

# **노인복지법, 생활보호법 개정 공청회**

◆ 일시 : 1995. 9. 23.(土) 오후 2시

◆ 장소 : 국회 의원회관 1층 대회의실

■ 주 관 : 참여민주사회시민연대, 한국노인문제연구소, 한국노인의전화

■ 공동주최 : 광주·전남한국노인의전화, 경제정의실천시민연합,  
노후복지개발연구소, 대전노인의전화, 대한노인회서울시연합회,  
부산노인대학연합회, 부산한국노인의전화, 부산향토노인복지연구소,  
북부노인종합사회복지관, 사단법인기독교윤리실천운동,  
서부노인복지회, 수산경로대학, 연꽃마을, 장애우권익문제연구소,  
전국도시빈민협의회, 전국재가노인복지협회, 정릉노인대학,  
중앙고령자취업센타, 한국교회노인학교연합회,  
한국노인복지시설협회, 한국노인복지회,  
한국서울고령자취업일선센타협회, 향토노인복지연구소

■ 후 원 : 한국노년학회, 한국사회복지사협회

## ◆ 프로그램 순서 ◆

사회 : 조홍식 (참여연대 사회복지위원장)

◆ 2:00 인사말 : 박재간 (한국노인문제연구소 소장)  
격려사 : 박상천 (국회 보건복지위원장)

◆ 2:20~ 3:00 주제발표

- 노인복지법 개정안 - 이찬진 변호사 (참여연대 사회복지위원)
- 생활보호법 개정안 - 이남진 변호사 (참여연대 사회복지위원)

◆ 3:00~ 4:30 토론

토론자 : 윤진 (한국노인의 전화 부회장, 연세대 심리학과 교수),  
온만기 (한국노인복지시설협회 회장)  
조기동 (한국노인복지회 회장)  
차홍봉 (한림대 부총장, 사회복지학과 교수)  
최성재 (서울대 사회복지학과 교수)  
강수립 (민주당 국회의원)  
(보건복지부 담당관)

◆ 4:30~5:00 종합토론 (방청인 질의 응답 및 의견수렴)

# 발제 1 : 노인복지법제의 문제점과 대안

이 찬진 (참여연대 사회복지위원)

윤찬영 (전주대학교 사회복지학)

## I. 서론

통계청이 지난 2월에 발표한 「한국의 사회 지표」에 따르면, 1994년 현재 우리나라 인구의 평균 연령은 30.9세이다. 이는 일본(38.1세)이나 미국(35.4세)에 비하면 아직은 낮은 수준이다. 그러나 우리나라의 평균 연령은 계속 높아지는 추세이고, 통계청의 추계에 따르면, 2000년에는 평균연령이 32.9세, 2020년에는 39.8세에 이르게 된다. 또한 인구의 노령화 정도를 나타내는 노령화지수<sup>1)</sup>의 변화를 보면 다음 도표와 같다.

<표 1> 인구의 노령화 추세

년도	'70	'80	'85	'90	'94
지수	7.2	11.2	14.2	19.4	23.2

\*통계청, 한국의 사회지표, 1995.

도표에서 알 수 있듯이 '70년대 10년 간의 증가가 '80년대에 와서는 5년만에 이루어졌다. '80년대 후반 5년 동안은 더 많은 증가가 이루어져, 인구의 노령화

1) 노령화지수 =  $\frac{65세이상인구}{14세이하인구} \times 100$

추세는 확대일로에 있다고 볼 수 있다.

반면에 국민들의 노후준비에 대한 통계청의 자료를 보면, '94년 현재 별 대책이 없거나(47%), 보험 및 예·적금 등 개인적 방법에 의존하고 있는 사람이 33.9%에 이르고 있다. 이것은 우리사회가 노령화 사회 및 개인들의 노후 준비에 대해서 거의 무방비 상태에 있다는 것을 말해준다. 물론 현재 국민연금제도가 실시되고 있지만, 적용인구가 전국민적이지 못하고 공공자금관리기금법 적용에 따르는 재정파탄을 감안할 때, 국민들의 노후보장 문제는 심각하다고 하겠다. 더욱이 현재 연금 가입자가 아닌 현재의 노인들에 대해서는 이렇다할 정책적인 배려가 주어지지 않고 있다.

인간의 생애 주기에서 마지막 단계에 해당되는 노년기는 생리적 및 육체적 약화에 따르는 문제도 심각하지만 사회적 및 경제적 지위 하락에 따르는 문제, 전체 사회의 입장에서는 부양의 문제가 심각한 사회문제로 대두된다.

따라서 노인에 대한 복지체계를 수립하는 것은 우리사회의 당면과제가 되며, 국민생활의 최저선을 가늠하는 중요한 척도가 될 것이다.

## II. 노인복지법제의 개요

서구 선진복지국가들 중에는 노인복지법이라는 구체적인 개별 입법이 없는 나라가 많다<sup>2)</sup>. 그러나 노인복지의 수준은 우리나라와 비교할 수 없을 정도로 높다. 우리나라는 1981년 노인복지법을 제정한 이래 1989년, 1993년에 각각 개정하여 현재에 이르고 있다. 그러나 이렇다 할 노인복지 프로그램을 제시하지는 못하고 있는 실정이다.

역사적으로 개관해 보면, 1981년 노인복지법이 제정되기 전까지는 생활보호

2) 서구 선진 복지국가들은 노인복지법과 같은 구체적 법률이 없어도 노인의 복지를 충분히 확보하고 있다. 몇 개 선진국을 제외하고는 대다수의 개발도상국가들은 헌법이나 법률에서 노인복지를 규정하고 있는데, 이는 대가족제도나 경로사상의 후퇴 등이 문제가 되기 때문인 것으로 보인다. 森幹郎著, 宋大炫譯, 政策視點의 老年學, 星苑社, 1992, p.29, p.49.

