

老人福祉法の 制定과 改正에 관한 考察

韓 昌 榮*

目 次

- I. 序 論
- II. 老人福祉法の 制定
- III. 老人福祉法改正의 움직임
- IV. 老人福祉法에 대한 諸改正案
- V. 改正老人福祉法の 内容
- VI. 結 論

I. 序 論

世宗大王은 敬老思想에 투철해서 敬老之禮를 永法으로 만들라는 教旨가 世宗17년에 있었다.¹⁾ 만약에 그 教旨가 法制化되었더라면, 아마도 老人福祉法制라는 視角에서, 세계 最古의 法制가 되었었을 것이다. 그러나 朝鮮王朝實錄 世宗朝에 具體化된 法制가 없다. 참으로 아쉬운 일이라 아 니할 수 없다.

法思想上, 老人福祉法制라는 점에서 우리는 위와 같은 源流를 가지고 있었음에도 불구하고 우리나라의 老人福祉法制定過程은 다른 나라에 비하여 뒤늦게 이뤄졌다. 日本에서는 1963년에 老人福祉法이 制定되었으며 미국에서는 1965년에 Older Americans Act가 제정되었으며 自由中國에서는 1980년에 中華民國老人福利法이 제정되었으나, 우리나라에서는 1981년에야 法律 第3453號로 老人福祉法이 제정되었다.

* 法政大學 教授

1) 韓昌榮, "韓國老人福祉의 行政과 法制에 관한 研究", 박사학위논문, 동국대학교 대학원, 1979, p.105.

老人福祉法은 1984년 法律3755號로 部分的인 改正이 이뤄졌었으나, 그 후 老人地位의 向上과 社會的 與件變化에 따라, 1989년 12월 11일 第147國會(定期會)에서 國會 保健社會委員會에 의하여 제출된 老人福祉法改正法律案이 異議없이 可決됨으로써, 老人福祉法은 大幅的으로 改正된 셈이다. 그 후 1989년 12월 30일 法律 第4178號로 老人福祉法改正 法律이 공포됐다.

따라서, 이 論文은, 老人福祉法이 制定된 이래, 同法의 改正過程을 考察함은 물론 改正되어진 同法의 內包(connotation)을 分析·批判함으로써, 보다 더 좋은 老人福祉法을 만들어 나아가는데 기여코자 하는 데 그 目的이 있는 것이다.

이 目的을 위해서는, 먼저 老人福祉法의 制定內容(이 論文, II.)을 살펴보고 두번째로, 老人福祉法 改正의 움직임(이 論文 III.)에 관하여 고찰하며, 세번째로, 老人福祉法에 관한 諸改正案을 檢討(이 論文 IV.)한 다음, 끝으로 改正된 老人福祉法을 分析(이 論文 V.)해 보고자 한다.

II. 老人福祉法의 制定

老人福祉法의 制定을 云論하기 위해서는 同法의 制定過程과 同法의 實施로 나누어 고찰해 보기로 한다.

1. 老人福祉法의 制定過程

1979년 保健社會部는 老人福祉法을 만들기 위해 2번의 청문회를 가졌다.

첫 청문회는 1980년 5월 12일에 대한노인회관 대강당에서 세미나 형식으로 이뤄졌다.

이 세미나의 主題는 「老人福祉施策과 老人福祉法制定의 方向」이었으며 발표자는 다음과 같았다.

△ 李斗護(보사부 사회국장) : 老人福祉政策의 基本方向

△ 韓昌榮(濟大 교수) : 老人福祉法制定의 必要性和 그 方向²⁾

두째 청문회는 1980년 6월 가족계획연구원에서 “노인복지법 제정을 위한 청문회”란 명칭을 걸고 개최되었다.³⁾

그리하여 保健社會部에서는 1980년 8월에, 「老人福祉法制定草案」을 작성했다. 同 草案의 내용은 이랬다.

△ 制定理由 및 目的

2) 韓昌榮, 「敬老思想과 老人福祉」, 제주: 韓一文化社, 1983, pp.89~104.

3) 현외성, “韓日老人福祉法의 形成過程에 관한 比較研究”, 「韓國老年學」 제7호, 韓國老年學會, 1988, p.15.

△ 主要骨子

△ 老人福祉法草案

그리고 同 草案을 작성하는데 참고자료로 활용됐던 것은 다음과 같았다.

- 國內試案 照見 凡例：(共) - 共和黨 草案(1980)
- : (老) - 韓國老人問題研究所案(1979)
- : (尹) - 尹仁植 案(1970)
- : (李) - 이윤영 案(1969)
- 外國立法例照見凡例：(日) - 日本老人福祉法(1963)
- : (中) - 自由中國老人福利法(1980)

한편, 보건사회부에서는 위의 基本資料外에 老人福祉法制定參考資料들을 작성했는데 그것은 아래와 같았다.

- △ 老人福祉法制定參考資料②：外國立法例比較(日本老人福祉法, 1963; 自由中國老人福祉法, 1980)
- △ 老人福祉法制定參考資料③：一般老人政策과 老人福祉法關聯事項; 老人 및 老人福祉에 關한 現行法規定抄
- △ 老人福祉法制定參考資料④：國內老人福祉法試案(韓國老人問題研究所案, 共和黨案, 이윤영案)
- △ 老人福祉法制定參考資料：各國立法例(濠洲); 老人宿泊所法, 1972.
- △ 老人福祉法制定參考資料：UN의 老人權利宣言.

筆者는 필자의 博士學位論문을 통하여 老人福祉法制定의 必要性과 그 모형을 제안했다.⁴⁾ 한편, 朴泰龍교수도 論문을 통하여 同法制定을 강조했다.⁵⁾

이렇게 해서 정부안작성→국무회의의결→대통령재가의 과정을 거쳐 1981년5월8일에 정부안이 국회에 제출됐다. 국회에 정부안이 回附된 날짜는 同年 5월9일. 정부안은 제107회 國會(臨時會)에서 다음과 같은 과정을 밟아서 가결됐다.

- △ 제1차 保社委員會(1981.5.13.) 上程
- △ 제2차 保社委員會(1981.5.14.) 質疑·小委 構成
- △ 제3차 保社委員會(1981.5.15.) 小委審查報告·議決
- △ 제7차 本會議(1981.5.19.)에서 老人福祉法이 可決됨.

4) 韓昌榮(1979), op.cit., pp.209~212.

5) 朴泰龍, "美·日老人福祉法の 比較研究", 「老人福祉研究」 제3권, 韓社大學, 老人福祉研究所, 1980, pp.59~74.

2. 老人福祉法의 實施

드디어, 1981년6월5일 法律 第3453號로 老人福祉法이 확정 공포되었으며, 1982년2월17일에는 대통령령 제10731호로 노인복지법시행령이 공포되었고, 1982년9월20일, 보건사회부령 제714호 노인복지법시행규칙이 공포되었다.

老人福祉法의 主要骨子は 다음과 같다.⁶⁾

◇ 老人福祉法 主要骨子

1. 國家 또는 地方自治團體는 每年 5월에 敬老週間을 設定하여 敬老孝親의 思想의 昂揚하도록 함.
2. 老人의 福祉를 위한 相談 및 指導業務를 擔當하게 하기 위하여 市·郡·區에 老人福祉相談院을 둘 수 있도록 함.
3. 保健社會部長官·서울特別市長·直轄市長·道知事 또는 市長·郡守(福祉實施機關)는 65세 이상의 老人으로서 身體·精神·環境·經濟의 理由로 거택에서 保護를 받기가 困難한 者를 老人福祉施設에 入所시키거나 入所를 委託하도록 함.
4. 65세 이상의 老人에 대하여는 國家 또는 地方自治團體의 수송시설 기타 公共施設 및 民間 서어비스사업의 利用料를 無料로 하거나 割引 優待할 수 있도록 함.
5. 老人福祉法을 多樣化하여 養老施設·老人療養施設·有料養老施設 및 老人福祉會館 등으로 구분하고 養老施設 및 老人療養施設은 無料와 實費施設로 區分함.

〈법제처 제공〉

그리고 金桂三 박사는 老人福祉法의 特徵을 다음과 같이 설명하고 있다.⁷⁾

老人福祉를 위한 獨立된 法律을 가진 나라는 美國과 日本정도에 지나지 않으며 거의 모든 外國의 경우는 各種 福祉關係法令에서 綜合施策의 일부분으로 老人福祉法策도 포괄적으로 다루어지고 있다. 今般 制定된 우리나라의 老人을 위한 獨立된 老人福祉法은 進一步한 조치라고 하지 않을 수 없다. 다음에서 그 特徵을 살펴보고자 한다.

첫째, 老人福祉法 第5條에서 國家와 民族은 「敬老孝親의 美風良俗에 따른 健全한 家族制度가 유지 발전되도록」 힘쓰게 함으로써 老人福祉法의 바탕을 「敬老孝親思想」과 「家族制度」에 있음을 밝히고 있다. 同法 第5條에 규정한 基本理念의 面에서도 老人은 子孫의 養育과 國家社會의 發展에 寄與해 온 어른으로서 尊敬을 받을뿐만 아니라 건전하고 안정된 생활을 보장받도록 함으로써 어른을 尊敬하고 奉養하는 사회질서를 定立해 나가도록 하고 있으며 第5條에서는 每月 5月 어버이날을 前後한 敬老주간을 設定하여 敬老思想을 昂揚하는 行事를 실시하도록 하고 각종 敬老事業에 대한 지원 규정을 두어 이를 뒷받침하고 있다.

6) 총무처, 「관보」, 제8857호, 1981.6.5, p.92.

7) 金桂三, 「韓國의 老人福祉制度에 관한 研究」, 박사학위논문, 부산대학교 대학원, 1982, pp.146~150.

둘째, 이 법은 老人福祉 增進의 責任面에서 國家, 社會 그리고 老人自身 등 3者の 共同責任을 規定하고 있다. 즉 老人福祉를 위한 기본적인 責任은 國家와 地方自治團體가 지되 老人의 日常生活에 관련된 事業을 경영하는 者와 모든 國民이 함께 老人福祉의 增進과 敬老思想의 양양에 앞장 서도록 하는 한편 老人 스스로 老齡에 따른 心身의 健康유지에 노력할 뿐만 아니라 나이가 들에 따라 평생동안 터득한 지식과 경험을 가지고 國家社會發展에 기여하도록 규정하고 있는 것이다.

세째, 이 법은 産業化 社會가 가져온 老人問題, 특히 老人層이 일거리와 役割을 상실하여 소외되어 가고 있는 問題에 대하여 老人의 일거리, 餘暇善用 등 役割增進에 힘쓰도록 하고 있다. 同法 第2條에서 「老人은 그 능력에 따라 적당한 일에 종사하고 社會的 活動에 參與할 기회를 보장 받는다」고 하여 老人의 근로와 社會的 役割에 대한 基本的 理念을 闡明하고 있으며 구체적으로는 老人이 일거리에 종사할 수 있도록 適性職種의 개발, 보급과 일 할 機會의 제공을 위하여 국가와 지방자치단체가 노력하도록 의무 규정을 두고 있다. (第11條)

한편 老人層의 소외감을 덜고 餘暇善用과 단체활동을 조장하기 위하여 교양강좌, 娛樂活動 등 敬老事業을 國家, 지방자치단체 뿐만 아니라 민간에서도 실시하도록 하고 既存 敬老堂, 老人亭, 老人教室과 같은 老人自治團體活動을 助長하고 이를 지원할 수 있도록 하여 老人의 役割增進과 안락한 생활을 돕도록 하고 있다. (第10條)

네째, 이 법은 要保護 老人對策을 強調하고 있다. 종래 우리나라는 1961년에 制定된 生活保護法에 의하여 65세 以上の 老人으로서 부양 의무자가 없거나, 있어도 부양능력이 없는 老人만을 그 保護對象으로 하여 養老院에 수용하거나 一部 居宅保護를 하도록 되어 있었으나 今般老人福祉法은 이와 같은 救護의 性格을 完全 탈피하여 모든 계층의 老人을 그 保護 對象으로 삼고 있다. 低所得層 그것도 無依無托한 老人만을 대상으로 하지 않고 全體老人을 福祉提供의 對象으로 함으로써 産業化社會에서 야기되고 있는 老人問題에 적극적으로 對應하고자 하고 있는 것이다.

우선 이 법은 一線에서 老人實態를 파악하고 老人福祉에 관한 相談과 指導業務를 효과적으로 실시하기 위하여 地方一線行政 機關에 老人福祉相談員을 두도록 制度的 裝置를 강구함으로써 要保護老人對策은 물론 老人福祉의 실시에 대한 能動的 態勢를 갖추도록 하고 있다. (第6條)

同法 第7條에서 保健社會部 長官, 市道知事와 市長, 郡守를 福祉實施機關으로 定하고 이 福祉施設 機關이 老人에 대한 상담, 지도를 실시하는 한편 身體·精神 또는 環境上의 理由 및 經濟的 理由로 家庭內生活이 어려운 老人에 대한 老人福祉施設入所등 福祉 조치를 行하고(第14條), 필요에 따라 이에 따른 費用도 부담토록 하고 있다. (第19條)

다섯째는 老人健康對策이다. 老人健康에 대한 事業은 老人福祉法에서만 다루어지는 것이 아니고 일반적으로는 社會保障制度 등 醫療保障事業—醫療保險 또는 醫療保護—이 이를 크게 해결하는 것이다. 이번에 만들어진 老人福祉法은 老人福祉 차원에서 老人健康生活의 보장을 위한 基本的인 宣言規定을 하고 있으며 老人健康診斷 및 보건교육의 실시를 위한 구체적인 규정을 하고 있다.

이 법에 의거하여 앞으로 65세 이상의 모든 老人에 대하여는 大統領令이 정하는 바에 의하여

(현재는 2년에 1회로 정부에서 정하였음) 國公立病院, 保健所, 保健支所 또는 기타 醫療指定機關을 통하여 老人性 疾病에 대한 기본적인 검사 등 老人健康 診斷을 실시하고 健康診斷結果 이상이 발견되면 그에 따른 적절한 지도와 조치를 하도록 되어 있으며 한편 보건교육은 老人團體나 보건전문교육 기관등을 통하여 65세 이상의 全老人을 對象으로 수시 실시하도록 되어 있다.(第8條)

여섯째, 이 法은 老人의 일상생활에 便宜를 제공하기 위하여 敬老優待制를 法制化하고 老人安居住宅의 건설을 조장하도록 하고 있다.(第9條 및 第12條)

敬老優待制도 1980년부터 法的 根據없이 실시하였던 것이나 이번에 이를 法制化함과 동시에 그 優待惠澤의 對象年齡을 70세 이상에서 65세 이상으로 낮추어 그 對象者를 크게 확대하였다.

이 法에 의하여 앞으로 65세 이상 男女老人에게 鐵道, 地下鐵, 市内外버스 등 公同요금과 목욕, 이발 등 위생 서비스料金, 公園, 古宮, 陵園, 運動場, 寺刹入場 등 施設料金を 적절히 割引優待함으로써 老人의 건강생활과 여가선용에 이바지하고 老人에게 경제적 도움이 되도록 하고, 한편 老人安居住宅은 특히 都市地域의 아파트 등 현대식 주택이 老人들의 일상생활에 불편을 주고 있는 점을 감안하여 앞으로는 老人의 住生活에 적합한 기능이나 設備를 갖춘 주택건설을 장려하여 이와같은 문제점을 해소하여 나가고자 하고 있다.

일곱째, 이 法은 老人福祉施設을 대폭 개선하는 內容을 담고 있다. 종래 우리나라에서는 生活保護對象者인 無依無托한 老人을 수용·보호하는 無料養老院 밖에 없었다. 그나마 이들 養老院은 시설이 老朽하고 運營실태가 영세하며 시설종사자의 부족등 많은 문제점을 안고 있어서 현대 산업화 사회의 老人施設 利用需要에 대처하지 못하고 있다.

今般 制定된 老人福祉法은 이와같은 문제점을 해결하기 위하여 老人福祉施設을 전문화하고 다 양화하는 方向으로 만들어졌다.

