

독일의 청소년 실업과 그 대책

안두순, 서울시립대학교 경제학과 교수

세계 금융위기로 거의 모든 나라가 실업 문제로 어려움을 겪고 있는 중에 유독 독일만이 “일자리 기적”을 구가하고 있다. 그 중에서도 특히 세계적 문제이며 현대 경제가 풀어야 할 매우 어려운 과제 중 하나로 등장한 청소년 실업에 대해서도 독일은 남달리 좋은 성과를 보이고 있다.

독일이 이와 같이 좋은 성과를 거둔 원인은 다음과 같이 크게 세 가지로 압축된다.

첫째, 오랜 전통을 가지고 수행되는 “적극적 노동시장 정책”

둘째, 학교 교육과 직업훈련 교육이 병행해서 실시되는 독일 특유의 “2원적 교육제도”

셋째, 환경 변화에 시의적절하고 유연하게 운영되는 개혁 프로그램들

특히 독일의 다음과 같은 개혁 프로그램들이 최근의 청소년 실업 문제를 해결하는 데 직접 공헌한 것으로 평가된다.

- 청소년 긴급 프로그램
- 하르츠 개혁이라고 알려진 노동시장 개혁
- 경기 하강 국면에 활용되는 단축시간 근로제
- 주로 청년 실업자에게 제공되는 “직업훈련 보너스” 등

이 외에 유연한 근로시간제 도입, 초과 근로의 억제 등 제도적 지원을 통한 일자리 나누기 전략과 함께 도입된 “노동시장 활성화 정책”이 독일의 고용 정책을 성공시키는 데 일조하였다.

[1. 세계적인 문제로 등장한 청소년 실업]

“고용 없는 성장”은 이제 하나의 가설로만 머무르지 않고 현실적인 문제가 되었고 일자리 창출은 세계 모든 나라들의 심각한 고민거리가 되었다. 실업문제 중 청소년 실업은 여러 차원에서 특히 심각한 문제를 동반하며 동시에 해결하기 어려운 난제이다.

이 글에서는 청소년 실업의 전반적인 현황을 살펴보고 청소년 실업이 왜 특히 문제가 되는지, 그리고 독일이 이 문제에서 상대적으로 양호한 성적표를 보이는 배경은 무엇인지를 중심으로 살펴보고자 한다.

고용통계에서 사용되는 연령군(群) 별 개념은 나라마다 다르다. UN이나 OECD 등 국제적으로 많이 사용되는 청소년 실업자는 15~24세 연령대, 그리고 미국과 영국은 16~24세 연령대의 실업자를 말하는 반면, 우리나라에서는 보통 15~29세 연령대의 실업자를 청소년 실업자 또는 청년 실업자라고 한다. 이는 우리나라의 20대 남성 대부분이 국방의 의무를 이행하기 때문에 경제활동에 그만큼 늦게 참여하는 사실을 감안하여 정한 것이다. 이 글의 분석 대상이 독일을 위시한 유럽이므로 별도의 언급이 없는 한 청소년 실업이란 15~24세 연령대의 실업자를 말한다.

유럽 전역에서 지속적인 문제 영역으로 남아있던 청소년 실업은 세계적 금융위기와 함께 더욱 심각한 현안으로 떠올랐다. 2009년 8월 EU 전체의 청소년 실업률은 19.8%로 이는 전년 동기의 15.5%보다 더욱 악화된 것이다.

실업 문제가 심각한 것은 유럽 역시 예외가 아니다. 유럽 전역에서 지속적인 문제 영역으로 남아있던 청소년 실업은 세계적 금융위기와 함께 더욱 심각한 현안으로 떠올랐다. 2009년 8월 EU 전체의 청소년 실업률은 19.8%로 이는 전년 동기의 15.5%보다 더욱 악화된 것이다.

〈표 1〉은 2008년 유럽의 여러 나라와 미국의 실업률을 보여준다. 여기에서도 확인되듯이 청소년 실업은 우선 그 비중 면에서 성인 실업보다도 월등하게 높다.

〈표 1〉 유럽의 여러 나라와 미국의 실업률, 2008년

국가	성인 실업률 (25-64세)	청소년 실업률 (15-24세)	국가	성인 실업률 (25-64세)	청소년 실업률 (15-24세)
네덜란드	2.5	5.6	영국	3.7	14.1
덴마크	2.3	7.2	벨기에	5.6	14.3
오스트리아	3.2	8.1	폴란드	6.0	17.3
체코	4.0	9.9	프랑스	6.1	18.1
독일	7.2	10.4	스웨덴	4.2	19.4
아일랜드	4.4	10.5	이탈리아	5.6	21.3
미국	4.6	12.8	스페인	9.8	24.6

자료: OECD

2. 왜 특히 청소년 실업률이 높은가?

