

## 독일의 고용안정서비스 현황

Regina Konle-Seidl

(독일 노동시장·고용연구소(IAB))\*

### ■ 고용안정서비스제도

고용안정서비스는 노동시장에서 중개 역할을 하는 것으로서, 노동시장에서 중개서비스의 필요성을 인정한다면, 중요한 것은 이러한 서비스의 조직 방법이다. 고용안정서비스 제공은 공공기관 또는 민영기관이 맡고 있다. 일반적으로 공공고용안정센터(PES) 및 지역사회가 실시하는 공공취업알선서비스가 적극적인 노동시장정책의 필수적인 요소를 이룬다. 지역사회가 특히 복지 혜택 수여자들의 고용안정을 위해 공공직업안정서비스를 제공하는 역할을 담당하는 국가가 점점 늘어나고 있다. 이와 같은 현상은 노동시장 활성화 정책을 실시하는 데 지역사회의 역할이 확대되면서, PES와 협력하거나 또는 독자적으로 고용안정서비스를 제공하기 때문이다. 그러나 여전히 공공직업안정서비스 제공은 주로 PES가 맡고 있다. PES는 다양한 노동시장 서비스를 제공하는 공공기관이며, 노동행정에 있어서 핵심적 역할을 하고 있다.

PES와 민간고용안정서비스(PRES)는 몇 가지 서로 다른 점이 있다. 먼저 PES는 정부 또는 지방 행정부가 설립하는 반면, PRES의 설립은 민간 주도적이다. PES는 보통 무상으로 서비스를 제공하는 반면, PRES는 유상 서비스를 제공하며, 영리 또는 비영리로 운영될 수 있다. 취업알선 분야는 범위가 넓기 때문에, 민영기관은 취업알선을 그 주업무 또는 부수적 업무로 수행할 수 있다. 국제노동기구(ILO)는 PRES를 중개기관, 직

\* 독일의 노동시장·고용연구소(IAB)는 연방고용청(BA) 산하의 연구소로, 공공고용안정서비스 제공을 위해 노동시장 전반에 관한 연구를 담당한다.

업훈련기관 및 직접서비스 제공 기관의 세가지 유형으로 구분한다(De Koning/ Denys/ Walwei 1999).

고용안정서비스기관은 세 가지의 조직형태를 띠고 있다(그림 1 참조). 독점식, 공존식, 시장 시스템식으로 그 조직 모델을 분류할 수 있다(Walwei, 1998). 독점식 시스템은 다시 엄격한 형태와 온건한 형태의 독점식 모델로 나뉘는데, 1990년대 초까지 대부분의 유럽연합국가들의 고용안정서비스는 PES가 독점하고 있었다. 독일에서도 1931년부터 1994년까지 약 60여 년간 연방고용청(BA)<sup>1)</sup>이 독점하여, 민간 기관들, 그 중에서도 특히 상업적 목적의 민간업체들의 경우 취업알선 분야의 진출이 불가능했다.

그러나, 1994년부터 상황이 변해서 민간 부문에서 고용안정서비스 분야에 진출이 허용되었다. 2002년까지, PES의 허가를 받은 민간업체들이 고용안정서비스 회사를 설립할 수 있었는데, 2002년 3월부터는 민간업체의 참여를 확대하고 경쟁을 강화시켜 노동시장에서의 균형을 개선시키고자 하는 의도로 허가제도를 폐지했다. 그러나 실제로는 규제완화로 인해 공공기관들과 민간기관들이 공존하며 시장을 부분적으로 공유하게 되었을 뿐으로, 자동적으로 경쟁을 강화와 더 나은 노동시장으로 이어지지는 않았고, PRES는 현재까지 주목할 만한 발전을 거두지 못했다. 2002년 노동시장·고용연구소(IAB)가 실시한 조사에 따르면, 전체 고용안

정서비스 분야에서, 서독에서 고용 경로로서 PRES의 시장 점유율은 3%에 그쳤고, 동독의 경우는 이보다도 낮은 1%를 기록했다. 이는 광고와 PES 및 기타 비공식적인 방법으로서의 취업 경로와 비교할 때 PRES는 매우 소규모 기업들에서만 이루어졌다는 것을 의미한다(Konle-Seidl/Walwei, 2002).

