

## 독일 경제특구 논의

Dr. Martin Gilo

(독일 작센주정부 경제부장관)

올 7월, 지난 11월 국회를 통과한 '경제자유구법'이 발효되면, 인천, 광양, 부산을 경제자유구역으로 출범 시키겠다는 산자부 장관의 발표가 있었다. 독일에서도 동독지역의 경기침체 극복을 위해, 과거 기민당 정부의 콜 총리 시절부터 시도되었고, 현 집권당인 사민당/녹색당 연립정부가 공약으로 제시한 바 있는 경제특구와 노동규제완화에 대한 작센주정부 경제부장관의 주장을 소개한다.

올 해 독일 경제성장이 미미할 것으로 예상되는데다, 기업 지불불능 사태가 증가하고 있고, 2003년 2월 실업자 수는 4백7십만 명으로 최근 5년 사이 최고치를 기록하고 있다. 이러한 암울한 경제상황을 타개하기 위해 경제·사회정책 개혁이 시급한 실정이고, 슈뢰더 수상은 작년 8월의 하르츠 보고서<sup>1)</sup>에 이어, 지난 3월 14일 Agenda 2010<sup>2)</sup>을 통해 노동시장개혁 방안들을 발표하며 노동시장 유연화를 계속 주장하고 있다.

경제특구설치는 점포개범법 폐지, 민간 투자협력체 설치와 더불어 슈뢰더 총리의 사민당/녹색당 연립정부의 집권 2기의 주요한 경제개혁의 하나이다. 관련된 논의는 연방정부 경제노동부 클레멘트 장관에 의해 2002년 12월에 경제특구 활성화를 통한 노동규제 완화계획의 일반적 추진안<sup>3)</sup>을 언론에 발표된

- 1) <http://www.bma.bund.de/download/hartz-kommission/kurzfassung.pdf> 국제노동브리프 2003. 1호 참고
- 2) <http://www.bundesregierung.de/index-,413.472319/Mut-zum-Frieden-und-Mut-zur-Ve.htm> 국제노동브리프 2호 세계노동소식 독일 참고.
- 3) 일부 연방법의 효력을 정지시켜 주정부에 입법권을 부여하고 일정 기간(5년)동안 경제개혁

후, 2003년 1월에 작센주정부 경제장관이 작센주에서 시행할 보다 구체화된 안인 “실업율이 특별히 높은 주에 대한 모델 프로젝트”(Modellprojekt für Bundesländer mit besonderes höher Arbeitslosigkeit)<sup>4)</sup>을 발표하고, 2월에는 이 모델의 핵심사항인 6가지 규제완화 조항을 발표하면서 계속 진행되고 있으나, 1.29일 연방경제부에서 「연례 경제보고」발표에 「경제특구 계획」이 언급되지 않고 있고, 3월 14일 슈뢰더 총리의 개혁안 내용에도 포함되지 않았다.

슈뢰더 총리의 3월 14일 노동시장 개혁안의 해고규제완화<sup>5)</sup>에 대해서도 DGB, IG Metall 등 주요 노조측에서는 “해고로부터의 보호법”완화가 고용확대를 촉진하는 것이 아니라 반대로 실업을 조장한다며 규제완화를 반대하고 있어서, 경제특구를 지정하더라도 80명이상 사업장에 해고로부터의 보호법을 적용하자 등의 파격적인 제안이 시행여부는 아직 불투명하다.

이슈에 실린 글은 작센주 경제장관인 Dr. Martin Gilo의 “실업율이 특별히 높은 주

을 수행할 수 있도록 지원한다는 내용(2002년 12월 6일일자 Financial Times Deutschland).

