

독일의 하르츠 개혁에 따른 근로연계복지에 관한 법제 연구

김 영 미



비교법제 연구 13-20-①

독일의 하르츠 개혁에 따른 근로연계복지에 관한 법제 연구

김 영 미

**독일의 하르츠 개혁에 따른
근로연계복지에 관한 법제 연구**
A Legal Study on german Workfare
under the Hartz-Reform

연구자 : 김영미(초청연구원)
Kim, Young-Mi

2013. 5. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 새 정부의 출범에 따라 ‘맞춤형 고용·복지’가 국정과제로 제시됨으로써 국민의 생애주기나 생활영역을 고려한 고용연계복지의 중요성이 부각되고 있음.
- 이러한 고용과 복지의 연계, 즉 근로연계복지는 무엇보다 일자리 창출과 빈곤예방을 위한 사회안전망의 재편과 관련됨.
 - 고용과 복지가 조화를 이루며 발전하기 위해서는 근로연계복지 제도를 국민기초생활보장법 상의 자활사업에 국한시키지 않고 노동·사회분야 전반에 걸친 제도 개선이 요구됨.
- 2000년대 이후 노동시장의 유연화에 따른 성공적인 개혁모델이 독일의 하르츠 개혁임.
 - 현재 하르츠 개혁은 최근 글로벌 금융위기와 재정위기 속에서 독일의 안정적인 고용시장 유지의 토대가 되었다는 긍정적인 평가를 받고 있음. 다만 복지축소에 따른 부정적 평가는 피할 수 없음.
- 본 연구는 하르츠 개혁과 그에 따른 입법현황을 개관하고, 근로연계복지의 제도화에 대하여 구체적인 법제분석을 수행함.

- 이를 통해 우리나라의 고용과 복지의 연계에 따른 사회보장제도의 개혁을 위한 시사점을 도출함으로써 정책입안의 기초자료를 제공하고 개선방향을 제시함.

II. 주요 내용

- 근로연계복지(Workfare)에 대한 다양한 견해가 있으나, 폭넓은 사회제도를 포괄하는 개념으로 이해하여 ‘사회부조급여를 받는 대가로 근로하도록 요구’하는 것이라고 정의할 수 있음(광의의 근로연계복지).
- 하르츠 위원회의 개혁안은 ‘의무와 지원’을 기본원칙을 하여 ‘아젠다 2010’을 통해 「노동시장에서 현대적 서비스를 위한 법률」, 즉 하르츠 I ~ IV에 포함됨.
- 하르츠 개혁의 단계적 법제화는 고용보험과 사회부조제도의 개혁을 핵심으로 하며, 적극적 구직활동과 재취업노력의 활성화를 주요내용으로 함.
- 구체적으로는 새로운 일자리 창출과 연방과 지역노동청의 조직 개편, 고용센터, 인력서비스사무소(PSA), 자영업자에 대한 지원, 미니잡과 미디잡, 실업급여II의 도입 등을 내용으로 함.
- 특히, 실업부조와 사회부조를 통합은 하르츠 IV에 의해 사회법전 제2권에 편입된 ‘구직자 기초보장제도’로 실현됨.
- 구직자 기초보장은 실업급여II와 사회수당, 취업지원서비스와 취업수당의 형태로 제공됨. 실업급여II 수령자에 대한 취업지원서비스의 하나로 1유로잡(1-Euro-Jobs)과 결합임금이 도입됨.

- 하르츠 IV에 따른 구직자 기초보장의 재정은 조세에서 지원되며, 원칙적으로 연방고용사무소에서 관할함.
- 하르츠 개혁에 의한 근로연계복지는 구직자 기초보장제도와 그 수령자에 대한 적극적 고용촉진제도를 중심으로 지속적으로 개정됨.
 - 구직자 기초보장제도의 개선은 주로 급여기준의 통일적인 조정, 제도운영의 효율성과 기능성 제고를 중심으로 함.
 - 구직자 기초보장에 연계된 고용촉진조치의 재구성은 직업소개 강화, 직업학교졸업의 사후적 준비지원, 비효율적인 조치들의 폐지와 사회법전 제2권의 취업급여의 조정과 개정과 관련 있음.
 - 노동시장정책의 효율성 강화에 따른 고용촉진제도는 사회법전 제3권의 적극적 고용촉진제도의 개선을 중심으로 함.
- 하르츠 개혁 후 10년이 지난 현재의 평가를 보면, 경제회복과 안정적인 재정확보의 실현이라는 긍정적인 입장과 고용불안정과 복지축소라는 부정적인 입장이 상충됨.
 - 근로연계복지제도의 운영조직은 고용센터의 직업상담 및 소개 중심의 서비스 중심체제로 변화되었고, 일반적으로 긍정적인 평가를 받고 있음.
 - 하르츠 개혁에 대한 헌법재판소의 결정은 실업급여Ⅱ 수급자의 자녀에 대한 사회수당의 상향조정과 고용센터 운영에 대한 연방관할권의 정당성 보장으로 귀결됨.

- 독일의 하르츠 개혁을 통한 경험은 우리 사회의 복지확대와 고용증진 및 고용안정에 중요한 기준을 제공함.
- 우선, 급여수준의 확대를 추구하되 노동시장의 활성화를 저해하지 않아야 함. 또 구직자의 근로능력을 고려한 일자리 제공과 직업전환기의 안정적인 생활을 위한 급여체계 및 전달체계의 정비가 요구됨.
- 이는 일자리 창출과 실업률 감소, 직업소개 및 교육의 강화, 구직자와 그 자녀에 대한 지원확대, 고용과 복지전달체계의 연계와 소득능력 중심의 급여체계 정비를 중심으로 함.
- 끝으로 독일의 근로연계복지는 고용촉진 및 사회복지제도의 조정과 축소를 통해 지속적으로 발전될 것으로 전망되며, 향후 이에 대한 지속적인 관찰이 요구됨.

Ⅲ. 기대효과

- 맞춤형 복지국가의 실현에 부합하는 노동시장개혁의 법제도적 근거를 마련하고, 새 정부의 고용연계복지개혁을 위한 정책정보를 제공함.
 - 노동시장의 구조를 고용과 복지가 연계된 체제로 변화시킨 독일의 경험은 사회복지분야의 세계화에 따라 우리나라의 근로연계복지제도를 개선하는데 가장 중요한 모델이 됨.
- ▶ 주제어 : 하르츠 개혁, 근로연계복지, 구직자 기초보장, 실업급여Ⅱ, 사회수당, 적극적 고용촉진, 고용센터, 직업상담, 직업소개, 직업교육

Abstract

I . Background and objective

- As the new idea about ‘customized employment and welfare’ has been proposed under the new administration of the Republic of Korea, the significance of workfare, which is considered of the citizen’s life cycle and living area is being magnified.
- The connection between the employment and welfare, which is called ‘workfare’ is mostly related to the replacement of social safety network, such as the creation of workplace and the poverty prevention.
- In order to facilitate a balanced development between employment and welfare, it is required that workfare should be considered in the context of institutional improvement throughout all labor and social areas, not to mention in self-support project under the National Living and Security Act.
- Hartz-Reform can be the successful model in German for the flexibility of labor market.
- Presently, Hartz-Reform has obtained positive assessment that it stabilized the German labor market during the global financial crisis. However, negative impact of reduction of welfare is undeniable.

- This research presents the overview of Hartz-Reform, current legislation and the concrete legal analysis about initialization of ‘workfare’.
- Through this research, the basic idea for policy plan will be suggested by the implication of the social security policy-reform with the combination with employment and welfare.

II. Contents

- There are many point of views of ‘workfare’, however, it can be defined as ‘the request for working with social wage’, which is understood by the idea, including the wide-social policies. (Extended workfare)
- The reform plan from Hartz committee was based on the idea of ‘Duty and supply’ and counted toward Hartz I ~IV, 「Gesetz für die Modern Dienstleistungen am Arbeitsmarkt」, through ‘Agenda 2010’
- The core contents of gradual legalization in Hartz-Reform plan are the reform of the employment insurance and social wage while its main contents consisting of the aggressive job searching activities and reemployment action.
- Specifically, it is contained the creation of workplace with reform of federal and state labor administration, Job-Center, Personal-Service-Agentur (PSA), supplement of small business, mini-jobs, midi-jobs and unemployment allowance II.

- Particularly, the combination between social wage and unemployment allowance is realized to Basic Job-Applicant Security (Grundsicherung für Arbeitssuchende) in SGB II, followed by Hartz IV.
- Basic Job-Applicant Security is provided as in forms of unemployment allowance II and social wage, job application service and employment benefit. As one of employment support services for the recipients of unemployment allowance II, 1-Euro-Jobs and combined payment is introduced.
- Basic Job-Applicant Security under Hartz IV is financed by national tax and principally governed by Federal Employment Agency (Bundessagentur für Arbeit).
- Amendment to workfare by Hartz-Reform has been consistently made focused on Basic Job Applicant Security and aggressive employment promotion policy for its recipients.
- Amendment of Basic Job-Applicant Security is basically focused on unified adjustment and the improvement in effectiveness and function of institutional operation.
- Reformation of employment promotion connected to Basic Job-Applicant Security includes: reinforcement of Employment Placement Agency, post-preparation support after graduation of training school, abolition of inefficient measures, and adjustment and revision to employment compensation under SGB II.

- Employment promotion policy is based on the aggressive amendment to employment promotion policy under SGBIII.
- Current evaluation of Hartz-Reform 10 years after the beginning indicates the contraction between positive stance of economic recovery and fiscal stabilization, and negative stance of employment instability and welfare retrenchment.
- The organization of workfare policy has been altered to Job counseling and placement of Job-Center and generally assessed positively.
- The Constitutional court decision about Hartz-Reform brought out a rise in the social compensation for the children of the recipients of unemployment allowance II and justified the federal jurisdiction about the operation of Job-Center.
- The experiences of Hartz-Reform in German presents a significant standard for expansion of welfare and employment stability in Korea.
- First of all, this should not hinder the activation of labor market, but to aim for raising the compensation. Moreover, proper job offer with consideration of work capability and the compensation of job-transition period system should be organized.
- This will be concentrated on the following factors; the creation of work place and reduction of unemployment, employment exchange service and reinforcement of the training system, the expansion of social support for the Job-Applicants and their Families, the link

between the employment and welfare and the alignment of compensation system, which is focused on the employee's capability.

- Lastly, Germany workfare will keep the sustainability with the reinforcement of employment and the arbitration of social security policies. Consistent observation is required to keep up.

III. Expectation

- This provides the policy informations and legal basis for the workfare-reform of our new administration, corresponding to the realization of labor market reform for customized national welfare.
- The experiences of German with reform that the labor market exchanged to the combination of employment with welfare can be the important model for us to improve the workfare system.

► Key word : Hartz-Reform, workfare, Basic Job-Applicant Security, unemployment allowance^{II}, social compensation, aggressive employment promotion, Job-Center, job counseling, placement, vocational training.

<독일어 약어>

a.a.O.	am angeführten/angegebenen Ort : 전게서(논문)
Abs.	Absatz : 항
a. F.	alte Fassung : 구판(舊版)
BGBI	Bundesgesetzblatt : 연방법률공보
Ebd.	Ebenda : 같은 곳(동일)
n. F	neue Fassung : 신판(新版)
Nr.	Nummer : 번호
S.	Seite : 쪽(면)
SGB	Sozialgesetzbuch : 사회법전

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	17
I. 연구의 필요성 및 목적	17
II. 연구의 범위 및 방법	19
제 2 장 근로연계복지의 개념과 하르츠 개혁	21
I. 독일에서의 근로연계복지	21
1. 근로연계복지의 개념 및 발전	21
2. 노동시장 활성화 정책과 근로연계복지	22
II. 하르츠 개혁 및 ‘아젠다 2010’	24
1. 하르츠 개혁	24
2. ‘아젠다 2010’	37
III. 하르츠 개혁의 단계적 법제화	41
1. 하르츠 I	41
2. 하르츠 II	43
3. 하르츠 III	44
4. 하르츠 IV	45
제 3 장 하르츠 개혁에 따른 근로연계복지제도	47
I. 하르츠 개혁 이전의 근로연계복지제도	47

1. 실업급여	47
2. 실업부조	49
3. 적극적 고용촉진제도	50
II. 하르츠 개혁 이후의 근로연계복지제도	53
1. 실업급여의 축소	53
2. 구직자 기초보장제도	54
3. 1유로 잡과 결합임금	64
III. 근로연계복지의 지속적 발전을 위한 제도 개선	68
1. 근로연계복지의 발전	68
2. 구직자 기초보장제도의 개선	69
3. 적극적 고용촉진제도의 개선	72
제 4 장 하르츠 개혁 10년의 평가와 시사점	83
I. 평가에 대한 개관	83
II. 하르츠 개혁에 대한 양면적 평가	84
1. 일자리 창출과 실업률 감소	84
2. 고용불안정과 복지수준의 하락	86
3. 운영조직의 효율적 성과	87
III. 헌법재판소 결정에 따른 평가	88
1. 사회수당의 상향조정	88
2. 고용센터 운영에 대한 공동관할의 합법화	90
IV. 우리나라에의 시사점	91
1. 맞춤형 고용복지를 위한 쟁점	91
2. 일자리 창출과 실업률 감소	92
3. 직업상담·소개와 직업교육의 강화	93

4. 소득능력 중심의 급여체계 정비	94
5. 구직자와 그 자녀에 대한 지원확대	95
6. 고용과 복지전달체계의 연계	96
제 5 장 결 론	99
참 고 문 헌	101

제 1 장 서 론

I. 연구의 필요성 및 목적

새 정부의 출범으로 가장 중요하게 부각되고 있는 정책과제 중의 하나가 복지문제이다. 특히 우리사회가 안고 있는 소득의 양극화와 고용불안정을 해소하고 안정적인 노후생활을 유지하기 위해서 사회안전망에 대한 재편이 요구되고 있다. 이러한 논의에 있어서 일자리 창출뿐 아니라 고용과 복지의 연계, 즉 근로연계복지제도의 중요성이 다시금 부각되고 있다.

현재 우리나라의 대표적인 근로연계복지제도는 국민기초생활보장법에 의한 자활급여이다. 자활급여는 근로능력이 있는 사람은 자활사업 등에 참여할 것을 조건으로 지급되는 국민기초생활급여에 해당한다. 그러나 근로연계복지제도가 단순히 자활급여에 국한되지 않고, 고용과 복지가 사회 전반에 걸쳐 조화롭게 발전할 수 있도록 하기 위해서는 현행 제도에 대한 개선이 필요하다.

근로연계복지의 발전모델은 영국이나 미국, 프랑스 등에서 각국의 노동시장과 복지체제에 맞추어 다양하게 추진되었다. 1990년대 적극적인 노동시장정책의 확산과 신자유주의적 경제체제는 실업에 대한 고용연계와 노동시장의 활성화를 요구하게 되었다. 특히 유럽에 있어서 활성화정책은 구직자들의 적극적 구직활동을 촉진하고 취업가능성의 증대를 추구함으로써 근로능력 있는 기초생활수급자들의 근로의무를 요구하게 되었다. 따라서 근로연계복지의 개념을 좀 더 넓게 해석하여 비단 기초생활수급자만을 대상으로 하지 않고, 소득활동능력이 있는 모든 수급자들을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다. 이러한 흐름에 비추어 근로연계복지를 이해함에 있어서 기존의 실업급여와 적극적 고용촉진제도의 변화를 살펴볼 필요가 있다.

근로와 연계된 복지는 기존의 급부중심의 복지로 인한 경직된 노동 시장을 활성화하고 일자리 창출을 통한 실업률 감소를 위하여 선택된 ‘복지패러다임의 전환’을 의미한다. 이와 관련하여 2000년대 이후 노동시장의 유연화를 위한 경제·사회분야 전반에 걸친 개혁으로 가장 대표적인 성공 모델이 바로 독일의 하르츠 개혁(Hartz-Reform)이다. 그러므로 독일의 하르츠 개혁과 그 입법적 표현인 하르츠 법률들에 대하여 검토함으로써 근로연계복지의 제도화가 어떻게 실현되고 평가되고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

독일의 하르츠 개혁은 노동시장서비스와 노동정책의 능률 및 실효성 제고, 실업자들의 노동시장 재통합 유도, 노동시장 탈규제로 고용 수요의 제고에 초점을 두고 있다. 그 핵심적인 내용은 ‘아젠다 2010’과 3년간의 단계적 입법을 통해 실현되었다. 이러한 하르츠 개혁은 2005년 총선으로 인한 정권교체에도 불구하고 지속적인 발전을 이루게 된다. 하르츠 개혁의 10년을 맞이한 독일은 2008년 글로벌 금융위기와 최근 재정위기 속에서 안정적인 고용시장을 유지함으로써 개혁에 대한 긍정적인 평가에 힘이 실리고 있다. 그러나 복지축소에 따른 부정적인 평가 역시 피할 수 없다. 또한 전통적인 독일의 보수주의적, 조합주의적 복지제도 혹은 비스마르크형 복지체제가 하르츠 개혁을 통해 근로연계복지제도를 수용함으로써 그 성격에 변화를 보이고 있음을 부인할 수 없다.

따라서 본 연구는 독일의 ‘복지패러다임의 전환’이라는 시각에서 하르츠 개혁과 그에 따른 입법현황을 개관하고, 근로연계복지제도에 대한 관련 법령과 발전과정을 소개하고자 한다. 또 개혁 후 10년이 지난 오늘날의 평가를 점검하고, 그 시사점을 도출하고자 한다. 이로써 본 연구는 우리나라의 고용과 복지의 연계에 따른 사회안전망의 재검토를 위한 기준을 제공하고, 향후 정책입안 및 법제개선을 위한 기초 자료로서의 역할을 하게 될 것이다.

II. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 하르츠 개혁에 대한 일반적인 소개와 독일에 있어서의 근로연계복지제도에 대하여 살펴본다. 하르츠 개혁이 경제·사회 전반에 걸친 개혁이라는 점에서 그 범위가 방대할 뿐만 아니라 4개의 법률을 통해 실현되는 바와 같이 광범위한 내용을 담고 있다. 그러한 점에서 본 연구는 하르츠 개혁에 의해 도입되어 실현되고 있는 근로연계복지제도와 필요한 관련 법령들에 한정하여 검토한다. 다만 근로연계복지의 개념을 자활에 국한되는 협의로 해석하지 않고 좀 더 넓게 해석하여 복지에 연계된 고용촉진제도에 관한 내용을 담아야 한다. 즉 실업급여Ⅱ를 중심으로 구직자 기초보장제도를 검토하고 아울러 관련된 적극적 고용촉진조치들에 대하여 살펴본다.

한편, 본 연구는 문헌연구를 기본으로 하여 비교법적 관점에서 독일의 하르츠 개혁에 대한 국내문헌과 외국문헌을 조사·연구한다. 하르츠 개혁의 단계적 입법에 따른 법제에 대한 자료는 인터넷 검색엔진을 통해 제공되는 법령들을 기초로 한다.

하르츠 법이 시행된 지 10년이 지난 현재 국내에 소개된 관련 자료의 양이 적지 않다. 비록 단편적인 소개여서 하르츠 개혁 전체를 개관하기에는 어려움이 있지만 개혁의 기본적인 사항을 이해하는 데는 도움이 된다. 따라서 본 연구는 이러한 국내자료를 통해 소개된 하르츠 개혁에 대한 이해를 바탕으로 개혁의 배경과 추진과정, 개혁안의 주요내용을 보다 상세하게 소개하고자 한다.¹⁾

본 연구는 제1장인 서론을 출발로 하여 제2장에서 독일의 근로연계복지제도에 대한 기본적인 이해를 위한 개념정의와 하르츠 개혁과 그 법률들에 대한 개관을 시도한다. 우선 개혁의 요구가 나타나게 된 정

1) 본 보고서는 저자가 과제 수행과 관련하여 워크숍에서 발표한 자료(2013.4.17)와 한국비교노동법학회(2013.5.24)에서 발표된 원고를 수정·보완하여 작성함.

제1장 서론

치적, 경제적, 사회적 배경, 개혁의 추진과정을 검토한다. 그리고 ‘아젠다 2010’의 내용을 살펴봄으로써 하르츠 개혁과의 관계를 명확히 한다.

제3장에서는 하르츠 개혁에 따른 근로연계복지제도를 구직자 기초생활보장을 중심으로 관련 제도들을 구체적으로 살펴본다. 하르츠 개혁 전·후의 근로연계복지제도에 대한 내용을 구직자 기초보장을 중심으로 검토한다. 하르츠 개혁의 지속적 발전을 위한 제반 법률들을 살펴보고, 개정이 대상이 된 적극적 고용조치의 내용과 변화과정을 제시한다.

제4장에서는 하르츠 개혁 10년에 대한 독일에서의 평가를 분석하여 긍정적 측면과 부정적 측면에 상응하는 내용을 살펴보고, 하르츠 개혁 내용에 대한 헌법재판소 결정의 의의와 그에 따른 제도변화를 소개한다. 이어서 현재 우리나라의 복지개혁에 주는 시사점을 제시하도록 한다.

마지막으로 제5장 결론에서는 광의의 근로연계복지 개념을 바탕으로 한 독일의 복지패러다임의 전환과 고용과 복지의 연계체제 구축을 위한 법제정비에 대하여 지속적인 개혁의 과정을 주지할 필요가 있음을 제기하는 것으로 글을 마무리 한다.

제 2 장 근로연계복지의 개념과 하르츠 개혁

I. 독일에서의 근로연계복지

1. 근로연계복지의 개념 및 발전

‘근로연계복지(Workfare)’란 용어는 법적으로 명확히 정의된 개념은 아니며, 원래 정치적 혹은 정책적 용어로 사용되었다. 유럽의 시각에서 볼 때, 이러한 근로연계복지란 용어는 미국과 달리 정치적으로 부정적인 표현에 불과하였으나, 1990년대에 이르러 다양한 개념정의가 나타나면서 수용되기 시작하였다. 그러나 미국식 workfare가 ‘공공부조 수급자에게 근로에 대한 참여의 의무화’를 의미한다고 이해 할 때, 근로연계복지는 공공부조에 국한되어 폭넓은 사회제도를 포괄하지 못하게 된다(협의의 근로연계복지). 이에 대해 workfare를 ‘사회부조급여를 받는 대가로 근로하도록 요구’하는 것으로 이해함으로써 좀 더 광의의 개념으로 설정하기도 한다(광의의 근로연계복지).²⁾

원래 근로연계복지제도는 1980년대 초반 미국에서 시행되기 시작한 ‘공공부조제도(Aid to Families with Dependent Children: AFDC)에 대해 근로활동에 참여를 강조하는 정책’에 기인한다. 이후 1990년대에 적극적인 노동시장정책의 확산과 신자유주의의 확대와 더불어 실업문제 극복을 위한 대안으로 본격적으로 추진되기 시작하였다. 이러한 미국의 근로연계복지제도는 유럽에서 시작된 적극적 노동시장정책이나 노동시장정책의 패러다임 전환으로부터 영향을 받아 추진된 것이다.³⁾

2) 근로연계복지제도를 폭넓은 사회제도를 지칭하는 것으로 보는 견해는 workfare를 단순히 공공부조에 새로 도입된 원리가 아니라, 노동사회정책의 새로운 이념과 기능을 대표하는 것으로 이해한다. 이는 기존의 ‘케인즈주의 복지국가’(Keynsian Welfare State)를 대신하여 나타난 ‘슈페터주의 근로복지국가’(Schumpeterian Welfare State) 원리에 따른 접근이다(황덕순·뢰드멜·트릭키, 근로연계 복지정책의 국제비교, 2002, p. 5).

3) 미국의 근로연계복지제도는 1992년 ‘복지종식’을 내세운 클린턴 정부의 전략에 따

마찬가지로 유럽의 근로연계복지제도 역시 미국 근로연계복지제도의 상대적 성공에 영향을 받은 것이라고 할 수 있다. 특히 EU는 1998년 ‘고용지침(EU Employment Guidelines)’을 제시함으로써 회원국 내에서 근로연계복지제도가 유사하게 시행되도록 하였는데, 무엇보다 주요한 공공부조수급자인 청년층 및 장기실업자들에 대해서 다양한 수단을 통한 적극적인 노동시장정책이 시행되도록 하였다. OECD 역시 “The OECD Jobs Study(1994)”와 연례보고서인 “Employment Outlook” 등을 통해서 노동시장 유연화정책과 적극적 노동시장정책의 확대에 기여하였다.⁴⁾

2. 노동시장 활성화 정책과 근로연계복지

유럽국가나 EU 및 OECD의 고용 및 노동시장정책과 관련하여 ‘활성화(activation; Aktivität)’라는 표현이 폭넓게 사용되고 있다. 노동시장에 있어서 활성화정책은 비록 명확히 정의된 개념은 아니지만, OECD의 견해에 따라 “구직자들이 일자리를 찾는 노력을 더 적극적으로 하도록 촉진하거나 취업가능성을 높이도록 촉진하는 것”으로 이해될 수 있다.

따라서 활성화의 주된 내용은 근로능력이 있는 수급자들이 일자리를 가질 수 있도록 다양한 수단을 제공하는 것이다. 이러한 활성화는 “근로능력 있는 공공부조 수급자에게 근로관련 활동에 대한 참여

라 적극적 노동시장정책을 강조하는 ‘사회투자전략’(Social Investment Policy)과 근로장려세제(Earned Income Tax Credit; EITC)의 대폭적인 확대를 통하여 ‘취업유인정책’을 병행하였다. 대표적인 입법은 1996년에 제정된 ‘개인의 책임 및 근로기회 재조정법’(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act: PRWORA)이다. 이 법을 통해 기존의 AFDC와 JOBS, EA(Emergency Assistance: 긴급부조)는 TANF로 통합되었다. 여기에 EITC의 강화나 최저임금 인상과 같은 취업유인정책이 결합되어 있는 것이 미국 근로연계복지정책의 중요한 특징이다(황덕순·뢰드멜·트릭키, 상계서, pp. 8-9).

