

# 독일 신임 정부의 연정협약과 노동정책의 주요 내용

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 독일

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 노동법 박사과정)

## ■ 머리말

지난 2021년 9월에 실시된 독일 연방하원 선거 결과 지난 16년간 4기에 걸쳐 기민/기사당 연합이 유지하였던 연방하원에서의 원내 제1당의 지위가 사민당으로 넘어갔으며, 정부를 이끌었던 앙겔라 메르켈 총리도 퇴임하게 되었다. 새로운 연방 총리에는 사민당 후보였던 올라프 숄츠가 당선되었고, 새로운 독일 정부는 독일 정치 역사상 처음으로 사민당, 녹색당 및 자민당으로 구성된 소위 신호등 연정이 출범하게 되었다. 선거 후 정부의 구성을 위해 약 한 달 동안 협상이 진행되었으며, 그 결과 사민당, 녹색당 및 자민당은 "더 많은 진보의 감행 - 자유, 정의 및 지속 가능성을 위한 동맹"이라는 제목으로 연정협약을 체결하였다. 메르켈 정부 후반기 8년 동안에는 기민/기사당 연합과 사민당이 함께 대연정을 구성하였으며, 연방노동사회부 장관은 사민당 출신 의원들이 맡았다. 이번 선거를 통해 연정을 구성하는 정당에는 변화가 있었지만 연방노동사회부 장관은 이번 정부에서도 사민당의 몫으로 결정되었고, 이전 메르켈 정부의 마지막 연방노동사회부 장관이었던 후버투스 하일이 그대로 연방노동사회부 장관직을 유지하게 되었다. 이와 같은 내각의 구성 결과에 따라 기존의 노동 및 사회보장 정책은 그대로 유지될 가능성이 높을 것으로 예상되고 있다. 하지만 사민당에 비해 더욱 진보적인 녹색당과 기민/기사당 연합보다 보수적인 성격의 자민당이 새로운 정부에 함께 참여함에 따라, 각 정당이 선거 시기에 제시한 공약을 조율하는 과정에서 새롭게 추가되거나 내용이 변화된 정책에 대해서는 좀 더 면밀한 검토가 필요할 것으로 보인다.

## ■ 독일의 2021년 연방하원의회 선거 결과<sup>1)</sup>

### 선거 결과 분석

독일의 연방하원의회는 우리의 지역구 선거에 해당하는 선거구 직접선거에서 선출된 의원과 각 주 단위로 작성된 후보자 명부를 바탕으로 각 정당의 득표율에 따라 의석 배분이 이루어지는 비례선거인 정당 후보자명부선거에 의해 선출된 의원으로 구성된다. 2021년 선거 결과 지난 2017년 선거보다 27석이 늘어난 총 736명의 의원으로 연방하원의회가 구성되었다. 총 299개의 선거구에서 진행된 선거구 직접선거에서는 143개 선거구에서 당선자를 배출한 기민/기사당 연합이 121석을 확보한 사민당보다 22석 앞섰으나, 정당 후보자명부선거에서 사민당이 25.7%로 가장 많은 표를 얻어 24.1%(기민당 18.9%, 기사당 5.2%)를 득표한 기민/기사당 연합에 비해 31석(사민당 85석, 기민/기사당 54석)을 더 배정받았다. 결과적으로 사민당이 총 206석, 기민/기사당 연합이 197석을 확보하면서 사민당이 원내 제1당의 지위를 차지하게 되었다.

선거 2개월 전까지도 여론조사에서 기민/기사당 연합에 이어 지지율 2위를 유지하며 연방총리후보자도 등록하였던 녹색당은 정당 후보자명부선거에서 기대보다 낮은 14.8%를 득표하며 102석을 배정받았다. 선거구 직접선거에서도 16개 선거구에서 당선자를 배출하며 총 118석을 차지하게 되었다. 녹색당은 지난 2021년 2/4분기 정당 지지율 조사에서 약 25%를 기록하며 더 나은 결과를 기대하였던 것이 사실이다. 선거 결과는 그러한 기대에 미치지 못하였지만 2017년 선거에 비해 정당 득표율은 약 6%p 증가하였고(2017년 8.9%), 선거구 당선자도 15명이나 증가하면서(2017년 1석) 역대 선거에서 가장 많은 의석을 확보하게 되었다. 녹색당은 1998년부터 2005년까지 사민당과 연립정부를 구성한 바 있는데, 그 이후 16년 만에 다시금 연정 구성에 참여하게 되었다.

자민당의 경우에는 2017년 선거에 이어 2021년 선거에서도 선거구 직접선거에서는 단 한

1) Bundeswahlleiter(2021), "Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021 - Heft 3: Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen", <https://www.bundeswahlleiter.de> (검색일: 2022.2.3).

명의 당선자도 배출하지 못하였지만 정당 후보자명부선거에서는 11.5%를 득표하며 총 92석의 의석을 배정받았다. 지난 2013년 선거에서는 연방선거법상 3석 이상의 지역구 의석을 확보하였거나 또는 정당 후보자명부선거에서 5% 이상을 득표한 정당에만 의석을 배분하도록 한, 소위 “저지조항”으로 인해 2차 대전 이후 처음으로 원외 정당이 되었던 자민당은, 2017년 선거에서는 10.7%의 득표율로 80석을, 이번 선거에서는 92석을 확보하며 정당에 대한 기존의 지지율을 회복하게 되었다.

2017년 선거를 통해 처음으로 의회에 진출한 극우 정당인 대안당은 10.3%를 득표하면서 67석의 정당 후보자명부 의석을 배정받았다. 선거구 직접선거에서도 16명의 당선자를 배출한 대안당은 총 83석을 차지하게 되었다. 2017년에 비해 선거구 당선자는 13명이 증가하였으나 정당 후보자명부 선거에서는 24석이 감소하며 총 11석이 감소하였다.

