

‘하르츠 IV장’의 실행과 ‘월요시위’의 전개

박 명 준

(켈른 막스플랑크 사회연구소 연구원)

■ 머리말

올 여름 독일 노동정치의 주요 이슈들 가운데 가장 두드러진 사안은 지난 7월초, 의회를 통과한 노동시장개혁법안인 하르츠 개혁안(I~IV)중 마지막 법안인 소위 ‘하르츠 IV장(Hartz IV)’의 실행과, 법안 가결 약 한 달 후인 8월 초부터 10월 초 현재까지 계속해서 이어지고 있는 ‘월요시위(Montagsdemo)’의 전개라고 볼 수 있다.

■ 하르츠 IV장의 내용과 의미

지난 7월 하르츠 IV 법안이 통과되기 전까지 독일에서는 실업자와 빈민을 위한 복지지출로 실업수당(Arbeitslosengeld), 실업자보조금(Arbeitslosenhilfe), 사회부조금(Sozialhilfe) 등 세 가지가 따로 나뉘어서 집행되었다. 실업수당은 취업자가 실직한 후 3년간 자신의 취업시의 급여의 약 3분의 2 가량에 해당하는 급여를 받도록 하는 제도이고, 실업자보조금은 실직 후 3년 이내에 재취업에 실패한 사람들에게 이후 일정 기간 동안 국가의 보조금이 지급이 되는 제도이다. 전자가 기본적으로 사용자들의 재정부담을 통하여 마련된다면, 후자는 국민의 세금으로부터 충당된다. 한편, 사회부조금은 저소득의 사회적 취약계층들의 최소생계를 보장한다는 명목으로 이 역시 세금을 통해 지방정부가 지급하는 지원책이다.

하르츠 IV장은 실업수당의 지급을 12개월로 축소하고, 동시에 실업자보조금과 사회부조금을 통합 조정하여 새로이 실업수당 II(ARG II)로 전환하는 것을 주요 내용으로 한다. ‘ARG II’는 기존의 실업보조금과 달리

순수한 생활보조금의 의미가 강하며, 실질적으로 실업자보조금의 폐지 및 그것을 사회보조금의 수준으로 낮추는 것을 의미한다. 그 지급액은 배우자의 수입, 자신 및 가족 명의의 재산, 부동산 소유 정도 및 연령 등의 변수를 총체적으로 고려해서 결정된다. 현 정부는 이러한 방안을 통해 막대한 규모의 복지재정을 축소하면서, 새로이 취업촉진기관과 제도를 강화하고²⁰⁾, 비정규 고용 등의 활성화를 통하여, 실업자들을 다시금 보다 유연해진 노동시장으로 편입시키겠다는 계획을 가지고 있다.

한편, 하르츠 IV장이 실행이 될 경우, 지금까지 실업수당을 받아 오던 약 50만명의 실업자들은 더 이상 그 명목으로 돈을 받지 못하게 된다. 이들은 새로운 'ARG II'의 지급 대상에서도 제외될 전망이며, 대신에 종전의 실업수당보다 감축된 액수의 사회수당(Sozialgeld)을 신청해야 한다. 또한, 지금까지 연방노동청(BA)으로부터 실업자보조금을 받던 약 2백만 명의 사람들과 각 지방정부의 재정에서 사회부조금을 받던 약 1백만 명의 사람들은 새로이 'ARG II'를 신청하여 수령하게 된다.²¹⁾

이러한 하르츠 IV장 개혁안이야말로 2차 대전 이후 안정적으로 지속되어 온 독일의 사회보장 시스템에 대한 '가장 과감한' 손질

이자 시스템 재설계의 의미를 지니는 것이다. 이해당사자들에게 끼치는 경제적인 영향력도 크고, 그만큼 정치적으로도 민감한 내용을 담고 있기 때문에, 하르츠 IV장의 법제화를 위하여 여야 정당들간에 오랜 시간 동안 세심한 정책 조율이 진행된 것은 당연한 일이었다.

