



독일의 노동시장정책 재정비를 위한 법률

김기선 (독일 라이프치히대학교 법과대학 노동법 박사과정)

■ 머리말

독일의 노동시장 상황은 몇 년 전과 비교하면 상당히 호전되었다. 2007년 말 취업자 수는 4천만 명을 넘어섰다. 사회보험의 적용을 받는 취업자 수도 크게 증가하여 2008년 초 사회보험의 적용을 받는 자는 대략 2,700만 명을 기록하였다. 실업자수는 2007년 평균 377만 명으로 낮아졌다. 이는 1995년 이후 가장 낮은 수치에 해당한다. 또한 청년실업의 해소에 있어서도 좋은 성과가 나타났다. 2005년 최고에 달했던 대략 619,000명의 청년실업자수는 2007년 평균 405,000명 수준으로 낮아졌다. 노동시장이 활기를 찾음에 따라, 이 효과는 취업에 어려움이 있는 자, 예컨대 고령자, 장기 실업자, 장애인, 이민자 및 단순직 근로자에게도 긍정적인 효과를 미치고 있다. 55세 이상인 자의 취업비율은 2007년 52%로 상승하였다. 이로써 2010년까지 목표로 했던 55세 이상 고령자의 50% 고용 비율은 초과달성한 셈이다. 장기실업에서 벗어난 자의 수도 예년보다 상당히 높아졌다. 이로 인해 실업의 상당 부분이 해소되었다라고 할 수 있다.

독일 정부는 이러한 노동시장의 변화가 단지 활발한 경제성장에 힘입은 것뿐만 아니라, 그간 몇 년간 진행되어 온 노동시장에 대한 대대적인 개혁이 노동시장에 있어서 대응능력과 유연성을 키우는 데 기여하였다고 평가하고 있다.¹⁾ 그럼에도 불구하고 실업의 지속적인 해소는 여전히 독일

1) Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, BT-Drs. 16/10810, S. 1.

정부의 중요한 관심사 중의 하나이다. 현 대연정정부는 대연정합의에서 이미 하르츠개혁에 의해 도입된 노동시장정책의 효과를 분석하여 노동시장정책을 근본적으로 새로이 정비하기로 합의한 바 있다.²⁾ 이 합의를 이행하기 위해 독일 정부는 “노동시장정책의 재정비를 위한 법률(Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente)”을 제출한 바 있다. 2008년 12월 19일 이 법률안에 대해 연방상원이 동의함으로써 이 법률은 2009년 1월 1일부터 시행되게 되었다. 이 글에서는 이 법률의 목적과 그 주요 내용에 대해 소개하고자 한다.

■ 법률의 주요 목적

이번 노동시장정책의 재정비를 위한 법률은 지난 수년간 진행되어온 노동시장정책 개혁의 연장 선상에 있다 할 수 있다. 지속적으로 변화하는 노동시장의 요건의 맞게 노동시장정책을 그 효과에 초점을 맞추어 재편함으로써, 구직자가 조속한 시일 내에 노동시장에 복귀할 수 있도록 해야 한다는 것이다.³⁾ 노동시장정책을 개선하고 그 목적에 맞게 간소화함으로써 노동시장정책이 구직자뿐만 아니라 그 집행자에게도 간단명료하도록 가다듬어져야 한다는 것이다. 노동시장정책의 수의 적고 많음이 아니라, 구직알선인력에게 신속하고 지속적인 구직알선을 위한 책임 있는 활동을 위한 보다 넓은 재량의 여지를 열어두는 것이 중요하다는 것이다.⁴⁾

노동시장정책 재정비의 또 하나의 목적은 노동시장정책의 통일성을 강화하고자 하는 데 있다. 노동시장은 하나이기 때문에, 구직자의 취업으로의 복귀를 위해 사회법전 제3권에 따른 적극적인 고용촉진조치와 사회법전 제2권에 따른 구직자를 위한 기본적 보호를 상호 밀접하게 조율시킬 필

2) Auf einen Blick: Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, S. 2. http://www.bmas.de/coremedia/generator/28674/property=pdf/2008_10_07_ampi_hintergrund.pdf.

