

## 독일의 청년실업과 고용대책

### - 직업교육훈련 ‘이원체제(dual system)’를 중심으로\*

이 호 근\*\*

#### 요약

우리나라의 청년실업은 중요한 사회적 이슈이다. 9.3%내외의 공식 청년실업 통계 외, ‘취업애로’를 겪고 있는 청년층이 거의 20%에 달하는 것으로 분석되고 있으며, 이러한 청년실업은 향후 더욱 증가할 것으로 전망된다. 한편, 선진국 가운데 독일과, 스위스, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드 등 이른바 게르만권의 청년고용률은 상대적으로 양호한 것으로 나타나고 있다. 그 중에서도 독일의 청년실업은 7~8%내외로 대부분의 선진 국가들과 비교하여 매우 우수한 성과를 나타내고 있다. 본 논문은 이러한 독일의 청년고용대책 성공을 **청년고용·정책적 차원**, 직업교육훈련 등 **제도적 차원**, 그리고 기타 **환경적 요인**에 기인한 것으로 분석한다. 먼저, 청년고용·정책과 관련 독일은 고학력 청년실업이 주요 쟁점인 우리와 달리 주로 학교중퇴자, 저숙련자, 장애인, 장기실업자 등 사회적 취약계층에 대한 청년고용 대책이 중심을 이루고 있다고 본다. 이러한 독일의 주요 청년고용대책으로는 **Job-AQTIV’법**, **JUMP’/ ‘JUMP Plus’**, **‘Hartz-Kommission’ 관련 법** 그리고 최근 EU 차원에서 전개되고 있는 **‘Youth Guarantee’** 등을 들 수 있다. 본고에서는 먼저, 역사적으로 변화하는 이러한 독일의 주요 청년고용·정책의 개요를 살펴보고 관련 시사점을 비교 분석한다. 둘째, 본 논문은 독일의 청년고용 대책의 핵심인 이른바 **‘이원체제(dual system)’**로 알려져 있는 직업교육훈련의 **‘제도적 특성**을 상세히 분석한다. 독일 이원체제는 **중등교육 1단계를 마친** 실업학교(Realschule), 기간학교(Hauptschule), 종합학교(Gesamtschule) 및 김나지움(Gymnasium) 등의 하급반 졸업자대상 **중등교육 2단계에서 기업·직업학교(Berufsschule)간의 ‘이원화 양성훈련’**이 이루어진다. 정부는 이것을 뒷받침하는 교육 커리큘럼을 확립하고, 정부, 사용자 그리고 노사는 국가와 지역 기업차원에서 **‘양성훈련협약(Ausbildungspakt)’**을 체결하고 있다. 그 다음 **3단계** 고등교육단계에 해당하는 독일의 **‘직업아카데미(Berufsakademie)’**에서도 사업주와 계약을 체결, 전습생 신분으로 직업 ‘교육과 ‘훈련’을 병행하는 **‘이원시스템’**을 통해 청년들이 취업으로 이어지도록 하고 있다. 이후 **4단계** 고등교육단계에서는 일반 종합대학과 그 수준, 자격 및 사회적 인지도가 거의 유사하면서도 **‘실무중심 교육훈련’**을 강조하는 **‘직업전문대학(Fachhochschule)’** 또는 **‘응용학문대학**

\* 이 논문은 2016년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 전북대학교 법학전문대학원 교수(lhg618@jbnu.ac.kr)

(Universität für angewandte Wissenschaften)'의 육성이 주목된다. 이러한 교육훈련시스템의 구축과 그 역할이 자연스럽게 높은 취업률로 이어지고 있다. 셋째, 본고에서는 이러한 청년고용정책과 직업교육훈련 '제도' 외에 사용자의 양질의 생산인력확보에 대한 높은 이해와 이를 육성하려는 적극적 이니셔티브, 고용대책으로서 청년의 직업교육훈련에 대한 노동조합의 전략 및 교섭력, 그리고 정부와 국가의 인적자원개발과 사회통합적 노사관계 거버넌스 구축에의 관심 등 환경적 요인도 청년고용 대책의 성공에 중요한 요인임을 강조한다. 본고에서는 특히 그 가운데 독일의 직업교육훈련체제가 실제 어떻게 구성·운영되고 있으며, 그것이 어떻게 청년고용의 우수한 성과를 보이는 핵심적 요인이 되고 있는지를 분석하고, 우리에게 주는 함의를 도출한다.

주제어: 청년실업, 독일의 청년고용, Job-AQTIV법, JUMP, Hartz법, Youth Guarantee, 직업교육훈련제도, 이원체계(dual system), 직업교육학교, 직업아카데미, 응용전문대학, 계속교육

## 1. 문제제기

우리나라의 청년고용은 구조적인 문제를 안고 있다. 표면상으로만 보면 우리나라의 청년실업률은 OECD 평균 청년실업률(20%)에 비해 통계상 수치로는 9.3%로 낮은 수준에 있다. 그러나 이러한 표면적인 통계치 이면에 우리나라 청년고용과 관련 복잡한 문제가 있다. 무엇이 문제일까? 먼저, 우리나라 청년고용이 문제인 것은 실업률이 ① 2007년/8년 이후 지속적으로 증가추세이며, ② 2014년 이후 8.4% → 2015년 8.0% → 다시 2016년에 9.3%로 현재에도 증가추세에 있으며, ③ 향후에도 개선될 전망이 보이지 않는다는 데 있다. 무엇보다 우리나라의 청년고용률과 경제활동참가율이 낮은 것은, 대학진학률이 높을 뿐만 아니라, 취업이 어려워 졸업을 미루거나, 대학원 진학, 취업준비 등을 위해 노동시장에 참가하지 않고 있는 청년이 많기 때문이다. 그런데 표면적인 통계치인 청년(15~24세) 실업률이 9.3%에 머물고 있으나 사실은 보다 큰 규모의 '취업애로 층'<sup>1)</sup>이 폭넓게 존재하고 있다. 100만 명이 넘는 이 취업애로 층이란 청년실업의 1차 고용지표상 공식통계를 넘어 존재하는 청년층을 의미한다. 이는 청년(15~29세) 대상 연령 층 가운데 실업자 39.7만 명+추가취업 희망자 6.8만 명+잠재적 구직자 61만 명을 합하여 약 107만 7천명이 이른바 취업애로 층으로 분류되고 있다. 한편, OECD국가 중 우리나라 청년실업률보다 낮은 국가는 일본·노르웨이·독일·스위스 등이 있다. 특히 유럽 독일어권 국가인 독일, 스위스, 오스트리아, 그리고 덴마크의 청년실업률은 매우 양호한 것

1) '취업애로 층'은 이른바 '고용보조지표'를 활용하여 취업에 애로를 갖고 있는 대상 층을 분류하는 통계이다. 이에 따르면 먼저, ① 고용보조지표1(%)=(시간관련 추가취업가능자+실업자)÷경제활동인구×100, ② 고용보조지표1(%)=(실업자+잠재적경제활동인구)÷확장경제활동인구×100, ③ 고용보조지표3(%)=(시간관련추가취업가능자+실업자+잠재적경제활동인구)÷확장경제활동인구×100으로 나눌 수 있으며 특히 제3의 고용보조지표에 따르면 우리나라 15~29세까지의 연령층 22%까지가 청년취업애로계층이라고 할 수 있다(김준, 2016: 28).

으로 보인다. 그 이유는 무엇일까? 본고에서는 이러한 게르만 권 국가들 중 대표 국가라 할 수 있는 독일의 청년고용 현황은 어떠하며 변화하는 청년고용 '대책'과 함께 관련 '제도'를 분석하고 시사점을 도출하고자 한다. 즉, 개별적 정책이나 제도만이 아닌 '정책'과 '제도' 그리고 그들 간의 독특한 '결합'이 실제 어떻게 이루어지며 성공적인 청년고용률을 유지하고 있는 가를 분석하고자 한다.

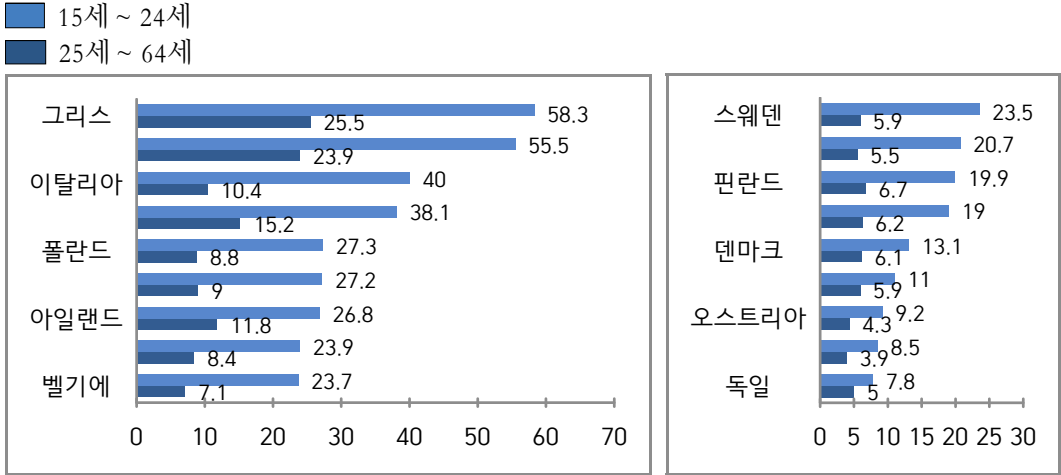
본고에서는 먼저 독일의 주요 청년고용 '정책'을 분석한다. 독일의 청년고용정책은 주로 저 숙련자나, 장애인, 장기실업자 등 사회적 취약계층 청년에 대한 대책이 중심을 이루고 있다. 이 점은 일본의 청년고용정책 대상과도 유사한 측면이 존재하는데, 우리나라 청년고용의 문제는 대졸자 등 고등교육을 마친 후 고학력자의 실업으로 이들 국가와 대비되고 있다. 본고에서는 그 다음 독일 청년고용의 핵심인 '직업교육훈련제도'를 상세히 분석하고자 한다. 이른바 '이원체제(dual system)'로 알려져 있는 독일의 사업장과 직업학교에서 견습생 신분으로, 사업주와 계약을 통해 직업교육과 훈련을 병행하며, 이를 뒷받침하는 교육 커리큘럼과 정부 및 노사의 역할, 그리고 이것이 자연스럽게 취업으로 이어지는 이 독특한 제도가 어떤 배경 하에 형성되었으며, 구체적으로 어떻게 구성·운영되고 있으며, 청년고용의 우수한 성과를 보이고 있는 지와 우리에게 주는 함의를 도출하고자 한다.

## 2. 독일 고용시장과 청년실업 현황

### 1) 청년고용 현황

독일은 유럽연합에서 청년고용이 매우 양호한 국가에 속하며, 선진국 경제(OECD)권에서도 청년고용에 관한 한 독자적인 모습을 보이고 있어 주목된다. 아래 [표 1]은 그러한 유럽연합과 독일의 청년고용 상황을 잘 나타내주고 있다. 먼저, 최근 독일의 경제현황과 고용노동시장의 최근 현황을 보면 선진국 경제 중에서는 전반적으로 매우 양호한 모습을 보여주고 있다. 이 결과 독일의 노동시장과 제로 '청년고용'은 다른 나라에 비하여 여태껏 고용정책의 중심 이슈는 아니었다. 그만큼 독일의 청년고용 현황이 다른 나라와 구분되며, 다른 방식으로 관리되고 있다고 할 수 있다(Königs S., 2017). 이것은 주목되는 일이며 다른 나라에 쉽게 이식하기도 쉽지 않은, 오랜 역사적 발전과정의 형성물이라고 할 수 있다.