우선 施設의 種類 면에서 건강한 老人을 수용 보호하는 養老施設과 건강하지 못한 老人을 수용 보호하는 老人療養施設을 구분하였고 장기적인 入所가 아닌 相談, 健康圖謀, 敎養, 娛樂 등 단기적 이용을 위한 施設로서 老人福祉會館을 老人福祉施設로서 간주하고 이를 육성하도록 하고 있다.(第13條)

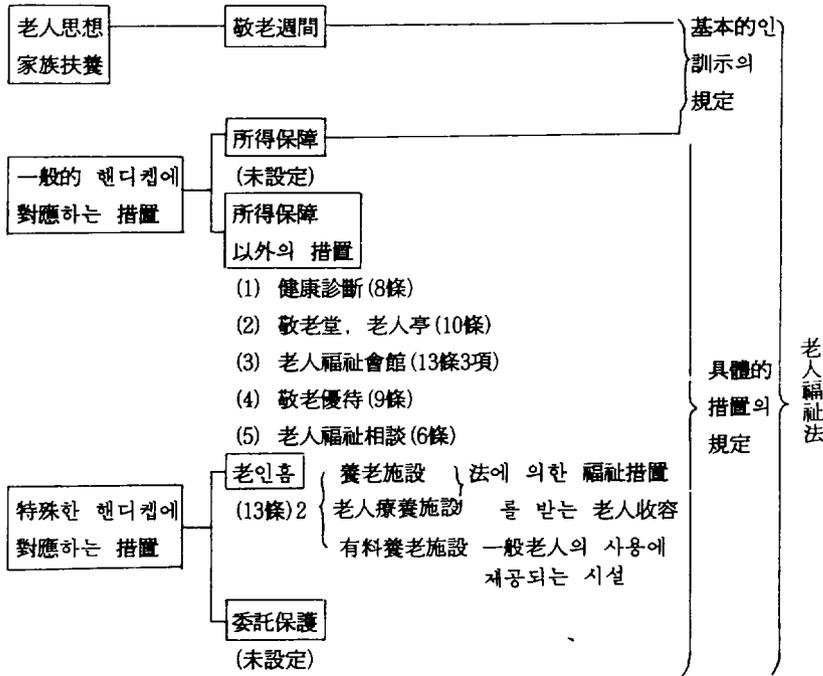
또한 施設의 入所 또는 이용대상과 그 비용면에서도 종래 구호적 성격을 벗어나 생활보호 대상자를 위한 무료양로시설, 무료노인요양시설, 무료노인 복지회관을 두는 이외에 일반 老人을 위한 실비의 비용을 징수할 수 있는 老人福祉施設을 두고 나아가 중산층 이상의 노인들이 이용할 수 있는 유료 양호시설의 설치 운영도 가능하도록 하였다.

이 法은 老人福祉施設의 설치자격을 非營利法人 以上の 公益的 團體에 한정하고 施設設置時에는 일정한 要件을 갖추어 道知事로부터 허가를 받도록 하였으며(第14條) 특히 有料養老施設의 경우 과도한 營利追求, 지나친 豪華施設, 運營者의 管理 부실로 인한 社會問題를 예방하기 위하여 法運營 過程에서 엄격한 규제와 감독을 받도록 하였다.

그러는 한편 앞으로 늘어나는 老人福祉施設의 이용 수요에 대처하여 老人福祉施設을 확충하고 施設形態를 다양화하기 위하여 施設設置者나 이용자로 부터 「實費」 또는 「實費以上の費用」을 징

수하여 시설운영을 할 수 있도록 하고 國家나 地方自治團體에도 施設의 設置運營에 필요한 費用의 全部 또는 一部를 지원하도록 하고 있다.(第21條 및 22條)

〈老人福祉法の 構造〉



老人福祉를 도모하기 위해서는 老人에 대한 生活保障, 醫療保障, 勞動機會의 確保, 住宅保障 등 그 外의 여러가지 施策이 必要한 것은 말할 필요도 없다.

우리나라의 老人福祉法의 基本理念은 眞실로 아주 타당한 것을 말하고 있으나 그것은 하나의 主義(名分)을 밝히고 있는 것으로서 이른바 訓示型의 表現이라고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 老人福祉法改正의 움직임

앞서 序論에서 言及한 바와 같이 老人福祉法은 1984년 12월 15일 法律3755號로 一部 改正이 이 뒤졌는데 그 내용은 附則을 통하여 다음과 같이 밝히고 있다.

第1條(施行日) 이 法은 1985년 10월5일부터 施行한다.

第2條 내지 第4條 省略

그런데, 1989년에 老人福祉法이 改正된 내용은 문자 그대로 大幅的인 改正이라 할 수 있는 것

이다.

그래서 이 곳에서는 먼저 老人福祉法制定當時(1981년)와 그 후의 與件變化에 관하여 살펴보고 연이어 老人福祉法에 대한 여러가지 批判을 고찰해 본다.

1. 老人福祉法制定 當時(1981)와 그 후의 與件變化

사실, 老人福祉法이 制定되어질 때의 여러가지 與件은 날이 지날수록 可變性을 드러내었다. 즉, 老人人口의 增加趨勢는 上昇勢에 있으며, 나, 産業社會와 現代家族에 있어서의 老人의 地位 低下는 날이 갈수록 심각해 지고 있으며, 다, 壽命延長과 孤獨의 增大, 라, 老人欲求도 날이 갈수록 증가추세에 있으며, 그리고 마, 親族扶養과 그 機能의 減退도 날이 갈수록 增幅되고 있는 실정인바, 이들을 나누어 살펴 보기로 한다.

가. 老人人口의 增加

우리 나라의 人口는 계속 增加하고 있다. 그러나 過去 老人人口는 뚜렷한 增加를 보이지 않았다. 이는 人口의 量的인 增加는 있었으나 人口構造의 變化가 없었기 때문이다. 過去 우리 나라의 人口增加는 多産多死型의 後進性樣相을 보였으나 漸次 先進國型인 少産少死型이 되어 가고 있다.⁸⁾ 이러한 老人人口의 증가추세에 관하여 尹鍾周 교수는 다음과 같이 分析하고 있다.⁹⁾

人口統計學的 分析에 있어서는 老年人口를 65歲 以上人口로 規定하고 있지만 옛 우리 祖上은 還甲인 60歲를 老로 規定하였고 오늘날 一般化되어 있는 停年年齡인 55歲도 生産活動에서 물러나고 있다는 點에서 老人으로 看做할 수 있는 餘他가 없지 않아 있다. 이러한 意味에서 老年人口에 대한 人口學的 分析은 65歲 以上 人口로 하되 55歲 以上 및 60歲 以上 人口의 實數 및 그 變化도 表1에 別途로 提示하였다.

이어, 尹鍾周교수는 이렇게 주장하고 있다. 즉, 특히 80年代에 들어와서는 老人人口의 增加가 더욱 높아지고 있다. 1985年 現在 65歲 以上 老年人口는 147萬이며 1980~85年 5年間의 實數增加는 30萬으로 年平均 3.8%의 增加率을 보여 同期間中 全國人口 年平均增加率 1.8%보다 倍를 넘는 강한 增加勢를 나타내고 있다.¹⁰⁾

이와같이 老人人口는 80年代에 접어들면서 증가추세가 상승세에 있으며, 1989년 11월 6일 경제기획원이 발표했던 人口推計에 의하면, 人口構造上 1989년에는 65세이상 노인이 차지하는 비

8) 朴在侃, 「老人問題와 對策」, 서울: 二友出版社, 1979, pp.2~3.

9) 尹鍾周, "우리나라 老人人口의 成長推移 및 展望", 「韓國老年學」 第8號, 韓國老年學會, 1988, p.8.

10) 上揭論文, pp.8~9.

〈表1〉 우리나라 老年人口의 年度別 成長推移(1960~2020)

年度	全國人口		老 年 人 口								
	實 數 (千)	年平均 成長率 (%)	65歲 以上人口			60歲 以上人口			55歲 以上人口		
			實 數 (千)	年平均 增加率	對全國人 口構成比 (%)	實 數 (千)	年平均 增加率 (%)	構成比 (%)	實 數 (千)	年平均 增加率	構成比 (%)
1960	24,989	2.7	822	2.7	3.3	1,357	1.9	5.4	1,992	2.5	8.0
1966	29,160	1.9	961	2.0	3.3	1,512	3.0	5.2	2,301	2.7	7.9
1970	31,435	2.0	1,039	3.0	3.3	1,704	2.7	5.4	2,559	2.4	8.1
1975	34,679	1.5	1,207	3.7	3.5	1,945	3.1	5.6	2,884	3.3	8.3
1980	37,407	1.8	1,446	3.8	3.9	2,268	3.9	6.1	3,393	3.4	9.1
1985	40,806	1.0	1,742	3.1	4.3	2,752	2.9	6.7	4,010	3.6	9.8
1990	42,793	1.0	2,026	3.4	4.7	3,182	4.0	7.4	4,783	4.0	11.2
1995	44,870	0.9	2,397	4.4	5.3	3,877	4.3	8.6	5,828	3.2	13.0
2000	46,828	0.7	2,972	4.4	6.3	4,780	3.2	10.2	6,829	2.9	14.6
2005	48,407	0.4	3,687	3.0	7.6	5,591	2.8	11.5	7,892	3.2	16.3
2010	49,486	0.2	4,283	2.7	8.7	6,433	3.2	13.0	9,236	4.1	18.7
2015	50,025	0.1	4,903	3.2	9.8	7,535	4.2	15.1	11,272	3.1	22.5
2020	50,193		5,746		11.4	9,272		18.5	13,141		26.2

資料: 1) 1960~1985年値는 各年度센서스報告書

2) 1990~2020年値는 新推計人口임(經濟企劃院 調査統計局, 最近人口動態現況 및 新人口推計結果, 1988年11月)

율은 4.6%인데 2020년에는 11.5%로 높아질 전망이다.¹¹⁾

일찌기 國際聯合은 人口의 年齡構造上으로 봐서 青年國, 成年國 그리고 老年國으로 나라를 三 分했다. 즉 한 나라의 人口 가운데 65歲 이상의 비율이 4% 미만의 나라를 青年國이라 하고, 4% 이상 7% 미만의 나라를 成年國이라 하고 7% 이상의 나라를 老年國이라 하기로 했다. 이런 視角에서 본다면, 우리 나라도 成年國이 되어 있으며 2000년초에는 老年國이 될 공산이 크다고 아니 할 수 없다.

나. 産業社會와 現代家族에 있어서의 老人의 地位低下

都市化(Urbanization)를 都市人口比率의 增加로 본다면 그것은 工業化·産業化에 수반하는 현상이다. 이와같은 産業化(Industrialization)는 人口와 家口移動을 誘發하여 家族의 分化를 招來했다. 그래서 이른바 離農集都의 현상이 나타나고 있는데, 이런 현상은 老人에게 여러가지 영향을 주게 된다. 老人을 奉養하여야 할 젊은 사람들이 都市로 향하게 됨에 따라 老人들은 農村에 남게 되거나 혹은 都市로 移轉하지 않으면 안된다. 이와같은 都市의 人口集中은 傳統的인 社會에 있어서의

11) 조선일보, 1989.11.7.〈7〉: 老齡化·도시집중·核가족화가속-향후 30년 人口推計-

이웃과 친구를 멀리하게 하였고¹²⁾ 都市化에 따르는 여러가지 副作用에 老人은 더 시달림을 받게 된다.

農村에는 農村文化가 있고 都市에는 都市文化가 있는 데 傳統的인 農村文化에만 익숙해 오던 老人들이 家族따라 都市로 가게 되면 都市文化에 생소하기 때문에 거기에서 오는 老人들의 行動은 不自然스럽게 된다. 뿐만 아니라 父母와의 別居로 인하여 老人尊敬과 같은 倫理觀이 회박해 지는 수가 있다. 그리고 利益社會의인 面이 強하게 나타나는 都市에서는 老人의 經濟問題가 銳利하게 浮上된다.¹³⁾

1989년 11월 6일, 경제기획원이 발표한 인구추계에 의하면, 大都市의 人口集中으로 서울 釜山 등 6대도시의 인구비율은 89년의 48%에서 2000년대에는 52.1%로 전체인구의 절반이상이 대도시에 몰릴 것으로 추정되고 있다. 그리고 우리나라 인구의 60% 가까이가 서울 및 釜山을 중심으로 한 2대권역에 몰려 있는 셈이다.¹⁴⁾

우리나라의 産業化가 本格化한 것은 지난 60年代의 일이었다. 그 후 産業化는 70年代로 이어지면서 80年代는 高度産業社會로 발전하면서 都市化는 加速化 되었으며 앞으로도 그런 현상이 계속 되어질 조짐이다. 이런 틈바구니 속에서 老人의 地位는 低下一路에 있는 것이다.

한편, 核家族化는 西歐社會에서 都市化, 産業化에 따라 일찍부터 일어난 現象이며, 이러한 현상은 우리 나라의 都市化, 産業化에 따라서 우리 주변에서도 일어나고 있으며 앞으로 이런 현상은 늘어날 것으로 보인다.

아울러, 核家族化의 영향으로 가족원의 수가 계속 줄어들 것이다. (表2)¹⁵⁾

<表2> 연도별 가구당 평균가족원 수의 변화추이

연 도	1955	1960	1966	1970	1975	1980	1985	2000
가족원 수	5.7	5.7	5.5	5.2	5.0	4.6	4.2	3.6

表2가 보여주는 바와 같이, 가구당 평균가족원의 수는 해가 지날수록 감소하는 현상을 나타내고 있는 것이다. 老人福祉法 制定 直前인 1980년에는 평균가족원의 수가 4.6명이던 것이 1985년에는 그 수가 4.2명으로 줄어 들었으며 2000년에는 그 수가 3.6명으로 격감될 전망이다. 이처럼, 核家族化의 추세에 따라 老人의 地位는 점점 더 低下되어 갈 것이다.

다. 壽命延長과 孤獨의 增大

12) 元英祚·朴泰龍, "우리나라의 老人問題와 老人福祉", 「노인복지연구」, 創刊號, 韓國社會事業大學, 1977, p.5.

13) 韓昌榮, 「濟州道老人論攷」, 제주: 韓一文化社, 1978, p.50.

14) 조선일보, 1989.11.7. <7>.

15) 최성재, "老人福祉政策方向의 再定立", 「老人問題綜合方案樹立을 위한 分野別研究」, 政務長官(第2)室, 1989.5, p.11.

韓國人の 平均壽命도 60년에는 52.4歲였던 것이 80년에는 65.9歲 그리고 85년에는 68.0歲로 延長되고 있다.¹⁶⁾ 이러한 현상은 表3이 보여주는 바와 같다.

〈表3〉 韓國人の 平均壽命

(單位: 歲)

區 分 \ 年 度	'60	'70	'80	'85	'90	'95	2000
平 均	52.4	63.3	65.9	68.0	70.2	71.5	72.6
男	51.1	59.8	62.7	64.9	67.1	68.2	69.3
女	53.7	66.2	69.1	71.3	73.6	75.0	76.2

資料: 保健社會部家庭福祉局, 1987.

한편, 1989년 11월 1일 발표된 「88년 인구동태조사」에 따르면, 우리 나라 사람들의 平均壽命(70.1)은 처음으로 70세를 넘어 섰다. 평균수명은 매년 증가추세를 보이고 있는데, 지난 70년 이후 18년 사이에 평균수명이 7세가 가까이 늘어 났다. 남자의 평균수명은 66.0세인데 비해 여자는 74.5세로, 여자가 남자보다 8.5세정도 오래 사는 것으로 나타났다.¹⁷⁾

一般的으로 老人問題라 함은 三苦 또는 四苦를 말한다. 三苦라 함은 貧困, 疾病, 孤獨을 의미하고, 老人問題를 四苦로 보는 경우에는 위에 列擧한 三苦 이외에 役割喪失이라는 問題가 추가된다.¹⁸⁾

여기서는 孤獨의 문제를 살펴보고자 하는 바, 平均壽命이 延長되어 갈수록 孤獨의 문제 역시 長期化되어 간다.

孤獨을, J.Tunstall은 細分하여 ① 獨居(living alone) ② 社會的 孤立(social isolation) ③ 孤獨不安(loneliness) ④ 社會的 植物人間化(anomie)로 나누어 英國老人의 孤獨問題를 分析하고 있다.¹⁹⁾

우리나라에는 위와 같은 영국노인의 고독에 관한 구체적 분석결과는 나타나 있지 않지만 J.Tunstall의 孤獨細分法에 따라 살펴보면, ① 獨居의 문제는 제주도의 이른바 「박거리 모델」²⁰⁾을 除外하고서는 全國적으로 별로 문제가 되지 않을 것이다. ② 社會的 孤立에 관한 限, 家庭에 있어서나 社會에 있어서 老人의 지위 및 權威가 低下되고 있어 많은 問題點이 야기되고 있다. ③ 孤獨不安에 있어서어는 老人이 配偶者 喪失로 인하여 再婚하는 것과 관련이 있는데 우리나라에서는

16) 朴在侃, "우리나라 老人問題의 特性과 展望", 「老人政策討論會 結果報告書—高齡化社會에 對 備한 老人問題의 解決方案—」, 政務第2長官室, 1988.9, p.19.

17) 朝鮮일보, 1989.11.2. <9>: 88人口동태조사.

18) 朴在侃, 前揭論文, p.13.

19) J. タンストール著, 光信隆夫譯, 「老いと孤獨」, 東京: 垣内出版, 1978, pp.53~57.

20) 韓昌榮(1978), 前揭書, pp.164~168.

이른바 老婚이 慣習化되지 않고 있다. ④ 社會的 植物人間化의 문제는 심하게 나타나고 있다. 요즘 社會變化(social change)는 加速化하는 경향이 있다. 이렇게 가속화로 변화하는 사회에서 老人의 입장은 어려워진다. 왜냐하면 변화하는 社會的 價値(social value)에 老人들은 適應하기 힘들게 되어 이른바 anomie라는 孤獨感에 사로 잡히게 된다.²¹⁾ 이러한 현상은 70年代보다도 80年代에 보다 더 두드러지게 나타나고 있었으며 90年代에는 더욱 심각해질 것으로 전망된다.

