맞·춤·형·법·제·정·보

독일의 실업급여법제

신청기관: 서울사회복지공익법센터

Ⅰ. 도 입

2008년 대불황(Great Recession) 이후 지속적인 긴축정책에 의해 노동시장의 불안정한 상태가 지속되며 전 세계 실업자 수는 2007년 이후 폭발적으로 증가하여 2013년에 약 2억 2백만 명에 이르렀다고 보고되고 있으며,[1] 특히 우리의 경우도 실물경제의 악화로 경제 성장률이 둔화되면서 고용상태의 부진이 지속되는 문제를 야기하게 된다. 이에 정부도 2013년 6월 4일 국정 최우선 과제로서 「고용률 70%」 달성을 위해 범부처 차원의 일자리 종합대책인 「고용률 70% 로드맵」을 마련하고, 향후 5년간 취업자수 238만명 증가를 위해 4대 전략 137개 세부과제를 마련하여 추진하고 있으며, 2015년에도 정부는 일자리 창출을 위해 고용과 복지의 연계정책과 같은 노동시장의 패러다임 전환을 핵심 추진 과제로 보고한 바 있다.[2]

이와 같은 전 세계적인 경제위기에도 불구하고 독일은 2005년 이후 실업률은 최저점을 하회하면서 낙폭이 확대되는 현상을 보이며 2008년 경제위기에도 이 흐름은 지속되는 특징을 보여주며, 특히 2013년 4분기에 실업률은 5.3%까지 하락하여 통독 이후 최저점을 기

1) 이덕재, "2014, 세계 고용동향 및 장기 전망", 해외고용리포트 2014년 1분기, 한국고용정보원, 2-4면.

2) 고용노동부, "2015 정부 업무보고-노동시장 구조개선", 2015.

록하는 놀라운 성과를 보이고 있다.[3)]

이미 잘 알려진 바와 같이, 우리의 고용보험제도는 독일의 고용보험(고용촉진)제도를 기초로 정립되었으며 독일은 실업급여 I의 지급은 직업소개 및 직업훈련 등과 긴밀히 연계되며 급여수준은 하향화된다. 실업급여 II의 경우 기존의 실업부조와 사회부조를 결합하여 구직자의 기초생활을 보장함으로써 고용연계 복지정책에 의한 노동시장 활성화 정책이 광범위하게 운용되고 있어 한국의 노동시장 정책의 전개에 상당한 시사점을 제공할 것으로 기대된다. 이하에서는 독일의 실업급여 법제를 중심으로 한 내용상 그리고 체계상의 특징을 중심으로 개관하는 형태로 검토해보도록 한다.

II. 독일의 노동시장정책의 변화

1. 의의

독일에서 실업이라는 사회적 위험을 제거하고 예방하는 입법은 사회법전 제2권과 제3권에서 확인되며, 특히 제3권은 고용촉진법이라 일컬어지는데 우리의 고용보험법과는 체계와 내용상 이질적인 부분들이 다소 존재한다. 더욱이 사회법전 제2권의 규율대상은 더욱 그러한 관계로 독일 고용보험의 역사를 간략히 개관해 볼 필요가 있으며, 구분기준은 소극적 노동시장정책(보상중심), 적극적 노동시장정책(예방중심) 그리고 적극화 노동시장정책(활성화 중심)으로 정하여 그 내용을 검토해보도록 한다.

2. 소극적 노동시장정책

산업화 이전의 시기에 실업은 노동욕구(Arbeitswilligkeit)의 결핍으로 간주되어 지극히 개인적 문제로 치부되었으며, 그 결과 농업 근로자들이 일자리를 잃은 후 도시 구빈원(Armenhaus)에 체류하면서 고된 육체적 노동을 수행하는 대가로 국가로부터 도움을 받아온 역사적 경험이 독일에서 확인된다. 하지만 산업화 과정에서 발생하는 실업이라는 위험은 개인적 위험이 아닌 사회적 위험으로 인식하게 되었지만, 조합에 의한 임의적인 자구수단을 통해

3) 이덕재, "독일 고용서비스 혁신의 성과와 과제", 해외고용리포트 2014년 3분기, 한국고용정보원, 40면.

실업의 문제에 대처해나가게 되며, 이 때 실업기금이나 직업소개(취업알선) 등이 행해지면서 오늘날의 고용촉진과 같은 관념이 19세기 중반부터 등장하기는 하였다.[4] 하지만, 이후 지속적인 실업자수가 증대하면서 빈민구호의 책임을 부담하고 있던 지방자치단체(게마인데)에게 심각한 재정부담을 가중시키는 결과를 초래하게 되자[5], 제1차 세계대전 이후 1918년 지방자치단체에게 실업자를 구제하기 위한 시설의 설치의무를 부과하는 소위, 실업자구호령(Verordnung über Erwerbslosenfürsorge)[6]을 제정하였다.[7] 이후 법 개정을 통해 1919년부터는 직업소개(Arbeitsnachweis)도 지방자치단체의 법적 의무로서 보충하게 된다.[8]

제1차 세계대전 이후 실업자의 수가 폭발적으로 증가하자, 실업자에 대한 직업소개는 가장 중요한 정책목표가 되었고, 1922년에 이르러 국가 주도로 사용자와 근로자 그리고 지방자치단체의 보험료를 통한 실업자 배려정책을 추진하게 된다. 바로 1922년 직업소개법(Arbeitsnachweisgesetz)[9]이 최초로 보험원리를 적용한 고용보장법제로 평가된다. 또한 이 시기에 의미있는 법률은 1926년 제정된 위기구호법(Gesetz über Krisenfürsogen)이다.[10]

이 법은 실업이라는 위험에 대해 특별한 기여가 없는 실업자에게도 급여를 제공하는 내용을 포함하고 있어, 특정한 급부기간을 충족하거나 혹은 필요한 대기시간을 충족하지 않아도 되는 부조형태의 실업지원제도였다. 따라서 전자는 오늘날 보험료 지불을 근거로 한 실업급여 Ⅰ과 후자는 세금을 재원으로 한 실업급여 Ⅱ의 관계를 생성하는 데 역사적 토대가 되었다.

