

# 독일의 실업부조제도

오상호 (창원대학교 법학과 교수)

## ■ 독일 노동시장정책의 개혁과 구직자 기초보장제도 도입

### 노동시장정책 개혁의 계기

독일 노동시장정책의 근본적인 개혁의 계기는 1990년대 통일 이후 동독지역의 경제재건의 난항, 노인인구 비율의 상승, 저출산, 글로벌 경기침체로 고용상황은 점점 악화되고 비정규 노동자의 수가 증가하는 등 기존의 노동시장정책이 한계에 직면하게 되고 실업문제가 전후 최악의 상황이었던 1997년 장기실업자 대책을 주요 골자로 한 ‘고용촉진개혁법’ 실시 이후다.

독일의 실업률은 2005년을 기점으로 크게 개선되었다.<sup>1)</sup> 중도좌파 연립정부(1998.10~2005.11)를 이끌던 슈뢰더 정권<sup>2)</sup>의 제2기인 2002년부터 2003년까지 통과시켰던 ‘노동시장 현대화법률(하르츠 제I법~제IV법)’이 가져온 성과라고 평가된다. 이 법은 노동시장정책을 포괄적으로 검토하여 노동시장 개혁을 위한 일련의 조치들이 제안되었다. 특히 하르츠 제IV법

\* 본고는 2017년 고용노동부의 연구용역사업으로 한국노동연구원에서 수행한 『고용보험 및 실업급여와 타 사회안전망 연계 관련 해외제도 연구』 중 필자의 집필 부분을 요약·정리, 수정 및 보완한 것이다.

1) 독일 노동시장정책의 변화에 관한 상세한 설명은 오상호(2015), 『독일의 실업급여법제』, 한국법제연구원, pp.17~23 참조.

2) BT-Drucks. 15/1516.

은 실업부조와 사회부조를 통합하여 ‘구직자 기초보장’이라는 새로운 실업급여제도를 창설하고 복지에서 노동으로 전환시키는 구조를 정립하게 된다.

## 구직자 기초보장제도의 생성배경

1927년 실업보험법 제정 이래로 사회보험료를 재원으로 하는 실업수당, 즉 실업급여 I의 경우 수급자를 대상으로 소득대체급여와 더불어 직업소개나 직업상담 그리고 각종 창업지원 등의 대책들이 제공되어져 왔기 때문에 적극적 고용촉진 조치는 고용보험 재원이 투입되는 중요한 사업의 일부였다. 반면에 실업부조의 경우 1980년대 이후 경제불황으로 인해 실업이 장기화되면서 무기한 급여가 시행되고 그로 인해 보험재정이 악화되면서 연방의 부담이 커지게 된다. 이후 재원의 긴축 정책에 따라 1980년대 후반부터 실업부조의 수급자 수가 다소 감소세를 보이게 되나 많은 규모의 실업자들이 사회부조로 몰리게 되면서 수급의 장기화가 실업자의 자구노력을 상실시키는 문제점까지 지적되게 된다.<sup>3)</sup> 즉, 최후의 사회안전망으로서 사회부조의 기능과 역할이 취업능력이 있는 빈곤한 사람들에게까지 미치는 것이 타당한지에 대한 논의가 시작되기에 이른다. 실제로 1996년 연방사회부조법이 개정되면서 ‘노동연계 부조(Hilfe zur Arbeit)’라는 개념을 도입해 지방자치단체로 하여금 수급자의 취업을 지원하고 일자리를 창출하기 위한 의무를 부과한 바 있다.

게다가 실업부조와 사회부조는 조세를 재원으로 하며 무기한 최저생활을 보장한다는 점에서는 공통되지만, 전자는 연방고용청(현재 연방고용사무소)이 관할하고 후자는 지방자치단체가 관할하는 등 운영주체가 달리 정해져 있어 연방과 지방 간의 고용촉진과 소득보장을 효율적으로 연계시키지 못해 전달체계의 부조화가 문제로 제기된다. 게다가 실업부조와 사회부조 급여의 지급기준에 취업능력이 고려되지 않다 보니 근로의욕 상실과 그에 따른 장기실업자로 인한 과도한 부담과 같은 폐해까지 지적되었고 실제로 취업능력이 있는 수급자라도 촉진조치(직업소개)를 거부한 경우 양자 간 제재기준이 다르고 자산 및 소득조사의 기준도 일

3) 2002년 하르츠 개혁이 있기 바로 이전해인 2001년 사회부조 수급자 가운데 약 90만 명이 취업 능력이 있음에도 불구하고 취업도 하지 않고 계속 직업훈련에도 참가하지 않는 등 실업자 지원제도의 효율성에 대한 비판이 제기되었다.

치되지 않는 등 여러 가지 문제점이 발생하게 되면서 노동시장 현대화법률의 일환으로 독일 실업부조제도는 재편되게 된다.

## ■ 구직자 기초보장제도의 이론적 기초

### 구직자 기초보장 개념과 실업부조 개념의 관계

독일의 실업부조제도와 관련한 문헌에서 Hartz IV, 기초보장(Grundsicherung), 구직자 기초보장(Grundsicherung für Arbeitsuchende), 실업급여 II(Arbeitslosengeld II), 실업부조(Arbeitslosenhilfe), 사회부조(Sozialhilfe) 및 사회수당(Sozialgeld) 등 다양한 용어가 사용되고 있다.