[표 1] 유럽연합과 독일의 청년실업 현황



자료: 독일 노동시장 및 직업연구소(IAB), 보고서, 2016. p. 2

한편, 최근 독일 노동시장의 주요 이슈는 다음과 같은 주제들이다. 첫째, 가장 주목되는 것이 ‘디지털 자본주의시대 노동의 미래’문제이다(김기선, 2016). 독일 정부가 2011년 생산과 경제체제의 ‘디지털화(Digitalisierung)’로 인공지능(AI), 사물인터넷(Things of Internet), 로봇(Robot)화 등이 초래하는 이른바 제4차 산업혁명의 파고인 ‘인더스트리 4.0(Industrie 4.0)’시대 선언을 하고 난 이후, 그에 대응하여 ‘노동 4.0(Arbeiten 4.0)’에 대한 논의가 본격화되고 있으며, 2015년에는 정부차원의 노동사회회에서 ‘녹서’(Grünbuch)가 나온 이후, 2016년 11월말에는 이런 문제가 미래 고용노동시장과 노동관계에 미치는 영향을 심층 분석하는 정부차원의 ‘백서’(Weißbuch)가 출간되었다(Bundesministerium für Arbeit & Soziales., 2016). ‘플랫폼 경제(Platform Economy)’, ‘공유경제(Sharing Economy)’ 등 혁신적인 경제체제의 변화는 고용노동시장의 상당한 변화를 초래할 것으로 보고되고 있다(김기선, 2016). 두 번째 과제는 최근 중동과 아프리카의 분쟁지역 그리고 2004년 유럽연합이 확대된 이후 동유럽에서 서유럽 중심부로 노동인력의 이동이 심화되며 증가한 ‘이주노동(Migration Worker)’의 문제가 가장 큰 문제로 대두되고 있다. 셋째, 노동시장의 주요 이슈는 ‘사회적 취약계층(여성, 장애인, 저임금근로자, 저 숙련자 등)’의 고용문제이다. 특히 독일과 유럽연합 국가들의 공통적인 문제는 실업의 50%이상을 차지하고 있는 1년 이상 장기실업자가 구조적 문제라 할 수 있는데, 이에 대한 대책이 주목된다. 독일은 최초 노동시장 진입 시 첫 8년간 취업이 어려운 경우, 이것이 장기간 노동시장 진입을 어렵게 하는 것으로 보고 특히 이 사회적 취약계층에 대해 그 문제의 해소에 주력하려는 모습을 보이고 있는데, 바로 이 부분이 청년고용대책 관련 우리가 관심 있게 보아야 할 문제라 할 수 있

다. 아울러, 그 다음 8년까지 그룹별로 단계적인 정책대상을 설정하고, 맞춤형 고용대책을 논의하고 있다. 넷째, 독일의 노동시장의 최대의 문제는 우리나라와 마찬가지로 고용형태의 다변화가 초래하는 '불안정 고용의 증가와 이로 인한 '저임금 근로의 확산'이 노동시장 양극화를 심화시키고 있는 문제라 할 수 있다. 이 문제는 2000년대에 고실업의 경제사회적 위기 시 추진되었던 이른바 'Agenda 2010'하에서 2003-5년까지 진행된 하르츠개혁(Hartz Reform)이 노동시장 내 실업을 줄이고, 고용을 늘려 상당한 양적인 성과를 가져온 것으로 평가되나, 그와 동시에 다수의 불안정고용이 증가하여 고용의 질적인 문제와 노동시장 이중구조가 심화되어 우리와 마찬가지로 논란이 되고 있으며 그 발단이 된 하르츠개혁에 대한 평가는 긍정론과 비판론이 공존하고 있다.

## 2) 연구의 분석틀

청년고용대책은 이처럼 독일에서는 사실 우리가 기대한 만큼 두드러진 주된 노동시장의 주제는 아니라 할 수 있다. 한편, 독일 청년고용의 문제는 지금까지 주로 '저 숙련 사회적 취약계층의 청년고용 대책'이 중심을 이루어 왔다(Schmid, G., 2013). 그러한 독일의 청년고용 상황에 있어 주목하여야 할 점은 개별적인 정책은 물론, 결국 청년고용을 둘러싸고 있는 주변 제도와 환경 특히, 이 나라의 독특한 직업교육훈련제도와 수요자인 사용자, 긴밀한 협력파트너인 노동조합 그리고 이를 지원하는 정부의 기본적인 태도라 할 수 있다. 이처럼 독일의 청년고용은 개별적인 청년고용촉진을 위한 정책패키지 그 자체 만으로서가 아니라, ① 독자적인 '직업교육훈련제도', ② 그 기반 위에서 학교와 직장(school-to work)을 효과적으로 연계하는 '고용서비스체제', ③ '숙련'을 중시하는 '기업들의 관심과 개입' 및 '노사정간의 긴밀한 협의' 등이 안정적이며 상대적으로 높은 청년고용 성과의 핵심이라는 점을 주목할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 독일의 청년실업과 높은 청년고용률이 유지되는 이유를 청년고용의 개별적인 정책이나 제도만의 문제가 아니고 정책과 제도 그리고 환경의 변수가 상호 작용한 결과로 보고 그 각각의 요소들의 발전과정과 특성들을 분석하고 시사점을 도출하고자 한다. 첫째, 본고에서는 독일 청년고용대책과 관련 독일의 주요 고용정책의 역사적 발전과정을 분석하고자 한다. 이를 통해 특별한 청년 고용 정책의 특성과 그 함의를 도출하고자 한다. 둘째, 제도적인 분석차원에서 독일의 독특한 직업교육훈련 제도를 체계적으로 분석하고 청년에 대한 교육과 직업 훈련 그리고 노동시장의 연계가 구체적으로 어떻게 이루어지는 지 제도적 변수요인을 체계적으로 분석하고자 한다. 셋째, 환경적 요인도 중요한 요소라 할 수 있다. 즉, 거시경제적 요인 그리고 사회적 주체들의 전략적 대응의 결합 등의 요소도 청년고용대책의 성패에 영향을 미치는 중요한 환경적 요인이라고 할 수 있다. 본고에서는 이러한 정책적 요인, 제도적 요인 그리고 환경적 요인을 종합적

으로 분석틀로 제시하고 시사점을 도출하고자 한다.

[표 2] 연구의 분석틀

	주요 분석 대상
① 청년고용 대책의 ‘정책적 차원’ 분석	독일의 고용정책의 ‘역사적 발전’내용과 청년고용 대책의 정책적 특성 및 그 함의 비교분석
② 청년고용 관련 직업교육훈련 ‘제도적 차원’	독일의 청년실업과 고용대책 성공의 핵심적인 ‘제도적 요인’으로서 ‘교육’ 및 ‘직업훈련’ 제도와의 긴밀한 연계로 청년의 ‘고용가능성(employability)’제고 및 노동시장 접근성을 높이는 제도적 특성
③ 청년고용 결정 ‘환경적 차원’ 분석	독일의 청년고용대책 성공의 요인으로 노사의 전략 특히 사용자의 직업훈련제도에 대한 이니셔티브와 노동조합의 전략적 지향과 교섭력 그리고 사회통합 적 노사관계 및 장기적인 인적자원개발 및 생산인력 양성을 위한 국가와 정부 전략의 ‘결합’ 등 환경적 요인의 분석

### 3. 독일 청년실업 대책

독일의 청년고용‘대책’ 프로그램은 1980년대 이후 꾸준히 추진되어 왔다. 그러나 독일은 청년실업이 그 자체로 비중이 상대적으로 높지 않은 편이다. 때문에 우리와 같이 큰 사회적 이슈가 아니다. 독일의 청년고용은 교육과 직업훈련 그리고 취업 등이 독자적으로 오랜 기간 동안 독특한 체제를 형성하여 비교적 잘 관리되고 있다. 따라서 독일에서는 청년들을 대상으로 하는 고용정책 프로그램은 주로 일시적으로 추진되거나, 우리와는 다른 관점에서 접근하고 있다.

2000년대 들어 독일의 청년 고용대책은 ① 저소득가구 청년근로자와 ② 장기실업자들을 주 대상으로 추진되었다. 우리나라 청년고용대책이 대졸실업자 등 고학력 청년실업이 주된 문제라 한다<sup>2)</sup>면 독일은 저 숙련과 장애인, 장기실업자 등 사회적 취약계층에 청년고용대책이 집중되었다. 독일은 2000년부터 2004년까지 실업률이 급증하여 급기야 500만 명이 넘는 실업률을 보이며 대대적인 노동사회개혁을 추진하였다. 이 시기에 실업률의 증가와 청년고용률의 하락은 무엇보다 장기적인 ‘경

2) 주지하다시피 우리나라의 청년(15-24세)의 공식 실업률은 9.3%로 집계되고 있다. 그러나 사실상 구직을 포기했거나 취업, 교육, 직업훈련을 모두 포기한 이른바 NEET족, 유학이나 진학 그리고 각종 공무원시험이나 자격증 시험 준비 등에 치중해 사실상 구직이 어려운 상태에 있는 청년 층을 모두 합한 지표인 이른바 ‘고용보조지표 3’을 이용한 우리나라의 실질적인 청년실업자의 수는 사실상 117만 명으로, 같은 연령 층 인구의 20%에 달하는 청년이 취업상태 밖에 있는 것으로 추산된다. 그러나 이러한 잠재적 실업자를 포함한 청년층이 ‘임금체계의 개편’이나 ‘해고제한의 완화 등 노동유연화 전략’에 의해서만 해결될 수 있다고 주장하는 것은 전형적인 신자유주의 정책이다.

기침체'와 다른 선진국에 비하여 상대적으로 높은 수준의 '임금'이 고용시장의 경직성을 초래한 데 주요 원인이 있는 것으로 주장되었다(Schmid, G., 2013). 특히 동서독 통일 이후에 양 지역 간의 생산성 차이를 고려하지 아니하고, 소득 평준화를 위해 단 시간에 구 동독지역의 임금수준을 서독지역의 70%까지 인상함으로써 독일은 전체적으로 고임금의 고용형태를 갖게 되었고, 이것이 역으로 고용시장의 장애로 나타나며 2000년대 초반에 높은 실업률로 나타나게 되었다. 한편, 1990년 통일 이후 동독지역의 가급적 빠른 통합을 위하여 막대한 재정 및 조세지원이 이루어졌음에도, 동독지역의 낮은 생산성으로 인하여 그것이 고용증대로 이어지지는 못했다. 게다가 국민총생산의 1/3에 이르는 사회보장지출과 증가한 실업률은 실업수당과 1인당 복지예산의 부담도 함께 증가시키며 독일은 한 때 "유럽의 병자(German Disease)"로 불리며 청년고용의 문제역시 대두되었다.

## 1) Job-AQTIV법 제정과 청년고용 촉진

1998년 10월에 집권한 Schröder 적록정부는 2000년대 초 무려 실업자 수가 500만 명에 이르게 되자 적극적인 고용대책을 모색하고자 노동사회보장법의 여러 법령개정 작업에 착수한다. 2001년 9월에 연방사회법(Bundessozialgesetz: BSG)의 제III권(Arbeitsförderung, 고용촉진), 제IV권(Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, 사회보험일반원칙), 제V권(Gesetzliche Krankenversicherung, 법정의료보험), 제VI권(Gesetzliche Rentenversicherung, 법정연금보험), 제IX권(Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, 재활과 장애인의 참여) 그리고 제XI권(Soziale Pflegeversicherung, 사회적 장기요양보험) 및 근로자파견법(Arbeitsnehmerüberlassungsgesetz), 종업원평의회법(Betriebsratgesetz), 노동법원법(Arbeitsgerichtsgesetz) 등 수 많은 법령의 개정 작업에 착수한다. 이들 법령 개정의 주된 내용은 ① 장기실업자를 회피하고, ② 개별적인 고용능력을 제고하며, ③ 예방적인 노동시장정책을 강화하고, ④ 노동시장정책의 유연화와 ⑤ 고령자의 고용기회 개선 및 ⑥ 남녀 간의 노동시장에서 동등대우를 촉진하고, ⑦ 실업 시에 사회적 안전망을 확충하는 것이었다. 여기에서 이른 바 'Job-AQTIV-Gesetz(약칭, 직업활성화법)'이 제정되어 시행되었다. 이 법의 명칭인 'AQTIV'는 '활성화(Aktivieren), 자격(Qualifizieren), 훈련(Trainieren), 투자(Investieren), 중개(Vermitteln)'의 약자로 기존의 '고용을 위한 연대'차원에서 추진되어왔으며, 이 법제정 이후 시행된 Hartz법의 '선행적' 성격을 띠었다(Brinkmann, C., 2002). 이 법령 중 청년고용 대책으로 긴급청년프로그램(Jugendsofortprogramm, Jusopro), 기업에서의 실습비 보조(Arbeit und Qualifizierung für noch nicht ausbildungsgerechte Jugendliche, AQJ), 청년활성화 조처 촉진을 위한 비용의 50%까지 보조,

중개프리미엄을 통한 기업 밖 양성훈련 수행기관의 촉진, 근로자파견의 완화, 직업순환(Job-Rotation)제 도입, 취업 시 ‘합당성척도(Zumutbarkeitskriterien)’의 완화, 실업위험 시 신고의무화, 직업양성훈련과 계속교육 및 훈련 참여 시 자녀의 돌봄 비용 지원, 일자리알선 강화와 프로파일링, 기회예측 및 합의확신 등을 통한 자문, 취업초기 ‘노동시장 편입약정(Eingliederungsvereinbarung)<sup>3)</sup>, 그리고 구직알선의 제3자 위탁 가능성 등 모든 ‘활성화 조치’를 포함하는 것이었다. 그러나 이러한 의무적인 노동시장 편입약정은 억압적 수단으로, 제3자에의 위탁 가능성과 함께 많은 우려와 함께 비판되었고, ‘합당성척도<sup>4)</sup>완화는 탈 숙련의 수단으로 인식되며 역시 비판의 대상이 되기도 하였다 (위의 논문). 그러나 국가의 적극적인 노동시장정책이 명시된 이 법은 이어 2003-2005년에 추진된 Hartz법 제정을 통하여 완전한 노동시장활성화 법으로 발전하게 되었고 독일의 청년고용대책은 이 연장선상에서 지속적으로 추진되었다.

