

전후 독일의 노동시장변화와 정책추이

1997

한국노동연구원

目次

- I. 第2次 世界大戰後 勞動市場의 變化 推移
 - II. 好況期(1960~73년)의 勞動市場政策
 - 1. 노동시장의 현안
 - 2. 교육훈련정책의 변화
 - III. 人力難에 대한 代案으로서의 外國人 勤勞者政策
 - 1. 외국인근로자 채용방법
 - 2. 외국인근로자 취업현황의 추이
 - 3. 외국인근로자정책의 변화 추이
 - 4. 외국인근로자 활용정책의 평가
 - IV. 不完全雇傭 期間의 勞動市場政策
 - 1. 경제여건 변화에 대응한 노동시장정책
 - 2. 고용보험의 재정위기 극복수단
 - 3. 최근의 외국인근로자정책
 - 4. 최근의 노동시장정책
 - V. 結論 및 示唆點
- 參考文獻

I. 第2次 世界大戦後 労働市場의 變化 推移

독일은 1948년 6월에 구동독지역을 제외한 지역에서 화폐개혁을 실시하여 물가안정의 기반을 잡았으며, 이를 통하여 시장경제의 기본틀하에서 사회정책을 강조하는 독일의 독특한 경제체제인 사회적 시장경제제도(Soziale Marktwirtschaft)가 단계적으로 도입될 수 있는 여건을 조성하였다. 독일의 경제정책은 기본적으로 화폐가치의 안정에 중점을 두고 있으며 행정부로부터 독립된 연방은행이 물가안정 위주의 통화정책을 성공적으로 실시해 오고 있다. 독일은 경제질서로서 사회적 시장경제를 채택하고 조세감면에 의한 투자촉진책 등의 성장정책을 적극적으로 실시하여 1970년대 초까지 높은 경제성장을 이룩하였다(표1참조).

본고에서는 제2차 세계대전후의 노동시장의 변화추이를 4단계로 나누어 노동시장의 특징을 살펴보고자 한다. 1단계는 1945~59년으로 이 기간에는 제2차 세계대전의 후유증이 야기한 노동의 초과공급에 의한 실업의 해결에 노동시장정책의 중점이 주어졌다. 2단계는 1960~73년으로 이는 1966~67년의 경기침체로 실업자수가 구인자수를 초과하였던 1967년을 제외하고는 구인자수가 실업자수보다 많아 완전고용이 달성되었던 기간이다. 이러한 경기호황으로 노동시장정책은 부족한 노동력을 확보하기 위한 공급증대에 중점을 두었다. 3단계는 1974~83년으로 이는 무엇보다도 석유파동에 의해 야기된 노동수요 부족을 해결하기 위해 연방고용청(Bundesanstalt für Arbeit)¹⁾이 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)의 고용촉진수단을 활발히 활용하였지만 2단계에서의 높은 고용수준으로 복귀하지 못한 기간이었다. 4단계는 1984년 이후로서 호경기 때에도 완전고용이 달성되지 못하여 실업이 중요한 사회문제로 등장하였으며 실업문제의 완화에 노동시장정책의 중점이 주어지고 있는 기간이다.

<표1> 1950~59년의 노동시장 현황

(단위 : 천명, %)

	인구 (A)	취업자수 (B)	취업률 (B/A)	외국인근로자수	실업률	명목경제성장률
1951~60					5.3	11.9
1961~70					1.0	7.9
1971~80					3.0	8.2
1981~90					7.9	5.1
1950	46.908	19.997	42.6	-	10.4	
1951	47.413	20.520	43.3	-	9.1	
1952	47.728	20.910	43.8	-	8.5	
1953	48.172	21.425	44.5	-	7.6	
1954	48.710	21.995	45.2	73	7.1	
1955	49.203	22.830	46.4	80	5.2	
1956	49.797	23.435	47.1	99	4.2	
1957	50.434	23.940	47.5	108	3.5	
1958	51.056	24.124	47.3	127	3.6	
1959	51.634	24.385	47.2	167	2.5	

자료 : Zahlen zur Wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland (1992, p.29). Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, p.308에서 계산.

1단계인 1945~59년의 경우 성장정책의 적극적 추진과 마셜계획에 의한 미국의 원조뿐만 아니라 전후복구를 위한 설비투자의 증가, 전쟁으로 억압되었던 기초소비재에 대한 폭발적 수요, 그리고 세계경제의 호황에 힘입어 50년대의 경상가격 GNP 증가율은 평균 11.9%에 달했으며, 이에 따라

실업률은 1950년에 10.4%에서 지속적으로 하락하여 1950년대 후반에는 완전고용이 달성되었다(표1 참조). 이는 1950년대 말까지 제2차 세계대전의 후유증으로 외생적 요소에 의한 노동공급이 지속적으로 증가하는 상황에서 달성된 것이기 때문에 이 기간의 경제정책을 높게 평가할 수 있다. 노동공급의 증가를 구체적으로 살펴보면 종전후 1950년까지 400만명 이상의 군인이 포로수용소에서 돌아왔으며, 1960년대초까지 구독일 영토에 거주하던 이주민 및 동독지역 탈출자는 1,200만~1,300만명에 달했다. 이러한 규모의 이주민 및 탈출자는 당시 서독 인구의 약 4분의 1에 육박할 정도였지만 1950년대 중반부터 점차 감소하다가 동독이 1961년 8월에 베를린 장벽을 설치한 이후에는 인력공급원으로서의 의미를 상실하게 되었다.²⁾ 대규모의 이주민과 탈출자는 제2차 세계대전 직후 독일경제가 많은 어려움을 겪고 있을 때에는 노동의 과잉공급을 초래하여 노동시장을 불안정하게 하였다. 그러나 이러한 초기단계를 거쳐 <라인강의 기적>이라고 하는 괄목할 만한 경제성장으로 인력부족현상이 발생하는 상황에서는 이들에 의한 노동공급의 증대가 높은 경제성장이 유지되도록 하는 데 커다란 기여를 하였다. 특히 이들의 경우 교육수준과 근로의욕이 높은 청년층 및 중년층의 비중이 높았으며 동일 민족이었기 때문에 사회적 통합에 어려움이 없어서 경제성장에 건인차 역할을 하였다.³⁾

1950년대 중반 이후 이주민과 탈출자수가 감소함에 따라 산업부문의 노동수요를 충족시킬 수 있는 공급원의 개척이 필요하게 되었으며, 이때 새로운 노동공급원으로 등장한 것이 농업부문의 젊은 근로자였다. 제2차 산업의 지속적 성장으로 부문간 임금격차가 심화되자 농업에 종사하던 젊은 근로자들이 산업부문에 전직하였고 이에 따라 농업부문의 노동력 부족은 심각하였다. 농업부문의 인력부족으로 특히 수확기에 어려움을 겪게 되자 바덴-뷔르템베르크 주의 농민단체가 1955년에 이탈리아 농부를 추수기에 활용할 수 있도록 정부 주도로 추진할 것을 요구하였지만 이는 실현되지 않았다. 다만 연방정부는 동 단체가 직접 이탈리아 농부를 모집하여 활용하는 것을 허용하였다.⁴⁾ 이처럼 외국인 근로자를 활용하는 방안은 인력난을 겪게 된 농업부문에서 가장 먼저 추진되었다. 그러나 이주민과 탈출자의 현저한 감소와 이농할 수 있는 농민이 제한되어 있는 상황에서 1950년대 후반에 완전고용이 달성되었으며 지속적 경제성장으로 노동수요가 증가하였기 때문에 인력부족 현상은 점차 농업부문에서 산업부문으로 확대되었다.

2단계인 1960~73년은 경기호황에 의하여 지속적으로 인력부족 현상이 발생한 시기였다. 심지어 독일 경제가 제2차 세계대전 후 최초로 직면했던 경기 침체기인 1966~67년의 경우에도 완전고용이 유지되었다(표2 참조). 이러한 노동력부족 현상에 직면하여 독일은 외국인 근로자의 취업을 적극적으로 추진하였고, 그 결과 1955년에 7만 3천명에 불과하던 외국인 근로자수가 점차 증가하여 1973년에는 250만명에 달하였으며 이는 전체 근로자의 11.2%에 해당된다(1973년의 경우 독일에 거주하는 외국인은 약 400만명이었음). 그러나 석유파동으로 노동시장이 침체하게 되자 1973년 11월 23일에 비EU 출신 외국인 근로자의 신규취업을 금지하게 되었다.

3단계인 1974~83년은 외생적 요소와 내생적 요소에 의하여 노동시장이 어려움을 겪은 시기였다. 외생적 요소로는 원유가격과 원자재가격 상승에 의한 세계적인 물가상승으로 수입국의 실질구매력이 약화되어 독일 제품에 대한 수입·수요가 감소한 것과 국제시장에서 신흥개도국의 위상 제고로 독일 기업의 경쟁력이 약화된 것을 들 수 있다. 내생적 요소로는 생산성 증대보다 빠른 임금상승으로 노동집약적인 산업의 경쟁력이 약화되어 저임금 직종의 직장이 폐쇄된 점과 제2차 세계대전 후 높은 출생률을 보였던 세대의 취업연령 도달에 의한 인구구조의 변화와 여성 유흥인력의 경제활동참가에 의한 경제활동인구의 증대를 들 수 있다. 이처럼 국제적 경제여건이 악화됨에 따라 취업자수는 1974년부터 감소하였고 1980년에 비로소 1974년 수준으로 회복될 수 있었다(표3 참조). 1970년대 후반부터 취업자수는 다시 증가하기 시작하였지만 내생적 요인에 의한 경제활동인구의 증가 때문에 실업률은 지속적으로 상승하여 1983년에는 8.8%에 달하였다. 즉 1974~83년의 기간 동안 약 60만명 이상의 인구가 감소한 상태에서 취업자수가 약 50만명 감소하였지만 경제활동인구가 120만명 증가하여 실업률은 현저히 상승하였다. 이처럼 노동시장 상황이 불안정한 1974~83년의 기간에 연방고용청은 고용촉진법 범위 내에서 실업문제 완화를 위하여 노력하였고 연방정부는 노동시장 활성화를 위한 다양한 특별프로그램을 실시하였지만 석유파동 이전의 높은 고용수준으로 복귀하는 데는 실패하였다.

<표2> 1960-73년의 노동시장 현황

(단위 : 천명, %)

	인구 (A)	취업자수 (B)	취업률 (B/A)	외국인 근로자수	실업률	명목 경제성장률	평균근무 시간(주)
1960	55,433	26,518	47.8	279	1.3	-	45.3
1961	56,185	26,772	47.6	507	0.9	9.6	45.2
1962	56,837	26,845	47.2	629	0.7	8.7	44.6
1963	57,389	26,930	46.9	773	0.9	6.0	44.4
1964	57,971	26,922	46.4	902	0.8	10.1	44.1
1965	58,619	27,034	46.1	1,119	0.7	9.4	44.3
1966	59,148	26,962	45.6	1,244	0.7	6.7	43.9
1967	59,286	26,409	44.5	1,014	2.1	1.3	42.3
1968	59,500	26,291	44.2	1,019	1.5	2.4	43.3
1969	60,067	26,535	44.2	1,366	0.8	11.5	44.0
1970	60,651	26,817	44.2	1,807	0.7	13.7	44.0
1971	61,284	26,957	44.0	2,128	0.8	11.1	43.2
1972	61,672	27,121	44.0	2,285	1.1	9.9	42.8
1973	61,976	27,433	44.3	2,498	1.2	11.9	42.8

자료 : Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, p.308 및 p.314에서 계산, Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1991(1991, p.96).

<표3> 1974~83년의 노동시장 현황

(단위 : 천명, %)

	인구 (A)	취업자수 (B)	취업률 (B/A)	외국인근로자수	실업률	명목경제성장률
1974	62054	26829	43.2	2381	2.5	8.1
1975	61829	26110	42.2	2061	4.6	4.3
1976	61531	25974	42.2	1925	4.5	9.0
1977	61400	26008	42.4	1872	4.3	6.7
1978	61326	26219	42.8	1857	4.1	7.0
1979	61359	26652	43.4	1924	3.6	7.9
1980	61566	27059	44.0	2018	3.6	5.8
1981	61682	27033	43.8	1912	5.1	4.8
1982	61638	26725	43.4	1787	7.2	4.2
1983	61423	26347	42.9	1694	8.8	1.5

자료 : Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, p.308 및 p.314에서 계산.