여기에 80年代에, 老人의 孤獨을 加增시키는 要因에 관련된 調查結果 세가지를 소개해 본다. 그 하나는, 河相洛씨가 1987년에 정년퇴직한 연금수혜자 4백60명을 대상으로 실시한 「노년생활실태 및 문제점」 조사 결과 나타난 내용 중, 우리나라 停年時期에 대해서는 응답자중 74%가 「너무 빠르다」고 지적했다.²²⁾ 정년시기가 빠르면 빠를수록 그만큼 老人이 孤獨은 빨리 嚴習하게 된다.

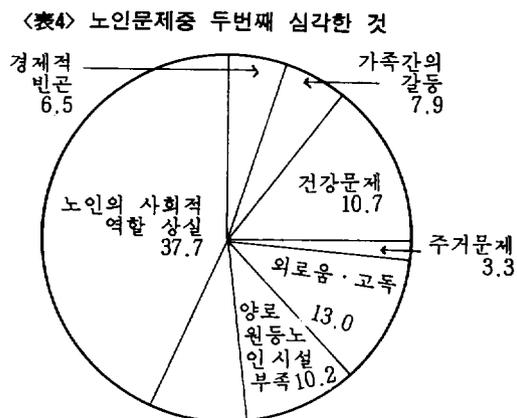
그 들은, 延世大 成圭鐸 교수팀이 1989년에 발표한 「노인들의 安寧에 관한 조사 연구」에 따르면, 다음과 같은 내용이 지적됐다.

조사대상 노인의 절반가량이 한달동안 단 한차례의 동반외출이 이뤄지지 않고 있으며 노인자신들도 전체의 77.3%가 별도의 주말계획을 세우지 않거나 전혀 고려치 않는 등 현실적으로 여가활동에 소극적인 것으로 나타났다.²³⁾

위 조사연구에서 나타난 바와 같이, 老人들이 여가활동에 소극적이라는 것은 바로 고독의 문제를 增幅시키는 일이 되는 것이다.

그 셋은, 1988년 9월, 현대리서치연구소가 정무제2장관실에 제출한 「노인정책토론회 참석자 설문조사 보고서」안에 고독과 관련된 조사내용이 있는데 그것은 다음과 같다.²⁴⁾

심각한 노인문제 중, 두번째 순위로 지적된 내용을 보면, “노인의 사회적 역할상실”이 37.7%로 가장 높게 나타나고 “외로움과 고독”이 13.0%, “건강문제”와 “양로원 등 노인 시설부족, “여가선용 프로그램의 부족”이 각각 10~11% 선으로 나타난다. (表4)



21) 韓昌榮, 前掲論文, p.51.

22) 제주신문, 1987.6.15. <4>: “停年시기 너무 빠르다” 74%—정년퇴직자 실태조사결과—.

23) 한라일보, 1989.5.16. <8>: 노인들 대화상대가 없다.

24) 현대리서치연구소, 「노인정책토론회 참석자 설문조사 보고서」, 현대리서치연구소, 1988.9. p.17.

위 조사연구에 의하면, “외로움과 고독”이 13.0%로 나타나고 있으며 “노인의 사회적 역할상실”이 37.7%로 크게 나타나고 있음을 볼 수 있는데, 고독과 사회적 역할상실은 연관성이 있는 것이라 할 수 있다. 즉 사회적 역할상실은 곧바로 고독으로 이어지기 때문이다. 따라서 노인문제에 있어서 孤獨의 문제는 매우 심각한 문제로 증대되어 가고 있는 것이다.²⁵⁾

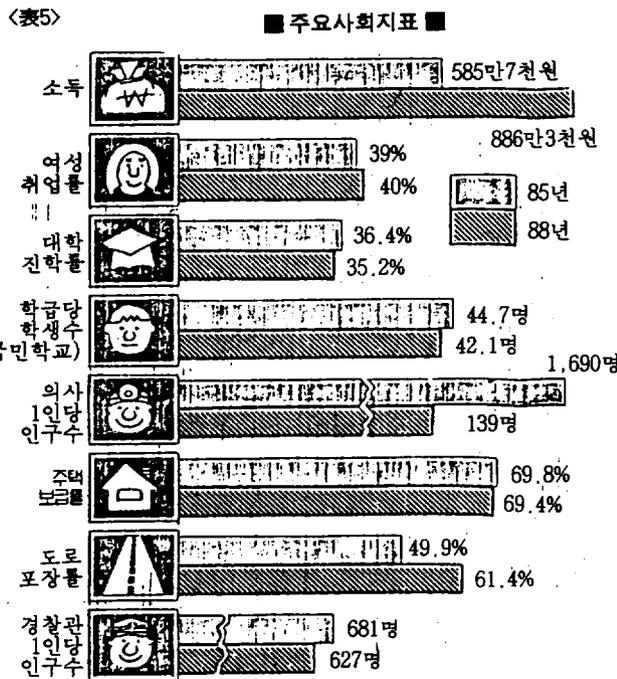
라. 老人欲求의 增加

人口의 量的인 增加와 人口構造의 變化로 老人人口가 增加하게 되며 이에 老人福祉問題가 수반되어야 하며 또한 老人 自身の 欲求가 增加하여 多様化되어가고 있으므로 老人福祉問題는 더욱더 복잡성을 드러내고 있는 것이다.

또한 老人欲求의 증가는 사회일반의 生活의 質(quality of life)의 향상과 그 軌를 같이 한다고 볼 수 있다.

경제기획원 조사통계국이 발표한 89년 社會指標에 따르면, 1인당 GNP(국민총생산) 5천달러 시대를 앞두고 국민들의 「生活의 質」이 전반적으로 향상되고 있다 한다.²⁶⁾

가구당 연간소득은 지난해(1988) 8백86만3천원으로 85년(5백85만7천)에 비해 3년새 51.3%가 늘었다. 다음에 表5로 主要社會指標를 소개한다.

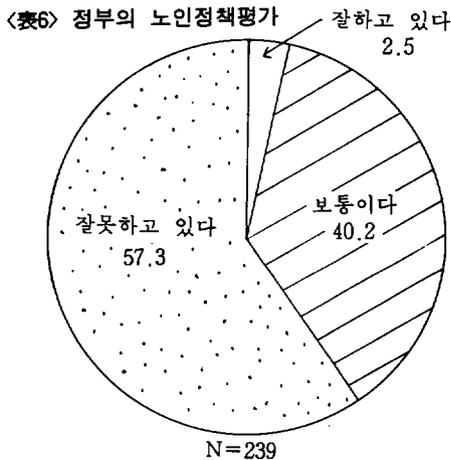


25) 한라일보, 1989.5.24. <8>: 李瑛亨, 풍속도<26>, 老人問題.

26) 中央日報, 1989.12.29. <6>: 기획원조사 「89년 社會指標」 요지.

위의 社會指標가 보여주는 바와 같이 전반적으로 「生活의 質」이 向上되어 감에 따라서 老人의 生活의 質도 향상되어야 하는 것이다. 그런데 老人의 生活의 質을 향상시킬 수 있는 老人政策에 대한 평가는 부정적으로 나타나고 있는 것이다.²⁷⁾

현재 정부의 노인정책에 대한 전반적인 평가를 보면, “잘못하고 있다”가 전체의 57.3%로 “잘하고 있다”는 평가 2.5%와 비교해 볼 때 부정적 견해가 지배적임을 알 수 있다(表6).



위 表6에서 보여주는 바와 같이, 정부의 노인정책에 대한 평가가 부정적으로 나타났다는 것은, 바로 老人의 欲求를 充足시켜 주지 못하고 있는 것을 立證하는 것이다.

또한 平均壽命의 延長, 高齡化, 教育水準의 向上, 職業의 多樣化, 그리고 西歐化되어 감에 따라서, 오늘의 老人은 어제의 老人이 아니다. 그리고 오늘의 老人보다 내일의 老人은 더 달라질 것이다. 老人福祉法制定 이전의 老人欲求보다 同法制定 이후의 老人欲求是 增大一路에 있는 것이다.

마. 親族扶養과 그 機能의 減退

核家族化 등 여러가지 原因으로 인하여 老人에 대한 私的 扶養은 減退하는 경향이 세계적으로 나타나고 있거니와 우리나라에서도 例外는 아니다.

무릇 私的 扶養은 居住形態와 密接不可分의 關係에 있는바, 朴在侃 소장(한국노인문제연구소)은 다음과 같이 分析하고 있다.²⁸⁾

居住形態와 父母扶養과는 密接한 相關關係가 있다. 우리나라 老人들이 子息과 어느정도 同居하고 있나를 알아본 金兌玄조사(1981년)에 의하면, 長男夫婦와 同居하는 比率이 전체대상자의 47.3%였고, 老夫婦끼리만 산다는 비율은 19.8%였다. 이 調査보다 3年後인 1984年度에 本人이 所屬한 研究所에서 實施한 조사에서는 長男夫婦와 同居하는 老人은 39.7%, 老夫婦 또는 老人單獨世帯는 20.6%에 이르고 있다. 그리고 1986年 韓國人口保健研究院에서 實施한 調査에서는 前者는 39.4%, 後者는 20.5%로 나타났다.

위 表7이 보여주는 바와 같이 해가 지날수록, 老人單獨世帯는 增加一路에 있으며 老人이 자녀들과 同居하는 경향은 減少一路에 있음을 알 수 있는 것이다. 즉 親族扶養 또는 私的扶養의 減退現象이 점진적으로 진행되고 있는 것이다. 老人에 대한 私的扶養의 減退는 곧 公的扶養의 必要性을 유발케 하는 것이다. 왜냐하면 老人問題를 물 건너 불보듯이 放置해 둘 수 없는 일이기 때문

27) 현대리서치연구소, 前揭報告書, pp.38~39.

28) 朴在侃, 前揭論文, p.21.

〈表7〉 老人의 子女와의 同別居實態

	(1981年) 金兌玄教授調査 (%)	(1984年) 韓國老人問題研究所 (%)	(1986年) 韓國人口保健研究院 (%)
老人單獨世帯	19.8	20.6	20.5
長男夫婦와의 同居	47.3	39.7	39.4
其他 아들夫婦와 同居	18.3	14.0	12.6
未婚子女·孫子女와 同居	11.3	12.0	23.5
딸夫婦와 同居	3.5	2.7	2.8
여러 子女집 왔다갔다 生活		11.0	
其 他			1.8

資料：金兌玄 資料는 都市 農村老人 400名의 標本調査 “韓國에 있어서의 老人扶養에 關한 研究” 高麗大學校 博士學位 論文 1981年 p.43. 韓國老人問題研究所 資料는 都市와 農村老人 1,856名을 無作為抽出하여 調査한 것. “老人實態에 關한 調査研究報告書” 1984年 p.17. 韓國人口保健研究院 資料는 老人 3,704名을 대상으로 調査한 것. “韓國老人의 生活實態” 1985年 p.35.

이다.

한편, 老人扶養에 關하여 價値觀이라는 視角에서 살펴볼 수 있다. 이에 대하여 崔鍾根은 다음과 같이 주장하고 있다.²⁹⁾

부모세대와 자녀세대의 별거를 이상적인 형태로 보는 가치관이 생겨나고 있다. 공동체적인 집합주의가 경쟁적인 개인주의로 대체됨으로 일어나는 현상이다. 과거지향적이고 부모중심적인 가족생활은 부부중심적이고 현재지향적인 생활관으로 바뀌고 있음을 뜻한다. 극단적인 경우는 부모와 자녀와의 관계에서도 한계가 생긴다. 부모는 자녀를 성년이 되기까지 양육하면 그 책임은 끝나는 것이고, 자녀들이 성장하면 부모와 자녀와는 별개의 것으로 분리하여 생각하게 된다. 따라서 부모는 노후를 스스로 책임져야 하며 이와는 반대로 자녀들은 노부모를 봉양하는 책임이 도덕적으로 감소되어 간다.

이와 같은 價値觀은 老人에 대한 親族扶養과 그 기능을 감퇴시킨다.

29) 崔鍾根, 「敬老思想과 老人問題」, 서울: 京元文化社, 1987, p.94.

2. 老人福祉法에 대한 批判

이미 위에서 살펴 본 바와 같이 老人福祉法制定當時(1981)와 그 후의 與件들이 變化되어 감에 따라서, 老人福祉法 自體에 대한 批判과 아울러 同法の 改正를 提示하는 見解들이 나타나기 시작했다. 上述한 바와 같이(2. 老人福祉法の 實施), 金桂三박사의 言表대로 老人福祉法은 「訓示型」의 테두리를 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라, 林春植박사는 老人福祉制定이 老人福祉를 발전시키는 중요한 里程碑의 구실을 했다고 평가하고 앞으로 立法體系의 改善를 통해서 補完해 나아가야 한다고 했다.³⁰⁾

……亦是中韓兩國老人福利發展的重要里程碑，使中韓兩國社會福利立法體系景臻完備。

그래서, 老人問題에 관심을 둔 여러 人士 또는 學者들이 老人福祉法에 관하여 批判하기 시작하였거니와, 필자가 수집한 자료에 따라서 批判意見을 살펴보면 다음과 같다.

△ 襄在演 :

…老人福祉法の 宣言的 訓示的 性格으로 未洽한 內容은 老人福祉理念을 具體化할 수 있는 強制的 義務規定으로 補完해야 한다는 것이다.³¹⁾

△ 金聖順 :

…老人福祉法模型과 방향은 우리나라 실정에 알맞을뿐만 아니라 國家福祉模型 가운데 國家專擔模型하고는 아주 거리가 먼 것이다. 차라리 家族扶養模型에서 한발자욱 나아간 것으로 볼 수 있다. 다시 말하면 국가 경제적·재정적으로 부담하는 것이 아주 적은 모형인 것이다. 이러한 제도가 일단 마련되면 계속해서 修正補完해 나가면서 정착시킬 수 있을 것이다.³²⁾

△ 趙成慶 :

…새로운 老人福祉法이 탄생됨으로써 노인복지에 대한 제반 시책이 크게 변화될 것으로 기대하고 있으나 다른 한편 이와 같은 계획으로 과연 老人福祉가 定着되어질 수 있을 것인가하는 것이 문제점이 아닐 수 없다.³³⁾

△ 陸鍾洙·襄基孝 :

…오늘날 우리나라의 福祉行政에 관한 諸 法制를 外國과 比較하면서 가장 問題視되는 점으

30) 林春植, "中韓老人福利之比較研究", 博士學位論文, 中國文化大學三民主義研究所, 中華民國七十一年十二月(1982), p.94.

31) 襄在演, "韓國老人福祉行政의 沿革과 立法에 관한 研究", 「國會報」第182號, 國會, 1981, 11 12月號, p.127.

32) 金聖順, 「老人福祉論」, 서울: 二友出版社, 1981, p.260.

33) 趙成慶, "老人問題와 老人福祉", 「國會報」, 第186號, 國會, 1982, 4月號, p.134.

로 생각되었던 것을 立法面에서 整理해 보면 다음과 같이 要約할 수 있다.³⁴⁾

- 첫째, 失業保險關係法の 未制定
- 둘째, 家族手當에 관한 單行法の 不在
- 셋째, 公的扶助關係法の 貧弱
- 넷째, 醫療保障에 관한 法制的 貧弱
- 다섯째, 福祉行政에 관한 法制的 非單一化

△ 朴承緒 :

…그러나 이 법의 總則 規定에서는 國家로부터 '保障을 받는다' 국가가 '責任을 진다'라고 하였음에도 불구하고 이 법의 核心을 이루는 제2장 福祉措置, 제3장 老人福祉施設의 각 규정을 보면 필요하다고 인정할 때에는 '措置를 할 수 있다' '노력하여야 한다'는 식으로 규정함으로써 이 법률에서는 경로주간의 설정이외의 福祉措置는 모두 이를 行政裁量에 일임하였고, 그 法施行令 제6조에서 65세 이상의 者에 대한 건강진단을 2년에 1회 이상 실시하는 일만이 국가에 대한 의무 규정으로 되어 있을뿐 그 밖의 비용이 수반되는 措置에 관하여는 그 시행령이 '豫算의 범위 내에서'라는 字句의 나열을 반복함으로써 그 強行法規性을 否定하는 자세를 취하고 있다.³⁵⁾

△ 劉鐘海 :

…老人福祉法을 評價함에 있어서는 그 法에 어떠한 福祉措置의 內容이 담겨져 있는가가 問題된다. 우리나라 老人福祉法の 경우 福祉措置를 規定한 條項은 도합 6個條에 달하고 있는데, 그 內容은 아래에서 보는 바와 같이 아직도 貧弱함을 알 수 있다.³⁶⁾

- 第8條(健康診斷과 保健教育) "할 수 있다"
- 第9條(경로우대) "할 수 있다" "권유할 수 있다"
- 第10條(경로사업의 실시지원) "노력하여야 한다" "지원을 할 수 있다"
- 第11條(職種の 開發) "노력하여야 한다"
- 第12條(住宅) "조장하여야 한다"

福祉措置 중 하여야 한다고 규정한 것은 第7條, 즉 施設入所의 하나 뿐인데, ……

△ 崔順男 :

…그러나 몇가지 보완할 점이 없지 않는데 앞으로 老人福祉法을 개정할 기회가 있을 때는 이런 점을 고려함이 타당할 것이다.

