

독일의 '경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업'과 공공부문의 재정건실화

- 기이센(Landkreis Gießen)의 사례를 중심으로 -* **

박 수 지

(연세대학교)

[요 약]

본 논문의 목적은 1980, 90년대 독일의 '경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업'이 공공부문의 재정건실화라는 의도를 통해 확대되는 현상을 분석하는 데 있다.

이를 위해 우선 독일 2차 노동시장의 개념과 유형을 고찰하고 2차 노동시장이 80년대 이 후 공공부문의 일자리창출 인프라로 지역사회에 정착되게 되는 과정을 분석하였다. 다음으로 2차 노동시장의 사회적기업이 공공부문의 재정건실화에 기여하고 있는 바를 기이센의 사례를 통해 <비용-편익> 분석으로 시도하였다. 마지막으로 독일의 경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적 기업이 실업자 사회안전망으로 갖는 한계와 잠재력을 '공공부문으로의 종속화'와 '과도(過渡)노동시장의 형성'이라는 측면에서 논의하였다.

주제어: 일자리창출, 경과적 일자리, 노동통합형 사회적기업, 재정건실화

1. 서 론

사회적기업이라는 용어는 서유럽에서는 다소 낯선 개념일 수 있다. 그러나 '사회적 목적을 추구하는 경제조직'이라는 포괄적 의미에서 사회적 기업으로 간주될 수 있는 조직은 서유럽에도 매우 다양

* 본 논문은 본인의 박사학위논문 일부를 확대하여 수정·보완한 것입니다. 그리고 본 논문의 사례연구부분에는 박사학위논문 데이터가 아닌 기이센 지방자치단체의 2001년 BGen 3사 수입·지출자료가 활용되었습니다.

** 본 논문은 2009년 12월 11일 제2회 비평가 대안을 위한 보건복지학술학회 발표문을 수정·보완한 것입니다.

한 형태로 존재하고 있다. 유럽 사회적기업의 복잡다단한 형국은 비영리 조직의 경영방식 도입이라는 개념만 가지고 설명하기에는 부족한 점이 있다.¹⁾ 국가·시장·근린(近隣)의 중첩영역으로서 유럽의 비영리부문은 국가와 시장의 실패를 보완하는 호혜적 교환(예를 들어 자신과 자원봉사활동)보다는 국가의 제도 개혁과 대안적 경제 접근을 선도하는 역할을 수행해 왔기 때문이다. 이런 맥락에서 유럽의 사회적기업은 그 선도적 역할을 위한 실험 혹은 실천인 경우가 많았다.

현재 한국에서 사회적기업의 이념적 배경은 사회적 경제(social economy)로 폭넓게 이해되고 있다. 사회적 경제는 19세기 말부터 존재한 개념으로 유럽 복지국가의 형성에 많은 영향을 미쳤다. 자유경제와 사회연대 원리를 조절할 수 있는 경제발전모델로서 복지국가는 시장자본주의의 대안이라는 추상적 수준에서의 사회적 경제 개념에 비견될 수 있다. 또한 유럽의 전통적인 사회경제조직으로서 상호공제조합은 복지국가 사회보장의 주요 조직으로 제도화되었다. 이 후 유럽 복지국가의 사회·경제적 개입에 대한 비판과 개혁의 시도로서 사회적 경제의 개념과 조직은 새로운 이념적, 실천적 진영을 형성하게 된다. 1930년대 소비자협동조합 운동, 70, 80년대 신 사회운동 경제영역으로서의 대안경제(alternative economy), 전 지구적 자본주의에 대응하는 시민연대로서의 연대경제(solidary economy)가 그 예가 될 수 있다. 현재 이와 관련된 실천전략으로 유럽의 '사회적 목적을 추구하는 경제조직'은 하나의 사회현상으로 자리잡고 있다. 이는 생태공동체 마을의 에너지·환경교육·관광 사업에서부터 지방자치단체의 공동체사업, 환경기업, 비영리조직의 복지사업, 개인의 사회적 회사, 지역은행에 이르기까지 그 스펙트럼이 넓다. 또한 이런 다양한 모습의 '사회적 목적을 추구하는 경제조직'은 개별 조직과 연결된 국가·시장·비공식 부문과의 관계 속에서 더욱 다양해지는 모습을 보이고 있다. 이것이 EMES가 유럽의 사회적기업이라고 할 수 있는 조직을 분류하고 정의하는데 겪는 어려움의 이유이기도 할 것이다.²⁾

이와 관련하여 유럽 복지국가에서 사회적기업 육성전략이 관찰되어진다(박찬임, 2009: 81). 이는 시민사회의 다양한 자원을 통해 사회적 목적과 효율성을 적절히 조화시켜 경제영역과 제도성 관계로 해석되던 기존의 사회복지접근을 쇠퇴하고자 하는 노력으로 파악될 수 있다. 사회적기업은 사회적 목적을 추구하는 경제조직이라는 그 개념 상 경제와 사회의 선 순환적 관계를 이미 미시적 차원에서 전제하고 있기 때문이다. 사회적기업을 매개로 한 사회적 목적과 경제적 효율성의 조화가 기존의 실업자 사회안전망의 한계를 극복할 수 있는 새로운 사회복지 접근으로 시도되고 있는 것이다.

한국에서 또한 사회적기업이 새로운 실업자 사회안전망으로 육성되는 경향이 보인다. 한국에서 사회적기업은 1997년 말 외환위기 이후 실업에 대한 대응전략으로 본격적인 주목을 받기 시작했다. 이후 2003년 노동부의 사회적 일자리창출사업을 비롯한 중앙 각 부처의 다양한 일자리창출사업을 통해 '예비 사회적기업'이 지원되기 시작했고 2006년 사회적기업육성법을 계기로 한국의 사회적기업은 제

1) 드뤼리니는 사회적기업 영역을 비영리조직과 협동조합의 교차공간으로 보았다. 이와 관련하여 사회적기업의 개념은 비영리조직의 경제활동 혹은 비영리 기업이 활동에서 출발한다고 할 수 있다.

2) 유럽에서 사회적기업이라는 단어의 사용은 1996년부터 2000년까지 유럽연합 15개국을 대상으로 진행된 European Research Network의 EMES(L'Emergence des Entreprises Sociales en Europa)의 연구를 통해서이다. EMES는 15개국의 연구 참여자들이 공유할 수 있는 사회적기업의 정의를 마련하는데 1년을 소요했다(엄형식, 2008: 106; Defourny, 2006: 4-11).

도화의 국면을 맞이하고 있다. 이 과정에서 한국의 사회경제조직 또한 국가·시장·비공식 부문과의 연관 속에서 새롭게 분화되는 경향을 보이고 있다. 특히 공공부문과 사회적기업의 밀접한 연관성, 그리고 상법 상 회사의 사회적기업으로의 인증은 한국식 사회적기업의 새로운 변화로 받아들여지고 있다. 또한 이러한 한국식 사회적기업의 변화는 정부의 사회적기업 지원이 주로 인증 사회적기업의 시장자립을 통해 정당화되고 있음을 반영하고 있기도 하다. 이와 관련하여 복지국가 신전략으로서 유럽 복지국가의 사회적기업 지원이 시장자립이라는 성과 이외의 다양한 측면의 성과를 통해 정당화되고 있는 점이 눈에 띈다. 68혁명 이후 신사회운동으로서 본격적으로 확대되기 시작한 유럽의 사회적기업은 국가·시장·근린 각각의 영역과 연관되어 '국가의 재정건실화', '공동체 자주경제', '지역생태주의'라는 다층적 목적을 추구하고 있다. 그리고 그 경제적 효과 또한 분석의 시각을 재정건실화, 자주경제, 생태주의 중 어디에 두느냐에 따라 매우 다양하게 산출되고 있다. 이는 한국의 사회적기업 육성책이 취약계층의 경제적 자립 이외의 다차원적인 사회투자전략 혹은 인간개발전략과 연계될 수 있음을 암시한다. 또한 사회적기업의 성과에 대한 시각이 시장자립 이외의 다양한 차원의 효과로 확대될 수 있음을 보여준다.

현재 한국의 사회적기업에 대한 연구는 사회적기업의 역사적, 이념적 배경으로 사회적 경제를 고찰하고 소개하는 연구(장원봉, 2006; 엄형식, 2008)를 거쳐 한국의 사회적기업 실태와 문제점에 대한 연구(장원봉, 2009; 김혜원, 2009), 사회적기업 개념을 고찰하고 그 형태를 유형화하는 연구(김경휘·반경호, 2006), 사회적기업육성법과 관련하여 사회적기업의 인증 및 지원 방안을 논의하는 연구(노길준, 2008; 박찬임, 2008) 등으로 다양화되고 있다. 또한 사회적기업육성법이 시행된 지 2년이 지나면서 사회적기업의 효율적 조직관리에 대한 연구가 주목받고 있으며(이광우, 2009; 조영복, 2009), 그 동안 거의 시도되지 않던 사회적기업의 성과 및 경제적 효과에 대한 연구들이 진행되고 있다(곽선화, 2009). 이러한 연구동향과 관련하여 사회적기업과 관련된 다층적 목적을 이해하고 이를 통해 그 성과 및 경제적 효과를 분석할 수 있는 폭넓은 시각이 필요한 시기라고 할 수 있다.

본 논문은 독일 복지모델의 고실업 및 재정위기와 맞물려 1980, 90년대 독일의 '경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업'이 확대되는 현상을 분석하고자 한다. 이를 위해 일반 노동시장 밖에서 취약계층을 대상으로 경과적 일자리를 제공하고 있는 독일의 2차 노동시장과 2차 노동시장에 존재하는 노동통합형 사회적기업의 경제적 효과를 공공부문의 재정건실화라는 측면에서 분석하고자 한다. 또한 이를 통해 재정건실화 전략으로 확대된 독일의 2차노동시장이 실업자 사회안전망으로서 갖는 한계와 잠재력을 논의해 보고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다.

첫째, 독일 2차 노동시장과 '경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업'의 개념 및 유형을 고찰한다.

둘째, 2차 노동시장과 '경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업'이 80, 90년대 공공부문의 일자리 창출 인프라로 지역사회에 정착되는 과정을 국가의 재정건실화라는 측면에서 분석한다.