법에서 노인복지를 담당하여 왔다<sup>3)</sup>. 1969년부터 제기되어 온 노인복지법의 제정 노력은<sup>4)</sup> 1981년에 와서 결실을 맺었다. 1981년은 UN이 정한 '세계 장애자의 해'였으며 또한 5공 정권 출범 직후로서, 당시 정부는 심신장애인복지법과 노인복지법을 제정하였고, 기존의 아동복지법을 아동복지법으로 개정하였다. 당시 정치적 정당성이 없었던 전두환 정권이 집권 초기에 이렇게 중요한 사회복지법들을 제·개정한 것은 어찌 보면 당연한 것이었을 수도 있다. 이것은 집권 말기인 1986년 9월 대국민 사회복지 공약을 선포하고<sup>5)</sup>, 같은 해 말 정기국회에서 사회복지법의 제·개정을 단행했던 것과 그 맥을 같이 하는 것으로 해석할 수 있겠다.

현재 우리나라에서 노인복지를 다루고 있는 규범으로서는 우선 헌법 제34조 제3항과 4항을 들 수 있겠다. 이를 토대로 노인복지법과 고령자고용촉진법이 있으며, 생활보호법은 아직도 노인복지의 중심적인 법으로 기능하고 있다. 또한 의료보험법상 65세 이상의 자에 대한 특별규정(제30조 제1항의 단서), 미래의 노인에 대한 소득보장을 위한 국민연금법, 정부가 현재 준비중인 노인건강관리법(안) 등이 있다. 이렇게 볼 때, 노인복지법제는 헌법상 노인의 생존권적 기본권을 토대로 노인복지법을 기본법으로 하고 소득, 의료, 고용 등을 보장하는 체계를 갖추고 있다고 볼 수 있다.

따라서 본 글에서는 노인복지법을 중심으로 우리나라 노인복지법제의 문제점과 개선방향을 논하고자 한다.

### III. 노인복지법의 규범적 타당성

헌법 제34조 제1항은 노인을 포함한 모든 국민의 생존권을 확인하는 일종의 권리장전이다. 이에 따라 동조 제3항과 4항이 명시하고 있듯이 노인 또는 노령의

3) 金萬斗, 社會福祉法制論, 弘益齋, 1991, p.450.

4) 같은 책, pp.450-451.

이윤영, "노인복지법(안)을 초하고", 社會福祉, 통권 제25호, 한국사회복지협의회, 1969. 9.

5) 전국민 의료보험, 국민연금 도입, 최저임금제 실시 등 3대 복지정책을 중심으로 생활보호대상자의 보호수준 현실화, 장애인등록제 실시를 통한 장애인복지 강화, 여성근로자를 위한 육아휴직제 도입 등이 그 내용이다. 1986년 9월 2일자 주요 일간지 참조.

사유로 생활 능력이 없는 자에 대해 국가는 헌법적인 의무를 지고 있다. 따라서 노인복지에 관련된 하위 법률들은 헌법의 규범적 목적에 부합하는 규정들을 가지고 있어야 한다.

## 1. 목적과 기본이념

노인복지법 제1조(목적)에서는 이 법이 모든 노인에게 보편적으로 적용된다 는 원칙을 규정하고 있다. 그러나 나중에 살펴보겠지만 전체 노인들을 위한 실질적인 사회복지 프로그램이 마련되어 있지 못하다.

제2조(기본이념)는 일종의 노인현장과 같은 규정인데, 이것은 일본의 노인복지법에만 있는 독특한 규정이다<sup>6)</sup>. 실제로 일본 노인복지법을 보면, 제2조와 제3조가 우리 노인복지법 제2조 제1항에서 3항까지로 규정되어 있다.

다른 나라의 법을 모방했다는 것보다 여기에서 문제가 되는 것은 노인을 후손 양육과 사회발전의 기여자로 규정하고 있다는 점이다. 이것은 노인문제가 사회문제로 인식되기 이전 단계에서 노인복지에 대한 국민적 합의를 유도하기 위해 설정될 수 있는 규정이다<sup>7)</sup>. 이 규정은 후손이 없거나 제대로 양육하지 않은 노인, 사회발전에 기여하지 못한 노인들에 대해서는 복지서비스를 하지 않아야 한다는, 다시 말해서 노인을 두 계층으로 분류한다는 의미를 갖는다.

노인은 하나의 인간으로서 존중되어야 하며(헌법 제10조), 인간다운 생활을 영위하기에 곤란한 조건을 가지고 있기 때문에 사회가 이를 보장해야 하는 것이다. 또한 이제는 이러한 노인문제를 더 이상 개인이나 가정의 문제로 돌릴 수 없는 사회문제로 보아야 하기 때문에 노인복지제도가 필요로 되는 것이다<sup>8)</sup>. 노인복지의 경제적 및 사회심리적 타당성 근거를 제쳐 놓고 윤리적 근거만을 법의 이념으로 규정하는 것은 이 법이 아직도 노인문제를 사회문제로서 직시하지 못하고 있다는 증표가 되는 것이다.

이에 따라 법 제3조에서는 ‘경로효친’이라는 미풍양속의 유지를 또 하나의

6) 森幹郎, 앞의 책, pp.30-31.

7) 같은 책, p.36.

8) 張仁協·崔聖載, 老人福祉學, 서울大學校出版部, 1987, pp.267-269.

법이념으로 규정하고 있다. 봉건적인 경로효친사상으로는 현대사회에서 노인의 인간적 생존을 담보할 수 없기 때문에 등장하는 것이 바로 노인복지이다<sup>9)</sup>.

따라서 노인복지법은 노인들이 노인이라는 이유만으로, 즉 노령에 따르는 당연한 귀속적 욕구(Attributed Need)에 따라 합목적적인(final) 급여를 받을 수 있도록 보장되는 법이어야 하지만, 현행법은 법의 목적과 기본이념을 오히려 보상적 욕구(Compensatory Need)에 기초하여 규정하고 있고<sup>10)</sup>, 또한 이에 대한 보상적 프로그램 역시 마련되어 있지 못하기 때문에, 현대사회의 사회문제(노인문제)를 냉철하게 인식하고 이에 따라 공동체적 해결양식을 도입해야 하는 사회복지법으로서 매우 미흡한 수준의 법적인 이념을 규정하고 있는 것으로 평가해도 무방할 것이다.

