

독일의 개혁 프로그램 <아젠다 2010>: 어떻게, 얼마나 진행중인가?

박 명 준

(퀸른대 사회학 박사과정)

■ 머리말

<아젠다(Agenda) 2010>은 독일의 현 정부가 추진하고 있는 경제사회개혁의 핵심적인 내용들을 담고 있으면서 최근 계속적으로 정치권 논쟁의 중심에 서 있는 정책 프로그램이다. 2003년 3월 12일 슈뢰더 총리의 국회연설을 통해 발표된 이 프로그램은 2010년까지 독일 경제가 정상화되고 계속해서 세계 최고의 위상을 지켜나가도록 개혁을 추진하겠다는 취지에서 만들어졌다. 그 내용은 경제살리기, 직업훈련 강화, 세제개혁, 교육과 연구 강화, 노동시장 개혁, 의료 개혁, 연금개혁 및 가족지원 등 독일의 경제·사회제도 전반에 걸친 다양한 주제들로 구성되어 있다.¹⁾ 지난 1년여 동안 아젠다 2010은 세부적인 항목별로 다소 시차를 두고 법제화 되었고, 시행에 돌입했으며, 아직도 논의 중인 내용도 상당히 있다.

이제 막 1년 정도가 경과한 상태이기 때문에 <아젠다 2010>의 성과에 대해 전체적으로 단정적인 평가를 내리기는 시기상조라고 하겠다. 대체로 정부는 그간의 진행상황과 성과에 대해 매우 낙관적이고 긍정적으로 진단하고 있다. 그러나 사민당 좌파와 노동조합은 이에 대해 계속해서 강한 불만과 저항을 표출하고 있으며, 사용자 단체와 보수야당들은 보다 더 전폭적인 자유화(Liberalisierung)의 내용을 담은 개혁조치를 취할 것을 요구하고 있다. 실제로 독일 경제지표의 회복과 실업자 수의 감소 등에 있어서 괄목할 만한 진전을 보이고 있지 못하고

1) Die Bundesregierung (2004) Agenda 2010, pp.12-13.
http://www.bundesregierung.de/Anlage608361/Agenda2010_Neuaufgabe.pdf

있기 때문에 현 정부의 긍정적인 평가는 전적으로 신뢰받지 못하고 있다.

본 고에서는 그간 법제화 되었거나 실행된 <아젠다 2010>의 세부 개혁항목들 가운데 주요한 것들을 선택해 그 내용과 경과를 살펴보겠다. 지면의 한계상 모든 주제들을 다루는 것은 곤란한 관계로, 그 내용들 가운데 핵심적인 의미를 지닌다고 판단되는 노동시장 유연화, 실업관련 제도 정비 및 사회보장제도 개혁 등 굵직한 주제들만을 살펴보겠다.²⁾

■ 노동시장 유연화

수공업법(Handwerksrecht) 개정 - 마이스터증서(Meisterbrief) 규제완화

<아젠다 2010>에서는 자영수공업자들의 사업체 설립규정을 완화하여 이들의 일자리를 보호하고, 나아가 이 분야에 새로운 일자리 및 직업훈련기회(Ausbildungsplatz)가 창출될 수 있도록 한다는 취지에서 종래의 까다로웠던 마이스터증서 의무규제를 대폭 완화하였다. 개혁안은 우선 수공업을 단순업종과 근본업종으로 구분하였다. 단순업종이란 3개월 내에 기술습득이 가능한 업종을 말하며, 개혁안은 이 업종에서는 마이스터 증서가 없어도 종사 가능하도록 했다.³⁾ 이로써

2) 앞의 두 주제는 소위 하르츠 보고서(Hartz Report)에 제시된 개혁안을 토대로 한 것이며, 사회보장제도 개혁은 소위 뤼롭위원회(Rürup Kommission)의 활동결과로 마련된 방안을 토대로 한 것이다. 출처에 대한 특별한 언급이 없는 이후 본 고의 내용은 '아젠다 2010'의 공식홈페이지(www.agenda2010.de)에 소개된 것들을 필자가 선별적으로 요약한 것임을 밝힌다.

실질적으로 전체 94종의 수공업들 가운데 53종에서 마이스터 의무가 폐지되었다. 새로운 수공업법의 시행은 2004년 1월 1일부터 이루어졌다.

