

[독일통일 이후 노동시장 통합

www.kli.re.kr

박찬임 · 박명준 · 박수지 · 황규성

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(박찬임) 1
제2장 독일통일과 노동	(박찬임 · 황규성) 3
제1절 통일과 노동시장 법제의 변화	3
1. 통일과정과 노동시장 법제	3
2. 통일 이후 노동시장법제	6
3. 노동시장법제의 특징	8
제2절 체제전환 시기의 경제정책과 사회정책	9
제3절 통일 이후 실업문제에 대한 대처	16
1. 통일과 대량실업의 발생	16
2. 노동시장정책의 추진	19
제3장 농업 부문 구조개편과 노동시장정책	(황규성) 25
제1절 동독의 농업과 고용	25
1. 동독 농업의 특징	25
2. 농업 부문의 고용	28
제2절 통일과 농업의 구조개편	32
1. 농업 구조조정	32
2. 농업정책	36
제3절 농업 부문의 노동시장과 노동시장정책	38
1. 농업 부문 노동시장의 변화	38

2. 노동시장정책	44
제4절 소결 : 특징과 시사점	49
제4장 서비스업 부문 구조개편과 노동시장정책 (박수지)	52
제1절 구동독지역의 서비스업과 고용	52
1. 통일 직후 서비스업의 현황(1990~95)	53
2. 1990년대 후반 서비스업의 변화(1996~2000)	56
제2절 통일과 서비스업의 구조 개편 : 초중고 교사와 수발(pflege)서비스 사례를 중심으로	61
1. 초중고 교사	61
2. 수발(pflege)서비스	65
제3절 구동독지역 서비스업 노동시장의 변화 : 초중등교사와 수발서비스 인력의 사례를 중심으로	70
1. 초중등교사	70
2. 수발서비스 인력	76
제4절 소 결	81
제5장 독일통일 이후 구동독지역 제조업 부문 고용체제의 전환	84
(박명준)	
제1절 도 입	84
제2절 통일 전후 구동독지역 제조업 부문의 산업과 고용의 구조변동	87
1. 통일 이전 상황	87
2. 통일 이후의 변모	90
제3절 고용체제 전환의 거시적 과정 : ‘사회통합적 노동시장정책’의 실행과 ‘전환거버넌스’의 구축	91
1. 사회통합적 노동시장정책	91
2. ‘전환거버넌스’의 구축과 노사관계의 형성	95

제4절 고용체제 전환의 기업 사례들 : 인력조정과 노사관계	
형성의 미시적 양상	97
1. 에코슈탈(EKO Stahl)의 사례	97
2. 로이나(Leuna)의 사례	104
제5절 소 결	106
제6장 결론 : 한국 통일정책에 대한 함의	(박찬임) 109
제1절 전체적인 실업대책과 복지정책	109
제2절 부문별 대책	112
참고문헌	115

표 목 차

<표 2- 1> 동서독 통일과정에서의 주요 경제지표 추이	10
<표 2- 2> 동서독의 임금 및 생산성 비교	11
<표 2- 3> 동서독 노동시장 비교	12
<표 2- 4> 구동독지역에 대한 공적이전지출의 크기	12
<표 2- 5> 구동독지역에 대한 이전지출의 기능별 비중	13
<표 2- 6> 동서독 지역 간 주민 이주 추이	14
<표 2- 7> 자격수준에 따른 독일 내 이주 실태(1992~97)	15
<표 2- 8> 신탁관리청에 의한 기업전환	16
<표 2- 9> 구동독지역의 노동시장정책 추이	19
<표 2-10> 동독의 실업자와 노동시장정책 참여자 구성	21
<표 2-11> 노동시장정책 종료 후 상황	24
<표 3- 1> 국영농장 및 협동농장의 수 및 경작면적 추이	26
<표 3- 2> 동독 농업의 생산과 소비(1989)	27
<표 3- 3> 주요 동서독 농업지표 비교	27
<표 3- 4> 동독의 농림업 부문 고용 추이	28
<표 3- 5> 농림업 종사자의 내부 구성	28
<표 3- 6> 상시 농업 종사자 추이	29
<표 3- 7> 농업 종사자의 연령별 분포(1989년 기준)	29
<표 3- 8> 농업 종사자의 직종별 분포	30
<표 3- 9> 국영농장 및 협동농장 종사자의 교육훈련 수준	31
<표 3-10> 토지관리공사를 통한 장기 임대 농지 현황 (1993년 12월 31일)	34
<표 3-11> 동서독 지역 농업기업의 법적 형태별 분포 비교(2010)	36

<표 3-12> 동독 농업 개편 지원 프로그램의 지출현황	37
<표 3-13> 동독지역 주별 농림어업 취업자 감소 폭	39
<표 3-14> 동독지역의 지역별, 기업형태별 농업 부문 고용규모 추이	40
<표 3-15> 동독지역 농업 노동력의 구성	42
<표 3-16> 동독지역 농업 부문 이원적 직업훈련생 추이 (12월 31일 기준)	46
<표 3-17> 농업 노동자의 협약임금	48
<표 3-18> 농업 노동자의 실제 임금	48
<표 4- 1> 산업별 종사자 수	54
<표 4- 2> 직종별 종사자 수	55
<표 4- 3> 연구개발(R&D) 및 관리서비스 직종, 사회서비스 직종의 산업별 분포(1995)	56
<표 4- 4> 구동독지역 서비스업의 고용 변화	57
<표 4- 5> 구동독지역의 주요 서비스업 고용규모	58
<표 4- 6> 구서독지역의 주요 서비스업 고용규모	59
<표 4- 7> 구동독지역 서비스업의 생산성	60
<표 4- 8> 독일 연방 보건의료서비스 시설 현황	69
<표 4- 9> 구동독지역 공무원 급여수준	76
<표 4-10> 구동독지역 수발서비스 기관의 ABM 참여자 비중	78
<표 4-11> 베를린 수발서비스 인력의 처우수준(2007/2008)	81

그림목차

[그림 2-1] 구동독의 체제전환 과정에서의 대량실업 발생 메커니즘	17
[그림 2-2] 실업자와 노동시장정책 참여자 구성비	21
[그림 3-1] 동독지역 농림어업 취업자 추이	38
[그림 3-2] 동독의 지역별 농림어업 취업자 수 추이	39
[그림 3-3] 동독지역 농업인력의 기업형태별 분포 추이	41
[그림 3-4] 동서독 지역 농업노동력 구성 비교	42
[그림 3-5] 동독지역 농업생산과 고용변동 추이	43
[그림 3-6] 동독지역의 농림어업 부문 노동생산성	44
[그림 3-7] 동독 출신 농업 종사자의 이동(1991)	47
[그림 4-1] 서독의 교육시스템	63
[그림 4-2] 구동독 보건의료서비스 기관의 변화	69

요약

◆ 서론

본 연구는 1990년 통일 이후 독일 노동시장 통합에 대해서 각 산업부문별로 살펴본 연구이다. 우리에게 통일은 시대적 화두이고 머지않은 미래에 다가올 현실이다. 우리가 통일을 막연한 희망이나 당위로만 받아들일 경우, 통일을 통한 도약을 기대하기 곤란할 것이다. 어느 날 갑자기 찾아올 통일에 대비해서 각 부문별로 통일 이후 벌어질 상황에 대해서 보다 구체적인 성찰이 필요하다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하였다.

독일은 우리와 같은 분단국가로 지내다가 동독 사회주의의 급속한 붕괴와 함께 통일을 맞이하게 되었다. 동독은 갑작스러운 통일과정을 통하여 자본주의 국가인 서독에 통합되었다는 점에서, 동구권 국가나 홍콩과 같은 여타의 체제전환 국가와는 다른 특수성을 가진다. 앞으로 우리가 어떤 방식으로 통일을 달성할지에 대해서는 알 수 없지만, 대체로 남한의 체제로 흡수되는 형태의 통일을 상정하곤 한다. 이 경우 우리의 통일은 경제의 붕괴와 함께 짧은 시간에 흡수통일이 일어난 독일통일의 사례에 가까울 가능성이 높다. 따라서 통일 이후 독일이 처한 노동시장의 문제와 그 대처방식을 살펴보는 것은 앞으로 통일을 맞이하게 될 우리에게 시사점을 줄 수 있을 것이다.

본 연구가 주목하고 있는 노동시장의 측면에서 보면, 통일독일이 당면한 사회문제 중 가장 심각한 것은 일자리의 부족 문제일 것이다 (황규성, 2011: 17). 그간 실업의 개념이 없고 국가가 일자리를 지정해 주던 사회주의 체제에서 살던 동독 사람들은 수요공급의 원칙이 지배하는 자본주의 시장원칙을 받아들여야만 했고, 이 과정에서 대

량실업이 발생하게 되었다. 노동시장 측면에서 보면 통일독일의 사회 정책은 대량실업을 극복하는 정책으로 규정지을 수 있을 것이다.

본 연구에서는 독일통일 이후 노동시장 통합에 대해서 각 산업부문별 구조개편 현황과 사회정책에 대해서 구체적으로 살펴보고 한국에의 함의를 얻고자 한다. 제2장에서는 통일 이후 나타난 노동관련 법제의 변화와 전체적인 노동시장 지표와 실업대책에 대해서 살펴보았다. 제3장에서는 농업 부문의 구조개편과 노동시장정책, 제4장에서는 서비스업 부문 구조개편과 노동시장정책, 제5장에서는 제조업 부문 구조개편과 노동시장정책을 살펴보았다. 그리고 마지막으로 제6장에서는 위의 연구내용을 개괄하고 한국에 대한 함의를 정리하였다.

◆ 독일통일과 노동

독일의 통일과정에서 노동시장 법제가 정비되는 과정은 동독의 사회적 시장경제 도입 → 동독의 노동시장 법제 자체 입법 → 동서독의 국가조약 합의 → 동독 고용촉진법 제정 → 통일조약 체결 → 서독법제의 동독지역 확대적용으로 요약된다. 동독이 자체적으로 사회적 시장경제를 받아들이면서 법제를 정비해나갔고, 동서독 간 조약으로 완결되었다는 특징이 나타난다. 이 과정에서 서독 정부는 통일국면에 대처하기 위해 통일 직전의 정책노선과는 다르게 노동시장에서 국가의 역할을 확대하는 조치를 취했다.

통일 이후 노동시장 법제는 전반적으로 기존 노선으로 돌아갔지만, 서독에서는 없었던 ‘공공근로를 통한 고용창출’ 조치가 동독지역에서 적용되었다 다시 서독에서도 시행하도록 법률이 변화되었다는 점은 주목할 만하다. 즉 독일통일의 기본 특징은 서독의 제도를 동독지역에 이식하는 것이었지만, 통일은 단순한 이식에 그치지 않고 노동시장 법제가 새롭게 변화할 수 있는 동력을 제공했던 것이다.

통일과정과 통일 이후 노동시장 법제의 변화에서 찾을 수 있는 또 다른 특징은 일종의 실용주의적 접근이다. 노동시장정책은 시장의

기능을 우선시하든, 국가의 역할을 강조하든 다양한 입장과 이데올로기가 충돌할 수 있는 영역이다. 하지만 독일통일의 노동시장 법제에서는 이 같은 이념과 가치관보다는 실업문제에 대한 적극적 대처라는 필요에 의해 목표와 상황에 유연하게 정책수단을 구사할 수 있도록 법률의 개정이 이루어져 왔다.

독일통일 과정은 중앙집중적인 사회주의 체계에서 자본주의 체계로 변화하는 과정이라고 볼 수 있다. 이 체계변환 과정에서 대부분의 국가와 마찬가지로 독일 또한 경기침체와 대량실업의 문제를 겪게 되었다.

기업의 대량도산은 대량실업을 발생시켰다. 독일에서의 실업정책은 350만여 명에 달하는 과소고용자를 대상으로 어떠한 노동시장정책을 사용하여 실업률을 낮추느냐의 문제였다. 통일 초기에는 단축근로수당과 조기퇴직제도를 가장 많이 사용하였다. 55세 이상의 중고령 근로자의 경우 조기퇴직을 유도하였으며, 그보다 젊은 근로자의 경우 기업구조조정으로 일을 하고 있지 않을 때에도 실업수당 대신 단축근로수당을 지급받도록 하였다. 또한 독일에서 직업훈련은 사업주와 근로자가 결정하지만, 통일 초기 실업자에 대한 직업훈련이 강조되었다. 또한 장기실업자 등 취약계층을 대상으로는 대대적인 공공근로를 통한 고용창출조치(ABM)를 실시하였다. 동독에서 시작하였던 공공근로를 통한 고용창출조치는 그 유용성을 인정받아서 서독까지 사업대상을 넓히게 되었다.

◆ 농업 부문 구조개편과 노동시장정책

통일 이전 동독의 농업은 토지개혁, 집단화, 산업화의 과정을 거치면서 포디즘적 대량생산체계를 갖추고 있었다. 농업 부문 종사자는 1989년에 약 85만 명 정도로 취업자 전체에서 차지하는 비중은 10%를 약간 상회했다.

통일 이후 농업 부문에서도 대량실업은 불가피했다. 실업을 막기

위한 구동독 농민의 노력, 연방정부의 농업진흥정책에도 불구하고 1989년에 85만 명이었던 농업 종사자는 1993년에 18만 5천 명으로 급감했다. 통일 이후 약 3년 만에 약 66만 5천 개, 비중으로 보면 78%의 일자리가 없어졌다. 서독과 비교할 때 동독의 취업구조에서 농업이 차지하는 비중이 높았다는 점을 감안할 때, 농업의 대량실업은 현실적으로 막기 어려웠다. 대량실업은 경제적 차원에서 노동력의 수요와 공급의 문제에 국한되지 않고 농촌 사회 자체의 분열을 일으킬 파괴력을 가지고 있다. 실업이 가진 사회적 의미는 농촌 사회에서도 나타나 일자리를 가진 집단과 그렇지 못한 집단 사이에 균열 구조를 형성시켰다.

대량실업에 대한 독일 정부의 대응은 이미 서독이 갖추고 있었던 정책 프레임을 동독지역에 적용하는 것이었다. 소득보장, 적극적 노동시장정책은 농업에 적용되는 특별한 프로그램이 아니라 일반적인 노동시장정책 프로그램이었다. 이 정책들은 동독지역 농업 노동시장이 연착륙되는 데 기여한 몫이 상당하다. 이는 통일 이전에 정책의 내용과 구성을 촘촘하게 갖추고 있었기 때문에 가능했다. 대량실업 사태를 연착륙시키는 데에는 노동시장정책의 단독작품이 아니라 다른 정책수단이 결합된 결과였다. 특별히 복지정책 영역에서 연금보험과 산업정책 영역에서 농업진흥정책이 동시에 시행되면서 농업 노동시장이 안정을 찾아 갔다.

독일통일의 전반적 특징은 ‘서독모델의 동독지역 이식’이지만 농업은 사정이 달랐다. 통일 당시 정부는 서독의 모델에 따라 가족농 중심으로 농업을 재편하려고 했으나, 이는 실패하고 서독과는 다른 영농조직이 유지되고 있다. 농업기업의 형태가 구동독 시절 영농형태를 반영하는 법인형태가 선호되었고 이것이 아직도 동서독 지역 간의 영농형태에 차이를 가져오고 있다. 그런데 농업 부문에서는 “동독 농업의 뒤늦은 승리”라는 표현처럼 구동독의 대량생산체계가 글로벌화를 맞이하면서 통일 이후 서독지역 농업을 앞서는 경쟁력을 갖추게 되었다. 하지만 영농조직의 존재는 농업 부문 종사자의 대량

상실이라는 대가를 치러야 했다.

◆ 서비스업 부문 구조개편과 노동시장정책

제4장에서는 구동독지역의 서비스업 중 초중고 교육서비스와 수발서비스의 제도 개편과 노동시장의 변화를 살펴보았다.

초중등 교육과정의 개편과 교사검증 과정은 다음과 같다.

1990년 10월 통일 후 구동독지역 5개 신연방주가 독일 연방정부에 편입되면서 본격적인 교육제도 개혁이 진행되었다. 이를 위해 구동독지역 5개 신연방주는 교육개편을 도와줄 파트너로서 서독지역의 주정부와 자매결연을 맺고 개혁을 추진하는데, 이 과정에서 구동독지역의 교육과정은 서독 시스템으로 편입되는 과정을 겪게 된다. 즉 구동독지역에 4년제의 초등교육 체제가 도입되었으며, 10년제 종합기술고등학교(Polytechnische Oberschule: POS)인 중등과정은 통일 후 서독의 분화된 학교 형태, 즉 Hauptschule, Realschule, Gymnaschule 및 종합학교 Gesamtschule로 전환되었다.

연방정부는 신연방주의 주정부 교육 관청에 교육 개편과 함께 교사 규모에 대한 권고 또한 전달하였는데, 이는 구동독지역 교사 규모를 서독지역 교사 한 명당 학생 수의 비율을 기준으로 하여 감축하라는 것이었다. 이는 실질적으로 신연방주 교사의 규모를 기존의 1/4 수준으로 감축하는 것을 의미했다.

이러한 권고를 기반으로 하여 구동독지역 초중등 교사의 조정은 주정부의 교사검증 과정을 통해 진행되었다. 검증 결과에 대한 공식적인 수치는 존재하지 않지만, 연방정부의 앙케트 보고서에 의하면 신연방주에서 1991년 약 2만 명의 교사가 여러 가지 이유로 퇴직하거나 면직되었다고 한다. 이는 구동독지역 교사의 10~20%에 해당하는 수치이다. 이 과정에서 신연방주는 해산계약(Auflösungsvertrag), 조기퇴직금 수령 등과 같은 노동사회정책을 활용하여 교사 복지 측면에서 큰 무리 없이 교직 감축을 시도한 것으로 평가되고 있다. 통일

후 구동독지역에서 신규 교원 임용은 거의 없었다.

둘째, 보건의료시스템의 개혁과 수발서비스 인력의 변화 과정은 다음과 같다. 동서독 보건의료 통합규정을 통해 구동독지역에도 질병보험조합에 의한 보건의료시스템이 도입되면서 공공부문이 운영했던 보건의료 시설들이 민영화되기 시작했다. 가장 큰 변화는 종합병원(Poliklinik)과 의료지원센터(Ambulatorien)의 민영화였다. 이들 기관에서 근무하던 의료진과 수발서비스 인력은 통일 후 개인병원을 개업하거나 민간병원의 의사 혹은 사회시설(Sozialstation)이나 민간 재가간병시설의 인력으로 전환되었다.

이 과정에서 종합병원과 의료지원센터에 종사하던 수발서비스 인력이 상당수 퇴출되었다. 연방노동청 자료에 따르면, 1992년 구동독 지역 보건의료 영역의 16,453명의 실업자가 존재하였다고 한다. 당시 단지 1,062명만이 직업알선이 가능한 자로 분류되어 연방고용청 프로그램에 참여하고 있었는데, 나머지 인력의 경우 어떻게 다시 노동시장에 유입되었는지에 대한 정보는 불명확하다. 한편 보건의료서비스 분야의 숙련된 인력이 구서독지역으로 이주하는 사례가 많았는데, 1990년과 1991년 사이에만 2,000명가량의 전문인력이 동독지역을 떠났다고 한다.

이와 함께 구동독지역 보건의료서비스 인력, 특히 수발서비스 인력의 부족 현상이 나타나는데, 독일연방은 수발서비스 일자리를 구동독지역 실업자들을 흡수할 일자리창출영역으로 보고 수발서비스 인력양성에 정부투자를 지속적으로 증가하였다.

결론적으로 구동독 시스템의 개편은 서독 시스템으로의 편입이었다. 이 과정에서 구동독 초중고 교사의 재취업은 교사검증의 임의적인 해고 기준에 의해 독일연방의 인력 감축 요구와 결부되어 진행되었다는 점이 비판된다. 한편 수발서비스 인력의 경우는 통일 이후 구동독의 의료적 전문성을 포기하는 시스템으로 신규인력을 무더기로 양성하고 있어 오히려 구동독지역의 수발서비스 질을 낮아지게 하였으며, 수발서비스 일자리가 좋은 일자리로 전환될 수 있는 계기를 마

련하지 못하였다는 점이 비판될 수 있다.

◆ 제조업 부문 구조개편과 노동시장정책

구동독은 사회주의 계획경제를 체제의 근간으로 하면서, 전체적 혹은 독재적인 정치체제를 갖춘 산업국가였다. 당시 발전한 서구 자본주의 사회와 비교했을 때, 동독의 기술력이나 산업경쟁력은 훨씬 낙후한 것이었으나, 적어도 당시 동구권 국가들(Ost-Block) 내에서는 나름 선도적인 산업국으로 수출지향적 경제를 키워 갔다. 중앙화된 계획경제(Planwirtschaft) 체제 위에 대규모의 국영기업들이 세워졌고, 주요 산업들의 생산에 대한 결정과 분배에 대한 결정 모두 집중된 의사결정기구를 통해 이루어졌다. 철강산업이나 화학산업 등 대규모 중화학공업이 여러 지역들에 전략적으로 육성되었다.

통일 이후 민영화가 단행되면서, 비효율적인 계획경제체제의 극복과 혁신이 도모되었다. 급속도로 단행된 민영화는 산업 및 고용구조상의 조정(adjustment)을 동반하였고, 그것은 새로운 산업기지의 탄생과 노동시장의 본격적인 형성을 초래하였다. 독일통일 이후 단행된 산업구조 개혁은 한편으로 낡았던 동독의 산업경쟁력을 혁신하고 사회주의적 비효율성을 혁파하며, 국내외 시장에서 구동독지역을 경쟁력 있는 생산지로 개혁하는 방향성을 지향하였다. 다른 한편으로 당시 단행된 여러 개혁조치들은 자연스럽게 고용의 구조조정까지 포괄하는 것으로 이어졌고, 그러한 과정은 통일 초기에 단행된 제도 개혁을 통하여 서독으로부터 유입, 이식된 여러 노동시장 제도의 기제들을 수단으로 하여 최대한 고용의 손실을 막고 사회적 가치의 존중을 추구했다. 이는 ‘노동시장의 사회통합지향적 형성(social-integration-oriented formation of labor markets)’ 과정이라고 이해될 수 있는 그러한 과정이 단순히 중앙정부의 명령에 의해서가 아니라 다양한 이해당사자들과 지역의 행위자들이 참여하고 상호작용을 하면서 풀어나간 과정으로, 그 과정에서 일종의 ‘전환 거버넌스(transition

governance)’의 구축을 매개하였다.

구동독지역의 산업영역에 종사하고 있던 근로자들은 통일 초기 그들에게 적용된 정책적 수단에 따라 크게 여섯 가지의 다른 길들을 갔다고 볼 수 있다. 첫째는 많은 인력들이 그들이 그동안 근무해 왔던 부문을 살려서 계속해서 근무할 수 있었는데, 그러면서 이른바 ‘조업단축(Kurzarbeit)’을 통하여 고용유지와 비용절감이 결합되었다. 둘째는 향상훈련(Weiterbildung) 내지 전환훈련(Umschulung)을 받고 새로운 숙련의 기회를 얻은 경우였다. 셋째는 이른바 공공근로를 통한 고용창출조치(ABM)라고 칭하여진바, 재훈련을 통하여 주로 공공부문 일자리들로 유도되어 노동시장에 잔류하게 된 경우이다. 넷째는 만 54세 이상의 연령자들의 경우 조기퇴직을 하면서 정부로부터 일정한 지원금을 한시적으로 제공받으며 노동시장에서 퇴장했다. 다섯째는 일정한 퇴직보상금(Abfindung)을 수령하고 스스로 알아서 생계를 찾아 나서게 된 경우이다. 마지막 여섯째는 결국 노동시장에서의 전망을 찾지 못하고 실업자가 되어 장기적으로 실업보조금과 사회부조에 의탁하여 살아가게 된 경우이다. 이 가운데 마지막 두 경우를 제외하고 네 가지 정책은 매우 유용한 노동시장적 수단이었으며, 전반적으로 사회통합적 노동시장 형성을 지향하는 수단의 요소들을 이루었다. 신탁청과 연방고용청이 위와 같은 노동시장정책을 실행하는 의사결정과정은 정부의 독단적인 방식이 아니라 노동조합의 참여가 동반된 것이었다. 나아가 그러한 참여적인 정책실행의 과정은 기업현장들로도 이어졌는데, 그것은 주요 업체들에 근로자 이해대표체인 종업원평의회(Betriebsrat)가 새롭게 자리를 잡아 기업 내에서의 고용조정 과정에 참여하여 인력의 재구조화에 영향력을 행사하였다.

그러한 거시적 양상은 미시적인 개별기업 사례들을 통해서 분화되어 실현되어 갔다. 에코슈탈의 경우, 철강산업이라고 하는 특성에 더하여 주정부의 노력, 그리고 금속노조의 적극적 노력 및 종업원평의회 신속한 형성 등의 배경하에서 고용조정이 보다 사회통합지향적으로 이루어졌고, 그 과정에서 지역시민사회와의 연대가 활발히 이

루어졌다. 로이나에서도 종업원평의회가 형성되었지만, 상대적으로 많은 인원이 정리해고가 되었다. 이는 화학산업이라고 하는 산업특성상 유희인력이 더욱더 과다했을 수 있고, 당시 주정부의 성격상의 한계, 그리고 화학산업분야 노동조합 역량의 한계 등으로 인하여 상대적으로 사회통합적인 인력조정으로 나아가지 못한 것으로 보인다.

구동독지역의 산업구조조정 과정에서 노동시장을 사회통합적이고 참여와 소통존중적인 요인을 결합시켜 재구조화시킨 것은 비용과 투자라고 하는 동전의 양면으로 바라보면서 학습되어야 할 필요가 있다. 거시적으로 수립된 정책은 지역정치의 성격, 기업수준 행위자들의 역량과 의지 등에 따라 현실에서 상이한 결과를 초래할 수 있다. 그러한 의미에서 통일 이후 노동시장정책은 이후 어떠한 노사관계를 형성시켜 갈 것인가와 관련해서도 중요한 함의를 지닌다.

제 1 장 서 론

본 연구는 1990년 통일 이후 독일 노동시장 통합에 대해서 살펴본 것이다. 우리에게 통일은 시대적 화두이고 머지않은 미래에 다가올 현실이다. 최근 정부가 ‘통일 대박’이라는 단어를 사용하면서 통일구상을 공식적으로 언급한 후,¹⁾ 통일에 대한 기대감은 증폭되고 있다. 그러나 우리가 통일을 막연한 희망이나 당위로만 받아들일 경우, 통일을 통한 도약을 기대하기 곤란할 것이다. 어느 날 갑자기 찾아올 통일에 대비해서 각 부문별로 통일 이후 벌어질 상황에 대해서 보다 구체적인 성찰이 필요하다. 본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하였다.

독일은 우리와 같은 분단국가로 지내다가 동독 사회주의의 급속한 붕괴와 함께 통일을 맞이하게 되었다. 동독은 갑작스러운 통일과정을 통하여 자본주의 국가인 서독에 통합되었다는 점에서 여타의 체제전환 국가와는 다른 특수성을 가진다. 즉 소비에트연방에서 독립하여 독자적으로 체제전환을 한 동구권 국가들은 비록 사회주의 경제를 탈피하였다고 할지라도, 자본주의 원칙을 여과 없이 전적으로 받아들이지는 않았다는 점에서 동독의 상황과 다르다. 또한 홍콩은 자본주의에서 사회주의로 체제변환이 이루어졌지만 이 과정이 상당한 경과기간을 두고 이루어졌다는 점에서 동독의 상황과 다르다. 앞으로 우리가 어떤 방식으로 통일을 달성할지에 대해서는 알 수 없지만, 대체로 남한의 체제로 흡수되는 형태의

1) 2014년 1월 대통령 신년 기자회견, 2014년 3월 독일 드레스덴 구상 등.

통일을 상정하곤 한다. 이 경우 우리의 통일은 경제의 붕괴와 함께 짧은 시간에 흡수통일이 일어난 독일통일의 사례에 가까울 가능성이 높다. 따라서 통일 이후 독일이 처한 노동시장의 문제와 그 대처방식을 살펴보는 것은 앞으로 통일을 맞이하게 될 우리에게 중요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

통일 이후 독일의 노동시장 통합과정은 분단 후 40년 이상 사회주의 체제에서 살던 사람들이 자본주의 체제로 통합되는 과정이라고 볼 수 있을 것이다. 이 과정에서 독일 경제는 약 10년 동안의 침체기를 거쳤으며, 노동, 복지, 보건의료, 교육, 문화 등 여러 방면에서 수많은 사회문제에 봉착하였다. 본 연구가 주목하고 있는 노동시장의 측면에서 보면, 통일독일이 당면한 사회문제 중 가장 심각한 것은 일자리의 부족 문제일 것이다 (황규성, 2011: 17). 그간 실업의 개념이 없고 국가가 일자리를 지정해 주던 사회주의 체제에서 살던 동독 사람들은 수요공급의 원칙이 지배하는 자본주의 시장원칙을 받아들여야만 했고, 이 과정에서 대량실업이 발생하게 되었다. 노동시장 측면에서 보면 통일독일의 사회정책은 대량실업을 극복하는 정책으로 규정지을 수 있을 것이다.

본 연구에서는 독일통일 이후 노동시장 통합에 대해서 각 산업부문별 현황과 사회정책에 대해서 구체적으로 살펴보고 한국에의 함의를 얻고자 한다. 제2장에서는 통일 이후 나타난 노동관련 법제의 변화와 전체적인 노동시장 지표와 실업대책에 대해서 살펴보았다. 제3장에서는 농업 부문의 구조개편과 노동시장정책, 제4장에서는 서비스업 부문 구조개편과 노동시장정책, 제5장에서는 제조업 부문 구조개편과 노동시장정책을 살펴 보았다. 그리고 마지막으로 제6장에서는 위의 연구내용에 기초해서 한국에 대한 함의를 정리하였다.

제 2 장 독일통일과 노동

제1절 통일과 노동시장 법제의 변화

1. 통일과정과 노동시장 법제

1989년 여름부터 표출되기 시작한 동독의 위기는 1990년에 이르면 정치, 경제, 사회 전 분야에 파급되었다. 호네커가 물러나고 크렌츠를 거쳐 성립된 모드로(Hans Modrow) 정부 시기에는 이미 민주화와 시장요소의 도입이 근본이념으로 자리 잡았고(Ritter, 2006: 175), 노동시장 관련 법제 역시 정비되어 나갔다.

1990년 2월 초에는 ‘직업 소개 기간 중 국민에 대한 국가 지원 및 기업의 보상에 관하여’, ‘직업활동 보장을 위한 재훈련’, ‘동독에서 사회적 시장 경제로의 이행 조건하에서 노동권을 보장하기 위한 노동성의 과제를 재편하기 위한 조치’ 등이 마련되었다(Ritter, 2006: 181). 이런 법제의 정비는 사회주의에서 존재하지 않는 것으로 받아들였던 실업이 현실화되는 상황에 대비하는 조치였다.

그러나 동독에서 취해진 노동시장 법제의 정비과정이 일관성 있게 시장 경제 도입으로 나아가지는 않았다. 1990년 3월 7일 동독 인민회의의 마지막 회기에서 채택된 사회헌장(Sozialcharta)에서는 노동권, 즉 국가가 일자

리를 보장해야 한다는 규정이 포함되어 있었다(Schmid & Oschmiansky, 2007: 452). 하지만 사회주의적 색채가 강하게 반영되었던 사회현상은 실현되기 어려웠다.

동독지역에서 노동시장 법제가 정비되는 과정은 다른 분야와 마찬가지로 동서독 사이의 협상에서 본격적으로 진행되었다. 1990년 5월 18일 동서독 사이에 맺어진 국가조약(Staatsvertrag)²⁾은 1조에서 서독 마르크가 7월 1일부터 단일 통화권의 화폐로 유효하고, 경제통합의 기초가 사회적 시장경제이며, 사회통합은 사회적 시장경제에 상응하는 노동법 및 사회보장 체계를 통해 결정된다고 밝혔다. 서독의 사회경제 체제를 동독에 도입한다는 것이 핵심내용이었고, 따라서 노동시장 법제 역시 서독의 「고용촉진법」³⁾을 기준으로 재편되어야 했다. 국가조약 19조(“실업보험 및 고용 촉진”)는 “독일민주공화국(동독)은 독일연방공화국(서독)의 「고용촉진법」 규정에 상응하는 고용 촉진을 포함해 실업보험 체제를 도입한다. 이 경우 직업교육 및 향상훈련과 같은 적극적 노동시장정책의 조치들이 특별한 의미를 갖는다. 여성 및 장애인의 입장이 고려된다. 이행기에 독일민주공화국의 특수성이 고려된다. 양 당사국 정부는 고용 촉진을 포함해 실업보험을 건설하는 데 긴밀히 협력한다”라고 규정하고 있다. 다른 사회정책 영역과 유사하게 고용정책에서도 서독 정책의 이식이 규정된 것이다(황규성, 2011: 95).

동독에서 서독의 사회적 시장경제를 받아들일 것에 합의한 이후 동독 정부는 이에 상응하는 노동시장 법제를 입법화했다. 1990년 6월 22일에는 서독과 유사한 「고용촉진법」이 제정되어 7월 1일부터 발효되었다. 하지

2) 이 조약의 공식명칭은 “독일연방공화국과 독일민주공화국 간 통화·경제 및 사회 통합 창출에 관한 조약(Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik)”이다.

3) 서독의 고용촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)은 1927년에 제정된 ‘고용알선 및 실업보험에 관한 법률’을 대체하여 1969년에 제정되었다. 제정 당시에는 완전고용과 경제적 구조전환 지원을 목표로 설정했으며, 실업급여와 실업부조 등 소극적 노동시장정책과 직업알선, 단축조업수당, 직업훈련, 직접적 일자리 창출 등 적극적 노동시장정책을 포괄했다. 통일될 당시 독일 노동시장정책의 근간을 이루는 법제로서 1997년까지 존속했다.

만 서독과는 차이가 있었다. 기업의 이행기에 해고를 금지한다거나 병가 시 6주간 순임금의 100%를 지급한다는 조항은 서독보다 노동자에게 유리한 조항이었다. 단축조업수당의 경우에도 서독과 달리 사업장이 유지되기 어려운 경우와 실제로 일을 하지 않는 경우에도 지급이 가능했다. 또한 단축 조업 시 직업훈련에 참가할 수 있었는데, 그 취지는 사용자에 결정 이전에 부담을 지우지 않고 숙고 기간을 부여한다는 것이었다(황규성, 2011: 96).

국가조약 체결도 잠시, 동서독은 곧바로 통일을 위한 법제 정비과정에 돌입했다. 동서독의 통일조약(Einigungsvertrag)⁴⁾ 협상에서 노동시장분야 가운데 가장 주목된 부분은 적극적 노동시장정책이었다. 노동시장 제도나 실업보험과 같은 영역에서는 서독의 법률을 변형해 동독에 이식하고, 적용의 예외 기간을 설정하거나 통일독일의 입법자에게 넘기는 등 미세한 부분을 조율하거나 민감한 사안을 회피하는 방식으로 처리되었다면, 적극적 노동시장정책 영역에서는 서독의 「고용촉진법」을 개정해 동독지역에 대한 특별규정을 마련하는 데에까지 이르렀다. 통일조약의 부록 I 8장 E분야에서는 249b조부터 249e조를 도입해 「고용촉진법」이 동독지역에 적용되는 경우 특별규정을 두고 있다(황규성, 2011: 97).

「고용촉진법」의 동독지역에 대한 특별규정은 다음과 같다. 249b조는 동독이 1990년 6월 22일에 제정한 「고용촉진법」에 따라 실업급여, 단축조업수당, 실업부조의 수급권을 가진 자는 통일독일 「고용촉진법」에 의한 수급권자로 인정했다. 통일조약 부록 II 8장 E분야에는 동독 「고용촉진법」 가운데 단축조업수당에 관한 규정이 계속 효력을 갖는다고 규정했다. 249c조는 고용창출조치, 직업훈련, 실업급여 등 「고용촉진법」에서 규정한 각 프로그램들이 동독지역에서 적용될 때 자격요건이나 급여 산정 방식 등에 관한 특별규정을 담았다. 「고용촉진법」 91조에서 연방 평균 실업률의 30%를 상회하는 지역에서 시행할 수 있도록 되어 있었던 고용창출조

4) 이 조약의 공식명칭은 “독일연방공화국과 독일민주공화국 간 통일독일 성립에 관한 조약(Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands, Einigungsvertrag)”이다.

치는 특별규정으로 1991년 6월 30일까지는 연방 평균 실업률이 아니라 서독지역 평균 실업률의 30%를 넘는 지역으로 규정해 적용 대상을 확대했다. 동독 실업률이 서독보다 높을 것을 예상하고 마련한 특별규정이다. 249d조는 직업훈련 조치의 적용 요건을 서독지역보다 완화하는 조항들, 약천후 수당의 지급 요건을 완화하는 조항들, 다른 사회보험과의 관계를 다룬 특별규정들을 담았다. 특히 서독에서는 해고 통지가 있거나 파산 절차가 개시되어야 직업향상훈련을 적용할 수 있으나, 동독지역에서는 실업 상태에 이르지 않고 단지 해고 위험에 처해 있을 경우에도 적용할 수 있도록 규정했다. 249e조는 조기퇴직을 규정했다. 서독에서는 ‘조기퇴직 지원금’이라는 용어가 사용되었지만 통일조약은 ‘고령자 퇴직전환 지원금’이라는 이름으로 동독지역에서 조기퇴직제도를 규정했다. 서독에서 58세였던 적용 연령을 동독지역에서는 57세로 낮추는 등 조기퇴직 적용 요건을 서독지역보다 완화한다는 내용이 포함되어 있다(황규성, 2011: 97~98).