정당 득표율 4.9%를 기록하며 의회 진출 기준인 5%의 득표율을 넘기지 못한 좌파당은 선거구 직접선거에서 당선자 수 기준인 3석을 확보하며 의회 의석을 배정받을 수 있었다. 그 결과 총 39석의 의석을 배정받게 되었다.

앞서 서술한 바와 같이 의회에 진출하기 위해서는 선거구 직접선거에서 3명 이상의 당선자를 배출하거나 정당 후보자명부선거에서 5% 이상을 득표해야 한다.<sup>2)</sup> 다만 이러한 소위 “저지조항”은 소수민족으로 구성된 정당에는 적용되지 않도록 법에서 그 예외를 규정하고 있다.<sup>3)</sup> 이번 선거에서는 슬레스비히-홀슈타인 주에서 후보를 낸 덴마크계 소수민족 정당인 남 슬레스비히 유권자연합(SSW)이 0.1%를 득표하며 비록 1석이지만 연방의회 의석을 확보하게 되었다.

## 선거 결과에 대한 평가

이번 연방하원선거의 가장 큰 특징은 기민/기사당 연합이 16년 만에 사민당에 원내 제1당의 지위를 내어 준 것이다. 2017년 선거와 비교하면 기민/기사당 연합이 정당 후보자명부선

2) BWahlG § 6 Abs. 3 Satz 1.

3) BWahlG § 6 Abs. 3 Satz 2.

거에서 얻은 정당 득표율은 약 8.8% 낮아졌다. 이와 같은 정당 득표율의 하락은 퇴임 시까지도 지지율 (정치인 직무만족도) 조사에서 1위를 유지하였던 앙겔라 메르켈 총리의 퇴임에 따른 영향으로 볼 수 있다.<sup>4)</sup> 하지만 2017년 231석에서 2021년 143석으로 88석이나 감소한 선거구 직접선거의 결과는 단순히 메르켈 총리의 퇴진이 미친 영향으로만 평가할 수 있는 수준을 벗어났으며, 실제로 선거구 직접선거에서 줄어든 의석은 정당 후보자명부선거의 득표율 하락보다도 기민/기사당 연합의 의석 감소에 더 큰 영향을 미쳤다. 독일 유권자가 선거구 직접선거에서는 기민당 또는 사민당 후보자에게 투표하더라도, 정당 후보자명부선거에서는 녹색당이나 자민당 등과 같은 중소 정당에 표를 주는 전략적 투표를 한다는 점을 감안해 본다면 이번 기민/기사당 연합의 선거구 직접선거 결과는 메르켈 총리의 퇴진과 더불어 추가적인 지지율 하락의 요인이 있었음을 의미한다. 언론은 기민/기사당 연합의 가장 주요한 실패요인으로 총리 후보 아르민 라슈트가 유세 과정에서 범한 실수 내지 과오 등으로 정당의 이미지가 악화되고 지지율이 하락한 것을 지적하고 있다. 다만 이와 같이 총리 후보자가 지지율 하락에 미친 영향은 큰 범주에서 보면 메르켈 총리의 퇴진에 따른 영향에 포함시켜 평가할 수 있는 요인에 해당한다. 게다가 이번 선거에서는 기민/기사당 연합이 상대적으로 강점을 가지는 경제와 일자리 등에 대한 정책보다는 코로나19로 인한 위기 상황의 장기화에 대한 정책적 대응 방식, 기후변화, 디지털화 등 새롭게 주목받고 있는 문제 영역에 대한 정책적 준비, 기존 정부의 사회보장 정책에 대한 불만과 그에 대한 개선 요구 등이 주요 이슈가 되었다. 결국 기민/기사당 연합은 이러한 새로운 주제에 대한 정책적 준비가 미흡했으며, 메르켈 정부에서 시행되었던 기존 정책과의 차별성을 부각시키는 데에도 실패한 것으로 평가할 수 있다.<sup>5)</sup>

이와 함께 원내 제1당을 차지한 정당의 득표율이 역대 최저치를 기록한 것에도 주목해야 할 필요가 있다. 사민당이 이번 연방하원선거에서 기록한 25.7%의 득표율은 역대 가장 낮은 득표율을 기록하였던 지난 2017년 선거(20.5%)보다는 5.2% 높은 득표율이지만, 사민당이 원내 제1당의 지위에서 정책적 주도권을 행사하기에는 어려움이 있을 것으로 보인다. 연방

4) Tagesschau(2021), "Die Ergebnisse des DeutschlandTrends vom 02. September 2021", 2 September, <https://www.tagesschau.de> (검색일: 2022.2.3).

5) Tagesschau(2021), "Wie der Wunsch nach Wandel die Wahl prägte", 26 September, <https://www.tagesschau.de> (검색일: 2022.2.3).

