

연구보고 2015-10

고령사회의 노인복지 관련법제의 개선방안 연구

김정순 · 박종준

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연구보고 2015-10

고령사회의 노인복지 관련법제의 개선방안 연구

김 정 순 · 박 종 준

고령사회의 노인복지 관련법제의 개선방안 연구

A Study on the improvement of the
legislation regarding Welfare for Older
Persons in the Aging Society

연구자 : 김정순(선임연구위원)
Kim, Jeong-Soon
박종준(부연구위원)
Park, Jong-Joon

2015. 10. 31.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 우리나라의 경우 1980년대 이후의 경제발전에 힘입어 국민의 생활 수준이 향상되고 의료체계의 정비와 의료기술의 진보, 건강 증진 등으로 인해 평균수명이 연장되어 그 결과, 저출산에 수반하여 급격한 고령화가 진행되어 초유의 고령화사회를 맞이하고 있음
 - 고령화시대를 맞이하여 노인을 ‘부양’의 대상이 아니라 스스로 부양하는 ‘자립’의 대상으로 파악하는 정책전환이 필요하며, 이에 따라 노인이 사회의 일원으로서 공존하기 위해서는 경제적, 사회적, 정신적, 신체적으로 건강하고 안정된 삶을 영위할 수 있도록 제도적으로 뒷받침이 되어야 함
- 노인복지관련 법제 중 「노인복지법」의 경우 1981년에 제정된 이후 수차례 개정을 거쳐 왔으나, 기본적인 체계상의 변화는 없음
 - 현행 「노인복지법」은 주로 저소득 취약계층의 노인을 대상으로 하는 각종 복지 정책의 근거법률로서 기능하여 왔기에 현재의 고령화, 핵가족화, 저출산을 둘러싼 사회적 현실을 제대로 반영하지 못하고 있음
- 고령화사회의 도래에 따른 환경의 변화를 고려하여 자립의 대상으로서 노인의 새로운 복지수요를 효과적으로 반영하기 위한 법제도적 대응이 필요함

- 따라서 인간다운 최소한의 기본생활을 영위하기 위한 적절한 소득보장, 경제활동의 기회부여, 보건의료, 주거, 일상생활 및 이동 등 다양한 생활영역에서의 편의제공, 능동적인 사회참여의 유도 등을 위한 관련 법제 개선 연구가 필요함

□ 연구의 목적

- 이 연구는 고령화사회의 현황과 노인복지문제를 합리적으로 해소하기 위한 향후 과제를 중심으로 하여 관련 법체계를 분석함으로써 노인복지에 관한 새로운 복지수요를 반영한 노인복지에 관한 법제개선방안을 도출하는 것을 주요한 목적으로 함
- 아울러, 노인소득, 일자리, 일상생활 및 이동의 편의 등에 대한 법제현황을 면밀히 분석하여 법제개선방안을 도출하고자 함

II. 주요 내용

□ 고령사회의 노인복지 관련 현황 및 정책 분석

- 우리 사회의 심각한 이슈로 부상한 고령사회 노인복지의 의의 및 현황을 살펴보고, 노인복지의 범주를 검토함. 또한 고령사회 노인복지에 관한 정부정책의 큰 흐름을 파악하기 위하여 대표적인 정책인 저출산·고령사회기본계획의 주요 내용을 살펴봄
- 노인의 일반 특성, 가구 형태, 경제상태 및 경제활동 실태 그리고 건강 및 보건의료 실태 현황 등을 통계를 중심으로 고령사회 노인복지의 현황을 분석함.

□ 고령사회 노인복지 관련 법제에 대한 검토

- 노인복지의 헌법상 근거를 찾아보고 이에 기반한 노인복지 관련 법제의 전체 체계를 개관하며, 특히 노인복지 관련 법제에서의 노인의 개념에 관한 규율을 검토함
- 「노인복지법」, 「저출산·고령사회기본법」, 「기초연금법」, 「노인장기요양보험법」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」, 「고령친화산업 진흥법」, 「치매관리법」 등 노인복지 관련 법제를 중심으로 그 구체적 내용을 집중적으로 살펴봄

□ 주요국의 고령사회 노인복지 관련 법제

- 미국의 경우 노인복지법(The Older Americans Act)과 사회보장법(Social Security Act)의 큰 두 가지 법제 하에서 다양한 프로그램이 마련되는 형태로 운영되고 있음
- 독일의 노인복지제도는 사회법전(Sozialgesetzbuch : SGB) 제3편의 고용촉진, 제6편의 법정 연금보험, 제11편의 요양보험, 제12편의 사회부조(Sozialhilfe)를 주된 내용으로 하는 사회보험방식의 공적보장이 주축을 이루고 있음
- 일본의 경우 고령사회대책 관련 기본 법률인 ‘고령사회대책기본법’의 내용을 살펴보고, 이를 토대로 일본의 노인복지와 관련하여 취업, 연금 등 각 분야별로 실시되고 있는 법제도를 검토함

□ 고령사회 노인복지 관련 법제의 문제점과 개선방안 도출

- 「노인복지법」과 「저출산·고령사회기본법」 등을 위주로 하여 고령사회 노인복지 관련 법제의 문제점을 살펴본 다음 이에 대한 구체적인 법체계 개선방안을 제시함
- 노인소득보장, 노인일자리보장, 노인주거보장, 노인보건의료 등 노인복지와 관련된 각종 정책적 이슈들이 반영된 근거 법제들에 내재된 법적 문제점과 개선방안을 검토함

Ⅲ. 기대효과

- 고령사회의 새로운 수요를 고려한 노인 복지 관련법제의 개선방안을 제시함으로써 향후 이와 관련된 법제의 발전을 위한 법령 제개정의 입법 기초 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대됨
- 고령사회의 노인복지 문제에 적극 대응하기 위한 미국, 독일, 일본 등 주요국의 관련 법제를 조사하여 이를 바탕으로 노인복지 관련 법제의 특징과 시사점을 도출함으로써 향후 고령사회 노인복지 관련 법제와 관련된 법이론적 전개와 정립에 기여할 것으로 판단됨

▶ 주제어 : 고령사회, 노인복지, 노인복지법, 위원회제도, 저출산·고령사회기본법, 노인장기요양보험법, 기초연금법, 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- In Korea, thanks to the economic growth of the 1980s, the average life of the people greatly increased. Accordingly, the focus of policy should be established to identify the elderly as the subject of independence, not the object that should be supported. Especially, the institutional support for older people's health and the economic stability should be made.
- 「WELFARE OF OLDER PERSONS ACT」 has been amended several times since its enactment in 1981, there is no significant change in the system. Due to the reason that this law mainly targets the most vulnerable low-income seniors, it has failed to resolve the existing problems related to the aging.
- The legal and institutional response should take place in order to reflect the new needs for the social welfare for the order persons effectively in consideration of the environmental changes brought up by the elderly society.
- Therefore, a study on the legislative improvement is necessary in relation to securing the income, offering the economic activity, providing the health and medical service, offering the housing, etc. for the order person to lead the minimum life as a human being.

Purpose of this study

- This study mainly focuses on drawing the legislative improvements which reflects the new demands for the social welfare for the older persons by analyzing the relevant legal system and the future task in order to reasonably solve the existing problems related to the aging society and the elderly welfare.
- Additionally, this study also aims to draw the legislative improvement by examining the current legislative status in relation to the elderly income, the minimum life, the convenient migration, etc.

II. Main Contents

Current Status and Policy Analysis for the Welfare of Older Persons in Aging Society

- This study examines the meaning and current status of the aging society emerged as a serious issue in our society, and reviews the scope of the aging society. It also looks at the main contents of the master plan on the low birth rate in an aging society in order to catch the main flow of government policy on the aging society.
- In addition, this study reviews the general characteristics of the older persons and their current status on household type, economic activity, health, etc. on the basis of statistics.

Review on the Laws regarding the Welfare of Older Persons

- This study overviews the laws related to the welfare of older persons on the constitutional basis, and it shows the concept of older persons in the laws related to the welfare of older persons and reviews the current status on the domestic laws.
- Additionally, this study focuses on the laws related to the welfare of older persons such as 「Welfare of Older Persons Act」, 「Framework Act on Low Birth Rate in an Aging Society」, 「Framework Act on Social Security」, 「Act on Long-Term Care Insurance for the Aged」, 「Basic Pension Act」, 「National Pension Act」, 「National Basic Living Security Act」, 「Act on Prohibition of Age Discrimination in Employment and Elderly Employment Promotion」, 「Act on Assistant Services for Persons with Disabilities, the Aged, Etc.」, 「Act on Guarantee of Promotion of Convenience of Persons with Disabilities, the Aged, Pregnant Women, Etc.」, 「Social Welfare Services Act」, 「Senior-Friendly Industry Promotion Act」, 「Dementia Management Act」 and reviews the contents thereof.

Overview of the Laws regarding the Welfare of Older Persons in other Major Countries

- In the U.S., various programs have been operated and prepared under the two main laws, 「The Older Americans Act」 and 「The Social Security Act」.

- In Germany, the social insurance system under the Social Code (“Sozialgesetzbuch” in German) containing the employment promotion, the legal pension insurance, the long-term care insurance, and the social assistance forms the main axis of the welfare of older persons system.
- The welfare of older persons system in Japan has been run on the Framework Act on Aging Society involving the laws in various fields such as employment, pension, health, social participation, etc.
- Current Issues on the Laws related to the Welfare of Older Persons and Suggestions for the Improvement thereof
 - This study reviews on the current status and legal issue in relation to the welfare of older persons on the basis of 「Welfare of Older Persons Act」 and 「Framework Act on Low Birth Rate in an Aging Society」, and suggests the improvement thereof.
 - This study also reviews the current legal issue and status on the laws related to the income security, the employment security, the housing security, the health service for the older persons, and it draws the improvement.

III. Expected Effect

- This study may contribute to provide the basic legislative materials for a legislation or a revision of the law related to

the welfare of older persons by presenting the legislative improvement in consideration of the new demands brought up in the aging society.

- This study may also contribute to make the theoretical development and establishment by drawing the characteristics and implications of the future welfare of older persons act based on examining the relevant legislations in the countries such as the U.S., Germany, and Japan in order to respond to the current problems in the aging society actively.

➤ **Key Words :** *Aging Society, Welfare of Older Persons, Welfare of Older Persons Act, Committee System, Framework Act on Low Birth Rate in an Aging Society, Act on Long-Term Care Insurance for the Aged, Basic Pension Act, Act on Prohibition of Age Discrimination in Employment and Elderly Employment Promotion*

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	17
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	17
제 2 절 연구의 범위 및 방법	20
제 2 장 고령사회의 노인복지 관련 현황	23
제 1 절 노인복지 관련 실태 현황	23
1. 노인 인구의 추세 및 일반적 특성	23
2. 노인의 경제상태 현황	24
3. 노인의 일자리 등 경제활동 실태 현황	26
4. 노인의 건강 및 보건의료 실태 현황	28
제 2 절 고령사회 노인복지 정책의 방향	30
1. 저출산·고령사회기본계획의 근거 및 추진 이유	30
2. 제1차·제2차 저출산·고령사회기본계획의 평가	31
3. 제3차 저출산·고령사회기본계획 수립추진	33
제 3 장 고령사회의 노인복지 관련 법제	39
제 1 절 개 요	39
1. 노인복지에 관한 헌법상 근거	39
2. 노인복지 관련 법제상 노인의 정의	39

제 2 절 노인복지 관련 법제의 주요 내용	44
1. 저출산·고령사회기본법	44
2. 노인복지법	49
3. 기초연금법	59
4. 노인장기요양보험법	64
5. 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률	72
6. 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률	80
7. 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률	85
8. 고령친화산업 진흥법	89
9. 치매관리법	93
제 4 장 외국의 고령사회 노인복지 관련 법제	99
제 1 절 미 국	99
1. 개 관	99
2. 노인복지법(The Older Americans Act)	102
3. 시사점 분석	109
제 2 절 독 일	111
1. 개 관	111
2. 노후소득보장제도와 법제	113
3. 장기요양보험(Pflegeversicherung)	118
4. 고령자의 고용촉진 및 재교육	122
5. 시사점 분석	126
제 3 절 일 본	128
1. 개 관	128
2. 노인복지 관련 법제현황	131
3. 소 결	142

제 5 장 고령사회의 노인복지 관련 법제의 문제점과 개선방안	143
제 1 절 고령사회 노인복지 관련 법제의 문제점	143
1. 현행 노인복지법의 개선 필요성	143
2. 노인복지법과 관련 법제와의 관계설정	146
3. 법령상 고령 기준의 재정립 필요성	147
4. 기타 고령사회 노인복지 관련 법제의 미비점	149
제 2 절 고령사회 노인복지 관련 법제의 개선방안	151
1. 고령사회 노인복지 관련 법제의 개선방향	151
2. 현행 노인복지법의 개선방안	152
3. 고령 기준 재정립을 위한 법제 개선	158
 제 6 장 결 론	 161
 참 고 문 헌	 165

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

우리나라의 경우 1980년대 이후의 경제발전에 힘입어 국민의 생활 수준이 향상되고 의료체계의 정비와 의료기술의 진보, 건강 증진 등으로 인해 평균수명이 연장되어 그 결과, 저출산에 수반하여 급격한 고령화가 진행되어 초유의 고령화사회를 맞이하고 있다. 이러한 고령화시대를 맞이하여 노인을 더 이상 ‘부양’의 대상이 아니라 스스로 부양하는 ‘자립’의 대상으로 파악하는 정책적 인식의 전환이 필요하며, 이에 따라 노인이 사회의 일원으로서 공존하기 위해서는 경제적, 사회적, 정신적, 신체적으로 건강하고 안정된 삶을 영위할 수 있도록 하는 제도의 안정화·실질화가 절실하게 요구되는 시점이라고 할 수 있다. 하지만 이러한 고령사회 노인복지 문제의 시급성에 비추어 현행 고령사회 노인복지 관련 법제는 다양한 법제적 문제점들을 나타내고 있는 실정이다.

노인복지관련 법제 중 「노인복지법」의 경우 1981년에 제정된 이후 수차례 개정을 거쳐 왔으나, 기본적인 체계상의 변화는 없다고 할 수 있다. 현행 「노인복지법」은 주로 저소득 취약계층의 노인을 대상으로 하는 각종 복지 정책의 근거법률로서 기능하여 왔기에 현재의 핵가족화, 저출산 등의 사회현상들과 복잡하게 뒤얽혀 있는 고령화 문제에 효과적으로 대처하기에는 한계가 있다는 지적이 많다. 이는 다른 분야의 ‘복지법’이라는 제명을 가진 법률들과의 단순한 법체계 비교에서도 극명하게 드러나는 문제이기도 하다. 「아동복지법」, 「장애인복지법」, 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」(이하 ‘농어촌복지법’이라 함) 등의 특정 분야에 관한 복지 관련 법제에서는 별도의 장 편성을 두어 해당 분야의 복지정책의 효과적인 수립 및 시행을 위한 사항들(정책기

본계획 및 시행계획 수립에 관한 사항, 각종 정책위원회 등과 같은 공적 책임주체에 관한 사항, 정책협조에 관한 사항 등)을 일목요연하게 규정하고 있다. 이러한 정책적인 기반을 토대로 다양한 개별적인 복지 서비스에 관한 근거를 명확히 규정하는 한편, 이를 전담하는 기관 및 시설에 관한 사항을 규율하는 것으로 대략적인 법체계를 구성하고 있다. 이에 비해 「노인복지법」은 노인복지정책에 관한 체계적인 규율 보다는, 노인 질환 등에 대한 대처, 노후 생활안정을 위한 조치 등을 주요 이슈로 하여 이와 관련한 개별적인 대응정책에 관한 사항들이 산재되어 규정되어 있다고 보는 것이 정확하다. 필수적으로 포함되어야 할 노인복지의 대상이 되는 ‘노인’의 개념 정의가 누락된 정의조항의 미비점이나 노인복지정책의 기본이념(제2조)과 노인복지상담원의 근거(제7조)가 같은 총칙 장에 편성되어 있는 쉽게 납득할 수 없는 법체계의 문제점 등은 현행 「노인복지법」에 내재된 법제적 문제점들을 고스란히 보여주는 것들이다. 그 밖에도 본 연구에서 보다 구체적으로 살펴보겠지만, 그때그때마다의 정책적 이슈들이 개별적으로 반영되는 과정에서 법체계의 정합성이 크게 부족해진 점, 빈번한 개정으로 인하여 법적 규율의 명확성이 떨어져 일반 수범자의 이해를 저하시키는 불명확성을 초래하고 있는 점 등은 「노인복지법」이 반드시 개선해나가야 할 부분으로 보인다.

고령사회 노인복지에 관한 가장 주요한 법제로 자리매김해야 할 「노인복지법」이 이처럼 체계적으로 정비되지 못한 것에는 앞서 언급한 것처럼 원래 동 법이 주로 저소득 취약계층 노인을 위한 복지정책의 근거법률로 제정되었다는 태생적인 한계도 있을 것이지만, 고령사회 노인복지에 관한 확고한 정책적인 위상을 「저출산·고령사회기본법」이 선점해버렸다는 점도 주요한 이유라고 판단된다. 「저출산·고령사회기본법」은 제253회 국회 제1차 법안심사소위원회에 제출된 「저출산사회대책기본법안」, 「고령사회기본법안」, 「고령화 및 인구대책기본법안」등

4건의 법률안을 근거로 보건복지위원회에서 제안한 「저출산·고령사회 기본법안」이 2005년 4월 26일 국회 본회의에서 통과됨으로써 제정된 법률이다. 「저출산·고령사회기본법」은 대표적인 국가·사회문제로 대두된 저출산 이슈와 고령화 이슈를 서로 연계시켜 그에 따른 변화에 보다 능동적으로 대처하기 위한 목적으로 저출산·고령사회정책의 기본방향과 구체적인 정책의 수립·추진체계에 관한 사항을 규정하기 위해 제정된 법률이다.¹⁾ 이에 따라 동 법은 저출산과 고령사회 정책수립, 추진체계, 평가 및 심의, 저출산·고령사회위원회의 4가지 사항을 주요한 규율내용으로 삼고 있다. 이와 같이 고령사회에 관한 기본법과 노인복지에 관한 법률이 별도로 존재하고 있는 것이 현행 국내 법제의 실정이며, 이러한 지점들이 과연 타당한지 여부가 본 연구의 핵심적인 연구목표 중의 하나라고 할 것이다.

이러한 고령사회 노인복지와 관련한 기본법제에 대한 체계적인 분석과 더불어 우리 사회의 심각한 위협요소로까지 대두되고 있는 고령사회 노인문제에 대한 선제적인 대응을 위하여 관련된 개별 분야의 정책적 이슈들을 법제적으로 뒷받침하기 위한 개선방안을 살펴보는 것도 본 연구의 주요한 목적이라고 할 것이다. 현 시점은 고령사회의 도래에 따른 환경의 변화를 고려하되, 노인을 더 이상 ‘부양’의 대상이 아니라 스스로 부양하는 ‘자립’의 대상으로 파악하는 정책적 인식에 기반하여 노인의 새로운 복지수요를 효과적으로 반영하기 위한 법제도적 대응이 절실히 요구되는 시기라고 할 수 있다. 따라서 인간다운 최소한의 기본생활을 영위하기 위한 적정한 소득보장, 경제활동의 기회부여, 보건의료, 주거, 일상생활 및 이동 등 다양한 생활영역에서의 편의제공, 능동적인 사회참여의 유도 등을 위한 정책적 이슈들을 관련 개별법제에서 실효성 있게 규율하고 있는지에 대한 총체적

1) 「저출산·고령사회기본법」(법률 제12449호, 2014. 3. 18. 시행) 제1조 목적조항을 참조할 것.

인 점검이 필요하며, 그에 따른 적절한 법제개선방안의 도출이 있어야 한다.

동 보고서는 고령사회의 현황과 노인복지문제를 합리적으로 해소하기 위한 향후 법제적 과제를 중점으로 하여 관련 법체계를 분석함으로써 노인복지에 관한 새로운 복지수요를 반영한 노인복지에 관한 법제개선방안을 도출하고자 한다. 그리고 이는 앞서 언급한 「노인복지법」 및 「저출산·고령사회기본법」 등 고령사회 노인복지와 관련한 일반적인 사항들을 규율하고 있는 법률들에 관한 법체계적 분석과 아울러, 노인소득, 일자리 등에 대한 복지법제들의 개별적인 검토를 종합하여 이루어지게 될 것이다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

구체적인 연구의 범위는 다음과 같다.

제2장에서는 고령사회의 노인복지 관련 현황을 개관한다. 여기에서는 우리 사회의 심각한 이슈로 부상한 고령사회 노인복지의 의의 및 현황을 살펴보고, 노인복지의 범주를 검토하는 한편, 고령사회 노인복지에 관한 정부정책의 큰 흐름을 파악하기 위하여 저출산·고령사회 기본계획의 내용을 살펴보고자 한다. 그리고 2015년 발표된 고령자 통계와 2014년 노인실태조사 결과 자료 등을 바탕으로 하여 노인의 일반 특성, 가구 형태, 경제상태 및 경제활동 실태 그리고 건강 및 보건의료 실태 현황 등을 통계를 중심으로 살펴본다(박종준).

제3장에서는 현행 고령사회 노인복지 관련 법제를 살펴본다. 노인복지의 헌법상 근거를 찾아보고 이에 기반한 노인복지 관련 법제의 전체 체계를 개관한다. 이어서 노인복지 관련 법제에서의 노인의 개념을 확인하며, 국내 노인복지 관련 입법 동향을 살펴본다. 그리고 「노인복지법」, 「저출산·고령사회기본법」, 「기초연금법」, 「노인장기요양보험법」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」, 「장애인·고령자 등 주거약

자 지원에 관한 법률], 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」, 「고령친화산업 진흥법」, 「치매관리법」 등 노인복지 관련 법제를 중심으로 그 구체적 내용을 살펴본다(김정순). 참고로 노인복지와 연관되지만 민법 등 사법 영역에서 규정하고 있는 성년후견인 제도나 재산 상속법제 등에 대한 검토는 본 연구의 범위에서 제외하였음을 밝혀둔다.

제4장에서는 미국, 독일, 일본 등을 중심으로 외국의 고령사회 노인복지 관련 법제를 살펴보고 시사점을 도출한다. 미국의 경우 노인복지법(The Older Americans Act)과 사회보장법(Social Security Act)의 큰 두 가지 법제 하에서 다양한 프로그램이 마련되는 형태로 운영되고 있는 바, 이중에서도 특히 미국의 노인복지법에 대한 법적 분석을 수행한다(김정순). 독일의 노인복지제도는 사회법전(Sozialgesetzbuch : SGB) 제3편의 고용촉진, 제6편의 법정 연금보험, 제11편의 요양보험, 제12편의 사회부조(Sozialhilfe)를 주된 내용으로 하는 사회보험방식의 공적보장이 주축을 이루고 있어 이들 제도 각각의 주요 내용과 특징을 주요하게 살펴본다(박종준). 일본의 경우 고령사회대책 관련 기본 법률인 ‘고령사회대책기본법’의 내용을 살펴보고, 이를 토대로 일본의 노인복지와 관련하여 취업, 연금, 건강, 개호, 의료, 생활환경, 사회참여 등 일본에서 분야별로 실시되고 있는 법제도를 검토하고 시사점을 도출한다(김정순).

제5장에서는 고령사회 노인복지 관련 법제의 문제점 및 개선방안을 제시한다. 주로 「노인복지법」과 「저출산·고령사회기본법」등을 위주로 하여 고령사회 노인복지 관련 법제의 현황 및 문제점을 살펴본 다음 이에 대한 체계정비방안을 제시한다. 또한 노인소득보장 관련 법제, 노인일자리보장 관련 법제, 노인주거보장 관련 법제, 노인보건의료 관련 법제의 현황 및 문제점을 살펴보고, 특히 이들 법제가 관련된 정책적 이슈들을 법제적으로 실효성 있게 규율하고 있는지 여부 등을 중점적으로 검토하고 이에 대한 개선방안을 도출한다(박종준).

제1장 서론

이 보고서는 공동으로 작성되었으며, 연구책임자로서 김정순 박사(한국법제연구원 선임연구위원)와 공동연구자로서 박종준 박사(한국법제연구원 부연구위원)는 전반적인 구성과 내용에 대한 검토와 토의를 거쳐 보고서 작성을 함께 진행하였음을 밝힌다.

제 2 장 고령사회의 노인복지 관련 현황

제 1 절 노인복지 관련 실태 현황

1. 노인 인구의 추세 및 일반적 특성

우리나라의 65세 이상 인구는 1990년 약 219만 5천명(5.1%)에서 지속적으로 증가하여, 2015년 기준 662만 4천명(13.1%)에까지 이르렀고, 2030년에는 1,269만 1천명(24.3%), 2060년에는 1,762만 2천명(40.1%)수준으로 성장할 것으로 예측된다.²⁾

<표> 고령인구 추이³⁾

(단위 : 천명, %)

	총인구	15~64세		65세 이상	
			구성비		구성비
1990	42,869	29,701	69.3	2,195	5.1
2000	47,008	33,702	71.7	3,395	7.2
2010	49,410	35,983	72.8	5,452	11.0
2015	50,617	36,953	73.0	6,624	13.1
2030	52,160	32,893	63.1	12,691	24.3
2040	51,091	28,873	56.5	16,501	32.3
2060	43,959	21,865	49.7	17,622	40.1

2) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 17쪽.

3) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 17쪽, ‘고령인구 추이’ 표를 재구성함

즉 2008년 고령인구 비중이 전체 인구의 10%를 넘어선 후 2026년에 고령인구 비중이 20.8%에 접어들 전망으로 앞으로 11년 쯤 후면 인구 5명 중 1명이 고령자인 시대가 도래할 것으로 보인다.⁴⁾

고령인구를 연령계층별로 구분해 보면 65-74세 인구는 고령인구 전체에서 2010년 기준 62.4%, 2060년 37.7%로 감소한 반면, 75-84세 인구비중은 2010년 기준 30.8%에서 2060년 기준으로는 36.9%로 증가하였고, 85세 이상 초고령인구 비중은 2010년 기준 6.8%에서 2060년 25.4%로 3.7배 이상 증가할 것으로 예상되고 있다.⁵⁾

65세 이상 노인의 일반적인 특성에도 지난 20년간 적지 않은 변화가 있었던 것으로 보인다. 2014년 노인실태조사 결과에 따르면, 도시 거주 노인('04년 67.9%→'14년 76.6%), 80세 이상 노인('04년 16.2%→'14년 20.6%), 중·고등학교 졸업 이상자('04년 25%→'14년 37.6%) 노인의 비중이 증가하였다.⁶⁾ 가구형태에 있어서도 독거노인 가구('04년 20.6%→'14년 23.0%)가 증가하였는 바, 이러한 단독거주(독거+부부)의 이유는 자녀의 결혼(32.7%), 자녀가 타 지역에 있어서(20.6%), 개인생활 향유(15.5%)가 주된 것으로 나타났다.⁷⁾

2. 노인의 경제상태 현황

2014년 노인실태조사 결과 노인의 경제상태와 관련하여 주목할 부분은 노인 개인 소득의 구성 비율 중에서, 공적연금소득 비율이 대폭 확대되었다는 점이다. 즉 공적 연금의 경우 2011년 기준 25.3%에서 2014년 기준 31.9%로 약 6.6%p 증가하였고, 공적이전소득(공적연금, 기초노령연금, 기초보장, 기타공적급여)의 경우 2011년 기준 32.5%에

4) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 17쪽.

5) 통계청, 「장래인구추계 : 2010년~2060년」, 2011. 12, 12쪽

6) 통계청, 「2014 노인실태조사 결과 발표」, 2015. 3. 31, 2쪽.

7) 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2014년도 노인실태조사」, 2014, 519-520쪽.

서 2014년 기준 35.0%로 2.5%p 증가하였다.⁸⁾ 이는 기초(노령)연금 지급 및 국민연금 등이 성숙된 결과로 분석된다.⁹⁾

<표> 노인(65세 이상)의 소득원별 소지 비율의 변화¹⁰⁾

구 분	1994년	2004년	2014년
근로소득	31.9	14.1	14.3
사업소득		14.4	13.8
자산소득	10.5	12.5	27.6
사적이전소득	74.4	76.9	92.9
공적연금소득	2.9	14.1	31.9

2015년 5월 기준으로 고령층(55~79세) 인구 중 연금 수령자는 532만 8천명(45.0%)으로 남자는 49.2%, 여자는 41.3%가 연금을 수령한 것으로 나타났다.¹¹⁾ 월평균 연금 수령액은 49만원이었으며, 남자는 67만원, 여자는 31만원을 수령한 것으로 나타났고, 연금수령액은 ‘10~25만원 미만’이 50.6%로 가장 높았으며, ‘150만원 이상’ 수령자의 비율은 8.3%로, 이중 남자가 13.4%, 여자가 3.0%를 차지하였다.¹²⁾

8) 보건복지부, 「2014 노인실태조사 결과 발표」, 2015. 3. 31, 11쪽.

9) 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2014년도 노인실태조사」, 2014, 524쪽.

10) 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2014년도 노인실태조사」, 2014, 525쪽, <표 13-2> 노인(65세 이상)의 소득원별 소지 비율의 변화(개인소득)를 재인용.

11) 통계청, 「경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사」, 2015. 5, 29쪽.

12) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 39쪽.

<표> 2015년 5월 기준 연금수령 현황¹³⁾

(단위: 천명, %)

기준시점		2015. 5					
구 분		55~79세		남자		여자	
		인구	구성비		구성비		구성비
< 전 체 >		11,834	100.0	5,573	100.0	6,261	100.0
연금수령자		5,328 (45.0)	100.0	2,744 (49.2)	100.0	2,583 (41.3)	100.0
월 평 균 연 금 수 령 액*	10만원 미만	82	1.5	30	1.1	52	2.0
	10~25만원 미만	2,695	50.6	925	33.7	1,770	68.5
	25~50만원 미만	1,327	24.9	806	29.4	521	20.2
	50~100만원 미만	585	11.0	470	17.1	116	4.5
	100~150만원 미만	194	3.6	147	5.4	48	1.9
	150만원 이상	444	8.3	367	13.4	77	3.0
평균 수령액(만원)		49		67		31	

* 공적연금(국민연금, 사학연금, 군인연금 등), 기초연금, 개인연금 등 노후생활의 안정을 위해 정부 또는 개인에 의해 조성되어 수령한 금액

3. 노인의 일자리 등 경제활동 실태 현황

2015년 기준 고령층(55~79세) 인구의 장래 근로 희망자의 일자리 선택 기준은 ‘일의 양과 시간대(27.7%)’가 가장 높았고, ‘임금수준(23.2%)’, ‘계속

13) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 39쪽, ‘고령층(55~79세) 연금 수령 현황’을 재구성함.

근로 가능성(18.0%)'순이었다.¹⁴⁾ 성별로는 남자가 '임금수준(25.4%)'과 '일의 양과 시간대(20.8%)'을, 여자가 '일의 양과 시간대(37.0%)'와 '임금수준(20.2%)'을 일자리 선택의 기준으로 꼽았다.¹⁵⁾ '일의 양과 시간대' 다음으로 중요하게 생각하는 일자리 선택기준으로 고졸은 '임금수준(25.6%)', 대졸이상은 '일의 내용(18.8%)'을 꼽아 미세한 차이를 드러내고 있다.¹⁶⁾

<표> 일자리 선택기준*17) (55~79세)

(단위 : %)

	소 계	임금 수준	일의 양과 시간대	일의 내용	출퇴근 거리 등 편리성	계속 근로 가능성	과거 취업 경험 연관성	그외**
2013	100.0	24.8	26.0	12.6	5.3	18.8	11.0	1.6
2014	100.0	23.1	28.0	13.0	5.4	18.6	10.5	1.4
2015	100.0	23.2	27.7	13.5	5.3	18.0	11.4	1.0
남 자	100.0	25.4	20.8	14.5	3.7	20.4	13.6	1.5
여 자	100.0	20.2	37.0	12.0	7.3	14.8	8.3	0.5
고 졸	100.0	25.6	26.6	13.7	4.8	18.8	10.0	0.6
대 졸	100.0	18.4	21.1	18.8	3.0	18.1	16.2	4.3

주 : * 장래근로 희망자, * 사업장 규모, 사회적 지위유지 가능성, 기타 포함

2014년 기준으로 65세 이상 고용률은 31.3%로 전년도인 2013년 기준의 고용률 30.9%보다 0.4%p 상승하는데 그쳤다.¹⁸⁾ 성별로 보면, 65세

14) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 36쪽.

15) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 67쪽.

16) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 36쪽.

17) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 36쪽, '일자리 선택기준(55~79세)'을 재구성함.

18) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 33쪽.

이상 남성 고령자는 42.1%로 여자 고령자 23.5% 보다 18.6%가 높은 수준을 보였다.¹⁹⁾

<표> 연령대별 고용률²⁰⁾

(단위 :%)

	전체	20대	30대	40대	50대	60~ 64세	65세 이상		
								남 자	여 자
2000	58.5	60.1	72.5	76.4	66.5	53.0	29.4	40.3	22.7
2005	59.7	61.2	72.3	77.1	68.1	53.4	29.8	40.8	22.4
2010	58.7	58.2	72.0	77.8	70.9	53.7	28.7	39.5	21.2
2011	59.1	58.5	72.2	78.4	71.6	55.1	28.9	39.6	21.4
2012	59.4	58.1	72.7	78.3	72.2	56.1	30.1	40.7	22.6
2013	59.5	56.8	73.2	78.4	73.1	57.2	30.9	41.9	23.1
2014	60.2	57.4	73.9	79.1	74.2	58.3	31.3	42.1	23.5

4. 노인의 건강 및 보건의료 실태 현황

노인의 건강과 보건의료 관련 실태를 초점으로 2014년 노인실태조사 결과를 살펴보면, 우선 노인의 89.2%가 만성질환을 갖고 있고, 평균 2.6개의 만성질환을 갖고 있는 것으로 나타났으며, 만성질환 종류별 유병율은 고혈압(56.7%)·관절염(33.4%)·당뇨병(22.6%) 순이었다.²¹⁾ 또한 노인의 61.2%가 시력 보조기를, 4.0%가 청력 보조기를, 51.2%가 씹기 보조기(의치)를 사용하고 있으며, 노인의 39.5%가 시력에 불편함을,

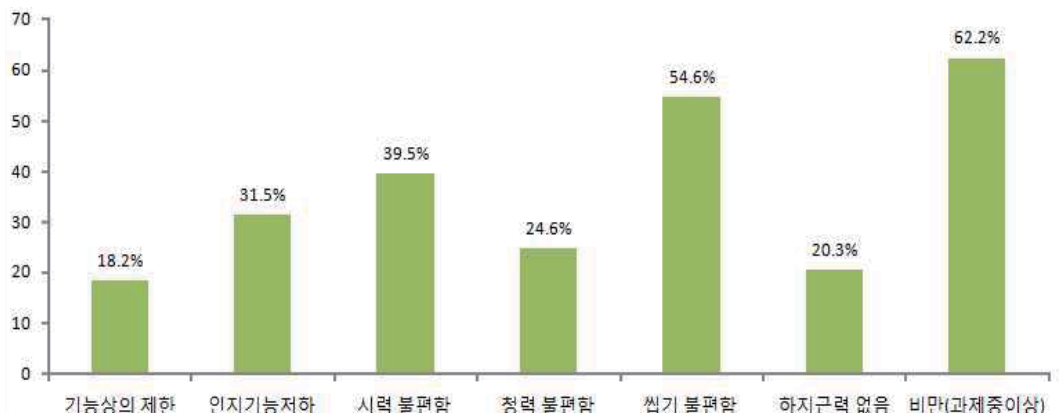
19) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 33쪽.

20) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 33쪽, ‘연령대별 고용률’을 재인용함.

21) 보건복지부, 「2014 노인실태조사 결과 발표」, 2015. 3. 31, 4쪽.

24.6%가 청력의 불편함을 경험하고 있으며, 씹기 기능의 경우 54.6%가 불편함을 느끼고 있는 것으로 나타났다.²²⁾

<표> 노인(65세 이상)의 기능 및 신체상태²³⁾



2014년 기준으로 65세 이상 고령자의 사망원인 1위는 암으로 인구 10만 명당 827.4명이 사망하였고, 다음은 심장 질환(339.0명), 뇌혈관 질환(323.6명), 폐렴(177.5명) 등의 순이었다.²⁴⁾

2014년 기준으로 건강보험 상 65세 이상 고령자 진료비는 19조 3,551억원으로 전체 진료비 54조 5,275억원의 35.5%로 나타났으며, 2014년 고령자 1인당 진료비는 322만원으로 전년에 비해 5.5% 증가하였으며, 특히 고령자 1인당 진료비는 전체 1인당 진료비 108만원 보다 3배 많은 것으로 나타났다.²⁵⁾ 이처럼 노인의 진료비 부담액은 매년 계속해서 증가하고 있어 노인경제에 적지 않은 부담으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

22) 보건복지부, 「2014 노인실태조사 결과 발표」, 2015. 3. 31, 14쪽.

23) 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2014년도 노인실태조사」, 2014, 528쪽, ‘노인 (65세 이상)의 기능 및 신체상태’를 재인용함.

24) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 22쪽.

25) 통계청, 「2015 고령자 통계」, 2015. 9. 24, 26쪽.

제 2 절 고령사회 노인복지 정책의 방향

1. 저출산·고령사회기본계획의 근거 및 추진 이유

「저출산·고령사회기본법」제20조제1항은 정부가 저출산·고령사회 중·장기 정책목표 및 방향을 설정하고, 이에 따른 저출산·고령사회기본계획(이하 “기본계획”이라 함)을 수립·추진하여야 할 의무가 있음을 명시하고 있다. 이에 따라 “보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성”(제20조제2항)하고, 동법 제23조의 규정에 의한 저출산·고령사회위원회 및 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 이를 확정하도록 하고 있다(제20조제2항). 기본계획에는 ① 저출산·고령사회정책의 기본목표와 추진방향, ② 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법, ③ 필요한 재원의 규모와 조달방안, ④ 그 밖에 저출산·고령사회정책으로 필요하다고 인정되는 사항이 포함되어야 한다(제20조제3항). 이러한 기본계획에 따라 중앙행정기관의 장은 소관별로 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 함)을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야 할 의무가 있다(제21조제1항).

이러한 기본계획을 수립 및 시행하게 된 이유는 무엇보다도 저출산·고령화 문제의 심각성에도 불구하고 범부처적으로 종합적이고 일관성 있는 정책을 추진하지 못하여 효율적인 정책효과 발휘에 한계가 있다는 문제의식에 따른 것이며, 따라서 정책효과 발휘를 위하여 저출산·고령화에 영향을 미치는 다양한 사회경제적 원인과 그 파급 효과에 효과적으로 대응할 수 있는 종합적인 해결책을 마련하고 이러한 정책을 재정적으로 뒷받침할 수 있는 장기적인 차원에서의 예산 확보 방안이 기본계획의 핵심적 사항 중의 하나로 제시되고 있다.²⁶⁾ 이처

26) 김용현, “저출산·고령사회 기본계획 수립방향”, 저출산·고령사회 극복 전국간담회 자료집, 저출산고령사회위원회, 2006, 15쪽.

럼 저출산·고령화 대응을 위한 정책 추진의 큰 방향을 제시한다는 차원에서 기본계획의 수립 및 시행이 가지는 의의는 결코 적지 않다고 할 것이다.

2005년 5월 「저출산·고령사회기본법」이 제정 및 시행되고 같은 해 9월 저출산·고령사회위원회가 출범하였고, 그 다음해인 2006년에 제1차 저출산·고령사회기본계획이 2006년부터 2010년까지의 기간을 대상으로 수립되었다. 2008년도에 정부조직개편으로 위원회 소속이 대통령에서 보건복지부 장관으로 변경되는 우여곡절이 있었지만, 이어서 2010년에 제2차 저출산·고령사회기본계획이 2011년부터 2015년까지의 기간을 대상으로 수립되어 현재 시행 중이다. 2012년에 「저출산·고령사회기본법」이 다시 개정되어 위원회의 소속이 다시 대통령으로 격상되었고, 2015년도 현재는 내년 2016년부터 적용될 제3차 기본계획의 수립방향이 한참 논의 중인 상황에 있다. 이하에서는 제1차·제2차 기본계획의 주요 내용을 개관하고, 이어서 제3차 기본계획의 수립방향에 대해서도 살펴보기로 한다.

2. 제1차·제2차 저출산·고령사회기본계획의 평가

제1차 기본계획에서는 저출산·고령화에 능동적으로 대응할 수 있는 기반을 구축하여 우리 국가의 지속발전 가능성을 확보하는 데 중점을 두고, 특히 노인복지 문제와 관련해서는 안정적이고 활기찬 노후생활 기반 구축을 통해 노인의 삶의 질을 개선하고 저출산·고령화의 국가경제적 파급영향에 대응하여 새로운 성장동력을 확보하는 것에 주안점을 두었다.²⁷⁾ 제1차 기본계획은 부처별로 추진되던 정책에 일관성을 부여하고, 관련 정책 개발과 함께 예산규모도 지속적으로 확대되는데 기여하는 등 저출산·고령사회에 대한 범정부적인 대응체계를 구축하

27) 정부, “제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판)”, 「새로마지플랜 2010」, 2008, 15쪽.

였다는 점이 일단 큰 의의가 있는 성과로 평가된다.²⁸⁾ 또한 노후 소득을 높이기 위해 일부 노인을 대상으로 매달 연금을 지급('08년 기준, 60%의 노인을 대상으로 매달 8만 4천원 지급)하는 기초노령연금제도를 시행('08~)하고, 치매, 중풍 등으로 혼자서 일상생활을 하기 어려운 노인에게 국가가 간병 서비스 제공하는 노인장기요양보험제도를 시행하는 한편('08.7~), 직원 모집, 채용에서부터 퇴직, 해고까지 고용의 모든 단계에서 고령자에 대한 연령차별을 금지하는 것을 주요 내용으로 하는 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」의 개정('08.3)이나 고령사회의 새로운 성장동력이 될 노인 관련 제품·서비스 산업의 육성기반을 마련하기 위한 목적으로 「고령친화산업진흥법」을 제정('06. 12)하는 등 저출산·고령화 대책과 관련된 법령과 제도의 정비추진에 크게 기여한 점도 주요한 성과이다.²⁹⁾ 특히나 기초노령연금, 노인장기요양보험제도를 도입하여 노후소득보장과 요양보호를 위한 제도적인 큰 틀을 구축한 부분은 제1차 기본계획의 가장 큰 성과라고 할 것이다. 하지만 저출산·고령화가 사회 전반에 영향을 미치는 점을 고려, 다방면에 걸친 종합적 대응이 필요하나, 고령화 분야의 경우 기초노령연금 등 특정 영역에 대응이 편중되어 교육이나 주택 등 다른 각 부문에서의 제도개선 노력이 미흡하였다는 점, 고령자 고용 활성화 정책이 조기퇴직 관행으로 인하여 큰 실효성을 거두지 못한 경우에서 드러나듯 민간부문의 참여부족으로 인하여 정책의 효과성 제고에 일정한 한계가 노정된 점 등이 한계로 지적될 수 있다.³⁰⁾

제1차 기본계획이 65세 이상 저소득 노인층을 주요 대상으로 삼았다면, 제2차 기본계획은 50세 이상 등 베이비붐 세대를 정책대상으로 확대하여 정책의 체감도와 실효성을 제고하고, 이러한 베이비붐 세대의 소득, 일자리, 건강, 주거 등 전반적인 사회시스템에 걸친 다각

28) 관계부처합동, 「새로마지플랜 2010」, 2006, 35쪽.

29) 정부, “제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판)”, 「새로마지플랜 2010」, 2008, 36쪽.

30) 정부, “제2차 저출산·고령사회 기본계획”, 「새로마지플랜 2015」, 2010, 19쪽.

적·종합적 대책의 수립 및 추진에 초점을 맞추었다는 점이 특징적이다.³¹⁾ 특히 고령사회 노인복지 이슈와 관련하여 제2차 기본계획은 ‘고령사회 삶의 질 향상 기반 구축’과 ‘저출산·고령화 대응 사회적 분위기 조성’ 등을 정책방향으로 삼고,³²⁾ 전자와 관련해서는 베이비붐 세대 은퇴에 대비한 사회 각 분야별 사전 대응기반 구축(노동기회 제공, 연금제도 내실화, 사전예방적 건강관리체계 구축, 노후 설계 서비스 지원 등), 고령자 삶의 질 향상 및 부작용 최소화(노인일자리 확대, 의료보장 내실화와 의료비지출 적정화 병행, 자원봉사 활성화 등), 주거·교통 사회 기반시설 전반을 고령친화적으로 개편 등을 주요 정책 과제로 내세웠다.³³⁾ 후자와 관련해서는 저출산·고령화에 대한 사회적 인식 개선을 지속적으로 추진하기 위해 민간과의 유기적인 협력 홍보·정부 전체 홍보수단의 통합적 활용, 다양한 사회교육 등 생애 주기별 교육 실시 등을 과제로 선정하였다.³⁴⁾ 이러한 제2차 기본계획에 대해서는 제도의 도입이라는 부분에서는 일정한 성과가 있었지만 고령사회의 문제를 부담 또는 위기로 인식하고 정책을 설계한 부분이 없지 않았다는 점, 인구구조변화에 대응할 수 있는 국가발전전략이라는 근본적 문제의식이 부족하여 사회·경제 구조의 체질 개선에까지 이르지 못하는 못하였다는 점 등이 한계점으로 평가된다.³⁵⁾

3. 제3차 저출산·고령사회기본계획 수립추진

(1) 제3차 저출산·고령사회기본계획 수립방향 토의

정부는 2015년 2월 6일 제4기 제1차 저출산·고령사회위원회 회의를 개최하여 제3차 저출산·고령사회기본계획의 수립방향을 토의한 바 있

31) 정부, “제2차 저출산·고령사회 기본계획”, 「새로마지플랜 2015」, 2010, 22쪽.

32) 정부, “제2차 저출산·고령사회 기본계획”, 「새로마지플랜 2015」, 2010, 21쪽.

33) 정부, “제2차 저출산·고령사회 기본계획”, 「새로마지플랜 2015」, 2010, 98쪽.

34) 정부, “제2차 저출산·고령사회 기본계획”, 「새로마지플랜 2015」, 2010, 24쪽.

35) 정부, “제2차 저출산·고령사회 기본계획”, 「새로마지플랜 2015」, 2010, 3쪽, 24쪽.

다. 이는 2차 기본계획('11~'15)이 진행 중인 상황에서 2015년 이내에 3차 기본계획을 수립할 필요성에 따른 것으로서, 지난 1차 및 2차 기본계획을 평가하고 3차 기본계획의 핵심 추진방향을 제시하는 자리이기도 하였다. 1, 2차 기본계획에 대한 평가에 있어서 특히 고령사회 노인복지 이슈와 관련해서는 기초연금·장기요양보험 등 노후 소득·건강보장 체계를 구축한 점이 지난 10년간의 성과로 꼽혔다.³⁶⁾ 하지만 은퇴시기와 연금 수급시기 사이에 공백이 있다는 점, 평균수명과 건강수명 간에 여전히 격차가 존재하는 등 노인 인구의 변화특성을 반영한 맞춤형의 대응이 부족한 점 등이 아쉬운 부분으로 제시되었다.³⁷⁾

제3차 기본계획의 수립방향과 관련하여 우선 정부는 3차 기본계획 기간인 2016년부터 2020년까지가 생산인구 감소(2017), 고령사회 전환(2018), 베이비부머 노인세대 진입(2020) 등으로 이어지는 인구위기 대응의 마지막 골든타임이 될 것이며, 이후부터는 생산가능인구가 본격적으로 줄어드는 인구 오너스(onus)로 급격히 진입하는 시기가 될 것으로 전망하고 있다.³⁸⁾ '인구 절벽'으로까지 표현될 수 있는 이러한 위기상황에 대처하기 위해 정부는 사회의 모든 역량을 집중하여 1, 2차 기본계획에서의 성과가 극대화되도록 하는 한편 변화된 현실에 맞춰 대책과 현장의 간극을 메우는 방향으로 제3차 기본계획을 수립해 나갈 것을 밝히고 있다.³⁹⁾

고령사회 노인복지 문제와 관련하여 주목할 부분은 고령사회 연착륙을 목표로 경제활동 인구를 확대하고 노후생활의 안정을 확보하는 한편 고령사회를 새로운 기회로 전환하여 신성장의 동력으로 삼고자 하

36) 보건복지부 저출산고령사회위원회 운영지원단, “5천만이 함께 마련하는 저출산·고령사회 대책”, 2015. 2. 5, 1쪽.

37) 보건복지부 저출산고령사회위원회 운영지원단, “5천만이 함께 마련하는 저출산·고령사회 대책”, 2015. 2. 5, 2쪽.

38) 관계부처합동, 제3차 저출산고령사회기본계획 수립방향, 2015, 2, 4쪽.

39) 보건복지부 저출산고령사회위원회 운영지원단, “5천만이 함께 마련하는 저출산·고령사회 대책”, 2015. 2. 5, 2쪽.

는 제3차 기본계획의 핵심 추진방향에 있다. 핵심근로 연령(25세-49세)의 비중이 세계 최하위라는 문제의식 하에 고령자가 더 일할 수 있는 여건을 조성하여 고령자 고용기반을 확대하고, 1인1연금 체계 구축을 통하여 모든 국민의 기본적 노후소득이 안정적으로 보장될 수 있도록 하는 한편 지역사회 만성질환 관리시스템을 확산하고 치매 전문시설 확충 등 대응체계 강화를 통하여 노인건강관리체계를 강화하는 것 등이 제3차 기본계획의 핵심추진과제들로 제시되었다.⁴⁰⁾

(2) 제3차 저출산·고령사회기본계획(안) 발표

최근 2015년 10월 18일 저출산·고령사회위원회는 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020년)’ 시안을 발표하고, 이어서 10월 19일 본 시안에 대한 공청회를 개최하였다. 앞서 살펴본 제1차 저출산·고령사회위원회 회의가 개최된 이후 제3차 기본계획 시안이 발표되기까지 저출산 고령사회위원회 산하 정책운영위원회 분야별 분과위원회 논의를 토대로 기본계획 과제에 대한 검토와 실행계획 작성 등이 추진되었고, 쟁점과제에 대해서는 민간간사위원 주재 조정회의(3회), 사회관계장관회의, 국무조정실 조정회의(2회) 등을 통해 협의 조정이 이루어졌으며, 또한 ‘5천만이 함께 만드는 기본계획’을 모토로 하여 2015년 2월부터 온라인 국민제안이 운영되어 총 341건의 제안이 접수되기도 하였으며, 장관 현장방문이나 시도지사 현장토크가 수차례 개최되어 현장 소통의 노력이 다양하게 경주되었다고 한다.⁴¹⁾

제3차 기본계획의 추진 방향 중 고령사회 노인복지와 관련된 사항을 중점으로 개관하여 보면, 제3차 기본계획은 ‘모든 세대가 함께 행복한 지속발전 사회구현’을 비전으로 ‘생산적이며 활기찬 고령사회 만

40) 관계부처합동, 제3차 저출산고령사회기본계획 수립방향, 2015, 2, 7쪽.

41) 저출산·고령사회위원회, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(안), 공청회 자료, 2015. 10, 4쪽.

들기’를 정책목표로 제시하면서 구체적인 추진전략으로서 생산인구감소대비 인구경쟁력 강화(일할 수 있는 사람이 일할 수 있는 기반 구축), 고령사회 삶의 질 보장(노후소득보장체계 확립, 건강한 노년을 위한 지원체계 강화, 함께 누리고 참여하는 여가·문화, 편안하고 안전한 고령자 생활환경), 지속발전가능체계 구축(고령친화산업 육성 생태계 조성) 등을 제시하고 있다.⁴²⁾

이중에서도 특히 고령사회 삶의 질 보장을 위하여 ① 공적 연금의 사각지대를 줄여 개개인이 공적 연금 혜택을 누릴 수 있도록 1인 1국민연금체계의 확립, ② 아프지 않은 고령자는 스스로 건강을 유지 아픈 고령자는 건강을 회복하거나 증상이 악화되지 않도록 관리할 수 있는 체계 확립, ③ 삶의 의미를 찾고 보람을 느낄 수 있도록 고령자가 여가 문화활동과 다양한 사회참여가 가능한 여건을 조성, ④ 고령자의 신체적 정서적 취약성을 고려하여 주거 이동 안전에 대한 사회적 책임 강화를 주요한 정책 추진 방향으로 제시하고 있는 부분은 주목할 만하다.⁴³⁾ 고령사회 삶의 질 보장을 위한 주요 과제의 추진체계도를 정리하면 다음의 표와 같다.

<표> ‘고령사회 삶의 질 보장’을 위한 과제 체계도⁴⁴⁾

추진 방향		추진 전략
노후소득 보장체계 확립	연금 사각지대 해소	- 공적 연금 강화 - 사적 연금 활성화
	다양한 준비여건 확충	- 노후준비 여건 확충

42) 저출산·고령사회위원회, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(안), 공청회 자료, 2015. 10, 21쪽.

43) 저출산·고령사회위원회, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(안), 공청회 자료, 2015. 10, 111-112쪽.

44) 저출산·고령사회위원회, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(안), 공청회 자료, 2015. 10, 112쪽.

추진 방향		추진 전략
건강한 노년을 위한 지원체계 강화	자기주도성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 사전예방적 건강관리체계 강화 - 노인 의료체계 강화 - 노인 돌봄·요양 기능 강화
	예방·치료·돌봄 체계화	
함께 누리고 참여하는 여가·문화	양적·질적 여건 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 고령자 문화·여가 여건 확충 - 고령자 사회참여 기회 확대 - 세대간 이해증진
	사회참여 활성화	
편안하고 안전한 고령자 생활환경	안전대책범위 확장	<ul style="list-style-type: none"> - 고령자 친화적 주거환경 조성 - 고령자 생활안전 및 권익보장 - 고령자 교통안전 강화
	제도·환경개선병행	

지난 제2차 기본계획이 고령사회문제를 부담이나 위기로 인식하고 주로 노인복지중심의 소극적 대책을 수립·시행하는데 중점을 두었다면, 이번 제3차 기본계획은 고령사회 이슈를 오히려 기회로 인식하고 사회·경제 구조의 체질을 개선하기 위한 전방위적이고도 적극적인 고령사회대책 수립에 초점을 두고 있다는 것이 가장 두드러지는 점이라고 할 것이다. 그리고 이러한 방향을 기반으로 하여 제3차 기본계획은 저출산·고령화사회위원회 및 국무회의 심의를 거쳐 2015년 11월 중 최종 확정될 계획이다.

고령사회 노인복지 관련 법제의 개선방향을 모색함에 있어서 이러한 정부의 고령사회에 관한 정책적 인식을 정확히 파악하는 것이 필요하다고 할 것이다. 고령사회 노인복지에 관한 정책들의 개별적 이슈들이 관련 법제의 체계 내에서 효과적으로 반영되어 시행될 수 있

는 기반을 갖추고 있는지가 법제적 관점에서 충실하게 검토되어야 할 것이다. 이는 다시 노인복지 관련 개별 법제들의 현황 및 문제점과 이에 대한 개선방안을 검토하면서 다루어지게 될 것이다.

제 3 장 고령사회의 노인복지 관련 법제

제 1 절 개 요

1. 노인복지에 관한 헌법상 근거

고령사회 노인복지 관련 법제의 헌법적 근거는 헌법 제34조에서 찾을 수 있다. 헌법 제34조제1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”고 선언하고, 동조 제2항에서 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”고 규정하여 국가가 일반적 국민을 대상으로 하여 사회보장 및 사회복지의 의무를 이행할 책무가 있음을 명시하고 있다. 더 나아가 헌법 제34조제4항은 “국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.”라고 규정하여 노인복지에 관한 국가의 정책적 의무를 밝히고 있다.

2. 노인복지 관련 법제상 노인의 정의

(1) 노인의 정의

노인의 정의에 대하여 명시적인 규정을 두고 있는 국내의 입법례는 극히 드물다. 「노인장기요양보험법」에서 “‘노인등’이란 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자를 말한다”고 규정(제2조제1호)하여 65세를 기준으로 노인의 개념을 법적으로 정의하고 있는 입법례 이외에는 ‘노인’이라는 용어를 법률 단계에서 명시적으로 정의하고 있는 경우는 거의 찾기 어려운 실정이다. 다만 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」제2조의 규정례처럼 55세를 기준으로 하여 ‘고령자’ 개념을 별도로 정의하고 있는 경우, 「장애인·고령자 등 주

거약자 지원에 관한 법률」 제2조제1호처럼 65세 이상인 사람을 ‘주거약자’로 정의하고 있는 경우 등이 있다. 기초연금법의 경우에는 기초연금 수급권자로서 노인의 범위를 정의조항에서 단순하게 밝히지 않고, 목적조항(제1조), 정의조항(제2조), 기초연금 수급권자의 범위에 관한 사항(제3조) 등을 종합하여 기초연금 수급권자인 노인의 연령기준이 65세 이상임을 알 수 있는, 다소 복잡한 규정형태를 취하고 있다. 더 나아가 「노인복지법」의 경우 노인에 관한 별도의 정의조항을 두지 않는 대신, 생업지원(제25조), 경로우대(제26조), 건강진단 등(제27조), 상담·입소 등의 조치(제28조) 등 노인복지에 관한 개별조항들에서 65세 이상을 대부분의 요건으로 명시하여 노인의 법령상 기준을 간접적으로 드러내고 있는 실정이다.

노인복지 관련 법제에서 규정하고 있는 노인의 정의와 관련한 다양한 입법형태는 다음의 표와 같다.

<표> 법령별 노인 정의⁴⁵⁾

법령명	정 의
노인장기요양보험법 (법률 제12067호, 2013.8.13., 일부개정)	- “노인등”이란 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자를 말한다(법 제2조제1호)
노인복지법 (법률 제13102호, 2015.1.28., 일부개정)	□ (생업지원) - 국가 또는 지방자치단체 기타 공공단체가 설치·운영하는 공공시설 안에 식료품·사무용품·신문 등 일상생활용품의 판매를 위한 매점이나 자동판매기의 설치를 허가 또는 위탁할 때에는 65세 이상의 자의 신청이 있는 경우 이를 우선적으로 반영하여야 한다(법 제25조).

45) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.), 해당 법률 및 시행령들의 주요 규정내용을 참조하여 재구성함.

법령명	정 의
	<p>□ 제26조(경로우대)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 고궁·능원·박물관·공원 등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다(법 제26조제1항). - 국가 또는 지방자치단체는 노인의 일상생활에 관련된 사업을 경영하는 자에게 65세 이상의 자에 대하여 그 이용요금을 할인하여 주도록 권유할 수 있다(법 제26조제2항).
	<p>□ (건강진단과 보건교육)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 65세 이상의 자에 대하여 건강진단과 보건교육을 실시할 수 있다(법 제26조제1항).
	<p>□ 제28조(상담·입소 등의 조치)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 노인에 대한 복지를 도모하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 다음 각 호의 조치를 하여야 한다(법 제28조제1항본문). <ol style="list-style-type: none"> 1. 65세 이상의 자 또는 그를 보호하고 있는 자를 관계공무원 또는 노인복지상담원으로 하여금 상담·지도하게 하는 것(법 제28조제1항제1호). 2. 65세 이상의 자로서 신체적·정신적·경제적 이유 또는 환경상의 이유로 거택에서 보호받기가 곤란한 자를 노인주거복지시설 또는 재가노인복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하는 것(법 제28조제1항제2호). 3. 65세 이상의 자로서 신체 또는 정신상의 현저한

제 3 장 고령사회의 노인복지 관련 법제

법령명	정 의
	<p>결함으로 인하여 항상 보호를 필요로 하고 경제적 이유로 거택에서 보호받기가 곤란한 자를 노인의료 복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하는 것(법 제28조제3호).</p> <ul style="list-style-type: none"> - 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 “복지실시기관”이라 한다)은 65세 미만의 자에 대하여도 그 노쇠현상이 현저하여 특별히 보호할 필요가 있다고 인정할 때에는 제1항 각호의 조치를 할 수 있다(법 제28조제2항).
<p>고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 (법률 제11791호, 2013.5.22., 일부개정)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “고령자”란 인구와 취업자의 구성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 연령 이상인 자를 말한다(법 제2조제1호). - “준고령자”란 대통령령으로 정하는 연령 이상인 자로서 고령자가 아닌 자를 말한다(법 제2조제2호). <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 고령자는 55세 이상인 사람으로 한다(법 시행령 제2조제1항). - 법 제2조제2호에 따른 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 사람으로 한다(법 시행령 제2조제2항).
<p>장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 (법률 제12989호, 2015.1.6., 타법개정)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “주거약자”란 ① 65세 이상인 사람, ② 「장애인복지법」 제2조제2항에 해당하는 장애인, ③ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람 중 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다(법 제2조제1호).
<p>국민연금법 (법률 제13100호, 2015.1.28., 일부개정)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자에 대하여는 60세(특수직종근로자는 55세)가 된 때부터 그가 생존하는 동안 노령연금을 지급한다(법 제61조제1항).

법령명	정 의
<p style="text-align: center;">기초연금법 (법률 제12617호, 2014.5.20., 제정)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 이 법은 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다(법 제 1 조). - 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액(이하 “선정기준액”이라 한다) 이하인 사람에게 지급한다(법 제3조제1항).

이처럼 국내 입법례에서 노인에 관한 법적 정의조항이 극히 빈약한 것은 사회적으로 충분한 논의와 합의를 거쳐야 할 만큼 중요하고 민감한 사항이라고 할 수 있는 노인의 연령상 기준을 법률 단계에서 명시적으로 고정시키는 것에 대한 입법적 부담⁴⁶⁾에 기인한 바가 크다고 할 것이다. 즉 「노인장기요양보험법」의 경우처럼 해당 법의 특성상 적용대상이 법률에 명시될 필요가 크지 않은 이상, 법률 총칙 부분에서 굳이 노인의 법적 정의를 시도할 입법적 실익이 크지 않다는 판단에 따른 것으로 보인다. 하지만 반대로 노인복지 관련 법률들에서 주로 65세 이상을 기준으로 하여 노인에 관한 여러 가지 규율사항을 명시하고 있는 상황에서, 노인에 관한 명시적인 법적 정의가 존재하지 않는다는 것은 노인복지 관련 법제의 체계성이 그만큼 확고하게 자리 잡고 있지 못하다는 것의 방증이기도 하다는 점을 인식할 필요가 있다. 노인복지에 관한 다양한 법률들이 존재함에도 불구하고 정작 노인의 기본적인 정의를 법령에서 찾기 어렵다면, 이해당사자나 일반 국민의 예측가능성 보장의 측면에서도 결코 바람직한 입법형태라고

46) 실제로 최근 대한노인회에서 노인 기준 연령을 65세에서 70세로 상향 조정하자는 의견을 정치권에 전달한 바 있고, 이에 대한 찬반여론이 크게 나뉘고 있는 실정이다 (KBS, 대한노인회 “노인 기준 연령 65세에서 70세로 올려야”, 2015. 6. 15.자 기사 참조, http://news.kbs.co.kr/news/NewsView.do?SEARCH_NEWS_CODE=3095590&ref=A 최종접속 : 2015. 6. 16).

보기는 힘들기 때문이다. 노인의 정의에 관한 명시적인 법적 규율의 필요성은 이후에 보다 구체적으로 살펴볼 노인복지 관련 법제의 개선 방향과도 긴밀하게 연계되는 사항이라고 할 것이다. 다양한 정책적 이슈들이 보다 실효성 있게 실현되기 위해서는 이를 뒷받침하는 법제의 투명하고 합리적인 규율이 필수적으로 보장되어야 할 필요가 크다고 할 것이다. 노인의 정의 및 연령기준에 대한 규율문제 또한 이러한 부분과 분리하여 논의될 수는 없다고 할 것이다.

제 2 절 노인복지 관련 법제의 주요 내용

1. 저출산·고령사회기본법

(1) 개 관

2000년대에 우리나라는 고령화 사회에 진입하였다. 고령화사회 진입이 전부터 전례가 없는 사회구성원의 고령화에 따른 여러 부작용이 예상되었던 바, 고령화를 최대한 늦추고 이에 대응하는 데 많은 사람의 의견을 모아서 해결방안을 마련하고 이를 실행에 옮겨야 한다는 목소리가 많았다.⁴⁷⁾ 이에 따라 정부도 고령화 사회 대책을 마련하기에 이르렀고, 총리실 산하에 ‘노인보건복지대책위원회’가 구성(2001년 8월)되었고 동 위원회는 노인보건복지에 관한 종합대책을 발표(2002년 8월)하였으며, (가칭) 고령화사회대책기본법의 제정을 주장하였다. 또한 보건복지부는 「노인보건복지 종합대책 실행계획안」을 확정 발표(2002년 10월 2일) 하면서, (가칭)고령사회대책기본법의 제정 계획을 포함하였고,⁴⁸⁾이에 「고령사회대책

47) 이호용, “우리나라 노인복지법제의 현황과 과제”, 「법학논총」 제35권 제2호, 단국대 법학연구소, 2011, 11쪽.