## 2) JUMP 및 JUMP Plus 정책을 통합 청년고용 촉진

독일은 1980년대부터 고용시장의 급변에 대응하기 위하여 실업의 ‘기간’과 총 실업자의 ‘수’를 줄이기 위해, ‘적극적 노동시장정책(ALMP)’의 일환으로 청년층의 고용대책을 추진하여 왔다(임운택, 2011: 77). 이후 그 연장선상에서 1998년에 들어 ‘청년들에게 미래전망을 갖도록 하는 청년 긴급지원 대책인 이른바 ‘JUMP(Jugend mit Perspektive)’프로그램이 도입되었다. JUMP는 인접국 청년고용 대책인 영국의 ‘New Deal’이나 프랑스의 ‘청년고용(les emplois jeunes)’과 ‘Trace’프로그램 등의 영향을 받아 시도된 것이었는데 다음과 같은 특징이 있었다. 첫째, 자격증 획득 또는 직업훈련지원 사업이다. 이것은 도제기술을 희망하는 구직자에 대한 지원이나 도제 준비훈련 및 기업의 직업교육 훈련을 지원하는 것이다. 둘째, 다음으로 주요 고용촉진사업으로서 신규 취업노동시장의 일자리와

3) 독일 연방사회법(BSG) 제 III권 §37(Potenzanalyse und Eingliederungsvereinbarung, 잠재력 분석과 노동시장 편입약정) 2항과 제 II권 §15(Eingliederungsvereinbarung) 규정에 따른 이 ‘노동시장 편입약정’은 **노동청(Agentur für Arbeit) 또는 인가된 지자체 보험자(Optionskommune)와 실업급여 II(Arbeitslosengeld II) 수급자간에 노동시장 편입을 위하여 요구되는 급여이행을 위하여 체결하는 약정**을 의미한다. 이 약정은 법에 의해 6개월간 단위로 체결되며 당해 기간이 지난 후에는 다시금 노동시장 편입약정을 새롭게 체결하여야 한다. 이러한 법적 강제약정에 대한 계약자유 의 원칙 침해 등 위헌 시비가 계속되어 2011년부터는 ‘제재’는 없어졌지만, 만약, 그럼에도 이러한 노동시장 편입약정이 당사자 간에 성립되지 않으면, 법 2항에 의해 그 다음 단계로 행정관청에 의한 ‘행정행위(Verwaltungsakt)’명령의 대상이 된다.

4) 독일 연방사회법(BSG) 제III권 §140 (Zumutbare Beschäftigung)는 실업급여를 수급하기 위한 조건으로 이른바 ‘합당성척도(Zumutbarkeitskriterien)’를 제시하고 있는데, 이에 따르면, 예를 들면 처음 3개월간 일자리가 종전 소득대비 20%미만 감액된 일자리거나, 그 다음 3개월간에는 30% 미만 감액, 그리고 실직 7개월 차부터는 순 소득이 실업급여이상 지급되는 모든 일자리를 합당한 적정기준 일자리로 간주하고 있는데 이 기준을 낮추어 고용을 촉진하고자 했던 것이다.



관련한 '편입보조금(Eingliederungszuschuß)'<sup>5)</sup>을 지급하고, 고용촉진을 위한 고용창출사업(Arbeitsbeschaffungsmaßnahme: ABM)<sup>6)</sup>을 실행하는 것이었다. 셋째, 주요 정책·목표·대상을 상대로 한 사업으로 장애인 청년 및 기술훈련능력이 제한적인 청년(특히, 외국인 청년층이나 독일 이민자들 등)을 위한 고용대책 사업을 실시하는 것이다. 독일의 가장 핵심적인 청년고용대책 프로그램인 JUMP 프로그램에 참여한 청년의 수는 2000년도에 이르러 총 50만 명에 이르게 되었으며 그 결과가 이 정책은 청년실업해소에 일정한 기여를 하며 청년실업이 부분적으로 하락하였다. 이처럼 JUMP는 2003년까지 시행되었고, 2003.7.1.부터는 후속 프로그램인 JUMP PLUS가 2004년 말까지 시행되었는데, 이 프로그램은 내용적으로 그 전 JUMP와 대동소이 했으며, 특히 지역적, 구조적으로 취약한 동독지역 청년들의 사회통합 프로그램으로 활용되었다. 프로그램의 참여 허용기간은 최대 24개월이며 참여자들에게 월 460유로의 재정 지원이 이루어졌다(위의 논문, 80쪽). 주 재원은 독일 정부와 유럽연합의 사회 및 구조기금에서 지원되었다. 이것이 나중에 2013년부터 뒤에 상술하는 유럽차원의 '청년보장(Youth Guarantee)' 프로그램으로 계속 확대 발전하게 된다.

### 3) Hartz 법과 청년고용 촉진

이후 2002년 노동시장 개혁을 위한 이른바 'Hartz-Kommission(하르쯔 위원회)'을 구성하고 2003년부터 일련의 과제를 추진하는데, 실업자의 자기책임을 강화하고, 민간 일자리 알선의 지원과 노동청(BA)를 통한 임금보조급여 지급요건을 강화하는 등 1, 2차에 걸친 법 개정을 통해 노동시장 서비스의 '현대화'<sup>7)</sup> 정책을 추진하였다. 2004년에는 '연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)'의 명칭을 '연방

5) 연방사회법 제III권 §88 (Eingliederungszuschuss, 편입보조금)에 근거한 이 규정에 따라 사용자는 근로자의 채용시 최소급여에 대한 보상으로 보수에 대한 보조금을 지급받을 수 있다.

6) 이 고용창출조치(Arbeitsbeschaffungsmaßnahme: ABM)는 논란이 많았던 고용대책으로 1980년대 후반부터 공적 보조에 의한 '미숙련 저임금노동의 제2노동시장을 창출'하는 것이었다. 90년대 특히 고실업시기 공적보조금이 주어지는 이런 사회적 일자리 사업은 그러나 2009년 연방사회법 제II권에서 완전히 삭제되었는데, 단기간(6개월에서 최대 1년 이내)에 걸친 이런 저임금 일자리는 일시적인 실업통계의 개선에 기여할지 모르나 대상자의 궁극적인 노동시장 편입에는 기여하지 못하여 실질적인 성과가 의문시 되었고, 사용자가 이 제2노동시장에 의존하게 되는 등 부작용이 나타나, 2010년에는 불과 1000여명으로 지원대상자가 축소되었고, 2012년 이후 더 이상 추진되지 않고 있다.

7) 'Hartz 위원회' 법 개정은 먼저 2002년에 Das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002과 Das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (이른바 Hartz I & II)이 제정되고, 이어 2003년에 노동청(BA)의 전면개편과 초단시간 저임금근로자보호(Mini and Midi-Job) 및 '1인 주식회사' 촉진지원법인 Das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2003(Hartz III) 그리고 실업부조(Arbeitslosenhilfe)와 사회부조(Sozialhilfe)를 통합한 '실업급여 II(Arbeitslosengeld II)' 관련 법(Das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Hartz IV)이 2003-2005년간 순차적으로 제정·발효되었다.

노동에이전트(Bundesagentur für Arbeit)’로 개칭하여 고용관련 서비스체계를 ‘적극적’ 노동시장 정책을 뒷받침할 수 있도록 전면 개편하는 등, 2003년부터 2005년까지 단계적으로 본격적인 노동시장 개혁을 추진하였다. 사실 이 노동시장 개혁의 핵심은 종래 실업부조를 없애고 연방사회법 제II권(Grundsicherung für Arbeitssuchende, 구직자를 위한 기본소득 보장)에 실업급여 수급기간을 종래 최대 32개월에서 12개월로 줄이고, 대신 ‘실업급여 II(Arbeitslosengeld II)’를 창출하여 근로할 수 있는 자에 대한 구직지원과 근로할 수 없는 자의 사회부조(Sozialhilfe)를 구분하여 장기실업자를 줄이고 구직활동에 나서도록 하는 적극적 노동시장정책이었다. 당시 집권한 적록정부의 보다 포괄적인 사회정책 개혁프로그램인 ‘Agenda 2010’ 개혁안에 따라 추진된 이 Hartz 노동개혁안은 이후 약 50만개 이상의 직업을 새롭게 창출하여, 2004년에는 청년실업률이 6%이하로 떨어지게 되었다. 이 시기 청년고용대책은 고령자에 대한 지원을 통해 청년고용을 간접적으로 촉진하는 ‘고령자 파트타임 근로(Altersteilzeit)’ 촉진제도와 ‘조기퇴직(Vorruhestand)’ 및 연금제도로 전환하는 ‘퇴직전환(Altersübergang)’ 프로그램 등이 있다. 독일 정부는 그 외에 청년고용 등 일자리 창출을 위하여 전술한 JUMP 프로그램과 연동, 사용자를 지원하는 조치로 취업초기에 근로자 노동시장 편입과정을 지원키 위하여 ‘편입보조금(Eingliederungszuschüsse)<sup>8)</sup>’을 지급하였다. 이는 근로자가 초기 수습과정에 그만큼 업무능력에 한계가 있는 상황에서 이를 보상하려는 목적에서 지급하는 것이다. 보조금의 지급기간 및 수준은 해당근로자의 업무능력, 적응에 필요한 수요를 기준으로 산정, 12개월 한도로, 임금의 1/2을 상한으로 지급되었다.

또한, Hartz 법에는 창업을 하려는 자에게 본인의 재정 부담을 줄여주는 ‘창업지원’도 있다. 이는 청년만을 대상으로 한 것은 아니며, 실업자에게 고용을 알선하는 목적도 있었는데, 지난 2년간 새로이 창업을 하여 5명 미만의 근로자를 고용한 소기업의 사용자가 그 대상이다. 지원은 2명 한도로 이루어지고 지원기간은 최장 12개월이며, 그 기간 동안에 대상 근로자의 임금 1/2이 지원된다. 여기에 창업 후 생계를 지원하는 형태의 ‘전환보조금(Überbrückungsgeld)’이 지급되기도 한다. 이것은 실업보험급여로 지급받던 금액과 이를 기초로 산정되는 사회보험 보험료의 금액을 합한 액수로 6개월 한도로 지원된다. 결국 Hartz 개혁 법안 중 청년고용과 직접적으로 관련 된 정책은 대부분 ‘활성화’ 정책이었다. 그러나 이 법안들은 양질의 일자리 창출보다는 노동시장 이중구조를 심화시키고, 저임금 노동을 증대시키는 등 실질적으로 ‘양적’인 일자리 증가에 초점을 맞춘 정책이라는 비판 속에 논란이 지속되어 왔다(Hartz, P., 2007).

8) SGB 제 III권 § 88(Eingliederungszuschuss, 편입보조금)의 규정에 따르면, 사업주는 근로자의 노동시장 편입 시에 근로자의 일자리 중재·알선이 근로자 개인적인 사유로 어려운 경우, 최저급여의 보상으로 보수에 대한 보조금을 지급받을 수 있다고 규정하고 있다.

#### 4) '양성훈련 협약(Ausbildungspakt)'을 통한 청년고용 촉진

특히 청년고용과 더불어 주목되는 것으로 독일 정부가 추진해 온 직업훈련협약이다. 이 양성훈련 협약은 이미 1998년 슈뢰더 적록정권 시 고용문제 등에 관한 노사정 정상회담인 '고용과 양성훈련과 경쟁력을 위한 연대(Bündnis für Beschäftung, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit)'를 통해 국가 수준에서 노사정이 특히 양성훈련의 촉진을 통한 고용위기 극복시도에서 비롯되었다.<sup>9)</sup> 그러나 이후 2002년 제8차 회담에서 임금정책을 둘러싼 노사 간 대립으로 공동성명을 발표하지 못하게 되었다. 노조가 더 이상 참여를 하지 않자 정부는 2004년부터 사용자단체와 이른바 직업훈련을 위한 '양성훈련 협약(Ausbildungspakt)'을 체결하고, 훈련생 일자리를 창출하는 기업들에 대해서 인센티브를 제공하는 정책을 펴왔다. 실업학교(Realschule), 기간학교(Hauptschule) 그리고 일반학교(Gymnasium)의 '1단계 교육과정을 이수'한 15~19세 독일 학생의 약 2/3가 사용자와의 계약을 체결하고 3년 내지 3년 반에 걸친 도제식 직업교육훈련을 받는다. 이때 직업학교에서의 공식적 직업교육과 기업에서의 현장훈련이 '이원 체제'로 병행적으로 이루어지며 교육훈련을 이수한 훈련생은 국가가 인정하는 자격증을 받아 노동시장에 진출할 수 있다(Funk, L., 2006: 47-48). 훈련생은 근로감독관, 인적 네트워크, 신문광고를 통해 직접지원 등을 통해 기업과 계약을 체결하게 되는데 이 양성훈련의 총량적 목표치에 대한 국가차원의 협약이 이루어졌던 것이다. 그러나 교육훈련생을 실제 어느 직종에 몇 명이나 채용할 것인지에 대해서는 기업이 자주적으로 결정한다(장홍근·정승국·오학수, 2009: 47). 학생들은 3-4일은 기업에서 실습을 하고, 1-2일은 직업학교에서 이론 중심의 수업을 듣는다. 이론과 직업 관련 교육비중은 각각 1 : 2를 차지하며 청소년들을 전공 관련 수업 외 독일어, 사회학 같은 일반과목을 이수한다. 직업훈련생들은 계약기간 중 직업교육보수를 받는다. 보수는 임금이 규정되어 있는데, 월 약 250유로부터 월 920유로까지 직업마다 다양한 차이가 있으나 평균 500-600유로 정도이며, 계약기간 중 사회보험의 적용을 받고, 학습자료, 식사, 작업복, 교통비 지원과 기업에 따라 별도 보조금을 지급받기도 한다(위의 논문, 48쪽). 기업은 해당 기업에 필요한 인력을 조기에 직접 양성할 수 있는 장점이 있고, 직업교육훈련 참가자 입장에서는 계약종료 후 해당기업에 대부분 취업가능성이 보장되는 장점이 있는 제도이다. 정부와 사용자 단체와의 이 양성훈련 협약은 최근까지도 지속적으로 갱신되어 오고 있으며 나름의 청년고용에 상당히 긍정적인 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

9) 그 이전 동서독 통일 후유증으로 고용에 심각한 위기상황에서 금속노조 (IG-Metall) 위원장인 Zwickel은 Helmut Kohl 기민/기사-자유당 연정에 '노동을 위한 연대(Bündnis für Arbeit)'를 제안하고 노사정은 1995년에 장기실업자 대책, 직업훈련의 촉진과 총 실업자 수의 반감 등을 목표로 기본 합의를 하게 된다. 그러나 콜 수상정부는 이 합의 후 1996년 이후 해고제한 완화 등 노동시장 유연화 정책을 추진, 노조는 이에 반발 이 연대에 더 이상 참여하지 않게 된다. 이후 Schröder 적록정권의 집권과 함께 새로운 연대가 1998년부터 추진되었다.

