

## 독일 대연정의 중간 결산

구 춘 권, 영남대학교 정치외교학과 교수

2007년 3월

---

독일에서 대연정이 출범한 지 올해 2년째로 접어들었다. 대연정은 오랫동안 독일을 움매었고, 그리고 적녹 연정(사민당·녹색당)이 해결하지 못한 경제적 정체, 재정 적자, 대량 실업이라는 구조적 문제들을 안고 출범하였다. 초기의 우려와 달리 대연정은 여러 개혁 프로젝트들을 타협해 내고 관철시켰다. 경제적 차원에서는 경제성장을 세계적으로 지원하고, 지출 절감을 통해 재정을 공고화하려는 시도가 있었다. 노동시장과 관련해서는 "하르츠 개혁"을 보다 정교화하고 유연화하려는 법안이 등장했다. 정치적 차원에서 핵심적 변화는 무엇보다 연방제 개혁이었다. 사회적 차원에서는 연금과 의료보험 제도를 개혁하였다. 대연정은 개혁 프로젝트들에 대해 모범적으로 타협하고 있는데, 이는 경제·화폐 연합과 같은 새로운 구조적 제약 아래서 사민당과 기민련의 정치적 입장이 상당 부분 수렴하고 있는 사실에 기인하는 것으로 보인다.

---

발 행 처: 프리드리히 에베르트 재단 주한 협력 사무소

편 집 인: 베르너 캠페터, 박상희

편집위원: 김영희, 안두순, 안석교, 양민석, 이삼열, 정범구, 정현백, 최연혜 (가나다 순)

주 소: 110-742 서울시 종로구 운니동 98-5 삼환 빌딩 1101호

Tel: (02) 745-2648/9, Fax: (02) 745-6684

e-mail: feskorea@fes.or.kr & fesrok@fes.or.kr

http://www.fes.or.kr

## 1. 들어가는 말

독일에서 대연정이 출범한 지 올해 2년째로 접어들었다. 가장 많은 지지를 받은 세력이 승리하지 못하고, 정권을 내준 세력도 패배하지 않은 2005년 9월의 기묘한 선거 결과는 “신호등 연정”(사민당·녹색당·자유당)에서 “자마이카 연정”(기민련·녹색당·자유당)에 이르는 다양한 색채 조합을 모색하다 결국 독일 역사상 두 번째 대연정이 탄생하는 것으로 마무리되었다. 동독 출신의 메르켈(Angela Merkel)이 수상이 되면서 대연정의 최종 지휘권은 기민련(CDU)으로 넘어갔다. 그러나 재무부, 외무부, 노동사회부와 같은 비중있는 부처가 사민당(SPD)에게 배정됨으로써 후자 역시 불만을 표현할 수 없는 정부가 탄생하였다.

대연정에 대한 합의가 물론 순탄한 것만은 아니었다. 특히 부가가치세 인상, 부유세 도입, 해고 보호 조항 완화, 원자력 포기 등의 문제를 놓고 마지막까지 기민련·기사련(CSU)과 사민당 사이의 날카로운 대립이 있었다. 그러나 새롭게 선거를 치르지 않는 이상 정치적으로 막다른 골목을 벗어날 수 있는 유일한 방법은 대연정을 성공시키는 것이었고, 따라서 기민련은 물론 사민당에게도 타협이 강력하게 요청되었다. 해고 보호 조항을 완화시키려는 기민련의 집요한 요구는 사민당의 반대에 부딪치면서 새로운 일자리에 대해 2년 동안 해고 보호를 유예하는 타협안을 낳았다. 사민당은 원래 연간 13만 유로 이상의 소득을 올리는 개인에게 “부유세”를 부과하려 계획했지만, 그 기준을 25만 유로로 대폭 양보하지 않을 수 없었다. 원자력 문제와 관련해서는 사민당의 입장이 관철되어 원자력 포기 원칙이 변화될 수 없음이 대연정 조약에 삽입되었다.

