

# 독일의 시민수당 도입에 관한 논의

Discussions on the Introduction of Citizen's Allowance in Germany

정다은 (독일 레겐스부르크대학교 법학 박사과정)  
Chong, Da-Eun (Universität Regensburg)

2022년 10월 10일 독일 연방정부는 새로운 장기실업급여제도인 시민수당을 도입하기 위해 관련 법률안을 연방의회에 제출하였다. 시민수당은 하르츠 개혁을 통해 2005년부터 시행된 실업급여II를 대체할 예정인데, 현재 독일에서는 시민수당 도입과 관련해 큰 사회적 논란이 야기되고 있다. 이 글에서는 독일의 현 장기실업급여제도인 실업급여II와 관련하여 제도의 도입 배경 및 내용, 비판적 논의를 먼저 살펴보고, 이어 실업급여II를 대체할 시민수당제도의 내용과 이에 대한 비판적 논의를 살펴보았다. 또한 이러한 독일의 논의가 한국의 실업부조 관련 정책에 시사하는 바를 제시하였다.

## 1. 들어가며

2022년 10월 10일 독일 연방정부는 장기실업급여제도 개편을 위해 마련된 「사회법전 제2권과 그 외 법률의 개정을 위한 12번째 법률안 - 시민수당의 도입」(Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze - Einführung eines Bürgergeldes)을 연방의회에 제출하였다(Deutscher Bundestag, 2022a). 약칭으로 「시민수당 법률」(Bürgergeld-Gesetz)이라 불리는 이 법률안의 골자는 현 장기실업급여제도인 ‘실업급여II’ (Arbeitslosengeld II)<sup>1)</sup>를 대체하여 2023년 1월부터 시행될 ‘시민수당’ (Bürgergeld)을 도입하는 것인데, 장기실업자를 위한 기초보장제도인 시민수당은 2021년 제20대 연방의회 선거에서 집권당으로 선출된 사회민주당(SPD:

1) 독일 실업급여제도의 핵심은 ‘고용촉진’(Arbeitsförderung)에 관한 사회법전 제3권에 규정된 ‘실업급여 I’ (Arbeitslosengeld I)로, 이는 한국 「고용보험법」상 구직급여와 유사한 제도이다(박귀천, 2018). 이와 달리 ‘구직자를 위한 기초보장’(Grundsicherung für Arbeitsuchende)에 관한 사회법전 제2권에 규정된 실업급여II는 장기실업자를 위한 실업부조(Arbeitslosenhilfe)로 실업급여 I의 수급 요건, 특히 실업 상태의 장기화로 실업급여 I의 수급 자격 기간을 충족하지 못한 경우에 지급될 수 있는 급여이다.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands)이 추진하는 핵심 정책 중 하나로, 사회민주당, 녹색당(GRÜNE: Bündnis 90/Die Grünen), 자유민주당(FDP: Freie Demokratische Partei)의 대연정 협약서에 따르면 2022년 말 까지 관련 입법이 완료될 것으로 예정되어 있다(SPD, GRÜNE & FDP, 2021).<sup>2)</sup> 그러나 대연정 구성 정당 간에도 급여액 수준 및 지급 절차 등에 대해 의견 차이가 있었고, 무엇보다 제1야당인 기독교민주당과 기독교사회당, 소수정당인 좌파당(LINKE: Die Linke)을 중심으로 상반된 비판이 제기되는 등 정치권의 반발과 사회 내 비판 여론이 적지 않아(Rennefanz, 2022), 2022년 11월 10일로 예정된 연방의회에서의 표결에 난항이 예상된다. 연방의회에서의 법률안 통과에 최종 동의권을 가지고 있는 연방참사원 또한 법률안 검토 후 비판적 의견을 제시하였는데(Deutscher Bundestag, 2022c), 이에 대연정은 11월 4일 기독교민주당과 연방참사원의 의견을 일부 수용하여 법률안 내용을 수정하기로 합의하였다(Ampel legt Kompromiss zu Bürgergeld vor, 2022). 이처럼 현재 독일의 시민주당 관련 논의는 큰 사회적 논란 속에 중대하고 급박한 현안으로 다뤄지고 있다.

사회민주당이 논란의 중심이 되고 있는 시민주당의 도입을 처음으로 주장한 것은 '새로운 시대를 위한 새로운 사회국가(Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit)' 라는 표제의 정책 프로그램을 발표한 2019년 2월이었다. 당시 사회민주당은 시민주당 지급을 통해 실업급여II 수급자에 대한 사회적 낙인과 편견을 해소하고, 나아가 실업부조가 사회권 보장이라는 인식을 고취함으로써 '공감적, 지지적, 시민 친화적 사회국가'를 실현하는 것을 정강으로 제시하였다(SPD, 2019). 또한 이를 통해 좌파 정당으로서의 신용도를 회복하여 2000년대 중반부터 꾸준히 하락세를 보인 사회민주당의 지지율을 높이고자 하였다(Diekmann & Teevs, 2019). 아이러니한 점은 실업급여II의 도입을 추진한 정당 또한 다름 아닌 사회민주당이었다는 사실이다. 독일은 2000년대 초반 장기적 불황 상태에 있었는데, 당시 게르하르트 슈뢰더 총리가 이끌었던 집권당 사회민주당은 경제 성장 및 사회국가 재정비를 위해 노동시장의 유연화 및 관련 사회보장제도의 대대적 제·개정을 추진하는 이른바 '하르츠 개혁(Hartz-Reform)'을 구상하였고, 이의 일