■ 법제화와 비판세력들의 대두

올초부터 독일의 정치권은 하르츠 IV장의 구체적인 실행방안을 두고 의견대립을 벌여왔다. 여야는 가결 시한을 얼마 안 남긴 6월 말에 의견조정을 위한 중재위원회를 구성하여 중재안 마련에 성공, 7월 2일 연방민의회(Bundestag)에서 큰 대립 없이 해당 법안을 통과시켰다. 이어 7월 9일 연방참의회(Bundesrat)에서 이 법안이 가결됨으로써 2005년 1월부터 하르츠 IV장의 실행이 공식적으로 확정되었다.

그러나 주요 정당들의 의견을 중심으로 추진된 이 방안은 가결 직후 바로 도처에서 제기된 새로운 정치적인 저항과 문제제기에 직면하였다. 이후에 논쟁이 계속되었고 결국 부분적인 수정을 거쳐 새로운 수정안이 제정되었으며, 9월 24일 연방민의회는 수정안을 가결하였다. 지난 올 7월 초부터 9월 말까지의 시간은 하르츠 IV장의 법제화 이후에 이의 실행을 둘러싼 여러 가지 새로운 정치적 상호작용들이 벌어지면서 그 내용의 재조정을 둘러싼 사회적 갈등이 진행된 시기였다.

법제화 이후 하르츠 IV장에 대한 공격은 우선적으로 좌파 정치세력들로부터 제기되었다. 하르츠 IV장이 연방민의회에서 가결된 바로 다음날, 그동안 현 사회민주당(SPD)의

20) 영국의 토니 블레어 수상의 노동시장정책을 모델로 구상한 새로운 '잡센터(Job-Center)'는 소위 '사례관리(Fallmanagement)'의 활성화를 통해 구직자들에게 보다 나은 서비스를 제공할 전망이다. 잡센터에서 일자리 알선을 맡는 사례관리자(Fallmanager)는 혼자서 약 150명의 실업자들을 담당하게 되며, 초기 과도기에는 일단 75명을 담당해서 집중적으로 관리하게 된다.

21) FAZ, 일기 "Die größte Kürzung von Sozialleistungen seit 1949"

개혁방향에 대하여 반발하며 새로운 독자 정당을 추진해 온, SPD 좌파들로 구성된 ‘대안투표(Wahlalternative)’ 세력은 자신들의 대오를 집중, 현 정부에 대한 보다 강도 높은 비판을 전개하겠다고 결의하고 나섰다. 하르츠 IV장이 연방참의회에서 가결되는 날에는 민주사회당(PDS)이 법안 실행을 저지하는 투쟁을 조직하겠다고 공식적으로 선언했다. 무엇보다도 새 법안은 실업자들이 대거 집중되어 있는 동독 지역의 정치가들에게 더 큰 부담이었다. 7월 중순부터 동독 지역 주정부의 주지사들은 하르츠 IV장의 실행이 동독 지역에 끼칠 파장에 대한 우려의 목소리를 본격적으로 내기 시작했다. 한편 노동조합의 경우, 기존에 개혁안에 대하여 비판적이었던 입장의 연장에서, 새로운 법안을 무리없이 실행할 재정적인 능력 등의 문제를 지적하기도 하였으나, 이는 매우 온건한 수준에 머물렀다.