먼저 ‘기초보장’ 개념은 최소한의 소득보장 내지 기초적이고 기본적인 배려로서 대부분의 유럽 국가에서 빈곤을 방지하기 위해 수요 중심의 자산조사를 통해 사회적 급부가 제공되어 생계가 보장되는 의미로 이해된다. 독일에서 기초보장은 사회보험제도와 대조되는 사회적 급부로서 사회법전 제12권에 따른 ‘사회부조’와 사회법전 제2권에 따른 ‘실업급여 II’와 ‘사회수당’을 포함하는 개념이다. 다만, 1956년부터 2004년까지 구직자를 위한 장기 실업급여로서 ‘실업부조’는 하르츠 제IV법 도입 이후 기존 사회부조와 통합되어 실업급여 II로 개편되게 된다. 실업급여 II가 취업능력이 있는 자에 대해서만 수급권을 인정하게 되면서 기초보장이라는 개념 앞에 구직자(Arbeitssuchende)를 붙여 구직자 기초보장이라는 새로운 용어가 탄생하게 되고 추가로 사회수당도 이 개념에 포함되게 된다. 경우에 따라서는 실업급여 II 개념에 사회수당을 포함해서 이해하기도 하지만, 이 글에서는 이 둘을 구분해서 사용한다. 다른 한편 실무에서는 실업급여 II와 사회수당이 하르츠 제IV법에 의해 새롭게 생겨난 점을 강조해 양자를 ‘Hartz IV’라고 명명하기도 한다.

따라서 ‘실업급여 II+사회수당’으로 구성되는 ‘구직자 기초보장’의 개념을 ‘실업부조’의 개념으로 이해해도 무방하다. 구직자 기초보장의 제도적 근간이 실업부조였던 점, 사회보장제도에서 널리 활용되는 ‘실업’과 ‘부조’의 조합이 익숙한 개념이라는 점, 한국에서도 생애 전반

에 걸친 노동복지를 구현하기 위한 취지로 ‘한국형 실업부조제도’라는 표현을 사용하고 있는 점 등에 비추어 볼 때 실업부조 개념이 직관적 이해에 도움을 주므로 양 개념을 혼용해서 사용하도록 한다.

## 독일 실업부조제도 재편

독일에서는 소득보장을 위한 실업자 보호제도가 하르츠 제IV법이 발효되기 이전에는 3단계의 중층적 형태로 운영되어져 왔다. 1단계는 우리 고용보험법상 구직급여와 유사한 성격을 가진 ① 실업수당(Arbeitslosengelt), 실업급여 지급기간이 종료된 장기실업자 및 지급요건을 충족하지 못한 실업자를 위한 ② 실업부조 그리고 우리나라의 공적부조와 유사한 고용경력이나 실업급여 및 실업부조 수급여부와 무관하게 자산조사를 거쳐 최저 수준의 소득을 지원하는 ③ 사회부조가 있었으며, 하르츠 제IV법을 통해 ②+③이 통합되면서 실업급여 II+사회수당으로 개편되고 기존의 실업수당을 실업급여 I로 명명하게 된다.

하르츠 제IV법 도입 이후 실업급여제도에 있어서 가장 중요한 변화는 실업부조와 사회부조가 통합되면서 취업능력이 있는 사람의 사회부조 수급을 제한한 점이다.<sup>4)</sup> 신설제도는 한편으로 이전의 생활수준을 보장하는 것이 아니라 빈곤을 방지하도록 설계되었다. 다른 한편으로 수급자에 대한 지원과 요구로 불리는 활성화 정책(사회법전 제3권 제1조)을 통해 취업능력이 있는 자들의 근로동기를 유발하도록 설계되었는데,<sup>5)</sup> 이를 독일 사회법전 제3권에서는

4) 실제로 실업부조와 사회부조가 통합된 이후에 연방과 지방이 실업급여 II 실시기관을 컨소시엄 형태로 구성하게 된다. 연방헌법재판소는 이러한 협력기관의 설치가 지방자치단체가 자기의 책임으로 사무를 처리할 권리를 규정한 독일 기본법 제28조 제2항 제1문 및 제2문에 위반된다고 하여 입법자에게 2010년 12월 31일까지 대체 규정의 제정을 요구하게 된 것이다(BVerfG, 20.12.2007 - 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04). 중요한 것은 이 판결로 ARGE(연방고용사무소와 지방자치단체의 협동조직 형태: Arbeitsgemeinschaft)가 폐지된 것이 아니라 기본법을 개정해 ARGE를 ‘Jobcenter’라는 용어로 모두 대체하였을 뿐 실시체제의 법적 기반은 그대로 유지되게 된다. 기본법 개정의 내용은 구직자 기초보장에 대해 연방과 지방의 공동관할을 인정하고, 지방에 의한 행정자치권의 독자성을 인정하여 자기 책임적 업무수행이 가능하도록 기본법 제91e 조(BGBI. I S. 944)를 신설하게 된다.

5) Regina Konle-Seidl(2012.9), 「독일의 실업부조」, 『국제노동브리프』, p.24.

구직자 기초보장이라 하며, 소득보장급여(Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts)는 실업급여 II와 사회수당으로 구성된다. 즉, 사회법전 제12권 제3부(Kapitel), 제2장(Abschnitt)의 제목이 ‘소득보장급여’이며, 제1절(Unterabschnitt) 제19조 제1항 제1문에서 “취업능력 있는 수급대상자는 실업급여 II를 지급받을 수 있으며, 제2문에서 취업능력이 있는 수급대상자와 수요공동체에서 생계를 함께하는 취업능력이 없는 자가 사회수당을 지급받을 수 있으며, 이 경우 사회법전 제12권의 사회부조급여 수급권은 발생하지 않음”을 명확히 하고 있다.<sup>6)</sup> 따라서 구직자 기초보장제도의 도입에 따른 최저생활보장제도는 취업능력이 있는 요부조자에 대한 구직자 기초보장급여(사회법전 제2권)와 취업능력이 없는 요부조자에 대한 사회부조(사회법전 제12권)의 두 가지로 재편되었다.<sup>7)</sup> 새로운 제도의 도입으로 취업의 유무를 불문하고 빈곤자의 생활을 보장해온 사회부조 수급자 중 취업능력이 있는 요부조자들이 구직자 기초보장혜택의 수당을 받게 되었다. 따라서 현재의 사회부조제도는 취업할 수 없는 요부조자만을 대상으로 하는 제도가 되었다.<sup>8)</sup> 요약하면, 독일의 구직자 기초보장은 취업촉진 조치를 전제로 한 취업능력이 있는 빈곤자의 생활보호를 중심에 두고, 이들과 생계를 함께하는 구성원에게 추가로 사회수당을 지급해 중층적 기초보장제도를 마련하고 있다.

