

지역고용 증진을 위한 독일의 지역고용서비스 정책

Matthias Schulze-Böing (오펜바흐시 잡센터소장 / 독일잡센터소장연합회 의장)

■ 머리말

이 글에서는 독일의 지역고용정책 발전 단계를 간단히 살펴보고, 지역적 요소가 매우 강한 독일 사회법전 제2권의 노동시장정책 발전 과정에 대해 기술한다. 이와 함께 사회법전 제2권에 편입된 ‘구직자 기초보장급여’ 제도를 소개하고 이 사회법전 제2권 제도의 운영 과정에서 제도화된 지역고용서비스 운영 모델과 역할에 대해서도 살펴본다.

■ 독일의 지역고용정책 발전 단계

독일의 지역고용정책의 발달 과정은 세 단계로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫 번째 단계로서 1980년대 중반부터 일부 시범도시에서 고용계획을 자체적으로 추진하기 시작하였는데, 이는 주로 실업이 지자체에 부정적 영향을 미치고 사회복지 지출로 인한 재정적 부담이 가중되자 이에 대한 대응방안으로 실시되었다. 두 번째 단계는 통독 이후 실업률이 2차 세계대전 이후 최고치를 기록하였고 지역고용정책은 연방기관이 시행하는 고용정책을 보완할 수 있는 방안으로 인식되면서 시작된 것이다. 특히 1990년대에 구동독 지역의 노동시장 문제를 완화할 목적으로 연방정부가 장기실업자를 대상으로 실시한 대규모 고용창출방안에서

지역 차원의 시행 주체로서 비정부기구(NGO)와 지자체가 참여하게 되었다. 그 결과 지역 활동이 어느 정도 전문화되고 구조적으로 제도화되었다. 그러나 이러한 제도는 규제기반을 갖추고 있지 않아서 재량적 지역 전략의 산물이었고 발달된 지역거버넌스 체제를 갖춘 일부 도시에 한정되어 나타났을 뿐 주류는 아니었다. 세 번째 단계는 독일의 복지 및 노동시장 체제를 크게 바꾸어 놓은 ‘하르츠 IV’ 개혁과 함께 시작되었다. 이 단계에서는 지역서비스가 강력한 법적 기반을 가지게 되었고, 적어도 고용정책 및 서비스의 주요 부분에 대해서는 지역기반적 접근이 일반화되었다. 그러나 뒤에서도 살펴보겠지만, 지역 활동은 어느 정도 한정되었고 지역고용정책의 초점은 편협해졌다.

독일 지역고용정책 세 단계의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 1985~1990 일부 시범도시의 실험적 방안(함부르크, 브레멘, 오펜바흐, 프랑크푸르트 등)
 - ‘2차적 노동시장’
 - 취약청년층 워크숍
 - 정부보조 수습제도

- 1991~2004 지역고용정책의 주류화
 - 지역고용계획: 지역 차원에서 ‘모범적 거버넌스’의 일부
 - 임시적 접근에서 전략적 접근으로 전환
 - 경제발전, 교육, 도시개발과 연계하는 통합적 전략
 - 예산 확대
 - 전 국가적 네트워크와 벤치마킹 개시

- 2005~ 구직자 기초보장제도 내에서 지역고용서비스의 제도화
 - 고용기관과 지자체의 컨소시엄으로 ‘고용센터(Job-Center)’ 설치
 - ‘제외 신청(opt-out)’ 지자체에 ‘고용센터’ 설치
 - 450만 명의 구직자에 혜택 제공(70%는 실업자)
 - 연방정부가 재정의 상당 부분을 지원하나 지역당국이 (공동)관리

■ 구직자 기초보장

연방정부와 주정부들이 힘겨운 협상을 거쳐 2003년 말에 도출한 타협안에 따라, 구직자 기초보장제도는 연방정부의 연방고용청(Federal Employment Agency)과 지자체가 공동으로 지원 및 고용서비스를 제공하는 새로운 통합 제도로 설계되었으며, 연방고용청과 지자체 모두가 제도의 급여와 서비스 각각에 대한 재원을 마련하고 감독할 책임을 지닌다. 새로운 제도가 이와 같이 이원적 책임체계를 갖추고 있기는 하지만, 급여와 서비스는 신설된 조직인 독일식 ‘고용센터(Job-Center)’를 통해 통합적으로 전달된다. 법에 명시되어 있는 이러한 이원적 책임은 전달시점에서 단일하고 일관된 방식으로 실행될 수 있도록 상호조정되어야 한다(원스톱 체제). 이 모형에서는 생계, 취업, 취업상담, 일자리 중개, 훈련 및 기타 여러 지원을 위한 현금 급여뿐 아니라 필요한 경우 노동시장 접근 장애물을 극복할 수 있도록 사회적·정신적 조연을 제공한다. 이에 따라 약물남용 상담, 부채 상담, 육아지원 등도 고용센터에서 제공하는 서비스에 포함된다.

<표 1>은 신설 제도를 통해 이용할 수 있는 서비스와 혜택을 개략적으로 보여준다.

