

# 독일의 노인복지 관련법제

## - 기초노령연금, 노인장기요양보험제도 -

### I. 서론

### II. 기초노령연금

1. 최저생활비
2. 사회급여금

### III. 장기요양제도

1. 요양시설의 종류
2. 요양시설 관련 법률
3. 요양시설의 비용부담
4. 요양시설의 경영
5. 요양시설의 감독과 관리
6. 도움이 필요한 사람들이 사는 곳

### IV. 결론

### 이 지 희

(해외입법조사원, 독일 슈파이어 대학)

#### [ 특집 ]

2012년도 Global Legal Issue는 최근 사회적 의제의 중심이 되고 있는 '공생발전'에 관한 다양한 국가의 법제를 주제별로 다룰 계획입니다. '공생발전'은 '자본의 책임'과 '상생번영'이 중시되는 시장경제모델의 밑바탕이 될 것입니다.

#### [ 연재순서 ]

- 고용관계에서의 평등확립을 위한 법제
- 노인복지 관련법제
  - 독일, 프랑스, 중국
- 재창업, 재취업의 기회보장을 위한 법제
- 청년실업 해결을 위한 법제
- 영세자영업자 보호를 위한 법제
- 기업의 사회적 책임 제도화
- 대·중소기업 상생협력 관련법제
- 대기업의 중소기업 기술유출 방지를 위한 법제

## I. 서론

헌법에 보장된 복지국가원리는 독일 기본법 제20조 제1항에서 국민의 최저생활을 보장하는 국가의 의무로 나타난다. 사회법(SGB)<sup>1)</sup>은 최저생활의 기준을 구체화하고, 구체화된 급부를 실제로 요구할 수 있는 자에 관한 요건을 실정법으로 규정하고 있다. 특히 사회법 제12편<sup>2)</sup> 제1조 제1문은 “사회복지의 임무는 공적 부조를 받을 당사자가 인간의 존엄성에 부합한 삶을 영위할 수 있도록 하는 것이다”라고 명시함으로써 인간의 존엄성과 관련하여 최저생활의 보장원칙을 언급하고 있다. 이러한 사회보장법 제12편은 독일의 사회보장에 관한 규정으로서 2003년 12월 27일 사회법의 한 편(제12편)으로 규정되어 2005년 1월 1일 연방사회보장법(Bundessozialhilfegesetz(BSHG))의 내용에서 삭제되었다.

독일의 기초노령연금에 관한 내용은 연금보험과 깊은 관련이 있다. 일반적으로 국가나 지방자치단체가 기초노령연금을 보장하기보다는 연금보험에 의해 노령연금을 지급한다고 보기 때문이다. 이에 의거하여 보험에 가입하지 않은 노인의 경우 최소한의 생계를 위한 지원금을 신청에 의해 받을 수 있지만, 그 액수는 미비하다고 볼 수 있다. 따라서 독일의 기초노령연금에 관한 사항은 연금보험에 관한 내용을 규정하고 있는 사회법 제6편<sup>3)</sup>을 근간으로 이해되며, 노인의 장기요양보험제도에 대해서는 제12편과 제11편<sup>4)</sup> 요양보험에 규정되어 있는 내용으로 파악될 수 있다. 따라서 본 글에서는 연금보험의 내용과 장기요양보험에 관한 내용을 각각의 사회법 규정에 따라 설명하기로 한다.

## II. 기초노령연금

독일에서 노령연금의 개념은 정기적인 수입에서 적립한 금액을 노후보장의 개념으로 정년퇴직한 경우에 받게 되는 것을 말한다. 공무원과 군인의 경우에는 노후보장체계에서 우선적으로 공적보장이 이루어지게 되므로 그 체계나 용어가 다른 연

1) 사회보장법으로도 번역되는 경우가 있으나, 본 원고에서는 Sozialhilfegesetz(사회복지법 또는 사회보장법)와의 구별을 위해 사회법으로 번역한다.