2002년 3월에 이루어졌던 허가제도 폐지는 독일 연방고용청(BA)과 관련된 취업알선 수치조작 파문 후의 조치로, 2002년 2월 연방감사재판소는 BA의 취업알선 수치가 조작되었음을 발견했고, 이 결과 정부는 BA 개혁을 위한 2단계 개혁안을 제시했다. 개혁의 1단계에는 민간고용안정기관의(단기 취업알선시설 제외) 허가제도 철폐가 포함되어 있었고, 이를 통해 민간업체들의 진입장벽을 낮추어 시장 진출을 용이하게 함으로써, 관료주의를 줄이고 민간업체들과 경쟁을 해야 하는 PES가 더 이상 민간업체를 규제할 수 없도록 했다. 이에 따라 독일의 고용안정서비스는 2002년 규제된 공존 형태에서 자율적 공존의 형태로 변화하였다(그림 1 참조).

개혁의 두 번째 단계는 하르츠 위원회(Hartz Commission)<sup>2)</sup>의 제안들을 시행하여 고용을 위한 제도적 체제를 개선하고 BA의 업무, 구조 및 구성을 재조직하고자 한 것이다. 하르츠 위원회가 고용 서비스의 포괄적

1) 2004년 1월, 개혁과 더불어 연방고용청이 'Bundesanstalt für Arbeit'에서 'Bundagentur für Arbeit'으로 공공기관을 의미하는 anstalt 대신 서비스 제공을 강조하는 agentur로 이름을 바꾸었다. 약자로는 변함없이 BA라고 한다.

2) 노동시장 개혁을 위해 노사정 및 학계 대표들이 모인 위원회로서 의장인 폴크스바겐사의 사장 페터 하르츠의 이름이 붙여졌고, 2002년 8월 위원회에서 내놓은 개혁안(소위 하르츠보고서)은 2003년 하르츠 법I와 2004년 하르츠 법 III-I의 형태로 이행되었다. [www.bmwi.de/Homepage/download/Arbeit/Hartz\\_E.pdf](http://www.bmwi.de/Homepage/download/Arbeit/Hartz_E.pdf)(자세한 내용은 『국제노동브리프』 1권 1호 「국제노동동향-독일 노동시장 개혁」, 또는 『고용보험동향』 제7권 제2호 「독일 노동시장개혁을 위한 ‘하르츠 위원’ 개혁안」 참고)

[그림 1] 고용안정서비스

고용안정서비스					
독점모델 (Monopoly Systems)		공존모델 (Coexistence Systems)		시장모델 (Market Systems)	
완전독점	온전한 독점	규제된 공존	자율적 공존	반(半) 시장	완전 시장
-PES 금지 -기업은 의무적으로 PES에 등록 결원	-예외적인 경우 PRES 허용 -자발적으로 PES 활용	-전산업에 PRES 확대 -자발적으로 PES 활용	-허가 또는 규제 없이 PRES 가능 -자발적으로 PES 활용	-PRES에 대한 규제 일부 존재 -고용안정서비스 하도급 가능	-PRES에 대한 규제 없음 -정부간섭없음
독일의 단계:	1994까지,	1994~2002	2002년부터 이동중		

Note: PES=공공고용안정서비스  
PRES=민간고용안정서비스

외부화를 위하여 취할 수 있는 명확한 방법이 없었음에도 불구하고, 하르츠 위원회는 소위 말하는 하르츠 특별법(Hartz-Acts)을 통해 위원회의 개혁안<sup>3)</sup>을 시행하여 고용안정서비스 제공에 있어서 중요한 제도적 변화를 가져왔다. 핵심 고용안정서비스(취업알선 및 재통합 서비스)를 민간기관들에게 이양하게 된 것은, 공공정책 실행에 있어서 새로운 걸음을 의미했다.

[그림 1]에서 보는 바와 같이 최근 발전

3) 하르츠 위원회에서 내놓은 주요 개혁안의 하나가 인력서비스대행사(PSA), 즉 공공기금의 지원을 받는 파견근로업체(TWA)를 설립하는 것이었고, PSA에 관해서는 노동시장 재통합 서비스를 하청하는 것과 직업훈련 배우처(뒤에 설명)가 이미 도입되었다.

상황을 정리 및 범주화해 보면, 독일은 핵심 고용안정서비스를 공공과 민간이 함께 제공하는 반(半)시장 시스템을 구축하려는 단계에 와 있다고 할 수 있다.

## ■ 독일 PES의 제도(BA)

독일에서 PES는 고용안정, 적극적 노동시장정책(ALMP), 구직자 소득지원이라는 세가지 주요 서비스를 하나로 통합하는 통일된 구조를 가지고 있으며, 이는 하나의 공공기관, 즉 BA가 독점적으로 관장하고 있다. 또 다른 국가들과 달리 BA는 실업수당도 관리한다. 이 서비스들이 분리되면, PES를 좀 더 서비스 지향적으로 만들고 관료주의를

줄일 수 있다는 이점도 있지만, 각 기관들 사이에서 부분적으로 업무 중복이 발생한다는 것과, 실업수당을 지급받는 실업자들과 일자리가 생겼을 때 바로 접촉하기가 어렵다는 단점이 있다.

