

# 독일 실업수당II(Arbeitslosengeld II) 지급의 시행과 이를 둘러싼 문제

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 독일

박귀천 (요한 볼프강 괴테대학교 노동법 박사과정)

## ■ 실업수당II 지급의 시행

2005년 1월 1일부터 독일의 새로운 실업자지원제도인 실업수당II 지급의 시행이 시작되었다. 지난해 통과된 이른바 하르츠IV법에 의한 '실업수당II'는 기존 실업수당제도의 수급자 및 지급 금액의 대폭적 배제와 축소를 주된 내용을 한다는 점에서 대중의 지속적인 반대 데모를 야기하는 등 2004년 내내 독일 사회의 가장 뜨거운 논란의 대상이 되었다. 그럼에도 불구하고 어쨌든 새로운 실업수당제도는 예정대로 2005년의 시작과 더불어 시행되었고 수급자들에게는 2005년 1월 3일까지 첫 번째 실업수당II가 지급되었기 때문에 연말연시 뉴스는 연일 실업수당II 지급을 둘러싼 여러 문제점들과 논쟁에 대한 보도로 장식되었다.

일단 법의 시행은 시작되었지만 전국 80개 이상 도시에서 실업수당II 수급대상자들을 중심으로 저항 데모가 조직되고, 수당 지급을 위한 컴퓨터프로그램상의 오류와 결함 등 기술적 문제가 발생되어 수당지급 업무에 차질이 빚어지기도 하는 등 여러 문제와 논란은 끊이지 않고 있다.

## ■ 실업수당II의 수급자격 및 지급액

하르츠IV법 시행 이전에 실업자에게 실업수당 이외에 지급되어 오던 실업부조금(Arbeitslosenhilfe)과 사회부조금(Sozialhilfe)이 통합되어 '실업수당II'라는 새로운 명칭으로 지급되고 기존 실업수당은 실업수당I으로 불리게 되었다. 이러한 내용에 대해서는 개정 사회복지법전II (Sozialgesetzbuch II)에서

규율한다.

실업수당II의 지급대상으로서 직접 관련될 수 있는 자는 현재 독일 내에서 약 300만 명으로 추산되는 장기실업자 및 사회부조금 수령자 중 일할 능력이 있는 사람들이다.

수당 신청권자는 '일할 능력이 있지만 부조를 필요로 하는 자(Erwerbsfähige Hilfedürftige)'로서 15세 이상 65세 미만인 자이다.

'일할 능력이 있다'는 것은 질병, 장애 등이 없고 일반적인 노동시장에서 최소 하루 3시간 이상 일할 수 있음을 의미한다. 일할 능력이 있는 자로서 실업수당의 수급자격이 없는 자<sup>1)</sup>는 실업수당II을 받게 되고 일할 능력이 없는 자만이 사회복지법전XII에 따른 사회수당(Sozialgeld)을 받게 된다.

'부조를 필요로 한다'는 것은 자기 자신의 능력, 특히 노동 내지 고려될 만한 소득 또는 재산에 의해서 자신의 생계와 동거 가족의 생계를 보장할 수 없는 경우를 의미한다.

실업수당II의 지급금액은 구 서독 지역의 경우 독신자 기준으로 매월 345유로, 구동독 지역의 경우 매월 311유로이다. 부양가족이 있는 경우에는 위 금액에 더하여 부양가족에 대한 사회부조금(Sozialgeld)이 지급되는데 14세 이하의 부양자녀에 대해서는 구서독 지역에서는 매월 207유로, 구동독 지역에서는 매월 199유로가 지급되고 15세 이상의 부양가족에 대해서는 구서독 지역에서는 매월 276유로, 구동독 지역에서는 매월 265유로가 지급된다. 그러나 실제 지급액 결정에 있어서는 수급자가 보유하고 있는 재산 및 배우자의 재산, 소득 등이 엄격하게 고려된다. 이 결과 이전 제도인 실업부조금의 수급자였던 실업인구 약 500,000명은 실업수당II를 받지 못하게 되었다.

실제 지급과 관련하여서는 구동독 지역에 기존 실업자부조금 수령대상자가 구서독 지역에 비하여 많았고, 반면 사회부조금 수령자는 적었기 때문에 구동독 지역인들이 상대적으로 더 많이 불리해지는 것으로 느끼고 있다. 한편 배우자가 직업을 가지고 있는 실업자는 실업수당II를 신청할 수 없기 때문에 사실상 직업있는 남편이 있는 많은 여성 실업자들이 남성 실업자에 비하여 상대적으로 많은 불이익을 당하게 된다.

- 1) 실업 전 2년간 최소 12개월 동안 실업보험료를 납부한 자는 일정 기간 동안 실업수당을 받을 수 있다. 55세 미만인 자는 보험료 납부 기간에 비례하여 최저 6개월, 최고 12개월까지, 55세 이상인 자는 최저 6개월, 최고 18개월까지 받을 수 있다.