2. 통일 이후 노동시장법제

1990년 10월 3일, 독일이 통일된 이후 노동시장 법제도 몇 가지 변화를 겪었다. 1992년 12월 18일에는 「고용촉진법」 10차 개정이 있었다. 이 개정을 통해 노동시장정책 수단별로 다음과 같이 바뀌었다. 첫째, 직업훈련 분야에서 통일조약에 규정된, 적용 대상에 관한 지역 실업률 특별규정이 1991년 6월 30일까지 효력을 발휘하도록 되어 있었는데, 1992년으로 한 차례 연장되었고 이는 다시 1995년까지 연장되었다. 대기 기간을 도입해 몇 가지 직업훈련 프로그램에 연이어 참가하는 것을 제한하고, 현장 훈련 지원금도 단체협약이나 해당 지역 임금수준의 50%에서 30%로 축소했다. 둘째, 통일조약에서 1991년 말로 한정되었던 퇴직전환금에 관한 특별규정은 노동부의 시행령으로 1992년 말까지 연장되었으나, 그 이상 추가적인 효력 연장을 규정하지 않음으로써 동서독 지역 간 적용 요건과 내용을 동일하게 했다. 셋째, 단축조업수당에 관한 동독지역 특별규정은 통일조약에서 1991년 6월 30일까지 적용되도록 규정되었으나 1991년 12월 30일

까지 연장된 이후 추가적인 효력 연장은 없었다. 따라서 「고용촉진법」 10차 개정안에는 단축조업수당에 관한 규정이 담기지 않았다. 마지막으로 통일조약의 직접적 고용창출에 관한 동독지역 특별규정은 1991년 12월 31일까지로 규정되었지만 1991년 초에 한 차례 연장되어 1992년까지 적용된 것을 끝으로 효력이 중지되었다. 10차 개정안에는 「고용촉진법」 249h조가 도입되어 동독지역에 환경분야에서 새로운 고용창출 프로그램을, 이른바 ‘생산적 고용 촉진’이라는 이름으로 1993년부터 1997년까지 시행하도록 했다.

「고용촉진법」 10차 개정은 통일 국면에서 구사된 노동시장정책 수단들의 세부조정이 핵심이었다. 직업훈련, 퇴직전환금, 단축조업수당, 생산적 고용촉진 프로그램 등 정책수단들 사이의 미세한 조정을 통해 동서독 사이의 차이를 좁혀나갔다. 반대로 서독지역에서는 시행되지 않은 직접적 일자리 정책이 ‘생산적 고용촉진’이라는 이름으로 동독지역에 시행할 수 있도록 법률근거를 마련함으로써 적극적 노동시장정책의 프로그램을 추가했다. 이는 당시까지도 동독지역에서 실업이 심각한 상태로 남아 있었다는 현실을 반영하기도 한다.

1993년 12월 10일에 통과되고 1994년 1월 1일에 발효된 일련의 절감정책 패키지(일명 절감, 공고화 및 성장 프로그램)는 재정 상황을 근거로 「고용촉진법」의 소득 대체 급여(실업급여, 실업부조, 단축조업수당, 편입수당, 약천후 수당)를 3%포인트씩 삭감했다. 그러나 이런 삭감은 단지 노동시장정책에 국한된 것이 아니라 공공부조를 포함하고 있었고, 적극적 노동시장정책이 아니라 소득 대체 급여를 조정했다는 점에서 변화의 폭과 정도가 심한 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 재정에 대한 접근이 확장에서 축소로 전환되었다는 점은 주목할 만한 변화에 해당한다.

1994년 8월 1일부터는 「고용촉진법」이 다시 개정되어 연방고용청의 직업 알선 독점권을 폐지해 민간에서 취업알선업을 영위할 수 있게 했다. 법의 249h조는 국가조약 및 통일조약에서 나타나지 않았던 사업이 「고용촉진법」 10차 개정으로 새로이 규정된 이후 1994년부터 서독지역에도 적용되면서 통독 후 동독지역을 대상으로 집행되었던 정책이 서독지역으로 확대된 사례 가운데 하나다(황규성, 2011: 128~138).

그 이후 「고용촉진법」은 법률 통합 과정에서 1998년에 『사회법전 III권』으로 편입되었다. 2000년대 초반에는 독일 노동시장 법제에 획기적인 전환을 가져온 것으로 널리 알려진 하르츠(Hartz)개혁이 단행되었다.

3. 노동시장법제의 특징

독일의 통일과정에서 노동시장 법제가 정비되는 과정을 요약하면 동독의 사회적 시장경제 도입 합의 → 동독의 노동시장 법제 자체 입법 → 동서독의 국가조약 합의 → 동독 고용촉진법 제정 → 통일조약 체결 → 서독법제의 동독지역 확대적용의 순서를 밟았다. 이 과정을 되짚어 보면 무엇보다 동독이 자체적으로 사회적 시장경제를 받아들이면서 법제를 정비해나갔고, 동서독 간 조약을 통해 마침표를 찍었다는 특징이 나타난다. 또한 서독의 고용촉진법을 근간으로 하되, 동독의 노동시장 사정을 고려해 특별규정을 두었다는 점도 눈에 띈다.

노동시장 법제 정비과정의 이면에는 국가의 적극적 역할에 대한 사회적 합의가 자리 잡고 있었다. 당시 서독 정부는 국가의 역할을 강조하는 케인스주의적인 정책과는 거리를 두고 있었지만 통일 국면에 대처하기 위해 노동시장정책의 범위를 확대했다. 이를 두고 “탐탁지 않은 통일 케인스주의”라고 주장하기도 한다(Beyme, 1994: 265). 통일 당시에는 시장은 통일 과정을 위협하는 결과를 낳을 수도 있다는 인식이 경제 및 노동시장적 적응 과정의 규율 원리로 기능했다. 즉 노동시장정책 영역의 중요한 행위자는 경제 현상에 개입할뿐더러 그 경제 현상을 규율하는 적극적인 국가를 요구하는 데에 합의했다는 것이다(Heinelt & Weck, 1998: 125).

통일과정에서 합의된 노동시장정책에 대한 기본접근은 얼마간 지속되었지만 그리 오래가지는 않았다. 1993년에 단행된 삭감 조치는 통일 상황에 대한 응급처방 국면을 지나면서 일종의 정상적인 상태로 돌아가려는 움직임에 해당한다. 그럼에도 불구하고 서독에서는 없었던 ‘공공근로를 통한 고용창출’ 조치가 동독지역에서 적용되었다 다시 서독에서도 시행하도록 법률이 변화되었다는 점은 주목할 만하다. 즉 독일통일의 기본 특징은 서독의 제도를 동독지역에 이식하는 것이었지만, 통일은 단순한 이식

에 그치지 않고 노동시장 법제가 새롭게 변화할 수 있는 동력을 제공했던 것이다.

통일과정과 통일 이후 노동시장 법제의 변화에서 찾을 수 있는 또 한 가지 특징은 일종의 실용주의적 접근이다. 노동시장정책은 다양한 입장과 이데올로기가 충돌할 수 있는 영역이다. 시장의 기능을 우선시하든, 국가의 역할을 강조하든 정책은 일정한 가치관을 기반으로 한다. 하지만 독일통일의 노동시장 법제에서는 이 같은 이념과 가치관보다는 실업문제에 대한 적극적 대처라는 필요에 의해 목표와 상황에 유연하게 정책수단을 구사할 수 있도록 법률의 개정이 이루어져 왔다. 정책에 대한 실용주의적인 접근을 가능하게 했던 것은 통일 이후, 특히 통일 직후 동독지역에서 발생할, 또는 실제로 발생한 대량실업이었음은 물론이다.

제2절 체제전환 시기의 경제정책과 사회정책

구동독지역에서 통일이란 사회주의 체제에서 자본주의 체제로의 체제 전환을 의미한다. 생산시설의 국유화와 중앙집중적인 계획경제로 운영되던 사회주의 경제는 이제 시장원칙이 지배하는 자본주의 체제로 변화하게 되는 것이다. 이때 대부분의 국가에서는 우선 가격 및 국제교역의 자유화 정책을 시행하고, 거시경제적으로는 경기회복과 물가 억제를 위한 거시경제정책을 시행하게 된다(이종원, 2003). 체제전환 국가들은 초기에 상당기간 동안 경제적 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 이는 중앙집중식 계획경제가 철폐됨에 따라서 관리업무의 공백이 발생하고 관리능력이 상실되기 때문이기도 하고, 국유기업의 사유화 과정이 순조롭지 못하거나 사유화 이후 이를 경영할 능력을 가진 사람이 부족한 등의 문제 때문이기도 하다.

통일 이후 독일의 주요 경제지표를 살펴보면, 체제전환 초기 실업이 급격히 늘어나고 물가가 급격히 상승되며 경제성장률이 낮아지는 등의 현상을 보인다. 특히 경상수지의 경우는 통일 이후 지속적으로 마이너스를 기록하고 있다.

〈표 2-1〉 동서독 통일과정에서의 주요 경제지표 추이

	경제성장률(실질)			실업률(연평균)			소비자물가 상승률			경상수지	
	전체	동독	서독	전체	동독	서독	전체	동독	서독	10억 달러	GDP 대비
1989		1.9	3.6	-	-	6.8	-	-	2.8	57.00	4.9
1990		-14.4	5.7	-	-	7.2	-	-	2.7	48.30	3.1
1991		-30.3	5.0	7.3	10.3	6.3	-	21.7	3.6	-17.67	-1.0
1992	2.2	7.8	1.8	8.5	16.1	6.6	5.1	13.5	4.0	-19.14	-1.0
1993	-1.2	5.8	-1.7	9.8	15.8	8.2	4.5	10.5	3.6	-13.87	-0.7
1994	2.7	8.5	2.4	10.6	16.0	9.2	2.7	3.7	2.7	-20.94	-1.0
1995	1.8	5.6	1.6	10.4	14.9	9.3	1.8	2.1	1.7	-18.98	-1.0
1996	1.4	2.0	1.4	11.5	16.7	10.1	1.5	2.2	1.4	-7.97	-0.6
1997	2.2	1.6	2.2	12.7	19.5	11.0	1.9	2.3	1.9	-2.84	-0.1
1998	2.0	0.7	2.3	12.3	19.5	10.5	0.9	1.1	1.0	-6.64	-0.3
1999	1.9	2.0	1.8	11.7	19.0	8.9	0.6	0.4	0.7	-17.94	-0.9
2000	2.9	1.0	3.3	10.7	18.8	8.7	2.0	1.7	1.9	-18.71	-1.0
2001	0.6	-0.1	0.6	10.3	18.9	8.3	2.3	2.9	2.5	3.82	0.2

자료: 이종원(2003), 『통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제: 대량 기업도산 및 실업 그리고 인구이동 문제를 중심으로』, 한국노동연구원, p.103.

통일 이후 독일은 금융정책적인 면에서는 1 대 1 화폐통합정책을 선택하였고 소득정책적인 면에서는 고임금 유지정책을 선택하였다. 동서독 화폐의 1 대 1 통합은 동독 화폐의 가치절상을 통해서 동독주민의 대량 이주를 방지하는 한편 동독 주민에게도 서독 수준의 삶을 약속하는 상징으로서 채택되었다. 또한 동서독의 삶의 수준을 동등하게 유지한다는 정책적 지향은 임금정책에서도 그대로 드러나서, 동독지역의 임금은 지속적으로 인상되었다. 정부는 1995년까지 구동독의 임금을 서독 수준으로 인상시킨다는 목표를 가지고 지속적으로 임금을 인상시켰다. 그러나 이러한 정책은 기업의 경쟁력에는 좋지 않은 결과를 초래한 것으로 드러난다. 1 대 1 화폐교환정책과 고임금 정책은 동독 기업의 경쟁력을 약화시켰고, 여기에 서독 제품 유입으로 인한 동독 제품에 대한 기피 및 코메콘(COMECON)의 붕괴로 인한 관로차단 등의 문제가 더해져서 동독 기업

〈표 2-2〉 동서독의 임금 및 생산성 비교(서독=100)

	1인당 GDP	단위노동비용 (GDP 기준)	생산성	임금
1991	31.3	150.6	34.6	47
1992	38.9	139.4	48.3	61
1993	47.7	128.0	59.5	68
1994	52.3	126.0	64.3	70
1995	55.4	119.7	65.1	73
1996	56.8	117.1	67.1	74
1997	56.7	115.7	67.7	74
1998	56.1	116.3	67.3	74
1999	61.2	116.3	67.9	74
2000	60.3	115.2	68.4	73
2001	60.6	112.3	70.1	73

자료: 이종원(2003), p.114에서 재구성.

은 대량도산의 길을 걷게 된다.

동독의 임금이 꾸준히 상승한 것은 사실이지만, 동독의 임금이 생산성보다 높이 상승한 시기는 통일 초기의 몇 년에 지나지 않았다. 통일 되던 해부터 1995년까지 임금은 생산성 증가율 이상으로 인상되었지만, 1996년부터 임금상승률은 생산성 증가율의 절반 정도의 수준으로 나타났다. 1990년대 초반은 비록 동독지역만큼 가파른 속도는 아닐지라도 서독지역 근로자의 임금상승률 또한 생산성 증가율보다 높은 속도로 올라갔음을 볼 수 있었다. 서독의 경우에도 1995년부터 임금상승률이 생산성 증가율보다 낮아지지만 그 정도는 훨씬 낮았다.

또한 독일 정부는 동서독 소득격차 축소를 목표로 지속적으로 재정지출을 하였다. 매년 구서독지역 GDP의 4% 이상의 자금을 동독지역으로 이전지출 하였다. 그러나 이러한 상당 규모의 공적지출은 주로 개인에게 귀속되는 것으로서, 기업의 생산성 향상에는 큰 도움이 되지 못한 것으로 나타난다.

공적이전지출의 목적별 사용을 보면 기업과 관련된 지원은 20% 정도

〈표 2-3〉 동서독 노동시장 비교

(단위: %)

	서 독		동 독	
	생산성 상승률	임금 상승률	생산성 상승률	임금 상승률
1992	-1.1	5.8	8.0	36.8
1993	0.2	2.8	10.8	15.6
1994	3.8	3.4	9.8	6.9
1995	3.0	3.6	5.1	6.7
1996	2.5	2.0	6.1	3.5
1997	3.6	1.7	5.6	2.9
1998	2.1	1.5	1.6	0.8

자료: 이종원(2003), p.114에서 재구성.

〈표 2-4〉 구동독지역에 대한 공적이전지출의 크기¹⁾

(단위: 10억 마르크)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
지출	중앙정부	75.1	90.0	115.7	115.9	136.7	136.7	129.6	130.8	140.0
	서유럽국가·공동체	5.3	5.7	10.3	13.5	11.2	11.3	11.6	11.5	11.6
	독일통일기금	31.0	24.0	15.0	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	사회보장제도(순) ²⁾	18.7	34.2	23.0	29.8	33.3	30.9	34.7	31.9	36.0
	EU	4.0	5.0	5.0	6.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0
	신탁관리청	8.8	13.7	23.0	23.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
수입	동독지역의 세수	33.0	39.1	41.4	45.2	46.8	48.2	47.8	48.6	50.6
총 이전지출		142.9	172.6	192.0	194.0	188.1	186.0	183.0	181.2	194.6
순 이전지출		109.9	133.5	150.6	148.8	141.3	137.7	135.1	132.6	144.0
서독GDP 중 비중 ³⁾		4.2	4.8	5.4	5.2	4.7	4.5	4.4	4.1	4.4

주: 1) 특별충당금, 채무변제를 위한 지출과 융자는 제외.

2) 연방정부와 주정부의 기여분 제외.

3) 베를린은 제외.

자료: Institut für Wirtschaftsforschung Halle and OECD.

Wurzel, E.(2001), "The Economic Integration of Germany's New Länder," OECD Economics Department Working Papers No. 307, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/777416102672>에서 재구성.

에 불과하고, 주로 개인 혹은 가족의 사회보장을 위한 지원에 사용되었다. 더불어 이전지출의 재원을 보면 초기에는 통일기금에서 지출이 이루어졌지만, 1995년 이후는 사회보장제도에서 이루어지는 지출의 규모가 상당했다. 이렇게 사회보장제도의 역할이 큰 이전지출 구조는 기업의 노동비용을 증가시키고, 결국 기업의 경쟁력에 부정적인 영향을 미치게 되었다.

독일 정부가 고임금 정책과 대규모 재정지원 정책을 사용하게 된 주요 목적은 동독에서 서독으로의 이주를 줄여서 사회를 안정화시키기 위한 것이었다. 동서독 주민 이주상황을 보면 통일 직전인 1989년과 통일 원년인 1990년에 대규모 탈동독이 있었지만 통일 2년 뒤인 1992년부터는 동독에서 서독으로의 순이주가 10만 명 미만으로 낮아지는 것을 볼 수 있다. 이는 통일독일의 사회정책이 생산성이나 기업 경쟁력에는 부정적 영향을 미친 면이 있다고 할지라도, 대규모 이주를 방지하여 사회의 안정을 유지하는 데는 도움을 주었다고 해석할 수 있을 것이다.

통일 이후 주민 이주상황을 보면 동독지역에서 서독지역으로의 이주만 있는 것이 아니라, 서독지역에서 동독지역으로의 이주도 발견할 수 있다. 동서독 이주자의 특성을 능력수준별로 살펴보았다. 동독지역에서 서독지역으로 이주한 사람들은 상대적으로 낮은 능력을 가진 사람들이고, 서독

〈표 2-5〉 구동독지역에 대한 이전지출의 기능별 비중

(단위: %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
기업 친화 기반시설	12.4	9.9	8.6	10.1	13.0	13.3	13.2	12.9	12.6
기업 지원	2.5	4.7	7.6	7.5	8.0	7.0	6.3	6.4	5.8
사회적 목적	45.4	54.1	54.3	54.4	49.5	49.7	49.7	49.1	51.4
용도를 정하지 않음	28.0	22.3	20.0	19.5	23.5	24.6	25.0	25.8	24.5
기타	11.7	9.0	9.3	8.4	6.0	5.4	5.8	5.8	5.7
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 특별충당금, 채무변제를 위한 지출과 용자는 제외.

자료: Institut für Wirtschaftsforschung Halle and OECD.

Wurzel, E.(2001), "The Economic Integration of Germany's New Länder," OECD Economics Department Working Papers No. 307, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/777416102672>에서 재구성.

〈표 2-6〉 동서독 지역 간 주민 이주 추이

(단위: 천 명)

	동독→서독	서독→동독	동독→서독 순이주
1989	388	5	383
1990	395	36	359
1991	249	80	169
1992	199	111	88
1993	172	119	53
1994	163	136	27
1995	168	143	25
1996	166	152	14
1997	168	157	10
1998	182	152	31
1999	196	152	44
2000	215	153	62
전 체	2,661	1,396	1,265

자료: Institute der deutschen Wirtschaft Köln(Various years), *Deutschland in Zahlen*, Köln. 이종원(2003), p.115에서 재구성.

지역에서 동독지역으로 이주한 사람들은 높은 능력을 가진 사람들이 많았다. 즉 교육·기술수준이 낮은 저임근로자의 경우 구동독지역에서 일자리를 찾지 못하고 서독지역으로 와서 일하는 경우가 상대적으로 많았다. 반면 자격수준이 높은 근로자의 경우는 서독지역에서 동독지역으로 와서 일하는 경우가 더 많았다. 이는 동독에 일자리가 부족하지만, 지위나 보수가 높은 양질의 일자리의 상당수는 서독에서 온 사람들이 차지하였다고 해석할 수 있을 것이다.

미시경제정책적인 면에서 대량실업의 발생을 초래한 정책은 미흡한 노동시장정책, 시장경제제도에 대한 적응 부족, 잘못된 사유화 정책의 세가지를 꼽을 수 있다(이종원, 2003). 노동시장정책에 대해서는 다음 절에서 보다 구체적으로 다룰 예정이므로, 여기에서는 사유화정책을 중심으로 살펴본다. 구동독은 신탁관리청이 직접매각을 주도하는 방식으로 사유화가 진행되었다. 신탁청은 동독의 국유기업을 매각함으로써 통일비용

〈표 2-7〉 자격수준에 따른 독일 내 이주 실태(1992~97)

자격수준		구동독 → 구서독		구서독 → 구동독		구서독지역으로 순이주자 (1,000명당 인원)
		1,000명당 인원	비율(%)	1,000명당 인원	비율(%)	
중등교육	낮음	91	23.0	74	19.2	17
	중간	212	53.3	176	45.4	37
	높음	94	23.7	137	35.4	-43
	전체	397	100.0	387	100.0	11
직업/ 대학교육	낮음	82	20.3	66	16.8	16
	중간	274	68.3	250	63.7	24
	높음	46	11.4	77	19.5	-31
	전체	402	100.0	393	100.0	9

주: 인원수는 GSEOP으로부터 추정된 것임.

자료: Wurzel, E.(2001), "The Economic Integration of Germany's New Länder," OECD Economics Department Working Papers No.307, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/777416102672>에서 재구성.

을 충당하고자 매각 중심의 상업화를 추진하였다. 그러나 매각수입이 극도로 저조해서 국영기업의 매각을 통한 통일비용 충당은 이루어지지 않았고, 사유화 정책은 오히려 신탁청에 재정적 부담을 주게 되었다. 이러한 상황이 발생한 이유는 민영화 시작 이전 동독 기업의 가치에 대한 추산 자체가 잘못되었기 때문이었다. 정연택(1998: 26)에 의하면, 독일은 민영화 시작 이전 동독 기업들이 약 6,000억 DM의 가치를 가질 것으로 예측했지만, 이후 확인된 바에 의하면 서류상으로 약 3,000억 DM의 부채가 있었다고 한다. 이는 동독 기업이 이윤은 국가에 전달하고, 새로운 투자는 채무형식으로 국가로부터 조달받는 방식으로 운영되었기 때문이라고 한다. 국영기업의 전환은 1994년 말까지 진행되었지만 신탁관리청의 채무총액은 오히려 지속적으로 늘어났다.

또한 독일 정부는 사유화에 원상회복 원칙을 도입하였는데, 이 경우 소유관계가 불확실하거나 소유관계가 정리되지 않은 경우 투자를 할 수 없었다. 이는 민영화를 통한 기업정상화에 시간적 지체를 가져옴으로써 사유화가 곧 경제발전으로 가시화되는 데 어려움을 주었다.

〈표 2-8〉 신탁관리청에 의한 기업전환

	1991년 말	1992년 말	1993년 말	1994년 말
전체 신탁관리청 관리기업	10,663	11,787	12,246	12,354
1994년 말 기준 신탁청 관리기업	12,354	12,354	12,354	12,354
신탁관리청 소유기업	7,502	3,143	1,059	192
전환기업	4,852	9,212	11,295	12,162
민영화	3,315	5,456	6,180	6,546
재민영화	527	1,189	1,573	1,588
지방자치단체 소유	145	319	261	265
다른 형태의 민영화	0	0	85	45
폐업·파산	865	2,249	3,196	3,718
판매로 인한 수입(10억 DM)	19.5	40.1	45.0	49.4
신탁관리청의 채무총액(10억 DM)	39.4	106.8	168.3	204.6

자료: 정연택(1998), p.27, p.28에서 재구성.

제3절 통일 이후 실업문제에 대한 대처

1. 통일과 대량실업의 발생

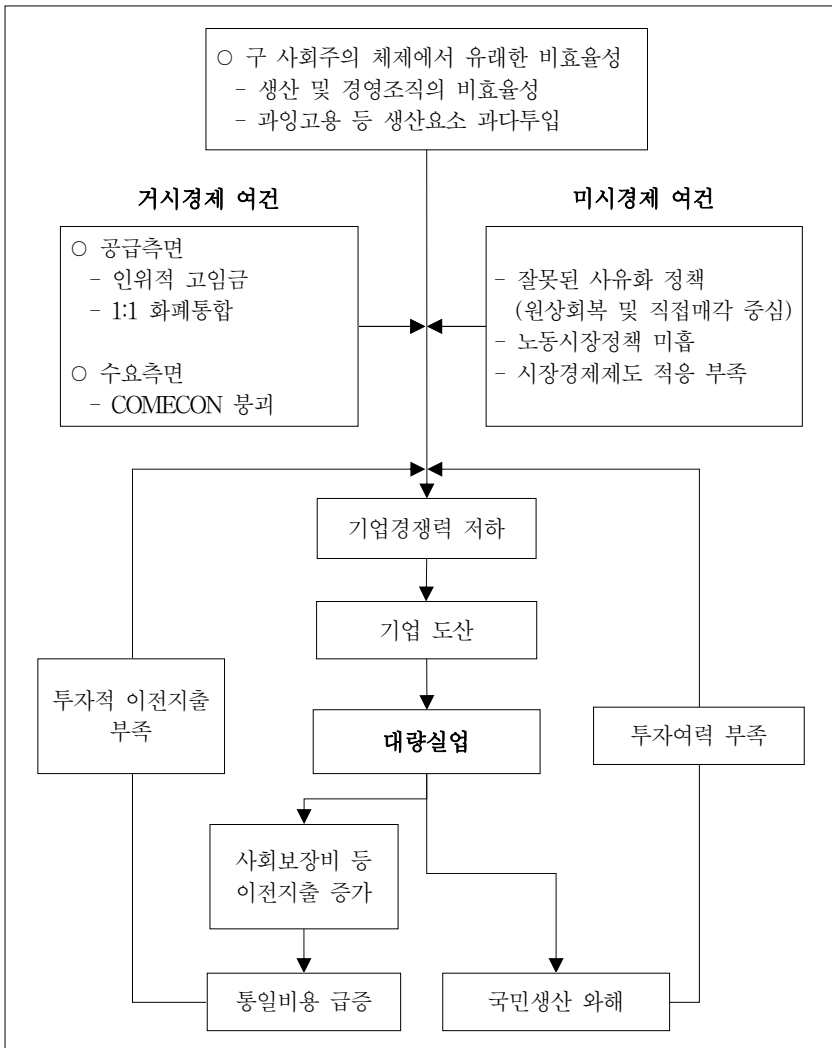
공식적으로 말하자면 사회주의 동독에서 실업자는 없었다. 모든 인민들은 본인의 적성과 능력에 맞추어서 국가가 지정해 주는 장소에서 노동을 제공했고, 그 대가로 임금을 받아서 생활해 왔다.⁵⁾ 그러나 이러한 상황을 자본주의적인 용어로 설명한다면 각 부문별로 노동자가 필요 이상으로 과대 공급되어 있는 상태를 의미한다.

또한 노동력의 할당뿐만 아니라 생산시설의 국유화로 인하여 생산 및 경영조직 내에서도 관료주의와 비효율성이 높았다. 이러한 구동독의 생산 및 노동시장은 통일 이후 대규모 실업사태에 직면하게 되었다.

5) 1989년 동독에서는 근로능력인구 중 경제활동자(학생과 직업훈련생 포함) 비율이 82.8%이다(정연택, 1998).

구동독지역에서 대규모 실업이 발생한 까닭은 노동시장이 과포화상태였을 뿐만 아니라 연이은 기업의 도산으로 일자리가 급속히 감소하였기 때문이다. 이종원(2003)은 구동독지역에서 대량실업이 발생하는 메커니즘을 [그림 2-1]과 같이 정리하고 있다. 이를 보면 구 사회주의 체제에서

(그림 2-1) 구동독의 체제전환 과정에서의 대량실업 발생 메커니즘



자료: 이종원(2003), 『통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제: 대량 기업도산 및 실업 그리고 인구이동 문제를 중심으로』, 한국노동연구원, p.103.

유리한 비효율성에 부적절하거나 미진했던 거시경제 정책과 미시경제 정책이 맞물리면서 기업의 경쟁력이 저하되고, 이는 결국 기업의 도산으로 귀결된다고 한다.

또한 기업의 대대적인 도산 등 생산기반의 와해는 일자리 상실로 인한 대량실업을 유발하고, 대량실업은 다시 사회보장비 지출 증가 등 통일비용의 증가를 초래하게 된다. 이러한 상황은 다시 투자여력 부족 및 민간의 기업에 대한 투자적 이전지출을 위축시키면서 기업의 경쟁력을 약화시키는 악순환의 고리를 낳게 된다는 것이다.

구동독지역은 극심한 실업과 일자리 부족을 겪었다. 통일 직전인 1989년 구동독지역의 취업자는 985.8만 명이었지만 1993년이 되면 취업자는 621.9만 명으로 363.9만 명이 감소하게 된다. 이는 1989년을 기준으로 할 때 약 37%의 노동력이 취업상태에서 실업급여·퇴직급여 수급자 또는 적극적 노동시장정책의 수혜자로 바뀌었다는 것을 의미한다. 민영화가 완료된 1994년 이후에도 취업자 수는 지속적으로 감소추세를 나타냈다.

노동시장정책이라는 면에서 독일통일을 바라보면, 통일은 이 350만여 명을 어떻게 관리하고 사회통합을 이루어낼 것인가의 문제가 될 수 있다. 과소고용자는 실업자와 노동시장정책의 수혜자를 더해서 만들어낸 개념으로서, 일자리가 충분하다면 취업상태에 있어야 할 사람이지만 실업상태이거나 정부의 노동시장정책의 수혜자로 있는 사람을 일컫는다. 만일 정부의 노동시장정책이 없었다면 이 과소고용자는 공식 실업자로 구분될 사람들이다. 통일 초기에는 대대적인 적극적 노동시장정책을 통해서 수치상의 실업률을 감소시키고자 하는 노력이 이루어졌다. 만일 노동시장정책이 없었다면 통일 초기 실업률은 40% 이상으로 나타났을 것이다.

민영화가 마무리되고 통일기금으로부터의 이전지출이 마감된 1995년부터 노동시장정책을 통한 실업자 감소노력은 점차 축소되었다. 노동시장정책 수혜자의 수는 1991년에 250만여 명으로 가장 많았고, 이후 해마다 지속적으로 감소해서 1998년에는 59만 명으로 나타났다. 실업자의 수는 1995년까지는 매년 110만 명 전후로 관리되고 있었지만, 노동시장정책 참여자가 60만 명 수준으로 급감한 1997년부터는 실업자의 수가 135만 명이 넘는 것으로 나타났다.

〈표 2-9〉 구동독지역의 노동시장정책 추이

(단위: 천 명, %)

	경제활동 인구	취업자	실업자 (A)	실업률	노동시장 정책 참여자 (B)	과소고용 자 (C=A+B)	과소고용 자 비율	실업률감소 효과 (%포인트)
1991	8,234	7,321	913	11.1	2,534	3,448	41.9	30.8
1992	7,557	6,387	1,170	15.5	2,053	3,224	42.7	27.2
1993	7,368	6,219	1,149	15.6	1,673	2,821	38.3	22.7
1994	7,472	6,330	1,142	15.3	1,283	2,425	32.5	17.2
1995	7,443	6,396	1,047	14.1	1,015	2,062	27.7	13.6
1996	7,436	6,267	1,169	15.7	803	1,972	26.5	10.8
1997	7,442	6,078	1,364	18.3	607	1,970	26.5	8.2
1998	7,430	6,055	1,375	18.5	595	1,970	26.5	8.0

주: 당해연도에 조기퇴직을 통해서 퇴직한 사람도 경제활동인구에 포함시켰음.
자료: 이종원(2003: 117)에서 재계산 및 재구성.

2. 노동시장정책의 추진

정부의 노동시장정책은 조기퇴직, 단축근로, 직업훈련, 정부일자리 정책 참여 등으로 나뉠 수 있다. 이 중 단축근로, 직업훈련, 정부일자리 정책 참여 등과 같이 노동시장 참여를 지속하도록 하는 정책은 적극적 노동시장정책으로 구분된다. 반면 노동시장에서 탈퇴하지만 경제적 어려움을 덜어주도록 하는 정책은 소극적 노동시장정책이라고 하는데, 여기에는 조기퇴직과 실업급여가 해당된다.

가. 단축근로수당

통일 초기 가장 강력하게 추진된 노동시장정책은 단축근로였다. 단축근로수당은 서독에 이미 있는 제도로서, 불황 등 경기적 요인으로 기업이 조업을 단축해야 하는 상황이 생겼을 경우 해고를 방지하여 고용안정을 이루기 위한 목적으로 사용되었다. 독일은 통일 당시 동독지역에 구조적

실업이 상당히 많이 발생할 것으로 예측하고, 구동독지역에서 화폐·경제 및 사회통합 후에 기업의 구조조정 또는 기업 조직의 변화가 있을 경우 단축근로수당을 지급하도록 규정을 변화시켰다. 이는 체제전환과정에서 발생하는 실업에 대처하기 위한 것으로서, 1991년 말까지 근로시간이 아예 없는 경우에도 지원되도록 하는 특별규정을 두었다(정연택, 1998). 특별규정을 통해서 기존에 제조업 중심으로 지급되던 단축근로수당은 건설업 및 서비스업까지 지급될 수 있도록 하였다. 또한 1991년까지 단축수당을 받으면서 직업훈련에 참여할 수 있도록 규정하였는데, 전체 단축근로자의 10% 정도가 이 연계사업에 참여했다고 한다(정연택, 1998).

단축근로수당의 급여액은 단축근로로 감소한 소득액의 60%를 지급하도록 되어 있었는데,⁶⁾ 이는 실업급여와 같은 수준이었다.

1991년 단축근로수당을 지급받은 사람은 118만여 명에 이르렀고, 이는 노동시장정책 참여자의 64%에 이르는 규모이다. 특별규정이 없어진 이후 단축근로자의 수는 1992년 23만여 명, 1993년 10만여 명 등으로 매년 급속히 감소해서 1998년에는 1만 명에 지나지 않게 되었다.

나. 조기퇴직제도

조기퇴직과 퇴직전환을 조기퇴직이라 칭하였다. 조기퇴직제도는 아직 퇴직연령이 되지 않은 고령 근로자가 퇴직할 경우 퇴직으로 인한 경제적 손실에 대해서 일정부분 보상을 해주는 제도로서, 고령 근로자의 퇴직을 촉진하는 제도이다. 조기퇴직제도는 중고령 근로자를 노동시장에서 탈퇴 시킴으로써 청년근로자의 노동시장 진입을 용이하게 한다는 목적을 가진 제도이다.

동독지역에서는 1990년 2월부터 조기퇴직을 실시할 수 있도록 하였고, 이 제도는 1990년 10월부터 1992년 12월까지 퇴직전환급여로 변경되어 지급되었다. 1990년 2월부터 10월까지 시행되었던 조기퇴직제도는 재원이 국가와 기업이 50%씩 부담하도록 하였지만, 이후 실시되었던 퇴직전환급여는 실업급여 수급기간 동안에는 연방고용청이 담당하고 그 이후

6) 아동이 있을 경우 이 지급액은 67%까지 증가한다.

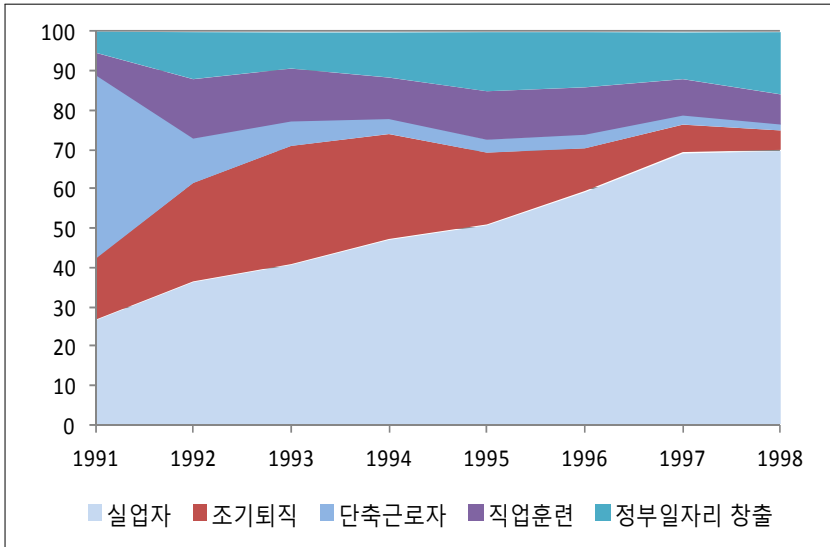
〈표 2-10〉 동독의 실업자와 노동시장정책 참여자 구성

(단위: 천 명, %)

	실업자		조기퇴직		단축근로자		직업훈련		고용창출 (ABM)		전체	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율	인원	비율
1991	672	26.5	398	15.7	1,188	46.9	144	5.7	134	5.3	2,534	100.0
1992	745	36.3	515	25.1	234	11.4	312	15.2	246	12.0	2,053	100.0
1993	681	40.7	504	30.1	107	6.4	226	13.5	154	9.2	1,673	100.0
1994	604	47.1	343	26.7	51	4.0	136	10.6	148	11.5	1,283	100.0
1995	516	50.8	186	18.3	35	3.4	126	12.4	153	15.1	1,015	100.0
1996	476	59.3	88	10.9	29	3.6	97	12.1	113	14.1	803	100.0
1997	420	69.2	42	7.0	15	2.5	56	9.3	72	11.9	607	100.0
1998	415	69.8	29	4.9	10	1.7	46	7.7	95	15.9	595	100.0

자료: 이종원(2003: 117)에서 재계산 및 재구성.

〔그림 2-2〕 실업자와 노동시장정책 참여자 구성비



의 비용에 대해서는 연방정부가 담당하도록 되어 있었다. 조기퇴직제도의 급여수준은 퇴직 전년도 평균임금의 70%이고, 수급기간은 5년까지였다.7) 퇴직급여의 수급조건은 55세 이상인 근로자로 실업 후 6개월 이전

에 실업자로 등록한 경우에 해당된다. 퇴직급여를 수급할 경우 수급기간이 실업급여보다 확연히 길고, 노동시장에 참여할 의사를 표시하지 않아도 급여가 지급된다는 점에서 차이가 있었다.

