

## 슈뢰더 정부의 중증장애인 고용정책 분석\*

이진숙\*\*

### [요약]

독일은 현재 다양한 장애유형에 대해 보편적으로 확장된 사회안전망을 구축하고 있으며, 재할과 사회통합직 차원에서 장애인의 고용촉진정책을 적극적으로 시행해 오고 있다. 독일의 정당 가운데 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands)은 사회주의적 이념을 기반으로 국가의 강력한 개입을 통해 사회내 소외계층의 복지증진을 추구해온 전통이 있다. 그러나 신자유주의적 세계화가 확산되면서 시민당의 노선에 변화가 일기 시작하여 '신중도'로 불리는 새로운 복지정책의 이념이 나타나게 되었다. 이러한 가운데 장애인고용정책에도 신중도적 노선의 이념이 반영되리라고 유추해 볼 수 있지만 이에 대한 연구는 아직 발표되고 있지 않다.

본 논문은 우선 독일 시민당의 전통적인 사회복지적 접근방향에 대해 살펴보고, 현재 집권하고 있는 슈뢰더 정부의 변화된 접근관점을 전통적 관점과 비교해 보았다. 그런 다음에 1998년 이후부터 추진되고 있는 슈뢰더 정부의 중증장애인 고용정책에 대해 전반적으로 살펴보고, 정책의 효과를 분석해 보았다. 그 결과 슈뢰더 정부의 신자유주의적 복지이념은 장애인 고용정책에는 적용되지 않고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 분석을 통해 독일 장애인고용정책이 우리나라에 시사하는 함의를 제시하며 글을 맺었다.

주제어: 독일, 장애인 고용, 슈뢰더, 신중도, 복지정책, 의무고용제도

\*이 논문은 대구대학교 신임교수 학술연구비(과제번호 20025510)에 의해 지원된 것임.

\*\*대구대학교 사회복지학부 전임강사

## 1. 서 론

오늘날 사회복지의 패러다임으로 복지대상자의 자립이 강조되면서 장애인복지정책의 주요 이슈는 장애인의 자활능력 고취와 사회안전망의 확충을 통한 장애발생의 예방 그리고 장애인의 사회통합에 초점이 맞추어지고 있다. 이에 따라 유엔(UN)에서는 장애인의 복지증진을 위해 예방과 재활 및 기회의 균등을 정책적 과제영역으로 설정하고(김용득, 2002; <http://www.who.int/icidh>), 세세의 여러 국가들이 각 영역에 대해 구체적인 해결장치를 구축하기를 권고하고 있다.

독일은 전후부터 사회적 시장경제(soziale Marktwirtschaft)체제에 기반을 두고 사회정책을 포괄적으로 시행해 왔다. 그리고 그러한 맥락 속에서 다양한 장애유형에 대해 보편적으로 확장된 사회안전망을 구축했으며, 산업화가 심화되면서 사회통합적 차원에서 중증장애인을 주대상으로 하는 고용촉진정책을 적극적으로 시행해 오고 있다. 독일의 정당 가운데 기민련/기사련(Christlich Demokratische Union/Christlich Soziale Union)과 더불어 대표적 주류정당의 하나인 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands)은 사회주의적 이념을 기반으로 국가의 강력한 개입을 통해 사회내 소외계층의 복지증진을 추구해온 전통이 있다. 그러나 1980년대 이후부터 경제위기가 심화되고, 실업률이 급상승되면서 신자유주의적 세계화(Globalization)<sup>1)</sup>가 전 세계에 확산되었고, 이러한 전지구적 경향 속에서 시민당의 노선에도 변화가 일기 시작하였다. 이러한 변화는 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder)수상이 집권한 이후에 '신중도'로 불리는 새로운 복지정책의 이념을 통해 표출되었는데, 이는 복지에 시장경제원리를 접목시키려는 신자유주의적 경향의 하나로 표현될 수 있다. 이러한 변화 속에서 슈뢰더 정부가 집권한 이후에 일반적 시장경제논리가 적용되기 어려운 장애인 고용정책에도 신자유주의적 이념이 반영되고 있는가에 대해서는 아직 연구가 발표되지 않고 있다. 따라서 이에 대해 살펴보는 것은 의미있는 시도라 할 수 있을 것이다.

본 논문은 우선 독일에서 현재 집권하고 있는 슈뢰더 정부의 복지정책적 접근관점(신중도 노선)을 분석해 보고자 한다. 그런 다음, 최근의 중증장애인 고용정책에 대해 법적 변화를 중심으로 살펴봄으로써 슈뢰더 정부의 신자유주의적 정책이념이 중증장애인 고용정책에 어느 정도로 반영되고 있는가에 대해 분석해 보고자 한다.<sup>2)</sup> 그리고 이를 통해 독일의 정책이 시사하는 함의를 제시해 보며 말을 맺고

1) 오늘날 진행되고 있는 세계화는 엄밀히 표현하면 역사상 세 번째로 나타나는 현상이다. 첫 번째로 나타난 세계화는 1820년부터 1914년까지 영국, 독일, 미국 등이 산업화를 추진하면서 동시에 전세계적인 무역자유화를 이룩한 것이었다. 두 번째 세계화는 제2차 세계대전 이후부터 1970년대까지의 기간에 GATT체제를 기반으로 하여 전 세계가 고도의 경제성장을 이룩한 현상이다. 그리고 세 번째의 세계화는 1980년대 이후의 현상으로, 서구의 경제선진국뿐만 아니라 후발 산업국가들이 공산품 수출에 참여함으로써 전 세계가 하나의 시장역할을 하고, 복지분배가 시장논리에 강하게 구속되는 신자유주의적 세계화 현상이라고 할 수 있다.

2) 본 연구에서는 이론적 관점에서 중증장애인의 고용에 대해 접근하기보다는 정치경제적 이념의 변화 속에서 신자유주의적 사조가 복지정책에 반영되는 경향이 심화되는 가운데, 독일에서 시민주의를 추구하는 정당이 집권한 이후에 기본적 성격이념의 변화가 중증장애인 고용정책에 어느 정도로 영

자 한다.

## 2. 선행연구 및 이론적 분석들

### 1) 선행연구 검토

장애인 복지정책에서 고용은 평등한 사회경제적 삶의 실현을 목표로 하는 직업재활의 최종적 단계이며, 재활의 궁극적 목적인 사회통합(social integration)에 직접 연결되는 초임단계라 할 수 있다(권도용, 1997: 126).

최근 우리나라에서는 장애인 고용정책과 관련해서 정상화(이성규, 2001)와 사회참여가 주요 패러다임(권선진, 1998; 나운환, 1999; 이성규, 2002; 김용득, 2002)으로 부각되면서 직업재활을 통한 사회참여의 기반을 확대하기 위한 측면에서 장애인에 대한 통합적 고용체계를 마련해야 할 필요성과 대안을 제시하는 연구들(박석돈, 1998; 이성규, 2000; 2002)이 발표되고 있다. 그리고 장기화되고 있는 경제위기 속에서 노동시장에서의 장애인의 실업요인과 노동시장의 특성에 대해 분석함으로써, 장애인의 고용에 영향을 미치는 요인들을 규명하는 연구들도 등장하고 있다. 그와 관련해서 유동철(2002)은 일반근로자에 비해 장애인의 실업률이 높게 나타나는 데에 수복하고, 교육수준과 직업훈련 등의 생산성 관련요인에서 그 원인을 찾는 기존의 연구들과는 달리, 차별이 장애인의 취업에 부정적 영향을 미치는 가장 주요한 요인임을 밝힌바 있다. 또한 강동욱(2002)은 장애인의 노동시장이 이중노동시장론을 통해 설명될 수 없는 한계성을 지적하며, 실증분석을 통해 장애인 노동시장은 난층구조로 형성되어 있다고 규명했다. 그리고 노동시장에서 단층간 이동비용은 대다수가 경제적으로 열악한 상태에 놓여 있는 장애인들에게는 매우 큰 부담으로 작용해서 결국 이것이 장애인근로자들을 노동시장의 중·하위 단층에 고착시켜 사회적 불평등구조가 심화되는 결과를 낳게 된다고 주장하였다.

그 외에 전영평(2001)의 연구에서는 분절된 노동시장의 구조로 인해 지속적으로 취약한 고용위치에 놓여 있을 수밖에 없는 장애인근로자에 대해 고용정책이 추구해야 할 기본논리로서 정책을 기존의 시혜중심적 부성주의적 논리에서 벗어나 평등한 참여를 전제로 하는 공존의 논리와 차별금지 논리 그리고 총생산증가의 논리를 지향해야 할 필요성이 제시되고 있다.

이상의 연구결과들을 종합해 볼 때 장애인복지의 최상의 단계인 '스스로의 노동을 통한 재활'이 실현되기 위해서는 기본적으로는 장애인 개인의 직업능력개발이 요구되지만 그와 더불어 정부와 사회의 적극적인 고용정책적 노력이 병행되어야만 성과를 가져오게 됨을 알 수 있다. 따라서 정책적 측면에

향을 미치고 있는가에 대해 분석해 보았다.

고용정책을 분석하기 위해서는 슈뢰더정부의 신중도노선과 장애인 고용정책간의 연관성을 엄밀히 분석하고, 정책과정과 그로 인해 발생하는 효과를 구분하고 그러한 분석들 속에서 정책의 효과를 분석하는 것이 바람직하다. 그러나 본 연구에서는 자료의 부족과 제한된 연구기간의 한계로 인해 정책의 발전과정에 대해서는 명확하게 제시할 수 없었고, 이 부분은 후속연구에서 계속 다루고자 한다.

서는 사회경제적 변화에 적응가능한 직업교육과 직업훈련방안을 개발하고, 법과 제도적 장치를 통해 장애인들이 취업과 승진과정에서 차별되지 않고 지속적으로 안정적인 고용상태를 유지할 수 있도록 정부의 노력이 강화되어야 한다고 볼 수 있다.

