노인복지 관련법제의 발전방향

박 지 순*

차 례

Ⅰ. 들어가는 말

Ⅱ. 사회복지법제로서 노인복지법제의 의의

Ⅲ. 노인복지법제의 연혁과 노인복지의 기본이념
1. 개요
2. 노인복지법 및 관련법제의 연혁
3. 노인복지의 기본이념

Ⅳ. 노인복지 주요 구성요소별 검토
1. 노후소득보장의 문제점과 개선방향
2. 노인보건서비스 및 의료서비스의 문제점과 개선방향
3. 노인에 대한 복지조치의 문제점 및 개선방향
4. 노인의 사회참여 지원을 위한 조치의 문제점과 개선방향

Ⅴ. 맺음말

* 법학박사, 고려대학교 법학전문대학원 부교수
접수일자 : 2011. 12. 1 / 심사일자 : 2011. 12. 16 / 게재확정일자 : 2011. 12. 16

I. 들어가는 말

우리나라는 2000년에 이미 65세 이상의 노인[1]인구가 총인구의 7.2%를 기록하면서 고령화사회(Ageing Society)에 진입하였다. 2010년 노인인구의 비율은 총인구의 11.0%(535만 명)를 차지함으로써 지속적인 증가추세에 있으며, 2018년에는 14.3%가 되어 고령사회(Aged Society)로, 2026년에는 20.8%가 되어 초고령사회(Super-Aged Society)로 진입할 전망이다.[2] 이 같은 예상수치가 맞다면 우리나라의 노인인구 비율이 14%(고령사회)에서 20%(초고령사회)로 증가하는데 걸리는 기간은 불과 8년으로, 이는 미국(21년), 프랑스(39년) 등 기타 선진국에 비해 매우 빠른 속도이다. 한편 1990년에 71.28세였던 기대수명은 2000년에 76.02세, 2009년에 80.55세로 지난 20여년 동안 9.27세 연장되었으며, 이에 수반한 노인부양비[3] 역시 1990년 7.4%에서 2000년 10.1%, 2011년 현재 15.5%로 증가하고 있고, 2050년에는 72%에 달할 것으로 예측된다. 이 같은 급속한 인구고령화는 평균수명의 증가와 출산율의 저하 그리고 베이비붐 세대[4]의 은퇴연령 진입 등에서 그 주된 요인을 찾을 수 있다.

급속한 인구고령화는 단기간 내에 우리사회 전반에 걸쳐 많은 변화를 야기 시키고 있는데, 특히 노인들의 경우 일반적으로 퇴행성 만성질환에 시달릴 확률이 높을 뿐만 아니라 노동능력 상실로 인한 생활빈곤, 역할상

1) 현행 노인복지법에서는 노인에 대한 직접적인 정의규정이 없다. 다만, 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률에서는 고령자를 55세 이상 사람으로 정의하고 있으나(동법 시행령 제2조), 구직자의 고용촉진과 생활안정을 목적으로 시행되는 고용보험법은 65세 이상인 자에 대해서는 적용되지 않는다. 다른 한편으로 노인 등에게 장기요양급여의 제공을 목적으로 하는 노인장기요양보험법은 노인을 “65세 이상인 자”라고 정의하고 있고, 노인복지법의 각종 보건 및 복지조치의 대상이 65세 이상인 자를 대상으로 하고 있다는 점에서 노인을 65세 이상의 자로 봄이 상당하다.

2) 통계청, 2010 고령자 통계, 2010.9, 10쪽.

3) 노인부양비란 15~64세 연령층(생산가능인구)이 부양해야 하는 65세 이상 노인 비율을 말한다(통계청, 장래인구추계, 2006).

4) 베이비붐 세대는 한국전쟁 이후 출산율이 급등한 1955~1963년 사이 태어난 세대로서, 현재 약713만명(총인구의 14.6%)에 달하는 거대한 집단이다. 이들에 대한 보호대책으로는 박지순, 베이비붐 세대 은퇴를 대비한 고용정책의 과제, 「법연」, 한국법제연구원, 2010.2, 14쪽 이하 참고.

실로 인한 가족 및 사회로부터의 소외를 당하는 등 여러 가지 복합적인 문제를 안고 있다. 이와 같이 노인인구의 증가는 개인적 측면에서 뿐만 아니라 건강, 생활, 주거문화, 요양, 일자리 등을 둘러싼 사회문제로 나타나며, 나아가 노인인구수가 급증하는 반면 부양의 주체인 청장년층의 수는 급감함으로써 사회복지재정의 악화를 초래하고 세대 간 조화와 형평을 저해하여 다음 세대에 대한 부담을 가중시키게 된다. 이미 인구고령화를 경험한 OECD 국가들 역시 오랜 기간에 걸쳐 대응방안을 마련했음에도 경제활동 인구의 감소, 개인·가족 및 국가의 부양 부담 증대에 따른 사회적 문제를 피해갈 수 없었음을 고려하면 노인복지에 관한 적절한 정책방향을 모색하고 구체적 대책을 마련하는 것은 우리에게도 긴급한 현안문제라 하지 않을 수 없다.

이러한 점을 고려하여 우리나라는 지난 2005년 자녀의 출산 및 양육이 원활하게 이루어지고 노인이 중요한 사회적 행위자로서 건강하고 활력있는 사회생활을 할 수 있도록 국가의 책임을 정하는 것을 목적으로 한 저출산·고령사회기본법[5]을 제정하였다. 이 법은 국가의 지속적 발전을 위한 인구구성의 균형과 질적 향상을 실현하고, 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 한다(법 제2조). 이를 위하여 정부는 저출산·고령사회 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고 그에 따른 저출산·고령사회 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립하고 추진하여야 한다(법 제20조 이하 참고). 특히 이 법 제11조 이하는 고령사회의 도래에 따른 필요하고 체계적인 고령사회정책의 기본방향을 제시하고 있다. 즉, 그에 따르면 국가 및 지방자치단체가 고령사회정책으로서 고용과 소득보장(제11조), 건강증진과 의료제공(제12조), 생활환경과 안전보장

5) 2005년 5월 18일 제정 법률 제7496호. 저출산・고령사회기본법은 제253회 국회 제1차 법안심사소위원회에 제출된 「저출산사회대책기본법안」, 「고령사회기본법안」, 「고령화 및 인구대책기본법안」, 「고령사회기본법안」등 4건의 법률안을 근거로 보건복지위원회에서 제안한 「저출산・고령사회기본법안」이 4월 26일 국회 본회의에서 통과됨으로써 탄생되었다. 2005년 제정된 저출산・고령사회기본법은 총4장 32조로 구성되어 저출산과 고령사회 정책수립, 시행체계, 평가 및 심의, 저출산・고령사회위원회 설치의 4가지의 주제를 주된 내용으로 담고 있다. 제정 이후 3차례 개정되었으며, 최근 2011.8.4에 개정된 바 있다. (http://www.law.go.kr/ 참고)

(제13조), 여가·문화 및 사회활동의 장려(제14조), 평생교육과 정보화(제15조), 취약계층노인 등에 대한 특별한 배려(제16조), 가족관계와 세대간 이해증진(제17조), 경제와 산업 및 고령친화적 사업의 육성(제18조, 제19조) 등을 위한 시책을 강구하도록 하고 있다.

본고에서 다루고자 하는 노인복지 관련법제의 주된 대상과 내용은 노인을 위한 복지서비스로 요약되는데, 그 내용은 위의 저출산·고령사회기본법이 정한 고령사회정책의 방향과 실질적으로 일치될 수 있어야 한다. 즉, 충실한 노인복지를 위해서는 그 주요 내용은 협의의 노인복지법으로 제한되지 아니하고, 노후소득보장, 보건 및 의료·요양서비스 그리고 노인복지법의 고유분야라고 할 수 있는 복지조치로서 시설 및 주거복지를 넘어 노인을 위한 일자리 제공 방안도 그 대상에 포함될 수 있을 것이다. 특히 노인일자리의 문제는 노인에게 임금·직장생활 후 연금 수령시기까지의 과도기에 생계수단을 마련한다는 의의를 넘어 인간의 존엄성에 기초한 보람노동의 기회를 제공한다는 관점에서 중요하다고 할 수 있다. 특히 노인이 갖는 신체적·건강상의 특성을 감안하면 최소한 소득보장과 보건 및 의료서비스 그리고 요양서비스 등 3자가 유기적으로 보장될 수 있어야 노인복지의 근간이 마련된다고 할 수 있다.

이하에서는 먼저 노인인구 구성의 현황 및 그 문제점과 사회복지와 노인복지의 기본개념을 검토하고(Ⅱ), 그동안의 노인복지에 대한 법제적 성과를 정리하고 앞으로의 발전 방향을 모색하기 위하여 먼저 노인복지법을 중심으로 노인복지제도의 연혁과 기초노령연금제도 및 노인장기요양보험제도 등의 노인복지 관련 법제도의 발전과정을 살펴본다(Ⅲ). 다음으로 노인복지 관련법제를 구성요소별로 나누어 노인보건 및 요양, 노후소득보장, 주거복지(시설복지), 노인일자리보장을 중심으로 기존 제도의 내용과 문제점을 검토하고 이를 토대로 향후 발전 방향을 모색하기로 한다(Ⅳ).

Ⅱ. 사회복지법제로서 노인복지법제의 의의

노인복지는 사회복지 또는 사회복지서비스의 대표적 분야이다. 그런데 정작 현행 법체계내에서는 사회복지의 개념을 직접적으로 정의하는 규정이 존재하지 않으며, 이에 대한 규범학적 접근 역시 미온적인 실정이다. 다만 사회복지학계에서는 사회복지의 개념을 개인과 사회전체의 복지를 증진시키려는 모든 사회적 노력이라고 정의하거나 실질적으로 사회보장과 동일한 개념으로 파악하는 것이 일반적인 경향으로 파악된다.[6] 그렇지만 사회복지를 이와 같이 해석한다면 규범학적 관점에서 일관성 있는 기본원리의 형성과 내용의 체계화가 용이하지 않다. 결국 현행 법령이 사회복지를 어떻게 정의하는지 그리고 어떠한 규범내용을 두고 있는지를 분석하여 사회복지의 의미를 명확히 정리하지 않으면 안 된다. 이는 노인복지법제와 같이 그 범위가 불분명한 제도를 설명할 때 특히 중요하다[7].