2) 대연정을 구성하고 있는 사회민주당과 녹색당은 중도좌파, 자유민주당은 중도우파 성향의 정당으로 연방의회 전체 의석수 736석 중 사회민주당은 206석(약 28%), 녹색당은 118석(약 16%), 자유민주당은 92석(12.5%)을 차지하고 있다. 한편 제1야당인 중도우파 기독교민주당(CDU: Deutsche Christlich Demokratische Union Deutschlands)과 기독교사회당(CSU: Christlich-Soziale Union in Bayern)의 의석수는 197석으로 집권당인 사회민주당과 9석밖에 차이가 나지 않는다(Deutscher Bundestag, 2022b).

환으로 2003년 실업급여Ⅱ의 도입을 추진하였다(Deutscher Bundestag, 2003). 그러나 기존의 장기실업급여제도에 비해 수급액을 대폭 삭감하고 다양한 수급 조건을 부가하는 실업급여Ⅱ에 대해 2005년 시행 직후부터 현재까지 많은 비판이 제기되었고, 하르츠 개혁의 후폭풍으로 인해 사회민주당은 2005년 제16대 연방의회 선거에서 기독교민주당에 패배하였다. 이후 기독교민주당은 2021년까지 16년 동안 원내 제1당 자리를 유지하였고, 사회민주당은 2009년에서 2013년까지의 기간을 제외한 12년간 기독교민주당과 대연정을 구성하였는데(Konrad Adenauer Stiftung, 2022), 2021년 9월 연방의회 선거에서 사회민주당이 다시 원내 제1당으로 선출되면서 비로소 사회민주당은 지난 20여 년 동안 논란의 대상이 되어 왔던 실업급여Ⅱ를 주도적으로 개편할 기회를 얻게 되었다.

실업부조와 관련된 이러한 독일의 장기적 논의는 현재 코로나19 팬데믹과 경기 침체의 여파로 실업이 사회적 문제로 제기되고 있는 한국의 상황을 고려할 때, 고찰의 필요성이 있다. 독일의 논의를 살펴봄으로써 실업부조 및 실업 해소 정책과 관련된 시사점을 얻을 수 있기 때문이다. 이에 이 글에서는 먼저 실업급여Ⅱ와 관련하여 제도의 도입 배경 및 내용, 비판적 논의를 살펴보고, 이어 이를 대체하여 시행될 예정인 시민수당제도의 내용과 이에 대한 비판적 논의를 살펴보고자 한다. 마지막으로 이러한 독일의 논의가 한국의 실업부조 관련 정책에 시사하는 바를 제시하고자 한다.

## 2. 현 장기실업급여 제도로서의 실업급여Ⅱ

### 가. 도입 배경

독일은 1990년대 서·동독의 통일 및 유럽 통합, 탈냉전화와 같은 다양한 국내외적 상황 속에서 세계 시장 내에서의 경쟁력 약화, 높은 실업률 등으로 2000년대 초반까지 장기적 불황에 놓여 있었다.<sup>3)</sup> 이러한 문제와 관련해 당시 집권당이었던 사회민주당은 노동시장의 유연화를 위한 각종 개혁을 추진하기 위해 2002년 ‘노동시장에서의 현대적 노무를 위한 위원회’(Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)를 구성하였다. 특히 실업률 증가 문제와 관련해

3) 독일의 실업률은 1994년 10.6%에 달해 처음으로 두 자릿수를 넘겼고, 이후에도 실업률은 2005년까지 10~13% 사이를 오가며 높은 수준을 유지했다(Statistisches Bundesamt, 2022).

서는 위원회가 제안한 「노동시장에서의 현대적 노무를 위한 네 번째 법률」(Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt)을 받아들여 새로운 장기실업급여제도인 실업급여Ⅱ를 도입하기로 하였다(Deutscher Bundestag, 2003). 당시 위원회의 대표는 폭스바겐의 노무 담당 이사였던 페터 하르츠였는데, 이에 따라 독일 국민들 사이에서 실업급여Ⅱ는 ‘하르츠Ⅳ’(Hartz IV)라는 이름으로도 불린다.