한편 독일은 1919년에 “중증장애자 고용에 관한 명령”을 제정하고 1923년에는 장애인에 대한 고용 의무조항이 삽입된 “중증장애인가용에 관한 법”을 제정함으로써 의무고용제도를 근간으로 하는 포괄적 장애인 고용정책을 실시하고 있는 대표적 국가이다(나운환 외, 1996; 이금진, 2000; 나운환, 2003: 399). 이러한 독일의 정책은 우리나라에도 직접적 또는 간접적으로 영향을 끼쳤으며, 이에 대해 학문적 차원에서라도 다량은 아니나 1990년대 후반부터 관련연구들이 발표되어 오고 있다.

지금까지 독일의 장애인 고용정책에 대해 국내에서 발표되고 있는 연구의 동향을 보면 대체로 포괄적으로 접근하고 있는 연구들이 주를 이루며, 대부분의 연구들은 정책의 역사적 발전추이, 법과 제도적 내용 그리고 진달체계의 변화 등과 같이 주로 장애인 고용정책의 전체적인 체계와 내용을 서술적으로 소개하는 데에 초점을 두고 있다(박석돈, 1995; 1998; 2000; 2001; 나운환 외, 1996; 김진수, 1997; 이금진, 2000; 이진숙, 2002). 그러므로 정책의 틀에 대해 이론적으로 접근하거나, 정책과 관련된 이념적 특성이 정책에 미치는 효과에 대해서는 심도있게 접근하지 못한 한계를 내포하고 있다. 그리고 장애인 고용정책의 직업재활적 측면에서의 현실적인 기여도에 대해서는 분석적 결과를 제시하지 못하고 있다.

한편 독일에서 사회정책의 근간이 되고 있는 사회적 시장경제(soziale Marktwirtschaft)(안두순, 1998) 체제와 이 체제에 대한 의존성이 높은 사민당의 사회정책적 노선(김상호, 1998; 유시민, 1999; 안석교, 2000)에 대해서는 소수 학자들에 의해 체제분석적인 연구가 이루어진 바 있다. 그러나 16년에 걸친 기민련과 기사련의 정권이 1998년에 사민당으로 교체된 이후에 최근에 새로이 변화되고 있는 장애인 고용정책에 대해서는 연구가 거의 발표되지 않고 있는 실정이다. 따라서 사민당의 집권이후에 최근 독일사회의 정치경제적 변화에 기인하는 정책적 요구와 효과에 대해서는 우리나라에 잘 알려져 있지 않다. 이렇듯 편중된 연구경향이 나타나는 이유는 우리나라에서는 독일의 복지정책에 대해서는 그동안 주로 사회보험제도를 중심으로 하여 소개와 분석(안홍순, 2002; 이용갑, 2000; 정재훈, 2002)이 진행되어 온 데에 기인하는 것으로 보인다.

## 2) 슈뢰더 정부의 신중도 노선

독일연방공화국은 영국이나 프랑스 등의 서구 복지국가들과는 구별되는 ‘사회국가(Sozialstaat)’<sup>3)</sup>로 규정된다. 사회국가란 독일은 경제정책적 도구들을 통해 사회적 목적을 실현하기 위해 경제효과와 사

3) 독일의 기본법 20조(Art. 20, GG)에는 “독일연방정부는 민주적이고 사회적인 연방국가이다(Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat)”라고 명시되어 있다. 이 조항을 통해 도출해 낼 수 있는 사회국가의 특징은 복지에 대한 개인책임을 원칙으로 하는 고전적 자유주의와 강력한 국가개입을 통해 국민의 평등과 연대실현을 핵심으로 하는 사민주의적 관점이 설충적으로 배합되어 있다는 점이다(유시민, 1999).

회효과간에 지속적인 환류(feed back)가 이루어지도록 사회경제구조가 구조화되어있는 데에서 연유된 개념이다. 이는 독일이 제2차 세계대전 이후 시장경제의 틀 속에서 강력한 국가주도의 사회정책을 지향하는 '사회적 시장경제(soziale Marktwirtschaft)' 체제를 구축한 것과 같은 맥락에서 이해될 수 있다(김상호, 1998; 안두순, 1998; 유시민, 1999).

사회적 시장경제는 1940년대부터 발터 오이켄(Walter Eucken)과 알프레드 뮐러-아르막(Alfred Müller-Armack)을 중심으로 한 프라이부르크 학파(Freiburger Schule)가 창시한 개념으로, 사회적 시장경제의 모델은 '사회적 책임을 동반한 시장경제 체제의 구현'(유시민, 1999)을 위해 정부가 시장의 기능규칙을 보호하는 것을 주 역할로 담당함을 이상적으로 규정하는데,4) 이는 독일에서 사회국가 체제를 구성하는 기본요소로 자리하게 되었다. 이러한 사회체제로 인해 독일이 장애인의 고용부문에 대해 다른 나라들에 비해 상대적으로 일찍이 관심을 가지고 고용의무제도를 도입하게 된 것은 필연적 결과라 할 수 있다.

사민당은 1959년에 고데스베르크 강령(Godesberger Grundsatzprogramm)을 채택함으로써 생산수단의 사유화를 인정하지 않는 고전적 마르크스주의를 버리고, 완전고용과 국가의 노동시장에 대한 적극적 개입을 핵심으로 하는 사회적 시장경제를 경제적 기본질서로 수용했다. 그리고 이러한 사회적 시장경제체제 속에서 완전고용을 통한 사회적 연대(Solidarität)의 실현을 정책목표중 가장 핵심적 부분으로 규정하였다(안두순, 2002: 2). 이러한 경향은 일찍이 장애인의 고용정책에도 반영되어 사민당은 장애인들이 직업을 통해 평등과 자립을 실현하는 것을 주요목표 중의 하나로 인식하였다.

한편, 이상과 같은 전통적 사민당의 지향노선과 달리 현재의 집권사민당은 시장내에서의 자유경쟁을 옹호하고 시장원리와 복지를 집복시킨 변화된 정책방향을 제시하고 있다. 이는 신자유주의적 세계화의 확산을 통해 기인된 것이라 할 수 있다. 경제영역 뿐만 아니라 비경제영역까지 시장원리에 의해 조작되는 것을 이상적으로 간주하는 신자유주의적 사조는 전세계적으로 노동력의 관리에 있어 케인즈주의적인 완전고용을 포기하고, 경제와 사회구조를 대폭적으로 조정하는 변화를 수반했다. 그리고 공적복지를 전반적으로 축소함으로써 근로자복지에 대한 부정적 파급효과를 야기했고 복지재정의 삭감에 정당성을 부여하는 이데올로기로 자리하였다. 이러한 신자유주의적 사조는 독일 사민당의 복지이념에도 변화를 유도하여 '신중도(Neue Mitte)'로 일컬어지는 제3의 길이 나타나게 되었던 것이다.5)

1958년 이후부터 슈뢰더수상이 이끄는 집권사민당이 추구하는 신중도노선은 사민당의 당부회의 산하기구인 "기본가치정립위원회(Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD)"가 1999년 9월 15일에 제출한 '제3의 길 - 신중도: 세계화 시대에 개혁정치를 위한 사민주의적 좌표'(Dritte Wege - Neue Mitte: Sozialdemokratische Markierung für Reformpolitik im Zeitalter der Globalisierung)에서 제시된 내용에 기반을 두고 있다(Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD, 1999; 안서

4) 이 이론은 후에 브레튼 우즈(Bretton Woods)체제가 형성되면서 세계적 구조조정계획이 확산되는 데에 동력을 제공했다. 세계 대공황으로 인해 발생한 경제혼란을 피하고 외환질서를 안정시키기 위해 1944년에 마련된 브레튼우즈체제는 국가개입과 동화규제라는 케인즈주의적 정신을 구현하고자 한 하나의 계기로 볼 수 있다.

5) 이러한 변혁은 사민당이 2002년 9월의 총선에서 녹색당(Bündnis '90/Die Grünen)과의 연정을 통해 재집권에 성공하면서 지속되고 있다.

교, 2000; 유시민, 1999). 신중도노선은 기존의 독일내 사회경제정책에 대한 문제인식과 사회국가의 재정위기로 인해 복지급여의 재조정에 대한 요구가 정당성을 확보하면서 노동과 복지의 긴밀한 순환 관계를 대안으로 하는 노동시장중심의 복지정책적 구상을 기반으로 하고 있다.

이러한 변화 속에서 1998년부터 슈뢰더 정부가 집권한 이후에 중증장애인 고용정책에도 신자유주의적 이념이 반영되고 있는가에 대해 살펴보는 것은 이에 대한 연구가 전무한 현 상태에서 학문적으로 매우 의미있는 시도라 할 수 있을 것이다. 신자유주의적 이념의 핵심이 '근로와 복지의 연계' 또는 '복지의 축소'라고 한다면 만약 이 이념이 중증장애인의 고용정책에 반영되었을 경우에 그 결과는 매우 부정적일 것임을 미리 예측해 볼 수 있다. 왜냐하면 중증장애인의 경우에는 그 특성상 고용에 제한이 따를 수밖에 없어 일반적 시장경제논리가 적용되기 어려운 까닭이다. 따라서 본 연구는 우선 신중도노선을 지향하는 슈뢰더 정부 하에서의 경제적 변화와 일반적 고용현황을 살펴보고, 중증장애인 고용정책에 있어서의 구체적인 정책변화를 분석해 봄으로써 이 분야에 신자유주의적 이념이 반영되고 있는가에 대해 규명해 보고자 한다.