조기퇴직급여 수급자는 1991년 40만 명, 1992년과 1993년에는 50만 명 이상 되는 것으로 나타났으며, 1992년과 1993년에는 노동시장정책 수혜자의 50% 이상이 조기퇴직급여 수급자인 것으로 나타났다.

다. 직업훈련

독일에서 직업훈련 실시 여부를 결정하는 것은 사업주와 근로자 등 직접적인 경제주체이다. 따라서 고용촉진법에 의한 직업훈련은 근로자가 다른 방법으로는 직업훈련을 받을 수 없을 경우, 즉 실업의 ‘급박한’ 위험이 있을 경우에 대해서만 지원하도록 되어 있었다.

그러나 통일 후 동독지역의 근로자들은 새로운 상황에서 필요한 기술을 습득할 필요가 있었기 때문에, 직업훈련의 필요성은 높았다. 따라서 정부는 1995년 말까지 특별규정을 적용하여 동독지역 근로자의 직업훈련을 촉진하였다. 특별규정의 내용은 실업의 ‘급박한’ 위험이 없는 경우라 할지라도 생계비를 지원해 주는 직업훈련을 신청할 수 있도록 하였다. 또한 동독지역에 직업훈련기관이 부족할 것을 감안하여 대학, 전문대학, 직업훈련 유관기관 등 직업훈련을 실시할 수 있는 기관을 넓혔다. 직업훈련을 받을 경우 지원해 주는 생계비 수준은 순임금의 65%⁸⁾로서 실업수당보다 높았다.

이러한 제도적 보완조치를 통해서 1992년에는 30만 명 이상이 직업훈련을 받게 되었다. 그러나 이러한 조치는 직업훈련 후 취업률은 낮고, 오히려 지속적으로 훈련을 받아서 생계를 유지하는 사람이 생겨나는 등 부작용이 발생하게 되었다. 이에 정부는 1993년부터 직업훈련의 목적 적합성에 대한 검토를 강화하고, 훈련 보조금 지원에 대한 조건도 강화하고, 연속해서 훈련만 받을 수는 없도록 훈련을 받은 후 다른 훈련을 받는 데

7) 처음에는 남성은 3년간이었으나 곧 5년으로 연장되었다.

8) 아동이 있을 경우 73%.

에 ‘의무대기기간’을 도입하였다. 또한 1994년부터 생계비 수준은 실업수당과 같은 수준인 순임금의 60%⁹⁾로 감소되었다.

직업훈련에 참여한 근로자는 1992년 31만여 명으로 가장 높았고 이후 1993년 23만 명, 1994년 14만 명 등으로 감소추세를 나타냈고, 특별규정의 시한이 끝난 1996년 이후는 대폭 감소해서 1998년에는 5만 명에 미치지 못했다.

라. 공공근로를 통한 고용창출조치(ABM)

공공근로를 통한 고용창출조치(ABM)는 실업률이 높은 청년집단과 일반노동시장에서의 취업가능성이 낮은 장기실직자, 장애인 등 취약계층 근로자를 대상으로 실시된다. 공공근로를 통한 고용창출조치는 연방정부에서 재정지원을 받는 사업으로서, 임금은 해당 지역의 평균임금의 75%를 상한선으로 하였다.

통일 초기 독일 정부의 노동시장대책은 단축근로수당과 조기퇴직, 직업훈련 등을 강조해서 이루어졌지만, 한편으로는 공공근로를 통한 고용창출조치 또한 이 시기에 대대적으로 이루어졌다. 정부는 3만 명 이상이 참가하는 거대한 고용창출사업을 실시하였으며, 이 사업은 1992년 말 종료하였다. 이 사업을 주로 맡아서 수행한 단체는 ‘고용, 고용촉진 및 구조발전단체(Gesellschaft für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung : ABS-Gesellschaften)’였다. 이 단체는 1991년 지방자치단체, 비영리법인, 노동조합 등 다양한 단체가 모여서 고용창출사업과 직업훈련 등 노동시장정책 사업을 수행하기 위해서 만들어진 조직이다.

공공근로를 통한 고용창출조치는 단축근로수당과 조기퇴직에 대한 대대적인 지원이 종료된 1993년 이후에도 조건을 완화하여 지속적으로 강조되었다는 점이 다르다. 이는 일반노동시장에 취업해야 하는데 체제전환으로 어려움을 겪는 근로자에 대한 지원을 우선적으로 실시하고, 체제전환으로 인한 노동시장 혼란이 어느 정도 수습되었다고 판단한 1993년부터는 취약계층 근로자에 대한 정책이 우선되는 것으로 판단할 수 있다.

9) 아동이 있을 경우 67%.

독일 정부는 독일 전역을 대상으로 1993년 1월부터 공공근로를 통한 고용창출조치의 임금을 지역의 평균임금의 90%까지 지원할 수 있도록 변경하고, 평균보다 높은 실업률을 기록하는 지역의 특정 실업자들에게는 임금의 100%를 지원하도록 하였다.¹⁰⁾ 동독지역의 경우는 이에 더하여 보통사업에 대해서도 임금의 100%를 지원하도록 하였고, 사업주체에 대한 제한도 없었으며, 사업 참여자도 장기실직자로 제한하지 않았다. 즉 실직하고 있으며 근로할 의욕이 있는 사람이면 누구나 참여할 수 있도록 하였고, 어떤 사업주체이든지 실업자를 대상으로 사업을 할 의사가 있으면 지원하도록 하였다.

공공근로를 통한 고용창출조치는 고용창출로 연결되는 비율은 높지 않았다. 그러나 대대적인 공공근로를 통한 고용창출조치를 통해서 환경, 사회구조 개선, 경제구조 개선 등 그간 필요성을 느끼지만 자금부족으로 시행하지 못했던 사업을 실시하면서, 장기실업자에게 일자리를 제공하는 사업구조에 대한 평가는 호의적이었다. 따라서 공공근로를 통한 고용창출조치는 1994년부터 서독지역에도 규정이 적용되게 되었다.

〈표 2-11〉 노동시장정책 종료 후 상황

	실업	직업훈련	고용창출 (ABM)	고용	비경제활동 인구	전체
직업훈련	60.8	-	5.7	31.3	2.2	100.0
공공근로를 통한 고용창출조치	64.9	7.9	-	22.4	4.8	100.0

자료: 이종원(2003).

10) 임금의 100%를 지원받는 사업은 사회적으로 유용한 사업이지만 정부의 지원이 없이는 시작이 불가능한 사업에 한정되었다. 이는 한국의 사회적 일자리 사업과 유사한 내용으로 생각할 수 있다.

제 3 장

농업 부문 구조개편과 노동시장정책

제1절 동독의 농업과 고용

1. 동독 농업의 특징

동독 농업의 역사에 대한 시기구분은 논자마다 다양하게 이루어진다. 주요한 사건과 특징을 중심으로 1945~49년의 토지개혁, 1949~52/53년의 계급투쟁기, 1952~60년의 집단화, 1960~68년의 집중화, 1968~83년의 산업화로 나누기도 하고(Hohmann, 2000), 시기별로 1940년대는 토지개혁과 계급투쟁, 1950년대는 집단화, 1960년대는 산업화, 1970년대는 전문화, 1980년대는 경로수정으로 나누기도 한다(Schöne, 2005). 유사하게 1945년부터 1950년대 초의 토지개혁, 1952년부터 1960년까지의 집단화, 1960년대의 집중화, 1970~80년대의 산업화 및 전문화로 구별하기도 한다(Moeller, 1999). 저명한 사회사 학자 역시 1945/46년부터 1949년까지의 토지개혁, 1952년부터 1960년대 말까지 집단화, 1960년대 말 이후 집중화로 시기구분을 하고 있다(Wehler, 2008: 101~104). 동독 농업사는 토지개혁, 집단화, 산업화의 과정을 거쳤다는 데에 이견이 없다.

이렇듯 동독 농업의 역사는 다른 사회주의 국가들과 크게 다르지 않다. 그러나 동독 농업의 차별성은 국가가 토지의 소유권을 강제로 박탈하고

이를 집단농장에 편입시킨 것이 아니라 소유권은 유지한 채 집단농장에 출자하였다는 점이였다. 이에 따라 통일 당시 전체농지의 약 2/3에 달하는 420만ha가 법적으로 개인소유였다(김경량, 1995: 131).

집단화와 산업화 과정을 거치면서 국영농장(Volkseigene Güter : VEG)과 협동농장(Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften : LPG)이 농업조직의 지배적인 형태로 자리 잡았다. <표 3-1>에서 보듯 1989년 기준으로 국영농장과 협동농장은 경작면적의 90%를 차지했고 나머지는 교회와 개인이 경작하는 소규모 농장이었다. 국영농장은 협동농장보다 규모가 훨씬 커 농장당 경작면적은 9배에 이르렀다.

동독 농업의 주요 작물과 소비 현황을 살펴보면, 1989년 기준으로 곡물과 설탕의 식량자급률이 각각 83%와 79%로 약간 떨어질 뿐 감자, 쇠고기, 돼지고기, 가금류 등 육류는 100%를 넘어 적어도 식량의 생산과 소비에는 큰 문제가 없었다.

동서독 사이 농업구조의 차이는 <표 3-3>에서 파악할 수 있다. 이 중에서 통일 이후 농업의 구조개편과 노동시장에서 중요한 영향을 끼치게 되는 것은 영농의 형태와 고용규모다. 경중농장의 평균규모는 동독이 1,300ha인 반면 서독은 18.3ha에 불과하다. 농장 수와 고용규모를 단순 계산하면 농장당 인력이 서독은 2.2명, 동독은 180.8명으로 극명하게 대비되었다. 즉 서독은 소규모 가족농 중심인 데 반해 동독은 대규모 기업농이

<표 3-1> 국영농장 및 협동농장의 수 및 경작면적 추이

(단위: 개, 천 헥타르)

	국영농장			협동농장		
	농장 수	경작 면적	농장당 경작 면적	농장 수	경작 면적	농장당 경작 면적
1960	669	5,899	8,818	19,313	5,408	280
1970	511	5,882	11,510	9,009	5,392	599
1980	469	5,923	12,629	3,946	5,033	1,276
1985	465	5,881	12,648	3,905	5,347	1,369
1989	464	5,836	12,579	3,844	5,346	1,391

자료: Deutsche Digitale Zeitschriftenarchiv(1991), p.212.

중심이였다(Ritter, 2006: 122). 동독의 농업은 포디즘적 대량생산체계였다(Land, 2000).

〈표 3-2〉 동독 농업의 생산과 소비(1989)

(단위: 천 톤, %)

	생산	국내소비	식량자급률
곡물	10,814	13,038	83
감자	7,845	7,737	101
설탕	577	728	79
쇠고기	397	372	107
송아지 고기	5	4	131
돼지고기	1,401	1,256	112
가금류	178	166	108
우유	8,193	6,905	119
달걀	354	304	110

자료 : Bundesregierung(1991), p.145.

〈표 3-3〉 주요 동서독 농업지표 비교

지 표	동 독	서 독
농지면적 (1,000ha)	6,171	11,886
인구 (천 명)	16,614	62,063
농업고용자 수 (천 명)	859	1,432
농장 수 (개)	4,750	648,800
경종농장 평균규모 (ha)	1,300	18.3
소 (백만 두)	5,736	14,563
돼지 (백만 두)	12,039	22,165
닭 (백만 수)	49,269	76,883
곡물 수량 (톤/ha)	4.4	5.54
감자 수량 (톤/ha)	21.25	37.26
사탕무 수량 (톤/ha)	28.6	54.2
우유 수량 (kg/두)	4,120	4,853
트랙터 수 (대/1,000ha)	28	118

자료 : 한국농촌경제연구원 · 강원대학교(2010), p.5.

2. 농업 부문의 고용

동독의 고용구조에서 농림업이 차지하는 비중은 1949년에 30.7%로 시작하여 1970년대까지 꾸준히 줄어들다가 1980년대에는 약 11% 정도를 차지했다. 1989년에는 전체 취업자 854만 7천3백 명 가운데 91만 9천5백 명으로 전체 고용의 10.8%에 이르고 있었다.¹¹⁾

농림업 종사자의 내부 구성은 농업, 임업, 수의, 원예로 나누어 볼 수 있는데, 그 중 농업 부문이 압도적으로 많아 1989년 기준으로 92만 3천5백 명 가운데 86만 3천여 명으로 93.5%를 차지하고 있었다.

농업은 계절적 특성이 강하게 반영되므로 상시 농업 종사자를 따로 떼어 보면 1989년에 83만 4천 명 정도로 집계되었는데, 교회나 극소수 개인

〈표 3-4〉 동독의 농림업 부문 고용 추이

(단위: 천 명, %)

	1949	1955	1960	1970	1980	1988	1989
전 체	7,313	7,723	7,686	7,769	8,225	8,594	8,547
농림업	2,242	1,721	1,304	997	879	928	920
비 중	30.7	22.3	17.0	12.8	10.7	10.8	10.8

자료: Winkler(ed.)(1990), p.80.

〈표 3-5〉 농림업 종사자의 내부 구성

(단위: 명)

	전 체	농 업	임 업	수 의	원 예
1970	997,119	949,538	41,399	5,019	1,163
1980	878,489	826,962	44,331	6,356	840
1985	922,014	864,294	50,454	6,461	805
1987	928,530	869,079	51,996	6,631	824
1988	928,191	863,011	52,692	6,656	832
1989	923,470	863,008	52,936	6,699	827

자료: Deutsche Digitale Zeitschriftenarchiv(1991), p.215.

11) 동독 농업 종사자 통계는 자료마다 약간씩 차이가 있다.

〈표 3-6〉 상시 농업 종사자 추이

(단위: 명, %)

	종사자 수	국영농장 및 협동농장 종사자	
		종사자 수	비중
1965	1,041,960	1,014,771	97.4
1970	907,962	886,624	97.6
1975	808,460	792,969	98.1
1980	793,929	780,204	98.3
1985	836,374	822,364	98.3
1987	840,582	826,367	98.3
1988	839,587	825,205	98.3
1989	834,108	819,714	98.3

자료: Deutsche Digitale Zeitschriftenarchiv(1991), p.215.

영농자를 제외하고는 거의 전부인 98.3%가 국영농장이나 협동농장에 소속된 농업노동자였다.

농업 종사자의 연령별 분포는 25세부터 55세의 비중이 66.9%로서 2/3를 차지하고 25세 이하 청년층이 13.5%, 55세부터 연금수급 연령대까지의 비중이 16.2%, 연금수급 연령대는 3.4%였다.

이들의 직종별 분포를 살펴보면, 약 3/4인 63만 6천 명이 직접 생산에 종사하고 있었으며, 간부나 행정인력 등이 약 15%를 차지하고 있었다.

농업 부문 종사자의 교육훈련 수준은 상당히 높은 것으로 나타나고 있

〈표 3-7〉 농업 종사자의 연령별 분포(1989년 기준)

연령	비중(%)
25세 이하	13.5
25~50세	54.1
50~55세	12.8
55~60/65세(연금수급개시연령)*	16.2
연금수급연령의 비중	3.4

주: * 여성은 60세, 남성은 65세가 연금수급개시연령임.

자료: Bundesregierung(1991), p.140.

〈표 3-8〉 농업 종사자의 직종별 분포

	종사자 수	비중
간부	40,887	4.76
행정	44,823	5.22
직업훈련생	6,045	0.70
브리가다 간부	39,748	4.63
생산준비	9,468	1.10
생산	635,637	73.98
문화 및 기타	43,106	5.01
소계	819,714	95.40
농화학	27,000	3.14
작물 보호	1,465	0.17
수의	11,026	1.28
농업 계	859,205	4.60
기타 농업	14,400	100.00
농업 계	873,600	
임업(1988)	52,700	
농림업 계	926,300	

자료 : Jaster & Filler(2003).

다. 종사자 대부분인 94.1%가 양성훈련 이수자였으며, 전문인력의 비중도 매우 높게 나타나고 있다.

농장은 고용에서 차지하는 비중이 서독보다 높았다는 점뿐 아니라 특수한 사회적 기능을 수행하고 있었다는 점도 주목할 필요가 있다. 동독의 작업장은 서독과 달리 단지 일하는 조직에 그치지 않고 생활을 영위하는 중심공간으로 작용했는데, 농장도 예외가 아니었다. 동독의 사회체계에서 기업은 생활조직으로서 중심기능을 수행하고 있었는데, 산업 부문의 콤비나트와 마찬가지로 집단농장과 국영농장은 노동력 재생산, 탁아소 시설의 운영과 같은 사회정책적 책임을 떠안고 있었다(Lehmbruch & Mayer, 1998: 339).

통일이라는 맥락에서 동독 농업 고용의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 통계의 일관성이 약간 결여되기는 하지만 취업자 중에서 농업 부문

〈표 3-9〉 국영농장 및 협동농장 종사자의 교육훈련 수준

(단위: 명, %)

	전 체	고등학교	전문학교	마이스터	전문인력	양성훈련이 수자 비중
1963	1,028,927	4,095	16,789	28,541	136,894	18.1
1970	886,624	7,438	28,313	47,135	427,923	72.7
1975	792,969	11,783	37,656	52,333	522,711	81.9
1980	780,204	16,373	45,473	51,937	580,855	91.1
1981	785,769	16,868	46,944	52,160	583,518	91.5
1982	792,039	17,664	48,130	52,420	592,260	92.3
1983	803,069	18,554	49,439	53,173	600,979	92.7
1984	815,032	19,500	50,743	53,673	611,526	93.0
1985	822,364	20,380	51,975	54,250	617,817	93.4
1986	825,913	21,281	53,099	54,677	620,495	93.9
1987	826,367	22,186	53,837	55,180	620,577	94.2
1988	825,205	23,003	54,800	55,943	612,584	94.0
1989	819,714	23,789	55,140	56,205	607,822	94.1

자료: Deutsche Digitale Zeitschriftenarchiv(1991), p.217.

종사자는 약 85만 명 정도로 취업자 전체에서 농업 종사자가 차지하는 비중은 10%를 약간 상회하는 수준이었다. 이는 서독과 비교할 때 거의 3배에 해당하는 수치로서, 만약 서독의 영농 시스템이 그대로 이식되고 시장 경쟁하에 놓이게 된다면 이들 중 2/3는 유희인력이 될 가능성이 높았다는 것을 암시한다. 둘째, 농업의 직종별 분포에서 직접 생산에 종사하는 사람이 3/4에 이르고 있었는데, 이들은 그나마 통일 이후 농업 부문에 계속 종사할 가능성이 높았다. 반면 간부나 행정을 담당했던 사람은 농업에 종사하기 매우 곤란한 상황에 처하게 되었을 것이다. 셋째, 농업 종사자의 인적자원 수준은 매우 높은 것으로 나타났다. 이는 동독에서 농업 종사자가 통일 이후에도 경쟁력을 가질 수 있는 조건을 일정부분 갖추고 있었음을 시사한다. 그러나 의무교육을 강화했던 동독의 교육 시스템과 통계가 가지는 정치적 함의를 고려할 때 공식적인 인적자원 수준 통계를 실제 경쟁력과 일치시키기는 어렵다. 넷째, 동서독 간 농업 생산성의 격차를 고려하지 않을 수 없다. 통일 이후 서독의 영농 시스템이 그대로 동독지역

에 이식된다 하더라도 실업의 위험에 노출될 인력이 상당수에 이르는데, 농업 생산성이 약 절반에 이르렀다는 점을 감안하면 농업에서 추가로 실업이 발생할 확률은 2배로 높아진다. 다섯째, 동독의 농민은 가족농 중심의 서독과 달리 대규모 농장에서 대량생산체계에서 농업에 종사함으로써 농부라기보다는 농업 노동자로서 종사했다. 따라서 동독 농민은 시장의 압박에 대응하는 데에는 미숙할지 모르나 노동자로서 일하는 데에는 익숙했다. 마지막으로 농업 부문 역시 사회정책의 역할이 중요했다. 협동농장 및 국영농장은 단지 농업생산이라는 경제적 역할에 그치는 것이 아니라 생활의 중심공간이라는 사회적 역할을 하고 있었다는 점을 고려하면 체제전환 이후 빈 공간을 채울 정책적 배려를 필요로 했다. 결국 노동시장정책을 포함한 사회정책이 맡아야 할 역할이 산업이나 서비스에 국한되지 않고 1차 산업에서도 매우 중요한 의미를 갖게 되었다.

제2절 통일과 농업의 구조개편

1. 농업 구조조정

통일 직전인 1990년 5월 18일에 동독과 서독 사이에 체결된 국가조약(Staatsvertrag)의 핵심은 서독의 사회적 시장경제 체제를 동독에 도입한다는 것이었다. 동독은 통일 이전에 각 분야에서 사회적 시장경제로의 이행을 위한 준비에 들어가면서 법률을 정비해나가기 시작했다. 다른 부문과 마찬가지로 농업 부문에서 동독의 체제전환도 국영농장 및 협동농장을 사유화하는 것에서 출발했다. 법적 차원에서 농업 구조개편의 기본 틀을 설정한 법률은 1990년 6월 29일 제정되고 7월 20일 시행된 ‘농업적응법(Landwirtschaftsanpassungsgesetz : LwAnpG)’¹²⁾이었다. 농업적응법 1

12) 이 법의 공식명칭은 “독일민주공화국에서 농업의 사회적·생태적 시장경제로의 구조적 적응에 관한 법률(Gesetz über die strukturelle Anpassung der Landwirtschaft an die soziale und ökologische Marktwirtschaft in der Deutschen

조는 “토지에 대한 사적 소유권과 이로부터 발생하는 경작권은 농림업에서도 완전히 재현되고 보장된다”고 규정함으로써 농업 부문에서 사적 소유를 보장했다.

협동농장의 자산은 편입과정과 소유관계에 따라 개인소유 자산, 국유자산, 공유자산 등 세 가지로 분류했다(한국농촌경제연구원·강원대, 2010: 15). 개인소유 자산은 토지개혁 당시 협동농장에 출자된 농지와 자본으로서 통일 당시 전체 농지의 약 67%에 해당하는 420만ha가 동독의 소유권 인정제도에 의해 법적으로 개인 소유권이 보장되어 있었다. 이에 따라 전체 농지의 약 50~60% 정도는 개인 소유권이 쉽게 확인될 수 있었다(김경량, 1995: 174~175).¹³⁾

원소유주 확인이 가능하지 않은 대부분의 토지는 일단 신탁관리청(Treuhandanstalt)의 재산으로 귀속되었다. 개인에게 반환되지 않은 국유지의 사유화는 “3단계 모델”에 따라 진행되었는데, 1단계는 토지의 임대이고, 2단계는 토지취득 계획에 의한 매각, 3단계는 거래가치에 의한 매각이다. 토지의 임대는 12년간의 장기 임대차 계약을 기본으로 임대가 이루어졌고, 2단계는 토지취득 및 정주계획에 따라 특별보조가격으로 매각되었으며, 3단계는 공개시장에서 시장가격으로 매각되었다(김수석, 1997; 한국농촌경제연구원·강원대, 2010). 신탁청 관할 토지는 이후 토지관리공사(Bodenverwertungs-und-verwaltungs GmbH: BVVG)로 이양되었다. 농지의 사유화는 상당히 빠른 속도로 진행되었다. 1990년에 통일조약이 체결되기 이전에 이미 71%의 농지가 다시 사적 소유로 넘어갔다(Lehmburch & Mayer, 1998: 344).

영농조직의 형태도 변경하도록 되어 있었다. 농업적응법 23조 1항은 등록조합(ingetragene Genossenschaft), 인적회사(Personengesellschaft), 자본회사(Kapitalgesellschaft) 중 어느 하나를 선택하도록 규정했다.¹⁴⁾ 독

Demokratischen Republik)”이다.

13) 그러나 소련 점령기간 중 토지개혁에 따라 몰수된 농지 약 330만ha(동독지역 토지의 1/3, 농지면적의 1/2)에 대해서는 서독과 소련 사이에 원소유주 반환원칙을 적용하지 않기로 합의했다. 이에 반발한 원소유주 및 후손이 헌법소원을 제기했으나, 헌법재판소는 해당 조치가 기본법 제14조 사유재산권 보장조항에 위배되지 않는다고 판시했다(김경량, 1995: 174).

〈표 3-10〉 토지관리공사를 통한 장기 임대 농지 현황(1993년 12월 31일)

(단위: 건, 헥타르, %)

	계약 건수	면적	임대농지 비중
Brandenburg	780	116,073	40
Mecklenburg-Vorpommern	1,552	267,513	58
Sachsen	686	30,662	37
Sachsen-Anhalt	293	31,175	15
Thuringen	675	30,557	30
전 체	3,956	475,980	42

자료: Bundesregierung(1994), p.118.

일 통일의 특징을 ‘서독모델의 동독지역으로의 이식’이라고 할 때 농업 부문에서는 동독지역의 대규모 농장을 서독의 소규모 가족농 모델로 대체하는 과정을 예상할 수 있었다. 더구나 통일 이후 구동독지역 농업에 대한 독일 정부의 명시적·암묵적 정책기조는 서독과 같은 제도, 즉 가족농 중심의 소규모 영농기업으로 재편하는 것이었다.

영농조직의 형태는 동독지역 농민이 자체적으로 결정할 문제였다. 『농업적용법』 25조는 “형태변경을 위해서는 협동농장의 의결이 필수적이며 이는 오로지 총회에서만 이루어진다”고 규정함으로써 농장 자체의 결정을 존중했다. 농장의 사유화는 기정사실이었지만 사유화하는 방식은 동독지역 농민의 결정사항으로 남겨 놓은 것이었다. 이런 의미에서 체제전환의 중심요소인 탈집단화의 방식과 범위는 분권적이었고 국가가 조정하는 사유화 방식과는 독립적으로 진행되었다(Clasen, 1997: 411).

선택의 기로에 직면한 동독지역 농민은 정부의 기대와는 달리 서독의

- 14) 등록조합은 법원 등기소에 등기된 조합을 말하는 것으로, 조합원의 출자와 조합원의 공동된 이해에 기반한다는 점에서 다른 형태와 구별된다. 인적회사는 다수의 출자에 의해 성립되기는 하나 출자자 스스로가 사업에 직접 참여한다는 점에서 자본회사와 구별된다. 인적회사는 다시 민법상의 회사(Gesellschaft des bürgerlichen Rechts), 무한책임회사(offene Handelsgesellschaft), 합명회사(Kommanditgesellschaft)로 구별된다. 자본회사는 출자자가 곧 사업자인 인적회사와는 달리 소유와 경영이 분리된 형태로서 유한책임회사(Gesellschaft mit beschränkter Haftung)와 주식회사(Aktiengesellschaft)로 나뉘었다(한국농촌경제연구원 편, 1992: 42~44).

가족농보다는 압도적으로 법인 형태를 선택하였다. 1992년 가을까지 약 4,500개 협동농장 가운데 약 3,000개가 법인으로 전환하기로 의결했다. 이 지점에서 서독모델의 이식이라는 동독 체제전환의 전반적 특징이 농업에서는 특수한 형태로 나타나게 되었다(Lehmbruch & Mayer, 1998: 333, 346~347). 동독에서는 농업 집단화가 술한 반대에도 불구하고 강행적으로 이루어졌지만, 통일 이후 구성원의 자발적 결정에 의해 구동독의 농업 조직 형태가 유지된 것은 “역사의 아이러니”다(Martens, 2010).

제조업, 서비스업 등 여타 산업 부문과는 달리 농업에서는 대체로 동독의 특징을 유지하는 결정을 내리게 된 데에는 여러 가지 요인이 작용했다. 첫째, 통일 이전에도 서독의 소규모 가족농 모델의 경쟁력에 대한 문제가 제기되었다. 특히 유럽통합이 가시화된 상태에서 가족농이 생존하기 어려울 것이라는 관측이 있어 왔다. 둘째, 가족농보다는 대규모 농장이 농기계 투입의 효율성이나 경작면적당 생산성 측면에서 규모의 경제를 실현할 가능성이 높다고 인식되었다. 셋째, 마을 공동체에서 협동농장이 가지고 있었던 의미가 해체되기를 꺼려 했다. 넷째, 협동적 형태가 개별기업 형태보다 노동조건이 유리할 것으로 판단되었다(Lehmbruch & Mayer, 1998: 347~349). 다섯째, 토지 소유자뿐 아니라 소유권이 없는 농민의 처지도 고려되었다. 이들에게 토지 소유 없는 가족농의 설립 자체는 큰 문제가 아니었지만 협동농장의 해체는 일자리의 상실을 의미했다(Land, 2000: 211). 여섯째, 구조개편 과정에서 중요한 의미를 가진 정보부족과 위험관리 측면에서 대규모 기업 형태가 장점을 가진 것으로 인식되었다. 마지막으로 협동농장 구성원들에게는 조합을 빠져나가 농업 이외에 다른 경제활동에 진출할 선택 가능성이 상당히 차단되었다. 물론 노동시장정책적 조치를 활용할 수 있었으나 대규모 인력방출에 대처할 정도로 충분하지는 못했다(Clasen, 1997: 413~141).

통일 초기 농업기업의 형태변경이 구동독의 특징을 유지하는 방향으로 흘러갔지만, 그 이후 가족농이 대부분인 개별기업의 형태는 서서히 늘어갔다. 그럼에도 불구하고 <표 3-11>에서 보는 바와 같이 농업기업의 법률적 형태는 동서독 지역 간에 차이가 여전히 크다. 2010년 현재 서독지역에서 개별기업은 기업 수에서 93%, 경작면적에서 86.3%를 차지하고 있는

〈표 3-11〉 동서독 지역 농업기업의 법적 형태별 분포 비교(2010)

(단위: 개, %, 헥타르)

	형태	기업		경작면적		평균 경작면적
		수	비중	면적	비중	
서독 지역	개별기업	254.5	93.0	9,601.8	86.3	37.7
	인적회사	17.7	6.5	1,422.6	12.8	80.4
	법인	1.5	0.6	107.7	1.0	71.5
	전 체	273.7	100.0	11,132.1	100.0	40.7
동독 지역	개별기업	17.7	72.5	1,463.7	26.4	82.6
	인적회사	3.2	13.1	1,236.8	22.3	386.0
	법인	3.5	14.4	2,846.6	51.3	806.9
	전 체	24.5	100.0	5,547.2	100.0	226.8

자료: DBV(2013), p.107.

반면, 동독지역에서는 개별기업이 기업 수에서 72.5%를 차지하지만 경작면적의 비중은 26.4%에 불과하다. 한편 동독의 인적회사와 법인은 기업 수에서 27.5%에 불과하지만 경작면적에서는 73.6%를 차지하고 있다.

2. 농업정책

농업 부문의 사유화와 함께 동독 농업의 체제전환을 지원하기 위한 시책들도 시행되었다. 노동 및 사회정책 이외에 산업정책 차원에서 이루어진 정책들은 매우 다양하다. 농업정책적 지원은 크게 독일 정부(연방정부 및 주정부) 차원의 정책과 유럽 차원의 정책으로 나눌 수 있다.

독일 정부는 농업정책의 기초로서 ① 종전 협동조합의 해체 및 개편 ② 가족농 기업의 설립 ③ 생산 및 시장구조 개선 ④ 에너지 절약 ⑤ 친환경적 농업 촉진 ⑥ 농촌의 인프라 구조 개선 ⑦ 노동자 해고 시 사회적 곤란 방지 ⑧ 적응 및 이행 지원으로 설정했다(Bundesregierung, 1991: 156~157).

농업정책의 기초를 실행하는 정책수단은 통일되기 이전인 1973년부터 서독지역에서 시행되어 왔던 “농업구조 및 해안보호 개선(Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes: GAK)”

프로그램이었다. 이 프로그램은 농산물시장, 가격, 농업 인프라 등 농업구조 전반을 다루고 있는데, 계획위원회(PLANAK)는 개별 농기업에 대한 정책기조로서 구동독에서 가족농의 부활과 현대화를 촉진하는 기본원칙을 전업농으로 결정하였고, 지원의 내용은 다음과 같았다. ① 55세 이하의 농장주에게 23,500 마르크까지 창업보조 ② 최고 30만(1992년 이후 40만) 마르크의 자본시장 대부금에 대하여 최고 5%(조건불리지역은 6%)의 이자 감면(상환기간은 부동산의 경우 20년, 기타 투자에는 10년) ③ 추가로 농기업의 재편과 현대화를 위한 건물과 시설을 위한 제도금융은 농기업당 16만 마르크까지(예외로 특별한 경우 25만 마르크까지) 연리 1~2%로 융자 ④ 농가의 현대화를 위하여 농가당 5만 마르크까지(예외로 13만 마르크까지) 융자 ⑤ 초지를 소유, 활용하는 축산농가에는 투자보조금으로 농가당 5만 마르크까지 융자(김경량, 1995: 142).

농업구조 및 해안보호 개선 프로그램하에서 동독지역의 개별 농기업에 지원된 내용을 정책수단별로 살펴보면 <표 3-12>와 같다. 금융상의 지원 정책도 일부 이루어졌으나 농업정책의 핵심인 가족농 창업 및 현대화 지원에 많은 재정이 투입되었다. 아울러 초기 개편지원은 주로 협동농장의 재편을 지원하는 데에 쓰였다. 적응지원 프로그램은 동독지역의 농기업에 발생한 소득의 상실을 보전하는 데에 쓰였다.¹⁵⁾

<표 3-12> 동독 농업 개편 지원 프로그램의 지출현황

(단위: 백만 마르크)

	1992	1993	1994	1995
취약지역 보조금	184.9	172.0	173.8	179.4
신용지원	9.5	12.0	6.2	6.1
가족농 창업 및 현대화	222.2	253.5	198.3	215.4
초기 개편지원	2.9	22.9	27.6	43.6
적응지원	686.0	385.0	378	128

자료: Bundesregierung(1994: 113; 1997: 108).

15) 취약지역 보조금(Ausgleichszulage)은 토질, 경사, 기후 등 자연조건에 취약한 지역에 위치한 농기업에 보조금을 지급하는 것으로, 동독지역에 상당한 지원이 이루어졌으나 농기업의 구조개편과는 거리가 있다.

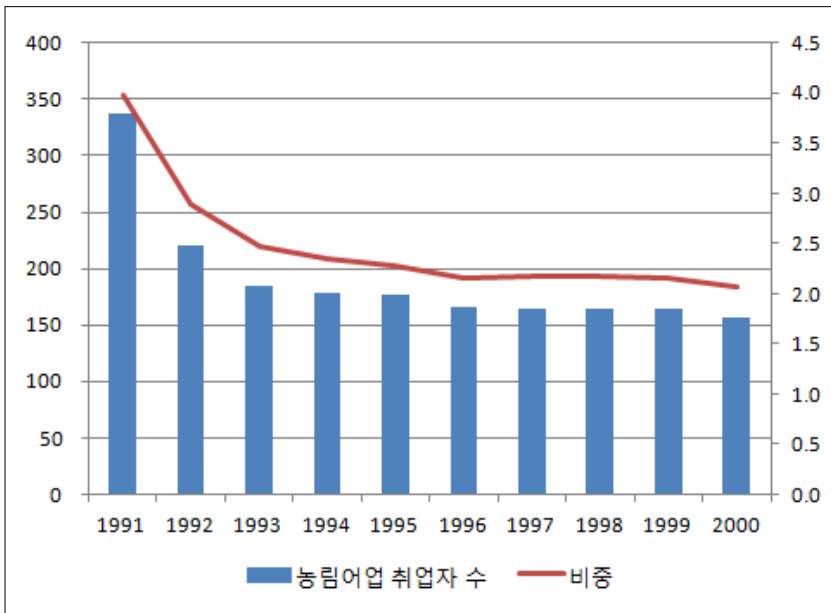
제3절 농업 부문의 노동시장과 노동시장정책

1. 농업 부문 노동시장의 변화

고용친화적인 구동독 농민들의 대응과 농업정책에도 불구하고 통일 이후 동독지역에서 농림어업 부문 취업자의 수는 급격히 줄어들었다. 1991년 동독지역(베를린 포함)에서 농림어업 취업자 수는 33만 6천7백 명(전체 취업자의 4.0%)으로 취업자 절대 수치와 고용에서 차지하는 상대적 비중이 급격히 줄어들었다. 1993에는 18만 4천6백 명(전체 취업자의 2.5%)으로 급감했다. 통일 당시 농업에 약 85만 명이 종사했는데 통일 이후 약 3년 만에 약 66만 5천 개, 비중으로 보면 78%의 일자리가 없어졌다.

(그림 3-1) 동독지역 농림어업 취업자 추이

(단위: 천 명, %)



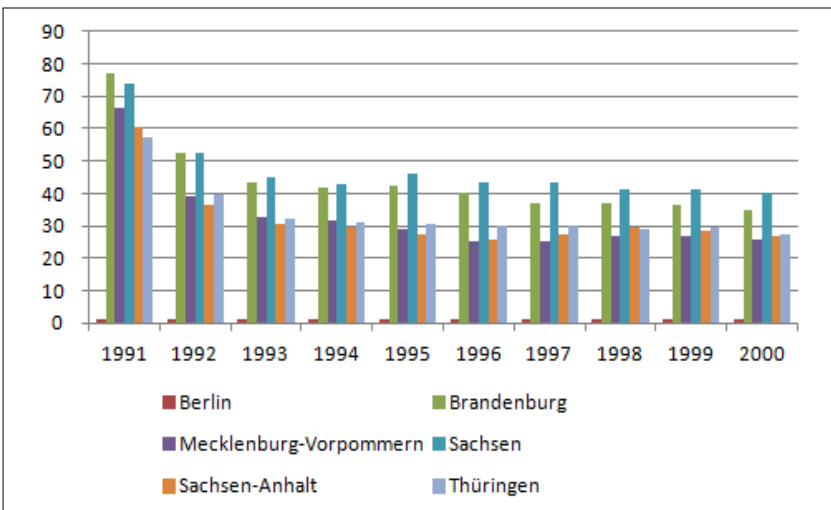
자료: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder."

