

출장 복명

유럽의 사회부조와 근로지원제도의 연계: 그 배경과 변화

○ 출장기간: 2013년 7월 2일부터 13일까지 12일간

○ 출장지: 스위스(제네바), 네덜란드(암스텔담, 우트리치), 독일(뉘른베르크, 만하임)

① 7월 3일(수)~5일(금)

○ 활동내용: ILO 주최, 제3회 RDW 컨퍼런스 참석(발표)

○ Conference on Regulating for Equitable and Job-Rich Growth, International Labour Office, Geneva 3-5 July 2013

○ 발표논문제목: “Exit from Poverty and Labour Market Integration in Korea”

- 취약계층의 노동에 대하여 여러 학문적 배경의 연구들이 발표되고 논의됨.
- 첫날 장하준 교수의 형평한 발전의 정치경제라는 주제의 기조 발표를 시작으로 수많은 발표가 이어짐
- 비공식노동이 핵심 주제로 다루어졌고, 젠더의 문제는 여전히 유효한 주제였음. 한편 거버넌스도 중요한 이슈가 되어 노동법만으로 이상이 현실화되기 어려운 상황에서 민주적 정치에 대한 논의가 활발하게 진행되었음.
- 비공식노동에서는 사회보장에 대한 접근성이 주요 사안이 되었으며 불평등의 이슈가 노동에서 중요하게 다루어짐을 확인할 수 있었음.
- 7월 3일 경제위기 이후 한국의 노동시장, 빈곤정책에 대한 세션이 진행되었으며 이 세션에서 사회부조와 노동시장으로의 통합을 주제로 발표를 하였음.

② 7월 8일(월)

○ 활동내용: 네덜란드 암스텔담 시의 PES 기관 방문 (UWV WERKbedrijf) 담당 공무원 면담

○ 논의내용: 네덜란드 고용지원과 취약계층 근로능력자에 대한 사회보장의 연계 변화

- 실업급여(보험) 수급자와 공공부조 수급자에 대한 고용서비스 전달 과정을 논의
- 근로무능력은 중앙정부 담당, 실업보험도 중앙정부 담당, 근무경력이 짧으면 지방정부가 사회부조로 지원
- 근로능력자 당사자에 대한 급여로 한정하여 논의, 이유는 아동급여는 수당으로 별도의 제도에서 지급
- 몇 년 전까지 UWV WERKbedrijf는 모든 급여 수급자의 gateway였음. 네덜란드는

실업부조제도는 운영하지 않고, 대신 70~75% 소득대체율의 실업급여가 최장 38개월까지 제공되는 관대한 실업보험을 가지고 있었음. 2002년에 민간서비스제공자의 역할이 대폭 강화되는 시점에 PES는 Centres for Work and Income(CWI)를 핵심 거점으로 개편되었음. 현금 급여를 지급하던 UWV와 지방정부는 장기실업자에게 직접 고용서비스를 제공한 것은 아니었고 주로 외부의 민간고용서비스제공자와의 입찰 계약을 통해서 서비스를 구매하여 구직자에 대한 고용서비스를 제공하였음. 이러한 점에서 네덜란드는 민영화의 주 사례국가로 언급되기도 하였음.