법률적 틀은 정부가 짜며, 정부의 규제가 필요 없는 사안들의 경우 BA의 업무는 노사정위원회에 의해 조직되고 이행된다. 근로자, 기업주, 정부의 대표들이 감독·심의위원회에서(Verwaltungsrat) 활동하고 있다. BA의 예산은 노사가 같은 비율로 부담하고 있는데, 사회보험 수급자의 경우 기업과 근로자가 임금의 3.25%씩을 BA 운영을 위해 실업보험료로 납부하며, 부족분은 정부가 부담한다.

BA는 원스톱 슝과 유사하게 위의 세가지 서비스를 아우르고 있지만, 사회복지수당 수급자를 위한 서비스를 포함한 고용안정서비스 분야는 전체적으로 볼 때 단편적인 제도적 체계를 가지고 있다. BA는 실업수당 수급자들 이외에도 실업부조<sup>4)</sup> 수급자들을 대상으로 하는 취업지원서비스도 제공한다. 이와 같은 수당은 국가 예산에서 충당하여 장기 실업자들에게 제공되고 있다. 그러나 사회복지수당 청구자들을 노동시장으로 재편입시키기 위한 서비스는 시당국이 맡고 있으며 세금에서 자금을 충당 한다.

Bundesagentur für Arbeit(연방고용청)라는 새로운 이름에도 불구하고, BA의 구조는 여전히 소위 말하는 영국 고용청과 같은 에이전시 모델과는 현저히 다르며, 정부와 PES 간에 본인-대리인 관계가 성립되어 있

4) 실업수당 수급자격이 없는 실업자들과 실업수당 지급기간에 만료된 실업자에게 지급되는 사회부조.

다. 연방정부는 연방경제부의 법적 감독하에 BA가 모든 법률적 요구 조건들을 준수하는지의 여부만을 감독하며, BA의 정책, 운영, 관리에 대한 더 이상의 공식적인 영향력은 없다.

창립 이후 70년 이상 BA는 오랫동안 주주들, 즉 사용자와 노동자가 ‘이사회’에 참여하고 있으며 운영 면에서 결정적인 영향력을 가지고 있는 자치적 관리 기구였다. 2002년의 스캔들 이후 2004년 1월 제3 하르츠 특별법이 시행되고 난 후 ‘이사회’는 간소화된 노사정 ‘운영협의회(Verwaltungsausschuss)’로 개편되었으며, 경영이사회(Vorstand)의 감독을 주임무로 하며 여전히 자치위원회로서 역할을 하고 있다. 경영이사회 의 회장이 경영방침을 결정하며, 운영협의회는 경영이사회 의 회장을 추천할 수 있는 권한이 있으며, 노동부 장관이 회장을 임명하고 해임한다.

연방고용청은 그 산하에 180개 지방고용청(Agenturen für Arbeit-AA)과 약 660개의 지부(Geschäftsstellen), 10개 지역고용청(Regionaldirektionen), 뉴렘버그에 위치하고 있는 한 개의 본부(Zentrale)로 구성된 세 가지 단위의 사무소를 운영하고 있다. 지방고용청의 차원에서는 자치행정부의 임무도 노사정 운영협의회가 관장한다.

지방 단위의 운영은 최근에 와서야 다시 개편 되었으며, 운영 목표 및 지방고용청들이 사용할 수 있는 자원은 상향식 방법과 하향식 방법이 복합된 계획환경에서는 명확하게 정해져 있지 않다. 본부의 경영이사회가 자원 및 운영 목표의 틀을 마련한다. 지역 단위에서는 지방 단위의 기관들의 운영 및 재정 상황을 평가한다. 세 단위 사이에서 중개 역할을 하는 지역 단위 사무소는 지방

단위 사무소들과의 자원배분 및 운영목표에 대한 합의를 하는 한편, 본부의 경영이사회 와도 자리하여 관련 합의를 한다. 지방 단위 사무소는 매달 활동상황과 성과에 대해 보고해야 하며, 연말에 평가결과 보고서를 제출한다.