2005년 이후에도 양성훈련 계약의 수는 꾸준히 상승하여 연간 650,000개의 양성훈련 계약이 체결되고 있는데, 지난 2010년 10월에 협약을 갱신하여 2014년까지 지속되도록 하였다.

이러한 독일의 청년고용 대책이 시사하는 바는 ‘선택과 집중’이 필요하며 단기적이나 일시적인 정책, 개별적인 정책을 남발하기보다는 관련 ‘제도와 정책 간 연계’적 관점에서 ‘지속성’을 갖고 지원되는 프로그램의 중요성이라 하겠다. 한편, G. Schmid는 2008/9년 세계금융위기 시 독일에서 고용조정 주 희생자로 청년근로자를 보고 있다. 특히 상대적으로 많은 청년들이 종사하던 건설업이 자산 가격 버블로 인해 큰 타격을 입었는데, 청년층의 타격이 컸다. 따라서 그는 청년고용을 촉진한다며 이런 저런 선부른 정책을 추진하기보다는 ‘체제내의 자동안정화 장치(automatic stabilizer)’의 수립을 강조하고 있다. 즉, 여기에는 ① 경제위기동안 유효수요를 유지할 수 있는 ‘실업보험’, ② 경제위기 동안의 근로자·사용자·국가 간 위험분담을 통해 실업을 예방하는 ‘조업단축수당(Kurzarbeitergeld, short time work allowance)<sup>10)</sup>, ③ 직업의 유무와 상관없는 ‘전국민건강보험’, ④ 개인의 근로생애 경력과는 상관없는 ‘안정적인 기초연금(reliable basic pension)’ 등이 그것이다. 슈미트는 이어 혁신적인 민간투자를 위한 적절한 기준의 설정을 통해 ‘지속가능한 민간투자의 경쟁력 지원’을 강조한다. 즉, ‘금융시장에 대한 효과적인 통제’와 ‘상품시장 독점에 대한 규제’ 등을 들고 있는데 ‘정보통신 기술과 녹색기술의 육성 같은 목표지향적인 산업정책’도 새로운 일자리를 창출하는 데 도움이 되는 것으로 보고 있다. 동시에 그는 한국에서 제조업의 감소가 한국의 청년실업의 증가와 밀접한 관련이 있다고 진단하고 있다. 즉 제조업 감소와 반대로 수출 가능한 고품질 서비스의 결여로 정부가 고용 대책으로 교육·건강·아동·보육 및 노인 부양과 같은 공공재와 관련된 일자리를 창출하는 중요성을 강조하고 있다는 것이다. 그러나 한국은 고품질 서비스에서의 청년고용창출이 이루어질 수 있도록 노력할 필요를 강조하고 있다. 동시에 ‘활성화(activating) 정책(심창학, 2014)’을 통해 근로자 1인당 GDP의 1%만큼 실업자 1인당 적극적 노동시장 정책 지출을 증가시키면서 전체 청년 NEET위험을 낮출 수 있는 것으로 보고, 청년이 ‘학력’에 의해서가 아니라 ‘능력’에 의해 일자리를 배분되는 것을 보장하는 시장원칙을 확립하는 것을 중요한 것으로 간주하고 있다.<sup>11)</sup>

10) 독일에서는 사회법전 제 III권(SGB III) §95-§109에 걸쳐 경기침체, 계절적 요인 등 일시적 작업 중단으로 인한 근로자의 실업을 방지하고 고용관계를 유지하기 위한 제도로 ‘조업단축지원금제도(Kurzarbeitergeld)’를 규정하고 있다. 경제여건의 악화 및 기업의 구조조정, 자연재해 등 이유로 고용조정과 일시적 조업단축이 불가피하여 근로자의 임금이 삭감되는 경우, 이를 보상키 위한 것이다. 1개월에 3분의 1이상의 근로자에게 10%이상의 임금 삭감이 예상되는 경우 지원된다. 지원금은 최장 6개월까지 지급되며, 삭감되기 전 임금의 60% 혹은 가족이 있는 경우 67%(자녀 1인 이상 양육 기혼자)가 지급되는 것으로 지난 2008/9년 세계경제위기 시 독일은 이 제도에 의하여 대량실업을 막고 고용유지를 이뤄 전 세계적인 주목을 받기도 하였다. 이에 대해서는 상세히, 이호근, 정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 ‘조업단축지원금’ 제도의 고용안전망 역할에 관한 고찰, in: 「노동정책연구」, 제12권 제3호, pp. 177-214, 2012. 참조.

## 5) 유럽연합 '청년보장(Youth Guarantee)'의 독일 내 이행을 통한 청년고용 촉진

2008-2009 글로벌 금융위기가 남긴 고용위기는 유럽연합 전반에 상당한 파장을 남겼다. 그러나 고용에서 가장 타격을 받은 계층이 청년층이었다. 이들에 대해 2012년/2013년 유럽연합 내 청년실업이 23%의 사상 최고치를 기록하자, 2012년 12월 유럽연합이사회는 전 유럽차원에서의 대응방안을 강구하게 된다. 이렇게 추진되고 있는 것이 이른바 전 유럽적 범위에 걸쳐 추진되고 있는 '청년보장(Youth Guarantee)' 프로그램이며 독일은 회원국으로 이 프로그램에 적극 참여하고 있다. "청년보장(Youth Guarantee)"이란 청년들이 실직하거나 정규교육을 마친 시점으로부터 4개월 이내에 양질의 고용, 계속교육, 견습 또는 훈련을 제공받는 상황을 가리킨다. 계속교육 제공은 직업능력 자격증으로 이어지는 양질의 훈련 프로그램도 포함될 수 있다(Council of the European Union, 2013). 유럽연합은 이러한 청년보장 프로그램과 관련 각 회원국은 '청년보장 이행계획(Youth Guarantee Implementation Plans: YGIP)'을 작성하여 제출 및 관련 운영프로그램을 마련하고, 이를 기반으로 '유럽구조기금(European Structural Funds)'과 '청년고용이니셔티브(Youth Employment Initiative: YEI)'를 통해 재정지원토록 하였다.<sup>12)</sup>

독일은 2014년도에 보고된 '국가이행계획(Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2014)'을 통해 독일 청년고용의 현황과 과제를 분석하고 있다. 이 보고서를 보면 독일은 청년실업 관련 15-20세까지와 20-25세까지의 두 연령그룹으로 구분하고, 특히 청년실업이 문제가 되는 연령그룹이 20-25세로 절대다수인 청년층의 83%를 차지한다고 보고 있다. 그리고 청년실업의 '기간과 관련' 2013년도 평균 3.9개월로 분석하고, 20-25세 연령층의 4개월 이상 실업자 중에서 60%가 직업교육 수료증이 없으며, 20-29세 연령층 청년 중 1,4백만 명의 청년(해당연령층의 15%)이 마찬가지로 이러한 '양성훈련수료증'이 없다고 분석하고 이들에 대한 대책에 주력하고자 하고 있다(위 보고서, 9쪽).

또한 독일은 국가이행보고서에서 15-25세 청년 중 대략 29.4%가 이민배경을 갖고 있는 청년층(5,74백만 명)으로 분석하고 이들이 학교와 직업으로의 이행이 특별히 어려운 것으로 분석하고 있

11) 슈미트(Schmid, G., 2013: 130-132)는 '즉각적인 청년실업대책'으로 최근 유럽연합 집행위원회가 추진하는 '유럽 청년보장(European Youth Guarantee)'을 들고 있다. 이는 4개월 동안 일자리가 없는 25세미만 모든 청년에게 일자리, 도제훈련, 향상훈련 또는 훈련과 결합된 일자리에 대한 권리를 부여하는 것을 의미하는데 그 목표는 ① 조기 학교중퇴의 방지, ② 조기 학교중퇴자의 재통합, ③ 학교에서 노동시장으로의 이행촉진, ④ 취업능력의 향상, ⑤ 사용자에 대한 장벽 제거와 장려금 제공 등을 적극 고려할 것을 강조하고 있다.

12) 마시밀리아노 마스케리니(Mascherini, M., 2016: 10)에 따르면 유럽연합에서는 1981년 북유럽협의회 차원에서 이러한 청년보장이 논의되어 시행되고 있으며 2012년 전 유럽차원에서 이것을 시행하게 되었다는 점이다. 종전과 비교되는 점은 청년고용대책이 전면적이고, 조기에 가동되며, 교육과 훈련을 연계하고, 이를 지원하기 위한 수단 등 재정지원 방안 등이 공세적으로 추진된다는 점이다.

다. 그다음의 쟁점으로 독일은 이른바 ‘NEET(Not in Education, Employment or Training)’ 청년층이 2012년 현재 7.1%(640,000명)에 달하고 있는데 이 가운데 ‘실직 중인 NEET 청년’이 270,000명 그리고 ‘비경제활동인구 중 NEET 청년’이 370,000명으로 분류하고 이들 중 건강상의 이유 등으로 일할 수 없는 한 부모 가정의 청년이거나 장애를 갖고 있는 청년으로, 독일은 기본적으로 이들에게 모든 정보를 제공하고, 필요시 적합한 ‘지원’을 제공한다는 정책추진 계획을 보고하고 있다. 결국 2014년 현재 독일의 청년보장의 핵심은 20-25세 직업교육수료증이 없는 청년들을 주 대상으로 하고 있다고 밝히고 있다(위 보고서, 12쪽).

이상에서 살펴본 바와 같이 독일에서는 청년고용관련 다양한 정책프로그램을 운용하고 나름의 성과를 거두고 있다. 그러나 독일의 청년고용대책은 주로 저소득 취약계층 청년을 대상으로 이들의 고용가능성을 제고하고, 학교와 직업으로의 이행촉진을 지원하기 위한 방안들이 주된 것이라 할 수 있다. 결국 이러한 독일사례에서 청년고용‘대책’은 하나의 ‘정책’적 대응이라 할 수 있으며, 그보다 더 본질적인 청년고용대책은 교육훈련‘제도’로 청년을 노동시장에 더욱 긴밀하게 연결시켜주는 독일, 오스트리아, 덴마크, 스위스, 네덜란드 등의 게르만 권 유럽국가의 이원화 학습제도인 ‘이원체제(dual system)’의 작동방식에 있다고 하겠다. 다음에 이러한 독일의 직업교육훈련의 이원체제에 대하여 자세히 살펴보려고 한다.

#### 4. 독일 ‘직업교육훈련제도’와 청년고용

이 장에서는 독일 청년고용 성과의 핵심적인 요체는 지금까지 살펴본 ‘정책’적 차원 외에 ‘제도’차원에서 독일을 비롯한 게르만 권 국가의 독특한 인력양성과 직업교육훈련제도에 있다는 것을 강조하고자 한다. 즉 독일 외에도 스위스, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드 등 유럽 대륙의 게르만 권 국가들의 청년고용률이 공통적으로 매우 양호한데, 이들 국가에서는 하나같이 청년들에 대한 직업교육훈련이 이른바 ‘이원제도(dual system)’라 하는 독특한 제도 속에 운영되고 있는 것이다. 이 이원제도는 청년들에 대해 ‘직업양성훈련(Berufsausbildung)’ 또는 ‘직업교육(berufliche Bildung)’이 체계적으로 이루어지도록 하고 있는 것인데 이것이 상당히 안정적인 청년고용의 유지와 밀접한 관련이 있다.

이원적 직업교육훈련제도는 법령에 의하여 제도화되어 있으며, 주로 대략 15-19세 연령의 청년들의 학교교육과 직업훈련이 기업과 직업학교(Berufsschule)에서 동시에 병렬적으로 이루어지도록 하는 것이다. 한 개 연령그룹 중 60%이상이 이 이원적 직업교육을 받고 있으며 개별 직업에 대한 교육은 연방정부의 교육령의 통제를 받고, 교육과정을 이수하면 노동시장에 진입할 수 있는 ‘자격증

(Gesellenbrief, 도제자격증, Facharbeitbrief, 전문공 인증)을 발부하는데 인정되는 직종이 약 350개에 달하고 있다고 한다(Schinner. H.-D, 2006: 8).