급감하던 농업 부문 취업자 수는 1994년부터 안정적인 감소추세로 돌아섰고 2012년에는 13만 명으로 전체 취업자의 1.7%를 차지하고 있다. 같은 해 서독지역 전체 취업자 3천4백만 명 가운데 1.6%인 54만 명이 농림어업 분야에 종사하고 있었음을 감안하면, 전체 산업에서 농업 부문의 고용이 차지하는 비중이 거의 같은 수준에 이르게 되었다.

통일 이후 농업 부문의 취업자 수가 급감한 것은 공통적인 현상이나, 지역별로 차이가 나타나고 있다. [그림 3-2]와 <표 3-13>에서 보듯 통일 이후 10년 동안 모든 지역에서 취업자가 감소되었지만, 1991년을 100으로 볼 때 전통적인 농업지역인 메클렌부르크포어포메른 지역은 38.7로 고용의 감소폭이 가장 컸다. 반면 작센 주는 상대적으로 고용의 감소폭이 작게 나타났다.

(그림 3-2) 동독의 지역별 농림어업 취업자 수 추이

(단위: 천 명)



자료: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder."

<표 3-13> 동독지역 주별 농림어업 취업자 감소 폭(1991=100)

Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
45.3	38.7	54.8	44.6	47.5

<표 3-14>는 기업형태별, 지역별로 고용규모를 제시하고 있다. 통일 직후 서독 모델에 따라 가족농을 중심으로 한 개별기업에 종사하는 인력은 1991년에 약 4만 명에 불과한 반면, 법인형태는 32만 명으로 개별기업 종사자의 8배에 이른다. 그러나 2001년에 이르면 개별기업 소속 종사자는 약 6만 명, 인적회사는 3만 1천 명, 법인은 7만 2천 명으로 개별기업이 눈에 띄게 늘어났음을 알 수 있다. [그림 3-3]에서 개별기업, 인적회사, 법인 소속 종사자의 상대적 구성을 살펴보다도 통일 초기 90%를 차지하고 있었던 법인 소속 종사자의 비중은 10년 동안 50% 이하로 줄어들었다. 일하는 형태를 가족농과 농업노동으로 나누고 농업노동을 다시 상시

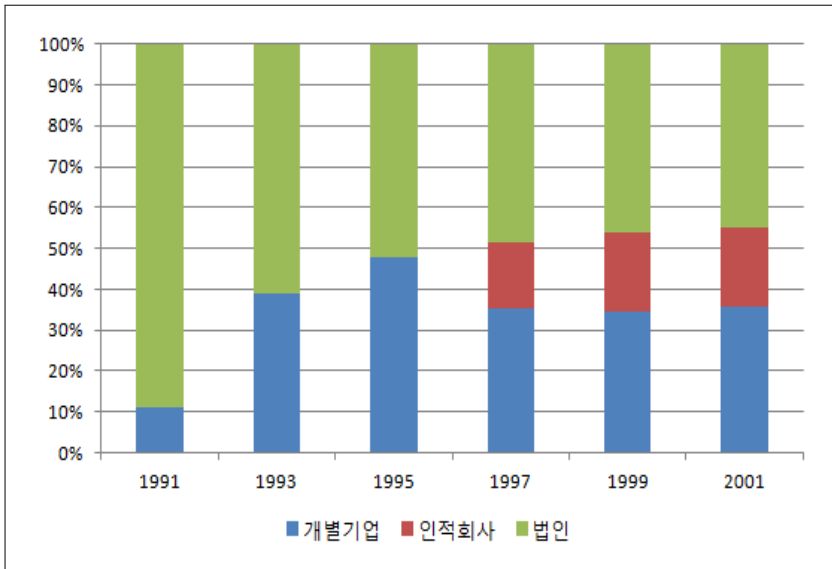
<표 3-14> 동독지역의 지역별, 기업형태별 농업 부문 고용규모 추이

(단위: 천 명)

	기업형태	1991	1993	1995	1997	1999	2001
Brandenburg	개별기업	9	15.1	15.9	11.6	13.7	14
	인적회사	0	0	0	4.6	7.7	6.9
	법인	74.9	24	19.8	17.8	18.5	16.7
Mecklenburg-Vorpommern	개별기업	4.7	12.2	13.8	7.8	10	9.5
	인적회사	0	0	0	6.2	7.2	7
	법인	67.7	19.8	13.7	11.3	10.8	9.9
Sachsen	개별기업	11.5	21.5	22	16.8	16.5	16.5
	인적회사	0	0	0	5.1	7.4	6.5
	법인	65.8	24.1	19.9	17.3	20.9	18.7
Sachsen-Anhalt	개별기업	7.1	10.5	13.1	8	9	9.3
	인적회사	0	0	0	5.3	6.9	7.2
	법인	59.6	19.7	14.2	12.1	11.9	11.1
Thüringen	개별기업	7.3	10.6	12	8.9	9	8.6
	인적회사	0	0	0	2.8	3.2	3.6
	법인	52	21.1	16.8	14	16	15.9
전 체	개별기업	39.6	69.9	76.8	53.1	58.2	57.9
	인적회사	0	0	0	24	32.4	31.2
	법인	320	108.7	84.4	72.5	78.1	72.3

자료 : Statistisches Bundesamt(2014).

(그림 3-3) 동독지역 농업인력의 기업형태별 분포 추이



자료 : Statistisches Bundesamt(2014).

농업인력과 임시 농업인력으로 나눌 때 가족농 형태로 농업에 종사하는 사람은 1996년까지 꾸준히 늘다가 그 이후 소폭 감소하는 추세에 있다. 반면 농업노동은 1991년에 상시 인력과 임시 인력을 합쳐 32만 9천 명이었으나 이듬해 절반으로 줄어든 이후 꾸준히 줄어들고 있다.

동서독 지역 간 농업노동의 형태를 비교해 보면 여전히 큰 차이가 있음을 알 수 있다. [그림 3-4]에서 보듯 서독지역은 1990년대 초반까지 가족농 종사자가 90%를 차지하고 있었지만 서서히 줄어들어 2000년에는 70%로 떨어졌다. 반면에 동독지역에서는 1991년에 농업노동자가 90%를 차지하고 있었지만 서서히 줄어들어 1990년대 중반에는 70% 정도에 이르렀다. 농업 종사자가 일하는 형태는 동서독 지역 간에 극명하게 대비되었다가 1990년대를 거치면서 좁혀지고 있지만 구조적 차이는 여전히 뚜렷하다.

통일 이후 동독지역의 농업은 취업자의 급격한 감소가 있었음에도 불구하고 다른 산업과는 달리 생산량은 큰 변화가 없었다. [그림 3-5]에서 1989년의 농업생산과 고용수준을 100으로 놓았을 때 농업의 고용은 급격

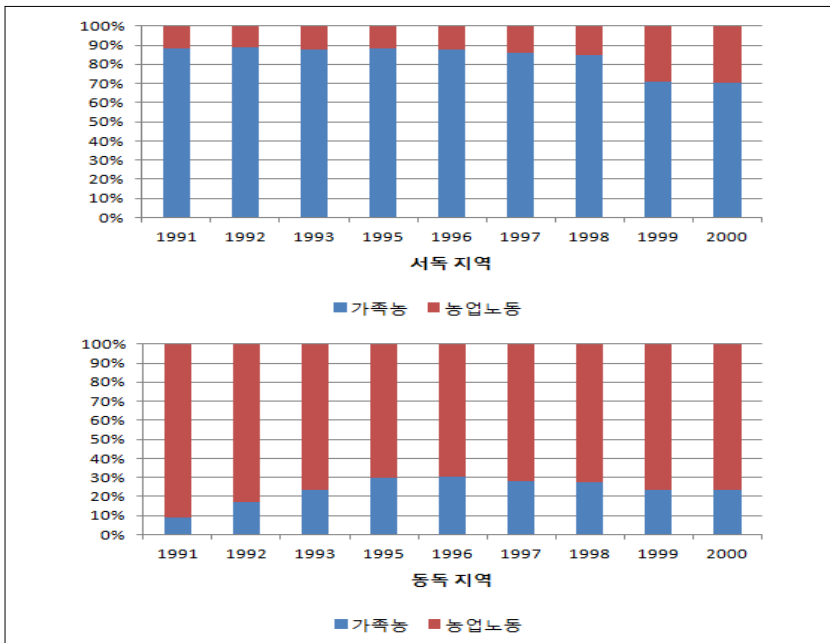
〈표 3-15〉 동독지역 농업 노동력의 구성

(단위: 천 명)

	가족농	농업노동		노동력
		상시	임시	
1991	33.2	321.1	7.6	361.9
1992	34.5	160.2	7.4	202.1
1993	42.0	128.1	9.0	179.1
1995	47.8	106.2	7.4	161.4
1996	48.5	103.6	7.4	159.5
1997	42.2	100.3	7.4	149.9
1998	39.5	98.0	7.0	144.5
1999	39.1	96.9	32.9	168.9
2000	39.0	96.0	32.5	167.5

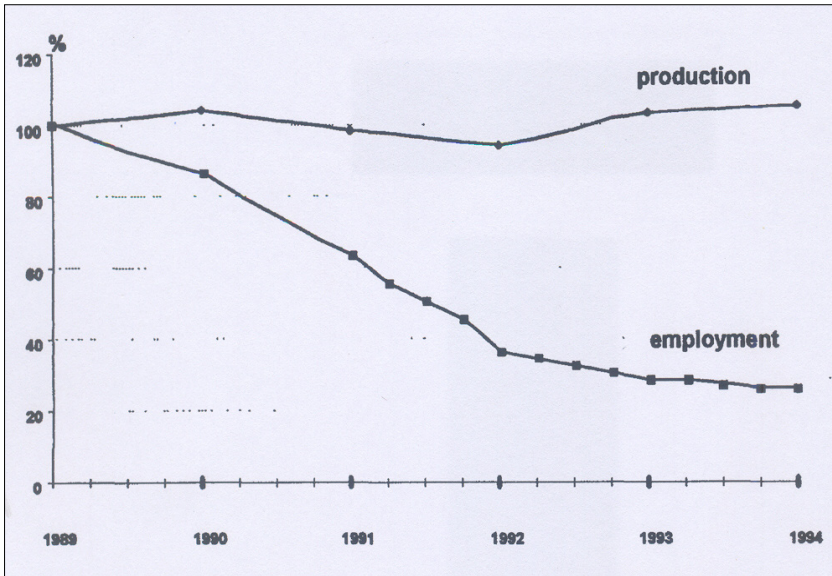
주: 1999년부터는 임시 노동은 1년을 기준으로 산정(종전에는 4월 기준).
 자료: BMELV(2001).

(그림 3-4) 동서독 지역 농업노동력 구성 비교



자료: BMELV(2001).

(그림 3-5) 동독지역 농업생산과 고용변동 추이



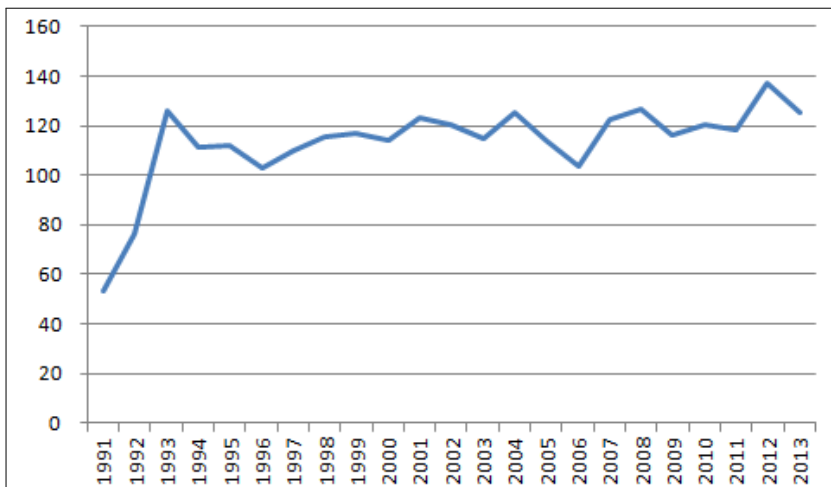
자료 : Koester & Brooks(1997), p.3.

하게 줄어들었지만 농업생산은 대체로 통일 이전 수준에서 유지되었다. 이런 현상은 농업인구 1인당 생산성이 높아졌다는 점과 아울러 동독시절 농업의 고용수준이 통일 이후 변화된 환경에서는 과잉고용이었다는 점을 시사한다.

농업 부문의 구조개편과 여기에 동반된 농업노동력의 감축은 노동생산성에서 동독지역이 서독지역을 앞지르는 결과를 낳았다. 농업 부문 종사자 1인당 부가가치 생산을 기준으로 서독지역(베를린 제외)을 100으로 놓고 볼 때 동독지역의 노동생산성은 통일 초기에 크게 뒤쳐졌지만, 1993년에 125.9를 기록한 이후 약간의 등락에도 불구하고 서독지역의 노동생산성에 뒤처진 적이 없다.

동독지역 농업이 가진 특수성 중 하나는 제조업이나 서비스업과는 달리 노동생산성과 농업소득이 독일 전체 평균을 웃돈다는 점이다(Busch et al., 2009: 28). 생산성이 서독지역을 상회하게 된 가장 큰 이유는 동독지역에서 이미 보편화된 대량생산 체제가 통일 이후에 서독지역의 모델을 따르지 않고 대형 영농의 전통을 이어간 데에 있다. 동독지역에서 영

(그림 3-6) 동독지역의 농림어업 부문 노동생산성(서독지역=100)



주: 농림어업 부문 취업자 1인당 부가가치 생산 기준, 경상가격.

자료: Arbeitskreis "Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder."

농조직의 성공은 경제적 운영방식을 근본적으로 수정했기 때문이 아니라 역설적으로 동독지역에서 성립했던 생산모델을 지속시킨 데에 기인한 바 크다(Land, 2000: 214). 동독지역의 대규모 영농이 서독지역의 가족농보다 우수한 성과를 보였던 또 다른 이유는 동독지역의 대규모 영농형태가 국제 농산물시장의 변화에 대한 적응력이 높았다는 점이다. 유럽의 공동 농업정책(Common Agricultural Policy) 등 독일을 둘러싼 국제 농산물 시장의 동향은 점점 글로벌화되어 서독의 소규모 영농보다 비교우위를 가질 수 있었다(Schaft & Balmann, 2010: 228~230). 할레 사회연구소의 마르텐스 박사는 이러한 동독지역 농업의 성과를 “동독 농업의 뒤늦은 승리”라고 부른다(Martens, 2010).

2. 노동시장정책

동독지역에서 나타난 농업 부문의 성과가 빛이었다면 농업인력의 대량 방출은 그림자였다. 동독지역 농업의 높은 경쟁력은 대량실업이라는 사회적 비용을 치렀다(Schaft & Balmann, 2010: 230). 또 다른 그림자는 실

업이 낳았던 사회적 균열이었다. 특히 통일 초기 농촌지역에서 주요한 분할선은 일자리를 가진 집단과 그렇지 못한 집단 사이를 타고 흘렀고, 후자는 “운명공동체”로서 다시 전자를 배제하는 마을이 많았다(Zierold, 1997). 실업은 경제적 측면뿐 아니라 사회적 차원에서 마을 자체의 통합을 저해하는 파괴력을 지녔던 것이다. 따라서 산업정책 차원에서 농업에 대한 지원뿐 아니라 농업 부문에서 대량 방출된 인력에 대해서는 노동시장정책 차원의 조치가 요구되었다.

농업 부문 종사자에 대한 노동시장정책은 프로그램별로 소득보장과 적극적 노동시장정책으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 소득보장 프로그램으로는 조기퇴직 및 고령자 과도연금(Altersübergangsgeld) 제도가 농업에서도 시행되었다. 고령자 과도연금은 1991년 12월 31일까지 만 57세 이상 노동자(여성의 경우 55세)를 대상으로, 일반적으로 연금지급 때까지 최장 3년 동안 지급되며 의료보험비와 연금보험료 지불액 모두를 포함한다. 이 사업은 연방노동청이 시행하며 비용은 연방노동청이나 연방정부가 부담했다(김경량, 1995: 147~148). 농업인력의 32.4%는 50세 이상이었던 때문에 조기퇴직은 주요한 정책수단이었다(Koester & Brooks, 1997: 17). 조기퇴직은 노동시장에 남아 있기보다는 일정하나 소득을 보장함으로써 노동시장에서 부드럽게 은퇴시키는 정책이었다.

적극적 노동시장정책으로는 고용창출과 직업훈련 프로그램이 시행되었다. 고용창출조치(ABM)로서는 마을 가꾸기, 토지개량, 환경정화, 관광, 숲 돌보기, 도로건설 등의 사업이 이루어졌다. 연방정부는 고용창출 프로그램이 지속가능한 새로운 일자리를 만드는 데 가교역할을 톡톡히 한다고 평가했다(Budesregierung, 1993: 124).

독일의 대표적인 직업훈련 체제인 이원적 직업훈련제도 역시 통일 이후 동독지역의 농업에 적용되었다. 주로 청년층을 대상으로 이루어지는 이원적 직업훈련은 <표 3-16>에서 보는 바와 같이 직업훈련 참가자 전체에서 차지하는 비중은 적지만, 동독지역의 미래 농업일꾼을 양성하는 프로그램으로 기능하고 있다.

노동시장정책은 구동독의 농업 종사자가 통일 이후 밟았던 다양한 경로에서 중요한 역할을 한 것으로 보인다. 연방정부는 연방의회 보고 문건에

〈표 3-16〉 동독지역 농업 부문 이원적 직업훈련생 추이(12월 31일 기준)

(단위: 명, %)

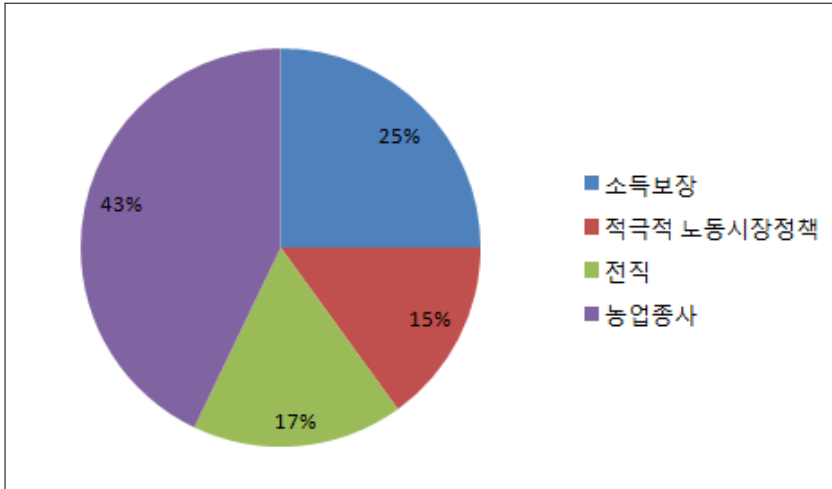
	전체 참가자	농업 직업훈련생	비 중
1992	320,904	8,700	2.7
1993	342,558	6,960	2.0
1994	353,619	7,050	2.0
1995	385,296	8,532	2.2
1996	409,800	10,197	2.5
1997	420,813	11,931	2.8
1998	417,315	13,089	3.1
1999	418,728	13,209	3.2
2000	404,814	12,897	3.2

자료: Bundesinstitut für Berufsbildung(2012), p.99.

서 1991년에 13만 5천 명은 조기퇴직, 10만 5천 명은 고용창출조치나 교육훈련, 4만 명은 연금, 12만 명은 다른 직업으로 전직한 것으로 추정한다고 보고한 바 있다(Bundesregierung, 1992: 4). 동독 출신 농업 종사자 약 85만 명 중 약 15만 명에 이르는 비농업 부문 종사자를 제외하고 종사자를 70만 명으로 볼 때 [그림 3-7]에서 보는 바와 같이 통일 직후인 1991년에 약 25%는 연금 등 소득보장 프로그램을 통해 노동시장에서 나갔으며, 적극적 노동시장정책은 15%, 다른 직업으로 나간 비중은 17%, 계속 농업에 종사하는 인력은 43%에 이르렀다. 결국 농업 부문의 체제전환 과정에서 노동시장정책 및 사회정책은 고령자를 대상으로 소득보장을 통해 노동시장에서 은퇴할 조건을 마련함으로써 노동시장의 부담을 완화시키는 정책을 주요한 축으로 하고, 노동시장에 남아 있는 사람에게서는 고용창출이나 훈련 프로그램으로 대처하는 방식이었다. 물론 농업에서 발생한 실업자에 대처하기에는 충분하지 않았다 할지라도(Clasen, 1997: 141), 이런 조치가 노동시장의 안정화에 적어도 일정부분 기여한 것으로 판단된다.

한편 통일 이후에도 농업 노동시장에 남아 있는 노동자에게는 임금을 포함한 노동조건이 중요하다. 제조업이나 서비스업보다는 비중이 떨어질 수 있으나 농업노동의 경우도 단체협약이 노동조건을 결정짓는 중요한

(그림 3-7) 동독 출신 농업 종사자의 이동(1991)



기제다. 그러나 이 영역은 국가 차원의 노동시장정책이 아니라 노동조합¹⁶⁾과 농장주 단체 사이의 단체협약을 통해 결정되었다. 농업 노동자의 단체협약상의 임금과 실제로 지급받은 임금을 동서독지역별로 비교하면 <표 3-17>, <표 3-18>과 같다.

단체협약상 시간당 임금은 전문인력 기준으로 1993/1994년에 12.07마르크로 서독지역 15.05마르크의 80%에서 1999/2000년에는 93% 수준으로 올라섰다. 실제 임금의 경우 1994년에 서독의 106%에서 2000년에는 103% 수준의 임금을 받았다. 동독지역이 협약임금은 낮지만 실제 임금이 높은 것은 노동시간이 그만큼 길기 때문인 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 동서독지역에서 농업 노동자의 임금격차는 빠른 시간에 접근했음을 알 수 있다. 동서독 통일 과정에서 나타난 임금수준의 접근은 농업분야에서도 실현되어 통일의 연착륙에 기여한 것으로 평가할 수 있다.

16) 정원-농업-임업 노동조합(Gewerkschaft Gartenbau-Landwirtschaft-Forsten: GGLF)이 농업노동조합의 공식명칭이다. 노조는 1990년 7월 23/24일에 정원-농업-임업 노조의 활동영역을 동독지역으로 확장할 것을 결의했다. 동독의 농업노조(Gewerkschaft Land, Nahrungsgüter und Forst: GLNF)는 9월 22일 열린 서독 농업노조의 특별총회에 참석하여 해산했고, 과거의 동독 조합원이 서독의 농업노조에 가입했다. 이 조직은 1996년에 IG Bau-Stein-Erden과 통합하여 IG Bauen-Agrar-Umwelt로 변신했다.

〈표 3-17〉 농업 노동자의 협약임금

(단위 : 시간당 마르크)

	기 간	전문인력	단순인력	angelegte Arbeiter	
				중노동	경노동
서독지역	1990/91	13.43	12.54	11.65	8.66
	1993/94	15.05	14.07	13.24	9.93
	1994/95	15.49	14.46	13.61	10.20
	1995/96	15.98	14.92	14.05	10.53
	1996/97	16.37	15.25	14.37	10.78
	1997/98	16.88	15.70	14.74	11.06
	1998/99	17.09	15.89	14.91	11.19
	1999/00	17.43	16.19	15.19	11.41
동독지역	1993/94	12.07	11.20	10.25	8.36
	1994/95	13.62	12.49	11.32	9.24
	1995/96	14.64	13.47	12.29	10.08
	1996/97	15.13	13.93	12.73	10.45
	1997/98	15.70	14.41	13.20	10.75
	1998/99	16.03	14.71	12.89	11.07
	1999/00	16.23	14.96	13.74	11.31

자료 : BMELV(2000), p.324.

〈표 3-18〉 농업 노동자의 실제 임금

	숙련도	1994	1996	1998	2000
서독지역	숙련노동	203.6	193.2	198.6	195.4
	단순노동	207.7	207.9	210.4	206.7
	비숙련노동	199.1	190.4	187.5	181.8
	전 체	203.4	196.2	199.6	194.7
동독지역	숙련노동	214.3	221.7	212.2	201.8
	단순노동	230.0	241.7	218.2	197.5
	비숙련노동	213.2	222.0	226.0	211.9
	전 체	216.2	224.2	213.5	201.3

자료 : BMELV(2000), p.325.

노동시장정책과 더불어 사회정책 차원에서는 서독의 농민 사회보험(Landwirtschaftliche Sozialversicherungen: LSV)¹⁷⁾ 체계가 동독지역에 확대적용되어 사회보장의 중심축을 맡고 있다.

제4절 소결 : 특징과 시사점

통일 이후 동독지역의 농업이 경험했던 체제전환 과정, 농업 노동시장, 농업에 적용되었던 노동시장정책을 검토하면 다음과 같은 특징과 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 다른 부문과 마찬가지로 농업에서도 대량실업의 발생은 불가피했다. 실업을 막기 위한 구동독 농민의 노력, 연방정부의 농업진흥정책에도 불구하고 1989년에 85만 명이었던 농업 종사자는 1993년에 18만 5천 명으로 급감했다. 서독과 비교할 때 동독의 취업구조에서 농업이 차지하는 비중이 높았다는 점을 감안할 때 농업의 대량실업은 현실적으로 막기 어려웠다.

농업 부문의 대량실업은 한반도 통일 시에도 불가피할 것이다. 통일에 대비하는 정책적 대응은 대량실업의 불가피성을 인정한 상태에서 설계해 두어야 한다. 특히 농업 부문에서 발생할 실업의 규모와 구조(연령 분포, 교육훈련 수준 등)에 대한 연구를 통해 사전에 시나리오를 대비해 둘 필요가 있을 것이다.

둘째, 대량실업은 경제적 차원에서 노동력의 수요와 공급의 문제에 국한되지 않고 사회 자체의 분열을 일으킬 파괴력을 가지고 있다. 실업이 가진 사회적 의미는 농촌 사회에서도 나타나 일자리를 가진 집단과 그렇지 못한 집단 사이에 균열구조를 형성시켰다. 실업이 농촌지역의 사회적 통합에 주는 함의를 되짚어 볼 필요가 있다.

우리의 경우에도 농업은 경제정책과 산업정책적 차원만으로 접근해서

17) 2013년부터 조적이 통합되어 농림화해 사회보험(Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau: SVLFG)으로 개칭되었다.

는 사회통합의 실패라는 더 큰 희생을 치를 수도 있다는 인식을 가질 필요가 있다. 물론 대량실업의 불가피성을 인정하더라도 이것이 지역사회 자체를 파괴하지 않도록 제도적, 정책적 노력이 뒷받침되어야 한다.

셋째, 대량실업에 대한 독일 정부의 대응은 이미 서독이 갖추고 있었던 정책 프레임을 동독지역에 적용하는 것이었다. 소득보장, 적극적 노동시장정책은 농업에 적용되는 특별한 프로그램이 아니라 일반적인 노동시장정책 프로그램이었다. 이 정책들은 동독지역 농업 노동시장이 연착륙되는 데 상당한 기여를 했다. 이는 통일 이전에 정책의 내용과 구성을 촘촘하게 갖추고 있었기 때문에 가능했다.

한반도가 통일될 경우에도 우리의 고용보험제도나 일반회계에서 시행되는 일자리 창출정책은 직접 농업에 적용될 수도 있고 간접적으로 다른 산업에서 일자리 창출을 지원함으로써 농업에서 발생하는 대량실업을 흡수할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 그렇다면 시행 20년을 맞이하는 고용보험제도가 통일에 얼마나 효과적으로 대처할 수 있는지, 또한 농업뿐 아니라 다른 산업별로 통일이라는 충격에 어느 정도의 흡수력을 지니고 있는지를 점검하고 대안을 모색할 필요가 있다. 이때 북한이 동독과는 비교가 불가능할 정도로 낙후되어 있다는 점을 고려하면, 우리의 제도를 확대적용하는 차원을 넘어 특별 프로그램의 내용 역시 면밀하게 설계해 둘 필요가 제기된다.

넷째, 노동시장정책이 농업의 대량실업사태를 연착륙시키는 데 기여했지만 다른 정책수단이 결합되었다. 특별히 복지정책 영역에서 연금보험과 산업정책 영역에서 농업진흥정책이 동시에 시행되면서 농업 노동시장이 안정을 찾아 갔다.¹⁸⁾

우리의 경우에도 농업에서 발생할 대량실업에 노동시장정책 단독으로 대응하기는 역부족일 것이다. 독일처럼 소득보장정책을 대규모로 집행하기는 현실적인 어려움이 있다 할지라도 정책영역 간의 유기적인 결합은 정책설계 시 고려해야 할 지점이다.

18) 독일 농민단체(Deutscher Bauernverband)의 농업사회정책 담당 국장 Burkhard Möller 역시 인터뷰에서 통일 이후 농업 통합에서 다양한 정책영역의 유기적 결합을 중요한 요인으로 꼽았다.

마지막으로, 체제전환 과정에서 동독지역 고유의 메커니즘이 작동했다. 농업기업의 형태가 구동독 시절 영농형태를 반영하는 법인형태가 선호되었고 이것이 아직도 동서독 지역 간의 영농형태에 차이를 가져오고 있다. 통일 당시 정부는 서독의 모델에 따라 가족농 중심으로 농업을 재편하려고 했으나, 이는 실패하고 말았다(김경량, 1995: 167). 이는 동독의 농촌이 가지는 의미가 서독과는 달랐다는 점을 반영한다. 지역사회의 자율과 자치를 존중하는 지역개발 정책이 실효성이 있을 것이라는 지적은(김수석, 1997: 57), 동독지역 농업의 구조개편 과정에서 도출할 수 있는 함의다. 나아가 “동독 농업의 뒤늦은 승리”라는 표현처럼 구동독의 생산체계가 통일 이후 빛을 발한 사례가 농업 부문에서 나타났다.

이 점은 한반도 통일에도 일정한 시사점을 준다. 즉 북한의 체제전환 과정에서 일정 산업 부문은 전반적인 통합과정과는 달리 산업 부문별로 독자적인 논리가 작동하고, 오히려 더 우수한 성과를 보일 가능성을 배제할 수 없다는 것을 뜻한다. 독일통일의 경우 그것이 농업 부문에서 나타났지만 한반도가 통일될 경우 발생할 가능성이 있는지, 있다면 어떤 산업에서 어떤 방식으로 발생할지 예측하기 쉽지 않다. 물론 동독과 북한의 상황은 비교가 불가능할 정도로 격차가 크지만, 북한의 산업생산 방식 중 통일 이후 경쟁력을 갖출 만한 영역을 발굴할 필요가 있다.

제 4 장

서비스업 부문 구조개편과 노동시장정책

제1절 구동독지역의 서비스업과 고용

통일 직후 구동독지역의 서비스업은 주목할 만한 성장을 보였다. 서비스업에 해당하는 무역, 금융, 보험, 정부서비스, 사적서비스, 기타 서비스의 고용규모를 살펴볼 때, 통일 전인 1989년 190만 정도였던 규모가 통일 후 1995년 230만 수준으로 약 40만 명가량이 증가했다. 서비스업의 총 부가가치(Bruttowertschoepfung) 또한 1991년의 화폐가치를 기준으로 하여 1991년과 1995년 사이 매해 10.4%씩 상승한 것으로 보고되어 있다(Mueller, 1997). 통일 직후 구동독지역의 이러한 서비스업 성장에 대한 견해는 분분하였는데, 다음의 두 가지 입장으로 정리해 볼 수 있다. 우선 통일 직후 서비스업의 발전을 동독지역 일자리창출의 새로운 동력으로 간주하는 입장이다. 이는 통일 이전 상대적으로 미약했던 동독지역의 서비스업이 발전하면서 향후 구동독지역의 실업자를 흡수할 것이라는 긍정적인 시각이다. 한편 반대의 시각도 있었는데, 통일 직후 서비스업의 발전은 일시적인 현상으로 장기적인 성장으로 이어지기 힘들다는 입장이다(Naujok, 1993). 즉 향후 구동독지역 서비스업에 대한 소비자의 기준이 서독지역과 유사해지면서 상대적으로 열악한 시설과 자원을 기반으로 하고 있는 동독지역의 서비스업 발전이 주춤해질 것이고, 또한 독일 연방의 구동독지

역 지원이 차츰 사라지면서 통일 직후의 성장이 지속되기는 힘들 것이라는 예상이다. 다음에서는 동서독 통합의 시기 구동독지역 서비스업의 변화를 1990년대 전반기(1990~95)와 후반기(1996~2000)로 구분하여 산업 부문별, 직종별로 살펴보고자 한다.

1. 통일 직후 서비스업의 현황(1990~95)

산업 부문을 농림어업, 생산업, 서비스업으로 구분할 때, 1995년을 기준으로 서비스업이 구동독지역 전체 고용의 62.3%로 가장 컸다. 그러나 구동독지역의 서비스업 규모는 통일 후 큰 폭으로 상승하였음에도 불구하고 1995년 서독지역의 고용규모가 64.4%인 것과 비교하여 2.1% 낮게 나타났다. 농림어업과 생산업의 비중은 3.7%와 34%로 서독지역과 비교하여 각각 0.7%, 1.5% 높았다.

구동독지역 서비스업의 부문을 생산, 유통, 소비, 사회, 정부 부문으로 구분하여 살펴보면, 소비서비스와 사회서비스업이 15% 이상으로 상대적으로 비중이 컸다. 생산서비스의 비중은 13.2%로 구동독지역 서비스업 중 비중이 높았지만, 서독과 비교하여서는 상대적으로 낮았다. 반면 정부 서비스는 전체 서비스업의 10.5%로 구동독지역 서비스업 중 비중이 높지 않았지만, 서독지역의 8.7%와 비교하여서는 상대적으로 높았다.

전반적으로 동서독 지역의 서비스업 구조를 볼 때, 구동독지역 정부서비스와 사회서비스의 규모가 상대적으로 크다는 특징이 관찰된다. 정부서비스와 사회서비스는 서독지역과 비교하여 각각 1.8%, 0.7% 비중이 더 컸다. 구동독지역 서비스업 규모의 급격한 성장과 관련하여 소비서비스의 종사자 규모가 주목되는데, 이는 15.2%로 구동독지역 서비스업 중 가장 규모가 컸다.

동서독 지역의 서비스 직종을 살펴보면, 1995년을 기준으로 구동독지역 농림수산 직종의 규모는 3.3%, 기술 및 제조 직종이 35.0%, 서비스 직종이 61.7%인 것으로 나타났다. 이는 산업별 종사자 규모와 유사한 비중이다. 서독과의 상대적 비중 또한 유사하게 구동독지역에서는 농업 직종과 기술 및 제조업 직종의 비중이 다소 높고 서비스 직종의 비중은 4.2%

〈표 4-1〉 산업별 종사자 수¹⁹⁾

	구동독지역		구서독지역	
	천 명	%	천 명	%
농림어업	262	3.7	900	3.0
생산업	2,400	34.0	9,904	32.6
서비스업	4,398	62.3	19,620	64.4
생산 서비스	931	13.2	4,740	15.6
유통 서비스	598	8.5	2,774	9.1
소비 서비스	1,071	15.2	5,096	16.7
사회 서비스	1,056	15.0	4,354	14.3
정부 서비스	742	10.5	2,656	8.7
전 체	7,060	100.0	30,424	100.0

자료 : Mueller(1997).

낮게 나타나고 있다. 서비스 직종 종사자 규모의 동서독 격차는 직종별로 살펴볼 때가 산업별 규모로 살펴볼 때보다 약 2% 크게 나타나고 있다.

서비스 직종을 유형별로 살펴보면, 구동독지역에서 연구개발(R&D) 및 관리직 종사자 규모가 24.5%로 가장 크게 나타난다. 그러나 서독과 비교하여 4.7%라는 큰 격차를 보이고 있는 점이 주목된다. 이는 연구개발(R&D)과 관리 직종이 주로 정부기관에 존재하였던 구동독 직종 분포의 영향일 것이다. 또한 서독에 비해 아직 민간기업의 규모가 작고 기업 연수가 적어 연구개발이나 관리직 종사자의 규모가 작기 때문으로 보인다

19) 연방고용청(Bundesanstalt fuer Arbeit)은 서비스업을 그 성격에 따라 다음의 5개 영역으로 분류하고 있다.

생산(produktionsorientierte)	신용, 보험, 세탁, 청소, 법률상담, 광고, 임대서비스 등
유통(distributive)	무역업, 철도, 통신업, 창고서비스, 여행, 택배서비스 등
소비(konsumbezogene)	여관, 호텔, 미용, 미술, 극장, 영화, 미디어, 언론, 사진 등
사회(sozial)	아동시설, 노인시설, 초중고, 스포츠, 건강, 의료, 복지사업단, 정당, 교회 등
정부(staatliche)	행정, 치안, 보안, 국방, 외교 등

〈표 4-2〉 직종별 종사자 수²⁰⁾

	구동독지역		구서독지역	
	천 명	%	천 명	%
농림수산 직종	222	3.3	915	3.1
기술 및 제조 직종	2,378	35.0	9,071	31.0
서비스 직종	4,198	61.7	19,244	65.9
연구개발(R&D), 관리	1,663	24.5	8,526	29.2
판매, 영업	1,070	15.7	4,569	15.6
미디어, 숙박업, 미용 등	398	5.9	1,678	5.7
사회	821	12.1	3,395	11.6
보안, 정부	246	3.6	1,076	3.7
전 체	6,798	100.0	29,230	100.0

자료 : Mueller(1997).

(표 4-2 참조).