- 지방정부는 사회부조 관련 예산을 중앙정부로부터 일정액을 통으로 받아오고 남으면 자유로이 다른 용도로 사용할 수 있게 하는 방식으로 제도가 운영되었기 CWI의 역할에 상당히 주목하게 됨.
- 몇 년 전까지는 협조관계를 원활하게 하기 위해서 일선의 서비스공간통합을 추진하기도 하였으며 그 영향을 아직도 남아서 지방정부의 사무소에 중앙정부의 고용지원 사무소 직원이 배치되어 있기도 함(van Berkel & de Graaf, 2011).
- 하지만 최근 중앙정부의 고용지원 예산이 크게 삭감되면서 중앙정부 오피스의 면대면 지원은 거의 무력화된 상태이고 반면 지방정부의 역할이 강화되었는데, 지방정부는 고용지원에서 민간위탁을 거의 줄이고 직접 상담과 서비스 제공을 담당하면서 주요 조직으로 등장하였음.
 - 청년이나 수감경험자를 대상으로 하는 훈련 프로그램도 공공이 담당
 - 지방정부의 고용지원은 배우자의 소득 외 다른 기준 없음. 소득기준은 4,000유로 정도임.
- 지방정부가 지역의 산업체와 장기적인 계획을 기초로 협력하면서 취업지원서비스 제공하기도 함. 예를 들어 6개월간 고용주가 지원된 일자리를 제공하다고 이후 계속 고용하기도 함. 지방정부는 양질의 인력을 안정적으로 제공하는 기제를 갖추려 노력함.
- 대상은 지방정부가 몇 단계로 구분하여 관리. 1단계 집단은 정신적, 신체적으로 문제를 경험하는 집단으로 짧은 시간 안에 노동시장으로 진입할 수 없는 집단이고, 두 번째 단계는 한부모가정 등 장기적 계획이 필요한 집단으로 이들에게는 지역의 센터 등에서 자원봉사의 기회를 제공하는 등의 지원을 함. 1.2단계의 대상은 1년 이내 재평가를 실시하나 이 단계들의 대상은 일선 취업지원의 주 대상이 아님.
- 3단계는 수감자, 언어문제, 그리고 태도에서 문제가 있는 젊은이 등으로 6개월이내 취업이 가능하다고 판단하는 이들임. 4단계는 바로 노동시장으로 진입할 수 있는 집단으로 재평가의 결과 이 집단이 되는 대상도 적지 않음. 4단계 집단을 집중 지원. 예산감축에 대한 대응으로 소수의 대상에게 성공확률을 높이는 방식을 채택. 이 방식으로 전환한 뒤 성공률이 거의 두 개로 높아짐
- 거의 모든 대상은 스스로 취업을 위하여 노력하여야 하는 단계(약1개월)을 두고 이 기간 이후 실질적인 개입을 착수. 이 방식 채택 후 성공률이 높아졌다고 설명

- 민간의 서비스 제공에 대한 부정적 평가가 강하고, 고용지원의 성과에 대한 불신이 적지 않은 듯함. 이러한 점에서 네덜란드가 유럽에 주었던 그 간의 이미지가 크게 변화될 것으로 전망. 매우 큰 폭의 변화를 보이고 있어 민영화를 추진하던 유럽 여러 나라에 적지 않은 영향을 줄 것으로 예상.
- 지방정부는 핵심적인 사례관리 중심으로 고용지원을 운영하면서 사회보장급여와 고용지원의 연관성이 커졌음. 이러한 방식의 서비스 제공에 대한 지방정부의 자체평가는 매우 긍정적. 하지만 지방정부의 노동시장 여건 등의 상이성이 정책의 효과에 크게 영향을 미친다는 점에 대해서 우려
- 고용센터는 오프라인의 오피스는 줄었으며 암스텔담의 경우 5개의 지방정부 사무소 중 고용센터가 2개를 공유하고 있음.

③ 7월 9일(화)

○ 활동내용: Rik van Berkel 교수 면담 (Utrecht University, Netherland)

- 네덜란드 노동시장, 고용서비스 전문가이며, 『*The Governance of Active Welfare States in Europe*』 (2011, Palgrave Macmillan) 저자

○ 논의내용: 네덜란드의 취약계층 고용지원과 급여 연계의 변화 경향에 대한 논의

- 개혁이후 2010년 사회부조 수급자 증가. 청년실업이 영향을 준 것으로 판단.
- 실업보험의 수급조건이 엄격해지면서 젊은이들의 적격성 심사는 더 어려워짐.
- 일선의 빈곤층에 대한 고용지원의 핵심은 일선 실무자의 사례관리라고 주장. 여러 가지 모델을 실험하고 여러 지역의 운영을 검토한 결과 어떤 모델인가, 누가 주도하는 사무소인가, 무엇을 지향하는 정책변화인가가 정책 효과의 큰 차이를 보이지 않는다고 평가
- 지방정부를 중심으로 한 현재의 정책이 과연 어느 정도의 성과를 내고 있는지 아직 평가할 자료가 없으며 결과, 암스텔담의 사례가 과연 어느 수준의 지역인지도 논할 수 없다고 설명
- 네덜란드가 민영화에서 선두에 있었고 이러한 선택을 주변국에서 주목하고 적용하기도 하였던 지난 과거를 돌이켜보자면 최근 네덜란드의 방향 선회는 매우 전폭적이어서 주변국의 반응이 매우 궁금한 상태
- 네덜란드의 변화는 역시 재정문제에서 출발하였으며 고용지원에서 민영에 대한 신뢰 할만한 성과를 보지 못한 것도 한 몫을 하였다고 설명. 중앙정부의 고용지원은 거의 사라졌다고 할 정도로 축소