## ■ 실업자취업지원책과 소위 ‘1유로잡’ (Ein-Euro-Job)

실업수당II 수급자는 ‘정신적·심리적·육체적’으로 수행가능한 일자리의 제안을 받는 경우 이를 수용해야 한다. 수급자에게 제안될 수 있는 일자리에겐 사회보험이 적용되지 아니하는 소위 미니잡(Minijob)<sup>2)</sup>이나 당해 지역에 적용되는 단체협약상의 임금수준을 하회하는 일자리도 해당된다. 수급자는 단지 ‘관습에 위반되는(Sittenwidrig) 근로조건’을 거부할 수 있을 뿐이다. ‘관습에 위반되는 근로조건’이라 함은 당해 부문 임금수준의 70% 미만에 해당되는 수준의 임금이 지급되는 경우를 의미한다.

수급자가 위와 같은 적법한 범위 내에서 제안된 일자리를 거부하는 경우 실업수당II는 30% 삭감된 금액으로 지급된다. 이후 수급자가 다시 한번 더 제안된 일자리를 거부하게 되면 수당은 추가적으로 30% 더 삭감되고 수급자가 수차례 거부하는 경우에는 결국 지급이 중단될 수 있다. 15세 이상 25세 미만의 청년실업자가 제안된 일자리를 거부하는 경우에는 3개월간 수당을 지급받지 못하게 되는데 이 경우 관할 관청이 집세와 난방 비용만을 집주인에게 직접 지불해 준다.

노동시장 개혁을 위한 새로운 실업수당제도는 근본적으로는 장기실업자를 노동시장으로 진입시키도록 하는 데에 목표를 두고 있다는 관념으로부터 이와 같이 일자리 거부에 대한 강력한 제재를 규정하는 한편 실업자취업지원제도를 보완 강화하는 방향으로 만들어진 것이다. 노조측에서는 이러한 제재 규정이 단지 실업자들만의 문제가 아니라 취업중인 근로자들에 대해서도 근로시간 연장, 낮은 임금 등의 불리한 근로조건을 감수해야 하는 압박으로 작용할 수 있음을 우려한다. 또한 장기실업자들이 단지 일할 의사가 없어서 실업상태에 있는 것이라고 단정할 수는 없는 것이고 오히려 현재 일자리 자체가 부족하다는 문제가 심각하다는 점에 대한 고려가 필요하다고 한다.

한편 실업자들은 잡 센터(Jobcenter)의 관리하에 직업소개를 받게 되고 각 개인을 위한 상담자가

2) 이전에 소위 미니잡 내지 불법노동(Schwarzarbeit)으로 명명된 형태의 일이 과세를 회피한다는 점에서 문제가 되어 왔는데 2003년 제정된 노동시장의 현대적 서비스를 위한 법에서는 세금과 사회보험료 부과 등이 면제되는 미니잡은 월간 400유로 이하의 순수입을 얻을 수 있는 일을 의미하는 것으로 규정하였다. 따라서 이러한 의미의 미니잡은 ‘400유로잡’으로 불린다. 사용자측에서는 미니잡을 활용한 탄력적인 고용이 가능하다는 점에서 미니잡이 노동시장 개혁의 중요한 역할을 할 수 있을 것이라고 주장한다.

지정된다. 구직자는 취업을 위해 필요한 각종 급부를 받게 되는데 예컨대 일자리 조달, 직업교육, 훈련 또는 취업지원에 필요한 비용의 지원 등이 이에 해당된다. 연방고용청은 보다 신속한 직업소개업무를 위해 2005년에 181개 지방노동청(Agenturen)의 개편을 계획하고 있다. 그러나 실제에 있어서 고용청 내 인력들은 지난 몇 달간 수당지급 업무에만 매달려야 했던 상황이었기 때문에 아직까지 직업소개 업무에는 소홀할 수밖에 없었다.

한편 예측가능한 기간 내에 직업을 얻지 못하는 자의 경우에는 사회복지부문(Sozialbereich)에 해당되는 노동을 할 수 있는데 이러한 노동을 하는 자는 1시간당 1~2유로를 받게 되고 주간 30시간까지 노동이 가능한데 이는 이른바 1유로잡(Ein-Euro-Job)이라고 불린다.

이러한 노동에 대한 지급금(Mehraufwandsentschädigung)은 국가가 세금에 의해 지급하는 것으로서 실업수당II 지급금액 결정시 고려되어야 하는 소득에 포함시키지 않는다. 이러한 노동관계는 노동법상의 근로관계를 성립시키지 않는 것이고 다만 공공의 이해관계와 관련된 부수적 노동만을 대상으로 한다.

