

'90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도

장 은 숙

목 차

I. 들어가면서	1
II. '90년대 노동시장정책과 고용보험제도의 변화	3
1. 노동시장과 노동시장정책의 변화	3
2. 고용보험제 관련법의 개혁	37
III. 고용보험제 운영의 기반구조	51
1. 사회법전 제3권의 기본구조	51
2. 운영기관: 연방노동청	53
3. 적용대상	66
4. 고용보험료 징수	69
5. 고용보험제 수행을 위한 자원, 수입·지출동향	77
IV. 고용보험제의 사업내용	94
1. 상담 및 알선	94
2. 직업교육촉진	105
3. 노동자에게 주는 그밖의 혜택	115
4. 사용자에게 주는 그밖의 혜택	137
5. 노동촉진사업 시행자에게 주는 혜택	141
6. 실업집단 특성별 사업	146
7. 지역차원의 추가사업 촉진	154
8. 연방노동청이 행하는 그 밖의 사업	156
V. 독일 고용보험제도의 특징	163
참고문헌	166

표 목 차

<표 II-1> '90년대 독일 거주민수, 경제활동가능자수, 취업자수, 임금 노동자수	4
<표 II-2> 취업자, 사회보장보험 가입자, 공무원, 자영업자와 가족종사자 ...	4
<표 II-3> 동·서독간 노동시장 동향비교(연평균)	5
<표 II-4> 성별 취업률	6
<표 II-5> 취업구조의 변화	7
<표 II-6> 독일거주 외국인수와 외국인 노동자수	8
<표 II-7> 국내총생산의 실제동향과 경제성장률, 실업률 비교	9
<표 II-8> 노동시장 동향(연평균)	9
<표 II-9> 실제 실업자수와 구직자수(연평균)	11
<표 II-10> 특정 집단의 실업자수와 전체 실업자 중에 차지하는 비율 ...	12
<표 II-11> 전체 임금노동자 중에 전일노동과 부분시간노동 종사자수 비교(연평균)	14
<표 II-12> 과소노동 동향	16
<표 II-13> 과소노동에만 종사하는 노동자 구성비율	16
<표 II-14> 노동자 파견(기준일 : 매년 6월 30일)	18
<표 II-15> 각 주별 실업률 비교(1999년 9월 기준)	22
<표 II-16> 1994년 이후로 민간 취업알선업체가 알선한 일자리건수	27
<표 II-17> 실업자 1인당 지방자치단체의 재정부담(연간)	31
<표 III-1> 연방노동청 업무분야별, 행정단위별 직원수(2000년 5월 1일자)	58
<표 III-2> 신분별 직원수	59
<표 III-3> 고용보험 가입자수와 전체 임금노동자 중에 차지하는 비율, 가입자 1인당 연평균 고용보험료	70

<표 III-4> 각 사회보장보험의 2001년도 표준소득상한선	76
<표 III-5> 재원조달방식의 장·단점	78
<표 III-6> 고용보험료율(1970~2000)	80
<표 III-7> 고용보험 가입자수와 1인당 연평균 보험료	80
<표 III-8> 연방노동청에 대한 정부예산 지원(보조)금	82
<표 III-9> 연방노동청 재원구성	85
<표 III-10> 연방노동청의 수입·지출 비교	87
<표 III-11> 실업급여와 실업부조 지출규모	88
<표 III-12> 적극적 노동시장정책에 대한 연방노동청의 지출	89
<표 III-13> 연방노동청의 지출	90
<표 III-14> 적극적 노동촉진사업 중에 '편입항목'으로 들어간 비용	90
<표 III-16> 직업향상훈련조치에 대한 연방노동청의 지출규모(동독 지역)	91
<표 III-17> 노동창출사업, 조업단축수당, 전환기수당	91
<표 III-19> 노동시장정책에 대한 연방노동청과 연방정부의 지출	93
<표 IV-1> 직업·직장상담을 통해 지역노동사무소가 해결한 상황	100
<표 IV-2> 상담요청자의 연령별 구분(1998/1999)	100
<표 IV-3> 구직자, 제공된 일자리수와 지역노동사무소의 취업알선 상황	104
<표 IV-4> 연방노동청의 취업알선 비율	104
<표 IV-5> 연방노동청 취업알선자 1인이 담당하는 평균 실업자· 구직자수	104
<표 IV-6> 1998/1999년도 직업학교에 참가한 학생수와 구성비율	109
<표 IV-7> 경제활동인구의 교육수준 구조	109
<표 IV-8> 특정연령의 독일 주거민 직업능력별 구분(전체 인구를 100%로 했을 때 차지하는 %)	110
<표 IV-9> 연방노동청에서 지원한 직업향상교육 참가자수	113
<표 IV-10> 보험료 납부기간과 실업급여 지급기간	116
<표 IV-11> 연평균 실업기간과 실업급여 지급기간	117
<표 IV-12> 실업급여 수령자수와 월평균 실업급여	119

<표 IV-13> 각종 원인에 따른 실업급여(부분실업급여 포함) 지급정지 건수	122
<표 IV-14> 실업급여와 실업부조 지급정지	122
<표 IV-16> 실업부조 지급정지건수	127
<표 IV-17> 도산수당 수령자수와 지출총액	128
<표 IV-18> 조업단축수당 수령자수(연평균), 1인당 월평균 수당	129
<표 IV-19> 훈련참가자수(연평균)	133
<표 IV-20> 단기취업보조건수	134
<표 IV-21> 전환기수당 지급건수와 금액	135
<표 IV-22> 정착수당 수령자수와 전체 실업자 중에 차지하는 비율	136
<표 IV-23> 특정 실업집단의 실업자 채용보조(Eingliederungszuschüsse) 건수(연평균)	138
<표 IV-24> 고령노동자 부분시간노동 촉진을 위한 보조	141
<표 IV-25> 노동창출사업 참가자수와 사업비용	144
<표 IV-26> 구조적응사업에 참가한 노동자수	145
<표 IV-27> 특정 집단별 직업향상교육 참가율	146
<표 IV-28> 각 실업집단별 훈련조치(Trainingsmaßnahmen)참가 비율	147
<표 IV-29> 각 실업집단별 노동창출사업 참가비율	147
<표 IV-30> 사회법전 제3권에 따른 노동촉진사업에 참여한 청소년수와 전체 참가자 중에 차지하는 비율	148
<표 IV-31> 노동촉진사업에 참여한 장애인수와 전체 참가자 중에 차지하는 비율	150
<표 IV-32> 고령층의 장기실업(2000년 9월 기준)	151
<표 IV-33> 노동촉진사업 중에 만 50세 이상 고령실업자와 장기 실업자의 참여도(2000년)	151
<표 IV-34> 장기실업자 고용보조 지급건수	152
<표 IV-35> 지역노동사무소 자율적 사업에 참가한 인원 및 비용	155
<표 IV-36> 연방노동청의 조사에 따른 벌금, 형사소송건수, 금액	158

요약

독일의 노동시장은 1990년대에 들어서면서 계속된 대량실업에 시달려 왔다. 이는 1980년대 말의 동·서독 통일, 동구권의 기존 체제 몰락과 서유럽과의 교류, 세계시장의 개방 특히 유럽시장 형성, 산업구조의 변화 등에 직·간접적인 영향을 받은 것이다. 이러한 상황에 직면하자 독일의 노동시장 정책은 대량실업에 대한 적극적 대처와 국가 경쟁력 강화를 목표로 그 내용이 변화되어 왔다. 노동시장 정책의 변화는 고용보험제도의 근본적 개혁을 초래하였고, 고용보험제도가 노동시장에 직접적으로 미치는 영향력은 더욱 커졌으며 사회적 안정과 경제발전을 도모하는데 중요한 역할을 담당하게 되었다.

따라서 본 연구의 목적은 먼저 1990년대 독일의 노동시장과 노동시장 정책의 변화를 살펴보고, 이에 따른 고용보험제도의 변화된 내용을 정리함으로써 현재 독일 고용보험제도의 현황과 함께 우리나라에의 시사점을 제공하는데 있다. 특히 실업집단 특성별 사업 개괄은 고용보험제도에 정해진 내용과 특정 실업집단에 대한 독일 연방정부의 중·단기적 노동시장 정책을 이해하는 데 도움을 줄 것이다. 이를 논하기에 앞서 독일에서는 우리나라의 고용보험제도와 공공근로, 인턴제 등에 해당하는 제도들을 노동촉진(Arbeitsförderung)이라고 부른다는 것을 알아두어야 한다.

1990년대의 독일 노동시장은 전반적으로 부정적인 발전상황을 보여 왔다. 1994년에 국내총생산이 2.3% 증가한데 비해 실업률은 전년도 대비 오히려 증가하였고, 그 이후에도 국내총생산은 꾸준히 긍정적 성장

을 이룬 반면에 실업률은 지속적으로 증가하여 2000년 현재 9.9%의 높은 실업률을 기록하고 있다. 이는 경제성장을 통해서 실업 감소와 고용 증대 효과를 얻겠다는 경제논리가 반드시 적용되지 않는다는 것을 의미하는 것이다.

1990년대 독일 노동시장의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대량실업과 관련하여 노동시장에 새로운 문제로 '자격증이 없는 자·고령자·장기실업자·장애인 등' 특정 실업집단의 고실업문제가 등장하였다. 특정 실업집단의 문제에는 이 집단에 속하면서 현재 고용되어 있으나 실업 가능성이 높아 발생하는 불안정 고용상태 문제도 함께 포함하고 있다.

둘째, 1990년대는 근로관계의 형태와 관련하여 몇 가지 두드러진 변화가 나타났다. 우선 정규 근로관계의 비율이 계속해서 낮아지고 있다는 것이다. 정규 근로관계를 갖고 있는 임금노동자가 전체 경제활동인구 중에 차지하는 비율이 1985년에 약 75%에 달하던 수치가 1995년에는 63% 정도로 낮아졌다. 다음으로 불법노동의 큰 폭 증가 역시 1990년대 독일노동시장의 특징으로 볼 수 있는데, 이의 배경은 크게 대량실업, 유럽연합체 소속 국가 간의 노동시장 개방, 동유럽국가들이 1980년대 말에 자본주의 체제를 도입하면서 이들 국가의 노동자들이 일자리를 찾아 독일로 대량 이동한 것이 그것이다. 이러한 외국노동자들의 불법노동은 산업 위기를 초래할 정도로 만연되어 있다.

이러한 노동시장의 흐름에 대응하기 위한 독일 노동시장정책의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 실업방지를 위한 사회법전 제3권의 신설이다. 대량실업과 고용보험의 재정적자에 직면하면서 1990년대 초부터 고용보험의 틀을 축소하고 요건을 강화하자는 연방정부차원에서의 개혁논의에 힘입어 1998년 고용보험과 노동시장정책 전반을 규율하던 노동촉진법을 폐지하고 사회법전 제3권이 새로이 도입되었다. 사회법전 3권에서는 실업을 방지하고

대처하는데 근로자와 사용자 각각의 책임이 강조되었다.

둘째, 우리나라의 고용보험사업 중 고용안정사업에 해당되는 임금보조금 사업에 장기실업자 등 특정집단을 위한 새로운 프로그램을 도입하여 적극적 노동시장정책을 대폭 강화하였다. 이는 직업능력개발 분야에도 적용을 시켰다.

셋째, 지방자치단체의 고용보험운영 자율권을 강화하였다. 이는 노동시장정책이 보다 지역노동시장의 필요에 적절하게 운영되도록 하는 목적을 갖고 있다. 고용보험을 운영하기 위한 예산 중에 일정액을 지역노동사무소에 배분하는데 배분한 예산 중 10%내의 규모는 지역노동사무소가 자율적인 결정에 의한 사업에 지출할 수 있게 된 것이다.

넷째, 실업급여 등의 지급요건 강화이다. 실업급여 등 임금대체수당에서는 지급요건이 강화되거나 지급액이 줄어드는 등 요구조건은 높아지고 혜택을 감소하는 방향의 변화가 있었다. 또한 노동창출사업에서는 지급되는 임금액을 이전에는 비교 가능한 임금의 90%를 지급하도록 한 것을 80%로 삭감하였다. 이는 고용보험의 재정악화를 위한 조치라 하겠다.

이와 같이 독일은 1990년대 발생한 높은 실업률 등 노동시장의 변화에 대응하기 위하여 고용보험을 비롯한 노동시장정책에 큰 변화를 꾀함으로써 지속적이고 안정적인 노동시장을 구축해 나아가고 있다. 이에 우리나라의 고용보험제도 발전을 위해 고려할 만한 독일 고용보험제도 변화의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 실업에 적극적으로 대처하면서도 노동력을 육성하기 위한 노동촉진을 강조한 것이다. 독일의 노동촉진은 취업·고용촉진의 상위개념이므로 취업과 고용촉진뿐만 아니라 노동력의 보호, 직업안정, 산업변화에의 적응, 그리고 노동력의 질적 향상을 촉진하는 것이다.

둘째, 독일은 이미 1980년대 중반부터 정치적으로나 경제적으로 신자유주의의 영향을 받고 있지만 임금대체급여 지급을 비롯한 실업자에 대

한 기본적인 사회적 보호와 노동시장의 규율과 질서를 중요시하고 있다.

셋째, 실업집단 특성별 각기 다른 노동시장정책을 강조하고 있다. 이는 독일뿐만 아니라 유럽지역의 많은 나라들에서 나타나는 고용보험제도의 특징이다. 특정 실업집단의 경우 국가의 책임을 강조하는 것이다.

넷째, 청소년에 대한 노동촉진이 강화되었다. 이들을 대상으로 하는 상담과 지원이 다양하면서도 집중적이다.

다섯째, 연방노동청에게 부여된 과제를 효과적으로 수행할 수 있도록 인프라에 대한 투자비용을 고용보험기금에서 전적으로 지출하고 있다. 고용보험제도 수행을 위한 인프라에 대한 투자는 이용객의 편의와 신뢰를 도모하는 것으로써 고용보험제도 발전의 전제조건임을 강조하고 있는 것이다.

여섯째, 재정적 측면에서는 적극적 노동시장정책 사업을 비교적 탄력적이고 유연하게 수행할 수 있도록 하였다. 즉, 노동촉진사업에 드는 비용을 연방노동청의 고용보험기금에서 지출하는 것을 원칙으로 하되 연방노동청의 지출이 수입을 초과할 경우에는 연방정부가 세금에서 지원할 것을 제도적으로 보장하였다.

마지막으로 고용보험과 다른 사회보장보험들이 직접적인 협력체계를 갖고 있으며, 국가적 차원의 다른 정치분야와의 협력관계가 이루어지고 있다. 4대 사회보장보험(고용보험, 의료보험, 간호보험, 연금보험)의 보험료를 한 곳에서 납부받고 피보험자 관리체계가 단순하기 때문에 행정상의 편의가 도모될 뿐만 아니라 고용보험 가입률이 절대적으로 높고 안정적이다.

I. 들어가면서

독일의 노동시장은 '90년대에 들어서면서 이전과는 다른 양상의 변화를 보여왔는데 여기에는 우선 여러 가지 객관적인 변수가 작용하였다. '80년대 말의 동·서독 통일, 소련을 비롯한 동구권의 기존체제 몰락과 서유럽과의 교류, 세계시장의 개방, 특히 유럽시장 형성, 산업구조의 변화 등은 독일 노동시장에 직·간접적인 영향을 미쳤다. 내부적으로는 실업자수가 급격히 증가하였는데, 이미 '80년대 중반부터 나타난 고실업현상이 '90년대에 더욱 심화되면서 1997년에는 등록된 실업자수만도 440만명 가량에 이르렀다. 이러한 주·객관적 도전에 직면해서 '90년대 독일의 노동시장정책은 대량실업에 대한 대처, 노동시장과 사회 안정, 노동력의 질적 향상을 통한 국가경쟁력 강화를 목표로 그 내용이 변화되어 왔다. 이러한 선상에서 '90년대 후반기에는 고용보험제도¹⁾의 근본적 개혁이 이루어졌고 고용보험제도가 노동시장에 미치는 직접적인 영향력은 더욱 커졌으며 노동시장정책의 핵심적 역할을 하고 있다.

이 글은 '90년대 독일의 노동시장과 노동시장 정책변화, 고용보험제 개혁, 현재 고용보험제의 내용 등을 가능한 한 '객관적'이고 체계적으로 소개함으로써 독일의 경험이 우리나라의 노동시장정책과 고용보험제도 발전에 도움이 되고자 한다. 객관성을 강조하는 이유는 외국의 사례나 제도를 소개하거나 도입할 때 흔히 발생할 수 있는 오해와 왜곡을 방지하기 위해서이다. 우리나라의 정치적·제도적 관점에서 또는 그 틀을 중심으로 외국의 경우를 소개할 때에 주관적인 해석이 있을 수 있다. 주관적 해석이란 우선, 특정한 취지와 배경에서 유

1) 우리나라에서 '고용보험제도'라는 용어를 이미 이 제도를 도입할 때부터 사용하고 있기 때문에 이 글에서도 '실업보험'을 '고용보험'으로 번역했고, 실업보험을 중심으로 한 노동시장 관련 정책을 법제화한 것을 '고용보험제도'라고 표현한다. 하지만 독일에서는 고용보험관련제도를 '노동촉진(Arbeitsförderung)제도'라고 명칭한다. '노동(Arbeit)'과 '고용(Beschäftigung)' 또는 '노동촉진(Arbeitsförderung)'과 '고용촉진(Beschäftigungsförderung)'은 다른 의미에서 쓰이고 있다(이 글의 제II장 제2항 참조).

래한 외국의 제도와 관련된 배경과 의미를 고려하지 않고 우리의 시각에서 필요한 부분만 단편적으로 다루는 위험성의 문제이다. 두번째는 우리 식의 표현을 외국제도에 그대로 적용할 때 실제의 의미와 내용이 다르게 전달되어 오해가 발생하고 잘못된 방향으로 논의가 진행될 수 있는 문제이다. 주관적 해석에 따른 부작용은 무엇보다도 외국제도를 왜곡된 형태로 도입하는 것이라고 본다. 그렇다고 해서 이 글이 위의 두 가지 문제점을 극복한다는 것은 물론 아니다. 이는 한편으로는 필자의 한계이고, 다른 한편으로는 우리나라와 독일간에 사회와 경제·정치체제의 발전과정과 현실이 다르기 때문이다. 이러한 점들을 보완하기 위하여 이 글은 우리나라에서 기존에 사용하는 용어를 달리 표현할 때와 배경이나 의미 설명이 필요한 부분에 대해서 참고와 주석을 달았다.

본고는 5개의 장으로 구성된다. 제Ⅱ장은 노동시장정책의 변화를 초래한 노동시장 발전동향과 변화의 특징, 정책변화의 내용을 소개하고, '90년대 후반기에 고용보험제도가 왜 개혁되었으며 개혁의 핵심내용, 개혁의 의미가 무엇인지를 분석한다. 제Ⅲ장은 고용보험제 운영의 기반구조를 소개한다. 즉, 고용보험제도가 어떠한 구조를 갖추고 있는지, 고용보험제도를 누가 수행하며, 어떻게 운영하는지, 어떤 사람들이 고용보험제도의 혜택을 받는지, 고용보험 가입대상자는 누구인지, 보험료 납부와 피보험자 관리가 어떻게 이루어지는지, 재원이 어떻게 조달되며 수입과 지출 동향이 어떠한지 등을 다룬다. 이 글의 중심부분으로서 제Ⅳ장은 현재 고용보험제도에 따른 사업내용을 구체적으로 소개한다. 본 장에서는 소개하는 '실업집단 특성별 사업'은 고용보험제도에 정해진 내용과 특정 실업집단에 대한 연방정부의 중·단기적 노동시장정책을 포함한다. 이 글의 마지막 부분으로서 제Ⅴ장은 독일 고용보험제도의 특징을 정리한다. 원래의 연구보고 계획에는 독일의 고용보험제도가 우리나라에게 시사하는 바가 무엇인지도 정리하려 했으나 그 과제는 필자가 담당할 부분이 아니라, 우리나라 노동시장정책과 고용보험제도에 주체적으로 관여하는 사람들이 이 글을 읽고 스스로 이끌어내야 할 결론이라고 본다.

우리나라의 노동시장정책과 고용보험제도 발전에 관한 논의가 활발히 이루어지고 바람직한 발전을 이루는 데 이 글이 도움되기를 진심으로 바란다.

II. '90년대 노동시장정책과 고용보험제도의 변화

1. 노동시장과 노동시장정책의 변화

가. 노동시장 발전동향 : 취업자 추이, 동·서독간 격차, 여성취업자 추이, 산업별 취업자수 변화, 외국인 취업자 추이

1) 취업자 추이

'90년대 독일 노동시장의 변화를 구체적으로 살펴보기에 앞서 독일 전체의 거주민수와 경제활동가능자수, 취업자수, 임금노동자수를 간단한 도표로 소개한다. 취업자수와 임금노동자수에 관해 1998년도 이전에 발표된 연방통계청과 연방노동청의 자료에는 <표 II-1>에 소개된 수치보다 350~400여만명 가량 적다. 그 이유는 1998년 이전에는 과소노동 종사자를 취업자, 임금노동자로 취급하지 않았기 때문이다.²⁾

<표 II-1>에서 보듯이 경제활동가능인구는 지속적으로 늘어난데 비해 취업자와 임금노동자수는 '90년대 초반부터 계속 줄어들다가 1998년도부터 증가하고 있다.

2) 1999년 4월 1일부터 「과소노동에 관한 법(Das 630DM-Gesetz)」이 효력을 발휘하면서 과소노동 종사자를 임금노동자로 인정하여 고용보험을 제외한 사회보장보험 가입의무가 주어졌다. <표 II-1>에서 1998년도 이전의 취업자수와 임금노동자수는 연방노동청 '노동시장 및 직업연구소'의 추산치이다.

4'90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도

<표 II-1> '90년대 독일 거주민수, 경제활동가능자수, 취업자수, 임금노동자수

(단위: 1,000명, %)

	거주민수	경제활동가능자수 ¹⁾	취업자수 ²⁾	취업률 ³⁾	임금노동자수 ⁴⁾
1992	80,594	43,377	37,878	72.6	34,236
1993	81,179	43,605	37,365	72.4	33,676
1994	81,422	43,654	37,304	71.9	33,516
1995	81,661	43,763	37,382	72.1	33,550
1996	81,896	43,912	37,270	71.9	33,431
1997	82,052	44,055	37,194	71.4	33,280
1998	82,029	44,158	37,540	71.1	33,561
1999	82,087	44,269	37,942	72.2	34,002
2000	82,142	44,413	38,526	72.1	34,582

주: 1) 경제활동가능자수는 만 15세 이상 만 65세 미만의 인구.

2) 경제활동에 참가하고 있는 인구로서 기업체를 경영하는 자, 자영업자, 임금노동자 등의 모든 취업자수와 실업자수를 합친 수치.

3) 취업률은 전체 주거민 중에 취업자와 실업자수가 차지하는 비율.

4) 과소노동 종사자를 포함한 임금노동자, 직업양성교육생, 육아휴직중인 자 등도 포함.

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 41~42쪽, 51쪽; IAB-Kurzbericht Nr. 17/1998, Nr. 1/26.02.1999.

<표 II-2> 취업자, 사회보장보험 가입자, 공무원, 자영업자와 가족종사자

(단위: 1,000명)

	취업자수	사회보장보험가입자수 ¹⁾	공무원 ²⁾	자영업 등 ³⁾
1992	37,878	28,973	2,492	3,620
1993	37,365	28,234	2,483	3,658
1994	37,304	27,778	2,471	3,775
1995	37,382	27,778	2,445	3,818
1996	37,270	27,301	2,461	3,794
1997	37,194	27,165	2,455	3,889
1998	37,540	27,266	2,406	3,982
1999	37,942	27,568	2,387	3,895
2000	38,526	27,578	2,315	3,966

주: 1) 과소노동 종사자수를 제외한 고용보험 가입자수와 연방노동청에서 고용보험료를 제외한 다른 사회보장보험료를 납부해 주는 실업자수를 합친 수치임.

2) 군인수도 포함.

3) 자기사업을 하는 사람과 가족종사자수 포함.

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 51쪽.

2) 동·서독간 노동시장 격차

독일 전체를 볼 때 취업동향에 큰 변화가 없었지만, 이를 동독 지역과 서독 지역을 나누어서 비교해 보면 두 지역간에 상당한 격차가 있음을 알 수 있다.

동독 지역의 경우에는 통독 직전인 1989년도 당시의 공식적 통계에 의하면 취업자수가 980만명이었는데 통독 직후부터 1993년까지 엄청난 규모(36.3%)로 감소하여 1993년도의 취업자수가 625만명에 불과하였다. 동독 지역에 취업자수가 급격히 감소한 이유는 '통독에 따른 충격', 즉 계획경제의 붕괴에 따른 구조적 위기, 시장경제로의 적응위기 때문인 것으로 분석되고 있으며 '90년대 중반부터는 비교적 안정된 상황을 보이고 있다. 서독은 동독과는 반대로 또한 '90년대 초반에 전세계적인 경기침체와는 달리 통독 직후에 동독으로부터의 소비품 수요 증가 등으로 인해 '통독에 따른 경기활성기'를 맞이하였다. 취업자수에 있어서도 1992년도에는 1989년보다 200만명이 늘어난 315만명에 달하였다. '90년대 중반에 이르러 서독은 뒤늦게 경기침체를 경험하였고 '90년대 후반부터 다시 회복되고 있으며 이와 더불어 취업자수도 늘어나고 있는 추세이다.³⁾

<표 II-3> 동·서독간 노동시장 동향비교(연평균)

(단위: 1,000명, %)

	취업가능자수		취업자수		취업률	
	서독	동독	서독	동독	서독	동독
1991	34,013	9,025	-	7,385	70.5	81.6
1992	34,549	8,828	31,473	6,405	71.1	77.8
1993	34,824	8,781	31,120	6,245	71.0	76.0
1994	34,965	8,689	30,880	6,424	71.1	76.5
1995	35,147	8,615	30,850	6,532	70.7	76.8
1996	35,359	8,552	30,791	6,479	70.2	76.4
1997	35,562	8,493	30,814	6,380	70.5	76.7
1998	35,728	8,430	31,121	6,419	70.5	76.9
1999	35,936	8,333	31,507	6,435	71.1	76.8
2000	36,134	8,280	32,120	6,406	71.1	76.1

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 41~43쪽.

3) 연방노동청, 『노동시장 2000』, 28~30쪽.

3) 여성취업자 추이

여성의 취업률이 '90년대에 전반적으로 늘어났으며, 2000년에는 전체 여성 중에 취업여성이 차지하는 비율이 64%로서 유럽연합체의 평균 여성취업률(59%)을 웃돌고 있다. 독일 전체로 볼 때 여성취업률이 증가한 요인은 동독의 여성취업률이 - 계속 줄어드는 추세를 보이기는 하지만 - 기본적으로 높고, 과소노동이나 부분시간노동 등의 근로형태가 '90년대에 크게 증가하였다는 것과 직접적인 관계가 있다. 1998년도에는 전체 취업여성 중의 36%가 부분시간 노동에 종사하였고, 2000년도에는 전체 과소노동 종사자의 71%가 여성이었다.

<표 II-4> 성별 취업률¹⁾

(단위: %)

	독일 전체			서 독			동 독		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성	전체	남성	여성
1991	72.6	82.9	62.1	70.5	82.2	58.4	81.6	86.0	77.2
1992	72.4	82.0	62.5	71.1	82.2	59.5	77.8	80.8	74.8
1993	71.9	81.3	62.3	71.0	81.9	59.6	76.0	78.6	73.3
1994	72.1	81.3	62.7	71.1	81.8	60.0	76.5	79.2	73.8
1995	71.9	81.0	62.6	70.7	81.3	59.9	76.4	79.7	73.9
1996	71.4	80.3	62.3	70.2	80.5	59.7	76.7	79.3	73.3
1997	71.7	80.3	62.8	70.5	80.5	60.3	76.7	79.7	73.6
1998	71.1	80.3	65.8	70.5	80.2	60.5	76.9	80.2	73.5
1999	72.2	80.3	63.8	71.1	80.8	61.7	76.8	80.4	73.0
2000	72.1	79.9	64.0	71.1	80.0	62.1	76.1	79.8	72.2

주: 1) 과소노동 종사자를 취업자수에 포함하여 계산한 비율. 과소노동 종사자를 취업자수에 포함하지 않았던 1990년도의 취업률은 남성이 81.8%, 여성이 56.2%였음.

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 43쪽.

4) 산업별 취업자수 변화

'90년대에는 '80년대에 이어 3차산업이 급속히 발전하여 그 종사자수가 늘어난 반면에 1차·2차산업의 종사자수는 크게 줄어들었다. 3차산업 중에서도 특

<표 II-5> 취업구조의 변화

	제1차산업 (농업, 임업, 수산업)	제2차산업 (건설업, 일반 제조업 등)	제3차 서비스산업				전체 취업자수
			전체	상업, 교통, 요식업 등	금융·임대· 영업서비스	공공·민간 서비스업	
1991	1,555	14,117	19,452	9,333	3,707	9,742	38,454
1992	1,325	12,362	23,184	9,359	3,909	9,916	37,878
1993	1,224	12,755	23,386	9,341	4,054	9,991	37,365
1994	1,172	12,228	23,738	9,313	4,248	10,177	37,304
1995	1,115	11,871	24,039	9,309	4,404	10,326	37,382
1996	1,008	11,595	24,391	9,326	4,566	10,499	37,270
1997	991	11,585	24,618	9,344	4,728	10,546	37,194
1998	994	11,499	25,047	9,450	4,979	10,618	37,540
1999	975	11,368	25,599	9,554	5,268	10,777	37,942
2000	977	11,262	26,243	9,679	5,608	10,956	38,532

자료 : 연방노동청, 『노동시장 2000』, 48쪽.

히 정보통신기술분야의 발전속도는 '90년대 초반에도 예측하지 못할 정도로 급성장을 이루었다. 그에 따라 다른 산업분야는 노동력 공급이 수요를 초과하는 양상을 보이고 있는 반면에 정보통신기술분야에서는 전문인력에 대한 수요가 공급을 초과하고 있다.

5) 외국인 취업자 추이

'90년대에 독일의 외국인 취업자수가 증가한 것은 '70년대의 것과는 다른 성격을 가진다. '70년대에는 독일의 경제가 고도로 발달하여 거의 완전고용을 이룬 상태에서 국내 노동력만으로는 노동력 수요를 충족하지 못하여 외국노동력을 불러들인 상황이었다. 이에 비해 '90년대에 외국노동력이 늘어난 이유로는 한편으로는 동유럽과의 시장개방으로 동유럽지역 국가들로부터의 노동력 유입, 다른 한편으로는 유럽연합체 소속 국가들간의 노동력 이동이 자유로워지면서 독일내 외국인 취업자수가 늘어난 것을 들 수 있다.

8'90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도

<표 II-6> 독일거주 외국인수와 외국인 노동자수¹⁾

(단위: 1,000명)

	외국인 주거민수	외국인 취업자수	외국인 취업자 중 사회보장보험 가입자수	등록된 외국 인 실업자수
1970	2,977	1,815	1,807	5
1975	4,090	2,139	2,061	151
1980	4,453	2,126	2,018	107
1990	5,094	2,309	1,775	203
1996	7,181	2,934	2,137	496
1997	7,240	2,868	2,061	541
1998	7,320	2,837	2,057	535

주: 1) 1990년까지는 서독 지역, 1996년부터는 독일 전체.

자료: Bäcker, S. 277.

'90년대 중반 이후의 외국인 중에 50% 가량은 유럽지역 국적이며 그 중 25%는 유럽연합체 소속 국가의 국적이다. 38% 가량은 터키를 포함한 중동지역 출신이며 11% 가량은 동남아시아, 아프리카, 아메리카에서 온 외국인이다. 국적으로 보면 터키인이 240만명으로 가장 많으며 이전의 유로슬라비아인이 110만명, 이태리인이 61만명, 그리스인이 38만명 가량이다.

나. 노동시장 변화의 특징

1) 실업증가

'90년대의 독일 노동시장은 전반적으로 부정적인 발전상황을 보여왔다. 국내총생산이 1993년도 한해에 전년도에 비해 마이너스 성장을 했다는 것을 제외하고는 적게는 0.8%에서 많이는 3%까지 성장한 반면, 실업자수는 경제성장과는 거의 무관하게 지속적으로 늘어났다. 특히 1994년도에 국내총생산이 2.3% 증가한데 비해 실업률은 1993년도에 비해 오히려 더 증가하였고, 그 이후에도 국내총생산은 지속적으로 긍정적 성장을 이룬 반면에 실업률은 1997년도까지 꾸준히 증가하였다. 이는 경제성장을 통해 실업이 감소하고 고용을 증대할 수 있다는 단순 경제논리가 반드시 적용되는 것이 아님을 의미하는 것이기도 하다.

<표 II-7> 국내총생산의 실제동향과 경제성장률, 실업률 비교

(단위: 억마르크, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
국내 총생산	33,460	34,210	33,838	34,632	35,230	35,550	35,996	36,735	37,307	38,408
경제 성장률 ¹⁾		+2.2	-1.1	+2.3	+1.7	+0.8	+1.4	+2.1	+1.6	+3.0
실업률	6.7	7.7	8.9	9.6	9.4	10.5	11.4	11.1	10.5	9.9

주: 1) 전년도 대비.

자료: 연방통계청(Statistisches Bundesamt), Frankfurter Rundschau 23/24.5.2001, IAB Berechnung.

<표 II-8> 노동시장 동향(연평균)

(단위: 1,000명, %)

	취업자수	사회보장보험 가입자수 ¹⁾	실업자수 ²⁾			실업률 ³⁾		
			독일	서독	동독	독일	서독	동독
1992	37,878	28,973	2,978	1,808	1,170	7.7	5.9	14.4
1993	37,365	28,234	3,419	2,270	1,159	8.9	7.3	15.1
1994	37,304	27,778	3,698	2,556	1,142	9.6	8.2	15.2
1995	37,382	27,778	3,612	2,565	1,047	9.4	8.3	14.0
1996	37,270	27,301	3,965	2,796	1,169	10.4	9.1	15.7
1997	37,194	27,165	4,384	3,021	1,364	11.4	9.8	18.1
1998	37,540	27,266	4,279	2,904	1,375	11.1	9.4	18.2
1999	37,942	27,568	4,099	2,756	1,344	10.5	8.8	17.6
2000	38,526	27,578	3,889	2,529	1,359	9.9	7.8	17.4

주: 1) 앞의 <표 II-2>의 의미와 동일함.

2) 연방노동청에 등록된 실업자수만을 의미.

3) 취업자수를 기초로 한 실업률.

자료: IAB Kurzbericht Nr.17/1998, Nr. 1/26.2.1999; DGB BA Informationen für die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt, Nr. 02/2000, 2000.10.31; 연방노동청, 『2001년도 회계예산』; 연방노동청, 『노동시장 2000』, 41쪽.

위 표의 '실업자수'는 연방노동청에 실업자로 등록되어 있는 실업자수의 연평균치인데, 통계상 실업자에 속하는 자는 실업자 중에서도

- 지역노동사무소에 일자리를 구한다고 신고한 자
- 만 65세 미만인 자

10 '90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도

- 대학생 또는 학생이 아니며, 직업교육에 참가중이지 않은 자
- 양로연금을 받고 있지 않는 자⁴⁾
- 과소노동에 종사하지 않거나 또는 과소노동에만 종사하는 자
- 질병으로 인해 노동이 불가능하지 않는 자
- 즉시 일자리를 구하려하며 적절한(zumutbar) 일자리가 생겼을 때 이를 받아들일려고 하는 자 등이다.

통계상의 실업자수에 포함되지 않는 실업자는

- 지역노동사무소에 실업신고를 하지 않았으며, 지역노동사무소에 취업알선 요청을 하지 않고 스스로 일자리를 구하는 자
- 직업양성교육을 받을 사업장을 구하는 자
- 3개월 이하의 단기노동이나 과소노동의 일자리를 구하는 자
- 고령자로서 양로연금을 조기에 받을 수 있는 자
- 실업급여를 받고는 있으나 나이가 많아서 더 이상 일자리를 구하려고 할 필요가 없는 자 등이다.

이러한 기준을 고려해서 실제로 일자리를 구하는 실업자수와 등록된 실업자수, 등록되지 않은 실업자수를 비교해 보면 다음과 같다.

다음 표에서 보듯이 '90년대 초반부터 1997년까지 등록된 실업자수뿐만 아니라 실제 실업자수가 지속적으로 늘어났고 고실업현상이 심화되었다. 고실업에 따른 제반 정치적·사회적·경제적 문제점 또한 심각히 제기되었다. 그렇기 때문에 고실업에 얼마나 효과적으로 대처하느냐가 특히 '90년대 노동시장정책의 핵심일 수밖에 없었고 이를 해결하기 위한 다양한 정책적 변화와 시도가 있어 왔다.⁵⁾ 또한 고실업은 1997년에 고용보험제 관련법인 「노동촉진법(Arbeitsförderungsgesetz)」을 완전히 개혁하게 된 근본적 배경이기도 하다.⁶⁾

4) 독일에서는 45년간 사회보장보험 가입의무가 있는 근로관계로 고용되어 일을 했으면 법적 양로연금을 받을 수 있는 만 65세 이전인 만 63세부터 정상적인 양로연금을 받을 수 있다. 여성과 장애자의 경우에는 만 60세부터 양로연금을 받을 수 있다. 여기서 '양로연금을 받지 않는 자'를 등록된 실업자로 취급하지 않는 것은 만 65세 미만이지만 위의 경우에 해당하여 양로연금을 받는 자가 있기 때문이다.

5) 이 글의 제II장 제1항 '노동시장 정책변화' 참조.

6) 이 글의 제II장 제2항 '배경' 참조.

<표 II-9> 실제 실업자수와 구직자수(연평균)

(단위: 1,000명)

	등록된 실업자수	구직자수 ¹⁾	등록되지 않은 실업자수			실제실업자수 ⁴⁾
			좁은 의미 ²⁾	넓은 의미 ³⁾	전 체	
1991	2,602	3,878	770	1,212	1,982	4,584
1992	2,978	4,475	851	1,668	2,520	5,498
1993	3,419	4,774	1,129	1,692	2,821	6,240
1994	3,698	5,024	1,261	1,390	2,651	6,349
1995	3,612	4,997	1,651	1,155	2,770	6,382
1996	3,965	5,350	1,682	996	2,678	6,643
1997	4,384	5,652	1,663	814	2,477	6,861
1998	4,279	5,496	1,641	702	2,343	6,622
1999	4,099	5,268	1,509	715	2,214	6,313
2000	3,889	4,901	1,332	685	2,017	5,906

주: 1) 구직자란 ① 노동자로 고용되는 1주일 이상의 일자리를 구하면서, ② 지역노동사무소에 취업알선을 요청한다고 신고하였고, ③ 원하는 취업의 업무를 수행할 수 있고 수행할 자격이 있는 자를 의미함(사회법전 제3권 제15조, 제38조).

2) '좁은 의미의 등록되지 않은 실업자(Stille Reserve im engeren Sinne)'는 지역노동사무소에 구직신청을 하지 않고 일자리를 구하거나, 경기가 좋지 않아 일자리 구하기를 체념했지만 상황이 좋아지면 일자리를 구할 것이 예상되는 자.

3) 재학교육, 직업향상교육, 독일어 언어과정 등에 참가하고 있는 자와 만 58세 이상의 실업자로 실업부조를 받는자 등.

4) 등록된 실업자수+등록되지 않은 실업자수.

자료: IAB Kurzbericht Nr. 1/26.2.1999; DGB BA Informationen für die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt, Nr. 02/2000, 2000.10.31.

2) 특정집단의 고실업경향

대량실업과 관련하여 노동시장에 새로운 문제로 특정 실업집단의 고실업문제가 등장하였다. 고실업경향을 띠고 있는 특정 실업집단으로는 자격증이 없는 자, 고령자, 장기실업자, 장애인 등을 들 수 있다. 특정 집단의 고실업현상이 이 집단에 속하면서 현재 고용되어 있는 상태이지만 실업자가 될 가능성이 높다는 것도 의미한다. 등록된 실업자 중에서만 집단별로 그 실업률을 살펴보면 다음과 같다.

<표 II-10> 특정 집단의 실업자수와 전체 실업자 중에 차지하는 비율

(단위: %)

	자격증이 없는 자		장기실업자 ¹⁾		고령자 ²⁾		장애자	
	실업자수	비율	실업자수	비율	실업자수	비율	실업자수	비율
1991	-	-	-	-	-	-	-	-
1992	-	-	745,444	25.0	810,297	27.2	-	-
1993	-	-	950,308	27.8	981,256	28.7	-	-
1994	-	-	1,134,219	30.7	1,071,503	29.0	-	-
1995	-	39.0	1,142,577	31.6	1,140,396	31.6	173,440	15.4
1996	-	39.3	1,190,355	30.0	1,227,037	30.9	180,462	16.2
1997	-	37.8	1,406,821	32.1	1,344,624	30.7	196,190	17.9
1998	-	38.6	1,523,544	35.6	1,359,627	31.9	189,633	17.5
1999	1,481,952	37.6	1,416,440	34.6	1,360,495	33.2	191,166	17.9
2000	1,394,602	37.8	1,374,568	35.3	1,259,009	32.4	178,981	17.1

주: 1) 실업기간이 1년 이상인 실업자.

2) 만 50세 이상 만 65세 미만인 실업자.

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 136~138쪽, 『구조분석(Strukturanalyse) 2000』, 12~13쪽.

특정 집단의 고실업을 저지하고 고실업이 집단화되는 것을 방지하는 것은 ‘사회안정정책으로서의 노동시장정책’이라는 측면에서 볼 때 그 중요성이 더욱 강조된다. 고실업경향을 띠고 있는 위의 특정 집단은 경쟁을 근본원리로 하는 자유시장경제체제에서는 노동력을 제공할 기회를 갖기조차 어려울 뿐만 아니라 결국 사회로부터 도퇴당하고 소외된다. 그렇기 때문에 이들의 취업을 촉진할 수 있는 노동시장정책의 필요성은 이들의 고실업에 효과적으로 대처하면서 사회안정을 추구한다는 차원에서 대두되어 왔다. 뒷부분에 자세히 소개되었지만 '90년대 후반의 노동시장 정책변화와 고용보험 관련법 개혁을 통해 특정 집단의 고실업대처가 적극적으로 이루어지고 있으며 독일 노동시장정책의 핵심사업 중 하나로서 확대될 전망이다.

3) 비정규 근로관계 확대

'90년대에는 근로관계의 형태와 관련하여 몇 가지 두드러진 변화가 나타났다. 독일의 근로관계는 크게 정규 근로관계와 비정규 근로관계로 구분할 수 있는데, 정규 근로관계란 일반적으로 '안정적(지속적)이며, 사회보장보험에 가입 의무가 있고, 매월 정기적인 임금을 받으며, 주 36시간 이상의 전일노동'을 의미한다. 이러한 정규 근로관계를 갖고 있는 임금노동자가 전체 경제활동인구 중에 차지하는 비율이 1985년만 하더라도 75%에 달하였는데 1995년도에는 그보다 12%가 줄어든 63%이었다. 성별로 보면, 1995년도에 남성의 경우에는 남성취업자 중 78%가 정규 근로관계를 갖고 있었으며 전체 여성취업자 중에 정규 근로관계를 갖고 있는 여성은 51%에 불과하였다.⁷⁾

정규 근로관계 이외의 근로관계는 부분시간노동, 과소노동, 유기한 근로관계, 파견노동, (가짜)자영업 등의 형태로 구분할 수 있는데, 이 각각의 특성과 발전동향을 구체적으로 살펴보는 것이 뒷부분에 소개되는 '90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도의 변화를 이해하는데 도움이 될 것이다.

가) 부분시간노동(파트타임근로, Teilzeitarbeit)

부분시간노동은 사업장 협약이나 산업별 단체협약에 정해진 정규 노동시간보다 적은 노동시간의 근로형태로서 노동시간만 정규 근로관계보다 적을 뿐이지 각종 사회보장 보험가입의무나 노동법과 사회법 등 제반 노동자의 권리와 관련된 규정은 정규 근로관계의 노동자와 동일하게 적용된다. 부분시간노동의 대부분은 반나절 근무(하루 4시간 또는 주 18시간 이상)를 의미하지만 경우에 따라서는 더 많을 수도 있고 전일노동제의 노동시간에 근접한 주 30~35시간제의 부분시간노동이 점차 늘어나고 있다. 노동시간 배치 또한 상당히 유연한데, 예를 들어 매일 오전 근무 또는 오후 근무만 하는 것 이외에도, 1주일을 단위로 2.5~3일간의 전일근무, 또는 한 달을 단위로 1주일은 전일근무하고, 그 다음 주는 쉬다든지 등등 노동시간이 다양하게 배치될 수 있다.

7) Bäcker, 290~292쪽.

<표 II-11> 전체 임금노동자 중에 전일노동과 부분시간노동 종사자수 비교(연평균)

(단위: 1,000명, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹⁾
전체	34,179	33,513	32,897	32,677	32,596	32,312	31,950	32,005	32,093	32,233
전일노동	29,436	28,561	27,779	27,288	26,999	26,611	25,920	25,660	25,490	25,539
부분시간노동	4,743	4,952	5,118	5,389	5,597	5,701	6,030	6,345	6,603	6,694
비율 ²⁾	13.8	14.8	15.6	16.5	17.2	17.6	18.9	19.8	20.6	20.8

주: 1) 연방노동청의 추정치.

2) 전체 임금노동자 중에 부분시간 노동자수가 차지하는 비율.

자료: IAB-Werkstattbericht Nr. 9/1998, IAB-Kurzbericht Nr 1/29.2.2000.

부분시간노동 종사자수는 이미 '80년대부터 지속적으로 늘어나서 1980년도에 1,660,000명(전체 노동자의 7.9%)이었는데 2000년도에는 6,694,000명(20.8%)에 달하였다. 부분시간 노동자 중에 여성이 차지하는 비율이 90%에 해당되는데 이는 여성들, 특히 가사를 돌보거나 자녀를 둔 여성들이 직업생활과 가정생활을 원만히 병행할 수 있는 부분시간노동을 선호한다는 것을 의미하기도 한다. 이러한 경향은 부분시간노동을 하게 된 이유를 알아보기 위한 설문조사에서도 밝혀지는데, 이에 따르면 부분시간노동에 종사하는 여성노동자 중에 10% 이내의 응답자만이 전일노동의 일자리를 구하지 못해서 부분시간노동의 일자리를 택했다고 응답하였다.⁸⁾

부분시간노동의 근로형태가 지속적으로 늘어난 배경은 여성의 취업 확대뿐만 아니라, 정치적·경제적 이유에도 기인한다. 정치적으로는 고실업시대에 접어들면서 전일근로제를 부분시간근로제로 전환하여 고용을 늘린다는 실업대책의 일환으로 권장하였다. 사용자 입장에서는 부분시간노동이 경제성이 더 있다고 판단하고 있다. 부분시간노동은 기본적으로 노동시간이 짧아서 오히려 시간당 생산성이 높고, 사용자가 생산량을 고려하여 노동시간을 비교적 유연하게 배치할 수 있으며, 부분시간 노동자가 질병으로 일을 하지 못하는 경우가 전일노동에 종사하는 노동자에 비해 상당히 적다는 것이다.

8) Bäcker, 292~295쪽.

나) 과소노동(Geringfügige Beschäftigung)

'90년대에 독일 노동시장에서 또 하나 두드러진 현상은 과소노동이 늘어났다는 것이다. 과소노동이란 부분시간노동과는 달리 노동시간이 '주 15시간 미만'이면서 근로수입이 '월 630마르크 이하'이거나 또는 '근로관계가 연 50일 또는 2달 이내'로 정해진 경우를 의미한다. 원래 과소노동은 연금생활자나 실업자가 연금 또는 실업급여, 실업부조로는 생활이 부족한 경우에 과소노동을 하여 부수입을 가질 수 있는 가능성 또는 가정주부가 부업을 하는 정도의 의미로 노동시장정책과 사회보장제도상 크게 문제되지 않았던 근로형태였다. 하지만 1990년도에 대량실업이 지속되면서 과소노동 종사자는 사회보장보험 가입의무가 없고 노동법 및 단체협약상의 규정의 적용을 받지 않으며, 과소노동이라도 하겠다는 실업자를 얼마든지 구할 수 있기 때문에 특정 산업에 급속도로 확대되어 왔다. 게다가 기존의 정규 근로관계의 일자리를 과소노동으로 대체하는 경우도 빈번히 발생하였다. 과소노동의 확대는 사회·경제·재정·정치적 문제를 불러일으켰다. 사회적으로는 사회보장보험에 가입되지 않고 노동법 및 단체협약상의 규정 등에 적용을 받지 않기 때문에 과소노동의 노동자들이 사회안전망의 사각지대에 놓여 있다는 문제이다. 경제적으로는 정상적 경쟁을 위협한다는 것인데, 즉 정규 근로관계나 다른 형태의 비정규 근로관계인 경우에는 각종 사회보장 보험료를 납부하는 반면, 과소노동의 사용자와 노동자는 그 의무를 갖지 않기 때문에 경쟁조건이 다르다는 것이다. 사회보장보험의 재정에 있어서도 정규 근로관계를 과소노동으로 대체함으로써 발생한 자원 부족은 보험료 인상을 초래한다. 또한 정치가 이러한 불안정과 문제점을 방치하고 있기 때문에 정당성과 적법성 문제로 도전받게 되었다는 것이다. 결국 1999년도에 과소노동 종사자에 대한 사회보장보험의 확대와 사회보장보험의 재정 악화를 해소하기 위한 방법으로서 과소노동 종사자를 임금노동자로 규정하고 이들을 고용보험을 제외한 제반 사회보장보험에 가입토록 법적으로 정하였다.⁹⁾

9) 이 글의 제I장 제1항 다. 3) 참조.

