

# 독일 내 직업소개 시스템의 변화와 그 효과 : 공공 서비스와 민간 직업소개의 공조

김기선 (독일 라이프치히대학교 법과대학 노동법 박사과정)

## ■ 머리말

독일 내 직업소개제도는 지난 10년간 커다란 변화를 겪었다. 1993년까지 직업소개는 연방노동청의 독점적인 권한(Vermittlungsmonopol)에 속하는 것이었다. 1994년 4월 1일에 이르러서야 연방노동청의 허가에 의한 민간 직업소개가 허용되었다.<sup>1)</sup> 그러던 것이 2002년 3월 27일 이후 민간 직업소개에 대한 허가마저 폐지되었다.<sup>2)</sup> 따라서 현재 독일 내 직업소개 행위는 공공 서비스의 형태로 행해질 수도 있고, 민간 직업소개에 의할 수도 있다.

그럼에도 불구하고 여전히 공공 직업소개 서비스는 실업자를 직업생활 영역으로 복귀시킬 수 있는 유용한 수단이다. 이 점에서 지난 수년 간 독일 내 사회보험법 개혁의 상당 부분이 노동행정관청의 직업소개 역량의 개선에 집중되고 있다. 이에 따른 공공 직업소개 서비스제도의 가장 두드러진 변화라고 한다면, 기존 국가가 행하던 공공 직업소개 서비스의 상당 부분이 민간 직업소개의 공조에 의하는 방식으로 변화되었다는 것이다. 다시 말하면, 실업자에게 직접 공공 직업

1) Kühl, Rechtsbeziehungen bei privater Arbeitsvermittlung, NZS 2004, 568.

2) Urban-Crell/Schulz, Arbeitnehmerüberlassung und Arbeitsvermittlung, 2003, S. 346.

소개 서비스를 제공하는 대신에, 민간 직업소개를 알선·개입시키는 방식을 통해 직업소개 서비스를 제공하는 것이다. 직업소개 서비스 간의 경쟁을 유도함으로써 저비용으로 양질의 직업소개 서비스가 가능하도록 하는 데 그 목적이 있다. 뿐만 아니라 이를 통해 공공 직업소개 서비스에 따른 비용절감 및 직업소개 효과를 높일 수 있다라는 것이 그 배경에 깔려 있다.<sup>3)</sup>

이 글은, 지난 수년간 변모된 공공 직업소개 서비스 제도의 모습 및 그 실제적인 효과를 소개하는데 그 목적이 있다. 여기에서는 ‘본래적 의미’의 공공 직업소개 서비스보다는 주로 민간 직업소개와 공조하는 방식에 의한 공공 직업소개 서비스 제도가 문제된다. 독일 내 이러한 형태의 직업소개 서비스로는 크게 3가지의 유형을 언급할 수 있다. 민간 직업소개 서비스로의 위탁, 직업소개상품권제도, 인력알선소에 의한 직업소개를 목적으로 한 근로자파견이 그것이다. 이하에서는 이 세 유형을 각각 나누어 자세히 살펴보고자 한다.

## ■ 민간 직업소개 서비스에 대한 위탁

공공 직업소개와 민간의 공조는, 우선 2002년부터 시행되고 있는 실업자를 민간 직업소개 서비스에 위탁하는 방식으로 행해진다. 직업소개 행정관청이 공고를 하면 민간 직업소개자가 이에 입찰을 하고, 행정관청은 정해진 기준에 따라 실업자에게 직업소개 서비스를 제공할 자를 선발하고, 그와 일정 기간이 정해진 계약을 체결하게 된다. 이러한 절차는 주로 연방노동사무소의 7개 지역사무소에서 총괄적으로 진행된다. 결정의 집중화를 통해 투명성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 공공 업무의 위탁에 관한 지침을 준수할 수 있게 된다. 아무튼 이로써 구직자는 민간으로부터 직업소개 전반에 관한 서비스를 제공받게 된다. 실업상태가 6개월 이상 지속 중인 자는 민간에 직업소개를 위탁해 줄 것을 요구할 수 있다(사회법전 제3권 제37조 제4항)<sup>4)</sup>. 한편, 소위 실업급여

3) Bernhard/Hohmeyer/Jozwiak/koch/Kruppe/Stephan/Wolff, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008, S. 17.

4) Maschner, Gesetzliche Neuregelungen im Arbeitsvermittlungsrecht zum 1. 1. 2004, DB 2004, 380.