1984년 이후의 기간은 통일되기 이전인 1990년까지와 그 이후로 구분할 수 있다. 1984~90년의 기간 동안 취업자수는 200만명 이상 대폭 증가하였지만 실업률은 소폭 감소하는 데 그쳤는데 이는 인구수의 증가와 여성의 경제활동참여율의 증가로 경제활동인구수가 약 180만명 증가하였기 때문이다.

또한 외국인 근로자수도 증가하는 추세에 있었다. 1990년 말에 통일이 달성된 이후 사회주의

경제체제의 특징인 구동독 지역의 은폐된 실업(disguised unemployment)이 공개된 실업(open unemployment)으로 나타나고 대대적인 산업구조 개편 등의 통일의 후유증으로 실업률이 증가하였다. 또한 조기은퇴의 지원과 같은 경제활동인구수를 줄이려는 노동시장정책을 적극적으로 실시한 결과 취업자수는 감소하였다.

<표4> 1984~94년의 노동시장 현황

(단위 : 천명, %)

	인구 (A)	취업자수 (B)	취업률 (B/A)	외국인근로자수	실업률	명목경제성장률
1984	61175	26393	43.1	1,609	8.8	4.8
1985	61024	26593	43.6	1,568	8.9	4.2
1986	61066	26960	44.1	1,570	8.5	5.6
1987	61077	27157	44.5	1,577	8.5	2.9
1988	61449	27366	44.5	1,610	8.4	5.3
1989	62063	27733	44.7	1,678	7.6	5.8
1990	63254	28444	45.0	1,775	6.9	8.0
1991	79984	36564	45.7		6.7	4.9
1992	80594	35854	44.5		7.7	7.3
1993	81179	35186	43.3		8.9	2.1
1994	81410	34881	42.8		9.6	4.4

자료 : 1990년까지는 구서독 지역의 자료이며 1991년부터의 자료는 전지역의 자료임.
 Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. p.308 및 p.314, 그리고 Statistisches Jahrbuch 1994에서 계산.

심각한 인력부족 현상에 직면해 있는 우리나라의 노동시장 문제를 1995년에 도입된 고용보험제도를 활용하여 완화할 수 있는 시사점을 도출하기 위하여 본 연구에서는 경기호황기인 1960~73년에 독일이 인력난을 해결하기 위하여 사용하였던 노동시장정책 위주로 고찰하겠다. 이어서 석유파동기인 1974~83년에 연방고용청이 활용한 위기대응적 노동시장정책을 살펴보기로 하겠다. 아울러 경기불황 및 노동법 개정 등으로 야기된 최근의 노동시장 침체의 문제를 완화하기 위한 시사점을 도출하기 위하여 독일에서 실시하고 있는 최근의 노동시장정책을 고찰하겠다.

- 주석 1) 연방고용청은 고용보험을 관장하고 자치운영으로 기구이며 노동시장정책을 수행하는 핵심기관이다.
- 주석 2) Woydt, 1987, p. 136.
- 주석 3) Klauder, 1993, p. 480.
- 주석 4) Okyayuz, 1989, p. 14.

II 好況期(1960~73)의 勞動市場政策

1. 勞動市場의 懸案

1960~73년의 가장 중요한 노동시장 문제는 인력난이었다. 1960년에 최초로 구인자수가 실업자수를 초과한 후 인력부족 현상이 지속되어 1960~73년이 기간 동안 실업률이 평균 1.0%의 낮은 수준에 머물렀기 때문이다. 인력부족 문제를 악화시킨 주된 요인으로는 빠른 경제성장으로 노동수요가 지속적으로 증가한 점과 실질적인 인력공급이 감소하는 방향으로 취업구조가 변화한 점을 들 수 있다.

이러한 취업구조의 변화에는 다음의 네 가지 요인이 작용하였다. 첫째, 전체인구에서 차지하는 고령자의 비율이 점차 증가하여 경제활동인구의 비중이 감소하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 65세 이상 고령자의 비율이 1939년에는 7.3%에 불과하였지만 1960년에는 10.5%로, 1963년에는 11.6%로, 그리고 1965년에는 11.8%로 증가하였다.¹⁾ 또한 은퇴연령이 단축되어서 경제활동인구수가 감소하였으며, 이는 첫번째 요인과 함께 1960~73년의 기간에 약 150만명의 경제활동인구를 감소시켰다. 이러한 내국인에 의한 경제활동인구의 감소는 동기간 동안 약 220만명의 외국인 근로자를 유입함으로써 충분히 상쇄되었지만, 근무시간의 단축으로 실제로 이루어진 총근무시간은 오히려 단축되었다.²⁾ 셋째, 근무시간을 단축하려는 노동조합의 노력으로 근무시간이 지속적으로 감소하였다. 이에 따라 주당 평균근무시간은 1956년의 47.2시간에서 지속적으로 하락하여 1973년에는 42.8시간이 되었으며(표2 참조). 이러한 근무시간 단축으로 기업의 노동력부족 현상은 심화되었다. 넷째, 정규근 복무자수는 동·서독간의 긴장이 고조됨에 따라 1957년의 12만 5천명에서 1960년대 중반에는 45만명으로 급증하였다.³⁾

호경기에 의한 노동수요의 증대와 더불어 실질적인 노동공급이 이처럼 감소한 결과 임금도 지속적으로 상승하였으며(시간당 평균임금은 1956년의 2.19DM에서 1965년의 경우 4.57DM으로 2배 이상 상승하였음)⁴⁾ 이는 기업의 국제경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하였다. 인력부족 문제를 완화하기 위해 실업률이 높은 지역의 실업자를 활용하는 방안은 외국인 근로자를 유입하기로 결정한 1950년대 중반의 경우 근로자의 지역간 이동을 촉진하려는 지원책 역시 적극적으로 실시되지 않았다. 따라서 생산비용의 상승을 초래하지 않고 인력난을 해결할 수 있는 유일한 방법은 국내 노동시장을 개방하여 외국인 근로자의 취업을 활성화하는 것이었다. 이에 따라 사용자단체는 이미 1955년 11월에 노동시장의 개방을 주장하게 되었으며, 독일 정부는 1955년 12월에 이탈리아와 「국가간 근로자모집협약」을 체결하였다. 이어서 1960년에는 그리스 및 스페인과, 1961년에 터키와, 1963년에 모로코와, 1964년에 포르투갈과, 1965년에 튀니지와, 그리고 1968년에 유고슬라비아와 동일한 협약을 체결하였다. 그러나 비록 1955년에 이탈리아와 근로자모집협약을 체결하였지만, 1950년대 후반에 독일에 취업한 외국인 근로자수의 증가는 미미하였다. 이는 앞에서 지적한 바와 같이 이 기간에는 이주민과 동독 탈출자에 의한 노동공급이 지속적으로 이루어졌기 때문에 독일이 외국인 근로자를 활용할 필요성이 절박하지 않았기 때문이었다. 그러나 1961년 8월에 베를린 장벽이 설치되어 동독탈출이 실질적으로 불가능해짐에 따라 외국인 근로자를 활용할 필요성이 증가하였으며, 이에 따라 국가간 협약에 의한 모집을 활성화함에 따라 1961년부터 외국인 근로자수가 급격히 증가하였다. 이는 경기침체기인 1966~67년에 일시적으로 줄었다가 다시 지속적으로 증가하여 1973년에는 250만명에 달하였다. 인력난 외에 노동시장의 다른 현안으로서 석탄산업, 섬유산업 및 농업분야와 같은 노동집약적 산업의 국제경쟁력이 약화되어 산업구조조정 문제와 구조적 실업문제가 대두된 점을 들 수 있다.

주석 1) Okyayuz, 1989, pp.14~15.

주석 2) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, 1987, p. 673.

주석 3) Okyayuz. 1989. p.15.

주석 4) Arbeits-und Sozialstatistik, Hauptergebnisse, 1991. p.96.

2. 敎育訓練政策의 變化

독일의 고용보험제도는 1927년 10월 1일에 제정된 「직장알선 및 실업보험에 관한 법률」(Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung : AVAVG)에 의하여 도입되었다. 상이한 기구가 담당하던 직장알선과 실업보험의 업무를 통합하여 「직장알선 및 실업보험을 위한 帝國雇傭廳」(Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)이 고용보험의 업무를 관장하게 되었다. 제국고용청은 자치운영기구로서 직장알선 분야에서는 동수의 노·사·정 대표로, 그리고 실업보험 분야에서는 동수의 노·사 대표로 구성되었다.

한편 고용보험의 조직도 제2차 세계대전후 재건되어, 초기에는 지역사무소 단위에서 직장알선 업무를 수행하다가 주단위로 업무영역이 확대되었다.¹⁾ 고용보험제도가 전국을 대상으로 통일된 업무를 다시 수행하게 된 것은 「직장알선 및 실업보험을 위한 연방청」(Bundesanstalt für

Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)이 1952년 5월 1일에 설립되면서부터였다. 즉 독일연방공화국이 건국되면서 전쟁의 후유증 때문에 일시적으로 주에서 관장하던 고용보험의 업무내용을 전국적으로 통일할 필요가 있었으며, 이를 위해서 1952년 5월 10일 뉘른베르그에 「직장알선 및 실업보험을 위한 연방고용청」(Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und

Arbeitslosenversicherung)을 설치하였다. 동기관은 1927년 6월 16일 제정된 「직장알선 및 실업보험을 위한 법률」(Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)에 의거하여 업무를 수행하게 되었고 동수의 노·사·정 대표에 의한 자치운영의 원칙하에 운영되었다.

높은 경제성장에 의한 지속적인 완전고용으로 실업문제가 중요한 관심사가 되지 못하고 인력난으로 외국인 근로자를 대량으로 유입하게 되자 실업 발생후 현금급부 지급 위주의 소극적 정책에 중점을 두었던 직장알선 및 실업보험법(AVAVG)을 새로운 노동시장 상황에 적합하게 개정할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 1969년에 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)이 도입되었으며, 이를 통하여 이전의 소극적 노동시장정책에서 탈피하여 실업을 사전에 예방하고 경제성장에 알맞는 고용구조가 생성되도록 유도하는 적극적 노동시장정책으로 전환되었다.

직장알선 및 실업보험법(AVAVG)의 주된 목표는 직장알선을 통해 노동에 대한 수요와 공급이 균형을 이루게 하는 것이며, 실업발생시 사후적으로 실업수당을 지급하여 근로자의 경제적 어려움을 완화하는 것이었다. 이에 비하여 고용촉진법에서는 실업이 발생하는 것을 예방하며 경제성장을 촉진할 수 있는 고용구조가 생성될 수 있도록 고급인력을 적시에 제공하는 예방적 특성을 강조하기 때문에 노동시장의 변화를 예측하는 것이 중요하다. 고용촉진법 제2조에는 적절한 노동시장정책을 통하여 지역별 및 산업부문별 고용구조를 향상시켜서 경제성장에 기여해야 한다고 규정함으로써 구조적 실업문제를 해결하려고 하고 있다. 또한 노동시장정책을 효율적으로 실시하기 위해서는 각각의 수단이 노동시장에 미치는 영향에 대한 정확한 평가와 개선방안의 제시가 필요하다. 따라서 이러한 학문적 연구를 실시할 수 있도록 연방고용청에 「노동시장 및 고용연구원」(Institut für Arbeitsmarkt-und Berufsforschung)을 설립하였으며, 현재 여기서 노동시장정책에 대한 대규모의 연구가 진행되고 있다. 이 연구원은 노동시장 전반에 걸친 이론적·실증적 연구를 통해 연방고용청이 효율적으로 노동시장정책을 실시할 수 있도록 학문적으로 지원하는데 그 목적이 있다.

1960년대와 70년대 초의 인력부족 현상을 해결하기 위하여 「직장알선 및 실업보험을 위한 연방고용청」은 외국인 근로자 모집을 위한 사무실을 외국에 개설하여 국가간 협약에 의한 근로자의 유입업무를 관장하였다. 인력난, 기술진보 및 산업구조조정의 문제에 직면하여 고용보험에서는 이 기간에서의 가장 중요한 노동시장 현안인 인력부족 문제의 해결에 정책의 주안점을 두었으며, 아울러 교육훈련의 강화를 통하여 기술진보와 산업구조 변화로 발생하는 노동시장 문제에 대처하려고 하였다.

고용보험에서는 노동시장 문제를 해결하기 위한 질적수단으로서 다음과 같은 정책을 활용하였다.