48) 변재관 외, “고령사회대책기본법 제정검토 및 노인보건복지종합대책”, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002, 21쪽.

기본법안」이 제안(2002년 12월) 되었다. 이 법안은 2005년에 입법이 이루어지게 되는데 그 명칭은 「저출산·고령사회기본법」이다. 이후 4차례의 일부개정을 거쳐 지금과 같은 법률의 형태로 적용되고 있다. 현행 「저출산·고령사회기본법」⁴⁹⁾은 총 4장 33개조로 편제되어 있으며, 총칙(제1장), 저출산·고령사회정책의 기본방향(제2장), 저출산·고령사회정책의 수립 및 추진체계(제3장), 보칙(제4장)으로 구성되어 있다. 이하에서는 법률의 주요 내용을 살펴보기로 한다.

(2) 주요 내용

1) 총칙 부분

「저출산·고령사회기본법」 목적조항에 따르면 동법은 “저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정”(제1조)한다고 천명하고 있다. 동법이 지향하는 기본이념은 “국가의 지속적인 발전을 위한 인구 구성의 균형과 질적 향상을 실현하고, 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것”(제2조)에 있다. 특히 「저출산·고령사회기본법」은 정의 조항(제3조)에서 ‘인구의 고령화’를 “전체인구에서 노인의 인구비율이 증가하는 현상”(제1호)으로 밝히고, 이에 따른 변화에 대응하기 위해 수립 및 시행하는 정책을 “저출산·고령사회정책”(제2호)으로 정의내리고 있다. 이러한 저출산 및 고령화에 대응하여 국가는 종합적인 저출산·고령사회정책을 수립·시행하고, 지방자치단체는 저출산·고령사회정책을 국가정책 및 지역실정에 맞게 수립하고 시행하여야 할 책무가 있다(제4조).

49) 법률 제12449호, 2014. 3. 18., 일부개정, 시행 2014. 3. 18(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.), 이하 같음

2) 고령사회정책의 기본방향

「저출산·고령사회기본법」 제2장제2절에서 고령사회정책의 기본운곽이 제시되고 있다. 국가와 지방자치단체는 “일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 최대한 일할 수 있는 환경을 조성”하고(제11조제1항), 노후생활의 경제적 안정을 위한 노후소득보장체계의 구축(제11조), 건강증진과 의료제공(제12조), 노인 주거시설과 이용시설의 마련, 노인이동권의 확보 및 재해와 범죄 등으로부터의 노인안전보장(제13조), 노후의 여가·문화활동 및 사회활동참여의 장려(제14조), 평생교육의 기회제공과 정보화 교육의 실시(제15조), 노후생활 설계 상담과 교육의 실시(제15조의2), 취약계층 노인에 대한 특별 배려(제16조), 고령친화적 산업의 육성 기반 구축(제19조) 등의 시책을 수립·시행할 책무사항이 명시되어 있다. 「저출산·고령사회기본법」 제2장제2절에서 규정하고 있는 고령사회정책의 기본방향은 말 그대로 정책이 지향해 나가야 할 목표와 가치를 제시하고 있는 것으로 구체적인 실효성 확보수단이 수반되어 규정되기에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없는 규정체계라고 할 것이다.

3) 저출산·고령사회정책의 수립 및 추진체계

「저출산·고령사회기본법」의 핵심적인 규율사항은 제3장에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 저출산·고령사회기본계획 및 연도별 시행계획, 저출산·고령사회위원회에 관한 근거조항을 포함하고 있는 제3장은 “저출산·고령사회정책의 수립 및 추진체계”(제3장 제목)의 근간을 보여주고 있다. 저출산·고령사회기본계획(이하 “기본계획”이라 한다.)은 정부가 필수적으로 수립·추진해야 하는 것으로서, 보건복지부장관이 주축이 되어 5년마다 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 작성한 후 저출산·고령사회위원회와 국무회의의 심의를 거치고 대통령

의 승인을 얻어 확정하도록 하고 있다(제20조제2항). 저출산·고령사회의 이슈에 내재된 사회전반적인 연계성과 파급력을 고려하여 전담부처에서 시안을 작성하여, 광범위한 기관간 협의절차와 국무회의 심의·대통령의 승인 절차 등을 거치도록 하고 있는 것이다.⁵⁰⁾ 이러한 기본계획에는 저출산·고령사회정책의 기본목표와 추진방향(제20조제3항제1호), 기간별 주요 추진과제와 그 추진방법(제20조제3항제2호), 필요한 재원의 규모와 조달방안(제20조제3항제3호), 그 밖에 필요하다고 인정되는 사항(제20조제3항제4호)이 포함되어야 한다. 이에 따라 중앙행정기관의 장은 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 지방자치단체의 장은 기본계획 및 중앙행정기관의 시행계획에 따라 당해 지방자치단체의 시행계획을 수립·시행하여야 할 의무가 있다(제21조 제1항). 특히 중앙행정기관의 장에게 지방자치단체의 시행계획에 대한 변경요구권한과 지방자치단체의 시행계획에 대한 점검권한을 부여하여 저출산·고령사회정책이 계획적합성과 실효성을 확보할 수 있도록 규율하고 있는 점(제21조제2항)은 주목할 만하다.

“저출산·고령사회정책의 수립 및 추진체계”에 있어서 중추가 되는 주체가 대통령 소속으로 설치되는 저출산·고령사회위원회이다. 동 위원회는 i) 저출산 및 인구의 고령화에 대비한 중·장기 인구구조의 분석과 사회경제적 변화전망에 관한 사항(제29조제1항제1호), ii) 저출산·고령사회정책의 중·장기 정책목표와 추진방향에 관한 사항(제29조제1항제2호), iii) 기본계획에 관한 사항(제29조제1항제3호), iv) 시행계획에 관한 사항(제29조제1항제4호), v) 저출산·고령사회정책의 조정 및 평가에 관한 사항(제29조제1항제5호), vi) 그 밖에 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항으로서 간사위원이 부의하는 사항(제29조제1항제6

50) 전담부처의 원활한 계획시안 작성을 위한 제도적 장치의 근거도 마련되어 있다. 「저출산·고령사회기본법」 제22조제2항에 따라 보건복지부장관에게는 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 저출산·고령사회 관련 계획 및 정책, 관련 자료 또는 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있는 권한이 부여되어 있다.

호)을 심의하게 된다. 위원회는 위원장 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성하며, 대통령이 위원장이 되고 기획재정부장관, 교육부장관, 법무부장관, 국방부장관, 행정자치부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 국무조정실장, 금융위원회 위원장이 당연직위원이며(「저출산·고령사회기본법」 시행령⁵¹⁾ 제5조제1항) 고령화 및 저출산에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자가 위촉직 위원이 된다(제23조제4항). 그밖에 위원회의 활동을 지원하기 위한 저출산·고령사회정책운영위원회가 설치·운영(시행령 제8조) 및 운영지원단 설치를 규정하고 있다(시행령 제9조).

저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하기 위한 위원회를 대통령 소속으로 하고, 대통령이 위원장이 되고 핵심주무부처의 장관이 당연직 위원으로 참가하도록 함으로써 위원회의 위상과 규모를 극대화한 점은 바람직하다고 할 것이다. 다만 저출산·고령사회 문제의 시급성과 중대성을 감안할 때 저출산·고령사회위원회에서 개최되는 주요 심의의 일정을 법령상에 고정적으로 명시하는 방안을 검토해볼 필요가 있다고 여겨진다.

4) 기타 규정사항

기타 규정사항으로서 우선 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위한 전문인력의 양성 및 전문인력 양성기관의 지정 및 지원에 관한 사항이 규정되어 있다(제28조). 또한 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위한 조사·연구를 실시하여야 할 의무가 국가 및 지방자치단체에게 있음을 명시하는 한편(제29조제1항), 고령사회정책에 민간부문이 참여가능한 기반 조성 의무가 강조되고 있다

51) 대통령령 제25751호, 2014.11.19, 타법개정, 시행 2014. 11. 19(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.), 이하 같음.

(제30조). 또한 “인구구조 불균형이 초래하는 정치적·경제적·사회적 파급영향에 대해 국민의 이해도를 높이고, 저출산·고령화 대응에 민간 참여를 독려하기 위하여” 매년 7월 11일을 인구의 날로 정하도록 하고 있는 규정(제30조의2)을 두고 있다. 그 밖에 국가 및 지방자치단체의 국제교류 활성화 의무(제31조), 조세감면 등 저출산·고령사회정책의 시행에 필요한 지원 의무(제32조)가 명시되어 있다.

2. 노인복지법

(1) 개 관

현행 노인복지법⁵²⁾은 총 7장 70개조로 편제되어 있으며, 제1장 총칙은 동 법률의 목적(제1조), 정의조항(제1조의2), 기본이념(제2조), 가족제도의유지·발전(제3조), 보건복지증진의 책임(제4조), 노인실태조사(제5조), 노인의 날 등(제6조), 노인복지상담원(제7조), 노인전용주거시설(제8조)에 관한 규율사항으로 구성되어 있다. 제2장(제9조부터 제22조)은 원래 경로연금에 대한 사항을 규정하고 있는 부분이었으나, (舊) 기초노령연금법(법률 제8385호, 2007. 4. 25. 제정, 2008. 1. 1. 시행)의 제정으로 해당 조항들이 모두 삭제되었다. 제3장은 보건·복지조치에 관한 사항을 정하고 있다. 노인사회참여 지원(제23조), 노인일자리전담기관의 설치·운영등(제23조의2), 지역봉사지도원 위촉 및 업무(제24조), 생업지원(제25조), 경로우대(제26조), 건강진단 등(제27조), 홀로 사는 노인에 대한 지원(제27조의2), 상담·입소 등의 조치(제28조), 노인재활요양사업(제30조)에 관한 사항이 포함되어 있다. 제4장은 노인복지시설의 설치·운영에 관한 규정(제31조부터 제44조)을 담고 있는데, 노인복지법에서 가장 많은 조항들로 구성되어 있어, 사실상 노인복지법

52) 법률 제13102호, 2015.1.28., 일부개정, 시행 2015.7.29(법제처, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 9. 11.), 이하 같음.

의 가장 핵심적인 규율부분으로 판단된다. 이에 대해서는 이하에서 보다 구체적으로 살펴보게 될 것이다. 그 밖에 제5장은 비용, 제6장은 보칙, 제7장은 벌칙에 관한 규율사항을 각각 정하고 있다.

(2) 주요 내용

1) 총칙 부분

노인복지법은 해당 법률의 목적으로 “노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여”(법 제1조)하는 것을 내세우고 있다. 이를 통하여 노인 질환에 대한 사전·사후대처를 통한 건강유지와 노후 생활안정이 동법의 주된 규율사항임을 확인하고 있다. 하지만 이러한 목적 조항은 노인복지와 관련된 사항들이 광범위함을 고려할 때 그 규율사항이 협소하다고 판단된다. 노인의 보건복지증진에 대한 기여라는 동 법의 최종적인 목표를 고려하여, 보다 일반적인 규율에 대한 고민이 필요하다고 하겠다.

목적조항에서 인지되는 규정의 협소함은 이어지는 정의조항에서도 고스란히 드러난다. 노인복지법 제2조는 부양의무자, 보호자, 치매, 노인학대에 관한 정의조항을 두고 있는바, 법의 적용대상인 ‘노인’에 관한 정의나, 노인복지법에서 주요하게 규율하고 있는 노인복지시설에 대한 정의 같은 주요 규율사항이 총칙 장 정의조항에서 누락되어 있거나 별도의 조항에서 규정되어 있다. 현행 노인복지법 제1조의2에 따른 정의조항은 2004. 1. 29. 노인복지법(법률 제7152호) 일부개정을 통하여 신설된 것으로, 부양의무자, 보호자, 그리고 노인학대 등 법개정시에 강조되었던 노인학대 문제에 대처하기 위하여 도입된 것으로 판단된다. 이후 2007. 1. 3. 노인복지법(제8200호) 일부개정을 통하여

치매에 관한 정의가 신설되었다가 2011. 8. 4. 치매관리법(법률 제 11013호)의 제정으로 이마저도 현재는 치매관리법 제2조제1호에 따른 치매의 정의를 가져다 쓰고 있는 실정이다. 노인복지법의 법적 위상을 고려하여, 일부 영역에만 치우친 개념정의 조항에서 벗어나 노인복지와 관련되는 주요한 개념들에 대한 법적 정의를 두는 것을 적극적으로 검토해볼 필요가 있다. 또한 현행 개념 정의 조항 중에서도 빠르게 변화하고 있는 고령사회에 능동적으로 적합하게 대응할 수 있는 새로운 개념 정의도 고민해보아야 한다. 대표적으로 현행 노인복지법은 ‘노인학대’의 개념을 “노인에 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것을 말한다” (제1조의2 제4호)고 정의하고 있어, 노인 스스로에 의한 방임행위 등의 자기학대에 대해서도 노인복지법에 의한 규율이 가능한 것인지에 대해 해석상 논란의 소지가 있다고 보인다. 사회적으로 문제가 되고 있는 고령자 본인에 의한 자기방임 등과 같은 학대유형에 대해서도⁵³⁾ 노인복지법상 노인학대 관련 조항이 무리 없이 적용될 수 있도록 하는 법제개선 검토가 필요하다.

노인복지법 제2조와 제3조는 동 법이 추구하는 기본이념과 가치를 설파하고 있다. 이어서 노인의 보건 및 복지증진과 관련된 국가와 지방자치단체의 시책강구 의무(제4조 제1항), 기본이념의 구현 노력이 강조되고 있다. 그밖에 노인실태조사에 관한 사항, 노인의 날의 지정, 노인복지상담원에 관한 사항, 노인전용주거시설의 공급 및 지원 의무 등이 열거되어 있다. 이와 같은 노인복지법의 총칙 부분의 구조

53) 고령자 스스로 자신을 돌보지 않는 자기방임에 의한 학대가 지속적으로 증가하고 있는 실정이다. 2014년 노인학대 현황보고서에 따르면 老-老학대행위자 유형(60대 이상) 중 고령 배우자에 의한 학대(36.6%)가 가장 많았고 고령자 본인에 의한 자기방임(29.6%)이 그 뒤를 잇고 있을 정도로 노인의 자기학대는 심각한 사회문제가 되고 있다(보건복지부 보도자료, 2014 노인학대 현황보고서 결과 발표, 2015. 6. 15, 11쪽).

는 타 입법례와 비교할 때 매우 특이하다고 할 수 볼 수밖에 없다. 법률의 목적, 정의, 기본이념, 국가와 지방자치단체의 책무 등을 정하고 있는 부분은 타 입법례와 비교할 때 큰 차이가 없다. 문제는 이러한 앞부분의 다소 큰 방향성을 가지고 있는 규율 내용과 비교할 때, 노인실태조사에 관한 규율이나 노인의 날, 노인복지상담원, 노인전용 주거시설 등에 관한 규정사항들이 불균형성을 띄고 있다는 점이다. 심지어 후자들 내에서도 이들이 같은 장에서 함께 규율되어야 할 당위성이 엇보이지 않는 것이 사실이다. 고령사회 노인복지 관련법제에서 노인복지법이 차지하고 있는 모호한 위상은 이미 노인복지법의 총칙 부분 규율에서 여실히 드러나고 있는 것으로 판단된다. 법체계에 대한 보다 심도 깊은 검토가 필요한 시점이라고 할 것이다.

2) 보건·복지조치

현행 노인복지법에서 규정하고 있는 보건·복지조치에 관한 사항들은 매우 다양한 방면에 걸쳐 광범위하게 규정되어 있다. 이러한 다종 다양한 조치들을 몇 가지 유형으로 구분해보면, 첫째 노인의 사회참여를 확대하기 위한 각종 지원 정책들의 법적 근거조항으로서, 노인사회참여지원(제23조), 노인일자리전담기관의 설치·운영(제23조의2)⁵⁴, 지역봉사지도원 위촉 및 업무(제24조), 생업지원(제25조) 등이 있다. 둘째, 65세 이상의 자를 대상으로 하여 부여되는 각종 경로우대에 관한 조치가 규정되어 있다(제26조). 셋째, 65세 이상의 자에 대한 건강진단과 보건교육의 실시에 관한 사항이 규정되어 있다(제27조). 넷째, 독거

54) 노인일자리전담기관은 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리지원사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 전담기관으로서, 노인인력개발기관, 노인일자리지원기관, 노인취업알선기관으로 구분된다(노인복지법 제23조의2 제1항). 국가 또는 지방자치단체는 노인일자리전담기관을 설치·운영하거나 그 운영의 전부 또는 일부를 법인·단체 등에 위탁할 수 있다(노인복지법 제23조의2 제2항, 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.).

노인에 대한 방문요양서비스와 안전확인 등을 규정하고 있다(제28조). 다섯째, 65세 이상이거나 그를 보호하고 있는 자에 대한 관계공무원 또는 노인복지상담원의 상담·지도(제28조 제1항 제1호), 65세 이상의 자를 노인주거복지시설 또는 재가노인복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하는 것(제28조 제1항 제2호), 마지막으로 65세 이상의 자를 노인 의료복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하는 것(제28조 제1항 제3호)을 주요 내용으로 하는 상담·입소 등의 조치가 있다. 마지막으로 노인을 위한 재활요양사업의 실시 근거가 규정되어 있다(제30조).

3) 노인복지시설의 설치·운영

노인복지법 제4장은 노인복지시설의 설치·운영에 관한 사항을 규율하면서 노인복지법의 개별 장 중에서 가장 많은 조항을 포괄하고 있다. 그 규율내용 또한 매우 다양한데, 대체적으로 구분해보면 크게 세 가지의 주요 내용으로 추려볼 수 있다. 즉, 노인복지시설에 관한 규정(제31조부터 제39조, 제40조부터 제44조), 요양보호사에 관한 규정(제39조의2, 제39조의3, 제39조의13, 제39조의14), 노인학대문제에 관한 규정(제39조의4부터 제39조의12)이 바로 그것이다. 이처럼 노인복지법의 가장 핵심적인 규율사항이라고 할 수 있는 제4장에서는 ‘노인복지시설의 설치·운영’이라는 장의 명칭과 어울리지 않을 만큼 다양한 법적 이슈들이 뒤섞여 있는 실정이다. 이는 노인복지와 관련한 그때그때마다의 법정정책적 대응을 위해 수시로 법률을 개정하는 과정에서 체계구성에 대한 심도 깊은 고민이 이루어지지 못한 부분에 있다고 보인다. 고령자를 포함한 일반 국민의 입장에서 보다 용이하게 이해하고 납득할 수 있는 법체계를 구성하는 것이 법적 명확성 보장 및 법치주의 원칙에 부합하는 것이라고 할 때, 법체계 개선에 대한 지속적인 관심이 요구된다고 하겠다.

가. 노인복지시설의 종류

제4장 중에서도 노인복지시설에 관한 규정 내용을 개략적으로 살펴 보면, 노인복지시설의 종류로서 법 제31조에서 노인주거복지시설(동조 제1호), 노인의료복지시설(동조 제2호), 노인여가복지시설(동조 제3호), 재가노인복지시설(동조 제4호), 노인보호전문기관(동조 제5호), 노인일자리지원기관(동조 제6호)의 6가지 시설이 열거되고 있다. 이러한 노인복지시설의 구체적인 유형들을 정리하여 보면 다음과 같다.

<표> 「노인복지법」상 노인복지시설의 유형⁵⁵⁾

구 분	중분류	세부 내용
노인주거복지 시설 (법 제32조 제1항)	양로시설	노인을 입소시켜 급식과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설(제1호)
	노인공동 생활가정	노인들에게 가정과 같은 주거여건과 급식, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설(제2호)
	노인복지 주택	노인에게 주거시설을 임대하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설(제3호)
노인의료복지 시설 (법 제34조 제1항) ※노인전문병원이	노인 요양시설	치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설(제1호)

55) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.), 노인복지법상 노인복지시설 관련 규정 내용을 참조하여 재구성함.

구 분	중분류	세부 내용
「의료법」에 따른 요양병원으로 일원화되어 삭제 (법률 제10785호, 2011.6.7., 일부개정)	노인요양 공동생활 가정	치매·중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하 는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급 식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편 의를 제공함을 목적으로 하는 시설(제2호)
노인여가복지 시설 (법 제36조제1항) ※ 노인복지시설로 서의 기능과 역할이 미약한 노인휴양소를 폐지 (법률 제10785호, 2011.6.7., 일부개정)	노인 복지관	노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하 고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재 가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요 한 서비스를 제공함을 목적으로 하는 시설 (제1호)
	경로당	지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미 활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환 과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장 소를 제공함을 목적으로 하는 시설(제2호)
	노인교실	노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충 족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인건 강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 하는 시설(제3호)
재가노인복지 시설 (법 제38조 제1항)	방문요양 서비스	가정에서 일상생활을 영위하고 있는 노인 으로서 신체적·정신적 장애로 어려움을 겪고 있는 노인에게 필요한 각종 편의를 제공하여 지역사회 안에서 건전하고 안정 된 노후를 영위하도록 하는 서비스(제1호)
	주·야간 보호 서비스	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애인을 주 간 또는 야간 동안 보호시설에 입소시켜

구 분	중분류	세부 내용
		필요한 각종 편의를 제공하여 이들의 생활 안정과 심신기능의 유지·향상을 도모하고, 그 가족의 신체적·정신적 부담을 덜어주기 위한 서비스(제2호)
	단기보호 서비스	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 보호시설에 단기간 입소시켜 보호함으로써 노인 및 노인가정의 복지증진을 도모하기 위한 서비스(제3호)
	방문 목욕 서비스	목욕장비를 갖추고 재가노인을 방문하여 목욕을 제공하는 서비스(제4호)
	그 밖의 서비스	그 밖에 재가노인에게 제공하는 서비스로서 보건복지부령이 정하는 서비스(제5호)

나. 노인복지시설의 설치 주체

이러한 노인복지시설의 원칙적인 설치 주체는 국가 또는 지방자치단체이다. 국가 또는 지방자치단체외의 자가 이러한 노인복지시설을 설치하려면 특별자치도지사·시장·군수·구청장(이하 ‘시장·군수·구청장’)에게 신고하는 절차를 거쳐야만 한다(제33조제2항, 제35조제2항, 제37조제2항, 제39조제2항).

다. 노인복지시설의 사후관리·감독 등

노인복지시설에 관한 사후관리·감독 등과 관련해서는 제40조부터 제43조까지의 조항에서 규율하고 있다. 우선, 노인복지시설을 설치하거나 이미 설치한 사항을 변경 또는 해당 시설을 폐지·휴지하고자 할 때에는 시장·군수·구청장에게 사전에 신고하여야 한다(제40조).

노인복지시설 설치·운영자의 당해 시설 또는 사업에 관한 보고의무, 관계공무원의 노인복지시설 또는 사업의 운영상황 조사권 또는 장부 기타 관계서류 검사권을 규정하고 있다(제42조). 다음으로 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은, i) 노인주거복지시설, 노인의료복지시설 또는 노인일자리지원기관이 시설 등에 관한 기준에 미달하게 된 때(제43조제1항제1호)이거나, ii) 정당한 이유 없이 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 허위로 한 때(제43조제1항제2호), 또는 iii) 조사·검사를 거부·방해하거나 기피한 때(제43조제1항제2호), 또한 iv) 노인여가복지시설 또는 재가노인복지시설에 대해서도 수납소요비용을 사전에 신고하지 않은 경우(법 제46조제7항) 등에 대하여 1개월의 범위에서 사업의 정지를 명하거나 폐지를 명할 수 있다(제43조제1항 본문). 이러한 사업 정지 또는 폐지 명령권은 지방자치단체가 권한을 보유하고 있으며, 노인복지시설에 대한 사후감독의 실효성을 확보하기 위한 강력한 수단이라고 할 것이다.

4) 노인학대에 관한 규율

앞서 언급한 것처럼 노인복지법 제4장은 “노인복지시설의 설치·운영”이라는 표제 아래 노인학대문제에 관한 규정(제39조의4부터 제39조의12)을 담고 있다. 이에 따른 노인학대 방지 및 학대노인 보호에 관한 조항들은 노인학대의 예방과 학대받는 노인의 보호를 위한 제도적 장치 강화 목적으로 대부분 2004년 1월 29일 노인복지법 일부개정(법률 제7152호)을 통하여 도입된 것이다.

구체적인 내용으로 i) 노인학대 예방을 위해 수시신고가 가능하도록 긴급전화제도가 도입되어 있고(제39조의4), ii) 노인보호전문기관으로서 중앙노인보호전문기관과 지역노인보호전문기관의 설치 근거를 규정하고 있으며(제39조의5), 중앙노인보호전문기관은 “지역 간의 연계체계를 구축하고 노인학대를 예방”함을 목적으로 하고(제39조의5제

1항), 지역노인보호전문기관은 “학대받는 노인의 발견·보호·치료 등을 신속히 처리하고 노인학대를 예방”함을 목적으로(제39조의5제2항) 한다. 그 밖에도 iii) 노인학대 신고의무와 절차 등이 명시되어 있으며(제39조의6), iv) 응급조치의무(제39조의7), v) 보조인의 선임(제39조의8), vi) 금지행위(제39조의9), vii) 실종노인에 관한 신고의무(제39조의10),⁵⁶⁾ viii) 관계공무원 등의 조사 등(제39조의11), ix) 비밀누설의 금지(제39조의12)에 관한 사항들이 규율되고 있다. 이러한 노인복지법상 노인학대에 관한 규정들은 체계상 별개의 장으로 독립시켜 규율하는 것이 보다 타당해보이며, 더 나아가 노인학대에 관한 규율체계 내부도 정비할 필요가 있다고 보인다. 즉, 노인학대의 주요 개념이나 금지행위유형이 먼저 규정된 다음 이에 대한 민·관의 대응조치에 관한 사항이 뒤따르는 것이 훨씬 더 체계적이고 이해하기도 쉬운 구조라고 할 것이다. 현행의 노인학대에 관한 법체계는 여러 가지 규율사항들이 혼재되어 있어 예측가능성 보장 차원에서 그리 바람직한 상황은 아니라고 하겠다.

5) 요양보호사에 관한 규율

노인복지법 제4장에서는 또한 요양보호사에 관한 규정(제39조의2, 제39조의3, 제39조의13, 제39조의14)을 포함하고 있다.

노인복지시설의 설치·운영자는 “노인 등의 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 업무를 전문적으로 수행하는 요양보호사”를 두어야 할 의무가 있으며(제39조의2 제1항), 이러한 요양보호사는 시·도지사가 실시하는 자격시험을 합격하여야 한다(제39조의2 제2항). 요양보호사 자격제가 도입된 것은 2007년 노인복지법 일부개정(법률 제8608호)에 따른 것이다. 요양보호사 양성을 위하여 시·도지사에 의한 요양보호사교육기관 지정제도를 두고 있다(제39조의3 제1항).

56) 실종노인에 대한 보호를 주목표로 하는 등 조항은 노인학대에 관한 다른 조항들과 달리 2007년 일부개정(법률 제8608호)을 통하여 신설되었다.

한편 노인복지법은 요양보호사의 결격사유(제39조의13)와 자격의 취소(제39조의14)에 관한 조항을 별도로 두어 허위나 부정한 방법으로 자격증을 취득하거나(제39조의14제1항제3호), 영리목적으로 불법적인 행위를 하는 경우(제39조의14제1항제4호) 등에 대하여 엄격한 사후관리를 하여 요양보호사 자격증의 전문성과 공신력 등을 확보할 수 있도록 하는 법적 근거를 마련하고 있다. 이러한 요양보호사에 관한 규율은 그 취지를 떠나 현행 노인복지법상에 산재되어 있어, 이를 동일한 장이나 절에서 통합하여 규율하는 것이 법체계상 바람직하다고 여겨진다.

3. 기초연금법

(1) 개 관

갈수록 심각해지고 있는 노인빈곤 문제에 대응함에 있어서 기존의 기초노령연금제도로는 일정한 한계가 있다는 문제 인식에 기반하여, 정부는 2014년 6월까지의 기존대로 기초노령연금을 지급하고 2014년 7월부터 기초연금을 지급하기 위한 목적으로 2013년 9월 25일 기초연금 도입 계획을 발표하고 2013년 11월 25일 「기초연금법안」을 국회에 제출하였다. 이러한 「기초연금법안」에서 정부는 ① 소득하위 70% 노인을 대상으로, ② 10~20만원의 범위 내에서 국민연금과 연계하여 연금액을 지급하고, ③ 소요재원은 국민연금기금이 아니라 조세를 통해 국가와 지방자치단체가 분담하여 충당하는 것으로 기초연금 제도의 기본구조를 구성하였다.⁵⁷⁾ 이러한 정부제출법안에 대하여 저소득 장기 국민연금가입자가 기초연금 수급에 있어서 불이익을 받는 것을 사전에 예방하기 위하여 국민연금 급여액이 기준연금액의 100분의

57) 국회 보건복지위원회, 기초연금법안 심사보고서, 2014. 5. 5쪽

150 이하인 사람에 대하여는 기준연금액을 기초연금으로 지급하도록 특례를 도입하고(제6조), 기초연금과 국민연금의 장기적 제도 발전 논의를 위한 국회 내 제도개선위원회 설치의 근거(부칙 제6조) 등이 추가된 수정안⁵⁸⁾으로 국회를 통과하여 2014년 5월 20일 법률 제12617호로 「기초연금법」이 제정되었다.

현행 「기초연금법」⁵⁹⁾은 총칙(제1장), 기초연금액의 산정 등(제2장), 기초연금의 신청 및 지급 결정 등(제3장), 기초연금 수급자 사후관리(제4장), 기초연금 수급권자의 권리 보호(제5장), 보칙(제6장), 벌칙(제7장) 등 총 7장 31개조로 편제되어 있다. 이하에서는 동 법률의 핵심적 규율사항이라고 할 수 있는 기초연금의 지급대상, 재원의 조성 및 부담, 기초연금액의 산정 등을 중심으로 법률의 주요 내용을 검토해 보기로 한다.

(2) 주요 내용

1) 기초연금의 지급대상

「기초연금법」 제2조는 기초연금을 받을 권리를 ‘기초연금 수급권’으로 정의하고, 이러한 기초연금 수급권을 가진 사람을 ‘기초연금 수급권자’, 그리고 기초연금을 지급받고 있는 사람을 ‘기초연금 수급자’로 각각 정의내리고 있다. 기초연금 수급권자의 범위와 관련해서는 65세 이상인 사람을 기준으로 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액 이하인 사람으로 규정하고 있다(제3조 제1항).⁶⁰⁾ 이와 관련

58) 국회 보건복지위원회, 기초연금법안 심사보고서, 2014. 5. 79쪽.

59) 법률 제13216호, 2015.3.11., 타법개정, 시행 2015. 9. 12.(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.)), 이하 같음.

60) 「기초연금 지급대상자 선정기준액, 기준연금액 및 소득인정액 산정 세부기준에 관한 고시(보건복지부고시 제2015-52호, 2015.3.31., 일부개정, 시행 2015. 4. 1., 이하 ‘기초연금고시’)」 제2조에 따르면 2015년 선정기준액은 배우자가 없는 노인가구의 경우 월 소득인정액 93만원, 배우자가 있는 노인가구의 경우 월 소득인정액 148만 8천원이다.

하여 보건복지부장관은 기초연금 수급자가 전체 65세 이상인 사람 중 100분의 70 수준이 되도록 유지해야 할 의무가 있다(제3조 제2항). 한편 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금, 별정우체국 직원 연금 등 개별 법률에 따른 직역연금 등을 이미 받고 있는 자 등에 대해서는 기초연금 수급권자의 범위에 포함시키지 않으면서(제3조 제3항), 소득인정액이 기초연금 수급권자 선정 대상에 해당하고 법 시행일 현재 65세 이상인 사람에 대하여는 보건복지부장관이 고시하는 기준연금액의 50퍼센트를 지급할 수 있도록 하는 특례조항을 부칙에 두어, 기존에 특수직역연금 등의 수급자에게 불측의 손해가 발생하지 않도록 제도적 배려를 하고 있다(부칙 제5조).