이러한 실업급여Ⅱ는 실업자를 위한 기존의 3층 사회보장 체계, 즉 실업급여(1층), 실업부조(2층), 사회부조(3층) 중에서 실업부조와 사회부조를 하나의 제도로 통합한 것으로(Walwei, 2022), 실업부조와 사회부조로 이분화된 기존 체계가 비효율적이고 불투명하다고 판단한 위원회의 의견이 반영된 결과였다(Deutscher Bundestag, 2003). 이는 법적으로 중복 지급 가능한 실업부조와 사회부조로 인해 장기실업자가 저임금 근로자로 취업하는 것보다 실업부조와 사회부조를 동시에 수급하여 생활하는 것을 선택하는 상황을 막으려는 시도였다. 즉 기존의 사회보장 체계가 구직 유인을 떨어뜨려 오히려 실업률 증가 요인으로 작용한다는 것이다. 위원회는 이를 일원화하여 다음과 같은 내용의 실업급여Ⅱ 제도를 마련하였다.

## 나. 주요 내용

첫째, 실업급여Ⅱ는 근로 능력(Erwerbsfähigkeit)과 부조 필요성(Hilfebedürftigkeit)이 인정된 일상적으로 독일에 거주하는 만 15세 이상 구직자부터 아직 법정 퇴직 연령에 달하지 않은 구직자를 대상으로 지급된다. 이때 근로 능력은 가까운 장래에 일반 노동시장의 통상적 조건에서 하루 최소 3시간 이상 경제 활동을 할 수 있을 때 인정된다(사회법전 제2권 제8조 제1항). 질병이나 장애로 인해 이와 같은 최소의 경제 활동을 할 수 없을 때는 근로 능력이 없는 것으로 본다. 부조 필요성은 구직자의 소득과 자산이 충분하지 못한 상태를 뜻하며, 이에 따라 소득이 있더라도 충분하지 못하면 실업급여Ⅱ를 받을 수 있다. 또한 ‘수요공동체(Bedarfsgemeinschaft)’의 구성원, 즉 한 생활공동체 내에 함께 거주하는 다른 구성원이 있는 경우에는 그 구성원의 소득과 자산 또한 고려하여 부조 필요성을 결정한다(제9조 제1항 및 제2항). 한편, 근로 능력이 있는 실업급여Ⅱ 수급권자와 같은 수요공동체 내에 살고 있는 근로 능력 없는 구성원은 사회법전 제2권에서 정하는 별도의 사회수당을 받을 수 있다(제19조 제1항).

둘째, 실업급여Ⅱ는 식품, 의류, 교통, 통신, 건강 등의 항목에 따라 정해지는 기준급여액

(Regelbedarf)을 기본으로, 그 외 추가로 발생하는 부가급여액(Mehrbedarf) 및 주거·난방을 위한 급여액 또한 지급한다(제20조~제22조). 기준급여액은 부분적으로 임금 대체적 성격을 띠던 기존의 실업부조와는 달리 실업 전의 임금 수준과 상관없이 지급되는 것으로, 사회법전 제2권이 규정한 사회수당과 마찬가지로 「기준급여액 조사법」(Regelbedarfsermittlungsgesetz)과 관련 하위 법령에 따라 해마다 새롭게 정해진다. 2021년과 2022년의 실업급여II 및 사회수당의 기준급여액을 제시하면 다음과 같다.

표 1. 실업급여II 및 사회수당의 기준급여액

(단위: 유로)

구분	수급권자	기준급여액	
		2021년	2022년
실업급여 II	1인 가구 및 한부모	446 (약 61.9만 원)	449 (약 62.3만 원)
	수요공동체 내 파트너	401 (약 55.6만 원)	404 (약 56만 원)
	부모와 함께 거주하는 만 18세 이상~25세 미만 성인	357 (약 49.5만 원)	360 (약 49.9만 원)
사회수당	만 14세 이상~18세 미만 청소년	373 (약 51.7만 원)	376 (약 52.2만 원)
	만 6세 이상~14세 미만 아동	309 (약 42.9만 원)	311 (약 43.1만 원)
	만 6세 미만 아동	283 (약 39.3만 원)	285 (약 39.5만 원)

주: 기준급여액을 환화로 제시한 부분은 2022년 11월 27일의 유로 환율(1유로 = 1,386.97원)을 기준으로 한 것임.

자료: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2022). Arbeitslosengeld II / Sozialgeld; Bundesregierung. (2022). Regelsätze sind gestiegen에서 편집.

셋째, 실업급여II는 기초보장을 위한 급여액 제공 외에도 궁극적으로 수급권자에 대한 부조 필요성이 감소될 수 있도록 수급권자에게 상담 등 취업 지원 서비스를 제공한다(사회법전 제2권 제1조 제3항). 이와 관련해 근로 능력이 있는 수급권자와 그와 함께 같은 수요공동체 내에 거주하는 구성원은 부조 필요성을 줄이기 위한 모든 노력을 다해야 한다(제2조 제1항). 특히 고용지원센터(Agentur für Arbeit)와의 편입합의서(Eingliederungsvereinbarung) 체결에 적극적으로 협력해야 하는데, 편입합의서 체결은 직업교육 및 취업을 위해 수급권자가 어떠한 지원 서비스

