



독일의 어젠다 2010 : 10년간의 평가 및 노동시장에 대한 영향과 전망

이승현 (독일 프랑크푸르트대학교 박사과정(노동법))

■ 머리말

독일이 2003년 장기적인 불황과 국제적인 경쟁사회에서 돌파구를 찾기 위해 완전고용과 경제회복이라는 목표하에 노동시장, 사회보장 시스템, 조세정책 등의 개혁을 내용으로 하는 어젠다 2010을 발표하고 실행한 지 2013년 3월로 10년이 경과되었다. 정책의 출발시점에는 2010년을 해당 개혁정책들의 완성시점이자 가시적인 결과물을 확인할 수 있는 시기로 예상하였지만, 그보다 3년이 지난 지금 시점에도 아직 정책적인 논란이 지속되고 있는 분야나 진행 과정에서 노출된 문제점들을 수정해 나가고 있는 정책들이 존재한다. 반면 이미 경제적인 효과에 대해 부정적인 판정을 받고 효력을 상실한 정책들도 발생하였다.

마침 개혁정책의 10년을 맞이한 2013년은 9월에 연방의회 선거를 앞두고 있어 지난 10년 중 8년 동안 정부를 이끌고 개혁정책을 주도해 온 현 기민당(CDU) 정부에 대한 평가와 개혁정책에 대한 평가가 상당부분 맞물려 있는 상황이다. 정부 내에서는 본격적인 선거철을 앞두고 소위 '어젠다 2020'을 통해 새로운 과제들이 포함된 개혁정책의 지속적 추진 필요성을 이야기하는 등¹⁾ 지난 10년간의 개혁정책에 대해 긍정적인 평가가 내재된 행보를 보이고 있다. 하지만 노동계와 야당 일각에서는 지난 10년간의 노동시장에 대한 개혁정책의 문제점들을 지적

1) 타게스샤우(Tagesschau) 지, "Kommt jetzt die 'Agenda 2020'?", 2013.3.13. <http://www.tagesschau.de/inland/agenda-debatte100.html>

하고 부작용을 보정할 수 있는 정책의 시행을 주장하며 더 이상의 지난 10년과 같은 개혁정책이 지속되는 것은 지지하지 않는 모습이다.²⁾

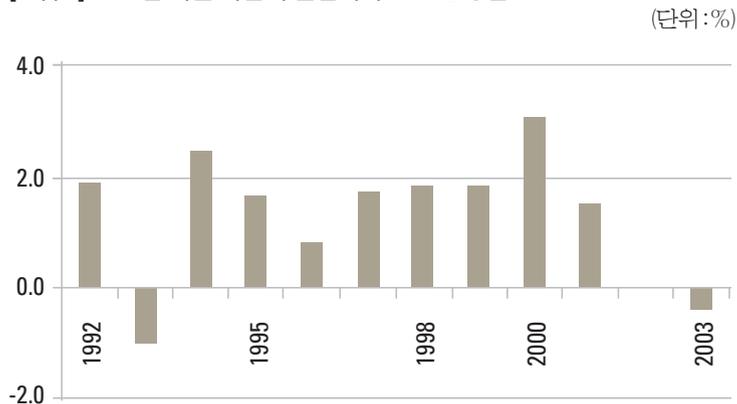
■ 2003년 독일 노동시장의 상황과 사민당(SPD)의 개혁정책

왜 어젠다 2010이었나?

2003년 당시의 독일은 통일 이후 10년이 넘는 기간동안 지속적인 저성장과 두 자릿수를 넘나드는 높은 실업률을 나타내는 등 전반적인 경기가 장기적인 침체 국면을 벗어나지 못하고 있었다. 독일의 통일 정국을 이끌었던 기민당(CDU)과 헬무트 콜(Helmut Kohl) 수상이 1998년 연방의회 선거에서 16년간의 장기집권을 마감하게 된 원인으로 장기적인 불황의 돌파구를 마련하지 못한 것에 대한 국민의 정치적 심판으로서의 의미가 주요하게 작용하였다.

2차 대전 이후 고도의 경제성장을 이룩하는 과정에서 독일은 1%에도 미치지 않는 낮은 실업률을 바탕으로 높은 수준의 복지와 사회보장체계를 유지해 왔다.³⁾ 성장세가 정점에 이른

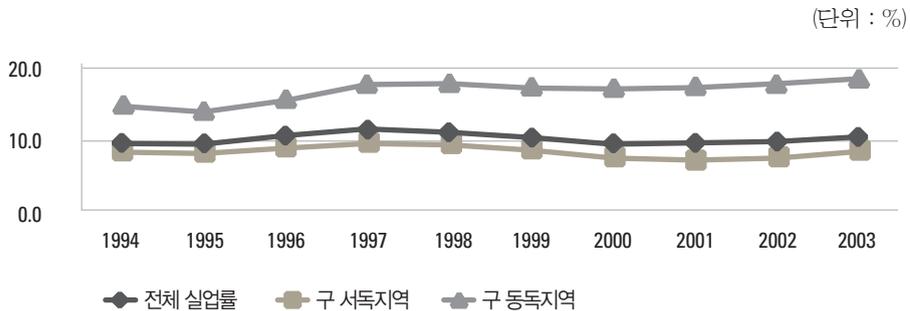
[그림 1] 2003년 이전 독일의 전년대비 GDP 성장률



자료 : 독일연방통계청 (Destatis), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, 2013.

2) Butterwegge, Christoph, Gerhard Schröders Agenda 2010 – 10 Jahre unsoziale Politik, Die Linke, 2013; 뵘클러-임펄스(Böckler-impuls) 지, “Jobwunder kein Effekt der Agenda 2010”, 2013/5, S.4~5.