셋째, 2차 노동시장의 '경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업'이 국가의 재정건실화 특히 지방자치단체의 재정건실화에 기여하고 있는 바를 기이센의 사례를 통해 분석한다.

넷째, 공공부문의 재정건실화 전략으로 확대된 2차 노동시장과 '경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업'이 실업자 사회안전망으로서 갖고 있는 한계와 잠재력을 논의한다.

다섯째, 독일 2차노동시장과 '경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업'에 대한 분석이 한국의 사회적기업 육성전략에 줄 수 있는 함의를 제시한다.

2. 본론

1) 독일의 '경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업(BGen)'과 지역사회 2차 노동시장³⁾

'경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업(이하 BGen)'은 실업자나 가까운 미래에 실업자가 될 위험에 처한 자에게 임시 일자리를 일반 노동시장의 안정된 일자리를 구할 때까지 제공하는 모든 형태의 기업을 의미한다(Müller, 1992: 12). 독일 2차 노동시장의 BGen은 주로 유한책임회사(Gesellschaft mit beschränkter Haftung(GmbH), Limited liability company)와 등록협회(eingetragene Verein(e.V.), registered association)의 법적 위상을 갖는다. 이런 BGen의 설립은 신 빈곤에 대한 시민사회의 대응으로 고안된 '2차 노동시장'의 발전과 밀접하다. 다음에서는 80, 90년대 2차 노동시장의 전개과정과 관련하여 독일 BGen의 대표적 형태로서 유급직업훈련을 제공하는 비영리조직 BGen, 지방자치단체 BGen, 지역특성화사업을 수행하는 비영리조직 BGen에 대해 고찰해 보고자 한다.⁴⁾

2차 노동시장은 개신교 비영리조직이 신빈곤에 대응하기 위해 고안한 개념이다(Trube, 1998: 163). 산업화 시기 빈곤은 자본가와 노동자 간 불평등한 임금협상에서 비롯된 노동자 계급 전체의 문제였다. 그러나 복지국가의 사회급여가 늘어나면서 임노동자가 임금에 의존하는 정도가 낮아지고 이전의 계급전체의 빈곤이라는 개념은 그 의미가 퇴색된다. 이런 상황에서 신빈곤에 대한 논의는 무엇이 특정집단을 다른 노동자의 평균적인 빈곤 위험에 비해 더 높은 위험에 노출되게 하였는가로 이어지게 된다(AAW, 1985: 18-24). 이런 문제제기와 함께 직업훈련 혹은 자기개발의 기회를 박탈당하고 있는 일부 집단의 사회적 배제가 이슈화되기 시작한다(Hanesch, 1988: 23-24).⁵⁾ 이와 관련해 개신교 측 비영리 조직은 노동시장에서 사회적으로 배제된 약자와 함께 수익성 있는 사업을 수행하여 유급으로 자

3) '경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적기업'은 독일어로 Beschäftigungsgesellschaften(BGen)이며 영어로는 temporary work-integration social enterprise로 번역된다.

4) 사회적기업으로 간주될 수 있는 조직은 일반 노동시장에도 존재한다. 2차 노동시장의 경과적 일자리를 영구적 일자리로 전환한 기업, 커뮤니티 비즈니스, 구 동독지역 기업의 노조가 운영하는 ABS-GmbH, 개인이 운영하는 사회적 회사 등이 있다.

5) 사회적 배제에 대한 해석과 정책적 함의는 국가마다 지역마다 그리고 시기별로 차이가 난다. 실버는 사회적 배제의 세 가지 패러다임을 통합의 개념을 중심으로 구분하고 있는데, 이 세 가지 패러다임은 공화주의, 자유주의, 사회민주주의의 이데올로기와 연결된다. 사회민주주의 배제담론에서 신빈곤은 주요 화두이다(Silver, 1994: 540).

기개발 및 직업교육의 기회를 제공하는 2차 노동시장을 고안하고 2차 노동시장의 기업으로 소규모 작업장을 운영하기 시작한다. 이런 움직임은 시민사회의 반향을 얻게 되고 독일 비영리조직연합체인 민간사회복지사업단(Wohlfahrtsverbände)은 이들 조직을 직·간접적으로 지원하기 시작한다.⁶⁾

주로 비영리조직의 소규모 작업장으로 구성되었던 2차 노동시장은 80년대 중반 이후 지방자치단체의 참여로 인해 대폭 확대되게 된다. 지방자치단체의 2차 노동시장 참여를 가능하게 한 지역사회 민관협력 네트워크는 주로 대안경제운동 세력의 지방자치 참여를 통해 조직화되었다. 70년대 이후 독일 녹색당은 녹색정치 실현을 위해 지역의 신사회운동 세력과 결합하였으며 이를 통해 지역사회 자치능력은 한층 발전된 것으로 평가되고 있다(Huebner · Kraff · Ulrich, 1992: 12-13). 이후 지역시민단체들은 지방자치단체를 통해 지역사회의 자치능력을 새롭게 발견하고 특히 지역사회의 생태적 발전과 관련해 새로운 사회적, 경제적 접근을 시도한다. 이 중 실업문제에 대한 대응전략으로 지역사회의 생태주의적 일자리창출이 추진되었다(AAW, 1986: 290-295). 이를 위해 시민단체는 지방자치단체의 자금을 활용하여 지역공동체 기업을 설립하고자 하였고, 반면 지방자치단체는 급증하는 실업비용을 이 지역공동체 기업을 통해 해결하고자 한 것으로 보인다. 이 두 진영의 타협점으로 설립된 것이 지금 지자체 BGen의 대부분이라고 할 수 있다. 그렇다보니 이들 BGen은 이념적으로나마 대안경제실천 지향성을 갖는다. 이 지향성은 다음과 같이 구체화될 수 있다. 일반 노동시장에서 가치화되기 힘든 비공식 분야의 일자리, 예를 들어 돌봄서비스, 재활용산업, 친환경농업 등의 노동집약적 일자리를 지역사회의 취약계층을 위해 창출한다. 그리고 이 일자리에 적절한 임금을 부여하고 지역사회가 자주적으로 관리함으로써 국가 실업자 지원책의 열등처우원칙을 극복한다. 궁극적으로 이를 통해 생태적으로 성숙하고 지속가능한 지역성장을 추구한다(AAW, 1986: 290-295). 당시 설립된 BGen이 이전 비영리조직의 2차 노동시장 기업과 구별되는 뚜렷한 특징은 시민조직이 적극적으로 지방자치기구의 의사결정에 참여하는 조합주의적 협력관계라고 할 수 있을 것이다(Bode, 2005: 18). 지자체 BGen이 지역사회 2차노동시장을 주도하게 되면서 기존의 2차노동시장 기업 또한 지자체와 밀접해지는 현상을 보이기 시작한다. 이 과정에서 BGen의 일자리가 지자체가 담당하는 사회복지수급자와 연계되는 현상이 나타난다. 그리고 이와 관련하여 2차노동시장의 규모가 90년대 대폭 확대된다(Wilk, 1997: 17).

한편 독일 지역사회에는 지역사회 구성원이 자발적으로 조직한 수많은 종류의 등록 혹은 미등록 협회가 존재한다. 이 모임은 지역사회 구성원의 관심과 인구사회학적 특성을 반영하고 있으며 지역사회 욕구 및 특성과 연결되는 측면이 있다. 90년대 들어서면서 지자체는 이 협회의 인적·물적 자원을 동원하여 문화·관광·스포츠 영역의 지역특성화사업을 추진하고자 하였다(Freidinger, 1995: 135-137). 이에 참여한 비영리조직 일부는 지자체가 추진하는 지역특성화사업과 연계되어 지역사회에 경과적 일자리를 창출하는 노동통합형 사회적기업으로 발전하였다.

이상의 2차 노동시장 기업의 발전과정을 통해 2차 노동시장에서 경과적 일자리를 제공하는 BGen의 유형은 다음의 세 가지로 요약될 수 있다.

6) 이와 관련하여 열등처우원리와 근로윤리에 기반을 두고 임금계약이 성립되지 않는 즉 사회급여의 수급을 조건으로 무급 노동을 강제하는 일자리가 존재하는데 이를 2차노동시장과 구분해 3차노동시장의 일자리라고 명칭한다.

(1) 유급직업훈련을 목적으로 설립된 비영리조직의 BGen: 주로 종교재단이 노동시장에 진입하기 어려운 장기실업자나 미숙련 신규 실업자의 장기간 유급 직업훈련을 목적으로 설립한 기업이다. 초창기 2차 노동시장 기업의 형태로 현재는 주로 소규모 작업장으로 존재한다. 대부분 등록협회 형태로 존재한다.

(2) 지역공동체경제를 목적으로 설립된 지자체 BGen: 공동체경제를 목적으로 민관이 협력하여 설립한 노동통합형 사회적기업이다. 현재 지자체 BGen은 지자체가 실행하는 일자리 창출사업의 절반 이상을 위임받고 지역사회 2차 노동시장의 Big Player로 존재하고 있다. 대부분 '공익을 추구하는 유한책임회사'로서의 법적 지위를 갖는다.

(3) 지역특성화사업을 수행하는 비영리조직 BGen: 지역경제 활성화를 목적으로 지자체 중심으로 구축된 문화·관광·스포츠 등 지역특성화사업과 관련하여 수익을 올리고 있는 BGen이다. 대부분 등록협회 형태로 존재한다.⁷⁾

2) 연방 실업비용의 지방화 전략과 지역사회 2차 노동시장의 확대

거버넌스는 중앙정부에서 지방정부로 연결되는 결정과정 이외에 공공부문이 민간부문과 협력하는 결정과정까지 포함하는 분권화된 결정과정이라고 할 수 있다(Jessop, 1997: 90). 이를 통해 중앙정부의 역할이 지방정부, 준국가기관, 민간기관 간 파트너십의 다양한 형태로 이전되는 현상을 보인다(Jessop, 1997: 53). 이러한 거버넌스 경향으로서 독일 시민사회를 통해 형성된 2차 노동시장은 80년대 이후 연방정부 차원의 재정건실화 의도를 통해 지자체의 일자리 창출사업과 연결되었다고 할 수 있다. 이 과정에서 2차 노동시장은 공공부문이 취약계층을 대상으로 실시하는 일자리창출사업의 최말단 인프라로 지역사회에 정착되게 된다. 그리고 이러한 과정을 추진한 주요 동력은 연방정부의 고용촉진법 개정을 통한 실업비용 지방화전략이었다.