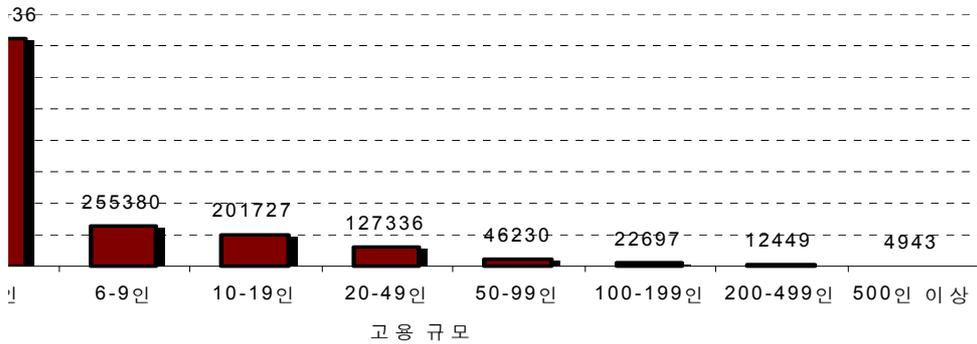
미니잡(Mini Jobs)제도 활성화

<아젠다 2010>은 임시직을 활성화시키는 취지에서 미니잡 제도를 마련하였다. 미니잡이란 그 동안 인정해 오던 경미고용관계(Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse)의 규모를 다소 확대시키며 규제도 보다 완화된 것이다. 이를 통해 사용자로 하여금 정규직을 고용했을 때의 고용부대비용 부담을 줄이게 하여 일자리를 창출하도록 적극적인 유인을 제공한다. <아젠다 2010>에서는 구체적으로 2003년 4월 1일부터 경미고용자의 월 소득한도를 325유로에서 400유로로 인상했고, 동시에 매주 15시간 이내로 두었던 노동시간 규정도 없앴다. 특히 민간부문에서 사용자의 고용보험 분담 의무가 없는 미니잡을 촉진하여, 전체적인 고용부대비용을 최고 13.3%까지만 들도록 했다. 더불어 사용자는 매년 자신의 비용의 10%, 최고 510유로까지를 세금에서 공제받도록 했다. 이와 관련한 가계수표 신고절차도 매우 간소화시켰다.

2003년 4월 1일부터 시행된 미니잡 제도의 성과에 대해 독일 정부는 벌써부터 상당히 고무적이다. '미니잡 센터'는 제도 시행 1년 후에 긍정적인 중간평가 결과를 발표했다

3) 이러한 조치실업자에게 실업보조금을 주는 대신 본인이 희망할 경우 창업자금을 지원하여 자영업자가 되도록 하는 '자기 회사(Ich AG)' 제도의 도입과 연계되어 있기도 하다.

[그림] 독일의 고용규모별 회사수



출처: Bundesanstalt für Arbeit

다. 정부는 당초 장기적으로 약 5백 8십만 건 정도의 비정규고용이 창출될 것을 기대했으나, 1년이 경과한 현재 7백 5십만 건의 비정규직 일자리가 만들어졌다. 민간부문의 미니잡의 수도 뚜렷한 증가를 보여서, 2003년 4월 1일 민간부문에 등록된 미니잡 수는 2만 6천여 개에서 1년 후에는 약 10만 개로 거의 4배나 증대하였다.

미니잡 센터가 설립되면서 신고, 증명 및 세금납부 등도 매우 간소화되었고, 사용자는 고용을 고민하면서, 이전처럼 약 350개의 의료보험사와 약 700여개의 재정청(Finanzamt)을 고려할 필요 없게 되었다. 이러한 업무의 중앙화로 행정비용도 절감되었다.

해고규제법(Kündigungsschutzrecht) 개정

부당한 해고로부터 노동자들을 보호한다는 취지에서 재정된 해고규제법은 그 동안 6인 이상의 사업장들에서 적용되어 왔다. 즉, 5명까지 고용된 사업장에서는 이 법이 면제

가 되었으나, 한시직이든 정규직이든 6번째 피고용인이 생기게 되면 해당 사업장의 모든 노동자들은 해고규제법의 혜택을 받아왔다. 참고로 독일에서는 대체로 5인 이하 사업장의 수가 압도적 다수를 차지하고 있다(그림 참조).

<아젠다 2010>에서는 해고규제 조건을 완화하는 내용으로 법규를 개정하였으며, 이는 2004년 1월 1일부로 시행되었다. 무엇보다도 고용보호법 규정 기준을 5인에서 10인으로 확대해서, 10인 이하의 중소기업의 경우 이전에 비해 신규채용을 쉽게 하도록 하였다. 그러나 새로운 법의 적용은 2004년 1월 1일 이후에 새로 채용된 노동자들에 한해서이고, 10인 이하 규모의 사업장이라고 하더라도 이전에 고용보호법의 적용대상이던 피고용인들의 경우는 여전히 계속해서 해고규제의 혜택을 받도록 배려하였다. 또한, 기업 경영상의 해고의 경우 (1) 회사소속 기간 (2) 연령 (3) 장애정도 (4) 종업원의 생계부담 등 네 가지의 카테고리에 따라 해고자의 선별에 제약을 두기도 하였다.