4) 황덕순·뢰드멜·트릭키, 상계서, pp. 9-11.

의무화”라는 점에서 협의의 근로연계복지와 매우 유사하다. 그러나 정책대상과 정책수단의 포괄성이란 측면에서 차이를 보인다. 즉 협의의 근로연계복지의 공공부조 수급자를 주된 대상으로 하는데 반해, 활성화정책은 실업급여 수급자를 포함하여 생산가능인구에 해당되는 모든 급여수급자들을 포괄함으로써 광의의 근로연계복지에 해당한다.⁵⁾

이러한 맥락에서 독일에서의 노동시장 활성화 정책은 하르츠 개혁을 통해 이루어진 근로연계복지로의 ‘패러다임의 전환’을 의미한다. 즉 수혜적 복지(Welfare)에서 근로연계복지(Workfare)로의 변화이며, 노동시장과 고용정책의 변화에 연계하여 실업급여중심의 소극적 노동시장정책과 직업훈련 및 적극적 고용촉진수단 등 예방중심의 적극적 노동시장정책에서 강제를 통한 개인의 책임을 강조하는 사회정책과 노동시장정책의 결합을 의미한다.⁶⁾

이와 같이 하르츠 개혁을 통해 강조하는 노동시장에서의 개인의 책임은 복지수혜로부터의 배제라는 강제적 제재이며, 노동시장 활성화는 기존의 적극적 고용촉진제도와 달리 고용과 복지를 직접적으로 연계시킴으로써 실현된다.⁷⁾

5) 이와 같은 OECD의 입장과 달리 Eichhorst et al.(2008)는 활성화정책을 근로연계복지정책 외에 취업에 대한 금전적 유인을 강화하는 근로유인정책과 취업지원을 위한 사회서비스정책을 포괄하는 가장 넓은 의미로 이해한다. 즉 활성화정책은 ‘근로능력이 있는 급여수급자들의 재취업과 더 나은 일자리로의 이동을 촉진하기 위해 급여수급 요건을 바꾸고, 각종 적극적 노동시장정책에 대한 참여를 의무화하는 근로연계복지정책과 근로유인정책, 사회서비스정책을 포함하는 정책’을 의미한다(황덕순·노대명·김재진, 근로유인형 복지제도의 국제비교와 한국의 근로유인형 복지제도 발전방안 연구, 2010, p. 16-19).

6) 정원호, 독일 노동시장정책 이념의 전개와 함의, 사회경제평론 제23호, pp. 241-242; 이성기·이승협, 독일 노동복지정책 개혁에 관한 연구, 사회복지정책 제24권, 2006, p. 415.

7) 이성기·이승협, 앞의 논문, pp. 429-431.

II. 하르츠 개혁 및 ‘아젠다 2010’

1. 하르츠 개혁

1) 정치·경제·사회적 배경

독일은 2차 세계대전 이후 하이퍼 인플레이션(Hyper Inflation)과 경제 침체를 경험하면서 독자적인 ‘사회적 시장경제(Soziale Marktwirtschaft)’ 체제를 발전시켰다. 이를 토대로 1970년대 ‘라인강의 기적’을 일으키면서 경제성장과 안정을 실현하였다. 그러나 1990년대에 이르면서 세계경제의 변화(세계화)에 능동적으로 대응하지 못하였고, 결국 높은 실업률과 장기적인 경기침체에 직면하게 되었다. 이후 경기침체와 노동시장상황의 악화는 더욱 심화되면서 2003년에는 경제성장률이 제로(Zero)를 나타내었고, 같은 해 6월을 기준으로 실업률은 11.3%, 실업자 수는 이미 400만명을 넘었다. 그리고 2004년에는 3년 연속 “EU 성장 및 안정 협약”상의 한계치인 재정적자 GDP 3% 수준을 초과한 상태였다.⁸⁾

이와 같은 독일경제의 장기침체 원인이 사회보장제도, 노동시장정책, 교육제도의 구조적인 문제와 사회복지비용 및 통일비용에 따른 정부의 재정적자 심화와 경제안정화 정책 추진의 실패에 있는 것으로 보고되었다.⁹⁾ 특히 지난날 독일의 경제성장이 제조업중심의 산업구조에 기인하였다면 ICT 산업을 중심으로 변화한 산업구조에 능동적으로 대

8) 1991년과 2003년 사이에 독일의 GDP 성장률은 영국의 1/2 수준에 불과하였고, 고용의 감소와 실업률 증가가 계속되고 있었다. 이러한 상황에서 독일정부의 노동시장 악화에 대한 보다 적극적이고 실효성 있는 개혁조치가 요구되고 있었다.

9) 독일 경제의 장기침체의 또 다른 요인은 지나치게 수출의존적인 경제구조에 있었다. 2002년 독일의 국내총생산(GDP)에 대비하여 수출의존도가 37%에 달하고 있었다. 이러한 수출의존도는 장기적인 지속적 성장에 대한 장애요인이 되고 있었다(European Commission, 2003; 황준성·방만기, 독일경제의 문제점과 개혁정책에 관한 연구, 2004, p. 188 재인용).

처하지 못한 원인이 제조업 중심의 산업구조와 노동시장의 경직성과 직접적으로 연관되어 있었다. 그리고 독일의 강력한 산별노조와 임금협약의 독립성은 노동시장이 새로운 산업구조에 맞도록 유연하게 대처하지 못하게 하였고, 이로 인한 높은 실업률은 불가피한 현상일 수밖에 없었다.¹⁰⁾

다른 한편으로 1990년 독일이 재통일됨에 따라 구동독지역의 재정지원과 경제회복을 위하여 1991년에서 2003년까지 대략 1조 2,500억 유로의 막대한 비용이 지출되었다. 하지만 통일 이후 동서독 간의 경제격차는 오히려 확대되면서 지역 간 고용불균형과 높은 실업률로 인한 과도한 복지비용의 지출은 더욱 심각해지고 있었다.¹¹⁾

이러한 사회보장비용이 2002년 당시 GDP대비 15.1%에서 2040년에는 26%까지 증가할 것이라는 전망이 발표되면서 사회보장재정의 지속가능성 문제가 제기되었다. 또 재정의 악화가 높은 사회보장수준에 기인한다고 보았는데, 당시 60세 이상 퇴직자의 경우 총 가구소득의 61%를 사회보장비로 충당하고 있었다. 연금의 소득대체율이 70%로 당시 미국의 40% 수준에 비해서는 상당히 높았으나 임금 중 연금과 의료보험 등 사회보장비용이 차지하는 비중 역시 이미 41%에 이르고 있었다.¹²⁾

따라서 독일사회의 구조적 문제를 해결하고 경제성장을 달성하기 위해서는 포괄적인 개혁에 대한 필요성이 지속적으로 제기되기 시작하였다. 당시 독일정부는 슈뢰더 총리가 이끄는 사회민주당(SPD)과 녹색당(Grüne)의 ‘적록연정’ 체제 하에서 영국의 ‘제3의 길’을 표방한 ‘신중도(Neue Mitte)’의 개혁을 추진하고 있었다. 그러나 개혁이 좋은 성과를 거두지는 못하면서 슈뢰더 정부는 장기적인 저성장, 고실업, 과

10) 황준성·방만기, 상계서, p. 191.

11) 황준성·방만기, 상계서, p. 192.

12) 유근춘, 2012년 보건복지재정의 정책과제, 2012, p. 155.

도한 사회보장재정지출을 극복하기 위해 경제·사회 전반에 걸친 보다 근본적인 개혁의 필요성을 주장하게 되었다.¹³⁾

2) 하르츠 위원회의 구성

2002년 2월 22일에 설립된 「노동시장 현대화 개혁위원회」(Kommission für modern Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), 즉 ‘하르츠 위원회(Hartz-Kommission)’¹⁴⁾는 위원장인 페터 하르츠(Peter Hartz)를 포함하여 15명의 위원으로 구성되었다. 위원 중 다수가 사용자측 대표였고, 노동자대표는 2명에 불과하였다. 그 밖에 전문가와 일부 정치인이 참여하였다.

동 위원회는 노동시장개혁과 관련하여 2002년 8월 16일에 ‘노동시장의 현대적 서비스’(Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)라는 제목의 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 특히 13개 혁신안을 제안하면서, 향후 3년 동안 200만명의 실업자 감소를 목표로 하였다. 동 보고서는 대량실업의 근본원인을 개인의 노동의지의 부족과 국가의 행정영역에서의 일자리 중개의 비효율성에서 찾았다. 따라서 제시된 정책대안은 실업인구를 보호하는 국가의 안전장치를 완화시키고, 일자리를 찾으려는 실업자의 자발적 이니셔티브 강화에 초점을 두었다. 또한 노동시장의 유연화와 더불어 실업자의 노동력을 파견근로나 시간제근로와 같이 비전형근로의 형태로 사용자측에 유리하게 중개하고자 하였다.¹⁵⁾

13) Eichhorst/Zimmermann, Die Agenda 2010 als Teil der rot-grünen Regierungspolitik, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 77, 2008, S. 8-9.

14) 국내에서 ‘노동시장에서의 현대적 서비스 위원회’라고 번역되어 소개되기도 하는 동 위원회는 의장이었던 페터 하르츠(Peter Hartz)의 이름을 따서 ‘하르츠위원회’라고 통용되고 있다. 일반적으로 Dienstleistung이 ‘급부’로 번역되지만 동 위원회가 노동시장의 서비스를 현대화하기 위한 개혁안을 마련하기 위하여 조직된 목적에 비추어 ‘서비스’라는 표현이 보다 적합하다.

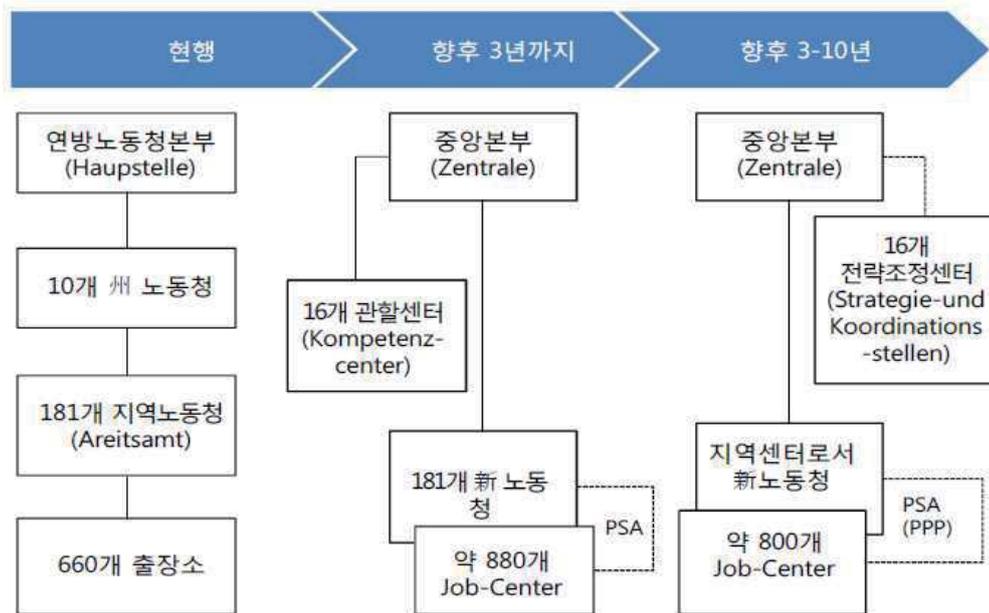
15) BMAS(b), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht der Kommission, 2002, S. 12 ff.

3) 하르츠 위원회의 13개 혁신안

(1) 고객을 위한 서비스 실시

고객을 위한 서비스 실시는 고용센터(Job-Center)를 설치하여 기존의 노동청(Arbeitsamt)을 대체하여 향후 노동시장에서 필요한 모든 서비스를 제공하는 지역센터를 조성하고자 한다.¹⁶⁾ 이에 따라 기존의 181개 지역노동청(Hauptämter)과 660개 출장소(Geschäftsstelle)를 포괄하고, 기존의 연방노동청(Bundesarbeitsamt; BA)이 담당하던 기본적인 서비스 외에 노동시장에서 중요한 자문서비스 및 보호서비스를 통합하여 제공한다.¹⁷⁾ 이러한 하르츠 개혁안에 따른 연방노동청 및 지역노동청의 조직개편방향을 도식화 하면 다음과 같다.

<표1 연방노동청 및 지역노동청의 조직개편방향>



16) BMAS(b), a.a.O., S. 67-68.

17) BMAS(b), a.a.O., S. 205; 정창화, 독일 노동시장의 개혁정책에 관한 연구, 2005, p. 106.

고용센터는 원칙적으로 노동청과 실업자와 소득능력이 있는 사회부조수급자를 위한 사회복지사무소(Sozialamt)의 이중적 역할을 담당하게 된다. 이로써 기존의 실업부조와 사회부조의 통합과 사회복지사무소의 상담 및 돌봄급부의 고용센터로의 직접적인 이전이 이루어진다.¹⁸⁾

이에 따라 고용센터는 자문 및 보호가 필요한 경우 신속히 해결하고, 인력서비스사무소(PSA)에 대하여 필요한 조치를 취한다. 또한 고용센터는 고객을 대면한 통일적인 문제해결을 위한 서비스를 제공하고, 네트워크 형성을 통한 시너지효과를 만들어야 한다. 따라서 단순한 고객관리소가 아닌 구직자로서의 고객을 관리·조직하고, 전문인력의 부담을 줄이기 위한 행정업무까지 수행한다.¹⁹⁾ 그리고 구직에 대한 정보를 필요로 하는 고객에 대해서는 고용센터 내의 ‘직업상담사’를 통해 최적의 정보를 얻을 수 있도록 한다. 다만 보호를 필요로 하는 고객, 예컨대 직업중개 및 알선을 받기 어려운 장애인의 경우 특별히 교육된 ‘개별관리자’(Fallmanager)의 보호를 받게 된다.²⁰⁾

(2) 가족친화적인 신속한 중개와 중개 속도의 개선

고용센터의 적극적 활동을 통해 보다 신속한 직업중개가 이루어지게 된다. 근로자는 향후 해고통지를 받은 후 즉시 고용센터에 고지할 의무를 부담한다. 이는 해고 이전에 미리 중개노력을 기울이기 위한 것이다. 사용자 역시 프로필 작성에 대한 결정권 부여와 함께 해고통

18) BMAS(b), a.a.O., S. 68.

19) BMAS(b), a.a.O., S. 68.

20) ‘개별관리자’는 개별사안에 따른 관리인 혹은 보호인(Betreuer)으로서 통상 사회법 전 제10권에 따라 사회보장 행정절차와 사회보장 정보보호를 위한 결정에 관계하였다. 이러한 개별관리자는 요보호자에 대한 이해관계인(Interessenvertreter)이라기 보다 사실상 요양시설이나 요양병원 등이었다, 그러나 직업중개와 관련하여 개별관리자의 업무는 구직자와 함께 취업계획을 구상하고, 제재나 지원 및 실업급여 인정에 관여하게 되었다(BMAS, a.a.O., S. 74).

지를 받은 근로자와의 협력을 통해 새로운 일자리를 위한 중개노력에 적극적으로 지원하여야 한다.²¹⁾

신속한 직업중개는 일련의 조치를 개선함으로써 달성된다. 여기에는 직업소개 과정의 단순화, 직업상담을 위한 전문인력의 책임 가중, 자체 정보시설활용 증대, 인력서비스 사무소의 적극적 이용, 사용자와의 긴밀한 연계체제 구축강화 등이 해당한다. 또한 직업소개 및 중개는 가족친화적으로 운영되며, 요보호자와 가족구성원에 대한 부양책임이 있는 실업자들이 우선적으로 혜택을 누리게 된다. 직업과 가족의 조화를 위해 자녀부양지원을 연계하고, 지방자치단체, 기업, 기타 사설 보호기관 등이 공동으로 자녀가 많은 실업자를 우선하여 보호한다.²²⁾

(3) 새로운 기대가능성과 자발성

‘기대가능성(Zumutbarkeit) 원칙’에 의하면 실업자의 가정 및 개인상황에 따라 구직자의 직업소개가 합리적으로 조정되어야 한다. 이는 정신적 혹은 신체적 결함으로 도움을 필요로 하거나 가족구성원에 대한 부양책임을 지고 있는 실업자의 경우 독신의 젊은 실업자와 비교해서 더 많은 구직기회를 제공받아야 함을 의미한다.²³⁾

‘직업과 가족의 연계개념’(Job-Familien-Konzept) 역시 구직에 있어서 요보호나 부양과 관련한 ‘기대가능성의 원칙’이 우선 적용될 수 있음을 뒷받침하고 있다. 따라서 실업자가 소개된 일자리에 취업하는 것이 무리가 있음을 증명할 경우 그 고용을 거절할 수 있다. 실업자가 개인적 사유에 근거하여 제기한 이의가 받아들여지면, 실업기간이 기대가능성의 원칙에 따라 연장될 수 있고, 실업수당도 계속 지급된다.²⁴⁾

21) BMAS(b), a.a.O., S. 81-83.

22) BMAS(b), a.a.O., S. 86-89.

23) BMAS(b), a.a.O., S. 94.

24) BMAS(b), a.a.O., S. 95.

한편, ‘자발성(Freiwilligkeit) 원칙’에 따르면 개인적인 상황을 반영하여 실업자가 개인적인 이유로 고용센터에 대해 고용을 거부할 수 있는 선택의 자유를 의미한다. 이는 누구도 제공된 일자리에 취업하도록 강제될 수 없다는 원칙에 근거하고 있다. 그러므로 일자리 거부, 즉 고용거부는 고용센터의 중개노력과 실업보험이 제공하는 급여와 서비스의 포기를 의미한다. 다만 생계를 위한 지불요구는 유지되고 5년까지 효력을 지닌다.²⁵⁾

(4) 청소년 실업자와 교육기간 유가증권

고용센터는 모든 청소년들에게 구직을 위한 직업훈련을 받을 기회가 주어지도록 적극적으로 노력할 것과 청소년 실업자들을 보호할 의무를 부담한다. 향후 일반교육을 통해 학교에서 청소년들의 잠재적 재능이 조기에 발견될 수 있도록 적극적으로 후원될 것이다.²⁶⁾

우수한 능력을 지니지 못한 학생들을 위해서는 더욱 집중적이고 효과적인 실습 및 실무지향적인 수업형태의 개발 뿐 아니라, 그들의 잠재적 재능을 발휘시킬 수 있는 일반적인 가능성이 모색한다. 문제가 있는 청소년들은 직업센터 내의 직업학교, 교육, 노동시장 및 청소년 정책 담당자를 통해 집중적인 보호를 받게 되고, 기존의 직업교육과는 차별된 노동시장에 적합한 직업교육을 받을 수 있고 자격증을 취득할 수 있는 기회를 가진다.²⁷⁾

한편, ‘교육기간 유가증권’(Ausbildungszeit-Wertpapier, 이하 AZWP)은 추가적인 직업교육을 받을 수 있도록 재정지원을 위해 발행되며, 이 증서를 받은 사람은 무상으로 직업교육을 받을 수 있다. AZWP 발행을 위한 재원은 각 재단 및 기업의 자유로운 의사에 의해 마련된 기부금을 통해 조달된다.²⁸⁾

25) BMAS(b), a.a.O., S. 97-98.

26) BMAS(b), a.a.O., S. 105.

27) BMAS(b), a.a.O., S. 108-109.

28) BMAS(b), a.a.O., S. 110.

(5) 중장년층 근로자 지원과 가교시스템

인구구조의 변화가 가속화 될 것으로 예견되면서 잠재적으로 소득능력이 있는 중장년층의 취업을 촉진할 필요가 있다. 중장년층 노동자의 직업활동을 위한 지원은 독일 및 유럽연합(EU)의 노동 및 고용정책에 있어서 중요한 과제이다. 이러한 중장년층 노동자의 고용안정에 대한 보장과 후원, 실업해소와 노동시장에의 적응강화를 위한 기존의 실업급여에 대한 보충적 수단이 요구된다.²⁹⁾

대표적으로 사회보험의무가 있는 저임금 일자리에서 발생하는 소득 상실분을 임금보장(Lohnversicherung)을 통해 보충하는 2가지 방안이 제기된다. 하나는 임금보장을 통한 고용시스템 내의 잔류이고, 다른 하나는 새로운 ‘가교시스템(Bridge System)’을 통해 기존의 고용시스템을 이탈하는 것이다.

전자의 임금보장방식은 중장년층의 실업자가 해고 되었을 경우 실업보험에 의해 기존의 임금손실분을 보전해 주는 형태이다. 다만 중장년층의 실업자가 새로운 일자리에 취업할 경우에 이 사람을 위해 사용자가 지불해야 하는 실업보험료율이 하락된다. 이러한 방식은 사회보험혜택으로 새로운 일자리에 관심이 없는 중장년층 실업자에게 적어도 계약직 고용기회를 확대시키는 효과를 창출할 수 있다.³⁰⁾

후자의 가교시스템은 55세 이상의 장년층 실업자들이 선택에 따라 실업급여와 고용센터의 보호에서 벗어나게 한다. 즉 이들은 실업급여 대신 추가비용 없이(Kostenneutral) 산출된 월급여와 완전한 사회보험혜택을 받게 된다. 이러한 장년층 실업자들에게는 자녀교육비나 기타의 지출이 부담되지 않아 고용센터의 구직중개노력이 불필요하기 때문이다.³¹⁾

29) BMAS(b), a.a.O., S. 118.

30) BMAS(b), a.a.O., S. 119.

31) BMAS(b), a.a.O., S. 121.

(6) 실업부조와 사회부조의 통합

실업부조와 사회부조의 통합은 기존의 병렬적인 두 가지 사회보장 급여제도로 인하여 초래된 행정비용의 낭비를 방지하고 투명성을 제고하기 위해 요구된다. 또 제도 상호 간의 조정결여와 책임성 약화로 인해 저해된 업무처리 속도를 향상시키기 위해서 급여체계를 개편한다. 이에 따르면 새로운 급여는 실업급여 I, 실업급여 II, 사회수당을 포함한 사회부조의 3가지로 분류된다.³²⁾

첫째, 실업급여 I (Alg I)은 보험료에 의해 재정지원이 이루어지는 보험급여이고, 지급기간과 급여수준은 기존의 규정에 따른다. 둘째, 실업급여 II (Alg II)는 조세에 의해 재정지원이 이루어지는 급여로서 실업급여를 받은 후 또는 실업급여요건을 충족하지 못한 소득활동능력이 있는 실업자의 생계보장을 위해 지급된다. 셋째, 사회수당(Sozialgeld)은 소득활동능력이 없는 자들에게 지급되는 급여로서 기존의 사회부조(Sozialhilfe)에 상응한다.³³⁾

(7) 고용창출 기업에 대한 보너스 제도

모든 기업에 대해 정당한 고용보장 및 고용창출에 대한 기업책임이 요구된다. 고용센터와 관할센터(Kompetenz Center)에서 기업들에 대한 지원과 고용상담서비스를 제공한다. 고용상담은 노동법 및 작업장의 근로조건 형태 등에 관한 분야에서 실시된다. 또한 자발적으로 고용재원(Beschäftigungsbilanz)을 형성한 기업은 사회적 책임(corporate social responsibility)을 이행한 것으로 간주된다. 즉 기업의 사회적 책임이 고용창출과 고용보장을 통해 표현된 것이다.³⁴⁾

32) BMAS(b), a.a.O., S. 125.

33) Ebd..

34) BMAS(b), a.a.O., S. 139, 142.

이와 같이 고용창출에 적극적으로 기여한 기업에 대해서는 실업보험에서 보너스(Bonus)가 제공된다. 고용창출에 대한 기여를 판단함에 있어서 당해 기업이 몇 명의 근로자를 고용했는지 또는 해고했는지는 고려하지 않는다. 다만 근로자를 추가로 고용하거나 근로자를 해고하지 않는 방법으로 실업의 위험을 감소시킨 기업에 대해 부여하는 혜택이다. 이러한 보너스 제도는 고용촉진 및 보장을 위한 새로운 자극제가 될 수 있지만, 실업보험에 대한 기업의 부담금 총액을 고려하여 대·중·소기업간의 차이에 따라 보너스 지급이 조정되어야 한다.³⁵⁾

(8) 인력서비스사무소(PSA)의 설치

새롭게 설치되는 인력서비스사무소(이하 PSA)는 실업해소를 위한 하나의 기구이다. PSA의 목표는 고용 장벽을 극복하고 실업자를 노동시장에 새로운 ‘중개지향적인 근로자과전(Arbeitnehmerüberlassung)’의 형태로 신속하게 재통합시키는 것이다. PSA는 독자적인 조직단위(Organisationseinheiten)로서 노동청(Arbeitsamt)의 위임에 의해 서비스를 제공한다. 모든 실업자는 원칙적으로 PSA에 고용될 수 있고, PSA에 고용된 실업자는 ‘기대가능성’(Zumutbarkeit) 원칙의 적용을 받게 된다. 이에 따라 PSA가 제공하는 시간제 근로에 대한 거부는 급여의 감소와 관련되어 있다.³⁶⁾

PSA에 고용된 실업자는 수습기간(Probezeit) 동안 실업급여 I에 해당하는 수준의 순임금(Nettolohn)을 지급받게 된다. 시용기간 이후에는 단체협약에 따른 PSA 임금을 지급받는다. 다만 근로자가 정규고용관계로 전환될 경우 고용된 작업장의 통상임금을 받게 된다. PSA는 「근로자과전법」(Arbeitnehmerüberlassungsgesetz; AÜG)에 따른 제한은 받지 않는다.³⁷⁾

35) BMAS(b), a.a.O., S. 139, 143.