■ 실행상의 오류와 문제

법제화된 하르츠 IV장은 그 초기 집행 과정에서 몇몇 기술적인 문제들을 불러왔다. 우선, 정부는 하르츠 IV장을 실행하기 위하여, 서독 지역으로부터 도이취텔레콤(Deutsche Telekom AG) 출신의 공무원들 700여 명을 동독의 300여 곳에 배치하기로 했다. 동독 지역 정치가들은 이에 대해 연방정부가 동독의 행정력을 의심하는 처사라고 해석했고, 나아가 집행인력들의 이동을 위하여 상당액의 비용이 불필요하게 지출될 것에 대해 비판적인 입장을 취하였다.²²⁾

또한, 7월 18일 하르츠 IV장을 실행하는 주무기관인 BA와 각 지방정부의 사회청(Sozialamt)들은 약 220만 명의 해당 실업자들에게, 9월 10일까지 새로 실행되는 ‘ARG II’의 수령을 위한 신청서를 작성, 제출할 것을 요청하는 공문과 양식을 발송하였다. 그런데, 신청서의 분량이 무려 16쪽에 달했고, 기입요구사항도 너무나 세세한 사적인 내용을 적어야 하는 것이어서 매우 번거로울 뿐 아니라, 일부에서는 이를 두고 개인정보 침해의 소지가 있다고 비판을 하였다. 게다가 시일을 길게 주지도 않은 상태에서 빨리 제출하는 사람에게 우선적으로 보조금을 지급한다는 원칙을 제시하며, 새로운 정부정책에 대한 신속한 호응을 재촉하는 모습은 가뜩이나 지원금을 삭감당할 처지의 실업자들의 불만을 더욱 가중시켰다.

한편, 7월 말과 8월 초에 걸쳐서, 크게 두 사안을 중심으로 하르츠 IV장에 대한 구체적이고 기술적인 문제가 제기되었다. 우선 하르츠 IV장의 실행과 관련하여, ‘ARG II’의 지급 개시점을 내년 1월로 할 것인지 2월로 할 것인지를 두고 논란이 벌어졌다. 이는 기존의 실업자보조금과 사회부조금의 지불 시기가 각각 월말과 월초로 달랐던 것에 기인한다. 즉, 올 12월 말에 마지막으로 실업자 보조금을 탄 사람이 내년 1월 초에 ‘ARG II’를 곧바로 타게 되면, 이는 일종의 이중지불의 소지가 있었다. 만일 ‘ARG II’가 한 달을 거르고 2월 초부터 지급된다면, 수령자들은 소위 지불공백(Zahlungslücke)을 겪게 될 판이었다. 하르츠 개혁안을 진두지휘하고 있는 볼프강 클레멘트(Wolfgang Clement) 경제

22) 이는 하르츠 IV장의 실행 과정에서 일종의 지역감

정이 자극된 것으로 볼 수 있다.

노동부 장관은 이와 관련하여 당초 그 최초 지급을 2월 초로 하겠다는 입장을 표명했다.

두번째 문제제기는 실업자들의 어린 자녀들의 재산(Vermögen)과 관련한 것이었다. 앞서 언급하였듯이, 'ARG II'는 생활보조의 성격이 컸기 때문에 실업자의 배우자와 자녀의 명의로 된 재산까지도, 지급액을 산정하는 기준에 포함되었다. 그러나, 어린 자녀의 명의로 된 일정액의 재산이 장래에 그 자녀의 학자금으로 쓰일 명목이라면, 이것까지 재산으로 계산하는 것은 문제가 있다는 지적이 나왔다. 따라서 실업자 가족의 어린 이들의 재산 보유액 상한선을 얼마까지로 하느냐의 문제가 논쟁점이 되었다.

■ '월요시위'의 발발과 전개

개혁안의 법제화 직후, 비판세력들이 새롭게 비판의 불을 당기고, 하르츠 IV장의 실행 과정과 계획상의 여러 문제들이 대두되면서, 개혁안의 실행은 난항을 겪기 시작했다. 결정적으로 8월이 되면서 개혁안을 반대하는 아래로부터의 강한 동력이 표출되기 시작했다. 8월 2일 동독의 작센안할트(Sachsen-Anhalt) 주의 수도인 마그데부르크(Magdeburg)에서는 약 4천여 명의 실업자들과 시민들이 거리 시위에 나와서 하르츠 IV장의 반대를 외쳤다. 이들은 그 다음주 월요일부터, 구 동독의 라이프치히(Leipzig)에서, 1989년 당시 동독 정권에 저항하는 시민들이 모여 자발적으로 시위를 조직, 이후 동독 정권 붕괴에 결정적인 역할을 했던 '월요시위'를 매주 재현하겠다고 결의하였다. 사흘 뒤인 5일에 작센안할트 주 전역에서 시위가 재조직되었고, 그 다음 주 월요일인 8월 9일에 시위대

는 급증하여, 총 약 10만여명이 월요시위에 합류하였다.

