

1. 국외출장목적

- 독일 최저생계비 및 사회복지 제도 평가와 국내 시사점

2. 국외 출장 개요

- 출장자 : 김미곤, 김태완, 정재훈(서울여대 교수)
- 장소 : 독일 트리어, 하겐, 비틀리히, 이질른
- 방문기관
 - 트리어 Job Center : Mrs. Wallrich(센터장), Mr. Wilbert(교육담당)
 - 하겐 사회복지국: Reinhard Goldbach(국장) 외 1인(사회부조 급여담당)
 - 비틀리히 Job Center : Frau Christer Werner 외 2인
 - 트리어 대학교 : Hans Braun(명예 교수)
 - 장애인 사회적 기업(Diakonie) : Mrs. Inge Bluhm(vice president)
- 일정 : 2017년 4월 23일 ~ 2017년 4월 28일
- 세부일정

날짜	방문기관 및 참석자	회의주제
2017. 4. 23	독일 프랑크푸르트 도착	- 트리어 이동
2017. 4. 24	트리어 Job Center /Mrs. Wallrich(센터장), Mr. Wilbert(교육담당)	- 오전: Job Center 시설, 교육프로그램 시설 - 오후: 독일 사회복지 및 실업부조 현황 및 Job Center 운영에 대한 토론
2017. 4. 25	하겐 사회복지국 /Reinhard Goldbach(국장) 외 1인(사회부조 급여담당)	- 독일 사회복지 현황, 최저생계비 측정 등에 대한 토론
2017. 4. 26	비틀리히 Job Center /Frau Christer Werner 외 2인 트리어 대학/Hans Braun(명예 교수)	- Job Center 시설, 교육프로그램 시설 및 독일 사회복지 및 실업부조 현황 및 Job Center 운영에 대한 토론 - 독일 최근 정치사회적 변화와 사회복지제도 변화에 대한 논의
2017. 4. 27	장애인 사회적 기업(Diakonie) : Mrs. Inge Bluhm(vice president)	- 독일 노인 장애인 기초보장제도 현황 및 최근 동향 파악
2017. 4. 28	서울 도착	

3. 국외출장 주요 개요

가. 독일 최저생계비 제도

- 독일은 1962년 현대적 의미의 사회복지제도(Bundessozialhilfegesetz)를 도입. 이후 사회법에 포함되어 운영되다, 2005년 하르츠 개혁을 통해 근로능력이 없는 수급자를 위한 사회복지(Sozialhilfe)와 근로 능력이 있는 수급자를 위한 실업부조제도로 변경
- 즉 근로능력이 없는 노인, 장애인을 위한 기초생활보장을 제공하는 사회복지제도와 근로능력이 있는 수급자를 위한 실업급여 II로 세분하여 운영
- 현재 독일의 사회복지제도는 과거에 비해 많이 축소되었으며, 주로 근로능력자를 대상으로 한 실업부조 혹은 실업급여 II를 중심으로 제도가 발전
- 독일 사회복지 변화의 기본 기조는 근로능력이 없는 빈곤층에 대해서는 국가가 지원을 유지하고, 개인의 자조적 책임을 강화하는 것이었음.
 - 근로 유인을 강화하여 노동 시장을 통한 문제의 해결을 시도하였는데 이는 근로능력의 유무에 따른 대상층의 구분을 명확히 하였으며, 근로 능력을 소지한 사람들은 일자리를 통해 스스로 문제를 해결할 수 있는 방안을 모색하도록 하는 것임
- 사회복지 혹은 실업급여의 대상자로 선정되기 위해서는 수급자와 부양자가 최선의 노력을 통해 빈곤을 벗어나고자 하는 노력을 우선해야 됨. 자신과 그 가족의 노력에도 불구하고 빈곤에서 벗어나지 못할 때, 국가로부터 지원을 받게 됨
- 선정 및 급여
 - 선정 및 급여는 연방정부가 제시한 1인당 월 최저생계비 규정에 부합하여야 함. 생계비 구성은 가구특성에 따라 다르게 설정됨
 - 우리나라의 최저생계비와 독일의 최저생계비 차이는 우리나라의 최저생계비는 건강하고 문화적인 생활유지를 위한 최저한의 생활수준이라면,
 - 독일의 최저생계비는 최저수준이 아닌 국민의 평균적인 삶 혹은 생활유지를 위해 설정한 최저한의 수준임
 - 즉, 우리와 같이 저소득층의 생활실태를 반영한 최저수준이 아닌 평균적 삶의 보장을 지원하기 위한 수준이라는 점에서 최저 보다는 적정의 개념에 근접함
 - 이로 인해 최근에는 평생을 일을 하다 연금을 받는 노인의 경우 2000년대 이후

