



DOI: 10.23063/2025.06.2

독일의 구직자 기초생활 보장과 노동시장 통합 정책

Basic Security and the Labor Market Integration Policies for Jobseekers in Germany

장은숙 (독일건설농업환경노동조합 전임활동가)

Koether, Eun Sook (Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, IG BAU)

구직자 기초생활 보장은 2005년 1월 1일자로 효력을 발휘한 「구직자 기초생활보장에 관한 법」(사회법전 제2권)에 의거하여 시행하는 제도이다. 그 목적은 경제활동인구(15세 이상~67세 미만)에 속하는 실업자, 저소득층에 대해 기존의 실업부조 또는 사회부조 대신에 실업급여2(Arbeitslosengeld2) 제도를 신설하여 수급자의 기초생활을 보장하면서 체계적인 취업 상담과 알선을 강화하고 개별 사례에 적합한 적극적 노동시장정책 사업을 효과적으로 수행하여 이들의 경제활동을 촉진하는 데에 있다.¹⁾ 실업급여2는 2023년도부터 시민수당(Bürgergeld)으로 개칭되면서 수급 요건을 완화하였고, 중장기적으로 스스로의 근로소득이나 경제활동에 따른 소득으로 생활이 가능하도록 수급자의 직업 수행 능력의 개발과 향상을 지원하여 성공적으로 노동시장에 통합하려는 방향으로 전환하였다.

1. 들어가며

독일에서는 근로 능력이 있는 실업자, 구직자의 생활비 지원과 노동시장 통합을 위한 제도로 고용보험법인 사회법전 제3권(SGB III: Sozialgesetzbuch(SGB) Drittesbuch(III))에 의거하여 고용보험기금을 재원으로 지급되는 실업급여(Arbeitslosengeld)와 구직자 기초생활보장법인 사회법

1) 실업급여2제도의 도입으로 기존의 실업부조(Arbeitslosenhilfe)는 폐지되었다. 경제활동인구에 속하지 않는 저소득층에 대해서는 사회부조(Sozialhilfe)를 보장한다.



전 제2권(SGB II: Sozialgesetzbuch(SGB) Zweitesbuch(II))에 의거하여 연방정부의 일반회계에서 지급하는 시민수당(Bürgergeld) 등 두 가지 급여제도를 두고 있다. 실업급여는 고용보험 가입 기간과 피보험 단위 기간을 충족한 실업자에게 일정 기간 지급하며, 시민수당은 실업급여 수급 요건을 갖추지 못한 실업자, 실업급여 수급 기간이 만료된 장기 실업자, 실업급여 수준이 저조하거나 경제활동에 따른 소득이 낮아서 생활비 지원이 필요한 사람 등을 대상으로 지원한다. 실업급여와 시민수당 제도의 기본 원칙은 '지원과 요구(Fördern und Fordern)'로 급여 내지는 수당을 지급하고, 취업 전망 개선을 위한 적극적 노동시장정책 사업 참가를 종용하는 한편 수급자에게 의무를 부여하여 제재 조치를 가할 수 있다.

이 글에서는 독일의 시민수당 수급 요건과 수준, 제재 조치, 주요한 노동시장 통합 정책을 중심으로 독일이 경제활동인구에 대해 어느 정도의 기초생활을 보장하며, 어떠한 사업에 중점을 두어 기초생활비 수급자를 노동시장에 통합하려고 하는지를 소개한다.

2. 독일의 시민수당 수급 요건과 수준

가. 시민수당 수급 요건

15세 이상 67세 미만의 경제활동인구이고, 근로 능력이 있으며(최소한 1일 3시간 근로 가능), '기초생활비 지원'이 필요한 사람은 시민수당을 수급할 수 있다. 지원의 필요성은 가계의 정기적 월소득이 시민수당보다 저조하고 자산 수준이 낮음을 의미한다. 후자에 대해서는 시민수당제도를 도입하면서 수급 조건을 완화하여 과거의 실업급여²보다 자산의 최고 수준을 상향 조정하였다. 시민수당 수급 신청 시부터 1년간은 실제의 자산을 조사하지 않는다.

〈표 1〉에 보이듯이 실업 자체가 수급 요건은 아니다. 실업급여 수급 요건을 갖춘 실업자는 SGB II § 12a에 따라 우선적으로 실업급여를 신청해야 한다. 실업급여액이 시민수당 금액보다 저조하여 기초생활비 지원이 필요한 경우 본인의 신청에 따라 후자의 수준까지 실업급여와 시민수당을 동시에 수급할 수 있다. 실업급여 수급 요건을 충족하지 못하였거나 수급 기간이 만료된 실업자뿐만 아니라 자영업자도 시민수당 수급 요건을 갖춘 경우 시민수당을 수급할 수 있다. 시민수당은 수급권자의 신청에 의해 지급하며 통상 12개월간 지급하지만 횡수와는 상관없이 연장 신청이 가능하다. 본인 또는 배우자, 가족구성원의 수입이 기초생활비 수준 이상이거나 일정 수준 이상의 자산을 소유하는 경우에는 수급권을 상실한다.

| 표 1. 2024년도 시민수당 수급자 구조 |

		인원(명)	비율(%)
수급자 전체		3,987,700	100.0
실업자 ¹⁾		1,753,852	44.0
실업 또는 구직 미등록 시민수당 수급자	전체	2,233,847	56.0
	적극적 노동시장정책 사업 참가자	522,258	13.1
	취업 상태인 수급자 ²⁾	414,217	10.4
	만 58세 이상 고령자 ³⁾	81,123	2.0
	학생	427,479	10.7
	육아, 가족간병, 가사	274,996	6.9
	질병으로 인한 근로 불능	233,526	5.9
	그 밖의 수급자	280,248	7.0

주: 1) 실업임을 신고하였고, 임시적으로 고용관계에 있지 않으며, 주 15시간 이상의 일자리 구직자.