36) BMAS(b), a.a.O., S. 147.

37) Ebd..

(9) 자기회사(Ich-AG)와 미니잡(Mini-Jobs)

고용창출과 불법노동의 문제를 극복하기 위한 새로운 수단으로 자기회사(Ich-AG)³⁸⁾와 ‘미니잡’(Mini-Jobs)이라는 2가지 직업형태가 도입된다. 자기회사(Ich-AG)는 실업자들의 완전한 자립 이전 단계에 해당하는 ‘1인 자영업자’로 불법노동의 축소를 목적으로 한다. 실업자는 자기회사(Ich-AG)로 신고할 경우 3년간 노동청으로부터 보조금을 지급받는다. 지급되는 보조금은 실업급여 및 노동청에 의해 지불된 사회보험료 액수를 기준으로 하며, 소득액에 따라 차등 지급된다. 자기회사(Ich-AG)의 수입에 대해서는 총액으로 10%가 과세되며(Pauschalbesteuerung), 소득한계는 연간 25,000유로이다. 이러한 자기회사(Ich-AG) 제도를 통해 소규모 회사들은 정규직 근로자를 채용하지 않고, 필요할 때마다 업무에 적합한 ‘1인 자영업자’의 서비스를 제공받을 수 있게 된다. 가족회사(Familien-AG)는 가족구성원이 직원으로 있는 형태이며 자기회사(Ich-AG)가 확대된 형태이며 동일한 혜택을 받는다.³⁹⁾

미니잡은 가게 및 가사서비스에서 불법노동의 축소를 목적으로 하며, 소득한계는 매월 500유로로 제한된다. 사회보험료 감액혜택이 주어짐으로써 기본적인 소득이 보전되도록 한다. 이러한 미니잡은 실업자와 소득활동을 하지 않는 자(Nichterwerbstätige)에게 적용된다.⁴⁰⁾

(10) 연방노동청의 개편 및 효율성 강화

기존의 연방노동청(BA)은 새로운 지침에 따라 개편되고 새로운 ‘직원개념’(Personalkonzept)이 도입된다. 따라서 신연방노동청(BA-neu) 내에서 모든 직원들에 대해 고용관계가 새롭게 형성된다. 변화의 주요

38) 자기회사, 즉 Ich-AG(Aktiengesellschaft)는 자기주식회사, 1인 회사 등으로 번역되어 소개되기도 한다.

39) BMAS(b), a.a.O., S. 163.

40) BMAS(b), a.a.O., S. 169.

내용을 보면, 우선 새로운 통일적 근무규범(Dienstrecht)의 제정이 있고, 조정의 범위는 이미 합의되거나 관련된 성과로 한정한다. 모든 업무과정은 IT를 통해 지원되고, 인터넷과 정보시설에 대한 정보와 서비스에 대한 접근이 허용된다.⁴¹⁾

신연방노동청(BA-neu)의 조직구성은 향후 2단계로 구성된다. 우선 중앙본부(Zentral)와 고용센터(Job-Center)를 하위에 두고 각 지방의 구직자 서비스를 담당하는 노동청으로 개편된다. 그리고 각 주에 관할센터(Kompetenz-Center)가 설치된다. 따라서 향후 중앙(Zentral)과 각 지방노동청(AA-neu)에 의해서 사무 또는 업무통제가 이루어진다. 중앙은 전략적 통제만 하고, 각 지방노동청이 실제적인 통제를 수행한다.⁴²⁾

(11) 주노동청의 관할센터로의 전환

완전고용에 도달하기 위해서는 노동시장정책, 경제정책, 사회정책적인 협력이 이루어져야 한다. 따라서 새로운 일자리 창출과 고용발전을 위해 기존의 주노동청(Landesarbeitsämter)을 관할센터(Kompetenz Center)로 전환한다. 필요한 재원은 조세에 의해 지원된다. 이러한 관할센터는 지방의 주도권을 대체하는 것이 아니라 행정한계를 넘어 각 주와 기초자치단체, 기업에 대해 보충적인 해결책과 자원을 제공한다.⁴³⁾

이러한 관할센터는 주정부에 대해서는 연락사무소(Verbindungsstelle)의 역할을 한다. 대기업에 대해서는 주된 대화상대자가 되고, 중소기업에 대해서는 상담과 관련하여 고용센터를 지원한다. 또한 초지역적인 ‘자격증발급 프로그램’(Qualifizierungsprogramme)을 조정하고, 지역적인 노동시장 및 동향연구를 수행한다.⁴⁴⁾

41) BMAS(b), a.a.O., S. 175, 180.

42) BMAS(b), a.a.O., S. 189-190.

43) BMAS(b), a.a.O., S. 231.

44) Ebd..

(12) 잡플로터(Job-Floater)와 재정

새로 도입되는 ‘잡플로터’(Job-Floater)는 실업에 대한 재정지원을 근로에 대한 재정지원으로 대체하는 일종의 직업포괄보험에 해당한다. 이에 따라 기업이 실업자를 수습사원으로 채용하여 새로운 일자리를 창출한다면, 대부(Darlehen)의 형태로 재정지원을 받게 된다. 이러한 재정지원은 독일 각 주에 적용된다. 그러므로 잡플로터를 통해 매년 10만명의 근로자에게 10만 유로가 제공됨으로 해마다 100억 유로의 재정이 요구된다. 향후 3년 뒤에 실업자 수가 2백만명 정도 감소된다면, 대강의 견적에 따른 현재의 조치가 196억 유로 정도의 실업급여와 실업부조 절감효과를 가져 올 수 있다. 이러한 절감분은 자기회사(Ich-AG) 또는 가족회사(Familien-AG)를 위해 지원되고, PSA에서 고용촉진을 위해 사용될 수 있다.⁴⁵⁾

(13) 전문가 네트워크

실업에 대항해서 정치가, 노조, 기업들 또는 실업자 자신만이 관계되어 있는 것은 아니며, 실업과 관련된 문제해결을 위해 구체적 프로그램의 촘촘한 ‘연결망’을 구축하여야 할 필요가 있다. 하르츠 위원회는 이러한 연결망을 “국가전문가(Profis der Nation)”라는 이름으로 결성하고자 한다. 여기에는 가능한 많은 사람들이 다양한 활동영역에서 참여하여야 한다. 실질적으로 모든 분야의 활동가, 즉 정치가, 노동청 직원, 기업가와 경영인, 노조 및 노사협의회 위원, 경제 및 사용자 연맹대표, 교원, 성직자, 저널리스트, 예술가, 사회적 시설의 책임자, 실업자대표와 자조단체들로 구성될 예정이다.⁴⁶⁾

45) BMAS(b), a.a.O., S. 263.

46) BMAS(b), a.a.O., S. 286-287.

2. ‘아젠다 2010’

1) 정부성명으로서의 ‘아젠다 2010’

‘아젠다(Agenda)2010’은 2003년 3월 14일 당시 총리였던 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder)에 의해 직접 발표⁴⁷⁾된 노동시장개혁, 사회시스템 전환, 경제성장 및 교육개혁에 관한 포괄적인 강령을 의미한다. 정부성명으로서의 ‘아젠다 2010’은 지속가능한 사회보장시스템, 경제활성화, 실업감소를 위한 잠재력 창출을 기반으로 하여 2010년까지 중장기적으로 경제, 직업교육, 조세, 교육과 연구, 노동시장, 보건, 연금, 가정지원 등 총 8개 분야에 걸친 개혁을 목적으로 한다. 특히 사회보장제도, 노동시장 및 국가재정분야의 고비용 구조와 비능률을 개혁하고, 복지혜택의 축소와 해고규정의 완화를 주요내용으로 한다.⁴⁸⁾

한편, ‘아젠다 2010’이 발표되기 전인 2002년에 이미 노동시장개혁과 관련하여 ‘하르츠위원회’가 구성되었고, 고용시장개혁 조치가 시행되고 있었다. 이와 동시에 사회보험의 재정문제가 제기되기 시작하면서 “사회보장재정에서의 지속가능성 위원회(Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme)”, 일명 뤼롭위원회(Rürup-Kommission)가 구성되었다. 동 위원회는 경제학자인 베르트 뤼롭(Bert Rürup)을 위원장으로 하여 사회보험재정 안정화를 위한 다양한 조치들을 제안하였다. 법정연금(GRV)에 대해서는 부과방식을 유지할 것과 연금산식에 지속가능성지수를 추가하고, 연금수급연령의 65세에서 67

47) 슈뢰더 총리는 의회에서 ‘아젠다 2010’을 발표하면서, “미래에는 어느 누구도 사회의 희생 위에서 쉬도록 해서는 안 되며, 합당한 노동을 거부하는 사람이라면 재채를 받아야 한다.”고 선언하였다. 이로써 독일식 신자유주의(Neoliberalismus), 즉 독일식 ‘제3의 길’(Dritter Weg)이 “평화를 위한 용기, 혁신을 위한 용기”(Mut zum Frieden und Mut zur Erneuerung)라는 구호와 더불어 도입되었다.

48) Eichhorst/Zimmermann, Die Agenda 2010 als Teil der rot-grünen Regierungspolitik, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 77, 2008, S. 11.

세로 상향조정할 것을 제안하였다. 의료보험재정의 안정화를 위해서는 연대성을 강화하여 국민보험(Bürgerversicherung)으로 확대하고, 세대단위의 보험료 부과 기준을 변경하여 자녀에 대해 50% 감한 보험료율을 적용한다. 요양보험의 경우 2005년부터 매년 물가상승률과 실질임금의 50%를 보험료에 반영하고, 총소득 1.7%의 요양보험료율 중에 1.2%는 현세대의 요양비로 지출하고, 0.5%는 장래 보험자의 요양비로 저축할 것을 제안하였다.⁴⁹⁾

이러한 튀름위원회의 개혁안과 하르츠위원회의 개혁안을 종합하여 정책화한 경제·사회 전반에 걸친 개혁프로그램이 바로 ‘아젠다 2010’이다.

2) ‘아젠다 2010’의 주요내용

(1) 해고방지법 개정과 창업지원

‘아젠다 2010’은 노동시장의 시장성격을 강화하여 심각한 독일의 실업문제를 해소하고자 한다. 무엇보다 10%를 넘는 독일의 실업문제 해소하기 위해서는 최고 장애요인이었던 ‘해고방지법(Kündigungsschutzgesetz)’을 개혁하는 것이다.⁵⁰⁾ 우선, 동법의 적용대상에 소규모 기업을 제외함으로써 신규채용을 좀 더 용이하게 하고, 기업설립시 처음 4년간은 적용예외를 두었다. 그리고 실업수당과 관련하여 기업의 부대비용 절감을 위해 관련 조세와 준조세를 낮추어 기업의 채용의욕을 살리고 실업수당을 받는 기간을 단축하여 실직자로 하여금 보다 적극적으로 일자리를 찾도록 유도하고자 하였다.⁵¹⁾

한편, ‘아젠다 2010’은 실업대책의 일환으로 창업(Existenzgründung)이 용이하도록 지원할 것을 규정하였다. 특히 새로 창업한 기업의 경

49) BMAS(c), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, 2003, S. 5 ff.; Rhein-Zeitung vom 28.08.2003, S. 1-2.

50) Eichhorst/Zimmermann, a.a.O., S. 11-12.

51) 김근홍, 앞의 논문, p. 44.

우 명시적인 이유가 없는 한 기간제 근로자를 4년 동안 고용할 수 있고, 이 기간 내에서는 고용계약의 갱신이 자유롭다. 또 자기회사와 노동자본(Kapital für Arbeit)⁵²⁾ 프로그램에 의해 이루어지는 추가적인 일자리 창출 수단으로서 창업지원도 가능하다.⁵³⁾

(2) 실업부조와 사회부조의 통합

하르츠 개혁안 중에서 6번째인 실업부조와 사회부조의 통합에 대한 내용이 그대로 반영되었다. 즉 실업급여 I/II와 사회수당으로 급여체계를 개편하고, 연방에서 관리하던 기존의 실업부조를 사회부조와 통합함으로써 행정비용을 절감하고 지원의 효율성을 높이고자 하였다. 다만 사회부조에 해당하는 사회수당은 그대로 지방정부에서 관할한다.⁵⁴⁾

(3) 조직개편⁵⁵⁾

조직개편에 관한 하르츠 개혁안을 반영하여 정부 노동담당 부서를 개편한다. 기존의 노동담당 관료조직을 대신하여 민간기업의 경영조직에 따라 개편하고, 민간 전문가들에게 일을 위임한다. 또 직업소개 업무의 일부를 민영화하여 직업소개 및 중재 기능을 활성화 한다.

실업이 발생할 경우 즉시 신노동청(AA-neu)에 신고하도록 하여 중개기능의 효율성을 높이게 하였다. 반면 실업자가 소개받은 일자리에 취업하지 않을 경우 지원혜택을 삭감할 수 있도록 하였다.

52) 노동자본(Kapital für Arbeit) 프로그램은 연방정부의 실업률감소정책을 위한 지원 프로그램으로서 2002년 11월 1일부터 KfW(Kreditanstalt für Wiederaufbau)에 의해 실행되었다. 이러한 노동자본(Kapital für Arbeit) 프로그램은 실업자 고용과 실습자리 창출이 자본부족을 이유로 어렵게 되는 것을 방지한다. 따라서 일자리를 창출한 기업에 대해 일자리 당 최고 10만유로까지 대부금(Darlehen)이 지원된다. 단 적어도 3년 이상 노동시장에서 활동한 기업에 한하여 지원된다(KfW, Merkblatt - Unternehmerkapital KfW-Kapital für Arbeit und Investitionen (über 3 Jahre), 01/2009, S. 1).

53) Eichhorst/Zimmermann, a.a.O., S. 12.

54) Eichhorst/Zimmermann, a.a.O., S. 13.

55) 김근홍, 앞의 논문, p. 46.

(4) 연금보험과 의료보험의 개혁

‘아젠다 2010’은 경제상황과 인구구조의 변화에 따른 연금보험과 의료보험의 개혁을 포함하였다. 우선 연금개혁은 장기실업자의 증가, 실업상태의 장기화와 노인인구 비중의 증가추세에 대응하여 안정적인 재정운영을 유지하고자 한 것이다. 이는 연금의 소득대체율 감소와 인증제 개인연금제도의 구축으로 개정된 연금산식을 통해 2002년부터 실현되었다. 특히 뤼프위원회의 견해에 따라 2005년에 ‘지속가능성지수(Nachhaltigkeitsfaktor)’가 연금산식에 반영되었다.⁵⁶⁾

건강보험의 경우에는 의료서비스의 질적 개선과 의료기관 사이의 공정한 경쟁체제를 유도하고, 담당 기관들의 투명성과 효율성을 제고하는 것을 목표로 하였다. 또한 질병의 사전예방을 위해 관련 정책들을 조정하여 통합하고, 피보험자의 건강을 위한 노력에 대한 인센티브, 기타 어린이와 노년층의 질병예방 강화를 목적으로 하였다. 특히 2004년 4월부터 분기별로 10유로의 병원수수료(Praxisgebühr)를 부과하고 의약품에 대한 추가비용을 상향시켰다. 이와 같은 건강보험제도의 개혁으로 사용자의 보험료 부담은 감소하였으나 피보험자의 부담은 증가하게 되었다. 또 산전·후수당(Mutterschaftsgeld)은 담배세의 증액으로 재정지원이 이루어지게 되었다.⁵⁷⁾

(5) 조세개혁

‘아젠다 2010’에 의한 조세개혁은 조세부담이 성장잠재력과 고용창출 능력을 악화시키는 것을 방지하고, 기업의 투자와 개발의욕을 제고하기 위한 것이었다. 이에 따르면, 1998년을 기준으로 소득세율(Einkangssteuersatz)이 25.9%에서 향후 15%, 최고세율(Spitzensteuersatz)은 53%

56) Eichhorst/Zimmermann, a.a.O., S. 15.

57) Ebd..

에서 42%까지 감소된다. 이에 반해 소득공제액(Grundfreibetrag)은 6,322 유로(1998년)에서 7,664유로(2005년)까지 증가된다.⁵⁸⁾

한편, 소득능력이 있는 사회부조 수급자에 대한 관할이 향후 연방고용사무소로 이전됨에 따라 재정적 부담을 덜게 된 지방(Kommunen)은 지역재정개혁을 수행할 수밖에 없게 되었다. 이에 대해 지방은 남은 재정을 자유롭게 보육에 투자할 수 있게 되었다. 그 밖에 ‘아젠다 2010’을 통해 지방의 투자프로그램과 주거개량을 위한 지원을 확대하고, 보육을 위한 세제혜택과 가사도우미 제도의 도입이 예정되었다. 이를 통해 일과 가정의 연계가 용이해질 뿐 아니라 추가적인 고용기회도 창출될 수 있다.⁵⁹⁾

III. 하르츠 개혁의 단계적 법제화

하르츠 개혁의 입법적 표현은 「노동시장의 현대적 서비스를 위한 법률」(Gesetz für die moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)이며, 2003년에서 2005년까지 3년간 4단계에 걸쳐 일명, 하르츠 I~IV로 법제화되었다.

1. 하르츠 I

2003년 1월 1일 발표된 ‘하르츠 I’은 새로운 일자리 창출, 재교육을 위한 바우처 제도의 도입, 실업자 등록 의무화와 고용서비스기관 재편을 위한 법률이다. 동 법은 실업보조금의 수령기준을 보다 엄격하게 적용하였고, 실업보조금과 실업수당은 일반적 임금과 연계되어 상승하지 않도록 하였다. 이를 위한 고용서비스 기관으로 기존의 노동청(Arbeitsamt)이 고용사무소(Agentur für Arbeit: AA)와 인력서비스사무소(PSA)로 재편되었다.

58) Eichhorst/Zimmermann, a.a.O., S. 14.

59) Eichhorst/Zimmermann, a.a.O., S. 15.

하르츠 I 에 따르면, PSA는 민간참여로 운영되는 일종의 용역회사(인력파견회사)로서 고용사무소(AA)에 소속된다. 일반적 수단으로 취업이 곤란하다고 인정되는 실업자를 대상으로 PSA는 파견근로나 시간제근로 형태의 일자리를 소개한다. 한편, 일반기업에 대해서는 실업자가 정규직 일자리를 확보할 수 있도록 지원함으로써 일자리 창출을 위한 교량적 역할을 수행한다.⁶⁰⁾ 또한 실업자에게 적절한 일자리를 제공할 수 없을 경우 별도로 직업교육과 적절한 서비스를 제공하여 당사자의 고용능력이 제고될 수 있도록 지원하는 역할도 수행한다. 2005년 5월말을 기준으로 전국에 639개의 PSA가 설치되었고, 이를 통한 취업률은 32.3%인 것으로 조사되었다.⁶¹⁾

PSA는 노동시장 유연화를 위하여 근로자파견제도의 규제가 완화됨에 따라 기업의 인력활용이 용이하도록 지원한다. 이러한 규제완화는 파견근로자의 신분보호나 파견기간의 제한 등의 규제 철폐와 고용관계에 대한 제도적 보호의 약화를 의미한다. 따라서 파견근로자에 대해 임금 및 근로조건에 있어서 정규직 근로자와 차이가 발생하지 않도록 하는 한편 충분한 사회보장혜택이 주어지도록 하였다.⁶²⁾

직업교육과 관련하여서는 실효성, 경제성, 질적 수준의 향상 및 경쟁성을 목적으로 하면서 ‘직업교육바우처’(Bildungsgutschein)를 도입하였다. 이에 따라 기존의 연방고용청이 교육기관을 직접 지정해 주던

60) 직업소개와 파견근로를 통합한 근로자파견회사의 새로운 형태로서의 PSA(사회법전 제3권 제37c조)는 기간제로 파견근로자를 사용하기 희망하는 사업에게 유리한 조건으로 근로자를 파견할 수 있도록 하여 파견사업분야에 잠재된 노동력 수요를 계발하고 궁극적으로 전체 노동력의 수요창출에 기여한다(BMAS(b), a.a.O., S. 148; 박지순, 독일의 노동시장 및 노동법 개혁, 노동법학 제18호, p. 298 참조)

61) 정기혜·김용하·이지현, 주요국의 사회보장제도 - 독일, 2012, p. 198.

62) 이러한 PSA의 적극적인 노력에도 불구하고, 실제 파견근로나 시간제근로를 하는 비정규직 근로자는 정규직에 비해 낮은 임금을 받는다. 또 정규직으로 전환되는 비율이 매우 낮으며, 특히 여성, 노인, 직업훈련을 받지 못한 사람들, 장기실업자, 외국인, 장애인 등이 증가되는 비율이 낮은 것으로 조사되었다. 2006년 1월 1일부터 고용사무소(AA)에 대해 PSA 설치의무를 폐지하였는데, 이는 PSA의 실효성 문제와 청소년 노동력의 빈번한 중개에 기인한다.

방식을 지양하고, 개인이 직접 기관을 선택할 수 있게 되었다. 개별교육기관의 승인절차와 직업교육의 내용과 질에 대한 감독은 2005년 외부의 민간감독기관을 설립하여 담당하도록 하였다.

실업자에 대해서는 건강 또는 가족상의 특별한 이유가 존재하지 않는 한 실직 이후 4개월부터 지역을 불문하고 소개된 일자리나 직업교육이수를 수용할 것을 의무화 하였다. 따라서 정당한 사유 없이 불응한 실업자의 실업급여의 수급자격이 일시적으로 중단되도록 하고 있다.⁶³⁾

2. 하르츠 II

하르츠 개혁에 따른 2번째 입법인 하르츠 II는 하르츠 I 과 함께 2003년 1월 1일에 발효되었다. 동법은 주로 외관자영업자(Scheinselbständigkeit)에 대한 규제를 대폭 완화하여 생계형 창업인 자기회사(Ich-AG)를 지원하고, 월 소득 400유로 이하의 미니잡(Mini-Jobs)과 800유로 이하의 미디잡(Midi-Jobs)을 사회보장체계에 통합시킴으로써 노동시장을 유연화하고 근로형태의 유연화를 통해 고용을 장려하고자 하였다.⁶⁴⁾

구체적으로 살펴보면, 실업자의 창업지원을 장려하기 위하여 자기회사, 즉 회사를 창업한 1인 자영업자에 대해 일회적으로 지급되던 기존의 전환급여, 즉 가교수당(Überbrückungsgeld)과는 별도로 최고 3년간 생활안정자금을 지원한다. 창업 초기 1년간은 매월 600유로, 2년차에는 월 360유로, 3년차에는 월 240유로씩 단계적으로 감액된 금액이 지급된다. 또한 근로자와 마찬가지로 사회보험에 가입하여 혜택을 받을 수 있는 자격이 주어진다.⁶⁵⁾

63) 정기혜 · 김용하 · 이지현, 전게서, p. 199.

64) 2012년 12월 5일 개정으로 2013년부터 미니잡의 한계가 월 400유로에서 450유로로 상향조정 되었다. 따라서 미디잡의 한계도 월 450유로 이상 850유로로 확대되었다(§ 8 Abs. 1 Nr. 1 SGBIV).

65) Schmid, 독일고용정책의 주요개혁과 성과, 2008. 7, p. 22.

근로형태의 유연화와 관련하여서는 기존의 ‘경미한 고용(geringfügige Beschäftigung)’에 관한 규정이 미니잡으로 명칭을 변경하면서 소득상한 선을 325유로에서 400유로로 상향조정하였고, 본업이 아닌 부업에 해당하는 경미한 고용에 대해서는 동 규정을 적용하지 않는다. 경미한 고용에 종사하는 근로자에 대해서는 사회보험료 및 세제납부의무가 면제되지만, 사용자는 감액된 사회보험료와 세제를 부담하게 된다.⁶⁶⁾

한편, 미니잡은 400유로~800유로 사이의 소득이 있는 경우를 의미하며 경미한 고용이 아니므로 완전한 사회보험 적용을 받는다. 다만 사회보험료 부담에 있어서는 사용자와 근로자의 차이를 두고 있다. 즉 사용자의 사회보험료 부담은 근로자의 총소득을 기준으로 하고, 근로자는 특례규정에 따라 감액된 소득수준을 기준으로 납부한다. 다만 보험료는 소득수준의 4%를 최소기준(Bemessungsgrenze)으로 하여 소득 증가에 따라 점차 인상되며, 최종적으로는 일반근로자와 동일한 수준에서 부담하게 된다.⁶⁷⁾

3. 하르츠 III

2004년 1월 1일에 발효된 법률인 ‘하르츠 III’은 기존의 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)을 연방고용사무소(Bundesagentur für Arbeit)⁶⁸⁾로 재편하여 현대적 경영원리에 기반한 일종의 서비스기업화에 대한 내용을 담고 있다. 동법에 따르면, 기존의 연방노동청은 노동정책적 임무와 사회정책적 과제를 동시에 수행하였으나 새로운 연방고용사무소

66) 경미한 고용을 제공하는 사업주의 경우 연금보험료 12%, 의료보험료 11%, 조세 2%의 납부의무가 부여되고, 일반가정에 대해서는 5%의 연금 및 의료보험료와 2%의 조세부담율이 적용된다(정기혜·김용하·이지현, 전거서, p. 200).

67) Schmid, 독일고용정책의 주요개혁과 성과, 국제노동브리프 2008. 7, p. 23.

68) Agentur für Arbeit는 직역하면 ‘노동사무소’라고 해야 하지만 하르츠 개혁이 고용서비스 강화를 목적으로 조직을 개편하였다는 점에서 본 글에서는 ‘고용사무소’라고 통일하여 사용하기로 한다. 따라서 Bundesagentur für Arbeit는 ‘연방고용사무소’라고 표기한다.