④ 7월 10일(수)

○ 활동 내용: 독일 연방정부의 고용청을 방문. 이 조직에서는 사회부조 수급자와 실업부

조 수급자에게 급여와 고용지원을 통합 제공하는 역할을 책임 운영/ 오후에는 Job center(일선 사무소)를 방문하여 서비스와 급여 제공 전 과정에 대하여 절차 별 실무자를 면담하여 확인과 논의

* 고용청 산하 연구자인 Regina Konle-Seidl 동행/안내

○ 논의 내용: 독일의 실업부조와 사회부조 대상 통합이후 제도 수행의 변화

- 독일은 전형적으로 실업보험, 실업부조, 사회부조의 3단계 실업보호제도를 운영하는 국가였으나, 하르츠개혁이후에는 실업부조와 근로능력 있는 자에 대한 사회부조를 결합하여 2단계로 압축
- 2005년 이전까지 실업보험급여는 대략 60%의 소득대체율로 최장 12개월 지급하며, 실업부조는 자산조사에 근거하여 약 57% 소득대체율로 실업급여를 소진한 사람에게 지급. 사회부조는 고용상태에 관계없이 저소득층에게 임금노동자 평균소득의 10% 수준의 정액급여를 수급기간의 제한 없이 제공했었음(Social Security Program throughout the World, 2010; Brüssig & Knuth, 2009).
- 2005년부터는 하르츠법 IV를 통하여 실업부조와 근로능력 있는 자에 대한 공공부조를 결합하여 실업급여II(BIS; Basic Income Support for Jobseekers)를 신설.
- 연방고용서비스(FAW)의 지역조직과 지방정부가 컨소시엄을 만들어서 서비스를 한 곳에서 제공하도록 하였으며(co-location) 이렇게 해서 만들어진 것이 ARGE consortia임
- 2006년 이후 2010년 등 실업률이 낮아지는 경향을 보임.
- 근로능력자 여부는 하루 3시간 이상 일할 수 있는 능력의 보유여부를 기준으로 판단 하는데 근로능력자 중 장기실업자를 대상으로 한 사회부조를 실업급여에 통합한 개혁은 사회통합을 제고하겠다는 목표도 지향하고 있었음.
 - 3시간 이하로 일할 수 있는 사람은 사회부조의 대상으로 지방정부 급여
 - 근로능력은 일선 사무소에서 고용한 의사들이 판정하는데 대부분 이 판정에 대하여 수용하는 수준이 높다고 설명
- 연방고용청 산하에 10개의 지역사무소, 그리고 그 아래 156개의 고용사무소가 존재 하며 이 아래 610개 정도의 branch offices가 존재
- 306개의 job center들이 있으며 이 사무소는 시정부와 연계된 사무소임. 인력을 보자면 2013년 기준 가족수당 담당이 3841명, SGB2 담당이 44,017 명, SGB3 담당이 60,677명 정도임.
 - 사무소 명이 job center로 결정된 이유는 전통적으로 사용한 독일의 개념은 다의적이어서 job 라는 단어의 중립적 분위기가 명칭에서 선호된 것이라 설명.
- SGB3와 SGB2는 공간을 동일한 곳에서 담당하며 인력은 분리. 일차로는 신청자가 SGB2 담당을 만나고 12개월 소진 후 SGB인력을 다시 만나게 됨.

