

老年과 福祉政策에 관한 研究

韓 昌 榮*

目 次	
I. 序 論	5. 時·空에 의한 類型化
II. 福祉政策과 老年學	6. 退職前後에 의한 類型化
1. 福祉政策의 概念	7. 類型化에 대한 考察
2. 福祉政策의 指導理念	IV. 老年을 위한 福祉政策의 過程論
3. 福祉政策의 基本原則	1. 政策 過程論
4. 老年學의 反省	2. 老年을 위한 福祉政策形成
5. 政策學과 老年學	3. 老年을 위한 福祉政策執行
6. 福祉政策과 福祉프로그램	4. 政策過程論上的 批判과 展望
III. 老年을 위한 福祉政策의 對象論	V. 老年을 위한 福祉政策의 評價論
1. 機能에 의한 類型化	1. 政策 評價論
2. 性別에 의한 類型化	2. 老年을 위한 福祉政策의 評價
3. 加齡에 의한 類型化	3. 評價論上的 문제점과 改善方案
4. 都農에 의한 類型化	VI. 結 論

I. 序 論

80年代에 접어들면서, 老人問題가 擡頭되어지고 社會問題化되어지기 以前까지는, 福祉政策의 對象 또는 關心事는 주로 兒童福祉와 婦女子福祉에 있었던 것이다. 따라서, 於間에 兒童과 婦女子에 관한 福祉政策이 발달했던 것이다. 그러나 老人에 관한 福祉政策은 踏步狀態를 면할 수 없었던 것이다.

그런데, 1990년에 平均壽命은 男子 67세, 女子 75세로 延長되었으며, 65세 이상 老齡人口의 비율은 1990년에 5%로부터 2000년 6.8%, 2021년에는 13.1% 등으로 크게 높아져 老齡化 社會의 본격 도래를 예고하고 있다.¹⁾ 이와 같이, 平均수명이 연장되고 있으며 人口의 老齡化로 進運되

* 法政大學 行政學科

1) 조선일보, 1991. 4. 13.<19>: 90년 인구-주백센서스 풀이.

고 있는 한편, 都市化, 産業化, 核家族化의 현상도 현저히 나타나고 있는 것이다. 뿐만 아니라, 老人家口가 증가하는 추세에 있고,²⁾ 扶養意識이 변화하고 있으며,³⁾ 가족구조의 변화에 따른 家族週期の 변동이 있으며,⁴⁾ 전통적 가치관이 변질되고 있는 것이다.

이런 狀況에서, 老人問題는 深刻化 내지 複雜性을 띠게 되어가고 있는 것이다.

한편, 3·26기초의회의원선거와 6·20광역의회의원선거로 명실상부한 地方自治時代가 개막됐다. 주지하는 바와 같이, 地方自治時代에 강조되어야 할 것은 地域福祉인 것이다. 이 지역복지증에는 老人地域福祉가 있거니와, 地方自治 元年(1991年)부터는 老人福祉의 地方化라는 과제가 등장하게 됐다. 따라서, 과거에 下向式이었으며 劃一的이었던 老人福祉政策은 上向式이며 多樣性있는 것으로 換骨奪胎하게 되어가고 있다. 이런 狀況下에서, 지난날의 老人福祉政策은 一大轉換點을 맞이하고 있는 것이다. 그런데, 지금까지 발표되어진, 老年을 위한 福祉政策에 관한 一般論은 슬하계 많이 있거니와,⁵⁾ 이들 一般論에 관한 필자의 분석으로는, 일반적으로, 福祉政策의 對象論中, 內容 또는 機能面에서만 接近하고 있음을 엿볼 수 있는 것이다. 예컨대, 그 內容 또는 機能面에서 所得에 관한 福祉政策, 保健·醫療에 관한 福祉政策, 住宅에 관한 福祉政策 등이다. 그러나, 주지하는 바와 같이, 福祉政策의 對象論은 內容 또는 機能面에서만 유일하게 接近되어질 性質의 것은 아니다. 福祉政策의 對象論은, 內容 또는 機能面에서 뿐만 아니라, 다른 諸視角에서 接近되어질 수 있는 것이다. 이 論文에서는, 이와같은 諸視角에 관하여 고찰되어진다.

또한, 老年을 위한 福祉政策을 천착하는데 있어서, 福祉政策의 過程論과 나아가서 福祉政策의 評價論도 다뤄지게 된다. 이미 老人福祉政策에 관한 評價論에 있어서는 黃振洙의 博士學位論文이 발표되어 있다.⁶⁾

아무튼, 老年을 위한 福祉政策에 관하여 지금까지 接近되어진 자료들은 平面的, 枚舉的, 斷片的인 모습을 보여주고 있는 것 같다. 그래서 이 論文에서는 그러한 모습을 止揚하여, 老年을 위한 福祉政策을 立體的, 體系的, 綜合的으로 理論을 構成하여 보고자 한다. 이러한 目的을 위해서, 이 論文에서는 먼저, 福祉政策과 老年學과의 관계를 고찰하고, 연이어, 老年을 위한, 福祉政策의 對象論, 福祉政策의 過程論, 그리고 福祉政策의 評價論을 차례로 살펴보기로 한다.

II. 福祉政策과 老年學

여기서는 福祉政策과 老年學의 관계를 고찰하려는 것이다. 이러한 관계를 고찰함에 있어서는,

2) 이가옥의 3인, 「노인부양에 관한 연구」, 서울: 한국보건사회연구원, 1990, pp.58~59.

3) 金兌玄, 「韓國에 있어서의 老人扶養에 관한 연구」, 博士學位論文, 高麗大學校 大學院, 1981年 12月, pp.93~96.

4) 孔世權外 4人, 「韓國家族構造의 變化」, 서울: 韓國人口保健研究院, 1987, pp.154~156.

5) 한국보건사회연구원, 「노년학문헌목록」 1990, 서울: 한국보건사회연구원, 1990.12, pp.75~91, 참조.

6) 黃振洙, 「韓國老人福祉政策의 評價에 관한 연구」, 博士學位論文, 東國大學校 大學院, 1984, 참조.

앞서 말한 바와 같이, 地方化時代의 開幕도 참작하면서, 福祉政策의 地方化도 간과할 수 없는 일이다. 따라서 福祉政策의 概念, 福祉政策의 指導理念, 福祉政策의 基本原則, 老年學의 反省, 政策學과 老年學, 그리고 福祉政策과 福祉프로그램 등을 차례로 살펴보기로 한다.

1. 福祉政策의 概念

老年을 위한 福祉政策에 관한 문헌을 分析하여 볼 때, 福祉政策이란 무엇이나라는 概念化 作業은 별로 혼하지 않다. 다음에 福祉政策의 概念에 관한 見解들을 살펴보기로 한다.

가. 福祉政策의 概念에 관한 諸見解

△ 李冲植의 見解⁷⁾

노인복지정책이란 다소의 견해차는 있으나 노인의 경제적 안정, 취업, 가족생활, 醫療, 교육, 문화, 위락, 環境, 役割 등 가정과 사회생활상의 요구충족을 사회적으로 보장하기 위한 諸對象이다.

△ 朴恩淑의 見解⁸⁾

朴恩淑은 福祉政策이란 用語 대신에, 社會福祉政策이라는 用語를 사용하면서, 다음과 같이 그 개념을 규정하고 있다.

社會福祉政策은 公共政策(Public Policy)으로 定義되는데 그 理由는 大部分의 社會福祉政策 法規가 公共資金(Public dollar)의 支出을 包含하고 있기 때문이다.

비록 프로그램 支援을 위해 私的 資金(Private dollars)이 지출되었을 경우라 할지라도 大部分 公的 資金에 의해 追加支援되는 實情이다.

이렇게 해서, 朴恩淑은, 社會福祉政策을 정의하는데 있어서, 公共政策性을 강조하고 있음을 알 수 있다.

△ 「老人福祉便覽」의 見解⁹⁾

「老人福祉便覽」에서는 사회복지정책의 계획은 기본적으로 사회복지를 어떻게 보느냐에 따라 크게 좌우된다고 본다. 그래서, 사회복지의 개념을 보충적 개념(residual conception of social welfare)과 제도적 개념(institutional conception of social welfare)으로 나누어 볼 수 있는 것이다. 前者는 가족 또는 시장과 같은 정상적인 공급구조가 제 기능을 발휘하지 못할 때 국가가 일시적으로 개입하여 가족 또는 시장이 다시 정상적인 제 기능을 발휘할 수 있을 때까지 도움을 주는 것으로서 사회의 기본적이고 정상적인 제도인 가족과 경제의 기능을 잠정적으로 보충해 주는데 그 의의가 있다. 반면에, 後者는 사회복지를 가족, 종교, 경제, 정치와 같은 사회의 기본적이고 정상적인 제도로서 제일선의 기능을 하는 것으로 보고, 개인, 집단 또는 지역사회의 경제적, 사회

7) 李冲植, "老年과 福祉政策", 鄭周永, 「現代社會와 老人福祉」, 서울: 峨山社會福祉事業財團, 1983, p.358.

8) 朴恩淑, "老人福祉政策의 比較研究", 碩士學位論文, 延世大學校 行政大學院, 1984, p.18.

9) 鄭周永, 「老人福祉便覽」, 서울: 峨山社會福祉事業財團, 1985, pp.496~497.

적, 심리적 및 문화적 공통욕구를 충족시켜줌으로써 물질적 및 정신적인 면에서 건강한 삶을 영위하도록 국가가 모든 사람들에게 혜택을 주는데 의의가 있다.

따라서 後者의 개념은 前者보다도 더 넓은 개념이며 대체적으로 前者가 발달한 연후에 後者가 발전하는 경향이 있는 것이다. 다시 말해서, 福祉政策的인 視角에서도 이와 같은 경향성이 있다고 볼 수 있는 것이다.

△ 金泳宗의 見解¹⁰⁾

福祉政策을 概念化하는 작업에 있어서 金泳宗은 먼저, “福祉”와 “政策”의 개념을 천착한 다음, 넓은 의미에 있어서의 福祉政策을 다음과 같이 개념규정을 하고 있다.

복지정책은 국민의 생활의 質, 또는 행복의 요소에 영향을 미치고자 정부가 하기로 하거나, 또는 하지 않기로 한 어떤 것을 말한다.

이와 같이, 福祉政策을 넓은 의미로 볼 때, 다른 정책들과 구분짓는데 어려움을 가져온다. 여기에 좁은 의미의 福祉政策을 생각하지 않을 수 없는 것이다. 즉, 복지정책은 소득이나 서비스의 제공으로서 生活의 질에 영향을 미치는 것이 된다. 이 경우 복지정책의 관심은 대개 빈민, 노령자, 장애인 등에 소득이나 서비스를 직접적으로 제공하는 문제이다.¹¹⁾

10) 金泳宗, 「福祉政策論」, 大邱: 螢雪出版社, 1988, pp.29~37.

11) 좁은 의미에 있어서의 “福祉政策”上, 미국, 일본 그리고 UN의 프로그램들을 살펴보면, 다음과 같다.

△ 미국 복지정책의 프로그램

① 所得維持 (Income Maintenance)

부양아를 가진 家計補助 (AFDC), 일반적 生計支援 (General Assistance), 사회보장 (Social Security), 추가적 소득보장 (SSI), 실업보험 (Unemployment Compensation)

② 영양 (Nutrition)

식료품제공우표 (Food Stamps), 학생조식지원 (School Breakfasts), 학생점심제공 (School Lunches)

③ 健康: 불구자의료보장 (Medicaid), 노령자의료보장 (Medicare), 공중의료보장 (Public health)

④ 社會서비스: 지역활동프로그램 (Community Action Programs), 지역정신건강보호 (Community Mental Health)

△ 일본 복지정책의 프로그램

日本の全國社會福祉協議會가 편찬한 日本社會福祉年鑑에서는 그 프로그램들을 다음과 같이 정리하고 있다.

① 生活곤궁자의 보호 ② 저소득자 대책 ③ 아동복지 ④ 모자 가정복지 ⑤ 노인복지 ⑥ 신체장애자 및 정신장애자 복지 ⑦ 賣春對策 ⑧ 災害對策 ⑨ 지역사회복지활동

△ UN의 복지정책 프로그램

UN의 보고서에 의하면, 복지정책의 범위를 보다 포괄적으로 규정하고 있는데 그것은 다음과 같다.

① 保健: 공중위생, 의료봉사, 모자상담, 의료사회사업, 정신사회사업, 보건소

② 敎育: 학교출석장려제도, 성인교육, 유아원, 각심원

③ 營養: 학교급식, 영양교육, 공중식당, 공장급식, 영양상담, 빈곤자식품배급

④ 雇傭: 직업보도, 노동이민, 인사관리, 노동운동

⑤ 社會保障制度: 사회보험, 상부상조, 공제회

⑥ 住宅 및 都市計劃: 사회관의 운영

⑦ 司法制度: 법원사회사업, 무료법률상담, 무료변호제도, 보호규약, 가석방제도

나. 管 見

위에서, 福祉政策에 관한 概念化作業의 諸見解를 살펴왔다. 李冲植의 見解에 의하면, “가정과 사회생활상의 욕구충족”의 내용을, 枚擧的方法에 의하여 羅列하고 있음을 알 수 있는 것이다. 그리고 朴恩淑의 見解에 의하면, 福祉政策은 公共政策性을 지니고 있다는 점이 강조 되어지고 있다. 한편, 「老人福祉便覽」의 見解에 의하면, 廣狹兩意의 概念化가 가능하다고 본다. 그런데 최근의 경향은 廣義의 概念化로 나아가고 있다는 것이다.

끝으로 金泳宗의 견해에 의하면, “生活의 質” 또는 “幸福의 要素”에 영향을 주는 여러가지 대책을 강조하고 있음을 엿볼 수 있는 것이다.

위와 같은 여러가지 見解들을 綜合的으로 檢討하여 볼 때, 다음과 같이, 福祉政策을 概念化 시켜볼 수 있을 것이다.

요컨대, 老年이라는 점에 準據하여, 福祉政策을 살펴보면, 老年을 위하여 生活의 質 또는 幸福의 要素에 영향을 미치는 소득이나 서비스로 제공하는 일로서 公共性을 지니며 制度化된 여러가지 대책이라고 할 수 있을 것이다.

2. 福祉政策의 指導理念

여기서는 福祉政策의 指導理念을 고찰하기로 하거니와, 이와 비슷한 接近으로서는 福祉政策의 目標을 강조하는 견해가 있는가 하면, 福祉政策의 價値를 강조하는 견해도 없지 않다.

먼저, 福祉政策의 目標을 강조하는 견해에 의하면, 다음과 같은 目標을 提示하고 있는 것이다.¹²⁾

△ 건강하고 문화적인 최저생활수준의 유지

△ 사회적 통합

한편 福祉政策의 價値를 강조하는 견해는 다음과 같다.¹³⁾

△ 平等(equality)

△ 衡平(equity)

△ 適合性(adequacy)

아울러, Gilbert와 Specht의 견해인 福祉政策의 선택의 차원과 가치지향이 소개되어지고 있거니와, 그것은 다음 <표 1>과 같다.

무릇, 복지정책 수립의 기본요소로는 배분(allocation), 급여(benefit), 전달(delivery), 그리고 재정(finance)이 있다 하거니와,¹⁴⁾ <표 1>에서 보여주는 “對策”이라는 것이 표현상의 차이가 있을 뿐, “對策”은 “급여”와 같다고 볼 수 있는 것이다. 아무튼 <표 1>은 “個人主義者指向”이나

12) 鄭周永, 前掲書, pp.497~498.

13) 金桂三, “老人福祉의 理論의 考察”, 梅山 劉鐘海博士回甲紀念論文集 刊行 委員會, 「組織과 福祉社會」, 서울: 博英社, 1991, pp.216~217.

14) 鄭周永, 前掲書, pp.499~501.

〈표 1〉 選擇의 次元과 競爭價値指向

個人主義者指向	選擇의 차원	集團主義者指向
비용효과성 ←—————	配 分	—————→ 사회적 효과성
선택의 자유 ←—————	對 策	—————→ 사회적 통제
부동의의 자유 ←—————	傳 達	—————→ 효율성
지방자율 ←—————	財 政	—————→ 중앙집권화

또는 “集團主義者指向” 이냐에 따라서 그 選擇의 次元이 달라진다는 것을 일목요연하게 보여주는 도식이라 할 수 있는 것이다.

한편, 앞서 말한 복지정책 수립의 기본요소에 중점을 두어서 사회복지정책 프로그램계획의 기본영역 및 선택원칙을 圖式化시킨 것이 있는데, 그것은 다음 〈표 2〉와 같다.¹⁵⁾

〈표 2〉가 보여주는 것은, 복지정책 수립의 기본요소(기본영역)를 準據基準으로 하여, 내용, 선택원칙 그리고 가치관에 관련된 이슈 등을 해명하고 있는 점에 특징이 있다고 볼 수 있는 것이다.

요컨대, 복지정책의 指導理念으로 金泳宗의 見解를 요약하면, 다음과 같다.¹⁶⁾

- △ 最低生活의 保障
- △ 社會的 衡平
- △ 自由의 擴大
- △ 生活의 質의 向上

위에서 福祉政策의 지도이념에 관한 金泳宗의 견해를 알아봤거니와, 과거의 전통적 복지정책은 사회적 최소한(social minimum)을 보장하는데 주안점이 있었다면 현대 복지정책은 여기서 한 걸음 더 나아가 생활의 物質的 豊요와 심리적 충족감을 기본요소로 하는 생활의 質(Quality of Life)의 향상으로 추구하는 적극적 성격의 一面까지 없지 아니한다.

끝으로, 필자는 金泳宗이 주장하는 福祉政策의 지도이념에, 地方化時代의 開幕을 참작하여, 당분간 地方自活가 活性化되고 着根되어질 때까지, 福祉政策의 地方化 또는 分權化라는 지도이념을 追補하고자 한다.

3. 福祉政策의 基本原則

老年을 위한 福祉政策의 基本原則에 관하여서는 金桂三의 秀越한 연구가 있는데 그것을 소개하면 다음과 같다.¹⁷⁾

15) 上揭書, p.500.
 16) 金泳宗, 前揭書, pp.38~42.
 17) 金桂三, 前揭論文, p.218.