80년대를 거치면서 독일 고용촉진법은 수차례 개정되는데 그 방향은 연방정부가 재정을 담당하는 실업급여와 실업부조의 수급조건을 강화하고 그 급여수준을 하향조정하는 것이었다. 그리고 이런 연방차원의 재정건실화 전략은 곧바로 지방자치단체의 재정을 압박하게 되었다. 사회부조는 최후의 사회안전망으로 연방차원 사회보장 수급액이 개인의 최저생활 유지에 충분하지 않다고 판단될 경우 보충성 원리에 따라 이를 보충하는 제도이다. 따라서 연방정부의 실업보험 및 실업부조 재정건실화 시도는 사회부조 대상자를 증가시킬 수밖에 없었고 사회부조 운영의 상당 부분을 자체 재원으로 충당하고 있는 지자체는 연방정부의 실업비용을 고스란히 지자체 재정으로 메워야 하는 상황이 된 것이다. 실제로 80년대 지자체의 사회부조 지출액은 80년대 초에 비해 30%이상 증가하였고, 70년대 사회부조 수급원인이 대부분 노령이었던데 비해 80년대 이는 실업으로 대체되었다(Lampert, 1980: 411; Lampert and Althammer, 2001: 309-310).

7) 독일의 BGen을 설립 주체에 따라 지방자치단체의 BGen, 비영리조직의 BGen, 민간사회복지사업단의 BGen, 사회적 회사, 네 가지로 구분하기도 한다(Bode, Evers, Schulz, 2005: 263).

<표 1> 독일 고용촉진법 급여조항의 70, 80년대 변화

연방재정건실화를 위한 고용촉진법과 연방사회보장법 관련 법령 조정 ¹ (1975.12.18)	고등학교 이하 졸업자의 실업부조 조항의 삭제
고용촉진법 ² 4차 개정	실업급여 및 실업부조의 급여중지 조항의 강화. 기한에 제한이 없던 실업부조가 1년으로 한정됨. 특수한 경우에만 재심사를 거쳐 실업부조 기간을 연장할 수 있게 됨.
고용촉진법 5차 개정	실업자의 이전 교육수준과 임금수준을 고려하여 적절한 일을 제공하도록 심사하는 조항이 신설됨. 사회급여를 수급을 받을 만한 자의 의무 개념이 도입됨. 이를 통해 사회급여의 반대급부로서 실업자에게 정부가 제공하는 일자리 혹은 직업훈련을 수락할 의무와 정기적으로 일정한 구직활동을 보고해야할 의무가 발생하게 됨.
고용촉진 현실화를 위한 법 ³ (1981.12.22)	실업급여 중지 기간이 4주에서 8주로 늘어남. 실업급여를 받을 수 있는 조건 중의 하나인 표준기간이 6개월에서 12개월로 늘어남. 실업부조 표준기간도 70일에서 150일로 늘어남.
1983년 재정건실화 방안 법 ⁴ (1982.12.20)	장애인 직업훈련에 제공되는 수당의 지급조건이 강화됨. 연방정부의 연방 고용청 예산이 감소되면서 실업보험 가입자 각출액이 전반적으로 늘어남
1984년 재정건실화 방안 법(1983.12.22)	자녀가 없는 실업자의 실업급여액이 이전 순소득의 68%에서 63%로 감소함. 자녀가 없는 실업자의 실업부조액이 58%에서 56%로 감소함. 계절과 날씨에 영향을 받는 일자리와 기간제 일자리 등에 지급되던 급여액이 전반적으로 감소함.

1. Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und des Bundesversorgungsgesetzes, 2. Arbeitsförderungs-gesetz 3. Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts, 4. Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung des öffentlichen Haushalts und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe.

이런 상황에서 지자체는 사회부조법의 일자리제공사업 재량권을 적극적으로 활용하여 증가하는 재정난을 극복하고자 시도한다.⁸⁾ 사회부조법에 의해 실행 가능한 일자리제공사업은 다음의 두 가지 모형으로 요약될 수 있다. 첫 번째 모형은 2차 노동시장의 경과적 일자리 중심 노동통합형 기업과 사회부조 대상자의 임금계약을 통해 새롭게 창출되는 일자리이다(임금모형). 이 때 지자체는 2차 노동시장 BGen에 고용된 사회부조 대상자 임금을 100%지원해야 하기 때문에 사실상 이 일자리는 공공재원을 토대로 창출된 일자리라고 할 수 있다. BGen에 고용된 부조 대상자는 노동자의 지위를 보장받으며 자동적으로 사회보험에도 가입된다. 두 번째 모형의 일자리는 첫 번째 모형과 마찬가지로 공공재원을 통해 창출되는 일자리이긴 하지만 임금계약이 존재하지 않는 일자리이다. 이 경우 사회부조 수급자는 노동자가 아닌 사회부조 대상자로서 사회급여와 일정액의 추가수당을 받을 뿐이다(추가수당

8) 80년대 이전 임의로 실시되던 사회부조수급자 대상 일자리제공사업이 80년대 이후 지방자치단체의 재량권을 통해 지역사회사업으로 제도화된다. 1993년 약 119,000명의 사회부조 수급자가 지방자치단체의 일자리제공사업에 참여한 것으로 파악된다. 이 수치는 2000년까지 약 403,000명으로 증가하였다(Völker, 2005: 72).

모형). 80년대 초반 기초지자체는 사업비용이 적게 드는 두 번째 모형에 적극적이었다. 그러나 80년대 후반부터 첫 번째 모형으로 관심을 돌리게 되는데, 그 동기 역시 지자체의 재정난 극복 의도로 해석될 수 있다. BGen의 임금계약을 통해 사회보험에 가입하게 된 사회부조 대상자를 실업부조 수급 조건이 충족 되는대로 연방정부 재원으로 운영되는 연방 고용청에 위임할 수 있기 때문이다. 또한 두 번째 모형에는 시민사회의 인적·물적 자원을 동원할 수 있다는 장점과 2차 노동시장이라는 개념이 갖는 신빈곤 개념의지로 재정건실화 의도를 정당화할 수 있다는 이점이 존재한다(Huebner 외, 1992: 25-26). 그리고 지자체 재정건실화 의도 속에서 취약계층 실업자는 지자체가 창출한 2차 노동시장의 경과적 일자리에 고용되어 있다가 실업부조 수급권이 발생하는 대로 연방조직인 지방 고용청에 위임되고 실업부조 수급기간이 끝나는 대로 다시 사회부조 대상자로 전환되는 현상이 반복되게 된다. 이러한 연방 고용청과 지자체 사이의 실업자를 주고 받는 상황 속에서 연방정부의 단독과업으로 여겨지던 일자리창출사업이 탈집중화되고 지자체는 지역사회가 일자리 창출사업의 구심점으로 자리 잡게 되었다는 점은 참 아이러니하다. 그 결과 연방 고용청이 실시하는 일반 노동시장에서의 일자리창출사업은 80, 90년대 급격히 감소하게 된다.⁹⁾ 동시에 2차 노동시장 BGen의 주요 업종이었던 환경·사회서비스·제조업이 문화·관광·스포츠 등으로 다양해지는 현상이 나타나게 된다(Freidinger, 1995: 135-137). 이 또한 지자체가 2차 노동시장 BGen의 재정을 상당부분 지원하게 되면서 지자체의 지역 경제활성화 의도가 2차 노동시장에 투영된 결과라고 볼 수 있을 것이다.

3) 2차 노동시장 BGen을 통한 재정건실화효과: 헤센(Hessen)주 기이센의 사례¹⁰⁾

다음에서는 독일 지역사회 2차 노동시장이 공공부문의 재정건실화에 실제로 어느 정도 기여할 수 있는지 파악해 보기 위해 헤센주 기이센 사례를 분석해 보고자 한다. 이를 위해 본 절은 80, 90년대 진행된 기이센 지방자치단체의 2차 노동시장 개입의 결과로서 2001년 시점에서 수치화 가능한 기이센 지역 2차 노동시장의 재정건실화 효과를 분석하고 있다.

(1) 기이센 2차 노동시장의 BGen: IJB e. v., JUWE e. V., ZAUG gGmbH

기이센 지자체 또한 지역사회 일자리창출 네트워크의 구심점 역할을 수행하고 있다. 기이센의 일자리창출사업은 지자체의 15/16 협의체인 <고용 및 경제 촉진/도로건설>가 총괄하고 있는데 이 협의체에 속한 6개 부서 중 고용촉진부서, 종합고용지원센터, 경제촉진부서가 일차노동시장의 커뮤니티 비즈니스 및 2차노동시장 BGen 지원에 관여하고 있다.¹¹⁾ 기이센 지자체는 부조 대상 실업자 외에 지자체

9) 연방고용청 일자리창출사업(ABM) 참여자 수 (서독지역, 연간 총 인원, 1000명)

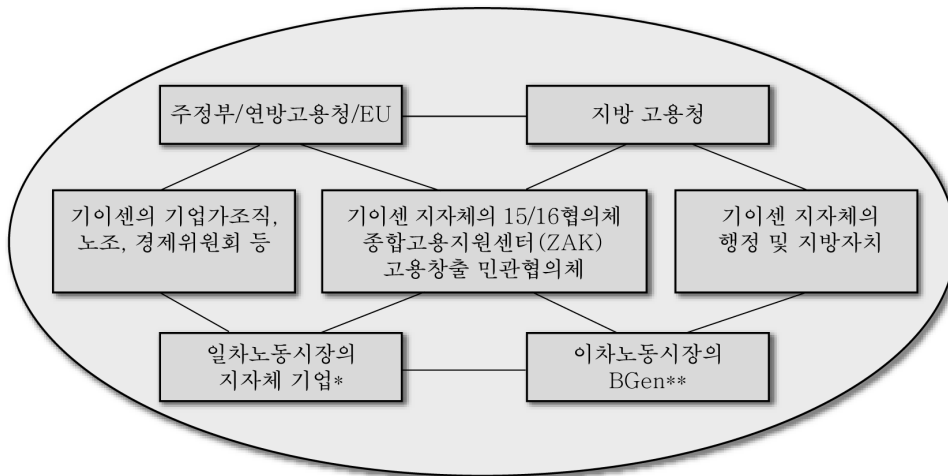
1977	1980	1984	1988	1991	1994	1997
38	41	71	115	83	57	59

출처: 연방고용청, 연차보고서, 1977-1997. Nürnberg.