## 2. 책임

### 1) 임의규정과 강행규정

법 제4조에 따르면 노인복지의 책임은 국가와 지방자치단체에 있다(제1항). 여기에서 책임이란 무엇을 말하는가? 앞에서도 언급했듯이 헌법 제34조 제3항과 4항에 따르면 국가는 노인의 생존에 대해 의무를 지고 있고, 이에 따라 노인복지법에서도 책임을 명시한 것이다. 국가가 노인복지를 책임지기 위해서는 각종 서비스 제공에 대해서 “하여야 한다”라는 강제규정들이 있어야 한다.

현행법의 서비스 관련 규정의 형식은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 “할 수 있다”라는 임의규정 형태이다. 노인 건강진단(제9조), 경로우대(제10조), 노인이용시설에 대한 지원(제12조 제1항), 노령수당(제13조) 등이 대표적인 예이다. 이러한 서비스들은 행정기관의 재량행위에 따라 주어지는 것이기 때문에 수혜자는 이에 대한 청구권을 다룰 수 없게 되어 있다.

9) 崔聖載, “敬老孝親思想과 老人福祉”, 한국사회복지학 통권 제13호, 한국사회복지학회, 1989, p.2.

10) 이것은 사회복지법의 성격에 따른 분류체계에 의한 것인데, 이에 대해 자세한 것은 윤찬영, “사회복지법의 체계화를 위한 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 1995, pp.144-152. 참조.

둘째는 “노력(조장)하여야 한다”라는 선언적인 형태의 규정이다. 경로사업의 실시(제12조 제1항), 직종의 개발(제14조), 생업지원(제15조), 제조담배소매인 및 홍삼류판매인의 지정(제16조), 주택(제17조) 등에 관한 규정들이 대표적인 예이다. 노력한다는 애매모호하고 판별할 수 없는 행위를 정당화의 요건으로 하는 규정에서 수혜자는 행정기관을 상대로 권리를 주장할 수 없는 것이다.

현행법상 국가의 책임이란 재량행위에 따른 것으로서 대상자인 노인은 국가 책임에 상응하는 권리를 가질 수 없게 되어 있다. 따라서 국가의 책임이란 법적 책임을 뜻하기보다는 행정적 및 도의적 책임에 그치고 있을 뿐이라고 해석할 수밖에 없다.

## 2) 민영화

사회복지에 대한 국가책임론과 아울러 논의되는 쟁점이 민영화(privatization) 전략이다. 이것은 서구의 선진복지국가에서 제기되어 온 “복지국가위기론”에 이어 나타난 현상으로서 국가 및 공공부문의 복지책임을 민간부문으로 이양하는 것이다<sup>11)</sup>. 여기에서 민간부문은 영리부문과 비영리부문으로 나누어 볼 수 있다.

현행 노인복지법은 –기타 사회복지서비스법 역시 동일하다– 국가와 비영리 민간부문의 역할분담을 축으로 하여 영리민간부문의 역할을 대폭 강조하는 체제로 구성되어 있다. 이것은 소위 복지다원주의(welfare pluralism)라고 일컬어지는 것인데, 이 경우에도 국민생활의 최저선 확보는 역시 국가의 책임이다. 국가의 책임을 민간부문, 그것도 영리부문으로 이양하는 것은 국가의 법적 책임을 회피하는 위법한 행위이다.

앞에서 논술하였듯이 국가책임에 관하여 임의규정으로 일관하고 있는 현행 노인복지법에서 유료노인복지사업에 대한 규정을 두는 것은 입법론상 균형이 맞지 않으며 정당하지도 못한 태도로서 사회복지법에 포함시키기 어려운 점이 있다.

따라서 현행법상 유료노인복지사업은 실제로 복지가 아니며, 노인·아동·장애

11) 김태성·성경률, 복지국가론, 나남, 1993, 제10장 참조.

인 등의 복지대상자를 수요자로 하는 민간 영리사업을 조정 및 감독하는 별도의 법으로 처리하는 것이 사회복지법의 규범적 목적에 합당할 것이다.

### 3. 재정

국가의 책임이 구현되는 구체적인 부분은 재정책임에 관한 것이다. 노인복지법상 재정에 관한 규정은 제26조부터 제29조까지 4개의 조문을 두고 있다. 이 규정들은 기본적으로 수혜자나 민간기관의 재정책임 원칙을 가지고 있다.

시설입소조치와 건강진단의 비용은 민간기관이나 사회복지사업 기금이 부담하게 되어 있다(제26조). 사회복지사업 기금은 정부의 출연금, 민간의 기부금품 및 자산, 기금 수익금, 기타 수입금으로 조성되는데, 보건복지부의 자료에 따르면 실제로 정부출연금은 없었다<sup>12)</sup>.

또한 제27조 규정에 따르면, 시설수용 중 사망한자의 유류금품이 있을 때에는 장례비용에 충당할 수 있도록 하였고, 제28조는 노인시설의 수익자부담 원칙을 구체적으로 규정하고 있으며, 제29조에서는 민간시설에 대해 국가 또는 지방자치단체가 보조할 수 있다는 임의적 형태의 규정을 두고 있다.

이와 같이 볼 때, 국가는 노인복지사업에 대해서 재정부담의 의무가 없는 것이다. 이는 앞에서 논하였듯이 임의적이고 선언적인 금여나 서비스에 대한 규정과 영리민간부문에 책임 이양 등에 따르는 자연스러운 귀결이다.

### 4. 급여 및 서비스

노인복지에서 특별히 중요한 서비스는 소득보장, 의료보장, 주거보장, 대인서비스라고 할 수 있다<sup>13)</sup>. 노인은 경제적으로 취약하고, 생리적으로도 노화와 질병의 위험이 크고 따라서 대인관계와 사회활동 및 이동에서 크게 제약을 받는다. 노인의 인간다운 삶을 보장하기 위해서는 이와 같은 네 가지 측면의 급여 및 서

12) 朴錫教, 社會福祉서비스法, 三英社, 1995, p.141.