를 받게 되는지, 수급권자가 취업을 위해 어떠한 노력을 해야 하는지, 이러한 노력에 대한 증명은 어떻게 이루어져야 하는지 등 지원의 내용 및 이에 대한 수급권자의 의무 사항을 정하는 절차이다(제15조 제1항). 고용지원센터는 편입합의서 작성 후 최소 6개월이 지난 시점에 수급권자의 의무 이행 상황을 검토해야 하며, 이후에도 정기적으로 이를 검토해야 한다. 만약 수급권자가 편입합의서에서 정하는 의무, 특히 충분히 노력했음을 증명해야 하는 의무를 이행하지 않는다면 이 법이 정하는 의무 위반에 해당하여(제31조 제1항 제1호), 처음 1, 2회 위반 시에는 각각 기준급여액의 30%, 60% 삭감, 3회 위반 시에는 수급권 박탈과 같은 제재를 받게 된다(제31a조). 이 외에도 직업교육 자체를 거부하거나, 취업을 위해 필요한 조치를 하지 않거나 중단한 경우 수급권자가 이에 대해 제대로 소명하지 않으면(제31조 제1항 제2호 및 제3호) 급여액의 삭감 및 수급권 박탈의 제재를 받을 수 있다.

#### 다. 비판

2005년 시행 직후부터 현재까지 실업급여II는 다음과 같은 비판에 직면하고 있다.

첫째, 실업급여II가 실업률 감소에 긍정적 영향을 미쳤는지와 관련해 평가가 엇갈리고 있는데, 이를 인정하는 의견<sup>4)</sup>에 대해 실업급여II를 비판하는 측에서는 유럽 통합에 따른 경기 활성화 효과일 뿐이라고 평가하며 실업률 감소에 대한 실업급여II의 직접적 영향을 부정하고 있다(Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2022).

둘째, 실업률 감소 효과를 부정하는 이러한 의견은 기존의 실업부조(제2층)와 사회부조(제3층)를 통합하여 실업급여II를 마련한 것과 관련해 큰 비판을 제기하고 있다. 일원화 체계를 도입해 급여액 수준을 지나치게 감소시킴으로써 수급권자의 생계 불안, 빈곤, 사회적 고립, 생활의 질 저하를 발생시켰다는 비판이다(Büssow, 2022; Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2022; Walwei, 2022). 이와 관련하여 실업급여II가 수급권자의 저임금에 대한 보충적 부조로 설계되어 고용주가 이러한 실업급여II의 성격을 이용해 계속해서 저임금 일자리를 만들어 내는 이른바 ‘덤핑임금’ 현상을 유발하였다는 지적이

4) 이 의견은 실업급여II가 시행된 2005년에는 실업률이 10% 이상에 달했지만 이후 실업률이 꾸준히 감소하여 2011년 이후에는 5~7%대 수준을 유지하고 있음을 근거로 한다(Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2022).

있다(Butterwegge & Zurheide, 2014; Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2022). 즉 일자리의 질이 오히려 나빠졌다는 비판이다. 또한 장기실업자의 이러한 빈곤이 가족의 빈곤, 특히 아동빈곤 증가로 이어졌다는 지적도 제기된 바 있다(Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 2022). 한편 최근에는 식품 구매를 위해 지급되는 기준급여액이 건강을 유지하기에 충분하지 못한 수준이라는 연구 결과가 발표되어 또 한번 급여액 수준과 관련한 사회적 논란이 일었다(Wenig, 2021).

셋째, 수급권자의 의무와 그 의무 위반에 대한 제재가 지나치게 강요되고 있다는 평가가 존재하는데(Walwei, 2022), 이와 관련하여 취업 촉진을 위한 활성화 개념(Aktivierungskonzept)에 의해 실업급여II 수급자에 대한 사회적 낙인 효과가 발생했다는 비판이 제기되고 있다(Renn, 2011). 실업급여II 수급자에 대한 사회적 편견에 의해 그들의 게으름, 무책임함, 비활동적 성격을 비꼬는 ‘하르츨’(Hartzn - 하르츠IV 수급자를 뜻함)이라는 말까지 통용되고 있다는 것이다. 또한 편입합의서에 따른 의무 이행이 강요됨으로써 수급자의 약 40%가 우울증에 시달리고 있다는 연구 결과가 발표된 바 있는데(Müller, 2013), 이러한 비판은 실업급여II의 지급을 통해 취업 촉진 목표를 달성하려는 개념트는 실업부조제도로서의 실업급여II의 성격과 애초부터 상충한다는 주장으로 볼 수 있다.

### 3. 새로운 장기실업급여제도로서의 시민수당

#### 가. 주요 내용

실업급여II에 대해 제기되고 있는 위와 같은 문제들을 극복하기 위해 사회민주당은 현재 새로운 장기실업급여제도인 시민수당의 입법화를 추진하고 있다. 연방정부가 제출한 시민수당제도의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다(Deutscher Bundestag, 2022a).

