

# 독일의 실업문제와 지역노동시장정책

## Mass Unemployment and Local Labour Market Policy in Germany

안영진\*

요약

본 연구는 독일의 실업추이와 그 공간적 전개과정, 그리고 이에 대응한 국지적·지역적 차원의 노동시장정책을 고찰한 것이다. 전후 장기 불황을 통하여 1960년대 말 완전고용을 이룩한 구서독은 70, 80년대에 거치면서 실업 문제에 직면하고, 특히 90년대에 들어 통독에 따른 구조조정과정에서 대량 실업사태를 겪게 되었다. 그 동안 이러한 고용문제에 대한 중앙정부의 인식변화와 일반적 실업대책의 한계, 그리고 노동시장정책의 시행에 있어 지방정부에의 의존 등으로 말미암아 노동시장정책의 권한과 주도권이 지방자치단체로 점차 이양되어 왔다. 독일의 지역노동시장정책의 특성은 고용문제와 관련된 다양한 이해당사자들을 네트워크화하여 합의에 바탕으로 한 정책의 의사결정 및 추진력을 제고하고, 기존 정책수단들을 다양한 방식으로 연계시켜 시너지효과를 극대화하며, 국지적 노동시장여건에 고려한 목표지향적 정책스펙트럼을 구성하는 데서 찾아 볼 수 있다.

주요어 : 독일, 실업문제, 지역노동시장정책, 국지적 주체, 네트워크화

### 1. 서론

독일은 전후 장기적으로 지속된 경제 불황을 통하여 완전고용을 성취하고, 1960년대 말 이후 한때 취업의 의미가 저하되면서 대안적 사회개념으로서 비공식노동의 중요성이 강조되기도 했다. 하지만 80년대에 들어 실업이 꾸준히 증가하면서 대량실직에 따른 고용노동의 경제·사회적 의미에 다시금 주목하기 시작했다. 현대 사회에서 취업은 개인의 사회적 활동에 참여를 보장하는 중요한 기제이다. 국가에 의해 조직된 연대제도인 사회보장체계는 실업과 결부되어 있다.

오늘날 고실업은 사회급부에 대한 재정지원과 함께 그러한 급부에 대한 요구라는 효해성을 심대하게 교란시키고 있다. 1967년이래 독일은 완전고용을 국가의 중요한 경제사회적 목표 중 하나로 설정하고, 이를 '안정 및 성장법'(Stabilitäts- und Wachstums-gesetz)을 통하여 확립하였다. 왜냐하면 실업은 개별 당사자에게 곤혹스러운 생존문제일 뿐 아니라, 사회의 유지·발전에 커다란 도전이 되기 때문이다. 실업은 한편으로 개인에게 막대한 경제적 손실과 심리적 부담을 주며, 다른 한편으로 노동력의 효율적 배분과는 반대로 국가경제에 커다란 비용요인으로 작용한다.

\* 서울대학교 사회과학원 국토문제연구소 상근연구원

1990년대 후반 독일에서는 연평균 4백만 명 내외의 등록실업자가 발생하고 있다. 이러한 대규모 실업 사태에 대처하기 위해 사회보장제도의 개편논의와 함께 '勞使政協議會'(Bündnis für Arbeit)를 구성하는 등 실업문제가 정치적·사회경제적으로 중요한 현안으로 부각되고 있다. 따라서 실업문제가 국가적 선결과제로 우선 순위를 획득하고 그 사회정책적 함의가 강조되고 있긴 하지만, 이를 극복하기 위한 대책과 처방에 있어서는 사회적 합의가 좀처럼 도출되지 않고 있다. 노사간의 반목이 적지 않을 뿐 아니라, 정파간의 대립도 크게 존재한다. 하지만 지방자치단체 차원에서는 국지적 노동시장 및 고용정책과 관련하여 다양한 대응전략과 수단이 개발되면서 실업문제를 착실히 극복해 나가려는 전혀 다른 면모가 엿 보인다. 멀리는 70년대 중반이래 舊서독에서 고용위기의 시발과 함께 노동시장정책의 새로운 주역으로서 지방자치단체의 기능과 역할이 평가 절상되었고, 학문적으로도 관심을 집중시켜 왔다(Heinelt, 1994, 454-5). 최근 이러한 지역노동시장정책에 대한 관심은 통독으로 더욱 커지고 있는데, 구동독의 시장경제체제로의 전환에 따른 지역적으로 차별적인 고용문제가 보다 뚜렷이 시현되고 있기 때문이다.

우리 나라에서도 최근 국제통화기금(IMF)의 지원 체제 하에서 지난 40여년간 지속적인 경제성장을 기반으로 한 안정된 고용상황에서 벗어나 실업문제를 심대하게 겪고 있다. 일부에서는 경기가 회복되고 새로운 도약을 하더라도 장기적으로 높은 수준의 실업상태가 지속될 것이라는 비관적인 전망을 내놓고 있다. 이러한 상황에서 실업과 관련한 노동시장정책이 다각적으로 모색되고 있으나, 그 실효성에 대해서는 적잖은 비판이 존재한다. 이런 점에서 우리보다 앞서 대량실직과 고실업 문제에 직면하고, 이를 극복하기 위해 지

역노동시장 여건을 고려한 다양한 정책방안을 모색해 온 독일의 사례는 우리에게 시사하는 바가 적지 않을 것이다. 이 글의 목적은 독일 실업문제의 양상과 그에 대응한 지역적 노동시장정책을 검토하는데 있다. 먼저 독일의 실업추이와 그 구조적 성격을 논의하고, 그 공간적 전개양상에 있어 지역적 구조를 분석하고자 한다. 뒤이어 대량 실업문제를 대처하는 과정에서 부각된 중앙정부의 정책변화와 그 한계를 정리하고 그 대안으로 모색되어 온 국지적·지역적 노동시장정책의 내용과 함의를 살펴보고자 한다.

## 2. 독일의 실업상황

### 1) 실업추이

독일, 특히 구서독은 1960년대만 해도 완전고용을 성취하였다. 더군다나 노동력 부족으로 내국 노동시장을 개방하여 수백만 명에 달하는 이른바 외국인 '초빙노동자'(Gastarbeiter)를 받아들여 노동시장상의 수급 불균형문제를 해결하기도 했다. 그러나 유가파동 이후 특히 1974년부터 실업자<sup>1)</sup>가 공석이 된 일자리를 상회하고, 1975년에는 1백만명을 넘는 실업자가 제2차 대전 후 복구 및 재건노력이 종결된 50년대 중반이래 처음으로 발생하게 되었다. 그 뒤 실업자수가 일시적인 등락을 거듭하기는 했지만, 1981년을 기점으로 다시 1백만명을 넘어섰다(표 1).

특히 1982년에서 1988년 사이에 고용상황은 더욱 악화되어, 1985년 초에는 약 260만명이 실업자로 등록하기에 이르렀다. 1988년만 해도 120만명의 실업자가 있었으며, 1988년 말에서 1989년 초까지 고용상황이 다소 호전되면서 1989년 5월 등록실업자가 2백만명 이하로 떨어지기도 했다. 1991년에는 연평

표 1. 구서독의 실업추이 (1950-98)

연 도	실업지수 (1000명)	공석수 (1000석)	실업률 (%)
1950	1868.6	118.5	11.0
1954	1410.7	139.7	7.6
1958	763.9	221.6	3.7
1962	154.5	573.8	0.7
1966	161.1	539.8	0.7
1970	148.8	794.8	0.7
1974	582.5	315.4	2.6
1975	1074.2	236.2	4.7
1976	1060.3	235.0	4.6
1977	1030.0	231.2	4.5
1978	992.9	245.6	4.3
1979	876.1	304.0	3.8
1980	888.9	308.3	3.8
1981	1271.6	207.9	5.5
1982	1833.2	104.9	7.5
1983	2258.2	75.8	9.1
1984	2265.6	87.9	9.1
1985	2304.0	110.0	9.3
1986	2228.0	153.9	9.0
1987	2228.8	170.7	8.9
1988	2241.6	188.6	8.7
1989	2037.8	251.4	7.9
1990	1883.1	313.6	7.2
1991	1689.4	331.4	6.3
1992	1808.3	323.5	6.6
1993	2270.3	243.3	8.2
1994	2556.0	233.6	9.2
1995	2564.9	266.5	9.3
1996	2796.2	270.4	10.1
1997	3020.9	281.5	11.0
1998	2904.3	342.1	10.5

주: 공석수(offene Stellen)는 결원으로 구인을 위해 기업주들이 노동관청에 신고한 일자리의 수를 말한다.  
 자료: Statistisches Bundesamt(1997), Bundesanstalt für Arbeit(www.arbeitsamt.de)

균 170만명의 실업자가 발생하여 1982년이래 가장 낮은 실업률을 보여 주었다. 1990년 통독과 함께 강력히 추진된 경기부양정책으로 일시적으로 개선된 노

동시장여건이 1992년부터 다시 악화되면서 실업률이 상승하여 1994년까지 유지되었다. 1993년과 1994년에는 각각 230만명과 260만명의 등록실업자가 존

재함으로써, 1994년의 경우 실업률이 연평균 9.2%에 달하였다. 그 후에도 대량 실직에 따른 고실업이 계속되고 있는데, 산업 재구조화에 따른 지속적인 고용감축으로 인하여 실업추이에 큰 변환이 없는 실정이다.