완전고용으로 실업문제가 별다른 중요성을 갖지 못하게 되고 생산기술이 빠른 속도로 변화하게 되자 산업구조 및 생산구조의 변화에 보조를 맞추기 뿐만 아니라 이를 촉진하기 위하여 고용보험에서는 향상훈련 및 재훈련의 지원에 중점을 두었다. 기술진보가 빠른 속도로 진행됨에 따라 직업에 대한 지식을 확대 또는 변화하는 기술에 적응시키기 위한 향상교육의 필요성이 증대하였다. 아울러 이미 1960년대에 에너지분야에서의 수요변화로 석탄산업의 구조조정이 불가피하게 됨에 따라 구조적 실업을 완화하기 위하여 재교육 참여시 이전의 훈련비만 보조하던 규정을 바꾸어 1967년부터는 생활비를 보조하여 직업훈련을 활성화시켰다.

동태적 경제성장 과정에서는 산업구조가 지속적으로 변화하게 되며, 성장잠재력이 높은 산업분야에서 고급인력이 부족할 수도 있기 때문에 이를 방지하여 경제성장을 촉진하기 위하여서 직업양성훈련, 향상훈련 및 재훈련을 고용촉진법의 핵심분야로 만들었다. 따라서 교육훈련을 활성화하기 위하여, 이전에는 훈련 참가자가 생활비와 훈련비 보조를 신청할 수 있으며 연방고용청은 재정상황에 따라 이의 지급 여부를 결정할 수 있다고 규정되어 있었으나 이를 개선하여 개인에게 이의 지급을 신청할 권한을 부여하였다. 또한 직업훈련에 참가할 수 있는 대상을 실업자뿐만 아니라 취업중인 근로자에게로 확대하였다. 아울러 산업구조조정을 촉진하기 위하여 구조조정으로 근로자가 입게 되는 피해를 최소화할 수 있도록 다양한 지원책을 마련하였다. 고용촉진법에서 개인의 직업교육 지원을 적극적으로 실시하게 된 것을 고용촉진법의 독특한 면으로 볼 수 있는데 이의 이유는 다음과 같다. 첫째, 직업교육 지원이 고용촉진법에서 중심적 역할을 한다. 둘째, 직업교육 지원을 요구할 수 있는 권한이 근로자에게 주어졌다. 셋째, 직업교육 기간에 지급되는 생활비 보조로 직업교육을 받을 수 있는 권한이 단지 형식적인 것이 아니라 실제로 이용할 수 있는 권한으로 되었으며 수급대상자가 확대되었기 때문이다.

주석 1) 독일의 고용보험제도는 1927년에 실업급여 지급 위주의 소극적 정책에서 출발하여 1969년의 고용촉진법 도입을 계기로 적극적 정책으로 전환되었다. 따라서 본고에서는 제정된 법률을 제외하고는 적용 시기에 관계없이 고용보험으로 통일된 용어를 사용하겠다.

Ⅲ. 人力難에 대한 代案으로서의 外國人 勤勞者政策

1. 外國人 勤勞者 採用方法

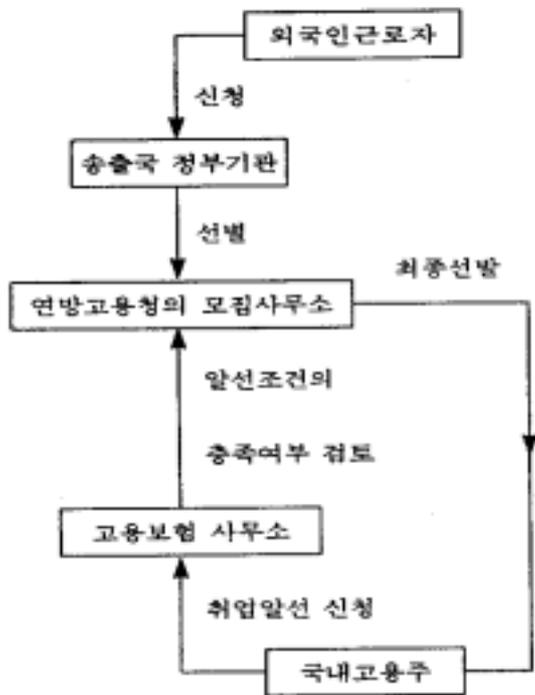
가. 국가간 협약에 의한 모집방법

외국인이 독일에서 취업할 수 있는 방법은 크게 네 가지가 있다. 첫째는 국가간 협약에 의한 모집방법을 통하여 취업하는 것이며, 둘째는 본인이 거주하는 영사관에서 발행한 비자를 발급받아 입국하여 노동허가서를 취득하는 방법이다. 셋째는 여행객으로 입국하여 노동허가서를 신청하는 방법이다. 넷째는 여행객으로 입국한 후 불법취업하는 방법이다.¹⁾ 이 중에서 독일 정부가 공식적으로 인정한 취업은 첫번째와 두번째 방법이었다.²⁾

앞에서 서술한 바와 같이 독일 정부는 1955년 12월에 이탈리아와 정부 차원에서 근로자를 모집하는 협약을 체결하였고 1960년대부터는 다른 국가와도 동일한 협약을 활발하게 체결하였다. 이 협약에 따라 독일 정부는 필요한 근로자를 해당 국가에서 직접 모집할 수 있었으며, 이를 관장하는 사무실을 현지에 설치하고 모집홍보를 할 수 있었다. 모집절차로는 송출국 정부가 의료검진 등의 과정을 통하여 일차적으로 선발하여 제시한 근로자를 대상으로 하여 연방고용청 소속의 사무소에서 최종적으로 선별하였다(그림1 참조).

독일측의 모집과정을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 외국인 근로자를 고용하기를 희망하는 기업이 취업알선 신청서를 관할 고용보험사무소에 제출하고 제출된 서류에 문제가 없으면 이는 외국에 설치된 연방고용청사무소에 전달된다. 기업이 알선신청서를 제출할 때에는 외국인 근로자가 수행하게 될 직무의 자세한 기술과 고용주가 숙박문제를 해결할 것을 보증하는 보증서가 첨부되어야 한다. 외국사무소에 취업알선 신청서를 송부하기에 앞서 관할고용보험사무소는 다음의 조건이 충족되는지를 검토하게 된다. 첫째, 해당직무에 취업할 수 있는 실업상태의 독일 근로자가 존재하는지의 여부이다. 직장알선시 독일 근로자가 외국인 근로자보다 우선시 되기 때문에(내국인 우선원칙: Inländerprimat) 여기에 적합한 내국인이 없을 때에만 알선신청서가 외국사무소에 전달된다. 둘째, 형식적 요건으로서 고용이 근로계약의 형태로 이루어지는가의 여부이다. 셋째, 근로자가 숙박할 수 있는 적절한 수용시설을 고용주가 갖추고 있는지의 여부이다.³⁾

[그림 1] 국가간 협약에 의한 모집방법의 설명도



이러한 세가지 조건이 충족되면 관할 고용보험사무소는 외국사무소에 알선신청서를 송부하고 외국사무소는 송출국이 선발한 근로자를 대상으로 하여 신체검사를 실시한다. 이어서 직업지식의 정도를 파악하기 위해 간단한 질문과 기능의 보유 여부를 실질적으로 검사하며, 마지막으로 신원조회를 하게 된다. 이러한 과정을 통과하면 해당근로자는 장래의 고용주가 서명한 고용계약서와 신분증명서(이는 실제로 1년간의 노동허가서에 해당됨)를 교부받고 연방고용청이 제공하는 운송수단을 이용하여 독일에 입국하여 근무하게 된다.

고용주는 비용 참여의 원칙에 따라 알선에 소요되는 비용의 일부를 수수료로 부담하였으며, 배정된 근로자의 고용을 희망하지 않으면 8일 이내에 고용보험사무소에 해당 근로자를 돌려보낼 수 있었다. 연방고용청이 주관한 취업알선을 신속하고 효율적으로 이루어졌으며, 모집방법을 통하여 채용된 외국인 근로자는 국내 근로자와 동일한 근무조건으로 고용되었다.

이러한 유리한 근무조건 때문에 취업을 희망하는 외국인 근로자의 공급은 풍부하였으며, 이에 따라 연방고용청은 젊고 건강한 근로자를 선발할 수 있었다. 한편 노동조합은 연방고용청의 주관하에 외국인 근로자를 모집할 것을 주장하고 이를 관철시켰는데, 이는 기업이 직접 근로자를 임의로 모집하게 될 경우 국민경제적 관점에서 외국인 근로자정책에 혼선이 발생할 것을 우려하였기 때문이다.⁴⁾ 한편 <표5>는 신규 취업한 외국인 근로자수와 국가간 협약에 의한 모집방법을 이용하여 취업한 근로자의 비중을 보여주고 있다. 이탈리아와 이미 1955년에 국가간 협약을 체결한 데서 알 수 있듯이 독일은 초기에 주로 이탈리아 출신 근로자의 비중이 시간이 경과함에 따라 현저하게 감소하였다. 신규 취업한 이탈리아의 근로자수는 1970년대 초까지 꾸준히 높은 수준을 유지하였으며, 이에 따라 1960년대에는 전체 외국인 근로자에서 차지하는 비중이 가장 높았다. 그리스와 스페인과는 1960년에, 그리고 포르투갈과는 1964년에 국가간 협약을 체결하였지만 신규 취업한 근로자수는 여타 국가에 비하여 적은 편이다. 이와는 달리 터키와 유고슬라비아의 경우 1960년대 말부터 많은 근로자를 송출하여 전체 외국인 근로자에서 차지하는 비중이 급격히 증가하였다.

<표 5> 신규취업한 외국인 근로자수 및 이 중에서 국가간협약을 이용한 근로자의 비율(1960~73년)

(단위 : 천명, %)

	이탈리아(1955)		그리스(1960)		스페인(1960)		터키(1961)		포르투갈(1964)	
	근로자수	비율	근로자수	비율	근로자수	비율	근로자수	비율	근로자수	비율
1960	141.3	66.0	23.4	40.9	26.7	40.6				
1961	165.8	64.6	36.6	57.8	51.2	52.9	7.1	30.8	0.9	-
1962	165.3	46.4	47.6	67.1	55.0	66.0	15.3	72.2	1.0	-
1963	134.9	23.6	58.0	70.0	51.7	68.2	27.9	84.0	1.5	-
1964	142.1	18.7	65.1	62.4	65.9	68.1	62.9	87.3	3.9	58.4
1965	204.3	13.0	61.8	53.8	65.1	62.2	59.8	76.2	11.1	73.8
1966	165.5	8.1	39.7	67.7	38.6	68.5	43.5	74.8	9.2	79.9
1967	58.5	6.8	7.6	25.6	7.8	41.8	14.8	48.8	1.8	46.3
1968	130.2	8.0	37.2	65.2	32.0	72.6	66.5	66.5	6.7	69.9
1969	136.2	7.5	65.1	78.8	50.1	83.7	80.8	80.8	13.2	86.0
1970	168.3	4.4	64.0	77.8	48.8	83.0	77.4	77.4	20.1	90.2
1971	158.7	2.7	42.0	72.2	37.5	78.5	56.9	56.9	17.9	86.3
1972	154.2	1.4	24.7	67.3	28.7	78.4	64.9	64.9	16.5	87.5
1973	-	-	9.5	52.0	30.4	89.6	86.0	86.0	29.5	95.7

	유고슬라비아(1968)		튀니지(1965)		모로코(1963)		평균비율 (이탈리아는 제외)
	근로자수	비율	근로자수	비율	근로자수	비율	
1960	4.4	-					33.8
1961	10.0	-					47.2
1962	25.1	-					55.4
1963	19.4	-					63.2
1964	17.5	-					66.1
1965	31.0	-					55.7
1966	50.9	-					51.2
1967	15.4	-					28.0
1968	76.8	-					43.5
1969	192.2	37.3	2.6	51.0			61.0
1970	202.4	52.6	5.2	87.9			67.9
1971	113.3	64.8	3.3	83.0	2.6	0.2	65.5
1972	75.5	63.3	1.9	87.9	4.0	75.8	68.0
1973	81.5	82.3	2.8	92.2	3.2	92.4	85.3
전체평균							61.8

주 : 1) 국가 명칭 옆의 ()는 국가간 협약을 체결한 연도임.
 자료 : Dohse(1981, p.196)를 이용하여 재구성.

