

독일 연방고용청(BA) 및 사회복지법전 II ("하르츠 특별법 IV") 개혁

Kurt Berlinger

(독일 연방고용청 이사)

■ 독일 사회기금의 개혁을 둘러싼 경제·정치적 배경

독일 연방고용청의 구조 개혁은 독일 정부가 추진하고 있는 건강보험 및 연금 등 포괄적인 개혁정책의 일환으로 추진되고 있다.

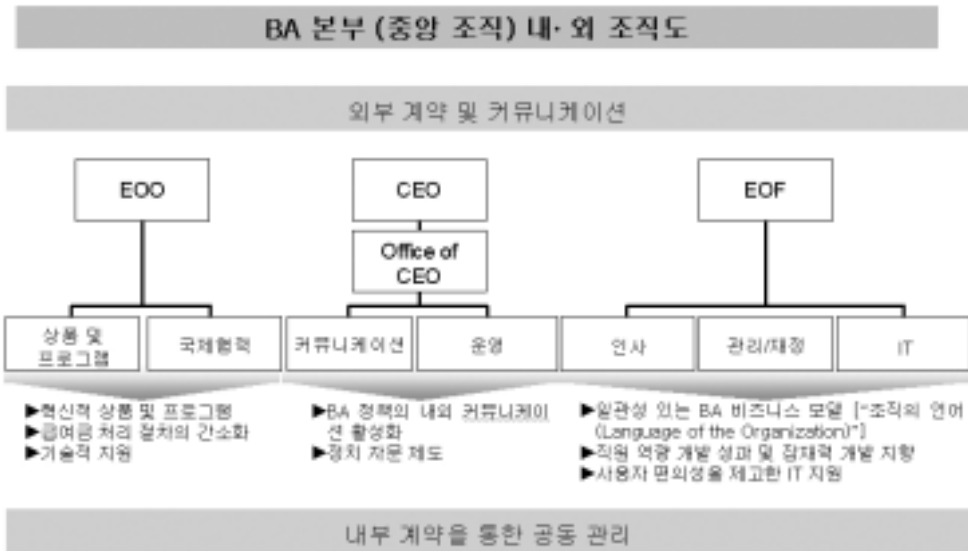
노령화 추세에 있는 독일 인구는 2002년 현재 총 인구의 26%가 65세 이상으로서, 향후 2020년에는 총 인구의 36%를 초과할 것으로 추정된다.¹⁾ 이는 다양한 사회기금에 기여하는 인구 비율과 사회복지 혜택의 수혜자 비율이 구조적으로 변화하게 됨을 의미한다.

독일 정부는 2003년 노동시장, 건강보험, 연금기금 및 세제와 관련된 문제점을 해결하기 위한 통합 프로그램인 <아젠다 2010 (Agenda 2010)>을 개발하였다.

독일의 노동시장은 장기간 경제성장이 아닌 경기침체 징후를 보이고 있었다. 고용 증가 역시 노동시장의 구조적 장애로 인해 어려운 상황이었다. 각종 해고규제와 주간 노동시간의 단축 및 기타 노동과 관련된 제약 등의 경직된 노동법으로 인해 독일 노동시장은 정체되었다는 인상을 주었다. 그러나 이와 같은 모습이 독일 노동시장 현황의 현주소는 아니다. 지난 1년 동안 약 8백만 명의 신규 고용이 창출되었으며, 동시에 이와 동일한 수의 구직자들이 독일 고용청에 등록하였다.

2002년은 BA에 있어 커다란 변화가 있었던 한 해이다. 즉, 새로운 조직 운영 구조와 신규 법 규정이 도입된 의미있는 해인 것이다. 이와 같은 변화는 '도전과 증진(challenge

1) "노동의 이동성을 위한 새로운 유럽 의제(A new European Agenda for Labour Mobility)", CEPS-ECHR Task Force 보고서, 브뤼셀, 2002년 4월.



and promotion)’이라는 기치 아래 추진되었다.