<표 II-12> 과소노동 동향

(단위: 1,000명)

	1987	1992		1997	
	서독	서독	동독	서독	동독
과소노동에만 종사하는 자	2,284	2,616	363	3,615	596
과소노동을 부업으로 하는 자	539	1,217	257	1,295	127

자료: Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 141쪽.

<표 II-13> 과소노동에만 종사하는 노동자 구성비율

(단위: %)

	1987	1992		1997	
	서독	서독	동독	서독	동독
실업자	15.4	6.6	38.4	11.0	18.3
연금생활자	9.8	10.1	31.3	10.6	12.6
가사	40.5	47.0	5.3	40.8	24.8
대학생	11.0	13.4	8.6	13.9	7.2
학생	12.1	12.1	11.1	14.5	7.4
그 외	11.2	10.7	5.3	9.2	29.7
전체	100	100	100	100	100

자료: Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, 141쪽.

과소노동 종사자수는 조사방식에 따라 차이가 나서 1998년도에 2,150,000명에서 5,400,000명까지로 추정되었다. 수치상에 차이가 이렇게 크게 난 이유는 조사기관에 따라 차이가 나기도 하며, 앞서 소개한 수치가 '과소노동만 하는 노동자'만을 대상으로 한 것인데 비해, 뒤의 수치는 다른 일자리가 있으면서 부업으로 하는 경우까지 포함한 수치이기 때문이다. 연방노동청의 '노동시장 및 직업연구소(IAB)'의 조사에 따르면 과소노동만 하는 노동자수가 전체 취업자 중에 차지하는 비율이 1990년도에는 3.2%에 불과하였는데 2000년도에는 10.5%로 늘어났다. 통계상 잡히기 어려운 부분¹⁰⁾도 있다는 점을 고려한다면

10) 예를 들어 일반가정에서 파출부, 청소부, 보모 등을 고용하는 경우에 고용관계를 의료보

과소노동 종사자수는 더 많다고 볼 수 있다.¹¹⁾

다) 유기한 근로관계(Befristete Beschäftigung)

유기한 근로관계는 우리나라의 비정규직 또는 계약직과 마찬가지로 근로기간이 정해진 근로관계를 의미한다. 유기한 근로관계는 통상적으로 근로기간을 미리 정하지만 프로젝트에 따라 근무기간이 언제 끝날지 모르는 경우에는 프로젝트가 끝남과 동시에 근로관계가 해소되기도 한다. 유기한 근로관계는 사회보장보험 가입의무와 혜택, 노동법, 사회법 등은 정규 근로관계와 동일하게 적용되지만 정규 근로관계와 법적 보호상 차이가 나는 점은 「해고보호법」의 적용을 받지 않는다는 것이다. 또한 기업연금이나 상여금 등 한 사업장에 종속한 기간과 관련된 보장 혜택을 받지 못하기 때문에 정규 근로관계에 비해 불리하다.

비정규직 또는 계약직 등의 유기한 근로관계로 인해 노동자가 불이익을 당하고 사용자들이 이를 악용할 수 있는 여지를 방지하기 위하여 독일에서는 유기한 근로관계는 원칙적으로 근로계약을 유기한으로 맺을 수밖에 없는 객관적 근거(예를 들어, 계절산업, 일시적으로 수행될 작업, 프로젝트에 의한 근로, 노동창출사업과 같이 연방노동청에서 촉진하는 사업의 근로관계 등)가 제시되어야만 가능하다. 하지만 1985년도에 실업대책의 일환으로 제정된 「고용촉진법(Beschäftigungsförderungsgesetz)」에는 객관적 근거가 없어도 2년 기간에 한하여 유기한 근로관계를 맺을 수 있음을 정하고 있다.

노동시장이 비교적 유연화되면서 계약직 또는 임시직과 같은 유기한 근로관계가 많아질 것이라는 예상과는 달리 유기한 근로관계를 갖고 있는 노동자는 전체 임금노동자 중에 서독은 5.7%, 동독은 11.5%에 불과하다. 유기한 근로관계에 있는 노동자의 비율이 서독보다 동독이 높은 이유는 근로기간이 정해져 있는 고용보험제도상의 노동촉진사업에 참가한 노동자수가 절대적·상대적

험에 신고하지 않는 경우를 들 수 있다. 물론 법적으로는 이를 신고하여야 하며, 신고하지 않고 고용된 것이 적발되면 불법노동으로 취급되지만 이를 일일이 감시·통제하는 데는 한계가 있다.

11) Bäcker, 295~298쪽.

수치로 볼 때 동독에 더 많다는 사실과 관련되어 있다.

독일에서는 계약직이나 임시직과 같은 근로관계를 사용자가 스스로 원치 않는 것이 일반적이다. 그 이유는 유기한 근로관계에 비해 정규 근로관계가 오히려 생산성이 높고, 노사간에 안정적 관계를 유지할 수 있으며, 인간자본(Humankapital)에 대한 투자효과가 크다고 판단되기 때문이다.

라) 파견노동(Leiharbeit)

파견노동은 파견업체(Verleihbetriebe)가 자신이 채용한 노동자를 다른 사업체에서 근무하도록 하는 것으로서 우리나라의 '근로자 파견'과 유사한 개념이다. 파견업체는 연방노동청의 허가를 받아야 영업(파견행위)을 할 수 있으며, 파견되는 사업장에 최장 1년간 종사하는 것을 조건으로 노동자를 파견할 수 있다. 독일에서는 모든 산업에 노동자 파견이 허용되어 있으나 건설산업은 금지되어 있다. 건설산업에 파견노동을 금지하는 근본적 이유는 건설업 특성에 따른 불안정 고용을 제도적으로 방지하기 위해서이다.

「노동자파견법(Arbeitnehmerüberlassungsgesetz)」에는 파견노동자와 파견업체간에 정규 근로관계를 맺어야 함을 원칙으로 정하고 있다. 예외적으로 객관적 사실에 근거하여 유기한 근로관계를 맺을 수 있는데 유기한 근로관계를 세번째 맺게 되면 자동적으로 정규 근로관계로 전환된다.

<표 II-14> 노동자 파견(기준일 : 매년 6월 30일)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
파견업체	전체수	6,978	6,910	7,513	8,298	8,728	9,654	11,247	12,510
	*	2,932	2,900	3,289	3,644	3,897	4,375	5,084	5,759
파견노동자수		121,400	138,51	176,85	177,935	212,664	252,895	286,394	339,022

주: * 영업적 목적에서 노동자를 파견하는 업체가 아니라, 사업장 내에 일감이 없어서 고용된 노동자를 다른 업체에게 임시적으로 빌려 줄 수 있다는 허가를 받은 사업장수.
 자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 100쪽.

마) 가짜 자영업

사회보장보험을 포함하여 노동법·사회법의 보호는 전적으로 임금노동자라

는 신분과 관련되어 있다. '90년대에 들어서면서 새롭게 등장한 (불법)고용관계의 한 형태로서 소위 '가짜 자영업(Scheinselbständigkeit)'이 늘어났다. 가짜 자영업이란 노동자가 실제로는 한 사용자에게 종속되어 일을 하면서도 형식상 또는 계약상으로 마치 자영업을 하는 듯이 보여지는 경우를 의미한다. 이들 가짜 자영업자는 물론 사회보장보험에 가입되어 있지도 않으며 노동자에게 주어지는 각종 법적 혜택과 보호망에서 벗어나 있기 때문에 사회적으로 지극히 불안정한 상태이다. 가짜 자영업자는 다양한 산업과 직업에 널리 퍼져 있다. 많은 기업체들이 구조조정과정에서 업무나 부서를 분산, 이분하면서 노동자들에게 자영업적 성격으로 일을 계속할 것을 요구하는데, 이들이 자영업적으로 종사하면 이들에 대한 임금외 비용이 절약되기 때문이다. 가짜 자영업의 확산은 기업체간의 정상적 경쟁을 위협하고 사회보장보험기금의 축소와 실제 노동하는 계층에 대한 사회적 불안정을 야기하기 때문에 심각한 문제로 제기되어 왔다. 그렇기 때문에 뒷부분의 '노동시장 정책변화' 중에 '비정규 근로관계에 대한 보호 확대 및 강화'에서 살펴보듯이 가짜 자영업을 근절하기 위한 법적 제한과 연방노동청의 감시 및 통제 강화는 필수적이며 불가피한 노동시장정책이었다.

4) 불법노동의 증가

'90년대 들어서면서 불법노동 또한 크게 증가하였다. 불법노동은 외국인이 노동허가 없이 독일에서 노동하는 것, 사회보장보험과 근로소득세를 신고하지 않은 근로관계, 고용보험으로부터의 혜택을 부정수급하는 것, 기타 법이나 '일반적 적용이 공포된 단체협약'에 정해진 임금과 근로조건을 위반하는 경우 등 그 형태가 다양하다.¹²⁾ 불법노동이 증가한 배경은 크게 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있는데, 첫번째는 대량실업, 두번째는 유럽연합체 소속 국가간의 노동시장 개방, 세번째는 소련을 비롯한 동유럽국가들이 80년대 말에 자본주의 체제를 도입하면서 이들 국가의 노동자들이 일자리를 찾아 독일로 대량이동한 데에 있다.

12) 이 글의 제IV장 제8항 '불법노동 및 부정수급 통제' 참조.

대량실업과 관련한 불법노동으로는 사용자가 노동자를 고용하고도 사회보장보험과 근로소득세 신고를 하지 않거나, 실업자가 연방노동청으로부터 실업급여를 받으면서 고용되어 일하는 비밀노동, 법이나 단체협약에 정해진 임금 이하를 지급하는 사례, 가짜 자영업의 증가 등을 들 수 있다. 이러한 불법노동은 고용보험으로부터의 부정수급, 노동력을 둘러싼 부당한 경쟁유발, 근로조건 악화 등으로 사회발전을 저해할 뿐만 아니라 실업을 더욱 가속하기 때문에 문제가 크다. 이러한 불법노동으로 인한 재정 손실이 커서 1994년도의 경우만 하더라도 불법노동으로 인해 사회보장보험의 보험료로 19,700마르크, 세금으로 7,700마르크의 손실이 있었던 것으로 발표되었다.¹³⁾

외국노동력 유입에 따른 불법노동의 한 형태는 1993년 1월 1일부터 유럽연합체 국내시장(Europäischer Binnenmarkt)이 형성되면서 노동시장도 개방된 것과 직접 관련이 있다. 유럽연합체 소속 국가의 노동자들은 유럽연합체 회원국가에서 거주할 자유를 갖고 노동허가 없이 노동할 수 있으며, 소속국의 사용자들 또한 허가를 받을 필요 없이 독일에서 자유롭게 사업이나 영업을 할 수 있게 되었다. 유럽연합체의 협약에 따르면 유럽연합체 소속 국가의 노동자가 유럽연합체 내의 외국에서 노동할 경우에는 자신이 일하고 있는 나라의 근로조건, 노동법, 사회법 등에 적용을 받도록 되어 있지만 노동자를 파견하는 경우에는 예외이다. 즉, 유럽연합체 소속국의 노동자가 독일로 파견되어 독일에서 일을 한다면 그 노동자에게는 자국의 법이 적용된다. 이에 따른 문제는 각 나라의 임금 수준이나 사회보장제도가 다르다는 것이다. 즉, 저임금 국가의 노동자들이 자국의 임금과 사회보장을 기준으로 독일과 같은 고임금 국가로 파견되면서 소위 '임금덤핑' 또는 '사회적 덤핑'을 동반하였다. 영국에서는 자영업 등록이 어렵지 않기 때문에 자영업자로 등록해 놓은 영국 노동자들이 독일에서 고용되어 있으면서 가짜 자영업자로 노동하는 것, 포르투갈에 주소상의 회사 소재지를 두고 포르투갈 노동자들을 독일로 파견하면서 포르투갈의 임금 수준과 사회법의 적용을 받게 하는 등 다양한 형태의 불법노동이 증가하여 왔다. 세번째는 '90년대 초반부터 독일에서 동유럽지역 노동자들의 합법·불법노

13) BT-Drucks 12/8265; Kittner(1999), 1108쪽.

동이 계속적으로 증가하여 왔다. 합법적이라고 하는 것은 개별적으로 노동허가를 받았거나 소위 국가간의 '청부계약협정'에 의해 독일에서 노동할 수 있는 허가를 받은 경우이다. '80년대 말부터 독일은 연방정부 차원에서 중·동유럽의 국가들¹⁴⁾과 청부계약협정(Werkvertragsabkommen)을 맺어 왔다. 그 목적은 동유럽국가와 정치·경제·무역관계를 발전시킨다는 것이었다. 이를 근거로 매년 일정수의 중·동유럽 국적의 노동자들이 독일에서 2년간(최장 3년간) 노동할 수 있도록 하였다. 협정서에는 이들 노동자의 근로조건이나 사회보장 및 노동권과 관련해서는 독일의 법규정 및 해당 산업의 단체협약을 동일하게 적용하여야 한다고 되어 있지만 실상은 이들이 받는 임금이 독일 노동자와는 비교도 안될 정도로 턱없이 낮고 근로조건도 다르게 적용하고 있는 경우가 대부분이다. 더 심각한 문제는 동유럽을 비롯한 다른 외국노동자들의 불법노동인데, 이들이 받는 임금은 그야말로 기아임금(건설현장 보조공의 단체협약 임금이 시간당 20.05마르크인데 비해 이들이 받는 시간당 임금은 4마르크, 심지어는 0.56마르크에 불과한 것이 조사에서 드러났다)에 가깝고 근로조건과 주거환경이 지극히 열악하여 이들을 소위 '현대판 임금노예(Moderne Lohnsklaven)'라고 부른다. 불법노동자에 대한 노동력 착취도 문제이지만 동유럽 국가들과 바로 접해 있는 동독 지역은 이러한 불법노동의 직접적 피해당사자이며 동독 노동자들의 일자리 상실에 대한 위기감은 심각한 정도이다.

이상의 문제들에 가장 심각하게 당면한 산업이 주로 건설업, 호텔·식당업, 농촌경제분야인데, 이 중에서도 특히 건설업의 외국노동자 불법노동은 산업의 위기를 초래할 정도로 광범위하게 퍼져있다.

5) 노동시장의 지역간 편차 증대

독일 노동시장은 지역에 따라 그 구조와 발전양상이 현저히 다르다. 지역간의 차이는 동독과 서독간의 차이, 독일 북부와 남부간의 차이로 구분할 수 있으나 더 구체적으로는 주(州)단위, 소지역 단위로도 큰 차이를 보인다. 특히

14) 독일이 청부계약을 맺고 있는 나라는 폴란드, 루마니아, 불가리아, 헝가리를 포함한 13개 동유럽 국가들 및 터키이다.

동·서독간의 지역편차는 통일된 지 10년 이상이 지난 지금도 극복되지 않고 있으며 편차가 오히려 늘어났다. 단적인 예로 실업률을 비교할 때, 1991년도에 서독과 동독의 각각 5.7%, 11.1%였던 것이 2001년 5월을 기준으로 할 때 서독은 7.1%, 동독은 17.0%로 편차가 늘었다. 동독 지역의 실업률이 가장 높은 주(州)의 경우에는 실업률이 20% 이상에 이르렀다. 독일 북부와 남부간의 차이는 중심산업과 산업구조의 변화과정이 다르기 때문인데, 남부는 정보기술산업이 발전하여 그 분야의 전문인력 부족 문제에 직면해 있는가 하면, 제조업부분이 발달한 북부지역 중에서도 특히 이전에 광산업이 크게 발달했던 지역은 광산업이 사양산업에 들어서면서 높은 실업률을 보이고 있다. 노동시장의 지역간 편차가 계속 증대함에 따라 지역 차원에서 각각의 조건에 맞도록 독자적인 노동시장정책을 추진할 필요성이 계속 제기되어 왔다. 결국 1997년도에 고용보험제도가 개혁되면서 '노동시장정책의 지방분산화'를 추진토록 이를 제도화하게 되었다.¹⁵⁾

<표 II-15> 각 주별 실업률 비교(1999년 9월 기준)

(단위: %)

주		실업률
서 독	바이에른	5.8
	바덴-뷔르템베르크	6.2
	라인란트-팔츠	7.7
	헝센	7.9
	쉬레스비히-홀스타인	8.7
	노르트라인-베스트팔렌	9.8
	니더작센	9.8
	함부르크	9.8
	자르란트	10.4
	브레멘	13.9
	베를린	15.8
동 독	튀링겐	15.1
	작센	16.8
	브란덴부르크	17.1
	메클렌부르크-포어포메른	17.3
	작센-안할트	19.9

자료 : 연방노동청, 1999년 9월 노동시장에 관한 정기보도자료.

15) 이 글의 제 I 장 제 2 항 가. 참조.

다. 노동시장 정책변화

'90년대 독일 노동시장정책의 목표는 무엇보다도 실업대책에 있었다. 대량실업은 고용보험기금의 재정적자, 다른 사회보장보험의 수입과 근로소득세 수입의 감소를 초래하였다. 대량실업으로 인한 사회적 문제는 더 심각하였다. 실업에 처한 개개인은 심리적 불안, 사회적 소외, 경제적 어려움을 겪으면서 삶과 사회에 대한 불만을 다양한 형태로 표출하였다.¹⁶⁾ 실업자가 겪는 문제들은 그 가족, 특히 자녀들의 정서(두려움, 불안, 집중력 약화 등)에 직접 영향을 미칠 뿐만 아니라, 사회 전반에 걸쳐 불안감을 조성하였다. 사회안정과 사회적 재생산을 확보하고 재정난을 해소하며 정치에 대한 불만을 완화하기 위해서는 실업대처가 국가적·정치적으로 긴급히 해결해야 할 중심과제일 수밖에 없었다.

독일의 노동시장정책은 원칙적으로 연방정부가 책임지고 수행해야 할 국가적 과제로서 연방 차원에서 노동시장정책과 관련된 입법행위를 통해 법적·재정적 원칙을 마련할 뿐 아니라 노동시장정책을 수행하는데 궁극적인 책임을 진다.¹⁷⁾ '90년대 연방 차원의 노동시장정책 변화는 기본적으로 기민당(콜 수상)이 자유당과 연합정부를 구성하여 정권을 잡고 있을 때인 1998년 가을까지와 사민당(슈리더 수상)이 녹색당과 연합정부를 이루고 있는 1998년 하반기부터를 구분해 볼 수 있다. 콜 정부가 대량실업 대처방안으로서 노동시장 유연화, 탈규제화, 민간인의 취업알선 허용 등을 통해 시장의 자율성을 확대하고 노동시장에 대한 국가적 간섭과 통제를 줄여 나가려고 하였다. 이에 비해 사민당 정권은 노동시장에 일정한 규제를 가하여 사회안정을 기본적으로 보장하면서 적극적 노동시장정책을 확대·강화하여 대량실업에 대처하는 것을 목표로 하여 왔다. 콜 정부의 노동시장 유연화와 탈규제화 정책으로는 예를 들어, 1995~96년도의 해고보호법 완화¹⁸⁾, 병가시 임금지급 수준 하향조정¹⁹⁾, 건설업의 법적 악천후수

16) 예를 들어, 술이나 마약중독, 범죄행위, 구타, 외국인에 대한 테러행위 등. 특히 동독 지역에서 소위 '신나치주의자'들이 세를 형성하여 외국인 추방을 주장하고 외국인에 대한 테러행위를 일삼는 것은 그곳의 실업률이 20%를 넘는다는 것과 관련이 있다는 주장이 많다.

17) 노동시장정책상의 사업을 수행하는 기관은 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)이지만 이를 궁극적으로 책임지는 것은 연방정부이다.

당제 폐지²⁰⁾ 등을 들 수 있다. 앞에 소개한 <표 II-2>와 <표 II-7>을 보면 알 수 있듯이 이러한 정책이 오히려 실업을 더욱 증가시켰는데, 특히 건설업의 경우에는 악천후수당제도가 폐지된 해의 겨울철 실업자수가 그 전해의 두배로 증가²¹⁾하였다. 1998년 가을에 정권이 바뀌면서 노동법상의 보호와 노동시장에 대한 규제가 다시 강화되었다. 이전 정권이 병가시 임금지급 수준을 하향조정했던 것, 해고보호법을 완화한 것을 원상복구한 것, 건설업에 ‘동절기 휴업수당제도’를 새로 도입한 것을 비롯하여 과소노동 종사자에 대한 사회보장보험(고용보험은 제외) 가입의무, 불법노동에 대한 통제강화, 특정 실업집단별 노동시장 정책 확대 등을 통해 대량실업에 대처하는 것도 '90년대 말 노동시장정책의 변화이다.

정권교체나 연방정부 차원의 노동시장정책과는 별도로 주(州)와 지역 차원의 노동시장정책에도 많은 변화가 있었다. 노동시장정책을 수행하는 기관이 근본적으로 연방 차원에서는 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)이고 각 지방과 지역 차원에서는 연방노동청의 일선기관들(Arbeitsämter)이라는 점은 변화가 없었다. 이와는 별도로 '90년대 들어서는 주(州)정부와 지방자치단체들도 대량실업에 적극적으로 대처하기 위하여 지방과 지역 차원에서 독자적인 노동시장정책을 확대하여 왔다. 주(州)마다 중심산업과 경제적 특성, 노동시장의 동향을 고려한 노동시장정책상의 특별프로그램을 실시하였으며, 지방자치단체들도 지역의 실업문제를 해결하기 위해 노동시장 정책사업을 수행해 왔다. 유

18) 이전에는 5인 이상의 사업장에 적용되었던 해고보호법을 10인 이상의 사업장으로 완화한 것이나, 경영합리화에 의한 해고대상 노동자들의 법적 보호를 축소한 것 등이 그 내용이다.

19) 이전에는 질병시 처음 6주간은 사용자가 임금의 100%를 계속 지급하여야 함을 법으로 정하였었는데 지급수준을 낮추어서 임금의 80%를 지급할 수 있음을 정하였다.

20) 1958년도에 제정되었던 건설업의 ‘악천후수당법(Schlechtwettergeld-Gesetz)’은 건설업의 고용안정과 겨울철의 수입보장을 목적으로 하였다. 이 법에 따르면 매년 11월 1일부터 다음해 3월 31일까지 기상조건으로 인해 작업을 못한 첫 시간부터 고용보험기금에서 건설 현장노동자에게 실업급여 수준의 악천후수당을 지급토록 되어 있으며, 이 기간에는 해고가 금지되었다.

21) 법적 악천후수당이 효력을 갖고 있던 1995년 12월에 건설업 실업자수가 198,509명이던 것이 악천후수당제도가 폐지된 첫 해인 1996~1997년 겨울에는 400,901명으로 증가하였다(장은숙, “독일의 건설노동조합이 당면한 문제와 대응 전망”, Friedrich-Ebert-Stiftung 1999, 11쪽과 14쪽 참조).

럽 차원에서의 노동시장 정책 또한 점차 증가하는 추세로 영향력을 행사하고 있으며 '유럽사회기금(Europäische Sozialfonds)'은 소속 국가들의 특별 노동시장 정책사업에 일정한 재정을 부담하여 왔다.

'90년대 독일의 노동시장 정책변화를 상세히 살펴보기 위해서는 노동시장 정책에 직·간접적으로 영향력을 행사하는 주체로서의 노동조합과 사용자단체의 정책과 단체협약 전략도 소개되어야 할 것이다. 왜냐하면 이들의 대표들이 연방노동청의 운영에 직접 참가하는 것뿐만 아니라, 노·사간에 근로조건, 노동시간, 임금 등에 관한 협약을 맺음으로써 노동시장 전반에 걸친 노동력 수요와 공급의 중심척도를 정하기 때문이다. 하지만 이 글은 고용보험제도의 변화와 내용을 소개할 목적으로 노동시장 정책변화를 다루고 있기 때문에 노·사 각각의 정책이나 단체협약전략에 관한 소개는 생략한다.

앞부분에 연방정부 차원에서 정권이 바뀌면서 실업대책으로서의 노동시장 정책변화를 간단히 소개했는데 '90년대 전반에 걸친 일반적인 노동시장 정책변화를 소개할 필요가 있다. 추가적으로 이 항의 마지막 부분에 '실업 원인과 대처에 관한 논의'를 참고로 소개하는데 그 배경이나 논점이 우리나라와 비슷하기 때문에 도움이 될 것이라고 본다.

1) 제2차 노동시장제의 도입

1993년도부터 '2차 노동시장(der zweite Arbeitsmarkt)'이란 개념이 새롭게 등장하였다. 제2차 노동시장은 노동시장정책의 일환으로 도입되었다. 정상적 노동시장 또는 제1차 노동시장에서는 단체협약임금을 기준으로 하고 노동법과 사회법이 적용된다. 이러한 단체협약이나 법적 규정이 노동창출사업이나 구조적응사업과 같은 고용보험제도와 노동시장정책상의 사업에 참가하는 실업자에게는 다른 형태로 적용되기 때문에 제2차 노동시장이란 용어가 등장한 것이다. 제2차 노동시장에 참가하는 노동자(실업자)들에게는 소위 '공법상의 근로계약'이 적용되어 임금이 있어서는 단체협약임금보다 적고, 노동권과 단체협약권을 갖지 않는다. 제2차 노동시장제를 도입한 배경은 무엇보다도 대량실업에 직면해서 민간기업체들이 투자하지 않는 분야에 국가가 스스로 일자리를 창출

하는데 있다. 또한 장기실업자 또는 취업이 어려운 자들에게 노동할 수 있는 기회를 제공하는 것뿐만 아니라 임금대체급여 대신에 노동력의 대가로 임금을 지급함으로써 국가적 차원에서 생산적인 투자를 한다는 데에도 의미가 있다.²²⁾ 재정적 측면에 있어서도 실업자 1인에게 들어가는 비용이 연평균 2만 5천마르크 가량인데 이들이 제2차 노동시장에 참여할 경우에는 그보다 약간 더 많은 금액이 지출되는 정도이므로 추가적 부담이 적다. 여기에 덧붙여 노동시장의 경감효과까지 고려한다면 제2차 노동시장제의 도입은 효과적인 노동시장 정책이라고 할 수 있다.

2) 민간인의 취업알선 허용

1994년 전만 하더라도 취업알선은 법적으로 연방노동청만이 독점으로 행할 수 있었는데 지속적으로 증가하는 실업문제를 해결하기 위한 방안으로 1994년 3월 11일자로 전산업에 걸쳐 민간인의 취업알선행위를 법적으로 허용하였다. 민간 취업알선업체는 지방노동청(Landesarbeitsamt)의 허가를 받아야지만 취업알선을 할 수 있는데, 이 허가는 우선 3년으로 제한되고 3년이 지난 후에는 무기한 연장될 수 있다. 민간 취업알선업체는 연방노동청에 주기적으로 자기 활동의 종류와 범위를 보고해야 한다. 민간업체에 의해 취업알선이 이루어지는 경우에는 사용자만이 취업알선업체에게 비용을 지불한다.

민간인의 취업알선을 허용함으로써 고용을 증가할 수 있다는 기대와는 달리 민간업체를 통해 취업알선이 이루어진 경우는 - 매년 증가하는 추세이긴 하지만 - 비교적 적다. 2000년도만 하더라도 전체 지역노동사무소가 중개한 일자리수가 3,500,000건에 달하였지만, 민간 알선업체들이 중개한 수는 그의 3.7%에 불과한 130,000건이었다.

연방노동청은 민간 취업알선업체들을 경쟁자로 보기보다는 협력적 관계로 보고 있는데 그 이유는 연방노동청에서의 알선행위가 무료일 뿐만 아니라 알선건수가 민간업체가 하는 건수와는 비교도 안될 정도로 많다는 사실과 직접적인 관련이 있다. 연방노동청은 민간알선업체의 도움으로 취업알선이 어려

22) 이 글의 제IV장 제5항 나.와 다. 참조.

<표 II-16> 1994년 이후로 민간 취업알선업체가 알선한 일자리건수

	1994년 하반기	1995	1996	1997	1998	1999	2000
알선건수	2,996	20,689	35,800	47,422	68,441	99,919	130,000

자료: 연방 민간취업알선업 단체(Bundesverband Personalvermittlung e.V.).

은 실업부조 수령자들의 취업을 촉진하기 위하여 실업부조 수령자의 취업알선에 성공하는 경우에 실업자 1인당 4,000마르크를 민간알선업체에게 지급한다. 이를 통해 결과적으로는 연방노동청의 부담이 경감되는 효과를 가져오기 때문이다.

3) 비정규 근로관계에 대한 보호 확대 및 강화

앞서 소개하였듯이 다양한 형태의 비정규 근로관계가 늘어나고 있고 앞으로 더 늘어날 추세이다. 독일에서는 비정규 근로관계를 한편으로는 통제하면서 다른 한편으로는 이를 인정하여 보호망을 갖추는 정책을 펴고 있다고 볼 수 있다. 통제한다는 의미는 계약직·임시직 등의 유기한 근로관계와 파견노동에 여전히 제한을 가한다는 것과 가짜 자영업을 불법노동으로 간주하여 노동보호를 확대하고 있다는 것이다. 가짜 자영업을 통제하는 것은 불법노동을 근절하려는 것일 뿐 아니라 노동자에 대한 사회적 보호를 강화하는 것이기도 하다. 가짜 자영업에 대처하기 위해 지난 몇 년간 가짜 자영업에 대한 정확한 개념과 그 기준에 관한 논의가 몇 년 전부터 있어 왔으며 1999년 12월 19일자로 「자영업촉진에 관한 법」을 통해 가짜 자영업의 기준을 정하게 되었다. 그에 따르면 다음의 5가지 조건 중 3가지에 해당되면 가짜 자영업자로 인정되어 '불법노동'인 것이다.

- 월 630마르크 이상의 임금을 받는 노동자를 한 명도 고용하고 있지 않은 경우
- 근본적이고 지속적으로 한 위탁자의 주문에 의해서만 작업을 수행하는 경우

- 위탁자가 주문하는 작업이 그가 고용한 노동자도 할 수 있거나, 또는 하고 있는 경우
- 사업자로서의 전형적인 특성을 갖추지 않은 경우(예를 들어, 기업선전, 모집광고, 사업자 특유의 위험부담 등)
- 위탁자로부터 주문받아 수행하는 작업이 이전에 그 위탁자에게 고용되어 있었을 때 수행했던 작업과 유사한 경우

특별한 비정규 근로관계를 인정하고 보호망을 갖추어 왔다는 것은 특히 과소노동에 종사하는 노동자에게 사회보장보험을 적용한 것을 그 대표적인 예로 들 수 있다. 과소노동에 종사하는 노동자들은 1999년 4월 1일부터 「630마르크 법(das 630-Mark-Gesetz)」에 의해 연금보험과 의료보험 가입의무를 갖는데 보험료는 사용자가 전액 부담한다. 과소노동의 노동자는 고용보험 가입대상이 아니지만, 월 630마르크 이하의 임금을 받는 일자리를 두 개 이상 갖고 있는 경우에는 임금이 합산되어 사회보장보험료와 근로소득세가 공제되는데 이 경우에는 고용보험에도 가입된다.

4) 불법노동 대처 강화²³⁾

'90년대 이전만 하더라도 불법노동은 독일에서 크게 문제가 되지 않았고 불법노동이란 것이 국내인이 고용보험으로부터의 부정수급 또는 비밀노동(Schwarzarbeit)을 하는 것 정도였다. 하지만 '90년대에 외국인 불법노동이 독일의 기존 사회질서와 사회안정제도를 위협할 정도로 급속도로 확대되면서 이에 대한 통제와 감시가 강화되었다. 외국인 불법노동에 심각하게 직면한 산업이 건설업인데, 독일건설-농업-환경노조(IG-BAU)에 따르면 현재 300,000명 가량의 외국인 노동자가 불법으로 건설현장에서 일하고 있다고 한다. 불법노동을 통제하기 위해 1996년도에 건설업 사용자단체와 건설노동조합, 연방정부가 건설업에만 적용되는 「국경을 넘어서 노동할 때의 근로조건에 관한 법((외국)노동자파견법, Arbeitnehmer-Entsendegesetz)」을 마련하기에 이르렀다. 이

23) 더 자세한 내용은 이 글의 제IV장 '불법노동 및 부정수급 통제' 참조.

법의 핵심내용은 독일의 모든 건설현장에 최저임금제를 적용하고 외국에서 파견된 건설노동자에게도 연차휴가를 보장하는 것이다. 독일 건설현장에서 일하는 모든 노동자는 국적을 초월하여 최소임금(서독 지역 : 18.87마르크, 동독 지역 : 16.60마르크) 이상을 받아야 하며, 외국노동자를 고용한 사용자는 이들을 건설업 사회복지기금에 신고하여 이들에 대한 휴가보상기금을 납부하여 외국인 노동자들도 휴가보상 혜택을 받도록 한 것이다. 이를 어기는 사업장이나 일반건설업체의 사용자는 상당액의 벌금(백만마르크까지)을 내야 한다.²⁴⁾

5) 적극적 노동시장정책의 양적·질적 확대²⁵⁾

'90년대 후반에 들어서면서 노동시장정책상의 가장 두드러진 변화는 적극적 노동시장정책의 양적·질적 확대이다. 자유시장경제의 경쟁원칙을 기본으로 하되 이에 따른 문제점을 해결하기 위한 방법의 일환으로서 노동시장정책이 중요함을 강조하고 있다. 실업자의 직업수행능력 향상, 취업보조, 경제활동에 참가할 수 있는 기회제공, 고용안정과 확대, 실업예방, 구조조정지원 등은 시장의 자율성으로는 수행될 수 없기 때문이다. 또한 산업구조의 변화로 3차산업이 급속히 발달하고 1차, 2차산업 종사업체와 종사자수가 줄어들어 따라 이들 산업의 실업자가 늘어나기 때문에 이들 종사자에 대한 향상교육이나 전직교육의 필요성은 실업대책 차원에서만 보더라도 절실할 수밖에 없다. 직업수행능력 향상조치를 비롯하여 실업자들 개개인의 조건에 따른 다양한 노동시장 정책이 국가적 차원에서 수행되지 않는다면 이들의 취업기회나 가능성이 점차 없어져서 결국은 사회적 낙오자로 전락할 위험이 크다. 다음에서 소개되듯이 적극적 노동시장정책의 확대·강화를 목표로 이를 제도적으로 촉진하기 위해 90년대 말부터 고용보험제도 관련법의 개정이 있어 왔다.

24) 건설업의 불법노동과 임금덤핑, 이로인해 건설업체들이 받는 피해와 고용불안을 해결하기 위해 Schröder 정부는 「(건설공사)발주에 관한 법」의 제정을 추진한다고 최근(2001년 10월 1일)에 발표하였다. 이 법은 “공공기관(연방정부, 주정부, 지방자치단체 등)이 발주하는 공사는 반드시 단체협약임금과 단체협약 기준을 준수하는 건설업체(하청업체도 포함)에만 발주할 것을 의무로 한다”는 것을 내용으로 한다.

25) 이와 관련된 구체적인 내용과 자세한 내용은 이 글의 제Ⅱ장 제2항과 제Ⅳ장에서 소개하였다.

6) 주(州)정부와 지방자치단체의 노동시장 정책확대²⁶⁾

가) 주(州)정부 차원의 노동시장정책

1990년도에 들어서 각 주(州)마다 실업에 적극적으로 대처하기 위한 특별 노동시장 정책사업을 실시하고 있다. 일반적으로 주(州)정부의 노동시장정책은 지역정책(Regionalpolitik), 구조정책(Strukturpolitik)과 깊은 관계를 갖고 있다. 그렇기 때문에 주(州)별로 노동시장 정책사업의 내용이 다른데, 이들의 공통적인 핵심사업의 내용을 보면,

- 지역의 산업적 구조변화에 대한 지원
- 특정 실업집단 대상의 직업수행능력 향상조치
- 재취업을 위한 보조(예를 들어, 육아기간이 지난 후 취업하려는 주부대상)
- 특별 실업대책 프로그램(노동창출사업, '사회부조대신 노동을(Arbeit anstatt Sozialhilfe)' 등)
- 노동시장정책상의 상담·정보구조의 확충 등이다.

노동시장 정책사업에 들인 지출액의 규모는 각 주(州)별로 상당한 차이를 보이는데, 예를 들어 90년대 중반에 주(州) 전체의 평균치는 실업자 1인당 연평균 879마르크에 달하였지만, 동독 지역에 속한 주(州)의 평균치는 1,451마르크인 반면, 서독 지역에 속한 주의 연평균은 526마르크였다. 서독 지역의 주만을 비교하면 바덴-뷔르템베르크주가 실업자 1인당 연평균 233마르크를 지급한 것에 비해 자르란트는 879마르크를 지급한 것으로 발표되었다.²⁷⁾

나) 지방자치단체의 노동시장정책

지방자치단체들의 노동시장 정책사업은 주(州)차원보다 더 집중적이고 확대되어 있다. 지방자치단체가 노동시장정책을 강화하고 있는 이유는 크게 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째는 대량실업으로 인해 지방자치단체에서 부담하는

26) 주(州)정부와 지방자치단체가 실시하는 노동시장 정책사업은 연방노동청의 예산이나 지출과는 상관없이 전적으로 주(州)정부와 지방자치단체의 일반회계에서 그 비용을 지출한다.

27) Bäcker, S. 376~377.

<표 II-17> 실업자 1인당 지방자치단체의 재정부담(연간)

(단위: 마르크)

	1996		1998	
	서독	동독	서독	동독
실업자 1인당 사회부조 지급액	2,175	765	2,474	905
실업자 1인당 근로소득세 수입감소분	1,189	910	1,258	1,005
실업자 1인당 지방자치단체의 재정부담	3,364	1,675	3,732	1,910

자료: DGB, BA Informationen für die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt Nr 01/1999, 2000년 2월.

‘사회부조(Sozialhilfe)’ 지출규모가 커지면서 자체 재정난을 겪게 되었다는 것이다. 실업자 중에 많은 수가 사회부조로 생활을 하는데 그 이유는 임금대체급 여를 받지 못하는 실업자(특히 장기실업자)가 많기 때문이다. 또한 임금대체급 여 수령자 중에서도 많은 사람이 실업급여나 실업부조액이 생활비로는 부족하므로 사회부조로 충당되어야 하기 때문이다. 이는 사회부조가 생활비를 기준으로 정해지는데 비해 실업급여와 실업부조의 급부는 생활비를 기준으로 정해지는 것이 아니라 과거의 근로소득을 기초로 한 순수소득을 기준으로 하기 때문이다. 1997년만 하더라도 실업자로 신고된 사람들 중에 고용보험의 혜택을 못받은 사람이 전체 실업자의 58.4%에 달하였고, 실업급여와 실업부조를 받고 있던 사람들 중에 41.6%는 사회부조로 생활비를 보충받았다. 둘째는 사회부조를 받아 생활했던 실업자가 사회보장보험에 가입의무가 있는 일자리를 갖게 되면 다시 실업이 되었을 때 실업급여나 실업부조를 받을 자격을 갖게 되어 당장 지방자치단체로부터 사회부조를 받지 않는다는 것이다. 셋째는 실업에 대한 지방자치단체의 재정부담 증가뿐만 아니라, 고실업이 지역의 사회적 안정을 위협하는 요소로 인식된데에 있다.

이상의 이유 때문에 지방자치단체들은 실업을 단순히 재정적으로 지원한다는 소극적 역할에서 벗어나 독자적인 정치영역을 발전시켜 실업상태인 사회부조수령자들의 취업지원을 강화하려 하였다. 지방자치단체의 적극적 노동시장정책은 다양한 방향으로 확대되어 있는데, 물론 지방자치단체와 그 단체가 소속된 주에 따라 차이가 있지만, 상담, 직업에 관한 오리엔테이션, 임금보조, 취업알선,

‘공익을 위한 실업자 파견’, 노동기회 제공 등을 들 수 있다. 지방자치단체들이 이러한 조치를 취할 수 있는 법적 근거는 「연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)」으로서 이 법에 명시된 ‘노동에 대한 보조(Hilfe zur Arbeit)’의 범위 내에 있으며 지방자치단체가 노동시장정책상 수행하는 각종 사업은 지방노동단체의 자체 예산에서 재원을 충당한다.

(1) 상담, 직업에 관한 오리엔테이션

「연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)」에 따라 지방자치단체는 상담을 요청하고 일을 할 능력이 있는 사회부조 수령자들을 대상으로 직업생활을 (다시) 할 수 있는 가능성을 상담할 의무를 갖는다. 상담을 통해 상담을 요청한 자가 개인적인 문제를 갖고 있어서 (예를 들어, 빛이 많다거나, (술이나 약물)중독에 걸려있다든지, 가족 내의 갈등이 있다든지) 심리적 치료를 받아야 될 필요가 있는지도 판단하여 적절한 도움을 주게 된다.

또한 상담을 통해 직업에 관한 오리엔테이션을 할 수 있다.

(2) 임금보조

사회부조를 받고 있는 실업자를 채용하는 민간업체의 사용자는 지방자치단체로부터 6개월에서 24개월까지 임금보조금을 받을 수 있다. 임금보조금액은 지방자치단체에 따라 다르지만 일자리 하나당 800~1,600마르크에 달한다. 사회부조를 받던 자가 저임금의 일자리에 취업하는 경우에는 개인적으로 12개월간 생활보조금을 추가로 받을 수 있다.

(3) 취업알선

1994년 이후에 연방노동청이 독점하고 있던 취업알선이 민간에게 허용되면서 많은 지방자치단체들이 사회부조를 받고 있는 실업자들을 대상으로 취업알선을 하고 있다. 특히 취업알선에 여러 차례 실패했고 지역노동사무소에서 더 이상 신경 쓸 수 없는 자들의 재취업을 위해 노력하고 있다. 지방자치단체가 직접 취업알선을 하기도 하지만 민간전문알선업자에게 위탁하기도 한다. 민간알선업자가 사회부조 수령자의 취업알선에 성공하였을 때에는 지방자치단체

로부터 일정액을 지급받는다.

전체 노동시장 차원에서 볼 때 지방자치단체에서 주관하는 취업알선과 지역 노동사무소의 취업알선을 비교할 때 어느 것이 더 효과적인가를 판단하기는 어렵다. 왜냐하면 실업자수에 비해서 지역노동사무소의 취업알선 담당자수가 사회부조 수령자에 대한 취업알선을 담당하는 지방자치단체의 담당자수보다 비교적 적을 뿐 아니라, 상당히 집중적으로 알선노력을 했어도 이를 통해 새로운 일자리가 생길 수 있는 것은 아니다. 특히 사회부조 수령자가 정상적인 일자리에 취업했다 하더라도 그 지방자치단체의 실업이 전체적으로 줄어드는 것이 아니라 단지 실업구조가 변하고 취업알선이 어려운 자들에게 취업기회 가능성이 있다는 의미이다.

(4) 공익을 위한 실업자 파견과 노동기회 제공

지방자치단체의 간접적인 취업알선 형태로서 '공익을 위한 실업자 파견 (Gemeinnütziuge Arbeitnehmerüberlassung)'을 들 수 있다. 이는 노동자 파견의 한 형태인데 장기실업자가 한 사업장에 파견되어 일을 함으로써 "장기실업자는 직업수행능력이 부족하고 일할 자세가 되어 있지 않다"는 사용자의 선입견이 극복될 수 있다고 보고 있다. 또한 사용자 입장에서는 파견된 실업자를 언제라도 돌려보낼 수 있기 때문에 부담도 없다는 것이 장점이다. 이러한 의미에서 '공익을 위한 실업자 파견'이라고 부른다.

지방자치단체들이 사회부조 수령자들에게 노동할 기회를 제공하는 가장 중요하고 오래된 조치인 '노동기회의 창출'은 네 가지 형태(또는 단계)로 나눌 수 있다.

1단계 : 정규 근로계약을 맺어서 일할 수 있는 기회 창출

2단계 : 정규 근로계약을 기초로 공공의 이익에 관련되면서 추가적인 노동제공 : 이는 주로 임시적 근로관계인데 단체협약상의 임금이나 지역에서 통상적으로 지급되는 임금을 지급받게 되며 사회보장보험 가입의무를 갖는다. 이 근로관계는 사회법전 제3권의 '노동창출사업'과 유사하며 재원은 지방자치단체의 예산과 주정부에서 '사회부조 대신에

노동(Arbeit statt Sozialhilfe)'이라는 특별실업대책사업비에서 추가 지원을 한다.

3단계 : 공법상의 근로계약에 따른 공공의 이익에 관련되면서 추가적인 노동(예를 들어 낙엽쓸기, 제설작업 등 단순노동) : 이에 참가하는 사람은 사회부조를 그대로 받으면서 노동한 것에 대한 보상금이 약간 더 지급된다. 하지만 노동권·사회권·단체협약권은 적용되지 않는다.

4단계 : 공법상의 근로관계로 노동기회 제공 : 이 단계는 교육적으로 이루어지는 노동조치로서 사회부조 수령자가 노동에 다시 익숙하도록 하거나 노동할 자세를 시험하는 것을 목적으로 한다. 노동에 대한 보상금으로 사회부조 외의 추가금을 지급한다.

<참고 1> 실업 원인과 대처에 관한 논의

독일에서는 80년대부터 점차 심각히 정치적으로나 사회적으로 대두되었다가 통일 이후 급격히 증가한 대량실업에 대처하기 위한 여러 가지 방안이 논의되었다. 정치권, 학계, 경제계 등의 보수세력은 노동법을 비롯한 각종 사회보호법으로 인해 실업자가 늘어났음을 전제하여 노동시장의 탈규제화, 유연화 정책의 필요성을 강조하고 나섰다. 특히 특정 실업집단의 실업대처 방안으로 '고용을 가로막는 사회정치(Beschäftigungshemmende Sozialpolitik)'를 폐지할 것을 주장하였다. 예를 들어 청소년 실업문제는 '청소년 노동보호법'의 결과이며, 여성 실업은 여성노동보호법, 모성보호법, 육아휴직인정 등으로 인한 것이며, 장애인 실업은 '장애인보호법'과 관련이 깊고, 고령실업자의 장기실업문제는 단체협약이나 법적 해고보호규정 등으로 인한 것이라는 주장이었다. 그렇기 때문에 특정 집단의 실업문제를 해결하기 위해서는 이러한 보호법을 폐지하여 문제집단 개개인들이 경쟁력을 스스로 강화할 수 있도록 하여야 한다는 것이었다.

이를 반대하는 입장은 기업체들이 같은 비용이라면 객관적으로 생산성이 더 높은 노동자를 채용하기 때문에 특정 집단에 속하는 노동자들의 취업기회는 현저히 낮다는 것을 전제로 한다. 따라서 노동성과가 적은 집단에 대한 보호법

이 없다면 이들의 실업이 줄어들기는 커녕 오히려 더욱 증가할 수밖에 없다는 것이다. 덧붙여서 사회보호법의 완화나 폐지가 특정 집단의 실업문제를 해결하는 방안이 될 수 없음을 다음을 근거로 반박하였다.

- 청소년보호법은 만 18세 미만을 대상으로 한다. 청소년 실업문제의 심각성은 청소년층에서도 실업률이 높은 만 20세 이상 청소년들의 실업에 있다.
- 여성의 고용위기는 무엇보다도 모성보호와 육아휴가가 지난 후, 즉 육아기간이 지난 후에 재취업과정에서 드러난다.
- 고령노동자 구직에 있어서의 특별한 어려움은 이들에 대한 해고보호 때문이 아니라 이들을 고용할 수 있는 기간이 상대적으로 짧아서(얼마 후에는 연금생활에 들어가기 때문에) 사업장에서 이들에게 '인간자본(Humankapital)투자'(채용과 적응과정에 드는 비용)를 꺼려한다. 게다가 이들의 대부분은 채용되더라도 해고보호법에 적용을 받을 수 있는 사업장 종사기간을 채우지 못한다.

실업의 원인이 특정 집단에 대한 각종 사회보호법, 즉 '고용을 가로막는 사회정치'에 있다는 주장보다 그나마 설득력 있던 주장이 '실업급여나 실업부조, 사회부조 등의 급부가 높기 때문에'라는 것이었다. 이 주장은 '국가가 사회보장제도를 강화함으로써 스스로 실업을 유발(Sozialstaatsinduzierte Arbeitslosigkeit)' 하였음을 전제로 하였고 실업급여나 실업부조의 수준과 지급기간을 줄이고 요건을 강화함으로써 실업자들이 생계를 위해서 적극적으로 일자리를 찾도록 해야한다는 것이었다. 이러한 시각은 실업이 실업자 스스로에게 원인이 있는데 임금대체급여를 지급함으로써 '일하기를 싫어하는 게으름뱅이'의 장기실업을 유도하고 있다는 것이다. 하지만 경험적 조사를 분석한 결과는 실업요인이 '노동하려는 의지부족', '직장생활 기피' 또는 '실업급여나 실업부조의 남용' 때문이 아니라는 것을 증명하고 있다. 그 분석결과를 소개하면 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 고용보험의 혜택(실업급여나 실업부조)을 남용할 수 있는 경우는 노동력

수급에 있어 수요가 공급을 초과하여 일자리가 남아돌 때나 가능한 일이다. 하지만 대량실업상태에서는 일자리를 구하는 것 자체가 어렵기 때문에 실업급여나 실업부조를 받기 위해 일부러 취업을 기피하는 것이 아니다. 이는 지역노동사무소가 제공한 '적절한 일자리'를 거부함으로써 인해 실업급여나 실업부조 지급정지를 당한 건수가 실업자수에 비해 비교도 안 될 정도로 지극히 적다(예를 들어, 1998년에 3,491,000명의 실업급여·실업부조 수령자 중에 60,000명 이하)는 사실로도 증명된다.