4) 작센주정부 경제부장관 홈페이지 <http://www.sachsen.de/de/wu/smwa/aktuelles/temp/programm/index.html>

5) 해고로부터보호(Kündigungsschutz)의 적용대상을 현재 5명이상의 사업장에서 1명이상의 사업장으로 축소하겠다는 안에 대해서, 독일 사용자단체연합과 야당인 기민당은 10명은 적고 20명이상의 사업장으로 축소해야 한다고 주장하고 있다. <http://www.eiro.eurofound.ie/2003/02/feature/DE0302106F.html>

에 대한 모델 프로젝트”(Modellprojekt für Bundesländer mit besonderes höher Arbeitslosigkeit)<sup>6)</sup>”의 주요 내용이다.

## ■ 고용확대하려면 기업재량권도 확대해야

1945년 2차대전 종전후, 독일은 다년간 연합군의 통치를 받았다. 보다 넓은 서독지역과 수도 베를린의 일부를 미국, 영국, 프랑스, 나머지 동독지역은 구소련의 통치를 받게 되었다. 1949년, 독일 연방공화국(FRG)과 독일민주공화국(GDR)이라는 두 개의 분단국이 생겨났다.

분단독일은 40년간 지속되었다. 그 기간 동안 서독은 눈부신 경제성장을 이룩하였다. 이는 서독 국민의 국가 재건에 대한 노력과 의지, 그리고 자유 및 사회주의 시장경제에 대한 신념을 바탕으로 이룩된 것이다.

동독 국민 또한 노력했다. 그러나 맑스-레닌주의 이데올로기와 사회주의 계획경제체제가 경제 및 사회 발전의 발목을 잡았다. 여행 및 행동의 자유가 허용되지 않았고, 이러한 자유의 속박이 1989년 결국 전체 시스템의 붕괴를 불러오고 말았다.

1990년 독일의 평화통일은 기적에 가까운 일이다. 이제 동독지역의 생활수준은 서독국민들의 막대한 재정지원과 연

6) 작센주 경제장관 홈페이지 <http://www.sachsen.de/de/wu/smwa/aktuelles/temp/programm/index.html>

방정부 및 경제계의 엄청난 투자에 힘입어 서독과 비슷한 수준으로 올라섰다. 그러나, 최근 들어 동독의 약진(Eastern Upturn)이 눈에 띄게 위축되었다. 고실업률이 독일 전역, 특히 동독지역에서 가장 심각한 문제가 되고 있으며, 계속적 증가세를 보이고 있다.<sup>7)</sup>

고실업의 주범은 노동시장의 경직성이다. 기존 일자리를 보호하려는 편향적인 대처로 인해 신규 고용창출에 대한 인센티브가 박탈되고 있다. 특히, 중소기업에게는 유연성 있는 자체 해결책을 통해 거시 및 미시 경제의 변동으로 인한 손실을 보상할 수 있는 그야말로 ‘한숨 돌리고 갈 여유’가 필요하다.

이는 오래전부터 기지의 사실이다. 그러나, 우리 베를린 연방정부는 거창한 선언들을 남발했을 뿐, 정작 필요한 개혁을 이행할 여력을 찾지 못하는 실정이다. 드레스덴의 작센 주 정부 및 경제산업계 전체는 독일은 구조조정을 더 이상 늦출 시간이 없다는데 한 목소리를 내고 있다.

덴마크, 스웨덴, 홀랜드, 아일랜드와 같은 다른 유럽국가들은 경제개혁의 역

량을 시사한바 있다. 국가의 간섭 및 관료주의적 행정절차를 간소화가 재량권 확대, 고용확대로 이어졌다. 작센 주는 이러한 긍정적인 경험을 동독에도 적용하고 싶어한다. 새로운 것을 학습할 능력이 있어야 만이 경쟁력을 유지할 수 있는 것이다.

그러므로, 작센주 정부는 노동법 완화와 임금협상 및 경영조직법(the law on pay agreements and works constitution act) 개정을 골자로 하는 법안을 독일장관회의(the German Council of Ministers)에 상정했다. 이 상정된 법안의 내용은 실업률이 연방정부 평균의 50%를 상회하는 상황에서는 현행법의 규제를 적용하지 않는다는 것이다.