2) 법률 원문은 [http://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_12/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_12/index.html) 에서 찾아볼 수 있음.

3) 법률 원문은 [http://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_6/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_6/index.html) 에서 찾아볼 수 있음.

4) 법률 원문은 [http://www.gesetze-im-internet.de/sgb\\_11/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/sgb_11/index.html) 에서 찾아볼 수 있음.

금과 차이가 있다. 따라서 노령연금의 종류는 공무원을 제외하고 그 밖에 법률로 정해진 공적 연금, 공공업무를 통해서 추가적으로 가입된 연금보험, 기업에서의 노후 보장, 개인적인 노후대비 등으로 나누어 볼 수 있다. 독일에서 공적 연금보험(GRV)은 사회보장보험의 하나로서 원칙적으로 노후의 보장에 관한 내용을 다루고 있다. 이는 법률에 규정된 분담금을 통해서 자금조달이 되거나, 보험을 부담할 의무가 있는 자가 자유롭게(법적 구속의 반대적인 의무일 뿐 금액을 결정할 수 있는 것은 아니다) 일정금액을 납부하는 것을 통하여 재정적인 보장이 이루어진다. 보험의무나 자유보험에 의해서 일정금액을 납부한 자가 퇴직한 경우에는 이를 가지고 연금을 지불하게 되거나 자신의 연금을 추후에 청구할 수 있다. 이와 같은 구조는 우리의 공무원 연금이나, 개인이 부담하고 있는 노후보장체계와 같다고 볼 수 있다. 따라서 이하에서는 연금보험과 관련된 사항에 대해서 자세히 살펴볼 것이 아니라, 독일의 최저생활비 또는 기초생활비라고 번역할 수 있는 “Grundsicherung”에 대해서 알아보려고 한다.

## 1. 최저생활비

최저생활비(Grundsicherung)는 독일에서 세금으로 형성된 사회급부를 말한다. 이는 사회보장시스템인 연금보험과 실업보험과도 관련이 있다. 독일 사회법 제12편은 제41조에서부터 제46조를 통해 노인의 복지와 저소득자의 생계보장에 대하여 다음과 같이 규정하고 있는데, 65세 이상의 노인과 18세에서 65세의 저소득자에 대한 기초생활보장에 관한 원칙을 다루고 있다. 이는 노인들의 노령연금에 관한 사항을 다루고 있는 내용이라기보다는 앞서 언급한 헌법에 보장된 기본권과 관련하여 최저생활비를 국가로부터 지원받는 내용이라고 볼 수 있다. 독일에서 노인들을 위한 특별한 연금의 개념이 존재하는 것이 아니고, 일반적인 연금에 관한 사항에서 기초노령연금을 보장하는 것이 아니므로 최저생활비의 개념을 기초노령연금으로 이해한다.

이와 같은 최저생활비를 지원받을 수 있는 자는 부양할 자녀 또는 자녀가 부모와 같이 거주하며 연봉이 100,000유로 이하인 경우이다. 이러한 기초생활비는 신청하는 경우에만 지원받을 수 있다(사회법 제12편 제18조 제1항).<sup>5)</sup> 또한 추가적으로 기초생활보장을 위한 최저생계비 이외에도 의복 보조금 등의 개인적으로 필요한 소위

5) [http://de.wikipedia.org/wiki/Sozialhilfe\\_\(Deutschland\)#Sozialhilfe\\_in\\_Heimen\\_und\\_Anstalten](http://de.wikipedia.org/wiki/Sozialhilfe_(Deutschland)#Sozialhilfe_in_Heimen_und_Anstalten).

“용돈”을 지원받을 수 있다. 2011년 1월 1일 이후 92.28유로로 책정되었는데, 이는 최소한의 최저생계비기준(Eckregelsatz) 364유로<sup>6)</sup>의 27%에 해당하는 금액이다.