구체적으로 이러한 독일의 직업교육훈련의 이원체제는 주로 독일의 중등교육 1단계에서 실업학교 (Realschule)<sup>13)</sup>, 기간학교 (Hauptschule)<sup>14)</sup>, 종합학교 (Gesamtschule)<sup>15)</sup>의 이수자와 일반계 학교 (Gymnasium)<sup>16)</sup>의 하급반 졸업자 등을 그 주 대상으로 하는데 이들에게 기업과 직업학교 간 교육과 실습훈련이 이원적 체제 하에서 병렬적으로 이루어지도록 하는 것이다. 기업과 연계되어 이들 교육을 실행하는 기관은 '전문학교(Fachschulen)', '직업전문학교 (Berufsfachschulen)', '직업단과대학 (Berufskollege)' 등으로 이들에는 '직업학교와 기업 외 교육과정과 연계된 교육'으로 '양성훈련 (Ausbildung)'과 '학업 (Studium)'이 병행적으로 이루어진다.

이러한 이원적 직업교육훈련은 이어서 그 다음 중등교육의 2단계 또는 그 다음 3단계인 고등교육 단계로 '직업아카데미 (Berufsakademien)' 등에서 '계속교육 (Weiterbildung)'이 제공된다. 이때 계속 교육과 직업훈련제도로 중간적인 의미의 '향상훈련 (Fortbildung)'이 있는데 양자 간의 구분이 약간 불분명하기도 하며 각각의 과정이 중첩적인 부분이 존재한다. 그리고 그 다음 단계로 '종합대학 (Gesamthochschule)'이나 '전문단과대학 (Fachhochschule)'이 4차 고등교육기관으로 존재한다(장흥근·정승국·오학수, 2009: 46). 다음의 [그림1]은 이러한 독일의 직업교육훈련체제를 보여주고 있는데 15-19세까지의 중간 2단계가 전형적인 이원체제에 속한다.

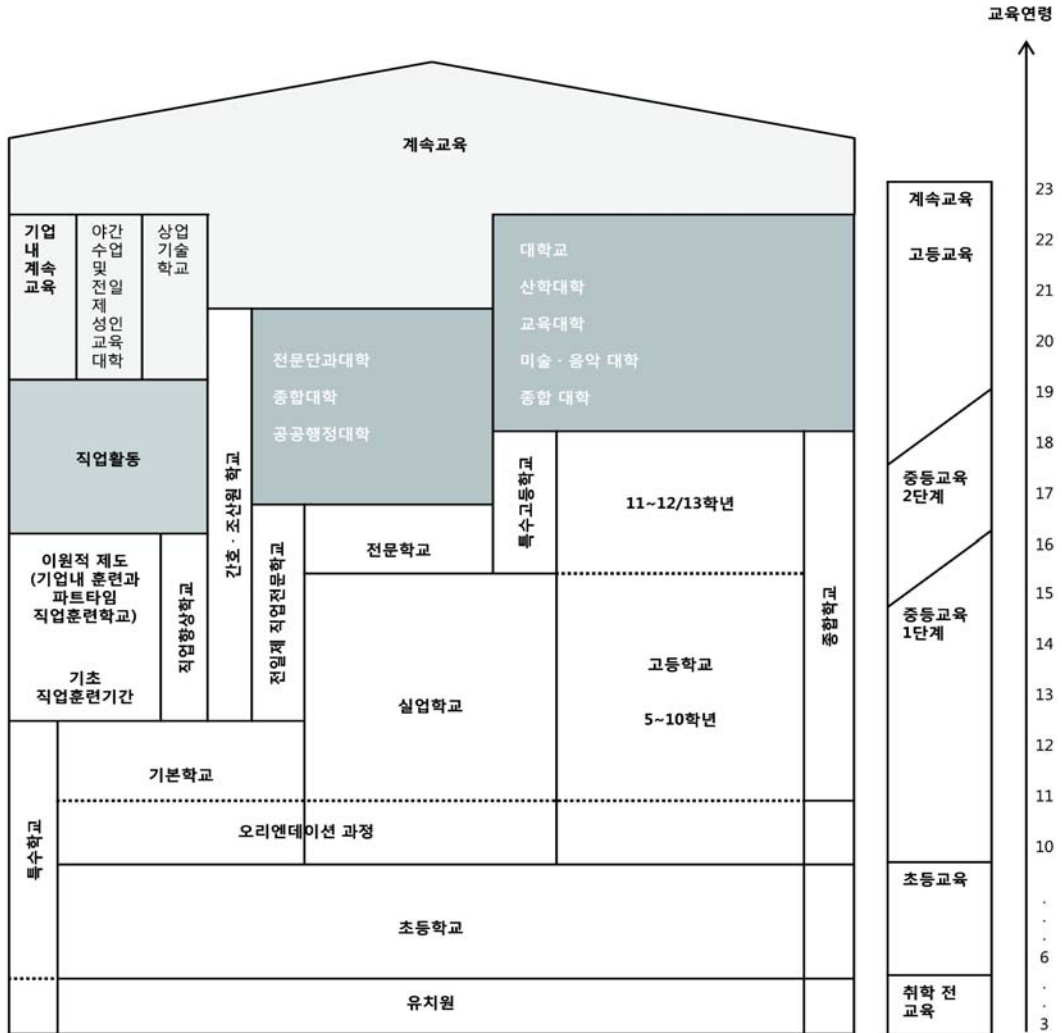
13) 초등학교를 마치고 5학년에서 10학년까지 또는 7학년에서 10학년까지의 과정이다. 이 과정을 이수하고 실업학교 졸업증서를 취득하면 모든 유형의 중간 수준의 직종에 대한 훈련을 받을 수 있다.

14) 초등학교를 이수한 후 중등학교에 진학하지 않는 모든 학생들은 의무적으로 기간학교인 이 과정에 등록하여야 하는데 5학년에서 9학년 또는 일부 주에서 10학년 과정이며 본 과정에서는 실용적 직업훈련의 기초가 되는 일반적인 교육을 제공한다.

15) 이 학교는 여러 유형의 중등학교를 통합·조직하여 커리큘럼을 제공한다. 부가형 및 협력형이 있다

16) 초등학교 이수 후 진학하는 일반계 고등학교로 원칙적 9년이지만 8년 또는 7년 과정도 있다. 11-13년차 상급반을 거쳐 최종 '졸업증서(Abitur)'를 취득 후 모든 고등교육기관에 입학자격이 주어진다.

[그림 1] 독일 교육제도의 기본 구조



· 연방정부의 교육제도로 주단위로 약간씩 차이가 있음.  
 · 교육연령은 해당교육기관에 입학가능한 최연소 나이를 의미함.

자료: Hans-Dieter Schinner, 독일의 직업교육훈련과 고용, 특집-이원적 직업교육훈련제도 1, in: 「국제노동브리프」, 한국노동연구원, 2006, p. 5. 참조.

이어서 다음에서 구체적으로 독일의 주요 인적자원의 개발 및 직업훈련기관 및 관련 제도를 구체적으로 살펴보고자 한다.



## 1) '직업훈련학교(Berufsbildende Schule)'

독일의 직업훈련학교는 취업을 할 수 있는 '직업자격'을 주는 학교와 일반학교와 유사한 '진학자격'을 주는 학교로 구분된다. 이 직업훈련제도는 1969년에 제정된 직업훈련법<sup>17)</sup>에 그 법적 근거를 두고 있다. 직업훈련의 대상은 대개 실업학교 (Realschule), 기간학교 (Hauptschule), 종합학교 (Gesamtschule)의 이수자 및 일반계 학교 (Gymnasium)의 하급반 졸업자 등 중등 1차 교육을 마친 15-19세 청소년들을 '대상'으로 하며, 기간은 최소 2년에서 최대 3년으로<sup>18)</sup> 작업장에서의 현장실습과 직업훈련학교에서의 이론 '수업'을 결합한 형태로 이루어진다. 이는 오래된 게르만권 '장인 (Meister)'교육에 기원하고 있다. 관련 법 규정에는 위 직업훈련의 학습'장소' (Lernorte)로 ① 기업이나 기업 외 유사기관, 특히 공공서비스, 자유직업종사자 및 가게에서 이루어지는 경우, ② 직업훈련학교, ③ 기타 학교와 기업의 직업훈련 외 기타 직업훈련기관(기업 밖 직업훈련)을 예시하고 있다.<sup>19)</sup> 경제관련 직업훈련 파트너는 약 500,000개, 훈련센터는 약 900개 (교육생 100,000명) 그리고 경제파트너 십을 가진 직업훈련학교는 약 2,000개, 강사진이 약 130,000명에 달하며 상공회의소에 등록견습생이 170만 명에 달하고 있다고 한다(Schinner. H., 2006: 11). 이 직업훈련학교의 과정은 다음과 같다.

- 훈련생의 전공교육에 관한 내용 등 교육훈련의 내용은 사회적 파트너의 교섭에 의해 결정되며 이 과정에서 연방직업교육훈련연구소(BiBB)가 전문지식에 대한 자문을 제공하기도 한다.
- 개별기업에서 이루어지는 훈련에 대한 감독, 승인과 훈련과정을 마친 훈련생들에 대한 심사는 해당 산업의 사용자들이 반드시 가입해야 하는 상공회의소(공공기관과 유사한 성격)에서 맡고 있다.
- 작업장 수준에서, 작업장협의회는 일반적인 기술과 해당 기업차원의 특수한 기술훈련간의 균형을 유지할 목적으로 기업차원의 훈련을 관리하는데 공동참여 할 법적 권리를 가지고 있다. 이 권한은 기업이 거대화됨에 따라 실질적으로 더 중요해지고 있다(Funk. L., 2006: 48).

직업학교는 '전일제 직업전문학교 (Berufsfachschule)'와 '전문학교 (Fachoberschule)'로 나뉜다.<sup>20)</sup> 전문과목과 일반과목으로 이루어진 과정을 최소 1년 이상 계속하는 전일제 직업전문학교에서

17) 독일 직업교육훈련법 Berufsbildungsgesetz vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931)참조.

18) 상등 법 규정 § 5 (양성훈련령, Ausbildungsordnung) 제(1)항 1호 참조.

19) 상등 법 제1부 총칙 § 2조 참조.

20) Joerg-Peter Pahl, Berufsbildende Schule - Bestandaufnahme und Perspektiven, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, 2010 참조.

는 훈련규정에서 인정된 ‘양성훈련 직종 (Ausbildungsberufe)’ 자격을 부여하는 학교, 인정된 훈련 직종의 기업이나 훈련기관에서 일정기간 훈련을 받음으로써 직업훈련자격을 받을 수 있는 학교, 마지막으로 출석만으로 직업훈련 자격을 받을 수 있는 학교로 구분되고 있다고 한다. 한편, 전문학교에서는 ‘기능사(Geselle)’와 ‘기능자(Meister)’를 대상으로 자격증 취득이후 고등교육(전문단과대학, 종합대학, 공공행정대학 등)과 계속교육·훈련 기회를 제공하고 있다(장석인, 2010: 230). 대부분의 국가와 달리, 독일은 ‘직업교육훈련과 자격제도를 하나로 운영’하고 있으며 ‘과정을 이수하면 바로 자격검증을 취득할 수 있다. 즉 직업교육→자격제도→취업가능성이 상시적으로 연계되도록 운용하고 있다. 이러한 독일의 직업교육훈련제도는 기업이 필요로 하는 ‘사내훈련’과 ‘직업학교교육’의 직접 결합을 통해 3년간 병행적으로 직업교육훈련을 실시하는 것으로 이 ‘이중체제(dual system)’가 독일 직업교육훈련제도와 청년고용의 핵심적 특성이며 이 제도를 통해 청년고용이 제도적으로 관리되고 있다.

## 2) ‘직업아카데미(Berufsakademie)’

독일의 중등훈련 2단계 이후 과정으로 고급 인력양성 과정의 특별한 제도로써 45개교에서 280개의 과정을 운영하고 있는 ‘직업아카데미 (Berufsakademie)’를 들 수 있다. 이것은 1960년대 말 일반대학 졸업자의 실무나 실습경험을 우려한 메르츠데스 벤쯔사가 1971년 바덴-뷔템베르그 주 문화부장관에 제안함으로써 시작되었다 한다(Wikipedia, “Berufsakademie”). 1974년 바덴-뷔템베르그 주의 스투트가르트와 만하임에서 이 직업아카데미과정이 시작되어, 164명 수강생과 51개 교육기관이 참여하며 시작되었다. 처음에는 ‘경제와 기술분야로 시작되었으나 1975년 스투트가르트 직업아카데미는 ‘사회문제영역’을 포함시켰다. 이후 1981년에 바덴-뷔템베르그주 「직업아카데미법」이 제정되어 1982년부터 발효되었는데 현재에는 대략 전 독일 연방공화국 대부분의 주요 거점도시에 총 20,000명 이상의 수강생이 재학 중이며, 70,000명의 졸업생이 각 영역에서 활동하고 있다고 한다. 모든 국민에게 직업교육기회를 제공한다는 취지를 갖고 운영 중인 이 과정에 참여기업도 2만개가 넘고 있다. 2009년 바덴-뷔템베르그 주는 가장 먼저 이 직업아카데미를 ‘이원대학(duale Hochschule)’으로 전환하기도 하였다(위의 사이트). 이 직업아카데미의 지원자는 양성훈련의 이원체제 1단계와 비슷하게 마찬가지로 ‘기업과 3년간의 직업교육계약을 체결’하는데, 따라서 직업교육의 50%는 기업에서 이루어지며, 나머지 50%는 직업아카데미에서 3개월 주기로 이론과 실습단계가 번갈아 교육과 직업훈련이 병렬적으로 이루어진다.<sup>21)</sup> 일반 대학과의 차이는 교육생이 이러한 직업아카데미에서 3년간 교육과정을 이수하는 동안, 이 직업아카데미는 담당 ‘전임강사가 배정되며 그가 기업과 협의

하여 교육생의 교육·훈련과정을 계획하고, 조직하며, 실제 교육생을 지도하게 된다. 실습은 교육커리큘럼과 ‘독립’하여 운영되고, 기업이나 경제적으로 실무와의 연관성을 이룰 수 있도록 진행되고, 반면에 교육생과 훈련계약을 체결한 ‘훈련기업’은 교육생의 인적, 물적 통합이 이루어지도록 각각의 전문분야에 맞추어 학습과 교육훈련을 계획 한다.