- 등록된 전체 실업자의 2/3가 채 안되는 실업자만이 실업급여나 실업부조를 받고 있다.²⁸⁾ 이는 등록된 실업자 중에서 만도 1/3은 임금대체급여를 받지 못한다는 것이며 최소한 이들이 구직에 얼마나 진지한지를 대변한다.
- 실업급여 수준이 근로소득에 비해 실제로는 거의 절반정도²⁹⁾밖에 안되고 실업부조는 이보다 더 낮기 때문에 실업자들이 정상적인 수입을 갖기 위해서라도 구직하려 한다.
- 그나마 일자리를 구하는데 적극적이지 않은 실업집단이 고령실업자들인데 이들에게는 구직가능성이 객관적으로 희박하기 때문이다.
- 실업자들을 대상으로 조사한 바에 의하면 이들이 일자리를 구하느라고 상당히 노력하고 있음이 드러난다. 실업자들은 실업기간에 소득의 높고 낮음과는 상관없이 실업으로 인한 개인·가족·사회생활의 문제, 직업적 경력문제 등이 심각하다고 느끼고 있으며 취업을 통해 이러한 문제를 극복하려고 절실히 노력한다.

실업기간에 임금대체급여 수준이 높기 때문에 장기실업이 유도된다는 주장이 설득력이 있으려면 임금대체급여 수준을 지금보다 더 높이고 지급요건을 완화한 후에 실업발전 상황을 검토하여야 한다는 논의도 있었다. 왜냐하면 임

28) 1998년도의 경우에 등록된 실업자의 연평균치가 4,979,000명 가량이지만 실업상태였던 사람의 수의 6,619,110명에 달하였다. 이 중에 실업급여, 실업부조, 정착수당 등을 받았던 실업자가 총 4,868,362명으로서 전체 실업자의 73.6%에 해당하였다(연방노동청, 『노동시장 2000』).

29) 이 글의 제IV장 '실업급여' 참조.

금대체급여 수준을 낮추고 지급요건을 강화해 왔던 기존의 방식으로는 오히려 실업자가 더 늘었기 때문이다.³⁰⁾

90년대 초반기부터 중반기 이후까지 펼쳐진 연방정부의 노동시장정책, 즉 실업자에 대한 압력, 사회적 혜택의 감소, 노동시장의 유연화·탈규제화 정책 등은 취업해 있는 노동자들의 근로조건 악화에도 크게 기여하였다. 질병시 임금지급 수준을 하향조정하여 건강하지 못한 상태에서도 일을 하도록 강요하였고, 실업자는 늘어나는데 비해 사업장 차원에서의 연장근로시간은 더욱 늘어났으며, 실업을 피하기 위해서는 과도한 노동량도 감수해야 하는 등 노동력에 대한 보호가 소멸해지고 압력이 강화되었다. 이러한 정책에 대한 불만과 실업대처의 실패는 1998년도에 연방정부의 정권교체에 결코 적지 않은 영향을 미쳤으며 실업대처 방안이 다른 방향으로 마련되어야 한다는 필요성을 제기하였다.

2. 고용보험제 관련법의 개혁

고용보험제 관련법으로서 1969년도에 제정되었던 「노동촉진법(Arbeitsförderungsgesetz, AFG)」³¹⁾은 1997년 3월 24일에 연방의회(Bundestag)에서 「노동촉진개혁에 관한 법(Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung)」이 통과되면서 실질적으로 폐지되었다. 개혁된 내용의 대부분은 「노동촉진개혁법(Arbeitsförderungs-Reformgesetz, AFRG)」이라는 이름으로 1997년 4월 1일부터 법적 효

30) 1994년에 고용보험기금 적자와 대량실업 극복책으로 실업급여와 실업부조 급부를 낮추었고 요건도 강화하였다. 그럼에도 불구하고 그 이후에 실업은 더욱 증가하였다.

31) 지금까지 우리나라에서는 'Arbeitsförderungsgesetz'를 통상적으로 「고용(僱傭)촉진법」으로, 'Arbeitsförderung'를 「고용촉진」으로 번역하여 소개하여 왔다. 하지만 그 의미를 고려한다면 'Arbeitsförderungsgesetz'를 「노동촉진법」이라고 번역하는 것이 적절하다고 본다. 그 이유는 'Arbeitsförderung'은 고용되는 것, 고용하는 것뿐만 아니라 실업자에게 노동기회를 제공하는 것, 실업자의 자영업 설립 등도 촉진하고 있기 때문이다. 두번째로는 1985년도에 실업대책의 일환으로 고용을 촉진하기 위해 제정되어 현재도 유효한 「고용촉진법(Beschäftigungsförderungsgesetz)」이 별도로 있다. 이 법에서는 유기환의 근로관계, 부분시간노동에 대한 규정 등을 담고 있다. 고용촉진법의 목적은 비정규 근로관계를 철저히 규제하고 있는 독일에서 비정규 근로관계의 가능성을 법적으로 완화함으로써 말 그대로 사용자에게 '고용을 촉진'하는 데에 있다.

력이 발생하였으며 1998년 1월 1일부터 '사회법전 제3권 - 노동촉진(SGBIII - Arbeitsförderung)'으로 완전히 대체되었다. 이를 통해 독일 고용보험제도의 목적도 바뀌었고 구조도 새롭게 정리되었으며 독일의 사회보장보험을 내용으로 하는 사회법전(Sozialgesetzbuch)³²⁾의 제3권으로 편입되었다.

노동촉진개혁법이 제정되면서 고용보험제도가 근본적으로 변하기는 했지만 사회법전 제3권이 효력을 발생하기 직전에 이미 1997년 12월 16일의 개정(사회법전 제3권 1차 변경)을 통해 많은 조항(103개 조항)의 세부내용이 보충되거나 새로운 내용으로 바뀌었다. 그 이후에도 1999년 7월 21일에 사회법전 제3권의 2차 변경으로 44개 조항, 1999년 12월 22일에 3차 변경으로 15개 조항 등이 내용상 바뀌었을 뿐만 아니라, 2000년에도 7차례의 수정을 거쳐 현재의 고용보험제도를 갖추게 되었다. 노동촉진개혁법(AFRG) 이후에 사회법전이 계속 수정된 배경은 1997년 3월에 Kohl 정부가 제안한 노동촉진개혁법안이 연방의회에서 사민당(SPD)을 비롯한 야당의 반대에도 불구하고 다수를 차지하고 있던 정부여당만의 찬성으로 통과되었다³³⁾는 것과 직접적 관련이 있다.

가. 배경

대량실업과 고용보험 재정적자에 직면해서 '90년대 초부터 한편에서는 연방

32) 독일의 사회법전은 현재까지 총 8권으로 분류되어 있으며 각 권별로 다음에 관한 내용을 담고있다.

사회법전 제1권 : 사회보장에 관한 일반적 부분(Allgemeiner Teil)

사회법전 제3권 : 노동촉진(고용보험제도)(Arbeitsförderung)

사회법전 제4권 : 사회보장보험에 관한 일반적 규정(Gemeinsame Vorschriften über Sozialversicherung)

사회법전 제5권 : 법적 의료보험(Gesetzliche Krankenversicherung)

사회법전 제6권 : 법적 연금보험(Gesetzliche Rentenversicherung)

사회법전 제7권 : 법적 상해보험(Gesetzliche Unfallversicherung)

사회법전 제10권 : 사회행정절차 및 자료비밀보장(Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz)

사회법전 제11권 : 사회 간호보험(Soziale Pflegeversicherung)

33) Kohl 정부의 노동촉진개혁법안이 연방의회에서 제안되기 전에 1996년 9월 27일에 열린 제 702차 연방참의회에서 거부당하였다(Deutscher Bundestag-13. Wahlperiode, Drucksache 13/5676. 1996년 10월 1일).

정부 차원에서 고용보험 혜택을 축소하고 요건을 강화하는 방향으로 이미 노동촉진법(AFG)을 계속 수정하고 있었다. 다른 한편에서는 야당과 노동조합, 사회단체 등에서 실업에 효과적으로 대처할 수 있도록 노동촉진법을 개정해야 한다는 논의가 활발히 진행되었다.³⁴⁾ '90년대 중반에 노동촉진법을 근본적으로 개혁한다는 방향으로 합의가 이루어졌는데 – 개혁안에 대한 입장은 달랐지만 – 노동촉진법을 개혁할 필요성에 대해서 다음과 같이 공통적으로 인식하였다.

- ① 기존의 노동촉진법으로는 더 이상 대량실업에 대처할 수 없다.
- ② 적극적 노동시장정책을 확대·강화하여야 한다.
- ③ 고용보험기금의 적자 해소안이 마련되어야 한다.
- ④ 불법노동, 부정수급에 강력히 대처해야 한다.
- ⑤ 노동시장정책의 지방분산화가 이루어져야 한다.

개혁의 구체적 목적과 내용에 대해서는 연방정부와 사민당, 노동조합, 사회단체들의 입장이 첨예하게 대립하였다. 그렇기 때문에 노동촉진개혁법(AFRG)이 연방의회에서 여당만의 찬성으로 통과되었고, 제정된 후 몇 달 지나지 않아 개정이 이루어졌으며, 사회법전 제3권이 효력을 발휘한지 몇 개월만에 정권이 바뀌어 사민당이 집권하면서 내용이 계속 수정되어 왔다. 최근의 고용보험제도의 법개정을 이해하기 위해서 1997년도에 노동촉진개혁법이 연방의회에서 통과될 당시에 Kohl 정부의 법안에 반대했던 입장의 개혁안을 소개할 필요가 있다. 1992년부터 사민당 국회분과와 노동조합과 학계의 전문가들로 구성된 모임에서는 분산되어 있는 각 단체의 개혁안들을 하나로 묶어서 총괄적으로 정리하는 작업을 해왔다. 이때에 정리된 개혁안, 1997년 노동촉진개혁법(AFRG) 직전에 구체적으로 제안된 개혁안을 단축해서 소개하면 다음과 같다.

- 국가가 적극적 노동시장정책을 주도하고 이를 확대·강화할 의무를 수행해야 한다 : 적극적 노동시장정책상의 제도적 장치와 사업, 촉진(사업참

34) 이미 '90년대 초에 다양한 개혁안들이 학계, 노동조합, 복지단체, 교회, 개별 주정부들, 사민당(SPD), 녹색당(Grünen) 등에서 제시되었다.

- 가)대상 등이 확대되어야 한다. 연방노동청이 수행하는 적극적 노동시장 정책에 드는 비용을 연방정부가 일반회계로부터 점차 확대 지원하여야 한다.
- 특정 실업집단을 겨냥한 실업대책 마련 : 여성, 장애인, 장기실업자, 고령 실업자, 청소년, 자격증을 갖고 있지 않은 실업자의 고실업문제를 해결하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다.
 - 예방적 노동시장정책 확대 : 실업위기에 쉽게 노출되어 있는 집단에 대한 예방적 노동시장정책사업이 강화되어야 한다.
 - 노동시장정책의 지방분산화 : 연방노동청의 노동시장정책 수행이 관료적이며 그 내용이나 예산을 중앙차원에서 결정하므로 지역노동사무소들이 일선에서 당면하는 문제점을 해결할 수 있는 조치를 유연하게 펼 수가 없다. 지역노동사무소들이 노동시장정책을 유연하게 배치할 수 있도록 예산이 배분되어야 한다.
 - 노동시장정책과 구조정책의 결합³⁵⁾ : 노동시장정책이 지역발전정책과 결합되어 지역정책상의 지향점이 노동창출사업과 직업수행능력 향상조치의 내용에 궁극적으로 일치할 수 있어야 한다. 노동시장정책이 직접적으로 노동력을 촉진하는데 비해, 구조정책은 지역과 기업체들을 대상으로 하고 사회간접자본의 구조를 개선하면서 생산물의 수요와 공급간의 불균형을 극복하는데 있기 때문에 구조정책이 고용에 미치는 영향은 중장기적으로 나타나지만 그 영향력은 지대하다. 특히 동독 지역의 경우에는 기존 경제구조가 완전히 바뀌면서 노동시장정책이 구조정책과 무관하게 수행되어서는 안된다. 또한 동독 지역에 대해서는 환경, 사회봉사, 주택건설, 도시계획 등의 분야에 노동시장정책상의 사회간접자본 프로젝트를 촉구하여야 한다.
 - 고용보험재정의 개혁 : 고용보험기금 적자를 해결하기 위해 보험료 납부

35) 특히 서민당에서는 노동시장정책과 구조정책을 결합하지 않고는 지속적인 일자리 창출이 어렵다는 입장이었고, 1997년 3월 연방의회에서 연방정부의 「노동촉진개혁법(AFRG)」의 양자택일 안으로서 「노동 및 구조촉진법(Arbeits- und Strukturförderungsgesetz)」을 제안하였다.

자 범위를 확대하여 공무원과 자영업자들이 최소한 적극적 노동시장정책에 대한 재원조달에 참가토록 한다. 고용보험과 상관없는 사업에 드는 비용(동독 지역의 구조파괴를 극복하기 위한 노동시장정책상의 지출, 이민자 통합을 위한 지출 등)은 연방정부가 세금에서 지출하여야 한다.

이상의 개혁안과 비교해서 Kohl 정부의 노동촉진법 개혁 목적과 내용을 정리하면 다음과 같다.³⁶⁾

첫째, 노동촉진법(AFG)에 명시된 '높은 고용수준을 달성, 유지하며 고용구조를 지속적으로 개선한다'는 노동시장정책상의 목표가 더 이상 실현 불가능하기 때문에 '현재의 실업에 대처하고 실업자수를 줄이는 것'에 구체적인 목표를 둔다.

둘째, 고용보험기금 재정적자를 해소하기 위해서는 실업급여 지급요건을 강화하고, 실업기간과 실업급여 지급기간을 단축하며 '원래의 실업부조(Originäre Arbeitslosenhilfe)³⁷⁾ 제도를 폐지한다. 해고보상금을 실업급여에 고려함으로써 실업자가 원래 받아야 할 실업급여를 줄이고, 실업급여의 지급기간연장에 해당되는 연령을 3년씩 줄이며, 제1차 노동시장과 제2차 노동시장간의 임금격차를 20%로 늘린다.³⁸⁾ 부분실업급여제를 도입하여 부분시간노동을 촉진한다.

셋째, '실업급여의 부정수급(남용)에 적극적으로 대처' 하여야 한다. 이의 구체적 내용으로서 실업자에 대한 적절한 일자리 기준확대, 주기적 신고의무, 적극적 구직활동 의무강화, 훈련조치를 통해서 실업자가 노동할 자세를 갖추었는지 평가하는 것 등을 제안하였다.

넷째, 연방노동청 업무의 효율과 효과를 높이기 위해 일선기관인 지역노동사무소의 책임성을 강화하고 지역적 차원의 노동시장정책을 촉진한다. 이는 지역별로 노동시장의 문제점이 다른 양상으로 나타나고 있고 노동시장 발전편

36) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Wegweiser durch das neue Arbeitsförderungsrecht, Bonn, Januar 1998; Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung(AFRG). 1996.10.01

37) 고용보험료를 납부한 기간이 부족하여 실업급여를 받을 자격은 없으나 지난 12개월간 150일 이상 고용보험료를 납부한 경우에 지급되는 실업부조(이 글의 제IV장 실업부조 참조).

38) 기존의 노동촉진법에서는 그 격차가 10%였다(노동촉진법 제94조).

차가 심하기 때문에 이를 중앙차원에서 취급하는데 한계가 있다.

다섯째, 기존의 노동시장정책상의 사업들을 효과적으로 배치하고 새로운 장치들을 도입함으로써 실업에 적극적으로 대처한다. 훈련참가에 대한 지원, 사업장 신규설립시 채용에 대한 임금보조, 장기노동자 임시채용보조, 지역노동사무소의 자율적 사업촉진, 경영합리화에 따라 예상되는 실업에 대처하는 조치를 촉진하는 것이 이에 속한다.

이상으로서 노동촉진법 개혁의 목적과 내용을 둘러싼 두 입장을 간단히 소개하였다. 노동시장정책의 지방분산화와 적극적 노동시장정책 강화라는 점에서는 두 입장이 큰 차이를 보이지 않지만 그외의 목적과 내용에서는 분명한 차이를 보인다. 1997년 3월에 노동촉진개혁법(AFRG)이 제정된 직후에는 Kohl 정부의 개혁안에 따른 고용보험제도상의 변화가 있었고 1998년 후반기 이후에 사민당이 집권하면서는 전자에 소개된 개혁안을 중심으로 고용보험제도의 내용이 변화하였지만 앞서 소개한 개혁안이 그대로 실현되지는 않았다.

1997년 이전에 노동촉진법에 대한 근본적 개혁이 논의될 때 개혁안에 대한 입장차이와는 별도로 개혁의 규모에 관한 논의도 있었다. 일부에서는 노동촉진법(AFG)을 그대로 두고 내용을 대폭 수정하자는 주장이었고, 다른 한편에서는 노동촉진법을 처음부터 끝까지 완전히 바꿔야 한다는 입장이었다. 결국은 정치적 이유에서 후자의 주장이 관철되었는데, 즉 노동촉진법을 완전히 개혁하여 실업대처에 있어서 국가의 책임보다 '사회적 책임', 즉 노동시장 주체들(사용자, 노동자)의 책임을 강조하고자 한 것이다.³⁹⁾

나. 주요 내용

노동촉진법(AFG)이 사회법전 제3권으로 대체되면서 고용보험제도에 근본적인 변화를 가져오긴 했지만 집권당이 바뀌면서 일련의 개정이 있었다. 개정의 흐름을 구체적으로 이해하는데 도움이 될 수 있도록 노동촉진법이 사회법전 제3권으로 대체되면서 근본적으로 변한 고용보험제도상의 내용과 사회법전

39) Bosch, S. 35~36.

제3권 이후에 변한 주요 내용을 구분해서 소개한다.

1) 노동촉진법이 사회법전 제3권으로 바뀌면서 변한 내용

노동촉진법(AFG)이 사회법전 제3권으로 대체되면서 법 조항수가 251개에서 433개 조항으로 대폭 늘어났다. 이 두 개의 법 조항들을 구체적으로 비교하면서 달라진 내용이 무엇인지를 따지는 것이 의미가 없는 정도로 그 기본구조부터 완전히 바뀌었다. 그렇기 때문에 여기에서는 기존의 노동촉진법에 비해 크게 달라진 부분만을 소개한다.

가) 사용자와 노동자의 책임성 강조

노동촉진법에 없던 것이 사회법전 제3권에 새로이 도입된 것 중의 하나는 실업을 방지하고 대처하는데 ‘노동자와 사용자 각각의 책임이 강조’되었다는 것이다. 고용보험제도의 혜택을 받기 이전에 이들에게 시장의 변화에 적응하고 실업을 스스로 방지할 의무가 있음을 전제로 하고 있다. 즉, 사용자가 노동촉진의 혜택을 받기 위해서는 첫째, 자신이 할 수 있는 범위에서 고용된 노동자의 직업수행능력 향상을 위해 노력해야 하고, 둘째, 우선적으로 사업장 차원의 조치를 통해 연방노동청으로부터 혜택을 받거나 노동자를 해고하는 것을 피하며, 셋째, 신규채용을 할 때 사전에 신고함으로써 신규채용이 바로 이루어지도록 하여 실업을 예방하여야 한다. 노동자 또한 자신의 직업수행능력을 향상시켜야 하며, 실업예방과 취업을 위한 모든 가능한 수단을 이용하여야 하고, 아직 고용되어 있는 상태에서는 새 직장을 구할 때까지 그 고용관계를 유지하여야 하며, 연방노동청이 알선하는 적절한 일자리(zumutbare Beschäftigung)를 받아들여야 한다(사회법전 제3권 제2조).

나) 노동촉진권 적용대상

사회법전 제3권 제13조~21조에는 노동촉진법에는 없었던 ‘노동촉진권 적용인적범위(Berechtigter Personenkreis)’를 정하여 노동촉진 대상을 확대하였다. 실업급여나 실업부조 등 고용보험으로부터 임금대체급여를 받고 있는 자뿐 아

니라, 노동자(가내노동자 포함), 직업교육생, 직업양성교육을 받으려는 자, 구직자, 실업자, 실업의 위기에 직면한 노동자, 장기실업자, 장애인 및 장기휴직(육아기간, 질병기간 등)후의 구직자, 노동촉진사업을 시행하는 자 등이다.

다) 노동시장정책상의 새로운 장치 도입

장기실업자들의 구직이 원활히 이루어지도록 이들을 임시로 채용하는 사용자에 게 임금보조(Eingliederungsvertrag), 소규모 사업장을 신규 설립하였을 때 실업자를 정규직으로 채용할 경우에 임금보조(Einstellungszuschuß bei Neugründungen), 경영합리화에 따른 실업예방조치에 대한 보조(Sozialplanmaßnahmen), 훈련과정(Trainingsmaßnahmen) 참가에 대한 보조금 지급, 부분실업급여제 등 새로운 장치들이 도입되었다.

라) 지역노동사무소의 자율적 사업촉진

실업자의 자영업 설립을 촉진하기 위한 전환기수당, 직업교육기관 촉진, 구조적응사업 등을 제외한 제반 적극적 노동촉진사업을 '편입항목(Eingliederungstitel)'⁴⁰⁾으로 묶어서 예산을 재편성하였다. 이전에는 연방노동청 회계예산에 각각의 사업에 대한 예산과 지출규모를 배치하였는데 편입항목을 도입한 후에는 편입항목 전체에 들어가는 비용만을 제시하고 지역노동사무소에 편입항목 예산으로 일정액을 배분한다.⁴¹⁾ 물론 연방노동청 전체의 회계예산에서는 연방노동청의 사업목적에 일치하도록 연방노동청장과 집행위원회가 편입항목 내의 각 사

40) 여기에서 '편입(Eingliederung)'이란 '다른 부류에 끼어든다'라는 의미인데, 노동력을 제공할 기회를 갖지 못하여 노동시장에서 물러나 있는 실업자들을 노동시장정책을 통해 '정상적인 노동시장에 편입'되도록 한다는 뜻이다. 기존에 우리나라에서 이를 소개한 책들에서는 'Eingliederung'을 흔히 '통합'이라고 번역하여 왔다. 구체적으로 편입항목에 속하는 사업은 구직활동에 대한 보조, 훈련조치, 취업안정수당, 단기취업보조, 직업향상교육참가자에 대한 생활비와 교육참가비, 특정 실업집단의 실업자 채용보조, 사업장 설립시 실업자 채용보조, 취업준비를 위한 임시채용, 장애인에 대한 보조, 경영합리화에 따른 실업대책사업, 노동창출사업, 지역노동사무소의 자율적 사업 등이다.

41) 예산배분의 과정은 연방노동청 본부에서 각 지방노동청에 편입항목 예산을 배분하고 지방노동청은 자기관할 지역의 각 지역노동사무소에 이를 다시 배분한다. 연방노동청 본부나 지방노동청이 편입항목 예산을 배분할 때는 ① 지역의 고용발전상황, ② 노동력에 대한 수요상황, ③ 실업종류와 정도, ④ 지난해 지출규모, ⑤ 지역의 특수성 등을 고려한다.

업에 대한 지출규모를 정하지만, 이는 지역노동사무소 차원의 실질적 지출에 있어서는 구속력을 갖지 않는다. 즉, 지역노동사무소는 편입항목 예산 내에서 그에 속한 사업들에 대한 지출규모를 자율적으로 배치할 수 있는 권리를 갖게 되었다. 또한 편입항목 예산의 10% 내의 규모는 지역노동사무소가 자율적인 결정에 의한 사업에 지출할 수 있게 되었다.⁴²⁾

마) 실업급여 요구조건 강화와 혜택감소

실업급여를 받기 위한 전제조건으로서 실업자가 적극적 구직활동을 해야 하는데 이를 확인하기 위해 3개월마다 의무적으로 지역노동사무소를 방문해야만 한다(제118조 1항 2번, 제119조). 또한 적절한 일자리에 대한 기준이 크게 확대 되었으며(제121조), 해고수당에 있어 실업급여액을 계산할 때 이에 산정하는 규정(제140조)이 새로 도입되었다. 실업급여 지급기간연장과 관련되는 연령을 각 3년씩 높임으로써 실업급여 혜택을 실질적으로 감소하였다.

바) 제1차 노동시장과 제2차 노동시장간의 임금격차 증가

노동촉진법에서는 노동창출사업에 참가하는 자에게 단체협약이나 그 지역에서 통상적으로 지급되는 임금의 90%를 지급하도록 정하였으나 사회법전 제3권에서는 80%로 임금격차를 높였다.

사) 직업향상교육(Berufliche Weiterbildung) 확대

노동촉진법에서는 직업향상교육과 전직교육, 사업장내 실습 등을 각각 구분하여 그 대상도 제한하였다. 사회법전 제3권에서는 직업향상교육과 전직교육을 통합하였고 촉진대상도 확대하였다. 사업장내 실습은 '실습을 위한 채용보조'의 명목으로 전환하여 직업향상교육에 포함하지 않는다.

2) 사회법전 제3권의 개정

① 사회법전 제3권의 1차 개정(1999년 12월 16일, 2000년 1월 1일부터 적용)

42) 이 글의 제Ⅲ장 제1항 나.와 제Ⅳ장 제7항 가. 참조.

에서는 노동촉진개혁법(AFRG) 제정 당시에 이미 정해져있던 사회법전 제3권의 내용 중에 103개의 조항이 새로 적용되거나 수정었는데, 그 중에서도 특히 3가지의 변화를 가져왔다. 첫번째는 불법노동⁴³⁾과 부정수급 대처에 관한 규정이 강화되었다는 것이며, 두번째는 실업급여 수령자가 실업급여를 받으면서도 월 630마르크 이하를 받는 일자리를 가질 수 있을 뿐 아니라 금액과는 상관없이 주 15시간 이내의 근로를 할 수 있다는 것이다. 세번째는 해고보상금을 실업급여에 계상할 때에 보상금 중에서 각종 공제금을 제외한 순수소득액만을 고려하도록 되었다.

- ② 해고보상금에 관한 개정법(Entlassungsentschädigungs-Änderungsgesetz) (1999년 3월 24일)을 통해 실업급여에 해고보상금의 계상범위를 한정하였다. 이에 따라 기본적으로 해고수당의 10,000마르크까지는 실업급여에 고려하지 않게 되었다.
- ③ 사회법전 제3권의 2차 개정(1999. 7. 21., 1999년 8월 1일부터 적용)을 통해 취업전망 개선을 위한 훈련촉진 대상과 노동창출·구조적응사업 참가 대상이 확대되었다. 실업자가 주기적으로 지역노동사무소에 신고할 의무 폐지, 적절한 일자리에 대한 기준 중에 출퇴근에 걸리는 시간에 대한 규정완화(3시간→2시간 30분) 등 변화가 있었다.
- ④ 「건설업 항시고용을 촉진하기 위한 새로운 규정에 관한 법」(1999. 11. 23, 1999년 11월 1일부터 소급적용)을 제정하여 건설현장노동자의 고용 안정을 더욱 촉진하였고 겨울철의 작업중단으로 인한 임금손실에 대한 보상을 강화하였다. 즉, 1996년부터 1999년 3월 말까지 효력을 발휘했던 '동절기휴업수당(Winteraustfallgeld)'에서는 악천후기간(매년 11월 1일부터 다음해 3월 31일까지)에 정규 근로시간 중에 기상조건으로 인해 작업을 못한 121시간부터는 연방노동청이 고용보험기금에서 실업급여 수준에 해당하는 동절기 휴업수당을 지급토록 하였다. 1999년 11월부터는

43) 이의 대표적인 예로 우선, 자영업자 기준을 법적으로 정함으로써 가짜 자영업을 통제할 것을 들 수 있다. 이를 통해 불투명한 고용관계로 인해 노동자가 받는 불이익을 방지할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 또한 1996년에 제정된 건설업의 「(외국)노동자파견법(Arbeitnehmer-Entsendegesetz)」을 강화하여 위반업체에 대한 벌금을 그전에 정해진 금액보다 두배로 높였으며 조사도 강화하였다.

121시간을 101시간으로 낮추어 조정하였다.⁴⁴⁾

- ⑤ 사회법전 제3권의 3차 개정(1999. 12. 22, 2000년 1월 1일부터 적용), 직업 향상교육 촉진대상이 확대되었으며 장애인 대상의 노동촉진 보조와 실업 대처를 강화하였다. 「고령자 부분시간노동법」에 명시된 지원기간⁴⁵⁾이 각 3년에서 4년으로, 5년에서 6년으로 연장되었다. 임금대체급여와 관련해서는 ‘원래의 실업부조’가 폐지되었다.
- ⑥ 지역노동사무소와 사회부조 담당기관(지방자치단체)과의 협력개선에 관한 법(2000. 11. 20, 2000년 12월 1일부터 적용)이 사회법전 제3권 371a, 421d에 새로 만들어짐으로써 각 지역노동사무소와 지방자치단체간의 긴밀한 협조를 통해 지역차원에서 사회부조로 생활하는 실업자에 대한 적극적 노동촉진을 시도하고 있다.⁴⁶⁾

다. 의 미

1) 노동시장정책의 지방분산화

노동촉진법 개혁의 중요한 의미는 무엇보다도 노동시장정책을 지방분산화하였다는 데에 있다. 이를 통해 첫째, 노동시장 정책수행에 있어서 관료주의의 폐단을 극복할 수 있을 것이다. 노동시장정책이 지방분산화되면서 소위 “Arbeitsamt 2000”이라는 프로그램으로 각 지역노동사무소의 조직개편이 동시에 이루어지고 있는데, 그 목적을 ① 이용자 편의를 위한 서비스 개선, ② 효과적이고 경제적으로 업무수행, ③ 지역노동사무소 직원들의 일에 대한 만족과 업무성과를 촉진하는 것에 두고 있다.⁴⁷⁾ 두번째는, 지역차원의 자치운영기구인 운영위원회의 역할이 커졌다는 데에 의미가 있다. 지역노동사무소들은 편입항목 내의 노동촉진사업을 지역적 조건에 맞춰 배치할 수 있고 독자적 결정에 의한 별도의

44) 자세한 내용은 이 글의 제IV장 제3항 마. 참조.

45) 이 글의 제VI장 제4항 라. 참조.

46) 이 글의 제IV장 제7항 나. 참조.

47) 이 글의 제III장 제2항 가. 참조.

사업도 할 수 있게 되었다.⁴⁸⁾ 중앙의 지시에 따라서만 수행하거나 승인을 받아야만 가능했던 사업들을 지역노동사무소 자치운영기구의 결정에 따라 하도록 하였다. 세번째는, 지역노동사무소간의 선의의 경쟁을 통해 실업자와 그 외의 촉진대상자에게 이전보다 더 유리한 조건을 제공할 수 있다.

2) 실업자에 대한 적극적 지원 강화

사회법전 제3권(SGBIII-Arbeitsförderung)에서는 '노동촉진의 지원기능(Unterstützungsfunktionen der Arbeitsförderung)'이 강조되고 있다. 노동촉진 사업이 실업자가 정상적인 일자리를 갖을 수 있도록 '다리(Brücke)'역할을 함으로써 실업직전이나 실업상태인 노동자, 취업에 불리한 조건을 가진 자들에게 개별적으로 필요한 도움을 지원함으로써 이들의 취업기회를 개선하는데 역점을 둔다는 것이다. 노동촉진의 지원기능을 위해 기존에 비해 더욱 강화된 것이 지역노동사무소의 상담 및 알선업무이다. 상담이나 알선을 담당하는 자가 일자리를 창출하는 것은 아니지만, 구직자들이 갖춘 조건과 특징이 개개인별로 다르기 때문에 취업의 장애요인을 제거할 수 있는 각종 조치들을 제안하여 유연하게 해결할 수 있기 때문이다. 또한 사업주들을 대상으로 집중적 상담을 하여 새로운 일자리가 생기도록 할 수 있다.

특정 실업집단에 대한 노동촉진사업과 예방적 노동시장정책이 확대된 데에서 또한 개혁의 의미를 찾을 수 있다. 그 내용이 이 글의 제IV장에 상세히 소개되겠지만, 특정 집단(청소년, 50세 이상의 고령자, 장기실업자, 장애자, 여성)의 실업문제는 사회적 분열을 조장하고 불평등과 갈등을 초래하기 때문에 노동시장정책을 통해 이들을 사회적으로 통합하려는 노력이기도 하다. 예방적 노동시장정책의 중요성 또한 강조되었는데 노동시장정책은 일반적으로 일단 실업이 발생하였을 때 이에 대한 대처로 펼쳐져 왔다. 하지만 특정 집단(예를 들어, 자격증이 없는 자, 직업수행능력이 부족한 자, 사향산업에 종사하는 자 등)은 당장 실업은 아니더라도 실업위기에 노출되어 있고 일단 실업이 발생하

48) 이 글의 제IV장 제7항 가. 참조.

면 대부분 장기실업자가 된다. 예방적 실업대책(예를 들어, 경영합리화로 인한 해고대상자에 대한 직업향상교육이나 전직교육, 조업단축노동자를 직업향상교육에 참여토록 하는 것 등)은 단순히 실업을 예방하는 차원에서만이 아니라, 구조변화에 대한 적응과 지원 등 여러 측면에서 효과가 있을 것이다.

3) 소극적 노동시장정책의 축소

노동촉진법이 사회법전 제3권으로 대체되면서 실업급여와 실업부조의 지급요건 강화, 혜택감소 등으로 실업자에 대한 구직압력이 상당히 강화되었다. 사회법전 제3권의 개정으로 이러한 압력이 부분적으로 약화되기는 했지만 그 기본 틀은 그대로 유지되고 있다. 정권교체와는 상관없이 실업자에 대한 압력이 강화된 것은 물론 고용보험기금의 재정적자를 줄이려는 의도에서 비롯된 것이지만, 고용보험의 보상적 성격이 완화되었다는 것을 의미한다. 1969년에 노동촉진법이 제정될 때 적극적 노동시장정책을 고용보험기금에서 지출할 것을 정함으로써 노동촉진법 이전에 보상적 성격이 강했던 '실업보험(Arbeitslosenversicherung)'이 근본적으로 변하기는 하였다. 하지만 노동촉진법에서는 실업자가 피보험자로서 임금대체급여를 받을 권리가 사회법전 제3권보다 강화되어 있었고 혜택수준도 비교적 높았다. 사회법전 제3권은 보험기금으로부터 실업에 대한 소극적인 재정지원을 줄이고 실업자들이 최대한 단기간에 취업하도록 조치를 촉진하는데 역점을 두고 있다. 시민당 정권이 들어서면서 기민당 정권이 관철해 놓은 실업자에 대한 압력규정이 완화될 것이라는 기대를 저버리고⁴⁹⁾ 그 틀을 유지하는 것도 고용보험의 과제가 변화된 것을 보여준다.

4) 노동시장정책에 대한 국가의 역할변화

여러 가지 이유에서 노동촉진법을 개혁할 필요가 있었지만 Kohl 정부가 제안했던, 그 반대입장에서 제안했던간에 구체적인 개혁안과 개혁내용을 볼 때

49) 특히 Kohl 정부가 1997년도 노동촉진법 개혁 당시에 '원래의 실업부조'를 폐지하려 했다가 반대에 부딪혀서 관철하지 못했는데 시민당 정권은 과감히 폐지하였다(이 글의 제IV 장 제3항 나. 참조).

노동촉진법을 그대로 둔 상태에서 내용을 개정하는 것이 얼마든지 가능하였다. 즉, 개혁안 자체를 볼 때에는 굳이 '노동촉진법' 자체를 폐지하고 고용보험제도의 목적과 기본구조를 완전히 새롭게 바꿀 필요가 없었다. Kohl 정부가 노동촉진법을 개혁한 의도는 근본적으로 노동시장에 대한 국가의 간섭과 통제를 줄이고 시장의 자율성을 지원하며 노동시장 참가 주체들의 책임성을 강조하기 위한 것이었다. 즉, 신자유주의에 입각한 국가관이라고 규정할 수 있다. 국가적 차원에서 신자유주의적 노동시장정책을 지향하는 것은 사민당의 Schröder 정부도 마찬가지이다. 사민당 정권은 국가의 역할에 있어서 소위 '활성화하는 국가(Aktivierender Staat)'⁵⁰⁾를 강조하고 있다. 국가가 노동시장에 일정한 질서를 마련하지만 적극적으로 개입하는 것을 제한하고 시장의 변화에 노동시장의 주체들이 스스로 적응하도록 지원하는 역할을 한다는 의미이다.

50) '활성화하는 국가(Aktivierender Staat)'는 '적극적인 국가(Aktiver (Sozial-)Staat)'와 대비해서 나온 국가이론이다. '적극적인 (사회)국가'란 국가가 경쟁위주의 자유시장체제에 따른 문제점을 보완하기 위해 국가적 권위로서 사회정치를 강화하여 사회안정·복지제도를 구축하고 이를 보장할 의무가 있음을 강조한다. '활성화하는 국가'는 이러한 국가적 책임을 각 분야의 주체들과 나누고 사회구성원들의 적극적인 활동을 촉진하는 것을 지향한다. '노·사·정협의체'를 구성해서 노동시장의 문제점과 해결안을 논의하고 이를 공동으로 책임하에 실현하고자 하는 것, 실업자 대상으로 이들이 실업을 극복할 수 있도록 적극적 조치를 취하는 것, 실업자에게 구직압력을 가하는 것 등이 그 예이다. '활성화하는 국가'는 독일뿐만 아니라 유럽에서 사민당이나 노동당이 집권하고 있는 나라들의 공통적인 특색이다.

Ⅲ. 고용보험제 운영의 기반구조

1. 사회법전 제3권의 기본구조

사회법전 제3권은 일자리나 직업양성교육을 받을 자리를 구하는 자들이 노동시장의 상황과 발전전망에 대해 상담을 받고, 제공된 일자리와 직업양성교육자리가 즉시 채워짐으로써 노동시장에 균형이 이루어지도록 지원하는 것을 근본목적으로 한다. 이를 추구함에 있어서 일자리나 직업양성교육을 받을 자리를 구하는데 불리한 조건을 갖춘 자들이 취업전망을 개선할 수 있는 기회를 제공하여 실업기간과 실업급여 또는 실업부조를 받는 기간을 단축하거나 예방하는 데에 역점을 둔다. 노동촉진의 제반 사업은 연방정부의 사회·경제·재정정책의 고용정책상의 목표설정과 일치하는 범위에서 배치되어야 하며 노동촉진사업으로 인해 경쟁력 있는 일자리의 유지와 창출이 방해되어서는 안된다(사회법전 제3권 제1조).

독일 고용보험제도를 이해하는데 도움이 되도록 사회법전 제3권이 어떻게 구성되어 있는지 소개하면 다음과 같다.

제1장(제1조~23조) : 노동촉진의 원칙과 적용대상(Allgemeine Vorschrift)

제2장(제24조~28조) : 고용보험 가입대상(Versicherungspflicht)

제3장(제29조~44조) : 상담 및 알선(Beratung und Vermittlung)

제4장(제45조~216조) : 노동자에게 주는 혜택(Leistungen an Arbeitnehmer)

제5장(제217조~239조) : 사용자에게 주는 혜택(Leistungen an Arbeitgeber)

제6장(제240조~279조) : 노동촉진사업 시행자에게 주는 혜택(Leistungen an Träger)

제7장(제280조~308조) : 연방노동청의 그밖의 과제(Weitere Aufgaben der Bundesanstalt)

- 제8장(제309조~322조) : 지급절차상의 의무(Pflichten im Leistungsverfahren)
제9장(제323조~339조) : 고용보험 혜택에 관한 공통적 규정(Gemeinsame Vorschriften für Leistungen)
제10장(제340조~366조) : 재원(Finanzierung)
제11장(제367조~403조) : 연방노동청 조직 및 자료기밀보호(Organisation und Datenschutz)
제12장(제404조~407조) : 징벌 및 벌금규정(Straf- und Bußgeldvorschriften)
제13장(제408조~426조) : 특별규정(Sonderregelungen) 등으로 구성되어 있다.

이를 근거로 한 고용보험제 사업의 기본구조와 내용을 살펴보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

① 노동자에게 주어지는 혜택 : 제4장(제45조~216조)

- (노동자 대상) 취업상담, 직장알선
- (청소년 대상) 직업상담, 직업양성교육 사업장 알선
- 구직활동을 촉진하기 위한 보조비 지급
- 취업전망을 개선하기 위한 훈련과정 참가보조비 지급
- 취업안정수당, 3개월 이내의 단기취업보조비 지급
- 자영업 설립촉진을 위한 전환기수당 지급
- 직업양성교육이나 이를 준비하는 교육과정 참가에 대한 보조비 지급
- 직업향상교육 참가기간에 교육비와 생활비 지급
- 장애자에 대한 보조, 특히 직업양성교육수당, 교육비, 생활비 지급
- 건설노동자에 대한 겨울철수당과 동절기휴업수당 지급
- 실업기간에 임금대체급여로서 실업급여, 실업부조 지급
- 조업단축수당 지급
- 도산수당 지급
- 정착수당 지급

② 사용자에게 주어지는 혜택 : 제5장(제217조~239조)

54 '90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도

- 노동시장 상담 및 구인알선
- 직업양성교육생에게 지급하는 수당에 대한 보조금 지급
- 특정 실업집단의 실업자 채용보조금 지급
- 소규모 사업장 설립시 실업자 채용에 대한 보조금 지급
- 특정 실업자와 임시채용계약을 체결할 때 작업성과가 없는 기간동안 임금보조
- 장애자의 직업양성교육과 향상교육에 대한 보조
- 장애인 채용에 대한 보조

③ 노동촉진 사업시행자에게 주어지는 혜택 : 제6장(제240조~279조)

- 사업장내 직업양성교육을 보충하는 과정에 드는 비용 대부와 보조비
- 초기업단위의 기관에서 교육하는데 드는 비용
- 직업양성교육, 향상교육시설, 청소년 기숙사 시설에 대한 대부와 보조
- 장애자의 재활교육에 드는 비용대부와 보조
- 경영합리화에 따른 실업예방조치에 대한 보조
- 노동창출사업과 구조적응사업에 드는 비용 대부와 보조

④ 연방노동청의 그 밖의 사업

- 노동시장 및 직업연구
- 불법노동 및 부정수급통제
- 민간취업 알선행위 허가
- 외국인 노동자 노동허가
- 자녀수당 지급행위

2. 운영기관 : 연방노동청⁵¹⁾

사회법전 제3권-노동촉진(SGBIII-Arbeitsförderung)의 과제를 수행하는 기

51) 'Bundesanstalt für Arbeit'를 우리나라에서 흔히 '연방고용청'이라고 명칭하고 있다. 하지만 이를 '연방노동청'이라고 하는 것이 정확한 표현이라고 본다. 'Bundesanstalt für Arbeit'를 우리나라에서 연방고용청이라고 번역한 이유는 우리나라에서 노동시장 정책상 '고용'을 강조하고 있기 때문이라고 보며, 이는 'Arbeitsförderung'을 '노동촉진'이 아닌

관은 연방노동청이다. 연방노동청은 ‘자치운영을 하는 공법상의 법인체(eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung)’로서 연방정부의 행정기관이 아니다. 연방노동청은 자신에게 주어진 과제를 수행하는데 있어서 상당한 자율권을 행사할 수 있으며 독자적인 자치운영기구, 행정조직, 특별사무소, 교육기관 등을 갖추고 있다. 연방정부는 사회법전 제3권에 명시된 연방노동청의 과제와 관련되는 범위 내에서 유기한 적인 노동시장 정책사업을 연방노동청에 추가적 과제로 부여할 수 있는데, 이때에는 연방참의회(Bundesrat)⁵²⁾의 동의를 얻어야 한다.

연방노동청이 자신에게 부여된 과제를 제대로 수행하는지를 감독·통제하는 기능은 정부행정부처인 ‘연방노동사회성(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)’이 담당한다.

가. 연방노동청 행정조직과 직원

1) 행정조직

연방노동청의 행정조직은 세 개의 단위로 구성되어 있다.

- 1개의 중앙사무소(본부, Hauptstelle)
- 10개의 지방노동청(Landesämter)
- 181개의 지역노동사무소(Arbeitsämter)와 지역노동사무소 산하에 660개 정도의 출장소(Geschäftsstellen 또는 Nebenstellen)

가) 지역노동사무소(Arbeitsamt)

지역노동사무소와 산하 출장소는 연방노동청의 사업을 지역 차원에서 수행

‘고용촉진’으로 번역해 온 것과 맥락을 같이하고 있다고 본다. 이 글은 독일의 노동시장정책과 고용보험제도를 우리나라의 관점에서 해석하는 것을 자제하고 그 자체를 체계적으로 소개하는데 목적을 두고 있기 때문에 이 글에서 쓰여진 용어가 우리나라에서 기존에 독일의 고용보험제도를 소개할 때 사용하고 있는 용어와 다를 수 있음을 다시 한번 강조한다.

52) 연방참의회는 상원으로서 각 주(州)정부의 대표들로 구성된다.

한다. 지역노동사무소의 관할지역 범위는 지역의 노동시장, 지방자치단체와의 관계, 연방노동청의 업무를 최대한 효율적으로 수행한다는 원칙에서 정해진다. 지역노동사무소 산하에 출장소(Geschäftsstelle)를 설치할 수 있는데 이는 지역노동사무소 업무의 효율성과 이용객의 편의를 도모하기 위해서이다. 일반적으로 ‘출장소’를 ‘지역노동사무소’와 마찬가지로 ‘Arbeitsamt’라고 표기하고 명칭하지만 출장소는 독자적인 행정조직단위가 아니라 지역노동사무소에 소속되어 있으며 출장소의 업무는 상담과 알선으로 국한되어 있었다.

노동촉진법이 사회법전 제3권으로 대체되면서 “Arbeitsamt 2000”이라는 프로그램으로 각 지역노동사무소에서는 조직개편이 이루어지고 있다. 조직개편의 구체적 목적은 첫째, 이용객의 편의를 도모하기 위해서이다. 이 목적에 부합하여 지금까지 업무와 조직상 분리되어 있던 ‘상담 및 알선담당부서’와 ‘급여 및 각종 물질적 혜택 담당부서’를 통합한 Team작업을 추진하고 있다. 즉, 실업신고, 구직신청, 실업급여 지급신청을 하려는 이용객이 지역노동사무소를 방문하면 이전에는 취업알선담당자, 급여담당자를 별도로 방문해야 했었는데⁵³⁾ 조직개편이 이루어지면 담당업무가 더 이상 분리되지 않고 통합되어 처리된다. 지역노동사무소 조직개편의 두번째 목적은 Team작업을 통해 지역노동사무소 내의 계급구조를 완화함과 동시에 직원들의 창의력과 협동작업을 강화하는데 있다. 기존에는 상담원이 상담업무를 담당하면서 알선담당자들의 상급자였는데 조직개편이 이루어지면서 이런 식의 위계질서는 없어지게 되었다. 또한 각 Team마다 팀장이 있는 것이 아니라 팀장 한 사람이 두세개의 팀을 담당하도록 되어 있어 Team구성원들의 자발적인 역할이 더욱 강조되었다.

2001년 6월 현재까지 총 181개의 지역노동사무소들 중에 25개의 사무소가 조직개편을 이룬 상황이고 특히 규모가 큰 지역노동사무소는 조직개편에 시간이 걸려서 현재 계획을 세워 진행하고 있는 단계이다. 지역노동사무소의 조직개편이 이루어진 곳은 소속된 출장소에서 상담 및 알선뿐만 아니라 급여와 노동촉진사업에 따른 각종 물질적 혜택업무까지 처리하고 있다.

지역노동사무소에는 출장소와는 별도로 업무나 사업상의 필요에 의해 임시

53) 특히 지역노동사무소의 규모가 큰 곳인 경우에는 취업알선담당부서와 급여담당부서가 다른 건물에 위치하는 경우도 있어서 이용자가 많은 불편을 겪었다.

적인 보조사무소(Außenstellen 또는 Hilfsstellen로 표기)를 설치할 수 있다. 예를 들어, 일정규모의 대학교에 상담팀이 정기적으로 파견나가서 대학생들을 대상으로 상담활동하는 것이 이에 속한다.⁵⁴⁾

나) 지방노동청(Landesarbeitsamt)

지방노동청은 원칙적으로 독일의 행정지역 단위인 주(州)를 기준으로 설치하되 각 주에 위치한 지역노동사무소의 수, 노동시장 및 경제적 관련성을 고려하여 한 개 이상의 주에 지방노동청 1개를 설치할 수 있다. 독일은 총 16개의 주(州)를 포함하고 있지만 지방노동청은 10곳에 있다.⁵⁵⁾

지방노동청의 주요 업무는 각 지방노동청에 소속된 지역노동사무소간의 협력관계를 도모하는 것이다. 지방노동청은 자신이 포괄하고 있는 주(州)의 정부와 행정협정을 체결하여 주(州) 차원에서 유기한 노동시장 정책사업을 펼칠 수 있는데 그 전제조건은 첫째, 이러한 사업이 연방노동청의 업무를 보완하는 것이고, 둘째, 그 사업으로 인해 지방노동청의 고유업무가 손상되어서는 안되며, 셋째, 그러한 사업계획에 대해 연방노동청 본부의 허가를 받아야 한다. 이 조건을 다 갖추어 지방노동청이 주(州)정부와 행정협정을 체결한 후에는 연방노동사회성 장관에게 이를 보고하여야 한다.

다) 연방노동청 본부(Hauptstelle)

연방노동청 본부는 연방노동청 행정조직상의 최고기관으로서 사업과 행정에 관한 원칙적인 지침을 정하여 연방노동청의 과제와 업무, 사업 등이 독일 전지역에 적절하고 통일적으로 시행될 수 있도록 하는 것을 주임무로 한다. 연방노동청 본부 조직은 청장과 부청장 밑에 6개의 국과 정보기술담당국이 있으며 각 국의 산하에 1개에서 3개까지의 부서가 있고, 각 부서산하에는 3개에서

54) 이 글의 제IV장 제1항 참조.

55) 독일의 총 16개주 중에 바이에른주, 헤센주, 작센주, 바덴-뷔르템베르크주, 노르트라인-베스트팔렌주에는 지방노동청이 각각 1개씩 설치되어 있지만, 라인란크팔츠주/자르란트주, 작센안할트주/튀링겐주, 브레멘주/니더작센주, 베를린/브란덴부르크주, 메클린부르크-포어포메른주/쉬레스비히-홀슈타인주/함부르크 등에는 이들을 포괄하는 지방노동청이 각각 1개씩 있다.