이러한 발전의 연속으로 1927년 제국의회의 압도적인 지지로 직업소개와 실업보험에 관한 법률(Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)(이하 '실업보험법'이라 함)[11]이 제정되었고, 이 법은 기존의 지방자치단체 중심의 실업자 구호를 대신하는 의무보험의 형태로 도입되게 되었기에, 조직도 중앙집권적인 기구를 구상하였고 그 결과 직업소

4) Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 1, 1965, S. 83.

5) 유광호, "독일 고용보험제도의 발전과정과 그 교훈", 사회보장연구 7, 한국사회보장학회, 1991, 4-5면.

6) RGBl I, S. 416; RGBl I. S. 1827.

7) RGBl I. S. 1305.

8) Gagel, SGB II/SGB III, Vorb. § 1, Rn. 3 ff. 물론 이 법률은 실업자 구호를 위한 비용에 있어 연방정부, 주정부와 지방자치단체가 역할을 분담하는 형태였다. 따라서 연방은 6분의 3, 주는 6분의 2 그리고 지방자치단체가 6분의 1의 공동부담으로 실업기금을 조성해 지방자치단체의 책임 아래 최고 26주까지 실업자에게 실업급여를 지급하는 형태로 운영되었다.

9) RGBl. I, S. 657.

10) RGBl I. S. 489.

11) RGBl I. S. 187.

개와 실업보험에 대한 제국기관(Reichsanstalt)을 설치하였다. 비로소 육체적 근로자와 사무직 근로자는 실업급여에 대한 법적 청구권을 획득하게 되었다.[12]

3. 적극적 노동시장정책

1929년 세계 대공황 이후 실업률이 급증하면서 보험재정의 적자가 확대되자 보험료율 인상을 비롯한 실업급여 수급기간의 단축과 수급수준의 인하 등으로 실업보험법상 보험의 원리는 쇠퇴하고 오히려 실업부조와 같은 공적부조의 성격이 전면에 등장하게 된다. 게다가 이후 나치 집권기간 동안 보험관리주체의 자치행정의 원칙까지 파괴되면서 실업보험은 재정과 조직에서 자주성과 같은 본래의 기능을 상실하게 된다. 하지만, 제2차 세계대전 이후 독일 경제의 부흥과 새롭게 변한 사회적 경제적 상황에 적응하기 위해 1952년 직업소개와 실업보험을 담당하는 연방기관의 설치에 관한 법(Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)[13]을 제정하였으며, 1956년에는 1927년 제정된 실업보험법의 전면적 수정이 이루어지게 된다.[14]

1950년대는 독일 경제의 급속한 발전과 그에 따라 완전고용을 달성하면서 오히려 노동력 부족현상이 발생하게 되었으며, 이러한 문제 해소를 위해 여성과 외국인 노동력의 활용이 증대하게 된다. 이러한 고용형태와 방식의 구조적 변화에 따라 고도의 숙련노동이 노동시장에서 많이 부족하게 되면서 직업훈련과 같은 교육훈련의 강화 필요성이 제기되면서,[15] 노동시장에서 직업소개보다는 적절한 직업 및 일자리 선택을 위한 정책의 중요성을 강조하게 된다. 실제로 당시 노동부장관이었던 Katzer의 서면보고에 따르면, 노동시장정책은 "실업의 순수한 의미의 보장으로부터 탈피해 노동시장에서 어려움을 즉각적으로 예방하는 정책"을 뜻하였으며, 이것이 고용촉진법의 목표임을 확인하고 있다.[16] 이러한 배경 하에 1969년 7월 기존의 실업보험법은 폐지되고 고용촉진법(Arbeitsföderungsgesetz: AFG)[17]으로 대체되었으며, 이 법은 1997년 12월 31일까지 유효하였으며, 약 30년간 적용되면서 120번 이상 개

12) RGBl I. S. 187.

13) BGBl I. S. 123.

14) BGBl I. S. 1018.

15) 정원호, "독일 노동시장정책 이념의 전개와 함의", 사회경제평론 제23호, 한국사회경제학회, 2004, 240-241면.

16) Dt BT, Steno. Prot, 5/12961 ff.

17) BGBl I. S. 582.

정절차를 거쳤다. 이 법의 제정을 통해 독일의 노동시장정책은 실업발생 이후 임금을 보상하는 소득전보 의미의 정책에서 실업을 사전에 예방하는 적극적 의미의 정책으로 전환되는 계기를 마련하였다.[18] 대표적으로 고용촉진법 제5조에서 직업소개 및 직업훈련을 위한 촉진조치들이 보상적 급부(실업급여, 실업부조, 도산수당 등)에 우선하는 급부임을 명시하였다. 물론 1927년 실업보험법에도 직업훈련에 관한 내용이 존재하였지만, 이는 임의급부에 불과하였으며, 1969년 고용촉진법은 이 내용을 의무급부로 지정하고 있다.[19]

4. 제1단계 적극화 노동시장정책

1969년 높은 고용수준의 달성을 위해 소위, 실업예방법이라는 기본이념을 중점적으로 추진하기 위해 제정된 고용촉진법은 1970년대 중반 이후부터 실업이 증가하기 시작하면서 – 수많은 개정과 보험료율의 지속적인 인상에도 불구하고 – 고용촉진법의 기본이념은 그 의미를 상실한 채, 소극적 노동시장정책인 실업에 대한 금전보상에 초점이 맞추어져 있었다. 이처럼 1970년 중반 이후 독일의 노동시장정책은 지속적인 실업의 증대로 인해 재정위기에 직면하였고, 통독 이후 재정적자는 급속히 증가하였다. 따라서 1990년대 초부터 대량실업과 고용보험의 재정적자로 인해 입법 개정의 필요성이 지속적으로 요청되었고, 1997년 3월 24일 '고용촉진-개혁법률'[20]을 통해 고용촉진법은 폐지되고 '사회법전 제3편 –고용촉진'으로 새롭게 재편되었다.