2) 재원의 조성 및 부담

「기초연금법」은 국가와 지방자치단체가 기초연금의 목적에 따라 “노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는 데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력해야 할 의무”가 있음을 명시하면서(제4조 제1항), 아울러 이에 필요한 비용을 부담할 수 있도록 하는 재원조성의무를 부여하면서도(제4조 제2항), 특히 “「국민연금법」 제101조제1항에 따라 설치된 국민연금기금을 기초연금 지급을 위한 재원으로 사용할 수 없다”(제4조 제2항)고 명확히 밝힘으로서, 국민연금기금 사용에 대한 국민의 우려를 해소하고자 하였다.⁶¹⁾ 또한 국가로 하여금 “지방자치단체의 노인 인구 비율 및 재정 여건 등을 고려하여 기초연금의 지급에 드는 비용 중 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 범위에서”(제25조제1항) 일정 비율에 해당하는 비용을 부담하도록 하는 내용을 명시하여 지방자치단체의 재정부담을 합리적으로 해소하는 데 중점을 두고 있다.

61) 국회 보건복지위원회, 기초연금법안 검토보고서, 2014. 2. 2쪽.

3) 기초연금액의 산정

기초연금액의 산정에 관해서는 「기초연금법」 제5조가 가장 핵심적인 조항으로 적용되고 있으며, 그 외에 부칙 제7조,⁶²⁾ 기초연금고시가 적용된다. 기초연금 수급권자에 대한 기초연금액은 보건복지부장관이 그 전년도 기준연금액에 대통령령으로 정하는 바에 따라⁶³⁾ 전국소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다. 이하 같다)을 반영하여 매년 고시하는 기준연금액과 국민연금 급여액 등을 고려하여 산정된다(제5조 제1항). 다만 이 경우 「기초연금법」 시행 당시인 2014년도에는 기초연금액의 기준이 되는 기준연금액을 20만원으로 하였고(부칙 제7조), 2015년 제정된 기초연금고시 제3조에서는 2015년도 기준연금액을 20만 2천 6백 원으로 제시하고 있다.

국민연금 가입자에 대하여는 기준연금액에서 본인이 받는 국민연금 급여 중 소득재분배 성격의 급여 일부(3분의 2)를 기초로 산정하는 금액을 감액하여 기초연금액을 조정하도록 하되, 기준연금액의 2분의 1에 해당하는 부가연금을 지급하도록 규정하고 있다(제5조 제4항). 이를 산식으로 표현하면 다음과 같다.

62) 부칙(법률 제12617호, 2014.5.20.) 제7조(기준연금액에 관한 경과조치) 이 법 시행일부터 제5조제2항에 따라 기준연금액을 고시하기 전까지의 기준연금액은 20만원으로 한다.

63) 「기초연금법 시행령」(대통령령 제25427호, 2014.6.30., 제정) 제6조(물가변동에 따른 기준연금액의 조정) 법 제5조제2항에 따른 기준연금액(이하 “기준연금액”이라 한다)은 전년도 기준연금액에 전전년도 대비 전년도의 전국소비자물가변동률을 곱한 금액을 전년도 기준연금액에 더하거나 뺀 금액으로 한다. 이 경우 전년도의 전국소비자물가변동률을 적용할 때에는 「국민연금법」 제51조제2항에 따라 같은 조 제1항의 금액을 조정할 때 적용한 변동률을 고려하여야 한다(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.), 이하 같음.

<표> 기초연금액 산식⁶⁴⁾

산식 내용(법 제5조 제4항)
기초연금액=(기준연금액 - $\frac{2}{3}$ × A급여)+부가연금액(기준연금액의 1/2)
1) 부가연금액은 기준연금액의 2분의 1에 해당하는 금액을 말함(국민연금 연계를 통해 기초연금이 감액된 국민연금 수급자들에 대해 최소한 현행 기초노령연금 수준(10만원)을 보장하기 위함) 2) $\frac{2}{3}$ 는 현 세대 노인빈곤 완화효과, 재정의 장기지속 가능성을 종합적으로 고려하여 도출한 조정계수 3) A급여는 국민연금과 기초연금을 상호 연계하는 부분으로서 국민연금 기본연금액 중에서 본인의 소득수준과 무관하게 국민연금 가입자 평균소득(A값)과 가입기간에 의해 결정되는 소득재분배 기능을 하는 급여임

그 밖에 국민연금 미가입자, 국민연금 지급이 정지된 사람, 장애인연금 수급권자 및 국민기초생활 수급권자 등에 대해서는 기준연금액을 기초연금으로 지급하도록 규정하고 있다(제5조 제6항). 또한 보건복지부장관은 5년마다 기초연금 수급권자의 생활수준, 「국민연금법」 제51조 제1항 제1호에 따른 금액의 변동률, 전국소비자물가변동률 등을 종합적으로 고려하여 기초연금액의 적정성을 평가하고 그 결과를 반영하여 기준연금액을 조정하여야 할 의무가 있다(제9조).

4) 연금수급자에 대한 사후관리

「기초연금법」 제4장은 기초연금 수급자에 대한 합리적인 사후관리에 관한 사항을 규정하고 있다. 우선 미지급 기초연금의 처리와 관련하여 기초연금 수급자의 사망으로 미지급된 기초연금이 발생할 경우 해당 “수급자의 사망 당시 생계를 같이 한 부양의무자(배우자와 직계

64) 국회 보건복지위원회, 기초연금법안 심사보고서, 2014. 5. 26쪽에서 재인용.

혈족 및 그 배우자를 말함)”로 하여금 미지급 기초연금을 청구할 수 있도록 하고 있다(제15조제1항).

또한 “수급자가 금고 이상의 형을 선고받고 교정시설 또는 치료감호 시설에 수용”되어 있거나(제16조제1항제1호), 국외 체류기간이 60일 이상 지속되는 경우(제16조제1항제3호) 등에는 기초연금 지급을 정지하도록 하는 한편(제16조), 이러한 정지 사유가 소멸된 경우(제18조제1항제1호), 기초연금 수급권 상실의 사유가 있는 경우(제18조제1항제2호), 또는 일정한 소득·재산의 변동이 발생한 경우(제18조제1항제3호) 등에는 그 사실을 신고할 의무가 수급자에게 있음을 명시하고 있다. 그 밖에 기초연금이 거짓이나 부정한 방법으로 지급된 경우(제19조제1항제1호)이거나 잘못 지급된 경우(제19조제1항제3호) 등에 대하여 해당 기초연금액을 환수하도록 하는 근거를 규정하여 기초연금에 관한 합리적이고 공정한 사후관리가 이루어질 수 있도록 하고 있다(제19조).

4. 노인장기요양보험법

(1) 개 관

이미 고령화사회에 진입한 우리나라는 전 세계적인 추세와 비교할 때 매우 빠른 고령화속도를 나타내고 있다. 이에 따라 요양보호를 필요로 하는 노인의 수도 급격하게 증가하여 저출산 현상·핵가족화 등과 맞물려 심각한 사회문제를 야기하고 있는 실정이다. 「노인장기요양보험법」은 이러한 문제 인식하에 요양보호를 필요로 하는 노인에게 적절한 수준의 보건·복지서비스를 보편적으로 제공하고, 장기요양에 따른 가족의 부양부담을 경감하기 위한 목적으로⁶⁵⁾ 도입·추진되어

65) 국회 보건복지위원회, 노인수발보험법안(정부)·국민장기요양보험법안(정형근의원 대표발의)·국민요양보장법안(안명옥의원 대표발의)·국민장기요양보험법안(김춘진의원 대표발의)·장기요양보장법안(현애자의원 대표발의)·장기요양보험법안(장향숙의원 대표발의) 검토보고서, 2006. 9, 17쪽.

2007년부터 시행되고 있다. 특히 동 법은 “노인의 간병·장기요양 문제를 사회적 연대원리에 따라 정부와 사회가 공동으로 해결하는 노인 장기요양보험제도”⁶⁶⁾의 법적 근거로서 적용되고 있다. 「노인장기요양보험법」은 2007년 제정된 이후 타법개정을 제외하고 모두 4차례의 일부개정을 거쳐 현행 법률에 이르고 있다. 「노인장기요양보험법」이 일부개정되었던 이유와 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

<표> 「노인장기요양보험법」 개정 연혁⁶⁷⁾

구 분	개정이유 및 주요 내용
법률 제12067호, 2013.8.13., 일부개정, 시행 2014.2.14.	장기요양기관의 운영 질서를 확립하고 장기요양기관에 대한 관리를 강화하기 위하여 장기요양기관 등이 본인 일부부담금을 면제·할인하는 행위 등을 금지하고, 장기요양기관이 거짓으로 급여비용을 청구한 경우에 위반사실 등을 공표할 수 있도록 하며, 행정제재처분의 효과가 양수인, 합병 후의 법인 또는 폐업 후 같은 장소에서 장기요양기관을 운영하는 직계혈족 등에게 승계되도록 하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고자 함
법률 제10127호, 2010.3.17., 일부개정, 시행 2010.3.17.	원활한 장기요양급여비용 심사를 위하여 장기요양기관의 장에게 장기요양급여 제공자료 기록·관리의무를 부여하고, 폐업 또는 휴업할 경우 장기요양급여 제공 자료를 공단으로 이관하도록 하며, 장기요양보험의 관리운영 기관인 국민건강보험공단이 장기요양급여의 제공기준을 개발하고 장기요양급여비용의 적정성을 검토하도록 하기 위하여 직접 장기요양기관을 설치·운영할 수 있는 근거 등을 마련함

66) <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=78829&ancYd=20070427&ancNo=08403&efYd=20080701&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>

(법제처, 국가법령정보센터, 노인장기요양보험법 제정이유. 최종접속 : 2015. 10. 1)

67) 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.), 노인장기요양보험법 연혁 및 제·개정이유를 참조하여 재구성함.

구 분	개정이유 및 주요 내용
법률 제9510호, 2009.3.18., 일부개정, 시행 2009.9.19.	고용허가제로 입국한 외국인 근로자의 보험료 부담 완화를 위해 장기요양보험료만 내고 현실적으로 수급대상자가 되기 어려운 외국인근로자가 제외신청을 할 경우 예외적으로 장기요양보험가입자에서 제외할 수 있도록 함
법률 제9693호, 2009.5.21., 일부개정, 시행 2009.5.21.	농어촌 지역 거주 수급자의 경제적 부담 완화 목적으로 도서·벽지·농어촌 등 일정지역에 거주하는 자에 대하여 장기요양급여 본인일부부담금의 100분의 50을 감경할 수 있는 법적 근거 신설

현행 「노인장기요양보험법」⁶⁸⁾은 총칙(제1장), 장기요양보험(제2장), 장기요양인정(제3장), 장기요양인정(제3장), 장기요양급여의 종류(제4장), 장기요양급여의 제공(제5장), 장기요양기관(제6장), 재가 및 시설급여비용 등(제7장), 장기요양위원회(제8장), 관리운영기관(제9장), 이의신청 및 심사청구(제10장), 보칙(제11장), 벌칙(제12장) 등 총 12장 72개조로 편제되어 있다. 이하에서는 이중에서도 동 법률의 핵심적 규율사항이라고 할 수 있는 총칙 부분과 장기요양보험, 장기요양기관에 대한 관리체계 등을 위주로 하여 주요 내용을 살펴보기로 한다.

(2) 주요 내용

1) 총칙 규정

「노인장기요양보험법」 제1조는 “고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하여 노후의 건강증진 및 생활안정을 도모하고 그 가족의 부담을 덜어줌으로써

68) 법률 제12067호, 2013.8.13., 일부개정, 시행 2014.2.14.(법제처, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.), 이하 같음.

국민의 삶의 질을 향상”하는 것이 동 법의 목적임을 밝히고 있다. 이때 “노인등”이라 함은 “65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병⁶⁹⁾을 가진 자”로 정의된다(제2조 제1호). 앞서 살펴본 것처럼 동 법은 적용대상이 되는 노인의 범위를 연령을 기준으로 명확하게 규정하고 있다. 「노인장기요양보험법」이 노인등에 제공하게 되는 “장기요양급여”에 대해서는 “제15조제2항에 따라 6개월 이상 동안 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정되는 자에게 신체활동·가사활동의 지원 또는 간병 등의 서비스나 이에 갈음하여 지급하는 현금 등”(제2조 제2호)으로 정의하고 있다. “장기요양보험료, 국가 및 지방자치단체의 부담금 등을 재원으로 하여 노인등에게 이러한 장기요양급여를 제공하는 사업”을 일컬어 “장기요양사업”이라고 하며(제2조 제3호), 장기요양급여를 제공하는 기관을 “장기요양기관”이라고 한다(제2조 제4호).

장기요양급여는 “노인등의 심신상태·생활환경과 노인등 및 그 가족의 욕구·선택을 종합적으로 고려하여 필요한 범위 안에서 적정하게 제공”(제3조 제1항)되어야 하며, “노인등이 가족과 함께 생활하면서 가정에서 장기요양을 받는 재가급여가 우선적으로 제공하여야 함”(제3조 제2항)을 원칙으로 한다. 또한 노인등의 심신상태나 건강등이 악화되지 아니하도록 의료서비스와 연계하여 장기요양급여가 제공되어야 한다(제3조 제3항). 국가 및 지방자치단체는 노인성질환예방사업을 실시할 의무가 있으며(제4조 제1항), 장기요양급여가 원활하게 제공될 수 있도록 충분한 수의 장기요양기관을 확충하고 장기요양기관의 설립을 지원하여야 한다(제4조 제3항). 특히 국가 및 지방자치단체는 장기요양급여가 원활히 제공될 수 있도록 「국민건강보험법」에 따른 국민건강보험공단(이하 ‘공단’)에 필요한 행정적 또는 재정적 지

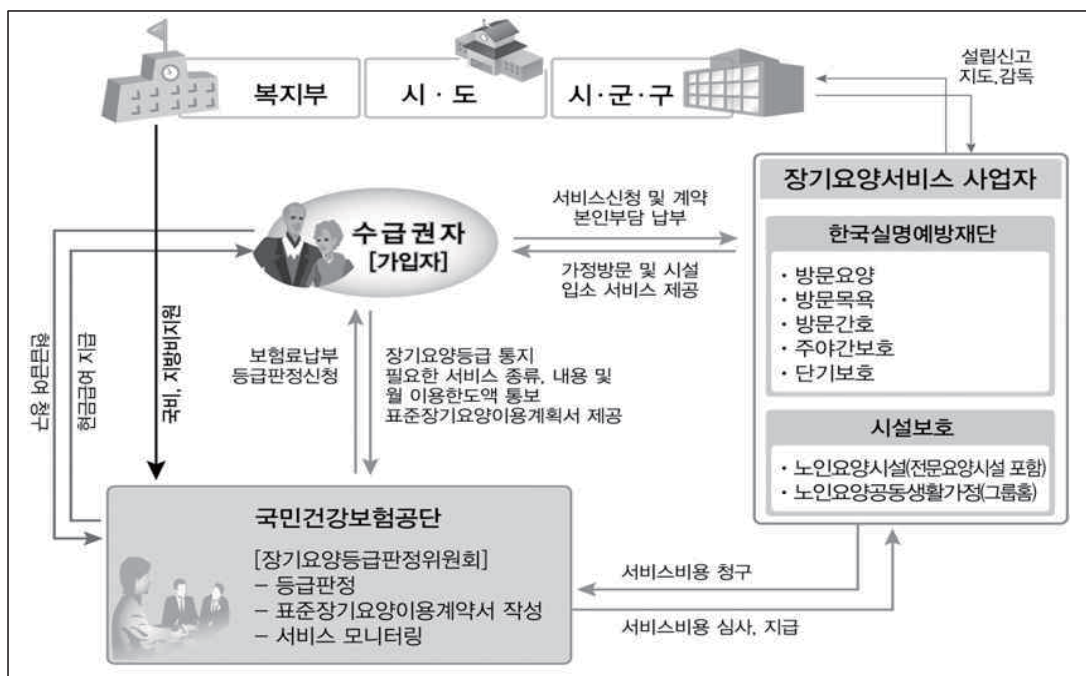
69) 「노인장기요양보험법」의 적용대상이 되는 노인성 질병의 구체적인 범위에 대해서는 동 법 시행령(대통령령 제25401호, 2014.6.25., 일부개정) 제2조 및 별표 1에서 규정을 두고 있다.

원을 할 수 있다(제4조 제4항). 아울러 보건복지부장관은 노인등에 대한 장기요양급여를 원활하게 제공하기 위하여 5년 단위로 장기요양기본계획을 수립·시행하여야 하며(제6조), 국가는 이러한 장기요양기본계획을 수립·시행함에 있어서 노인뿐만 아니라 장애인 등 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 모든 국민이 장기요양급여, 신체활동지원서비스 등을 제공받을 수 있도록 노력하고 나아가 이들의 생활안정과 자립을 지원할 수 있는 시책을 강구하여야 할 의무가 있다(제5조).

2) 장기요양보험의 운영 등

장기요양보험사업은 보건복지부장관이 관장하며, 장기요양보험사업의 보험자 및 관리운영기관은 공단이다(제7조제2항, 제48조제1항). 장기요양보험제도는 공단과 지방자치단체의 역할 분담이 매우 중요한 바, 그 구체적인 관리운영에 관한 개략적인 체계는 다음과 같다.

<그림> 노인장기요양보험제도의 관리운영체계⁷⁰⁾



70) 보건복지부, 노인보건복지 사업안내 I, 2015, 240쪽에서 재인용.

장기요양보험의 가입자는 「국민건강보험법」 제5조 및 제109조에 따른 가입자로서(제7조 제3항), 「노인장기요양보험법」의 경우 기존의 저소득층을 대상으로 한 공적 부조 방식의 노인복지법과 다르게 대상자의 소득에 상관없이 적용되는 제도임을 명시하고 있다. 장기요양보험 가입자·피부양자의 자격취득·상실, 장기요양보험료 등의 납부·징수 및 결손처분 등에 관해서는 「국민건강보험법」의 관련 규정을 준용하도록 하고 있다(제11조⁷¹⁾). 공단은 장기요양사업에 사용되는 비용에 충당하기 위하여 「국민건강보험법」 제69조에 따른 보험료(이하 이 조에서 “건강보험료”라 한다)와 통합하여 장기요양보험료를 징수한다(제8조). 노인장기요양보험의 재원은 이와 같이 공단이 징수하는 장기요양보험료 이외에 국가와 지방자치단체의 부담(제58조⁷²⁾), 본인일부부담금(제40조⁷³⁾)으로 구성된다.

71) 「노인장기요양보험법」 제11조(장기요양보험가입 자격 등에 관한 준용) 「국민건강보험법」 제5조, 제6조, 제8조부터 제11조까지, 제69조제1항부터 제3항까지, 제76조부터 제86조까지 및 제110조는 장기요양보험가입자·피부양자의 자격취득·상실, 장기요양보험료 등의 납부·징수 및 결손처분 등에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “보험료”는 “장기요양보험료”로, “건강보험”은 “장기요양보험”으로, “가입자”는 “장기요양보험가입자”로 본다(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

72) 「노인장기요양보험법」 제58조(국가의 부담) ① 국가는 매년 예산의 범위 안에서 당해 연도 장기요양보험료 예상수입액의 100분의 20에 상당하는 금액을 공단에 지원한다.
② 국가와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 의료급여수급권자의 장기요양급여비용, 의사소견서 발급비용, 방문간호지시서 발급비용 중 공단이 부담하여야 할 비용(제40조제1항 단서 및 제3항제1호에 따라 면제 및 감경됨으로 인하여 공단이 부담하게 되는 비용을 포함한다) 및 관리운영비의 전액을 부담한다. (법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

73) 「노인장기요양보험법」 제40조(본인일부부담금) ① 재가 및 시설 급여비용은 다음 각 호와 같이 수급자가 부담한다. 다만, 수급자 중 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급권자는 그러하지 아니하다.

1. 재가급여 : 당해 장기요양급여비용의 100분의 15
 2. 시설급여 : 당해 장기요양급여비용의 100분의 20
- ② 다음 각 호의 장기요양급여에 대한 비용은 수급자 본인이 전부 부담한다.
1. 이 법의 규정에 따른 급여의 범위 및 대상에 포함되지 아니하는 장기요양급여
 2. 수급자가 제17조제1항제2호에 따른 장기요양인정서에 기재된 장기요양급여의 종류 및 내용과 다르게 선택하여 장기요양급여를 받은 경우 그 차액

장기요양인정을 신청할 수 있는 자는 노인등으로서 장기요양보험가입자 또는 그 피부양자이거나 「의료급여법」 제3조제1항에 따른 수급권자(이하 ‘의료급여수급권자’)에 해당하는 자격을 갖추어야 한다(제12조). 장기요양인정을 신청하는 자는 장기요양인정신청서를 작성하고 의사 또는 한의사가 발급하는 소견서(이하 “의사소견서”라 한다)를 첨부하여 공단에 제출하여야 한다(제13조제1항). 공단은 장기요양인정 신청에 대한 조사(제14조)를 거쳐 조사결과서, 신청서, 의사소견서, 그 밖에 심의에 필요한 자료를 장기요양등급판정위원회에 제출하여야 한다(제15조제1항). 등급판정위원회는 신청인이 제12조의 신청자격요건을 충족하고 6개월 이상 동안 혼자서 일상생활을 수행하기 어렵다고 인정하는 경우 심신상태 및 장기요양이 필요한 정도 등 대통령령으로 정하는 등급판정기준⁷⁴⁾에 따라 장기요양급여를 받을 자(이하 ‘수급자’)로 판정한다(제15조제2항).

장기요양급여의 종류로는 방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호·단기보호·기타재가급여를 포괄하는 재가급여와, 장기요양기관이 운영하는 「노인복지법」 제34조에 따른 노인의료복지시설 등에 장기간 동안 입소하여 신체활동 지원 및 심신기능의 유지·향상을 위한 교육·훈련 등을 제공하는 장기요양급여인 시설급여, 그밖에 가족요양비, 특례요양비, 요양병원간병비 등을 포괄하는 특별현금급여로 구별된다(제23조).

3) 장기요양기관의 지정·관리 등

「노인장기요양보험법」의 주요한 규율대상이라고 할 수 있는 장기요양기관은 장기요양급여 수급권자에게 시설급여나 재가급여 등의 장기요양

3. 제28조에 따른 장기요양급여의 월 한도액을 초과하는 장기요양급여 (이상, 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).
74) 「노인장기요양보험법 시행령」(대통령령 제25401호, 2014.6.25., 일부개정) 제7조. (법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

급여를 제공하는 기관을 말한다. 이러한 장기요양기관은 시설급여를 제공하는 장기요양기관과 재가급여를 제공하는 장기요양기관으로 주요하게 구분할 수 있다. 전자의 경우 노인요양시설 및 노인요양공동생활가정이 장기요양기관 지정신청을 하여 시설급여를 제공하게 되며, 후자는 신규로 재가장기요양기관 설치신고를 하거나 혹은 기존 재가노인복지시설이 장기요양기관 지정 신청을 하여 재가급여를 제공하기도 한다.

「노인장기요양보험법」 제31조는 장기요양기관의 지정에 관한 사항을 규율하고 있는 조항으로, 이에 따라 장기요양기관을 설치·운영하고자 하는 자는 보건복지부령으로 정하는 장기요양에 필요한 시설 및 인력을 갖추고(제31조 제2항), 소재지를 관할 구역으로 하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장으로부터 지정을 받는 절차를 거쳐야 한다(제31조 제1항). 앞서 언급한 노인복지법상 노인요양시설, 노인요양공동생활가정 및 단기보호에서 전환한 노인요양시설은 이러한 「노인장기요양보험법」 제31조에 따라 시·군·구청장의 지정을 받아 시설급여를 제공하는 장기요양기관이 된다. 또한 기존에 재가노인복지시설을 설치·운영하고 있는 경우에도 이러한 지정을 받아 장기요양기관이 된다. 한편, 신규로 재가급여를 제공하는 장기요양기관을 설치하는 경우에 대해서는 「노인장기요양보험법」 제32조가 적용된다. 노인장기요양보험의 재가급여(방문요양, 방문목욕, 방문간호, 주·야간보호, 단기보호, 복지용구) 중 한 가지 이상의 급여를 제공하고자 하는 자는 시설 및 인력을 갖추어 재가장기요양기관을 설치하고 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 이를 신고하여야 하며(제32조 제1항), 이러한 설치의 신고를 한 재가장기요양기관은 장기요양기관으로 간주된다(제32조 제2항). 이에 덧붙여 수급자의 일상생활·신체활동 지원에 필요한 용구를 제공하거나 가정을 방문하여 재활에 관한 지원 등을 제공하는 기타재가급여를 제공하기 위한 복지용구 사업소를 신규로 설치하는 경우에도 「노인장기요양보험법」 제32조는 적용될 수 있다.

장기요양기관에 대해서는 다양한 법정 의무가 부과된다. 우선 장기요양기관은 수급자로부터 장기요양급여신청을 받은 때 일정한 예외사유를 제외하고는 장기요양급여의 제공을 거부하여서는 안된다(제35조 제1항). 장기요양기관은 장기요양급여의 제공 기준·절차 및 방법 등에 따라 장기요양급여를 제공하여야 할 의무가 있으며(제35조 제2항), 장기요양급여비용 명세서의 교부의무도 있다(제35조 제3항). 그밖에 장기요양급여 제공에 관한 자료의 기록·관리 의무(제35조 제4항), 부당한 본인일부부담금 면제 또는 감경행위 금지(제35조 제5항), 영리목적의 부당한 금전 등의 제공을 통한 알선·유인행위 금지(제35조 제6항)등이 규정되어 있다. 이러한 의무를 위반하였을 경우 장기요양기관 지정이 취소되거나 과징금의 부과대상이 될 수 있다.

「노인장기요양보험법」은 장기요양기관의 폐업 등 신고의무(제36조), 장기요양기관 지정의 취소 또는 업무정지명령(제37조), 과징금의 부과(제37의2조) 등을 통하여 장기요양기관에 대한 사후관리감독체계를 구성하고 있다. 특히 장기요양기관 지정의 취소와 관련해서는 법 제31조에 근거한 장기요양기관과 법 제32조에 근거를 둔 재가장기요양기관에 대한 취소사유가 별도로 규정되어 있으며, 「노인장기요양보험법」 제37조에 따라 지정의 취소가 이루어지더라도 기존의 노인복지법에 근거한 노인복지시설에 대해서는 별다른 법적 영향이 없다는 점 등이 특기할 만한 부분이라고 하겠다.

5. 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률

(1) 개 관

「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」의 모태가 된 것은 고용노동부를 소관부서로 하여 1991년 제정된 「고령자고용촉

진법」⁷⁵⁾이다. 「고령자고용촉진법」 제1조는 ‘고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원·촉진함으로써 고령자의 고용안정과 국민경제의 발전에 이바지’하는 것을 목적으로 선언하고 있다. 총 24개 조로 구성되었던 「고령자고용촉진법」은 목적, 정의, 정부 및 사업주의 책무를 포함하고 있는 총칙(제1장)과 정부의 고령자 취업지원(제2장), 고령자의 고용촉진(제3장), 정년(제4장), 보칙(제5장)으로 편제되어 지금의 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」의 기본 뼈대를 이루고 있다. 이후 2008년에 기존의 고용촉진정책에 아울러 채용 등에 있어서 차별을 없애기 위한 새로운 정책방향을 추가하여 연령차별금지정책이 추진됨⁷⁶⁾에 따라 법률 제명을 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」로 변경하고 고용의 모든 단계에서 연령차별 금지(법 제4조의4), 국가인권위원회에의 진정 제기 등을 통한 차별행위에 대한 구제절차(제4조의6부터 제4조의9) 등이 포함된 고용상 연령차별금지에 관한 장(제1장의2)이 신설되었다.⁷⁷⁾ 현행 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 ‘고령자고용법’이라 함)⁷⁸⁾은 총 5장 39개조로 편제되어 있는 바, 이하에서는 동 법률의 주요 내용을 살펴보기로 한다.

(2) 주요 내용

1) 총칙 규정

고령자고용법 제1조는 “합리적인 이유 없이 연령을 이유로 하는 고용차별을 금지하고, 고령자(高齡者)가 그 능력에 맞는 직업을 가질 수

75) 법률 제4487호, 1991.12.31., 제정, 시행 1992. 7. 1.

(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

76) 국회 환경노동위원회, 고령자고용촉진법 일부개정법률안 심사보고서, 2008. 2, 2쪽.

77) 법률 제8962호, 2008.3.21., 일부개정, 시행 2009.3.22.(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

78) 법률 제11791호, 2013.5.22., 일부개정, 시행 2014.5.23.(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.), 이하 같음.

있도록 지원하고 촉진함으로써, 고령자의 고용안정과 국민경제의 발전에 이바지하는 것”이 동법이 지향하는 목적임을 명시하고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 노인의 연령과 관련하여 고령자고용법이 고령자와 준고령자로 나누어 정의조항을 두고 있는 것은 이미 확인하였다. 그밖에 고령자고용법 제2조 정의조항은 사업주, 근로자, 기준고용률에 대한 용어정의를 담고 있다.

한편 고령자고용법은 정부와 사업주의 책무조항을 총칙의 장에 두고 있다. 동법 제3조에 따르면 “정부는 고용에서 연령을 이유로 차별하는 관행을 해소하기 위하여 연령차별금지정책을 수립·시행하며, 고령자의 고용에 관하여 사업주와 국민 일반의 이해를 높이고, 고령자의 고용촉진과 직업안정을 꾀하기 위하여 고령자 고용촉진 대책의 수립·시행, 직업능력개발훈련 등 필요한 시책을 종합적이고 효과적으로 추진”하여야 할 책무가 있다. 또한 사업주는 “연령을 이유로 하는 고용차별을 해소하고, 고령자의 직업능력개발·향상과 작업시설·업무 등의 개선을 통하여 고령자에게 그 능력에 맞는 고용 기회를 제공함과 아울러 정년연장 등의 방법으로 고령자의 고용이 확대되도록 노력하여야” 할 책무가 있다(제4조).

고령자 고용촉진 기본계획의 수립에 관한 사항도 총칙에 두고 있다. 고용노동부장관은 고령자의 고용촉진에 관한 기본계획을 관계 중앙기관의 장과 협의하여 5년마다 수립해야 할 의무가 있으며(제4조의3 제1항), 기본계획 수립 시에는 「고용정책 기본법」 제10조에 따른 고용정책심의회를 거쳐야 한다(제4조의3 제3항). 이러한 기본계획에는 고령자의 현황과 전망, 고령자의 직업능력개발, 고령자의 취업알선, 재취업 및 전직(轉職) 지원 등 취업 가능성의 개선방안, 그 밖에 고령자의 고용촉진에 관한 주요시책이 담겨져야 한다(제4조의3 제2항).

2) 고용상 연령차별금지

2008년 신설된 ‘고용상 연령차별금지’에 관한 장에서는 고용에 있어서 연령차별을 금지하기 위한 다양한 규율사항을 포함하고 있다. 우선 사업주는 모집·채용, 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생, 교육·훈련, 배치·전보·승진, 퇴직·해고 등 고용 관련 전 분야에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하는 것이 금지된다(제4조의4 제1항). 이러한 차별금지의 예외 사유도 명시하고 있는데, 이러한 경우로는 직무의 성격에 비추어 특정 연령기준이 불가피하게 요구되는 경우, 근속기간의 차이를 고려하여 임금이나 임금 외의 금품과 복리후생에서 합리적인 차등을 두는 경우, 고령자고용법이나 다른 법률에 따라 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 정년을 설정하는 경우, 고령자고용법이나 다른 법률에 따라 특정 연령집단의 고용유지·촉진을 위한 지원조치를 하는 경우가 있다(제4조의5 각호).