10) 본 사례연구에 활용된 기이센 BGen 3사의 수입·지출 데이터는 다음의 보고서에 공개되어 있다. Gotthard and Fechter. (2002) 참조.

소관 청소년지원책, 여성실업자지원책, 사회서비스육성책, 환경산업지원책 등을 통해 지역사회 주민의 2차 노동시장 진입을 지원하고 있다. 이 업무의 시민 창구 역할은 지자체 내 종합고용지원센터인 ZAK(Zentral Arbeitsmarkt-Kontor, labour market-account)이 담당하고 있다.

기이센 2차 노동시장의 주요한 BGen으로는 '환경과 노동 연계 센터(Zentrum für Arbeit und Umwelt gemeinnützige GmbH: 이하 ZAUG)', '청소년 작업장(Jugendwerkstatt e. V.: 이하 JUWE)', '청소년직업훈련의 장(initiative für Jugendberufsbildung der sozialen Brennpunkte in Gießen e. V.: 이하 IJB)'이 존재한다. ZAUG은 기이센지역 자치단체들이 출자하여 1988년 설립한 공익을 위한 유한책임회사(gGmbH)이고 JUWE는 헤센과 나사우 지역 개신교 재단이 기이센 지역 미숙련 신규 실업자의 유급 훈련을 목적으로 1982년 설립한 등록협회형태의 작업장이며 IJB은 기이센 지역 시민단체들이 공동체 사업으로 1985년 설립한 등록협회형태의 청소년 대상 유급훈련 작업장이다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 기이센 2차 노동시장의 BGen은 지자체뿐만 아니라 주정부, 연방정부, EU차원의 다양한 지원을 통해 운영되고 있다.



<그림 1> 기이센 지역의 일자리창출사업 네트워크

*ZAUG 재활용센터(ZAUG recycling GmbH), AC 쓰레기처리 컨설팅회사(AC Abfall Consult GmbH), 기이센 기술 및 혁신센터(Technologie- und Innovationszentrum Gießen GmbH) **IJB, JUWE, ZAUG 등

기이센 2차 노동시장의 주요 3사인 IJB, JUWE, ZAUG의 규모는 다음의 <표 2>와 같다. ZAUG은 기이센 지역의 가장 규모가 큰 BGen으로 2001년 경영 및 운영진으로 134명과 경과적 일자리 노동자

- 11) 6개의 부서는 다음과 같다: a. 고용촉진 부서(지역사회일자리창출 민관협의회, 일자리창출아이디어뱅크, Bik 프로젝트-독일 내 지역사회 일자리창출사업 벤치마킹 네트워크, ZAUG 재활용센터 유한책임회사, ZAUG), b. 종합고용지원센터(ZAK) c. 경제촉진부서(지역경제마케팅, 도시개발, 저소득자영업자지원 등), d. 도로건설촉진부서, e. 프로젝트 1 (중부 헤센 지역사회 기후 보호와 에너지 센터: AC 쓰레기처리 컨설팅 유한책임회사), f. 프로젝트 2 (중부 헤센 직업훈련 지원센터: 기이센 기술 및 혁신 센터 유한책임회사)

로 447명, 총 581명을 고용하였다. ZAUG의 경과적일자리 계약은 통상 1년 단위로 갱신된다. JUWE와 IJB는 2001년 경영 및 운영진으로 각각 22명과 41명을 고용하였으며, 경과적 일자리 노동자로 각각 63명과 121명을 고용하였다. JUWE와 IJB의 경과적 일자리는 청소년 및 장기실업자의 유급직업훈련 형태로 계약기간은 2년에서 5년 사이이다.

〈표 2〉 기이센 2차 노동시장 3사의 규모 (2001, 명)

IJB			JUWE			ZAUG			합계		
A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	c
22	63	85	41	120	161	134	447	581	197	630	827

A: 경영 및 운영진, B: 경과적 일자리 노동자, C: A+B

(2) 기이센 2차노동시장에 대한 공공부문의 비용과 편익

다음에서는 공공부문의 비용 및 편익을 2차 노동시장을 매개로 한 재정건실화라는 측면에서 수치화해 보고자 한다.¹²⁾ 여기서 <비용>은 공공부문이 기이센 2차노동시장 BGen 3사에 투입한 비용 전체가 될 것이다. 또한 이 재정지출로 인해 산출된 재정상의 <편익>은 <비용>과 관련하여 창출된 공공부문의 재정상 이득이 될 것이다.

① 기이센 지자체의 비용과 편익

지방자치단체가 사회부조 및 청소년 부조 대상 실업자의 생계비를 지원할 일차적인 책임을 지고 있는 상황에서 부조 대상 실업자가 BGen에 고용될 경우 지자체는 그 피고용인의 임금 100%를 지원할 의무를 갖는다. 그럼에도 불구하고 80, 90년대 지자체는 실업비용 부담을 2차노동시장의 확대 및 지원을 통해 극복해 보고자 하였다. 그 직접적인 이유는 BGen에 고용된 실업자를 1년 이후 연방 고용청 소관 프로그램으로 위임할 수 있기 때문일 것이다. 그러나 고용청이 실업부조 대상자를 1년 이후 다시 지자체 소관 사회부조 대상자로 전환할 수 있는 상황에서 고용청과 지자체 사이에 실업자를 밀고 당기는 현상이 반복되게 되는데, 이런 상황에서 지자체는 2차 노동시장을 통해 추구할 수 있는 또 다른 측면의 재정건실화 효과에 주목하게 된다. 이 또 다른 측면의 재정건실화 효과는 지자체가 2차 노동시장을 매개로 추가적으로 창출할 수 있는 승수효과 즉 외부자금 유입효과와 밀접하다고 할 수 있다. 지자체는 실업자지원비용을 실업자를 고용한 2차 노동시장 BGen에 투자함으로써 지자체 재정 이외의 외부자금유입을 피하고 있는 것이다. 그리고 지자체는 이를 위해 사회적 취약계층인 부조대상자를 고용하고 있는 BGen의 사회적 목적을 관련 공공기관에 적극적으로 세일즈하고 있는 것으로 보인다. 이 외부자금 유입을 통해 지자체는 궁극적으로 지역사회 실업자를 위해 활용할 수 있는 자금

12) 비용편익분석(cost-benefit analysis)이란 국가적인 차원에서 정해진 공공목표를 달성하기 위하여 예상되는 여러 대안들 각각의 비용과 편익을 측정하고 비교 평가하여 최선의 대안을 도출하는 기술적 방법이라고 규정할 수 있다(김동건, 1997: 2). 본 절에서는 비용편익분석의 '비용'과 '편익'의 개념을 통해 공공부문의 2차노동시장을 매개로 한 재정건실화 효과를 수치화하고자 한다.

의 규모 자체를 확대할 수 있기 때문이다. 다음에서는 이 외부유입자금의 규모를 지자체 외부 공공자금수주액, BGen의 영업수익금, BGen의 시민사회자금동원으로 구분하여 살펴보고자 한다.

첫째, 다음의 <표 3>은 공공기관이 BGen의 사회적 목적을 지원하기 위해 기이센 BGen 3사에 2001년 투입한 금액을 보여준다. 2001년 기이센 지자체가 BGen 3사에 투자한 금액은 약 9백3십7만3천 유로로 이는 BGen 3사에 대한 공공부문 지원금 전체의 64.18%에 해당한다. 그 밖의 공공기관 지원금은 약 5백2십2만9천 유로로 전체 공공부문 지원금의 35.82%에 해당하였다.

<표 3> 공공기관의 기이센 2차 노동시장 BGen 3사 지원금 (2001, 유로)

	기이센의 지원금	기타 공공기관의 지원금*	합계
IJB	645,204.84	477,074.97	1,122,279.81
JUWE	1,364,126.30	1,236,525.90	2,600,652.20
ZAUG	7,364,208.50	3,515,994.20	10,880,202.70
합계	9,373,539.64	5,229,595.07	14,603,134.71

* EU, 연방, 주정부 차원 공공기관의 지원금

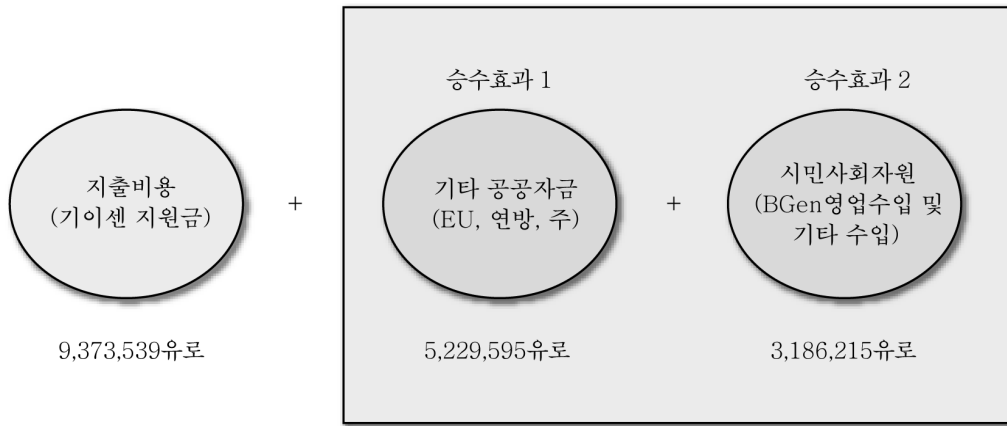
기이센 지자체와 기타 공공부문의 지원금은 대략 2:1의 비율로 구성되어 있다. 결과적으로 기이센 지자체는 2차 노동시장 BGen을 매개로 하여 기이센 지원금의 약 1/2에 해당하는 금액을 추가적으로 기이센 2차 노동시장에 끌어올 수 있었다. 이 금액은 기이센 지원금 전체의 55.79%에 해당한다.