우리 헌법 제34조 제2항은 국가에게 사회보장 및 사회복지의 증진을 위한 노력의무를 지우고 있다. 즉 사회복지를 사회보장과 구별하여 표현하고 있다. 반면에 사회보장기본법은 “사회보장”을 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민 생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련복지제도라고 정의하고, 사회복지서비스 및 관련복지제도를 그 구성부분으로 위치지우고 있다(제2조 제1호). 이와 같은 정의에 따르면 종전에는 사회보험과 공공부조를 협의의 사회보장으로 보고 사회복지와 대비하였으나, 사회보장기본법은 사회보장을 광의의 개념으로 정의하면서 그 구성부분으로서 사회보험과 공공부조 외에 사회복지

6) 사회복지학자들도 일관된 기준을 가지고 사회복지의 개념을 정의하기 보다는 목적론적, 기능론적 관점에서 다양한 견해를 제시하고 있는 것으로 보인다. 사회복지의 개념에 관해서는 김상균 외, 「사회복지개론」(개정2판), 나남, 2007, 42쪽 이하 참고; 김응렬 편저, 「사회복지학에의 초대」, 고려대학교 출판부, 2004, 10쪽 이하 참고.

7) 사회보장을 위하여 성립된 각종 제도(노인복지)에 대해서 법학적 관점에서 그 의의와 기능 그리고 목적을 어느 정도 체계적으로 일치시켜 가는 과정은 사회보장법학의 필수적인 과제라 할 수 있다. 박지순, 사회보장법과 사법,「민사법의 현대적 과제와 전망」(남강 서광민교수 정년기념논문집, 2007, 465쪽.

서비스 및 관련복지제도를 규정하고 있음을 알 수 있다. 한편 사회보장기본법에 따르면 “사회복지서비스”란 국가・지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 상담, 재활, 직업의 소개 및 지도, 사회복지시설의 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 말하고(제2조 제4호), 아울러 “관련복지제도”란 보건, 주거, 교육, 고용 등의 분야에서 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 지원하는 각종 복지제도를 말한다(제2조 제5호).

이와 같이 정의되는 사회복지서비스 및 관련복지제도의 특징을 요약하면, 첫째, 사회적 지원없이는 혼자서 정상적인 생활이 곤란한 국민(예컨대 노인, 아동, 장애인, 한부모가정의 구성원 등)을 대상으로 한다는 점, 둘째, 금전급여의 지급이 아니라 서비스의 제공을 통해 이들이 정상적인 생활을 할 수 있도록 지원한다는 점, 그리고 셋째, 서비스의 제공이 국가, 지방자치단체 및 민간부문 등에 의하여 사회적으로 조직되어야 한다는 점을 들 수 있다. 이러한 점에서 사회보험이나 공공부조와는 구별되는 사회복지제도의 고유한 성격을 찾을 수 있다.

요컨대 사회복지로서의 노인복지는 노인이 필연적으로 당면하게 되는 생활상의 위기, 즉 빈곤, 건강, 주거 그리고 그밖에 인간의 존엄에 반하는 사회적 소외 등을 방지하고 정상적인 일상생활(normalization)이 가능하도록 하여 삶의 질을 높이기 위한 사회서비스 지원체계라고 정의할 수 있다.[8] 따라서 본고가 제목에 사용하고 있는 노인복지 관련법제란 단순히 협의의 노인복지법만을 의미하는 것이 아니라, 목적과 기능을 중심으로 그와 직・간접적으로 관련된 제도를 총괄하되, 통상적인 사회보험법과 공공부조법을 제외한 사회복지관련법제를 대상으로 하는 것이 타당하다. 다만 종래 노인복지법이 담당하던 기능의 일부가 사회보험 및 공공부조 방식으로 전환된 경우도 있으므로 노인복지법제의 기능적 체계화의 관점에서 부분적으로 사회보험이나 공공부조도 함께 고려해야 할 측면도 있다.

8) 이와 유사한 노인복지의 정의에 관해서는 김응렬, 앞의 책, 190쪽 참고.

Ⅲ. 노인복지법제의 연혁과 노인복지의 기본이념

1. 개요

우리나라가 산업사회로 전환된 후 65세 이상 노인인구가 점차 증가함에 따라 노인들의 생활안정과 복지증진에 기여하기 위하여 1981.6.5. 노인복지법이 제정된 이후 2011년까지 12차례에 걸쳐 노인복지법이 개정되었다. 동법은 처음 28개의 조항으로 제정되었던 것이 여러 차례의 개정을 통해 62개 조항으로 늘어나 시간의 흐름에 따라 그 내용이 구체적으로 보강되고 새로운 제도들이 신설되었음을 알 수 있다. 노인복지법의 제정·공포 이후 1988년부터 농어촌지역의료보험과 국민연금법이 실시되고 1989년 7월부터 도시지역자영자등에 대한 의료보험이 시행되면서 노인인구에 대한 소득보장 및 보건제도의 기본골격이 갖추어 지게 되었고, 1989년 노인복지법의 전면개정으로 노인복지서비스가 다양화·체계화되기 시작하였으며 특히 국민기초생활보장법, 기초노령연금법과 고령자 고용촉진에 관한 법률, 노인장기요양보험법 등의 관련법령이 새로 제정·시행되어 현재의 노인복지제도에 관한 전체 틀이 형성되었다. 여기서는 노인복지법제를 중심으로 입법연혁을 검토한다.

2. 노인복지법 및 관련법제의 연혁

1981년 제정 후 노인복지법제의 주요 개정 내용을 소득보장, 보건제도, 요양 및 주거보장, 일자리보장으로 나누어 살펴보면 아래와 같다.

(1) 노인소득보장과 관련한 주요 개정 내용

1991년 노인복지법의 개정을 통해 65세 이상의 생활보호 대상자를 중심으로 노령수당제도가 도입된 바 있고, 이는 1998년에 노년생활의 안정도모와 노인공경의 차원에서 국민기초생활보장수급자와 저소득층을 대상으로 하는 경로연금제도로 발전하였다. 그 후 2007.4. 제정되고 2008.1.1. 부터 시행된 기초노령연금법에 의하여 생활이 어려운 노인의 생활안정을

지원하기 위한 기초노령연금제도가 도입되면서 기존의 경로연금제도는 폐지되었다. 기초노령연금법은 65세 이상인 자로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 금액 이하인 자에게 기초노령연금을 지급하는 것을 내용으로 한다.

(2) 노인 보건

제정 노인복지법에서는 노인보건을 위하여 복지시설기관으로 하여금 65세 이상의 노인에 대하여 건강진단 또는 보건교육을 실시할 수 있도록 하는 규정을 두었다. 그 후 1998.5.23. 개정법에서는 국가 또는 지방자치단체에게 치매노인에 대한 연구·영리사업 및 노인재활요양사업을 실시하도록 하고, 치매·중풍 등 중증질환 노인과 만성퇴행성 노인환자를 효율적으로 관리하기 위하여 노인전문요양시설·유료노인전문요양시설 및 노인전문병원을 설치할 수 있도록 하였다. 노인전문병원은 그 관리 및 운영 등에 있어서 의료법상 요양병원으로 보도록 한다는 규정이 1999.2.8. 개정 때 추가되었다. 그 후 치매 예방 및 치료를 용이하게 하기 위하여 2007.7.4. 개정법에서는 시·군·구의 관할 보건소에 치매상담센터를 설치하여 노인들이 쉽게 방문하여 상담하고 조기 검진할 수 있도록 하고 9월21일을 치매극복의 날로 정하여 치매에 대한 사회적 인식을 제고하였다.

(3) 복지 시설, 노인의 요양 및 주거 보장과 관련한 주요 개정 내용

제정 노인복지법에서는 65세 이상의 노인으로서 신체·정신·환경·경제적 이유로 거택에서 보호받기가 곤란한 자를 노인복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하도록 하였다. 그리고 1989.12.30. 개정에서는 양로시설·노인요양시설·유료양로시설 및 노인복지센터 등으로 분류되었던 노인복지시설의 범위에 새로 실비양로시설, 유료노인요양시설 및 노인복지주택이 추가되었고, 1994.6.28. 개정 이후 사회복지법인이 아닌 민간기업체나 개인도 시·도지사의 허가를 받아 유료노인복지시설을 설치·운영할 수 있게 되었다. 또한 재가노인복지사업의 종류를 세분화하여 가정봉사원파견사업, 주간보호사업, 단기보호사업으로 명시하기도 하였다.

2008.8.4. 개정 노인복지법에 홀로 사는 노인에 대하여 방문요양 등의 서비스와 안전확인 등의 보호조치에 관한 규정이 신설되었고, 노인장기요양보험제도의 시행에 대비하여 노인주거복지시설 및 노인의료복지시설과 같은 노인복지시설에 있어 무료·실비·유료 시설의 구분을 없애는 대신 양로시설·노인복지주택·노인요양시설 및 노인전문병원 등으로 구분하는 한편 노인에게 가정과 같은 주거여건과 편의를 제공하는 노인공동생활가정 및 노인요양공동생활가정을 노인복지시설의 종류에 추가하였다. 그리고 노인복지주택에 입소할 수 있는 자는 60세 이상의 노인으로 완화하였다. 그밖에도 요양보호사의 자격 요건을 강화하고, 노인복지시설의 설치·운영자는 노인복지시설에서 노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하는 요양보호사를 의무적으로 두도록 하였다.

2008.7.1. 장기요양급여를 필요로 하는 노인 및 노인성질병을 가진 국민에게 장기요양급여, 신체활동지원서비스 등을 제공하고 나아가 이들의 생활안정과 자립을 지원하기 위한 장기요양사업의 재원마련을 위하여 노인장기요양보험제도가 시행되었다. 2009.5.21. 도서·벽지·농어촌 등 일정지역에 거주하는 자에 대하여 장기요양급여 본인일부부담금의 100분의 50을 감경할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 농어촌 지역에 거주하는 수급자의 경제적 부담을 완화하였다. 2010.3.17. 원활한 장기요양급여비용 심사를 위하여 장기요양기관의 장에게 장기요양급여 제공자료 기록·관리 의무를 부여하고, 폐업 또는 휴업할 경우 장기요양급여 제공 자료를 그 관리운영기관인 국민건강보험공단으로 이관하도록 하였으며, 공단은 장기요양사업을 관리·운영하고 건강보험사업과 구분하여 독립된 장기요양사업 수행조직을 갖추어야 한다.