직업아카데미의 수업과정은 통상 20-30명으로 구성되며, 1학점에 25-30시간 그리고 총 학위과정은 180학점(총 5,400시간)을 이수하도록 짜여져 있다. 학업과정은 ‘사회문제’, ‘기술’, ‘경제’영역으로 나누어지며, 헤센 주에서는 그 외에 ‘음악’영역을 학업과정에 두고 있기도 하다. 2년의 예과 과정을 수료 후, ‘중간시험’을 치러야 하며 수업의 40%는 대학의 전임교원의 강의로 제공하도록 되어있다. 평균 3개월의 이론학습 과정이후, 정해진 실습과정을 기업에서 받게 되는데 실습과정에서 연간 4-6주의 휴가가 보장된다. 수강생은 또한 전 교육기간동안 직업교육수당 또는 급여를 수령하는데 이는 기업, 직업교육기간, 전문분야에 따라 월 400유로에서 1600유로까지의 급여와 집세 등의 보조를 받고, 경우에 따라서는 아동수당과 학업보조수당이 지급되기도 하고, 기업에 따라서는 한 학기에 50-200유로의 복사와 책값을 지급하기도 한다. 3년, 6학기를 수료한 이후, 졸업시험을 보는데 합격하면 학사학위(Diplom, BA)가 부여되고, 학점이 ‘양’(ausreichend)이하로 불합격되면 1회에 한하여 재시험 기회가 부여되며, 재시에서도 다시 ‘양’(ausreichend)이하를 맞으면 퇴학 처리되며, 기업과의 직업교육훈련 계약도 자동해지가 된다. 졸업 후 이들 교육생의 기업취업률은 바덴-뷔템베르그 주의 경우 평균 80%에 달하고 있는데, 이렇게 높은 취업률은 기업이 교육생의 3년간의 교육·훈련과정의 재정지원에 같이 참여하고 있다는 점에 기인하고 있다고 한다. 해외에서 이 학위는 석사학위(MA)에 상응하는 것으로 인정되고 있으며, 바덴-뷔템베르그 주와 같은 주에서는 ‘최우수’(sehr gut) 학점을 받은 일부 우수학생의 경우 바로 박사학위과정의 진학을 보장하고 있기도 하다(위의 사이트).

이러한 중등 2단계와 3단계 과정이라 할 수 있는 고등교육단계 이후 과정으로 독일은 직업생활 중 다양한 ‘향상훈련(Fortbildung)’과 재교육훈련을 총칭하는 ‘계속교육(Weiterbildung)’ 과정이 있으며, 종합대학에서 제공하는 4단계 ‘고등교육(Hochschule)’이 있다. 덴마크에서도 유사한 체제를 확인할 수 있다(이호근·김재원, 2009). 즉, ‘초기 직업교육훈련(VET: Initial Vocational Education and Training)’과 ‘계속 직업교육훈련(CVET: Continuing Vocational Education and Training)’ 과정이 있으며 이들을 제도적으로 연계시키고 있다. 관련 직업교육훈련기간은 유급휴가(최대 1년까지)가

21) 직업아카데미 또는 고등교육법에 근거한 직업아카데미는 각 주마다 다양하게 존재한다. 작센 주에 국영아카데미가 있으며, 민간에 의해 운영되나 주 법에 의해 국영으로 인정되는 직업아카데미를 운영하는 주는 함부르크, 헤센, 니더작센, 자르란트, 슐레스비히-홀스타인 등이며, 베를린은 경제·법 대학에 직업아카데미에 상응하는 ‘이원과정’을 두고 있다(Wikipedia, “Berufsakademie”).

보장되며, 기업은 이를 통해 재직근로자의 직업능력 향상을 모색하고, 동시에 지자체와 지역의 노사는 그 기간 동안 구직자를 ‘직업순환차원(Job Rotation)’에서 대체근로자를 상호 협의하여 투입하고, 정부는 그 기간 동안 고용보험 등 사회보험 등을 통해 이를 유급휴가로 지원하는 유기적인 연계시스템이 덴마크의 성공적인 고용전략으로 운용되고 있다.

### 3) 직업전문대학(Fachhochschule) 또는 ‘응용학문을 위한 대학(Universität für angewandte Wissenschaften)’

독일은 1960년대 말부터 경제성장기에 직업전문학교의 부족으로 정부가 인적자원의 양성을 위하여 전문기술인력양성 차원에서 ‘직업전문대학(Fachhochschule)’를 고등직업전문교육기관으로 설립 양성하기 시작하였다. 이 시기 독일연방정부는 직업전문대학법(Fachhochschulgesetz)을 제정하고 1969년과 1972년 사이에 독일은 각 주에 이 대학을 설립하였다. 인근 오스트리아에서는 1990년에 그리고 스위스에서도 1995년에 이 직업전문대학 설립 결정이 이루어졌다. 이것은 영미권과 프랑스의 이른바 ‘응용학문을 위한 대학(University of Applied Sciences=Universität für angewandte Wissenschaften)’에 유사한 것으로 이제는 공식적으로 ‘응용학문대학’으로 불리고 있다.<sup>22)</sup> 이 직업전문대학은 일반 종합대학과 비교하여 그 수준과 자격 및 사회적 인지도가 거의 유사하면서도 실무중심의 교육훈련을 강조하여 일반대학과 차별화된 교육을 실시하고 있으며, 독일의 이 직업전문대학의 학생 수가 총 40만 명을 넘고 있으며 이들이 경쟁력 있는 현장중심의 직업교육을 통해 실무능력을 갖춘 전문 인력의 높은 취업률을 보이고 있다. 이 직업전문대학(이제는 ‘응용학문을 위한 대학’) 졸업자에게는 일반대학과 동일한 학술펙위가 주어지는데, 단, 박사과정은 개설되지 아니한다. 이런 독일의 직업전문대학제도, 현재의 ‘응용학문을 위한 대학’ 제도는 우리나라에서 90년대 교육자율화를 통해 종래 전문대학을 종합대학으로 전환하고 설립신고만 하며 허가를 내주던 교육정책과 사실상 정반대의 시스템을 운용한 것이다. 우리나라 고용노동부 산하의 한국기술교육대학이 이와 유사한 제도라 할 수 있다. 이 학교는 우수한 교수요원의 수준이나 취업과 연계된 교육과정 그리고 졸업생들의 실질 취업률이 매우 높아 사실상 매우 성공적인 모델이라 할 수 있다.

22) 2000년도 이래 독일과 오스트리아에서는 ‘볼로냐-프로세스’의 일환으로 국제적인 학사와 석사과정의 전환이 이루어졌고, 이로써 종래 ‘직업전문대학’은 공식적으로 ‘응용학문을 위한 대학(Universität für angewandte Wissenschaft)’으로 전환되고 있으며, 이들 대학은 그 이름에 걸맞게 주로 실무중심의 응용학문에 가까운 학업과정 개설과 연구에 집중하고 있다. 일부 주는 시범사업으로 제한적 박사학위 과정을 두고 있다고 한다. <https://de.wikipedia.org/wiki/Fachhochschule>. 참조

#### 4) 계속교육(Weiterbildung)

독일의 '계속교육'제도는 우선 '공급구조'와 '주체'들이 매우 복잡한 구조로 되어 있다. 즉 ① 다양한 공급자가 존재하며, ② 법적인 강제에 의해서보다는 '시장적 특성이 중심'이 되고 있고, ③ '정부는 보조자 역할'만을 수행하는 것으로 되어 있다. 기업은 훈련참가자 수나 훈련규모에서 계속직업교육 훈련의 가장 중요한 공급자이며, 국가가 제공하는 전문학교 과정 및 국가의 고등교육기관, 지역의 '국민대학(Volkshochschule)', 법적인 경제단체인 상공회의소, 공공단체, 그리고 영리 또는 비영리의 수많은 단체와 개인들이 참여하고 있다. 이런 공급자 구조의 다양성 때문에, 교육과 훈련의 상호 호환성은 결여되어 있다고 할 수 있으나, 계속교육과 훈련기회는 공급자 상호간의 경쟁을 통해 확대되고 있다고 한다. 계속교육훈련의 내용은 ① 사내 직업훈련, ② 심화훈련, ③ 재교육 또는 고등학교 기관에서의 훈련, ④ 원격학습 등으로 나눌 수 있는데, 심화훈련과 재교육은 '바우처제도(voucher system)'를 통해서 참가자가 자유로이 원하는 프로그램을 선택하고, 또한 프로그램의 공급자도 경쟁을 하도록 하고 있다.<sup>23)</sup> 훈련비용은 일반적으로 '노동청(Bundesagentur für Arbeit)'이 지거나 '사업주부담'이 되며, 피 훈련생의 부담이 되지 않는 방식으로 교육훈련이 간접 지원되고 있다.

이상이 개략적으로 살펴본 독일의 직업교육훈련제도의 모습이다. 우리나라에서도 유사한 형태의 다양한 직업교육훈련제도가 각종 프로그램들이 존재하고 있다. 다만 우리의 경우, 장기적, 지속적 사업보다는 한시적·단기간, 단속적인 사업이 많고 그리고 잡다하고 다양한 프로그램, 공공예산을 확보하여, 주로 공적기관 중심만으로 직업교육과 훈련이 이루어지고 있어 그 효율성이 떨어지고 있다. 특히 학교교육과 직업훈련과의 연관성이 부족한 점이 독일의 이원체제의 기능과 크게 대비되고 있다. 또, 직업교육훈련이 주로 관주도로 지도·육성한다는 관점에서 이루어지는 반면, 투자대비 효율성이 떨어지는 사업이 많다. 반면, 독일과 달리 공공과 민간 그리고 노사와 당사자의 보다 긴밀한 참여나 협의를 추구하기보다는, 일방적으로 제공되는 서비스가 많다는 점에서 '참여'에 의한 직업교육훈련 이념이나 실천이 이루어지지 못하고 있다는 점을 향후 지속적으로 개선해야 할 것이다.

#### 5) 독일의 '이원체제(dual system)'의 의의와 평가

독일의 이른바 '이원체제(dual system)'란 위에서 상세히 살펴본 것과 같이 직업교육과 훈련이 학교와 사업장에서 이원적, 병렬적으로 이루어지는 체제를 의미한다. 즉, '기업'은 직업훈련을 집중적으

23) 계속훈련에는 비공식적이고 비정형화 된 교육훈련을 포함하는데, OJT, 직무순환, QC, 자기주도 적 학습, 연구를 위한 방문, 학습 씨클, 컨퍼런스 등 참여, 워크숍 등과, 기업 밖 외부에서 조직이 제공하는 교육훈련도 계속훈련에 포함한다(장홍근·정승국·오하수, 2009: 55).

