독일 고용센터 사례와 고용-복지 통합 정책에 대한 함의

A Case Study on Job-Center in Germany

이현주 한국보건사회연구원 연구위원

1. 논의의 주제와 배경

고용불안정과 근로빈곤이 심화되면서, 그리고 이로 인한 재정적 부담이 문제로 부상하면서 고용과 복지의 통합을 강화하는 각종 모델들이 실험되어왔다. 이러한 현상은 다분히 보편인 것이어서 서구 대부분의 국가들과 우리나라에서도 목격되고 있다. 고용과 복지의 연계와 통합을 모색하는 국가들은 당연히 외국의 경험을 보고 자국의 제도적 개혁이나 개선에 필요한 정보를 얻고자 하여왔으며, 국제기구 수준에서도 이러한 국가 간 정보 교류가 장려, 지원되기도 하였다. 이 글은 이러한 노력 중 하나로 다양한 시도와 경험이 녹아 있는 독일의 사례를 살펴보고 우리나라에 대한 정책적 함의를 정리하였다.

정책의 집행, 일선 사무소의 운영에 대한 연구는 다른 분야의 연구와 비교할 때 몇 가지 점에서 차별성을 갖는다. 그 중 정보의 구체성 수준과 유관하고 다른 하나는 정책 배경과 정책내용에 대한 고려의 부족문제와 관련된 것이다. 첫 번째 문제를 언급하자면, 그 핵심은 정책 집행과 관련하여 공식적으로 발간된 자료가 매우 적고, 발간된 자료는 정책집행에 대한 추상적 수준의 담론으로 구성되면서 실제 현장의 세세한 전략이나 운영 정보를 다루지 못한다는 점에서 비롯된다. 결과적으로 각 국가의 고용-복지의 연계 강화나 통합이 현장에서 어떻게 시도되었는지에 대하여 충분한 정보를 얻기 어렵다. 어쩌면 행정에서는 구체적 수준의 내용이 더 중요한 정보인데도 말이다. 이러한 상황에서 정책의 집행과 관련하여서는 방문으로 얻는 구체적 정보가 매우 긴요하다.

둘째, 정책의 집행에 대한 연구들은 자칫 사례로 다루는 국가와 실제 함의를 끌어내 정책개선에 반영하려는 국가의 정책적, 행정적 배경 차이를 간과하는 경향이 있다. 정책배경이나 정책내용이 다르면 정책집행도 당연 다를 수밖에 없다. 정책내용이 다른 사회에서 동일한 행정, 일선 사무소 구조를 모방하려 한다면 성공의 가능성이 매우 희박해진다. 정책의 집행에 대한

연구는 관련 정책의 내용을 참고하여 그 차이를 확인하는 것이 전제되어야 할 것이다. 본 글에서는 필자의 독일방문을 기초로 하여 당시 수집한 구체적인 정보를 중심으로 정책집행 사례를 살펴보고자 하였다. 한편 구체적 사례 분석에 앞서 독일과 한국의 관련 정책이 어떻게 다른지도 언급하여 독자들의 이해를 돕고자 하였다.

본 글은 2013년 독일의 남부 도시 뉘른베르크(Nuemberg)의 고용센터(Job Center)를 방문하여 얻은 정보를 기초로 하여 구성되었다. 인구가 약 50만 명인 이 도시는 완구 등을 생산하는 산업도시이다. 이 지역 고용센터의 구조와 운영 중 일부는 이미 다른 연구자에 의하여 소개된 바 있다.[1] 본 필자는 고용센터의 구체적 운영 기술을 중심으로 그 정책적 함의를 찾는 것에 초점을 두었다. 관련 문건, 그리고 당시 방문하였던 또 다른 조직인 연방정부의 연방고용공단(Bundesagentur fuer Arbeit: BA)의 자료 등을 참고하였다.

중점적으로 다루고자 하는 내용은 앞서 언급한 바와 같이 고용과 복지를 한 지붕아래서 제공하는 독일 고용센터의 구체적 운영기술 사례와 그 함의이다. 이와 더불어 우리나라에서도 공히 쟁점이 되고 있는 이슈를 살펴보고자 한다. 고용-복지의 통합적 제공에서 중앙과 지방정부 중 누가 주도적인 역할을 담당할 것인가 하는 문제이다. 독일의 경우 이 이슈를 다루는 매우 적절한 사례가 된다. 이유는 비교적 짧은 기간 동안 이 두 주체들의 주도적 역할을 실험하고 있는 중이기 때문이다.

