

# 地方自治實施를 앞둔 老人福祉行政의 現況과 課題

## (Elderly Welfare Administration in Local Government)

崔 京 錫

(中央大 社會福祉學科 教授)

### 〈目 次〉

- I. 序 言
- II. 老人問題의 原因과 對策
- III. 韓國老人福祉行政의 現況
- IV. 老人福祉行政의 課題
- V. 問題點과 展望

### I. 序 言

政治의 民主化에 대한 國民의 열망은 參與의 要求로 나타나고 이는 자신의 生活圈域을 중심으로 자신의 生活에 직접적인 영향을 미치는 行政에 대한 參與의 機會와 주민에 대한 行政의 公開가 보다 가능하고 自律性을 증대할 수 있는 地方自治制度의 實施로 집약되고 있다. 地方自治의 실시범위나 階層構造와 區域, 自治團體長의 선임방법 그리고 地方財政의 확충 방안 등이 아직 확정되지 않아 과연 우리의 地方自治制가 앞으로 어떤 형태로 실시될지 알 수 없는 상황에서 매우 구체적인 老人福祉行政의 課題를 云謂하는 것은 성급한 면이 없지 않으나 우리 나라의 地方自治制가 어떤 형태로 정착되든지 地方自治의 存在理由가 地域住民들의 社會的 要求(Social needs)를 가능한한 最上으로 충족시키는 生存配慮를 촉진함으로써 住民의 福祉를 追求하는 過程이며 장치라고 할 수 있고, 지방자치가 실시

되면 지방자치의 行政事務는 所得增大, 醫療, 教育, 住宅, 환경, 交通 등을 비롯한 社會福祉 서비스의 제공과 住民의 生活安定의 手段을 마련하는 데 집중되고 이에 대한 地域住民들의 要求도 必然的으로 증가될 것으로 예상되며, 특히 人口의 老齡化, 老人人口의 증가와 産業化·都市化·核家族化로 인하여 老人의 保護가 社會問題化함에 따라 地方自治團體들은 老人福祉行政에 진력해야만 할 것이다.

특히 老人層이 자신들의 利害關係를 중심으로 투표자로서 세력집단이 될 때 이들이 지방자치단체에 미치는 영향력을 가볍게 볼 수는 없을 것이다. 모든 福祉對象들 가운데서 특히 老人들은 生活의 固著性이 강하여 福祉서비스에 대한 地域社會의 역할이 강조되기 때문에 지방자치의 실시를 앞두고 老人福祉行政의 課題에 대하여 관심을 기울이는 것도 의미있는 일이라 생각된다.

### II. 老人問題의 原因과 對策

老人福祉行政의 課題를 살펴보기 위하여 먼저 老人問題의 原因과 특성 그리고 그에 대한 對策을 일별하여 보자. 老人福祉行政은 구체적으로 老人의 基本的인 生活上의 要求에 대한 對象으

로 具現된다. 老人의 要求는 現代 產業社會에서 나타나는 老人의 두 가지 특성 즉, ① 喪失(loss)과 ② 依存性(dependency)에서 연유하게 된다. 產業社會의 가장 중요한 특성은 分業이고, 사람들은 자신의 勞動의 代價를 他人의 勞動의 대가와 交換하게 되는데 이러한 교환과정에서 상대방에게 제공할 것이 없으면 배제 당할 수 밖에 없으며, 그 價値가 切下되고 만다. 즉 現代社會는 사람을 그의 職業이 요구하는 바에 따라 그가 이룩한 업적에 의하여 評價하고 社會의 地位를 부여하게 된다.

그러므로 生産手段이 되는 팔(賣) 勞動力이나 또는 資本이나 土地를 가지고 있지 못하면 貧困하게 되고 그 地位가 저하된다. 老人들은 육체적으로, 때로는 정신적으로 그 능력을 喪失하게 되어 스스로 職業에서 물러나거나 勞動市場에서 필요로 하는 良質의 勞動力을 제공할 수 없는 존재로 판단되어 他意에 의하여 직장에서 밀려나게 된다. 이런 현상이 바로 產業社會에서 合法的으로 恣行되고 있는 停年退職制度로, 많은 老人들이 이 제도 때문에 강제로 일자리에서 밀려나 所得과 役割 및 地位를 상실하게 되고 社會關係로부터 離脫(disengage)된다.

한편 産業化의 진전에 따라 家族의 經濟的 機能은 여러 産業施設로 넘어가게 되고, 그 결과로 사람들은 자신의 勞動力을 필요로 하고 가장 값있게 평가해주는 勞動市場을 찾아나서게 되어 家族은 核家族으로 分化하게 되고 그에 따라 老人들은 經濟的인 생활능력과 保護해 줄 家族成員, 즉 젊은 保護者(子女)를 아울러 상실하게 된다. 自立能力을 상실하고 家族의 保護조차 상실한 老人들은 자연히 그 社會의 依存層이 되어 社會福祉의 혜택을 기다리는 要保護層이 된다.

이런 老人層의 공통된 문제는 老人의 三苦 또

는 四苦라고 하는 貧困·疾病·孤獨 그리고 役割喪失로 요약되고 있다.

이러한 老人問題는 ① 經濟的 安定 ② 醫療 ③ 社交 ④ 住宅 ⑤ 敎育 ⑥ 文化·娛樂 ⑦ 社會資源과 機會에 접근할 수 있는 交通에 대한 要求로 나타나게 된다.

이런 要求들을 충족시키기 위하여서는 政府의 介入이 불가피하게 되어 세계의 모든 나라들이 나름대로 자기 자기들의 실정에 맞는 대책을 마련하기 위하여 고심하고 있어서 그 目標나 對策의 內容이 자기 다르기 때문에 일률적으로 말하기는 어려우나 「카플란」(Jerome Kaplan) 같은 사람은 老人의 生活上의 요구를 충족시키기 위하여 ① 老人의 건강과 수명연장을 유지·증진시키기 위한 훌륭한 醫療 및 精神醫學的 서어비스 ② 적절한 생활여건의 조성 ③ 精緒的 安定과 社會的 有用性(social usefulness)에 대한 機會 ④ 停年退職後에도 經濟的 安定을 확보할 수 있는 기회. ⑤ 만성병(老患)이 있는 老人을 치료·보호하기 위한 施設 ⑥ 勞動力에 따라 일자리를 갖고 소득을 올릴 수 있는 기회 ⑦ 계속하여 창조적인 활동과 여가를 이용할 수 있는 기회가 보장되어야 한다고 하였다.

이와 같은 理想的인 老人福祉對策을 마련하기란 쉬운 일이 아니지만 미국과 같은 福祉後進國의 경우도 聯邦政府가 마련한 老人福祉 프로그램만도 就業·醫療·住宅·所得保障·社會奉仕·交通·敎育訓練 및 研究 등의 분야에 걸쳐 50여 가지를 마련하여 5개 政府部處의 18개 各급 部署와 7개의 독립된 機關들이 관장하고 있다.

### Ⅲ. 韓國老人福祉行政의 現況

이러한 선진국들의 老人福祉對策에 견주어 우

리 나라의 老人福祉現況을 살펴보자.

### 1. 老人福祉行政의 關聯法體系

老人問題가 老人의 生活 전반에서 기인하며, 이에 따라 그 對策도 앞에서 살펴 본 바와 같이 광범할 수 밖에 없으므로 자연히 老人福祉行政의 相關된 법률도 다양하여 다음 도표와 같은 體系를 이루고 있다. 물론 이들 법률은 老人福祉法을 제외하고는 老人만을 위한 것들은 아니나 老人福祉에 직접적으로 相關을 맺고 있는 법률들이다. 이들 여러 법률의 근원은 <表 1>에서 볼 수 있는 바와 같이 憲法에 명시된 國民의 福祉權이라고 하겠다. 憲法前文에서는 國民生活의 均等한 向上을 명시하고 있으며 第9條에서는 幸福追求權을 명시하고 보다 구체적인 福祉에 關한 규정은 第32條의 生存權 保障에 關한 규정에 나타나고 있다. 즉, 32條 1項에서는, “모든 國民은 人間다운 生活을 할 權利를 가진다.”고 하였으며 同條 2項에서는 國民의 人間다운 生活을 위하여 國家가 社會保障과 社會福祉의 增進을 위해 노력해야 할 責任과 義務가 있음을 밝히고 同條 3項에서는 보다 구체적으로 生活能力이 없는 사람들을 保護할 義務가 있음을 규정하고 있으며, 이를 근거로 각종 社會保障과 社

會福祉 關聯 법률들이 마련되어 있다.