3) 연방노동 · 사회부 홈페이지 2008년 12월 17일자 보도, “Das ändert sich zum 1. Januar 2009, http://www.bmas.de/coremedia/generator/29774/2008_12_17_aenderungen_2009.html.

4) Auf einen Blick: Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, S. 2. http://www.bmas.de/coremedia/generator/28674/property=pdf/2008_10_07_ampi_hintergrund.pdf.

요가 있다는 것이다.⁵⁾ 따라서 구직을 하는 데 어려움이 있는 자가 장기실업자가 될 위험을 줄이기 위해 특히 고용촉진에 있어서 예방적 요소를 강화해야 한다는 것이다.

■ 법률의 주요 내용

노동시장정책의 재정비를 위한 법률은 적극적 고용지원에 관한 사회법전 제3권과 구직자에 대한 기본적 보호를 규정한 사회법전 제2권에 다음과 같은 변화를 가져오게 된다.

주요 내용	
사회법전 제3권 (적극적 고용지원)	<ul style="list-style-type: none"> - 구직알선 예산의 도입 - 취업으로의 복귀를 위한 조치의 도입 - 비취업 노동시장의 구축 - 조사 예산의 도입 - 실업학교 졸업을 위한 지원을 요구할 권리 - 노인간호법에 따른 직업훈련의 촉진 - 사회적 차별을 받는 청소년의 지원책의 투명성 제고 - 비효율적인 노동정책의 폐지
사회법전 제2권 (구직자에 대한 기본적 보호)	<ul style="list-style-type: none"> - 구직자에 대한 기본적 보호에 의한 직업소개에 있어서도 새로운 지원제도의 적용 - 사회법전 제2권에서 취업복귀를 위한 지원제도에 대한 규정 - 취업복귀를 위한 자유지원제도의 도입 - 이민자에 대한 어학지원코스의 집중적 활용 - 신규 자영업자의 지원을 위한 독자적 규정

5) Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, BT-Drs. 16/10810, S. 38.

사회법전 제3권(적극적 고용지원)에서의 변화

직업소개 강화

직업소개와 직업훈련의 알선은 노동시장정책의 핵심이라고 할 수 있다. 이는 노동시장의 수요와 공급을 조정하는 중요한 수단이기 때문이다. 그렇기 때문에 노동시장정책의 재정비를 위한 법률에 의한 탈관료주의화를 통해 국가에 의한 직업소개가 보다 효과적으로 탈바꿈되어야 할 것이라고 한다.

이를 위해 우선 구직알선예산(Vermittlungsbudget)이 도입되었다. 현행 제도하에서는 취업 이전 단계에서 이루어지는 지원이 지나치게 세부적으로 규율되어 있어서, 개개인의 필요에 맞는 지원을 위한 재량의 여지가 극히 제한되어 있다는 평가가 있어 왔다. 구직알선예산의 도입에 의해 향후에는 취업알선인력이 개별 사안에 따라 실업자 개개인에 맞는 다양한 지원조치를 취할 수 있는 행동의 폭이 넓어지게 되었다. 구직알선예산을 유연하게 사용할 수 있도록 함으로써 종전에 규정되어 있던 9가지의 근로자에 대한 적극적인 고용촉진조치는 폐지된다.⁶⁾ 어떠한 지원을 신청할 수 있는가가 아니라 구직에 방해가 되는 요소를 어떻게 빨리 제거할 수 있는가가 문제의 핵심이 되어야 할 것이라고 한다. 독일 정부는 직업알선예산이 종국에는 실업자의 의식변화를 이끌어내게 될 것이라고 기대한다.

또한 취업으로의 복귀를 위한 조치의 도입에 의해 직업훈련생이나 구직자의 취업알선 및 지원에 있어서 필요에 따라 집중적인 지원을 행하기 위해 제3자를 개입시킬 수 있는 가능성이 확대되었다. 직업소개를 제3자에게 위탁하는 것과 같은 현재 시행되고 있는 정책의 긍정적인 측면은 유지 내지 개선토록 하되, 개별 세부규정을 폐지하도록 하고 있다. 이로 인해 공고절차가 통일적이며 간소화된다.