는 실업자들의 중개 역할만 한다. 따라서 전산이나 교육 등 조직운영에 필요한 기본적인 업무는 별도의 특별기구를 설립하여 담당시키고, 일반적인 행정업무는 지역단위의 고용사무소에 이관시켰다. 지역단위의 고용사무소는 연방고용사무소 산하에 180개가 운영되며, 각각 독자적으로 운영되는 책임경영체제를 갖추게 하였다. 또한 지역의 고용사무소는 ‘고객센터(Kundenzentren)’를 설치하고, 실업자들을 정보고객(Informationskunden), 자문고객(Beratungskunden), 보호고객(Betreungskunden)으로 구분하여 관리하도록 하였다.⁶⁹⁾

실업급여와 관련하여서는 수급요건을 엄격하게 하였다. 즉 기존에는 실업발생 전 3년의 기간 중에 12개월 이상 가입할 것에서 2년의 기간 중에 12개월 이상 가입할 것을 요건을 강화하였다.

4. 하르츠 IV

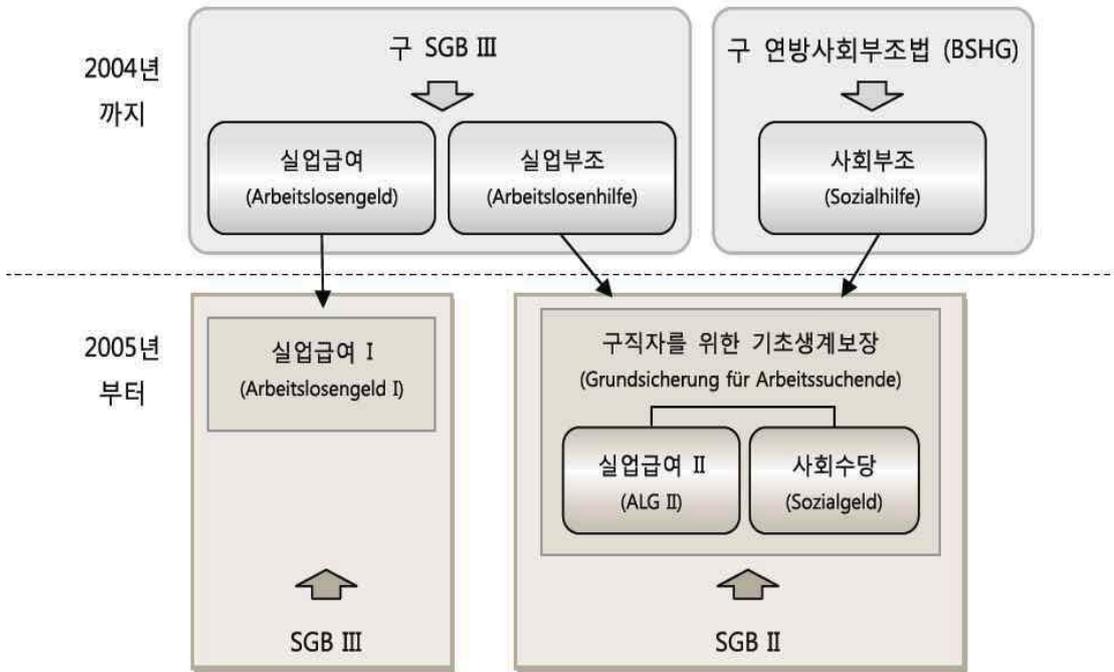
2005년 1월 1일에 발효된 ‘하르츠 IV’는 하르츠 개혁의 마지막 단계로서 가장 중요한 입법이다. 동법의 핵심은 실업부조(Arbeitslosenhilfe)와 사회부조(Sozialhilfe)를 실업급여Ⅱ(ArbeitslosengeldⅡ)로 통합하는 것이며, 실업급여Ⅱ는 ‘구직자를 위한 새로운 기초소득보장제도’(Grundsicherung für Arbeitssuchende)로 기능하게 하였다. 그리고 실업급여Ⅱ 수급자의 15세 미만의 자녀에 대해서는 사회수당을 지급한다. 따라서 하르츠 IV에 따라 기존의 실업급여는 그 지불기한이 절반으로 줄어들고 최대 1년 동안 지급되는 ‘실업급여 I’으로 전환되었다. 기존의 실업부조는 사회부조와 결합하여 실업급여Ⅱ와 사회수당으로 구분되면서 구직자 기초보장제도를 형성한다. 그리고 새로운 사회부조는 근로능력 없는 자들의 기초생활보장제도를 의미한다.⁷⁰⁾

69) 구춘권, 적녹연정의 유산과 대연정의 개혁프로젝트, 2007, p. 174.

70) Vgl. Dietz/Walwei, Hartz IV: Reform der Reform?, APuZ 51-52/2007, S. 31-32.

실업급여Ⅱ를 지급받기 위해서는 소득 및 자산이 일정한 수준이하에 있는 15세 이상 65세 미만의 근로능력 있는 자가 적극적인 구직활동을 할 것이 요구된다. 즉 특별한 사정이 없는 한 고용센터에서 제공하는 일자리를 수용하여야 한다. 실업급여Ⅱ 수급자에 대해서는 제반 사회보험에 가입할 자격이 주어지고, 보험료 역시 실업급여Ⅱ에서 지급한다.⁷¹⁾

<표2 하르츠 IV에 의한 급여체계>⁷²⁾



71) Waltermann, Sozialrecht, 2008, S. 225.

72) 이규영, 독일의 고용센터 개혁에 관한 논의, 2010.3, p. 51.

제 3 장 하르츠 개혁에 따른 근로연계복지제도

I. 하르츠 개혁 이전의 근로연계복지제도

하르츠 개혁 이전의 근로능력 있는 실업자에 대한 지원제도는 적극적 고용촉진제도와 실업급여(Arbeitslosengeld), 실업부조(Arbeitslosenhilfe) 및 사회부조(Sozialhilfe)로 구성되어 있었다.

1. 실업급여

고용보험에서 지급되는 실업급여는 실업발생 전 3년 동안 12개월 이상 고용보험료를 납입할 것과 실업 후 직접 지역고용사무소에 신고할 것을 요건으로 한다. 또한 주 15시간 이상의 사회보장보험 가입의무가 있는 일자리를 구하기 위해 가능한 모든 방법을 이용하여 지역고용사무소의 취업알선에 응하여야 한다 (§§ 117-149 SGB III a. F.).⁷³⁾

이러한 실업급여의 지급은 납부기간과 연령에 따라 정해진다. 즉 지급기간과 보험료 납부기간을 1 : 2 비율로 하여 12개월의 납부기간에 대해 6개월간의 실업급여가 지급된다. 기본적으로 실업급여기간은 12개월이며, 만 45세 이상인 경우 최장 18개월까지, 만 57세 이상인 경우 최장 32개월까지 확장된다 (§ 127 SGB III a. F.). 그리고 병역의무나 사회봉사 의무기간에 대한 지급은 최소 6개월, 계절노동자의 경우 3개월에서 4개월까지 지급된다.⁷⁴⁾

73) 고용보험료의 납부는 병역의무나 사회봉사 의무를 이행한 경우 각각 10개월과 11개월 이상, 계절노동자의 경우 6개월 이상 있었어야 한다.

74) 장은숙, 90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도, 2001, p. 118-119.

<표3 보험료 납부기간과 급여의 지급기간>

보험료 납부기간(개월)	연 령	실업급여 지급기간(개월)
12	-	6
16	-	8
20	-	10
24	-	12
28	45	14
32	45	16
36	45	18
40	47	20
44	47	22
48	52	24
52	52	26
56	57	28
60	57	30
64	57	32

실업급여는 다른 사회보장급여와 관련하여 유예될 수 있다. 예컨대 직업양성교육보조금(Berufsausbildungsbeihilfe)이나 생계비(Unterhaltsgeld)를 받고 있는 기간, 의료보험에서 질병보조금, 부상비, 모성보호비 등을 지급받는 기간, 법정연금보험에서 소득능력감소연금을 받는 경우, 실직 전 직장에서 임금이나 휴가보상청구권이 남아있는 기간, 해고예고기간, 노동쟁의로 인한 실직일 경우 쟁의행위가 종료할 때까지 실업급여는 유예된다. 한편, 실업급여가 정지되는 경우에는 고용촉진조치에 참가의무를 거부하거나 지역고용사무소의 출두요구에 정당한 사유 없이 불응한 때가 있다. 전자에는 지역고용사무소에서 적절하다고 알

선한 일자리의 거부나 훈련과정, 직업양성교육 및 향상교육에 참가 거부, 적극적 고용촉진조치에 참가했으나 정당한 사유 없이 그만 둔 경우가 포함된다. 정지기간은 통상 12주이며, 출두요구불응인 경우 2주이다(§ 144 SGBIII).⁷⁵⁾

참고로 정당한 사유 없이 불응할 수 없는 적절한 일자리는 실업 후 3개월 이내에는 실업 전 총임금의 20%, 실업 후 3개월에서 6개월까지는 30%가 감소된 일자리, 실업 후 7개월부터는 교통비를 제외한 순소득이 실업급여 보다 많은 경우, 하루 6시간 근무하는 일자리인 경우 출퇴근 시간이 왕복 2시간 30분 이내인 경우에 해당한다, 또한 일자리가 임시직이거나 집에서 통근할 수 없다는 것도 정당한 불응사유에 해당되지 않는다(§ 121 SGBIII).⁷⁶⁾

2. 실업부조

실업부조(Arbeitslosenhilfe)의 청구자격은 실업급여의 수급자격이 없거나 더 이상 실업급여를 받을 수 없고 경제적으로 생활이 어려운 실업자에게 주어진다. 다만, 이미 실업급여를 받았고 총 24주간의 실업급여 지급정지를 당하지 않았어야 한다. 즉 실업부조는 기본적으로 고용경력과 연계되어 있지만 수급기간이 길어질수록 급여수준은 낮아진다.

실업부조 수급자는 동시에 사회부조 청구권을 가지는데, 이는 사회부조가 낮은 실업부조를 보충하는 기능을 수행하기 때문이다. 이러한 실업부조 수급자는 실업급여 수급자와 마찬가지로 고용서비스센터에 등록된 다음 구직활동을 하거나 노동시장 프로그램에 참여해야 하고, 구직활동에 대해서 3개월에 한 번 보고할 의무를 부담한다. 불성실한 구직자에 대해서는 급여중지의 제재가 최장 12주까지 주어질 수 있다. 다

75) 장은숙, 상계서, pp. 122-123.

76) 전광석, 독일사회보장법과 사회정책, 2008, p. 207.

만 실업부조에 대한 제재가 사회부조 청구에 영향을 미치지 않는다.⁷⁷⁾

실업부조는 조세를 재원으로 하여 65세까지 지급된다. 그러나 수급권자는 매년 지급청구신청을 해야 하고, 소득 및 자산조사를 받게 된다. 실업부조의 지급수준은 실업급여기준에 따라 부양자녀가 있을 경우 순소득액의 57%, 없을 경우 53%이며, 매년 임금인상 수준에 연동된다(§ 129 SGBⅢ a. F.). 소득 및 자산조사에 따라 고려되는 소득과 자산만큼 감액되고, 산정임금(Bemessungsentgelt)은 해마다 3%씩 축소된다. 다만 하한은 평균기준액(Bezugsgröße)의 50%로 정해져 있다.⁷⁸⁾ 운영은 연방정부의 재정지원 하에 연방노동청에서 수행하였다.

3. 적극적 고용촉진제도

사회법전 제3권에서 규정된 적극적 고용촉진제도는 적용대상인 근로자, 사용자, 사업자에 따라 매우 다양하다. 공통적으로 적용되는 직업상담 및 소개 외에 근로자를 위한 지원조치는 직업양성·준비·향상교육 보조금, 구직활동촉진보조금, 취업전망 개선을 위한 훈련과정 참가보조비, 취업안정수당, 3개월 이내 단기취업보조비, 자영업 설립 촉진을 위한 전환기수당, 즉 가교수당(Überbrückungsgeld)과 조업단축수당 등이 있다. 사용자에 대해서는 직업양성교육생에게 지급하는 수당보조금, 특정 실업집단의 실업자 채용보조금, 소규모 사업장 설립 시 실업자 채용보조금, 장애인 채용보조금 등이 주어진다. 직업교육 사업시행자에 대해서는 사업장내 직업양성교육 보충과정의 비용대부 및 보조금, 직업양성·향상교육시설 및 청소년 기숙사 시설을 위한 대부 및 보조, 경영합리화에 따른 실업예방조치에 대한 보조, 노동창출사업과 구조적응사업의 비용대부 및 보조 등이 가능하다.⁷⁹⁾

77) 김종일, 서구의 근로연계복지, 2006, p. 252.

78) 장은숙, 전계서 p. 128.

79) 장은숙, 전계서, p. 54 참조.

이와 같이 다양한 적극적 고용촉진제도 중에서 그 비중이 점점 증가하고 있는 직업상담 및 소개와 직업교육에 대해서 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 우선, 연방노동청에 의한 직업상담 및 소개는 노동력 수급균형에 기여할 뿐 아니라 실업에 대한 즉각적인 대처와 실업자의 취업전망을 개선할 수 있도록 지원한다(§§ 29-44 SGBⅢ). 관할 지역고용사무소는 취업과 관련된 일반적인 상담 이외에 연방노동청에 소속된 전문가에 의한 심리상담, 건강검진, 기술상담 등 특별한 서비스도 제공한다. 직업소개 역시 대면상담과 인터넷을 통한 서비스를 제공하며,⁸⁰⁾ 청소년을 위해서는 특별히 직업정보센터(Berufsinformationszentrum)를 설치·운영한다. 그 밖에 외국인의 구직활동을 위해 연방노동청에 ‘직업소개 중앙사무소(Zentralstelle für Arbeitsvermittlung: ZAV)를 설치하였다.⁸¹⁾

다음으로 직업교육은 실업을 예방하거나 줄일 수 있으며, 양질의 노동력 공급에 기여하는 적극적 고용촉진제도이다. 청소년이나 실업자를 대상으로 하는 직업교육은 양성교육(Ausbildung), 향상교육(Weiterbildung), 전직교육으로 구분될 수 있고, 사용자나 근로자의 비용부담을 조건으로 하지 않는 한 일반적으로 연방노동청이 고용보험기금에서 교육비용과 생계비를 지급한다.⁸²⁾ 주로 청소년들을 대상으로 하는 직업양성교육이나 직업준비 교육과정(Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen)에 참여한 자에 대해 고용보험기금에서 보조금이 지급된다. 보조금은 생활비와 교육비 외에 교통비, 교육재료비, 작업복비 등을 포함하여 지급된다. 또한 실업자나 실업위기의 근로자를 대상으로 한 직업향상교육은 재취업을 위한 업무수행능력을 향상을 위한 촉진제도이며, 역시 참가

80) 일자리 정보(Stellen Informations Service: SIS), 사용자 정보(Arbeitgeber Informations Service: AIS), 직업양성교육 기회에 관한 정보(Ausbildungs Stellen Informations Service: ASIS)등이 제공된다.

81) 장은숙, 전계서, p. 95.

82) 장은숙, 전계서, pp. 106-116 참조.

자에게 생활비와 교육비 등의 보조금이 지급된다(§§ 77-96 SGBIII).

그 밖에 사업장 차원의 직업양성교육을 보충하는 교육(Ausbildungsbegleitende Hilfe)⁸³⁾을 실시하는 기관에 대해서도 보조금이 지급된다. 또한 직업교육기관이나 청소년 기숙사 시설책임자는 자기비용으로 건축비와 시설비를 충당하지 못하는 경우에 연방노동청으로부터 대부와 보조금을 지원받을 수 있다(§ 80a SGBIII).

<표4 적극적 고용촉진제도>

적용대상	적극적 고용촉진조치
노동자	<ul style="list-style-type: none"> - 취업상담, 직장알선 (성인실업자, Berufliche Weiterbildung) - 직업상담, 직업양성교육 사업장 알선 (청소년, Berufliche Ausbildung) - 구직활동촉진 보조금 (Bewerbungskosten, Reisekosten, Fahrkosten) - 취업전망 개선을 위한 훈련과정 참가보조비 (Trainingsmaßnahmen) - 취업안정수당(Mobilitätshilfe) - 3개월 이내 단기취업보조비(Arbeitnehmerhilfe) - 자영업 설립촉진을 위한 전환기수당(Überbrückungsgeld) - 직업양성교육, 준비교육과정 참가보조비 - 직업향상교육 참가기간의 교육비 및 생활비 - 장애인에 대한 직업양성교육수당, 교육비, 생활비 - 건설노동자에 대한 겨울철 수당, 동절기휴업수당 - 조업단축수당(Kurzarbeitergeld) - 도산수당(Insolvenzgeld) - 정착수당(Eingliederungshilfe)

83) 직업양성교육을 보충하는 교육에는 언어장애나 교육장애를 제거하는데 도움이 되는 교육 혹은 전문이론과 실기를 가르치거나 사회교육학적으로 도움이 되는 교육이 해당된다(§ 75 Abs. 1 SGBIII).

적용대상	적극적 고용촉진조치
사용자	<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장 상담 및 구인알선 - 직업양성교육생에게 지급하는 수당보조금 - 특정 실업집단의 실업자 채용보조금 - 소규모 사업장 설립시 실업자 채용보조금 - 장애인 직업양성교육과 향상교육에 대한 보조금 - 장애인 채용보조금
사업시행자 (사업자)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업장내 직업양성교육 보충과정의 비용대부 및 보조금 - 초기업단위 기관에서의 교육비용 - 직업양성교육, 향상교육시설, 청소년 기숙사 시설을 위한 대부 및 보조 - 장애인 재활교육의 비용대부 및 보조 - 경영합리화에 따른 실업예방조치에 대한 보조 - 노동창출사업과 구조적응사업의 비용대부 및 보조
기타 연방노동청 관할업무	<ul style="list-style-type: none"> - 노동시장 및 직업연구 - 불법노동 및 부정수급통제 - 민간취업 알선행위 허가 - 외국인 노동자 노동허가 - 자녀수당 지급

II. 하르츠 개혁 이후의 근로연계복지제도

1. 실업급여의 축소

실업급여(Arbeitslosengeld)의 수준은 부양자녀가 있는 경우 순소득액(Nettoentgelt)의 67%, 그 외의 실업자에게는 60%가 지급된다(§ 129 SGBIII). 실업급여는 가입기간과 연령에 따라 차등지급 되는데, 55세 이전에는 취업기간 12개월, 16개월, 20개월, 24개월에 대해 각각 6개월, 8개월, 10개월, 12개월간 지급된다. 55세 이후에는 연령을 함께 고

려하여 가입기간 30개월과 36개월에 대해 각각 15개월, 18개월간 실업급여가 지급된다(§ 127 SGBⅢ). 그리고 실업 중에 주 15시간 미만의 소득활동을 한 경우, 근로유인을 위하여 소득액 산정시 세금, 사회보험료, 구직활동비와 165유로를 공제한다(§ 141 SGBⅢ).

<표5 보험료 납입기간과 급여의 지급기간>

보험료 납부기간	연령	실업급여 지급기간(개월)
12	-	6
16	-	8
20	-	10
24	-	12
30	55	15
36	55	18

2. 구직자 기초보장제도

(1) 실업급여Ⅱ의 신설

하르츠 IV에 의해 도입된 ‘구직자 기초보장제도(Grundsicherung für Arbeitsuchende)’는 ‘의무(Fordern)와 지원(Fördern)’을 기본원칙으로 하여 기존의 실업부조와 사회부조를 통합한 제도이다. 이는 2005년 1월 1일부터 사회법전 제2권에서 규정되고 있으며, 소득능력 있는 실업자나 미취업자들을 대상으로 하여 생계유지와 부양에 대한 구직자의 자기책임이 강조된 제도이다(§1 SGBⅡ). 이는 사회법전 제12권에서 규정하고 있는 근로능력 없는 사람들을 대상으로 하는 ‘사회부조(Sozialhilfe)’와는 구별된다.

이러한 구직자 기초보장제도의 도입으로 기존의 사회보험법상 실업급여는 수급기간을 단축하고 급여수준을 조정하여 실업급여 I(Alg I)로 변경되고, 근로능력 있는 사회부조 수급자를 대상으로 하는 ‘실업급여II(AlgII)’가 신설되었다. 그러나 실업급여II는 보험급여가 아니라 사실상 사회부조의 일종으로서 기존의 실업부조가 사회부조에 통합된 형태에 해당한다.⁸⁴⁾

(2) 적용대상

구직자 기초보장제도는 ‘소득능력이 있고 지원을 필요로 하는 15세 이상 65세미만의 실업자 또는 미취업자’를 대상으로 한다(§ 7 Abs. 1 SGB II). 여기서 소득능력(Erwerbsfähigkeit)은 ‘현재 또는 가까운 장래에 일반적인 노동시장의 통상적인 상황에서 적어도 하루 3시간 이상 소득활동을 할 수 있는 상태’를 의미한다(§ 8 Abs. 2 SGB II). 즉 구직자의 소득능력은 노동시장에서의 시간에 따른 근로능력을 기준으로 판단하며, 하루 3시간 이상 6시간 미만의 근로능력에 대해 일부 소득능력의 감소가 있는 것으로 본다(부분소득능력감소). 그러므로 근로능력이 3시간 미만에 불과할 경우 소득능력의 상실 또는 전부소득능력감소가 있는 것으로 본다. 다만 6시간 이상으로 근로할 수 있을 경우 소득능력의 감소가 없는 것으로 인정된다.⁸⁵⁾ 그러나 부분소득능력의 감소가 있는 구직자에 대해 개별적인 노동시장의 특수한 상황이 고려된다. 따라서 고용사무소에서 1년 이내에 적절한 일자리를 제공할 수 없다면 당해 구직자에 대해서는 실질적인 노동시장의 폐쇄가 있는 것으로 보고, 전부소득능력감소가 있는 것으로 간주된다.⁸⁶⁾

84) Waltermann, a.a.O., 2008, S. 214; 전광석, 전제서, pp. 214-215 참조.

85) 김영미, 독일 연금법상 소득능력감소와 노동시장, 법학논고 제36집, 2011.6, pp. 414-415 참조.

86) 김영미, 앞의 논문, pp. 415, 420 참조.

한편, 지원의 필요성(Hilfebedürftigkeit)은 본인의 생계, 취업, 생활공동체를 함께 하는 자의 생계를 자신의 능력과 수단, 특히 기대가능한 일 자리에 채용되거나 참작할 수 있는 수입이나 재산으로 충분히 또는 전혀 해결할 수 없는 상태, 그리고 필요한 도움을 다른 가족이나 사회보장 급여 의무자로부터 받을 수 없는 상태를 의미한다(§ 9 Abs. 1 SGB II).

(3) 수급요건

a) 근로의무

구직자 기초보장제도는 소득능력이 있는 자에 대해 수급조건으로 근로의무를 부가하고 있다. 즉 기초보장 신청자는 고용센터에 등록하고 소개된 일자리에 취업할 의무가 있다. 취업에 대한 기대가능성(Zumutbarkeit)은 소개되는 모든 일자리에 대해 인정된다. 따라서 기존에 인정되던 직업보호(Berufsschutz)는 제한된다. 즉 실업 전에 수행했던 업무와의 유사성이 없거나 새로운 직업이 이전 직업에 비해 소득 수준이 낮고, 취업지역이 거주지에서 너무 멀다거나 근로조건이 이전보다 열악하다는 사실만으로는 기대가능성이 배제되지 않는다(§ 10 Abs. 2 SGB II). 그러나 새로운 직업의 수행이 신체적, 정신적, 심리적인 상황으로 수행가능성이 없다거나 새로운 직업의 수행이 기존의 직업으로 복귀하는데 장애가 될 경우, 3세 미만 자녀의 양육이나 가족의 간호에 지장을 주는 경우 및 기타 중대한 사유가 있는 경우에는 기대가능성이 부인된다(§ 10 Abs. 1 SGB II).

b) 소득 및 자산심사

기초보장 신청자에 대해서는 사회부조와 마찬가지로 소득 및 자산 심사가 이루어진다. 심사대상이 되는 소득에는 일반적인 근로소득 외에 연방부양법(Bundesversorgungsgesetz)⁸⁷⁾에 의한 기초연금(Grundrente)

87) 연방부양법의 정식명칭은 「Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges」이며,

과 같은 금전 또는 금전가치가 있는 사회보장급여와 연방자녀수당법(Bundeskindergeldgesetz) 제6조에 따른 자녀수당(Kinderzuschlag)이 포함된다(§ 11 Abs. 1 SGB II). 반면에 소득을 기준으로 한 세금, 사회보험료, 법률상 규정된 공적 혹은 사적 보험료 등은 소득심사 대상에서 제외되고(§ 11 Abs. 2 SGB II), 소득활동을 유인하기 위해 일정 범위 내에 있는 근로소득도 심사대상에서 포함시키지 않고 있다. 심사대상에서 공제되는 범위는 월 소득이 100유로 이상 800유로 미만인 경우 소득의 20%, 800유로 이상 1,200유로 미만인 경우 소득의 10%이다. 다만 미성년의 자녀를 양육하는 자에 대해서는 1,200유로 대신 1,500유로를 기준으로 한다(§ 30 SGB II).

자산심사는 사용가능한 모든 자산을 대상으로 하되, 성년에 도달하는 때부터 수급자와 그 배우자에 대해 각각 매년 150유로의 기초공제액이 자산심사 대상에서 제외한다. 최소공제액은 수급자와 그 배우자 각각 3,100유로이며, 공제상한은 연령에 따라 9,750유로에서 10,050유로까지 차등 적용된다. 다만 미성년의 자녀에 대해서는 3,100유로의 기초공제액이 적용된다(§ 12 Abs. 1, 2 SGB II).