## 2. 사회급여금

만약에 사회법 제12편에 규정된 최저생활비 보장을 받을 수 없는 경우에는 사회법 제2편 제19조 제1항 제2문에 따른 사회급여금(Sozialgeld)을 신청할 수 있다. 이러한 사회급여금을 받을 수 있는 노인이 수령하는 금액은 229유로로 한달 생활비로 보기에는 턱없이 부족한 금액이다.

따라서 독일에서의 노령연금은 일반적으로 퇴직 후의 연금에 관한 내용을 다루고 있는 것으로, 경제적인 활동을 하는 동안 납부하는 금액에 따라 받게 되는 것을 말한다. 이와 관련해 문제가 되는 것은 경제활동을 충분히 하지 못하여 연금을 납부하지 못한 경우이다. 실제적인 경제활동을 하지 않은 사람의 경우로는 주부나, 400유로 이하의 경제활동을 한 자(이에 속하는 경우도 대부분 여성이다)가 이에 속한다. 여성의 경우 결국 남편의 직장활동과 이를 통하여 납부한 연금의 일부를 받는 것으로 노후생활을 유지하여야 하므로 독일 내에서도 개혁의 움직임이 있다.

## Ⅲ. 장기요양제도

독일의 요양보험은 사회보장의 가장 최근에 도입된 분야이다. 이는 사회법전 제11편을 통해서 1995년 1월 1일 발효되었는데, 요양보험은 의료보험, 상해보험, 연금보험, 실업보험과 함께 5번째 독일 사회보장보험의 하나로 자리 잡았다. 따라서 독일의 요양보험은 노인의 장기요양에 관한 내용에 한정되어 있는 것이 아니라, 전반적으로 요양이 필요한 자에 대한 비용부담 등의 위험을 분산시키기 위한 보장으로 이해되어야 한다. 따라서 노인들을 위한 특별한 형태의 요양보험이 존재하는 것이 아니라 일반적인 보장내용에 따라 노인은 이러한 보호시설에서의 보호·간호 받을 수 있는 것이다. 다시 말하면, 요양의 필요정도에 따라 각각의 개별적 경우에 그 보호가 이루어지며, 무보수의 간병에 의해서 요양비가 지불되거나, 전문적인 의료

6) 독일의 집세와 기타의 다른 물가를 감안하여 생각해 봤을 때, 한달의 생활비로 보기에는 턱없이 부족한 금액이라 할 수 있다. 원화로 환산하면 약 40만 원 정도의 금액에 해당한다.

인을 통한 외래 또는 입원 치료 시, 비용의 부담에 의해 요양비를 지불해야 한다. 또한 간병을 위해 필요한 비용과 주거의 개선을 위해 필요한 조치들에 소요된 비용들을 부담하게 된다. 따라서 독일에서는 사회보장제도의 하나로서 요양보험에 의무적으로 가입을 하여야만 한다. 왜냐하면 요양보험비는 의료보험에서 형성되며, 모든 공공 의료보험에 가입한 사람은 사회법 제11편 제20조에 근거하여 사회 요양보험에 또한 자동적으로 가입되어야 하기 때문이다. 또한 사회법 제11편 제23조에 의하면, 개인 의료보험에 가입되어진 모든 가입자는 요양이 필요할 때의 위험부담을 완전히 보상받기 위해서 개인보험사와 이와 관련된 계약을 체결하고 유지해야만 한다. 이와 같이 독일법에 따르면 첫째, 보험의무는 의료보험에 가입된 국민들을 위해서 도입되어진 것이다. 특히 공동체에 부여되는 사회보장의 부담이 이러한 보험제도를 통하여 경감된다고 볼 수 있다. 요양보험제도가 도입되기 전까지는 사회보장적 부담이 공동체에 있었음에도 불구하고, 요양시설을 이용한 개인이나 그의 가족이 “개인 부담자”로서 모든 비용을 지불해야 했고, 국가적인 어떠한 보조도 받을 수 없었다.