하원선거에서 원내 제1당이 30%도 안 되는 득표율을 기록한 것은 2차 대전 이후 실시된 독일 연방하원선거 역사상 처음 있는 일이다. 또한 2017년 선거 이후 기민/기사당 연합이 녹색당 및 자민당과 소위 자메이카 연정을 구성하기 위해 협상을 시도했으나 자민당이 녹색당의 정치적 노선 및 정책적 입장 차이를 이유로 연정 참여를 포기한 전례가 있어 이번 신호등 연정이 성공적으로 구성되기 위한 열쇠는 3, 4위를 차지한 녹색당과 자민당에 있을 것이라고 예측하였다. 이로 인하여 선거 후 연정협상에 돌입하기에 앞서 자민당과 녹색당이 서로 간의 입장 차이를 좁히는 작업이 선행되어야만 했다. 이에 양 정당은 투표가 끝난 직후(9월 28일) 자신들이 참여하는 성공적인 연정 구성을 위해 두 정당의 대표가 사전 만남을 가지기도 하였다.<sup>6)</sup> 이들 정당의 입장에서는 아직 원내 제1당의 지위에서 총리를 배출하는 것이 현실적으로 어려운 상황에서 제1 여당의 입지가 그 어느 정권보다도 약한 이번 연정의 구도가 자신들의 정책을 실현할 수 있는 최상의 조건임을 인식한 것으로 볼 수 있다. 이처럼 연정에 참여하는 이들 두 정당 간의 노선 차이가 극명하게 드러나는 가운데 체결된 연정협약이기에 이에 포함된 정책이 기존의 정당 공약에서 어떠한 수정을 거쳤는지 그 내용에 대해 확인이 필요할 것으로 보인다.

## 연정협약의 체결

연방 총리를 배출하는 집권당이 되기 위해서는 과반 의석을 확보해야 하는데, 독일에서는 1957년 선거를 제외하고는 단일 정당이 과반 의석을 확보한 전례가 없었기에 과반 의석을 확보하기 위해 복수의 정당이 연합정부를 구성하는 것이 독일 정치의 특징으로 자리 잡았다. 2021년 9월 26일 연방하원의회 선거가 실시된 이후 가장 많은 의석을 차지한 사민당을 중심으로 연합정부 구성을 위한 협상이 시작되었다. 2차 대전 후 처음으로 실시된 1949년 선거를 제외하고는 원내 제1당이 된 사민당이 차지한 206석은 역대 가장 적은 의석 수에 해당한다. 2위인 기민/기사당과의 차이는 9석에 불과한 가운데, 3위인 녹색당은 118석, 4위인 자민당은 92석을 확보하였다. 대연정을 제외하고는 2개 정당의 연합만으로 과반 의석을 확보할

6) F.A.Z(2021), "Grüne und FDP haben vorsondiert", 29 September, <https://www.faz.net> (검색일: 2022.2.3).

수 없는 상황이었던 것이다. 이미 지난 4기의 메르켈 정부 중 2009년부터 2013년까지를 제외한 3기 동안 기민/기사당과의 대연정에 참여하였던 사민당은 기민/기사당과 대연정을 구성하는 것보다 녹색당 및 자민당과 함께 신호등 연정을 구성하기 위해 우선적으로 협상을 시작하였다. 하지만 이미 지난 2017년 선거 이후 자민당과 녹색당은 노선 차이로 인하여 연정 구성에 실패한 경험이 있었기에 연정협상이 장기화될 것으로 예상하였던 것이 사실이다.<sup>7)</sup> 하지만 지난 선거 이후와는 달리 녹색당과 자민당이 연정 참여에 적극적인 모습을 보이면서, 약 5주 동안의 협상을 통해 2021년 11월 24일 성공적으로 연정협약이 체결되었다.<sup>8)</sup> 이를 바탕으로 12월 8일에는 올라프 솔츠 정부를 구성하게 될 각 부처의 장관도 발표되었으며, 총 16명의 내각 구성원 중 사민당이 7개 부처, 녹색당이 5개 부처, 자민당이 4개 부처의 장관을 담당하는 것으로 발표되었다.<sup>9)</sup> 올라프 솔츠 총리가 사전에 강조해 왔던 바와 같이,<sup>10)</sup> 16명의 각 부처 장관은 양성 평등의 관점에서 남녀 동수로 구성하였다.

## ■ 신임 정부의 노동 관련 정책<sup>11)</sup>

대연정 체제하에서 연방노동사회부 장관은 2013년부터 사민당 출신의 정치인이 역임해 왔으며, 이번 정부에서도 연방노동사회부 장관은 이전 메르켈 정부에서 2018년 3월부터 연방

7) Spiegel(2021), “Jetzt beginnt der Machtpoker”, 26 September, <https://www.spiegel.de> (검색일: 2022.2.3).

8) Spiegel(2021), “Ampelparteien wollen Koalitionsvertrag um 15 Uhr vorstellen”, 24 November, <https://www.spiegel.de> (검색일: 2022.2.3).

9) 올라프 솔츠 총리를 비롯하여 내무부, 노동/사회부, 국방부, 보건부, 경제협력/개발부, 주택/도시개발/건설부, 총리실장 및 특임 장관에는 사민당 소속 의원을, 경제/환경부, 외무부, 식품/농업부, 가족/노인/여성/청소년부, 환경/자연보호/원자력안전/소비자보호부 장관에는 녹색당 소속 의원을, 재정부, 법무부, 디지털/교통부, 교육/연구부 장관으로 자민당 소속 의원을 내정하였다(2021년 12월 10일 기준).

10) Frankfurt Rundschau(2021), “Paritätische Besetzung bei Ampel-Koalition: “Olaf Scholz ist eine Verpflichtung eingegangen””, 24 Oktober, <https://www.fr.de> (검색일: 2022.2.3).

11) SPD, Grünen, FDP(2021), “Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit”, 24 November, <https://www.bundesregierung.de> (검색일: 2022.2.10).