일반적으로 청소년 실업이 전체 실업보다 지속적으로 더 높은 이유는 인구학적 원인, 경기 변동적 요인, 사회제도적 측면 등 여러 가지가 있다. 특히 경기가 하강 국면에 접어들면 청소년 실업은 빠른 속도로 증가한다. 또한 여성의 경제활동 참가율이 증가하고 이에 따라 여성과 청소년 간의 일자리 경쟁관계가 형성되면서 청소년의 일자리를 여성과 나누어야 하는 상황이 벌어진다.

이러한 일반 경제적 원인 외에 청소년 실업의 구조적인 특징이 상황을 더욱 심각하게 만든다.

첫째, 처음 경제활동에 참여하는 청소년들은 경기가 침체되거나 구조조정을 하는 경우 노동시장에서 법적인 지위가 상대적으로 약하다. 이는 연령만이 아니라 근속 기간, 실무 경험, 가족부양 의무 등이 선발 기준으로 적용될 때 당연히 청소년에게 불리하게 작용하기 때문이다.

둘째, 경기 전망이 밝지 않을 경우 기업들은 우선적으로 신규 채용을 줄이기 때문에 처음 경제활동에 참여하는 청소년 실업자의 수는 증가하기 마련이다. 또한 경기가 좋지 않을수록 기존 취업자의 자발적 이직률도 더욱 낮아져서 청소년들의 기회는 더욱 좁아진다.

셋째, 기업이 원하는 실무 지향적 교육과 학교에서 행하는 교육 내용에 격차가 있어서 청소년 취업률이 낮아질 수 있다. 특히 실업자가 많은 불경기 시에는 기업의 입장에서 실무를 전혀 모르는 신참자보다 실무 경력이 많은 노동력을 선호하게 되고 이에 따라 청년 실업은 높아진다.

청소년 실업 문제는 교육과도 무관하지 않다. 학교에도 가지 않고 직업도 없이 방황하는 청소년들은 인생의 출발점에서 이미 낙오의 위협에 직면한다. 이는 당사자만의 문제가 아니라 국민경제 전체의 미래와 직결된 문제이기도 하다. OECD 자료에 따르면, 학교교육도 받지 않고 일자리도 없이 거리를 방황하는 15세부터 19세 사이의 청소년들이 이탈리아, 영국, 스페인 등에서 전체의 10~12%에 달하고 일본과 미국에서도 각각 9%와 6.3%를 보이고 있다. 반면 네덜란드, 오스트리아, 덴마크 등은 그 비중이 모두 4.5% 미만이고 특히 독일은 4.2%로 비교국가들 중 가장 좋은 성과를 보이고 있다. 이는 <표 1>에서 보듯이 교육 낙오자가 적은 나라일수록 청소년 실업률이 낮음을 확인할 수 있다.

청소년 실업이 특히 문제가 되는 것은 청소년들은 자신의 실업 기간이 길수록 실업에서 탈출할 가능성이 작아질 뿐만 아니라 현재의 실업 기간이

네덜란드, 오스트리아, 덴마크 등은 그 비중이 모두 4.5% 미만이고 특히 독일은 4.2%로 비교국가들 중 가장 좋은 성과를 보이고 있다. 이는 <표 1>에서 보듯이 교육 낙오자가 적은 나라일수록 청소년 실업률이 낮음을 확인할 수 있다.

오래 지속될수록 장래의 실업 기간 또한 길어질 가능성이 커진다는 사실 때문이다.

3. 상대적으로 양호한 독일의 청소년 실업 문제

〈표 1〉에서 보듯이 네덜란드, 덴마크, 오스트리아 및 체코 등 비교적 경제규모가 작은 4개국을 제외하고는 유럽에서 독일이 가장 낮은 청소년 실업률을 보이고 있다. 독일 실업 통계의 또 다른 특징은 성인 실업률과 청소년 실업률 간의 격차가 여타 국가와 비교해 볼 때 매우 작다는 사실이다. 경제 규모가 비교적 비슷한 나라들인 영국, 프랑스, 이탈리아의 청소년 실업률이 독일보다 모두 높을 뿐만 아니라 성인과 청소년 실업률의 차이도 역시 독일보다 더 크다.