다시 말하면 독일에서 요양보험제도는 요양이 필요한 경우, 그 비용에 대한 위험 부담과 관련하여 미리 대비하는 차원에서의 보험을 말한다. 따라서 사고로 인하여 간병이 요구되는 경우에, 금전이나 사고에 대한 보장을 위해 보험가입이 요구된다. 이러한 요양보험은 공적보험, 사적보험과 추가적으로 개인이 들 수 있는 보험으로 구분된다. 요양보험을 통해서 모든 간호와 간병이 이루어지는 것이다.

이하에서는 독일의 요양시설의 종류 및 관련 법률, 비용부담과 감독 관리와 같은 일반적인 요양시설에 관한 사항들에 대하여 살펴보기로 한다. 왜냐하면, 요양시설을 이용하는 자는 대부분이 노인이며, 이러한 시설에 관한 내용이 노인요양제도의 큰 틀을 이루고 있기 때문이다.

## 1. 요양시설의 종류

오스트리아, 스위스, 작센, 슈바벤, 바이에른의 양로원은 노인들의 간호와 부양을 위한 주거시설이다. 이 외에도 노인 요양시설, 노인의 집, 또는 공공 수용시설로 표기하기도 하고, 구동독에서는 자유의 집이라 칭하기도 했다. 독일에서는 약 1995년 이후에 요양보험의 요양정도에 따라 부분적으로 공적 부조가 이루어졌고, 요양원의 개념이 점차 구호시설의 의미로 받아들여졌다. 왜냐하면 요양시설에서 필요한 생계비가 기초생활보장의 공적 부조금에 준하기 때문이다.

독일에서 양로원 또는 노인 요양시설의 용어는 요양시설에 관한 법률에 따르



면 3가지 단계로 나뉜다. 첫째, 노인 주거시설(Altenwohnheim)<sup>7)</sup>, 둘째, 양로원(Altenheim)<sup>8)</sup>, 셋째, 노인 요양시설(Altenpflegeheim)<sup>9)</sup>이 그것이다.

노인 주거시설은 요양시설이라고 보기보다는 생활을 편리하게 하기 위해서 노인들이 모여 사는 주거단지로 보는 것이 더 나을 것이다. 양로원의 경우는 “연장자 거주지”와 같은 완곡한 표현으로 불리기도 한다. 용어상 양로원이라는 표현은 원칙적으로 “전적으로 나이든 사람들이 살고 있다”라는 의미를 포함하고 있으나, 사고 후나 심각한 질병(뇌출혈)으로 인하여 지속적인 요양이 필요한 젊은 사람들도 양로원에 장기간 사는 것은 이상한 일이 아니다. 양로원은 거주자의 영적 안정을 지원하기 위해 종종 교회와 가까운 곳에 설립된다. 그 이외에도 죽음에 대한 생각은 사회적 인식으로부터 쉽게 떨쳐낼 수 있는 것이 아니다.

이 중 노인 요양시설이 가장 일반적이며 그 수가 가장 많다. 대부분 24시간 지속적인 요양을 제공한다. 그러나 치매환자와 같이 특별한 요양을 요하는 노인을 위한 시설이 적은 편으로 많은 수의 양로원이 요양시설로 변화하고 있다. 제도적으로 양로원은 종종 국가 기관(일반적으로 시와 군), 무료 공익 단체(종교단체, 자선사회단체) 또는 다양한 기업 경영적 목표를 가진 기업에 의해 제공되고, 관리된다. 독일에 서 각 단체의 비율은 시설의 수와 관련이 있는데, 대략 국가 기관의 경우 약 10%, 무료공익단체<sup>10)</sup> 약 30~50%, 이익의 추구가 금지된 법인 약 1~5%, 소기업 약 15%, 체인기업 15% 미만이 된다. 국가 또는 비영리단체가 노인 주거시설과 요양시설을 건설하는 경우에는 공적 자금으로부터 보조금과 저금리의 대부금과 같은 지원을 일부 받을 수 있다. 이에 반해 사기업은 거의 지원을 받지 못한다.<sup>11)</sup>