勤勞基準法은 근로조건의 최저기준을 규정하여 근로자의 生活을 保障하고 근로의욕을 고취시켜 國民경제의 발전을 도모하기 위한 법률이지만 同法 第28條에 명시되어 있는 退職金에 關한 규정이 停年退職者들의 老後 所得保障에 현재로서는 가장 큰 영향을 미치고 있는 형편이다.

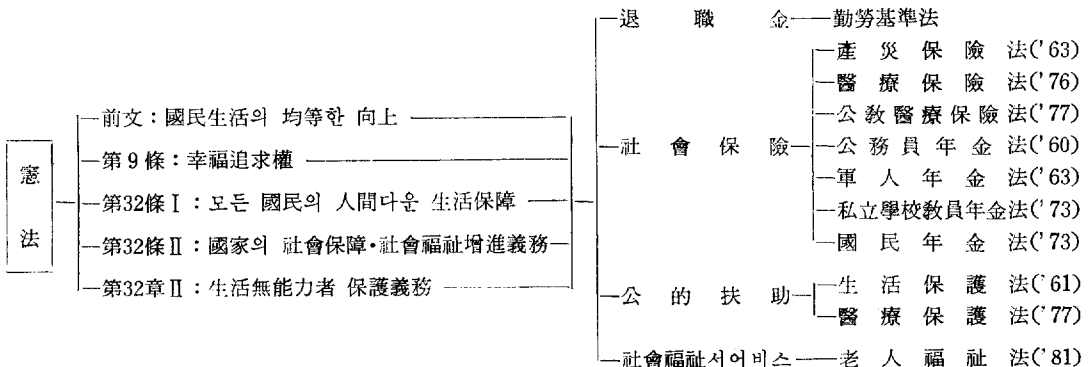
社會保險制度의 근간이 되는 법률들은 대체로 근로자의 健康과 產業災害에 대비하고 사고시에 所得을 保障하기 위한 것들인데 특히 各種 年金法들은 老後의 經濟生活 安定을 도모 하는데 중점을 두고 있다. 우리 나라는 도표에 나타난 바와 公務員·軍人·私立學校敎員들을 위한 職域別 年金法이 마련되어 있다.

公的扶助는 生活保護法과 醫療保護法 등을 중심으로 하여 시행되고 있는데, ① 65세 이상의 老衰者. ② 18세 미만의 兒童. ③ 妊産婦. ④ 不具廢疾·傷痕·精神 또는 身體障碍로 인한 勤勞能力이 없는 者. ⑤ 기타 要保護對象者로서 扶養義務者가 없거나 있어도 扶養能力이 없는 경우의 者에 한하고 있어서 社會保險에 加入하여 寄與할 能力이 없는 사람들을 對象으로 하여 生計와 醫療保護를 제공하고 있다.

다른 法律들과 달리 老年層을 그 對象集團으

<표 1>

老人福祉行政 關聯法體系



로 하고 있는 老人福祉法은 産業化의 진전으로 우리 社會에서도 老人問題가 社會問題로 부각되기 시작한 1981년 6월에야 制定되었다. 이 법은 老人의 心身의 건강유지와 생활 안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 老人의 福祉增進에 기여함을 目的으로 하고 있으며 이를 위하여, ① 老人은 존경받으며, 건전하고 안정된 생활을 보장받고, ② 能力에 따라 적당한 일에 종사하고 社會의 活動에 참여할 기회를 보장받고, ③ 老齡에 따르는 心身의 변화를 自覺하여 항상 심신의 건강을 유지하고, 그 지식과 경험을 활용하여 社會의 발전에 기여 하도록 노력하여야 할 것을 기본이념으로 하고 있어서 다분히 老人福祉에 대한 宣言의인 성격이 강하며 실제로 老人福祉의 핵심이 되는 所得保障이나 醫療·生活保護 등은 이보다 먼저 制定된 社會福祉 關係法들에 의하여 施行되고 있으며, 老人福祉法은 老人을 위한 건강진단, 敬老優待, 相談 등 社會福祉 서비스에 對한 규정이 대부분이다.

## 2. 老人福祉施策의 現況

이상의 각종 法律의 규정에 따라 현재 시행되고 있는 우리 나라의 老人福祉施策은 다음 <표 2>와 같다. 이들의 現況과 問題點을 살펴보기로 하자.

### 1) 所得保障

현대 산업사회에서 勞動力을 생활수단으로 하는 대다수의 국민들은 늙어감에 따라 직장에서 물러나게 되고 그에 따라 소득이 급격하게 감소되어 가난하게 되고, 가난은 모든 부면에서 老人의 생활을 위협하는 결정적인 요인이 되고 있다. 그래서 지구상의 거의 모든 나라들이 노인이 생활하는데 필요한 어느 정도의 소득보장을 老人福祉의 최우선적인 과제로 삼고 있다.

노인의 소득을 보장하기 위한 국가의 대책은 老齡年金制度(Old Age Pension Scheme)가 가진 장 대표적인 것이라고 할 수 있는데 대부분의 선 복지국가에서는 노인들의 95% 이상의 어떤 형태든 노령연금을 받고 있다.

우리 나라는 지난 1973년에 國民福祉年金法을 制定하였으나 여러 차례 그 施行을 미루어 오면서 그동안 두 차례 改正을 거쳤으나 1986년 9월에 다시 國民年金法 改正案을 마련, 이번 정기국회에서 심의를 거쳐 1988년부터 실시할 예정으로 있어서 아직 全國民을 대상으로 하는 老齡年金制度는 마련되어 있지 않다. 다만 앞에서 언급한 대로 勤勞基準法의 규정에 따른 退職金制度和 1960년부터 시작된 公務員年金制度를 위시하여 軍人, 私立學校敎職員 등 일부 職域 중심의 연금제도가 마련되어 있으나 그 對象者는 全國民의 3%도 되지 못하고 있다. 더구나 이들은 우리 社會에서는 비교적 所得水準이 높고 生活가 安定된 中産階級자들인데 이들에 비하여 보호해야 될 필요성이 더 큰 低所得 勤勞者層은 제외되고 있어서 所得配分の 측면에서 볼 때 가난한 사람들이 자기보다 형편이 나은 사람들을 도와주는 逆分配·反福祉的인 矛盾을 들어내고 있다. 國民年金法 改正案에서는 5人以上 事業場 근로자들을 加入對象으로 하고 있어서 國民年金制度가 실시되면 이러한 모순은 상당히 시정되리라 생각되지만 아직도 농어민 自營業者들과 영세기업근로자들은 여전히 혜택을 받을 수 없는 문제점이 있다.