2) 사회보험 의무가입 일자리 취업자. 미니잡(Minijob, 2025년도를 기준으로 월 근로소득이 556유로 이하인 근로관계) 종사자를 제외한 모든 일자리의 종속 노동자는 근로기간이나 근로 형태와는 상관없이 사회보험(연금보험, 고용보험, 의료보험, 간병보험, 산재보험) 가입 의무가 있음.

3) 만 58세 이상이며 지난 1년간 취업 알선이 이루어지지 않은 사람.

출처: "Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende", Bundesagentur für Arbeit, 2025, 2.2 ELB-NALO-TAB, https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=analyse-d-grundsicherung-arbeitsuchende

나. 시민수당 수준

시민수당은 인간으로서 생활할 수 있는 최소한의 비용으로서 의식주를 포함한 생활필수품 뿐만 아니라 사회적, 문화적, 정치적 생활 비용도 포함한다. 기본급여^(Regelbedarf)와 추가급여

| 표 2. 시민수당 월 기본급여(2025년도 기준) |

신청자	기본급여
독신자	563유로
배우자, 각각	506유로
18세 이상~25세 미만	451유로
14세 이상~18세 미만	471유로
6세 이상~14세 미만	390유로
1세 미만~6세 미만	357유로

출처: SGB XII Anlage zu § 28을 기초로 저자가 작성함.

| 표 3. 추가급여(2025년도), 기준금액 대비 |

아동 나이, 자녀 수	비율
7세 미만 1자녀	36%
7세 이상 1자녀	12%
16세 미만 2~3자녀	36%
16세 이상 2자녀	24%
4자녀	48%
5자녀 이상	60%

출처: SGB II § 21을 기초로 저자가 작성함.



(Mehrbedarf), 임대료, 난방비 등으로 구성되어 있고, 월 단위로 지급된다. 특별한 경우, 예를 들어 자녀의 출산을 앞두고 있거나, 새로 가정을 꾸리거나, 정형외과용 신발 또는 치료 기기가 필요한 경우에는 신청에 의하여 일시불 지원(현물 또는 현금, 대부)을 받을 수 있다.²⁾

독신자 기본급여(2025년도를 기준으로 월 563유로)는 기준금액(Reglesatz)으로 추가 급여액 계산의 기준이다. 예를 들어 단독 부양자로서 5살 1자녀와 생활하는 수급자의 시민수당은 기본 급여와 추가급여를 포함하여 월 1122유로(563유로 + 357유로 + 202유로(563유로×36%))이다. 임신부의 경우에는 임신 13주부터 출생일까지 기준금액의 17%, 장애인은 기준금액 35%의 추가 급여를 수급할 수 있다.

시민수당 수급 기간에 발생한 소득에 대해서는 일정 수준까지만 인정하고 그 이상의 금액에 대해서는 시민수당을 감액 지급한다. 수급자의 가족구성원 중에 25세 미만의 학생, 대학생, 직업교육생에 대해서는 근로소득 월 556유로(2025년도 기준, 미니잡 월 근로소득 상한액)까지와 방학 기간의 근로활동을 통한 근로소득(소득액 제한이 없음)은 시민수당에 영향을 미치지 않는다. 이러한 규정의 목적은 청소년의 근로활동을 촉진하는 데에 있다. 경제활동을 통한 자영업, 비자영업 소득에 대해서는 소득액 100유로까지 인정하고 그 이상의 소득에 대해서는 일정 수준만 인정한다.

표 4. 시민수당에 추가로 인정되는 소득 수준

월소득	인정되는 소득 비율
100유로까지	100%
101~520유로	20%
520.01~1,000유로	30%
1,000.01~1,200유로	10%
미성년 아동을 둔 경우 1,000.01~1,500유로	10%

주: 예를 들어 시민수당 수급자가 월 520유로의 근로소득(근로세 및 사회보험료 제외 순소득)을 갖는 경우 기본적으로 그중에 100유로는 시민수당 금액에 영향을 미치지 않으므로 나머지 420유로의 20%에 해당하는 84유로를 합산하여 184유로는 추가 소득으로 인정하고 336유로(520유로-184유로)는 시민수당에서 감액하여 지급함.

출처: SGB II § 11b Abs. 3을 기초로 저자가 작성함.