1990년대에 들어 독일의 실업상황에서 무엇보다도 주목되는 점은 통독과 더불어 구동독지역에서 실업이 대규모로 발생하고 있다는 사실이다. 동독지역에서는 계획경제에서 시장경제로의 전환과 국영기업의 민영화에 따른 구조조정 과정에서 대량 실직과 그에 따른 고실업 문제가 발생하였다. 그 동안 신규 채용노동

력보다 방출노동력이 훨씬 많아, 1990년 후반에만 해도 평균 43만 3천여명의 실업자에 그 비중도 4.9%에 불과했으나 1991년에 접어들면서 실업률이 단기간에 배증하게 되었다. 1993년의 실업률이 15.8%까지 상승하였으며, 1994년 이후 연평균 16% 내외의 높은 실업률을 기록하고 있다.

끝으로 독일의 최근 실업추이를 살펴보면, 1996년의 경우 397만명의 실업자에 실업률 11.5%를, 실업사태가 최고조에 달한 1997년에는 438만명의 실업자에 실업률 12.7%를, 1998년에는 428만명의 실업자에 12.3%의 실업률을 나타내고 있다. 1999년 9월

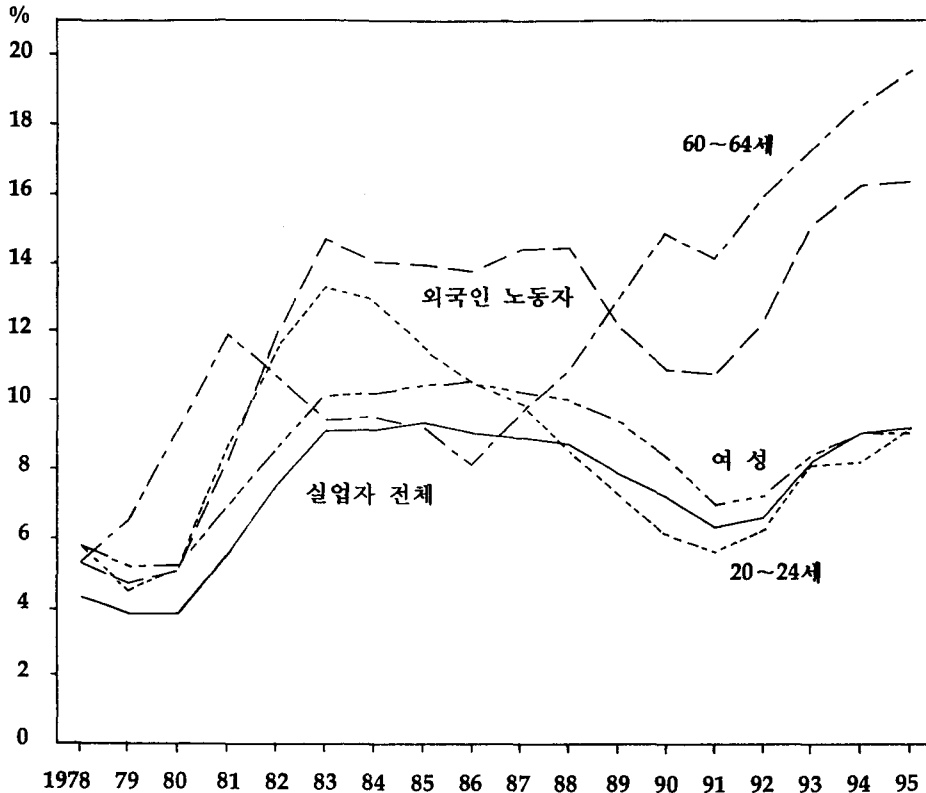


그림 1. 구서독에 있어 실업의 구조적 성격: 부문별 실업률 (1978-95)  
 자료: Statistisches Bundesamt(1997), Bundesanstalt für Arbeit

현재 독일에는 총 394여만 명의 실업자가 있으며, 실업률은 11.2%에 달하고 있다. 그런데 여기서 말하는 실업자수는 지방노동관청에 실업자로 신고된 수치를 말하는 것으로서, 일자리가 없는 실질인구, 즉 침묵의 예비군까지 포함시킨다면 실제로는 이보다 훨씬 높게 나타날 것이다. 이를테면 1996년 독일 전역에는 연평균 396만명의 실업자 외에도, 약 148만명의 은폐실업자가 부가적으로 존재하였다.

## 2) 실업의 구조적 성격

실업상황을 이해하는 데에는 양적 측면뿐만 아니라, 그 구조적 성격이 어떠한가를 파악하는 것도 중요하다. 오늘날 모든 인구집단이 무차별적으로 실직을 당하는 것은 아니다. 무엇보다도 고령의 근로자, 여성, 외국인 노동력, 장애인, 직업교육을 제대로 받지 않은 미숙련집단 등이 노동시장에 있어 한계 내지 문제집단으로 부각되고 있다.

독일의 경우 우선 고령의 남녀 근로자들이 노동시장에서 문제집단으로 등장하고 있다. 일반적으로 고령의 근로자들은 직장의 오랜 귀속성과 그에 따른 보

호장치로 말미암아 실직의 위험성이 오히려 젊은 근로자들에 비해 낮다고 할 수 있으나, 이들이 실직을 당하였을 경우에는 일자리를 다시 얻기란 여간 힘들지 않다. 또한 여성의 실업률이 여느 때와 마찬가지로 남성보다 높게 나타나고 있다. 1995년 여성 전체의 실업률이 11.4%이었다면, 남성은 그보다 낮은 9.6%이었다. 또한 문제가 되는 것은 외국인 노동력을 둘러싼 취업상황이다. 1970년대 중반까지만 해도 외국인들은 환대를 받았으나, 최근에는 노동시장의 한계집단으로 전락하고 있다. 1995년 현재 구서독의 외국인 실업률은 16.6%로, 내국인들보다 훨씬 높은 실정이다(그림 1). 건강과 관련하여 제약이 많은 사람들의 취업기회도 일반적으로 열악한 형편이다. 장애자를 비롯한 건강상 불리한 인구집단의 경우 실업률은 구서독만 보더라도 1995년 현재 26.3%에 달하고 있다(Fassmann *et al.*, 1997; Funk, 1996, 20-21; Statistisches Bundesamt, 1997).

이상에서 언급한 노동시장의 문제집단에서 직업적 자질 내지 숙련도가 떨어질 경우에는 취업상황이 더욱 악화되고 있다. 독일에서도 양호한 직업교육이 안정된 일자리를 보장하는 시대는 이미 지나갔으나, 그럼에도

표 2. 직업교육 유형별 실업자 (1995년)

직업교육 수준	구 서 독	구 동 독	독일 전체
직업교육 미수료자	1,155,700( 46.5)	217,341( 21.0)	1,374,041( 39.0)
직업교육 수료자	1,331,734( 53.5)	815,269( 79.0)	2,147,003( 61.0)
기업내 직업교육	1,050,835( 42.2)	687,893( 66.6)	1,738,728( 49.4)
직업및전문학교	122,526( 4.9)	79,868( 7.7)	202,394( 5.7)
전문대학	50,417( 2.0)	9,451( 0.9)	58,868( 1.7)
일반대학	107,956( 4.3)	38,057( 3.7)	146,013( 4.1)
전 체	2,488,434(100.0)	1,032,610(100.0)	3,521,044(100.0)

자료: Statistisches Bundesamt, 1997에 의거하여 재구성

불구하고 숙련도가 높은 사람에게서는 고용기회가 역시 양호하며 실직의 위험성도 낮은 편이다. 1995년 전체 실업자중 39%가 직업훈련조차 제대로 받지 않은 사람들이었다. 나아가 실업은 오랜 구직활동에도 불구하고 일자리를 찾지 못한 사람들에게 고통스럽다(표 2). 1995년 독일의 전체 실업자중 3분의 1 가량이 1년 이상 동안 일자리를 얻지 못한 장기실업자에, 다시 그 절반 가량은 2년 이상 일자리를 갖지 못한 부류에 속하였다. 구서독에서는 장기실업자의 비중이 지난 25년간 꾸준히 증가해 왔다. 불황기마다 약 70, 80만명에 달하는 실업자가 양산되었지만, 뒤이은 호황기에 이들은 직장을 구하지 못하고 실업상태로 잔류하게 되었다(Geissler, 1996).

오늘날 독일의 취업자들은 고용의 유연화와 탈규제화 과정에서 노동시장상의 진입과 퇴출에 있어 選別過程(일종의 구조화과정)을 거치고 있다. 바로 고령의 실업자나 건강상의 문제가 있는 실업자, 직업훈련을 받지 못한 실업자, 외국인 노동력과 장기실업자 등이 실업자가 되던가 실직상태로 잔류하게 될 높은 위험성을 안고 있다. 취업자들이 지닌 각종 부정적 표징들이 중첩될 때, 실업문제는 더욱 더 큰 위협으로 다가오는 것이다.

이러한 고용상황의 악화는 여러 측면에서 그 원인을 찾아 볼 수 있으나, 기본적으로 수요패턴의 변화(예컨대 산업생산성의 진전, 세계차원에서 생산입지의 이전, 국내 생산제품의 판매시장 위축 등)와 불량한 배분조건(예컨대 최소임금, 높은 임금의 부대비용)에 있다고 할 수 있다. 또한 실업률의 상승에 크게 작용한 것은 노동력공급의 확대이다. 이는 특히 외국인 취업자의 꾸준한 증가와 여성들의 노동시장으로의 회귀 내지 쇄도에 따른 것이었다. 따라서 실업이 장기적으로 상승하게 된 주된 요인은 노동력 공급의 확대상

황과 거의 동시에 나타나고 있는 고용증가를 수반하지 않은 완만한 경제성장(jobless growth)에 있다. 최근 독일의 경제성장률은 1960, 70년대의 절반 수준에 불과하다. 하지만 노동력의 공급은 여성과 외국인 노동력의 시장진입으로 인하여 지속적으로 상승하고 있다(Funk et al., 1996).