한편 구동독지역 서비스 직종 가운데 영업 및 판매서비스, 그리고 사회 서비스 직종의 비중이 각각 15.7%와 12.1%로 높게 나타나고 있다. 이 중 사회서비스직 종사자의 규모는 서독에 비해서도 약 0.5% 높게 나타났다. 이와 관련하여 사회서비스 직종을 산업별로 구분하여 동서독을 비교한 결과가 주목되는데, 사회서비스 직종의 산업별 분포를 보면 구동독지역에서 소비서비스업에 속하는 직종의 비중이 서독지역보다 낮았다(표 4-3 참조). 이는 예컨대 사회서비스 직종 중 약국, 안경점 등의 소비서비스업

20) 연방고용청은 서비스 직종을 다음의 5개 영역으로 분류하고 있다.

연구개발/관리 (FuE/Organisation/Verwaltung)	엔지니어, 연구자, 금융가, 시설운영자, 기업 컨설턴트, 컴퓨터 직종, 비서 등
영업/판매 (Vertrieb/Verkauf)	배달원, 도소매업자, 자동차판매자, 영업판매자 등
미디어/숙박업/미용 (Medien/Gastgew./Koerperpfl.)	출판인, 도서관리자, 번역가, 예술가, 미용사, 숙박업자, 호텔리어 등
사회(Soziale Berufe)	치위생자, 안경전문인, 의사, 약사, 상담가, 교육자, 사회복지사, 보육교사 등
보안/정부 (Sicherheit/staatliche Leitung)	경찰, 군인, 판사, 공무원 등

〈표 4-3〉 연구개발(R&D) 및 관리서비스 직종, 사회서비스 직종의 산업별 분포
(1995)

(단위: %)

	구동독지역		구서독지역	
	R&D 관리	사회	R&D 관리	사회
농림어업	0.6	0.0	0.2	0.0
생산업	21.1	0.0	21.2	0.0
서비스업				
생산 서비스	35.3	0.4	36.4	0.4
유통 서비스	7.0	0.0	8.9	0.0
소비 서비스	10.6	1.3	12.5	2.8
사회 서비스	6.7	91.7	7.1	92.6
정부 서비스	18.7	6.7	13.7	4.3
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: Mueller(1997).

이 서독지역에 상대적으로 더 많음을 의미한다. 즉 구동독지역의 서비스 직종은 정부기관이나 비영리기관이 운영하는 사회서비스기관에 상대적으로 많이 분포하고 있음을 보여준다.

2. 1990년대 후반 서비스업의 변화(1996~2000)

1990년대 후반 구동독지역 서비스업의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 통일 이후 1995년 이전의 기간 구동독지역의 서비스업 고용규모는 급격히 증가하였다. 이러한 증가가 이후에도 지속될 것인지에 대해서는 상반된 의견이 존재하였는데, 다음의 <표 4-4>는 구동독지역의 전체 서비스업 고용규모가 1995년 이후부터 최근까지 지속적으로 증가하고 있음을 보여준다. 1995년에 거주자 1,000명당 서비스업에 종사하는 자의 비중은 283명이었는데, 이는 2000년 307명, 2009년 341명으로 증가하면서 오히려 증가율이 높아졌다. 그러나 이러한 증가율은 서독에 비교하여서는 상대적으로 낮은 추세이다(표 4-4 참조). 전체 서비스업의 고용규모는 1995년

〈표 4-4〉 구동독지역 서비스업의 고용 변화

	거주자 1,000명당 비중			서독지역=100		
	1995	2000	2009*	1995	2000	2009*
서비스업 전체	283	307	341	94	92	94
무역, 숙박, 교통	98	102	106	83	82	83
도소매, 창고, 수리	56	59	59	74	76	77
숙박업	14	18	22	82	90	95
교통, 우편	29	25	25	109	94	91
금융, 부동산, 기업서비스	47	60	77	83	81	88
신용, 보험	10	10	9	58	59	56
부동산, 기업서비스	37	50	67	94	88	96
공공, 민간서비스	137	145	159	108	108	106
행정, 국방, 사회보험	40	41	40	112	123	124
교육	35	34	35	163	143	126
의료, 수발, 사회	36	41	50	89	90	94
기타 공공민간서비스	24	27	31	118	117	116
가내서비스	2	3	4	22	27	37

주: * 부분적으로 2007년 수치 사용.
자료: Brenke 외(2010).

서독의 94%, 2000년 서독의 92% 수준이다.

통일 직후 구동독지역의 서비스업 중 공공 및 사회서비스의 비중이 컸는데, 이러한 구조적 특징은 1990년대 중반 이후에도 지속되는 경향을 보이고 있다. 공공, 민간서비스 영역의 행정, 국방, 사회보험의 고용규모는 서독에 비해 상대적으로 높아 1995년 112%, 2000년 123%, 2009년 124%로 최근까지도 계속해서 증가하고 있다. 그 중 교육 영역의 고용규모는 1995년 163%, 2000년 143%, 2009년 126%로 서독을 100%로 하여 비교할 때 상대적으로 높은 비중을 나타냈다. 이러한 상대적 비중은 2000년 이후에는 그 증가율이 다소 감소하는 경향을 보인다. 이와 비교하여 상대적 증가율이 지속적으로 높아지는 부문은 의료, 수발, 사회서비스 영역이다. 1995년 89%, 2000년 90%, 2009년 94%로 서독보다 상대적 비중은 낮았지만 오히려 2000년 이후에 빠르게 증가하는 경향을 보인다. 구동독지역의

연방고용청 고용창출사업(ABM 프로그램)의 지원이 1990년 중반 이후 거의 없어진 상황에도 고용 증가율이 지속적으로 증가하고 있다는 점이 주목된다.

〈표 4-5〉 구동독지역의 주요 서비스업 고용규모

(단위: 명, %)

	사회보험에 가입한 종사자 수(해당연도 6월말 기준)				
	2000	1999	1998	증가율	
				2000/99	1999/98
	1	2	3	4	5
전체 서비스업	3,302,753	3,319,706	3,290,801	-0.5	+0.9
도소매, 자동차수리, 중고제품수리	654,910	666,289	672,748	-1.7	-1.0
숙박	147,011	145,675	141,719	+0.9	+2.8
교통 및 통신	314,220	317,812	322,392	-1.1	-1.4
신용, 보험	106,140	105,800	105,020	+0.3	+0.7
부동산, 임대, 대여, 컨설팅 (기업대상)	486,975	475,037	452,920	+2.5	+4.9
그 중: 부동산	63,119	65,385	63,982	-3.5	+2.2
임대	12,565	12,261	11,653	+2.5	+5.2
정보화작업서비스	27,301	22,003	18,835	+24.1	+16.8
그 중: 하드웨어 지원	15,697	12,543	10,584	+25.1	+18.5
소프트웨어 지원	6,820	5,189	4,687	+31.4	+10.7
데이터작업서비스	25,333	24,381	23,441	+3.9	+4.0
연구개발	358,657	351,007	335,009	+2.2	+4.8
기업 컨설팅 서비스	34,136	29,204	22,026	+16.9	+32.6
행정, 국방, 사회보험	462,793	477,165	527,200	-3.0	-9.5
교육	339,236	341,260	302,496	-0.6	+12.8
그 중: 유치원	60,537	64,508	62,983	-6.2	+2.4
초등교육기관	145,840	148,765	122,027	-2.0	+21.9
중등교육기관	41,616	37,519	38,243	+10.9	-1.9
기타 교육기관	91,243	90,468	79,243	+0.9	+14.2
의료, 수발, 사회복지서비스	498,652	495,011	483,910	+0.7	+2.3
그 중: 의료기관	312,182	314,597	312,215	-0.8	+0.8
사회시설	184,053	178,039	169,485	+3.4	+5.0

자료: Bundesanstalt fuer Arbeit(2000).

〈표 4-6〉 구서독지역의 주요 서비스업 고용규모

(단위: 명, %)

	사회보험에 가입한 종사자 수(해당연도 6월말 기준)				
	2000	1999	1998	증가율	
				2000/99	1999/98
	1	2	3	4	5
전체 서비스업	14,228,536	13,749,285	13,304,644	+3.5	+3.3
도소매, 자동차수리, 중고제품수리	3,579,618	3,515,224	3,484,562	+1.8	+0.9
숙박	621,761	593,270	554,513	+4.8	+7.0
교통 및 통신	1,197,439	1,149,896	1,118,751	+4.1	+2.8
신용, 보험	961,854	945,896	942,755	+1.7	+0.3
부동산, 임대, 대여, 컨설팅 (기업대상)	2,471,073	2,231,403	2,003,985	+10.7	+11.3
그 중 : 부동산	189,861	186,151	168,233	+2.0	+10.7
임대	52,143	48,265	44,710	+8.0	+8.0
정보화작업서비스	290,781	241,129	203,556	+20.6	+18.5
그 중: 소프트웨어 지원	199,657	163,143	137,015	+22.4	+19.1
데이터작업서비스	57,187	48,505	42,479	+17.9	+14.2
연구개발	107,683	105,479	107,934	+2.1	-2.3
기업 컨설팅 서비스	1,830,605	1,650,379	1,479,552	+10.9	+11.5
행정, 국방, 사회보험	1,282,910	1,291,629	1,311,043	-0.7	-1.5
교육	678,234	652,985	631,316	+3.9	+3.4
그 중: 유치원	212,838	206,577	211,776	+3.0	-2.5
초등교육기관	173,093	166,752	167,265	+3.8	-0.3
중등교육기관	163,107	154,811	148,082	+5.4	+4.5
기타 교육기관	129,196	124,845	104,193	+3.5	+19.8
의료, 수발, 사회서비스	2,429,285	2,385,036	2,313,644	+1.9	+3.1
그 중: 의료기관	1,579,762	1,562,298	1,523,328	+1.1	+2.6
사회시설	836,794	810,735	779,310	+3.2	+4.0

자료: Bundesanstalt fuer Arbeit(2000).

또한 통일 직후 구독지역 연구개발(R&D) 영역의 현저히 낮았던 종사자 비중은 1990년대 중반 이후 변화하는 양상을 보이고 있다. <표 4-5>와 <표 4-6>에서 보면 연구개발 영역의 고용 증가율은 1998년과

1999년 사이 4.8%. 1999년과 2000년 사이 2.2%로 서독과 비교하여 상대적으로 높게 나타나고 있다. 기술집약적 서비스(wissensintensive Dienstleistungen)라고 할 수 있는 데이터작업서비스, 신용·보험서비스의 증가율 또한 1990년대 후반 높게 나타나고 있으며, 기업의 생산성을 지원하는 서비스(produktionsnahe Dienstleistungen), 즉 법률, 조세, 기술 등의 기업 컨설팅 서비스의 비중 또한 1990년대 후반 뚜렷한 증가세를 보이고 있다.

아울러 의료, 숙박, 사회서비스 또한 뚜렷한 증가율을 보이고 있는데, 특히 사회서비스의 고용 증가율이 1998년과 1999년 사이 5.0%. 1999년과 2000년 사이 3.4%로 구서독지역의 증가율보다 여전히 높게 나타났다.

한편 이러한 고용 구조의 변화에도 불구하고 구동독지역 노동시장의

〈표 4-7〉 구동독지역 서비스업의 생산성¹⁾

	1,000유로 대비 비율			서독지역 = 100		
	1995	2000	2009*	1995	2000	2009*
서비스업 전체	37	38	40	76	78	79
무역, 숙박, 교통	26	28	30	80	79	81
도소매, 창고, 수리	26	27	28	80	78	76
숙박업	19	16	16	90	83	90
교통, 우편	31	39	48	73	78	85
금융, 부동산, 기업서비스	70	68	67	67	73	75
신용, 보험	48	54	51	85	87	80
부동산, 기업서비스	76	70	70	61	69	73
공공, 민간서비스	33	34	33	87	87	86
행정, 국방, 사회보험	36	38	40	91	89	87
교육	30	33	32	70	80	88
의료, 숙박, 사회	29	32	33	90	92	88
기타 공공민간서비스	40	34	30	75	67	66
가내서비스	9	10	9	90	101	100

주: 1) 경제활동인구당 가격조정 총 가치(preisbereinigte Bruttowertschoepfung je Erwerbstaetigen).

* 부분적으로 2007년 수치 사용.

자료: Brenke 외(2010).

생산성은 아직 서독지역에 비해 80% 수준에 그치는 것으로 나타나고 있었다. 서비스 산업별 생산성을 취업자 일인당 부가가치의 변화로 살펴볼 때, 1995년 서독의 76%, 2000년 78%, 2009년 79% 수준으로 나타났다. 고용규모가 지속적으로 증가하고 있는 의료, 수발, 사회서비스 영역의 경우도 1990년대 후반까지의 생산성의 증가가 2000년 이후 둔화되는 경향을 보인다. 서독지역과 비교하여 생산성이 1995년 90%, 2000년 92%였던 것이 2009년 88%로 감소한 것이다.

종합하여 볼 때, 통일 이후 구동독지역 서비스업의 변화는 산업 부문에 따라 매우 상이한 양상을 나타내고 있다. 본절에서는 구동독지역의 서비스업 중 서독지역과 뚜렷한 특징을 보이며 상대적으로 고용 증가율이 컸던 사회(soziale) 영역에 주목하여 노동시장의 변화를 살펴보고자 한다. 다음에서는 구동독지역의 제도 변화와 노동시장 변화를 연계하여 고찰하고자 사회영역 중에서도 특히 초중고 교육과 수발서비스 제도의 통일과정에 집중하여 노동시장의 변화를 개관하였다.

제2절 통일과 서비스업의 구조 개편 : 초중고 교사와 수발(pflege)서비스 사례를 중심으로

1. 초중고 교사

가. 구동독지역의 교육 개혁

1990년 8월 31일 통일조약이 조인되면서 연방주의 교육자치권이 명시되었다. 통일조약은 교육제도 개혁에 대한 기본적인 사항을 규정하고 있는데, 이를 통해 교육부장관 회의가 학교 졸업 증명서 인정, 교사임용고시 인정에 대한 경과조치를 마련하도록 위임받았다. 그리고 1990년 9월 동독 인민회의는 이론과 실습의 두 단계로 이루어지는 당시 서독의 시스템을 핵심으로 하는 교사양성교육법을 채택하였다(하이케 카아크, 2002).

1990년 10월 통일 후 구동독지역의 5개 신연방주가 독일 연방정부에 편입되면서 본격적인 교육제도 개혁이 진행되었다. 통일조약에 따르면 구동독지역은 1991년 6월 말까지 주정부 차원의 교육법을 제정하고 교육제도를 개혁하도록 하였다.

이를 위해 구동독지역 5개 신연방주는 교육개편을 도와줄 파트너로서 서독지역의 주정부와 자매결연을 맺는다. 당시 동독의 5개 신연방주가 자매결연을 맺은 서독의 주는 다음과 같다. 메클렌부르크포어포메른(Mecklenburg-Vorpommern) 주는 서독지역의 슐레스비히홀슈타인(Schleswig-Holstein) 주, 함부르크(Hamburg), 브레멘(Bremen)과 자매결연을 맺었다. 브란덴부르크(Brandenburg)는 서독지역의 노르트라인베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주, 베를린(Berlin), 헤센(Hessen) 주와, 작센안할트(Sachsen-Anhalt) 주는 서독지역의 니더작센(Niedersachsen) 주, 헤센(Hessen) 주와, 튀링겐(Thüringen) 주는 라인란트팔츠(Rheinland-Pfalz) 주, 헤센(Hessen) 주, 바이에른(Bayern) 주와, 작센(Sachsen) 주는 바이에른(Bayern), 헤센(Hessen), 바덴뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주와 자매결연을 맺었다.

통일 후 처음 얼마 동안 구동독지역은 서독 파트너 주의 지원과 동시에 구동독 교육부의 후신인 “신연방주 교육 및 학술분야 과제를 위한 공동기구”의 지원을 동시에 받았다. 그러나 서독의 파트너 연방주의 구동독 지원이 강화되면서 사실상 이 기구의 역할은 상실되었다는 평가이다(하이케 카아크, 2002). 그러면서 구동독지역의 교육과정은 거의 서독 시스템으로 편입되는 과정을 겪게 된다.

나. 교육시스템의 변화 : 초등, 전·후기 중등교육을 중심으로

구동독의 교육시스템은 다음의 [그림 4-1]과 같이 개관된다. 구동독에서는 우리나라의 초, 중, 고등학교에 해당하는 초급단계(unterstufe), 중급단계(mittelstufe), 고급단계(oberstufe)가 10년 과정의 종합기술고등학교(Polytechnische oberstufe: POS)로 통합되어 있었다. 이후 2년제의 확대 교육과정(erweiterte oberstufe: EOS)과 직업교육과정(berufsausbildung)

[그림 4-1] 서독의 교육시스템

	기능장 취득을 위한 계속직업훈련		일반대학으로 편입자격 취득		일반기술자격 취득
고등교육/계속교육	고등기술대학		야간대학		일반대학, 공과대학, 음악대학, 교육대학
	기능자격 취득				대학입학자격취득
후기중등교육 (15/16~18세)	기업과 연계된 직업학교에서의 직업훈련 (이원화제도)	직업훈련학교	전문기술학교		-인문학교 -전문인문학교 -직업종합학교
	실업계학교 졸업장 취득 또는 인문계 고등학교 등으로 진학				
전기중등교육 (10~15/16세)	장애자를 위한 특수학교	직업학교 졸업장 취득 직업학교(Hauptschule)	실업계학교 (Realschule)	인문계 학교	인문계와 실업계를 통합한 종합학교
		적용단계(2년)			
초등교육 (6~9세)	장애자를 위한 특수학교	초등학교			
유치원교육(3~5세)	장애자를 위한 특수유치원	유치원			

주: 1) 6세부터 15/16세까지는 전일제의 의무교육.

2) 15/16세부터 18/19세까지는 정시제의 의무교육임.

자료: European Centre for the Development of Vocational Training(1995).

이 존재하는데, 이를 거쳐 대학에 가거나 직업을 가질 수 있었다.

한편 서독 교육시스템의 기본적인 틀은 유치원교육, 초등, 중등 및 고등교육으로 구성되어 있으며, 이 중 초등, 중등 교육은 직업학교, 실업계 학교, 종합학교 등으로 분화되어 있다. 교육제도는 헌법의 규정에 따라 주(州)정부가 운영하므로 주마다 내용상의 차이가 있지만, 독일의 의무교육기간은 12년 원칙이다.

서독 파르티너 주는 구동독지역 신연방주에 전문인력을 파견하여 교육개혁과정에 직접적으로 참여하였는데, 그 방법과 내용은 주의 특성에 따라 상이하였다. 그럼에도 불구하고 구동독지역의 전반적인 교육시스템의 변화는 서독 교육시스템으로의 재편으로 개관될 수 있다. [그림 4-1]은 서독지역 교육시스템, 즉 통일 후 구동독지역의 교육과정을 보여주고 있다.

1) 초등교육

통일 후 구동독지역의 신연방주에는 서독의 일반학교에 관한 규정이 도입되었다. 즉 1964년 서독의 함부르크 협정(Hamburger Abkommen)에 따라 4년제의 초등교육 체제가 도입되었다. 초등교육은 4년 동안 초등학교(Grundschule)에서 이루어지는데, 이후에는 개인의 능력과 적성에 따라 전기중등학교를 선택하게 된다. 예외적으로 브란덴부르크(Brandenburg) 주에는 파르티너 주인 베를린의 6년제 초등학교 제도가 도입되었다.

2) 전기 중등학교

구동독지역의 중등과정은 서독과 같이 분화되지 않고 10년제 종합기술 고등학교(Polytechnische Oberschule: POS)로 통일되어 있었다. 그러나 통일 후 구동독지역의 획일적 학교제도는 서독과 같이 분화된 형태의 학교로 개편된다. 즉 서독의 3원제 학교(Hauptschule, Realschule, Gymnasium) 및 종합학교(Gesamtschule) 시스템이 신연방주에 거의 그대로 도입되었다.²¹⁾

21) 전기 중등교육기관으로서 Hauptschule와 Realschule는 신연방주에서 그 명칭을 사용함에 있어서 특히 Hauptschule라는 명칭을 사용하기를 꺼렸다고 한다. 그래서 브란덴부르크 주에서는 아예 Hauptschule라는 제도를 도입하지 않았으며, 작

전기 중등학교는 우리나라의 중학교에 해당하는데, 전기 중등학교 입학 후 2년의 적응단계에는 재학생이 다른 유형의 학교로 전학하는 것이 가능하다.

3) 후기 중등교육

5년제인 직업학교(Hauptschule)를 마친 학생은 정시제 혹은 전일제 직업훈련학교로 진학하여 도제훈련을 시작하거나 혹은 여타의 전기 중등학교, 즉 실업계학교(Realschule), 인문계학교(Gymnasium), 인문계와 실업계 과정을 통합한 종합학교(Gesamtschule)로 전학하여 1년을 공부하고 그 학교의 졸업장을 받을 수 있다. 6년제 실업계학교(Realschule)와 인문계학교(Gymnasium) 졸업생은 우리나라 실업계 고등학교에 해당하는 전문기술학교(Fachoberschule), 인문계 고등학교에 해당하는 고등인문학교(Gymnasiale Oberstufe), 전문인문학교(Fachgymnasium)으로 진학할 수 있다. 그리고 이들 후기 중등교육의 마지막 1년은 대학입학 자격시험 대비를 위한 아비투어(Abitur)과정으로서 아비투어에 합격한 학생은 일반 대학이나 공과대학 등에 입학할 자격이 주어진다.

한편 후기 중등교육과정으로 기업과 연계된 직업학교가 있는데(dual-system: 이원화체제), 이 학교에는 직업학교(Hauptschule) 졸업생과 실업계학교(Realschule) 학생으로서 졸업장을 소지하지 않은 학생이 주로 참여하여 초기 직업훈련을 받는다.

2. 수발(pflege)서비스

가. 구동독지역의 보건의료 시스템 개혁

구동독 시스템에서 수발서비스는 보건의료 제도에 통합되어 운영되고 있었기 때문에 수발서비스의 변화를 알아보기 위해 통일 후 보건의료서

센 주에서는 Mittelschule로, 작센안할트 주에서는 Sekunderschule로, 튀링겐 주에서는 Regelschule라는 이름으로 기존의 Hauptschule와 Realschule를 통합한 형태의 전기 중등학교를 도입하였다(정영수, 1998).

비스 전반의 개혁을 살펴볼 필요가 있다.

1990년 7월 “화폐, 경제 및 사회통합의 실현에 관한 조약” 중 제4장 ‘사회통합에 관한 규정’에 의하여 동서독 간의 사회보장 제도(보건의료 제도 포함)는 통합하게 되었다. 이 규정의 주요 골자는 구동독지역의 보건의료 시스템을 서독식으로 개편하는 것이었다. 특히 이 규정의 21조는 국가에 의해 운영되던 구동독지역의 보건의료 제도가 서독의 질병보험(Krankenversicherung) 제도에 편입되도록 필요한 모든 조치를 취해야 한다고 명시되어 있다.

이러한 동서독 보건의료 통합 규정을 통해 구동독지역에서 공공부문이 운영했던 보건의료시설들은 급격히 민영화되는 과정을 겪게 된다. 당시 서독 보건의료 시스템에도 공공시설이 존재하기는 했지만, 이는 구동독의 국가 직영 시설과는 다른 독립된 자산체들로서 차이가 있었다. 즉 기관의 설립 시 공공부문이 개입하기는 하지만 법적으로는 독립된 자산체로서 기관 운영에 어떤 문제가 발생할 경우 각각의 기관이 법적 책임을 졌다. 이러한 서독의 공공시설은 민간 비영리, 영리기관과 함께 보건의료 서비스를 제공하는 주체로 활동하였다. 이들 서비스 기관은 그 주체가 공공, 영리, 비영리임을 떠나 모두 공공부문에 의해 조정되는 유사시장(quasi-market) 기관으로서 경쟁하고 있었다. 따라서 구동독지역의 보건의료시설들 또한 통일 후 민영화 과정에서 유사시장 기관으로 전환되었다.²²⁾ 그리고 이러한 과정에서 수발서비스 기관을 지원하기 위해 독일 연방의 “간호·수발이 필요한 환자를 위한 시범 프로그램”은 1991년 79개의 프로젝트를 실시하여 약 7,600만 유로를 구동독지역의 시설에 투자하였다(임흥배 외, 2011).

구동독지역 보건의료 통합의 또 다른 핵심은 보건의료시설의 현대화(modernisierung), 즉 낙후된 보건의료시설의 개선이었다. 이를 추진하기 위해 독일 연방은 「보건의료체제 구조개혁법」에 따라 1995년부터 10년간

22) 유사시장은 전통적으로 공공에 의해 제공되었던 서비스를 시장기제를 적용하여 보다 효율적으로 공급(provision)하는 시스템을 의미한다. 시장의 서비스 제공은 주로 공급자와 소비자 둘의 관계에 통해 이뤄지는 반면, 유사시장의 서비스는 공급자와 소비자 이외에 제3자 즉 공공부문의 조정을 통해 서비스가 제공되는 구조적 특징을 갖고 있다.

구동독지역에 매년 7억 마르크의 재정을 지원하였다(김옥주, 2007). 통일 시점 동독지역의 보건의료시설의 상황은 예상보다 훨씬 좋지 않았기 때문에 동독지역의 보건의료시설을 서독의 수준으로 끌어올리기 위해서는 막대한 재정지원이 필요하였다.

그 후 독일 연방 보건의료 시스템의 근간이었던 질병보험법은 1995년 수발보험(Pflegeversicherung)법의 도입을 통해 전환기를 맞이하게 된다. 수발보험은 질병보험에 의한 의료 및 수발서비스의 미흡한 부분을 보완하기 위해 다섯 번째로 도입된 사회보험이다. 수발보험법은 일상생활의 유지를 위해 도움이 필요한 모든 자(아동, 만성질환자, 노인 등)에게 요양 및 생활시설 등에 입소한 후 제공되는 시설서비스와, 도움이 필요한 자의 자택에 인력이 방문하여 제공하는 재가서비스 모두를 지원한다. 그리고 이러한 서비스의 비용은 질병보험법과 수발보험법에 의해 질병보험조합(Krankenkasse)이 부담하도록 하였다. 이를 통해 1995년 이전 수발서비스 제공의 1차적 책임을 갖고 있던 지자체의 재정적 부담이 감소하는 결과를 가져오게 되었다. 한편 독일 연방은 수발보험법이 도입된 이후에도 구동독지역의 수발서비스 수준을 서독의 수준으로 높이기 위해 1995년부터 2002년까지 한시적으로 매해 4억 900만 3,000유로씩, 총 30억 2,720만 유로를 신연방주의 지역주민의 수에 따라 주정부에 할당하였다(임홍배 외, 2011).

나. 보건의료서비스 기관의 변화 : 수발서비스 기관을 중심으로

구동독의 수발서비스 전문인력은 일반 의료진과 팀을 구성하여 보건의료시설에서 활동하였다. 이들은 예방, 재활, 만성 질환 관리, 정신보건 등의 의료적 서비스, 거동수발이나 목욕서비스와 같은 일상생활지원서비스, 다양한 사회적 욕구를 지원하는 심리정서서비스를 통합적으로 제공하는 보건의료 인력으로 국가공인시험을 통해 자격이 주어지는 전문 직종이었다. 그러나 통일 이후 구동독의 보건의료기관이 전면 개편되어 서독의 시스템으로 편입되면서 의료서비스와 수발서비스 기관이 분리되게 된다. 이 과정에서 의료진은 개인병원을 개업하거나 민간병원의 월급을 받는

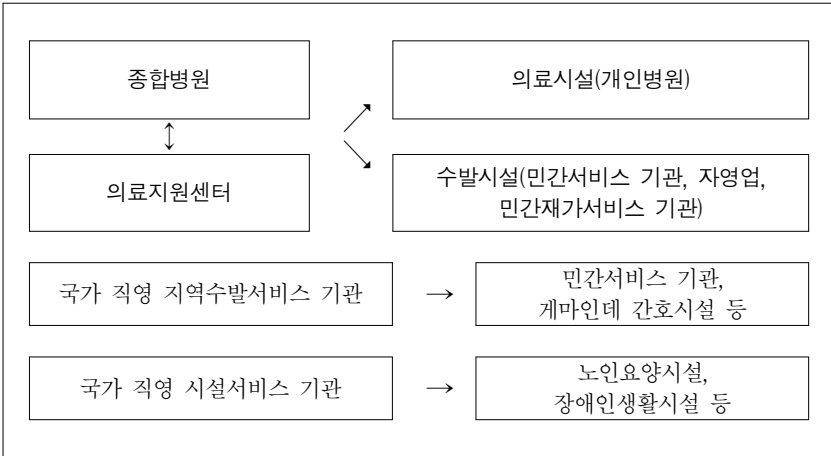
의사로 전환된다. 그리고 수발서비스 전문인력은 민간 비영리 혹은 영리 시설의 수발서비스 인력으로 재취업하게 된다. 이러한 서독 시스템으로의 전환은 [그림 4-2]와 같이 개관될 수 있다.

우선 가장 큰 변화는 구동독지역 보건의료서비스의 핵심이었던 종합병원(Poliklinik)과 의료지원센터(Ambulatorien)의 민영화였다. 이들 기관에서 근무하던 의료진과 수발서비스 인력은 통일 후 병원을 개업하거나 민간 병원의 의사로, 혹은 민간사회복지사업단(Wohlfahrtsverbände)의 사회시설(Sozialstation)이나 민간재가간병시설(Hauskrankenpflegestationen)의 수발서비스 인력으로 전환되었다.²³⁾ 이 과정에서 수발서비스 전문인력의 일부는 서독 시스템의 의사보조원(Aerzhelfer)으로 재훈련을 받고 병원에 취업하기도 하였다.

한편 국가가 지역사회에 조직화한 재가서비스 기관은 민간사회복지사업단의 사회시설(Sozialstation)이나 게마인데 간호시설(Gemeindeschwesternstation)로 전환되었다. 일부는 이전 구동독 시절의 기관의 인력과 시설을 그대로 유지하면서 단지 이름만 바꾼 경우도 있었다. 시설서비스를

23) 서독에는 ‘민간사회복지사업단’이라고 하는 제3섹터 비영리단체가 발달해 있다. 민간사회복지사업단이란 사회 및 환경 분야에서 서비스를 전달하기 위해 활동하는 비영리 민간조직이다. 이러한 민간조직의 발달은 19세기 독일의 사회보장법과 빈곤령이 성립되기 이전부터 지역사회 빈곤 문제에 개입하던 종교단체 및 자치조직과 밀접하다. 19세기 빈곤령을 시작으로 공공기관의 빈곤 구호책들이 생기기 시작하는데, 당시 이러한 공공의 개입은 지역사회조직의 활동과 비교되면서 비인간적인 시책으로 인식되었다. 이런 상황에서 19세기 후반 지자체는 종교단체와 자치조직과 협력하여 지역사회 공공사업을 추진하였다. 그 후 바이마르 공화국 시기 지역사회복지에 공공기관과 비정부기관이 함께 참여한다는 사회적 합의가 이뤄진다. 그와 동시에 당시 가톨릭 교회의 개념이었던 보축성, 즉 지역사회 개입이 국가의 공공개입에 우선한다는 보축성 원칙으로 1924년 법률화된다. 그 후 1926년에는 지역사회단체가 조직화된 민간사회복지사업단과 그 연합체의 지위 또한 법적으로 보장된다. 그 결과 민간사회복지사업단의 독일연방 차원의 연합체는 매해 연방 조세의 일정부분을 보조금으로 지원받게 되었으며, 연방의 사회법 입법 과정에서의 로비활동도 가능하게 되었다. 구서독지역에서 법적으로 공인된 민간사회복지사업단 연합체(Spitzenverbände für freie Wohlfahrtspflege)는 다음의 6개이다. 노동자 복지단체(Arbeiterwohlfahrt), 카리타스(Deutsche Caritasverband: 가톨릭 복지사업기구), 평등복지연합(Deutsche Paritätischen Wohlfahrtsverband), 적십자(Deutsches Rotes Kreuz), 디아코니(Diakonische Werk: 개신교 복지사업기구), 유대교 중앙복지기구(Zentralwohlfahrtsstelle der Juden).

(그림 4-2) 구동독 보건의료서비스 기관의 변화



〈표 4-8〉 독일 연방 보건의료서비스 시설 현황

		공공시설	민간 영리시설	민간 사회복지사업단
시 설	조사시점	전체 시설 수에서 차지하는 비율(%)		
병원	2001	36.2	23.5	40.3
재가서비스기관	2001	1.9	51.9	46.2
노인요양시설	2001	8.2	35.9	56.0
장애인생활시설	2001	5.4	10.8	83.9

자료 : Boessenecker(2005).

제공하던 요양시설이나 생활시설은 특히 구동독 시절 그대로 인력과 시설을 유지하면서 운영주체의 성격만 바뀐 경우가 많았다(Kuhlmeiy 외, 2006).

1990년대 구동독지역 보건의료서비스 기관의 민영화가 진행된 이후인 2001년 시점을 기준으로 독일 연방 보건의료서비스 시설의 운영주체 현황을 살펴보면, 민간사회복지사업단의 시설이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타난다. 병원의 경우 40%, 재가서비스 기관의 경우 46%, 노인요양시설의 경우 56%, 장애인생활시설의 경우 83%가 민간사회복지사업단에 속한 비영리단체로 서비스를 제공하고 있다.

제3절 구동독지역 서비스업 노동시장의 변화 : 초중등교사와 수발서비스 인력의 사례를 중심으로

1. 초중등교사

통일 후 구동독지역 초중등 교육서비스 인력의 조정은 주로 교사검증 과정을 통해 진행되었다. 통일 후 구동독지역의 공직인력, 즉 국경수비대, 노동행정부문 인력, 인민군, 사법인, 교육가, 경찰은 서독 시스템으로의 편입을 위한 조건으로 전문능력, 자질 등의 검증을 받아야 직장을 유지할 수 있었기 때문이다. 이와 관련하여 통일 후 공직인력 검증결과에 대한 공식적인 수치는 존재하지 않는다. 다음에서는 독일연방하원 조사위원회가 1995년, 1999년 두 차례에 걸쳐 발간한 보고서와 독일 베를린 교육부의 하이케 카야크의 회고자료를 주 근거자료로 하여 구동독지역 교사의 검증 과정과 결과를 개관해 보고자 한다.

가. 교육제도 개편과 교사검증²⁴⁾

통일 전까지 구동독지역의 교육과정은 거의 변화하지 않았다. 1990년이 되면서 몇몇 과목이 교과과정에서 변경되고, 교련과목이 폐지되었으며, “국민교육” 과목이 “사회교육” 과목으로 대체되기 시작하였다. 그리고 임명직이었던 초, 중등학교의 교장들이 교체되기 시작하였다. 그러나 이러한 변화가 초, 중등교사들이 직접 교직을 떠난다는 것을 의미하지는 않았다. 국민교육 과목을 가르치던 교사들은 사회교육 과목을 가르치게 되었으며, 교장 중 일부는 교육부로부터 파면되더라도 얼마 지나지 않아

24) 독일 연방하원 조사보고서는 1990년 이후 과도기 중 동독 공직인력의 서독 정부로의 편입실태(국경수비대, 노동행정부문, 인민군, 사법·교육·경찰부문 등)에 대한 내용도 수록하고 있다. 한국수출입은행편(2009)은 이를 제3권으로 번역하여 보고서를 제공하고 있다. 다음은 이 제3권의 내용 중 초중등 교사 검증에 대한 부분(pp.98~99)을 발췌하여 요약 정리한 것이다.

교사진에 의해 재선출되었기 때문이다.

통일 직후 신연방주에서 근무하고 있던 구동독 출신 초중고 교사의 수는 약 18만 6천 명 수준이었던 것으로 집계된다. 이들의 교사 검증과정은 통일 전 미리 예견되긴 하였지만 구동독 시절 실시되지는 않았다. 이와 관련하여 얼마나 많은 교사들이 1990년 통일 이전, 즉 교사검증이 시작되기 전에 스스로 퇴직하였는지에 대해서는 추적이 불가능하다. 그러나 퇴직한 교사의 수는 매우 적을 것으로 추정된다. 그러기보다 교사들은 서독으로 미리 옮겨가거나 국가 공무원 조기 은퇴 제도를 이용하였다. 한편 구동독지역에서 일반 학교 이외의 기타 교육기관(당 혹은 사회기관)에서 수업을 하다 일반 학교로 돌아오는 교사의 수가 1990년 증가한 점이 주목된다. 이들의 정확한 숫자 역시 정확히 알 수 없다. 브란덴부르크 주의 경우 구동독 전 지역에서 이들의 숫자가 최대 3,500명 수준이라고 집계하고 있을 뿐이다.

구동독지역 공공부문의 인력을 대폭 줄여야 한다는 내용은 화폐통합 조약을 통해 논의되기 시작하였다. 그러나 통일 이전의 시기 신연방 주정부에 대한 서독 측의 개입이 없었기 때문에 공공부문의 인력 감축은 이뤄지지 않았다. 그러나 통일 후 연방 정부는 신연방주 주정부 교육 관청에 교사규모에 대한 권고로 일자리 축소(Clearing-Stelle)를 전달하였는데, 이러한 교사 감축의 근거는 서독지역 교사 한 명당 학생 수의 비율을 기준으로 하였다. 이는 실질적으로 신연방주 교사규모를 기존의 1/4 수준으로 감축하는 것을 의미했다.

나. 교사검증의 결과²⁵⁾

통일 후 구동독지역 교사 수 감축에 대한 연방 정부의 권고는 구동독

25) 독일 베를린 교육부의 하이케 카아크는 구동독 시절 교육부에서 자문역으로 활동하였으며, 그 후 작센 주 문화부와 '신연방주 교육 및 학술분야 과제를 위한 공동 기구'에서 일한 경력이 있다. 하이케 카아크는 독일의 통일과정과 통일 이후 베를린과 구동독지역에서 겪은 개인적인 경험을 기초로 하여 자신이 경험한 바를 "독일통일 전후 동독지역의 교육제도 변화: 교사와 수업내용의 변화를 중심으로"로 집필하여 2002년 한국교육개발원에서 개최된 심포지엄에서 발표하였다. 다음의 내용은 그 중 교사검증의 결과에 대한 내용을 발췌하여 요약 정리한 것이다.