즉, 첫째로, 이 법이 國家와 老人 또는 그 扶養義務者의 實定法的 權利義務 關係를 규정한다는 闡明이 없는 점이 미흡하고 둘째로, 強行法規性을 부정하는 자세를 취하고 있는 점이다.³⁷⁾

34) 陸鍾洙·裴基孝, "福祉行政에 관한 法制的 比較研究", 「老人福祉研究」 제4호, 韓社大學 老人福祉研究所, 1982, p.89.

35) 峨山社會福祉事業財團, 「現代社會와 老人福祉」, 서울:峨山社會福祉事業財團, 1983, p.370.

36) 劉鐘海, "우리나라 老人福祉의 特徵과 그의 政策的 課題", 第五回 韓國政治學會·在北美韓國人政治學會合同學術大會(1983.8.8~10.) 發表論文, p.135.

37) 崔順男, 「現代社會와 老人福祉」, 서울:弘益齋, 1984, 재판 1989, pp.194~195.

△ 張聖萬 :

…적어도 老人福祉係를 課 단위로 승격보강해서 본연의 업무를 명실상부하게 수행할 수 있도록 해야 할 것이다.³⁸⁾

△ 손준규 :

…적어도 老人福祉法이 제정된 뒤에는 무언가 政策이나 제도에 다소의 변화가 있어야 하는데 아직 이렇다 할 발전이 없다.³⁹⁾

△ 林春植·朴在侃 :

…따라서 앞으로는 老人福祉法을 개정하여 노인정을 노인복지시설로 規定함과 동시에 시설 운영비와 프로그램 진행에 소요되는 최소한의 비용은 地方費에서 부담하는 등의 조치가 강구되어야 할 것이다.⁴⁰⁾

△ 윤중주 :

…노인복지법(1981.6.5. 법률 제3453호)등을 법적 배경으로 하여 외형적·수립명목적이고 구빈적·수용시설 중심적인 공급체계의 차원을 벗어나지 못하였으며, 그 수혜범위가 한정되어 있고 수혜수준이 크게 낮는 등 정부의 노인복지에 대한 실천의지가 현실적으로 소극적이었다는 사실을 부인할 수 없다.⁴¹⁾

△ 현외성 :

…死文化되어 있는 현행 노인복지법 문제들을 새로히 개선되어야 할 필요성이 존재하고 있다.⁴²⁾

위에서 살펴본 바와 같이, 여러 學者 또는 人士들이 老人福祉法의 改正에 관하여 비상한 관심을 갖어왔던 것이다. 특히, 현외성교수는, 그의 論文 “노인복지법의 문제점과 개선방안”에서 노인복지법의 문제점을 分析하고 있으며 아울러 노인복지법의 개선방안을 提案하고 있는 게 돋보인다. 위에 列擧한 一連의 자료를 分析해 볼 때, 老人福祉法에 대한 改正論議는 1988년부터 本格的으로 이뤄졌다고 볼 수 있을 것이다. 그러니까 老人福祉法이 制定된 이래 7년만에야 本格的인 改正作業이 胎動했다고 본다.

38) 張聖萬, “老人福祉의 改善方向”, 「國會報」第220號, 國會, 1985年 2月號, p.46.

39) 손준규, “老人問題의 現況과 對策”, 「國會報」第248號, 國會, 1987年 6月號, p.166.

40) 林春植·朴在侃, “韓國老人福祉政策의 當面課題”, 「論文集」제18집, 韓南大學校, 1988, p.287.

41) 윤중주, “老人福祉法의 방향”, 「老人生活」第66號, 社團法人 大韓老人會, 1988年 9·10月號, p.61.

42) 현외성, “노인복지법의 문제점과 개선방안”, 「老人生活」第66號, 社團法人 大韓老人會, 1988年 9·10月號, p.78.

IV. 老人福祉法에 대한 諸改正案

위에서 살펴본 바와 같이, 老人福祉法이 改正되어야 한다는 見解들이 本格的으로 표명된 것은 1988년의 일이다. 이런 흐름에 따라, 大韓老人會에서는 老人福祉法改正案⁴³⁾을 작성하는가 하면, 1989년 1월 30日には 老人福祉法改正試案公聽會를 개최하여 同法改正의 必要性을 강조했다.⁴⁴⁾ 同公聽會는 1989년 1월 30일, 韓國프레스센터 國際會議場에서 개최되었거니와, 公聽會討論參席者名單은 다음과 같았다.

老人福祉法改正試案公聽會討論參席者

(가나다順)

- 發表者 : 朴 在 侃(韓國老人問題研究所長)
 討論者 : 閔 載 成(韓國開發研究院 責任研究員)
 " : 宋 斗 瀾(統一民主黨 保社委員)
 " : 申 昌 鉉(平和民主黨 保社擔當專門委員)
 " : 安 榮 基(民主正義黨 保社委員)
 " : 鄭 璟 喜(韓國日報社 論說委員)
 " : 鄭 光 謨(韓國消費者聯盟會長)
 " : 車 興 奉(翰林大學 社會福祉學 教授)
 " : 崔 聖 載(서울大學 社會福祉學 教授)
 " : 崔 千 松(韓國社會保障研究 所長)
 " : 黃 玉 成(新民主共和黨 保社擔當專門委員)

이렇게 해서 1989년 3월에는 大韓老人會 老人福祉法改正案을 다시 손질하여 내어놓게 되었다. 그 후 民主黨, 平民黨 그리고 民正黨에서 차례로 각각 老人福祉法中改正法律案을 發議하게 되었다. 民主黨에서는 '89년 3월 24일에, 平民黨에서는 '89년 5월 17일에, 그리고 民正黨에서는 '89년 5월 '8일에, 각각 發議했다. 연이어, 國會 保健社會委員會에서는 三個政黨案들을 統合·調整하여 單一案을 마련, 이를 1989년 11월 28일 第147國會(定期會) 第12次委員會에 報告하여 議決함으

43) 社團法人 大韓老人會, "老人福祉法改正案", 大韓老人會, 1989.1.

44) 社團法人 大韓老人會, 「老人生活」, 大韓老人會, 1989년 1·2월호 : 노인복지법개정안공청회를 통해 노인복지법의 虛와 實을 진단한다라는 特輯 참조 및 大韓老人會의 "老人福祉法改正案" (1989.3.) 참조.

로써 3個의 法案은 各各 廢棄하고 委員會의 代案으로 삼게 되었다.

따라서 老人福祉法改正案에 관한 限, 大韓老人會案, 民主黨案, 平民黨案, 民正黨案 그리고 國會保健社會委員會案으로 나누어 볼 수 있는바, 여기서는 各案들의 提案理由와 主要骨子만을 살펴보기로 한다. 뿐만 아니라 各案에 대한 綜合的인 考察를 덧붙여 두기로 한다.

1. 各案의 提案理由와 主要骨子

가. 大韓老人會案

提出理由

1. 老人福祉法과 關聯된 基本法으로서의 現行 老人福祉法은 1981年度에 制定되기는 하였으나 이 法은 福祉의 當爲性을 宣言하는데 머무른 有名無實한 것으로서 老人들이 當面한 深刻한 現實的 問題를 解決하는 데는 全然 도움이 되지 못하고 있는 狀態이다.

2. 現行法이 老人들의 問題를 解決함에 있어서 全然 도움이 되지 못하는 原因은 法制定當時의 執權層의 政策意志와도 關係가 있다. 當時의 狀況은 社會保障的 體制確立의 重要性보다는 先成長, 後分配의 論理가 優越한 位置를 차지하고 있었으므로 社會福祉受給者로서의 老人에 대한 權利 또는 欲求是 無視 또는 過少評價되었다는 것과 脈絡을 같이 한다.

3. 그러나 當時의 狀況下에서도 國家社會에 대한 老人들의 즐기찬 福祉要求를 全面的으로 拒否할 수 만은 없다는 判斷下에 그들의 要求에 對應하기 위한 理想的 扮裝이라도 하여 두어야 할 必要性때문에 畸形兒的인 性格을 띠고 誕生된 것이 現行 老人福祉法의 正體라 할 수 있다.

4. 지금 우리나라는 經濟的으로는 中進國上位圈으로 발돋움했고, 이와같은 經濟基盤을 土臺로 政府는 國民 各階層의 多樣한 福祉要求를 充足시키기 위하여 醫療保險의 擴大實施을 비롯하여 國民福祉年金制度의 發足, 農漁民과 都市勤勞者에 대한 福祉增進策의 講究, 青少年, 婦女子, 障礙者등에 대한 福祉政策은 크게 進展시키고 있다. 그럼에도不拘하고 날이 갈수록 深刻의 度를 더해가고 있는 老人問題만은 아직 社會的 關心에서 疏外되고 있음을 痛歎하여 우리나라 3百萬 老人의 權益을 代辯하는 本大韓老人會는 老人福祉法의 改正을 통해서 問題의 一部라도 解決하고자 아래의 老人福祉法改正案을 提出한다.

5. 이 法改正案은 老人問題專門家와 本會任職員들의 共同作業에 依해서 起草된 것을 社會各界의 意見을 廣範圍하게 收斂하기 위하여 1989年 1月 30日 프레스센터에서 4個 政黨代表와 學界, 言論界 그리고 全國 各市道의 老人代表들을 招請하여 開催한 公聽會의 討論을 거쳐 다듬어진 一種의 老人福祉綜合法의 性格을 띠고 있다. 이 法改正案중, 公聽會에서 主로 많은 時間에 걸쳐 論議되었던 部分은 老齡手當, 醫療惠澤, 優先就業 등의 條項을 이 法에 包含시키느냐, 아니면 各其 該當條項을 國民年金法, 醫療保險法, 勞動關係法과 連繫시켜야 할것이나의 問題가 擡頭되었지만, 他法과 連繫시키자면 以上 3個法 모두를 改正해야하는 번거로움을 避할 길이 없으므로 우리 大韓老人會로서는 單一綜合法으로 묶었음을 밝혀둔다. 따라서 政府나 國會는 全國老人들의 懇切한

念願인 이 法改正案이 早速한 時日內에 立法措置되어 老人問題의 一部나마 解決될 수 있도록 하여 주실 것을 3百萬 老人을 代表하여 이에 請願하는 바입니다.

1989年 3月 日

社團法人 大韓老人會 會長 李 炳 夏

主要骨子

1. 國務總理 諮問에 應하기 위한 老人福祉對策委員會의 設置
2. 老人福祉政策의 開發을 위한 老人福祉開發院의 設置運營
3. 居宅老人을 위하여 有·無料로 家庭奉仕員을 派遣하는 制度의 實施
4. 老人生活相談機構의 設置運營
5. 老齡手當支給制度의 創設
6. 老人就業機會 擴大를 위한 措置
7. 醫療保險증, 老人負擔分의 一部를 國家가 負擔하는 制度의 實施
8. 老人福祉施設의 多樣化, 內實化
9. 有料老人施設 設置規定의 緩和

나. 民主黨案

提案理由

國民年金制度를 비롯한 社會保障이 완전히 이루어지지 못하고 있는 실정에서 우리의 老人중 상당수가 貧困, 疾病, 孤獨感, 役割喪失등으로 인해 고통받고 있으며, 이러한 老人問題가 심각한 社會問題로 대두되고 있다. 그러나 老人福祉와 관련된 基本法으로서의 現行 老人福祉法은 福祉의 當위성을 宣言하는데 그치는 것으로서 300萬 老人들이 당면한 심각한 現實的 問題를 解決하는 데는 미흡한 상태이다.

최근 우리나라의 老人人口는 계속 증가하는 추세에 있으며, 이러한 추세로 보아 우리사회도 곧 高齡化 產業社會로 접어들게 될 것이 예상되고, 이와 더불어 老人問題가 더욱 심각한 社會問題로 부각될 것이기 때문에 이에 대한 綜合的이고 長期的인 社會福祉對策이 마련되어야 한다. 따라서 老人福祉를 위한 基本法으로서 老人福祉法이 宣言의 意味에서 벗어나 實質的인 福祉惠澤을 保障할 수 있도록 하기 위하여 老人福祉法中改正法律案을 提案하는 바이다.

主要骨子

1. 老人福祉政策과 관련한 사항에 대하여 國務總理의 諮問에 應하기 위한 老人福祉對策委員會를 設置함(案 第4條의2).

2. 邑·面·洞·單位로 老人福祉相談員을 配置하여 老人福祉를 위한 相談 및 指導業務를 擔當하게 함(案 第6條).
3. 老人福祉政策開發을 위하여 老人福祉開發院을 設立·運營함(案 第6條의2).
4. 在家老人으로서 身體的, 精神的 障碼로 인해 社會的 保護를 필요로 하는 者를 보살펴 주기 위하여 家庭奉仕員制度를 實施함(案 第6條의3).
5. 敬老優待를 義務化하며, 이에 대해 國家가 필요한 지원을 하여야 함(案 第9條).
6. 老齡手當支給制度를 新設함(案 第9條의2).
7. 老人에게 적합한 職種에 대해 老人이 優先就業되도록 措置함(案 第9條의3).
8. 老人福祉施設을 無料養老施設, 無料老人療養施設, 實費養老施設, 實費老人療養施設, 有料養老施設, 有料老人療養施設, 老人福祉住宅, 老人亭, 老人福祉會館 및 老人休養團地 등으로 多樣化함(案 第13條).
9. 家庭奉仕員制度 老齡手當支給制度 및 老人福祉施設의 設置 및 운영에 필요한 費用에 대한 國家負擔을 擴大함(案 第19條, 第22條).

다. 平民黨案

提案理由

2001년에 우리나라의 65歲 이상 老人은 約300萬名으로 全體 人口의 6.2%에 달할 것으로 推定되므로 老人人口의 增加와 함께 老人들의 보호와 扶養問題도 深刻하게 대두되어 이에 대한 對策이 절실하게 요구되고 있다.

都市化, 核家族化로 말미암아 老人의 家庭내 役割은 減少되고, 傳統的 敬老孝親의 倫理觀도 변화하였기 때문에 많은 老人들이 疏外되어 疾病과 孤獨感, 그리고 貧困으로 苦痛을 당하고 있다.

따라서 相對的으로 老人의 보호와 扶養에 대한 政府의 役割이 과거 그 어느때보다 더 크게 期待되고 있다.

그러나 老人福祉와 관련된 基本法으로서의 現行 老人福祉法은 福祉의 當爲性만을 宣言한 有名無實한 것으로서 老人들이 當面하고 있는 심각한 現實的인 問題를 解決하는 데는 도움이 되지 못하고 있는 실정이다.

따라서 우리나라 老人들의 福祉慾求를 과감하게 受容하여 實質的인 福祉惠澤을 보장받을 수 있도록 이 法을 改正하고자 한다.

主要骨子

1. 매년 9月9日을 老人의 날로 정함(案 第5條).
2. 國務總理 傘下에 老人福祉對策委員會를 두고 서울特別市·直轄市·道에는 地方委員會를 둠(案 第5條의2).

3. 老人福祉政策의 開發을 위하여 老人福祉開發院을 둠(案 第5條의3).
4. 身體的·精神的 障礙가 있는 在家老人을 위하여 家庭奉仕員制度를 둠(案 第6條의2).
5. 老人福祉 相談과 指導를 위하여 老人生活相談所를 둠(案 第6條의3)
6. 老人에게 利用料金を 割引해 주는 敬老優待業所에 대하여는 政府가 필요한 支援을 하도록 함(案 第9條第3項).
7. 滿 65歲이상 老人에게 老齡手當을 支給하도록 함(案 第9條의2).
8. 老齡手當을 支給하기 위하여 老人福祉基金을 設치하고 老人福祉福券을 운영하여 필요한 財源을 調達하도록 함(案 第9條의3).
9. 政府가 매년마다 老人職業安定計劃을 樹立·執行하도록 함(案 第11條第2項).
10. 老人住宅建設에 대한 政府의 義務를 規定함(案 第12條).
11. 福祉施設의 종류를 다양하게 細分化함(案 第13條·第13條의2).

라. 民正黨案

提案理由

○ 國民의 所得水準과 保健衛生水準의 向上으로 平均壽命이 延長됨에 따라 점차 高齡化社會가 되어가고 있으며, 都市化·産業化·核家族化로 國家, 社會的인 保護를 必要로 하는 老人이 增大하고 있으나

○ 現行 老人福祉法은 이러한 經濟·社會的의 變화에 副應하기에는 未洽한 實情으로 이를 改正하여 家庭奉仕員制度 導入, 敬老優待의 支援, 老齡手當 支給 등의 制度를 實施함으로써 實質的으로 老人福祉의 增進을 圖謀하려는 것임.

主要骨子

가. 政府의 老人福祉政策 諮問機構로서 國務總理所屬下에 老人福祉對策委員會를 設置함(案 第5條의2).

나. 敬老優待制度를 實施하는 事業經營者에 대하여 國家 또는 地方自治團體가 必要한 支援을 할 수 있도록 함(案 第9條第3項).

다. 在家老人으로서 社會的保護를 必要로 하는 者를 위하여 家庭奉仕員制度 및 結緣事業制度를 新設함(案 第9條의2).

라. 一定한 所得以下の 65歲以上 老人에게 國家 또는 地方自治團體가 老齡手當을 支給할 수 있도록 함(案 第10條의2).

마. 老人福祉施設의 種類를 養老施設, 老人療養施設, 有料養老施設, 老人福祉會館에서 養老施設, 老人療養施設, 實費養老施設, 實費老人養老施設, 有料養老施設, 有料老人療養施設로 區分하여 規定하고 老人福祉住宅에 관한 規定을 新設함(案 第13條).

