
학술연구논문

- ◆ 老人福祉制度에 관한 比較法的 研究
－ 美國·英國·日本을 中心으로 －

김교숙·박원태

- ◆ 中国工伤补(賠)偿法律制度
金教淑·刘红波

老人福祉制度에 관한 比較法的 研究 - 美國·英國·日本을 中心으로 -

김교숙* · 박원태**

<목 차>

- I. 서론
- II. 우리나라 노인복지제도의 일반적 고찰
- III. 미국·영국·일본의 노인복지 관련법 및 프로그램
- IV. 노인복지법의 문제점과 개정방향
- V. 결론

I. 서론

인간 일생의 주기에서 마지막 단계라 할 수 있는 노년기에는 생리적·육체적으로 약화되고, 사회적·경제적인 지위가 하락하며 정서적으로 죽음이 가까이 다가온다는 생각에 불안해진다. 아울러 직장에서의 조기퇴직과 노후 생계대책의 미흡, 각종 질병 및 장애 발생률의 증가와 이에 따른 보호의 어려움, 주거문제, 가정과 사회에서의 역할상실, 그리고 여가문제, 고독, 소외 등의 제반 문제도 동시에 나타나기 시작한다. 특히, 우리나라의 경우, 산업화 과정에서 나타난 인구이동 및 도시화 현상으로 가족의 형태가 핵가족화 양상을 띠게 되었으며, 의학기술의 발전으로 보건위생의 향상을 가져

* 부산외국어대학교 법경찰학부 교수

** 부산외국어대학교 법경찰학부 박사과정

와 평균수명이 증가하였고 출산율을 감소시켜 급속한 ‘고령화사회’(Aging Society)¹⁾를 초래하였다.

우리나라 노인인구의 대다수는 대가족제도하에서 어렵고 힘들었던 고도 성장 시기 이전에 살아왔기 때문에 경제적인 부를 축적하지 못하였을 뿐만 아니라 전통적인 경로효친사상의 약화로 더 이상 가족에 의한 부양도 기대할 수 없게 되었다. 또한 노년기에 나타나는 노화현상과 정년퇴직 등으로 수입이 크게 줄어들거나 중단되어 최소한의 경제적 수입을 확보하지 못하여 노령의 빈곤화에 직면하게 되었다.

그 결과, 노인부양의 문제는 단지 가족 내에 국한되지 않고 중요한 국가적인 사회문제로 부각하게 되었다. 이에 따라 각국에서는 사회의 연대책임 정신을 발휘하여 노인들을 위한 다양한 복지제도 및 정책을 마련하여 시행하고 있다. 인구 고령화는 우리사회가 단기간 내에 경험한 급격한 사회·문화·경제적 변화에 덧붙여져 복합적인 변화를 가져오고 있다.

따라서 이러한 변화에 사회정책적인 대응이 적절히 이루어져야만 지속적인 사회발전이 가능할 수 있는 시점이 되었다. 우리 보다 먼저 인구고령화를 경험한 OECD국가들은 인구고령화가 천천히 이루어져 사회제도적 기반을 마련할 시간이 충분했음에도 불구하고, 인구의 14%가 노인인 고령사회에 접어들면서 경제활동인구의 감소, 고령인구의 증대에 따른 거동불편 노인에 대한 개인, 가족 및 국가의 재정적·심리적 부담이 커짐에 따라서 고령인구 증대가 갖고 있는 정책적 의미를 살펴서 적절한 정책을 수립하고 그 정책을 뒷받침할 수 있도록 법령을 재정비하는 등 개혁을 실시하고 있다.

1) UN은 65세 이상 노인인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 4% 미만인 국가를 유년국(Young Population), 4~7%인 국가를 성년국(Mature Population), 7% 이상인 국가를 노년국(Aged Population)이라고 규정하고 있다. 일반적으로는 이 비율이 7%를 넘으면 고령화사회(Aging Society), 14%를 넘으면 고령사회(Aged Society), 21%를 넘으면 초고령사회(Super Aged Society)라고 한다.

우리나라도 1970년대 이후 사회구조가 산업사회로 전환되고 65세 이상 노인인구가 점차 증가함에 따라 정부는 노인들의 생활안정과 복지증진에 기여하기 위하여 1981년 6월 5일에 노인복지법을 제정했으며, 그 후 1984년, 1989년, 1993년, 1997년, 1999년 등 다섯 차례에 걸쳐 노인복지법을 개정한 바 있다. 그리고 21세기에 들어서는 2000년, 2003년, 2004년, 2005년, 2007년, 2008년, 2009년까지 거의 매년 개정하였다고 할 수 있다.

그러나 우리나라의 노인복지법은 노인복지시설에 대한 지원 등 노인복지서비스 중심의 내용이 중심을 이루고 있어 고령자의 급진전 등 사회 환경의 변화와 급증하는 노인복지수요를 충족하기에는 역부족이라는 지적이 많다. 특히, 복지선진국들처럼 노인복지 관련법 제정에 있어서 노인관련 단체나 시민사회단체, 학계 등이 정책형성 및 정책결정과정에 광범위한 참여를 통해 법제정이 추진된 것과는 달리, 우리나라에서는 노인복지법 제정이 행정편의위주의 관(官)주도로 제정되었다는 측면을 간과할 수 없다. 반면 일본의 경우는 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

1963년 제정된 노인복지법 등 노인복지 관련법들은 일본사회가 ‘고령화 사회’를 맞게 될 것을 전제로 노인을 포함하여 국민 누구나 안심하고 생활할 수 있고, 활력 있는 복지사회를 건설하겠다는 목표를 향한 적극적인 자세 아래, 특히 요개호노인이 대부분인 후기 고령자의 증가에 대비한 개호대책에 심혈을 기울여왔다. 일본은 1989년 복지8법 개정이후 채택된 ‘와상노인을 위한 작전’을 개시했고, 재택복지를 한층 충실화하기 위해 ‘장수사회 복지기금’의 설치를 법제화하였으며, 뿐만 아니라 ‘골드플랜’에서와 같이 공급체계의 정비와 관련하여 노후에 개호를 언제나, 어디서나, 누구에서나 제공받을 수 있도록 추진하고 있고, 정비계획을 확실히 실현하기 위해 2000년 4월부터 시행하고 있는 ‘공적개호보험법’을 제정하는 등 노인복지증진을 위한 법률을 제정해 왔다.²⁾

2) 한국노인문제연구소, “노인복지정책연구”, 1997. 35쪽.

또한 일본형 복지사회모델을 설정하고 비용과 대응방법 등 모든 노인복지 관련법을 제정 내지 개정해 왔다. 정책적 대응방법을 보면, 노인부양비 부담과 관련하여 공정·공평·효율적인 노인복지제도의 확립과 자조(自助)·공조(共助)·공조(公助)에 의한 지역보건의료시스템의 구축, 이용자 본위의 서비스체계 확립, 그리고 고령자가 안심하고 생활할 수 있는 여유있는 주택의 확보와 거주지역의 환경정비, 지역에서의 보건·복지의 유기적 연계체계를 구축하기 위한 노인복지 관련법이 서로 연결돼 있다.

반면에 우리나라의 경우, 일본의 고령화 속도를 능가하는 현실을 감안할 때, 머잖아 노인문제가 매우 심각한 사회문제가 될 것이라는 점을 예상하여 무엇보다도 이에 대한 정부의 철저한 인식이 필요하며, 노인문제 해결을 위해서는 보건복지부뿐만 아니라 정부 부처 모두가 합심 진력하는 의지가 필요하다고 생각한다. 특히, 고령사회에 대비한 노인복지대책의 시행착오를 최소화하기 위해 지금부터라도 장기요양보호가 필요한 노인의 실태, 노인복지욕구 등 노인생활실태를 정기적으로 조사하여 그 결과를 바탕으로 현행 노인복지정책의 체계를 재검토하고, 중·장기노인복지종합대책을 수립하여 이를 시행하기 위한 제도의 개선, 시설의 정비와 확충, 전문인력의 양성 등을 본격적으로 추진하는 것이 필요하다.

이러한 점을 감안할 때 최근 들어 현행 노인복지법에 대한 재검토와 함께 노인복지관련 분야별 분리·입법의 필요성에 대한 문제제기가 활발하게 이루어지고 있음은 주목할 만한 일이다.

본 연구는 이러한 맥락에서 고령화시대에 대응한 복지정책수립의 시급성은 어디에 있는가를 살펴보고, 현재 우리나라 노인복지정책과 노인복지법은 어떠한 문제점과 한계를 갖고 있으며, 고령시대에 들어선 선진국 중 미국, 영국, 일본의 노인복지 관련법과 운영정책을 중심으로 비교·관찰함으로써 우리나라 노인복지법의 개정방향을 제시하고자 한다.

II. 우리나라 노인복지제도의 일반적 고찰

노인복지정책이나 노인복지법은 나라마다 각기 사회적, 경제적, 정치적 제 조건에 따라 여러 가지 양상을 띠고 발전하고 있는데 우리나라에서도 1977년부터 의료보험의 실시로 의료보험제도의 본격적인 시행을 보게 되었고, 1981년 6월 5일에는 노인복지법을 제정·공포하여 앞으로 노인복지를 위한 본격적인 정책을 구현할 것을 선언하고 있다. 이와 아울러 1988년 1월부터 농어촌지역의료보험과 국민연금법이 실시되었고, 도시지역자영자 등에 대한 의료보험이 1989년 7월부터 시행하게 됨으로써 외면에 나타나는 제도상으로는 어느 정도 골격을 갖추게 되어 노인복지 전환기를 맞게 되었다.

1989년에는 노인복지법이 전면 개정되면서 노인복지서비스프로그램이 법적으로 규정되어 상당히 다양화·체계화되기 시작하였으며, 그 이후 여러 번의 개정을 통하여 다양한 서비스프로그램이 마련되게 되었다. 이러한 노인복지서비스는 대개 소득보장제도, 의료보장제도, 재가복지사업, 시설보호사업, 경로우대제도 등으로 나누어진다.

1. 노인소득보장제도

노인에 대한 복지정책으로 소득보장제도, 의료보장제도, 재가복지사업, 시설보호사업, 경로우대제도 등 여러 가지 노인복지제도가 있지만 노인들이 마음 놓고 안정정인 노후생활을 영위하기 위해서는 가장 우선적으로 다루어야 할 부분이 소득보장제도라고 생각한다. 노인의 소득보장과 관련하여 노인들의 소득보장범위는 나라의 환경과 시대에 따라 매우 다양하나, 대체로 노인을 60~65세 이상을 규정하고 있고, 노후보장을 위한 소득보장방법으로는 사회보험인 노령연금, 저소득 노인계층을 위한 공적부조, 사기업체 또는 사회단체에서 실시하는 사적연금, 노인인력 활용을 위한 노인고용

제도 등이 있다.³⁾ 여기서는 사기업체 또는 사회단체에서 실시하는 사적연금
금은 제외하고 살펴보기로 한다.

1) 연금제도

국민연금은 예기치 못한 사고나 질병 등으로 장애를 입거나 사망할 경우
를 대비하여 소득이 발생하고 있는 동안 조금씩 기금을 만들어 노령·장
애·사망 등의 사고가 생겼을 때 일정액의 연금을 지급받을 수 있도록 하는
소득보장제도이다.

소득보장제도의 핵심이라 할 수 있는 국민연금제도는 공무원, 군인 및 사
립학교 교직원들을 대상으로 하는 연금제도만 있었으나, 1986년 ‘국민복지
연금법’을 ‘국민연금법’으로 전면 개정한 후 1988년 1월부터 10인 이상 사
업장 근로자를 대상으로 시행하게 되었으며, 1992년부터는 5인 이상 사업
장으로 확대되었고, 1995년 7월부터는 농어민연금이 실시되어 농어촌지역
거주 자영민까지 적용되어 오다가 1999년 4월부터는 도시지역 주민까지 확
대 적용하고 있다.

그러나 현행의 국민연금제도는 재정수지가 허약하고 연금재정상태가 장
기간에 있어 안정적이지 못하다. 이에 따라 기존 가입자에게도 어느 정도의
불안정한 면을 가지고 있지만, 특히 불입기간이 20년 이상 가입하는 것을
원칙으로 하고 있기 때문에 1988년 당시에 40세 이상인 사람은 불입기간이
짧아 축소된 혜택만을 받을 수밖에 없었다. 또한 현재 60세 이상이 된 사람
은 사실상 국민연금의 급여를 받을 수 없다. 즉 국민연금은 현재의 노인을
위한 것이 아니라 2008년 이후 노인이 될 사람을 위한 제도라는 한계점을
지닌 채 출발한 것이다.⁴⁾

3) 이지호, “우리나라 노인소득보장제도의 개선방안에 관한 연구”, 경희대 석사학위
논문, 1999. 16쪽.

4) 박풍규, “인구고령화에 따른 노인복지 정책연구”, 우암논총 제29집, 2007. 67-68쪽.

2) 경로연금제도

공적연금의 사각지대에 놓여있는 빈곤층 및 차상위⁵⁾ 저소득층노인에 대한 보완적 소득보장제도인 경로연금제도는 기존의 빈곤선 이하에 놓여 있는 생활보호대상노인에게 지급하던 노령수당제도에 노령으로 국민연금제도에서 제외된 65세 이상 노령계층 중 저소득층노인에 대한 보완적인 무각출연금제도의 성격을 띠고 있다.⁶⁾

경로연금은 1988년 현재 65세 이상인 노인에게 한정하여 지급되는 것이므로 이들 노인이 모두 사망하게 되는 시기에는 자동적으로 폐기된다. 경로연금수급자는 소득기준 및 재산기준을 산정하여 선정되는데 ① 65세 이상의 기초생활보장대상자와 ② 1988년 7월 1일 현재 만 65세 이상의 노인으로서 본인과 부양의무자 등의 소득과 재산이 대통령령이 정하는 기준 이하인 자이어야 한다. 즉, 소득기준은 본인 및 배우자의 부양의무자의 월 소득을 합산한 금액을 가구원 수로 나누어 얻은 1인당 월 평균소득액이 도시근로자가구의 1인당 월 평균소득액의 65/100 이하이어야 하고, 재산기준은 본인 및 배우자의 부양의무자의 가구별 재산을 합산한 금액이 국민기초생활보장법(이하 ‘기초법’이라 한다.) 제2조 9호의 규정에 의해 기초생활보호대상자 선정기준 중 3~4인 가구의 재산가액이 각 가구별로 140/100을 곱하여 합산한 금액이어야 한다.