### 3. 슈뢰더 정부의 중증장애인 고용정책

#### 1) 노동과 복지의 연계

##### (1) 경제위기와 복지재편의 배경

독일은 사회적 시장경제체제를 완성함으로써 제2차 세계대전 이후부터 1970년대까지는 매년 평균 8%의 경제성장률을 달성하였고, 실업률은 평균 2% 수준을 유지하여 매우 안정된 사회국가시스템을 유지할 수 있었다. 그러나 1973년에 전세계적으로 불어닥친 오일쇼크의 영향은 독일에도 과급되어 경제성장률이 5% 수준으로 하락되고, 그 후 동독과 서독의 통일로 인해 1990년에 다시 3%선으로 하락하면서 경제불안과 재정위기가 심화되어 사회국가체제에 불안정성이 나타나기 시작하였다. 여기에 더하여 금융자본의 전세계적인 이동이 확산되면서 심화된 경제적 세계화현상은 독일에도 노동시장의 유연화를 유도하였고, 이는 결과적으로 1991년부터 실업률을 지속적으로 상승시켜 1998년에 전 독일의 실업률은 9.8%까지 상승되었다(김상호, 1998).<sup>6)</sup>

한편, 사회적 시장경제에 기반을 두고 사회적 정의와 결과의 형평을 추구하는 사회국가체제의 유지 를 위해 사회복지비용의 지출이 지속적으로 증대된 것도 경제위기를 불러온 하나의 원인이 되었다. 독일에서 사회복지비용은 1960년에 약 653억 마르크(DM, GDP의 21.6%)였는데, 1989년에는 6,689억

6) 이 당시 독일의 실업자 중 과반수는 6개월 이상의 장기 실업자였기 때문에 문제가 더 심각하게 인식되었다. 왜냐하면 이는 사회보험대상인구의 증가를 의미하며, 결국 국가의 복지재정부담으로 이어졌기 때문이다.

마르크(GDP의 30.1%)로 약 10배 이상 상승되었다. 그리고 1999년에는 13,066억 마르크(GDP의 33.7%)로 지난 10년 사이에 약 1.8배 상승되었다(안홍순, 2002: 5). 결국 이러한 사회복지비용의 증가로 인해 조세부담 또한 커지게 되었고, 이는 고용부문과 경제생산성에 비효율적 결과를 야기한 것이다.<sup>7)</sup>

1970년대 이후부터 지속된 경제위기의 해결책으로 유럽 복지국가들이 택한 재편전략은 국가마다의 정치사회적 특수성을 반영하여 다양하게 나타났다. 이를 유형화한 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen, 1990: 1993: 1999; 김영범, 2001)에 의하면 독일을 포함하는 대륙유럽형 재편전략은 재정안정과 소득평등을 유지하기 위해 완전고용을 포기하는 대안을 선택하는 것이었다. 이 유형은 이론적으로 불 때 한편으로는 사회권으로서의 근로자 복지를 보장하기 위해 노동시장의 유연화에 대한 규제를 강화하기 때문에 사회복지의 축소를 방지할 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 노동시장의 경직성을 유발하여 기업의 근로자복지에 대한 비용부담을 높이게 된다. 그래서 신규채용의 감소와 저숙련노동자의 장기 실업을 유발할 수 있는 위험요소가 내재되어 있다. 이러한 위험가능성은 위에서 살펴 본 바와 같이 독일에서 90년대를 넘어서면서 경제위기가 더욱 심화되자 실제현상으로 표출되기 시작하였고, 결국 이로 인해 신자유주의적 주장이 정치적으로 지지를 얻게 되었던 것이다.

## (2) 슈뢰더 정부의 고용정책적 개입

슈뢰더 정부는 사민당의 전통적 정책노선과 정책수단이 사회국가의 재정위기를 심화시킨 요인으로 평가하고, 집권후에 실업규모를 축소시키는데 가장 역점을 두는 정책적 방향을 모색했다. 그 결과 슈뢰더 정부는 사회정책의 주요 방향을 노동시장에서의 기회확대, 근로자를 위한 사회정의와 보장 확대 그리고 장애인의 사회통합 등으로 설정했다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: 18). 그리고 슈뢰더 정부는 경제활동의 결과에 대한 분배의 형평을 강조했던 전통적 사민당의 방향과는 달리, 자유주의적 성격을 내포하고 있는 기회의 형평을 복지정책의 주요가치로 삼았다(안석교, 2000). 즉, 국민들이 국가의 일방적인 복지혜택을 바라기보다는 적극적인 노동을 통해 스스로 자립할 수 있는 경제적 기반을 개척하기 위해 자구노력(Hilfe zur Selbsthilfe)을 할 때에만 국가가 지원하겠다는 기존의 사회국가적 입장을 강화하였다.<sup>8)</sup> 그리고 이를 실현하기 위한 차원에서 정부는 실업급여를 과거 수준의 40-80% 수준으로 삭감하였고(<http://knura.new21.net/deu/politik.htm>), 실업자에 대한 직업교육과 고용기회를 확대하기 위해 “노동연대(Bündnis für Arbeit)”를 구성하였다. 그리고 2001년말에는 새로운 고용안정법(Job AQTIV Gesetz)을 제정하여 노·사·정간에 보다 원활한 정책조율이 이루어질 수 있도록 하였다. 또한 세계화가 확산되는 가운데 독일의 국내고용안정은 국제환경과 연관관계가 더욱 긴밀해지고 있다는 인식 하에 유럽연합(EU)소속국가들과 고용창출을 위한 공동의 전략을 모색하기 위해 이들 국가와 고용안정협약을 맺었다.

7) 독일의 복지규모는 앞으로 30년 이내에 독일 국민소득의 200%까지 규모가 늘어나게 될 것으로 전망된다(<http://knura.new21.net/deu/politik.htm>).

8) 복지대상자의 일차적인 자구노력원칙은 원래 전통적인 사회국가의 구성요소이다. 그런데 이 원칙이 슈뢰더 정부 하에서는 더욱 강화되고 있는 것이다.

이상과 같은 경제성장을 위한 노력에도 불구하고 슈뢰더 정부가 집권한 이후에 국내총생산에 대비한 실질성장률은 여전히 나아지지 않았다. 국가경제가 2000년의 경우에는 1999년에 대비해서 3.0%의 실질성장률을 보였지만 2001년에는 0.6%의 성장에 그쳤고(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: 27), 2002년의 2/4분기에는 전년 동기에 대비하여 0.5%의 성장에 그치 2002년 유로회원국가의 평균성장률인 1.4%에도 미달하였다(http://knura.new21.net/deu/politik.htm). 이와 같은 경제성장의 둔화현상은 실업증가에 따른 사회보장비의 지출 확대 등 관련요소들과 결합되어 재정적자를 더욱 악화시키고 있다. 그 결과, 독일의 2002년도 재정적자폭은 GDP의 3.75%에 이르러서 이미 유럽연합의 안정성장협약 상의 재정적자 제한 기준(GDP의 3%)를 초과하고 있다(http://www.koreaemb.de/botschaft\_kr/deutschland/pol-wirt.htm).

그런 반면, 1991년부터 지속적으로 상승해 오던 실업률은 1998년 이후부터 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 1998년에 구서독지역에서는 9.4%, 구동독지역에서는 18.2%였던 실업률은 2001년에는 각각 7.4%와 17.5%로 하락하였다.<sup>9)</sup> 이는 그러나 2001년 8월에는 각각 7.8%와 17.7%로 다시 약간 상승되었다(http://www.koreaemb.de/botschaft\_kr/deutschland/pol-wirt.htm).

〈표 1〉 실업률의 변화 추이

(단위: %)

연도	구서독지역			구동독지역		
	전체	남성	여성	전체	남성	여성
1998	9.4	9.3	9.4	18.2	15.8	20.8
1999	8.8	8.7	8.9	17.6	15.5	19.8
2000	7.8	7.7	7.7	17.4	15.9	18.8
2001	7.4	7.5	7.3	17.5	16.6	18.6

자료: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: 29쪽에서 재구성.

이상과 같이 독일은 아직 경제성장이 둔화되어 있는 상황이다. 그러나 실업률은 약간씩 하락하고 있어 슈뢰더 정부의 고용안정정책은 약간의 긍정적인 효과를 거두고 있는 것으로 보인다.

슈뢰더 정부의 실업문제의 해결노력은 더욱 강화되고 있어서 최근에는 실업대책 전문가위원회(Kommission 'Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt', 일명 Hartz-Kommission)가 구성되어 2002년 8월 16일에 2005년 중반까지 실업자수를 현재의 400만 명에서 200만 명으로 줄이겠다는 계획이 담긴 보고서를 제출하였다.<sup>10)</sup> 이 보고서에 따라 앞으로 실업문제에 대한 정부의 개입은 더욱 강화

9) 이 당시에 동독지역의 실업률이 구서독지역보다 훨씬 높은 것은 구동독지역의 건설업경기의 불황(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: 29)과 국유화되었던 기업의 도산이 늘어났기 때문이다.

10) 이 보고서가 나온 이후 사민당은 집권초기인 1998년에는 실업자수가 480만명에 달했는데 그 이후 사민당이 실업해소에 정책의 초점을 맞춘 결과, 2001년까지 실업자 수는 120만명이 감소하여 매년 평균 43만명이 취업을 하게 되었다고 밝히고 있다. 구체적으로는 노인실업률은 25%, 장기실업자의



될 것으로 전망된다.

(3) 1997년 이전의 장애인 고용실태

일반적으로 투입과 산출간의 함수관계를 고려할 때 고용비용의 부담이 높고, 상대적 저생산성을 가져올 위험이 따르는 장애인의 고용은 사용자 측에서는 기피하기 쉬운 요소이다. 따라서 시장경쟁논리에만 방치한다면 경기가 침체되고 실업률이 높은 현재 독일의 상황에서 장애인의 고용은 더욱 어려워질 수밖에 없다.