■ 실업관련 제도개혁 및 실업감축방안 추진

‘자기 회사(Ich-AG)’ 프로그램

<아젠다2010>에서는 실업타개책의 일환으로 ‘자기 회사’ 제도를 도입하였다. 이를 통하여, 실업자들 가운데 자영업자가 될 의지가 있는 사람은 3년간 실업수당 대신 소위 회사설립보조금(Existenzgründungszuschüsse)을 지급받을 수 있게 하였다. 이러한 보조는 창업 초 3년 간의 어려운 단계를 이겨내고, 이들도 사회적인 부담감을 지拂 할 수 있도록 하기 위한 것이다. ‘자기 회사’ 설립자의 연간 소득은 25,000유로를 넘어서는 안 된다. 2003년 1월 이후로 약 116,000명의 실업자들이 ‘자기 회사’를 설립하였고, 종래의 혹은 참신한 사업 아이디어를 자신들 스스로 만들었다.

‘노동을 위한 자본(Kapital für Arbeit)’ 프로그램

‘노동과 혁신을 위한 자본’ 방안은 실업자를 고용하는 기업에게 혜택을 주는 제도이다. 이는 특히 중소기업들에게 고용확대의 동기를 부여하고, 그를 통하여 가능한 한 많은 실업자들이 새로운 일자리를 얻도록 하려는 것이다. 만일 한 기업이 실업자를 장기적으로 고용하게 되면, 새로운 고용시마다 10만 유로까지의 재정보조 옵션을 제공받게 된다. 이는 직업훈련생(Auszubildnede)을 고용할 시에도 마찬가지로이다. 이 방안을 통하여 2002년 11월 1일부터 현재까지 약 1만

2천여 개의 새로운 일자리가 창출되었고, 현재까지 1천 1백 여 개의 새로운 직업훈련자리가 마련되었다.

실업보호법 개정 - 촉진과 요구

국제비교상 독일의 노동자들은 상대적으로 일찍 퇴직을 한다. <아젠다 2010>은 이러한 조기 퇴직의 추세에 제동을 걸어서 연금비용부담을 줄이고, 동시에 임금부대비용(Lohnnebenkosten)도 낮추는 방식으로 실업관련 제도를 재정비하는 개혁안을 마련했다.

그 동안 과도기를 두면서 여러가지 조치들이 취해졌는데, 우선 실업기금을 요구할 수 있는 기간을 기본적으로 12개월로 줄였다. 만 55세 이상의 실업자의 경우 18개월까지 실업기금을 요구할 수 있도록 하였는데, 이는 과도기 차원에서 2006년 2월 1일부터 시행하도록 하였다.⁴⁾

사회보조금과 실업자보조금을 통합시킨 소위 <실업수당 II>는 2005년 1월부터 도입되도록 하여 보조금 지출을 간소화하였다. 그 일환으로 특별프로그램 ‘장기 실업자를 위한 노동’을 2003년 9월 1일부터 2005년 8월 31일까지 도입하여, 25세 이상의 장기실업자 10만명을 지원하고 있다. 더불어 청년 실업을 타개하기 위한 프로그램 ‘점프 플러스 (Jump Plus)’를 마련하여 2003년 7월 1일부터 2004년 12월 31일 사이에 실행하도록 하였다. 이는 15세에서 25세 사이의 청년들 10만 여명에게 일자리 혹은 직업훈련의 자리를 부여한다는 취지를 지닌다.

4) 만일 과도기 동안 54세 이상자의 노동자를 해고시킬 경우에, 고용주는 실업기금을 노동청에 재지불해야 한다.

노동청개혁

소위 하르츠 보고서로 명명된 <현대적 서비스를 위한 노동시장 개혁안>의 제3주제(Hartz III)의 입법화와 함께, 연방의회는 2003년 12월 19일 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)을 연방노동에이전시(Bundesagentur für Arbeit: BA)로 재구조화하는 법안을 통과시켰고, 이는 2004년 1월1일부터 실효화되었다. 이로써 노동청을 고객과 경쟁지향의 서비스조직으로 재구조화시키도록 하였는데, 이는 여러 방식을 통해 이루어졌다.