독일은, 여타 인접 국가들과 비교할 때, 전체 실업률과 함께 청소년 실업률도 상대적으로 낮다. 또한 대부분의 EU 나라들이 1년 사이에 3.7% 포인트라는 큰 폭의 청소년 실업률 증가를 보인 반면, 독일(10.2%에서 10.5%)은 폴란드(17.8%에서 18.2%)와 함께 EU 국가 중 가장 낮은 증가율을 나타냈다. 여기에서 한 가지 확인되는 사실은 청소년과 성인이 일자리를 놓고 서로 경쟁하는 제로섬 게임의 관계가 아니라는 점이다.

그렇다고 독일의 청소년 실업문제가 심각하지 않다고 볼 수는 없다. 2009년 독일의 청소년 실업률이 비록 0.3% 포인트 증가에 그쳤다고 하지만 이는 1/4분기 평균치이며, 청소년 실업자의 수로 보면 전년 대비 12% 증가한 것이다. 그 중 가장 큰 희생은 20~25세 미만의 청년 남성이었는데 이들 대부분은 경기가 안 좋아지면 가장 먼저 해고되는 단기 계약직 근로자이기 때문이다. 반면 20세 미만의 청소년들의 실업률은 -1.2%로 오히려 약간 감소했는데, 이는 이들이 교육이나 훈련으로 우회할 수 있었기 때문으로 보인다. 성별 격차도 심해서 청소년 중에서 남성의 실업률은 무려 19% 증가한 반면 여성은 약 3% 증가한데 그치고 있다. 이는 이들이 주로 경기에 덜 민감한 사회, 교육 및 훈련과 관련된 직업에 종사하기 때문인 것으로 보인다.

독일은, 여타 인접 국가들과 비교할 때, 전체 실업률과 함께 청소년 실업률도 상대적으로 낮다. 또한 대부분의 EU 나라들이 1년 사이에 3.7% 포인트라는 큰 폭의 청소년 실업률 증가를 보인 반면, 독일(10.2%에서 10.5%)은 폴란드(17.8%에서 18.2%)와 함께 EU 국가 중 가장 낮은 증가율을 나타냈다.

4. 독일의 청소년 실업 억제를 위한 장치들

이처럼 독일의 청소년 실업률이 상대적으로 “낮은” 이유는 무엇인가? 전문가들의 견해에 따르면 거기에는 다음에 논의되는 몇 가지 이유가 있다.

4-1. 적극적 노동시장 정책과 전통적 수단들

독일은 이미 1920년대 후반부터 소위 “적극적 노동시장 정책”을 시행해 왔다. 이 정책의 기본 정신은 실업 문제는 시장에 일임하거나 개인의 운명에만 맡길 수 없는 인간 존엄성의 문제이며 따라서 적극적인 공공의 노력이 있어야 한다는 의미를 담고 있다. 그래서 이 정책의 목적은 ① 실업 축소와 ② 사회적 형평의 유지로 압축되는데 특히 ②의 경우 장기 실업자나 청소년 또는 고령 실업자들과 같은 소위 “문제 집단”의 포용을 추구한다.

문제 집단의 실업 상태를 해소하여 노동시장에 통합시키기 위해서는 일자리 창출 프로그램을 통해서, 직업향상교육의 촉진, 고용보조금 지급이동성 제고 등을 위한 재정 지원을 하는 등의 수단들이 체계적으로 활용된다.

문제 집단의 실업 상태를 해소하여 노동시장에 통합시키기 위해서는 일자리 창출 프로그램을 통해서, 직업향상교육의 촉진, 고용보조금 지급이동성 제고 등을 위한 재정 지원을 하는 등의 수단들이 체계적으로 활용된다.

적극적 노동시장 정책과 청소년 실업과는 어떤 연관이 있는가? 독일은 청소년 실업을 줄이기 위해서 오래전부터 체계적인 정책의 틀을 구축하고 이 틀 내에서 개별적인 수단들을 적절하게 배합하여 활용해 왔다. 그 정책의 틀은 고용 지향적 조치들, 직업훈련 지향적 조치들 및 근로시간 단축을 통한 수단들 등 크게 세 가지 조치들로 구분되며 구체적인 수단들은 <표 2>와 같다.