II (Arbeitslosengeld II)를 받는 자에 대해서는 직업소개 행정관청이 민간에 직업소개를 위탁할 것인지 여부를 결정한다.<sup>5)</sup>

민간에 대한 직업소개의 위탁은 직업소개 전체를 민간에 위탁하는 방식(gesamte Vermittlung an Dritte)과 부분적으로 위탁하는 방식(Teilaufgaben der Vermittlung)으로 구별된다. 전자가 실업자가 고용상태에 이르도록 하는 것을 직접적인 목표로 하는 것인 반면,<sup>6)</sup> 후자는 실업자의 고용능력을 향상시킴으로써 간접적인 직업소개를 지원하는 방식에 해당한다. 이에 대해 전자의 경우에는 위탁된 자의 인원수에 따른 비용 변상 이외에 직업소개가 이루어진 경우에 일반적으로 직업소개자에게 일정 보수가 지급된다. 실업자가 고용관계를 개시한 후 6주가 지난 후에 보수의 절반이 지급되고, 6개월이 경과된 시점에 나머지 절반의 보수가 지급된다.<sup>7)</sup> 반면 후자의 경우에는 구직자의 인원수에 따른 월정액의 보수가 민간 직업소개자에게 지급된다.

이 제도의 실제에서의 활용 빈도를 보면, 일부 직업소개가 민간에 위탁된 자의 수가 2004년에는 대략 40만 명에 달했던 것에 비해, 2006년에는 15만여 명 정도에 머무르고 있다. 고용을 목적으로 민간에 위탁된 자의 경우에도 비슷한 하락세가 보이고 있다. 위탁된 자의 수가 2004년에 26만 명 정도이던 것이 2006년에는 19만여 명 이하로 낮아졌다.<sup>8)</sup> 실업자의 연령별 구성비율과 비교하여 볼 때, 민간 직업소개 서비스에 위탁된 자 가운데는 25세 이하 자가 높은 비율을 차지하고 있고, 반대로 50세 이상 및 장기실업자는 그 비율이 낮은 편이다.

한편, 그 효과의 측면에서 본다면, 여러 연구조사 결과에서는 이 제도에 대한 회의론이 여러곳에서 제기되고 있다. 민간에 위탁된 실업자를 다른 유사 집단과 비교했을 때 고용기회에 있어서

5) Bernhard/Hohmeyer/Jozwiak/koch/Kruppe/Stephan/Wolff, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008, S. 18.

6) 2007년 말까지 이와 유사한 제도로는 고용시장으로의 편입을 위한 조치의 위탁제도(Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen, 사회법전 제3권 제421조의i)가 있었으나, 2008년부터는 더 이상 유지되지 않는다.

7) Behrend/Wolff, Nur Wenige profitieren von der privaten Arbeitsvermittlung, IAB-Kurzbericht 5/2008, S. 4.

8) Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Zugänge und Bestände aktiver Arbeitsmarktpolitik.

〈표 1〉 민간 직업소개에 위탁된 인원수의 변화

(단위:천 명)

	2003년	2004년	2005년	2006년
민간 직업소개로의 부분적 위탁	-	396	202	150
민간 직업소개로의 전체 위탁	-	239	223	151
고용시장으로의 편입을 위한 조치의 위탁제도	17	19	36	34

큰 차이가 보이지 않는다는 것이다.<sup>9)</sup> 실업급여 II (Arbeitslosengeld II)를 받는 자의 경우에도 사정은 마찬가지여서 민간으로의 직업소개 위탁이 고용기회의 개선에 큰 도움이 되는 것은 아니라고 한다.<sup>10)</sup> 민간 위탁의 직업소개 효과가 미미한 것의 주된 원인으로서는 계약상 보수의 형태가 꼬이고 있다. 직업소개에 성공했을 때 보수를 지급받게 되기 때문에, 민간 직업소개자의 입장에서는 위탁된 실업자 중 직업소개의 가능성이 높은 자를 선별하여 그들에게만 집중을 하게 된다는 것이다.<sup>11)</sup>

## ■ 직업소개상품권

공공 및 민간 직업소개 서비스의 경쟁을 강화하기 위해 2002년에 도입된 또 하나의 제도로는 직업소개상품권(Vermittlungsgutschein)을 들 수 있다. 이러한 이유에서 직업소개상품권의 도입과 동시에 민간 직업소개자에 대한 허가의무도 폐지되었다. 직업소개상품권은 최초 2007년 말까지

9) Bernhard/Hohmeyer/Jozwiak/koch/Kruppe/Stephan/Wolff, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008, S. 20 f.

10) Behrend/Wolff, Nur Wenige profitieren von der privaten Arbeitsvermittlung, IAB-Kurzbericht 5/2008, S. 4 ff.