노동사회부 장관직을 수행한 후버투스 하일을 내정한 바 있다. 이와 같이 지난 메르켈 정부에서도 노동과 관련된 정부 정책에는 사민당의 영향력이 크게 작용하였으며, 이번 정부에서도 그 틀은 그대로 유지될 것으로 보인다. 다만 사민당이 원내 제1당의 지위에서 내각을 운영해 나간다는 측면에서뿐만 아니라 녹색당이 연정 파트너로 참여한다는 점에서 노동 관련 정책 및 법 제도적 개선 작업은 좀 더 노동자에게 친화적인 방향으로 전개될 것으로 보인다. 다만 기존의 기민/기사당 연합보다도 보수적인 성향의 자민당 역시 연정 파트너로서 정부 운영에 참여하면서 기업의 자유 강화를 내용으로 하는 정책적 요구도 지속적으로 제기될 것으로 예상되는 가운데, 기업의 사회적 책임과 기업활동의 자유 사이에서 균형점을 찾는 것도 주요한 과제가 될 것으로 보인다. 이와 동일한 관점에서 새 정부의 노동정책은 노동시장의 안정성과 유연성의 조화를 도모하고자 하였다.

## 직업교육 분야

기본적으로 연정협약에 포함된 직업교육 관련 사항은 지난 정부에서 추진해오던 정책을 바탕으로 하고 있다. 예를 들어 직업교육학교의 현대화를 위해 연방정부가 각 주 정부 및 지방자치단체와 체결하였던 기존의 협약을 존중하고 유지한다는 방침이다. 이 협약 내지 사업의 주된 목적은 현장실습을 담당할 수 있는 자격을 갖춘 직업교육 사업장을 확대하여 직업교육을 원하는 모든 청소년에게 직업교육의 기회를 보장하고자 하는 것이었다. 또한 직업교육 개시 자격, 보조적 직업교육, 직업교육에 대한 지원 및 합동 교육을 확대하는 등 직업교육의 활성화를 위한 다양한 정책을 추진할 것으로 보인다. 또한 난민으로 독일에 이주한 학생이 직업교육을 받을 수 있는 기회를 확대하여 직업교육 노동시장의 활성화를 도모하고자 한다. 그 밖에도 전일제 직업교육을 받는 학생에 대해서는 수업료 면제와 함께 추가적인 보수도 지급하도록 하는 등 금전적 지원의 확대도 추진할 방침이다. 특히 직업재교육과 관련한 정책의 경우에는 학자금 지원제도를 확대하여 기존의 일자리를 유지하면서 직업재교육에 참여하는 노동자에게도 정부의 학자금 지원을 받을 수 있는 자격을 부여할 것으로 보인다. 또한 노동자가 기존의 노동관계를 유지하는 가운데 직업재교육에 더욱 적극적으로 참여할 수 있도록 하기 위해, 사업장협약에 기초하여 노동자에게 노동시간의 단축을 청구할 수 있는 권리를 보장하

고, 그에 따른 사용자의 부담은 노동시간단축지원금 내의 자격증지원금 제도를 활용하는 방안을 제시하고 있다.

또한 실업자에 대해서는 알선된 일자리에 취업하는 것이 직업교육, 직업재교육 등과 같은 교육 과정에 참여하는 것에 우선하지 않는다는 점을 명확히 하여 실업자가 취업 경쟁력 강화를 위한 기회를 충분히 활용할 수 있도록 할 방침이다. 사회보장급여를 수급하고 있는 실업자가 직업재교육과정에 참여하는 경우에는 기존 급여에 150유로의 직업재교육급여를 추가적으로 지급하여 직업재교육과정에서의 참여를 촉진하는 정책도 추진하고자 하였다.

## 노동시간 및 노동 장소

독일 노동시간법<sup>12)</sup>상 1일 8시간이라는 노동시간에 관한 기준은 그대로 유지하도록 하였다. 즉 법정노동시간의 단축은 정책과제에 포함되지 않는다. 오히려 노동환경의 변화에 대응하고 기업 및 노동자의 요구에 부응할 수 있도록 노동시간 유연화 제도를 확대하는 것을 정책과제로 선정하였다. 노동시간 유연화 제도는 법을 통해 설계하는 것이 아니라 사회적 파트너 사이의 단체협약 또는 사용자와 사업장평의회 사이의 사업장협약을 통한 자치적인 합의를 전제로 하는 것이다. 노동시간에 관한 유럽 법원의 판례에 위배되지 않는 한 다양한 형태의 노동시간 유연화 제도가 지속적으로 활용될 수 있도록 하여야 한다는 것이 이번 정부의 입장이다.

노동 장소의 측면에서는 최근 코로나19로 인해 필요성이 높아진 재택근무에 관한 규율의 개정과 관련한 사항이 연정협약에 포함되었다. 지난 정부에서 기민/기사당 연합의 반발로 통과되지 못하였지만 당시 제출된 법안 초안에서 구체화되었던 내용이 이번 연정협약을 기점으로 다시금 추진될 것으로 보인다. 즉 노동자에게 재택근무를 청구할 권리를 부여하고, 그러한 청구에 대해서는 운영상의 이해가 충돌하는 경우에만 사용자의 거부권이 인정되며, 재택근무 장소도 독일로 제한되는 것이 아니라 EU 회원국 전역으로 확대되어야 한다는 것이다.

12) ArbZG.

