

# 독일 노인입소시설에서 지방정부, 중앙정부, 사회보험 그리고 민간기관 사이의 역학관계

*The Organic Relationship between Local Governments, Social Insurance, the Central Government and Private Institutions in the Social Services for Old Age in Germany*

백인립 독일 마르부르크대학교 정치학 박사과정

## 1. 들어가며

본 글에서는 독일의 노인입소시설 설립, 운영 그리고 규제에 참여하는 모든 기관들의 역할에 대해 간략히 설명하고자 한다. 독일에서는 카리타스, 적십자와 같은 민간 사회복지 사업단들이 노인입소시설 운영의 중심에 서있다. 하지만 공공기관, 즉 사회보험, 지방정부 그리고 중앙정부 또한 각기 나름의 역할 속에서 민간기관들과 유기적인 관계를 맺고 있다. 이러한 기관들 사이의 역학 관계를 노인입소시설의 요금결정 방식과 관련 법규를 중심으로 살펴보고자 한다.

## 2. 독일 노인입소시설의 요금결정체계

노인입소시설의 요금(Heimentgelt)은 크게 요양비(Pflegekosten), 숙박비(Hotelkosten) 그리고 투자비(Investitionskosten)로 구성된다. 요양비는

입소노인의 요양을 위한 비용으로 그 단계가 0부터 3까지 4가지로 구분된다. 1부터 3까지는 공공요양보험(Pflegeversicherung)에서 규정한 3가지 요양등급을 의미하고, 요양비 단계 0은 요양의 필요가 단계 1보다 경미한 경우에 해당된다. 숙박비는 말 그대로 식사와 숙박을 위한 비용이고, 투자비는 시설 비용을 의미한다. 입소시설의 건축비는 기본적으로 은행으로부터의 융자금에 기반한다. 따라서 입소시설들은 이 대출금을 장기적으로 상환해야 하는데, 이를 위해 입소노인들로부터 투자비를 받는 것이다.

이처럼 입소노인에게 받는 요금을 통해 입소시설들은 자신에게 필요한 운영비를 마련하게 된다. 그리고 노인입소시설들은 '입소시설법'(Heimgesetz) 2조 2항에 의거, 운영 및 재정에 있어서 독립적이기 때문에 요금을 자율적으로 결정할 수 있다. 하지만 이러한 자율성의 내면에는 국가기구의 실질적인 요금 통제 시스템이 작동하고 있다.

앞서 언급한 요금의 내부 사항 중 요양비는

공공요양보험에서 지불하게 된다. 그리고 나머지 숙식비와 투자비는 본인 부담이 기본이다. 본인 부담이라고는 하지만 대다수의 독일 노인들이 공공연금을 받고 있다는 점을 간과해서는 안된다. 즉 입소시설에서 생활하는 노인들은 자신이 받는 연금에서 숙식비와 투자비를 지불하게 된다. 노인 개인이 그 비용을 부담할 능력이 안되는 경우에는 사회부조(Sozialhilfe)의 담당자인 기초지자체(Gemeinde)가 그 노인의 자산을 조사한 후 사회부조를 통해 시설에 직접 비용을 지불하게 된다. 입소노인 중 사회부조를 받는 사람은 전체 입소시설노인의 대략 25% 정도된다.<sup>1)</sup>

여기서 중요한 점 하나는, 이처럼 노인시설들이 요양보험과 사회부조로부터 입소노인의 요금을 받기 위해서는, 노인시설들이 개별적으로 요양보험조합(Pflegekasse)과 기초지자체와 ‘공급계약’(Versorgungsvertrag)을 맺어야 한다는 점이다. 노인시설이 요양보험조합과 기초지자체와 맺는 2가지의 공급계약과는 별도로 ‘입소시설계약’(Heimvertrag)이라는 것도 있다. 이 입소시설계약은 입소노인 당사자와 시설이 맺는 계약을 지칭한다.