한편 이번 법률은 비취업 노동시장을 확대를 주문하고 있다. 노동시장의 투명성을 높이고 절차 진행을 신속하게 하기 위해 비취업 노동시장이 이전보다 활발하게 활용되어야 한다는 것이다. 이

6) 독일연방정부 홈페이지, 2008년 12월 19일자 언론보도, “Effizientere Arbeitsmarktpolitik”, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2008/12/2008-12-05-arbeitsmarktpolitik.html>.

로 인해 구직알선인력도 국가에 의한 직업소개 시 요구될 수 있는 구직자의 취업알선에 중요한 모든 정보를 버추얼 노동시장 내에 기재할 수 있게 한다. 또한 실업자가 버추얼 노동시장의 포털을 통해 온라인으로 구직을 신청할 수 있는 가능성도 마련되었다.

끝으로, 연방노동사무소가 검토하고 있는 노동시장정책의 평가를 위한 한시적 프로젝트를 시행하고 이를 통해 새로운 방향을 모색할 수 있도록 하기 위해 연방노동사무소로 하여금 연구예산(Experimentierbudget)을 사용할 수 있도록 하였다.

실업학교 졸업을 위한 지원

교육이야말로 실업으로부터의 보호를 위한 최상의 수단이고 취업으로의 성공적인 복귀를 위한 열쇠라는 점에서, 이번 법률에서는 고용정책의 예방적 측면이 강화되었다. 이를 위해 학교를 졸업하지 못한 실업자가 즉시 취업을 알선받을 수 없는 상황으로 실업학교 졸업을 예정대로 마칠 수 있는 경우에, 그 졸업지원을 요구할 수 있는 권리가 새로이 마련되었다. 실업학교의 졸업장 취득은 다른 것과 분리되어 실시되는 것이 아니라, 청소년의 경우에는 노동사무소의 직업 준비를 위한 교육과 병행된다. 성인의 경우에 실업학교 졸업은 일반적으로 직업재교육훈련과 연계하여 이루어지게 된다.⁷⁾

직업훈련의 촉진

향후 노인간호법(Altenpflegegesetz)에 따른 직업훈련은 직업훈련 보조에 의한 직업훈련의 촉진, 학업에 지장이 있는 사회적으로 차별받는 직업훈련생을 위한 교육촉진 그리고 훈련보너스에 의한 자격취득의 지원 등에 포함되게 된다.

직업준비를 위한 교육에서 사업 내 직업훈련으로 전환되는 경우에는 현행 조기에 사업장 이외에서 시행되는 직업훈련이 사업 내 직업훈련으로 전환되는 경우와 마찬가지로 성과급에 의한 보

7) 연방노동 · 사회부 홈페이지 2008년 12월 17일자 보도, "Das ändert sich zum 1. Januar 2009, http://www.bmas.de/coremedia/generator/29774/2008_12_17_aenderungen_2009.html.

상이 이루어진다. 또한 사업장 외에서 직업훈련을 실시하는 기관은 그 훈련이 중단된 경우에 수료한 부분에 대한 증명서 발급 의무를 부담하게 된다.

비효율적 노동시장정책의 폐지

중요 노동정책의 효과에 대한 평가 결과에 따르면, 하르츠개혁에 의해 도입된 정책을 포함한 몇몇 노동정책은 효율적이지 못하며, 경우에 따라서는 실업자의 고용으로 복귀를 오히려 더디게 하는 것으로 밝혀졌다. 뿐만 아니라 서로 유사한 형태의 정책과 그 활용 빈도가 극히 낮은 정책도 더러 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 결국 노동사무소의 행정비용의 증가뿐만 아니라 구직자의 지원에 있어서도 효율성을 감소시키는 결과를 가져오게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 이번 법률에서는 효율성 측면에서 효과가 미미하거나 실제 거의 활용되지 않는 노동정책을 폐지하기로 하였다. 이러한 이유로 다음의 제도가 폐지 대상에 포함되었다.