<표 1> 독일 사회법전 제2권에 명시된 법적 책임

급여(SGB II)	연방정부(연방고용청)	지역당국
최저소득	· 구직자 지원(Alg2) · 가족 지원(Sozialgeld) · 사회보장	· 주택/난방 · 보완적 급여
통합대책	· 일자리통합 대책 · 지역사회 일자리 제도	· 사회적 통합 대책 · 보완적 사회서비스
구직자 가정 자녀의 교육 및 참여		· 반복적 교훈 · 문화, 사회적 참여 · 학교급식 · 학교소풍

고용센터의 설립은 독일의 제도적 외형에 중요한 변화를 가져왔다. NUTS 3단계에 해당하는 각 지역(군(county), 시 등)마다 1개소의 고용센터가 설치되어 있다. 연방정부와 지자체가 법률의 이행에 공동으로 관여하고 있기 때문에, (비록 독일 헌법이 다양한 정부기구들의 책임을 향

상 명확히 하기 위해 거버넌스 실행 단계의 구분을 강조하고 있기는 하지만 독일 사회법전 제 2권을 협력적으로, 그리고 사실상 공동으로 관리할 수 있는 해결 방안은 중앙정부 및 중앙정부 산하 고용청과 법적으로 '주(Länder)' 에 해당하는 지역당국이 마련해야 했다.

이를 위해 두 가지 조직 모형이 수립되었다. 하나는 연방고용청과 지자체 산하의 여러 기관들로 '공동 시설' 을 조직하여 운영하는 모형이다. 이 모형은 연방기관의 행정문화 및 서비스 철학과 지역당국 내 사회서비스 사이의 상당한 차이로 인해 시행에 상당한 어려움을 겪었다. 그러나 결국 이러한 '독특한' 조직은 성공적으로 수립되었고, 현재 독일 전역에 306개소가 운영되고 있다.

다른 하나는 지역당국이 사회법전 제2권의 시행에 전적인 책임을 지는 모형으로, 중앙정부가 이 제도의 서비스 일부에 대한 재정은 계속 조달하더라도 연방정부와의 공동관리 방식은 적용하지 않는다. 이 모형은 독일 전역 106개 지역에서 시행되고 있다.

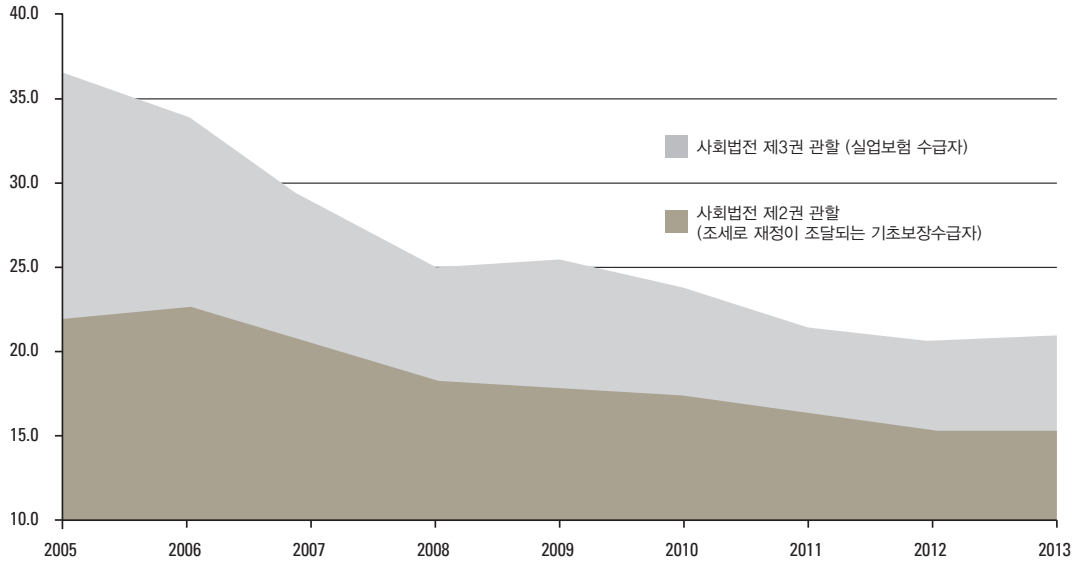
■ 새로운 기초보장제도 개발

사회법전 제2권에 의해 구직자 기초수당제도가 신설되면서, 이전에는 노동시장통계에 포함되지 않는 '감춰진 인력(hidden reserve)' 의 범주였거나 연방사회부조법(BSHG)에 의한 지자체의 사회부조 수혜자로서 마찬가지로 노동시장 통계에 포함되지 않는 사회계층들이 제도적으로 수립된 노동시장정책에 편입되었다. 또한 이 외에도 많은 사람들이 노동시장정책 제도에 편입되었다. 이러한 개혁의 단기적 효과로 2005년과 2006년에는 등록 실업자 수가 급증했는데, 이는 언뜻 역설적으로 보일지 몰라도 이러한 편입효과를 고려한다면 전혀 놀랄 일이 아니다. 이러한 현상은 [그림 1]에 잘 나타나 있다.