2) SGB II §§ 20-23

3. 독일의 시민수당 수급자의 의무, 제재 조치

사회법전 제2권에서는 시민수당 수급자와 가족구성원에 대해 기초생활비 지원 종식과 감소를 위하여 최선의 노력을 다하여야 하며 노동시장 통합을 위한 모든 조치에 적극적으로 협력할 의무를 부여하고 있다.³⁾ 수급자는 시민수당 담당 기관인 잡센터와의 합의 또는 요구에 따른 개인적 신고, 충분한 정도의 개인적 구직 노력 수행 증명, 잡센터가 중개한 ‘적절한 일자리’ 취업, 적극적 노동시장정책 사업(직업양성교육, 향상교육, 취업준비사업, 직업편입사업, 공익사업(Arbeitsgelegenheit) 등) 참가 및 이수 등의 의무를 진다.

‘적절한 일자리’는 육체적, 정신적, 심리적으로 수행할 수 없는 특정 일자리를 제외하고는 경력이나 학력에 비하여 저급의 일자리, 주거지 외 지역에 소재한 일자리(1일 근로시간이 6시간 이하의 일자리인 경우 통근 시간이 2시간 이내, 6시간 이상의 일자리인 경우에 통근 시간이 2시간 30분 이내이면 적절한 일자리), 기존의 정규직보다 불리한 근로관계의 일자리(기간제, 시간제, 파견제, 보조업 일자리, 임시직 등) 등을 포함한다. 중요한 이유가 있으면 잡센터가 알선한 일자리 취업을 거부할 수 있는데 잡센터 취업알선원은 개별 사례에 대해 객관적으로 중요한 이유의 존재 여부를 판단하며 우선적으로 취업에 장애가 되는 중요한 이유를 제거하기 위한 방안을 마련하도록 한다. 취업 상태인 수급자의 경우 기존의 근로를 계속 수행하면 소득이 저조하여 시민수당을 계속 수급할 수밖에 없다고 판단하면 잡센터는 새로운 일자리 취업을 알선할 수 있다.⁴⁾

시민수당의 부정 수급 또는 오용과 남용에 대해서는 제재를 가하거나 손해배상을 청구할 수 있다. 예를 들어 소득이나 자산을 고의적으로 감소하면 그로 인하여 발생한 손해를 배상하여야 한다.⁵⁾ 기존에 수행했던 주 15시간 미만의 일자리를 그만둠으로써 시민수당 수급 및 수급액 인상 요인을 초래하거나 법률적 효과를 인지시켰음에도 불구하고 비경제적 행위(예를 들어 과도한 정도의 전기 또는 난방 사용, 유지비용이 높은 차량 구입 등) 지속, 실업급여 재제로 인하여 지급 정지 내지는 수급권 소멸, 실업급여 피보험 기간을 충족하지 못함으로써 실업급여 수급권이 없는 상태에서 실업 유발(예를 들어 자발적 이직, 본인의 귀책 사유로 인한 해고) 등은 의무를 수행하지 못한 것으로 인정하여 시민수당 수급에 대해 제재를 가한다.

3) SGB II § 2.

4) SGB II § 10. Bundesagentur für Arbeit (2023), Fachliche Weisungen zu § 10 SGB II.

5) SGB II § 34.



수급자가 법적 의무를 불이행할 경우 시민수당의 일정 수준을 일정 기간 삭감할 수 있다. 잡센터는 제재를 하기 전에 수급자가 의무를 위반한 중요하고 객관적인 이유가 존재하는지의 여부를 조사하여야 하는데, 개인적, 전반적 환경을 참작하여 예외적 상황(건강상의 문제, 정신질환, 가정 문제, 심리적 장애 등)을 고려하여 결정한다. 시민수당은 사안과는 상관없이 의무 위반 시에 수당의 최소 10%, 최고 30%까지 감액될 수 있다. 1년을 기준으로 1회 위반하면 1개월간 시민수당의 10%를 감액하고, 2회에 걸쳐 위반하면 2개월간 20%를 감액하며, 3회 이상 위반할 경우에는 3개월간 30%를 감액할 수 있다. 최근 위반 행위 일자를 기준으로 1년이 지난 후에는 위반 횟수가 처음부터 시작된다. 수급자가 의무를 준수하거나 준수하겠다는 의사를 밝히면 최소한 1개월이 지난 후에 수당 감액 조치를 정지한다.⁶⁾ 2024년 3월부터는 제재를 강화하여 잡센터가 알선한 적절한 일자리를 합당한 이유 없이 반복하여 거부할 경우에는 시민수당 지급을 두 달간 중단할 수 있다.⁷⁾

4. 독일의 시민수당 수급자 노동시장 통합 정책

앞서 언급하였듯이 구직자 기초생활보장제도는 수급자에 대한 기초생활비 지원과 더불어 노동시장 통합을 목적으로 한다. 노동시장 통합 정책에서 수급자의 취업과 근로 능력 유지를 위한 사업은 실업급여2 제도부터 시행해 왔는데, 2023년도에 시민수당을 도입하면서 직업능력 개발과 향상 촉진, 장기 실업자 고용지원 사업 등을 확대, 강화하였다. 과거에는 수급자의 조속한 취업에 역점을 두어 ‘취업알선우선’을 원칙으로 노동시장 통합을 꾀하였으나 그 효과의 문제점이 제기되면서 이들의 직업 수행 능력 향상을 지원하여 안정적으로 노동시장에 통합하려는 방향으로 전환하였다.