<표 2> 청소년 실업 감축을 위한 독일의 전통적인 수단들

정책 수단	구체적 하위 수단들
고용 지향적 정책 수단	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 기업에 청소년 고용 보조금 지급 • 공공분야 청소년 일자리창출 • 청소년 고용 증대를 위한 공공근로사업(농촌, 환경보전, 사회봉사) • 최소 청소년 고용비율 규정 • 이동성 제고를 위한 보조금 • 취업정보와 직업 상담체계의 개선
직업훈련 지향적 정책 수단	<ul style="list-style-type: none"> • 직장 내 직업훈련에 대한 보조금 지급 • 공공분야의 훈련일자리 확충 • 실업기간 동안의 교육프로그램 확대 • 직업훈련 시스템의 확대 • 학교교육에서 실무 지향적 교육 강화
근로시간 지향적 정책 수단	<ul style="list-style-type: none"> • 근로시간 단축 • 교육기간 연장 • 정년기간 단축 • 일자리 나누기

<표 2>에 제시된 개별 수단들은 대부분 그 명칭 자체가 내용을 말해주는 때문에 별도의 설명이 필요 없는 것들이다. 다만 기업이나 사업장의 전체 고용 중 일정 비율 이상을 청소년에게 배정하는 “최소 청소년 고용비율 규정”은 아직 시행 사례가 없지만 가끔 토론 주제로 대두되는 경우는 있다.

다만 1960년대에 벨기에는 근로자 100명 이상의 사업장에서 100명 당 한 명 이상의 직업훈련생을 채용하도록 하는 법을 제정한 바 있는데 이는 고용보다는 직업훈련에 관한 규정이다. “이동성 제고를 위한 보조금”은 프랑스, 영국 등 유럽의 일부 국가에서 시행하는데 이는 청소년이 자신의 주거지나 연고지와 다른 지역에서 일자리를 잡으면 보조금을 주는 제도이다.

4-2. 독일 특유의 “2원적 교육제도”

이러한 “2원적 교육제도”가 독일의 청소년 실업률을 상대적으로 낮은 수준으로 유지시켜 준 것도 사실이다. 독일에서 학교교육을 마친 대부분의 졸업생들에게 이 제도는 실업자로 전락하지 않기 위해 가장 먼저 선택할 수 있는 대안이기 때문이다.

독일에서는 전통적으로 학교 교육과 직업훈련 교육이 병행해서 실시되는 “2원적 교육제도”가 매우 중요한 역할을 했으며 이 전통은 여전히 이어지고 있다. 하우프트슐레(Hauptschule) 졸업생 중 60% 정도가 산업체나 여타 시설에서 직업교육을 받는다. 그러나 과거에 비해 감소한 직업교육 시설과 훈련 일자리는 교육생들에게 더 높은 자격 기준을 요구하여 점차 더 큰 부담으로 작용하고 있다. 특히 학교 성적이 상대적으로 나쁘거나 장애를 가지고 있는 경우, 그리고 외국인 자녀로 독일 내에서 충분한 교육을 받지 못한 청소년이 직업훈련의 기회를 잡기가 어렵다. 이러한 상황과 여건 변화가 독일 내에서 청소년 실업률을 높이는 요인으로 작용하는 것은 사실이다. 하지만 또한 이러한 “2원적 교육제도”가 독일의 청소년 실업률을 상대적으로 낮은 수준으로 유지시켜 준 것도 사실이다. 독일에서 학교교육을 마친 대부분의 졸업생들에게 이 제도는 실업자로 전락하지 않기 위해 가장 먼저 선택할 수 있는 대안이기 때문이다.

독일의 “2원적 교육제도”와 밀접한 연관이 있는 것으로 “2단계 장애 모형(Zwei-Schwellen-Modell)”이 있다. 학교교육에서 취업으로 원활하게 연결되기 위해서는 최소한 두 번에 걸친 장애를 극복해야 한다는, 이미 1970년대에 제시된 이 모형은 학교교육-직업교육-취업 간의 연결이 원활하면 실업 문제는 발생하지 않는다는 명제를 가지고 있다. 그리고 “2원적 교육제도”는 이러한 원활한 연결을 전제로 발전된 것이다. 즉, 학교교육을 무사히 마친 노동시장 신참자는 아무 어려움 없이 직업교육 기회를 제공받고 직업교육이 끝남과 동시에 곧바로 일자리를 얻는다는 것을 상정한 것이다. 그러나 현실에서는 한 신참자가 안정된 일자리를 얻기까지는 두 단계 이상의 단계를 거쳐야 하며 이러한 현상은 시간이 갈수록 더욱 심화되고 있다. 이는 노동시장의 수급 상황이 점점 더 일자리를 찾는 수요자에게 불리하게 작용하는 구조적인 원인도 있지만

다른 한편 일자리를 공급하는 기업들이 요구하는 자격 요건과 경험 및 역량 기준이 점점 더 엄격하고 까다로워지는 데에도 기인한다.