(4) 노인 일자리 보장과 관련한 주요 개정 내용

1998.5.23. 시행된 개정 노인복지법에서 처음으로 노인의 사회참여 및 취업의 활성화를 위한 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관의 지원근거를 마련하였다. 그 후 2005.10.14.에는 정년단축 및 조기퇴직 등으로 근로능력 있는 노인들의 근로기회가 축소되는 문제를 해결하기 위하여 국가 또

는 지방자치단체가 노인들의 능력과 적성에 맞는 일자리를 개발·보급하고 교육훈련 등을 전담할 수 있는 기관을 설치·운영하거나 그 운영을 법인·단체 등에 위탁할 수 있도록 하였다. 2011.10.8. 개정된 법률은 노인일자리사업을 수행하는 노인일자리전담기관을 노인인력개발기관, 노인일자리지원기관 및 노인취업알선기관으로 구별하고 해당 기관의 업무를 규정하였다. 이 규정에 의하면 노인인력개발기관은 노인일자리 개발·보급사업, 조사사업, 교육·홍보 및 협력사업, 프로그램 인증·평가사업 등을 지원하는 역할을 하며 노인일자리지원기관은 지역사회 등에서 노인일자리의 개발·지원, 창업·육성 및 노인에 의한 재화의 생산·판매 등을 직접 담당, 노인취업알선기관은 노인에게 취업 상담 및 정보를 제공하거나 노인일자리를 알선하는 역할을 한다.

(5) 노인복지의 인식제고 및 노인 인권 함양

매년 5월에 경로주간을 설정하여 경로효친의 사상을 앙양하도록 하는 규정, 노인의 복지를 위한 상담 및 지도업무를 담당하게 하기 위하여 시·군·구에 노인복지상담원을 둘 수 있도록 하는 규정, 65세 이상의 노인에 대하여는 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 기타 공공시설 및 민간서비스사업의 이용료를 무료로 하거나 할인우대할 수 있도록 하는 규정(제정 노인복지법), 노인복지대책위원회의 설치(1989.12.30.), 매년 10월 2일을 노인의 날로 매년 10월을 경로의 달로 지정(1998.5.23.)하는 규정을 두어 노인에 대한 사회적 관심과 공경의식을 높이고 복지대책을 수립하고자 하였다.

2004.7.30.에는 노인학대문제에 대한 대응으로 긴급전화를 설치하고 국가와 지방자치단체에게 노인학대의 예방·보호 등을 전담하는 노인보호전문기관을 설치하는 등의 규정을 두었다. 이후 노인학대 문제의 심각성에 대한 국민의 인식을 높이기 위해 노인학대의 정의규정에 정서적 폭력을 추가(2007.7.4)하고 실종노인에 대한 신고의무 등의 도입(2008.8.4.)규정을 신설하였다.

3. 노인복지의 기본이념

현행 노인복지법 제2조는 “노인은 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 기여하여 온 자로서 존경받으며 건전하고 안정된 생활을 보장”받을 것(제1항)과, “노인은 그 능력에 따라 적당한 일에 종사하고 사회적 활동에 참여할 기회를 보장”받는 것(제2항)을 기본이념으로 규정하고 있다. 다시 말하면 노인들은 사회성원의 충원과 사회발전에 기여했기 때문에 그 반대급부로서 노인들이 겪는 건강과 생활불안 등의 문제에 대해서는 사회가 책임을 져야 한다는 것으로 설명된다. 그리고 그 책임은 노인들이 전체 생활영역에서 보통시민과 마찬가지로 일상생활을 정상적으로 유지할 수 있도록 하는데 있음을 천명하고 있다. 그런데 이와 같은 노인의 일상생활의 정상화라는 기본이념을 실현하는 수단은 노인복지법만으로는 한계가 있다. 이는 위의 연혁에서 본 바와 같이 애초 노인복지법이 노인의 생활, 건강, 간병, 요양, 주거 등을 포괄하여 규정하였으나, 현재는 그 역할이 기초노령연금법과 노인장기요양보험법으로 분화되었다는 점과도 관련된다. 각 관련법제의 목적을 살펴보면 이를 확인할 수 있다.

먼저 노인복지법은 노인에 대해 “심신의 건강을 유지하고 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여”하는 것을 입법목적으로 한다(제1조). 구체적으로 국가와 지방자치단체는 노인의 보건복지증진의 책무를 부담하며, 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다. 그밖에도 노인의 일상생활에 관련되는 사업을 경영하는 자는 그 사업을 경영함에 있어 노인의 보건복지 증진 노력의무를 부담한다(제4조). 또한 노인복지법 제23조는 노인의 사회참여 확대를 위하여 국가 또는 지방자치단체에게 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 및 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 제공할 수 있도록 필요한 시책을 강구할 것을 규정하고 있다.

노인복지의 기본이념을 실현하는 수단으로 기초노령연금법도 고려되어야 한다. 이 법률은 노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급하여 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 목적이 있다(제1조).

또한 노인장기요양보험법은 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어주는 것을 목적으로 한다(제1조). 이와 같이 기초노령연금법과 노인장기요양보험법은 노인복지법과 함께 그 기본목적을 노인의 생활안정과 건강증진에 두고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 노인복지의 기본이념은 노인복지 관련 법제의 해석이나 입법적 개선방안을 논의할 때 중요한 기준으로 삼아야 한다.

Ⅳ. 노인복지 주요 구성요소별 검토

1. 노후소득보장의 문제점과 개선방향

노후를 위한 소득보장 방안은 국가별 환경과 시대에 따라 다르게 나타나지만, 대체로 사회보험인 노령 연금, 저소득 빈곤계층을 위한 공공부조, 사기업체 또는 사회단체에서 실시하는 퇴직연금, 노인인력 활용을 위한 노인고용제도 등이 있다. 현재 사기업체 또는 사회단체에서 실시하는 퇴직연금을 제외하고,[9] 우리나라의 경우 노인에게 적용되는 공적소득보장제도에는 국민연금제도와 국민기초생활보장제도 및 기초노령연금제도가 있다.

(1) 국민연금과 국민기초생활보장제도

국민연금은 소득보장을 목적으로 하는 사회보험제도이고, 국민기초생활보장제도는 국민의 최저생활을 보장하는 공공부조의 성격을 가진 제도이다. 앞서 살펴본 바와 같이 현재 노인인구의 증가 추세와 복지 수요를 고려하면, 국민연금제도와 국민기초생활보장제도가 앞으로 노후소득보장을 위해 담당해야 할 역할이 대단히 크다고 할 수 있다. 먼저 우리나라에서

9) 노후소득보장을 위해서는 공적연금을 비롯하여 사적연금 등을 통한 다층적 보호가 필수적이며, 최근에는 퇴직연금이 실질적인 노후소득보장을 위한 수단의 하나로서 주목받고 있다. 자세한 내용은 박지순, 「한국의 법정퇴직급여제도의 법적 성격과 노후소득보장 기능에 관한 연구」, 고용노동부 용역보고서, 2008.12 참고.

는 1988년에 국민연금제도를 도입한 이후 적용대상을 점차 확대해왔으며, 1999년에는 도시지역 자영업자까지 그 대상을 확대하였다. 그러나 실질적으로 연금제도의 도입이 늦어진데다 사각지대가 상대적으로 넓으며, 이 가운데 65세 이상 노인계층 중 실제 연금수급자 비율은 낮으므로, 아직은 노인을 위한 노후 소득보장의 역할을 충실히 하기에는 한계가 있다.[10)]

국민기초생활보장제도는 2000년에 기존의 생활보호제도에서 명칭을 바꾸고, 근로능력의 유무에 관계없이 자산조사(means test)를 통하여 빈곤선 이하에 있음이 확인되는 모든 국민들에게 보충적 생계급여를 지급하도록 그 내용을 변경하였다[11)]. 이러한 기초생활보장제도는 비단 노인을 위한 소득보장 제도는 아니지만 국민연금의 미성숙성을 고려하면 현재 노인을 위한 소득보장의 역할을 어느 정도 수행하고 있다고 볼 수 있다[12)].

(2) 기초노령연금제도

1) 의의

처음 시행당시에는 기초노령연금의 지급 대상이 70세 이상 소득인정액 하위 노인의 60%에 불과하였으나 2008년 7월부터는 65세 이상 노인의 60%를 대상으로, 2009년 1월부터는 65세 이상 노인의 70%까지 점차 확대하였다. 여기서 소득인정액의 기준은 국민기초생활보장법의 규정을 기초로 하며(기초노령연금법 제2조 제4호), 연금을 지급받고자 하는 자 또는 그 친족, 그 밖의 관계인은 보건복지부장관이나 지방자치단체의 장에

10) 최근 국민연금공단의 자료에 의하면 이른바 베이비붐세대 가운데 국민연금 가입자는 약 474만명(62.5%)에 불과하며, 이들의 월 평균소득은 168만원으로서, 장차 노후에 받게 될 평균 연금수령액은 월 45만 8천원에 해당하는 것으로 나타났다. 국민연금공단 홈페이지 (http://www.nps.or.kr/jsppage/news/pr_news) 2011.11.28자 보도자료 참고.

11) 우리나라에서의 공공부조는 생활보호법에 의해 시혜적 차원에 불과하였으나 국민기초생활보장법 제정을 통하여 사회보장수급권에 기초한 공공부조로 전환하였다는 의의를 갖는다.

12) 65세 이상 노인 중 기초생활보장 수급자는 2009년 기준 387,847명으로 나타났으며, 65세 이상 노인 전체 중 약 7.4%에 달하는 것으로 나타난다. 점차 65세 이상 노인 중 기초생활보장 수급자 비율은 미미한 감소 추세를 보이고 있으나, 전체 인구 중 다른 연령대 수급자 비중에 비하면 여전히 2배 이상 높은 비율을 차지하고 있다. 한국노인인력개발원, 2010 노인일자리 통계동향, 2010, 94쪽.

게 급여를 신청할 수 있다(제6조). 그리고 연금 지급이 결정될 경우, 연금액은 국민연금가입자의 평균소득월액(국민연금법 제51조 제1항 제1호 참조)의 100분의 5에 해당하는 액수가 된다(제5조). 다만, 수급권자의 자격인정이나 그 밖의 처분에 이의가 있는 경우에는 그 처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내에 보건복지부장관이나 지방자치단체의 장에게 이의를 신청할 수 있다(제15조).