### 3. 실업의 공간적 전개양상

현대의 여러 사회경제적 문제와 마찬가지로 실업 또한 공간적으로 매우 불균등하게 전개되고 있다. 거시적으로 실업의 공간적 전개양상은 독일의 산업활동과 사회경제적 복지수준과 관련하여 전통적으로 존재하는 남북격차(Nord-Sud-Gefalle)에 통독과 더불어 결정화된 동서격차(West-Ost-Gefalle)가 중첩되는 다층적 양상을 보여주고 있다. 특히 1998년 11월 현재 구동독의 실업률은 15.9%에 달한 반면, 구서독지역은 8.8%이다. 따라서 통독과 더불어 추진된 산업경제적 구조조정은 동독의 고용조정과 밀접히 결합되어 있음을 알 수 있다(이상준, 1997; Strubelt et al., 1996). 예컨대 1993년 동독의 취업자 중 1989년 이래 동일 기업에 계속 종사하고 있는 사람들의 비중이 29%에 불과하였다. 거의 4명 중 3명이 새로 일자리를 찾았거나, 나머지 대부분은 실직을 당하였다.

통독 후 동독의 실업자는 급증하였다. 1991년 이래 서독의 실업률도 증가 추세에 있음에도 불구하고, 동독은 서독에 비해 70-80%나 높은 편이다(Maretzke et al., 1999). 동독의 실업률은 앞서 언급한 것처럼 저취업에 관해서는 별다른 사실을 말해 주지 않는다. 그 하나는 58세 이상이나 질병으로 신고된 실업자들은 통계에 포함되지 않고 있다. 다른 한편으로 통독 후 동독지역에 대한 각종 사회보장정책으로 인하여 고

표 3. 지역별 실업의 전개추이

연 방 주 별	실업자수(명)			실업률(%)		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
바덴-뷔르템베르크	218,496	334,416	329,298	6.3	7.5	7.4
바이에른	322,667	360,862	355,881	6.4	7.1	7.0
서베를린	120,884	129,691	137,822	12.3	13.3	14.3
브레멘	36,638	40,155	40,343	12.4	13.7	14.0
함부르크	62,929	71,204	77,773	8.6	9.8	10.7
헤센	177,061	208,675	213,222	7.0	8.2	8.4
니더작센	306,848	340,822	346,948	9.7	10.7	10.9
노트라인-베스트팔렌	703,198	784,510	778,946	9.6	10.7	10.6
라인란트-팔츠	117,703	132,876	134,223	7.5	8.4	8.5
자르란트	47,474	51,470	49,257	11.2	12.1	11.7
슐레스비히-홀슈타인	93,452	102,287	102,193	8.3	9.0	9.1
동베를린	83,040	80,438	75,561	13.7	13.0	12.4
부랑덴부르크	180,418	178,842	164,608	15.3	15.3	14.2
메클렌부르크-포어포먼	151,996	143,600	132,850	17.5	17.0	16.1
작센	315,664	323,370	293,699	14.9	15.7	14.4
작센-안할트	224,735	225,435	208,149	17.2	17.6	16.5
튀링엔	192,939	190,405	172,149	13.7	13.0	15.0
독일 전체	3,419,141	3,698,057	3,611,921	9.8	10.6	10.4
구서독	2,270,349	2,555,967	2,564,906	8.2	9.2	9.3
구동독	1,148,792	1,142,090	1,047,015	15.8	16.0	14.9

자료: Statistisches Bundesamt(1997), Bundesanstalt für Arbeit

용문제가 표면적으로 경감되고 있다. 오히려 구동독의 노동시장은 통독 10여 년이 지난 오늘날까지 미래의 불확실성으로 말미암아 여러 가지 역기능을 수반하고 있다. 그 하나가 기업체들이 급격한 고용감축과 불안한 경기전망으로 직업(교육)훈련을 소홀히 하고 있다는 점이며, 다른 하나는 각종 사회부조의 수혜자들이 급증하고 있다는 점이다.

물론 지역수준에서의 불균등 내지 격차도 명확히 인각되고 있다. 현대적 산업구조, 높은 부가가치 창출액, 높은 인구 전입률을 보여주며, 포괄적인 사무 및 재생산 부문(쇼핑센터, 호텔, 컨벤션센터, 각종 문

화축제 등)이 입지하고 있는 지역들은 전반적으로 낮은 실업률을 보여 주고 있다. 주로 신산업지대와 대도시 교외지역, 그리고 한편으로 농업이 완충기능을 수행하고 다른 한편으로 노동력공급이 인구유출로 인하여 감소하고 있는 일부 농촌지역이 이 유형에 해당한다. 특히 대도시의 성장동태가 지역 고용상황에 크게 작용하고 있다고 볼 수 있다. 예컨대 뮌헨, 프랑크푸르트, 슈투트가르트 등을 중심도시로 하는 지역권에서는 고용여건이 비교적 양호하다(Gornig et al., 1994).

이와 대조적으로 높은 실업률을 보여주는 지역들에

서는 낮은 부가가치창출의 노후한 산업구조를 갖고 있으며, 인구유출이 격렬하고 사무 및 생산자서비스 부문에 투자감소가 뚜렷하다. 주로 루르지역의 대도시들과 자르란트의 구산업지대, 옛 동·서독 접경지역의 특수한 주변지역들이 높은 실업률을 보여 주고 있다. 구동독의 대다수 도시도 이 범주에 해당하는데, 물론 베를린과 라이프치히, 드레스덴 등 대도시는 예외이다. 이러한 두 유형간에는 당연히 폭넓은 스펙트럼에 걸쳐 실업률의 편차를 보여주는 점이적 구조의 지역권이 존재한다. 특히 산업구조적으로 취약한 지역이나 농업지대에서 실업률이 20%를 상회하고 있다. 전반적으로 독일 실업률의 지역적 차이는 전후 독일의 산업화과정, 주도 산업부문, 기업체의 입지변동과 조직변화, 접근성을 비롯한 각종 연성적(weich) 입지요인, 지역사회의 성장연합과 정책유인 등이 복합적으로 작용하여 나타나는 공간적 성장동태의 격차와 이에 따른 노동력 수급상의 불균등 그리고 지리적 인구이동의 전통적인 경직성을 반영하고 있다(Friedrichs, et al., 1986; Jones, 1994; Vogt, 1994, 50-59; Wochenbericht des DIW, 1999).

이러한 공간적 전개양상에서 또 하나 미시적으로 주목되는 점은 높은 실업률이 주변 배후지와 비교하여 대도시지역에서 점점 높게 나타나고 있다는 사실이다. 이는 동독의 거의 모든 지역에 걸쳐 부각되는 패턴이라고 할 수 있다. 단 구서독지역에서는 높은 실업률이 주로 대도시권에 집중되고 있다면, 동독에서는 대도시권 외곽에서 뚜렷하다는 차이가 있을 뿐이다<sup>2)</sup>. 이는 탈산업화 및 거주인구의 교외화와 맞물려 발생하고 있다(小林浩二, 1998). 오늘날 대도시가 경제발전의 진원일 뿐만 아니라, 실직의 온상이 되고 있다. 특히 경제성장 하에서도 실업은 감소하지 않는 패러독스가 이러한 공간적 양상으로 표현되고 있다. 즉, 도시는 빠

른 경제성장과 더불어 높은 실업상황을 동시에 보여주고 있다.

그렇다면 독일에서 공간적으로 살펴 본 실업률이 전체적으로 균등화되고 있는가, 아니면 그 격차가 더욱 심화되고 있는가? 다시 말해 실업의 지역적 전개양상이 수렴되고 있는 것인가, 아니면 분화되고 있는 것인가? 지방노동관구를 단위지역으로 하여 살펴볼 경우 실업자가 늘어나면서 지역간 불균형은 줄어들고 있어, 국가 전체 실업률과는 부적 상관관계에 보여주고 있다. 따라서 호경기의 진전으로 국가 전체의 실업률이 낮아지는 상황에서는 지역간 격차가 상승하고 있다는 것이며, 반대의 경우인 경기가 침체하고 국가 전체의 실업자수가 늘어나면, 지역적 변이 편차가 오히려 줄어들다는 것이다. 다시 말해 지역간 격차는 실업이 상승할 때 감소한다고 것으로, 지역간 균형은 높은 실업으로 지拂되고 있는 것이다. 그 동안 독일에서는 실업률이 전반적으로 상승하면서 지역적으로 확대되어 왔다. 1991년만 해도 고실업이 구동독지역에 한정되고 동서간의 격차도 분명하였다. 그 후 대량실업이 구서독지역까지 미치기 시작했다. 최근 니더작센, 쉐레스비히-홀슈타인, 노트라인-베스트팔렌 등 주로 북독의 주들이 튜링엔과 작센 또는 메클렌부르크 등 동독의 주들과 거의 비슷한 높은 실업률을 보여주고 있다.