한편 연령차별 금지의 위반으로 연령차별을 당한 피해자는 「국가인권위원회법」 제30조에 따라 국가인권위원회에 그 내용을 진정할 수 있다(제4조의6 제1항). 국가인권위원회는 피해자의 진정을 조사하여 연령차별이 있다고 판단할 경우 피진정인, 그 소속 기관·단체 또는 감독기관의 장에게 구제조치 등을 권고할 경우 그 권고내용을 고용노동부장관에게도 통보하여야 할 의무가 있다(제4조의6 제2항). 더 나아가 고용노동부장관은 국가인권위원회로부터 구제조치 등의 권고를 받은 사업주가 정당한 사유 없이 권고를 이행하지 않고, 이러한 불이행의 양태가 ① 피해자가 다수인인 연령차별행위에 대한 권고 불이행, ② 반복적 연령차별행위에 대한 권고 불이행, ③ 피해자에게 불이익을 주기 위한 고의적 권고 불이행, ④ 그 밖에 피해의 내용과 규모 등을 고려하여 시정명령이 필요하다고 고용노동부령으로 정하는 경우

중 어느 하나에 해당하여 그 피해의 정도가 심각하다고 인정할 경우에 시정명령을 할 수 있는 권한을 보유하고 있다(제4조의7 제1항). 고용노동부 장관의 이러한 시정명령권한은 고용상 연령차별금지 문제를 개선하기 위한 강력한 제도적 장치로서, 이러한 시정명령에는 연령차별행위의 중지, 피해의 원상회복, 연령차별행위의 재발방지를 위한 조치, 그 밖에 연령차별시정을 위하여 필요하다고 고용노동부령으로 정한 조치가 포함된다(제4조의7 제2항).⁷⁹⁾

3) 정부의 고령자 취업지원

정부의 고령자 취업지원에 관한 사항을 규정하고 있는 제2장에서는 고령자 취업지원을 위한 다양한 정책적 수단들이 명기되어 있다. 우선 고용노동부 장관 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 ‘고용노동부장관등’)는 고령자의 고용을 촉진하기 위하여 고령자와 관련된 구인(求人)·구직(求職) 정보를 수집하고 구인·구직의 개척에 노력하여야 하며 관련 정보를 구직자·사업주 및 관련 단체 등에 제공하여야 할 의무가 있다(제5조). 또한 고용노동부장관등은 고령자를 대상으로 직업능력 개발훈련을 실시해야 하며(제6조 제1항), 고령자의 직업능력 개발훈련과 해당 훈련생의 보호에 관한 사항은 「근로자직업능력 개발법」을 준용하되 고령자의 신체적·정신적 조건 등을 고려하여 특별한 배려를 하도록 규정하고 있다(제6조 제3항). 또한 정부는 고령자가 그 능력에 맞는 직업에 취업할 수 있도록 고령자에 대한 직업상담, 직업적성검사 등 적절한 직업지도와 취업알선 등을 하여야 할 의무가 있다(제9조 제1항). 한편, 고령자 취업지원은 관 주도만으로 해서는 효과적인 목표 달성이 어려울 수밖에 없으므로, 사업주에 대한 다양한 정

79) 법 제4조의7에 따른 시정명령과 관련하여 법률에서 고용노동부령으로 정하도록 위임하고 있는 사항에 대하여 아직까지 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 시행규칙」(고용노동부령 제48호, 2012.2.9., 타법개정)은 별다른 규정을 두고 있지는 않다.

책적 지원도 아울러 병행되고 있다. 사업주에 대한 고령자고용지도(제 7조), 사업주의 고령자 교육·훈련 및 작업환경 개선에 대한 지원(제8 조) 등이 이에 대한 법적 근거조항들이다.

고령자 취업지원을 위한 각종 단체 및 기관에 대한 근거도 다양하게 규정되어 있는 편이다. 고용노동부장관등으로 하여금 고령자의 직업지도와 취업알선 등의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 지역에 고령자 고용정보센터를 운영할 수 있도록 하고 있으며(제10조 제1항), 또한 일정한 단체 또는 기관 중에서 고령자의 직업지도와 취업알선 또는 직업능력개발훈련 등에 필요한 전문 인력과 시설을 갖춘 단체 또는 기관을 고령자인재은행으로 지정하여, 관련된 사업들을 수행하도록 하고 있다(제11조). 그뿐만 아니라 퇴직한 고령자로서 경력 등을 고려하여 직업지도와 취업알선 등을 전문적으로 지원하는 중견 전문인력 고용지원센터도 지정할 수 있다(제12조). 그리고 이러한 고령자인재은행 및 중견전문인력 고용지원센터에 대한 지정취소 등에 관한 근거(제11조의3)를 두어 합리적인 사후관리체계가 보장될 수 있도록 규정하고 있다.

4) 고령자의 고용촉진 및 고용안정

고령자의 고용촉진 및 고용안정에 관한 사항을 규정하고 있는 제3장에서는 이를 위한 다양한 지원수단들을 포괄하고 있다. 우선 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업장의 사업주에게 기준고용률 이상의 고령자를 고용하도록 노력하여야 할 의무가 있음을 밝히고 있다(제12조, 시행령 제10조). 사업주가 이러한 기준고용률을 초과하여 고령자를 추가로 고용하는 할 때에는 「조세특례제한법」으로 정하는 바에 따라 조세 감면 등의 세제지원이나 고용 지원금의 지급이 가능하도록 규정하고 있다(제 14조 제1항 및 제2항).

또한 고용노동부장관이 고령자와 준고령자를 고용하기에 적합한 직종(이하 ‘우선고용직종’)을 선정·고시하면(제15조제1항), 국가 및 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 공공기관으로 지정받은 기관의 장은 그 기관의 우선고용직종에 대통령령으로 정하는 바에 따라서⁸⁰⁾ 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용하도록 법정 의무화하고 있다(제16조제1항). 덧붙여 고용노동부장관은 고령자와 준고령자를 우선적으로 채용한 실적이 부진한 경우에는 그 사유를 제출하게 할 수 있으며, 그 사유가 정당하지 아니한 자(사유를 제출하지 아니한 자를 포함)에게 고령자와 준고령자의 고용을 확대하여 줄 것을 요청할 수 있다(제17조제1항). 더 나아가 고용노동부장관은 정당한 사유 없이 이러한 고용 확대 요청에 따르지 아니한 자에게 그 내용을 공표하거나 직업안정 업무를 하는 행정기관에서 제공하는 직업지도와 취업알선 등 고용 관련 서비스를 중단할 수도 있다. 하지만 이러한 수단들은 법적인 불이익이나 강제력을 띄고 있다고 보기는 어려워 그 실효성에 한계가 있다고 보인다.

5) 정년에 관한 규율

고령자고용법 제19조제1항에 따라 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다. 또한 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경

80) 고령자고용법 시행령(대통령령 제25840호, 2014.12.9., 타법개정) 제12조(우선고용직종의 고용) ① 국가 및 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 공공기관으로 지정받은 기관의 장(이하 “공공기관등의 장”이라 한다)은 그 기관의 우선고용직종에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 고령자와 준고령자를 우선적으로 고용하여야 한다.

1. 우선고용직종이 신설되거나 확대됨에 따라 신규인력을 채용하는 경우
 2. 퇴직이나 이직 등에 따라 우선고용직종에 결원이 생겨서 인력보충이 필요한 경우
- ② 공공기관등의 장은 해당 기관의 우선고용직종에 직원을 채용하는 경우에 관계법령상 별도의 자격요건을 정하고 있거나 특별한 사정이 있다고 인정되어 고용노동부장관의 승인을 받은 경우에는 제1항을 적용하지 아니할 수 있다.

(이상, 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

우에는 정년을 60세로 정한 것으로 간주하도록 규정하고 있다(제19조제 2항). 원래 2013년 일부개정 전 「고령자고용촉진법」 제19조는 단지 “사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다”고만 규정하고 있어 단일정년제를 운영하는 근로자 300인 이상 사업장의 평균 정년은 57.2세에 그치는 등의 문제점이 나타나고 있다는 지적에 따라 근로능력이 있는 근로자의 일할 기회의 보장 차원에서 현행 법과 같은 개정이 이루어지게 되었다.⁸¹⁾ 다만 부칙(법률 제11791호, 2013.5.22.)에 따라 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단에 대해서는 2016년 1월 1일부터, 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체에 대해서는 2017년 1월 1일부터 개정된 제19조가 적용될 예정이다.

이처럼 법 제19조제1항에 따라 정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 할 의무가 있다(제19조의2 제1항). 이에 따라 필요한 조치를 한 사업 또는 사업장의 사업주나 근로자에게 고용노동부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라⁸²⁾ 고용지원금 등 필요한 지원을 할 수 있다. 그 밖에 정년퇴직자의 재고용(제21조), 정년퇴직자의 재고용 지원(제21조의2) 등 다양한 지원책들이 제4장에 포함되어 있다.

81) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(법률 제11791호, 2013.5.22., 일부개정, 시행 2014.5.23.) 개정 이유

(법제처, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.).

82) 고령자고용법 시행령(대통령령 제25840호, 2014.12.9., 타법개정)은 아직까지 이에 대한 규율사항을 구체적으로 정하고 있지 않은 상황이다. 법 제19조의2 또한 제19조와 마찬가지로 부칙의 적용을 받아 2016년도부터 본격적으로 시행될 예정이다.

6. 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률

(1) 개 관

「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(이하 ‘고령자등주거지원법’이라 함)은 열악한 장애인의 생활환경과 초고령사회를 목전에 앞둔 상황에서 사각지대에 놓인 장애인가구의 주거안정과 노인의 노후 여건을 고려한 주거환경 확보를 위하여 제정 추진된 것으로서 특히 “국가는 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”고 선언한 헌법 제35조 제3항의 가치 구현과 밀접하게 연계된 법률이다.⁸³⁾ 2012. 2. 22. 제정되어 동년 8. 23.부로 시행된 고령자등주거지원법은 제정 당시 장애인·고령자 등 주거약자용 주택의 최저주거기준 및 편의시설 설치기준 등을 설정·공고하도록 하였고, 일정 요건을 충족하는 건설임대주택의 경우 일정비율 이상을 주거약자용 임대주택으로 건설하도록 의무화하는 등 주거약자 지원 방안을 마련하는데 가장 큰 초점을 두었다.⁸⁴⁾

고령자등주거지원법은 타 법률들과 긴밀한 관련성을 가지고 있는 법률로서, 관련 법률들의 개정·시행으로 인하여 법률 자체에 대한 일부개정보다는 주로 타법개정이 많이 이루어져 왔다. 향후에도 기존의 주택공급 물량을 확대하는 정책에서 벗어나, 행복주택·주거급여 등 진정한 맞춤형 주거복지정책을 위한 주거정책 관련 최상위법이자 기본법으로서 제정되는 「주거기본법」(법률 제13378호, 2015.6.22., 제정, 2015.12.23. 시행 예정), 현행 「공공주택건설 등에 관한 특별법」에

83) 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(법률 제11370호, 2012.2.22., 제정, 시행 2012.8.23.) 제정 이유(법제처, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.).

84) 국회 국토해양위원회, 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률안(대안), 2011. 12, 2-3쪽.

서 공공주택의 공급·관리 등에 관한 사항을 포함하여 제명이 변경되어 개정되는 「공공주택 특별법」(법률 제13498호, 2015.8.28., 일부개정, 2015.12.29. 시행 예정), 현행의 규제 중심으로 구성된 「임대주택법」을 지원 중심으로 전면적으로 개편하여 개정되는 「민간임대주택에 관한 특별법」(법률 제13499호, 2015.8.28., 전부개정, 2015.12.29. 시행 예정) 등이 제개정되어 시행될 예정이어서, 고령자등주거지원법도 이에 따른 법적 변경을 곧 맞이할 예정이다. 현행 고령자등주거지원법⁸⁵⁾은 총 21개조로 편제되어 있는 바, 이하에서는 동 법률의 주요 내용을 살펴보기로 한다.

(2) 주요 내용

1) 적용 대상 등

고령자등주거지원법은 주거약자의 범위를 65세 이상인 사람과 「장애인복지법」 제2조제2항에 해당하는 장애인, 그 밖에 대통령령⁸⁶⁾으로 정하는 사람으로 규정하는 한편 ‘주거약자용 주택’을 ① 「임대주택법」 제

85) 법률 제12989호, 2015.1.6., 타법개정, 시행 2015.7.1.

(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.), 이하 같음.

86) 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 시행령(대통령령 제26450호, 2015.7.24., 일부개정) 제2조(주거약자의 범위) 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호다목에서 “대통령령으로 정하는 사람”이란 다음 각 호의 사람을 말한다.

1. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자로서 상이등급 1급부터 7급까지의 판정을 받은 사람
2. 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 보훈보상대상자로서 상이등급 1급부터 7급까지의 판정을 받은 사람
3. 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」에 따라 등록된 5·18민주화운동부상자로서 신체장해등급 1급부터 14급까지의 판정을 받은 사람
4. 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 고엽제후유의증환자로서 경도(輕度) 장애 이상의 장애등급의 판정을 받은 사람

(이상 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.).

2조제4호에 따른 임대사업자(이하 “임대사업자”라 한다)가 주거약자에게 임대할 목적으로 건설하는 「임대주택법」 제2조제2호에 따른 건설임대주택, ② 「임대주택법」 제2조제2호에 따른 건설임대주택 중 주거약자에게 임대할 목적으로 개조한 주택, ③ 「임대주택법」 제2조제3호의 매입임대주택 중 주거약자에게 임대할 목적으로 개조한 주택, ④ 주거약자가 거주하는 주택으로서 고령자등주거지원법 제15조의 주택개조비용을 지원받아 개조한 주택 중 어느 하나에 해당하는 주택으로 정의내리고 있다(제2조). 그리고 이러한 주거약자용 주택의 건설·공급 및 관리와 관련하여 동 법에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 「주택법」, 「임대주택법」 및 「공공주택건설 등에 관한 특별법」의 조항을 적용하도록 하여 규정의 흠결을 최소화하고 있다(제4조).

2) 국가 등의 의무와 정책추진체계

국가 및 지방자치단체는 주거약자의 주거안정과 주거수준 향상을 위해서 우선 주거약자의 주거생활이 쾌적하고 안전하게 이루어지도록 노력해야 한다(제3조 제1호). 그리고 주거약자용 주택의 원활한 공급과 효율적인 관리에 힘써야 하며(제3조 제2호), 주거약자의 쾌적하고 안전한 주거생활에 필요한 정보가 원활하게 제공될 수 있어야 한다. 또한 편의시설이 주거약자용 주택에 적정하게 설치될 수 있도록 노력해야 할 의무가 있다(제3조 제3호).

보다 구체적인 정책추진체계를 살펴보면, 우선 국토교통부장관은 주거약자에 대한 주거지원계획의 목표와 추진방향, 주거약자용 주택의 건설 및 공급에 관한 사항, 주거약자용 주택개조비용의 지원에 관한 사항, 그 밖에 주거약자의 주거안정을 위하여 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 사항이 포함된 주거약자에 대한 주거지원계획을 수립하여 「주택법」 제7조에 따라 수립하는 주택종합계획에 포함시켜야

한다(제5조). 이러한 주거약자에 대한 주거지원계획에 따라 특별시장·광역시·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사는 주거약자에 대한 시·도 주거지원계획을 수립하여 역시 「주택법」 제8조에 따라 수립하는 시·도 주택종합계획에 포함되도록 하여야 한다(제6조 제1항). 이때 주거약자에 대한 시·도 주거지원계획에는 관할 지방자치단체의 인구구성, 생활수준, 주거실태 등을 고려한 주거약자의 주거안정에 필요한 사항이 반드시 포함되어야 한다(제6조 제2항). 국토교통부장관 또는 시·도지사는 주거약자의 주거환경에 관한 사항, 주거약자가 있는 가구의 특성에 관한 사항 등에 대한 주거실태조사를 실시할 수 있으며(제7조), 특히 국토교통부장관은 주거약자용 주택에 대한 강화된 최저주거기준을 설정할 수 있으며(제8조), 주거약자의 안전하고 편리한 주거생활을 위하여 편의시설 설치기준을 설정·공고해야 할 의무를 진다(제9조).

3) 주거약자용 주택의 건설·임대 등

국가, 지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)는, “국가 또는 지방자치단체의 재정이나 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다)의 자금을 지원받아 「임대주택법」 제2조제2호가목에 해당하는 건설임대주택 중 대통령령으로 정하는 임대주택⁸⁷⁾을 건설하는 경우 100분의 3 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율⁸⁸⁾ 이상을

87) 고령자등주거지원법 시행령(대통령령 제26450호, 2015.7.24., 일부개정) 제5조(주거약자용 주택의 의무건설 비율) ① 법 제10조제1항에서 “대통령령으로 정하는 임대주택”이란 「임대주택법」 제16조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 건설임대주택을 말한다(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

88) 고령자등주거지원법 시행령(대통령령 제26450호, 2015.7.24., 일부개정) 제5조(주거약자용 주택의 의무건설 비율) ② 법 제10조제1항에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 다음 각 호의 구분에 따른 비율을 말한다.

주거약자용 주택으로 건설”하여야 할 의무가 있다(제10조). 또한 주거약자용 주택의 임대조건에 관한 사항의 위임조항(제13조) 및 주거약자용 주택 임대사업자의 임대현황 등의 신고의무(제14조) 등을 통하여 주거약자용 주택의 임대에 관한 사항을 규율하고 있다.

주택개조비용도 지원가능한데, 자기 소유의 주택 또는 임대주택에 거주하는 주거약자, 자기 소유의 주택 또는 임대주택에 거주하는 세대주로서 주거약자가 세대원으로 있는 사람, 주거약자에게 임대하거나 주거약자가 세대원으로 있는 세대주에게 임대할 목적으로 주택을 개조하고자 하는 임대사업자에 해당하는 자가 주택개조비용의 지원을 신청할 경우 국토교통부장관은 주택도시기금으로 해당 비용을 융자할 수 있도록 하는 근거를 두고 있다(제15조). 이러한 주택개조비용을 지원받은 임대사업자는 5년의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간⁸⁹⁾ 동안 해당 주택을 주거약자 또는 주거약자가 세대원으로 있는 세대주에게 임대하여야 할 의무가 생긴다(제16조).

4) 주거지원센터의 설치 등

국가, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 주거약자 주거지원센터를 재량에 따라 설치할 수 있다. 센터는 주택개조비용 지원을 위한 대상 주택의 확인, 개조공사의 적정성 확인 등 주택개조 지원에 관한 업무, 주거약자의 주거문제 상담 및 생활관리 등에 대한 지원업무, 주거약자가 거주하는 주택 및 주거환경에 대한 실태조사 등의 업무를 수행하게 되며(제17조 제1항), 위탁운영도 가능하도록 규정을 두고 있다(제17조 제2항).

1. 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권에 건설하는 임대주택: 100분의 8
2. 제1호 외의 지역에 건설하는 임대주택: 100분의 5 (법제처, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

89) 고령자등주거지원법 시행령(대통령령 제26450호, 2015.7.24., 일부개정) 제8조(임대사업자의 의무임대기간)법 제16조에서 “대통령령으로 정하는 기간”이란 주거약자가 해당 주거약자용 주택에 입주한 날부터 4년을 말한다.(법제처, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

7. 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률

(1) 개 관

「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(이하 ‘노인등편의보장법’이라 함)은 장애인·노인·임산부등이 생활을 영위함에 있어 안전하고 편리하게 시설 및 설비를 이용하고 정보에 용이하게 접근하도록 함으로써 이들의 사회활동 참여와 복지증진을 도모하려는 목적에서 1997년에 제정되었다.⁹⁰⁾ 법률의 제정목적에서도 명확하게 드러나듯이 동법은 일단 노인뿐만 아니라 장애인, 임산부 등 일상생활에서 이동, 시설 이용 및 정보 접근 등에 불편을 느끼는 사람을 대상으로 제정되었다는 점에 주목해야 한다.⁹¹⁾ 그리고 일상생활 속에서 활용하게 되는 시설 및 설비의 안전하고 편리한 이용 보장과 정보 접근 보장을 핵심적인 규율대상으로 삼고 있다는 점도 특기할 사항이다. 하지만 법률의 전반적인 규율내용에 비추어 전자에 확실하게 방점을 두고 있는 것이 또한 사실이다. 현행 노인등편의보장법⁹²⁾은 총 34개조로 편제되어 있는 바, 이하에서는 동 법률의 주요 내용을 검토하여 보기로 한다.

90) 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(법률 제5332호, 1997. 4. 10., 제정, 1998. 4. 11. 시행) 제1조. (법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

91) 노인등편의보장법 제2조제1호는 장애인·노인·임산부 등 일상생활에서 이동, 시설 이용 및 정보 접근 등에 불편을 느끼는 사람을 “장애인등”으로 정의하고 있다. 고령사회 노인복지에 초점을 두고 있는 본 연구에서는 동법과 노인복지와의 연관성을 드러내고자 동법의 적용대상을 부득이 “노인등”으로 서술하고자 한다.

92) 법률 제13109호, 2015.1.28., 일부개정, 시행 2015. 7. 29.(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.), 이하 같음.

(2) 주요 내용

1) 시설주의 의무사항과 노인등의 접근권

노인등편의보장법의 주요한 규율대상은 시설주(施設主)로서, 편의시설이 설치되어야 하는 대상시설의 소유자 또는 관리자(해당 대상시설에 대한 관리 의무자가 따로 있는 경우만 해당)로 정의된다(제2조제3호). 대상시설에는 공원, 공공건물 및 공중이용시설, 공동주택, 통신시설, 그 밖에 장애인등의 편의를 위하여 편의시설을 설치할 필요가 있는 건물·시설 및 그 부대시설이 포함되며(제7조), 보다 구체적인 편의시설 설치 대상시설에 대해서는 노인등편의보장법 시행령⁹³⁾ 별표 1(개정 2012. 8. 22.)이 규정하고 있다. 시설주는 장애인들이 공공건물 및 공중이용시설을 이용할 때 가능하면 최대한 편리한 방법으로 최단거리로 이동할 수 있도록 편의시설을 설치해야 할 의무가 있다(제3조).⁹⁴⁾

노인과 같이 일상생활에서 이동, 시설 이용 및 정보 접근 등에 불편을 느끼는 사람은 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장받기 위하여 이용할 필요가 있는 시설과 설비를 동등하게 이용할 수 있으며, 정보에 자유롭게 접근할 수 있는 권리를 보유하고 있음을 법은 선언하고 있다(제4조). 국가와 지방자치단체는 노인들이 일상생활에서 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하고, 정보에 접근할 수 있도록 각종 시책을 마련하여야 할 의무가 있다(제6조). 특히 편의시설의 설치와 운영에 관하여 지도하고 감독하는 중앙행정기관의

93) 대통령령 제26445호, 2015.7.24., 일부개정, 시행 2015. 7. 29.(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.), 이하 같음.

94) 노인등편의보장법 제3조제2호는 대상시설의 설치를 위하여 「건축법」 제29조에 따른 협의를 포함하여 「건축법」 등 관계 법령에 따른 허가나 처분을 신청하는 등 절차를 진행 중인 자도 이러한 편의시설의 설치의무를 지도록 하여 규율의 흠결을 최소화하고 있다. 이하에서는 이들과 시설주를 포함하여 “시설주등”으로 표기하기로 한다(법 제3조 본문).

장과 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 ‘시·도지사’), 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다) 및 교육감을 ‘시설주관기관’으로 정의하고(제2조제4호), 이들 기관에서 수행해야 할 업무들(편의시설 설치기준 적합성 확인 업무(제9조의2), 편의시설에 대한 지도·감독(제10조), 소관 대상시설에 대한 편의시설 설치계획의 수립·시행 의무(제12조) 등)을 규정하고 있다.

2) 편의시설의 설치 및 관리

무엇보다도 노인등편의보장법의 주된 초점은 편의시설에 맞추어져 있다. 시설주등은 대상시설을 설치하거나 대통령령⁹⁵⁾으로 정하는 주요 부분을 변경(용도변경을 포함)할 경우에 장애인등의 편리한 대상시설 이용이 가능하도록 편의시설을 법령에 따른 설치기준에 적합하게 설치하고, 유지·관리하여야 할 의무가 있다(제9조). 하지만 대상시설별로 설치할 의무가 있는 편의시설의 설치기준은 대부분 행정입법으로 위임되어 있다.⁹⁶⁾ 이는 편의시설의 종류와 설치기준이 법률로 규정하기에는 대상시설의 규모·용도별로 너무 다양하고 또한 편의시설의 구조·재질 등에 관한 세부사항들이 매우 기술적이며 전문적인 사항이기 때문이다. 하지만 이러한 점을 고려한다고 하더라도 법률에서

95) 노인등편의보장법 시행령 제5조(대상시설의 변경) 법 제9조에서 “대통령령으로 정하는 주요 부분을 변경(용도변경을 포함한다)할 때”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때를 말한다.

2. 「자연공원법」 제12조부터 제14조까지에 따른 공원계획과 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」 제16조의2에 따른 공원조성계획의 변경결정에 따라 별표 1에 따른 공공건물 및 공중이용시설에 해당하는 공원시설을 변경할 때
3. 공공건물 및 공중이용시설과 공동주택을 증축·개축·재축·이전·대수선 또는 용도변경할 때

(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

96) 노인등편의보장법 제8조(편의시설의 설치기준) ① 대상시설별로 설치하여야 하는 편의시설의 종류는 대상시설의 규모, 용도 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

② 편의시설의 구조와 재질 등에 관한 세부기준은 보건복지부령으로 정한다. 이 경우 편의시설에 대한 안내 표시에 관한 사항을 함께 정할 수 있다.

(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

편의시설의 종류별로 갖추어야 할 필수적인 설치기준 정도는 제시해주는 것이 보다 바람직한 입법이라고 할 것이다. 노인등편의보장법에서는 다만 편의시설 설치기준의 적합성 확인 제도에 관한 조항들을 명시하고 있다. 시설주관기관은 시설주등이 대상시설의 설치를 위하여 「건축법」 등 관계 법령에 따른 허가나 처분(「건축법」 제29조에 따른 협의를 포함)을 신청하는 등 절차를 진행 중인 경우에 설계도서의 검토 등을 통하여 편의시설 설치기준에 적합한지 여부를 확인하여야 하며(제9조의2 제1항), 이러한 확인 결과 대상시설이 편의시설 설치기준에 부적합한 경우에는 상당한 기간을 정하여 시설주등에게 보완을 요구하여야 한다(제9조의2 제2항). 그리고 이러한 확인 업무는 장애인 관련 법인이나 단체에 대행할 수 있다. 또한 편의시설의 설치 및 운영을 유도하기 위하여 장애물 없는 생활환경 인증제도의 법적 근거도 도입되었다. 보건복지부장관과 국토교통부장관은 대상시설에 대해 장애물 없는 생활환경 인증을 할 수 있으며, 이러한 인증의 유효기간은 5년이다(제10조의3 제1항). 인증을 받은 대상시설의 시설주는 해당 시설에 인증 표시를 할 수 있다(제10조의4 제1항). 편의시설 설치기준의 적합성 확인이나 장애물 없는 생활환경 인증 제도는 모두 2015년 법률개정을 통하여 도입된 것으로서, 시설주의 비용부담을 줄이고 편의시설의 설치·운영을 적극적으로 유도하기 위한 목적을 가지고 있다.⁹⁷⁾ 이러한 제도개선은 일상생활 속에서 노인에 관한 각종 편의가 증진되기 위해서 정부가 주도하는 정책들의 수립·집행도 중요하지만 아울러 민간 차원의 다양하고 보다 적극적인 시도들이 수반되어야 한다는 것을 의미한다고 하겠다. 민간의 편의시설 설치 부담을 덜고 그 설치를 촉진하기 위하여 국가와 지방자치단체로 하여금 금융 지원과 기술 지원 등 필요한 조치를 마련할 의무를 지운다든가(제13조),

97) 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」(법률 제13109호, 2015.1.28., 일부개정, 시행 2015. 7. 29.) 개정 이유
(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

건축사사무소 종사자나 시설자 등을 대상으로 편의시설에 관한 인식 개선 교육을 할 수 있도록 하는 것(제14조의2)도 이와 동일한 맥락이라고 하겠다.

3) 기타 규정사항

노인등의 편의증진에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 보건복지부에 편의증진심의회를 두도록 하는 근거가 마련되어 있다(제12조의2 제1항). 심의회는 장애인등에 대한 편의증진정책의 기본방향에 관한 사항, 편의시설 설치에 관한 국가종합계획 수립과 관련한 사항, 장애인등의 편의증진보장을 위한 제도개선 등에 관한 사항, 그 밖에 장애인등의 편의증진보장을 위하여 관계부처간에 협조가 필요한 사항을 심의하게 된다(제12조의2 제2항).

또한 노인등이 많이 이용하는 공공건물 및 공중이용시설의 시설주요 하여금 휠체어, 점자(點字) 안내책자, 보청기기 등을 구비하게 하여 해당 시설이용의 편의성을 높이도록 하고 있다(제16조 제1항).

8. 고령친화산업 진흥법

(1) 개 관

「고령친화산업 진흥법」은 급속한 고령화로 노인이 주요 수요계층으로 등장하면서 고령친화산업을 국가의 새로운 성장 동력 산업으로 육성할 필요성이 증가함에 따라 고령친화산업 관련 각종 시책을 종합적으로 수립·추진하고, 고령친화산업의 기반조성과 고령친화제품 및 서비스의 품질향상 등 고령친화산업을 체계적으로 육성할 수 있는 법적 기반을 마련하려는 목적으로⁹⁸⁾ 2006년 제정되었다.⁹⁹⁾ 「고령친화산

98) 국회 보건복지위원회, 고령친화산업 진흥법안 심사보고서, 2006. 11, 2쪽.

99) 법률 제8110호, 2006.12.28., 제정, 시행 2007. 6. 29.

(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

업 진흥법」은 2007년 시행 이후로 단 한차례의 일부개정도 없었으며, 주로 타법개정에 의한 변경이 있었을 뿐이다. 현행 「고령친화산업 진흥법」¹⁰⁰⁾은 총 4장 16개조로 편제되어 있는 바, 이하에서는 동 법률의 주요 내용을 살펴보기로 한다.

(2) 주요 내용

1) 총칙 규정

「고령친화산업 진흥법」 제1장 총칙에서는 동 법률의 목적(제1조), 정의(제2조), 국가 및 지방자치단체의 책무(제3조), 고령친화산업발전 계획(제4조), 소비자의 권익보호 등(제5조)에 관한 조항들이 포함되어 있다. 특기할 만 한 부분은 고령친화산업의 기반조성 및 경쟁력 강화에 필요한 시책의 수립·시행 의무가 국가 및 지방자치단체에게 있음을 밝힌 다음, 저출산·고령사회기본계획 및 연도별 시행계획에 포함될 고령친화산업발전계획의 수립의무를 관계중앙행정기관의 장에게 부과하고, 이어서 소비자의 권익보호 등을 위한 각종 시책의 강구 의무를 규정하고 있는 조항들을 총칙에서 규정하고 있는 점이라고 하겠다. 이처럼 고령친화산업 진흥과 관련한 정책추진체계에 관한 조항을 총칙의 장에서 규율하고 있는 것은, 고령친화산업의 기반조성 등을 위하여 다양한 내용의 지원정책들을 포괄하고 있는 다른 장과의 균형을 맞추기 위한 것으로 보인다.

「고령친화산업 진흥법」의 핵심적 규율대상은 ‘고령친화제품등’으로서, 이는 노인을 주요 수요자로 하는 제품 또는 서비스로서 ① 노인이 주로 사용하거나 착용하는 용구·용품 또는 의료기기, ② 노인이 주로 거주 또는 이용하는 주택 그 밖의 시설, ③ 노인요양 서비스, ④ 노인을 위한 금융·자산관리 서비스, ⑤ 노인을 위한 정보기기 및 서비스,

100) 법률 제11690호, 2013.3.23., 타법개정, 시행 2013.3.23.(법제처, 국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.), 이하 같음.

⑥ 노인을 위한 여가·관광·문화 또는 건강지원서비스, ⑦ 노인에게 적합한 농업용품 또는 영농지원서비스, ⑧ 그 밖에 노인을 대상으로 개발되는 제품 또는 서비스로서 대통령령이 정하는 것¹⁰¹⁾으로 정의되고 있다(제2조 제1호). 그리고 ‘고령친화산업’은 이러한 고령친화제품 등을 연구·개발·제조·건축·제공·유통 또는 판매하는 업으로 정의되며(제2조 제2호), 고령친화사업자는 고령친화사업을 영위하는 사업자를 일컫는다(제2조 제3호).

2) 고령친화산업의 기반조성

고령친화산업의 육성을 위하여 국가 및 지방자치단체는 필요한 전문인력을 양성하여야 하며(제6조 제1항), 이를 위하여 「고등교육법」 제2조의 규정에 따른 대학, 고령친화산업에 관한 연구·활동 등을 목적으로 설립된 연구소·기관 또는 단체를 전문인력 양성기관으로 지정하여 필요한 교육 및 훈련을 실시하게 할 수 있다(제6조 제2항). 또한 고령친화산업과 관련된 기술의 개발 및 서비스의 개선을 위하여 연구개발을 장려하고 고령친화산업의 국제경쟁력을 강화하기 위한 지원시책을 강구하여야 하며(제7조 제1항), 고령친화제품 등의 개발 등을 효과적으로 수행하기 위하여 학계·연구기관 및 산업계간의 협동연구를 촉진하여야 할 의무가 국가 및 지방자치단체에게 있다(제7조 제2항). 그 밖에도 고령친화산업 표준화(제8조), 국제협력 및 해외시장진출 촉진(제9조), 금융지원 등(제11조)의 규율을 통하여 고령친화산업의 발전을 위한 토대구축의 법적 근거를 마련하고 있다.