가. 취업 및 근로 능력 유지

시민수당 수급자에 대해서는 실업급여 수급자와 마찬가지로 직업 및 취업 상담, 취업 알선, 직업 수행 능력 유지와 개선, 향상을 위한 교육 참가 지원을 보장한다. 수급자가 사회보장 의무

6) SGB II §§ 31, 31a. 과거에는 제재 조치를 강화하여 수당 지급을 전면 중단할 수도 있었으나 2019년 11월 5일자 연방헌법재판소 판결(AZ.1BvL 7/16)을 근거로 제재 조치를 완화하는 내용으로 SGB II § 31a를 개정하였다.

7) Bundesgesetzblatt. (2024). Das Zweite Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 vom 22.03.2024 im Bundesgesetzblatt Teil 1 Nr. 107.

가입 일자리에 취업하거나 창업하여 시민수당 지원의 필요성이 없을 것으로 예상이 되면 최장 2년간 취업 내지는 창업장려금을 지급한다. 장려금의 수준은 잡센터가 기존의 실업 기간, 가족 공동체의 규모 등을 고려하여 결정하는데, 통상적으로 기준급여의 50%이며 기준급여액을 초과할 수 없다. 장기 또는 고령 실업자로서 직업 향상, 전직 교육을 받아도 취업이 어려운 경우에는 공익사업에 배치할 수 있다. 이를 통하여 한편으로는 근로 능력을 유지 또는 확보하여 제 1차 노동시장 진입이 가능토록 하며, 다른 한편으로는 추가로 공공 분야의 일자리를 창출하여 공공의 이익을 도모하고자 한다. 이러한 공익근로사업(Arbeitsgelegenheit) 참가는 5년 내에 24개월로 제한되어 있는데, 경우에 따라서는 12개월간 연장이 가능하다. 주 근로시간은 15~30시간까지로 제한되어 있는데, 시간 제한을 통하여 공익사업 근로에 참가하는 동안에도 구직할 수 있는 시간을 주기 위한 것이다. 근로 제공에 대한 보수는 별도로 지급되지 않는다. 단지 추가 지출(교통비 등)에 대한 보상으로서 시간당 최고 2유로(통상적으로 1유로)를 지급한다.⁸⁾

나. 직업 양성 및 향상, 전직 교육 지원

과거의 실업급여² 제도에 따른 구직자 기초생활 보장의 기본 원칙⁹⁾이 ‘취업알선우선(Vermittlungsvorrang)’이었는데 시민수당 제도를 도입하면서 “가능한 한 지속적, 장기적으로 노동시장에 통합할 수 있도록 직업능력 개발과 향상 지원 강화”에 초점을 둔다. 단기적이고 불안정한 일자리라도 조속히 취업할 것을 촉진하기보다는 직업 수행 능력 향상, 예를 들어 직업교육 이수 및 공인자격증 취득, 직업 수행에 필요한 기초 지식 확보, 직업능력 향상, 전직 교육 참가 등을 우선적으로 지원하는 것을 원칙으로 한다. 취업알선우선 원칙 폐지의 목적은 불안정하고 단기적인 단순 일자리 취업으로 인하여 시민수당 수급→취업→시민수당 수급으로 이어지는 소위 회전문 효과를 방지하는 데에 있다. 연방고용공단 산하의 ‘노동시장과 직업연구소(IAB: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)’의 조사 분석에 따르면 과거 실업급여² 수급자의 3분의 2가량이 직업 교육을 이수하지 못하였다. 사회보험 의무 가입 일자리에 취업하여도 고용 기간이 짧아 이들의 45% 정도는 취업 후 6개월 이내에 다시 실업에 놓임으로써 재차 기초생활비를 수급하였다.¹⁰⁾

실업급여 수급자에 대해서는 이미 2012년 4월 1일부터 직업교육을 이수하지 못한 경우 지

8) 공익추가근로사업은 일반에 소위 ‘1-Euro-Job’으로 알려져 있다.

9) SGB II § 3.

10) Bruckmeier und al. (2018). Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld II- Empfängern, Nachhaltige Integration bleibt schwierig. IAB-Kurzbericht.



역고용사무소가 취업 알선보다는 SGB III § 81에 따른 직업 향상 교육, 전직 교육 지원을 우선적으로 보장하도록 하였다.¹¹⁾ 시민수당 수급자에 대해서도 2023년도부터 취업 촉진보다는 직업능력 향상 지원을 강화함으로써 실업급여 수급자와 동일한 위상의 지원을 보장한다.

