



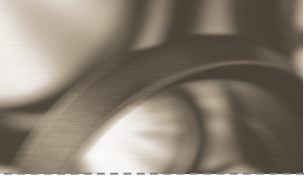
독일의 지방고용정책 개혁

Hugh Mosley (독일 사회과학연구센터(WZB) 연구원)

2002년 공공고용청(Public Employment Service: 이하 PES)의 고용알선 스캔들과 그 뒤 하르츠위원회(Hartz Commission)가 내놓은 “노동시장에서 현대 서비스”에 관한 제안으로 촉발된 노동시장 개혁의 물결은 PES의 내부조직, 정부와의 관계, 경영전략, 활성화 정책(activation measures)의 포트폴리오, 실업수당제도, PES와 지방정부 간의 관계 등을 급격하게 변화시켰다. 본 논문은 지방 차원에서 고용 프로그램의 개발 및 도입을 담당하는 ‘고용센터(Job Centers)’의 개혁방향과 내용을 중점적으로 살펴본다. 논문은 다섯 개 장으로 나누어진다. 제1장에서는 독일에서의 실업수준과 구조를 개괄적으로 살펴본다. 제2장에서는 독일에서 지방 고용 촉진을 위한 제도적인 틀과 최근의 PES 개혁에 대해 살펴본다. 제3장에서는 독일에서 지방 고용 촉진에 대한 역할분담의 실태를 살펴본다. 제4장에서는 ‘하르츠’ 개혁에서 채택한 원스톱숍 방식의 ‘고용센터’에 대해 소개한다. 그리고 마지막 제5장에서는 예비평가를 제시한다.

■ 독일경제와 노동시장

독일 경제는 1990년대 중반 이후로 OECD 국가 중 가장 낮은 성장률을 기록하고 있으며, 2000/2001년 침체로부터 아직 회복이 이루어지지 않았다. 또한 독일 통일 후 동독 지역에서 산업생산이 붕괴된 여파로 인해 1991년 이후 총 고용은 사실상 감소했다. 독일의 전반적인 실업률은 9.5% 인데 이는 EU 15개국(8.0%), 일본(4.7%), 미국(5.5%), 한국(3.7%), 그리고 OECD 회원국 평균(6.9%)



에 비해 높은 수준이다. EU 및 미국과 비교할 때 독일의 실업률은 특히 1990년대에 급속히 증가하였으며, 지난 30년간 실업률이 지속적으로 증가하였다. 실업구조에서 가장 두드러지는 특징은 장기 실업의 증가로 실업자의 1/3 이상이 12개월 이상 실직상태이며, 동·서독 간뿐 아니라 서독 내에서도 심각한 지역간 격차를 보이고 있다는 점이다. 2004년 동독의 실업률은 20.1%를 넘어선 데 비해 서독의 실업률은 9.4%에 불과했다. 뿐만 아니라 서독 내에서도 북부와 남부 사이에도 뚜렷한 실업률 격차가 존재한다.

기술 수준별 실업률도 현저한 차이를 나타낸다. 비숙련 노동자의 실업률은 일반 실업률의 두 배 이상이며, 이러한 격차는 지난 30년간 현격히 증가했다. 그러나 숙련 노동자의 실업률과 고학력 실업률 모두 비교적 높은 수치를 보인다. 독일 노동시장의 문제는 주로 성장 둔화와 총 수요 부족에 따른 것으로 기술부족에 따른 것은 아니다.

독일에서는 유휴인력을 흡수하기 위한 완충장치로서 노동시장 프로그램에 상당히 의존해 왔다. 이렇게 숨겨진 실업까지 포함하면 독일의 실업률은 특히 동독 지역의 경우, 공식 통계에서 나타나는 수준보다 훨씬 높은 수준으로 올라간다.