### 지원과 요구의 원칙(Leitprinzip)

독일은 1970년 이후부터 경제의 저성장화가 지속되면서, 경제성장을 기초로 한 사회보장제도의 기본적 프레임에 대한 개혁의 필요성이 제기되어오다가 1980년대에는 고용형태의 다변화에 따른 새로운 고용관계가 사회적 위험을 촉발하고 동시에 사회부조 수급자들도 증대하면서 사회보장 재정이 위기에 직면하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해 등장한 사회정책적 구상에 기초한 개혁이 소위 노동복지(Workfare)이며, 독일도 하르츠 개혁을 통해 독일식 워크페어 정책의 기본이념인 지원과 요구<sup>9)</sup>를 고용보험의 영역에서 구체적으로 실행하

6) Eicher/Luik(Hrsg.), SGB II, 4. Auflage, § 9, Rn. 9.

7) BSGE 97, 231.

8) BVerwGE 67, 1; BVerwGE 68, 97.

9) 지원과 요구의 원칙은 과거 연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)의 지도원리였다.

게 되는 계기가 된다.<sup>10)</sup>

특히, 2005년 1월 1일부터 사회법전 제2권에 편입된 실업급여 II는 한편으로는 부조가 필요한 자에게 자신의 생계를 함께하는 구성원의 생계비 확보의 책임이 있으며 보충성의 원칙에 따라 필요한 부조를 받기에 앞서 자신 및 가족 구성원의 소득이나 자산이 사용되어야 한다는 요구의 원칙과 다른 한편으로 부조의 필요성을 해소하기 위한 모든 조치를 이행한 이후 고용에의 통합을 위해 포괄적인 지원을 받을 수 있다는 지원의 원칙이 작동하고 있다.<sup>11)</sup> 따라서 지원과 요구의 원칙에 따라 부조가 필요한 자는 취업능력의 활용이 의무화되게 특별한 예외적인 경우를 제외하고는 모든 노동이 수용가능한 것(Zumutbar)으로 간주되게 되며, 구직자는 관할 고용사무소와 재취업을 위한 혜택의 내용이나 서비스와 관련해 통합협정을 맺고 그에 기초해 구체적인 지원이 개시된다.

실업급여 II의 수급을 위해서는 이와 같은 지원과 요구의 원칙을 기본이념으로 설정하면서, 실업급여 II는 고용촉진조치와 소득보장의 연계를 실현하는 제도로서 변모하게 되었고, 그에 따라 사회법전 제2권 제16조에서 사회법전 제3권에 규정된 직업소개, 직업상담, 직업훈련 등의 취업지원조치를 준용하고 있는 것이다.<sup>12)</sup>

## ■ 구직자 기초보장제도의 지급요건

구직자 기초보장제도는 실업급여 II와 함께 실업급여 II 수급 대상자와 수요공동체에 해당하는 동거 가족에 대한 사회수당으로 구성되어 있으며, 실업급여 II를 수급하기 위한 요건은 사회법전 제2권 제7조 제1항에서, 사회수당은 사회법전 제2권 제23조에서 각각 규정하고 있다.

10) Eicher/Luik(Hrsg.), SGB II, 4. Auflage, § 1, Rn. 4 f.

11) BT-Drucks. 17/3404, 93.

12) 이와 관련한 상세한 내용은 Eicher/Luik(Hrsg.), SGB II, 4. Auflage, § 16, Rn. 20 ff.

## 실업급여 II 수급요건

먼저 사회법전 제2권 제7조 제1항에서 실업급여 II를 수급하기 위한 요건으로서 첫째, 15세 이상 65세 미만인 자, 둘째, 취업능력(Erwerbsfähigkeit)이 있는 자, 셋째, 부조가 필요한 자(Hilfebedürftigkeit), 넷째, 일상적인 거주지가 독일에 마련된 자로 정하고 있다. 이 가운데 부조의 필요성을 제외하고는 종래 사회부조의 수급기준에 해당하지 않는 요건들이었으며, 부조의 필요성도 고용에 대한 연계 조치를 강화하는 형태로 변모하면서 기존의 기준과는 차이가 있다.<sup>13)</sup>

### 연령기준

실업급여 II의 수급자격의 구체적인 내용은 제7조 이하에서 규정하고 있다. 먼저 연령기준을 포함하게 되면서, 65세 이상인 자는 사회법전 제12권에 따른 기초소득보장 수급자의 지위를 갖게 된다(사회법전 제2권 제7a조). 그리고 사회법전 제2권 제8조 제2항에 따르면 외국인이 독일에 체류하더라도 체류법(Aufenthaltsgesetz)에 근거하여 체류자격을 부여받은 경우 또는 체류의 법적 가능성이 유보된 경우(vorbehaltlich)도 수급자격이 인정된다.<sup>14)</sup> 예외적으로 첫째, 독일 내에서 근로자나 자영업자로서 취업활동이 없거나 거주이전과 관련한 EU법<sup>15)</sup> 제2조 제3항에 따른 거주이전의 권한을 갖추지 못한 외국인 및 체류기간이 당초 3개월 미만인 그 가족 구성원, 둘째, 단순히 구직 목적으로 체류가 인정되는 외국인 및 그 가족 구성원, 셋째, 난민법 제1조에 따른 수급권이 인정되는 자는 급부에 대한 권리가 배제된다(사회법전 제2권 제7조 제1항 제2문).