10개까지의 과(課)가 배치되어 있다. 6개의 국은 다음과 같이 담당업무별로 나누어져 있다.

- 제1국 : 상담 및 알선, 노동시장정책, 노동촉진사업, 직업교육정책, 국내·외간의 협력작업
- 제2국 : 실업급여, 실업부조, 도산수당, 조업단축수당, 직업교육에 대한 개별적 혜택, 재활교육, 고령자 부분시간에 관한 법, 사회법전, 사회법원 관련, 처벌 및 벌금절차, 불법노동대처, 자녀수당 지급관리
- 제3국 : 노동시장 관찰, 언론 및 홍보, 통계, 전문행정, 정보기술의 통제와 보호, 자료보호, 재정담당
- 제4국 : 인사 관련, 일반행정, 연방노동청 소속 직원의 양성교육 및 향상교육, 조직, 내부조사
- 제5국 : 노동시장 및 직업연구소
- 제6국 : 통제, 지도정보 및 특별업무, 직업교육기관 촉진, 직업적 재활촉진, 장애자 관련, 의사·심리학적 상담서비스

라) 연방노동청 특별사무소 및 교육기관

연방노동청 산하에는 초지역적인 중앙의 과제를 수행하기 위한 15개의 특별사무소와 교육기관(Besondere Dienststelle) 등이 설치되어 있다.

- 중앙전산소(Zentralamt, Nürnberg 소재)
- 취업알선 중앙사무소(Zentralstelle für Arbeitsvermittlung, Bonn 소재 - 1999년 10월까지는 Frankfurt에 소재했음)
- 예비심사청(Vorprüfungsamt, Nürnberg 소재)
- 연방행정전문대학(Fachhochschule des Bundes für Arbeitsverwaltung, Mannheim 소재)과 그 부설대학(동독 지역의 Schwerin 소재)
- 지도자양성학원(Führungsakademie, Lauf 소재)
- 행정학교(Verwaltungsschule, Aalen을 포함한 10개 지역에 소재)

2) 연방노동청 직원

가) 직원수

연방노동청의 직원수는 2000년 말을 기준으로 총 85,840명이며, 해마다 줄어드는 추세를 보이고 있다. 연방노동청 전체 직원의 78.7%에 해당하는 67,579명은 지역노동사무소에서 근무하고 있고 이 중의 절반정도인 33,836명이 상담 및 알선을 담당하고 있다. 연방노동청 본부에서 근무하는 직원수는 1,000여명에 이른다.

연방노동청의 직원이면서 위의 수치에 포함되지 않은 자가 11,533명이 있는데, 이들은 기능직 노동자, 계약직, 채용을 전제로 한 연방노동청의 교육생 등이다. 이에 해당하는 직원수까지 합쳐서 연방노동청 직원수를 신분별로 구분해보면 다음과 같다.

<표 III-1> 연방노동청 업무분야별, 행정단위별 직원수(2000년 5월 1일자)

(단위: 명)

	본부	지방노동청	지역사무소	특별사무소 ⁶⁾	전 체
지도급	13	40	181	15	249
직장상담 및 알선 ¹⁾	135.5 ⁵⁾	750.5	26,250.5	400.5	27,537
직업상담 ²⁾	65	264	7,585.5	-	7,914
급여담당 ³⁾	81.5	375.5	26,253	-	26,710
행정	602.5	1,928	5,957.5	1,703.5	10,191.5
그밖의 업무 ⁴⁾	146	201	1,352	6.5	1,705.5
전 체	1,043	3,559	67,579	2,125.5	74,307

주: 1) 연방노동청 소속 의사수 포함.

2) 연방노동청 심리학자수 포함.

3) 다른 사회보장보험료 관련 담당자수 포함.

4) 노동시장 및 직업연구소 소속 인원 및 그 밖의 인원.

5) 0.5는 전일근무를 1이라고 했을 때 반전일근무(파트타임)를 의미.

6) 연방노동청의 교육기관 포함.

자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

<표 III-2> 신분별 직원수

(단위: 명)

	공무원	사무전문직	계약직 ¹⁾	기능직노동자	교육생 등	전 체
1998	20,809	54,013	1,267	4,999	5,591	86,679
1999	20,826	53,806	1,267	4,499	5,723	86,121
2000	20,808	53,499	1,086	4,499	5,948	85,840

주: 1) 계약직은 동유럽 외국노동자를 독일에 파견하도록 한 국가 간의 '청부계약'에 의한 고용과 건설업의(외국노동자) 불법노동 대체를 위한 통제·조사를 위해 '불법노동 대체' 담당으로 특별히 채용된 직원을 의미함.

자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

이 수치에도 포함되지 않고 연방노동청에서 일하는 직원으로 3,493명(2000년)이 더 있다. 이들은 '자녀수당지급' 업무를 담당하는 직원들로서 이들에 대해서는 연방노동청의 자체예산에서 인건비가 지급되는 것이 아니라 연방정부의 예산에서 인건비를 비롯한 행정비를 지급한다.

나) 직원의 직무수행능력 양성·향상제도

연방노동청의 직원으로 채용되는 경로는 일반적으로 세 가지로 나누어져 있다.

- ① 국가가 공인하는 '노동촉진을 위한 전문사무원'의 직업양성교육을 받거나
- ② 연방노동청의 노동행정전문대학에서 행정관리원 또는 상담원이 되기 위한 교육을 받고 이를 졸업하였거나
- ③ 일반대학교를 졸업한 자는 '직위가 높은 전문직'으로 채용될 수 있는데, 이때에는 업무를 맡기 전에 수개월에 걸친 교육을 받게된다.

위의 첫번째 취업경로는 지역노동사무소에 직업양성교육생으로 채용되어 해당 지역노동사무소에서 실기교육을 받으면서 연방노동청의 행정학교(Verwaltungsschule)에서 이론교육을 받게 된다. 직업양성교육이 끝난 후 지역노동사무소에 정식직원으로 채용되어 일을 하게 되며 일반 행정·사무업무에 종사하는데 직위향상에는 한계가 있다. 직위가 향상되려면 연방노동청의 노동행정전문대학에서 행정관리원이나 상담원이 되기 위한 학업과정에 참가하여야

한다. 두번째 취업경로는 Mannheim과 Schwerin에 위치한 정규대학과정인 연방노동청의 ‘노동행정전문대학’을 졸업하는 것이다. 입학생 정원은 각 지방노동청에서 이에 소속한 지역노동사무소의 인원현황을 참고로 매년 몇명이 더 필요한지를 정한 것을 기준으로 결정된다. 노동행정전문대학에 일정한 시험절차⁵⁶⁾를 거쳐 입학하면 동시에 지역노동사무소에 채용된다. 노동행정전문대학은 일반전문대학(통상 4년제)과는 달리 3년제 과정이지만 학기가 1년에 3학기나 나누어져 있고 방학이 없으므로⁵⁷⁾ 실제 4년제 과정을 밟는 것과 같다. 3년 중에 1년 6개월은 대학에서 이론교육을 받고 나머지 기간은 자신이 소속한 지역노동사무소를 비롯한 연방노동청의 각 기관에서 실기교육을 받는다. 이러한 실습과 이론의 결합은 학교를 졸업하고 나면 곧바로 업무에 배치되어 일을 할 수 있는 능력을 갖추게 된다. ‘노동행정전문대학’을 졸업하게 되면 석사 자격증과 함께 공무원 자격증도 받게 되며 연방노동청에 ‘직위가 높은 전문직’으로 채용된다.

연방노동청은 이렇듯 자체의 직업양성교육과 향상교육제도를 갖추고 있으며 이외에 정기적인 교육과 세미나 등을 통해 직무수행능력의 향상을 꾀한다. 연방노동청 산하의 지역노동사무소에는 직원 중에 교육지도관이 배치되어 있어 실기를 중심으로 하는 양성 및 향상교육을 담당하고 있다. 직원들의 직무수행능력 향상을 위해서는 집중적이고 다양한 교육프로그램만이 중요한 것이 아니라 근무환경 또한 중요하기 때문에 지도급 직원의 자질을 중요시한다. 즉, 연방노동청의 지도급 직원(특히 지역노동사무소장)은 일반직원들을 업무지시에 따르는 대상으로 보는 것이 아니라 이들이 원하는 바나 생각, 개인성 등을 존중하고 각종 인사적 조치에 있어서도 직원들이 만족하며 일할 수 있도록 해야 함을 강조하고 있다.

56) 노동행정전문대학 신입생 모집공고와 입학시험은 지역노동사무소가 담당한다. 시험내용도 지역노동사무소의 재량에 의하는데, 구두시험만 보는 지역노동사무소가 있는가 하면, 구두시험, 간단한 논문서술, 면접 등을 다 보는 곳도 있다. 일단 시험에 합격해서 노동행정전문대학에 입학이 확정되면 각 신입생은 자신이 시험을 본 지역노동사무소에 ‘교육생’으로 채용되어 연방노동청의 직원소속을 갖는다(노동행정전문대학 교수와 몇 학생의 설명을 근거로 함).

57) 방학이 없다는 것은 일반대학과 같은 방학이 없다는 것이며, 휴가(1년에 6주 정도)는 기본적으로 갖을 수 있다.

나. 연방노동청 자치운영기구

앞서 소개하였듯이 연방노동청은 자치운영을 하는 공법상의 법인체로서 노동자, 사용자, 정부의 삼자 대표들이 동등한 자격으로 운영하고 있다. 연방노동청을 자치운영토록 한 배경을 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째는 정부가 직접적으로 자기권한을 행사할 필요가 없는 분야에 대해서는 해당분야의 당사자들이 스스로 책임을 지고 직접적으로 관여해서 그 틀과 내용을 형성하도록 한다는 것이다. 즉, 노동시장정책에 관한 한 노동자 대표와 사용자 대표들이 노동시장의 문제점 해결을 위한 정책에 직접 적극적으로 참여할 가능성을 제도화하였다. 두번째 배경은 고용보험제도가 원칙적으로 노사가 절반씩 부담하는 보험료로부터 재원이 이루어지기 때문에 당사자들에게 그 운영에 참여할 권리를 부여한 데에 있다. 세번째는 빠듯한 재정 내에서 분배에 관한 갈등이 의회주의적 정부체제에서가 아닌 노·사·정의 자치운영체제에서 조정되게 함으로써 정치적으로 갖을 수 있는 부담을 줄이고자 한 것이다.⁵⁸⁾

연방노동청의 자치운영 이념은 연방노동청 각급의 행정기관에 일관성 있게 실현되어 있으며 연방노동청 본부의 자치운영기구로는 행정평의회(Verwaltungsrat)와 집행위원회(Vorstand), 지방노동청과 지역노동사무소 차원에서는 각각 운영위원회(Verwaltungsausschüsse)가 있다.

자치운영기구의 회원은 노동자 대표는 노동조합에서, 사용자 대표는 사용자 단체에서, 정부 대표는 정부에서 추천한 사람들로 구성된다. 회원들은 모두 명예직이며 별도의 보수를 받지 않는데 단지 회의참가에 한하여 회의참가비로 소정액⁵⁹⁾을 지급하며 그 금액은 행정평의회가 정한다. 평회원 이외에 각 자치운영기구의 대표와 부대표에게는 회의참가와는 별도로 직에 따른 업무수행을 위해 일괄적인 형태로 업무비가 지급되며 그 수준은 집행위원회에서 제안하고 행정평의회에서 결정한다. 회원에게 지급되는 회의참가비나 각 기구의 대표,

58) BA, Bundesanstalt stellt sich vor, März 1999, Reissert, S. 46

59) 회의참가비로 행정평의회와 집행위원회 회원에게는 하루 50마르크, 지방노동청 운영위원회 회원에게는 하루 40마르크, 지역노동사무소 운영위원회 회원에게는 하루 35마르크가 지급되도록 연방노동청의 규약에 정해져 있다.

부대표에게 지급되는 업무수행비 금액에 대한 행정평의회의 결정은 연방노동사회성 장관의 승인을 받아야 한다.

각 자치운영기구의 회원 임기는 6년이며, 대표와 부대표는 1년을 임기로 하는데, 회원들 내에서 선출하며 반드시 노동자 대표와 사용자 대표 중에서만 선출되어야 한다. 원칙적으로는 노·사가 매년 돌아가면서 하도록 되어 있다(사회법전 제3권 제382조).

연방 차원에서의 연방노동청 자치운영기구인 행정평의회와 집행위원회는 각각 독자적으로 수행할 역할, 임무, 과제 등을 갖고 있지만 상호간에 협력할 것을 연방노동청의 규약에 정하고 있다. 예를 들어, 집행위원회는 행정평의회에 자신의 업무와 관련된 모든 중요한 문제들을 보고하고 행정평의회에서 요구하는 자료와 정보를 제출할 의무가 있으며, 집행위원회 회원에게는 행정평의회 회의에 상담역할로 참가할 수 있는 권리가 있고, 행정평의회가 참가를 요구할 경우에는 그에 참가할 의무를 갖는다. 그외에 연방노동청의 특별사무소의 과제 및 운영 등에 대해서는 행정평의회와 집행위원회가 각각 해당되는 범위에서 역할을 분담한다.

1) 행정평의회(Verwaltungsrat)

행정평의회는 연방노동청의 입법기구로서 법적인 권한 범위에서 연방노동청의 정책적 원칙을 결정하고 연방노동청에 주어진 과제와 임무가 성공적으로 달성되도록 감독하는 기능을 갖는다. 행정평의회는 51명의 회원(노·사·정 대표들이 각각 17명씩)으로 구성되어 있다. 사회법전 제3권과 제4권에 명시된 행정평의회의 주요 과제를 정리하면 다음과 같다.⁶⁰⁾

- 연방노동청의 규약 제정 및 변경(사회법전 제3권 제376조 1항 1문)
- 연방노동청의 시행규정(Anordnung) 결정(사회법전 제3권 제376조 1항)
- 연방노동청 예산안 확정(사회법전 제4권 제71a조 1항 3문)
- 연간 수지결산에 따른 경감에 관한 결정(사회법전 제4권 제77조 1항)

60) 연방노동청의 예산안과 규약, 시행규정 등은 연방정부의 승인을 받아야 한다.

- 사업보고서 승인(사회법전 제3권 제401조 2항)
- 연방노동청 청장과 부청장 및 지방노동청 청장 및 부청장을 임명하기 이전에 입장제시(사회법전 제3권 제394조 2항 1문, 제395조 2항 1문)

이외에도 연방노동청의 규약에 따르면 행정평의회는 다음을 정한다.

- 지방노동청 및 연방노동청의 특별사무소의 지역적 경계, 소재지, 설치, 명칭, 해산에 관한 결정(사전에 집행위원회와 지방노동청 운영위원회의 의견 청취)(규약 제2a조)
- 법(Gesetz)이나 법령(Rechtsverordnung)에 의해 추가적 과제가 연방노동청에 부과될 경우 이를 구체적으로 연방노동청의 어느 기관에서 담당할 것인지에 관한 결정(규약 제3조)
- 연방노동청 자치운영 범위 내에서 연방노동청의 업무와 노동축진을 위한 각종 혜택수급의 전제조건, 종류, 정도 및 절차에 관한 상세한 내용결정

2) 집행위원회(Vorstand)

집행위원회는 연방노동청의 행정집행기관으로서 연방노동청장이 수행해야 할 행정업무가 아닌 범위 내에서 연방노동청의 업무를 지도한다. 집행위원회는 총 9명의 회원(노·사·정 대표들이 각각 3명씩)으로 구성되어 있으며 집행위원회의 역할과 임무는 다음과 같다.

- 연방노동청 회계예산안 마련⁶¹⁾
- 연방노동청에 부여된 과제의 행정수행, 과제달성을 위한 일반적인 조치의 계획과 수행, 조직·인사상의 조치에 관한 원칙 결정
- 연방노동청장이 담당하는 행정업무지도를 위한 방침 제안
- 지방노동청과 지역노동사무소 운영위원회가 수행할 과제 추천

61) 연방노동청의 회계예산은 집행위원회가 마련하고 행정평의회가 확정하여 연방정부의 승인을 받도록 되어 있다. 집행위원회가 회계예산을 마련하는 과정에서 지방노동청과 지역노동사무소의 운영위원회는 회계예산에 관한 제안권을 갖는다(사회법전 제4권 제71a조 1항 1문).

- 연방노동청이 일반적인 훈령을 공시할 때 사전에 집행위원회에 이를 알려야 하는데 집행위원회에서는 이를 일반적 훈령을 공포토록 할 것인지 결정
- 행정업무를 감독하고, 감독결과 및 감독을 통해 인지된 바, 그에 따른 결론 등을 행정평의회에 보고
- 지방노동청 운영위원회의 대표 및 부대표들과 공동회의 개최
- 연방노동청장이 담당하는 일상행정업무 외의 일에 대해 연방노동청을 법적·법 외적으로 대표

그밖에도 집행위원회는 행정평의회가 연방노동청의 회계안을 결정하기에 앞서 회계안을 작성하여 행정평의회에 제시한다. 연방노동청의 지도급 인사문제에 관해서도 집행위원회가 중요한 역할을 하는데, 연방노동청장이 지역노동사무소장을 임명할 때 이를 추천할 권리도 갖는다.

3) 운영위원회(Verwaltungsausschüsse)

지방노동청과 지역노동사무소 차원에서는 자치운영기구로서 각각에 운영위원회가 구성되어 있다. 사회법전 제3권에서는 지방노동청의 운영위원회의 주요 임무를 ‘지역노동사무소의 지역적 경계를 정하는 것’⁶²⁾이라고 정하고 있고(제378조 2항), 지역노동사무소 운영위원회의 주요 임무로서 ‘지역노동사무소 차원의 자율적 노동축진을 비롯한 제반 노동축진사업으로 배당된 예산을 각각의 사업에 구체적으로 어느 정도 배당할 것인가를 정하는 것’을 명시하고 있지만 연방노동청의 규약에서는 운영위원회의 임무를 구체적으로 정하고 있다. 이에 따르면, 운영위원회의 회원들이 갖고 있는 지역노동시장에 대한 지식과 경험을 토대로 연방노동청의 과제를 일선에서 성공적으로 달성토록 한다는 것을 목표로 노동시장정책상의 사업 및 계획을 확정할 때 이들이 영향력을 행사하고 실시중인 사업이나 조치가 성공할 수 있도록 감독할 기능을 보장하고 있다. 연방노동청의 규약에 따른 지방노동청과 지역노동사무소 운영위원회의 과

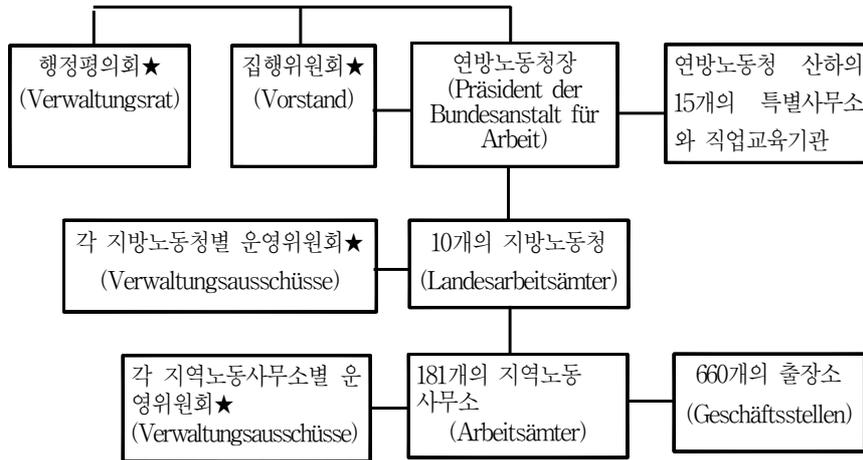
62) 그 원칙을 정하는 임무는 행정평의회에 있다.

제를 정리하면 다음과 같다.

- 매년 최소한 2회에 걸쳐 ① 노동시장, 직업양성교육의 수요와 공급상황, 경제와 고용구조 등의 동향과 발전전망, ② 노동촉진을 위한 핵심사업에 대한 전망, ③ 지역적 차원에서 추가로 수행되어야 할 사업내용 등에 관한 보고서를 제출할 의무
- '다음 해에 노동촉진사업으로 배당된 재정을 어떤 사업에 구체적으로 어떻게 사용할 것인지'에 관한 지역노동사무소장의 제안을 받아들일 것인지 결정한다. 이를 결정할 때 운영위원회는 연방노동청 집행위원회와 청장의 제안, 지역노동시장의 특성, 실업자 구조와 노동촉진사업을 위탁받을 기관, 기존에 행했던 사업에 대한 평가 등을 고려한다.
- 지역노동사무소 차원의 '자율적 사업촉진(freie Förderung)'에 대한 구체적인 프로그램과 촉진조건 등을 결정한다.
- 지역노동사무소 운영위원회는 적극적 노동시장정책 중에 어떤 사업이 노동시장정책상 근본적으로 중요한지 결정할 수 있다. 이에 대해 지역노동사무소장이 다른 의견을 갖는다면 지방노동청장의 동의를 얻어야 하고, 지방노동청장은 사전에 이에 관한 지방노동청 운영위원회의 의견을 청취하여야 한다.

지방노동청의 운영위원회는 최고 27명(노·사·정 대표가 각각 9명)으로 구성되고 지역노동사무소의 운영위원회는 최고 21명(노·사·정 대표가 각각 7명)으로 구성된다.

<연방노동청 행정조직과 자치운영기구>



주: ★ 자치운영기구

3. 적용대상

가. 고용보험제도 적용대상(Berechtigte der Arbeitsförderung)

고용보험제도의 혜택을 받을 자격이 있는 인적범위는 고용보험 가입대상보다 광범위한 경제활동인구를 포괄하고 있다. 사회법전 제3권 제12조~21조는 고용보험제도 적용대상(노동촉진 유자격자)을 9가지로 분류하여 그 개념을 명시하고 있다.

- ① 가내노동자를 포함한 (일반)노동자
- ② 직업교육생 : 직업양성교육을 받기 위해 사업장에 채용된 자, 직업준비교육과정에 참가하고 있는 자
- ③ 직업양성교육을 받을 자리나 일자리를 구하는 자
- ④ 실업자 : 임시적으로 고용관계를 갖고 있지 않고 있으며, 지역노동사무소에 실업임을 신고하였고, 고용보험 가입의무가 있는 일자리를 구하고 있으며, 지역노동사무소의 취업알선에 응할 자세를 갖춘 자

- ⑤ 실업의 위기에 직면한 노동자 : 현재 고용보험 가입의무가 있는 고용상태에 있지만 조만간 실업이 예상되는 자
- ⑥ 1년 이상의 장기실업자
- ⑦ 장애인 : 육체적 · 정신적 또는 심적 장애로 인해 당분간이 아니라 근본적으로 취업이 어려워서 취업준비를 하는데 도움이 필요한 자
- ⑧ 육아 또는 가족간병 휴직기를 지난 후 취업을 하려는 자
- ⑨ 노동촉진 사업시행자 : 자연인이나 법인으로서 노동촉진사업을 직접 시행하거나 제삼자에게 위탁하는 자

나. 고용보험 가입대상

사회법전 제3권의 제24조~28조에 명시된 내용을 중심으로 고용보험 가입대상자와 가입대상이 아닌 자를 정리하여 소개하면 다음과 같다.

고용보험 가입의무가 있는 자는

- 임금을 받거나 직업양성교육을 받으면서 한 사업장에 종사하는 자. 이때에 근로관계(정규직, 비정규직 등)나 사업장 규모는 고용보험 가입의무를 정하는 기준이 아니며 이와는 상관없이 고용보험 가입의무를 갖는다.
- 병역이나 사회봉사 의무를 수행하는 동안 법적 규정에 따른 보수를 받고 있는 자
- 장애인으로서 장애인 특별직업교육장이나 장애인들의 취업을 가능케 하기 위한 조치에 참가하고 있는 자
- 감옥에 있는 동안 직업교육을 받거나 노동을 하여 직업교육보조비나 보수를 받고 있는 피수감자
- 종교단체에서 근무하면서 학교외적인 교육을 받고 있고 해당 단체의 규약상 회원이 아닌 자 등이다.

고용보험 가입의무 대상이 아닌 자는 크게 네 가지로 분류할 수 있는데, 첫 번째는 자체적인 보장체계를 갖춘 직업에 종사하는 자들이다. 예를 들어,

- 공무원, 판사, 연방군대의 임시군인 및 직업군인

- 연방기관, 주기관, 시연합, 지자체, 공법상의 법인체, 협회 및 재단 등의 종사자
 - 공법상의 법인체로 인정받은 종교단체의 성직자
 - 승인 받은 민간학교의 선생 등이 공무원법상의 규정이나 원칙에 의거하여 질병시 보수의 계속적 지급과 보조금을 받을 권리를 갖는 경우이다.
- 두번째 유형은 과소노동에 종사하고 있는 자들인데 과소노동에 종사한다는 것은

- 주당 15시간 미만 근로하며 월임금이 630마르크를 넘지 않는 경우와
- 연간 2개월 또는 50일(실제 근로한 날만 합쳐서) 이내 근로하는 경우이다 (이러한 근로를 직업적으로 행사할 수 있고 일한 달의 수입이 630마르크 보다 많을 수는 있지만 역시 고용보험 가입의무가 없다) (사회법전 제4권 제8조).

세번째는 기타의 직업에 종사하거나 외국인 노동자들 중에 고용보험에 가입 의무를 갖지 않는 경우로서

- 직업적으로 수행하지만 간헐적인 노동에 종사하는 자로서 일의 특성상 월 1주일 미만으로 작업이 제한될 수 있으며, 사전에 근로계약에 이를 명시한 경우인데, 행사장이나 전시장 설치작업 등이 이에 속한다.
- 가내수공업이면서 동시에 중간상인으로서의 일을 같이 하는 경우의 종사자로서 수입의 대부분이 중간상인으로서의 일을 통해 얻어지는 경우에 한한다.
- 외국인 노동자로서 직업양성교육이나 향상교육에 참가하는 경우인데, ① 직업양성교육이나 향상교육이 연방정부, 주정부, 지방자치단체나 지자체 연합, 또는 외국인을 대상으로 직업양성교육 또는 향상교육을 지원하는 단체나 조직으로부터 재정지원이 되는 경우, ② 직업양성교육이나 향상교육이 끝나면 독일을 떠날 의무가 있으며, ③ 자국에서 실업상태가 되었을 때 독일에서 종사한 기간이 실업급여나 실업부조를 받기 위한 대기기간에 합산될 수 있어야 한다.

네번째 유형은 노동시장에서 더 이상 자신의 노동력을 제공할 수 없는 노동자로서

- 만 65세가 되는 자
- 근로능력이 완전히 감소하여 법적 연금기관으로부터 연금을 받을 권리가 있음이 인정되는 기간 동안
- 작업능력이 감소하여 더 이상을 일을 할 수 없는 자인데, 고용보험 가입 의무대상이 아닌 시점은 지역노동사무소와 법적 연금보험 담당기관이 근로능력이 완전히 감소하였음을 확정짓는 때부터이다.

4. 고용보험료 징수

현재 고용보험료는 노동자의 월 총명목임금의 6.5%로 노동자와 사용자가 각각 3.25%씩 납부한다. 사용자는 이에 해당되는 금액을 노동자의 급여에서 원천 공제하여 다른 사회보장보험료와 함께 사회보장보험료를 일괄적으로 징수하는 의료보험기관에 납부한다(참고 2에서 자세히 소개).

현재 고용보험료의 표준소득상한선은 월 총명목임금 8,700마르크로서 그 이상의 임금은 고용보험료 납부대상이 아니다.

다음의 경우에 대해서는 사용자가 피보험자인 노동자가 내야될 보험료까지 부담한다.

- 사업장 내의 직업양성교육에 참가하고 있는 직업양성교육생의 월임금(교육수당)이 630마르크 이하인 경우
- 피보험자가 장애인으로서 「중증장애인법(Schwerbehindertengesetz)」에 의해 인정된 장애인 작업장에서 근로하며 월 총명목임금이 월 평균기준액⁶³⁾의 1/5 이하 수준인 경우 등이다.

63) 평균기준액(Bezugsgröße)은 전전년도 법적 연금피보험자 전체의 월 총명목임금의 평균치를 사사오입한 금액이다(사회법전 제4권 제18조). 즉, 현재 적용되고 있는 2001년도의 평균기준액은 1999년도 평균임금으로서, 서독 지역의 월 평균기준액은 4,480마르크, 동독 지역은 3,780마르크이다.

<표 III-3> 고용보험 가입자¹⁾와 전체 임금노동자 중에 차지하는 비율, 가입자 1인당
연평균 고용보험료

(단위: 1,000명, 마르크, %)

회계년도	임금노동자수 ²⁾	고용보험 가입자		고용보험 가입자의 연평균 보험료	
		수(비율 ³⁾ , %)	전년대비	금 액	전년대비
1992	34,236	28,973(84.6)	6,241	2,610.07	-105.39
1993	33,676	28,234(83.8)	-739	2,789.88	179.81
1994	33,516	27,778(82.9)	-456	2,893.72	103.84
1995	33,550	27,778(82.8)	0	2,982.03	88.31
1996	33,431	27,301(81.7)	-477	3,055.77	73.74
1997	33,280	27,165(81.6)	-136	3,104.53	48.76
1998	33,561	27,266(81.2)	101	3,111.79	7.26
1999	34,002	27,568(81.1)	302	3,153.30	41.51
2000	34,582	27,578(79.4)	10	3,243.35	90.05

주: 1) 고용보험 가입자수는 고용보험 가입의무가 있는 근로관계에 종사하는 노동자의 수와 일치한다. 즉, 고용보험 가입대상, 또는 고용보험 적용대상자 중에 고용보험 가입자수가 차지하는 비율은 100%임.

2) 여기서 임금노동자란 자기사업을 하는 자를 제외한 취업자로서 고용보험 가입의무가 없는 과소노동 종사자와 공무원 등을 포함한 수치임.

3) 전체 임금노동자 중 고용보험에 가입된 노동자 수가 차지하는 비율.

자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

독일에서는 고용보험 적용대상자의 100%가 고용보험에 가입되어 있다는 사실이 우리나라의 시각에서는 이해하기 어렵다고 본다. 예를 들어, '사용자가 노동자를 채용하고도 이를 신고하지 않는 경우도 있지 않겠는가'라는 의문이 있을 수 있다. 물론 이러한 경우가 있지만 수치나 비율로 표현할 정도가 아니다. 그 이유는 무엇보다도 사용자가 고용보험 가입대상인 노동자를 신고하지 않으면 불법고용, 불법노동으로 취급되어 그 통제망이 엄격히 짜여져 있고 적발될 경우에 받는 피해가 워낙 크기 때문에 사용자들이 감히 이러한 모험을 하지 않으려 하기 때문이다. 또한 사용자가 임의적으로 고용보험 가입대상 노동자의 보험료를 납부하지 않았어도 노동자가 고용보험으로부터 받는 혜택(실업시 임금대체급여 요구권을 비롯한 각종 혜택)은 주어진다.⁶⁴⁾ 고용보험뿐만 아니라 다른 사회보장보험에 대해서도 마찬가지인데, 독일의 고용보험을 비롯한

사회보장보험의 가입률이나 보험료 징수률이 왜 높을 수밖에 없는지, 이를 어떻게 통제하고 관리하는지를 소개하면 이해가 될 것이다.

<참고 2> 사회보장보험 신고, 보험료 납부, 관리·통제체계

사회법전 제4권의 제28a조~28r조에는 고용보험을 포함한 각종 사회보장보험 신고, 보험료 납부, 피보험자 관리 등에 관한 제반 사항을 정하고 있다. 이 법적 규정을 중심으로 하면서 이와 관련된 자료⁶⁵⁾를 참고로 하여 고용보험 가입방식, 고용보험료 납부방식, 피보험자 관리 등이 어떻게 이루어지는지 소개한다.

◆ 사회보장보험에 대한 신고 : 사용자의 신고의무

독일의 모든 임금노동자는⁶⁶⁾ 기본적으로 5대 사회보장보험(의료보험, 간호

64) 사용자가 노동자에게 매달 임금과 함께 임금명세서를 지급한다. 노동자는 임금명세서에 기록된 공제내역을 보고 자신의 세금과 사회보장보험료가 공제되었는지를 알 수 있고 이러한 법적 공제금이 공제되지 않았다면 사용자에게 확인하여야 한다. 매달 각종 사회보장보험료가 공제되었음에도 불구하고 사용자가 보험기관에 보험료가 납부되지 않았다면 사용자는 벌금과 함께 지난 4년까지의 보험료를 물어야 하고 보험기관이 노동자에게 주는 혜택은 마치 보험료를 계속 납부했듯이 그대로 주어진다. 예를 들어 보면, 노동자가 '갑'이 3년간의 유기한 근로관계로 사용자 '을'에게 고용되어 일을 했고 '갑'의 고용보험을 비롯한 각종 사회보장보험료를 임금에서 공제해 왔다. 3년이 지난 후에 '갑'이 실업상태에 놓였을 때 지방노동사무소에 실업급여 지급신청을 하는데 '갑'이 고용보험에 가입되지 않은 것이 들어났다고 하자. 이때 지방노동사무소는 '갑'에게 실업급여를 지급하는 한편 '을'을 대상으로 사업장 조사를 하며 동시에 각 사회보장보험기관에 '을'이 보험료를 납부했는지 확인요청을 하고 세무청에도 세금조사를 하도록 알린다(자세한 사항은 <참고 2>에 소개함).

65) InnungsKrankenkasse, IKK-Informationen für Betriebe-Die Sozialversicherung, 51. Auflage, 1999; Arbeit und Arbeitsrecht, Monatsschrift für die betriebliche Praxis 12/00, Verlag-Wirtschaft, 1.12.2000.

66) 1999년 4월 1일부터 과소노동에 종사하는 노동자는 고용보험 가입의무는 없지만 의료보험과 연금보험 가입의무를 갖는다. 이에 대한 의무적 보험료는 사용자만이 부담하며, 사용자는 노동자에게 지급하는 월 총임금의 10%를 의료보험료로, 12%를 연금보험료로 납부한다. 연금보험에 관한 한 과소노동종사 노동자가 연금생활에 들어갔을 때 연금혜택을 더 받기 위해 자신이 추가적으로 연금보험료를 더 낼 수 있는데 이는 개인의 선택에 달려있다.

보험, 고용보험, 연금보험 및 상해보험)에 가입할 의무를 갖는다. 사회보장보험 중에 상해보험은 산업별로 또는 별도로 설치된 직업공제조합에 사용자가 별도로 신고하고 보험료(사용자 혼자 부담)도 별도로 납부하지만, 나머지 4대 보험에 대해서는 자신이 고용한 노동자가 가입한 법적·준법적 의료보험기관에 신고한다.⁶⁷⁾ 법적 의료보험기관이란 지역의료보험조합(Allgemeine Ortskrankenkassen, AOK)이며 준법적 의료보험기관으로는 직장의료보험(Betriebskrankenkassen, BKK)을 포함한 총 6개의 의료보험조합이 있다.⁶⁸⁾ 민간의료보험에 가입한 노동자에 대한 연금보험과 고용보험은 사업체가 위치한 지역의 지역의료보험조합(AOK)에 신고한다.

신고되어야 할 자는 4대보험에 가입의무가 있는 자뿐만 아니라, 과소노동 종사자, 임금대체급여(실업급여나 실업부조 등)를 받는 자, 병역이나 시민봉사의무를 수행하고 있는 자 등도 포함된다.

- 사용자는 ① 개별적 근로관계가 시작, 종료, 변경, 중단되었을 때
 ② 노동자의 임금, 이름, 국적, 의료보험조합이 변경되었을 때
 ③ 사회보장보험료 납부대상에 속하는 수당이 일시불로 지급되었을 때(연말상여금, 연차휴가비 등)
 ④ 직업양성교육의 시작, 종료, 직업양성교육사업장 소재지가 변경되었을 때
 ⑤ 만 55세 이상인 노동자의 근로형태가 부분시간노동제로 전환, 시작, 종료되었을 때 신고하여야 하며
 ⑥ 매년 1회(4월 15일까지) 고용하고 있는 노동자 개개인에 대한 전년도 총명목임금을 신고(연신고-Jahresmeldung)하여야 한다.

67) 사회보장보험에 신고할 의무는 일반적인 사용자뿐 아니라, 노동자를 양도받아 임시적으로 고용한 자에게도 있다. 또한 국방성 또는 그가 정한 자, 연방시민봉사관청, 사회보장보험 담당기관 등도 사용자로서 신고의무를 갖는다.

68) 상공업의료보험(Innungskrankenkassen, IKK), 선원의료보험(Seekrankenkassen, See-KK), 농업의료보험(Landwirtschaftliche Krankenkassen, LKK), 연방광부조합(Bundesknappschaft als Träger der Knappschaftlichen Krankenversicherung, BKN), 공제조합(Ersatzkassen) 등이다.

◆ 사회보장보험 신고기간과 신고내용

사회보장보험 신고는 근로관계가 시작된 후 2주일 이내에 정해진 양식의 신고서⁶⁹⁾에 해당 사항을 기입해서 각각의 노동자가 가입된 법적·준법적 의료보험기관에 해야 한다. 하지만 과소노동종사 노동자를 고용했을 때는 1주일 이내에 신고하여야 한다. 특정 업종의 사용자는 '즉시신고(Sofortmeldung)'의무가 있어서 늦어도 근로관계가 시작되는 날까지 신고를 해야 한다. 이에 속하는 업종은, 건설업, 식당·숙박업체, 사람이나 물건운송업체, 전시업체, 건물청소업체, 전시장·박람회장 설치업체 등이다. 또한 채용하려는 노동자가 자신의 사회보장보험증(Sozialversicherungsausweis)을 제시하지 않은 경우에는 3일 이내에 '조사를 요청하는 신고(Kontrollmeldung)'를 하여야 한다. 근로관계가 종료 또는 중단되었을 때는 6주 이내에 신고가 이루어져야 한다.

위의 모든 사회보장보험 관련신고(신규신고, 변경신고, 근로관계 종료신고, 연신고, 과소노동 종사자에 대한 신고, 즉각신고, 조사요청 신고 등)는 각각 다른 신고양식에 의하는 것이 아니라 동일한 신고서에 기재하되 기재란과 내용이 차이날 뿐이다. 동일한 신고양식을 사용함으로써 신고절차와 양식을 간소화할 뿐 아니라, 사회보장보험 가입자에 대한 정보와 자료, 경력 등을 정확하게 신속하게 관리·통제할 수 있다. 이를 통해 부정수급이나 불법노동조사와 통제가 수월해졌는데, 고용보험의 경우에 부정수급의 90% 이상을 의료보험기관과의 자료대비(전산망 이용)를 통해 밝혀낸다고 한다.

신고서 내용에는 기본적으로

- 노동자의 사회보장보험 번호, 성명, 생년월일, 국적, 근무내용, 근무기간, 월 총명목임금, 보험료 납부구분⁷⁰⁾
- 사용자의 이름, 사업장 번호, 사업장 소재지역(동독, 서독)

69) 사회보장보험 신고에 관한 원칙은 법적 의료보험기관 중앙본부들과 연방연금보험기관, 연방노동청이 '신고서의 양식, 신고서에 기재되는 내용을 숫자로 전환하는 기준, 자료전달체계 등'을 합의하여 연방노동사회성의 승인을 받아야 한다. 연방노동사회성은 이를 승인하기 이전에 사용자단체의 입장을 들어야 한다(사회법전 제4권 28b조).

70) 보험료 납부구분(Beitragsgruppen)이란 어떤 사회보장보험에 어떤 기준으로 보험료를 납부하는지를 정한 것으로서 각각에 해당하는 숫자를 기록하게 되어 있다.

- 신고 받는 기관(의료보험조합)의 이름 등이 기재된다.

신고방식은 사용자의 행정적 부담을 최소화할 수 있도록 의료보험기관에서 사용자에게 1년치의 신고서를 우편으로 보내주기도 하지만 신고서가 입력된 Software를 제공받을 수도 있고 Internet을 통해 동일한 서식을 이용할 수 있다.

◆ 사회보장보험증명서

사회보장보험증명서는 연금보험 담당기관⁷¹⁾에서 발급하여 각 노동자에게 직접 우송한다. 연금보험 담당기관은 사용자가 의료보험기관에 제출한 신고서를 통해 노동자가 아직 사회보장보험증명서를 받지 않은 직업생활초보자임을 알게되며 이를 근거로 해당 노동자에게 증명서를 발급하여 보낸다. 이 증명서에는 본인의 사회보장보험 번호, 이름, 발급기관, 발급일자 등이 적혀 있으며 증명서를 받은 후 본인의 사진을 붙이도록 되었다. 노동자는 사업장에 채용될 때 반드시 이를 제시할 의무가 있으며, 특정 업종의 노동자는 작업 중에도 사회보장보험증명서를 항상 소지하고 있어야 한다.⁷²⁾

◆ 사회보장보험료 납부와 이를 담당하는 기관으로서 의료보험기관의 역할

- 의료보험, 간호보험, 고용보험 및 연금보험에 대한 보험료⁷³⁾는 의료보험

71) 독일의 법적 연금보험담당기관은 두 가지로 나누어져 있다. 그 하나는 사무직 노동자를 대상으로 하는 '연방사무직연금보험기관(Bundesversicherungsanstalt für Angestellte)'으로 Berlin에 소재해 있고, 다른 하나는 생산직 (수공업)노동자를 대상으로 하는 연금기관(Landesrentenversicherung)으로 각 주(州)마다 설치되어 있어 그 주(州)에 주거하는 노동자들의 연금보험을 관리한다.

72) 특정업종은 '즉시신고(Sofortmeldung)' 대상업종과 동일하다. 이들 업종에 종사하는 노동자들이 사회보장보험증명서를 작업 중에도 소지해야 하는 이유는 이들 업종에 불법노동이 많기 때문인데, 지역노동사무소나 연금기관에서 현장조사를 나갔을 때 증명서가 있는 데도 (집에 놔두었기 때문에) 소지하고 있지 않으면 1,000마르크의 벌금을 받게 된다. 증명서가 아예없음이 확인되는 경우에는 사용자와 노동자가 불법노동을 행한 것으로 취급하여 처벌을 받게 된다.

73) 각 사회보장보험에 대한 보험료는 월 총명목임금을 기준으로 하고 요율은 다음과 같으며 이를 노·사가 절반씩 부담한다. 연금보험 : 19.3%, 고용보험 : 6.5%, 간호보험 : 1.7%, 의

기관별로 정해진 납부기일 내에 사용자가 일괄적으로 의료보험기관에 납부한다. 노동자가 납부해야 할 보험료는 사용자가 급여에서 원천공제한다. 사용자가 매월 사회보장보험료를 납부할 때 의료보험기관에서 미리 보내준 '보험료 납부내력서(Beitragsnachweis)'를 기재하여 제출해야 한다. 이때에 기재되는 각 사회보장보험별 보험료 금액은 노동자 개개인에 대한 금액이 아니라 그 의료보험기관에 가입된 노동자 전체의 보험료를 합친 금액이다.⁷⁴⁾

- 의료보험기관은 사회보장보험료 납부내력서가 제때에 제출되는지와 보험료가 제대로 계산되어서 납부되었는지 감독·조사한다. 사용자가 납부기일까지 납부내력서를 제출하지 않고 보험료를 납부하지 않으면 의료보험기관은 전월을 기준으로 한 보험료를 사용자 통장에서 상쇄할 수 있는 권한을 가진다. 의료보험기관이 사용자의 통장에서 보험료를 상쇄할 수 있는 경우는 사용자가 의료보험기관이 매달 보험료를 자동적으로 상쇄할 수 있는 권한이 있음을 서명과 함께 자신의 은행에 통고한 경우이다. 사용자가 자동이체를 신청하지 않고 매달 보험료를 의료보험기관에 납부하는 경우에 납부기일을 넘긴다면 보험료의 1%에 해당하는 금액을 추가로 지급해야 한다. 만약에 사용자가 노동자의 임금에서 보험료를 원천공제하고도 의료보험기관에 납부하지 않는다면 처벌을 받게 되는데 심지어는 사업허가가 취소될 수 있다.
- 의료보험기관은 개별노동자에 대한 연신고(Jahresmeldung)를 통해 기록된 연간 총명목임금과 이를 근거로 납부된 전체 사회보장보험료가 일치

료보험 : 11~15%.

- 74) 예를 들어, 사용자 값이 100명의 노동자를 고용하고 있는데, 이 중 40명은 법적 의료보험기관인 AOK에 가입되어 있고, 35명은 준법적 의료보험기관인 IKK에 가입되어 있으며, 나머지 25명은 각각 상이한 민간의료보험에 가입되어 있다고 가정해 보자. 이 경우에 값은 AOK에 가입된 40명분에 해당하는 4대 사회보장보험료를 각 보험별로 총계를 내서 '보험료 납부내력서'에 기재하고 그 총액을 AOK에 납부한다. 마찬가지로 방법으로 IKK에 가입된 35명에 대해서는 보험료 납부내력서를 기재하여 IKK에 제출하고 보험료 총액 역시 IKK에 납부한다. 민간의료보험에 가입한 25명의 종사자에 대한 연금보험과 고용보험료에 대한 총액은 보험료 납부내력서와 함께 AOK에 납부한다. 민간의료보험 가입자의 의료보험료 중 사용자 부담 분은 가입자 의료보험료로 얼마를 내든지 상관없이 법적 의료보험의 보험료를 기준으로 해서 사용자 부담 분을 개인의 통장에 입금시킨다.

- 하는지를 조사하여야 한다.
- 노동자 파견과 관련해서는 노동자를 파견한 사용자가 보험료 납부의무를 이행하지 않으면 의료보험기관은 파견된 노동자가 종사하는 사업장의 사용자에게 그 의무를 완전히 대신할 것을 요구할 수 있다.
 - 사회보장보험료를 징수한 의료보험기관⁷⁵⁾은 당일에 연금보험 담당기관과 연방노동청에 각각에 해당하는 보험료(추징금, 보험료 연체로 인해 발생된 이자 등을 포함)를 보내주어야 한다. 의료보험기관은 전월에 대한 결산서를 매월 22일까지 연금보험기관과 연방노동청에 보내주어야 한다. 보험료 징수업무를 담당하는데 대한 보상으로서 의료보험기관은 정해진 원칙에 따라 연금기관들과 연방노동청이 부담해야 될 수수료를 공제한다.
 - 연금보험기관과 연방노동청은 최소한 4년에 한번씩 의료보험기관에 나가서 사회보장보험료 징수 및 각 담당기관에 보험료를 인계하는 업무와 관련하여 조사하도록 되어 있다. 의료보험기관은 이를 위해 최근 조사 이후의 모든 자료를 보존하고 있어야 한다.

<표 III-4> 각 사회보장보험의 2001년도 표준소득상한선

(단위: 마르크)

	서독 지역		동독 지역	
	월총임금	연 봉	월총임금	연 봉
연금보험	8,700	104,400	7,300	87,600
고용보험	8,700	104,400	7,300	87,600
의료보험	6,525	78,300	6,525	78,300
간호보험	6,525	78,300	6,525	78,300
평균기준액	4,480	53,760	3,780	45,360
과소노동상한선	630		630	
평균 총연봉	54,684			

자료: Arbeit und Arbeitsrecht, 12/00.

75) 사회보장보험료를 납부 받은 각 지역에 소재한 의료보험기관은 각 중앙본부에 보험료를 보내고 의료보험기관의 중앙본부에서 연금보험 담당기관과 연방노동청으로 각각에 해당하는 보험료를 보낸다(보험료 지불규정 1997년 6월 28일).

5. 고용보험제 수행을 위한 자원, 수입·지출동향

가. 재원

연방노동청이 사회법전 제3권에 따른 노동촉진사업과 과제를 수행하기 위한 재원은 기본적으로 고용보험료이며 그 외에 겨울공사기금 및 도산기금할당금, 연방정부의 보조금, 유럽사회기금의 보조금 등에서 충당된다.

'90년대에 대량실업상태가 지속되면서, 또한 통독 이후에 동독 지역에 대한 노동시장 정책 사업비용을 원칙적으로 고용보험기금에서 지급하면서 연방노동청이 계속적인 적자난을 겪게 되었다. 그렇기 때문에 연방노동청의 재정적자를 어떻게 해소할 것인지, 고용보험기금의 적자에도 불구하고 적극적 노동시장 정책사업을 고용보험기금에서 부담하는 것이 정당한지에 대한 논의가 있어 왔다. 적극적 노동시장정책 수행을 위한 재원에 관한 논의는 실제로 1969년도에 노동촉진법(AFG)이 개정되면서부터 계속 있어 왔다. 하지만 그 당시에는 고용보험기금의 수입이 지출을 초과한 상태였기 때문에 커다란 문제제기가 없었는데, 고용보험기금의 적자가 지속되고 있는 '90년대에는 그에 관해 열띤 논의가 있을 수밖에 없었다. 적극적 노동시장 정책의 재원조달방식에 관한 논점을 정리해서 소개하자면 다음과 같다.⁷⁶⁾

적극적 노동시장정책에 필요한 재원을 고용보험기금에서 충당하는 것과 연방정부가 일반회계에서 부담하는 경우의 장·단점에 관한 논의와 더불어 다른 방법으로 고용보험기금의 재정적자를 해소할 수 있다는 안들이 제기되었다. 첫째, 고용보험료 납부자의 범위확대, 둘째, 노동시장 정책사업의 일부분을 사용자만이 추가적으로 부담하는 기금을 마련하여 재원확보, 또는 적극적 노동시장정책에 대한 지출을 기본적으로 고용보험기금에서 충당하고 부족 분은 연방정부가 일반회계에서 지원하는 방법 등이다. 고용보험료 납부자의 범위를 확대한다는 것은 고용보험의 원래적 과제와 관련 없는 적극적 노동시장 정책사업에 대해서는 그에 필요한 비용을 공무원과 자영업자들도 부담토록 해야

76) Reissert, 43~52쪽.