[그림 2] 2003년 이전 독일의 실업률



자료 : 독일연방노동청(BA), 연간 실업률 통계, 2013.

1970년대 중반을 지나면서부터는 각각의 경기국면마다 높아지는 실업률에 대응하는 수준에서 경제구조의 변화가 진행되었다. 하지만 1990년대에 경험하게 된 장기적이고 만성적인 독일의 경기침체 양상은 더 이상 경기상황에 따른 순환적 회복을 기대할 수 없게 하였으며, 구조적인 측면에서의 문제원인을 찾아야 하는 상황에 이르렀다(그림 2 참조). 즉 독일 경제의 저 성장과 높은 실업률은 단지 내수 부진이나 수출 감소와 같은 단기적이고 순환적인 요소에 기인한 것이 아니라 경직된 노동시장, 기업활동의 높은 규제수준, 과도한 사회보장제도, 통일 후 경제구조의 재편 등 보다 구조적이고 거시적인 측면이 원인이라는 것을 인정할 수밖에 없었던 것이다.

실업의 대량화와 장기화는 노동자 진영과 산업적 차원의 문제임과 동시에 국가적으로는 국가재정 및 사회보험재정에도 영향을 미쳐 결국 사회 전체의 연대성과 안정성에도 균열을 가져오게 되었다. 여기에 독일의 통일과 EU체제로의 전환에 따른 노동시장의 통합 및 개방은 장기적인 경기침체와 맞물려 이러한 안정성과 연대성의 위기를 더욱 심화시켰다. 이와 같은 상황에서 일시적인 경기부양책이나 부분적인 고용촉진 정책 등으로는 이미 장기화된 경기침체와 균열이 시작된 사회적 안정성을 회복하기 어려운 상황에 놓여 있었다.

1998년 연방의회 선거에서 정권교체가 이루어지면서 결국 경기회복에 대한 정책적 부담은 새롭게 정부를 구성한 사민당(SPD)과 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder) 수상에게로 넘어

3) 독일연방노동청(BA), Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, 2013 참조.

갔다. 자율적 경쟁보다는 사회적 연대성에 정책적 포커스를 맞추고 있는 사민당(SPD)의 입장에서 노동시장 및 사회보장체계의 개혁을 핵심으로 하는 정책을 전면적으로 추진하는 것이 결코 쉬운 결단은 아니었다. 하지만 2002년 유럽연합의 화폐통합에 따른 유로화 사용과 함께 예견된 스태그플레이션에 대한 부담은 국가적 과제의 관점에서 계획되고 추진되어야 할 거시적이고 통합적인 개혁정책의 추진을 더 이상 미룰 수 없게 만들었다.

하르츠위원회와 뤼롭위원회

어젠다 2010이 표방한 경제 활성화 및 고용 안정화를 실현하기 위한 연방 차원의 종합적 정책과제의 수립은, 노동시장 및 노동법의 개혁을 담당할 이른바 하르츠(Hartz)위원회로 알려진 “노동시장에서의 현대적 노무급부를 위한 위원회”⁴⁾와 연금정책, 의료보험 등을 포함한 사회보장제도 및 가족지원 정책을 담당할 소위 뤼롭(Rürup)위원회로 불리는 “사회보장시스템의 재정적 지속성을 위한 전문가 자문위원회”가 맡아 추진하였다.⁵⁾

하르츠위원회의 경우에는 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)에서 담당하였던 직업소개활동의 활성화와 효율성 제고를 주된 과제로 2002년 2월에 구성되었다. 이 위원회가 2002년 8월에 제출한 보고서에서는 연방노동청(BA)의 조직개혁에 대한 내용과 함께 고용촉진 정책, 자기주식회사(Ich-AG) 및 미니잡제도의 도입 등과 같은 노동시장에 대한 정책적인 내용들이 포함되었다.⁶⁾ 13개 개혁과제로 정리된 하르츠위원회의 이 제안 내용을 연방정부가 법안으로 수용하겠다는 의지를 표명하면서 어젠다 2010의 내용적 기초가 마련되었다. 이들 내용은 노사당사자, 지방정부 및 정치권의 이해관계에 따른 의견조율과 그에 따른 부분적 수정을 거쳐 법안으로 만들어졌다. 여러 법률에 산재된 개정내용을 하나의 법률안으로 묶어 총 4개의 법률로 입법된 것이 일명 하르츠 법안으로 알려진 4개의 “노동시장에서의 현대적 노무급부를 위한

4) 하르츠위원회는 자동차 회사인 폭스바겐(VW)사의 인사노무담당인 Peter Hartz를 위원장으로 하고 그를 포함한 15명의 위원으로 2002년 2월 출범하였다.

5) 뤼롭위원회는 Damstadt 대학의 교수인 Bert Rürup를 위원장으로 2002년 9월 21일에 구성되어 2003년 8월 28일 결과물인 이른바 “Rürup-Berichts”의 발표를 끝으로 활동을 마감하였다.

6) (Hrs.) Hartz, Peter, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002. 8 참조.

법률(Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)”이었다.