### 취업능력

실업급여 II를 수급하기 위해서는 취업능력이 전제가 되어야 한다. 취업능력이 있는 것으로 간주되는 기준은 통상적인 노동시장의 조건하에서 질병이나 장애로 인해 적어도 1일 3시간

13) Eicher/Luik(Hrsg.), SGB II, 4. Auflage, § 7, Rn. 19; § 16d, Rn. 10.

14) BSG 25.1.2012 - SozR 4-4200 § 7 Nr. 28; BSG 16.5.2007 - SozR 4-4200 § 12 Nr. 4.

15) BGBl. I 1950, 1986.



이상 취업을 하는 데 방해받지 않는 경우<sup>16)</sup>이다(사회법전 제2권 제8조 제1항).<sup>17)</sup> 따라서 실업급여 I의 수급을 위한 실업의 신고(1주 15시간 미만 취업한 상태=실업) 여부는 실업급여 II의 수급자격에 아무런 영향을 미치지 않는다.<sup>18)</sup> 실업자 개념을 대신해 구직자라고 표현하는 이유도 이 때문이다.

### 부조의 필요성

부조의 필요성(제9조 제1항)은 충분한 수입(Einkommen)과 자산(Vermögen)을 갖지 못한 경우를 말하므로 취업능력이 있어 수입이 발생하더라도 충분한 정도가 아니라도 인정되므로 부조가 필요한 자는 본인의 생계비 또는 수요공동체에서 함께 생활하는 자의 생계유지를 위한 소득을 자력으로 확보할 수 없는 혹은 충분히 확보할 수 없는 사람을 의미하므로 자영업자<sup>19)</sup>나 미니잡 종사자<sup>20)</sup>도 수급 대상자가 될 수 있는 것이다.

부조성과 관련해서 수요공동체(Bedarfsgemeinschaft) 개념이 중요한 역할을 한다.<sup>21)</sup> 사회법전 제2권 제7조 제2항에 따르면, 구직자 기초보장제도의 수급 대상자의 범주에 취업능력이 있는 부조가 필요한 자와 수요공동체에서 생활하는 동거가족을 포함하고 있다. 그러나 동조 제3항에 따르면, 수요공동체의 구성원 범주에 취업능력이 있는 부조가 필요한 자를 첫 번째 인적 보호대상으로 규정하고 있어 부조성의 기준이 개인이라기보다는 집단에 맞추어져 있다. 물론 수요공동체 개념은 공동체 구성원의 수입과 자산이 고려되기 때문에 부조성 개념과 연계될 수밖에 없으며, 실제적인 기초보장의 방식은 취업능력이 있는 부조가 필요한 자에게는 실업급여 II가 지급되고 동거하는 수요공동체 구성원에게는 사회부조가 아닌 사회수당이 지급되는 형태이다.

16) BSG 21. 12. 2009 BSGE 105, 201 = SozR 4-4200 § 8 Nr. 1.

17) 사회법전 제6권(연금보험) 제43조의 중증장애자에 대한 완전한 취업능력의 감소 규정과 거의 유사하게 정해져 있다.

18) Eicher/Luik(Hrsg.), SGB II, 4. Auflage, § 8, Rn. 22.

19) LSG Nordrhein-Westfalen, BeckRS 2009, 51803; 부정판례는 LSG Bayern, BeckRS 2014, 70535.

20) EuGH, NZA 2010, 213 Rn. 22ff.; EuGH, NZA 2007, 887 Rn. 27.

21) Eicher/Luik(Hrsg.), SGB II, 4. Auflage, § 7, Rn. 71.



실업급여 II는 사회부조의 성격으로 인해 근로의무의 이행과 자산조사가 요청된다. 근로빈곤층의 취업에 대한 기대가능성은 실업급여 I과 비교하여 소개되는 모든 일자리를 전제로 하기 때문에 소위, 직업보호의 원칙은 상당한 제약을 받게 된다.<sup>22)</sup> 따라서 기존 업무와 유사성이 없거나 소개된 직업의 소득규모가 이전과 비교해 낮거나 또는 고용의 장소가 이전과 비교해 다소 멀거나 그리고 근로조건의 수준이 낮더라도 기대가능성을 배제하지 않는다(제10조 제2항). 다만 소개된 직업의 수행을 위해 신체적, 정신적, 심리적인 여건이 수행가능성을 단절하거나 새로운 직업의 수행이 기존의 직업으로 복귀에 장애가 되며 그리고 3세 미만의 자녀의 양육이나 가족돌봄에 지장을 초래하는 등 기타 중대한 사유가 있는 경우에 한해서는 배제 가능하다(제10조 제1항). 기존의 연방사회부조법에 따라 사회부조에서만 적용되던 기대가능성이 실업급여 II에도 적용됨으로써 결과적으로 기대가능성이 확대되었으나 사회부조나 실업급여 I의 경우와 같이 급여의 삭감 폭과 주거지와 직장과의 거리 등에 기초하여 기대가능성의 기준을 판단하는 것과 달리 기본적으로 명확한 기준을 제시하고 있지 않으며 입증책임도 신청자가 부담<sup>23)</sup>해야 하는 점도 문제점으로 지적된다.