101) 「고령친화산업 진흥법 시행령」(대통령령 제25840호, 2014.12.9., 타법개정) 제2조 (정의) 「고령친화산업 진흥법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호아목에서 “대통령령이 정하는 것”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 노인을 위한 의약품·화장품
2. 노인의 이동에 적합한 교통수단·교통시설 및 그 서비스
3. 노인을 위한 건강기능식품 및 급식 서비스

(이상 법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

주목할 만한 부분은 고령친화산업지원센터의 설립·지정에 관한 규정(제10조)인바, 애초에 이러한 센터를 설립·지정하려는 취지는 요양 서비스 분야, 의료기기 분야, 주택분야, 정보통신분야 등 고령친화산업 각 분야에서 세부적인 전문분야의 연구개발·표준화를 포괄하고 인력양성, 기술지도, 네트워킹 등을 실시하여 산업 전체의 시너지를 높이기 위한 것이었다.¹⁰²⁾ 지원센터는 고령친화산업의 발전을 위한 제도의 조사·연구, 고령친화산업의 발전에 필요한 기술 및 표준화 연구, 고령친화산업의 활성화를 위한 지원시설의 설치 등 기반조성에 관한 사업, 고령친화산업과 관련된 전문인력의 양성 및 지원에 관한 사업, 고령친화산업의 창업 및 경영지원, 정보의 수집·공유·활용에 관한 사업, 고령친화산업 발전을 위한 유통활성화와 국제협력 및 해외진출 지원, 고령친화사업자에 대한 지원 등에 관한 업무를 수행하고 있다(제10조 제2항). 지원센터로 지정한 기관이 이러한 업무를 수행하는데 필요한 경비를 관계중앙행정기관의 장은 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다(제10조 제3항).

3) 고령친화제품등의 품질향상

고령친화제품등의 품질향상을 위한 우수제품 등의 지정·표시 제도가 도입·운영되고 있다. 관계중앙행정기관의 장은 품질 등이 우수한 고령친화제품등을 고령친화우수제품으로, 서비스의 질이 우수한 고령친화사업자를 고령친화우수사업자로 각각 지정할 수 있다(제12조 제1항). 이에 따라 지정받은 우수제품 또는 우수사업자에 대하여는 우수제품 또는 우수사업자로 지정되었음을 나타내는 표시를 사용할 수 있다(제12조 제2항). 국가 및 지방자치단체는 우수제품을 제조하는 자 및 우수사업자를 지원하기 위하여 기술개발 자금 및 시제품 상용화의

102) 국회 보건복지위원회, 고령친화산업 진흥법안 심사보고서, 2006. 11, 7쪽. 이러한 지원센터의 필요성을 인정하더라도 별도의 예산을 투입하여 지원센터를 설립하는 것에 대한 재정적 고민이 입법과정에서 드러나기도 하였다.

지원, 기술지도 및 관계법령에 의한 품질인증의 획득지원, 연구시설 및 장비의 이용지원, 그 밖에 고령친화산업의 육성을 위하여 필요한 지원 사업을 할 수 있다(제15조 제1항). 이러한 지원을 받은 우수제품을 제조하는 자 및 우수사업자가 지정이 취소된 경우에는 그 지원 상당액을 환수 당하게 된다(제15조 제2항).

9. 치매관리법

(1) 개 관

치매를 노화현상의 일종으로 소극적으로 치부하여 가족과 사회의 무관심과 방치 속에서 증상이 더욱 악화되는 상황을 타개하고, 조기검진을 통한 예방과 진료의 지속적으로 병행을 통하여 질환으로 인한 각종 부작용을 차단하기 위한 국가적 차원의 치료·예방정책과 사회적 기반 조성을 위하여 2011년 제정된 법률이 「치매관리법」이다.¹⁰³⁾ 현행 「치매관리법」은 치매의 예방, 치매환자의 진료·요양 및 치매퇴치를 위한 연구 등에 관한 정책을 종합적으로 수립·시행함으로써 치매로 인한 개인적 고통과 피해 및 사회적 부담을 줄이고 국민건강증진에 이바지하는 것을 목표로 삼고 있다.¹⁰⁴⁾

「치매관리법」은 2011년 제정되어 2012년부터 시행된 이래로 최근 2015년에 있었던 단 한차례의 일부개정을 통하여 현행 법률에 이르고 있다. 2015년의 일부개정은 급속한 고령화로 인한 개인과 사회의 부담 증가가 예상되는 상황에서 치매환자 가족에 대한 지원을 강화하고자 하는 취지에서 이루어졌다.¹⁰⁵⁾ 이에 치매환자 가족의 부양부담 완화

103) 「치매관리법」(법률 제11013호, 2011.8.4., 제정, 시행 2012. 2. 5.) 제정 이유(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

104) 「치매관리법」(법률 제13112호, 2015.1.28., 일부개정, 시행 2015. 7. 29.) 제1조. (법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.).

105) 국회 보건복지위원회, 치매관리법 일부개정법률안(대안), 2014. 12, 2쪽.

목적으로, 상담 및 교육 프로그램의 개발·보급 등을 주요 내용으로 하는 치매환자 가족지원사업(제12조의2), 치매환자 관리 등에 대한 전문적이고 체계적인 상담서비스를 제공하기 위한 치매상담전화센터의 설치 근거(제17조의2) 등을 마련하였다. 한편 중앙과 광역 그리고 지역이 연계된 치매관리 전달체계의 확립 추진에 있어서 기존에 미비하였던 광역치매센터의 설치에 관한 법적 근거 또한 신설하였다(제16조의2). 현행 「치매관리법」¹⁰⁶⁾은 총 5장 24개조로 편제되어 있는 바, 이하에서는 동 법률의 주요 내용을 검토하여 보기로 한다.

(2) 주요 내용

1) 총칙 규정

「치매관리법」은 치매의 정의를 “퇴행성 뇌질환 또는 뇌혈관계 질환 등으로 인하여 기억력, 언어능력, 지남력(指南力), 판단력 및 수행능력 등의 기능이 저하됨으로써 일상생활에서 지장을 초래하는 후천적인 다발성 장애”로 정의(제2조 제1호)하여, 치매가 단순한 노화현상의 일종이 아닌 퇴행성 질환의 한 유형임을 분명히 하고 있다. 그리고 이러한 치매의 예방과 진료·요양 및 조사·연구 등을 치매관리로 정의내리고 있다(제2조 제3호). 「치매관리법」 제1장 총칙 부분에서는 이처럼 치매와 관련한 주요 용어에 관한 정의조항과 더불어 치매관리사업의 시행·지원의 의무가 국가와 지방자치단체에게 있음을 명시하고 있으며(제3조 제1항), 치매와 치매예방에 관한 국민의 이해를 높이기 위하여 교육·홍보 등 필요한 시책을 마련하여 시행하여야 한다고 규정하고 있다(제3조 제3항). 그리고 「의료법」에 따른 의료인, 의료기관의 장 및 의료업무 종사자는 국가와 지방자치단체가 실시하는 치매관리사업에 적극 협조하여야 할 의무가 있다(제3조 제4항). 그밖에 총칙에서는 치

106) 법률 제13112호, 2015.1.28., 일부개정, 시행 2015. 7. 29.(법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>, 최종접속 : 2015. 10. 1.), 이하 같음.

매관리의 중요성을 널리 알리고 치매를 극복하기 위한 범국민적 공감대의 형성 목적으로 매년 9월 21일을 치매극복의 날로 지정하도록 하는 조항(제5조)을 포함하고 있다.

2) 치매관리종합계획의 수립·시행 체계

보건복지부장관은 국가치매관리위원회의 심의를 거쳐 치매관리에 관한 종합계획(이하 ‘종합계획’)을 5년마다 수립하여야 할 의무가 있다(제6조제1항). 이러한 종합계획에는 치매의 예방·관리를 위한 기본시책, 치매검진사업의 추진계획 및 추진방법, 치매환자의 치료·보호 및 관리, 치매에 관한 홍보·교육, 치매에 관한 조사·연구 및 개발, 치매관리에 필요한 전문인력의 육성, 치매환자가족에 대한 지원, 그 밖에 치매관리에 필요한 사항이 포함되어야 한다(제6조제2항). 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 종합계획에 따라 매년 치매관리에 관한 시행계획을 수립·시행 및 평가하여야 한다(제6조제4항).

치매관리종합계획의 수립 등에 있어서 중요한 역할을 담당하는 것이 보건복지부장관 소속으로 설치되는 국가치매관리위원회이다(제7조). 위원회는 국가치매관리 체계 및 제도의 발전에 관한 사항, 종합계획의 수립 및 평가에 관한 사항, 연도별 시행계획에 관한 사항, 치매관리사업의 예산에 관한 중요한 사항, 그 밖에 치매관리사업에 관한 중요한 사항으로서 위원장이 심의에 부치는 사항을 심의한다(제9조).

3) 치매연구사업 등

보건복지부장관은 치매의 예방과 진료기술의 발전을 위하여 치매 연구·개발 사업을 시행한다(제10조 제1항). 이러한 치매연구사업에는 치매환자의 관리에 관한 표준지침의 연구, 치매 관련 의료 및 복지서비스에 관한 연구, 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 사업¹⁰⁷⁾이 포함되어야

107) 「치매관리법 시행규칙」(보건복지부령 제106호, 2012.2.3, 제정) 제2조(치매연구사업의 범위) 「치매관리법」(이하 “법”이라 한다) 제10조제2항제3호에서 “보건복지부

한다(제10조 제2항). 보건복지부장관은 치매연구사업에 관한 국제협력의 증진을 위하여 노력하고 선진기술의 도입을 위한 전문인력의 국외 파견 및 국내유치 등의 방안을 마련하여야 하며(제10조 제4항), 「의료법」 제3조제2항에 따른 종합병원, 「사회복지사업법」 제2조제3호에 따른 사회복지법인, 그 밖의 보건의료 및 복지 관련 단체로 하여금 치매연구사업을 실시하게 할 수 있다(제10조 제5항). 이러한 치매연구사업 이외에도 치매검진사업(제11조), 치매환자의 의료비 지원사업(제12조), 2015년 일부개정을 통해 신설된 치매환자의 가족지원 사업(제12조의2), 치매등록통계사업(제13조) 등의 시행 또는 지원 의무가 국가, 지방자치단체 또는 보건복지부장관 등에게 부여되어 있다.

4) 중앙치매센터 등

보건복지부장관은 치매관리와 관련하여 치매연구사업에 대한 국내의 추세 및 수요 예측, 치매연구사업 계획의 작성, 치매연구사업 과제의 공모·심의 및 선정, 치매연구사업 결과의 평가 및 활용, 재가치매환자관리사업에 관련된 교육·훈련 및 지원 업무, 치매관리에 관한 홍보, 치매와 관련된 정보·통계의 수집·분석 및 제공 등의 업무를 수행할 목적으로 중앙치매센터를 설치·운영할 수 있는 근거를 두고 있다(제16조 제1항). 보건복지부장관은 이러한 중앙치매센터의 설치·운영을 그 업무에 필요한 전문인력과 시설을 갖춘 「의료법」 제3조 제2항 제3호의 병원급 의료기관에 위탁할 수도 있다(제16조 제2항).

한편, 시·도지사는 치매관리와 관련하여 치매관리사업 계획, 치매연구, 치매상담센터 및 「노인복지법」 제31조에 따른 노인복지시설 등

령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 치매 관련 교육
 2. 치매 관련 정책 연구
 3. 그 밖에 보건복지부장관이 법 제3조제1항에 따른 치매관리사업(이하 “치매관리사업”이라 한다)의 시행을 위하여 필요하다고 인정하는 연구사업
- (법제처, 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>), 최종접속 : 2015. 10. 1.)

에 대한 기술 지원, 치매 관련 시설·인프라 등 자원조사 및 연계체계 마련, 치매 관련 종사인력에 대한 교육·훈련, 치매환자 및 가족에 대한 치매의 예방·교육 및 홍보, 치매에 관한 인식 개선 홍보, 그 밖에 보건복지부장관이 정하는 치매 관련 업무를 수행하게 하기 위해 보건복지부장관과 협의하여 광역치매센터를 설치·운영할 수 있다(제16조의2 제1항). 중앙치매센터와 마찬가지로 광역치매센터 또한 「의료법」 제3조 제2항 제3호의 병원급 의료기관에 그 운영을 위탁할 수 있다. 2015년 법개정을 통하여 도입된 광역치매센터는 중앙치매센터와 지역치매상담센터 간의 중간 전달체계 역할을 수행한다.¹⁰⁸⁾

5) 치매상담센터 등의 설치·운영

「치매관리법」은 시·군·구의 관할 보건소에 치매예방 및 치매환자 관리를 위한 치매상담센터의 설치 근거를 두고 있다(제17조 제1항). 이러한 치매상담센터는 치매환자의 등록·관리, 치매등록통계사업의 지원, 치매의 예방·교육 및 홍보, 치매환자 및 가족 방문·관리, 치매조기검진, 그 밖에 시장·군수·구청장이 치매관리에 필요하다고 인정하는 업무를 수행한다(제17조 제2항). 앞서 언급한 것처럼 치매상담전화센터의 설치근거도 도입되어 있다. 설치주체는 보건복지부장관으로서, 동 센터의 목적은 치매예방, 치매환자 관리 등에 관한 전문적이고 체계적인 상담 서비스를 제공하는 것이다(제17조의2 제1항). 치매상담전화센터는 치매에 관한 정보제공, 치매환자의 치료·보호 및 관리에 관한 정보제공, 치매환자와 그 가족의 지원에 관한 정보제공, 치매환자의 가족에 대한 심리적 상담, 그 밖에 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 치매 관련 정보의 제공 및 상담 업무를 수행하게 된다(제17조의2 제2항).

108) 국회 보건복지위원회, 치매관리법 일부개정법률안 검토보고서, 2014. 2, 27쪽.

제 4 장 외국의 고령사회 노인복지 관련 법제

제 1 절 미 국

1. 개 관

미국의 노인복지법제의 경우에 연방법은 『사회보장법(Social Security Act)』, 『노인복지법(Old Americans Act)』, 『고용상 연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act)』 등에서 의료보험, 노령연금, 노인복지프로그램, 복지서비스전달체계 및 재정지원에 대한 내용을 규정하고 있으며 실질적인 복지 서비스의 운영은 각 주가 독자적으로 정하고 있는 주법에 의해 운영되고 있다.¹⁰⁹⁾ 미국 노인복지 관련 법체계의 가장 큰 장점 중의 하나는 이러한 연방법과 주법 간 역할 및 기능의 조화로운 분화에 기반을 둔 긴밀한 복지서비스 전달구조에 있다고 할 것이다.¹¹⁰⁾

미국의 노인복지는 연금 등의 소득보장, 의료보장과 기타 노인복지서비스로 이루어지고 있다. 사회구성원의 고령화 현상은 경제적, 신체적, 정신적, 그리고 사회적 측면에서 여러 문제를 야기하지만, 그 중에서도 대체적으로 고령화에 따른 경제활동의 저조로 인한 소득이 감소하는 문제가 있으며, 나아가 신체의 고령화로 인한 기능저하와 이로 인한 의료 의존도가 증가한다는 문제가 있다.¹¹¹⁾ 소득과 의료 문제는 인간의 존엄성 유지의 기본에 관한 문제이기 때문에 미국은 이러한 문제에 대처하기 위하여 우선 1935년에 『사회보장법』의 제정으로 노령연금제도를 도입하였고, 의

109) 임춘식 외, 「외국의 고령 사회 대책 추진체계 및 노인복지 정책분석」, 보건복지부, 2005. 8, 162쪽.

110) 임춘식 외, 앞의 보고서, 163쪽.

111) 김선웅, 미국의 고령화 정책과 한국에서의 시사점, 한국산업경제연구원, 2006. 23쪽.

료 문제는 그 보다 30년 후에 의료보험(Medicare) 및 의료부조(Medicaid) 제도를 도입하여 노인 의료 보장제도를 시행하고 있다.¹¹²⁾

위에서 기술한 바와 같이 1935년의 노령연금제도는 노인층 전체를 대상으로 하였다는 점에서 최초의 일반 노인연금법으로 인정받을 수 있는 것은 1935년에 제정된 『사회보장법(Social Security Act)』¹¹³⁾을 꼽을 수 있다.¹¹⁴⁾ 그리고 이후 1965년에 제정된 『노인복지법(Old Americans Act)』¹¹⁵⁾은 노인복지와 관련된 중요한 법으로서 노인의 소득보장 및 건강보호뿐만 아니라 노인복지프로그램의 제공의무, 노인복지프로그램을 제공하는 지방정부에 대한 연방정부의 재정 지원, 노인복지프로그램의 집행을 위한 ‘노인복지서비스 전달체계(Aging Network)’의 구축을 위한 법적 기반을 마련하였다.¹¹⁶⁾

미국의 노인복지와 관련된 법들은 시대의 흐름에 따른 정책의 기조에 따라 여러 법에 의해 수정되고 개편되어 왔으나 노인복지의 토대가 되는 법은 『노인복지법(Old Americans Act)』이라 할 수 있다. 이하에서는 『노인복지법』을 중심으로 하여 미국의 고령사회 노인복지법제의 현황을 개관하여 보기로 한다.

112) 김선용, 앞의 논문, 23쪽.

113) 74TH CONGRESS SESS. I. CH.531. AUGUST 14, 1935(H. R. 7260. Public, No. 271). 1935년 제정법은 노인지원 주에 대한 교부금(Title I), 연방 노인보험(Title II), 주의 실업수당에 대한 교부금(Title III), 요부양아동에 대한 주의 지원에 대한 교부금(Title IV), 주의 모자복지에 대한 교부금(Title V), 공중보건서비스(Title VI), 사회보장국(Social Security Board)의 설치(Title VII), 근로소득세(Title VIII), 8명이상 고용주에 대한 세금(Title IX), 그리고 주의 맹인지원에 대한 교부금(Title X), 그리고 일반규정(Title X)에 대하여 규정하였다. 현행법은 Pub. L. 114-38이며, U.S. Code의 Title 42(THE PUBLIC HEALTH AND WELFARE)의 Chapter 7-SOCIAL SECURITY로 편제되어 21개의 SUBCHAPTER로 구성되어 있다.

114) 유성호, “한국과 미국의 노인복지법 비교연구”, 노인복지연구, 2001.12, 141쪽.

115) Pub.L.89-73(JULY 14, 1965), 79 Stat.218.

116) 유성호, 앞의 논문, 142쪽.

<표> 미국 노인관련 법제 연혁¹¹⁷⁾

연도	법 제
1935	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회보장법(Social Security Act) 제정 - 주정부의 노인지원에 대한 연방정부의 교부금 - 연방 노인보험
1937	<ul style="list-style-type: none"> ■ 철도 노동자 연금법(Railroad Retirement Act) 제정 - 은퇴 철도노동자 및 그 배우자에 대한 연금 지급
1959	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가주택법(National Housing Act) 개정 - 62세 이상 노인층에 대한 주택 보조(Section 202)
1961	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회보장법(Social Security Act) 개정 - 최소 은퇴 연령이 65세에서 62세로 낮아짐(SEC. 102.)
1965	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노인복지법(Older Americans Act) 제정 - 노인청(Administration on Aging) 신설 ■ 메디케어(Medicare : Title XVIII) 및 메디케이드(Medicaid : Title XIX) 도입
1966	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고용상 연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act) 제정 - 65세까지 연령으로 인한 고용상 차별을 금지함
1972	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노인복지법(Older Americans Act) 개정 - 60세 이상 노인 영양 프로그램 도입(Title VII)
1978	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고용상 연령차별금지법 - 고용차별금지연령을 65세에서 70세로 높임

117) 김선웅, 앞의 논문, 39쪽, 표 9. 재인용 및 보충/ 연방노인청(AoA) 인터넷 홈페이지 http://www.aoa.gov/AOA_programs/OAA/resources/History.aspx(최종접속 : 2015. 10. 1) 번역 및 보충/ CAROL V. O'SHAUGHNESSY, "The Aging Services Network: Serving a Vulnerable and Growing Elderly Population in Tough Economic Times", National Health Policy FORUM, 2011. 12, 13, p.8-9(http://www.nhpf.org/library/background-papers/BP83_AgingServices_12-13-11.pdf. 최종접속 2015. 10. 1) 부분을 번역하여 인용 및 일부 보충함.

연도	법 제
1981	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노인복지법(Older Americans Act) 개정 - 노인 주거 보조, 대리인 제도 보조
1986	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고용상 연령차별금지법(Age Discrimination in Employment Act)개정 - 정년퇴직연령조항 폐지
2000	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노인복지법(Older Americans Act) 개정 - 가족 돌봄인 지원 프로그램 시작 ■ 의료보험 및 의료부조 확대법(Medicare and Medicaid Extenders Act of 2010)
2006	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노인복지법(Older Americans Act) 개정
2010	<ul style="list-style-type: none"> ■ 오바마 케어법(Affordable Care Act) 입법 ■ Medicare(의료보험) 및 Medicaid(의료부조) 확대법

2. 노인복지법(The Older Americans Act)

(1) 의 의

1965년 제정된 미국의 『노인복지법』은 2015년 현재 법제정 50주년을 맞이하였다. 이 법은 노인 영양 제공 프로그램, 가족돌봄인 지원프로그램, 교통수단을 이용한 이동의 편의성 제공, 법률서비스지원 프로그램, 노인의 학대 및 유기 등의 예방 프로그램 등을 다루고 있다. 이러한 『노인복지법』상의 다양하고 구체적인 노인복지서비스 프로그램은 노인복지서비스에 대한 노인들의 욕구의 증대로 인한 결과이기도 하다. 이에 따라 미국 노인의 5명중 1명꼴이 1100만 명의 노인들이 노인복지법의 혜택을 받고 있다고 한다.¹¹⁸⁾ 『노인복지법』은 노인복지서

118) Forbes, “Why The Older Americans Act Matters”, 2014.12.9. 기사
 (<http://www.forbes.com/sites/nextavenue/2014/12/09/why-the-older-americans-act-matters/#55dd1b9457b6>(최종접속 2015.9.1))

비스 프로그램의 연구, 개발 및 제공에, 개발하고 의 개발을 지원하는 정부지원금을 지원한다.¹¹⁹⁾ 또한 보건사회복지부(Department of Health and Human Services) 산하에 연방노인청을 설치하는 등 노인복지를 위한 행정 네트워크를 구축하고 있다.

1965년 제정 당시에 『노인복지법』은 목적 및 정의(TITLE I), 노인청(TITLE II), 지역사회 계획, 서비스 및 훈련에 대한 교부금(TITLE III), 프로젝트의 연구 및 개발(TITLE IV), 훈련 프로젝트(TITLE V), 그리고 일반규정(TITLE VI)의 총 6개의 장(Title)으로 구성되어 있었으나 여러 차례의 개정을 통하여 규정 내용이 확대되었다. 『노인복지법』의 구조를 도표화하면 다음과 같다.

<표> 노인복지법의 구조¹²⁰⁾

Title I	목적(Declaration of Objectives) - 모든 노인들의 삶에 대한 개선을 지향하는 폭넓은 정책 목적 설정
Title II	연방노인청 (Administration on Aging (AoA)) - 노인들을 지원하기 위한 연방 기관으로 보건사회복지부에 연방노인청의 설립 - 연방노인청과 연방노인청장의 책임을 설정 - 노인복지서비스망의 설립
Title III	노인복지프로그램에 대한 재정지원 (Grants for State and Community Programs on Aging) - 노인복지를 위한 주와 지역기관들의 활동과 지원·영향서비

119) 임춘식 외, 앞의 보고서, 168쪽.

120) CAROL V. O'SHAUGHNESSY, 『The Aging Services Network: Serving a Vulnerable and Growing Elderly Population in Tough Economic Times』, National Health Policy FORUM, 2011.12.13., p.11의 표 재인용 및 추가 보충한 것임

	스 · 가족부양자지원 · 질병예방 및 건강증진 활동에 대한 재정에 대한 권한을 부여
Title IV	건강, 독립, 장수 활동 (Activities for Health, Independence, and Longevity) - 고령화 분야의 연구, 훈련, 실증 프로젝트에 대한 권한 부여
Title V	지역봉사서비스 노인 기회 법 (Community Service Senior Opportunities Act) - 55세 이하 저소득 노인들에게 파트타임 고용 기회를 지원할 수 있도록 재정에 대한 권한을 부여
Title VI	원주민을 위한 보조금(Grants for Native Americans) - 인디언, 알래스카 원주민, 하와이 원주민에 대한 지원과 영양 서비스 제공을 위한 보조금에 대한 권한을 부여
Title VII	취약노인 권리보호 활동(Vulnerable Elder Rights Protection Activities) - 장기요양 옴부즈맨 프로그램과 노인 학대, 유기, 재정착취 예방 서비스를 위한 재정에 대한 권한을 부여

(2) 노인복지법의 목적(제1장)

미국 노인복지법 제101조(Section 101)는 노인복지법의 광범위한 정책 목적을 선언하고 있는데, 그 핵심은 그 핵심은 노인들에게 신체적 · 정신적 · 경제적으로 자립하여 생활할 수 있는 환경을 제공해 줌으로써는 인간의 존엄성을 유지할 수 있도록 하는 것이라고 할 수 있을 것이다.¹²¹⁾ 동 조항에 따른 노인복지법의 구체적인 목적은 다음과 같다. 동 조항에 따른 노인복지법의 구체적인 목적은 다음과 같다.¹²²⁾

121) 유성호, 앞의 논문, 144쪽.

122) 이하의 내용은 임춘식 외, 앞의 보고서, 168쪽부터 169쪽까지의 내용을 토대로 수정 및 보완한 내용임을 밝힘.

- ① 퇴직자에게 미국의 생활수준에 부합하는 적절한 소득의 보장
- ② 경제적 상황과 무관하게 과학적으로 가능한 신체 및 정신상의 최적의 건강
- ③ 노인이 부담할 수 있는 수준에서 개별적 요구에 부합하는 위치와 구조가 적합한 주택의 공급
- ④ 시설보호를 요하는 노인들에게 회복할 수 있는 모든 서비스의 제공과 장기요양이 필요한 노인들에게 가족이나 타인이 제공하는 자발적인 보호를 포함한 그들의 지역과 가정에서 노인들이 적절하게 살아가기에 적합한 포괄적인 지역사회 기반의 장기요양 서비스의 제공
- ⑤ 연령 차별 없는 고용의 기회 보장
- ⑥ 경제에 기여하는 기간 이후 건강, 명예, 존엄 있는 은퇴 생활
- ⑦ 광범위한 시민, 문화, 교육·훈련, 여가 기회에서 의미 있는 활동으로의 참여와 기여 보장.
- ⑧ 취약 노인층에 대한 지속적인 지원 유지에 중점을 둔, 정부지원의 주거에 대한 선택과 필요할 때 쉽게 이용가능하고 협조적인 태도로 받을 수 있는 사회적 도움을 제공하는 효율적인 지역 서비스의 보장. 이러한 지역서비스에는 낮은 요금의 교통의 이용을 포함한다.
- ⑨ 건강과 안녕을 증진시키고 유지할 수 있는 실증적 연구결과의 즉각적 활용.
- ⑩ 노인학대, 유기, 재산착취로부터의 보호, 노인의 이익을 위한 지역기반의 프로그램과 서비스의 계획 및 운영에 대한 참여, 개인 주도의 인생에 대한 계획과 관리에 대한 자유, 독립, 자유 활동의 보장

(3) 연방노인청(Administration on Aging)의 설치와 노인복지 서비스전달체계(National Aging Network)

1) 연방노인청(Administration on Aging)

『노인복지법』 제2장(TITLE II)에서는 연방노인청(Administration on Aging, AoA)의 설치에 대해 규정하고 있다. 미국 『노인복지법』은 주 정부에서 운영하는 노인관련 각종 프로그램에 필요한 재정을 주정부에 분배하고 관리하는 권한을 연방노인청에 위임하고 있다.¹²³⁾ 『노인복지법』은 이러한 권한의 집행을 위해 보건사회복지부(Department of Health and Human Services, DHHS)내에 연방노인청(AoA)을 두고 있다. 이에 따라 연방노인청은 정보 제공과 보조금을 관리하는 업무를 맡고 있다(제201조 (a)).¹²⁴⁾

연방노인청의 총 책임자는 상원의 자문과 동의를 거쳐서 대통령이 임명한다(제201조(b)).¹²⁵⁾ 노인청 안에는 미국원주민을 위한 사무국(the Administration an Office for American Indian, Alaskan Native, and Native Hawaiian Programs)과 장기요양보호 옴부즈맨국(the Administration the Office of Long-Term Care Ombudsman Programs)을 두도록 하고 있다(제201조 (c), (d)). 노인청장은 노인청 내에서 노인학대예방서비스(elder abuse prevention and services) 책임자를 지명할 권한을 가지며(제201조(e)), 정신건강서비스국(administration of mental health services)의 직원 중에서 지명할 수 있다(제201조(f)).

123) 유성호, 앞의 논문, 145쪽.

124) 유성호, 앞의 논문, 145쪽.

125) 임춘식 외, 앞의 보고서, 169쪽.

2) 노인복지서비스전달체계(aging network)¹²⁶⁾

『노인복지법』에서는 연방보건사회복지부내에 연방노인청(AoA)을 두고 각 주에는 노인국(State Units on Aging, ‘SUAs’), 그리고 지역단위의 지역노인기관(Area Agencies on Aging, ‘AAAs’)을 두는 노인복지전달체계를 규정하고 있다.¹²⁷⁾ 이에 따라 연방정부는 재정지원의 역할을, 주정부 및 지역단위 노인기관은 연방정부의 재정지원을 바탕으로 각각의 노인관련 프로그램을 제공하고 있다.¹²⁸⁾ 이러한 지방정부의 프로그램 제공 제공을 통하여 노인복지수요자의 욕구를 가능한 반영하려고 하고 있다¹²⁹⁾ 미국의 노인복지전달체계는 우리나라의 전달체계와 그 역할을 비교하면 형식적인 측면에서는 비슷하다 할 수 있으며, 우리나라에서도 맞춤형 복지가 복지행정의 방향성으로 지향되고 있는 점을 감안한다면 이러한 현상은 시대적 요구라 할 수 있을 것이다.

(4) 노인복지서비스 프로그램

1) 노인복지프로그램에 대한 재정지원(Grants for state and Community programs on aging, TITLE III)

노인복지법 제3장(TITLE III)은 노인의 자립생활을 지원하는 각종 프로그램을 규정하고 이를 운영하는 주정부 등에 대한 재정지원에 대하여 규정하고 있다¹³⁰⁾ 이를 나누어 보면 다음과 같다.

126) 연방노인청(AoA) 홈페이지

http://www.aoa.gov/AoA_programs/OAA/Aging_Network/Index.aspx(최종접속 : 2015. 10. 1).

127) 유성호, 앞의 논문, 145쪽.

128) 임춘식 외, 앞의 보고서, 170쪽.

129) “The Older Americans Act -Aging Well Since 1965”, OAA Brief, Administration for Community Living, 1p(<http://acl.gov/NewsRoom/Observances/OAA50/docs/OAA-Brief-Final.pdf>, 최종접속 : 2015. 10. 1).

130) 유성호, 앞의 논문, 147쪽.

① 지원서비스(Supportive service)와 노인복지센터(Senior Centers)¹³¹⁾

지원서비스와 다목적 노인복지센터의 운영은 노인들로 하여금 가정과 지역사회에서 자립적인 주체로 살아갈 수 있도록 하기 위한 서비스이다. 지원서비스에는 건강(정신 건강을 포함), 교육과 훈련, 정보, 여가, 상담, 위탁 서비스(제321조(a)(1)), 교통서비스(transportation services) (제321조(a)(2)), 통역서비스(제321조(a)(3)), 홈-케어서비스(Home-care services) (제321조(a)(5)), 법적 지원(제321조(a)(6)) 등의 서비스가 포함된다. 특히 홈케어 서비스는 오랜 기간 돌봄이 필요한 노인들에게 잡일과 개인적인 케어서비스를 제공함으로써 그들이 요양기관이 아니라 재가서비스를 받으면서 지역사회에서 구성원으로 살 수 있도록 도와준다(제321조(a)(5)(C)). 그리고 노인복지센터의 운영을 통해 여가활동, 식사제공, 교육 등의 서비스를 시행하고 있으며 『노인복지법』은 이에 대한 지원을 규정하고 있다(제321조(b)).