2. 독일의 고용지원과 그 집행 개요

1) 고용지원과 사회부조의 통합시도

독일은 전형적으로 실업보험, 실업부조, 사회부조의 3단계 실업보호제도를 운영하는 국가였다. 하지만 2005년, 하르츠법 Ⅳ를 통하여 '실업부조'와 '근로능력 있는 자에 대한 공공부조'를 결합하여 실업수당Ⅱ(SGBⅡ)를 신설하였다. 그래서 현재 독일의 고용서비스는 크게 두 가지로 구분된다.[2] 하나는 사회법전 3권(SGBⅢ)에 근거한 것으로 단기 실업자들을 대상으로 하는 실업수당Ⅰ(ARGⅠ)이다. 다른 하나는 사회법전 2권(SGBⅡ)에 기초하여 장기실업자에게 제공되는 기초생계보장 성격의 급여이다. SGBⅡ에 속한 구직자들이 기초생계보장의 명목으로 받는 급여는 다시 두 가지로 구분된다. 하나는 노동시장 및 고용복귀를 위한 급여로 실업수당Ⅱ(ARGⅡ)로 칭하여지는 것, 다른 하나는 기초생계보장을 위한 급여로 사회부조(social-hilfe)[3]이다. 이 중 실업수당Ⅱ가 절대다수를 차지한다.

2005년 이전에는 고용보험에 근거한 실업급여와 단기실업자를 대상으로 하는 실업부조는

1) 박명준(2013). 독일의 고용서비스: 공적서비스 전달체계와 제공방식, 한국노동연구원, **국제노동브리프 2013년 10월호**, pp.17~29.
2) 박명준(2013). p.19. 참조
3) 근로무능력자는 사회부조의 대상임. 근로능력유무는 하루 3시간 이상 일할 수 있는지를 기준으로 판단하는데 근로능력은 일선 사무소에서 고용한 의사들이 판정함. 사회부조는 지방정부의 급여임.

연방정부가, 그리고 사회부조는 지방정부가 운영하였다. 사회부조를 담당한 지방정부는 사회부조 대상자의 근로촉진 등을 위하여 자체적인 고용지원서비스를 제공하여 왔다.

2005년, 하르츠 개혁 당시 독일에서는 사회부조의 부담이 가중되고 있었다, 실업보다 사회부조에 대한 의존 증가가 더 심각한 문제로 지적되는 분위기였다. 반면 이를 담당한 지방정부의 세입은 관련 세법의 변화로 더 압박을 받게 되었다. 더불어 실업부조와 무관하여 기존 제도로 적절하게 대응하기 어려운, 이민자 · 취업이력이 단절된 사람 · 여타 대응하기 어려운 여건의 사람들이 증가하고 있어서 제도 개선의 필요성도 커지고 있었다.[4] 이러한 환경에서 하르츠 개혁이 단행된 것이다. 본론으로 들어가기 전, 이 부분에서 주목할 것은 독일의 제도적 구성과 내용이 우리나라와 상이하다는 점이다. 고용-복지 통합의 사례 중 하나로 논의되기도 하는 독일의 경우, 최근 고용-복지의 통합을 시도하는 한국의 상황과 다소 차이가 있다는 점을 확인하고자 한다. 당시 고용과 복지의 통합 제공은 실업부조와 근로능력자를 대상으로 하는 사회부조의 통합이라는 정책 변화가 전제된 상태에서 논의되었다. 그리고 그 통합에서 제도가 대상으로 하는 집단은 근로능력 · 취업능력이 있는 집단으로 한정된다. 한국의 국민기초생활보장제도와 비교할 때, 근로능력자를 대상으로 하는 제도로 한정된 통합의 논의라 하겠다. 특정 국가의 정책 집행을 논할 때는, 항상 우리와 상이한 정책내용이 고려되어야 하며, 그리고 전달체계의 변화는 대개 정책 목표나 정책 내용의 변화를 전제로 한다는 점을 잊지 말아야 할 것이다.