#### 4. 연방정부의 일반 노동시장정책과 변화

##### 1) 고용 및 실업대책과 성격변화

이러한 심각한 실업문제에 대처하기 위해서 독일 중앙정부는 다양한 대책을 모색해 왔다. 독일의 실업대책은 일반고용정책, 고용창출 및 고용유지정책, 그리고 실업자 지원정책 등 크게 세 가지 유형으로 나누



어 볼 수 있다(한국노동연구원, 1998, 65-76; Fassmann *et al.*, 1997; Kühl, 1999). 먼저 일반 고용정책은 직업훈련 및 직업안정과 관련된 일반대책으로서, 직업활동에 첫 발을 내딛는 사람이나 실직자 또는 재직 근로자 등의 직업능력을 배양하거나 이들의 전직 및 취업을 촉진하는 일련의 정책을 말한다. 여기에는 개별 근로자의 직업훈련을 장려하기 위한 지원과 취업을 촉진하기 위한 재정지원, 그리고 각종 창업지원이 포함되며, 잘 정비되어 있는 직업훈련제도와 취업알선 정보시스템에 의해 뒷받침되고 있다.

두 번째로 고용조정과 밀접히 관련되어 있는 고용 창출 및 고용유지정책을 들 수 있는데, 근로단축수당의 지급이나 특히 건설업의 경우 항시적 고용촉진을 위한 동절기 수당의 지원을 비롯하여 고용창출사업, 생산적 임금보조, 고령자의 시간제노동 장려, 조기퇴직 및 퇴직전환, 장기실업 예방프로그램 등이 주요 내용들이다. 마지막으로 실업자에 대한 각종 지원정책이 마련되어 있다. 실업급여와 실업부조, 기업파산에 따른 손실구제수당의 지원이 이에 해당한다. 이 밖에도 1990년 이후 통독에 따른 구동독 경제의 구조조정과정에서 발생한 대량 실직사태를 차단하거나 경감시키기 위해 위에서 언급한 여러 정책수단들을 '고용촉진법'(Arbeitsfoerderungsgesetz)의 특별 규정에 의거하여 동독지역에 한시적으로 우선 적용하는 정책이 추진되고 있다. 그 내용을 보면, 단축근로수당의 지급, 각종 고용창출사업의 우선적 추진, 직업훈련 및 숙련도 제고훈련 강화, 생산적 임금보조 지원, 근로자 파견제의 시행 등이다. 이러한 연방차원의 실업대책들은 뉘른베르크 소재 '연방노동청'(Bundesanstalt für Arbeit)이 중심이 되어 수행되고 있다.

독일에서는 노동의 사회정책적 중요성을 인식하고 고용문제에 대해 정부를 비롯한 관련 주체의 합의가

강조되므로, 특히 노동자나 경영자가 적극적인 고용조정에 대해 전통적으로 소극적이었다. 또한 각종 실업대책은 사회복지제도를 기초로 하고 있으므로 실업급여를 포함한 실업자에 대한 지원책이 잘 구비되어 있다. 때때로 이러한 사회안전망이 적극적인 구직활동을 저해하고, 임금 및 고용의 유연성을 감소시켜 장기적으로 고실업을 초래하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 따라서 최근 다양한 측면에서 노동시장의 유연화가 강력히 추진되고 있으며, 이를 둘러싸고 노조와의 마찰이 발생하고 있기도 하다. 그리고 지속적인 경기 및 고용사정의 악화 속에서 사회복지정책의 후퇴, 노동시장의 유연성 강화, 기업에 대한 각종 규제완화, 공공부문의 민영화정책 등을 통한 고용창출에 상당한 관심을 쏟고 있다. 특히 고용조정과 관련하여 근로시간단축을 통한 일자리나누기, 단기간 근로, 조기퇴직 유도, 탄력적 근로시간제 등이 활용되고 있으며(김학노, 1999), 특히 실업대책의 하나로써 각종 급여지급을 취업과 연계시켜 고용을 창출하고자 하는 점이 주목된다.

그러므로 최근 실업대책과 관련하여 적잖은 변화가 나타나고 있다. 이러한 변화를 파악하기 위해서는 실업대책을 크게 실업급여와 실업부조를 포함한 임금대체급부가 중심이 되는 이른바 '수동적 노동시장정책'과 재교육, 전직교육, 그리고 고용창출대책을 포괄하는 '능동적 노동시장정책'으로 나누어 양자간의 관계변화를 간략히 살펴보는 것이 유용하다. 임금대체급부에서 실업급여는 기본적으로 실직전 취업자가 이전에 행한 기여금에 바탕하고 있다. 따라서 급부에 대한 요구 수준과 기한은 실직자의 기여금 지불수준과 연한에 달려 있으며, 따라서 보장(내지 보험)급부로 설명된다. 반면에 실업부조는 연방정부의 예산에서 지원되고 연방노동청이 집행하는 국가적 보호급부라고 할 수 있

다<sup>3)</sup>. 장기실업자의 증가와 이에 따른 실업부조 수혜자의 급증은 실업대책 관련 재정의 지출구조에 큰 변화를 초래하고 있다. 점점 큰 비중의 재정이 실업급여 및 부조에 사용되는 반면, 능동적 노동시장정책을 시행하기 위한 수단은 큰 제약을 받고 있다. 즉, 재정지출 측면에서 적극적 정책보다 소극적 정책의 비중이 확대되고 능동적 노동시장정책을 위한 재정여력과 운신의 폭이 크게 축소되고 있다. 전반적으로 실업급여에 비해 실업부조의 비중이 늘어나고, 연방노동청의 확대되는 재정결손은 일부 적립금을 활용하고 있지만, 많은 부분은 연방정부의 예산으로 보충(결손보증)되고, 나아가 연방 조세재정의 팽창을 가져오고 있다.

이에 대해 연방정부는 그 동안 특히 실업부조에 의한 재정부담과 결손보증을 최소화하려고 했다. 이러한 노력은 특히 연방의 재정수지가 경기불안과 통독으로 인해 큰 부담을 느끼면서 더욱 강화되었다. 따라서 연방정부는 지난 수년간 대개 급부의 제한과 삭감으로 대응해 왔는데, 부조의 보장에 대한 수혜조건의 강화, 수혜 필요성에 대한 엄격한 검증, 그리고 급부 수준의 점진적인 하향조정 등을 추진해 왔다. 또한 능동적 노동시장정책과 관련한 지출도 제한하고 있는데, 각종 실업대책이 전반적으로 위축되고 그 급부수준(고용창출대책의 보조금 축소, 노동감면 및 임금대체금 축소, 수혜조건의 강화)도 크게 낮아졌다. 이렇듯 실업대책의 무게중심이 능동적 노동시장정책에서 수동적 노동시장정책으로 옮겨지고 있다고 할 수 있다. 근래에 적극적 노동시장정책도 노동시장의 문제집단, 특히 장기실업자에 집중되는 경향이 관찰되고 있는데, 이에 대한 사례가 '고용창출대책'(Arbeitsbeschaffungsmassnahmen)에 참여할 수 있는 자격요건을 장기실업자와 실업부조를 지원받는 경우로 한정하고 있는 것이다<sup>4)</sup>. 따라서 노동관청으로부터 전혀 급부를 받지 못하거나

불충분하게 받는 실업자가 늘어나고, 많은 사람들이 실직과 더불어 사회부조의 수혜자로 전락하는 경우도 크게 증가하고 있다(Hanesch, 1995, 16-17; Häussermann et al., 1996, 344-349).

## 2) 실업대책의 문제점과 지역의 재평가

실직자의 증가와 고착화되는 장기실업에 따라 재정 배분을 둘러싼 심화된 쟁투와 기존 노동시장정책의 개편으로 전체적으로 확실한 기여금을 통한 지원부문이 강화되고 있을 뿐만 아니라, 수동적 실업대책으로 중점도 변화였다. 후자의 경우 특히 제한적 조세로 지원되는 자치단체의 노동시장정책 부문으로 권한이양과 관련이 있을 뿐 아니라, 노동정책이 빈곤정책으로 변질될 위험성을 보여 주는 것이다. 따라서 실업에 관한 정치경제적 관심에도 불구하고, 연방정부는 실업문제를 탈주제화하고 그에 대한 대응책의 많은 부분을 개인이나 지방자치단체로 전가시키고 있다.

멀게는 1970년대 중반이래 실업문제의 도래와 이를 극복하기 위한 정책영역에서 지방자치단체의 의미 내지 비중이 꾸준히 증대되어 왔으며, 무엇보다도 지난 15년간 기민연합(CDU)의 보수당 정권과 더불어 강화되어 왔다. 일차적으로 이 점은 실업문제의 특수성과 관련한 문제인식의 변화에서 파악할 수 있다. 실업이란 다른 위험(예컨대 질병)과 달리 누구나 직면하는 위협이 아닌, 일부 계층에게만 적용되는 사회적으로 선택적인 현상이라는 것이다. 예전보다 더 많은 사람들이 실업을 당하기는 하지만 실업을 분명 일시적인 전환현상으로 경험하기 때문에, 실업이 국가의 정치의사결정에서 그리 높은 우선권을 얻지 못한다는 지적이다. 대량 실업문제는 자연히 사회급부의 오용과 관련한 쟁투문제나 사회부조 수혜자의 노동의지의 문제

로 주제의 초점이 바뀌어 졌다. 이러한 재주제화는 연방정부 차원의 역할경감으로 연결되고 있는 반면, 지방자치단체에게는 새로운 부담(능동적 노동정책에서 수동적 노동정책으로 정책기조의 변화에 따라 사회부조지출의 상승, 노동시장정책적 활동에 대한 요구의 상승, 다양한 사회적 서비스를 통한 대량실업의 사회적 귀결의 극복 등)으로 작용하고 있다. 다른 한편으로 실업자에 대한 보장체제나 국가의 고용정책이 주로 노동시장에서 일시적으로 발생하는 불균형 문제만을 지향하고 있기 때문에, 경제성장에도 불구하고 실업자가 늘어나는 노동시장상의 새로운 구조적 특성에 비추어 전래의 일반적인 고용대책들이 오늘날에는 부적절하고 효율성이 떨어진다는 논의가 확산되어 왔다<sup>5)</sup>. 이를테면 한계집단을 일반 고용대책으로 구제하기란 쉽지 않다는 지적이다.