에서 교사양성과정을 거쳐 학교에 고용되어 있는 자를 대상으로 한 것이었다. 통일조약은 교사 해직의 근거를 명시하고 있었는데, 전문적 자질 또는 개인적 자질이 부족한 자, 교사 수요 부족, 인간존엄성과 법치국가의 기본원칙을 위반한 자 및 국가안전부 요원으로 근무한 자의 경우 해직이 가능하도록 하였다. 이러한 기준은 구동독의 통합교육시스템인 종합학교 10년을 마치고 이후 30개의 전문학교에서(초등교원양성기관(Institut für Lehrerbildung) 포함) 수확한 초등 교원에 대해서도 동일하게 적용되었다. 이러한 교사검증은, 동독지역 교사들의 전문성과 자질이 통일 이후에도 인정된다는 전제 아래, 교사 개인의 인사설문지와 개인이 소지한 교사자격증을 통해 간단하게 진행될 수 있었다. 그러나 이 검증과정에서 문제점이 나타난 자들은 다음의 4개 영역으로 개관될 수 있다. 첫째, 구동독의 직업교육 커리큘럼을 통해 우정청소년개척단원장(Freundschaftspionierleiter)으로 양성된 교사들, 그리고 석사학위만으로 교사자격을 인정 받은 자들의 전문능력에 대한 검증이었다. 둘째, 구동독에서 오직 국민교육의 정치 분야만을 담당하였고 통일 후에도 계속해서 수업을 맡고 있는 교사들의 경우였다. 셋째, 1989년 하반기에 기타 기관에서 일반 학교로 전근 온 일명 “모드로프(Modrow)-교사”들의 전문성과 자질에 대한 검증이었다. 넷째, 구동독 시설 이미 해고되었던 교사들로 공직보장이라는 특혜를 통해 다시 복직한 교사들과 국가에 특별한 공헌을 한 대가로 공직공무원으로 재직하고 있는 자들이었다.

각 연방주는 교사의 전문성과 자질 검토를 통한 해직 결정 시 위의 문제집단을 중심으로 진행하였지만, 연방주마다 서로 상이한 결과가 나오기도 했으며, 강조점을 두는 부분도 서로 달랐다. 각 연방주는 첫 인사조치에서 소위 모드로프-교사(Modrow-Lehrer)로 불리는 자들과 국민윤리나 마르크스주의/레닌주의 등과 같은 이데올로기적으로 특히 영향을 많이 받은 과목의 교사들의 해고 여부를 개인적 자질 혹은 전문능력의 기준에 따라 결정했다. 한편 교사 자질에 대한 검토, 즉 국가보위부 활동을 검토하는 과정은 일명 “가우크 청(Gauck-Behoerde: 통일 후 구동독 국가안전부 비밀문건 처리를 담당한 기관으로, 연방정부에서 임명한 초대 청장인 가우크의 이름을 따서 붙인 이름)”에 의해 이루어졌다.

1991년 신연방주에서 약 2만 명의 교사가 여러 가지 이유로 퇴직하거나 면직되었다. 이는 구동독지역 교사의 10~20%에 해당하는 규모이다. 이와 관련하여 구동독에서는 서독에 비해 학교 교사에 대한 보상이 상당히 컸기 때문에, 신연방주들은 비용 문제 때문이라도 교사 감축을 진행하지 않을 수 없었다. 이 과정에서 신연방주는 해산계약(Auflösungsvertrag), 조기퇴직금 수령 등과 같은 노동사회정책을 활용하여 교사 복지 측면에서 큰 무리 없이 교직 감축을 시도한 것으로 평가할 수 있다. 통일 후 구동독지역에서 신규 교원 임용은 거의 없었다.

신연방주별로 살펴볼 때, 교사검증을 통한 편입비율, 즉 전체 교사 수 대비 해고 비율은 거의 유사하였다. 단지 브란덴부르크 주에서만 눈에 띄게 적은 교사들이 해고되었는데, 이에 대해서는 다음에서 좀 더 알아보고자 한다.

다. 브란덴부르크 주의 교사검증 사례²⁶⁾

브란덴부르크 주는 일명 “80%-해결”을 통해 검증 문제를 일자리 축소 권고와 분리하려는 시도를 감행한다. 이를 위해 브란덴부르크 주 교육부장관과 교사 이익대표부(예: 교육학술노조)는 교사들의 일자리 보장을 위해 1991/92년도 가을학기부터 20%의 시수 감축(이로 인해 동독 교사들의 임금은 서독 임금 수준의 60%가 된다)이 가능하도록 하는 사회협정을 맺었다. 이를 통해 교사검증에서 문제시되는 교사의 해고 범위를 제한하고자 한 것이다. 여기에 브란덴부르크 주 교사의 95%가 동의하였다. 즉 브란덴부르크 주는 교사 모두가 20%의 수업시간 감축과 급여 하락에 동의한다는 협약을 통해 정규 교직을 보장 받을 수 있도록 한 것이다. 그러나 실제로 시수가 20% 감축되는 일은 거의 없었다고 한다.

통일 후 얼마 지나지 않아 교사검증을 담당하는 과거청산·민주주의

26) 독일 연방하원 조사보고서는 1990년 이후 과도기 중 동독 공직인력의 서독 정부로의 편입실태(국경수비대, 노동행정부문, 인민군, 사법·교육·경찰부문 등)에 대한 내용도 수록하고 있다. 한국수출입은행 편(2009)은 이를 제3권으로 번역하여 보고서를 제공하고 있다. 다음은 이 제3권의 내용 중 주정부의 검증방식 - 브란덴부르크 주에 대한 부분(pp.100~103)을 발췌하여 요약 정리한 것이다.

문화국이 조직된다. 그리고 이를 통해 교육청 교사검증을 위한 인사위원회가 설치되었다. 인사위원회의 위원들은 1991년 초 검증절차를 공고하고 교사 신임검증을 위한 소환을 지시했다. 그와 동시에 송부된 인사설문지 또한 평가했다. 인사위원회는 당사자들과 제3자에 대한 진술 내용을 검증하고자 특별청문회를 열기도 하였다. 인사위원회는 전문능력과 개인적 적합성이 의심되는 경우 이를 규명하기 위해 당사자와 직접 인터뷰(1,300건)를 진행하고 조서기록을 작성하였다. 이를 통해 교사의 졸업장이 없는 경우나 개인적 적합성에 관한 의혹을 명확히 하고자 노력하였다. 이를 통해 내려진 인사위원회의 결정은 청문회 기록과 함께 당사자에게 전달되었다. 당사자가 인사위원회의 결정에 동의하지 못할 경우 인사위원회에 재심사를 의뢰할 수 있도록 하였다. 이 경우 최종 결정은 구 교육협회의회가 내리도록 하였으며, 이의 결정 또한 받아들일 수 없을 경우에는 교육부에 재심을 요구할 수 있었다. 브란덴부르크 주에서 교사로서의 적합성에 대해 문제시되었던 경우로 구동독 공산당(SED) 혹은 자유독일청년당(FDJ)의 간부 활동(결정에 중요한 영향을 미치는 것은 간부 활동의 종류와 방법이었다) 경력자인 경우가 많았다. 한편 브란덴부르크 주에서는 교사검증과 함께 복직 절차도 이루어졌는데, 복직 대상자에는 구동독 시절 해외여행 신청으로 해고된 교사들로서 복직을 신청하고 은퇴 연령을 넘지 않은 교사들이었다. 이를 통해 78명의 교사들이 복직되었고, 49명이 재취업하였다. 그 외 28건의 신청은 인사위원회에 의해 거부되었다.

브란덴부르크 주에서는 1990년 1월 1일부터 1992년 9월 1일까지 약 3만 6천 명의 교사 중 5천 247명의 교사들이 해산계약(Auflösungsvertrag)을 통해 퇴직하였다. 그리고 141명의 교사들은 개인 적합성 부족으로, 207명은 전문능력 부족으로, 약 100명은 설문지에 자백한 국가보위부 접촉 사실로, 17명은 교사 화합 방해로, 500명 이상은 기타 이유(퇴직 신청 포함)로 해고되었다. 주목할 만한 점은 검증 절차가 진행되면서 해산계약을 체결한 교사의 수가 증가했다는 점이다. 1992년 이후 개인 적합성 부족으로 인한 인사 변동은 거의 일어나지 않았다.

라. 구동독 교사의 임금

독일 연방의 교사는 공무원 신분의 교사와 공공기관 임금협정에 따른 직원 신분의 교사로 구분할 수 있다. 그러나 정규직 교사는 대부분 공무원 신분으로 임용된다. 따라서 교육제도 개편 이후 구동독지역 초·중등학교 교사 또한 공무원으로서 서독 공무원 급수를 기준으로 한 보수를 받아야 했다. 이 과정에서 서독과 상이한 자격을 갖고 있는 구동독 교사의 급여를 정하는 일은 간단한 일이 아니었다.

통일조약에는 공무원 임금에 대한 사항으로 구서독과 신연방주의 임금이 동일하게 책정될 수 없다는 것이 명시되어 있다. 그 근거로는 신연방지역의 생산성이 서독보다 훨씬 낮다는 점이 제시되었다(양현모, 1998). 이러한 규정을 통해 첫째, 동일한 호봉의 공무원이라 하더라도 구동독지역 공무원과 서독지역 공무원의 급여수준이 다르게 책정되었으며, 둘째, 교사와 같은 특수직 공무원은 구동독지역과 서독지역의 호봉 자체가 다르게 책정되었다. 예를 들어 구서독지역의 초등학교 교사들은 공무원 임금체계의 A12단계의 임금을 받는 반면, 구동독지역의 초등학교 교사들은 A9단계로 분류되었다. 즉 3단계 낮은 급수의 임금을 받도록 하였었다(하이케 카아크, 2002). 그 근거로는 역시 동독 출신 교사들이 서독교사와 상이한 교육을 받았다는 점이 제시되었다. 즉 동서독 교직이 동등한 가치를 가지지 않는다고 인정한 것이다. 그러나 이러한 급여의 차이는 그 후 교직 현장에 다양한 문제를 가져왔다. 이러한 처우는 결국 동일한 직장에 근무하는 자들 혹은 동일한 일을 하고 있는 자들 간에 출신을 기준으로 상이한 급여를 제공한다는 입장이기 때문이다. 이는 동서독 시스템의 통합이라고 보기 힘들었다.

이러한 비판으로 1993년 교육부는 동서독 교직의 가치가 동일하며 장기적으로 동서독 초등학교 교사를 동등하게 대우할 것이라는 점을 공식화하였다(하이케 카아크, 2002). 그리고 이후부터 구동독 공무원과 서독 공무원의 임금 평준화 협상이 계속되면서 1990년대 중반 이후 구동독지역 공무원의 급여는 서독 급여의 80% 수준으로 인상되게 되었다.

한편 구동독지역 젊은 계층의 서독 이전이 진행되면서 1990년 후반 신

〈표 4-9〉 구동독지역 공무원 급여수준(구서독지역=100%)

시기	보수 수준(%)
1991년 1월 1일부터	60
1992년 5월 1일부터	70
1992년 12월 1일부터	74
1993년 7월 1일부터	80
1994년 10월 1일부터	82
1995년 10월 1일부터	84

자료: 양현모(1998).

연방주의 학생 수가 급격히 감소하는 현상이 나타나게 된다. 이에 따라 초중등교사의 수 또한 감소할 것으로 예상되었는데, 실제로 감축이 진행되지 않지는 않았으며 대신 시간제(Teilzeit) 정규직 교사 제도의 확대가 이뤄지고 있다.²⁷⁾

2. 수발서비스 인력

가. 보건의료 제도의 개편과 노동시장의 변화

구동독 보건의료 시스템의 핵심은 종합병원(Poliklinik)이었다. 동독의 종합병원은 외래서비스를 제공하면서 병실을 운영하였으며, 서독 시스템과 다르게 의료서비스와 수발서비스가 구분되지 않고 통합되어 제공되었다. 공공부문이 운영하던 종합병원은 서독의 보건의료 시스템이 구동독 지역으로 확대되면서 급격히 감소하였다. 1990년 말 구동독지역 의료서비스의 90%가량이 종합병원에 의해 제공되었지만, 2년이 지난 1992년에

27) 독일 연방은 교사를 정규직으로 채용하고 교사 개인의 신청에 따라, 즉 18세 이하 자녀 또는 이의 가족 구성원을 돌보거나 간병해야 할 경우 또는 퇴직을 앞둔 고령의 교사는 업무시간의 축소, 즉 시간제 근무를 신청할 수 있도록 하고 있다. 이럴 경우는 업무시간을 절반 이하로 축소할 수 있으며, 이러한 이유에 해당하지 않는 경우에도 교사가 원한다면 업무시간을 절반까지 축소할 수 있도록 하고 있다.

는 90%의 의료서비스가 개인병원에 의해 제공되었다(Kulmey 외, 2006). 1995년 동서독 보건의료 시스템이 질병보험조합(Krankenkassen)으로 통합된 이후에는 공공부문이 운영했던 종합병원과 의료지원센터(Ambulatorien)가 공식적으로 사라졌다.

이 과정에서 동독의 통합적 보건의료서비스가 의료서비스를 제공하는 병원과 수발서비스를 제공하는 민간시설로 분리되었으며, 종합병원이나 의료지원센터에서 종사하던 수발서비스 인력이 상당수 퇴출되었다. 그리고 이들은 서독 시스템에서 사회서비스를 제공하는 민간사회복지사업단의 사회시설(Sozialstation) 등 민간시설의 상대적으로 전문성이 낮은 수발서비스 인력으로 취업하였다. 이 과정에서 일부는 민간영리 서비스센터를 개소하거나 노동부에서 제공하는 직업재훈련을 통해 의사보조인력으로 직종을 바꿔 병원에 취업하기도 하였다. 또한 일부는 은퇴하여 연금 수령자가 되거나 실업자로 전락하였다. 연방노동청 자료에 따르면 1992년 당시 구동독지역 보건의료 영역에 16,453명의 실업자가 존재하였다고 한다. 당시 단지 1,062명만이 직업알선이 가능한 자로 분류되어 연방고용청 프로그램에 참여하고 있었는데, 나머지 인력의 경우 어떻게 다시 노동시장에 유입되었는지에 대한 정보는 불명확하다(Kuhlmeier 외, 2006).

한편 동독의 지역사회서비스로 국가가 조직화한 수발서비스 기관이 있었다. 이 또한 1995년 동서독 보건의료 시스템이 질병보험조합으로 통합되면서 거의 사라지게 되는데, 여기에 종사했던 국가 공인 지역간호사(gemeinde Geschwister), 복지노동자(Fuersorger), 가사서비스 도우미들은 민간사회복지사업단이 운영하는 사회시설(Sozialstationen)에 재취업하게 된다. 그렇지만 이 경우 상당수 인력이 비정규직으로 고용되었으며, 이들의 정규직으로의 전환 가능성은 서비스 기관의 상황과 해당 지역의 여건에 따라 상이했다. 그리고 이 과정에서 실업자로 전락할 위험이 있는 인력의 상당수는 연방고용청의 고용창출사업(ABM 프로그램)의 지원을 통해 직장을 임시적으로나마 유지할 수 있었다. 다음의 <표 4-10>은 메클렌부르크포어포메른 주와 작센 주 민간사회복지사업단이 운영하는 사회시설의 수발서비스 인력 중 연방고용청 고용창출사업의 지원을 받는 인력의 비중을 보여주고 있다.

〈표 4-10〉 구동독지역 수발서비스 기관의 ABM 참여자 비중

운영주체	메클렌부르크 포어포메른 ¹⁾		작센 주 ²⁾	
	총 인력수	ABM 참여자수	총 인력수	ABM 참여자수
디아코니	277	26	70	53
카리타스	68	6	35	20
노동자복지단체(AWO)	59	15	102	65
적십자	237	65	220	176
평등복지연합(DPWV/VS)	65	18	230	140
기타	-	-	112	65

주: 1) 1992년 12월 31일 시점.

2) 1992년 8월 시점.

자료: Kuhlmeiy 외(2006).

한편 동독지역에서 노인요양시설이나 장애인생활시설과 같은 입소시설(stationaere Pflege)의 변화도 컸다. 특히 요양병원의 감축이 컸다. 1989년과 1991년 사이 구동독지역의 요양병원은 539개에서 401개로 줄었다(Kuhlmeiy 외, 2006). 구동독 시절 공공부문이 운영하던 시설이 자유경쟁시스템으로 전환되면서 이들 기관의 시설투자 능력은 높지 않아 서독지역의 시설과 경쟁이 쉽지 않았다. 그러자 구동독지역 시설서비스의 질을 높이기 위해서 연방정부의 지원이 필요하였다. 그럼에도 불구하고 서독과 동일한 수준으로 시설서비스의 질을 높이는 것은 쉽지 않은 일이었다. 연방의 한 조사에 따르면 구동독지역 노인시설의 약 40%가 철거되어야 할 건물로, 약 30%는 수리가 시급한 것으로 평가되었다. 단지 10%의 시설만이 최소한의 필요조건을 갖추고 있는 것으로 평가되었다(Sozialpolitische Umschau, 1993; Kuhlmeiy 외, 2006). 이런 상황에서 구동독지역 거주민이 서독지역 병원의 서비스를 받기 위해 여행하는 경우와 좋은 일자리를 찾아 서독으로 이주하는 시설서비스 인력이 속출하였다. 특히 무엇보다도 수발서비스 분야의 숙련된 인력이 국경지대, 즉 동베를린 지역과 작센안할트, 튀링겐 지역으로 이주하는 사례가 많았다. 튀링겐의 경우 약 1만 3,000명의 서비스 인력이, 1990년과 1991년 사이에만 약 2,000명의 인력이, 즉 약 15%의 전문인력이 동독지역을 떠났다고 한다. 그 밖에 약 4,000명의 동독 의사 또는 치과의사, 약 4,000명의 간호사

가 서독지역으로 이동하였다(Kuhlmeiy 외, 2006). 통일이 되자마자 구동독 보건의료 전문인 약 1만 명이 서독으로 이주한 것이다.

나. 구동독지역 수발서비스의 위기와 신규인력양성

통일 후 1990년대 초반의 시기는 구동독지역 수발서비스의 위기로 일컬어질 수 있다(Kuhlmeiy, 2006). 그 배경으로 첫째, 통일 후 구동독지역 수발서비스의 질적 하락을 들 수 있다. 통일 후 전문 수발서비스 인력이 더 좋은 직장을 찾아 서독지역으로 이주하면서 특히 이전 구동독의 의료능력을 갖춘 수발서비스 인력이 지속적으로 감소하였다. 이는 구동독지역의 노인서비스 시설이 비용효율성을 높여야 하는 상황에서 전문인력보다 서독 출신의 일반간호사를 선호한 이유 때문이기도 하다.

둘째, 구동독지역 수발서비스 인력의 사회적 자질의 부족을 들 수 있다. 수발서비스 인력은 전문적인 서비스를 제공함과 동시에 서비스 이용자의 일상생활을 진단하고 여타 프로그램과 연계해 주는 사례관리 능력 또한 갖추고 있어야 한다. 그러나 자유시장경제 시스템이 낯선 구동독의 수발서비스 인력은 변화한 사회경제적 환경에서 의사소통의 문제와 시기적절한 대응을 놓치는 경우가 많을 수밖에 없었다. 그렇다 보니 구동독의 수발서비스 인력은 서독지역의 인력과 비교하여 ‘과도하게’ 전문성이 높은 반면, 자유시장경제에서 요구하는 사회적 능력은 현저히 부족한 것으로 평가되었다(Kuhlmeiy, 2006).

셋째, 통일 후 구동독지역 수발서비스의 양적 부족 현상을 들 수 있다. 노인요양시설의 경우 1990년대 초반 브란덴부르크 주와 작센 주의 수용능력은 65세 이상 인구의 약 3% 수준에 그치고 있었다(Kuhlmeiy, 2006). 이러한 현상은 구동독지역의 수발서비스 시설이 매우 열악하였으며, 동독의 젊은이들이 좋은 일자리를 찾아 지속적으로 서독지역으로 이주하고 있어 수발서비스를 제공할 가족 네트워크 또한 줄었기 때문일 것이다.

이런 상황에서 구동독지역 수발서비스 부문의 신규 인력 양성은 양적으로 계속 증가하는 경향을 보였다. 앞에서 살펴본 바와 같이 동독지역의 서비스업 부문은 지속적으로 확대되었는데, 특히 수발서비스 등의 사회

서비스 부문에서는 양적인 인력부족 현상이 나타났기 때문이다. 통독 이후 특히 노인수발서비스 인력양성과정에 대한 정부의 투자가 많았는데, 이는 독일 연방이 구동독지역의 새로운 일자리로서 수발서비스 부문에 주목하고 있음을 보여준다. Garms-Homolova(1992)의 조사에 따르면, 1992년 5월 당시 구동독지역 167개의 직업훈련장에서 재취업훈련 프로그램으로서 노인수발서비스 인력양성과정을 개설하고 있었다고 한다. 이 중 80개 기관은 기숙사까지 제공하는 취업학교였다. 당시 졸업생 2,866명이 노인요양서비스 인력으로, 550명이 노인요양서비스 보조인력으로 훈련을 받았다고 한다(Kuhlmeiy 외, 2006). 통일 후 구동독지역의 수발서비스 종사자의 규모는 2000년 이후에도 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타난다(표 4-1~4-3 참조).

다. 수발서비스 인력의 임금수준

독일 연방 노동자의 임금 등의 근무환경은 단체협약(Tarifvertrag)을 통해 규정된다. Bispinck 외(2012)의 조사에 의하면 단체협약의 적용을 받는 수발서비스직 종사자(pflegeberufe)는 전체 종사자의 약 60% 수준으로 나타나고 있어 타 산업과 비교하여 상대적으로 낮은 수치였다. 그리고 단체협약의 적용을 받는 수발서비스직 종사자의 월평균 임금은 월평균 2,597유로, 그 외에 단체협약의 적용을 받지 않는 종사자의 월평균 임금은 2,118유로로 집계되었다. 전체 종사자의 평균 임금은 월평균 2,360유로으로 나타났다(이시균 외, 2012). 이는 DGB의 좋은 일자리 지수를 기준으로 할 때 나쁜(prekaer) 일자리의 조건, 즉 전체 산업종사자 수입의 75% 이하에 속하는 일자리의 임금인 2,000유로를 조금 넘는 수준이다. 즉 수발서비스 부문이 새로운 일자리로 부각되고 신규 인력 양성이 증가하고 있기는 하지만 여전히 노동시장에서 처우는 열악한 상황을 보여준다.

Fuchs(2008a, b)의 조사는 노인요양서비스(Altenpflege) 종사자의 열악한 처우수준을 병원서비스(Krankenpflege) 종사자의 임금과 비교하여 보여주고 있다. 이는 수발서비스 종사자들 간의 임금격차가 크다는 점을 보여준다. 병원서비스 인력의 임금수준은 월평균 2,000유로 이상인 경우가

〈표 4-11〉 베를린 수발서비스 인력의 처우수준(2007/2008)

(단위: %)

세전 임금	노인요양서비스(Altenpflege)	병원서비스(Krankenpflege)
<1,500유로	48	20
1,500~2,000유로	24	20
<2,000유로	72	40
2,000~3,000유로	24	48
>3,000유로	5	13

자료: Fuchs(2008a, b), Wert.Arbeit GmbH(2010)에서 재인용.

60%로 노인요양서비스 인력의 경우 28%인 것과 비교하여 상대적으로 처우수준이 높았다.

한편 구동독지역 의사의 급여 수준을 제고하기 위한 노력은 최근까지도 지속적으로 진행되고 있어 동일한 보건의료서비스 영역 내에서 의료서비스 인력과 수발서비스 인력의 차별화된 접근이 주목된다. 2001년 의사 간 수입의 지역차를 줄이기 위해 의료보험별 의료수가를 조정한 「의사 거주지에 따른 진료비 결정법」, 2004년부터 2006년 구동독지역 내 의사의 수입의 증가를 유도하였던 「법정 의료보험제도 현대화에 관한 법(GMG)」, 의사와 치과의사의 수수료 그리고 2002년 1월 1일 발효되었던 조산원의 수수료 규정에 따른 보상액 균등화를 위한 6차 규정 등을 통해 구동독지역의 보상수준은 86%에서 구서독지역 의사의 90% 수준으로 인상되었다(임흥배 외, 2011).

제4절 소 결

통일 후 동독 시스템 개편은 전반적으로 구서독 시스템으로의 개편이었다고 할 수 있다. 이 과정에서 구동독 시스템이 갖고 있던 제도적 강점이 그다지 고려되지 못했다는 점이 일반적인 견해이다. 교육시스템의 경우 구동독은 서독의 초, 중등과정이 통합된 10년과정으로, 이후 2년제 확

대교육과정과 직업교육과정을 거쳐 대학에 가거나 직업을 가질 수 있었다. 이러한 교육시스템은 서독교육제도와 비교하여 대학입학 자격이 부여되는 직업교육이 있다는 점, 성취능력이 서로 다른 학생들로 구성되는 수업이 진행된다는 점, 그리고 청소년 초기부터 노동과 직업세계를 접할 수 있도록 하는 종합기술 수업이 있다는 점이 장점을 가졌다(CEDEFOP, 1995).

보건의료 시스템의 통일 과정에서도 유사한 경향이 관찰된다. 구동독의 공립병원과 수발서비스 기관이 전면적으로 개편되면서, 의료서비스의 1차 관문 역할을 수행하여 서비스 제공의 비용효율성을 높여 주었던 의료지원센터(Ambulatorenen)가 사라졌다.²⁸⁾ 그리고 서비스 이용자 입장에서 통합되어 제공되었던 의료 및 수발서비스가 서독 시스템으로의 편입 과정에서 의료서비스 기관과 수발서비스 기관으로 분리되었다. 이러한 변화는 의료능력을 갖춘 전문 수발서비스 인력의 활동이 구동독지역에서 감소하는 현상을 가져왔다.

한편 구동독 초중고 교사의 재취업 과정을 통일 후 교사검증을 통해 살펴보았다. 검증을 받은 총 22만 명의 초중고 교사 중 신연방주에서 해고된 인력은 약 2만 명인 것으로 나타났다. 해고의 사유로 전문능력의 부족과 개인 적합성 부족의 비중이 가장 컸고, 우려했던 바와 달리 국가 보위부 연루로 인한 해고는 전체의 10%만을 차지했다. 그러나 이러한 해고의 기준이 검증과정에서 임의적이었다는 점이 비판되고 있다(하이케 카야크, 2002). 특히 교사검증이 독일 연방의 인력 감축 요구, 즉 교육수요의 감소로 인한 해고와 결부되어 진행되었다는 점이 지적될 수 있다.

아울러 수발서비스 인력의 통일 후 상황을 살펴보았다. 수발서비스 부분은 타 산업과 달리 인력 부족 현상이 나타나는 부문으로, 통일 후 실업자들을 흡수할 수 있는 새로운 시장으로 독일 연방의 투자가 집중되었다. 그 결과 신규 인력 양성을 위한 민간사회복지사업단의 수발서비스 인력 양성 프로그램이 새롭게 개설되었으며, 인력 배출 또한 증가하였다. 그러나 이와 관련하여 이러한 수발서비스에 대한 관심이 직업 자체에 대한 관

28) 구동독의 의료지원센터(Ambulatorenen)는 그 효과가 인정되어 2000년 이후 독일 연방 법에 의해 부활되었다.

심에서 출발했다기보다는 실업을 어떻게든 모면하기 위한 관심에서 출발한 경우가 많았다는 점이 지적될 수 있다. 이러한 무더기 수발서비스 인력양성 과정은 의료능력을 겸비한 구동독 수발서비스 전문인력으로 교육받기 원했던 젊은이들의 사기를 꺾었을 수 있다. 또한 신규 인력 양성을 통해 양적인 성장만 추구하였을 뿐 구동독 수발서비스 인력의 의료적 전문성을 인정하는 시스템을 포기한 결과 오히려 구동독지역 수발서비스의 질이 낮아졌을 뿐만 아니라, 이와 관련하여 연방정부의 수발서비스 부문 좋은 일자리 창출에 대한 노력이 상대적으로 부족했다는 점이 지적될 수 있다.

제 5 장

독일통일 이후 구동독지역 제조업 부문 고용체제의 전환

제1절 도입

제5장에서는 제조업(manufacturing industry, verarbeitende Gewerbe)에 중점을 두어 통일 이후 구동독지역에서 어떠한 식으로 인력재구조화가 단행되었고, 그로부터 노동시장이 새로이 형성되었는지, 그러한 과정으로부터 정책적으로 끌어낼 수 있는 함의가 무엇인지 헤아려 보려 한다. 독일통일 이후 단행된 산업구조개혁은 한편으로 낡았던 동독의 산업경쟁력을 혁신하고 사회주의적 비효율성을 혁파하며, 국내외 시장에서 구동독지역을 경쟁력 있는 생산지로 개혁하는 방향성을 지향하였다. 다른 한편으로 당시 단행된 여러 개혁조치들은 자연스럽게 고용의 구조조정까지 포괄하는 것으로 이어졌고, 그러한 과정은 통일 초기에 단행된 제도개혁을 통하여 서독으로부터 유입, 이식된 여러 노동시장 제도의 기제들을 수단으로 하여, 최대한 고용의 손실을 막고 사회적 가치의 존중을 추구했다(박명준, 2013; 황규성, 2011). 필자는 이를 ‘노동시장의 사회통합지향적 형성(social-integration-oriented formation of labor markets)’으로 칭하고자 한다.²⁹⁾ 더불어 그러한 과정은 단순히 중앙정부의 명령에 의해서가

29) 여기에서 형성(formation)이라고 하는 표현을 쓴 이유는 구동독의 사회주의 체제 하에서는 인력의 공급이 ‘노동시장’을 매개로 한 것이 아니었으며, 통일의 과정이 자본주의화의 방향성을 띠면서 그에 걸맞은 현대적 노동시장이 구동독지역에 새

아니라 다양한 이해당사자들과 지역의 행위자들이 참여하고 상호작용을 하면서 풀어나간 과정으로, 일종의 ‘전환 거버넌스(transition governance)’가 구축된 것이었다.

동독의 제조업 구조조정은 이렇게 두 가지의 주요한 특징을 가지면서, 한편으로는 서독 노동시장과, 다른 한편으로 유럽연합의 그것과 통합되어 들어갔고, 그것이 바로 통일의 과정이었던 것이다. 독일의 경험은 급격한 구조조정과정이 초래할 수밖에 없는 혼란과 갈등을 원만히 제어한 것이었고, 거기에는 서독이 가꿔 오고 있던 ‘사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)’라고 하는 가치지향적 체제원리에 기반하여 구축된 ‘고용촉진적 노동시장 제도 및 정책’과 ‘참여와 소통지향적인 노사관계 제도’가 작동한 것이 큰 역할을 하였다. 결과적으로 구동독지역 제조업 부문은 산업경쟁력 증진과 사회적 안정 및 통합이라고 하는 두 마리 토끼를 모두 갖추며, 극심한 갈등과 혼란의 늪으로 빠지지 않을 수 있었다.

그러한 과정이 전적으로 성공적이기만 했던 것도 아니고 여러 가지 반성과 성찰의 여지를 지니고 있었던 것도 사실이다. 다만 가장 중요한 것은 그러한 정책의 실사가 구동독의 민주적 자본주의로의 체제전환을 성공적으로 이끄는 데 적지 않게 큰 그림에서 긍정적으로 기여했다는 사실이다. 독일의 경험에 대해서 우리는 한반도를 위한 정책적 함의를 끌어내기 위한 상상력을 가지고 보다 면밀히 분석을 할 필요가 있다. 독일이 1990년 통일 이후 약 10년 동안, 즉 1990년대에 동독지역에서의 산업경쟁력 증진을 위해 제조업 부문, 특히 화학이나 철강산업 등에서 단행한 구조조정 및 인력구조 재편의 경험은, 향후 한반도에서의 통일을 염두에 둘 때에, 북한의 그것을 어떻게 이끌어 가야 할 것인가와 관련하여, 특히 이 부문 노동시장의 구조개혁 정책수립에 있어 유의미한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

이 장에서는 통일 이후 구동독지역에서의 제조업 부문에 초점을 맞추어, 그러한 ‘사회통합적 노동시장 형성’ 및 ‘전환 거버넌스’의 구축양상을

롭게 만들어진 것이었기 때문이다. 결국 자본주의 서독과 사회주의 동독 간의 통일을 통한 노동시장 통합(integration)은 사실상 구동독의 노동시장 형성의 과정을 핵심으로 한 것이었고, 이는 한반도의 경우도 마찬가지일 것이다.

분석하고, 향후 그것의 한반도에의 적용가능성을 타진해 보도록 한다. 이를 위해 필자는 크게 세 가지 측면에 초점을 두고 독일의 경험을 분석코자 한다. 첫째, 동독의 제조업 부문을 중심에 두고, 통일을 거치며 나타난 산업구조 및 고용구조 변동의 거시적 흐름을 파악한다. 둘째, 그러한 과정에서 신탁청이 주도하고 이해당사자가 참여하여 이루어진 고용체제 전환의 과정에서 어떠한 내용의 노동시장정책들의 집행이 행위자들 간의 어떠한 상호작용을 통하여 실행되면서 구동독 제조업 부문의 노동시장을 개혁해 갔는지 거시적 수준에서 살펴보고자 한다. 셋째, 그러한 거시적 고용체제 변동의 기조가 미시적 차원인 개별기업 수준에서는 어떻게 진행되었고, 그 과정에서 어떠한 쟁점들이 형성되었는지 파악해 본다.

본장의 분석을 위해 활용한 자료들은 일차로 인터넷을 통해 수집가능한 문서자료들, 한글, 영어, 독일어로 간행된 기존의 연구결과물들이다. 나아가 2013년 통일기 동독의 고용조정 전반에 대한 이해를 위하여 필자가 수행한 연구과정에서 확보한 인터뷰 자료와 문헌자료들도 함께 활용하였다.³⁰⁾ 특히 본장의 집필을 위하여 필자는 2014년 9월에 독일을 방문하여 제조업 부문에 속한 두 개의 기업을 방문하여, 통일을 겪으면서 그러한 전환을 직접 경험했던 현장 관계자들과 면담을 수행, 그 내용을 분석에 활용하였다. 하나는 철강산업 에코슈탈(EKO-Stahl, 현 아르셀로어미탈)이고,³¹⁾ 다른 하나는 화학산업의 대표기업 중 하나인 로이나(Leuna)이다.³²⁾

30) 당시 7월과 10월 두 차례 각각 할레대학, 할레경제연구소 등 주요 연구기관의 관계자들, 독일통일전문가인 게르하르트 리터(Gerhard Ritter) 교수 등과 만나 구술 및 문서자료들을 수집한 바 있다. 해당작업은 2013년 고용노동부 용역보고서(통일 이후 고용노동체제에 대응하기 위한 고용서비스 전달체제 개편 방안 연구)의 집필에도 함께 활용되었다.

31) 에코슈탈에서는 크리벨(Kriebel), 카일(Keil), 그리고 포익트(Voigt) 등 3인의 관계자들과 대화를 나누었다. 그들은 모두 현재 50대 후반에서 60대 연령대의 남성들로 당시 1990년대 초 에코슈탈의 직원으로 구조조정과정을 몸소 관찰한 인물들이다. 크리벨 씨는 동독시절 공대를 졸업하고 이 회사에 입사하여 통일기에 임원진에 있었던 인물이고, 카일 씨와 포익트 씨는 통일 초기부터 종업원평의회에 참여하여 현재까지 전임자로 지속해서 활동해 오고 있는 인물들이다.

32) 로이나에서는 요아힘 노박(Joachim Novak) 씨와 마누엘라(Manuela) 씨와 대화를 나누었다. 이들은 각각 현재 로이나의 서비스 부문 계열사의 종업원평의회 의

제2절에서는 구조적 측면에서의 거시적 변화에 주목하여, 구동독 시기와 통일기 구동독지역 제조업의 전반적 특징과 제조업부문에 종사하던 인력들의 고용구조상의 특징이 어떻게 변모했는지 살펴본다. 제3절에서는 독일이 통일기를 거치면서 구동독지역의 제조업 부문 노동시장을 어떻게 사회통합적 방식으로 재구조화해 갔는지, 노동시장정책과 ‘전환거버넌스’의 양상을 살펴보고도 한다. 제4절에서는 그러한 양상들이 미시적 기업수준에서 어떻게 전개되었는지 두 기업 사례들에 초점을 두고 살펴본다. 끝으로 제5절에서는 독일의 경험으로부터 이끌어낼 수 있는 정책적 교훈을 가름해 보고, 이를 한반도 통일의 과정에 어떻게 적용시킬 수 있을지 가름해 본다.

제2절 통일 이후 구동독지역 제조업 부문의 산업과 고용의 구조변동

1. 통일 이전 상황

가. 전반적 특성

구동독은 사회주의 계획경제를 체제의 근간으로 하면서, 전제적 혹은 독재적인 정치체제를 갖춘 산업국가였다. 체제의 특성에 있어서 구동독은 외형상 오늘의 북한과 유사한 면을 지니지만, 산업화의 수준에 있어서 지금의 북한에 비해 상대적으로 훨씬 앞서 있었다. 당시 발전한 서구자본주의 사회와 비교했을 때, 동독의 기술력이나 산업경쟁력은 훨씬 낙후한 것이었으나, 적어도 당시 동구권 국가들(Ost-Block) 내에서는 나름 선도적인 산업국으로 수출지향적 경제를 키워 갔다.³³⁾

장과 부의장으로 재임하고 있으며, 통일기부터 이 회사의 직원으로 현재까지 근무하고 있다.