2005년 11월 22일 메르켈은 대연정에 소속된 448명의 의원들 중 397명으로부터 지지를 얻어 독일연

방공화국 최초의 여성 수상이자 가장 젊은 수상으로 취임하였다. 적지 않은 반대표가 나오긴 했지만 메르켈이 받은 지지표는 30여 년 전 첫 번째 대연정을 이끈 키징어(Kurt Georg Kiesinger)의 것보다 훨씬 많은 것이었다. 대연정이라는 강력한 정치적 보루를 확보했음에도 불구하고 메르켈은 “작은 발걸음의 정치(Politik der kleinen Schritte)”를 통해 “개혁”이라는 큰 목표를 달성할 것임을 공언했다. 그렇다면 대연정의 “작은” 정치는 독일을 어떻게 변화시키고 있는가?

## 2. 구조적 문제들

대연정의 개혁 프로젝트들을 논의하기 앞서 대연정을 둘러싼 구조적 문제들에 주목하는 것은 여러모로 유익해 보인다. 이 구조적 문제들이야말로 대연정을 탄생시킬 수밖에 없었던 정치적 배경이며, 또한 개혁 프로젝트들이 해결해야 하는 어려운 과제이기도 하다. 첫 번째와 두 번째 대연정의 출범을 간략히 비교해 보는 작업은 메르켈 정부가 직면한 구조적 문제들을 보다 명확히 드러낼 수 있을 것이다.

”

1966년 12월 첫 번째 대연정이 출범했을 때 독일은 이른바 자본주의의 “황금 시대”의 끝자락에 진입하고 있었다. 3.4%의 인플레이션과 100억 마르크의 재정적자가 동시에 발생한 1965년은 라인강의 “기적”이 종식했음을 알린 해이기도 했다. 1967년은 경제적으로 보다 극적인 해였다. 전후 최초로 마이너스 경제성장(-0.3%)이 기록되었으며, 실업률은 2.1% - 당시만 해도 대단히 충격적으로 인식된 - 에 이르렀다. 재정적자, 경제 위기, 실업이라는 새로운 역삼각형의 출현에 기존 보수·자유 연정의 대응은 무력했고, 재정·교육·기술 정책 분야에서 국가의 보다 강력한 개입을 요구하는 목소리가 커지고 있었다. 이러한 성격의 개입은 확신에 찬 시장경제의 신봉자인 에르하르트(Ludwig Erhard)나 당시 정부에 긴축 예산

을 요구하고 있었던 자민당(FDP)이 수행할 수 있는 과제가 아니었음은 물론이다. 적극적 경제 정책을 축으로 한 시민당의 개혁 구상이 설득력 있는 대안으로 부상했다.

1967년 대연정은 “국민 경제의 성장과 안정을 촉진하기 위한 법”을 통해 경제의 활성화를 도모하였고, 재정 개혁을 시도했다. 또한 경제 위기와 실업에 대응하기 위한 방안으로 이른바 “협조 행동(Konzertierte Aktion)”이 시작되었다. 경제 위기를 극복하기 위해 노동계는 임금 인상을 자제하고, 자본은 고용 창출을 위해 기업 활동을 활성화하며, 정부는 노동시장 정책과 소득 보장 정책을 추진하기로 하는 노·사·정 사이의 합의가 성립된 것이다. 독일에서 사회 협약 정치가 최초로 제도화된 모습이었던 “협조 행동”과 함께 위기는 일단 극복되었고, 독일 경제는 1968년부터 다시 성장하기 시작했다.

경제적 정체, 재정적자, 대량 실업이라는 구조적 문제는 적녹 연정(사민당·녹색당), 즉 슈뢰더(Gerhard Schröder) 정부 시기에 출현한 문제는 물론 아니다. 이 문제들은 1970년대 중반 자본주의의 “황금 시대”의 종식과 함께 경제 환경이 근본적으로 변모하면서 등장하기 시작했고, 이미 과거 보수·자유 연정 때도 심각한 문제로 인식되고 있었다. 그럼에도 불구하고 적녹 연정이 집권한 7년 동안 이 문제들은 전혀 개선의 조짐이 보이지 않았다. 새로운 일자리 창출을 목표로 한 “노동을 위한 동맹(Bündnis für Arbeit)”은 “먹을 것 없는 소문난 잔치”의 수준을 넘어서지 못했고, 결국 실패로 끝났다. 세계 개혁 및 정부 예산의 공고화 역시 시도되었지만, 공공 부채의 축대로 연결되지 않았다. 이른바 “하르츠 개혁(Hartz Reform)”으로 불린 노동시장 개혁의 긍정적 효과는 미래로 미룬 채 당장 사회적 약자들에게 부여된 혜택을 대폭 축소시키는 정의의 공백을 낳았다. 이러한 개혁이 가져올 수 있는 바람직한 효과는 중장기적으