11) Bernhard/Hohmeyer/Jozwiak/koch/Kruppe/Stephan/Wolff, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008, S. 21.

시행될 예정이었지만 3년이 연장되어 2010년 말까지 시행되는 것으로 그 기간이 연장되었다.<sup>12)</sup> 직업소개상품권은 도입된 이후 몇 차례의 변경이 있었지만, 현재에는 실업상태가 최소 2개월 이상(종전에는 6주) 지속된 자는 직업소개 관청에 직업소개상품권을 신청할 수 있다.<sup>13)</sup> 실업급여 II(Arbeitslosengeld II)를 받는 자는 이를 신청할 권리는 없지만, 행정관청의 재량에 의해 받을 수도 있다.

직업소개상품권의 유효기간은 3개월이며, 이를 가진 실업자는 민간 직업소개에 대한 위탁의 경우와는 달리 본인이 직접 민간 직업소개자를 선택할 수 있게 된다. 민간 직업소개자는 최소 주 15시간 이상의 고용을 실업자에게 연계해 준 경우에 행정관청으로부터 보수를 지급받는다.<sup>14)</sup> 이 경우 보수는 두 차례에 걸쳐 분할 지급된다. 첫 번째 보수는 1,000유로이며, 이는 2004년 말까지는 고용관계가 개시된 시점에 지급되었으나 2005년 이후로는 고용 개시 후 6주가 경과된 시점에 지급된다. 이는 짧은 기간의 고용을 연계해 주고 보수를 지급받는 등의 악용 사례를 차단하기 위한 것이다.<sup>15)</sup> 두 번째 분할 보수 역시 1,000유로이며, 이는 고용 개시 후 6개월이 지난 시점에 지급된다. 그러나 2008년 이후 장기실업자나 장애가 있는 자의 경우에는 행정관청의 재량에 의해 그 보수가 최대 1,500유로가 될 수 있다.<sup>16)</sup> 이는, 2005~2007년과 같이 보수가 동일한 경우에는 민간 직업소개자의 입장에서는 고용가능성이 낮은 자에게 직업소개 노력을 행할 확률이 적다는 점을 고려한 것이다.<sup>17)</sup>

12) Art. 6 des Gesetzes zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge und zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch v. 10. 12. 2007, BGBl I, S. 2838.

13) Hoehl, Änderung in der Arbeitslosenversicherung(SGB III) zum 1. 1. 2008, NZS 2008, 78.

14) Kühl, Rechtsbeziehungen bei privater Arbeitsvermittlung, NZS 2004, 570.

15) Bernhard/Hohmeyer/Jozwiak/koch/Kruppe/Stephan/Wolff, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008, S. 22.

16) Hoehl, Änderung in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) zum 1. 1. 2008, NZS 2008, 78.

17) Bernhard/Hohmeyer/Jozwiak/koch/Kruppe/Stephan/Wolff, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008, S. 22.

〈표 2〉 직업소개상품권의 형태 변화

	2002~2004년	2005~2007년	2008년 이후
최소 실업상태	3개월	6주	2개월
1회분 분할보수의 지급시기	고용관계 개시시점	고용관계 개시 후 6주	
2회분 분할보수의 지급시기	고용관계 개시 후 6개월		
1회분 분할보수의 액수	1,000유로		
2회분 분할보수의 액수	실업상태 6개월까지 : 500 유로 실업상태 6~9개월까지 : 1000유로 실업상태가 9개월 이상 : 1,500유로	1,000유로	일반적으로 1,000유로, 장기실업자 또는 장애자에 대해 행정관청의 재량에 따라 최대 1,500유로

2003년에 발행된 직업소개상품권이 대략 50만 장 수준이었으나, 2006년에는 65만 장을 넘는 것으로 집계되었다. 뿐만 아니라 1회분 분할보수가 지급된 직업소개상품권의 종수도 2002년 13,000종에서 2006년 63,000종으로 증가하는 추세를 보이고 있다.<sup>18)</sup>

직업소개상품권과 관련해서는 여러 연구조사에서 다소간 긍정적인 평가가 이루어지고 있다. 예컨대, 직업소개상품권을 소지했던 자가 대체로 유사한 집단과 비교하여 고용 비율이 높은 것으로 조사되고 있다. 그렇지만 그에 반해 직업소개상품권에 의한 고용관계가 다른 고용에 비해 그 고용기간이 짧다는 것은 문제점으로 지적되고 있다.<sup>19)</sup>

〈표 3〉 1회 분할보수가 지급된 상품권 수의 변화

(단위 : 천)

	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
1회 분할보수가 지급된 상품권의 수	13	35	54	50	63

18) Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Zugänge und Bestände aktiver Arbeitsmarktpolitik.