## ■ BA가 제공하는 서비스

PES에 할당되는 다양한 임무들은 국가 차원의 조직체계에 따라 다르다. 독일에서의 공공고용안정서비스는 취업알선과 실업보험 업무를 담당하고 있다. 전문 서비스로는 구직자와 기업주에게 정보를 제공하는 것 이외에, 적극적인 구인·구직 연결을 한다. 취업알선 이외에도 BA는 실직자의 고용 가능성 여부 점검, 노동시장 정보에 관한 양적·질적 정보 산출 등의 공공 서비스를 제공한다. 이와 더불어, BA는 일자리창출 방안, 임금 비용 보조금 및 직업훈련과 같은 적극적 노동시장정책을 통해서 실직자들의 고용시장 재편입을 위한 업무를 담당한다. 이러한 다양한 임무를 수행함으로써 포괄적인 정책을 제공할 수 있다는 이점이 있다.

기본적인 목표는 일자리를 구하는 데 있어서 어려움을 겪고 있는 구직자들과 적절한 인력을 구하는 데 문제를 겪고 있는 기업들을 지원하기 위한 것이며, 특히 고질적 실업을 예방하고 줄이기 위하여 PES는 적극적 노동시장정책을 활용하여 장기실업자들의 고용 가능성을 개선시키고자 한다. 개별 구직자들과 기업주들을 도와주고 또한 노동 수요와 노동공급 사이에 존재하는 좀더 총체적인 지역 또는 산업별 불균형을 제거하는 것이 BA 활동의 주요 목표라고 할 수 있다.

위에 열거된 서비스 이외에도 BA는 법률 상으로 노동시장 동향 및 고용환경을 분석할 의무가 있으며, 진행하고 있는 적극적 노동시장정책을 통한 고용창출 활동의 효과를 감독해야 한다. 이를 위해, BA는 노동시장 동향에 대한 정보제공 및 분석을 하고, 직업 및 노동시장에 관한 연구를 실시한다(IAB가 이를 담당한다).

BA는 온라인 고용 데이터베이스를 강화하기 위한 많은 노력을 기울이고 있다. 현재 운영 중인 웹사이트(www.arbeitsagentur.de)는 독일 최대 고용 관련 웹사이트이다. 모든 고용청과 인터넷을 통해, 일자리와 직업훈련 기관에 관한 결원 여부에 대한 정보를 셀프 서비스 형식으로 이용할 수 있다. 구직자들을 위한 결원 데이터베이스(SIS), 기업주 정보시스템(AIS), 직업훈련기관 데이터베이스(AISS)와 관리직 직원, 창업자, 엔지니어 등의 전문화된 분야에 관한 전문직 데이터 베이스가 최근에 모든 노동시장 참가자들에게 하나의 포괄적인 온라인 서비스를 제공하기 위해 통합되었다. 적절한 구직자의 이력서와 결원을 자동적으로 연결시켜 줄 수 있는 '가상 노동시장 프로젝트'가 현재 실행단계에 있다.

## ■ BA 활동의 범위

BA는 유럽에서 가장 큰 규모의 PES이며 독일 전역에 9만명의 직원이 일하고 있다. 직원들 중 약 70%가 수당 산출을 포함한 모든 서비스 활동에 참여하고 있으며, 직원의 3분의 1만이 취업알선 및 상담업무를 맡고 있다. 취업알선 업무는 주로 직업의 범주에 따라 구분되어 있다. 실업률이 높기 때문

에(2003년 실업자 4백35만명) 상담자들의 업무량은 상당히 많은 상태이다. 과거에는 한 명의 상담자가 600~800명의 실업자를 담당했는데 관리 업무에서 알선 업무로의 인력 이동을 통해 취업알선서비스에 초점을 맞추고자 했다. 현재는 고용 가능성이 낮은 실업자들을 위해 1:200에서 1:75의 비율로 전체적인 업무량이 낮추어 졌다.

기본적으로 공공취업알선서비스 활용은 자발적으로 이루어지지만, 실업수당 수급자들의 경우에는 취업알선기관에 정기적으로 보고해야 할 의무가 있다. 이와는 대조적으로 기업주에게는 취업알선기관에 결원 등록을 해야 할 의무가 없다. IAB가 매년 실시하고 있는 기업의 일자리 결원에 대한 조사에 따르면, 평균적으로 기업주들은 BA에 전체 결원의 3분의 1을 등록한다. 기업주가 사용하는 인력 모집의 한 방법으로서 PES의 성공률은 2002년 서독의 경우 10%이며 동독의 경우 25%에 해당한다. 연구조사 결과는 공식 수치와는 상당한 차이가 있다. 그러나 위

에서 언급한 취업알선 수치조작 파문의 여파로 취업알선 수치를 나타내는 시장 점유율에 대해서는 더 이상 보고가 이루어 지지 않고 있다.