나. 비자발급 방법

비자발급에 의한 취업과정은 외국인 근로자와 고용주간에 근로관계에 대한 개별적 합의가 이루어진 상황에서 출발한다. 예를 들면 독일에 취업하고 있는 외국인 근로자가 자기 회사의 고용주에게 친지와 친척을 소개하는 방법등을 통하여 고용주와 해외에 거주하는 외국인 근로자가 장래의 근로관계에 대하여 합의하면, 외국인 근로자는 본인이 거주하는 영사관에 비자발급을 신청하게 된다. 비자발급의 신청시 영사관은 독일의 외국인 관청에 이를 통보하고, 외국인 관청은 신원조회 후에 해당 기업의 관할 연방고용청사무소에 관련서류를 전달하게 된다. 연방고용청사무소는 내국인 우선원칙에 따라 실업상태에 있는 독일 근로자가 해당 직장에 우선적으로 취업될 수 있는지를 검토하고, 취업될 수 없어서 영사관에 이를 통보하면 외국인 근로자는 신청한 비자를 발급받고 독일에 입국하게 된다. 외국인 근로자는 입국 즉시 체류허가서와 노동허가서를 신청하여야 하며 신체검사 후 결격사유가 없으면 이를 발급받게 된다.

비자발급 방법은 국가간 협약에 의한 방법보다 기업에게 유리하여 많이 이용되었으며 이 방법의 구체적인 장점은 다음과 같다.⁵⁾ 첫째, 국가간 협약에 의한 방법에서는 송출국이 후보대상 근로자를 선발할 때 국민경제적으로 바람직하지 않은 전문직 종사자의 해외취업을 억제하였기 때문에 독일 기업은 주로 단순인력을 채용할 수 밖에 없었다. 그러나 비자발급 방법의 경우에는 송출국 정부가 채용과정에 직접 관여하지 않기 때문에 기업의 입장에서 선택의 폭이 넓기 때문이다. 둘째, 국가간 협약에 의한 모집방법에서 외국인 근로자에게 적용하던 내국인과 동일한 근로조건 및 숙박시설 제공의 의무가 동 방법에는 적용되지 않았다. 한편 외국인 근로자에게 내국인 근로자와 동일한 근로조건을 적용하는 것이 노동조합의 요구에 의하여 달성되었다는 주장이 있는 반면 송출국이 자국민 보호를 위하여 이를 관철시켰다는 주장도 있다. 그러나 비자발급에 의한 취업의 경우에 동일 근로조건의 규정이 적용되지 않은 사실은 후자의 주장이 더 설득력이 있음을 제시하고 있다.⁶⁾

주석 1) 1970년대의 경우 불법취업한 외국인 근로자수는 합법적으로 취업한 외국인 근로자수의 약 10%에 해당하는 것으로 추정된다.(Woydt, 1987. p.141).

주석 2) Okyayuz, 1989, pp.48~49.

주석 3) 이러한 조건은 인도적 차원보다는 외국인 근로자의 취업을 통하여 주택난이 악화되는 것을 예방하기 위해서였다(Neubeck-Fisher, 1972. pp. 130~131).

주석 4) Frerich, 1993. p.91.

주석 5) Okyayuz, 1989. p.57.

주석 6) Dohse, 1981. p.191 및 Frerich, 1993, p.91 참조.

2. 外國人 勤勞者 就業現況의 推移

독일에 거주하는 외국인수는 1954년의 경우 약 48만명으로 전체 인구의 0.9%에 불과하였다. 그러나 독일 정부가 노동시장의 수급불균형을 완화하기 위하여 1960년대에 외국인 근로자 유입정책을 실시하고 EU국가간의 이주가 자유롭게 됨에 따라 외국인 수는 점차 증가하여 1990년에는 500만명을 초과하여 전체 인구의 8.2%를 차지하고 있다(표6 참조). 독일에 거주하는 전체 외국인수에서 차지하는 출신국가별 점유율은 시간이 경과함에 따라 커다란 변화를 보여주고 있다. 외국인 근로자의 본격적인 유입이 시작되지 않았던 1961년의 경우 EU소속 국가의 점유율이 56.9%로 높았지만 이는 지속적으로 하락하여 1992년 말에는 23.2%에 불과하다(절대값으로는 전체적으로 증가하는 추세에 있음). 국가별로는 이탈리아가 1961년에는 28.7%로 가장 높은 점유율을 기록하였지만 이는 점차 감소하여 1992년에는 8.6%에 불과하다. 이와는 반대로 터키와 유고슬라비아의 점유율은 1961년에는 각각 6.7% 및 16.4%에 불과하였지만 1970년대 초에 급격히 증가하였다. 터키의 경우 이러한 증가추세가 1980년대 말까지 지속되었으며 1992년 말 현재 28.6%로 외국인 거주자가 가장 많은 국가이다. 이에 비하여 유고슬라비아의 경우 1970년대 초의 수준을 지속적으로 유지하여 1992년 말 현재 15.7%로 두 번째로 거주자가 많은 국가이다.¹⁾

<표 6> 외국인수와 외국인 취업현황(1954~90년)

(단위 : 명, %)

	외국인수	외국인 근로자수	외국인 실업자수(실업률)
1954	484,819(0.9)	72,906(0.4)	- -
1961	686,160(1.2)	507,419(2.4)	1,414 (0.3)
1965	1,701,973(2.9)	1,164,364(5.5)	1,729(0.2)
1967	1,657,099(2.8)	1,023,747(4.8)	15,566(1.5)
1970	2,976,497(4.9)	1,838,859(8.3)	5,002(0.3)
1973	3,966,200(6.4)	2,595,000(11.2)	19,750(0.8)
1975	4,089,594(6.6)	2,070,735(9.4)	151,493(6.8)
1978	3,981,062(6.5)	1,869,294(8.3)	103,524(5.3)
1980	4,453,308(7.2)	2,071,658(8.9)	107,420(5.0)
1982	4,666,917(7.6)	1,808,981(8.1)	245,710(11.9)
1985	4,378,942(7.2)	1,583,898(7.0)	253,195(13.9)
1987	4,240,532(6.9)	1,588,859(6.9)	262,097(14.3)
1990	5,241,801(8.2)	1,782,253(8.0)	202,975(10.2)

주 : 1) 상이한 통계 자료를 인용하였기 때문에 외국인 근로자수에서 본표와 <표 2> 및 <표 3> 사이에 연도별로 약간의 차이가 존재함.
 2) ()는 각각 전체 인구 및 전체 근로자에서 차지하는 비중임.
 자료 : Frerich, 1993. p.91.

전체 근로자에서 차지하는 외국인 근로자의 비율이 1954년에는 0.4%에 불과하고 주로 계절근로자로서 농업분야에 종사하였으며 대부분 가족동반 없이 본인만 입국하여 취업하였기 때문에 사회적 관심의 대상이 되지 못했다. 또한 1954~61년 동안 외국인 근로자의 비율은 0.4%에서 2.4%로 큰 폭으로 증가하였지만 동기간 동안 전체 인구에서 차지하는 외국인의 비중은 0.9%에서 1.2%로 소폭 증가한 사실이 제시하듯이 외국인 근로자의 본격적인 유입이 시작된 초기에는 외국인 근로자가 가족을 동반하지 않고 본인만 입국하여 취업한 것을 알 수 있다. 외국인 근로자수는 1973년에 절정에 달하였으며, 제1차 석유파동으로 연방정부가 외국인 근로자 유입정책을 억제정책으로 전환한 1973년 이후 점차 감소하다가 1988년부터 다시 증가하기 시작하여 1990년의 경우 8.0%로 비교적 높은 수준을 유지하고 있다. 제1차 석유파동 이전까지 외국인 근로자 역시 완전고용 상태에 있었기 때문에 이들의 실업문제는 무시할 수 있을 정도였다. 그러나 경기침체로 노동수요가 감소하자 외국인 근로자는 독일 근로자보다 심각한 실업문제에 직면하게 되었다. 이는 이들의 직업교육 수준이 상대적으로 낮으며 경기변동에 민감한 분야에 집중적으로 고용되어 있었기 때문이다. 이에 따라 외국인 근로자의 실업률은 급등하였고 경기변동에 따라 약간의 차이는 있지만 독일 근로자보다 높은 수준을 유지하고 있어서 사회문제화되고 있는 실정이다.

<표 7> 출신 국가별 외국인 근로자 현황(1955~75년)

(단위 : 명, %)

	이탈리아	그리스	스페인	터키	포르투갈	유고슬라비아	기 타	합 계
1955	7,500 (9.4)	600 (0.8)	500 (0.6)	-	-	2,100 (2.6)	68,900 (86.6)	79,600
1960	121,700 (43.6)	1,300 (4.7)	9,500 (3.4)	2,500 (0.9)	-	8,800 (3.1)	125,900 (45.1)	279,400
1965	372,300 (30.6)	187,200 (15.4)	182,800 (15.0)	132,800 (10.9)	14,000 (1.2)	64,000 (5.3)	263,700 (21.7)	1,216,800
1967	266,800 (26.9)	140,300 (14.2)	118,000 (11.9)	131,300 (13.2)	17,800 (1.8)	95,700 (9.7)	221,400 (22.3)	991,300
1970	381,000 (19.5)	242,200 (12.4)	171,700 (8.8)	353,900 (18.2)	44,800 (2.3)	423,300 (21.7)	331,300 (17.0)	1,949,000
1973	450,000 (17.3)	250,000 (9.6)	190,000 (7.3)	605,000 (23.3)	85,000 (3.3)	535,000 (20.6)	480,000 (18.5)	2,595,000
1975	297,100 (14.3)	203,600 (9.8)	129,800 (6.3)	553,200 (26.7)	70,500 (3.4)	418,700 (20.2)	397,800 (19.2)	2,070,700

자료 : Woydt, 1987. p.142.

한편 <표 7>은 출신국가별 외국인 근로자 현황을 보여주고 있다. 이에 따르면 이탈리아, 터키 및 유고슬라비아가 외국인 근로자의 주된 송출국임을 알 수 있다. 이탈리아의 경우 1960년에는 전체 외국인 근로자 중에서 43.6%를 차지하였지만 이의 비중은 지속적으로 감소하고 있다. 이처럼 이탈리아 출신 외국인 근로자의 비중이 감소하는 주된 이유는 이탈리아의 경제력 상승으로 국가간 임금격차가 점차 줄어들기 때문으로 판단된다. 터키 출신 근로자의 유입은 1960년대 후반에 급격히 증가하여 터키는 70년대 이후에 근로자를 가장 많이 송출한 국가가 되었다. <표 5>에서 알 수 있듯이 1970년대 초까지 신규 취업한 근로자수의 경우 이탈리아가 터키보다 많지만 1973년 이후에는 취업중인 근로자를 기준으로 할 때 터키가 더 많은 것은 이탈리아의 경우 일정기간 근무후 대부분 본국으로 귀국하지만 터키의 경우 높은 경제력 격차 때문에 지속적으로 거주하려는 성향이 높은 데 기인한다. 또한 유고슬라비아의 경우에는 1970년대 초에는 높은 비중을 차지하였지만 지속적으로 감소하여 현재에는 터키보다 현저히 낮은 수준을 유지하고 있다.

주석 1) Statistisches Jahrbuch, 1994, p.72.

3. 外國人 勤勞者政策의 變化 推移

독일의 외국인 근로자정책을 결정하는 가장 중요한 요소는 노동시장정책이었기 때문에 외국인근로자정책은 노동시장 상황에 따라 민감하게 변화여 왔다. 1955~73년을 외국인 근로자정책의 1단계로 분류할 수 있다. 이 때의 특징은 기업의 인력난을 해소하기 위하여 대규모의 외국인 근로자의 유입이 실시된 점을 들 수 있으며, 외국인 근로자를 유입하는 과정에서 고용보험을 관장하는 기구인 연방고용청은 핵심적 역할을 수행하였다. 1974~79년을 2단계로 분류할 수 있으며 이 기간에는 외국인 근로자수를 감소시키는데 외국인 근로자정책의 중점이 주어졌다. 2단계 기간에서 변화된 노동시장정책을 실시하는 데에도 연방고용청은 중요한 역할을 수행하였다. 그 이후의 기간에는 노동시장 상황에 따라 정책이 자주 변경되었기 때문에 기간별로

일률적으로 구분하기가 어렵다.

1단계의 기간에는 외국인 근로자의 취업이 단기적 현상이기 때문에 일정기간의 취업후 이들이 자발적으로 귀국하게 될 것이라고 생각하였다. 즉 노동정책 수립가들은 고용계약서에는 명시되어 있지 않았지만 노동시장 상황이 악화되면 외국인 근로자들이 귀국하고 호전되면 다시 취업할 것이라는 순환원칙(Rotationsprinzip)에서 출발하였다. 따라서 이 기간에는 외국인 근로자정책을 수립하는 데 노동시장정책적 요소만을 고려하였으며, 장기적으로 외국인 근로자 유입이 필연적으로 수반하게 될 교육시설과 주택 부족 같은 사회적 인프라 및 사회보장 분야에서의 비용을 무시하였다.