다음으로 사회부조 등 최저생활을 보장하는 급여를 수급할 경우 모든 수입이나 자산을 처분 및 이용해야 한다는 보충성의 원칙이 유효하기 때문에 실업급여 II 산정 시 이 기준이 적용되며, 실제로 실업급여 II 신청자의 경우 사회법전 제1권 제60조에 따라 협력의무(Mitwirkungspflicht)를 부담하며 이에 따라 모든 중요한 정보를 고지해야 하는 의무를 이행해야만 하며, 이를 토대로 소득심사와 자산조사가 이루어진다.<sup>24)</sup>

우선 소득에 관한 심사는 일반적으로 근로소득 이외에 연방부양법에 의한 기초연금과 같은 금전 또는 금전적 가치가 있는 사회보장급여와 연방아동수당법 제6조에 따른 아동수당까지 심사대상으로 한다(제11조 제1항). 따라서 소득은 수급신청 이후에 각종 수입이 원칙적으로 모두 고려된다. 다만, 소득을 기준으로 한 세금이나 사회보험료, 법률상 규정된 공적 혹은 사적 보험료 등은 소득 개념에서 제외한다. 그리고 심사대상에서 공제되는 소득의 범위

22) 김영미(2013), 「독일 하르츠 개혁에서의 고용증진 관련 법제개혁의 내용과 평가」, 『노동법논총』 제28집, 한국비교노동법학회, p.185.

23) BSG 27.1.2009 SozR 4-4200 § 9 Nr. 6.

24) BSG 23. 11. 2006 SozR 4-4200 § 20 Nr. 3.

는 월 소득이 100유로 이상 800유로 미만일 경우 소득의 20%, 800유로 이상 1,200유로 미만일 경우 소득의 10%이다. 그러나 미성년 자녀를 양육하는 자에 대해서는 1,200유로 대신 1,500유로를 기준으로 한다(제11a조). 소득 공제 범위의 확대는 워크페어 효과를 기초로 설정된 것임을 확인할 수 있다. 다음으로 자산에 관한 조사는 원칙적으로 사용 가능한 모든 자산을 대상으로 하며, 자산의 범위는 어떤 사람이 수급신청 이전에 보유한 금전으로 계량 가능한 모든 재화가 여기에 포함된다. 따라서 현금, 예금, 채권, 주식 지분, 생명보험금, 부동산 등이 모두 해당된다. 다만, 성년 이후 수급자와 그 배우자에 대해서는 매년 150유로의 기초공제액을 제외한다. 공제액의 최소규모는 각각 3,100유로이며, 상한은 연령에 따라 9,750유로에서 10,050유로까지 차등 적용된다. 다만, 미성년 자녀에 한해서는 3,100유로의 기초공제액을 적용한다(제12조 제1항과 제2항).

## 사회수당 지급요건

사회법전 제2권 제7조 제2항에 따르면, 실업급여 II 수급 대상자와 함께 생활하는 동거 가족, 즉 수요공동체 구성원에게도 수급권을 인정하고 있으며, 구체적인 수요공동체 구성원의 범위는 동조 제3항에서 열거하고 있다. 다만, 취업능력이 있는 요부조자와 수요공동체에서 공동생활은 하지만, 해당 구성원이 취업능력이 없는 자이거나 또는 취업능력은 있지만 15세 미만의 자일 경우 또는 65세 이상의 자일 경우 사회수당을 수급할 수 있다. 따라서 15세 이상의 자가 부조의 필요성이 있을 경우 또는 취업능력이 있을 경우는 독자적인 실업급여 II를 수급할 수 있게 되는 것이다.

## 수급자격 제외

앞서 언급된 수급요건을 충족한 경우라도 첫째, 6개월 이상 정주시설에 있던 자는 사회법전 제2권의 기초보장급여를 수급할 수 없다. 정주시설은 병원과 같은 공공시설과 요양기관까지 포함되며, 이에 준하는 시설도 해당될 수 있다. 둘째, 연금보험법상 노령연금 수급자는 요구(Forderung)의 원칙에 의거 제외된다(사회법전 제2권 제7조 제4항). 마지막으로 15세 이상

---

인자가 취업능력이 있음에도 불구하고 직업훈련학교에 취학하면서 직업훈련촉진법(Berufsausbildungsförderungsgesetz)에 따라 최저생활이 보장될 경우 제외된다(사회법전 제2권 제7조 제6항).

## ■ 구직자 기초보장제도의 지급기준

### 지급기준의 변화

실업부조제도가 재편되기 이전 실업부조제도는 실업급여 수급기간이 만료된 실업자를 대상으로 실직 전 임금수준에 급여수준을 보장해주는 임금대체성 소득보장제도였다. 자녀가 있는 경우는 종전 소득의 57%, 그렇지 않은 경우는 53%를 지급기준으로 삼고 있었기 때문이다. 그리고 사회부조제도도 병존하고 있었는데, 취업능력이 있는 사람이 사회부조를 수급하기도 하는 등 두 가지 제도에 대한 명확한 기준이나 구분에 대해 논란이 야기되었다.

실업부조제도 재편에 따라 실업급여 II 및 사회수당의 급여내용은 기본적으로 사회부조의 생계비 지원제도에 준하여 연방에서 통일적으로 결정된 기준금액에 따라 필요한 급여가 지급되므로 과거와 같은 임금대체기능은 더 이상 유효하지 않고 ‘생활보장급여’라고 표현하는 것이 적절하다. 그리고 취업능력 유무에 따라 실업급여 II(실업부조제도)와 사회부조로 구분되게 되고 실업급여 II를 수급하는 자와 공동체 생활을 하는 취업능력이 없는 자는 사회수당 수급권을 가지게 된다.