- 
- 7) 노인 주거시설(Altenwohnheim)은 노인들의 생활을 편리하게 하기 위하여 조성된 거주공간으로 중요한 의미를 가진다. 노인 주거시설의 경우에는 노인들의 생활을 위한 기타의 다른 급부가 단지 최소한의 범위에서만 제공되고, 이용된다.
  - 8) 양로원(Altenheim)은 최소한의 요양이 요구되는 노인들이 거주하는 곳으로 원칙적으로 스스로의 삶이 가능한 노인이 거주할 수 있는 곳이다. 그렇지만 이러한 양로원의 경우에는 방의 정리정돈 등과 같은 청소업무와 음식의 제공 등이 이루어진다.
  - 9) 노인 요양시설(Altenpflegeheim)은 24시간 지속적인 요양이 필요한 사람들을 위한 곳으로 장기요양의 형태의 대표적인 형태로 볼 수 있다.
  - 10) 비영리단체의 비율은 지역적으로 큰 차이가 있다.
  - 11) 노인복지시설을 위한 기업의 자금조달에 관한 내용은 독일, 오스트리아, 스위스에서 각각 법률상 다르게 규정되어 있다.

## 2. 요양시설 관련 법률

요양시설의 승인과 자금조달에 관한 기본조건에 관한 사항은 독일 연방 사회법 11편 “요양보험에 관한 법률(Pflegeversicherungsgesetz)”<sup>12)</sup>에 규정되어 있고, “시설-최소건설 규정(Heim-Mindestbauverordnung, 약어 HeimMindBauVO)”<sup>13)</sup>은 건설법에 합치하는지에 관한 사항을 규율하고 있다. “시설에 관한 법(Heimgesetz)”<sup>14)</sup>에서는 요양시설의 경영 조건에 관하여 규정하고 있고, “경영 참여법(Mitbestimmungsrecht)”<sup>15)</sup>은 거주자에 관한 내용을 규정하고 있다. 그 이외에도 시설의 감독은 종종 지방자치단체의 사회복지부 혹은 보건부에 의해서 정기적으로 이루어진다. 그 밖에 시설의 인적관리를 위한 사항은 “시설의 인적시행규칙(Heimmindestpersonalverordnung)”<sup>16)</sup>에서 세부적으로 다루고 있는바, “시설에 관한 법”에 속하는 규정을 준수하고, 이에 반하는 내용을 규율하는 것은 법에 반하는 것이라고 한다. 이러한 내용의 한 예로 특별 교육을 받은 노인 간호사의 수는 요양을 필요로 하는 노인의 수를 고려하여 고용되어야 함을 명시하고 있다. 또한, 요양시설의 계약 상대방으로서의 의료 서비스는 간병과 간호, 요양에 필요한 급부를 제공하며, 이는 의료보험을 통해서 이루어진다. 요양시설과 계약하는 자는 요양시설과의 공급 계약을 준수하여야 한다. 양로원의 건설과 경영에 관한 사항은 각각의 주에서 주법으로 다루고 있다.

## 3. 요양시설의 비용부담

독일에서 지속적인 요양을 위한 비용은 요양비용, 숙소와 급식비용, 선택사항에서의 지출비용과 추가비용으로 나뉜다. 그 이외에도 교육비용에 따른 재정을 부담하게 될 가능성도 존재한다. 이러한 요양시설의 비용은 이를 담당하는 부서에서 요양시설을 이용한 일수에 따라 요금을 확정하는데, 그 요금은 숙소비용, 요양비용, 간호비용, 급식비용 등으로 분류된 일일 총금액을 합산한 것을 말한다. 이와 같이

12) 앞에서 언급한 바와 같이 요양시설에 관한 내용은 사회법 제11편에 규정되어 있다. 사회법 제11편은 총 제12장으로 구성되고, 각각의 장은 절과 관으로 구성되어 있다. 시설에 관한 사항은 제6장 제2절과 제3절에 규정되어 있다.