■ 제도적인 틀과 PES 개혁

독일 연방제에서 지방경제 발전과 고용촉진의 역할은 독일 주(Bundesländer)와 중앙정부 간에 나뉘어져 있다. 중앙정부는 전국에 산재해 있는 PES를 통해 노동시장 프로그램의 지역 단위 실시를 비롯한 노동시장정책을 주로 담당하는 반면, 16개 주정부는 450여 개 산하 자치단체(카운티 및 시 정부)와 더불어 지역경제 개발을 담당한다. 대개 경제개발을 위한 지방기관들은 지역 재계, 노동조합의 대표들로 구성되고 지방정부 관료가 의장이 되는 민·관 파트너십의 형태로 조직된다. 이들 기관들은 신규사업 활성화, 기존 기업에 대한 자문제공, 홍보활동 등¹⁾에 중점을 둔다. PES의 고용 프로그램

1) 2002년 독일 도시 및 카운티의 지방경제 발전 기관에 대한 최근 조사 결과 사법(私法) 하에 조직된 지방 기관(30%)이 가장 많은 조직 형태로 나타났다. 그 밖에 혼합 형태로 지방 공공기관 형태(26.8%), 지방 정부의 특별 전담반(19.1%) 순으로 나타났다. 평균 규모는 소도시나 카운티의 경우 직원 2~5명, 인구 25만 이상의 거대 지방의 경우 11명, 최대 70명 가량의 직원을 보유한 기관도 있었다(ExperConsult, 2002).

과 경제발전 기관 간의 지방 수준에서의 협력이 이루어지고는 있으나, 대부분 비공식적이고 비상시적인 형태로 이루어지고 있다.

독일의 주정부는 창업촉진, 중소기업에서의 기술교육 및 청년층을 위한 교육 등 지방고용과 경제 발전을 촉진시키기 위한 광범위한 활동을 하고 있다. 독일 주정부는 또한 지방경제 발전 전략과 중요한 관련이 있는 교육, 직업학교, 대학도 관장한다.

최근까지 지방 자치단체(local authorities)는 노동가능연령 인구에 대한 사회부조 수혜자들을 재통합하는 데 중요한 역할을 했다. 이 수혜자들 중 상당수는 장기 실업자이다. 2005년 1월 발효된 개혁을 통해 연방 PES는 새롭게 통합된 지방고용센터(Job-Centers)라는 틀에서 실업수당을 관리하고 모든 실업자들에게 재통합 지원을 제공하는 역할을 주로 담당하게 되었다.

1998년 1월에 단행된 독일의 PES 개혁은 적극적 정책을 실시함에 있어 지방 PES기관에 상당한 자율권을 부여함으로써 탈중앙화를 증진하게 되었다. 그 첫 단계로 실시한 것이 대부분의 자유재량에 따른 적극적 대책을 '재통합 예산'이라는 단일 예산으로 통합한 것이었다. 지방 PES 구역(districts)은 모든 종류의 대책을 제공해야 하는 의무가 있기는 하지만, 지방 PES는 이러한 대책을 조합하여 선택할 수 있는 재량이 있다. 재통합 예산의 최대 10%까지는 혁신 대책, 즉 표준 포트폴리오에서 정의되지 않은 대책에 배정될 수 있다. 표면상으로는 이 개혁은 관리의 탈중앙화 측면에서 상당한 진전을 이루었다.

2003년과 2004년에는 하르츠 개혁이 채택되었다. 하르츠 개혁은 유럽 최대 자동차 회사인 폴크스바겐의 인사담당 이사 페테르 하르츠가 의장직을 맡았던 2002년 노동시장 개혁에 관한 위원회에서 제시된 제안에 근거한 훨씬 근본적인 일련의 PES개혁이다.

고용알선업무의 현대화 전략의 주요 요소는 OECD국가에서는 이미 널리 사용되는 접근법을 뒤늦게 채택한 것으로 그 내용은 다음과 같다.

- 실직자 취업 활성화 강조
- 고객 그룹별 구분 및 맞춤형 서비스
- 대고용주 서비스 및 구인·구직 연결서비스 증진 강조
- 고용알선 업무의 외부위탁 의존 증대
- 원스톱 방식을 통한 업무 통합

■ 지방 고용프로그램에 대한 역할 분담

지방 고용촉진에 대한 하르츠 개혁이 필요했던 이유는 실업수당제도의 복잡한 구조에 따른 문제점에 기인한다. 현재의 개혁이 이루어지기 전까지의 상황은 다음과 같이 요약될 수 있다.

- ① PES는 실업수당과 실업부조를 관리했는데, 실업수당은 예전 순급여의 약 2/3 수준의 수당²⁾을 12개월간 제공(고령근로자는 32개월)하고, 실업부조는 일반적인 실업수당 지급기간이 만료되면 예전 순급여의 53~57%를 무한 기간 동안 지급³⁾했다.
- ② PES에서 관리하는 수당의 수혜자격이 없는 실직자들에 대한 사회부조 자금조달 및 관리는 지방자치단체, 카운티, 시정부 등에서 수행하였다.