로 하고, ‘직업학교’는 이론에 중점을 둠으로써 직업학교와 기업이 서로 보완적으로 기능하고 있다. 이들은 일반학교나 직업훈련학교와도 달리 교육당국으로부터 상당한 자율성을 갖고, 다양한 교육·훈련방식을 운용하고 있다. 핵심은 국가와 기업 그리고 노조역시 직업학교와 훈련생들을 숙련된 기술자로 훈련시키고자 하는 공통된 목적을 갖고 있다는 점인데, 학교에서 실시하는 직업교육은 주정부의 교육규정에 따라 이루어지는 반면, 기업훈련역시 ‘직업훈련법’에 따라 이루어진다. 사용자와 견습생간의 ‘계약’을 하는 형태로 진행되어 전 산업에 걸쳐서 광범위하게 확대되어 있는 이원체제는 기업특수적 지식보다는 일반적인 교육과 직업에 대한 준비를 시키는 것을 목적으로 하고 있다는 점이 그 핵심이다. 직업능력 양성은 회사 내의 실무적인 훈련과 의무적인 파트타임 직업학교와 이론위주의 도제훈련과정으로 구성되고 있다. 이 과정에서 대부분의 사용자들이 가입해 있는 ‘상공회의소(Kammer)’는 이 견습생들을 등록하고 훈련자격과정의 기준을 정하는 데 깊은 관련이 있어서 ‘훈련은 사용자주도의 형태’를 띠고 있으며, ‘훈련비용 역시 사용자가 담당하고 있다’는 점이 특색이다. 이 제도는 사실 독일의 독특한 직업문화에 기반한 것으로 직업훈련 자는 ‘단일화 된 훈련과정’과 아주 ‘표준화 된 시험과정’을 통해 직업능력자격을 부여받는다라는 점이 주목된다. 우리나라에서도 최근 ‘국가표준직업능력제도(NCS)’<sup>24)</sup>를 도입하여 제도화하고자 하는 것도 이와 유사한 맥락에서 이해할 수 있다. 무엇보다, 직업능력훈련은 현장중심으로 경영자들의 수요에 따라 이루어져 훈련기간 동안에 작업경험의 중요성을 익히기 때문에 무엇보다도 ‘실용적’이라고 평가받고 있다. 반면, 이 견습기간 동안은 본격적으로 채용되기 전 훈련기간에 해당하기 때문에 견습생은 사용자로부터 최소한의 보수만을 받게 되는데 이것을 가리켜 독일의 합리적인 임금착취 제도라는 비판도 존재한다. 그러나 독일에서는 현재 해마다 수만 명의 청년들이 이런 과정을 밟아 취업하고 있다. 최근의 통계에 따르면 견습생의 66%가 3년간 본인이 직업훈련을 받았던 사업장에 취업하는 것으로 나타나고 있으며(IAB 2016 보고서), 2/3에 해당하는 청년들의 교육, 훈련, 취업의 연계가 자연스럽게 이루어지고 있고, 현재 160-170만 명 이상의 청년(이중 40%가 여성)들이 다양한 관련 분야에서 직업능력을 쌓고 있다고 한다(장석인, 2010: 231). 이런 체제는 우리나라와 같이 청년들이 고등학교나 대학을 졸업 후, 취업을 위해 보수와 고용안정성이 높으나 채용이 점차 줄어들고 있는 대기업을 향한 구직노력이나, 고용안정성을 위하여 국가공무원시험 등에만 절망적으로 매달리는 현상과 크게 비교되고 있으며,

24) ‘국가직무능력표준(NCS)’이란 산업현장의 직무수행에 요구되는 직무능력(지식, 기술, 태도)을 과학적이고 체계적으로 도출하여 표준화한 것을 의미함. 직무능력은 직무수행능력과 직업기초능력으로 나뉘며, ① 직무수행능력: 필수직업능력, 선택 직업능력, 산업공통직업능력으로 구분하고 ② 직업기초능력: 직종이나 직위에 상관없이 모든 직업분야에서 직무를 성공적으로 수행하는 데 공통적으로 필요한 능력을 의미하며 2002년 이래 고용노동부와 한국 산업인력공단은 전체 24개 분야에서 모델을 개발해오고 있으며 2014년 말 현재 857개의 모델이 개발되었다.

독일에서는 청년고용이 아주 다르게, 그리고 국가차원에서, 체계적으로 운용되고 있음을 확인할 수 있다. 특히 이 나라의 직업문화와 함께 견습생의 확보와 그 배치에 대해 '노사정이 긴밀히 협의'를 하고 있다는 점이 주목된다. 이런 점은 극한적인 대립과 상호배제적인 노사문화가 지배하고 있는 우리 노사환경과 아주 비교되는 점이다. 독일의 이원체제 운영에 공공, 민간, 준 민간기구들이 다양한 협조체제를 구축하고 있으며, 이 탓에 독일의 청년실업은 다른 이웃국가들이 20%대의 높은 청년실업을 보이고 있을 때 지속적으로 7%대의 비교적 낮은 양호한 상태를 보이고 있으며, 특별히 청년실업이 사회문제화 되고 있지 않은 실정으로 우리와 대비되고 있다.

## 5. 맺는 말

독일, 오스트리아, 스위스, 덴마크, 네덜란드 등 국가들은 청년고용과 관련 무엇보다 직업교육훈련 이원체제를 구축하여 높은 청년고용 성과를 보이고 있는 나라들이다. 이러한 독일의 청년고용은 먼저 상당한 성과를 거두고 있다. 동시에 독일에서도 2003-5년 Hartz 개혁이후 공공부문과 사무직의 기간제 고용의 증가 그리고 최근 파견근로의 유연화 등으로 인하여 청년고용 등 고용의 '질'에서 변화에 직면하고 있다. 노동시장개혁 이후 불안정 고용과 저임금 근로가 증가하며, 차별과 사회적 양극화가 중요한 사회적 화두로 대두되고 있으며 청년고용이 그 주 대상이 되고 있다.

독일 사례에서 우리나라 청년고용 문제와 관련 시사점을 다음과 같이 비교할 수 있다.

첫째, '경제체제와 산업구조'차원에서 우리나라의 경제는 경제구조의 고도화로 인해 현재 경제성장률이 둔화하고 있으며, 특히, 수출제조업에서의 고용여력의 지속적 위축과 고급서비스 산업의 부재가 청년들이 원하는 좋은 일자리 부족 및 청년실업의 주요 원인이 되고 있다. 독일은 이 부분에서 글로벌 경쟁력을 유지하고 있다. 독일의 청년고용 성공의 비결은 무엇보다 대기업은 물론 '중소기업'까지 글로벌한 경쟁력을 유지하고 있는 탄탄한 기술력, 전후 확립된 공정한 경쟁질서의 유지, 산업의 축적된 경험 그리고 비교적 협력적인 노사관계 거버넌스 등이 중요한 배경이라 할 수 있다. 우리의 경우 독일의 경우와 같이 경쟁력있는 중소기업을 꾸준히 육성해, 대기업·중소기업간 기업규모에 따른 차이를 줄이도록 하여야 하며, 그 속에 종사하고자 하는 청년 등 종사자들의 처우가 크게 차별되지 않도록 장기적인 산업정책의 방향을 잡도록 하여야 할 것이다. 그것은 현재의 재벌 중심의 원청→하청→재하청 등 수직적 계열화의 고착화와 각 부문 종사자간의 과도한 노동시장 내 격차가 구조적으로 재생산되고 있는 여건에서는 한계가 있을 것이다. 따라서 장기적으로 공정 시장경제원칙이 작동할 수 있도록 산업구조 정책의 방향을 재편해나가는 지속적인 '경제민주화'가 중요하다. 독

일은 이 부분에서 결정적인 구조적 차이가 있다. 전후 ‘사회적 시장경제(Sozial Marktwirtschaft)’원칙 하에 확립되어 발전해 온 ‘공정한 시장경제’와 ‘법치주의’ 그리고 ‘민주적 의사결정’의 학습이 우리에게 아직 취약하다. 우리가 미래 중요하게 보완해 나가야 할 사항이다.

둘째, ‘정책적 차원’에서 보아 독일의 청년고용대책의 나름의 성과는 90년대 이래 추진해 온 지속적인 공급중심의 ‘활성화’ 대책과 ‘적절한 수요정책의 결합’에 있다고 할 수 있다. 본문에서 확인한 것처럼 독일의 청년고용 정책은 90년대 말 이후 지속적인 노동시장 ‘활성화 정책’의 일환으로 ‘Job-AKTIV법’(2001-2002), ‘JUMP’/‘JUMP Plus’정책(2002-2004), ‘Hartz 4법’ 제정을 통한 노동시장 구조개혁(2003-2005)과 2008/9년 글로벌 금융위기 시에 고용대책으로 상당한 영향을 보았던 ‘조업단축지원금제도(Kurzarbeitergeld)(2008/9), JUMP Plus정책의 연장선상에 있는 Europe차원의 ‘청년보장’(Youth Guarantee)정책(2012) 등을 추구해오고 있다. 이런 독일의 청년고용 대책의 핵심적 내용은 ‘고용서비스 체계의 혁신’에 이어 청년들의 직업능력 강화와 ‘취업능력’(employability) 제고에 있다고 할 수 있다. 전술한 바와 같이 특히 독일은 15-25세 청년 중 대략 1/4~1/3(29.4%)을 이민배경을 갖고 있는 청년층(574백만 명)으로 분석하고 이들이 특별히 학교에서 직장으로 이행이 어려운 것으로 분석하고 있다(IAB보고서, 2016: 11). 또, 독일은 NEET 청년층 7.1%(640,000명) 중 ‘실직 중인 NEET 청년’ 270,000명 그리고 ‘비경제활동인구 중 NEET 청년’ 370,000명으로 분류하고 근로능력이 부재한 한 부모가정의 청년이나 장애가 있는 청년에게 정보제공 및 적합한 ‘지원’에 주력한다는 청년보장 정책추진을 보고하고 있다. 결국 이러한 독일의 청년보장 정책의 핵심은 다시금 20-25세 직업교육수료증이 없는 고용가능성이 낮은 청년들을 주 대상으로 하고 있다는 점이다(위 보고서, 12쪽). 이런 청년고용대책의 핵심은 공급중심의 활성화 정책적 기초에, 관련 청년수당이나 사업주에 대한 청년의 노동시장 편입을 위한 보수의 일부 지원 등 부분적인 수요정책을 긴밀히 연계시키는 것이라 할 수 있다. 우리와 차이점은 독일의 이러한 정책들은 교육정책과 직업훈련정책, 노동시장 정책 간 서로 긴밀히 연계되어 있고, 잡다한 고용대책을 양산하기보다는 효과성이 높은 핵심 정책에 선택과 집중을 함으로써 정책의 효과성을 제고하고 있다는 점이다.

셋째, ‘제도적 차원’에서 보아 특히 청년에의 직업교육훈련제도와 노동시장과의 연계가 그 핵심이다. 반면에 우리의 경우 슈미트가 지적하듯 “대학졸업자의 50% 이상이 1년 이내에 일자리를 얻지 못하거나, 공식 교육수준에 못 미치는 일자리만 얻고 있는 실정이다. 이러한 체제는 이른바 매몰 투자 비용의 측면에서 뿐만 아니라, 불평등 및 불의의 측면에서도 상당한 사회적 낭비로 평가된다. 능력에 의해서가 아니라 학벌에 의해 일자리를 얻는 것은 잘못된 경제적 유인을 창출하고 특히 저소득 가구 출신 청년을 차별하게 되는 악순환을 낳고 있다(Schmid, G., 2013: 140).” 아울러, 현재의 우리



나라의 학교교육은 ‘학교에서 노동시장(school-to work)’으로 이행에 큰 어려움이 있는 것으로 지적되고 있다. 청년의 졸업 후 취업까지의 소요기간이 평균 11개월이나 되며 약 27%의 청년이 첫 취업까지 1년 이상 소요되며 2년 이상 소요되는 청년의 비중도 16%나 되며 1-2년 이상의 장기간 소요되는 청년의 비중이 증가하고 있다는 점에 문제가 있다(김준, 2016: 29). 최근 한국은 2017년까지 대학진학과 졸업률이 정점에 달하고 있으며, 청년실업은 이와 병행하여 최고조에 달하고 있다. 반면, 독일의 경우 본문에서 분석한 것처럼 ‘이원체제(dual system)’하에서 학교와 기업에서 동시에 이루어지고 있는 직업교육훈련 체제가 그 청년고용대책의 핵심이라는 것은 전술한 바와 같다. 이러한 체제를 우리가 동시에 받아들일 수 있을까 하는 점은 사실 의문이다. 그러나 슈미트는 그럼에도 이와 관련 학교와 일자리를 연결시켜 줄 방안으로 한국이 독어권 모델에 따라 88개의 마이스터 고등학교를 도입하고 이런 유형의 교육시스템이 전문학교와 대학교 수준으로 확장되어 나가 실업학교, 직업아카데미, 산업대학, 응용대학 등의 육성을 통해 순수학문지향의 대학졸업자에 비하여 실용적이며 응용학문 교육으로의 교육체제의 전환이 결국 노동시장에서 청년들이 더 좋은 기회를 얻게 하는 데 기여할 것으로 본다. 이러한 이원화 교육은 전술한 바와 같이 독일 외에도 오스트리아, 스위스, 덴마크 등에서 나름의 성과를 거두고 있다. 거기에서 사용자, 근로자, 국가 간에 공정한 방식으로 투자위험을 분담하는 방안을 도입, 그 핵심은 청년들이 현장에서 학습하고, 시장임금으로 소득을 올리도록 하며, 청년들을 위해 공식 교육제도 내에 시장지향성을 접목시키고, 양호한 최저임금, 품질표준 및 학교와 교사에 대한 공적인 재정지출의 보장 등 시장과 국가의 두 가지를 접목시키도록 하는 ‘이행 노동시장(transitional labour market)의 개념’이 중요한 대안의 하나라 할 수 있다.

넷째, ‘환경적 요인’의 중요성이다. 주목되는 것은 독일의 경우 청년고용대책 등 노동시장 대책에 있어 항상 핵심 경제주체들의 ‘참여’, ‘균형’, ‘협력’을 통해 문제를 해결해나가는 능력이 주목되고 있다. 최근 발표된 독일 노동사회부의 제4차 산업혁명에 대응하는 ‘노동 4.0(Arbeiten 4.0)’의 핵심은 사업장 내, 초기업단위 그리고 국가적 수준에서의 핵심 경제주체인 노사의 ‘참여’와 ‘공동결정’이다. 더욱이 표준적 고용관계의 변화와 이것이 청년고용에 미치는 영향과 관련 이에 대응해 나가며, 청년에 우선적으로 교육과 직업훈련기회를 부여하고, 취업에의 우선적 배려를 하며, 근로시간단축과 그에 상응하는 다양한 소득보장 방안을 마련하고, 일-가정양립의 실현 등 공정한 고용관계의 질서와 사회적 안전망을 결합시킬 것인가에 대해 노사 등 사회적 주체들 간의 긴밀한 협의와 다양한 사회적 대화 거버넌스의 구축은 매우 중요한 문제이다. 교섭력과 사회적 책임이 있는 노동조합, 사회적 책임과 사회투자를 능동적으로 인식하는 사용자 단체가 기업규모별 교섭구조의 격차로 노동시장 이중구조와 이것이 다시 청년고용의 구조적 애로요인으로 작용되지 않도록 하는 환경적 요인은 청년고

용·정책'이나 '제도'의 성공을 보장하는 핵심적인 요인이다. 독일은 이러한 환경적 요인이 우리나라에 비하여 청년고용에 상당히 우호적인 여건에 있다.