첫째, 코로나19 팬데믹 경험과 우크라이나 전쟁 상황을 고려할 때, 물가 상승을 반영한 안전한 기초보장제도가 절실하며, 이에 따라 낮은 기준급여액으로 많은 비판을 받고 있는 사회법전 제2권의 실업급여II와 사회수당을 폐지하고 물가 상승을 적절히 반영하여 새롭게 책정된 기준급여액을 지급한다(Deutscher Bundestag, 2022a). 2023년 1월부터 시행될 시민수당제도의 기준급여액을 현 실업급여II의 2022년 기준급여액과 비교하면 다음과 같다.

표 2. 시민수당의 2023년 기준급여액

(단위: 유로)

수급권자	기준급여액	
	2022년 실업급여 II 또는 사회수당	2023년 시민수당
1인 가구 및 한부모	449 (약 62.3만 원)	502 (약 69.6만 원)
수요공동체 내 파트너	404 (약 56.3만 원)	451 (약 62.6만 원)
만 14세 이상~18세 미만 청소년	376 (약 52.2만 원)	420 (약 58.3만 원)
만 6세 이상~14세 미만 아동	311 (약 43.1만 원)	348 (약 48.3만 원)
만 6세 미만 아동	285 (약 39.5만 원)	318 (약 44.1만 원)

주: 기준급여액을 한화로 제시한 부분은 2022년 11월 27일의 유로 환율(1유로 = 1,386.97원)을 기준으로 한 것이다.

자료: Bundesregierung. (2022). Regelsätze sind gestiegen; Deutscher Bundestag. (2022a). Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Drucksache 20/3873)에서 편집.

둘째, 수급권자가 구직에 전념할 수 있도록 시민수당을 지급하는 첫 두 해를 거주 및 난방비 조사와 자산 조사의 유예 기간으로 적용한다. 즉 이 기간에는 거주비와 난방비의 적정성을 검토하지 않은 채 이를 위해 쓰인 실비 전체를 지급하며, 부조 필요성을 심사할 때 수급권자와 수요공동체 구성원의 자산이 상당한 수준(각각 6만 유로 = 약 8,322만 원, 3만 유로 = 4,161만 원)에 달하지 않는 한 이들의 자산 규모를 고려하지 않는다. 이때 이러한 자산에 수급자가 직접 거주하는 소유 주택은 그 규모와 상관없이 포함되지 않는다.

셋째, 기존의 편입합의서를 폐지하고 이를 수급권자와 구직센터(Job Center) 전문 인력이 함께 작성한 ‘협력계획서’(Kooperationsplan)로 대체하여 노동시장으로의 편입 전략을 기재한다. 또한 6개월의 신뢰 기간을 도입하여 이 기간에는 의무 위반이 있어도 급여액을 삭감하지 않는다. 다만 구직센터 상담 일정을 어겼을 때는 두 번째 위반 때부터 급여액을 삭감한다. 신뢰 기간이 종료된 후에는 수급권자의 협력-특정 조치에 참여, 구직센터의 일자리 소개 수락 및 지원 등을 요구할 수 있는 협력 기간이 시작되며, 이 기간에 의무 위반이 적발될 때는 바로 제재를 적용하지는 않지만 의무 위반의 법적 결과에 대한 고지와 함께 수급권자에게 법적 구속력이 있



는 의무 이행이 재차 요구될 수 있다.

넷째, 추가로 직업교육 과정을 이수하면 이에 대한 지원금을 제공하며, 시민수당 보너스 제도 또한 도입한다. 즉 직업 재교육 과정에서 중간시험과 졸업시험에 합격하면 각각 1,000유로(약 139만 원)와 1,500유로(약 208만 원)의 프리미엄을 지급하며 그 외에도 매달 150유로(약 21만 원)의 추가 교육수당을 지원한다. 또한 수급권자가 구직센터가 제안한 직업 준비 교육 및 직업 재교육과 같은 특정 조치들을 이행하였을 때는 매달 75유로(약 10만 원)의 시민수당 보너스를 수급할 수 있다.

다섯째, 협력 기간 동안 수급권자에게 법적 결과에 대한 고지와 함께 법적 구속력이 있는 의무 이행이 요구된 상황에서 수급권자가 이를 위반하면 우선 기준급여액의 20%를 삭감한다. 또한 의무 위반이 반복될 때는 각각 기준급여액의 30%씩을 추가로 삭감한다. 다만 이후 12달 연속으로 의무 위반이 발생하지 않으면 법적 결과에 대한 고지 없이도 구직센터 인력과 함께 다시 협력 계획을 세워 나갈 수 있다.

## 나. 비판

시민수당 법률안은 살펴본 바와 같이 기준급여액의 증가, 자산 조사의 유예 기간 적용 등 수급 요건의 완화, 수급권자의 의무 이행 강제 완화 및 위반 시 제재 완화, 직업교육 지원 확대를 주된 골자로 하고 있다. 실업부조를 통한 고용 정책적 효과보다 사회권 보장이라는 근본적 원리를 더욱 강조하여 마련된 제도라고 평가할 수 있다.