로만 나타날 뿐이다. 1998년 10월 많은 기대를 받고 출범했던 적녹 연정은 경제적 정체, 재정적자, 대량 실업이라는 문제를 완화시키는 데 결국 실패했고, 임기도 채우지 못한 채 자진 해산하고 말았다. 따라서 대연정은 적녹 연정을 옹매었던 동일한 구조적 문제들을 안고 출범하게 된 것이다.

### 3. 대연정의 개혁 프로젝트

경제적 정체, 재정적자, 대량 실업과 같은 문제들은 오늘날 유럽연합과 같이 개방되고 서로 밀접하게 연계된 경제를 가졌을 뿐만 아니라, 경제 정책의 상당 부분이 이미 초국화된 국가들에서는 더 이상 일국적 차원에서 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아님은 물론이다. 안정화를 추구하는 유럽중앙은행(ECB)의 엄격한 화폐 정책, 그리고 마스트리히트 조약이 명시한 재정 정책의 제약은 개별 국가 차원의 적극적 경제 정책을 원천적으로 차단하고 있는 것이 현실이다. 따라서 이러한 구조적 문제들에 대응하는 개별 국가의 개혁 프로젝트는 더 이상 화폐나 재정 정책과 같은 전통적 수단에 의존하는 것이 불가능해졌다.

경제·화폐 연합의 완성이라는 유럽 통합의 심화가 개별 회원국들에게 부과하는 제약은 이미 슈뢰더 정부 시기 명확하게 드러나고 있었다. 1990년대 말 유럽연합에서는 독일의 적녹 연정을 비롯한 좌파 정권들의 대약진을 경험했지만, 이 정권들이 추진한 정책은 전통적 의미의 좌파 정책과는 판이한 성격의 것이었다. 각 나라마다 약간의 차이는 있을 지라도 새로운 좌파 정부들의 정책은 기본적으로 자국의 경쟁력 강화를 목표로 한 경쟁적 재편의 논리 위에서 전개되었다. 슈뢰더 정부의 개혁 프로젝트들 역시 독일의 경쟁적 재편을 핵심적 목표로 제시함으로써 전통적인 시민주의적 가치로부터 근본적으로 선회하고 있었다. “기회 평등” 대신 “사회

정의"가, "연대"의 자리에는 "경쟁 공동체"가, "완전 고용"이 아닌 "고용 능력(employability)"의 부여가 크게 씌어졌다. 적녹 연정은 개혁 목표를 "노동을 위한 동맹"과 같은 사회 협약적 틀에 의존해 실현하려 시도했다는 점에서 기존 보수·자유 연정의 시장 근본주의적인 신자유주의적 노선과 구별되지만, 경제 개혁과 관련된 사민당과 기민련의 입장이 그 어느 때보다 근접하고 있었던 것은 부인하기 어려운 사실이다. "하르츠 개혁"에 대한 초당파적 지지는 이러한 상황을 잘 보여준다. 따라서 대연정의 성립은 최선의 선택은 아니었을지라도 충분히 가능한 선택이었다고 할 수 있다.

지난 1년 반 동안 대연정은 크고 작은 다양한 개혁 프로젝트들을 추진해 왔다. 대연정의 개혁 프로젝트들은 한마디로 타협의 전형을 보여주는데, 이는 한편 정치가 "가능성의 예술"이라는 측면에서 뿐만 아니라, 경제·화폐 연합과 같은 새로운 구조적 제약 아래서 사민당과 기민련의 입장이 상당 부분 수렴하고 있다는 차원에서 이해되어야 할 것이다. 아래에서는 대연정의 출범 이후 경제적·정치적·사회적 차원에서 이루어진 주목할 만한 개혁들을 소개할 것이다.