각 지방고용청은 고용을 촉진하기 위하여 자율적으로 실시한 활동에 대한 결과 평가 보고서(Eingliederungsbilanz)를 작성해야 한다. 동 보고서는 기금, 지원 그룹, 비용 효과, 고용촉진 효과에 관한 정보를 제공한다. 1990년대 후반, 부분적으로 지방분권화된 예산(Eingliederungstitel)은 지방고용청에게 좀 더 많은 자율재량권을 부여해 주었다. 최근 지방고용청의 효율 및 효과를 개선시키기 위하여, 지방고용청의 활동결과를 같은 노동시장군의 다른 고용청과 비교하는 새로운 정책안이 실시되었다. 연례 결과 평가보고서를 통해 가장 중요한 적극적 노동시장 정책들에 관한 총(gross) 효과를 분석할 수는 있지만(표 1 참조), 순(net)효과에 대한 제대로 된 평가 결과는 얻기에는 충분하지 않다.

2002년 BA는 소극적 및 적극적 정책 시행

[표 1] 2002년 적극적 노동시장정책의 지출 및 지표

정책 (selection)	비율(%)	노동시장 진입률*
고용창출정책	14.3	29.5
직접 임금 보조금	8.0	68.6
창업 지원금	4.6	
직업훈련정책	14.3	37.5
재활 프로그램	12.8	
조기퇴직 정책	3.0	
근로시간 단축** 지원금	2.7	

2002년 적극적 노동시장 정책에 사용된 총 BA지출: 221억 유로

\* 노동시장 진입율: 제도 참가자들 중 실업보험 수급 6개월 이내 취업한 실업자의 비율  
 \*\* §§ 169-182 SGBIII에 따라 기업경영상의 이유로 근로자의 1/3이상이 근로시간을 단축하고, 임금의 10% 이상의 손실을 입게되면 단기(통상 6개월)간 실업보험에서 보조금이 지급된다.

Source: Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit - 2002; IAB-calculations IAB-VI/1-3/2004

[표 2] 2002년 주요 OECD 국가의 적극적 노동시장정책 예산 (GDP 대비) 비율

(단위: %)

국가	적극적 노동시장정책	PES 행정비용	직업훈련	보조금 (임금보조 창업보조등)	청년/장애인 관련 정책
네덜란드(2001)	1.74	0.26	0.47	0.38	0.62
덴마크(2000)	1.58	0.12	0.86	0.17	0.44
프랑스(2001)	1.30	0.18	0.24	0.35	0.52
독일	1.20	0.23	0.32	0.22	0.42
OECD 21개국 평균	0.83	0.16	0.20	0.21	0.25
영국(2001~2)	0.38	0.16	0.03	0.03	0.15
일본(2001~2)	0.28	0.17	0.03	0.07	0.01
미국(2001~2)	0.15	0.04	0.04	0.01	0.07

Source: OECD *Employment Outlook*, 2003.

에 565억 유로를 지출했다. 소극적 정책, 즉 실업수당으로 지출된 비용 344억 유로에 달하였고, 적극적 노동시장정책에 든 경비는 221억 유로였다. 적극적 노동시장정책에 사용된 비용중 약 60%가 지방고용청의 재량에 의해 사용되었고, 나머지 40%는 주로 SGB III(사회보험법전 제 3편) 규정들에 따른 법정 지출이었다.

독일이 적극적 노동시장정책에 지출하는 비용은 OECD국가들 중에서도 높은 편인데, (표 2 참조), 이는 독일의 통일로 인해 1990년대 정부의 노동시장의 개입이 점점 더 중요하게 되었기 때문이다.

## ■ 민간고용안정서비스의 범위

공존체제 환경에서, 1994년 규제완화가 실시된 이후, 민간 중개기관들은 별로 양적인 발전을 거두지 못하였다. 임시직 근로자 활용이 확대되는 경향이 이미 규제완화 이전에도 이미 나타나고 있었다.<sup>5)</sup> 중개기관들의 시장 점유율은 상당히 낮은 편이다. 민간

업체들은 특히 고도 전문직 분야, 그 중에서도 특히 경영진 바로 아래 급에 속하는 사람들을 대상으로 하는 새로운 시장을 만들어냈다. 그래도 여전히, PES는 계속해서 실직자들에게 직업소개 서비스를 제공하는 주요 기관으로서의 자리를 유지했고, 민간과의 경쟁을 통해 공공서비스를 활성화시키고 효율성을 증대한다는 기대에는 부응하지 못했다.

