

# 독일의 노후기초보장제도와 정책적 시사점\*

이 정 우\*\*

## ◀ 요약 ▶

독일의 노후기초보장제도는 2003년 최초로 도입된 이래, 제도 시행 10년을 경과해 오고 있다.

독일의 제도 운영 경험이 우리에게 줄 수 있는 시사점은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 독일은 국민연금제도와 노후기초보장제도를 상호 분리하여 운영하고 있다는 점이다. 이와 같은 조치는 자칫 보험의 원리와 부조의 원리 상호 간 무원칙적 혼용으로 인해 발생할 수 있는 제도에 대한 이해 및 신뢰의 훼손과 같은 부작용을 미연에 방지하기 위한 목적을 가지고 있다.

둘째, 기초보장제도의 운영방식 역시 국민연금공단과 독립적인 행정체계를 유지하고 있다는 점이다. 구체적으로 동 제도는 우리나라의 읍면동 사무소에 해당되는 지자체의 사회국이 관리운영주체가 되고, 다만 법률에서 정한 업무에 한해서만 국민연금공단과 협력기관으로서의 관계를 유지하고 있다.

셋째, 독일의 노후기초보장제도는 수급자들의 실질적인 최저생활보장을 목적으로 최저소득을 포함한 종합적 급여체계를 구축하고 있다는 점이다.

\* 이 논문은 2011년도 인제대학교 교원연구년제의 지원에 의한 연구결과임(20110912).

\*\* 인제대학교 사회복지학과 부교수(socwjl@inje.ac.kr)

넷째, 기초보장제도로 인한 지자체의 부담을 경감해 주기 위하여 연방정부에서 공식적 재정 부담분 이외에 추가적인 재정지원을 해오고 있다는 점이다.

주제어: 노후기초보장제도, 국민연금제도, 사회부조제도, 기초연금모형, 보충연금모형

## 1. 서론

노령은 신체적 기능의 퇴화와 함께 인간의 근로능력을 제한하는 문제를 가지고 있다. 나아가 현대사회에 들어와 정년퇴직이 보편화됨에 따라 개인은 실제적인 근로능력이나 근로의사에 상관없이 일정한 연령을 기점으로 근로활동을 중단하여야 하는 문제가 있다. 이러한 측면에서 볼 때 현대사회에서 노령은 빈곤문제를 야기할 소지가 높으며, 특히 핵가족화와 평균수명의 연장 등은 노후빈곤을 대량화시키게 될 위험도 가지고 있다. 따라서 국가적 차원에서 국민들의 노후최저생계보장을 위한 정책대안의 마련이 요구되고 있다.

2012년 제18대 대선정국에서 새누리당 박근혜 대통령후보가 65세 이상 모든 노인에게 월 20만 원의 연금을 지급하는 공약을 발표함으로써 기초연금제도를 둘러싼 정치적·학문적 논쟁이 본격적으로 촉발되는 계기가 조성되었다.<sup>1)</sup> 대통령직 당선 이후 출범한 인수위와 국민행복연금위원회에서는 공약의 실현방안으로서 복수의 기초연금 모형을 제시하였으며,<sup>2)</sup> 이에 근거하여 정부는 2013년 9월 26일 기초연금제도의 도입안을 발표하였다. 그리고 향후 정치일정과 관련하여 정부는 기초연금법안의 국회 심의와 표결을 거쳐 2014년 7월 1일부터 전면적으로 시행할 계획을 가지고 있다.

기초연금제도에 대한 정부안이 발표되면서 다양한 측면에서 논쟁이 활발하게 진행되어 오고 있으며, 이러한 논쟁의 배경 가운데 상당부분은 기초연금제도의 정체성에 대한 모호성이 중대한 원인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다. 대표적으로 먼저 제도적 혼란

1) 박근혜정부 기초연금안에 대한 평가와 개선방안을 상호 대립적 관점에서 기술하고 있는 대표적 학술논문으로는 윤석명·양혜진·오신휘(2013) 그리고 이용하·김원섭(2013)을 참조하기 바람.

2) 국민행복연금위원회는 2013년 7월 17일 활동 종료를 앞두고 기초연금 도입 7대 기본원칙과 이에 기초한 위원회 차원의 세 가지 주요 권고안을 발표하였음. 그동안 박근혜정부 기초연금안의 전개과정을 시기별로 구분하여 정리해 주고 있는 자료로는 보건복지부(2013)와 국민연금연구원(2013)을 참조하기 바람.

으로서 새로운 기초연금제도는 단순히 금액이나 적용범위에 있어서 차이를 차지할 경우 과거의 경로연금제도나 현행 기초노령연금제도 및 국민기초생활보장제도의 생계급여와 운영원리의 측면에서 볼 때 어떠한 차이점을 가지고 있는지가 모호하다는 점이다.<sup>3)</sup> 다음으로는 용어적 혼란으로서 기초연금제도(Basic Pension System)는 외국의 관련 문헌에서 언급되는 최저연금제도(Minimum Pension System), 최저소득보증제도(Minimum Income Guarantee), 최저소득보장제도(Minimum Income Provision), 기본소득제도(Basic Income System), 노후기초보장제도(Grundsicherung im Alter) 등과 명확한 개념 구분 없이 혼용하여 다루어지고 있다.<sup>4)</sup> 마지막으로 관리운영방식의 혼란으로서 기초연금제도는 같은 노후소득보장의 기능을 하는 국민연금제도와 어떠한 관계를 유지하여야 하는지 그 역할 또한 모호하다는 점이다.

이상에서 살펴본 문제인식을 바탕으로 본 연구는 2003년 시행된 독일 노후기초보장제도의 도입배경 및 운영성과를 살펴보고 우리나라에서의 시사점을 도출해 보기 위한 목적으로 수행되었다. 여기서 연구의 대상으로서 독일을 선택하게 된 배경으로는 독일의 경우 노후기초보장제도의 운영역사가 대략 10년에 불과하며, 제도 도입 당시 제기되었던 논란의 주요 쟁점들 가운데 상당부분이 현재 우리나라의 경우와 유사한 것으로 파악되어 현실적인 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대가 되었기 때문이다.

본 연구의 주요 내용을 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 독일에 있어서 노후기초보장제도의 도입 필요성과 주요 모형들을 정리해 보고, 다음으로 제3장에서는 독일 노후기초보장제도의 특징과 구성체계를 살펴보고자 한다. 마지막으로 제4장에서는 독일 노후기초보장제도의 운영 현황과 성과를 살펴보고, 최종적으로 제5장의 결론부분에서는 독일의 제도운영 경험이 우리나라에 주는 시사점을 정리해 보고자 한다.

3) 법률에 따르면 현행 기초노령연금제도는 단계적으로 2028년까지 국민연금 A값의 10%(대략 20만 원) 수준으로 인상될 예정이다. 따라서 이 경우 기초노령연금은 박근혜정부의 기초연금안과 기능적 유사성이 더욱 두드러질 것으로 생각됨.

4) 외국의 다양한 노후기초보장제도의 모형들을 일정한 분류기준으로 정리하여 특성별로 보여주고 있는 논문으로는 Bontout(2006), Goedeme(2012), Hauser(1993), Hauser(1996) 등이 있음.

## 2. 노후기초보장제도의 필요성과 주요 모형

### 1) 노후기초보장제도의 필요성

독일은 세계에서 최초로 공적연금제도를 도입한 국가임에도 불구하고<sup>5)</sup>, 국민들의 노후 최저생활보장에 대해서는 정책적 우선순위를 차지하지 못한 채 제도적 미비 상태를 유지해 왔다.<sup>6)</sup> 이에 따라 빈곤한 노인이나 장애인들은 우리나라의 국민기초생활보장제도에 해당되는 사회부조제도(Sozialhilfe)의 생계급여를 통하여 빈곤문제를 해결해야 했으나, 이는 빈곤정책의 수단으로서 여러 가지 한계를 보여 왔다. 그러나 2003년 1월 1일 『노인과 장애인을 위한 부조방식의 기초보장법(Gesetz über eine bedarfsorientierte Grund-sicherung im Alter und bei Erwerbsminderung): 노후기초보장제도(약칭)』의 발효에 따라 비로소 빈곤상태에 있는 노인과 장애인들을 대상으로 하는 독립적인 사회부조제도가 마련될 수 있게 되었다. 독일정부가 이와 같은 정책방향을 채택하게 된 주요 배경으로는 다음과 같은 상황인식이 중요하게 작용하였던 것으로 파악되고 있다.

먼저 사회부조제도의 수급자격이 있음에도 불구하고 자녀에 대한 법적 경제적 피해(부양의무자기준의 적용과 구상권 청구)나 그에 따른 가족 간 반목 그리고 자산조사로 인한 수치심이나 사회적 통제에 대한 두려움 등으로 인하여 급여 신청 자체를 기피하게 되는 소위 ‘빈곤의 은폐문제(verdeckte Armut)’ 또는 ‘수치스러운 빈곤문제(verschämte Armut)’가 상당한 규모로 존재하는 것으로 파악되었기 때문이다(Bäcker, 2007). 아래의 [표 1]에 따르면 노후기초보장제도의 도입 이전인 2000년 65세 이상 노령계층에 있어서 생계급여 수급자의 비율은 1.4%로서 전체 연령계층의 평균치 3.3%보다 절반 이하의 수준에 불과하다는 것을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 해당 연령계층에서 생계급여 수급자의 규모는 186천 명으로 전체 2,677천 명의 6.9%에 해당하는 것으로 나타났다. 이러한 측

5) 독일의 공적연금제도는 통일제국 초대총리였던 Bismarck의 3대 사회보장입법의 최종적 단계로서 1889년 도입되었음.

6) 뿐만 아니라 독일 공적연금제도는 생활수준보장의 목표에 상대적으로 높은 정책적 가치를 두어, 빈곤방지기능은 제한적으로만 작동하고 있는 것으로 파악되고 있음. 그 대표적인 사례로서 독일은 1957년 연금대개혁에 따라 종전 균등부분과 소득비례부분으로 구성되어 있던 국민연금제도 급여산식에서 균등부분을 폐지함으로써 제도의 분배적 기능이 크게 약화되는 결과를 가져오게 되었음.

면에서 볼 때 독일에 있어서 노후빈곤은 아주 예외적인 상황으로 간주될 수 있다(BMAS, 2013). 그러나 Kayser und Frick(2000)의 연구결과에 의하면 독일에 있어서 생계급여의 신청자격이 되는 65세 이상 빈곤노인의 규모는 실제 수급자의 수보다 2배가량 많은 370천 명에 달하는 것으로 추정된 바 있다. 이를 달리 표현하면 당시 독일 사회부조제도 하에서 실제로 생계급여를 수급하고 있던 노령계층에 상당하는 규모만큼 ‘빈곤의 축소문제’가 존재하고 있는 것으로 생각해 볼 수 있다. 따라서 기존의 사회부조제도와는 별도로 빈곤 노인만을 위한 독립적인 제도를 도입하여 급여의 청구권리를 방해하는 제도적·심리적·행정적 장애요인을 차단하여야 한다는 주장이 적극적으로 제기된 바 있다(Hauser, 1999; Dünn, et al, 2003).

[표 1] 독일 사회부조제도의 생계급여 수급자에 대한 연령별 분포, 2000년 말 현재

(단위: 명, %)

연령	수급자의 수	연령계층별 인구 대비 수급자의 비율
18세 미만	992,000 (37.1)	6.4
18세~20세	105,000 (3.9)	3.7
21세~24세	153,000 (5.7)	4.1
25세~49세	918,000 (34.3)	3.0
50세~59세	207,000 (7.7)	2.1
60세~64세	116,000 (4.4)	2.0
65세 이상	186,000 (6.9)	1.4
전체	2,677,000 (100.0)	3.3

자료: Statistische Bundesamt (2002), Statistisches Jahrbuch 2000.