## 최저임금의 인상

지난 선거에서 가장 관심이 집중되었던 공약 중 하나가 최저임금의 인상에 관한 것이었다. 2021년 9.6유로였던 법정최저임금은 2022년 1월 1일부터 9.82유로로 인상되었으며, 2022년 7월 1일부터는 10.45유로로 인상될 예정이다. 시민당과 녹색당은 선거공약을 통해 법정최저임금을 12유로까지 인상할 것이라고 발표한 바 있으며, 연정협약에도 이러한 공약의 내용을 바탕으로 법정최저임금의 인상을 추진할 것이라고 명시하였다. 절차상으로 법정최저임금의 결정은 연방법률인 최저임금법<sup>13)</sup>에 근거를 두고 있는 최저임금위원회에서 이루어진다. 5년을 주기로 새롭게 구성되는 최저임금위원회는 1인의 위원장과 각 3인의 노동조합 및 사용자단체 위원, 학계의 자문위원 2인으로 구성된다. 의결권은 위원장 1인과 6인의 노동조합 및 사용자단체 위원에게 부여되며 2명의 학계 자문위원에게는 부여되지 않는다. 사실상 캐스팅 보트를 가진 위원장 후보는 각 진영에서 단수 추천하며, 공동 추천이 없는 경우에는 각 진영에서 추천이 이루어진 후보에 대해 추천으로 우선순위를 결정하여 회기별로 순차적으로 위원장직을 수행하게 한다. 2년을 주기로 최저임금의 조정을 위한 활동이 이루어지며, 활동의 결과물로서 최저임금조정액에 대한 권고안을 정부에 제출하게 된다. 이와 같이 법정최저임금의 인상은 정부 부처의 결정으로 이루어지는 것이 아니므로 정부는 최저임금위원회의 구성과 활동에 영향력을 행사하는 방식으로 정부가 원하는 수준의 인상 결과를 이끌어 내고자 한다. 가장 최근의 위원회 활동은 2020년 6월에 있었으며, 2022년 여름에 2023년부터 2024년까지 적용될 법정최저임금의 결정을 위한 활동이 예정되어 있다.

## 미니잡 제도

독일 통일에 따른 비용부담과 과도한 사회보장제정의 지출에 따른 부작용으로 장기적인 경기 침체와 높은 실업률이 문제가 되었던 지난 1990년대 말, 16년 동안 집권하였던 기민/기사당의 헬무트 콜 총리가 물러나고 시민당의 슈뢰더 총리가 독일의 경제회복을 위한 개혁의

13) MiLoG.

책임을 안고 정권을 넘겨 받았다. 이와 같은 상황을 배경으로 논의되기 시작한 개혁 정책의 내용은 2002년 2월 출범하여 노동법 개혁 정책에 대해 논의한 하르츠 위원회<sup>14)</sup>와 사회보장 제도 개혁 정책을 수립하기 위해 같은 해 9월에 활동을 시작한 뤼루프 위원회<sup>15)</sup>에서 마련된 법안을 통해 구체화되었다. 소위 미니잡(Minijob)<sup>16)</sup> 및 미디잡(Midijob)<sup>17)</sup>으로 불리는 사회보장세 감면 제도는 노동시장의 유연화를 위해 노동 관련 법률의 전면적인 개정에 관한 내용을 묶은 하르츠 II 법안<sup>18)</sup>을 통해 자리 잡게 되었다. 이와 같이 경기침체에 단기적인 고용 유인책으로 등장한 이 제도는 약 20년이 지난 지금에도 노동시장의 한 부분을 담당하는 고용 형태로서 유지되고 있다.

2003년 개혁 당시에는 미니잡과 미디잡에 적용되는 급여의 상한 기준을 각 400유로와 800유로로 설정하였으며, 이러한 기준은 지난 2013년 개정<sup>19)</sup>을 통해 미니잡은 450유로, 미디잡은 850유로로 인상된 바 있다. 이후 미니잡의 급여 상한 기준은 그대로 둔 채 지난 2019년 7월 미디잡의 급여 상한 기준만 1300유로로 인상한 바 있다.<sup>20)</sup>

2003년 하르츠 법안을 통해 미니잡 제도에 관한 규정을 개정하기 이전에는 미니잡 고용의 주당 노동시간은 15시간으로 제한되어 있었다. 하지만 2003년 법 개정으로 이와 같은 노동시간에 대한 제한은 폐지되었다. 이번 연정협약에는 하르츠 개혁 이전과 같이 미니잡의 주당 노동시간에 대한 제한을 부활시켜 주당 노동시간을 10시간으로 제한하고, 미니잡의 급여 상한 기준은 이 제한 시간을 기준으로 법정최저임금과 연동하여 결정되는 방식으로 개선하는 내용

14) 하르츠(Hartz)위원회는 자동차 회사인 폭스바겐(VW) 사의 인사노무 담당인 Peter Hartz를 위원장으로 하고 그를 포함한 15명의 위원으로 구성되어 2002년 2월 출범하였다.

15) 뤼루프(Rürup)위원회는 Darmstadt 대학의 교수인 Bert Rürup를 위원장으로 2002년 9월 21일에 구성되어 2003년 8월 28일 결과물인 이른바 “Rürup-Berichts”의 발표를 끝으로 활동을 마감하였다.

16) 사회법전 제4권(SGB IV) 제8조; 소위 “미니잡(Minijob)”으로 지칭되고 있는 제도의 법률상 정식 명칭은 “저임금 고용(Geringfügige Beschäftigung)”이다.

17) 사회법전 제4권(SGB IV) 제20조; 소위 “미디잡(Midijob)”으로 지칭되고 있는 제도의 현행 법률상 정식 명칭은 “과도영역(Übergangsbereich)”이며 2003년 신설 당시의 법적 명칭은 “진입구간(Gleitzone)”이었다. 이는 저임금 고용(Minijob)에서 월 급여액에 기초한 감면 혜택이 더 이상 적용되지 않는 일반적 급여수준 사이의 구간으로, 사회보장세 감경 혜택은 급여액에 따라 점진적으로 감소하는 방식을 취하고 있다.

18) BGBl. I S. 4607, 2002.12.23.

19) BGBl. I S. 2474, 2012.12.5.