실업지원수당이 무한 기간 동안 지급됨으로 인해서 특히 예전 소득이 상대적으로 높았던 실직자의 근로의욕에 부정적인 영향을 미쳤다. 게다가 복잡한 수당 지급제도는 독일의 실직자를 위한 직업중개 및 여타 적극적 대책에 많은 영향을 미쳤는데, 이는 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 지난 20년간 장기간에 걸친 실업 증가로 인해 점점 더 많은 실직자들이 실업수당 수혜 자격을 상실하고, 지방자치단체가 지급하는 실업부조 혹은 사회부조만을 지급받을 수 있게 되었다.
- 실업수당 자격요건이 점점 까다로워지고 실업수당 수준은 하락하였을 뿐 아니라 기간 또한 단축됨으로써 더욱 많은 실업자들이 실업부조 혹은 사회부조의 대상이 되었다.
- PES에서 전달되는 적극적 프로그램은 주로 PES 예산을 통해 지원받는 실업수당 수혜자들에게만 국한되었으며, 장기 실직자의 경우 PES의 주요 프로그램에서 배제되었다.
- 사회부조에 의존하는 실직자의 수가 증가함에 따라 지방자치단체가 주관하는 지방 노동시장 프로그램의 중요성이 증대하였다.

지방정부는 크게 다음과 같은 두 종류의 고용기회를 제공해 왔다. 첫째는 사회보장 혜택이 있고, 적정 수준의 급여가 지급되는 일자리 창출 대책을 통한 정규고용이다. 이러한 일자리는 부가적으로

2) 통상 60%, 부양자녀가 있는 실직자는 67%.

3) 자산 조사(means-tested)에 의한 지급방식을 따르고 있다.

창출되는 것이어야 하고 지역사회에 도움이 되어야 한다. 둘째는 사회부조 수혜자를 위한 일자리로 고용계약이 없으며 부가적인 경비 지원을 위해 사회부조에 소액이 증액되는 형태로만 급여가 지급 되는 일자리이다.

뿐만 아니라 여러 지방자치단체들이 최근 몇 년간 자체 고용기관을 만들어서 고객에게 특화된 고용알선 및 상담서비스를 포함한 노동시장 서비스를 제공하고 있다.

PES와 지방자치단체 간에는 전통적으로 협력관계를 유지하여 왔다. 지방자치단체는 장기실직자에 대해 PES가 지원하는 고용프로그램의 가장 중요한 후원자이자 공동재정 지원가의 역할을 오랫동안 해왔다. 그러나 갈등의 소지도 있었는데, 예를 들어 지방 사회기관들이 사회부조 수혜자들에게 고용 프로그램을 사용해서 PES 실업수당 자격을 부여함으로써 실업비용을 PES 예산으로 전가⁴⁾시키는 등의 행위가 갈등을 유발하기도 한다.


장기 실직자에 대해 두 종류의 수당(실업부조와 사회부조)이 존재하였기 때문에 비슷한 특성을 지닌 고객에 대한 역할이 양분되었고, 이로 인해 PES와 지방 사회기관 간의 관계는 더욱 복잡해졌다. PES 실업수당 수혜자의 절반을 차지하는 실업부조 수혜자는 장기 실직자이면서도 PES의 고객으로 남아 있어 더 높은 수준의 수당을 받았다. 뿐만 아니라 사회부조기관은 PES가 제공하지 않는 중요한 사회복지 서비스(예를 들어 피부양자 보호(dependent care), 채무·약물·알코올·가족 상담)를 제공하는데, 이런 서비스를 PES 고객들은 받을 수 없다.

■ 하르츠 개혁 : 고용촉진을 위한 지방 고용센터(Local Job Centers)

2005년 1월 발효된 노동시장 개혁법안으로 장기 실직자들에게 실업수당 및 노동시장 서비스 통합 제공의 틀이 마련되었다. 우선 장기 실직자를 위한 두 종류의 자산 조사에 따른 수당제도, 연방 실업부조, 지방 사회부조가 실업수당II로 통합된다. 실업수당II는 사회부조 수준의 새로운 통합수당으로 연방정부가 자금을 지원하고 PES가 관리한다.

