

# 독일의 실업부조

Regina Konle-Seidl (독일 고용연구소(Institute for Employment Research) 연구위원)

## ■ 머리말

2005년 독일은 당시 실업보험 혜택이 적용되지 않는 실업자에게 지급되던 두 가지 급여제도를 대부분 연방정부예산을 재원으로 하는 새로운 정률의 급여제도로 통합하였다. 즉 기여기반 실업급여(contribution-based unemployment benefit)의 수급권이 소진된 이들을 위한 연방실업부조(federal unemployment assistance, *Arbeitslosenhilfe*)와 생산가능인구에게 지급되던 지역 사회부조(municipal social assistance, *Sozialhilfe*)는 구직자를 위한 자산조사 기초소득제도로 통합, 대체되었다. 이 단일 제도에 따라 경제적 지원이 필요한 근로가능한 자로서 기여기반 급여인 실업보험급여 수급권이 없거나 소진된 자에게 실업급여II(UB II, *Arbeitslosengeld II*)가 지급된다. UB II는 광범위한 집단을 대상으로 하며 지원이 필요한 경우 포괄적이며 무제한적인 급여를 제공한다.

## ■ UB II의 시행 배경

이른바 ‘하르츠 IV’ 개혁에 의해 2005년 두 가지의 부조 체제가 통합되기 전, 독일은 실업자의 소득 보호를 위해 3단계의 제도를 갖추고 있었다(표 1).

〈표 1〉 2005년 이전 독일의 실업급여제도

실업보험급여 (UB)	실업부조 (UA)	사회부조 (SA)
<p>필수조건 : 최근 3년 내 최저 12개월간 사회보험이 적용되는 고용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기여기반</li> <li>- 근로소득 연계(earnings-related)</li> <li>- 최장 32개월로 제한</li> <li>- 개인별 혜택</li> </ul>	<p>실업보험급여 수급권 만료후</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방기금에 의한 세금 재원</li> <li>- 공공고용서비스기관(PES)이 행정 담당</li> <li>- 자산조사 및 근로소득 연계</li> <li>- 무기한 지급</li> <li>- 개인별 급여</li> </ul>	<p>취업경험이 없거나, 실업보험/부조 수급액이 최저소득보장을 충족하지 않는 경우</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체기금에 의한 세금 재원</li> <li>- 지자체가 행정 담당</li> <li>- 자산조사 및 필요지향(need-oriented)</li> <li>- 단일 요율</li> <li>- 무기한 지급</li> <li>- 가구별 급여</li> </ul>
<p>수급자 수</p> <p>1993 : 1,962,000</p> <p>1995 : 1,851,000</p> <p>2002 : 1,898,000</p> <p>2004 : 1,844,000</p>	<p>수급자 수</p> <p>1991 : 400,000</p> <p>1995 : 1,021,000</p> <p>2002 : 1,692,000</p> <p>2004 : 2,194,000</p> <p>평균수급기간 : 28개월</p>	<p>수급자 수</p> <p>1991 : 2,000,000</p> <p>1995 : 2,500,000</p> <p>2001 : 2,700,000</p> <p>+ 229,000명의 UB 수급자가 부족분을 사회부조로 수급</p> <p>평균수급기간 : 26개월</p>

실업보험급여는 실업자가 최근 3년간 12개월 이상 사회보험이 적용되는 일자리에 고용되어 있었던 경우 제한된 기간 동안 근로소득과 연계된 소득대체를 제공하였는데 지금도 마찬가지다(단, 2006년 이후에는 ‘최근 2년간’으로 변경). 실업보험급여는 사용자와 근로자가 납부한 기여금으로 재원이 마련되며, 적극적 노동시장정책 시행의 관할기관이기도 한 연방고용청(Federal Employment Agency)이 행정을 담당한다. 대체율은 여전히 이전 순소득의 60%다. 자녀가 1인 이상인 피보험자의 대체율은 67%다. 실업보험 청구는 고용기록을 근거로 하며, ‘등가원칙(equivalence principle)’에 따라 정해진 상한선 이하에서 참조기간 동안의 소득에 비례하여 급여가 정해짐으로써 이전의 근로소득과 노력에 대해 ‘보상’하는 의미가 있다. 개인의 자산이나 경제적 상황은 감안되지 않는다. 실업보험급여 수급기간은 연령에 따라 다르다. 고용기간이 길고 연령이 높을수록 기간이 길어진다. 2006년 초반까지는 최장 32개월간 급여 지급이 가능했다. 2006년 2월부터 최장 급여기간은 일반적으로 12개월, 고령자의 경우 18개월로 단축되

었다. 고령자의 경우는 2007년에 다시 24개월로 연장되었다.