4-3. 적극적 노동시장 정책과 “2원적 교육제도”의 연계

독일의 청소년 실업에 대한 대책을 면밀히 분석하면 적극적 노동시장 정책과 “2원적 교육제도”가 별도로 작용하기보다는 두 제도가 밀접하게 연계되어야 비로소 효과를 발휘함을 알 수 있다.

〈표 3〉은 독일의 실업자가 실업자로 편입되기 이전에 어떤 신분에서 있었는지를 보여준다. 여기에서 청소년 실업자의 출신이 비단 학교교육 등의 이유로 인한 비경제 활동(26.4%)에서만 아니라는 것이 확인된다. 청소년들 중 상당수는 산업체나 비산업체 직업훈련(11.1%), 향상교육 및 역량제고(5.8%) 등의 기간이 지나서도 일자리를 얻지 못하면 새로운 실업자 군(群)으로 편입된다. 더구나 공공지원이 없는 정규직에서 실업자로 편입되는 청소년의 비중이 무려 23.5%가 되고 단축 근로시간제나 정부 지원으로 일자리를 잡았다가 다시 실업자가 되는 비율도 낮지 않다는 사실에서 “2단계 장애 모형” 가설은 이제 더 이상 유효성이 없음을 알 수 있다.

청소년 실업자의 출신이 비단 학교교육 등의 이유로 인한 비경제 활동(26.4%)에서만 아니라는 것이 확인된다. 청소년들 중 상당수는 산업체나 비산업체 직업훈련(11.1%), 향상교육 및 역량제고(5.8%) 등의 기간이 지나서도 일자리를 얻지 못하면 새로운 실업자 군(群)으로 편입된다.

〈표 3〉 독일 내 신규 실업자의 출신 (2004년 말 현재), 단위 %

실업 이전의 위상	청소년(15~24세)	성인(25~64세)	전체 실업자
산업체, 비산업체 직업훈련	11.1	0.3	3.0
공공지원 없는 정규직	23.5	38.9	35.0
단축 시간 근로	4.9	4.8	4.8
제 2의 노동시장*	2.6	3.1	3.0
지원된 일자리	0.6	0.7	0.7
지원된 자영업	0.2	0.7	0.6
향상교육 및 역량제고	5.8	8.8	8.1
구직활동 중	24.9	22.7	23.2
비경제활동/학교 등	26.4	19.8	21.5
총 인원(천 명)	1,541	4,588	6,129

*적극적 노동시장 정책의 대상
 자료: 독일 노동시장과 직업연구소(IAB)

이상에서 알 수 있듯이 독일의 “2원적 교육제도”가 “2단계 장애 모형”과 동일시되는 것은 옛이야기가 되었다. 안정된 직업을 얻기 위해서 여러 단계의 장애를 넘어야 할 뿐만 아니라 각 단계를 극복하는 과정에는 실업이라는 복병이 숨어있는 것이다. 그럼 “2단계 장애 모형”이 무너지면 청소년 실업률은 증가될 터인데 어떻게 하여 독일이 비교국가들에 비해 더 낮은 청소년 실업률을 보일 수 있는가?

이에 대해 독일 청소년 실업자들이 실업자 신분을 벗어나는 경로가 매우

다양하다는 사실로 답할 수 있다. <표 4>는 독일의 실업자들이 실업자 신분의 탈출을 위해서 어떠한 경로가 있는지, 그리고 어떤 경로가 큰 역할을 하는지를 보여준다.

<표 4> 독일 내 실업자 신분 탈출의 경로 (2004년 말 현재), 단위 %

실업자 신분의 탈출 경로	청소년(15~24세)	성인(25~64세)	전체 실업자
산업체,비산업체 직업훈련	2.6	0.1	0.7
공공지원 없는 정규직	28.6	32.4	31.5
단축 시간 근로	4.3	4.6	4.5
제 2의 노동시장*	4.9	4.7	4.8
지원된 일자리	2.1	2.3	2.2
지원된 자영업	1.6	5.8	4.9
향상교육 및 역량제고	16.1	17.9	17.5
구직활동 중	8.8	9.2	9.1
비경제활동/학교 등	31.0	23.0	24.8
총 인원(천 명)	1,418	4782	6,200

*적극적 노동시장 정책의 대상
자료: 독일 노동시장과 직업연구소(AB)

청소년들이 실업자 신분에서 탈출하는 경로 중 가장 눈에 띄는 것은 비경제 활동 인구로의 전환(31.0%)이다. 이는 절대적 수치는 물론 성인과 비교해서도 큰 특징에 속한다.