13) 張仁協·崔聖載, 앞의 책, 제3부 참조.

비스가 제공되어져야 한다. 노인고용문제는 고령자고용촉진법에서와 같이 55세 이상의 자를 대상으로 하기 때문에 65세 이상을 대상으로 하는 노인복지법의 보편적인 과제로 보기에는 어렵다.

### 1) 소득보장

노인에 대한 소득보장은 주로 생활보호법(제3조:보호대상자의 범위)에 의해 이루어지고 있는 것이 현실이다. 생활보호법상 보충성의 원리(제4조)에 의해 생활보호급여는 타법에 의한 급여에도 불구하고 생활유지가 어려운 경우에 제공되는 것이다. 그러나 노인의 경우, 노인복지법상 생활보호법에 우선하여 제공되는 소득보장프로그램은 존재하지 않는다.

따라서 노인의 소득보장에 관한 한 노인복지법이 일반법이 되어야 하고, 생활보호법은 보충적인 성격의 특별법으로 존재해야 하는 것이다. 현재 노인복지법상의 소득보장 프로그램은 제13조에서 규정하고 있는 노령수당제도가 고작이다. 원래 수당(Allowance)이란 인구학적 특성만을 고려하여 무차별하게 지급되는 권리성 급여이어야 하나, 현행법상의 수당이란 일종의 공적부조일 뿐이다. 그것도 생활보호대상자 노인 중에서도 극빈 노인만을 대상으로 하는 임의적인 것이기 때문에 엄밀한 의미에서 수당은 아니다. 그러나 이 규정조차 보건복지부의 위법한 지침 때문에<sup>14)</sup> 제대로 운영되고 있지 못한 실정이다.

노령수당을 진정한 수당제도로 규정하기 위해서는 65세 이상의 노인 중에서 공적연금수급자, 퇴직금수급자, 자산소득 및 근로소득이 있는 자, 국외 거주자, 재소자 등을 제외한 모든 노인들에게 보편적으로 지급되어야 할 것이다.

단, 국가재정 형편을 고려하여 노령수당제도의 전면 실시를 앞두고 당분간은 부양능력을 가진 부양의무자가 있는 노인에 한해서는 예외로 하는 방법도 고려할 수 있다. 그러나 이 경우에도 실질적으로 가정 부양을 받지 못하는 노인에 대해서 국가가 노령수당을 지급하고 사후에 부양 의무자에 대해서 구상권을 행사

---

14) 모법에서 65세 이상의 자로 규정되어 있는 수급자격이 보건복지부 지침에서는 70세로 정해져 있어서 현재 소송이 제기되어 있는 상태이다.

할 수 있도록 하는 것이 노후보장과 경로효친사상을 절충할 수 있는 적절한 방법이라 생각된다.

## 2) 의료보장

노인을 위한 의료보장은 현재 의료보험법과 의료보호법에 의해 이루어지고 있다. 특히 의료보험법 제30조 제1항의 단서에 의해 노인은 일반인보다 30일 간의 보험급여기간을 더 보장받고 있을 뿐이다. 노년기의 건강악화 및 행동장애 등을 고려할 때, 노인에 대해서는 장애인과 더불어 특별 급여를 받을 수 있도록 제도를 개선해야 한다.

이와 관련하여 의료보험법상 급여기간 외에 노인성 질병들에 대해 보험적용을 할 수 있는 특별급여에 대한 규정을 의료보험법에 규정하든지 아니면 노인복지법에 현행 의료보험법의 규정에도 불구하고 특별 급여가 이루어지도록 규정을 두어야 할 것이다. 예를 들면, 독일 사회법(Sozialrecht)의 경우, 현금급여 중심의 사회법제에도 불구하고 1989년 의료보험개혁을 통해 의료보험급여목록에 질병 혹은 장애로 인한 거동불능에 대해 생활간호급여(Pflegehilfe)를 도입하였다<sup>15)</sup>.

따라서 노인에 대한 의료보장을 위해서는 현행 의료보험법을 개정할 필요가 있으며, 또는 현행법 제9조에 건강진단과 더불어 간호급여를 포함하는 노인의료특별급여에 관하여 규정해야 할 것이다.

## 3) 주거보장

주거보장에 대한 현행 규정(제17조)은 전혀 무의미하고 시행령이나 시행규칙에서도 규정하고 있지 않다. 산업화에 따른 가족의 해체는 노인세대와 자녀세대의 별거를 촉진시키며, 우리나라의 실정도 크게 다르지 않다. 이는 당연히 노인들에게 주거에 대한 욕구를 발생시키는 것이다. 따라서 노인에 대한 주택수당,

15) 全光錫, “韓國 老齡保障法制의 現況과 課題”, 社會保障研究 第7券, 韓國社會保障學會, 1991, p.184.

임대료보조 및 할인, 주택수리비 및 개조비 보조 및 용자, 임대료 및 재산세 감면, 공영주택입주권 등 구체적인 프로그램들이 규정되어야 할 것이다.

#### 4) 대인서비스

거동이 불편한 노인들에 대한 간호, 보호, 안내, 지원 등의 서비스를 제공할 수 있는 인력의 관리·운용과 이러한 서비스제공에 대한 구체적 입법이 필요하다. 현행법에서는 시설수용과 재가서비스에 대한 임의적이고 선언적인 규정으로 일관하고 있는데, 이에 대한 구체적이고 체계적인 규정마련이 필요하다.

특히 재가노인복지사업(제20조의 2)에서 방문 간호(또는 가정 간호)사업을 명시하는 것이 타당하며, 이는 노인의료보장과 관련하여 매우 중요한 서비스이다.

## IV. 실효성의 문제

노인복지법이 규범적으로 타당한 수준을 갖춘다 하더라도 이것을 현실화할 수 있는 장치들에 대해서 법적인 규정이 부실하다면 실효적인 법이라 할 수 없다. 이러한 실효성을 갖추기 위해서는 실정법상 다음과 같은 몇 가지 요소들을 내포해야 한다.