다음으로 사회부조제도에서 통상적으로 적용되어 오고 있는 노인부양에 대한 가족 책임 우선원칙은 형평성의 원리에 위배된다는 비판이 있었기 때문이다(Rahn, 2001). 일반적으로 공적연금제도의 핵심적 운영원리가 되는 세대 간 계약은 개인들에게 단순히 보험료의 납부를 통한 경제적 기여뿐만 아니라, 자녀의 출산과 양육이라는 사회적 기여를 동시에 요구하게 된다. 여기서 후자의 관점에서 볼 때 사회적 기여의 의무를 충실히 수행한 가정의 경우 다자녀의 부양으로 인하여 노후빈곤의 위험에 노출될 확률이 상대적으로 높을 뿐만 아니라, 이 경우 자녀들은 부모의 부양에 대한 책임을 일차적으로 이행하여야만 한다. 하지만 이와는 달리 무자녀 가정의 경우 노후빈곤의 문제는 사회가 전적으로 책임

을 지게 되는 모순현상이 발생할 수 있다. 따라서 기존의 사회부조제도와는 별개로 노인  
에 대한 별도의 기초보장제도를 도입하여 여기서는 가족부양 우선원칙을 폐지 또는 완화  
함으로써, 최저생계보장에 대한 권리행사가 모두에게 공평하게 이루어질 수 있도록 하여  
야 할 당위성이 있다.

마지막으로 세계화 및 자유화의 추세에 따른 경제적·사회적 환경의 급속한 변화 그리  
고 인구의 고령화 등으로 인한 불확실성이 점차 심화되고 있으며, 따라서 노후에 최소한  
의 경제적 생계를 보장해 줄 수 있는 제도적 안전장치가 필요하다는 인식이 확대되어 왔  
기 때문이다.<sup>7)</sup> 구체적으로 첫째, 고령화 사회로의 진전에 따른 국민경제의 노인부양비  
부담 증가문제에 대처하여 공적연금제도의 대대적 체질개혁이 요구되고 있으며, 그 과정  
에서 특히 사회취약계층의 경우 노후빈곤의 위험에 노출될 확률이 상대적으로 높아지게  
되는 문제가 있다. 또한 연금개혁을 통하여 단행되는 직접적 또는 간접적 방법의 급여삭  
감은 노후빈곤문제에 대한 별도의 제도적 안전장치가 전제될 경우에만 비로소 정치적으로  
나 사회적으로 수용능력을 확보할 수 있다는 점이다. 둘째, 세계화와 자유화의 추세에  
따라 다양한 형태의 근로모형(파트타임, 계약직 또는 한시적 근로, 유사자영업, 파견근로  
등)이 빠르게 확산되고 있다는 점이다. 이러한 현상은 개인적 차원에서 고용의 불안정성  
으로 나타나게 되며, 동시에 노후의 생활안정을 담보할 수 있는 수준의 연금수급권을 확  
보하는데 있어서 절대적으로 불리하게 작용하게 된다. 셋째, 다양한 가족형태의 발달 그  
리고 가족구성원 상호 간 연대의식의 약화 등은 사회적 위험에 대한 개인의 대처능력을  
제약하게 되며, 이러한 문제로 인한 피해는 특히 노년기에서 첨예하게 나타나게 될 위험  
이 높다. 따라서 국민의 노후최저생계를 보편적으로 보장해 줄 수 있는 별도의 제도적 안  
전장치가 시급히 마련되어야만 한다는 주장이 본격적으로 제기되었다.

## 2) 주요 노후기초보장모형에 대한 비교 검토

독일에 있어서 기초보장제도에 대한 학문적·정치적 논의는 1970년대 후반부터 1980년

7) 기초보장제도의 도입 필요성 그리고 이론적 배경을 설명하고 있는 대표적인 자료로는 Vobruba(2007), Exner, Rät & Zenker(2007) 등이 있으며, 노후기초보장제도에 관한 국가별 비교를 제시하고 있는 자료로는 Schmähl (1993), Gillion et.al.(2000) 등을 참조하기 바람.

대에 걸쳐 활발하게 진행되어 왔다. 그동안 많은 수의 노후기초소득보장 모형들이 제시되었으나, 그 특성별로 보면 대체로 다음과 같은 여섯 가지 모형으로 구분해 볼 수 있다.<sup>8)</sup> 그리고 이러한 모형들은 이해의 편의를 위하여 다시 빈곤을 야기할 수 있는 다양한 위험들을 포괄적인 보호의 대상으로 하는 통합형 기초보장모형 그리고 노후빈곤(경우에 따라서는 장애도 포함)만을 대상으로 하는 독립형 기초보장모형으로 분류해 볼 수 있다.

### (1) 통합형 기초보장모형

첫째, 조세를 운영재원으로 하는 통합형 기초보장모형이다. 동 모형은 빈곤구제를 목표로 하는 유사한 기능이 사회보장제도별로 분산 또는 중복되어 있는 현행의 제도적 체계를 정비하여 가급적 단일의 체계로 통합하고자 하는 목표를 가지고 있다. 구체적으로 동 모형은 조세재원으로 운영되는 각종의 사회보장제도, 조세감면제도 그리고 사회보험제도의 분배적 목적의 사업들을 따로 분리하여 소위 ‘부의 소득세(negative income tax)의 일종인’ ‘국민급여제도(Bürgergeld)’로 단일화하는 것을 기본방향으로 하고 있다. 이러한 국민급여제도는 어떠한 사회적 위험(일례로 노령, 장애, 질병, 실업, 모성, 다자녀의 양육 등)에도 상관없이 실제적으로 빈곤 상태에 직면해 있는 모든 국민에게 소득조사를 기반으로 하여 일정한 기초소득보장의 혜택을 제공해 주는 것을 주요 골자로 하고 있다(Mitschke, 1985).

둘째, 보험료를 운영재원으로 하는 통합적 기초보장모형이다. 동 모형의 기능은 대체로 첫 번째의 모형과 유사하나, 다만 주된 운영재원을 보험료로 하게 된다는 점에서 차이를 보이고 있다. 이러한 모형의 운영사례는 영국의 국민보험(national insurance)에서 찾아볼 수 있다. 개략적으로 여기서는 소득단절을 초래하는 제반의 사회적 위험에 대비하여 통합적 보험료를 징수하고, 그 재원과 정부보조금으로 국민들의 기초소득보장을 위한 비용으로 충당하는 것을 핵심적 내용으로 하고 있다.

### (2) 독립형 기초보장모형

셋째, 조세방식의 보편적 기초연금모형이다(Miegel and Wahl, 1999). 동 모형은 65세 이상

---

8) 독일의 기초소득보장 모형들을 소개하고 있는 대표적인 자료로는 Kreikebohm(1989), Klanberg und Prinz(1988) 그리고 Kaltenborn(1998) 등을 참조하기 바람.

의 모든 노인들을 대상으로 그들의 소득수준에 상관없이 사회문화적 최저수준을 보장할 수 있는 수준의 정액연금을 제공하는 것을 기본적 내용으로 하고 있다. 그리고 운영재원은 전액 국가의 일반재정에서 충당하도록 하고 있다. 이러한 기초연금모형은 직역별 또는 직종별로 분산 운영되어 오고 있는 독일의 기존 공적연금체계에서 최저소득보장의 기능에 상당하는 부분만큼 분리하여 별도의 기초연금제도의 형태로 통합운영하는 것을 주요 목표로 하고 있다.

넷째, 보험방식의 기초연금모형이다. 동 모형은 현행 독일의 국민연금제도를 전체 국민으로 확대하고, 핵심적 기본원칙인 보험수리의 원칙과 소득비례형 연금제도의 원칙을 계속하여 적용하도록 한다(Krupp und Weeber, 1997). 그리고 재정은 보험료 수입을 위주로 충당하고, 모든 개인은 향후 기초소득보장 이상의 연금급여를 받을 수 있도록 법정 최저보험료 이상의 보험료를 납부하여야 하는 의무를 가지게 된다. 이러한 원리에 따라 동 모형은 자체적으로 최저소득보장의 기능을 하게 되므로 별도의 기초보장제도를 필요로 하지 않게 되는 특성을 가지고 있다. 그리고 동 모형에서는 비소득활동자의 보험료 부담을 경감해 주기 위한 차원에서 먼저 유족연금제도의 폐지 등과 같은 방법을 통하여 보험료 수준을 인하하고, 다음으로 연금크레딧제도와 같은 보험료 면제 또는 경감제도를 광범위하게 운영할 것을 제안하고 있다.

다섯째, 보충연금모형으로서 이는 공적연금제도의 가입경력이 법으로 정한 최소가입기간(오스트리아의 경우 25년)을 초과함에도 불구하고, 연금급여의 수준이 빈곤선 이하에 있을 경우 그 부족분을 보충해 주는 역할을 하는 제도이다(Hauser, 1999). 동 모형은 별도로 기초연금제도를 도입할 필요가 없이, 현행의 공적연금제도 체계 내에서 최저소득보장의 기능을 수행하게 된다는 점에서 ‘공적연금 내부형 기초소득보장 모형’으로도 불리고 있다.

여섯째, 부조방식의 기초소득보장 모형이다. 동 모형은 빈곤의 상황에 처해 있는 65세 이상의 노인 또는 장애인(모형에 따라서 장기실업자와 장기질환자도 해당 가능)을 대상으로 별도의 독립적인 사회부조제도를 운영하는 것을 주요 골자로 하고 있다(Opielka, 2004). 급여는 개인별로 소득 또는 자산조사를 통하여 부족한 소득을 보충해 주는 방식으로 운영하고, 이 경우 부모나 자식에게 부과되는 부양의무(일례로 구상권의 청구)는 적용하지 않도록 한다. 그리고 재원은 조세방식으로 중앙정부와 지방정부의 공동부담으로 충

당하도록 한다. 이러한 모형의 핵심적 특징은 다음의 두 가지로 정리해 볼 수 있다. 먼저 우리나라의 국민기초생활보장제도에 해당하는 독일의 사회부조제도(Sozialhilfe)의 역할 가운데 노인과 장애인의 소득보장문제는 별도로 분리하여 독자적인 제도로 운영하도록 한다는 점이다. 다음으로 이러한 기초소득보장 모형은 앞서 보충연금 모형의 경우에서처럼 현행 공적연금제도의 기능적 결함을 보완해 주는 역할을 하도록 하되, 공적연금제도와는 행정적으로 분리하여 독자적 형태로 운영하는 방안을 채택하고 있다. 이에 따라 동 모형은 ‘공적연금 외부형 기초보장모형’으로도 불리고 있다.

### 3) 독일의 노후기초소득보장 모형 선택 과정

독일에 있어서 기초보장제도에 대한 입법 논의가 본격적으로 진행된 시기는 사민당과 녹색당 연립정권 출범 이후인 1990년대 후반부터이다. 앞서 살펴본 다양한 모형들 가운데 다수의 사회적 위험들을 포괄적인 보호대상으로 하는 통합형 기초보장모형은 현행 공적연금체계는 물론 독일의 전체 사회보장체계를 근본적으로 개혁하여야만 하는 문제 그리고 막대한 추가적 재정부담의 문제로 인하여 실현가능한 정책대안으로서 한계를 가지고 있었다. 뿐만 아니라 노후빈곤만을 대상으로 하는 독립형 기초보장모형 가운데 조세방식과 보험방식의 보편적 모형 또한 현행 공적연금제도의 역할을 최저생활보장으로 하향조정하여야만 하거나, 비소득활동자에 대한 보험료 부과 등과 같은 정치적 부담으로 인하여 논의의 대상으로서 주목을 제대로 받지 못하였다. 따라서 당시 기초보장제도의 도입 방안을 둘러싼 입법 논의는 공적연금제도의 기능을 대체하는 것이 아니라 보완해 줄 수 있는 다섯 번째와 여섯 번째의 보충연금모형과 부조방식의 기초보장모형을 중심으로 이루어졌다.

사민-녹색 연립정부 출범 초기 기초보장제도의 도입방안에 대한 논의는 현행 국민연금제도의 틀 내에서 빈곤노인의 최저생계를 보장해 주는 기능을 하게 되는 보충연금모형을 중심으로 이루어져 왔다. 그 주된 배경으로 국민연금 내부형 기초보장모형은 수치스러운 빈곤문제를 가장 효과적으로 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 제도적 단순성과 행정적 수월성의 측면에서도 장점을 가지고 있는 것으로 판단되었기 때문이다(Hauser, 1996).