이러한 배경에서 구체적으로 고용요건을 개선하고 특정 문제집단의 취업가능성을 넓힐 수 있는 정책적 수단들이 중요시되기에 이르렀다. 따라서 중앙정부의 확립적 정책결정과 경직적 재정운용에 의거한 통상적 접근으로서만 만성적인 장기실업으로 고착되는 대량실업문제를 해소하기란 대단히 어렵다는 것과 지역적으로 차별적인 노동시장조건 하에서 다양한 고용위기에 있는 집단에 현실적으로 다가가기 위해서는 중앙의 각종 대책과 정책프로그램을 국지적 특성을 고려하여 탄력적으로 적용하는 정책의 입안 및 추진 차원의 전환이 요구되었다.

물론 중앙정부가 각종 노동시장정책 프로그램을 효과적으로 실행하기 위해서는 지방자치단체의 적극적인 협력이 필요하다는 현실적 이해도 크게 작용하였다. 이러한 배경에서 국지적 노동시장정책이 지니는 의미의 제고를 지적할 수 있는데, 지역차원은 국가적 노동정책의 시행과정에서 필요 불가결한 동반 주체로

서 평가받게 되었다. 따라서 실업문제에 대응한 노동시장정책의 방향전환에 따라 지역 및 국지차원이 평가절상되었으며, 노동시장정책은 지방정부의 정책영역으로서 그 자리 매김을 새롭게 할 수 있었다.

덧붙여 자치단체는 실업과 관련하여 연방정부이나 주 차원보다 더욱 직접적으로 정치적 압력을 받고 있다고 할 수 있다. 다시 말해 현장에서 실업문제와 늘 대면하기 때문이다. 여기에서 지역의 실업이 확대될 때 재정자립과 세수감소가 분명하고, 지역경제순환에 악영향을 초래하는 주민들의 구매력 감소도 고려하지 않을 수 없었다. 이 뿐만 아니라 고착되는 실업과 사회보조를 필요로 하는 실업자의 증가는 지역과 도시에 대한 부정적 이미지를 증폭시키고 새로운 투자를 추동하는 장소적 견인력을 저해할 수 있다는 점을 인식하게 되었다. 더욱이 최근 구동독지역에서 잘 보여 주듯이 실업에 따른 양질의, 동태적인 노동력의 이출은 특히 한 지역의 장기적인 발전잠재력을 크게 위축시킬 수 있다. 따라서 도시지역에서의 실업문제가 도시지역의 실업문제로 정형화되고, 도시지역은 실업을 해결하는데 정부정부와 또 다른 이해관계를 갖고 있는 것이다. 이렇듯 자치단체 차원의 노동시장 및 고용정책은 오늘날 정치적 정당방위 내지 자기보호행위이자, 동시에 자치단체에서 가장 명료하게 가시화되는 위기상황에 대처하는 행동에 다름 아니다(Schridde, 1996).

어쨌든 중앙정부가 실업문제를 지방정부 차원으로 전가하는 만큼 지자체의 노동시장에 대한 정책적 요구는 상승하였다. 이러한 지역노동시장정책에 대한 의미제고 내지 평가절상이 의도적인 것인지 그렇지 않은지 정확히 알 수 없지만, 이는 여기에 그치지 않고 또 다른 영향을 보여 주고 있다. 즉, 기존 노동시장정책의 핵심 주체라고 할 수 있는 중앙정부의 역할과 관련하여 해결하기 쉽지 않는 현안에 대한 업무부담의 경감

을 의미한다. 당연히 이 경감은 또 다른 정치영역에 있어 가중된 행동요구와 결부되는 것이다. 독일에서는 분권적 정치체제에도 불구하고 기존의 정치적 의사결정구조의 수직적 권한배분의 틀에서 문제의 전가양상이 발생하고 있는 것이다<sup>6)</sup>. 오늘날 독일에서 실업문제의 전가라는 측면에서 지방화는 특히 동독에서도 잘 나타나고 있다. 무엇보다도 실업에 따른 후속대책의 지방이전으로 제도상 현장의 사회부조 수행자로서 지방자치단체가 시민들을 재정적으로 지원해야 하게 되었다(Wegener, 1995). 자치단체는 실업에 따른 사회적 한계화 과정에서 사회부조업무의 확대뿐 아니라, 개인적 부조영역에서도 다양한 요구를 또한 충족시켜야 하는 기능까지 수행하게 되었다. 결국 실업문제의 지방정부로의 전가는 재정적으로 그리고 사회정책적으로 지방화를 의미할 뿐 아니라, 실업정책에 대한 인식도 크게 바뀌 놓았다는 점에서 중요하다.

## 5. 지역노동시장정책의 특성

이러한 맥락에서 특히 1980년대 이후 독일의 지방자치단체가 노동시장정책에 직접 관여하여 각종 대안을 모색하는 정책전환이 나타나게 되었다. 이는 지자체에게는 새로운 정책영역에 있어 일종의 '학습 및 탐색과정(Lehr- und Findungsprozess)'으로 파악될 수 있다. 물론 각 지방자치단체의 행동양식은 냉소적 두위에서 적극적 개입과 대응에 걸친 넓은 帶域을 보여주고 있음을 부인할 수 없다. 따라서 지역노동시장정책의 일반적 성격을 도출하여 이를 지역별로 비교하고, 그 결과를 구체적으로 논증하는 것은 본고의 목적과 연구범위를 넘어서는 또 다른 작업을 요구하는 것이다. 여기서는 연방정부의 표준적 노동시장정책에 대

한 비판 속에서 국지적 여건에 맞게 쇄신적 적용을 통해 제도적 정합과 다각적 정책대안을 마련하고 있는 여러 지자체의 특징적인 전략을 몇 가지 측면으로 나누어 살펴보고자 한다.

### 1) 주체

실업에 대응한 독일의 국지적·지역적 노동시장정책을 이해하는데 결정적인 특징은 중앙 정부의 그것과 달리 노동시장정책에 관련된 여러 이해집단들이 정책의 주체로서 참여하고 상호연계를 맺고 있다는 점이다. 따라서 지역노동시장정책은 기존의 엄격하게 구획된 정책영역 내에서의 제도 내 개혁 내지 부문정책의 변화만을 통해서가 아닌, 다양한 사회경제적 주체들이 적극적으로 참여하는 공식적 또는 비공식적 정책네트워크를 구성하여, 지역의 실업문제를 해결하기 위해 머리를 맞대는 협의체를 모색하고 있다(Bauerdick et al., 1997).

이러한 주체들은 서로 다른 이해관계로 말미암아 일정한 한계를 지니고 있으며, 때로는 갈등과 대립을 초래하기도 한다. 그렇지만 이들 주체를 통하여 지역사회의 모든 요구와 의견을 여과 없이 수렴하고 이해갈등의 열린 조정과정을 통하여 사회적 합의를 도출하여, 지역사회의 부분영역이 지닌 문제해결의 기대역할과 추동력을 일체적으로 동원함으로써, 노동시장정책에 있어 의사결정의 구속력을 제고하고 정책추진의 효율성을 공고화하고 있다.

사실 자치단체의 행정관리 내지 정책수행과정은 이러한 다원적 체계에 적응하기 위해 행정의 조직 및 행태구조를 꾸준히 변화시켜 왔다. 독일의 지자체는 우선 수직적인 권한 배분체계에 의해 분산되어 있는 고용과 실업에 관한 제반 업무는 내부적으로 연계하여

조정하는데 힘을 기울어 왔다. 이러한 부분영역간 상호작용과 조정노력의 제고는 자치행정 내부에만 제한되지 않고, 점차 지역노동시장정책과 관련된 제반 주체의 결집과 연결망의 구성으로까지 확장하였다. 따라서 주체들 사이의 성공적인 네트워크를 확립하고 정책내용과 의사결정과정에 있어 갈등을 조정하고 합의를 도출하는 것이 지역노동시장정책의 수행 및 추진에 중요한 전제가 되고 있다<sup>7)</sup>.

구체적으로 중앙정부를 대신하여 여전히 상당한 재정수단을 확보하고 있는 지방노동관청, 현장경험 및 사회정책적 이념을 강조하는 각종 사회단체나 종교집단, 1차 노동시장을 중심으로 실업자의 고용에 결정적인 영향력을 행사할 수 있는 기업부문, 중앙기구와의 연대를 통해 조직 및 동원능력이 탁월한 노동조합, 그리고 각종 직업훈련 및 교육기관은 서로 다른 이념상을 갖고 있다. 따라서 노동시장정책을 추진하는데 있어 중요한 과제는 이러한 주체들이 '라운드테이블'에서 열린 협력체제에 얼마나 끌어들이 수 있느냐에 달려 있다. 협력과 조정을 통해 합의에 입각한 문제해결과 상보적 행동양식을 실현하는 것이 긴요하며, 따라서 조직구성에서 한 참여 주체의 일방적 주도권 행사를 경계하고 있다. 특히 발의의 기능이 부여된다고 해도 참여주체들 사이의 무게중심이 그 어떤 경우에도 지방자치단체에 크게 기울어서는 안 된다는 인식이 확산되어 있다. 왜냐하면 의사결정 및 합의과정에서 현안에 권위적으로 대처하고 사후 행동보장의 수행자로서 역할이 강제될 수 있다는 경계심 때문이다. 지방노동관청도 주도자여서는 안 되는데, 이는 고용정책의 기획과 추진에 갖는 비중으로 인해 일반적 실업대책의 반복을 배제할 수 없기 때문이다.