19) Bernhard/Hohmeyer/Jozwiak/koch/Kruppe/Stephan/Wolff, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008, S. 23.

## ■ 인력알선소에 의한 근로자파견

인력알선소(Personal-Service-Agentur : PSA)에 의한 근로자파견은 하르츠개혁의 핵심사항이었다라고 할 수 있다. 인력알선소는 실업자를 고용하여 이들의 직업소개를 목적으로 근로자파견을 행하고 파견이 없는 기간에는 그 직업능력을 향상시키는 것을 목적으로 한다.<sup>20)</sup> 하르츠개혁에 의하면, 사용자로서는 적은 비용으로 인력알선소에 의해 파견된 근로자를 사용할 수 있고, 이어 그를 직접 고용할 수 있는 기회를 얻게 된다는 것이다. 이를 통해 실업을 대폭 감소시킬 수 있고, 인력알선소에 고용된 파견근로자의 정규직 노동시장으로의 복귀를 촉진할 수 있다고 본 것이다. 개혁 당시에는 최대 100만 개의 일자리창출 효과가 있을 것으로 예상되기도 하였다.<sup>21)</sup>

인력알선소는 일반적으로 각 노동사무소가 비용과 그 능력의 측면을 고려하여 선발된 근로자 파견허가를 받은 파견사업주와 계약을 체결하는 방식에 의해 설치된다. 이 계약은 대체로 2년 계약으로 체결되며 경우에 따라서는 그 계약기간이 연장될 수도 있다.<sup>22)</sup> 인력알선소는 법적으로 독립된 조직체이어야 한다. 인력알선소는 오로지 노동사무소의 제안에 따른 실업자들뿐만 아니라 근로계약을 체결하고, 이후 이들을 각 사용자사업주에게 파견하게 된다. 이 외의 근로자의 고용·채용은 허용되지 않는다. 이에 대해 인력알선소는 행정관청으로부터 일정 금액의 보수를 지급받게 된다. 뿐만 아니라 인력알선소 내의 근로자를 정규 고용으로 직업소개를 하는 경우에는 일정 성과금이 정해져 있다. 다른 근로자파견의 경우와는 달리, 인력알선소에 고용된 근로자의 직업소개를 적극적으로 지원하기 위한 것이다.<sup>23)</sup> 이 점에서 인력알선소에 의한 근로자파견은 근로자파견과 직업소개의 혼합적인 형태라고 할 수 있다.<sup>24)</sup>

20) Hümmerlich/Holthausen/Welslau, Arbeitsrechtliches im Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, NZA 2003, 13; Ulber, Personal-Service-Agenturen und Neuregelung der Arbeitnehmerüberlassung, AuR 2003, 13.

21) Ulber, Interessenvertretung unter veränderten Rahmenbedingungen, 2007, S. 47.

22) Brand in: Niesel, SGB III, 2007 § 37 Rn. 5.

23) Reipen, Vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung durch die Personal-Service-Agentur (PSA), BB 2003, 788.

직업소개를 목적으로 한 인력알선소에 의한 근로자파견은 도입 당시부터 커다란 비판에 직면 하였었고, 또한 실제에서도 점차 그 효용성을 잃어가는 모습이다. 2004년 규모가 큰 인력알선소가 도산함으로써 그 이미지에 심대한 타격을 입었을 뿐만 아니라, 그 활용 빈도 측면에서 2004년에 인력알선소에 고용되었던 자는 5만 6,000명이었으나, 2006년에 그 수는 1만 6,000명으로 급격히 감소하였다.<sup>25)</sup> 더 나아가 2007년 6월에는 인력알선소에 고용된 자의 수가 4,000명 미만인 것으로 조사되었다.<sup>26)</sup>

〈표 4〉 인력알선소에 고용된 근로자 수의 변화

(단위: 천 명)

	2003년	2004년	2005년	2006년
인력알선소에 고용된 근로자의 수	45	56	27	16

이뿐만 아니라 지출된 비용과 대비시켜 보면 고용정책적 측면에서도 인력알선소에 의한 근로자파견은 성공적인 결과를 드러내지 못하고 있다. 인력알선소에 고용된 자 한 명당 지출되는 월 평균 금액은 1,100유로에 달함에도 불구하고,<sup>27)</sup> 인력알선소에 고용된 자의 고용기회 개선에 기여하지 못하는 것으로 나타나고 있다. 인력알선소에 고용된 적이 없는 자와의 큰 차이를 발견할 수 없는 실정이다. 일부 연구 결과에 따르면, 인력알선소에 의한 근로자파견의 경우에 다른 근로자파견에 비하여 근로자파견이 정규직 고용으로 연결되는 효과, 소위 연결효과(Klebeffekt)가 약간 높은 것으로 조사되고 있을 뿐이다.<sup>28)</sup> 뿐만 아니라 이들 근로자에 의해 정규직 근로자가 대체되고 있다는 비판도 가해지고 있다.<sup>29)</sup>

24) Wank, Neuere Entwicklungen im Arbeitnehmerüberlassungsrecht, RdA 2003, 7.

25) Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Zugänge und Bestände aktiver Arbeitsmarktpolitik.

26) Bernhard/Hohmeyer/Jozwiak/koch/Kruppe/Stephan/Wolff, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008, S. 25.

27) Brand in: Niesel, SGB III, 2007 § 37 Rn. 7.

28) Bernhard/Hohmeyer/Jozwiak/koch/Kruppe/Stephan/Wolff, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, IAB-Forschungsbericht 2/2008, S. 25 f.

29) Ullber, Interessenvertretung unter veränderten Rahmenbedingungen, 2007, S. 47.



이런 사정에 기초하여 인력알선소에 대한 법률 규정도 수정이 불가피하게 되었다. 하르츠개혁 당시의 내용에 따르면, 각 노동사무소는 최소 하나 이상의 인력알선소를 설치할 의무를 지고 있었다. 또한 이전에는 노동사무소가 파견사업주와의 계약을 통해 인력알선소를 설치하는 것이 불가능한 경우에는 각 노동사무소는 파견사업에 참여하는 방법이나 독자적으로 인력사무소를 설치할 의무를 부담하고 있다(구사회법전 제3권 제37조의c 제3항 및 제4항)<sup>30)</sup>. 그러나 대연정합의에 근거하여 2006년에는, 인력알선소를 설치할 것인지를 각 노동사무소의 재량에 맡겨둠으로써 각 노동사무소에 대한 인력알선소의 강행적 설치의무를 폐지하는 것으로 개정되었다.<sup>31)</sup>

## ■ 맺음말

앞에서 말한 바와 같이, 지난 수년 간 독일에서는 노동행정관청의 직업소개 역량을 개선하기 위한 노력이 지속적으로 이어지고 있다. 이전의 연방노동행정관청(Bundesanstalt für Arbeit)을 연방노동사무소(Bundesagentur für Arbeit)로 개편한 것도 이러한 일환이었다라고 평가할 수 있다. 또한 앞에서 소개한 민간 직업소개로의 위탁, 직업소개상품권제도, 인력알선소에 의한 근로자파견 같은 공공 직업소개 서비스에 있어 민간 서비스의 적극적인 활용도 이와 연속선상에 있다고 할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 애초 기대했던 대량실업 사태의 극복이라고 하는 괄목할 만한 성과는 나타나고 있지 않다. 그와는 반대로 상당히 부정적인 평가들이 제기되고 있다. 실업자를 민간 직업소개 서비스의 이윤창출 영역으로 만들었다라거나 상당한 규모의 재정지출에도 불구하고 직업소개의 효과는 미미하다는 비판이 가해지고 있다. 그렇지만 이전에 행해진 일련의 노력에 대해서는

30) Hümmerlich/Holthausen/Welslau, Arbeitsrechtliches im Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, NZA 2003, S.13.

31) Kossens, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verlängert, AuA 2006, S.14.

정책목표의 방향 측면에서는 긍정적인 평가가 있기도 하다. 또한 기대했던 효과의 부재를 정책 탓으로 돌릴 수만도 없을 것이다. 직업소개는 현재 공석 중인 일자리의 신속한 충원에 기여하거나 기업이 필요로 하는 인력에 보다 가까운 자를 제공하는 방법에 의해 현재에 있는 일자리를 보다 효율적으로 배분하는 데 그 본질적인 한계가 있기 때문이다. 직업소개 역량의 향상이나 정규직 일자리를 비정규직으로 전환하는 것에 의해 일자리가 창출되는 것은 아니다. 새로운 일자리의 창출을 위해서는 보다 적극적인 고용창출정책 및 실업자에 대한 지원조치의 확장이 수반되어야 하기 때문에, 이에는 막대한 비용의 재정적 지원이 있어야 함은 물론이다. 이러한 측면에서 두 가지를 주의 깊게 지켜볼 필요가 있을 것이다. 과거의 정책적 교훈을 발판 삼아 향후 직업소개 서비스를 어떠한 방식의 개선책이 이어질지가 그 하나이고, 동시에 어떠한 고용창출정책이 펼쳐질 것인가가 또 다른 하나이다. □