한편 기초노령연금은 앞서 살펴본 국민연금법상의 연금급여나 국민기초생활보장법상의 기초생활보장급여와는 구별되는 '제3의 소득보장급여'로서 성격을 갖는다.[13] 즉, 무갹출 연금제도로서 형식적으로는 국민연금의 형태를 띠는 공적연금의 성격을 갖지만, 실질적으로는 무갹출 소득보장이라는 측면에서 공공부조의 성격을 갖는다. 이러한 기초노령연금제도는 과거 노인복지법상 경로연금제도에 비해 급여수준이 더 높을 뿐만 아니라 제도 운영규모 또한 크며, 특히 공적연금과 공공부조로부터 배제된 저소득 노인계층에게 유일한 공적소득보장 방편이 된다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

2) 현황과 문제점

기초노령연금제도는 현재 만 65세 이상 노인인구의 70%에게 지급되도록 되어 있고, 2011년 기준으로 노인 단독가구의 소득인정액이 740,000원 이하, 노인부부의 경우에는 1,184,000원 이하인 경우에 지급되고 있다. 그러나 문제는 현재와 같이 모든 소득과 재산을 고려하여 일률적으로 적용대상을 선정할 경우, 주거목적의 집이나 현금전환이 불가능한 재산까지도 파악범위에 포함됨에 따라 실질적으로 보호 필요성이 요구되는 노인이 지원을 받지 못하는 상황이 발생할 수 있다.

또한 노인의 소득보장과 관련하여 급여수준의 적정성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 현재 기초노령연금의 급여는 국민연금 가입자 평균소득월액의 5%를 지급하고, 소득 변동과 연계하여 급여수준을 향후 2028년

13) 손미정, "노후소득보장수단으로서의 기초노령연금에 관한 연구", 「법학연구」제37집, 한국법학회, 2010, 351쪽.

까지 단계적으로 10%로 상향조정하도록 설계되어 있다. 그러나 2008년 도입이후 아직까지도 급여수준이 국민연금법상 기본연금액의 5%에 불과하여 실질적으로 노후소득을 보장하기에 부족하다는 비판이 있다. 실제 지급 금액을 살펴보면, 2011년 4월 1일부터 2012년 3월 31일까지 단독가구수급자는 매월 최대 91,200원, 부부수급자는 최고 145,900원을 받을 수 있다. 이는 최저생계비[14]의 20%에도 못 미치는 금액이다. 물론 종래의 경로연금에 비하면 급여수준이 눈에 띄게 상향조정 되었으나, 실제 노인들이 생계를 유지할 수 있을 만큼 적정수준으로 보장되고 있다고 보기는 어렵다. 더욱이 이러한 연금을 받을 수 있는 대상도 65세 이상의 모든 노인이 아니라 소득인정액이 일정기준 이하인 자만 받을 수 있기 때문에, 이에 해당하지 않는 노인은 이마저도 수급하지 못하는 문제가 있다.

(3) 개선방향

기초노령연금은 그 기금이 국가와 지방자치단체의 부담으로 마련되기 때문에(제19조), 연금 지급 대상을 확대하거나 지급액을 증가할 경우에는 결국 국민 전체의 부담으로 전가될 소지가 있다. 따라서 기초노령연금제도를 단순히 국민연금을 보완하는 보충적 제도로 보아 국민연금의 혜택을 받을 수 없는 저소득층 노인들만을 대상으로 급여가 이루어져야 된다는 입장과 조세 부담률을 높이더라도 전체 노인을 위한 보편적인 소득보장 제도로 활용해야 한다는 입장으로 견해가 나뉘고 있다.[15]

기초노령연금제도는 “노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적”으로 도입되었다(기초노령연금법 제1조). 이와 같은 목적은 노인복지법의 기본이

14) 최저생계비라 함은 국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 소요되는 최소한의 비용으로서 국민기초생활보장법 제6조의 규정에 의하여 보건복지부장관이 공표하는 금액을 말한다(제2조 제6호). 2011년도 4인 기준 최저생계비는 1,439,413원이며(보건복지부 고시 2010-65호), 2012년도는 1,495,550원이다(보건복지부 고시 2011-96호).

15) 남기동, “한국 노인의 빈곤과 기초노령연금의 빈곤완화 방안”, 「복지행정연구」 제26호, 안양대학교 복지행정연구소, 2010, 255-256쪽.

념(앞의 Ⅱ. 3. 참고)과도 부합한다. 다만, 기초노령연금제도는 본인의 기여금으로 운영되는 사회보험과는 달리 국가의 조세로 운영되는 사회적 급여의 성격을 가지기 때문에 보편적 성격의 국민연금과는 그 운영과 성격이 다를 수밖에 없을 것이다. 즉, 국민연금에 가입하지 않아 연금을 받지 못함으로써 노후생활에 어려움을 겪거나, 연금급여액이 일정 수준에 미치지 못하거나, 부양의무자가 있어 국민기초생활보장법상의 수급자가 되지 못하는 저소득 노인들을 위한 제도로 운영되는 것을 전제로 한다. 이러한 이유에서 기초노령연금은 생활이 어려운 노인을 대상으로 하며, 그 수급자격은 법 소정의 소득인정액을 기준으로 한다(법 제3조, 시행령 제2조 참조). 다만, 주의할 것은 기초노령연금은 빈곤선 이하의 노인을 위한 최저생활 보장만을 목적으로 하는 것이 아니라는 점이다.[16] 따라서 그 지급 대상은 현행대로 소정의 소득인정액만을 기준으로 하되, 그 지급금액은 국민연금의 연금액이나 최저생계비와의 관계를 고려하여 적어도 생활안정에 기여할 수 있는 수준으로 조정되어야 할 것이다.

나아가 현행 기초노령연금의 역할을 공고히 하고 사각지대를 최소화하기 위해서 기초노령연금 수급자 선정 기준으로 부양의무자 기준을 일부 도입할 필요가 있다는 견해도 있으나,[17] 기초노령연금법이 노인의 공동체에 대한 기여를 보상하는데 그 목적이 있다는 점을 고려하면, 이미 상당한 수준의 공적연금수급자 및 퇴직연금수급자, 일정한 수준 이상의 자산

16) 이러한 이유에서 기초노령연금제도를 공공부조로 보는 것은 제한적인 관점이다. 비록 기초노령연금이 무거출의 사회적 급여이고 수급자의 자격을 일정 소득범위 이내의 자로 제한한다 하더라도 보충성의 원칙이나 자력조사를 급여의 요건으로 하지 않고, 요건만 충족되면 최저소득과 실질소득의 차액을 지급하는 것이 아니라 일률적으로 정해진 급여를 지급한다는 점에서 공공부조적 성격과는 구별되기 때문이다. 이와 같은 급여를 사회수당이라는 표현을 사용하는 경우도 있다(西村建一郎, 「社會保障法」, 2006, 425쪽 참고).

17) 이러한 입장에서 민법상의 부양의무자가 있는 노인을 급여 지급 대상에서 제외하는 방안도 고려할 수 있으나 국가가 우선 수당을 지급하고 사후에 부양의무자에 대해서 구상권을 행사할 수 있도록 하는 것(노인복지법 제46조)이 노후보장과 경로효친 사상을 절충할 수 있는 현실에 맞는 방법이라는 견해도 있다(윤찬영, “노인복지법제의 문제점과 대안”, 「상황과복지」 창간호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 1995, 142쪽). 이러한 관점에서 사회보장법상 급여는 사법상의 부양의무를 보완하는 역할을 담당한다. 자세한 내용은 박지순, “사회보장법과 사법”,「민사법의 현대적 과제와 전망」(남강 서광민교수 정년기념논문집, 2007, 479쪽 이하 참고.

소득 및 근로소득이 있는 자를 제외한 모든 노인들에게 보편적으로 지급되는 것이 바람직하다.[18] 다만, 국민연금제도의 현실적 사각지대 문제, 국민기초생활보장제도의 미비점을 고려하여 노인의 기초적 생활유지에 필요한 수준으로 기초노령연금 급여수준을 상향하여 노후의 생활빈곤을 해소할 수 있도록 하는 것도 적극적으로 검토해야 할 것이다.

2. 노인보건서비스 및 의료서비스의 문제점과 개선방향

사람은 노년기가 되면 신체상으로 허약하여 퇴행성 만성질환에 시달리는 것이 보통이고, 만성질환은 완치가 어려워 장기적 의료서비스를 필요로 한다. 실제로 2008년 전국노인실태조사에서 65세 이상 노인의 84.9%가 의사가 진단한 질병 한 가지 이상을 가지고 있었고, 이중 만성질환을 가진 노인은 81.3%에 이르고 있다.[19] 특히 인구고령화가 가속화되는 상황에서 전체 국민의료비의 증가와 함께 노년기의 의료보장 요구가 증대됨에 따라 노인의료비의 급격한 증가는 향후 국가 전체의 복지재정에도 큰 부담으로 작용할 수 있다는 견해가 있다.[20] 우리나라의 의료보장제도는 보험료에 의해 재원이 조달되는 건강보험과 조세에 의해 재원이 조달되는 의료급여제도로 나뉘어지지만, 노인복지법도 그 입법목적에 따라 중심적 사업의 하나로 노인보건을 위한 규정을 두고 있다.

(1) 노인복지법상 노인의 보건보장에 대한 규정

현행 노인복지법은 노인의 보건을 위하여 건강진단과 보건 교육에 대한 규정(제27조)[21], 치매 연구 관리사업(제29조), 노인의료복지 시설에 대한 규정(제34조)을 두고 있다. 이에 따르면 노인요양시설은 치매·중풍 등

18) 공공부조와의 차별성에 관해서는 위의 각주 16) 참고.

19) 박명화, 2008년도 노인실태조사, 계명대학교 산학협력단, 보건복지부, 2009, 349쪽.

20) 2010년 건강보험의 65세 이상 의료비는 13조 7,847억원으로 전체 의료비 43조 6,570억원의 31.6%를 차지하고 있다. 건강보험심사평가원, 2005~2007년 건강보험통계지표.

21) 제27조(건강진단 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 65세 이상의 자에 대하여 건강진단과 보건교육을 실시할 수 있다. ②국가 또는 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 건강진단 결과 필요하다고 인정한 때에는 그 건강진단을 받은 자에 대하여 필요한 지도를 하여야 한다.

노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인(이하 요보장노인이라 한다)을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공하고, 노인요양공동생활가정은 그와 같은 요보장노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설이다.