바. 敬老堂, 老人教室, 老人休養所를 老人餘暇施設로 規定하고 이를 各各 登錄하여 管理 運營

토록 함(案 第14條의2).

마. 國會 保社委案

提案理由

老人問題가 심각한 社會問題로 대두됨에 따라 老人福祉의 增進을 圖謀하는데 必要的 法的 補完을 위하여 老人福祉法을 改正하고자 함.

主要骨子

가. 老人福祉對策에 관한 國務總理의 諮問에 應하기 위하여 老人福祉對策委員會를 설치함(案 第5條).

나. 福祉實施機關은 在家老人을 위한 家庭奉仕員制 및 必要的 結緣事業을 실시하도록 노력하여야 함(案 第11條).

다. 國家 또는 地方自治團體가 65歲이상의 老人에 대하여 老齡手當을 支給할 수 있도록 함(案 第13條)

라. 老人의 生業支援을 위하여 公共施設內의 賣店設置許可와 專賣品販賣人指定에 있어 老人의 申請을 우선적으로 反映할 수 있도록 함(案 第15條, 第16條).

마. 老人福祉施設에 實費養老施設, 有料老人養老施設, 老人福祉住宅을 追加함(案 第18條).

바. 老人餘暇施設을 敬老堂, 老人教室, 老人休養所로 分類하여 規定함(案 第20條).

2. 綜合的 考察

위에서 5個 老人福祉法改正案을 각각의 提案理由와 主要骨子を 정리해 봤거니와, 그 5個案들은 모두가 老人福祉를 改正하여야 한다는데 그 焦點이 모아지고 있는 것이다.

그래서 黃性均은 다음과 같이 말하고 있다.

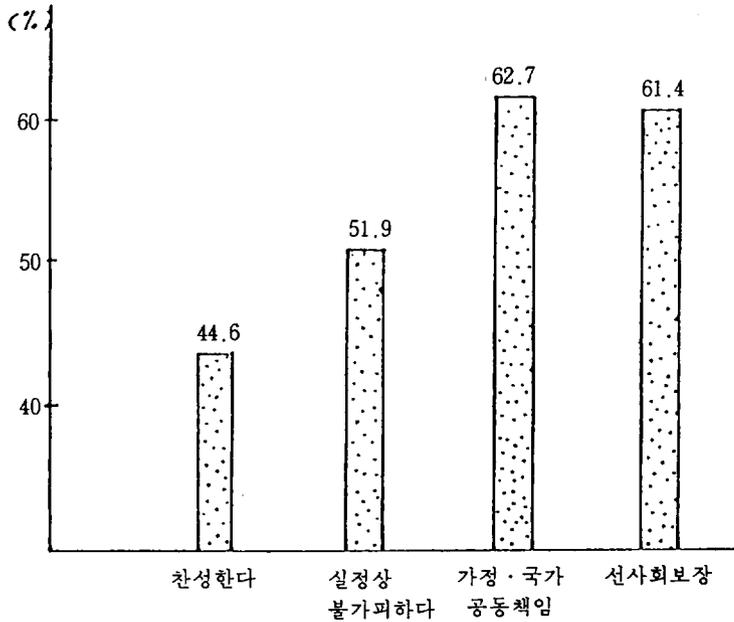
……國民의 所得水準과 保健衛生 水準의 向上으로 平均壽命이 延長됨에 따라 점차 高齡化社會가 國家 社會的인 保護를 必要로 하는 老人人口가 增大하고 있으나 현재 老人福祉法은 이러한 經濟 社會的인 變化的 副應하기에는 아직 未洽한 實情을 감안해 이를 개정하여 家庭奉仕員制度 導入, 敬老優待의 支援, 老齡手當支給 등의 多각적인 制度를 構想함으로써 예전의 宣言的인 面을 탈피하여 實質的으로 老人福祉의 增進을 圖謀하려는 시점에 到來하였다.⁴⁵⁾

즉, 老人福祉改正의 必要性 또는 切迫感이 高潮됐다.

45) 黃性均, “福祉社會로 가는 길—老人福祉—”, 「國會報」 통권273호, 國會, 1989년 7월호, p.28.

한편, 老人文化라는 視角에서도 老人福祉法改正은 不可避하다고 아니할 수 없다. 미국노인문화를 個人主義에 바탕을 둔 獨立性이라고 한다면, 한국의 노인문화는 家族主義에 바탕을 둔 權威性과 “우리 감정” 이랄 수 있을 것이다.⁴⁶⁾ 그런데 우리나라 老人文化도 이른바 西歐化 되어가는 경향이 있는 것이다. 주지하는 바와 같이, 老人福祉法制定當時 老人福祉法은 家族主義에 바탕을 두었던 立法이었다. 즉 「先家庭保護·後社會保障」이라는 모형의 테두리를 벗어나지 못했다. 이와 같은 「선가정보호·후사회보장」이라는 노인정책에 대한 기초를 어떻게 받아들일느냐라는 조사에 따라서도 뚜렷한 차이를 보이는데 현재 노인정책의 기초를 찬성하는 층보다는 이에 문제 제기를 하는 층에서 전체적인 평가가 더욱 부정적으로 나타나는 경향이 있다. (表8)

〈表8〉 ‘선가정보호, 후사회보장’ 정책기초에 대한 인식별 노인정책에 대한 비판적 태도 (N= 121)



또한 法과 文化的 要素사이의 因果=機能的(causal-functional) 相關關係에 관하여, 法은 다른 文化要素를 決定함과 동시에 그에 의해서 決定된다는 理論이 있다.⁴⁸⁾ 이 理論에 의하면 여러가지 社會的作用 속에서 法은 積極的 役割과 消極的 役割을 同時에 수행한다. 즉 ① 法의 形態는, 共存하고 있는(또는 先行하고 있존) 文化的 諸要素의 形態에 依存한다. 換言하면, 法은 社會的 要因

46) 韓昌榮, “韓·美老人文化和 福祉行政에 관한 研究”, 「論文集」 第21輯, 제주대학교, 1985.12, p.233.

47) 현대리서치연구소, 「노인정책토론회 참석자 설문조사보고서」, 현대리서치연구소, 1988년 9월 p.39.

48) テイマーシエフ, 川島武宜 外二人譯, 「法社會學」, 東京:東京大學出版會, 1968, pp.370~371.

의 한 機能이다. ② 法의 形態는 다른 諸要素에 영향을 주고 있다. 換言하면, 法은 社會的 機能을 가지고 있다. ③ 이들 두가지 영향의 相對的 強度는 測定할 수 없다.⁴⁹⁾ 이 理論에 따라, 老人 福祉法의 改正에 관하여 고찰하여 본다면, 변화하고 있는 老人文化를 收容할 수 있으며 아울러 老人文化에게도 영향을 주게 될 것이므로, 法社會學的 側面에서도 老人福祉法의 改正은 時宜性이 있다고 본다. 그리고 老人文化라는 視角에서 1987年 老人問題에 관한 連載記事가 있었는데 그 기사에서 특히 餘暇價値觀의 再認識이 강조되고 있다.⁵⁰⁾

위에서는 老人文化和 法社會學的 視角에서 老人福祉法改正問題를 고찰해봤거니와 이어서 同法改正案의 時系性이라는 視角에서 살펴보기로 한다. 同法改正案의 成案 또는 發議된 序列은 다음과 같다.

- △ 大韓老人會案(1989.1.)
- △ 民主黨案(1989.3.24.)
- △ 平民黨案(1989.5.17.)
- △ 民正黨案(1989.5.18.)
- △ 國會 保社委代案(1989.11.28.)

이와같이 各案의 時系性으로 볼 때, 大韓老人會의 案이 제일 먼저 成案되고 있음을 알 수 있다. 따라서 各案의 時系性이라는 視角에서는, 大韓老人會案이 先導的 役割遂行을 했다고 볼 수 있다.⁵¹⁾

그리고 老人福祉法制定 以前에 大韓老人會 傘下 韓國老人問題研究所(所長: 朴在侃)에서 老人福

49) 上揭書, p.373.

50) 제주신문(87.4.16~6.2)에 「老人 어디있는가」라는 連載記事의 구체적 내용은 다음과 같다.

- △ 제주신문, 1987.4.16. <4>: ① 부양문제
- △ 제주신문, 1987.4.23. <4>: ② 停年과 일
- △ 제주신문, 1987.4.30. <4>: ③ 老人과 健康
- △ 제주신문, 1987.5.7. <4>: ④ 老人과 性
- △ 제주신문, 1987.5.15. <4>: ⑤ 老人文化
- △ 제주신문, 1987.5.25. <4>: ⑥ 老人福祉
- △ 제주신문, 1987.6.2. <4>: ⑦ 에필로그, 그 누구나 늙는다.

51) 社團法人 大韓老人會, 「老人生活」 동권72호, 大韓老人會, 1989년 9·10월호, p.115에서는 노인복지법개정 추진사항을 다음과 같이 보고하고 있다.

- ① 1989.1.30. : 노인복지법 개정시안공청회 개최
- ② 1989.3.4. : 정부 및 4개 정당에 노인복지법개정안을 설명서 첨부 조치건의 및 4개 정당 대표면담
- ③ 1989.3.8. : 전국구 국회의원 299명에 노인복지법 개정의 필요성과 협조를 각연합회를 통하여 요청
- ④ 1989.3.20. : 3개 정당 개정안 의원발의 현재 보사위원회 5인소위원회에 계류중
- ⑤ 1989.5.1. : 노인복지법 개정안을 금년 경로주간까지 국회 통과시켜 줄 것을 정부, 국회, 정당에 요구
- ⑥ 1987.7.25. : 노인복지법개정안을 금년 정기국회에 통과조치 건의(정부, 국회, 정당)
- ⑦ 1989.9.19. : 노인복지법 개정안 조속처리 요청(국회의장 및 보사위원)

社法案을 成案하여 同法制定에 기여한 바 있거니와,⁵²⁾ 老人福祉法改正을 위한 大韓老人會案을 成案하는데도 역시 韓國老人問題研究所에서 그 理論的인 뒷받침을 했다. 따라서 우리나라의 老人法制史上, 韓國老人問題研究所가 기여한 공적은 크다고 아니할 수 없다.

다음으로, 老人福祉法改正案에 관한 發議主體의 문제를 고찰하지 않을 수 없다. 주지하는 바와 같이 老人福祉法이 처음으로 1981년에 制定되어질 당시에는 이른바 政府立法의 형태로 이뤄졌는데 반하여 이번 老人福祉法改正案은 이른바 議員立法의 형태로 이뤄졌다는 점은 大書特筆할만한 일인 동시에 立案過程에서도 民主黨(發議當時 與黨)案과 民主黨(發議當時 野黨) 그리고 平民黨案이 發議되었었다고 하는 것은, 그만큼 與野가 老人問題에 대해서 비상한 관심을 갖고 있을 뿐만 아니라 老人福祉法改正에 대한 各黨의 政策意志가 드높다고 볼 수 있다.

끝으로, 上述한 5個案의 內容을 比較·分析해 보기로 한다. 따라서 5個案을 比較·分析하기 위하여 그 準據基準(frame of reference)으로 大韓老人會案을 택하여 살펴보기로 하는데, 우선 各案의 共通點을 고찰하고난 다음 差異點을 알아보기로 한다.

- ① 老人福祉對策委員會의 設置에 관하여: 民主黨案, 平民黨案, 民主黨案, 保社委案
- ② 老人福祉開發院의 設置運營에 관하여: 民主黨案, 平民黨案
- ③ 家庭奉仕員을 派遣하는 制度의 實施에 관하여: 民主黨案, 平民黨案, 民主黨案, 保社委案
- ④ 老人生活相談機構의 設置運營에 관하여: 平民黨案
- ⑤ 老齡手當支給制度의 創設에 관하여: 民主黨案, 平民黨案, 民主黨案, 保社委案
- ⑥ 老人就業機會 擴大를 위한 措置에 관하여: 民主黨案, 平民黨案, 保社委案
- ⑦ 醫療保險증, 老人負擔分의 一部를 國家가 負擔하는 制度의 實施에 관하여:
- ⑧ 老人福祉施設의 多樣化, 內實化에 관하여: 民主黨案, 平民黨案, 民主黨案, 保社委案
- ⑨ 有料老人施設 設置規定의 緩和에 관하여: 平民黨案

위에서 老人福祉法改案中, 大韓老人會案을 기준으로 各案의 共通點을 分析해 본 결과, ①, ③, ⑤ 그리고 ⑧에서 모두의 案이 한결같이 주장하고 있음을 알 수 있다. 그래서 大體的으로 各案에 共通的으로 주장하는 內容이 많이 있었다는 점을 헤아려 볼 수 있으나, 각 안이 지니고 있는 差異點도 있었다. 특히 平民黨案에는 다른 案에서 볼 수 없었던 提案이 보였는데 同案에는 다음과 같은 것이 있었다.

즉, 매년 9월9일을 老人의 날로 정하는 일(同案 第5條), 老人福祉基金을 설치하는 일(同案 第9條의 3), 政府가 매년마다 老人職業安定計劃을 수립·執行도록 하는 일(同案 第11條 第2項) 그리고 老人住宅建設에 대한 政府의 義務를 規定하는 일(同案 第12條)등이다.

결국, 老人福祉法改正過程에서, 大韓老人會案은 밀거름이 되었던 셈이고 三黨(民主黨, 平民黨,

52) 韓昌榮(1979), 前掲論文, pp.206~208.

民主黨)에서 각각 老人福祉法改正法律案이 發議되었던 바, 民主黨案은 俞棋濬議員, 宋斗瀾議員外 58인이 發議했고 平民黨案은 李喆鎔·金忠兆·朴英淑·鄭基榮·柳峻相·金泳鎮議員外 65인이 발의하였으며, 民主黨案은 安榮基議員, 金文起議員, 黃性均議員外 108인이 발의했다. 이 3개의 法案은 1989年 11月 28日 第147回 國會(定期會) 第12次 委員會에서 統合·調整되어 保社委案으로 單一化됐는데⁵³⁾, 이 法律案이 1989年 12월 11日 國會本會議에서, 保健社會委員會 安榮基議員(民主正義黨)의 提案說明이 있는 다음, 同委員會代案이 異議없이 可決됐다.⁵⁴⁾ 이 法案은 憲法 第53條의 規定에 의해서 1989年 12월 30日 法律 4178號로 公布됐다.⁵⁵⁾

이로써 老人福祉法은 制定된 이래 換骨奪胎의 改正作業이 이뤄진 셈이지만, 앞으로 해결되어야 할 일들이 가로 놓여 있는 것이다.

V. 改正老人福祉法의 內容

1989年 12월 30日 改正된 老人福祉法의 條文은 34個條文과 附則으로 구성되어 있는바, 制定當時(1981年)의 老人福祉法의 條文 28個 條文과 附則으로 된 것을 比較해 볼 때, 우선 條文이 6個條文이나 增加했음을 알 수 있다.

여기서는 老人福祉法의 改正과 관련된 比較法制論的 考察과 老人福祉法의 內容으로 나누어 살펴 보기로 한다.

1. 比較法制論的 考察

우리나라의 老人福祉法이 1981年 6月 5日 法律3453號로 制定된 이래, 1984年 12月 15日 法律

53) 國會 保健社會委員長은 保社委案을 提案하면서 그 提案經緯를 다음과 같이 말하고 있다.

가. 老人福祉法改正法律案이 1989年3月24日 宋斗瀾 議員外 59인으로 부터 發議된 후, 同年 5月17日 李喆鎔議員外 70인으로 부터, 5月18日에는 安榮基議員外 110인으로 부터 各各 發議되어 3個의 改正法律案이 當委員會에 回附되어 왔음.

나. 當委員會에서는 回附된 3個의 改正法律案中 宋斗瀾議員外 59人 發議案件에 관하여는 '89年5月22日 第146回國會 第4次委員會에서, 나머지 2件에 대하여는 同年 5月26日 第5次委員會에서 各各 提案說明과 專門委員의 檢討報告를 듣고, 이미 當委員會에 構成되어 있던 福祉法案 審査小委에 回附하여 一括審査토록 하였음.

다. 法案審査小委員會는 同改正法律案에 대하여 5次('89.11.10, 11.15, 11.16, 11.17, 11.21)에 걸쳐 政府關係者를 出席시킨 가운데 진지하게 審査한 結果, 3個의 改正法律案을 統合·調整하여 單一案을 마련, 이를 1989年11月28日 第147回國會(定期會) 第12次委員會에 報告하여 議決함으로써 3個의 法案은 各各 廢棄하고 委員會의 代案으로 本 法案을 提出하게 된 것임.

54) 大韓民國國會, 「公報」 第147回國會(定期會) 第24號, 國會事務處, 1989年12月11日, p.3.

55) 총무처, 「관보」 제11416호, 총무처 1989.12. 30, pp.98~103.

第3755號(行政審判法)로 部分的인 改正이 이뤄졌다. 行政審判法 附則 제4조(다른 法律의 改正) 13항은 다음과 같이 규정하고 있다.