그리고 2007년도에 노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고, 복지를 증진함을 목적으로 2007년 4월

5) 차상위계층이란 수급자가 아닌 자로서 실제소득이 최저생계비의 100분의 120 미만인 자를 말한다(국민기초생활보장법시행령 제36조).

6) 국민연금제도가 1988년에 시행됨에 따라 당시 이미 55세 이상이 된 사람은 연금에 가입해도 일시금만 받을 수 있고, 연금을 받을 수 없을 뿐만 아니라 60세 이상이 된 사람들은 연령상 국민연금에 가입할 수 없어서 55세 이상 자에 대한 불이익을 보상하는 제도적 장치로서 1991년에 노령수당제도가 도입되었다. 그 후 1997년 경로연금으로 바뀌었다.

25일 기초노령연금법(법률 제8385호)이 제정되면서 2008년 1월 1일부터 시행하게 되었다. 기초노령연금수급자로 선정되면 매월 84,000원을 받으며, 노인부부의 경우 20%를 감액해 부부 합계 134,000원을 받게 된다.

3) 공적부조제도

공적부조는 일반조세를 재원으로 자산조사를 통하여 법정요건을 충족시키는 저소득층에 급여를 제공하는 제도로써 1961년 생활보호법 제정으로 성립되었다. 그 후 사회적 안전망 확보와 생활보호법의 기능상 한계에 의해 2000년 10월부터 개편되어 기초법이 시행되기에 이르렀다. 이에 대한 자세한 내용은 (표 1)과 같다.

(표 1) 생활보호법과 기초법의 주요내용 비교

구분	생활보호법	기초법
법적 용어	o 국가에 의한 보호적 성격 (보호대상자, 보호기관)	o 저소득층의 관리적 성격
대상자 구분	o 거택, 시설, 자활보호대상자 구분	o 대상자 구분 폐지 - 근로능력이 있는 자는 구분(대통령령)
대상자 선정기준	o 부양의무자, 소득기준, 재산기준, 인구학적 기준 o 1999년 : 소득23만원(1인/월), 재산 2900만원(가구)	o 부양의무자 기준과 소득인정액이 최저생계비 이하인 자 - 소득인정액은 개별가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액(2003년부터 실시) o 소득평가액과 재산이 최저생계비 이하인 자(2002년까지 유지)
급여 수준	o 생계보호 - 시설, 거택보호자에게 지급 o 의료보호 - 거택보호는 의료비전액 지원 - 자활보호는 의료비의 80% 지원 o 교육보호 - 중·고생자녀 학비전액 지원 o 장제보호, 해산보호 등	o 생계급여 - 모든 대상자에게 지급하되 근로능력자는 자활관련사업과 연계하여 조건부로 지급 o 주거급여 신설 - 임대료, 유지수선비 등 주거안정을 위한 수급품 o 긴급급여 신설 - 긴급 필요시 우선 급여를 실시 o 의료, 교육, 해산, 장제급여 등은 현행과 동일

구분	생활보호법	기초법
자활지원 계획	○ 관련 조항 없음	○ 근로능력자 가구별 자활지원계획 수립 - 근로능력, 가구특성, 자활욕구 등을 토대로 자활방향 수립 - 자활에 필요한 서비스를 체계적으로 제공하여 수급권자의 궁극적인 자활을 추진

기초법의 수급대상자는 기본적으로 연령에 관계없이 개인이나 가족이 스스로 최저생계를 유지할 수 없는 자, 즉 부양의무자⁷⁾가 없거나, 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나, 부양을 받을 수 없는 자로서 소득인정액(소득평가액과 재산을 현금기준으로 합산한 금액)이 최저생계비 이하인 자가 해당된다. 수급자격은 신청주의를 원칙으로 하며, 예외적으로 사회복지전담공무원에 의한 직권신청이 허용되고 있다. 공적 부조를 위한 비용은 모두 국비와 지방비에서 충당된다. 보장서비스를 중앙정부와 광역자치단체가 직접 시행하는 경우에는 국가 및 당해 지방자치단체가 전액 부담하고, 기초지방자치단체가 시행하는 경우에는 국가와 지방자치단체가 각각 50~80%, 20~50%를 부담하고 있다(기초법 제5조, 제21조, 제43조).

4) 노인고용제도

노인의 취업을 위한 고용증진제도는 노인이 자신의 능력을 살려서 그 능력에 맞는 일을 할 수 있도록 지원해 주고 촉진시켜 줌으로써 노인의 고용안전과 국민경제발전에 이바지하도록 하기 위한 제도다. 여기에는 노인취업알선센터, 노인공동작업장, 고령자인재은행, 고령자고용촉진센터 등이 있다.⁸⁾ 이를 위해 사단법인 대한노인회가 1981년부터 노인인력은행을 운

7) 부양의무자는 수급권자의 직계혈족 및 그 배우자 및 수급권자의 직계혈족의 배우자(며느리, 사위), 수급권자와 생계를 같이하는 2촌 이내의 혈족(세대별 주민등록표에 함께 기재되어 있거나 생계 및 주거를 같이하는 수급권자의 형제·자매)을 말한다.

8) 노인의 고용촉진을 위한 제도는 노인복지법 제29조에 의한 노인취업알선센터, 노인공동작업장이 있으며, 고령자촉진법 규정에 의한 고령자인재은행, 고령자고용촉진센터가 있다. 이 중에서 전자는 보건복지부 관할인 반면에, 후자는 노동부 소관이다.

영하다가 1997년에 노인취업알선센터로 확대·개편하였다.

(1) 노인취업알선센터

노인취업알선센터는 장·단기취업알선시책을 마련하여 노인의 적성과 능력에 따라 일거리를 제공해 줌으로써 실질적인 소득을 보장할 뿐만 아니라 사회로부터의 소외감을 극복하고 자아 성취감을 주는데 그 목적이 있다.⁹⁾ 사업내용으로는 취업상담·알선·교육·사후관리 등을 하고 있다.

(2) 노인공동작업장

1986년에 시작된 노인공동작업장은 노인의 소득기회와 함께 여가활동 기회를 제공할 목적으로 작업장 설치가 가능한 공업단지나 경로당 또는 노인복지시설을 활용하여 지역적 특성 및 노인의 적성과 능력에 적합한 직종을 선정·운영하고, 발생한 이익금을 노인에게 배당하는 제도이다. 노인공동작업장의 작업종류로는 액세서리(구슬 끼우기), 옷감정리(실밥 따기), 포장상자 접기, 제품포장정리, 봉제완구, 봉투제작, 마늘까기, 원예 등이 있다.

(3) 고령자인재은행

고령자인재은행은 노인의 고용촉진을 위해 1992년부터 시행된 고령자고용촉진법에 의해 1993년 7월부터 설치·운영되고 있으며, 비교적 취업상담 및 취업알선이 체계적이고 조직적인 편이다. 고령자인재은행은 시·도 및 지방 노동관서 직업알선 창구와 연계하여 55~70세의 고령자와 경로당에서 취업신청이 많은 70~80세의 노인연령층을 대상으로 구분하여 구인, 구직등록, 직업지도 및 취업알선과 취업희망 고령자에 대한 취업상담과 정년퇴직자의 재취업상담업무를 수행하고 있다.

9) 김정후 외, “노인인력활용정책과 프로그램” 아산재단연구보고서, 1998. 42쪽.

2. 고령자고용촉진제도

노동부는 고령자고용촉진법에 의해 55세 이상의 고령자(50세 이상은 준 고령자)를 대상으로 적합 직종으로 공공부문 7개 직종과 민간부문 90개 직종을 선정하여 이러한 직종에 대해 고령자 우선 취업을 권장하고 있다(표 2). 고령자 취업직종이란 노인들에게 적합한 직업을 따로 구분하여 노인이 그 직업에 종사하는데 우선권을 주자는 것¹⁰⁾으로 이를 통해 노인의 소득을 보장하여 경제적 자립을 도모하고 노인에 대한 공적·사적 부담을 감소시키는데 그 목적이 있다. 이외에도 고령자고용장려,¹¹⁾ 고령자고용촉진장려금제도,¹²⁾ 고령자고용정보센터¹³⁾ 등이 있다.

(표 2) 공공 및 민간부문 노인적합 직종 현황

□ 공공부문 : 70개 직종

구분	직종명
기술·기능 (6개)	공학기술자문가, 전기시설관리원, 냉장기수리조작원, 운전원, 보일러조작원, 건물보수원

10) Anthea Tinker(1997), Older People in Modern Society, Longman Social Policy in Britain Series, Addison Wesley Longman Limited, p.63.

11) 정부는 상시 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업장은 55세 이상 고령자를 3/100 이상 고용하도록 권장하고 있다(고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제12조).

12) 고용안정사업의 일환으로 실시되고 있는 제도로서 고령자에 대한 적절한 고용촉진 지원과 직업전환 기회제공을 통해 고용기회 확대와 인력난 완화 및 고령자의 복지증진을 위해 고령자를 일정수준 이상 고용하거나 일정수준 이상 신규 고용하는 사업주에 대해 고령자고용촉진장려금을 지원한다. 여기에는 고령자다수고용촉진, 고령자신규고용촉진, 고령자재고용촉진의 세 가지가 있다(한국산업인력공단 중앙고용정보원, 2001.), 이승준, “고령화 사회의 노인소득보장정책에 관한 연구”, 전북행정화보 제16권 제2호(2002년 겨울), 18쪽, 재인용.

13) 고령자고용정보센터는 고령자고용촉진법 제10조에 의해 고령자의 직업지도와 취업알선 등의 업무를 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 지역에 설치하도록 하고 있다.

12 比較法學 (第21輯)

구분	직종명
경영·사무 (10개)	인사노무관리자, 경영컨설턴트, 법률 및 세무회계관련자문가, 채권추심원, 사무보조원, 컴퓨터자료입력원, 우편물접수원, 설문조사원, 교통량조사원, 지가조사원
교육·문화 (4개)	사회교육강사, 기숙사사감, 도서정리원, 문화재보존원
의료·복지 (3개)	사회복지보조요원, 상담사, 시설보육사
서비스·판매 (13개)	데스크안내원, 시설 및 견학안내원, 화랑 및 박물관안내원, 관광안내원, 주차안내원, 접수예약사무원, 민원상담원, 매표·검표원, 주차요금정산원, 통행료정산원, 주방보조원, 조리사, 구내매점원
농림·어업 (3개)	농림업관련자문가, 조경관리원, 식물재배원
단순노무 (31개)	경비원, 공원관리원, 주차장관리원, 건물관리인, 배수지관리인, 묘지관리인, 식물원관리인, 쓰레기매립장관리인, 문화재관리인, 자가조사원, 건물목관리인, 환경미화원, 노견정리원, 재활용품분류원, 소독방역원, 계기검침원, 안전점검원, 수급원, 화물접수원, 물품보관 및 정리원, 교통정리원, 주정차위반단속원, 버스전용차선단속원, 포장원, 상표부착원, 제품단속검사원, 산림보호원, 수렵감시원, 조류보호구역감시원, 하천감시원, 안전순찰감시원

□ 민간부문 : 90개 직종

구분	직종명
기술·기능 (19개)	공학기술자문가, 가전제품수리원, 전기시설관리원, 재단사, 재봉사, 의복 및 관련제품수선원, 분전원, 전통건물건축원, 도배원, 배관공, 미장공, 생산관리기술자, 품질관리기술자, 주택관리사, 기계설비 및 설비관리원, 냉장기수리조작원, 리프트조작원, 보일러조작원, 건물보수원
경영·사무 (16개)	인사노무관리자, 경영컨설턴트, 창업지원컨설턴트, 법률 및 세무회계관련자문가, ISO인증심사원, 채권추심원, 해외영업원, 무역사무원, 부동산대리인, 분양 및 임대사무원, 배차사무원, 사무보조원, 설문조사원, 영업관리사무원, 기술영업원, 일반영업원

구분	직종명
교육·문화 (6개)	사회교육강사, 기숙사사감, 도서정리원, 기록관리사, 문화재보존원, 번역가
의료·복지 (5개)	간병인, 산후조리종사원, 사회복지보조요원, 상담사, 시설보육사
서비스·판매 (19개)	데스크안내원, 시설 및 견학안내원, 화랑 및 박물관안내원, 관광안내원, 주차안내원, 질서유지원, 계산대수납원, 접수예약사무원, 매표·검표원, 주차요금정산원, 통행료정산원, 장례지도사, 결혼상담원, 홀씨빙원, 주방보조원, 조리사, 텔레마케터, 구내매점원, 매장감시원
농림·어업 (3개)	농림업관련자문가, 조경관리원, 식물재배원
단순노무 (22개)	음식료품가공원, 창고관리인, 검수원, 경비원, 교구관리인, 공원관리인, 주차장관리인, 건물관리인, 가정도우미, 세차원, 환경미화원, 배달원, 계기검침원, 안전점검원, 수금원, 화물접수원, 물품보관 및 정리원, 전단지배포원 및 벽보원, 주유원 및 가스충전원, 포장원, 상표부착원, 제품단속검사원

3. 국민기초생활보장제도

기초법이 1997년 9월 7일에 제정·공포되어 2000년 10월 1일부터 시행되어 왔다. 이 법이 시행되기 전에는 생활보호법(1961년 12월 30일 법률 제 913호)에 의해 줄곧 저소득층에 대한 생활보호를 실시하여 왔다.

생활보호법은 IMF 체제하의 대량실업사태를 맞아 한계성이 노출되었으며, 경기침체와 장기적인 실업으로 인하여 생존의 위협을 느끼면서도 공공부조제도로부터 도움을 받지 못하는 절대 빈곤층의 생계문제에 적극적으로 대응할 수 있는 새로운 제도의 도입이 필요하게 되었다. 이에 정부는 전문가, NGO, 정당 등 전 국민의 충의를 바탕으로 지난 40년간 실시되어온 생활보호법을 폐기하고, 기초법을 제정·시행하게 되었다.

기초법은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 자에게 보건복지부장관이 개별 가구의 소득평가

액과 재산을 기준으로 매년 정하는 선정기준에 의하여 선발된다. 주어지는 급여의 종류에는 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여가 있다(동법 제7조). 단, 의료급여는 따로 법률이 정하는 바에 따른다.

III. 미국 · 영국 · 일본의 노인복지 관련법 및 프로그램

본 연구에서는 미국, 영국, 일본의 노인복지와 관련된 법이 너무 많이 존재하기 때문에 노인복지정책의 법적근거를 마련해 주고, 노인복지의 근간이라고 할 수 있는 각국의 노인복지관련법에 한정해서 살펴보고자 한다.