독일에서는 1970년대에 "중증장애인법(Schwerbehindertengesetz)"이 제정된 이후 규제기반적 고용정책(regulation-based employment)의 성격을 지닌 의무고용제도가 도입되어, 1980년대 초까지 중증장애인의 고용정책은 매우 성공적이었다. 그 한 예로 1970년대부터 장애인고용률은 지속적으로 상승하여 1982년(5.9%)의 경우를 보면 당시의 의무고용기준인 6%에 거의 도달했다.<sup>11)</sup> 그러나 그 이후부터 경기가 전반적으로 침체되면서 의무고용기준은 제대로 준수되지 않았다. 그런 결과, 중증장애인근로자의 수는 1982년에서 1998년 사이에 2.3%가 감소되었고, 전체근로자 가운데 중증장애인의 수는 5.9%에서 3.8%로 감소되었다. 또한 중증장애인 실업자의 수는 190,000명으로 증가하여 장애인 고용은 심각한 분체를 안고 있다(Beschäftigungspakt Bayern, 2001: 12; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: 174).

〈표 2〉 중증장애인의 실업을 변화 추이

연도	전체 실업자 수	전체 실업률	중증장애인 실업자
1995년	3611,921명	10.4%	176,118명
1996년	3965,064명	11.5%	180,756명
1997년	4384,456명	12.7%	195,161명

자료: Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 17쪽에서 재구성.

이렇게 장애인 (특히 중증장애인)의 실업문제가 지속적으로 악화되면서 고용의무사업체에서의 중증장애인 고용률은 1980년대 초를 정점으로 하여, 그 이후부터 계속 하락하여 1995년에는 4.0%, 그리고 1997년에는 3.9%로 하락하였다.

시장경제논리에 의존하는 신자유주의적 사회경제정책이 수반하는 부작용을 볼 때 일반론에 근거해 보면 슈뢰더 정부가 집권하면서 장애인고용실태는 이전보다 악화되었으리라는 예측을 해 볼 수 있다. 이제 다음 장에서는 법적 변화를 중심으로 하여 슈뢰더 정부의 중증장애인 고용정책을 살펴보고, 그

실업률은 16%, 그리고 중증장애인의 실업률은 12%가 감소되었다고 발표했다(SPD-Parteivorstand, 2002).

11) 물론 이러한 통계수치가 완전한 신규채용만을 의미하지는 않았다. 기업들은 고용부담금의 절감과 사회보장제도의 혜택을 목적으로 하여 이미 고용되어있는 장애인 노동자들을 등록시킨 경우도 많았다고 한다(변보기, 1999: 136).

효과를 분석해보기로 하겠다.

〈표 3〉 의무고용사업체에서의 중증장애인 의무고용률(1995-1997)  
(단위: %)

연도 지역	1995	1996	1997
구동독	2.9	3.0	3.2
구서독	4.2	4.1	4.0
독일전체	4.0	3.9	3.9

자료: Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 14쪽에서 재구성.

## 2) 중증장애인 고용정책의 변화

장애인은 신체적, 정신적 특성상 사회의 보호와 연대에 의존하여 살아가게 되며, 국가와 사회는 장애인을 평등한 사회구성원으로서 보호해야 할 의무를 지고 있다. 장애인의 직업활동과 교육은 평등한 사회참여를 가능케 하는 전제조건이 된다. 그런데 독일에서는 최근 몇 년 전부터 중증장애인의 실업률이 심화되고 있어 장애인의 직업보장을 통한 사회통합노력은 중요한 정책적 과제로 대두되고 있다. 이러한 배경 하에서 슈뢰더 정부는 장애인 복지정책의 방향을 직업을 통한 사회참여(직업우지와 고용촉진)와 지역공동체에서의 적극적 참여 장려, 소득보장, 장애예방, 의료보험과 요양보험 그리고 의료 서비스를 통한 의료재활 지원, 학교교육과 직업교육의 활성화로 정하고 있다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2000). 이는 이제 장애인복지가 시민권적 패러다임을 통해 변화되고 있음을 의미한다고 볼 수 있다. 즉 연방정부는 이제 장애인을 더 이상 국가행위의 대상(Objekt staatlichen Handelns)으로서 수동적인 존재로만 여기는 것이 아니라 장애인 스스로가 장애영역에서 전문가로서 자신의 사안에 대해 적극적으로 권리를 실현하는 주체로 보고자 한다.<sup>12)</sup> 이러한 패러다임을 실현하기 위해 정부가 현재 시행하고 있는 중증장애인의 실업해소법, 사회법전 9편 그리고 장애인평등법은 장애인의 고용촉진을 위한 주요 수단으로 기능하고 있다.

### (1) 법적 변화를 통해 본 장애인 고용정책의 방향

우리나라에서는 장애의 범주를 지체장애, 시각장애, 청각장애, 언어장애, 정신지체로 구분하는데, 독일은 이에 더하여 정신장애와 내부장애(호흡기, 순환기, 소화기, 비뇨기, 신장, 생식기, 신진대사, 혈관, 피부)도 포함시킴으로써 장애의 범주가 상당히 광범위하게 규정되어 있다(권선진, 1998: 13).

12) 정책의 효과를 배제한 채 정책목표만을 살펴보면 슈뢰더 정부는 장애인 고용정책에 있어서는 시민당의 전통적 정책방향을 계승, 발전시키고 있다고 할 수 있으며, 이 분야에 대해서는 일반 노동시장에서 추구되는 근로연계복지의 이념이 적용되지 않고 있다고 볼 수 있다.

Bundesregierung, 2002). 독일은 장애인등록제도를 시행하고 있으며, 장애인<sup>13)</sup>은 본인의 거주지역의 부양사무소(Versorgungsamt)에 장애등급의 판정을 신청<sup>14)</sup>해야 한다. 이 곳에서 장애정도에 대한 판정이 이루어지면 장애증명서(Schwerbehindertenausweis)가 발급되며, 이에 따라 장애인으로서의 권리가 보호되고 각종 지원이 이루어진다.

장애인 고용정책은 장애인이 고립되지 않고 사회의 한 구성원으로서 직업을 통해 능력을 발휘하고 사회에 기여할 수 있도록 지원하는 모든 조치를 의미한다. 이런 맥락에서 직업재활은 “포괄적인 재활의 영역에서 지속적인 사회편입에 대한 지원”의 의미를 담고 있다(박석돈, 2000: 5). 따라서 장애인의 고용을 지원할 때에는 장애인의 활동능력과 소질 그리고 그 동안의 경력 등을 우선적으로 고려해야 한다. 즉 장애인이 이미 직장생활을 해 왔던 경우여는 가능한 한 종전의 직장에서 그대로 일하도록 하거나, 적어도 그동안의 직업과 같은 직종에 종사하도록 하는 것이 가장 효과적이다. 이를 위해서 독일은 직업기술과 전문지식을 심화시켜 직장확보에 대한 가능성을 높이는 수단이 되는 직업향상교육을 가장 우선적으로 중시하고, 이것이 불가능한 경우에는 전환교육을 통해 새로운 직업기술을 익힐 수 있도록 지원한다. 그러나 장애인이 장애로 인하여 일반노동시장에 참여할 수 없는 경우에는 장애인보호작업장(Werkstätte)에 취업하도록 하고 있다.<sup>15)</sup> 장애인작업장의 장애인고용은 보호고용의 형태이기 때문에 일반 노동시장에서의 고용과는 다른 제한성이 있다. 즉 일반 노동시장에서 장애인은 일반 근로자에 비해 노동생산성이 상대적으로 낮을 가능성이 크다. 그렇기 때문에 장애인고용정책은 일반 사업장에 대한 장애인 고용의부제도에 초점을 두게 된다. 고용의부제도를 비롯한 장애인고용촉진정책은 독일에서 여러 번에 걸친 관련법의 개정과 시대의 변화에 따른 새로운 법의 제정을 통해 꾸준히 발전되어 왔다.

독일은 장애인 중에서도 특히 중증장애인과 중증장애인에 준하는 사람<sup>16)</sup>의 일반 노동시장으로의 진입을 위해 다양한 정책적 기제를 마련해 왔는데, 기존에는 중증장애인법에 의한 시책이 주요수단이 되어 왔다. 슈뢰더 정부는 중증장애인의 실업문제를 해결하기 위해 1999년 10월부터 “중증장애인을 위한 50,000개의 새로운 일자리 창출 캠페인(50,000 Jobs für Schwerbehinderte)”을 전개했다. 그리고

13) 1986년에 중증장애인법(Schwerbehindertengesetz)이 개정되면서 장애의 측정기준은 “장애의 정도”(Grad der Behinderter, GdB)가 사용된다. GdB를 기준으로 해서 GdB가 30%이상인 사람은 장애인으로, 50%이상인 사람은 중증장애인으로 분류된다(나운환 외, 1996: 145).

14) 신청서는 부양권자나 법정대리인의 제출도 가능하다. 이러한 행위는 첫째, 장애와 장애정도를 확인하고 둘째, 불편을 해소하기 위해 요구되는 건강상의 특성을 증명하고 셋째, 장애인의 권리인식과 불편해소를 위한 증빙으로서의 목적을 띄고 있다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2000: 8-10).

15) 장애인보호작업장에 대해 연방정부는 임금보조를 하지는 않지만 건물이나 설비비용, 운영비용 보 조해 준다. 장애인보호작업장은 2000년에 구 서독지역에는 약 480개소(고용인원 149,000명), 구동독지역에는 약 170개소(고용인원 32,000명)이었는데 2001년 6월에는 665개소에 고용인원이 195,000명으로 그 수가 약간 증가되었다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001: 39). 또한 장애인근로자의 편의를 위해 장애인작업장과 중증장애인의 거주지를 연결하는 망(Netz)을 구축 하는 데에 정부는 1998년부터 2001년까지 10억 마르크(5억 1천만 Euro)를 고용부담금에서 지출 했다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002: 171).