실업급여 또는 시민수당 수급자에 대해서 취업 알선보다는 직업능력 개발 및 향상 지원을 강화하는 배경은 크게 두 가지이다. 그중 하나는 산업 구조의 가속적 변화와 전문인력 부족이다. 전문인력 부족은 저출산화, 인구구조의 변화 및 고령화하고도 관련이 있는데, 이를 극복할 수 있는 방안의 하나로 기존 잠재 노동력을 고질화하려는 전략이다. ifo경제연구소(Leipniz-Institut für Wirtschaftsforschung)는 기업을 대상으로 정기적으로 경제조사를 실행하는데, 2023년 7월에 독일 전역 9000개 기업이 참가한 전문인력 부족에 대한 조사에서는 경기 부진에도 불구하고 참가 기업의 43.1%(2022년 7월에는 49.1%)가 전문인력을 구하기가 어렵다고 응답하였다.¹²⁾ 다른 하나는 노동시장정책 차원에서 수당 수급자의 직업능력 향상을 통하여 취업 전망을 개선하고 노동력의 질을 향상하여 노동시장의 안정화를 도모할 필요성의 제기이다. 2019년까지 호황이었던 경기가 코로나19로 인하여 2021년 전반기까지 침체하였다가 점차 호전되면서 실업자 수도 감소하는 추세를 보였지만, 실업자의 특정 집단(특히 직업교육을 이수하지 못한 사람, 장기 실업자, 난민을 포함한 외국인 노동자 등)은 장기간 시민수당을 수급하고 현실적으로 취업 전망이 불투명하다. 이를 근본적으로 해결할 수 있는 방안은 산업 발전과 기술 변화에 부응하는 직업능력 개발과 향상을 촉진하여 노동시장에 지속적으로 통합하는 것이라고 노동시장 및 사회정책 전문기관들과 노동계에서 요구하여 왔다.

IAB가 2022년도에 직업교육을 이수하지 못한 실업급여 수급자를 대상으로 실시한 설문조사에서 응답자의 70% 이상이 근본적으로 직업 향상 교육 또는 전직 교육을 받을 의사가 있지만, 교육을 받는 동안에 근로소득이 없다는 재정적 이유 때문에 교육 참가를 주저하는 것으로 조사되었다. 향상교육수당에 대해 응답자의 60%, 향상교육보너스는 71%가 교육 참가 동기를 부여할 것이라고 응답하였다. IAB의 분석에 따르면 시민수당 수급자에게는 향상교육수당과 보너스 지급 사업이 교육 참가 동기 부여에 더 큰 영향을 미칠 것으로 보고 있다.¹³⁾

이러한 배경에서 시민수당 수급자 또는 가족구성원이 공인자격증 취득을 목적으로 직업교육

11) SGB III § 4.

12) ifo-Institut. (2023), Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen im Juli 2023

13) Thomas Kruppe und al. (2023) Geförderte berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen: abnehmende Eintritte trotz positiver Wirkung, IAB-Forum

을 받으면 직업교육에 드는 비용과는 별도로 교육 기간에 향상교육수당으로 월 150유로를 지원한다. 직업교육을 받으면서 중간시험에 합격하는 경우에는 향상교육보너스로 1000유로, 직업교육을 성공적으로 이수하여 자격증을 취득하는 경우에는 1500유로를 일시불로 지급한다.

다. 장기실업자 고용 지원

장기실업자의 고용과 이를 통한 사회적 참여를 목적으로 참여기회법(Teilhabechancengesetz, 2019년 1월 1일부터 시행)을 제정하여 ‘장기실업자 편입(Eingliederung der Langzeitarbeitslosen)’ 지원사업¹⁴⁾과 노동시장참여(Teilhabe am Arbeitsmarkt)¹⁵⁾ 지원사업¹⁵⁾을 실행하여 왔다. 참여기회법은 전자에 대해 시행 기간에 제한을 두지 않았고, 후자에 대해선 2024년 12월 31일까지 6년간 한시적으로 실행하기로 하였는데, 시민수당 제도 도입과 함께 이를 무기한으로 연장하였다. 위의 두 가지 사업은 장기실업자를 사회보험 의무 가입 일자리에 고용하는 사용자에게 임금보조금을 지급하는 것인데, 각각의 지원 목적과 대상, 내용을 달리한다. 편입지원사업의 목적은 2년 이상 실업으로 인하여 취업이 어려운 장기실업자에게 2년간 일반 사업장 근로 기회를 제공하여 직업 수행 능력을 갖추도록 해 일반 노동시장 진입 또는 취업 전망을 개선하는 데에 있다. 노동시장참여지원사업은 6년 이상의 장기 실업으로 인하여 취업이 지극히 어려운 시민수당 수급자에게 일반 사업장에서의 근로활동을 통한 사회적 참여를 가능토록 한다는 데에 우선적 목적을 둔다. 즉 노동시장참여지원사업은 노동시장 접근 전망을 개선하려는 노동시장정책상의 목적뿐만 아니라 사회생활 참여라는 사회정책상의 목적을 강조하며 일명 ‘사회적 노동시장(Sozialer Arbeitsmarkt)’이라고도 한다.

편입지원사업과 노동시장참여지원사업은 잡센터의 의무 사업이 아니라 재량에 따른 사업으로 취지와 목적에 부합하고 성공적 참여가 예상되는 장기실업자에게 사업 참가를 제안한다. 임금 보조금이 지급되는 기간 내에 근로관계가 종료되고 SGB III § 92 Abs. 2 Nr. 1-5¹⁶⁾에 해당

14) SGB II § 16e.

15) SGB II § 16i.