청소년들이 실업자 신분에서 탈출하는 경로 중 가장 눈에 띄는 것은 비경제 활동 인구로의 전환(31.0%)이다. 이는 절대적 수치는 물론 성인과 비교해서도 큰 특징에 속한다. 여기에 향상교육 및 역량제고의 기회를 활용하여 실업자 신분에서 탈출한 비율(16.1%)까지를 포함하면 총 1,418,000명의 청소년 실업자 중 47.1%가 실업을 극복하는 수단으로 주로 정규 교육이나 역량제고를 위한 보완적 교육을 이용했다. 이는 학교나 여타 자기 계발을 위한 교육 시설로의 복귀를 위한 문호를 넓게 열어놓은 독일의 교육 시스템, 즉 “이중적 교육제도”가 작동하고 있음을 보여준다. 다른 한편 공공지원이 없는 정규직 비중(28.6%)이 상대적으로 높은 것은 노동의 수급을 연결시키는 독일의 노동시장 정책이 어느 정도 작동하고 있음을 보여준다.

[5. 시대적 변화와 전략의 변경]

적극적 노동시장 정책도 시대적, 경제적 상황에 따라 전략적인 변화를 겪기 마련이다. 이와 관련 특히 단축시간 근로나 유연한 근로시간제 도입, 초과 근로의 억제 등에 대한 제도적 지원을 통해서 일자리 나누기 전략과 함께 도입된 “노동시장 활성화 정책”이 주의를 끈다.

그동안의 정책이 특정 문제 집단의 통합을 위해서라기보다 단지 고용을 보조하는 역할에 머물렀으며 이 때문에 시장의 경직성을 강화시키고 도덕적 해이를 초래했다는 비판이 끊임없이 제기되었다. 이에 따라

최근에는 실업문제를 해결하는 접근 방법이 달라졌는데 그 핵심은 다음과 같다. 첫째, 노동시장의 유연성을 제고하고 둘째, 경제성장을 촉진함으로써 더 많은 일자리를 창출하며 셋째, 실업자 자신이 적극적으로 일자리를 찾도록 지원한다.

이러한 때 많이 활용되는 수단은 임금보조금의 지급이다. 이런 맥락에서 1999년 이후 시행된 두 개의 프로그램을 간략히 살펴보자.

5-1. “청소년 긴급 프로그램”

독일정부는 1999년부터 매년 약 20억 마르크씩 투입하여 청소년 실업 감소를 위한 “청소년 긴급 프로그램”을 수행하였다. 먼저 1999년에는 독일정부가 70%, 유럽연합(EU)의 사회기금에서 30%를 분담하여 마련한 20억 마르크를 투입, 35,000명에게 직업훈련 일자리, 그리고 65,000명에게 직업 일자리를 제공하는 등 총 10만 개의 청소년 일자리를 마련하여 청소년 실업의 축소에 기여한다는 계획을 수립, 시행하였으며 이 프로그램은 2004년까지 매년 비슷한 예산 규모로 계속되었다. 지원 대상은 주로 학교 중퇴자, 장애인 또는 독일 내 거주 외국인 등 일자리 찾기에 어려움을 겪는 청소년들로서 연방노동청에 지원을 신청한다. 지원 대상자들에게 고용이나 훈련 기회를 주는 기업은 제 1차 년도에는 임금의 60%, 그리고 제 2차 년도에는 40%를 지원받는다.

1999년과 2000년 등 2년간의 성과 평가에 의하면 이 “긴급 프로그램” 참여자의 31%는 참여 즉시 정규직에 해당하는 일자리 또는 훈련 일자리를 얻었고 6%는 학교 교육으로 연결되었으며 21%는 “긴급 프로그램” 이외의 노동청이 수행하는 또 다른 지원 프로그램으로 연결되는 효과를 발하였다. 그 외 34%는 프로그램 종료 후 다시 실업자가 되었으나 6개월 후에는 그 수가 많이 감소하여 25%만이 계속 실업자로 남아있었다.

1997년 10.2%였던 독일의 청소년 실업률은 2001년에 8.4%로 감소하여 “청소년 긴급 프로그램”은 나름대로의 성과를 거둔 것으로 평가된다.