16) 적어도 장애정도가 30% 이상인 장애인이 적당한 일자리를 찾지 못하거나 유지하지 못하여 노동사 무소에 신청하면 중증장애인과 동등한 자격을 인정받을 수 있다.

2000년 10월에는 기존의 중증장애인법을 “중증장애인의 실업해소법(das Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter)”으로 개정하였다. 일자리창출 캠페인은 2001년 7월에 중증장애인의 실업해소법의 내용이 사회법전 9편의 2부에 ‘중증장애인의 권리(das Schwerbehindertenrecht)’로 삽입되면서 더욱 강화되었다. 현재 사회법전 9편은 장애인의 사회참여(Teilhabe) 확대와 자기결정(Selbstbestimmung)을 주로 지원하며, 슈뢰더 정부의 장애인 고용정책의 핵심적 틀이 된다고 할 수 있다. 이 법을 통해 정부가 추구하는 정책적 핵심은 장애인의 사회적 보호와 경제적 부양에 대한 지원 뿐만 아니라, 사회적 삶에서 자율적 참여와 기회평등을 지해하는 모든 장애요인을 제거하는 것이다. 여기에서의 참여는 취업뿐만 아니라 사회적 연대를 통한 지역공동체적 삶으로의 참여를 포괄하는 개념이다(§2 Abs.2 SGB IX).

2002년 5월 1일부터 슈뢰더 정부는 “장애인평등법(Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen)”을 시행하고 있는데, 장애인평등법은 “기본법(Grundgesetz)” 제3조의 장애인 차별금지조항을 구체화한 법이다. 이 법은 장애인에 대한 법적 차별을 제거하고 장애인을 위한 장벽(Barriere)이 없는 생활공간을 창조하고 그들이 자기결정권을 실현할 수 있는 삶을 영위하도록 하기 위한 목적에 따라 제정되었다. 그런 차원에서 정부는 중증근로장애인 뿐만 아니라 모든 장애인이 일상생활과 근로 중에 경험하게 되는 모든 영역에 걸친 장애물의 제거를 슬로건으로 내걸고, 평등실현과 포괄적인 의미에서의 장애인의 사회참여를 지원하고 있다.

(<http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Gesundheit-8165/Behindertenpolitik.htm>).

독일 전체인구의 약 8.5%인 660만명이 중증장애인인데, 이들 가운데 단지 4.5%만이 선천적으로 장애를 입은 경우이다(Beschäftigungspakt Bayern, 2001: 6).<sup>17)</sup> 대부분은 사는 동안 사고나 질병에 의해 장애를 입게 되는 것이다. 이는 장애는 누구에게나 발생할 수 있다는 가능성을 시사하는 점이다. 장애인평등법의 핵심은 포괄적 의미에서의 평등(Gleichstellung)실현과 장애물제거(Barrierefreiheit)라고 할 수 있다. 이 법을 통해서 지체장애인을 위한 공간적 장애물 제거뿐만 아니라 전지매체 사용시에 시각장애인들의 의사소통을 원활히 하기 위한 것이다. 이 법을 통해 장애인들의 고용은 더욱 적극적으로 지원될 것으로 보인다.

## (2) 변화의 주요내용

현재 슈뢰더 정부의 정책적 근거들이 되고 있는 법은 사회법전이며, 일자리창출캠페인은 이를 실현하는 도구가 되고 있다. 중증장애인의 일자리 창출캠페인과 사회법전<sup>18)</sup>의 주요 내용은 차등화 원칙(differenziertes Prinzip)을 통한 보상과 처벌의 강화, 통합전문서비스망의 구축을 통한 사업주에 대한 지원 강화, 장애에 대한 정보제공과 선입견 해소로 요약된다.

17) 우리나라의 경우에는 장애인구의 약 89.4%가 후천적 장애로 나타나 약 10%가 선천적 장애인 것으로 보인다(장애인복지발전계획수립기획단, 2003: 11).

18) 사회법전 9편의 2부에 규정되어 있는 중증장애인의 권리내용을 보면 1. 의무고용제도와 고용부담금의 개선, 2. 사업장에서의 동반서비스, 3. 통합전문서비스, 4. 해고보호, 5. 직업교육과 훈련 그리고 홍보, 6. 기관지원이다.

### ① 차등화 원칙을 통한 보상과 처벌의 강화

슈뢰더 정부는 2002년 10월까지 중증장애인의 실업율을 189,766명의 중증장애인이 실업상태였던 1999년 10월에 비해 25%(47,441명)를 감소시키는 것을 단기목표로 정하였다. 이를 위해 연방노동사회부(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)의 주도하에 50,000개의 일자리 창출 캠페인이 시작되었다. 이는 새로운 일자리를 창출함은 물론이고 기존에 마련은 되어 있지만 현재에는 공식인 일자리와 실업상태인 중증장애인을 연결시킴으로써 고용을 확대하려는 시도이다.

장애인 의무고용률은 기존의 16인 이상 사업장에 대한 6% 적용에서 사회법전 9편 71조에 따라 20인 이상 사업장의 5% 적용으로 하향되었다. 원래는 만약 이 캠페인을 통해 2002년 10월까지 당시 실업률의 25%가 감소되지 못할 경우에는 의무고용률이 2003년부터 6%로 상향조정될 계획이었다(§71 SGB IX). 그러나 현재 장애인업무를 주관하는 연방보건사회부(Bundesministerium für Gesundheit und Sozialordnung)는 사회법전 9편의 제정을 기점으로 하여 강화된 중증장애인고용정책의 결과로 최근 2년동안 중증장애인실업률이 큰 폭으로 하락하고 있다고 밝혔다.

슈뢰더 정부는 의무고용제도의 이행을 강화하기 위해 고용부담금(Ausgleichsabgabe) 제도를 개선하여 기존의 정액제를 폐지하고 차등제를 택함으로써 의무고용에 대한 보상과 처벌을 강화하였다. 즉 의무고용률이 충족되지 못할 경우 사업주는 기존에는 고용부담금을 해당인원 1인당 모든 사업장에서 동일하게 200마르크를 지불해야 했었지만 이제는 고용률이 3-5% 미만일 경우에는 매월 1인당 105 유로, 2-3%미만일 경우에는 180유로, 0-2%미만일 경우에는 260유로를 관할 통합사무소에 내는 것으로 강화되었다(Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001: 43-44).<sup>19)</sup> 고용부담금제도는 고용주로 하여금 중증장애인 고용을 유도하여 적어도 불건전한 사용자의 비용이익을 없애고, 장애인 고용에 수반되는 고용주의 경제적 부담에 대한 사회적 책임의 이행을 요구하는 가장 현실적 제도라는 점에 그 의미가 있다. 따라서 부담금 징수는 사용자의 장애인 고용에 대한 비용부담을 배분하는 형평의 기능과 장애인 고용촉진을 유도하는 기능을 가지고 있다(나운환, 1999: 140; 변보기, 1999: 136). 징수된 고용부담금의 55%는 통합사무소로 배정되고 나머지 45%는 연방노동사회부의 고용부담기금(Ausgleichsfonds)으로 귀속된다.

### ② 통합전문서비스망의 구축을 통한 사업주에 대한 지원 강화

기존에는 장애인복지업무를 담당하는 행정전달체계가 중앙정부와 지방정부 간에 이원적으로 조직되어 있었고, 직접적인 서비스 담당주체가 업무에 따라 분산되어 있었다(박석돈, 1995: 53). 그러나 2001년 7월 1일에 사회법전 9편이 시행되면서 중앙부조사무소는 연방부양법(Bundesversorgungsgesetz, 약칭 BVG)에 따른 업무만을 담당하고, 통합사무소가 사회법전 9편의 2부 §101에 규정되어 있

19) 이 규정은 소규모 사업장에는 예외적으로 적용된다. 따라서 1년 평균 1명 이하의 중증장애인을 고용하고 있는 39명 이하의 사업장에 대해서는 1 공석당 매월 105유로가 부과되고, 59명 이하인 사업장에 대해서는 1년 평균 2명 이하의 중증장애인을 고용하고 있을 때엔 매월 105유로, 1년 평균 1명 이하의 중증장애인을 고용하고 있을 때에는 180유로의 부담금이 부과된다.

는 중증장애인의 권리실현에 대한 업무를 총괄하여 담당하도록 전달체계가 통합되었다.

〈표 4〉 통합사무소와 중앙부조사무소의 업무분담 형태

구분	통합사무소	중앙부조사무소
근거법	사회법전 9편의 중증장애인권리 규정	연방부양법(BVG) -전쟁희생자 구호
담당 업무	사업장에서의 동반서비스, 작장내 통합팀 (Integrationsteam)에 대한 교육	직업교육과 훈련에 대한 지원
	해고보호	생계비 보조, 특수상황에 대한 지원
	고용부담금 징수	요양 지원
	고용부담금 사용	주거보조, 요양보조, 노인보호

자료: §101 SGB IX: <http://www.integrationsaemter.de>

통합사무소는 사회법전 9편의 2부에서 규정하고 있는 중증장애인의 권리(Schwerbehindertenrecht)를 구현하기 위한 목적으로 운영된다(§102 SGB IX).<sup>20)</sup> 즉 고용부담금의 징수와 지출, 중증장애인의 해고보호, 직업알선과 작업장에서의 동반서비스, 장애인을 위한 직업훈련과 교육업무를 담당한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 정부는 고용주와 노동사무소, 통합사무소, 그리고 중증장애인을 잇는 연결망을 구성하여 통합적 서비스를 제공하여 중증장애인의 고용안정성이 확보되도록 하였다.<sup>21)</sup>

연방정부는 2000년 10월 1일부터 근로의지가 있는 중증장애인의 노동시장 진입에 대한 지원은 물론이고, 중증장애인을 고용하려는 사업주에 대해서도 통합전문서비스를 통해 관련정보를 제공하고 금전적으로 지원을 하고 있다. 통합전문서비스는 취업정보 제공과 중증장애인의 고용시에 발생가능한 어려움들을 해소하고, 사업주의 경제적 부담을 완화하려는 데 주목적이 있다(§110 SGB IX). 이에 따라 취업을 희망하는 중증장애인에게는 취업알선서비스가 제공되고 있다. 또한 기존의 노동사무소(Arbeitsamt) 외에 중증장애인의 거주지 인근에 통합사무소(Integrationsamt)를 개설하고 통합전문서비스를 제공하기 위해 2001년에 8천만 마르크를 투입하였고, 2002년에는 1억 마르크의 예산을 배정하였다.