법안의 주요골자는 다음의 6가지로 요약된다.

첫째, 고용보호법(Employment Protection Act)의 적용범위는 80명 초과 사업장(단, 신규 고용분에 한해서)까지로 제한되어야 한다. 현행법은 5인 초과를 기준으로 하고 있기 때문에, 4~5명 규모의 사업장은 신규 고용을 창출하지 않는다. 그러므로, 고용보호법은 사실상 실업 노동자들을 고용으로부터 소외/제외시키고 있는 형국이다. 고용을 보호하는 것이 이 법이 아니라, 기업의 경쟁력이다. 현행 규제는 현직 노동자들만(내부자)을 보호할 뿐, 실직 노동자(외부자)에게는 피해를 입히며 고용창출에는 제동을 걸고 있다. 우리는 반드시 이 제동장치를 풀어야만 한다.

7) 독일 통일 후 구동독 지역에 약 1조 유로를 투입하였으나, 90년대 통일 특수를 제외하고 경제성장은 계속 하락하고 있다. 2002년 독일 경제성장률은 0.6%, 서독은 0.7%, 동독은 -0.1%로 마이너스 성장을 기록했다. 동독지역의 임금과 고용비용은 서독에 근접하나, 생산성(동독지역 1인당 GDP는 서독의 60% 수준)이 낮아 성장률이 마이너스를 기록하고 있고, 실업률은 17.6%로 서독(7.8%)의 2배가 넘는다.

이 문제와 관련, 독일연방정부는 흥미로운 조사결과를 발표했다. 독일 내 5인 이하 규모의 사업장 145만 곳 가운데, 42%가 고용보호법만 아니라면 1~2명 정도를 추가 고용하겠다고 답했다. 우리 법안은 한 사업장내 신규 고용자에 한해서 고용보호법 적용범위를 5명에서 80명으로 완화하지는 내용을 골자로 하고 있고, 이것이 통과되면 작센 주에서 만도 약 4만5천 사업장이 혜택을 볼 수 있게 된다. 한 사업장에서 단 한 명씩만 더 쓰게 되도, '실업과의 전쟁'에는 크나큰 기여를 하게되는 것이다.

둘째, 대기업의 노사는 고용보장조항을 임금관련협상에서 보류할 수 있어야 한다. 매년 노동법원에 제소되는 고용보장 관련 사건 25만 건 가운데 핵심 문제는 퇴직급여에 관한 것이다. 당초 고용계약 체결 시 퇴직금 관련 조항에 대해 합의가 선행되었다면 피할 수도 있는 문제로 당사자간에 불필요한 시간과 노력의 낭비를 막을 수가 있을 것이다. 신규 채용시 사용자는 신규 노동자의 퇴직금 수령 합의를 반드시 확인해야 한다. 이렇게 해야만 법적 고용안정을 피할 수 있다.

셋째, 고용계약 기간 제한 설정에 있어 신축적인 접근을 기대한다. 기업들에게 숨쉴 여유, 즉, 거시 및 미시적 시장 변동에 대응할 수 있도록 해주어야 하는데, 현행의 2년 기한은 너무 짧다. 계약연한을 5년까지로 연장하는 대신 초과근무수당을 인상하고 신규 또는 재고

용 동결하여야 한다.

넷째, 임시직에 대한 인센티브를 강화해야 한다. 독일연방정부가 임시노동 사용자(기업)의 용역비를 기준으로 도입한 제도가 고용시장에 제동을 걸고 있다. 그만큼 기업의 비용부담이 높아지고, 그로 인해 임시직 근로자에게 돌아가는 인센티브가 박탈되기 때문에, 용역 대부자(용역제공업체)의 사업근간이 흔들리게 되는 것이다.