<표 III-5> 자원조달방식의 장·단점

	장 점	단 점
고용보험료	<ul style="list-style-type: none"> - 보험료 납부와 보험혜택의 증가원칙에 따라 지급의사가 높음.¹⁾ - 분배나 보험료 인상을 둘러싼 갈등이 연방노동청의 자치운영기구를 통해 해소 	<ul style="list-style-type: none"> - 임금의 비용의 증가로 인해 고용장에 우려 - 수입이 경기변동에 민감하게 반응 : 경기침체→실업증가→수입감소, 지출증가→적극적 노동시장정책 축소 - 보험가입자를 중심으로 적극적 노동시장 정책사업이 행해짐으로써 문제 집단과 지역에 대한 노동시장 정책사업에 한계가 있음.
일반회계 (세금)	<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장의 소외집단에 대한 적극적 노동시장정책 강화가 용의함. - 재원이 경기변동에 민감하지 않으며 비교적 안정적임. 	<ul style="list-style-type: none"> - 세금인상이 어려움. - 적극적 노동시장정책에 대한 분배와 지출규모를 둘러싸고 의회에서 정치적 입장에 따른 갈등과 대립

주: 1) 1973년부터 1989년까지 고용보험 수입과 세금수입 증가를 비교해 보면 고용보험 수입은 50억마르크에서 356억마르크로 510% 증가한 반면, 세금은 1,150억마르크에서 2,470억마르크로 115% 증가하였음. 고용보험기금이 세금보다 훨씬 많이 증가한 이유는 물론 임금인상이라는 요인도 있지만 그보다는 보험료가 1.7%에서 4.3%로 인상하였다는데 있음.

자료 : Reissert, 45~54쪽.

한다는 주장이다. 두번째는 노동시장정책의 일부분(예를 들어, 조업단축수당)의 재원을 사용자만의 분담금으로 충당해야 한다는 것이다. 세번째 주장은 고용보험과 상관없는 사업(예를 들어, 동독 지역에 대한 노동시장정책, 이주민에 대한 통합정책, 독일어 언어과정 참가지원)에 대해서는 일반회계에서 지출하고 실업자수가 일정수치를 넘을 경우에도 임금대체급여를 연방정부가 지급하여야 한다는 것이다.⁷⁷⁾

연방노동청의 재원, 특히 동독 지역에 대한 노동시장정책과 적극적 노동시장정책에 대한 자원조달에 관한 논의는 1991년 4월 1일자로 고용보험료율을 4.3%에서 6.8%로 2.5%포인트 대폭 올리면서 노동시장 정책사업에 드는 비용을 근본적으로 고용보험기금에서 지출하도록 결정되었다. 연방정부가 고용보

77) Bosch(1994), 33~34쪽.

보험료를 대폭 인상하는 과정에서 노동조합과 사용자측의 반대에 부딪혔는데 이들이 반대한 이유는 무엇보다도 동독 지역의 노동시장정책에 드는 비용을 고용보험기금에서 지출하는 데에 있었다. 즉, 독일 재통일이 정치적 결정임에도 불구하고 그에 따른 재정부담을 노·사에게 전가하는 것이 부당하다는 것이다. 또한 노조측은 적극적 노동시장정책 중에 고용보험 자체와는 관련 없는 사업을 위해 고용보험료를 인상하는 것도 문제이지만⁷⁸⁾, 실업시 임금대체급여 수준이 인상되지도 않으면서 고용보험료를 인상하는 것은 결과적으로 노동자의 실수입감소를 초래한다는 입장이었다. 사용자측에서도 고용보험료 인상은 임금외 비용의 증가를 의미하는 것이므로 고용에 따른 사용자 부담이 늘어나서 결국은 고용장애요소라는 주장이었다.

적극적 노동시장정책 사업비용을 연방정부가 세금에서 부담하여야 한다는 논의가 노·사측에서 뿐만 아니라 사민당을 중심으로 한 정치계에서도 활발히 있었다.⁷⁹⁾ 하지만 적극적 노동시장정책에 드는 비용을 세금(일반회계)에서만 조달하게 될 경우에 첫째, 연방정부의 추가적인 조세수입이 있어야 하고⁸⁰⁾, 둘째, 연방노동청 내에서 적극적 노동시장정책에 대한 자치운영기구의 활동토대가 축소되며, 셋째, 실업지원재정을 적극적 노동촉진에 활용하는데 장애가 있다는 점등이 그에 따른 문제점으로 제기되었다.⁸¹⁾

결국은 혼합된 형태의 재원조달방식을 택하였는데, 즉 고용보험제도상의 노동시장정책을 근본적으로 고용보험기금에서 지출하기로 하고 특정사업에 대해서는 연방정부의 일반회계에서 비용을 부담함과 동시에 연방노동청의 재정적자분 또한 일반회계에서 보조하도록 하였다.

78) 독일노동조합총연맹(DGB)은 특히 통독 이후에 동독 지역에 대한 적극적 노동시장정책과 '노령전환기수당(Altersübergangsgeld)' 등 고용보험과 관련 없는 사업비용을 고용보험기금에서 지출하는데 반대하였다. 1993년을 예로 들때 '고용보험과 관련 없는 사업(Versicherungsfremde Leistungen in der Arbeitslosenversicherung)'에 대한 비용이 519억마르크에 달하였다고 한다(DGB, Info/Schnelldienst Nr. 17/18 vom 18.06.1996).

79) 1993년도에 사민당은 적극적 노동시장정책에 드는 비용을 고용보험기금에서 충당한다는 데 대한 양자택일 안으로서 이를 세금에서 전적으로 부담해야 한다는 입장을 밝혔다(Reissert, 55쪽).

80) 1993년도에 적극적 노동시장정책에 드는 비용을 기초로 할 때 250억마르크 가량의 규모이다(Reissert, 55쪽).

81) Reissert, 54쪽.

1) 고용보험료

연방노동청의 재원은 기본적으로 노동자와 사용자가 각각 절반씩 부담하는 고용보험료이며 최근에는 실제로 연방노동청의 전체 지출 중 90% 이상이 고용보험기금에서 쓰여지고 있다. 고용보험료율은 연방노동청 자치운영기구의 결정이 아니라 연방정부가 요율을 제안하고 연방의회가 결정한다.

<표 III-6> 고용보험료율(1970~2000)

(단위: %)

	1970	1972	1975	1976	1982	1983	1985	1987	1992 ¹⁾	1993년 이후
보험료율	1.3	1.7	2.0	3.0	4.0	4.6	4.1	4.3	6.3	6.5

주: 1) 1991년 4월부터 12월까지 일시적으로 고용보험료가 노동자 월 총명목임금의 6.8%에 달하였다가 1992년 한해 동안은 6.3%로 줄었음.

자료: 연방노동사회청, Arbeits- und Sozialstatistik '98; 연방노동청, 『2001년도 회계예산』.

<표 III-7> 고용보험 가입자수와 1인당 연평균 보험료

(단위: 1,000명, 마르크)

	고용보험 가입자수	1인당 연평균 보험료
1992	28,973	2,610.07
1993	28,234	2,789.88
1994	27,778	2,893.72
1995	27,778	2,982.03
1996	27,301	3,055.77
1997	27,165	3,104.53
1998	27,266	3,111.79
1999	27,568	3,153.30
2000	27,578	3,243.35

자료: 연방노동청, 『2001년도 회계예산』.

2) 연방정부 예산으로부터의 지원

연방노동청이 수행하는 사업비 중에 연방정부가 재정을 부담하는 경우는 연방정부가 사회법전 제3권을 근거로 연방노동청에 위탁되는 사업수행에 드는 비용⁸²⁾이며 이에 대한 행정비용은 연방정부가 부담하지 않는다. 하지만 연방정부가 다른 법을 근거로 연방노동청에 사업을 위탁하는 경우⁸³⁾에는 그에 대한 행정비용도 연방정부가 부담하여야 한다(사회법전 제3권 제363조). 또한 연방노동청이 고용보험기금으로 지불의무를 수행하는데 부족할 경우에 연방정부는 무이자로 대부하도록 되어 있는데, 이 대부금은 고용보험 수입이 지출을 초과하고 그 초과금이 다음달의 지출을 위해 소요되지 않을 경우에 곧바로 상환하여야 한다. 그렇지만 회계연도 말에 연방노동청의 수입과 적립금에서 연방정부로부터의 대부금을 갚을 정도가 되지 않으면 적립금을 초과하는 금액만큼의 대부금은 '보조금(Zuschuss)' 명목으로 전환되어 상환부담이 없게 된다(독일 기본법 제120조, 사회법전 제3권 제364, 제365조).

노동촉진사업 또는 노동시장정책과 관련하여 연방정부가 세금에서 연방노동청에 재정을 지원하는 이유는 실업문제가 고용보험 차원에서 근본적으로 해결될 수 없기 때문이다. 예를 들어 경제위기로 인해 대량실업이 발생하면 고용보험기금이 곧바로 적자를 보게된다. 즉, 보험료를 지불하는 노동자수는 줄어드는 반면에 실업급여나 그 밖의 고용보험제도상의 혜택을 받는 자의 수가 늘어나 연방노동청의 재정적자폭이 커질 수밖에 없기 때문이다

연방정부가 소극적·적극적 노동시장정책과 관련하여 직접적으로 재정을 부담하는 사업은

- 실업부조(Arbeitslosenhilfe), 단기취업보조(Arbeitnehmerhilfe)
- 구조적응사업의 일부분

82) 예를 들어 사회법전 제3권에 따라 연방노동청에서 담당하는 실업부조금 지급, 권리규정과 행정협약에 따라 연방노동청에서 담당하는 노동시장정책상의 특별 사업 등이다.

83) 이에 속하는 연방노동청의 대표적인 업무가 자녀수당(Kindergeld)을 지급하는 것인데, 자녀수당지급은 소득세법(Einkommenssteuergesetz)과 연방자녀수당법(Bundeskindergeldgesetz)에 근거한다.

<표 III-8> 연방노동청에 대한 정부예산 지원(보조금)¹⁾

(단위: 1,000마르크, %)

회계년도	연방정부 지원금	연방노동청 전체예산 중에 차지하는 비율
1992	8,940,000	9.6
1993	24,419,000	22.3
1994	10,142,000	10.2
1995	6,888,000	7.9
1996	13,756,000	13.3
1997	9,574,000	9.3
1998	7,719,000	7.8
1999	7,313,000	7.2
2000	1,670,000	1.7

주: 1) 사회법전 제3권 제364조, 제365조에 따른 보조.

자료: 연방노동청, 『2001년도 회계예산』.

- 연방노동청에 위탁한 그 밖의 사업(예를 들어, 장기실업자 고용보조금, 노동시장정책상의 추가적 사업을 시험하기 위한 조치, 청소년 실업대책 등)이다.

이에 근거하여 연방정부가 직접 부담한 재정은 1998년의 경우 343억마르크였고 이 중의 303억마르크는 실업부조로 지출되었다.

3) 겨울공사기금(Winterbau-Umlage)

겨울공사기금은 불안정 고용이 잦을 수 있는 건설산업의 항시적 고용과 겨울철에도 건설업체들이 생산활동을 계속하도록 촉진하기 위해 마련된 기금이다. 이 기금의 재원은 건설업체 사용자들의 분담금인데, 즉 건설업 사용자들이 자신이 고용한 기능직 노동자⁸⁴⁾전체의 월 총명목임금의 1.7%에 해당하는 금액을 납부한다. 겨울공사기금에서 지출되는 비용은 ‘겨울철수당(Wintergeld)’, ‘겨울철수당보조금(Zuschuss-Wintergeld)’, ‘동절기 휴업수당(Winteraustfallgeld)’과 건설

84) 여기서의 노동자는 생산직 노동자만을 의미하며, 사무관리직은 해당되지 않는다.

업체가 겨울철에 기후적 악조건을 극복하고 생산활동을 지속할 수 있는데 필요한 장비와 자재 등을 구입하는데 드는 비용 등이다.

겨울공사기금 분담금 수준은 기금의 수입과 지출에 균형이 이루어지도록 정해져야 한다.⁸⁵⁾

겨울공사기금은 연방노동청이 관리하지만, 사용자가 기금에 대한 분담금을 납부하는 곳은 건설산업의 '사회복지기금(Sozialkassen)'⁸⁶⁾이다. 겨울공사기금을 연방노동청이 직접 받지 않고 사회복지기금에서 납부 받아 연방노동청으로 보내는 이유는 건설공사기금이 건설산업에만 관련되기 때문이기도 하지만 무엇보다도 사용자의 행정상 편리를 도모한 것이다. 건설업체 사용자들은 예외 없이 사회복지기금에 매월 분담금을 내야하는데 이때에 겨울공사기금에 대한 할당금을 함께 납부함으로써 납부와 관련한 번거로움을 제거할 수 있다. 이를 통해 또한 겨울공사기금 징수율도 높일 수 있다.

4) 도산기금(Umlage für das Insolvenzgeld)

도산기금은 도산된 사업장 종사자들의 임금보상(도산수당)⁸⁷⁾을 위해 설치된 것이다. 도산기금은 겨울공사기금과 마찬가지로 사용자만의 분담금으로 형성되며, 상해보험 담당기관⁸⁸⁾이 사용자들로부터 분담금을 납부받아서 이를 연방

85) 겨울공사기금의 분담금 수준은 '연방노동사회성'이 정한다(사회법전 제3권 제357조).

86) 건설산업의 사회복지기금(Sozialkassen)이란 건설업의 산업적 특성에 따른 문제점들을 해결하려는 의도로 건설산업노동조합과 건설사용자단체들이 단체협약에 맺은 '건설업 사회복지장치'이다. 1949년도에 사회복지기금조성에 관한 단체협약이 맺어진 후 이 협약을 건설업 전체에 적용할 필요성이 인정되어 '단체협약의 일반적 적용성'(단체협약법 제5조)을 근거로 건설산업 전체에 적용되고 있다. 사회복지기금은 건설업 사용자들이 매달 납부하는 분담금으로 조성되는데, 분담금은 고용된 건설기능노동자의 월 총명목임금의 20~24%(현재 22%)이다. 사회복지기금은 건설노조와 사용자단체가 공동으로 운영하고 있으며 두 개의 기금으로 나누어져 있다. 그 중 하나는 '휴가 및 임금보상기금'으로서 초기업 단위의 직업교육, 년차휴가보상, 임금보상 등의 비용을 지출하며, 다른 하나는 '추가연금기금'이다(더 자세한 내용은 '허재준·장은숙·강병조·인수범·임서정, 「주요국의 건설노동시장 고용관계와 복지제도」, 한국노동연구원, 1999에 실린 '독일의 건설노동시장 고용관계와 복지제도' 참조).

87) 이 글의 제IV장 제3항 다. 참조.

88) 상해보험 담당기관은 각 산업별로 설치된 직업공제조합(Berufsgenossenschaften), 철도산

노동청으로 보낸다. 상해보험 담당기관들은 각각에 소속된 사용자들로부터 상해보험료 이외에 도산기금에 대한 분담금을 사업장 종사자의 임금을 기준으로 (또는 상해보험기관이 정함에 따라서는 사업장 소속 종사자수를 기준으로) 분담금의 요율을 정할 수 있다. 상해보험 담당기관이 도산기금을 징수하게 된 배경은 상해보험과 같이 도산기금을 노동자 부담분 없이 사용자가 100%로 납부하기 때문이고, 도산기금을 별도의 기관에 납부해야 되는 번거로움이 없기 때문에 납부율이 100%에 달하며, 제외되는 사업장이 없기 때문이다.

상해보험 담당기관들은 매년 4월 25일, 7월 25일, 10월 25일까지 연방노동청에 지난 분기별 분담금을 지급한다. 매년 12월 31일까지는 연방노동청이 어느 정도 도산수당을 지불할지에 대한 추정치를 기준으로 연방노동청과 직업공제조합의 중앙본부가 동의하는 수준에서 4/4분 기분을 지불한다. 연방노동청은 매년 5월 31일까지, 상해보험 담당기관들의 할당분을 계산하는데 근거가 되는 전년도 도산수당 지급내역을 직업공제조합의 중앙본부에 전달한다.

5) 유럽사회기금(Europäischer Sozialfonds)으로부터의 재원

1980년대 중반부터 유럽공동체(Europäische Gemeinschaft, 1993년도부터는 유럽연합체(Europäische Union))는 ‘유럽사회기금’을 조성하여 소속 국가들의 노동시장 정책사업에 일정한 재정을 지원하고 있다. 유럽사회기금으로부터의 재정지원은 연방과 지방 차원의 특별 노동시장 정책사업비로 들어가는데, 예를 들어 특정한 능력향상 프로그램, 채용보조의 연장, 조업단축시 직업향상교육수당 등과 같이 노동시장정책상 의미는 있으나 법적으로 혜택이 주어지지 않거나 혜택이 미흡한 사업에 사용된다. 유럽사회기금의 지원은 특히 고령자의 장기실업을 예방하고 대처하는데 우선권을 두고 있으며, 직업활동을 중단 하였던 구직자에 대한 지원, 실업자 대상의 자영업 설립 지원 등을 포함한다. 연방노동청은 연방노동사회성의 지침을 원칙으로 하여 유럽사회기금으로부터 적극적 노동시장정책을 보완하고 확대할 수 있다. 유럽사회기금으로부터의 재

재조합(Eisenbahn-Unfallkasse), 우편 및 통신상해보험(Unfallkasse Post und Telekom) 등이다.

<표 III-9> 연방노동청 자원구성

(단위 : 1,000마르크, %)

수입원	1998	1999	2000
보험료	86,165,407(87.2)	88,287,579(87.3)	90,670,471(91.9)
겨울공사기금	686,386(0.7)	712,700(0.7)	581,817(0.6)
도산기금	2,181,943(2.2)	2,156,761(2.1)	2,162,211(2.2)
유럽사회기금	449,074(0.4)	493,712(0.5)	880,432(0.9)
행정비 보상	456,342(0.5)	457,392(0.5)	420,841(0.4)
그 밖의 수입	1,148,384(1.2)	1,682,289(1.7)	2,304,414(2.3)
연방정부의 보조금	7,719,389(7.8)	7,313,183(7.2)	1,695,742(1.7)
전체 수입	98,806,926(100)	101,103,616(100)	98,715,927(100)

자료: 연방노동청, Amtliche Nachrichten 1/1999; 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

원은 일정기간별로 지원되는데 1994~99년은 '노동촉진법/사회법전 제3권'이라는 프로그램(AFG-SGB3 plus)으로, 2000~2006년은 '유럽사회기금-연방노동청-프로그램(ESF-BA-Programm)'으로 지원된다. 2000년까지 독일의 적극적 노동시장 정책사업비 중에 총 2억 5천 9백만마르크가 유럽사회기금에서 지급되었다.

나. 수입·지출동향

사회법전 제3권 제366조에 의하면 연방노동청은 고용보험기금의 수입이 지출을 초과할 경우에 이를 적립해야 하고 이 적립금은 경제적 원칙에 따라 투자될 수 있다. 투자된 적립금은 연방노동청의 사업에 필요하다면 언제라도 전액이 즉각 회수될 수 있어야 한다. 연방노동청은 연방노동사회성과 연방재정성의 동의를 얻어 적립금의 투자에 관해 결정할 수 있다.

하지만 고용보험의 수입이 지출을 초과한다는 것은 지극히 비현실적이다. 그 이유는 첫째, 앞서 살펴보았듯이 고용보험기금에서 적극적 노동시장정책에 드는 비용이 지출되고 적극적 정책이 확대되었기 때문이다. '90년대 연방노동청의 수입과 지출을 비교할 때에 1993년도에 그 적자폭이 244억마르크를 넘어섰던 것을 정점으로 해서 지금까지 매년 적자가 발생해 왔다. 둘째, 연방노동청의 수입원 중에 적지 않은 부분을 연방정부의 일반회계에서 지원 받아 왔기

때문에 고용보험기금의 수입과 지출의 균형이 예상되면 연방정부의 지원이 없어진다는 것이다. 연방정부는 2000년도에 이어 연방노동청의 재정적자폭이 더 줄어들 것으로 예상하여 2001년에는 연방정부의 예산에서 12억마르크 정도를 지원할 계획이다. 또한 현재와 같은 정도로 적자폭이 줄어들었다면 2002년도에는 정부예산에서 지원하지 않을 것이라는 입장을 발표하고 있다. 셋째, 고용보험료 수입이 지출을 초과한다면 이 초과분을 적립하는 것이 아니라 고용보험료를 즉각 하향 조정하는 방식을 택할 것이다. 이미 노동촉진법이 개혁될 당시부터 사용자측과 기민당은 임금외비용을 줄이고 고용을 촉진하기 위해 고용보험료를 낮춰야 한다고 주장하고 있다.⁸⁹⁾

1) 수입동향

'90년대의 고용보험기금 수입이 1998년도를 제외하고는 지속적으로 증가하는 추세였지만 지출규모가 워낙 컸기 때문에 2000년도까지 고용보험기금은 계속 적자상태였다. 1992년에 비해 1993년에 수입이 늘어난 요인은 무엇보다도 고용보험료가 6.3%에서 6.5%로 인상되었다는 데 있다. '90년대 후반까지 실업자수가 계속 늘어났음에도 불구하고 고용보험료 수입이 전반적으로 증가한 것은 임금인상과 임금수준 향상에 기인한다. 1998년에 수입이 줄어든 요인은 1인당 연평균 보험료가 전년도에 비해 불과 7.26마르크 밖에 인상하지 않았기 때문인데, 그만큼 임금인상이 다른 연도들에 비해 낮았다.⁹⁰⁾

연방노동청 수입재원 중에 '겨울공사기금'과 '도산기금'은 각각 별도의 지출목적이 있는 기금이다. 따라서 연방노동청이 다른 사업에 드는 비용을 위 기금들로부터는 유용할 수 없고, 각 기금으로부터 예상되는 지출에 근거하여 적자가 발생하지 않는 범위에서 기금에 대한 분담금의 수준이 정해진다.⁹¹⁾ 각 기금

89) 특히 사용자측은 2002년도 연방노동청의 예산안을 마련하는 과정에서 연방노동청의 지출을 210억마르크 가량 줄여야 한다고 주장하고 있다. 지출을 줄여야 할 항목은 적극적 노동시장정책(예를 들어, 노동창출사업) 비용인데, 고용보험기금으로부터의 지출을 줄이는 대신에 고용보험료를 낮춰야 한다는 입장이다(Frankfurter Rundschau, 2001년 8월 21일자).

90) 이 글의 제IV장 <표 IV-3> 참조.

에 적자가 발생하는 경우에는 분담금 인상을 통해 기금 내에서 조절하도록 되어 있다. 이러한 점에서 겨울공사기금과 도산기금이 연방노동청의 근본적인 수입뿐만 아니라 지출동향에도 별로 영향을 미치지 않는다고 볼 수 있다.

2000년도에 들어서 유럽사회기금으로부터의 재정지원이 그 전에 비해 상당히 늘어나서 연방노동청 전체수입의 0.9% 가량을 차지하고 있다. 이 재원은 유럽연합체 차원에서 결정하여 지급되는 금액으로서 노동시장정책에 대한 유럽 차원의 지원이 강화되고 있음을 알 수 있다.

아래 표에서 보면 연방노동청의 자체수입이 '90년대에 단 한해도 예외 없이 지출금액보다 부족하였다. 이에 따른 재정적자분은 연방정부가 일반회계에서 보조금 형태로 지원해 왔다.⁹²⁾ 연방노동청의 예산안은 매년 작성되어 고용보험제도에 따른 사업에 필요한 수입을 당해 연도에 지출하도록 되어 있다. 연방노동청이 다음해 예산안을 작성할 때에는 예상되는 고용보험료 수입과 다른 재원으로부터의 수입(연방정부로부터의 보조금은 고려하지 않음), 전년도의 지출과 연방노동청의 사업계획에 따라 예상되는 지출을 근거로 한다. 예산안에서 수입이 지출에 비해 부족한 경우에는 사회법전 제3권 제365조에 의거하

<표 III-10> 연방노동청의 수입¹⁾·지출 비교

(단위: 1,000마르크)

회계년도	수입	지출	초과/적자(-)
1992	79,681,457	93,522,078	-13,840,621
1993	85,109,177	109,535,286	-24,426,109
1994	89,657,484	99,864,519	-10,207,036
1995	90,210,576	97,103,082	-6,892,506
1996	91,824,629	105,587,795	-13,763,166
1997	93,148,724	102,723,176	-9,574,452
1998	91,087,537	98,851,705	-7,764,168
1999	93,790,434	101,103,616	-7,313,182
2000	96,413,860	97,020,186	-1,606,326

주: 1) 여기서의 연방노동청 수입은 고용보험료, 겨울공사기금, 도산기금, 유럽사회기금, 행정비 보상과 그 밖의 수입으로 구성된 금액임. 연방정부로부터의 재정보조금은 포함되어 있지 않음.

자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』, 『2001년도 회계예산』.

91) 이 글의 제Ⅲ장 제5항 가. 3)과 4) 참조.

92) 이 글의 제Ⅲ장 제5항 가.와 나. 및 <표 III-8> 참조.

여 적자분 만큼을 연방정부의 일반회계에서 보조받을 수 있다. 회계연도 말에 실제의 지출액이 (연방정부로부터 보조받은 재원을 포함하여) 수입액보다 적은 경우에는 남은 수입액을 연방정부에 되돌려 주어야 한다.⁹³⁾ 반대로 실제 지출액이 수입을 초과하면 연방정부는 사회법전 제3권 제364조에 의거하여 적자분만큼을 연방노동청에 무이자로 빌려주고, 연방노동청이 고용보험기금에서 이를 갚을 능력이 없으면 이는 연방정부의 보조금으로 전환되어 채무관계가 해소된다(사회법전 제3권 제365조).

2) 지출동향

가) 소극적 노동시장정책에 대한 지출

1990년대에 소극적 노동시장정책에 들어간 비용은 계속 증가하다가 1997년도를 정점으로 해서 '90년대 후반기에는 상당폭으로 줄어들고 있는 추세이다. 소극적 노동시장정책에 대한 지출 중 실업급여로 들어간 비용이 그 대부분이며, 도산수당은 연방노동청의 전체 지출 중에 연평균 1.2~1.6% 정도 달하였다.

<표 III-11> 실업급여와 실업부조 지출규모

(단위: 1,000마르크)

회계년도	실업급여 총지출금액	실업부조 총지출금액 ¹⁾
1992	31,547,736	9,106,000
1993	42,588,991	13,975,000
1994	45,852,590	17,431,000
1995	48,182,929	20,509,000
1996	55,642,629	24,224,000
1997	59,207,664	27,998,000
1998	52,800,281	30,438,000
1999	48,627,255	30,473,000
2000	46,178,682	25,741,000

주: 1) 실업부조는 연방노동청의 고용보험기금에서가 아닌 연방정부의 일반회계에서 지급됨.
자료: 연방노동청, 『2001년도 회계예산보고』, 『1999년도 사업보고서』.

93) 연방노동청 2000년도의 예산안에서는 약 77억마르크 가량의 재정적자가 예상되어 연방정부가 그 금액만큼을 연방노동청에 보조금으로 지급했는데, 당해연도 결산에서 12억마르크 정도밖에 재정적자가 발생하지 않아 연방정부로 받은 금액 중 그 차액인 60억마르크를 연방정부에 되돌려 주었다.

나) 적극적 노동시장정책에 대한 지출

통독직후인 '90년대 초반기에는 독일 전체적으로 적극적 노동시장정책으로 상대적으로 많은 비용이 지출되었는데, 그 이유는 동독 지역에 대한 지원이 큰 부분을 차지했기 때문이다. 동독 지역에 대한 정책비용 중에 특히 조업단축수당, 노동창출사업, 직업향상교육 등으로 많이 지출되었다가, 그 이후에는 노동창출사업, 구조적응사업에 대한 지출규모가 늘어났다. 2000년도에 후자의 두 가지 사업에 든 비용이 서독 지역에는 독일 전체 '편입항목'에 든 비용의 16%에 불과한 반면, 동독 지역의 경우에는 47%에 달하였다. 또한 적극적 노동시장 정책사업에 참가한 실업자의 비율에 있어서도 동독 지역은 100명 중 26명이 참가한 반면, 서독 지역은 100명 중 14명이 참가한 정도였다.⁹⁴⁾

'90년대에 연방노동청이 노동촉진사업으로 지출한 비용과 전체 지출 중에 차지하는 비율, 동독 지역에 대한 지출을 비교해 보면 다음과 같다.

<표 III-12> 적극적 노동시장정책에 대한 연방노동청의 지출¹⁾

(단위: 백만마르크, %)

	적극적 노동시장 정책에 대한 전체 지출 금액	적극적 노동시장 정책 중 동독지역에 대한 지출	전체 지출액 중에 차지하는 비율	동독지역 지출 중에 차지하는 비율
1992	53,800	32,700	57.5	71.0
1993	57,700	35,800	52.7	70.9
1994	44,600	26,900	44.6	64.6
1995	39,300	20,800	40.5	58.0
1996	39,000	19,000	36.9	49.6
1997	32,900	15,900	32.0	41.1
1998	37,500	17,800	34.6	46.1
1999	41,600	20,000	41.1	51.0
2000	41,500	18,700	42.1	49.9

주: 1) 사회법전 제3권 제363조 1항에 근거하여 연방정부가 부담한 적극적 노동시장정책에 대한 비용은 포함되지 않음.

자료: DGB, BA Informationen für die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt Nr 01/1999, 1999년 2월, Nr 03/2000, 2000년 12월 18일; 연방노동청, 『회계예산 2001』, 『노동시장 2000』, 122쪽.

94) 연방노동청, 『노동시장 2000』, 109쪽.

노동촉진법이 개혁된 후에 연방노동청이 적극적 노동시장정책에 지출하는 비용의 규모와 전체 지출 중에 차지하는 비율이 증가하는 추세를 보인다. 연방 노동청의 2001년도 회계예산에는 적극적 노동시장정책에 들어가는 비용이 상대적으로 더 늘어나서 전체 지출액의 43.6%에 달할 것으로 예상하고 있다.

적극적 노동촉진사업 중에서도 연방노동청 지출액의 상당부분을 차지하는 항목은 역시 직업향상교육이다.

<표 III-13> 연방노동청의 지출

(단위 : 1,000마르크, %)

	1998	1999	2000
적극적 노동시장정책	37,497,650(37.9)	41,587,929(41.1)	41,532,600(42.1)
실업급여 및 도산수당	54,855,281(55.5)	50,713,501(50.2)	48,187,834(48.8)
행정비 및 그밖의 비용 ¹⁾	6,498,774(6.6)	8,802,187(8.7)	8,995,492(9.1)
전체 비용	98,851,705(100)	101,103,616(100)	98,715,927(100)

주 : 1) 노동시장 및 직업연구소 과제수행에 드는 비용을 포함한 연방노동청 자체운영비, 건축비, 정보통신기술설비 등.

자료 : 연방노동청, 『1999년도, 2000년도 사업보고서』, 『회계예산 2001』, 『노동시장 2000』.

<표 III-14> 적극적 노동촉진사업 중에 ‘편입항목’¹⁾으로 들어간 비용

(단위 : 백만마르크, 1,000명)

	지 출 액			실업자수
	서독 지역	동독 지역	전 체	
1992	10,900	22,700	33,700	2,979
1993	10,500	21,100	31,500	3,149
1994	9,800	14,700	24,500	3,698
1995	11,500	14,900	26,400	3,611
1996	13,100	15,000	28,100	3,965
1997	11,200	12,100	23,300	4,384
1998	12,100	12,600	27,300	4,279
1999	13,950	13,400	27,320	4,099
2000	13,960	13,390	27,350	3,889

주 : 1) 사회법전 제3권에 따른 적극적 노동촉진사업 중에 자영업 설립촉진을 위한 전환기수당, 직업교육기관에 대한 보조, 구조적응사업을 제외한 제반 사업 및 조치에 든 비용.

자료 : DGB, BA Informationen für die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt, Nr. 01/1999, 1999년 2월, 연방노동청, 『2001년 회계예산』.

<표 III-15> 직업향상교육에 대한 연방노동청의 지출규모(서독 지역)

(단위: 백만마르크, %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
생활비	4,330.4	4,893.3	5,273.5	4,272.1	4,289.0	4,565.1	-
그밖의 지출	2,090.7	2,572.2	3,043.3	2,512.3	2,749.3	3,204.3	-
직업훈련기관 추진 ¹⁾	-4.1	9.8	2.2	1.6	-0.1	1.9	-
총 액	6,445.3	7,516.1	8,361.5	6,823.3	7,038.3	7,771.3	7,941.0
연방노동청 전체지출에 대한 비율	11.1	12.3	12.4	10.6	11.7	12.6	12.8

주: 1) 마이너스는 대부분 상환이 지출을 초과하였기 때문에 발생함.

<표 III-16> 직업향상훈련조치에 대한 연방노동청의 지출규모(동독 지역)

(단위: 백만마르크, %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
생활비	4,619.9	4,989.2	4,864.5	3,864.6	3,481.0	-	-
그밖의 지출	2,370.1	2,263.7	2,315.0	1,891.9	1,986.6	-	-
직업훈련기관 추진	-0.9	1.2	-0.2	-0.1	-0.4	-	-
총 액	7,032.0	7,315.0	7,234.0	5,779.7	5,467.2	5,429.8	5,374.0
연방노동청 전체지출에 대한 비율	16.9	20.4	18.9	15.0	14.1	13.7	14.3

<표 III-17> 노동창출사업, 조업단축수당, 전환기수당

(단위: 1,000마르크)

	노동창출사업	조업단축수당	전환기수당
1992	13,294,000 ¹⁾	3,602,449	13,400
1993	12,130,000 ¹⁾	4,254,044	98,500
1994	8,984,000	2,098,818	194,800
1995	9,385,000	1,030,381	822,000
1996	9,283,000	1,467,141	1,063,000
1997	7,255,000	1,044,940	944,000
1998	7,427,000	656,335	1,248,000
1999	7,806,000	614,872	1,486,000
2000	7,198,000	660,000	1,467,600

주: 1) 1992년도의 '동독 지역 도약을 위한 공동작업(Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost)' 및 '노동창출사업 안정화 계획(ABM-Stabilisierungsprogramm)'에 대한 연방정부의 예산 포함.

자료: 연방노동청, 『1999년도, 2000년도 사업보고서』.

적극적 노동시장정책 중의 특별 사업에 대해서는 연방정부가 그 비용의 전액을 지급하지만, 구조적응사업은 연방노동청과 연방정부가 공동으로 재정을 부담한다. 아래의 표에서 볼 수 있듯이 구조적응사업에 대한 연방노동청과 연방정부의 지출규모가 1998년부터 큰 폭으로 늘어났다. 노동시장정책을 구조정책과 결합하여 구조변화와 그에 대한 적응을 지원하고 있기 때문이다. 특히 1999년 8월부터 동독 지역의 기업체를 대상으로 구조적응사업을 실시하는 것은 특정 실업집단에 대한 실업대책이면서 동시에 기업체들의 구조조정을 지원하기 위한 것이다.

참고로서 2000년도에 노동시장정책 수행을 위해 연방노동청이 자체 예산⁹⁵⁾에서 지출한 내용과 연방정부가 부담한 비용을 사업내용별로 소개한다.

<표III-18> 구조적응사업에 대한 지출규모와 재원

(단위: 1,000마르크)

회계년도	연방노동청(고용보험기금)	연방정부(일반회계)	전 체
1994	1,325,481	460,401	1,785,882
1995	1,470,344	851,038	2,321,382
1996	1,440,035	640,610	2,080,645
1997	1,517,886	573,318	2,091,204
1998	2,916,197	1,679,473	4,595,670
1999	3,249,281	1,796,945	5,046,226
2000	3,286,000	1,700,000	4,986,000

자료: 연방노동청, 『2001년도 회계예산』.

95) 여기서 연방노동청의 자체예산이란 사회법전 제3권 제364조와 제365조에 근거한 연방정부 보조금을 포함한 예산이다.

<표 III-19> 노동시장정책에 대한 연방노동청과 연방정부의 지출¹⁾

(단위: 백만마르크, %)

		독일 전체	서독 지역	동독 지역
지출 총액		125,963.0	78,136.5	47,826.4
연방노동청의 지출 ²⁾		97,901.2	60,410.7	37,216.2
연방정부의 지출 ³⁾		28,061.7	17,725.8	10,335.9
적극적 노동촉진 사업비 총액		43,038.4	23,992.8	19,115.6
편입항목		27,351.1	13,961.0	13,390.1
그외의 적극적 노동촉진		13,366.8	8,014.2	5,352.7
연방정부의 적극적 노동촉진 ⁴⁾		2,320.5	1,947.7	372.8
적극적 노동촉진 중의 특정분야	노동창출사업(ABM)	7,197.9	1,997.6	5,200.3
	구조적응사업(SAM) ⁵⁾	2,666.9	277.4	2,389.6
	SAM 중 동독기업체	1,270.6	28.1	1,242.5
	직업교육촉진	2,929.8	1,720.1	1,209.7
	청소년실업대책 ⁶⁾	1,865.2	1,055.9	809.3
	직업재활을 위한 보조	4,826.8	3,532.6	1,294.2
	지역적 자율사업촉진	1,125.5	544.0	581.5
임금대체급여 지급 총액		73,929.1	47,108.2	26,820.9
실업급여(부분실업급여 포함)		46,178.7	30,007.1	16,171.5
도산수당		2,009.2	1,322.8	686.3
실업부조 ⁷⁾		25,741.1	15,778.2	9,962.9
전체 지출		100	100	100
연방노동청의 지출 비율		77.7	77.3	78.4
연방정부의 지출 비율		22.3	22.7	21.6

주: 1) 사회법전 제3권에 따른 고용보험제도상의 사업과 연방정부가 일반회계에서 임시적으로 벌린 노동시장정책상의 사업에 든 지출을 총괄함.

2) 연방노동청의 지출액은 고용보험제도상의 사업 중에서도 사회법전 제3권 제363조에 따라 연방정부가 지출해야 할 비용을 제외한 금액.

3) 사회법전 제3권 제363조에 의거하여 '사회법전 제3권에 따른 사업과 그와 관련된 사업에 대해' 연방정부가 일반회계에서 지출한 금액. 이에 속하는 사업은 실업부조, 단기취업보조, 구조적응사업의 일부분, 장기실업자 고용보조금, 노동시장정책상의 추가적 사업을 시험하기 위한 조치, 청소년실업대책사업임.⁹⁶⁾

4) 위의 3)에 소개한 사업에 든 비용이지만 실업부조는 제외됨.

5) 구조적응사업에 대해서는 고용보험기금과 연방정부의 일반회계에서 공동으로 부담.

6) 연방정부가 한시적으로 벌이는 사업이므로 연방정부의 일반회계에서 지출됨.

7) 연방정부의 예산에서 지출.

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 122쪽.

96) 이 글의 제V장 제1항 나. 참조.

IV. 고용보험제의 사업내용

1. 상담 및 알선⁹⁷⁾

상담 및 알선은 연방노동청의 핵심사업이며 다른 모든 사업에 우선한다. 상담·알선활동이 노동력 수급균형에 기여할 뿐 아니라, 실업에 즉각 대처하고, 실업자의 취업전망을 개선할 수 있도록 지원한다는 점에서 그 중요성이 더욱 강조되고 있다. 이 과제를 수행하기 위하여 연방노동청의 일선기관인 지역노동사무소마다 다양한 서비스와 시설이 갖추어져 있으며, 직업·직장상담과 알선을 담당하는 직원수만도 2000년도에 35,451명으로 연방노동청 전체 직원(74,307명)의 47.7%에 달한다.

지역노동사무소는 취업과 관련된 일반적인 상담 이외에도 연방노동청에 소속된 심리학자에 의한 심리학적 상담, 의사의 건강진찰과 진단, 전문기술자에 의한 기술상담 등 특별 서비스를 제공하고 있다. 알선에 있어서도 알선담당자를 대면해서 알선요청을 하는 것 이외에 지역노동사무소 내에 설치된 컴퓨터를 통해 ‘일자리 정보(Stellen Informations Service: SIS)’, ‘사용자 정보(Arbeitgeber Informations Service: AIS)’ 및 ‘직업양성교육을 받을 자리에 관한 정보(Ausbildungs Stellen Informations Service: ASIS)’ 등을 직접 얻을 수 있으며 인터넷을 통한 구직도 활발히 이루어지고 있다. 청소년을 대상으로는 각 지역노동사무소 옆이나 주변에 직업정보센터(Berufsinformationszentrum)가 설치되어 있다.

이외에도 외국인이 국내에서 일자리를 구하거나 국내인이 외국에 일자리를 구하는 것을 알선하는 직장알선기관으로서 연방노동청의 ‘직장알선을 위한 중앙사무소(Zentralstelle für Arbeitsvermittlung: ZAV)가 Bonn에 설치되어 있다.

97) 사회법전 제3권 제3장(제29조~44조) 참조.

가. 직업·직장·노동시장 상담⁹⁸⁾(Berufs- und Arbeits- und Arbeitsmarktberatung)

1) 원칙

사회법전 제3권 제29조, 제30조 및 제34조에 따르면 연방노동청(구체적으로는 일선의 지역노동사무소 - Arbeitsamt)은 직업생활을 하려고 하거나 하고 있는 성인 및 청소년들에게는 직업과 직장에 관한 상담, 사용자에게는 노동시장 상담서비스를 제공할 의무가 있다.

상담의 기본원칙은

- 공익을 위한 공공사업으로서 상담을 원하는 누구에게든 무료로 제공한다.
- 상담을 통해 헌법에 보장된 '개인이 자유의사에 따라 자신을 발전시킬 수 있다'는 기본권을 보호하고 직업, 직업교육 및 일자리에 대한 자유로운 선택을 의식적이고 독자적으로 할 수 있도록 도와주어야 한다.
- 상담을 통해 사업장의 후계자 보장과 인원확보를 지원하며 사업장 내의 직업양성교육과 향상교육을 지원한다.

직업상담의 내용과 범위는 상담을 원하는 개개인의 요구사항에 따라 다르지만 포괄적으로 보면 다음에 관한 정보제공과 상담이다.

- 직업선택, 직업적 발전전망, 전직, 구직

98) 직업(Beruf)과 직장(Arbeitsstelle, Arbeitsplatz)은 개념상 다르게 사용되는데, 직업이란 각 산업분야의 구체적인 직종에 종사하는 것(예를 들어, 전기기술자, 미용사, 용접공, 조적공, 설계사 등)을 의미한다. 학교교육을 마치고 직업생활에 들어서는 청소년이 어떤 직업을 선택하여 직업양성교육을 받을 것인지는 선택한 직업이 '평생직업'이 될 수 있기 때문에 개인의 직업생활뿐만 아니라 사회생활에도 중요한 의미를 갖는다. 특히 독일에서는 자격증제도가 전국에서 거의 동일하게 적용되고 있고 예를 들어, '용접공'이라고 하면 일반적으로 "용접공으로서의 직업양성교육을 받았으며 그 직업의 자격증을 갖고 있다"는 것을 의미한다. 마찬가지로 대학을 졸업한 사람인 경우에는 대학에서 전공한 학과(생물학, 사회학, 물리학 등)에 따라 직업도 생물학자, 사회학자, 물리학자 등으로 불리워진다. 자격증을 갖고있지 않으면 "어떠한 직업교육도 받지 못하였다"는 것을 의미한다. 자격증을 갖고 있는가와 몇 년간 그 직업을 수행했는가 등에 따라 임금에 차이를 보인다. 직장이란 일자리 또는 자신의 직업을 수행할 사업장을 의미하는 것이다.

- 노동시장과 각종 직업의 동향과 발전전망
- 직업교육을 받을 가능성
- 직업양성교육을 받을 자리와 일자리를 구하는 방법
- 노동촉진의 각종 혜택

2) 직업상담

직업상담은 주로 직업을 선택하기 직전에 놓인 청소년, 직업양성교육을 받고 있는 자, 대학이나 전문대학을 졸업한 자들을 대상으로 한다. 이들이 어떠한 직업교육을 받을 것인지, 아니면 대학에서 공부할 것인지를 스스로 책임지고 선택할 수 있도록 도와주는 것이 직업상담의 목적이다. 직업선택과정에 있어서 청소년의 경우에는 부모와 선생도 중요한 상담대상으로서 상담에 함께 참여할 수 있다. 지역노동사무소는 이들이 직업정보에 관한 집회나 세미나 등에 참여할 것도 권장한다. 직업상담을 할 때에는 상담을 요청한 자의 자질, 소질 및 직업수행능력뿐만 아니라 객관적인 구직가능성도 고려된다. 직업교육을 마친 후나 취업이 이루어진 후에도 지역노동사무소에서 직업상담을 받을 수 있다. 이런 사람들을 대상으로 상담할 때는 직업적 자질을 더 확고히 하는 것이 목적이다. 상담요청자가 직업생활에 적응하는 데에 문제가 있다고 판단되면 의사 또는 심리학자의 진찰이나 검사를 받을 것을 권하고 그에 따른 서비스를 제공한다.

상담원은 기본적으로 ① 상담을 요청하는 자에게 맞는 시간을 내도록 하고, ② 상담요청자를 중심으로 대화를 이끌어가야 하며, ③ 신뢰성을 확보하고, ④ 필요한 경우에는 각계 전문가들(예를 들어, 의사, 심리학자, 기술상담요원)과 상담원이 팀을 구성하여 상담활동을 하기도 한다.

직업상담은 통상 개별적으로 이루어지고 누구든 사전에 예약할 것 없이 각 지역노동사무소에 정해진 상담시간에 방문하여 상담을 받을 수 있다. 이런 경우에는 간단한 질문이나 사전에 체크된 내용을 중심으로 상담이 이루어진다. 제삼자(예를 들어, 부모)가 참가하는 경우에 별도의 시간을 갖고 싶다면 사전에 상담시간을 예약할 수 있다. 이렇게 미리 상담예약을 하여 상담하는 경우에

는 일반적으로 장시간에 걸쳐 타인의 방해를 받지 않고 상담할 수 있는 시간을 낸다. 상담시간은 지역노동사무소, 출장소에서 정기적으로 제공되며 상담대상자들과 쉽게 만날 수 있도록 학교나 대학 등에서도 정기적으로 파견나가서 상담활동을 하기도 한다. 지역노동사무소가 개별적 상담 이외에도 특별한 문제(예를 들어, 결정 내리기 훈련, 대학중퇴, 직업생활을 중단한 후 취업하려는 경우 등) 또는 특정집단을 대상으로 집단상담을 하기도 하는데, 이런 경우에는 특수교육을 받은 상담자가 조정역할을 한다. 상담을 요청하는 자가 원하는 경우에 자신의 희망, 문제점 등을 그룹에서 토론하여 같이 해결할 수 있도록 한다.

지역노동사무소의 상담활동은 직업선택과정도 포함한다. 즉, 상담원들은 ① 직업교육과 직업의 종류, ② 직업양성교육을 받는 방법과 직업의 발전가능성, ③ 직업수행내용과 조건, ④ 현재 노동시장의 동향과 전망, ⑤ 직업개시, 지원 방법, 일자리 구하는 것을 내용으로 각종 직업에 관한 정보 및 오리엔테이션, 강연회, 세미나 등을 주관한다. 이러한 각종 행사에는 해당 직업분야의 전문가와 경제계의 대표들이 참석하기도 한다. 지역노동사무소는 경제계와 교육기관 및 지자체와 긴밀히 협조를 하는데 그 중에서도,

- 직업교육을 담당하는 기관
- 사용자단체와 노동조합 관련시설
- 학교, 교육청, 학부모위원회
- 대학교, 대학생 상담소
- 보건청 및 사회청, 청소년보호기관
- 교육시행자, 직업촉진 및 직업재활을 시행하는 기관
- 학문연구기관
- 기회평등을 촉진하는 기관 등을 꼽을 수 있다.

1997년 이후 연방노동청은 20,000명 이상의 학생이 다니고 있는 모든 대학교 내에 대학생 상담팀이 파견나가서 상담활동을 벌이고 있다. 그 목적은 다양한 오리엔테이션, 상담서비스, 취업보조활동을 통해 대학생과 대학졸업생을 대상으로 상담과 취업알선을 하고 대학교와 사업체간의 협력작업을 확보하는 것에 있다. 학과선택이나 노동시장에서 유리한 학과에 관한 정보와 상담, 취업준비

를 위한 프로그램(예를 들어, 지원전략, 추가적 능력향상 프로그램) 등도 제공한다. 몇 년전부터는 지역노동사무소의 대학상담팀이 파견되어 있는 모든 대학교 내에 ‘자영업 설립’을 주제로 행사를 벌이고 있는데 이러한 행사는 지역노동사무소가 주로 대학교, 단체, 회의소 및 지역경제인 등과 협력하여 개최한다.

직업정보센터(Berufsinformationszentrum)

모든 지역노동사무소에는 그 주변에 직업정보센터가 설치되어 있어 누구나 사전예약이나 대기시간 없이 개인신상을 밝히지 않고 직업양성교육이나 향상교육, 학과, 직업, 노동시장에 관한 정보를 얻을 수 있다. 직업정보센터에 설치된 각종 매개체를 통해 이용자가 복잡한 설명이나 지시를 받지 않고 스스로 자신이 원하는 정보를 찾을 수 있다. 이곳에는 또한 더 자세한 안내나 정보를 알려줄 수 있는 직원도 배치되어 있다.

직업정보센터에는

- 약 800가지 직업, 직업양성교육과정, 학업의 각종과정에 관한 정보서류
- 직업교육(또는 학업), 직업에 관한 정보, 직업에 관한 개괄 (1,000가지 이상의 직업 및 업무에 대한 내용 및 그림 설명), 직업양성교육을 받을 사업장 응모, 일자리 응모 및 직업양성교육보조에 관한 프로그램들이 입력된 컴퓨터
- 독일 전지역에서 개최 중(현재 약 60만개)인 교육행사 등 직업양성교육 및 향상교육에 관한 자료은행 - 직업정보센터 이용자는 자신이 교육받고자 하는 내용이나 지역에 관한 구체적인 정보를 얻을 수 있다.
- 직업 및 경제분야, 개별 직업이나 특별한 직업선택 등에 관한 700가지 이상의 영상화면
- 학업과 관련한 100가지 정도의 청각 프로그램
- 유럽지역의 직업정보
- 직업, 학업 및 경제와 관련된 주제(국내 및 국제)를 내용으로 하는 도서, 잡지, 백과사전
- 직업양성교육자리에 관한 정보서비스⁹⁹⁾ 등이 갖추어져 있다.