BA의 구조 변화는 위원장으로 활동한 페터 하르츠(Peter Hartz) 박사의 이름을 따 명명된 ‘하르츠위원회(Hartz-Commission)’에 의해 추진되었다. 하르츠 위원회는 ‘하르츠 특별법 I~IV’로 불리는 4개의 주요 법을 입법화하였다. 동 법의 공식 범명은 ‘노동시장의 현대적 서비스를 위한 법’이다. 이와 같은 범명에서도 알 수 있듯이 동 개혁 운동은 노동시장의 고객인 고용주와 구직자를 위해 보다 나은 서비스를 제공하고자 하는 목표 아래 추진되고 있다. 즉 ‘노동시장 활성화 정책’ 차원 아래 ‘신속한 고용’, ‘고용 센터 운영’, ‘인력서비스대행사’ 등을 핵심 실천사항으로 두고 있으며 실직자의 ‘고용적합성(suitability)’를 증대하고자 하는 취지의 법규정이 신설되기도 했다.

■ 연방고용청(BA)의 구조 개혁

BA의 구조 개혁은 하르츠 위원회의 활동 결과가 2002년 8월 16일 발표되면서 시작

되었다. 2002년 8월 16일 이후 BA의 내부 개혁은 25개 프로젝트 그룹으로 세분화되어 진행되었으며 각 그룹은 중앙 차원, 지방 차원 및 지역 차원의 다양한 전문가로 구성되었다. 동 프로젝트 그룹은 2003년 6월 30일까지는 관련 제안서를 제출해야 하는 일정 아래 활동을 시작하였다. 모든 프로젝트 그룹은 동 일정에 맞추어 결과물을 제출하였고, 동 결과물은 운영위원회에 제출되었다. BA의 구조 개혁의 주요 목표(핵심 업무의 효율적인 프로세스 및 집중화; 고용주 및 구직자를 위한 상품 및 기준 설정; 신규 상품 및 프로그램)는 미래를 위한 새로운 비즈니스 시스템을 창출하고자 함이었다.

동 개혁의 4대 핵심 분야는 다음과 같다.

- 새로운 경영 스타일
- 새로운 운영 프로세스
- 직원이 갖추어야 할 새로운 직무요건 및 사고방식
- 사회부조제도와 실업부조제도의 통합

2002년 BA 경영 시스템은 3단계로 구성

되기에 이르렀다. 중앙본부(headquarters)는 전략적 운영을 담당하였고 지역사무국(regional directorates)은 실무를 담당하는 지역고용사무소(local employment agencies) 운영을 담당하였다. 운영 시스템(steering system)은 성공을 위한 명확한 기준(clear standards for success), 경영진과의 대화(management dialogue), 기획 과정 및 경영진과 외부기관의 계약(process of planning and an external contract - management)을 포함한다. 직원 역량을 제고하고자 하는 목표는 성공을 위한 개별적 및 집합적 역량 향상, 총체적 관리 및 성과 중심적 개발 등을 포함한다. 마지막으로 실직자지원제도와 사회복지제도의 통합은 계약관리, 합동 조직의 설립, 변화 과정 관리 등과 연계되고 있다.

BA의 개혁은 2003년 8월 뉘른베르크(Nürnberg)에 위치한 BA 본부의 조직 개편으로 시작되었는데, 이 중 가장 가시적인 변화는 인력 감축이었다. 개혁 전 1,100명에 이르렀던 본부의 총 직원 수는 400명으로 줄어들었다. 이와 같은 감원은 본부가 수행하는 업무에 대한 새로운 이해와 경영 스타

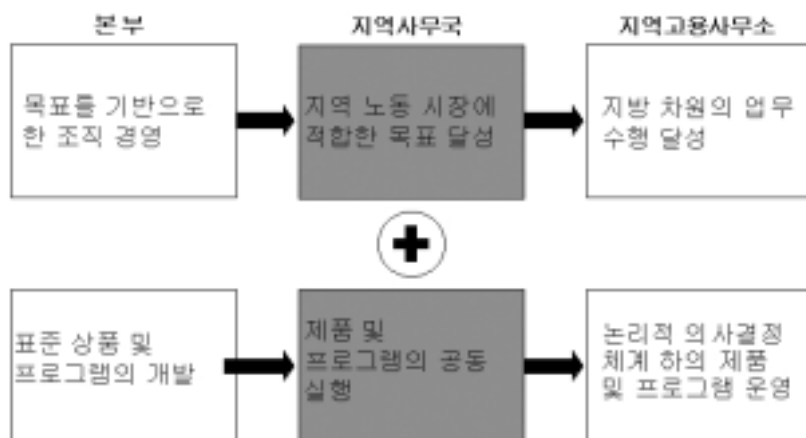
일이 변화의 결과였다.