### 1. 규범체계의 확보

우리 법은 대륙법체계를 따르고 있기 때문에 법 시행의 세부적인 사항들은 대통령의 명령(시행령)이나 관련부처장의 명령(시행규칙)에 의존하고 있다(헌법 제75조, 제95조). 따라서 법률이 제정되었다고 해도 관련 시행령이나 시행규칙이 제정되지 않거나 부실하게 제정되는 경우, 그 법률은 실효성을 상실하게 되는 것이다.

현행법상 노인복지프로그램으로 규정되어 있는 경로사업(제12조), 노인직종개

발 및 취업보장(제14조), 생업지원(제15조), 제조담배소매인 및 홍삼류판매인의 지정(제16조), 노인주택(제17조) 등에 대해서 시행령에는 전혀 규정이 없다. 따라서 이 조항들은 행정부서의 재량에 따라 임의적인 프로그램으로 될 수 밖에 없어 규범적 실효성이 미약한 것이다.

또한 사회복지관련법이 난립함으로써 발생하는 문제가 있다. 일반법으로서 사회복지의 기본법이 제정된다면<sup>16)</sup>, 구체적 법률이 없더라도 사회복지제도가 실시될 수 있을 뿐만 아니라, 일반규정을 통해 관련 법률들 간의 충돌을 방지할 수도 있다. 기본법이 존재하지 않을 경우에는 타법률들과의 관계를 규정하는 법조문을 두어야 한다.

## 2. 조직과 인력

국가의 복지행정이 법적인 실효성을 갖기 위해서는 행정체계와 이에 종사하는 전문인력에 관하여 규정을 두어야 한다. 이것은 복지행정이 범치행정이 되게 하기 위해서 매우 중요하다. 이러한 행정조직에 관한 것이 사회복지의 전달체계이다. 전달체계는 공공부문과 민간부문으로 나누어 볼 수 있고, 또한 양자의 관계 역시 중요한 쟁점이 된다.

현행법은 노인복지의 공공부문 전달체계에 대해서 일반규정을 두고 있지 않으나, 각 조항들을 종합해 볼 때, 보건복지부·시·도·시·군·구 등의 단계로 구성되어 있는 것 같다. 민간의 전달체계는 시·도 단위로 설치되고 감독되고 있다. 그러나 이는 앞으로 도입될 보건복지사무소와 관련하여 입법의 개정이 예상된다.

민간전달체계는 시·도지사의 허가에 의해 설치되고, 국가기관의 복지조치에 대해 수탁의무를 지며(제22조), 국가로부터 비용을 보조받을 수 있다(제29조). 이것을 통해 확인할 수 있는 공공·민간의 모델은 비영리 민간 활용 모형이라 할

16) 현재 “사회보장에 관한 법률”이 있지만 유명무실하게 사문화된 법이고, ‘94년 정기 국회에서 제정, 통과될 예정이었으나 정부안과 야당안의 차이로 보류되었다. 자세한 것은 윤찬영, “사회보장기본법(안)의 문제점과 대책”, *환경과 사회*, 제5호, 1995. 참조.

수 있다<sup>17)</sup>. 이것은 정부와 민간의 동반자적 성격(PARTNERSHIP)을 전제로 하는 것인데, 양자의 관계는 정부가 재정지원을 주도하고 서비스제공은 민간이 주도하는 형태로 이루어진다. 그러나 여기에서 재정지원을 빌미로 정부가 민간기관의 자율성과 독립성을 위협하게 되면, 이는 종속적인 동반자관계에 지나지 않는다.

현행법의 규정에서 민간기관의 각종 보고, 승인, 허가, 민간기관에 대한 벌칙 조항 등을 볼 때, 노인복지에 대한 국가책임을 구현하기 위해서 민간을 동반자로 활용하는 것이 아니라 통제와 구속의 관계를 형성하도록 규정되어 있다. 이것은 노인복지법의 목적과 이념을 달성하기 위한 실효적인 규정으로 보기 어렵다.

이러한 전달체계 속에서 실제로 노인복지업무를 맡게 되는 전문인력에 대한 규정 역시 법의 실효성 확보를 위해 중요하다. 현행법에서는 노인복지상담원(제7조)을 시·군·구에 두게 되어 있는데, 민간기관 및 시설의 인력에 대해서는 규정이 없다. 서비스를 받는 노인의 인권, 효과적인 서비스의 제공 등을 위해서는 민간기관의 일선 서비스제공인력에 대해서 법 규정을 두는 것이 필요하다.

한편, 국가의 노인복지행정에 대해서 실효성을 제고시킬 수 있는 장치로서 노인복지대책위원회가 있는데, 이 또한 실효성 없는 규정으로 일관되어 있다. 위원회는 최소한 심의기구로서의 권한과 역할이 주어져야 하는데, 현재 규정상 성격은 자문기관에 불과하다(제5조 제1항). 또한 위원회의 구성, 운영원칙, 기능과 권한, 회의 등에 대해서 법률에 규정되어야 실효적인 위원회를 보장할 수 있는데, 현재는 시행령에 규정되고 있다. 게다가 상임위원회로서의 실효성을 위한 회기, 권한 등은 명시되어 있지 않고, 구성의 원칙 역시 국무회의의 축소판일 뿐이다(시행령 제3조).

또한 전달체계의 각 단위별로 위원회가 필요하다. 다른 사회복지법들은 시·도 또는 시·군·구에 위원회를 두도록 되어 있는데, 노인복지법만은 예외적으로 국무총리 소속의 대책위원회만을 규정하고 있을 뿐이다.

17) 공공과 민간의 역할 분담은 정부운영모형, 비영리민간활용모형, 비영리민간운영모형, 영리민간운영모형 등으로 나눌 수 있다. 자세한 것은 朴鍾萬, “사회복지서비스에서 國家와 民間간의 役割分擔類型 開發과 適用에 관한 研究”, 서울人學校 博士學位論文, 1994. 참조.