2) 고용지원서비스 제공의 주체

하르츠 개혁이 중요시한 또 다른 개혁은 고용지원서비스의 개혁, 즉 변화된 정책의 집행 방식이었다. 장기실업자와 취업능력이 있는 사회부조 대상을 위한 체계적인 급여 및 고용 서비스를 제공하는 것, 노동 및 사회복지 행정 간의 중복 및 비용전가를 방지하는 것이 개혁의 목적이었으므로 당연 그 전달체계도 개혁의 핵심이 되었다. 하르츠 Ⅳ법 시행 전 사회부조 지급은 지방정부의 사회복지과에서 담당하였고 실업부조 지급은 연방정부의 재정지원 하에 연방노동국에서 수행하였다.[5] 개혁이후 두 가지 지원을 하나의 조직에서 통합 제공하는 방안이 모색되었다.

하르츠 개혁으로 실업부조와 사회부조가 한 공간에서 집행되는 변화를 경험하게 된 때, 그 운영 주체를 연방노동국으로 할 것인지 아니면 지방정부로 할 것인지에 대해서 정부와 야당 간에 정치적 갈등이 이었다. 당시 연방정부(사민당과 녹색당의 연립정부)는 연방노동국에서 단독으로 운영하는 방안을 제안하였다. 하지만 야당이었던 기민 · 기사연정은 지방정부가 독자적으로 운영하는 방안을 선호하였다. 결국 양자

4) Matthias Schulze Boeing(2013). 지역고용 대응전략: 독일 지역고용서비스 정책의 사례, 한국노동연구원, **선진국 지역고용정책의 현황과 전망 발표 자료**, p.8.

5) 이규영(2010). 독일의 고용센터 개혁에 관한 논의, 한국노동연구원, **국제노동브리프 2010년 3월호**. p. 52.

사이의 정치적 타협으로 연방노동국과 지방정부가 공동으로 업무를 관할하는 업무공동체(Arbeitsgemeinscheft, ARGE)[6] 형식으로 지역별 고용센터(Job-center)가 설치되었다.[7] 고용센터는 연방고용공단의 지역조직인 지역고용사무소와 함께 고용지원의 일선 조직이 되었다. 지역고용사무소는 단기실업자를 대상으로 주로 실업수당 Ⅰ(ALG 1)을 지급하고 지역고용사무소 옆에 있는 고용센터는 장기실업자를 대상으로 실업수당Ⅱ 급여지급을 담당하며 두 조직 모두 공히 고용지원을 하는 조직으로 기능한다.[8] 당시 347개의 업무공동체형 고용센터가 설립되었다. 이 밖에도 69개의 지방자치단체는 단독으로 구직자 기초생계보장을 관할하는 것이 허용되었다. 지방정부가 자체적으로 운영하는 이 모형은 지방관할옵션(Optionskommunen)으로 불린다. 2011년 기준 전국 460개 고용센터 중 약 110개소가 지방관할옵션형이었고, 350개 정도는 업무공동체형이었다.

상이한 주체에 의한 고용지원서비스 제공이 병존하도록 한 선택은 두 가지 방식 간 경쟁을 통하여 고용지원과 생계보장 업무의 지속적인 발전을 도모하고 보다 더 적합한 업무 관할 모델을 실험하여 장단점을 비교하는 계기가 되었다. 결국 이 두 모델의 비교는 중앙집권형 고용지원과 지방분권형 고용지원 중 무엇이 대안인가라는 쟁점과 관련하여 핵심적인 정보를 제공할 수 있다.[9]

Boeing(2014)은 독일의 고용지원을 소개하면서 "SGBⅡ제도가 연방재정으로 운영되면서 기존의 지역고용정책 모형보다 노동통합대책 및 입찰 과정에 관한 규정이 더 엄격해지고 철저한 감독 및 통제 시스템과 함께 더욱 세부적인 법적 규제가 도입되었다. 이에 따라 기대하였던 바와 달리 서비스의 지역화는 더욱 다양한 지역대책 모형의 생성으로 이어지지 못했고 오히려 관리 모형, 실행조치, 서비스 전달방식을 어느 정도 균일화하는 결과를 가져왔다.....고용센터 모델 실시로 인한 또 다른 결과는 적어도 일부 시와 지역에서..... 경제개발정책과 기타 분야의 지역대책 간 연계성이 소멸되었다는 점이다. SGBⅡ 구직자 기초보장제도 내 적극적 조치에 대한 규제가 엄격해지면서 다양한 정책 분야와 유연하게 연계될 수 있는 여지가 줄어들었다"고 평가하였다.[10]

그리고 독일 사례를 소개한 한 연구[11]에 따르면 "2006년과 2007년에 구직자 기초보장제도의 담당조직과 경제지원부서의 협력관계가 조사된 적이 있는데, 이 조사에 따르면, 업무공동체형의 경우 67%, 지방관할옵션형의 경우 91%

6) 업무공동체형은 2007년 그 조직형태가 지방정부의 자율권을 침해한다는 내용을 골자로 위헌판결을 받았음. 하지만 이러한 판결에 대하여 중앙정부는 동 조직의 의의를 고려, 수용하기보다 법의 수정을 거쳐 추진할 준비를 하였음. 이와 더불어 대안 중 하나로 업무공동체형과 지방관할옵션형의 중간 모델이 등장하기도 하였음.