이전의 자산조사 실업부조는 근로소득 연계성 급여로 대체율이 무자녀인 경우는 53%, 유자녀인 경우는 57%였다. 이 급여는 실업보험급여가 소진된 실업자에게 무기한으로 지급되었다. 이와 같이 고용경험이 있지만 오랫동안 실업 상태에 있는 실업자에게 소득지원을 제공한 것이다. 또한 최근에 실직하였고 실업보험금 납부기간이 너무 짧아서 실업보험급여 수급자격이 없는 경우에도 실업보험급여보다는 낮은 수준이지만 실업부조급여를 받을 수 있다. 2005년 개혁은 많은 이전 실업부조 수급자들의 급여 하락을 가져왔다. 실업부조는 연방예산, 즉 일반조세를 재원으로 하였다. 또한 실업부조제도가 연방고용청에서 시행되면서, 원칙적으로 실업부조 수급자들은 유사한 적극적 노동시장제도에 접근할 수 있었다.

끝으로 사회부조(SA)는 고용경험 유무에 관계없이 근로소득, 기타 사회급여 또는 가족이전(family transfers)으로 충분한 재원을 기대할 수 없어, 경제적으로 곤궁한 모든 독일 거주민에게 자산조사에 근거하여 정액의 기본적 소득 보호를 제공했다. 이와 같이 사회부조는 최후 구제수단이 되는 제도였다. 사회부조 재정은 지자체가 담당하였으며, 지자체는 수급자들을 노동시장으로 재편입하여야 할 책임도 지니고 있었다. 실업부조와 비교할 때, 사회부조의 자산조사는 더욱 엄격하며, 게다가 어떠한 일자리든지 용인 가능한 것으로 간주되었다. 근로 가능한 사회부조 수급자의 노동시장 편입을 위해서, 상당히 기초적인 노동시장정책인 'Help to Work' 제도를 실시하였다. 이 제도는 지자체가 상당한 재량권을 갖고 운영하였다. 공공고용서비스(PES)의 통합 정책을 통한 재정지원 혜택은 주어지지 않았다(Eichhorst et al., 2008).

장기 실업자의 지속적 증가가 주된 원인이 되어, 실업부조와 사회부조 수급자 수는 급증하였다. 장기간 공공이전에 의존하여 생활하는 사람들의 수가 증가하면서 기초소득제도에 의한 빈곤방지 효과에 의문이 제기되었다. 더구나 실업부조와 사회부조 모두 실효성과 효율성에 문제를 드러내면서 결과적으로 공공자금에 높은 비용압력을 초래하였다. 두 제도에 적용되는 규정이 다르고 관할기관도 달랐기 때문에, 수급자 활성화에 어려움이 많았다. 따라서 유사한 문제를 안고 있는 개인들에게 적용되고 있는 이와 같은 서로 다른 두 가지 부조 제도를 개혁하는 것이 노동시장 및 사회정책 의제에 있어 선결과제로 떠올랐다.

그러나 이 두 부조 제도의 비효율적 활성화와 이용자 비친화적인 행정보다는 연방체제로 이루어진 독일 복지국가의 복지재정 구조가 기본적인 정책 변화의 요인으로서 더 중요하다.<sup>1)</sup> 급

여제도의 구조적 변화는 중앙정부 예산에서 세금 자원 증가가 이루어진다는 것을 의미한다. 개혁 후에도 총지출은 줄지 않았지만, 정책 변화는 독일 복지국가의 재정적 지속가능성을 높이기 위한 조치로 여겨진다. UB II 제도의 재원은 약 80%가 중앙예산에서 지급되고 나머지 20%는 지방정부가 부담한다.

〈표 2〉 2005년 이후 독일의 급여제도

사회보험 관련 실업급여(UB I)	구직자기초소득제도	노동능력상실 생산가능인구 기초소득제도
<p>2006년 2월부터</p> <p>필수조건 : 최근 2년간 12개월 이상 사회보험 적용 고용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분담금을 통해 재정 마련</li> <li>- 근로소득연계 : 순소득의 60%, 유자녀는 67%</li> <li>- 급여기간 제한 : 최장기간 12개월, 58세 초과는 24개월</li> </ul> <p>수급자 수 2005 : 1,728,045 2008 : 916,989 2011 : 829,193</p> <p>평균수급기간 2011 : 18주</p>	<p>① 실업급여(UB II)</p> <p>필수조건 : 경제적 곤란, 근로능력</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세금 자원</li> <li>- 자산조사</li> <li>- 정률 (374,- € + 주택 + 사회보험)</li> <li>- 무기한</li> <li>- 엄격한 '보충성 원칙'</li> </ul> <p>수급자 수 2005 : 4,981,748 2008 : 5,009,872 2011 : 4,617,266</p> <p>평균수급기간 2008 : 30개월</p> <p>② 사회수당</p> <p>근로능력이 없는 자(주로 15세 미만)로 UBII 수급자 가계의 구성원 2008 : 1,897,000 2011 : 1,738,000</p>	<p>근로능력을 영구 상실한 자로서 경제적 곤란에 처한 생산가능인구</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세금 자원</li> <li>- 자산조사</li> <li>- 정률(UB II와 동일)</li> <li>- 무기한</li> </ul> <p>수급자 수 2008 : 357,724 2010 : 384,565</p>

1) 노동시장정책과 재정정책 두 가지 모두에 대한 고려로 '거대한' 개혁이 이루어졌다. 한편으로 정부는 실업보험 사회보장분담금으로 인한 높은 노동비용을 경감하고자 했고, 또 한편으로는 지방정부의 늘어나는 사회적 지출을 덜어줄 필요가 있었다(Hassel and Schiller, 2010).