### 실업급여 II와 사회수당 지급기준

실업급여 II는 실업 전 임금이 상관없이 생활에 필요한 최소한의 금액을 보장하고 있으며, 급여의 내용은 기준급여(Regelleistung), 부가급여(Mehrleistung) 및 주거와 난방비(Leistungen für Unterkunft und Heizung)로 구성되어 있다. 먼저 기준급여는 기준수요

(Regelbedarf)<sup>25)</sup>라고 하는데, 기준급여액은 연금보험법상 연금 수급액의 변화에 따라 기준 급여액도 수정되는 형태로 조정되며, 2017년 현재 기준급여액은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 기준급여 지급기준

수요(Bedarf)		금액(월)	근거 규정	기준 급여 단계
		2018.1.1.이후		
취업능력 있는 수급대상자 (실업급여 II)	· 독신자(Alleinstehende) · 단독양육모(Alleinerziehende) · 미성년자와 생활하는 자	416유로	제20조	1
	· 수요공동체에서 생활하는 파트너 일방(법률훈 또는 사실혼)	374유로	제20조	2
	· 수요공동체에서 생활하는 25세 미만자(18~24세)	332유로	제20조	3
수요공동체에 생활하는 자 (사회수당)	· 14~17세 ※ 수요공동체에 생활하는 자로서 취업능력 있는 18세 미만의 자(실업급여 II)	316유로	제20조와 제23조	4
	· 6~13세	296유로	제23조	5
	· 0~5세	240유로	제23조	6

자료 : SGB II § 20와 § 23.

<표 2>에서 보는 바와 같이 사회수당은 수요공동체에서 공동 생활하는 동거가족에 대해 실업급여 II 급여기준인 기준급여 1단계를 기초로 산정된다. 이와 같이 실업급여 II의 수급자와 생계를 같이하는 취업능력이 없는 가족에 대해서는 사회수당이 지급되며, 18세 미만의 자의 경우(15세 이상까지) 취업능력이 있는 경우는 실업급여 II를 수급할 수 있으며, 그렇지 않은 경우는 사회수당을 지급받게 된다.

25) 2011년 기준급여 산정법(Regelbedarf-Ermittlungsgesetz)이 제정되어 기준급여 수준을 명확하게 규율하게 된다(BGBl. I 453).

<표 2> 기준급여 지급 단계

기준급여단계	1(100%)	2(90%)	3(80%)	4	5	6
2013.1.1	382	345	306	289	255	224
2014.1.1	391	353	313	296	261	229
2015.1.1	399	360	320	302	267	234
2016.1.1	404	364	324	306	270	237
2017.1.1	409	368	327	311	291	237
2018.1.1	416	374	332	316	296	240

자료 : SGB II § 20와 § 23.

다음으로 기준급여로 보호되지 않는 추가적인 수요에 대한 급여가 인정되는데, 이를 부가급여(Mehrleistung)라고 하며, 상세한 내용은 사회법전 제2권 제22조에서 규정하고 있다.<sup>26)</sup>

먼저 임신 13주 이상의 산모에 대해서는 부가급여 청구권이 기준급여의 17%까지 추가 지급이 가능하며, 단독양육모의 경우 기준급여의 금액이 아래 <표 3>과 같이 연령과 자녀 수에 따라 적용 기준에 차이가 있다. 단, 초과수요에 대한 추가급여의 상한은 기준급여의 60%로 제한된다(사회법전 제2권 제21조 제3항).

<표 3> 부가급여 지급기준

연령	비율
7세 미만 1자녀	36%
7세 이상 1자녀	12%
16세 미만 2자녀	36%
16세 이상 2자녀	24%
4자녀	48%
5자녀 이상	60%

자료 : SGB II § 21.

26) BSG 7.11.2006 SozR 4-4200 § 20 Nr. 1.

마지막으로 주거비와 난방비는 지급의 타당성이 인정될 경우 실비형태로 지급되나 이 비용이 본연의 목적으로 이행될 수 없는 경우에는 임대인이나 기타 자격자에게 직접 지불할 수 있다. 주거비는 가계 구성원의 수, 연령, 거주면적 그리고 주택비용의 평균값 및 시장가격 등을 고려해 판단한다.<sup>27)</sup>

## 실업부조급여의 제재(Sanktion)

### 실업급여 II의 경우

실업급여 II의 급여수준은 기본적으로 사회부조의 구조와 동일하게 설정되어 있으나, 직업상담, 직업교육 및 직업훈련 등의 취업촉진 조치에 역점을 두고 있기 때문에 이러한 조치의 무 위반에 대해 규제를 강화하는 형태로 다듬어지게 된다. 즉 제재를 통해 취업을 촉진하는 구조로 되어 있다.<sup>28)</sup> 사회법전 제2권 제31조 이하에 따르면 수급자가 의무위반에 해당하는 행위를 한 경우 급여의 감액이나 급여권의 상실과 같은 제재를 받으며, 제한되는 사유의 경중에 따라 기준급여의 제재 수준에서 차이가 발생한다. 다만, 해당 수급자가 법률상의 효과에 대해 사전에 숙지하였음에도 불구하고 의무위반행위가 발생해야 함은 공통의 전제요건으로 정하고 있다.

우선 사회법전 제2권 제31조에 따르면, 편입협정(Eingliederungsvereinbarung)<sup>29)</sup>에 따른 의무의 불이행, 기대가능한 일자리에 대한 취업의 거부 및 직업훈련 등의 참여를 거부하는 등의 의무위반을 한 경우(제1항)와 18세 이상의 자로서, 실업급여 II의 자격취득 및 급여증액을 위해 고의로 수입이나 자산의 규모를 줄인 경우, 법률적 효과에 대한 숙지를 받았음에도 불구하고 비경제적 행태를 지속하는 경우, 실업급여 I의 정지 또는 소멸(Erlöschen) 사유에 해당하는 자 등은 중대한 사유가 없는 한 제재조치로서 실업급여 II는 감액된다. 사회법전 제2권 제31a조에 따르면, 우선 일차적으로 실업급여 II의 30%가 감액된다. 다만, 그러한 행위가 반복될 경우는 2단계 제재조치로서 실업급여 II의 60%를 감액하고 3차 위반의 경우는 수급권

27) BSG 16.5.2012 - B 4 AS 109/11 R.

28) Eicher/Luik(Hrsg.), SGB II, 4. Auflage, § 31, Rn. 13 f.

29) Eicher/Luik(Hrsg.), SGB II, 4. Auflage, § 31, Rn. 18.