〈표 2〉 사회복지정책 프로그램 계획의 기본 영역 및 선택원칙

기본영역	내 용	선 택 원 칙	가치관에 관련된 이슈
배 분	급여를 받을 수 있는 자격 요건(어떤 사람이 급여의 혜택을 받을 수 있는가?)	① 귀속적 욕구(어떤 인구 집단 의 공통적 욕구) ② 사회적 공헌 및 사회적으로 부당하게 손해를 당한 것에 대한 보상 ③ 심신의 상태에 대한 전문 가의 판단 ④ 개인 또는 가족의 자산상 태에 따른 욕구	• 선별주의 대 보편주의 • 비용효과성 대 사회적 효과성
급 여	급여의 구체적 형태(어떤 형 태의 급여를 제공할 것인가?)	① 기 회 ② 힘(Power) ③ 사회적 서비스 ④ 물 품 ⑤ 감 면 ⑥ 물품교환권 ⑦ 현 금	• 평등(equality) 대 공평 (equity) • 소비에 있어서의 선택의 자유 대 사회적 통제
전 달	급여를 전달하기 위한 조직 체제(어떤 경로를 통하여 전 달할 것인가?)	전달 조직체제의 효율성	• 지방자치 대 중앙통제 • 관료중심주의 행정 대 시민참여주의 행정
제 정	급여를 위한 자원(어떻게 그 비용을 마련할 것인가?)	① 사용자 부담 ② 민간모금 ③ 사회보험(임금, 세) ④ 과세(국세 및 지방세: 일 반세 및 특별세)	• 평등 대 공평 • 지방분권 대 중앙집권

老人福祉政策을 수립하여 집행해 나가는 데 있어서는 전술한 社會福祉政策의 가치 위에서 노인
의 요구(need)에 대응하여 다음과 같은 老人政策形成의 지침이 政策提案의 판단기준이 되어야 한
다.

- ① 老人의 요구에 기초하고
- ② 國家的 目標과 社會的 價値에 일치하고
- ③ 현재의 知識과 人力으로 施行可能하여야 하며
- ④ 費用에 있어서 현실적이어야 하고
- ⑤ 一般公共(general public)에 의하여 지지되어야 하고

⑥ 老人은 물론 전체 커뮤니티와 사회에 利益이 되어야 하고

⑦ 老人의 존엄과 자유, 그리고 選擇權의 保持되어야 하고

⑧ 특정한 公共機關이나 私的 기관 또는 組織體의 행동에 책임이 정해져야 한다.

이러한 기초 위에서 오늘날 노인이 당면한 問題와 環境에 대한 주의 깊은 연구와 평가를 하고 효과적인 國家政策을 수립하는 데 있어서 다음 14가지 要求分野를 선택하여야 한다.

(표 3) 요구대응분야에 대한 요구분야와의 관계성의 체계적 표시

요구분야(Needs-Areas)	요구대응분야(Needs-Meeting Areas)
소득 (income)	계획 (planning)
건강과 정신건강 (health and mental health)	훈련 (training)
주택과 환경 (housing and environment)	연구와 실연 (research and demonstration)
영양 (nutrition)	봉사, 프로그램, 시설
교육 (education)	(services, programs, and facilities)
고용과 은퇴 (employment and retirement)	정부 및 비정부시설
은퇴역할과 활동 (retirement roles and activities)	(government and nongovernment facilities)
수송 (transportation)	
정신적 복지 (spiritual well-being)	

한편, Paul A. Kerschner와 Ira S. Hirschfield는 공공정책2분법 모형 (Model Public Policy Dichotomies) 을 발표하고 있는데 그것은 다음과 같다.¹⁸⁾

△ 범주에 속하는 것 對 일반적인 것 (Categorical versus generic)

△ 통일적인 것 對 단편적인 것 (Holistic versus segmented)

△ 정치적 맥락 對 미래계획 (Political context versus future planning)

△ 위기 對 합리적 접근 (Crisis versus rational approach)

위와 같이, Kerschner와 Hirschfield는 兩分法을 사용하여, 立法部나 정책결정 과정에서 나타나는 행태는, 범주에 속하는 것, 단편적인 것, 정치적 맥락적인 것, 그리고 위기를 처방하는 것으로 기울어지는 경향이 짙다고 분석하고 있는 것이다.

따라서, 老年을 위한 福祉政策을 形成하거나 결정하는 과정에서 바람직한 유형은 일반적인 것, 통일적인 것, 미래계획적인 것, 그리고 합리적 접근이라 할 수 있는 것이다.

4. 老年學의 反省

韓國老年學을 反省해 보는데 있어서, 먼저, 韓國老年學의 發達段階를 살펴보고, 연후에 老年學을 反省하여 보기로 한다.

18) Diana S. Woodruff & James E. Birren, Aging, California : Brooks/Cole Publishing Company, 1983, pp.391~395.

가. 韓國老年學의 發達段階

具滋順의 연구에 의하면,¹⁹⁾ 최초의 碩士學位論文은 1962年 성균관대 이경식의 "孝의 研究"이며, 최초의 博士學位論文은 1972年, 고려대학교, 이원용의 "한국인 가정노인과 시설노인의 정신 건강에 대한 비교연구"이었으며, 최초의 일반논문은 1966년 권이혁의 "노인인구와 사회적 문제" 이었다고 한다.

한편, 1978년에 韓國老年學會가 創立되었으며, 1981년에는 老人福祉法의 歷史的인 制定이 이뤄졌던 것이다. 이어서 同法은 1989년에 大幅的인 改正이 이뤄졌던 것이다.

노인문제에 관한 연구결과는 주로 80년대에 많이 발표되어지고 있는데, 具滋順은 한국사회노년학 연구논문현황을 <표 4>와 같이 분석·정리하고 있다.²⁰⁾

<표 4> 한국사회노년학 연구논문현황 1960~1988

년도	분류	석사학위논문	박사학위논문	일반학위논문	단행본	합계
1960~1964		1	.	.	.	1
1965~1969		2	.	3	.	5
1970~1974		7	1	13	.	21
1975~1979		30	1	62	7	100
1980~1984		72	5	136	11	224
1985~1987		42	6	54	7	109
합계		154	13	268	25	460

<표 4>가 보여주는 바와 같이, 韓國老年學上, 80年代는 成長期라고 할 수 있는 것이다. 80年代가 成長期라고 하면, 그 以前의 年代인 70年代는 胎動期라고 봐도 무방할 것이다. 연이어, 成長期 다음에는 發展期가 오게 마련이다. 그래서, 韓國老年學上, 90年代는 發展期로 예정할 수 있으며, 發展期를 지나서 2000年代라는 굽이에는 成熟期가 기다리고 있을 것이다. 이러한 論旨는, 우리나라의 老人人口의 增加趨勢와도 그 軌를 같이 하고 있는 것이다. 2000년이 되면, 우리나라 65歲 以上 老人人口는 2,972,000명 (對全國 人口 構成比 6.3%) 이 된다고 한다.²¹⁾ 또한 2000年 이후에, 老人人口가 急增하리라는 예측이 있는 것이다. 따라서, 이에 對應하는 老年學은 不可避하게 발달하고 성숙하지 않으면 안될 狀況으로 運行되어지고 있는 것이다. 이제까지 부연한 韓國老年學의 發展段階를 圖式化시켜 보면, <표 5>와 같다.²²⁾

19) 具滋順, "韓國老人問題研究의 現況과 展望", 「韓國老年學」No. 8, 韓國老年學會, 1988, p.194.

20) 上掲論文, p.194.

21) 尹鍾周, "우리나라 老人人口의 成長推移 및 展望", 「韓國老年學」No. 8, 韓國老年學會, 1988, p.8.

22) 韓昌榮, "老年學의 概念과 位相에 관한 研究", 「地域發展研究」第2輯, 제주대학교 지역발전연구소, 1990, p.26.

〈표 5〉 韓國老年學의 發展段階

	1970	} 胎動期
△ 韓國老年學學會 創立←	1978	
	1980	} 成長期
△ 老人福祉法 制定←	1981	
△ 老人福祉法 改正←	1989	
	1990	} 發展期
	2000	
		} 成熟期

나. 老年學의 反省

〈표 5〉에서 보여주는 바와 같이, 韓國老年學은 成長期를 지나서 이제 發展期로 접어들었다고 볼 수 있는 것이다.

여기에서, 老年學을 反省해 보기에 앞서서, 老年學의 特性을 살펴보면, 다음과 같다.²³⁾

첫째, 노년학은 포괄적이며 다각적인 학문이며,

둘째, 노년학은 노년기에 접어들 사람들을 연구하고 이해하는데에서 그치지 않고 인간의 노령화 과정과 관련해서 생기는 제반 문제점들을 그 연구의 대상으로 하는 학문이며,

셋째, 노년학의 특수성은 일종의 응용 과학적 학문이다.

위와 같은, 老年學의 特性을 참작하면서, 다음에 老年學에 대한 反省點들을 살펴보기로 한다.

첫째로, 老年學(gerontology)은 포괄적이며, 다각적인 性格을 지니고 있기 까닭에, 일종의 종합 과학적(interdisciplinary)인 性格을 지니고 있는 것이다. 뿐만 아니라 노년학의 발달은, 歐美先進國에서도 새로운 것이며 1940年代 後半부터 발달하기 시작한 것이다. 따라서 노년학을 학문으로서 體系化하는데 어려움이 많은 것이다. 이와 같은 어려움은 韓國老年學界에도 있는 것이다. 그렇다고, 그런 어려움을 袖手傍觀만 할 수 없는 일이다. 그러한 어려움을 克服하여야만 老年學의 學問化 내지 體系化가 가능할 것이다. 이것이, 發展段階에 접어들고 있는 韓國老年學界의 問題라 아니할 수 없다.

둘째로는, 老年期를 대상으로 하고 있는 老年學 體系의 制約性을 脫皮하는 일이다. 이에 대해

23) 林春植, 「사회문제의 사회복지」, 서울 : 裕豐出版社, 1986, p.125.

여, 李允淑은 다음과 같이 說하고 있다.²⁴⁾

人間을 對象으로하는 學問으로서 하는 學問은 兒童期나 青年期를 經驗한 일이 있기 때문에 研究者에게 經驗에 依한 바탕이 될 수 있으나 老年期에 對해서는 未知와 未經驗이라는 致命的인 弱點이 있어 어려움이 많다.

森 幹郎도, 老人에 관한 일은, 老人이 되어보지 않고서는 알 수 없다고 한다.²⁵⁾

필자의 경험으로도, 耳順에 접근하면서, 노인문제를 보는 視角이 달라지고 있으며 老人觀도 달라지고 있고 老人의 本質에 대한 認知도가 다르다.

요컨대, 未經驗의 세계는 다루기가 힘든 것이다. 그러나 代理經驗도 소중한 것이다. 이런 대리 경험을 통하여 未經驗의 세계를 관찰할 수 있는 것이다. 그러므로 필요한 것은, 젊은 연구자로 하여금 代理經驗을 할 수 있도록, 老年期를 경험한 사람들이 자료를 蓄積해 놓아야 한다. 만일 예 그런 자료들이 山賊해 있으면 젊은 연구자도 얼마든지 대리 경험을 할 수 있을 것이다. 그러나, 아쉽게도 老年期에 관한 자료들이, 상대적으로, 兒童期나 青年期에 관한 자료보다 적다. 그러므로, 老年期에 접어든 연구자들이, 老年期에 관한 자료를 많이 만들어 내는 작업이 우리의 실정으로는 필요한 것이다.

그런데, 우리에게서 “記錄을 안한다.”는 이른바 한국病이 있다고 한다.²⁶⁾ 예컨대, 드물게 선보이는 自敘傳도 대부분 記憶이나 口述에 의존되어 집필되고 있다는 소식이다. 따라서, 老年期에 접어들어서, 老年期를 研究하는 사람뿐만 아니라, 老年期에 접어든 非研究者들도 老年期에 관한 感想이나 經驗을 기록으로 남겨야 한다. 왜냐하면, 이러한 感想이나 經驗들은 老年學 發達の 밑거름이 되기 때문이다. 예컨대, 미국의 경우에는, 이른바 老人文學이 제법 발달하여, 老人을 소재로 한 小說들이 量産되어지고 있다.²⁷⁾ 우리 나라에서도 韓奎星翁의 소설, 「환갑날」이나 申孝正翁의 글, 「老人의 世界」가 있다.²⁸⁾ 이런 소설이나 글과 같은 작품들이 앞으로 多産되기를 期待한다. 아무튼, 老年作品(Alterswerke) 또는 老年藝術(Alterskunst)을 간과할 수 없는 것이다.²⁹⁾ 老年藝術에 관련된 최근의 한가지 예로, 石田 黃旭翁(94세)을 들 수 있다. 握筆의 독자적 경지를 이룩한 서예가 黃旭翁은 요즘 작품준비에 혼신의 힘을 쏟고 있다 한다.³⁰⁾

셋째로, 韓國老年學의 接近方法이, 그 成長期에는 이른바 微視的 接近方法(microscopic approach)의 테두리를 벗어나기 어려웠다는 점이다.

24) 李允淑, “老年學의 歷史의 背景과 現實의 課題”, 同德女子大學 附設 老人保健福祉研究所, 「老年學의 展望」, 創立세미나 자료, 1979.11.27, pp.36~37.

25) 森 幹郎, 「老いと何か」, 京都: ミネルヴァ書房, 1989, pp.219~221.

26) 조선일보, 1990.11.19. <5>: 한국病<19>, “귀찮고……뒤달 우려있고……” 기록을 안한다.

27) 韓昌榮, 「美國老年學」, 제주: 新亞文化社, 1990, pp.249~264.

28) 韓昌榮, 「濟州道老人論攷」, 제주: 韓一文化社, 1978, p.227.

29) 橋 覺勝, 「老年學」, 東京: 誠信書房, 1976(第4刷), pp.514~537.

30) 조선일보, 1991. 7. 17. <20>: 요즘……94세에 서예전시회 石田 黃旭翁.

위와 같은 한국 노년학에 대한 反省은, 그것이 胎動期와 成長期 <표 5, 참조>에는 오히려 당연한 것이라 할 수 있을 것이다. 우선, 그것이 胎動期는 이른바 資料蒐集段階를 거치지 않을 수 없는 것이다. 그것이 成長期에 접어들어가면서, 그 자료들을 정리하고 분석하며 綜合化 내지 體系化시키는 과정을 밟게 되었던 것이다. 그런데, 앞서 살펴본 바와 같이 老年學은 종합과학적인 성격과 응용과학적인 성격을 지니고 있으므로, 그런 자료들을 綜合化 내지 體系化시키는 데 있어서도, 각 분야별로 작업을 하지 않으면 안됐던 것이다.

예컨대, 사회학분야, 심리학분야, 생물학분야, 행정학분야, 법제분야 등 각 분야에서 노인문제에 관한 자료들을 정리하기 시작했던 것이다. 따라서, 노인문제에 관한 자료들, 각 분야별로는 어느 정도 綜合化 내지 體系化 作業이 이뤄지고 있는 것이다. 그러나 老年學이라는 視角에서는 각 분야별로 이뤄진 자료정리작업들을 다시 綜合化 내지 體系化시키는 작업이 남아 있는 것이다. 여기에 韓國老年學의 課題가 남아 있는 것이다.

한편, 앞서 福祉政策의 概念을 천착할 때, 그 概念의 視角에 두 가지, 즉, 보충적 개념과 제도적 개념이라는 시각이 있으며, 그 개념의 발달과정은 보충적 개념으로부터 제도적 개념으로 발전하고 있음을 살펴봤다. 즉, 보충적 개념 아래에서는 微視的 接近方法이 사용되어지고, 반면에, 제도적 개념 아래에서는 巨視的 接近方法(macroscopic approach)이 活用되어지는 것이다. 이런 맥락에서, 韓國老年學上的 접근방법도 처음에는 미시적 접근방법이 발달하였으며, 이제 그런 방법을 탈피하여 거시적 접근방법을 援用하여야 한다. 특히, 韓國老年學發達過程上, 發展期에는 이러한 거시적 접근방법의 발전이 기대되는 것이다. 여기에, 事物을 巨視的으로 접근하는 視角을 지니고 있는 政策學에 대한 配慮가 한국노년학계에서도 緊要性을 지니게 된 것이다. 이 문제는 이어서, 政策學과 老年學의 관계로 천착하고자 한다.

5. 政策學과 老年學

韓國行政學界에서 80年代에는 政策學의 발달이 눈부시게 이뤄졌다. 그래서, 80年代를 政策學의 年代라고 주장하는 견해도 있는 것이다.

여기서는 政策學과 老年學의 관계를 천착하려고 하는 바, 먼저 政策學의 特性을 알아보고 다음에 政策學과 老年學과의 관계를 고찰하려는 것이다.

가. 政策學의 特性

무릇, 政策形成에 관한 研究에서 출발한 政策學, 政策分析이 오늘날에 있어서는 政策評價, 政策執行·政策變動의 문제에게까지 관심을 확대하고 있는 만큼 政策學, 政策分析의 定義도 政策過程 전반을 포괄하는 것이 되어야 한다고 생각한다.³¹⁾

이러한 政策學은 어떤 特性을 지니고 있는지에 관하여 살펴보기로 한다.

31) 俞 焄, 「政策學原論」, 서울: 法文社, 1988(初版 3刷), p.17.

△ 俞 焘의 見解³²⁾

俞 焘은 Rhodes의 견해와 Dror의 견해를 다음과 같이 소개하고 있다.

- Rhodes의 견해
 - ① 分析的
 - ② 多學問的
 - ③ 問題志向的
 - ④ 顧客中心的
- Dror의 견해
 - ① 政策決定 體制
 - ② 巨視的 水準
 - ③ 學問間的 境界의 超越
 - ④ 純粹研究와 應用研究의 融和
 - ⑤ 經驗의 尊重
 - ⑥ 獨創性·非合理的 要素
 - ⑦ 倫理學·哲學과의 關係
 - ⑧ 時間感覺
 - ⑨ 變動過程

△ 鄭正佶의 見解³³⁾

- ① 問題志向的(problem-oriented)이다.
- ② 汎學問的(inter-disciplinary)이고 方法論上 多樣性을 지니며, 時·空狀況이나 歷史性을 강조하는 脈絡性(contextuality)을 띤다.
- ③ 純粹科學과 應用科學의 논리를 융합하려고 한다.