① 고용과 경제 성장 및 재정 공고화

독일은 2002년부터 2005년까지 4년 연속 마스트리히트 조약의 재정적자 기준을 충족시키지 못했다. 따라서 어떤 정부가 들어섰더라도 재정적자를 다시 국내총생산의 3% 이하로 끌어내리는 목표가 최우선이 될 수밖에 없는 상황이었다. 즉 절약과 대폭적인 지출 삭감이 대연정의 발목을 잡고 있었던 셈이다. 경제와 재정 분야에서 이루어진 대연정의 개혁은 우선적으로 절약과 지출 삭감을 목표로 삼고 있다.

고용과 관련된 대연정의 개혁 프로젝트는 과거 적녹 연정에서 시작된 "하르츠 개혁"을 발전시키는 것이었다. "하르츠 개혁"은 1·2단계가 2003년, 3단계

가 2004년, 그리고 가장 중요한 4단계가 2005년 1월 1일부로 발효되었다. 1·2단계는 고용사무소(Arbeitsagentur)를 설립하고, 시간제 노동과 같은 새로운 노동 형태를 장려하며, 미니-잡(Mini-job)과 미디-잡(Midi-job)을 사회보장 체계로 통합하는 것이 주 과제였다. 3단계에서는 기존의 노동청(Arbeitsamt)이 고용사무소로 편입되었다. 강력한 반대와 저항을 불러일으켰던 4단계 개혁의 핵심은 실업 보조금과 사회 부조를 "실업 급여 II"로 통합하여 과거의 실업 보조금 수준 이하로 지불하는 것이었다. 기존의 실업 급여는 지불 기한이 절반으로 줄어들어 최대 1년 동안만 받을 수 있는 "실업 급여 I"로 전환되었다. "실업 급여 II"를 받기 위해서는 가족 구성원의 자산 및 수입 등을 밝혀야 하는 등 수혜에 까다로운 조건이 부과되었다. "실업 급여 II"는 고용사무소에서 관할하며, 수혜자가 어떠한 형태의 노동이라도 받아들이는 것을 전제로 지불된다. 요컨대 "하르츠 개혁"은 일자리를 적극적으로 중재하고, 복지 혜택의 축소를 통해 고용 의지를 강화시킴으로써 대량 실업을 극복하려는 시도였다고 할 수 있다.

대연정은 실업자의 기초 생계 보장 수단으로 실업 보조금과 사회 부조를 통합한 것을 긍정적으로 평가했다. 대연정은 "하르츠 개혁"이 사회 부조에 의존했던 수십 만 명에게 일자리를 중재하는 데 성공한 것으로 추정했고, 네 번째 개혁안을 보다 정교화하고 유연화한 법안을 2006년 8월 1일부로 발효하였다. 새 법안은 2007년에만 약 15억 유로의 예산 절감 효과를 가져올 것으로 기대되고 있는데, 다음과 같은 내용을 담고 있다.

● "실업 급여 II"를 신청한 사람에게는 곧바로 일자리 또는 재교육을 제공하며, 일 년에 두 차례 제공된 일자리나 재교육을 거부하는 사람의 급여는 최대 60%까지 삭감한다. 25세 이하의 실업자의 경우 "실업 급여 II"를 20% 삭감한다. 이 조항들은 장기적인

복지 의존을 예방하고, 일자리의 수용 태세를 점검하려는 취지로 도입하였다.

● 경제적 곤경의 상황에서 상호 지원하는 필요 공동체(Bedarfsgemeinschaft)의 정의를 보다 엄격히 적용한다. 예컨대, 동거와 같은 관계에서, 동거가 필요 공동체를 형성하거나 또는 형성하지 않는다는 사실을 관청이 아니라 당사자가 증명해야 한다. 공식적으로 등록하지 않은 동성 파트너 관계에서도 필요 공동체의 증명은 당사자의 몫이다. 이 조항은 혼인 외 파트너십이 급속히 늘어나는 상황에서 실업 급여의 지출을 억제하기 위한 조치로 도입한 것이다.