- 독일에서 일부 지역은 주에 신청하여 자율적으로 사무소를 운영하겠다고 하여 승인된 지역이 있음. 연방정부의 재정지원이 있어 완벽한 독립운영은 아니지만 상당한 수준의 독립운영을 하게 됨. 이 사안은 정치적 쟁점으로 계속 자율적 운영을 신청하는 지방과 통일과 표준화를 원하는 연방정부가 묘한 갈등이 잔존. 최근 약 25%의 지역이 독자적인 운영을 하도록 법으로 명시. 지방정부는 이 상한선 이상으로 신청하는 곳 많아서 논란.
- PES는 4개 단계로 구성된 표준화 모델을 따름. 하지만 개별화 원칙을 따름. 지방정부가 단독으로 운영하는 경우에도 이 표준화된 프로그램을 구입하여 사용할 수 있으며 구매하여 사용하는 지방정부의 수가 적지 않음.
- 방문한 고용센터는 뉘른베르크에 소재한 6곳 중 한 곳으로 총 500여명이 근무. 직원 중 일부는 지방정부 소속. 민간에서 이동한 직원도 있고 통신·철도 등 공공영역에서 이동한 인력도 있음.
- 약 26개의 팀이 있고 각 팀에는 팀장과 팀원이 있음. 팀원으로는 재정 평가 담당과 사례관리(복합문제 상담 전담)자, 그리고 상담가로 구성됨. 팀원은 약 15명에서 20명 사이로 구성되며 신청자의 주거지에 따라 팀에 배치됨.
- 약 46000명을 대상으로 운영 중이며 이 도시 주민의 약 10%가 대상이라 함. 대상 중 약 1/3은 직장생활능력이 없다고 설명.
- 고령자와 장애인을 대상으로 특화된 사무소도 지역 내 소재. 근로능력 대상의 70%는 이민자로 판단
- 재원은 연방정부의 지원이 대부분이며 운영비의 80%는 인건비임. 지방정부의 재원은 난방과 주거비 지원을 주로 담당. 지방정부의 급여도 이곳에서 처리하지만 그 행정비는 지방정부가 추가 부담. 운영비의 2배 정도는 프로그램을 운영하는 비용임.
- 사무소 초입에 접수 창구가 있으며 이 곳에서 간단한 서류 접수를 하고 접수 창구 안쪽의 상담실로 이동하도록 함.
- 초기 상담 데스크에서는 가족 정보 등 간단한 정보를 수집한 후 해당 팀으로 사례를 이관함. 간단한 보험자는 접수창구에서 절차가 마무리되기도 함.
- 매일 120명 정도가 방문. 초기 상담 데스크에서 필요 서류 안내도 하며 이 서류는 배치를 받은 팀의 상담가에게 제출하도록 함. 상담가는 주로 구인구직관련 상담을 하며 급여결정은 재정담당 팀원이 하게 됨.
- 상담은 대개 30분 정도 소요되며 상담은 대부분 예약제로 진행. 오전만 주로 상담하는 체계인데 그 이유는 오후에는 상담한 사례들에 대한 처리의 시간을 갖기 위한 조치로 설명
- 팀별 공간이 다소 구분되며 팀 안에서도 재정담당과 상담가는 별도의 공간을 사용
- 재정상담가는 사례의 주거급여 등 각종 급여기록을 함께 고려하고 있으며 근로능력

자의 근로소득에 대한 확인을 주기적으로 실시함.

- 취업지원을 위한 상담은 전산으로 입력되고 그 내용을 중심으로 배치 등 결정. 입력의 내용은 과거 이력, 건강, 여건, 의지 등 다양한 것으로 구성

⑥ 7월 11일(목)

- 활동 내용: Regina Konle-Seidl 면담 (Institute for Employment Research (The Research Institute of the Federal Employment Agency))과 동 기관에 근무하는 고용 서비스 전문가 그룹 미팅