△ 金炯烈의 見解³⁴⁾

- ① 정책과학은 實踐的 학문의 성격을 지니고 있다.
- ② 정책과학은 주로 學際間 또는 多學問的 接近法에 의존한다.
- ③ 정책과학은 모든 분야의 정책과정에 적용될 수 있는 보편타당한 이론이나 모형을 정립하는 데에 그 특징이 있다.
- ④ 정책과학은 連繫性(contextuality)에 역점을 둔다.

△ 安海均의 見解³⁵⁾

32) 上揭書, pp.17~20.

33) 鄭正佶, 「政策學原論」, 서울: 大明出版社, 1989, pp.14~15.

34) 金炯烈, 「政策學」, 서울: 法文社, 1990, pp.32~35.

35) 安海均, 「政策學原論」, 서울: 茶山出版社, 1984, p.76.

安海均은 政策에 관한 여러 학자의 主要屬性과 關聯屬性들을 圖式化시키고 있는데 그것은 <표 6>과 같다.

<표 6> 政策概念의 主要屬性概念

學者	主要屬性	目標性	實際性	價值含蓄性	複合性	類型性	他概念과의區別性
	關聯屬性	未來志向性 計劃性 指針性	現實問題解決性 社會志向性 行爲性 環境關聯性	公益性 規範性 強制性 拘束性 權威性 當爲性 利益志向性	決定主體 利益 過程 妥協性 漸進性	一貫性 反復性 持續性 長期性 常備性	巨視性 總體性 根本性 對比性 細部計劃 法規目標 目的意圖
H. Lasswell		×	×	×			
D. Easton			×	×			
E. Latham				×	×		
C. Friedrich		×			×		
J. Robinson/K. Boulding		×					
C. Lindblom				×	×		
L. Froman		×			×		
R. Salisbury				×			
A. Etzioni							×
Y. Dror		×		×			×
R. Rose						×	
J. Mitchell/W. Mitchell			×				
H. Ozbekhan				×			
E. Jantsch			×	×			
T. Lowi				×			×
R. Eyestone			×				
Policy Studies Organization		×	×				
H. Heclo			×				×
H. Eulau/K. Prewitt						×	
T. Dye			×				
C. Jones		×					×
G. Edwards III/I. Sharkansky		×	×				
J. Anderson			×				
S. Barrett/C. Fudge		×	×				

* 政策이 政府機關의 活動과 관련된 개념이라는 데에는 意見의 一致를 보이고 있음.

위에서, 政策學의 特性에 관한 여러 학자들의 견해를 살펴봤거니와, 그 중에서도 여러 학자들의 주장가운데, 共通성을 지닌 特性들을 抽出할 수 있는데, 그 공통성을 지닌 특성을 요약하면, 學際間的 接近法, 巨視的 水準의 接近方法, 그리고 순수·융용과학의 融合性 등이라 할 수 있는 것이다. 바로 이렇게 공통성을 지닌 特性들은 老年學이 지니고 있는 특성들과 연계성을 가지고 있음을 엿볼 수 있는 것이다. 따라서, 연이어, 政策學과 老年學과의 관계를 살펴보기로 한다.

나. 政策學과 老年學과의 關係

주지하는 바와 같이, 政策學이나 老年學은 新興學問인 것이다. 즉, 두 學問이 모두 발전단계에 있는 것이다. 사실, 발달한 學問間的 融合도 어려운데, 新學問끼리 融合한다는 것은 더욱더 어려운 일일 것이다. 그러나, 政策學이나 老年學의 발전을 위해서는, 兩學問間的 融合은 시도되어야 한다.

이와 같은 脈絡에서 政策學과 老年學과의 관계를 試論적으로 고찰해 보기로 한다.

우선, 필자는 老人政策討論會(주최:政務 第2長官室, 일시:1988.9.)에서, 이른바 老年政策學을 발전시켜야 한다고 주장했던 적이 있었다.³⁶⁾ 老年政策學이라면, 그 학문분야는 政策學에 속할 터이다. 예컨대, 社會學에 도시사회학, 또는 농촌사회학이 있는 것과 같이, 政策學이 다루는 그 대상에 따라서, 여러가지 政策學이 있게 된다. 政策學도, 편의상 總論과 各論으로 二分하면, 政策學總論과 政策學各論이 있게 된다. 80年代에 한국에서 발달한 政策學은 대체로 政策學總論이라 해도 과언은 아닐 것이다. 政策學은 90年代에 접어들면서, 政策學各論을 발전시켜야 할 과제를 지니고 있는 것이다. 그 政策學各論에 해당되는 一分野로서 老年政策學을 想定해 볼 수 있는 것이다.

이와 같은 老年政策學의 발전과정을 통해서, 政策學과 老年學의 融合過程이 이뤄질 것이며, 이와 같은 融合過程을 통해서, 老年學內에서의 政策學이 자리매김을 하게 되어갈 것이다. 그 자리매김의 결과는, 이른바 政策老年學이 될 터이다. 老年學이라는 基盤위에 政策學의 接近方法을 輸血하는 것이 政策老年學이 될 것이다. 즉, 政策老年學은 노인문제를 政策的으로 또는 巨視적으로 接近하자는 학문이라고 할 수 있는 것이다.³⁷⁾

위에서 언급되어진 論旨를 정리하여 圖式化 시켜보면, <표 7>과 같다.

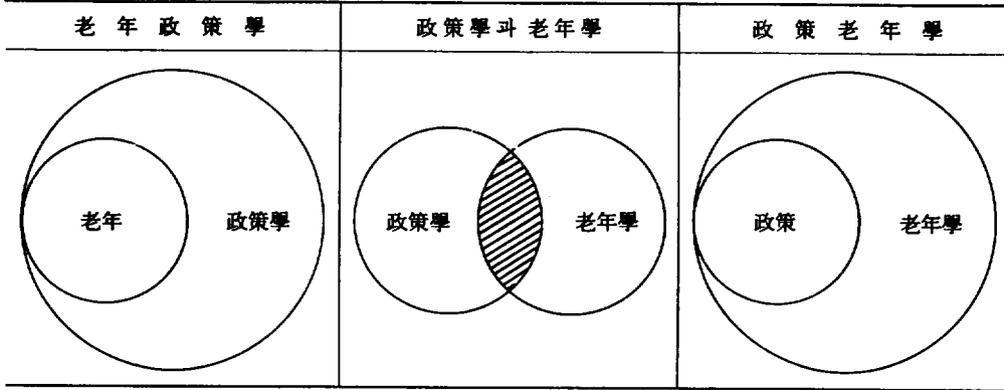
6. 福祉政策과 福祉프로그램

福祉政策과 福祉프로그램을 고찰함에 있어서, 우선, “福祉”라는 用語를 捨象하면, “政策”과 “프로그램”의 자리매김을 단순화시켜 살펴볼 수 있다.

36) 韓昌榮, “老人福祉法の 制定과 改正에 관한 考察”, 「論文集」 제30집, 제주대학교, 1990. 6.26, p.40의 註95). 참조.

37) 森 幹郎, 「政策視點の 老年學」, 京都: ミネルヴァ書房, 1983, 서문, 참조.

〈표 7〉 政策學과 老年學과의 關係



行政過程論의 견해에 의하면, 目標設定 → 政策決定 → 企劃 등의 과정을 형성한다.³⁸⁾ 또한 企劃이나 프로그램이라는 과정을 자리매김하는데, 企劃이 上位에 있고 프로그램(事業計劃書)은 下位에 있다고 한다.³⁹⁾ 이렇게 볼 때, 政策과 프로그램의 位相은 同位에 있지 않고, 政策은 上位概念이며 프로그램은 下位概念이라고 할 수 있다.

政策이 全面的, 巨視的, 抽象的, 長期的인 것이라고 한다면, 프로그램은 部分的, 微視的, 具體的, 短期的인 것이라고 할 수 있는 것이다.

그런데, 政策과 프로그램은 相相補完的인 관계가 있는 것 같다. 왜냐하면, 아무리 좋은 정책이라 하더라도, 그것이 具體化되지 않으면 소용이 없는 것이다. 그런 정책을 具體化시킨 것이 바로 事業計劃書(프로그램)라 할 수 있기 때문이다.

한편, 프로그램의 개발은, 3·26과 6·20선거후, 보다더 活性化 되어질 것이다. 지방화시대에 추구되어야 할 중요한 이념은 地域福祉에 있는 것이다. 政策學의 관점에서는 政策의 地方化 時代가 도래한 것이다. 다시 말하면, 福祉政策의 分權化 내지 地方化가 이뤄지게 되었다. 여기에 地域福祉를 위한 프로그램 開發可能性은 明若觀火의 일이다.

“老人”이라는 점에 制限하여 地域福祉를 살펴보면, 老人地域福祉가 될 터이고 그것을 구체화시키는 사업계획서는 老人地域福祉 프로그램인 것이다. 地域福祉를 활성화시키는 프로그램은 발전하여 국가적인 복지정책으로 採擇되어지는 수가 있는 것이다. 예컨대, 미국의 AAA(Area Agency on Aging)는 1972년, Alabama주 Mobile 지방에서 발달하여, 그것이 전국적인 것으로 발전했다.⁴⁰⁾ 따라서, 때로는 프로그램이 정책을 탄생시키는 수가 있게 되는 것이다.

38) 朴東緒, 「韓國行政論」, 서울: 法文社, 1984(第二全訂 初版), p.51.

39) 金鳳式, 「企劃論」, 서울: 博英社, 1975, p.50.

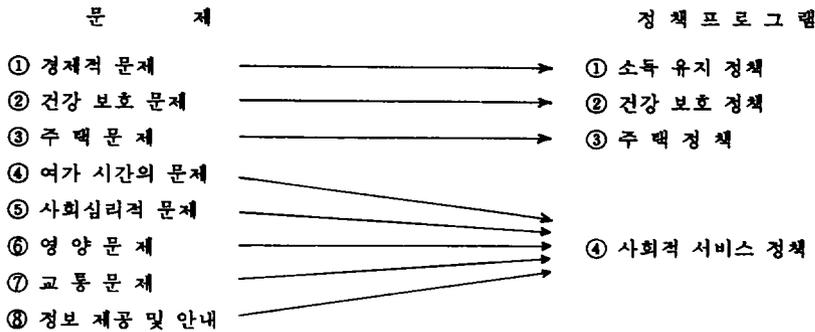
40) 韓昌榮(1990), 前掲書, p.50.

아무튼, 지방화시대 개막후, 福祉프로그램의 主要性은 倍加되고 있는 것이다.

요컨대, 위에서 政策과 프로그램의 차이점을 살펴봤거니와, 현실적으로는 그것을 混用하는 사례가 많을 뿐만 아니라, 政策과 프로그램을 합하여 政策프로그램이라는 용어도 보인다. 아마도 이 政策프로그램이라는 용어는 政策을 구체화한다는 데에 力點이 두어지고 있는 것 같다.

끝으로, 노인문제에 관한 政策프로그램을 정리한 견해가 있는데, 그것을 살펴보면, <표 8>과 같다.⁴¹⁾

<표 8> 노인문제와 政策 프로그램



Ⅲ. 老年을 위한 福祉政策의 對象論

무릇, 老年을 위한 福祉政策의 대상은 일반적으로 老人이탈 수 있을 것이다. 그러나, 실제적으로는, 앞서 살펴본 바와 같이 老年을 위한 福祉政策에도 여러가지 類型이 있는 것이다.

이와 같이, 政策의 內容(contents)을 연구하고 이를 통하여 政策의 類型을 연구하는 이유로서 Austin Ramney는 ① 科學的인 理由 ② 專門職業的인 理由 ③ 政治的 理由를 들고 있는 것이다.⁴²⁾

이와 같은 理由도 그러려니와, 福祉政策이 발전되어감에 따라서, 그 복지정책은 多樣化(diversity) 되어가며, 또한 복지정책의 대상인 老人의 慾求 역시 多樣化되어가고 있으며 地方自治의 開幕으로 인하여 福祉政策의 地方化 내지 分權化 등으로 인하여 福祉政策의 類型化 또는 分類化는 필요한 것이다.

여기서는, 老年을 위한 福祉政策의 類型化 내지 分類化를 試圖하려는 것이다. 그런데, 序論에서도言及한 바와 같이, 老年을 위한 福祉政策의 類型化는, <표 8>에서 보여주는 것 처럼, 주로

41) 鄭周永, 前掲書, p.503.

42) 俞焜, 前掲書, pp.44~47.

그 機能 또는 老人慾求의 内容面에서만 이뤄져왔던 것이다. 그러나, 老年을 위한 福祉政策은 그 기능 또는 내용면에서 뿐만 아니라, 다른 여러가지 視角에서 類型化 내지 分類化가 可能한 것이다. 여기서는, 그러한 多角의인 視角에서 老年을 위한 福祉政策을 類型化 내지 分類化作業을 하려는 것이다.

그런데, 지금까지 널리 사용되어온 類型化 내지 分類化된 것은 <표 8>에서 보여주고 있는 바와 같은 類型 또는 分類로서, 그것은 老年을 위한 福祉政策의 機能 또는 내용면에서 ① 소득유지정책 ② 건강보호정책 ③ 주택정책 그리고 ④ 사회적 서비스정책 등으로 나누고 있는 것이다. 따라서, 여기서는, 먼저, “機能”에 의한 類型化를 고찰하고 연이어, 다른 기준에 의한 유형화를 고찰한다. 그 다른 기준들이란, “性別”, “加齡”, “都農”, “時·空” 그리고 “退職前後” 등이다. 이러한 기준에 따라서 福祉政策을 유형화시켜 본 다음, 끝으로 類型化에 대하여 고찰하고자 한다.

1. 機能에 의한 類型化

老人의 生活上의 基本的 慾求로서, ① 經濟的 安定慾求, ② 身體的 健康慾求 ③ 情緒的 安定慾求 그리고 ④ 自己實現慾求가 있는 것이다.⁴³⁾ 老年을 위한 福祉政策을 그 기능에 의해서 類型化시키는 데는, 위에서 말한 老人의 基本的 慾求를 참작하고 있는 것이다. 이러한 論旨을 圖式化시켜보면, <표 9>와 같다.

<표 9> 老人의 慾求와 福祉政策의 機能

老人의 基本的 慾求	福祉政策의 機能
경제적 안정욕구	소득유지 정책
신체적 건강욕구	건강보호 정책
정서적 안정욕구	주택 정책
자기실현 욕구	사회적 서비스 정책

이와 같은, 類型化에 따라서, 노인복지프로그램의 접근방법과 우리 나라 노인복지 프로그램을 살펴보면, <표 10>과 같다.⁴⁴⁾

이와 같이, 機能에 의한 類型化의 기본적인 틀(frame) 외에도, 여러가지 유형이 있다. 예컨대, 金泳謨는 서울시 老人福祉政策을 평가하는 데에 있어서, 그 복지정책을 다음과 같이 類型化시키고 있는 것이다. 즉, ① 所得保障政策 ② 就業政策 ③ 保健醫療政策 ④ 住宅政策 ⑤ 教育 및 餘暇政策 ⑥ 老人利用施設政策 ⑦ 敬老優待制 ⑧ 施設保護政策 그리고 ⑨ 在家老人서비스政策 등이다.⁴⁵⁾

43) 本村 汎·高橋重宏, 「家族と福祉の未來」, 東京: 全國社會福祉協議會, 1989, pp.138~139.

44) 鄭周永, 前掲書, p.507.

45) 金泳謨, 「韓國老人福祉政策研究」, 서울: 韓國福祉政策研究所出版部, 1990, pp.256~338, 참조.

〈표 10〉 노인복지 프로그램의 접근방법과 우리나라 노인복지 프로그램

접근 방법	노인복지 프로그램
1) 노인인구집단중심 접근방법	노인복지법에 의한 프로그램
2) 문제중심별 접근방법 (1) 소득 유지 정책	① 사회 보험 (가) 공무원 연금제도 (나) 군인 연금제도 (다) 사립학교 교원 연금제도 (라) 국민복지 연금제도 ② 공적부조 : 생활보호법상의 노인에 대한 거택 보호 및 시설보호 (생활비조로 현금과 물품지급)
(2) 건강 보호 정책	① 데모그란트 : 65세 이상 노인에 대한 건강 진단 ¹⁾ ② 사회보험 (가) 공무원 및 사립학교 교원에 대한 의료보험 제도 (나) 일반 근로자를 위한 의료보험제도 ③ 공적 부조 (가) 생활보호 대상자를 위한 의료보호제도 (나) 자활보호 대상자에 대한 의료보호제도
3) 주택 정책	없 음
4) 사회적 서비스 정책	① 데모그란트 (가) 교통 시설, 공공시설의 이용요금 무료 및 할인 (나) 노동의 기회 제공 (다) 노인 여가 시설(노인정, 노인교실 등) 지원 ²⁾ ② 공적부조 : 노인복지시설(양로, 요양 시설) 지원 ²⁾

- 1) 노인복지법 제8조에 ‘...65세 이상의 자에 대하여 건강 진단과 보건교육을 실시할 수 있다’고 규정되어 있는데, 이는 65세 이상 노인이면 누구나 건강 진단을 받을 수 있다는 의미에서 데모그란트라 할 수 있다.
- 2) 시설에 대한 지원은 간접적으로 이용 자격이 있는 노인에게 간접적인 혜택을 주는 의미에서 포함시켜 분류하였다.

아무튼, 機能에 의한 類型化에서, 제일 먼저 주장되어지고 있는 것은 소득유지정책이라 할 수 있으며, 이것은 老人의 기본적 욕구중에서도 경제적 안정욕구가 제일 중요하다는 것과 맥락을 같이하고 있는 것이다. 소득유지정책과 관련하여 〈표 10〉에 포함되어 있지 아니한, 老齡手當支給制度에 관하여 살펴보면, 다음과 같다.