사회법전 제3편에 의한 노동시장정책은 직업훈련 등을 통한 실업예방이 아니라, 이미 발생한 실업의 조기 해소를 위한 목표 달성을 위해 당장의 취업을 유인하는 직업소개가 고용촉진에 있어 최우선 과제임을 법 제4조에 명시하게 된다. 그리고 실업에 대한 근로자와 사용자의 책임을 강조하여 정책적인 촉진과 더불어 개인의 근로참여에 대한 의무를 요구하게 된다. 더 나아가 실업급여와 실업부조의 지급요건도 강화되고 그 수준도 감소함으로써 구직에 대한 압력이 강력히 작용하게 된다. 이와 같이 사회법전 제3권에 따른 노동시장정책은 강제를 통해 개인으로 하여금 자기책임 하에 더욱 적극적으로 구직에 나서도록 한다

18) 이상직, "한국 고용보험제도의 개편방안 연구: 독일 고용촉진제도와의 비교를 중심으로", 영남대 박사학위논문, 2002, 145면.

19) 이상직, "한국 고용보험제도의 개편방안 연구: 독일 고용촉진제도와의 비교를 중심으로", 영남대 박사학위논문, 2002, 145면.

20) BGBl I. S. 594.

는 의미에서 '적극화 노동시장정책'으로 명명되고, 그 본질적 특성은 노동촉진과 강제의 결합이라는 의미에서 '촉진과 요구(Fördern und Fordern)'라는 명제로 정식화된다.[21] 이러한 입법구조적인 변화는 노동시장정책의 근본적인 패러다임 전환에 대한 요구에 부합하기 위한 조치였다.

5. 제2단계 적극화 노동시장정책

(1) Job-AQTIV 법률

앞서 본 바와 같이 고용촉진법이 사회법전 제3편으로 편입된 것 그 자체가 노동시장정책의 적극화를 추진하기 위한 질적 전환을 의미하는 것이지만, 노동시장정책의 본질적인 패러다임 전환은 2001년 12월 10일 Job-AQTIV 법률의 도입[22]으로 시작되었고[23], AQTIV 법률은 Aktivieren(적극화), Qualifizieren(자격취득), Trainieren(훈련), Investieren(투자), Vermitteln(소개)의 첫 글자 모음 법으로서 그 중심은 실업보험의 영역이 아니라 적극화된 고용촉진에 맞추어져 있었기에 사회법전 제3편의 개정을 직접적인 목표로 설정하고 있었다.

(2) Harzt 법률

더 나아가 2002년 노동시장의 현대적 서비스를 위한 법률(Gesetz für die moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)인 하르츠 개혁법안은 고용에서 '서비스'의 혁신을 추진하는데 있어 구조적인 장벽들을 제거하기 위한 입법적 조치라고 평가할 수 있다. 이미 많은 문헌에서 하르츠 개혁법안에 대한 내용이 상세히 소개되어 있어 여기서는 간략히 그 내용만 살펴보도록 한다.

2003년 1월부터 시행된 하르츠 I은 새로운 일자리 창출, 재교육을 위한 바우처 제도의 도입, 실업자 등록 의무화와 고용서비스기관 재편을 위한 법률로서 실업부조의 수급요건을 강화하고, 실업부조와 실업급여가 일반적 임금과 연계되어 상승하지 않도록 하였다. 다음으로 2003년 1월 1일부터 발효된 하르츠 II는 미니잡(Mini-Job), 자기 주식회사(Ich-AGs) 또는 가족 주식회사(Familien-AGs)의 장려 등을 통해 실업자를 저소득 취업으로 유인하여 실업

21) 정원호, "독일 노동시장정책 이념의 전개와 함의", 사회경제평론 제23호, 한국사회경제학회, 2004, 248면.

22) BGBl. I. S. 3443 ff.

23) 정원호, "독일 노동시장정책 이념의 전개와 함의", 사회경제평론 제23호, 한국사회경제학회, 2004, 247면.

문제를 해결하려는 시도였다. 이론적 토대는 저임금 분야를 창출하는 방식으로 고용효과를 도출하려는 것이다.

2004년 1월부터 발효된 하르츠 Ⅲ은 연방노동청(Bundesanstalt für Arbeit)을 연방고용사무소(Bundesagentur für Arbeit)로 재편하고 연방고용사무소는 실업자들의 중개역할과 조직운영에 필요한 기본적 업무를 제외하고 일반적인 행정업무는 지역단위의 고용사무소에 모두 이관시켜 독자적인 책임하에 운영될 수 있도록 관리체제를 개편하였다.[24]

마지막으로 2005년 1월부터 발효된 하르츠 Ⅳ는 실업급여의 수급기간을 단축하는 내용(실업급여 I)과 실업부조와 사회부조를 통합하는 내용(실업급여 II)로 구성되어 있었다. 먼저 전자의 경우 기존의 실업급여가 실업급여 I로 명칭의 변경과 함께 소정 급여일수를 최장 32개월(만 57세 이상)에서 12개월(만 55세 이상)로 축소하였다. 후자의 경우 실업부조와 사회부조를 통하여 실업급여 II로 명칭이 변경되었고, 근로능력이 있는 사람은 사회부조 대신에 실업급여 II를 신청해야 한다. 근로능력의 판단은 하루 3시간(주단 15시간) 이상 근로가능 여부이며, 하루 3시간 이상 일을 할 수 없는 사람은 기존의 사회부조(사회수당)를 신청할 수 있게 된다. 사회수당은 사회법전 제12권에서 규정하고 있는 근로능력 없는 사람들을 대상으로 하는 사회부조(Sozialhilfe)와는 구별되게 되었다. 그리고 실업급여 II에 따른 새로운 관리조직이 등장하게 되는데 1) 업무공동체형 ARGE(Arbeitsgemeinschaft) 약 350개(75%), 2) 지방관할옵션형(Optionskommune) 약 110개(25%) 그리고 3) 분리관할형(Getrente Traegerschaft)이다. 이 가운데 분리관할형은 2012년에 폐지되어 현재 고용복지사무를 담당하는 형태는 두 개만 남게 되며, 실업급여 II를 담당하는 기관인 ARGE를 2011년 1월부터 'Jobcenter'라는 공식명칭으로 통일하게 된다.[25]

(3) 2011년 노동시장으로 편입기회 향상을 위한 법률의 제정[26]

이 법률은 2012년 4월 1일자로 발효된 수정법률로서 목적은 적극적 고용촉진조치의 '집중'과 '통합'이라는 목표규준을 달성하기 위해서 1) 분산된 결정권한을 강화 및 확대하며, 2) 고용촉진제도의 질적 제도 개선과 3) 재량권의 확보를 통해 유연성을 제고하며, 4) 급

24) 김영미, "독일 하르츠 개혁에서의 고용증진 관련 법제개혁의 내용과 평가", 노동법논총 제28집, 한국비교노동법학회, 2013, 178면.