지역노동사무소 영역에 설치된 직업정보센터 이외에도 직업정보센터 이동 사무실이 있는데 이는 직업정보센터간의 거리가 너무 먼 경우에 유기한 설치 될 수 있으며 특히 학교나 시민회관 등에 배치된다. 출장소에는 직업정보센터의 정보매개체가 부분적으로 갖추어져 있는데, 직업정보센터 컴퓨터, 정보자료 및 영상화면 등이 비치되어 있다.

3) 직장상담

취업중인 자, 실업자 또는 장기휴직 후 재취업하려는 성인들을 대상으로 취업상담뿐만 아니라 직업능력향상, 사업장에서 요구되는 조건에 적응능력, 직업 전환, 승진에 관한 전략 등의 프로그램을 제공한다.

장애자에 대해서는 이들의 특수한 상황에 따른 상담과 도움이 필요하기 때문에 특별히 교육받은 상담원이 상담한다. 상담원은 장애자와 재활자들이 직업적 능력향상과 이들에게 적절한 조치 등에 참여토록 하여 직업생활에 원만히 적응할 수 있도록 지원한다.

다음 표에서 보듯이 25세 미만의 상담요청자가 전체의 95% 이상을 차지하고 있는데, 이를 통해 알 수 있는 것은 학교의무교육이나 직업양성교육을 마치고 직업생활에 들어서는 청소년들이 지역노동사무소를 방문해서 앞으로의 진로에 대해 상담 받는 것이 통례로 되어 있다는 점이다. 또한 지역노동사무소의 상담활동에 있어서 청소년을 상대로 한 상담이 대부분이며, 노동시장 수급조절에 큰 영향을 미친다는 것이다.

99) 직업양성교육자리에 관한 정보서비스(Ausbildungs Stellen Informations Service, ASIS)는 1998년 10월부터 독일지역 전역에 도입되어 제공되고 있다. ASIS에서는 직업양성교육을 실시하는 사업장에서 제공하고 있는 양성교육자리를 화면에 소개함으로써 이를 보고 관심 있는 자들이 직접 사업장에 지원할 수 있도록 하고 있다. 직업정보센터나 지역노동사무소의 대기실에 설치된 자료화면에 직업양성교육생을 받아들일려는 사업장의 이름과 주소, 교육기간, 지원절차, 면접자 등이 기록 공개되므로 직업양성교육을 받으려는 자가 양성교육을 하는 사업장에 직접 연락할 수 있다. 독일 전지역 차원에서 연방노동청의 인터넷 홈페이지를 통해 정보를 얻을 수 있다. 하지만 ASIS는 직업교육을 실시한다고 지역 노동사무소 직업상담실에 신고한 모든 사업장을 포괄하지 않고 단지 ASIS를 이용하려고 하는 사업장에 한해서만 공개된다.

<표 IV-1> 직업·직장상담을 통해 지역노동사무소가 해결한 상황

(단위: 명)

해결 종류	상담요청자수(1996/1997)	상담요청자수(1998/1999)
직업양성교육자리 구합	496,483	517,110
학교진학	886,803	868,993
직업준비를 위한 교육과정참가	83,737	173,708
구직 및 알선과정	146,210	173,708
기존의 직업양성교육 유지	127,731	137,573
기존의 근로관계 유지	9,099	9,722
군대/사회봉사 의무수행	31,218	30,152
자유의사에 따른 사회봉사	7,193	7,467
그 외	361,622	363,698
전 체	2,130,096	2,221,991

자료: 연방노동청, 『1997년도 노동통계』, 285쪽.

<표 IV-2> 상담요청자의 연령별 구분(1998/1999)

(단위: 명, %)

연 령	상담요청자 수(비율)
15세 미만	30,029
15~19세까지	1,522,880
20~24세까지	560,453
25세 미만	2,113,362(95.1)
25~44세까지	103,359(4.7)
45세 이상	5,270(0.2)
전 체	2,221,991(100)

자료: 연방노동청, 『1999년도 통계』.

4) 노동시장 상담

사용자를 대상으로 노동시장 상담을 하는 목적은 노동시장의 균형을 이루고, 제공된 일자리나 직업양성교육자리를 신속히 채우도록 하며, 새로운 고용가능성을 창출하는 것이다. 노동시장 상담은 사용자의 기대와 복잡한 요구에 부합되어야 한다는 입장에서 전문상담인이 담당한다. 연방노동청의 정보제공·지

침마련, 알선, 직업상담 및 혜택부여 등의 과제수행과 노동시장 상담은 긴밀한 상호작용을 한다. 지역노동사무소가 사용자를 상대로 하는 상담은 경영상담이나 세금·재정상담, 단체협약 및 노동법 분야의 상담과는 엄격히 구분되어 있으며, 노동시장 상담 이외는 담당하지 않는다.

사용자를 대상으로 하는 노동시장 상담의 내용을 보면,

- 노동시장과 각종 직업의 상황, 발전전망
- 직업양성교육자리와 일자리 보직
- 일자리, 근로조건 및 노동시간에 관한 상담
- 사업장 내의 직업양성교육과 향상교육
- 노동촉진사업의 촉진대상인 직업양성교육생과 노동자들의 채용에 관하여
- 고용보험(노동촉진)으로부터의 혜택
- 여성과 남성의 기회평등촉진에 관한 것 등이다.

노동시장 상담은 다양한 형태로 이루어지는데, 사업장에서나 지역노동사무소 또는 다른 장소에서 구두(개인적 면담, 전화상담) 또는 서신(편지, 팩스 및 e-mail 등)으로 제공되거나 수행된다. 각 지역노동사무소마다 평균 4명의 직원이 노동시장 전문상담원으로 교육을 받는다.

5) 기타 상담서비스

가) 연방노동청 소속 의사의 건강진찰

연방노동청은 전문의사를 고용하여 구직자나 상담요청자들의 건강상태를 체크하는 서비스를 제공하고 있다. 연방노동청의 의사들은 구직자의 질병, 사고 또는 선천적 결함 등이 취업과 관련해서 어느 정도 직업수행능력이 있는지 진단하여 그 결과를 제출한다. 의사의 진단서는 직업재활조치, 어떠한 직업양성교육과 향상교육을 받을 수 있는지 등을 결정하는데 중요한 역할을 한다.

나) 심리학적 상담

각 지역노동사무소에는 최소한 한명, 규모가 클 경우에는 여러 명의 심리학

자들이 상담서비스를 제공한다. 심리학자들의 과제는 지역노동사무소가 직업양성교육자리와 일자리에 관한 상담과 알선행위를 하는데 협력하는 것인데, 상담원이나 알선원은 필요에 따라 이들의 도움을 청할 수 있다. 심리학자가 도움을 주는 형태는 4가지 형태로 나눌 수 있는데, 즉 심리학적 감정, 심리학적 상담, 그룹상담 또는 표준화된 적성검사 등으로 나뉜다.

심리학적 감정은 주로 적성이 문제될 때 실시하게 되는데, 이때에 고려되는 점은 특정한 직업을 수행하는데 요구되는 능력, 지식 및 숙련이 갖추어졌는지, 그리고 그 직업이 상담을 요청한 자의 관심, 목적, 삶의 지향을 고려할 때 적당한지 등이다. 심리학적 상담은 상담을 요청한 자와 개인적 문제점을 같이 분석하여 직업선택과 결정과정, 직업능력을 발전시키는데 장애가 되는 요소들을 극복하는 데에 그 목적을 두고 있다. 그룹상담은 심리학자가 상담원, 상담을 요청한 자와 함께 직업생활의 문제점을 해결하기 위한 것인데, 경우에 따라서는 지역노동사무소의 의사나 부모 또는 배우자를 그룹상담에 참여토록 할 수 있다. 표준화된 적성검사는 상담을 요청한 자의 적성을 알아보는 것인데, 이는 적성검사를 받으려는 사람에게만 제공된다.

지역노동사무소의 심리학자는 지역노동사무소에서 종사하는 직원들의 직업양성교육과 향상교육과정에서도 협력한다.

다) 기술상담

연방노동청의 각 행정조직에는 전문기술자들이 기술에 관한 고문역할을 하고 있는데, 이들은 전문지식을 기초로 노동시장 상담, 직업향상교육 촉진과 취업준비를 위한 임시채용 등을 결정하는데 영향력을 행사한다. 즉, 사용자를 대상으로 노동시장 상담의 범위에서, 예를 들어 장애자를 채용하는데 따른 시설 및 설비에 대한 상담을 하고, 연방노동청의 상담 및 알선담당직원들에게 직업향상교육 조치를 수행하는 것과 관련하여 기술적 또는 공간적 설비나 장치 등에 관한 상담역할을 한다. 또한 직업수행능력이 취약한 자의 구직준비과정으로서의 임시채용과 관련하여서도 직업수행능력이 어느 정도 취약한가를 측정하는데 기술적인 전문지식이 요구되는데 이때에 연방노동청의 고문기술자들이 상담역할을 한다.

나. 직업양성교육사업장·직장 알선(Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung)

지역노동사무소는 직업양성교육이나 직장을 구하는 자와 사용자간에 중개 역할을 하는데, 이 때에 지역노동사무소는 구직자의 소질, 자질 및 작업수행능력 등과 사용자측의 요구조건이 일치하도록 중개하는 것을 기본으로 하고 있다.

지역노동사무소의 직업양성교육과 일자리 알선은 독일전역에 동일하게 적용되는 규정에 따라 실시되며, 누구나 이용할 수 있고, 비용은 무료이다. 알선에 관한 한 지역노동사무소는 종교, 정당 및 단체소속 등의 문제에 중립적이어야 하며, 각종 차별은 원칙적으로 금지되어 있다. 법을 위반하거나 단체협약 이하의 근로조건인 일자리를 중개해서는 안된다. 사용자가 구직자의 성별, 나이, 건강상태 및 국적 등과 관련하여 제한을 두는 경우에는 그러한 제한이 작업성격상 불가피할 경우에 한해서만 고려될 수 있다. 종교단체가 사용자인 경우에 그 종교단체가 주관하는 자선시설이나 사회시설에 대한 일자리 알선은 그 종교단체의 회원만으로 제한할 수 있다. 노동조합, 정당, 종교단체 또는 이와 유사한 단체의 회원에 대한 제한은 ① 해당 일자리가 '목적성 기업체'(Tendenzunternehmen, -betrieb) 내에 있는 경우, ② 업무의 특성을 고려할 때 회원만으로 제한을 두는 것이 정당할 경우이다.

지역노동사무소는 임금정책과 노동쟁의에 관여하여서는 안 된다. 노동쟁의에 직접적으로 직면한 사업장인 경우에 지역노동사무소는 사용자와 구직자가 노동쟁의에 대해 알려 주었음에도 불구하고 근로관계를 맺겠다고 하는 경우에 한해서만 알선할 수 있다.

지역노동사무소의 취업알선은 누구나 이용할 수 있지만 기업체가 일자리를 제공할 때 반드시 지역노동사무소에 신고해야 한다는 의무가 없으므로 실제 노동력 수요의 일부만이 지역노동사무소에 신고된다.

다음 수치는 전체 실업자와 구직자수를 대상으로 했기 때문에 취업알선담당자 1인이 담당하는 수가 최대치로 계산되었지만 실업자와 구직자가 반드시 취업알선담당자를 통해서만 구직하는 것이 아니기 때문에 실제로 취업알선담당자 1인이 상대하는 자는 하루 평균 20명 내외이다. 연방노동청 직원수는 '90년

<표 IV-3> 구직자, 제공된 일자리수와 지역노동사무소의 취업알선 상황

(단위: 1,000명)

	1998	1999	2000
구직자수	8,294	7,912	7,159
실업자수	7,270	7,218	6,935
제공된 일자리수	3,834	4,043	4,103
취업알선건	3,674	3,739	3,878
취업알선 중 단기(일주일 이내)고용된 수	827	811	786
취업알선 중 일주일 이상 고용된 수	2,847	2,928	3,092

자료: 연방통계청의 발표(2000년 3월 31일); 연방노동청, 『노동시장 2000, 95쪽』.

<표 IV-4> 연방노동청의 취업알선 비율¹⁾

(단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
취업알선율	45	43	40	52	58	59

주: 1) (실업자에 대한 연방노동청의 취업알선건수/취업한 실업자수)×100.

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 94~96쪽.

<표 IV-5> 연방노동청 취업알선자 1인이 담당하는 평균 실업자·구직자수

(단위: 명)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
실업자수	373	404	461	494	481	528	555	565
구직자수	560	616	642	671	666	712	715	710

자료: DGB, BA Informationen für die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt Nr 01/1999, 1999년 2월.

대에 계속 감소하는 추세이나 취업알선 담당업무와 관련해서는 1999년도에 821명을 추가로 배치하여 연방노동청이 취업알선의 중요성을 강조하고 있음을 알 수 있다.¹⁰⁰⁾

100) DGB, BA Informationen für die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt Nr 01/1999, 1999년 2월.

2. 직업교육촉진¹⁰¹⁾

독일은 노동시장정책 차원에서 뿐만 아니라, 국가경제적·사회정치적 차원에서 직업교육을 촉진하는데 역점을 두고 있다. 국가경제적 차원에서는 직업교육을 통해 전문화된 고질의 노동력을 육성하여 생산성을 향상시키고 경쟁력을 강화할 수 있기 때문이며, 사회정치 차원에서는 사회구성원들이 각자의 자질과 능력, 관심분야의 직업수행능력을 갖추으로써 직업적·사회적 안정과 개인적 발전의 기초를 마련할 수 있기 때문이다. 노동시장정책 차원에서는 직업교육촉진을 예방적이고 적극적인 노동시장정책의 핵심으로 간주하고 있다. 청소년들의 직업양성교육을 지원하고, 노동자와 실업자에게는 경제와 기술의 구조변화에 적응할 수 있도록 직업향상교육을 지원함으로써 직업수행능력을 향상토록 한다는 것이다. 이를 통해 한편으로는 실업을 예방하거나 줄이며, 다른 한편으로는 개별 산업발전에 요구되는 고질의 노동력 부족을 해결하기 위해서이다.

연방노동청이 청소년을 비롯한 실업자나 실업위기에 놓인 노동자를 대상으로 노동시장정책상 촉진하는 직업교육은 양성교육, 향상교육, 전직교육이다. 연방노동청은 이들이 다른 방법으로는 직업교육을 받을 수 있는 재정적 조건을 갖추지 못한 경우에 고용보험기금에서 교육에 드는 비용과 생활비 등을 지급한다.¹⁰²⁾

101) 우리나라에서는 직업수행능력을 갖추 수 있도록 배우는 것을 '직업훈련'이라고 보통 부르고 있는데, 독일에서는 이를 '훈련(Training)'이라는 개념과는 다르게 '교육(Bildung)'이라고 명칭한다. 훈련이 실기를 중심으로 기술이나 작업을 배우는 것을 의미하는 반면에 교육은 실기뿐 아니라 이론을 광범위하게 포괄한다는 의미에서 이 글에서는 '직업교육'으로 번역하였다. 직업양성교육은 사업장에서 직업양성실기교육을 받음과 동시에 초기업단위의 직업학교에서 이론교육을 받는 것이 의무로 되어있는데, 이론교육은 해당 직업과 관련된 전문이론뿐만 아니라 산업에 따라서는 사회보장에 관한 내용, 노동법의 핵심내용, 노동자의 권리와 의무 등을 가르친다.

102) 재직노동자의 직업향상교육 또한 노동시장정책상 중요한 조치이지만 특별한 경우(예를 들어, 재직노동자가 해고위기에 처해 있는 경우에 연방노동청이 전직교육이나 직업향상교육을 받을 수 있도록 지원하는 경우)를 제외하고는 사업장 또는 산업차원에서 직업향상교육을 촉진하고 있다. 또한 경우에 따라서는 재직노동자 스스로가 개인비용을 부담하여 직업향상교육에 참여하기도 한다. 사업장 차원에서는 '인간자본에 대한 투자'로서 사용자가 비용을 부담하여 직원들의 직업향상교육을 실시하고 있다. 올해에 독일고속노

독일의 직업교육제도가 우리나라와는 기본적으로 다르고, 연방노동청이 직업상담 및 직업양성교육 사업장 알선뿐 아니라 직업교육촉진도 담당하기 때문에 그 의미와 내용을 이해하는데 도움이 될 수 있도록 간단하게 ‘독일의 직업교육제도’를 소개한다.

<참고 3> 독일의 직업교육제도

독일의 학교의무교육기간은 9년 또는 10년간이다. 통상 만 6세에 초등학교에 들어가서 4년간 초등교육을 받은 후 Hauptschule(5년과정), Realschule(6년과정), Gesamtschule(5년과정) 또는 Gymnasium(9년과정)에서 중·고등교육을 받아야 한다. Gymnasium에 다니는 것은 전문대학교나 대학교에 들어가서 더 공부할 것을 목적으로 하며, 졸업시험(Abitur)에 합격하면 대학에서 공부할 자격을 갖춘다. 나머지 3개 학교의 경우는 학교를 졸업하면 직업을 선택하여 직업양성교육이나 직업전문교육을 받은 후 시험에 합격하여 해당직업의 전문자격증을 습득하는 것을 목표로 한다. 물론 Hauptschule나 다른 학교를 다니다가 대학교에서 공부하고 싶으면 일정한 조건을 갖추어 Gymnasium으로 옮겨서 졸업시험을 볼 수 있다.

독일의 직업교육제도가 복잡하기는 하지만 이를 단순화하여 소개하면 다음과 같다.

- ① 독일은 기본적으로 직업양성교육의 ‘이원화체계(Duales System)’를 갖추고 있는데, 그 의미는 사업장에서 실기교육을 받으면서 동시에 초기업단위의 직업학교에서 이론교육을 받는다는 것이다. 9년이나 10년간의 학교의무교육을 마친 청소년이 직업양성교육(Berufsausbildung)을 받기 위해서는 직업양성교육을 실시하는 사업장(일반기업체, 공공기관¹⁰³) 등도 포함됨을 구해야 한다. 직업양성교육 사업장은 사업장에서 실기를 배우는

조(IG-Metall)의 바덴-뷔르템부르크주에서는 단체교섭을 통해 ‘재직 중 직업향상교육을 받을 권리’를 협약으로 체결함으로써 재직노동자가 직업향상교육을 받는데 사용자가 비용을 부담하도록 정하였다.

103) 연방노동청과 그 일선기관들도 이러한 식으로 직업양성교육생을 채용한다.

기간뿐만 아니라 직업학교에서 이론을 배우는 기간에도 교육생에게 매달 일정액의 '교육수당(Ausbildungsvergütung)'과 교육에 드는 기타 재료비 등을 스스로 지불한다.¹⁰⁴⁾ 직업양성교육기간은 직종에 따라 다를 수 있으며, 통상적으로는 3년인데, 교육연차수가 높아질수록 교육생의 직업수행능력도 향상되기 때문에 수당도 높아진다. 교육수당 금액은 각 산업별로 대부분 단체협약에 정해져 있다. 직업양성교육 사업장은 해당직종의 교육규정에 따라 실기교육을 실시하여야 하는데, 직업양성과 관계없는 작업을 시키는 것은 금지되어 있고, 교육생이 직업학교에서 교육을 받거나 직업양성과 관련된 다른 과정에 참가하는 경우에는 참가토록 하여야 한다. 직종에 따라서는 직업양성교육을 어느 사업장에서나 또는 누구나 실시할 수 있는 것이 아니다. 예를 들어, 수공업 분야의 경우에는 해당직종의 최상급의 자격증(기능장, Meister)을 소지한 자만이 사업장에서의 교육을 담당할 수 있도록 법에 정해져 있다. 초기업단위 직업학교에서의 이론교육은 주당 1일 또는 2일 내지는 몇 주에 거친 과목별 수업으로 이루어지며 직업학교에 다닐 의무는 청소년이 졸업시험에 합격을 하건 못하건 상관없이 만 18세로 끝난다. 사업장에서의 직업양성교육이 끝나면서 해당직종 자격증 시험을 보는데 이에 합격하면 독일 전역에 유효한 전문직업인으로 인정받게 된다. 이원적 직업양성교육을 받는 청소년들은 직업학교를 다니는 전체 학생수의 65%에 해당되며, 직업양성교육을 받은 후 다른 과정의 직업학교나 대학교에 진학한 경우도 많다는 것을 고려하면 직업양성교육은 독일의 가장 일반적인 직업교육과정이라 할 수 있다.

- ② 10년간의 학교의무교육을 마친 청소년이 특정분야, 예를 들어, 간호사나 의학기술 조수, 가정경제, 식품경제 분야의 직업을 선택하려 할 경우에는 '직업전문학교(Berufsfachschule)'를 다닐 수 있는데, Hauptschule과정을

104) 건설업의 경우에는 건설업 노사간의 단체협약을 통해 설치된 '건설업 사회복지기금(Sozialkassen der Bauwirtschaft)'에서 초기업단위의 직업양성교육에 대한 교육수당과 비용을 지불하기 때문에 개별 사용자가 직업양성교육생에게 직접 지불하는 금액은 지극히 적은 액수이다.

마친 청소년이 직업전문학교를 다니기 위해서는 위의 이원화체계에 따른 직업양성교육을 받았거나 1년간 전일제의 이론교육을 받아야 한다.

- ③ 학교의무교육을 마친 청소년은 ‘전문고등학교(Fachoberschule)’에 진학할 수도 있다. 전문고등학교를 마치면 기술자나 기능장의 자격을 갖출 수 있고, ‘단과전문대학(Fachhochschule)’에 진학할 수 있다. 단과전문대학은 공과, 경제과, 사회교육학/사회사업 등 다양한 단과로 나누어져 있다. 단과전문대학의 입학조건은 Realschule를 졸업했거나, 직업전문학교 또는 ‘직업기초교육(Berufsgrundbildungsjahr)’을 받았어야 한다.
- ④ 직업양성교육을 마친 후 몇 년간의 직업생활을 했던 청소년이 단과전문대학에 진학하려면 ‘전문학교(Fachschule)’를 다녀야 한다. 전문학교과정은 전일교육을 기준으로 할 때 6개월에서 3년, 또는 반일교육을 기준으로 할 때 6~8학기이다. 졸업시험에 합격하면 전문고등학교의 12년차에 편입되며 전문고등학교를 졸업한 후 단과전문대학에 다닐 수 있다.
- ⑤ 학교의무교육을 마치지 못하였거나, 직업양성교육 사업장을 구하지 못하였거나, 직업기초교육을 받지 못한 청소년은 ‘직업준비교육(Berufsvorbereitungsjahr)’을 1년간 받아야 한다. 이는 전일제의 교육으로서 학생이 선택한 두·세 가지 직업분야에 대한 실기교육과 이론교육으로 구성된다. 이 교육을 마친 후에도 직업생활에 들어서지 못하는 청소년은 연방노동청이 재정을 지원하는 ‘직업준비를 위한 교육과정(berufsvorbereitende Lehrgänge)’에 참가할 수 있는데, 이 과정에 참가함으로써 직업양성교육이나 바로 직업생활에 접어들 것을 준비하는 것이다.

◆ 직업양성교육(Berufliche Ausbildung)¹⁰⁵⁾

연방노동청은 직업양성교육을 받으려는 청소년을 상대로 상담하는 것 이외에 직업양성교육을 받는 동안 보조비를 지급한다. 보조비는 직업양성교육을 받거나, ‘직업준비 교육과정(Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen)’¹⁰⁶⁾에

105) 사회법전 제3권 제59조~76조 참조.

106) 여기에서 의미하는 직업준비 교육과정(Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen)이란

Hauptschule 또는 Realschule를 졸업하지 못하고 중도에 그만둔 청소년들을 상대로 하는 교육을 의미한다. 이들 청소년들이 직업준비를 위한 교육에 참여하여 그 과정을 이수하면 Hauptschule나 Realschule를 졸업한 것으로 인정되어 정상적인 조건에서 직업양성교육을 받을 수 있다.

<표 IV-6> 1998/1999년도 직업학교에 참가한 학생수와 구성비율

(단위: 명, %)

직업학교	학 생 수
이원화체계에 따른 직업학교	1,677,484(64.7)
직업준비교육(Berufsvorbereitungsjahr)	67,042(2.6)
직업기초교육(Berufsgrundbildungsjahr)	41,791(1.6)
직업준비를 위한 교육과정	2,158(0.1)
직업전문학교(Berufsfachschule)	382,433(14.7)
전문고등학교(Fachoberschule)	83,344(3.2)
Fachgymnasium	93,094(3.6)
야간 Gymnasium	88,635(3.4)
직업 및 기술고등학교	8,178(0.3)
전문학교(Fachschule)	141,844(5.5)
전문직업학원	8,204(0.3)
전 체	2,594,207(100)

자료: 1999년 4월 1일자의 연방통계청 보도.

<표 IV-7> 경제활동인구의 교육수준 구조

(단위: %)

		직업교육을 이수 않음	직업학교졸업	전문고등학교졸업	직업전문대학	전문대학이상
1976	전체	33.4	49.2	6.2	2.1	4.9
	남성	26.6	52.7	8.5	2.9	5.4
	여성	45.0	43.3	2.5	0.9	4.1
1998	전체	20.0	55.6	9.4	5.6	9.5
	남성	18.4	53.6	11.0	6.8	10.2
	여성	22.1	58.1	7.3	4.0	8.5

자료: IAB보고서 2/1998.

<표 IV-8> 특정연령의 독일 주거민 직업능력별 구분(전체 인구를 100%로 했을 때 차지하는 %)

1998년도	동독 지역					서독 지역				
	공식적 직업능력					공식적 직업능력				
	NFQ	BLQ	FSQ	FHQ	UNI	NFQ	BLQ	FSQ	FHQ	UNI
만 30세	7	67	12	4	9	19	58	7	6	10
만 35세	6	64	14	4	11	18	58	8	6	10
만 45세	6	61	16	4	12	18	58	7	6	10
만 50세	7	67	19	6	12	20	58	8	5	9
만 55세	7	57	16	6	10	22	57	8	5	8

주: NFQ : 어떠한 자격증도 갖고 있지 않음.

BLQ : 직업양성교육이나 직업전문학교 졸업.

FSQ : 전문고등학교 졸업(기능장, 기술자).

FHQ : 단과전문대학 졸업.

UNI : 전문대학, 대학 이상 졸업.

자료: IAB, "Bildungsgesamtrechnung", 1998.

참가하는 청소년이 이에 필요한 비용을 다른 방법으로는 해결할 수 없는 경우에 지급된다.¹⁰⁷⁾ 직업양성교육생에 대해서는 부모의 집을 떠나서 따로 생활을 해야하는 경우에 일괄적인 형태로 생활보조비가 지급된다. 통상적으로 18세 미만의 직업양성교육생은 월 815마르크, 기혼자이거나 만 21세가 넘은 경우에는 월 860마르크를 연방노동청으로부터 보조받을 수 있다. 그 밖의 보조비(식비 등)를 합치면 직업양성교육에 대한 보조비는 월 815마르크에서 1,015마르크에 달한다. '직업준비 교육과정'에 참가자는 부모집에 거주하는 경우에 최하 355마르크, 부모를 떠나 생활하는 경우에는 식비보조까지 합쳐서 850마르크까지 매월 보조받을 수 있다. 그 외에도 직업양성교육생이 주거지에서 사업장, 직업학교를 오가는데 드는 교통비, 직업준비 교육과정에 참가하는 경우에는 교육재료비, 작업복비 등이 일괄적인 금액으로 지급되며, 교육비는 전액을 연방노동청에서 지급한다.¹⁰⁸⁾ 직업양성교육생이나 직업준비 교육과정에 참가하

107) 이 글의 제IV장 제6항 가. 참조.

108) 연방노동청에서 지급하는 직업양성교육에 대한 보조비는 고용보험기금에서 전적으로 지출되며, 그 구체적인 예산지출항목은 적극적 노동시장정책의 범위에 정해져 있는 '직

는 청소년이 독자적인 수입(예를 들어, 직업양성교육생인 경우에 ‘교육수당’)을 갖고 있을 경우에는 보조비를 계산할 때 고려된다.

장애자 직업교육을 실시하는 사업장의 사용자는 직업교육수당에 대한 보조금을 연방노동청으로부터 받을 수 있다.¹⁰⁹⁾ 보조금의 수준은 통상 지난해 지급된 월 직업교육수당의 60% 이내이며 특별한 경우에는 100%까지 지급된다. 사용자가 장애자의 지속적인 취업이 가능토록 하기 위해 작업에 필요한 장애자 편의시설을 갖출 경우에도 이에 대한 보조를 받을 수 있다. 사용자가 장애자를 견습생으로 채용하는 경우에 3개월분까지의 임금을 보조받을 수 있다.

◆ 직업향상교육(Berufliche Weiterbildung)¹¹⁰⁾

연방노동청은 실업자 또는 실업의 위기에 직면한 노동자가 재취업을 위해 직업수행능력을 향상할 수 있는 과정에 참가할 것을 촉진하기 위해 직업향상교육 참가자에게 생활비와 교육비 등의 보조금을 지원한다.¹¹¹⁾

연방노동청이 촉진하는 직업향상교육은 그 목적이,

- 직업적 전문지식을 보유토록 하거나, 이를 확대하려는데 있거나, 기술발전 전에 보조를 맞추는데 있거나, 직업적 상승을 가능토록 하거나
- 법적 규정에 따른 자격증을 습득하거나, 또는
- 다른 직업을 수행할 수 있는 능력을 고양시키는 데에 있어야 한다.

직업향상교육의 촉진대상은 특히,

- 실업을 극복하거나 예방하는데 직업향상교육이 필요한 경우, 또는 자격증이 없기 때문에 향상교육을 받는 것이 필요하다고 인정되는 경우에
- 지난 3년간 최소한 12개월 이상 고용보험료를 납부했거나 실업급여 또는

업양성교육보조'이다.

109) 이 보조금 역시 고용보험기금에서 지급되는데, 그 지급근거는 연방노동청 예산항목 중에 적극적 노동촉진에 포함되는 ‘장애자 재활보조’이다(사회법전 제3권 제236조~238조).

110) 사회법전 제3권 제77조~96조 참조.

111) 이 보조금 역시 고용보험기금에서 지급되는데, 그 예산항목은 적극적 노동촉진 중에 ‘생활비(Unterhaltsgeld)’와 ‘교육에 드는 비용(Maßnahmenkosten)’이다.

실업급여 수급기간이 끝난 후 실업부조를 받을 자격(근로경험기간, *Vorbeschäftigungszeit*)을 갖고 있으며(육아나 가족간병기간이 지난 후의 구직자는 '지난 3년간'이라는 조건을 갖추지 않아도 된다)

- 사전에 지역노동사무소와 상담하여 지역노동사무소가 직업향상교육에 참여할 것을 권장하였으며
- 받고자 하는 교육과정을 지역노동사무소가 직업향상교육으로 인정하는 경우이다.

지역노동사무소가 직업향상교육으로 인정하는 교육은,

- 직업향상교육의 목적에 일치하는 교육으로서
- 교육기간이 적당하고(주 35시간, 예외적인 경우 최소한 25시간 교육시간, 통상적인 직업양성교육 기간의 1/3, 또는 1년을 초과하지 않아야 함)
- 교육을 담당하는 자의 교육정도, 직업적 경험, 교육내용, 교재 등을 고려할 때 성공적인 직업향상교육이 될 것으로 기대되며
- 교육참가조건이 적당하고
- 교육이수 후에 사용한 교재의 내용에 관한 소개가 담긴 증명서를 발부하며
- 교육에 드는 비용이 적절하고
- 노동시장 상황과 발전을 고려할 때 교육의 목적이 부합하는지 등을 기준으로 한다.

지역노동사무소가 촉진한 직업향상교육에 참가하였지만 새로이 직업향상교육을 받아야 취업이 가능하다고 인정하는 경우에는 직업향상교육에 재참가토록 촉진될 수 있다. 또한 근로경험기간이 채워지지 않았어도 교육비용을 연방노동청이 지불하는 정도의 지원은 가능하다.

연방노동청은 이주민, 난민, 망명자¹¹²⁾들이 독일어를 배워서 국내에서 취업하는 것이 가능하도록 지원한다. 독일어 언어과정 또한 직업향상교육으로 취

112) 연방노동청은 이러한 이주민들이 실업자이거나 독일어 언어교육과정에 참가하고 있는 경우에 정착수당(*Eingliederungshilfe*)의 형태로 생활비를 지급하고 있다. 2000년도에 정착수당으로 들어간 비용은 1인당 1034.40마르크의 생활비뿐만 아니라 의료보험, 연금보험, 간호보험료로 526.81마르크가 추가로 지급되었다.

<표 IV-9> 연방노동청에서 지원한 직업향상교육 참가자수

(단위 : 1,000명)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
서독지역	594	575	348	307	402	378	275	372	307	338
동독지역	892	879	293	284	256	268	166	236	183	214
전 체	1,486	1,454	641	591	658	646	441	608	490	552

자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

급하여 교육비용을 연방노동청이 부담한다.

직업향상교육 참가자에게 연방노동청이 교육비와 생활비를 보조하는데, 여기서 교육비의 내용은

- 수업료, 교육재료비, 작업복비, 자격증시험을 보는데 드는 시험료
- 주거지와 교육장 사이를 오가는데 드는 교통비, 집을 떠나서 교육을 받는 경우에는 월 1회 집에 오가는 왕복차비
- 외지에서 거주하는 경우에는 숙박비(1일 60마르크, 최고 월 400마르크)와 급식비(1일 35마르크, 최고 월 265마르크)
- 탁아비용(아동 1인당 월 120마르크, 특별한 경우에는 월 200마르크까지)이다.

생활비는 전일제 교육일 경우에 지급되며 금액은 실업급여 수준이다. 특별한 경우에는 반전일제 교육에 참가할 수 있는데(생활비는 부분실업급여 수준으로 지급됨), 예를 들어 아동이나 가족을 보살펴야 한다거나, 이전에 근로한 경험이 부분시간노동이었거나, 또는 부분시간노동을 하면서 처음으로 직업교육을 이수하려는 경우이다.

◆ 직업교육기관촉진¹¹³⁾

지원이 필요한 직업양성교육생이 교육을 성공적으로 마칠 수 있도록 ‘사업

113) 사회법전 제3권 제240조~253조 참조.

장 차원의 직업양성교육을 보충하는 교육(ausbildungsbegleitende Hilfe)'을 시행하는 기관은 보조금을 받을 수 있는데, 이 보조금을 받을 수 있는 교육은 예를 들어, 언어장애나 교육장애를 제거하는데 도움이 되거나, 전문이론과 실기를 가르치거나, 사회교육학적으로 도움이 되는 교육 등이다.

지원이 필요한 직업양성교육생이란 개인적인 이유로 교육상의 장애, 사회적응의 장애를 갖고 있는 자를 의미하는데, 이들이 지원받지 않는다면,

- 직업양성교육을 아예 받을 수 없거나, 계속 받을 수 없거나 또는 성공적으로 마칠 수 없거나
- 직업양성교육을 받다가 중단한 후 다른 직업양성교육을 받을 수 없는 상황이거나
- 성공적으로 직업양성교육을 마쳤지만 일자리를 구하지 못한 경우 등이다.

외국인의 경우에도 직업양성교육을 보충하는 교육(예를 들어, 독일어 언어 과정)에 참가하도록 지원받을 수 있는데, 이는 외국노동자가 직업양성교육이 끝난 후 독일 내에서 취업할 것이 예상되는 경우에만 가능하다. 이러한 직업양성교육을 보충하는 교육에 대해 직업교육기관에 주는 보조는 직업교육수당에 대한 보조금, 사회보장보험료, 법적 상해보험료, 그 밖의 조치에 드는 비용 등이다. 이외에도 직업양성교육이나 향상교육, 청소년 기숙사 시설을 담당하는 기관은 연방노동청으로부터 대부와 보조금(Institutionelle Förderung)을 받을 수 있다. 연방노동청의 대부와 보조금은 특별한 이유에서 건축비와 시설비가 필요한 경우에 받을 수 있는데 이때에 해당기관이 일정수준의 자기 비용을 들여야 한다.

이러한 직업양성교육과 향상교육을 실시하는 기관들은 다양한데, 대부분은 대규모의 직업향상교육기관들로, 예를 들어 '상업 및 수공업회의소', 독일노동조합총연맹의 '직업향상교육장', '독일 사무직 대학' 등이며, 그 외에도 다수의 민간기관들이 있다.

3. 노동자에게 주는 그밖의 혜택¹¹⁴⁾

가. 실업급여(Arbeitslosengeld)¹¹⁵⁾

1) 지급요건

실업자가 실업급여를 받기 위해서는

- 일시적으로 고용관계를 갖고 있지 않으며
- 실업되자마자 본인이 직접 지역노동사무소에 신고하여야 한다. 아직 실업은 아니지만 앞으로 두 달 이내에 실직될 것이 예상되는 경우에도 신고할 수 있다.
- 주당 15시간 이상의 사회보장보험 가입의무가 있는 일자리를 구하기 위해 가능한 모든 방법을 이용하며 지역노동사무소(Arbeitsamt)의 취업알선에 응할 자세가 갖추어져 있어야 한다.
- 실업이 발생하기 이전에 지난 3년 동안¹¹⁶⁾ 12개월 이상
- (Anwartschaftszeit) 고용보험료를 납부했어야 하는데, 병역의무나 사회봉사¹¹⁷⁾를 행사한 경우에는 10개월 이상, 계절노동자의 경우에는 6

114) 여기서 ‘노동자에게 주는 그 밖의 혜택’이라고 제목을 단 이유는 앞의 ‘상담과 알선’, ‘직업교육촉진’에서 이미 노동자에게 주는 중요하고 핵심적인 혜택을 소개하였기 때문이다. 사회법전 제3권 제3조 1항에서는 고용보험제도상의 어떠한 사업보다도 ‘직업양성교육장과 직장알선’이 우선적임을 강조하고 있다. 그 다음으로 강조되고 있는 것이 ‘적극적 노동촉진’사업인데(제4조), 적극적 노동촉진사업을 통해 지속적이고 안정적인 취업이 이루어질 수 있다면 노동촉진사업이 알선에 우선한다(제3조 2항). 그 의미는 적극적인 노동촉진사업을 통해 실업을 단지 일시적으로 방지하거나 극복하도록 하는데 고용보험제도의 목적을 두기보다는 근본적인 취업안정을 추구하고 있기 때문이다.

115) 사회법전 제3권 제117조~149조 참조.

116) 실업이 발생하기 이전의 지난 3년에는 만 3세가 되지 않은 자녀의 육아기간과 가족 중 병자를 간호한 기간(간병기간), 주당 최소한 15시간 이상 자영업 종사를 한 기간 등은 포함되지 않는다(사회법전 제3권 제124조).

117) 만 18세 이상인 남성은 군대 또는 사회시설에서 일정기간 봉사할 의무를 갖는다. 이는 우리나라의 남성 병역의무제와 유사한데, 독일에서는 본인이 군대에서 의무를 수행할지 사회봉사로 대체할 것인지를 선택할 수 있다. 의무기간은 군대일 경우에 10개월, 사회봉사인 경우에는 11개월이다.

개월 이상 고용보험에 가입되어 보험료를 납부했어야 한다.

2) 지급기간

실업급여 지급기간은 실업발생 이전에 지난 7년간 고용보험료를 납부한 기간과 실업자의 연령에 따라 정해진다. 지급기간과 보험료 납부기간과의 관계는 1 대 2의 비율로서 보험료를 12개월간 납부하였다면 6개월간 실업급여를 받을 수 있다. 기본적으로는 실업급여 지급기간이 12개월로 정해져 있지만 나이가 많은 실업자에 대해서는 지급기간이 연장되어 만 45세 이상인 실업자의 경우에 보험료 납부기간에 따라 변경되지만, 최장 18개월간 실업급여를 받을 수 있다. 연령이 이보다 더 많아질수록 지급기간은 연장되어서 만 57세 이상의 실업자인 경우에는 최장 32개월간 실업급여를 받을 수 있다.

<표 IV-10> 보험료 납부기간과 실업급여 지급기간¹¹⁸⁾

보험료 납부기간(개월)	연령	실업급여 지급기간(개월)
12	-	6
16	-	8
20	-	10
24	-	12
28	만 45세 이상	14
32	만 45세 이상	16
36	만 45세 이상	18
40	만 47세 이상	20
44	만 47세 이상	22
48	만 52세 이상	24
52	만 52세 이상	26
56	만 57세 이상	28
60	만 57세 이상	30
64	만 57세 이상	32

주: 1) 사회법전 제3권 제127조.

118) 이전의 노동촉진법(AFG)에서는 실업급여 지급기간 연장에 해당하는 연령이 만 42세, 만 44세, 만 49세, 만 54세 등으로 각 3년씩 낮았다.

<표 IV-11> 연평균 실업기간과 실업급여 지급기간

(단위: 주)

	실업기간 ¹⁾	임금대체급여를 받은 기간 ²⁾	실업급여를 받은 기간	실업부조를 받은 기간
1995	30.6	31.3	23.0	38.7
1996	31.6	31.3	22.8	38.2
1997	34.3	34.4	24.3	40.3
1998	33.6	34.7	23.7	41.6
1999	34.5	32.0	21.6	41.2
2000	34.6	34.4	21.8	47.9

주: 1) 실업자수×52주(1년)/실업자수.

2) 실업급여·실업부조수령자수×52/실업급여·실업부조수령자수.

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 81쪽.

이 외에 병역의무나 사회봉사 의무기간에 대한 지급기간은 최소한 6개월이며, 계절노동자의 경우에는 6개월 이상 보험료를 납부하였다면 지급기간이 3개월, 8개월 이상 보험료를 냈다면 4개월에 달한다.

과거의 실업급여 청구권은 새로운 실업급여 청구권이 발생하면서 소멸되는데, 과거에 실업급여를 받고 아직 7년이 경과하지 않았다면 지급기간은 새로운 청구권의 발생으로 인해 소멸된 과거의 기간 중에 나머지 기간만큼 연장된다. 지급기간은 실업노동자의 연령에 해당하는 지급최장기간까지 연장될 수 있다. (사회법전 제3권 제127조 4항)

3) 급여수준과 실업급여외 수입에 대한 고려

실업급여의 수준은 실업 이전에 52주간(1년간) 받은 총임금의 주평균치(산정임금, Bemessungsentgelt)와 근로소득세 등급 및 부양자녀가 있는지와 자녀 수 등에 따라 정해진다. 1년 이상 실업상태인 실업자의 산정임금의 계산은 매년 총명목임금이 일반적으로 변화하는 것을 기준으로 한다. 산정임금에서 노동자가 부담하는 근로소득세와 각종 사회보장보험료를 제외한 금액이 순소득(Nettoeinkommen)인데 연방노동청은 순소득과 가족상황, 세금등급 등을 고려하여 '주당 일반화된 순소득(Wöchentliche Pauschalisierte Nettoeinkommen)기

준표'를 매년 작성하며 이에 따라 실업급여를 계산한다. 실업급여의 수준은 독신자인 경우 일반화된 순소득의 60%이며 부양의무가 있는 자녀를 둔 경우에는 67%에 달한다.¹¹⁹⁾ 하지만 보험료 납부대상인 총명목임금에 속하는 연장근로수당이나 특별수당 및 연말상여금, 휴가수당 등은 실업급여를 계산하는 근거가 되는 산정임금에는 계산되지 않기 때문에 실업급여는 실제 근로로 인한 소득의 절반 가량이다. 순소득에 따른다는 의미는 또한 세금등급이 높아서 법적 공제금이 많은 결혼한 여성의 경우 그 개인에게 지급되는 실업급여액이 적다는 것을 의미한다.

근로관계가 종료되면서 노동자가 사용자로부터 해고수당이라든지 기타의 명분으로 보상을 받은 경우에 그 금액이 기초공제액(Freibetrag, 최소 10,000마르크)을 넘는다면 기초공제액을 제한 나머지 금액이 다 쓰여질 때까지 실업급여를 절반만 지급받게 된다. 기초공제액은 기본적으로 보상금의 25%이며, 사업장에 종사한 기간 5년마다 5%포인트씩 기초공제액이 높아진다. 또한 노동자 나이가 만 50세는 넘었지만 만 55세가 채 안된 경우에는 기초공제액이 40%, 만 55세 이상인 경우에는 45%로 높아진다.

실업급여 수령자는 주 15시간 미만의 근로를 할 수 있다. 이때에 월 315마르크까지의 근로수입은 실업급여에 고려되지 않지만 월 315마르크 이상의 근로수입을 가질 경우에는 315마르크 이상에 해당하는 금액만큼 실업급여액에서 감액된다. 하지만 근로수입이 아무리 높다하더라도 실업급여의 20%는 기본적으로 지급받게 된다.

실업급여는 연방노동청의 본부에 있는 중앙전산소(Zentralamt)에서 실업급여 수령자 개개인의 통장에 직접 입금시키는 방식으로 지급된다. 실업급여를 받고 있는 동안 실업자가 부담할 다른 사회보장보험(의료보험, 간호보험 및 연금보험)료는 연방노동청¹²⁰⁾에서 지급하게 되어 있으며, 이들에 대한 사회보장보험의 혜택은 실업전과 같이 그대로 유지된다.

119) 1993년도까지는 실업급여 수준이, 부양가족이 있는 경우에는 순수소득액의 68%, 독신인 경우에는 63%였는데 1994년도부터 각각 1%, 3%가 감소된 수준이다.

120) 연방노동청이 실업자에게 임금대체급여로서 실업급여를 지급하기 때문에 실업자에게는 사용자로 취급된다. 고용보험료를 제외한 사회보장보험료는 실업급여 수령자의 순수소득의 80%에 해당하는 금액에 대해서만 지급된다.

4) 부분실업급여¹²¹⁾

고용보험 가입의무가 있는 부분시간(파트타임)노동자가 두 개 이상의 부분시간노동 일자리를 갖고 있던 상태에서 그 중의 한 일자리를 잃는다면 ‘부분실업급여’를 받을 수 있다. 이 급여를 받기 위해서는 부분시간노동자가 지난 2년 동안 1년 이상 고용보험 가입의무가 있는 부분시간노동의 근로관계를 두 개 이상 가지고 있었어야 한다. 부분실업급여 수급기간은 보험료를 납부한 기간과는 상관없이 일괄적으로 6개월까지이며, 급여액을 계산하는 방식은 실업급여를 계산하는 방식과 동일하다. 하지만 계속 고용되어 있는 또 다른 일자리에서의 임금소득은 부분실업급여액을 계산하는데 고려되지 않는다. 부분실업급여 지급요구권은 요구가 발생한 후 1년이 지났거나, 2주일 이상의 또는 주 5시간 이상의 근로를 하는 새로운 일자리(고용되든, 자영업을 하든, 가족종사자이든)를 가질 경우에 없어지며, 이때에 새로운 일자리가 사회보장보험의 의무를 갖는 일인지 아닌지는 상관없다.

<표 IV-12> 실업급여 수령자수와 월평균 실업급여

(단위: 명, 마르크)

회계년도	연평균 실업급여 수령자수	1인당 월평균 실업급여	
		서독	동독
1992	1,678,327	1,300	979
1993	1,884,939	1,421	1,078
1994	1,991,217	1,427	1,099
1995	1,779,105	1,424	1,124
1996	1,987,348	1,438	1,191
1997	2,153,200	1,396	1,188
1998 ¹⁾	1,987,180	1,375	1,202
1999 ¹⁾	1,828,729	1,382	1,208
2000 ¹⁾	1,694,576	1,492	1,313

주: 1) 부분실업급여 포함.

자료: 연방노동청, 『2001년도 회계예산』, 『노동시장 2000』.

121) 사회법전 제3권 제150조~152조 참조.

5) 실업급여 지급 유예·정지

연방노동청은 다음의 경우에 한하여 그에 해당하는 기간만큼 실업급여 지급을 유예할 수 있다.

- 다른 사회보장보험이나 고용보험으로부터 다른 혜택을 받고 있는 경우
 - 직업양성교육보조금(Berufsausbildungsbeihilfe)이나 생계비(Unterhaltsgeld)를 받고 있는 기간
 - 의료보험으로부터 질병보조금, 부상비, 모성보호비 등을 지급받는 기간
 - 법적 연금보험으로부터 경제활동의 완전 감소로 인해 연금을 받는 경우
 - 법적 연금보험으로부터 연금을 받는 경우 등
- 실직되었지만 이전 직장에서 임금이나 휴가보상에 대한 청구권이 남아있어서 이를 사용할 수 있는 기간
- 사용자가 해고예고기간을 지키지 않고 해고하면서 노동자에게 해고수당을 지급하였거나 노동자가 이에 대한 청구권이 있는 경우에는 해고예고기간이 끝날 때까지
- 노동쟁의와 관련된 경우의 실업에 대해서는
 - 노동쟁의에 직접 참가함으로써 인해서 실직된 경우에는 그 노동쟁의가 끝날 때까지
 - 자신이 참가하지 않은 노동쟁의로 인해 실직되었다면 다음에 한해서만 그 노동쟁의가 끝날 때까지 실업급여를 받지 못한다. 실업자가 종사했던 사업장이 ① 쟁의대상인 단체협약의 지역적·산업적 적용범위에 속하거나, ② 지역은 다르지만 동일산업분야이고 단체협약의 지역적 적용범위에 속하는 해당사업장에도 노동쟁의의 주요 요구안이 비슷하며 노동쟁의의 결과가 쟁의대상인 단체협약의 지역적 적용범위가 아닌 곳에도 적용될 것이라는 것이 예상되는 경우이다.