주지하는 바와 같이, 老齡手當支給制度는 1989年末에 改正된 老人福祉法 第13條에 처음으로 규정된 후, 1991년부터 70세이상 거택보호자 및 시설수용노인에게 1인당 월 1만원을 지급하고 있거니와, 앞으로 支給對象者 範圍의 擴大와 支給額의 增額이 기대되어 진다.⁴⁶⁾

2. 性別에 의한 類型化

무릇, 老人은 男性老人과 女性老人으로 구성되어 있다. 또한 女性老人의 男性化 또는 男性老人의 女性化라는 견해도 없지 않다.⁴⁷⁾

아무튼, 일반 老人에게 야기되는 문제를 前提로 하여 생각하여 볼 때, 특히 男性老人에게는 退職後(Post retirement)의 문제, 再婚의 문제 등이 심각하며, 女性老人에게는 姑婦間의 갈등문제, 長壽化에 따르는 生計문제 등이 심각하다. 따라서, 男性老人을 위한 福祉政策과 女性老人을 위한 福祉政策은 각각 그 固有의 特性領域을 지니고 있는 것이다.

특히, 미국에서도 女性老人의 문제는 심각하다. 따라서 今世紀는 老人의 世紀일뿐만 아니라, 또한 女性老人의 世紀라고 할 수 있다고 한다. 즉, Therefore, this is not only a century of old age, but also a century of older women.⁴⁸⁾

우리 나라에서도 女性老人의 문제는 심각하다.⁴⁹⁾ 따라서, 男性老人을 위한 福祉政策뿐만 아니라, 女性老人을 위한 福祉政策의 적극적인 개발이 기대된다.

3. 加齡에 의한 類型化

老人을 加齡이라는 視角에서 살펴볼 때, 일반 老人, 高齡者 또는 長壽者 등으로 類型化 된다. 통상, 일반 老人이라면, 65세 이상의 老人을 指稱하고 있으며, 高齡者는 80세 이상의 노인을 지칭하고 있다. 그리고 最長壽者로는 百歲 이상 노인이 있다. 따라서, 여기서는 편의상, 일반 노인, 高齡者 그리고 百歲老人을 前提하면서, 그에 해당하는 복지정책으로서,

- ① 일반 노인복지정책
- ② 高齡者를 위한 복지정책
- ③ 百歲老人을 위한 복지정책

등으로 類型化시켜 볼 수 있는 것이다.

요컨대, 일반 노인을 위한 복지정책은 많이 거론되어 왔으므로, 여기서는 高齡者를 위한 복지

46) 「老人生活」, 1991년 1·2월호(통권 80호), 大韓老人會, 1991.2, pp.47~74: 특집·노령수당제도의 문제점과 개선책, 참조.

47) 加藤正明·湯澤雅彦·清水信, 「老年期」, 東京: 有斐閣, 1977, p.86.

48) Robert W. Fogel, et. al., Aging: Stability and Change in the Family, New York: Academic Press, 1981, p.3.

49) 「女性研究」제8권 제3호, 韓國女性開發院, 1990/가을호, pp.3~133: 특집: 한국여성노인의 실상과 대책, 참조.

정책과 百歲老人을 위한 복지정책에 관하여 일별한다.

高齡者가 많아지는 사회를 高齡化社會라 하고 그 시대를 高齡化時代라고 하거니와, 그런 사회나 시대도 멀리 있는 것이 아니다. 때문에, 高齡化社會에 對應하는 복지정책이 개발되어야 한다. 그 對應策으로 다음과 같은 견해가 있다.⁵⁰⁾

- ① 고령자 고용기회의 확대
- ② 기업의 가족적 장점의 활용
- ③ 고령자를 위한 개인사업업종의 개발
- ④ 기본적 경제기반으로서의 연금제도의 충실
- ⑤ 가족에 있어서 상호부조의 추진
- ⑥ 고령자를 사회로 통합하기
- ⑦ 예방의료의 촉진
- ⑧ 고령자가 사는 보람
- ⑨ 사회적 弱者에 대하여 철저한 배려

위에 열거되어진 9가지 대응책이 잘 수행되어진다면, 高齡者를 위한 福祉政策은 성공을 거둘 수 있을 것이다.

이어서, 百歲老人을 위한 福祉政策을 살펴보기로 한다. 한마디로 말해서, 이러한 복지정책은 全無라 해도 과언이 아니다. 이런 복지정책과 관련된 일로서, 다른 나라에서는 이미 발달하고 있는 이른바 長壽學에 관한 研究所가 없기 때문에, 이와 같은 연구소를 설립하는 정책이 어렵다고 아니할 수 없는 것이다.⁵¹⁾

아무튼, 百歲老人을 위한 福祉政策 역시 개발되어야 한다.

4. 都農에 의한 類型化

노인문제를 都市老人의 문제와 農村老人의 문제로 類型化시켜 볼 수 있다. 특히, 농촌노인은 그 나름대로 特性을 지니고 있는데, 그 特性을 요약하면, 다음과 같다.⁵²⁾

농촌노인은 도시노인과 비교하여 볼 때, 다음과 같은 特性을 지니고 있는 것이다.

- ① 이른바 停年退職의 적용을 받지 아니한다.

농촌의 노인들은, 도시의 자영업주나 그 가족과 같이 여겨지므로, 정년퇴직의 적용을 받지 아니한다.

- ② 농촌가구인구의 高齡化가 현저히 나타나고 있다.

가족의 空洞化現象으로 인하여, 농촌에서는 고령에도 불구하고 가사를 돌보게 된다.

50) 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.179~189.

51) 韓昌榮, 「濟州島의 天壽論」, 濟州: 新亞文化社, 1990, pp.98~99.

52) 森幹郎(1983), 前掲書, pp.124~126.

③ 농업의 近代化로 인하여, 노인농가세대는 離農을 강요당하고 있는 것이다.

노인농가세대가 離農하는 과정에서, 노인문제의 社會化라는 문제가 야기된다.

위에서, 농촌노인의 特性을 살펴봤거니와, 그와 같은 特性을 참작하여, 농촌노인을 위한 福祉政策이 마련되어야 할 것이다. 농촌노인을 위한 福祉政策을 수립하기 위해서는 먼저 실태조사가 이뤄져야 한다. 예컨대, 安仁燦(1988)의 “農村老齡者들의 生活實態分析”이란 실태조사는 좋은 본보기랄 수 있다.⁵³⁾ 그런데, 상대적으로 농촌노인에 관한 실태조사는 도시노인에 관한 실태조사보다 적은 것 같다. 도시노인에 관한 실태조사로는 서울시의 것⁵⁴⁾과 釜山市의 것⁵⁵⁾이 있다. 이들 조사항료는 福祉政策을 수립하는데 참고가 될 것이다.

5. 時·空에 의한 類型化

老年을 위한 福祉政策을 時系的인 次元과 空間的인 次元에서 類型化시켜 보자는 것이다.

먼저, 時系的인 次元에서 福祉政策을 類型化시켜 보기로 한다. 이 時系를 過去, 現在 그리고 未來로 나누어서 福祉政策을 고찰하면, 過去의 福祉政策, 現在의 福祉政策 그리고 未來의 福祉政策으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 그리고 未來의 福祉政策을 “期間”이라는 觀點에서 短期福祉政策, 中期福祉政策 그리고 長期福祉政策으로 區分할 수 있는 것이다.

다음에, 空間的 次元에서 福祉政策을 類型化시켜 본다. 먼저 공간적 차원에서는 나라안팎으로 나누어서 생각해 볼 수 있다. 이 나라 안팎에서, 自國民을 표준으로 할 때, 나라안의 老人을 想定할 수 있으며, 나라밖의 僑胞老人을 想定할 수 있다. 즉, 在外國僑胞老人을 위한 福祉政策이 필요하게 된다. 이는 또한 屬人主義的인 입장이랄 수 있는 것이다.

또한 나라안팎을 自國民과 外國人과의 관계에서 살펴보면, 나라안의 福祉政策과 나라밖의 福祉政策으로 나누어 볼 수 있으며, 이들을 서로 비교하는 것을 比較福祉政策論的인 接近이라 할 수 있으며 屬地主義的인 입장이랄 수 있다. 崔京錫·宋鄭府 共編, 「現代老人福祉政策」은 위와 같은 比較福祉政策論인 接近을 시도한 것으로 볼 수 있는 것이다.⁵⁶⁾

한편, 南韓과 北韓이 1991년 9월에는 UN에 同時加入이 예정되어 있는만큼, 北韓의 老人을 위한 福祉政策問題도 간과할 수 없는 일이다.

요컨대, 나라안의 福祉政策도 全國的인 것, 廣域的인 것, 그리고 기초적인 것으로 나누어 볼 수 있는 바, 全國的인 福祉政策, 廣域的인 福祉政策, 그리고 기초적인 福祉政策 등으로 類型化 시켜 볼 수 있는 것이다. 이와 같은 類型化는 이른바 地域水準別로 福祉政策을 分類한 것이다.⁵⁷⁾

53) 安仁燦, “農村老齡者들의 生活實態 分析”, 「새마을研究論文集」第7輯, 忠北大學校 새마을研究所, 1988. 7, pp.206~278, 참조.

54) 서울特別市, 「老人福祉政策樹立을 위한 調查研究」, 1989.10, 참조.

55) 張相經·曹廷文, “釜山市老人들의 生活實態 및 生活滿足度”, 「釜山地域社會研究」研究報告書 2, 부산대학교 社會調查研究所, 1985, 참조.

56) 崔京錫·宋鄭府, 「現代老人福祉政策」, 서울: 韓國福祉政策研究所, 1990, 참조.

57) 金信福, 「發展企劃論」, 서울: 博英社, 1983, p.62.

6. 退職前後에 의한 類型化

退職日을 기준으로 할 때, 退職前(pre-retirement)의 문제와 退職後(post-retirement)의 문제로 나누어 볼 수 있다. 이러한 分類法을 福祉政策에 적용시키면, 退職前의 福祉政策과 退職後의 福祉政策을 想定할 수 있게 된다. 필자가, 특히 이 退職前後에 의한 類型化를 提案하는 理由는, 이 분야에 많은 문제점이 야기되어지고 있는 반면에, 이 분야에 대한 福祉政策이 개발되어 있지 않기 때문이다. 退職의 前後問題중에도 退職前(pre-retirement)의 문제가 더 중요하다. 따라서, 退職前에 관한 福祉政策의 重要性은 아무리 강조해도 지나치는 법이 없는 것이다.

7. 類型化에 대한 考察

지금까지 諸類型化에 관하여 살펴왔거니와, 위에서 언급되어진 類型化들이 모든 類型化를 網羅했다고 볼 수 없다. 이미 機能에 의한 類型化를 언급하면서 金泳謨가 주장하는 여러가지 복지정책중, 施設保護政策이나 在家老人서비스政策 등도 없지 않다. 在家老人서비스政策을 수립하는데 좋은 자료로는, 韓國老人福祉會 編「老人福祉研究」가 있거니와,⁵⁸⁾요컨대, “施設”이나 “在家”라는 類型化는, 福祉政策을 잔여적 개념으로 보는게 아니라, 제도적 개념으로 보는 限, 區分의 實益은 없는 것이다.

그리고 각각의 類型化는 서로 獨立性을 지니면서, 다른 類型化를 排他的으로 보는 것이 아니라, 상호간에 交渉이 가능하며 連繫性을 지니고 있다는 점이다. 예컨대, 都農에 의한 類型化는 加齡에 의한 類型化와 結合된다는 것이다. 그 예로 농촌노인의 高齡者라는 類型化가 가능한 것이다. 이에 대한 정책은 농촌고령자복지정책이 될 것이다. 또한 퇴직후의 소득을 유지케 하는, 퇴직후소득유지정책도 있게 된다.

끝으로, 老年을 위한 福祉政策을 類型化시키며 그것을 研究하고 敎育하는 이른바 敎育老年學(educational gerontology)의 발전이 있어야 하거니와, 敎育老年學의 발전을 위해서는 다음과 같은 主題들이 검토되어야 한다.⁵⁹⁾

- ① Examining stereotypes of old age.
- ② Understanding normal ageing.
- ③ Avoiding client dependency.
- ④ Identifying components of a 'healthy old age'.
- ⑤ Reviewing social, biological and psychological theories of ageing.
- ⑥ Cross-cultural variations in ageing.

58) 韓國老人福祉會, 「老人福祉研究」, 서울: 弘益齋, 1990, 참조.

59) Chris Phillipson and Alan Walker, Ageing And Social Policy, Hants, England: Gower, p.285.

- ⑦ Confronting low self-esteem.
- ⑧ Understanding transitions in later life.
- ⑨ Reviewing concepts of 'growth' and 'deterioration' in old age.
- ⑩ Developing skills for assisting self-health care (i.e individual activities) and self-help care (group activity) amongst older people.
- ⑪ Transferring counselling skills to older people.
- ⑫ Developing skills to assist social and political organisation amongst older people.

위와 같은 주제들이 고려되어지는 교육노년학을 발전시키기 위한 研究所를 설립케 하는 政策이 필요하다. 즉, 福祉政策을 개발하고 발전시키는 政策이 先行되어야 하는 것이다. 예컨대, 미국에서는 전국적으로 170개의 대학내 연구소가 老年學을 연구하는데 기여하고 있다.⁶⁰⁾ 이런 예는 他山之石으로 삼을 필요가 있는 것이다.

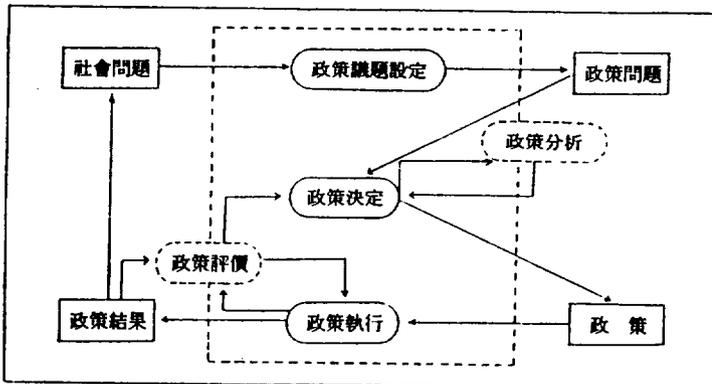
IV. 老年을 위한 福祉政策의 過程論

老年을 위한 福祉政策의 과정을 고찰하기 위해서, 먼저 政策學에서 발전시켜 놓은 政策過程論에 관한 一般論을 살펴보고 다음으로, 老年을 위한 福祉政策의 過程을 분석하고자 한다. 그리고 福祉政策의 過程論中的 評價論은 편의상 이어지는 章에서 별도로 다뤄지게 된다는 것을 미리 밝혀둔다.

1. 政策過程論

무릇, 政策過程을 巨視的으로 살펴볼 때, <표 11>과 같다.⁶¹⁾

<표 11> 政策過程



60) 韓昌榮 (1990), 前掲書, p.109.

61) 鄭正信, 前掲書, p.16.

<표 11>에 관하여 鄭正佑은 다음과 같이 설명하고 있다.⁶²⁾

우리 사회에는 해결해야 할 무수한 문제가 存在하는데 이것이 社會問題이다. 이들 중
에서 일부는 정부에서 政策的 해결을 위하여 신중한 검토를 하게 되는데 이렇게 검토하
기로 결정한 사회문제를 政策問題라고 한다. 이때 社會問題중에서 일부를 정책문제로
채택하고 다른 것은 放置하기로 결정하는 活動을(즉, 社會問題를 검토하기로 決定하는
行爲를) 政策議題設定이라고 부른다.

어떤 문제가 政策問題로서 거론되면 이를 해결하여 달성할 政策目標을 설정하고 이
目標을 달성할 수 있는 여러가지 代案을 고안·檢討하여 하나의 정책대안을 채택하게
되는데, 이 모든 활동이 政策決定이며, 이 결과로서 나오는 出產物이 정책이다. 이때보
다 바람직한 政策決定을 위하여 수행되는 知的 作業이 政策分析이며, 이는 政策決定에
필요한 知識을 제공한다.

決定된 政策은 보다 구체화되어 현실적으로 實現되어야 하는데 이 정책의 實現活動을
政策執行이라고 부르며, 이 결과 政策目標이 달성되는 등의 政策效果和 執行을 위해서
사용된 社會的價值인 政策費用 등의 政策結果가 다시 政策環境으로 나가게 된다. 이때
정책집행과정의 諸 側面을 검토하여 보다 바람직한 執行戰略을 제공하려는 知的 作業이
정책평가의 일부이며, 집행결과 政策效果의 發生與否를 검토하는 것이 또다른 重要的
정책평가 作業이다. 政策評價는 政策의 終結이나 修正 등을 위한 知識을 제공하여 정책
결정에 기여를 하게 된다.

위에 소개되어진 政策過程의 틀(frame)에 관하여, 여러 학자들은 나름대로의 段階說을 주장하
고 있거니와, 그런 見解들을 俞 焘은 다음 <표 12>와 같이 정리하고 있다.⁶³⁾

<표 12> 政策過程에 관한 여러 見解의 比較

	Lasswell	Jones	Anderson	Ripley와 Franklin
政策形 成 段 階	情報段階 建議段階 處方段階	問題定義段階 形成·合法化段階	政策議題設定段階 政策形成段階 政策採擇段階	形成·合法化段階
政策執 行 段 階	發動段階 適用段階	執行段階	政策執行段階	執行段階
政策評 價 段 階	評價段階	評價段階	政策評價段階	評價段階
政策變 動 段 階	終結段階	終結段階		政策變動段階

62) 上揭書, pp.16~17.

63) 俞 焘, 前揭書, p.162.

그리하여, <표 12>의 左側에서 보여주는 바와 같이, 俞 焘은 政策過程을, (a) 政策形成段階 (b) 政策執行段階 (c) 政策評價段階 그리고, (D) 政策變動段階로 區分하고 있다.

그러나 이들을 포괄적으로 정책형성(policy formulation), 정책집행(policy implementation), 그리고 정책평가(policy evaluation)로 구분할 수 있다.⁶⁴⁾

이 논문에서는 이와 같은 구분에 따라서 理論을 전개하려고 한다. 그런데, 앞서 말한 것처럼, 정책평가에 관하여서는 章을 달리하여 살펴보게 되므로 여기서는 정책형성과 정책집행에 관련된 문제만을 차례로 다루게 된다.