이후의 동향을 더 면밀히 살펴보기 위해서는, 실업자 지위별 분석이 도움이 된다. 독일에서 실업자는 '사회법전 제3권(즉, 실업보험제도)' 에 의한 실업자로서 연방정부의 고용기관에 의해 지속적으로 관리되는 실업자와, 2005년 이후 신설된 고용센터에 의해 관리되는 '사회법전 제2권' 에 의한 실업자로 구분된다.

[그림 1]을 통해, 독일 실업자의 과반수는 사회법전 제2권의 적용을 받으며 고용센터에 의해

[그림 1] 독일의 법적 지위별 실업자



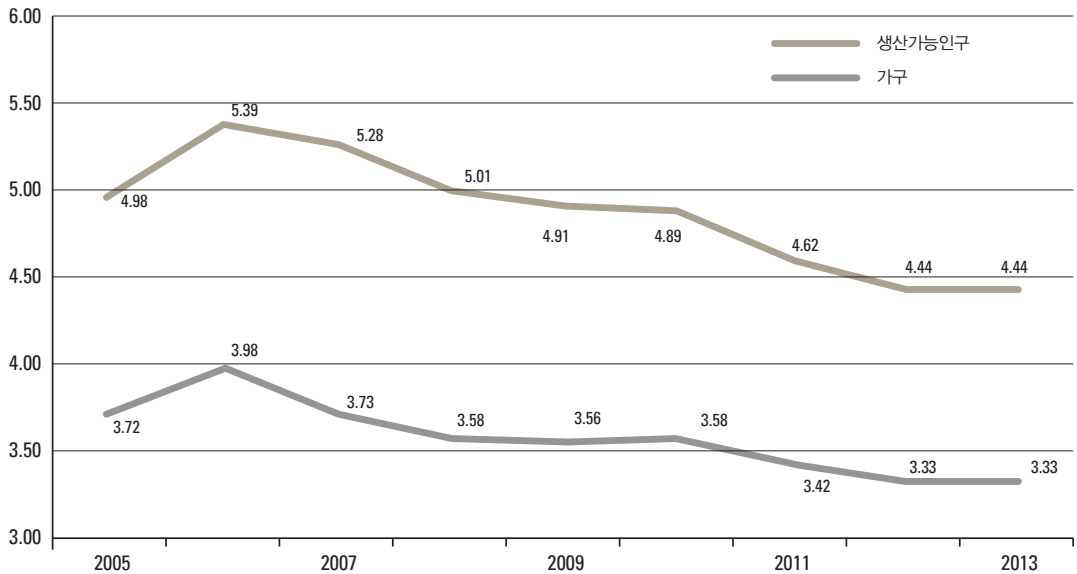
관리되고 있음을 알 수 있다. 또한 2005년 이후 실업이 크게 감소하였는데, 이러한 감소는 ‘사회법전 제3권’ 실업자에서 더욱 두드러지지만 ‘사회법전 제2권’ 실업자에서도 분명하게 나타난다.

독일은 대부분의 국가와 마찬가지로, 공식 실업통계에서는 실업상태에 있으나 원칙적으로 근로능력이 있는 사람들의 일부만을 실업자로서 다루고 있다. 미니잡에 종사하는 구직자나 훈련과정에 있는 근로자는 실업자로 분류되지 않는다. 또한 사회법전 제3권은 재산 기준선 미만의 저소득자에게도 지원 및 서비스를 제공한다. 결과적으로 실업자는 고용센터 전체 이용자의 일부에 불과하다. 2013년 기준으로, 사회법전 제2권에 의한 실업자 수는 150만 명이 조금 넘지만, 사회법전 제2권의 급여와 고용센터의 지원을 받는 사람(생산가능인구)은 약 440만 명에 이른다. 이 중 4분의 1이 취업자이기는 하지만 가족 부양에 충분한 소득을 얻지 못하는 이들이다. 기타는 지원 및 훈련프로그램에 참여하고 있거나, 한시적으로 근로 능력이 없거나, 그 밖의 이유로 노동시장에 편입되지 않는 사람들이다.

실업여부와 관계없이 수혜자의 동향을 살펴보면, 사회부조 수급자 규모 또한 하향세를 보이

[그림 2] 사회법전 제2권 사회부조 수급 구직자

(단위 : 백만 명)



고 있음을 알 수 있다.

이러한 두 가지 현상은 독일 노동시장이 비교적 활발한 동향을 보인 데에 기인하며, 이로써 핵심 부문에 한정되지 않고 전반적으로 실업이 완화되었다. 또한 사회법전 제2권이 대상으로 하는 취업취약층에 대한 효과도 지속되고 있는 것으로 보인다.