16) SGB III § 92 Abs. 2: 편입지원금은 지원 기간 내에 또는 차후 고용 기간(1년)에 근로관계가 종료된 경우에 부분적으로 환불하여야 한다. 다음의 경우에는 이를 적용하지 않는다.

1. 정당한 사유로 인하여 사용자가 근로관계를 해지한 경우.
2. 긴급한 사업상의 이유로 인하여 해고하는 경우.
3. 사용자의 잘못 없이 노동자가 근로관계를 종료한 경우.
4. 노동자가 법정 연금 연령을 채운 경우.
5. 중증장애인 채용을 위하여 편입지원금을 지급한 경우.



| 표 5. 장기실업자 대상 편입지원사업과 노동시장참여지원사업 비교 |

	편입지원사업	노동시장참여지원사업
대상	노동시장 접근이 어려운 장기실업자로서 지난 2년 이상 시민수당 수급자	노동시장 접근이 지극히 어려운 장기실업자로서 ① 지난 7년 기간에 6년 이상 시민수당 수급 ② 25세 이상 ③ 위 기간에 근로활동을 전혀 하지 않았거나, 단 기간 또는 과소 근로(미니잡)에 종사
지원 기간	최장 2년	최장 5년
임금보조금 ¹⁾ 수준	고용 기간을 기준으로, 첫해에 임금의 75% 2년차에는 임금의 50%	1~2년차: 임금의 100% 3년차: 임금의 90% 4년차: 임금의 80% 5년차: 임금의 70%
	사용자 부담 사회보험료(고용보험 제외)로서	일괄적으로 임금의 19% 보조
근로관계	사회보험 가입 의무 근로관계로서 고용보험을 제외한 기타 사회보험 가입 및 보험료 납부 ²⁾	
보조 지원	고용 기간 중 잡센터가 직접 수행하거나 잡센터가 위탁한 코치(Coach)를 통하여 개별 사례에 따 른 전반적 지원	
	-	지원 기간 중 타 사업장 실습 또는 직업능력 향상 교육에 참가할 경우 참가자에게 추가 지원금으로 3000유로까지 지급

주: 1) 근로계약에 정한 임금. 단체협약(단협) 임금이 적용되는 사업장의 경우에는 단협 임금이며, 그 외에는 법정 최저임금. 일시불 수당(연말상여금, 연차휴가비, 보너스 등)은 단체협약 또는 기타 협약에 근거하여 사용자에게 지불 의무가 있어도 임금 보조금에 포함되지 않음.

2) 고용보험이 적용되지 않는 근로관계로서 근로관계 종료 후에 실업급여 청구권이 없음.

출처: SGB II §§ 16e, 16i를 기초로 저자가 작성함.

하지 않는다면 지난 6개월간 지급한 보조금의 50%에 해당하는 금액까지 사용자가 환불하도록 할 수 있다. 잡센터는 고용 보조금이 지급되는 중에 사업 참가자에 대한 취업이나 직업교육사업장 알선이 가능하면 언제라도 사업 참가를 중단할 수 있다. 근로관계는 해고 예고 기간 없이 종료된다.

IAB는 장기실업자 대상의 위 두 가지 사업의 실용성과 유용성을 조사할 목적으로 2022년 5~7월 320개 잡센터(총 406개)가 참가한 온라인 설문조사를 실시하였다.¹⁷⁾ 설문조사에서 잡센터의 92%가 노동시장참여지원사업이 취업이 지극히 어려운 장기실업자에게 제공할 수 있는 유일한 사업으로서 중요하거나 매우 중요한 사업이라고 응답하였다. 편입지원사업에 대해서는

17) Christoph Osiander und al. (2022). Bürgergeld-Reform: Deutliche Mehrheit der Jobcenter befürwortet die Entfristung des Förderinstruments "Teilhabe am Arbeitsmarkt". IAB-Form.

68%가 중요한 사업이라고 하였다.

참여기회법은 편입지원사업, 노동시장참여지원사업 참가자의 고용과 개인적 생활환경(부채, 중독, 직업생활 문제, 가정문제 등) 안정을 도모하기 위하여 잡센터 또는 잡센터가 위탁한 제삼자(coach)를 통하여 ‘개인에 대한 전반적 지원(ganzheitliche Betreuung)’을 보장한다. IAB의 조사 보고에 따르면 노동시장참여지원사업 참가자의 90%, 편입사업 참가자의 85%가 분기별로 평균 5~6차례 코치와 면담하여 직장생활이나 개인적 문제점 등을 극복하는 데 도움을 받았다고 조사되었다.¹⁸⁾

라. 노동시장정책 개혁에 대한 각계의 반응

연방정부는 2023년도에 시민수당 제도 도입에 따른 일련의 노동시장 통합 정책 개혁안을 발표하면서 각계의 입장을 수렴하였다. 주요 개혁안인 ‘취업알선우선 원칙의 폐지’, ‘직업능력 개발 및 향상 지원 강화(향상교육수당과 향상교육보너스)’, ‘장기실업자 노동시장참여 지원사업’에 대한 연방고용공단(Bundesagentur für Arbeit)¹⁹⁾, 독일노동조합연맹(Deutscher Gewerkschaftsbund), 독일사용자단체연합(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)의 입장을 요약하면 다음과 같다.²⁰⁾