초기에 월요시위에 대한 정부의 입장은 아주 강경했다. 클레멘트 장관은 즉각 월요시위의 발상을 비난했으며, 그것을 수용하지 않겠다는 의사를 분명하게 하였다. 그러나 약 한 달 후에 브란덴부르크(Brandenburg) 주의 주정부 선거를 앞두고 있는 상태에서 반정부 시위대의 지속적인 확산은 정권으로서 큰 부담이 아닐 수 없었다. 9일의 시위 이후 정부는 슈뢰더 총리를 중심으로 하여, 하르츠 IV장의 추진원칙을 바꾸지 않더라도, 그 수정안을 마련하겠다는 식으로 전향적인 움직임을 표출했다.²³⁾

이후 8월 16일을 거쳐 23일까지, 월요시위는 계속 상승세를 타고 정점에 이르렀다. 시위는 동독 지역을 넘어서 서독 지역까지 포함, 전국의 주요 도시로 확산되기 시작했다. 처음에 월요시위의 시작은 아래로부터의 자발적인 동원이었으나, 시간이 지나면서 점차 신좌파 정치세력들과, 세계화에 저항하는 여러 시민단체들이 적극적으로 결합해 나갔다. 28일에는 월요시위를 조직하는 단체들이 모여 조직의 중앙화를 공론화하기도 하였다. 급기야 8월 30일의 시위에서는 현직에서는 떠났지만 계속해서 SPD 좌파들의 상징적인 지도자로 존재해 온 오스카 라폰텐이 시위대에 결합하여 현 정부의 정책을

23) 한편, 시위대의 규모가 커지자, 당초 현 정부의 개혁안을 지지하면서 자신들의 공동의 성과로 삼고자 했던 기민당(CDU)은 현 정부의 개혁안과 자신들의 정치적 입장의 차별성을 부각시키며, 정부의 방안을 비판하는 제스처를 취하기도 하였다. 이에 대해 SPD는 법안 가결 시에 자신들과 공동 입장을 취한 CDU가 선거를 앞두고 표를 의식한 기회주의적인 태도를 취한다고 비판을 하였다.

비판하고 나섰다. 9월 6일에는 역시 현직에서 물러나 있는 PDS의 인기 정치인 그레고 기지도 마그테부르크의 시위대에 합류하였다.²⁴⁾

■ 보완책의 마련과 시위대의 약화

8월 말이 되면서 정부는 노조들에게 최저임금제의 도입을 제안하며, 하르츠 개혁안으로 인해 발생할 가능성이 있는 비정규직의 임금덤핑(Lohn-dumping) 문제에 대하여 보완책을 마련하자고 나섰다. 상대적으로 높은 조직률과 강한 단체교섭 수준을 유지하고 있는 제조업분야의 금속노조(IG Metall)는 정부의 임금개입이 교섭자율주의(Tarifautonomie) 원칙을 훼손할 것을 우려하며, 이에 대하여 반대하였다. 그러나 상대적으로 조직화가 쉽지 않고, 비정규직 활성화의 직접적인 영향을 받는 서비스부문의 노조 베르디(Ver.di)는 이에 대하여 적극적인 찬성의 입장을 표명했다.²⁵⁾