다음에 해당하는 경우에는 실업급여 지급을 정지할 수 있는데, 실업급여 지급정지기간에는 실업급여가 지급되지 않을 뿐만 아니라, 실업급여 지급 최장

기간이 원래 받을 수 있는 기간의 1/4만큼, 최소한 84일간 줄어든다. 실업급여 지급 청구권이 발생한 후 총 24주간 지급정지를 당할 경우에는 청구권이 자동 소멸된다. 또한 지급정지기간에는 연방노동청이 해당실업자의 사회보장보험료를 납부하지 않으므로 실업자는 자신의 의료보험료를 스스로 납부하여야 한다. 물론 당사자는 지역노동사무소의 지급정지 결정에 대한 반론을 제기할 수 있으며 환불을 요청하거나 지급정지기간을 단축해 줄 것을 요구할 수 있다.

- 실업자에게 실업원인이 있거나 노동촉진사업에 참가할 대상이면서 참가하기를 거부하는 경우로서
 - 스스로 직장을 그만두었거나, 개인적 귀책사유로 인한 근로관계 종료
 - 지역노동사무소에서 적절하다고 알선한 일자리 거부
 - 훈련과정, 직업양성교육이나 향상교육 등 노동촉진사업에 참가할 것을 거부하는 경우
 - 위의 조치에 참가는 했지만 중단하거나 개인적 귀책사유로 그만두게 된 경우 등이다. 이상에 대해 실업자가 자기행동에 대한 중요한 근거를 갖고 있지 않다면 실업급여를 통상 12주간 정지할 수 있다. 12주간의 실업급여 지급정지가 실업자에게 가혹한 행위라고 판단되면 지급정지기간을 6주간으로, 경우에 따라서는 3주간으로 단축할 수 있다. 물론 위에 해당하는 실업자가 정당한 사유를 가지고 있다면 실업급여 지급이 정지되지 않는다.
- 지역노동사무소에서 출두할 것을 요구하거나 건강상의 진찰을 받을 것을 권하는데도 중요한 이유 없이 이에 응하지 않으면 2주일간 실업급여를 못받게 된다. 이 2주일 이내에 출두 또는 진찰받을 것을 계속 거부하면 실업자가 지역노동사무소에 직접 출두할 때까지 실업급여 지급을 중단하는데, 지급정지기간이 4주 이상일 수 있다. 정당한 이유가 있는 경우에는 이에 해당되지 않는다.

<표 IV-13> 각종 원인에 따른 실업급여(부분실업급여 포함) 지급정지건수

(단위: 건수)

	1998	1999	2000
자발적 이직 및 계약위반	220,307	223,120	206,616
취업알선 거부	28,041	34,007	37,166
청구권 소멸 ¹⁾	2,501	3,558	4,415
전 체	250,836	260,673	248,197

주: 1) 여기서의 청구권 소멸은 실업급여 지급정지기간이 총 24주를 넘은 경우임.
 자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

<표 IV-14> 실업급여와 실업부조 지급정지¹⁾

(단위: 건수, %)

	지급정지 전체 건수	전체 지급정지건 중에 차지하는 비율				청구권 소멸
		자발적 이직	알선된 일자리 거부	노동촉진사업 참가거부	노동촉진사업 참가중단	
1991	270,084	86.0	8.7	3.0	2.3	8,997
1992	285,118	88.0	6.9	2.9	2.3	8,944
1993	307,370	89.1	6.8	2.0	2.1	8,365
1994	283,685	90.0	6.2	2.1	1.7	7,396
1995	259,119	88.8	5.9	3.0	2.3	8,341
1996	260,645	88.5	5.9	3.0	2.6	8,305
1997	274,492	85.5	8.1	3.5	2.9	7,733
1998	317,544	81.2	10.3	4.1	4.5	10,699
1999	337,049	78.9	11.6	4.2	5.3	14,696
2000	307,701	75.9	14.9	4.3	4.9	16,869

주: 1) 1997년까지는 노동촉진법 제119조에 의함. 1998년부터는 사회법전 제3권 제144조에 따름.

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 103쪽.

위 표에서 알 수 있듯이 사회법전 제3권에 따라 실업자에게 압력이 강화된 1998년도부터 청구권 소멸건수가 절대적으로 늘어났다. 특히 지역노동사무소에서 제공한 '적절한 일자리'를 거부함으로써 실업급여나 실업부조 지급정지를 당한 건이 크게 늘었는데, 2000년도에는 1996년에 비해 세배 정도 늘어났다. 이는 사회법전 제3권에 적절한 일자리 기준을 강화한 것과 직접적인 관계가 있다.

6) 적절한 일자리

사회법전 제3권 제121조는 어떤 일자리가 실업자에게 적절한 일자리인지를 정하고 있다. 이에 따르면,

- 실업후 3개월 이내인 경우에는 실업전에 받던 총임금보다 20%가 적은 임금을 받는 일자리라도 받아들여야 하며
- 실업후 3개월에서 6개월까지는 30%까지 임금이 감소된 일자리
- 실업후 7개월부터는 교통비를 제외한 순소득이 실업급여나 실업부조금보다 많은 경우라면 어떤 일자리이건 받아들여져야 한다.
- 하루 6시간 근무하는 일자리인 경우 출퇴근시간이 왕복 2시간 30분 이내이면 이런 일자리 또한 받아들여져야 한다.
- 일자리가 임시직이기 때문이라거나, 집을 나와서 생활해야 하기 때문이라는 이유 등으로 거부할 수는 없다.

‘적절한 일자리’의 기준이 이전의 노동촉진법(AFG)에 비해 상당히 강화되었는데, 이를 통해 실업을 최대한 줄이겠다는 것이다. 하지만 이를 비판하는 입장에서는 당면한 실업문제가 실업자들이 일할 의사가 없어서가 발생한 것이 아니라 일자리 부족에 기인하는 것임을 강조한다. 위의 기준대로라면 실업자가 어떤 일이든 받아들여야 한다는 것인데, 이는 결국 실업노동자가 갖추고 있던 전문적인 직업수행능력을 약화시키고 장기적으로는 전문능력 저하를 유도한다고 보고 있다(예를 들어, 고등교육을 받은 청소부 아줌마, 대학을 졸업한 택시운전기사 등) 이를 통해 또한 직업수행능력을 갖추진 못한 노동자들은 더욱 더 일자리를 찾지 못하게 되어 경쟁압력은 강화되며 이들의 실업이 더 증가할 수밖에 없다는 주장이다.

7) 실업급여 청구권 소멸

실업급여 청구권이 소멸되는 경우는,

- ① 새로이 청구권이 발생하였을 때

- ② 청구권이 발생한 후 총 24주 이상 실업급여 지급정지 원인을 제공하여 지급정지 결정을 문서로 통고받았고 그에 대한 법적 효과가 발생하였거나
- ③ 청구권이 발생한 후 4년이 경과하면 자동 소멸된다.

나. 실업부조(Arbeitslosenhilfe)¹²²⁾

1999년 12월 말까지는 실업부조가 두 가지 형태로 나누어져 있다. 하나는 실업급여 지급기간이 지난 실업자에게 지급되는 경우('실업급여에 이은 실업부조', Anschluss-Arbeitslosenhilfe)이고, 다른 하나는 보험료를 납부한 기간이 부족하여 실업급여를 받을 자격은 없으나 지난 12개월간 150일 이상 고용보험료를 납부한 경우('원래의 실업부조', Originäre Arbeitslosenhilfe)에 실업부조를 지급해 왔다. 2000년 1월 1일부터 '원래의 실업부조'가 폐지되어 현재는 '실업급여에 이은 실업부조'만 있다. 실업부조는 고용보험기금에서 지급되는 실업급여와는 달리 연방정부의 예산, 즉 세금에서 지급된다.

1) 지급요건

실업부조를 받기 위해서는 다음의 조건을 모두 충족하여야 한다.

- 실업상태이며
- 지역노동사무소에 실업신고를 했으며
- 보험료 납부기간을 채우지 못하여 실업급여를 받을 수 있는 자격이 안되거나
- 총 24주간의 실업급여 지급정지를 당하지 않은 상태에서 실업급여를 이미 지급받았으며
- 경제적으로 생활이 어려운 자이다.

'경제적으로 생활이 어려운 자'란 실업부조를 받지 않으면 다른 방법으로는 생계가 어렵고, 그에게 가능한 수입(자신 또는 배우자의)이 실업부조보다 적으

122) 사회법전 제3권 제190조~197조 참조.

<표IV-15> 실업부조 수령자수와 1인당 월평균 실업부조

(단위: 1,000명, 마르크)

회계년도	실업부조 수령자수 (연평균)	1인당 월평균 실업부조	
		서 독	동 독
1992	529	975	666
1993	759	1,073	795
1994	846	1,008	782
1995	982	1,007	789
1996	1,104	1,040	847
1997	1,354	1,022	854
1998	1,504	1,008	863
1999	1,495	1,013	884
2000	1,457	1,040	911

자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』, 『노동시장 2000』, 83쪽.

며, 현금화할 수 있는 자산이 일정수준을 미치지 못하는 경우이다. 이때에 수입으로 고려되지 않는 것은 자녀수당(Kindergeld), 주거수당(Wohngeld), 배우자(동거인도 배우자로 취급)가 실업부조를 받는 경우에는 배우자의 실업부조 등이며, 배우자의 소득 중에 월 1,400마르크(2000년 기준)는 수입으로 고려되지 않는다. 또한 성인실업자는 자신의 부모나 자녀로부터 생활비를 요구할 수 있는지의 여부가 고려되지 않는다. 미혼인 미성년 실업자 경우에는 부모가 부양의무를 지고 있기 때문에 부모의 수입이 고려된다. 현금화할 수 있는 자산은 실업자나 그 배우자 각각에 대해 현금으로 8,000마르크를 넘지 않아야 하는데, 생명보험은 이에 평가대상이 되지 않으며 개인자동차도 그 현금가치를 고려하지 않는다.

2) 지급기간

실업부조는 법적 연금을 받을 수 있는 연령인 65세까지 받을 수 있으나, 실업부조 지급청구신청을 매년 해야 하며 이때마다 지급요건이 충족되는지 조사한다. 실업부조를 받은 후 1년이 지나면 실업부조 청구권이 소멸되지만, 다음

의 경우에는 최장 2년까지 연장된다.

- 단지 경제적으로 생활이 어렵지 않다는 이유 때문에 실업부조를 받을 자격이 없거나
- 실업급여를 받은 후에 주당 15시간 이상 자영업적 근로를 하였을 때
- 만 3세 미만의 자녀를 두었거나 가족간병을 한 경우
- 고용보험제도상의 다른 혜택을 통해 생활비를 받았거나, 다른 혜택을 받았기 때문에 생활비를 받지 않은 경우, 또는
- 재활기관으로부터 직업교육촉진사업의 일환으로 보조금을 받은 경우 등이다.

3) 실업부조 수준

실업부조의 금액을 정하는데 기본이 되는 것은 실업급여의 기준인 일반화된 순소득(Pauschalisierte Einkommen)과 동일하다. 부양자녀가 있는 경우에는 일반화된 순소득의 최고 57%, 그 이외의 경우에는 53%에 달하며¹²³⁾ 실업급여와 같이 매년 일반적인 임금인상 수준에 따른다. 실업급여와는 달리 실업부조는 자산조사의 범위 내에서 고려되는 수입과 자산만큼 줄어들며 산정임금(Bemessungsentgelt)이 청구권이 처음 발생한 이후 각 해마다 3%씩 줄어든다.

하지만 실업부조의 하한선은 평균기준액(Bezugsgröße)의 절반(50%)으로서 그 이하를 내려가지 못하도록 되어 있다.

4) 청구권 소멸

실업부조 지급청구권은 수령자가 실업급여를 받을 수 있는 자격을 갖추었을 때 소멸되며, 실업부조를 받기 시작한 후 총 24주간 지급정지를 당할 근거를 제공하여 지급정지 결정을 문서로 통고받은 경우에는 실업부조를 받을 수 없다.

123) 실업급여 수준은 1993년까지 부양가족이 있는 경우에는 순수소득액의 58%, 독신인 경우에는 56%였으나 1994년부터는 각각 1%, 3%가 줄어들었다.

<표 IV-16> 실업부조 지급정지건수

	1998	1999	2000
자발적 이직 및 계약위반	37,193	42,555	26,999
취업알선 거부	31,711	37,220	36,813
청구권 소멸 ¹⁾	8,185	11,118	12,444
전 체	77,089	90,893	76,256

주: 1) 총 24주간 지급정지를 당한 경우의 실업부조 지급청구권 소멸.

자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

다. 도산수당(Insolvenzgeld)¹²⁴⁾

도산수당은(1998년 말까지는 Konkursausfallgeld로 불림) 기업이 도산하였을 때, 사용자가 자신이 고용했던 노동자의 임금을 지불하지 못하는 경우에 대비하여 노동자의 임금을 보장하기 위해 1974년도에 도입된 제도이다.

노동자가 도산수당을 받을 수 있는 조건은

- 사용자의 자산에 대한 도산절차가 개시될 때
- 사용자 재산의 부족으로 인해 도산절차 개시가 거절되었을 때, 또는
- 도산절차 개시가 신청이 되지 않은 상태에서 국내에서의 기업활동이 완전히 종료되었을 때 지난 3개월에 대한 임금청구권을 갖고 있어야 한다.

도산될 것을 모르는 상태에서 노동자가 근로를 계속했다면 도산결과가 알려진 날로부터 3개월 전까지의 임금을 받을 수 있으며 도산수당 청구권은 해당노동자의 상속인에게도 있다.

도산수당 신청은 도산선고가 있는 날로부터 12개월 이내에 지역노동사무소에 해야 한다. 지역노동사무소는 도산선고가 나기 전에 노동자에게 도산수당을 미리 지불할 수 있는데, 선불이 가능한 경우는

- 사용자 재산에 대한 도산절차 개시가 신청된 상태이고
- 근로관계가 종료된 상태이며

124) 사회법전 제3권 제183~189조 참조.

<표 IV-17> 도산수당 수령자수와 지출총액

(단위: 명, 백만마르크)

	1998	1999	2000
수령자수	265,900	262,100	263,300
지출총액	2,055	2,086	2,009

자료: 연방노동청, 『1999년도, 2000년도 사업보고서』.

- 도산수당을 지급받을 수 있는 조건이 충족되었다고 충분히 예상되었을 때이다.

도산수당의 수준은 노동자가 원래 받았을 총명목임금에서 세금과 사회보장 보험료 등을 제외한 순소득이며, 연방노동청은 이에 대한 사회보장보험료를 부담한다.

라. 조업단축수당(Kurzarbeitergeld)¹²⁵⁾

조업단축수당을 지급하는 것은 고용을 유지하고 실업을 예방하면서 구조조정을 지원하는데 효과적인 노동시장정책으로 간주되고 있다. 조업단축수당은 경기국면과 관련된 조업단축과 구조조정과 관련된 조업단축으로 구분해서 그 기능을 달리한다. 노동촉진법(AFG) 제정과 동시에 독일에서 조업단축수당제도가 처음 도입되었을 때에는 ‘경기가 쇠퇴하여 수요와 생산이 침체될 때 조업단축수당을 지급함으로써 고용안정과 실업방지를 꾀한다’는 데 그 목적이 있었다. 구조조정과 관련된 조업단축수당은 1988년도에 철강산업분야에 처음 도입을 했었는데, 통독 이후에 구조조정과 관련된 조업단축수당 지급이 확대되었다. 그 배경은 경제구조가 기본적으로 달랐던 동독 지역의 생산구조와 고용상태가 급격히 무너짐에 따른, 즉 전환위기에 따른 문제점에 대처하기 위해서였다. 구조조정과 관련하여 조업단축수당을 지급하는 것은 직업향상교육 조치에 참여할 것을 촉진한다는 의미에서 경기국면에 따른 조업단축수당과 근본적인 차이를 보인다.

125) 사회법전 제3권 제169조~182조 참조.

조업단축수당을 지급받기 위해서는 일정한 조건을 갖추어야 한다. 즉, 조업 중단이 일시적으로,

- 경제적 이유로 인해 작업이 중단된 경우(예를 들어, 사업장 구조조정과 관련되었거나 수주가 없어서 작업이 중단된 경우)
- 기상조건이나 불가피한 사정으로 작업이 중단된 경우
- 사업장 전체 종사자수의 최소한 1/3에 해당하는 종사자가 휴업으로 인해 월 총임금의 최소한 10%의 임금손실을 갖게 되는 경우 등에 지급된다.

이외에도 2002년 말까지는 일시적인 조업단축이 아니더라도 사업장 차원의 구조조정과정에서 사업장 전체 또는 사업장의 중심부서가 작업의 제한을 받아 상당수의 인원조정이 있는 경우에도 조업단축수당을 지급하도록 정하고 있다. 이 때에 지급하는 조업단축수당은 단순히 고용안정 차원이 아니라 신규 일자리 창출과 인력확보를 목표로 사용되어야 하며, 이 기간에 노동자가 직업향상 교육에 참여하는 등 자신의 직업적 전망을 개선하는데 활용하도록 권하고 있다.

<표 IV-18> 조업단축수당 수령자수(연평균), 1인당 월평균 수당

(단위: 명, 마르크)

	독일 전체	서독 지역	동독 지역	1인당 월평균 수당
1992	653,016	283,019	369,997	459.77
1993	948,362	766,935	181,427	373.81
1994	372,283	275,458	96,825	469.91
1995	198,580	128,458	70,122	432.40
1996	277,287	206,354	70,933	440.92
1997	182,853	133,363	49,490	476.22
1998	115,205	81,242	33,963	474.76
1999	118,647	91,608	27,039	431.86
2000	86,052	61,631	24,421	439.38

자료: 연방노동청, 『2001년도 회계예산』, 『노동시장 2000』.

조업단축수당은 최장 6개월까지 지급될 수 있으며 구조조정과 관련된 경우에는 12개월까지, 예외적으로 악조건에 놓인 산업분야에 대해서는 최장 24개월까지 지급된다. 조업단축수당은 작업을 못한 시간에 대해 지급되며 그 수준은 실업급여와 같은 방식으로 계산되어 조업단축 노동자가 부양자녀를 한 명이라도 두고 있는 경우에는 작업을 못한 기간에 대해 그에 해당하는 순소득의 67%, 그 밖의 경우에는 60%를 받는다.

마. 건설업 항시고용촉진(Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft)¹²⁶⁾

건설업의 산업적 특성에 따른 불안정 고용과 겨울철 근로수입의 감소 피해를 줄이기 위한 제도적 장치로서 사회법전 제3권에는 건설현장노동자에 대한 세 가지 혜택을 보장하고 있다. 그 중 하나는 ‘동절기 휴업수당(Winterausrückgeld)’이다. 동절기 휴업수당제도는 1958년에 도입되었다가 1994년에 폐지된 건설산업에만 적용되는 「악천후수당(Schlechtwettergeld)법」의 취지와 목적을 같이한다. 즉, 겨울철에 빈번히 발생하는 실업을 방지하고, 고용관계를 지속적으로 유지토록 하며, 기상조건으로 인해 작업을 못한데 대한 노동자의 수입감소를 보상하기 위한 것이다. 동절기 휴업수당제도에 따르면 악천후기간(매년 11월 1일부터 다음해 3월 31일까지)에 기상조건으로 인해 작업을 못한 시간에 대한 임금손실을 건설노동자, 사용자, 연방노동청이 함께 부담하도록 되어 있다. 정규노동시간을 기준으로 해서 기상조건으로 인해 작업을 못한 처음 30시간까지는 노동자가 휴가를 쓰거나 여름철에 작업한 연장근로를 수당으로 받지 않고 모아놓았다가 이 때에 지급받는 식으로 스스로 부담하고, 31시간부터 100시간까지 일을 못함으로 인한 소득손실은 사용자가 부담한다. 사용자가 부담하는 내용은 매달 실업급여 수준의 금액을 노동자에게 지급하는 것인데, 이 비용은 건설업 사용자들이 매달 납부하여 연방노동청이 관리하고 있는 ‘겨울공사기금(Winterbau-Umlage)’에서 지급되므로 사용자 개인이 별도로 부담하지 않는다. 악천후기간에 일을 못한 101시간부터는 연방노동청이 고용보험기금에서 실업

126) 사회법전 제3권 제209조~216조 참조.

급여의 수준에 달하는 동절기 휴업수당을 지급한다. 또한 건설업의 경우에 악천후기간에 기상과 관련한 해고는 법적으로 금지하고 있다.

두번째 혜택은 ‘겨울철수당(Wintergeld)’인데, 이를 지급하는 기간은 매년 12월 15일부터 다음해 2월 말까지이다. 이 기간에 작업한 노동자에게는 임금 이외에 추가적으로 작업한 매시간마다 2마르크씩 지급된다. 세번째는 ‘겨울철수당 보조금(Zuschuss-Wintergeld)’을 지급하는 것이다. 이 보조금은 사업장 정규 노동시간을 기준으로 하여 겨울철수당 지급기간에 기상조건으로 인해 작업하지 못한 시간에 대해서 지급되며, 그 금액은 시간당 2마르크이다. 겨울철수당과 겨울철수당보조금은 근로소득세나 사회보장보험료의 납부대상에서 면제되므로 노동자의 순소득인데, 겨울철수당제도를 도입한 목적은 겨울철에 건설업 생산의 단절을 극복하기 위한 방안으로서 날씨가 추워서 일하기 싫어도 노동자들이 공사에 참여할 것을 촉진하려는 것이다. 또한 겨울철수당과 그 보조금을 지급함으로써 노동자들의 겨울철 수입감소를 어느 정도 방지하기 위해서이다.

2000년도에 겨울공사기금에서 지출된 ‘겨울철수당’과 ‘겨울철수당보조금’은 388백만마르크에 달하였다. 또한 겨울공사기금에서 ‘동절기휴업수당’으로 총 592십만마르크가 지출되었으며, 이에 대한 사회보장보험료로서 추가적으로 498십만마르크가 역시 겨울공사기금에서 지출되었다. 동절기 휴업수당으로 연방노동청이 고용보험기금에서 지출한 금액은 총 776십만마르크였다.¹²⁷⁾

바. 구직활동 보조

사회법전 제3권 제45조와 제46조는 실업자나 실업의 위기에 직면한 노동자, 직업양성교육을 받을 사업장을 구하는 자에게 구직활동보조비를 지급하도록 정하고 있다. 구직활동보조의 내용은 구직에 필요한 비용(Bewerbungskosten), 상담이나 알선 또는 적성검사를 받기 위해 지역노동사무소를 방문하는데 드는 교통비, 지원한 사업장에 면접받으러 가는데 드는 여행비(Reisekosten)를 지원

127) 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

하는 것이다. 구직에 필요한 비용은 1인당 연간 500마르크까지 지원받을 수 있으며 교통비의 경우에는 저렴한 교통수단을 이용하는 것을 기준으로 지급하고 외지에서 면접을 받는 경우에는 하루 30마르크의 숙박비가 지급된다.

연방노동청의 예산에서 1999년도에 구직활동보조비로 532,004명에게 총 5,990만마르크가 지출되었는데 2000년도에는 이 보조금을 받은 실업자수가 601,282명으로 늘어났지만 지출액은 5,510만마르크로 줄어들었다.

사. 취업전망 개선을 위한 훈련보조(Trainingsmaßnahmen)

연방노동청은 실업자가 취업전망을 개선하기 위한 훈련을 받도록 촉진하고 있는데, 이 취지에 해당되는 훈련의 종류와 연방노동청이 보조금을 지원하는 기간은 다음과 같다.

- 실업자가 정상적으로 작업을 수행할 수 있는 능력을 즉각 갖추도록 하거나 노동촉진의 효과를 가져다 주는 훈련인 경우에는 통상 4주간,
- 구직훈련과 가능성에 관한 상담 등을 통해 실업자가 스스로 일자리를 구할 수 있도록 지원하거나 실업자의 근로준비 상태와 작업능력을 검사하는 훈련인 경우에는 2주간,
- 취업을 달성하거나 직업교육을 성공적으로 마칠 수 있도록 실업자에게 필요한 지식과 능력을 훈련시키는 과정일 경우에는 8주간에 한한다.

훈련참여보조비는 총 12주간 지급될 수 있다.

위의 조건에 해당되는 훈련이라 하더라도 촉진대상에서 제외되는 훈련과정이 있는데, 이는 사업장에서 훈련을 받는 경우에,

- 훈련을 시행하는 사업장의 사용자가 훈련에 참가하려는 실업자를 지난 4년 동안 3개월 이상 사회보장보험 가입의무가 있는 근로관계로 고용한 적이 있거나, 또는 실업되기 이전에 일자리를 제공한 적이 있거나
- 훈련 명분이 아니더라도 훈련내용이나 업무가 정상적인 고용을 통해 수행될 수 있거나, 또는

<표 IV-19> 훈련참가자수(연평균)

(단위: 명)

	1997	1998	1999	2000
참가자수	16,444	33,818	39,343	47,492

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 111쪽.

- 훈련하려는 사업장에 훈련내용에 맞는 전문인력을 알선할 수 있는 경우 등이다.

1999년 7월 말까지만 해도 훈련에 참가할 수 있는 조건으로 실업급여나 실업부조를 받고 있는 것이 전제되었는데, 1999년 8월 1일부터는 실업급여나 실업부조를 받고 있지 않는 자도 훈련에 참여할 수 있도록 대상을 확대하였다. 유럽 공동체 소속 국가들 내에서 행해지는 훈련인 경우에 유럽위원회(Europäische Kommission)에서 재원을 부담하는 조건에서 지원될 수 있다.

훈련에 참가하는 동안 실업급여나 실업부조를 받고 있는 자들은 실업급여·부조 이외에도 훈련에 드는 비용을 지원받으며 그 외에는 훈련에 드는 비용만 지원된다. 훈련에 드는 비용이란 수업료와 시험을 보는데 드는 비용, 주거지와 훈련장을 왕복하는데 드는 차비, 보호가 필요한 아동을 둔 경우에는 아동 1인당 한 달에 120마르크 아동보호비가 지급되는데 특별한 경우에는 아동 1인당 200마르크까지 지급된다.

아. 취업안정보조(Mobilitätshilfe)¹²⁸⁾

취업안정보조는 실업자가 사회보장보험 가입의무가 있는 일자리를 구한 경우에 지급될 수 있다. 취업안정보조의 내용은 다음과 같다.

- 첫 봉급을 받기까지의 생활비(Übergangsbeihilfe) : 예상되는 (첫달분) 총 명목임금의 80%까지 대부
- 작업복과 작업도구 구입비(Ausrüstungsbeihilfe) : 최고 500마르크까지 보조

128) 사회법전 제3권 제53조~55조 참조.

<표 IV-20> 단기취업보조건수

(단위: 명)

	1997	1998	1999	2000
참가자수	16,444	33,818	39,343	47,492

자료 : 연방노동청, 『노동시장 2000』, 112쪽.

－ 외지에 직장을 구한 경우에

- 취업후 6개월까지 주거지와 직장 사이를 오가는 차비
- 취업후 6개월까지 별거비 (월 500마르크까지)
- 이사비 보조(취업후 2년 이내에 이사하는 경우에 대부금 형태로 지급됨)

자. 단기취업보조(Arbeitnehmerhilfe)¹²⁹⁾

단기취업보조(Arbeitnehmerhilfe)란 최근까지 실업부조를 받았던 실업자가 주 15시간 이상의 사회보장보험 가입의무가 있는 일자리에 최장 3개월간 고용되는 경우에 지급된다. 단기취업보조는 하루 6시간(또는 주 30시간) 근로하는 것을 기준으로 일당 25마르크에 달한다.

차. 자영업 설립촉진을 위한 전환기수당¹³⁰⁾

실업자가 자기사업을 설립하는 경우에 연방노동청으로부터 전환기수당(Überbrückungsgeld)을 지급받을 수 있다. 전환기수당제도는 1986년에 노동촉진법 제55조에 도입되었다. 이 제도가 도입될 때 자영업자가 고용보험 가입대상이 아님에도 불구하고 고용보험기금에서 재정적으로 지원하는데 대한 비판이 있었다. 하지만 이 제도의 혜택을 받은 자가 사업을 성공적으로 육성해서 노동자를 채용할 수 있다는 측면도 있기 때문에 효과적인 노동시장정책일 수 있다는 주장이 관철되어 도입하게 되었다.

129) 사회법전 제3권 제56조 참조.

130) 사회법전 제3권 제57조, 제58조 참조.

전환기수당은 통상적으로 6개월간 지급받을 수 있는데, 최근에 받았던 실업급여 또는 실업부조뿐만 아니라, 그에 해당하는 사회보장보험료도 연방노동청이 지급한다. 전환기수당을 받기 위한 전제조건은 자영업을 시작하기 전 또는 자영업 준비를 위한 과정에 참가하기 최소한 4주일 전에 ① 실업급여, 실업부조 또는 구조조정으로 인한 조업단축수당을 받았거나, ② 노동창출사업 또는 구조적응사업에 참여했어야 한다. 이러한 조건이 충족되면 자영업할 수 있다는 전문인의 의견서를 첨부하여 지역노동사무소에 전환기수당 지급신청을 할 수 있다.

1994년부터 자영업 촉진조건이 개선¹³¹⁾되면서 전환기수당을 받는 자가 급격히 늘어나 2000년도에는 92,600명 가량이 혜택을 받았다. 전환기수당제도가 만들어진 1986년부터 2000년까지 700,000명(자기 사업을 설립한 자의 20%에 해당)의 수령자에게 80억마르크 가량이 지급되었다. 700,000명의 수령자 중에 200,000명 가량은 동독 지역에 해당하며 이들에게 지원된 금액은 22억마르크에 달한다. 지역노동사무소는 자영업에 관한 상담과 정보제공, 교육과정 및 세미나 등을 통해 실업자의 자영업 설립을 적극 지원하고 있다.

<표 IV-21> 전환기수당 지급건수와 금액

(단위: 명, 백만마르크)

	수령자수	비 용
1991	13,014	90.3
1992	31,587	136.4
1993	25,835	98.5
1994	37,297	194.8
1995	70,634	822.0
1996	89,774	1,063.0
1997	78,824	944.0
1998	97,789	1,248.0
1999	98,114	1,486.0
2000	92,604	1,467.6

자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

131) 조건이 개선되었다는 것은 1994년 이전에는 전환기수당을 받기 위한 전제조건으로 '자영업을 시작하기 전에 최소한 4주간 실업급여나 실업부조를 받았어야 한다'는 전제조건이 '자영업을 시작하기 전, 또는 자영업 준비를 위한 과정에 참가하기 전에 최소한...'으로 촉진대상을 확대하였다는 의미이다.

최근 연방노동청의 발표에 따르면, 자영업을 설립하면서 이 제도의 혜택을 받은 사람들 중에 70% 가량이 3년이 지난 후에도 자기 사업을 유지하고 있었고, 5%는 자기 사업 이외에 별도의 부업을 하고 있으며, 11%는 노동자로 취업하였고, 11% 정도만이 다시 실업상태에 놓였다고 한다. 이러한 긍정적인 결과를 근거로 연방노동청은 자영업을 준비하는 실업자들을 지원하는 것이 실업문제를 해결하고 새로운 일자리를 창출하는데 효과적이라고 판단하고 있다.

전환기수당의 혜택을 받는 자들의 3/4 정도가 제3차 서비스산업분야의 사업을 준비하고 있는 데, 이들 중에는 과거에 서비스업뿐만 아니라 제조업과 기술직에 종사했던 사람들도 상당부분 차지한다. 이는 경제의 일반적인 구조변화에 따른 제3차산업에 종사하는 자가 늘어나고 있는 경향과 맥락을 같이한다.

카. 정착수당(Eingliederungshilfe)

강제이주민 실업자는 독일에 처음 이주하였을 때 6개월간 정착수당을 받을 수 있다. 이 수당을 받을 수 있는 조건은 전에 살던 지역에서 독일로 이주하기 전년도에 5개월 이상 근로한 것이 증명되고 정착수당을 받아야 할 정도로 생활이 어려운 경우이다. 이들은 정착수당을 받으면서 독일어 언어과정에도 참가할 수 있다.

2000년도의 경우에 103,900명의 이주민 정착수당을 받았고 이들에게 지급된 전체 비용이 5억 3천 9백만마르크였다. 1인당 생계비로 월평균 1,034.40마르크가 지급되었고, 의료보험료로 월 298.39마르크, 연금보험료로 월 208.50마르크, 간호보험료로는 월 19.92마르크가 지급되었다

<표 IV-22> 정착수당 수령자수와 전체 실업자 중에 차지하는 비율

(단위: 명, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
수령자수	179,277	140,523	118,403	83,863	73,038	70,987
비율	2.9	2.1	1.8	1.3	1.2	1.2

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 79쪽.

4. 사용자에게 주는 그밖의 혜택

가. 특정 실업집단의 실업자 채용보조(Eingliederungszuschüsse)¹³²⁾

연방노동청은 특정 실업집단의 취업 장애요소를 극복하고 이들에게 정상적인 직업수행능력을 갖출 수 있는 기회를 제공하기 위해 이들을 채용하는 사용자에게 임금보조금을 지급하고 있다. 여기서 의미하는 특정 실업집단이란 ① 장기간 직업생활을 중단하였기 때문에 취업을 위해서는 일정기간 실습이 필요한 자, ② 장기실업자나 장애자로서 취업알선이 어려운 자, ③ 만 55세 이상의 실업자 등이다. 이들을 채용하는데 대한 보조는 다음과 같다.

1) 실습에 대한 보조(Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung)

육아, 간병 또는 질병 등으로 장기간 직업생활을 하지 않았던 자를 대상으로 이들이 직업생활에 다시 익숙해질 수 있도록 사업장에서 일정기간 실습할 것을 촉진한다. 이들을 채용하는 사용자는 매월 ‘정상을 참작한 보수(Berücksichtigungsfähiges Arbeitsentgelt)¹³³⁾의 30%에 해당하는 금액을 6개월간 지원받을 수 있으며 특별한 경우에는 이 6개월 기간을 합쳐서 총 60개월까지 지원받을 수 있다.

2) 취업알선이 어려운 자 채용보조(Eingliederungszuschuss bei erschwerter Vermittlung)

장기실업자나 장애자로서 취업알선이 어려운 자를 채용하는 사용자에게는

132) 사회법전 제3권 제217조~224조 참조.

133) ‘정상을 참작한 보수(Berücksichtigungsfähiges Arbeitsentgelt)’란 사용자가 정기적으로 지급한 명목임금과 해당노동자의 사회보장보험료 중에 사용자가 부담한 보험료를 합친 금액이다. 이때에 사용자가 지급한 명목임금의 수준은 단체협약임금, 또는 업무상 비교될 만한 해당지역의 통상임금이나, 고용보험 표준소득상한선을 초과하지 않는 수준이어야 한다(사회법전 제3권 제218조 3항).

‘정상을 참작한 보수’의 50%에 해당하는 금액을 12개월간 지원할 수 있으며 경우에 따라서는 지원기간을 총 24개월까지 연장할 수 있다.

3) 고령자 채용보조(Eingliederungszuschuss für ältere Arbeiter)

만 55세 이상의 고령실업자를 채용하면 ‘정상을 참작한 보수’의 50%를 24개월간 보조받을 수 있고 보조금 지급기간은 총 60개월까지 연장될 수 있다.

보조금 지급기간 중에 연장기간을 제외한 각각의 6개월, 12개월, 24개월 등을 ‘통상적 촉진기간(Regelförderungsdauer)’이라고 한다. 이 기간이 지난 후 보조금을 연장받는 경우에는 노동자의 직업수행능력이 향상되어 작업성과가 점차 늘어남을 고려하여 보조금액이 10%포인트 줄어든다.

- 사용자가 채용보조금을 받기 위해 기존의 고용관계를 끝냈다고 추측될 때
- 채용되는 실업자가 지난 4년 동안 채용된 적이 있었던 사용자에게 채용되는 경우 등이다.

지원기간이 지난 후에 정당한 이유 없이 근로관계가 종료된다면 사용자는 기존에 받은 보조금의 절반을 연방노동청에 환불하여야 한다.

<표 IV-23> 특정 실업집단의 실업자 채용보조(Eingliederungszuschüsse)건수 (연평균)

(단위 : 건수)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
보조건 수	33,496	53,248	55,556	52,321	58,000	86,221	90,535

자료 : 연방노동청, 『노동시장 2000』, 111쪽.

나. 사업장 설립시 실업자 채용보조(Einstellungszuschuss bei Neugründung)¹³⁴⁾

사업장을 새로 설립한 지 2년이 채 지나지 않았고 5명 미만의 종업원을 둔

134) 사회법전 제3권 제225조~228조 참조.

사용자가 다음에 해당하는 실업자를 정규직으로 채용하는 경우에는 동시에 2명분까지 임금보조를 받을 수 있다.

- 채용되기 전 최소한 3개월간 실업급여나 실업부조 또는 (사업장의 독립 부서를 근거로 한) 조업단축수당을 받았거나
- 노동창출사업이나 구조적응사업에 참가한 경험이 있거나
- 사회법전 제3권에 의해 권장된 '직업향상교육'에 참가한 적이 있어야 한다.

이러한 조건을 갖춘 실업자를 채용한 사용자에게는 최장 12개월간 '정상을 참작한 보수'의 50%에 달하는 금액을 보조한다. 이 제도에 의해 임금보조가 된 노동자수는 1998년에 4,600명에서 1999년 9,500명, 2000년에는 11,300명으로 늘어나고 있다.

다. 취업준비를 위한 임시채용(Eingliederungsvertrag)보조¹³⁵⁾

취업준비를 위한 임시채용은 장기간 실업자이거나, 최소한 6개월간 실업상태인데 취업알선이 어렵다는 것이 증명되는 실업자를 대상으로 이들이 사업장에서 직업수행능력을 갖추 수 있도록 하기 위한 것이다. 임시채용계약은 지역노동사무소의 주선으로 사용자와 실업자가 맺게 되는데, '취업준비를 위한 임시채용계약을 맺은 사용자는 자신이 채용한 자에게 직업수행능력을 향상시키고 숙달할 수 있는 기회를 제공할 의무가 있다. 또한 지역노동사무소가 특별 직업향상교육 등에 노동자가 참여할 것을 요청할 때는 작업시간중이라도 참여할 수 있도록 협조하여야 한다.

채용기간은 최소한 2주일에서 최장 6개월에 달해야 하며, 연방노동청의 보조금 수준은 사용자가 노동자에게 지불한 임금과 사회보장보험료 중 사용자 부담분이다. 앞서 소개한 '특정 실업집단의 실업자'를 채용했을 때와는 달리 취업준비를 위한 임시채용은 어떠한 이유로 계약이 취소되더라도 사용자가 연방노동청에서 기존에 받은 보조금을 환불할 의무를 지지 않는다. 이 보조형태는 다른 형태의 보조와는 달리 그다지 활용되지 않아서 1999년도에는 1,000건 정

135) 사회법전 제3권 제229조~234조 참조.

도의 임시채용계약이 있었는데 2000년도에는 730건에 불과하였다.

라. 고령노동자 부분시간노동(Altersteilzeitarbeit)에 대한 보조

1996년도에 대량실업대책의 일환으로 전일근무제의 고령노동자를 부분시간 노동제로 전환하도록 하고 그대신 실업자나 직업양성교육생을 채용할 것을 촉진하기 위하여 '고령노동자 부분시간노동법(Altersteilzeitarbeitgesetz)'을 제정하였다.

이 법에 의하면, 만 55세 이상 노동자들의 노동시간을 전일근무에서 부분시간(파트타임)노동으로 전환하면서 실업자나 직업양성교육생을 채용할 경우에 연방노동청은 부분시간노동을 하는 고령노동자에 대한 임금의 일부와 그에 따른 사회보장보험료를 지원한다. 고령노동자 부분시간노동을 단체협약이나 사업장협약을 체결할 것을 촉구하는 의미에서 단체협약서에 만 55세 이상 노동자들이 부분시간노동제로 전환할 수 있음을 명시한 경우에는 연방노동청으로부터 6년간 지원하지만 단체협약에 명시되지 않은 경우에는 4년에 한한다.

고령노동자 부분시간노동에 대한 구체적 지원내용은 다음과 같다.

- ① 단체협약, 사업장협약 또는 근로계약을 근거로 고령노동자 부분시간노동제를 행하는 경우에 사용자가 해당노동자에게 임금의 20% 이상, 노동자가 부담해야 할 법적 공제금차액의 70% 이상을 추가로 지급한다면 연방노동청은 사용자에게 임금의 20%를 최장 6년간 지급한다. 또한 부분시간노동 이전의 임금과 부분시간노동에 따른 임금차액의 90%에 해당하는 법적 연금보험료도 연방노동청이 지급한다.
- ② 종업원 50명 이하 사업장의 사용자가 전일근무제의 만 55세 이상 노동자를 부분시간노동제로 전환하면서 연방노동청에 실업등록된 실업자나 직업양성교육 졸업생을 그 자리에 사회보장보험 가입의무가 있는 근로관계로 채용하는 경우에도 위와 같은 혜택을 최장 4년간 받을 수 있다.

지난 3년 동안 '고령노동자 부분시간노동법'에 따른 혜택을 받은 자 수와 그 비용을 비교하면 다음과 같다.

<표 IV-24> 고령노동자 부분시간노동 촉진을 위한 보조

	1998	1999	2000
위의 ①에 의한 건	13,200	22,450	38,900
위의 ②에 의한 건	14,800	28,700	33,000
전체 비용(1,000마르크)	96,600	214,400	535,400

자료: 연방노동청, 『1999년도, 2000년도 사업보고서』.

5. 노동촉진 사업시행자에게 주는 혜택

가. 경영합리화에 따른 실업예방조치에 대한 보조(Zuschüsse zu Sozialplanmaßnahmen)¹³⁶⁾

1998년 1월 1일부터 새로 도입된 ‘경영합리화에 따른 실업예방 조치에 대한 보조’(사회법전 제3권 제254~257조)는 경영합리화에 따른 고용불안과 실업을 방지하고 고용에 효과적인 대책을 세울 것을 촉진한다. 기존에는 경영합리화로 따른 해고대상 노동자에게 사업장 차원에서 일시불의 보상금을 지불하거나 조기연금을 받도록 하는 방식을 취해 왔기 때문에 실업문제가 해결될 수 없었다. 이에 대처하기 위해 연방노동청이 재정을 지원하여 고용에 효과적인 조치, 예를 들어 재취업을 하는데 필요한 조치, 진행중인 직업양성교육을 마칠 수 있도록 하는 조치, 또는 자영업을 준비하거나 시작하는데 필요한 조치 등을 마련하도록 촉진한다. 이 보조는 노동자가 해고된 후에 연방노동청의 다른 조치(예를 들어, 직업향상교육)로 비용이 들어갈 것이 예상되는 경우에 한한다.

보조금의 수준은 연방노동청의 제반 ‘편입조치(Eingliederungsmaßnahmen)’에 드는 비용과 경영합리화에 따른 실업예방 조치를 시행하는 자가 스스로 부담하는 비용을 고려하여 정해진다. 연방노동청은 이 조치에 참가하는 노동자 각각에 대한 비용을 시행자에게 지급한다. 연방노동청이 부담하는 보조금 수준은 연평균 실업급여 수준으로서 2000년도의 경우에는 참가자 1인당 최고 15,600마르크에 달하였다. 이 제도가 도입된 1998년부터 2000년 말까지 200개 가량의 사업장이 이 제도를 활용하였으며 11,000명의 노동자가 사업에 참가하였

136) 사회법전 제3권 제254조~259조 참조.

고 1인당 평균 4,314마르크 가량이 지출되었다.

경영합리화로 해고가 불가피한 사업장을 대상으로 하는 상담과 보조금 지급 신청은 지방노동청(Landesarbeitsamt)이 담당하며, 보조를 받기 위해 사업장 차원에서 구체적으로 어떠한 조건을 구비해야 하는지도 지방노동청에서 결정한다.

나. 노동창출사업(Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen)¹³⁷⁾

사회법전 제3권에 따라 연방노동청은 일자리를 직접 창출하는 것을 목적으로 노동창출사업을 촉진·지원할 의무를 갖는다. 연방노동청이 노동창출사업으로 인정하여 지원하는 사업은 기본적으로 추가적인 일자리 창출과 공공의 이익에 관계되는 사업이면서 사업에 참가한 실업자의 직업수행능력을 향상할 수 있어야 한다. 이를 기본으로 하면서 우선적으로 지원되는 사업은,

- 지속적인 일자리 창출을 위한 조건을 현저히 개선하는 사업
- 취업알선이 어려운 노동자를 위한 근로기회를 창출하는 사업, 또는
- 사회간접자본과 환경개선에 기여하는 사업 등이다.

지역노동사무소는 이러한 사업을 수행하는 기관 또는 사업체(이하 시행자로 명칭)에게 이 사업에 참가함으로써 직업수행능력을 향상시켜서 정상적인 일자리를 구할 수 있는 기회를 가질 수 있다고 판단되는 실업자를 파견한다. 노동창출사업 참가촉진대상인 실업자는 원칙적으로,

- 장기실업 또는 지난 12개월간 6개월 이상 실업상태로 있으면서
- 실업급여나 직업향상교육을 받을 수 있는 조건을 충족한 자이다.

이에 덧붙여 - 위의 기준과는 상관없이 - 다음의 경우에도 지역노동사무소 차원에서 노동창출사업 참여자를 임의적으로 정할 수 있다.

- 지난 6개월 동안 지역노동사무소에 3개월 이상 실업자로 등록되어 있고

137) 사회법전 제3권 제260조~271조 참조.

- 사업에 참가하는 것이 필요하다고 인정되는 경우
- 만 25세 미만의 실업자로서 직업교육을 마치지 못했고 직업준비 교육과정의 일환으로 노동창출사업이 활용될 수 있는 경우
 - 장애인 실업자인 경우에 장애 종류나 정도를 고려할 때 사업에 참여함으로써 직업적 안정과 직업수행능력을 향상시킬 수 있다고 판단되는 경우, 또는
 - 노동창출사업에 추가적으로 파견한 실업자수가 원칙적 기준에 따라 그 해에 노동창출사업에 파견된 전체 실업자수의 5%를 초과하지 않을 경우 등이다.

노동창출사업에 참가하도록 지역노동사무소가 파견한 실업자가 참가를 거부하면 실업급여나 실업부조 수급에 제한을 받는다.

노동창출사업에 대해 연방노동청이 지원하는 금액은 등급별로 정해지며, '정상을 참작한 보수'¹³⁸⁾의 30~75%에 달하며 특별한 경우에는 정상을 참작한 보수의 100%까지 지급될 수 있다. 보조금을 지원하는 기간은 통상 12개월이며 36개월까지 연장될 수 있다. 노동창출사업에 참가하는 노동자는 일반 노동자와 마찬가지로 사회보장보험에 가입할 의무가 있으며 각종 보험혜택도 동일하게 받는다.

노동창출사업은 다른 노동촉진사업에 비해 상대적으로 높은 '자체 재정효과'를 보인다. 즉, 이 사업에 든 비용의 많은 부분은 누락되는 고용보험기금에서의 지출분(실업급여, 실업부조) 내지는 추가수입(세금, 사회보장보험료) 등으로 상쇄되기 때문이다. 어느 기관이 노동창출사업으로 인해 재정적으로 경감되고 더 부담되는지는 물론 촉진대상에게 달려있다. 즉, 연방정부가 가장 많이 재정적으로 경감되었는데, 그 이유는 촉진대상의 상당부분이 연방정부의 예산에서 지급되는 실업부조 수령자이기 때문이다. 지방자치단체의 경우에는 사회부조금으로 지출되는 부분이 줄어들기는 했지만, 노동창출사업을 수행하는 기관이기도 하기 때문에 연방노동청의 지원금 이외에 사업에 들어가는 나머지 비용을 직접 부담하므로 경감의 효과가 상대적으로 적다.

138) 정상을 참작한 보수는 단체협약상에 정해진 임금이나 해당지역에 통상적으로 적용되는 임금의 80%까지로 제한되어 있다.

<표 IV-25> 노동창출사업 참가자수와 사업비용

(단위: 명, 백만마르크)

	독일 전체		서독 지역		동독 지역	
	참가자수 ¹⁾	금 액	참가자수	금 액	참가자수	금 액
1992	466,235	13,294 ²⁾	78,179	2,510	388,056	10,784 ²⁾
1993	287,971	12,130 ²⁾	50,518	2,372 ²⁾	237,453	9,731 ²⁾
1994	249,933	8,984	57,441	2,167	192,492	6,817
1995	275,897	9,385	70,110	2,594	205,787	6,791
1996	261,004	9,283	69,546	2,448	191,458	6,835
1997	213,836	7,255	59,372	1,990	154,464	5,265
1998	210,376	7,427	59,009	1,975	151,367	5,452
1999	234,073	7,806	66,302	2,144	167,771	5,661
2000	203,601	7,198	58,054	1,998	145,547	5,200

주: 1) 연평균 참가자수.

2) 1992년도의 '동독 지역 도약을 위한 공동작업(Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost)' 및 '노동창출사업 안정화 계획(ABM-Stabilisierungsprogramm)'에 대한 연방예산 포함.

자료: 연방노동청, 『1999년도 사업보고서』.

다. 구조적응사업(Strukturanpassungsmaßnahmen)¹³⁹⁾

구조적응사업란 구조변화에 상응하는 새로운 일자리를 창출하는 사업이다. 구조적응사업 시행자가 지역노동사무소에서 파견한 실업자를 고용할 경우 연방노동청으로부터 지원금을 받게 된다. 연방노동청에서 촉진하는 구조적응사업의 구체적인 내용은,

- 환경유지와 개선에 기여하는 사업
- 사회봉사 및 청소년 보호를 개선하는 사업
- 대중운동 시설과 여가활용 문화, 문화재 보호, 도시계획 정립 등을 위한 사전 작업과 이의 공급을 확대하는 사업, 또는
- 주거환경 개선사업 등이다.

구조적응사업에 대한 지원금은 노동창출사업과는 다르게 일괄적인 형태(1인

139) 사회법전 제3권 제272조~279조 참조.