25) 이덕재, "독일 고용서비스 혁신의 성과와 과제", 해외고용리포트 2014년 3분기, 한국고용정보원, 38면.

26) Das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt (BGBl. I. S. 2854).

부중심의 체계로 전환하는 등 고용촉진조치 전반에 대한 재구성이다.

첫 번째 조치와 관련해 연방고용사무소의 행정적인 업무를 통폐합하여 직원 17,000명을 단계적으로 감원하는 대신 구직자에 대한 취업지원 서비스에 역량을 집중하게 된다. 적극적 고용촉진 프로그램을 25%이상 통합하여 단순화함으로써 노동시장 프로그램의 집행에 따른 행정적인 부담을 줄였다.

둘째는 청년층의 학교나 직업교육기관을 졸업한 이후 노동시장에 성공적으로 진입할 수 있도록 청소년기부터 진로지도 및 직업소개를 적극적으로 추진하도록 하였으며, 65세 이상 고령층에 대해서도 적극적인 직업소개를 함으로써 저출산에 따른 노동공급 감소에 대응하였다. 또한 모든 직업소개 및 구직자에 대한 취업지원서비스에 대한 직업훈련 바우처 제도를 확대하였다. 또한 민간 직업훈련 및 고용서비스기관의 서비스 품질을 높이기 위해 정부로부터 위탁을 받는 모든 직업훈련 및 고용서비스 기관은 그 기관 및 프로그램에 대해 정부로부터 승인을 받고 품질에 대한 인증을 받는 제도적 장치를 강화하였다.[27]

셋째, 사회법전 제3권의 창업수당의 경우 변경 전에는 연방고용사무소에서 2단계 창업수당 지급시 신청자의 수급조건을 심사하여 지급여부를 결정한 반면에 변경 후에는 연방고용사무소에서 창업수당 계속 지급여부를 재량으로 결정하게 된다.

넷째, 사회법전 제3권의 급부체계를 근로자, 사용자 그리고 관리주체와 같은 수범자에 따라 분류하던 기존의 기준을 포기하고 제3장 '적극적 고용촉진'편에서는 상담과 소개, 적극화와 직업적 편입, 직업선택과 직업교육, 직업 향상교육, 소득활동의 개시, 고용유지, 장애인의 노동시장 참여 및 단기급부 등 8가지 영역으로 구분하고 제4장에서는 '실업급여와 도산수당'을 규율하는 체계로 변화하게 되었다.

III. 독일의 실업급여 체계와 내용

1. 실업급여 체계와 구성항목

독일법상 급여제도는 사회법전 제3권의 급여제도와 사회법전 제2권의 급여제도로 구분된다. 사회법전 제3권 제3조에 의하면 고용촉진급여에는 이 법 제3장의 적극적 고용촉진급

27) 유길상 외 2인, 외국의 근로빈곤 정책연구, 고용노동부, 2012, 88-89면.

여와 제4장의 실업급여 I 과 도산수당이 해당된다고 규정하고 있다. 특히, 고용촉진급여에는 직업상담 및 직업소개를 비롯한 직업교육 및 직업향상교육 보조금, 편입수당과 창업수당, 단기급여 및 각종 교육과정에 보조금이 지급되는 등 상당히 복잡하고 다양한 급여항목을 포함하고 있다. 반면에 사회법전 제2권 제4조 제1항에 의하면 구직자 기초보장을 위한 급여는 서비스급여, 현금급여 그리고 현물급여로 구성된다. 제3장 급여편에 따르면 고용편입급여, 실업급여 II와 사회수당과 같은 생계보장급여, 사회보험료 보조금과 같은 그 밖의 급여 그리고 교육 및 참여급여 등으로 나누어진다.

이처럼 언급된 급여 및 사회법전 제2권과 제3권에 규정된 그 밖의 다른 급여들을 비롯한 서비스, 현물 그리고 현금 등 모든 형태의 급여체계를 살펴보는 것은 고용관련 사회보장법의 특성상 제약이 따르는 바, 이하에서는 실업급여 I 과 실업급여 II 를 중심으로 그 내용을 검토하며 추가적으로 이러한 급여 수급자들과 연계된 활성화 조치들을 간략히 논의하도록 한다.

2. 사회법전 제3권의 실업급여

(1) 직업상담 및 직업소개

직업상담 및 직업소개는 연방고용사무소의 핵심적 사업이며 다른 모든 사업에 우선한다(사회법전 제3권 제4조). 또한 관할 지역고용사무소는 취업과 관련된 일반적인 상담 이외에 연방고용사무소에 소속된 전문가에 의한 심리상담, 건강검진, 기술상담 등 특별한 서비스도 제공한다.[28]

(2) 직업교육

실업의 예방과 감소, 양질의 노동력 공급에 기여하는 적극적 고용촉진제도인 직업교육은 청소년이나 실업자를 대상으로 양성교육, 향상교육, 전직교육으로 구분된다. 사용자나 근로자의 비용 부담을 조건으로 하지 않는 한 일반적으로 연방고용사무소가 고용보험기금에서 교육비용과 생계비를 지급한다. 주로 청소년들을 대상으로 하는 직업양성교육이나 직업

28) 장은숙, 90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도, 한국노동연구원, 2001, 95면.

준비 교육과정에 참여한 자에 대해서는 고용보험기금에서 보조금이 지급된다. 이러한 보조금은 생활비와 교육비 이외에 교통비, 교육재료비, 작업복비 등을 포함한다(사회법전 제3권 제48조-제80b조). 또한 실업자나 실업위기의 근로자를 대상으로 한 직업향상교육은 재취업을 위한 업무수행능력의 향상을 위한 촉진제도이며, 역시 참가자에게 생활비와 교육비 등의 보조금이 지급된다(사회법전 제3권 81조-제87조).