이러한 경향이 단지 전반적으로 긍정적인 경제 동향 때문인지, 아니면 사회법전 제2권의 특정한 정책적 접근이 실업감소 효과에 기여한 것인지, 그렇다면 어떠한 과정에 의한 것인지는 논의의 여지가 있다. 신속한 취업 동기를 저해하는 요소들이 줄어들면서 독일 노동시장의 효율성은 커지고 있다. 이는 활성화 및 포괄적 고용서비스 방식과 결합되어 노동력 유연성의 증가를 가져왔다. 또한 기업들의 탄력적 고용, 임시직 또는 파트타임직 규모도 확대되었다. 게다가 고용센터의 집중적인 구직자 지원이 이러한 독일의 작은 '일자리 기적'에 일조하였다는 증거도 발견된다.

■ 지역고용센터의 운영 및 관리

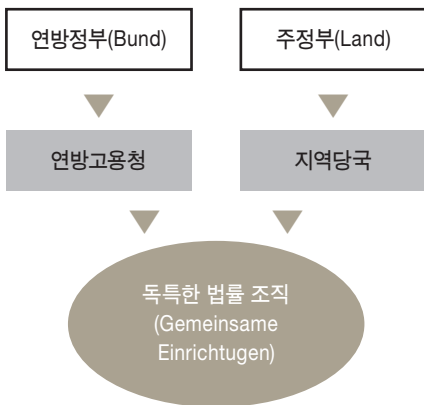
신설된 구직자 기초보장제도와 고용센터를 통한 지원은 새로운 형태로 이루어져야 한다. 심지어 이전에는 임금고용과 전혀 연계가 없거나 불안정한 일자리에만 고용되었던 이들도 지원 대상에 포함된다. 이 제도는 실업의 대폭 감소와 노동시장 및 사회구조의 경직성 완화라는 야심찬 목표로 시작되었다. 또한 이 제도는 ‘무엇’을 하는가뿐만 아니라 ‘어떻게’ 하는가에 대해서도 새로운 접근법을 채택하였다. 고용센터 모형을 통해 분권화 및 지역화라는 강력한 요소를 지닌 새로운 제도적 장치를 창출하였다.

고용센터는 연방정부의 연방고용청, 주정부, 지자체가 모두 관여하는 복잡한 운영체제에 의해 운영 및 관리된다. 앞에서 기술한 바 있는 두 가지 조직 모델 모두 각각의 운영 및 관리 체계를 갖추고 있다. 이를 도식화하면 [그림 3]과 같다.

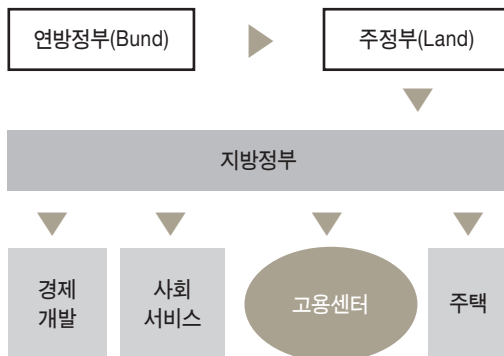
중앙정부와 개별 지역고용센터 사이에, 목표 설정 및 목표 달성과 성과 관리를 위한 다단계 프로세스가 진행된다. 공동시설(모델 1)의 경우, 이 프로세스는 한쪽으로 연방정부의 고용기관, 다른 한쪽으로는 지자체에서 적용된다. 양측은 지역고용센터에 대한 각자의 책임 분야에 관해 목표를 설정하고 합의한다. 보고, 연구 및 조절 등의 방대한 시스템을 갖추고, 연간 목표 및 목표 달성 관리에 관한 협상이 이루어진다.