● 자동화된 데이터 조회를 통해 실업 급여의 불법 수혜를 차단한다. 예컨대, 고용사무소는 수혜자의 승용차와 관련된 정보를 검토할 수 있다. 조항 위반을 처벌하기 위한 담당 부서가 현지에 설치되고, 반복되는 의무 위반에 대한 처벌 절차가 간소화된다.

또한 대연정은 “성장과 고용의 조세적 촉진법”을 통해 투자를 고무하고, “조세 오용 방지법”을 통해 조세 정의를 강화하려 시도하였다. 첫 번째 법안은 14살 이하 어린이들의 보육 비용에 대한 소득 공제를 확대했고, 간병이 필요한 가구에 대해 일정한 공제 혜택을 부여했으며, 중소기업들을 지원하기 위해 세액 확정 시 매출액 한계선을 인상하는 등 몇 가지 세제 조정을 담고 있다. 보다 많은 세원을 확보하기 위해 마련한 두 번째 법안은 유가 증권·부동산 투자자의 절세 모델의 폐지, 주유소 영수증의 불법 발급 행위에 대한 벌금 강화, 허가된 공공 오락실의 매출에 대한 과세 등을 내용으로 담고 있다.

대연정의 출범 당시 가장 큰 논쟁이 되었던 것은 물론 과급력이 강한 부가가치세 인상이었다. 지금까지 독일의 부가가치세율은 유럽연합 회원국들의 평균보다 낮은 수준인 16%였지만, 2007년 1월 1일 부

로 19%로 인상되었다. 보험세 역시 19%로 3%가 올랐다. 이 세금 인상을 통해 확보되는 재원은 재정 건전화와 간접 임금 비용을 낮추기 위한 실업 보험 분담금의 인하에 사용된다.

## ② 연방제 개혁

정치적 영역에서 이루어진 가장 중요한 개혁은 연방제 개혁이다. 적녹 연정 시기인 2003년부터 “연방 국가적 질서의 현대화를 위한 연방의회 및 연방상원 위원회”가 가동되었지만, 2005년 조기 선거 실시로 말미암아 활동이 중단된 상태였다. 사민당과 기민련은 이미 연정 조약에서 이 위원회의 작업에 기반해 연방 제도를 신속히 개혁할 것임을 명시하였다. 2006년 3월 10일 연방의회는 대연정이 제출한 법률 초안을 가지고 논쟁을 시작했으며, 연방상원 역시 법안 검토에 들어갔다. 6월 30일 연방의회를 통과한 개혁 법안은 7월 7일 연방상원의 동의와 8월 28일 연방대통령의 재가를 거쳐 9월 1일 부로 발효되었다. 독일 헌정 사상 최대의 개혁이 되는 이번 연방제 개혁은 다음과 같은 변화를 담고 있다.

● 입법 절차를 보다 신속하고 투명하게 하기 위해 현재 거의 60%에 달하는 연방상원의 동의가 필요한 법안의 비율을 35-40%로 끌어내린다. 이는 연방의회의 효율성을 높이는, 즉 정부의 법률 제안이 연방상원에서 반대당에 의해 차단되는 상황을 완화하는 데 기여할 것이다. 그러나 주에 심각한 비용을 야기하는 법안들은 앞으로도 연방상원의 동의를 필요로 한다.

● 연방과 주의 입법 권한을 명백히 규정함으로써 입법 과정에서 양자의 분규를 피한다. 형무소, 공공 기숙 시설, 영업 시간, 식당, 집회 및 언론과 관련된 입법 권한은 전적으로 주에 귀속된다. 반면, 연방은 주민등록과 증명, 핵에너지, 무기와 폭발물, 전쟁 수행, 공중, 독일 문화재의 해외 유출 방지와 관련된 입법 권한을 갖는다.