20) BGBl. I S. 2016, 2018.11.28.

이 포함되어 있다. 따라서 법정 최저임금이 연정협약의 정책안에 따라 12유로로 인상되는 경우 미니잡의 급여 상한 기준은 월 520유로까지 인상될 전망이다. 미니잡의 경우에도 급여 상한 기준을 1,600유로까지 인상하여 세금 감면 혜택을 받는 과도 구간을 확대하고자 하였다.

## 기간제 고용

이번 연정협약에는 별도의 사유가 없이도 기간제(계약직) 노동계약을 체결할 수 있도록 허용하고 있는 현재의 기간제 고용형태에 대한 규율을 크게 수정하는 내용이 포함되지 않았다. 다만 기간제 노동자가 무제한적으로 기간제 노동계약을 반복적으로 체결하는 부작용을 방지하기 위해 동일 사용자와 객관적 사유 없이 기간제 노동계약을 체결할 수 있는 기간을 최대 6년으로 제한할 계획이며, 6년 이상으로 연장될 수 있는 예외 조건은 가능한 한 축소할 것이라고 밝혔다.

## EU 내 국가간 노동력 이동 및 파견노동

연정협약에서는 국경을 넘어 노동 활동에 종사하는 자들, 예를 들어 계절노동자 또는 파견 노동자를 대상으로 특별한 법 제도적 준비를 예고하지 않았다. 다만 이들에 대한 사회보장적 보호를 강화하기 위한 방안의 하나로 계절노동자에 대해 고용이 개시된 날로부터 의료보험을 통한 보호가 완전히 이루어질 수 있도록 하고, 농업 분야의 산업 안전에 관한 ILO 제184호 협약을 비준할 계획임을 밝혔다.

## 단체협약

연정협약은 단체자치의 강화, 즉 단체협약의 적용을 확대하고 그 역할을 강화해야 한다는 방침을 강조하고 있지만, 집단적 노사관계가 가지는 자치적인 특성을 고려하여 단체협약의 체결이나 적용범위를 강행적으로 확대하기 위한 정책방안을 수립한 것으로 보이지는 않는다. 다만 단체협약의 적용 확대를 위한 방안으로서 정부가 체결하는 계약의 상대방을 단체협약의 적용을 받고 있는 사업체로 제한하는 등과 같은 실무적 차원의 정책을 제시하였다.

## 공동결정제도

독일의 집단적 노사관계는 산업 분야별로 조직된 노동조합과 사업조직법에 기초하여 사업장 단위에서 노동조합과는 독립적으로 노동자를 대표하는 사업장 평의회로 구성된다. 노동자의 복리 증진과 경제적 지위의 유지 및 개선을 위해 노동조합은 단체협약을 체결하고, 사업장 평의회는 사업장협약을 체결한다. 사업조직법에 기초한 사업장 단위의 집단적 노사관계에는 기업 운영상의 결정 과정에 노동자 측의 참여를 보장하는 공동결정제도도 포함되어 있다.

연정을 구성하고 있는 정당들은 단체협약과 함께 공동결정제도도 지속적으로 확대되어야 한다는 것에 동의하고 있다. 무엇보다 디지털화에 따른 변화를 반영하여 사업장평의회의 의사결정과정이 온라인으로도 이루어질 수 있도록 제도적인 개선이 뒷받침될 것으로 보인다. 즉 사업장 평의회의 활동에 있어 디지털화 작업을 확대하며, 보안 심사를 통과하면 온라인으로 사업장 평의회 선거도 가능하게 한다는 것이다.

그 밖에도 회사 내 민주적 공동결정을 방해하는 사업주에 대해서는 향후 형사 고발 없이도 검찰에서 기소가 이루어질 수 있도록 법 위반에 대한 제재를 강화할 예정이다.

## 플랫폼 노동의 보호

디지털 플랫폼을 중심으로 한 노동관계를 보호하기 위한 법 제도적 준비에 관한 사항이 연정협약에 구체적으로 포함되지는 않았다. 디지털 플랫폼이 전통적인 거래관계 및 노동계약관계에 개입하면서 발생하는 문제는 특정 지역과 국가에 한정되지 않고 전 세계적으로 동시에 발생하고 있는 것이 사실이다. 이와 같은 특성을 고려하여 연정협약에 포함된 디지털 플랫폼에 관한 정책은 EU 차원에서의 대응을 지원하는 방식을 취하고자 하였다.

## 기타 분야에 포함된 노동 관련 정책의 내용

### 학술 분야 기간제 노동에 관한 법률 개정

새로운 기술을 개발하고 미래 사회로의 변화에 이론적인 기초를 제공하는 역할을 담당하는

학술 분야에 종사하는 학자들이 해당 분야에서 안정적으로 연구활동을 지속할 수 있도록 연정협약은 학술 분야의 기간제 노동에 관한 법률을 개정하여 안정적인 노동조건을 보장하고자 하였다.

### 수공업 분야 직업교육 및 단체협약 강화

연정협약은 중소기업의 경쟁력을 강화하기 위한 방안의 하나로 수공업 분야의 전문인력을 양성하는 직업교육의 활성화를 강조하였다. 우선 일반교육과정에서 직업교육과정으로의 전환 절차가 현재보다 용이하게 이루어질 수 있도록 제도적인 절차의 개선을 제안하고 있다. 또한 장인(마이스터) 교육 과정에 숙련 노동자가 더욱 용이하게 지원할 수 있도록 장인 교육 과정에 소요되는 비용이나 자격증 발급에 책정된 비용을 낮추기로 합의하였다. 그 밖에도 이주 배경을 가진 학생 및 노동자가 독일 노동시장에 더욱 효율적으로 편입될 수 있도록 지원 프로그램을 강화할 방침임을 밝히고 있다.