<표 4> 기이센 2차 노동시장 3사의 영업 수입과 기타 수입 (2001, 유로)

	영업 수입*	기타 수입**	합계
IJB	194,557.31	7,306.63	201,863.94
JUWE	370,237.72	289,792.50	660,030.22
ZAUG	2,162,730.90	161,590.22	2,324,321.12
합계	2,727,525.93	458,689.35	3,186,215.28

*영업활동을 통한 수익금, **개인 혹은 기업의 기부금, 비영리 재단의 지원금, 조직원의 회비, 결연사업 후원금, 대학 혹은 기업의 연구개발 지원금 등

위의 <표 4>는 2차 노동시장 BGen 3사의 2001년 영업 수입 및 시민사회자금 동원액을 보여준다. 이 자금은 기이센 지자체가 2차 노동시장 투자를 통해 창출한 시민사회의 재원이라고 할 수 있다. 2001년 BGen의 영업수입과 기타 수입은 각각 2백7십2만7천 유로와 4십5만8천 유로로 총 3백2십8만6천 유로였다. 이는 기이센이 BGen 3사에 투자한 전체 지원금의 약 33.98%에 해당하는 액수이다.



〈그림 2〉 기이센 지자체의 기이센 BGen 3사를 매개로 한 승수효과

결국 기이센 지자체가 2차 노동시장 BGen을 매개로 하여 추가적으로 2차노동시장에 동원한 자금은 기타 공공기관의 지원금 5백2십2만9천 유로와 시민사회자금 3백십8만6천 유로를 합하여 총 8백4십1만5천 유로였다. 이 금액은 기이센이 2차 노동시장에 투입한 비용 전체의 89.78%에 해당하는 액수이다.

② 기이센 지자체를 포함한 전체 공공부문의 비용과 편익

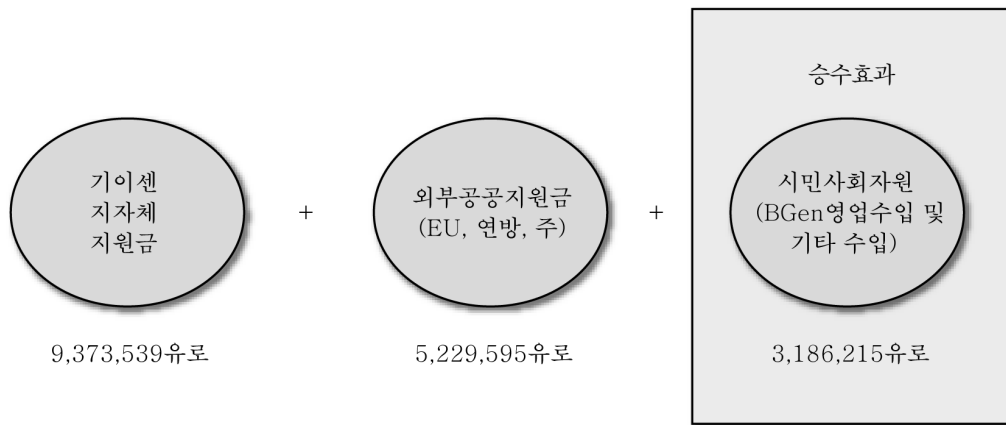
지방자치단체를 독립된 자율성을 가진 자치단체로 보느냐 아니면 중앙정부의 하부기관으로 보느냐에 따라 지역사회 2차 노동시장의 재정건실화효과는 지자체의 재정건실화 효과 혹은 지자체를 포함한 공공부문 전체의 재정건실화효과로 해석 가능하다.¹³⁾ 이와 관련하여 지자체의 BGen지원을 통해 결과된 공공부문의 조세수입 및 재정절감효과는 지자체의 재정건실화 효과라기보다는 지자체를 포함한 공공부문 전체의 재정건실화 효과로 보는 것이 타당할 것이다. 독일의 경우 재정분리원칙에 의해 지자체, 주, 연방이 각자 자신에게 할당된 세금을 관리하고 있긴 하지만, 조세 항목 중 그 규모가 큰 소득세와 법인세의 경우 연방정부가 이를 통합 징수하여 일정한 비율로 지자체, 주, 연방에 할당하고 있으며 주정부 내 지자체 간의 재정이 주정부의 재정균등화 프로그램에 의해 상호 보완되고 있기 때문이다.¹⁴⁾

13) 지방자치단체의 역량 및 위상과 관련하여 중앙집중화와 지역사회화라는 시각이 공존하고 있다. 중앙집중화 입장에서 지방자치단체는 국가의 하위기관으로서 상위 정부의 정책을 수행하는 종속적 행정기관으로 이해된다. 이 시각에서 지방자치단체의 자치능력은 아주 제한적인 것이며 외부 경제상황이나 상위 제도적 여건에 종속되는 기관으로 평가된다. 한편 지역사회화 입장에서 지방자치단체는 중앙정부의 하위 행정담당기관으로 정책을 하달하는 기관 이상의 독립된 자치기구로서 독립된 자율성을 갖고 지역사회에 여론을 대변하며 실현하는 역할을 수행한다(Huebner 외, 1992: 12-18).

14) 독일은 행정적으로 연방, 주, 지방(Gemeinde)으로 구분된다. 연방에는 중앙정부가 형성되고, 주와 지방에는 자치기구가 형성된다. 이 자치기구는 한국의 광역지자체 그리고 기초지자체와 유사한 위상을 지닌다. 본 글에서는 독일의 중앙정부를 연방정부, 주의 지자체를 주정부 그리고 지방의 지자체를 그냥 지방자치단체라 부르기로 한다.

다음에서는 기이센 지자체를 포함한 전체 공공부문의 기이센 2차노동시장을 매개로 한 편익을 공공부문의 승수효과를 포함한 공공부문의 재정수입증가 효과와 공공부문의 재정지출절감 효과를 고려하여 수치화해 보고자 한다.

첫째, 2001년 기이센 BGen 3사의 영업수입 및 기타 수입은 위의 <표 2>에 나타난 바와 같이 약 3백십8만6천 유로였다. 이 금액은 공공부문이 기이센 2차노동시장을 매개로 민간부문에서 동원한 자금으로 고려될 수 있다. 이를 통해 전체 공공부문의 입장에서 또한 기이센지역 실업자를 지원하기 위해 활용할 수 있는 자금 규모 자체를 키울 수 있었다. 이는 전체 공공부문이 기이센 2차 노동시장 BGen 3사에 투자한 지원금 총 천4백6십만3천 유로의(표 2참조) 약 21.82%에 해당한다.



<그림 3> 전체 공공부문 지원금의 기이센 BGen 3사를 매개로 한 승수효과

둘째, 2001년 동안 BGen 3사가 납부한 사회보장세, 임금세, 기타 조세를 통해 공공부문 조세수입이 증가하였다. BGen의 조세지출은 공공부문의 재정지출이 2차노동시장 BGen 3사를 통해 다시 환수된 것으로 해석가능하다. 아래의 <표 5>는 BGen 3사를 통해 2001년 동안 납부된 사회보장세, 임금세, 기타 조세의 금액을 보여주고 있다. 이는 약 5백3십4만5천 유로로 공공부문의 지원금 전체의 약 36.60%에 해당하였다.

<표 5> 기이센 2차 노동시장 3사의 조세지출* (2001, 유로)

	사회보장세**	임금세	기타 조세***	합계
IJB	167,470.56	79,300.44	12,475.52	259,246.52
JUWE	485,344.05	240,149.07	32,319.85	757,812.97
ZAUG	3,389,271.89	895,280.74	43,599.39	4,328,152.02
합계	4,042,086.50	1,214,730.25	88,394.76	5,345,211.51

*경영 및 운영진과 지자체 소관 부조대상 실업자가 납부한 사회보장세와 임금세이다. **노령연금, 질병보험(수발보험 포함), 실업보험 ***부가가치세와 기타 세금

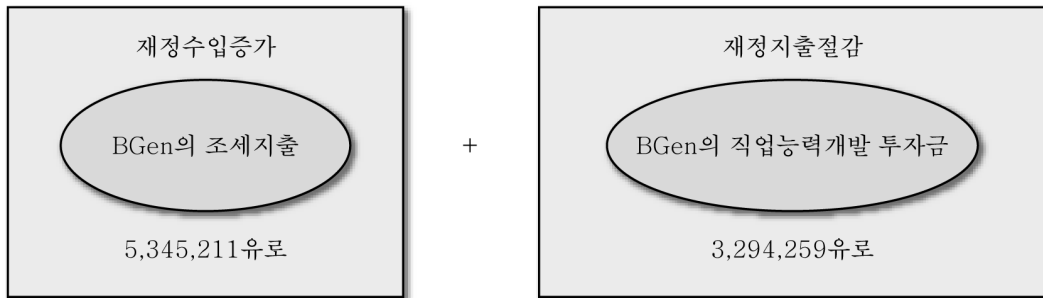
셋째, 공공부문은 취약계층 실업자의 소득보장 비용을 2차노동시장에 투입함으로써 취약계층 실업자의 소득보장과 직업훈련을 연계하고 있다. <일-훈련> 연계를 통해 공공부문은 취약계층 실업자에게 제공해야 할 직업훈련 비용을 절감할 수 있었다. 이와 관련된 <일-훈련> 연계 효과를 수치화하는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 다음에서는 BGen 3사가 자사에 고용된 부조대상 실업자를 위해 직접 투자한 직업능력개발비용만을 공공부문의 직업훈련비용 절감효과로 고려하고자 한다.