● 환경권 및 교육권과 관련해서는 주 차원의 “이탈권(Abweichungsrecht)”이 인정되었다. 각 주는 주 차원의 입법을 통해 연방법으로 명확하게 정의한 특정 조항을 비껴갈 수 있다. 주 차원의 입법을 원하지 않거나 입법이 불가능한 주들은 연방법을 그대로 따른다. “이탈권”은 연방 차원의 법안 제정에서 연방상원의 동의를 반드시 필요로 하지 않게 함으로써 연방의 효율적 통치에 기여할 것으로 기대된다. 나아가 “이탈권”의 도입은 유럽연합의 지침을 연방이 우선 법제화하고, 이 틀 내에서 다시 주법이 만들어지는 기존의 관행을 대체함으로써 유럽연합 지침이 보다 신속히 집행되는 데도 기여할 것이다.

● 주 차원을 넘어선 위협이 등장할 경우 연방법 제정이 이에 대응한다. 따라서 테러의 위협에 대한 방어는 전적으로 연방에 귀속된다. 반면, 주는 재해 보호와 관련해 보다 많은 권한을 부여 받는다.

● 주와 지방자치체 공무원들의 후생·급여·복무와 관련된 규정은 주가 전담한다. 연방은 연방 공무원들만을 담당한다. 예산 규율과 관련하여 연방과 주의 공동 책임이 명시되었다. 유럽연합으로부터 제재성 벌금이 부과될 경우, 벌금의 65%를 연방이, 그리고 35%를 주들이 부담하게 된다.

이번 연방제 개혁은 효율적 입법과 효과적 통치에 기여할 것으로 보이지만, 가장 중요한 재정 문제를 건드리지는 않았다. 산업 구조의 급속한 변화에 따른 주들 사이의 경제적 격차의 확대, 그리고 구동독 지역의 경제적 낙후 등의 문제를 해결하기 위해서는 재정 문제에 대한 연방과 주들의 명백한 합의가 필요함은 물론이다. 대연정은 2006년 12월 15일 재정 문제를 논의할 32인의 위원회를 발족함으로써 연방제 개혁의 두 번째 단계에 착수하였다.

### ③ 출산과 육아 지원

이미 1970년대부터 여성 1인당 1.4명으로 떨어진 독일의 출산율은 현재 1.3명 수준으로 유럽연합의 평균보다 낮은 상태다. 인구의 유입을 고려하지 않는 한 독일 인구는 앞으로 지속적으로 감소할 수밖에 없는 상황이지만, 그렇다고 대량 이민의 허용은 사회적 통합 문제 때문에 진지하게 고려되지 않고 있다. 특히 눈에 띄는 것은 고학력 여성들의 저출산인데, 교육 받은 여성일수록 출산과 육아 때문에 직업을 포기하는 경우가 더 드물기 때문이다. 출산·육아와 직업의 조화를 지원하는 정책들의 도입 없이 출산율의 회복을 기대할 수 없음은 물론이다. 짧은 정치 경력에도 불구하고 기민련 출신의 폰 데어 라이엔(Ursula von der Leyen)이 일찌감치 가족부 장관으로 내정된 것은 아이를 무려 7명이나 출산한 의사라는, 즉 다산과 직업을 잘 조화시킨 개인적 경험의 상징성과도 무관하지 않을 것이다.

대연정은 2007년 1월 1일 부모 육아 수당(Erziehungsgeld) 대신 사민당이 이전부터 주장해 온 부모 수당(Elterngeld)을 도입했다. 기존의 육아 수당이 부모의 소득이 한계선을 넘지 않을 경우, 주에 따라 약간의 차이가 있지만 일반적으로 24개월간 300유로씩 매달 일정액을 일괄적으로 지불하는 것이었다면, 새로운 부모 수당은 출산 후 휴직하는 부모 한쪽의 소득을 보상해 지원하는 것이다. 부모 수당은 휴직하는 부모 한쪽의 세후 소득의 67%, 최대 1800유로까지 12개월간 지원된다. 실업자, 학생, 주부 등 소득이 없는 부모에게는 같은 기간에 매달 300유로가 지원된다. 특히 남성들의 육아 참여를 독려하기 위해 2개월의 “동반자 달(Partnermonate)”을 만들었고, 12개월 동안 양육을 담당하지 않았던 파트너가 이 2개월 동안 육아를 위해 휴직할 경우 부모 수당은 2개월 더 연장 지불된다. 소득이 없는 가구에 부모 수당은 기존 육아 수당에 비해 혜택이 절반으로 축소되는 것을 의미한다. 그러나 부모가 직업을 가진 가구의 경우 출산과 육아에 관련한 국가의 재정 지원이