민간기관들을 고용안정서비스 분야에 참여시키는 새로운 형태의 정책을 실시한 데는 한 가지 이유가 있다. 2002년에 제정된 Job-AQTIV-Act라고 불리는 특별법은 제3자에게 직업소개 업무를 하도급(contracting out)하는 것이 아니라, 아웃소싱(outsourcing)하도록 했다. 동 특별법은 지방고용청들이, 특히 장기 실직자들을 위한 취업알선 활동에 있어서, 민간기관의 활용을 늘릴 것을 의무화하고 있다. 특히, 실직자는 실직기간이 6개월 이상이 지속되면 즉, 첫 6개월 동안 PES

5) 독일에서는 1994년 이전에도 민간과견근로업체(TWA)의 설립에 대한 규제는 없었다.

를 통한 일자리 찾기에 실패했을 경우, 다른 취업알선기관으로 옮기는 것을 요청할 수 있다. 그러나 이런 제도는 초기에는 활용도가 낮았다.

취업알선 수치조작 파문의 직접적인 결과로 생겨난 취업알선 바우처(Vermittlungsgutschein) 시스템의 전격적인 실행은 또 다른 형태의 민영화를 가져왔다. 실직자들은 3개월 이상 실직상태에 있거나, 고용창출 프로그램에 참여했다면 취업알선 바우처를 받을 수 있다. 이 바우처는 3개월 동안 유효하며 이 기간 동안 한 곳 이상의 민간기관에 취업알선을 의뢰할 수 있다. 이 바우처는 구직자의 그 전 실직 기간에 따라 1,500유로, 2,000유로 또는 2,500유로의 가치를 지닌다. 이 바우처는 실직자들을 위한 노동시장 재편입에 있어서의 경쟁을 활성화시키고, 또한 독일에서 핵심 고용안정서비스를 제공하는 공공부문에는 없었던 고객 권한 강화라는 개념을 도입한 것이다.

2003년에는 하르츠 개혁안에 따라, 두 가지 새로운 민영화가 이루어졌다. 직업훈련 바우처(Bildungsgutschein)와 재편입 서비스 하도급 시의 공공입찰(§421i SGB III)이 실시된 것이다. PES는 기존에도 직업훈련을 민간에 하도급하고 있었기 때문에 민간기관들이 직업훈련을 담당하는 것은 독일 시스템에 있어서 새로운 것은 아니지만, 중요한 것은 이와 같은 업무의 하도급 관리 방식의 변화로 정부는 직업훈련 시장의 투명성을 높이고 직업훈련 과정에 참여한 실직자들의 노동시장 재편입률이 개선됨에 따라 공공 기금으로 운영되는 실직자 직업훈련 부문에서 시장메커니즘을 강화하기로 결정한 것이다.

재편입 서비스의 하도급에 관한 신규 §421i SGB III 조항은 기존 정책으로는 실패했던 실직자들을 대상으로 한 것으로, 지방고용청에 의하여 관리되며, 매우 성과 지향적으로 운영된다. 보너스/벌점 지불 시스템(bonus/malus payment system)에 근간하여 운영되고 있으며, 2005년까지 유효하다. 동 프로그램이 2003년 중반에 상당히 낮은 수준에서 실행되었지만 취업알선서비스에 있어서의 경쟁성이라는 OECD의 개념과 매우 유사한 제도로 생각할 수 있다(OECD 1994).

마지막으로, 인력서비스대행사(PSA)가 일반 대중이 하르츠위원회 하면 가장 먼저 떠올리는 기관으로 공공기금의 지원을 받는 파견근로업체(TWA)이며, 지방고용청은 PSA에게 구직자들을 의뢰한다. PSA는 지리적 및 대상 그룹별 지점을 통해 활동하고 있으며, 10~240명의 구직자들을 대상으로 중개 역할을 한다. BA의 2004년 1월의 일차적 통계수치에 의하면, 2003년 체결된 985개의 PSA 계약 중 약 50%가 기존의 파견근로업체들에 의하여 이루어졌고, 약 20% 정도가 비영리 직업훈련 기관들을 통해 이루어졌다.