사회법 XI (이 법은 통상 “요양보험법”이라고도 불린다)에 따르면 ‘요양’에 대한 공급은 요양보험조합이 직접 하는 것이 아니라, 조합과 ‘계약’을 맺은 ‘요양시설’이 담당하는 것을 원칙으로 한다. 따라서 요양보험조합들은 자신의

가입자들을 위해 노인시설과 요양에 대한 ‘공급계약’을 맺게 되는데, 이 계약 속에는 시설이 입소노인에게 주어야될 요양의 종류, 내용 그리고 범위에 대한 규정이 들어가게 되고, 이에 대한 비용을 지불해야 하는 요양보험조합의 의무와 그 가격 또한 포함되게 된다. 이 계약과 관련하여 중요한 점은 아무 시설이나 계약을 체결할 수 있는 것이 아니라, 사회법 XI에서 규정한 요양시설이 갖추어야 할 기본적인 조건들을 구비한 입소시설들만이 계약을 체결할 수 있는 자격을 얻는다는 점이다. 또한 요양보험조합과 노인시설과의 계약은 사회부조 담당자 즉 기초지자체의 동의 속에서 이루어지게 된다.

노인입소시설은 요양보험조합과의 계약과는 별도로, 기초지자체와도 계약을 맺게 된다. 이 계약을 기초지자체의 입장에서 보게 되면 요양보험조합의 경우와 유사하게, 자신의 영역에 거주하는 노인들을 위해 그 노인들에 대한 복지공급 담당자와 공급계약을 맺는 형식이다. 이 계약에도 요양보험조합과의 계약과 유사하게, 요양 및 시설 서비스의 내용, 범위 그리고 질에 관한 내용과 기초지자체가 비용을 지불해야 하는 의무와 가격 등이 포함되게 된다.

그리고 이 공급계약 속에 포함되는 가격은 요양보험조합과 기초지자체와 노인시설이 ‘협상’(Aushandlung)을 함으로써 결정되게 된다. 노인시설은 자신 시설의 특수한 여러가지 여건을 토대로 일정액을 요구하고, 요양보험조합과 기초

지자체는 자신들이 줄 수 있는 적절한 액수를 정한 후 가격협상에 임하게 된다. 요금의 항목 별로 협상 내용을 살펴보면, 투자비에 대한 협상은 기초지자체와 노인시설이 하게 되고, 숙식비와 요양비에 대한 협상은 요양보험조합과 기초지자체가 함께 노인시설과 협상을 하게 된다.

이러한 협상을 통해 결정된 가격 즉 요금은 내용상으로는 요양보험으로부터 급여를 받을 수 있는 사람과 기초지자체로부터 사회부조를 받을 수 있는 저소득 노인을 위한 요금이지만, 실질적으로는 해당 시설 요금 자체를 규정하게 된다. 입소시설법에 의하면 개인이 자비로 돈을 내는 사람과 사회부조를 받는 사람을 구분하여 차별적인 요금을 받을 수는 없다. 그 결과 저소득 노인을 위해 기초지자체가 지불할 수 있는 요금이, 그 시설 입소노인 모두를 위한 요금이 되는 것이다.

물론 민간 영리시설 중 고급노인시설 같은 경우에는 지자체와 협상 자체를 맺지 않고, 자체적으로 요금을 높게 매기며, 사회부조 수급 노인을 아예 안 받는 곳도 있다.

### 3. 노인입소시설 관련 법규

연방정부는 독일의 헌법인 기본법(Grundgesetz)을 통해 ‘지방’은 민주적 대표기구를 구성할 것을 명문화 하고 있다(28조 1항). 그리고 이어서 그러한 자치조직이 지역의 용무를 담당할 것을 명시하고 있으며, 조세를 통한 재정 마련에 대한 보장 또한 규정하고 있다(28조 2항).

이와 같이 헌법에 기초하여 구성되는 지자체

들은 자신의 지역사회를 위해 다음과 같은 임무를 수행한다: 생업촉진, 인프라 구축(학교, 유치원, 주택, 여가 시설 등), 사회부조, 외국인 통합 정책 등.

사회부조와 관련된 기초지자체의 세부적 임무에 대해서는 연방법인 사회법 XII에서 상세히 규정하고 있다 독일의 사회부조는 빈곤한 사람의 생계를 부조급여를 통해 지원해주는 것뿐만 아니라, 노령, 장애 등 특수한 상황에 있는 사람에 대한 도움까지를 포괄하고 있다. 사회법 XII 3조와 97조~101조에서는 사회부조의 담당자는 기초지자체임을 명시하고 있다. 그리고 제 71조 ‘노인복지’(Altenhilfe) 조항에서는 지역사회를 위한 노인을 위해 수행하여야 할 기초지자체의 임무에 관해 세부적으로 설명하고 있고, 71조 2항 2문에서 기초지자체는 노인입소시설의 마련 및 입소 노인에 대해 상담과 지원을 줄 것을 명시하고 있다.