- 신규자영업에 대한 고용보조금제도 : 자영업을 개시한 지 2년이 지나지 않은 사용자가 실업자를 신규 창출한 일자리에 기간의 정함이 없이 고용한 경우에 사용자는 사회법전 제3권 제225조 제3항에 따라 최대 12개월까지 근로자 임금의 50%의 보조금을 받을 수 있었다.⁸⁾ 그러나 조사 결과에 의하면 신규자영업의 경우에는 영업 초기에 근로자를 고용하는 경우가 거의 없는 것으로 나타났다.
- 실업자를 통한 업무대체에 의한 근로자의 직업능력 향상교육에 대한 지원 : 이는 근로자를 직업능력 향상교육에 참여시키고 그 업무를 대체하기 위해 실업자를 고용한 사용자는 그 실업자의 임금에 대한 보조금을 지원받을 수 있도록 하는 제도이다(사회법전 제3권 제229조). 사용자는 최대 12개월 동안 임금의 50~100% 내에서 보조금을 지급받을 수 있다. 이 제도는 한편으로는 근로자의 직업능력 향상을 위한 가능성을 개선하고, 다른 한편으로는 실업자로 하여금 실제로 직업경험을 쌓도록 하고 이로 하여금 구직알선의 기회를 높이고자 하는 것이었다.⁹⁾ 그러나 사용자는 실제 근로자가 직업능력 향상교육에 참여함으로써 발생한 인력공백을

8) Muckel, Sozialrecht, 2. Auflage 2007, § 12 Rn. 62.

9) Waltermann, Sozialrecht, 7. Auflage 2008, Rn. 407.

외부 실업자를 고용하기보다는 기존의 근로자로 메우길 우선적으로 고려하기 때문에 실제 사용자에게 이 제도가 활용될 가능성은 낮은 것으로 판단되고 있다.

- 직업훈련 및 직업능력향상훈련의 실시기관에 대한 지원 : 2003년에 실업자로 하여금 해당 교육기관을 선택할 수 있도록 한 직업훈련상품권제도(Bildungsgutschein)가 도입된 이후 직업훈련기관에 대한 지원은 더 이상 노동정책적 의미는 없는 것으로 판단되고 있다.
- 하르츠개혁에 의해 도입된 50세 이상의 실업자를 고용한 사용자에 대한 실업보험료 면제¹⁰⁾(사회법전 제3권 제421조의k) : 이 제도는 2007년이 경과함으로써 폐지되었는데, 조사 결과에 따르면 이 제도는 실제 거의 활용도가 없었던 것으로 나타났다. 또한 사용자가 보험료를 면제받은 일부 사례에서 사용자는 이러한 지원이 없었더라도 해당 근로자를 채용했을 것이라고 답변이 다수를 이루었다.
- 한시적으로 적용되었던 소위 ‘고용창출적 인프라지원제도’ (Beschäftigung schaffenden Infrastrukturförderung, 사회법전 제3권 제297조의a) : 이 제도가 실제적으로 가지는 효과가 미미하기 때문에 더 이상 기간이 연장되지 않고 2007년 말 만료되었다. 이 제도에 따르면 공공기관(예컨대 지방자치단체)은 지역인프라 구조의 개선 및 환경유지·개선을 위해 지출한 비용에 대해 평균적으로 25%의 보조금을 지급받을 수 있었다.¹¹⁾
- 직업훈련시설에 대한 고용동반적 취업복지지원과 근로시간 중 직업훈련 동반적 원조에 대한 참여 시 교육훈련비에 대한 보조금제도 : 이 제도는 거의 활용되지 않았고, 또한 청소년보호시설에 대한 제도적 지원도 활용도가 없기 때문에 폐지된다. 직업훈련생에 대해 필요한 개별적 지원은 직업훈련보조제도(Berufsbildungsbeihilfe, 사회법전 제3권 제59조 제3호)에 의해 충분히 확보되어 있기 때문이라고 한다.