그러나 고용안정서비스를 하청하기 위해서는 민간기관들의 시장이 발전해야 한다. 서비스의 시장성을 강화하기 위해서는 경쟁적인 시장구조가 필요할 뿐만 아니라, 하청된 업무에 있어서 전문성을 갖춘 기관들이 또한 필요하다. 독일에서 직업훈련 바우처에 관련된 시장의 경우에는 혁신적인 발전이 있었다. 1970년대 초부터 직업훈련 서비스 제공은 우선 공급업체 시스템 체계에서 이루어졌다. 그 결과, 직업훈련서비스에 있어서는 현재 고도로 발달된 시장구조를 볼 수



있으며, 지방 단위에서 약 3만개의 직업훈련 기관(Bildungsträger)이 활동하고 있다. 그러나 지역간 활동은 노조와 사용자연합에 소속된 비영리 단체들과 사회참여기관들에서만 이루어지고 있어서, 거의 이루어지지 않고 있다고 할 수 있다.

반면, 상업적 형태의 민간 고용안정서비스 시장의 발전은 더디게 이루어지고 있다. 중요한 이유 중 하나는 일부 예외적인 경우를 제외하고는, 이들은 위에 언급한 것처럼 1994년까지 금지되어 있었기 때문이다. 상업적 기관들에 의한 임시직 근로자들의 공급은 금지된 적이 없었음(TWA)에도 불구하고, 업계는 굉장히 취약한 상태였다. 독일에서의 인력모집과 TWA는 장기 실업자를 대상으로 한 고용안정서비스를 제공한 경험이 거의 없다. 정확한 데이터는 없지만 새로운 제도를 도입하여 실행한 바에 대한 연구에서, 노동시장 재편입 분야에 진입하는 제3자들 중 60~80%가 직업훈련기관, 일자리창출회사, 또는 청소년 지원 및 교육 또는 사회 활동을 하는 비영리 단체이다.

이러한 사실은 실업자들을 위한 민간고용안정서비스 시장은 여전히 성숙치 못한 단계에 있고, 각종 계약 위반 사례 및 사중효과(deadweight effect: 보조금이 없었더라도 고용되었을 근로자의 고용에 보조금을 지급하게 되는 것) 발생에 대해 조치를 취해야 한다는 사실을 보여주고 있다. 전문인력 모집회사들조차 시장에 대해 전문성을 거의 갖추지 못하고 있을 뿐만 아니라, 이 시장에서 참여하고자 할 인센티브가 거의 없다. 수익이 적은 것도 한 가지 이유일 수 있지만, 기업에 알선되는 실업자들이 자격 미달로 자신들의 평판에 누가 되거나 기존 사업활

동에 해를 줄지도 모른다는 우려가 크다.

그러나 많은 국가의 사례에서 볼 수 있었던 바와 같이, 알선기관들 양적 팽창과 전문성은 어느 기간 동안 개발될 수가 있다. 연구조사에 따르면, 네덜란드의 경우, 1996년에 영리 인력모집기관들의 시장 점유율은 3%에 불과했으나(Konle-Seidl/Walwei 2001), 2000년에서 2002년까지 노동시장 재편입 서비스가 민영화되었던 기간에, 서비스 제공업자들의 수가 두 배로 증가하였다. 추산에 따르면, 민영기관의 재편입 시장 점유율은 현재 10% 정도이고, 지자체 및 비영리 기관들이 45%를 차지하고 있다(Struyvern/ Steurs 2003).

## ■ 연방고용청(BA)의 개혁

취업알선 수치조작 파문은 BA의 구조 개혁의 필요성에 대한 폭 넓은 논의를 불러일으켰다. BA를 효과적인 PES로 변화할 수 있을 만큼 신속하게 개혁될 수 있을지가 현재 독일에서 진행되고 있는 정치적 주요 쟁점이다. 만약 개혁이 신속하게 진행될 수 없다면, BA의 생존은 보장받을 수 없을 것이다.

그러나, 노동시장 서비스의 현대화를 위해 하르츠 위원회가 추구한 것은 BA의 현대화에 주력하는 것이지 공공부문의 대대적인 민영화는 아니었다. BA의 업무, 구조 및 구성을 재개편하여 BA를 서비스 기관으로 탈바꿈시키고 업무능력을 개선하는 것이 급선무였다.

하르츠 위원회가 추구하는 철학적·인지적 이상은 “개인의 이니셔티브가 고용안정의 지름길이다”는 신공공경영(New Public Management)의 개념 및 공적 지배의 접근법과 일맥

상통한다. 이러한 접근법은 능력 있는 국가와 구직자 권한강화가 노동시장에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 생각에 근간한 것이다. ‘고객 권한 강화(client empowerment)’, ‘자발적 태도(selfinitiative)’ 및 ‘바우처 시스템(voucher system)’과 같은 용어가 독일 노동시장정책에 관한 정치적 결정 과정에서 놀라울 정도로 급속히 채택되었다. 그러나 이와 같은 접근법의 변화 속에서도 PES는 여전히 공공 업무수행을 담당하였으나 그 업무수행 방식에 대해서는 책임을 지지 않았다.