또한 연정협약에는 수공업 분야 단체협약의 적용범위를 확대할 필요성에 대한 언급도 포함되어 있다. 하지만 정부 정책의 기본적인 틀에 대한 합의를 문서로 작성하는 연정협약의 성격과 더불어 집단적 노사관계가 가지는 자치적인 특성을 고려할 경우, 단체협약의 적용범위를 확대하거나 그 역할을 강화하기 위해 정부가 관련 법규의 개정이나 제도적인 개선 등을 통해 단체 자치에 개입하는 방식에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없는 것이 사실이다. 이러한 측면에서 연정협약에 포함된 이와 같은 선언적 수준의 내용이 향후 정부 차원의 구체적인 정책으로 이어질 수 있을지는 현재 상황에서 명확히 판단하기 어렵다.

### 전문인력 부족에 대한 대책

독일에서는 향후 노동시장에서 전문인력의 부족 현상이 발생할 것이라는 우려 섞인 전망이 지속적으로 나오고 있다.<sup>21)</sup> 전문인력의 부족은 산업 및 경제적인 측면에서는 물론이고 교육,

21) Dettmann, E., D. Fackler, S. Müller, G. Neuschäffer, V. Slavtchev, U. Leber, B. Schwengler(2019), “Fehlende Fachkräfte in Deutschland – Unterschiede in den Betrieben und mögliche Erklärungsfaktoren: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018”, Oktober, <https://doku.iab.de> (검색일: 2022.2.10).

의료 및 사회보장 전달체계의 안정적인 운영에 장애 요인의 하나로 작용할 수 있기 때문에 단순히 노동시장의 문제에만 국한되는 것은 아니다. 연정협약에서도 전문인력 부족에 관한 사항은 여러 정책 분야에 걸쳐 서술되어 있으며, 경제 분야에 포함된 정책은 다음과 같다.

연방정부는 정부 차원의 전문인력전략과 직업재교육전략을 지속적으로 추진하고자 하였다. 연정협약에는 이러한 정책 전략의 구체적인 내용으로서 다음과 같은 사항을 제시하고 있다.

- 가족 정책, 성평등 정책 등을 통한 여성의 노동시장 참여 기회 확대
- 지속적으로 노동 활동의 의지가 있는 고령 노동자에 대한 지원
- 직업교육 및 직업재교육 강화
- 국외 전문인력 확보를 위한 이민 관련 법률의 지속적 개선 방안으로 점수제 형식의 취업 허가제 도입
- 전문직종에 적용되던 국외 노동자의 취업 이민 비자에 해당하는 블루 카드 제도의 적용 대상 확대
- 현재 시행되고 있는 전문인력이민법<sup>22)</sup>에 포함된 한시적 규정의 효력 연장
- 해외 취득 자격증의 독일 내 인정 기준 완화 및 관련 절차의 간소화
- 전문인력의 부족 현상이 발생하였거나 발생할 우려가 있는 산업 분야의 노동조건 개선

## ■ 연정협약에 대한 독일노총(DGB)의 평가<sup>23)</sup>

연방하원 선거를 앞두고 독일노총(DGB)과 소속 노동조합은 정치권에 네 가지(경제, 집단적 노사관계, 노동시장, 사회보장제도) 요구 사항을 정리하여 발표한 바 있다. 새롭게 체결된 연정협약이 발표되고 난 이후 독일노총은 선거 전 발표하였던 자신들의 요구사항이 연정 협상 과정을 거치며 어떻게 반영되었는지 검토한 내용을 문서로 발표하였다. 이를 통해 연정협약에 포함

22) Fachkräfteeinwanderungsgesetz, BGBl. I S. 1307, 2019.8.15.

23) DGB(2021), "Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: Bewertung des Deutschen Gewerkschaftsbundes", 11 November, <https://www.dgb.de> (검색일: 2022.2.3).

된 노동정책에 대한 독일노총의 평가를 확인할 수 있다.

### 단체교섭 및 공동결정의 강화

우선 연정협약을 통해 신임 정부가 밝히고 있는 집단적 노사관계에 대한 정책이 단체협약과 공동결정제도를 강화하는 방향성에 기초하고 있다는 것에는 긍정적인 평가를 하고 있다. 특히 공적 기관에서 도급계약을 체결하는 경우 계약 상대방을 단체협약의 적용을 받는 사업체로 제한하여 단체협약의 적용률을 높이고자 하는 방식에 대해서도 적극적으로 동의하였다. 다만 이 정책 이외에 단체협약을 강화하기 위한 추가적인 대책이 합의되지 못한 것은 아쉬운 측면에 해당한다고 지적하였다. 예를 들어, 단체협약의 일반적 구속력 선언을 강화하거나 단체협약의 적용을 받지 않는 사용자에 대해 사용자단체 회원자격을 박탈하는 것과 같은 사항에 대해서는 합의가 이루어지지 못하였다는 것이다.

연정협약에 사업장 단위의 공동결정제도를 강화하고자 하는 내용이 포함된 것에 대해서도 긍정적인 평가를 하였다. 다만 사업장평의회 활동에 대한 디지털 접근방식의 활용 방안을 사업조직법에 명시하고 사용자가 사업장평의회 선거나 활동을 방해하는 경우에 대해 공법상의 위반 행위로 규율하는 등과 같은 관련 법률의 개정에 관한 사항이 연정협약에 구체적으로 포함되지 않은 것은 다소 부족한 부분이라고 지적하고 있다.