을 상실(정지)하게 된다(제3항 제1문). 그리고 제재기간은 위반행위마다 3개월로 정해져 있다(제31b조 제1항 제3문). 다만, 25세 미만의 수급자에 한해서는 제22조의 주거비와 난방비가 지급되어야 하며(제31a조 제2항 제1문) 그리고 제재기간도 6주로 제한된다(제31b조 제1항 제4문). 한편, 감액 가중기간이 1년으로 정해져 있어 이 기간 경과 시 동일한 의무위반이 발생하더라도 위반 횟수에 따른 계속적 부과가 이루어지지 않는다(제31a조 제3항 제3문).

한편 취업능력이 있는 부조 대상자가 법률상의 효과에 대해 문서로 숙지하였음에도 불구하고 신고기간(관할 고용사무소 신고의무)이나 조사기간의 불성실한 의무이행에 대해서 실업급여 II는 기준급여의 10%를 감액한다(제2항). 취업소개거부나 참여거부와 비교해 비교적 경미한 의무위반으로 판단해 제재의 수준을 완화하고 있다. 물론 이러한 의무위반이 반복될 경우 그 횟수마다 10%씩 감액이 이루어지나(제3항 제2문), 실업급여 II의 30% 이상 수준으로 감액되는 경우 운영기관은 적정한 범위 내에서 보충적으로 현물급여나 현금의 가치가 있는 급여를 제공할 수 있으며, 이러한 보충급여는 가계에서 미성년 자녀를 수급자가 양육할 경우에도 고려되어야 한다(제2문). 그리고 최대 감액 수준은 실업급여 II의 60%로 제한되는데, 이 경우에도 사회법전 제2권 제22조의 주거비와 난방비는 실비형태로 본인이 아닌 임대인(Vermieter)에게 지급된다(제3문).

다만, 실업급여 II 수급자의 의무위반행위에 대한 제재는 타당한 사유가 있을 경우 배제되며 타당한 사유는 공익과 사익의 비교교량하여 사익이 우선할 만한 사정이 있는 경우이다. 이와 관련해 인정되는 사유는 3세 미만의 자녀 양육에 위협이 초래될 경우, 가족을 양호할 수 있는 다른 수단을 확보하지 못해 일과의 양립이 어려운 경우, 육체적, 정신적 또는 심리적으로 특정한 업무를 수행하는 데 어려움이 있는 경우도 인정되나, 이는 근로조건이 종래보다 불이익하거나 취업장소가 이전보다 원거리인 경우는 제외된다.<sup>30)</sup>

### 사회수당의 경우

사회수당에 대해서는 사회법전 제2권 제19조 제1항 제2문에서 규정하고 있다. 실업급여 II와 마찬가지로 법률적 효과에 대한 숙지를 받았음에도 불구하고 신고기간이나 조사기간 등

30) Eicher/Luik(Hrsg.), SGB II, 4. Auflage, § 31, Rn. 63 f.



의 불성실한 의무이행에 대해 기준급여의 10%가 삭감되며, 마찬가지로 의무위반에 해당하는 행태가 중대한 사유에 따른 것임을 입증하면 제재조치가 적용되지 않는다. 한편 제재기간이나 내용과 관련해서는 사회법전 제2권 제31a조 제3항의 내용이 준용된다.

## ■ 구직자 기초보장제도와 다른 제도와의 관계

### 사회부조와 실업급여 II의 관계

취업능력을 가진 빈곤자에 대한 최저생활보장제도인 실업급여 II와 유사한 제도로서 사회부조가 있다. 종래에는 연방사회부조법에 의한 사회부조제도가 부조가 필요한 자의 최저생활을 보장해주었기 때문에 그 기준을 하회할 경우 다른 사회보장 급여에 의한 이종수급이 인정되었다. 그러나 하르츠 개혁 이후 사회법전 제2권에 편입된 실업급여 II(실업부조+사회부조의 일부)와 사회법전 제12권의 사회부조가 취업능력이 있는 구직자와 고령자 그리고 장애자 등 사회적 약자에 따라 최저생활 보장 기준을 구분하게 된다. 특히, 하르츠 제IV법과 더불어 2001년 연금개혁에 의해 성립된 고령자 및 장애자의 기초소득보장법과 연방사회부조법을 통합하여 사회법전 제12권으로 2005년 재구성하게 되면서 사회법전 제2권의 수급권자가 되지 않는 사람(취업능력이 없는 요부조자), 성년으로 실업급여 II를 수급하지 않는 요부조자 중에서 1일 3시간 미만의 취업자는 65세 이상 고령자와 함께 사회법전 제12권의 사회부조 수급자의 지위를 가지게 된다.

종래의 사회부조 수급자들 가운데 취업능력이 있는 자가 실업급여 II로 편입되는 것을 제외하고는 사회부조제도의 기본적인 구성은 사회법전 제12권에 정해져 있으며, 급여사무는 개별 영역에 따라 운영주체인 지방자치단체의 결정에 따라 유연하게 적용된다. 기본적으로 수요충족의 원칙을 재량의 형태로 최저한의 기초생활을 보장해주게 된다.<sup>31)</sup>

31) BT-Drucks. 15/1516, 44 f, 56.

## 입직수당과의 관계

실업급여 II 수급자가 사회보험 가입 의무대상 사업장에 취업하거나 자영업을 개시할 경우 지급되는 시한부 보조금을 입직수당(Einstiegsgeld)이라 하며,<sup>32)</sup> 실업급여 II와 함께 도입된 제도이다. 원래 지원과 요구의 원칙에 따라 구직자는 포괄적인 지원을 받을 수 있는데 이때 특정한 경우를 제외하고는 모든 형태의 노동이 수용가능성이 있는 것으로 간주된다. 그러다 보니 알선된 직업이 미니잡과 같은 저임금 단시간 근로나 지방자치단체의 공익적 활동, 심지어 ‘1유로 잡’도 기대 가능성이 있는 것으로 인정되므로 취업을 거부하는 것으로 기본적으로 할 수 없다. 따라서 이 수당은 취업을 촉진하기 위해 알선된 취업을 수용한 경우 일정 조건하에 일정기간 지급되는 인센티브성 금전급부이다. 재량급여로서 성격을 가지고 있으며, 최대 24개월까지 지급이 가능하다(사회법전 제2권 제16b조 제2항).