개혁정책의 주요내용⁷⁾

경제 활성화

경제 활성화는 어젠다 2010을 추진하는 상위 목표로 볼 수 있다. 하지만 슈뢰더 정부가 경제 활성화를 위해 내세운 정책들을 살펴보면 지방정부의 재정 개혁을 통한 투자 활성화, 비임금 노동비용 감축, 대규모 감세, 투자에 대한 인센티브, 기업활동에 대한 불필요한 행정적 규제 철폐 등과 같은 보다 구체적이고 세부적인 정책들을 내용으로 하고 있다. 이러한 일련의 정책에 대한 기본적인 정부의 인식은 정치가 직접적으로 일자리를 만들어내지는 못하지만 고용이 증가할 수 있는 경제적인 환경이 조성되도록 하는 조력자의 역할을 감당해야 한다는 것이다.⁸⁾ 즉 경제의 활성화에 대해서는 개혁 정책의 궁극적인 목표가 아니라 고용안정을 통한 국민생활의 안정과 사회보장 시스템의 지속성을 위한 전제로서의 역할에 더욱 큰 의미를 부여하고 있다.

경제 활성화를 위한 내용에는 구 동독지역의 인프라 확충을 위해 1조 300억 유로를 지원하는 직접적인 투자정책과 수공업의 창업 활성화를 위해 수공업령(HwO)을 개정하여 창업 요건을 완화하거나 자기주식회사(Ich-AG) 제도 및 창업지원금 제도를 통해 실업인구를 자영업으로 이동할 수 있도록 하는 민간경제 활성화 방안이 포함되었다.

또한 기업활동에 대한 규제완화 조치로서는 하르츠 III 법안에 포함된 해고보호법제의 규제 완화였다. 해고보호법(KschG) 개정을 통한 규제완화의 주된 내용에는 소규모 사업장에서의 해고보호 완화, 경영상 해고와 관련한 해고 대상자 선정기준 및 경영상 해고 시의 이익조정, 경영상 해고 시의 해고보상금과 관련한 사항 등이 포함되었다.⁹⁾

7) 어젠다 2010의 주요내용에 관한 사항은 (Hrs.)Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Agenda 2010 – Deutschland bewegt sich, 2004 참조.

8) (Hrs.)Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Agenda 2010 – Deutschland bewegt sich, 2004, S.15.

9) 하르츠 III 법안에 기초한 해고보호법(KSchG) 개정에 대한 자세한 사항은 박지순(2004), 「독일의 '어젠다 2010' 과 노동시장 개혁에 관한 연구」, 한국 경영자총협회 노동경제연구원, pp.42~59 참조.

과세제도 개편

독일 국민이 높은 세율을 감수할 수 있었던 이유는 세금을 많이 납부하는 만큼 자신들에게 돌아오는 사회보장적 혜택에 만족할 수 있었기 때문이다. 하지만 장기적인 경기침체로 인한 사회보장급여의 과도한 지출, 통일에 따른 비용부담, 높은 국채로 인한 이자납부 등 국민에게 돌아오는 복지혜택과 세금 및 사회보장세의 부담 수준이 더 이상 비례하지 않는 상황이 장기화되자 국민들의 불만은 더욱 증폭되었다.

세금과 관련된 정책의 기초는 조세부담을 완화하는 것이었다. 이미 2000년 6월부터 진행되었던 'Steuerreform 2000'이라는 세제 개혁정책의 경우 개인의 소득세 인하 및 과세기준소득 세율 인상, 기업의 법인세 인하, 개인회사에 대한 감세를 주요 내용으로 하고 있었다.¹⁰⁾ 어젠다 2010에서는 기존의 개혁내용을 전반적으로 유지하는 가운데, 단계적인 방식을 취하고 있었던 소득세에 관한 세율 조정에 관한 사항의 2005년의 감세일정을 2004년 1월로 앞당기며, 2001년 19.9%와 48.5%에서 2003년 17%와 47%로 인하하였던 것을 다시금 15%와 42%로 더욱 낮추는 내용으로 변경하기도 하였다.

노동시장 및 노동법¹¹⁾

슈뢰더 수상과 사민당(SPD) 정부의 노동 및 사회보장제도에 관한 정책적 관심도는 2002년 기존의 연방노동사회부(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)를 연방경제노동부(Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit)와 연방보건사회안전부(Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung)로 재편한 것에서 간접적으로 확인할 수 있다.¹²⁾ 이는 슈뢰더 정부가 고용 및 노동정책을 경제 활성화를 위한 여러 경제정책과 유기적으로 운영될 수 있도록 하기 위한 조치였다. 이러한 정부의 노동정책에 대한 인식은 정부의 적극적 고용지원

10) 연방재정부(Bundesministerium der Finanzen), Steuerreform 2000 im Überblick, 2003.8, S.1.

11) Agenda 2010의 내용 중 노동시장 및 노동법의 개혁에 관한 자세한 사항은 박지순(2004), 「독일의 '어젠다 2010' 과 노동시장 개혁에 관한 연구」, 한국 경영자총협회 노동경제연구원, p.29 이하 참조.

12) 이러한 정부부처의 개편조치는 2005년 연방의회 선거 이후 다시 연방노동사회부 체제로 회귀하였으며, 명칭만 'Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung'에서 현재와 같은 'Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)'로 변경되었다.

정책과 함께 노동법의 유연화(Flexibilisierung)를 통한 노동시장의 탄력성 확보로 기업활동의 자유를 확대하는 한편, 기업의 사회적 책임으로서 직업훈련을 강조하는 방안도 포함되었다.

구직제도 및 고용지원 서비스 개편

2002년 2월 슈뢰더 정부가 하르츠위원회를 처음 구성할 당시 가장 주된 과제로 설정한 것이 효율적으로 영위되지 못하고 있던 연방노동청의 직업소개활동을 활성화시키는 것이었다.