13) 원문 <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/heimmindbauv/gesamt.pdf> 참조.

14) 원문 <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/heimg/gesamt.pdf> 참조.

15) 원문 <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/heimmitwirkunsv/gesamt.pdf> 참조.

16) 원문 <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/heimpersv/gesamt.pdf> 참조.

청구된 비용은 시설을 이용한 자의 공적 요양보험 또는 사적 요양보험에서 지불된다. 따라서 요양보험에 가입되지 않았거나, 그 비용이 완전하게 충당되지 못하는 경우에는 시설을 이용한 자나 그의 가족이 이를 납부하여야 한다. 다시 말하면, 독일에서 원칙적으로 요양비용을 부담하는 자는 요양보험에 그 비용을 청구할 수 있는 급부 보조금의 청구권을 갖는 시설에 거주하는 자라고 할 수 있다. 다만 이러한 방법들로 충분히 충족되지 않을 때는 사회복지의 급부 보조금으로 요양 지원을 요구할 수 있다. 그러나 원칙적으로 시설을 이용한 자의 재력이나 시설을 이용하는 자를 부양할 의무가 있는 자에게 비용의 부담이 있는 것으로, 이를 충족시키기 위해서는 요양보험이 필수적으로 요구되는 것이다.

#### 4. 요양시설의 경영

과거에는 양로원들은 주로 투자와 지출, 투자와 위험감수 등의 관계에서 발생하는 이윤으로 경영되었다. 그 사이에서 주로 비용을 부담해야 하는 자가 소위 말하는 병원 입원에 따른 보험의 총액 지급 기준액 협상에서 간병인 등의 인적 고용비용의 산출에서 나온 임금규정을 인정할 것을 거부하기도 했다. 그 결과 일반적으로 계속하여 책정된 임금을 지불한 공익 단체 또는 자치단체의 양로원은 오늘날 담보로도 불충분한 막대한 손실을 감안해야만 했다. 그러나 대부분의 사립 시설의 경영인들은 이러한 문제들을 가지고 있지 않은데, 그들이 고용한 사람들과의 임금계약에 구속될 필요가 없거나 주요한 임금계약에서 타결을 보았기 때문이다.

요양시설 경영의 또 다른 문제점은 몇몇 노인복지시설이 낙후된 조직구조와 경영구조를 사용한다는 것이다. 이는 비용관리와 업무관리 또는 IT 관련 업무가 적은 범위에서 이루어진다는 것을 의미하고, 경우에 따라서 인적 자원을 불필요한 일에 구속시키는 결과를 발생시킨다.<sup>17)</sup> 무의미하게 낭비되는 시간들을 실질적으로 노인의 부양과 간호에 사용하는 것이 훨씬 바람직할 것이다. 하지만 우선적으로 이를 개선하기 위해서는 관련 재정의 확보가 필요한 것이므로 단순히 구조의 개선만을 언급하는 것은 타당성이 없다.

결국 독일에서의 요양시설 또한 경영난에 시달릴 수밖에 없는 구조이고, 얼마나 국가의 보조가 이루어지는지가 중요한 문제이다. 복지국가 정책적인 문제는 국가의 예산을 누구를 위하여 배분할 수 있느냐에 핵심이 있다 할 수 있고, 국가의 예

17) 노인 복지의 권한이 있는 연방 사회복지부 장관 Renate Schmidt(SPD)은 공개적으로 노인요양인력이 근무 시간의 3분의 1을 평균적으로 쓸데없는 기관에 관한 일과 문서작업에 소비하고 있음을 비판하였다.



산의 확보가 무엇을 통하여 이루어질 수 있는지에 따라 달려 있다. 따라서 요양시설의 수익보장의 측면은 장담할 수 없는 것이다.