본부는 총체적으로 BA의 관리 업무를 담당하고 있으며, 동 본부는 절차가 아닌 결과 지향적인 목표 지향적 관리체제 아래 운영될 것이다. 본부가 추진하고자 하는 운영 업무는 가능한 한 각 지방 차원으로 세분화되어 있다.

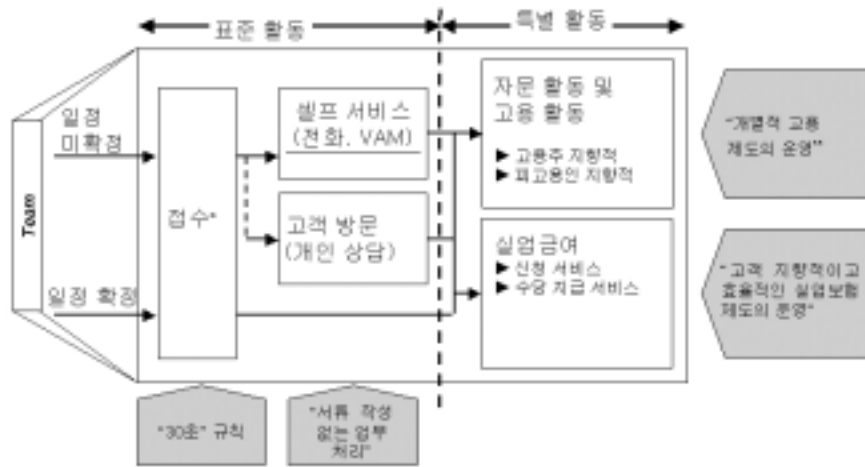
BA 본부 소속의 고용연구소(IAB)는 본부 조직에서 분리되어 더 자율적인 지위가 보장되었다. 그리고 BA의 IT담당 부서도 독립된 IT국으로 분리되었으며, 직원들과 기타 기본적인 서비스 제공을 위한 목적으로 BA 서비스국이 신설되었다. 이 과정에서 약 200여 개의 일자리가 줄어들게 되었으나, 이들에게는 BA내의 다른 곳에 일자리가 제공된다.

BA의 최고 경영조직 역시 개혁의 대상이었다. 기존의 조직 체제하에서는 일상적인 업무를 총괄하는 연방고용청장이 해당 역할을 수행하고 있었고, 이 외에도 9명으로 구성된 명예 집행이사회(honorary board of directors)와 51명으로 구성된 행정평의회(administrative council) 등 노사정 삼자간

BA의 3단계 경영 시스템



새 업무흐름의 도입 결과: 핵심 업무의 전문성 집중화



독립 경영체제가 경영 일반 및 감독 역할을 수행하고 있었다. 이 제도는 현재 3인으로 구성된 상설 집행이사회(permanent board of directors)와 21명으로 구성된 행정평의회로 변화되었다. 평의회는 집행이사회를 감독하는 역할을 수행하고 있으며, 실제적인 경영 기능은 전적으로 이사회에서 가지고 있다.

지역사무국(regional directorates)은 BA의 본부와 지역고용사무소(local employment agencies)를 연계하는 기능을 수행하고 있다. 지역사무국의 주요 업무는 지역고용사무소의 운영 및 관리이다. 이와 같은 운영 및 관리 역할은 여러 명의 담당자로 구성된 위원회에서 담당하는 것으로 구조 개편되었다. 지역고용사무소의 운영과 관리 목적 아래 운영 관리를 담당하는 '사무소 자문역(agency counsellor)'과 기술 지원을 담당하는 '프로그램 자문역(program counsellor)'이 제 기능을 수행하고 있다.

지역고용사무소가 BA의 핵심 업무를 담당하게 될 예정이다. 새로운 조직 운영과 관련하여 중요한 사항은 고객센터(client centre)

와 서비스센터(service-centre)의 운영이라 할 수 있다.