[그림 3] 고용센터 모델

모델 1 - 연방고용청과 지자체의 공동시설



모델 2 - 제외신청(opt-out) 지자체의 지역고용센터

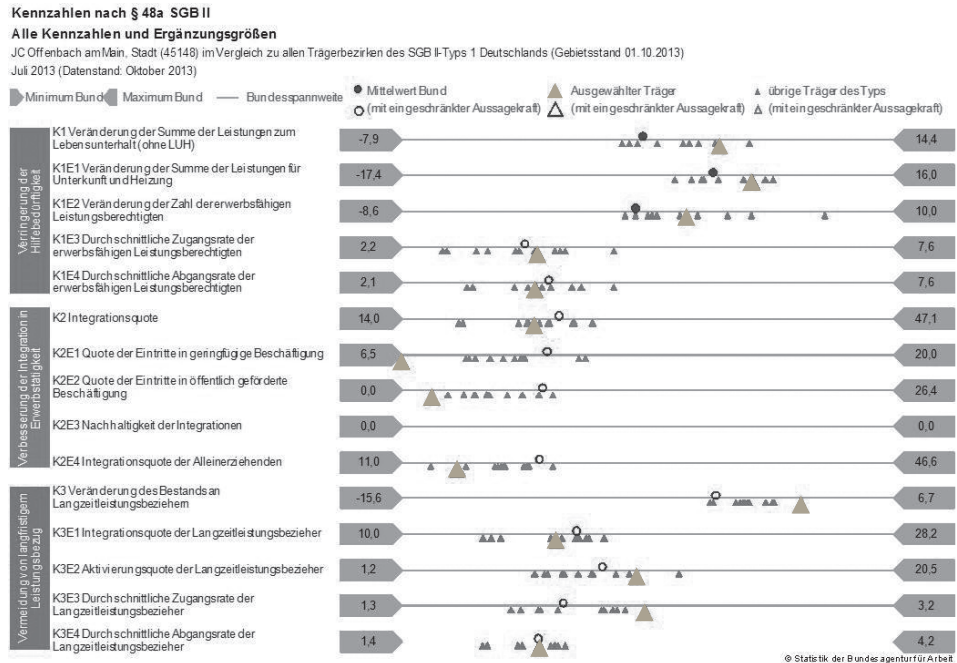


지역고용센터(모델 2)의 경우, 연방정부와 주정부 간에 목표 협상이 이루어지며, 이러한 목표를 바탕으로 각 지역의 지역고용센터에 대한 목표를 설정한다. 주정부는 지역고용센터의 운영진과 ‘목표 달성 협의’를 실시한다.

이러한 사회법전 제2권 제도의 성과 측정이 통일된 방식으로 이루어질 수 있도록, 일련의 공인 지표가 마련되어 있다. 자료수집 및 결과에 대한 지표(고용편입률, 장기수혜자 수 변동, 현금급여 변화 등)의 산출 절차는 전국적으로 두 형태의 고용센터 모두에 동일하도록 표준화되어 있다.

고용센터의 성과 측정 결과는 일반 대중이 접근가능한 웹사이트(그림 4 참조)를 통해 대량의 기초 자료들과 함께 공개된다. 따라서 모든 시민은 자신이 거주하는 지역에 관계없이, ‘자신의’ 고용센터 자료를 열람하고 벤치마킹하며, 지도 형태로 자료를 표시하고 자가 평가를 실시

[그림 4] 사회법전 제2권 정보제공 웹사이트의 쌍방향 자료분석 화면



주 : 큰 삼각형은 각 지표에 관한 선택된 고용센터의 위치를 가리키며, 작은 삼각형은 유사한 사회경제적 조건을 지닌 준거 지역 집단 고용센터의 위치를 가리킨다.

자료 : www.sgb2.info

할 수 있다. 이러한 방식으로 독일의 고용센터 업무는 독일 공공행정의 소수 분야에서만 나타나는 투명성을 지닐 수 있게 되었다. 통일된 관리 및 평가 시스템을 갖춘 이러한 지역화된 관행은 앞에서 언급한 분권화와 상호조정이라는 ‘한 쌍의 노동시장정책 과제’에 대한 독일의 대응 방안으로 볼 수 있다.

사회법전 제2권의 제도 운영과 관리 절차는 여러 해에 걸쳐 진화되어 왔다. 이러한 변화는 모든 이해관계자(연방정부, 주정부, 지역당국, 고용센터)가 각자의 역할을 모색해야 하는 복잡한 정치적 프로세스에서 이루어졌다. 비교적 독립적인 주와 지자체로 이루어진 연방지배구조라는 독일 특유의 상황에다, 시와 군(county)에 매우 방대한 자치권이 부여되고 있는 현실로 인해 이러한 프로세스는 힘겨운 과정이 되었다. 그러나 결과적으로 독일 사회법전 제2권의 제도는 분명히 다단계 지배구조를 갖춘 국가에서 협력적인 서비스 제공이 이루어진 매우 흥미로운 사례로 간주할 수 있다. 이 제도는 비록 한시적이기는 하지만 분권화와 중앙조정의 균형을 맞추는 문제에 대한 해결책으로 볼 수 있다.

이러한 새로운 제도 장치와 운영 모형을 실행함에 있어 문제와 갈등이 없으리라고 기대하기는 현실적으로 어렵다. 이 제도는 서로 다른 전통, 문화 및 전문적 규범을 지닌 매우 다른 두 가지 서비스 모델—즉, 빈곤층 보호 및 구제와 고용서비스—을 기반으로 한다. 이 두 모델을 하나의 제도로 통합하면 불가피하게 갈등이 따르며, 이러한 서비스 모델과 그 원칙 사이에서 적절한 균형을 찾기 위한 노력이 지속될 수밖에 없다. 이는 이 제도의 관할기구들뿐만 아니라 운영진에게도 어려운 과제다. 필자가 판단하기에 지금까지는 이러한 과제를 잘 해결해온 것으로 보인다. 사회법전 제2권 실행 초기에 일부 비판자들의 눈에 ‘불가능한 과제’로 여겨졌던 독일의 고용센터는 이제 실행 가능한 ‘사회적 개혁’임이 입증되었다.

■ 지역정책 차원에서 본 고용센터

이하에서는 고용센터의 실제 업무를 좀 더 자세하게 논하고, 고용센터를 지역 차원의 보완적 대책 및 정책에 통합하여 살펴보기로 한다.