## 5. 요양시설의 감독과 관리

MDK(Medizinische Dienst der Krankenversicherung)와 같은 국가 요양시설 감독기관은 추가적으로 요양의 질적인 부분을 전문적인 관점에서 평가하여야 한다. 요양보험영역과 요양시설에 관한 법률은 감독에 관한 개괄적 규정과 충족시켜야 하는 요건의 부분적 최소기준들이 규정하고 있다. 주로 감독기관이 요양의 질적인 면에서 평가해야 하는 부분은 노인들에게 발생할 수 있거나 이미 발생한 신체적 손상의 위험을 감독하는 것인데, 이러한 위험을 “위험한 요양(Gefährliche Pflege)”이라고 부른다. 위험한 요양의 내용에는 노인들을 관리하거나 보호하는 데 있어서 태만한 지원조치도 포함된다. 물론 위험한 요양에 신체적인 부분만 포함되는 것은 아니다. 심리적 간병영역에서 간병실수를 확정하는 일이 쉬운 것은 아니지만, 심리적인 보호영역에서 간병인들이 잘못된 조치를 취함으로써 받게 된 심리적 피해는 더욱 엄격하게 관리되고 감독되어야 한다. 특히 형법에서 규정하고 있는 인격의 손상이나 모욕이 발생했다면, 이것은 간병의무위반으로 인정되어야만 한다.

요양시설 내에서의 전문적이고 규율적인 관리, 감독의 의무는 이러한 규율들을 준수하는 데 있다. 외부시설의 감독은 “시설에 관한 법률(Heimgesetz)”에 따르며, 그 외의 감독기관에 의해 이뤄진다.

## 6. 도움이 필요한 사람들이 사는 곳

다수의 고령자들은 인생의 남은 시간을 가능하면 도움을 받을 수 있는 시설에서 보내기를 선호한다. 이상적인 경우에 노인들의 삶에 필요한 시설이나 부수적 장치를 포함하고 있는 적합한 형태의 노인을 위한 주택단지 또는 건물을 건설하는 것이 중요하다. 이러한 의미에서 요양시설의 대체방법으로 “도움이 필요한 사람들이 사는 곳(Betreutes Wohnen)”가 등장하게 되었다. 이 용어가 법적으로 규격화되었거나 보호되는 것은 아니다. 이러한 거주형태는 앞에서 살펴본 요양시설과는 큰 차이가 있다. 예를 들어 이러한 거주단지에서 정기적으로 노인들에게 이상이 있는지 없는지를 살펴볼 수 있는 순회 서비스를 제공하는 것은 서비스 해당 주거지역에 살고 있는 고령의 거주자 또는 부분적으로 만성질환을 가진 거주자에게 도움이 된다. 이는 가벼운 요양을 필요로 하는 경우나 가벼운 질병을 가진 노인의 경우에도 도움

이 된다. 사적인 또는 공적인 순회 요양서비스는 사회복지 기관에서도 정기적으로 제공할 수 있다. 이러한 서비스의 비용은 개별적 또는 전체적으로 결산된다. 이러한 거주형태나 거주단지가 새로운 형태로 자리 잡고, 상대적으로 새로운 영역으로 발전하기 위해서는 외래의 도움이 필요한 거주집단과 특히 치매환자들의 거주집단에 역점을 두어야 한다. 또한 신체적으로 간호가 필수적으로 필요한 노인의 경우에는 노인-거주공동체(Senioren-Wohngemeinschaft)에서 정기적으로 병원의 외래형태의 진료를 볼 수 있다. 그 밖에 원칙적으로 이러한 거주형태에 사는 노인의 경우에 일반적인 생활을 하는 데 문제가 없거나, 상대적으로 건강하다면 굳이 혼자 살 필요가 없이 공동체적으로 같이 거주할 수도 있다. 같이 사는 사람이 부양이 필요하다면, 요양서비스는 부양을 부담하면 된다. 그러나 이러한 노인-거주공동체의 성공을 위해서는 권한을 가진 “부양기관”이 필요하다. 이상적인 방법은 양로원과 요양시설의 관리자가 노인-거주공동체에 사는 사람들이 도움이 필요한 경우에 사람들이 거주하기 위한 시설을 자주 살펴보고, 문제점을 진단하는 등의 적극적인 보조 지원을 하는 것이다. 물론 지원 활동을 위해서 공적 자금을 이용할 수 있어야 할 것이다. 이러한 원활한 유기적 관계는 노인 요양의 가장 합리적인 방법으로 요람에서 무덤까지의 원리가 적용되어야 한다. 왜냐하면 이러한 노인-거주공동체의 거주자가 요양시설을 이용할 수 있어야 하며, 심각한 치료가 필요한 경우에는 현재의 거주지에서 쫓겨나는 것이 아니라, 요양시설로 새롭게 전입이 가능하고, 또한 요양시설에 있던 자가 노인-거주공동체에 살기를 희망하는 경우에 이러한 전입도 가능하도록 할 수 있기 때문이다.