하지만 이러한 시민수당 법률안에 대해 현재 정치권에서 많은 비판이 쏟아지고 있다. 먼저 좌파당은 시민수당의 기준급여액이 빈곤과 인플레이션에 대응하기에 상당히 부족하다고 지적하며 200유로(약 28만 원) 추가 인상을 주장하고 있다(LINKE, 2022a). 또한 기초보장 성격의 시민수당제도에서 급여액 삭감 등의 제재를 하는 것은 모순된다고 주장하며 제재 규정의 완전 삭제를 요구하고 있다(LINKE, 2022b). 그러나 제1야당인 기독교민주당과 기독교사회당은 이와 상반된 비판을 제기하고 있는데, 무엇보다도 자산 조사의 유예 기간 등 수급 조건 완화와 관련된 규정과 제재 완화 규정에 대해 비판하고 있다. 또한 시민수당을 노동시장에 편입되어 성실히 일하는 비수급권자들을 전혀 고려하지 않고 설계한 매우 불공정한 제도라고 평가하고 있다. 이러한 판단에 따라 기독교민주당과 기독교사회당은 연방의회에서 시민수당 법률안

이 통과되더라도 연방참사원의 최종 동의를 얻어야 하는 이후의 입법 절차에서 법률안을 거부할 것이라고 발표하며 강력한 대응을 예고하고 있다(Rennefanz, 2022). 연방참사원이 법률안을 사전 검토한 후 최근 제출한 의견서에서도 이와 같은 비판이 동일하게 제기되고 있어(Bundesrat, 2022), 법률안 통과에 큰 난항이 예상되는 것이 사실이다. 대연정이 연방의회에서의 투표를 불과 일주일 앞둔 지난 11월 4일 적정성 조사 시행 후 난방비를 지급하는 등의 일부 규정을 수정하겠다고 발표했지만(Steffen, 2022), 제1야당은 이러한 일부 수정안을 받아들일 수 없다는 견해를 고수하고 있어 2023년 1월부터 시민수당을 시행하려는 대연정의 계획에 차질이 생길 수 있는 상황이다(Merz bietet schnelle Anhebung der Hartz-IV-Sätze an, 2022).

#### 4. 나가며: 한국 실업부조제도에 대한 시사점

앞서 살펴본 독일의 실업부조제도에 관한 논의를 정리하면, 독일은 2005년부터 시행된 실업급여II와 관련해 사회적 논란이 지속되자, 제도 시행 약 17년 만에 기준급여액 상향 조정, 수급 요건 완화, 수급권자의 의무 이행 강제 완화, 위반 시의 제재 완화, 직업교육 지원금 확대 등 사회보장적 성격이 매우 강화된 형태의 시민수당을 새롭게 도입하고자 현재 관련 입법을 추진 중이다. 진보 성향인 집권당과 보수 성향인 제1야당의 견해 차이로 연방의회에 제출된 시민수당 법률안의 수정이 불가피한 상황이지만, 기존의 실업급여II와 시민수당이 사회보장 수준에서 확실한 차이를 나타내는 것은 분명해 보인다. 이러한 독일의 논의가 한국의 실업부조제도, 즉 국민취업지원제와 관련해 시사하는 바를 제시하면 다음과 같다.

먼저, 독일과 한국의 실업부조제도를 비교하여 논의할 때 실업급여II 및 시민수당은 원칙적으로 구직자의 기초보장을 위한 사회보장적 성격의 제도임을, 이에 비추어 한국의 국민취업지원제는 고용 정책적 성격이 추가 되는 제도임을 유념해야 할 것이다. 실업급여II에 대해 그간 많은 비판이 제기되었던 것은 구직자를 위한 기초보장을 법적 목표로 제시하면서도 불충분한 기준급여액을 지급하고, 동시에 취업 촉진을 위해 다양한 의무 규정 및 위반에 대한 제재 규정을 마련함으로써 목표 충돌(Zielkonflikt)이 야기되었기 때문이다(Walwei, 2022). 그럼에도 실업급여II는 한국의 국민취업지원제와 비교할 때 상대적으로 사회보장적 성격이 강한 제도임을 분명하다. 이는 실업급여II의 경우 일정 수급 요건이 충족되면 실업 상태가 유지되

는 한 그 실업 기간에 상관없이 기준급여액이 계속 지급되는 체계이며, 지급된 급여액 또한 생활보장에 쓰인다는 점에서 가장 잘 드러난다. 반면 한국 국민취업지원제의 구직촉진수당은 요건을 충족하면 6개월에 한정하여 지급되며, 명칭에서도 드러나듯이 생활비가 아닌 구직 활동을 목적으로 지급된다. 따라서 독일 실업급여Ⅱ의 기준급여액 수준을 50만 원으로 정해져 있는 한국의 구직촉진수당과 비교하여 급여액의 적정 수준을 상호 평가하는 것은 적절하지 않다. 다만 이와 관련해 제도 시행 일 년 후 이러한 구직촉진수당이 실제로는 생활비에 가장 많이 쓰였다는 조사 결과가 있는데(문채석, 2021),<sup>5)</sup> 비록 목적은 다르지만 독일에서처럼 제도의 목적에 맞춰 충실하게 쓰일 수 있도록 구직촉진수당을 관련 과제에 연계하는 등 대응 방안을 마련할 필요가 있다고 본다. 덧붙여 현재 독일에서 입법 논의 중인 시민수당은 설명한 바와 같이 실업급여Ⅱ보다도 기초보장적 성격이 더욱 강화된 제도로 한국의 국민취업지원제와는 거리가 먼 제도라고 할 수 있다. 요컨대 제도의 구상에서부터 근본적 차이가 있기 때문에 국민취업지원제에 대한 비판 및 한계 논의와는 별개로 독일의 실업급여Ⅱ 및 시민수당을 한국 국민취업지원제의 내용과 직접적으로 비교하고 평가하는 데는 많은 부분에서 한계가 있다.