대폭 늘어나게 된다. 즉, 부모 수당은 직업을 가진 부모의 출산을 지원하는 성격이 강하다. 일찍이 부모 수당을 도입했던 스칸디나비아 국가들은 독일보다 훨씬 높은 출산율을 기록하고 있다.

최근 폰 데어 라이엔 가족부 장관은 직업과 육아의 조화를 지원하기 위해 2013년까지 탁아소 자리를 지금보다 세 배 더 많은 75만 개로 늘리겠다는 계획을 발표했다. 가족의 가치를 중시하는 보수주의자들의 큰 반발을 불러 일으키기는 했지만 - 한 성직자는 이 계획의 실현이 여성을 “애 낳는 기계”로 변질시킬 것이라고 발언해 물의를 일으켰다 -, 가족부 장관의 이니셔티브는 기민련 측보다는 사민당의 적극적 지지를 받으며 독일의 저출산 문제 해결에 긍정적 신호가 되고 있다.

#### ④ 연금 및 의료보험 개혁

저출산과 고령화라는 인구 구성의 변화와 함께 연금 제도는 물론 의료보험 제도 역시 시급한 개혁의 대상으로 떠올랐다. 이미 적축 연정은 2001년 이른바 “리스트어 연금(Riester Rente)”을 통해 민간 개인 연금과 기업 연금에 대해 세제 혜택을 부여하는 조치를 단행한 바 있다. 대연정은 “리스트어 연금”을 장려하는 한편, 법적 연금보험 제도의 개혁에도 착수했다. 법적 연금보험은 이미 오래 전부터 연방 정부의 재정적 뒷이 되고 있었다. 법적 연금보험에 대한 정부의 보조는 2005년 무려 784억 유로에 달했고, 이는 연방 예산의 약 3분의 1을 차지하는 액수다. 법적 연금보험 지출액의 약 27%는 연방 정부의 보조를 통해서 조달되고 있는 실정이다. 경제적 상황과 인구 구성의 변화를 고려할 때 현 제도가 유지될 수 없다는 것은 명백해 보이지만, 연금은 정치적으로는 물론 사회적으로도 대단히 민감한 문제라 대폭적인 수술이 쉽지 않은 것도 사실이다.

대연정은 일단 자신의 집권 동안에는 연금을 인하

하지 않기로 합의하면서, 대신 연금 수령 나이를 현재의 65살에서 2029년까지 67살로 단계적으로 상향 조정하는 것으로 개혁의 가닥을 잡았다. 2012년부터 1947년에 태어난 사람들의 연금 수령은 한 달씩 늦춰지며, 1958년 생은 2023년, 즉 66세에 연금을 받기 시작한다. 그 이후로는 두 달씩 늦춰져, 1964년 생은 2029년, 즉 67세에 연금을 받게 된다. 조기 연금을 받을 수 있는 최저 연령도 2029년부터 63세로 높아진다. 그러나 45년 이상 연금보험료를 지불한 피고용자들은 지금과 같이 65살부터 연금을 받을 수 있도록 예외 조항을 마련하였다.