7) 이규영(2010). p.49.

8) 박명준(2013). p.13.

9) 윤윤규, 정승국, 노용진, 황준욱, 우종원(2014). **지역고용정책 해외사례연구**, 한국노동연구원.

10) Matthias Schulze Boeing(2014). 지역고용증진을 위한 독일의 지역고용서비스 정책, 한국노동연구원, **국제노동브리프 2014년 1월호**. p.32.

11) 윤윤규 · 정승국 · 노용진 · 황준욱 · 우종원(2014). pp.25~32.

가 협력하고 있다고 응답했다. 이러한 결과에 근거하여 지방관할옵션형을 선택한 지자체는 지자체에서 경제와 고용의 발전에 중요한 요인이 되고 있는 경제지원부서와 협력함으로써 고용알선과 지역경제를 조정하고 서로 지원하는 방식으로 재구성할 수 있는 구조적으로 유리한 조건을 가지고 있다". 한편 "지자체 형은 자유롭고 창의적이며 전체적으로 현장의 주어진 조건에 적합한 조직발전을 제공하고 있지만 사회부조로의 회귀, 협소한 지역적 관점에 갇힌 지방주의와 노동시장 통합이라는 도전으로부터 후퇴 등의 위험을 안고 있다"고 평가하였다. Boeing(20135-7)의 지적에 따르면 지방정부가 자체적으로 운영하는 사무소의 강점은, 신뢰를 기반으로 하는 지역의 조직 간 협력을 통하여 서비스의 파편성을 극복하기 쉽다는 것, 그리고 개별화가 구현되기 용이하다는 점이다.[12] 그는 결론적으로 양 방식의 장점과 단점을 고려하여 중앙관리와 탈집중화의 균형이 필요하다고 주장하였다.

사례와 일반적 논의 등을 종합하여 볼 때, 중앙이 운영하는 사무소와 지방정부가 자율적으로 운영하는 사무소는 각기 장단점이 다르다. 간략하게 그 장담점을 비교하면 <표 1>과 같다. 결국은 사무소 모델의 기획에서 목적이 무엇인가가 중요하다. 독일 고용센터는 고객 중심의 총체적(holistic) 서비스 지향, 그래서 사례관리를 강조하고 심리적 상담을 강화하는 것을 목적으로 한다고 알려졌다.[13] 이 목적에 비추어 보자면 어쩌면 지방정부 주도의 사무소가 더 적절할 수 있다. 하지만 이면에서 더 강조되는, 사회부조 대상의 근로 강조, 부조 필요성 극복이라는 목적에서 보자면 중앙정부가 운영하는 고용사무소 모델이 선호된 것을 좀 더 쉽게 이해할 수 있다. 요는 우리의 고용-복지 연계강화, 통합의 목적이 무엇인지가 분명해져야 적합 모델을 모색할 수 있다는 것이다.

3. 뉘른베르크 고용센터 사례

아래에서는 본격적으로 독일 고용센터 운영의 기술적인 측면에 대하여 소개하고 한국 상황을 고려할 때 그러한 운영방식이 주는 함의는

표 1. 중앙정부와 지방정부의 고용사무소 모델 장단점 비교

구분	중앙정부 운영 고용사무소	지방정부 운영 고용사무소
장점	표준화 일정수준 이상의 질 보증 효율성 제고	개별화 제고 지역의 자원과의 연계 자율적, 창의적으로 지역특성을 반영
단점	부조필요성 극복	사회부조에 대한 의존 잔존

12) Matthias Schulze Boeing(2013). pp.5~7.

13) Matthias Schulze Boeing(2013). 지역고용 대응전략: 독일 지역고용서비스 정책의 사례, 한국노동연구원, **선진국 지역고용정책의 현황과 전망 발표 자료**, pp.5~7.