### ③ 정보제공과 장애에 대한 선입견 해소

일반적으로 사회에는 장애인은 근로능력과 근로의욕이 부진하고, 일반근로자보다 병가에 대한 요구가 더 빈번하거나 해고사유가 발생했을 때 해고가 사유되지 못할 것이라는 등의 편견이 확산되어 있다.<sup>22)</sup> 이러한 선입견을 틀식시키고 장애인근로자에 대한 이해를 증진시키기 위해 사회법전 83조의 의

20) 2002년에 독일 전체인구는 약 8,200만명으로 집계되었는데 이 중 660만명이 중증장애인이어서 독일인구 12명 중의 하나는 중증장애를 지니고 있는 것으로 보인다. 그런데 중증장애인 중 300만명 정도가 15-65세 사이이고 이 가운데 35%는 직업활동을 하고 있다. 이렇게 보면 약 100만명 정도의 근로 중증장애인이 통합사무소의 업무대상이 되는 셈이다(Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 13).

21) 즉 통합서비스는 장애인을 노동시장으로 유인하고 동시에 경영에 있어서도 긍정적 효과를 거두고자 하는 목적을 가지고 있다.

거하여 노동사무소에서는 각종 안내책자와 홍보물을 빌간하여 장애인에 대한 의식을 개선하고, 장애인을 고용하고 있는 고용주들의 어려움을 해결하는데 도움을 주고 있다. 또한 중증장애인실업해소법에 따라 기업의 관리자와 중증장애인이익대변기구 그리고 기업자문위원회로 구성된 '통합협의(Integrationsvereinbarung)'제도가 마련되어 장애인근로자의 노동권익을 위해 노력할 의무를 지고 있다(Beschäftigungspakt Bayern, 2001).

특히 정부는 장애인노동자의 해고보호를 위해 기업단위별로 장애인 이익대변기구(Schwerbehindertenvertretung)를 두고(\$95 SGB IX), 상시 5인 이상의 중증장애인을 고용하는 사업장에서는 장애인권리조정자(Vertrauensmann)를 신출하도록 법제화했다(\$96 SGB IX). 이로 인해 기업이 6개월 이상 근무한 장애인노동자를 해고하려면 관할 노동사무소와 장애인권리조정자의 의견을 청취해야 하고, 중앙부조사무소의 인가를 받아야 한다(\$85 SGB IX). 만약 장애인권리조정자가 동의하지 않으면 장애인노동자의 해고는 상당히 어렵다(변보기, 1999: 139).

이 밖에 중증장애인에게는 일반근로자보다 1주일<sup>23)</sup>의 추가휴가(\$125 SGB IX; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001: 43-44)가 지급되고 중증장애인 근로자는 초과노동을 거부할 권리가 있다. 그리고 노동시장에서 기회의 평등이 실현되도록 하기 위해서 장애인담당관청은 각 사업장을 방문감독하게 되어 있다.

### 3) 변화된 장애인 고용정책의 효과 분석

지금까지 같이 살펴 본 바와 같이 독일의 장애인 고용정책은 규제적 성격이 강한 의무고용제도(quota system)를 주요수단으로 하며, 장애인이 노동시장에 진입하여 일반인과 동등한 삶을 살아갈 수 있도록 체계적으로 지원하고 있다.

슈뢰더 정부는 장애인에 대한 무제한적인 보호가 아닌 평등한 사회참여 장려, 모든 종류의 차별 철폐, 그리고 장애인의 자기결정권에 입각한 생활실현(Frehe, 2002)을 목표로 하여 관련법을 개정 또는 신설함으로써 장애인의 직업보장을 통한 사회참여를 구현하기 위해 적극적으로 대응하고 있다. 2002년 10월까지 50,000개의 일자리를 창출하여 중증장애인의 실업문제를 해소하기 위한 중증장애인가용 촉진 캠페인과 사회법전 9편 그리고 장애인평등법의 시행은 슈뢰더 정부가 장애인의 평등한 사회참여를 지원하고, 그와 더불어 장애인은 더 이상 보호만을 필요로 하는 대상이 아니라 한 사람의 근로자로서 사회에 기여할 수 있도록 하려는 의지를 표명한 성과라 할 수 있다. 특히 사회법전 9편의 개정을 통해 중증장애인의 고용 확대를 위한 의무고용제도의 강화, 고용부담금의 차등적 적용, 장애인근로자들의 권리 강화, 장애인을 위한 통합서비스사무소의 설치 등을 실현한 것은 장애인의 직업을 통한 경

22) 이는 장애인의 해고보호제도에에서 기인되는 편견이다. 해고보호제도는 장애인의 고용을 안정시키는 효과가 있지만, 반대로 장애인의 신규채용을 저해하는 부정적 효과도 동시에 가지고 있는 것이다(변보기, 1999: 145).

23) 즉당 5일근로작업장 종사자에게는 5일, 6일 근로 작업장종사자에게는 6일이 추가된다.

제적 자립이란 측면에서 다른 나라에도 긍정적인 모델이 될 수 있다고 여겨진다. 이제 여기에서는 강화된 고용정책의 효과를 분석해 보기로 한다.

### (1) 실업문제

슈뢰너의 집권 이후에 중증장애인의 실업문제는 약간씩 완화되고 있는 것으로 드러났다. 2001년의 경우를 보면 중증장애인 가운데 171,325명이 실업상태였다. 같은 해에 일반근로자의 실업률은 구서독 지역에서 7.4%였고, 중증장애인은 15.1%가 실업상태이었다. 그리고 구동독 지역에서는 일반 실업률이 17.5%였고, 중증장애인은 24%가 실업상태였다. 2002년 6월에 실업상태인 중증장애인은 155,702명이었고, 전년 동월보다 8%가 감소되었다. 한편 같은 시기에 일반 실업률은 7%가 증가했다(Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 17).

〈표 5〉 중증장애인의 실업률 변화 추이

연도	전체 실업자 수	전체 실업률	중증장애인 실업자
1998년	4,279,288명	12.3%	194,412명
1999년	4,099,209명	11.7%	193,236명
2000년	3,888,652명	10.7%	184,089명
2001년	3,851,636명	10.3%	171,325명
2002년 6월	3,954,361명	10.5%	155,702명

자료: Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 17쪽  
에서 재구성.

연방정부가 2002년 11월 7일에 발표한 자료에 의하면 2002년 10월에는 144,292명의 중증장애인이 실업상태인 것으로 조사되어서, 캠페인을 시작한 시기인 1999년 10월에 비해 중증장애를 가진 실업자 수는 45,474명이 감소되었다. 이는 종전에 비해 24%가 감소된 것으로, 캠페인의 목표수준에 거의 근사한 수치이다. 이러한 긍정적 결과로 인해 원래 2003년부터 5%에서 6%로 상향조정될 계획이었던 중증장애인 의무고용률은 제도의 시행이 2004년 1월 1일로 연기되었다(Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 4).

한편 해고보호조치는 강화되었음에도 불구하고 중증장애인 근로자의 해고를 희망하는 사업주의 신청은 2000년(28,613건의 해고조치)보다 2001년에는 6.5%포인트가 증가하였다. 이는 경제불안으로 인해 독일 전체 기업에 대규모의 구조조정이 시행되면서 중증장애인의 고용불안이 더욱 심화되었기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 해고보호는 그리 큰 성과를 거두지 못하고 있다(Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 30).<sup>24)</sup>

24) 해고보호조치의 성과를 정확히 파악하기 위해서는 하고신청건수 외에 거부권수도 비교되어야 하나 이에 대해서는 자료의 부족으로 인해 제시하지 못하였다.



(2) 의무고용제도

일반 근로자의 실업률은 지속적으로 상승되고 있음을 볼 때, 연방정부의 장애인을 위한 실업해소노력은 어느 정도 긍정적 결과를 보이고 있다고 할 수 있다. 그러나 의무고용율은 아직 낮은 상태이다.

독일의 중증장애인 고용률을 보면 1976년에 중증장애인법이 제정된 이후에 계속 상승되는 경향을 보여 1982년에는 법정고용률에 거의 근접하는 5.9%까지 상승되었지만 그 이후부터는 지속적으로 하락하는 추세였다(박석돈, 2000: 10-11). 그런 결과 고용의무사업체에서의 중증장애인 고용률은 슈뢰더 정부가 집권한 이후에도 이어지고 있어서 1999년 현재에는 3.7%에 이르고 있으며, 2001년 5월에 중증장애인 실업률은 16.5%(실업 중증장애인의 수 - 170,969명)에 이르고 있어 그리 낙관적이지 못하다<sup>25)</sup> 이는 의무고용제가 신규채용에는 큰 효과를 거두지 못하고 있음을 암시한다고 볼 수 있다. 반면에 중증장애인을 고용하려는 사업주를 지원한 건수는 2000년에 26744건에서 2001년에는 31489건으로 증가하였다(Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 22).