② 영양서비스(Nutrition services)

영양서비스 노인이 정신적·신체적으로 자립적인 인간으로 사회생활을 영위하는데 기초가 되는 서비스이다. 노인복지법은 가정배달영양서비스(Home Delivered Nutrition Services)에 관한 규정을 두고 있으며(제336조) 영양에 대한 교육과 상담 등의 서비스 제공을 위한 재정지원도 하고 있다(제331조(3)). 또한 영양서비스 인센티브 프로그램(Nutrition services incentive program, NSIP)에 대한 근거도 노인복지법에 마련되어 있다(제311조).¹³²⁾

131) The Older Americans Act, Subchapter III PART B.

132) 정기혜 외, 『주요국의 사회보장내용- 미국편』. 한국보건사회연구원, 2012.7, 419쪽.

③ 질병예방 및 건강 증진(Disease prevention and health promotion)

『노인복지법』은 질병예방 및 건강 증진 서비스 프로그램에 대해 노인청장에게 권한을 주고 있으며, 이에 따라 만성 질병에 대한 자기관리, 낙상 예방, 약물 관리, 운동, 정신건강 지원 등 건강을 증진시킬 수 있는 각종 프로그램 운영에 대한 지원이 제도적으로 뒷받침되고 있다(제361조(a)). 그리고 노인들이 많이 이용하는 건물의 실내공기의 질을 개선할 수 있는 방법에 대한 정보를 제공해야 한다고 규정하고 있다(제361조(c)).

2) 지역사회서비스 고용 프로그램(Community Service Employment Program)

제5장(Community service senior opportunities act, TITLE V)은 지역공공서비스분야에서 시간제 일자리를 마련하여 55세 이상 저소득층 노인의 경제적 자립을 지원하도록 하고 있다.¹³³⁾ 이 프로그램은 연방노동부(Department of Labor)에서 관리하며, 예산의 약 25프로가 『노인복지법』의 재정으로 이루어지고 있다.¹³⁴⁾

3. 시사점 분석

미국은 노인복지에 관련하여 다양한 법을 마련해 놓고 있지만 『노인복지법(The Older Americans Act)』과 『사회보장법(Social Security Act)』의 커다란 두 가지 법제 하에서 다양한 프로그램이 마련되는 형태로 복지가 이루어지고 있다. 특히 『노인복지법』은 노인들이 시설이 아니라 자신의 가정과 지역 사회에서 삶을 이어나갈 수 있는 서비스를 제공함으

133) 유성호, 앞의 논문, 151쪽.

134) “The Older Americans Act -Aging Well Since 1965”, OAA Brief, Administration for Community Living, p.3

(<http://acl.gov/NewsRoom/Observances/OAA50/docs/OAA-Brief-Final.pdf>, 최종접속 : 2015. 10. 1).

로써 노인의 존엄성을 유지하기 위한 프로그램을 제공하고 있으며, 『사회보장법』은 연금제도와 노인을 위한 의료보험제도를 마련하고 있다. 미국의 『노인복지법』을 위주로 하여 도출할 수 있는 시사점을 몇 가지 정리하면 다음과 같다.

첫째, 미국 노인복지법제의 가장 큰 특징은 연방정부와 주정부의 역할이 확실하게 분리되어 있다는 점이다. 연방정부는 노인복지 서비스를 위하여 포괄적이고 대략적인 프로그램의 내용과 기준을 정하고 이에 대한 재정적 지원을 하는 반면 주정부는 지역별 특성을 살린 구체적인 정책에 따라 프로그램을 운영한다. 미국의 노인복지전달체계(aging network)는 중앙정부와 지방자치단체간의 명확한 역할과 책임의 배분을 통하여 효과적으로 구성되어 있다. 이러한 점은 중앙정부와 지방자치단체의 노인복지에 대한 역할과 책임이 불분명한 경우가 발생하기도 하는 우리에게 분명 시사점이 있다고 할 것이다.

둘째, 미국의 경우 노인복지와 관련하여 연방노인청(Administration on Aging)이라는 독립기관을 설립하고 노인청장(Assistant Secretary)을 책임자로 두고 있다. 즉, 노인과 관련된 정책과 프로그램에 대해서 전담할 수 있는 중앙정부의 별도의 책임기관이 있는 것이다. 우리의 경우 노인복지와 관련하여 보건복지부 내에 인구정책실을 두면서 인구정책실 내에 노인정책관을 두고 노인정책과, 노인지원과, 요양보험제도과, 요양보험운영과를 두고 있다. 우리나라의 고령화 추세를 고려할 때 미국의 연방노인청과 같은 독립기관의 설립하는 것이 타당하며 지방정부에도 노인복지와 관련된 전문 부서를 설치하도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 미국의 경우 국가가 적극적으로 노인을 시설에 수용하기 보다는 노인이 그 지역에서, 가정에서 그들의 삶을 영위할 수 있도록 하는 노인복지프로그램이 운영되고 있는 점을 볼 수 있다. 우리나라와 미국의 환경은 다르지만 가족 돌봄인에 대한 서비스 프로그램과 교통

서비스 프로그램은 우리의 경우 보다 더 신경을 써야 하는 분야라 할 수 있다. 노인들에게 단순히 버스나 지하철에 대한 무료혜택을 부여하는 것이 아니라 실질적인 교통 서비스를 제공하는 것이 필요하다.

마지막으로 미국 『노인복지법』의 영양프로그램(nutrition program)과 같은 노인의 식생활 자체에 대한 복지 프로그램의 도입에 대해 적극적인 검토가 필요하다고 할 수 있다. 노인의 존엄성과 자립성의 제고와 함께 노인의료수요의 증가를 억제할 수 있을 것이기 때문이다. 『노인복지법』에서 성공적인 프로그램으로 인정받고 있는 영양프로그램을 통하여 노인들은 시설이나 자택으로 배달되는 식사와 영양교육을 제공받게 됨으로써 굶주림을 방지하고 소외현상으로부터 보호되는 한편 영양과 그 밖의 질병을 예방하고 건강을 증진시킬 수 있다.¹³⁵⁾ 무엇보다도 중요한 점은 이러한 영양프로그램을 통해 미국의 의료부조 제도라 할 수 있는 메디케이드의 비용 지출을 절감할 수 있다는 점이다. 20년 동안의 영양프로그램의 연방 총 지출을 합쳐도 메디케이드에서의 한 해 총 지출액보다 작다는 점¹³⁶⁾에서 이러한 영양프로그램이 경제적이면서 실질적인 노인복지서비스가 될 수 있다는 점을 알 수 있다. 우리의 노인복지법제도 이러한 점을 고려하여 다양한 복지 서비스를 통하여 실질적인 노인복지가 이루어질 수 있도록 많은 연구와 검토가 필요하다 하겠다.

제2절 독일

1. 개 관

EU의 2013년 조사에 의하면 독일의 20세부터 64세까지의 생산가능 인구 100명에 대한 65세 이상 고령인구수는 31.3%로 이탈리아(32.7%)

135) 정기혜 외, 앞의 보고서, 419-420쪽.

136) “Why The Older Americans Act Matters”, Forbes, 2014.12.9. 기사.

다음으로 EU 국가들 중 높은 순위를 차지하였다.¹³⁷⁾ ‘고령화’라는 것이 전 세계적인 추세인 것을 감안하더라도, 특히 독일의 고령화는 타 국가에 비해 매우 높은 수준으로 진행되고 있는 바, 이러한 점에서 독일사회는 고령화에 대응하기 위한 국가의 적극적인 정책개입을 필요로 하고 있다. 독일은 이미 1932년에 고령화 사회에 진입한 이후 1972년에 선진국 가운데 가장 먼저 고령 사회에 진입하였고, 2008년에는 65세 이상 노령인구가 전체 인구의 20%를 차지하는 초고령 사회에 진입하였다.¹³⁸⁾

독일은 일찍이 1889년 노령 및 폐질 보험법(Gesetz betreffend die Invaliditäts und Altersversicherung)의 제정을 시작으로 100년이 넘는 노인복지법제의 역사와 발전의 과정을 거쳐 왔으며, 노인복지법제는 1976년 독일의 사회복지법인 사회법전(Sozialgesetzbuch)을 통해 체계적으로 정리되었다.¹³⁹⁾ 독일은 국가의 모든 제도와 정책이 헌법과 법령에 따라 규율·집행되는 대표적인 대륙법적 성문법질서국가인바, 따라서 독일의 노인복지법제는 기본법상의 복지국가원리에서 기인한 국가적 과업과 책임이 발현된 규율방식이라고 볼 수 있다.¹⁴⁰⁾

‘노인복지법제’란 넓은 의미에서 사회적·경제적 영역뿐만 아니라 정치적 영역에서 관련되는 노인복지에 관한 일체의 법 제도를 일컫는다. 다만 여기에서는 독일의 노인소득보장(연금)법제를 중심으로 장기요양보험(주거시설 포함), 노인고용촉진(노인교육 포함) 등의 주요 노인복지 법제를 검토하고자 한다.

137) <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/361840/umfrage/altenquotienten-in-den-eu-laendern/> 최종접속 : 2015. 8. 14.

138) 이윤경, “독일의 고령자 사회참여 현황 및 정책”, 국제 보건복지 정책동향, 한국보건사회연구원, 2012, 188쪽.

139) 최봉석, “독일의 노인복지법제 연구”, 한국법제연구원, 2004, 35쪽.

140) 최봉석, 앞의 보고서, 13쪽.

2. 노후소득보장제도와 법제

(1) 개요

독일에서의 노인소득보장에 관한 현행법제는 소위 ‘3대 지주모델(Drei-Säulen-Modell)’을 토대로 하고 있으며, 이들은 각각 목표설정(Zielsetzung) 및 재정(Finanzierung)면에서 구별된다. 제1지주에 해당하는 일반보장에는 법정 연금, 공무원연금, 농민연금, 예술가 사회보험, 특수직종 공제연금이 포함된다. 제2지주인 추가보장(Zusatzsicherung)은 공공부문 근로자를 위한 추가부양(Zusatzvorsorge für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes)을 포함하여 일반 사업장에서 지급되는 퇴직연금, 즉 기업연금(Betriebliche Altersversorgung; Betriebsrente)을 의미하며, 일반보장에 포함되었던 공무원연금의 추가적보장이 포함된다. 제3지주에 해당하는 보충적인 개인연금(ergänzende private Vorsorge)은 사적 노령예방(private Altersvorsorge)으로 설명되며, 2002년 이후 국가적으로 인증된 노후보장상품인 리스터연금(Riester Rente)과 2005년 이후 제공되는 사적 기초연금(Basis-Rente)인 뤼롭연금(Rürup-Rente)을 포함하는 인증제 개인연금으로 구성되어있다.¹⁴¹⁾

2002/2004년의 연금개혁과 2005년 노후소득법(Alterseinkünftegesetz)의 제정으로 노인소득보장법제의 기준이 되던 기존의 ‘3대 지주모델’은 ‘3층 모델(Drei-Schichten-Modell)’로 대체되었다.¹⁴²⁾ 새로운 모델유형은 법정 연금보험의 부담을 경감하기 위하여 도입되었으며, 이에 따르면 제1층의 기초보장(Basisvorsorge)에는 법정연금과 특수직종 공제조합연금, 뤼롭연금이, 제2층의 추가보장(kapitaldeckte Zusatzvorsorge)에는 기

141) 리스터연금과 뤼롭연금에 대한 자세한 사항은 김영미, “독일의 노후소득보장법제와 시사점”, 『사회보장법학』 제3권 제1호, 2014, 99쪽.

142) 김영미, 앞의 논문, 74쪽 이하.

업연금과 리스터연금이, 3층의 그 밖의 보장(überige Vorsorge)으로서의 사적연금에는 제1층과 제2층에 해당하는 연금을 제외한 적립식 개인연금상품이 해당한다. 제2층은 제1층 기초보장을 보충하는 역할을 하며, 국가에 의해 지원되나 제3층의 경우 국가에 의한 직접적인 지원이 이루어지지 않는다.¹⁴³⁾

‘3대 지주모델’ 유형이나 새로운 ‘3층 모델’ 유형 모두 공적(öffentlich)부문으로서의 성질 외 사적(privat)부문의 성질도 가지며, 이외에도 근로자와 사용자에 의한 협력적 재원조달방식 및 추가적 복지수단들(Zusätzliche Sicherungsmitteln) 등을 특징으로 한다. 따라서 이에 기인한 독일 노인소득 보장법제는 재정부담 및 법적 강제성 측면과 해당 복지수단의 법적 성격 등에 따라 독일의 거의 모든 노인복지 관련 제도들을 체계화한 것이라고 하겠다.¹⁴⁴⁾

독일은 지속적인 출산율 감소와 인구고령화에 따른 인구학적 변화로 인해 장기적인 재정지원을 가능하게하기 위하여 1990년대 이후 여러 차례의 연금개혁을 실시하였다.¹⁴⁵⁾ 특히 2001년 연금개혁의 결과로 과거의 법정 연금보험 중심의 단층노후소득보장체계에서 다층노후소득보장체계로 패러다임이 변화하였는데, 이는 법정 연금보험 급여수준의 하락으로 발생하는 부족분을 사적연금을 통해 보완하고자 하는 취지에서 리스터연금이 도입되면서 이루어진 것이다.¹⁴⁶⁾ 이러한 변화에도 불구하고, 법정 연금보험은 노후수입원의 2/3를 차지하고 있으며 독일 경제활동인구의 약 70% 이상이 가입되어있어 여전히 가장 중요한 노후보장제도로서의 역할을 담당하고 있다.¹⁴⁷⁾ 따라서 이하에서는

143) Pehl, Systeme der Altersversorgung in Deutschland: Eine ökonomische Analyse, 2008, S. 3 ff.

144) 최봉석, 앞의 보고서, 35쪽.

145) Rischer, Die Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung, NZS 2013, 601(601); Die Rentenreform 2000-2005, SIGNAL IDUNA, S. 2 ff.

146) 정인영, 「독일의 공적연금 관리운영과 시사점」, 국민연금연구원, 2014, 37쪽.

147) 정인영, 앞의 논문, 37쪽.

기본적인 노후소득보장제도인 법정 연금 관련 법제의 최신동향을 중심으로 논의를 이어간다.

(2) 주요 법정 연금보험(gesetzliche Rentenversicherung)

1) 노령연금보험(Rentenversicherung wegen Alters)

① 노령연금

노령 연금보험은 노령을 이유로 한 연금보험으로서, 법정 연금보험의 일종으로 일정한 연령기준과 유예기간 및 상황을 급여조건으로 하며 사회법전 제6편에 규정되어 있다. 사회법전상 노령연금의 유형으로는 1. 법정노령연금(Regelaltersrente), 2. 장기보험가입자를 위한 노령연금(Altersrente für langjährig Versicherte), 3. 중증장애인(schwerbehinderte Menschen)을 위한 노령연금 3a. 특별한 장기보험가입자(besonders langjährig Versicherte)를 위한 노령연금, 4. 장기간 갭내작업종사광부(langjährig unter Tage beschäftigte Bergleute)를 위한 노령연금, 5. 실업(Arbeitslosigkeit) 및 시간제고용 노동자(Altersteilzeitarbeit)에 대한 노령연금, 6. 여성노령연금(Altersrente für Frauen)이 있다(사회법전 제6편 제33조 제2항).

노령연금수급을 위한 최소 가입기간(Wartezeit)은 5년이며, 원칙적으로 노령연금의 수급개시연령은 평균 수명의 연장과 출생율의 감소로 인하여 수급자 연령의 단계적 상승에 의해 65세에서 67세로 상향조정됐다(동법 제35조, 제50조 제1항 제2문 제1호). 35년의 최소가입기간을 충족시킨 장기보험가입자는 63세부터 조기 수급연령에 도달하며, 특별 장기보험가입자의 경우 65세의 완료나 최소가입기간이 45년을 충족할 경우 연금수급이 가능하다(동법 제36조). 중증장애인은 65세의 완료와 함께 연금수급자가 되거나 최소가입기간이 35년을 충족한 중증장애인은 62세부터 연금수급이 가능하다(동법 제37조). 장기간 갭내작업종사광부의 경우 62세의 완료와 함께 연금수급자가 되거나 최소가입기간이 25년을 충족한 경우 연금수급이 가능하다(동법 제40조).

② 유족연금(Renten wegen Todes)

사회법전 제6편은 가입자의 사망을 이유로 한 연금에 대해 규정하고 있다. 노령자의 보호를 넘어 사망 후 유족에 대한 복지급여를 대상으로 한다는 점은 독일 연금보험제도가 완전연금보험(완전노령연금)을 추구하고 있음을 보여준다.¹⁴⁸⁾ 가입자 사망으로 인한 유족연금은 배우자연금(Witwen-, Witwerrente), 양육연금(Erziehungsrente)과 자녀연금(Waisenrente)으로 구분된다. 배우자연금은 다시 일반배우자연금(kleine-)과 우대배우자연금(große-)으로 구분된다(동법 제46조 제1항 내지 제2항). 전자는 47세 미만인 미망인에 대하여 완전노령연금의 25% 수준의 금액이 지급되며 후자의 경우 47세 이상, 18세 미만 자녀 또는 소득능력감소의 경우에 완전노령연금의 55%에 해당하는 금액이 지급된다(동법 제46조 제1호 내지 제2호, 제67조 제5호 내지 제6호). 자녀연금의 경우 부모 일방이 사망한 경우에는 반 고아연금(Halbwaisenrente), 부모 모두 사망한 경우 완전 고아연금(Vollwaisenrente)의 형태로 지급되며, 18세까지 지급되는 것이 원칙이지만 학업이나 병역의무, 장애 등을 원인으로 27세까지 연장이 가능하다(동법 제48조). 양육연금은 이혼한 배우자가 재혼하지 않고 18세 미만의 자녀를 양육하고 있는 경우에 지급될 수 있는 연금으로서, 사망한 전 배우자의 연금이 아닌 자신의 연금에 근거하여 지급되는 연금이다(동법 제47조 제1항).

2) 법정연금보험제도의 최근 개정 내용

2014년 7월 1일부터 “법정 연금보험의 급여개선에 관한 법률(Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung)”의 시행에 따라 법정연금보험의 규정이 변경되거나 새로 도입되었다. 주요내용을 기준으로 최근 개정 내용을 살펴보면 다음과 같다.

148) 최봉석, 앞의 보고서, 53쪽.

첫째, ‘모성연금(Mütterrente)’은 내용상 1992년 이전에 출산하여 아이를 양육한 여성(이나 남성)에게 지급되는 연금을 말한다. 개정된 내용에 따르면, 여성연금은 최초의 연금수급신청이 2014년 7월 1일부터나 그 후에 존재하는 경우와 2014년 6월 30일 이전에 존재하는 경우로 구분된다고 한다. 전자의 경우, 연금수급을 위한 양육기간이 12개월 연장되었으며(동법 제249조), 후자의 경우 2014년 7월 1일부터 여성연금 지급이 보장된다(동법 제307d조). 양육급여는 사회법 제6편 제295조 및 제295a에 따라 2014년 7월 1일부터 증가된다. 둘째, 새로 도입된 규정인 ‘63세 수령의 공제 없는 연금(Abschlagsfrei Rente mit 63)’은 2014년 7월 1일부터 최소 45년의 장기가입자에 대해 63세부터 지급되는 연금이 조기 연금과 달리 일반적으로 보험금이 공제되지 않는다. 이 조항은 1953년 이후에 출생한 가입자들은 63세부터 단계적으로 65세까지 진입연령이 상승되므로, 1953년 이전에 출생한 자에게 유익하다. 연장 간격은 매 출생년도 각 2개월의 간격으로 이루어진다(동법 제236b조). 연금수급을 위한 가입기간에는 고용촉진을 위한 일반적인 유상보상(Entgeltersatzleistungen der Arbeitsförderung), 질병시 보상, 일시보조금과 관련된 기간이 책임보험료기간(Pflichtbeitragszeiten)이나 산입기간(Anrechnungszeiten)일 경우 포함된다. 다만 실업부조와 실업급여II 및 연금청산과 관련한 기간은 고려되지 않는다(동법 제51조 제3a항, 제244조 제3항). 셋째, 소득능력감소연금(Erwerbsminderungsrente)은 질병이나 사고로 인하여 더 이상 또는 단지 제한적으로 직업 활동을 수행하는 사람들이 정해진 요건을 충족하는 경우 완전히 또는 부분적으로 소득능력감소로 인하여 연금수급자가 된다. 개정된 내용에 따르면, 소득능력감소연금의 산입기간은 2014년 7월 1일부터 60세에서 62세로 연장되었다(동법 제59조). 또한 소득능력감소가 인정되기 전 4년간의 기간은 산입기간에 포함시키지 않도록 함으로써(동법 제73조), 소득감소가 더 이상 소득능력감소연금 금액에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하고 있다.

3. 장기요양보험(Pflegeversicherung)

(1) 개 요

독일의 요양보험은 요양보험법이라고 불리는 사회법전 제11편을 통해 1995년 1월 1일부로 발효되었다. 요양보험은 의료보험, 상해보험, 연금보험, 실업보험과 함께 5번째 독일 사회보장보험의 하나로 등장하게 되었다.¹⁴⁹⁾ 독일에서 요양보험이 도입된 최대의 동기는, 노령인구증가로 요양보호대상은 급증하나 노령으로 인한 감소된 소득으로 요양시설비용을 감당할 수 없었기 때문에 일반국민과 지방자치단체에 재정상황이 악화되는 것을 해소하려는 점에 있었다.¹⁵⁰⁾ 요양보험은 연령이나 원인에 관계없이 의료보험에 법적으로 가입된 모든 국민을 적용대상으로 하는 보편적 제도이다(사회법전 제11편 제1조 제2항). 즉 장기요양보험은 법정 장기요양보험과 사적 장기요양 의무보험으로 구분되며, 의료보험가입자는 장기요양보험에 의무적으로 가입하고, 민간의 의료보험을 구입하고 있는 자는 민간의 보험회사가 경영하는 요양보험에 가입하여야 한다(동법 제23조). 따라서 독일의 요양보험은 노인뿐만 아니라 모든 사회구성원을 급여 대상자로 하고, 수급자가 전문요양인력에 의한 수발서비스뿐만 아니라 비공식요양제공자에 대한 금전적 보상을 통하여 가족에 의한 요양서비스 제공을 촉진시키고 자기결정에 기초한 소비자의 선택권을 보장하고 있으며, 수급자의 실제 서비스 이용량에 상관없이 수발 등급에 따라 동일한 정액급여를 제공하는 특징이 있다.¹⁵¹⁾ 따라서 독일 요양보험은 노인을 위한 특별한 요

149) 장기요양보험을 의료보험에 포함시키지 않은 이유는 독일의 공적 의료보험 자체에서 노인성 만성질환을 일반적 의미의 ‘병’이 아니라 ‘신체적 기능의 저하에 따른 자연적 현상’으로 보고, 의료보험의 급여대상에서 제외하려 하였기 때문이다.

150) 이정우, 「주요국의 사회보장제도(독일편)」, 한국보건사회연구원, 2012, 531쪽.

151) 이준영, “독일 장기요양보험 개혁의 함의”, 「사회복지정책」, 제31권, 2007, 37쪽 이하; 앞의 보고서(「주요국의 사회보장제도(독일편)」), 533쪽.

양보험으로서 존재하는 것이 아닌, 일반적인 보장내용에 따라 노인을 보호·간호 받을 수 있게 해주는 것으로 이해할 수 있겠다.

(2) 장기요양 적용대상 및 급여 형태

요양보험대상자는 육체적·정신적·정서적 질병이나 일상생활 중 습관적, 규칙적으로 반복되는 동작에 대한 장애를 이유로 상당한 정도 또는 그보다 높은 정도의 요양(동법 제15조)을 장기간, 적어도 6개월간 필요하다고 판단되는 사람이다(동법 제 14조 제1항). 그 원인이 되는 질병이나 장애로는 첫째로 지지 및 거동기관의 상실, 마비 또는 기타기능장애가 있고, 둘째로 내과 기관이나 감각기관의 기능장애가 있으며, 셋째로 중추신경계나 심리적 장애, 노이로제 및 정신적 장애 등이 있다(동조 제2항). 이 요양서비스는 그의 필요도에 따라 장애의 심각도에 따라 1급(경증; erheblich Pflegebedürftige), 2급(중증; Schwerpflegebedürftige), 3급(최중증; Schwerstpflegebedürftige)으로 분류된다(동법 제15조 제1항).¹⁵²⁾

독일의 요양급여는 요양서비스가 공급되는 장소를 구별기준으로 하여, 재가급여와 시설급여로 구분되어있다. 요양대상자는 등급에 따라 현물(Sachleistung), 현금(Geldleistung), 현물급여와 현금급여가 상호 결합된 결합급여(Kombinationsleistung) 또는 이들을 보완하기 위해 일정한 시설 또는 가정에서 주간요양(Tagespflege)이나 야간요양(Nachtpflege) 및 특별 단기요양(Kurzzeitpflege)서비스나 부분요양(teilstationäre Pflege) 등(동법 제41조, 제42조)을 제공받는다. 장기요양의 급여는 부분보장으로 최소한의 급여 제공 성격¹⁵³⁾이라고 이해되는데, 이는 독일의 장기요양

152) 1급은 신체관리, 영양섭취 또는 기동성의 한 영역 또는 여러 영역에서 적어도 2 가지 이상의 일을 행함에 있어서 적어도 최저 1일 1회는 타인의 도움을 필요로 하고 추가로 1주에 여러 번 가사활동 지원을 필요로 하는 자, 2급은 적어도 1일 3회 상이한 시간에 타인의 도움을 필요로 하고, 추가로 1주에 여러 번 가사활동 지원을 필요로 하는 자, 3급은 밤낮 하루 종일 타인의 도움을 필요로 하고, 추가로 1주에 여러 번 가사활동 지원을 필요로 하는 자를 말한다(동법 제15조 제1호 내지 제3호).

153) 재가요양 및 부분적 시설요양에 있어서는 요양보험의 급부는 가족, 이웃, 또는

의 급여원칙이 요양서비스보다 예방과 재활을 우선하고 있으며, 배우자·가족·자원봉사자의 참여를 강화하고자 재가에서의 가족에 의한 요양을 우선시하는 사회적 분위기 때문이라고 볼 수 있겠다.

(3) 재가급여 및 시설급여

요양급여의 일반적인 유형은 재가급여서비스로, 장애나 노화로 인해 자립적인 생활을 하는데 불가피하게 다른 사람의 도움을 필요로 하는 사람들을 대상으로 요양보험계약을 체결한 요양급여서비스공급자가, 직접 보험대상자 가정에서 요양서비스와 가사활동 등의 요양서비스를 제공하는 형태의 요양급여를 의미한다. 2015년 1월 1일부터 재가급여(häuslicher Pflege)의 경우 1급이 244유로의 현금 또는 468유로 상당의 현물, 2급은 월급여액 458유로의 현금 또는 1144유로 상당의 현물, 3급은 월급여액 728유로의 현금 또는 1612유로의 상당의 현물이 지급된다(동법 제36조 제3항, 제37조 제1항). 또한 장기요양금고는 요양서비스를 용이하게 수행하고 요양대상자가 자력으로 생활하는데 필요한 요양보조도구를 구매하거나 필요한 기술적 지원을 구비하는 비용 및 요양서비스 제공에 편리하도록 주택을 개축하는 등의 경우의 지원 금액을 2015년 1월 1일부터 40유로로 인상하였다(동법 제40조).

재가급여 등에 의한 방법으로 충분한 요양서비스가 이루어지지 않은 경우에는, 시설에 입소하여 장기요양서비스를 받을 수 있다(동법 제42조 제1항). 즉 장기요양수급자는 원칙적으로 재가와 시설 서비스 중 자유롭게 선택이 가능하며, 시설 서비스를 선택할 경우 시설 입소 시 숙박비 등의 개인적인 비용은 본인부담의 원칙을 가지고 있으나 부담능력이 없는 경우에는 사회부조에 의지할 수 있다. (완전)시설급

그 밖의 명예직에 의하여 요양 및 간호를 보완하는 것을 말한다(동법 제4조 제2항 제1문).

여(Pflege in vollstationären Einrichtungen)의 경우 2015년 1월부터 1급이 월액 1064유로, 2급이 1330유로, 3급이 1612까지 현물로 지급된다. 다만 재가급여의 3급과 같이 특별히 중한 경우라고 인정되는 경우에 대해서는 1995유로가 예외적으로 지불된다(동법 제43조).

요양시설 관련 법률로는, 요양시설에 대한 국가 기구의 책임에 대해서는 요양시설의 승인 및 자금조달에 관한 기본조건을 규정하고 있는 사회법전 제11편 “요양보험에 관한 법률(Pflegeversicherungsgesetz)”뿐만 아니라 또 다른 연방법인 “입소시설법(Heimgesetz)”을 들 수 있다. “입소시설법”은 노인입소시설에 대한 국가 기구의 감시와 감독에 대해 규정하고 한 법으로 이해된다. 동 법은 시설의 입소·이용관계가 당사자의 사적 자치에 의한 계약임을 전제로 하여 시설입소자와 시설경영자와의 계약법의 특별법의 일종으로, 시설에 입소하는 사람들이 누릴 수 있는 권리와 그들에게 주어지는 서비스 등을 규정한 요양시설의 경영 조건에 관한 규정이다. 동 법은 다양한 시행령을 지니고 있는바, “입소시설 건축물에 대한 시행령(Heimmindestbauverordnung)”은 입소시설이 지녀야 할 건물 및 시설에 대한 최소한의 조건을 규정하고 있고, 이외에도 “입소 시설자의 참여권 보장에 관한 시행령(Heimmitwirkungsverordnung)”,¹⁵⁴⁾ 입소시설이 행해야 할 의무에 관해 규정인 “입소시설 보장에 관한 시행령(Heimsicherungsverordnung)”, 입소시설에서 일하는 사람들의 자격조건 등에 관한 규정인 “입소시설 직원에 관한 시행령(Heimpersonalverordnung)” 등이 있다. 또한 사회법전 제12편 제71조 ‘노인복지(Altenhilfe)’조항에서는 지역사회의 노인을 위해 수행해야 할 기초자치제의 임무에 관해 세부적으로 설명하고 있고, 돌봄 자체에 관한 연방법인 “돌봄에 관한 법(Betreuungsgesetz)”이 있다. 이외에도 “경영참여법(Mitbestimmungsrecht)”, “건축최소요건

154) 동 시행령은 입소인은 시설 내에서 그들의 삶과 직접적인 관련이 있는 영역에 대해서는 즉각적이고 포괄적인 정보를 얻을 권리와 함께 이에 대해 논의할 권리를 가진다는 내용을 규정하고 있다.

에 관한 시행령(Verordnung über bauliche Mindestanforderungen)”, “주택 임대법(Wohnungsvermittlungsgesetz)” 등의 요양시설 관련 법률이 있다.

4. 고령자의 고용촉진 및 재교육

(1) 개요

2001년부터 2011년 사이 독일의 60세~64세 고령자의 취업률은 11.6%에서 27.5%로 2배 이상 증가하였지만, 이는 전체 국민의 취업률에 비해 현저히 작은 수치이다.¹⁵⁵⁾ 독일의 고령자 저고용의 원인으로서는, 먼저 해고제한법(Kündigungsschutzgesetz) 제1조 제2항 규정을 들 수 있다. 동 조항은 사용자에 의한 해고가 근로자의 일신상 사유, 행태상 사유 또는 긴박상 경영상의 필요에 의한 것이 아니면 부당하며 법적으로 무효라고 정의하고 있다.¹⁵⁶⁾ 이 규정을 통해 고령근로자는 연령, 근속기간이라는 기준에 의해 해고로부터 보호받을 수 있지만, 이러한 해고규정은 높은 실업률과 경기침체를 거듭하고 있는 원인이 되기도 하며, 고령자의 채용을 기피하는 현상을 초래하는 원인으로 지목되고 있다.¹⁵⁷⁾ 또한 가장 주효한 원인으로서는 ‘조기퇴직 유인제도(Frühverrentung)’를 들 수 있다. 1980년대 이후 지속된 실업률을 낮추고자 잠재적 경제활동인구를 감소시키고, 실업을 예방한다는 목적에서 60세에 연금을 받는 조기연금수급을 유인하는 고령자의 조기퇴직

155) *Alternde Belegschaften - Chancen, Risiken und Herausforderungen*, Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 2.

156) 모성보호법(Gesetz zum Schutze der erwerbstätigen Mutter), 연방육아휴가법(Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit), 장애인보호법(사회법전 제9편) 등에는 임신부, 육아 휴직자, 장애인에 대해 특별해고보호를 정하고 있으나 고령자에 대해선 달리 정하는 바가 없다.

157) ‘고령자에 대한 해고제한’을 비롯한 독일 고령자 취업의 장애요소와 관련한 자세한 사항은 조성혜, “독일의 고령자 고용촉진법제”, 『노동법학』 제29호, 2009, 293쪽.; 최흥기, “고령사회에서의 고령자 고용정책: 최근 독일의 고령자 고용정책(Initiative 50 Plus)을 중심으로”, 『노동연구』 제21집, 2011, 163쪽.