老人福祉法 第23條 第3項중 “訴願”을 “行政審判”으로 한다.⁵⁶⁾

이렇게 해서 老人福祉法の 제1차 改正이 이뤄졌는데, 앞서 말한 것처럼 이 제1차 改正은 아주 부분적인 것이었다. 그러나 제2차 改正에 해당하는 1989年 12月 30日의 改正은 문자 그대로 大幅的이고 劃期的인 改正이라 아니할 수 없다. 다음에 여러나라의 老人福祉法の 改正經緯를 알아보기로 한다.

自由中國의 老人福利法인 경우, 同法이 1980年에 制定된 이래, 1988年度版 六法全書에 의하면, 同法이 改正되었던 사실이 없음을 알 수 있다.⁵⁷⁾ 自由中國의 老人福利法이 制定된 이래, 改正이 안되고 있는 理由를 추찰해 볼 때, 우선 中國文化의 性格上 保守性이 강한 탓도 있으려니와, 同法 第3條는 「本法所稱老人 係指年滿70歲以上之人」이라 규정하여 同法에서 70歲 이상의 老人을 대상으로 하고 있기 때문에, 改正의 必要性이 절실하지 아니한다고 볼 수 있을 것이다.

日本의 경우, 日本老人福祉法이 1963年에 制定된 이후, 1966年 1972年, 1973年 그리고 1982年에 각각 改正作業이 이뤄졌으며,⁵⁸⁾ 森 幹郎은 四次改正內容을 다음과 같이 요약하고 있다.⁵⁹⁾

制定以來, 4次の改正を遂げているが, その内容の概略は次のとおりである。

[昭和41年改正]

昭和41年國民の祝日に関する法律の一部を改正する法律が制定され, 9月15日が「敬老の日」として國民の祝日に加えられたのに伴い, 老人福祉法第5條の全部改正が行われ, 従来からの「老人の日」は「敬老の日」と改められた。

[昭和47年改正]

昭和47年老人福祉法の一部を改正する法律が制定され, 老人福祉法に第10條の2(老人医療費の支給)が追加された。これによって, 70歳以上の老人の保険医療における自己負担分について公費負担されること, つまり, 老人医療費の無料化が制度化されたわけである。なお, これに伴って, 費用に関する条等(第21條, 第24條, 第26條, 第28條及び第37~41條)の一部改正及び追加が行われた。

[昭和48年改正]

昭和48年国有財産法及び国有財産特別措置法の一部を改正する法律による国有財産特別措置法第2條(無償貸付)の改正により, 老人福祉法第25條(準用規定)が一部改正された。

56) 총무처, 「관보」 제9919호, 총무처 1984.12.15, p.45.

57) 施茂林·劉清景, 「最新實用六法全書」, 自由中國 台南市: 大偉書局, 1988, p.689.

58) 日本厚生省社會局老人福祉課, 「老人福祉法の解説」, 東京: 中央法規出版, 1984, p.341.

59) 森 幹郎, 「老人問題解説事典」, 東京: 中央法規出版, 1985, p.3.

[昭和57年改正]

昭和57年老人保健法の制定により, 第8条(保健所), 第10条(健康診査)が全部改正され, 昭和47年改正で追加された第10条の2が全文削除された。そして, これに伴って, 費用に関する条等(第21条, 第24条, 第26条, 第28条及び第37~41条)の一部改正及び削除が行われた。

위에서 보는 바와 같이, 日本老人福祉法の 四次改正을 分析해 보면, 改正 때마다, 다른 관련 法案의 改正에 따라서 老人福祉法이 改正되고 있음을 알 수 있다. 이것은 마치 우리나라 老人福祉法이 一次改正時(1984.12.15.) 部分改正이 이뤄진 것과 비슷하다고 볼 수 있다.

미국의 경우, 1979년에 Administration on Aging이 발표한 바에 의하면, Older Americans Act of 1965 역시 1967年, 1969年, 1972年, 1973年, 1974年, 1975年, 1977年 그리고 1978년에 걸쳐 8회나 改正作業이 이뤄지고 있는데 그것은 아래와 같다.⁶⁰⁾

Older Americans Act of 1965, AS AMENDED
(42 U.S. Code, §3001, Et. Seq.)

Public Law 89-73(July 14, 1965), as amended by
Public Law 90-42(July 1, 1967),
Public Law 91-69(September 17, 1969),
Public Law 92-258(March 22, 1972),
Public Law 93-29(May 3, 1973),
Public Law 93-351(July 12, 1974),
Public Law 94-135(November 28, 1975),
Public Law 95-65(July 11, 1977), and
Public Law 95-478(October 18, 1978)

위와 같은 改正추세로 미루어 볼 때, Older Americans Act of 1965는 1978年 이후 1989년까지 몇차례의 改正作業이 있어온 것으로 볼 수 있을 것이다. 아롱든, 1975년 Select Committee on Aging이 발표한 바에 의하면, Older Americans Act of 1965는 기본이념, 구조 그리고 배당체제 면에서 건실하다(...the basic idea, structure, and delivery system appear sound.)는 것이다.⁶¹⁾ 따라

60) Administration on Aging, DHEW, *Older Americans Act of 1965, As Amended*, (Washington, D.C. : DHEW Publication), 1979, p.1.

61) Select Committee on Aging, "Older Americans Act : A Summary", *Legislation*, 1975, p.155.

서 Older Americans Act of 1965는 여러번 改正되어진다 해도 그 이념이나 기본구조는 변함이 없으며 다만 사회변동에 따라서 부분적인 改正이 있어 왔다고 볼 수 있는 것이다.

그런데, 1989년 改正된 우리나라 老人福祉法內容은 制定當時의 것과는 判異한 內容들을 含蓄시키고 있다는 점에서 老人福祉法の 「第2의 誕生」이라 할만하다.

2. 改正老人福祉法の 內容

먼저 改正된 老人福祉法の 內容을 살피기 위해서, 法制處가 제공하고 있는 老人福祉法 改正理由와 主要骨子を 살펴보면, 다음과 같다.⁶²⁾

◎ 老人福祉法 改正理由

老人問題가 심각한 社會問題로 擡頭됨에 따라 老人福祉의 增進을 도모하는데 필요한 制度를 보완, 改善하기 위하여 老人福祉法을 改正하려는 것임.

◎ 主要骨子

1. 老人福祉對策에 관한 國務總理의 諮問에 應하기 위하여 老人福祉對策委員會를 設置함.
2. 福祉實施機關은 在家老人을 위한 家庭奉仕員制 및 必要한 結緣事業의 實施를 위하여 努力하도록 함.
3. 國家 또는 地方自治團體가 65歲이상의 老人에 대하여 老齡手當을 支給할 수 있도록 함.
4. 老人의 生業支援을 위하여 公共施設內的 賣店設置許可 및 專賣品 販賣人의 指定에 있어서 老人이 申請하는 경우에는 이를 우선적으로 반영할 수 있도록 함.
5. 老人福祉施設의 範圍에 새로이 實費養老施設, 有料老人療養施設 및 老人福祉住宅을 추가함.
6. 老人餘暇施設을 敬老堂, 老人教室 및 老人休養所로 分類함.

〈법제처 제공〉

이와 같이, 法制處에서 제공한 改正老人福祉法の 主要骨자에 의하면, 우선, 同法의 基本理念에 관하여서는 言及이 없는 것으로 봐서, 그 基本理念은 制定當時 老人福祉法の 基本理念이 그대로 계승되고 있음을 알 수 있다.

그래서 여기서는 우선, 同法의 基本理念을 먼저 고찰하고 다음으로 改正老人福祉法の 特徵과 位相을 살펴보기로 한다.

가. 改正老人福祉法の 基本理念

앞서 말한 바와 같이 改正老人福祉法の 基本理念은 制定當時 老人福祉法の 基本理念을 繼承하

62) 총무처, 「관보」 제11416호, 총무처, 1989.12.30, pp.102~103.

고 있는 것이다.

老人福祉法 第2條는 同法의 기본이념을 다음과 같이 천명하고 있다.

第2條(基本理念) ① 老人은 後孫의 養育과 國家 및 社會의 발전에 기여하여 온 耆로서 尊敬받으며, 건전하고 安全된 生活을 보장받는다.

② 老人은 그 能力에 따라 適當한 일에 종사하고 社會的 活動에 참여할 機會를 보장받는다.

③ 老人은 老齡에 따르는 心身의 變化를 自覺하여 항상 心身의 건강을 유지하고, 그 知識과 經驗을 活用하여 社會의 발전에 기여하도록 노력하여야 한다.

이에 대해, 金桂三박사는 다음과 같이 주장하고 있다.

第2條 ①項에서 천명하고 있는 이러한 基本理念 은 하나의 老人憲章과 같은 性격을 나타내는 것으로서 종래의 老人福祉事業이 生活에 困難한 老人의 救濟를 主目的으로 하는 것과는 달리 貧富의 差가 없이, 또는 健康이나 그렇지 못한 데에 差가 없이 老人自體를 敬愛한 福祉를 圖謀한 것이다.

이는 또한 國家나 地方自治團體가 老人福祉施策을 推進할 때 運營指針이 되는 것이기도 하다. 이 規定은 精神的 規定으로서 「個個의 老人에 대한 具體的 權利를 賦與하고 있는 것은 아니다」라고 해석되어질 수 있다.

第2項은 老人以外的 耆에 대하여 老人의 希望과 能力에 대응하는 社會活動의 場所를 保障할 것을 요청하고 있는 동시에 第3項은 老人自身에 대하여 自覺과 努力을 要請하고 있다.⁶³⁾

문제는 第3項에 있는 것 같다. 이 條項은 日本老人福祉法 第三條一項과 비슷한 조항으로서 日本에서도 立法論上 議論이 없지 않다고 한다.⁶⁴⁾

이 第3項에 대해, 현의성교수는 다음과 같이 비판하고 있다.

하지만 제3항에서는 노인 자신이 「사회발전에 기여하도록 노력하여야 한다」라고 되어 있어 노인의 의무조항이 삽입되어 있어 노인복지에 관한 법규정으로서의 모순된 내용이다.⁶⁵⁾

이와 같이 모순된 내용을 是正하기 위하여 大韓老人會案에서는 老人福祉法 第2條 ③項을 다음과 같이 改正코자 하였다. 즉 同法 基本理念에 家族制度에 關한 事項을 포함시켜 보자는 의도가 있었던 것이다.⁶⁶⁾

③ 老人은 家族과 함께 生活하고자 할 때 그 欲求가 充足될 수 있는 機會를 保障받는다.

63) 金桂三, 前掲論文, pp.145~146.

64) 日本厚生省社會局老人福祉課, 前掲書, p.55.

65) 현의성, 前掲論文, pp.68~69.

66) 社團法人 大韓老人會, 「老人福祉法改正案」, 1989.3, p.31.

그러나, 이번 老人福祉法이 改正되어지는 과정에서 大韓老人會案中 基本理念에 관한 改正内容은 수용되지 않았다. 또한 民主黨案, 平民黨案 그리고 民主黨案에서도 同法 基本理念에 관한 改正内容이 없었던 것이다.

사실, 日本의 學界에서도 日本老人福祉法에 대한 批判이 없지 않거니와, 森 幹郎은 日本老人福祉法을 1955년경 保守階層의 思考方式의 所産이라고 보면서, 反今日の 性格(1. 選別主義, 2. 家族責任主義, 3. 低所得階層對策, 4. 病院至上主義)을 강조하고 있다.⁶⁷⁾

따라서, 老人福祉法の 基本理念 조항에 관한 限, 大韓老人會案의 改正内容이 採擇되지 못한 것은 아쉬운 일이라 아니할 수 없으며, 장차 老人福祉法の 改正過程을 통해서 반드시 同法 第2條 3項은 大韓老人會의 改正案의 취지대로 改正되기를 기대한다.

나. 改正老人福祉法の 特徵

위에서 살펴 본 바와 같이, 改正된 老人福祉法の 基本理念은, 同法の 制定當時의 그것과 다름이 없다. 그러므로 制定된 老人福祉法에 대한 金桂三박사의 特徵的 考察(이 論文의 II-2)을 간과할 수 없다고 본다. 그것을 土臺로 해서 改正老人福祉法에 나타난 特徵을 다음에 고찰한다.

첫째, 改正老人福祉法에서는 老人福祉對策에 관한 國務總理의 諮問에 應하기 위하여 老人福祉對策委員會를 設置키로 규정됐다(同法 第5條 ①項). 그리고 同法 同條 ②項에서는, 老人福祉對策委員會의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다라고 규정되어 있다.

이와 관련하여 比較法制論的 考察을 한다면, 우선 自由中國의 老人福利法 第5條에는 다음과 같이 규정되어 있다.

第5條 爲促進有關老人福利事項, 各級主管機關得聘請有關單位代表及專家, 學者, 分別設立老人福利促進委員會: 其組織規程, 由中央主管機關定之.

즉, 자유중국의 老人福祉法에서는 老人福利促進委員會를 설치하도록 규정되어 있는 것이다. 그리고 이 委員會의 조직이나 규정은 中央主管機關이 정하기로 되어 있으므로, 우리나라의 老人福祉對策委員會는 大統領令으로 그 조직이나 운영에 관하여 정한다는 점에 각각의 位相이 다르다 하겠다.

日本의 경우, 日本老人福祉法에는, 老人福祉對策委員會와 같은 機關形成을 규정하지 않고 있다. 그러나 總理府에 老人對策과 관련이 있는 機關으로서는, 老人對策室과 社會保障制度審議會가 있다.⁶⁸⁾

美國의 경우, Older Americans Act of 1965에서는 多様な 機關形成이 이뤄지고 있다. 즉, 同

67) 森幹郎, 「政策老年學」, 東京: 垣内出版, 1981, pp.18~43.

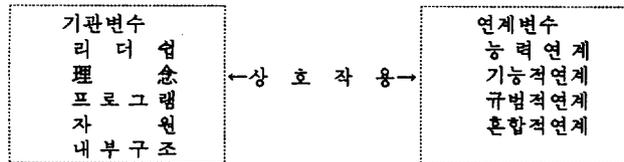
68) 日本厚生省社會局·厚生省兒童家庭局編, 「社會福祉行政讀本」, 東京: ぎょうせい, 1980, p.18.

法 Title II에서는 養老行政處(Administration on Aging)와 同處의 養老委員會(Commissioner on Aging)의 設置와 그의 意義 및 機能을 규정하고 있다.⁶⁹⁾ 그리고 同法 Title VI에 通則을 두어 美國老人諮問委員會(Advisory Committee on Older Americans)를 둘 것을 규정하고 있다.⁷⁰⁾ 이와 같이, Older Americans Act of 1965는 그 機關形成面에서 잘 組織化 乃至는 體系化가 되어 있음을 알 수 있다.

이와 같은 機關形成에 관하여, 尹 振교수는 “대통령직속 「노인생활대책위원회」설치방안”이란 論文⁷¹⁾을 통하여 모형을 제안하고 있거니와, 改正老人福祉法에 규정된 老人福祉對策委員會의 구성 및 운영에 관하여는 大統領令으로 규정하게 되어 있기 때문에 앞으로 두고 볼 일이다.

무릇, 機關形成(institution building)을 發展戰略의 가장 구체화된 형태라고 할 수 있다.⁷²⁾ 그리고 機關形成은 의도되고 계획된 變化(intended and planned change)를 향해서 인도한다는 뜻에서 案内模型(guidance model)이라고 할 수 있다.⁷³⁾ 한편 機關形成의 變數를 크게 나누어 機關變數와 連繫變數로 나누어 볼 수 있으며 그것을 圖式化하면 表9와 같다.⁷⁴⁾

〈表9〉 機關形成의 變數



그러니까, 老人福祉對策委員會를 具體化시키는 大統領令에서는 〈表9〉에서 보여주는 바와 같이, 기관변수와 연계변수가 유기적으로 상호작용할 수 있도록 하는 내용이 담겨져야 한다. 그래야만 이른바 機關化(institutionality)가 이뤄질 것이며 만일 그렇지 못할 때는 非機關化가 결과하게 될 것이다.

老人福祉行政構造上, 우리나라는 機關形成이 未洽하다. 이런 상황에서 과연 老人福祉對策委員會가 所期의 役割遂行을 할 수 있을런지 의문이다. 그러나 老人福祉對策委員會가 機關化되어 갈 때, 老人福祉增進에 기여하는 점이 있게 되어 갈 것이다.

두째로, 改正老人福祉法은, 在家老人을 위한 家庭奉仕員制 및 필요한 結緣事業의 實施를 위하여 福祉實施機關이 努力하도록 규정하고 있다. 즉 同法 第11條는 다음과 같다.

69) 韓昌榮(1979), 前掲論文, p.199.

70) 韓昌榮, 上掲論文, p.202.

71) 政務長官(第2)室, 「老人問題綜合方案 樹立을 위한 分野別 研究」, 政務長官(第2)室, 1989.5, pp.26~34.

72) 白完基, 「行政學」, 서울: 博英社, 1988, p.503.

73) 白完基, 上掲書, p.504.

74) 白完基, 上掲書, p.506.

第11條(家庭奉仕事業등의 실시 ◀지원) ① 福祉實施機關은 身體的·精神的 障礙가 있는 老人으로서 第18條의 規定에 의한 老人福祉施設에서 入所保護를 받고 있지 아니한 不遇老人을 위하여 그들에 대한 家事奉仕 및 相談을 하는 家庭奉仕員을 두어 필요한 보호를 하는 家庭奉仕事業 및 그들의 福祉增進을 위하여 필요한 結緣事業을 실시하도록 노력하여야 한다.
 ② 福祉實施機關은 家庭奉仕事業, 結緣事業 기타 在家老人의 福祉增進을 目的으로 하는 事業을 하는 者에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다.