이러한 개혁이 수당 수혜자의 가구 소득에 미치는 영향은 가구 종류 및 예전 총 소득에 따라 달라진다. 일반적으로 예전 소득이 독일 평균 총 소득 월 2,200 유로 이하인 경우에는 개혁에 따라 수당이

4) 이를 회전문 효과(Verschiebebahnhof)라고 한다.



감소하는 부분은 거의 없다. 실직자의 소득이 평균소득보다 많았던 가구의 경우에는 3년여에 걸쳐 1인 가구에 대해 25%의 단계적 수당 감소, 두 명의 성인과 두 명의 자녀로 구성된 표준 가구의 경우 약 8%의 소득 감소가 발생하게 된다. 후자의 경우 실직 2차년도 수당은 사실상 증가하며 3차년도 이후에 가서야 수당이 감소한다. 뿐만 아니라 다른 가구원 소득 산정 규정이 엄격해져서 일부 개인들은 자격을 상실하는 경우도 있을 수 있다.

고용센터 내의 새로운 공동기관(Arbeitsgemeinschaften, 이하 ARGE)은 새로운 실업수당II의 제공뿐 아니라 지방자치단체가 제공하는 사회복지 서비스를 포함한 모든 장기 실직자를 위한 적극적 프로그램을 담당한다. 장기 실직자에 대한 업무 통합의 필요성에 대해서는 광범위한 합의가 이루어졌으나 통합서비스를 PES와 지방자치단체 중 누가 담당할 것인지에 관해서, 그리고 지자체가 제공하는 업무에 대해 어떤 방식으로 보상받을 것인지에 대해서는 정부와 야당 간에 첨예한 정치적 갈등이 존재했다. 정부는 주요 역할을 PES가 맡고 지자체가 계약을 통해서 부가 업무를 수행하는 방안을 선호한 반면, 야당은 대상 그룹에 대한 수당 관리 및 노동시장 서비스의 주요 역할에 대한 선택권을 지자체가 갖는 방안을 선호했다.

통과된 최종 법안은 PES에 주요 역할을 주면서도 지방정부의 선택에 따라 수당 관리 및 대상 그룹에 대한 고용알선 및 적극적 프로그램에 대한 전적인 역할을 담당하는 권리를 69개 지자체에 허용하는 것으로 되어 있다. 이 법안은 지방의 선택을 6년간의 제한된 선택으로 정의한다. 344개 지방에 ARGE가 있는데, 여기서는 지방 사회기관과 PES 간에 공동 고용알선과 협력이 이루어지고 있으며, 원스톱 서비스가 제공되고 있다. 나머지 36개 지방에서는 PES와 공동사무소를 결성하는 데 동의하지 않고, 지방 고유의 서비스를 자체적으로 관리한다.

독일에서 고용서비스와 관련한 가장 중요한 개혁 중의 하나는 ARGE라는 원스톱숍의 운영이다. 개혁이 2005년 1월에야 발효되었기 때문에 신규 ARGE가 완전히 정상 운영되고 있지는 않으며, 고용센터 내 협력 패턴이 정착되기까지는 수개월 이상의 시간이 걸릴 수 있다. 따라서 여기서는 ARGE의 운영계획과 이러한 새로운 접근방식이 독일의 지방 고용촉진에 미칠 수 있는 잠재적인 문제들을 중심으로 살펴보고자 한다.

고용센터는 상대적으로 독립적인 두 개의 운영 단위, 즉 새롭게 개편된 PES의 업무센터(Kundenzentrum), 장기 실직자를 위한 ARGE라는 원스톱숍으로 구성되는데, 그 조직 내역에는 일반적인 내용만 정의되어 있다. 기초 상담, 예비분류, 해당 업무부서로의 안내를 위해 PES와 ARGE로 진

입하는 공동 입구 접수처를 두고 있다. 실업수당(실업보험) 수혜자는 SGBIII 혹은 PES 업무센터로 안내받고, 실업수당II(SGBII) 수혜자는 ARGE로 안내받는다.

ARGE는 지방자치단체와 지방 PES 간의 공식 합의에 근거하여 설립되었다. 법적으로는 공공기관(public authority) 혹은 사기업(private corporation)의 형태를 띤다. ARGE의 운영책임자(Chief Operating Officer : COO)와 그 대리인(deputy)의 임명과 권한은 계약 당사자간의 합의에 따른다. 노동시장과 사회정책의 지역 주체(local actors)로 구성된 자문기구도 설립할 수 있다.