따라서 실업에 대응한 국지적·지역적 제반 활동은 다원적 행동체계를 통하여 이루어지며, 일방적 지시나

권한관계가 아닌 다양한 주체들의 갈등적 협력을 유도할 수 있는 양식을 구성하는 것이 중시되고 있다. 실제로 노동시장 및 고용정책의 새로운 대안이나 정책발의가 행정기관이나 노동관청보다 여타 참여주체에 의해 이루어지는 경우가 많다(Maier et al., 1995). 이러한 행동네트워크는 빈번히 예전부터 존재해 온 독특한 (대부분 비공식적) 협력조직과 연결되어 있는 경우가 많다. 이를테면 루르지역에서는 지역경제구조의 개선이라는 틀에서 주정부의 진흥(연출된 조합주의)에 뒷받침된 국지적 조합주의(사용자와 노조, 그리고 자치행정기관의 협력)에 의해 표현된다. 반대로 뮌헨에서는 변호적 구성체(자조집단, 제반 발의집단, 전문가 집단, 그리고 행정기관)로 관찰되며, 하노버와 같이 관 주도적 행정문화가 깊이 뿌리내린 탈공업화를 겪고 있는 대도시에서는 국지적 노동시장정책이 여전히 순수 행정차원의 과제(특히 종교단체로부터 자조집단의 분리를 통해)로 남아 있다. 따라서 현장에서의 실업문제의 압력강도 뿐만 아니라, 지역 특유의 정치사회적 성격을 반영한 여러 변형의 '管治體系(governance system)'가 지역노동시장정책의 협력구조에서 관찰되고 있다.

## 2) 통합적 행동영역과 수단

현재 독일에서는 지역노동시장정책의 구체적인 행동영역은 일반 노동시장정책의 내용과 달리 복합적인 성격을 띠며, 다양한 수단의 동원가능성을 보여주고 있다. 자치단체 고유의 수단뿐 아니라 자치단체 차원에서 활용할 수 있는 수단과 전략들도 있다. 예컨대 자치단체의 경제진흥과 직접적인 공공투자는 노동력의 수요 내지 기존 일자리의 보장에 긍정적으로 효과를 미치고 있다. 또한 자치단체 소유의 공기업에서 각

중 인력위탁사업을 통하여 국지적 노동시장상황을 부분적으로 안정화시키기도 한다. 자치행정과 공기업의 인사정책도 실업과의 전쟁에 적잖게 기여하고 있다. 특히 수요를 초과하여 직업훈련이 이루어진 장애자의 고용을 솔선 수범한다. 자치단체의 각종 사회정책도 여러 실업대책(노동보조, 청소년의 직업훈련, 재교육 및 취업자문, 자녀양육업무 대행, 실업자의 각종 발의의 제고)에 작용하며, 어느 경우라도 실업의 부정적 파급효과를 경감시키고 있다.

실업과 관련한 독일의 지역노동시장정책에 있어 특히 흥미로운 점은 정책수립과 추진에 실질적으로 동원할 수 있는 수단 내지 도구의 다양성이 아니라, 이들 수단을 예컨대 노동시장 및 구조정책적 목표에 따라 여러 유형으로 조합하고 있다는 것이다<sup>8)</sup>. 그래서 예를 들어 예센의 경우 노동자의 자질제고 및 고용대책과 결합된 고령인구의 요구를 주택건축사업에 적용시키는 프로젝트를 추진하고 있다. 또 다른 프로젝트는 중간 또는 저소득층의 비용도 저렴하고 토지도 절감하는 각종 건축사업을 목표로 하고 있다(Schridde, 1996). 따라서 실업대책의 효율성과 관련하여 각각 현실적으로 활용가능한 수단들을 여하히 연계시킬 수 있는가의 유연성이 중시되고 있다.

그러므로 공공투자를 노동정책적 목표와 연계시키기도, 초지역적 정책수단들을 지역차원에서 실업문제를 해결하는데 활용하기도 한다. 종종 장차 예견되는 실업문제를 예방적으로 대처하기 위한 프로젝트를 취업자의 자질과 취업문제와 결합시켜 운용하기도 한다. 최근 특히 지역을 넘어선 각종 발전프로그램(예컨대 유럽연합의 지역개발 및 구조기금)이 지역노동정책과 관련하여 주목을 받고 있는데, 왜냐하면 이들 프로그램을 활용하여 자치단체 차원에서 고용관련 사업을 개발하거나, 고용기반을 정비하는 하부구조를 개선하고

진흥시킬 수도 있기 때문이다. 이를테면 청소년실업의 경우 자치단체는 다양한 광역적 취업진흥 프로그램의 수립에 참여하여 지역상황에 알맞는 대책안을 마련하고 자치단체의 재정수단을 추가로 동원하여 스스로 실업대책의 수행자로 등장하기도 한다.

### 3) 목표지향적 정책스펙트럼

노동시장정책의 내용영역을 고찰함에 있어 개별 수단이나 관련 주체에 대한 고찰을 넘어서 지금까지 독일에서 개발되어온 지역노동시장정책의 또 다른 특성을 정리하는 것도 필요하다. 그 특성은 지역상황을 고려한 목표지향적 노동시장정책의 추진으로, 실업자들의 사회적 限界化에 대응한 정책, 고용체계로부터의 퇴출의 완화 내지 개방, 노동력 및 일자리와 관련된 각종 취업진흥책, 그리고 기업관련 정책으로 나누어 검토할 수 있다(Heinelt, 1991; 1994).

먼저 사회적 한계화에 대처하기 위한 정책으로서의 지역노동시장정책을 살펴보면, 일정 기한의 공적으로 지원된 취업관계의 창출(또는 공적 지원의 직업훈련 및 직업교육)을 목표로 한 노동시장정책은 명시적인 목표집단과의 연관성으로 인하여 때때로 사회정책적 개입과 엄격하게 구분하기 어렵다. 왜냐하면 2차 노동시장일지라도 이에 접근하기 위해서는 개인의 한계적 노동자질이 우선 불균등한 생활상황 내지 기회라는 측면에서부터 균등화되거나 극복되어야 하기 때문이다.

비록 이러한 대책의 노동시장정책적 기능이 과대 평가되어서는 안되지만, 그렇다고 해서 과소 평가되어도 좋다는 말은 아니다. 왜냐하면 그것은 사회적 한계화 경향을 저지하거나 적어도 단절시켜야 하는 지역노동시장정책의 구성요소이기 때문이다. 이러한 노동시장정책의 성과는 노동시장의 사회적 선별과정으로 말

미암아 노동시장으로부터 배제될 뿐만 아니라 여타 회 생활에의 접근을 상실한 지역주민들에게 소공간의 국 지적 차원에서 사회경제적 통합회를 창출하는 데서 찾아 볼 수 있다. 이점은 이러한 통합정책이 궁극적 으로 얼마나 효과를 발휘할 수 있을 것인가와는 상관 없이 고용위기에 있는 실업자들이 노동시장적 재통합 으로 나아가는데 도대가 되고 있다.

정규 취업체계로의 잠재적인 전환을 창출하거나 개 방하려는 이상과 같은 노동시장정책과 달리 두 번째로 언급할 지역노동시장정책의 목표지향적 영역은 고용 체계로부터 최종적인 퇴출에 대해 사회정책적으로 보 장하는 것이다. 이러한 노동시장정책적 활동에는 일차 적으로 조기퇴직 및 연금수혜라는 기업관련 대책이 해 당한다. 이것은 한편으로 취업활동으로부터의 초지역 적, 다시 말해 국가적으로 제도화된 퇴출보장제도에 소급되기도 하지만, 다른 한편으로 개별적으로 지역 또는 기업관련 협상과정을 통하여 기업의 지원여력에 따라 조절할 수도 있다. 이러한 대책은 많은 경우 기 업의 적응대책 뿐만 아니라 지역경제변화의 구조정책 적 대응을 목표로 한 정책과정과 결부되어 있다.

이 뿐만 아니라 공적으로 지원된 취업관계를 통하 여 창출되는 고용프로젝트도 들 수 있다. 공공지원에 요구되는 기한은 이른바 2차 노동시장, 다시 말해 일 시적인 대체노동시장에 해당하는 정책과 구별된다. 고 령의 실업자에 대한 장기적인 임금비용에 대한 지원 (연금수혜시까지)은 극단적인 경우이다. 이러한 지원 을 통해 고령의 실업자들을 기업의 통상적인 취업구조 에 통합시킬 수 있었지만, 이 방식으로 장려된 취업관 계가 특정한 사회단체나 사회부문에 자리잡고 있다는 점에서 종교단체에 의해 시발된 '새로운 노동' 과 같은 보호된 작업장으로서의 전환도 부각되고 있다.