서비스센터는 콜센터와 유사한 방식으로 운영될 예정이다. 이 서비스센터는 콜센터로서의 기능만을 수행하는 것이 아니라 기술 측면의 업무 중 상당한 부분을 담당하게 되는데, 고객의 요청 사항 중 80%가 서비스센터를 통해 처리되어야 한다. 서비스센터의 운영이 가져올 수 있는 결과 중의 하나는 고객이 지역고용사무소를 직접 방문하지 않아도 된다는 점이다. 2004년 말까지 총 52개의 서비스센터가 운영될 것이다. 각 서비스센터는 총 180개에 이르는 지역고용사무소 중 해당 지역의 지역고용사무소를 담당하게 된다.

이 외의 주요 변화는 고객센터의 운영에서 찾아볼 수 있다. 각 지역고용사무소는 여러 고객 센터를 두고 있으며 이 고객센터는 팀 조직으로 설립 운영된다. 고객센터의 프론트 데스크는 고객을 담당한다. 고객의 요청 사항은 30초 이내에 처리되어야 하는 것이 규칙이다. 이 외에도 고객센터는 셀프 서비스

2004년 1월 1일 현재 최소 230만 명이 “실업보험제도 II” 를 신청할 것으로 예상함.



시설을 갖추고 있으며, 고객이 자문역과 상담할 수 있는 제도를 운영하고 있다. 고용 자문역은 사전 상담 예약을 통해서만 상담이 가능하다. 이와 같은 제도는 보다 고객 지향적인 조직으로 탈바꿈하기 위한 노력 아래 진행되었다. 후선 기능을 담당하는 부서는 실직수당, 법률 자문과 이외의 관리 업무를 담당한다.

동 시스템은 각기 다른 규모와 산업 환경 아래 운영되고 있는 10개 지역고용사무소를 대상으로 시험 운영되었다. 시험 결과 고객의 대기 시간이 줄어들었으며 보다 고객 지향적인 서비스가 실현되었다. 2004년 9월부터 모든 지역사무국은 이와 같은 신규 조직 제도를 도입하게 될 것이며, 지역고용사무소는 2005년 말까지 이에 따라 개편될 예정이다.

■ 실업보험(부조)제도와 사회부조제도의 통합 [사회복지법전 II - “하르츠 특별법 IV”]

실업자지원제도와 사회복지제도의 개혁은

독일의 사회 개혁 중 가장 중요하고 가장 근본적이고도 가장 어려운 변화라 할 수 있다. 이와 관련된 규정은 2005년 1월 1일부터 시행된다.

여기에서 핵심적인 취지는 구직지원서비스를 받고자 하는 자, 그리고 가족과 직업 활동을 할 능력을 갖춘 자를 대상으로 구직지원서비스를 제공한다는 것이다. 이런 맥락에서 하루 3시간 정도 근무할 수 있는 자는 모두 근로할 능력이 있는 것으로 간주된다.

2005년 1월 1일부터 현재 약 230만 명에 달하는 실업자는 ‘실업보험 II’의 수급자가 된다. 동 제도는 대상자들이 수령하는 실업급여의 감소를 가져오게 될 것이다. 이 개혁 조치의 주요 목적은 장기 실업자에게 일할 인센티브를 부여하는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 여기에는 ‘도전과 증진(challenge

2) 실직 전 임금의 최고 63%까지를 지원해주던 기존의 실업보험제도는 실업보험제도 I(Arbeitslosengeld I)로 명명되어 급여지급 자격이 까다로워졌고 기간이 단축되었으며, 기존의 실업부조와 사회부조가 통합되어 실업보험제도 II(Arbeitslosengeld II)로 개편되었다.

지역 사회와 독일 연방고용청의 역량 강화를 통한 공동 목표 달성



and promotion)’이라는 규칙이 있다. 즉 실업 문제를 해소하기 위해서는 모든 가능성을 모색하고 모든 노력이 이루어져야 함을 의미한다. 여기에서 모든 가능성이란 실업자들이 직업훈련에 참여하고 임시직, 시간제 근로 등의 비정규 고용과 재활훈련을 통한 근로 가능성 회복 하는 등의 모든 근로 가능성을 의미한다.