일반적으로 각 파트너는 공동 ARGE 조직 내에서 각자가 제공하는 업무 서비스에 대한 비용을 부담한다. 따라서 적극적 대책과 고용알선 업무 비용은 연방정부의 일반 재원을 통해 PES가 부담하고, 지방자치단체는 자신들이 제공하는 부가적인 사회복지 서비스비용과 상담비용을 부담한다.

독일의 노동시장정책 자금조달 방식의 특이한 점은 실업수당뿐 아니라 적극적 정책 역시 일반 재원(general revenue)이 아닌 연방고용청 자금 조달을 위해 배정해 놓은 근로소득세(payroll taxes)를 통해 자금을 조달한다는 점이다. 이 원칙은 고용센터에서의 자금조달방식에도 마찬가지로 적용된다.


■ 예비평가

고용센터는 2005년이 지나야 완전한 운영체계를 갖출 것으로 보인다. 따라서 현 시점에서 고용센터 개혁에 대해 종합적으로 평가하는 것은 시기상조일 것이다. 여기서는 고용센터 개혁의 특징을 요약하고 지금까지 나타난 잠재적인 장점과 위험요소들에 대해 설명하기로 한다.

첫째, 이번 개혁은 지역 개발에 중점을 둔 프로그램 혁신에 초점을 맞춘 것이 아니라, 노동시장 프로그램의 관리방식에 대한 개혁에 초점을 두고 있다. 즉 고용센터 개혁의 주요 목적은 PES의 고용촉진 활동과 지방자치단체의 고용촉진 활동 간의 업무분할 체계를 합리화하기 위한 것이다.

둘째, 실직자를 위한 고용알선 바우처(Placement Voucher)와 같은 새롭고 혁신적인 프로그램이 있기는 하지만 아직까지 이런 프로그램은 양적 규모 면에서 그리 큰 중요성을 차지하고 있지 못한 실정이다.

셋째, 이번 개혁에서 고용촉진 활동을 위한 지방자치단체의 역할은 보조 서비스를 제공하는 것으로 축소되었으며, 이에 반해 연방조직(PES)의 노동시장정책 전달기능은 강화되었다고 볼 수 있다. 이



는 이번 개혁에서 노동시장정책의 탈중양화가 진지하게 고려되지 않았음을 의미하며, 기껏해야 전 달체계 관리시스템의 탈중양화가 이루어진 정도로 평가된다.

넷째, PES의 고용촉진 프로그램들은 실업이 지역경제 발전 문제에서 파생되고 있는 문제라기보다는 개인적인 문제라는 전제하에 추진되고 있다. 이러한 문제의식으로 지역고용 문제가 제대로 해결 될 수 있을까에 대한 의문이 제기된다. 실제로 PES의 10개 지역사무소가 지역 고용과 경제발전을 증진시키기 위한 ‘역량강화센터(Competence Centers)’가 되어야 한다는 하르츠위원회의 권고는 채택 되지 않았다.

다섯째, 고용센터의 고객에 대한 분류는 매우 중요한 문제이다. 왜냐하면 고객에 대한 분류는 차별화된 고용서비스 제공의 근간이 되는 문제이기 때문이다. 그런데 이번 개혁에서도 고객에 대한 분류는 노동시장의 필요(needs)에 따른 분류방식보다는 수령하는 수당의 종류에 따른 분류방식을 채택하고 있으며, 이러한 분류방식에 따라 고용센터 내 업무분장을 하고 있다. 달리 표현하면, 이번 개혁으로 인해 고용센터가 극복해야 할 적극적 정책의 구조적인 문제가 오히려 고착화될 위험이 있다고 평가된다.

고용센터가 각각의 고객 그룹의 이질성을 어떻게 대처해 나갈 것인가에 대해서는 지속적인 모니터링이 필요할 것이며, 이러한 문제에 대한 합리적인 해결방안이 모색되지 않을 경우 PES 업무센터의 후원하에 실시되는 프로그램과 ARGE 내 PES에 의한 유사 활동간에 상당히 비효율적인 업무 중복 현상이 나타날 수도 있을 것이다. **KLI**