나아가 독일의 경우 과거 이와 같은 보충연금모형을 여러 차례에 걸쳐 시행하였던 경험을 가지고 있었으며, 또한 그 성과도 대체로 양호하였던 것으로 평가를 받아 왔기 때문이다.<sup>9)</sup>

이러한 배경으로 제안되었던 대표적인 모형의 일환으로서 녹색당은 1993년 6월 『노후기초보장제도의 도입을 위한 법률안(Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Grundsicherung im Alter)』을 연방의회에 제출한 바 있다. 동 모형은 당시 동독지역에서만 한시적으로 운영하고 있던 사회가급연금(Sozialzuschlag)의 원리를 전국적으로 확대 적용하고,<sup>10)</sup> 이에 따라 만약 개인의 연금급여가 최저생계비 이하일 경우 국민연금제도에서 그 부족분을 사회가급연금의 형태로 보충해 주는 것을 핵심적 골자로 하고 있다(Klingbeil, 2002). 그리고 녹색당은 법률안에서 사회가급연금의 운영에 따른 비용을 전적으로 연방정부가 부담할 것을 제안하였다.

그러나 이후 2000년 11월 4일 사민당과 녹색당이 공동으로 발의한 법률안에서는 기존의 보충연금모형을 포기하고, 대신 국민연금제도와 별개로 운영되는 부조방식의 기초소득보장 모형을 공식적인 당론으로 채택하였다. 이러한 모형변경의 주된 이유는 다음과 같이 요약 정리해 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

첫째, 국민연금제도와 기초보장제도는 정책목표의 측면에서 서로 상이한 사회적 위험을 대상으로 하고 있다는 주장이 제기되었기 때문이다. 구체적으로 국민연금제도는 노령과 장애라는 사회적 위험으로 인한 소득단절의 문제를 예방적 차원에서 사전 대비하는 역할을 하게 되는 반면, 기초보장제도의 경우 노인 또는 장애인의 빈곤문제를 사후적 차원에서 보완해 주는 기능을 하게 된다는 점이다. 이러한 양 제도의 기능적 특성으로 인해

9) 대표적인 제도 사례로서 1975년부터 1992년까지 독일의 국민연금제도에서 운영하였던 ‘최저보장연금(Rente nach Mindesteinkommen)’을 들 수 있음. 이는 국민연금 가입경력이 25년을 초과하는 장기가입자임에도 불구하고 연금급여가 최저생계비 이하일 경우 개인의 연도별 가입소득을 각각 전체 가입자 평균소득을 기준으로 최고 75% 수준까지 인상해 주는 방법으로 기초보장제도에 상당하는 기능을 수행하였음.

10) 사회가급연금(Sozialzuschlag)은 1992년부터 1996년까지 동독지역만을 대상으로 운영하였던 일종의 기초보장제도임. 통일 과도기 동독지역의 경우 소득 및 자산조사를 위한 행정관리체계의 미비로 인하여 적절한 빈곤정책의 수행이 어렵다는 점을 감안하여 사회가급연금은 응급구조적이고 한시적 차원에서 도입된 빈곤정책의 수단으로서 역할을 하였음. 개략적으로 동 모형은 개인별로 연금 또는 실업급여 등과 같은 사회보장급여가 최저생계비 수준 이하일 경우 개별 사회보장제도에서 그 부족분을 사회가급연금의 형태로 보충해 주는 방식으로 운영되었음.

11) 기초보장제도의 모형선택과 관련한 논의를 정리하여 제시하고 있는 자료로는 Hauser(1999), Ruland(1999), Bäcker(2001) 그리고 Dünn, Fasshauer und Rüb(2003) 참조하기 바람.

급여의 목표 그리고 지급요건 및 지급방식 또한 각각 상당한 차이를 보이게 되며, 따라서 행정적 차원에서도 두 제도의 분리운영이 합리적인 것으로 판단되었기 때문이다(Ruland, 1999).

둘째, 보충연금모형에 입각하여 보험의 원리와 부조의 원리가 국민연금제도의 체계 내에서 통합적으로 운영될 경우 자칫 노후소득보장에 대한 자기책임의 원칙이 약화되어 각종 도덕적 해이문제의 원인으로 작용하게 될 개연성이 높다는 비판이 있었기 때문이다. 특히 이 경우 기여를 바탕으로 운영되는 국민연금제도의 경우 기초보장제도와와의 기능적 혼합으로 인하여 급여청구의 법적·도덕적 권리의식 약화와 함께 제도불신의 요인이 될 수 있다. 나아가 이러한 현상은 음성적 근로 또는 제도가입 기피 등과 같은 부정적 현상을 조장할 수 있다는 우려가 제기되기도 하였다(Rahn, 2001).

셋째, 독일의 국민연금공단이 기초보장제도의 관리운영주체가 될 경우 행정적 측면에서나 비용적 측면에서도 불합리한 결과를 가져다주게 될 것이라는 지적이 제기되었기 때문이다. 먼저 현재 독일 사회부조제도의 관리운영주체가 기초자치단체의 사회국(Sozialamt)이라는 점을 감안해 볼 때 동 제도의 일부인 노후기초보장제도 또한 행정적 일관성의 차원에서 사회국에서 담당하는 것이 합리적일 것이라는 주장이 존재하였다. 다음으로 빈곤노인 및 장애인의 소득 및 자산조사 그리고 안내 및 상담 등과 같은 주요 업무의 성격을 감안해 볼 때 기초보장제도는 지역밀착형 행정전달체계를 갖춘 기관에서 담당하는 것이 바람직할 것이라는 지적도 있었다. 이러한 차원에서 볼 때 국민연금공단은 지자체 사회국에 비해 상대적으로 광역단위의 행정관리체계를 유지하고 있으므로, 노후기초보장제도의 운영주체가 될 경우 관리기구의 확장과 그에 따른 추가적인 인력 및 행정비용이 소요되는 문제가 발생할 수 있다(Ruland, 1999). 종합해 보면 기초보장제도는 사회부조제도의 운영주체인 지자체 사회국이 담당하는 방안이 다수안으로 채택되었다. 다만 노인 및 장애인의 기초보장제도와 국민연금제도와의 연계성, 접근성 및 편의성 그리고 행정적 효율성을 감안해 볼 때 일부 업무(일례로 안내 및 상담, 신청서류의 작성 및 전달, 장애판정 등과 같은 업무)에 대해서는 국민연금공단과 공동으로 수행하는 방안도 적극적으로 검토할 것을 요청받았다.

이상에서 설명한 근거를 토대로 하여 독일 연방의회는 2001년 5월 최종적으로 국민연금제도와 독립적으로 운영되는 기초보장제도의 법률안을 제정하였다. 하지만 동 법률

의 발효는 새로운 제도의 도입에 따른 행정 및 정보 전달체계의 구축 등을 위한 시간적 제약과 같은 문제로 인하여 2003년 1월 1일부터 이루어질 수 있도록 하였다.<sup>12)</sup>

### 3. 독일 노후기초보장제도의 특징과 구성체계

#### 1) 노후기초보장제도의 특징

독일의 노후기초보장제도는 종전 사회부조제도(Sozialhilfe)의 급여체계 내에서 수행해 왔던 노인 및 장애인의 최저소득보장 과제를 분리하여 별개의 독립적인 제도의 형태로 운영하는 방식으로 도입되었다. 이에 따라 기초보장제도는 사회부조제도와 동일한 ‘부조의 원리’를 토대로 운영되며, 제도의 운영과정에서 다음과 같은 기능적 특성을 보이고 있다(이정우, 2013). 구체적으로 첫째, 사회적 차원의 보호와 지원에 있어서 ‘후순위의 원칙’이 적용된다는 점이다. 이에 따라 개인은 소위 ‘자구의 원칙’에 따라 자신의 소득·자산·사회보장급여 등을 우선적으로 활용하여야 하며, 그럼에도 불구하고 여전히 생계의 어려움을 겪게 될 경우 비로소 사회적 차원의 지원을 받을 수 있는 자격을 가지게 된다. 둘째, 급여수준의 책정에 있어서 ‘보충성의 원칙’이 적용된다는 점이다. 가령 개인의 소득이 빈곤선 이하로 떨어져 생계유지에 애로를 겪게 될 경우 그 부족분에 대하여 보충적으로 급여가 제공된다. 따라서 이러한 부족분을 산출하기 위하여 불가피하게 소득 및 자산조사가 필요하게 된다. 셋째, 부조의 원리에 입각한 사회적 보호는 ‘개별성의 원칙’을 바탕으로 이루어지게 된다는 점이다. 구체적으로 이 경우 급여의 내용과 수준은 빈곤상태에 노출된 개인의 상황과 생활여건을 감안하여 차별적으로 이루어지게 된다. 그러나 이러한 개인별 구분처우(차등급여)는 결과적으로 모든 대상자들의 생활이 사회적 최저수준까지 보편적으로 보장될 수 있도록 하는 기능을 하게 된다.

12) 이와는 전적으로 별개의 조치로서 독일 정부는 『노동시장 서비스의 선진화를 위한 제4차 법률(Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: 약칭으로 Hartz IV)』의 일환으로서 종전 장기실업자들의 소득보장과 고용알선을 목표로 운영되었던 실업부조제도를 폐지하고, 대신 2005년 1월 1일 ‘실업자 기초보장제도(Grundsicherung für Arbeitssuchende)’를 도입하였음.

동일한 부조의 원칙을 바탕으로 운영이 되고 있음에도 불구하고 독일의 기초보장제도는 다음과 같은 측면에서 사회부조제도와 기능적인 차이를 보이고 있다(Schmähl, 2004). 첫째, 사회부조제도에서 통용되고 있는 ‘가족책임 우선의 원칙’이 기초보장제도에서는 적용되지 않거나 또는 매우 완화된 상태에서 적용될 수 있도록 하고 있다는 점이다. 둘째, 사회부조제도에 있어서 제반의 사회적 지원은 자구를 전제로 한시적으로 이루어지게 되나, 노후빈곤문제의 경우 그 특성상 이러한 생산적 홀로서기가 극히 제한적으로만 가능하다는 점에서 한계가 있다. 따라서 기초보장제도는 노후빈곤의 ‘불가역성(less reversibility)’을 감안하여 다른 일반사회계층의 빈곤문제와는 달리 소득 및 자산조사 그리고 수급자격의 갱신주기 등을 상대적으로 관대하게 적용하여야 할 필요가 있다.

노후기초보장제도는 현행 공적연금제도의 기능을 대체하는 역할이 아니라, 그 기능을 보완하는 역할을 수행하게 된다. 일반적으로 공적연금제도는 개인별로 급여의 수급요건이 충족되면 자신의 소득이나 자산상황에 상관없이 수급자격을 부여하게 되는 반면, 기초보장제도는 개인의 경제적 상황과 욕구(need)를 감안하여 그 차액분을 지급하게 된다. 이러한 의미에서 기초보장제도의 급여는 연금(흔히 통용되고 있는 기초연금)이 아니라 일종의 보충급여(Fürsorgeleistungen)로서 이해해 볼 수 있다(Ruland, 1999).

이상과 같은 노후기초보장제도는 독일의 전체 사회보장제도들을 단일의 사회법전(Sozialgesetzbuch) 체계로 통합하고자 하는 노력의 일환으로서 2005년 1월 1일부터 동 법전 제12권 사회부조(Sozialhilfe)의 일부로 편입되었다.<sup>13)</sup> 이에 따라 독일 사회부조제도의 급여체계는 크게 생계급여(Hilfe zum Lebensunterhalt), 노인과 장애인에 대한 기초소득보장, 의료급여, 장애인 재활지원, 장기요양부조(Hilfe zur Pflege), 긴급급여 및 기타 급여 그리고 시설급여로 구성이 될 수 있게 되었다. 이와 같은 통합적 조치에 따라 기초보장제도는 한편으로 고유한 제도적 특성부분(특히 부양의무자 규정의 적용 제외 등)의 경우 사회부조제도의 다른 급여(대표적으로 생계급여)에 비해 우선적으로 적용받을 수 있도록 하고, 다른 한편으로는 개인별 욕구상황에 따라 사회부조제도에서 제공하는 종류의 급여들도 신청을 통해 함께 수급할 수 있는 장점이 발생하게 되었다(BMAS, 2013).<sup>14)</sup> 다만 후자

13) 이를 위한 사전작업으로서 독일 정부는 2003년 12월 27일 『사회부조법을 사회법전으로 통합하기 위한 법률(Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch)』을 제정하였으며, 동 법률의 일정에 따라 『연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)』과 『노인과 장애인을 위한 기초소득보장법』이 2005년 1월 1일부터 사회법전 제12권으로 통합되게 되었음.