실업부조와 사회부조가 근로능력이 있으며 경제적 어려움에 처한 생산가능인구와 그 부양 가족에게 소득지원을 제공하는 신설급여(UB II)로 대체되었다는 것은, 표준지급금의 수준이 이전의 사회부조보다는 높지만 평균적으로 실업부조보다는 낮음을 의미하는데, 실업부조 체제에서의 근로소득연계 급여가 정액으로 대체되었기 때문이다. 이러한 점은 확보된 생활수준을 보장하는 비스마르크식 사회보험 원칙의 근본적인 변화와 기본적 필요만을 보장하는 자산조사 방식 복지제도로의 이행을 의미한다.

기초소득제도는 사회의 존속과 참여를 보장하기 위해 생존에 필요한 최소한의 자원 수준을 보장한다(이른바 ‘사회경제적 최저수준(social-economic minimum level)’). 이 빈곤선은 ‘소득 소비조사(survey of income and consumption)’의 결과를 바탕으로 산출한 저소득 가계의 소비 지출에 의해 제도적으로 결정된다. 2012년 1월의 표준율은 연방관할지역에서 1인가구의 경우 374유로로 책정되었다. 동일가구 내 부부 및 자녀에 대한 요율은 표준지급률에 대한 특정 백분율로 산출한다.<sup>2)</sup> 이러한 정률 외에, UB II는 건강보험 및 연금보험료와 기타 부가급여뿐만 아니라, (합당하다고 판단되는 경우) 실제 지출된 주거 및 난방비도 지급한다.

근로능력이 없는 이들을 위한 사회부조제도 또한 급격한 변화를 겪었다. 2005년 1월, 이전의 사회부조법(BSHG)과 근로능력을 영구 상실한 생산가능인구와 65세 초과자를 위한 필요지향적 기초부조제도(Grundsicherung bei Erwerbsminderung und im Alter)는 사회법전 제12권(SGB XII)으로 통합되었다. 이에 따라, 한 빈곤가구 내에 근로 가능한 구성원이 없는 경우, 그 가구는 사회부조 수급자격을 갖는다. 이와 같이, 최후구제수단으로 신설된 이 제도의 목적은 자력 구제가 불가능한 이들을 위한 (활성화 없는) 빈곤 예방에 있다. 표준지급률은 UB II 제도의 요율에 따른다(표 2).

2) 동일가구 내 기타 성인에 대한 요율은 337유로, 자녀의 경우는 15~25세는 299유로, 4~14세는 287유로, 0~6세는 219유로이다.

## ■ UB II의 역할

신설된 UB II 제도는 이중 목표를 지닌다. 한편으로, 이 제도는 이전의 생활수준을 보장하는 게 아니라 빈곤을 방지(‘경제적 궁핍 극복’)하도록 설계되었다. 다른 한편으로는, (수급자에 대한-역자) ‘요구와 지원(demanding and supporting, *Fördern und Fordern*)’이라고 불리는 활성화 정책을 통해 근로능력이 있는 자들의 근로동기를 유발하도록 설계되었다. 자기책임과 재정적 자립의 강화는 법률에 명시된 목표이기도 하다. 대부분 가계의 경우 임금노동은 단연코 가장 중요한 소득 원천이며 일반적으로 실직은 상당한 소득 감소로 이어져 결과적으로 빈곤위험을 높인다는 점에서, 실업자의 재취업은 빈곤 퇴치를 위한 확실한 방책으로 보인다.

신설 복지급여에 붙여진 ‘실업급여 II(UB II)’라는 명칭은 다소 오해의 소지가 있다. 수급자격은 해당 개인이 속한 가구의 소득과 재산, 가구구성원 1인 이상의 근로능력 유무에 따라 결정된다. 따라서 정규직 또는 정부지원 일자리(subsidized job)에 고용되어 근로소득이 있는 경우나 (낮은 수준의) 실업보험급여를 받는 경우도, 해당 가구의 소득이 정해진 공식빈곤선 미만이라면 신설된 복지급여를 받을 수 있다. 이와 같이 UB II 급여는 빈곤선과 기타소득의 차액을 보전하는 역할을 한다.

신설 제도는 무엇보다도 빈곤 예방을 위한 사회정책프로그램으로서의 취지가 가장 크지만, 재통합 정책을 통해 근로가능한 UB II 수급자들을 활성화함으로써 노동시장에도 큰 영향을 준다. 또한 법률로 명시한 사회통합 목표는 경제난 극복뿐 아니라 사회참여라는 더 원대한 의도를 담고 있다. 즉 일정한 최소 역량 발휘를 가능케 하면서 사회참여 기회를 제공한다는 것이다.