무엇인지를 논의해 볼 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 독일 바이에른(Bavaria)주 뉘른베르크의 고용센터 방문으로 수집한 정보를 기초로 관련 내용을 기술하였다. 2013년 기준 뉘른베르크에는 총 6개의 고용센터가 있었다. 방문한 고용센터는 그 중 하나이며 중앙센터(central center)로 SGBⅡ 신청자가 오면 지역의 고용센터 중 해당 센터로 의뢰하여 주는 역할도 수행하는 조직이다. 이 고용센터는 장애인을 서비스 대상으로 포괄하고 있기도 하다. 고용센터의 운영 중 접수의 활용, 사례담당팀제 운영, 상담시간제 운영, 지원의 표준화에 대하여 주로 살펴보겠다. 이 내용들을 중심으로 논의하는 것은 이러한 경험이 우리사회에 좀 더 큰 시사점을 제공한다고 판단하였기 때문이다.

1) 접수의 배치와 업무 효율화

방문한 고용센터의 입구 쪽에는 접수를 배치해두었다. 고용센터에 접수를 두어 사례들을 구분, 할당하는 고용센터 모델이 현장에서 확인되었다. 방문한 고용센터의 접수는 이 고용센터가 중앙센터여서 뉘른베르크 전 지역을 담당한다. 즉, 고용센터 초기 상담에서 지역의 각 센터로 의뢰하기도 한다. 접수에서는 ID, 가족 구성, 가족의 수입과 재산, 직업 경력 등 기초적인 정보를 수집한다. 그리고 그 접수 상황에 따라서 내담자는 이후의 경로를 배정받는다. 간단한 절차를 거치는 고용보험 문제는 접수창구에서 서비스 과정이 마무리되기도 한다. 그러나 사회부조 등 급여 수급 신청과 관련하여서는 다른 경로로 비교적 긴 절차를 밟게 된다. 이 집단은 해당 서비스를 담당하는 상담실로 배정을 받게 된다.

접수 뒤 공간에는 초기 상담을 담당하는 많은 수의 상담자가 위치하여 있다. 대상자들은 대기실에서 기다리다가 번호에 따라 초기 상담에 임하게 된다. 초기상담은 대체로 고용센터 방문 후 30분 이내 진행된다. 초기 상담에서는 교육과 직업 이력 등 전체적인 정보를 확인하게 된다. 이 과정에서 장애도 파악하게 되는데, 장애인의 경우 이 센터 내 장애를 전문적으로 담당하는 팀으로 의뢰되어 상담예약을 하도록 안내된다. 다른 사례들은 초기 상담결과에 따라 향후 장기적으로 상담자 중 누구와 어떤 상담을 진행하게 될 것인지를 배정받는다. 그리고 이 과정에서 준비 문건, 서류 등을 고지하면 소득 등 관련 자료를 구비하여 의뢰받은 곳으로 방문하여 이를 제출하도록 지원한다. 대개 SGBⅡ 대상은 고용지원이 필요하므로 사례관리팀으로 배정받게 된다. 상담을 하여야 하는 팀 배정에서는 내담자의 거주지가 고려된다. 그리고 내담자의 연령에 따라 청년층과 고령자 층은 역시 별도의 특화된 팀에 의뢰된다.

접수과정의 효과적 사용으로 내담자와 고용센터 인력의 소요시간을 보다 효율적으로 줄일 수 있다는 장점이 있으며, 초기 상담으로 보다 적합한 전문적 상담을 배정할 수 있다. 내담자가 누구를 만나야하는지 잘 몰라서 혼란스러울 수 있는 위험도 줄일 수 있는 것이다. 상황에 따라 두 개의 과정을 하나의 과정으로 줄여, 접수와 초기상담을 접수상담으로 묶어 운영할 수도 있을 것이다. 특히 인력의 규모가 크지 않아 업무를 차선의 수준으로 구분하여야 할 때는 이러한 방식이 좀 더 긍정적일 수 있다. 요는 내담자

가 쉽게 누군가의 도움을 청하고, 그 이후 전문적 도움으로 빠르고 간편하게 이어질 수 있도록 초기 과정을 마련하는 것이 바람직한데, 독일의 고용센터가 그러한 방안의 한 사례가 될 수 있을 것이다.