1. 미국의 노인복지 관련법 및 프로그램

1) 개요

미국의 노인복지와 관련된 주요정책을 입법화시킨 노인복지 관련법은 미국의 경제수준과 비슷한 유럽의 여러 선진국들과 비교하여 매우 짧은 역사를 가지고 있다. 1930년 이전, 미국에는 노인을 위하여 국가에서 제공하는 사회적 프로그램은 거의 없었고, 대신 가족과 지역사회 및 기독교 중심의 자선단체들이 중심이 되어 노인들이 필요로 하는 서비스를 제공하였다.

1920년 국가공무원을 대상으로 퇴직연금제도의 시행을 제정한 공무원퇴직법(Civil Service Retirement Act)이 노인복지와 관련된 미국 최초의 법이지만, 미국의 노인 전체를 대상으로 소득과 관련된 정책을 최초로 제정한 1935년의 사회보장법(Social Security Act)을 노인복지와 관련된 최초의 법으로 인정하고 있다.

이 당시 미국은 1929년부터 시작된 세계적인 경제공황으로 인하여 노인 집단을 포함한 사회전반의 높은 실업상태로 빈곤문제가 매우 심각하였다.

이러한 시기에 높은 실업난을 해결하기 위한 방법으로 노인에게 연금을 지급하여 빈곤문제를 해결함과 동시에 젊은 연령층을 노동시장으로 유입하는 전략으로 사회보장법이 출발하였다.¹⁴⁾

1935년에 제정된 사회보장법 이후 1950년대까지 노인복지에 관련된 법이 거의 마련되지 않았다. 그러나 1960년대와 1970년대에 이르러 노인복지와 관련된 핵심과제인 소득, 의료, 사회적 서비스 등 각종 법안의 제정과 개정으로 노인복지의 전성기를 맞게 되었다. 각종 노인관련 프로그램의 제공과 그에 소요되는 재정과 운영을 위한 聯邦政府, 州政府 및 地方政府의 노인복지서비스연계망(Aging Network)과 관련된 법적 근거를 마련한 노인복지법(Old americans Act)이 1965년에 제정되었다. 같은 해 사회보장법이 개정되어 노인들의 의료보장제도인 메디케어(Medicare)와 저소득층노인을 위한 의료보장제도인 메디케이드(Medicaid)가 제정되었다.

1972년에는 사회보장법이 개정되어 공적연금의 기여실적과 상관없이 저소득층노인과 장애인에게 지급되는 공적부조의 최저보장소득(Supplemental Security Income, SSI)이 제정되어 1974년부터 시행되었다. 이로 인하여 많은 저소득층노인이 최소한의 소득을 정부로부터 보장받게 되었다. 노인의 소득과 직접적으로 관련된 고용에 있어서 연령차별을 금지하는 연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act, ADEA)이 제정되어 특수직종에 종사하는 사람을 제외하고, 65세 이전에 고용상의 차별이나 강제퇴직을 금지시켰다. 이 법은 1978년에 개정되어 고용차별금지연령을 65세에서 70세로 연장하였고, 1986년 개정 때에는 정년퇴직연령 의무조항을 폐지하였다.

또한 1974년에는 보건사회복지부(Department of Health and Human Services, DHHS)의 공공보건서비스국(Public Health Services)산하에 있는

14) Dinitto, diana M. and Dye, Thomas R.(1983), " Social Welfare : Politics and Public Policy, New Jersey : Prentice-Hall Inc., 유성호, "한국과 미국의 노인복지법 비교연구", 한국노인복지학회, 제14권 제1호, 2001, 겨울호, p.141-142, 재인용.

국립보건연구소(National Institutes of Health)아래에 노화과정과 노인들의 질병 및 노인들의 문제와 욕구 등 노인에 관련된 제반 연구를 수행하는 국립노화연구소(National Institutes on Aging)가 설립되었다. 이로 인하여 현재 미국은 노년학의 연구분야에서 세계최고수준으로 인정받고 있으며, 이러한 연구결과를 노인복지와 관련된 프로그램과 국가정책에 적용하고 있다.

그러나 1980년대 이후부터는 1970년대 말부터 시작된 인플레이션과 고실업으로 인한 미국정부의 경제적 위기와 함께 고령인구의 급속한 증가로 연금의 재정위기를 경험하게 되었다. 이에 대한 대비책으로 미국정부는 1983년 사회보장법을 개정하여 연금의 재정위기를 탈피하고자 시도하였고, 기존 노인복지정책의 프로그램에 대한 정부지원을 삭감하였고, 노인복지에 대한 책임을 가족, 기업, 지역사회로 전환시키는 정책으로 전환하기에 이르렀다.¹⁵⁾

2) 미국의 노인복지법

미국의 사회보장법(Social Security Act)이 노인들의 연금과 공적부조 및 의료보험에 관련된 법적 근거를 제공한 법이라면, 노인복지법(Old Americans Act)은 노인들에게 제공되는 각종 서비스프로그램 제공과 연구 및 교육훈련에 소요되는 재정지원 및 노인복지서비스의 전달체계를 구체화하는 ‘노인복지서비스연계망(Aging Network)’에 관련된 법이라고 할 수 있다. 노인복지법은 노인들에게 직접적인 재정지원을 하지 않고, 주정부와 지방정부 및 노인에게 서비스를 제공하는 비영리사회복지단체에 재정을 지원한다.

서비스 제공에 있어서 저소득층노인, 소수민족노인, 농촌거주노인, 치매노인 중심의 표적서비스(Targeting Service)를 지향하고 있지만, 60세 이상의 노인이면 누구나 노인복지법에 의해 제공되는 서비스 혜택을 받을 수 있는 보편주의적 성격을 지닌다. 1965년에 제정된 이후 그동안 여러 차례 개

15) 유성호, 앞의 논문, 142-143쪽.

정이 있었다.

(1) 목적 및 정의

미국 노인복지법 제1조는 법안의 목적이 다음과 같이 10가지로 규정되어 있다.¹⁶⁾ 노인의 존엄성을 보장하고, 생활의 모든 영역(소득, 건강, 주택, 장기요양, 학대 및 유기)에서 질적인 삶을 향상시키기 위한 목적을 명시하였으며, 이러한 목적을 달성할 수 있도록 하는 정부의 임무와 책임을 규정하였다. 결국, 노인복지법이 추구하는 주된 목적은 노인들이 거주하는 지역사회에서 가능한 한 독립적인 생활을 유지할 수 있도록 지역사회중심의 노인 재가복지서비스를 제공하는데 있다고 볼 수 있다. 2000년에 노인복지법이 개정되어 새로운 프로그램으로 등장한 가족부양자지원프로그램(National Family Caregivers Support Program, NFCSP) 역시 미국의 재가복지서비스를 강조하는 정책을 뒷받침하고 있다. 노인복지법의 구체적인 목적을 살펴보면 다음과 같다.

1. 퇴직자가 미국의 표준생활을 유지할 수 있는 충분한 소득을 보장한다.
2. 경제능력에 상관없이 현재의 과학기술이 허용하는 범위 안에서 최고의 신체적·정신적 건강을 유지하도록 한다.
3. 노인들이 부담할 수 있는 범위 내의 주거시설을 확보하고 유지하며, 이들 시설이 개별적인 욕구에 부합할 수 있도록 하고, 위치 및 구조가 적합하고 편안한 시설이 되도록 한다.
4. 시설보호 및 장기요양을 필요로 하는 노인을 위해 충분한 서비스체계를 확립하고, 노인의 주거지역을 중심으로 서비스체계를 개발하며, 특히 노인을 부양하는 사람들을 지원하는 프로그램을 제공한다.
5. 연령에 의한 고용기회의 차별을 예방하고, 노인고용기회를 확대한다.

16) U.S. Administration on Aging(2001), Historical Evolution of Programs for Older American. 유성호, 앞의 논문, 144쪽, 재인용.

6. 건강하고, 명예롭게, 그리고 존엄성을 유지할 수 있는 퇴직생활을 할 수 있도록 한다.
7. 사회, 문화, 교육, 훈련, 여가활동의 광범위한 영역에 활동적으로 참여하고 기여하도록 한다.
8. 실비의 교통수단 제공을 포함하여 효율적인 지역사회서비스를 제공하고, 장기요양보호시설의 선택기회를 제공하며, 이들 시설이 취약한 노인에게 지속적인 보호를 제공하고, 필요한 서비스를 즉각적으로 제공할 수 있도록 한다.
9. 건강과 안녕을 증진하고 유지시킬 수 있는 실증적인 연구결과를 즉각적으로 활용한다.
10. 노인학대, 유기, 재산착취로부터 보호하는 서비스프로그램의 개발과 운영에 노인이 참여를 보장하고, 노인 자신의 인생을 계획하고 주관하는데 자유와 독립을 보장한다.

이들 목적들 가운데 제4, 8, 10호의 목적이 1965년 법안 제정 이후 개정작업을 거쳐 보다 구체적으로 표현되었다. 제4호의 경우, 노인부양을 지원하는 내용을 포함하였고, 제8호는 취약노인에 대한 지속적 보호의 개념을 적용했으며, 제10호는 노인에 대한 학대, 유기악용으로부터의 보호를 명시하였다는 점이 주요개정 내용이라고 할 수 있다.

(2) 주요 내용

가) 연방노인청(Administration on Aging)의 설치

미국의 노인복지법은 노인에게 제공되는 각종 프로그램에 필요한 재정자원을 효과적으로 조정하고 전달하기 위하여 연방정부에게 권한을 위임하고 있다. 이러한 업무를 수행하기 위한 노인복지서비스연계망으로 보건사회복지부(Department of Health and Human Services, DHHS)내에 연방노인청(Administration on Aging), 각 州에 노인국(State Units on Aging, SUA)과 지역단위의 지역노인과(Area Agency on Aging, AAA)가 설치되어 있다.

연방노인청은 노인들의 문제와 관련된 정보를 제공하고, 노인복지법 예산에 따른 정부보조금을 효율적으로 관리하는 책임을 맡고 있다. 州政府의 노인국은 연방노인청의 하부조직으로 노인과 관련된 모든 문제에 대한 州 단위 주무부서로서 노인에게 제공되는 서비스프로그램을 직접 집행하기 보다는 지역단위노인과(AAA)와 비영리기관에 재정을 지원한다. 지역단위의 지역노인과의 주 기능은 노인에게 직접 서비스를 제공하는 것으로 경우에 따라서 다른 비영리 사회복지기관과의 계약을 통하여 노인들에게 필요한 서비스를 제공한다. 현재 전국에 약 700개의 지역노인과의가 운영되고 있다.¹⁷⁾

나) 노인복지서비스 프로그램 제공과 관련된 정부지원금(Grants for State and Community Programs on Aging)

노인복지법 제3조는 노인들이 독립적인 생활이 가능하도록 노인에게 제공되는 종합적인 서비스의 유형과 이에 소요되는 비용에 대한 재정지원과 관련된 규정을 명시하기 때문에 노인복지법에서 가장 핵심적인 부분이라고 볼 수 있다. 이 법률에 의해 노인들에게 제공되는 각종 서비스 프로그램은 다음과 같다. ①노인복지관(Multipurpose Senior Center)운영으로 여가 활동, 식사제공, 교육 등, ②재가서비스(In-home Services)로는 가정의료서비스, 방문 및 전화확인서비스, 집안일청소, 휴식보호서비스, 개인보호, 집수리서비스, ③교통지원서비스(Transportation Services), ④지원서비스(Supportive Services)로는 노인복지와 관련된 교육훈련, 정보제공, 상담, 알선서비스, 법률자문 등, ⑤식사제공서비스(Congregated Meals)로는 노인복지관 식사제공서비스, 식사배달서비스, ⑥건강지원서비스로는 건강검진, 영양상담, 건강관련교육, 건강정보제공 등, ⑦가족부양자지원서비스(National family Caregivers Support Services)로는 노인을 부양하는 가족부

17) 유성호, 앞의 논문, 145쪽.

양자에게 가족부양지원프로그램에 관련된 정보, 서비스접근과 관련된 도움, 개인상담, 가족부양자그룹의 조직화, 부양에 관련된 교육훈련, 부양부담으로 인한 휴식보호서비스를 제공한다.

다) 교육훈련, 연구 및 특정사업과 프로그램 개발(Training, Research, and Discretionary Projects and Programs)

노인에게 제공하는 서비스의 질을 향상시키고 노인복지기관의 부족한 인력난을 해소하기 위한 목적으로 노인들에게 서비스를 제공하는 인력에게 단기교육과 훈련, 세미나, 회의 등에 소요되는 경비를 지원함으로써 전문화된 인력을 양성시키고 있다.

또한 특정사업과 프로그램 개발에 소요되는 경비를 민간연구소와 대학교의 계약을 체결하여 재정을 지원하고 있는데 관심분야는 농촌지역에 있는 노인들의 교통편의서비스, 의료보호 전달체계, 알츠하이머 치매환자를 위한 가정의료보호, 주간보호와 그들을 돌보는 부양자의 재가보호와 휴식보호서비스, 재가노인 주택의 개조, 노인요양시설에서의 각종 치료요법, 만성 정신질환자와 소수민족노인 및 저소득층노인을 위한 양질의 장기보호서비스 제공, 옴부즈만 프로그램, 소수민족노인의 정보센터 등이 포함된다.

라) 노인의 지역사회서비스 고용프로그램(Community Service Employment for Older Americans)

55세 이상 저소득층 실업노인에게 지역공공사업활동에 시간제 일자리 기회를 제공하여 소득중대를 피하는 것을 목적으로 하며, 이 프로그램은 노동부(U.S. Department of labor)가 주관한다. 이들 노인들이 일할 수 있는 분야는 공공이익을 위한 사업으로 사회·의료복지분야, 교육서비스(특히, 영어해독교사)분야, 법률과 상담서비스분야, 도서관, 여가서비스분야, 자연보호, 천연자원의 복구, 지역사회정화, 오염방지와 환경보호분야에 한정한다.

마) 원주민노인을 위한 보조금(Grants for Native Americans)

미국에 거주하는 인디언 원주민노인을 비롯하여 하와이 원주민과 알래스카 원주민들의 고유한 문화를 보호하는 차원에서 연방정부는 사회적 서비스와 식사제공서비스의 제공에 재정지원을 하고 있다.