9월 중순, 정부는 지불공백으로 인하여 실업자들이 피해를 보지 않도록 이 문제를 철저히 해결할 것이며, 실행 과정상에 발생할 문제들을 철저한 모니터링을 통해 보완하겠다고 공언하였다. 결국, 정치권의 새로운 논의를 통해, 9월 24일에 개혁수정안이 연방

민의회를 통과하였다. 그 내용은 'ARG II'의 집행을 내년 1월초부터 시작한다는 것과, 실업자 자녀의 재산보유 가능 한도를 높이는 것에 있었다. 이에 대해 의회의 다수인 SPD와 CDU는 찬성을 하였으나, 자민당(FDP)은 그로 인하여 생길 엄청난 추가비용을 비판하며 반대하기도 하였다.

한편, 정부의 전향적인 조치들이 나오고, 시간이 지나면서, 월요시위의 열기도 점차 수그러들어 갔다. 9월에도 계속해서 월요시위는 이어졌으나, 그 참가자는 8월에 비해 대폭적으로 줄어들었다. 특히 동독과 서독의 시위 참여자 수는 현저한 차이가 났다. 10월 2일, 베를린에서는 당초 하르츠 개혁안을 반대하였던 사회단체와 좌파정치세력들이 몇 달 전부터 예고하였던 시위가 벌어졌지만, 이는 주최측이 예상한 규모에는 훨씬 못미쳤고, 월요시위의 흐름과 제대로 합류하지 못하고 뒤늦게 조직화되었다는 비판을 받기도 하였다.

■ 맺음말

하르츠 개혁안의 I장에서 III장의 내용이 대체로 취업을 활성화시키기 위한 '촉진(födern)' 방안들로 구성되어 있다면, IV장은 실업자 지원의 축소와 실업자들의 구직을 강제하는 '요구'(fodern)의 의미가 강하다. 따라서, 이는 애당초 참여한 사회갈등을 불러일으킬 소지를 내포한 것이었다. 그것은 끝내, 15년 전에 동독 체제를 무너뜨렸던 월요시위를 다시 출현시켰고, 동독 지역을 중심으로 한 밑으로부터의 정치적 저항에 직면하였다. 월요시위의 동원력은 1989년 당시만큼의 큰 효과를 나타내지는 못했지만,

24) SPD 정치가들은 이들에 대해 구정치인들이 포퓰리즘에 영합하며 정치적 복귀를 피한다고 비난하였다.

25) 하르츠 개혁안의 보완책으로 등장한 최저임금제 논의는 이후 노조들 내부에서 새로운 논쟁을 불러일으키면서 현재까지 계속해서 논의가 진행되고 있고 올 하반기 독일 노동정치에 큰 이슈로 확산될 전망이다.

그것으로 인하여 하르츠 IV장의 수정안이 마련되었고, 더불어 최저임금제의 도입 논의가 본격화되는 등 향후 노동시장 개혁의 내용을 변화시키는 데 일정 부문 기여하였다. 더불어 SPD에 반대하는 좌파정치세력들의 목소리를 정당화하였고, 좌파정치인들이 재기하는 분위기를 만들어 주면서, 향후 독일 정가의 재편에도 의미심장한 영향력을 행사하였다. 내년 하르츠 IV장이 본격적으로 실행되면, 잠복해 있는 새로운 문제들이 대두될 가능성도 있고, 그것이 현재 한창 결집 중인 신좌파 세력들에게 호의적인 정치적 기회구조를 조성하면서, 현 정부의 복지체제 개혁에 대한 또 다른 수정을 요구하는 쪽으로 형상화될 가능성도 없지 않다. 그러나 하르츠 IV장의 실행까지 약 3개월이 남은 상태에서, 현재 그 실행은 기정사실화되고 있다. 바닥으로 치닫던 SPD의 인기하락도 10월에 접어들면서 다시 회복될 조짐을 보이고 있다. 하르츠 IV장이 또 다른 획기적인 손질을 받을 가능성이 그리 크게 점쳐지지 않는 이유도 거기에 있다.