이처럼 노동시장에 대한 고려가 외국인 근로자정책을 결정하는 핵심요소로 작용함에 따라 경기침체기에는 필연적으로 다양한 규제조치가 취해졌다. 제2차 세계대전 후 최초의 경기침체기인 1966~67년에 발생한 노동수요 감소에 직면하여 고용보험에서 실시한 정책은 다음과 같다.¹⁾ 첫째, 실업상태에 있던 외국인 근로자가 1967년 3월까지 취업하지 못하면 노동허가서를 취소하였다. 노동허가서가 취소되면 실업수당을 지급하기 위한 요건 중의 하나인 연방고용청의 직장알선에 항상 응할 수 있어야 하는 조건(Verfügbarkeit)이 충족되지 못하게 되어 실업수당의 지급이 중지되었다. 또한 노동허가서와 체류허가서는 서로 연계되어 있었기 때문에 전자가 취소되면 후자 역시 취소되기 때문에 이들은 귀국해야 했다. 둘째, 적절한 직장알선을 거부하거나 자발적으로 이직한 근로자의 경우 1개월간 실업수당의 지급을 정지하던 직장알선 및 실업보험법(AVAVG)의 규정을 강화하여 실업수당 지급을 완전히 중지하였다. 이 규정은 외국인 근로자뿐만 아니라 독일 근로자에게도 적용되었고 이러한 실업수당 지급요건의 강화로 독일 실업자들은 조기에 취업하도록 강요받았다. 이에 따라 구인자수가 줄어들게 되어 실업상태에 있던 외국인 근로자의 취업은 더욱 어려워졌다. 그러나 이러한 규제조치에도 불구하고 외국인근로자정책의 기본방향은 변하지 않았는데 이의 주된 요인은 다음과 같다.²⁾

첫째, 이때까지 순환원칙이 원활히 작동하여서 외국인 근로자를 통제하는데 큰 어려움이 없었기 때문이다. 둘째, 경기침체기에도 완전고용이 유지된데서 알 수 있듯이(1966년과 1967년의 실업률은 각각 0.7% 및 2.1%이었음) 경기하강의 정도가 심각하지 않았으며 불경기를 단기간에 극복할 수 있었기 때문이다. 셋째, 앞에 언급한 기존의 노동시장정책적 수단을 활용하여 외국인 근로자수를 통제할 수 있었기 때문이다. 즉 기존의 방법을 이용하여 외국인 근로자수를 1966년의 124만 4천명에서 101만 4천명으로 대폭 감소시킬 수 있었다. 이처럼 단기간에 18.5%만큼 감소시킬 수 있었던 것은 이 때까지는 부양가족을 이주시키는 근로자가 비교적 많지 않았기 때문이다.

한편 1969년 7월 1일 고용촉진법이 발효됨에 따라 고용촉진법 제19조가 외국인근로자정책을 구성하는 기초가 되었다. 동법 제19조 제1항에 따르면 독일에서 취업하려는 외국인 근로자는 연방고용청의 노동허가서를 발급받아야 하며, 노동허가서는 노동시장 상황과 신청자의 개별적 상황을 고려하여 발급되도록 규정되어 있었다. 이는 연방고용청이 외국인보다 내국인을 우선하여(Inländerprimat) 취업알선 업무를 수행함을 의미한다.

1971년 3월 2일에 노동허가법령(Arbeiterlaubnisverordnung)이 개정됨에 따라 노동허가서는 크게 두 가지로 분류되어 고용보험사무소에서 발급되었다. 일반노동허가서(allgemeine Arbeitserlaubnis)는 노동시장 상황을 고려하여 발급되는데, 이는 시간적(허가기간은 일반적으로 1년이며 최고 2년까지임) 및 지역적(특정기업에서의 취업)으로 취업범위가 제한된 허가서이다.³⁾ 이에 비하여 특별노동허가서(besondere Arbeitserlaubnis)는 지난 5년간 지속적으로 피용자로 취업한 외국인 근로자가 신청할 때 노동시장 상황 및 지역적 제한없이 5년의 유효기간으로 발급되었다.⁴⁾ 1983년의 경우 독일에 거주하는 121만명의 비 EU 출신 외국인 근로자 중에서 약 100명이 특별노동허가서를 소지하고 있었으며, 이 중에서 3분의 2는 취업기간에 제약이 없는 형태로 발급받았다. 그리고 약 21만 3천명이 일반노동허가서를 소지하고 있었고, 이는 비EU 출신 근로자의 17%에 해당한다.⁵⁾

1973년 6월 6일에 장기간 거주하는 외국인 근로자의 독일사회로의 통합을 유도하며 이들의 거주권을 향상시키기 위해 외국인 고용을 위한 프로그램(Aktionsprogramm zur Ausländerbeschäftigung)이 시행되었다. 그러나 이 개선안이 완전히 실시되기도 전에 제1차 석유파동에 의한 노동시장의 침체로 독일 정부는 1973년 11월 23일 비EU 출신 외국인 근로자의 신규 유입을 전면금지(genereller Anwerbestopp)하게 되었다. 또한 노동허가서 발급요건을

엄격하게 적용하기 시작하였으며, 허용기간을 1년으로 단축하고 허용분야를 제한하였다. 아울러 연방정부와 연방고용청은 노동시장정책적 관점에 치중하여 실시하던 외국인근로자정책을 포기하고 외국인 고용에 소요되는 사회적 비용을 평가기준으로 사용하기 시작하였다. 이러한 정책전환의 이유는 외국인 근로자의 체류기간이 점차 장기화되며, 부양가족을 이주시키는 근로자의 비중이 증가하여 외국인 밀집지역의 경우 학교, 병원 및 주택분야 등에서 시설부족으로 많은 사회적 문제가 야기되었기 때문이다. 또한 전체근로자의 11.2%에 해당하는 대규모의 외국인 근로자 고용이 가져다 주는 경제적 이점에 대하여 점차 의문을 제기하게 되었기 때문이다.⁶⁾ 그러나 이러한 외국인 근로자 유입금지조치로 근로자수를 감소시킬 수는 있었지만 예상했던 효과를 달성하지는 못했다. 이는 동 조치에 의해 신규 노동자의 유입은 통제되었지만 이미 거주하던 근로자 가족의 이주는 규제되지 않았기 때문이다. 이에 따라 외국인 근로자수는 감소하였지만 외국인수는 오히려 증가하는 기이한 현상이 발생하였다(표6 참조). 노동시장 상황이 점차 악화됨에 따라 연방정부와 연방고용청은 1974년 11월 13일 이후에 입국하는(독일에 거주하고 있는 근로자의 가족을 포함한) 비EU 출신 외국인의 취업을 금지하였다.(Stichtagsregelung). 따라서 거주하던 근로자의 배우자 및 자녀를 포함하여 신규로 입국하는 외국인의 경우 예외적인 경우를 제외하고는 취업이 금지되었으며, 이 규정은 현재까지 적용되고 있다.⁷⁾

1975년 3월 10일에는 외국인 밀집지역에서 발생하는 사회적 인프라 부족문제를 완화하기 위해 봉세지역규정(Sperrgebietsregelung)이 도입되었다. 이 규정에 따르면 전체 거주자에 대한 외국인 비율이 12%를 초과하는 지역은 자동적으로, 그리고 6%를 초과하는 지역은 주정부가 요청할 때 외국인 봉세지역으로 선정될 수 있었다. 이에 따라 바이에른 주에서는 10개 지역이, 바덴-뷔르템베르크 주에서는 9개 지역이, 헤센 주에서는 4개 지역이, 그리고 노르트라인-베스트팔렌 주에서는 1개 지역이 해당지역으로 선정되었다.⁸⁾ 이러한 규정은 비EU 출신으로서 특별노동허가서를 소지하지 않은 외국인은 외국인 비율이 기준치 이하로 하락할 때까지 해당지역에서 신규 취업할 수 없음을 의미한다. 그러나 인프라 부족문제를 완화하기 위하여 특정지역 출신 외국인 근로자를 차별하는 이러한 정책은 효과가 없었다. 특히 노동집약적 산업이 집중되어 있는 지역의 경우 산업의 특성상 내국인 근로자가 취업을 기피하기 때문에 외국인 근로자를 신규채용하지 않고서는 인력난이 심각하게 된다는 교고용주 단체의 설득력 있는 주장이 받아들여져 동 규정은 1977년 5월 18일에 폐지되었다.

1978년에는 외국인 근로자의 신규 취업을 억제하는 반면에 장기간 거주하는 외국인의 독일 사회로의 통합을 촉진하는 방향으로 외국인정책이 전환되었다. 이에 따라 기간의 제한없이 취업을 허용하는 노동허가서의 발급요건이 충족되면 이를 발급할 수 있다는 이전의 규정을 개정하여 이러한 노동허가서가 자동적으로 발급되도록 변경하였으며, 외국인 근로자 자녀가 특별노동허가서를 발급받을 수 있는 조건을 완화하였다.⁹⁾

1980년대 초 제2차 석유파동의 여파로 노동시장의 침체가 심화되자 연방정부는 자발적으로 귀국을 희망하는 외국인 근로자에게 장려금을 지급함으로써 귀국을 촉진하는 정책을 사용하였다. 이를 위하여 1983년 11월 28일 외국인 귀국촉진법이 제정되었으며, 이에 따라 1983년 11월 30일부터 1984년 6월 30일까지 실업수당이나 조업단축수당을 수령하고 있는 외국인 근로자가 영구적으로 귀국하면 각각의 근로자에게 10,500DM를 지급하며, 귀국하는 자녀 1인당 추가로 1,500DM를 제공하였다. 이에 소요된 비용은 일반예산에서 지원되었으며 지원된 비용은 실업수당, 조업단축수당 및 아동수당 등에서의 비용절약을 통하여 보상된 것으로 평가된다. 이 정책은 1984년 6월 30일까지 한시적으로 시행되었고 16,927명이 신청하여 13,723명이 장려금을 지급받았다(이 중에서 약 90%가 터키 출신 근로자였음).¹⁰⁾

주석 1) Okyauz, 1989. p.39.

주석 2) Okyauz, 1989. p.90.

주석 3) 고용촉진법의 현행 규정에 따르면 노동허가서는 제한된 기간동안, 특정기업, 특정분야 및 특정지역에 제한되어 발급될 수도 있다(동법 제19조 제1항).

주석 4) 특별노동허가서에 관한 규정은 1986년 7월 24일 개정되어 지금까지 적용되고 있으며 그 내용은 다음과 같다. 특별노동허가서는 지난 8년 중 5년 이상 피용자로 취업한 외국인 근로자에게 노동시장 상황에 관계없이 발급되며, 이를 소유시 희망하는 기업 및 산업분야에 허가기한의 제한없이 취업할 수 있다(고용촉진법 제19조 제6항).

주석 5) Kühl(1987, p.30).

주석 6) Frerich(1993. p.92).

주석 7) 그러나 3D 업종처럼 인력난이 심각한 분야에서는 예외적으로 취업이 허용되기도 하였으며, 현재에는 독일에 거주하고 있는 근로자의 가족으로서 일정기간 이상 체류한 사람에게 노동허가서가 발급되고 있다.

주석 8) Auernheimer, 1984.p.66.

주석 9) Kuhl, 1987. p.39.

주석 10) Kuhl, 1987. p. 27.

4. 外國人 勤勞者 活用政策의 評價

여기서는 독일 정부의 외국인 근로자 활용정책을 1973년 이전과 이후로 구분하여 경제적 관점에서 평가하고자 한다. 그러나 이에 관한 상세한 분석은 본 연구의 범위를 벗어나기 때문에 여기서는 개략적으로만 분석하고자 한다. 독일정부가 최초로 이탈리아와 외국인 근로자 모집에 관한 국가간 협약을 체결한 1955년의 전국평균 실업률은 5.2%로서 완전고용이 아직 달성되지 않은 상태였으며, 지역간 실업률 차이가 심하여 상대적으로 산업화에 뒤진 쾰레스빅-홀슈타인 주와 니더작센 주의 실업률은 각각 11.5%와 7.9%에 달했다. 따라서 1950년대 중반의 경우 근로자의 지역간 이동성 촉진을 통하여 국내의 유휴생산인력을 활용할 수 있었음에도 불구하고 정부 주도로 외국인 근로자를 유입하기로 결정한 것은 노동시장의 개방이 실질적인 인력부족 현상보다는 임금상승을 억제하려는 임금정책적 차원에서 이루어졌음을 암시하고 있다.¹⁾ 왜냐하면 외국인 근로자에게 내국인과 동일한 근로조건을 적용한 것은 국가간협약을 통하여 채용할 때만 적용되었으며 그 이외의 경우에는 차등화된 임금이 적용되었기 때문이다. 또한 외국인 근로자의 유입이 본격적으로 실시된 1961년 이후의 경우 실업률이 지속적으로 1.0% 미만의 낮은 수준을 유지하여서 국내의 여성 유휴인력과 실업률이 높은 지역의 실업자를 활용하는 방안은 가용인원 차원에서 한계가 있었다.