고용지원서비스의 개선을 위해 연방정부는 하르츠위원회가 제안한 고용지원센터(Personal-Service-Agentur, 이하 'PSA')의 설치를 하르츠 I 법에 포함시키며 근로자과견업을 활용한 직업소개업무의 활성화를 도모하였다. 여기에는 기존의 근로자과견업체를 활용하여 임시근로자 과견업을 영위함과 동시에 비과견기간에는 직업교육이 이루어지도록 하며, 한편으론 직업소개업무까지 통합적으로 담당할 수 있는 종합적인 고용지원기관을 구상하였다.

고용형태상의 유연화 제도

노동시장의 탄력성 확보를 위한 방안으로 우선 하르츠 I 법안에서는 건설업 분야에서 주로 활용되던 과견근로자 제도의 활성화를 위해 근로자과견법(AÜG)을 전면 개정하였고, 하르츠 II 법안에서는 미니잡제도의 개선 및 미디잡제도의 신설이 있었다.

근로자과견법(AÜG)의 개정을 통해서는 24개월로 제한되었던 과견기간의 상한제한과 3개월 내 재취업 금지를 폐지하는 한편, 과견근로자에 대한 균등대우 원칙을 새롭게 규정하였다. 근로자과견법(AÜG)에 대해서는 이후 하르츠 III 법안에서 하르츠 I에서의 개정을 뒷받침하는 정보제공청구권 등을 내용으로 하는 추가적인 개정도 이어졌다.

주당 근로시간의 제한이 있었던 기존의 미니잡제도는 주 15시간의 근로시간 제한규정을 삭제하는 대신 월 325유로였던 적용 기준급여를 월 400유로로 인상하였다. 미니잡제도와는 달리 하르츠 II 법안과 함께 새롭게 만들어진 미디잡제도는 월 400유로에서 800유로 사이를 대상으로 급여 수준에 따라 근로자의 사회보험료 부담부분에 대해 감세 혜택을 부여하도록 하였다.

한편 2003년 12월에 통과된 하르츠 III 법안을 통해서는 단시간 및 기간제 근로법(TzBfG)과

근로시간법(ArbZG)의 규제 완화도 함께 진행되었다.

고령근로자의 취업지원

노동시장에서 상대적 약자에 해당하는 고령근로자의 취업 활성화를 위해 하르츠 I 법안에서는 만 50세 이상의 고령 실업자의 재취업을 위한 임금보전 청구권 제도(SGB III 제421조의 j) 와, 만 55세 이상의 실업자를 고용하는 사용자에게 고용보험의 부담금을 2006년까지 한시적으로 면제(SGB III 제421조의 k)하는 제도가 포함되었다. 단시간 및 기간제 근로법(TzBfG)의 개정에도 포함된 고령근로자에 대한 기간제 근로계약의 체결요건을 완화하는 내용도 고령근로자의 취업활성화 정책의 일환이었다.

사회보장제도

독일의 인구분포 역시 급격한 고령화 사회로 접어들면서 경제활동인구 1인당 감당하여야 할 사회보장 수급자의 비율이 점차 증가하였다. 이는 경제활동인구에 대한 현재적이고 가시적인 복지 혜택의 감소를 의미하며, 결과적으로 높은 세율 및 사회보장세의 지출에 대한 부정적인 인식을 확산시켰다. 이러한 사회의 공적 부조 체계와 연대성 원칙의 균열은 노동비용의 감소라는 현실적인 이유와 함께 사회보험급여제도의 전반적인 수정을 필요로 하는 원인으로 작용하였다.

하르츠 I 법안에서는 사회법전 제3권(SGB III)에 규정된 고용보험급여 및 실업수당과 관련한 지급요건 및 지급기준과 관련한 규정의 개정이 포함되었다.

사회보장제도에 관한 사항으로 어젠다 2010에서 가장 핵심적으로 추진된 제도가 실업급여 II(Arbeitslosengeld II)였다. 이는 장기실업자를 대상으로 사회보험으로서의 실업보험급여와 공적부조로서의 실업보조금을 하나로 통합하는 내용의 새로운 제도로서 하르츠 III 법안과 하르츠 IV 법안을 통해 신설되었다. 또한 이와 더불어 장기실업자의 구직 활성화를 위한 통합적 서비스를 담당하는 잡센터의 설치에 관한 사항도 하르츠 IV 법안에 포함되었다.

소결

이상에서 살펴본 개혁의 주요내용 이외에도 법정의료보험 재정의 건전성 회복을 위한 분기

별 진료비 제도의 신설, 지속적인 성장 동력의 바탕이 되는 교육과 연구에 대한 투자정책 등도 어젠다 2010에 포함되었다.

개혁정책을 시작하던 시점에서 노동계는 노동시장의 개혁이 근로자들의 보호를 약화시키는 희생을 바탕으로 하며, 실업 문제의 근본적인 해결책이 되지 못한다는 비판을 하였다. 반면 사용자 측에서는 사회보장제도, 특히 하르츠 IV 법안의 문제점을 지적하며 사회보험 및 공공 부조에 대한 개혁정책에 불만을 표시하였다. 단기간 내에 가시적인 성과를 확인하기 어려운 종합적인 개혁과제라는 이유를 고려한다고 하더라도, 개혁의 필요성에 대한 국민적인 동의가 전제되었던 것에 비해서는 비판과 반대의견이 많았던 출발이라 하겠다.