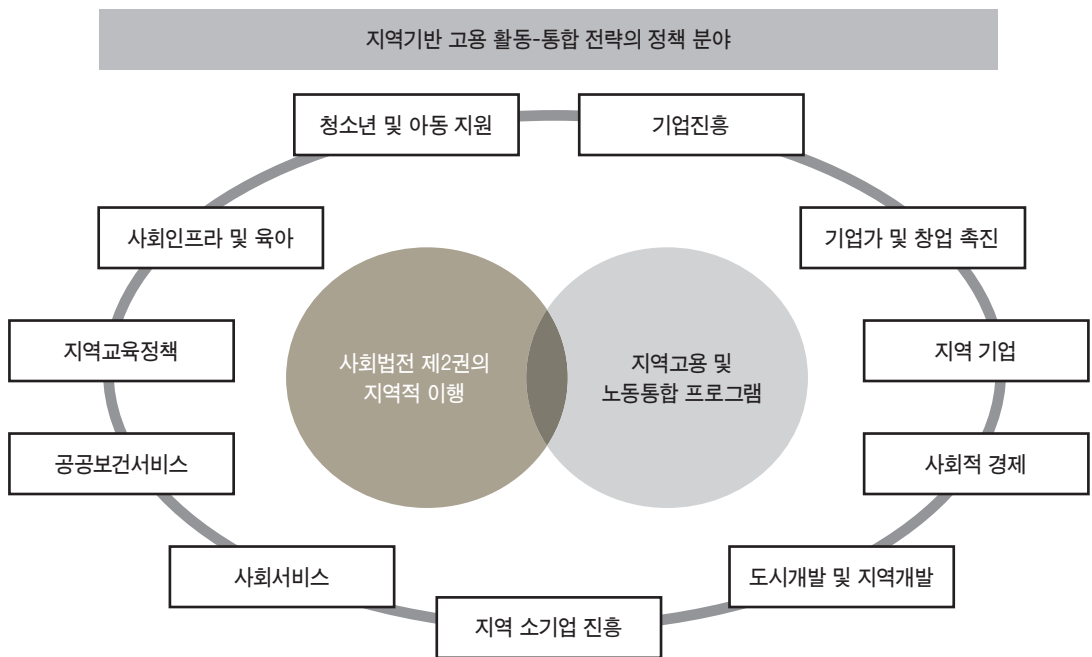
이미 언급한 바 있듯이, 독일의 지역당국은 광범위한 업무를 수행한다. 이는 공공관리에 있

어 어려운 과제이기도 하지만, 이러한 정책들 간에 시너지와 생산적 상호작용을 창출할 수 있는 기회로 작용하기도 한다.

고용센터는 근접한 보완적 정책 및 보호제도와 긴밀한 관계를 맺을 때 지역기반 조직의 잠재력을 가장 잘 개발할 수 있다. 고용센터와 관련된 지자체의 주요 업무 분야를 간략하게 살펴보면 [그림 5]와 같다.

독일의 여러 도시가 그렇듯이, 오펜바흐암마인(Offenbach am Main)시는 고용을 촉진하기 위해 여러 지역기반 프로그램을 갖추고 있어 고용센터의 서비스를 보완할 뿐 아니라, 사회법전 제2권의 범위에 포함되지 않는 대상과 내용을 목표로 하고 있다. 가령, 오펜바흐에서는 매우 방대한 창업촉진 프로그램, 민간 도시 소액금융지원 프로그램, 학교에서 노동시장으로의 이행 촉진을 위한 프로그램이 실시되어 왔다. 이러한 지역기반 프로그램은 사회법전 제2권의 규제 틀에 맞출 필요는 없기 때문에 실험의 여지가 있기는 하지만, 이 프로그램과 고용센터를 관리하는 데 있어 일관된 접근방식을 두고 있다.

[그림 5] 고용센터와 관련된 지자체의 주요 업무 분야



또한 시나 기타 이해관계자가 제공하는 교육, 청소년 서비스 및 사회서비스는, 고용센터의 활동의 실효성과 지속가능성을 높여줄 수 있는 보완적 업무 분야가 될 수 있다. 가정의 자녀교육을 효과적으로 지원하면, 자녀의 학업성취도가 향상될 것이며 학교 졸업 후에 실업자가 되거나 수습사원 일자리를 찾지 못할 위험을 크게 줄일 수 있다. 육아도 하나의 예가 된다. 고용센터의 지원을 받는 많은 여성들의 경우, 육아가 보장이 되어야만 취업을 하고 양호한 수준의 소득을 얻을 수 있다. 이러한 지원은 오후 늦은 시간이나 주말과 같은 비전형적인 근로시간대의 경우에도 근로시간에 맞춰 육아서비스를 받을 수 있도록 제공되어야 한다. 따라서 사실상 구직자 부모 모두를 위한 맞춤형 해결책을 마련하기 위해서는 고용센터와 청소년당국 간 긴밀한 협력이 필수적이다. 두 기관이 같은 지자체에 속해 있기 때문에, 서로 완전히 별개인 당국들과의 경우보다 적절한 해결책을 찾기가 훨씬 더 쉽다. 지역 차원에서 실업을 해결하기 위해서는 지자체 내의 여러 부서들의 성실하고 상호 신뢰적인 협력이 중요함을 보여주는 사례는 이 밖에도 많다.