세 번째로 들 수 있는 독일의 지역노동시장정책은

잠재노동력의 목표지향적 개발 내지 일자리와 관련한 개인적 취업기회의 개선을 지향하는 것이다. 이에 상 응하는 노동시장대책들은 대부분 지역구조정책과 경 제진흥과 연계되어 있다. 하지만 이 경우 통상적인 지 역고용정책 내지 경제진흥과 달리 지역의 실업자나 실 직의 위협을 받고 있는 취업자들과 직접적으로 관련을 맺고 있다. 실업자들의 사회적 한계화에 대처하는 정 책으로서 문제집단에 대한 일반적인 관련을 보여주는 노동시장정책과는 차별적으로 이 정책은 다음과 같은 수단들을 구비하고 있다. 즉, 전직교육이나 계속교육, 그리고 또한 재정적 지원을 통하여 가까운 장래에 지 속적인 공적 보조 없이도 생산활동에 참여할 수 있는 가능성을 창출할 수 있도록 특정 노동력(노동자질 내 지 기량)을 진흥하거나, 전환대책에 의거하여 일정한 생산용량을 유지토록 하는 것이다.

이와 관련해서는 지금까지 개개인의 생활계획을 중 심으로 마련해온 정책방향에서 벗어나 제품 및 공정혁 신에 있어 기업적 공동결정의 새로운 형식을 선호하는 이른바 고용계획을 둘러싼 노동조합의 논의들도 포함 된다. 이러한 방향에서는 도산 위기에 있는 기업들을 종업원들이 중심이 되어 계속 가동하는 정책도 포함된 다. 이는 원래 노동시장상의 대책을 통해 폐쇄의 위협 이 있는 기업들의 근로자들을 재교육시키거나 그러한 기업들의 생산을 현실에 적응시키는 구동독의 고용대 책 논의에 뿌리를 두고 있다. 신탁회사의 민영화정책 과 구동독에서의 급속히 확대된 대량 실직으로 말미암 아 이러한 목적에서 설립된 '고용창출대책회사(ABS-Gesellschaft)'는 비록 양적으로 큰 의미를 부여할 수 없지만, 개별적 사례에서는 꽤 주목할 만한 성과를 얻고 있다.

마지막으로 기업관련 노동시장정책은 실업자의 자 질을 지역기업의 요구에 직접적으로 대응토록 하는 목

표를 추구하고 있다. 이는 정책의 구상과 추진에 있어 지역기업의 직접적인 참여를 전제로 하고 있다. 또한 일반적으로 여러 교육 및 훈련 주체들을 체계적으로 연계시키고 있는데, 이를 통해서만 상이한 직무에 따라 다양하게 요구되는 노동자들의 (일반적인 그리고 기업 특유의) 자질들을 매개시켜주는 것이 가능하기 때문이다. 직업교육단체의 협력이 필요한데, 왜냐하면 기업이 필요로 하는 자질을 갖춘 노동력이 종종 제한되어 있기 때문이다. 실업자가 집중하는 경우에는 다른 수행자들(복지단체나 교회)을 통해 시행되기도 한다(Wegener, 1995).

기업관련 노동시장정책은 다음과 같은 점에서 위에서 언급한 정책들과 구별된다. 먼저 이는 1차 노동시장에의 막연한 전환의 일시적인 대체노동시장이 아닌 지역기업에 실업자들을 직접 통합시키는 것을 목표로 하고 있다. 둘째, 일자리의 수요라는 측면에서 노동시장의 부담을 경감시키기 위해 노동력을 구별하는데 목적이 있는 것이 아니라, 노동력공급을 안정화시키고 지역기업의 구체적인 요구에 합당한 자질을 제고시키는 것이다. 마지막으로 이는 기존 취업자에 관심을 쏟는 것이 아니라, 장기실업자의 동원과 통합을 장려하기 위한 대책이다. 이에 대한 관심은 적어도 구서독의 지역노동시장정책에서는 인구학적으로 규정된 공급상의 제한(고령화)과 질적 불일치 문제가 크게 부각되고 있다는 사정과 관련이 있다. 기업 관련 자질제고 및 통합노력은 얼마나 확산되고 관찰되고 있는지는 명확하지 않지만, 국지적 노동시장정책의 새로운 접근방법인 것만은 틀림없다.

이러한 독일의 지역노동시장정책은 앞으로도 꾸준히 보완, 추진될 것으로 보인다. 왜냐하면 노동시장에서 사회적 선별과정은 더욱 강화될 것이며, 따라서 사회적 한계화에 대응한 정책과 고용체계로부터 퇴출의

개방이 계속될 것이기 때문이다. 또한 노동력이나 일자리와 관련한 고용진흥도 급변하는 지역경제구조에 적응해야 한다는 요구에 비추어 지역적·국지적 차원에서 문제해결을 위한 구체적인 노력은 더욱 긴요할 것이기 때문이다.

## 6. 요약 및 결론

1990년대에 들어 독일에서는 대량 실직과 고실업이 경제사회적으로 중요한 이슈로 등장하였다. 독일 연방정부는 특히 90년대에 들어와 헬무트 콜(H. Kohl)의 보수당 정권 하에서 노동시장정책의 기초를 신자유주의적 경제개혁에 기초한 노동시장의 탈규제화와 고용의 유연화에 두고, 2000년까지 4백만명 내외의 실업자를 2백만 명으로 반감시키겠다는 야심찬 구상을 내놓기도 했지만, 전반적인 경기상황에 비추어 볼 때 가까운 장래에 노동시장상황의 획기적인 개선을 통한 목표의 달성은 기대할 수 없는 실정이다. 오히려 실업과의 전쟁에서 만병통치적 처방의 부재와 기존 실업대책의 경직성이 다시 한번 확인되었다. 이러한 배경에서 연방정부는 실업대책의 추진과 시행에 있어 자치단체의 협력을 구하고 노동시장정책의 지방분권화를 추진하면서 부분적으로 지방자치단체에 책임을 전가하고, 국지적·지역적 접근의 노동시장정책을 전반적으로 강조해 왔다. 멀게는 1980년대 초반부터 본격적으로 자리잡기 시작한 자치단체의 노동시장 및 실업 관련 대책이 최근 들어 독특한 구성의 제도적 장치와 참여집단, 그리고 다양한 정책스펙트럼 등으로 인하여 주목을 받고 있다.

독일의 지역노동시장정책은 우선 구체적인 현장에서 기업, 행정, (직업)교육기관, 노동 및 시민단체, 노동관청 등 지역의 다양한 주체들이 상호 네트워크를



형성하며 새로운 정책이념을 모색하고, 각종 고용정책을 결정하는데 함께 참여하고 취업프로젝트를 발의하는 조직적 특성을 보여 주고 있다. 이를 통해 쇄신적 접근방법과 다양한 실험, 새로운 고용형태 및 노동시간모형, (직업)교육·노동·사회보장의 대안적인 결합방식을 모색하고, 새로운 취업부문과 노동시장영역을 개척하고 있다. 따라서 지역노동시장정책의 성공여부는 다자간 개방적 협상과 이해관계의 조정, 조합주의에 바탕한 의사결정 및 통제체계의 구성, 그리고 분절적인 각종 노동시장 및 고용정책적 수단과 대책들의 통합을 통한 시너지효과의 창출여부에 좌우되고 있다.

독일의 지방자치단체는 특히 현장에서 가시화되는 실업문제의 긴박성과 압력, 지역 이미지의 제고 등이 복합적으로 작용함으로써, 그 동안 노동시장정책을 적극적으로 모색하고 추진해 왔다. 특히 지역의 문제상황을 고려하여 다양한 정형의 정책수단을 구성하여 다면적으로 접근하고 있다. 물론 부분적으로 자치단체의 제한된 재정여력으로 적극적인 노동시장정책을 추진하는데 어려움이 적지 않으며, 따라서 고용정책보다는 빈곤정책으로 성격의 변화가 지적되기도 한다. 하지만 노동시장정책적 요구가 높아지면서 자치단체는 실업대책적 활동스펙트럼을 목표지향적으로 적응시키고, 지역의 여러 이해집단을 연계시킴으로써, 제도적 쇄신을 통한 정책결정과 추진의 구속성을 강화하고 독자의 창의적 진흥프로그램을 개발하고 있을 뿐만 아니라, 실업에 대한 대처역량을 극대화시키고 있다. 자치단체의 노동시장정책은 이를 통해 특히 일정 집단의 취업을 유도하거나 고용기회의 개선을 직접적으로 지향할 수 있게 되었고, 목표집단과의 연관성을 바탕으로 하여 다소 차이는 있으나 사회정책적 목표도 쫓고 있다. 결국 독일의 자치단체 차원에서 실업에 대한 노동시장정책에서 중앙정부의 그것과 달리 국지적 경제여건과

정치사회적 상황을 고려한 구체적인 대책들이 탄력적으로 개발되고 있음을 알 수 있다. 자치단체는 이른바 조직적 正합(positive sum)을 통한 전면적인 노동시장정책을 추구하고 있다.