또한 <표 2>에서 알 수 있듯이 같은 國民을 대상으로 하는 같은 目的의 制度가 각기 다른 體系로 分立되어 서로 다른 組織에 의해 운영되어 寄與金의 부담과 國家의 補助 그리고 給與에 있어서 차별적인 적용을 받아 혜택을 받는 계층

〈表 2〉 韓 國 老 人 福 祉 制 度

制 度 名		根 據 法	適 用 對 象	保 護 內 容	主 管 部 處	施 行 年 度	備 考
社 會 保 險	特殘職域年金制度	◦ 公務員年金法	公務員	所 得 保 障 (老齡年金)	總務處	1960年	
		◦ 軍人年金法	軍人		國防部	1963年	
		◦ 私立學校敎職員年金法	私立學校敎職員		文敎部	1975年	
	國民年金制度	國民年金法	(5人以上事業場勤勞者) (地域加入者) (任意適用加入者)		保社部		1973年 法制定 未實施
	退職金制度	勤勞基準法	10... 以上 事業場勤勞者	所得保障(退職金) 一時金	勞働部	1953年	
醫療保險制度	醫療保險法	16人 以上 事業場勤勞者 公務員・私立學校敎職員 ・軍人家族	醫療保障 (疾病・負傾・死亡)	保社部	1977年		
公 的 扶 助	生 活 保 護	居 宅 保 護 施 設 保 護 零 細 民 保 護	生活保護法上 無能力者 (65歲 以上 老衰者로서 扶養義務者가 없거나 있 어도 無能力者인 경우)	主・副食, 燃料, 敎育費	保社部	1962年	
				主・副食, 燃料費, 葬儀費			
				燃料費・敎育費			
	醫療保護制度	醫療保護法	生活保護法上 生計保護 對象者	醫療保護 (疾病, 負傾)	保社部	1977年	
社 會 福 祉 事 業 服 務	敬老優待制度	老人福祉法	65歲 以上 老人	各種 서어비스料金 減免	保社部	1982年	
	敬老事業支援			老人團體活動支援 老人會館建立支援等			
	健康診斷 保健敎育			노인질환의 早期發 見・豫防 건강지도			
	老人職種開發			취업 알선			
	老人住宅						
	相談・指導						
施設入所措置							

사이에서도 불평등이 나타나고 있으며, 보험의 위험과 費用의 分散效果도 감소되고 行政管理上의 人的・財政的・時間的 낭비, 財政의 건설성 유지 등에 문제점을 들어내고 있다.

2) 生計保護

생계보호는 생활보호법 제 6조에 근거한 施策으로 생활능력이 없는 老人에게 일상 생활의 需要를 충족하기에 필요한 金품을 제공한다. 65세 이상의 노쇠자로서 부양의무자가 없거나 있어도 부양능력이 없어야 하므로 이를 立證하기 위한 자격심사(means test)를 받아야 한다.

1986년의 경우 財産額이 大都市는 320萬원, 中小都市는 290萬원, 농어촌은 260萬원 미만인 사람이고, 家口員 1人當 月所得이 大都市는 42,000 원, 中 소 도시 38,000 원, 농어촌은 34,000 원 미만인 사람들이 대상이 될 수 있다. 생계보호는 居宅保護와 施設保護로 구분된다.

① 居宅保護: 스스로 생계를 꾸려나갈 경제적 능력은 없으나 거처할 자신의 住居가 있고, 그곳에서 스스로 생활을 꾸려나갈 수 있는 노인에게 생활에 필요한 金품을 제공한다. 保護水準은 1人當 하루 쌀 288g 과 보리쌀 138g 과 부

식비가 家口主에게는 하루 250 원씩, 家口員에게는 하루 20 원씩 계산되어 지급되고, 연료비로 家口當 여름철(7個月)에는 하루 연탄 1 장(118 원), 겨울철(5個月)에는 하루 연탄 2 장(378 원)씩을 지급한다.

居宅保護의 문제점은 보호받아야 할 要保護老人의 수는 많은데 실제로 이들을 모두 보호하지 못하고 있으며, 앞에서 살펴 본 바와 같이 保護水準이 양곡과 소액의 부식비와 연료비 정도에 불과하여서 건강하고 文化的인 생활수준과는 거리가 먼 실정이다.

要保護對象老人을 選定하는데 있어서도 보다 정확한 자격심사(means test)가 요구되며 居宅保護에 따르는 전문 社會福祉 서비스도 제공되지 않고 있다.

② 施設保護: 생계보호 대상 노인 중 住居가 없거나 그 곳에서 보호의 목적을 달성할 수 없거나 보호대상 노인이 특별히 희망할 때에는 적당한 保護施設에 수용하여 보호하고 있다. 老人福祉法 第13條에는 老人福祉施設의 종류를 養老施設과 老人療養施設, 有料養老施設, 그리고 老人福祉會館의 4 가지로 규정하고 있으나 실제로는 양노원과 양요원 밖에 없으며 양요원도 양노원의 역할을 하고 있는 실정이다. 현재 全國 69 個 施設에 5,061 名의 老人들이 수용되어 보호를 받고 있다. 시설에 수용된 老人들도 거택 보호를 받는 老人과 비슷한 수준의 보호를 받고 있다. 시설보호의 문제점은 시설이 부족하여 시설에 입원하여 보호 받고 싶어하는 老人들을 수용하지 못하는 경우가 많으며, 시설의 종류가 다양하지 못하고 기능이 분화되어 있지 못하다는 점과 보호수준이 낮고 시설이 넓고 노인생활 필수적인 편의시설 마저 갖추어져 있지 않고 過密한 곳이 많으며, 老人들을 돌보는 시설직원들의

資質도 문제가 되고 있다.

### 3) 醫療保障

老人에 대한 醫療保障은 1976 年에 改正된 醫療保險法과 1977 年에 制定된 公務員 및 私立學校敎職員醫療保險法과 醫療保護法, 그리고 老人福祉法 第8條의 규정에 의한 老人健康診斷과 保健教育 등을 통하여 이루어지고 있다.

醫療保險과 醫療保護에 의하여 진찰, 약제 또는 치료재료의 지급, 처치·수술 기타의 치료, 의료시설에의 收容, 간호, 移送 등의 의료급여를 받을 수 있는데, 의료보호는 對象者들의 생활수준에 따라서 全額 無料로 하거나 費用의 一部만을 수혜자가 부담하도록 하고 있다.

의료보험과 의료보호에 의하여 의료보장의 혜택을 받는 老人人口는 다음 <표 3>과 같다.

노인건강진단은 65세 이상의 노인들에게 2년에 1회 이상씩 國公립병원이나 보건소에서 실시하고 건강진단결과 이상이 있을 때는 후속 지도를 하고 있다. 65세 이상의 노인 162萬 294名 가운데 생활보호대상자와 저소득층 노인들을 우선적으로 선정하여 23萬명(65세 이상 노인의 14%)을 대상으로 정하여 1984년의 경우 대상자의 87%인 19만 9천여명에게 기본진료, 흉부 X線, 혈액검사, 尿檢査 등을 실시하였다.

老人을 위한 醫療保障의 問題點으로는 이들 施策 역시 제한된 일부 老人들만이 혜택을 받고 있으며 절반에 가까운(45.4%) 老人들이 혜택을 받지 못하고 있다는 점과 年金制度의 혜택을 받지 못하는 일반 의료보험 加入者들은 퇴직과 同時に 피보험자의 자격이 상실되어 부양자가 의료보험 加入者가 아닌 한 의료보험의 혜택을 받을 수 없으며, 의료보장의 內容에 있어서도 老人專門病院이나 장기적인 의료보호시설 등이 거의 없다는 점이다.

〈표 3〉

우리 나라 의료 보장 적용 대상자

(1984. 12. 31 현재)

구분	의료보협			의료보호	총계
	일반국민	공무원·사립교직원	계		
적용 대상자	13,059,529	4,095,000	17,154,529	3,258,769	20,413,028
적용 대상자의 총인구에 대한 비율	31.9%	10.0%	41.9%	8.0%	49.9%
60세 이상 적용 대상자	(개)757,453	363,817	1,121,270	(개)306,324	1,427,594
60세 이상 적용 대상자의 전체 적용 대상자 대비	5.8%	8.9%	6.5%	9.4%	7.1%
(라) 60세 이상 적용 대상자의 60세이상 전체 인구 대비	28.9%	13.9%	42.8%	11.7%	54.6%
65세 이상 적용 대상자	(개)430,964	238,693	669,657	(개)192,685	862,342
65세 이상 적용 대상자의 전체 적용 대상자 대비	3.3%	5.8%	3.9%	5.9%	4.2%
(라) 65세 이상 적용 대상자의 65세이상 전체 인구 대비	26.6%	14.7%	41.3%	11.9%	53.2%

(가) 1984. 9. 30 일 현재의 연령별 대상자 비율 그대로 적용하여 추정한 것임(1984. 9. 30 현재 적용 대상 인구는 11,488,908 이었고, 이중 60 세 이상은 617,159 로 5.8%, 65 세 이상은 374,732 로 3.3%였음.