의 경우 개인은 사회부조제도에 상응하는 부양의무자 기준과 소득 및 자산조사 기준을 적용받게 된다.

## 2) 적용대상

기초보장제도의 적용대상이 될 수 있기 위해서는 다음과 같은 세 가지의 요건이 갖추어져야만 한다. 구체적으로 개인별로 빈곤요건, 연령·신체적 조건 그리고 거주요건이 동시에 충족되어야 한다.

### (1) 빈곤요건

기초보장제도에 있어서 빈곤(Bedürftigkeit)은 개인이 자신의 소득이나 자산으로 일상적인 최저생계를 유지할 수 있는 능력이 부족하게 되었을 경우에 해당된다. 이 경우 빈곤상태는 신청자 본인은 물론 배우자의 소득과 자산상태를 함께 감안하여 판단하게 된다. 여기서 배우자란 신청자와 법적 혼인관계 또는 사실혼 관계를 유지하고 있는 사람을 의미한다. 반면 기초보장제도에서는 부모와 자녀 상호 간 부양의무를 원칙적으로 적용하지 않고 있으나, 다만 신청자의 부모 또는 자녀가 연간 100,000유로 이상의 고소득자인 경우에 한해서만 급여의 수급자격을 제한하게 된다.

기초소득보장 수급권의 행사와 행정처리의 편의성을 위하여 기초보장제도의 담당 기관은 특이한 사항이 없는 한 개인이 제출한 신청서의 내용을 그대로 인정하여야 한다. 다만 신청자의 자녀 또는 부모의 소득수준이 법적 상한선을 초과하게 될 것이라는 명확한 심증(일례로 의사 또는 변호사 등 고소득직종 종사자)이 있을 경우에 한하여 해당 기관은 추가적인 서류를 요구하거나 자체적인 조사를 수행할 수 있다(Dünn, et. al., 2003).

### (2) 연령 신체적 조건

독일 기초보장제도의 수급자격은 65세 이상의 빈곤노인 또는 18세 이상 65세 미만의 장

---

14) 종전의 경우 이러한 상황에서 기초보장제도의 수급자는 별개의 조직인 사회부조제도에 급여를 신청(Mischfälle)하여야 하는 행정적 불편이 존재하였음.

애인에게 인정된다. 전자에서와 같이 노인에 대한 연령요건은 현행 국민연금제도의 정규 노령연금 수급연령과 일치하고 있다.<sup>15)</sup> 그리고 후자와 같은 장애인의 경우 의학적 기준으로서 근로활동능력이 영구히 상실하게 되었을 경우에만 수급자격이 인정된다. 여기서 기초보장제도의 수급자격으로서 의학적 기준은 국민연금제도의 장애판정기준을 유효하도록 하고, 구체적으로 질병 또는 장애로 인하여 일반노동시장의 환경에서 하루 3시간 이상 근로를 할 수 있는 능력이 결여된 상태를 의미한다. 나아가 이 경우 근로활동능력의 영구상실 여부는 이러한 신체적 상태가 아무런 개선의 여지가 없을 경우에 해당된다.

기초보장제도의 대상자에 대한 장애판정은 제도의 관리주체인 지자체 사회국의 의뢰에 따라 독일국민연금공단에서 이루어지게 되며, 이 경우 지자체 사회국은 장애판정에 따른 소요비용의 전액을 부담하여야 한다. 이러한 조치는 한편으로 장애판정의 과정에서 행정적 편의성과 비용의 절감효과를 도모하고, 다른 한편으로는 장애인의 최저생활보장이라는 정책목표와 관련하여 양 제도 간 연계성을 제고하기 위한 의도를 가지고 있다 (Kruse, 2008).

사회법전 제9권 장애인재활법에 근거하여 장애인이 소득이 있는 업무에 종사하게 될 경우 기초보장제도의 수급자격이 중단된다. 다만 예외적으로 보호작업장의 근로장애인에 대해서는 근로활동능력을 영구히 상실한 자로 간주하여 계속적으로 기초보장제도의 보호를 받을 수 있다. 나아가 이와 유사한 기능의 작업시설에서 장애인이 근로를 하게 될 경우 근로시간이 일반근로자의 1/5 이하의 수준에 불과하다면 기초보장제도의 적용 대상이 될 수 있다.

### (3) 국내 거주요건

기초보장제도의 수급자격은 국내에 거주지를 둔 사람들에 대해서만 주어지게 된다. 이러한 원칙에 따라 내국인은 물론 독일 국내에서 합법적으로 체류하고 있는 외국인에게도 급여의 신청자격이 부여된다.

---

15) 국민연금제도의 경우에서와 같이 기초보장제도에 있어서도 연금수급연령은 2012년부터 개인별로 출생연도에 따라 매년 1개월 또는 2개월씩 인상하여 최종적으로 2031년부터는 67세로 적용될 수 있도록 하고 있음.

### 3) 급여체계

독일의 기초보장제도는 저소득 노인 및 장애인의 기본적 최저생계를 보장하고, 동시에 개인별로 욕구나 상황의 차이에 따라 적절한 보호를 제공하기 위하여 다양한 종류의 급여들을 운영하고 있다.<sup>16)</sup> 아래에서는 이와 관련한 급여의 내용들을 개략적으로 설명해 보고자 한다.

#### (1) 표준급여

기초보장제도의 표준급여(Regelsatz)는 수급자들의 최저생활을 보장하기 위한 목적의 급여로서, 이는 사회부조제도의 생계급여와 급여 수준 및 내용의 측면에서 전적으로 동일한 방식으로 운영되고 있다. 구체적으로 기초보장제도의 표준급여와 사회부조제도의 생계급여는 2005년 1월 1일 사회법전 제12권으로의 통합조치에 따라 동일한 최저생계비 기준을 적용받게 되었으며, 이 경우 급여수준은 공히 가구주의 여부 또는 연령기준에 따라 차등적으로 결정된다.

2005년 사회부조법의 개정에 따라 발생하게 된 중요한 특징을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 표준급여나 생계급여의 산정기준이 되는 최저생계비는 종전의 경우 지역별로 물가수준이나 경제상황에 따라 차등적으로 결정되었으나, 법률 개정 이후부터는 전국적으로 동일한 기준이 적용될 수 있게 되었다는 점이다. 둘째, 이러한 표준급여나 생계급여는 매년도 연금급여의 재조정을 위해 적용되는 연금실질가치(aktueller Rentenwert)의 변동률에 따라 자동적으로 인상될 수 있도록 하였다라는 점이다. 셋째, 종전 표준급여에서 가계의 추가적 지출수요를 충당할 수 있도록 가구주에게 표준급여의 15%를 일괄적으로 지급하였던 일회성급여는 폐지되었으며, 대신 그에 상당하는 금액은 표준급여에 포함되도록 하였다라는 점이다.

표준급여는 노인이나 장애인이 사회의 구성원으로서 정상적인 일상생활을 영위하기 위해 필요로 하는 식료품, 의복, 생활용품의 구입, 사회문화적 욕구의 충족 및 대외활동 등에 소요되는 제반의 비용을 포괄적으로 충당할 수 있는 수준에서 결정된다. 이러한

16) 그러나 급여지급은 행정적 편의성을 위하여 통합적인 총액급여의 형태(eine pauschalisierte Form)로 이루어지고 있음.

표준급여의 수준은 독신자나 가구주의 경우 2011년 현재 월 364유로(한화로 537,450원) 그리고 배우자의 경우 80%인 291 Euro(한화로 429,632원)가 된다. 만약 부부가 공히 기초보장제도의 수급대상자가 될 경우 표준급여는 별도의 규정에 근거한 혼합표준급여(Mischregelsatz)를 기준으로 산정을 하게 된다. 이 경우 혼합표준급여는 공식적인 표준급여의 90%가 되며, 부부 각자에게 지급하게 된다.

## (2) 추가급여

일반적으로 표준급여는 저소득 노인이나 장애인들이 사회문화적 최저수준을 유지하기 위해 요구되는 통상적이고 평균적인 비용을 금액으로 환산하여 결정하게 된다. 하지만 개인들이 자신들의 상황이나 욕구에 따라 실질적으로 필요로 하는 비용은 이러한 표준급여의 수준과 상당한 차이를 보일 수 있다. 따라서 기초보장제도는 이와 같은 욕구충족의 괴리문제를 보충하기 위한 목적으로 별도로 추가급여(Mehrbedarf)를 운영하고 있다.

일반적으로 추가급여는 65세 이상의 빈곤노인 또는 장애인으로서 표준급여를 초과하는 추가수요가 존재할 것으로 인정되는 ‘통상적인 상황’에 한해서만 제공이 된다. 일례로 먼저 대상자가 별도로 거동이 불편한 중증장애인이거나 임신 12주 이상일 경우 추가급여는 각자에게 해당되는 표준급여의 17% 수준에서 제공된다. 다음으로 한부모가정의 장애인 가장으로서 7세 미만의 아동 1명 또는 16세 미만의 아동 2~3명을 부양하고 있을 경우 추가급여는 자신의 표준급여를 기준으로 36%의 수준에서 결정된다. 나아가 부양아동이 4명 이상일 경우 추가급여는 그 대상이 되는 아동 1명당 표준급여의 12%씩 그리고 최고 60%까지 지급된다. 마지막으로 기초보장제도의 대상자가 중증 또는 만성 질환으로 인하여 특별한 의료적 처치나 고가의 건강식품을 필요로 하게 될 경우 추가급여는 개인별 상황이나 시장가격 등을 적절하게 감안하여 정액의 형태로 제공이 된다.

## (3) 주거 및 난방급여

기초보장제도는 표준급여와는 별도로 수급자의 주거권리를 보장하기 위한 일환으로서 주거비용과 난방비를 지원하고 있다. 이러한 주거급여는 2005년 최초로 도입되었으며, 이로써 종전 개인이 별도의 행정기관에서 주거부조급여(Wohngeld)를 따로 신청하여야 하는 행정적 불편이 해소될 수 있게 되었다. 주거급여는 거주지역의 환경, 개인의 신체적

상황, 가족의 규모 등을 감안하여 주거의 면적이나 임대비용이 적절하다고 인정될 경우 지원된다.

주거급여의 신청자격은 주택의 소유자에 대해서도 인정이 된다. 이 경우 주거급여는 주거를 위해 소요되는 제반의 비용을 합산한 금액이 되며, 여기에는 주택구입에 소요된 금융기관 차입금에 대한 이자비용, 각종 관리비용, 화재 및 도난보험료, 시설유지관리비용 등이 포함된다.

사회법전 제12권의 규정에 따르면 기초보장제도의 수급자는 별도의 정관 형태로 결정하게 되는 정액의 주거보조금을 신청할 수 있다. 이러한 형태의 주거보조금은 행정적 간편성 그리고 개인의 선택권 보장 측면에서 장점을 가지고 있는 것으로 평가를 받고 있다. 그리고 제도 운영을 위해 필요한 정관은 기초자치단체의 주도로 운영되며, 이 경우 주거보조금의 수준은 가구의 인적구성과 주변 지역의 주거비용(Mietspiegel) 등을 감안하여 결정하게 된다.

기초득소보장제도는 저소득 노인이나 장애인이 가족들과 함께 생활할 수 있도록 유도하기 위한 다양한 제도적 장치를 마련해 두고 있다. 대표적으로 사회부조제도의 경우와는 달리 기초보장제도의 수급권자가 가족들과 함께 거주를 하더라도 부양의무의 규정이 적용되지 않는다는 점이다. 나아가 이 경우 수급권자에 대한 주거급여는 가족의 주거비용에서 전체 가구구성원의 수로 나누어 그에 상당하는 금액으로 결정하게 된다. 뿐만 아니라 수급권자의 부모 또는 자녀가 대상자를 상대로 임대계약을 체결하게 되었을 경우에도 그 비용이 적절하다고 판단될 경우 전액 주거급여로 지원된다.