### 3. 재정조달 및 확보 방법

국가부담의 원칙이 규정된 타당한 사회복지입법일지라도 그것이 실제 국가 예산에 대해 구속력을 갖지 못한다면 실효성이 없는 법이 되고 만다. 따라서 이것은 기본적으로 법률과 예산의 관련성에 관한 문제이다<sup>18)</sup>.

법률로써 예산을 강제하기 위해서는 우선 법규정들이 “한다”, “하여야 한다” 등의 강행 규정으로 이루어지거나, 더 나아가 “이에 필요한 경비는 국가가 부담 한다” 등으로 규정되어져야 한다. 매우 강력하게는 “국가 전체 예산의 X% 이상을 할당한다” 등의 규정을 생각해 볼 수도 있다.

노인복지에 대한 국가책임의 구현을 위해 필요한 재원에 대해서 조세수입을 통한 일반회계, 특별회계 등 구체적인 재원을 명시하는 것이 법의 실효성을 위해 바람직할 것이다.

### 4. 권리구제절차

노인복지법상 노인들에게 제공되는 급여 및 서비스가 권리성을 갖는다면, 이러한 권리성을 확인해주고 보호해 줄 수 있는 실효적인 장치가 바로 권리구제 절차인 것이다. 즉, 권리가 침해되었을 경우에 이를 복원시키거나 최소한 이에 대한 보상을 가능하도록 하는 제도적 절차이다. 특히 재량적인 직권조치에 의한 급여나 서비스에 대해서는 이의 제기가 많이 발생할 수 있기 때문에 이러한 절차는 반드시 필요하다.

행정적인 구제절차에 의해 해결되지 않은 사안은 사법절차에 의해 최종적으로 결정될 수 있는데(제30조), 노인의 활동력, 감각쇠퇴, 정보부재 등 특수사정을 감안하여 신속한 구제절차 또는 사전급여제도의 도입을 고려해야 한다. 물론 이것은 노인복지법 뿐만 아니라 모든 사회복지법 대상자에게 공통적으로 필요한 것이기 때문에 별도의 과제로서 연구되고 논의되어져야 할 것이다.

18) 李元熙, “韓國의 社會保障關聯 財政支出의 決定過程에 關한 研究”, 서울人學校 博士學位論文, 1994, pp.103-110.

## 5. 벌칙

사회복지법에서 벌칙조항이 갖는 일차적인 의미는 법의 대상자인 수혜자의 권리를 보호하는 데 있다. 따라서 벌칙이란 법규법을 사실적으로 강제하는 수단이 되는 것이다. 그러나 우리의 노인복지법은 국가가 민간기관을 감독 및 통제하는 차원에서 벌칙 조항을 두고 있다.

물론, 노인의 권리를 보호하기 위해서 노인에게 서비스를 제공하는 민간기관의 범법사실에 대해 벌칙을 부과하는 것은 적절하다. 그러나 노인복지에 대해 책임을 지고 있는 국가가 법적인 의무를 위반하거나 지나친 재량행위를 하였을 경우에 이에 대한 벌칙은 규정되어 있지 않다.

사회복지법 대상자의 특성을 고려해 볼 때, 국가기관의 작위 또는 부작위에 의한 노인의 권리 침해에 대한 벌칙조항을 법률에 직접 규정하는 것이 법의 실효성을 보장할 수 있는 중요한 방법이라고 할 수 있다.

혹자는 공무원에 대한 벌칙 신설이 옥상옥의 우를 범하는 것으로 이해하고 있으나 이는 그렇지 않다. 복지 형법은 복지권을 갖는 수급자의 이익을 보호하기 위한 것이기 때문에 공무원, 민간복지단체나 기관, 부정수급자 모두가 형벌의 대상이 될 수 있는 것이다. 물론, 이러한 원칙이 성립되기 위해서는 노인복지법상의 급여나 서비스가 권리성에 기초한 것이어야 한다.

## V. 법률개정(안)과 취지

### 1. 제1장 총칙

#### 제2조 (기본이념) - 폐지, 삭제

취지 : 법 제1조의 목적과 일부 배치됨. 본 법은 노인은 법 소정의 노인이라 는 이유만으로도 법률상 보호받고 보장 받아야 하는데 본 조항에서는

후손양육과 사회발전의 기여자로서 활동해 온 노인에 대한 보상적 욕구를 충족하는 법률인 것처럼 규정하고 있어서 사회문제를 윤리적, 개인적 문제로 전락시키고 있으므로 삭제하는 것이 바람직하다.

#### 제4조 제2항 삭제

취지 : 제2조 기본이념을 삭제하므로 본 조항은 무의미하므로 함께 삭제되어야 한다.

이에 대체하는 규정으로 복지행정전달체계를 규정하도록 한다.

#### 제2항 신설

“국가와 지방자치단체는 대통령령이 정하는 자격을 갖춘 전문인력을 포함하여 노인 복지전담부서를 설치하며, 국가와 지방자치단체의 노인복지행정업무분장은 대통령령으로 정한다.”

취지 : 복지행정전달체계에 관한 명시적인 규정을 두되, 국가와 지방자치단체 상호간의 업무분장관계는 타 법령을 참고하여 이를 대통령령으로 위임하도록 함으로써 전달체계 구성에 재량을 부여하도록 한다.

#### 제5조 (노인복지대책위원회) - 전면개정

취지 : 기존의 노인복지대책위원회는 일종의 자문기구로서 아무런 권한이 없을 뿐 아니라 실제 회의 실적조차도 2회에 불과한 점 등 사실상 사문화되어 있으므로 이를 최소한 심의기구화하고 그 구성방법, 권한 등을 법률에 규정하고, 복지행정전달체계 별로 이를 구성하고 그 지위를 격상함으로써 복지행정을 감독, 통제하고 이를 지원할 수 있도록 전문성을 제고한다.

제1항 노인복지대책에 관한 심의기구로서 대통령 직속으로 중앙노인복지대책위원회(이하 “중앙위원회”라고 한다)와 시·도지사와 직속으로 시·도노인복지대책위원회(이하 “지방위원회”라고 한다) 및 시·군·구 노인복지대책위원회(이하 “기초위원회”라고 한다)를 둔다.