(나) 1984. 12. 31 현재의 노인 인구 비율로써 추정한 것임.

(다) 1982년도 실적을 그대로 적용하여 추정한 것임(최순남, 현대사회와 노인 복지, 서울: 흥익재1984, p. 174 참조).

(라) 1984. 12. 31 현재의 인구 추계에 의하면 60 세 이상은 2,617,000 명으로 전체 인구의 6.4%, 65 세 이상은 1,622,000 명으로 전체 인구의 4.0%임.

자료: 의료보협조합연합회, 의료보험관리공단, 보건사회부.

4) 社會福祉 서어비스

老人福祉法에는 노인의 복지를 증진시키기 위하여 老人福祉相談, 敬老老親思想의 양양, 敬老優待, 敬老事業의 實施·支援, 老人을 위한 職種の 開發, 老人에게 적합한 住宅의 건설 조장 등의 사회복지 서어비스를 하도록 규정하고 있다.

① 敬老優待: 65세 이상의 노인들에게 다음 〈表 4〉와 같이 교통수단이나 생활편의시설의 이용 요금을 감면하여 老人들의 경제적 부담을 덜어주기 위하여 시작되었으나 당국의 계몽과 해당업체나 일반의 이해부족으로 노인들이 곤경을 겪는 경우도 있다. 이 施策이 실효를 거두려면 당국이 해당업체에 보조금을 지급하거나 稅制上의 혜택을 주어 관련 업주들만이 일방적으로 손

실을 본다는 느낌을 갖지 않도록 하고 경로우대제가 강력한 구속력을 가져야 할 것이다. 그렇지 못하기 때문에 경로우대증이 푸대접을 받고, 노인들은 노인들대로 심리적으로 멧뚫하지 못한 부담감을 가지게 된다.

② 敬老事業實施와 支援: 경로효친 사상을 앙양시키기 위하여 5월 8일 어버이 날부터 5월 14일까지 일주일간을 敬老週間으로 설정하여 각종 敬老事業을 保社部와 각 지방자치단체가 실시하고 있다. 전국적으로 孝者, 孝婦, 모범적인 경로우대업체 종사자, 노인복지 증진에 奮與한 사람과 有功公務員 등을 선정하여 포상을 실시하고 孝行事例發表會, 老人을 위한 산업시찰, 노인복지시설위문, 노인건강체육대회, 노인작품전시회, 경노잔치, 교양강좌, 경노관광 등을 개최

〈表 4〉 경로우대업종 및 할인 범위

공 영 시 설 (6 중)			민 영 시 설 (7 중)		
대 상 업 종	할 인 륜		대 상 업 종	할 인 륜	
철도(특급 이하)	50%		목욕	50%	
지하철도(지하철도 구간 안의 국유 전 기철도 포함)	무 료		이발	50%	
능원	50%		시외버스(완행)	50%	
고궁	50%		사찰	50%	
국립박물관	50%		여객선박(카페리, 쾌속 제외)	50%	
국립공원	무 료		시내버스	무 료	
			극장(관람)	50%	

자료 : 보사부 가정복지과.

하고 있으며, 경로당, 노인정, 老人學校, 老人教室 등 노인복지단체의 사업을 지원하고 있다.

③ 老人職種開發과 고용촉진 : 국가와 지방자치단체가 老人에게 알맞는 일거리를 개발하여 能力이 있는 노인에게 일자리를 제공하도록 노인복지법에 규정하고 있다. 현재 시범노인 능력은행을 개설하여 노인에게 취업 알선을 하고 있으며 경로당, 노인정 등을 중심으로 노인공동취로 사업을 하는 경우도 있으나 아직 자리를 잡지 못한 상태이다.

④ 老人住宅建設 : 국가 또는 지방자치단체가 노인의 주거에 적합한 기능과 시설을 갖춘 주택을 건설하도록 老人福祉法 第12條에 규정하고 있으나 아직 아무런 대책도 시행되지 않고 있다.

이상이 현재 우리 나라의 老人福祉 對策인데 아직 公的扶助에 의한 最下位貧困層 老人의 生計保護를 위한 구호의 성격을 크게 벗어나지 못하고 있는 편이어서 일반 노인들이 社會의 一員으로서 우리 社會에 統合되어 긍정적인 역할을 수행할 수 있는 기회를 부여하며, 노인 스스로 독립하여 생활을 유지할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 못하다.

### 3. 老人福祉行政體系

지금까지 살펴 본 각종 老人福祉施策은 다소 복잡한 行政體系들을 통하여 對象者인 老人들에게 傳達되고 있다. 특히 年金의 경우는 職域을 중심으로 하고 있어서 總務處(公務員年金), 國防部(軍人年金), 文敎部(私立學校敎員年金), 保健社會部(國民年金) 등으로 나뉘어 관장되고 있으며 退職金은 勞動部의 소관업무가 되어 있다. 이처럼 같은 국민을 대상으로 하는 같은 목적의 年金을 여러 部處가 나누어 관장하게 된 까닭은 이들 年金制度가 계획성 없이 적용 가능성 對象을 중심으로 그때 그때 필요에 따라 부분적(職域別)으로 실시된 때문으로 이로 인한 行政上의 문제가 적지 않다.

年金을 제외한 나머지 老人福祉施策들은 모두 우리 나라 社會福祉의 전반적인 政策을 수립하고 그 집행을 관장·감독하는 保健社會部가 맡고 있다.

社會福祉業務 가운데 老人福祉行政만을 전담하고 있는 부서는 아직 없으며 老人福祉業務는 家庭福祉局 家庭福祉課에서 관장하고 있는데 ① 老人福祉行政에 관한 종합계획의 수립과 조정. ② 老人適性職種의 開發·보급과 고용 촉진. ③





公平과 平等을 지향하여야 하며 그 特性上 統一된 行政이 집행되어야 하고, 그래서 行政機構가 一元化 되어야 한다는 원칙이 있다. 또한 우리나라의 경우 地方自治의 실시를 지금까지 미루어 온 구실 가운데 하나가 地方財政의 영세성이었다. 現在의 自體收入으로는 人件費 조차 감당할 수 없는 市·郡이 122個나 되어 전체 市·郡의 58%를 넘고 계중에는 財政自立度가 10%의 수준에 머무르고 있는 지방자치단체도 있으며 평균적으로 中央財政에 대한 依存度가 50% 이상이나 되는 여건으로 급속하게 증가할 住民의 福祉要求를 충족시키기 위한 財源을 地方自治團體가 마련하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다.

이러한 財政的인 문제는 國稅의 地方稅 이양이나 地方稅의 開發 등을 통한 地方財政의 擴充을 통하여 해결할 수도 있겠지만 현재 정부의 구상은 地方議會의 구성과 같은 새로운 기능 수행에 필수적인 경비만을 보조하는 정도에 그치고 있어 地方財政의 확충방안이 미흡한 실정이다.

또한 地方財政을 확충하게 되는 경우에는 地方自治團體間的 財政力의 隔差가 나타날 가능성이 큰데 이를 극복하기 위한 방안이 마련되지 않는 한 財政力의 격차는 결국 住民의 福祉水準의 隔差를 초래하게 될 것이므로 國民福祉의 基本的인 부분은 역시 中央政府가 담당하는 것이 옳을 것이다. 福祉國家의 실현을 위하여서도 地方自治團體가 國家로 부터 獨立과 自由를 추구하는데만 치우칠 것이 아니라 兩者間的 協力과 調整이 필요하다. 本稿에서는 앞에서 살펴본 老人福祉의 現況과 문제점을 토대로 하여 老人福祉를 증진시키기 위한 國家와 地方自治團體의 課題를 살펴보고자 한다.