(2) 문제점 및 개선방향

현행 노인보건의료서비스 공급체계는 급성질환 중심의 사후적 치료체계로 되어있어 노인의 만성적 질병특성이 감안된 공급체계가 구축되어 있지 못하다는 문제를 안고 있다. 실제 건강보험급여의 경우 급여 항목이 제한되어 있고 본인일부부담금이 적지 않으며, 의료급여의 경우에도 대상자가 제한되어 있고 급여에 있어서도 건강보험과의 차이가 있을 뿐 아니라 의료서비스 이용에 관한 접근성도 제한되어 있는 등 많은 문제를 안고 있다.

이러한 문제를 해결하고 노인들에게 충분한 기초의료보장을 제공하기 위해서는 보험급여의 범위를 확대하고 적정수준의 의료급여를 제공하는 외에 공공보건의료체계를 강화하는 등 취약노인계층에 대한 정부의 역할이 더욱 강조되어야 하며, 노인성 질병의 특수성을 고려한 전문 의료서비스의 공급이 강화되어야 한다. 또한 현재의 노인복지법상 노인건강진단제도는 노인의 질병 조기발견과 예방을 위하여 중요한 기능을 담당하므로 적용대상을 현행 65세 이상에서 60세 이상으로 확대하여, 무료 진료를 원하는 모든 노인에게 적용되도록 확대하여야 한다. 농어촌 지역의 주민들은 의료시설에의 접근이 어렵고 의료봉사원 서비스, 가정 봉사원 서비스와 같은 지역사회의 의료 및 사회적 서비스가 활성화되어 있지 않으므로 지역사회의 의료보장 서비스 체계도 구축되어야 한다.[22] 나아가 건강보험의 급여 항목을 확대하여 현행 건강보험 비급여 항목으로 운영되는 각종 검사(MRI등), 예방적 건강검진, 물리치료, 한약제제비용, 보철, 노인의료

22) 김학만, "사회복지정책가치와 노인복지서비스의 발전적 방향", 2005년도 한국지방자치학회 하계학술대회, 한국지방자치학회, 2005, 138쪽.

기기, 의료용구 및 물품, 보조기 비용 등을 단계적으로 급여항목에 포함토록 하여야 할 것이다. 물론 그에 대한 비용은 노인보건복지의 관점에서 원칙적으로 국가와 지방자치단체가 부담하도록 하는 것이 타당할 것이다.

3. 노인에 대한 복지조치의 문제점 및 개선방향

(1) 노인복지조치의 개관

노인복지의 증진을 위해서 무엇보다 중요하게 다루어지는 주제는 노인에 대한 복지조치, 이른바 좁은 의미의 복지서비스라고 할 수 있다. 현행 노인복지법이 규정하고 있는 복지조치의 기본구조는 65세 이상의 노인에 대한 상담 및 지원조치, 주거복지시설 등에 대한 입소조치 그리고 의료복지시설에 대한 입소조치 등으로 구성되어 있다(제28조). 구체적으로 살펴보면 첫째, 노인에 대하여 관계공무원 또는 노인복지상담원으로 하여금 상담·지도하게 하는 것, 둘째, 신체적·정신적·경제적 또는 환경상의 이유로 거택에서 보호받기가 곤란한 자를 노인주거복지시설 또는 재가노인복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하는 것, 셋째, 신체 또는 정신상의 현저한 결함으로 인하여 항상 보호를 필요로 하고 경제적 이유로 거택에서 보호받기가 곤란한 자를 노인의료복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하는 것이다. 또한 65세 미만인 자도 그 노쇠현상이 현저하여 특별히 보호할 필요가 있다고 인정할 때에는 위의 복지조치 대상이 될 수 있다.

그밖에도 국가 또는 지방자치단체는 홀로 사는 노인(이른바 독거노인)에 대하여 방문요양서비스 등의 서비스와 안전확인 등의 보호조치를 취하여야 하며(제27조의2), 이는 재택노인에 대한 복지조치의 일환으로 규정된 것이라고 할 수 있다. 또한 국가 또는 지방자치단체는 신체적·정신적으로 재활요양을 필요로 하는 노인을 위한 재활요양사업을 실시할 수 있다(제30조).

한편 2008년 7월부터 시행되고 있는 노인장기요양보험법은 고령이나 노인성질병 등으로 인하여 6개월 이상 동안 혼자서 일상생활을 수행하기 어려운 65세 노인이나 65세 미만 인 자 중 노인성질환을 가진 자에게 신

체활동 또는 가사지원 등의 장기요양급여를 제공하고, 노인복지법이 복지조치로서 규정한 노인의료복지시설의 입소 또는 재활요양사업의 일정 부분이 노인장기요양보험법상 보험급여로 실시된다. 그와 같은 장기요양급여를 실시하는 요양기관의 설치와 운영에 관해서는 노인장기요양보험법이 별도로 규정함에 따라 그 결과 노인복지법상의 의료복지시설 및 재활요양복지시설과의 관계가 문제된다.

(2) 노인복지시설과 비용 부담

1) 노인복지시설 개관

노인복지법에서 노인복지시설로 열거하고 있는 것은 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설 그리고 노인보호전문기관이다(제31조). 이들 시설에 대해서는 사업의 실시주체 및 시설의 종류에 따라 적정한 운영을 위한 규제 방법과 내용을 각각 달리 정하고 있다.

먼저 노인주거복지시설에는 노인을 입소시켜 급식과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 양로시설, 노인들에게 가정과 같은 주거여건과 급식, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 노인공동생활가정, 그리고 노인에게 주거시설을 분양 또는 임대하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 노인복지주택이 있다(제32조). 이러한 노인복지주택에는 60세 이상의 노인도 입소할 수 있으며, 배우자는 60세 미만의 자라 하더라도 입소자격자와 함께 입소할 수 있다(제33조의2).

노인의료복지시설에는 치매·중풍 등 노인성질환을 가진 요보장노인을 입소시켜 급식·요양 및 그밖의 편의를 제공하는 노인요양시설과, 위의 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양 및 그밖의 편의를 제공하는 노인요양공동생활가정이 있다(제34조).

노인여가복지시설에는 노인의 교양 및 취미생활과 사회참여를 도모하는 노인복지관, 경로당, 노인교실 등이 있으며(제36조), 재가노인복지시설은 방문요양서비스, 주·야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문목욕서비스

등을 제공하는 시설을 말한다(제38조).

이상의 노인복지시설은 국가 또는 지방자치단체가 설치할 수 있으며[23], 국가 또는 지방자치단체 이외의 자도 소정의 사항을 갖추어 시장·군수·구청장에게 신고하여 설치할 수 있다[24]. 이 경우 각 복지시설의 설치에 필요한 사항은 시설, 인력 및 운영에 관한 기준과 설치신고 등에 관하여 필요한 것으로서 보건복지부장관이 정하는 것을 의미한다. 다만, 노인의료복지시설에 대해서는 설치신고뿐만 아니라 설치허가에 관한 필요한 사항도 별도로 정하여야 한다(법 제35조 제3항 참고).

그리고 노인복지시설 중 노인보호전문기관에 대해서는 국가가 중앙노인보호전문기관을 설치·운영하여 지역간 연계체계를 구축하고 노인학대를 예방하여야 하며(법 제39조의5 제1항), 특별시·광역시·도·특별자치도는 노인학대의 예방 및 학대받는 노인의 발견·보호·치료를 신속히 처리하기 위하여 지역노인보호전문기관을 설치하여야 한다(같은 조 제2항). 다만, 이 시설은 위의 다른 복지시설과 달리 국가 또는 지방자치단체 이외의 자가 신고에 의하여 설치할 수 있는 것이 아니라 보건복지부장관 및 시·도지사가 노인학대예방사업을 목적으로 하는 비영리법인을 지정하여 중앙 또는 지역노인보호전문기관의 운영을 위탁할 수 있다(같은 조 제3항). 그리고 각 노인보호전문기관의 설치기준과 운영, 상담원의 자격과 배치기준 및 위탁기관의 지정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하였다(같은 조 제4항).

2) 비용부담

주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설의 설치·운영에 소요되는 비용과 노인복지법 제27조 및 제28조상의 건강진단, 보건교육, 상담·지도, 노인주거복지시설·재가노인복지시설 ·노인의료복지시설에의 입소 및 입소위탁에 소요되는 비용은 당해 기관을 설치·운영하거나 운영을 위탁한 국가 또는 지방자치단체가 부담한다(노인복지

23) 법 제33조 제1항, 제35조 제1항, 제37조 제1항 및 제39조 제1항

24) 법 제33조 제2항 및 제3항, 제35조 제2항 및 제3항, 제37조 제2항 및 제4항, 제39조 제2항 및 제3항

법 제45조). 이때 건강진단등(제27조) 및 상담·입소등(제28조)의 규정에 의한 복지조치에 필요한 비용을 부담한 복지실시기관은 당해 노인 또는 그 부양의무자로부터 그 부담한 비용의 전부 또는 일부를 수납하거나 청구할 수 있는데(동법 제46조 제1항), 당해 노인이 「국민기초생활 보장법」에 의한 수급권자이거나 수급권자가 아닌 자중 부양의무자가 있어도 그 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 때에는 그 비용을 수납 또는 청구하지 아니할 수 있다(동법 시행령 제23조). 복지실시기관이 수익자인 노인에게 이러한 비용을 수납하고자 할 때에는 미리 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다(제46조 제5항 및 제7항).