(3) 실업급여 I (Arbeitslosengeld I)

1) 실업의 요건

사회법전 제3권에서 실업은 취업관계에 있지 않은 상태에서(실업), 스스로 실업을 극복하기 위해 노력하고(자구노력), 그리고 연방고용사무소의 직업소개에 응할 수 있는 상태에 있는 경우(대기상태)를 의미한다(사회법전 제3권 제138조 제1항).

먼저, 실업은 더 이상 취업상태에 있지 않거나 주당 15시간 미만 취업을 한 상태를 의미한다(사회법전 제3권 제138조 제3항). 둘째, 자구노력은 실업자가 기대되는 가능성을 모두 동원하여 직장을 찾기 위한 노력을 하는 것을 말한다. 특히 연방고용사무소와 편입협정(Eingliederungsvereinbarung)을 체결하고 제3자 또는 연방고용사무소의 정보시설을 활용하여 직장을 찾아야 한다는 것이다. 편입협정상의 의무를 이행하지 않은 경우는 재취업을 위한 노력이 부족한 것으로 간주되어 2주간 실업급여가 정지된다. 끝으로 대기상태는 실업자가 통상적인 노동시장 하에서 그에게 기대되는 주당 15시간 이상의 근로에 종사할 수 있고 종사해도 되고, 연방고용사무소의 직업소개에 시간적 및 장소적으로 응할 수 있고, 주당 15시간의 업무에 종사할 준비가 되어 있고, 직업훈련과정에 종사할 준비가 되어 있는 경우를 말한다(사회법전 제3권 제138조 제5항).[29]

2) 실업급여의 수급요건

실업급여 수급을 위해서는 첫째, 실업자는 고용사무소에 출두하여 직접 실업 사실을 신고해야 한다(사회법전 제3권 제141조). 둘째, 실업급여청구권은 근로자가 최소한의 피보험기간을 충족한 경우에 한해 부여된다. 피보험기간이라 함은 실업 전 24개월의 기준기간

29) 취업대기상태는 정신적 및 신체적인 능력 뿐 아니라 특정한 업무에 종사할 만한 적응능력을 포함한다. 육아 또는 가족의 간호 등과 같이 불가피한 사유로부터의 구속 등도 취업대기상태로 간주된다.

(Rahmenfrist) 동안 최소한 12개월 동안 피보험자로 있었어야 함을 말한다. 피보험기간이 이미 충족되었다 할지라도 기준기간이 경과하면 다시 상실될 수 있다. 예외적으로 피보험기간은 사회보험급여(산전후휴가급여, 질병수당, 생계유지능력의 상실 등으로 인한 연금), 3세까지의 육아, 병역의무 및 민방위의무기간을 통해서도 충족된다. 2006.1.1. 이전에 발생한 실업급여청구권의 기준기간은 3년으로 연장된다(사회법전 제3권 제142조). 셋째, 실업자가 일반적 또는 개인적 사유로 취업을 할 수 없는 경우가 아닌 이상 자신에게 기대되는 일자리를 받아들여야 함을 의미한다(사회법전 제3권 제143조).

3) 실업급여의 수급기간과 및 수준

실업급여는 2006년 2월 1일 이후 기준기간 2년 내의 피보험기간 및 연령 등에 따라 최단 6개월 최장 18개월까지 지급된다(법 제147조 제2항). 그리고 실업급여액은 근로자가 산정기간동안 평균적으로 지급받은 임금일액으로 하되 월 30일을 근무하였으면 월 임금을 기준으로 한다. 실업급여액은 실업 전까지의 순임금을 기준으로 하여 자녀가 있는 실업자에게는 순임금의 67%를, 그 밖의 일반 실업자들에게는 60%를 지급한다(사회법전 제3권 제149조).[30]

4) 실업급여 I 수급자와 연계 조치

① 미니잡(Mini-Job)과 미디잡(Midi-Job)

하르츠 II 개혁 입법으로 외관자영인에 대한 규제를 대폭 완화하여 생계형 창업을 지원하기 위한 조치로서 미니잡과 미디잡이 도입되었다. 월 소득 450유로 이하의 미니잡과 850유로 이하의 미디잡을 사회보장체계에 통합시킴으로써 노동시장을 유연화하고 고용형태의 유연화를 통해 고용을 장려하고자 하였다. 우선, 미니잡은 기존의 경미한 고용을 변경한 것으로 본업이 아닌 부업에 해당하는 경미한 고용에 대해서는 적용대상이 아니다. 경미한 고용에 종사하는 근로자에 대해서는 사회보험료 및 세제납부의무가 면제되지만, 사용자는 감액된 사회보험료와 세제를 부담하게 된다. 즉, 미니잡은 비임금 노동비용의 절감을 통한 저임금 일자리의 확대와 취업유인 강화를 도모하는 수단이다. 이에 반해 미디잡은 450유로에서 850유로 사이의 소득이 있는 경우이며, 경미한 고용에 해당하지 않기 때문에 완전

30) 독일 실업급여 I 과 관련한 상세한 내용은 조성혜, "구직급여의 수급 제한 및 중지", 사회법연구 제12호, 한국사회법학회, 2009, 2면 이하 참조.

한 사회보험 혜택이 주어진다. 다만, 사회보험료의 부담은 사용자와 근로자 사이에 차이가 있다. 즉 보험료가 사용자는 근로자의 총 소득을 기준으로 근로자는 특례규정에 따라 감액된 소득수준을 기준으로 부과된다. 이러한 보험료는 소득수준의 4%를 최소기준으로 하여 소득증가에 따라 점차 인상되며, 최종적으로 일반근로자와 동일한 수준에서 부과된다.[31]

② 창업수당(Gründungszuschuss)

하르츠 II 개혁법으로 도입된 창업지원수당제도인 전환수당(Überbrückungsgeld: 가교수당)과 1인기업 창업수당제도(Exitenzgründungszuschuss: 생존기반수당)는 이원화된 시스템으로 운영되어 오다가 2006년부터 단순화하기 위해 두 제도를 통합하여 창업수당(Gründungszuschuss)으로 대체하게 된다. 독일 정부는 이원화된 창업지원 업무의 중복을 줄이고 고용촉진서비스의 효율성 제고를 위해 단일 창업지원제도를 신설하게 된다.