1) 취업알선우선(Vermittlungsvorrang) 원칙의 폐지

연방고용공단은 취업 촉진보다는 직업교육 이수와 직업 수행 능력 향상에 초점을 둬으로써 시민수당 수급자에게 지속적인 노동시장 통합 기회를 제공하므로 중장기적으로 시민수당 수급에서 벗어날 수 있는 조치라고 환영하는 입장을 보였다. 시민수당 수급자는 근로 경력이나 취업 기회가 매우 이질적인 집단으로 구성되어 있으므로 개인에게 적합한 다양한 노동시장 통합 지원의 방안을 모색하여야 할 것임을 강조하였다.

독일노총은 취업알선우선 원칙이 불안정한 고용을 유도하고 근로관계의 지속성을 보장하지 못하여 노동시장정책상 비생산적으므로 시민수당 수급자를 대상으로 노동시장정책상의 목적

18) Mustafa Coban und al. (2022), Beschäftigungsbegleitende Betreuung im Sozialen Arbeitsmarkt: Geförderte sind mehrheitlich zufrieden mit dem Coaching, AB-Kurzbericht. IAB는 편입지원사업 참가자 2090명, 노동시장참여지원사업 참가자 3340명을 대상으로 2020년 5월부터 2021년 3월까지 전화 설문조사를 수행하였다.

19) SGB III에 따른 소극적, 적극적 노동시장정책 시행 담당 기관.

20) Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. November 2022 zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch-Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)



에 따른 향상 교육 참여에 관한 적극적 상담과 향상 교육 프로그램을 제공해야 한다는 입장이었다.

이와 달리 사용자단체연합은 취업알선우선 원칙의 포기는 실업 기간 연장을 유도하는 조치라고 단정하고 취업을 통해 근로소득을 취득함으로써 시민수당 수급의 필요성이 감소될 수 있고 취업 후에 근로와 병행해 직업능력을 향상할 수 있으므로 취업 알선이 우선이어야 한다는 입장을 보였다.

2) 직업능력 개발 및 향상 지원 강화(향상교육수당과 향상교육보너스)

연방고용공단은 시민수당 수급자가 직업능력 개발 교육 참가 여부를 결정할 때에는 양자택일과 기회비용도 고려하기 때문에 취업보다는 교육 참가를 선택하는 것이 더 유용하다고 판단하면 교육에 참가하지만, 생활이 궁핍하면 단순 보조직 일자리라도 취업하는 경향을 보임을 전제로 하였다. 공단은 수당과 보너스 지급이 교육 참가 동기를 부여할 것이라고 판단하였다. 향상교육수당과 향상교육보너스 신설은 전문인력 확보에 긍정적 영향을 미칠 것이며, 중장기적으로 실업을 예방하는 최선의 방안이라는 입장을 밝혔다. 특히 향상 교육은 출석뿐만 아니라 복습과 연습이 필요하므로 이를 고려하여 매월 일정액의 수당을 지급하는 것은 적절한 조치라고 하였다. 보너스 지급은 직업교육의 성공적 이수를 위한 동기를 부여한다는 의견을 덧붙였다.

독일노총은 실업급여 또는 시민수당 수급자는 근로소득을 포기하고 장기간의 직업능력 개발 및 향상 교육에 참가할 수 있는 경제적 여유가 없기 때문에 이러한 교육이 개인에게 중요하고 필요한 것을 인지하면서도 교육 참가보다는 일시적이라도 취업을 선호하기 때문에 교육 지원 강화는 개인의 취업 전망을 개선할 뿐만 아니라 전문인력 확보 측면에서 적합한 조치라는 입장을 표명하였다.

사용자단체연합 또한 시민수당 수급자가 직업능력 향상 교육에 참가할 추가적 동기를 부여하는 조치로서 긍정적으로 받아들인다는 입장이었다.

3) 장기실업자 노동시장 참여 지원 사업(무기한 연장)

연방고용공단은 노동시장정책 전문가와 잡센터가 장기실업자 노동시장 참여 지원 사업에 대하여 기존의 사업 실행을 긍정적으로 평가한다며 장기실업자 사회적 참여와 노동시장 접근

가능성이 입증되었다고 밝혔다. 특히 잡센터는 노동시장 참여 사업이 취업 전망이 지극히 불투명한 장기실업자에게는 중요한 사업이고, 이들에게 제공할 수 있는 유일한 사업으로 인식한다는 대변하였다. 단지 참가 대상자 선택에서 여성, 외국인, 직업교육을 이수하지 않은 집단이 상대적으로 저조하므로 이에 대한 개선의 여지가 있음을 밝혔다.

독일노총은 목적에 부합하는 도구이지만 대부분 일자리의 절반가량은 근로 기간이 2년으로 제한되어 있다는 문제를 제기하였다. 근로관계 3년차부터는 사용자가 일정 부분의 임금 지급 부담을 지기 때문에 근로관계를 연장하지 않는 경향을 보인다. 이 때문에 보조금 지원 조건을 개선하여 장기간(2년 이상) 근로관계 체결을 지원의 전제조건으로 할 필요가 있다는 입장이었다. 또한 정규 임금 이외에 일시불 수당을 포함한 모든 임금 구성 부분에 대한 보조금 지원과 사회적 노동시장에 대한 고용 지원을 확대할 수 있도록 예산을 확보할 필요가 있다는 입장이었다.