또한 도움을 받는 거주자의 대체방법은 다양한 세대가 함께 거주하는 주거공동체이다. 젊은 가족들은 요양이 필요한 노인과 함께 산다. 외부의 간호사가 전문적인 간호를 책임진다. 그래서 건강한 거주자는 상대적으로 약한 동거인을 돌볼 수 있다. 만약에 노인이 모르는 사람과 같이 사는 어색함 때문에 주거 공동체의 형태를 선호하지 않는다면, 이러한 노인들의 공동체는 혼자 살아가는 노인들이 그들의 고독함에서 벗어날 수 있도록 도와줄 수 있을 것이다. 이러한 주거 공동체의 장점은 거주자들끼리 기쁨과 슬픔을 함께 나눌 수 있다는 것이다. 예를 들어 공동체에서 생명을 다하는 사람이 생기는 경우에는 함께 애도할 수 있으며, 새로운 젊은 가족에서 새 생명이 탄생한 경우에는 함께 기뻐할 수 있다.

## IV. 결 론

오래된 이야기이긴 하지만, 독일 사회연합(Sozialverbands Deutschland, SoVD)의 보고서에 따르면, 2004년에 독일 양로원에서 최소 10,000명의 사람들이 불안정한 부양 때문에 사망한 것으로 집계되었는데, 이에 대해 많은 시설들은 강화된 공공 보조금 규정을 근거로 더 이상 충분한 사람들 혹은 뛰어난 능력을 갖춘 사람들을 고용할 수 없거나 급여를 줄 수 없기 때문이라고 설명했다. 이에 대해서는 많은 논란이 있을 것이다. 또한 SoVD의 요양정책과 건강정책의 발표자, Gabriele Hesseken는 2006년 총 8,440개의 노인시설에서 총 717,000의 인원을 수용할 수 있는데, 이는 노인인구의 수에 비해서 굉장히 미비한 수준이며, 제2차 세계대전 이후에 가장 큰 사회적·인간적 재앙이 문제라고 언급하였다. 이렇듯 독일에서 노인복지정책과 관련하여 요양시설에 관한 문제는 사회적인 문제로 오래 전에 대두되었다.

특히 노령인구가 증가하고 있고, 평균수명도 연장되고 있는 상황에서 노인들의 안정적인 생활을 위한 지원에 관한 부분이 논의의 중심에 있다. 이러한 상황에서 독일 연방 노동부장관(Ursula Von der Leyen (CDU))은 최근 노인의 경제적 어려움에 관한 해결을 위해 연금 계획을 수정할 것이라고 밝히고, 저소득을 위한 보조연금과 조기퇴직자를 위한 높은 추가수당을 계획한 법률안을 관할 부서에 전달했다. 이 법률안에 관한 내용은 올해 5월에 내각에서 협의할 예정이다. 법률안이 통과된다면, 2013년 1월에 그 변화된 계획은 효력을 갖게 될 것이다. 문제는 이러한 적극적인 지원에 대하여 현 독일의 재정 상태를 이유로 비판하는 목소리가 높으므로 연금개혁이 소기에 뜻한 바를 이룰 수 있을지 주목해 볼 만하다.