2) 급여와 고용지원 담당이 참여하는 팀제 운영

독일의 경우 지방정부의 직원과 연방정부에서 고용을 전문적으로 지원하는 직원이 고용센터라는 한 공간에서 업무를 수행한다. 그리고 고용센터에는 많은 팀들이 활동하고 있다. 그런데 사례관리를 담당하는 팀의 경우, 한 팀에 고용을 지원하는 담당과 급여지급업무를 수행하는 인력이 배치되어 협력한다. 뉘른베르크 고용센터의 경우 2명의 고용지원 상담자와 한명의 급여담당자로 한 팀이 구성되고 각 팀에는 1인이 팀장의 역할을 수행하고 있었다. 과거에는 급여결정과 고용지원을 담당하는 인력이 한 팀에서 활동하지 않았다. 그래서 필요한 연계를 하는데 있어 어려움을 겪었다고 한다. 급여와 서비스 결정은 팀장의 권한으로 팀에서 이루어진다. 담당 인력이 단독으로 처리할 수 없으며 팀제의 묘를 살려서 팀장의 주도하여 서로 갖고 있는 정보를 종합적으로 고려하여 결정하게 되는 것이다.

급여를 담당하는 직원은 대개 상담기록을 볼 수는 없다. 첫 급여 결정과정에서는 면대면 면담을 거쳐 급여 결정에 필요한 정보가 수집되기도 하지만 대체로 제출된 서류에 기초하여 급여가 결정된다. 재판정에서는 필요한 정보도 적어지고, 면대면 면담이 이루어지지 않은 상태에서 양식화된 문서에 기초하여 급여가 재판정된다. 근로지원을 위한 상담은 더 자주 면대면 방식으로 진행된다. 구직과 관련하여 필요한 정보의 확인은 급여결정보다 자주 이루어진다. 팀 단위로 결정이 이루어지면서 각 팀의 팀장은 모든 상황을 파악하여야 한다. 팀장의 부담이 크다는 점은 이러한 방식의 단점일 수 있다.

우리나라에서 취약계층 지원에서 급여결정에 필요한 조사는 시군구에, 방문상담은 읍면동에, 사례관리는 시군구의 통합관리팀과 희망복지지원단으로 분담되어 있다. 이러한 역할분담은 사례에 대한 종합적 이해를 어렵게 하는 구조라는 비판에서 자유롭기 어렵다. 위의 팀제는 이러한 문제를 완화시킬 수 있는 구조이면서 단독 결정의 자의성도 줄이고 내담자의 이의도 팀의 결정으로 설명하여 줄일 수 있다는 장점을 가진다. 통합조사 및 관리팀의 전산 조사 담당과 읍면동의 사례관리 담당이 각 읍면동사무소에서 팀으로 활동하게 된다면 안정적이면서도 통합적 사례관리가 좀 더 용이하게 진행될 수 있을 것으로 기대해본다. 당연 실험으로 우리 사회에서 적정한 모델인지는 확인하여야 할 것이지만 말이다. 그리고 현재 우리나라의 읍면동은 매우 작은 단위여서 이러한 지역단위가 규모의 경제를 확보할 수준으로 개선될 여지가 있다는 점은 여전히 고려되어야 할 것이다.

3) 상담시간의 제한 운영

방문한 뉘른베르크 고용센터 내 상담담당 인력들이 위치한 상담실 밖에는 상담시간이 고지

되어 있다. 그러데 그 상담시간은 대개 오전 12시 30분 이전까지로 한정되어 있었다. 특별한 경우에는 오후에도 상담을 진행하기도 하지만, 대체로 이 상담시간을 준수하여 예약을 받는다. 예를 들어 오전 8시 30분에서 오전 9시 30분까지는 사전 예약이 안 된 상담이 가능하도록 하고, 9시 30분에서 12시 30분까지는 예약된 상담을 진행할 수 있게 운영하고 있었다. 상담시간을 주로 오전으로 한정한 이유는, 상담한 각 사례들을 지원하기 위한 서류 처리 등 필요한 업무를 오후에 수행하기 위한 것이다. 즉 상담 사례를 지원하기 위한 상담 외 시간을 배정해둔 것이다.