최근 우리 사회에서도 대량 실업문제에 대한 관심이 높아지고 있으며, 정부에서도 이에 대한 다양한 해결책을 마련하여 추진하고 있다. 실업의 지역적 전개 패턴은 기본적으로 국가 전체의 경향에서 크게 벗어날 수 없지만, 동시에 매우 차별적인 면모를 띤다. 그동안 우리 나라에서는 실업대책은 주로 일반 부문론적으로 수립되어 왔으며, 따라서 상이한 지역노동시장의 구체적인 현장에서의 실효성과 관련하여 적잖은 비판을 받아 왔다. 독일의 사례에서 알 수 있듯이 중앙정부 차원의 표준적 실업대책과 노동시장정책은 지역적으로 상이한 문제상황에 유연하게 대처하기란 거의 불가능하다. 아니 가능하다고 해도 그 추진과정에서 현실적으로 지방자치단체의 협력이 긴요하다. 사회적 현안으로 부각되고 있는 실업문제에 보다 효과적으로 대처하기 위해서는 지역노동시장에 대한 정확한 이해와 함께 그에 조응하는 차원에서 다각적인 정책대안의 모색과 추진전략이 필요하다. 이와 관련하여 우리는 독일 지역노동시장정책의 성격, 즉 현장의 문제상황에서 출발하여 국지적 주체들의 체계적인 네트워크화를 통한 다면적 대응노력에서 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

註

- 1) 독일의 실업자에 대한 정의는 기본적으로 국제노동기구(ILO)의 실업자 개념을 따르고 있다. 따라서 고용조사를 행하는 주에 취업하지 않고 있으며, 조사 주를 기준으로 직전 4주 동안 적극적으로 구직활동을 행하였으며, 다가오는 2주 내에 일자리를 소개받을 수 있거나 30일 이내에 새로 일자리를 얻을 수 있는 사람을 실업자로 규정하고 있다. 하지만 실제 실업자수는 주로 노동관청에 등록된 구직자수에 의거하고 추계하고 있다.
- 2) 1998년 6월 현재 동·서독에 걸쳐 권역별로 살펴 본 실업률을 다음과 같다. 독일 전체(11.7%)에 비추어 서독(9.8%)의 대도시권과 도시권 그리고 농촌권은 각각 10.3%, 9.4%, 그리고 8.3%이며, 동독(18.2%)의 경우는 17.1%, 19.3%, 18.8%이다(Maretzke et al., 1999).
- 3) 독일에서는 대다수 실직자들은 실업 첫 해에는 실업급여(가족상황에 따라 최종 급여의 67% 내지 60%를 수혜함)를 받지만, 그 후로는 수혜의 필요성이 입증되는 경우에만 보다 낮은 수준의 실업부조금(최종 급여의 53%정도)을 받게 된다. 1995년 현재 등록실업자의 49.3%가 실업급여를, 27.2%가 실업부조금을 받고 있다. 또한 1.2%정도가 편입금을 받고 있다. 따라서 1995년 실업자 중 77.6%가 급부수혜자에 해당한다고 볼 수 있다. 1993년만 해도 이 숫자는 80%에 달하였다.

따라서 노동관청에 실업자로 등록된 사람 중 구서독에서는 약 4분의 1, 구동독에서는 약 6분의 1이 실업급여도 실업부조금도 받지 않았다.

- 4) 우리의 공공근로사업에 해당하는 독일의 고용창출대책은 다음과 같은 목표는 내세우고 있다. 고용정책적 견지에서 (추가적인) 일자리의 공급을 제고하고 실업자수를 줄인다; 노동시장정책적 관점에서 특히 문제집단에 대해 취업가능성을 개선한다; 실업자들을 심리적으로 사회적으로 안정시키며, 실업자의 재정적 상황을 개선한다; 구조정책적 관점에서 공공서비스의 공급을 늘린다(사회적 서비스, 환경, 하부구조).
- 5) 실업과 관련하여 국가적 대처가 실효성을 크게 상실하였다는 점은 국가의 공공정책적 대응, 이를테면 투자보조, 지역의 경제진흥, 구조정책 등이 적절하지 못한 점에서도 찾아 볼 수 있다.
- 6) 재정적 관점에서 보면 실업문제에 대처하기 위한 자치단체의 재정부담의 증가는 이른바 지역간 균형 및 안정화효과를 저감할 수 있다는 지적도 있다.
- 7) 물론 이러한 네트워크화는 유기적 구성을 말하며, 교란을 당하기가 쉽다. 고용진흥법의 급부제한과 자치단체의 재정위기도 이러한 네트워크를 교란시킬 수 있다.
- 8) 최근의 흥미로운 사례로서, 구체적인 내용에 관해서는 Neumann(1996)을 참조할 것.

## 참고문헌

- 김학노, 1999, 노동시장의 경직성이 필요하다, 성남: 세종연구소.
- 이상준, 1997, 통일과 국토개발의 과제 - 독일통일의 경우, 안양: 국토개발연구원.
- 한국노동연구원, 1998, 고실업시대의 실업대책, 서울: 한국노동연구원.
- 小林浩二, 1998, 21世紀のドイツ - 舊東ドイツの都市と農村の再生と發展, 東京: 大明堂.
- Bauerdick, J. Eichener V. and Wegge, M., 1997, "Qualifizierungspolitik - Verbunde auf regionaler Ebene," in Bullmann, U. et al. (eds.), *Regionale Modernisierungspolitik*, Opladen: Leske+Budrich, pp. 193-218.
- Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung, 1999, "Sued-Nord-Gefaele eingeebnet? - Zur raeumlichen Wirtschaftsentwicklung in Westdeutschland," *Wochenbericht des DIW*, 66(3), pp.67-78.
- Fassmann, H. and Meusburger, P., 1997, *Arbeitsmarktgeographie*, Stuttgart: Teubner.
- Freidrichs, J. et al. (eds.), 1986, *Sued-Nord-Gefaele in der Bundesrepublik? - Sozialwissenschaftliche Analysen*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Funk, L. and Knappe, E., 1996, "Neue Wege aus der Arbeitslosigkeit," *Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, B 3-4/96, pp.17-25.
- Geissler, R., 1996, *Die Sozialstruktur Deutschlands - Zur gesellschaftlichen Entwicklung mit einer Zwischenbilanz zur Vereinigung*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gornig, M. and Haeussermann, H., 1994, "Regionen im Sued/Nord- und West/Ost-Gefaele," in Roth, R. and Wollmann, H. (eds.), *Kommunale Politik*, Opladen: Leske+Budrich, pp.155-175.
- Haeussermann, H. and Kazepov, Y., 1996, "Urban Poverty in Germany: a Comparative Analysis of the Profile of the Poor in Stuttgart and Berlin," in Mingione, E., (ed.), *Urban Poverty and The Underclass: A Reader*, Oxford: Blackwell, pp.343-369.
- Hanesch, W., 1995, "Sozialpolitik und Arbeitsmarktbedingte Armut - Strukturmaengel und Reformbedarf in der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31-32/95, pp.14-23.
- Heinelt, H., 1991, "Lokale Arbeitsmarktpolitik in einem sich wandelnden Wohlfahrtsstaat," in Blanke, B. (ed.), *Staat und Stadt - Systematische und problemorientierte Analysen 'dezentraler' Politik*, Opladen: Westdeutscher Verlag, pp.113-125.
- Heinelt, H., 1994, "Kommunale Beschaeftigungspolitik," in Roth, R. and Wollmann, H. (eds.), *Kommunale Politik*, Opladen: Leske+Budrich, pp.451-462.
- Jones, A., 1994, *The New Germany: A Human Geography*, Chichester: John Wiley & Sons.
- Kuehl, 1999, "Neue Wege aus der Arbeitslosigkeit," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14-15/99, pp.31-38.
- Maier, H.E. and Wollmann, H., 1995, *Lokale Beschaeftigungspolitik*, Basel: Birkhäuser,
- Maretzke, S. and Irmen, E., 1999, "Die ostdeutschen Regionen im Wandel: Regionale Aspekte des Transformationsprozesses," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/99, pp.1-14.
- Neumann, G., 1996, "Regionales Changes-Management: Das Nuernberg-Programm - Ein exemplarischer Ansatz zur Verknuepfung von Regional-, Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik," *WSI Mitteilungen*, 49(12), pp.754-763.
- Pilz, F. and Ortwein, H., 1992, *Das vereinigte Deutschland - Wirtschaftliche, soziale und finanzielle Folgeprobleme und die Konsequenzen fuer die Politik*, Stuttgart: Gustav Fischer.
- Schridde, H. 1996, "Von der Arbeitsmarkt- zur Armutspolitik? - Wandel lokaler Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren," in Schaefers, B. and Wewer, G. (eds.), *Die Stadt in Deutschland - Soziale, politische und kulturelle Lebenswelt*, Opladen: Leske+Budrich, pp.123-142.

- Statistisches Bundesamt, 1997, *Datenreport 1997*, Bonn: Bundeszentrale fuer politische Bildung.
- Strubelt, W. et al., 1996, *Raemliche Folgen des Transformationsprozesses*, Opladen: Leske + Budrich.
- Vogt, J., 1994, *Raumstruktur und Raumplanung*, Stuttgart: Klett.
- Wegener, A., 1995, "Die Kommune als arbeitsmarktpolitischer Akteur," in Heinelt, H. et al. (eds.), *Arbeitsmarkt nach der Vereinigung*, Berlin, pp.234-248.

## Abstract

### Mass Unemployment and Local Labour Market Policy in Germany

Young-Jin Ahn\*

The aim of this paper is to explore the trend and structural features of unemployment in Germany and to review the local and regional labour market policy against the unemployment. Unemployment has been one of the major issues in Germany since the oil shocks of 1973-74 and 1978-80. The unemployment rate in western Germany was low at the time of reunification in 1990 and the next consecutive two years. Since then, the unemployment rate has sharply risen due to the restructuring of industries. In an effort to reduce the unemployment and to search for new employment policies, the specific roles and advantages of communal units have been appreciated. The local and/or regional labour market policies are characterized as follows: the corporative networking of all the agents including local administration, education institutes, regional labour bureau, firms and interest groups; the systematic integration of the various instruments which have been separately installed by different sectors; and the target-oriented adjustment of labour market approaches in the local circumstances.

Key words : Germany, unemployment, local-regional labour market policy, local agents, networking.

---

\* Research Associate, The Institute for Korean Regional Studies, Seoul National University