<표 6> 기이센 2차 노동시장 3사의 미숙련 피고용자 직업능력개발 투자금

(2001, 유로)

IJB	JUWE	ZAUG	총액
358,718.78	837,951.76	2,097,588.70	3,294,259.24

위의 <표 6>은 2001년 동안 기이센 BGen 3사가 부조대상 실업자의 직업능력개발을 위해 투자한 금액을 보여준다. 이는 미숙련 피고용자의 기술 및 직업능력 향상을 위해 운영한 강좌 및 프로그램과 이와 관련하여 추가로 장비를 구입하는 데 사용된 금액이다. 이에 해당하는 액수는 약 3백2십9만4천 유로로 전체 공공부문 지원금 천4백6십만 3천 유로의 약 22.56%에 해당하였다.



<그림 4> 기이센 2차노동시장을 매개로 한 공공부문의 재정수입증가 및 지출절감

결국, 전체 공공부문의 재정지출 <비용>을 통해 창출된 <편익>은 위의 <그림 3>과 <그림 4>에 표시된 승수효과, 재정수입증가, 재정지출절감의 세 항목으로 구체화될 수 있다. 그 액수는 각각 3백8만 6천 유로, 5백3십4만5천 유로, 3백2십9만4천 유로, 총 천백8십2만5천 유로로 전체 공공부문 지원금 천 4백6십만3천 유로의 80.98%에 해당하였다.

3. 결론

1) 실업자 사회 안전망으로서 독일 2차 노동시장과 BGen이 갖는 한계와 잠재력

이상으로 본 논문은 독일의 경과적 일자리 중심 노동통합형 사회적 기업이 1980, 90년대 확대된 배경을 공공부문의 재정건설화라는 측면에서 분석하였다. 그 전개과정은 다음의 네 단계로 구분될 수 있었다. 첫째, 70년대 초 중반의 시기로 신빈곤에 대한 대응으로 시민사회 주도의 2차 노동시장이 지역사회에 형성되는 시기, 둘째, 70년대 후반부터 80년대 중반까지의 시기로 연방차원의 법 개정을 통해 연방의 실업비용이 사회부조를 담당하는 지자체로 전가되는 시기, 셋째, 80년대 말부터 90년대 말까지의 시기로 지자체의 재정압박 자구책으로 지역사회 일자리창출사업이 확대되고 2차노동시장의 경과적 일자리가 공공부문 일자리창출사업의 최 말단 인프라로 편입되는 시기, 넷째, 90년대 이후의 시기로 지자체의 지역경제 활성화사업과 2차 노동시장 활동이 결부되어 그 일자리가 환경, 사회서비스, 제조업 이 외의 문화, 관광, 스포츠, 레저업종으로 다양해지는 시기이다. 이러한 80, 90년대 상황은 연방차원 실업비용의 지방화 전략을 지자체가 시민사회활동으로 구축된 2차노동시장을 매개로 하여 극복하고자 하는 시도로 요약될 수 있다. 그리고 여기서 지자체의 2차노동시장을 매개로 한 재정건설화 효과는 첫째, 부조 대상자의 1년 임금계약 이후 연방소관 고용청 실업부조로의 전환할 수 있다는 점과, 둘째, 2차노동시장 지원을 통한 재정상의 편익으로 요약될 수 있을 것이다. 두 번째 효과와 관련하여 기이센의 사례는 독일 2차 노동시장의 공공부문에 대한 경제적 효과가 2차 노동시장 BGen의 영업활동보다는 지자체를 구심점으로 구축된 EU, 연방, 주, 시민사회 간 네트워크에서의 승수효과와 재정효과를 통해 창출되고 있음을 보여주고 있었다.

한편, 2차 노동시장의 공공부문에 대한 경제적 효과는 BGen의 수입·지출 자료를 통해 수치화할 수 있는 것 이상으로 평가될 수 있다. 가령 BGen의 상품이나 서비스를 통해 절감된 공공부문의 재정 지출, 실업자의 구매력 향상을 통해 파생된 기업의 영업세 및 기타 재정 수입의 증가, 공공부문 지원을 통한 BGen의 시장가치 증가분, 장기실업자 및 여성 노동자와 같은 잠재노동력의 사회통합효과 등을 BGen의 수입·지출 자료를 통해 수치화하지 못한 편익으로 고려해 볼 수 있기 때문이다. 이러한 2차 노동시장의 경제적 효과와 관련하여 독일의 2차 노동시장은 이전의 현금 중심 실업자 사회안전망을 뛰어넘는 효율적인 실업자 사회안전망으로 평가되는 추세이다. 그러나 이러한 2차 노동시장의 평가는 국가가 실업자 사회안전망에 대한 비용 이외의 법적 책임성을 계속 유지하는지의 여부에 따라 복지국가 개입의 단편적 축소전략 혹은 재구조화 전략으로 양분될 수 있을 것이다.

이와 관련하여 다음에서는 2차 노동시장의 실업자 사회안전망으로서의 한계와 잠재력을 BGen의 공공부문의 종속적 대리인으로서의 성격 강화와 기존 실업자 사회안전망의 고용유연안정화 정책으로의 재구조화라는 두 측면에서 논의해 보고자 한다.

2차 노동시장과 BGen 형성기의 목적은 일자리창출 거버넌스의 최 말단 인프라 이상의 것이었다. 신빈곤에 대응하는 비영리조직의 실천과 68혁명 이후 대안경제운동의 예에서와 같이 2차 노동시장과 BGen은 시민사회가 지역공동체라는 지향성을 가지고 발전시킨 하나의 사회운동이었다. 즉 이런 시민사회 활동의 결과로 나타난 일자리창출 효과와 실업자 소득보장 효과가 공공부문의 실업비용 탈국가화 전략과 협력관계를 형성하게 된 것이다. 그러나 90년대 말 이후 공공부문의 경제화라는 모토 아래 진행되고 있는 신 공공 관리 기조는 공공부문지원에 의존하는 BGen의 경쟁 또한 강화시키고 있다. 이를 통해 BGen의 사회적 목적과 공공부문과의 조합주의적 협력관계가 상당히 희석되고 있다는 평이다(Bode, 2005: 42-47). 특히 2005년 하르쯔법V(Hartz V)가 실행되면서 BGen이 연방 고용청 Job Center에 일괄 편입되었다. 이를 통해 지자체 협의기구의 의사결정과정을 통해 보장받던 BGen의 발언권과 자율성이 상당히 침해될 것으로 보인다. 2005년 이후 진행되고 있는 BGen의 임금계약기간 단축과 임금수준의 하향이 이러한 변화를 보여주고 있는 셈이다.¹⁵⁾ 즉 지역사회 일자리창출사업 구심점으로서 지자체 역할이 축소되면서 민관의 협력관계가 유명무실화되고 있다. 그 결과 개별 BGen과 고용청의 서비스 계약 과정에서 2차 노동시장 경과적 일자리의 본래 목적, 즉 취약계층에게 직업훈련의 기회 및 생태주의적 일자리를 제공하여 기존 실업자 사회보장의 열등처우 원칙을 극복하고자 하는 의도는 공공부문의 경제화 과정에 종속되고 있다. 이 과정에서 공공부문이 실업자 사회보장의 책임을 일자리창출 네트워크를 매개로 하여 단순히 시민사회와 개인에게 전가할 수 있다는 점이 비판되고 있다.

2차노동시장이 본래의 취지와 달리 공공부문의 종속적 대리인으로 전락하고 있는 현상은 BGen이 국가의 취약계층 대상 일자리창출 최 말단 인프라로 단순 편입되면서 나타난 어쩔 수 없는 한계로 보인다. 사회급여 수급자가 사회보장체계에서 정부기관에 대해 갖는 법적 불평등, 그리고 2차노동시장의 일자리창출이 경제정책, 도시개발사업 등 성장 중심 영역과 연계되면서 사회복지전문인력과 시민사회 조직의 발언권이 약화될 수밖에 없는 상황이 엄연히 존재하고 있기 때문이다. 이와 관련하여 2차 노동시장과 BGen이 국가의 제도 개혁과 대안적 접근을 선도하는 본연의 역할을 수행하기 위해 다시금 재정비될 필요성이 제기되고 있다. 이런 맥락에서 기존 실업자 사회안전망의 한계를 극복하는 고용유연안정화 정책으로서 2차노동시장과 BGen의 역할에 대한 논의를 살펴볼 수 있다.¹⁶⁾ 이 논의 속에서 독일의 2차 노동시장은 더 이상 일차 노동시장의 보완적 역할을 수행하는 '2차적' 일자리창출시장이 아닌 일반노동시장과 대등한 위상을 갖는 '과도노동시장'으로 그 잠재력이 재평가되고 있다.

독일의 구조적 고실업을 극복하기 위한 기본 접근은 노동시장 내부자의 노동시장 통합수준의 약화 그리고 노동시장에서 배제되거나 혹은 주변부에 있는 외부자의 노동시장 통합가능성의 강화로 요약될 수 있다. 이를 위해 현재 내부자의 고용법체계와 사회보장제도 상의 지위가 약화되는 것이 목인되고

15) 이전에 보통 1년 계약으로 갱신되었던 계약이 6개월 단위로 줄어들고 있으며 경과적 일자리의 임금 수준도 지역에서 인정될만한 임금수준 이하로 조정되고 있다(1-Euro-Job 등).

16) 유럽사회에서 고용유연안정화(flexicurity)에 대한 논의는 과도노동시장, 노동시간단축, 평생교육, 기본임금을 중심으로 진행되고 있다. 그리고 전 지구적 자본주의에 대한 대응으로서 '연대경제'가 부각되고 있는데 이와 관련하여 일반노동시장의 일자리와 대등한 '사회적 활동 지위의 창출'에 대한 논의가 진행되고 있다. Lipietz, (2000) 글 참조.