무릇 家庭奉仕事業制度는 19세기말부터 20세기초에 걸쳐서 발달하였거니와, 福祉先進國인 Sweden에서 home helper제도로써 발달하고 있다.⁷⁵⁾ 日本에서는 1955년부터 一部 地方公共團體가 家庭奉仕事業制度를 실시하였으며, 그 후 많은 地方公共團體에서 실시하게 되었다.⁷⁶⁾ 이런 제도가 1961년 日本老人福祉法制定時, 同法 第12條에 규정되었다. 또한 同法 第26條 第2項에 의해서 國庫補助를 하게 되어 있다.

日本老人福祉法 第12條는 다음과 같이 규정되어 있다.⁷⁷⁾

第12條(老人家庭奉仕員에 의한 시증) 市町村은 社會福祉法人 기타의 團體에 대하여 身體上 또는 精神上的의 障害가 있어 日常生活을 영위하는 데 支障이 있는 老人의 家庭에 老人家庭奉仕員(老人의 家庭을 訪問하여 老人의 日常生活上的의 시증을 드는 者를 말한다.)을 派遣하여 그 日常生活上的의 시증을 들도록 委託할 수 있다.

이 條文의 規定方式은, 直接的으로 市町村이 老人家庭奉仕員을 파견한다는 취지의 표현을 취하지 아니하고, 間接的인 規定이 되고 있는 것은 法案作成時 厚生省은, 이 事業의 重要性을 고려하여, 老人家庭奉仕事務의 普及擴大를 도모하기 위해서 市町村長이 행하는, 國家의 機關委任事務로 만들자는 의도를 가지고 있었으나, 大藏省 및 自治省과의 절충 결과, 現行法과 같은 규정으로 되었다고 한다.⁷⁸⁾

그런데, 우리나라의 改正老人福祉法 第11條(家庭奉仕事業등의 실시·지원)에서는 日本老人福祉法 第12條의 규정처럼, 間接的인 규정이 아니라 直接的으로 “福祉實施機關”이라고 규정되어 있다. 따라서 同法 第11條에 관한 限, 日本老人福祉法の 該當規定보다 進一步하고 있음을 알 수 있다. 그러나 法律規定이 進一步했다고 해서 바로 老人福祉에 기여한다고 볼 수는 없는 것이다. 따라서 그런 규정을 어떻게 具體化(implementation) 시키느냐가 문제라고 본다.

세째로, 改正老人福祉法에서는 國家또는 地方自治團體가 65歲이상의 老人에 대하여 老齡手當을 支給할 수 있도록 했다.

同法 第13條는 다음과 같이 규정하고 있다.

75) 平田富太郎 監修, 「スウエーデンの老人と福祉」, 東京:成文堂, 1976, pp.102~104.

76) 日本厚生省老人福祉課·老人保健課 共編, 「詳説老人福祉法」, 東京:中央法規出版, 1974, p.222.

77) 韓昌榮(1979), 前掲論文, p.235.

78) 日本厚生省社會局老人福祉課, 前掲書, p.99.

第13條(老齡手當) ① 國家 또는 地方自治團體는 65歲 이상의 者에 대하여 老齡手當을 支給할 수 있다.

② 第1項의 老齡手當을 支給할 時期 및 對象者의 選定基準등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

즉, 同法 第13條 ①項에서는 “老齡手當을 支給할 수 있다.”라고 규정하였기 까닭에 이는 義務規定이 아니라 任意規定의 性格을 갖고 있는 것이다. 한편 同條 ②項에서는 老齡手當을 支給할 時期 및 對象의 選定基準등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정하게 되어 있기 때문에 그 大統領令을 기다려 볼 수 밖에 없다.

사실, 老人福祉政策의 第1原則은 老人의 所得保障이 아닐 수 없다.⁷⁹⁾ 1988년 6월말 현재 國民年金, 公務員年金, 軍人年金, 私立學校敎職員年金의 4개 年金에 적용되는 총 인원은 5,379,096 명으로서 전체인구의 12.8%에 이르고 있으나⁸⁰⁾ 國民年金法은 1988년 1월 1일부터 施行(同法 附則 第1條) 되었으므로 연금수급자는 앞으로 十數年이 경과되어야 한다. 이런 상황에서 改正老人福祉法에서 새로 규정된 老齡手當은 老人의 所得保障을 위해서 특별한 의미를 갖게 하는 것이다. 이렇게 볼 때, 1989년 12월 30일, 改正된 老人福祉法의 內容中에서 이 老齡手當에 관한 규정을 新設한 것이야말로 劃期的인 일이라고 볼 수 있는 것이다. 改正老人福祉法이, 改正 이전의 老人福祉法 처럼 死文化 또는 刑骸化⁸¹⁾ 하느냐의 與否는, 바로 이 老齡手當이 지급되어지느냐의 與否에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

네째로, 改正老人福祉法은 老人就業機會擴大를 위한 규정을 두었다(同法 第15條와 第16條). 同法 第15條와 第16條는 다음과 같다.

第15條(生業支援) 國家 또는 地方自治團體 기타 公共團體가 設置·管理하는 公共施設안에 食料品·事務用品·新聞 등 日常生活用品의 販賣를 위한 賣店이나 自動販賣機의 設置를 許可 또는 委託할 때에는 65歲이상의 者의 申請이 있는 경우 이를 우선적으로 반영하도록 노력하여야 한다.

第16條(製造담배小賣人 및 紅蔘類販賣人의 지정) 65歲 이상의 者가 담배事業法이나 人蔘事業法의 規定에 따라 製造담배小賣人 指定申請을 하거나 紅蔘類販賣人 指定申請을 한 경우에는 財務部長官 또는 韓國담배人蔘公社는 당해 老人을 製造담배小賣人 또는 紅蔘類販賣人으로 지정하도록 노력하여야 한다.

즉, 改正老人福祉法은, 生業支援面에서나 製造담배小賣人 및 紅蔘類販賣人의 지정에 있어서 老人에게 優先權을 부여함으로써 老人의 就業機會를 擴大시키는 규정을 두고 있는 것이다.

끝으로, 改正老人福祉法은, 老人福祉施設의 범위에 새로이 實費養老施設(同法 第18條 ①項 3號),

79) 金桂三, 前掲論文, p.176.

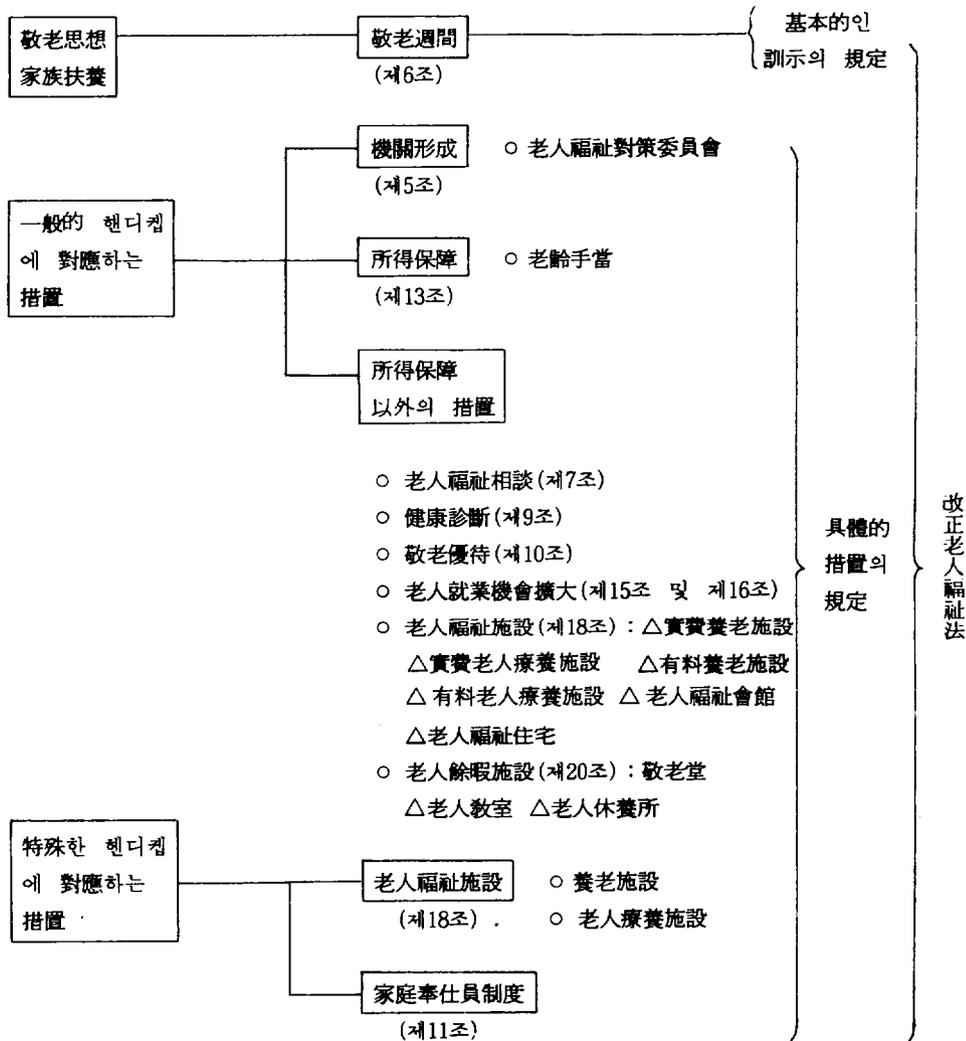
80) 崔順男, 前掲書, p.256.

81) 현희성, 前掲論文, p.78.

有料老人療養施設(同條 ①項 6號) 및 老人福祉住宅(同條 ①項 8號)을 추가하는 한편, 老人餘暇施設을 敬老堂(同法 第20條 ①項 1號), 老人教室(同條 ①項 2號) 및 老人休養所(同條 ①項 3號)로 分類하여, 老人福祉施設과 老人餘暇施設의 內實化와 多樣化를 도모하고 있다.

요컨대, 改正老人福祉法の 構造를 圖式해 보면, 表10과 같다. 이 圖式은 필자의 圖式⁸²⁾과 金桂三 박사의 圖式⁸³⁾을 참고로 했다.

<表10> 改正老人福祉法の 圖式



82) 韓昌榮(1979), 前掲論文, p.205.

83) 金桂三, 前掲論文, p.150.

다. 改正老人福祉法の 位相

改正老人福祉法の 内容を 고찰하는데 있어서, 同法の 基本理念과 特徴을 살펴 봤거니와 여기서는 同法の 位相을 자리에김코자 한다.

改正 이전의 老人福祉法の 모형은 日本老人福祉法の 모형과 비슷했었다고 볼 수 있다. 그런데, 改正老人福祉法の 모형은 老人福祉對策委員會라는 機關形成을 통해서, 미국의 老人福祉法(Older Americans Act of 1965)의 모형과 接近하는 것 같이 보인다. 그래서 改正老人福祉法の 모형은 日本老人福祉法과 미국노인복지법의 混合型이라고 볼 수 있다.

그런데, 前述한(이 論文 V-2-가)바와 같이 日本의 學界에서는 日本老人福祉法에 대한 批判이 적지 않다. 우선 宇治谷義雄은 日本老人福祉法, 그것에 대한 基本的인 思考方式은 「救貧的」 養老事業으로부터 脱皮하는데 있다고 비판하고 있다.⁸⁴⁾ 그리고 岡村重夫는 日本老人福祉法改正의 必要性으로 다음 두가지를 강조한다. 첫째로 現行 日本老人福祉法 第1條에 규정되고 있는 「老人福祉」의 概念 그 자체가 현재 및 將來의 老人生活上의 要求에 對應하기에는 너무나 狹義의 것이고 둘째로는 同法 第2條의 「基本的 理念」도 抽象的이라서, 老人處遇의 原理로서는 具體性이 缺如되어 있다.⁸⁵⁾ 또한 北村圭文은, 日本老人福祉法の 理念規定과 福祉措置에 관련된 규정과 乖離되어 있다고 비판하고 있다.⁸⁶⁾ 뿐만 아니라 佐藤進·兒島美都子は 日本老人福祉法の 課題로서 다음의 두가지를 지적하고 있다.

즉, 第一의 問題는, 老人福祉法이 老人福祉의 基本法으로서의 總合性和 統一性이 缺如되어 있다는 것이고, 第二의 問題는 法適用對象의 規定이 不明確한 것이다.⁸⁷⁾ 따라서 日本老人福祉法에서는 「老人」의 定義를 내리지 않고 있다.⁸⁸⁾

우리나라의 老人福祉法の 基本法 理念이 日本老人福祉法과 비슷하므로, 日本老人福祉法에 대한 批判은 他山之石으로 봐야 할 것이다.

한편 改正老人福祉法은 이른바 老人福祉對策委員會制度를 새롭게 導入함으로써, 美國老人福祉法에서 規定되고 있는 美國老人諮問委員會(Advisory Committee on Older Americans)를 둘 것을 規定하고 있는 것과 비슷하다.⁸⁹⁾ 그런데 주지하는 바와 같이, 미국노인복지법에서는 養老行政處(Administration on Aging)와 同處의 養老委員會(Commissioner on Aging)의 設置와 그의 意義 및 機能을 規定하고 있다.⁹⁰⁾ 이렇게, 미국노인복지법은 機關形成面에서 立體的, 組織的, 階位的 그리고 分權的으로 잘 組織化 및 地方化 되어 있다.

84) 宇治谷義雄, 「老人福祉入門」, 東京: 川島書店, 1979, p.101.

85) 岡村重夫, 「新しい老人福祉」, 東京: ミネルヴァ書房, 1981, p.135.

86) 北村圭文, 「社會福祉法の研究」, 東京: 成文堂, 1977, p.153.

87) 佐藤進·兒島美都子, 「老人福祉の法律入門」, 東京: 有斐閣, 1977, p.152.

88) 小川政亮, 「社會事業法制」, 東京: ミネルヴァ書房, 1975, pp.300~301.

89) 韓昌榮(1979), 前掲論文, p.202.

90) 韓昌榮, 上掲論文, p.199.

따라서, 우리나라 老人福祉法이 미국노인복지법의 모형을 도입하기 위해서는 그 모형중의 一部만을 수용할 것이 아니라 그 모형을 機能化시키고 있는 one set를 도입하지 않으면 안되는 것이다. 이 문제가 우리나라 老人福祉法이 안고 있는 課題이며 앞으로 풀어나가야 할 일이라고 생각된다.

保健社會部の 機構에서는 婦女兒童局이 있어서 婦女 및 兒童에 關한 問題를 專擔하고 있는 데 반하여 老人問題는 社會局 속에서 주로 福祉課에서 兼擔하고 있는 實情이었다. 機構分화가 안된 狀態에서 오는 責任所在의 不明確性, 責任回避性, 責任轉嫁傾向, 業務集中化의 解弛等 여러가지 缺陷이 露呈되고 있는 것이 바로 問題點이다.⁹¹⁾

앞서 지적한 바와 같이 改正 老人福祉法에 규정된 老人福祉對策委員會는 機關化가 되어야 한다. 이를 위해서, 同委員會는 福祉行政組織의 構造的 特性인 彈力性, 專門性 그리고 顧客志向性을 지녀야 할 것이다.⁹²⁾ 그리고 同委員會의 役割期待는 매우 크기 때문에, 同委員會는 老人福祉를 위한 政策開發과 그 實施에 기여하여야 한다. 좋은 政策을 開發하는데는 政策評價基準이 前提되어야 하는데 黃振洙는, 그 기준으로서, 效果性(effectiveness), 能率性(eficiency), 適切性(adequacy), 衡平性(equity), 對應性(responsiveness) 그리고 適正性(appropriateness)을 類型化시키고 있다.⁹³⁾ 同委員會는 이러한 기준을 先行시키면서, 老人福祉政策을 樹立하여 執行해 나가는데 있어서는 老人福祉政策의 價値위에서 老人의 要求(need)에 對應하여 다음과 같은 老人政策形成의 指針을 政策提案의 判斷基準으로 삼아야 한다.

- ① 老人의 要求에 基礎하고
- ② 國家的 目標와 社會的 價値에 一致하고
- ③ 現在의 知識과 人力으로 施行可能하여야 하며
- ④ 費用에 있어서 現實的이어야 하고
- ⑤ 一般公共(general public)에 의하여 支持되어야 하고
- ⑥ 老人은 물론 全體community와 社會에 利益이 되어야 하고
- ⑦ 老人의 尊嚴과 自由, 그리고 選擇權이 保持되어야 하고
- ⑧ 特定한 公共機關이나 私的 機關 또는 組織體의 行動에 責任이 定해져야 한다.⁹⁴⁾

그리고, 老人福祉를 위한 政策을 다루는 學問, 즉 老年政策學이 발달되어야 한다. 그런데, 우리나라에서는 아직 이 分野에 대한 體系的인 學業이 보이지 아니한다.⁹⁵⁾ 따라서 앞으로 老年政策

91) 韓昌榮, 上揭論文, p.158.