둘째, 위와 같이 독일 실업부조제도와와의 근본적 차이를 고려하고 국민취업지원제가 의도적으로 고용 정책 중심으로 설계되었음을 인지하더라도 과연 국민취업지원제가 전형적인 실업부조에 가까운 형태라고 할 수 있을지 생각해 볼 여지는 있다. 물론 국민취업지원제를 ‘한국형 실업부조’라고 명명하며 그 특수성을 강조하고는 있지만, 급여액의 지급 기간과 수준을 따질 때 사실상 실업부조제도라고 보기에는 불충분한 면이 있는 것이 사실이다. 따라서 실업부조라기보다는 직업훈련 지원 등에 관한 취업성공패키지 제도를 보완하는 정도로 인식하는 것이 타당해 보인다(김종수, 2019).

셋째, 독일 실업부조제도와와의 차이에도 불구하고 한국 국민취업지원제도가 고용 지원 정책 중심으로 설계되었기 때문에 독일의 실업부조제도 내에서 논의되고 있는 각종 취업 지원 정책들을 참고하는 것은 의미가 있을 수 있다. 독일은 앞서 살펴본 바와 같이 시민수당을 도

5) 한국노동연구원의 설문조사 결과에 따르면 구직촉진수당을 생활비로 사용한 비율은 76.4%, 구직 활동 비용으로 사용한 비율은 50.3%, 구직 관련 직접 비용으로 사용한 비율은 42.8%인 것으로 파악되었다(최정훈, 2022).

입함으로써 추가로 직업교육 과정을 이수하면 이에 대해 높은 수준의 프리미엄을 제공하거나 구직센터가 제안한 교육을 수행하면 매달 보너스를 제공하려는 계획이 있는데, 국민취업지원제 내에서도 이러한 다양한 세부 정책 도입을 논의할 필요가 있다. 현재 비정규직, 특수형태의 근로 종사자, 프리랜서 등 고용 안전망에서 벗어나 있는 취업군을 대상으로 국민취업지원제도의 세부 정책을 더욱 내실화해야 한다는 주장이 제기되고 있는데(한요셉, 2022), 그러한 내실화를 위해 독일의 취업 지원 정책을 참고할 수 있을 것이다.

---

#### 참고문헌

- 김중수. (2019). 실업부조제로서 자활급여 및 국민취업지원제도에 관한 검토. **사회보장법연구**, 8(2), 171-211.
- 문채석. (2022. 1. 9.). 국민취업지원제 저소득층 10만 명 확대... "지원금, 생활비로 안 쓰게 과제부여". **아시아경제**. <https://view.asiae.co.kr/article/2022010815271288336>에서 2022. 11. 4. 인출.
- 박귀천. (2018). 독일의 실업급여 및 실업부조 제도. **월간복지동향**, 242. <https://www.peoplepower21.org/welfarehow/1599025>에서 2022. 11. 4. 인출.
- 최정훈. (2022. 5. 23.). '6개월 최대 300만원' 구직촉진수당 기간·수당 확대 검토. **이데일리**. <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03201286632331872>에서 2022. 11. 4. 인출.
- 한요셉. (2022). 자영업자까지 포괄하는 고용안전망 구축방향. **KDI Focus**, 112, 1-8. [https://www.kdi.re.kr/research/focusView?pub\\_no=17497dptj](https://www.kdi.re.kr/research/focusView?pub_no=17497dptj)에서 2022. 11. 4. 인출.
- Ampel legt Kompromiss zu Bürgergeld vor. (2022. 11. 5.). tagesschau. Retrieved from <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/buergergeld-kompromiss-vorlage-101.html> 2022. 11. 6.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2022). *Arbeitslosengeld II / Sozialgeld*. Retrieved from <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Arbeitslosengeld-II/Arbeitslosengeld-II/arbeitslosengeld-2.html> 2022. 11. 4.
- Bundesrat. (2022). *Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) – Drucksache 20/3873 Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung* (Drucksache 20/4226). Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/20/042/2004226.pdf> 2022. 11. 4.
- Bundesregierung. (2022). *Regelsätze sind gestiegen*. Retrieved from <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regelsaetze-steigen-1960152#:~:text=Wer%20auf%20Sozialhilfe%20oder%20Arbeitslosengeld,und%20Jugendliche%20sind%20ebenfalls%20gestiegen> 2022. 11. 4.
- Butterwegge, C., & Zurheide, J. (2014. 12. 27.). Zehn Jahre Hartz IV „Druck auf die Schwächsten erhöht“. *Deutschlandfunk*. Retrieved from <https://www.deutschlandfunk.de/zehn-jahre-hartz-iv-druck-auf-die-schwaechsten-erhoeht-100.html> 2022. 11. 4.
- Büssow, V. (2022. 4. 21.). Hartz 4 – Regelsatz, Voraussetzungen und Kritik am Arbeitslosengeld II. *Frankfurter Rundschau*. Retrieved from <https://www.fr.de/politik/hartz-4-iv-arbeitslosengeld-informationen-regelsatz-corona-kritik-voraussetzungen-90795417.html> 2022. 11. 4.
- Deutscher Bundestag. (2003). *Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmark* (Drucksache 15/1638). Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/15/016/1501638.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2022a). *Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes* (Drucksache 20/3873). Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/20/038/2003873.pdf>
- Deutscher Bundestag. (2022b). *Sitzverteilung des 20. Deutschen Bundestages*. Retrieved from <https://www.bundestag.de/abgeordnete> 2022. 11. 4.