지역고용사무소에 등록된 장기 실직자는 130만 명에 이르고 있다. 보다 고객 지향적인 서비스를 제공하고자 특별 담당자(special case managers) 제도가 도입될 예정이며, 한 명의 특별 담당자가 75명 정도의 실업자를 관리하고 자문을 제공하게 될 것이다.

이와 같은 조직 개편으로 다른 두 가지 기능의 통합이 이루어지고 있다. 즉 연방 차원의 고용알선 및 자문 기능과 해당 지역 차원의 지역사회 및 사회복지 조직 간의 통합이 이루어지고 있는 것이다. 이 기능들은 독일 연방제도의 헌법이 부여하고 있는 권리에 상충되는 경우도 있다.

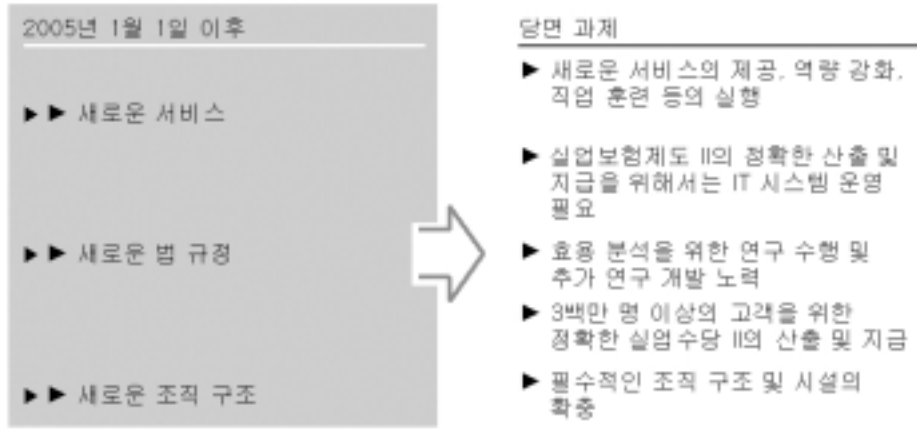
위헌 소지 등 헌법과 관련된 문제의 발생을 방지하고자 독일 헌법은 해당 지역 차원에서 각기 다른 조직 체계를 둘 수 있는 여지를 마련해 두고 있다. 그 중의 하나는 지역고용사무소와 해당 지역사회가 공동으로 설립하는 합동 조직(Joint Venture)의 운영이다. 또 다른 조직상의 방안은 지역사회가 장기 실업자를 대상으로 구직활동을 지원하고 실업보험제도 II, 주거급여 등 기타 수당을 지급하는 등의 역할을 수행하는 것이다.

만일 실업자가 이런 실업자 지원을 위한 활동에 참여하지 않을 경우, 각종 급여를 삭감당하거나 지급 대상에서 제외될 수 있다.

이와 같은 지원 제도는 생활비, 주택 임차비, 난방비 등과 같은 기초적인 생활을 위해 제공되는 제도로서, 만일 실업자의 가까운 친척이 소득이 있거나 해당 실업자가 부동산 수입이 있을 경우에는 실업급여 지급액은 줄어든다.

실업자지원제도와 사회복지제도를 통합하는 이 제도의 개편은 관련 법규정의 개정을

**“실업보험제도 II”의 도입은 지역 사회와
지역고용사무소의 큰 도전 과제임**



둘러싼 광범위한 정치적 논의로 이어져 상당히 지연되었고, 2004년 1월 7일에야 의회에서 법안이 통과되었다. 최소 180여 지역고용사무소와 439개 지역사회가 새로운 제도의 도입을 위해 상호 협력하는 방안을 현재 논의하고 있다. 이 중 266개 지역사회는 지역고용사무소와 협력할 의사를 갖추고 있는 반면, 69개 지역사회는 자체적으로 이를 시행할 계획이며, 나머지는 아직까지 결정을 내리고 있지 못한 상황이다.

지난 해부터 관련 법 규정의 입법화 과정에서부터 관련 조직 구조와 IT 측면의 지원 방안도 함께 준비되고 있으나, 아직까지도 정치권의 결정이 미루어져 있는 상황이므로 현 상황을 감안할 때 이 제도가 원래의 추진 일정대로 2005년 1월 1일부터 실행될 수 있을 가능성은 다소 희박하다고 할 수 있다.