1유로잡은 노동시장 개혁과 함께 새롭게 등장한 개념은 아니고 이미 존재해 오던 것으로서 약 25만 명의 사회부조금 수령자들이 공원이나 양로원에서의 노동, 가구 보수 등의 노동을 하여 시간당 1~2유로를 받고 있다. 다만 이와 같은 1유로잡 하르츠IV와 실업수당II의 시행과 더불어 보다 전면적으로 대두되고 있고 앞으로 본격적으로 널리 확대될 것이라는 점에서 주목되고 있다. 1유로잡 일자리는 주로 사회복지서비스 분야에서 창출된다. 예컨대, 노인이나 장애인의 일상생활을 돕는 일<sup>3)</sup>, 보육이나 교육 관련 직업교육을 받은 전문인력을 유치원 보조인력으로 투입하는 일 등이 1유로잡 대상으로 고려되고 있다. 또한, 사기업, 도소매 상업 등 사적 경제부문에서도 ‘공공의 이해관계 및 공익, 부수적 성격, 경업(競業)으로부터의 중립성’이라는 전제조건이 충족되는 경우에는 1유로잡 일자리가 만들어질 수 있다.

연방경제노동부 장관 클레멘트(Clement)씨는 2005년 한 해 동안 60만 개의 이와 같은 ‘1유로잡’ 일

3) 이러한 일은 주로 독일의 병역대체근무자들(Zivildienstleistende)이 하게 되는데 이들이 업무를 할 수 없어 인력이 필요한 경우 1유로잡 인력에 의해 대체하는 것이 고려된다.

자리가 창출될 것이라고 밝혔다. 자치단체와 복지협회 등이 1유로잡 일자리를 계속 찾고 있고 2004년 11월 말까지 약 7만 개의 일자리가 만들어졌다고 한다. 그러나 1유로잡이 정규직 일자리를 밀어내지 않는다는 전제하에서는 60만 자리의 창출이라는 목표가 달성되기는 어려울 것으로 전망되고 있다. 따라서 1유로잡의 확대는 정규직 일자리를 위협할 수 있는 위험성을 내포하고 있다는 점이 문제된다.

이러한 문제점과 관련하여 독일노동조합연맹(DGB)은 정규직 일자리에 대한 침해는 절대 방지되어야 한다는 점을 강조하면서, 1유로잡은 마치 복용시 심각한 부작용을 초래할 수 있는 약품과 같은 것으로서 대단히 신중하게 적용되는 경우에만 긍정적 효과를 기대할 수 있으므로 이는 가장 후순위의 지원수단 내지 예외적 조치로서만 머물러야 하고 결코 우선적 지원책 내지 통례적 조치가 되어서는 안 된다고 지적하고 있다.

이러한 1유로잡의 창출은 정부가 일단 가시적인 통계상의 실업자 수치를 낮추려는 의도로 이용하고 있다고 비판되기도 하지만 어쨌든 장기실업자가 일반적 노동시장으로 진입하기 이전에 규칙적인 노동생활에 익숙해지도록 도와주고 노동시장 재진입을 위한 유인책이 될 수 있다는 점은 긍정적으로 평가된다.

한편 실업수당II 지급시 참작되는 수급자의 소득과 관련하여, 1유로잡에 의한 소득은 전액이 수당 금액 고려대상에서 제외되지만 미니잡(400유로잡)에 의한 소득은 소득액의 15%까지만 수당 금액 결정시의 고려대상에서 제외되기 때문에 경우에 따라서는 1유로잡을 가진 사람이 400유로잡을 가진 사람보다 유리해질 수 있다는 문제가 생긴다. 이러한 맥락에서 일부 정치인, 노동 관련 전문가 등은 400유로잡에 의한 소득도 전액을 실업수당II 금액 결정의 고려대상에서 제외하여 보다 많은 실업자들을 적극적으로 노동시장으로 유인할 기회를 만들어야 한다고 지적하고 있다.

## ■ 하르트IV를 둘러싼 현재의 상황 및 논란

연방고용청 발표에 의하면 2004년 12월 기준 전체 실업자수는 4,464,200명, 실업률은 10.8%로서 이는 11월에 비해서 206,900명, 2003년 12월에 비해서는 149,200명이 증가된 수치이고, 1997년 이래 가장 높은 실업률에 해당되어 연초부터 독일 경제 및 노동시장은 근래 계속되어 온 우울한 분위기가 더욱 가중되고 있다.