(4) 급여의 종류 및 내용

구직자 기초보장급여에는 법률상 다양한 취업지원서비스와 금전 및 현물급여가 포함되지만, 여기서는 취업지원서비스와 생계급여로서 금전으로 지급되는 실업급여II와 사회수당에 대해서 살펴보기로 한다(§ 4 Abs. 1 SGB II).

a) 취업지원서비스

적극적 급여로서의 취업지원서비스(Eingliederungsleistungen)는 고용사무소(Agentur für Arbeit)에서 모든 구직자와 그 가족을 위해 개별적

2차 대전으로 인한 전쟁피해자에 대한 국가의 부양의무를 규정한 법이다.

인 상담자(Ansprechpartner)를 지명하고, 경제성의 원칙을 고려하여 필요한 지원을 실시한다(§ 14 Abs. 1 SGB II). 고용사무소는 자치단체 담당자의 동의하에 구직자와 취업에 필요한 서비스에 협의하여야 한다(가입협약; Eingliederungsvereinbarung). 가입협약은 6개월간 유효하고, 구직자가 어떠한 서비스를 받을 것인지, 취업을 위해 어떠한 노력을 얼마나 자주 수행해야 하는지, 또 어떠한 형태로 증명해야 하는지를 특정해야 한다(§ 15 Abs. 1 SGB II). 구체적인 취업서비스에 대해서는 고용촉진제도를 규정하고 있는 사회법전 제3권의 내용이 준용된다(§ 16 SGB II).

b) 생계급여로서의 실업급여Ⅱ와 사회수당

소극적 급여에 해당하는 생계급여(Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts)는 구직자에게 보장되는 금전적인 지원이며, 다른 방법으로 부조의 필요성이 충족되지 않는 한 계속 지급된다(§§ 19-35 SGB II). 이러한 구직자 생계급여는 소득능력이 있는 자에게 지급되는 실업급여Ⅱ(ArbeitslosengeldⅡ)와 실업급여Ⅱ의 수급자와 생계를 같이하는 소득능력 없는 가족에 대해 지급되는 사회수당(Sozialgeld)으로 구별된다.⁸⁸⁾

실업급여Ⅱ는 기준급여(Regelleistung) 외에 부가급여와 주거비, 난방비를 포함한다(§§ 21-22 SGB II). 실업급여Ⅰ의 수급이 종료된 후 2년 이내에 실업급여Ⅱ를 수령할 경우 월단위의 가산(Zuschlag)금이 지급되고, 1년이 경과하면 가산금은 50% 감소된다(§ 24 Abs. 1 SGB II a. F.). 사회수당은 원칙적으로 실업급여Ⅱ와 같은 수준에서 지급된다. 다만 자녀에 대해서는 기준급여에 비해 낮게 정해져 있으며, 실업급여Ⅱ에서 지급되는 기한부 가산금은 인정되지 않는다(§ 28 Abs. 1 SGB II).

88) Waltermann, a.a.O., p. 228.

<표6 기준급여(2005년/2013년)>

	기준급여(%)	급여액(유로)
1인가구, 1인 양육자	100	347/382
25세 미만인 자	80	278/306
성년 배우자	90	312/345
14세 이상 25세 미만의 자녀	80	278/289(17세미만)
13세 이하 자녀	60	208/255, 224(6세 이하)

출처: Eicher/Spellbrink/Lang, SGB II, 2005, § 20 Rn. 12 ff.; §§ 20 Abs. 2-4, 23 SGB II.

c) 취업수당

취업수당(Einstiegsgeld; ESG)은 실업급여II의 수급자가 사회보험 의무가입장에 고용되거나 자영업을 개시할 경우에 지급되는 기한부 보조금을 의미한다(§16b SGB II n. F.; §29 SGB II a. F.). 이러한 취업수당은 기존의 연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetzes, BSHG)에서 규정되었던 제도이며, 구직자의 취업동기를 고취하기 위하여 재량급여(Ermessensleistung)의 형태로 도입되었다. 또한 구직자의 실업기간과 부양가족규모를 고려하여 각각 기준급여에 따라 최장 24개월까지 지급된다 (§16b II SGB II n. F.).⁸⁹⁾

취업수당의 산정은 취업수당규정(Einstiegsverordnung; ESGV)에 따르며 개별적인 산정방식과 일괄산정방식 2가지로 구분된다. 먼저, 개별적인 산정방식(Einzelbezogene Bemessung)에 의하면 취업수당은 매월 기본수당액(Grundbetrag)이 보장되고, 이에 추가적으로 보충적인 수당 지급이 이루어진다(§1 Abs. 1 ESGV). 기본수당액은 각각의 수급권자

89) Schruth, Hartz IV bzw. das neue SGB II, 2004, s. 47; Koch/Walwei, Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose?, APuZ 16/2005, p. 14.

에 대해 표준이 되는 월 기준급여를 고려하여 산정되고, 최대 50%까지 보장된다. 2년 이상 실업상태에 있는 수급권자에 대해서는 기준급여의 20% 수준에서 보충금액(Ergänzungsbetrag)이 지급된다(§1 Abs. 2, 3 ESGV). 이러한 보충금액은 수급권자의 부양가족에 대해 각각 기준급여의 10% 수준에서 보장된다(§1 Abs. 4 ESGV). 이와 같이 개별산정방식에 의한 취업수당은 매월 전체 기준급여액을 초과할 수 없다 (§1 Abs. 5 ESGV).

한편, 일괄산정방식(Pauschale Bemessung)에 의한 취업수당은 특히 일반적인 노동시장에서 지원이 필요한 사람들에게 지급된다. 수당액은 법정되어 있지 않으며 구직자 기초보장제도의 관할 기관에 의해 정해진다. 이러한 산정방식에 의한 취업수당은 지원기간의 범위 내에서 변경될 수 있으며, 매월 기준급여의 75%를 초과할 수 없다(§ 2 Abs. 2 ESGV).

(5) 급여의 제한

a) 추가소득의 공제

구직자가 소득활동으로 수입, 즉 추가소득(Hinzuverdienst)이 있을 경우 생계급여액은 감소된다. 다만 취업동기를 유발하기 위해 특별한 산정규정에 따른다. 우선 월 소득에서 100유로의 필요경비(Werbungskostenpauschalbetrag)를 공제한 후 소득이 100유로 이상 800유로까지는 20%를 공제하고, 800유로 이상이면 10%를 감소한다. 이러한 추가소득 혜택의 상한은 1,200유로이며, 자녀가 있는 경우 1,500유로이다(§ 30 SGB II).

c) 지급정지 및 감액

구직자의 기대가능한 일자리에 대한 취업거부 또는 참여의무 위반에 대해서 상당한 이유가 없는 한 기초보장급여의 감액이 제재조치로

부과된다. 원칙적으로 구직자에 대해 엄격한 기대가능성 규정이 적용된다. 기초보장급여의 감액조치는 첫 번째 의무위반일 경우 기준급여의 30%, 두 번째 의무위반일 경우 60%, 그 다음부터는 100% 적용된다 (§ 31 Abs. 1, 3 SGB II). 마찬가지로 가산금(Zuschlag) 역시 정지된다. 다만 25세 미만인 구직자가 의무를 위반한 경우에는 주거비(Unterkunftskosten)가 제한되지 않는다 (§ 31 Abs. 5 SGB II).

신고기간이나 조사기간에 대한 불성실한 의무이행에 대해 실업급여 II는 기준급여의 10%가 감액되고, 이후 반복되는 의무위반에 대해서는 감액된 금액에 10%의 추가감액이 이루어진다. 30% 이상 감액될 경우 보충적인 현물급여가 적절한 범위에서 제공될 수 있으나, 미성년의 자녀를 양육할 경우에 한한다. 이러한 지급정지나 감액 등의 제재조치는 3개월을 기한으로 하며, 개별적인 사정을 고려하여 6주까지 축소될 수 있다 (§ 31 Abs. 6 SGB II).

사회수당의 경우 구직자의 소득능력 없는 가족에 의한 불성실한 신고, 조사기간의 해태, 의도적인 소득 또는 자산의 축소와 비경제적인 행동 등에 대해 제재조치가 적용될 수 있다 (§ 32 Abs. 4 SGB II).

(6) 재정 및 운영기관

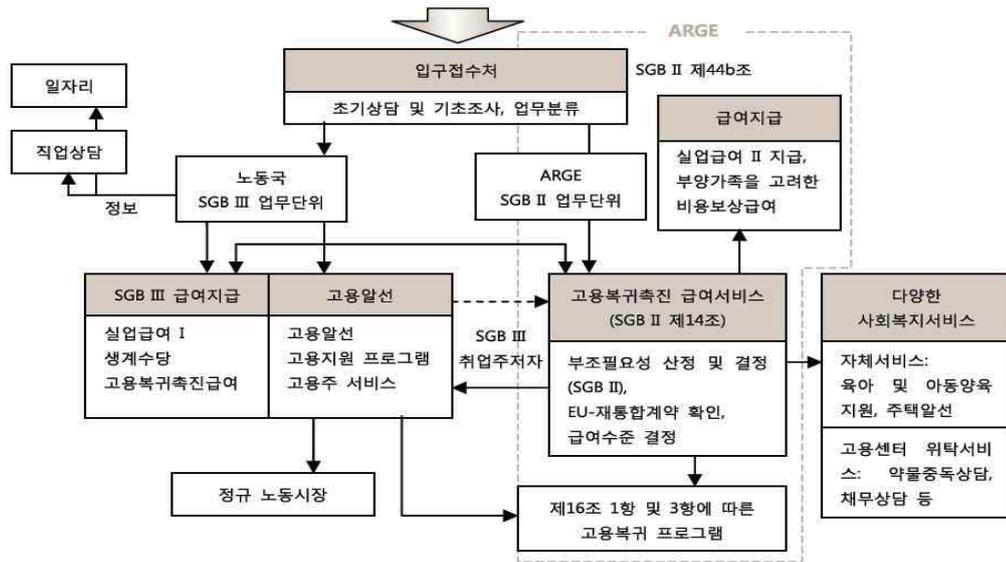
하르츠 IV의 시행에 따라 기초보장을 위한 재정은 연방의 책임 하에 조세를 통해 지원되며, 원칙적으로 연방고용사무소(Bundesagentur für Arbeit)에서 관할한다 (§ 46 Abs. 1 SGB II). 이는 사회부조적 측면이 아니라 실업부조의 측면을 나타낸다. 연방정부가 주거 및 난방비용에 대한 급여를 부담함으로써 지방자치단체는 25억 유로의 재정을 절감하게 된다 (§ 46 Abs. 5-10 SGB II).

구직자 기초보장제도의 운영기관은 다소 복잡하게 구성되어 있으나, 원칙적으로 연방고용사무소가 관할한다. 예외적으로 지방자치단체가 미성년이거나 장애가 있는 자녀의 양육, 가족구성원의 자가돌봄, 채무

상담, 사회심리적 돌봄, 중독상담과 주거 및 난방, 주택과 의류 최초 구입, 자녀의 수학여행을 위한 급여를 관할한다(§ 6 Abs. 1 SGB II).

연방고용사무소와 지방자치단체는 통일적인 과제 수행을 위해 ‘업무공동체’(Arbeitsgemeinschaft; ARGE)를 형성한다(§44b SGB II). 따라서 고용사무소(Agentur für Arbeit)는 업무공동체(ARGE)에 소속되고, 지방자치단체는 기존의 권한을 이양해야 한다. 지역고용사무소(Örtliche Agentur für Arbeit)와 지방자치단체는 공동업무 수행을 위하여 사법적 혹은 공법적 협약을 체결한다. 이에 따라 업무공동체는 행정행위와 이의결정을 수행할 수 있다. 이러한 업무공동체(ARGE) 형식으로 고용센터(Job-Center)가 지역단위별로 347개가 설립되었다.

<표7 ARGE형 고용센터의 업무구조>90)



출처: http://sozialarbeit.verdi.de/themen/sozialaemter_sozialhilfe/sozialaemter_sozialhilfe

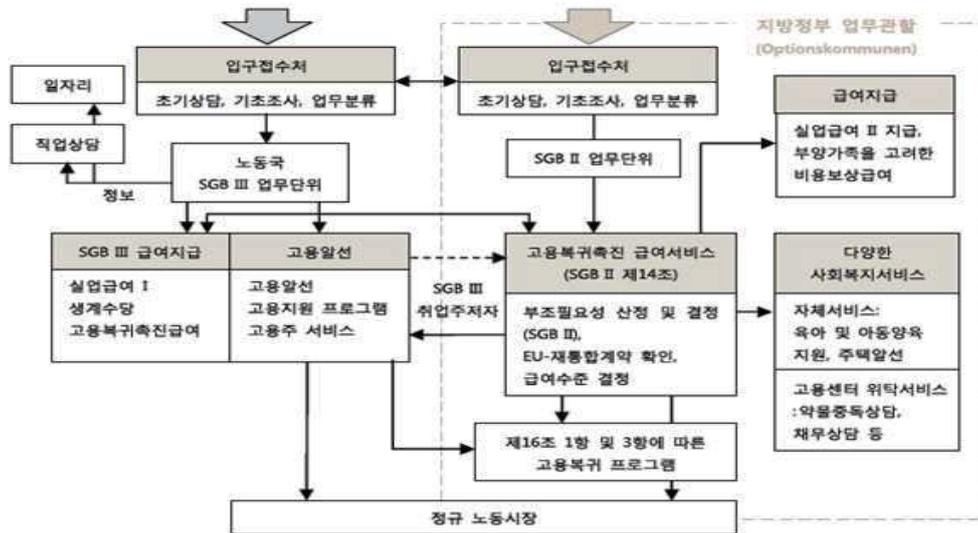
이에 대한 대안으로 ‘실험조항’(Experimentierklausel)을 근거로 지방자치단체에는 독자적으로 실업급여II의 지급업무와 취업지원서비스를 제

90) 이규영, 독일의 고용센터 개혁에 관한 논의, 국제노동브리프, 2010.3, p. 54; 고용센터의 업무구조에서 보는 바와 같이 노동국은 현재 연방고용사무소, 고용알선은 직업소개로 이해된다.

공할 수 있도록 하였다(§§ 6a-6c SGB II). 소위, 옵션모델(Optionsmodell)이 69개의 지방자치단체에 허용됨으로써 연방고용사무소의 업무를 수행하고 행정비용을 포함하여 지출에 대한 보상을 받는다. 이러한 옵션모델은 한시적으로 6년 동안만 허용되었고, 만기가 도래하는 2010년 말까지 유효하였다.⁹¹⁾ 그러나 2008년 업무공동체와의 성과비교에서 연방의회는 우열을 결정하지 못했다.⁹²⁾

이로써 2011년 1월 1일부터 옵션모델은 기간의 제한에서 벗어나게 되었고, 옵션에 참여하는 기초자치단체(Optionskommunen)는 관할 지역 관청과 의무적으로 협약을 체결하여야 하고, 기일을 특정하고 이를 연방고용사무소에 통지하여야 한다. 2012년 1월 1일 부터는 41개의 지방자치단체가 추가로 구직자 기초보장에 대한 관할권을 가지게 되었다.⁹³⁾

<표8 옵션모델형 고용센터 업무구조>⁹⁴⁾



출처: http://sozialarbeit.verdi.de/themenv/sozialaemter_sozialhilfe/sozialaemter_sozialhilfe

91) Koch/Walwei, a.a.O., S. 16.

92) 이규영, 앞의 글, p. 53.

93) BMAS(d), Politische Spitzenrunde einigt sich auf Job-Center Reform, Aktuelle Meldung, Stand 23.03.2010.

94) 이규영, 앞의 글, p. 54; 각주 79의 설명 참조.

3. 1유로 잡과 결합임금

1) 1유로 잡

(1) 초과지출보상이 있는 근로기회

하르츠IV에 의해 도입된 실업급여II로 인해 추가적인 직업(Zusatzjobs)이 요구되면서 2007년 10월 1일부터 시행되는 ‘초과지출보상이 있는 근로기회’(Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung: AGE-MAE), 소위 1유로잡(1-Euro-Jobs)이 활성화되기 시작하였다.⁹⁵⁾

이러한 1유로잡은 사회법전 제2권 제16a조에 따른 취업지원서비스의 하나로 취업에 어려움이 있는 구직자, 즉 실업급여II 수급자와 이들을 채용한 사용자에게 지급되는 보조금(Zuschuss)을 의미한다.⁹⁶⁾ 따라서 1유로잡은 실제 근로관계나 사회보험의무가 있는 고용관계를 형성하지 않는다. 다만 특정한 노동법적인 보호규정이 있는 일종의 공적인 고용관계를 발생시킬 뿐이며, 초과지출보상으로 참가자(1-Euro-Jobber)에게 지급되는 금액(1유로) 역시 임금(Arbeitsentgelt)에 해당하지 않는다.

이러한 1유로잡은 취업능력이 있는 빈곤층에게 공공근로성격을 갖는 근로기회를 제공함으로써 근로습관을 갖게 하고 노동시장의 기대

95) 독일에 있어서 공공근로에 해당하는 추가직업은 1920년대에 “공적인 추가직업 (gemeinnützige zusätzliche Arbeit)”으로 이미 존재하였다. 1962년에는 연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)에 따르면 공공근로는 사회부조의 급여요건은 아니지만 요부조의 취업에 기여할 것을 요구하였다. 따라서 근로회피자는 부조청구권이 박탈되는 제재를 받을 수 있었다.

96) 초과지출보상이 있는 근로기회(1-Euro-Jobs)를 제공하는 사용자는 행정비용, 복지비용, 훈련비용 등을 고려하여 월 500유로까지 비용상환(Maßnahmekostenerstattung)을 받을 수 있었다(§ 16d Abs. 8 SGB II a. F). 그러나 일반노동시장에 대한 영향력을 최소화하기 위해 동법 개정으로 통해 2012년 4월 1일부터 1유로잡을 제공하는 데 직접적으로 필요한 비용에 한하여 보상이 이루어지게 되었다(§ 16d Abs. 8 SGB II n. F; BGBl. I. S. 2854).

를 충족시킬 수 있는 근로능력을 다시 갖출 수 있도록 하기 위한 제도에 불과하다. 그러한 점에서 1유로잡은 특히 장기실업자를 대상으로 한다.⁹⁷⁾

(2) 전제조건

초과지출보상이 있는 추가직업(Zusatzjobs)으로서의 1유로잡은 원칙적으로 추가적, 공익적, 경쟁중립적일 것을 전제로 한다. 우선, 추가성(Zusätzlichkeit)은 추가직업이 기본적으로 기존의 일자리를 위협하지 않을 것, 법적의무에 근거할 것과 통상 공법인에 의하여 시행될 것을 요한다. 추가성에 대한 결정적인 요인은 수행시기이며, 자연재해나 재난극복을 위한 근로는 해당되지 않는다.⁹⁸⁾

공익성(Gemeinnützigkeit)은 일의 성과가 공공에 기여하고 소득경제분야에서 수행되지 않을 경우에 인정된다. 즉 추가직업은 이윤을 목적으로 하지 않아야 한다. 또 추가직업을 제공하는 법인의 공익성에 대한 세법적 인증이 공익성이 있다는 추정을 정당화하지는 못한다.⁹⁹⁾

일의 경쟁중립성(Wettbewerbsneutralität)은 지원이 경제를 침해하지 않아야 하고, 일반노동시장에서의 소득활동이 위협받거나 방해되어서는 안 된다. 추가직업은 일반노동시장의 기능성과 발전잠재력에 대해 중립적이어야 하고, 경쟁을 왜곡시켜서는 안 된다.¹⁰⁰⁾

(3) 근로시간 및 근로기간

1유로잡은 시간제근로의 형태로 이루어지며 근로시간은 일반적으로 주당 20시간에서 30시간으로 한정된다. 근로시간의 상한은 연방사회

97) Weischede, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, 2012, S. 2.

98) Hohendanner, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, IAB-Discussion Papier 24/2009, S. 14.

99) Hohendanner, a.a.O., S. 13.

100) Hohendanner, a.a.O., S. 14.

법원(BSG)의 판결에 의하여 30시간으로 확인되었으나 근로시간의 하한에 대한 규정이나 판례는 없다. 다만 통상 주당 15시간을 하한으로 본다. 근로기간은 통상 3개월에서 12개월로 제한되며, 기간의 연장이나 재참여는 필요한 경우에 가능하다.¹⁰¹⁾

(4) 초과지출보상의 범위

초과지출보상의 수준이 법률상 근로시간당 1유로로 정해져 있는 것은 아니지만 대체로 1유로 수준에서 지급되고 있기 때문에 1유로잡이라고 불리게 되었다. 즉 개별적으로는 1유로 이상의 보상도 가능하다. 중노동이나 휴일근로에 대해서는 2.5유로까지 지급된다. 이러한 보상은 법률상 근로의 대가인 임금이 아니라 지출에 대한 배상에 해당한다. 따라서 상병 중에는 지출이 없으므로 보상은 지급되지 않는다.

최대 주 30시간 근로하고 시간당 1.5유로를 받을 경우 월 200유로를 받게 된다. 다만 하한에 대한 규정이 없어 최소한의 필수적인 금액이 정해져 있지 않지만 판례에 비추어 보면, 개별적으로 모든 비용의 공제 후에 받는 금액이 0.78유로 정도면 충분하다고 인정된다.¹⁰²⁾

2) 결합임금

결합임금(Kombilohn)은 종속적인 소득활동 개시 내지 수행에 결합되어 국가에 의해 근로자에게 지급되는 이전급부(Transferzahlung)에 해당한다. 이는 임금에 대한 보조금(Lohnsubvention)을 의미한다. 이러한 결합임금은 실제 90년 이후 꾸준히 다양한 형태로 시도되고 있다. 특히 장기실업자와 저임금 근로자들의 노동시장에의 재통합과 근로빈곤에서 탈출할 수 있도록 국가에 의한 임금보전에 해당한다.¹⁰³⁾

101) Weischede, I.A.H., Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandentschädigung, 2012, S. 2-3.

102) Urteil des Hessischen LSG vom 28. April 2008 - L 9 AS 1/07.

103) Jaehrling/Weinkopf, Kombilöhne in Deutschland - neue Wege, alte Pfade, Irrweg?, 2006, S. 11.

지역에 따라 다양하게 시행되고 있는 결합임금의 형태는 근로자 또는 사용자를 대상으로 하며, 직접적으로 임금을 보조해 주거나 사회보험료의 전부 또는 일부를 감액하고 있다. 결합임금의 초기 형태인 막데부르크 모델(Magdeburger Alternative)은 사용자에게 보조금을 지급하였다. 이후 제시된 모델들은 지원대상에 따라 구분할 수 있다. 근로자를 지원하는 유형이 바덴뷔템베르크(Baden-Württemberg)와 마인츠(Mainz) 모델이고, 사용자를 지원하는 유형이 자르지역모델(Saar-Gemeinschafts-Initiative)이다. 양자를 모두 지원하는 유형으로 함부르크 모델이 있다. 그 밖에 임금감축을 시도한 Ifo-Modell과 자활근로에 참여하지 않는 자에 대해 실업급여Ⅱ의 수급정지를 인정하는 모델로 노동미래연구소안(IZA-Vorschlag)이 있다. 또 저임금근로자에 대한 근로장려세제와 최저임금 도입을 통해 고용증진을 시도한 보핑어안(Bofinger-Vorschlag)이 있다.¹⁰⁴⁾

이 가운데 대표적인 성공모델로 함부르크모델과 마인츠모델을 들 수 있다.¹⁰⁵⁾ 우선 함부르크 모델을 살펴보면, 2004년까지는 실업급여, 실업부조, 사회부조 수급자를 대상으로 하였으며, 2005년부터는 실업급여Ⅱ 수급자만을 대상으로 한다. 사용자와 근로자에게 각각 매월 150유로씩 10개월 동안 지원되지만 근로시간이 주 35시간 이하인 경우에는 125유로씩 6개월 동안만 지원된다. 부가적인 조치로 각 근로자에게 2,000유로까지 교육바우처(Qualifizierungsgutscheine)가 제공된다. 또 2003년 3월까지의 월소득 400유로에서 1,400유로 사이인 경우에 지원되었으나 이후 1,700유로까지 지원범위가 확대되었다.¹⁰⁶⁾

마인츠 모델에 따른 결합임금은 최대 18개월에서 36개월까지 경미 고용 이상의 활동(geringfügige Tätigkeit)을 하는 저소득자에게 사회보

104) Oschmiansky, Kombilohn, Arbeitsmarktpolitik, 1.6.2010. S. 2.

105) Oschmiansky, a.a.O., S. 1.

106) Jaehrling/Weinkopf, a.a.O., S. 18-19.

험료 및 자녀수당에 대한 보조금 형식으로 지급된다. 마인츠 모델은 처음엔 지역적으로 시행되다가 2002년 3월에 전국으로 확대되었다. 근로자보조금에 추가적으로 사용자에는 최대 6개월 동안 임금지불비용의 30%를 청구할 수 있다.¹⁰⁷⁾

Ⅲ. 근로연계복지의 지속적 발전을 위한 제도 개선

1. 근로연계복지의 발전

하르츠 개혁에 의한 고용과 복지에 관한 제도개선은 하르츠 IV가 발효된 2005년 이후 현재까지 꾸준히 지속적으로 이루어지고 있다. 이는 하르츠 개혁이 4개의 입법으로 종료된 것이 아니라 끊임없이 변화되고 발전하고 있음을 의미한다. 특히 독일의 근로연계복지는 사민당(SPD)을 중심으로 한 ‘적록연정(Rot-Grün Koalition)’에 의한 하르츠 개혁으로 본격화 되었다고 할 수 있다. 그러나 하르츠 IV가 발효된 해인 2005년에 집권한 기민당(CDU) 중심의 ‘흑적연정(Schwarz-Rot Koalition)’에 의한 지속적인 발전을 위한 개혁이 없었다면 성공적인 제도로 정착될 수 없었을 것이다.