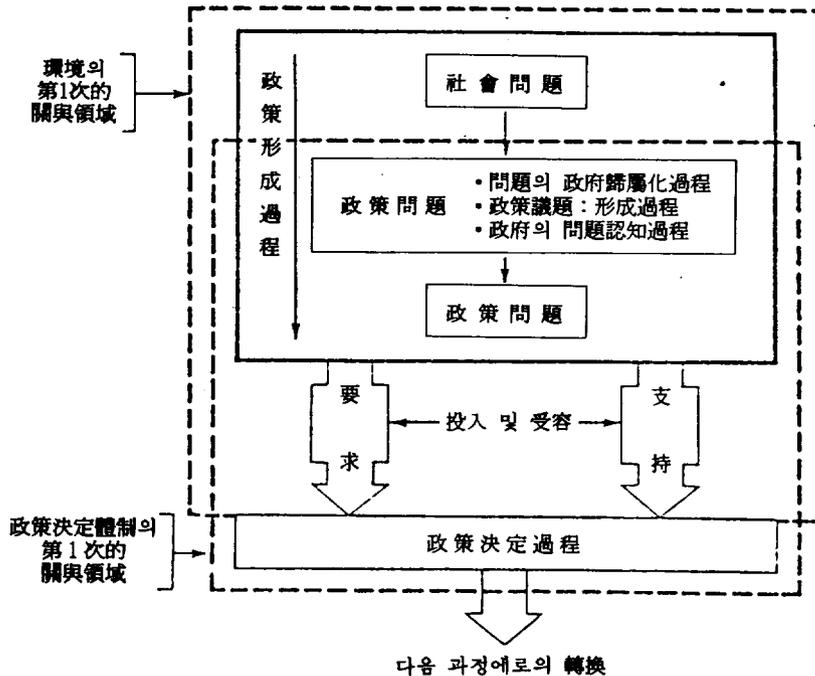
2. 老年을 위한 福祉政策形成

老年을 위한 福祉政策形成을 고찰함에 있어서, 먼저 政策形成過程의 構成要素 또는 틀(framework)을 살펴보고, 그 중에서도 政策議題形成過程 및 政策議題形成者라는 視角에서 老人福祉法의 制定과 改正過程을 분석하여 보고자 한다.

가. 政策形成의 構造

政策形成의 構造를 살펴보기 위해서는, 政策形成過程의 構成要素 및 그 틀(framework)을 살펴볼 필요가 있다. 前者에 관하여서는 安海均이 <표 13>과 같이, 圖式化시키고 있다.⁶⁵⁾

<표 13> 政策形成過程의 構成要素



64) 李炳徹, "政策過程에 대한 理論의 接近에 관한 研究", 「現代社會와 行政」創刊號, 湖岩 盧貞鉉教授華甲 紀念特輯, 延世行政硏究會, 1989, p.102.

65) 安海均, 前掲書, p.132.

〈표 13〉에서 보는 바와 같이 社會問題가 정부의 관심을 받아 政策議題로 등장하게 될 때까지의 일련의 과정을 가르키는 것을 政策形成이라 할 수 있는 것이다. 이 과정은 「問題의 政府歸屬化過程」, 「政府의 問題認知過程」 또는 「政策議題形成過程」이라고도 불린다. 그리고 이러한 政策形成過程을 전체 政策過程과 관련시켜 생각해 보면, 정책결정과정은 정책과정을 태동시키는 과정이며 기능적으로는 정책결정체제에 대한 環境의 요구 및 지지의 投入過程이 된다. 또한 정책결정체제의 입장에서 보면 정책형성은 그러한 環境으로부터의 요구와 지지를 수용하는 과정이다. 따라서 政策形成은 環境과 政策決定體制가 상호작용을 하는 과정이 되는 것이다. 〈표 13〉에서 중복되어 있는 부분이 곧 그러한 상호작용이 이루어지는 場을 나타내는 것이며, 이것은 곧 政策形成過程과 政策決定過程을 단선으로 명백히 구분짓기가 매우 어렵다는 것을 나타내 보여주고 있는 것이다.⁶⁶⁾

위에서는 政策形成過程상의 기본적인 構成要素에 관하여 살펴봤거니와, 이어서 老年을 위한 政策形成(policy formation)⁶⁷⁾의 틀(framework)을 살펴보기로 한다. 이에 관한 先行研究로는 William W. Lammers의 틀이 있거니와, 그것을 알아보면, 〈표 14〉와 같다.⁶⁸⁾

〈표 14〉에서 보여주는 바와 같이, William W. Lammers는 정책형성(Policy formation)의 틀로서 크게 네가지를 전제하고 있다. 즉, 그 네가지 라는 것은, 체계적요인(Systemic Factors), 정치적 참여자와 역할(Political Participants and Roles), 정책특성(Policy Characteristics), 그리고 정책결과(Policy Outcomes)이다. 이들 네가지 틀에 포섭되는 여러가지 내포들을 〈표 14〉에서 열거하고 있는 것이다. 예컨대, 체계적요인중 큰 항목으로는, 사회경제적특성(Socio-economic Characteristics), 노령인구(The Aging Population), 사회적태도(Societal Attitudes), 그리고 개인적 영역의 노력(Private Sector Effort) 등이 있다는 것이다. 이어 정치적참여자와 역할이라는 틀에서 큰 항목으로 참여자(Participants)와 역할(Roles)로 나누어 설명되고 있으며, 그 역할중에 첫 번째로 이슈제기(Issue Raising)가 나타나고 있음을 볼 수 있거니와, 이 이슈에 관해서는 C. O. Jones가 명쾌하게 자리매김을 하고 있는 것이다. 그래서 Jones는 이슈와 관련된 用語와의 關係를 〈표 15〉와 같이 도식으로 나타내고 있다.⁶⁹⁾

66) 上掲書, p.131.

67) policy formulation과 policy formation에 관하여서는 安海均(安海均, 前掲書, p.132. 참조)의 코멘트가 있는데, 그것은 다음과 같다.

政策形成이라고 하게 되면 영어로는 policy formulation과 policy formation 모두를 연상하게 된다. policy formulation이란 구체적 정책이 출현하기까지의 모든 활동과정의 의미하는 것의 개념 중 政策執行과 政策評價의 과정을 뺀 것, 그러니까 政策決定으로서 행동의 어감이 강한 반면 policy formation이란 政策으로서의 모양(form)을 갖춘다는 뉘앙스를 내포하고 있는 용어로서 社會問題라는 非政策的의 存在가 여러 메카니즘의 작용을 통하여 차츰 政策的의 存在로서의 모습을 갖추어 가는 상태의 변화과정을 뜻하는 말이다.

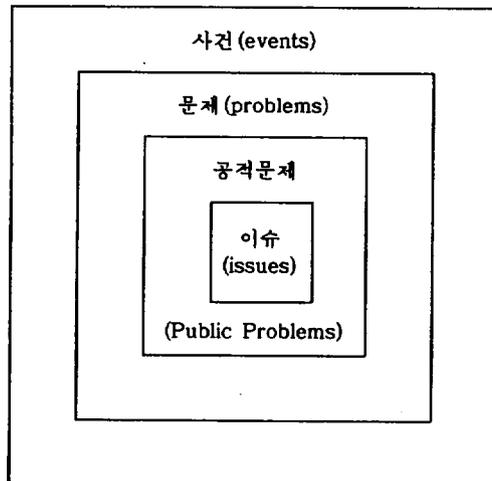
68) William W. Lammers, Public Policy and the Aging, Washington D. C. : CQ Press, 1983, p.27.

69) 金乘辰, 「政策學概論」, 서울 : 博英社, 1989, p.72.

〈표 14〉 Policy Formation and the Aging

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

〈표 15〉 이슈관련 用語들의 關係



〈표 15〉에서 보는 바와 같이, 어떤 사건(events)이 있어서, 그 사건이 問題化되어갈 때, 그것은 공적문제나 사적문제나라는 과정을 거쳐서, 공적문제만이 이슈로 등장하게 되어간다는 것이다.

아무튼, 〈표 14〉에 나타나고 있는 나머지의 틀에 관하여서도, 同斷의 설명이 가능한 것이다.

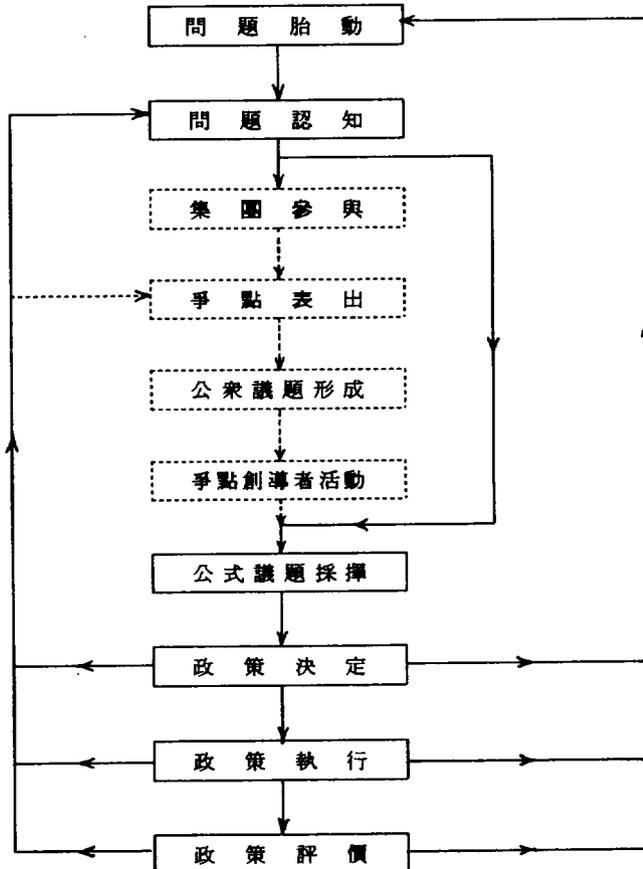
나. 政策議題形成과 老人福祉法

여기서는 政策議題設定에 관한 一般模型과 政策議題形成過程에 관한 模型 등을 먼저 살펴보고 그 다음에 後者의 모형으로 老人福祉法의 制定과 改正過程을 분석해 보기로 한다.

1) 政策議題와 관련된 模型

우선, 政策議題設定의 一般模型을, 金炯烈은 〈표 16〉과 같이 模型化시키고 있다.⁷⁰⁾

〈표 16〉 議題設定에 관한 一般模型



.....省略될 수도 있음.

70) 金炯烈, 前掲書, p.182.

〈표 16〉에서 보여주는 바와 같이 태동된 문제는 일정한 시점에서 어느 개인이나 집단에 의해서 인지되기 마련인데, 여기서 필요한 것은 문제의 定義이다. 즉, 문제의 定義에 따라서 정책결정에 관련된 사람들은 문제를 公式議題에 上程할 것이냐 아니면 不上程할 것이냐 하는 것을 결정할 수 있을 것이다. 물론 표출된 문제는 여러 사람들이나 집단에 의해서 인지되어 쟁점화되고 公衆議題로 전환된 후 公式議題로 채택되는 과정을 거치기도 하지만, 이러한 과정이 모든 체계에서 일어난다고는 말할 수 없다. 오히려 중간단계가 생략되는 경우도 많이 있을 수 있다. 예컨대, 비상시나 긴급시에 대응해야 할 정책결정에서 公衆議題가 생략되어 직접 公式議題로 진입될 수 있다. 특히 기업체와 같은 非公共領域에서의 議題設定은 매우 단순한 과정으로 이루어지기도 한다.⁷¹⁾

위에서, 議題設定의 一般模型에 관하여 알아보았거니와, 이어서 政策議題形成過程模型에 관하여 살펴보기로 한다. 이에 관한 模型에는 세가지가 있는데, 그것은 外部主導模型(outside initiative model), 動員模型(mobilization model), 그리고, 内部接近模型(inside access model)이다. 이 세가지 모형울 鄭正佶은 〈표 17〉과 같이 圖式化시키고 있다.⁷²⁾

〈표 17〉 정책의제 설정과정의 3Model

外部主導型: 社會問題 → 公衆議題 → 政府議題

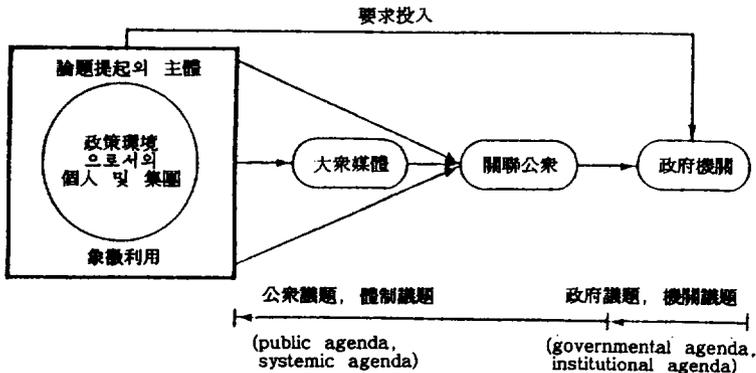
動員型: 社會問題 → 政府議題 → 公衆議題

内部接近型: 社會問題 → 政府議題

資料: Roger cobb, J.K. Ross & Macc H. Ross, "Agenda Building as Comparative Political Process," APSR, Vol. 70(1976), pp.128~136
에서 발췌작성.

그리고, 〈표 17〉에서 보여주고 있는 세가지 모형에 대해서, 安海均은 각 모형마다 圖式化시키고 있는데, 그 圖式化들을 살펴보면, 각각 〈표 18〉, 〈표 19〉 그리고 〈표 20〉과 같다.⁷³⁾

〈표 18〉 政策議題形成過程模型 I : 外部主導模型

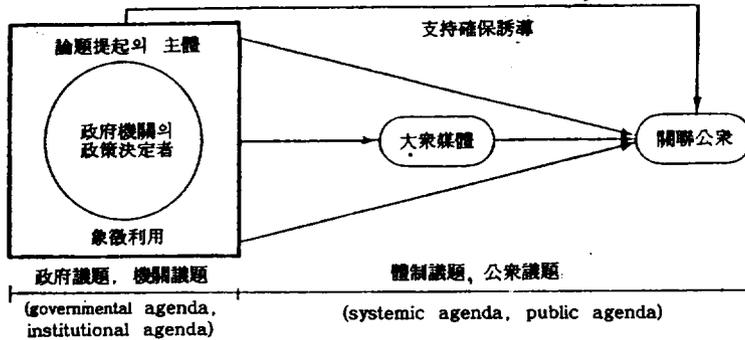


71) 上掲書, p.184.

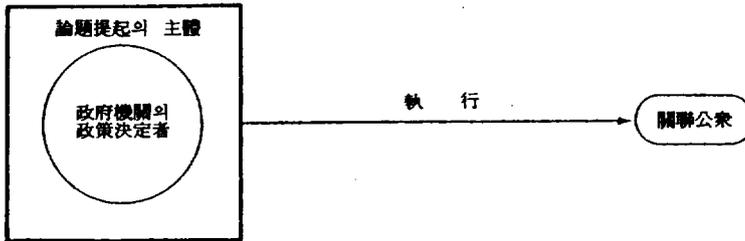
72) 鄭正佶, 前掲書, p.221.

73) 安海均, 前掲書, pp.179~180.

〈표 19〉 政策議題形成過程模型 II : 動員模型



〈표 20〉 政策議題形成過程模型 III : 內部接近模型



〈표 17〉, 〈표 18〉, 〈표 19〉, 그리고 〈표 20〉에서 도식화된 세가지 모형들을 부연해 보면, 다음과 같다.⁷⁴⁾

(가) 外部主導型(Outside Initiative Model)

外部主導型이란 政府바깥에 있는 집단이 자신들에게 피해를 주고 있는 사회문제를 政府가 해결해 줄 것을 요구하여 이를 사회쟁점화하고 공중의제로 전환시켜 결국 政府의제로 채택하도록 하는 의제설정과정이다. 外部集團이 주도하여 정책의제 채택을 政府에게 강요하는 경우로서 Hirshman이 말하는 強要된 政策問題에 해당된다.

이 모형은 政府에 대하여 壓力을 가할 수 있는 이익집단들이 발달하고 政府가 외부의 요구에 민감하게 반응하는 정치체제, 즉 多元化되고 民主화된 先進國 政治體制에서 많이 나타나는 유형이다.

(나) 動員型(Mobilization Model)

외부주도형과 정반대로 政府內의 政策決定者들에 의하여 주도되는 경우이다.

74) 鄭正佑, 前掲書, pp.222~225.

이 모형은 政府의 힘이 강하고 민간부문의 이익집단이 취약한 후진국에서 많이 나타나는 모형이다. 특히 우리 나라와 같이 관공민비사상이 강하고 정치권력이 집중된 사회에서 나타나게 된다. 그리고 이 모형의 특징은 문제가 政府議題로 먼저 채택되고 정부의 의도적인 노력에 의해서 公衆議題로 확산되는 것이다.

(다) 内部接近型(Inside Access Model)

정부기관내의 官僚集團이나 政策決定者에게 쉽게 접근할 수 있는 外部集團에 의하여 주도되어 최고정책결정자에게 접근하여 문제를 政府議題化하는 경우가 内部接近型이다. 쉽게 政府議題化한다는 점에서 동원형과 동일하지만 두가지 면에서 큰 차이가 있다. 첫째, 動員型的 주도세력이 최고 통치자나 고위정책결정자인데 비해서 内部接近型的 경우는 이들보다 낮은 지위에 있는 고위 관료인 경우가 많다. 둘째, 무엇보다도 중요한 것은 정부의제가 되고 난 후에 動員型에서는 PR 활동을 통해서 공중의제화하는데 비해서 内部接近型에서는 公衆議題化하는 것을 오히려 막으려고 한다는 것이다.

일반대중에게 알리지 않으려고 하므로 일종의 陰謀型에 속한다. 일반적으로 보면 富(wealth)나 權力 등이 집중된 나라에서 가장 흔히 나타나는 유형이다.

이러한 세가지 유형에 관하여, Cabb, J. Ross와 M. Ross는 <표 21>처럼 요약했다.⁷⁵⁾

2) 老人福祉法の 制定과 改正

여기서는 위에서 살펴본 政策議題形成過程에 관한 세가지 모델을 準據하여, 老人福祉法の 制定過程과 改正過程을 살펴보기로 한다.