본 연구는 청년고용의 성공과 관련 독일의 이러한 청년고용 '정책'과 '제도' 그리고 '환경적 요인'의 적절한 결합이 현재의 성과를 보이는 핵심 요인으로 분석했다. 동시에 그 가운데 제도로서의 이원적인 직업교육훈련제도는 독일 및 인접 유사한 게르만 권에서 그 각각의 다양한 역사적 발전과정(직업교육훈련제도의 발전을 야기한 법제화 정도나 사업장 내외에서의 노사의 장기적 관행)이나 사회적 관계의 차이(인력양성에 대한 사용자의 이해관계와 주도성, 직업교육·훈련을 고용대책으로 중시하는 노조의 태도와 교섭력, 사회통합 적 노동시장 및 노사관계 중요성 및 산업구조와 인구학적 변동에 대응하며 장기적으로 양질의 인적자원을 양성하고 촉진하는 국가의 목표)의 존재에도 불구하고 비교적 공통적으로 나타나고 있으며, 이것이 특히 독일에서 가장 공고한 형태로 나타나고 있으며 현재의 독일의 상대적으로 높은 청년고용 성과의 핵심 성공요인이라 할 수 있다. 아래는 본 연구 결과의 이러한 함의와 시사점을 요약한 것이다.

[표 3]연구의 분석결과와 함의

	주요 분석 대상	주요 분석 결과 및 함의
<p>① 청년고용대책의 '정책적 차원' 분석</p>	<p>독일의 주요 고용정책의 '역사적 발전'내용과 청년고용 대책의 정책적 특성 및 그 함의 비교분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·독일의 청년고용대책은 고학력층 고실업의 문제보다는 저학력, 학교중퇴자, 장애인, 이주자 등 사회적 취약계층 청년고용 대책이 핵심사항</li> <li>·계층적 특성을 반영한 사회적 취약그룹별 고용대책 및 청년의 '고용가능성(employability)' 및 노동시장 접근성 제고를 위한 정책적 지원</li> <li>·양적인 일반 고등교육보다 응용학과 질적인 전문 고등교육 제도의 육성에 조기에 주력, 청년의 노동시장 접근성과 취업 성공 가능성 제고</li> <li>·독일과 한국에서 공통적으로 나타나는 점은 양적인 청년실업 문제 해소 외에 노동시장 이중구조해소 문제가 주요 쟁점이 되고 있음</li> </ul>
<p>② 청년고용 관련 직업교육훈련의 '제도적 차원'</p>	<p>독일의 청년실업과 고용대책의 핵심 성공 요인인 '제도적 요인'으로서 '교육' 및 '직업훈련'제도 그리고 '고용서비스(PES→BA를 통한 민관 서비스의 결합)' 제도와 노동시장 접근성 제고의 특성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·교육과정에서 조기에 이론과 실용적 교육과정 선택폭의 부여 및 이행노동시장전략 제도화</li> <li>·청년에 대한 상시적이며 체계적인 '학교와 직장(school to work)'간 유기적인 교육 및 직업교육훈련제도 운영, 최근에 구직청년에 대한 소득지원 등 정책'연계'의 중요성이 강조됨</li> <li>·고용서비스를 공급자중심 전통적 공적고용서비스(PES)중심에서 수요자중심 공공 및 민간고용서비스가 결합된 경쟁체제를 도입하고, 사회법(SGB)상 구직자 실업수당(Arbeitslosengeld)과 사회부조(Sozialhilfe)를 통합, 실업수당(Arbeitslosengeld) I &amp; II로 구분 장기실업을 제한, 청년을 포함한 광범위한 '저임금 노동(Mini- 또는 Medi Job)'고용창출 성과를 거둠→노동시장 이중구조 문제 대두</li> </ul>
<p>③ 청년고용대책 결정의 '환경적 차원' 분석</p>	<p>독일의 청년고용대책 성공의 요인으로 노사의 전략 특히 사용자 의 직업훈련제도에 대한 이니셔티브와 노동조합의 전략과 교섭력 그리고 사회통합 노사관계 및 인적자원개발과 생산인력 양성을 위한 국가의 전략 '결합' 등 환경적 요인의 분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·사회적 대화와 사회통합 적 노사관계의 중요성</li> <li>·직업교육·훈련제도에 대한 사용자의 높은 관심 및 능동적인 이니셔티브와 적극적인 투자</li> <li>·직업교육훈련을 청년고용 등 고용대책의 핵심 교섭대상으로 여기며 이것을 기업단위, 초기업단위 및 국가적 전략과제로 선정하고 교섭하는 노동조합의 전략 및 교섭력</li> <li>·인적자원개발과 지속가능한 생산력자원의 육성 및 지원의 촉진과 사회통합 적 노사관계를 중시하는 국가와 정부의 전략적 지향</li> </ul>

■ 참고문헌 □

- 김기선(2016). 디지털화와 노동-디지털시대 노동의 과제. 한국노동연구원 개원기념 28주년 세미나 발제문. 87-112.
- 김준(2016). 청년 일자리 현황과 입법·정책적 개선방안. 국회입법조사처 자료집. 청년 일자리 현황과 입법·정책적 과제 세미나 토론문. 24-44.
- 나혜심(2008). 독일 사회국가의 기원과 성격. *사립. 31*. 321-348.
- 노호창(2011). 고용유지지원금 지급의 요건. *노동법학. 40*. 65-137.
- 도재형(2008). 구조조정의 상시화와 고용 법리의 변화. *노동법학. 26*. 1-32.
- 류지성(2013). 한일 청년실업정책의 비교연구. *한일동북아논총. 69*. 243-264.
- 마시밀리아노 마스케리니(2016). 유럽청년보장: 유럽 청년정책의 새로운 기본 틀. *국제노동브리프. 14(5)*. 5-26.
- 박범영, 우석훈(2005). 국제비교 고용관계. Bamber, G. & Lansbury, R. (eds). *International and comparative employment relations : globalisation and the developed market economies(4th ed.)*. 서울: 한국노동연구원.
- 심창학(2014). 사회보호 활성화 레짐과 복지국가의 재편. 서울: 으뜸.
- 양승광(2014). 사업주의 고용유지지원금 지급요건에 관한 고찰. *사회보장법연구. 3(1)*. 287-314.
- 이호근,김재원(2009). 덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구. 서울: (한국노동연구원 부설) 고성과작업장혁신센터.
- 이호근(2012). 정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 '조업단축지원금'제도의 고용안정망 역할에 관한 고찰. *노동정책연구. 12(3)*. 177-214.
- 장석인(2010). 선진국들의 청년층 실업과 인적자원개발에 관한 국제비교연구. *한독사회과학논총. 20(4)*. 211-244.
- 장흥근, 정승국, 오학수(2009). 숙련개발체제와 노사관계-한국, 일본, 독일의 사례. 서울: 한국노동연구원 정책연구.
- 정이환(2012). 경제위기와 고용체계-한국과 일본의 비교. 파주: 한울.
- 조성재(2010). 일자리 나누기인가 고용조정인가. *산업노동연구. 16(1)*. 1-30.
- Bosch, G.(2014). The German Welfare State: From an Inclusive to an Exclusive Bismarckian Model. Vaughan-Whitehead, (ed.) *The European Social Model in Times of Economic Crisis and Austerity Policies*. ILO.
- Brinkmann, C.(2002). Das Job-AQTIV-Gesetz: Evaluation zwischen Handlungszwängen und solidem Handwerk. IAB, 21. März 2002.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales(2014). Nationaler Implementierungsplan zur Umsetzung der EU-Jugendgarantie in Deutschland.

- Bundesministerium für Arbeit & Soziales. (2016). *Wei ß buch Arbeiten* 4.0.
- Busch, A. (2003). *Die Entwicklung der berufsbildenden Schulen in Deutschland-Ein historischer Abriss*. Verlag, Bad Langensalza.
- Council of the European Union(2013). *Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee(2013/C 120/1)*.
- Eichenhofer, E. (2014). *Sozialrecht*, 9. Auflage. Mohr Siebeck, Tuebingen.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions(2009). *Europe in recession: Employment initiatives at company and Member State level - Background paper*.
- Funk, L. (2006). 독일의 직업교육훈련 제도의 실태와 전망. *국제노동브리프*, 3(6), 45-57.
- Hartz P. (2007). *Macht und Ohnmacht, im Gespräch mit Inge Kloepfer, Hoffmann und Campe*.
- Kaufmann, F. X. (2002). *Sozialpolitik und Sozialstaat*. Opladen.
- Kaufmann M. (2013). *Kein Recht auf Faulheit. Das Bild von Erwerbslosen in der Debatte um die Hartz-Reformen*. Reihe: *Theorie und Praxis der Diskursforschung*. Springer.
- Königs S. (2017). 청년 노동시장-호주 및 독일의 사례. *국제노동브리프*, 15(8), 7-31.
- Madsen, P. K.(2005). *The Danish road to flexicurity: Where are we. And how did we get there?*. T. Bregaard & F. Larsen(eds.). *Employment policy from different angles*. Aalborg: CARMA.
- OECD(2011). *Society at a glance 2011*. Paris: OECD.
- Pahl, J.-P. (2010). *Berufsbildende Schule-Bestandaufnahme und Perspektiven*, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld.
- Preut, H(2015). *Youth Unemployment in the European Union: An Analysis of Causes, Consequences and Possible Ways Forwards*. *EU연구*, 39, 147-186.
- Ritter, G. A. (1989). *Der Sozialstaat*. Muenchen.
- Schmid, G. (2013). 한국의 청년실업: 독일 및 이행노동시장의 관점에서. *직업과 인력개발*, 16(4), 126-151.
- Schinner, H.-D.(2006). 독일의 직업교육훈련과 고용. 5(4), 4-15.
- Wikipedia, "Berufsakademie". <https://de.wikipedia.org/wiki/Berufsakademie>. (2017.07.22.).
- Wikipedia, "dual system". [https://de.wikipedia.org/wiki/dual system](https://de.wikipedia.org/wiki/dual%20system), (2017.07.22).
- Zacher, H. F. (1987). *Das soziale Staatsziel*, J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), 『*Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*』, Bd. 1, 1 Aufl.

◀ Abstract ▶

## Youth Unemployment and Employment Policy in Germany - Focused on the ‘Dual System’ of Job Training and Education\*

Lee, Ho-Geun\*\*

The youth employment in Germany should be specially considered in the context of historical development of job training and education in the dual system. The ‘policy’ of youth unemployment in Germany is mainly focused on the socially precarious groups such as the early school leaver, low skill worker, disabled person and the long term unemployed, while the Korean youth unemployment shows the high rate among the highly educated people. Therefore, the cause and counter-measure of the youth unemployment is different from each other. The important policies of the German youth unemployment since the second half of the 90ties have been continuously tried in the **Job-AQTIV-Gesetz**, **JUMU(Jugend mit Perspektiv)** and **JUMP Plus**, **Hartz-Gesetz(I-IV)**, and the **Youth Guarantee** which is now being campaigned in the level of whole European Union(EU) since 2013 etc. However, the real ‘institutional background’ of the low youth unemployment rate in German speaking zones like Germany, Austria, Swiss, Denmark and Netherlands etc. is in the ‘dual system’ for the youth between 15 and 19 years old, in which the training at the shop floor and the education at the school are being parallel offered. In this dual system, the finishers of the first middle course in the Realschule, Hauptschule, Gesamtschule and the finishers of low class in the Gymnasium become to take the courses of job training (Ausbildung) and education at the same time. The (local) government is supervising and supporting the courses, preparing for the related curriculums, and giving the certificates, with which the youth can enter the labour market. The employer is thereby cooperating closely with the government and the trade union (**Ausbildungspakt**).

---

\* This paper was supported by “Research Base Construction Fund Support Program” funded by Chonbuk National University in 2016.

\*\* Ph. D. Professor, Law School, Social Security Law, Chonbuk National University(lhg618@jbnu.ac.kr)

This article analyzes the each important course of the german dual system such as the **Berufschule (berufsbildende Schule)** at the second middle course, the **Berufsakademie** at the next course, and the following course of wide second education (**Weiterbildung**) or the continuous training (**Fortbildung**) as well as the **Fachhochschule** or **University of the Applied Sciences** at the fourth and highest course. This kind of special education and training systems, specially in the second middle course for the 15-19 years youth is the key success of the high youth employment. This article analyzes this dual system and is trying to get the some implications for the korean youth unemployment.

**Key Words:** youth (un)employment, German Dual System, Berufschule, Ausbildungspakt, Job-AQTIV, JUMP, Hartz-Kommission, Youth Guarantee