■ 개혁정책의 성과 및 영향

2009년 경제위기와 개혁정책에 대한 긍정적 평가

어젠다 2010에서 진행된 개혁 프로그램에는 고령근로자의 취업지원제도와 같이 이미 법안의 제정 당시부터 한시적인 시행기간을 정하여 현재에는 유지되지 않는 경우도 있었다. 반면 중간평가 결과 취업알선과 임시근로자 파견 기능이 혼재되어 양자 모두 성과가 미비한 것으로 나타난 PSA(고용지원센터)와 같은 경우는 설치를 의무화하였던 강행규정을 개정하여 2006년 1월부터 그 설치를 자유화하기도 하였다.¹³⁾ 이후 PSA(고용지원센터)는 더욱 그 기능이 유명무실화되어 2009년부터 사회법전상의 근거규정이 삭제된 상황이다.¹⁴⁾

또한 Ich-AG(자기주식회사)의 설립에 대한 지원금(Existenzgründungszuschuss) 제도는 중간평가 이후 2006년 8월부터 수급권자의 범위를 축소하고 가교수당(Überbrückungsgeld)과 결합된 창업지원금(Gründungszuschuss) 제도로 변경되었다가,¹⁵⁾ 2011년 12월부터는 예산절감을

13) BGBl. I S. 3676, 2005.12.22.

14) BGBl. I S. 2917, 2008.12.21.

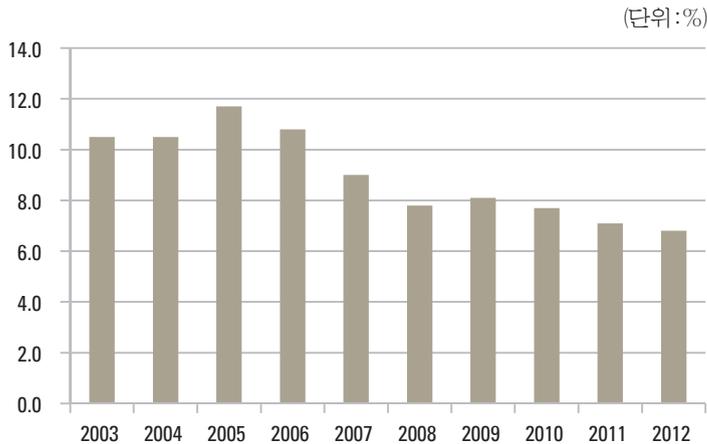
15) BGBl. I S. 1706, 2006.7.20.

위해 해당 규정을 임의규정으로 변경한 바 있다.¹⁶⁾ 또한 의료보험 재정의 건전성 회복을 위해 도입하였던 분기별 진료비 제도도 2013년 1월부터 다시 폐지되었다.¹⁷⁾

반면 고용형태상의 규제 완화를 도모하였던 과건근로제도 및 미니잡제도의 규제완화와 해고보호법의 규제완화는 일정부분 그 성과를 인정받고 있다. 독일은 적어도 2006년과 2007년의 경기회복기에 전년대비 GDP 성장률이 OECD 평균 수준을 회복하며 2000년 이래 처음으로 유럽연합의 평균 경제성장률을 넘어서는 모습을 보였다(그림 4 참조). 또한 고용지표에 있어서도 괄목할 만한 회복세를 보여 실업자 수가 2005년 약 486만 명에서 2008년 320만 명으로 감소하였으며(그림 3 참조),¹⁸⁾ 정규직 근로자의 수도 약 80만 명 이상 증가하였다.¹⁹⁾

이와 같은 고용지표에 있어서의 양호한 성적이 5년간의 개혁정책으로 인한 성과로서 평가되었던 이유는 전체 근로자에서 고령근로자(55세 이상)가 차지하는 비율이 2000년 10.1%에서 2008년 12.6%로 증가하였고,²⁰⁾ 창업지원 프로그램의 신청자가 30만 건에 이르는 등 개혁

[그림 3] 독일 평균 실업률



자료 : 독일연방노동청(BA), 연간 실업률 통계, 2013.

16) BGBl. I S. 2854, 2011.12.20.

17) BGBl. I S. 2789, 2012.12.20.

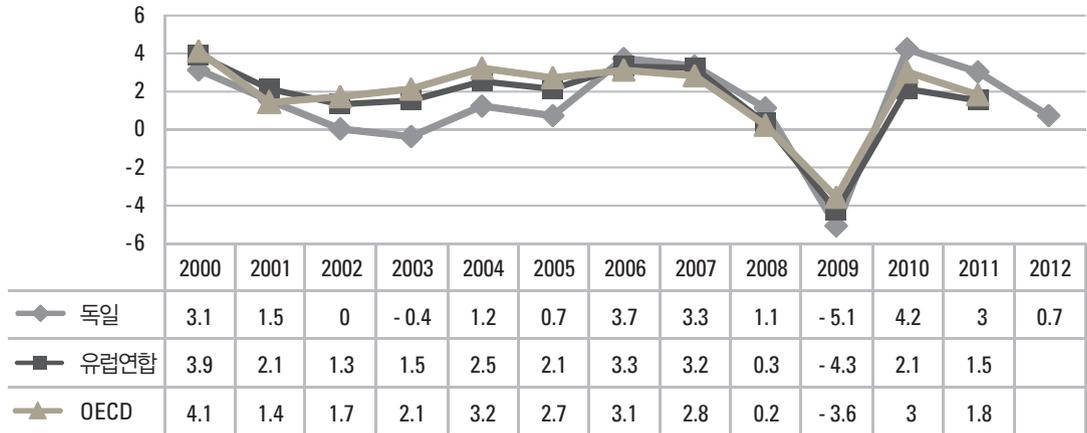
18) 독일연방노동청(BA), Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, 2013 참조.

19) 독일연방노동청(BA), Arbeitsmarkt in Zahlen Beschäftigungsstatistik, 2005 & 2008 참조.