사회법전 제2권(구직자에 대한 기본적 보호)에서의 변화

구직자에 대한 기본적 보호는 하르츠개혁에 의해 재정비된 제도이다. 수년 전 독일 노동시장 개

10) Waltermann, Sozialrecht, 7. Auflage 2008, Rn. 403a.

11) Muckel, Sozialrecht, 2. Auflage 2007, § 12 Rn. 66.

력을 주도했던 하르츠위원회는 취업능력이 있는 자에 대해 실업부조(Arbeitslosenhilfe)와 사회부조(Sozialhilfe)라고 하는 두 개의 유사한 제도를 두는 것은 비효율적이라고 보았다.¹²⁾ 따라서 이를 구직자에 대한 기본적 보호(Grundsicherung für Arbeitsuchende)로 통합하여 사회법전 제2권에 규율토록 하였다. 구직자에 대한 기본적 보호는 취업능력이 있는 자의 취업을 지원하고, 다른 방법으로 생계를 유지할 수 없는 경우에 그 생계 보호를 목적으로 하고 있다.

구직자의 취업에 의해 지원을 조기에 종료시키는 것이 중요하기 때문에, 사회법전 제3권의 적극적 고용조치에 관한 대부분의 정책은 구직자에 대한 기본적 보호에도 적용된다(사회법전 제2권 제16조). 특히 이 법에 따른 지원을 받는 자도 이번에 새로이 마련된 실업학교의 졸업 지원을 요구할 권리를 가지게 된다. 구직자에 대한 포괄적 지원을 담당하는 개인상담파트너(persönlicher Ansprechpartner)도 이번에 도입된 구직알선예산에 따라 개별 사례에 맞는 지원을 할 수 있게 된다.

구직자를 위한 기본적 보호를 담당하는 기관이 예산의 일정 부분을 현행 취업복지지원제도의 가능성을 확대하기 위해 예산의 10%까지 재량에 따라 사용할 수 있는 자유지원제도(Freie Förderung)를 사회법전 제2권에 도입하였다.

또한 취업에 필요한 독일어에 대한 기본적 지식을 갖추지 못한 이민자는 향후 연방이민국(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)의 어학지원코스에 참여할 의무를 지게 된다.

창업지원(Förderung von Existenzgründungen)에 대한 독자적 규정이 마련됨으로써, 자영업을 통해 실업을 벗어나는 자는 이에 대한 보조금(Einstiegsgeld) 및 대부를 받을 수 있게 된다.

■ 맺음말

독일은 현재 십 수년 이래 최저 수준의 실업자수를 기록하고 있다. 그럼에도 불구하고 실업은 독일 정부의 핵심과제 중의 하나이다. 독일 정부는 노동시장정책의 재정비를 위한 법률을 통해 지속적으로 실업을 해소할 수 있기를 기대하고 있다. 그러나 이러한 목표에는 커다란 난관이 도사리고

12) Muckel, Sozialrecht, 2. Auflage 2007, § 12 Rn. 89.

있다. 독일 경제 또한 미국발 금융위기의 예외일 수는 없기 때문이다. 2009년에만 해도 수십만 실업자의 증가가 예측되고 있다.¹³⁾ 이로 인해 노동시장정책의 재정비를 위한 법률은 그 시행과 동시에 그 효과를 검증받을 기회를 맞게 될 것이다. 이번 재정비가 실업자의 조속한 노동시장 복귀라는 독일 정부의 기대치를 충족시킬 수 있는 것인지 관심 있게 지켜볼 일이다. **KLI**

13) 프랑크푸르터 알게마이네 짜이퉁, 2008년 12월 10일자 보도, "In einem Jahr 600.000 Arbeitslose mehr", <http://www.faz.net/s/Rub050436A85B3A4C64819D7E1B05B60928/Doc~E1DD308A13FC640568547FF0679AB6292~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.