심하게 고려가 되도록 한다. 특히 부양가족이 있는 사람은 실업의 부담이 보다 심각하다는 점을 감안, 개혁안은 자녀와 부양가족이 있는 이들에게 우선권을 부여한다. 또한 지금까지의 자녀보육 시스템에 직업알선 시스템을 결합시켜서 각급 기관들 및 기업들로 하여금 자녀가 있는 노동자들을 위한 자녀보육 시설을 반드시 갖추도록 한다.

3. 지리적, 물질적, 기능적 및 사회적 인 범주에 따라 기대가능성(Zumutbarkeit)

을 선별하고 거기에 자발성과 의무를 결합한다. 예컨대, 미혼의 독신거주 실업자가 잡센터에서 소개한 직업을 수용할 여지는 부양의무를 지니고 있는 미혼 실업자에 비해 높다고 할 수 있다. 특히 미혼자는 이동가능성이 높기 때문에 그에게 적합한 일자리는 전국적인 수준에서 찾을 수 있다. 만일 다른 지방의 일자리가 제공될 경우에는 이주비도 제공된다. 그러나 실업자가 소개된 직업을 거절할 경우, 그는 그 직업이 자기가 받아들일 수 없다는 것을 반드시 증명해야만 한다.

4. 잡센터는 청년실업자가 능동적으로 훈련 또는 교육의 기회를 찾지 않고 집에 머물러 있지 않도록 돌볼 의무를 지닌다. 나아가 청년 실업자들에게 직업 및 훈련범주에 따라 “교육시간 및 가치증서(das AusbildungsZeit-Wertpapier)”를 발부하여, 이 증서를 소지한 청년실업자에게는 여러 기관으로부터 재정적인 도움을 받게 하여 교육·훈련의 기회를 보장해 준다.

5. 점점 노령화되어 가는 유럽 전반의 인구학적인 추세 속에서 실업자 역시 노령화되고 있음을 감안, 이들을 위한 고용촉진 방안을 강구한다. 특히 기존의 실업보험을 임금보험으로 대체하여, 55세 이상의 실업자를 위하여 퇴직 이후 첫 해 동안은 상실된 소득의 일부를 낮은 보수의 일을 통해 보상받게 한다. 또 고령의 실업자가 새로운 고용기회를 가지게 되면 그를 위한 실업보험부담금을

낮추어 준다.

6. 기존의 실업구제와 사회구제 시스템의 양립은 행정적인 낭비와 비효율을 야기시킨다고 판단, 이를 통합해서 운영할 방안을 세운다. 이를 위해 구제범주를 실업수당 I 과 II 그리고 사회수당으로 삼분, 구제의 범주를 명확히 하여 역할이 중복되지 않도록 한다.

7. 기업을 위한 고용결산 및 보너스 시스템을 만들어 모든 기업들로 하여금 일자리를 지키고 창출할 의무를 지니게 한다. 잡센터와 컴피텐츠센터는 기업들에게 고용상담 서비스를 제공한다. 긍정적인 고용발전을 이룬 기업에게는 보너스를 주어 실업보험부담금을 줄여준다.

8. 개혁안의 획기적인 부분이라고 할 수 있는 개인서비스대행사(PSA)는 실업감축을 위한 핵심도구라고 할 수 있다. PSA는 임시노동회사처럼 활동하면서, 실업자들을 새로운 사용자가 장기적으로 채용할 수 있도록 대여해주는 기관이다. 모든 실업자들은 PSA에 소속되게 되며 이는 잡센터의 제안을 통해서 이루어진다. 즉 모든 잡센터에 PSA를 설치하여, 전자로 하여금 자유로운 중계자로서 후자와 계약을 맺도록 한다. 그리고 이 대행사들은 자신들에게 속하게 된 실업자들을 제한된 기간 동안 기업들에 중계를 한다 이러한 PSA의 목표는 고용장벽을 극복하고 실업자를 새로운 형태의 직업알선 지향의 근로자 파견을 통해 신속하게 다시 노동시장으로 통합시켜내는 데에 있다고 하겠다.

9. 안전성을 담보한 “자기 주식회사(Ich-AG)” 혹은 “가족 주식회사” 및 미니잡(Mini-Jobs)을 통하여 새로운 고용기회를 늘이고 불법노동(Schwarzarbeit)을 없앤다. 실업자가 자영업 추진을 위해 “자기 주식회사”를 설립하겠다고 등록을 하면 그는 자신의 3년치 실업수당 및 사회보험 수당에 해당하는 돈을 창업비로 지원 받게 된다. 자기 주식회사의 총세금은 10%로 하며, 수입제한은 연간 25,000 유로로 제한한다. 또한 기존에 세금을 면제받던 소규모 노동의 수입 상한선을 325유로에서 500유로로 올리고 이를 미니잡이라고 명명하여 활성화시킨다. 이는 특히 서비스 부문의 자영업자나 가사노동 등에서 기존에 만연했던 음성 불법노동을 양성화시키는데 큰 효과를 거둘 것으로 전망한다.

10. 연방노동청(BA)의 조직과 내부고용구조 자체를 혁신하여 새로운 개혁안의 요구에 적극적으로 부응토록 한다. 이를 위하여 인터넷 등 IT 기술을 적극적으로 업무에 도입시키고, 지역 수준에서의 잡센터(JobCenter)와 연방주 수준에서의 컴피텐츠센터(Kompetenz Center)를 활성화시키는 개혁전략에 부응하는 자율조직으로 내부개혁을 이룬다.