제2항 국가나 지방자치단체가 노인복지에 관한 정책을 수립할 경우 제1항

소정의 해당 각 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제3항 중앙위원회는 총 15인 이상의 위원으로 구성되되, 국무총리를 위원장으로 하여 노인복지관련 전문가 및 노인을 3분의 1 이상 포함하여 보건복지부장관의 제청에 의하여 국무총리가 임명한다.

제4항 지방위원회는 시·도지사를 위원장으로 하여 10인 이상의 위원으로 구성되되 노인복지관련전문가 및 노인을 3분의 1 이상 포함하여 기초위원회 위원장의 제청에 의하여 시·도지사가 임명한다.

제5항 기초위원회는 시장·군수 및 구청장을 위원장으로 하여 10인 이상의 위원으로 구성되되 노인복지관련 전문가 및 노인을 3분의 1 이상 포함하여 해당 조례가 정하는 바에 의하여 시·도지사가 임명한다.

제6항 각 위원회는 노인 복지정책 및 행정에 관하여 국가 및 지방자치단체가 부의한 안건을 심의하며 필요시 위원의 2분의 1 이상의 결의에 의하여 국가 및 지방자치단체의 노인복지정책에 대한 심의를 하고 의견을 제출할 수 있다. 이 경우 국가나 지방자치단체는 각위원회가 요청한 자료를 제출하여야 한다.

제7항 국가와 지방자치단체는 노인복지예산 등 대통령령이 정하는 사항을 각 위원회에 부의하여야 한다.

제8항 각 위원회의 운영에 필요한 기타 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제7조 (노인복지상담원) 전면 개정

취지: 노인복지상담원의 전문성 확보 등 자격 강화와 노인복지시설기관에 대한 지원등을 촉진한다.

제1항 “노인의 복지를 위한 상담 및 지도업무를 담당하게 하기 위하여 시·군·구(서울특별시 및 광역시에 한한다)는 사회복지사 자격을 갖춘 노인복지상담원을 두고, 관할 구역내의 노인복지시설에 1인 이상 배치하여야 한다.

제2항 노인복지상담원의 임용·직무 및 보수에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 2. 제2장 복지조치 - 복지서비스로 명칭을 바꾼다.

조치라함은 상대방에게는 권리성이 없이 단지 행정청의 일방적인 처분을 전제로 한 의미이기 때문에 노인복지법에서 정한 각종 규정들은 복지행정 및 서비스에 관한 것이므로 이를 노인들의 청구권으로 인정하는 이상 이를 서비스 개념으로 규정하여야 하기 때문이다.

### 가. 강행규정화

제9조 제1항 “실시할 수 있다”, 제10조 내지 제17조상의 “할 수 있다” 및 “노력하여야 한다”라는 조항을 모두 “하여야 한다”로 각 개정하여 강행규정화 한다.

### 나. 건강 및 의료

#### 제9조 제3,4항 신설

취지 : 현행 의료보험법 및 의료보험법의 노인에 대한 의료보장 수준이 미흡한 것을 보완하기 위하여 현금급여 등을 신설한다.

제3항 “복지실시기관은 노인에게 대통령령이 정하는 종류와 범위의 의료에 관한 특별급여를 지급하여야 한다.

제4항 “제3항의 급여에 필요한 재정은 국가예산에서 편성된 정부양여금과 노인이 속한 의료보험조합에서의 분담금으로 이를 동등하게 조성한다.

### 다. 소득보장

#### (1) 제13조 (노령수당)의 개정

취지: 노령수당의 권리화, 지급요건 완화, 일정 소득 이상의 부양의무자가 있는 경우 경로효친 사상 및 가족제도의 유지발전 차원에서 국가와 지방자치단체로 하여금 노인의 복지비용에 대하여 이를 부담하고 그 금액

을 부양의무자에게 부과, 징수토록 한다.(단, 이부분은 제4장에서 별도로 규정한다.)

제1항 국가와 지방자치단체는 65세 이상의 자 중 다음 각호의 자를 제외한 근로하지 않는자에 대하여 인간다운 생존이 가능하도록 노령수당을 지급하여야 한다.

1. 대통령령이 정하는 금액 이상의 연금 수급자
2. 대통령령이 정하는 금액 이상의 자산소득 및 근로소득이 있는 자
3. 국외 거주자
4. 재소자

제2항 제1항의 수당은 본인 및 대통령령이 정하는 부양의무자의 청구에 의하여 지급한다.

제3항 수당의 청구절차와 지급시기, 국가와 지방자치단체의 재정분담, 급여 수준에 대하여는 대통령령으로 정한다.

## (2) 제14조 (직종의 개발 등) 전면개정

취지: 노인들의 여가선용 및 소득기회를 부여하여 노후소득보장에 기여한다.

제1,2항을 통합“국가와 지방자치단체는 노인에게 적합한 직종을 개발하고 보급하여 노동능력이 있는 노인에게 일할 기회를 제공하여야 한다.”

제3항 “보건복지부 직할 및 시·도별로 노인에 대한 취업정보제공, 알선, 교육 훈련 등 대통령령이 정하는 사항을 관장하는 노인능력은행을 설치 운영하여 노인이 요청시 정보등을 제공하여야 한다.

제4항 “기타 노인능력은행의 설치 및 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.”

## 라. 제17조 (주택) 규정의 개정

기준 규정을 제1항으로하고,

제2항에 대통령령이 정하는 일정한 소득 이하의 주거가 없는 노인은 국가와 지방자치단체에 주거의 제공을 요구할 수 있다. 이 경우 국가와 지방

자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 주거서비스를 제공하여야 한다.

제3항에 국가와 지방자치단체의 대통령령이 정하는 주거제공 서비스는 유상으로 하되, 당해 노인이 생활보호법상의 생활보호대상자인 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 주거보조비를 지급하여야 한다.

제4항 제13조 제4항의 규정은 이를 준용한다.