노동조합 및 사용자 단체는 이러한 경향에 대한 실망과 특히 장기실업자가 증가하였다는 점에 대한

깊은 우려를 나타내고 있고 기민당(CDU)등 야당측에서는 높은 실업률에 대한 연방정부의 책임을 주장하면서 이같은 실업률은 연방정부가 실업과의 전쟁에서 실패하였음을 명백히 보여주는 것이라고 비난하였다. 그러나 연방경제노동부 장관 클레멘트씨는 노동시장에서는 아직까지 변화의 조짐이 보이지 않고 있지만 그럼에도 불구하고 소득활동에 있어서는 일정 정도 변화가 나타나고 있음을 강조하였다. 연방노동청 통계에 따르면 소득활동자의 수가 근래 몇 년 만에 처음으로 증가하고 있다는 것이다. 연방노동청은 이러한 증가가 거의 전적으로 미니잡이나 1유로잡의 창출에 기인한다고 보고 있다.<sup>4)</sup>

한편, 사민당(SPD)과 녹색당 지도부급 정치인들은 연이어 하르츠IV의 수정이 필요하다는 의견을 제기하고 있다. 사민당소속 교통부 장관 슈톨페(Stolpe)씨는 특히 실업수당II 수급자들이 400유로잡을 갖게 되는 경우 이는 실업수당 지급에 있어서 수급자에게 보다 유리하게 참작되는 방향으로 개선되어야 한다는 점, 동·서독 지역간 수당 차이에 대한 적절한 조정이 이루어져야 한다는 점 등을 들어 하르츠IV의 수정보완이 필요하다는 의견을 피력하였다. 녹색당 원내교섭단체장인 자거(Sager) 역시 이러한 문제에 대한 하르츠IV의 수정 필요성과 수정은 2005년 말까지 이루어져야 한다는 의견을 제시하였다. 이에 비해 사민당 대표 뮌테페링(Müntefering)은 2005년 한 해 동안은 현재 이루어지고 있는 개혁에 대한 전적인 지지가 이루어져야 하되 2005년 말에 수정이 필요한지 여부가 검토될 것이라고 하였고 클레멘트 장관은 지금은 오직 하르츠IV의 이행에 전념해야 할 때일 뿐 수정을 논의할 시점이 아님을 강조하고 있고 다만 시간이 경과함에 따라 개선이 필요한 점이 대두된다면 이에 적절히 대처하게 될 것이라고 하였다. 2006년 연방의회 선거를 앞두고 있는 시점에서 현 정부의 노동시장 개혁조치와 그 파급효과는 정치인들에게 더욱 특별한 의미를 가질 수밖에 없는 상황이다. 노동조합이나 사용자 단체측에서는 현재로서는 하르츠IV 수정 문제에 대한 별다른 의견을 보이고 있지는 아니하다. 다만, 독일노조연맹(DGB) 및 금속노조(IG Metall) 등 노조측에서는 하르츠IV와 실업수당II 및

4) 이에 앞서 클레멘트(Clement) 장관은 하르츠IV법 시행 직전인 2004년 12월 말 언론과의 인터뷰를 통해 일련의 노동시장 개혁조치와 관련하여 독일 실업률에 대한 낙관적 견해를 피력한 바 있다. 실업률은 2005년도 중반부터 서서히, 그러나 확실히 감소할 것이라고 하면서 특히 3월 말까지 25세 미만의 구직자들은 노동청과 진입계약(Eingliederungsvertrag)을 체결하도록 하여 직업교육, 일자리 제안 등을 특별히 관리하는 등 특히 청년실업 문제 해결에 중점을 둔다는 점을 강조하였다.

1유로잡 등과 관련한 상세한 해석 및 지침, 대응전략 등을 마련하고 구체적인 법 내용에 대한 비판 의견 등을 제시하고 있다.

한편, 하르츠IV의 위헌 가능성 여부가 논란이 되고 있는데, 먼저 문제가 되는 점은 지방자치단체에서의 업무 조직의 형성이 헌법상 보장되는 지방자치단체의 자치행정을 침해하는지 여부이다. 다른 한편으로는 장기실업자들이 주장하는 실업수당II의 위헌성이다. 하르츠IV는 헌법에서 명시적으로 허용되지 않은 조항들을 포함하고 있고 특히 실업수당II의 내용, 예컨대 수당 결정시 수급자 재산에 대한 고려나 일자리 제안 등과 관련된 법 내용 일부의 위헌 여부가 문제된다고 주장한다. 정부측에서는 동 법은 이미 법무부 전문가의 검토를 거쳐 작성된 것으로서 헌법에 합치된다고 위헌성 논란을 일축하고 있다.

이와 같이 많은 문제를 안고 노동시장 개혁이라는 기치 아래 힘겹게 시험대에 오른 하르츠IV의 새로운 실업자취업지원제도는 앞으로 해결해야 할 더 많은 과제들을 노출시킬 것이 이미 예상되고 있지만 어쨌든 독일 노동시장 및 노동정책에 있어서 2005년 한 해는 향후 실업자취업지원제도의 운용 및 개혁의 방향 결정, 다른 한편으로는 2006년 선거 등과 관련하여 대단히 중요한 해가 될 것임은 자명하다. **KLI**