## 1. 國家의 課題

우리 나라의 老人福祉施策이 특수(極貧) 계층의 老人들에 대한 生計保護에 치중하고 있다는 사실은 앞에서 살펴 본 현황을 통하여 알 수 있다. 이처럼 소수의 빈곤층 노인의 보호에 급급하게 될 수 밖에 없었던 것은 우리 사회의 빈곤 문제가 심각했던 반면 政府의 財源은 제한되어 있기 때문에 자연히 심각한 특정문제에 매어달릴 수 밖에 없었기 때문이라고 생각할 수도 있으나, 문제를 너무 현상에 대한 治療的인 방법으로 해결하고자 한 데서 기인하는 것 같다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 現代社會老人問題의 本質은 産業化로 인하여 국민 대다수가 봉급생활을 하는 근로자화 하고 일 할 능력이 없게 되거나 일 할 능력이 있더라도 停年退職을 당하여 경제적·사회적 역할과 地位 등을 상실하게 되는데 있다. 따라서 老人福祉는 빈곤이나 疾病, 疎外로 인하여 고통을 받는 소수의 要保護老人에 대한 社會的 對策뿐만 아니라, 停年制度에서 老人의 휴식을 위한 公園에 이르기까지 社會의 각종 制度와 施設을 老人들이 자신의 경험을 통하여 사회활동에 참여하고 공헌할 수 있게 하여 대다수의 노인들의 사회생활이 만족스러울 수 있게 변화시켜 나가야 하는 것이다. 그래서 모든 老人들이 다른 年令層의 社會成員들이 누리는 것과 같은 권리를 가지고 있는 인간으로 이해하고, 그들이 社會에 참여하고 寄與할 수 있는 능력을 갖추도록 가능한 서어비스와 시설과 환경을 제공하고 造成하여야 하는 것이다. 그러기 위하여서는 國家의 産業構造와 家族, 醫療, 教育, 租稅制度와 住宅 등 政策的인 對策에서부터 고도의 個人的, 心理的, 情緒的인 治療에 이르는 專門的인 서어비스가 網羅되어 서로 補完的

인 관계가 유지되어야 한다. 이 가운데 國家는 주로 全國民의 공통된 기본적인 요구를 충족시키기 위한 다음과 같은 政策的 次元의 福祉對策에 주도권을 행사하여야 할 것이다.

### 1) 所得保障

經濟的 貧困이 老人들의 다른 모든 문제에 미치는 영향이 심각한 만큼 노인을 위한 所得保障 政策은 老人福祉行政의 핵심적인 요소가 된다.

현대사회에서는 老人이 된다는 것은 곧 所得의 감소를 의미하고 老齡化가 진행됨에 따라 점차 惡化되는 경향을 띤다. 즉, 노령화가 진행될수록 소득원이 상실되어가며 기왕의 저축도 고갈되어 가고, 이에 따라 소득은 더 줄어들기 때문이다. 대다수의 노인들에게 가장 안전하고 확실한 所得保障 방법은 老齡年金制度이다. 그러나 우리나라는 全國民을 대상으로 하는 老齡年金이 마련되어 있지 않아 老人福祉制度의 中樞가 없는 셈이어서 그 동안 여러 차례 그 시행이 연기되어 온 國民年金制度의 조속한 시행이 필요하다.

그러나 年金制度가 실시된다고 하더라도 곧 老人의 所得이 충분히 보장되는 것은 아니다. 이는 老齡年金制度가 오래 전부터 실시되고 있는 여러 福祉國家에서도 절대 다수의 老人들이 빈곤층에 속한다는 사실에서 증명이 되고 있다. 그러므로 노인들에게 보다 다양한 所得源을 마련할 필요가 있다. 그러기 위해서는 中年期부터 老後의 대비책을 강구할 수 있도록 中年층에 대한 조세감면 등의 방법을 통하여 개인저축을 유도하고 각종 보험이나 企業年金을 개발·장려하여야 할 것이다.

### 2) 停年延長과 老人就業의 확대

老人의 生活에 가장 급격한 변화와 충격을 주며 老人問題가 나타나게 되는 계기가 停年退職

이다. 모든 老人問題는 노인이 社會活動에서 逐出당하여 所得의 역할과 社會的 地位를 한꺼번에 剝奪당함으로써 나타나게 된다. 따라서 老人問題를 해결하는 가장 확실한 방법은 노인이 스스로의 職業活動을 통하여 자신의 所得의 역할을 지속하게 하는 것이다. 최근들어 강제정년퇴직(Compulsary retirement)의 모순과 非合理性에 대한 인식이 높아져 선진 여러 나라에서는 이를 폐지하거나 정년을 70세나 혹은 그 이상으로 높이는 경향이 나타나고 있다. 뿐만 아니라 일단 정년퇴직한 노인이라도 그의 능력이 맞는 새로운 職業에 再就業할 수 있는 기회를 제공하고 있다.

우리 나라도 1963년부터 公務員에 대한 정년제도가 실시된 이후 産業化의 추세에 따라 점차 一般企業에 까지 확대 적용되고 강화되어 왔다. 그런데 우리 나라의 정년연령은 다른 나라에 비하여 터무니 없이 낮게 책정되어 있어서 老人 아닌 中年층이 한창 일하고 가족을 부양해야 할 나이에 직장을 잃고 어려움에 빠지게 된다.

정년의 연장은 새로 노동시장에 들어서는 청년층의 취업문제, 산업의 발전을 위한 기술인력, 경제성, 생산성, 직업의 종류 등이 고려되어 신중히 결정되어야 하지만 우리 나라의 경우는,

① 정년연령이 외국에 비해 너무 낮게 책정되어 있고,

② 국민의 평균 수명과 평균연령이 급속히 늘어나고 건강상태가 향상되고 있으며,

③ 産業化와 비교적 높은 經濟成長이 지속되고 있으며,

④ 老人福祉制度가 미비되어 있고,

⑤ 늦도록 자녀를 출산하여 자녀의 敎育·결혼 등의 부담을 지닌 노인인구가 아직 많기 때

문에 현행 정년을 어느정도 높여야 되리라고 생각한다.

### 3) 醫療保障

육체적 능력이 쇠퇴함에 따라 건강과 의료문제의 비중이 커지는 반면 소득이 없거나 제한된 노인에게는 醫療費의 부담은 심각한 문제가 된다. 다행히 정부가 의료보장정책을 강력히 추진해 나가고 있으나 아직도 국민의 절반에 가까운 인구층이 의료보장에서 제외되고 있으므로 하루속히 전국민을 포괄하는 의료보장제도가 마련되고 아울러 老人病에 대한 전문적인 연구와 노인병 전문의료시설을 갖추어 전국민을 포괄하는 의료보장제도가 마련되었을 때 일반 의료시설을 노인들이 차지하여 의료의 비효율화를 방지하도록 하고 老人을 위한 의료서비스의 質을 높여야 할 것이다.

### 4) 家族保護對策

우리의 老人福祉法에서 가장 높이 평가할 부분은 第3條 家族制度의 유지·발전에 관한 조항이라고 생각된다. 이는 老人은 家族이 보호·부양하는 것이 가장 理想的이므로 老人을 가장 잘 봉양하던 우리의 전통적 가족제도를 유지·발전시킴으로써 노인이 보호받을 수 있도록 하자는 현명한 판단에서 나온 것 같다. 여기에는 異論이 없을 것 같다. 가족제도가 약화된 상태에서 국가와 사회가 온갖 노력을 다 기울여서 老人問題를 해결하고자 했던 선진국가들도 오랜 노력과 경험 끝에 결국 노인은 가족이 보호하도록 해야한다는 결론에 도달한 것 같다. 그러나 이미 약화된 가족제도를 되돌릴 수는 없어 노부모와 자녀들의 잦은 상호방문과 접촉을 통하여 약화된 전통가족의 기능의 一部를 되살려 老人을 保護하도록 해 보려는 소위 修正擴大家族(modified extended family)의 이용 방안을 강구

하고 있는 것이다.

다행히 우리는 이들 선진국들에 비하여 아직은 가족의 기능이 덜 약화되었으며, 老父母나 成人子女 모두 老人을 子女들이 부양하는 것이 바람직한 것으로 여기고 있다는 사실이 여러 조사결과 나타나고 있다.