UB II 제도의 수혜대상 집단은 다른 국가의 부조 제도에 비해 더 광범위하고 이질적이다. 보험관련 급여의 수급자격이 없는 대졸자, 자영업자에서부터 약물중독자, 노숙자, 전과자와 같은 사회주변인까지 포함된다. 가계소득이 제도적으로 정한 빈곤선 미만인 근로자도 UB II를 신청할 수 있다. 이러한 의미에서, 이 제도는 생활임금(living wage)을 벌지 못하는 사람들(‘근로빈곤층’)을 위한 ‘근로연계급여’로도 볼 수 있다.

따라서 ‘구직자 기초소득제도’(UB II+사회수당)는 아래와 같이 적용대상이 매우 광범위한 보편적이고 포괄적인 급여제도이다(2011년 수급자는 635만 명).

- ① 경제적으로 어렵고 ‘근로가능’한 자(461만 명) 중에는, 실업보험급여 수급자격이 없는 구직자(207만 명)나 장기실업자(91만 명)가 포함되며,
- ② 저임금 근로자도 포함(136만 명)된다.
- ③ 그리고 근로능력이 없는 자 - 주로 UB II 가구에 속하는 15세 미만 아동(174만 명)도 적용 대상이다.

근로가능한 UB II 수급자 461만 명 중, 20%는 학력이 전무하며 53%는 직업훈련 이력이 없다. 또한 이민자, 1인가구, 한부모, 자녀 2인 이상 부부의 비중이 지나치게 높다.

## ■ 수급건수 및 수급기간

독일 급여제도의 구조적 변화는 수급건 동향에 반영되고 있다(그림 1). 2005년에 두 제도가 통합되면서, 근로가능한 생산가능인구의 비중은 ‘하루 새에’ 전체 생산연령인구의 7.4%에서 9%로 증가한 반면에 사회부조 수급자의 수는 90% 이상 감소하였다. 이는 이전의 사회부조 수급자가 거의 모두 ‘근로가능’한 사람들이었음을 의미한다. 이와 같은 UB II 수급건의 증가는 다른 여러 이유로도 설명할 수 있다. 즉 ‘근로가능성’을 광범위하게 정의함으로써<sup>3)</sup> 노동시장 및 사회의 저변에 위치한 사람들의 가시성이 높아졌을 뿐 아니라 신청가능 집단의 범위가 넓어졌다. 또한 이전의 사회부조 제도에 비해 자산조사에 있어 소득이나 자산제한이 더욱 완화되었고 주택급여도 확대되면서 더 많은 사람들이 수급자격을 갖게 되었다. 시뮬레이션 결과에 의하면, 은폐되어 있던 빈곤이 드러났으며 복지제도 비수급률(non-welfare take-up rates)은 실제로 감소하였다(Bruckmeier and Wiemers, 2011).

또 다른 중요한 효과로, 은폐된 실업(hidden unemployment)이 감소하였다. 이전 사회부

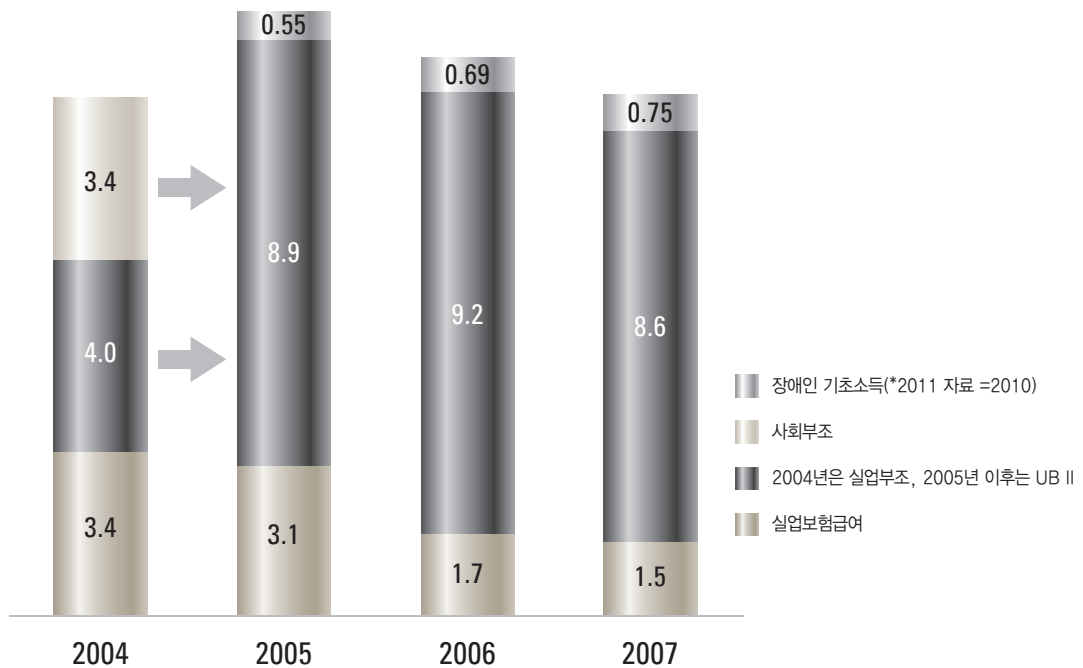
3) 일반 노동시장의 통상적 조건하에서 1일 3시간 이상을 일할 수 있거나 건강상 문제로 인해 예상가능한 기간에 한해서만 근로가 불가능한 자를 ‘근로가능’한 것으로 간주한다. 따라서 한시적으로 건강이 좋지 않은 자나 당분간 일할 수 없는 자도 ‘근로가능’한 자에 포함된다. 이렇듯 광범위한 정의하에서는 건강 상태가 좋지 않은 이들의 상당수가 실업급여 II에 포함된다.