(3) 노인복지법과 노인장기요양보험법의 관계

노인복지법과 노인장기요양보험법과의 관계를 살펴보면 노인장기요양보험법에서 장기요양서비스는 노인복지법에 의하여 설립된 시설과 양성된 인력 등을 활용하는 형태로 운영된다. 노인장기요양보험법상의 급여(서비스)는 장기요양인정절차를 거쳐 장기요양인정을 받은 수급자에 한정하여 장기요양보험이라는 보험상품을 통하여 서비스를 실시하는 반면, 노인복지법상의 요양서비스는 노인장기요양보험법상의 수급자뿐만 아니라 기타 요양보호가 필요한 자까지 비보험으로 서비스를 제공하고 있다. 노인복지법상의 노인의료복지시설(제34조) 중 노인요양시설과 노인요양공동생활가정에서 행하는 서비스, 재가노인복지시설(제38조)에서 행하는 서비스 등이 요양서비스에 해당한다. 노인요양시설과 노인요양공동생활가정 및 재가노인복지시설에서의 요양서비스는 노인장기요양보험법상의 수급자 뿐만 아니라 보호가 필요한 65세 이상의 자(이용자로부터 비용의 전부를 수납받아 운영하는 시설의 경우 60세 이상의 자)에 대하여 국가, 지장자치단체 또는 이용자 본인 부담비용으로 서비스를 행하는 제도이다. 그 서비스비용에 대해서는 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고한 금액을 이용자로부터 수납할 수 있다(노인복지법 제46조 제5항·제7항). 한편 노인복지법상의 노인 요양 돌봄은 주로 국민기초생활보장수급자 등 특정 저소득층을 대상으로 한정하여 국가가 시혜적으로 제공하는 서비스

위주로 운영되어왔다. 반면에 노인장기요양보험법상의 제도에서는 소득에 관계없이 심신기능상태를 고려한 '장기요양 필요도'에 따라 장기요양인정을 받은 자는 장기요양서비스를 제공받는 보편적인 체계로 서비스가 이루어지고 있다.[25]

(4) 문제점과 개선방향

노인복지법과 노인장기요양보험법은 모두 노인의 신체적·정신적 질환에 대한 요양 및 보호조치의 일환으로 마련된 사회복지서비스를 담당한다는 공통점을 지니고 있다. 그런데 노인복지법에서 노인장기요양보험수급자와 노인장기요양보험 시행 이전의 대상자만을 서비스수급자로 인정하고(동법 시행규칙 제18조 참조), 노인장기요양보험 수급탈락자 또는 그 밖에 이러한 서비스를 필요로 하는 대상자에 관하여는 달리 정하는 바가 없음에 따라 노인복지법의 취지와 목적이 훼손되고 있다는 지적이 있다.[26] 또한 노인장기요양보험법상 수급권자라고 할지라도 경제적인 이유 등으로 인하여 그 이용이 어려운 자 또는 요양등급이 하락하거나 수급권자로 진입하지 못한 자에 대한 보호체계가 마련되어 있지 않다는 점과 노인돌봄서비스의 내용과 범위에 관한 문제점 및 새로 신설된 재가노인지원서비스의 대상자의 범위에 관한 문제도 함께 제기된다.[27]

노인장기요양보험법은 노인복지서비스의 욕구를 가진 저소득 및 상위의 소득계층에 대한 진입장벽을 낮춰주는 효과를 가져왔다. 그러나 시설서비스나 재가서비스 모두 그 수급자 범위에 특별한 변화는 없어 보이며

---

25) 이에 대한 내용은 2011년도 노인장기요양보험법 해설, 국민건강보험공단 교육훈련교재, 37-38쪽 그리고 관련 홈페이지 (http://www.longtermcare.or.kr/portal/site/nydev/MENUITEM_LTCARE/) 참조

26) 종래 노인복지법이 기초생활수급권자나 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 노인 등 한계상황에 있는 자를 노인요양시설의 입소대상자로 하였으나, 장기요양보험제도의 시행 이후에는 그 수급자도 입소대상자에 포함하였다. 그 결과 노인장기요양보험법과 노인복지법의 차별화가 제대로 이루어지지 않았다는 문제가 있다. 따라서 노인복지법은 좀 더 대상을 확대하여 포괄적인 복지서비스를 제공해야 할 필요가 있다.

27) 장봉석, "노인장기요양보험 시행 이후 노인복지법의 역할에 관한 소고", 「법학연구」 32권, 전북대학교, 2011, 408~409쪽

오히려 일반수급자나 장기요양등급탈락자들의 포섭이 제대로 이루어지지 않고 있다. 즉 장기요양보험의 시행 이후 수급권자의 범위가 저소득층에서 일반노인으로까지 확대되고 서비스의 양적·질적 증가가 있었다고는 하지만, 수급권자 중 서비스 이용이 현저하게 곤란한 자, 요양등급이 하락하거나 수급권자로 진입하지 못한 자, 노인장기요양보험 시행 이후 노인복지법상 노인복지서비스 대상에서 제외된 자[28] 등에 대한 보호방안은 여전히 문제되고 있다.

이러한 점을 고려할 때 노인장기요양보험제도의 시행으로 오히려 그와 차별화되는 복지서비스를 목적으로 하는 노인복지법의 역할이 더욱 크게 부각되고 있다. 특히 노인장기요양보험제도가 지닌 재정적 한계상황으로 인하여[29] 수급자의 범위가 확대되기 어려운 상황에서 장기요양보험제도의 사각지대에 대한 문제 해결과 더불어 예방적·보충적 차원에서도 노인복지법이 종전보다 더욱 다양하고 광범위한 역할을 수행해야 할 책임이 발생하였기 때문이다.

또한 가족의 부양기능이 감소하면서 노인복지법상 재가복지서비스의 중요성이 커지고 있다. 특히 고령화를 일찍 경험한 서구사회의 경우, 시설보호의 한계를 인식하고 탈시설화(deinstitutionalization)로의 전환을 시도하고 있다는 점도 재가복지서비스의 비중을 높이는 이유가 된다. 이러한 재가복지서비스의 확충은 수요가 있는 대상에게 공적 서비스를 제공하여 사회구성원으로서의 인간다운 삶을 보장하는 출발점이 되며, 현실적으로 간병을 수행하는 가족간병자의 부담을 완화시킬 수 있다. 이와 같은 재가

28) 여기에는 노인장기요양보험 시행 이전의 노인복지법상 인정되었던 일반질환으로 인해 일시적인 일상생활서비스가 필요한 자, 독거노인으로서 일상생활서비스가 필요한 자, 기타 복지실시기관장이 가정봉사원의 서비스가 필요하다고 인정한 자 등이 포함된다.

29) 현재 당면한 문제를 해결하는데 있어 재정적 요소는 중요하게 고려될 수 밖에 없다. 2011년 노인장기요양보험을 위한 총 재정은 약 3조 2천억원이며 이중 국가가 부담하는 금액이 약 4,600억원으로서 14%를 차지하고 있다(보건복지부, 2011년도 보건복지부 소관 예산 및 기금 운용계획 개요, 32-34쪽). 이용자 수는 약 34만 8천명으로서 수치만으로는 노인 1명당 연간 소요되는 비용은 약 920만원 정도이다(http://doc3.koreahealthlog.com). 현재 추세로 2050년에는 노인장기요양보험의 재정적자가 최대 28조원에 달한 것으로 전망됨에 따라 현 상태에서 수급자 범위의 확대는 현실적으로 어려울 것으로 예상된다.

서비스의 확충을 위해서는 가정봉사원 파견센터 뿐만 아니라 재가봉사센터(사회복지관 부설) 그리고 재가장애인 순회 재활서비스센터(장애인복지기관 부설)를 효율적으로 연계하여 지역사회에서 재가복지서비스의 역할을 수행하도록 하고 주간보호서비스도 통합적으로 제공할 수 있는 시스템의 개선이 필요하다. 더불어 단기보호시설은 종합병원, 병·의원 등 의료기관에 부설로 설치하는 등 기존의 시설을 활용하는 방안을 모색하고, 가정봉사원으로서의 참여를 유도하기 위해서 다양한 인센티브 부여 방안이 강구되어야 한다.[30]

또한 최근 사회복지시설의 방만한 운영과 인권침해사례가 다수 보도되는 등 사회문제가 되고 있음을 고려하면 사회복지서비스의 공공성과 책임을 강화하는 것이 중요한 과제로 되고 있다. 이러한 관점에서 노인복지시설도 단순히 신고제에 의한 자유로운 설립보다는 설립자격과 요건을 강화하고 그 운영상황을 더욱 엄격하게 관리하여 사회문제를 사전에 예방할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 생각된다.[31]

그리고 비용부담문제와 관련하여 복지서비스 이용자의 비용부담원칙에 대한 기본규칙이 있어야 한다. 사회보장기본법 제27조 제4항은 부담 능력이 있는 국민을 위한 사회복지서비스에 드는 비용은 그 수익자가 부담함을 원칙으로 하되, 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국가와 지방자치단체가 그 비용의 일부를 부담할 수 있다고 규정하고 있다. 노인복지법은 그에 따라 국민기초생활보장법에 의한 수급권자이거나 수급권자가 아닌 자 중에서 부양의무자가 있어도 그 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 경우에 대해서만 비용면제를 규정하고 있다. 그렇지만 그보다 먼저 선행되어야 할 것은 복지서비스의 비용부담주체가 국가 또는 지방자치단체와 수익자인 이용자의 비용부담관계에 대한 기본원칙의 정립이다. 즉, 국가 또는 지방자치단체와 수익자가 어떤 비율로 비용부담관계를 형성할 것인지에 대한 명확한 기준이 제시되어야 한다. 또한 노인이 자신의 개인소득능력에 관계없이 동일한 수준의 복지서비스를 향유할 수 있도록

30) 변재관, 앞의 글, 16쪽.

31) 같은 취지로 김신열, “노인복지법 개정안의 내용과 주요 쟁점”, 「복지동향」, 2007.11, 51쪽 참고.

서비스이용에 따른 부담도 개인의 소득수준에 따라 차등이용료방식을 체계화할 필요가 있다. 이를 통해서 사회보장 및 사회복지의 기본이념인 소득재분배의 효과도 거둘 수 있다.[32]

4. 노인의 사회참여 지원을 위한 조치의 문제점과 개선방향

(1) 노인의 사회참여와 일자리보장의 관계

노인이 사회에서 자신의 역할을 발견하여 삶의 보람을 가지고 생활하는 것은 개인적·사회적 차원에서 중요한 문제이다. 노인이 취업관계에서 경제활동에 종사하거나, 취미·교육·종교·자원봉사, 정치활동 및 노인권익신장활동을 하는 것을 모두 사회참여의 개념으로 볼 수 있다.[33] 이러한 사회참여를 통해 노인은 평생 축적해온 지식과 경험을 사회에 환원하고 적극적·능동적 생산 주체로서의 역할을 유지할 수 있게 될 뿐만 아니라 그를 통해서 사회적 소외의 문제도 해소할 수 있다. 따라서 노인의 사회참여는 경제활동에만 국한되지 아니하고 폭넓게 확대되어야 하며 노인복지법은 그와 같은 사회참여를 촉진할 수 있는 다양한 지원방안을 규정하여야 한다.