당 일정액, 2000년도에는 참가자 1인당 1,937마르크로 정해졌음)로 지급되는데, 수준은 실업급여와 실업부조의 평균금액, 이에 대한 사회보장보험료를 포함한다. 지원기간은 36개월간이며 최장 60개월까지 연장될 수 있다. 이외의 지원조건과 내용은 노동창출사업에 대한 내용과 동일하다.

1999년 8월 1일부터는 동독 지역에 구조적응사업을 확대하여 기업체들의 구조적응을 촉진함과 동시에 특정 실업집단에 대한 실업대책의 일환으로 경제·제조분야의 사업장에 추가고용을 촉진하고 있다. 이 사업은 앞서 소개한 구조적응사업(traditionelle Strukturanpassungsmaßnahmen)과 구분하여 ‘동독 지역 기업체 대상 구조적응사업(Strukturanpassungsmaßnahmen für Ost Wirtschaftsunternehmen)’이라고 불린다. 이를 근거로 연방노동청의 지원을 받으려면, 기업체가 지원신청을 하기 직전에 기존의 종업원수를 유지하고 있으며, 연방노동청이 파견하는 실업자에게 직업능력향상교육을 실시하여야 한다. 지원을 신청한 기업체에 지역노동사무소가 파견하는 실업자는,

- 1년 이상의 장기실업자, 또는 지난 12개월간 최소한 6개월간 실업자로 신고된 자
- 만 50세 이상의 실업자
- 취업알선이 어려운 청소년(예를 들어, 직업양성교육을 이수하지 못한)과
- 장애인 등이다.

‘동독지역 기업체 대상 구조적응사업’에 대한 보조금은 일괄적인 형태로 지급되는데 2000년도의 경우에 참가자 1인당 월 1,355마르크로 정해져 있었다.

<표 IV-26> 구조적응사업에 참가한 노동자수¹⁾

(단위: 명)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
서독 지역	-	-	1,503	6,276	8,404	11,740	15,400	11,700
동독 지역	22,466	87,680	106,478	86,242	80,082	162,527	180,300	98,100
전 체	22,466	87,680	107,981	92,518	88,486	174,167	195,700	109,800

주: 1) 이 수치에는 ‘동독 지역 기업체 대상 구조적응사업’은 포함되지 않았음.

자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

전체 구조적응사업의 90% 가량은 동독 지역에서 수행되었는데, 2000년도의 동독 지역 구조적응사업 참가자수가 1999년에 비해 거의 절반 정도 줄어든 이유는 '동독 지역 기업체 대상 구조적응사업' 참가자수가 포함되지 않았기 때문이다.

6. 실업집단 특성별 사업

적극적 노동시장정책의 효과를 높이면서 사회적 안정을 도모하기 위해서는 무엇보다도 노동시장의 문제집단에 대한 고려가 있어야 했다. 즉, 노동시장정책상의 각종 사업에 특성별로 참가대상을 적절히 배분하여 사업의 효과를 높인다는 것뿐만 아니라, 실업이 특정 집단에게 집중되지 않도록 한다는 것이다. 독일에서는 특히 90년대 후반부터 고실업경향을 띠고 있는 집단에 대한 실업대책이 확대·강화되었다고 볼 수 있다. 그 중의 대부분이 사회법전 제3권에 정해져 있지만 실업집단별로 집중적인 대책을 강화하기 위해 연방정부 차원에서 중·단기적 노동시장정책을 펴고 있다. 여기에서는 사회법전 제3권에 나와 있는 내용과 그 외의 실업집단별 특별정책을 소개한다. 이를 구체적으로 소개하기 전에 참고로 사회법전 제3권의 몇 가지 중요한 노동촉진사업에 참가한 특정 집단 실업자의 참가 정도를 도표로 소개한다.

<표 IV-27> 특정 집단별 직업향상교육 참가율

(단위: %)

	전체 실업자 중 차지하는 비율	직업향상교육 참가자 전체 중에 차지하는 비율
직업양성교육을 이수않은 자	38.2	30.3
장기실업자	37.2	21.6
고령자(만 50세 이상)	33.2	7.5
장기휴직후 구직자	3.4	6.5

자료: DGB, BA Informationen für die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt Nr 02/2000, 2000.10.31.

<표 IV-28> 각 실업집단별 훈련조치(Trainingsmaßnahmen)참가 비율

(단위: %)

	1998			1999		
	독일 전체	서 독	동 독	독일 전체	서 독	동 독
장기휴직후 구직자	61.3	65.0	44.5	65.2	69.7	44.4
고령실업자	50.6	56.1	46.1	51.3	58.6	44.3
장애자	60.4	63.1	53.7	62.5	65.2	54.2
전 체	66.3	72.7	57.1	68.3	75.2	57.7

자료: DGB, BA Informationen für die Selbstverwaltung in der Bundesanstalt Nr 02/2000, 2000.10.31.

<표 IV-29> 각 실업집단별 노동창출사업 참가비율

(단위: %, 명)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
장기실업자	45.0	57.1	75.9	84.9	86.9	82.8
고령실업자	28.1	29.7	27.6	29.7	29.5	33.5
장애자	3.0	3.5	3.6	4.6	4.5	5.0
25세 미만 청소년	7.5	7.5	8.3	9.8	9.1	9.0
전체 참가자수	275,897	261,004	213,836	210,376	234,073	203,601

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 133~136쪽.

가. 청소년

청소년 대상의 실업대책은 무엇보다도 직업양성교육을 성공적으로 마쳐서 해당직업의 자격증을 습득할 수 있도록 하는데 핵심을 두고 있다. 특히 학교의 무교육을 마치지 못했거나 사회적 적응이 어려운 청소년(Benachteiligte Auszubildende)을 대상으로 이들이 직업양성교육을 성공적으로 이수해서 정상적으로 취업할 수 있도록 지원한다. 연방노동청이 이들을 대상으로 지원하는 내용은 이를 위한 조치에 드는 비용, 직업양성교육수당에 대한 보조금이다. 연방노동청이 사회법전 제3권에 의거하여 지원하는 조치는 다음과 같다.

- 학교의무교육을 마치지 못하여 직업양성교육을 받을 자격을 갖추지 못한

청소년에 대해서는 학교의무교육을 마친 자격을 갖추 수 있는 '직업준비 교육조치(Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen)'에 참여하도록 재정적으로 지원한다.

- 사업장에서의 직업양성교육을 받는데 필요하다면 직업양성교육을 실시하는 사업장이나 다른 시행자가 제공하는 '직업양성교육에 수반되는 보조(Ausbildungbegleitende Hilfe)'를 받도록 지원한다.
- 위의 보조에도 불구하고 사업장에서 직업양성교육을 받지 못하는 경우에 초기업단위의 직업학교에서 직업양성교육을 받는 첫 1년간, 또는 직업양성교육을 마칠 때까지 지원한다.
- 직업양성교육을 중단하였지만 교육을 계속 받는 것이 필요하거나 직업양성교육이 끝난 후에도 취업에 필요하다고 인정될 경우에 직업양성교육에 수반되는 보조를 계속한다.

<표 IV-30> 사회법전 제3권에 따른 노동촉진사업에 참여한 청소년¹⁾수와 전체 참가자 중에 차지하는 비율

(단위: 명, %)

	1998		1999		2000	
	전체	참가청소년	전체	참가청소년	전체	참가청소년
직업향상교육	344,713	32,200(9.3)	358,128	34,415(9.6)	351,960	34,775(9.9)
훈련과정	-	-	39,343	6,931(17.6)	47,492	7,125(15.0)
노동창출사업	210,376	20,594(9.8)	234,073	21,321(9.1)	203,601	18,379(9.0)
구조적응사업	174,176	18,976(10.9)	195,672	23,647(12.1)	109,756	10,629(9.7)
직업준비 교육과정	78,095	78,905(100)	83,524	83,524(100)	89,388	89,388(100)
초기업 단위의 직업교육	47,476	47,476(100)	52,874	52,874(100)	58,797	58,797(100)
직업양성교육에 수반되는 보조	60,246	60,246(100)	63,766	63,766(100)	64,190	64,190(100)
직업양성교육	37,082	37,082(100)	47,582	47,582(100)	58,993	58,993(100)

주: 1) 만 25세 미만의 청소년.

자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 133쪽.

사회법전 제3권의 노동촉진과 병행하여 1998년 가을부터 연방정부는 청소년 실업에 대처하기 위해 ‘청소년 대상의 긴급사업(Jugendsofortprogramm)’을 실시하고 있다. 이 사업의 취지는 사회법전 제3권에 정해진 조건을 갖추지 못한 청소년들도 위에 소개한 조치에 참여할 수 있도록 지원하는 것이다. 그 재원은 대부분 유럽사회기금에서 충당되었다. 연방정부와 연방노동청은 1998년도에는 100,000명의 청소년을 사업에 참가시켰으며, 1999년과 2000년에는 사업규모와 대상을 더욱 확대하여 268,000명의 청소년을 이 사업에 참가시켰다. 이 기간 중 사업에 든 비용은 40억마르크 가량에 달한다. 2001년에도 연방정부는 이 사업을 지속하고 있으며 이를 위해 20억마르크의 예산을 지출할 계획으로 이동을·서독 지역에 각각 절반씩 배분하기로 하였다. 1999년에 연방노동청이 조사한 바에 따르면 이 사업에 참가했던 청소년 중 31% 가량이 곧바로 직업양성 교육 사업장이나 일자리를 구한 것으로 드러났다. 전체 참가자 중 6%는 학교 교육을 다시 받게 되었고, 21%는 사업장 실습이나 노동창출사업 등 연방노동청이 촉진하는 사업에 참여한 것으로 발표되었다. 청소년 실업대책으로 펼쳐진 이 사업을 통해 청소년 실업률이 1998년도의 11.8%에서 2000년에는 9.5%로 줄어든 것을 근거로 연방정부나 연방노동청은 이 사업이 청소년 실업을 줄이는데 큰 효과를 나타내고 있다고 보고 있다.

나. 장애인

장애자란 중증장애자뿐만 아니라 신체적·정신적·심적 장애를 갖고 있는 각종의 장애자를 의미한다. 장애자에 대한 사회적 선입견, 노동시장에서 소외될 가능성을 방지하고 전체 실업률보다 높은 장애인 실업률을 낮추기 위해서는 이들을 보호할 수 있는 제도적 장치를 강화할 필요가 있었다. 2000년 10월 1일부터 ‘중증장애자 실업대처에 관한 법(Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter)’이 효력을 발휘하여 장애인 실업문제에 적극적으로 대처하기로 하였다. 이 법에서는 2002년 10월까지 실업장애자수를 5만명 줄이겠다는 의지에서 이 목표가 달성되지 않으면 2001년 1월 1일부터 5%로 정해진 의무적 장애인 고용률을 2003년 1월부터는 6%로 올리기로 하였다.

또한 사회법전 제3권에서는 장애자 채용에 대한 보조(사회법전 제3권 제 222a조), 직업양성교육이나 직업준비 교육과정에 대한 보조를 강화하였다(사회법전 제3권 제235a조). 이에 따라 장애자가 직업양성교육을 받는 동안에 직업교육수당을 지급받을 수 있다. 장애자에게 지급하는 직업교육수당은 일반적으로 나이, 가족, 주거상황에 따라 정해지지만 부모나 배우자의 수입과는 상관 없으며 그 수준은 원칙적으로 '직업양성교육에 대한 보조'와 동일하다. 또한 취업중인 장애자가 '장애자를 위한 특별과정'의 직업양성교육이나 직업준비 교육 과정, 또는 직업향상교육에 참가하기 때문에 전일근로를 하지 못하는 경우에는 '과도기수당(Übergangsgeld)'을 받을 수 있다. 과도기수당은 마지막 달의 순수임금을 기준으로 하여 부양가족이 있는 경우에는 75%, 나머지의 경우에는 68%까지 받을 수 있다. 과도기수당은 위와 같은 과정을 마친 후에 실업자가 되었을 때에도 일정기간 받을 수 있는데, 지급요건은 위 과정에 참가하기 전의 3년 동안에 12개월 이상 고용보험 가입의무가 있는 근로관계에서 종사했거나 또는 실업급여, 실업부조를 받을 수 있는 조건을 충족하는 것이다. 실업자가 되었을 때 받을 수 있는 과도기수당의 수준은 마지막 달 순소득의 67%, 60%이다.

<표 IV-31> 노동촉진사업에 참여한 장애자수와 전체 참가자 중에 차지하는 비율
(단위: 명, %)

	1998		1999		2000	
	전체	참여장애자	전체	참여장애자	전체	참여장애자
직업향상교육	344,713	5,573(1.6)	358,128	5,718(1.6)	351,960	5,644(1.6)
노동창출사업	210,376	10,646(4.4)	234,073	10,595(4.5)	203,601	10,171(5.0)
구조적응사업	174,176	2,005(1.0)	195,672	1,890(1.0)	109,756	1,775(1.6)
채용보조지급	45,028	3,720(8.3)	86,220	7,340(8.5)	88,587	7,530(8.5)
장애자채용보조 ¹⁾	9,729	9,729(100)	11,140	11,140(100)	9,757	9,757(100)

주: 1) 2000년 10월 1일부터는 채용보조 중에 '취업알선이 어려운 자(Eingliederungszuschuss bei erschwerter Vermittlung)' 항목으로 합해졌음.
자료: 연방노동청, 『노동시장 2000』, 145쪽.

다. 고령실업자, 장기실업자

고령실업자는 흔히 만 50세 이상의 실업자를 의미하는데, 이들은 다른 실업 집단의 특성과 복합된 부분이 많다. 즉, 고령실업자 중에는 직업양성교육을 받지 못하여 단순노동에만 종사해 온 경우가 많고, 나이가 많아서 직업수행능력이 떨어지거나, 건강이 좋지 못하여 장애상태에 있는 경우가 많다. 이러한 문제로 인해 취업알선이 어려워지며 실업을 극복하기가 어렵다. 이는 고령실업자가 장기실업자 중에 차지하는 비율이 상당히 높다는 것에서도 보여진다.

사회법전 제3권의 특정한 노동촉진사업 중에 고령실업자와 장기실업자가 참여하고 있는 정도는 다음과 같다.

<표 IV-32> 고령층의 장기실업(2000년 9월 기준)

(단위: %)

	연령층별 전체 실업자 중 장기실업자 비율
만 50세~55세 미만	48.4
만 55세~60세 미만	62.5
만 60세~65세 미만	58.9
전 체	36.4

자료: 연방노동청, Positionspapier zur Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung älterer Arbeitnehmer, 2000.

<표 IV-33> 노동촉진사업 중에 만 50세 이상 고령실업자와 장기실업자의 참여도(2000년)

(단위: %)

	전체 참여자수	고령실업자	장기실업자
직업향상교육	351,960	7.5	21.2
노동창출사업	203,601	33.5	82.8
구조적응사업	109,756	24.5	46.8
채용 보조금	90,535	39.2	63.5
훈 련 과 정	47,492	12.3	-

자료: 연방노동청, Positionspapier zur Verbesserung der Beschäftigungsentwicklung älterer Arbeitnehmer, 2000.

<표 IV-34> 장기실업자 고용보조 지급건수

(단위: 명)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	전 체
서독 지역	31,499	18,751	38,092	49,496	25,837	30,201	193,876
동독 지역	23,246	9,836	14,988	17,330	13,249	13,396	92,045
전 체	54,745	28,587	53,080	66,826	39,086	43,597	285,921

자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

<표 IV-33>에서 본 바와 같이 노동촉진사업 중에 고령자에 대한 채용보조가 가장 활발히 활용되고 있다. 이에 반해 직업향상교육 참가가 가장 저조한데 그 원인은 직업향상교육을 마친 후에도 취업이 어렵다는 데에 있다. 고령실업자 문제는 이들의 직업수행능력이 약하기 때문에 취업이 어려운 것이라기보다는 고용자 채용을 꺼려하는 사용자의 선입견 때문이라고 분석되고 있다.¹⁴⁰⁾

사회법전 제3권에 정해진 고령실업자, 장기실업자에 대한 노동촉진 이외에도 1989년부터 ‘장기실업자를 위한 고용보조(Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose)’로서 장기실업자를 채용하는 사용자에게는 1년간 임금보조를 하고 있다. 이 보조는 2002년 말까지로 연장되었는데 2000년 말까지는 고용보험기금에서 지급하였지만 2001년 1월 1일부터는 연방정부의 일반회계에서 지급하고 있다.

라. 여성(주부)

여기서 여성을 특정 실업집단으로 구분한 것은 실업주부, 자녀를 둔 여성의 실업에 대한 대책을 소개하기 위해서이다. 여성이 직장생활을 하고 노동시장에 참여하는 것은 일반화되어 있다. 헌법에 보장된 남녀기회평등권에 근거하여 여성노동보호법이나 모성보호법, 육아휴가법 등으로 여성의 특수성에 따르는 불리한 조건을 계속 개선하여 여성에 대한 취업촉진과 제도적 안정장치들을 마련해 왔다. 하지만 결혼과는 상관없이 여성이 자녀를 둔 경우에는 불가피하게 최소한 6개월, 통상적으로는 3~4년간의 육아휴직기를 갖게 되는데 이로

140) 이 글의 <참고 1> 참조.

인한 직업생활의 공백은 재취업에 있어 큰 장애일 수밖에 없다. 물론 많은 여성들이 육아기간에도 직장생활을 하기 원하지만 아이가 최소한 유치원에 들어가기 전에는 누군가가 돌봐주어야 하는데 그 비용을 감당하기가 쉽지 않다.¹⁴¹⁾ 여성이 몇 년간의 육아휴직 이후에 다시 직업생활을 하기 위해서는 이에 적응하는 과정이 필요하며 직종에 따라서는 기술발전이 급격히 이루어져 이전에 수행했던 직업을 더 이상 할 수가 없어서 취업하는데 좌절을 겪게 된다.

자녀를 둔 여성이 취업에 있어서의 불리한 조건, 육아휴직후의 실업문제를 극복할 수 있도록 사회법전 제3권은 고용보험제도의 적용대상으로 특히 여성 실업자를 겨냥한 ‘장기휴직후의 재취업자’를 별도로 정하였다. 육아기간이 지난 후인 여성의 취업을 촉진하기 위해서 육아기간(3년)을 실업기간으로 인정하여 참가자격을 부여하는 것뿐만 아니라, 이들이 직업생활에 다시 적응할 수 있도록 특히, ‘실습에 대한보조(Eingliederungszuschuss bei Einarbeitung)’, 직업향상교육 참가, 훈련과정 참가 등을 촉진하고 있다.

이러한 조치와는 별도로 육아기간 3년이 지난 후에 여성의 취업활동에 따른 어려움은 역시 탁아문제이다. 유치원뿐만 아니라 초등·중등학교가 반전일제이기 때문에 정상적인 일자리를 구한다 하더라도 유치원이나 학교가 끝난 후에 누군가가 아이를 돌봐야 하기 때문이다. 부분시간노동의 일자리가 노동시간상 유연성은 크다고 하지만 사업장의 조건에 따르기 때문에 항상 오전에만 일하는 것이 가능하지 않는 경우가 대부분이다. 그렇기 때문에 현실적으로 탁아문제를 개인이 해결해야 되는 것이 여성의 취업을 가로막는 가장 큰 요인이다. 특히 혼자 아이를 키우는 여성은 혼자의 수입으로 탁아비용까지 부담해야 하기 때문에 상대적으로 빈곤한 생활을 하는 경우가 많다. 결국 이러한 현실적인 문제가 사회적으로 해결되지 않고는 여성에 대한 노동시장정책이 유명무실하다는 것이다. 노동시장정책이 다른 정책(가족정책, 문화정책, 교육정책 등)과의 연관성 없이는 그 효과를 높일 수 없다는 지적이 나오면서 우선적으로는 연

141) 독일에서는 만 3세부터 유치원에 다닐 수 있다. 지역에 따라서는 만 3세 미만인 아동을 위한 탁아소가 있고 탁아비용도 저렴한 편이지만 탁아소에 자리가 없어서 개인보모를 뒤야 하는 경우가 많다.

방 차원에서 자녀를 둔 가정에 대한 세금혜택의 확대, 자녀수당 인상이 이루어졌다. 또한 주(州)와 지방자치단체별로 아이들이 유치원이나 학교의 정규시간 이외에 더 머물 수 있도록 유연하게 운영을 하고 그에 따른 문화프로그램 등을 개발하여 시행하고 있다.

7. 지역 차원의 추가사업촉진

가. 지역노동사무소의 자율적 사업촉진(Freie Förderung)¹⁴²⁾

앞서 살펴보았듯이 1998년 1월 1일부터 노동시장정책의 분산화가 추진되어 지역노동사무소 차원에서 독자적인 사업이 실시될 수 있게 되었다. 지역노동시장의 상태와 조건에 따라 실업자나 실업위기에 놓인 노동자의 취업기회를 개선할 수 있는 사업을 지역노동사무소 스스로가 개발하고 추진할 것을 제도적으로 보장한 것이다. 지역 차원의 자율적 사업을 촉진하는 것은 실업을 극복할 수 있는 사업을 확대하는 것일 뿐만 아니라 사회법전 제3권에 명시된 일반적인 조치로서는 해결할 수 없는 지역상의 문제점을 해결할 수 있는 방안으로 강구된 것이라고 볼 수 있다.

지역노동사무소는 연방노동청으로부터 '자율적 사업을 추진하기 위한 예산'을 별도로 받는데 그 수준은 각 지역노동사무소에 배당되는 '편입항목' 예산의 10%이다. 지역노동사무소는 매년 지출내역과 '자율적 사업을 추진하기 위한 예산' 비용으로 수행한 사업의 결과와 효과를 연방노동청 본부에 보고할 의무를 갖는다. 보고내용을 구체적으로 보면, 사업별 예산배치, 지역의 노동촉진사업 시행자 구조, 실업집단의 구조, 여성에 대한 고려와 특별 촉진상황, 노동촉진사업 참가자의 취업알선 결과, 사업의 전개, 지역노동시장 차원에서의 취업조건 변화 등을 보고하여야 한다.

이 장치가 도입된 후 지역노동사무소들이 자율적으로 펼친 사업내용은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 그 하나는 실업자 '개인을 대상'으로 하는 사업이

142) 사회법전 제3권 제10조 참조.

<표 IV-35> 지역노동사무소 자율적 사업에 참가한 인원 및 비용

(단위: 1,000명, 백만마르크)

	1998	1999	2000
참가자수	145	311	391
총지출액	552	1,093	1,125

자료: 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

고, 또 하나는 ‘특정 실업집단을 대상’으로 하는 사업이다. 개인을 대상으로는 한 사업에 드는 비용의 내력을 보면 자격증을 따는데 드는 비용부담, 사용자들과의 접촉이 가능하도록 하기 위해 직업전시회 입장권, 외지에 취업할 때 추가 보조금 지급 등이다. 특정 실업집단을 대상으로는 사회법전 제3권에 의한 조치들을 보충하거나 개념상 확대하는 사업이다. 이에 대한 예로써 계절노동에 대한 지원 pool의 확대, ‘Job-Club’¹⁴³⁾, 실업자 대상의 상담 서비스를 보완하고 최대화하기 위한 지원센터 운영, 특정 실업집단의 취업 가능성을 강화할 수 있는 직업수행능력 향상프로그램 등을 들 수 있다.

나. 지방자치단체와의 협력

지역노동사무소는 연방노동청의 고유업무뿐만 아니라 노동시장정책과 구조정책상의 사업을 효율적으로 수행하기 위해 관할지역의 지방자치단체와 행정협정(Verwaltungsabkommen)을 체결하여 공동협력사업에 관한 내용을 정할 수 있다. 2000년 12월부터는 실업자의 취업촉진을 강화하기 위하여 각 지역노동사무소가 관할지역의 사회부조(Sozialhilfe) 담당기관(지방자치단체)과 ‘협력협정(Kooperationsvereinbarung)’을 맺도록 촉구하고 있다(사회법전 제3권 제 371a조).

그 취지는 실업자 중에는 실업부조가 아닌 사회부조로 생활하는 자들도 많기 때문에 이들의 취업알선을 강화하고, 이들이 직업생활에 원만히 적응할 수 있도록 하는 사업들을 촉진하려는 것이다. 또한 행정절차를 간소화하여 이용자에게 편리한 행정구조를 갖출 수 있다. 이를 위해 지역노동사무소와 지방자

143) Job-Club이란 3개월 이내의 단기노동 취업을 알선하는 것을 의미한다.

치단체는 공동으로 사업을 수행하는 것뿐만 아니라 공동사무소도 설치할 수 있다.

8. 연방노동청이 행하는 그밖의 사업

가. 불법노동 및 부정수급 통제

사회법전 제3권 제304조~308조에는 부정수급, 외국노동자 불법고용과 불법노동 통제·감시에 관하여 정하고 있다. 이에 의하면 연방노동청은 ① 사회법전 제3권에 따른 노동촉진의 각종 혜택이 부정하게 수급되었는지, ② 외국노동자가 노동허가를 받았으며 동일한 노동에 종사하는 독일노동자와 동일한 근로조건으로 고용되어 일하는지, ③ 사용자에게 주어지는 혜택을 받을 수 있는 조건이 사용자에게 제대로 갖추어졌는지 등을 조사할 의무를 갖는다. 이 업무를 담당하는 연방노동청 직원은 검찰과 같은 수사 권한을 갖는데, 부정수급이나 불법노동의 증거가 발견되면 그 자리에서 압수할 수 있다. 불법노동과 부정수급에 대한 직접적인 조사는 대부분 지역노동사무소가 담당하며 조사와 통제를 철저히 할 수 있도록 지방세관청, 의료보험·연금보험·산재보험 담당기관, 재정청, 외국인 관련업무를 담당하는 관청 등과 긴밀히 협조하는 것이 보장되어 있다.

1) 불법노동에 대한 감시와 통제

연방노동청의 일선기관인 지역노동사무소에서 조사하고 통제하는 '불법노동'의 형태는 다음과 같이 구분할 수 있다.

- 외국인이 노동허가 없이 독일에서 노동하는 경우
- '청부계약협정'¹⁴⁴⁾에 정해진 파견노동자수의 초과
- 연방노동청의 허가 없이 노동자를 타사업장에 파견하는 경우나 취업알선

144) 이 글의 제II장 제1항 나. 참조.

을 행하는 경우

- 법이나 단체협약에 정해진 임금 이하로 임금을 지급하는 경우(임금덤핑)
- 사업자 등록을 하지 않고 암암리에 행하는 영업
- 사회보장보험료를 납부하지 않고 있는 경우
- 가짜 자영업(Scheinselbständigkeit)
- 건설업의 「외국노동자 파견법」에 의한 규정을 지키지 않는 경우 등이다.

2000년도에는 600명 가량의 연방노동청 직원이 건설현장에서의 불법노동 적발에 투입되었다. 연방노동청과 세관청의 조사대상의 핵심분야는 건설현장에서도 특히 「외국인노동자파견법」을 위반한 경우였다. 1999년도에는 19,400건의 위반을 적발하였는데 그에 대한 벌금, 경고금, 재산권 상실 등이 7,670만마르크에 달하였다. 2000년도에는 적발된 건수가 18,000건으로 줄어들긴 했지만 벌금은 1억 3370만마르크로 크게 늘었다.¹⁴⁵⁾

2) 고용보험제도상의 각종 혜택 부정수급 통제

실업급여나 실업부조를 받고 있는 실업자가 취업하거나 부업을 할 때에는 즉각 지역노동사무소에 신고하여야 한다. 임금대체급여를 받으면서도 신고하지 않고 별도의 근로수입을 갖는 것이 부정수급의 한 형태인데, 이를 밝혀내는 가장 일반적인 방법이 실업급여와 실업부조가 지급된 기간과 사용자가 사회보장보험 신고 때에 명시한 고용기간을 비교하는 것이다. 이 글의 <참고 2>의 ‘사회보장보험 신고, 보험료 납부, 관리·통제체계’에서 살펴본 바와 같이 모든 사용자는 자신이 고용한 노동자를 의료보험기관에 신고를 해야 하고 사회보장보험료를 납부할 의무를 갖기 때문이다. 이러한 조사로 밝혀지지 않는 부정수급은 사용자와 노동자가 협잡해서 의료보험에 사회보장보험 신고를 하지 않는 경우이다. 1998년 이전까지는 사업장이나 작업현장에 정기적으로 조사를 나가는 방식을 주로 하였는데, 1998년부터는 지역노동사무소에 위반신고가 들어오거나 의혹이 있을 때 지역노동사무소 직원이 불시에 조사를 나가도록 하였다.

145) 연방노동청, 『사업보고서 1999, 2000』.

지역노동사무소 직원에게는 의심되는 것과 관련된 모든 자료를 조사할 의무가 있으며, 이 중 장부를 비롯한 모든 증거물을 압수할 권한이 있다.

사용자가 부정수급하는 것은 사용자에게 지급되는 각종 임금보조금, 지원금 등을 부정수급(예를 들어, 실제로는 조업단축이 없었는데도 조업단축수당을 받은 경우, 지원을 받을 조건을 갖추지 않았음에도 이를 속인 경우 등)하는 경우이다. 2000년도에 적발된 부정수급은 163,000건에 달하였고 그에 대한 경고금, 벌금, 재산상실금 등을 합쳐서 3,070만마르크에 달하였다.

1999년도에 연방노동청이 적발한 건수 중에 고용보험 혜택을 부정수급한 경우가 243,200건 이상이었었는데 2000년도에는 230,000건으로 줄어들었고, 벌금, 경고금, 재산상실금 등의 합계도 1999년 3,080만마르크에서 2000년도에는 3,070만마르크로 약간 줄어들었다.

연방노동청이 고용보험 혜택 부정수급이나 불법노동을 적발하는 경우에 적발된 자가 물어야 될 벌금은 연방노동청에 물어야 될 금액보다도 훨씬 많다. 왜냐하면 일반적으로 불법노동이나 부정수급을 행한 자는 고용보험에 관련되어서 뿐만 아니라 다른 사회보장보험, 세금 등에도 부정을 저지르기 때문이다. 연방노동청이나 세관청의 조사원들이 위반사항을 적발을 하면 그 정보를 바로 재정청, 사회보장보험 담당기관들 및 해당관청 등에 이를 알려주고 적발된 자를 대상으로 각 기관과 관청들이 해당분야의 위법행위를 조사하여 그에 해당되는 벌금이 별도로 판정된다.

<표 IV-36> 연방노동청의 조사에 따른 벌금, 형사소송건수, 금액

(단위 : 백만마르크)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
조사건수	620,298	511,777	472,871	478,477	445,536	408,857	373,523
경고, 벌금, 고발, 재산상실건수	402,225	350,009	317,121	332,362	333,964	327,929	317,485
벌금, 경고금, 재산상실금의 합계	72.3	92.6	110.5	172.9	225.1	243.4	309.0

자료 : 연방노동청, 『2000년도 사업보고서』.

연방노동청은 현재 2,700명인 조사담당 직원수를 2,900명으로 증가해 조사업무를 강화하기로 하였고 세관청은 2001년 내로 현재 1,000명인 조사원수를 2,500명으로 증가하기로 하였다.

나. 민간인의 취업알선 허가, 외국인 노동자 노동허가 등

연방노동청이 불법노동을 통제하는 것은 노동시장의 질서를 유지할 의무가 있기 때문이다. 노동시장의 질서를 위해 연방노동청이 수행하는 과제는 그 외에도 여러 가지가 있다. 첫번째는 외국인을 대상으로 노동허가증을 발급하는 것이다. 독일에서는 외국인 노동이 기본적으로 금지되어 있지만, 각가지 예외적 상황이 명시되어 있어서 이에 해당하는 경우에는 외국인이 노동하는 것이 가능하다. 법에 정해진 예외규정에 의해 노동허가를 신청한 외국인에게 노동허가증을 주는데 이를 담당하는 기관은 지방노동청과 지역노동사무소이다. 두번째는 매년 행해지는 '국가간의 청부계약'에 의해 독일에 파견된 중·동유럽 국적의 노동자에게 노동허가증을 발급하는 행위인데 이를 담당하는 기관은 지방노동청이다. 세번째는 노동자파견업체를 대상으로 파견업무를 할 수 있도록 허가하거나, 일반사업장(건설업 제외) 중에 종업원 50명 미만 사업장이 특별한 경우에 노동자를 파견할 수 있는 것을 허가하는 것인데, 역시 지방노동청에서 담당한다. 네번째로 지방노동청은 민간업체 대상으로 취업알선행위를 허가하는 업무를 담당한다. 취업알선 허가 없이 알선행위를 하는 것은 불법이므로 처벌을 받게 된다.

다. 자녀수당 지급행위

독일에서는 1954년부터 자녀를 둔 부모에게 국가적 차원의 수입보조로 '자녀수당(Kindergeld)'을 지급하고 있다. 자녀수당은 기본적으로 만 18세 미만¹⁴⁶⁾의 아동 및 청소년을 위해 지급되는데, 그 수준은 첫번째와 두번째 자녀

146) 자녀수당은 기본적으로 18세까지 지급되지만 18세가 넘었어도 학교교육이나 직업양성교육, 대학교육 등을 받고 있다면 자녀수당은 만 27세까지 지급되며, 그 외에도 여러 가지

에 대해 각각 월 270마르크, 세번째 자녀에 대해서는 월 300마르크, 그 이상의 자녀에 대해서는 각각 350마르크씩을 연방, 주(州), 지방자치단체가 세금에서 공동 부담한다.¹⁴⁷⁾ 자녀수당은 소득세법에 근거하여 세금에서 지급되는 혜택으로서 이를 담당하는 정부행정기관은 연방재정성(Bundes Finanzministerium)이지만 자녀수당을 지급하는 업무는 연방노동청에게 위탁되어 있다. 자녀수당 지급과 관련한 연방노동청의 행정업무에 드는 비용은 연방정부가 부담한다. 연방노동청의 일선기관에는 '가족기금'이라는 부서가 별도로 설치되어 있어서 자녀수당업무를 담당하고 있다. 공공서비스분야와 연금수령자의 자녀에 대해서는 각각의 해당사업장과 기관에 설치되어 있는 별도의 '가족기금'에서 자녀수당 지급업무를 하고 있다.

라. 노동시장 및 직업연구

노동시장과 노동시장정책에 관련되는 제반 연구를 전문적으로 수행할 목적으로 1967년부터 연방노동청 본부에는 '노동시장 및 직업연구소(Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung)'가 설치·운영되고 있다. 연방노동청이 노동시장 및 직업연구를 하는 목적은 한편으로는 개인에게 직업교육이나 직업, 일자리 선택을 지원하는 정보를 제공하는데 있으며, 다른 한편으로는 연구결과를 통해 정책담당자들이 노동시장정책과 고용정책을 수립하고 시행·통제하는 데에 도움을 주는 것이다.

노동시장 및 직업연구소는 경영학, 경제학, 기술학, 통계분석학, 사회학, 정치학 등 다양한 전문분야를 다루고 있다. 노동시장 및 직업연구소의 연구계획은 연방노동사회성의 동의로 정해지며 연구결과는 연방노동사회성에 제출되어야 한다. 연구결과는 또한 정기적·비정기적으로 각종 출판매개체를 통해 일반에게 공개된다. 노동시장 및 직업연구소는 연방노동청 본부의 한 부서로서 연구

예외적 규정이 있어서 경우에 따라서는 만 21세까지도 지급된다.

147) 1998년까지는 자녀수당으로 자녀 1인당 250마르크가 지급되었는데, 1999년도에 20마르크가 인상되어 현재 270마르크이다. 2002년도부터는 30마르크가 더 인상되어 자녀 1인당 월 300마르크의 자녀수당을 지급할 것이 결정되었다.

소에 근무하는 모든 직원에 대한 급여와 연방노동청 자체의 연구계획에 의한 연구활동에 드는 비용을 고용보험기금에 전액 지원한다. 노동시장 및 직업연구소가 근본적으로 자체의 연구계획에 의한 연구활동을 스스로 수행한다. 또한 드물기는 하지만 경우에 따라서 다른 기관과 협력작업을 하기도 하고 공공기관(유럽연합체, 공법상의 단체, 연방정부의 부처, 주(州)정부 등)으로부터 연구용역을 받기도 한다. 물론 연구용역을 받을 때에는 그 연구과제가 연방노동청의 과제, 노동시장 및 직업연구소의 과제와 직접적인 관련을 갖어야 한다. 예를 들어, 노동시장 및 직업연구소가 10년 전부터 수행하고 있는 연구프로젝트인 ‘사업장 패널(IAB-Betriebspanel)’은 몇 개의 구체적인 주제로 나뉘어져서 자체적으로 수행하는 부분도 있지만, 일부는 연방정부의 관련부처인 ‘연방교육연구성(Bundesministerium für Bildung und Forschung)’의 용역을 받아 추진하고, 일부는 ‘연방직업연구소(Bundesinstitut für Berufsbildung)’와 협력작업을 하는 식으로 연구과제를 수행한다. 주(州)정부들로부터도 지역정책과 관련된 연구용역을 받는데 이는 주정부의 예산에서 지원된다.

노동시장 및 직업연구소의 연구분야는 다음과 같이 구분되어 있어 각 분야별로 팀이 구성되어 있다.

- ① 장기적 전망과 국제적 분석 : 노동력 수급방책, 산업별·고용형태별 구조 변화 분석, 국외 노동시장에 대한 연구, 국제적 경제관계와 노동력 이동
- ② 노동시장의 단기적 발전분석과 전망 : 노동력 수급의 단기동향 분석과 전망, 노동시간 연구, 노동시장정책상의 조치에 따른 경감효과 연구
- ③ 사회학적 시각에서의 노동시장 연구 : 사회학적 시각에서의 노동시장 연구, 여성취업과 특정집단의 취업문제 연구, 직업향상교육과 직업재활교육이 개인에게 미치는 영향 분석
- ④ 직업과 직업수행능력향상 연구 : 직업별·능력별 등 특성에 따른 노동시장 발전동향 분석, 상담과 취업알선을 위한 다양한 주요 정보 제공, 청소년의 직업양성교육과 취업
- ⑤ 사업장 차원의 노동력 수요와 혁신에 관한 연구 : 사업장과 기술발달이 노동시장에 미치는 영향 연구, 혁신 연구, 사업장 패널

- ⑥ 통계와 분석, 지역별 노동시장 연구
- ⑦ 기록문서와 정보처리 : 문헌, 연구계획, 각종 연구기관들의 자료를 근거로 자료축적장치를 발전하고 보완, 문서작성, 인터넷, 도서관리 등
- ⑧ 대중매체로의 전환, 연구소의 각 분야간의 협력작업 조직, 지방노동청의 연구담당국, 일선단위의 연구담당팀과의 협력작업
- ⑨ 연구소 정보처리와 통신기술담당
- ⑩ 노동시장정책상의 조치에 대한 평가, 고용정책상의 인프라에 관한 연구, 노동시장의 문제점과 해결방안에 관한 분석 등

현재 연방노동청 본부의 노동시장 및 직업연구소에서 근무하는 직원의 수는 145명 가량인데 각 분야별로 평균 15명이 종사한다. 노동시장 및 직업연구소 산하에는 별도로 10군데의 지방노동청에 '노동시장과 직업연구담당국'이 설치되어 있으며 일선단위로는 13군데의 지역노동사무소에도 연구원들이 배치되어 있다.

V. 독일 고용보험제도의 특징

지금까지 독일의 노동시장정책과 고용보험제도를 소개하면서 적극적 노동시장정책의 확대·강화, 지방분산화에 관하여 충분히 강조했기 때문에 여기서 또 다시 반복할 필요는 없을 것이다. 이 장에서는 그 외에도 우리나라의 고용보험제도 발전을 위해 고려할 만한 독일 고용보험제도의 특징을 정리해 보려 한다.

- ① 실업에 적극적으로 대처하면서도 노동력의 질을 육성·강화하기 위한 노동촉진을 강조한다. 독일의 노동촉진은 취업·고용촉진의 상위개념이라고 볼 수 있다. 즉, 노동촉진은 취업과 고용을 촉진하는 것뿐만 아니라, 노동력의 보호와 직업적 안정, 산업변화에의 적응, 노동력의 질적 향상을 촉진한다. 노동력을 보호하고 직업적 안정을 갖도록 한다는 것은 예를 들어, 실업문제가 아무리 심각해도 연방노동청이 취업알선을 할 때에 단체협약이나 지역의 통상적 임금 이하를 지급하는 일자리를 알선해서는 안 된다거나, 상담을 통해 개인이 갖고 있는 문제나 장애를 극복할 수 있는 조치를 취함으로써 직업적 안정을 도모한다는 것이 그 대표적인 예이다.¹⁴⁸⁾
- ② 독일이 이미 '80년대 중반부터 정치적·경제적으로 신자유주의(Neo-Liberalismus)의 영향을 받고 있지만, 임금대체급여 지급¹⁴⁹⁾을 비롯한 실업자에 대한 기본적인 사회적 보호¹⁵⁰⁾와 노동시장의 규율과 질서를

148) 이 글의 제IV장 제1항과 제2항 참조.

149) 1994년에 독일에서 처음으로 임금대체급여 수준을 각 1%, 3%씩 낮추기는 했지만, 최근 몇 년간은 임금대체급여로 지출되는 전체 금액이 줄어드는 추세를 보이기 때문에 더 이상 낮추어질 전망은 없다. 현재 실업자 1인당 월평균 실업급여는 1,500마르크 정도이다.

150) 실업자에 대한 기본적인 사회적 보호로는 특히, 연방노동청이 실업자의 사회보장보험료(고용보험료를 제외한)를 납부하는 것을 대표적인 예로 들 수 있다.

여전히 중요시한다. 특히 연방노동청이 불법노동과 부정수급에 대처할 의무를 갖는 것은 노동시장과 고용보험제도를 안정화하고 노동촉진의 효과를 높이는 데에 절대적으로 중요하기 때문이다.

- ③ 실업집단 특성에 따른 노동시장정책을 강화한다. 이는 독일뿐만 아니라 유럽지역의 많은 나라들에서 나타나는 고용보험제도상의 특징이다. 자유시장경제하에서 특정 실업집단의 실업자는 국가적·사회적 도움이 없다면 노동할 기회조차 가질 수 없게 된다. 이들이 노동시장과 사회로부터 소외되어 사회적 불평등과 분열을 조장하기 때문에 사회·정치적 안정을 위해서도 국가가 해결해야 할 문제로 인식되기 때문이다.
- ④ 청소년에 대한 노동촉진이 강화되어 있고, 이들을 대상으로 하는 상담과 지원이 다양하면서도 집중적이다. 이는 청소년이 직업생활에 들어서기 전에 각자가 갖춘 조건과 자질, 소질을 기초로 그에 적당한 직업을 선택하여 양성교육을 받도록 도와주면서 동시에 산업별 노동시장의 수급을 조정할 수 있기 때문에 그 의미가 더욱 크다. 앞서 살펴보았듯이 청소년이 직업을 선택해서 직업양성교육을 받는 것은 통상적으로 그 직업이 평생직업이 되기 때문에 개인에게도 중요하고 노동시장 발전과 수급조절에 직접적인 영향을 준다.
- ⑤ 연방노동청에게 부여된 과제를 효과적으로 수행할 수 있도록 인프라(Infra)에 대한 투자가 상당히 강조되어 있고 그 비용을 고용보험기금에서 전적으로 지출하고 있다. 이의 대표적인 예가 연방노동청의 직원들이 전문성을 갖추고 자신에게 부여된 업무를 수행할 수 있는 동기와 능력을 갖출 수 있는 제도를 마련한 것이다. 고용보험제도나 사업계획이 아무리 잘되어 있어도 이를 추진하는 연방노동청의 직원에게 전문성과 능력, 도덕성이 결여되어 있다면 실효성이 없다. 연방노동청은 자체에 직업양성 교육, 전문화교육, 향상교육 등의 교육체계를 갖추어 직원의 전문성 양성과 향상을 꾀한다. 교육을 통한 전문성 확보뿐만 아니라 직원들이 자신이 담당한 업무를 수행하는데 장애가 되는 요소들(예를 들어, 이용객을 직접 상대하면서(특히, 상담이나 취업알선) 받는 스트레스, 개인적 문제, 근무분위기, 동료와의 갈등 등)을 극복하여 자신의 능력을 최선으로 발

회할 수 있는 지원체계(심리학적 상담, 직원들간의 정기적 모임, 부서별 모임 등)를 갖고 있다.

고용보험제도 수행을 위한 인프라에 대한 투자는 이용객의 편의와 신뢰를 도모하는 것으로서 고용보험제도 발전의 전제조건임이 강조되고 있다.

- ⑥ 노동시장정책에 노동자와 사용자 대표들이 참여할 권리가 있음을 제도적으로 보장한다. 연방노동청의 자치운영기구를 통해 노·사·정 삼자의 갈등을 해결하고 입장차이를 조절하는 것뿐만 아니라, 각자들이 책임성을 가지고 노동시장정책을 수행토록 제도화하였다.
- ⑦ 재정적 측면에서는 적극적 노동시장 정책사업을 비교적 탄력적이고 유연하게 수행할 수 있다. 즉, 노동촉진사업에 드는 비용을 연방노동청의 고용보험기금에서 지출하는 것을 원칙으로 하되, 연방노동청의 지출이 수입을 초과할 경우에는 연방정부가 세금에서 지원할 것을 제도적으로 보장하였다. 그렇기 때문에 연방노동청이 회계예산을 편성할 때 한정된 기금으로 각종 사업에 얼마씩 배치할 것인가를 기준으로 한다기보다는, 역으로 전년도의 경험과 노동시장 발전동향을 근거로 각종 사업에 필요한 예산을 배치한다. 사업의 필요성과 중요도가 예산편성의 우선적 기준이기 때문에 사업을 효과적으로 수행할 수 있다.
- ⑧ 고용보험과 다른 사회보장보험들이 직접적인 협력체계를 갖고 있으며 국가적 차원의 다른 정치분야와의 협력관계가 이루어지고 있다. 4대 사회보장보험(고용보험, 의료보험, 간호보험, 연금보험)의 보험료를 한 곳에서 납부받고 피보험자 관리체계가 단순하기 때문에 행정상의 편의가 도모될 뿐만 아니라 고용보험 가입률이 절대적으로 높고 안정적이다. 또한 고용보험제도가 다른 정치분야의 협조가 없이는 그 실효성이 현저히 떨어지는 사업이 많은데 이를 보완하기 위한 장치들을 마련하고 있다.

참고문헌

Arbeitsförderungsgesetz(AFG).

Arbeitsförderungs-Reformgesetz(AFRG).

Sozialgesetzbuch III-Arbeitsförderung(SGBIII).

Sozialgesetzbuch IV(SGBIV).

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1998, Wegweiser durch
das neue Arbeitsförderungsrecht.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 1999, Illegale Beschäftigung
und Schwarzarbeit schaden uns alle.

Bundesanstalt für Arbeit(BA), Nürnberg

- Arbeitsmarkt 2000, amtliche Nachrichten der BA, 49. Jahrgang.
- Strukturanalyse 2000, amtliche Nachrichten der BA, 49. Jahrgang.
- Geschäftsbericht 1999.
- Geschäftsbericht 2000.
- Haushaltsplan 2001.
- Informationen für die Beratung- und Vermittlungsdienste, "Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern", HST Ia4, 1/2001.
- Aktuelle Informationen des Verwaltungsrats und des Vorstandes, Sonderausgabe, November 2000.
- Arbeitsmaterien für Verwaltungsausschüsse, Empfehlung des Vorstandes der BA zu den Arbeitsämtern, 2000.5.3.
- Daten über den Arbeitsmarkt im September 1999.
- Der kompetente Partner für Arbeit und Beruf - Die Bundesanstalt für Arbeit stellt sich vor, März 1999.
- Positionspapier zur Verbesserung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer

- IAB Prospekt, Januar 2001.
- IAB Kurzbericht Nr. 1/1999.2.26, Nr. 1/2000.2.29, Nr. 3/2001.12.20
- IAB-Werkstattbericht Nr. 9/1998.

Deutscher Gewerkschaftsbund, BA Informationen für die Selbstverwaltung
in der Bundesanstalt, 01/1995 - 96.02.26.

01/1997 - Januar 1997.

03/1997 - 97.6.10.

01/1999 - Februar 1999.

03/1999 - 1999.7.15.

02/2000 - 2000.10.31.

03/2000 - 2000.12.18, Düsseldorf.

Deutscher Gewerkschaftsbund, Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik,
02/1997 - 1997.05.06., Düsseldorf.

Deutscher Gewerkschaftsbund, ISA Informationen zur Sozial- und Arbeits-
marktpolitik, 03/1997 - April 1996, Düsseldorf.

Deutscher Bundestag - 13. Wahlperiode, Drucksache 13/5676, 1996.10.01.

Friedrich-Ebert-Stiftung, 1992 : Neue Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik,
Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr.18, Bonn.

Kittner, Michael 1999, 2000, 2001 : Arbeits- und Sozialordnung, Frankfurt/
a.M., Bund-Verlag.

Bäcker, Gerhard/Bispink, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegele, Gerhard 2000
: Sozialpolitik und Soziale Lage in Deutschland, Wiesbaden,
Westdeutscher-Verlag.

Reissert Bernd 1994 : Beitrags- oder Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik ?
Rückblick und Ausblick auf eine Debatte ; in Arbeitsmarktpolitik
nach der Wiedervereinigung, Heinelt, Bosch, Reissert(Hrsg),
Berlin, WZB.

Bosch, Gerhard 1994 : Aktuelle Debatten über eine Reform des Arbeitsför-
derungsgesetzes, in Arbeitsmarktpolitik nach der Wiedervereinigung,

170 '90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도

Heinelt, Bosch, Reissert(Hrsg), Berlin, WZB.

Erlenkämper/Fichte 1999 : Sozialrecht, Köln · Berlin · Bonn · München, Carl
Heymanns Verlag AG.

Arbeit und Arbeitsrecht, Monatsschrift für die betriebliche Praxis 12/00, 55.
Jahrgang, Verlag-Wirtschaft, 1.12.2000.