조 수급자의 상당수가 고용사무소에 등록하지 않은 상태였으나, 이제 신설 제도에 의해 처음으로 노동시장에 드러나게 되었다. 이러한 통계적 효과로 2005년의 공개적 실업(open unemployment)은 400,000건이 증가하였다.

UB II의 수급에 필수요건인 ‘근로가능’에 대한 공식적 정의는 국제기준에 비추어 볼 때 매우 광범위하다. UB II는 현재 독일의 실업자 보호를 위한 대표적인 제도다(그림 1). 연방고용청 자료(2011)에 의하면, 전체 실업자의 70%가 UB II를 수령하고 있으며 나머지 30%는 실업보험급여를 받고 있다.

하지만 그와 동시에, 전체 UB II 수급자의 다수(56%)는 실업자<sup>4)</sup> 수에 포함되지 않았다. 교육,

[그림 1] UB II - 독일의 주된 실업보호제도 : 전체 생산가능인구(15~64세) 백분율로 표기한 급여별 수급자



자료 : 연방고용청(Federal Employment Agency); 통계청(Statistical Office).

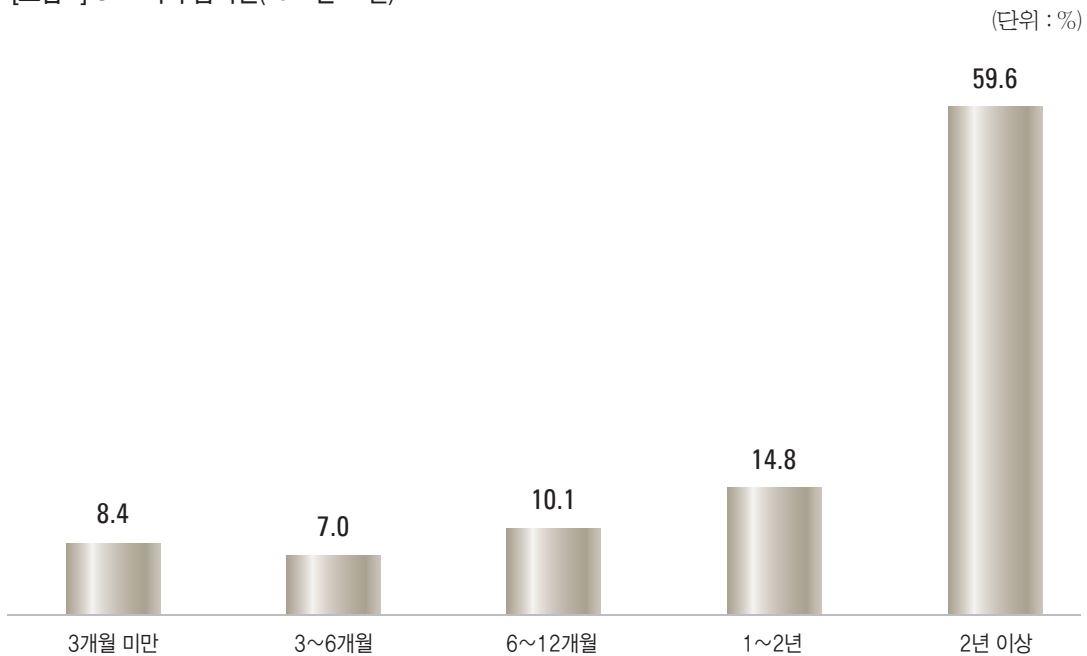
4) 주당 15시간 미만으로 일하는 경우와 일을 하지 않는 경우에 실업자로 간주되었다.



훈련 중이어서 일을 할 수가 없거나(7%), 한시적으로 건강이 좋지 않거나(5%), 조기퇴직 규정 때문이거나(6%), 돌보아야 할 사람이 있거나(7%), 활성화 프로그램에 참여 중이거나(11%), 실제로 일하고 있지만 여전히 급여에 의존하고 있는 경우(14%) 등이 이에 해당한다. 따라서 ‘근로 가능’의 범위가 넓다고 하더라도, 원칙적으로는 근로가능한 UB II 수급자 전체의 절반만이 활성화 대상이 된다.