인구 구성의 변화와 관련된 또 하나의 중요한 개혁 과제는 의료보험이다. 고령화와 함께 의료보험의 지출액이 늘어나는 것을 피할 수 없기 때문이다. 적축 연정 시기에 시도한 의료보험 개혁은 우선적으로 사용자 부담을 줄여 간접 임금 비용을 낮추는 것을 핵심으로 했다. 2005년 연방의회 선거에서 기민련과 사민당은 각기 다른 의료보험 개혁안을 제시했다. 기민련은 인두제 보험료(Gesundheitsprämie)의 도입을 제안했고, 사민당은 전국민 의료보험(Solidarische Bürgerversicherung)을 내놓았다. 인두제 보험료는 궁극적으로 임금과 의료 비용을 분리시킴으로써 기업들의 노동력 채용을 보다 용이하게 만들려는 구상이었고, 전국민 의료보험은 공무원, 자영업자, 전문직 등 소득이 높은 사람들을 법적 의료보험에 편입시켜 의료보험 수입을 개선하려는 시도였다.

대연정은 오랜 협상 끝에 2006년 10월 타협안에 합의했다. 2007년 2월 연방의회를 통과한 의료보험 개혁안은 2009년부터 건강 증진 기금(Gesundheitsfonds)의 도입을 골자로 하고 있다. 피고용자와 사용자의 부담금 및 정부의 지원금으로 새로운 건강 증진 기금이 조성되고, 이 기금이 의료 조합들에게 배분된다. 개별 의료 조합은 보험자 소득의 최대 1% 이내에서 추가 부담을 징수할 수 있다. 반대로 건강

증진 기금에서 받은 액수보다 지출이 적은 의료 조합의 경우 보험자들에게 분담금을 돌려줄 수 있도록 했다. 새로운 의료보험 개혁은 의료 조합들 사이에 경쟁 요소를 도입하여 의료 비용의 절감을 시도한 것이다.

#### 4. 글을 마치며

대연정 출범 이후 독일은 다시 낙관적인 분위기다. 경제는 4년간의 침체기 끝에 2006년에 들어 눈에 띄게 성장하기 시작했다. 작년의 경제성장률 2.7%는 2000년(3.2%) 이후 최대의 성과이며, 올해도 2%대의 경제 성장이 조심스럽게 예측되고 있다. 이러한 경제 성장 덕택에 정부의 재정적자는 이미 작년에 마스트리히트 조약의 기준치 아래로 내려갔다. 실업률 역시 6년 만의 최저 수준인 10.1%로 떨어졌다. 2007년 2월의 실업자수는 422만 명으로 2006년 2월과 비교해서도 82만 6천 명이 줄어든 것이다.

우호적인 경제 상황은 대연정의 출범 덕택인가? 긍정적인 답변을 하기 위해서는 좀 더 관망할 필요가

있을 것 같다. 일단 2006년의 성과는 불황 끝에 오는 호황이라는 경기 순환적 측면, 그리고 과거 적녹연정에서 취한 조치들의 뒤늦은 효과일 가능성이 크다. 특히 실업률의 하락은 “하르츠 개혁”의 성과로 돌려야 할 것이다. 재정적자가 예정보다 일찍 마스트리히트 조약의 기준을 달성한 것이 고무적이기는 하지만, 그렇다고 중장기적인 재정 상황을 낙관하기에는 아직 일러 보인다. 경제적 정체, 재정적자, 대량 실업이라는 독일을 움매고 있는 구조적 문제들은 대연정 출범 이후 완화되는 조짐을 보이고는 있지만, 완전한 해결의 길에 들어섰다고 얘기하기는 어려울 것 같다.

한때 기민련의 떠오르는 별이었던 메르쯔(Friedrich Merz)는 최근 정계를 떠나면서 은퇴의 변으로 “기민련의 사민당화”를 지적했다. 실제 대연정은 놀랍게도 잘 작동하고 있으며, 이는 사민당이 기민련 쪽으로 이동해서라기보다는 메르쯔의 지적처럼 기민련이 사민당에 접근하고 있기 때문인 것으로 보인다. 그러나 기민련의 변절을 비난하기 앞서 다음의 질문이 우선 답변되어야 할 것 같다. 그러면 오늘날 사민당의 “사민주의적인 것”이란 무엇인가?

FES-Information-Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES-Information-Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에베르트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES-Information-Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에베르트 재단 홈페이지(<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2007 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Cooperation Office