11. 새로운 일자리와 고용발전을 위하여 지방노동사무소(Landesarbeitsämter)를 컴피텐츠센터(Kompetenz Center)로 개조하여 연방국가의 새출발을 도모한다. 컴피텐츠센터는 노동시장정책 및 경제정책을 연결시킨다는 의미에서 지역

(lokal) 수준이 아니라 그 이상의 연방주와 기업 및 경제단체들간의 행정적 상호작용을 조율한다.

12. 실업자 감축 조치를 위한 자금조달은 이 개혁 시스템 안에 내재되어 있다. 개혁안은 이른바 잡플로우터(Job Floaters) 개념을 도입하여 실업자를 위한 재정을 노동을 위한 재정으로 전환시킨다. 이는 대체로 중소기업이 실업자를 고용할 경우 대부의 형태로 재정패키지를 지원해 주는 방안이다. 잡플로우터는 새로운 일자리를 창출하는 모든 기업에게 제공되며, 10만 유로 범위 내에서 이루어진다. 보고서는 실업자 수가 200만명 수준으로 감축되면 이는 약 196억 유로에 해당하는 실업수당 및 실업보조금의 절감을 가져다 줄 것으로 전망한다. 이 액수의 일부가 다시 Ich-AG나 PSA를 통한 고용촉진을 위해 재투자되면 개혁안은 보다 가속화될 수 있다고 보고서는 내다 보고 있다.

13. 끝으로 보고서는 개혁안이 지난 수년간 추진되었던 노사정 협의체 메커니즘인 일자리를 위한 연대(Bndnis für Arbeit)의 연장선에 있음을 지적하며, 유관 조직들, 단체들의 적극적인 후원과 협조가 절실함을 강조한다. 일자리를 위한 연대는 이미 1990년대 중반 기민당의 콜(Kohl) 수상 집권기에 제안이 되어 지난 1차 적녹연정 때 적극적으로 추진되다가 현재 소강상태에 있다. 2차 적녹연정에서도 그 골간은 계속 유지, 발전될 전망으로 있는데, 바로 하르츠 보고

서는 이러한 노동시장 제도기관들의 적극적인 연대를 개혁의 전제로 두고 전사회적인 개혁에의 동참을 기대하고 있다.

■ 현재까지의 상황 및 향후 전망

이상에서 우리는 간략하게나마 “하르츠 보고서”의 주요한 내용들을 살펴보았다. 이 구상의 13개의 개혁모듈이 담은 핵심내용을 요약하자면, (1) 잡센터(Job Center)들의 광범위한 설립을 위한 조치 마련 (2) 직업알선의 속도증진 (3) 재교육(Weiterbildung)시장의 새로운 강화 (4) 장년 노동자들의 고용촉진 (5) 개인서비스대행소(PSA: Personal Service Agenturen) 건립 (6) 자활(Selbständigkeit)을 위한 교량 세우기: 소위 자기-주식회사 (“Ich-AG”) (7) 개별 가계들의 잠재적인 고용역량 활용 등이라고 할 수 있다.

현재 사민당의 노동시장 개혁은 사회보장 개혁이 뒷받침 되어야만 성공할 수 있다. 이에 신임 보건사회보장부 장관 슈미트는 작년 말에 연금 및 의료보험 시스템의 대폭적인 개혁을 추진했다. 고갈되어가는 사회보험 재정의 확보를 위해 그녀는 많은 비판에도 불구하고 기존의 좌파적인 정책을 고수했다. 연금 부담금을 19.1%에서 19.5%로 올렸고, 부담금 납부 대상자 월소득액 한계도 4500 유로 이하에서 5100유로 이하로

높였다. 이에 따라 150만명 가량의 중산층이 연금의무대상자에 포함되게 되었고, 소득에 따라 연금부담금이 높게 책정되는 독일의 연금제도에서, 중산층의 부담이 높아지게 되었다. 공공 의료보험 수가의 인상도 동결시켰고, 의사와 약사들의 소득상승의 가능성도 차단시켰다. 이러한 그녀의 정책에 대해 의사와 약사들은 연말에 대규모 거리시위와 부분파업에 돌입하는 등 강한 반발을 표출했다. 따라서 사회보험개혁의 원활한 추진을 위한 이해조정기구의 필요성이 대두되었고, 작년 12월에 노동시장 개혁에서 하르츠 위원회의 역할에 버금가는 사회보험개혁 위원회인 뤼롭 위원회⁴⁾가 발족했다.

현재로서는 아직 이 보고서의 내용이 어디까지 현실화되어서 얼마나 성공적인 성과를 거둘 지 쉽게 장담할 수 없다. 최근 발표된 경제통계에서 지난 달 실업자 수가 오히려 420만명 수준으로 올라갔다는 비관적인 보도가 있고, 파견 노동자의 임금문제 등 하르츠 개혁안의 구체화와 관련해서 경제단체들과의 의견충돌이 심하게 표출되는 등 그 미래가 쉽지만은 않을 전망이다.

4) 이는 위원장인 경제학자 베른트 뤼롭 교수의 이름을 딴 것이다. 이 위원회에는 노조, 사용자단체, 소비자단체, 정부관료 및 학자 등 각 이해단체 주체들과 전문가들이 참가하여 슈미트 개혁안의 추진과 관련한 의견 조율을 모색하고 있다.