입직수당의 산정은 입직수당규정(Einstiegsverordnung)<sup>33)</sup>에 따르며, 개별적인 산정방식과 일괄 산정방식으로 구분된다. 전자는 매월 기준급여를 기준으로 산정하되, 최대 50%까지 보장하는 기본수당과 2년 이상 실업상태에 있는 수급자에게 기준급여의 20%, 그의 부양가족에 대해서는 10% 수준에서 추가보장이 가능한 보충수당으로 구성된다(입직수당규정 제1조). 후자는 일반적인 노동시장에서 지원이 필요한 자들을 대상으로 지급하되, 기준액이 정해져 있지 않으므로 관할 고용사무소에 의해 정해진다. 다만, 산정된 입직수당은 기준급여의 75%를 상한으로 지급이 가능하며, 지원기간의 범위 내에서 변경될 수 있다(입직수당규정 제2조 제2항).<sup>34)</sup>

## 사회보험과의 관계

실업급여 II 수급자는 실업급여 I 수급자와 마찬가지로 질병보험, 양호보험은 피보험자

32) Eicher/Luik(Hrsg.), SGB II, 4. Auflage, § 16b, Rn. 30.

33) BGBl. I S. 2342.

34) 김영미(2013), 「독일 하르츠 개혁에서의 고용증진 관련 법제개혁의 내용과 평가」, 『노동법논총』 제28집, 한국비교노동법학회, pp.187~188.

의 지위가 강제되며 해당 보험료는 운영기관인 관할 고용사무소에서 부담하고 있다. 다만, 연금보험의 경우는 2011년 1월 1일 이후 기여금 납부가 폐지되었다. 2010년 예산계정법(Haushaltsbegleitgesetz) 개혁에 의해 연방정부가 2014년까지 연방예산을 약 200억 유로 감축하기 위한 긴축 패키지의 일환으로서 2011년 1월 1일부터 더 이상 법정 연금보험 의무 자격을 실업급여 II 수급자에게 부여하지 않게 된다. 그럼에도 2010년 12월 31일 당시 기존 수급권을 가지고 있었던 실업급여 II 수급자는 연금보험의 의무 가입이 유지된다.

한편, 의료보장과 관련해서는 민간기관을 이용하는 경우 보험료를 대신해 보험료 보조금이 지급되나, 질병보험에 부담하는 보험료가 상한기준이 된다.

## ■ 결론

독일 실업부조제도 개혁의 배경에는 독일의 고유한 사정뿐만 아니라 EU 정책의 영향도 있었다. 1980년대 EU 국가 전반에 실업부조제도에 안주해 노동에 대한 유인을 줄임으로써 이른바, '실업의 함정(Unemployment Trap)'이 사회적 문제가 되어 새로운 방식의 사회적 안전망을 논의할 필요성이 커지게 되었다. 독일도 장기 실업자가 사회적 혜택에 의존한 채 취업 의욕을 상실하고 사회에서 이탈해버리는 현상이 확대되었다. 즉, 독일의 노동시장 개혁은 이러한 사람들을 다시 사회에 통합해나가기 위해서는 복지의존성을 줄이고 근로의욕을 고취시켜야 하는데 이를 위해 단순한 최저생활보장보다는 취업지원 확충이 중요하다는 노동연계형 복지조치에 따른 것이다. 즉, 독일 실업부조제도 패러다임 변화의 골자는 취업을 유인하기 위한 노동시장 정책을 중심으로 한 재편이다.

독일 실업급여 II는 노동시장 개혁 이후 고용촉진조치와 최저생활보장이 결합된 형태로 소득보장제도로서 신청자가 기대 가능한 범위 내의 고용에 통합을 거부한 경우, 즉 직업소개를 거부하거나 협정에 따른 의무를 위반할 경우 종래보다 더 높은 수준의 급여가 삭감되는 제재 조치를 받게 된다. 즉, 근로빈곤층에 대한 강력한 근로의무의 이행을 부과해 조건 불이행 시 급여삭감이나 급여중지와 같은 강력한 규제조치를 취하는 제재를 통해 취업을 촉진하는 구조를 기초로 하고 있다. 반면에 사회수당의 경우는 사회보장제도의 차원에서 급여를 보장해

---

주고 있으며 부조성을 극복하고 소개된 일자리를 수용할 경우 임직수당과 같은 제도를 도입해 취업을 유인(Anreiz)하는 체계를 함께 마련함으로써 고용연계 복지정책을 실효적으로 운영하고 있다. 따라서 취업연계나 직업훈련 참여를 촉진 및 유인하기 위해 보조금 지급을 확대하여 근로빈곤층을 포괄하는 고용연계형 실업부조정책이 고려될 수 있다. 한국의 고용보험제도는 독일의 고용보험제도를 기초로 정립되었으므로 독일의 실업부조제도의 체계개편은 향후 한국 노동시장정책의 전개에 상당한 시사점을 제공할 것으로 기대된다. 다만 이러한 정책을 바람직한 고용연계 복지 모델로 정립하기 위해서는 연계 프로그램의 개발과 평가 그리고 참여의 촉진이 필요하기 때문에 조직의 운영과 관리에 대한 개편도 병행됨으로써 실효성을 확보할 수 있을 것으로 생각된다. **KLI**