### 3. 제3장 시설 및 사업

제18조 제1항 제5호 단서 조항 신설 - 종합노인복지관을 법률상 노인복지관의 범주에 포함시키도록 하는 근거 규정을 마련한다.

제5호 말미에 “(단, 종합노인복지관을 포함한다.)”를 신설한다.

#### 제19조 제1항 개정, 강행규정화

제1항 “국가와 지방자치단체는 치매노인요양시설을 포함하여 노인복지시설을 설치하여야 한다.”

취지 : 치매노인치료시설등 막대한 자금과 고급 의료인력이 소요되는 투자에는 민간단체가 관여하는 것이 한계가 있기 때문에 국가 및 지방자치단체의 설치 책임을 규정한다.

#### 제20조의2 제1항

##### 제2호 - 개정

“부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는”을 삭제한다.

취지 : 주간보호를 확대, 시행하여 재가노인복지사업을 실질화한다.

##### 제4호 방문간호사업 - 신설

“질병 또는 신체적 정신적 장애로 일상생활을 영위하기 곤란한 노인이 있는 가정에 간호사가 방문하여 요양상의 간호 기타 대통령령이 정하는 보건활동을 함으로써 노인 및 노인가정의 보건증진을 도모하기 위한 사업”

취지 : 병,의원을 계속 다니기 어려운 노인들을 고려하여 간호사 등 기초적

인 의료인의 방문 간호, 관찰 등을 통하여 질병 등의 상황을 계속 관리케 함으로써 의료비용의 절감과 함께 재가노인보건복지률 강화도록 한다.

#### 제20조의3 제3항 신설

##### 제3항 신설

“제20조의2 제1항 제4호의 방문간호사업은 간호사 자격이 있는 자 또는 동인들로 구성된 단체로 보건복지부장관의 허가를 받은 자는 의료법상의 의료기관으로 본다.”

취지 : 방문간호사업 역시 의료행위인 이상 의료법상 의료기관이 아니면 의료업을 할 수 없고, 간호사는 의료기관을 개설할 수 없도록 규정(법제 30조 참조)되어 있으므로 법률에 예외규정을 명문화하여 이의 설치에 관한 근거를 마련한다. (방문물리치료 등은 그 의료행위로서 전문인이 행하지 않으면 매우 위험할 수 있으므로 이 부분은 의료계의 의견등을 검토하여 고려할 필요가 있다.)

#### 4. 제4장 비용

제26조 제1항 “이법에 의한 복지서비스와 복지시설의 설치에 소요되는 비용은 제13조 각호에 해당하는 노인의 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 바에 의하여 복지실시기관이 부담한다. 단, 양로시설 및 노인요양시설은 복지실시기관이 부담한다.”

취지: 복지서비스와 시설에 소요되는 부담을 국가 및 지방재정에서 지출하게 하여 국가책임의 원칙을 강화하고, 현행 사회복지사업기금법에 의한 사회복지사업기금에 의한 부담은 실질적으로 수익자 부담원칙이 관철되어 있기 때문에 이를 폐지한다.

#### 제28조 개정 (제1항)

제1항 대통령령이 정하는 일정 소득 이하의 노인으로서 대통령령이 정하는

일정 소득 이상의 민법상의 부양의무자가 있는 노인에 대하여는 복지 실시기관은 당해 노인의 신청에 따라 제8조, 제9조의 규정에 의한 복지서비스 및 제13조 제1항 소정의 노령수당을 실시 및 지급한 후 그 비용을 당해 부양의부자에게 부과금으로 징수할 수 있다. 부과금 징수에 관하여는 국세기본법의 체납처분 예에 의하고, 그 부과금의 범위 및 절차에 관하여는 대통령령으로 정한다.

취지 : 국가 및 지방재정형편을 고려하고 한편 경로효친 사상을 고양한다는 측면에서 일정한 요건의 노인은 수의자부담의 원칙을 적용하고 일정 소득이상의 부양 의무자가 있는 노인의 경우에는 복지실시기관이 선지 출후 구상하도록 한다.

## 5. 제5장 보 칙

### 가. 제30조 전면개정

제1항 노인 또는 그 부양의무자는 이 법에 의한 복지서비스에 대하여 이의가 있을 경우 당해 복지실시기관을 경유하여 지방위원회에 심사청구를 할 수 있다.

제2항 지방위원회는 제1항의 심사청구를 받은 때로부터 1월 이내에 이를 심사·결정하여 청구인에게 통보하여야 한다.

제3항 제2항의 심사·결정에 이의가 있는 자는 그 통보를 받은 날로부터 1월 이내에 중앙위원회에 재심을 청구하거나 행정소송을 제기할 수 있다. 재심절차는 제2항의 규정을 준용한다.

### 나. 제30조의 1(이행청구)의 신설

제1항 노인 또는 부양의무자는 복지실시기관에 제2장에서 정한 복지서비스 및 급부를 청구할 수 있다. 단, 복지서비스등을 청구할 수 있는 부양의 무자의 범위 및 자격은 대통령령으로 정한다.

제2항 국가나 지방자치단체는 청구를 접수한 때로부터 2주일 이내에 당해

복지조치를 실시하여야 한다.

제3항 복지실시기관이 위 청구를 거부할 경우에는 위 기간내에 청구인에게 이를 통지하여야 한다.

제4항 제13조 제1항의 노령수당의 지급이 거부된 노인은 그 권리를 소명하여 복지실시기관에 노령수당의 가지급을 청구할 수 있다. 이 경우 당해 복지실시기관은 대통령령이 정하는 일정한 담보를 제공받는 것을 조건으로하여 이를 지급하여야 한다.

취지 : 노인복지법상의 각종 복지서비스에 대한 청구권을 실질화, 노령수당 부지급에 대한 기구제도를 신설한다.

## 6. 제6장 별칙

### 제35조 (별칙)

노인복지업무를 담당하는 공무원이 노인복지사업에 따른 노인들의 수혜를 방해한 경우 2년 이하의 징역에 처한다.