2004년 1월에 제정된 BA 개혁안은 좀 더 신속한 노동시장 변환에 초점을 맞추었다. 개인의 실업기간을 단축하고 좀더 결원 충원의 속도를 빠르게 함으로써, 노동력 연결 과정이 더 신속하게 이루어질 수 있고 전체적인 실업을 줄일 수 있다. 이 같은 목적을 이루기 위하여 구직자들은 실업수당 지급기준을 엄격화하고, 실업수당 지급기간 축소하며 조기등록을 유도하는 한편, 개인의 리스크에 대한 좀 더 나은 분석 정리를 제공하는 ‘강경책과 회유책’을 병행함으로써 활성화될 수 있다. 위에 언급된 PSA나 민간기관으로의 위임과 같은 새로운 알선방법이 진행되었고 직업훈련 바우처나 일자리창출 방안과 같은 제도의 수정도 있었다.

내부적 개혁방안의 목적은 노동시장에 관한 일차적 서비스 제공처가 되고, 좀 더 고객 친화적인 서비스기관이 되고자 하는 것이다. 이를 위해 수당 산출의 표준화 및 현대정보기술 활용 강화를 통해 인력을 행정 업무에서 알선업무로 이동시켰다. 성과 목표를 포함한 통제 시스템이 마련되었고, 노동 공급과 수요의 연결이 좀 더 빠르고 효과적인 방법으로 이루어지게 하기 위하여, 셀프

서비스 시스템을 개선하고 있다. 지원자 사전 선별과 인력 및 직업훈련에 관해 기업들에게 조언을 해줌으로써 고용주들을 위한 서비스를 확대할 계획이다.

현재 일부 지방청에서 새로운 고객 자문의 형태를 시험하고 있다. 고객을 그들의 요구와 문제에 따라 세분화하는 것은 고객들에게 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 선결 조건이다. 새로운 ‘고객센터’는 정보, 카운셀링과 집중적 지원의 세 범주로 고객을 분류하고 전문화된 서비스를 제공한다. 구직자는 본인의 리스크와 잠재력을 평가절차를 거친 후에, 위 세 범주 중 하나로 분류된다. 이와 더불어, 더 빠르고 고객 친화적 서비스를 제공하기 위해 콜센터와 서비스 안내 지침들이 도입되었다.

단기적으로 볼 때 2005년부터 시행될 실업수당과 사회복지수당 통합이 BA의 큰 과제라고 할 수 있다. 서로 다른 사회보장 시스템간의 부담을 피하는 관행을 지양하기 위하여, 하르츠 위원회는 세분화된 세금으로 지원되는 복지수당의 시스템을 합병할 것을 제안했고, 이에 따라 일을 할 수 있는 실업수당과 사회복지수당 수급자들은 ‘원스톱숍’ 인력센터에 등록하고 지원을 받아야 한다. 그러나 시당국과 BA 중 누가 고용안정서비스의 지배적 위치에 있어야 하는가에 대해서는 아직 결정이 이루어지지 않았다. 추가적으로 지원 대상이 되는 고질적 실업상태에 있는 사람들이 백만명에 이르는 것으로 추정되는데, 만약 BA가 이 책임을 맡게 된다면, 현재 진행중인 개혁 과정에 있어서, 중차대한 문제가 발생할 수 있다. BA가 사회복지수당 수급자에게 일자리를 알선해 주기 위하여 지역 당국과 어떻게 협력해 나가

는지가 향후 BA의 생존을 결정하는 중추적인 사안이 될 것이다.

## ■ 참고문헌

- DeKoning, J., J. Denys and U. Walwei(1999), Deregulation in placement services. A comparative study for eight countries. European Commission, Luxembourg.
- Konle-Seidl, R. U. Walwei(2001). *Job Placement Regimes in Europe: Trends and Impacts of Changes*, IAB-Topics 46/2001.
- Konle-Seidl, R. & U. Walwei(2002), Arbeitsvermittlung. Mehr Markt belebt auch das Geschehen in Deutschland, IAB-Kurzbericht 4.
- OECD(1994), Jobs Study, Paris.
- Struyven L., & G. Steurs (2003), “An International Comparison. Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: First Assessment of the Dutch Experience”, *Australian Journal of Labour Economics*, N°2, June
- Walwei, U.(1996), *Job Placement Before and after Deregulation*, IAB-Topics N°31, Nuremberg.