20) 독일연방노동청(BA), Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Altersgruppen, 2013 참조.

[그림 4] 전년대비 GDP 성장률

(단위:%)



자료 : OECD, Stat, 전년대비 GDP 성장률, 2013.

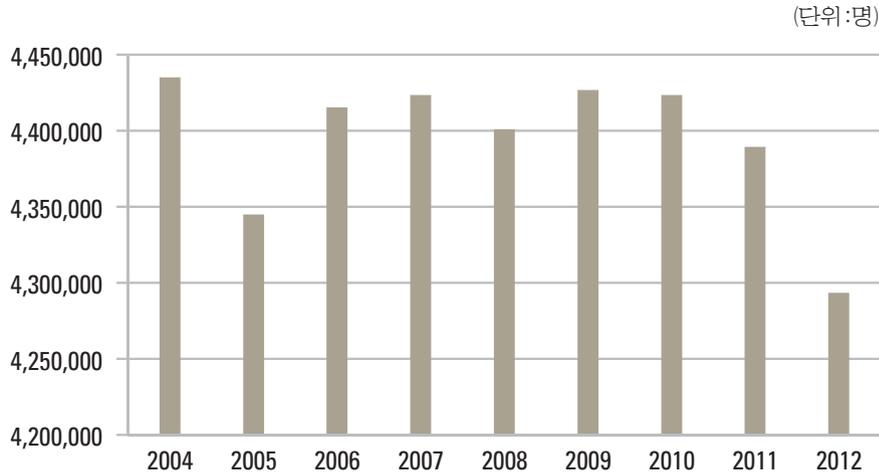
법안의 시행에 따른 영향이 실업률 하락에 상당부분 기여한 것으로 평가되었기 때문이다. 또한 미니잡취업인구가 60만 명 선에서 안정을 유지하고 있으며,²¹⁾ 파견근로자의 수도 2003년 약 330만 명에서 2배 이상 증가하여 2008년에는 약 800만 명을 기록하였다.²²⁾ 이러한 총 고용 인구의 규모가 증가한 것은, 그 내용적인 측면에 대한 비판과는 별개로, 적어도 어젠다 2010에서 추구하였던 고용시장의 탄력성을 확보한 것으로 평가할 수 있었다. 이러한 고용형태상의 탄력성과 함께 해고보호법제의 완화와 같은 법적 규제의 유연화를 바탕으로 독일은 2009년의 미국발 경제위기 속에서도 경제성장률과 실업률의 상관관계를 일정부분 분리시킬 수 있었으며, 2012년을 마감하면서도 독일은 계속되는 유럽연합 회원국의 부채위기와 구제금융, 세계적인 불황과 저성장 가운데서도 견고한 고용지표상의 결과를 나타내고 있는 것으로 평가할 수 있었다.²³⁾

21) 독일연방노동청(BA), Mini- und Midijobs in Deutschland, 2007; 독일연방노동청(BA), Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, 2012 참조.

22) 독일연방노동청(BA), Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitnehmerüberlassung, 2012 참조.

23) 연방노동청(BA) 언론보도용 자료, “Der Arbeitsmarkt im Jahr 2012: Robuster Arbeitsmarkt in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld”, 2013.1.3. http://www.arbeitsagentur.de/mn_27030/zentraler-

[그림 5] 미니잡 전업 취업인구



자료 : 독일연방노동청(BA), Arbeitsmarkt in Zahlen – Beschäftigungsstatistik, 2013.

고용시장의 불안전성 : 비정규직과 저임금노동의 증가

미니잡이 정규직 일자리를 대체할 것이라는 기존의 우려는 10년간의 경험에 비추어 더 이상 문제가 되지 않는 것으로 보인다. 부업 또는 여러 개의 일자리를 통해 수입을 얻기 위한 방편으로서의 미니잡 취업인구를 제외하고, 단지 미니잡으로만 수입을 얻는 근로자 수를 파악한 결과 2004년 이래로 큰 변동 없이 증감을 반복하고 있다(그림 5 참조).

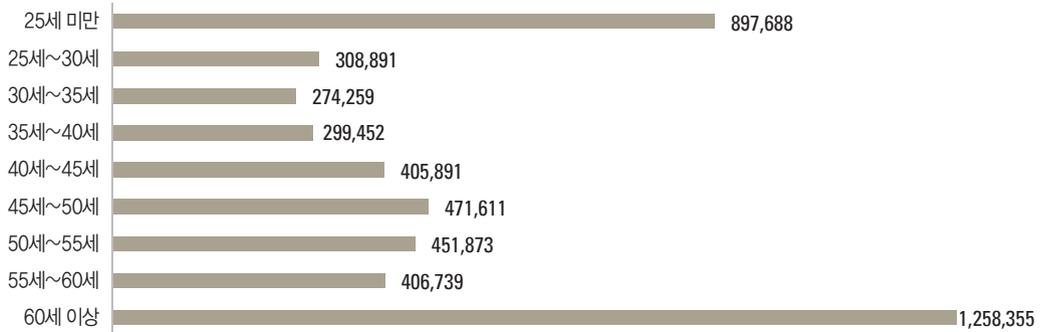
이러한 결과에 대해 정부는 소액임금 종사자를 증가시켜 가계 수입의 증가를 꾀한 것이 미니잡제도의 정치적 의도였으며, 노동시장에서 소외되었던 여성과 고령자가 미니잡 종사자에서 높은 비율을 차지하는 바람직한 현상을 나타내고 있다고 소액임금제도를 성공적으로 평가하였다.²⁴⁾ 2012년 6월 미니잡 종사자의 구성비를 살펴보면 여성근로자가 62%를 차지하고 있

Content/Pressemeldungen/2013/Presse-13-002.html

24) 디 벨트(Die Welt)지, “Zahl der Minijobber geht zurück”, 2012.6.22. http://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article106651465/Zahl-der-Minijobber-geht-zurueck.html

[그림 6] 연령별 미니잡 종사자 현황

(단위:명)



자료: 독일연방노동청(BA), Arbeitsmarkt in Zahlen – Geringfügig entlohnte Beschäftigte nach Altersgruppen, 2013. 3.