한편 1969년의 고용촉진법 도입을 계기로 근로자의 지역적 이동성을 촉진하려는 다양한 수단이 고용촉진법에 정착되었다. 이의 내용으로는 높은 수준의 광역구직활동비 및 이주비 지원 외에도 작업복 구입과 공구 구입에 소요되는 비용보조, 현금을 융자하여 주는 과도기보조, 그리고 타지역에 취업하여 가족과 별거하게 되어 발생하는 재정적 불이익을 보상하기 위하여 지급하는 별거보조 등 다양한 급부를 포함하고 있다.²⁾ 독일은 이러한 지원책을 통하여 구조적 실업문제를 완화하고 근로자의 지역간 이동성을 촉진하여 노동에 대한 수요와 공급을 원활히 하려고 하였으며, 이러한 구조적 실업에 대한 대처방안을 도입한 것은 바람직했다고 평가할 수 있다. 1960년대의 외국인 근로자 유입정책은 해당 근로자뿐만 아니라 독일 경제에 유익했다고 평가할 수 있다.³⁾ 우선 외국인 근로자는 본국보다 높은 임금수준으로 생활수준을 향상시킬 수 있었으며, 독일 경제에는 다음과 같은 장점이 있었다. 첫째, 당시의 외국인 근로자는 대부분 젊고 지역간 이동성이 높으며 상품수요 및 생산구조 변화에 유연하게 대처하여 노동시장에 활력을 불어넣었다. 또한 이들은 주로 3D 업종에 낮은 임금으로 취업하였고 현존하는 직장에 투입되었기 때문에 고용창출을 위하여 기업이 신규투자할 필요성이 적었다. 따라서 1960년대의 노동시장 개방은 최소한 단기적으로 경제성장에 기여했다. 거시경제적 시뮬레이션 모델에 의하면 이러한 규모의 외국인 근로자 유입이 이루어지지 않았을 경우 경기호황기인 1968~73년에 낮은 경제성장률, 고물가 및 고임금이 발생하였을 것으로 추정된다.⁴⁾ 둘째, 인구구조의 노령화와 교육기간의 연장으로 경제활동인구가 급격히 감소하는 상황에서 외국인 근로자의 유입은 노동조합이 지속적으로 추진한 근무시간의 단축이 별다른 부작용 없이 달성될 수 있도록 하였다. 셋째, 외국인 근로자가 단순업무에 종사하게 됨에 따라 기존의 독일 근로자는 임금수준 및 직업환경이 좋은 업무로 전환될 수 있었다. 넷째, 외국인 근로자 역시 내국인과 동일한 조건으로 세금과 사회보험료를 납부하였지만, 이들은 건강하고 대부분 부양가족 없이 체류하며 일정기간 취업 후 귀국하는 근로자의 비율이 높았기 때문에 공공서비스와 사회보험서비스의 혜택을 상대적으로 적게 받아서 일반회계와 사회보험의 재정안정화에 기여하였다. 이상을 요약하면

1960년대에 노동시장정책적 필요성에 의하여 외국인 근로자를 적극 활용한 독일 정부의 정책은 바람직했다고 평가할 수 있다. 다만 1960년대 말부터 장기체류하며 부양가족을 이주시키는 근로자가 증가하여 사회적 문제를 야기했는데 이를 사전에 효과적으로 예방하지 못한 것은 1970년대에 높은 사회적 비용을 초래했다.

외국인 근로자정책의 결정기준으로 이전의 노동시장정책만을 강조하던 일방적 관점에서 탈피하여, 1970년대 초에 이들을 고용함으로써 발생하는 사회비용을 포함하여 국민 전체가 부담하는 비용으로 결정기준을 확대한 것은 시기적으로는 늦었지만 올바른 결정이었다. 제1차 석유파동으로 노동시장이 침체되는 상황에서 독일 정부가 1973년 말부터 비EU 출신의 외국인근로자 유입정책을 포기하고 이들을 감소시키는 정책을 1970년대에 실시한 것은 바람직했다고 평가할 수 있다. 거시경제적 시뮬레이션 모델에 의하면 외국인 근로자의 신규 취업을 계속 허용하였을 경우 실업률이 상승하였을 것임을 보여주고 있다.⁵⁾ 그러나 1960년대 말부터 특히 부양가족의 이주 증가가 사회문제로 등장하였지만 비EU 출신 외국인 근로자수를 감소시키려는 규제조치가 석유파동 이후에야 본격적으로 시행된 것은 정책 실시의 시점 측면에서 문제가 있다. 또한 1970년대 이후 외국인 근로자정책 변화 추이를 분석하면 노동시장 상황에 민감하게 정책의 기조가 변화하고 있음을 알 수 있는데 이보다는 장기적으로 일관된 정책을 실시하는 것이 정책의 효율성 측면에서 바람직했다고 판단된다.⁶⁾

주석 1) Woydt, 1987. p.13.

주석 2) 이에 대한 자세한 내용은 김상호, 1993, 66~67쪽 참조.

주석 3) Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, 1987. p.676; Klaus Höpfner, 1974. p. 78.

주석 4) Franz and Smolny, 1990. p. 206.

주석 5) Franz and Smolny, 1990. p. 207.

주석 6) 1970~80년대 초의 외국인 근로자정책의 변경 내용은 Kühl, 1987, pp. 39~40 참조.

IV. 不完全雇傭 期間의 勞動市場政策

1. 經濟與件 變化에 對應한 勞動市場政策

가. 개요

연방정부는 연방고용청을 통하여 간접적으로 노동시장정책을 실시하고 있다. 즉 연방정부는 노동시장 상황의 악화시 일반예산을 재원으로 하여 노동시장 활성화 방안을 직접 또는 연방고용청에 위탁하여 실시하고 있으며, 연방고용청의 재정적자 발생시 이를 보전해 주어야 하기 때문에 연방고용청의 예산 편성시 예상되는 정부지원 규모를 결정함으로써 각각의 노동시장정책수단의 기본틀과 연방고용청이 실시하는 노동시장정책의 전반적 흐름에 영향을 미치고 있다. 그러나 노동시장정책의 주된 부분을 실시하는 기관은 연방고용청이며 연방고용청은 자치운영을 하며 고용촉진법과 주어진 예산의 범위내에서 정책수단의 세부사항을 자체적으로 규정하여 노동시장정책을 실시하고 있다.

제1차 석유파동으로 독일 제품에 대한 해외수요가 감소하고 임금이 생산성증가보다 높게 상승하여 노동집약적인 산업의 경쟁력이 약화됨에 따라 취업자수는 1974년부터 감소하기 시작하여 1977년에는 1974년과 비교하여 약 80만명 감소하였다(표3 참조). 이처럼 국내외적인 요소로 노동시장이 침체하게 되자 노동시장을 활성화시키기 위하여 연방정부는 1974년부터 다양한 특별프로그램을 실시하였다(표8 참조).

나. 1974~76년의 노동시장정책

제1차 석유파동으로 인한 경기침체를 극복하기 위하여 독일은 확장적 재정정책을 적극적으로 사용하였으며 이를 위한 제반여건이 양호했다. 즉 해외수요의 감소에도 불구하고 대외수지는 지속적으로 흑자를 유지했으며, 이자율 역시 하락하였기 때문에 재정적자를 충당하기 위하여 민간부문에서 차입을 하여도 이자율 상승에 미치는 영향이 제한적이어서 민간부문의 투자를 심각하게 위축시킬 것으로 예상되지 않았기 때문이다.

<표 8> 1974~83년의 노동시장정책적 프로그램

명 칭	금액 (억DM)
1. 산업구조 문제지역을 위한 특별프로그램(1974년 2월 6일)	9.0
2. 지역고용 활성화를 위한 특별프로그램(1974년 9월 25일)	9.5
3. 경기활성화를 위한 특별프로그램(1974년 12월 12일)	17.3
4. 건설업 등의 투자촉진을 위한 프로그램(1975년 8월 27일)	57.5
5. 청소년 취업촉진을 위한 직업훈련 프로그램(1976년 1월 28일)	2.35
6. 장애인을 위한 연방정부 및 주정부의 특별프로그램(1976년 11월 1일)	1.0
7. 노동시장정책적 취업지원(1976년 11월 10일)	4.3
8. 경제성장과 자연보호를 위한 수년의 공공투자 프로그램(1977년 3월 23일)	200.0
9. 고용창출책 프로그램(1977년 5월 25일)	6.0
10. 경제성장과 고용촉진 프로그램(1977년 9월 14일)	23.4
11. 장애인의 취업 및 직업훈련 촉진을 위한 연방정부와 주정부의 2번째 프로그램(1978년 1월 2일)	1.0
12. 수요확대와 경제성장 촉진을 위한 프로그램(1978년 7월 28일)	54.5
13. 장애인의 취업 및 직업훈련 촉진을 위한 연방정부와 주정부의 3번째 프로그램(1979년 3월 28일)	1.3
14. 실업률이 높은 지역을 위한 연방정부의 고용촉진 프로그램(1979년 5월 16일)	9.0
15. 고용촉진 프로그램(1981년 9월 2일)	9.25
16. 장애인의 취업 및 직업훈련 촉진을 위한 연방정부와 주정부의 4번째 프로그램(1983년 4월~1985년 7월)	4.3
17. 실업청소년의 직업훈련 촉진 프로그램(1982년 6월 3일)	3.55
18. 사회양성훈련을 위한 특별프로그램(1983년 10월 27일)	1.6

자료 : Franke, 1990, p. 21-22.

이에 따라 연방정부는 1975년 초까지 확장적 노동시장정책을 실시하여 <표 8>에서 볼 수 있는 것과 같이 다양한 프로그램을 시행하였다. 연방정부가 1974년에 실시한 프로그램은 구조적 실업과 경기적 실업을 완화하기 위한 것으로 특징지어진다. 그러나 1975년 후반기부터는 연방정부의 노동시장정책이 위축되어서 1975년에 실시된 건설업 분야에서의 투자촉진책을 제외하고는 한계근로자인 청소년과 장애인의 취업을 지원하는 프로그램과 일반근로자의 취업지원밖에 없는 실정이다. 한편 장애인을 위한 취업촉진 프로그램은 소규모이지만 그 이후에도 지속적으로 실시되었다.

다. 1977~79년의 노동시장정책

1977년부터 연방정부는 확장적 재정정책을 지속적으로 실시하였으며, 이의 일환으로서 1977년 3월 23일에 200억DM의 대규모로 공공투자 프로그램을 마련하였다. 이어서 1977년에 취업이 어려운 근로자를 위한 고용창출책과 일반근로자의 취업을 촉진하는 프로그램을 실시하였다. 또한 1978년 7월 28일에는 경기적 실업을 해소하기 위하여 54.5억DM 규모의 프로그램을 실시하였으며, 1979년 5월 16일에는 지역적 실업문제를 완화하기 위한 프로그램을 실시하는 등 연방정부는 동기간에 노동시장정책을 적극적으로 실시하였다.

라. 1980~83년의 노동시장정책

제2차 석유파동시에는 제1차 석유파동 때와는 달리 확장적 재정정책을 사용할 수 있는 경제여건이 악화되었다. 우선 1980년에는 수십년 만에 최초로 대외수지 적자가 발생하였으며, 중앙은행이 경상수지 적자를 충당하기 위하여 외국자본의 유입을 유도하려고 하였기 때문이었다. 이자율 역시 상승하였다.¹⁾ 연방정부는 투자 활성화를 통하여 경기가 회복될 것을 기대하고 있었으며, 이자율 상승에 미치는 부정적 영향 때문에 민간부문에서의 차입을 통하여 확정적 재정정책에 소요되는 재원을 조달하는 데 한계가 있었다. 이러한 한계 때문에 경기부양을 위하여

활용할 수 있는 재정정책 및 노동시장정책적 수단 역시 제한적일 수밖에 없었다. 이에 따라 연방정부가 제2차 석유파동 후에 노동시장의 안정화를 위하여 실시한 프로그램은 <표 8>에서 볼 수 있는 것과 같이 위축되었다.