그러나 우리 나라도 이미 核家族이 지배적인 가족형태가 되었으며, 자녀들의 노부모 부양 의식은 점차 감소하고 있으며, 老後에 자녀들에게 의지하지 않고 독립하여 생활하려는 老人의 비율도 증가하는 것 같다. 老人이 子女들과 同居하는 것만이 반드시 바람직스러운 것은 아니나 누구나 老齡後期の 일정기간은 독립생활을 하지 못하고 누군가에게 依存하지 않을 수 없으며, 노인문제가 가장 심각하여지는 때도 바로 이 시기이다. 그래서 노인들이 능력이 있는 한 독립하여 살더라도 의존이 불가피 할 경우에는 자녀들이 모실 수 있는 대책이 마련되어야 한다. 여기에는 住宅政策을 비롯하여, 地域間的 균형 있는 발전을 통하여 人口의 都市集中을 방지하고 젊은 노동인력의 연고지 취업 등을 유도하여 老父母와 成人子女의 別居를 방지하는 對策과 老人을 부양하는 家口에 대한 租稅減免이나 노인 부양수당의 지급등 경제적인 혜택을 주어 노인 부양을 권장하는 對策도 필요하다.

### 5) 住宅政策

住宅은 老人이 남에게 의존하지 않고 살아갈 수 있도록 하는데 매우 중요한 역할을 하며, 노인에 대한 경제적 영향력이 대단히 강하다. 그래서 선진국들은 노인에게는 財產稅와 같은 住宅에 대한 각종 세금이나 주택의 관리비가 큰 부담이 되기 때문에 주택에 대하여는 면세 혜택을 주고, 아울러 주택의 관리와 수리 또는 개축에 대해서는 국가나 地方自治團體가 보조금을

지급하고, 老人이 생활하기에 편리한 형태의 老人用住宅을 개발하여 보급하고, 임대주택의 안정된 이용을 보장하고 임대료를 할인하여 주는 등의 혜택을 주고 있다.

앞에 언급한 바와 같이 우리 老人福祉法에도 國家나 지방자치단체가 老人의 住居에 적합한 기능과 설비를 갖춘 주택의 건설을 조장하여야 한다는 조항이 첨부된 것은 이런 주택의 중요성 때문이다. 특히 우리 나라의 住宅事情이 심각한 형편이어서 子女들이 老父母를 모시고 싶어도 주택사정이 허락하지 않아 모시지 못하는 경우가 많으며, 자녀들과 함께 살더라도 老人을 위한 방안이 따로 없어서 불편을 겪는 노인이 많다.

주택의 절대부족 때문이기도 하겠지만 지금까지 우리의 住宅政策은 지나치게 核家族을 위한 것이었다. 앞으로는 건전한 家族制度가 유지될 수 있도록 소규모의 고층아파트의 건설에만 치우치지 말고 老父母를 모시고 살기에 편리한 주택모형도 개발·보급하고 老父母를 모시고 있는 家口에 주택분양이나 자금지원의 우선권을 주는 등의 배려라도 있어야 할 것이다. 이런 住宅政策은 당분간 國家가 맡아 시행하는 것이 합리적이라 생각한다.

## 2. 地方自治團體의 行政課題

### 1) 老人福祉行政에 있어서 地方自治團體의 역할

社會保障制度를 비롯한 社會福祉制度의 발달로 인하여 社會福祉行政에 있어서 國家의 役割은 점차 증대되고 강화되어 왔다. 그것은 國家가 社會福祉의 促進者로서 全國의 富를 全國民에게 되도록 均等하게 分配하는 역할을 하게 되기 때문이다. 資本主義 經濟體制의 발전과정에서 필연적으로 뒤따르게 되는 階層間·地域間·

團體間的 貧富隔差와 不均衡의 조정은 中央集權的 役割을 강조하게 되는 때문이다. 또한 國民들의 福祉要求의 기본이 되는 所得·健康·영양·住宅·教育 등을 全國民에게 고루 保障해 주는데 있어서 地方自治團體의 能力은 財政의인 면에서 뿐만아니라 行政의 技術·知識·機能 그리고 衡平의 확보 등의 측면에서 中央政府에 비하여 뒤질 수 밖에 없다. 그리하여 앞에서 논의한 바 있는 所得·健康·住宅 등과 같이 모든 人間에게 공통적이고 全國民의 生活에 영향을 줄 수 있는 部分의 政策에 대하여서는 國家가 주도적 기능을 행사하여야 한다.

그러나 이런 政策을 구체적인 福祉서비스와 프로그램으로 전환하여 福祉消費者들에게 分配·傳達하는 過程에서는 地方自治團體의 行政機能이 필요하게 된다. 社會福祉行政의 1차적인 기능은 福祉資源과 서비스를 필요로 하는 사람들을 발견해 내고 그들이 필요로 하는 資源과 서비스를 適期에 정확하게 傳達하는 것이다. 뿐만 아니라 이러한 資源과 서비스의 傳達過程에서 나타나는 문제점과 消費者들의 要求를 政策에 反映(feed back)하여 政策의 改善에 寄與하여야 한다.

人間の 福祉要求는 매우 다양하고 수시로 변화하는 것이다. 福祉要求는 人間の 屬性 자체에서 나타나는 것이 아니라 인간과 그가 속한 環境과의 相互作用의 결과로서 生成되며, 인간 자신과 環境의 변화에 따라서 변화하는 것이기 때문에 사람과 地域에 따라 차이가 나게 된다. 즉 그 地域社會의 産業構造, 生産樣式, 文化, 環境 등에 따라 住民들의 福祉要求가 다르며 이를 敏感하고 신속하게 발견하고 究明하는 데는 中央政府 보다는 地方自治團體가 한발 앞선다고 할 수 있다. 이렇게 究明된 要求를 보다 효과적으로

충족시키기 위해서는 그 對策도 對象과 그의 環境, 즉 地域社會의 特性과 資源 등에 맞추어 個別化(individualisation)되어야만 한다. 이는 역시 地域社會 水準에서 福祉의 효율적 달성이 가능하다는 것을 의미한다.

또한 社會福祉行政은 本質的으로 人間中心의 이다. 行政過程의 投入(input)도 人間이고 產出(output)도 人間이다. 따라서 이를 처리(throughput or processing)하는 過程에 消費者들의 적극적인 參與를 최대한으로 보장해야 할 필요가 있다. 市場의 消費者들처럼 代價를 지불하고 본인의 의사에 따라 選擇할 수 있는 權利와 機會를 갖지 못하는 社會福祉 消費者들에게는 그만큼 자기들에게 영향을 주는 社會福祉서비스의 生産과 政策의 결정과정에 參與할 수 있는 기회를 주어야만 그들이 가지지 못한 選擇權을 補償하여 줌으로써 그들의 福祉要求를 충족시킬 수 있기 때문이다. 그러나 福祉消費者들이 國家水準의 福祉政策決定에 參與하는 데는 現實的으로 많은 제약이 따르지만 地方自治團體의 水準에서는 훨씬 수월하다.

老人福祉의 경우 餘暇·交通·영양·社會心理的 및 情緒的 要求는 물론 각종 老人福祉施策에 대한 情報提供과 안내 등의 서비스는 地方自治團體 水準에서 가능하며 능률을 기대할 수 있다.

오랜 동안의 경험을 통하여 선진 福祉國家들은 老人福祉의 目標을 ‘가능한한 老人이 지금까지 살아온 地域社會와 자신의 집에서 오래 독립하여 생활할 수 있도록 한다.’는데 두고 있다. 이러한 目標을 달성하기 위하여 老人들이 독립하여 생활하는 가운데 나타나게 되는 部分的인 依存性을 地域社會가 보완하여 줌으로써 施設保護와 같은 총체적인 依存을 防止하는 地域社會

保護(Community care)에 대한 관심이 1960年代 이후 선진 여러 나라에서 고조되고 있다. 地域社會保護는 老人의 保護에 대한 地域社會의 道義的 책임과 증가하는 要保護對象 老人들을 보다 경제적이고 효과적으로 보호하기 위한 對策이다. 즉 여러 가지 이유로 가족의 보호를 받지 못하는 老人들이 늘어나고 있는데 福祉制度가 갖추어진 나라에서는 老人들이 몸이 불편하거나 혼자 생활하기 힘이 들면 병원이나 양노원 또는 老人療養院 같은 시설을 찾게 되는데 이런 시설보호는 費用이 많이 드는 반면 결코 만족스러운 보호방법이 되지 못하기 때문에 地域社會가 돌보아 주어 노인의 이웃이나 친구, 地域社會 環境을 떠나지 않고 살 수 있도록 한다.