[그림 2]는 UB II 수급자 중 약 60%의 수급기간이 2년 이상임을 보여준다. 25%만이 1년 내에 UB II 제도에서 이탈하는 것으로 나타났다. 12개월간 지속적으로 급여에 의존하는 경우는 구직활동 의무 면제가 가능한 한부모에서 가장 빈번하다. 그러나 수급기간 분석 결과는 ‘복귀자(retumees)’의 비중이 증가하고 있음을 보여준다. 40%가 이탈한 후에 몇 개월 내에 재진입함으로써 ‘회전문 효과(revolving door effect)’와 통합의 지속성 측면에서 문제점이 드러나고 있다.

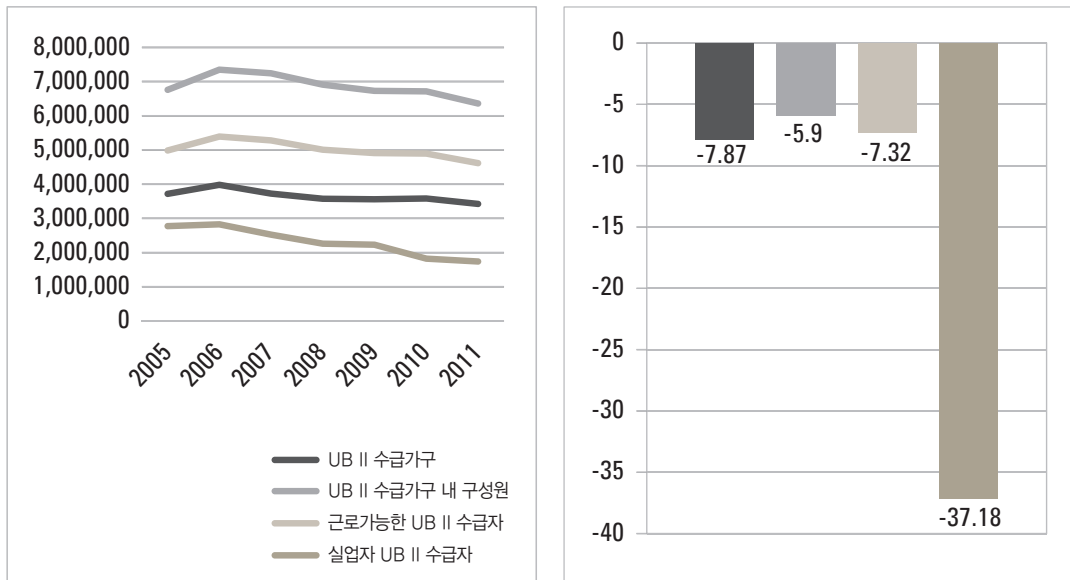
[그림 2] UB II의 수급기간(2011년 12월)



자료 : 연방고용청 통계.

2005년 이후 전체 UB II 수급자 감소는 다소 완만해진 반면, UB II 수급자 중 실업자로 등록된 자들의 감소는 더욱 두드러졌다(그림 3). 그러나 장기실업자의 거의 90%가 UB II 수급대상 이기 때문에, 장기실업자 수가 2006년 이후로 160만 명에서 90만 명으로 감소했다는 것은 놀 랄 만한 성공으로 볼 수 있다. 새로운 일자리에 취업한 UB II 수급자에 대한 심층분석 결과에 의하면, 이들의 취업은 놀랄 만큼 성공적이다. 2008년의 경우, 신규취업 중 사회보장제도가 적 용되는 일자리는 117만 7천 건, 미니잡(근로소득 400유로 미만)은 56만 5천 건이었다. 그러나 이들의 일자리는 저임금 부문인 경우가 많아서, 풀타임 일자리의 44%만이 UB II 수급 종료로 이어졌다. 그러나 전체 일자리의 45%는 단기 일자리로 지속기간이 6개월 미만이었다(Koller and Rudolph, 2010).

[그림 3] UB II 수급건 시기별 동향(2005~2011년)



자료: 연방고용청 통계.

## ■ 금전적으로 미약한 근로 인센티브

이전의 사회부조 제도에서는 일을 통해서 돈을 벌도록 하는(make work pay) 금전적 인센티브가 존재하지 않았다. 한계세율 100%에 따라, 근로소득이 증가하면 복지급여가 감소하기 때문에 전액 상쇄되는 효과가 있었다. UB II 제도에서는 한계세율이 약간 완화되었다.<sup>5)</sup> 이는 특히 소득능력이 낮거나 부양자녀가 있는 가구의 경우에 근로 인센티브가 상대적으로 낮음을 의미한다. OECD의 산출에 따르면, 두 자녀를 둔 1인 소득자의 경우 근로를 통해 이득을 보려면 평균총임금(2008년은 2,140유로)의 2/3 이상을 벌어야 한다(<http://www.oecd.org/els/social/workincentives>).