무엇보다도 위와 같이 기관명을 개칭하였고, BA의 종사자들을 수동적인 행정인이 아니라 능동적인 중계인의 위상을 갖고 근무하도록 하였다.

기존의 노동청(Arbeitsamt)과 사회보험청(Sozialamt)를 통합한 잡센터(Job Center)를 신설하였다. 잡센터는 일자리를 찾는 사람들에게 중계와 상담을 제공하는 것과 더불어 기업과 상시적인 연계를 맺어서 기업으로 하여금 고용계획을 잡센터에 알리는 것을 의무화시켜 일자리 중계를 보다 신속하고 원활하게 한다.

시간제노동(Zeitarbeit) 실업자들의 재고용을 돕기 위한 중계사무소인 인력서비스에이전시(Personal Service Agentur: PSA)를 두었다. PSA는 가능한 신속하게 실업자들이 노동시장에 다시 진입하기 위한 계획을 세우는 것을 지원하며, 여기에 시간제 노동과 숙련을 의미있게 결합시킨다. PSA에 고용된 실업자들은 고용계약을 체결하며, 여기에는 이들에 대한 보상과 공법상의 사회보험 혜택 부여 등의 내용이 담겨 있다. 일자리 중계가 없는 시기에 PSA는 재숙련 및 추가직

업훈련의 방식 등을 통하여 노동자들이 PSA 이외의 곳에 고용기회를 찾는 것을 돕기도 한다.

BA와 연방정부와의 관계도 새로이 정립하여, BA의 목표에 공법상의 규정을 두었고, 목표성취 여부를 노동청들간의 비교 등의 방식으로 평가하도록 하였다.

■ 사회보장제도 개혁

의료보험 개혁

현재 독일인들의 90% 이상은 공적 의료보험(gesetzliche Krankenversicherung)에 가입되어 있다. 이들은 연령, 소득, 성별 등에 관계없이 동일한 의료혜택을 요구할 수 있으며, 공적 의료보험비 전체의 연간규모는 약 1천 4백억 유로에 달한다.

<아젠다 2010>은 광범위하고 지속가능한 새로운 의료보험 시스템의 도입을 모색하였다. 무엇보다도, 개혁의 관건은 공적 의료보험사들의 재정상태를 안정화시키고, 피보험자들이 지불하는 의료보험비를 줄이는 것에 있다. 그 방안으로서 2004년 1월1일부터 시행된 “공적의료보험의 현대화를 위한 법안”은 의료보험 시스템에 보다 많은 경쟁을 도입하고, 피보험자들의 자가부담 정도를 높여서 의료보험사들의 부담을 경감시키며, 이 과정에서 발생하는 불가피한 부담은 사회적으로 평등하게 분담시킨다는 내용을 지니고 있다. 개혁방안을 통해서 공적 의료보험 부문에 있어서 올 한 해 동안 약 100억 유로가 경감될 전망이다. 연간 비용 절감액은 2006년까지 매년 약 230억 유로로 증대될 것이며, 따라서 의료보험비는 계속해서 낮아

질 것이다.

독일 정부는 의료보험 개혁에 있어서 올 초부터의 100일 동안, 지난 수 년간의 시기에 비해 훨씬 많은 것들을 이루었다고 평가한다. 이미 2004년 상반기 동안 7천만 명의 공적 의료보험 가입자들의 약 38%는 이전에 비해 낮은 수준의 의료보험비를 지불하게 되었다. 매 진료마다 10유로씩 지불하도록 한 진료비(Praxisgebühr)는 통제효과를 거두어서, 지난 3개월간 피보험자들의 병원 방문 횟수가 줄어들었다. 의약품 소비도 올 1사분기 동안 전년도 같은 분기에 비해 약 10억 유로 가량 줄어들었다. 의료보험사들 간에 피보험자들의 이익을 위하여 보다 많은 경쟁과 구조개혁이 이루어졌다.

연금보험 개혁

유럽의 다른 나라들과 마찬가지로 독일도 이미 노령자들이 사회 구성원의 상당수를 차지하는 사회가 되었고, 그로 인하여 연금 수령자가 늘어나는 반면에 연금지불자가 줄어드는 상황이다. 이에 대하여 <아젠다 2010>은 단기적 처방과 장기적 처방으로 나누어 해법을 찾고 있다.

단기적 처방의 내용을 살펴보면, 개혁안에서는 올해 연금지불액을 안정화 시키는 취지에서 19.5%로 정해진 연금분담비율을 변경하지 않으며, 올해에는 연금수가조정(Rentenanpassung)을 하지 않기로 했다. 변동대비금(Schwankungsreserve)을 50%에서 20%로 경감시키고, 올해부터 연금수령자들에게도 생활보호(Pflegeversicherung) 분담금 전액을 지불하도록 하였다. 2004년 4월 1일 이후에 연금수혜자가 된 새로운 연

금수혜자를 위한 지급일(Auszahlungstermin)을 월말로 연기시켰다.