(가) 老人福祉法の 制定過程

주지하는 바와 같이, 老人福祉法은 1981년 6월 5일 法律 第3453號로 제정되었다. 이 老人福祉法이 제정되기까지는 法制化의 여러가지 胎動이 있었던 것이다.⁷⁶⁾ 아무튼, 1981년에 老人福祉法이 제정하게 되었던 이유를, 玄外成은 다음과 같이 분석하고 있다.⁷⁷⁾

- ① 관료를 포함한 高位政策決定者가 老人福祉法에 對한 理解와 關心을 가지게 되었다는 점
- ② 老人福祉法을 위한 社會의 慾求가 드높았다는 점
- ③ 政府内外의 專門家들 사이에 日本과 같이 社會福祉分野別로 분리되어진 福祉6法을 마련하자는 要請이 있었다는 점

75) 安海均, 前掲書, p.182.

76) 韓昌榮, "韓國老人福祉의 行政과 法制에 관한 研究", 博士學位論文, 東國大學校 大學院, 1979, pp.203~208, 참조.

77) 玄外成, "韓國老人福祉政策의 形成過程과 그 特徵에 관한 研究", 碩士學位論文, 서울大學校 大學院, 1983, pp.90~91. : 金榮圭, "韓國老人福祉政策의 形成過程에 관한 研究", 碩士學位論文, 東國大學校, 大學院, 1988, p.81, 참조.

〈표 21〉 Cobb, J. Ross & M. Ross의 政策議題形成理論要約

模型 過程	外部主導模型	動員模型	內部接近模型
提起過程	環境으로서의 한 個人이 나 集團에 의한 高층의 표명	政府政策決定者에 의한 새로운 政策의 公表	政策決定者나 側近者에 의한 政策案의 제시
具體化過程	高층의 特定要求化	공표된 政策의 細目 決定	具體的 提案提示
擴散過程	여타 環境集團에게 論題 의 重要性 認識 (大衆媒體와 象徵利用)	環境집단으로서의 公衆 에게 政府政策의 重要性 과 有用性 認識 (大衆媒體와 象徵利用)	
進入過程	體制議題의 政府議題化 (政府機關의 관심표명)	政府議題의 體制議題化 (政策에 대한 公衆의 자치표명)	
문제전환의 方向	環境→政策決定者	環境←政策決定者	兩者關係無

- ④ 世界老人의 해를 맞이하러 世界老人大會에 참여와 關聯된 對外的 必要性이 要請되었다는 점
 ⑤ 高位政策決定者나 관료와 가까이 할 수 있는 私的 친분관계를 老人團體의 代表나 專門家들이 잘 活用할 수 있었다는 점 등을 들 수 있다.

玄外成이 주장하는 ⑤번은 內部接近模型과 脈絡을 같이하고 있을 것으로 보이나, 老人福祉法을 制定하는 과정상, 그것은 政府提出案에 의하여 法制化가 되었다는 점에서 動員模型에 속한다고 분석할 수 있는 것이다.

(나) 老人福祉法의 改正過程

1981년에 老人福祉法이 제정되었던 후, 同法은 1989년말에 大幅的인 改正이 이뤄졌다. 이 改正過程에서 特記되어지고 있는 것은, 改正案이 議員發議의 형태로 이뤄졌다는 것이다. 그 改正案으로,

- △ 大韓老人會案(1989. 1.)
- △ 民主黨案(1989. 3.24)
- △ 平主黨案(1989. 5.17)
- △ 民主黨案(1989. 5.18)
- △ 國會保社委案(1989.11.28)

등이 있었거니와, 최종적으로는 國會保社委案으로 조정되어, 老人福祉法이 改正되었던 것이다.⁷⁸⁾ 따라서 老人福祉法이 改正되어지는 과정에서는 정부제안이 아니라 議員發議의 형태를 취했던 것이다. 그러므로 노인복지법의 개정과정은 外部主導模型에 속한다고 분석할 수 있으며, 이런 경향은 매우 중요한 의미를 지니고 있는 것이다. 특히 改正되어진 老人福祉法에는 老齡手當支給規定(同法 第13條)이 新設되어, 老年을 위한 福祉政策上, 劃期的인 條文이 마련되었다. 이런 일이 先例가 되어 앞으로, 老年을 위한 福祉政策議題形成過程은 外部主導型으로 자리매김이 이뤄지기를 기대한다.

다. 政策議題形成者와 老人福祉法

L. N. Gerstone은 정책의제형성자들로서 公共官僚(public officials), 매스 미디어(mass media), 이익집단(interest groups), 그리고 관료제(the bureaucracy) 등 네가지 유형의 행위자들을 제시하고 있다.⁷⁹⁾ 여기서는 이러한 유형에 따라서, 老人福祉法의 制定過程과 그 改正過程을 살펴보기로 하는 바, 먼저 정책의제형성자의 유형들을 알아보기로 한다.

1) 政策議題形成者의 類型

앞서 살펴본 Gerstone의 유형은 다음과 같다.⁸⁰⁾

(가) 公共官僚

선거에 의해서 선출되는 공공관료야말로 정책의제 형성자들 가운데 뚜렷한 존재들이다. 이와 같은 공공관료의 대표적인 존재로서는 국민의 직접 선거에 의해서 선출되는 대통령을 들 수 있다. 대통령 이외에 공공관료로서 정책의제 형성에 중요한 역할을 하는 사람들로서는 선거에 의해서 선출되는 각종 지방자치단체의 장들과 국회의원 등을 들 수 있다.

(나) 매스 미디어

매스 미디어는 뉴스 보도를 통해서 특정한 이슈에 대한 정책결정자와 일반대중의 관심을 제고 시킴으로써 정책의제형성에 기여하게 된다. Cobb와 Elder는 이와 같이 미디어를 통한 정책의제형성을 “覺醒”(arousal)이라고 부르는데 이는 미디어를 통해서 이슈를 일반 대중에게 전파하게 되면 점차로 확산되어 보다 많은 주목과 관심을 자아내게 되기 때문이다.

(다) 利益集團

사람들은 정부의 정책에 관심을 갖게 되고 나아가서는 동일한 이익을 공유하는 사람들이 모여 집단적으로 정부에게 자신들의 이익을 表現하거나 結集하게 된다. 이와 같이 이익집단은 개인적으로는 목적하는 바를 효과적으로 달성할 수 없지만 집단을 이름으로써 욕구의 강도와 효과를 증

78) 韓昌榮, “老人福祉法の 制定과 改正에 관한 考察”, 『論文集』 제30집, 제주대학교, 1990.6.26, pp.246~250.

79) 金乘辰, 前掲書, p.116.

80) 上掲書, pp.116~121.

대시킬 수 있다.

또한 이익집단은 정책의제의 성립을 위해서 정책결정 통로에의 접근방법으로서 시위와 폭력(demonstrations and violence), 개인적 접촉(personal connection), 메스 미디어(mass media), 정당(political parties), 입법부, 각료, 관료들(legislatures, cabinets, bureaucracies)에 대한 로비 등의 방법을 사용하기도 한다.

끝으로 알론드에 의하면 이익집단의 効果性을 결정하는 요소로서 (Ⅰ) 집단구성원의 지지, 에너지, 그리고 자원을 동원할 수 있는 능력, (Ⅱ) 재정적인 힘, 구성원의 규모, 정치적 기술, 조직용집력, 조직에 대한 평판과 지위, (Ⅲ) 특정한 시대와 관련하여 정책이슈에 정책의 성격이 이익집단과 연결된 適切性(relevance) 등을 들고 있다 한다.

이러한 집단이익의 効果性에 관한 문제는 각종 老人利益集團에서 前向的으로 검토되어야 할 것으로 思料된다.

(라) 公共官僚制

오늘날의 공공관료제는 과거의 정치의 영역에 속하였던 가치와 목표 문제까지 다뤄야만 하게 되었다. 다시 말해서 공공관료제는 대중의 생활의 질적인 면에서 중대한 영향을 미칠뿐만 아니라, 고용기회, 교육, 의료보호 등의 핵심적 수혜자를 결정하기도 하는 정부의 統合的 機構라고까지 할 수 있다.

뿐만 아니라 오늘날의 공공관료제는 마이어(Kenneth Meier)가 말하는 것처럼 規則決定(rule making), 判決(adjudication), 法の 執行(law enforcement), 사업계획의 집행(program implementation), 政策先導(policy initiation), 제안된 정책변화에 대한 해설(comments on proposed policy changes), 그리고 관료제의 일상화(bureaucratic routines) 등을 통해서 공공정책의 거의 전 과정에 지대한 영향을 미친다고 할 수 있다. 그리고 이와 같이 마이어가 말한 것처럼 관료제의 여러 역할 가운데서 특히 “政策先導”(Policy initiation)를 통해 관료제가 정책의제 설정 과정에서 영향력을 행사한다고 볼 수 있다.

위에서 설명되어진, 정책의제형성자에 관한 유형은 金乘辰의 所說이거니와, 이러한 模型論에 따라서, 다음에 老人福祉法의 제정과정과 개정과정을 분석하여 보기로 한다.

2) 老人福祉法의 制定과 改正

여기서는 老人福祉法의 制定과 改正을 정책의제형성자라는 시각에서 고찰하는 바, 그것을 차례로 나누어 살펴보기로 한다.

(가) 老人福祉法의 制定過程

여기서는, 老人福祉法의 制定過程을 앞서 살펴본 정책의제형성자의 模型에 따라서 분석하면 다음과 같다.

(1) 公共官僚

老人福祉法이 제정되어지는 과정에서 公共官僚의 역할은 그리 크지 못했다. 다만, 공공관료로서 국회의원(鄭兩滄 의원)을 비롯하여 여러 국회의원들이 관심을 표명했던 적이 있었다.⁸¹⁾

(2) 매스 미디어

老人福祉法의 제정되어지는 과정에서 매스 미디어의 역할을 간과할 수 없다. 이에 대하여, 玄外成은 1970년부터 1980년까지, 서울, 중앙, 대한, 한국, 동아, 조선, 경향, 신아일보 등 8개 일간신문에 나타난 노인문제의 記事를 분석하여 <표 22>와 같이 정리하고 있다.⁸²⁾

<표 22> 年度別 老人問題에 關한 新聞內容의 件數추이

(단위 : 件)

구분 년 도	합 계	일 반 기 사	사 설	특 집 및 해설
1970	9	3		6
1971	13	2		11
1972	23	5	3	15
1973	43	13	1	29
1974	30	21	2	17
1975	25	17	2	6
1976	90	70	4	16
1977	116	82	3	31
1978	140	121	3	16
1979	159	130	9	20
1980	121	103	5	13
합 계	769	567	32	170

<표 22>에 의하면, 매스 미디어에 나타나고 있는 老人問題에 대한 관심도를 알 수 있거니와, 1977년에 116건, 1978년에 140건, 1979년에 159건, 그리고 1980년에 121건으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 주지하는 바와 같이, 老人福祉法이 1981년에 제정되었으니, 그 제정 2-3년전에 매스 미디어는 여론을 환기시키는데 크게 역할을 했다고 분석할 수 있는 것이다.

(3) 利益集團

利益集團으로서, 老人福祉法을 제정하는데 先導的 役割을 했던 것은 大韓老人會이며, 大韓老人會의 主唱을 理論的으로 뒷받침했던 조직은 韓國老人問題研究所(소장: 朴在侃)이었다. 아울러 韓國老年學會 및 同會 會員들의 역할도 간과할 수 없을 것이다.

81) 韓昌榮(1979), 前掲論文, pp.203~204.

82) 玄外成, 前掲論文, p.87.

(4) 公共官僚制

老人福祉法을 제정하는 과정에서 保健社會部가 정책선도(policy initiation)의 역할을 담당했던 것이다. 이러한 정책선도 과정에서 필자의 박사학위논문, “韓國老人福祉의 行政과 法制에 관한 研究(1979)”도 도움이 되었던 것이다.⁸³⁾

요컨대, 老人福祉法이 제정되어지는 과정에서는, 정책의제형성자의 유형중, 매스 미디어, 利益集團, 그리고 公共官僚制라고 분석할 수 있다.

(나) 老人福祉法의 改正過程

주지하는 바와 같이 1989년말에 老人福祉法이 大幅的으로 改正되었거니와, 그 改正過程에서 나타난 정책의제형성자의 유형을 살펴보면, 다음과 같다.

(1) 公共官僚

老人福祉法을 改正하는 과정에서는, 여러 정당의 국회의원에 의해서 改正案이 발의 되었다. 民主黨案은 俞棋濤의원, 宋斗灝의원 外 58人이 발의했고 平民黨案은 李喆鎔·金忠兆·朴英淑·鄭基榮·柳峻相·金泳鎭의원 外 65人이 발의했으며, 民正黨案은 安榮基의원, 金文起의원, 黃性均의원 外 108人이 발의했다.⁸⁴⁾

이와 같이, 老人福祉法改正過程에서는 200人이 넘는 국회의원들이 정책의제를 형성하는데 적극적으로 참여했던 것이다.

(2) 매스 미디어

老人福祉法을 개정하는데 여론을 형성하는 매스 미디어에 관한 조사는 보이지 아니한다. 그러나, 80년대로 접어들면서, 노인문제는 심각화되고 있으므로, 매스 미디어는 그런 심각성을 記事化하고 있는 것이다. 따라서 70년대를 조사한 玄外成의 분석(표 22)보다 더 높은 관심도를 매스 미디어에서 찾아볼 수 있는 것이다.

(3) 利益集團

앞서 살펴본 바와 같이, 利益集團으로 先導的인 역할을 담당하는 집단은 大韓老人會이다.⁸⁵⁾ 그리고 同會의 主唱을 理論的으로 뒷받침하고 있는 기관은 韓國老人問題研究所인 것이다.

(4) 公共官僚制

앞서 살펴본 바와 같이, 老人福祉法이 改正되어지는 과정에서 이른바 국회의원들의 발의로 이뤄졌기 까닭에, 공공관료제의 역할은 거의 없었던 것이다.

83) 韓昌榮(1990. 6), 前揭論文, p.225.

84) 上揭論文, p.250.

85) 「老人生活」통권 72호, 大韓老人會, 1989년 9·10월호 p.115에는, 大韓老人會의 老人福祉法改正推進事項을 정리하고 있음.

요컨대, 老人福祉法이 改正되어지는 과정에서, 정책의제형성자의 유형으로는 공공관료 매스 미디어, 그리고 利益團體이었다는 분석이 가능하다. 그리고, 매스 미디어와 利益集團은 老人福祉法의 制定이나 改正過程에서도 항상, 각각의 역할을 발휘하고 있음을 알 수 있다.

3. 老年을 위한 福祉政策執行

老年을 위한 福祉政策執行을 살펴보기 위하여, 먼저, 政策執行의 개념을 알아보고, 다음으로, 政策執行上的의 老人福祉法에 관하여 분석하고자 한다.

가. 政策執行의 개념

政策執行(policy implementation)은 政策의 내용을 實現시키는 過程(process)을 의미한다.⁸⁶⁾

그런데, 安海均은 현대적 의미의 政策執行 개념을 설명하는 정의가 되기 위해서는 무엇보다도 다음과 같은 요소(속성)를 내포한 개념정의이어야 한다고 주장한다.⁸⁷⁾

① 政策執行은 근본적으로 政治的 性格을 지니는 것으로서 정책체제내부와 정책환경에 존재하는 다양한 行爲者들이 관여할 뿐만 아니라 여러 가지 行爲가 복잡하게 얽혀서 원래의 政策意圖와 政策目標를 달성하지 못할 수도 있다.

② 政策執行은 政策目標와 政策結果(policy outcome) 내지 政治影響(policy impact)을 연결시켜 주는 매개변수로서 政策을 구체적인 사업계획으로 전환시키고 동시에 여러 가지 자원을 동원하고 배분함으로써 정책대상집단에게 각종의 재화와 용역을 제공하는 기능을 한다.

③ 政策決定과의 관계에 있어서 政策執行은 개념상으로는 정책결정과 구분되지만, 실제로는 정책집행단계에서도 계속적인 政策決定과 政策의 修正이 이루어짐으로써 양자가 서로 영향을 주고받는 複合的 循環的 過程이다. 이러한 관계는 政策執行과 政策評價간의 관계에서도 똑같이 발생한다.

이러한 여러 가지 속성을 토대로 할 때 政策執行은 다음과 같이 정의될 수 있다.

「政策執行은 미리 결정된 政策을 실천에 옮기려는 일련의 과정으로서 政策目標를 해석하여 구체적인 지침(정책수단)을 마련하고 자원을 확보하여 政策對象集團에 편익 또는 제한을 가하는 政治的 性格을 지닌 활동이다.」

필자 역시, 安海均의 견해에 同斷하면서 다음에 政策執行上的의 老人福祉法에 관하여 천착해 본다.

나. 政策執行上的의 老人福祉法

무릇, 政策形成이 政策執行으로 잘 이뤄진다면, 문제는 없을 것이다. 그것이 不執行(non-implementation)으로 끝날 때도 없지 않을 것이다.

86) 鄭正喆, 前掲書, p.463.

87) 安海均, 前掲書, p.324.

앞서 살펴본 바와 같이, 1989년말에 老人福祉法은 大幅的으로 改正되었거니와, 그 개정된 노인 복지법의 改正理由와 主要骨子는 다음과 같다.⁸⁸⁾

△ 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 國歌 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의 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, 老人敎室 및 老人休養所로 分類함.

〈법제처 제공〉

改正되어진 老人福祉法의 主要骨子を 보면, 老人福祉를 위하여 여러가지 政策形成이 法制化되었으나, 그 政策執行에 있어서는 문제점이 있는 것이다. 여기서는 그러한 문제점을 전부 분석하지 않고, 老年을 위한 福祉政策의 對象論에서 살펴본 바와 같이, 소득유지정책이 정책중 가장 중요한 정책이므로, 그 소득유지정책과 연관된 老齡手當支給의 新設條文(老人福祉法 第13條)에 관하여 살펴보기로 한다.

老人福祉法 第13條는 다음과 같은 규정을 두고 있다.

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 규정되어 있으므로 이 규정은 義務規定이 아니라 任意規定의 性格을 지니고 있어서 앞으로 이 규정은 義務規定化되어야 한다.