다섯째, 일반적인 임금단체협약 의무는 시류에 맞지 않는다. 특히, 강력한 단체협약에 의해 임금을 결정하는 서독 지역과는 사정이 다른 다수의 동독지역 사업장의 경우는 더욱 그러하다. 노동자 보호 차원에서 마련되어 있는 의무조항은 사실상 모든 과잉보호조항의 경우와 마찬가지로 역효과를 내고 있다. 이 경우에 있어서는 '고용파괴(destruction of jobs)'라는 부작용을 낳고 있다.

여섯 번째의 경우도 마찬가지다. 경영조직법(Works Constitution Act) 상의 노조 약화와 임금협약법의 편의주의 원칙(favorability principle)에 대한 편향된 해석으로 인해, 노측과 사측 모두 발언권을 잃고 있다. 그 취지는 좋으나, 어려운 시기에는 모두 독소조항이 된다. 힘들게 되풀이되는 단체협상라운드보다는 발상의 전환과 의지가 발휘되는 개별 협상이 효과적이다. 협약 당사자의 2/3이상의 다수결 찬성을 얻는다면, 최소한 존재의 위기에 처해있는 사업장에게 만이라도 기업단위의 협약 혹은 개

별 계약의 형태로 한시적으로나마 임금 및 노동환경에 대한 자율결정권을 부여되기를 바란다.

이제까지의 주장을 요약해보면 다음과 같다.

- ① 고용보호법을 완화하여 노동자를 임의로 해고할 수 있는 기업의 범위를 현행 5일 이하 사업장에서 80인 이하 사업장으로 확대한다.
- ② 80인 이하 사업장에서 퇴직금 지급을 보상조건으로 노동자를 신규채용하는 경우, 고용보장조항을 합의로 삭제할 수 있다.
- ③ 임시직 노동자 고용계약기간을 현행 2년에서 최대한 5년까지 체결할 수 있다.
- ④ 임시직 노동자에게 동등대우 원칙을 적용하지 않는다.
- ⑤ 단체협약 구속력의 일률적 적용은 실효성이 없다.
- ⑥ 사측은 특정 조건 하에서는 단체협약에 우선하는 임금 및 노동여건에 대한 내부 기업협의를 할 수 있다.

이 법안은 동독지역만을 위한 것이 아니라 독일 전체의 국익을 도모하자는 취지에서 마련된 것이다. 의회와 독일 연방 주정부들은 같은 배를 탄 공동운명체이다. 연방정부와 함께, 우리 모두는 ‘독일 연방호’의 ‘순항’을 위해 함께 노 저어갈 공동의 책임이 있다. 그러나, 노를 저을 수 있는 힘이 모두 똑같이 강하지가 않다. ‘독일호’가 쾌속항진하기 위해서는 우리 작센 주를 비롯한 일부

주들에게 힘의 충전이 필요한 것이다.

노동법의 완화와 함께, 사회보장제도 전반에 대한 지속적인 구조조정도 시급하다. 의무연금보험, 의료보험, 고용보험, 요양보험(nursing care insurance)에 부담금액이 총고용비용의 40% 이상을 차지한다.

노동시장 악화, 의료비용 지출 증가, 조기퇴직 증가 추세, 기대수명 연장 등이 사회보장시스템에 난제를 던져주고 있다. 그러므로, 모든 이해당사자간에 비용면에서 합당한 방향으로의 사회보장제도 개혁이 필수다. 더 이상 지연시킨다면, 더욱 고통스런 변화가 수반될 뿐이다.

마지막으로, 조세 투명화, 간소화 및 공정화가 필요하다.

당면한 개혁과제들을 해결해야만, 기존의 윤택한 삶을 기반으로 경제 사회의 발전을 지속할 수 있을 것이다. 산업화의 선두에 섰던 모든 국가들과 마찬가지로, 독일은 인구고령화와 출생률 감소로 인한 인구분포 변화의 압박을 받고 있는 형편이다. 장기적으로 볼 때, 이러한 부담을 후세대에 물려준다는 것은 가능하지도 않을 뿐더러 공평하지도 않다. 개혁은 지금 시작되어야 한다.