그렇지만 현행 노인복지법과 관련법령은 노인의 고용 또는 노동을 통한 사회참여방식에 치우쳐 있으며, 취업활동외에도 다양한 사회참여를 수행할 수 있도록 구체적 지원방안에 관해서는 별다른 내용을 제시하지 못하고 있다.[34] 그 이유의 하나는 무엇보다 노인빈곤층이 상당한 정도로 확산되어 있다는 점에 있다. 2009년도 65세 이상 노인의 빈곤율은 37.1%(최저생계비 미만 절대빈곤)으로 2004년도의 27.3%에 비하여 약 10% 상승했으며[35] 2010년 65세 이상 인구의 경제활동참가율은 남성이 40.6%로, 여

32) 변재관, 앞의 글, 17쪽.

33) 구재군, “노인의 사회참여와 노인복지법”, 「동아법학」제42호, 동아대학교 법학연구소, 2008, 515쪽.

34) 같은 문제제기로, 김학만, “노인의 사회참여에 관한 이론적 검토와 방향”, 사회정책연합 공동학술대회, 2011, 발제문 참고.

35) 통계청, 가계동향조사, 2009.

성의 21.7%에 비하여 높게 나타난다.[36] 또한 실업자수를 제외한 취업자 수만으로 계산되는 고용률은 2010년 60세 이상 36.0%, 65세 이상 28.7%로 조사되고 있다.[37] 노인인 경제활동참가자 중에서도 농림·어업에 종사하는 비율이 높아 도시생활을 하는 노인이 고용을 통해 소득보장을 실현하는 경우는 현실적으로 매우 낮게 나타나고 있다. 이러한 이유에서 노인의 일자리 보장 문제도 현실적인 과제라고 할 수 있다.[38]

이와 같이 현실적으로 존재하는 노인빈곤의 문제를 어떠한 방법으로 해소하는 것이 가장 효율적이면서도 동시에 사회적으로 타당한 결과를 가져올 수 있는지에 대한 논의가 필요하게 된다. 이 문제와 관련하여 고령자의 고용촉진을 목표로 하는 고용정책분야에서 우선 일할 능력이 있는 노인들에게는 일자리를 오랫동안 보유할 수 있도록 정년을 연장하는 방안을 중심으로 논의가 진행되어 왔다. 그렇지만 일정 연령(예컨대 고용보험의 적용제외 고용연한은 65세이므로 이를 기준으로 하는 것이 타당할 것이다)을 도과한 노인들이 퇴직후에 고용, 즉 일자리를 통해서 소득보장을 실현할 수 있도록 하는 방안은 일반적 고용정책 영역에서 보다는 노인복지법에서 구체화하는 것이 바람직하다. 그리고 일할 능력을 상실한 노인빈곤자에 대해서는 앞에서 논의한 각종 생활보장 또는 소득보장대책이 강구되어야 할 것이다.

다른 한편 노인들이 경제활동외에도 다양한 사회참여를 통해 자신의 잠재능력과 열정을 발휘하고, 그를 통해 자신의 삶에 대한 강한 자부심과 명예심을 가질 수 있도록 배려해야 한다. 나아가 그와 같은 다양한 사회참여를 통해 지역사회의 발전에 기여하고, 세대간 대화와 소통을 실현함으로써 사회적 평화가 촉진될 수도 있다. 노인복지법은 특히 지역단위를 중심으로 이를 위한 다양한 지원방안을 구체적으로 제시하여야 할 것이다.

---

36) 통계청, 경제활동인구연보, 각년도.

37) 통계청, 경제활동인구조사, 2010.

38) 55～79세 취업자의 산업별 분포를 살펴보면, 사업·개인·공공서비스업 32.3% (1,544천명), 농림어업 24.4%(1,168천명) 순으로 나타났음. 특히 65-79세 연령의 경우 농림어업 종사비율이 42.7%로 연소노인에 비해 높게 나타나고 있다. 이에 관해서는 통계청, 경제활동인구조사 고령층 부가조사, 2010, 참고.

(2) 노인복지법상 노인의 일자리 보장 사업

1) 노인일자리지원사업

현행 노인복지법은 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리지원사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 전담기관인 노인일자리전담기관의 설치와 운영에 대한 규정을 마련하고 있다(제23조의2). 이에 의하면 노인일자리전담기관은 노인일자리개발·보급사업, 조사사업, 교육·홍보 및 협력사업, 프로그램인증·평가사업 등을 지원하는 노인인력개발기관, 지역사회 등에서 노인일자리의 개발·지원, 창업·육성 및 노인에 의한 재화의 생산·판매 등을 직접 담당하는 노인일자리지원기관, 노인에게 취업 상담 및 정보를 제공하거나 노인일자리를 알선하는 노인취업알선기관으로 이루어져 있으며 국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다. 그러한 수탁기관으로서 현재 재단법인인 한국노인인력개발원이 설립되어 노인 적합형 일자리 개발과 보급, 참여 노인과 사업담당자에 대한 교육 훈련, 노인일자리사업 평가, 수행기관 지원 등의 업무를 수행하고 있다.

2) 생업지원

국가 또는 지방자치단체 기타 공공단체가 설치·운영하는 공공시설 안에 식료품·사무용품·신문 등 일상생활용품의 판매를 위한 매점이나 자동판매기의 설치를 허가 또는 위탁할 때에는 65세 이상의 자의 신청이 있는 경우 이를 우선적으로 반영함으로써 노인의 생업 지원 방안으로 활용하고 있다(노인복지법 제25조).

(3) 노인복지법상 노인의 사회참여 지원 사업

국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 노동능력이 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다(제23조). 또한 국가 또는 지방자치단체가 행

하는 업무중 민원인에 대한 상담 및 조언, 도로의 교통정리, 주·정차단속의 보조, 자연보호 및 환경침해 행위단속의 보조와 청소년 선도, 충효사상, 전통의례 등 전통문화의 전수교육, 문화재의 보호 및 안내 등에 관해서는 노인을 지역봉사지도원으로 위촉하여 해당 업무를 수행할 수 있도록 하고 있다(24조). 그런데 이 규정에 관해서는 형식상으로는 자원봉사이나 그 업무의 성격이 자원봉사인지 생업인지가 불분명하다는 문제제기가 있다.[39] 전자는 노인의 건강한 여가문화창달을 위한 것이고 후자는 소득보장을 위한 것이며 후자에는 국가의 적극적 개입이 필수적이라는 점에서[40] 서로 성격이 상이함에도 동 규정은 이에 대한 명확한 정의가 없다. 그러나 동규정에 의한 자원봉사라 하더라도 노인복지의 관점에서 양자의 성격이 병존하는 것으로 보아도 무방할 것이다.

(4) 문제점 및 개선 방향

현재 운영되는 노인일자리 사업은 기본적으로 예산의 측면에서 참여노인에 대한 수당의 지급 및 그 수준의 문제, 사업 참여대상이 제한되는 문제, 전담인력에 대한 낮은 처우, 교육 및 훈련의 양적 부족과 같은 한계를 갖고 있다.[41] 현행 고령자 고용촉진정책[42]은 50대 중후반의 고령자를 대상으로 함으로써 현실적으로 65세 이상의 노인의 사회참여를 독려하는 정책으로는 기능하지 못하고 있으므로 활동적인 노후생활을 영위할 수 있도록 사회적, 경제적 제반 환경을 조성하여 노후 소득수준을 향상시키고 노년생활의 가족 및 사회적 부양부담을 경감할 수 있는 창업 및 자

39) 구재군, 앞의 글, 520쪽.

40) 지은구, “노인일자리사업과 자원봉사의 사업성격 정립에 관한 연구”, 「사회과학논총」 제23권 1호, 계명대학교 사회과학연구소, 2004, 75쪽.

41) 한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정책평가, 2010, 206쪽.

42) 현행 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률에 따르면 고령자를 위한 직업능력 개발훈련, 고령자고용정보센터의 운영, 고령자 인재은행 사업의 실시, 중견전문인력 고용지원센터의 운영 등 고령자의 취업지원을 위한 다양한 프로그램을 규정하고 있으나, 그 대상은 55세 이상의 고령자 또는 50세 이상의 준고령자를 대상으로 하며, 대체로 60세의 정년노력의무 및 65세 미만에 대해서만 고용보험 가입을 의무화하고 있음을 고려하면 65세 이상의 노인을 위한 고용정책 프로그램이라고 하기는 어렵다.

활지원대책 수립이 필요하다. 특히 “고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률”에 의하여 운영하고 있는 고령자인재은행(제11조)과 같이 노인의 사회적 경험, 특성 등을 감안한 ‘노인전문인력뱅크’를 설치·운영하여 중소기업 등과 연계망을 통해 노인의 창업, 취업알선, 유급자원봉사활동 등을 지원하는 방안을 검토하는 것도 하나의 방법이라고 할 수 있을 것이다.[43]

노인복지법 제25조의 생업지원 규정은 특정 직종에 노인을 우선 선정하도록 배려하는 규정이다. 그러나 현재 공공시설 내 매점 및 자동판매기 설치의 허가·위탁에 대해서만 생업 지원 범위를 한정하는 것은 결과적으로 다른 영역의 사업에 노인들이 활발하게 참여하는 것을 제한할 수도 있으므로 생업 지원범위를 확대하여 규정할 필요성이 있다. 그리고 피선정자를 일정 소득 이하의 노인을 대상으로 하고 선정된 노인에게 일정액의 사업자금 대여·지원하는 규정을 시행령이나 시행규칙에 둔다면 노인의 생업을 통한 소득보장을 효과적으로 도모할 수 있을 것이다.[44]

현행 노인복지법의 가장 큰 문제는 노인의 다양한 사회참여 수요를 체계적으로 관리하고 지원할 수 있는 구체적 방안이 결여되어 있다는 점이다. 현행법상의 노인자원봉사제도 역시 65세 이상 노인 자원봉사자의 참여비율은 10% 내외로 매우 낮으며 노인 자원봉사자를 모집하고 활동을 관리하는 체계적인 실행수단 역시 매우 미약한 수준이다.[45] 따라서 예컨대 노인종합복지관내 노인자원봉사업무 전담부서를 신설하고 유급봉사프로그램, 전문퇴직자봉사프로그램, 일반노인자원봉사활동 등을 담당하도록 하는 등 다양한 네트워크를 가동하여 그에 대한 지원방안을 모색하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 무엇보다 노인들이 자신의 과거 경험과 능력을 활용하여 사회봉사를 실천할 수 있는 분야와 그 수행방법

43) 변재관, 앞의 글, 8쪽.

44) 구재군, 앞의 글, 523쪽.