수급요건은 창업 당시 실업급여 I 잔류기간이 최소 90일 이상인자, 전문가에 의해 창업능력 및 해당 분야에 전문성을 인정받은 자, 창업기업이 주된 일자리인 자에게 지급된다. 이 경우 창업자는 창업능력과 창업계획의 타당성을 입증하기 위해 해당 분야에 정통한 전문단체인 상공회의소, 수공업협회, 직능협회, 전문가협회 등 관계기관에서 발급한 감정서를 제출해야 한다.

수급요건을 충족한 실업자에게는 1단계 첫 9개월간 실업급여액과 사회보험보장을 위한 300유로를 더하여 정액 지급한다. 1단계 수급기간이 종료되면 연방고용사무소는 해당 창업기업을 심사하여 2단계로 6개월간 300유로를 정액으로 지원한다.[32] 하지만 2012년 4월부터 시행된 편입기회법에 의해 창업수당을 신청하려면 실업급여 잔류수급권이 최소 150일로 개정전 90일에서 확대되었으며, 1단계 창업수당 지급기간이 9개월에서 6개월로 줄고, 2단계 창업수당지급기간이 6개월에서 9개월로 늘어나게 되었다. [33]

5) 도산수당(Insolvenzgeld)

31) Schmid, "독일고용정책의 주요개혁과 성과", 국제노동브리프 2008.7, 23면; 김영미, "독일 하르츠 개혁에서의 고용증진 관련 법제개혁의 내용과 평가", 노동법논총 제28집, 한국비교노동법학회, 2013, 177-178면.

32) 정미경, "독일의 고용촉진서비스: 창업지원수당", THE HRD REVIEW 16권 5호, 한국직업능력개발원, 2013, 332-333면.

33) 정미경, "독일의 고용촉진서비스: 창업지원수당", THE HRD REVIEW 16권 5호, 한국직업능력개발원, 2013, 335면.

기업이 도산하여 근로자에 대한 임금이 체불되는 결과, 근로자가 소득을 상실하는 위험을 보호하기 위한 급여로서, 이 제도는 1974년도 도입되었다.[34] 근로자가 도산수당을 지급받기 위한 조건은 첫째, 사용자의 자산에 대한 도산절차가 개시되고 둘째, 사용자 재산의 부족으로 인해 도산절차 개시가 거절되었을 때, 또는 셋째, 도산절차 개시가 신청이 되지 않은 상태에서 국내에서의 기업활동이 완전히 종료되었을 때 지난 3개월에 대한 임금청구권을 가지게 된다(사회법전 제3권 제167조 제1항).

6) 맞춤형 고용서비스 제도

① 직업선택 및 직업교육에 관한 조치

이 조치는 청년층을 위한 고용지원급여로서 취업안내제도(사회법전 제3권 제49조)는 일반학교에서 성적이 부진한 학생들을 대상으로 학업에서 직업교육, 고용관계로의 전환과정에 이르기까지 취업안내자들의 도움을 받을 수 있는 제도이다. 다음으로 직업준비교육조치는 직업교육을 받기 위한 준비를 하거나, 직업교육을 받을 수 없으나 취업지원을 필요로 하는 젊은 층을 대상으로 하는 제도이다(사회법전 제3권 제51조). 다음으로 직업학교졸업준비제도는 직업준비교육조치의 일환으로 학업을 마치지 못한 청년 실업자가 사후에 고등학교졸업장이나 이와 동등한 학력취득을 준비할 수 있는 권리를 인정한 제도(사회법전 제3권 제53조) 등이 있다.

② 소득활동 개시

소득활동의 개시의 영역에서는 편입보조금(Eingliederungszuschuss)은 사용자가 지원이 필요한 근로자를 고용할 경우에 그 임금에 대한 보조금을 지급받는 제도로서 장기실업이나 장애, 고령 또는 저학력으로 인한 업무성과의 감소를 조정하기 위해 지급되는 것이다(사회법전 제3권 제88조).

3. 사회법전 제2권의 실업급여

(1) 실업급여 II (Arbeitslosengeld II)

34) 전광석, 독일사회보장법과 사회정책, 박영사, 2008, 209면.

1) 급여의 내용

하르츠 IV 개혁 입법 이후 실업급여제도에 있어서 가장 중요한 변화는 실업부조와 사회부조가 통합되면서 근로능력이 있는 사람의 사회부조 수급을 제한한 점이다. 신설제도는 한편으로 이전의 생활수준을 보장하는 것이 아니라 빈곤을 방지하도록 설계되었다. 다른 한편으로 수급자에 대한 요구와 지원이라고 불리는 활성화 정책을 통해 근로능력이 있는 자들의 근로동기를 유발하도록 설계되었다.[35]

실업급여 II는 그 체계와 내용상 사회보험 급여라기보다는 사회부조의 일종으로 적용대상은 소득능력이 있고 지원을 필요로 하는 15세 이상 65세 미만의 실업자 또는 미취업자이다(사회법전 제2권 제7조 제1항). 수급조건으로서의 소득능력은 '현재 또는 가까운 장래에 일반적인 노동시장의 통상적인 상황에서 적어도 하루 3시간 이상 소득활동을 할 수 있는 상태'를 의미한다(사회법전 제2권 제8조 제2항). 이러한 구직자의 소득능력은 노동시장에서의 시간에 따른 근로능력을 기준으로 판단하며, 하루 3시간 이상 6시간 미만의 근로능력에 대해 일부 소득능력의 감소가 있는 것으로 본다(소위, 부분소득능력감소). 반면 근로능력이 3시간 미만에 불과할 경우 소득능력의 상실 또는 전부소득능력 감소가 있는 것으로 본다. 다만, 6시간 이상으로 근로할 수 있을 경우 소득능력의 감소가 없는 것으로 인정된다.

또 다른 조건으로서의 도움 필요성(Hilfebedürftigkeit)은 본인의 생계, 취업, 생활공동체를 함께 하는 자의 생계를 자신의 능력과 수단, 특히 기대가능한 일자리에 채용되거나 참작할 수 있는 수입이나 재산으로 충분히 또는 전혀 해결할 수 없는 상태 그리고 필요한 도움을 다른 가족이나 사회보장급여 의무자로부터 받을 수 없는 상태를 의미한다(사회법전 제2권 제9조 제1항).