한편 연방고용청이 가장 큰 재정적자를 기록하였던 1975, 1981 및 1982년(3년 동안의 재정적자 규모는 약 240억DM임)의 재정위기는 노동시장정책의 적극적 실시 때문이라기보다는 실업률 증가에 의한 실업수당 및 조업단축수당과 같은 현금급부에서의 지출 증가에 기인한다. 두 번에 걸친 석유파동시 독일의 노동시장정책은 逆경기적(anti-cyclical) 방향보다는 順경기적(pro-cyclical) 방향으로 실시되었다고 평가할 수 있다. 즉 1975년의 경기침체 때에는 노동시장정책이 소극적으로 실시되었으며, 1978~80년의 경기회복기에는 노동시장정책이 확장적으로 실시되었다. 또한 1981~82년의 경기침체기에는 다시 노동시장정책이 위축되었다.²⁾

주석 1) Webber. 1982, p.267.

주석 2) Webber. 1982, p.269.

2. 雇傭保險의 財政危機 克服手段

전반적 경기침체로 노동시장이 위축되는 상황에서 연방정부는 실업을 줄이기 위하여 확장적 노동시장정책을 실시하려는 연방고용청을 지지하였다. 이에 따라 연방고용청은 1974~75년에 향상훈련과 재훈련을 적극적으로 실시하였으며, 실업수당과 생활비보조 수준을 인상하고 조업단축수당의 지급기간을 연장하였다. 그러나 실업률의 상승으로 실업수당과 조업단축수당의 지출이 급증함에 따라 연방고용청의 총지출 역시 급증하였는 데 비하여 총수입은 1975년의 보험요율 인상(1.7%에서 2.0%)으로 소폭 증가하는 데 그쳐 1975년에는 사상 최대인 86억DM의 적자를 기록하였다. 이러한 재정적자를 줄이기 위하여 1976년에 보험요율을 3.0%로 대폭 인상하였으며, 향상훈련 및 재훈련 참여시 지급하는 생활비보조 수준을 낮추고(표 10 참조) 참여할 수 있는 자격요건을 강화하여 실업상태의 근로자에게 우선권을 주었다. 이에 따라 향상훈련 및 재훈련 참가자수는 대폭 감소하였을 뿐만 아니라 실업자가 차지하는 비중이 증가하였다(표 9 참조). 또한 실업수당제도의 남용을 방지하기 위하여 실직 후 일정기간 동안에는 실직 전 직장수준에 상응하는 직장에만 알선하던 이전의 규정을 변경하여 연방고용청이 알선할 수 있는 직장의 범위를 실업 전보다 열악한 직장까지로 확대하였다. 이러한 재정안정화정책을 통하여 1976년에는 적자규모를 18.6억DM로 대폭 축소할 수 있었으며, 1977년에는 흑자를 기록할 수 있었다.

<표 9> 연방고용청의 직업훈련 참가자수 추이(1974~81년)

(단위 : 천명, %)

	총참가자수	실업자 비중	생계비보조 수당자수
1974	233	16.3	105
1975	271	31.0	116
1976	152	32.9	84
1977	136	39.0	54
1978	175	43.4	51
1979	209	43.1	60
1980	247	43.3	73
1981	280	47.1	97

자료 : Webber, 1982. p.264).

1979년에 시작된 제2차 석유파동의 여파로 노동수요가 줄어들자 연방고용청은 직업교육의 활성화와 고용창출책 등을 적극 활용하여 실업률 상승을 억제하려고 하였다. 이에 따라 연방고용청의 노동시장정책적 목적의 지출은 1978년의 36억DM에서 1980년에는 63억DM로 상승하였다. 이러한 지출의 증가로 연방고용청은 1979~83년까지 재정적자를 보았으며, 이를 줄이기 위하여 다양한 재정안정화정책을 사용하였다. 1982년에는 각출요율을 3%에서 4%로 인상하였고, 실업수당 수급을 위한 자격요건인 피보험기간을 연장하는 등의 실업수당 수급자격을 강화하였다. 또한 실업부조 수준을 마지막 순임금의 68%에서 58%로, 그리고 향상훈련 및 재훈련 참여시의 생계비보조 수준을 80%에서 75%(부양자녀가 없을 때는 68%)로 하향 조정하였다(표 10 참조). 아울러 재활훈련 참여시의 생계비보조 수준을 부양자녀 존재시에는 마지막 순임금의 100%에서 90%로, 부양자녀가 없을 때에는 100%에서 75%로 축소하였다. 1983년에는 각출요율을 4%에서 4.6%로 인상하고, 실업수당 지급기간을 단축하였으며, 재활훈련시 생계비보조 수준을 다시 하향 조정하여 향상훈련과 재훈련 참여시의 현금보조 수준과의 격차를 축소하였다.

<표 10> 현금급부 수준의 변화

(단위 : %)

	실업수당	실업부조	조업단축수당 및 약천후수당	향상훈련 및 재훈련의 생계비 보조
1974	68	58	68	90
1976	68	68	68	80
1982	68	58	68	75(68)
1984	68(63)	58(56)	68(63)	70(63)
1985	68(63)	58(56)	68(63)	73(65)

주 : 실적 전 마지막 순임금에 대한 비율임.
 ()은 부양자녀가 없을 때 적용되는 비율임.
 자료 : Neumann and Schaper, 1990. p. 163.

3. 最近의 外國人 勤勞者政策

독일은 1973년 11월에 비EU 출신 외국인 근로자의 신규 취업을 전면금지하고 기간별로 이를 강화 또는 완화시켰지만 취업금지의 기본방향을 유지하여 왔다. 그러나 국내 및 국외 상황이 변화함에 따라 1980년대 말부터 제한적이거나 외국인 근로자의 단기취업을 허용하고 있는데 여기서는 이를 간단히 소개하겠다(여기서의 외국인 근로자는 비EU 출신 근로자를 의미하며 EU출신 근로자의 취업은 허용되고 있음). 독일은 동유럽 국가들과 각각의 쌍무협약을 체결하여 직업훈련, 계절취업 및 도급계약 수행을 위한 외국인 근로자의 단기취업을 허용하고 있다.

먼저 직업훈련 목적의 단기취업을 허용하는 쌍무협약을 살펴보면 다음과 같다. 독일 기업에서의 사내훈련을 통하여 직업지식을 향상시킬 수 있도록 독일은 1989년부터 알바니아, 불가리아 및 체코 등과 협약을 체결하였다. 근로자의 자격요건은 자국에서 기본적인 직업훈련을 받았고 상당한 독일어 실력이 있는 18~35세의 근로자이다. 이들을 대상으로 일반적으로 1년 동안(6개월 연장 가능) 현장훈련을 실시하며 단체협약임금 또는 기업이 위치한 지역의 평균임금을 지급하고 있다. 해당근로자의 선발은 자국의 담당기관에서 이루어지며, 독일측에서는 이들을 독일 기업에 알선하고 있다. 이 제도를 이용하는 독일 기업은 외국 기업과의 협력사업 추진으로 해당국 근로자의 직업훈련에 관심이 있거나 인력난에 처해 있는 기업 등이다. 그러나 독일이 각국에 배정하는 근로자수는 <표 11>에서 알 수 있는 것과 같이 제한적일 뿐만 아니라 이 제도를 이용하여 실제로 취업하는 근로자수는 이의 절반 수준에 불과하다.

또한 독일은 계절취업을 희망하는 외국인 근로자에게 문호를 개방하고 있다. 독일은 계절적으로 인력난이 심각한 지역 및 산업분야의 인력난 해소를 위하여 폴란드, 체코 및 슬로바키아 등과 1991년부터 협약을 체결하여 3개월이내의 단기취업을 허용하고 있다. 이 같은 제도에 의한 취업은 계절근로자의 고용을 희망하는 독일 기업이 희망하는 외국인 근로자수 및 자격요건을 고용보험사무소에 제시하여 알선을 의뢰하는 방법을 통하여, 또는 이미 알고있는 외국인 근로자의 취업허가를 고용보험사무소에 요청하는 방법을 통하여 이루어진다. 현실적으로는 후자의 방법이 주로 이용되고 있으며, 단체협약임금 또는 기업이 위치한 지역의 평균임금이 지급되고 있다. 또한 국경이 접해있는 폴란드 출신의 근로자가 대다수를 차지하고 있으며(표 12 참조), 제도도입 당시에는 취업영역으로서 지역 또는 산업분야별 제약조건이 없었지만 계절근로자수가 급증함에 따라 1993년에 다음과 같은 제한규정을 도입하였다. 첫째, 계절근로자의 취업허가서 발급이 신청된 후에 4주 동안 독일 근로자의 알선을 시도하고 이것이 달성되지 못하면 취업허가서를 발급한다. 둘째, 농업, 임업, 호텔업 및 요식업 등으로 취업분야를 제한하고 건설업은 여기서 제외시켰다. 셋째, 알선수수료로서 100 DM을 징수하였다.

<표 11> 직업훈련을 위하여 고용된 비EU 출신 외국인 근로자 현황

(단위 : 명)

국 가	상한선(연)	고용된 근로자수	
		1993	1994
알바니아	1,000	247	133
불가리아	1,000	175	323
체코	1,400	1,557	1,209
헝가리	2,000	1,370	1,450
라트비아	100	57	16
리투아니아	200	2	89
폴란드	1,000	943	1,002
루마니아	500	562	531
러시아	2,000	-	65
슬로바키아	700	837	711
합 계	9,900	5,771	5,529

자료 : Werner, 1996, p.46.

아울러 연방정부는 자국 기업이 특정업무 수행을 의뢰하는 도급계약을 외국기업과 체결하면 이 기업이 자국인을 고용하여 독일에서의 업무를 독자적으로 수행할 수 있도록 하고 있다. 독일은 동유럽 국가 기업들과의 협력을 강화하기 위하여 1989년부터 이들 국가와 도급계약 수행을 위한 쌍무협약을 체결하였다. 이를 통하여 독일은 산업별 및 지역별 인력난을 해소하고, 외국인 근로자에게 제한적이지만 독일에서의 합법적 취업기회를 제공함으로써 불법취업을 줄이며, 기업간 협력강화를 통하여 해당국의 경제발전에 기여하도록 하고 있다. 그러나 이 중에서 동제도가 도입된 현실적 이유를 살펴보면 동유럽국가들과 비교하여 현저한 임금차가 존재하는 상황에서 1989년 이후 동유럽의 근로자들이 자유롭게 독일을 방문할 수 있게 되었기 때문에 불법취업을 제한하려는 목적이 가장 중요하다.

<표 12> 외국인 계절근로자 현황

(단위 : 명)

국 가	1993	1994	1995
폴란드	143,861	136,659	170,576
체코	12,027	3,465	3,722
슬로바키아	7,781	3,939	5,442
헝가리	5,346	2,458	2,841
루마니아	3,853	2,272	3,879
슬로베니아	1,114	601	600
크로아티아	6,948	5,753	5,574
불가리아	71	70	131
합 계	181,037	155,217	192,766

자료 : Werner, 1996, p.46.

<표 13> 도급계약 수행을 위하여 배정된 외국인근로자수 현황(1995년 초 기준)

(단위 : 명)

국 가	배정인원	이중 건설업
불가리아	1,660	1,660
체코	2,890	1,940
슬로바키아	1,570	1,070
유고슬라비아	1,650	560
보스니아-헤르체고비나	990	570
크로아티아	5,010	2,790
마케도니아	480	290
슬로베니아	1,920	1,210
폴란드	22,560	12,610
루마니아	4,150	4,150
라트비아	370	370
터 키	5,800	580
헝가리	6,870	2,610
합 계	55,920	35,630

자료 : Werner, 1996, p. 46.