독일 임금 상승이 억제되면서 연금액이 낮아져 빈곤한 노인이 증가하고 있는 것과 비교해 사회복지 급여가 평균적 생활을 기초로 한다는 점에서 수급자의 급여수준이 더 높게 되는 소득 역진문제도 발생

- 소득과 재산의 산정은 기본적으로 금전적인 가치가 있는 것으로 근로소득, 자본소득, 임대소득, 연금, 정부지원금(아동수당 등) 등이 포함됨
 - 소득에 포함되지 않는 것은 기초연금, 자녀교육금부
- 물가가 아닌 임금, 연금상승률 고려하고 있는데, 최근 몇 년간 보통 연금이 물가보다 높게 상승하여 임금인상률이 높았기 때문에 연금상승률도 높았음
- 연방정부가 발표하는 최저생계비는 각 지역의 생활비와 소득수준을 고려하여 설정함
 - 5년을 주기로 조사되는 소득·소비조사에 근거하여 최저생계비를 발표하게 되며, 동 수준에 기초하여 각 지역별 사회국에서 수급자 여부를 판정하게 됨
- 최저생계 급여 수준 및 조정방법 1995년 이후 2년마다 연방정부는 최저생계비(연방제 무부에서 2년마다 최저생활수준을 기준)를 발표하도록 하고 있음
- 최저생계 급여수준은 생계부조를 의미하여 여기에는 규정급여, 주거비용, 난방비용 등을 포함함
- 규정급여
 - 규정급여의 수준은 전물량방식과 유사한 시장조사를 통해 결정되며, 여기에는 가구주, 배우자 및 자녀 수 등을 토대로 이들 가구가 생활하기 위해 필요한 비용을 산출하게 됨
 - 생계비에 포함되는 항목으로는 식료품비, 주거비, 의료비, 피복비, 난방비 및 문화생활 등을 기초로 산정되며, 결정된 급여는 현금으로 지급하도록 하고 있음
 - 최저한의 생활수준을 결정하는 방식은 통계청이 5년단위로 조사하고 있는 소득 및 소비표본조사(Einkommens und Verbrauchsstichprobe: EVS)에 근거
 - 조사가 이루어지지 않는 기간의 급여산정은 연금급여 증가율에 기초하여 산정하도록 하고 있음
 - 일반적으로 연금급여 증가율이 소비자물가상승률에 비해서는 높은 수준이지만, 최근 임금상승이 억제되면서 연금급여 증가율이 높지 않은 상황임
- 주거비는 월세비용에 기초하고 있으며, 이외에 주택·아파트 등이 유지비용을 포

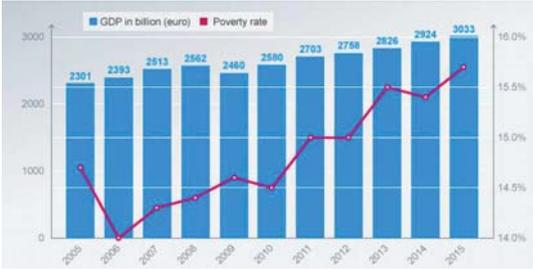
함해 산출

- 독일 사회법에서는 주거비용은 실제 필요한 액수만큼 지불해야 한다고 규정.
- 주거비용의 산출은 가구원성, 가족 구성원 연령, 성별, 건강상태, 주거면적, 지역별 월세 비용 등을 고려하여 산출
- 적절한 정도의 주거 면적은 1인 가구 50㎡, 2인 가구 65㎡에 방2개, 3인 가구 80㎡에 방3개, 1인이 추가될 경우 15㎡를 추가하도록 하고 있음
 - 지역마다 질세상한선은 상이한데, 이 부분은 지속적으로 조사 중에 있음
- 난방비용은 난방과 온수를 사용하는 것을 기준으로 하고 있으며, 5년마다 조사되는 소득 및 소비표본조사에 근거하여 산출
- 규정비용, 주거비용 및 난방비용 등을 토대로 급여가 산출되며, 최근 규정비용수준은 월 409유로이며, 여기에 지역별, 가구원수 등을 고려하여 주거비용 및 난방비용 등이 추가되어 생계급여가 제공
- 규정비용, 주거비용 및 난방비용 등을 고려한 생계급여가 거의 최저생계비 수준과 동일함