우리나라의 경우, 사회복지전담공무원의 업무 부담이 가중되어 건강상의 문제를 경험하게 되거나 또는 극단적으로 자살하는 사고까지 경험한 바 있다. 업무의 과부담이 이렇게 전담공무원이 경험하는 문제로 한정되지는 않을 것이다. 업무 과부담으로 사회복지 이용자들이 필요한 더 많은 급여나 서비스를 받을 수 있도록 하는 적극적이고 개별화된 사례관리도 당연 어려워질 것이다. 상담, 사례관리 등은 여전히 읍면동의 사회복지전담공무원이 수행하여야 하는 전문적 업무로 강조되고 있다. 이러한 업무가 수행될 여건이 조성되는 것이 필요하다. 상담으로 할애된 시간, 필요 서비스 제공을 위한 업무처리 시간이 구분된 독일의 고용센터 운영사례는 이러한 여건의 중요성을 다시 깨닫게 한다.

4) 상담 표준화

고용센터에서 내담자 상담에서 첫 상담은 보통 1시간을 할애하고, 두 번째 이상의 상담에서는 30분 정도를 할애한다. 이보다 상담시간이 지연되면 다음의 상담을 예약하게 된다. 상담자마다 하루에 수행하는 상담 건수는 약 3~6건이며 그 수는 요일마다 다소 상이하다. 상담이 진행되는 동안 전산화된 정보를 활용하게 되어있다. 입력된 주소, 장애, 수감경험여부, 직업이력, 구직활동 등 정보를 전산으로 확인하여 상담을 진행하고 그 상담의 상담내용도 입력된다.

독일의 고용센터는 연방정부가 지방정부와 협력하여 운영하는 모델이다. 비교적 중앙의 관리가 강한 모델이라 할 수 있다. 이러한 모델에서는 표준화가 좀 더 정교하기 마련이다. 방문한 고용센터에서도 연방정부의 지침에 따라 상담과정을 거쳐 사례판정과 필요한 지원의 분류가 이루어진다. 상담에서 건강, 가족구조와 여건, 학력 등 교육 이수내용, 근로경력 등이 입력되고 이를 기초로 사례는 프로파일링이 된다. 상담기록이 입력 양식에 따라 입력되면 그 결과로 해당 사례의 처리를 알리는 범주를 확인할 수 있다.

프로파일링에서는 앞에서 언급한 요건들을 고려하여 노동시장으로의 통합전망(integra-tionsprognose)을 기초로 내담자를 6개 집단으로 구분한다. '노동시장', '활성화', '능력향상', '개발', '안정화', '지원'이 그것이다. '노동시장'으로 프로파일링이 된 집단은 6개월 이내 단기에 고용주와 연결될 수 있는 집단이고, '활성화'로 프로파일링이 된 집단은 6개월 이내 노동시장으로 (재)진입이 가능한 집단이지만 노동시장으로 구분된 집단보다는 조금 동기가 약한 집단, '능력향상'으로 구분된 집단은 12개월 이내 시장 통합이 가능한 집단이다. 이 세 집단은 통합이 용이하고 필요한 지원이 비교적 단순한 집

단이다. 반면 뒤의 세 집단은 문제가 복합적이고 노동시장으로의 (재)통합이 쉽지 않은 집단이다. '개발'로 구분된 집단은 통합에 1년 이상의 기간이 소요될 집단, '안정화'는 1년 안에 노동시장이 아니라 대안적 경제활동에 참여할 수 있는 집단, '지원'은 대안적 경제활동 참여를 위해서는 1년 이상 소요될 집단이다.[14)]

각 집단에 대한 지원은 자격증 등 근로와 관련된 개인의 조건을 향상시키는 것(Qualifikation), 수행능력을 향상시키는 것(Leistungsfaehigkeit), 동기를 고양시키는 것(Motivation), 그리고 기본적인 조건을 형성해주는 것(Rahmen-bedingungen) 중 선택된다. 뒤의 세 집단은 위의 지원 중 여러 지원을 중복적으로, 또는 좀 더 심도 있게 서비스하여야 하는 집단이다. 지원 결정은 사례에 따라 상이하지만 상담자와 내담자와의 상호 의견교환을 거쳐 합의 후 전략 계획이 수립된다.

상담내용을 기록한 이 전산 파일은 팀장에게 보내지고, 사례 지원 계획에 대한 팀장의 확인 과정을 거쳐 내담자와의 계약으로 진행하게 된다. 단, 급여결정자는 이 파일에 대한 접근권한을 가지고 있지 않으며, 상담자도 본인이 담당한 사례기록만 접근하여 확인할 수 있다.