으며, 가사노동자의 경우 여성이 92%에 이른다. 또한 연령별 구성비도 60세 이상의 연령층이 약 126만 명, 25세 미만이 약 90만 명 수준으로 정규 노동시장에서 벗어난 연령대의 근로자가 미니잡 종사자 중에서 높은 비중을 차지하고 있어 이와 같은 정부의 평가를 뒷받침하고 있다 (그림 6 참조).

하지만 노동계가 지적하는 미니잡제도 자체의 문제점은 미니잡이 정규직으로 진입하는 가교역할을 하는 것이 아니라 오히려 경력을 단절시키고 정규직 노동시장으로의 진입에 걸림돌이 되는 장벽이 되고 있다는 측면이다.²⁵⁾ 특히 여성근로자의 경력단절은 미니잡제도로 인한 대표적인 부작용으로 지적되고 있다.²⁶⁾

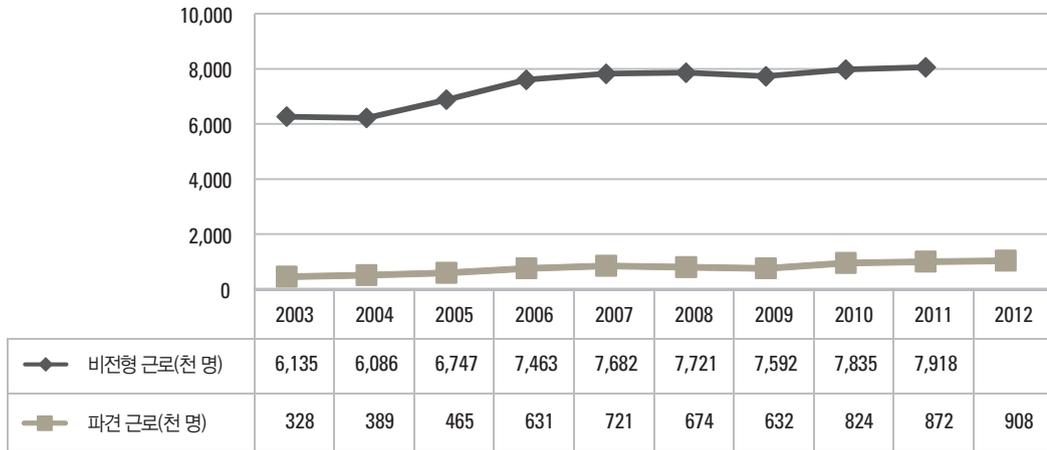
미니잡 취업자의 경우 그 양적인 팽창이 고용시장에 미치는 부정적인 영향은 없었던 것으로 평가될 수 있지만, 비전형 근로자의 지속적인 증가 및 약 3배로 증가한 파견근로자의 규모는 고용시장의 안정성이나 저임금 근로와 같은 고용의 질적 차원에서 우려를 불러일으키고 있다(그림 7 참조). 이러한 우려의 연장선에서 좌파당은 지난 10년간 진행된 어젠다 2010

25) 디 벨트(Die Welt)지, “Zahl der Minijobber geht zurück”, 2012.6.22. http://www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article106651465/Zahl-der-Minijobber-geht-zurueck.html

26) Wippemann, Carsten, Frauen im Minijob, 2012.10, S.20 ff.

[그림 7] 독일의 비전형 근로자 및 파견근로자의 수

(단위:천 명)



자료: 연방통계청(Destatis), Statistisches Jahrbuch – Arbeitsmarkt, 2012.

을 반사회적 개혁정책으로 규정하고 비판하며 고용시장에서 소외된 사회적 약자를 중심으로 한 고용지원 정책 등 사회적 연대성을 강조하는 정책에 대해 주장하기도 하였다.²⁷⁾ 노동계에서는 적어도 지난 10년간의 개혁이 새로운 형태의 규제(Re-regulierung)를 위한 탈규제(De-regulierung)로서의 의미를 가져야 한다며 지난 10년이 남긴 부작용의 해결에 좀 더 의미를 두는 모습이다.

고용시장의 불안정성에 대한 문제제기는 파견근로자 및 비전형 근로자의 증가가 저임금근로자의 지속적인 증가추세와 비례적인 상관관계를 나타내고 있기 때문이다.²⁸⁾

이와 같은 저임금근로자의 증가에 대한 대책으로 우선 2013년 1월부터 미니잡의 적용 기준 급여를 기존의 월 400유로에서 450유로로 인상하였다.²⁹⁾

27) Butterwegge, Christoph, Gerhard Schröders Agenda 2010–10 Jahre unsoziale Politik, Die Linke, 2013 참조.

28) 뵘클러-임펄스(Böckler-impuls) 지, “Niedriglohnsektor weiter gewachsen”, 2012/15, S.6. http://www.boeckler.de/41180_41190.htm

29) BGBI. I S. 2474, 2012.12.5.