### 노동환경 변화에 따른 정책에 대한 평가

디지털화 등에 따른 노동환경의 변화를 반영하여 노동시간을 좀 더 유연하게 운영할 수 있도록 제도적인 개선을 추진하겠다는 새로운 정부의 정책 방향에 대해 독일노총도 기본적으로 동의하고 있다. 특히 법적으로 새로운 유형의 노동시간 유연화 제도를 설계하는 방식이 아니라 집단적 노사관계의 자치적인 틀 안에서 노동조건, 특히 노동시간과 관련한 자율성을 인정하고자 하는 방식에 대해 긍정적인 평가를 하였다.

재택근무와 관련하여서 연방 법률인 산업안전보건법<sup>24)</sup>이 아니라 그 하위 법규에 해당하는 사업장안전에 관한 시행령<sup>25)</sup>에 관련 규정을 마련하는 방식에 대해서는 비판적으로 평가하고 있다.

노동환경 변화에 따른 대책의 일환으로 신임 정부가 직업교육을 강화하고자 마련한 정책에 대해서는 전반적으로 우호적인 평가를 내리고 있다. 직업교육과 관련한 정책의 경우 다른 노동 관련 정책에 비해 구체적인 실천 방안을 포함하고 있어 새 정부가 추진하고자 하는 사업에 대해 좀 더 명확하게 파악이 가능하였다. 이와 같이 구체적으로 제시된 정책의 방향성과 내용에 대해서는 독일노총이 긍정적으로 평가하고 있는 것이다. 특히 단순히 직업교육과정을 분리시켜 마련한 정책이 아니라 일반 교육과정과의 연계성을 고려한 가운데 마련된 정책이라는 측면이 높이 평가되고 있다.

독일노총은 최저임금 인상의 문제도 노동환경의 변화에 따른 대책으로 보았다. 우선 독일노총은 신임 정부가 최저임금을 12유로로 인상하려는 것에 기본적으로 동의하고 있다. 올라프 솔츠가 선거 과정에서 홍보한 바와 같이 법정최저임금의 인상은 약 1천만 명의 노동자에게 임금인상의 효과를 가져올 수 있을 것으로 보았다. 다만 18세 미만의 청소년과 고용촉진을 위해 적용 예외 대상에 포함되었던 장기실업자도 법정최저임금의 적용 대상에 포함시켜야 한다고 주장하였다.

한편 미니잡의 월 임금 상한 기준을 인상하는 것에는 비판적인 견해를 보였다. 독일노총은 하나의 고용형태로서 확고히 자리 잡고 있는 미니잡 제도가 설계 당시에 기대했던 가교 역할, 즉 실업 상태에서 정규직 취업으로 이어질 수 있도록 하는 과도기적 역할을 수행하지 못하고 있다며 미니잡 제도의 개혁을 지속적으로 요구해 왔다. 오히려 고용 취약계층, 특히 여성이 미니잡으로 노동시장에 진입하는 경우 미니잡 고용에 갇혀버리게 하는 부작용을 발생시키고 있다는 것이다. 그러한 측면에서 미니잡의 기본적인 틀은 그대로 유지한 채 해당 고용형태의 기준이 되는 월 급여의 상한만 인상하는 것은 미니잡 고용을 더욱 확대하는 정책으로 볼 수 있으므로 독일노총 입장에서는 해당 정책에 대해 비판적일 수밖에 없는 것이다.

24) ArbSchG.

25) Arbeitsstättenverordnung.

## ■ 연정협약에 대한 평가 및 시사점

우선 선거 결과에 비추어 새로운 정부가 쉽게 구성되기 어려울 것으로 예상되었던 것에 비하면 시민당이 연정 파트너로 가장 우선적으로 고려하였던 녹색당 및 자민당과 연정협약을 체결하고 정부 구성을 마무리하기까지 약 2개월밖에 걸리지 않은 것은 솔츠 총리가 첫 번째 과제를 성공적으로 마무리한 것으로 평가할 수 있다.

이상에서 검토한 연정협약은 정부의 구성에 참여한 정당들이 선거 시기에 마련하였던 공약에 기초하여 협상과정을 거치면서 연합정부에서 추진할 정책에 대해 합의한 사항을 포함하고 있다. 하지만 실질적으로 실무를 담당하는 각 부처의 장관이 선임되기 이전에 연정협약에 대한 합의와 서명이 이루어짐에 따라 연정협상을 통해 합의된 정책인 경우에도 각 부서를 책임지는 장관의 소속 정당에 따라 어떠한 정책을 우선적으로 그리고 중점적으로 추진할 것인지와 관련해서는 차이가 발생할 수밖에 없으며, 구체적인 법안을 마련하는 과정에서도 얼마든지 내용이 변경될 수 있다. 특히 이번 정부의 경우 각 정당의 정치적 색깔과 노선에 있어 차별성이 큰 정당들이 함께 정부를 구성하고 있어 비교적 순조로웠던 연정협상 과정과는 달리 향후 정부 내에서 정책을 추진하고 법안을 마련하는 과정에서 여러 가지 잡음이 발생할 가능성이 클 것으로 예상된다.

신임 솔츠 정부는 메르켈 총리가 물러난 후 독일 국민이 선거를 통해 드러낸 변화에 대한 기대도 충족시켜야 하지만 기존 메르켈 총리의 16년 집권 기간 동안 독일 국민이 경험하였던 국정 운영의 안정성에 대한 국민의 눈높이도 만족시켜야 하는 어려운 상황에 놓여 있는 것이 사실이다. 아직은 시작 단계로서 향후 독일 정부의 정책이 순조롭게 추진될 수 있을지는 좀 더 지켜보아야 할 것이다. **KLI**