그러나 통합적이고 포괄적인 지역고용정책이란 단지 다양한 시 정부 서비스의 문제별 연계성만이 중요한 것이 아니라, 상공회의소, 장인협회와 같은 지역 차원의 타 주체들, 지역기업, 시민사회단체들과 효과적인 네트워크를 구축함을 의미한다.

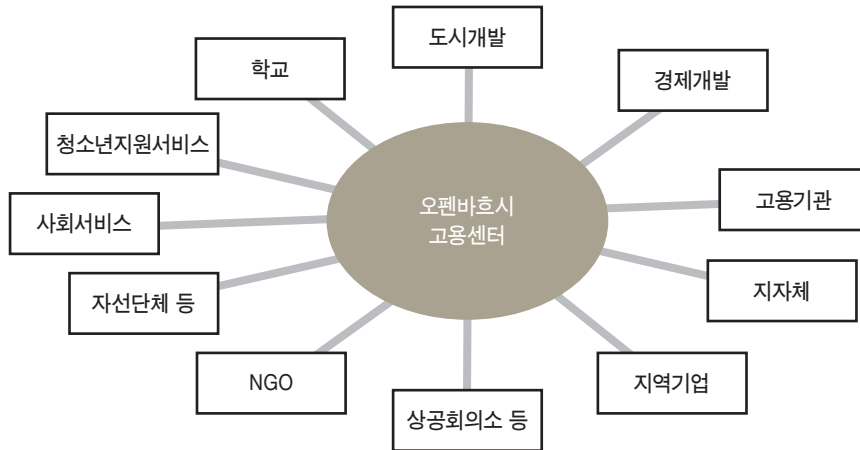
고용센터의 이러한 네트워크 관계를 도표로 살펴보면 [그림 6]과 같다.

지역네트워크의 중요성에 대한 이러한 몇 가지 사항들은, 주 및 지역 차원 서비스 제공의 여러 단계 간에 관리를 위한 수직적 위계뿐 아니라 다양한 주체들 사이에 수평적인 연계가 있어야 함을 말해준다. 즉 고용센터를 지역 차원의 사회·경제적 주체들로 이루어진 고리에 끼워 넣는 것이 중요한 운영 과제다. 이는 앞서 말한 위계적 관리 관계 내의 수직적 책임만을 의미하는 것이 아니라, 지역 이해관계자와 지역네트워크 구성원들에 대한 수평적 책임도 의미한다. 오픈바흐시는 시의 사회적 상황과 지자체 사회당국 및 고용센터의 성과에 대한 연례종합보고서를 정기적으로 발간한다.¹⁾

이러한 형태의 수평적 네트워킹이 조직되는 정도는 지역에 따라 큰 차이를 보인다. 네트워크

1) R. J. Dorembos and F. Froy(2010), *Building Flexibility and Accountability into Local Employment Services*, Paris: OECD.

[그림 6] 오픈바흐시 고용센터의 지역네트워크



가 매우 잘 형성된 시가 있는 반면에, 여러 당국과 지역 이해관계자들의 병렬적 관계 또는 심지어 절차상 갈등이 아직 해소되지 않은 경우도 있다. 향후 노력이 필요한 부분이다.

그러나 하르츠 개혁은 지역의 고용대책 잠재력을 제한하는 효과도 가져왔다.

- 사회법전 제2권 제도가 연방정부의 재정으로 운영되면서, 기존의 지역고용정책 모형보다 노동통합대책 설계 및 입찰 과정에 관한 규정이 더욱 엄격해지고 철저한 감독 및 통제 시스템과 함께 더욱 세부적인 법적 규제가 도입되었다. 이에 따라 기대했던 바와는 달리, 서비스의 지역화는 더욱 다양한 지역대책 모형의 생성으로 이어지지 못했고 오히려 관리 모형, 실행 조치, 서비스 전달 방식을 어느 정도 균일화하는 결과를 가져왔다. 말하자면 이는 신설 체제에 투입되는 대규모 연방재정에 대해 지불해야 하는 대가라고 할 수 있다.
- 고용센터 모델 실시로 인한 또 다른 (의도치 않은) 결과는, 적어도 일부 시와 지역에서, 이 장의 시작 부분에서 간략하게 기술한 바 있는 경제개발 정책과 기타 분야의 지역 대책 간 연계성이 소멸되었다는 점이다. 사회법전 제2권 구직자 기초보장제도 내 적극적 조치에 대한 규제가 엄격해지면서, 다양한 정책 분야와 유연하게 연계될 수 있는 여지가 줄어들었다. ‘개인’을 고용으로 재통합하는 문제에 크게 초점을 두면서, 여러 곳에서 지역적 접근 방식에 대한 비중이 약화되었다. 그러나 실증적 자료로 알 수 있듯이, 이러한 측면들을 염두에 두고 지역의 노동통합, 고용창출, 경제개발 및 생활조건의 지속가능성 등을 동일한