이처럼 연방법으로부터 부여받은 책임을 구체적으로 실행하기 위해 지자체들은 노인입소시설에 관한 ‘사회적 계획안’을 만든다. 이 계획안에는 기초지자체 내의 노인의 수, 입소시설의 현 자리수, 앞으로의 노령인구 증가를 토대로 필요하다고 추정되는 노인시설의 자리수 등이 파악되고, 얼마나 어떻게 증가시켜 나갈지에 대한 계획이 만들어 진다. 이 시점에서 매우 중요한 사항 하나는 바로 주정부, 즉 광역지자체의 역할이다. 사회법 XII에서도 주정부는 기초지자체의 사회부조 활동을 지원하고 촉진시켜 줄 것을 명시하고 있다(7조). 그러나 주정부의 역할은 이러한 지원·촉진을 넘어, 노인입소시설을 포함한 사회부조 관련 사업에 대해 그 중

1) Dürr(2004)와 Kost와 Wehling(2003)의 수치를 토대로 본 연구자가 환산한 2002년 값이다. 만일 입소노인이 사회부조를 받을 만큼 소득이 적지는 않지만, 그렇다고 충분한 돈을 지니지 못하고 있는 경우에는, 입소시설에 있더라도 ‘주택수당’(Wohngeld)을 신청할 수 있다. 주택수당 또한 신청자의 소득을 조사한 후 그에 맞추어 법에 규정된 급여가 지급되게 된다. 단 사회부조를 받으면서 주택수당을 신청할 수는 없다.

류와 구체적인 실행 방식을 기초지자체에 지시하는 위치에 있다. 즉 기초지자체에서 만들어진 계획은 주정부에 제출되고, 주정부는 이를 검토한 후 구체적인 실행지침을 지자체에 하달하며, 그 지자체는 이를 실행에 옮기게 된다 한 실례로 헤센(Hessen)주는 주의 전반적 사정을 고려해서, 헤센주에 65 세 인구 1000명당 25개의 입소시설 자리가 필요하다는 가이드 라인을 제시하고 있다. 그러나 이는 주 전체를 총괄한 수치이기 때문에 구속력은 없고, 이를 참고하여 각 기초지자체들은 노인입소시설을 위한 사회적 계획안을 만든다.

노인시설의 신축이 필요할 경우 기초지자체가 직접하기 보다는 민간 사회복지 사업단에 위임할 것을 사회법 XII 상에서 촉구하고 있다. 사회법 XII 5조에서는 지자체와 민간 사회복지 사업단과의 관계에 대해 규정하고 있는데, 지자체들은 민간 사회복지 사업단과 협력하고 그들의 활동을 지원해 줄것을 법적으로 촉구하고 있다. 또한 민간 사회복지 사업단이 동의하는 한에서 지자체의 임무를 사업단에 위임할 수 있고, 사업단의 활동과 지자체의 활동이 겹치는 경우는 사회복지 사업단의 활동이 우선임을 명시하고 있다. 사회법 XII 75조 2항에서는 이를 더욱 구체화시키고 있는데, 민간 시설이 존재하고 있거나 그 시설이 증축 또는 신축될 수 있다면 지자체는 사회부조의 임무 수행을 위해 자신의 자체 시설을 새롭게 만들지 말 것을 촉구하고 있다. 즉 이는 민간 사회복지 사업단의 증축 또는 신축 의지가 없는 한에서만 공공시설의 증축 또는 신축이 가능하다는 의미로 해석된다.

이렇게 하여 건설된 노인입소시설과 지자체

는 사회법 XII 75조 2항과 3항에 의거 급여와 지급에 관한 계약을 맺고, 사회법 XII의 7장 61조~66조 ‘요양에 관한 지원’에 의거 입소노인이 자신의 능력으로 시설 요금을 지불할 수 없는 한에서 사회부조를 지급하게 된다. 이때 요양보험 조합도 사회법 XI 72조와 73조 ‘공급계약’, 4조와 84조, 85조의 ‘지불협정’ 그리고 80조a ‘급여와 그 질에 관한 협정’에 의거 노인시설과 계약을 맺는다.