있는 반면 외부자를 위한 국가의 적극적 노동시장정책이 강화되고 있다. 이런 변화는 기존 내부자의 고용안정성을 약화함과 동시에 외부자의 사회권에 대한 의무를 강화할 수 있다는 측면에서 신자유주의적 전략으로 비판받을 수 있다. 이와 관련해 노동시장 내부자와 외부자의 유연한 일자리전환을 지원할 수 있는 제도로써 과도노동시장이 형성성 있는 노동시장 유연화 방안으로 논의되고 있다. 베를린 사회연구소의 쿤터 슈미트교수는 과도노동시장을 노동시장과 노동시장 밖의 생산적 활동 사이의 가교 역할을 수행하여 궁극적으로 독일의 고용유연안정성을 뒷받침할 수 있는 제도적 특성이라고 설명한다(Schmidt, 1999: 125-132). 그리고 켈러와 자이페르트는 독일식 과도노동시장을 임금계약과 노동자 법적 지위가 보장되는 사회경제통합적 안전망으로 규정하고자 한다. 즉 과도노동시장은 노동시장 유연화라는 대세 속에서 ① 전일제 고용과 비전일제 고용, ② 실업과 고용, ③ 일반교육과 유급 직업훈련, ④ 가사 활동과 노동시장 활동, ⑤ 노동시장 활동과 연금 생활자의 가치있는 사회활동을 연결해 줄 수 있다(Keller and Seifert, 2000: 294). 독일 연방 고용청은 2000년대 중반 이후 연방고용촉진법에 의한 일자리창출사업 및 임금보조 제도, 지자체의 일자리 창출사업 등을 통합하여 지역사회에 2차 노동시장으로 구축되어 있는 고용창출 인프라를 재구조화하고자 하고 있다. 현재 하르쯔뵘V를 통해 진행되고 있는 일차 노동시장과 2차 노동시장의 통합 인력풀 구축, Job Rotation, 업종과 지위에 따라 차이가 나는 휴가 일수의 조정, 노동시장 내부자의 노동시간 단축 등을 그 노력의 과정보다도 해석할 수 있을 것이다. 독일식 과도노동시장을 통해 가장 이상적으로 추구되는 고용유연안정화는 개인의 생애주기 동안 노동시장 활동과 과도노동시장의 활동 기간이 사회적으로 합의되고 이를 통해 일차노동시장의 일자리와 과도노동시장의 일자리가 편견 없이 전환되는 것이다. 이러한 사회형평성을 고려하는 노동시장유연화 즉 고용유연안정성이 보장되기 위해서는 무엇보다도 기본임금이 보장된다는 전제 아래 과도노동시장 조직의 공공부문과의 조합주의적 협력관계가 제도적으로 보장될 수 있어야 할 것이다.

2) 독일 2차 노동시장에 대한 논의가 한국의 사회적기업 육성책에 줄 수 있는 함의

본 논문의 보론(exkurs)으로서 본 절에서는 이상의 독일 2차 노동시장에 대한 논의가 한국의 사회적기업 육성책에 줄 수 있는 함의에 대해 논의해 보고자 한다. 다음에서는 이를 '사회적기업 성과에 대한 시각의 확대'와 '사회경제조직으로서의 정체성 확립'이라는 두 측면에서 제시해 보고자 한다.

첫째, 정부의 사회적기업 육성책과 관련하여 사회적기업 성과에 대한 시각이 확대될 필요가 있다. 현재 정부 지원책과 관련하여 사회적기업의 성과는 취약계층의 고용과 시장에서의 자립 두 축으로 평가되고 있다. 이는 사회적기업의 정당성이 지역사회 빈민운동에서 시작된 생산자 협동조합을 배경으로 하고 있다는 점, 그리고 최근의 사회적기업의 확대가 자활사업 및 사회적 일자리 창출사업의 연장선상에 있다는 점과 관련이 깊다. 즉 불완전한 실업자 사회안전망의 보완책으로서 취약계층의 경제적 자립을 도모하는 소득지원방안으로서의 취지가 강하다. 이런 맥락에서 사회적기업의 취약계층 고용 비율은 사회적기업의 유형-사회서비스 제공형, 일자리 제공형, 혼합형-에 상관없이 인증 사회적기업의 명분을 제공해주고 있는 것으로 보인다.¹⁷⁾ 또한 정부는 사회적기업의 시장 경쟁력 강화 및 자립에

대한 강조를 뚜렷이 하고 있다. 이를 지원하기 위해 노동부는, 사회적기업은 시장경쟁력을 가진 조직으로 시장에서 생존해야 한다는 점을 분명히 하고 다양한 경영컨설팅 지원을 통해 조직의 자립기반 구축을 지원하고 있다. 그러나 사회적기업의 취약계층 고용이라는 명분과 시장에서의 자립을 위한 생존전략 간에는 분명 모순이 존재한다. 사회적기업이 취약계층 고용비율을 늘리면 기업의 영업수익이 낮아지고, 반대로 취약계층 고용비율을 줄이면 기업의 수익률이 증가하는 상호 역의 관계가 발생하기 때문이다. 인증 사회적기업은 취약계층 고용과 시장자립이라는 이중목적의 모순성을 개별 조직이 스스로 해결해야할 도전으로 인식하고 있다. 그리고 현재 이러한 도전과 관련하여 인증 사회적기업은 시장지향성을 더욱 강화하고 영리기업의 경영전략을 조직에 적용하고자 노력하는 모습을 보이고 있다. 그러나 인증 사회적기업의 열악한 기반을 고려할 때 이중목적 추구의 모순성이 개별 조직의 경영전략을 통해 극복되기는 현실적으로 어려워 보인다.

이러한 상황과 관련하여 역으로 정부의 사회적기업 지원에 대한 정당성이 이분법적으로 구분된 사회, 경제적 목적 즉 취약계층 고용과 시장자립을 통해 지지되고 있는 현실의 불합리함이 논의될 필요가 있다. 복지국가 위기징후(실업, 재정위기)와 현금중심 실업자 사회안전망의 비효율성에 대한 우려는 한국의 예비사회적기업 육성방안(자활사업, 사회적일자리창출사업)과 사회적기업육성방안 형성의 주요한 배경으로 존재하였다. 이런 맥락에서 한국의 사회적기업 확대 현상은 독일의 80, 90년대의 상황 즉 재정건실화를 목적으로 추진된 2차 노동시장 확대와 유사한 측면이 있다. 그러나 독일의 사례에서 2차 노동시장 BGen의 경제적 효과는 기업이 추구하는 사회적 목적과 분리된 것이 아니라 사회적 목적을 추구하는 과정에 통합되어 있는 하나의 과정으로 인식되고 있었다. 즉 사회적기업의 사회적 목적과 경제적 목적은 상호보완적인 관계를 형성하고 있다. 사회적기업의 취약계층 고용이라는 사회적 목적은 기업 효율성 제고의 걸림돌이 아니라 기업의 경제적 효과를 확대하여 오히려 조직의 효율성을 높이는 요인으로 간주되고 있는 것이다. 본 논문의 사례와 관련하여 공공부문 재정건실화라는 측면에서만 보더라도 사회적기업이 취약계층을 고용하여 창출하고 있는 경제적 효과는 매우 다양하게 평가될 수 있다. 시민사회 자원동원, 취약계층 실업자의 직업훈련, 기업의 가치지향적 상품과 서비스를 통해 절감된 공공부문의 재정지출, 취약계층의 구매력 향상을 통해 파생된 기업의 영업세 및 기타 제정 수입의 증가, 공공부문의 지원을 통해 창출된 기업의 시장가치 증가분, 실망실업자 및 기혼여성 등 비경활인구의 경제활동 인구화 등이 그 예가 될 수 있다. 인증 사회적기업의 시장자립이라는 목표의 현실적인 어려움과 정부의 지원이 초래할 수 있는 일반시장 교란효과(대체 효과, 구축효과 등)를 감안할 때, 조직의 시장화 지원이 아닌 위에서 제시한 다양한 측면의 경제적 효과에 대한 지원방안의 구체화가 재원 투입 대비 산출이라는 시각에서 보다 더 효율적일 수 있다. 그리고 이러한 사회적기업의 성과에 대한 시각 확대는 정부의 사회적기업 지원 기간의 장기화와 기업의 팬츠는 일자리 마련에도 기여할 수 있으리라 사료된다. 또한 이것은 장기적 시각에서 인증 사회적기업의 시장경쟁력을 높이는 방안이 될 수 있을 것이다. 이와 관련하여 인증 사회적기업이 지역공동체사업에 보다 적극적인 관심을 가질 필요가 있어 보인다. 지역공동체 삶의 질 향상과 관련된 일자리는 가치있는 자리로서

17) 노동부의 2008년과 2009년 인증 사회적기업 실태조사 자료를 살펴보면 사회적기업의 유형과 상관 없이 사회적 취약계층의 고용비율은 50% 이상으로 나타나고 있다.

사회적 인식이 좋고 경제적으로도 잠재력이 큰 분야일 수 있기 때문이다. 장기간의 기술 개발을 필요로 하거나 노동집약적 사업이어서 기존의 영리기업이 진출하기 힘든, 환경산업, 친환경적 건설, 대체 의학 분야의 일자리는 그 좋은 예가 될 수 있다. 그리고 이러한 일자리의 창출은 사회경제조직이 궁극적으로 추구하는 대안 경제 즉 지속가능한 경제성장에 근접하는 길이 될 것이다.

둘째, 한국의 사회적기업 육성전략이 사회적기업의 사회경제조직으로서의 정체성 형성과 조화를 이룰 필요가 있다. 사회적기업에 대한 관심이 주로 실용적인 관점에서 고조되고 있다보니 사회적기업의 정체성에 대한 학술적 접근과 사회경제조직에 대한 한국식의 재해석은 아직 충분하게 이뤄지지 않은 상황이라고 할 수 있다. 이런 상황 속에서 사회적기업은 국가의 주도적 역할을 통해 성장하고 기존의 사회적기업과 유기적 연관성 없이 새로운 사회복지접근으로서 그 정체성을 찾아가고 있다. 즉 한국식 사회적기업이 정체성을 형성해 나가는 과정에서 정부의 인증절차는 개별 기업의 정체성 형성에 많은 영향을 주고 있다. 이와 관련해 현재 사회적기업의 시장경쟁력과 자립이 강조되고 인증 사회적기업 상당수가 상법상의 회사로 등록되어 있는 점이 주목된다.¹⁸⁾ 물론 사회적기업의 독립적인 법적 지위가 없는 상황에서 사회적기업의 인증 대상에 민법에 근거한 사단법인, 비영리 민간단체, 비영리 법인 또한 포함되어있고, 상법상 회사의 경우에도 이윤의 2/3 이상을 지역사회에 재투자해야 한다는 인증 조건이 있어 여타 영리기업과 구별되는 지위를 가지고는 있기는 하다. 그럼에도 불구하고 사회적기업이 가지고 있는 상법상 회사의 지위는 주식소유자의 의사결정을 우위에 둔다는 측면에서 본질적으로 사회경제조직의 민주성 원리와 모순된다. 특히 한국의 사회적기업 인증제도가 영세기업이 국가로부터 인건비를 지원받을 수 있는 제도로 인식되기 시작하면서, 사회적기업 육성 전략이 복지국가의 취약계층 의무고용제도 및 취약계층 고용에 대한 임금보조제도와 거의 다를 바 없어지고 있다. 이런 맥락에서 현재 사회적기업이 제도화된 여건에 순응하고 있는 현실이 사회적기업 본연의 의미라는 점에 비추어 보아 과연 적절할 것인가에 대한 점검이 필요한 시기라고 할 수 있다.