92) 申相俊, 「福祉行政學」, 大邱: 大邱大學校出版部, 1983, pp.149~161.

93) 黃振洙, 「韓國老人福祉政策의 評價에 關한 研究」, 박사학위논문, 동국대학교 대학원, 1984, p.15.

94) 金桂三, 前揭論文, p.175.

95) 政務第2長官室, 「老人政策討論會結果報告書」, 1988.9, p.136에서 필자는 다음과 같이 老年政策學에 關하여 발표했다:

學을 발달시키는 일은, 韓國老年學界가 풀어나가야 할 과제라고 본다. 日本에서는 이미 1983년에 이른바 政策老年學이 提唱되어지고 있다.⁹⁶⁾ 政策老年學이나 老年政策學이나라는 爭點이 있겠으나 여기서는 老年政策學을 提案해 두고자 한다. 왜냐하면, 對象을 “老年”으로 하고 “政策”에 초점을 두기 때문이다.

미국에는 老年政策學이 제법 발달하고 있어서 政策發展을 위하여, 발전틀(developmental framework)에서 고려되어야 할 主要要因을 體系化하고 있으며 그것이 “政策形成과 老年”(Policy Formation and the Aging)이라고 하여 그것을 圖式化하고 있는데, 그것은 表11과 같다.⁹⁷⁾

<表11> Policy Formation and the Aging

Systemic Factors	Political Participants and Roles	Policy Characteristics	Policy Outcomes
Socio-economic Characteristics Income Levels Urbanization Economic Conditions	Participants Voters Interest Groups Executives Bureaucracies Legislatures	Cost Impact Visibility	Social Security Retirements Laws Pension Regulation
The Aging Population Size and Composition Income Levels Living Arrangements Health Status	Roles Issue Raising Policy Design Support Building Bargaining Implementation		Medicare and Medicaid Older Americans Act Social Service and Home Care Programs
Societal Attitudes Views of Aging Views of the Public Sector			Housing Assistance
Private Sector Effort Pensions Retirement Policies Health Insurance Charitable Programs			Consumer Protection Other Aging-Related Policies

제가 '84년에서 '85년사이 美國에서 交換教授로 老人問題를 研究해본 結果 老年政策學이라는 學問이 새로이 發達하고 있습니다. 그 簡略한 特徵은 여러 선생님이 아시다시피 어떤 問題解決에 있어서, 예를 들면 경로당에서 아무리 얘기해봐야 問題가 解決되지 않습니다. 濟州道일주를 하면서 老人問題를 여러번 調査해 보면 각 意見이 나옵니다. 그러나 그러한 意見을 어떻게 한데 모아갖고 政策으로 形成시키고 어떻게 구체화 시키느냐 하는게 問題입니다. 오늘 이 자리에서는 여러가지 좋은 얘가들이 많이 나옵니다만 제가 생각하기리로는 아무리 좋은 意見이라도 하나씩 풀어나가는데 초점이 있다고 생각합니다. 그래서 산만하게 다루어지는 老人問題를 統合적으로 다루고 또 미시적으로 아주 자그마한 일을 다루는 것부터 거시적으로 다루자고하는 그러한 접근방법을 하는 것이 이른바 老年政策學이올시다.

96) 森 幹郎, 「政策視點の老年學」, 東京: ミネルヴァ書房, 1983, pp.2~9.

97) William W. Lammers, *Public Policy and the Aging* (Washington, D.C.), 1983, pp.26~27.

다음으로, 改正老人福祉法の 位相과 관련된 것은, 老齡手當에 관한 문제라 할 수 있다. 이런 視角에서 본다면, 1981年 老人福祉法이 制定되어진 해를 老人福祉 元年이라고 한다면, 老齡手當 支給에 관한 규정이 老人福祉法에 法文化된 해인 1989年을 老人福祉 第二期라고 볼 수 있다. 따라서 老齡手當이 支給되어 그 制度가 具體化되어갈 때, 改正老人福祉法の 位相이 定立되어 갈 것이다.

끝으로, 改正老人福祉法の 位相과 관련된 문제로서, 老人을 위한 地域福祉의 對策을 云論하지 않을 수 없다.

老人福祉對策委員會에서 아무리 좋은 政策 또는 對策을 立案한다 해도 그것이 中央에서만 맴돌아서 地方에까지 波及效果가 없게 된다면, 이른바 地方化時代에 逆行하는 결과가 되고 말 것이다. 따라서 老人福祉의 地方化가 이뤄져야 한다. 이것이 다른 아닌 老人福祉를 위한 地域福祉인 것이다. 즉, 2000年代에 到來할 地方化時代와 地方自治制의 導入에 따라 地域實情에 適合한 地域單位의 獨自의인 프로그램開發과 老人福祉行政體制가 確立되어야 한다.⁹⁸⁾ 미국노인복지법에서는 老人福祉法の 地方化가 잘 규정되어 있으나, 改正老人福祉法에는 大統領令이나 保社部令으로 委任해 버린 것이 同法の 취약점이라고 할 수 있다. 그러나, 大韓老人會案, 民主黨案 그리고 平民黨案에서는 “서울特別市·直轄市 및 道 등 地方自治團體에는 이에 準하는 地方委員會를 둔다”라고 되어 있었다. 그런데, 立法過程에서 이런 文案이 除外된 것은 아쉬운 일이라 아니할 수 없다. 따라서 老人福祉對策委員會에 관한 大統領令에는 위 文案의 취지가 내포되어야 한다. 그래야만, 老人福祉를 위한 地域福祉가 鼓舞되어질 것이기 때문이다.

사실 老人問題와 地域福祉의 관계는 날이 갈수록 밀접불가분의 관계가 형성되고 있으며⁹⁹⁾ 老人을 위한 community care도 중요하다.¹⁰⁰⁾ 그리고 日本에서는 이른바 「日本型」의 特徵을 살리는 對應策을 모색하고 있는 것은¹⁰¹⁾ 흥미로운뿐만 아니라, 우리도 「韓國型」의 對應策을 강구해야 할 것이다. 따라서 老人福祉對策委員會는 앞으로 老人福祉를 위한 地域福祉를 活性化하는 政策를 講究해야 할 것이다.

아울러, 老人福祉를 위한 地域福祉라는 視角에서 濟州道地域을 살펴 보기로 한다. 주지하는 바와 같이 제주도는 「長壽의 고장」으로 유명하거니와, 老人福祉를 위한 地域福祉를 전개해 나아가는데 있어서, 우리나라에서는 最適地라 할 수 있다.¹⁰²⁾ 제주도는 地理的인 면에서 ① 島嶼性, ② 亞熱帶性이 있으며 제주도 老人의 特質로서는, ① 儉素性, ② 勤勉性, ③ 自立性, ④ 長壽性, ⑤

98) 朴泰龍, “大都市老人人口增加에 따른 福祉政策”, 「社會福祉研究」 第16輯, 大邱大學校, 社會福祉研究所, 1987, p.17.

99) 住谷·馨·右田紀久惠, 「現代の地域福祉」, 京都: 法律文化社, 1981, pp.166~171.

100) 岡村重夫, 「地域福祉論」, 東京: 光生館, 1979, pp.119~139.

101) 生命保險文化センター, 「高齡化社會への對應」, 東京: 日本放送出版協會, 1981, pp.179~188.

102) 韓昌榮, “濟州島老人福祉에 관한 構圖”, 「耽羅文化」 第二號, 濟州大學校, 耽羅文化研究所, 1983, p.185.

強韌性, ⑥ 温古性이 있다.¹⁰³⁾ 따라서 제주도의 與件은 老人福祉施策을 실시하기에 適切性을 지니고 있기 때문에 老人福祉施策이 주어지기만 하면 그 効果는 事半功倍의 實效를 얻게 될 것이다. 다시 말해서 제주도는 老人福祉의 示範道로서의 條件을 具備하고 있으며 老人地域福祉가 活性化되어 갈 때, 제주도는 新婚夫婦의 메카로 자리잡은 것처럼, 老人福祉의 메카로 脚光을 받게 되어 갈 것이다. 왜냐하면, 「老人의 地上天國」이라고 일컬어지고 있는 미국의 Sun City보다도 제주도의 諸與件이 더 良好하기 때문이다. 한편, 改正老人福祉法에서 규정되어지고 있는 老人福祉住宅(同法 第18條 1項 8號)의 paradigm도 제주도에 있으니, 그것을 「박거리 模型」 또는 「모거리 模型」이라 한다.¹⁰⁴⁾ 따라서 그런 模型의 기능을 現代老人福祉住宅에 投影照準시키면 되는 것이다. 따라서 沿革的으로 본다면, 제주도는 老人福祉住宅建設의 示範道로서의 資質을 가지고 있는 곳이기도 하다.

앞서, 제주도 老人의 特質을 살펴봤거니와, 그런 특질은 大韓老人會濟州道支部長을 歷任했던 故 高守善 女史의 「老人觀」에 관한 遺稿에서도 잘 나타나고 있으니 그것을 要約하면 아래와 같다.¹⁰⁵⁾

- ① 노인들은 웃어른으로서의 교양과 인격을 쌓아함은 물론이고 예의범절 모두가 젊은이들에게 시범이 되어야 한다.
- ② 노인들은 항상 새로운 지식을 습득하려는 노력이 있어야 한다.
- ③ 노인들은 가정이나 사회에서 거추장스러운 존재가 되어서는 안된다.
- ④ 우리 노인들은 우리 고유의 전통문화와 미풍양속 그리고 민족정신을 현대 젊은이들에게 올바르게 계승할 막중한 책임을 지니고 있음을 알아야 한다.

위와 같은 故 高守善 여사의 「老人觀」은 어느 정도 제주도 老人들의 精神世界를 表出하고 있는 것이다.

VI. 結 論

위에서 老人福祉法의 制定과 改正에 관련된 여러가지 局面을 살펴봤다. 老人福祉法이 制定된 해(1981년)를 老人福祉 元年이라고 한다면, 老人福祉法이 大幅的으로 改正되어진 해(1989년)를 老人福祉 第二期로 접어드는 해라고 볼 수 있고, 改正老人福祉法의 內容은 日本의 老人福祉法의 모형과 美國의 老人福祉法의 模型이 混合된 이른바 混合型이라고 볼 수 있는데, 이것이 앞으로 同

103) 韓昌榮(1978), 前掲書, p.177~190.

104) 韓昌榮, 上掲書, pp.164~168.

105) 제주신문, 1989.8.12. <4>: 故 高守善여사 「노인관」 遺稿 남겨

法을 다듬고 改正해 나아가는데 問題點으로 남게 될 것이다. 그리고 老人問題는 날이갈수록 심해 지고 있거니와 그 예로는 젊어서 退職(retirement)하는 老人問題도¹⁰⁶⁾ 있으며, 1990년 1월부터 월 12장의 승차권이 지급되고 있는데 老人들이 外面하고 있는 문제도 있다.¹⁰⁷⁾ 從前的 敬老優待證制度는 그 제도가 실시되어지는 과정에서 輕老賤待證制度로 둔갑해 버렸기 때문에 그 代案으로서 승차권이 지급되고 있는데, 그 승차권이 洞事務所에서 지급되고 있으니, 老人들은 外面하고 있는 것 같이 보인다. 그 승차권이 班을 통해서 지급되어진다면, 승차권제도는 定着되어 갈 것이다. 結論的으로, 改正老人福祉法の 內容과 관련된 것들을 다음에 要約키로 한다.

첫째, 改正老人福祉法에 규정되어진 내용중, 大統領令 또는 保社部令으로 정한다라고 委任되어진 것을 具體化시키는 작업이 필요하다. 예를 들면, 老人福祉對策委員會나 老齡手當등에 관한 것이다. 後者の 경우, 老齡手當이 반드시 支給되어지도록 되어야 하며 同時に 그 알맹이가 어느 정도냐 라는게 문제이다. 前者의 경우, 老人對策委員會는 機關化 및 地方化되어야 하며, 表9의 機關變數에서 보여주는 바와 같이, 리더쉽(leadership)이 중요한 변수로 작용한다. 때문에 國務總理가 老人福祉를 위해서 리더쉽을 얼마나 발휘하느냐라는 점과 憲法體制上 大統領中心制를 택하고 있는 우리나라에서는 역시 大統領이 老人福祉를 위해서 발휘하는 리더쉽은 더욱 중요하다. 1987년 大統領選舉 때, 4黨 후보들이 老人福祉에 관하여 모두 公約하고 있었다는 점을¹⁰⁸⁾ 想到할 때, 改正老人福祉法에 규정된 老人福祉對策委員會는 發展的으로 조직·운영되어질 것으로 전망된다.

두째, 改正老人福祉法과 他法과의 關係를 조정하거나 통일을 기하는 일이다. 同法과 생활보호법 및 의료보호법과의 관계가 중복되거나 혼선을 빚고 있는 내용을 통일시키는 일이다.¹⁰⁹⁾

세째, 改正老人福祉法에도, 改正以前의 老人福祉法에서와 같이 “...할 수 있다”라는 任意規定이 殘存해 있다라는 批判을 면치 못한다. 따라서 진정한 老人福祉를 위해서는 任意規定들의 義務規定化가 이뤄져야 한다.

네째, 老年政策이 開發되어야 하고 그것을 學問的으로 뒷받침하는 老年政策學이 발전되어야 한다. 그리고 福祉行政組織上으로는 婦女兒童局에 相應하는 部署의 機關形成과 總理傘下에, 日本의 老人對策室과 같은 기관형성도 필요하다. 그리고 老人政策의 모형은, 일정한 범주에 속하는(categorical) 것이 아니라 일반적(generic)이어야 하며, 단편적(segmented)인 것이 아니라 통일적(holistic)인 것이어야 하며, 위기(crisis)를 관리하는게 아니라 合理的(rational)이어야 하고 그리고 정치적 脈絡(political context)인 것이 아니라 장래를 계획하는 것(future planning)이어야 한다.¹¹⁰⁾

106) 金明淑, “망각된 인력, 갈곳없는 「젊은 노인」들”, 「新東亞」通卷 367號, 東亞日報社, 1990년 4월호, pp.496~508.

107) 한라일보, 1990.3.22. <1> : 승차권지급 老人들 外面.

108) 東亞日報, 1987.12.15. <13> : 4黨후보 大統領선거 公約 일람표.

109) 현희성, 前掲論文, pp.73~74.

110) Diana S. Woodruff & James E. Birren, AGING (California : Brooks/Cole Publishing Company, 1983), p.391.

다섯째, 地方自治制 實施에 따른 地方化時代에 對應해서, 老人福祉를 위한 地域福祉가 발전되어야 한다. William A. Robson의 福祉理論에 의하면, 福祉社會를 구현함이 없이 福祉國家를 만들 수 없는 것이다.¹¹¹⁾ 즉 Robson의 福祉理論은 下向式이 아니라 上向式의 理論이라 할 수 있으며 社會福祉 또는 地域福祉를 강조하고 있거니와, 앞으로 老人福祉를 위한 地域福祉가 活性化되어야 한다.

여섯째, William P. Browne와 Laura Katz Olson이 주장하고 있는 것처럼¹¹²⁾, 老人이나 老人組織은 老人福祉프로그램과 경비를 확보하는데 노력해야 한다. 이런 視角에서는 老人福祉法을 制定할 때와 同法을 改正할 때, 大韓老人會의 役割이 컸다고 볼 수 있다. 한편, 地方化時代에 對應해서, 大韓老人會傘下 各道支部의 役割期待가 커지게 되어가고 있는 것이다. 따라서 大韓老人會는 그 支部들을 活性化시키는 倍前의 노력이 있어야 할 것이다.

일곱째, 老人福祉를 위한 地域福祉라는 視角에서 濟州道는 地域福祉를 실시하는데 最適地임을 감안하여 제주도를 老人福祉 示範道로 선정되어야 한다. 즉 제주도는 老人福祉의 메카로 育成되어야 한다.

끝으로, 1989년에 老人福祉法이 改正되었다고 해서 老人福祉法이 完成된 것은 아니다. 따라서 時代와 社會의 與件이 變遷되어 감에 따라서 老人福祉法도 계속해서 改正되어 나아가야 한다. 그런데 社會는 加速度로 변화하고 있는데, 保守性이 강한 立法活動은 事後的 對應이란 모습을 보여주고 있는 것이다. 改正老人福祉法이 다시 改正되어 질 때에는, 그와 같은 모습이 再現되지 않도록, 老人福祉에 관심이 있는 人士 또는 公·私的 組織의 共同의 努力이 있어야 할 것이다.

111) William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society* (London: George Allen & Unwin, 1976), p.11.

112) William P. Browne and Laura Katz Olson, *AGING AND PUBLIC POLICY* (London: Greenwood Press, 1983), p.235.

Summary

On the Enactment and Amendment of Old-Age Welfare Act

Han Chang-young

As to be well known, Old-Age Welfare Act was enacted in 1981. From then on, the social conditions relating with the needs of the aged has been changed.

According to those needs, Old-Age Welfare Act was amended in 1989. It was borne in upon me that, when it came to the institution building, the allowance for the aged and so forth, the amendment of the Act was directed to the better welfare for the aged in Korea.

But it remains to be seen whether the implementation of the connotations of Old-Age Welfare Act as amended will take place.