이러한 하르츠 개혁의 계승은 2013년 현재에 이르기까지 수차례에 걸친 제도정비를 통해 알 수 있다. 무엇보다 독일의 근로연계복지제도는 사회법전의 몇몇 조문 개정에서 비롯하여 비효율적인 제도의 폐지와 새로운 제도의 도입을 위한 상당한 규모의 개정에서 이르기까지 꾸준히 변화하고 발전해 왔다. 이러한 발전은 개별적인 개정법률의 명칭을 통해서도 확인된다. 예컨대 「구직자 기초보장의 지속적 발전을 위한 법률」, 「노동시장정책의 재정비를 위한 법률」, 「노동시장의 취업기회 향상을 위한 법률」 등이 대표적이다.

107) Oschmiansky, a.a.O., S. 1.

따라서 이러한 개별적인 법률을 중심으로 하르츠 개혁에 의한 근로연계복지가 어떻게 지속적으로 변화하고 발전해 왔는지 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 다만 여기서는 근로연계복지와 관련하여 사회법전 제2권과 제3권의 개정에 따른 제도개선에 한하여 살펴보는 것으로 족하다.

2. 구직자 기초보장제도의 개선

1) 급여기준의 통일적인 조정

구직자 기초보장제도의 개선을 위한 첫 번째 개정 법률은 「사회법전 제2권의 개정을 위한 첫 번째 법률」이라는 명칭으로 2005년 12월 22일에 공포되었다.¹⁰⁸⁾ 동법에 의해 동독지역에 대해 낮게 책정되었던 구직자 기초보장의 기준급여가 서독지역과 동일하게 조정됨으로써 동독지역 구직자의 숙박비(Unterkunfts-kosten)와 난방비가 개선되었다.¹⁰⁹⁾ 숙박비의 경우 직접 거주하는 자기주택에 대해서는 자산으로 인정되지 않는 범위 내에서 4인을 기준으로 130m²를 초과하지 않아야 한다 (§ 12 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 SGB II). 이 경우 임차인에게 적용되는 숙박비의 상한을 초과하지 않는 한 필요한 범위 내에서 유지비와 수리비를 포함한다. 필요한 범위를 벗어난 비용은 대부(Darlehen)의 형태로 보장될 수 있다 (§ 22 Abs. 2 SGB II).

두 번째 개정법률은 2006년 3월 24일에 공포되어 2006년 4월 1일에 발효되었다.¹¹⁰⁾ 개정 법률의 주요내용은 25세 미만의 청년실업자에 대

108) Erstes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch(1. SGB II ÄndG); BGBl. I S. 3675.

109) 2011년 1월 1일 이후 온수가 중앙난방방식으로 공급될 경우에 온수비용이 난방비에 포함되지만, 지역난방방식에 의할 경우 사회법전 제2권 제21조 제7항의 초과수요(Mehrbedarf)의 하나로 인정된다. 즉 기초생활비에 포함되지 않는다.

110) Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (SGBIIuaÄndG); BGBl. I S. 558.

한 실업급여Ⅱ의 감액에 관한 것이다(소위 ‘U25’). 즉 25세 이하의 청년실업자가 부모와 함께 거주할 경우 2006년 7월 1일부터 실업급여Ⅱ의 80%만 지급된다. 그리고 부모로부터 독립할 경우 2006년 4월 1일부터 이사 신청을 하고 승인을 받아야 한다. 그 밖에 실업급여Ⅱ의 기준급여(Regelleistung)는 2006년 7월 1일부터 전국적으로 통일해서 월 345 유로를 적용한다.¹¹¹⁾

2) 제도운영의 효율성과 기능성 제고

구직자 기초보장제도의 세 번째 개정은 2006년 7월 20일자 「구직자 기초보장의 지속적 발전을 위한 법률(Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende; ArbGrdFortG)」을 통해서 이루어졌다.¹¹²⁾ 동법은 「지속발전법」(Fortentwicklungsgesetz)으로 약칭되며, “사회법전 제2권의 최적화 법률”이라고도 한다. 이는 구직자 기초보장을 더 효과적이고 기능적인 제도로 운영할 것을 목적으로 제정되었기 때문이다. 동법의 주요내용은 구직자의 취업, 즉 노동시장에의 편입(Eingliederung), 급부권(Leistungsrecht), 관리·운영의 개선과 급여남용의 회피를 위한 조치에 관한 것이다.¹¹³⁾

첫째, 실업급여Ⅱ를 처음 신청한 자들에 대한 근로능력의 심사와 즉각적인 직업소개를 통해 부조필요성(Hilfebedürftigkeit)이 가능한 인정되지 않도록 한다.

둘째, 실업급여Ⅱ 수급자에 대한 취업조치(Eingliederungsmaßnahme)에 대해서는 그 조치기간 동안에 수급자격이 소멸하여도 중단되지 않

111) 최근 2011년 3월 13일 개정된 현행 사회법전 제2권에 따르면, 기준급여는 독신을 기준으로 매월 364유로이다. 다만 18세 미만인 자에 대해서는 275유로, 18세 이상 25세 이하인 자에 대해서는 매월 291유로가 지급된다(§ 20 Abs. 3 SGBⅡ; § 22 Abs. 5 SGBⅡ).

112) 동법은 2006년 8월 1일부터 효력이 발생하였다(BGBl. I S. 1706).

113) IAB, SGB Ⅱ-Fortentwicklungsgesetz im Bundeskabinett beschlossen, 2006, S. 1.

고 계속해서 지원을 받을 수 있도록 한다. 다만 취업조치의 2/3가 완료되었을 경우에 지속적인 지원이 가능하다. 다만 계속적 지원은 대부분의 형태로 이루어진다.

셋째, 유아용품의 초기구입보조(Babyerstausstattung)이 임신과 출산 시에 보장된다.

넷째, ARGE가 구직자 기초보장에 있어서 고용사무소(AA)의 과제를 법적 위임에 근거하여 수행하고, 고용사무소는 위임자로서 그 정당성(Rechtmäßigkeit)에 대한 책임을 부담한다. ARGE에 대한 감독권한은 주(Länder)에 있고, 조직단위(Organisationseinheit)로 행사한다. 또한 지역별로 고용사무소에 PSA를 설치하도록 한 의무는 폐지되었다.

다섯째, 제재가 강화되는 의무위반의 기준기간을 3개월에서 1년으로 연장하였다. 특히 제재강화에 따른 급여액 삭감은 2007년에 다시 개정되었다.¹¹⁴⁾ 이에 따르면 첫 번째 의무위반인 경우 3개월 동안 급여의 30%가 감액되고, 두 번째 의무위반에 대해서는 60%, 1년 이내에 세 번째 의무위반을 한 경우 숙박비를 포함하여 급여 전액이 지급되지 않는다.¹¹⁵⁾

그 밖에 실업급여Ⅱ의 수급요건을 강화하여 승인이 없이 이사할 경우 숙박비를 감액하거나 지급하지 않을 수 있고, 실업급여 I 수급자에 대한 창업지원금(Gründungszuschuss)이 기존의 가교수당(Überbrückungsgeld)과 자영업자에 대한 창업보조금(Existenzgründungszuschuss; Ich-AG)을 대신한다.¹¹⁶⁾

114) IAB, a.a.O., S. 2.

115) ArbGrdFortG의 개정법률은 2007년 1월 1일부터 시행되었다.

116) 이러한 창업지원금은 연방고용사무소의 관할로 실업자의 창업을 보다 용이하게 하고, 창업이 사회보장혜택과 소득활동으로 직접 전환될 수 있도록 하기 위하여 도입된 조치이다(§ 93 SGBⅢ). 기존의 가교수당은 창업을 지원하는 국가보조금으로 고용사무소를 통해 지급되었다(§ 57 SGBⅢ a. F). 창업을 위한 국가보조금에는 생계형 창업보조금을 지급받는 자기회사(Ich-AG)와 정부에서 소개하는 저임금 일자리에 취업하는 자들에게 실업급여Ⅱ를 지급하는 대신 지급되는 취업수당(Einstiegsgeld)이 있다.

3. 적극적 고용촉진제도의 개선

1) 구직자 기초보장에 연계된 고용촉진조치의 재구성

2009년 1월 1일 발효된 「노동시장정책의 재정비를 위한 법률(Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente v. 21.12.2008; ArbMINAG)」은 적극적 노동시장정책 개혁을 지속적으로 발전시키고, 구직자가 신속히 노동시장에 통합될 수 있도록 고용정책수단을 새롭게 구성하기 위하여 제정되었다.¹¹⁷⁾

동법을 통해 사회법전 제3권의 고용촉진제도와 사회법전 제2권의 구직자 기초보장제도의 내용이 개정되었으며, 주요내용은 직업소개의 강화, 직업학교졸업의 사후적 준비지원, 비효율적인 조치들의 폐지와 사회법전 제2권의 취업급여(Leistung zur Eingliederung)의 조정과 개정 에 관한 것이다.¹¹⁸⁾

(1) 직업소개의 강화

개정 법률은 직업소개 강화를 위하여 직업소개예산, 취업촉진조치, 실험예산을 도입하였다. 우선 새로 도입된 직업소개예산(Vermittlungsbudget)에는 기존의 개별적으로 규정되었던 적극적 고용촉진급여와 상담 및 직업소개 지원을 위한 급여들이 편입되었다. 직업소개예산에 의해 고용사무소(AA)는 실업자와 구직자의 (재)취업을 위하여 개별적인 수요에 적합하고 유연한 지원을 할 수 있게 되었다(§ 45 SGBIII).

두 번째 취업촉진조치(Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung)는 기존의 다양한 개별적인 취업기회향상조치들을 통합한 것이다(§ 46 SGBIII). 취업촉진조치에 의해 직업훈련생이나 구직자의 취

117) BGBl. I. S. 2917.

118) Bundesagentur für Arbeit, Die Statistik über die Arbeitsförderung nach Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Nürnberg, Februar 2011, S. 6.

업축진을 위한 지원에 제3자의 개입 가능성이 확대되었다. 즉 민영직업소개기관과 같은 제3자에 대한 업무위탁의 긍정적인 측면은 유지·개선된다.¹¹⁹⁾

마지막 실험예산(Experimentbudget)은 고용사무소는 취업지원명목의 재량급여로 배분된 예산의 1%를 혁신적인 노동시장조치의 한시적 시행을 위해 사용할 수 있다(§ 421h SGB III). 다만 이 규정은 2013년 12월 31일까지 한시적으로 적용된다.¹²⁰⁾

(2) 개별적인 고용촉진제도의 기능 강화

a) 직업학교졸업의 사후적 준비지원

기존에 재량급여로 인정되었던 직업학교졸업의 사후적 준비지원(Vorbereitung des nachträglichen Erwerbs des Hauptschuleabschlusses)이 효과적인 노동시장조치의 지속적 발전을 위해 법적인 권리로 확대되었다 (§ 61a SGB III). 청소년의 경우 직업준비 교육조치가 의무교육의 일환으로, 성인의 경우 직업향상교육조치의 일환으로 이루어진다.¹²¹⁾

b) 노인간호법에 따른 직업교육지원

연방의 노인간호법(Altenpflegegesetz)에 따라 시행되는 교육에는 직업교육조치가 있는 지원, 취약청소년을 위한 교육지원과 자격취득지원, 한시적인 교육보너스(Ausbildungsbonus) 지원 등이 있다. 취약청소년 지원조치의 투명성 강화로 인하여 사업장 외에서 시행된 직업교육조치의 경우 교육기관은 직업교육수료에 대한 증명서를 교부할 의무를 부담한다. 사업장 내 혹은 사업장 외의 직업교육관계가 조기에 결정되거나 사회법전 제3권에 따른 지원이 있는 사업장 내의 직업교육으로 편

119) Bundesagentur für Arbeit, a.a.O., S. 9.

120) Arnold/Posmann, Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Detuscher Bundestag-Wissenschaftliche Dienste, Nr. 22/09 (17. März 2009), S. 1.

121) Ebd..

입될 가능성이 없을 경우 견습생(Auszubildende)은 사업장 외의 시설에서 직업교육을 계속 받을 수 있다. 다만 직업교육을 성공적으로 마칠 수 있을 것이 기대되는 경우이어야 한다.¹²²⁾

(3) 비효율적 제도의 폐지

개정법률은 하르츠 개혁에 의해 도입된 고용증진제도로서의 노동시장조치들 중에서 활용도가 낮은 몇 가지 비효율적인 제도들을 폐지하였다. 여기에는 자영업자에 대한 취업보조금(Eingliederungszuschuss), 실업자를 통한 업무대체에 의한 근로자 직업능력향상교육에 대한 지원(Job-Rotation), 직업훈련 및 직업능력향상훈련의 실시기관에 대한 지원, 50세 이상의 실업자를 고용한 사용자에 대한 실업보험료 면제(Beitragsbonus), 고용창출적 인프라지원제도(Infrastrukturmaßnahmen), 고용에 수반된 취업부조(Eingliederungshilfe), 청소년기숙사(Jugendwohnheim)에 대한 제도적 지원 등이 속한다.¹²³⁾

(4) 취업급여의 조정과 확대

사회법전 제2권 제16조는 근로능력이 있는 구직자를 위한 적극적 고용촉진조치들을 보다 명확히 규정함으로써 개별적인 촉진조치들을 보충하고 조정한다(§ 16a-g SGB II). 특히 자영업자에 대한 취업급여(Leistungen zur Eingliederung)는 보조금과 대부의 형태로 지원되고, 보조금은 5,000유로를 초과할 수 없다(§16c SGB II). 또 사회법전 제3권에 규정되어 있는 자유지원(Freie Förderung)이 구직자 취업급여의 확대를 위하여 도입되었다(§ 16f SGB II). 다만 고용사무소에게 취업급여의 10%를 자유지원으로 활용할 수 있는 권한이 한시적으로 주어진다.¹²⁴⁾

122) Ebd..

123) 김기선, 독일의 노동시장정책 재정비를 위한 법률, 국제노동브리프 2009년 1월호, pp. 85-86 참조.

124) 적극적 고용조치의 일환으로서 도입된 자유지원은 고용사무소로 하여금 취업급여를 유연하게 운용할 수 있도록 인정한 것이다 (§ 10 SGB II), 이러한 자유지원이

그 밖에 이민자로서 근로능력이 있는 구직자에 대해서는 취업에 필수적인 독일어 수준을 갖추지 못한 경우 연방이민국(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)의 어학과정에 참여할 의무를 부여한다(§ 3 Abs. 2b SGB II).¹²⁵⁾

2) 노동시장정책의 효율성 강화에 따른 고용촉진제도의 개선

(1) 개정법률

하르츠 개혁에 의한 적극적 고용촉진조치와 구직자 기초보장제도는 2011년에 제정된 「노동시장의 취업기회 향상을 위한 법률 (Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20.12.2011; VEaAG)」에 의해 다시금 변화하였다.¹²⁶⁾

동법에 따르면, 노동시장정책의 효과성과 효율성은 구직자들이 자신에게 적합한 조치에 의한 지원을 받을 때 실현될 수 있으므로 개정법은 적극적 고용촉진조치에 대한 분산된 결정권한을 강화하고 확대한다. 또 구체적 사례에서의 유연성을 증가시키고, 고용지원제도의 질적 향상 및 서비스의 투명성을 확보하는 것을 목적으로 한다.¹²⁷⁾

(2) 적극적 고용촉진제도의 정비

사회법전 제3권의 적극적 고용촉진조치들을 새롭게 정비하여 유사한 목표를 가진 제도를 통합하고 실효성 없는 제도는 폐지하였다. 이로써 적극적 고용지원조치의 수를 대략 1/4 정도 감소시키고, 재량의 여지를 확대하여 유연한 조치의 가능성이 확보되도록 하였다. 구체적으로 기존의 고용촉진제도를 근로자, 사용자, 운영기관에 따라 분류하던 것을 지양하고, 다음의 7개 부분으로 재구성 하였다.

구직자에 대해서도 인정됨으로써 취업급여의 유연성이 확대되었다; Bundesagentur für Arbeit, a.a.O., S. 12-13.

125) Arnold/Posmann, a.a.O., S. 2.

126) BGBl. I. S. 2854.

127) Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/6277 vom 24. 06. 2011, S. 2.

현행 적극적 고용촉진제도는 사회법전 제3권 제3장(§§ 29-135)에서 ① 상담과 직업소개, ② 취업촉진, ③ 직업선택과 직업교육, ④ 직업 향상교육, ⑤ 소득활동개시, ⑥ 고용유지, ⑦ 장애인의 노동시장참여로 구분하여 규정되고 있다. 이러한 적극적 고용촉진제도의 변경은 사회법전 제2권의 구직자 기초보장 영역에도 적용되며, 지속적인 고용관계의 구축과 지속적인 실업률 감소를 위한 통합적인 정책의도에 기인한 것으로 보인다.¹²⁸⁾

a) 개별적 수요에 따른 취업촉진조치

사회법전 제45조에서 새로 규정된 취업촉진(Aktivierung und Berufliche Eingliederung)은 사업시행자(Maßnahmenanbieter)에게 개별적인 수요에 따라 선택적, 목적 지향적, 집중적 지원을 제공하도록 위임하고 있다. 사업시행자에 대한 고용사무소와 고용센터의 직접적 위임 외에 ‘직업소개촉진 상품권(Gutschein)’의 교부가 보충적으로 인정된다. 이러한 직업소개상품권(Vermittlungsgutschein)은 일종의 바우처(Voucher) 제도로서 모든 구직자들이 민영의 직업소개서비스를 받을 권리를 인정한 것이다.¹²⁹⁾

민영의 직업소개는 사업시행자들 사이에 경쟁을 강화시킴으로써 노동시장에서 직업소개가 보다 적합하고 개별적으로 이행될 수 있도록 한다. 사업시행자들 사이의 경쟁을 통한 서비스의 질적 향상을 위해 직업소개서비스의 품질기준(인증)과 상품권제도의 허가절차를 요구하고 있다. 상품권제도를 통한 고용촉진조치의 품질보장은 구직자에게 표준화된 급여가 아닌 다양하고 유연한 서비스공급이 가능하게 한다.¹³⁰⁾

128) 김영미, 독일의 재창업·재취업 기회보장을 위한 법제, 2012, pp. 68-69.

129) 실업급여수령자들이 3개월의 기간 내에 6주간 실업상태에 있을 경우 민영기관의 직업소개를 청구할 수 있다. 따라서 구직자와 직업훈련지원자들은 스스로 고용촉진조치상품과 서비스제공자를 자기책임의 원칙에 따라 선택할 수 있는 있고, 동시에 지원프로그램에 직접 참가할 수 있다.

130) BMAS(a), Argumentationspapier zum Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, 2012, S. 6-7.

b) 직업선택과 직업교육 관련 조치

기존의 고용촉진수단이 투명성 증가를 위해 취업안내, 직업준비교육 조치, 교육에 수반한 보조, 사업장 외의 직업교육으로 새롭게 정비되었다. 특히 젊은층(Junge Menschen)¹³¹⁾을 위한 고용지원급여를 유연성 있게 구성하여 일목요연하고 명확하게 규정하였다.¹³²⁾

첫째, 취업안내제도(Berufseinstigsbegleitung)는 일반학교에서 성적이 부진한 학생들을 대상으로 하며, 학업에서 직업교육, 고용관계로의 전환과정에 이르기까지 취업안내자들의 도움을 받을 수 있도록 하는 제도이다(§ 49 SGBⅢ). 2009년 1,000여개의 학교를 대상으로 시범적으로 실시하였으나 동법 개정으로 일반적으로 시행될 수 있게 되었다.¹³³⁾

둘째, 직업준비교육조치(Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen)는 직업교육을 받기 위한 준비를 하거나, 직업교육을 받을 수 없을 경우 취업지원을 필요로 하는 젊은 층을 대상으로 하는 제도이다(§§ 5 ff. SGBⅢ).

셋째, 실업고등학교졸업준비(Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss)는 직업준비교육조치의 일환으로 학업을 마치지 못한 청년실업자가 사후에 고등학교졸업장이나 이와 동등한 학력취득을 준비할 수 있는 권리를 인정한 제도이다(§ 53 SGBⅢ).

넷째, 취업자격(Einstiegsqualifizierung)은 직업적 업무능력의 획득을 위한 기초를 소개하고 심화시킬 것을 목적으로 사업장에서 실시되는 제도이다(§ 54a SGBⅢ).¹³⁴⁾

131) 젊은 층이란 표현을 사용함으로써 고정된 연령의 제한을 두지 않겠다는 취지로 보인다. 다만 고용촉진제도와 관련하여 통상 18세 이상인 자들을 의미하는 것으로 볼 수 있지만, 실제 제도의 효용 상 25세 이상의 청년층으로 이해하는 것이 보다 의미 있는 것으로 보인다.

132) BMAS(a), a.a.O., S. 7-11 참조.

133) 취업안내자들이 취업준비반부터 직업교육기간의 처음 6개월까지 혹은 학업에서 직업교육이나 고용으로의 전환과정에서 24개월의 경과기간 동안 개별적이고 지속적으로 동행한다.

134) 사용자는 매월 216유로 수준에서 임금보조금과 직업훈련생의 평균적인 전체사

다섯째, 직업교육보조(Berufsausbildungshilfe)는 직업훈련생의 생활보조금으로서 생활비를 충당할 다른 방법이 없을 때 청구할 수 있으며, 직업준비를 위한 교육조치와 달리 임금에 관계없이 지급된다(§§ 56-72 SGBⅢ).

여섯째, 교육에 수반한 보조(Ausbildungsbegleitende Hilfen)는 사업장의 직업교육에 수반하여 추가적인 지원 조치이며, 통상 사업장의 직업교육 내용에 따른 조치들이다.¹³⁵⁾ 이러한 조치는 직업향상교육에서도 적용된다(§ 75 SGBⅢ).

마지막으로 청소년기숙사지원(Förderung von Jugendwohnheim)은 사업자에게 대부와 보조금을 통해 지원되는 조치이다. 이는 청소년기숙사가 직업훈련생의 지역 간 이동성을 지원하는데 기여할 수 있고, 전문인력의 수요가 증가하는 경향에 맞추어 점차 그 의미가 증가하고 있기 때문이다. 청소년기숙사의 건축, 확장, 재건축 및 시설설비에 필요한 급여에 대한 지원규모, 조건, 종류를 상세히 규정할 권한은 고용사무소에게 속한다(§§ 80a-80b SGBⅢ).¹³⁶⁾

c) 직업향상교육

직업향상교육(Berufliche Weiterbildung)에 관련한 다양한 조치들이 통합·정비 되었다(§ 81 SGBⅡ). 특히 중소기업의 고령근로자에 대해서는 교육기한의 제한이 삭제되고, 45세 이상의 근로자에 대해서는 교육기간동안 사용자가 임금을 지불할 경우 교육비용을 부담할 수 있다. 특히 중소기업의 청년 근로자들에 대해서는 사용자가 교육비용의 절반을 부담한다면 2013년까지 한시적으로 직업향상교육을 받을 수 있

회보험료의 일부를 포괄적으로 지원받을 수 있으며, 지원기간은 6개월에서 12개월이다.

135) 예컨대 언어부족과 교육부족의 해소, 전공실습과 전공이론지원 및 사회교육적 안내 등이 포함된다.

136) 김영미, 앞의 논문, 2012, p. 71.

다. 직업교육을 졸업하지 않은 근로자에 대해서는 사후적으로 졸업장 취득을 위한 직업향상교육일 경우 교육비용 외에 임금보조금을 지원 받을 수 있다. 이는 원칙적으로 근로자의 연령과 사업장 규모에 종속하지 않는다. 연방고용사무소에 의하여 교육비용의 일부부담도 가능하며, 직업향상교육 상품권(Gutschein)제도 역시 계속 유지된다.¹³⁷⁾

d) 취업보조금과 창업지원금

취업보조금(Eingliederungszuschüsse; EGZ)은 사용자가 지원이 필요한 근로자를 고용할 경우 그 임금에 대한 보조금을 지급받을 수 있는 제도이며, 장기실업이나 장애, 고령 또는 저학력(자격)으로 인한 업무성과의 감소를 조정하기 위하여 지급된다(§ 88 SGBIII). 이러한 취업보조금제도의 법적근거들이 통합·일원화 되면서, 수급조건으로 근로자의 실업상태 외에 노동시장에서의 결정적인 경쟁취약성을 요구한다. 보조금은 최고 임금의 50%, 최장 12개월 동안 지급될 수 있다(§ 89 SGBIII).¹³⁸⁾

자영업을 개시한 실업급여수령자에게 지급되는 창업지원금(Gründungszuschuss)의 경우 수급조건 및 지급방법이 개정되었다. 우선 수급조건으로 요구되었던 90일분의 실업급여청구권은 150일분으로 상향되었다. 다음으로 지원기간 및 지원수준은 9개월간 실업급여와 300유로의 추가적인 사회보장비, 이후 6개월간 300유로가 지급되었으나, 개정법은 단계적으로 구분하여 1단계에서 6개월간 실업급여와 월 300유로를 추가 지급하며, 2단계에서 9개월간 300유로를 지급한다(§ 94 SGBIII). 그리고 2011년 12월 28일부터 신규신청자에 대해 의무급여가 아닌 완전

137) BMAS(a), a.a.O., S. 12-13.

138) 장애인에 대한 취업보조금은 임금의 70%, 최장 24개월까지 지급되며, 중증장애인에 대해서는 60개월까지 확대된다. 장애가 있는 55세 이상 고령자는 96개월까지 지원받을 수 있고(§ 90 SGBIII), 50세 이상의 고령근로자에 대해서는 36개월 동안 임금의 50%까지 지원이 가능하다(§ 131 SGBIII).