이와 관련하여 독일 2차 노동시장의 주요한 경제 효과가 지자체를 중심으로 한 2차 노동시장의 EU, 연방, 주, 시민사회 간 네트워킹을 통해 창출되고 있다는 점은 시사하는 바가 있다. 이는 사회적기업의 잠재력이 조직의 영업활동이 아닌 조직의 영리기업과 차별되는 사회경제조직으로서의 특성 즉 비영리조직으로서의 성격과 연결되어 있음을 보여주고 있기 때문이다. 이 특성은 조직의 가치지향성을 통해 조직구성원 개인의 동기와 조직 전체의 활동을 통합할 수 있다는 점, 조직의 도움을 받는 자 즉 클라이언트를 고객의 차원으로 전환하여 서비스 질을 효율적으로 관리할 수 있다는 점, 조직에 접목된 공식·비공식적 자원을 조합하여 사회문제에 보다 효과적인 접근방식을 도출할 수 있다는 점으로 요약될 수 있다. 즉 유럽사회는 이러한 사회경제조직의 잠재력에 주목하고 이를 극대화하고자 사회적기업의 영리기업과 구분되는 법적, 제도적 지위를 보장하고 있는 것이다.

경제영역과 사회영역의 선 순환적 관계 형성은 경제와 사회 전반에 시너지 효과를 창출하는 복지국가의 신전략으로 추구하고 있는 경향이 있다. 사회적기업을 매개로 한 사회복지접근이 경제적 목적

18) 노동부의 2009년 인증 사회적기업 조사 자료를 살펴보면, 총 252개 인증 사회적기업 중 비영리조직 형태가 150개(59.5%), 영리조직형태는 102개(40.5%)로 파악되고 있다. 세부조직 형태로는 영리조직인 주식회사 형태가 77개(30.6%)로 가장 큰 비중을 차지하고 있었다.

과 사회적 목적의 조화 즉 효율성과 형평성을 접목하여 이전 실업자 사회안전망의 한계를 극복하는 성공적인 대안이 될 수 있도록 정부는 사회적기업 성과에 대한 시각을 확대하고 인증 사회적기업의 사회경제조직으로서의 위상과 정체성 확립에 보다 더 적극적이어야 할 것이다.

참고문헌

- 곽선화. 2009. “인증 사회적기업의 성과분석과 과제”. 『사회적기업 연구포럼 제2차 정책연구세미나 자료집』. 서울. 노동부. 사회적기업 연구포럼. pp. 5-38.
- 김동건. 1997. 『비용·편익분석』. 서울: 박영사.
- 김경희·반정호. 2006. “한국 상황에서의 사회적기업의 개념과 유형에 관한 소고”. 『노동정책연구』 6(4): 31-54.
- 김혜원. 2009. “한국 사회적 기업의 실태와 전망”. 『동향과 전망』 75: 74-108.
- 노길준. 2008. “제1차 “사회적기업 인증을 통해 본 사회적기업 현황”. 『사회적기업 열린포럼 자료집 2007-2008』. 서울. 함께 일하는 재단. pp. 10-17.
- 박찬임. 2008. “사회적 기업 육성정책의 쟁점과 과제”. 『보건복지포럼144: 21-33.
- 박찬임. 2009. “외국사회적기업의 발전과정과 한국 사회적기업의 발전방향”. 『한국사회복지행정학회 2009년도 추계학술대회자료집』. 서울. pp. 75-101.
- 엄형식. 2008. 『한국의 사회적 경제와 사회적 기업 -유럽 경험과의 비교와 시사점』. 서울: 실업극복국민재단 정책연구원.
- 이광우. 2009. “지속가능한 사회적기업의 성공요인에 관한 연구”. 『사회적기업 연구포럼 및 비영리학회 공동학술대회 자료집』. 서울. 노동부. 사회적기업 연구포럼. pp. 73-90.
- 장원봉. 2006. 『사회적 경제의 이론과 실제』. 서울: 나눔의 집.
- 장원봉. 2009. “한국 사회적기업의 실태와 전망”. 『동향과 전망』 75: 44-73.
- 조영복. 2009. 『사회적기업의 이해와 국내외 경영사례』. 서울: 사회적기업연구원.
- Jacques Defourny. 2006. “확장된 유럽에서의 사회적 기업: 개념과 현실”. 『국제노동브리프』 6(4): 4-21.
- AAW (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik). 1985. *Memorandum '85. Gegen die Unterwerfung der Arbeit und die Zerstörung der Umwelt -mehr Arbeitsplätze, soziale Sicherheit und Umweltschutz*. Köln: Pahl-Rugenstein.
- AAW (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik). 1986. *Memorandum '86. Für eine beschäftigungs-politische Offensive. Sofortmaßnahmen für zwei Millionen Arbeitsplätze*. Köln: Pahl-Rugenstein.
- Bode, I. 2005. *Die Dynamik organisierter Beschäftigungsförderung - eine qualitative Evaluation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaftlten.
- Bode, I., Evers, A. and Schulz, A. 2005. “Beschäftigungsgesellschaften als Soziale Unternehmen - die Gemeinwirtschaft neu erfinden?”. pp. 263-285. in *Lokale Beschäftigung und Ökonomie -*

- Herausforderung für die „Soziale Stadt“*, edited by Hanesch, Walter and Krüger-Conrad, Kirsten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Freidinger, G. 1995. "Konzepte und Implementationsbedingungen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik". pp. 131-211. in *Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik*, edited by Freidinger, G. and Schulze-Böing, M. Marburg: Metropolis Verl.
- Gotthard, G. and Fechter, F. 2002. *Gesamtkonzept "Arbeit statt Sozialhilfe", Stabstelle Beschäftigungs- und Wirtschaftsförderung/ Fremdverkehr vom Landkreis Gießen*. Gießen: Landkreis Gießen.
- Hanaesch, W. 1998. *Armutspolitik in der Beschäftigungskrise - Bestandsaufnahme und Alternativen*. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verl.
- Huebner, M., Krafft, A. and Ulrich, G. 1992. *Das Spektrum kommunaler Arbeitsmarktpolitik*. Berlin: Sigma.
- Jessop, B. 1997. "Die Zukunft des Nationalstaates - Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegung zu *Westeuropa*". pp. 50-95. in *Jenseits der Nationalökonomie?*, edited by Becker, St. Berlin, Hamburg: Argument-Verl.
- Keller, B. and Seifert, H. 2000. "Flexicurity - Das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung". *WSI Mitteilungen*. 5: 291-300.
- Lampert, H. 1980. *Sozialpolitik*. Berlin: Springer.
- Lampert, H. and Althammer, J. 2001. *Lehrbuch der Sozialpolitik*. Berlin: Springer.
- Lipietz, A. 2000. *Die große Transformation des 21. Jahrhunderts - Einentwurf der politischen Ökologie*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Maier, F. 1988. *Beschäftigungspolitik vor Ort, in: Die Politik der kleinen Schritt*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin: Sigma.
- Müller, C. 1992. *Beschäftigungsgesellschaften*. Bonn: H.W. Dietz Verl.
- Schmidt, G. 1999. "Übergangsmärkte im kooperativen Sozialstaat: Entwicklungstendenzen der Arbeitsmarktpolitik in Europa". pp. 125-132. in *Wandel der Arbeitswelt, Folgerungen für die Sozialpolitik*, edited by Schmäl, W. and Rische, H. Baden-Baden: Nomos.
- Silver, H. 1994. "Social exclusion and social solidarity: Three paradigms". *International Labour Review*. 133: 531-578.
- Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch, verschiedene Jahrgänge. Nürnberg.
- Trube, A. 1998. *Zur Theorie und Empirie des Zweiten Arbeitsmarktes - Empirische Erörterung und praktischer Versuch zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung*. Münster: LIT Verl.
- Völker, W. 2005. "Aktivierende Arbeitsmarktpolitik auf dem Weg zu mehr Zwang und Existenzdruck". pp. 70-87. in *Aktivierende Soziale Arbeit - Theorie, Handlungsfelder, Praxis*, edited by Dahme, H.-J. and Wohlfahrt, N. Stuttgart: Schneider Verlag Hohengehren.
- Wilk, C. 1997. *Erfolgskriterien von Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit - Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit*. Baden- Baden: Nomos.

Temporary Work-integration Social Enterprise and Fiscal Consolidation in Germany

- Focus on the Fall of the Community Gießen -

Park, Su-Sie
(Yonsei University)

This Article attempts to analyse the enlarged phenomenon of 'temporary work-integration social enterprise' in 80's and 90's years in Germany. For this analysis were considered concepts and development of the 'secondary labour market' with respect of the 'temporary work-integration social enterprise'. At the same time were observed the background of the settlement of the 'secondary labour market' as local infrastructure for job creation in 80's and 90's years. Next was analyzed the contribution of the 'temporary work-integration social enterprise' on the fiscal consolidation through the method of cost-benefit analysis in fall of the community Gießen. Finally was limits and potential of the 'temporary work-integration social enterprise' analyzed, which as strategy for the fiscal consolidation was expanded in 80's and 90's years.

Key words: job creation, temporary workplace, work-integration social enterprise, fiscal consolidation

[논문 접수일: 09. 12. 27, 심사일: 10. 01. 14, 게재 확정일: 10. 02. 10]