고용지원에서 프로파일링은 중요한 단계이며 표준화의 기초가 된다. 상담자마다 개인차가 크다면 서비스 이용자들이 불편과 서비스 누락 등 문제를 경험할 위험이 있다. 따라서 우리사회에 적절한 프로파일링을 개발하는 것은 유용하고 필요하다. 단, 위의 설명에서 보듯이 그 구분, 표준화가 매우 정교한 수준의 것이 아니다. 표준화는 개별화를 저해하지 않는 수준에서 마련되어야 할 것이다. 사회마다 표준화의 구체성 수준은 다소 차이가 있을 것이다. 중요한 것은

표 2. 프로파일링 결정을 위한 지침

통합전망	6개월 이내 (재)통합	6개월 이내 (재)통합	12개월 이내 (재)통합	12개월 이후 (재)통합	12개월 내 대안적 경제활동	12개월 이후 대안적 경제활동가능	
프로파일링 / 주요 요소	노동시장 프로파일링	활성화 프로파일링	능력향상 프로파일링	개발 프로파일링	안정화 프로파일링	지원 프로파일링	
개인자격조건향상			0	0			중점적인 활동 지원
수행능력제고			0	0	0		
동기부여		0					
기본조건형성			0	0		0	
			위의 지원 중 선택	하나 이상의 지원 병행 등 고려	심도가 깊은 지원	심도가 깊은 지원	기타 활동 고려 사항

자료: 연방고용공단(Bundesagentur fuer Arbeit:BA)(2013). 프로파일링 결정을 위한 지침, 내부 자료.

14) 박명준(2013). p.26을 참고하여 보완한 내용임.

각 사례가 처한 다양한 상황을 고려하여 개별화하고, 지원하는 여지를 남겨두는 표준화가 필요하다는 것이다. 현장의 상담 담당자는 사례에 대하여 상담 내용을 개방형으로 기록해두고, 이를 참조한다. 상담을 담당한 전문가가 개별 사례를 이해하고 전문적으로 판단할 수 있도록 하고 이러한 전문적 자율성이 기본적인 수준의 보증을 저해하지 않도록 하는 균형이 필요하다. 각 상담 담당자의 차이가 심해서 일부 내담자가 어려움을 겪지 않는 수준의 표준화를 도모하여야 할 것이다.

4. 결론

독일 고용센터의 운영 사례를 중심으로 운영주체를 둘러싼 쟁점을 검토하고 운영 기술의 수준에서 얻을 수 있는 정책적 함의를 정리하여 보았다. 정책의 집행도 정책의 내용기획과 마찬가지로 정책적 지향에 대한 근본적 논의나 검토가 반드시 필요하다. 정책의 집행이라 하여 단지 기술적인 선택으로 치부될 수 없다. 정책이 지향하는 바에 따라 집행의 선택도 근본적인 차이를 보일 수 있다. 본 글에서는 이점에 대해서 집중 검토하지는 않았다. 그러자면 정책내용과 정책의 저변에서 작용한 이념적, 정치적 기반을 다루어야하기 때문이다. 하지만 앞서 간략하게 정책의 목적이 무엇인가에 따라 집행 방식이 달리 선택될 수 있다는 점은 암시한 바 있다. 고객중심의 총체적(holistic) 서비스 지향, 사례관리를 지향한다면 지방정부 주도의 사무소가, 사회부조 대상의 근로를 강조하고 부조 필요성을 극복하는 것이 목적일 때는 중앙정부가 운영하는 고용사무소 모델이 더 선호될 가능성이 높다. 또 표분화가 개별화보다 목적으로 더 강조되면 역시 중앙정부의 관여가 강한 모델이 선호될 것이다. 우리의 환경에서 어떠한 목적을 최우선으로 할 것인지가 고용과 복지의 통합에서 분명해져야 할 것이다.

본 글에서 다룬 기술적 수준의 사례 분석과 함의 모색은 단지 실용적 수준에서 고려해 볼 수 있는 정보로 의미를 가지는 것이라 본다. 독일 고용센터에 대하여 그 운영을 기술적 수준에서 살펴보면서 각 사회의 각기 다른 집행 사무소들이 경험하는 일상적 문제의 유사성에 놀라게 된다. 인력의 배치, 시간활용 등은 우리나라에서도 복지정책의 집행, 고용과 복지의 통합에서 늘 핵심적 주제였다. 각각의 내용과 함의는 앞의 본론에서 논의하였으므로 반복, 정리하지 않겠다. 단, 독일의 사례가 유사한 고민을 하는 연구자와 정책결정자에게 유용한 정보가 되기를 바란다. 보건복지