33) 구동독이 현재 세계 최빈국이자 산업기반이 거의 잠식되어 있는 북한에 비해서

제2차 세계대전 이후 1950년대 무렵까지 동독에는 사적소유가 인정이 되었고, 자본주의적 질서가 부분적으로 용인되고 있었다. 분단이 된 지 10여년 만인 1957년에 이르렀을 때, 구동독의 생산량은 같은 지역의 제2차 세계대전 무렵의 생산량에 비해 2배가량의 성장세를 보였다. 1960년대 까지도 사기업의 비중은 농업과 공업부문 모두에서 더 높았던 것으로 알려져 있다. 1960년대 초반 베를린 장벽이 구축되면서 동독의 산업과 경제의 국유화 및 사회주의화가 전일적으로 전개되어 갔고, 농업 역시 협동농장의 개념으로 전환되어 가면서, 사적경제부문은 급격하게 잠식되어 버렸다(Kriebel 씨와의 인터뷰).

이후 중앙화된 계획경제(Planwirtschaft) 체제로 질서가 형성되었고, 그 위에 대규모의 국영기업들이 세워졌다. 주요 산업들의 생산에 대한 결정과 분배에 대한 결정 모두 집중된 의사결정기구를 통해 이루어졌다. 기업들은 자신들만의 기본 코드와 그에 따른 생산미션을 위로부터 부여받았다. 국가는 생산목표, 비율, 임금, 가격, 그리고 해외무역 시 무역까지도 모두 독단적 내지 독점적으로 결정을 내렸다. 경쟁은 부재했으며, 자유로운 가격형성의 여지는 없었다.

그러한 시스템하에서 취업은 자유로운 사용자와 노동자가 상호 구인구직 행위와 그 결과 체결하는 고용계약이 주축을 이루는 노동시장 메커니즘을 매개로 해서 이루어지지 않았다. 체제이데올로기상으로 완전고용을 지향했기 때문에, 실업은 있을 수도 없고 있어서는 안 되는 상태였다. 아무도 실업자 내지 구직자로서의 정체성을 지니지 않았고, 국가는 비효율성을 감내하고서라도 모든 국민에게 일자리를 제공해야 했다. 당연히 고용과 실업을 분석한 객관적이고 신뢰할 만한 데이터도 존재하지 않았다.³⁴⁾

훨씬 양호한 조건의 산업적, 경제적 기반을 지니고 있었다는 사실은 독일통일의 경험으로부터 한반도에의 함의를 끌어내려 할 때에 심각하게 고려해야 할 차이점이다.

34) 이러한 점은 한반도의 통일과 북한지역의 개혁을 고민할 때에 반드시 고려해야 할 점이며, 초기의 정책수립의 어려움과 실패가 있을 수밖에 없는 핵심적인 이유이다.

나. 주요 산업별 상황

통일 이전 구동독지역에서는 철강, 자동차, 화학 등 설비와 장치를 필요로 하는 제조업들이 일정하게 발전하였다. 철강산업의 경우는 주로 브란덴부르크(Brandenburg)와 작센안할트(Sachsen-Anhalt) 지역이 생산의 중심을 담당하는 지역이었다. 그 중에서 이 업종에 약 1만 7천여 명이 종사하고 있던 도시인 리자(Riesa), 약 1만 1천700여 명이 종사하고 있던 헤트슈테트(Hettstedt), 그리고 약 1만 1천600명가량이 종사하고 있던 아이젠후텐슈타트(Eisenhuettenstadt) 등이 동독의 3대 철강도시였다(Rudolph, 1990: 479).

구동독에서는 석탄(갈탄: Braunkohle)과 염화칼륨(Kalisalze)을 핵심적 원료로 사용하였고, 그에 대한 가공업이 발전하였다. 석탄산업의 경우 통일 직전인 1989년에 약 13만 3천여 명이, 염화칼륨 제조부문의 경우 약 2만 9천 명가량이 고용되어 있었다. 갈탄의 경우 한편으로 라이프치히(Leipzig) 주변 서부지역의 비터펠트(Bitterfeld), 할레(Halle), 보르나(Borna) 등이 주된 매장지였고, 다른 한편으로는 코트부스(Cottbus) 남쪽의 국경을 따라 존재해 있던 브란덴부르크(Brandenburg)와 작센(Sachsen) 사이, 그리고 더 나아가 나이세(Neisse)를 따라 남부지역에 매장지가 형성되어 있었다. 그 중에서도 특히 보르나(Borna), 쟌프텐베르크(Senftenberg) 그리고 슈프렘베르크(Spremberg) 등에 각각 2만 명 이상이 고용되어, 석탄산업 인력의 절반 이상이 여기에 집중되었다(Rudolph, 1990: 479).

이러한 석탄원료지대에는 자연스럽게 화학산업 생산기지가 형성되었다. 화학산업은 구동독 전반적으로 총 33만 6천 명가량의 고용규모를 보유하여 전체 고용인구 중에 약 4.3%가량이 여기에 종사했다. 화학산업의 생산기지는 몇 개 지역에 집중되어 있었는데, 대표적인 곳들이 할레-라이프치히 지역이었다. 거기에 위치한 도시들 가운데 메어제부르크(Merseburg)에 약 4만 9천 명, 비터펠트(Bitterfeld)에 약 3만 1천 명, 비텐베르크(Wittenberg)에 약 1만 2천 명가량이 채용되어, 가장 높은 생산인구 밀집양상을 보였다(Rudolph, 1990: 479).

2. 통일 이후의 변모

구동독의 상황은 1989년 동독이 붕괴하고 맞이한 1990년대의 통일기를 거치면서 상당한 변화를 겪었다. 서독 주도의 민주주의-시장경제 체제로의 전환이라고 하는 엄청난 사회변동은 구동독지역의 경제구조를 뒤바꾸었고, 그 과정에서 제조업 전반 및 그에 종사하는 고용구조 역시 상당한 변화를 겪게 된다. 그 핵심은 통일기에 단행된 구동독 시절 국영기업들의 민영화(Privatisierung)였다. 급속도로 단행된 민영화는 산업 및 고용구조상의 조정(adjustment)을 동반하였고, 그것은 새로운 산업기지의 탄생과 노동시장의 본격적인 형성을 초래하였다. 그 과정에서 잉여인력의 축소, 재훈련의 활성화, 그리고 신규노동력의 진입 등 역동적 과정이 활기 있게 전개되었다. 그러한 민영화와 구조전환은 통일 초기부터 구동독이 지니고 있던 다양한 제조업 부문에서 단행되었다.

예컨대, 200개 이상의 철강생산 및 가공기업들에서 약 21만여 명에 달하는 고용인구의 개혁을 필요로 했던 철강산업의 경우, 구동독의 계획경제체제를 시장경제로 전환시킴에 있어서 가장 힘겨운 과제에 속하는 것이었다. 철강생산기지들은 개별적으로 현대적 설비가 없지 않았으나, 일부는 완전히 낡은 것들이었고 부분적으로는 상당히 시대에 뒤쳐진 방식이 사용되었다. 채산성이 있는 서독의 생산기지와의 비교해서도 기술적 결합이 크게 발견되기도 했는데³⁵⁾, 바로 이러한 문제의 해결방안 모색이 구조개혁과정의 핵심 이슈였다(Beer, 2000: 138).

구조전환을 겪으면서 구동독지역의 금속제조업 부문은 일단 1990년대 초에 생산의 급감을 경험했다. 그런 후 1990년대 중반부터 - 1993에서 1994년 사이 - 다시 점차 회복세로 돌아섰고, 1997년에 이르러서야 생산과 매출에 있어서 뚜렷한 성장을 나타내기 시작했다. 이는 한편으로 그때가 기업들의 구조개혁과 현대화가 일정하게 이루어진 이후였기 때문이기도 했고, 다른 한편으로 철강이나 납 등의 시장에서 수요가 보다 나아진 경기국면상의 변동을 통해 느껴질 정도로 상승한 후여서도 그러했다. 특

35) 예컨대, 본고에서 검토할 아이젠취텐슈타트의 에코슈탈(EKO-Stahl) 사에서는 제대로 된 용광로(Warmwalzstufe)조차 결여된 상황이었다.

히 동독지역에서 생산된 생산물들은 이때부터 외국시장에서도 호응이 커져 높은 시장점유율을 보였는데, 이는 이 지역 산업의 경쟁력 증진을 보여주는 징표였다. 그 결과 자연스럽게 1998년 무렵부터 고용의 안정성이 확보되었고, 서독의 기업들에 비해 현저히 뒤져 있던 생산성 및 매출의 수준은 일정하게 메워져 갔다(Beer, 2000: 138).

제3절 고용체제 전환의 거시적 과정 : ‘사회통합적 노동시장정책’의 실행과 ‘전환거버넌스’의 구축

구동독지역의 제조업에 대해 통일 이후 급격하게 민영화를 추구하고 고용조정을 단행하는 등 역동적 변화를 이끌었던 독일 정부는 그것을 위해 다양한 정책적 조치를 취하였다. 전반적으로 민영화를 위주로 한 산업구조조정을 단행한 핵심 기구는 민영화를 주도한 신탁청(Treuhandgesellschaft)이었다. 거기에는 자연스럽게 고용조정이 폭넓게 동반되었고, 그 과정에서 구동독의 주요지역들에 자리하게 된 연방고용청(BA)은 그러한 과정에 세세하게 개입하면서, 지역에서 적극적 노동시장정책을 수립하고 실행하는 핵심기구로 역할을 했다. 이 절에서는 통일기에 신탁청과 연방고용청이 주도하여 어떠한 내용과 방식으로 구동독 제조업 부문의 민영화와 고용조정을 단행했는지 그 양상을 살펴보고, 그러한 과정들에 노동조합의 참여가 어떻게 이루어졌는지 살펴보도록 하겠다.

1. 사회통합적 노동시장정책

통일 이후 구동독지역의 고용구조 전환은 그 과정에서 적용된 노동시장정책이 유도한 결과였다고 볼 수 있다. 이때 통일독일의 정부가 단행한 노동시장정책은 그 기조와 내용에 있어서 고용친화적이고 사회통합적인 내용성을 담고 있었다. 그러한 정책이 단행되었던 기본적인 배경에는 전

환기 노동시장정책의 기초가 서독에서 적용되고 있던바, 적극적 노동시장정책을 기초로 한 노동시장제도의 원리들을 전환기 동독의 상황에 활용한 것들이었다. 아래에서는 구동독의 제조업 부문에 적용된 노동시장정책들에는 어떠한 것들이 있었고, 그것의 집행이 구동독 노동시장을 어떻게 바꾼 것인지 살펴보면서, 통일기 독일에서 집행된 ‘사회통합적 노동시장정책’의 면모를 이해하도록 한다.

가. 통일 이후 구동독 근로자들의 이동경로

구동독지역의 산업영역에 종사하고 있던 근로자들은 통일 초기 그들에게 적용된 정책적 수단에 따라 크게 여섯 가지의 다른 길들을 갔다고 볼 수 있다. 가장 크게는 기존의 노동시장에 머물렀던 사람들과 그 영역을 벗어난 사람들로 나뉘어졌다. 전자의 경우 크게 세 가지의 길이 있었다. 첫째는 가급적 많은 인력들을 그들이 그동안 근무해 왔던 부문을 살려서 계속해서 근무하도록 하는 길이었다. 하지만 기존의 구동독의 상황이 ‘과잉고용’의 상태였기 때문에, 민영화를 통한 효율성 증대는 그러한 인력의 규모에 불가피하게 제한을 둘 수밖에 없었고, 따라서 적지 않은 경우 이른바 ‘조업단축(Kurzarbeit)’³⁶⁾을 통하여 고용유지와 비용부담 경감의 두 마리 토끼를 다 잡으려 했다. 둘째는 향상훈련(Weiterbildung) 내지 전환훈련(Umschulung)을 통한 전직의 유도였다. 셋째는 이른바 고용창출조치(ABM)라고 칭하여진바, 재훈련을 통하여 주로 공공부문 일자리들로 유도하여 노동시장에 잔류시키는 길을 택한 것이다.

기존의 고용체제에서 벗어나게 된 사람들의 경우도 그 길은 대체로 크게 세 가지였다고 할 수 있다. 첫째는 만 54세를 기준으로 하여, 그 이상의 연령자들의 경우 조기퇴직을 하면서 정부로부터 일정한 지원금을 한시적으로 제공받은 경우이다.³⁷⁾ 둘째는 일정한 퇴직보상금(Abfindung)

36) 이는 종래 서독 노동시장에 존재하고 있던 고용축진법(AFG)상의 제도를 활용한 것으로, 인력들을 정리하고 하지 않고 일단 기존 사업장에 존속시키되, 그들의 근로시간을 줄이도록 한 방안이다.

37) 이는 구동독 노동자들 가운데 통일 이후 노동시장에 계속 잔류하게 되는 사람들은 적어도 54세 미만의 사람들이었음을 의미한다. 나머지 조치들은 모두 그들을

을 수령하고 스스로 알아서 생계를 찾아 나서게 된 경우이다. 셋째는 결국 노동시장에서의 전망을 찾지 못하고 실업자가 되어 장기적으로 실업 보조금과 사회부조에 의탁하여 살아가게 된 경우를 생각할 수 있다.

이러한 경우들은 일정하게 복합적으로 단행되기도 했다. 예컨대, 정리해고 대상자가 되어 퇴직보상금을 받고 회사를 떠나는 길을 택한 이들의 경우 당장 지역에서 새로이 제도화되고 있는 노동시장을 떠나는 선택을 했으나, 이후 퇴직보상금을 밑천으로 해 소규모 자영업을 꾸리며 경제활동을 이어가거나, 동독지역을 떠나 - 이를테면 서독지역으로 가서 - 실업자로 등록하고 장기실업자들을 위한 재훈련 조치의 일환으로 제공된 직업교육을 받고 새롭게 재취업하는 경우도 있었다.

필자가 그 당시의 상황에 대해 ‘사회통합적’이라고 하는 수식어를 붙이는 이유는, 기본적으로 이 시기의 프로그램들의 구성에 있어서 서독의 적극적 노동시장정책 체제가 적용이 되어 그러한 제도가 지향한 기본가치를 따르며 노동시장을 재구성해 갔기 때문이다. 상대적으로 정리해고는 최대한 줄이려 했고, 그러한 길을 취하더라도 대상자들의 의사를 존중했으며, 그 경우 상당액의 퇴직보상금이 지급이 되었기 때문이다. 노동시장에서의 전망을 상실하고 실업급여 수급자의 길을 택하는 경우에도 그를 통해 생계가 유지될 수 있었다. 이러한 정책의 실행이 가능했던 것은 연방고용청이라고 하는 행정적 인프라가 지역에까지 신속히 구축되었고, 조직화된 노사 이해당사자들의 자율적인 조직화, 특히 노동조합과 종업원 평의회를 통한 근로자 이해대변의 구조 역시 빠른 속도로 갖추어졌기 때문이다.

나. 주요 노동정책별 실행양상³⁸⁾

위의 여섯 가지의 길에서 중요한 것은 최대한 고용촉진적이고 그런 의미에서 사회통합적 가치를 내포한 정책적 수단을 독일 정부가 채택하여

대상으로 한 것들이었다.

38) 이 항의 내용은 박명준(2013)에 담긴 내용들을 주로 참조하여 재검필하였음을 밝힌다.

추진한 것이다. 여기에서는 정리해고의 길과 실업자의 길을 제외한 나머지 네 가지 핵심적인 수단들의 면모에 대해서 그 내용을 살펴보도록 하겠다. 이들의 내용도 필자가 통일기 구동독의 산업구조조정 과정에서 단행된 노동시장정책이 사회통합적이었다고 주창하는 핵심적인 성격을 지니고 있었다.

첫째, 조업단축제도는, 전술한 바, 과잉고용을 제어하면서도 고용보호를 유지하려는 취지에서 단행되었고, 연방고용청이 근로시간단축에 따른 임금손실분의 지원을 신청한 기업들에게 보조금을 제공해 주면서 근로자들의 일자리 유지를 독려한 정책이었다. 이는 통일기에 가장 광범위하게 단행된 노동시장정책으로 1990년 7월부터 시행되었다. 1991년 한 해 동안만 약 118만 명의 동독 근로자들이 이 혜택을 받았고, 이후에도 수년간 지원이 이루어졌다. 대체로 단축근로를 행하는 근로자들은 정상근로시간보다 10% 이상 단축근로를 실시하였는데, 어떤 경우 근로를 아예 수행하지 않을 수도 있었다. 그러한 경우에도 정부는 보조금을 지급했는데, 이는 사실상 실업자 구제와 같은 의미를 지니는 것이었다. 기본적으로 단축근로지원금의 지원은 6개월간 이루어지도록 했으나, 최장 2년까지도 가능하게 했다. 이 정책은 무엇보다 수치상의 실업률을 떨어뜨리는 데 적지 않은 기여를 했고, 그러한 만큼 실지로도 실업억제 효과가 있었다고 볼 수 있다(박명준, 2013: 90~91).

둘째, 공공근로를 통한 고용창출조치(ABM)은 1991년 중반부터 시행이 되어 통일기의 고용문제를 제어하는 데 기여했다. 애초에 서독 노동시장 제도에서 ABM은 공공이익에 공헌하고 사회복지정책에 부응하는 사업으로 실업자들을 복무하게 해 그들에게 일정한 소득을 얻을 수 있도록 하는 정책으로, 사회간접자본 시설의 복구, 확장, 자연보호, 여타 사회사업 등이 주요한 대상업무영역이다. 통일기 독일 정부는 민영화 과정에서 발생하는 정리해고를 흡수하는 차원에서 이 정책을 실시, 실업기간이 사전에 일정하게 진행되지 않았더라도 구동독의 근로자가 바로 이 정책의 수혜대상자가 되도록 했다. 정책의 시행은 이른바 고용축진회사(ABS)를 설립하여 그들이 주도하도록 하였다. ABS는 고용창출조치를 관할하면서 동시에 조업단축, 전환훈련과 일자리 중개 등의 업무들을 복합적으로 감당

해 갔다(박명준, 2013: 93).

셋째, 향상훈련 내지 전환훈련의 이름으로 구동독의 근로자들을 재훈련하여 노동시장에의 잔류를 유도한 정책도 대대적으로 실시되었다. 이 훈련에도 상당한 수의 근로자들이 참여하게 되었는데, 1992년 한 해 동안만 약 30만 명의 실업자들이 여기에 대거 참여한 것으로 집계된다. 대체로 훈련은 크게 두 가지로 나뉘어졌는데, 하나는 실업학교나 종합학교 등에서 훈련이 이루어진 경우로 거기에는 정부가 직접 간여하여 실시를 했다. 다른 하나는 기업이 주도하여 훈련을 제공하는 경우로 이 경우 정부는 일정하게 보조금을 지원하는 정도의 역할만 했고, 훈련은 기업들이 사내에 마련한 훈련프로그램에 의거하여 진행되었다. 정부의 보조금은 교육비, 연수교사비, 교재비 등의 명목에 대한 지원이 주를 이루었다. 두 경우 모두 실직자가 새로이 자격취득을 위하여 훈련에 참여하는 경우, 생활비를 보조받았고, 가사나 양육의 의무를 진 자가 여기에 참여할 시에는 보다 많은 지원을 받도록 했다(박명준, 2013: 94~95).

넷째, 조기정년퇴직은 대체로 만 54세 이상의 고령자들을 대상으로 한 것으로, 정부가 그들이 연금수령 연령에 달하기 전까지 약 3~5년간 준양로연금을 지급하는 조건으로 노동시장에서 일찍 퇴장을 유도한 것이었다. 처음에는 남녀 간에 연령기준, 퇴직연금의 지급기간 등에 있어서 차이를 두었다가 1991년부터는 성별을 불문하고 57세가 넘으면 3년간 준양로연금을 지급했다. 이러한 정책은, 기본적으로 50대 중반이 된 사람들의 경우 새로이 재훈련을 통하여 전직을 유도하기도 어렵고, 체력적인 한계로 공공근로에 투입하기도 쉽지 않으며, 그렇다고 연금을 받기에는 아직 연령이 차지 않은 어정쩡한 상태에 있어서, 아예 정부가 지원하여 그들의 생계를 보장해 주는 조건으로 노동시장을 조기에 떠나도록 한 것이다. 기존 연구에 따르면, 1991년부터 1994년 사이에 이 정책의 수혜대상자의 규모는 약 2백만 명에 달한다(박명준, 2013: 92).

2. '전환거버넌스'의 구축과 노사관계의 형성

신탁청과 연방고용청이 위와 같은 노동시장정책을 실행하는 의사결

정과정은 정부의 독단적인 방식이 아니라 노동조합의 참여가 동반된 것이었다. 나아가 그러한 참여적인 정책실행의 과정은 기업현장들로도 이어졌는데, 주요 업체들에 근로자 이해대표체인 종업원평의회(Betriebsrat)가 새롭게 자리를 잡아, 기업 내에서의 고용조정 과정에 참여하여 인력의 재구조화에 영향력을 행사하였다. 기업 내에서 인력을 쉼아 내는 과정은 쉽게 말해 누가 남고, 누가 나가고, 또 누가 어떤 식의 재훈련을 받아야 하는지 등의 선택이 핵심이었고, 통일 초기 구동독의 사업장들에는 이러한 과정을 거치면서 새롭게 노사관계가 형성되었다고 할 수 있다.

통일 이전 구동독 시절 산업별로 독자적인 노사관계의 양상이 어떠했는지를 파악하기는 쉽지 않다. 애당초 철저하게 계획경제시스템을 지향했던 동독은 경제주체들의 자유로운 생산활동이 보장되지 않았고 마찬가지로 자유롭고 독립적인 근로자들의 이해대변 기제가 작동하지 않았다. 생산기지들 내에는 노동조합이 존재하였으나 사회주의 사회에서 노동조합은 철저하게 ‘전달벨트’적 성격을 지녔다. 즉 동독 공산당과 시장을 이어주는 매개체로 국가에 종속된 노동조합이었지, 노동자들의 독자적인 이해를 자유롭게 대변해 주는 방식이 아니었다.

통일 초기 서독의 노동조합은 애초에 구동독의 노동조합을 유지시키면서 그들의 주도로 개혁을 추진하려 했으나, 일정한 검토 이후 그러한 작업이 현실적으로 불가능하다고 판단을 내리고, 노동자들 개별적으로 노조에 새로이 가입하는 길을 택하였다. 그러면서 결국 구동독의 노동조합은 해체의 길을 겪게 된다(Ritter, 2011). 통일 이전 동독에서 노동조합이 지녔던 부정적인 이미지는 통일 직후 동독의 근로자들이 서독의 노동조합에 대해서도 즉자적인 반감을 지니도록 만들었던 것이 큰 요인이었다. 결과적으로 통일 직후, 구동독의 노동조합은 동독으로 진출한 서독의 노동조합에 의해 접수당했고, 서독의 노사관계와 관련한 제도가 구동독지역에서도 시행되면서 공동결정, 근로자 참여, 단체교섭 등 기본적인 제도들이 구동독의 현장에 도입되고 자리 잡아 갔다.

구동독에서 유래한 공기업의 민영화와 자본 재편의 임무를 맡았던 신탁청의 의사결정과정에는 동독에 탄생한 새로운 주정부 수장들과 노동조합 리더들이 참여하여, 일종의 협치적인 논의가 진행되었다. 처음에 신탁

청 감독위원회에는 연방정부의 대표들만이 참여를 하다가, 1990년 가을에 통일이 된 이후 동독지역의 주정부 수장 6인, 영향력 있는 서독의 노조위원장들 4인이 참석을 하게 된 것이다. 이와 관련하여, 루테비히 전 경제부 차관은 “그러한 변화의 과정이 연방정부와 새로운 주에 들어선 신생정부 및 노조 간의 긴밀한 협조를 통해서만 이루어질 수 있다는 것을 당시 연방정부가 잘 알고 있었다는 것을 뜻한다”고 지적한 바 있다(통일부, 2012: 170).

제4절 고용체제 전환의 기업 사례들 : 인력조정과 노사관계 형성의 미시적 양상

그렇다면 사회통합적 노동정책의 실행과 전환거버넌스의 작동은 미시적으로 개별 사업장들에서 어떠한 식으로 역할을 했을까? 이 절에서는 두 개의 기업사례를 놓고 그러한 면모들을 살펴보도록 한다.³⁹⁾

1. 에코슈탈(EKO Stahl)의 사례

가. 역사적 배경

에코슈탈은 오늘날 세계적으로 가장 큰 철강회사인 아르셀로미탈(ArcelorMittal)의 하나의 지사로 존재한다. 이 회사의 역사는 1950년으

39) 본장의 도입부에서 언급하였듯이, 필자는 통일기 구조조정의 과정을 직접적으로 경험하고 이후 약 사반세기 동안의 동독경제의 전환과정을 몸소 경험한, 두 기업에 종사한 경험이 있거나 현재도 하고 있는 5인의 인물들, 그리고 동독경제의 전환과정에서 노동시장의 문제를 연구해 오고 있는 2인의 독일 사회학자들과 2014년 9월에 두 기업의 경험을 중심으로 현장에 찾아 대화를 나눌 수 있었고, 이 절에서의 분석과 해석은 그들의 진술 내용을 토대로 한 것이다. 5인의 현장 관계자들에 대해서는 앞서 언급을 했고, 두 사람의 사회학자는 현재 할레(Halle)대학교 사회연구소에서 근무하는 토마스 케츠메릭(Thomas Ketzmerick) 연구원과 베른트 마르텐스(Bernd Martens) 연구원이다.

로 거슬러 올라간다. 1950년 6월 구동독의 국가지도자들은 이른바 아이젠훠헨콤비나츠 오스트(Eisenhütten-Kombinates-Ost)의 설립을 결의했다. 에코슈탈의 ‘에코(EKO)’는 이 표현의 머리글자를 따서 만들어졌다. 에코슈탈이 위치해 있는 아이젠훠헨슈타트(Eisenhüttenstadt)라고 하는 도시는 독일의 브란덴부르크 주의 동쪽 끝이자 폴란드와의 국경지대에 위치해 있으며, 인근에 프랑크푸르트 오데르(Frankfurt Oder) 등의 도시가 함께 있다. 즉 아이젠훠헨슈타트는 1950년 당시 작은 마을에 불과했던 지역을 정부에서 철강생산기지로 삼기로 결정하면서 인위적인 계획을 통하여 만들어졌다. 당시 이 도시는 구동독 치하에서 건립된 최초의 “사회주의적 도시(sozialistische Stadt)”로 칭하여졌다⁴⁰⁾(아르셀로어미탈 웹사이트).

이렇게 아이젠훠헨슈타트는 동독 정권이 목적의식적이지 전략적으로 하나의 새로운 산업기지 도시를 건설하겠다는 취지에서 구축되었다. 분단 이전에 독일의 중공업은 모두 서독지역에 존재해 있었고, 동독지역은 러시아나 폴란드에 의존해 필요한 자원을 조달해야 했다. 구동독 정부는 그러한 상황에서 분단이 된 다음 이 지역을 전략적으로 지목하여 대규모 용광로를 건립했고, 수년간 산업도시로 발전시켜 갔다. 중공업 지대 육성이라고 하는 구동독 정부의 전략적 목표가 아니었더라면 아이젠훠헨슈타트는 탄생하지 못했을 도시였다(Kriebel 씨와의 인터뷰).

당시 구동독 정부는 1만 2천 명을 고용하는 대규모의 철강생산 콤비나트를 이 새로운 도시에 5년 내에 등장시킨다는 계획을 추진했다. 동서독 분단 이후 구동독지역에서는 독자적인 철강생산 콤비나트의 확보가 절실했다. 소련과 폴란드로부터의 원재료들을 녹여내 철강으로 생산해 내는 방안이 강구되었고, 1952년 아이젠훠헨 콤비나트에서 바로 그러한 기획

40) 구체적으로 1950년 7월 20~24일 개최된 동독공산당(SED) 제3차 전당대회에서 EKO의 건립과 그것의 위치를 당시의 뤼르스텐베르크(Fürstenberg, 오늘날의 Frankfurt Oder) 근처에 세우는 것이 결정되었다. 다음 달인 8월 18일에 아이젠훠헨 콤비나트의 준공식이 거행되었고, 이듬해인 1951년 1월 1일에 구동독의 장관인 프리츠 켈프만(Fritz Selbmann)이 첫 용광로를 위한 주춧돌을 놓은 후, 1951년 9월 19일에 해당 용광로의 가동이 시작되었다. 이후 1955년까지 5개의 용광로(Hochöffen)가 더 만들어졌다(아르셀로어미탈 웹사이트).

이 최초로 실현되어 생산이 이루어졌다. 이후 이곳은 1950년대 중반 구동독 최대의 철강생산기지로 발돋움했다(아르셀로어미탈 웹사이트).

에코슈탈은 당시 아이젠휘텐슈타트에 건립된 철관가공콤비나트의 이름이다. 이곳에서 철광석을 생산한 후 그것을 브란덴부르크로 운반하여 그곳에서 철강으로 가공하는 식이었다. 1960년대 동독지역에서는 냉연강관의 수요가 매우 컸다. 이는 특히 자동차산업, 일상생활용품, 세탁기 등의 생산에 많이 쓰여졌다. 당시 동독은 그것을 위한 철강을 다른 나라들로부터 수입을 해야 했고, 수입 대체를 위하여 1960년대에 냉압연공장의 건립 결정을 내렸다. 1960년대 말에 이 공장은 하나의 기업의 형태를 취하게 되었고, 이를 아이젠휘텐슈타트 콤비나트라라는 명칭으로 불렀다. 이 기업은 곧바로 동독이 보유한 간판 기업으로 성장하게 되었다. 특히 1968년 소련의 도움으로 3년간의 재건축을 통하여 냉압연공장을 건립하면서, 이곳은 새로운 발돋움을 했다. 그를 통해 철강산업의 고부가치 생산물을 만들어내게 되었기 때문이다. 1969년에는 철강관(Brandstahl)을 생산하는 기지로 더욱더 발돋움해 갔다(아르셀로어미탈 웹사이트).

나. 통일기 민영화와 구조조정

통일기를 맞이하여 1990년은 에코슈탈에 획기적인 변화를 가한 특별한 해였다. 1990년 3월의 총선 이후 민영화가 추진되면서 당시 기업의 경영 당국은 시장경제로의 전환을 위한 개념을 구축해야 했다. 새로운 정치, 경제적 환경 속에서 종래의 사회주의적 기업으로서 새로운 사활의 길을 모색해야 하는 절박한 상황에 처하게 된 것이다. 1990년 5월 16일에 이 회사는 하나의 주식회사(Aktiengesellschaft)로 전환해 갔고, 그러면서 신탁청의 행정처분대상기업이 되었다.

당시 신탁청 산하의 모든 사업체들에서 그러했듯이, 에코슈탈 역시 생산기지로 살아남기 위해서는 반드시 구조조정을 거쳐야 했다. 신탁청이 주도하는 민영화 과정에서 구조조정과 합리화는 기업의 생존을 위한 전제조건으로 제시되었다. 그래야 생산기지가 새로운 투자자에게 매력적으로 비춰질 수 있었기 때문이다. 현장 근로자들의 입장에서는 자신들의 생

산기지를 잠식하거나 시장에서 퇴출시키려는 서독 자본과의 경쟁 내지 대항이 시작된 것이기도 했다.

“당시 합리화 과정은 불가피했습니다. 그것은 이곳 생산기지가 살아남을 수 있는 조건 중 한 가지였어요. 분명한 메시지가 있었어요. 그것은 바로 ‘우리가 기업, 철강기업으로서 기회를 갖고 존속하고자 한다면, 합리화를 받아들여야 한다’였습니다. 노동력을 감원하고 인원을 감축해야 했습니다. 신탁청의 명령에 따른 것이죠. 분명히… 그리고 그들이 말하기를, 인원 감축에 따를 재정수단이 준비되어 있다고 했어요. 그것은 사실 일자리를 보존하고 서독의 철강산업에 대항하기 위해 벌인 신탁청과의 투쟁이었다고 할 수 있어요. 서독의 철강산업은 동독을 당연히 시장으로 보았어요. 그러면서 말하기를 EKO가 하는 따위 정도로는 이곳을 문 닫게 만들 것이고, 그 작업을 우리도 같이 할 거다라는 거였지요.” (Voigt 씨 진술)

신탁청은 일정하게 생산기지의 유지를 최대한 도모하려 했고, 어떻게든 민영화를 시켜 해외자본에라도 매각이 되도록 하려고 노력했다. 그러면서 근로자들이 그러한 의도를 이해하고 조치에 따를 것을 기대하면서 인원삭감을 종용하고 단행토록 했다.

“신탁청은 기업을 유지하려 했어요. 여기 동시대에 존재하는 소재지, 산업 소재지로요. 그리고 그들은 직원을 감원해야 할 것 같다고 얘기했어요. 그리고 달성하고자 하는 명확한 숫자가 있었는데, 이런 시각에서 매각가능해야 할 것 같다고 했어요. 당신들은 민영화되어야 한다. 그렇지 않으면 당신들보다 나은 그 누구도 찾을 수 없기 때문이라고 했어요. 서독의 철강회사 크루프(Krupp)이나 이탈리아의 리바(Riewa)가 인수하려는 의사가 있으니 그를 통해 저희는 항상 인원을 삭감하라는 압박을 받았습니다. 신탁청은 이것저것을 아웃소싱 해야 하거나 많은 사람이 감원되어야 한다고 말하곤 했어요.” (Keil 씨 진술)

구동독에서 유래한 콤비나트는 단순히 산업기지로서만이 아니라 하나의 생활공동체적 단위로서의 성격을 지녔기 때문에, 통일 후 민영화 과정에서 그것은 일정하게 분리, 해체되는 수순을 겪어야 했고, 생산 외부의 영역에서부터 정리가 이루어졌다.

“처음에는 (고용조정 대상) 천 명 정도였습니다. 그것은 하나의 통합구조였어요. 저희 회사 직속의 유치원과 별장도 있었어요. 그때까지 우리는 자체의 공장이 있었는데, 그것은 후에 분리되었고, 결국 많은 부분이 분리되어서 일자리 창출이 되었어요. 이것은 현존하는 2,700명과 여전히 유사합니다. 전체적 주방공급, 음식공급이 분리되었고, 발전소가 분리되었고, 마찬가지로 또한 공장, 모든 철강 건축이 분리되었습니다.” (Keil 씨 진술)

다. 노동시장정책의 실행과 인력의 재구조화

당시 신탁청은 대기업들 및 그들의 연계체들을 관장하며 몇 명의 직원을 언제까지 정리해야 한다는 등의 인력정책을 제안했다. 당시 회사를 자발적으로 떠나거나 고용창출조치(ABM) 등을 통하여 고용창출 조치상의 과정을 따르면서 재훈련의 기회를 얻은 사람들은 새로운 직업자격을 얻으면서 결국 영원히 이 회사를 떠났다. 통일 초기 전체적으로 1만 2천 명이었던 직원 수가 약 3~4년 후인 1994년에 그 절반 수준에 달하게 되었던 것은 그러한 상황을 알게 해준다. 특히 그 중에서도 구조조정 첫해에 가장 급격한 일자리 감소가 생길 수밖에 없었다.

“지금은 없어진 모든 식료품업 같은 영역의 기업은 다른 기업을 따라 폐쇄했기 때문에 첫해에는 정말로 아주 많은 일자리가 사라졌어요. 그것은 이미 심각한 결단이었습시다.” (Voigt 씨 진술)

“이곳은 모든 것이 망가졌어요. 이곳엔 아직도 육류가공콤비나트가 있는데요, 이것도 시간이 지남에 따라 언젠가 중단되겠죠. 사실 EKO가 유일하게 큰 규모로 보유하고 있는 많은 분야 중 하나는 제과콤비나트입니다. 빵, 과자류 콤비나트도 다른 콤비나트와 마찬가지로의 문제들을 가지고 있었기 때문에... 이것은 물론 그 당시 이미 관건이었어요. 유희인력이 너무 많았던 것이죠. 그들에게 어떤 방향으로 자격을 부여하고 추천을 해주지 등에 대한 점들도 저희에게 궁금한 점이었어요. 아주 어려웠어요. 당시에는 항상 이런 표어가 있었어요. ‘꽃꽂이. 꽃꽂이와 그 밖의 모든 것.’” (Keil 씨 진술)

당시 일부에게는 재숙련을 통한 직업의 전환을 의미하는 고용창출조치(ABM)가 단행되었고, 이는 연방노동청의 협력을 통하여 이루어졌다.

“일자리창출 계획은 다양한 기관을 통해 이루어졌고, 그 당시 연방노동청의 책임하에 있었습니다. ABM을 통한 일자리창출 계획도 그와 연계된 활동을 할 수 있는 다양한 기관들이 있었습니다. 그런 활동 중 하나는 예를 들어, 산업 시설의 철거, 재생 등 모든 게 가능했지요. 심지어 숲, 임업 또한 공공생활의 모든 영역에서요. 그곳은 산업 사업지이기도 했구요.” (Voigt 씨 진술)

“직원 감소는 점차적으로 이루어졌어요. 그것은 사실상 늘 항구적으로 진행되는 과정이죠. 그 당시 실제적으로 더 이상 필요로 하지 않는 직원이 있는 소위 인력파견업체(Personaleinsatzbetrieb)가 있었어요. 이를테면 고용창출조치(ABM) 같은 것이죠. 그러한 인력파견업체를 통해 직원들은 재고용이나 고용창출 계획의 조치를 받고 부분적으로 다른 일감을 찾았습니다.” (Voigt 씨 진술)

“이곳에도 물론 ABM회사가 들어 왔고, 사람들에게 더 이상 필요로 하지 않는 산업설비의 철거 업무에 종사케 했어요. 그러니까 예를 들어, 용광로 철거라든지... 어딘가 널려 있는 설비들을 철거했지요. 주조기 및 기타 등등... 말하자면 사람들은 자신들의 일자리를 없애는 일에 전념했다고 볼 수 있습니다.” (Keil 씨 진술)

이러한 과정에서의 충격을 완화하기 위해 신탁청은 조기퇴직을 중용했고, 그것에 들어가는 재정적인 수단을 이미 마련하여 지급하고 있었다. 통일기에 가장 전형적으로 산업현장에 도입되었던 조기정년퇴직 프로그램이 예코슈탈에서도 실시되었고, 인력감원에 돌입하게 되었다.