#### (4) 의료보험료 및 장기요양보험료의 지원

기초보장제도의 수급자에 대해서는 사회보험제도의 의무가입 규정이 적용되지 않는다. 그러나 수급자가 공적의료보험이나 장기요양보험에 가입을 하고자 할 경우 기초보장제도는 그 비용을 지원을 해주게 된다.

반면 국민연금 수급자로서 별도로 기초보장제도로부터 급여를 받게 될 경우 다음과 같은 규정이 적용된다. 일반적으로 국민연금 수급자는 의료보험제도와 장기요양보험제도의 당연가입자가 되며, 각각의 보험료는 연금급여를 기준으로 본인과 국민연금공단에서 반반씩 부담을 하게 된다. 이 경우 기초보장제도는 개인이 부담하여야 하는 보험료를

직접적으로 지원해 주지 않고, 대신 개인의 (연금)소득에서 공제를 해줌으로써 그에 상당하는 만큼 표준급여가 인상되는 효과를 가져다 줄 수 있도록 하고 있다.

#### 4) 소득과 자산의 인정범위와 급여의 산정방식

기초보장제도의 급여는 보충성의 원리에 기초하여 개인의 소득이나 자산이 최저생계의 유지에 부족하게 될 경우 그 부족분을 보충해 주는 기능을 하게 된다. 따라서 급여의 수준을 결정하기 위해서는 사전적으로 개인의 소득이나 자산에 대한 조사가 필요하게 된다. 아래에서는 먼저 소득 및 자산의 인정범위에 대해서 알아보고, 다음으로 이에 기초하여 기초보장제도의 급여가 어떠한 방식으로 산정되는지를 간략하게 살펴보고자 한다.

##### (1) 소득의 인정범위

기초보장제도에 있어서 소득의 인정범위는 원칙적으로 사회부조법 자체의 규정을 적용 받게 된다. 이에 따라 모든 형태의 현금소득이나 현금과 유사한 기능을 가진 소득들(일례로 무료급식 등)이 여기에 해당된다. 그러나 소득으로서의 인정원칙은 실제로 존재하여야 하며, 동시에 문제의 해결을 위해 활용이 가능한 것으로 한정하고 있다.

기초보장제도에 있어서 소득으로 인정되는 항목으로는 ① 근로소득이나 사업소득 ② 실업급여, 상병급여, 노령연금, 장애연금 등 소득대체적 성격의 급여 ③ 유족연금 ④ 주거부조급여 ⑤ 아동수당 및 추가아동수당 ⑥ 부동산 임대소득 및 이자수입 등이 있다. 이와는 반대로 급여의 산정기준에서 제외되는 소득항목으로는 연방원호법에 의한 기초연금, 2차 세계대전 중 민간인의 재산상 또는 신체적 피해에 대한 보상연금, 민법에 의한 개인들 상호 간 피해보상금, 복지단체의 일회성 지원금 그리고 양육수당 등이 해당된다.

이상에서 살펴본 소득인정 항목들의 경우 그 전액이 인정기준으로 되지 않고, 대신 일정한 공제액을 제외한 나머지의 소득에 대하여 적용이 된다. 일반적으로 이러한 공제 범위를 넓게 적용하게 될 경우 소득인정액의 수준이 낮아지게 되어, 그에 상당하는 만큼 표준급여가 커지게 되는 효과가 발생하게 된다. 기초보장제도에서 적용되는 공제내역은 다음과 같다. 첫째, 소득세, 사회보험료 그리고 적절한 수준의 상업보험료 등이 공제의 대상이 된다. 둘째, 법으로 정한 범위 내에서 개인이 자신의 노후를 위하여 저축을 하게 될

경우 그에 상당하는 만큼 공제 혜택이 주어지게 된다. 셋째, 소득활동에 소요되는 일반경비 그리고 특별경비에 상당하는 수준의 공제율이 적용된다. 넷째, 수급자의 가정에 미성년 아동이 있을 경우 아동 1인당 일정금액(월 10.25유로)의 기초공제가 이루어지게 된다.

기초보장제도는 수급자의 근로유인을 제고함으로써 그들이 신속하게 자립을 할 수 있도록 유도하여야 할 필요가 있다. 그 일환으로서 동 제도에서는 근로소득에 대하여 추가적인 소득공제의 혜택이 돌아갈 수 있도록 하는 규정을 마련해 두고 있다. 먼저 기초보장제도는 수급자의 근로소득 가운데 30%를 공제대상으로 인정해 주고, 그 금액은 표준급여를 기준으로 최고 50%를 초과할 수 없도록 하는 상한규정을 적용받고 있다. 참고로 2013년의 경우 이러한 상한금액은 월 191유로로 적용되고 있다. 다음으로는 중증장애인의 근로유인을 제고하기 위한 목적으로 개인이 장애인 보호작업장에서 근로활동을 통하여 획득하게 되는 소득이 표준급여의 2/3를 초과하지 않는 범위에서 다음과 같은 소득공제의 혜택이 돌아갈 수 있도록 하고 있다. 첫째, 작업비용공제(Arbeitsmittelpauschale)가 월 5유로로 인정된다. 둘째, 근로장려금(Arbeitsförderungsgeld)의 명목으로 월 26유로가 적용된다. 셋째, 법률에 근거하여 표준급여의 1/8에 해당하는 금액(2013년의 경우 월 47.75유로)이 기초공제(Freibetrag)의 명목으로 제공된다. 넷째, 이상의 금액을 차감한 소득에서 추가로 25%가 공제혜택을 받게 된다.

## (2) 자산의 인정범위

기초보장제도의 수급자는 빈곤문제의 해결을 위하여 자신의 자산을 우선적으로 활용하여야만 한다. 여기에는 대표적으로 현금자산, 유가증권, 저축성자산, 주택 및 기타 부동산 그리고 자동차 등이 대상이 된다. 그러나 다음과 같은 자산에 대해서는 자산조사의 범위에서 제외를 받을 수 있다. 첫째, 개인별로 긴급한 수요를 충족해 줄 수 있는 소정의 현금 자산에 대해서는 자산의 인정범위에서 제외가 된다. 2013년의 경우 자산의 인정에서 제외되는 현금(Schonvermögen)의 수준은 독신가구의 경우 2,600유로, 부부 가구의 경우 3,214유로가 되며, 별도로 부양의무가 있는 자녀가 있을 경우 추가로 1인당 256유로가 인정된다. 둘째, 정상적인 일상생활의 유지를 위해 적합하다고 판단되는 수준의 가구와 부동산은 자산으로서의 인정범위에서 제외를 받게 된다. 셋째, 법으로 정한 범위에서 노후대비 적립자산 역시 자산조사의 대상에서 예외를 인정받고 있다. 넷째, 소득활동이나

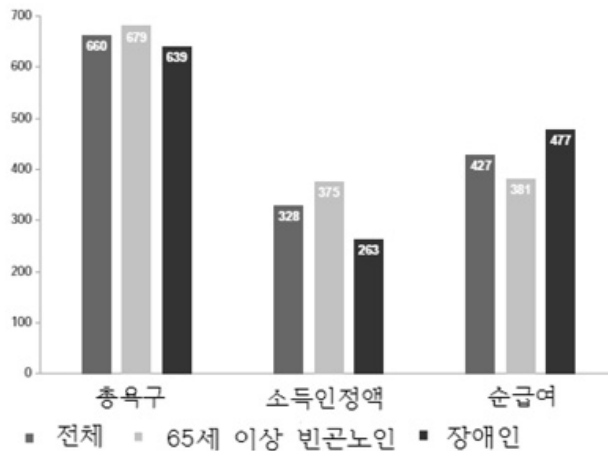
직업교육 또는 이동성의 확보를 위해 반드시 필요로 하는 제반의 자산 또한 자산조사의 범위에서 제외를 받게 된다. 일례로 장애인의 경우 자동차가 여기에 해당이 될 수 있다. 다섯째, 가족 공동명의의 상속자산으로서 처분이 불가능하거나 극히 어려운 경우에도 자산의 범위에서 예외를 적용받을 수 있다.

### (3) 기초소득보장 급여의 산정방식

기초보장제도의 급여산정방식은 원칙적으로 사회법전 제12권 사회부조에서 정한 규정을 그대로 준용하게 된다. 이에 따라 기초보장제도의 순급여(Nettoanspruch)는 개인별로 자신 총욕구(Bruttopedarf)에서 소득 및 자산조사를 통해 파악한 소득인정액(angerechnetes Einkommen)을 공제하여 산출된 금액으로 결정된다. 여기서 총욕구는 앞서 제3장의 내용 중 기초보장제도의 급여체계에서 개인의 욕구충족을 위해 필요한 것으로 인정된 급여항목들을 현가화하여 합산한 총액이 된다.

[그림 1] 기초보장제도의 대상별 월 평균 순급여, 2010년

(단위:유로)



자료: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012) Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010. p.28.

이상과 같은 방식에 근거하여 기초보장제도의 순급여를 대상별로 구분하여 살펴보면 다음의 [그림 1]에서 보는 바와 같다. 2010년 현재 기초보장제도 전체 수급자의 평균적

총욕구는 월 660유로로서, 여기에 소득인정액 328유로를 공제하면 월평균 순급여는 427유로로 나타났다. 다음으로 기초보장제도의 대상별로 노인과 장애인을 구분하여 살펴보면 총욕구 및 소득인정액의 수준은 노인이 장애인에 비해 모두 높은 것으로 나타난 반면, 실제적인 평균 순급여는 장애인이 477유로로 노인의 381유로보다 현저하게 높은 수준을 기록하고 있는 것을 발견할 수 있다.

#### 4) 재정

기초보장제도의 재원은 전액 조세재원으로 충당된다. 그리고 동 제도는 기존의 사회부조제도에서 기능의 일부분을 분리하여 별도의 제도적 형태로 운영하는 역할을 하므로, 제도의 관리비용은 예전과 같이 연방정부, 주정부 그리고 기초자치단체의 공동부담으로 충당하여야 할 당위성이 있다. 다만 노후기초보장제도 본연의 운영 취지에 부응하기 위한 차원에서 부양의무자 기준의 미적용 그리고 가족에 의한 부양추정의 원칙 배제 등은 추가적인 비용부담의 문제를 초래하게 된다. 따라서 이와 같은 비용에 대한 보전의 차원에서 별도로 연방정부의 재정지원이 요구된다. 구체적인 지원방식으로서 연방정부는 주거부조제도(Wohngeld)에서 주정부와 절반의 비율로 부담하는 분담금에 별도의 총액조정금(pauschaler Ausgleich)을 가산하는 형식으로 재정을 지원해 왔다. 이러한 방식으로 연방정부는 2003년부터 2008년까지 전체 주정부에게 매년 409백만 유로를 정액의 형태로 지급하고, 지원 규모의 적절성 여부는 매 2년을 주기로 점검을 하도록 하였다.

사회부조제도는 본연의 운영원리에 따라 재정의 일정부분을 기초자치단체가 부담하여야 한다. 하지만 이러한 사회복지비용은 기초자치단체의 예산총액 가운데 상당부분을 차지하여 이들의 재정운영에 큰 제약요인으로 작용하고 있다. 일례로 정부의 발표자료에 따르면 1963년에서 2004년 사이 독일 사회부조제도에 있어서 주민 1인당 급여지출은 28배가량 증가한 반면, 같은 시기 국내총생산의 증가율은 11배에 불과하였던 것으로 나타났다(BMAS, 2013). 만약 여기에 2003년 새롭게 도입된 노후기초보장제도의 영향을 함께 고려하게 될 경우 대다수 기초자치단체들은 재정적 자생능력을 상실하여 사실상 파산의 위기에 직면하고 있는 것으로 나타나게 될 확률이 높다. 따라서 이러한 사태에 직면하여 연방정부는 2011년 『기초자치단체의 재정적 건전성 강화를 위한 법률(Gesetz zur Stärkung

der Finanzkraft der Kommunen)』을 제정하고, 이에 근거하여 자치단체의 재정부실의 원인 및 대책을 모색하기 위한 ‘기초자치단체재정위원회(Gemeindefinanzkommission)’를 설치하였다.