노인입소시설에 대한 국가 기구의 감시와 감독에 대해서는 사회법XII가 아니라 또 다른 연방법인 “입소시설법”에서 규정하고 있다. 입소시설법은 입소시설에 입소하는 사람들(노인과 장애인)을 보호하기 위한 법이다. 입소한 사람들이 누릴 수 있는 권리와 그들에게 주어지는 서비스 즉 숙식과 돌봄에 대한 최소한의 조건들에 대해 규정하고 있다. 또한 입소인의 권익 보호 차원에서 ‘입소시설계약’ 안에 어떤 내용이 담겨져야 할지도 규정하고 있다.

그리고 이 법은 이러한 규정들이 확실히 시행되느냐를 감시하기 위해 국가기구의 감독을 명문화 하고 있다. 감독을 위한 기구와 그 세부규정에 대해서는 주정부에 일임하였지만, 입소시설법 상에는 시설들은 최소 1년에 한번 검사받도록 되어 있다.

또한 입소시설법은 다양한 시행령을 지니고 있는데, “입소시설 건축물에 대한 시행령”(Heimmindestbauverordnung)에는 입소시설이 지녀야 될 건물 및 시설에 대한 최소한의 조건을 규정하고 있고, ‘입소 시설자의 참여권 보장에 관한 시행령’(Heimmitwirkungsverordnung)에는 입소인은 시설 내에서 그들의 삶과 직접적

인 관련이 있는 영역에 대해서는 즉각적이고 포괄적인 정보를 얻을 권리와 함께 이에 대해 논의를 할 권리를 가진다는 내용이 담겨 있다. ‘입소 시설 보장에 관한 시행령’(Heimsicherungsverordnung)에는 입소시설이 행해야 할 의무에 관한 내용이, ‘입소시설 직원에 관한 시행령’(Heimpersonalverordnung)에는 입소시설에서 일하는 사람들의 자격조건 등에 관한 규정이 담겨 있다.

이 밖에 돌봄을 받는 이와 돌보는 이 등 돌봄 자체에 대해 규정한 연방법인 ‘돌봄에 관한 법’(Betreuungsgesetz)도 있다.

입소시설에 대한 연방정부의 지원으로는 ‘연방예산시행령’에 근거한 “연방의 노령계획을 위한 지침들”(Richtlinien für den Bundesaltentplan)이 있다. 이는 노인복지와 노인근로의 지속적 발전을 위한 연방 차원의 촉진 방안들로 구성되어 있다. 2조 14항에서는 자택 또는 시설에서 요양이 필요한 노인을 위해 지원 할 수 있음을 명시하고 있고, 제 3조에서는 비영리 입소시설에 대한 지원금(Zuwendung)에 대해서 기술하고 있다. 지원금의 종류에는 입소시설 사업에 대한 ‘프로젝트 지원금’(Projektförderung)과 시설의 신축·개축과 관련된 ‘시설 지원금’

(Institutionelle Förderung)이 있다. 그러나 이 지원금은 ‘부분지원’(Teilfinanzierung)의 의미가 강하다. 즉 사업이나 공사에 대한 전액지원은 지양하고, 시설 자체의 자구책에 대한 지원을 강조하고 있는 것이다. 시설이 구체적 자금비용 계획안과 함께 지원서를 제출하면, 심사를 거쳐 얼마의 지원금을 얼마 동안 줄 것인가를 연방정부는 결정한다.

## 4. 나가며

이상에서 살펴본 것처럼 중앙정부는 입법을 통해 큰 틀을 제시하고, 입소시설 관련 구체적 계획과 실행은 주정부를 거쳐 기초지자체를 통해 실행된다. 이외는 별도로 공공요양보험은 입소노인의 요양 및 수발 비용을 책임지고 있다. 노인입소시설의 운영 주체는 민간 기구들이지만, 그들에게 주어진 자율성은 요금협정체계를 통해 공공에 의해 규제되고 조절된다. 이러한 오랜 전통에 기반 한 독일의 유기적 노인복지 방식은 현재 사회서비스 체계를 구성하고 있는 한국사회에 많은 시사점을 제공해 준다. [본문]