다른 한편으로는 최저임금제의 확대를 위한 논의가 2005년 이래 아직도 진행 중에 있다. 현재에는 근로자파견법(AÜG)에 따른 파견근로자와 강행근로조건법(AEntG)에 기초한 11개 산업분야 종사자에 대한 법정 최저임금이 시행되고 있는 상황이다.³⁰⁾ 올해 9월 연방하원 선거를 앞두고 있어 최저임금제도의 확대에 대한 각 정당의 정책적 행보는 더욱 적극적으로 이루어지고 있으며, 이러한 모습은 지난 3월 1일 사민당(SPD)과 녹색당(Grüne)이 다수 의석을 차지한 연방상원의회에서 전 산업에 걸쳐 적용되는 시간당 8.50유로의 최저임금법안을 통과시키는 결과를 낳기도 하였다.³¹⁾ 기민당(CDU)에서도 최저임금제의 확대에 관한 법안을 제출한 바 있고 현 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 수상도 지속적으로 최저임금제의 확대적용에 대해 긍정적인 의견을 피력하고 있지만, 지역적 격차와 현 임금수준을 고려하지 않은 전면적 법정 최저임금제의 시행에 대해서는 기민당(CDU) 내에서도 반대의 목소리가 다수를 차지하고 있어 이 법안의 실시여부 및 시행시기와 관련한 실질적 결정 권한을 가진 연방하원을 통과하기는 어려울 것으로 예상된다. 하지만 정치권에서는 최저임금제의 확대시행을 통해 파견근로자와 비전형 근로자에 대한 저임금 문제를 해결하고자 하는 의지를 나타내고 있어 최저임금제도의 확대는 어느 정도 예견되고 있다. 이에 대해 노동계에서는 연방상원에서 통과된 내용과 같은 최저임금제의 시행과 더불어 파견근로자에 대한 균등대우원칙의 실질적 적용을 요구하고 있는 상황이다.³²⁾

30) 독일의 현행 최저임금제도에 대한 내용은 줄고, 「독일 최저임금제 평가 및 전망」, 『국제노동브리프』 2013년 2월호, 한국노동연구원, pp.76-87 참조.

31) 타게스샤우(Tagesschau) 지, “Bundesrat stimmt für gesetzlichen Mindestlohn”, 2013.3.1. <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/mindestlohn-bundesrat100.html>

32) 타게스슈피겔(Der Tagesspiegel) 지, “Wie stellen sich Experten eine ‘Agenda 2020’ vor?”, 2013.3.14. <http://www.tagesspiegel.de/politik/zehn-jahre-agenda-2010-leiharbeiter-gleich-bezahlen-und-behandeln-/7923960-4.html>

■ 개혁정책의 전망: 새로운 개혁에 앞선 어젠다 2010의 문제점 보완

독일 경제연구소의 전문가들이 예측한 향후 경제전망에 따르면 유럽연합 회원국의 부채위기와 그로 인한 전반적인 경기침체는 당분간 지속될 전망이다. 가운데³³⁾ 차기 정부에서 진행되어야 할 새로운 개혁과제에 관한 이야기들이 나오고 있는 상황이다.³⁴⁾ 개혁정책의 지속적 추진에 대해서는 국민들과 정치권이 의견을 같이하고 있어 9월로 예정된 연방의회 선거를 앞두고 각 정당의 선거공약이 발표되면 지난 10년간의 개혁정책에 따른 문제점 보완을 위한 정책과 함께 차기 정부에서 새롭게 진행될 개혁과제의 윤곽이 더욱 구체화될 것으로 예상된다.

계속되는 유럽의 경제위기와 국제 경기의 불황 속에서 정권을 이끌어 가는 정당의 교체가 이루어진다고 하여도 지난 10년간 지속되어 온 어젠다 2010의 결과물들을 다시 제자리로 돌려놓는 일이 발생할 것으로 예상하는 이는 없다. 하지만 높은 수준의 복지혜택을 경험하였던 독일 국민들은 경제활성화를 위한 지속적인 개혁정책의 추진과 더불어 경제 안정에 대한 결과물이 국민에게 돌아오기를 기대하고 있는 것 또한 사실이다.

8년이면 달성할 것으로 예상하였던 완전고용을 위한 개혁정책이 다시금 앞으로 8년을 필요로 한다고 이야기하는 지금, 개혁정책의 시작과는 달리 지난 10년간의 성과에 대한 공정한 분배와 부작용에 대한 보완적 정책이 선행되어야 새롭게 진행될 개혁정책에 국민적인 동의가 뒷받침될 것이다.³⁵⁾ 또한 독일이 현재 시점에서 처해 있는 경제 및 정치적 여건상의 어려움을 얼마만큼 객관적이고 입체적으로 파악하여 실효성 있는 정책을 수립하는지에 따라 독일은 물론 유럽이 처한 경제위기의 향방을 달리할 수 있을 정도의 중요성이 있는 만큼, 새로운 개혁과제에 대해서도 지속적인 관심과 연구가 뒷받침되어야 할 것이다. **KLI**

33) (Hrg.)Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung(IMK), Die Krise schwelt weiter, 2013. 3, S. 9.

34) 타게스샤우(Tagesschau) 지, “Kommt jetzt die ‘Agenda 2020’?”, 2013.3.13. <http://www.tagesschau.de/inland/agenda-debatte100.html>

35) 타게스슈피겔(Der Tagesspiegel) 지, “Wie stellen sich Experten eine ‘Agenda 2020’ vor?”, 2013.3.14. <http://www.tagesspiegel.de/politik/zehn-jahre-agenda-2010-leiharbeiter-gleich-bezahlen-und-behandeln-/7923960-4.html>