독일사용자단체연합은 취업 전망이 불투명하거나 전혀 없는 장기실업자의 고용을 지원할 필요성을 인정한다는 입장을 표명했다.

5. 나가며

경제활동인구에 대한 독일의 기초생활 보장은 소득과 자산이 취약한 실업자, 저소득층에게 단순히 기초생활비만을 지원하는 것이 아니다. 이들의 경제활동 참여와 노동시장 통합을 목적으로 하는 제도이다. 독일은 여전히 노동력과 전문인력 부족으로 인하여 생산, 산업, 서비스 분야에서 어려움을 겪고 있다. 이 때문에 취약한 경제활동인구의 노동시장 참여와 노동시장의 요구에 적합한 직업 수행 능력을 갖추 수 있도록 지원할 필요성을 각계에서 인정한다. 기초생활비 수급자를 안정적으로 노동시장에 통합하는 것이 경제발전을 위하여 필요하다는 인식뿐만 아니라 특히 장기실업자에 대한 고용지원사업에서 보이듯이 이들의 노동시장 참여를 통하여 사회적 참여와 안정을 도모할 수 있다는 것 또한 노동시장 통합 정책 시행의 배경임을 간과할 수 없다.



| Abstract |

In German, basic security for Jobseekers is administered under the legislation, Book II of the Social Code, which came into force on January 1, 2005. Introduced as part of the country's active labor market policy, the scheme seeks to promote gainful employment among unemployed and low-income individuals of working age (15 to 67). It provides individualised career guidance and job placement services, while also ensuring a basic standard of living through income support, formerly known as Arbeitslosengeld II, while replaced the previous unemployment assistance programmes. In 2023, Arbeitslosengeld II was renamed Bürgergeld, with the reform easing eligibility requirements and the placing greater emphasis on supporting jobseekers and low-income earners in developing their skills and work competencies. The overarching goal is to enable recipients to achieve sustainable labor market integration and long-term economic self-sufficiency.

참고문헌

- Bruckmeier und al. (2018). Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld II – Empfängern, Nachhaltige Integration bleibt schwierig. IAB-Kurzbericht. <https://doku.iab.de/kurzber/2018/kb0218.pdf>
- Bundesagentur für Arbeit. (2023). Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II, Fachliche Weisungen § 10 SGB II, Zumutbarkeit. https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-10_ba032565.pdf
- Bundesagentur für Arbeit. (2025). "Berichte: Analyse Arbeitsmarkt, Grundsicherung für Arbeitsuchende", 2.2 ELB-NALO-TAB. https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=analyse-d-grundsicherung-arbeitsuchende
- Bundesagentur für Arbeit. (2025). Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II, Fachliche Weisungen § 12a SGB II, Vorrangige Leistungen. https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba029240.pdf
- Bundesgesetzblatt. (2024). Das Zweite Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 vom 22.03.2024 im Bundesgesetzblatt Teil 1 Nr. 107. <https://www.recht.bund.de/bgb/1/2024/107/VO.html?nn=55638>
- Bundesministerium der Justiz. (1997). Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung – (SGB III). https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/
- Bundesministerium der Justiz. (2023.12.24.). Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) – Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II). https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/
- Bundesministerium der Justiz. (2023.12.27.). Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022) Anlage(zu § 28) Regelbedarfsstufen nach § 28 in Euro. https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/anlage.html
- Christoph Osiander und al. (2022). Bürgergeld-Reform: Deutliche Mehrheit der Jobcenter befürwortet die Entfristung des Förderinstruments "Teilhabe am Arbeitsmarkt". IAB-Forum <https://www.iab-forum.de/buergergeld-reform-deutliche-mehrheit-der-jobcenter-befuerwortet-die-entfristung-des-foerderinstruments-teilhabe-am-arbeitsmarkt/>
- Deutscher Bundestag. (2022). Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. November 2022 zum Gesetzentwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz). <https://www.bundestag.de/resource/blob/919174/94f25ac147e4f2caa09b6e4e8e6244eb/Stellungnahme-BA.pdf>
- ifo-Institut. (2023). Ergebnisse der ifo Konjunkturumfragen im Juli 2023. <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2023-08-16/mangel-fachkraefte-hat-leicht-zugenommen>
- Mustafa Coban und al. (2022). Beschäftigungsbegleitende Betreuung im Sozialen Arbeitsmarkt: Geförderte sind mehrheitlich zufrieden mit dem Coaching, IAB-Kurzbericht. <https://doku.iab.de/kurzber/2022/kb2022-23.pdf>
- Thomas Kruppe und al. (2023) Geförderte berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen: abnehmende Eintritte trotz positiver Wirkung, IAB-Forum <https://www.iab-forum.de/gefoerderte-berufliche-weiterbildung-von-arbeitslosen-abnehmende-eintritte-trotz-positiver-wirkung/>