나. 독일 사회복지 및 실업급여 제도 평가

- 독일에서는 우리나라와 같이 사회복지제도를 주기적으로 평가하고 계획을 수립하는 체계는 구축되어 있지 않음
- 정확한 의미에서 평가는 아니지만 비정기적으로 연방정부에서 발간하는 빈곤보고서를 토대로 독일 사회복지제도에 대한 평가와 제도 개혁을 수행
- 독일의 빈곤보고서는 특별위원회를 설치하여 동 위원회에서 조사 및 분석결과를 발표하며, 가장 최근은 2017년 4월에 보고됨
 - 최근 독일사회의 문제는 빈곤 및 양극화 현상이 심화되고 있다는 점이며, 특히 노인빈곤 문제를 심각하게 받아들이고 있음
 - 아래 그림을 통해 보면 독일의 연간 GDP는 지속적으로 증가하고 있지만, 오히려 빈곤율은 지속적으로 증가하는 모습을 보여주고 있음. 2015년에는 15.5%까지 빈곤율이 증가

[그림 1] 독일 빈곤율 및 GDP 변화



자료: Federal and State Statistics Office, German Central Bank (<http://www.dw.com/en/german-poverty-rising-despite-economic-growth/a-37787327>, 2017. 5.1 인용)

- 독일은 우리나라나 다른 유럽선진국에 비해 낮은 수준의 노인빈곤율(9.4%)을 보이고 있지만, 고령화와 더불어 노인빈곤 문제가 심화되고 있다는 점에서 노인빈곤문제에 사회적 관심이 늘어나고 있는 상황
- 독일의 빈곤보고서 작성을 위한 특별위원회 구성은 정부 공무원 보다는(정당 또는 정부가 아닌) 관련 분야 전문가와 사회복지 단체 등에서 추천한 객관적 인물을 중심으로 위원회가 구성되며, 여기서 빈곤보고서를 발간하도록 하고 있으며, 연방정부 주치의의 논쟁의 장도 있음

〈표 1〉 OECD 노인빈곤율

(단위: %)

구분	Older people (aged over 65)			Whole population
	All 65+	66-75	76+	
Australia	33.5	30.5	37.8	14.0
Austria	11.4	11.2	11.6	9.6
Belgium	10.7	10.2	11.4	10.2
Canada	6.7	6.6	6.9	11.8
Chile	18.4	17.7	19.3	16.3
Czech Republic	2.8	2.7	3.0	5.3
Denmark	4.6	2.7	7.4	5.4
Estonia	12.1	12.3	11.8	12.3
Finland	7.8	4.1	12.7	7.1
France	3.8	2.7	5.0	8.1
Germany	9.4	8.1	10.8	8.4
Greece	6.9	5.9	8.1	15.1
Hungary	8.6	7.8	9.9	10.1
Iceland	2.8	2.8	2.8	6.3
Ireland	6.9	6.5	7.5	8.4
Israel	24.1	19.7	30.0	18.6
Italy	9.4	9.5	9.2	12.7
Japan	19.4	16.6	22.8	16.0
Korea	49.6	46.1		14.6
Luxembourg	3.0	3.2	2.7	8.4
Mexico	27.0	25.3	30.0	18.9
Netherlands	2.0	1.8	2.3	7.9
New Zealand	8.2	8.0	8.5	9.9
Norway	4.1	2.2	6.9	8.1
Poland	8.2	10.4	5.6	10.2
Portugal	8.1	6.4	9.9	13.0
Slovak Republic	3.6	3.2	4.3	8.4
Slovenia	15.8	11.7	21.3	9.4
Spain	6.7	6.4	7.1	14.0
Sweden	9.3	6.6	13.5	9.0
Switzerland	23.4	18.8	30.5	9.1
Turkey	17.2	15.9	19.3	17.8
United Kingdom	13.4	10.9	16.6	10.5
United States	21.5	17.5	27.2	17.6
OECD	12.4	10.9	14.7	11.3

자료: OECD(2015), Pensions at a Glance 2015 : OECD and 20 indicators.

- 제도 변화의 과정은 우리나라와 같이 계획 수립 절차를 통해 이루어지기 보다는 선거(4년 주기) 등을 통해 진행
- 앞에서 지적한 특별위원회가 발간한 빈곤보고서를 토대로 각 정당에서 사회복지 관련 공약을 발표하고 선거를 통해 집권한 집권당을 중심으로 제도 개혁을 진행
- 선거를 통해 제도가 개혁된다는 점에서 국민은 자신이 원하는 방향의 제도개혁안을 제시한 정당을 지지할 수 있으며, 집권당은 국민 선택을 통해 결정된다는 점에서 제도 개혁을 위한 동력을 확보할 수 있는 장점이 있음