바) 취약노인 권익보호활동을 위한 재정 지원(Allotments for Vulnerable Elder Rights Protection Activities)

연방노인청은 취약한 노인들의 권익보호를 위한 활동을 수행하는데 소요되는 비용을 州政府에 할당하고 있다. 이에 해당되는 프로그램으로는 옴부즈만프로그램, 노인학대·유기·재산착취로부터의 보호프로그램, 노인 권익옹호와 법률자문서비스프로그램, 상담 및 기타지원프로그램이 포함된다.

2. 영국의 노인복지 관련법 및 프로그램

1) 개요

영국에서 노인복지와 관련된 최초의 법은 전 국민을 대상으로 빈곤퇴치가 공적의무라는 원칙하에 세계에서 최초로 사회보장제도의 일환으로 시행된 1601년의 엘리자베스구빈법(Poor Law)이지만, 영국정부가 70세 이상 빈곤노인들에게 자산조사를 통하여 생계보조금을 지급하도록 한 20세기 초에 제정된 1908년의 노령연금법(Old Age Pensions Act)을 노인을 위한 소득보장법의 효시라고 할 수 있다.¹⁸⁾

그 후 영국의 사회복지체제는 2차대전 후 지금까지 수많은 법률개정을 통하여 확대되고 수정하여 오늘날에 이르게 되었다. 오늘날 영국은 다른 선진국과 마찬가지로 국민복지에 대한 욕구증대, 사회의 고령화, 경제적 어려

18) 강옥모, “영국의 노인복지 관련법 체계”, 노인복지정책연구, 제1권 3호, 유성호, “영국의 노인소득보장정책”, 한국노인복지문제연구소, 2001, 7쪽, 재인용.

움과 정치적인 변화 등으로 인하여 사회복지체제의 어려움에 직면하고 있다.

특히, 지난 20여년동안 영국정부는 사회복지분야에서 새로운 개혁을 단행하였는데 이러한 개혁은 노인복지분야에 많은 영향력을 행사하였다. 주요개혁을 간략히 요약하면, 사회복지분야에 있어서 민간부문의 역할증대와 시장원리의 확대이다.¹⁹⁾ 이러한 개혁의 주요원인은 서방국가 대부분이 경험하고 있는 저출산과 인구의 고령화라는 인구구조의 변화와 경제침체에 따른 실업률의 증가로 인한 정부지출의 감소가 주된 이유였다.²⁰⁾ 정부지출의 감소는 노인들의 소득과 관련있는 연금과 각종 급여에 많은 변화를 가져왔다.

2) 영국의 노인복지 관련법

현재 영국에서 노인을 위한 사회적 서비스정책과 주요한 재정은 중앙정부에서 관장하나 실질적인 서비스의 제공은 1971년에 설립된 사회적 서비스국(Social Service Department)과 1988년에 설립된 사회보장성(Department of Social Security)에 의하여 체계적으로 이루어지고 있다.

영국의 노인들은 사회적 서비스를 중심으로 하는 지역사회보호서비스를 받으며, 주로 지역사회 내에서 생활하고 있다. 사회적 서비스의 개발은 가족해체의 가속화와 여성의 사회진출 증가에 따른 가족부양체계가 약화된 반면, 평균수명의 연장에 따라서 보호서비스가 필요한 노인들의 급격한 증가에 영향을 받게 된다.

이와 같은 급격한 사회변화에 따른 노인보호문제는 정책입안자들로 하

19) Taylor-Gooby, Petter(1996), The United Kingdom; Radical Departures and Political Consensus, pp. 95-116, edited by Vic George & Peter Taylor-Gooby in European Welfare Policy-Squaring the Welfare Circle. New York: St. Martin's Press. 유성호, 앞의 논문, 7쪽, 재인용.

20) George, Vic(1996), The Demand for Welfare, pp. 177-198, edited by Vic George & Peter Taylor-Gooby in European Welfare Policy-Squaring the Welfare Circle. New York: St. Martin's Press, 유성호, 앞의 논문, 7쪽, 재인용.

여금 사회문제 중의 하나로 인식되게 되었고, 가족의 부담을 덜고 노인들의 다양한 욕구충족의 메카니즘으로 사회적 서비스의 개발을 강조하게 되었다.²¹⁾

그러나 이러한 사회적 서비스의 개발과 제공방법을 명확히 하는 사회적 서비스관련법들은 정권의 정치적 이데올로기(보수당과 노동당)에 따라 많은 변화를 겪게 된다. 따라서 영국에서 노인을 위한 사회적 서비스와 그 관련법을 이해하기 위하여 영국의 사회, 경제, 정치적인 상황과 사회적 서비스의 체계에 대한 포괄적인 지식체계의 형성은 필수적이라고 많은 학자들은 주장한다.²²⁾

이와 같은 연유로 한국의 사회복지학과와 현장에 적지 않게 소개되어 왔던 영국의 노인복지관련연구들의 대다수가 노인복지정책을 근간으로 하는 포괄적인 접근을 시도해 왔다. 이러한 경향과 한계는 여러 측면에서 분석될 수 있으나 노인복지 형성을 위한 사회적 구성체계와 서비스 전달체계의 관점에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 영국의 복지서비스는 특정집단을 위하여 형성되는 것이라기보다는 모든 국민을 위한 제도의 형성이라고 볼 수 있다. 즉, 사회적 서비스의 급여는 단지 노인만을 위한 서비스라기보다는 서비스가 필요한 모든 사람들을 위한 제도이기 때문에 노인복지법과 같은 單一法에 명기되어 있지 않고 노인과 사회적 서비스와 관련된 여러 법들에 명기되어 있다. 둘째, 영국의 복지서비스의 구성과 전달체계는 주로 중앙정부가 아닌 지방정부에 의하여 수행된다는 사실이다. 이것은 각기 다른 지방정부가 구성원들의 서비스 욕구와 자원환경에 따른 민주적 입법과정에 따라 장기적으로 복지환경을 형성하여 왔기 때문이다.²³⁾

21) Lim, B(1994), An effective approach to community care for elderly people in the UK, MA dissertation, England, U. of Kent, 임병우, “영국의 노인대상 사회적 서비스와 관련법”, 노인복지정책연구총서, 2001-3, 통권 제22호, 7쪽, 재인용.

22) 임병우, 앞의 논문, 7쪽.

23) 임병우, 앞의 논문, 12쪽.

3) 노인을 위한 사회적 서비스의 발달과 관련법

(1) 사회적 서비스와 법과의 관계

사회복지서비스를 연구함에 있어서 그 관련법에 대한 연구를 동시에 수행함은 여러 가지 당위성이 부여된다. 그 당위성 중의 하나는 한 사회에서 적극적인 차원에서의 법은 사회변화를 대처하기 위한 계획이 사회구성원들의 합의에 의한 당위성을 부여받는 수단으로서의 역할을 수행하기 때문이다. 그러나 소극적인 차원에서의 법은 공정한 결정을 위한 최소한의 기준을 제공하여 준다.²⁴⁾

노인을 위한 사회적 서비스의 관련법은 한 사회에서 노인을 위한 사회적 서비스의 기능, 사회와 그 사회구성원들의 역할, 가치관, 그리고 철학 등이 포함되어져 있다고 볼 수 있다.²⁵⁾ 노인을 위한 사회적 서비스 관련법의 목적과 사회적 서비스의 제공이 밀접한 관련이 있다는 것은 누구나 인정하는 사실이다. 일부의 학자들은 노인들에게 사회적 서비스의 제공이 이러한 관련법을 수행하기 위한 것으로서 규정한다는 것과 주요한 가치관에 구성체제로 규정하는 것으로서 보호의 의무를 추구하는 도구로 규정하는 것에 대한 의문을 제기하였다. 노인을 위한 사회적 서비스 관련법들은 서비스 제공 과정에서 복잡하게 얽힌 상황을 명확하게 하며, 문제점이 발견되면 눈에 보이는 해결책을 제공한다는 것을 강조하였다.²⁶⁾

영국에서 노인을 위한 사회적 서비스 제공을 위한 행정 법률은 특정한 의무를 부과하는 강제적 법률(Mandatory Legislation)과 특정한 업무를 수행

24) Ball, C.(1989), Law for social workers; An introduction, England, Wildwood House Ltd., 임병우, 앞의 논문, 16쪽, 재인용.

25) Lim, B.(1998), Towards the development of care management in community care for elderly people in Korea, Ph-D thesis, England, U. of Kent, 임병우, 앞의 논문, 17쪽, 재인용.

26) Braye, S. & Preston-Shoot, M.(1996), Partens in community care Rethinking the relationship between the law and social work practice, Journal of Social Welfare and Family Law, Vol., 임병우, 앞의 논문, 17쪽, 재인용.

할 수 있는 재량권을 주는 재량적 법률(Permissive Legislation)로 구성되어 있다.²⁷⁾ 어떠한 상황에서든지 노인을 위한 사회적 서비스의 목적을 명확히 함은 그 관련법의 역할을 명확히 하고, 그 법률들을 명확히 함은 국가, Worker를 포함한 서비스 제공자, 그리고 서비스 수혜자인 노인의 권리와 의무에 대하여 명확히 하여 서비스 제공의 환경에서 일어나는 갈등의 예방 뿐만 아니라 해결하는데 도움이 될 것이다.²⁸⁾

(2) 사회적 서비스의 태동기(1901 - 1940년대)

20세기 접어들면서 노인을 위한 사회적 서비스 제공은 점점 개인적 차원이 아닌 정부의 역할로 인식되어졌다.²⁹⁾ 영국정부가 노인에게 사회적 서비스를 제공하기 위해 소극적으로 위임한 법적 근거는 1908년 노령연금법(Old Age Pensions Act), 1937년 공공보건법(Public Health Act), 2차대전 전 시규정(Defence Regulations), 1946년 국민보험법(National Insurance Act)과 국민의료서비스법(National Health Service Act), 그리고 1948년 국민부조법(National Assistance Act)이라고 할 수 있다. 이들 법 중에 1946년 국민보험법과 1948년 국민부조법은 노인을 위한 사회적 서비스의 태동에 결정적인 역할을 하였다.

1946년의 국민의료서비스법(NHSA)은 노인을 위한 사회적 서비스 제공에 일부 서비스는 지방정부의 공식적 개입을 인정하는 계기를 마련하였다. 1948년의 국민부조법(National Assistance Act)은 구빈법 폐지에 따른 대체 법안으로 공적 부조를 중심으로 구성되었으며, 지방정부는 사회적 서비스가 필요한 노인들에게 숙식을 포함한 서비스 제공을 의무화하였고, 숙식과

27) 이영찬, “영국의 복지정책”, 나남, 2000, 임병우, 앞의 논문, 16쪽, 재인용.

28) Braye, S. & Preston-Shoot, M.(1996), Partens in community care Rethinking the relationship between the law and social work practice, Journal of Social Welfare and Family Law, Vol., 임병우, 앞의 논문, 17쪽, 재인용.

29) Dexter, M. & Harbert, W.(1983), The home help service, London & NY, Tavistock Publication, 임병우, 앞의 논문, 18-19쪽, 재인용.

레크레이션서비스를 제공하는 자원봉사단체에는 지방정부가 지원·가능하도록 규정하였다.³⁰⁾

(3) 사회적 서비스의 발전기(1950 - 1970년대)

1950년대 접어들면서 영국은 사회적 서비스가 활성화되기 시작하였는데 이는 급격한 노인인구의 증가, 정부재정의 악화, 크고 낡은 병원서비스에 대한 폐해, 그리고 의학발달의 영향을 받았다고 할 수 있다.³¹⁾

그러나 영국에서 노인을 위한 사회적 서비스의 발달 및 개발에 영향을 준 요인들은 명확히 도출하기는 힘들지만 1950년대부터 지속적으로 형성되어온 반 시설화의 영향을 많이 받았다고 볼 수 있다. 그러다가 1968년 보건서비스 및 공공보건법(Health Service and Public Health Act)이 제정되면서 노인을 위한 사회적 서비스 제공의 전반적인 역할이 중앙정부에서 지방정부로 이관되는 계기가 되었다.

이 법이 제정되기 이전에 지방정부는 국민부조법(1948년)에 의하여 노인을 위한 수용시설의 설치, 숙식, 레크레이션, 가사지원 등의 서비스를 제공하였으나 노인을 위한 일반적인 사회적 서비스에 관한 권한은 가지지 못하였다. 특히, 이 법에 근거하여 노인들에게 지방정부에서 제공할 수 있는 사회적 서비스는 다음과 같다. 식사제공, 서비스정보제공, 서비스를 받기 위한 교통제공, 기숙을 위한 주거서비스, 사회복지사방문상담서비스, 그리고 가정생활을 위한 실질적인 도움 등이다. 이러한 서비스들의 제공을 위하여 지방정부는 민간조직의 협력을 요청할 수 있는 권한을 보건성장관으로부터 위임받았다.³²⁾

30) 임병우, 앞의 논문, 19쪽

31) Tinker, A.(1976), Housing the elderly; How successful are Granny Annexes? HDD occasional paper 1/7, Department of environment, 임병우, 앞의 논문, 19-20쪽, 재인용.

32) Lim, B(1998), Towards the development of care management in community care for elderly people in Korea, Ph-D thesis, England, U. of Kent, 임병우, 앞의 논문, 21-22쪽, 재인용.

또한 지방정부와 이와 관련된 사회적 서비스에 관하여 진단 및 제언을 한 시봄보고서(Seebohm Report, 1968)가 발표되었다. 지금까지 여러 기관에서 관장하던 사회적 서비스를 총괄하고, 합리적인 자원분배와 지역불균형을 시정하기 위하여 이 보고서는 지방정부 사회적 서비스법(Local Authority Social Service Act)제정을 권고하였고, 이 법이 1970년에 통과되어 지방정부에 사회적 서비스국의 설치를 의무화하게 되었고, 노인을 위한 사회적 서비스로는 가사원조, 식사 및 레크레이션 등의 전반적인 서비스의 제공에 책임이 주어졌다.