중장기적 처방은 청장년 모두에게 연금지급을 보장하여, 세대간 형평성(Generationsgerechtigkeit)의 원리를 수호하면서 특정 사회집단이 불이익 당하지 않도록 한다는 취지를 지닌다. 이를 위하여 <아젠다 2010>에서는 무엇보다도 연금수가조정원칙(Rentenanpassungsformel)을 수정하여, 2005년 1월부터 소위 지속성 변수(Nachhaltigkeitsfaktor)을 두기로 했다. 이는 영리활동가능자 및 영리활동 수행자들과 연금수혜자와의 관계를 고려하여, 분담금 지불액이 줄어들면 연금인상액을 낮추고, 분담금 지불액이 늘어나면 연금인상액도 높이도록 하는 방안이다.

향후 정부는 연금도 분담의무를 지니는(beitragspflichtig) 소득총액으로 간주되도록 할 것이다. 나아가 현재 약 60세인 연금수령개시연령을 높이도록 하며, 이를 위하여 조기퇴직을 선호하는 동기 및 그와 관련된 노동법 및 단체교섭법상의 법규를 없애는 방안을 모색할 것이다. 연금보험은 노인 사회보장의 핵심적인 축이며, 계속해서 그러할 것이나, <아젠다 2010>의 방향은 노령보험이 사적인 지원방안을 통해 보완되어야 하며, 향후 그것이 연금보험 뿐 아니라 여러가지 다른 축들을 통해 구성되도록 해야 한다는 데에 있다.

■ 맺음말

이상 지금까지 살펴보았듯이, <아젠다 2010>은 기존의 경제사회시스템 자체를 혁명적으로 바꾼다라기 보다는 고용 창출과

경제회생을 위하여 여러가지 규제들을 완화하고 융통성 있게 재구성하려는 성격의 프로그램이라고 볼 수 있다. 그 내용의 주요한 성격은 보수야당이 주장하는 신자유주의적인 개혁방안을 수용하는 것에 있으나, 그러면서도 기존에 노조와 사민당이 발전시켜온 사회안전(Soziale Sicherheit) 제도들을 어떻게든 유지시키려 하고 있다. 지면의 한계상 본 고에서 다루지 못했으나, 직업훈련기회 강화, 세제개혁, 지방정부 강화 및 행정절차 간소화 등의 주제들도 <아젠다 2010>이 담고 있는 중요한 내용들이다.

<아젠다 2010>의 문제점은 그것이 충분한 사회적 합의를 거쳐서 마련된 프로그램이 아니라 사회적 합의의 실패⁵⁾와 지방의회 선거에서의 계속된 패배 이후에 현 적녹연정 정부가 개혁을 위한 자구책을 추진하는 과정에서 여러 주장들을 절충적으로 종합한 방안이라는 것에 있다. 개혁의제들 별로 이해당사자들의 의견을 수렴하기 위하여 여러 위원회(Kommission)들을 두었으나, 그것은 충분한 의견 조율보다는 위원장의 리더쉽과 정부의 입장이 주로 반영된 방안이라는 인상을 준다. 개혁의 진행과정도 사민당 수뇌부의 정치적 리더쉽의 불안으로 당내의 분란과 함께, 특히 사민당의 전통적인 정치 파트너인 노동조합과의 갈등을 심하게 불러 일으키는 등 상당히 불안한 방식으로 전개되어 왔다.

아직 시간이 많이 흐르지 않았지만, 정책들의 도입 효과 역시 경제지표상에 가시적으로 크게 드러나고 있지 못한 것이 사실이

다. 과연 이러한 방식으로 독일이 당면 문제를 해결하고 이전의 경제강국의 위상을 성공적으로 지켜나갈 수 있을 지에 대해서 낙관적으로 평가하는 사람은 아직 그리 많지 않아 보인다. 그럼에도 불구하고, 현 집권당은 이 프로그램을 계속해서 추진해 나갈 전망이다. 그것의 의도한, 그리고 의도하지 않은 효과의 귀결로서 재구성될 독일 사회의 모습이 과연 어떠한 것이 될지는 더 지켜보아야 하겠다.

5) 90년대 후반부터 시도되었다가 끝내 실패한 고용연대(Bündnis für Arbeit가 대표적인 예이다.