노후기초보장제도의 운영에 따른 기초자치단체의 재정부담을 덜어주기 위한 노력의 일환으로 연방정부는 다음과 같은 조치를 단행하였다. 먼저 일차적 조치로서 연방정부는 총액조정금의 형태로 주거부조제도에 연계하여 우회적으로 지원해 오던 방식을 폐지하고, 대신 2009년부터는 실제 기초보장제도 순지출액<sup>17)</sup>의 일정비율을 직접적으로 지원하는 방식을 채택하였다. 이에 따라 연방정부는 자신의 부담분을 전전년도 기초보장제도 순지출액을 기준으로 2009년 13%에서 매년 1%씩 인상하여 최종적으로 2012년에는 16%에 도달할 수 있도록 하였다. 다음으로 획기적인 추가조치로서 2011년 연초 기초자치단체재정위원회의 교섭협상에서 정부와 야당은 기초보장제도에 대한 연방정부의 부담금을 획기적으로 인상하는 조치에 합의를 하였다. 구체적으로 연방정부는 2012년 자신의 부담금을 전전년도 순지출액을 기준으로 기존의 15%에서 45%로 인상하였으며, 2013년에는 75% 그리고 최종적으로 2014년부터는 기초자치단체가 매년 노후기초보장제도로 인해 부담하여야 하는 순지출액의 전부를 연방정부가 부담하도록 하였다. 아래의 [표 2]는 노후기초보장제도에 대한 연방정부 부담금의 연도별 추이를 보여주고 있다.

[표 2] 노인 및 장애인 기초보장제도에 대한 연방정부 부담금의 연도별 추이

연도별	산정기준	금액(백만 유로)
2003~2008	정액	409
2009	2007년 순지출액의 13%	450.9
2010	2008년 순지출액의 14%	517.5
2011	2009년 순지출액의 15%	587.3
2012	2010년 순지출액의 45%	1,848
2013	2011년 순지출액의 75%	3,175
2014 이후부터	당해연도 순지출액의 100%	4,769

자료: BMAS (2013), Übersicht über das Sozialrecht; Deutscher Bundestag (2012) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch

17) 순지출액이란 노후기초보장제도의 지출총액에서 타 제도로부터의 지원금이나 보조금을 공제한 금액을 의미함.

## 5) 행정관리

일선단위에서 노후기초보장제도의 관리운영방식은 지역별 상황을 감안하여 주정부에서 결정권한을 행사하게 된다. 하지만 통상적으로 관리운영주체는 기초자치단체 관할의 행정기구인 사회국(Sozialamt)이 된다. 그리고 기초보장제도는 본연의 취지에 따라 은폐된 빈곤문제의 해소 그리고 급여신청의 편의 등을 도모하기 위한 일환으로서 타 사회보장기관, 특히 독일국민연금공단과의 업무협조체계를 구체적인 법률사항으로 명시하여 시행해 오고 있다.

법률에 따르면 국민연금공단은 연금수급자의 연금급여가 최저생계에 미달할 경우 대상자들에게 기초보장제도에 대한 소개책자와 신청서식을 발송하고, 필요로 할 경우 별도의 홍보와 상담을 하여야 하는 의무가 있다. 그리고 국민연금의 수급자가 아니더라도 공단은 당사자의 요청이 있을 경우 제도에 대한 안내와 상담에 응하여야만 한다. 나아가 공단은 관련 법률에 의거하여 자체적으로 기초보장제도의 신청서식의 비치와 제공의무, 신청서류의 접수, 서식작성의 협조와 상담 그리고 신청서의 전달의무를 성실하게 수행하여야만 한다.

## 4. 독일 노후기초보장제도의 운영 현황 분석 및 성과 평가

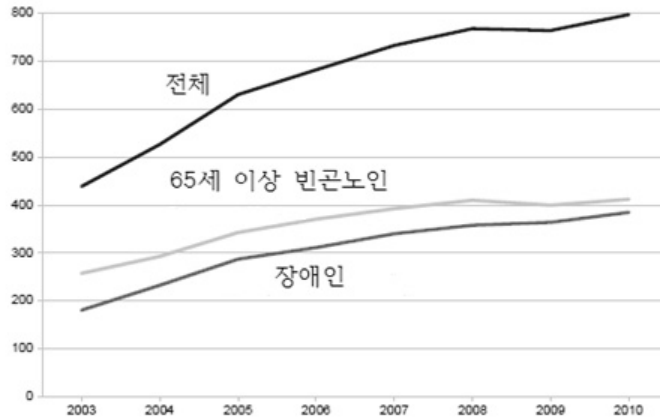
### 1) 노후기초보장제도의 운영 현황 분석

독일 노후기초보장제도의 수급자는 [그림 2]에서 보는 바와 같이 매년 꾸준히 증가해 오고 있다. 제도의 도입 당시인 2003년 전체 수급자의 규모는 약 439천 명으로 장애인이 약 181천 명 그리고 65세 이상 노인이 약 258천 명을 차지하였다. 이후 그 규모는 지속적으로 확대되어 2010년 말 현재 약 797천 명으로 2003년 대비 81% 가량 증가하였으며, 이 중 장애인이 385천 명 그리고 노인이 412천 명을 각각 기록한 것으로 나타났다. 이와 같이 기초보장제도의 수급자 규모가 매년 꾸준히 증가하고 있는 이유로는 해당 기간 동안의 높은

실업률 및 경력단절 그리고 고용불안 등이 주된 원인으로 작용하고 있는 것으로 밝혀졌다(Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2012).

[그림 2] 기초보장제도 수급자의 종별·연도별 추이, 2003년~2010년

(단위: 천 명)



자료: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012) Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010. p.29.

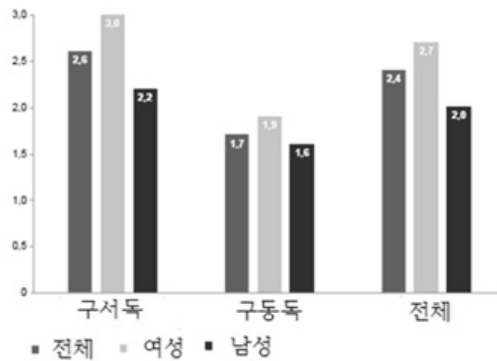
제도 도입 이후 현재까지 기초보장제도의 수급자는 비록 외형상으로는 증가하는 형태를 보이고 있으나, 그 증가추이는 매년 지속적으로 둔화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 일례로 2004년과 2005년의 경우 증가율은 각각 전년 대비 20% 이상을 기록하였던 반면에, 2006년과 2007년의 경우에는 각각 8.2%와 7.4%로 증가속도가 현저하게 약화되고 있음을 발견할 수 있다. 여기서 전자와 같이 초기의 높은 증가율은 급여신청의 쇄도와 행정처리의 단축을 위한 특별조치 등에 상당부분 연유하였던 것으로 밝혀지고 있다(Statistisches Bundesamt, 2012). 하지만 이와 같은 초반기의 긴급상황을 지나 일정시점 이후부터 급여신청이나 행정처리절차는 점차 안정화·정상화되어 가고 있다. 장기적으로 볼 때 기초소득보장 수급자의 규모는 비록 낮은 수준이지만 앞으로도 꾸준히 증가하게 될 것으로 전망된다. 왜냐하면 독일의 경우 인구구조의 고령화가 빠르게 진행되고 있으며, 동시에 이에 대한 대응책으로서 공적연금 재정안정화를 목표로 하는 연금개혁이 부단히 이루어지게 될 것으로 예상되기 때문이다(BMAS, 2013).

아래의 [그림 3]과 [그림 4]는 기초소득보장 대상자의 종류별로 구분하여 각각에 해당

되는 총인구에서 실제적 수급자가 차지하는 비율을 나타내는 수급율(Bezugsquote)의 지역별 분포를 보여주고 있다. 먼저 [그림 3]에 따르면 2010년 현재 독일의 전체 65세 이상 노인들 가운데 노후기초소득보장 수급자가 차지하는 비율은 2.4%로 나타났으며, 지역별로는 구서독지역이 2.6%로 같은 해 구동독지역의 1.7%에 비해 상대적으로 높은 수치를 보이고 있다. 다음으로는 이러한 지역별 구분을 보다 세부적으로 살펴보면 [그림 4]에서 보는 바와 같다. 이에 따르면 과거 동독지역이었던 Sachsen주, Thüringen주 그리고 Brandenburg주의 경우 노인 및 장애인 기초소득보장 수급율은 공히 전국적으로 가장 낮은 수준을 보이고 있는 반면에, 과거 서독지역이었던 함부르크, 브레멘 그리고 베를린의 경우 그 비율이 전국 최고의 수준을 기록하고 있다. 이와 같은 특이한 현상은 무엇보다도 과거 분단시절 동독의 경우 노동의 권리가 기본권으로서 보장되어 주민들의 공적연금 가입기간이 서독지역에 비해 상대적으로 높게 나타났으며, 나아가 동서독 연금제도의 통합과정에서도 이러한 사실이 구동독지역 주민들의 연금산정에 유리하게 작용하게 되었던 결과로 판단된다.<sup>18)</sup>

[그림 3] 노후기초소득보장 수급율<sup>1)</sup>의 지역별·성별 분포 현황(2010년 말 현재)

(단위: %)



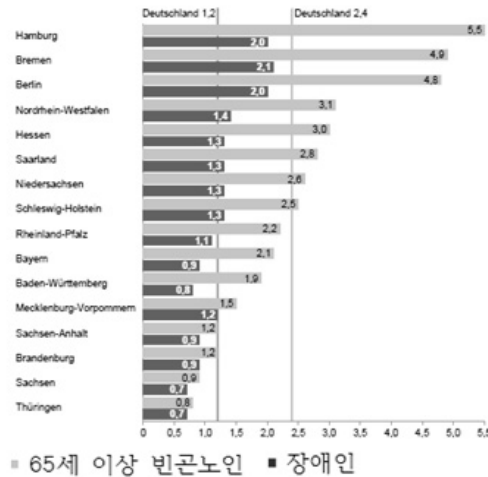
주 1) 대상별 전체 인구 대비 수급자의 비율을 의미함.

자료: Statistisches Bundesamt (2012), Sozialeistungen: Sozialhilfe 2009.

18) 연방노동사회성의 연금보고서(Renterversicherungsbericht 2000)에 의하면 구동독 공적연금제도를 서독형 제도로 전환하는 과정에서 각종의 관대한 규정과 특례규정의 적용으로 인하여 이미 통일 5년 이후인 1995년부터 구동독지역의 평균연금 수준이 구서독지역을 능가한 것으로 나타났음.

[그림 4] 기초소득보장 대상별 수급률<sup>1)</sup>의 지역별 분포현황(2010년 말 현재)

(단위: %)



주 1) 대상별 전체 인구 대비 수급자의 비율을 의미함.

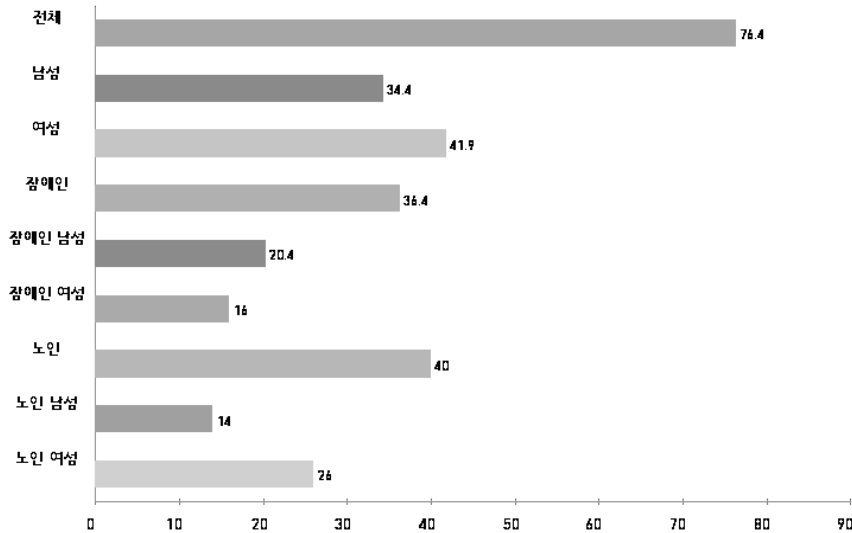
자료: Statistisches Bundesamt (2012), Sozialleistungen: Sozialhilfe 2009.