(4) 사회적 서비스의 확장기(1980 - 1990년대 초)

1980년대 초에 들어서면서 보수당정권은 클라이언트(Client) 수준에서의 복지서비스 욕구는 집단주의적 해결이 아닌 개인의 자유와 선택을 기본으로 하는 개인의 책임성을 강조하였고, 전달체계 측면에서는 보건과 사회적 서비스 통합을 통한 서비스의 효율성과 클라이언트의 만족도 증진을 강조하였다. 이것은 노인을 위한 사회적 서비스 개발정책은 클라이언트의 정상적인 생활을 위하여 비공식네트워크의 연결과 노인의 특정욕구에 부응하기 위한 노력이 목적이었다고 할 수 있다.³³⁾

1980년대 후반에 접어들면서 노인을 위한 사회적 서비스정책은 서비스 자원의 효율적 운용을 위하여 보건·의료분야와 같은 다양한 서비스의 패키지지화(Package)를 추진하게 된다. 다른 측면에서는 클라이언트의 다양한 욕구충족과 클라이언트중심의 서비스 제공을 위하여 민간영역에서의 사회적 서비스의 개발을 강조하게 되었다.³⁴⁾

1988년에는 노인을 위한 사회적 서비스의 전환점을 가져온 그리피스(Griffith)의 보고서인 ‘지역사회보호(Community Care; Agenda for Action,

33) DHSS(1981a), Care in action; A hand book of policies and priorities for the health and personal social services in England, London, HMSO, 임병우, 앞의 논문, 23쪽, 재인용.

34) 임병우, 앞의 논문, 24-25쪽

1988)’가 발표되었다. 이 보고서는 사회적 서비스를 포함하는 지역사회보호 서비스의 모든 영역을 지방정부에서 관장하며, 지방정부의 사회적 서비스국은 클라이언트의 욕구중심의 서비스를 제공하기 위하여 특정 클라이언트 개개인에게 케어매니저를 배정하여 그들의 욕구를 파악하고, 욕구에 따른 서비스 패키지를 하여 서비스를 제공하여야 한다고 주장하였다. 그리고 서비스 제공기관간의 경쟁을 유도하며 서비스의 구매자와 공급자를 분리하여 서비스를 제공하는 케어매니지먼트의 도입을 권고하였다.³⁵⁾

이러한 목표를 성취하기 위하여 두 가지 방안이 제시되었는데 첫째, 클라이언트와 욕구사정서비스의 보편화, 둘째, 클라이언트가 서비스소비자로서 다양한 욕구를 충족시킬 수 있게 하기 위하여 영리분야에서 서비스를 다양하게 제공할 수 있는 여건을 마련해야 한다는 것이다. 그 결과, 1990년에 국민의료서비스 및 지역사회보호법(NHS & Community Care Act)이 제정되었다.³⁶⁾

(5) 사회적 서비스의 전환기(1990년대 중반 - 현재)

1990년 제정되어 현재까지 노인을 위한 사회적 서비스 전반에 결정적인 역할을 하고 있는 국민의료서비스 및 지역사회보호법(NHS & Community Care Act)의 시행은 1993년 4월부터 이루어졌다. 이것은 각각의 지방정부에서 법 시행을 위한 제반 여건을 준비하기 위한 시간적 여유를 제공하기 위해서 미루어졌다. 이 법의 구체적인 내용은 그동안 중앙정부의 사회복지장계에서 운용되던 노인을 위한 사회적 서비스를 위한 재정은 클라이언트의 욕구사정과 이러한 욕구충족을 위한 패키지서비스(Package Service)를 제공하는 지방정부로 이관되었다. 이 법률에 의하여 주요한 변화 중에 주목할 만한 것은 케어매니저(Care Manage)라고 하는 특별사회복지사로 구성된 팀을 지방정부에서 운영하게 된 것이다. 케어매니지먼트의 개발은

35) 임병우, 앞의 논문, 25쪽

36) 임병우, 앞의 논문, 25-26쪽

개별 클라이언트의 욕구충족을 위하여 제공되는 서비스의 유연성있는 패키지를 할 수 있도록 기존의 서비스를 새로운 접근을 시도한 모델로 복지철학의 변화를 암시한다.³⁷⁾

1993년과 1994년에는 감사위원회에서 발표한 보고서의 영향으로 1996년 지역사회보호법(Community Care Act)이 발표된다. 이 법은 사회적 서비스를 포함하는 지역사회보호서비스가 필요한 노인들에게 지방정부는 패키지화한 서비스가 아닌 노인이 직접 서비스를 구매할 수 있도록 현금으로 제공할 수 있게 하였다.

이러한 체계는 노인들에게 보건서비스를 대신하여 사회적 서비스를 다양하게 이용할 수 있는 기회를 제공한다. 또한 노인들 자신의 욕구에 따른 서비스의 선택권과 서비스 구매의 유연성을 확보할 수 있어 독립성과 삶의 질을 향상시킬 수 있고, 지방정부는 효과적인 인력, 재정, 그리고 자원의 활용적인 측면을 담보할 수 있다. 노인이 원한다면 지방정부는 현금지급과 패키지화된 서비스를 동시에 제공할 수 있다고 규정하고 있다.³⁸⁾

지역사회보호서비스에서 널싱홈(Nursing Home)을 포함하는 주거서비스(Residential Care)에서 제공하는 최초 서비스기준을 정하는 보호기준법(Care Standards Act)이 2000년에 제정되어 2002년에 시행되었다. 이 법은 클라이언트의 주거시설선택권, 보건·대인서비스의 제공, 일일생활과 사회활동, 불만과 보호대책, 환경, 직원의 적절성, 그리고 행정과 경영에 대한 최소한의 기준을 정하고 있다.³⁹⁾

37) Michell, J.(1996), An introduction to social services in England and Wales, European institute of Social Services, Univ. of Kent, 임병우, 앞의 논문, 26쪽, 재인용.

38) DoH(1996), Community Care Act 1996, London, DoH, 임병우, 앞의 논문, 27-28쪽, 재인용.

39) 임병우, 앞의 논문, 28쪽

(표 3) 영국노인을 위한 사회적 서비스의 주요 관련법

1908년	• 노령연금법(Old Age Pensions Act)
1937년	• 공공보건법(Public Health Act)
1946년	• 국민보험법(National Insurance Act)
	• 국민의료서비스법(National Health Service Act)
1948년	• 국민부조법(National Assistance Act)
1968년	• 보건서비스 및 공공보건법(Health Service and Public Health Act)
1970년	• 지방정부 사회적 서비스법(Local Authority Social Service Act)
	• 만성질환 및 장애자법(Chronically Sick and Disabled Persons Act)
1990년	• 국민의료서비스 및 지역사회보호법(NHS & Community Care Act)
1995년	• 보호자법(Carers Act)
1996년	• 지역사회보호법(Community Care Act)
2000년	• 보호기준법(Care Standards Act)

3. 일본의 노인복지 관련법 및 프로그램

1) 개요

일본은 고령화가 세계최고로 달할 것으로 예상되고 있어 초고령사회를 안심하고 맞이할 수 있도록 고령자에 대한 복지시책을 한층 강화시키는데 주안점을 두고 있다. 일본의 노인문제는 급속한 인구고령화와 세대규모의 축소, 여성의 고용기회확대, 부양의식의 변화에 의한 가정에서의 개호능력의 저하 등에 따른 여러 가지 문제가 증대되고 있는 것이 사실이다.

일본 총무성이 2008년 9월15일 ‘경로의 날’을 맞아 발표한 고령자인구통계(추계치)에 따르면, ‘올해 70세 이상 인구는 2,017만명으로 총 인구의 15.8%에 이르고 있으며, 70세 이상 인구가 6명당 1명이라고 한다. 그리고

65세 이상 인구도 2007년에 비해 76만명이 늘어난 2,819만명으로 총 인구의 22.7%를 차지해 과거 최고치를 넘어섰다.’고 한다. 앞으로 2025년에는 3,312만명, 27.4%, 2050년에는 3,245만명, 32.3%에 달할 것으로 추정되고 있다.

이와 같은 인구고령화에 대응해 나가는 것이 전 국가적인 과제라 할 수 있는 것은 지극히 당연하다. 일본의 노인복지대책은 1963년 노인보건법 제정에 의해 적극적인 진전이 있었고, 노인복지법이 제정될 때까지의 노인을 위한 시책은 주로 후생연금보험법과 국민연금법인 노령연금급부와 생활보호법에 의한 양로시설에의 수용보호 등을 들 수 있고, 노인복지법의 제정에 의해서 노인복지향상을 기하기 위한 시책이 종합적, 체계적으로 진전되었다.⁴⁰⁾

여기서는 일본의 여러 가지 노인복지관련법 중에서 고령사회대책기본법에 한정해서 살펴봄과 동시에 분야별 노인복지서비스정책을 개괄적으로 살펴보고자 한다.

2) 일본의 고령사회대책기본법

(1) 목적

고령사회대책의 목적은 21세기초 본격적인 고령사회를 앞두고 국민 한 사람 한 사람이 장수의 기쁨을 실감하고, 서로가 마음의 교통이 이루어지는 연대정신으로 풍요롭고 활력있는 사회를 조속히 만들어 가는 것이며, 경제사회의 시스템 또한 이에 어울리도록 부단히 수정하여 개인의 자립이나 가정의 역할을 지원하고, 국민의 활력을 유지, 증진함과 동시에 자조(自助)·공조(共助)·공조(公助)의 적절한 편성에 의해 안심할 수 있는 생활을 확보하는 등, 경제사회의 건전한 발전과 국민생활의 안정향상을 위한 조치를 강

40) 윤찬중, “일본의 노인복지서비스정책과 관련법”, 노인복지정책연구총서, 2001, 제22호, 109쪽.

구하자는데 있다.

(2) 기본시책

고령사회대책은 분야별 기본적인 시책에서 고령사회대책기본법 제9조에서 제13조에 나타난 사고에 따라 「취업·소득」, 「건강·복지」, 「학습·사회참가」, 「생활환경」, 「조사연구 등의 추진」 5가지 분야에서 시책의 지침을 나타내고 있다.

구체적으로 「취업·소득」에서는 고령자의 고용·취업의 기회확보, 근로자생애를 통한 능력발휘, 공적연금제도의 안정적 운영, 자조노력에 의한 고령기 소득확보의 지원에 대해서 지침을 밝히고 있다.

「건강·복지」에서는 건강을 위한 종합적 추진, 보건·의료·복지서비스 실현, 개호 기반정비를 위한 지원시책의 종합적 실시를 행하면서 서비스에 관계되는 비용, 민간사업자 등에 의한 서비스 활용에 대하여 밝히고, 자녀양육지원시책의 종합적 추진도 하는 것으로 되어 있다.

「학습·사회참가」에서는 생애학습사회의 형성을 목표로 하면서 고령자의 사회참가촉진과 자원봉사활동의 기반정비를 통해 사회참가의 촉진을 하는 것으로 되어 있다.

「생활환경」에서는 안정되고 여유있는 주거생활의 확보, 고령자를 배려한 마을 조성, 교통사고, 범죄, 재해 등으로부터 고령자보호, 쾌적하고 활력에 찬 생활환경 형성지침을 밝히고 있다.

「조사연구 등의 추진」에서는 고령사회를 풍부하고 활력있게 하는 조사연구 등을 추진함과 동시에 그를 위해 필요한 기반정비를 도모하는 것으로 되어 있다. 고령사회대책은 금후의 경제·사회동향에 따른 중장기적인 지침에 의해 5년을 기준으로 수정하는 것으로 하고 있다.⁴¹⁾

41) 윤찬중, 앞의 논문, 110-111쪽.

3) 분야별 노인복지서비스정책

(1) 시책의 기본방향

건강하고 생동감있게 생애를 보낼 수 있고, 밝고 활력에 찬 장수복지사회로 나아가기 위해서는 고령자보건복지분야에서 종합적인 서비스정비 충실을 기하는 것이 중요하다.

고령자의 복지를 살펴보면, 고령자가 가능한 살아오던 가정과 지역 속에서 계속 안심하고 살아갈 수 있도록 방문개호(Home Help Service) 등의 재가복지서비스를 확충해 감과 동시에 재가에서 생활이 곤란한 경우에는 적절한 시설이용이 가능하도록 특별양호노인홈의 정비를 추진하는 등 고령자복지서비스에 한층 충실을 기하는 것이 중요하다.

고령자복지시책에 대해서는 지금까지 ‘고령자보건복지추진 10개년전략(골드플랜)’ 및 ‘신 고령자 보건복지추진 10개년전략(신 골드플랜)’에 기초하여 진행되어 왔는데 신 골드플랜의 종료와 개호보험법 시행이라는 새로운 상황을 발판으로 1999년 12월에 후생, 대장, 자치 3대신의 합의에 의해 ‘금후 5개년간 고령자보건복지시책방향(골드플랜 21)’이 책정되었고, 그 내용은 다음과 같다.

가) 골드플랜 21의 기본방향

이 플랜에서는 우선 4가지 기본적인 목표를 정하고, 그 실현을 향해 시책을 전개하기로 했다. 구체적으로는 ①가능한 한 많은 고령자가 건강하고 보람을 느끼며, 사회에 참가할 수 있도록 활력있는 고령자상을 구축할 것, ②요원호고령자가 자립적인 생활을 존엄성을 갖고 보낼 수 있도록 하고, 또한 개호가족에게도 지원이 가도록 개호서비스의 질과 양, 양면에 걸친 확보를 목표로 할 것, ③지역에서도 이들 고령자에 대한 지원체제가 정비되도록 주민 상호가 서로 받쳐주는 지역사회만들기를 진행해 갈 것, ④계약에 의한 서비스제공이라는 새로운 틀이 이용자에게 정착되도록 개호서비스 신뢰성

확보를 꾀할 것, 등의 4가지로 어느 것이든 개호보험제도를 중핵적으로 하고, 지역에서 고령자에 대한 보건복지시책을 강구하는데 기본이 되는 중요한 목표가 된다.

플랜의 기간에 대해서는 개호보험 사업계획 및 보건사업 제4차 계획과 정합성을 근거로 2000년도부터 2004년까지 5개년 계획이 이루어지는데 개호보험 사업계획이 3년마다 5년을 1기로 하는 계획이 이루어지는 것에 입각하여 상황의 변화에 따라 수정하게 되어 있다.