독일은 국가간 협약에서 도급계약 수행 목적으로 취업할 수 있는 근로자수의 상한선을 제한할 뿐만 아니라(표 13 참조), 일부 국가와는 기업규모별 최대 허용인원을 정하고 있다. 각국에 배정되는 근로자수는 연평균 개념이며 배정된 근로자수보다 많은 근로자가 특정한 연도에 취업하게 되면 다음 연도에 이에 해당하는 근로자수만큼 허용인원수가 감소하게 된다. 취업과정으로서는 해당국가에서 근로자를 연방고용청에 추천하면 고용보험사무소는 해당 외국 기업이 독일 수준에 상응하는 임금을 지급하는지 등을 조사한 후 취업허가서를 발급하며, 외국인 근로자는 자국의 사회보험제도에 가입하게 된다. 또한 취업기간은 2년이지만 1년간의 연장이 가능하다. 그러나 노동시장 상황이 악화됨에 따라 1993년에 다음과 같이 취업규정을 강화하였다. 첫째, 지난 6개월 평균 해당지역의 실업률이 州평균실업률보다 30% 이상 높은 고용보험사무소의 지역에서는 외국기업과의 도급계약 체결이 허용되지 않는다. 둘째, 조업단축중이거나 또는 독일인근로자를 해고하였거나 해고할 계획이 있는 기업에는 외국인근로자의 취업이 허용되지 않는다.

4. 最近의 勞動市場政策

여기서는 1980년대 이후 노동수급 불균형으로 야기된 높은 실업률에 직면하여 실업을 완화하기 위하여 독일이 실시한 노동시장정책 중에서 우리나라의 고용보험제도에서 아직 실시하고 있지 않거나 제도가 도입되어 있어도 아직 적극적으로 활용되고 있지 않은 제도를 소개하고자 한다. 이를 통하여 급격한 산업구조의 변화, 경기침체 및 노동법 개정 등으로 야기된 최근의 고용불안을 완화하기 위하여 우리나라 정부가 수립 및 실시하려는 노동시장정책에 줄 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

독일은 고용보험제도에서 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책을 병행하여 실시하고 있다. 소극적 노동시장정책은 실업이 발생한 이후에 생계유지를 위한 소득을 보장하려는 것으로서 이의 정책수단으로는 실업수당, 실업부조, 도산수당 및 정착수당이 있다. 적극적 노동시장정책은 실업이 발생하는 것을 사전에 예방함으로써 소득을 보장하려는 것으로서 이는 직업교육의 지원, 취업 및 창업(자영업)지원, 그리고 현존하는 직장 유지 및 고용창출의 지원으로 구성되어 있다. 직업교육의 지원은 다시 개별근로자 지원과 직업교육기관 지원으로 구성되어 있으며, 개별근로자 지원은 구체적으로 양성훈련 지원, 향상훈련 지원, 전직훈련 지원, 재활훈련

지원 및 새로운 직장에서의 적응보조 지원으로 이루어져 있다.

독일은 근로자의 지역적 이동성을 높이고 취업의 장애요인을 제거함으로써 취업을 촉진하기 위하여 근로자와 사용자에게 다양한 급부를 제공하고 있다. 근로자에 대한 급부로는 우리나라에서도 실시되고 있는 광역구직활동비와 이주비 지원 외에도 작업복과 공구 구입에 대한 지원, 일정한 한도까지 용자하는 과도기보조, 출퇴근 교통비 지원, 그리고 타지역에서의 취업에 따른 가족구성원의 상호 방문에 소요되는 교통비 지원 등이 있다. 또한 사용자에 대한 급부로서 고령, 장기실업 및 신체장애로 취업이 어려운 근로자를 채용한 사용자에게는 6개월에서 2년까지 임금의 40%까지를 지원하고 있다. 또한 창업을 지원하기 위하여 1986년에 새로 도입한 제도로서 과도기수당이 있다. 이는 4주 이상 실업수당이나 실업부조를 수령한 실업자가 자영업을 시작할 때 지금까지 수령한 실업수당이나 실업부조에 상당하는 금액을 26주까지 지원하는 제도로서 점차 증가하고 있는 자영업 종사자를 고려하여 창업을 지원하고 있다.

현존하는 직장을 유지하기 위한 정책수단으로는 우리나라의 휴업수당지원금과 유사한 조업단축수당과 건설업 항시고용촉진책이 있다. 건설업 항시고용촉진책은 겨울철에도 공사가 지속적으로 진행되도록 지원하는 제도이며 구체적인 지원책으로는 생산적인 겨울철공사 지원과 약천후수당이 있다.

생산적인 겨울철공사 지원은 사용자에게는 겨울철공사에 필요한 기계와 설비의 구입 또는 임대에도 필요한 비용의 일부를, 그리고 근로자에게는 추운 겨울에 이루어지는 노동에 대하여 시간당 2DM씩 겨울철수당을 지급하는 제도이다. 약천후수당은 다른 분야의 조업단축수당과 유사한 것으로서 건설업 분야에서 겨울철의 약천후로 공사가 일시적으로 중단되어도 근로관계가 유지되도록 하는 제도이다.

장기간 실업상태에 있는 근로자가 시장기구를 통하여 재취업하기는 매우 어렵다. 따라서 재취직훈련 등의 훈련지원 등을 통하여 취업할 수 없는 근로자의 취업을 가능하게 하는 마지막 방법은 이들을 고용하는 기업에게 제한된 기간 동안 임금보조를 하여 다시 정규노동시장에 진입하게 하는 것이다. 이를 위하여 독일은 일반적 고용창출책과 고령자를 위한 고용창출책을 통하여 장기간 실업상태에 있는 한계근로자의 취업을 제한된 기간 동안 지원하고 있다. 일반적 고용창출책으로 지원될 자격요건은 지난 1년중 6개월 이상 실업상태에 있으며, 실업수당이나 실업부조를 수령하고 있거나 또는 전일수업의 향상훈련이나 전직훈련에 참여하고 있는 근로자이다. 임금보조 수준은 실업률에 따라 지역적으로 차등화되지만 일반적으로 단체협약 임금의 50~75%이며, 지원되는 근로자의 임금보조 수준은 매년 하향 조정되도록 설계되어 있다. 고령자를 위한 고용창출책은 지난 18개월 중 12개월 이상 실업상태에 있거나 일반적 고용창출책에 고용되어 있던 55세 이상의 근로자가 고용창출을 통하여 공익을 높이는 데 기여하는 사업에 취업하여 실업난의 완화에 기여하게 되면 지원하는 수단이다. 임금보조 수준은 일반적으로 단체협약임금의 50%이며 70%를 넘지 않도록 규정되어 있다. 독일의 경우 고령자를 위한 고용창출책과 일반적 고용창출책에 소요되는 비용은 재취업에 의한 조세수입의 증대, 사회보험 각출료 및 실업수당의 절약 등을 통하여 거의 자체적으로 조달되는 것으로 분석되고 있다.¹⁾

주석 1) Bach 외, 1986, p.372~373.

V. 結論 및 示唆點

독일은 높은 경제성장으로 노동수요가 급격히 증가할 때 이주민과 동독 탈출자를 인력공급원으로 활용하였으며, 이에 의한 공급이 줄어들자 농업부문의 근로자가 생산성이 높은 산업부문에 전직하여 취업하도록 유도하였다. 그러나 이에 의한 인력공급 역시 제한되어 있었기 때문에 지속적 경제성장으로 인력난이 심각해짐에 따라 대대적으로 외국인 근로자의 유입을 추진하였다. 고용보험을 관장하는 연방고용청은 외국인 근로자를 모집·알선하는 과정에서 핵심적 역할을 하였으며, 국가간 협약에 의한 모집의 경우에는 외국인 근로자에게도 내국인과 동일한 임금 및 근로조건이 적용되었다. 그러나 제1차 석유파동을 계기로 노동시장이 침체하게 되자 비EU 출신 외국인 근로자의 신규 취업을 전면금지하였지만 외국인 근로자의 장기체류로 부양가족이 독일에 거주하게 되어 이들의 취업이 사회문제화되었다. 이러한 상황에서 독일은 비EU 출신 외국인 근로자의 신규 취업을 지속적으로 억제하면서 장기체류하는 외국인 근로자의 독일 사회로의 통합을 유도하는 방향으로 외국인정책을 변경하여 이들의 노동허가서 발급조건을 대폭 완화하였다.

앞에서 고찰한 독일의 노동시장정책이 우리나라에 주는 시사점으로는 무엇보다도 다음을 들 수 있다. 첫째, 독일은 노동시장의 수급상황에 따라 노동시장정책을 탄력적으로 사용하였다. 이에 따라 인력난이 심할 때는 외국인근로자의 유입을 적극 추진하였고, 노동시장이 침체할 때에는 외국인 근로자의 신규 취업을 억제함으로써 외국인 근로자수를 감소하려는 다양한 정책을 실시하였다. 둘째, 외국인 근로자의 체류기간이 장기화되고 부양가족이 이주하게 되면 이는 사회적 인프라 확충 등 외국인 고용에 소요되는 사회적 비용을 대폭 증가시키게 됨을 독일의 예는 보여주고 있다. 따라서 외국인이 일반근로자로서 취업하는 것을 우리나라가 허용할 경우 이들에게 발급하는 노동허가서의 유효기간을 제한함으로써 부양가족이 국내에 거주하지 않도록 유도하는 것이 바람직하다. 셋째, 각출료에 의한 고용보험의 재원조달에 있어서 독일의 경우에는 정치가들이 경기변동에 민감하게 각출요율을 변경함으로써 호경기 때에는 각출요율이 인하되고 불경기 때에는 상승하게 되었다. 이는 연방고용청에 의한 노동시장정책이 경기진폭을 완화하는 순경기적 방향보다는 역경기적 방향으로 실시되도록 하는 결과를 초래하였다. 따라서 고용보험이 자동안정화(automatic stabilizer)의 역할을 하기 위해서는 호경기 때 많은 적립금이 적립될 수 있도록 각출요율이 인하되는 것을 방지하여야 하겠다. 넷째, 근로자의 조기퇴직이 일반화되는 경향이 있으며 피용자로 재취업하기가 어려워 자영업을 시작하는 근로자가 많은 현재의 우리나라 상황에서 이들에게 실업급여 및 재취직 훈련을 제공하는 것보다는 일정한 자격요건을 충족시키는 근로자에게 현금급부를 포함한 창업을 지원하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 다섯째, 고용안정을 위하여 취업지원의 수단을 다양화하고 독일의 고용창출책과 유사한 제도의 도입을 신중히 검토할 필요가 있다.

参考文献

- Bach, H. U., Kohler, H. and Spitznagel, E. (ed., 1986).
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen : Entlastungswirkung und
Kostenvergleiche, in Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung 3/1986.
- Bundesministerium für Arbeits- und Sozialordnung (ed., 1991).
Arbeits- und Sozialordnung, Hauptergebnisse 1991, Bonn.
- Dohse, K., Ausländischer Arbeiter und Bürgerlicher Staat,
Königstein/Ts. 1981.
- Franz, Wolfgang and Smolny, Werner (1990), Internationale
Migration und wirtschaftliche Entwicklung, in Felderer,
Bernhard, Bevölkerung und Wirtschaft, Duncker und
Humbolt.
- Frerich, Johannes, Sozialpolitik, Oldenburg, München, 1990.
- Klauder, Wolfgang, Zu den demographischen und ökonomischen
Auswirkungen der Zuwanderung in die Bundesrepublik
Deutschland in Vergangenheit und Zukunft, in Mitteilungen
aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1993, 4.),
Kohlhammer, Stuttgart.
- Kühl, Jürgen, Zur Bedeutung der Ausländerbeschäftigung für die
Bundesrepublik Deutschland, in Reimann, Helga and
Reimann, Horst (ed.), Gastarbeiter, Westdeutscher Verlag,
Opladen, 1987.
- Neubeck-Fischer, H., Gastarbeiter-eine neue gesellschaftliche
Minderheit, Dissertation, München, 1972.

- Neumann, Lothar and Schaper, Klaus. Die Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für Politische Bildung(edt.), Campus, Frankfurt, 1990.
- Okyayuz, Mehmet. Entwicklung und Funktion staatlicher Ausländerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Verlag für Wirtschaft und Bildung, Berlin, 1989.
- Sachverständigenrat(edt., 1991) Jahresgutachten 1991/92 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Bonn.
- Statistisches Bundesamt. Statistisches Jahrbuch 1994. Metzler Poeschel, Wiesbaden, 1994.
- Webber, Douglas. Zwischen programmatischen Anspruch und politischer Praxis, in Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung(1982, 3), Kohlhammer, Stuttgart, 1982.
- Werner, Heinz. Befristete Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern, in Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung(1996, 4.), Kohlhammer, Stuttgart, 1996.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft(1987), Sammelband der Gutachten von 1973 bis 1986, Göttingen.
- Woydt, Johann. Ausländische Arbeitskräfte in Deutschland. Distel Verlag, Heilbronn, 1987.