위와 같은 老人福祉를 위한 政策形成의 法制가 실제로 政策執行上에는 문제점이 있는 것이다.

현실적으로 同 規定에 근거하여, 70세 이상 영세노인에게만 월 1만씩 지급되고 있는 것이다. 물론 1991년부터 처음으로 老齡手當이 지급되어지고 있다는 점에서는, 1991년을 老齡手當支給元年이라 할 수 있겠으나, 老人福祉法의 規定에 나타나고 있는 立法趣旨와는 거리가 멀다고 하지 않을 수 없다.

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

同法에는 그 支給對象을 "65歲 이상의 者"로 明文化되어 있음에도 불구하고, 현실적으로는 70세 이상의 영세노인으로 그 對象을 限定시키고 있는 것이다. 그리고 지급액도 월 1만원씩이 지급되어 지고 있는데 이 액수는 현실에 타당한(valid)액수라고 볼 수 없는 것이다. 필자의 견해로는, 적어도 월 3만원씩은 지급되어야 한다고 본다.

요컨대, 老齡手當의 支給對象者範圍의 擴大와 支給額의 增額은 政策執行上, 前向的으로 검토되어야 문제인 것이다. 제아무리 좋은 福祉政策을 形成하고 그것이 法制化되었다 드라도, 그 條文이 政策執行으로 具體化되지 못한다면, 그 條文은 死文化 내지 散骨化되어 버리는 것이다.

4. 政策過程論上의 批判과 展望

위에서 政策過程을 정책형성과 정책집행으로 限定시켜, 老人福祉法을 중심으로 살펴왔다. 그 결과, 정책형성면에서, 정책의제형성모형은 動員型으로부터 外部主導型으로 轉移하고 있으며, 정책의제형성자의 유형에서는 公共官僚制 대신에 公共官僚들이 등장하고 있는 傾向性을 규찰할 수 있었다. 그리고 정책형성과 정책집행상에는 아직도 gap이 있다는 점을 분석할 수 있었다.

아무튼, 安海均은 우리 나라 政策過程의 特性을 다음과 같이 분석하고 있는 것이다.⁸⁹⁾

- ① 政策形成에 있어서 外部主導型보다는 内部接近型, 動員型이 자주 이용된다.
- ② 政策過程에서(특히 政策決定과 執行에서) 民意보다는 官僚中心의 技術合理性에 의존하는 경우가 많다.
- ③ 최근에 들어서서는 많이 나아졌지만 80년대 중반까지도 議會가 政策過程에 실질적으로 관여하지 못했다.
- ④ 政策過程(특히 政策決定過程)이 非公開的으로 이루어지는 경우가 많다.

위에서 政策過程에 관한, 安海均의 特性論을 살펴봤거니와, 이 特性論은 批判論이라고 볼 수 있는 것이다. 이러한 批判論으로, 老人福祉法改正過程을 다시 정리한다면,

- ① 外部主導型
- ② 民意를 대표하는 국회의원의 多數 參與
- ③ 국회의원 발의로 國會의 役割 增大
- ④ 各 政黨(예, 民主黨, 平民黨, 民主黨 등)에서 논의되어 公開性 확보.

이렇게 볼 때, 政策過程論上, 老人福祉法의 改正過程은 앞으로, 韓國福祉政策過程을 先導할 수 있는 모형이라고 볼 수 있는 것이다.

요컨대, 政策過程에서, 政策形成上으로는 잘 法制化된 改正老人福祉法의 내용이 政策執行上에서 문제가 있는 것이다.

89) 安海均, 前掲書, pp.126~127.

V. 老年을 위한 福祉政策의 評價論

老年을 위한 福祉政策의 評價論을 천착함에 있어서, 먼저 政策評價論을 일별하고, 이어서 老年을 위한 福祉政策의 評價論을 고찰하며, 끝으로 評價論上의 문제점과 改善方案을 강구하고자 한다. 모두에서 먼저 밝혀들 일은 老年을 위한 福祉政策의 評價論에 관하여서는 黃振洙의 “韓國老人福祉政策의 評價에 관한 研究”라는 박사학위논문이 있다는 점이다.⁹⁰⁾ 이 글에서 전개되어지는 論旨에서, 黃振洙의 研究結果가 크게 도움이 되고 있는 것이다.

1. 政策評價論

政策學에서 政策評價論이 차지하는 位相은 政策形成論, 그리고 政策執行論과 함께 무시할 수 없는 것이다.

우선, 政策評價(policy evaluation)의 개념을 살펴보면, “어떤 政策의 結果(成果와 影響 포함)를 이해하고 그 값어치를 판단하는 것”이라고 한다.⁹¹⁾ 이러한 뜻을 지니고 있는 政策評價論에 내포되어진 問題提起들은 학자에 따라서 여러가지 樣相으로 나타나고 있는 것이다.

예컨대, 政策評價論에서 政策評價의 개념을 비롯해서 政策評價의 種類 또는 類型, 政策評價의 基準, 政策評價의 過程과 그 活用, 政策評價의 技法, 影響평가, 그리고 政策의 評價機關 등 多樣하게 다뤄지고 있는 것이다. 그런데, 여기서는 그 중에서도 가장 重要하고 평가의 準거기준(frame of reference)이 될 수 있는 “政策評價의 基準”에 관하여 살펴보기로 한다. 그리고 “政策評價의 基準”에 관하여도 여러 가지 見解가 있으나, 여기서는 William N. Dunn의 “政策評價의 基準”에 관하여 알아보기로 한다.

Dunn은 정책분석의 立場에서 政策評價의 기준을 (Ⅰ) 效果성(effectiveness), (Ⅱ) 能률성(efficiency), (Ⅲ) 적당성(adequacy), (Ⅳ) 형평성(equity), (Ⅴ) 대응성(responsiveness), 그리고 (Ⅵ) 적절성(appropriateness) 등의 여섯 가지를 제시하였는데, 이들에 대해서 다음에 살펴본다.⁹²⁾

가. 效果性(effectiveness)

效果性이란 政策이 가치있는 成果(valued outcome)나 效果(effect)를 가져오는가에 관한 것이다. 예로서 效果적인 보건정책은 보다 많은 양질의 의료시혜(more quality health care)를 보다 많은 사람들에게 제공하는 것이다.

나. 能率性(efficiency)

能률성은 주어진 수준의 效果성을 산출하기 위해 요구되는 노력의 양을 말한다. 그리고 최소의

90) 黃振洙, 前掲論文, 참조.

91) 俞焄, 前掲書, p.340.

92) 金秉辰, 前掲書, pp.371~373.

비용으로(least cost) 최대의 효과(greatest effectiveness)를 달성하는 정책이 능률적이다.

다. 適當性(adequacy)

적당성은 문제를 일으킨 욕구(needs), 가치(values), 기회(opportunity)를 만족시키는 효과성(effectiveness)의 수준의 정도를 말한다.

라. 衡平性(equity)

형평성은 법적·사회적 합리성(legal and social rationality)과 밀접하게 연결되어 있으며 사회 내의 상이한 집단 사이에 효과(effects)와 노력(efforts)을 분배(distribution)하는 것을 말한다.

마. 對應性(responsiveness)

대응성은 정책이 특정집단의 慾求(needs), 選好(preferences), 그리고 價値(values)를 충족시키는 정도를 말한다. 대응성 기준이 중요한 이유는 정책이 효과성, 능률성, 적당성, 형평성 등을 모두 충족시키면서도 정책의 수혜집단의 실질적인 욕구를 충족시키지 못하는 경우가 있기 때문이다.

바. 適切性(appropriateness)

적절성 기준은 정의에 있어서 기준의 어떤 기준을 뛰어 넘는 것으로써 불가피하게 개방적이다. 따라서 적절성 기준의 표준화된 정의가 있을 수 없는 것이다.

이상과 같은 여섯 가지 政策評價 기준들을 Dunn은 <표 23>과 같이 정리하고 있다.⁹³⁾

<표 23> 政策評價의 基準

基準類型	關聯質問	說明的基準
효과성 (effectiveness)	가치있는 성과가 달성되었는가?	서비스의 단위
능률성 (efficiency)	가치있는 성과를 달성하기 위해서 필요한 노력은 무엇인가?	단위가격 순이익 비용/편익비용
적당성 (adequacy)	가치있는 성과의 달성이 문제의 해결에 얼마나 기여했는가?	고정가격(Type I problem) 고정효과(Type II problem)
형평성 (equity)	비용과 편익이 여러 상이한 집단에 평등하게 배분되었는가?	Pareto 기준 Kaldo-Hicks 기준 Rawls 기준
대응성 (responsiveness)	정책성과가 특정한 집단의 욕구, 선호, 가치를 만족시키는가?	시민 survey에 있어서의 일관성
적절성 (appropriateness)	바람직한 성과와 목표가 실제로 유용 성과 가치가 있는가?	공공사업도 능률성 뿐만 아니라 형평성이 있어야 한다.

93) 上掲書, p.373. : William N. Dunn, Public Policy Analysis : An Introduction, N.J. : Prentice-Hall, 1981, p.343.

2. 老年을 위한 福祉政策의 評價

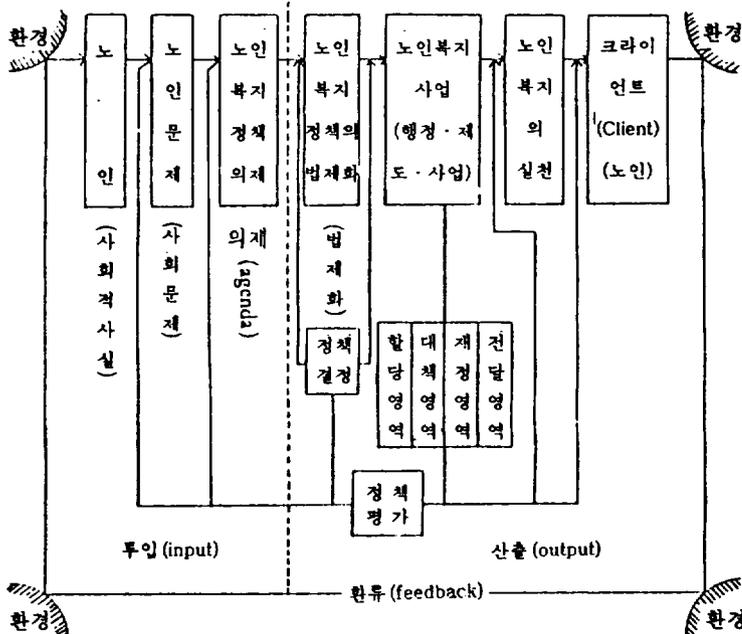
주지하는 바와 같이, 노인복지정책은 사회복지정책 분야중에서 비교적 최근에 발달한 것이기 때문에 노인복지정책평가에 관한 관심은 일반 사회복지정책평가에 비해서 지금까지는 상대적으로 낮았다. 그러나 노인복지정책이 사회복지 부문에서 차지하는 비중이 높아지고, 관심이 집중되면서, 그 평가에 관한 중요성도 점차 더해 가는 실정이다.⁹⁴⁾

그리고 黃振洙는 노인복지정책평가의 必要性에 관하여 다음과 같이 주장하고 있다.

노인복지정책의 평가는 첫째, 그것이 목표로 하는 것이 어느 정도 달성되었는지 객관적으로 알려주며, 둘째, 보다 나은 새로운 정책과 제도 혹은 사업을 개발하도록 하게 해주며, 셋째, 새롭게 변동하는 노인의 요구에 즉각적이고 적절하게 대처하도록 하며, 넷째, 그 정책과 제도, 사업을 지원, 후원하여 주는 개인단체들의 요구에 합리적인 답변을 할 수 있게 하여 주며, 나아가서는 특정 노인복지정책의 정당성을 확립하여 주기 위하여 필요하게 된다.⁹⁵⁾

위와 같이 그 必要性을 지니고 있는 노인복지정책평가에 관하여, 黃振洙는 노인복지정책 주기(Cycle)에 따른 단계별 평가모형을 <표 24>와 같이 제시하고 있다.⁹⁶⁾

<표 24> 노인복지정책 주기(Cycle)에 따른 단계별 평가모형



94) 黃振洙, 「現代福祉行政論」, 서울: 부루칸모로, 1990, p. 497.

95) 上掲書, pp. 497~498.

96) 上掲書, p. 490.

이미, 政策評價論 冒頭에서, 정책평가(policy evaluation)를 “어떤 政策의 結果를 이해하고 그 값어치를 판단하는 것”으로 개념 규정하였거니와, 이러한 개념규정에 따라서, <표 24>를 살펴보면, <표 24>에 그어지고 있는 縱的 點線을 기준으로 하여 右側部分이 정책평가영역에 해당되는 것이다. 그 右側部分에 속해 있는 것으로는 老人福祉政策의 法制化(예: 老人福祉法), 老人福祉事業, 老人福祉의 實踐, 그리고 클라이언트(client), 즉 老人 등이 있는 것이다. 이러한 각 영역에 관하여, 앞서 살펴본 “政策評價의 基準”으로 평가할 수 있는 것이다.

그러나, “政策評價”를 最廣義로 볼 때는 사정이 달라지게 된다. 최광의 정책평가 정의는 비너(Paul R. Binner)에 의해서 대표되는데, 그에 의하면 政策評價를 “전체 체계의 종합적 평가”(a comprehensive evaluation of the entire system)로 보고 있다.⁹⁷⁾ 이와 같은 견해에 따르면, <표 24>안에 담겨진 모든 영역이 정책평가의 대상이 될 수 밖에 없는 것이다.

3. 評價論상의 문제점과 改善方案

老年을 위한 福祉政策을 評價論이라는 視角에서 고찰함에 있어서, 먼저 여러 연구자의 見解들을 살펴본 다음, 필자의 管見을 피력한다.

가. 여러 연구자의 見解

여기서는, 여러 연구자들이 老人福祉政策에 관하여 분석·평가 또는 방향모색이나 개선방향 등에 관한 見解들을 발표되어진 時系的 順位에 따라서 고찰하여 보면, 다음과 같다.

1) 金聖順의 견해

金聖順은 “韓國老人福祉政策方案”이라는 題下에서 그 方向을 다음과 같이 제시하고 있다.⁹⁸⁾

첫째는, 전통적 家族原理에 의한 老人保護의 우선이다.

둘째는, 지역 중심의 福祉施策強化이다.

셋째는, 老人福祉基本施設의 확충이다.

넷째는, 餘暇善用과 老人就業의 적극화이다.

다섯째는, 敬老의 社會的 風土造成과 教育의 강화이다.

끝으로, 위에서 본 다방면에 걸친 諸施策, 서비스를 종합적으로 파악하여 계획화하는 것이 필요하다.

2) 黃振洙의 견해

黃振洙는 노인복지정책을 평가하고 분석한 결과와 그 政策代案을 다음과 같이 제안하고 있다.⁹⁹⁾

97) 金秉辰, 前掲書, p.376.

98) 金聖順, 「老人福祉論」, 서울: 二友出版社, 1981, pp.389~395.

99) 黃振洙, 前掲論文, pp.99~101.

〈分析結果〉

첫째, 老人의 所得保障이 未備되어 있었다.

둘째, 老人의 醫療保障의 未備點이었다.

셋째, 社會福祉 서비스部門에 관한 課題이다. 이는 所得保障과 醫療保障을 제외한 것으로서 老人들이 健康하고 滿足스러운 生活를 할 수 있도록 도와주는 諸般 活動과 制度를 意味한다.

〈政策代案〉

첫째, 老人所得保障政策部門에 있어서는 모든 老人을 포함하는 國民福祉年金制度의 조속한 실시가 大前提로서 제시 되었다.

둘째, 醫療保障政策部門에 있어서는 老人醫療保障의 受惠對象者를 確保하는 것은 물론, 醫療서비스의 質의水準改善, 그리고 무엇보다 老人性 疾病 및 老人의 特性을 고려한 醫療傳達體系의 개선이 政策代案으로 제안되었다.

셋째, 老人을 위한 社會福祉서비스部門에 있어서는, 敬老優待制, 老人教育, 老人餘暇施設에 대한 기존의 사업에 대한 改善方案, 老人自活事業, 그외에 老人福祉를 爲한 다양한 서비스가 제안되었다.

3) 韓國人口保健研究院 세미나의 견해

同院의 세미나 報告書에 의해서 提案되었던 老人福祉政策은 5개 分野로 提示되었다.¹⁰⁰⁾

- ① 老人福祉政策의 基本發展計劃樹立과 推進機構의 強化
- ② 家族扶養機能의 強化
- ③ 社會保障的 機能의 漸進的 擴大
- ④ 民間財源의 擴充과 地域社會와의 連繫性 強化
- ⑤ 老人福祉政策에 있어서의 豫防的 機能의 積極開發

4) 崔京錫·宋鄭府의 견해

崔京錫·宋鄭府는 視角을 老人福祉傳達體系로 겨냥하여 그 문제점과 改善策을 다음과 같이 제안하고 있다.¹⁰¹⁾

첫째, 노인복지의 수요는 다양해지고 있으나 중앙부처간에 여러분야 사업을 조정, 협력하는 조직체가 없어서 효율적인 서비스전달에 문제가 있다. 예를 들어 현재 우리나라의 노인복지증 주력 지원, 세제지원, 경로우대 등은 건설부, 국세청 등이 관련되는데 이들 담당부서들의 협의체가 없다. 따라서 국무총리산하에 가칭 '노인복지위원회'같은 조정, 협력조직이 필요하다.

둘째, 노인복지담당 부서가 중앙과 시도 단위의 가정복지국이나 아동, 청소년 등의 다른 업무

100) 韓國人口保健研究院, 「老人福祉政策의 方向設定을 위한 研究」, 서울: 韓國人口保健研究院, 1989, pp.155~161.

101) 崔京錫·宋鄭府, 前掲書, pp.202~203.

도 결합하고 있어 노인복지를 전담하는 부서가 필요하다. 88년도부터 시·도 단위에는 노인복지계가 만들어 졌으나 증가하는 노인들의 요구를 수용하기에는 인력이 부족한 형편에 있다. 따라서 중앙은 물론 시도단위에서도 가정복지국을 '노인복지국'으로 명칭을 변경하여 노인복지 전담부서가 되도록하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 시도 단위에도 노인복지위원회를 설치운영하여 지방단위의 노인복지사업에 대한 심의, 자문기능을 담당하게 할 필요성도 제기되고 있다.