- 
- Deutscher Bundestag. (2022c). *Kritik des Bundesrates am Bürgergeld*. Retrieved from <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-919116> 2022. 11. 4.
- Diekmann, F., & Teevs, C. (2019. 2. 7.). Sozialstaatskonzept – So will die SPD linker werden. *SPIEGEL*. Retrieved from <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-will-mit-sozialstaatskonzept-2025-das-hartz-iv-trauma-ueberwinden-a-1252003.html> 2022. 11. 4.
- Konrad Adenauer Stiftung. (2022). *Geschichte der CDU – Koalitionsverträge*. Retrieved from <https://www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/koalitionsvertraege> 2022. 11. 4.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. (2022). *Arbeitslosengeld II – Hartz IV – Bürgergeld*. Retrieved from <https://www.lpb-bw.de/hartz-iv> 2022. 11. 4.
- LINKE. (2022a). *Regelsätze spürbar erhöhen – 200 Euro mehr gegen Inflation und Armut* (Drucksache 20/4053). Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/20/040/2004053.pdf>
- LINKE. (2022b). *Sanktionen abschaffen – Keine Kürzungen am Existenzminimum vornehmen* (Drucksache 20/4055). Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/20/040/2004055.pdf>
- Merz bietet schnelle Anhebung der Hartz-IV-Sätze an. (2022. 11. 6.). *SPIEGEL*. Retrieved from <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/friedrich-merz-bietet-mehr-hartz-iv-statt-buergergeld-an-a-39a05de7-e0cc-4a88-9f90-d7b5ec73e49a> 2022. 11. 6.
- Müller, T. (2013. 11. 11.). Hartz-IV und eine kranke Psyche. *ÄrzteZeitung*. Retrieved from <https://www.aerztezeitung.de/Medizin/Hartz-IV-und-eine-kranken-Psyche-279870.html> 2022. 11. 4.
- Rennefanz, S. (2022. 11. 3.). Eine halbherzige Reform. *SPIEGEL*. Retrieved from <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/das-buergergeld-eine-halbherzige-reform-kolumne-a-30b68664-212f-4dc0-9108-7d9c309c6031> 2022. 11. 4.
- Renn, H. (2011). Stigma Hartz IV – Über den Umgang mit Armut. *SfA*, 4, 154–155.
- SPD. (2019). *Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit*. Retrieved from <https://www.spd.de/aktuelles/ein-neuer-sozialstaat-fuer-eine-neue-zeit/> 2022. 11. 4.
- SPD, GRÜNE, & FDP. (2021). *Mehr Fortschritt Wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021 – 2025*. Retrieved from <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>
- Statistisches Bundesamt. (2022). *Registrierte Arbeitslose und Arbeitslosenquote nach Gebietsstand*. Retrieved from <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Konjunkturindikatoren/Lange-Reihen/Arbeitsmarkt/lrab003ga.html> 2022. 11. 4.
- Steffen, T. (2022. 11. 4.). Ampel-Koalition gibt beim Bürgergeld nach. *ZEIT ONLINE*. Retrieved from <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-11/buergergeld-ampel-koalition-cdu-wohnenkosten4>. 2022. 11. 4.
- Walwei, U. (2022). Hartz IV – Zeit für Reformen. *Deutschland & Europa*, 83, 42–57.
- Wenig, Y. (2021. 5. 19.). Expertin: Gesunde Ernährung mit Hartz 4 nicht möglich. *Frankfurter Rundschau*. Retrieved from <https://www.fr.de/wirtschaft/hartz4-gesundheit-arbeitslosengeld-ernaehrung-geld-essen-gesund-frankfurt-ltt-90461334.html> 2022. 11. 4.