한 재량급여(Ermessensleistung)로 지급된다. 재량급여로의 전환은 개인적 상황에 부합하는 유연한 지원을 가능하게 하여 맞춤형 지원체계를 지향한다.¹³⁹⁾

(3) 적극적 고용촉진제도 정비에 대한 보충적 개정

a) 사업장 활성화 조치와 직업향상교육의 위탁

장기실업자와 직업소개에 있어서 심각한 장애로 인해 취업이 어려운 25세 이하 청년실업자를 위해 사업장 활성화조치의 지원기간을 최고 6주에서 12주로 확대하였다(§ 16 Abs. 3 S. 2 SGB II). 또한 지역에 따라서 직업향상교육조치의 시행이 불가능하거나 근로능력 있는 구직자의 개인적 상황에 따라 필요한 경우 고용사무소는 직업교육상품권의 교부 외에 직업향상교육조치를 사업자에게 위탁할 수 있다(§ 16 Abs. 3a SGB II).¹⁴⁰⁾

b) 창업지원금에 대한 보충적 지원

개정법은 기존의 제도를 유지하면서 제3자에 의한 상담과 같은 보충적인 지원제도를 규정하고 있다. 이러한 지원은 영세자영업의 경우 적절한 조치나 생업활동의 재정비를 통해 빈곤을 경감시키고 극복함은 물론 개별적으로 자립하거나 다른 고용기회를 가질 수 있도록 하기 위한 것이다(§ 16c SGB II).¹⁴¹⁾

c) 1유로잡에 대한 지원과 자유지원

개정된 법률은 실업급여 II 수급자의 1유로잡에 대하여 전제조건과 법적효과를 명확히 하였다. 이를 통해 1유로잡의 전제조건인 추가성, 공익성, 경쟁중립성이 법률상 명문화 되었다(§ 16d SGB II). 또 이러한

139) BMAS(a), a.a.O., S. 14-16.

140) BMAS(a), a.a.O., S. 19-20.

141) BMAS(a), a.a.O., S. 20.

1유로잡을 대신해 사용자가 실업급여Ⅱ 수급자들 중에서 직업소개에 있어서 특별한 장해를 가진 장기실업자를 고용한 경우 사용자에게 ‘고용지원금(Förderung von Arbeitsverhältnissen)’이 주어진다. 다만 이러한 지원은 보충적으로 이루어지며, 구직자들이 다른 수단으로는 노동시장에 편입될 수 없다는 것이 사전에 확인되어야 한다. 고용지원금은 임금과 사회보험부담금에 대한 보조금으로서 한시적으로 보장된다. 지급수준은 개별적인 임금감소분에 따라 75% 이내이며, 5년 기간 내에 최대 2년 동안 보장된다(§ 16e SGB II).¹⁴²⁾

한편, ‘자유지원(Freie Förderung)’에 대해서는 기존의 증액금지와 회피금지규정을 폐지하고 고용센터가 개인의 복잡한 상황에 대응하여 유연하게 결정할 수 있도록 개정하였다. 이러한 자유지원은 특히 장기실업자와 25세 이하 청년실업자에 대해 1차 노동시장에 통합될 수 있는 추가적인 수단을 찾을 수 있도록 보장하기 위한 것이다. 자유지원을 위한 재정은 사용자에게 주어지는 고용지원금을 위한 재정을 포함하여 지역취업예산의 최고 20%로 제한된다(§ 16f SGB II).¹⁴³⁾

142) BMAS(a), a.a.O., S. 22-23.

143) 2010년에는 취업예산의 1.7%(약 1억7백만 유로), 장기실업자의 취업을 위한 전 체지출의 1.9%를 차지하였다(BMAS(a), a.a.O., S. 23-24).

제 4 장 하르츠 개혁 10년의 평가와 시사점

I. 평가에 대한 개관

지금까지 독일의 하르츠 개혁에 의한 근로연계복지제도의 내용과 ‘개혁의 개혁’을 통한 지속적인 발전과정을 살펴보았다. 하르츠 개혁이 이루어지고 10년이 지난 오늘날의 평가는 긍정적인 측면과 부정적인 측면의 혼합으로 나타난다. 이러한 양면적 평가는 하르츠 개혁이 이루어진 2005년 당시에 도 마찬가지로였다.

하르츠 개혁에 대한 반향으로 같은 해 9월에 실시된 총선에서 기독교민주연합(CDU), 기독교사회연합(CSU), 사회민주당(SPD)이 공동으로 ‘흑적연정(Schwarz-Rot Koalition)’을 구성하여 새로운 정부를 출범시키게 된 것이다. CDU의 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리는 하르츠 개혁과 ‘아젠다 2010’의 기본방향을 유지하면서 부분적인 법개정을 단행하였다. 당시 하르츠 개혁에 대한 상반된 평가는 노동시장의 유연화와 근로연계복지를 통하여 경제회복과 안정적인 재정확보를 실현하기 위해서는 보다 강력한 조치가 필요하다는 긍정적인 입장과 고용불안정과 복지축소로 인하여 노동자를 비롯한 사회적 약자의 희생만을 강요하였다는 부정적인 입장이 상충되고 있었다. 그럼에도 불구하고 독일 정부가 하르츠 개혁을 지속적으로 발전시킬 수밖에 없었던 이유는 ‘사회적 국가원리’를 기반으로 한 ‘사회적 시장경제체제’의 한계와 실패에 대한 불가피한 선택이었기 때문이다.

현재 독일이 2008년과 2009년에 걸쳐 나타난 글로벌 금융위기 상황에도 불구하고 심각한 경제위축을 성공적으로 극복함으로써 하르츠 개혁으로 인한 실업률 감소와 경기회복능력은 매우 긍정적인 평가를 이끌어 되었다. “지원과 요구(Fördern und Fordern)”에 따른 하르츠 개혁의 고용증진효과는 독일로 하여금 유럽에서 가장 낮은 청년실업률과

가장 견고한 노동시장의 확보하는데 크게 기여한 것으로 인정된다.

그 밖에 하르츠 개혁으로 인한 실업급여 I의 수급기간 감소는 생애 근로기간의 연장으로 연결되고, 적극적 고용촉진조치들은 실업자와 저숙련 노동자들의 취업을 증가시켰다. 이러한 변화는 단순히 실업률 감소가 아니라 많은 사람들로 하여금 빨리 새로운 일자리를 찾아야 하는 중압감을 갖게 함으로써 복지 의존에서 고용 의존으로의 ‘의식 전환’(Mentalitätswechsel)이 있음을 보여준다.¹⁴⁴⁾

II. 하르츠 개혁에 대한 양면적 평가

1. 일자리 창출과 실업률 감소

하르츠 IV의 핵심인 실업부조와 사회부조의 통합을 위해 독일 정부는 “지원과 요구” 원칙에 따라 실업자 혹은 요부조자 중에 일할 능력이 있는 사람을 구직자로 전환시키고, 취업을 독려하여 실업률을 감소시키고자 하였다. 이에 따라 소득능력의 유무를 하루 3시간 이상 근로할 수 있는지 여부를 기준으로 하였고, 국제적 기준에 비추어 상대적으로 엄격한 기준을 적용함으로써 구직자로의 전환 비율을 높였다. 이로써 하르츠 IV가 발효된 2005년에 이미 실업자 수가 5백만 이상에서 2012년 3백만 이하로 감소하였다. 이러한 실업률 감소는 분명한 개혁의 성과이며, 단지 경기호재와 양호한 인구변동에 기인한 것으로만 치부할 수는 없다.

유로스타트에 따르면, 독일의 실업률이 2013년 4월을 기준으로 5.4%를 기록했다. 하르츠 IV가 발효된 이후부터 지속적으로 감소한 실업률은 2008년에서 2009년의 글로벌 금융위기를 지나면서 다시 상승하였으나 2010년부터 다시 감소추세로 들어섰다. 이러한 독일의 실업률은 유

144) Dörre, Das neue Elend: Zehn Jahre Hartz-Reformen, Blätter für deutsche und internationale Politik, März 2013, S. 1.

럼의 평균실업률인 12.5%에 비추어 최하 수준을 유지하고 있다. 한편, 2013년 4월 30일 연방고용사무소(BA-neu)의 발표에 따르면, 실업을 신청한 사람의 수가 302만명 정도에 이른다. 이는 2012년에 비해 57,000명 정도 상승한 수치이며, 3월을 기준으로 실업률은 5.6%인 것으로 나타난다.

이와 같은 실업률의 급격한 감소를 이끈 원인으로는 하르츠 개혁에 의한 저임금 일자리의 창출효과와 미니잡의 활성화임을 부인할 수 없다. 하르츠 II에 의한 미니잡의 도입은 그 자체가 직접 근로연계복지에 관련된 것은 아니라 하더라도, 고용기회의 증대라는 측면에서 고용과 복지의 복합적 측면에서 반드시 고려되어야 한다. 또한 PSA에 의한 파견근로와 연방노동청의 조직개편을 통한 고용서비스 중심의 근로연계복지제도의 성과에 힘입은 바가 크다. 특히 직업소개 강조로 저임금근로 종사자의 비율이 증가하면서, 미니잡과 같은 유연성 있는 일자리의 창출과 실업률 감소가 동시에 이루어진 것으로 평가된다. 여기에는 자기회사에 대한 창업지원으로 자영업을 통한 실업률 감소효과도 포함된다. 2006년까지 40만개의 자기회사가 지원을 받았고, 이 중 70%가 28개월이 지나서도 자영업을 유지하고 있고, 15%는 사회보험의무가 있는 일자리에 취업한 것으로 조사되었다. 따라서 남은 15% 정도만이 다시 실업자로 신고 되었다.¹⁴⁵⁾

미니잡/미디잡 종사자의 수는 2011년 말 대략 750만명에 달하였고, 이 가운데 260만명 정도가 부업으로 활동하고 있었다.¹⁴⁶⁾ 이러한 미니잡은 실업급여II수급자들이 추가소득원으로 활용될 수 있으며, 소매업, 청소, 카터링, 관광업 등 경쟁적 분야는 물론 가사업무 등 다양한 분야에서 활용되면서 비용 효율적이면서도 매우 유연성 있는 조치로 인식되고 있다. 이러한 인식은 2010년 가을 설문조사에서도 나타났다.

145) Bäuninger/Michaelis/Sode, 10 Jahre Hartz-Reformen, 2013, S. 8.

146) Bäuninger/Michaelis/Sode, a.a.O., S. 9.

설문에 따르면, 경미한 고용(Gringfügige Beschäftigung)에 종사하는 6000명 중에 48%는 시간제 근로에 만족하고, 25% 정도가 더 나은 일자리를 원한다고 응답하였다. 이러한 결과는 저임금 일자리에 대해 고용과 복지가 연계되면서 정부차원의 주거비, 의료비, 교육비 등의 지원이 수반되기 때문이라고 하겠다.

2. 고용불안정과 복지수준의 하락

하르츠 개혁은 일자리 창출효과와 실업률 감소의 긍정적인 측면 이외에 저임금, 비정규직 고용관계의 확대와 노동시장의 유연화로 인한 고용불안정과 복지수준의 하락이라는 부정적인 측면도 초래하였다. 즉 저임금근로와 불안정한 근로의 확대는 소득불균형과 양극화라는 하르츠 개혁의 그늘을 만든 것이다.

무엇보다 실업급여Ⅱ와 관련하여서는 하르츠 개혁이 의도한 바와 달리 장기실업자의 1차 노동시장으로의 복귀는 상당히 어려운 것으로 나타났다. 실업급여Ⅱ수급자는 근로능력이 있지만 아무리 노력해도 1유로 잡에 종사하거나, 다시 실업자가 되거나 또는 파견근로자가 되어 실업과 비전형 근로관계의 악순환을 계속하게 될 뿐이다.

조사된 바에 따르면, 2013년 1월 실업급여Ⅱ수급자는 4,375천명이었고, 이는 독일내 거주자의 8,1%에 해당한다. 이 수치는 전년도에 비해 94,000명이 감소한 것이다. 2011년 9월에서 2012년 8월 사이에 대략 1,97 백만 명이 일시적이지만 수급자에서 벗어났고, 약 1,76백만 명은 새로 수급자가 되었다. 문제는 새로 수급자가 된 사람들의 절반 이상이 12개월 이전에 실업급여Ⅱ 수급자였으며, 심지어 1/3은 3개월 전에 실업급여Ⅱ를 수급한 것으로 나타났다. 이는 1년의 기간 동안 탈 수급한 자들 중 1/4은 3개월 이내에 다시 수급자가 되었음을 의미한다.¹⁴⁷⁾

147) Bundesagentur für Arbeit, Presseinfo 008, 31.1.2013.

근로연계복지에 있어서 미니잡의 활성화가 불법노동을 감소시키는 등 노동시장 유연화에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가되지만, 일반적으로 정규직을 대체하거나 노인빈곤과 낮은 연금수급으로 이어지는 무분별한 저임금 일자리 창출로 이어질 수 있는 문제점을 안고 있다. 특히 미니잡에 종사하는 근로자 비율이 남성에 비해 여성이 훨씬 높게 나타남으로써 여성의 노동시장 참가율 상승과 저임금 노동에 의한 여성빈곤이라는 양면성을 드러낸다.¹⁴⁸⁾

3. 운영조직의 효율적 성과

하르츠 개혁 이전의 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)은 실업예방과 직업소개, 재정지원 업무 등을 총괄하는 매우 포괄적인 권한을 가지고 있었지만, 업무의 효율성과 효과성이 떨어지면서 기존의 실업예방과 직업소개업무가 고용서비스 중심으로 개선되었다. 또한 인력과 견업무를 담당하는 PSA를 설치함으로써 고용으로 인한 재정지원과 관련한 문제와 도덕적 해이를 개선하고, ‘무노동-복지’에서 ‘근로연계 복지’, 즉 Workfare로 전환하였지만, 실제 노동시장의 유연화에 의한 실업률 감소의 효과는 산업구조의 문제와 통일에 의해 나타나는 경제·사회 전반의 부작용들이 간과된 측면이 있었다.

따라서 PSA 설치에 의한 일시적인 고용효과가 있겠지만 근본적인 해결책이 될 수는 없다고 평가되었다.¹⁴⁹⁾ 또한 직업소개와 근로자 파견업무가 동시에 PSA에서 이루어짐에 따라 혼란이 야기되고, PSA를 통한 파견근로자들이 오히려 노동시장에 통합되는 속도가 늦어지는 비효율성이 드러나게 되었다. 결국 2006년 1월 이후 연방고용사무소의 PSA 운영의무가 폐지되고, 지역 자율성을 보장하게 되었다.¹⁵⁰⁾

148) Schmid, 독일 고용정책의 주요개혁과 성과, 국제노동브리프 2008.7., pp. 23-24.

149) 황준성·방만기, 전거서, pp. 201-202.

150) 박명준, 독일의 고용촉진관련 주요 정책들의 추진 경과와 전망, 국제노동브리프, p. 85.

그러나 일반적으로 하르츠 개혁에 의한 운영조직의 개편은 투명성, 효율성 및 효과성에서 매우 긍정적인 평가를 받고 있다. 특히 고용센터를 통한 구직자와 직업소개자의 원활한 소통과 집중성이 강화되었고, 직업소개자 1인이 담당하는 구직자 수가 2004년과 2006년 사이에 450명에서 270명으로 현저히 감소한 것으로 나타났다.¹⁵¹⁾

Ⅲ. 헌법재판소 결정에 따른 평가

1. 사회수당의 상향조정

2010년 2월 9일 헌법재판소는 실업자와 그 가족구성원의 기초생활보장에 대한 사회법전 제2권의 규정이 미성년의 자녀에 대한 최저생활의 보장이 미흡하다는 입장에서 헌법불합치 결정을 내리게 되었다.¹⁵²⁾ 결정의 대상이 된 사건(I)은 원고인 실업자가 부인과 미성년의 자녀와 함께 기초생활보장급여를 받고 있는데, 6개월의 기간 동안 숙박비와 난방비 150유로를 포함하여 월 825유로였다. 가장인 실업자와 그 부인에 대해 각각 311유로, 자녀에 대해 53유로의 생계급여가 지급된 셈이다. 문제가 된 자녀의 생계급여는 원래 성인의 60% 수준인 207유로지만 150유로의 자녀수당(Kindergeld)이 지급되고 있었기 때문에 이를 차감하여 53유로만 지급된 것이다. 이로 인하여 실업자 가정의 생계급여의 수준과 수요의 정당성에 의문이 제기된 것이다. 또한 만 14세까지의 자녀에 대해 필수불가결한 수요의 개념정의와 산정 없이 획일적으로 성인에게 지급되는 생계급여의 60%를 지급하는 것이 기본법에 합치되는지(사건 II)가 문제되었다.¹⁵³⁾

151) 박명준, 앞의 글, p. 83.

152) BVerfG 09.02.2010 - 1 BvL 1, 3, 4/09.

153) 박귀천, 독일 현재결정에 따른 하르츠 법제의 평가와 전망, 2013, pp. 56-57 참조.

이러한 문제제기에 대하여 헌법재판소는 생계보장을 위한 기준급여(Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts)와 사회수당(Sozialgeld)에 관한 규정인 사회법전 제2권 제20조와 28조의 위헌성 여부를 심사하였다. 헌법재판소는 생계급여액이 명백하게 불충분한 것으로 판단할 수 없지만, 기본적인 최저생활비 측정방식으로서의 통계모델을 제대로 적용하지 않았다고 판단하였다. 또 생계급여는 보다 높은 수준의 비전형적인 특별수요와 평균보다 높은 수준의 수요가 필요한 경우를 고려하여야 한다고 보았다. 따라서 14세 이하 아동에 대한 일률적인 성인급여에 대한 60% 수준은 경험적, 통계적 근거가 결여된 입법이며, 이들에 대한 별도의 고려가 입법에 반영되어야 한다는 견해를 분명히 하였다.¹⁵⁴⁾

이와 같은 헌법재판소의 결정이 비록 생계급여액이 직접적으로 인상될 수 있도록 판단한 것이 아니라 새로운 입법과제를 의회에 부여하였을 뿐이었다. 그러나 이러한 헌법재판소결정이 근로연계복지로의 패러다임의 전환을 이끈 하르츠 개혁에 대한 비판적 검토라는 측면에서 그 의미가 매우 크다고 하겠다. 결과적으로 헌법재판소의 결정 이후 의회가 2011년 사회법전 제2권을 개정¹⁵⁵⁾함으로써 실업급여II 수급자와 그 부양가족에 대한 최저생활보장 수준이 상향조정 되었다.¹⁵⁶⁾

개정법에 따라 저소득층, 특히 실업급여II 수급자 가정의 자녀에 대한 교육과 사회적, 문화적 생활에의 참여를 위해 필요한 수요 및 관련 지원제도 등이 정비되면서, 이른바 ‘교육패키지(Bildungspaket)’가 도입되어 연방과 주정부 차원의 복지사업으로 연계된다.¹⁵⁷⁾

154) 박귀천, 앞의 글, p. 78.

155) 「표준수요 산출과 사회법전 제2권 및 제12권 개정에 관한 법률」(Das Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011).

156) 박귀천, 앞의 글, p. 79.

157) 박귀천, 앞의 글, pp. 80-81..

2. 고용센터 운영에 대한 공동관할의 합법화

헌재는 2007년 12월 20일에 “업무공동체가 과제수행의 자기책임원칙에 위배된다고 선언하였고, 관할 행정기관은 원칙적으로 고유한 행정기구를 통해 수행할 의무가 있다”고 선언하였다.¹⁵⁸⁾ 이는 연방과 지방의 공동업무 수행이 헌법에 보장된 행정자치권에 의한 독자적인 인력수급과 행정조직의 독립적 구성과 운영을 통한 자기책임적 업무수행을 방해하고, 책임업무분야의 의사결정을 어렵게 하기 때문에 위헌이라고 본 것이다.¹⁵⁹⁾

이러한 헌재의 결정은 2010년 12월 31일까지 시정할 것을 요구하였다. 이에 대해 연방의회는 2010년 6월 헌법을 개정하여 위헌적인 요소를 제거함으로써 ARGE형 고용센터의 운영이 가능하도록 하였다. 신설된 헌법 제91e조에 따르면, 구직자 기초보장에 관해서는 연방과 주의 공동관할을 인정되고, 주에 의한 독자적인 수행도 허용하고 있다.¹⁶⁰⁾ 즉 지역고용사무소에 업무형태에 대한 선택권을 부여하여 자율성을 강화하였다.¹⁶¹⁾

158) BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 - 2 BvR 2434/04.

159) Knole-Seidl, Neuregelung der Jobcenter für Hartz-IV-Empfänger, 2009, p. 817.

160) Gesetz zur Änderung des Grundgesetz (Art. 91e) vom 21. Juli 2010 (BGBl I S. 944). 동법은 2010년 7월 26일에 공포되고, 공포된 다음날부터 효력을 발생하였다. 동조의 원문은 다음과 같다. 【Art. 91e GG】 1) Bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende wirken Bund und Länder oder die nach Landesrecht Zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammen. 2) Der Bund kann zulassen, dass eine begrenzte Anzahl von Gemeinden und Gemeindeverbänden auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde die Aufgaben nach Absatz 1 allein wahrnimmt. Die notwendigen Ausgaben einschließlich der Verwaltungsausgaben trägt der Bund, soweit die Aufgaben bei einer Ausführung von Gesetzen nach Absatz 1 vom Bund wahrzunehmen sind. 3) Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

161) IAB-Infoplattform, Optionsmodell - ARGE - getrennte Aufgabenwahrnehmung? SGB II-Modelle in der Diskussion; <http://infosys.iab.de/infoplattform/thema.asp?sortLit=2> (2013.5.22).

따라서 구직자 기초보장에 대한 연방의 관할은 연방고용사무소에 의해 이루어지면, 조세를 통한 연방재정으로 지원된다. 이는 사회부조적 측면이 아닌 실업부조의 성격을 나타낸다. 또한 연방과 주의 협업체계는 복지재정의 분담과 조정으로 연결된다. 결과적으로 실업급여 II 수급자의 감소와 전체적인 재정절감이 이루어진 측면이 있으나, 상대적으로 수급자 입장에서는 복지혜택의 감소를 피할 수 없다.

실제 복지비용을 살펴보면, 2005년에 실업급여 II에 450억 유로, 연금생활자나 환자 및 장애인을 위한 기초보장비용으로 200억 유로가 지출되었다. 그러나 2011년에는 연방이 330억유로, 지방은 주거보조와 난방보조에 단지 90억 유로를 지출하였다. 이와 같이 전체 복지비용의 절감효과가 확실히 나타나고 있다.

IV. 우리나라에의 시사점

1. 맞춤형 고용복지를 위한 쟁점

독일의 하르츠 개혁을 통한 경험은 우리 사회의 복지확대와 고용증진 및 고용안정에 중요한 기준이 된다. 즉 한국 복지제도의 정비는 급여수준의 확대를 추구하되 노동시장의 활성화를 저해하지 않아야 하고, 적극적 고용촉진제도를 개선함으로써 구직자의 개별적 수요에 부합하는 다양한 제도의 마련을 요구한다. 또 구직자의 근로능력을 고려한 일자리 제공과 직업전환기에 안정적인 생활이 이루어질 수 있도록 급여체제 및 전달체계의 정비를 필요로 한다. 그러나 우리의 복지개혁이 특히 비정규직 근로의 축소와 복지수준의 상향조정을 통한 생활안정을 요구하고 있다는 점에서 독일의 하르츠 개혁과 다른 방향에 있는 것처럼 보인다.

그러한 점에서 독일의 하르츠 개혁에 의한 근로연계복지제도를 종합적인 시각에서 살펴보아야 한다. 무엇보다 구직자 기초보장(실업급여

여Ⅱ)이나 직업소개를 비롯한 다양한 직업교육촉진조치들은 고용과 복지의 핵심적인 부분이라는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 크고 또 가장 의미 있는 선례가 된다.

세계적으로 고용과 복지의 융합이 주목되는 현시점에 출범한 새 정부 역시 ‘한국의 고용·복지패러다임의 전환’을 구체화 하고 있다.¹⁶²⁾ 특히 국정기조의 하나인 ‘국민행복’을 실현하기 위한 ‘맞춤형 고용복지’는 근로연계복지제도를 포함하고 있다. 실천계획으로 제시된 23개의 국정과제 중에서 일자리 중심 국정운영 및 고용영향평가체계 강화, 비정규직 차별해소 및 근로자 생활보장, 일을 통한 빈곤탈출 지원, 맞춤형 취업지원 및 고용서비스망 강화 등이 근로연계복지와 직접 연결 될 수 있다.¹⁶³⁾

새 정부의 국정과제를 바탕으로 근로연계복지제도에 관한 몇 가지 논점을 도출할 수 있다. 즉 일자리 창출과 실업률 감소, 직업소개와 직업교육의 강화, 구직자와 그 자녀에 대한 지원확대, 고용과 복지전달체계의 연계와 소득능력 중심의 급여체계 정비 등에 이에 해당한다.

2. 일자리 창출과 실업률 감소

통계청에 따르면, 2013년 5월을 기준으로 고용률은 60.4%(실업률 3%), 취업자는 25,398천명에 이르고 있으며, 이는 지난해에 비해 고용률은 0.1% 하락, 취업자 수는 265천명 감소하였다. 특히 청년층의 실

162) 새 정부의 국정비전인 “희망의 새시대”는 “국가와 국가발전이 선순환하는 새로운 패러다임의 시대”를 말한다. 이러한 새 시대를 위한 국정기조는 경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일 기반구축을 표방하고 있다.