독일에 있어서 기초소득보장 수급율의 지역별 분포를 살펴보면 앞서 관찰한 ‘동·서 지역 간 편차(Ost-West-Gefälle)’ 이외에도 ‘남·북지역 간 편차(Nord-Süd-Gefälle)’도 뚜렷한 특징으로서 발견되고 있다(그림 4 참조). 일례로 주요 기간산업이 밀집되어 있는 독일의 남부지역인 Baden-Württemberg주나 Bayern주의 경우 노후기초소득보장 수급율은 각각 1.5%와 1.9%로 북부지역인 Hamburg주의 5.5% 그리고 Bremen주의 4.9%의 절반 이하로 나타나고 있다.

일반적으로 빈곤구제를 목적으로 하는 제반 사회복지제도들의 경우에서와 유사한 현상으로서 기초보장제도에 있어서도 전체 수급자 가운데 여성이 차지하는 비율이 남성 에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있음을 발견할 수 있다. 아래의 [그림 5]에서 보는 바와 같이 2009년 연말 현재 기초소득보장 수급자들 가운데 여성이 419천 명으로 전체의 56% 그리고 남성이 344천 명으로 전체의 44% 수준을 각각 기록하고 있다.

[그림 5] 기초소득보장 수급율의 성별·대상별 분포현황(2009년)

(단위: 만 명)



자료: Statistisches Bundesamt (2012), Sozialleistungen: Sozialhilfe 2009

이상에서 살펴본 기초소득보장 수급자의 일반 현황을 다시 대상별로 구분해 보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 먼저 65세 이상 노인계층에 있어서 기초소득보장 수급자는 2009년 말 현재 여성이 260천 명으로 남성의 140천 명보다 거의 두 배가량 높게 나타나고 있다는 점이다. 이는 노후빈곤의 여성화를 시사하는 현상으로서 여성의 경우 남성에 비해 노동시장 참여환경의 불리로 인해 노후소득원의 확보에 있어서도 절대적으로나 상대적으로 취약하다는 사실을 보여주고 있다. 다음으로 18세 이상 65세 미만 장애인으로서 기초소득보장 수급자는 364천 명으로, 여기서는 오히려 남성(204천 명)이 여성(160천 명)에 비해 높은 비중을 차지하고 있다. 이러한 현상은 남성의 경우 경제활동참여 등으로 인하여 여성에 비해 상대적으로 장애의 위협에 노출될 확률이 높기 때문에 나타난 결과로 판단된다.

## 2) 기초보장제도의 운영 성과: 은폐된 빈곤문제의 해소 기능을 중심으로

독일 정부가 기초보장제도를 도입하게 된 주요 배경은 기존 사회부조제도에서 엄격한 부

양의무자 기준의 적용 등으로 인해 급여의 신청 자체를 포기하는 은폐된 빈곤문제를 방지하기 위한 목적에 있다. 이외에도 기초보장제도는 장애인이 부모의 경제력에 상관없이 인간다운 최저생활을 독자적으로 유지할 수 있도록 지원하는 기능을 담당하고 있다 (BMAS, 2013).

이러한 측면에서 볼 때 기초보장제도의 성과는 제도의 도입에 따라 추가적으로 얼마나 많은 수의 사람들이 새로운 제도의 혜택을 받을 수 있게 되었는지를 파악하는 방법으로 평가해 볼 수 있을 것이다. 연방통계청의 발표자료에 따르면 기초보장제도의 시행 이듬해인 2004년 말 제도의 수급자는 총 526천 명으로, 이는 2003년보다 약 87천 명(19.9%) 증가한 수치를 기록하였다. 그리고 당시의 전체 수급자를 다시 대상별로 구분해 보면 빈곤노인이 293천 명으로 전체의 56% 그리고 장애인이 233천 명으로 44%를 각각 차지하였던 것으로 나타났다.

Weber(2006)의 연구자료에 따르면 2004년 말 기초보장제도의 급여를 수급하고 있던 65세 이상 빈곤노인들 가운데 58%는 종전 사회부조제도의 수급자(따라서 사회부조제도의 생계급여 수급자 → 기초보장제도의 수급자로 단순 이동)이었던 반면, 나머지 42%인 약 102천 명은 기초보장제도의 신규수급자인 것으로 파악되었다. 따라서 후자들 가운데 상당수는 그동안 은폐되어 왔던 빈곤문제가 기초보장제도의 도입에 따라 비로소 공식적인 빈곤통계에 포함된 사람일 가능성이 높다.

기초보장제도는 사회부조제도의 생계급여에서 노인과 장애인의 보호기능을 대체하는 역할을 하게 되므로, 제도 시행 이후 기초보장제도 수급자의 증가에 따라 생계급여 수급자는 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 일례로 사회부조제도의 수급대상인 65세 이상 빈곤노인의 규모는 2002년 말 약 190천 명에서 2003년 말 약 98천 명으로 거의 절반 수준으로 줄어든 것으로 파악되었다. 그리고 이듬해인 2004년 말 그 규모는 재차 20%가량 축소되었다. 뿐만 아니라 종전 사회부조제도의 수급대상이었던 장애인의 규모 또한 2003년과 2004년 사이 1년 동안 약 18% 감소한 것으로 조사되었다.

이상과는 다른 측면으로서 기초보장제도의 도입에도 불구하고 여전히 사회부조제도의 수급자로 남아 있는 빈곤노인과 장애인이 상당수 존재하고 있으며, 2004년 말 그 규모는 각각 78천 명 그리고 32천 명인 것으로 집계되었다. 이러한 현상의 주요 원인은 다음과 같이 설명해 볼 수 있다. 무엇보다도 먼저 기초보장제도에서 제공하는 급여만으로는

개인별 욕구가 제대로 충족되지 않아 추가적으로 사회부조제도의 급여(일례로 의료급여나 장기요양급여 등)를 필요로 하는 경우가 발생할 수 있기 때문이다. 다음으로 장애의 인정요건이 엄격하여 기초보장제도의 수급자격을 충족하지 못한 장애인이 상당수 발생하고 있으며, 이들의 경우 불가피하게 사회부조제도를 통해서만 자신과 가족의 생계유지가 가능하게 되는 경우도 있을 수 있기 때문이다. 마지막으로는 빈곤지표(일례로 연령, 건강상태, 근로능력의 차이 등)의 상이성으로 인해 부부가 각각 기초보장제도와 사회부조제도의 대상자가 되고, 경우에 따라서 개인이 양 제도로부터 급여를 동시에 수급하게 되는 경우가 발생할 수 있기 때문이다(Weber, 2006).

전체적으로 볼 때 기초보장제도의 도입 이후 지난 10년 동안 제도의 운영성과는 대체로 긍정적인 것으로 평가를 받고 있다. 무엇보다도 기초소득보장 대상자의 규모가 꾸준히 확대되어 오고 있다는 사실은 고무적인 현상으로 판단된다. 왜냐하면 이들 가운데 상당수는 기존의 사회부조제도 하에서 은폐된 빈곤계층으로 남아 있었을 가능성도 있기 때문이다. 하지만 동시에 매년 신규수급자가 증가함에 따라 빈곤상태가 상대적으로 미미한 저급여 수급자의 비중이 증가하여 제도적 성과를 반감시키는 문제를 보이고 있는 것 또한 사실이다.

## 5. 결론 및 시사점

독일의 노후기초보장제도는 2003년 최초로 도입된 이래 10년을 경과하고 있으며, 제도시행의 성과는 대체로 양호한 것으로 나타났다. 무엇보다도 동 제도는 그동안 은폐·축소되어 왔던 노후빈곤문제를 양성화함으로써 기본적 생존권이 보편적으로 보장될 수 있도록 하는데 기여를 한 것으로 인정받고 있다. 하지만 이와 같은 독일의 제도운영 성과는 그 자체로서 우리나라의 시사점으로 적용하기에는 한계가 있을 것으로 생각된다. 왜냐하면 국가 간 빈곤 환경 및 문화의 차이로 인하여 빈곤정책의 목표 및 수단이 서로 상이할 수 있기 때문이다. 특히 앞서 [표 1]에서 살펴본 바와 같이 노인계층의 빈곤문제가 미미한 수준에 머무르고 있는 독일과는 달리 전체 노인의 절반가량이 빈곤상태에 있는 우리나라의 경우 정책의 기본방향과 성과평가의 기준이 독일과 달라야 할 필요가 있다. 하지만 그럼

에도 불구하고 기초연금제도의 도입을 위한 사전적 준비작업으로서 독일의 제도운영 사례로부터 시사점을 정리해 보면 다음과 같다.

### (1) 국민연금제도와 기초보장제도의 역할 분리

노후기초보장제도와 국민연금제도는 공히 노후소득보장을 목표로 하는 제도로서 상호 기능적으로 연계되어야 할 필요가 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 독일의 기초보장제도는 국민연금제도와 분리되어 각자 독자적인 작동원리를 토대로 운영되고 있다는 점이다. 이와 같은 조치는 기초보장제도의 설계 또는 국민연금과의 역할분담 과정에서 자칫 보험의 원칙과 부조의 원칙 상호 간 무원칙적 혼용으로 인해 발생할 수 있는 제도에 대한 이해 및 신뢰의 훼손과 같은 부작용을 방지하기 위한 목적을 가지고 있다.

이러한 측면에서 볼 때 현재 기초연금제도를 국민연금제도와 연계하여 운영하고자 하는 우리 정부의 방안은 신중하게 결정하여야 할 필요가 있을 것으로 생각된다. 특히 개인별로 국민연금 가입기간에 연동하여 기초연금의 금액을 차등화하는 방안은 일부 국민들에게는 급여의 삭감조치로 인식되어 제도 불신, 가입기피 또는 중도 탈퇴의 요인으로 작용하게 될 가능성이 있기 때문이다.<sup>19)</sup>

### (2) 국민연금공단과 독립적인 기초소득보장 관리운영체계

독일의 기초보장제도는 관리운영주체를 지자체 사회국으로 하고, 대신 국민연금공단은 법률로 정한 업무들(기초보장제도의 잠재적 대상자 발굴, 신청서식의 발송, 상담 및 안내 등)에 대한 협조기관으로서의 관계를 유지하고 있다는 점이다. 이와 같은 관리운영체계는 다음과 같은 점에서 우리나라에게도 시사점이 될 수 있을 것으로 판단된다. 기초보장제도는 기존 사회부조제도의 역할 가운데 일부분을 별도의 제도적 형태로 대체하는 방식으로 운영되므로 행정적 일관성 그리고 사회부조제도 급여체계와의 연계성 등을 감안해 볼 때 지자체 사회국이 관리운영주체가 되는 것이 합리적인 것으로 판단된다. 나아가 위험의 속성과 관련하여 국민연금제도는 노령이라는 개인별로 비교적 균질적 특성의 위험을 대상하고 있는 반면에, 기초보장제도는 개인별로 차별적인 빈곤상태와 그 원인을

19) 현행 정부안에서는 개인의 국민연금 가입기간이 길어질수록 기초연금의 급여수준이 점차적으로 삭감되도록 하는 방법으로 설계되어 있음. 국민연금연구원의 발표자료(2013)에 따르면 급여의 삭감이 적용되는 가입기간은 단기적으로는 12년 이상 그리고 중장기적으로는 15년 이상이 될 것으로 전망됨.

관리대상으로 하고 동시에 소득 및 자산조사와 같은 업무도 수행하여야만 한다. 이와 같은 업무의 특성을 감안해 볼 때 기초보장제도는 일선지역단위의 관리운영체계를 갖춘 지자체 사회국이 광역단위의 국민연금공단보다 접근성 및 업무효율성 측면에서 우위성을 갖추고 있는 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 만약 국민연금공단이 기초보장제도의 운영주체가 되어야 한다면 부족한 일선단위 행정관리기구의 구축을 위해 추가적으로 비용을 부담하여야 하는 문제가 발생할 수 있을 것이다.