나) 시책방안

구체적 시책에 대해서는 개호서비스 기반의 정비와 함께 건강·삶의 활력소 찾기, 개호예방, 생활지원 대책을 축으로 진행해 가는 것이 중요하다는 관점에서 6개의 지주를 세워 국가, 都道府縣, 市町村이 각각 역할을 다하여 적절히 시책을 전개하기로 했다. 첫째, ‘개호서비스기반정비’이고, 요원호고령자에 대한 개호서비스의 질·양, 양면에 걸쳐 그 확보를 기하기 위한 시책이다. 둘째, ‘치매성고령자지원대책의 추진’으로 금후 일본에서 급속히 증가될 것으로 보는 치매성고령자에 대한 시책은 앞으로의 중점과제의 하나이다. 셋째, ‘건강한 고령자만들기대책’이다. 이것은 기본적인 목표로 최초로 내걸었던 ‘활력있는 고령자상의 구축’을 꾀하기 위한 개호예방, 삶의 활력소 찾기 등 일련의 시책을 정리한 것으로 계발의 의미도 포함하여 ‘영·올드(Young·Old : 젊은 고령자)작전’으로써 전개해 가기로 했다. 넷째, ‘지역생활지원체제 정비’인데 건강한 고령자뿐만 아니라 요원호고령자를 포함하여 지역에서 생활을 지원하는 체제 만들기를 행하려고 하는 것으로 배식과 외출지원 등 생활지원서비스와 거주환경정비도 이 안에서 이루어진다. 다섯째, ‘이용자보호와 신뢰할 수 있는 개호서비스육성’으로 조치에서 계약으로 틀이 크게 변경되는 속에서 개호서비스 신뢰성확보를 기하는 것이 앞으로의 중대한 과제가 된다. 개호보험제도에서는 일정한 요건을

갖추면 민간사업자 등 다양한 사업주체가 재가개호서비스사업에 참여할 수 있는 기틀이 된다. 마지막으로 ‘고령자의 보건복지를 받쳐주는 사회적 기초확립’으로 장수과학, 복지육성 마을조성, 국제교류 등 고령자의 보건복지 기초를 받쳐주는 토대의 강화에 힘쓰고 있다.⁴²⁾

(2) 취업지원서비스

고령자의 높은 근로의욕을 근거로 오랫동안 쌓아온 지식·경험·능력을 유효하게 살릴 수 있도록 65세까지 계속 고용을 추진하면서 고령자가 그 의욕과 능력에 맞게 취업할 수 있다는 다양한 기회 확보를 기한다.

근로자가 취업생활, 가정과 지역생활 모두를 양립하면서 직업생활 전 기간을 통하여 능력을 발휘할 수 있도록 직업능력개발·노동시간단축, 고용분야에서 남여 기회균등 및 더 나은 대우확보, 육아·개호휴업제도 보급 등 시책을 추진한다. 직업생활에서 퇴직 후의 소득에 대해서는 국민의 사회적 연대를 기반으로 하는 공적연금을 중심으로 하고, 이에 직장과 개인의 자조 노력에 의한 기업연금, 퇴직금, 개인연금 등 개인자산을 적절하게 편성하여 그 확보를 기한다.

가) 65세까지 계속 고용 추진

1) 새로운 ‘고령자 등 직업안정대책 기본방침’ 책정

65세까지의 계속 고용에 관해서는 노동자가 희망하면, 65세까지 일할 수 있는 제도(65세 이상 정년제, 근무연장제도, 재고용제도)를 선택한 기업의 비율은 2000년 1월 현재, 일률정년제를 정하고 있는 기업의 16.1%에 머문다. 이와 같은 상황에 근거하여 2000년 4월 ‘고연령자 등의 고용안정에 관한 법률’이 개정되고, 정년연장, 계속고용제도 도입 등의 조치에는 사업주에 대해 노력의무가 부과됨과 동시에 고연령자의 재취직 촉진에 관한 조치가 이루어 질 수 있도록 2000년 10월에 동 법률이 시행되었다.

42) 윤찬중, 앞의 논문, 117-120쪽.

2) 계속 고용추진을 위한 지도·상담·원조·계발활동 추진

65세까지의 계속 고용을 추진하기 위해 공공직업안정소에 의한 지도와 고령자고용안정센터에 의한 상담, 원조, 계발활동을 추진하고 있다. 또한 계속고용정착촉진조성금으로 사업주에 대한 조성을 행하고 있다.

더욱이 60세 시점을 기준으로 임금이 15% 이상 감액된 상태에서 고용을 계속하는 65세 미만 고령자에 대하여 일정액을 지급하는 고령고용계속급부제도를 설치하고 있다.

공공부문에 있어서는 고령자고용을 추진하기 위해 1999년 7월 국가공무원 및 지방공무원의 정년퇴직자 중 새로운 재임용제도를 도입하여 65세까지 재직이 가능하게 하고, 단기간 근무제도를 내용으로 하는 국가공무원법, 자위대법, 지방공무원법 등 개정이 이루어져 2001년 4월부터 단계적으로 시행하게 되었다.

3) 고연령에 따른 심신기능의 변화를 고려하여 직장환경의 개선을 촉진

노동자의 고령에 따른 심신기능변화를 고려하여 직장환경의 개선을 촉진하기 위해 고령노동자의 노동재해방지를 위한 가이드라인 보급, 고령자 고용 환경정비장려금제도의 활용을 행하고 있다.

나) 다양한 형태에 의한 고용·취업기회 확보

고령기의 건강과 체력의 개인차 확대와 취업 니드(Need)의 다양화에 맞는 고용·취업기회 확보가 중요하다. 이를 위해 ①재취직 촉진, ②고령기에 있어서 재량적인 고용기회 제공, ③실버인재센터를 활용한 고령자의 취업기회 제공, ④노동자의 고령기 및 은퇴 후의 생활설계준비지원 등을 행하고 있다.⁴³⁾

(3) 여가지원서비스

가) 여가지원의 필요성

보통의 여가의 개념은 노동이란 개념과 함께 생각하여 노동이외의 시간,

43) 윤찬중, 앞의 논문, 122-127쪽.

즉, 휴식시간 또는 재충전을 통한 새로운 에너지 창출이라는 개념을 갖는데 비해 고령자에 있어 여가의 개념은 그것과 달리 볼 수 있다.

60대에서는 아직 일이나 가사에 시간을 소요하고, 70세 이상의 고령자는 특정한 일을 하고 있지 않은 경우가 많기 때문에 여가시간은 그 자체가 생활이 될 수 있다. 즉 여가 자체가 생활이 되는 것이기에 고령자의 여가는 특별한 의미를 가질 수 있다고 생각되어진다.⁴⁴⁾

나) 여가지원 대책

일본의 고령자 여가대책은 고령자가 이루어 가는 여가활동을 위해 조건정비를 하는 대책으로 생각되어 질 수 있다.⁴⁵⁾ 일본의 고령자의 특징이 되는 ‘일’에 대한 강한 친화성은 여가대책에도 반영되고 있다. 이 대책에 관련하는 사업은 많은 성(省)에서 실시하고 있는데 중심은 후생노동성이다. 후생노동성 관할로 가장 일찍부터 실시되고 있는 사업으로서는 1963년에 공적인 조성의 대상으로 노인클럽을 들 수 있다.

그 후 1968년에는 고령자무료직업소개소, 삶의 보람과 창조의 사업(1979-1985년) 등이 실시되었다. 그밖에 문부과학성에서 고령자학급, 고령자스포츠교실을 실시하고, 농림수산성에서는 농업고령자생활개발사업, 농촌고령자활동촉진사업, 육우사육사업 등 다양한 사업을 전개하고 있다. 최근에는 후생노동성이 고령자의 사회참가를 꾀하는 구체적인 시책으로는 ‘고령자의 삶의 보람과 건강만들기추진사업’, ‘노인클럽활동 등 사회활동촉진사업’, ‘고령자종합상담센터(실버110번)’, ‘고령자능력개발정보센터 운영사업’을 실시하고 있다. 문부과학성에서는 ‘고령자 삶의 보람촉진사업’아래 ‘고령자교육촉진회의’, ‘고령자 삶의 보람세미나’, ‘고령자인재활용사업’, ‘세대간 교류사업’, ‘상담사업’이 실시되고 있다. 그 외에 각종 고령자스포츠

44) 윤찬중, 앞의 논문, 128쪽.

45) 小田兼三외, 現代福祉學 レキシコン, 雄山閣出版, 1998, 윤찬중, 앞의 논문, 128쪽, 재인용.

진흥시책이 실시되고 있다.

그리고 일본 전국 각지의 명승지나 온천에 ‘노인휴게홈’을 마련하거나 ‘노인휴식의 집’ 또는 ‘노인복지센터’를 설치하고 레크레이션 활동이나 교양활동의 거점으로서 이용할 수 있도록 하는 대책도 취하여 지고 있다.⁴⁶⁾

(4) 노인학대와 방지

미국과 같은 노인학대 방지제도는 일본에서 아직 검토단계에도 이르지 못하고 있다. 그러나 노인학대 사건은 점증하고 있고, 그 조사는 전국적 규모는 아니지만 부분적으로 진행되고 있다. 또 현행의 노인복지법은 피학대 노인의 구제조치에 대해서 규정되어 있지 않으며, 복지행정은 공적인 시책으로서의 문제로도 취급되지 않고 있다. 사회복지영역에서는 몇몇 케이스 연구에서 노인학대 케이스를 보고함에 지나지 않기에 노인학대 연구는 아직 미성숙단계라고 말할 수 있다.⁴⁷⁾

그러나 일본의 노인복지대책이 재가복지를 원칙으로 하기 때문에 노인 수명의 연장에 의해 개호가 장기화된 현재, 장기간에 걸쳐 개호에 고달팠던 종사자에 의한 노부모학대는 앞으로 계속적으로 증가할 것이므로 그 구제 조치를 생각해야만 하는 시기가 도래했다고 할 수 있다.⁴⁸⁾

(5) 재가복지서비스

고령자는 신체기능이 저하되어도 가능한 한 지역사회에서 가족, 이웃과 함께 생활해 가기를 원하기 때문에 이들의 재가생활을 지원하기 위한 재가 복지서비스 충실이 요구되고 있다. 1990년도부터는 골드플랜에 기초, 또 1996년에는 신 골드플랜에 의거한 정비가 진행되어졌다.

46) 윤찬중, 앞의 논문, 129-130쪽.

47) 윤찬중, 앞의 논문, 134쪽.

48) 윤찬중, 앞의 논문, 136쪽.

가) 방문개호(Home Help Service)사업

방문개호사업은 방문 홈헬퍼(Home Helper)가 요개호고령자의 자택을 방문하여 입욕개호, 신체청식, 세발 등 신체개호서비스, 조리, 의류세탁, 청소 등 가사원조서비스 및 이에 부수된 상담, 조언을 하고 일상생활을 지원하는 것을 목표로 한다. 본 사업은 1958년경부터 일부 지방에서 행해졌는데 그 성과가 좋아서 이를 전국적으로 보급시키기 위해 노인복지법 제정보다 1년 빠른 1962년도부터 요보호계층을 대상으로 국고보조사업으로 제도화되고, 1963년 노인복지법 제정과 함께 관계 규정이 만들어졌다.⁴⁹⁾

1993년도부터 본 사업에 요하는 비용부담 비율을 國家 1/3, 縣 1/3, 市町村 1/3에서 단기입소생활개호(Short Stay) 및 주간개호(Day Service)와 國家 1/2, 縣 1/4, 市町村 1/4로 국가의 부담을 인상, 市町村 부담을 경감함과 동시에 방문 홈헬퍼의 수당액에 대해서는 특히 개호를 중심으로 한 업무를 행하는 경우에 대해서 대폭적으로 개선되었다.⁵⁰⁾

나) 단기입소생활개호(Short Stay)

재가에서 요개호고령자 등을 개호하는 사람이 병, 출산 등의 경우에 특별 양호 노인홈 등에 단기간 입소하여 개호자부담을 경감시키는 등 요개호고령자 및 그 가정의 복지향상을 꾀하는 것을 목적으로 1978년부터 사업이 개시되었다. 1985년부터는 단기입소 요건을 개호자의 병, 출산 등 사회적 이유외에 개호 후 피곤함과 여행 등 사적 이유인 경우에도 이용할 수 있도록 하였다. 1989년에는 사적이유에 의한 이용료에 대해서도 전액 자기부담에서 사회적 이유에 의한 이용료와 같은 액수의 음식물비 상당액으로 개정하여, 요개해오고령자를 포함한 가족에 대한 지원이 충실하게 되었다.

1994년에는 계획적으로 이용을 행하는 경우에는 최장 3개월의 이용을

49) 윤찬중, 앞의 논문, 138쪽.

50) 윤찬중, 앞의 논문, 140쪽.

할 수 있게 하였다. 이 사업 실시 주체는 市町村이고, 특별양호 노인홈 및 양호 노인홈의 비어있는 침대와 이용자의 편의를 고려하여 市町村이 지정한 시설에서 실시되고 있다.

1997년에는 단기입소생활개호사업 지침의 내용을 충족시킬 민간사업을 市町村이 위탁하도록 인정하였으며, 2001년에는 개호보험법에 규정한 재가서비스의 하나로 자리를 차지하게 되었다.⁵¹⁾

다) 주간 개호(Day Service)

이 사업은 재가요개호고령자를 주간개호시설(Day Service)에 입소시켜서 입욕서비스, 식사서비스, 일상생활동작훈련, 생활지도, 가족개호자교실 등 종합적으로 서비스를 행하는 것으로써 시설입소와 재가개호의 중간적인 시설이다.⁵²⁾

라) 치매대응형노인 공동생활 원조사업(Group Home)

이 사업은 중 정도의 치매성고령자라도 가정환경의 어려움으로 인해 가정에서 개호가 곤란하고, 어느 정도는 신변의 자립을 할 수 있는 사람을 대상으로 가정적인 환경 속에서 생활상 지도·원조를 행하여 치매 행을 늦추고, 건강하고 밝은 생활을 할 수 있도록 지원하는 등 치매성노인의 복지증진을 목적으로 1997년에 실시되었다.⁵³⁾

마) 재가개호지원센터 운영사업

이 사업은 재가의 요원호고령자를 포함한 가족에 대하여 Social Worker와 간호사의 전문가에 의해 재가개호에 관한 종합적인 상담에 응하면서 동시에 요원호고령자 및 그 가족의 수요에 대응한 보건, 복지서비스 등을 원

51) 윤찬중, 앞의 논문, 142-143쪽.

52) 윤찬중, 앞의 논문, 143쪽.

53) 윤찬중, 앞의 논문, 145-146쪽.