선진 복지국가에서는 이런 地域社會保護活動이 地方自治團體의 주도 아래 民間社會福祉機關과 자원봉사 단체들이 협동하여 매우 활발하게 전개하고 있다.

地域社會保護는 장성한 자녀들과 따로 사는 老人들이 많은 서구사회에서 시작, 발전되어 온 방법이지만 가족과 함께 살고 있는 老人과 老人을 모시고 있는 家族에게도 매우 유익한 방법이다. 즉, 핵가족이 증가하고 점차 맞벌이 부부가 늘어나고 있는데 이런 가족이 늘 돌보아 주어야만 하는 老人을 모시는 것은 큰 부담이 되며 가족내에 긴장을 일으키게 된다. 또 老人을 보호하는 데는 노인의 특성에 대한 상당한 지식과 경험, 기술이 필요하여 가족성원들이 스스로 해결하지 못하거나 불편을 느끼는 경우가 많은데 이런 경우 社會事業家나 의료요원, 훈련 받은 자원봉사자들의 도움을 받을 수 있어서 老人과 家族 모두에게 유익하고 老人의 家庭離脫을 막고, 家族保護를 지속시킬 수 있어서 대부분의 老人들이 家族保護를 받고 있는 우리 나라에도 매우

적절하고 有用한 방법이라고 생각된다. 더구나 地域社會保護 서어비스는 地域社會意識(Community sentiment)을 바탕으로 地域住民들의 自願奉仕活을 통하여 운영할 수 있는 것들이 많아서 經濟的이면서 住民들에게 자기 地域社會의 문제에 관심을 가지고 이를 해결하는 데 참여하게 함으로써 地域社會의 統合을 높여주는 잇점도 있다.

우리 나라의 老人福祉政策은 ‘父母奉養과 敬老思想을 토대로 하여 家庭內的 老父母를 成長한 子女가 1차적으로 奉養하도록’ 하는 家族扶養策을 표방하고 있다. 이는 매우 타당하고 소망스러운 바람이지만 現實的으로 우로 社會가 그 반대 방향으로 변화하여 가고 있다. 더구나 政府는 어떻게 政策目標을 실현할 것인지 구체적으로 그 方案을 제시하지 않고 있어서 老人의 家族扶養政策이 정부의 책임과 부담을 가정에만 떠맡기는 것이 아닌가 하는 의구심을 가지게 된다. 家族扶養政策이 실효를 거두려면 앞서 지적한 國家의 社會保障的 老人福祉施策과 더불어 地方自治團體 水準에서 施行 가능한 다음과 같은 地域社會保護서어비스를 開發하여야 할 것이다.

## 2) 地域社會保護서어비스

다음에 소개하는 地域社會保護서어비스들은 선진 여러 나라에서 실시하고 있는 수 많은 서어비스 가운데 주로 노인들을 위한 것들을 유형별로 묶어서 筆者가 정리하여 참고가 되도록 소개한다.

### ① 老人家庭과의 접촉서어비스

특히 혼자 사는 老人이 급한 도움이 필요할 때 도움을 받을 수 있는 접촉수단이 마련되어 있어야 한다. 外國에서 종종 혼자사는 노인들이 死亡한지 오랜 뒤에야 발견되는 사실이 있음을

상기할 때 이런 서어비스의 필요성을 이해할 수 있다. 대개의 경우 노인과 가까이 사는 이웃들이 노인과 접촉을 하도록 하는데, 매일 직접 만나거나 찾아가 보지 못하더라도 위급함을 알리는 커튼의 모양이나 불빛 등의 표시방법을 미리 정하여 이용하기도 한다.

또는 이 서어비스를 담당하고 있는 사람이 노인과 약속된 일정한 時間에 전화를 걸어 異常 여부를 확인하고 老人과 대화를 통하여 소외감을 줄인다. 전화를 걸어 응답이 없으면 老人의 집으로 찾아가거나 老人의 보다 가까운 이웃이나 친척 또는 가까운 경찰관서나 사회복지기관, 보건소, 소방서 등 관계기관에 老人의 신변안전을 확인해 주도록 요청한다.

이런 전화접촉은 일정한 地域을 범위로 하여 老人들을 組織하여 노인들 스스로 서로 접촉하도록 할 수 있다. 즉 지역내의 노인들 이름·주소·전화번호가 적힌 표를 각 노인 가정에 비치하고 노인들 끼리 순서를 정하여 서로 돌아가며 안부를 확인하게 하고 異常이 있을 때는 즉시 관계기관에 도움을 요청하도록 한다.

이 서어비스는 비용이 거의 안 들고, 어느 연령층이나 참여할 수 있어서 자원봉사자들을 이용하기 쉽고, 혼자 사는 노인이 갑자기 사고를 당했을 때 도움을 청할 수 없는데 대한 不安과 두려움을 덜어주게 된다.

### ② 노인가정 방문 서어비스

혼자 사는 노인들이 外部世界와 단절되어 생길 수 있는 여러 가지 문제들을 해결하고 예방하기 위하여 노인들의 가정을 방문하여 필요한 원조를 제공하는 방법으로 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

가) 專門家의 가정방문 : 노인보호에 대한 전문교육과 훈련을 받은 사회사업가나 보건요원

(health visitor)이 노인들을 방문하여 다음과 같은 서어비스를 제공한다.

㉠ 노인들의 영양·체중조절·운동·휴식 餘暇利用 등에 대한 相談과 家計費의 합리적인 支出, 不必要한 근심이나 걱정을 하지 않도록 조언을 하여 신체적·정서적으로 건강을 유지하도록 돕고,

㉡ 노인을 위한 公私의 각종 社會福祉서어비스의 이용에 대한 助言,

㉢ 노인을 찾아가 看護(home nursing)하거나 집안 일을 돌보아 주는 (home making) 서어비스의 알선,

㉣ 病後 회복단계 노인의 보호나 再活을 도와 주고,

㉤ 그 地域社會의 노인들의 요구를 해결하기 위한 복지정책에 필요한 정보를 수집·제공하는 등의 활동을 통하여 사고의 예방과 건강한 생활을 보장해 줌.

나) 一般人的 自願訪問

노인의 외로움을 달래주기 위하여 잡담이나 놀이상대를 해주고, 편지대필, 장보기 등 생활상의 편의를 제공한다.

③ 집안 일 돕기

일주일에 두세 번 노인가정을 찾아가 요리·세탁(특히 이불빨래 등)·대청소·집 수리등 힘들고 복잡한 집안 일을 도와 준다.

④ 訪問看護

病院에 入院해야 될 정도는 아니나 다소 專門的인 간호가 필요한 노인을 위하여 하루 한두번씩 간호원이 노인의 가정을 방문하여 치료·간호해 준다. 노인의 간호에 지친 가족을 위해 야간 간호를 해주거나 간호에 필요한 의료기구를 빌려주기도 한다.

⑤ 노인 건강진단 서어비스

가정방문 보건요원이 정기적으로 노인의 건강을 진단하여 疾病의 早期發見과 치료를 통하여 惡化를 막는다. 老人들만 전문적으로 진단하므로 노인병의 원인·특성·진행과정·노화과정 그리고 노인병에 대한 영양·심리·情緒的 要因의 영향과 노인병의 社會·經濟的 要因 등을 연구할 수 있는 잇점도 있다.