### (3) 기초보장제도 자체적 최저생계보장체계 구축

독일의 기초보장제도는 수급자들이 실질적인 최저생활을 유지할 수 있도록 종합적 급여체계를 구축하고 있다는 점이다. 구체적으로 동 제도는 한편으로는 빈곤선인 최저생계비를 기준으로 급여를 산정하고<sup>20)</sup>, 다른 한편으로는 개인별로 욕구의 차별성을 감안하여 표준급여 이외에도 추가급여, 주거급여, 사회보험료 지원 등과 같은 종류의 급여를 함께 운영하고 있다. 나아가 2005년 사회법전 제12권 사회부조의 일부로 통합됨에 따라 기초소득보장 수급자는 필요시 신청에 따라 사회부조제도의 급여도 동시에 수급할 수 있게 되었다. 이러한 사실은 개인이 자신의 욕구충족을 위하여 여러 종류의 지원기관을 방문하여야만 하는 불편함이나 수치스러움을 해소해 줌으로써 스스로 급여의 수급권리를 포기하는 문제를 방지하는 기능을 하게 된다는 점에서 의의가 있다.

### (4) 기초보장제도에 대한 연방정부의 추가적 재정지원

기초보장제도의 운영으로 인한 기초자치단체의 비용부담을 덜어주기 위해 연방정부의 차원에서 공식적인 연방-주정부-기초자치단체의 분담비율 이외에도 추가적인 재정지원이 이루어지고 있다는 점이다. 이러한 재정지원은 기초보장제도 본연의 취지에 따라 가족부양 우선원칙을 배제시킴으로써 발생하게 된 추가적 비용을 보전하기 위한 목적을 가지고 있으나, 그 규모 및 지원방식의 적절성에 대해서는 논란이 존재해 왔다. 특히 기초보장제도의 도입 이후 과중한 재정부담은 기초자치단체 본연의 일반사업 수행에 차질을 초래하여 연방정부 차원의 추가적 지원이 지속적으로 요구되어 왔다. 그 일환으로서 연방

20) 우리나라 기초연금제도안에서 기초연금은 국민연금 A값의 10%로 정해져 있으나, 이는 빈곤지표로서의 적절성에 있어서 한계를 보이고 있음.

정부는 재정지원규모를 점차적으로 확대하여 최종적으로 2014년부터는 기초자치단체가 실제로 부담하여야 하는 비용의 전액을 지원하도록 하였다.

우리나라의 경우 새로운 기초연금제도는 현행의 기초노령연금제도에 비해 급여수준의 측면에서 관대하게 설계되어 있어 제도 도입시 매년 상당한 규모의 추가비용이 소요될 것으로 전망된다.<sup>21)</sup> 그리고 만약 이러한 추가비용을 기존 방식대로 중앙과 지방이 분담하게 될 경우 상당수 기초자치단체는 재정적 부담능력을 능가하게 되는 문제에 직면할 수 있다. 따라서 이상에서 살펴본 바와 같이 연방정부 차원의 추가적 재정지원과 관련한 독일의 사례는 새롭게 기초연금제도를 도입하여야 하는 우리에게 그 자체로서 상당한 시사점이 될 수 있을 것으로 판단된다.

#### (5) 기초보장제도의 장기적 발전방향

독일의 경우 노인계층의 빈곤문제는 다른 연령계층이나 인구집단과 비교해 볼 때 상대적으로 낮은 수준에 머무르고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 사실에도 불구하고 현행의 노후기초보장제도는 노인과 장애인만을 위한 별도의 독립적 형태로 운영하고 있으며, 나아가 여기서는 가족부양 우선원칙의 배제 등과 같은 특례혜택을 부여함으로써 각종 형평성의 문제를 초래하고 있다. 특히 이러한 형평성의 문제는 빈곤을 야기할 수 있는 다른 지표들(일례로 실업, 만성질병, 다자녀 양육 등)에 대한 제도적 보호의 내용과 수준을 대비해 볼 때 두드러지게 나타나게 된다. 이와 같은 측면에서 Ruland(1999)는 독일의 노후기초보장제도는 노인과 장애인을 위한 ‘특별사회부조제도(Sozialhilfe de lux)’라고 비판을 한 바 있다.<sup>22)</sup> 따라서 이와 같은 형평성 문제의 해결을 위한 차원에서 단기적으로는 빈곤대표성을 가질 수 있는 지표를 대상으로 하는 기초보장제도(일례로 장기실업자 또는 아동 기초보장제도 등)를 추가로 도입하고, 중장기적으로는 다양한 빈곤지표들을 단일의 제도에서 포함하는 통합형 기초보장제도의 형태로 발전해 나가야 할 필요가 있다. 이상과 같은 방안은 종합적 차원에서 다양한 빈곤지표들을 위험의 수준별로 재분류하고, 이에 근거하여 급여의 내용 및 수준을 차등화 함으로써 형평성을 도모하는데 기여를 할 수

21) 국민연금연구원의 추계결과(2013)에 따르면 기초연금은 2014년부터 2017년 4년간 39.6조 원이 소요되고, 이는 현행 기초노령연금에 비해 약 13조 원을 더 초과하는 금액임.

22) 이러한 제도적 특례혜택에 대한 비판은 우리나라 박근혜정부의 기초연금제도(안)에 대해서도 마찬가지로 해당될 수 있는 사항임.

있을 것으로 생각된다. 그러나 이러한 전략은 국가의 전체 사회보장제도체계 자체를 근본적으로 수정해야만 하는 과제로서 종합적이고 균형적 차원에서 신중한 접근이 요구된다고 볼 수 있다.

## ■ 참고문헌 □

- 국민연금연구원 (2013). 정부의 기초연금 도입(안), 2013년 10월 한국연금학회, 한국 재무학회, 연금연구원 공동세미나 자료.
- 윤석명·양혜진·오신휘 (2013), 인수위 국민행복연금(안) 평가, 사회보장연구 제29권 제2호, pp.27-53.
- 보건복지부 (2013). 기초연금 도입 계획, 2013년 9월 보건복지부 설명자료.
- 이용하·김원섭 (2013) 인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망, 사회보장연구 제29권 제2호, pp.1-25.
- 이정우 (2013). 사회복지정책, 학지사.
- Bäcker, G. (2007). Zum Verhältnis von Sozialversicherung und Grundsicherung: Bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter, Becker, I., Ott, N. und Rolf, G.(ed.) *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft*, Festschrift für Richard Hauser, Frankfurt a.M.
- Bontout, O. (2006). *Minimum Income Provision for older people and their contribution to adequacy in retirement*. SPC-Special Pension Study.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1991). *Sozialbericht 1990*.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziale Sicherung (2013). *Übersicht über das Sozialrecht*.
- Bundesregierung (2012). *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch*, Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode, Drucksache 17/10748.
- Dünn, S., Fasshauer, S. und Rüb, K. (2003). Die Aufgaben der gesetzlichen Rentenversicherung im Zusammenhang mit der neuen bedarfsorientierten Grundsicherung, *Deutsche Rentenversicherung*, Hf. 5, pp.249-263.
- Exner, A., Rätz, W. und Zenker, B. (2007). *Grundeinkommen - Soziale Sicherheit ohne Arbeit*, Deuticke Verlag.
- Gillion, C., Turner, J., Bailey, C. and Latulippe, D. (2000). *Social Security Pensions - Development and reform*, ILO.
- Goedeme, T. (2012). Recent Trends in Minimum Income Protection for Europe's Elderly, GINI Discussion Paper 27, Feb. 2012.
- Hauser, R. (1993). Mindestsicherung im Alter-ausgewählte ökonomische Aspekte unter Berücksichtigung von Wanderungen, W. Schmähl(ed.), *Mindestsicherung im Alter: Erfahrungen, Herausforderungen, Strategien*, Campus Verlag, Frankfurt/New York, pp.75-99.
- Hauser, R. (1996). *Ziele und Möglichkeiten einer Sozialen Grundsicherung*, Nomos-Verlag,

Baden-Baden.

- Hauser, R. (1999). Mindestsicherung innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung, *Deutsche Rentenversicherung*, Hf. 8-9, pp.471-479.
- Kayser, H. und Frick, J. (2000). Take it or leave it: Non Take-Up Behavior of Social Assistance in Germany, *DIW Discussion Paper* No. 210, Berlin.
- Klingbeil, v. W. (2002). Der Weg zur bedarfsorientierten Grundsicherung, *Die Angestelltenversicherung*, Jg. 49, pp.1-8.
- Kreikebohm, R. (1989). Die Idee der Staatsbürgerversorgung-Systematische Darstellung verschiedener Modelle und Einwände, *Zeitschrift für Sozialreform*, 35. Jg. pp.129-161.
- Krupp, H.-J. und Weeber, J. (1997). Pro und Contra Grundrente-eine Analyse aus volkswirtschaftlicher Sicht, in: *Deutsche Rentenversicherung* Hf. 3/4 pp.205-219.
- Kruse, K. (2008). Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII-Merkblatt für behinderte Menschen und ihre Angehörigen.
- Miegel, M. und Wahl, S. (1997). *Solidarische Grundsicherung*, private Vorsorge: Der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart.
- Mitschke, J. (1985). *Steuer- und Transferordnung aus einem Guss*, Baden-Baden.
- Opielka, M. (2004). *Grundrente in Deutschland: Sozialpolitische Analysen*, VS-Verlag, Wiesbaden.
- Rahn, M. (2001). Einführung einer bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, *Deutsche Rentenversicherung*, Hf. 6-7. pp.431-437.
- Ruland, F. (1999). Contra: Bedürftigkeitsorientierte Mindestsicherung, *Deutsche Rentenversicherung*, Hf. 8-9, pp.480-493.
- Schmähl, W. (1993). *Mindestsicherung im Alter-Erfahrungen, Herausforderungen*, Strategien, Campus Verlag.
- Schmähl, W. (2004). Übergang zu einem Grundrentensystem: Vom radikalen Systemwechsel zur schleichenden Systemtransformation, M. Opielka (ed.) *Grundrente in Deutschland- Sozialpolitische Analysen*, VS-Verlag, pp.119-146.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012), *Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2010*.
- Statistisches Bundesamt (2002). *Statistisches Jahrbuch 2000*.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Sozialleistungen: Empfänger und Empfängerinnen von Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung 2009*.
- Vobruba, G. (2007). *Entkoppelungen von Arbeit und Einkommen - Das Grund - einkommen in der Arbeitgesellschaft*, 2. Auflage, VS Verlag.

# The Effects of Germany's Minimum Income Provisions for the Elderly and its Policy Implications

Lee, Jung-Woo\*

Since Germany first introduced minimum income provisions in 2003, the country has implemented this system for 10 years. The evaluation of its performance has been positive. The implications of Germany's experience with the operation of minimum income provisions for the elderly are as follows:

First, Germany has operated minimum income provisions while strictly separating the system from the national pension system. The purpose of this measure was to prevent side effects in advance, such as the lack of understanding and trusting the system due to the mixture of different principles.

Second, the management and operation of Germany's minimum income provisions has been led by the Social Assistance Agency. Meanwhile, only specific tasks stipulated under the law are performed in conjunction with the National Pension Service.

Third, Germany's minimum income provisions for the elderly have established a comprehensive pay system to help the recipients to practically maintain their basic livelihood: In detail, the minimum income provisions ① are calculated based on basic living expenses, ② operate various types of pay by considering differentiated needs of individuals, and ③ enable simultaneous applications for the respective pay and other pays under the nation's social assistance system as the system has

---

\* Associate Professor, Inje University(socwjwl@inje.ac.kr)

been integrated into social assistance system.

Fourth, to reduce the financial burden of local governments for the operation of minimum income provisions for the elderly, the federal government has financially supported local governments more than its official share of assistance.

**Key Words:** Minimum Income Provisions, National Pension System, Social Assistance System, Basic Pension Model

◆ 2014.01.31. 접수 / 2014.02.25. 1차 수정 / 2014.03.14. 게재 확정