활히 받아들일 수 있도록 市町村과의 연결 및 조정을 행하는 사업이다.⁵⁴⁾

바) 노인 일상생활용구 급부사업

65세 이상의 독거고령자, 외상고령자 가족들의 생활편리를 도모하고 개호하는 가족의 부담을 경감하기 위해 市町村이 신체의 기능 저하방지와 개호보조를 위한 일상생활용구를 독거생활고령자, 외상고령자들에게 급부 또는 대여하는 사업이다. 2000년도부터는 대상품목의 대부분이 개호보험의 복지용구 대여와 구입으로 이행되어 화재감지기, 자동소화기, 전자조리기 및 노인용전화가 대상품목이다.⁵⁵⁾

사) 고령자종합상담센터(실버 110번)

고령자와 그 가족이 갖는 보건, 복지, 의료, 개호 등에 관한 많은 걱정, 고민 등의 상담에 종합적이고 신속히 대응하기 위해 1987년부터 3년 계획으로 각 都道府縣에 1개의 고령자종합상담센터(실버 110번)가 신설되었다. 사업내용은 의사 등 전문가들이 고령자의 전화 상담에 응하면서 市町村의 상담체제 지원을 위해 각종 정보를 제공하고 복지기구의 전시, 정보지 발행 등으로 되어 있다.⁵⁶⁾

(6) 시설복지서비스

노인복지법에서 말하는 노인복지시설에는 심신의 상황 등에 따라 입소·이용하는 ① 특별양호 노인홈, ② 노인단기 입소시설, ③ 요양 노인홈, ④ 경비 노인홈(A형, B형 Care House), 통소(通所)이용시설인 ⑤ 노인Day Service Center, ⑥ 노인복지센터 등 6종류가 있다.⁵⁷⁾

54) 윤찬중, 앞의 논문, 146쪽.

55) 윤찬중, 앞의 논문, 147쪽.

56) 윤찬중, 앞의 논문, 148-149쪽.

57) 윤찬중, 앞의 논문, 149쪽.

IV. 노인복지법의 문제점과 개정방향

1. 노인복지법의 문제점

선진국의 특징 중 하나가 고령화이다. 특히, 우리가 주시해야 할 사항은 우리나라 고령화속도가 세계적으로 유례없이 매우 빠르고, 출산율은 세계 최고로 낮다는 점이다. 우리나라 국민의 평균수명은 1960년대 52.3세, 1980년 65.8세, 2000년 75.9세로 점차 증가하여, 2020년에는 80.7세로 증가될 전망이다 반면, 출생률은 계속 감소하여 여성 1인당 1980년 2.06명에서 2002년 1.3명으로 줄었고, 2010년 1.18명, 2020년 1.08명으로 낮아질 것으로 예측되고 있다(보건복지부, 2002b).

그 결과, 노인인구는 점차 증가하여 전체 인구 중 65세 이상의 노인인구 비율이 1990년 5.1%에서 1996년 6.1%로 증가했고, 2000년에는 7.2%(339만명)로 고령화사회로 진입했다. 그리고 2018년에는 14%를 넘어 고령사회가 될 것이며, 2026년에는 20%를 넘어 초고령사회로 진입할 것으로 전망되고 있다.

고령화사회에서 고령사회로 진입하는 기간이 프랑스는 115년, 스웨덴이 82년, 미국이 71년, 일본이 24년인데 비해 우리나라는 19년밖에 걸리지 않을 것으로 전망되고 있다. 또 고령사회에서 초고령사회로 전환하는 기간도 7년에 불과할 것으로 예상되고 있다.

이러한 사회환경 속에서 우리나라에서 특히 문제가 되고 있는 것은 전통적인 가족보호기능이 약화되고, 사회적인 경로효친사상의 퇴조, 그리고 각종 노인복지제도의 미흡과 퇴직 후의 생활보호제도의 미비 등으로 노인문제는 기초적인 수준도 충족시키지 못하고 있는 실정이다. 또한 앞에서 언급한 바와 같이 고령화가 급진전되어 왔음에도 불구하고, 정부는 고령화사회에 대비한 종합대책을 마련하지 않은 채 허송세월을 보내온 것이 사실이다.

그러다가 1999년에 ‘노인보건복지증장기발전계획’을 수립하였으나 관

련기관들의 분야별 대책까지 수렴한 종합대책이 되지 못하고, 실효성있는 추진이 이루어지지 못했으며, 고령자고용촉진법의 경우도 추진기반이 미약하여 정책목표를 달성하기에는 역부족이었던 것이 사실이다. 노인문제는 노인 스스로의 노력도 중요하지만 가정과 사회, 지방자치단체와 국가가 서로 협력해서 해결해야 한다.

따라서 우리나라는 이제 노인빈곤의 문제와 노인문화의 문제를 동시에 생각하고 해결해야 하는 중요한 시점에 이르렀다. 특히, 지금까지의 노인은 교육수준이 낮고 빈곤에 비교적 익숙한 세대였지만 앞으로 ‘고학력·고령화사회’에서는 문제가 크게 달라질 것이다. 그러므로 고령화의 급진전과 급증하는 노인복지수요에 적극적으로 대처하기 위해서는 지금부터라도 노인복지에 대한 중장기발전계획을 마련하고, 노인복지관계법 등 제도적인 개선대책과 재원마련방안, 그리고 이에 대한 사회환경의 조성 등을 체계적으로 추진해야 할 것이다.⁵⁸⁾

2. 노인복지 관련법의 개정방향

1) 노인복지법의 개정방향

노인관련 단체나 학계 등에서 현행 노인복지법 중 개정의 필요성을 제기해왔던 대표적인 사항 몇 가지를 제시하면, 다음과 같다.

(1) 노인의 기준연령 명문화

현행 노인복지법에는 노인에 대한 기준연령을 규정하지 않고 있는데 노인복지법상의 경로연금 지급대상에서 65세로 규정하고 있고, UN에서도 65세 이상 노인인구비율을 기준으로 고령화사회, 고령사회, 초고령사회로 분류하고 있다는 점을 감안하여 노인을 ‘주민등록법상 만65세 이상의 사람’

58) 김성순, “고령사회에 대비한 노인복지법의 문제점과 개정방향”, 한국노인복지학회, 2002. 13-15쪽.

으로 명시할 필요성이 있다.

특히 노인에 대한 기준연령을 규정하지 않음으로써 고용상연령차별금지 및 고령자고용촉진법에서는 55세 이상을 고령자로 규정하고 있고, 보건복지가족부에서도 사회복지법인 설립 허가시 ‘60세 이상 노인’, 또는 ‘65세 이상 노인’으로 법인 정관에 명시된 대로 승인을 해주고 있는 실정이다.

(2) 노인문제 해결에 대한 사회와 정부의 책임 강화

가족제도의 유지·발전(동법 제3조)의 경우, ‘국가와 국민은 경로효친의 미풍양속에 따른 건전한 가족제도가 유지·발전되도록 노력하여야 한다. ‘고 규정되어 있는데 우리나라의 전통적인 경로효친사상에 대한 규정 자체에 대해서는 문제를 제기할 수 없겠지만 광의의 개념으로 해석하면, 노인문제의 해결과 노인부양에 대한 책임을 가정과 사회가 공동으로 대처해 나간다는 뜻으로 해석할 수 있다. 따라서 노인문제 해결에 대한 사회와 정부의 책임을 약화시키는 규정이 되어서는 안될 것이다.

(3) 중앙정부와 지방자치단체의 역할과 책임 정립

보건복지증진의 책임(동법 제4조)과 관련하여 노인의 보건 및 복지증진의 책임이 국가와 지방자치단체와 함께 노인의 일상생활에 관련되는 사업을 경영하는 자로 명시되어 있어 실현성의 문제가 제기되고 있고, 구체적으로 어떠한 책임인지에 대한 내용의 언급이 없다. 책임소재와 관련 국가나 지방자치단체에서 수행하는 모든 노인복지프로그램에 대한 책임은 국가나 지방자치단체가 맡아야 한다는 원칙이 정해져야 할 것이다. 그리고 현행 노인복지법에는 노인에게 제공되는 서비스에 대한 중앙정부, 지방자치단체의 역할과 책임에 관련된 규정이 정확하게 명시되지 않고 있는데 이를 개선할 필요가 있다. 미국 노인복지법의 경우, 노인들에게 제공되는 프로그램 및 그에 소요되는 재정지원과 관련하여 연방정부, 주정부, 지방정부의 역할과 책임영역이 구체적으로 명시되어 있다. 예컨대 최고기관인 연방노인청

은 주정부에 재정을 지원하고 국가차원의 정책과 기획을 담당하며, 주정부 노인국은 주 단위의 정책과 기획을 담당하고 하부기관인 지역노인과에 예산을 분배하며, 지역노인과는 직접 노인들에게 서비스를 제공하는 체계적인 ‘노인복지서비스연계망’을 구축하고 있다.

(4) 노인일자리 제공의 의무화

노인사회참여지원(동법 제23조)과 관련하여 ‘국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여확대를 위하여 노인의 지역봉사활동기회를 넓히고, 노인에게 적합한 직종개발과 보급을 위한 시책을 강구하며, 근로능력이 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.’라고 권장사항으로 규정하고 있다. 이에 추가하여 ‘국가 및 지방자치단체가 관리하고 있는 공공단체는 정원의 5% 범위 내에서 노인일 자리를 확보하여 제공하여야 한다.’는 조항을 신설하고, 일반기업도 노인의 일자리 제공에 적극 협조할 수 있도록 개선할 필요성이 있다.

(5) 모든 의료기관의 65세 이상 노인 본인부담진료비 감면 제도화

경로우대(동법 제26조)와 관련하여 ‘모든 의료기관은 65세 이상 노인의 본인부담 진료비를 사회보장기본법 제2조에 따라 감면해야 한다. 감면액은 대통령령으로 정한다.’라는 조항을 신설하여 사회보장기본법에서 사회적 위험대상으로 분류한 질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회보장책임 이행이 달성될 수 있도록 규정하는 방안을 검토해야 할 것이다.

(6) 노인복지시설을 사업중심으로 개정하고, 복지수요 다양성에 의한 분야별 복지대책 마련

동법 제31조는 노인복지시설의 종류로 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관 등으로 나열하고 있는데 이는 노인복지를 사업별로 구분하는 것이 아니라 예산지원의 편의성을 앞세운 시설중심의 복지로 제한하고 있다는 지적을 받고 있다.

따라서 이를 시설중심이 아닌 사업중심으로 개정하고, 그 대상도 복지수요의 다양성을 반영하여 노인주거복지, 노인의료복지, 노인여가복지, 재가노인복지, 노인문화복지, 노인고용복지 등으로 다양화하여 분야별 복지대책을 마련할 필요성이 있다.

(7) 노인전문의원과 노인종합병원 추가 및 진료기관별 진료체계 연계성 확보

노인의료복지시설(동법 제34조)과 관련 노인의료복지시설의 종류로 노인요양시설, 실비노인요양시설, 유료노인요양시설, 노인전문요양시설, 유료노인전문요양시설, 노인전문병원 등으로 열거하고 있는데 여기에 ‘노인전문의원’과 ‘노인종합병원’을 새로 추가하여 1차 진료기관, 2차 진료기관, 3차 진료기관으로 연계되는 진료체계의 구성이 필요하다.

(8) 고령사회보장기금 조성의 제도화

‘고령사회보장기금’ 설치의 필요성이다. 고령사회에 대비하여 안정적인 노인복지 재원조달 방안의 하나로 ‘사회보장세’를 신설하거나 ‘고령사회보장기금’을 설치하여 노인복지법에서 추구하는 정책목표를 효과적으로 달성하도록 해야 한다는 주장이다. 이를 위해 노인복지법에서 ‘고령사회보장기금’의 조성과 배분에 관한 규정을 신설해야 한다는 것이다.

(9) 노인권익옹호 관련 내용 명시

미국, 일본 등 선진국의 노인복지법에는 노인들의 존엄성을 보장하고 노인의 권익을 옹호하기 위한 방법으로 옴부즈만제도, 노인권익옹호와 관련된 규정이 명시되어 있어, 그에 소요되는 프로그램과 연구활동에 재정을 지원하고 있지만 우리나라의 노인복지법에는 그러한 규정이 없다. 우리도 그러한 규정을 신설하는 방안을 검토해야 할 것이다.⁵⁹⁾

59) 김성순, 앞의 논문, 24-30쪽.

2) 기타 노인복지 관련법의 개정방향

선진국들의 경우, 노인복지관련법을 분야별로 분리·입법한 사례가 적지 않다.⁶⁰⁾ 그 이유는 노인복지수요라 하면, 소득보장문제, 보건의료와 관련된 노인건강문제, 노인주거시설과 관련된 문제, 재가노인복지서비스와 관련된 문제 등 많은 문제점을 안고 있는데 이를 하나의 통합된 법으로 반영하기에는 다소 무리가 따르며, 노인들의 다양하고 고도화된 복지수요를 충족하기에는 역부족이라는 판단에 따른 것이다.

따라서 고령사회에 대비하여 노인복지법에 대해 분리·입법을 주장하는 측에서는 현재의 노인복지법을 ‘고령자대책기본법’을 제정하고, 노인보건의료, 노인소득보장문제, 노인주거문제, 재가노인복지서비스 등과 관련하여 독립적인 법률안을 마련하는 방안을 추진해야 한다고 주장하고 있다. 부분적으로 개정하는 방식으로는 급증하는 노인복지수요를 충족할 수 없기 때문에 중장기적으로 볼 때 분리·입법을 검토해야 한다는 주장이다.

그러나 분리·입법을 할 경우, 분리·입법분야를 지나치게 세분하여 제정할 경우, 통합적·체계적 노인복지정책을 수립·시행하는데 혼란을 초래할 가능성이 높기 때문에 현실적 여건을 감안하여 분리·입법을 최소화하는 것이 바람직하다고 생각한다. 또한 분리·입법을 한 국가들도 최근 통합적인 서비스 제공방안을 모색하고 있으며, 우리나라의 경우 분리·입법 논의 또한 아직 초보적인 단계에 머물고 있어 구체적인 방안이 제시되지 않고 있는 상황이다.

따라서 현행 노인복지법을 수정·보완하여 고령화의 진전에 따라 필요한 사항을 반영하는 한편, 노인사회안정, 주거나 소득보장문제 등에 대해서는 여타 노인복지관련법을 개정하는 것이 보다 현실적이라는 주장이 많아지고 있으며, 이 중에서 대표적인 몇 가지 사항을 살펴보면, 다음과 같다.

60) U.S. Senate Special Committee on Aging(1985), America in transition; An aging society, Washington, D.C.; U.S. Government Printing Office, 김성순, 앞의 논문, 18쪽, 재인용.

(1) 정부조직법상 노인청(또는 노인복지청) 설치·운영

정부조직법을 개정하여 고령사회에 대비하기 위해서는 노인복지를 전담하는 주무부서로 미국의 노인복지관련 전담부서인 보건복지부(Department of Health and Human Service)내에 연방노인청(Administration on Aging)을 두고 있듯이 우리나라도 보건복지가족부 내에 독립외청으로 ‘노인청’ 또는 ‘노인복지청’을 설치·운영해야 한다.