* 독일 실업부조 전문가도 개혁이후 상당한 규모로 해당 기관에서 연구 활동 중

- 논의내용

- 개혁이후 독일에서 급여대상의 변화에 대하여 설명. 독일은 GDP의 약 2%를 활성화 정책에 사용
- 신규진입자의 규모가 작지 않음. 잠재되었던 빈곤층이 진입하였던 것과 여타의 제도에서 진입한 사례들의 영향을 설명
- 개혁전후의 급여 대상의 규모를 평면적으로 파악하는 것은 주의가 필요. 개혁 전 사회부조는 가구단위로, 실업부조는 개인단위로 집계하였으나 개혁 후 모두 개인단위로 가구원을 포함하여 집계하기도 하여 규모의 변동에 혼란이 있음.
- 개혁은 급여개선을 유도하였지만 실제 급여 수준은 향상되었다는 데 있어 이견이 있음. 예를 들어 아동수당이나 주거급여의 변동 등이 주의 깊게 고려할 요소들임.
- 관련 급여들에 대한 종합적 판단을 하게 되면서 급여 전체는 일부 삭감되었다는 체감이 있다고 설명
- 아동이 있는 가구의 근로능력자가 근로를 수급대상으로 적격성을 확보하지 못할 경우 나머지 가구원은 social hilfe를 별도로 신청하여야 한다고 함. 이 점에 대해서는 우려스러우나 현장에서 그런 사례가 많지 않다는 설명
- 활성화 정책에 대한 평가는 긍정적이지만 동 시기의 독일 경제호황의 영향을 배제하기 어려운 것도 고려
- 조직의 변화는 매우 큰 것이었으며 행정의 변화가 진입자에게 낙인을 줄이는 것이었기도 함.
- 또한 동 연구기관의 경우도 개혁이후로 불평등과 사회통합을 연구하는 부서가 그 규모에서 커졌으며 이는 사회부조대상의 통합으로 인한 연구수요의 변화를 반영하는 것이었음.
- 사회통합부서에서는 장기 질적 패널연구를 진행 중이며 그 주제는 장기실업과 사회

적 배제에 대한 것으로 개혁으로 실제 빈곤층의 삶이 변화하였고 그 변화는 생활상의 어려움이 가중된 것임을 중간 수준에서 설명할 수 있다고 함.

⑦ 7월 12일(금)

○ 활동내용: Thomas Bahle 교수 면담 (Mannheim University, 독일)

- 공공부조/실업부조 전문가이며, 『*The Last Safety Net: A Handbook of minimum income protection in Europe*』 (2011, The Policy Press)의 저자

○ 논의내용: 유럽 국가들에 있어서 공공부조와 실업부조, 두 제도의 관계와 특징 전반에 관한 논의

- 해당 연구자는 유럽에서 위 두 개 주제에 대한 국가비교를 중심으로 활발한 연구활동을 하고 있음.
- 현재는 독일, 영국, 네덜란드, 스웨덴, 프랑스 5개국을 대상으로 현금지원정책 등 사회보장제도의 가족에 대한 영향에 대하여 연구 프로젝트를 진행 중이라고 소개. 이러한 연구 주제 선택은 최근 유럽에서 고용지원이나 현금지원에서 관련 정책 간 관계를 전체적으로 이해하여야만 해당 정책의 의미를 정확하게 포착할 수 있다는 인식에서 비롯된 것이라 할 수 있음.
- 독일의 개혁 등 고용지원은 독일 서부지역의 취업기회를 높였다는 점에서 성공적으로 평가
- 전체적으로 개혁이 수급으로의 진입을 늘렸으나 단위당 지출은 낮아졌다고 설명
- single mom의 존재에 대하여 주목하여야 함을 주장. 취업지원을 필요로 하는 취약 집단의 다수가 이들인데 아동보육시설 등 관련 시설의 분포와 실업자의 분포, 취업기회의 분포가 독일에서 지역적으로 mismatch 되고 있다는 평가
- 독일의 경우 프랑스와 비교하여 아동에 대한 정책이 취약한 것도 취업지원과 무관하지 않음을 설명
- 독일의 2006 개혁 이후 실제 급여의 수준이 종합적으로 판단하면 퇴보된 것으로 볼 수도 있음을 시사. 반면 사회부조가 실업부조와 같은 방식으로 하나의 일선 사무소에서 제공되면서 스틱마는 줄어들었다는 긍정적 변화도 언급
- 준고령자에게는 재산기준의 엄격성은 낮추어 저축의 기회를 준다고 설명
- 개혁에 대한 정치적 환경의 영향에 대하여 당시 사회민주주의 진영의 지지가 강력하게 영향을 주었으나 최근 내부적인 분열이 발생하고 있으며 개혁의 성과에 대한 회의도 분열에 한 몫을 한 듯
- 또한 개혁 추진 당시 사회민주주의 진영에서는 근로를 강조하는 풍토, 근로무능에 대한 낙인을 주는 독일의 전통을 극복하려는 지향을 담으려한 것으로 설명. 근로가 능을 기준으로 하지 않는 보편적 적용을 지향한 것

- 현장에서 개별화를 중시하지만 사례관리를 할 인력이 적어 현실화 어려운 상황