셋째, 시·군·구단위에 여타 사회복지의 업무와 함께 노인복지업무를 담당하는 사회복지사무소를 설치할 필요성이 제기된다. 이 사무소에서는 시·군·구 단위의 행정기관으로 보사부소관의 사업을 집행하는 중심적 일선 사회복지 전달체제로서의 기능을 수행하도록 해야 할 것이다. 특히 앞으로 지방자치제의 실시와 함께 지역 단위에서 계획을 수립, 집행하는 역할도 할 수 있을 것이다.

넷째, 민간차원에서는 정부차원의 일선행정기관의 취약함을 보완하고 지역사회의 특수한 요구를 수렴하기 위해 노인복지회관, 경로당, 노인정 같은 지역사회조직을 노인복지의 일선 전달체제로 활용하는 방안이 필요하다. 기존의 경로당, 노인정은 지역사회의 자생적 조직임을 감안할 때 그 특성을 유지하여 전문적 사업을 수행할 수 있는 조직체제로 개편할 필요가 있다. 경로당도 중심경로당과 주변경로당을 구분하여 중심경로당은 노인복지회관 형태보다 큰 시설을 만들어 노인의 건강, 위생, 교양, 오락, 취미, 사회참여 등 여러가지 사업을 할 수 있게 만들어 지역사회노인복지센터의 역할을 할 수 있게 만들 필요성이 있다.

다섯째, 노인복지 전문요원의 일선 기관 배치가 요청된다. 앞으로 노인복지가 확충되고 노인의 욕구가 다양화되게 되면 노인복지를 전문적으로 담당할 인력이 필요할 것이다. 일본 같은 경우는 개호복지사라고 하여 노인의 서비스를 전문적으로 담당하는 전문인력이 일선에 배치된지 이미 오래이다. 사회복지사의 역할이 아직 제대로 정립되지 않은 상태에서 노인복지전문인력의 필요성을 논한다는 것은 시기상조인 감이 있으나 지금 같은 노인인구의 팽창속도를 보면 멀지 않아 노인복지전문인력의 필요성은 급증할 것으로 예상된다. 따라서 사회복지사와는 별도로 전문적 간호업무를 제외한 제반보호업무를 담당할 수 있는 보호사(Care worker)를 특별훈련이나 초급대학 수준의 교육을 실시하여 양성하는 것도 앞으로의 수요에 응할 수 있는 방법이 될 것이다.

5) 朴泰龍의 견해

朴泰龍은 향후 우리 나라 특히 대도시의 노인복지대책은 아래 사항을 기본방향으로 추진하는 것이 바람직하다고 제안하고 있다.¹⁰²⁾

첫째, 노인과 노인인구의 특성을 감안한 생활상의 기본적인요구(욕구)를 중심으로 대책을 수립해 가야겠다. 따라서 노인의 기본적 욕구조사가 선행되어야 겠으며 아울러 자연연령과 실질연령에 따른 구체적인 자료가 제시되어야겠다.

102) 朴泰龍, 「老人福祉研究」, 대구 : 大邱大學校 出版部, 1990, p.335.

둘째, 전체노인 혹은 다수노인을 대상으로한 포괄적이고 비능률적인 대책에서 벗어나 노인구분에 의한 접근, 노인문제중심별접근, 노인문제해결단계별접근으로 관철되어야겠다.

셋째, 2000년대에 도래할 지방화시대와 지방자치제의 도입에 따라 지역실정에 적합한 지역단위의 독자적인 프로그램개발과 노인복지행정체계가 수립되어야겠다.

6) 林春植의 견해

노인복지정책의 문제와 개선방안에 관하여, 林春植은 다음과 같이 제안하고 있다.¹⁰³⁾

첫째, 핵가족 등으로 가족부양기능 및 경로효친사상 퇴조, 상담 등 예방활동이 미비하며 노인 부양의식 제고를 위한 사회적 지원책의 강구, 효행자표창제도의 개선과 아울러 국민대상 계몽활동을 범국민운동으로 전개해 나가는 것이 바람직하다.

둘째, 그간 많은 향상을 이룩하였으나 전체적으로 노인을 위한 수용보호시설의 영세성, 노후, 협소시설의 상존, 운영비의 지원이 아직 미흡하다. 또한 시설이 부족하고 휴양이나 요양시설은 이제 설치단계에 있어 복지시설의 전반적 증설이 요구된다.

셋째, 경로당, 노인정 등 여가선용을 위한 건전한 운영대책이 요망되며 경로행사, 프로그램개발 등 지원방안이 강구되어야 할 것이며 특히 노인교실(학교) 운영지원의 실시, 노인종합복지관의 설치운영 그리고 노인봉사반 활동지원이 요청된다.

넷째, 노후의 소득보장제도가 미흡하고 역할부여와 여가선용을 위한 일거리 알선, 직종개발보급이 미개발 단계에 머물러 있어 보다 조직적인 체계화가 요망되며 특히 노령수당지급제도의 확대실시와 아울러 노인취업기회 확대 정책개발이 시급하다.

다섯째, 거택구호, 자활보호만으로 복지기능수행이 미약하며 급식사업, 간병사업 등 가정봉사사업을 실시하여야 할 것이며 무엇보다도 재가노인에 대한 정책개발이 이루어져야 한다.

여섯째, 노인의 소외감을 해소하고 용돈 등을 마련해주기, 시설수용 노인은 물론 사회에서 보호를 받고 있는 노인들에게도 결연이 이루어지도록 범국민운동으로 추진해 나가야 할 것이다.

일곱째, 노인보건의료대책의 일환으로 현행제도의 문제점을 보완하고 건강진단제도의 개선, 노인전문병원의 설치운영, 유·무료노인 요양원 시설이 필요하다.

나. 管 見

위에서, 우리 나라 老人福祉政策上の 문제점과 改善方案 등에 관하여, 여러 연구자의 견해들을 알아왔다. 이외에도 여러가지 견해들이 있거니와, 예컨대, 위와 관련된 碩士學位論文도 술하게 발표되어지고 있음을 알 수 있다.¹⁰⁴⁾ 이러한 석사학위논문이 다수 발표 되어진다는 것은, 그만큼,

103) 林春植, 「現代社會와 老人問題」, 서울 : 裕豊出版社, 1991, pp.132~133.

104) 우리 나라 老人福祉政策을 다룬 碩士學位論文으로는 다음과 같은 것이 있다.

△ 崔炳完, 「韓國老人福祉政策에 관한 研究」, 碩士學位論文, 東國大學校 行政大學院, 1982.

△ 張致根, 「韓國老人福祉政策의 方向에 관한 研究」, 碩士學位論文, 全南大學校 大學院, 1982.

△ 鄭會永, 「老人福祉政策方向에 관한 研究」, 碩士學位論文, 延世大學校 行政大學院, 1983.

老人福祉政策上の 문제점과 改善方案에 대해 關心도가 높다는 하나의 證左로 볼 수 있는 것이다.

요컨대, 위에서 살펴본, 老人福祉政策上の 문제점과 改善方案에 관한 여러가지 견해들을 종합적으로 검토하며 참작하면서, 필자는 다음과 같은 管見을 제안한다.

첫째로, 노인과 노인인구의 特性을 고려하며 노인의 기본욕구를 중심으로 복지정책이 수립되어야 한다. 이미 이 論文 중, 老年을 위한 福祉政策의 對象論에서 살펴본 바와 같이, 老人의 욕구와 복지정책의 기능(표 9, 참조)이 잘 조화를 이뤄 나아가야 한다. 그런데 노인의 욕구는 多樣化되어가는 추세이므로, 그에 따라 福祉政策 역시 多樣化의 길을 가야 한다.

둘째로, 전체노인 혹은 다수노인을 대상으로 한 포괄적이고 비능률적인 복지 정책에서 벗어나, 복지정책의 類型化에 의한 구체적인 복지정책으로 발전해야 한다. 예컨대, 고령자복지정책, 여성노인정책, 농촌노인정책 등이 있게 되는 것이다. 朴泰龍은 문제중심별 접근방법을 강조하고 있거니와, 이것은 필자가 주장하는 노인문제의 類型別 접근방법과 그 脈絡을 같이하고 있는 것 같다.

셋째로, 3·26과 6·20선거에 의하여 지방자치시대가 개막됐다. 따라서 이제부터는 지역실정에 적합한 지역단위의 독자적인 프로그램개발과 노인복지행정체계가 수립되도록 하는 복지정책이 필요하게 되었다. 즉, 노인지역복지를 개발하고 활성화시키는 복지정책의 필요성이 제고되고 있는 것이다.

넷째로, 복지정책 자체를 개발하는 정책이 필요하다. 앞에서 살펴본, 韓國人口保健研究院 세미나의 견해중 ① 번에 해당하는, “老人福祉政策의 基本發展計劃樹立과 推進機構의 強化”에 의하면, 그 세부계획에, “研究 및 專門人力養成基盤의 造成”이 포함되어 있는데, 여기에서 大學(院)에 老年學科 設置나 老年學에 대한 교양강좌도 권장되어지고 있는 것이다.¹⁰⁵⁾ 뿐만 아니라, 國(公)立大學內에 老年學 研究所의 設置가 필요하다. 요컨대, 노인문제연구에 대한 투자가 필요하다.¹⁰⁶⁾

△ 鄭圭俊, “韓國老人福祉政策의 實態와 그 改善方案에 관한 研究”, 碩士學位論文, 中央大學校 社會開發大學院, 1983.

△ 朴恩淑, “老人福祉政策의 比較研究”, 碩士學位論文, 延世大學校 行政大學院, 1984.

△ 魯日塾, “韓國老人福祉政策의 發展課題에 관한 研究”, 碩士學位論文, 서울大學校 行政大學院, 1984.

△ 梁石承, “韓國老人福祉制度의 改善方案에 관한 研究”, 碩士學位論文, 서울大學校 行政大學院, 1985.

△ 郭東珉, “韓國老人福祉政策에 관한 研究”, 碩士學位論文, 釜山大學校 行政大學院, 1985.

△ 崔仁煥, “우리나라 老人福祉政策의 定立에 관한 研究”, 碩士學位論文, 成均館大學校 教育大學院, 1985.

△ 梁心英, “한국빈곤노인의 공적부조수혜현황과 문제점과 관한 연구”, 碩士學位論文, 梨花女子大學校 大學院, 1986.

△ 朴鐵源, “韓國老人福祉政策에 관한 研究”, 碩士學位論文, 全南大學校 行政大學院, 1988. 등이 있으며 이외에도 관련된 석사학위논문이 적지 않다.

105) 韓國人口保健研究院, 前掲書, p.157.

106) 中央日報, 「老人問題 그 現住所」, 서울: 中央日報社, 1984, pp.140~142.

VI. 結 論

이 論文의 冒頭에서는, 福祉政策과 老年學과의 關係를 究明하기 위하여, 福祉政策의 概念, 指導理念 및 基本原則을 高찰하였으며, 이어서, 老年學의 位相을 분석하는 한편, 그에 대한 反省點을 알아왔으며, 그 反省을 토대로 하여 政策學과 老年學과의 融合關係(〈표 7〉, 참조)를 試論적으로 設定해 왔다.

주지하는 바와 같이, 韓國行政學界에 있어서 80年代는 “政策學의 年代”라고 할 수 있을 만큼, 政策學의 눈부신 발달이 있었던 것이다. 한편, 韓國老年學은 〈표 5〉가 보여주는 것처럼, 80年代의 成長期를 지나면서, 90年代에는 發展期로 접어들어가고 있는 것이다. 90年代에 老年學이 발전하려면, 政策學의 接近方法을 導入하지 않으면 안된다. 따라서, 老年政策學, 政策學과 老年學의 有機的 補完關係, 그리고 政策老年學의 발달이 기대되는 것이다.

한편, 福祉政策과 福祉프로그램의 異同을 高찰하면서, 3·26 기초회의의원선거와 6·20광역의회의원선거로, 1991년은 문자 그대로 “地方自治 元年”을 劃한 점을 想到할 때, “地域福祉의 時代”가 도래했으므로, 앞으로 福祉프로그램의 발전 가능성을 예견했다.

이러한 예견뿐만 아니라, 노인육구도 生活水準의 向上에 따라서, 多樣化 되어가고 있는 점을 고려하여, 老年을 위한 福祉政策의 對象論에서는, 福祉政策의 類型化를 여러 視角에서 試圖해 왔다. 달리 표현하면, 問題中心別 接近方法으로 福祉政策의 對象을 多樣化, 細分化 내지 具體化하는 것이다. 예컨대, 福祉政策의 對象을 退職前(pre-retirement)과 退職後(post-retirement)라는 基準으로 類型化시켜 봤거니와, 이러한 기준에 따라서 退職전의 복지정책과 退職후의 복지정책으로 나누어 볼 수 있는 것이다. 우리의 주변에서는, 특히, 退職전의 복지정책은 全無한 실정아래서, 이와 같은 類型化는 필요한 것이다. 한편, 퇴직은 퇴직을 경험해 보지 아니한 사람에게는 실감할 수 없는 문제인 것이다. 총각이 총각 사정을 잘 알며, 과부가 과부 사정을 잘 아는 것처럼, 퇴직자의 사정은 퇴직자만이 잘 알 수 있는 것이다. 그렇다고, 사정만 잘 알아서 무슨 소용이 있겠는가. 그런 딱한 사정을 凝集시키고 조직적으로 表出하는 작업이 필요하다. 여기에, 퇴직자들의 組織化라는 과제가 있는 것이다. 미국에서는, 퇴직자들이 職業的·經濟的 自己利益 志向型(occupational/economic self-interest-oriented)인 퇴직자들의 모임이 있는데, 예를 들면, NRTA(The National Retired Teachers Association), AARP(The American Association of Retired Persons), the Retired Railroad Workers Association 및 the Retired Officers Association 등이 있어서, 활발한 活動을 전개하고 있는 것이다.¹⁰⁷⁾ 그런데, 우리의 주변에서는, 해당 직장단위, 퇴직자의 친목모임은 있으나, 미국과 같은 전국적, 조직적, 그리고 활동적인 퇴직자들의 조직이 없기 까

107) 韓昌榮(1990), 前掲書, pp.68~69.

답에, 앞으로 퇴직자의 組織化가 期待되고 있는 것이다. 이와 같은 퇴직자의 조직화를 통해서 퇴직후의 복지정책을 발전시킬 수 있는 것이다.

老年을 위한 福祉政策의 過程論에서는, 政策形成과 政策執行이라는 視角에서 老人福祉法의 制定過程 및 改正過程을 投影照準시켜 분석해 왔다. 그 분석결과, 政策議題形成模型上, 老人福祉法의 制定過程에서는 動員模型이 적용되었으나, 同法의 改正過程(1989)에서는 外部主導型이 적용되었으며, 政策議題形成者라는 視角에서는, 同法의 制定過程에 매스 미디어, 이익집단, 그리고 관료계의 역할이 컸었는데 반하여, 同法의 改正過程에서는, 공공관료(예, 국회의원), 매스 미디어, 그리고 이익집단의 역할이 컸다는 점을 분석하였다. 이와 같은 傾向性은 매우 바람직한 일로서, 앞으로 地方議會에서 地域福祉政策을 다루어 나아갈 때, 좋은 본보기가 될 것이다.

그리고, 老年을 위한 福祉政策의 評價論에서는, 주로 評價論上, 老年을 위한 福祉政策의 문제점과 改善方案에 관하여, 여러 연구자들의 견해를 살펴봤으며, 아울러 필자의 管見을 제시하여 왔다.

요컨대, 1990年代의 發展期에 접어들고 있는 老年學은 福祉政策分野에서 공격을 쌓아 올려야 한다. 그렇게 하기 위해서는 政策老年學이 발달해야 한다.

於間에, 老年을 위한 福祉政策이 없었던 것은 아니지만, 그런 福祉政策은 대체로, 集權的, 下向的, 部分的, 斷片的, 抽象的, 危機管理的, 그리고 政治的 脈絡性 등의 성격을 지니고 있었다는 분석이 가능한 것이다. 따라서, 老人福祉의 地方化時代에 접어들면서, 앞으로의 福祉政策은, 分權的, 上向的, 一般的, 統合的, 具體的, 合理的, 그리고, 將來計劃性 등의 성격을 지니는 것으로 발전되어 나아가기를 期待한다.('91. 7.31)

Summary

A Study on Aging and Welfare Policy

Han Chang-young

The titles and subtitles of this paper are as following :

I . Introduction

II . Welfare Policy and Gerontology

1. Concept of Welfare Policy
2. Guidelines of Welfare Policy
3. Principles of Welfare Policy
4. Retrospection of Gerontology
5. Public Policy-making and Gerontology
6. Welfare Policy and Welfare Programs

III . On the Objects of Welfare Policy for the Aged

1. Typing by Function
2. Typing by Sex
3. Typing by Aging
4. Typing by Urban/Rural Community
5. Typing by Time/Space
6. Typing by Pre-retirement/Post-retirement
7. On Typing

IV . On the Process of Welfare Policy for the Aged

1. On the Process
2. Formation of Welfare Policy for the Aged
3. Implementation of Welfare Policy for the Aged
4. Critics and Perspectives in the Viewpoint of the Process of Welfare Policy

V . On Evaluation of Welfare Policy for the Aged

1. On Evaluation

2. Evaluation of Welfare Policy for the Aged

3. Problems and Measures in the Viewpoint of Evaluation

In conclusion, firstly, public policy science has been developed during 1980s in Korea. Therefore, I am of the opinion that Korean Gerontology should adopt the approaches of public policy science, in order to develop itself during 1990s. In so doing, so-called macroscopic approach in Korean Gerontology may be developed in time to come.

Secondly, after the enactment of Local Autonomy, localization of welfare policy for the aged may be activated from this year on. In this trend, it is borne in upon me that welfare programmes may be developed in many local communities.

Lastly, characteristics of last welfare policy for the aged have been considered as centralized, top-down approaching, categorical, segmented, abstract, crisis-oriented, and political context. Compared with the above-said, the characteristics of future welfare policy for the aged should be de-centralized, democratic approaching, generic, holistic, concrete, rational, and future planning.