5-2. 노동시장 개혁과 단축시간 근로제

이러한 성과에도 불구하고 독일의 노동시장 정책은 수요와 공급의 연계가 원활하지 못하며 특히 청소년들의 경우 교육과 훈련이 곧바로 고용으로 연결되지 않는 사실이 부각되면서 노동 정책에 대한 대대적인 개혁의 필요성이 대두되었다. 이러한 필요성에서 입안된 것이 2002부터 4차에 걸쳐 시행된 소위 “하르츠 개혁”이다. 당초 실업 축소와

지원 대상은 주로 학교 중퇴자, 장애인 또는 독일 내 거주 외국인 등 일자리 찾기에 어려움을 겪는 청소년들로서 연방노동청에 지원을 신청한다.

지원 대상자들에게 고용이나 훈련 기회를 주는 기업은 제 1차 년도에는 임금의 60%, 그리고 제 2차 년도에는 40%를 지원받는다.

전통적 노동시장 정책의 수단들을
상황에 맞도록 유연하게
적용한 독일의 개혁적 접근이
다른 어느 나라보다 낮은 청년
실업률을 자랑하는 결과를 이룬
원인이라고 보는 견해가 많다.

연방노동청의 구조조정을 목적으로 출발한 이 노동시장 개혁 프로그램은 장기실업자나 고령자와 질적 개발을 통해 취업이 가능한 특성의 “문제 집단” 실업자들을 노동시장에 통합시키는 데 초점이 맞추어졌다. 이 개혁안 중 가장 나중에 도입된 “하르츠 IV”라고 불리는 개혁은 특히 청소년 실업에 초점이 맞추어졌는데 이는 실업수당과 빈곤자 지원수당 (Sozialhilfe)을 “실업수당 II”로 통합, 실업 청소년들에게 교육훈련 기회를 제공함으로써 이들이 장기실업에 빠지는 것을 방지하는 데 초점을 맞춘 것이다.

이 개혁은 교육과 훈련이 곧바로 고용으로 연결되지 않는 이유가 무엇인지를 밝히고 청소년 실업은 다시 인구 고령화 현상이나 퇴직 연령과도 연결되어 있으며 노사 간에 근로시간을 어떻게 합의 하느냐에도 영향을 받는다는 점에 주목하였다.

“하르츠 IV”의 시행 이후 독일의 청소년 실업은 상대적으로 좋은 성과를 보이고 있다. 물론 이러한 성과가 과연 하르츠 개혁 덕택인지에 대해서는 논란이 없지 않다. 하지만 전통적 노동시장 정책의 수단들을 상황에 맞도록 유연하게 적용한 독일의 개혁적 접근이 다른 어느 나라보다 낮은 청년 실업률을 자랑하는 결과를 이룬 원인이라고 보는 견해가 많다.

독일의 고용사정이 좋은 이유, 그리고 특히 청소년 실업률이 상대적으로 낮은 또 다른 이유로 독일의 단축시간 근로제가 많이 언급된다.

단축시간 근로제는 비정상적 노동시장을 보정하는 한 수단으로서 기업은 경험과 노하우가 쌓인 숙련공들을 해고하지 않고도 임금 전액을 지불하는 부담 없이 고용을 유지함으로써 경기회복 시 새로운 근로자 채용에 따른 비용과 시차를 극복하도록 돕는다. 근로자는 정규보다 짧은 근로를 하거나 때로는 전혀 근로를 하지 않고도 고용주로부터 최소한의 근로소득을 취득하도록 설계되어 이때 발생하는 소득 격차 중 60% 내지 67%까지 정부가 지원해 준다.

일반적으로 6개월로 제한된 단축시간 근로 보조금은 2007년에 대두된 세계 금융위기로 인해 2009년 이후 24개월까지로 연장 운영되고 있다.

이 제도로 인해서 정부에게 비록 소득 격차를 지원하는 비용은 발생하지만 대신 실업수당을 지불하지 않아도 되며 동시에 근로자들에게 일자리 안정을 보장해 주어 실업 발생을 최소화하여 “일자리 기적”의 효과를 보고 있다.

5-3. “직업훈련 보너스”

독일이 활용한 여러 수단 중 “직업훈련 보너스”라는 것이 있다. 2008년

8월에 시행된 이 제도는 장기간 일자리를 찾는 청소년을 직업 훈련생으로 받아들이는 기업에게 보조금을 주는 것이다. 보조금은 초등학교 졸업장이 없는 경우, 특별교육 졸업장이 있는 경우 및 하우스프트슐레 졸업장이 있는 경우 등으로 구분하여 4,000~6,000유로까지 지급된다. 그 외에 신체적 사회적 장애를 가진 청소년에게 직업훈련 기회를 제공하는 기업에게도 동일한 혜택이 주어진다.