중증장애인 의무고용률은 2000년에는 16인 이상 사업장에 대해 6%로 적용되었으므로 이 해에 통계상으로는 123만개의 일자리가 중증장애인에게 할당되었어야 한다. 그러나 장애인근로자가 실제로 채용된 일자리는 756,200개에 불과하였고, 민간기업의 고용률은 3.3% 였으며, 공기업은 5.2%의 고용율을 보여 총 3.7%로 고용의무기준에는 매우 미달되었다(Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 14-15). 이는 1982년에 민간기업의 실고용률은 4.7%였고, 관공서의 고용률은 5.9%에 달했던 것과 비교하면 매우 낮은 수치라고 할 수 있다(박석돈, 2002: 11).

<표 6> 중증장애인 고용률(1998-2000)

(단위: %)

연도	1998	1999	2000
구동독	3.4	3.5	3.5
구서독	3.9	3.8	3.7
독일전체	3.8	3.7	3.7

자료: Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 14쪽에서 재구성.

고용부담금을 차등화한 방안은 2001년부터 시행되므로 아직 그 효과를 분석하기에는 이르다. 그러므로 여기에서는 고용부담금의 징수현황만 살펴보기로 하겠다. 고용부담금은 2000년에는 528,714,199 유로, 2001년에는 527,655,767 유로가 징수되어 1년동안 약 1백만 유로의 수입이 감소되었다. 징수금은

25) 한 예로 바이에른(Bayern)주의 경우를 보면 1999년 10월에 사기업에서는 74700명(2.9%)이, 공공기관에는 30370명(4.9%)의 중증장애인이 고용되어 있어 의무고용률에는 도달하지 못하고 있다(Beschäftigungspakt Bayern, 2001: 11).

2000년에 380,630,000 유로, 2001년에는 380,950,000 유로가 통합사무소로 배당되었다. 이 금액에서 2000년에는 312,860,000 유로, 2001년에는 331,250,000 유로가 지출되었다(Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 18). 2001년의 경우에 통합사무소는 지출금의 47.6%를 투자지원과 임금보조에 투입하였다. 통합사무소가 2002년 6월 30일에 발표한 자료를 보면 2002년의 고용부담금은 전년도에 비해 16%가 더 징수되었다(Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 7).

〈표 7〉 통합사무소의 2001년 지출내용

(단위: 백만 Euro)

지출명목	지출비용
투자지원과 임금보조	157,71
노동시장프로그램	26,77
중증장애인에 대한 지원	25,53
통합전문서비스 등의 담당자 지원	41,02
기관지원	67,20
기타	12,95
총 지출	331,25

자료: Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 20.

고용부담금제도가 차등화원칙으로 변경되었는데 아직 시행기간이 짧아 그 효과에 대해 객관적으로 분석할 수는 없다. 다만 징수금의 규모가 증가되고 있으므로 사업주에 대한 보상과 처벌효과가 앞으로 강화될 것으로 예측된다.

### (3) 통합전문서비스

아래의 표 9를 통해 알 수 있듯이 통합전문서비스는 취업알선과 취업후의 동반서비스가 가장 큰 비중을 차지한다.

다양한 통합서비스 중에 취업알선은 1999년 10월부터 2001년 9월까지 약 104,232건이 이루어졌다 ([http://www.jobs-fuer-schwerbehinderte.de/presse\\_meldung\\_oktober\\_2001.htm](http://www.jobs-fuer-schwerbehinderte.de/presse_meldung_oktober_2001.htm)). 동반서비스 중 식업보조(Arbeitsassistentz) 제도는 2000년 10월에 시행된 이후로 2002년 6월 30일까지 637명의 중증장애인이 신청하여 그들 중 대부분이 사용했는데, 아직은 활용율이 높지 않다고 볼 수 있다. 같은 시기에 통합사무소에 의한 고용부담금의 사업주 지원사업(§ 27a SGB IX)에 대한 신청은 8,264건에 이르러 대조적이다(Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 8).

〈표 8〉 통합전문서비스 지원현황(1999-2001)

	1999		2000		2001	
	지원금액(단위: 백만 Euro)	수급자수 (단위:명)	지원금액(단위: 백만 Euro)	수급자수 (단위:명)	지원금액(단위: 백만 Euro)	수급자수 (단위:명)
기술적 근로보조	6.37	3,175	6.62	3,315	7.34	3,560
작업상 출근도움	3.38	805	3.13	782	3.13	802
경제적 자립지원	1.39	315	1.58	327	1.78	319
주거보장 지원	11.58	1,424	9.74	1,229	8.42	1,081
직업지식과 기술 지원	2.18	1,438	2.23	1,455	2.34	1,231
생활조건 개선	0.92	710	1.36	786	1.61	880
작업보조비 용지급					0.84	206
계	26.32	7,687	24.66	7,894	25.47	8,079

자료: Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002: 24.

작업장에서의 효율적인 노동생산성의 제고와 장애인 근로자의 복리를 위해 제공되는 통합전문서비스는 서비스의 재정규모를 보면 지난 3년동안 그리 큰 폭의 변화없이 유지되고 있다.

#### 4. 결론 및 정책적 함의

본 연구에서는 슈뢰더 정부가 지향하는 신자유주의적 정책이념이 중증장애인고용정책에는 어느 정도로 반영되고 있는가에 정책적 틀의 변화와 결과적 현상을 중심으로 살펴보았다. 일반적으로 경기가 장기적으로 침체되어 국가재정위기가 심화되면서 신자유주의적 복지모형을 수용한 슈뢰더 정부의 노선에 대해서는 비판적인 시각이 많았다. 그러나 본 연구의 결과를 보면 전반적인 복지삭감경향 속에서도 법과 정책의 개선을 통해 중증장애인 고용정책은 오히려 강화되었음을 확인할 수 있었다. 그리고 근로장애인과 사업주를 다각적으로 지원하며, 단계적인 접근을 통해 고용촉진과 재활의 효과를 실질적으로 높일 수 있는 기제를 갖추고 있었다. 그러한 측면에서 슈뢰더 정부의 고용정책은 장애인의 경제적 자립과 직업재활의 측면에서 긍정적으로 평가될 만하다. 물론 세부적인 정책방안들은 앞의 절에서 분석해본 바와 같이 각기 다른 효과를 보이고 있으며, 개선되어야 할 문제점들도 내재되어 있음이 사실이다. 특히 독일의 재정적자는 유럽연합국가들 간의 협약기준을 넘어설 정도로 위험한 상태이므로, 그런 사회경제적 환경 속에서 장애인의 고용촉진을 위한 정책적 장치들이 앞으로 얼마나 더 효

과를 발휘할 수 있을지는 우려된다. 또한 인구구조의 노령화로 인해 고령인 중증장애인의 수도 증가하고 있는데 이에 대해 고용정책을 통해 어떻게 접근할 것인가에 대해서 아직 속고가지 못하고 있는 것은 머리지향적이지 못한 대응자세라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 현 독일의 장애인 고용촉진체계는 우리나라의 정책에 시사하는 바가 많다.

우리나라에서는 1989년에 “장애인복지법”이 제정되면서 국가적 차원에서 장애인복지정책의 기틀이 확립되었다. 그 후 1990년에는 “장애인고용촉진등에 관한 법률”이 제정되면서 의무고용제가 도입되었다. 그리고 2000년에는 “장애인고용촉진 및 직업재활법”이 공포되어 외형상으로는 장애인에 대한 기초복지에서 직업재활에 이르는 장애인의 인생주기 전반에 걸친 재활체계가 마련되었다(이성규, 2001). 이러한 법적 변화는 2002년 현재 125만 5천명에 달하는 장애인구의 수를 볼 때 현실적 요구에 의한 당연한 결과라고 할 수 있다. 그러나 장애인고용률은 2001년에 1.16%(공무원 1.61%, 민간기업 1.10%)에 불과하여(장애인복지발전계획수립기획단, 2003: 3-4) 아직 법정의무고용률인 2%에는 매우 미달되고 있으며, 고용된 장애인근로자는 장애인 전체가 아닌 경중 장애인 중심의 고용(이성규, 2002: 249-256)에 그쳐, 직업을 통합 경제적 자립과 사회통합이라는 고용의무제도의 근본적 취지를 실현하는 데에 한계를 드러내고 있다. 이를 볼 때 중증장애인 중심의 고용정책을 강화하고 있는 독일의 경우는 우리나라에 정책개선을 위해 다음과 같은 시사점을 제공한다.

첫째, 우리나라의 장애인 고용정책은 적용범위가 좁소하며, 예방사업이나 재활사업은 명목상으로는만 존재한다. 그로 인해 정책의 혜택은 소수 장애인에게만 한정되고 있어 보편주의적 복지경향에 역행하고 있다.

둘째, 사회보장적 측면에서 보았을 때 우리나라는 현금급여 위주의 소득보장이 중심이 되는데, 급여수준이 낮기 때문에 진정한 의미에서의 사회보장체제로서 기능을 하지 못하고 있다. 그리고 노동시장을 비롯한 관련 영역과의 연계시스템이 부족하여 고용촉진을 통한 장애인의 사회통합은 이루어지기 어렵다. 2000년의 경우에 도시근로자 가구의 월평균 소득이 233.1%인데 장애인 가구의 소득은 그의 46.4%에 불과한 108.2만원이고 전체 장애인 가구의 약 62.5%가 월 100만원 미만의 소득이 있는 것을 감안해 보면 고용정책은 장애인의 경제적 생활안정을 위해 중요한 수단으로 기능할 수 있도록 강화되어야 할 것이다(장애인복지발전계획수립기획단, 2003: 12).