중요성을 지닌 상호연관된 목표로 포함하는 체계적이고 통합된 전략을 (재)수립하는 일은 시와 지역고용센터의 현지 운영진에게 맡겨진 책임이며 정치 지도층의 역할은 결코 아니다. 신설 제도의 잠재력을 활용하여 오히려 정책 분야들을 더욱 강력하게 통합하였던 오펜바흐시, 오스나브루크 카운티(Osnabrueck-County) 등과 같이 모범 사례로 인용되는 여러 지역의 예에서 알 수 있듯이, 제도의 질적 하락이 하르츠 개혁의 당연한 결과는 결코 아니다.²⁾

고용센터의 업무를 연방법과 연방 고용사회부 및 연방고용청의 거버넌스를 통해 규제하는 문제는 여전히 논쟁의 대상이다. 고용센터의 운영진과 지역 이해관계자들은, 규제완화가 고용센터의 운영 역량 증대와 서비스의 고객 특화 및 질적 개선을 가능케 할 것이라는 점에 어느 정도 합의하고 있다. OECD 지역경제고용개발(LEED) 그룹의 ‘베니스 성명(Venice Statement)’에서 지적한 바와 같이, 지방이양과 분권화 조치를 취하는 데 있어서는 제도 효율성의 전반적 저하를 막기 위해 반드시 지역 운영진과 주체들의 역량 강화가 수반되어야 한다. 독일의 지역고용센터가 매우 성공적으로 입지를 구축한 만큼, 향후 지방이양을 위한 추가 조치는 지방 네트워크의 강화, 다양한 지역 정책과 서비스 간 서비스 기준 및 서비스 철학 융화, 지역 차원의 일관된 전략적 관리 역량 증진을 목표로 하여야 할 것이다.

■ 맺음말

독일의 노동시장 및 사회 개혁은 고용서비스의 지역화에 기여하였으며, 이는 노동시장정책의 중요한 성공 요소다. 노동시장, 사회 및 금융위기에 대응하기 위해 실시된 지역 차원의 계획은 고용정책의 지역화에 선구적인 역할을 해왔다. 이러한 새로운 관행들은 사회법전 제2권에 의한 새로운 고용 및 사회서비스 기반을 마련하는 밑거름이 되었으며, 이 새로운 기본틀에 의

2) 연방 고용사회부가 매년 발간하는 “고용센터의 일과(days of the job-centers)” 자료 참조(www.sgb2.info).

해 지역은 서비스의 공급뿐만 아니라 서비스 설계, 그리고 각 지역에 적합한 활동 및 조치 결정에 있어 핵심 역할을 맡게 되었다. 사회법전 제2권에 따라, 혜택, 급여, 서비스, 전달 기관을 망라하는 약 450만 명의 구직자와 그 가족들을 적용대상으로 하는 대규모 체제가 탄생했다. 이 제도의 기본 특징 중 하나는 주와 지역 당국이 독특하게 서로 엮여 있다는 점이다.

고용센터는 고객에 대한 포괄적 관점과 고용증진 및 실업의 배제 탈피를 위한 체계적 업무를 통해 구직자에게 다양한 서비스를 제공하는 통합 서비스센터로서 설립되었다. 독일 사회법전 제2권 구직자 기초보장제도는 상당한 정도의 사회적 개혁으로 볼 수 있으며, 이는 정책 및 관행의 '경로 의존성'을 타파했을 뿐 아니라, 세계화 및 탈산업사회 시대의 과제를 '전형적이고 획일화된(one-size-fits-all)' 서비스와 중앙집권적 관료주의보다 더 잘 해결해나갈 수 있도록 하는 통합된 고용 및 사회서비스의 발달 경로를 열어주었다.

그러나 아직 개발의 여지는 많이 남아 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 독일 모델에서 운영 업무의 관리 권한은 지방으로 이양하고 정교한 통제 및 책임 체제를 통해 중앙의 규제를 더욱 강화하고 통일성을 높이는 절충적인 분권화 방안에 대한 논의가 진행되고 있다. 그러나 그러한 논리가 늘 함축하고 있듯이, 제도적 변화와 사회 개혁은 완전하고 통합적인 고용을 추구하는 개방적이며 지속적인 프로세스로 보아야 한다. 또한 한편으로는 고용정책의 중앙적 상호 조정과, 다른 한편으로는 분권적 의사 결정의 유연성, 즉 지역의 향후 전망에 대한 책임을 질 수 있고 실업 및 고용창출 현안 대응책에 대해 시너지 효과를 지니며 시민, 실업자 및 사용자의 수요에 가장 근접한 지역 차원의 잠재력 사이에서 적절한 균형점을 찾는 프로세스로 인식되어야 한다. **111**