2008년 9월 말 기준으로 독일 상공회의소 산하 기업들의 직업훈련에 대한 신규 계약 추이를 보면 전년 대비 3.5%가 증가했다. 이러한 성과가 과연 전적으로 동년 8월에 시행된 직업훈련 보너스 제도의 덕택이라고 보기는 어렵겠으나 이 수단의 목적이 장기간 실업에 시달리는 청소년들에게 직업훈련 기회를 제공하는 데 초점이 맞추어졌기 때문에 긍정적인 효과를 발휘한 것은 분명해 보인다.

[6. 결어]

독일이 청소년 실업 문제에서 상대적으로 더 작은 고통을 받는 배경에는 오랜 역사를 가지고 꾸준히 추진해 온 적극적 노동시장 정책과 독일 특유의 2원적 교육제도가 있었다.

적극적 노동시장 정책은 시대적인 변화에 적응하여 정상적인 노동시장의 유연성을 저해하지 않는 범위 내에서 주로 노동시장 적용에 어려움을 겪는 문제 집단에 재교육과 향상교육 기회를 제공하여 노동시장에 통합시키는 데 치중하고 있다. 그리고 2원적 교육제도는 문제 집단에 속한 청소년 실업자들에게 교육이나 직업훈련의 기회를 확대해 준다. 이처럼 독일이 두 제도 즉, 2원적 교육제도와 적극적 노동시장 정책을 각자의 장점을 살리면서 동시에 서로 보완적으로 운용한 것이 어려운 환경에서 나름대로 청소년 실업 문제를 관리할 수 있었던 독일의 성과라고 평가된다.

독일에서 만약 “2단계 장애 모형”이 여전히 유효하다면 청소년 실업은 별다른 문제가 되지 않겠지만 이제 이 모형은 더 이상 유효하지 않다. 그럼에도 불구하고 독일에서 청소년 실업이 상대적으로 큰 문제가 되지 않는 것은 “2단계 모형”이 이제 “다단계 모형”으로 전환되면서 각 단계마다 청소년들에게 잠정적인 “탈출구”를 제공하기 때문이라고 해석된다. 즉, 많은 청소년들이 일자리를 구하지 못하면 다시 정규교육 경로로, 또는 연계되는 직업훈련 프로그램에 참여함으로써 실업 상태에서 벗어난다.

2원적 교육제도는 문제 집단에 속한 청소년 실업자들에게 교육이나 직업훈련의 기회를 확대해 준다. 2원적 교육제도와 적극적 노동시장 정책이 각자의 장점을 살리면서 동시에 서로 보완적으로 운용한 것이 어려운 환경에서 나름대로 청소년 실업 문제를 관리할 수 있었던 독일의 성과라고 평가된다.

이러한 성과는 청소년 실업자들의 높은 전환율에서도 확인된다. 1년 동안 신규 실업자와 실업자 신분 탈출자의 합을 2로 나눈 수치로 측정되는 독일의 실업 전환율을 보면 청소년 실업자는 3.49로 성인실업자의 1.16보다 월등히 큰 역동성을 보인다. 이는 청소년들이 실업자 신분에서 벗어나는 기간이 매우 짧다는 것을 의미하며 그 이면에는 독일의 “2원적 교육 제도”와 병행하여 청소년 실업 대책이 나름대로 작동한다는 것으로 해석된다.

그러나 전통적인 두 제도 역시 변화하는 시대적 환경에서 효과를 발휘하기 위해서는 꾸준한 진화와 개선이 요구되며 이에 대한 답으로 2002년부터 하르츠 개혁이, 그리고 경기 하강기에는 단축시간 근로제가 꾸준히 추진되었다. 이 개혁은 교육과 훈련이 곧바로 고용으로 연결되지 않는 이유를 밝히고 근로시간 유연화 방안이나 평생 근로시간 계좌제도를 통한 일자리 나누기 제도의 도입 등 다양한 방안을 검토 내지 시험하고 있다. 이러한 제도의 정착 여부를 떠나서 청소년 실업문제는 지속적인 문제 영역으로 남을 것이고 따라서 종합적이고 장기적으로 접근해야 한다.

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 베르너 캠페터, 박상희

편집위원 김영희 안두순 안석교 양민석 이삼열 정범구 정현백 최연혜(가나다 순)

주소 110-742 서울시 종로구 윤니동 98-5 삼환빌딩 1101호

Tel (02)745-2648/9 / Fax (02)745-6684 / e-mail feskorea@fes.or.kr & fesrok@fes.or.kr

<http://www.fes.or.kr>

FES-Information-Series는 유럽의 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES-Information-Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들의 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES-Information-Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes.or.kr>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2010 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office