그러나 UB II의 근로소득 공제조항(earning disregard clauses)은 파트타임으로 일하고 부족한 소득은 단시간 근로에 따른 UB II 급여로 보충하도록 하는 강한 동기가 될 수 있다. 공제허용치에 따라, UB II 수급자는 급여수령액 외에 파트타임으로 160유로를 벌 수 있으며, 특히 월 400유로 이하의 소득으로 근로자의 사회보험 분담금과 세금이 면제되는 유연한 일자리인 미니잡을 가질 수 있다.

## ■ UB II 수급자에게 제공되는 고용서비스

사회법전 제2권(SGB II)의 최대 목표, 즉, '고용 통합을 통한 급여의존성 극복'을 달성하기 위해, 중앙정부는 UB II 수급자에게 급여 외에 구직자 재통합을 위한 지원금도 제공한다. 2010년 중앙정부는 다양한 적극적 노동시장정책 조치를 통해 UB II를 지원하고자 500억 유로 이상을 지출하였다. 2010년 UB II 수급자들이 취업한 일자리 중 1/3은 공공재원을 통해 마련되었다.

5) 근로소득이 복지급여에서 공제되는 기준이 되는 한계급여차감률은 100%보다 낮다. 1인가구 성인의 경우, 근로소득 최초 100유로에 대한 한계급여차감율은 '0'이고, 100유로 초과 1,000유로 이하인 소득 부분에 대해서는 80%, 1,000유로 초과 1,200유로 미만인 부분에 대해서는 (부양자녀가 있는 가구에 대해서는 1,500유로 미만) 90%가 적용된다. 이 상한선을 초과하는 부분에 대해 100%의 한계세율이 적용된다.

또한 지방당국은 부채, 알코올 및 기타 약물중독과 같은 특정 고용장애요인을 해결하고자 추가 사회서비스를 제공하고 있다.

실업부조 및 사회부조의 개혁으로 ‘요구와 지원(*Fördern und Fordern*)’, 즉 한편으로는 구직자의 역량을 개발하고 지원하며, 다른 한편으로는 개인의 노력을 요구하는 방식을 통한 활성화가 크게 강조되었다. UB II 급여를 받는 구직자의 ‘권리와 의무’가 재정립되었다.<sup>6)</sup> 근로가능한 모든 가구구성원은 해당 가계의 복지급여 의존성을 낮추는 데 기여하여야 한다. 이러한 의무는 공공고용서비스기관(PES)과 접촉하고 활성화 정책의 대상이 되는 적극적 노동시장정책 참여가능 집단의 규모를 확대시켰다. 개혁 이전에는 실업부조 수급자 가계구성원은 그러한 의무가 없었으며, 사회부조 수급 가계의 구성원이 PES에 등록하지 않는 경우도 빈번했다.

UB II 수급자에 대한 고용 및 사회서비스 제공은 지원에 대한 개별 수요에 근거한다. 활성화 프로그램은 수급자가 통상적 일자리 취업을 통해 급여 의존을 피하거나, 극복하거나 수급기간과 금액을 줄이는 경우에 한하여 적용되어야 한다. 2005년 이후 복지(UB II) 수급자는 더 이상 사회보험급여 수급자에게 제공되는 더욱 강력해진 적극적 노동시장정책 지원 프로그램의 적용 제외 대상이 아니다.

<표 3>은 주요 재통합 프로그램의 개요와 함께 2010년 및 2011년 참가자 수를 보여준다.

2005년부터 2010년까지, 정규 일자리를 찾지 못한 이들을 위한 이른바 ‘1유로 일자리(one euro jobs)’는 정부 개입에 의한 가장 중요한 지원정책이었다. 그러나 실망스러운 평가 결과로 인해, 2011년 이후에는 이와 같은 공공부문 및 사회부문의 공공근로는 지속적으로 감소하였다. 이 제도는 참가자 집단 대부분에게 정규고용으로 이어지는 다리 역할을 하지 못했다. 독일의 적극적 노동시장정책 현황에 대한 종합적이고 결과지향적인 평가에 의하면, 광범위한 여러 세부 프로그램 중에서 채용지원금, 기업 내 훈련, 창업지원금은 참가자의 향후 고용전망을 크게 개선시키는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 프로그램의 경우, 사중손실, 대체, 구축효과가 나타날 위험이 상당히 크다. 직업훈련과 교실 내 훈련은 초기의 고착효과 이후에는 참가자

6) 경제적 공핍의 종식이라는 핵심 목표의 달성을 위해 UB II 수급자에게 더 엄격한 고용적합성 기준이 적용되고 지급금 수준은 인하되었다. 같은 맥락에서, 수급자에게 어떠한 일자리든지 수락하고 통합합의서에 의한 의무를 이행하도록 요구할 수 있다(자세한 내용은 Konle-Seidl(2009) 참조).