(2) 노인과 장애인지원 주택기준 마련

현재 노인과 장애인에 대한 주거복지정책은 국민주택 공급시 약간의 가점을 주는 수준에 불과한데 노인주거문제 해결을 위해 주거복지 기본선을 설정하고, 노인과 장애인 주택의 기준을 마련하며, 공공임대주택 공급 및 공동주택우선분양 혜택제공 등을 검토할 필요가 있다.

(3) 저소득노인이 무료 이용하는 국공립치매전문병원 및 치매보호센터 건립·운영

중장기적으로 시·도 등 광역자치단체별로 1개소 이상의 국공립 치매전문병원을 건립하고, 시·군·구 등 기초자치단체별로는 1개소 이상의 치매보호센터를 건립하여 저소득노인은 무료로 이용토록 하고, 일반노인은 실비로 이용토록 해야 할 것이다. 이러한 내용은 차제에 ‘지역보건법’ 등 관련 법령에 의무화하여 가능한 조기에 시설을 확충할 수 있도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다. 우리나라의 경우, 요양시설이 절대적으로 부족하여 가정에서 자녀들이 보살피는데 매우 큰 어려움을 겪고 있는 실정이다.

(4) 노인복지관련 세법 개선 및 특정직종의 일정 비율 노인취업기회 확대 의무화

노인복지관련 세법상의 개선을 검토할 필요성이 있다. 현재 정부에서는 부모봉양가정에 대한 세제혜택으로 상속세 및 증여세법에 의거하여 상속세의 노인인적공제, 소득세법에 의거하여 소득세의 노인인적공제와 경로

우대공제, 그리고 양도소득세 비과세의 혜택을 부여하고 있다. 또한 본인 또는 배우자의 직계존속(남·여 60세 이상)과 1년 이상 동거하고 있는 세대주에 대해 주택의 신축·구입·개량시 1,000만원까지 할증·지원하고 있다. 그리고 ‘조세특례제한법’에 따라 노인저축에 대한 세금우대제도를 시행하고 있다. 마지막으로 ‘고령자고용촉진법’을 개정하여 특정 직종 종사자의 일정 비율을 65세 이상 노인들에게 할애하여 취업기회를 확대하는 방안 등도 검토할 필요성이 있다.⁶¹⁾

V. 결론

21세기 인류는 의학과 과학의 눈부신 발전을 통하여 인간의 오랜 꿈인 무병장수를 달성하여 풍요로운 삶을 향유할 듯하다. 그리고 의학계에서는 이론적으로 10여년 후에는 120세를 살 수 있다고 보고되고 있다. 인간의 유전자공학을 연구하는 과학자들의 줄기세포연구 및 암, 당뇨, 고혈압 등의 현대인에게 치명적인 사망을 유발하는 질병치료제 개발, 노화의 원인인 DNA의 발견과 예방, 생활조건의 개선 등이 이를 뒷받침하는 실증적인 사례들이다.

그러나 인간 무병장수의 위업을 달성하는 이면에서는 급속한 노인인구의 증가로 인한 고령화사회는 지금 선진국 모든 나라 모든 사람들에게 심각한 사회적 문제로 대두되고 있다.⁶²⁾ 20세기가 ‘젊은이의 시대’였다면, 21세기는 ‘실버시대’가 될 것이다. 노인인구가 증가하고 이들이 소비와 문화에 중추세력으로 등장하게 될 것이다. 유엔의 인구통계에 따르면, 세계 인구에서 60세 이상 노년층이 차지하는 비율이 2001년 9.9%에서 2050년에는

61) 김성순, 앞의 논문, 30-34쪽.

62) 박풍규, 앞의 논문, 1쪽.

22.1%로 늘어날 전망이다.

위와 같이 우리나라의 고령화 속도는 세계적으로 유래없이 빨라서 65세 이상 노인인구가 1990년에 5.1%에서 2000년에는 7.2%로 고령화사회로 진입했고, 2018년에는 14%를 넘어 고령사회가 될 것이며, 2026년에는 20%를 넘어서 초고령사회로 진입할 것으로 전망되고 있다. 이와 같이 노년층인구가 급증하게 되면, 노인들이 사회, 소비의 막강한 중심계층이 될 수밖에 없고 정치적으로도 비중이 커질 수밖에 없다.

노인복지에 대한 기대수요 및 그 생성과 양상을 선진국 사례에서 살펴보면, 대체로 영국은 1920년대, 미국은 1930년대, 일본은 1950년대 초에 노인복지운동으로서 노인단체가 그 기능을 발휘하기 시작했다. 특히, 영국에서의 노인들에 대한 연금제도의 개혁, 미국에서의 노인권익보호를 위한 1930년대의 타운센터운동은 초기의 대표적인 노인복지운동이었고, 그 성과도 매우 컸었다. 1950년대 일본에서의 노인복지운동은 전국노인클럽연합회가 주축이 되어서 전개했는데 이들 노인단체들의 막강한 영향력으로 1963년 노인복지법이 제정되기도 하였다. 지금은 노인유권자단체연맹 같은 정치단체도 구성되어 활동하고 있다.

대체로 1950년대 이전의 영국, 미국 등 서구의 노인복지운동은 정책구현을 통한 생계보장을 목표로 하는 압력단체로서의 성격을 띠고 있었다. 그러다가 1960년 이후의 노인복지운동은 성취목표의 다양화 경향을 띠게 되었다. 또한 단체 구성원의 성격도 노인이 중심이 된 조직에서부터 노인문제와 관련있는 직업이나 활동에 종사하는 여러 세대에 걸쳐서 구성되는 조직에 이르기까지 각양각색이다.

우리나라에 있어서 노인복지에 대한 요구가 아직 뚜렷하지 않은 것은 노인복지정책이나 제도가 관(官)주도에 의해 이루어져 왔기 때문이다. 즉, 시민단체나 사회단체가 주동이 되어 노인복지문제를 해결해 왔다면 상황은 다를 것이다. 노인복지 선진국들이 격렬한 노동운동이나 정치세력간의 합

의 혹은 노인이나 대중들의 강력한 상습적 욕구에 의한 것이 아니었기 때문에 우리나라 노인복지요구에 대한 파위는 미약할 수밖에 없었다. 그런데 이제 서서히 변화가 나타나고 있다. 노인들의 의식수준이 높아지고 노인단체들이 활동하면서 노인세력은 국가정책에 입김을 불어넣고 있다.

미국에서 노인복지제도가 잘 발달되어 앞서가고 있는 것은 노인운동이 활발히 전개되고 있기 때문이다. 노인계층이 일반시민보다 높은 투표율을 보이고 있고, 노인들 스스로가 시민으로서의 자존의식을 가지고 정부의 보건의료정책, 복지정책 등에 관하여 연구하고 행동을 취하여 왔기 때문에 가능한 일이었다. 그 결과 노인들은 정치적으로도 상당한 영향력을 갖게 되면서 사회보장·노인복지법·보건의료제도 등에 자신들의 입김을 넣는 데도 성공했다.

이와 같이 노인복지정책이나 노인복지법은 나라마다 각기 사회적, 경제적, 정치적 제반 조건에 따라 여러 가지 양상을 띠고 발전해 왔다. 우리나라에서는 고령화사회의 노인문제에 대한 사회적 인식이 확산되어감에 따라 노인문제 대책에 관한 논의가 공론화 되어가고 있다.

그러나 UN이 강조하는 노인의 ‘자립, 참여, 보호, 자아실현 및 존엄성 추구’라고 하는 목표를 달성하기 위한 준비에 있어서는 아직 초보단계에 머물고 있다. 노인문제가 노인 개인의 문제는 물론 가족 전체의 문제로서 인식되어져야 함에도 불구하고, 노인복지정책이 노인 개인을 정책의 대상으로 설정하는 수준에 머물고 있고, 노인을 포함한 가족구성원 전체의 복지욕구에 대한 관심이 미흡하기 때문이다. 노인의 노후생활안정을 도모하고 그 가족의 부양부담을 덜어주어 국민의 삶의 질을 향상시키는 것이 사회적 과제이며, 국가적 책무이행이라고 할 수 있다.

따라서 21세기의 고령사회를 맞이하여 미국·영국·일본의 사례와 같이 우리나라도 65세 이상의 모든 노인들을 대상으로 공적연금제도가 실시될 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 아울러 우리가 지향하는 세대간의

통합이나 바람직한 노인부양의 모델을 찾는 일은 기존의 성 역할 고정관념을 탈피하여 노인과 가족구성원 모두의 욕구에 적합한 노인복지정책과 서비스를 개발하는데 정부의 정책역량이 결집되어야 할 것이다.

주제어 : 노인복지제도, 노인복지법, 중·장기노인복지종합대책, 공적연금제도

참고문헌

□ 국내 문헌

1. 강옥모, “영국의 노인복지 관련법 체계”, 노인복지정책연구, 제1권 3호.
2. 김성순, “고령사회에 대비한 노인복지법의 문제점과 개정방향” 한국노인복지학회, 2002.
3. 김정후외, “노인인력활용정책과 프로그램” 아산재단연구보고서, 1998.
4. 박풍규, “인구고령화에 따른 노인복지 정책연구”, 우암논총 제29집, 2007.
5. 이영찬, “영국의 복지정책”, 2000.
6. 이지호, “우리나라 노인소득보장제도의 개선방안에 관한 연구”, 경희대 석사학위논문, 1999.
7. 임병우, “주요선진국의 노인복지 서비스정책(영국의 노인대상 사회적 서비스와 관련법), 노인복지정책연구총서, 2001, 제22호.
8. 유성호, “한국과 미국의 노인복지법 비교연구” 한국노인복지학회, 제14권 제1호, 2001. 겨울호.
9. 윤찬중, “주요선진국의 노인복지 서비스정책(일본의 노인복지서비스정책과 관련법)”, 노인복지정책연구총서, 2001.
10. 한국노인문제연구소, 노인복지정책연구, 1997.
11. 현외성, “한국노인복지학강론”, 유풍출판사, 2000.

□ 외국 문헌

1. Anthea Tinker(1997), Older People in Modern Society, Longman Social Policy in Britain Series, Addison Wesley Longman Limited.

2. Ball, C.(1989), Law for social workers; An introduction, England, Wildwood House Ltd.
3. Braye, S. & Preston-Shoot, M.(1996), Partens in community care Rethinking the relationship between the law and social work practice, Journal of Social Welfare and Family Law, Vol.
4. Dinitto, diana M. and Dye, Thomas R.(1983), " Social Welfare : Politics and Public Policy, New Jersey : Prentice-Hall Inc.
5. DHISS(1981), Care in action; A hand book of policies and priorities for the health and personal social services in England, London, HMSO.
6. Dexter, M. & Harbert, W.(1983), The home help service, London & NY, Tavistock Publication.
7. DoH(1996), Community Care Act 1996, London, DoH.
8. Geroge, Vic(1996), The Demand for Welfare, pp. 177-198, edited by Vic George & Peter Taylor-Gooby in European Welfare Policy-Squaring the Welfare Circle. New York: St. Martin' s Press.
9. Lim, B(1994), An effective approach to community care for elderly people in the UK, MA dissertation, England, U. of Kent.
10. Lim, B.(1998), Towards the development of care management in community care for elderly people in Korea, Ph-D thesis, England, U. of Kent.
11. Michell, J.(1996), An introduction to social services in England and Wales, European institute of Social Services, Univ. of Kent.
12. Tinker, A.(1976), Housing the elderly; How successful are Granny Annexes? HDD occasional paper 1/7, Department of environment.
13. Taylor-Gooby, Petter(1996), The United Kingdom; Radical Departures and Political Consensus, pp. 95-116, edited by Vic George & Peter

Taylor-Gooby in European Welfare Policy-Squaring the Welfare Circle.
New York: St. Martin' s Press.

14. U.S. Senate Special Committee on Aging(1985), America in transition;
An aging society, Washington, D.C.; U.s. Government Printing Office.
15. 小田兼三외, 現代福祉學 레キシ콘, 雄山閣出版, 1998.

Abstract

A Comparative Legal Study on the
Welfare System for the Aged

– Focused on American, English, and Japanese Cases –

kim, gyo-sook • Park, Won-tae

For a welfare system for the aged in the Republic of Korea, it is expected to be a very serious social problem in a short time. It is keenly needed that the government fully understands this phenomenon, and that every ministry cooperates to deal with the problem. In particular, in order to minimize trial and error of the welfare measures for the aged in the coming aging society, actual conditions of the aged should be regularly checked up on whether there is any aged person who needs long term medical care, or who has desires to receive benefits from welfare system. Based on its result, it is necessary to review the current welfare policy for the elderly, to work out a Comprehensive Plan for the Welfare of the Aged Welfare(CPWA), to better the system to carry on, to expand and improve facilities, and to nurture professionals.

The Welfare Policy for the Aged(WPA) and the Welfare Law for the Aged(WLA) have been developed in various ways according to each country's social, economic and political conditions. The Korean government has enforced a medical insurance system since 1977, and it has declared it would realize practical policies for the aged by revising the WLA on June 5, 1981.

The WLA is usually divided into at least five sectors: an income security system, a medical insurance system, an in-home welfare system, a facility protection system, and a preference system for the aged. In spite of these systems, however, only a few efforts have been made to deal with problems of the elderly and to make out a plan for the welfare for the aged. What is worse, even the current welfare policies have turned out to have little effect.

In other countries, most elderly get benefits from income security of the public pension system. These are thanks to each government's effort to tackle the poverty problem of the aged through practical income security policy in order to satisfy desires for welfare against economic difficulties, and to find out ways to make the elderly independent. The U.S. government secures a variety of income for the aged according to their levels of income, allowing those above 65 years old to get benefits from an income security policy. The U.K. government secures income for all the citizens with a national insurance system. The Japanese government carries out a public pension system targeting all the elderly, allowing those with even a little bit of economic power to get the benefits from a public pension starting from the age of 65. The Korean government, however, does not satisfy the desire for welfare of the aged suffering from economic difficulties, and even worse, it has failed to deal with the economic difficulties of poor and low income families, weakening the situation.

Therefore, with the aging society in the 21st century, it is a social and governmental task to make the elderly live a better life in the future, and to lessen its burden on family responsibility, enhancing the quality of life of people. Now is the time for the Korean government to carry out a public pension system for the aged above 65 years old as seen in the other

countries' cases, and to put its whole energy into developing welfare policies and services for the aged.

Key Words : Welfare system for the aged, Welfare Law for the Aged,
Comprehensive Plan for the Welfare of the Aged Welfare,
Public pension system