163) 맞춤형 고용·복지에 관련한 23개의 국정과제에는 저소득층을 위한 생활영역별 맞춤형 급여체계 구축, 국민중심의 맞춤형 복지전달체계 개편, 청소년 역량개발 및 건강한 성장지원, 편안하고 활력 있는 노후생활 보장, 장애인의 권익보호 및 편의 증진, 일자리 중심 국정운영 및 고용영향평가체계 강화, 비정규직 차별해소 및 근로자 생활보장, 경기변동 대비 고용안정 노력 및 지원강화, 일을 통한 빈곤탈출 지원, 맞춤형 취업지원 및 고용서비스망 강화, 복지 일자리 확충 및 처우개선 등이 있다(정부부처 합동, 박근혜 정부 국정과제, 2013.5.28, pp. 8-9).

업률이 7.4%로 지난해 같은 기간에 비해 0.6% 떨어졌는데, 이는 청년층이 재학이나 구직을 포기하면서 실업률에 포함되지 않는 비경제활동인구가 늘어난 것에서 원인을 찾을 수 있다. 그러므로 현재 우리 정부가 제시하고 있는 고용률 70% 달성에 청년실업률 개선이 특별히 고려되어야 할 것이다.

이러한 청년미취업자 또는 청년실업자를 위한 취업지원과 생활보장에 대한 기본적인 사항을 독일의 하르츠 IV에 따른 구직자 기초보장 제도(사회법전 제2권)가 규정하고 있다. 이는 실업급여Ⅱ가 장기실업자에 대한 일을 통한 빈곤탈출 뿐만 아니라 교육과 미취업으로 인한 청년빈곤층의 생활보장에도 기여하고 있기 때문이다. 또한 독일의 창업지원금 제도는 창업지원을 통한 창의적 인재 활용과 고학력 실업해소에 좋은 모델이 된다. 다만 우리나라의 높은 자영업 비율을 감안하여 무분별한 창업을 통한 자영업의 폐해는 최소화하는 방안이 함께 고려되어야 한다.

그 밖에 고용률 70% 달성을 목표로 하르츠 II에 의한 미니잡의 활성화와 같이 시간제 일자리 창출을 고려할 수 있다. 그러나 노동시장에서 비정규직에 대한 포괄적인 차별이 존재하는 한 신중한 접근이 필요하다. 무엇보다 미니잡의 활성화를 위해 임금차별의 해소가 반드시 전제될 필요가 있다. 또한 사회보험료 혜택, 일자리 창출 기업에 대한 세제혜택과 고용지원금 등에 대한 검토가 보다 현실성 있게 이루어져야 할 것이다.

3. 직업상담·소개와 직업교육의 강화

하르츠 개혁에 의한 직업상담·소개와 직업교육의 강화는 우리 정부의 맞춤형 취업지원 및 고용서비스망 강화와 연계될 수 있다. 청년층과 중장년층의 세대별 상황을 고려한 생애주기에 따른 단계별 맞춤

형 패키지 사업의 추진은 구인-구직자의 매칭시스템을 구축함으로써 일자리 미스매치를 완화시키고 고용률을 제고하고자 한다.

그러나 이러한 맞춤형 취업지원이 현실적으로 이루어지기 위해서는 채용에 앞서 학교나 직업교육기관을 통한 직업교육이 보다 전문성을 가지고 체계적으로 이루어져야 하며, 구직자의 개별적인 상황에 맞추어 교육기관을 선택할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 직업상담·소개 및 직업안내가 보다 전문성 있게 이루어져야 하며, 학교나 직업기관과의 연계를 통해 구직자 개개의 직업능력개발을 위한 지원이 강화될 필요가 있다. 또한 지자체 별로 지역상황에 맞는 직업교육 프로그램을 마련하고, 직업소개와 연계하여 취업이 신속하게 진행될 수 있도록 통합적으로 관리될 필요가 있다.

한편, 직업상담·소개를 위한 전문인력, 즉 직업상담사와 직업가이드 육성과 전문성을 강화하여 실제 고용센터와 고용서비스 기관에서 그 업무를 수행할 수 있도록 제도의 뒷받침이 필요하다. 또 직업교육의 강화를 위한 직업교육기관의 경쟁체제는 ‘직업교육바우처’와 같이 구직자의 선택권의 강화로 실현될 수 있다.

4. 소득능력 중심의 급여체계 정비

근로유인형 급여체계는 근로장려세제나 사회보험지원과 같은 근로유인체제에 근로능력 있는 빈곤층의 자산형성과 자립을 지원한다. 이는 국민기초생활보장법에 따른 자활사업 참여자 뿐 아니라 차상위계층까지 포함한다. 여기서 근로능력의 유무를 판단하는 기준은 원칙적으로 2009년 12월 31일에 제정된 「근로능력평가의 기준 등에 관한 규정」에 따른다. 근로능력 평가는 의학적 평가(1-4단계)와 활동능력 평가(0-40점)로 구분되며 의학적 평가는 단계가 높을수록, 활동능력은 점수가 낮을수록 근로능력이 없는 것으로 판단된다. 이에 대한 입증

책임은 구직자인 수급자 또는 급여신청자가 부담한다. 이와 같은 근로능력의 판단기준은 실질적으로 고용과의 연계성 없이 설정된 것으로 보인다. 이는 독일의 하르츠 개혁에 의한 근로능력 인정여부가 노동시장에서의 소득능력을 기준으로 판단되는 것과 대조를 보인다.

근로능력의 인정여부를 소득능력을 기준으로 판단할 경우, 구직자의 신체적 장애나 특별한 취업장애요인이 노동시장의 수요와 공급에 따라 더 이상 근로능력을 감소시키는 원인이 되지 않을 수 있다. 이러한 소득능력의 판단은 소득능력이 얼마나 감소되었는지를 기준으로 하는데, 독일은 노동시장에서 3시간 이상 6시간 미만으로 일할 수 있으면 소득능력감소가 있는 것으로 판단한다. 따라서 3시간 미만인 경우 완전 소득능력 상실로 보며, 6시간 이상인 경우 정상적인 근로능력자로 본다.

따라서 자활급여의 지급이 자활사업 참여자가 일반(1차) 노동시장에 (재)진입할 수 있도록 지원하고자 하는 제도적 취지에 비추어 볼 때, 고용증진과 불필요한 자활급여의 수급을 방지하기 위해서는 기존의 근로능력 판단 기준을 소득능력의 유무에 따르도록 개선할 필요가 있다.

5. 구직자와 그 자녀에 대한 지원확대

저임금 근로자의 사회보험 사각지대 해소를 위해 고용보험, 국민연금의 보험료 지원을 확대 추진한다는 정부의 계획에 추가하여, 하르츠 개혁이 담고 있는 자영업자에 대한 창업지원제도(Ich-AG)와 자활사업에 해당되는 1유로잡과 결합임금에 대한 고려가 필요하다. 비록 아직까지 독일 내에서 1유로 잡이나 결합임금에 대하여 실효성이나 효율성, 제도의 통일성 등의 문제가 제기되고 있지만, 제도 그 자체로서 국민기초생활보장에 연계된 공공근로의 양적, 질적 향상에 시사하는 바가 크다.

독일의 1유로잡은 구직자 기초보장의 취업지원서비스의 하나로 사회보험의무가 없는 근로이지만, 산재보험의 적용을 받는다. 1유로잡의 관할기관은 사회복지사무소(Sozialamt)가 아니라 고용센터(Job-Center)이다. 또 결합임금의 경우 지자체 단위에서 개별적으로 다양한 방식으로 이루어지고 있으며, 임금에 대한 직접적인 지원이나 사회보험료 지원의 형태로 이루어진다. 이러한 결합임금제는 법정최저임금제가 보편적이지 않은 독일의 상황에 적합한 제도이지만, 법정최저임금제를 실현하고 있으나 최저임금의 수준이 낮은 우리의 현실을 고려한다면 저소득층의 임금보전수단의 하나로 도입될 필요성이 있다.

그러므로 현행 저임금 근로자에 대한 고용보험과 국민연금의 보험료 지원이 자활사업에 참여하는 자를 포함하여 최저임금의 상향조정을 기반으로 사회보험의무가 있는 자영업자나 파트타임 근로자에 대해서도 확대 적용될 필요가 있다. 물론 이러한 지원의 확대는 구직자, 즉 실업급여Ⅱ 수령자에 대한 지원 외에 이들의 자녀에 대한 지원도 함께 고려하여야 한다. 즉 하르츠 개혁에 의한 사회수당의 적정성 보장과 관련하여 우리나라 자활급여 수급자의 자녀에 대해서도 교육 및 사회적, 문화적 생활에 참여할 수 있는 적정 수준의 지원이 가능하도록 제도적 뒷받침이 개선되어야 한다.

6. 고용과 복지전달체계의 연계

독일의 고용서비스 확대를 위한 운영조직 개편 등은 한국의 노동시장상황에 비추어 반드시 고려되어야 할 문제이다. 특히 운영조직의 개편은 고용에 관한 관리 및 행정중심체제에서 효율적인 고용서비스 제공체제로의 전환을 보여주고 있으며, 고용센터와 같은 고용증진을 위한 복지전달체계의 개편을 가져왔다. 이는 한국의 근로연계복지체제 운영에 있어서 효율적 조직체계에 대한 중요성과 중앙정부와 지방자치단체 사이의 관할배분 문제의 중요성을 보여준다.

현 정부의 복지전달체계의 개편에 따르면, 맞춤형 고용-복지서비스 연계 강화를 중심으로 지자체에 ‘내일행복지원단’이 설치되고, 초기지원기관으로서 주민센터가 고용센터와 연계된다. 특히 근로능력 있는 저소득층의 경우 고용센터(취업성공패키지)에 우선 의뢰하고, 개인적인 여건을 고려하여 취업이 어려운 경우 특화프로그램(자활센터)을 제공받을 수 있도록 하고 있다. 이는 자활사업에의 참여가 실제 일반노동시장에 취업이 어려운 자들에 대해 허용되고 있기 때문이다.

그러나 독일의 하르츠 IV가 실업부조를 없애고 소득능력이 없는 자들에게 한해 사회부조를 지급하도록 한 것에 비추어 개정의 방향성을 도출해 볼 수 있다. 즉 자활사업 참여자 중에 근로능력이 있는 자, 즉 근로능력 있는 저소득층에 대해 취업이 어려운 경우 자활센터에서 관할하는 자활프로그램에 참여하도록 하기보다 취업의 장애요인을 구체화하여 복지확충을 통해 극복하고 취업이 우선되도록 하는 것이 바람직하다.

따라서 주민센터와 고용센터, 자활센터의 연계는 각 기관의 종사자인 사회복지사, 직업상담사 등의 긴밀한 연대와 상호소통을 전제로 촘촘한 고용안전망이 형성되도록 하여야 한다. 나아가 고용센터의 확대와 체계가 안정될 경우 별도의 자활센터를 두기보다 고용센터에 통합시키거나 주민센터의 확충을 통해 주민자활센터로 통합하여 전달체계를 단순화 할 필요가 있다. 특히 복잡한 전달체계는 사회적 취약계층의 고용과 복지에 대한 접근성을 낮출 수 있으므로 보다 체계적이고 신속한 고용복지서비스를 실현하려면 관할기관의 권한과 업무에 대한 분담과 통합에 대한 적극적인 고려와 독일과 같이 새로운 모델의 충분한 시험기간이 필요할 것이다.

제 5 장 결 론

독일에서의 근로연계복지는 노동시장의 활성화정책과 관련하여 자활급여중심의 협의로 이해하기보다 적극적 고용촉진제도를 포괄하는 광의로 이해될 수 있다. 또한 근로연계복지는 복지제도가 궁극적으로 노동시장의 활성화를 목적으로 하게 됨에 따라 ‘복지에 대한 인식 또는 의식의 전환’, 즉 ‘복지패러다임의 전환’을 의미한다. 독일의 전통적인 수혜적 복지체제에서 개인의 책임을 강조하는 고용과 복지의 연계체제로 전환되는 중심에 바로 하르츠 개혁이 존재한다.

본문에서 살펴본 바와 같이 하르츠 개혁의 입법적 표현인 하르츠 I~IV에 의해 구직자 기초보장제도가 사회법전 제2권에 편입되었고, 사회법전 제3권의 고용촉진제도가 대부분 사회법전 제2권에 준용되게 되었다. 이러한 법제정비가 이루어진 후 지난 10년 동안 ‘개혁의 개혁’을 통한 지속적인 재정비가 이루어졌다. 그 과정에서 직업상담, 직업소개와 직업교육에 관련된 적극적 고용촉진제도들은 강화되고 비효율적인 제도들은 폐지 또는 새로운 제도로 전환되었다. 또한 헌법재판소 결정을 계기로 사회수당의 급여수준이 일부 상향조정되기도 하였다.

이러한 하르츠 개혁은 사회주의적 시장경제체제에 신자유주의적 시장원리를 반영하여 근로자의 적극적인 구직노력의 강제화를 기반으로 하여 일자리 창출, 실업의 조기 해소 및 실업률의 감소를 가져왔다. 이는 사용자 측에 임금근로자의 증가와 각종 임금에 따른 부대비용의 지출감소를 가져왔고, 근로자 측에는 저임금 근로기회의 제공, 고용불안정 및 복지혜택의 축소를 가져왔다. 이로 인해 사회적 소외계층의 삶을 현저히 저하되고 근로빈곤층이 증가한 단점이 있으나, 국가기능의 일부 민영화와 공·사부문의 경쟁체제 형성은 물론 노동시장의 유연화를 통한 경제위기의 원만한 극복과 국가경쟁력 수준의 안정적인 유지를 이끌었다.

제 5 장 결 론

따라서 독일 정부는 하르츠 개혁에 대한 긍정적 평가를 기반으로 고용촉진 및 사회복지제도의 조정과 축소를 통해 근로연계복지제도를 지속적으로 발전시킬 것으로 전망된다. 또 독일의 근로연계복지제도가 비단 근로의무의 강화와 복지축소의 문제에 한정되지 않고 노동, 사회, 경제 전반에 걸친 개혁을 수반한다는 점에서 향후 종합적인 시각에서 지속적으로 주지되어야 할 것이다.

참고문헌

<국내문헌>

- 구춘권, 적녹연정의 유산과 대연정의 개혁프로젝트: 독일 개혁정치의 최근 흐름에 대한 조명, 국제정치논총 제47집 3호, 2007, pp. 165-187.
- 김근홍, 독일 노인복지 정책의 신자유주의적 변화 - 아젠다 2010을 중심으로, 노인복지연구 제29집, 2005, pp. 41-69.
- 김기선, 독일 내 파견근로의 실태와 최근의 논의, 노동법연구 제29호, 2010, pp. 177-205.
- 김상철, 독일의 하르츠(Hartz)개혁과 재정연방주의의 방향, 재정정책 논집 제13집 제4호, 2011, pp. 187-222.
- 김상호, 독일의 고용보험제도와 한국적 교훈, 경상논총 제11권, 1993. 12, pp. 69-86.
- 김영미, 독일의 재창업·재취업 기회보장을 위한 법제 - 적극적 고용촉진제도를 중심으로, 최신 외국법제정보 2012년 제4호, 한국법제연구원, pp. 66-76.
- _____, 독일 연금법상 소득능력감소와 노동시장, 법학논고 제36집, 2011.6, pp. 319-434.
- 김원섭, 최근 독일 연금개혁과 복지국가의 발전에 관한 연구, 사회보장연구 제23집 제2호, 2007, pp. 167-188.
- 김종일, 서구의 근로연계복지, 집문당, 2006.
- 박귀천, 독일 헌재결정에 따른 하르츠 법제의 평가와 전망 - 하르츠 법에 대한 헌법재판소 결정과 그 이후의 법개정 내용을 중심

참 고 문 헌

- 으로, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2013. 4. 17, pp. 49-94.
- 박명준, 독일 ‘하르츠 IV’ 재개혁안 중 취약계층 자녀를 위한 새로운 교육지원 방안, 국제노동브리프, 2011. 1, pp. 60-67.
- _____, 2003년 독일 노동시장 개혁, 국제노동브리프, 2003. 1/2, pp. 50-55.
- _____, 독일의 고용촉진관련 주요 정책들의 추진 경과와 전망, 국제노동브리프, 2006. 10, pp. 81-89.
- 박지순, 독일의 노동시장 및 노동법 개혁 - 노동법과 사회법에서의 새로운 패러다임의 모색, 노동법학 제18호, 2004. 6., pp. 291-330.
- 이규영, 독일의 고용센터 개혁에 관한 논의, 국제노동브리프, 2010. 3, pp. 49-60.
- _____, 독일 2011년 노동시장 현황과 2012년 전망, 국제노동브리프, 2012. 2, pp. 12-25.
- 장은숙, 90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도, 한국노동연구원, 2001.
- 전광석, 독일사회보장법과 사회정책, 박영사, 2008.
- 정기혜 · 김용하 · 이지현, 주요국의 사회보장제도 - 독일, 한국보건사회연구원, 2012.
- 정부부처 합동, 박근혜 정부 국정과제, 2013. 5. 28.
- 정원호, 독일 노동시장정책 이념의 전개와 함의, 사회경제평론 제23호, 2004, pp. 235-263.
- 최승호, 1990년대 중반 이후 독일 노동시장의 유연화 방식에 대한 고찰, 한독사회과학논총 제22권 제4호, 2012, pp. 97-130.

- 한광수, 유럽의 구직자 지원제도에 대한 고찰과 우리나라에의 시사점, 강원법학 제37권, 강원대학교 비교법학연구소, 2012, pp. 291-338.
- 황규성, 2000년대 독일 노동시장 개혁과 복지국가의 미시적 작동방식 변화, 노동정책연구 제8권 제2호, 2008, pp. 115-147.
- _____, 통일 독일의 사회정책과 복지국가, 후마니타스, 2011.
- 황덕순, 하르츠 개혁에 의한 독일의 고용서비스 개혁: 초기 결과와 재조정, 국제노동브리프, pp. 44-55.
- 황덕순·뢰드멜·트릭키, 근로연계 복지정책의 국제비교, 한국노동연구원, 2002.
- 황준성·방만기, 독일경제의 문제점과 개혁정책에 관한 연구, 경상논총 제31집, 2004. 12., pp. 185-211.
- Eruoepan Commission, Going for growth The economy of the EU, 2003 (재인용).
- Berlinger, Kurt, 독일연방고용청(BA) 및 사회복지법전II(“하르츠특별법IV”) 개혁, 국제노동브리프, 2004. 7/8, pp. 75-81.
- Schimid, Günter, 독일 고용정책의 주요개혁과 성과, 국제노동브리프, 2008. 7, pp. 20-30.
- Klinger, Sabine, 독일 2011년 노동시장 전망: 경기침체 기간과 그 이후의 독일 노동시장, 국제노동브리프, 2011. 2, pp. 13-25.
- Konle-Seidl, Regina, 독일의 실업부조, 국제노동브리프 2012. 9, pp. 19-33.
- Mosley, Hugh, 독일의 지방고용정책 개혁, 국제노동브리프, 2005. 11, pp. 37-44.

<독일문헌>

Bonin, Holger/Schneider, Hilmar, Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn, IZA DP No. 2399, October, 2006.

Bräuninger, Michael/Michaelis, Jochen/Sode, Madlen, 10 Jahre Hartz-Reformen, HWWI Policy Paper 73, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut(HWWI), 2013.

BMAS(a), Argumentationspapier zum Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt, Berlin, Januar 2012.

_____ (b), Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bericht der Kommission, 2002.

_____ (c), Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Bericht der Kommission, 2003.

_____ (d), Politische Spitzenrunde einigt sich auf Job-Center Reform, Aktuelle Meldung, Stand 23.03.2010. <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Meldungen/jobcenterreform-ergebnisse-blag.html> (10.06.2013)

Bug, Arnold/Posmann, Wiebke Jenifer, Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Deutscher Bundestag-Wissenschaftliche Dienste, Nr. 22/09 (17. März 2009). http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/arbeitsmarktpolitische_instrumente.pdf (15.05.2013).

Bundesagentur für Arbeit, Die Statistik über die Arbeitsförderung nach Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Nürnberg, Februar 2011.

- Bundesagentur für Arbeit, Presseinfo 008, 31.1.2013.
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Nr. 22/09, 17. März 2009.
- Dingeldey, Irene, Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik, APuZ 48/2010, S. 18-25.
- Dietz, Martin/Walwei, Ulrich, Hartz IV: Reform der Reform?, APuZ 51-52/2007, S. 31-38.
- Dörre, Klaus, Das neue Elend: Zehn Jahre Hartz-Reformen, Blätter für deutsche und internationale Politik, März 2013.
- Eichhorst, Werner/Zimmermann, Klaus F., Die Agenda 2010 als Teil der rot-grünen Regierungspolitik, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 77, 2008, S. 8-19.
- Fitzenberger, Bernd, Nach der Reform ist vor der Reform? - Eine arbeitsökonomische Analyse ausgewählter Aspekte der Hartz-Reformen, Februar 2008.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 16/10810 vom 8. 11. 2008.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 17/6277 vom 24. 06. 2011.
- Hans Bökler Stiftung(Hrsg.), Die „Hartz-Reform“ und ihre Folgen, Hans Bökler Stiftung, Düsseldorf 2006.
- Hohendanner, Christian, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, IAB-Discussion Papier 24/2009.
- IAB-Infoplattform, Optionsmodell - ARGE - getrennte Aufgabenwahrnehmung? SGB II-Modelle in der Diskussion; <http://infosys.iab.de/infoplattform/thema.asp?sortLit=2> (22.5.2013).

참 고 문 헌

- IAB, SGB II-Fortentwicklungsgesetz im Bundeskabinett beschlossen, 2006, S. 1-2. http://doku.iab.de/chronik/32/2006_05_04_32_sgbiifortentwicklungsgesetz.pdf(21.5.2013)
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), SGB II-Fortentwicklungsgesetz im Bundeskabinett beschlossen, 2006. http://doku.iab.de/chronik/32/2006_05_04_32_sgbiifortentwicklungsgesetz.pdf (14.05.2013).
- Jacobi, Lena/Kluve, Jochen, Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Market Policy in Germany, ZAF 1/2007, S. 45-64.
- Jaehrling, Karen/Weinkopf, Claudia, Kombilöhne in Deutschland - neue Wege, alte Pfade, Irrweg?, Freidrich-Ebert-Stiftung, 2006.
- Jobcenter: Bundesrat segnet Verfassungsänderung ab, [spiegel.de](http://www.spiegel.de), 9. Juli 2010. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/jobcenter-bundesrat-segnet-verfassungsaenderung-ab-a-705550.html> (18.05.2013)
- KfW, Merkblatt - Unternehmerkapital KfW-Kapital für Arbeit und Investitionen (über 3 Jahre), 01/2009. http://wifo.eitorf.de/assets/plugindata/poold/kfw-kapital_fuer_arbeit_und_investition_01.200.pdf (26.05.2013)
- Kißler, Leo/Greifenstein, Ralph, Hartz-Reform und Gesetze zu neuen Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Arbeitspapier 93, Hans Bökler Stiftung, Düsseldorf 2004.
- Klaus Dörre, Das neue Elend: Zehn Jahre Hartz-Reformen, Blätter für deutsche und internationale Politik, März 2013. <http://www.blaetter.de/archiv/jahrgaenge/2013/maerz/das-neue-elendzehn-jahre-hartz-reformen-0> (18.05.2013)

- Knole-Seidl, Regina, Neuregelung der Jobcenter für Hartz-IV-Empfänger, Wirtschaftsdienst 2009, S. 813-820.
- Knuth, Matthias/Brussig, Martin, Zugewanderte und ihre Nachkommen in Hartz IV, APuZ 48/2010, S. 26-32.
- Koch, Susanne/Walwei, Ulrich, Hartz IV: Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose?, APuZ 16/2005, S. 10-24.
- Lenze, Anne, Hartz IV Regelsätze und gesellschaftliche Teilhabe - Das Urteil des BVerfG vom 9.2.2010 und seine Folgen, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010, S. 523-530.
- _____, Regelleistung und gesellschaftliche Teilhabe, WSI Mitteilungen 10/2010.
- Oschmiansky, Frank, Komilohn, Dossier Arbeitsmarktpolitik, 1.6.2010. S. 1-2. <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55324/kombilohn> (10.05.2013)
- Pomberger, Markus, Hartz IV im sechsten Jahr, APuZ 48/2010, S. 10-17.
- Rixen, Stehphan, Verfassungsrecht ersetzt Sozialpolitik? - » Hartz IV « auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts, SozialRecht aktuell 3/2010, S. 81-120.
- Rhein-Zeitung vom 28.08.2003. http://mea.mpisoc.mpg.de/uploads/user_me_a_discussionpapers/i0yijphps8qnhtz5_rhein-zeitung-28-08-03.pdf (21.5.2013)
- Schruth, P., Hartz IV bzw. das neue SGB II: Auf dem Weg in den autoritären Staat - eine Material- und Argumentationssammlung, Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e. V. (BRJ), September 2004.

참 고 문 헌

<http://www.tacheles-sozialhilfe.de/aktuelles/2004/brj-info-hartz.pdf>
(20.05.2013)

Schmid, Josef, Entwicklung der Arbeitsförderung, APuZ 27/2009, S. 3-8.

Schneider, Hilmar/Uhlendorff, Arne, Die Wirkung der Hartz-Reform im
Bereich der beruflichen Weiterbildung, IZA DP No. 2255, 2006.

Seifert, Harmut, Was birngen die Hartz-Gesetze?, APuZ 16/2005, S. 17-24.

Waltermann, Raimund, Sozialrecht, 7., neu bearbeitete Aulage, C.F. Müller,
2008.

Weischede, Heinz, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandentschädigung -
nach der Instrumentenreform zum April 2012, Stand Juni 2012.

[http://www.kreis-euskirchen.de/service/downloads/soziales/50Richtli
nien_AGH_MAE.pdf](http://www.kreis-euskirchen.de/service/downloads/soziales/50Richtlinien_AGH_MAE.pdf) (20.05.2013)