〈표 3〉 주요 적극적 노동시장정책 참가자 수

UB II 수급자를 위한 적극적 노동시장정책	참가자 수	
	2010	2011
재통합 기회 증진 대책	315,401	
취업알선 바우처	66,963	
교실 내 훈련	139,576	120,321
기업 내 훈련	7,399	6,684
추가 직업훈련	101,463	80,281
고용촉진 대책	81,965	69,377
채용지원금	71,325	61,338
창업지원금	10,640	8,039
직접고용창출제도	342,535	204,479
전통적 고용창출제도	1,300	430
근로기회('1유로 일자리(One Euro Jobs)')	306,163	188,067
'취업취약층(hard-to-place)' 실업자 대상 고용지원금	35,072	15,982

자료 : 연방고용청.

의 취업률을 높여준다. 여러 평가 문헌에 의하면, 직접고용창출제도는 취업취약층의 노동시장전망을 개선할지는 몰라도, 다른 실업자 집단의 고용전망은 상당히 저해할 수 있다고 한다 (Heyer et al., 2012).

또한 단기 개입대책은 장기적으로 볼 때 UB II 수급자의 고용기회를 개선할 수 없다는 연구 결과도 있다. 이에 따라 2008년에는 장기실직 상태에 있는 취업취약층 수급자가 정규 노동시장에서 일자리를 찾도록 지원함으로써, 그들의 사회통합을 촉진할 목적에서 일종의 '최후구제수단'으로 새로운 고용지원금을 도입하였다. 프로그램에 참여한 지 2년이 경과한 후, 해당 참가자가 향후 2년 내에 정규 일자리를 구할 가능성이 없다고 판단되면 '취업취약층을 위한 특수한

보조금 고용(job-participant-specific subsidy)' (정규임금의 75%)을 무기한으로 지급할 수 있다. 이 제도에 대한 평가에 의하면, 중기적 관점에서 정규 노동시장에서의 재고용 가능성은 개선될 수 없으며 사회통합 목표는 높은 비용을 초래하고 있다고 한다(Deutscher Bundestag, 2011).

## ■ 맺음말

2005년의 실업부조 및 사회부조의 근본적 개혁은 급여 및 지원에 대한 접근 확대와 연관된다. UB II 제도는 이제 실업자 보호라는 측면에서 실업보험(UI)보다 훨씬 더 중요한 제도이다. 그러나 UB II의 수급이 실업을 전제조건으로 하지 않는다는 점에서 그 명칭은 다소 오해의 소지가 있다. UB II 제도의 대상 집단은 다른 국가의 부조제도 대부분에 비해 더 광범위하고 이질적이다.

이 개혁으로 인해 (주요) 실업자인 수급자들 상당수에 대한 활성화가 크게 강조되었다. 또한 적극적 노동시장정책에 참여할 수 있는 집단이 확대되었다. 수급건수, 수급기간, 고용통합 측면의 성과에 관한 실증적 자료는 혼재된 결과를 보여준다. 활성화 정책에 대해서는 수급자들이 수급지위에서 벗어나도록 도와주는 하지만 지속가능한 고용을 확보하기에는 불충분하다는 증거가 속출하고 있는데, 특히 비활동 장기수급자와 기술 또는 취업능력이 심각하게 부족한 이들의 활성화 및 통합과 관련하여서는 더욱 그러하다. **KLI**

- Bruckmeier, Kerstin; Wiemers, Jürgen(2011), A new targeting – a new take-up? Non-take-up of social assistance in Germany after social policy reforms, IAB Discussion Paper 10/2010, Online First, p.16.
- Deutscher Bundestag(2011), Endbericht der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Absatz 10 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch, Drucksache 17/6880, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/068/1706880.pdf>
- Eichhorst, Werner; Grienberger-Zingerle, Maria; Konle-Seidl, Regina(2008), Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support, In: Eichhorst/Kaufmann/Konle-Seidl: Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Springer Verlag Berlin/Heidelberg
- Federal Employment Agency(BA 2011), Verweildauern im SGB II – Deutschland mit Ländern und Kreisen(*Benefit receiving period in the UB II scheme*), Dezember 2011.
- Federal Employment Agency(BA 2012), Arbeitsmarkt in Zahlen – Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende(Bedarfe, Leistungen und Einkommen – Deutschland mit Ländern und Kreisen(*The German labour market in numbers — basic income scheme*) March 2012, Nürnberg.
- Hassel Anke, Schiller Christof(2010), Der Fall Hartz IV. Campus Verlag Frankfurt/New York.
- Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim(2012), Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011(*Main results of the evaluation of active labour market policy in Germany*), *Journal for Labour Market Research* 45(1), pp.41~62.
- Koller, Lena; Rudolph, Helmut(2011), Arbeitsaufnahmen von SGB-II-Leistungsempfängern: Viele Jobs von kurzer Dauer(*Unemployment benefit II: Many Job entries with poor perspectives*), IAB-Kurzbericht 14/2011, Nürnberg.
- Konle-Seidl, Regina(2009), Activation policies in Germany. In: Korea Labour Institute(eds.), *Activation policies and the performance of employment services*, Seoul, pp. 59~117.