45) 보건복지부, 노인자원봉사 실태조사 및 활성화 방안 연구, 2009, 106쪽 이하 참고. 동 연구에 따르면 현재 활동하는 40-50세 자원봉사자들이 65세 이상까지 활동하도록 유도하고, 기업임직원 자원봉사 활성화를 퇴직후까지 연계하는 방안과, 노인봉사단 조직 및 참여단체 네트워크 구축과 노인일자리사업과 연계한 저소득 노인을 위한 유급봉사단 운영 등 구체적인 방안을 제안하고 있다.

그리고 자원봉사이지만 동기부여를 위한 최소한의 지원 가능성을 망라하여 지역별로 구체적 프로그램을 작성하는 것이 필요할 것이다.

Ⅴ. 맺음말

우리나라의 노인인구는 세계적으로도 유례를 찾기 어려울 정도로 급속하게 늘어나고 있다. 그리고 단순히 노인의 비율이 증가하는 것뿐만 아니라 평균수명도 계속적으로 증가하여 많은 국민들이 장기간의 노후생활을 영위해야 하는 상황이다. 이와 같은 배경에서 노인복지 관련법제의 역할과 기능은 특별히 강조될 수밖에 없으며, 사회보험 및 공공부조와 기능적 연계성을 토대로 사회복지서비스를 목적으로 하는 노인복지법이 차지하는 비중도 높아지고 있다.

노인복지제도의 확대는 전통적인 가족부양에서 사회적 부양으로 전환되는 과정과 맞닿아 있다. 여기에서 말하는 부양이란 경제적인 의미뿐만 아니라 노인에 대한 간병, 도움 등 생활상의 지원을 포함하는 개념이다. 사회복지란 이러한 의미의 부양이 가족으로부터 사회로 확대 또는 이전된 형태라고 할 수 있다. 물론 가족부양도 여전히 중요한 의미를 가지고 있지만 도시화와 핵가족화를 거치면서 그 한계가 명확하기 때문에 가족에 더하여 사회적 부양이 필요하게 된 것이다.

노인복지법은 노인을 위한 사회복지서비스의 내용을 제시하는데, 그중에서도 소득보장, 보건의료서비스, 요양 및 주거복지를 주된 대상으로 하는 복지조치 그리고 일자리 등 사회참여지원 등을 핵심요소로 하며, 그와 같은 복지서비스의 유기적 결합을 통하여 노인이 살아가는데 적합한 생활조건을 실현할 수 있게 된다. 이를 위하여 노인복지법은 기초노령연금법과 노인장기요양보험법 등 관련법제와 밀접한 규범적 네트워크를 형성하면서 효과적인 노인복지시스템을 구축하게 된다.

그러나 우리 현행 노인복지법 및 관련법제는 21세기의 고령사회, 장수사회를 대비하는데 여전히 미흡하다고 하지 않을 수 없다. 노후의 소득보장과 함께 다양하고 수준 높은 사회참여의 결합, 보건의료와 요양의 효율

적 연계와 국가 또는 지방자치단체의 비용부담수준, 복지조치의 효과성 제고를 통한 품위 있고 존중받는 노인복지의 실현을 위해 더 많은 노인들이 복지서비스를 향유할 수 있도록 다양하고 구체적인 개선방안이 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

고수현・윤선오, 「새로운 노인복지론」, 양서원, 2009.
김상균 외, 「사회복지개론」(개정2판), 나남, 2007.
김응렬 편저, 「사회복지학에의 초대」, 고려대학교 출판부, 2004.
박지순, 「한국의 법정퇴직급여제도의 법적 성격과 노후소득보장 기능에 관한 연구」, 고용노동부 용역보고서, 2008.12.
西村建一郎, 「社會保障法」, 有斐閣, 2006,

2. 개별논문

구재군, “노인의 사회참여와 노인복지법”, 「동아법학」제42호, 동아대학교 법학연구소, 2008.
김신열, “노인복지법 개정안의 내용과 주요 쟁점”, 「복지동향」, 2007.11.
김학만, “노인의 사회참여에 관한 이론적 검토와 방향”, 사회정책연합 공동학술대회, 2011.
김학만, “사회복지정책가치와 노인복지서비스의 발전적 방향”, 2005년도 한국지방자치학회 하계학술대회, 한국지방자치학회, 2005.
남기동, “한국 노인의 빈곤과 기초노령연금의 빈곤완화 방안”, 「복지행정연구」제26호, 안양대학교 복지행정연구소, 2010.
박명화, 2008년도 노인실태조사, 계명대학교 산학협력단, 보건복지부, 2009.
박지순, 사회보장법과 사법,「민사법의 현대적 과제와 전망」(남강 서광민교수 정년기념논문집, 2007.
박지순, “베이비붐 세대 은퇴를 대비한 고용정책의 과제”, 「법연」, 한국법제연구원, 2010.2
변재관, “21세기 노인복지정책의 전망과 과제”,「노인복지연구」통권14호, 한국노인복지학회, 2001.
선우덕, “노인장기요양보험의 효율적 운영을 위한 지역보건복지정책대응”, 「보건복지포럼」, 한국보건사회연구원, 2008.

손미정, “노후소득보장수단으로서의 기초노령연금에 관한 연구”, 「법학연구」 제37집, 한국법학회, 2010.
윤찬영, “노인복지법제의 문제점과 대안”, 「상황과복지」 창간호, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 1995.
장봉석, “노인장기요양보험 시행 이후 노인복지법의 역할에 관한 소고”, 「법학연구」 32권, 전북대학교, 2011.
지은구, “노인일자리사업과 자원봉사의 사업성격 정립에 관한 연구”, 「사회과학논총」제23권 1호, 계명대학교 사회과학연구소, 2004.

3. 통계자료

건강보험심사평가원, 2005~2007년 건강보험통계지표.
보건복지부, 2010 보건복지통계연보, 2010.
보건복지부, 노인자원봉사 실태조사 및 활성화 방안 연구, 2009.
통계청, 장래인구추계, 2006
통계청, 가계동향조사, 2009.
통계청, 경제활동인구조사 고령층 부가조사, 2010.
통계청, 경제활동인구조사, 2010.
통계청, 「2010 고령자 통계」, 2010.9
한국노인인력개발원, 2010 노인일자리 통계동향, 2010.
한국노인인력개발원, 노인일자리사업 정책평가, 2010.

<국문초록>

평균수명의 증가 및 출산율의 저하와 함께 수반되는 급격한 인구고령화는 단기간에 우리나라의 경제·사회·문화 전 분야에 걸쳐 중대한 변화를 야기하고 있다. 단순히 노인의 비율이 늘어나는 것뿐만 아니라 평균수명이 계속해서 증가하여 많은 국민들이 장기간의 노후생활을 영위해야 하는 상황이다. 이와 같은 배경에서 노인들이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하면서 품위 있게 인생을 마무리할 수 있도록 노인복지 관련법제의 역할과 기능이 특별히 강조될 수밖에 없으며, 사회보험 및 공공부조와 기능적 연계성을 토대로 사회복지서비스를 목적으로 하는 노인복지법의 역할도 점차 중요해지고 있다.

노인복지법은 노인을 위한 사회복지서비스의 내용을 제시하고 있는데, 그중에서도 소득보장, 보건의료서비스, 요양 및 주거복지를 중심으로 하는 복지조치 그리고 일자리 등 사회참여지원 등을 핵심요소로 하며, 그와 같은 복지서비스의 유기적 결합을 통하여 노인이 살아가는데 적합한 생활조건을 실현할 수 있게 된다. 이를 위하여 노인복지법은 기초노령연금법과 노인장기요양보험법 등 관련법제와 밀접한 규범적 네트워크를 형성하면서 효율적인 노인복지시스템을 구축하게 된다.

그러나 우리 현행 노인복지법 및 관련법제는 21세기의 고령사회, 장수사회를 대비하는데 여전히 미흡하다고 하지 않을 수 없다. 노후소득보장과 다양하고 수준 높은 노인의 사회참여의 결합, 보건·의료와 요양의 효율적 연계 및 국가 또는 지방자치단체의 비용부담수준, 복지조치의 효과성 제고를 통한 품위 있고 존중받는 노인복지의 실현을 위해 더 많은 노인들을 포괄할 수 있는 다양하고 구체적인 개선방안이 마련되어야 할 것이다.

주제어 : 고령사회, 사회보장법, 사회복지서비스, 노인복지, 노인복지법, 노후소득보장, 노인장기요양보험법, 기초노령연금법, 노인일자리보장

A Study on Improvement of Laws regarding Welfare for the Aged

Park, Ji-Soon*

Korea is expected to become an 'aged society' with more than 14 percent of the public aged 65 years or more by 2018. The rapid aging is giving rise to various problems within the society along with falling birthrate in a short period of time. In this context, the role and function of laws on welfare for the aged must be particularly emphasized. Also the Senior Citizens Welfare Act is of great importance as it provides social welfare service on the basis of functional connection with social insurance and public assistance.

First, this paper looks into the history of laws related to welfare for the elderly such as the Senior Welfare Act, the Act on Long-term Care Insurance for Senior Citizens and the Basic Old Age Pension Act as well as the findings of earlier studies. In the second place, it will break down such laws by main components aiming to examine details of the laws and questions raised regarding them and to seek ways to achieve improvement with an emphasis on health care, old age income security, housing welfare(assisted living facilities), job security for the aged.

The Senior Welfare Act offers substance of social welfare service for the elderly. Income security, health and medical care, welfare measures through long-term care and assisted living facilities, social participation by working are the key elements and all of them should be closely associated to ensure citizens get sufficient public support in their old age. For this purpose, the Senior Welfare Act is under a normative network with laws such as Act on Long-term Care Insurance for Senior Citizens and Basic Old Age Pension Act.

Current laws on welfare for the aged including Senior Welfare Act are not sufficiently responsive to the aged society of the 21st century. Income security

* Prof. at Korea University School of Law.

combined with decent social participation, health and medical care closely connected with long-term care system, efficient expense sharing between government and local government, enhancement of effectiveness of welfare measures can be considered as means to improve current welfare system so that the elderly can enjoy their old age with dignity and respect.

Key Words : Aged society, Social Security Law, Social Welfare Service, Welfare for the Aged, Senior Welfare Act, Income Security for the Aged, Act on Long-term Care Insurance for Senior Citizens, Basic Old Age Pension Act, Jobs for the Elderly.