이러한 실업급여 II는 기준급여 이외에 부가급여와 주거비, 난방비로 구성되지만 실업급여 I의 수급이 종료된 후 2년 이내에 실업급여 II를 수령할 경우에는 월단위의 가산금이 지급된다.

한편 사회수당(Sozialgeld)은 실업급여 II 의 수급자와 생계를 같이하는 소득능력이 없는 가족에 대해서 지급되는 생계급여에 해당하며, 원칙적으로 실업급여 II 와 같은 수준에서 지급된다. 다만 그 자녀에 대한 급여는 기준급여보다 낮으며, 기한부 가산금 역시 지급되지 않는다(사회법전 제2권 제28조 제1항).

35) Regina Konle-Seidl, 독일의 실업부조, 국제노동브리프 2012.9, 24면.

2) 수급조건

실업급여 II를 수급하기 위해서는 공공부조의 성격으로 인해 근로의무의 이행과 자산조사가 요청된다. 근로빈곤층의 취업에 대한 기대가능성은 실업급여 I 과 비교하여 소개되는 모든 일자리를 전제로 하기 때문에 소위, 직업보호의 원칙은 상당한 제약을 받게 된다.[36]

따라서 기존업무와 유사성이 없거나 소개된 직업의 소득규모가 이전과 비교해 낮거나 또는 고용의 장소가 이전과 비교해 다소 멀거나 그리고 근로조건의 수준이 낮더라도 기대가능성을 배제하지 않는다(사회법전 제2권 제10조 제2항). 다만 소개직업의 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 배제가능하다(사회법전 제2권 제10조 제1항). 다음으로 자산조사는 원칙적으로 사용가능한 모든 자산을 대상으로 하지만 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(사회법전 제2권 제12조 제1항과 제2항).

3) 실업급여 II 수급자와 연계 조치

실업급여 II 수급자를 대상으로 하는 추가적인 활성화 정책 수단에는 소위 1유로 일자리(Ein-Euro Job)라는 프로그램이 있다. 2005년 1월부터 실업급여 II 수급자로서 다른 일자리를 찾지 못한 장기실업자는 '고용기회'라는 일종의 사회적 일자리 창출 프로그램에 의무적으로 참여하여야 한다. 1유로 일자리 프로그램에 참여하는 실업자에게 지급되는 보상은 실업급여 II에 추가해서 지급되는 급여로서 초과지출 보상액은 시간당 1유로에서 2.5유로 사이에서 결정되며 실제로 실업자에게 고용기회를 제공한 기관이 제공해야 한다.

1유로 일자리의 내용은 일반적으로 시간제근로의 형태로 주단 20시간에서 30시간으로 제한된다. 그리고 근로시간은 통상 3개월에서 12개월로 제한되지만 기간의 연장이내 재참여는 필요한 경우에 가능하다. 따라서 1유로 일자의 참가자가 시간당 1.50유로로 최대 주30시간 근로하면 월 200유로를 받게 된다.

36) 김영미, "독일 하르츠 개혁에서의 고용증진 관련 법제개혁의 내용과 평가", 노동법논총 제28집, 한국비교노동법학회, 2013, 185면.

다른 한편 사회급여 II의 전달체계와 관련해 지자체와 연방고용사무사가 공동으로 운영한다는 원칙인 ARGE 모형이 2007년 헌재로부터 위헌결정을 받게 된다. 이는 헌법이 보장하는 행정자치권에 의한 독자적인 인력수급과 행정조직의 독립적 구성과 운영을 통한 자기책임적 업무수행을 방해하고 책임업무분야의 의사결정을 어렵게 만드는 점을 고려하였다.[37]이후 수년 동안 전달체계 모형에 대한 대안적 논의가 이루어졌으나 결국 기존 체계의 유지를 위해 2010년 7월 21일 헌법이 개정되면서 ARGE 모델의 위헌적 요소를 제거하고 지역고용사무소에 업무형태에 대한 선택권을 부여하여 자율성이 강화된 바 있다.[38]

Ⅳ. 시사점

독일의 경우 노동시장정책의 역사적 발전과정을 통해 노동시장에서 추구되는 목표와 과제가 등장하였고 그 방향도 시기별로 변화하였음을 확인할 수 있었다. 특히, 192년 실업보험법에 의한 금전보상위주의 보험사업에서 1969년 적극적 고용촉진사업으로 전환되는 그 기간동안 재정적 곤궁과 인식의 전환(직업훈련의 우선)이라는 역사적 경험에 기초한 바 있고 다른 한편 1969년 실업보험법에서 고용촉진법으로 재편된 이후 1998년 사회법전 제3권으로 대체되기 전 30년간 내외부적 요인에 의한 실업의 폭발적 증가와 통일독일이라는 정치적 환경의 변화까지 겪으면서 적극화 노동시장정책으로 전환하는 결정적인 배경적인 요인이 고려되었었다. 하지만 우리의 경우 역사적 경험이 부재하면서 고용보험법이라는 이름으로 1993년 제정되어 1995년부터 시행되고 있으며 법 제1조 목적에 의하면 고용안정이나 직업능력개발사업과 같은 적극적 노동시장정책에 전면에 등장하여 실업급여사업과 같은 소극적 노동시장정책에 우선권이 부과되어 있지만, 한편으로는 적극적 노동시장정책을 중심으로 한 다양한 고용정책을 수립하고 실행하기 위해 관련 법령 정비를 지속적으로 수행하고 있으며 더 나아가 고용률 70% 달성을 목표로 고용연계 복지의 효과성을 제고하기 위해 다양한 정책들을 모색하고 있는 시점에서 독일식 고용보장정책의 종합적인 측면에서 현안별 검토는 충분한 시사점을 제공하리라 생각된다.

37) BVerfG 20.12.2007 – 2 BvR 2433/04 u. 2434/04.

38) 김영미, "독일 하르츠 개혁에서의 고용증진 관련 법제개혁의 내용과 평가", 노동법논총 제28집, 한국비교노동법학회, 2013, 206면.