셋째, 1991년 이후부터 현재까지 상시근로자에 대비한 장애인근로자의 비중은 약 0.4%대(유동철, 2002: 334) 수준을 유지하고 있어 장애인의부고용세도는 명목상으로는만 존재하고 있다고 평가되므로 제도에 대한 합리적인 개선이 요구된다. 우선 현재의 300인 이상 사업상에 대한 2%의 의무고용 적용기준이 준수되도록 감독과 관리를 강화해야 할 것이며, 점차로 제도의 대상이 되는 사업장의 범위와 의무고용률을 상향조정해 나가야 할 것이다. 이를 통해 장애인근로자의 고용안정성을 확보하고, 사업주에 대한 보상과 처벌을 강화하여 의무고용제도가 실질적으로 장애인의 고용확대에 기여하도록 해야 한다. 또한 고용부담금도 고용현황에 따라 차등적용해야 한다.

넷째, 장애인근로자가 직성업무를 정확하게 파악하고, 근로과정 중에 요구되는 새로운 직업기술과 전문지식을 신속하게 획득할 수 있도록 실질적인 동반서비스 체계가 마련되어야 한다.

다섯째, 장애인의 직업훈련을 강화하여 장애인이 전문적 직업인으로 성장할 수 있는 역량을 갖추도록 하고, 사업재원을 확충하여 장애인고용에 요구되는 인프라를 구축한다.

유럽은 2003년을 장애인의 해로 지정하였다. 이를 통해 유럽은 장애인을 더 이상 편협한 시혜의 대상이나 동정의 대상으로 보지 않고, 장애인도 적극적으로 사회참여를 하며 자기결정능력이 있는 동등한 사회구성원으로 생활할 수 있도록 더욱 노력할 것으로 보인다.<sup>26)</sup> 이러한 국제적 변화에 발맞추어 우리나라에서 직업활동을 통한 장애인의 정상화와 사회통합을 실현하기 위해서는 정책과 제도가 모든 장애인을 현실적으로 지원할 수 있도록 종합적인 지원체제로 전환되어야 할 것이다. 그리고 사회전체의 환경이 장애인에게 친화적일 수 있도록 개선되어야 할 것이다.

26) <http://www/bma.de/index.cfm?515AE61C466849>.

## 참 고 문 헌

- 장동욱, 2002. "한국 장애인 노동시장의 단층구조 분석", 『한국사회복지학』, 통권 50호, pp.157-172.
- 권도용, 1997. 『장애인재활복지 -체제와 실태』, 서울: 홍익재.
- 권선진, 1998. " 장애인복지 확대와 복지서비스 지원방안", 『재활복지』, Vol. 2, No.2, pp.1-24.
- 김상호, 1998. "독일의 노동시장정책", FES-Information-Series 1998-04, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 김영범, 2001. "경제위기 이후 사회복지정책의 변화-한국과 선진 자본주의국가들과의 비교", 『한국사회학』, 35권 제1호, pp.31-67.
- 김용득, 2002. "장애개념의 변화와 사회복지실천 현장 함의", 『한국사회복지학』, 겨울호, 통권 51, pp.157-182.
- 김진수, 1997. 『독일의 장애인 고용정책과 시사점』, 한국장애인고용촉진공단.
- 나운환, 1999. "직업재활의 연구동향을 통해서 본 직업재활정책의 새로운 패러다임", 『직업재활연구』, Vol. 9, pp. 135-147.
- 나운환, 2003. 『재활론』, 서울: 홍익재.
- 나운환·유명화·오수경·김성수·최시선·김철규·황성주·박혜화, 1996. 『비교장애인복지정책』, 한국장애인재활협회 부실 재활연구소.
- 박석돈, 1995. "독일의 장애인 직업재활대책에 관한 고찰", 『직업재활연구』, Vol. 5, No.1.
- 박석돈, 1998. "통합고용을 위한 직업재활의 과제", 『직업재활연구』, Vol. 8, No.1.
- 박석돈, 2000. "독일의 장애인 고용촉진 및 직업재활체계", 『중복·지체부자유이교육』, Vol. 36, No.1, pp.5-28.
- 박석돈, 2001. "독일의 성인장애인 직업재활과정에 관한 일 연구", 『직업재활연구』, Vol. 11, No.1, pp.1-20.
- 손용진, 2002. "장애인의 고민영역이 삶의 질에 미치는 영향-등록장애인을 중심으로", 『한국 사회복지의 개혁과제와 전망』, 2002년 한국사회복지학회 춘계학술대회, pp.557-572.
- 안두순, 1998. 『독일의 사회적 시장경제』, FES-Information-Series 1998-01, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 안석교, 2000. 『독일 사민당의 '신중도'노선 - 새로운 경제·사회질서의 모색』, FES-Information-Series 2000-02, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 안홍순, 2002. 『독일 사회보장제도의 최근 동향』, FES-Information-Series, 2002-05, Friedrich Ebert Stiftung.
- 유동걸, 2002. "장애인 실업의 원인: 생산성 또는 차별?", 『한국사회복지학』, 통권48호, pp.333-358.
- 유시단, 1999. 『독일사회민주당』, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 이금진, 2000. 『장애인고용정책비교연구』, 한국장애인고용촉진공단.
- 이성규, 2000. "장애인 고용창출의 제3영역에 관한 연구", 『직업재활연구』, Vol. 10, No.1.
- 이성규, 2001. 『장애인복지정책과 노말라이제이션』, 서울: 홍익재.
- 이성규, 2002. "장애인 고용촉진 및 직업재활제도의 평가와 전망", 『한국 사회복지의 개혁과제와 전망』, 2002년 한국사회복지학회 춘계학술대회, pp.249-276.
- 이홍갑, 2000. "독일의 장기 요양보험과 일본의 개호보험", 『한국사회정책』, 제7집, 제1호, pp.207-238.
- 이신숙, 2002. "독일 장애인 복지의 현황 및 과제", 『장애인복지의 현황과 전망 - 한국, 일본, 독일을 중

- 심으로』, 대구대학교 사회복지연구소 학술세미나, pp.37-59.
- 이태수, 1999. 『경제성장과 사회안전망, 그리고 장애인복지』 (<http://members.tripod.lycos.co.kr/sabongmo/301.html>).
- 장애인복지발전계획수립기획단, 2003. 『제2차 장애인복지발전 5개년계획(안)』.
- 전영평, 2000. “경제위기시대의 장애인 고용정책의 논리와 전략”, 『한국행정학보』, 제34권, 제3호.
- 정재훈, 2002. “사회보험으로서 수발보험 도입 가능성 모색을 위한 연구: 독일의 예를 중심으로”, 『한국 사회복지학』, 통권 48호, pp.359-402.
- Beschäftigungspakt Bayern, 2001. *Normal kommt von Norm. Doch jeder Mensch ist individuell.* Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen, 2002. *Jahresbericht 2001/2002.* Wiesbaden.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2000. *Ratgeber für behinderte Menschen.* Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2001. *Pressemitteilung*, 2001년 11월 7일.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 2002. *Sozialbericht 2001.* Bonn.
- Bundesregierung, 2002. *Sozialgesetzbuch IX - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen.*
- Esping-Andersen, Gosta, 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gosta, 1993. “Mobility Regimes and Class Formation”, Esping-Andersen, G.(ed.), 1993, *Changing Classes: Stratification and Mobility in Post-industrial Societies.* London: Sage.
- Esping-Andersen, Gosta, 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies.* Oxford: Oxford University Press.
- Frehe, Horst, 2002. “Querschnittaufgabe ‘Gleiches Recht für alle’ - jetzt!. Grundlagen des Behindertengleichstellungsgesetz”. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr.29-30.
- Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD, 1999. *Dritte Wege - Neue Mitte. Sozialdemokratische Markierungen für Reformpolitik im Zeitalter der Globalisierung.*
- SPD-Parteivorstand, 2002. *Beschluss des SPD-Parteivorstandes zum Bericht der Hartz-Kommission*, SPD.
- UN, 1990. *Disability : Statistics Compendium, Statistics on Special Population Groups, Series No.4.* New York.
- <http://www.behindertenbeauftragter.de/az/behindertenbegriff>
- <http://www.behindertenbeauftragter.de/az/demographischerwandel>.
- <http://www.bmz.de/index.cfm?515AE61C466849>.
- <http://www.bmgesundheit.de>.
- [http://www.bmgesundheit.de/inhalt\\_\\_frames/inhalte\\_\\_presse/presse20](http://www.bmgesundheit.de/inhalt__frames/inhalte__presse/presse20).
- <http://www.bmwa.de>.
- <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Gesundheit-,8165/Behindertenpolitik.htm>
- <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Gesundheit-,8167/Gleichstellung-Behinderter.htm>
- <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Gesundheit-,8169/Rehabilitation-und-Teilhabe.htm>
- <http://www.integrationsaemter.de>
- <http://www.who.int/icidh>

## An Analysis of Employment Policy for the Disabled of Schröder-Government

Lee, Jin-Sook

(Full-time Lecturer, Department of Social Welfare, Daegu University)

Traditionally, the Sozialdemokratische Partei Deutschlands(SPD) guards strictly radical welfare conception and intends to support the disabled with universal welfare-political instruments. After the oil-shock in 1973, European welfare states including Germany had experienced stark financial crisis because of economic unstability and increasing social expenditure. The political direction of SPD has been gradually changed. This transformation has been reflected automatically on the welfare policy for the disabled.

In Germany, Gerhard Schroeder who leads the SPD governs since 1998. The Schroeder's new conception of welfare policy is known as the Third Way("neue Mitte") that the social economic structure intends to neo-liberalistic trend. The concern on the employment policy for the disabled has grown recently in neo-liberalistic age, but research on German employment policy for the disabled is very limited in quantity and depth.

The main purpose of this study is to examine how the employment policy for the disabled of Schroeder-government has been developing in Germany. And this paper evaluates the effect of transforming policy. Based on this evaluation, this paper attempts to manifest the problem of Korean employment policy for the disabled and to find the implications of German model.

Key words: Germany, employment for the disabled, Schroeder, the Third Way, welfare policy

[접수일 2003.2.27 게재확정일 2003.4.21]