“감원에 있어서 하나의 큰 단계는 제가 볼 때 퇴직, 조기퇴직입니다. 저희는 구동독 시절에는 65세가 정년이었고 이후 퇴직을 하도록 되었습니다. 그 밖에도 부분적으로 일정한 규정이 있었는데요, 이를테면 실업급여를 받고 정년으로의 이행기 동안 일찍 퇴직하는 것이지요. 일부 동료들은 54세에 퇴직을 했습니다.” (Keil 씨 진술)

한편 구동독의 사업장들이 전환의 과정에서 인력재조정을 어떠한 식으로 단행했는지는 분명 여러 가지 요인들의 영향을 받는 과정이었다. 이 회사에서는 특히 해고를 강하게 피해 갔는데, 이러한 모습이 모든 사업체들에서 나타났던 것은 아니다. 후술할 화학산업 공장인 로이나(Leuna)에서는 전체 약 1만 명가량의 조정대상 인원들 가운데 약 3,500명가량에 대해서 퇴직금을 지불하고 정리해고를 단행해야만 했다. 그러나 통일기 에코슈탈에서의 고용조정 과정에서는 이른바 ‘퇴직금(Abfindung)’을 수령하고 단행되는 정리해고가 대대적으로 발생하지 않았다. 대신 인력과견업체와 같은 성격의 기관을 활용한 고용창출조치가 매우 활발하게 이루어졌다.

라. 갈등과 조정의 과정

일체의 인력조정의 모든 과정은 현장에서 결코 부드럽고 마찰 없이 이루어지지 않았으며, 엄청난 불안과 조정의 과정을 겪어야 했다. 여기에는 노동자평의회 역할과 개입이 존재하였으나, 그렇다고 그러한 과정이 원활하기만 했던 것은 아니다.

“솔직히 당연히 그러한 조치에 만족해 하는 사람은 아무도 없었습니다. 그 어떤 사람이 자신의 일자리를 잃고 정해진 확실한 수입을 보장받지 못하는 상태를 원하겠어요? 저희도 몇 명의 직원이 나가야 하며 누가 그만두어야 하는지에 대해 얘기해야 했습니다. 그리고 당연히 사회적 선택을 해야 할 의무가 있었습니다. 노동자평의회 위원인 저희에게 그때는 정말 매우 힘든 시기였지요. 아주 어려운 주제입니다.” (Voigt 씨 진술)

에코슈탈에서 정리해고가 적었던 것은 일자리와 생산기지를 수호하기 위하여 아래로부터의 정치적 노력이 두드러졌기 때문이었다. Voigt 씨에 따르면, 당시 이곳의 노동자들은 새로이 서독에서 찾아온 노동조합 금속노조(IG Metall)와 함께 공식적인 정치적 압력을 형성하였다. 지역 및 중앙의 정치가들을 모두 그 일에 끌어들이고, 그들은 이곳의 직원들에게 “당신들은 보존될 가치가 있다”는 식으로 답을 주곤 했다. 주정부의 경제

부처 관계자들 전원을 이곳으로 데려와서 자신들에게 주목하게 하였고, 심지어 지역의 학교들을 찾아가 이곳의 생산기지의 수호를 위한 데모를 조직화하며 학생들의 이해와 참여를 중용하기도 했다. 그리고 그러한 행동들의 결과는 생산지 유지와 고용수호를 위해 나름 효과적이었다.

“학생들을 곧바로 끌어들이려 가두시위를 하기도 했고, 고속도로를 봉쇄하기도 했어요. 저희는 항상 계속해서 저희의 의사를 표시하기 위해 이러저러한 조치들을 일찍부터 취했죠. 그리고 나서, 저희는 적어도 브란덴부르크 주정부로부터 여러가지 지원을 받을 수 있게 되었습니다.” (Voigt 씨 진술)

그러한 노력의 결과 EKO에서는 별도의 정리해고가 이루어지지 않았다. 민영화가 되고 아웃소싱이 이루어지며 조기퇴직의 제도적 절차를 따르기도 하고, ABM을 통하여 공공근로로 빠지기도 했으며, 일정액의 퇴직보조금을 수령하면서 ‘고용해지계약(Aufhebungsvertrag)’을 맺고 자발적으로 퇴사한 후 대개는 서독으로 이주한 경우들이 있었으나, 비자발적인 정리해고는 이곳에서 단행된 바 없다는 것이 당시를 경험한 관계자들의 진술이다.

2. 로이나(Leuna)의 사례

로이나는 구동독의 화학산업 부문에서 빠뜨릴 수 없이 중요한 의미를 지니는 사업장이다. 전반적으로 인력조정과정의 절차나 과정은 전술한 에코슈탈과 유사한 길을 걸었기 때문에 세세한 정황에 대한 언급은 생략하고, 핵심적으로 에코슈탈과 차이를 보인 부분에 대해서 간략히 언급하는 것으로 이 업체의 사례에 대한 소개를 대신하고자 한다.⁴¹⁾

1990년 통일 초기 로이나 사업장에는 약 2만 7,000명의 직원들이 근무하고 있었는데, 이들은 당연히 동독 시절 보편적이었던 과잉고용 상태에 처해 있었다. 통일이 고용조정 단계에 접어들어서 가장 중요했던 판단은 일단 기업 내에서 어떤 영역을 살아남도록 하고, 어떤 영역을 없앨 것인가

41) 이 항에서 소개한 사실은 Novak 씨와의 인터뷰에 주로 근간한 것이며, 본문에서는 별도의 인용을 하지 않았다.

가였고, 당시의 판단에서는 대략 약 1만 명이 생존불가능한 영역에 근무한다는 판단이 내려졌다. 다시 말하면, 1만 개의 일자리의 삭감은 불가피한 것으로 간주되었고, 나머지 1만 7,000명은 일단은 민영화 과정에서 기업에 그대로 잔존시키도록 정해진 것이다. 이러한 판단은 기본적으로 신탁청이 내린 것이다.

당시 로이나에서는 그러한 정리대상인력 약 1만 명에 대해 조기퇴직, 고용창출조치에의 참여, 그리고 정리해고 등 세 가지 방식의 수단을 적극 활용하였다. 먼저, 54세 이상의 직원들의 경우, 조기은퇴 규정에 따라 1991년에서 1994년 사이에 대략 5,000명을 노동시장에서 조기에 떠나도록 했다. 이는 1만 명의 절반에 해당하는 상당한 규모였다. 두 번째 수단은 고용창출조치(ABM)였는데, 이를 통해 36개월간 근로자들을 재교육시켜 외부의 일자리로 재배치하는 것이었다. 이는 ‘화학산업 재숙련촉진회사’ 등과 같은 곳으로 근로자들을 보내어 공적기금을 통하여 재교육을 진행하는 것으로 약 2,000여 명이 이 프로그램에 참여했다. 그리고 약 3,000여 명의 경우는 사실상 정리해고의 길을 밟았다.

로이나의 이러한 양상은 최대한 정리해고를 자제하고 근로자들을 지역 노동시장에 잔류시키려 노력했던 에코슈탈의 사례와 대조를 이룬다. 양자의 차이는 민영화 과정에서 생산기지의 매각을 어떠한 식으로 했느냐에 영향을 받는 것이고, 그보다 앞서 기존의 생산기지의 향후 경쟁력 강화 전망이 어느 정도나 되는 것인지 등의 사실이 중요했을 것이다. 그러나 그에 못지않게 중요했던 것은 근로자들의 의지와 응집력, 그리고 지역에서의 정치적 환경의 문제였다.

필자와 인터뷰를 나눈 크리벨(Kriebel) 씨는 이와 관련하여, 당시 로이나가 위치해 있던 작센안할트 주의 경우 주정부가 사회민주당이 아니었으며, 이후에도 자주 정권이 교체되는 등 불안정한 상태에 있었던 것이 이 지역의 산업구조조정 과정에서 노동자들을 얼마나 배려하느냐와 관련해 적지 않은 제약이 되었다고 진술했다. 그에 더하여 필자는 로이나에서의 인터뷰에서 에코슈탈과 같은 유의 아래로부터의 강한 목소리와 응집력 있는 대응이 있었다는 이야기를 듣지 못하였다.

현재의 자료수집의 정황으로 판단하기는 아직 조심스러운 감이 있으

나, 로이나의 사례는 통일기의 고용조정과 관련하여 에코슈탈과 대조를 이루는 면모가 발견되며, 이는 통일기 고용조정 과정에서 일정한 스펙트럼이나 유형의 분화가 가능함을 의미한다. 그러한 유형화를 포함해서 더 나아가 당시의 각 유형별로 이후에 어떠한 산업적 및 지역경제적 그리고 지역사회적 차원에서의 효과가 있었는지를 헤아려 보는 작업도 의미심장할 것이다. 다만 이는 본 연구의 범위를 넘어서는 작업이다.

제5절 소 결

지금까지 독일통일 이후 구동독지역 제조업 부문 고용체제의 전환양상에 관해서 다각적으로 살펴보았다. 서두에서 필자는 그러한 변화과정에서 주의를 기울여야 할 핵심적인 사항으로 ‘사회통합적 노동시장 형성’과 ‘전환의 거버넌스의 구축’을 제시하였고, 본장에서 그 양상들을 분석하였다. 이를 통해 독일은 통일 과정에서 구동독 산업기지들에 고용되어 있던 인력을 최대한 유지시키되, 그들을 새롭게 재구성하고 혁신시키는 작업을 거시적이고 미시적 차원에서 새로이 구축된 참여와 소통지향적인 노사관계의 원리를 고양시키면서 실행해 갔음을 확인했다. 결국 그러한 과정은 낡은 구동독의 산업기지를 혁신하는 과정에서 불가피하게 발생하는 인력조정 의 힘겨운 과정을 심각한 사회적 혼란 없이 감내해 가도록 하는데 핵심적인 역할을 수행했고, 단기적으로 상당한 물리적 비용이 들었을 지언정 궁극에 독일통일이 안정적이고 성공적으로 진행되는 데 큰 기여를 했던 것이다.

이러한 경험은 한반도 통일을 생각했을 때, 어떠한 함의를 지닐 수 있을까? 그 핵심은 그러한 특징을 지니는 독일적 방식의 구동독 산업구조 전환이 한반도 통일에서 ‘얼마나 필요할 것인가’와 ‘얼마나 가능할 것인가’ 두 가지의 의미를 짚는 것에 있다.

우선, 제도적으로 구동독의 노동대중들이 자신의 직업을 연속적으로 수행해 가도록 하고, 그것이 힘들 경우 조업단축, 조기정년, 재훈련, 그리

고 공공근로로의 전환 등의 방식을 적극적으로 활용하도록 길을 제시하고 그러한 의사결정과정에서 최대한 민주적 원리를 유지하려고 했던 노력은 실제로 얼마나 그것이 원활했는지와 무관하게 한반도에서도 적극적으로 고려해야 할 주제이다. 그러한 제도와 정책이 산업구조조정 과정에서 동반되면서, 그렇지 않았으면 더욱더 격심했을 갈등을 모면할 수 있었고 이러한 점은 한반도의 통일 과정에서도 그러한 기제들을 최대한 도입하면서 추진할 가치가 있음을 시사한다.

다만, 거기에 상당한 정도의 비용이 들었는데 과연 그것을 단기적으로 어떻게 감내할 것인가는 관건이 되지 않을 수 없다. 조기퇴직을 하는 고려자들이 사망할 때까지 그들에게 연금을 지불하는 재원, 새로이 재수련 조치를 따라 2~3년의 시간 동안 재훈련을 받을 경우 그것을 위한 재원의 마련, 조업단축을 실시했을 때 그에 필요한 보조금의 조달, 그리고 이도저도 아닌 이들이 스스로 생계를 꾸려 가려 서비스 부문의 하위에서 자영업자가 될 때 그들을 지원하는 재원 등 모든 것들을 상당한 ‘비용(cost)’으로 고려하지 않을 수 없다. 그러나 그것은 한편으로는 비용이지만 다른 한편으로는 일종의 ‘투자(investment)’일 수 있다. 문제는 그렇지 않았을 때 발생할 수 있는 기회비용이 얼마나 클인가, 그를 통한 갈등과 혼란이 얼마나 심각할 것인가를 잘 헤아려 본다면, 일정한 비용이 불가피하다고 판단하면서, 그러한 투자와 예방을 위한 조치를 어느 정도로 잡을 것인가를 헤아려 보아야 한다.

한편 본장의 마지막 부분에서 살펴본 두 기업의 사례들은 산업의 성격에 따라, 지방자치의 정치적 환경이 어떠한가에 따라, 그리고 노동자들의 대응이 어떠한가에 따라 동일하게 새로운 제도적 조건하에서도 구조개혁 과정에서 단행된 고용조정의 방식과 결과에 있어서 일정한 변이가 나타날 수 있음을 보여준다. 남북한이 향후 어떠한 방식으로 통합이 되어질지 그 구체적인 과정은 미지수이지만, 그 어떤 경우에도 독일과 마찬가지로 산업의 성격과 시장상황, 그리고 정치적 조건과 노동자들의 대응양상에 따라 고용조정의 방식과 결과는 상이한 양상으로 전개될 여지가 있다. 이는 정책이 산업 부문의 특성이나 해당 기업의 낙후 정도뿐 아니라 노동자들의 생산기지 수호의 의지와 응집력, 그리고 지역정치적인 환경 등의 정

치사회적 변수를 고려하면서 유연하게 고려되고 집행되어야 할 필요가 있음을 말해 준다.

제 6 장

결론 : 한국 통일정책에 대한 함의

제1절 전체적인 실업대책과 복지정책

본 연구에서는 통일 이후 동독지역이 경험했던 체제전환과정, 각 산업 부문별 실직자에게 적용되었던 노동시장 정책을 검토하였다. 통일은 체제전환을 의미하고 이 속에는 산업의 구조개편과 이에 따른 실업은 필연적이라 할 수 있다. 우리나라의 경우에도 통일이 된다면, 통일이 초래할 북한 노동시장의 붕괴를 막기는 현실적으로 쉽지 않을 것이다. 오히려 대량실업 사태의 발생을 주어진 조건으로 받아들이고, 이를 극복하기 위한 정책을 설계하는 것이 바람직할 것이다.

독일의 경우 동독에 서독의 노동시장 법제를 이식하였으며, 대규모 실업에 대처하기 위해서 서독에서 행해지던 노동시장정책을 자격조건이나 수급내역 등을 한시적으로 완화한 형태로 동독에 실시하였고, 공공근로를 통한 일자리창출사업(ABM)을 시행하면서 실업자를 흡수하였다. 즉 한시적이고 대규모적인 실업대책을 통해서 실업을 흡수한 것이다. 통일 이후 동독지역에 행해진 노동시장정책은 실업률을 20% 이상 감소시켰으며, 사회통합에 큰 기여를 한 것으로 나타났다.

한국은 1995년 고용보험제도의 시행을 통해서 고용안정사업과 직업훈련사업이 시행 중에 있고, 1998년 외환위기 이후 대대적인 공공근로사업

을 시행한 바 있다. 또한 이때 시행되었던 공공근로사업은 국민기초생활사업의 ‘자활사업’과 노동부의 ‘사회적 일자리’, 사회적 기업 등의 사업내용으로 발전되어 있다. 즉 제도적으로 노동시장 통합을 위한 정책은 이미 개발되었고, 시행 중에 있다고 보아도 좋을 것이다.

다만, 문제는 어떤 사업주체가 이 일을 할 수 있을가에 대해서 고민할 필요가 있다. 독일의 경우 통일 이후 동독지역에서 노동시장정책을 수행할 주체를 개발하기 위하여 지방자치단체, 비영리법인, 노동조합 등이 주축이 되어서 ‘고용, 고용촉진 및 구조발전 단체(Gesellschaft für Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung : ABS-Gesellschaften)’를 설립하였다. 이 단체는 이후 동독지역에서 민간 직업훈련과 공공근로를 통한 일자리 창출사업(ABM)의 주요 제공자로 활동하게 되었다. 이는 한국에서 1998년 외환위기 이후 ‘실업대책국민회의’가 설립되고, 민간의 사업계획과 정부의 자금력을 통해서 실업대책관련 사업들이 행해진 것과 유사한 것으로 볼 수 있다.

우리나라도 통일 이후 북한지역에서 실업대책 사업을 수행할 수 있는 이러한 비영리단체를 구성할 필요가 있을 것이다. 우리는 이미 경기가 부진하였던 1998년과 2008년 중앙정부가 재정을 지원하고, 지방자치단체가 관리하고 민간부문이 사업을 실시하는 대규모 일자리 사업을 시행한 경험이 있다. 한시적으로 50만 명을 대상으로 사업을 실시한 2008년의 경우, 사업을 실행할 필요는 있지만 기존의 민간단체는 이미 하고 있는 일이 많고 새로운 사업주체는 개발되지 않았기 때문에 민간 파트너를 찾기 어려운 형편이었다. 통일이 된다고 할 때 북한지역에 이러한 역할을 맡아서 할 민간단체를 적극적으로 양성해야 할 것이다.

독일의 경우 구조개편이 진행되는 시기, 근로자의 연령과 기술수준에 따라서 다양한 정책을 통해서 소득을 보장하고 있었다. 신탁청에 의한 생산시설의 민영화 등 구조개편이 심각하게 실시되던 통일 초기에는 단축근로수당과 조기퇴직제도가 가장 많이 활용되었다. 독일 정부는 55세 미만의 근로자들에게는 단축근로수당 제도를 주로 사용하였고, 55세 이상의 중고령 근로자들에게는 조기퇴직 제도를 주로 사용하였다. 이외에도 장기실직자 등 일반노동시장에의 진입이 어려운 근로자를 위해서는 공공

근로를 통한 고용창출조치(ABM)를 실시하였다. 또한 기존에 서독에서는 향상훈련을 위주로 직업훈련이 실시되었지만, 동독지역에서는 실직자를 위한 훈련을 대폭 확대하여 직업훈련을 실시하였다. 민영화사업이 마무리되는 등 구조개편이 일단락된 이후에는 단축근로수당 제도와 조기퇴직 제도의 사용은 지양되었고, 직업훈련과 공공근로를 통한 고용창출조치(ABM)가 노동시장정책의 중심이 되었다.

독일의 노동시장정책은 적극적 노동시장정책을 기초로 하였지만, 고령자의 경우 노동시장에서의 퇴출을 유도하는 조기퇴직 제도를 실시하였다. 동독 주민의 경우 노동시장에서 퇴출되었다 할지라도 퇴직보상금과 실업급여, 연금제도를 통해서 일정 수준 이상의 생활을 유지할 수 있도록 하였다. 우리의 경우 노동시장에서 퇴출된 근로자를 위한 소득유지정책은 상대적으로 빈약하다. 고령자의 경우 연금제도와 수당을 통해서 소득이 보장되지만, 근로연령의 경우 빈곤선 이하의 사람들만이 국민기초생활제도를 통해서 소득이 보장되고 있다.

우리나라에는 실업수당이나 조기퇴직 제도가 없다. 만일 통일 이후 북한 근로자가 실업상태에 처한다면, 독일에서 실행한 조기퇴직과 같은 수단을 이용하기 어려울 것이다. 이는 고령 실직자가 대량 양산되는 사태를 낳을 것이고, 현재에도 높은 수준인 노인 빈곤율을 더 높이는 사태가 발생할 것이다. 동독의 경우 GDP나 가구소득이 서독의 절반 수준 이하였음을 고려하면, 통일 이후 대다수의 북한 가정이 빈곤선 이하의 소득을 가질 가능성이 높다.

독일은 이들 동독 실업자들을 공적부조 제도에 의존하지 않고, 노동시장정책과 조기퇴직 제도 등을 활용해서 소득을 유지시키고자 하였다. 한국의 경우 통일 이후 북한지역의 중고령 실직자를 노동시장에서 연성 퇴출시키기 위한 제도로서 실업수당의 실시나 조기퇴직 제도의 도입을 고려해 볼 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 공적부조 제도의 부담이 너무 커질 것이 명확하다.

제2절 부문별 대책

독일의 경우 농업 부문의 대량실업은 불가피하였으며, 통일 이후 3년 동안 78%의 일자리가 없어지는 것으로 나타났다. 실업은 경제적 차원에서 수요공급의 문제에 국한되지 않고 사회 자체의 분열을 일으킬 수 있는데, 이는 농촌사회에서도 그대로 나타나서 취업자와 실업자 사이에 균열구조를 형성시켰다. 노동시장정책, 복지정책(연금보험), 산업정책(농업 진흥정책)이 동시에 진행되면서 농업 노동시장은 안정을 찾아갔다.

한국의 경우 북한은 동독과는 비교가 불가능할 정도로 낙후되어 있으며, 잉여 노동력이 대부분 농업 부문에 포진되어 있다는 점을 고려하면 농업 부문에서의 실업은 더욱 심각할 것으로 예측된다. 독일의 경우 농업 부문에서는 고령 근로자가 많고 이들을 연금제도로 흡수한 것으로 나타나는데, 북한의 경우도 사정은 다르지 않을 것으로 여겨진다. 연금제도 도입 초기 농어촌 특별연금제도를 두었던 것처럼, 정부가 재정을 지원하는 특별 연금제도 등 연금제도의 개혁을 통해서 이들 고령 근로자를 흡수하는 방안을 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

독일 통일 이후 교육제도와 보건의료 시스템의 준비는 일반적인 산업과는 다소 다른 양상을 보였다. 동독 교육제도는 서독의 시스템으로 편입되었는데, 이때 학생수당 교사의 규모를 서독 수준으로 감축하는 과정에서 기존 교사의 10% 이상이 퇴직되거나 면직되었다. 동독 의료제도가 민영화되는 과정에서 의사나 간호사 등 전문 의료진은 개인병원을 개업하거나 민간병원의 의사 등으로 자리를 옮기게 되었고, 약 15% 정도는 서독지역으로 이주하여 일하게 되었다. 그러나 저숙련직인 수발서비스 종사자는 사회시설이나 민간 재가간병시설의 인력으로 개편되면서 많은 사람들이 노동시장에서 퇴출되었다.

한국이 통일될 경우 이러한 상황은 유사하게 발생할 가능성이 있다. 즉 의사나 간호사, 교사⁴²⁾와 같은 고숙련 기술직은 어떤 체제에서도 일자리를 구할 가능성이 있다. 그러나 수발서비스 종사자와 같은 저숙련직은 일

자리를 구하지 못할 가능성이 높다. 따라서 대량실업에 처하게 될 저숙련 서비스 종사자들에 대해서 단지 일시적인 현금지원이 아닌 직업훈련이나 고용알선 서비스를 개발할 필요가 있다. 또한 고숙련직이라 할지라도 숙련 수준이 한국의 노동시장에서 통용되는 기술수준이라는 것을 검증할 수 있는 조치를 미리 마련해야 할 것이다. 통일 이후 북한 기술직 근로자에게도 통용될 수 있도록 현재는 제조업에 치중되어 있는 국가기술표준을 개발하고, 각 기술수준에 대응할 수 있도록 보다 세밀하게 단계적으로 만들 필요가 있다.

동독지역에서는 철강산업과 화학산업 등 대규모 중화학공업이 여러 지역에서 전략적으로 육성되었다. 이들 산업에서도 통일 이후 급속도로 민영화가 단행되면서 고용조정이 행해졌다. 산업적으로 고용구조의 조정 필요성은 유사했지만, 개별 기업에서 구체적으로 나타났던 구조조정 모습은 기업마다 차이가 있었다. 철강산업인 에코슈탈의 경우 주정부의 노력, 금속노조의 적극적 노력, 종업원평의회와 신속한 형성, 시민사회의 연대 등을 통해서 고용조정이 보다 사회통합적으로 이루어졌다. 반면 화학산업인 로이나의 경우 상대적으로 많은 인원이 정리해고를 겪었는데 이는 주정부의 성격상의 한계, 화학산업분야 노동조합 역량의 한계 등에 기인한다고 볼 수 있다.

북한지역의 공업화 정도는 동독과 비교하기 어려울 만큼 낙후해 있고, 통일 이후 낙후한 북한 제조업에서 대량실업이 발생할 것이라는 점은 이론의 여지가 없다. 한국의 경우 산업별 노동조합체계가 아닌 기업별 노동조합체제로 이루어져 있는 실정으로, 북한 근로자들이 실업과 관련해서 노동조합의 도움을 받기는 현실적으로 어려운 실정이다. 이들 제조업 실업자에 대한 대책은 다른 산업과 크게 다르지 않을 것으로 예상된다. 연령별로 볼 때 복지제도의 도움을 받아서 노동시장에서 퇴출되어야 할 중고령자와 노동시장정책의 도움을 받아야 할 젊은 층을 구분해야 할 것이다. 노동시장정책의 도움을 받아서 재취업이 필요한 사람을 대상으로는 일시적으로는 단축근로수당이 필요하겠지만, 결국은 직업알선이나 훈련을 통한 직업알선이 필요할 것이다.

42) 동독의 경우 사회주의 사상과 관련된 일부 교사는 제외되었다.

또한 제조업 직업별로 취업에 필요한 기술을 정리해 놓은 국가기술표준을 정비해서 실업자들이 일정한 시험이나 훈련을 통해서 새로운 일자리에 취업할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 독일의 경우 농업 부문에서 법인 형태의 동독 농업을 가족농 형태의 서독 농업으로 개편하려고 하였으나 실패하였는데, 오늘날은 법인 형태의 농업 형태가 더 생산적인 형태로 선호되고 있다고 한다. 이는 우리에게 일정한 시사점을 줄 수 있다. 북한의 체제전환 과정에서도 일정 산업 부문은 전반적인 통합과정과는 달리 산업 부문별로 독자적인 논리가 작동하고, 오히려 더 우수한 성과를 보일 가능성을 배제할 수 없다는 것을 뜻한다. 독일통일의 경우 그것이 농업 부문에서 나타났지만 한반도가 통일될 경우 발생할 가능성이 있는지, 있다면 어떤 산업에서 어떤 방식으로 발생할지 예측하기 쉽지 않다. 물론 동독과 북한의 상황은 비교가 불가능할 정도로 격차가 크지만, 북한의 산업생산 방식 중 통일 이후 경쟁력을 갖출 만한 영역을 발굴할 필요가 있다.

참고문헌

- 김경량(1995), 『통일과 농업 - 독일의 교훈』, 강원대학교 출판부.
- 김수석(1997), 「통일후 동독지역 집단농장의 사유화 과정」, 『농촌경제』 20(4), pp.41~59.
- 김옥주(2007), 「통일 독일에서의 의료통합에 관한 경험」, 『대한신장학회 춘계심포지움 자료집』(2007. 5. 18), p.46.
- 박명준(2013), 「독일통일기 고용서비스 전달체계의 재구축과 노동시장 정책의 시행」, 고용노동부, 『통일 이후 고용노동문제에 대응하기 위한 고용노동서비스 전달체계 개편 방안 연구』, pp.67~105.
- 양현모(1998), 『독일통일의 경험이 남북한 체제통합에 주는 교훈: 행정 통합을 중심으로』, KIPA 연구보고, 한국행정연구원.
- 이시균·황규성·윤정향·방 글(2012), 『돌봄서비스의 인력수요 전망』, 한국고용정보원.
- 이종원(2003), 『통일실현시 경제안정화를 위한 주요 정책과제: 대량 기업도산 및 실업 그리고 인구이동 문제를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 임홍배·송태수·정병기(2011), 『기초자료로 본 독일통일 20년』, 서울대학교출판문화원.
- 정연택(1998), 『독일통일과 고용보험제도』, 한국노동연구원.
- 정영수(1998), 「독일통일 이후 교육상황 및 통합 대책 분석」, 『통일사회 교육을 위한 교육의 과제』, 한국교육개발원 자료집, pp.1~35.
- 통일부(2012), 「제2차 한독통일자문위원회 회의록」(비공개 자료).
- 하이케 카아크(2002), 「독일통일 전후 동독지역의 교육제도 변화 - 교사와 수업내용을 중심으로」, 『한국교육개발원 학술세미나 자료집』(2002. 11. 28), pp.1~16.
- 한국농촌경제연구원 편(1992), 『구동독 농업의 구조개편』, 한국농촌경제

연구원.

한국농촌경제연구원·강원대학교(2010), 『동독지역 농업재편과정 분석과 남북한 농업통합 대책 연구(Ⅰ)』.

한국수출입은행 편(2009), 『독일통일실태보고서(Ⅲ): 독일 연방하원 양케이트위원회 보고서 3』, 한국수출입은행.

황규성(2011), 『통일독일의 사회정책과 복지국가』, 후마니타스.

Arbeitskreis “Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder.”

Beer, Siegfried(2000), “Branchenskizze: Ostdeutsche Industrie der Metallerzeugung und -bearbeitung,” *Wirtschaft im Wandel*, 5/2000, pp.138~139.

Beyme, Klaus von(1994), “Verfehlte Vereinigung: verpaßte Reformen? Zur Problematik der Evaluation der Vereinigungspolitik in Deutschland seit 1989,” *Journal für Sozialforschung* 34(3), pp. 249~269.

BMELV(Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft) (2000), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland.

_____ (2001), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland.

Boessenecker, K. H.(2005), *Spitzenverbände der Freien Wohlfahrts-pflege*, Juventa: Weinheim un Muenchen.

Brenke, K., A. Eichelpasch & K. Geppert(2010), “Dienstleistungen in Ostdeutschland: Beschäftigungsdynamik geringer als in Westdeutschland,” *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr.17, pp.2~12.

Bundesanstalt fuer Arbeit(2000), Arbeitsmarkt, Nuernberg.

Bundesinstitut für Berufsbildung(2012), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2012.

Bundesregierung(1991), Agrarbericht 1991, Deutscher Bundestag Drucksache 12/70.

- _____ (1992), Lage und Zukunft der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern, Deutscher Bundestag Drucksache 12/2837.
- _____ (1993), Agrarbericht 1993, Deutscher Bundestag Drucksache 12/4257.
- _____ (1994), Agrarbericht 1994, Deutscher Bundestag Drucksache 12/6750.
- _____ (1997), Agrarbericht 1997, Deutscher Bundestag Drucksache 12/6868.
- Busch, Ulrich, Wolfgang Kühn, Klaus Steinitz(2009), *Entwicklung und Schrumpfung in Ostdeutschland*, Hamburg : VSA Verlag.
- CEDEFOP(European Centre for the Development of Vocational Training)(1995), Teachers and trainers in vocational training, Volume 1 : Germany, Spain, France and the United Kingdom.
- Clasen, Ralf(1997), “Die Transformation der Landwirtschaft in Ostdeutschland und ihre Folgen für die Agrarpolitik und die berufständische Interessenvertretung,” *Prokla*, 108, pp.407~432.
- DBV(Deutscher Bauernverband)(2013), Situationsbericht 2013/2014.
- Deutsche Digitale Zeitschriftenarchiv(1991), Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik-1990. http://www.digizeitschriften.de/dms/toc/?PPN=PPN514402644_1990.(2014. 8. 8. 검색).
- Fuchs, T.(2008a), Arbeitsqualitaet aus Sicht von Altenpfleger/innen 2007/2008. Im Auftrag fuer : Verignigte Dienstleistungsgewerkschaft. Stadtbergen.
- _____ (2008b), Arbeitsqualitaet aus Sicht von Krankenpfleger/ innen 2007/2008. Im Auftrag fuer : Verignigte Dienstleistungsgewerkschaft. Stadtbergen.
- Heinelt, Hubert & Michael Weck(1998), *Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*, Opladen : Leske +

Budrich.

Hohmann, Karl(2000), “Agrarpolitik,” Bundesministerium des Inneren, *Enzyklopädie der DDR*, Berlin : Directmedia Publishing.

Institut fuer Wirtschaftsforschung Halle(ed.)(2010), *20 Jahre Deutsche Einheit. Von der Transformation zur Europaeischen Integration*, Tagungsband.

IWF(Institut fuer Wirtschaft Forschung)(1996), *Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland*, Vol.14.

Jaster, Karl & Günter Filler(2003), “Umgestaltung der Landwirtschaft in Ostdeutschland,” Working Paper No.68/2003, Humbolt-Universität zu Berlin.

Koester, Ulrich & Karen Brooks(1997), “Agriculture and German Reunification,” World Bank Discussion Paper No.355.

Kuhlmeiy, A., B. Kleinstueck, G. Bansemir, E. Neukirch(2006), “Beschäftigungsentwicklung in den Pflegeberufen,” in M. Nickel, J. Kuehl, S. Schenk(Hg.), *Erwerbsarbeit und Beschäftigung im Umbruch*, Opladen : Leskeun Budrich, pp.239~256.

Land, Rainer(2000), “Von der LPG zur Agrar-Fabrik,” *Berliner Debatte INITIAL* 5/6, pp.204~218.

Lehmbruch, Gerhard & Jörg Mayer(1998), “Kollektivwirtschaften im Anpassungsprozeß : Der Agrarsektor,” Roland Czada & Gerhard Lehmbruch(eds.), *Transformationsphade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik*, Frankfurt am Main : Campus, pp.331~364.

Martens, Bernd(2010), Landwirtschaft in Ostdeutschland : Der späte Erfolg der DDR. <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47157/landwirtschaft?p=all>(2014. 9. 5. 검색).

Moeller, Thomas(1999), “Ein Beitrag zur Geschichte der Krankheiten.

- Wirtschaftlich bedeutsame Erkrankungen des Rindes in der ehemaligen DDR - Ursachen und Bekämpfung," Inaugural-Dissertation, FU Berlin.
- Mueller, G.(1997), "Dienstleistungen in Ostdeutschland: Weitgehende Angleichung an westdeutsche Strukturen," *Wirtschaft im Wandel*, 5/1997, pp.16~20.
- Naujok, P.(1993), "Strukturwandel nach der Handelbarkeit von Guetern: Der Fall der Ostdeutschen Industrie," IfW, Kieler Arbeitspapier, Nr.584.
- Ritter, Gerhard(2006), *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, 2. erweiterte Auflage, München: Verlag C. H. Beck.
- _____(2011), *The Price of German Unity*, Oxford University Press (영문번역판).
- Rudolph, Helmut(1990), "Beschäftigungsstrukturen in der DDR vor der Wende. Eine Typisierung von Kreisen und Arbeitsämtern", *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 23 (4), pp.474~503.
- Schaft, Franziska & Alfons Balmann(2010), "Determinanten des Erfolgs der Umstrukturierung der ostdeutschen Landwirtschaft," Institut für Wirtschaftsforschung Halle(ed.), *20 Jahre Deutsche Einheit. Von der Transformation zur Europäischen Integration*, Tagungsband, pp.217~233.
- Schmid, Günter & Frank Oschmiansky(2007), "Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung," Gerhard Ritter(ed.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Bd. 11: *Bundesrepublik Deutschland 1989~94. Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung*, Baden-Baden: Nomos, pp.435~489.
- Schöne, Jens(2005), *Die Landwirtschaft der DDR 1945~90*, Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen.

Sozialpolitische Umschau(1993), Nr.198.

Statistisches Bundesamt(2014). Repräsentative Agrarstrukturerhebung.
https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=6228C6CC8BDB74D98054154C4E47CECD.tomcat_GO_1_2?operation=previous&levelindex=1&levelid=1429680729154&step=1(검색: 2014.8.25).

von Maydell, Bernd, Winfried Boecken, Wolfgang Heine, Dirk Neumann, Juergen Pawelzig, Winfried Schmaehl, Rolf Wank (1996), *Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung*, Opladen : Leske + Budrich.

Wehler, Hans-Ulrich(2008), *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*. Bd. 5 : *Bundesrepublik und DDR*, München : Verlag C. H. Beck.

Wert.Arbeit GmbH(2010), *Pflegende Dienstleistungen im Wandel in der Metropolregion Berlin*. Report of Project “Dienstleistungen - wertschaetzung und -schoepfung in der Metropolregion Berlin,” Berlin.

Winkler, Gunnar(ed.)(1990), *Sozialreport 1990, Daten und Fakten zur sozialen Lage in der DDR*, Berlin : Verlag Die Wirtschaft.

Wurzel, E.(2001), “The Economic Integration of Germany’s New Länder,” OECD Economics Department Working Papers No. 307, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/777416102672>

Zierold, Katja(1997), “Veränderungen von Lebenslagen in ländlichen Räumen der neuen Bundesländern,” Annette Becker(ed.), *Regionale Strukturen im Wandel*, Opladen : Leske + Budrich, pp.501 ~567.

<http://library.fes.de/gmh/main/pdf-files/gmh/1995/1995-09-a-535.pdf>

<http://www.isf-muenchen.de/pdf/isf-archiv/1996-lutz-nickel-schmidt-sorge-arbeit-arbeitsmarkt.pdf>

<http://www.iwh-halle.de/d/publik/wiwa/5-00-5.pdf>

◆ 執筆陣

- 박찬임(한국노동연구원 선임연구위원)
- 박명준(한국노동연구원 부연구위원)
- 박수지(강릉원주대학교 교수)
- 황규성(한신대학교 연구교수)

독일통일 이후 노동시장 통합

- 발행연월일 | 2014년 12월 24일 인쇄
2014년 12월 30일 발행
- 발행인 | 이 인 재
- 발행처 | **한국노동연구원**
3339-0007 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
- 조판·인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566
- 등록일자 | 1988년 9월 13일
- 등록번호 | 제13-155호

© 한국노동연구원 2014 정가 6,000원

ISBN 978-89-7356-657-0