첫째, 독일 노동시장정책의 일관성과 유연성은 고용인프라 구축 및 강화를 위해 시사하는 바가 크다. 대표적인 것인 Jobcenter의 운영원칙과 관련해서 확인할 수 있다. 하르츠 개혁의 일환으로 신설된 Jobcenter를 연방고용사무소와 지방자치단체가 공동으로 운영한다는 원칙(ARGE)을 헌재가 위헌으로 판결하자 여야가 함께 헌법을 개정해서 기존 정책을 유지하는 일관성은 향후 여야를 초월한 강력한 개혁의지가 성공의 주요 요소가 될 수 있음을 제시한 선례로 평가된다.[39]

둘째, 최근 국내에서도 취업취약계층이나 근로빈곤층의 증가에 대응하여 고용연계 복지에 의한 맞춤형 서비스에 대한 사회적 관심이 증대하고 있다. 독일의 경우 다양한 맞춤형 고용서비스 제도를 운영하고 있는데, 가장 대표적인 것이 직업상담과 직업소개이며 보다 구체적으로는 사회법전 제3권 제3장 제3편(직업선택 및 직업교육)에서 청년미취업자는 청년실업자를 위한 고용지원조치를 광범위하게 운영하고 있으며 그리고 사회법전 '제5편 소득활동 개시'편에서 근로빈곤층이나 실업이라는 위험에서 벗어나기 힘든 저학력, 장애 그리고 미숙련자 등을 위해 맞춤형 정책적 지원방안도 마련되어 있다. 독일의 경우 맞춤형 고용서비스를 적극적으로 추진하기에 앞서 관리기관의 행정기능을 통폐합하여 구직자에 대한 취업지원서비스에 집중하려는, 즉 통합을 통한 집중 방식을 채택하여 노동시장의 성공적인 전달체계 전환을 도모한 바 있다. 우리의 경우 정책적 지원이 필요한 집단에 대해 구직자의 특성에 맞는 고용서비스를 제공할 수 있는 인프라를 구축할 필요가 있을 것이다.

다만, 주의할 것은 독일의 경우 실업급여 I 제도의 활성화를 위한 수단으로서 미니잡과 미디잡 그리고 창업수당을 활용하고 있는데, 우리의 경우 비정규직 노동의 확대문제가 심각한 사회적 문제이며 동시에 자영업의 비율도 상당히 높다는 점을 감안하여 효율성보다는 형평성(예컨대, 비정규에 대한 임금 등의 차별금지와 창업시 충분한 실효성 있는 보완제도의 마련)에 가치를 둔 정책수립이 요구된다고 본다.

마지막으로 활성화 정책의 가장 중심이 되는 고용연계 복지정책이다. 독일의 경우 실업급여 II 를 통해 근로빈곤층 개인에게는 실업급여 II 를 제공하고 근로할 수 없는 가족구성원에 대해서는 사회수당이라는 공공부조를 지급한다. 하지만 근로빈곤층에 대한 강력한 근로의무의 이행을 부과해 조건 불이행시 급여삭감이나 급여중지와 같은 강력한 규제조치를 취하는 반면에 사회수당의 경우는 사회보장제도의 차원에서 급여를 보장해주고 있었다. 우리의 경우 현재 국민기초생활보장법에서 자활급여를 지급하고 있어 이 제도를 독일식 고용연계

39) 황기돈, "독일 Hartz 개혁 10년의 성과: 절반의 성공", 경상논총 제32권 제2호, 한독경상학회, 2014, 56면.

복지정책에 부합하는 방식으로 개편하는 것이 현실적인 대안이라고 생각된다. 따라서 이러한 맥락에서 취업연계나 직업훈련 참여를 촉진하기 위한 수당이나 보조금 지급을 확대함으로써 근로빈곤층을 포괄하는 방식이 고려될 필요가 있다.[40]

다만, 자활급여사업을 바람직한 고용연계 복지 모델로 정립하기 위해서는 연계프로그램의 개발과 평가(예컨대, 희망리본사업과 취업성공패키지 등) 그리고 참여의 촉진이 필요하기 때문에 조직의 운영과 관리에 대한 개편도 병행됨으로써 실효성을 확보할 수 있을 것으로 생각된다.

오 상 호

(창원대학교 법학과 조교수)

40) 노대명, "유럽 <고용·복지 연계정책>의 개혁과 그 시사점: 영국·프랑스·독일을 중심으로", 보건복지포럼 통권 제195호, 한국보건사회연구원, 2013, 137-139면.

참고문헌

김영미, "독일 하르츠 개혁에서의 고용증진 관련 법제개혁의 내용과 평가", 노동법논총 제28집, 한국비교노동법학회, 2013.

고용노동부, "2015 정부 업무보고-노동시장 구조개선", 2015.

노대명, "유럽 <고용·복지 연계정책>의 개혁과 그 시사점: 영국·프랑스·독일을 중심으로", 보건복지포럼 통권 제195호, 한국보건사회연구원, 2013.

이덕재, "2014, 세계 고용동향 및 장기 전망", 해외고용리포트 2014년 1분기, 한국고용정보원, 2014.

이덕재, "독일 고용서비스 혁신의 성과와 과제", 해외고용리포트 2014년 3분기, 한국고용정보원, 2014.

이상직, "한국 고용보험제도의 개편방안 연구: 독일 고용촉진제도와의 비교를 중심으로", 영남대 박사학위논문, 2002.

유길상 외 2인, 외국의 근로빈곤 정책연구, 고용노동부, 2012.

유광호, "독일 고용보험제도의 발전과정과 그 교훈", 사회보장연구 7, 한국사회보장학회, 1991.

장은숙, 90년대 독일의 노동시장정책과 고용보험제도, 한국노동연구원, 2001.

조성혜, "구직급여의 수급 제한 및 중지", 사회법연구 제12호, 한국사회법학회, 2009.

전광석, 독일사회보장법과 사회정책, 박영사, 2008.

정미경, "독일의 고용촉진서비스: 창업지원수당", THE HRD REVIEW 16권 5호, 한국직업능력개발원, 2013.

황기돈, "독일 Hartz 개혁 10년의 성과: 절반의 성공", 경상논총 제32권 제2호, 한독경상학회, 2014.

Gagel, SGB II/SGB III, Loseblatt-Kommentar, 56. Auflage 2015.

Schmid, "독일고용정책의 주요개혁과 성과", 국제노동브리프 2008.

Regina Konle-Seidl, 독일의 실업부조, 국제노동브리프 2012.

Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 1, 1965.