⑥ 더운 음식 배달 서어비스

전문가의 가정방문이나 의사의 진단을 통하여 老人의 영양상태가 나빠졌고, 스스로 요리해 먹기 힘든 노인이 발견되면 적당한 간격으로 영양가 있는 더운 음식을 노인의 집에 배달해 노인의 건강을 유지하게 한다.

⑦ 集團給食 서어비스

地域社會 안의 학교나 교회·복지관·노인회관·양노원·마을회관 등의 시설(식당)을 이용하여 영양가 있는 음식을 장만하여 노인들에게 무료나 싼 값에 제공한다. 노인들의 영양상태를 改善하여 건강을 돌보고 노인들이 모여 교제할 수 있는 기회를 제공하여 노인의 社會的 孤立을 막고 외로움, 고독감을 경감시킨다. 음식비용은 地方自治團體가 제공하고, 조리·배식·배달 등은 自願奉仕團體들이 맡는다.

⑧ 건강·보건교육

특히 건강이 惡化되기 쉬운 停年退職 年輩의 노인들에게 정년 후의 건강생활에 대한 集團教育을 시키고 건강이 나쁘거나 障礙가 있는 老人들은 장애를 극복하며 노후를 보내는 요령을 교육시킨다.

⑨ 老人會館 서어비스

地域社會를 중심으로 건물과 施設을 마련하여 노인들을 위한 사고·레크레이션·상담·情報提供·의뢰(refer)·의료진단·사회 및 심리진단·法律扶助·경제적 부조·後見保護·集團給食·



각종 교육활동·취업알선·집단 장보기·社會福祉 수급증서배부 등의 서서비스를 제공한다. 특히 노인복지에 대한 정보의 제공·교환·의뢰·알선 활동을 통하여 老人들의 要求의 경향을 파악하게 되고 실제 제공되는 서서비스의 문제점을 발견하여 노인복지 정책수립에 도움이 된다.

#### ⑩ 交通便宜提供

특히 나이가 많은 노인들은 기동력이 떨어져 집안에 묶여있게 되므로 많은 불편을 느끼고 각종 老人福祉서서비스를 이용할 수 있는 기회를 상실하고 고립되고 만다. 그래서 자원봉사자들의 차를 이용하게 하거나 노인들이 자주 찾게되는 시장·슈퍼마켓·병원·노인회관 등을 중심으로 노인들의 거주지역과 연결되는 노인을 위한 버스 등을 운행하거나 외출하려는 노인들의 예약을 받아 같은 방향의 노인들 끼리 함께 이용하도록 차편을 제공한다.

그 외에도 여러 가지 서서비스가 마련되어 노인들의 독립생활을 보조하고 있다.

## V. 問題點과 展望

國家와 地方自治團體의 老人福祉行政이 효율적으로 수행되기 위해서는 國家는 앞에서 지적한 社會保障的 次元의 老人福祉制度를 우선 정착·성숙시켜야 한다. 선진국의 地域社會保護는 이런 여건이 성숙되어 노인을 위한 福祉給與가 보편화 된데다가 國家의 社會保障制度和 政策이 비탄력적인데서 연유하였으며 분명히 國家의 社會保障을 실현하고 보완하기 위한 방안의 하나이다.

그러나 우리 나라의 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 老人福祉對策은 주로 公的扶助에 의한 最下位 貧困層 老人의 생계유지를 위한 구호의 성

격을 벗어나지 못하고 있으며 우리 社會의 모든 노인들이 社會의 一員으로서 統合되어 역할을 수행할 수 있는 제도적 장치가 전혀 마련되어 있지 않다. 그 원인은 ① 우리 나라의 全般의 老人福祉水準이 아직 매우 낮은 편이고, ② 老人들이 아직까지는 전통적인 가족제도에 의하여 보호되어 왔기 때문에 老人을 위한 社會福祉對策에 대한 要求度가 낮았으며, ③ 아직 선진국에 비해 老人人口의 비율이 낮아 老人問題가 심각하게 인식되지 못하고 있으며, ④ 미국과 서구의 社會福祉의 영향으로 兒童福祉 등에 더 많은 관심을 기울여 왔으며, ⑤ 老人들의 사회의식의 결여와 세력의 非組織化로 인하여 老人의 권익에 대한 주장이 약한 점 등에 기인한다고 생각된다. 뿐만 아니라 福祉보다는 經濟成長을 우선하는 政府의 政策과 老人을 家族扶養에 의해서만 해결하려는 정책입안자들의 태도 등으로 老人福祉가 가까운 장래에 획기적으로 발전할 가능성은 희박하다고 생각된다. 그러나 우리 나라도 老人人口가 급격하게 증가하고 있고, 노인층의 세력화와 자주성이 증대하는 경향이 있으며, 특히 가까운 시기에 그동안 산업화와 경제발전의 주역이었던 인구층이 노인세력이 되어 사회에 대한 복지요구가 증대될 가능성이 있고, 여기에 경제성장이 지속적으로 이루어지는 경우에는 老人福祉도 발전하지 않을 수 없을 것이다. 그래서 老人福祉의 근간이 되는 소득과 의료보장, 주택의 확보 등의 국가적 대책이 마련되는 경우 이를 바탕으로 하여 地方自治團體의 역할이 강조될 것이다. 그렇지 않고 자칫 地域社會保護 등의 施策만을 강조하다 보면 老人에 대한 정부의 책임을 가족이나 地域社會에만 전가시키게 될 가능성이 크게 된다.

이런 老人福祉行政이 원활하게 이루어지기 위

해서는 老人福祉서비스의 生産과 傳達에 필요한 ① 충분한 예산과 ② 시설 ③ 專門人力과 ④ 傳達體系의 구성이 필요하다. 예산이나 시설에 대해서는 再言할 필요가 없으리라 생각된다.

福祉行政은 앞에서 말한 바와 같이 人間中心의 行政이다. 人間の 要求가 대상이 되며, 사람을 통하지 않고서는 생산과 전달이 불가능한 서비스가 目的物이기 때문에 老人福祉行政家は 老人의 특성과 老人의 要求에 대한 이해와 지식과 老人問題 해결을 위한 技術을 가진 專門家가 아니면 안된다. 그러나 우리 나라는 老人福祉에 대한 敎育을 받은 專門家가 많지않고 그나마 각 대학의 社會福祉學科에서 양성된 專門人力은 일할 수 있는 자리가 마련되어 있지 않아 아까운 人力이 死藏되고 있는 실정이다.

이처럼 專門人力이 낭비되는 까닭은 社會福祉 傳達體系가 마련되어 있지 않기 때문이다. 앞서 살펴 본 바와 같이 保健社會部는 그 政策을 실현하기 위한 地方組織을 가지고 있지 못하고, 地方行政機關에는 社會福祉 專門敎育을 받지 않은 일반 공무원이 사회담당으로 배치 되어 있을 뿐이다. 이런 여건에서 老人福祉行政이 원활히

수행되기를 기대할 수는 없다. 행정편의 위주로 구성되어 있는 현행의 지방행정복지체계는 地域性, 福祉서비스의 전문성과 종합성, 福祉消費者들의 서비스에 대한 접근의 容易性이 고양 되도록 行政組織의 개편이 필요하다. 社會福祉 傳達體系를 기존의 行政組織內에 新設하는 것이 어렵다면 특별시·직할시·道 수준에 福祉關係 專門部署를 만들고 市·郡·邑에는 地域社會福祉를 기획·조정하는 地域福祉部署를 설치하고 邑·面·洞의 일정한 地域에 따라 福祉서비스의 전달과 연계업무를 맡는 福祉館이나 福祉事務所의 설치도 바람직하다.

이런 福祉傳達體系가 地方自治團體나 地域社會에 마련될 때 中央政府는 감독기관이라기 보다는 調停機關으로서 안내자의 역할을 하고, 地方自治團體가 住民의 福祉를 성취하는 효과적인 도구가 되도록 지도·협조하며 자극하고 격려하며, 全國的 水準에서 調査하고 研究한 福祉情報나 經驗을 제공·교환하여 地方의 福祉行政의 水準向上을 위해 助言을 하며 地方福祉行政과 制度의 운영에 統一性을 가져오도록 협조해야 할 것이다.