유인제도는 기업과 독일 사회 전체의 경험과 지식의 손실을 초래하였고, 저출산과 인구고령화와 함께 연금보험, 의료보험 및 노인요양보험 등 사회보장의 재정부담을 심화시키는 역효과로 나타났다.¹⁵⁸⁾

이에 따라서 독일의 고령화 정책의 패러다임은 고령자의 노동시장 참여를 촉진시키고 사회보장체계를 안정화하는 것으로 변화하였다. 이를 위한 수단과 정책들은 2001년 12월 10일 “노동시장정책 개혁에 관한 법률(Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente)”을 시작으로, 2007년 3월 9일 “인구변동에 따른 연금수급개시연령의 조정 및 법정 연금보험의 재원조달강화에 관한 법률”, 2007년 4월 19일 “고령자의 고용기회의 개선을 위한 법(Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen) - 일명 이니셔티브 50-”을 통해 확장되었다가,¹⁵⁹⁾ 2011년 12월 20일 “노동시장 진입기회 개선에 관한 법률(Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt)”을 통해 다시 제한되었다.¹⁶⁰⁾ 또한 ‘퍼스펙티브 50 플러스- 지역단위의 고령자 고용협약(Perspektive 50 Plus - Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen)’이라는 추가적인 촉진프로그램들을 통해 연방정부는 고령자의 실업을 극복하고 있다. 이를 통해 정부는 고령자 고용과 관련한 각 지역에 따른 직업소개를 발전시킬 수 있는 방안과 책임을 갖고 지역의 통합 전략을

158) vgl. Ältere Arbeitnehmer - ein Asset für die Wirtschaft, Bertelsmann Stiftung und BDA, 2010, S. 2.

159) 동 법의 시행과 함께 실업자는 58세가 넘으면 본인이 더 이상 근로활동 의사가 없을 경우 실업급여(Arbeitslosengeld)의 형태로 임금보충급여를 지급할 수 있었는데, 이러한 12개월~18개월 실업급여의 지급 후 조기은퇴를 유도하던 소위 ‘58세 규정’(사회법전 제3편 제428조)은 고령자고용을 방해하는 요소로 2008년 1월부터 폐지되었다.

160) Katia, Ältere Arbeitnehmer(50+), in: Röller(Hrsg.), Personalbuch, 22. Aufl., 2015, Rdnr. 1; 유럽연합 국가는 2000년에 2010년까지 55세 이상 64세 이하의 고령자의 경제활동참가율을 50%이상 달성하기로 목표를 세웠다. 이는 리스본 전략(Lisbon Strategy of European Union)에 따른 것으로서, 리스본 전략이란 “더욱 많고 더욱 양질의 일자리와 사회적 통합의 강화를 동반한 지속가능한 경제발전을 가능하게 하는 가장 경쟁력 있는 역동적인 지식기반경제가 되기 위하여” 제시한 전략을 일컫는다(이에 대해 자세한 사항은 최흥기, 앞의 논문, 169쪽).

시도하여 프로그램의 성공적인 접근방법을 강구하도록 노력하고 있으며, 현재는 세 번째 프로그램 단계로(2011년~2015년) 고령의 장기실업자의 노동시장으로의 진입을 주된 목표로 하고 있다.¹⁶¹⁾

(2) 고령자 고용촉진 및 재교육에 관한 주요법제

고령자 고용촉진에 관한 주요법제를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

2007년 “인구변동에 따른 연금수급개시연령의 조정 및 법정 연금보험의 재원조달강화에 관한 법률조정법”에 의해 연금수급개시연령은 65세에서 67세로 점진적 상승되었다(사회법전 제6편 제35조). 또한 “시간제 근로 및 기간제 근로계약법(Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge)” 제14조 제3항 규정에¹⁶²⁾ 의하면, 근로자가 기간제 근로관계의 시작 당시 52세가 완결되었거나 그 직전에 적어도 4개월 이상 미취업상태(beschäftigungslos)에 있었던 경우, 전직단축근로수당(Transferkurzarbeitergeld)¹⁶³⁾을 받았거나 사회법전 제2편(구직자에 대한 기초보장) 및 제3편(고용촉진)에 따른 공공고용촉진프로그램에¹⁶⁴⁾ 참여했던 경우에는, 실질적 근거제시 없는 기간제 근로계약은 최고 5년간만 허용된다.

사회법전 제3편 제88조에 의한 ‘고용장려금(Eingliederungszuschüsse)’은 노동시장에서 취업이 어려운 근로자를 고용한 경우 사용자에게 일정한

161) 퍼스펙티브 50 플러스에 대한 자세한 내용은 www.perspektive50plus.de(최종접속 : 2015. 8. 14).

162) 이 규정은 고령자의 고용촉진을 위한 유일한 (순수한 의미에서의 노동법적인) 특별규정이다(Katia, Ältere Arbeitnehmer(50+), ebenda, Rdnr. 2).

163) 전직단축근로수당은 구조조정으로 기존의 일자리가 사라지는 경우 근로자에게 곧바로 다른 일자리로의 전환이 이루어질 수 있도록 지급하는 급여로, 고령자에게는 젊은이들과는 달리 전직의 시회가 상대적으로 적다는 점에서 고령자들이 새로운 일자리를 구할 때 기간제계약도 포함시키도록 한 것이다(Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3793, 2006, S. 7 ff.).

164) 이러한 프로그램은 노동시장의 다른 정책적 지원과 비교하였을 때, 후순위로서 실업이 아닌 상태에서는 참여가 불가피한 조치로 고령자의 직업능력을 향상시키는 데 목적을 둔 것이다.

임금에 대한 지원금을 지급하는 제도이다. 고용장려금은 불분명한 고용 구조를 개선하고 고용촉진영역에 있어서의 관료주의철폐를 촉진시키는 것을 목표로 하며,¹⁶⁵⁾ 지원금액은 임금의 최대 50%이며 최대 12개월까지 지원을 받을 수 있다(동법 제89조). 한편 사회법전 제3편 제131조(구법)에 따른 ‘사용자에 대한 고령자 고용장려금(Eingliederungszuschüsse für Ältere)’은 동법 제89조의 규정과 달리 50세 이상의 고령 근로자에게 최대 36개월까지 지원받을 수 있도록 하였는데, 본 규정은 2014년 12월 31일까지 한시적으로 적용되었다. 또한 동법 제417조는 50세 이상의 고령자에 대한 임금보전금(Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer)을 규정하고 있는바, 이에 따르면 120일 이상의 잔여 실업 급여 청구권이 있는 상태에서 전 직장보다 임금이 낮은 직장에 취업이 되었고, 임금이 단체협약에 따라서 지급되거나 지역통상의 임금이 지급되는 경우, 새 직장과 전 직장의 순임금차이가 최소 50유로 이상인 경우 2년간의 보조금이 지급된다(동법 제417조 제1항 내지 제2항). 후원 첫해에는 순임금차액의 50%의 보조금이 지원되고, 두 번째 해에는 순임금차액의 30%가 지급된다(동조 제3항).

그리고 사회법전 제3편 제82조에 따라, 250인 이하 사업장의 45세 이상의 근로자는 재교육(Weiterbildung) 비용의 일부 또는 전부를 지원 받을 수 있다. 이때의 재교육은 근로자가 속한 영업장 이외에서 이루어져야 하며, 영업장으로부터 조직적으로 독립된 훈련기관에서 이루어져야 한다. 재교육을 위한 (전체 또는 일부) 비용은 연방고용공단(Bundesagentur für Arbeit)이 부담한다.¹⁶⁶⁾ 또한 지원대상 고령 근로자는 연방고용공단으로부터 공인된 훈련기관을 자유로이 선택할 수 있

165) Utz, Sozialrecht, in: Rolfs/ Giesen/ Kreikebohm/ Udsching(Hrsg), § 88 Eingliederungszuschuss, Vor Rdnr.

166) Voelzke, Ältere Arbeitnehmer(50+), in: Röller(Hrsg.), Personalbuch, 22. Aufla., 2015, Rdnr. 12.

는 훈련지원증서(Bildungsgutschein)를 지급받을 수 있다(동법 제81조 제4항). 이러한 독일의 고령자 고용촉진 및 재교육을 위한 법제는 오랜 경험을 가진 유능한 고령자를 노동시장에 활동하도록 함으로써 독일의 국제 경쟁력 및 혁신역량 제고에 기여하고 있다.

5. 시사점 분석

독일의 고령인구의 비중은 꾸준히 감소되고 있는 낮은 출산율과 의료기술 발달 등으로 인한 평균수명의 연장으로 인해 2060년 기준으로 34%까지 높아질 것으로 예상되고 있으며, 노동 인구층(20세 이상 65세 미만)은 점차 감소되어 2060년 기준으로 현재 인구대비 27% 이상 감소될 것으로 예상되고 있다.¹⁶⁷⁾ 이러한 고령화라고 하는 인구구조의 변화는 일정 인구수의 유지나 노인복지체계의 재정뿐만 아니라 실업이나 소득능력 등 노동시장과 관련한 전체 국민경제전반에 걸쳐 영향을 끼치는바, 시대변화에 따라 고령화문제에 대한 국가차원의 대응이 새로운 패러다임으로 변화하여야 함을 나타낸다. 20세기 전까지만 하더라도 독일은 기독교이념에 입각한 종교단체가 주로 전통적 사회복지 사업을 담당해왔으나, 20세기 중반부터는 복지수요가 급증함에 따라 지방자치단체 주도의 지원형태로 변화하였다. 그러다 고령사회로 접어든 20세기 말부터 독일은 국가에 의해 노인 복지문제를 해결하기 보다는 개개인의 권리를 줄이고 책임을 키우며, 국가의 역할을 축소하여 시장의 흐름을 선순환하게 함으로써 해결하고자 하였다.¹⁶⁸⁾ 이러한 변화에도 기본적으로 독일은 복지국가이념에 입각하여 노인복지의 문제에 대해 국가차원에서 적극적으로 대응해 오고 있다.

167) http://www.bib-demografie.de/DE/ZahlenundFakten/02/Abbildungen/a_02_13_quotienten_d_1871_2060.html 최종접속 : 2015. 8. 14.

168) 김근홍, “독일 노인복지 정책의 신자유주의적 변화”, 『노인복지연구』, 한국노인복지학회, 제29호, 2005, 41쪽.

세계 최초로 사회보험을 도입하는 등 이미 100년의 역사를 훌쩍 넘긴 독일의 노인복지정책은 다른 어느 나라와 비교할 때에도 보다 새로운 차원의 노인복지정책을 실현시켜 온 것으로 평가할 수 있다.

독일의 노인복지제도는 사회법전 제3편의 고용촉진, 제6편의 법정연금보험, 제11편의 요양보험, 제12편의 사회부조(Sozialhilfe)를 주된 내용으로 하는 사회보험방식의 공적보장이 주축을 이루고 있다. 이외에도 입소시설법은 집단거주시설의 시설 및 운영기준 등을 규정하는 기본법적 규범으로서, 동 법은 장기요양보험제도에 대해 규정하고 있는 요양보험법과 함께 노인의 주거문제를 다루고 있는 중요한 입법례라고 할 수 있다.

노인을 위한 복지정책은 필연적으로 재정부담 문제를 동반한다. 이에 따라 독일에서의 노인복지관련법제는 전(前) 세대를 위한 복지를 후(後) 세대가 부담함에 따라 나타나는 ‘세대 간의 정당성의 결함(Gerechtigkeitslücke)’을 종결시키고, 전 세대의 일방적인 희생을 보상한다는 차원에서의 ‘세대 간의 정당성(Generationsgerechtigkeit)’을 지향하면서,¹⁶⁹⁾ 장기적 재정지원의 확보를 추구하고 있다. 무엇보다도 독일의 노인복지관련법제는 인간 존엄성에 바탕을 둔 정책의 기본방향을 설정하고, 이를 가장 안정적으로 또한 효율적으로 달성할 수 있는 방법을 추구해 가는 방향으로 변화하고 있다고 할 수 있다. 궁극적으로는 장기·미래지향적인 차원에서 모든 국민이 노인복지제도의 기능을 신뢰할 수 있도록 보장하고 감시하는 것을 목표로 하고 있다.¹⁷⁰⁾

169) Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Fragen und Antworten zum Rentenpaket, Standard: 20. 01. 2015, S. 1.

170) Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Alterssicherungsbericht 2012, S. 7.

제 3 절 일 본

1. 개 관

일본 내각부에서 발행한 2015년판 고령사회백서에 2014년도 10월 기준으로 일본의 총인구수는 1억 2,708만 명으로 2011년도 이후 계속적인 감소세를 보이고 있으나, 65세 이상 고령 인구의 경우 역대 최고인 3,300만 명으로 총인구수 대비 고령화 비율도 26%로 역대 최고 비율을 기록하였다.¹⁷¹⁾ 일본의 고령인구 중에서 65세 이상 75세 미만인 자는 1,708만 명으로 총 인구의 13.4%를 차지하고 있으며, 특히 75세 이상의 고령인구는 1,592만 명으로 총 인구의 12.5%를 차지하고 있고, 65세 이상 고령인구는 1950년도에는 5%에도 미치지 못하였으나, 1970년도에 7%를 넘은 이후 지속적인 증가추세를 이어오다가 2014년에 이르러서는 26%에 도달하게 되었다.¹⁷²⁾

<표> 일본의 고령자 현황¹⁷³⁾

<단위: 만 명(인구) / % (구성비)>

		2014년 10월 1일 기준			2013년 10월 1일 기준		
		총수	남성	여성	총수	남성	여성
인구 (만명)	총인구	12,708	6,180	6,528	12,730	6,191	6,539
	고령자인구 (65세 이상)	3,300	1,423	1,877	3,190	1,370	1,820

171) 内閣府, 『平成27年版高齢社会白書(全体版)』, 2015, 2쪽.

172) 内閣府, 앞의 보고서, 2쪽.

173) 内閣府, 앞의 보고서, 2쪽, ‘<表1-1-1> 高齢化の現状’에서 재인용.

		2014년 10월 1일 기준			2013년 10월 1일 기준		
		총수	남성	여성	총수	남성	여성
	65-74세	1,708	810	898	1630	772	858
	75세 이상	1,592	612	979	1560	598	962
	생산연령 인구 (15-64세)	7,785	3,926	3,859	7,901	3,981	3,920
	연소자 (0-14세)	1,623	832	792	1,639	840	800
구성비	총인구	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	고령자인구 (고령화율)	26.0	23.0	28.8	25.1	22.1	27.8
	65-74세	13.4	13.1	13.8	12.8	12.5	13.1
	75세 이상	12.5	9.9	15.0	12.3	9.7	14.7
	생산연령 인구	61.3	63.5	59.1	62.1	64.3	59.9
	연소자	12.8	13.5	12.1	12.9	13.6	12.2

이처럼 일본에서의 고령화 비율은 현재와 이후 추정치를 보더라도 심각한 수준이라고 할 수 있는데, 2014년도 기준으로 일본의 65세 이상 고령인구의 비율은 25.78%로 세계 고령인구비율 통계에 따르면 우리나라(12.57%)나 독일(21.25%) 또는 미국(14.31%)보다 높은 수준으로 일본의 고령화 비율은 세계에서 가장 높다.¹⁷⁴⁾ 고령화 사회는 인구통계상 총 인구 중 65세 이상인 국민이 7%를 초과하는 사회를 말하고, 고령사

174) 글로벌 노트, ‘世界の高齡化率(高齡者人口比率) 國際比較統計・推移(세계의 고령화율(고령자인구비율) 국제비교통계·추이)’,
<http://www.globalnote.jp/post-3770.html>(최종접속 : 2015. 9. 23).

회는 인구통계상 총 인구 중 65세 이상인 국민이 14%를 초과하는 사회를 말한다는 점¹⁷⁵⁾에서 일본은 이미 1970년에 고령화 사회에 진입하였고 이후 20여년만인 1990년에 고령사회에 진입하였기에 고령화 비율이 26%에 달하는 현재의 일본은 초고령사회에 진입한 상태이다. 이에 일본에서는 고령사회 대책을 위한 입법정책의 기본적 체계로서 ‘고령사회대책기본법’을 1995년 12월 16일부터 시행하고 있다.

이 법률은 고령사회대책의 종합적인 추진과 경제·사회의 건전한 발전 그리고 국민생활의 안정 향상을 기본적인 목적으로 하며¹⁷⁶⁾, 고령사회대책의 기본방침으로서 국가가 구축해야만 하는 취업 및 소득, 건강 및 복지, 학습 및 사회참여, 생활환경 등에 대해서도 명확하게 규정하고 있다. 이와 함께 정부가 기본적이고 종합적인 고령사회대책의 대강을 정할 것과 정부가 국회에 고령사회대책에 관한 연차보고서를 제출할 것 그리고 내각부에 특별 기관으로서 ‘고령사회대책회의’¹⁷⁷⁾를 설치 할 것을 규정하고 있다.¹⁷⁸⁾

이하에서는 고령사회대책 관련 기본 법률인 ‘고령사회대책기본법’의 내용을 살펴보고, 이를 토대로 노인(고령자)복지와 관련하여 취업, 연금 등 일본에서 분야별로 실시되고 있는 입법·정책적 제도에 대하여 살펴보고자 한다.

175) 김정순, 「일본의 노인복지법제」, 한국법제연구원, 2004년, 9쪽.

176) 고령사회대책기본법 제1조(목적)

177) ‘고령화사회대책회의’는 내각총리대신을 회장으로 하고 위원으로는 전 각료가 임명되며, 고령사회대책의 대강(안)의 작성, 고령사회대책에 필요한 관계 행정기관과의 상호 조정 및 고령사회대책에 관한 중요사항의 심의 및 대책의 실시(추진)를 담당한다.

178) 고령사회대책기본법 제16조(조직 등)

2. 노인복지 관련 법제현황

(1) 고령사회대책을 위한 기본 체계

일본은 앞서 언급한 바와 같이 ‘고령사회대책 기본법’을 1995년 이후 고령사회대책을 위한 기본 법률로서 시행하고 있고, 이 법률에 따라 고령사회대책 관련 필요한 관계행정기관 상호 간의 조정 그리고 고령사회대책에 관한 중요사항의 심의·대책을 담당할 수 있는 ‘고령사회대책회의’가 내각부에 설치·운영되고 있다. 또한 정부는 이 법률에 따라 추진하고 있는 고령사회대책 중장기 기본 방침의 대강을 책정할 의무를 부담하고 있다.

1) 고령사회대책 기본법

‘고령사회대책 기본법’은 일본 사회가 급속하게 고령사회로 전환됨에도 불구하고 국민의 의식이나 사회 시스템의 대응이 뒤처짐에 따라 일본은 고령사회대책의 기본이념을 명확히 하여 그 방향성을 제시하고 국가가 시작단계에서부터 고령사회대책을 종합적으로 추진하기 위한 기본 법률로서 1995년도에 공포·시행되었다.

이 법률 제2조는 국민이 취업이나 그 이외 다양한 사회활동에 참여할 기회가 보장된 공정하고 활력 있는 사회, 국민이 사회를 구성하는 중요한 일인으로서 존중되며 지역사회가 자립과 연대의 정신에 입각하여 형성된 사회, 그리고 국민이 건강하게 생활을 영위할 수 있는 윤택한 사회를 구축할 것을 기본이념으로 하며 이를 바탕으로 고령화사회에 대한 대책을 시행할 것을 정하고 있다.

또한 제6조에서는 정부가 추진하여야 하는 고령화사회대책의 지침으로서 기본적이고 종합적인 고령화사회 대책의 대강을 정할 것을 명시하고 있으며, 제8조에서는 고령화 현황 및 정부가 추진하고 있는

고령화사회대책의 실시현황 등에 관한 보고서를 정부가 국회에 매년 제출하도록 하고 있다.

2) 고령사회대책 대강

‘고령사회대책 대강’은 1996년 7월에 최초로 책정된 이래 5년이 경과하고 경제사회정세도 변화하게 되어 2001년 5월 고령사회대책회의에서 고령사회대책대강의 재검토와 새로운 대강의 책정이 결정되어 동년 12월 28일 고령사회대책회의의 대강(안) 작성을 거쳐 두 번째 고령사회대책대강이 결정되었다. 이후 10년이 경과한 2011년 10월 고령사회대책회의에서 두 번째 대강의 재검토가 결정되어 2012년 9월 7일 고령사회대책회의의 대강(안) 작성을 거쳐 세 번째 고령사회대책대강이 결정되었다.

‘고령사회대책 대강’은 이미 초고령사회에 들어선 일본사회에서 능력 있는 고령자에게 일본 사회의 든든한 지원자가 되어 줄 것을 요구함과 동시에 지원이 필요한 경우에는 주변의 도움보다는 자립적인 인간다운 생활이 가능한 존엄 있는 초고령사회의 실현과 국민 한사람의 의욕이나 능력이 최대한으로 발휘될 수 있는 전 세대가 지지하는 사회의 구축을 목적으로 하고 있다. 이에 ‘고령사회대책 대강’은 고령사회대책기본법의 기본이념을 준수하면서 고령자에 대한 인식을 바꾸는 것과 안심할 수 있는 노후를 위한 사회보장제도를 확립할 것을 목표로 하고 있다. 또한 고령자가 능력을 활용할 수 있는 환경을 만드는 것과 안정적인 지역사회의 실현과 역할의 강화에 힘쓰는 것, 그리고 인생 90년 시대를 대비한 세대 순환의 실현에 이바지 할 것 등, 그 기본 가치에 입각하여 고령사회에 대한 대책을 추진하고 있다.¹⁷⁹⁾

179) 内閣府, 앞의 보고서, 73쪽.

(2) 고령자의 취업 및 소득의 보장 관련 법제

1) 고령자 고용 장려를 위한 제도

일본의 고용 장려를 위한 입법정책은 ‘고령사회대책 대강’의 분야별 기본시책에서 살펴본 바와 같이 고령자의 고용촉진과 지속적인 고용과 근로가 가능한 환경의 정비가 강조되고 있다. 이에 「고연령자 등의 고용의 안정 등에 관한 법률」(이하 ‘고령자고용안정법’)은 사업주가 정년을 정하는 경우 60세 미만으로 정하지 못하도록 하고 있으며¹⁸⁰⁾, 고연령자의 고용을 확보하기 위한 조치로서 65세까지는 정년의 연장, 계속고용제도¹⁸¹⁾의 도입, 정년의 정함 폐지 등의 노력의무규정을 두고 있다¹⁸²⁾. 아울러 고령근로자의 고용이 65세까지 유지될 수 있도록 고령자의 재취직을 위한 조치를 강화하고 있다.¹⁸³⁾

일본은 고용대책법 제10조¹⁸⁴⁾에 근거하여 근로자 개개인에게 보다 균등한 근로기회가 주어질 수 있도록 노동자의 채용에 있어 연령제한 금지 의무화를 위해 철저한 감독과 지도를 시행하고 있다. 이에 고령의 근로자가 건강하고 의욕과 능력이 있는 한 연령에 관계없이 활동하는 것이 가능한 사회의 실현을 위해 지역마다 우수한 중소기업을 모델로 선정하여 해당 기업의 시스템을 통해 연령제한 없는 사회 조성을 위한 분위기를 고조시키거나 고령자의 취업관련 세미나를 개최

180) 고령자고용안정법 제8조(정년을 정하는 경우의 연령)

181) ‘계속고용제도’는 사업주가 현재 고용하고 있는 고령자가 희망하는 때에 당해 고령자를 그 정년 후에도 계속하여 고용하는 제도를 말하며, 당해 사업주와 특수 관계에 있는 사업주가 계속고용을 약속하는 계약을 체결하고 그 계약에 근거하여 당해 고령자의 고용을 확보하는 제도도 포함한다.

182) 고령자고용안정법 제9조(고연령자고용확보조치)

183) 고령자고용안정법 제15조(재취직지원조치)

184) 고용대책법 제10조(모집 및 채용에 있어 연령에 상관없는 균등한 기회의 확보)
사업주는 근로자가 그 능력을 효과적으로 발휘하기에 필요하다고 인정되는 경우라고 후생노동성령에서 정하고 있는 때, 노동자의 모집 및 채용에 대해 후생노동성령에서 정하는 바에 따라 그 연령에 관계없이 균등한 기회를 부여해야만 한다.

하는 등 지역사회 분위기나 환경을 정비하는 ‘연령제한 없는 사회 실현사업’을 실시하고 있다.

또한 노동계약법 제18조¹⁸⁵⁾에 근거하여 동일 사업자 간에 통산 5년¹⁸⁶⁾을 초과하여 유기근로계약¹⁸⁷⁾을 반복·갱신한 경우, 근로자의 신청에 따라 무기근로계약으로 전환할 수 있는 규정이 도입되어 있는데, 정년 이후에도 계속하여 고용되는 고령자에 대해서는 65세 이후에도 계속하여 고용되는 것으로 하여 해당 근로자가 쌓아온 지식이나 경험 등을 크게 활용할 수 있을 것이다.

노동계약법 제18조에는 두 가지 특례가 있는데, 첫 번째는 대학이나 연구개발법인 등과 유기근로계약을 체결하고 있는 연구자, 교원 등에 대한 특례규정으로 이러한 근로자는 무기전환신청권이 발생하는 기간이 원칙적으로 통상계약기간 5년이 아닌 10년이 적용되게 된다. 이 특례는 연구개발능력의 강화나 교육연구의 활성화를 목적으로 2014년 4월 1일부터 시행되고 있다. 두 번째 특례규정은 “전문적 지식 등을 가지는 유기한 고용근로자 등에 관한 특별조치법(이하 ‘유기고용특별조치법’이라 한다)”으로 ① 5년을 초과하는 일정 기간 내에 종료 예정되어 있는 업무(유기 프로젝트)를 담당하는 고도의 전문지식이나 기술·경험을 지니는 유기고용근로자¹⁸⁸⁾와 ② 정년 이후에 유기근로계

185) 노동계약법의 개정으로 ‘노동계약법 제18조(유기노동계약의 기간의 정함 없는 노동계약으로의 전환)’가 신설됨에 따라 2013년 4월부터 시행하고 있다. 이 조항은 유기근로계약의 남용 제어 및 근로자의 고용 안정화를 목적으로 도입되었다.

186) 5년이라는 기간은 ‘통산계약기간’을 말하며, 이 기간에는 2013년 4월 1일 이후에 개시(갱신)되는 경우를 포함하나 2013년 3월 31일 이전에 개시한 유기근로계약은 통산계약기간에 포함되지 않는다.

187) 인턴사원, 아르바이트생 등 명칭에 국한되지 않고, 기간이 정해져 있는 근로계약 모두를 말한다.

188) 이 특례규정에서 정한 ‘고도의 전문직’에 대한 기준은 다음에 모두 해당하여야 한다.

① 연 수입 1,075만엔(약 1억 750만원)이상이 예상되는 자.

② “박사학위소지자, 공인회계사, 의사, 치과의사, 수의사, 변호사, 1급 건축사, 세무사, 약사, 노무사, 감정평가사, 기술사, 변리사, IT관련 자격시험 합격자, 대학졸업 후 특허 발명자, 농림수산업·기계·전기·건축·토목 관련 실무경험 5년 이상자

약으로 계속하여 고용되는 고령자에게 적용된다. 이 특례규정으로 ①의 대상자에게는 원칙적통상계약기간인 5년이 “유기 프로젝트의 개시일로부터 종료까지의 기간(상한 10년)”으로 변경되며, ②의 대상자에게는 “정년 후 사업주에 계속하여 고용된 기간”이 통상계약기간 5년에 산입 되지 않고 해당 기간 중에는 무기전환신청권이 발생하지 않게 된다. 이 특례 규정은 작년 11월 제187회 국회에서 법안이 마련된 후 법령·고시 등의 정비나 내용의 조화 등을 위한 기간을 거쳐 올해 4월 1일부터 시행되고 있다.

다만 ‘유기고용특별조치법’을 적용함에 있어 유의할 점은 사업주가 “건강상태나 취업능력에 있어 개인차가 크다”는 고령자의 특성 그리고 유기계약근로자의 처우에 대한 기업인사정책 등을 고려하여 이 특례규정의 적용이 필요한 사업자는 특례규정 대상근로자의 능력이 최대한으로 발휘될 수 있는 고용관리 조치계획을 작성하고 미리 관할 노동청의 인가를 받아야 한다는 것이다. 노동계약법의 개정으로 무기전환신청권 규정이 시행되기 시작한 당시에는 “무기전환신청권을 정년 후 계속해서 고용된 기간 즉 재고용기간에 대해서도 적용할 것인지”가 논란이 되었던 사항이나 ‘유기고용특별조치법’의 시행으로 “사업주가 미리 고용관리 조치계획을 작성하고 관할청의 인가를 받은 경우에는 노동계약법 제18조에서의 통상계약기간인 5년이 적용되지 않는 것”으로 이 부분에 대한 논의가 종결되었다. 실무적으로 정년 후 재고용 기간이 종료한 시점에 무기전환신청권을 행사하는 근로자는 그리 많지 않을 것으로 예상되나 기업주는 근로자 연령의 구성이나 정년 후 재고용자의 노무관리 등을 위해 ‘유기고용특별조치법’의 특례규정이 필요할 수 있기에 사전인가에 대한 부분을 사업주는 명심하여야 할 것이다.¹⁸⁹⁾

(전문대·실업고등학교 졸업자의 경우 실무경험 6년, 고등학교 졸업자의 경우 7년), 시스템 엔지니어 또는 디자이너, 후생노동성 근로기준국장이 인정한 자” 중 어느 하나에 해당하는 자.

189) 江原充志, 無期轉換ルールの特例, 本年4月から実施, KER経済情報, 2015年 3月,

2) 고령자 고용 사업에 대한 지원

국민생활사업, 중소기업사업 등의 일본정책금융공고의 용자제도(지역활성화, 고용촉진자금 등)는 연령에 관계없는 근로환경의 정비를 위해 60세 이상의 고령자를 고용 한 사업자에 대하여 용자제도의 이용에 필요한 고용창출효과 요건을 완화시켜 주고, 고령자를 포함한 다양한 인재의 능력을 혁신적으로 창출하고 생산성 향상을 보인 기업에 대해서는 경영기업 100선에 선정하여 정부 표창을 시행하고 있다.

2013년에는 보정예산으로서 긴급고용창출사업 임시특례교부금을 활용하여 고령자에 대한 지방자치단체의 취업·근로 지원 사업을 추진하여 고령자의 취업이나 사회참여 기회를 추진하였다. 또한 ‘트라이얼 고용장려금’을 활용하여 고용경험이나 지식 등을 보아 안정적인 취업이 곤란할 것으로 판단되는 구직자를 공공직업안정소 등의 소개에 의거 일정기간 시범적으로 고용하는 사업을 추진하고, ‘특정구직자고용 개발조성금’을 활용하여 취업이 곤란한 자들을 재고용하는 사업주를 지원하는 사업을 시행하였다.¹⁹⁰⁾

<표> 고령자 고용관련 조성금제도의 개요¹⁹¹⁾

항 목	목 적
트라이얼 고용장려금	상시 고용의 이행을 목적으로 취업경험·지능·지식 등이 부족하여 안정적인 취업이 곤란한 구직자를 공공직업안정소 등의 소개로 일정기간 시범 고용하는 사업주에 대한 지원

22쪽.

190) 内閣府, 앞의 보고서, 79쪽.

191) 内閣府, 앞의 보고서, 79쪽, ‘<表2-2-1> 高齢者雇用関係助成金制度の概要’에서 재인용, 더욱 자세한 내용은 노동후생성 ‘사업주를 위한 고용관계 조성금’ 인터넷 페이지 (http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin, 최종접속 : 2015. 9. 25).

항 목	목 적
특정구직자고용개발조성금 (특정취직곤란자 고용개발조성금)	고령자(60세 이상 65세 미만) 등 취업이 곤란한 자를 공공취업 안정소 등의 소개로 계속고용근로자로서 새로 고용하는 사업주에 대하여 급여에 상당하는 금액의 일부를 지원
특정구직자고용개발조성금 (고령자고용개발특별장려금)	65세 이상의 취업이 어려운 자를 공공취업안정소 등의 소개로 1년 이상 계속고용근로자로서 새로 고용하는 사업주에 대하여 급여에 상당하는 금액의 일부를 지원
고령자고용안정조성금	고령자의 활용을 촉진하기 위해 신분야에의 진출이나 기계설비의 도입, 고용관리제도의 구축 등의 시스템을 시행하는 사업주나 정년퇴직예정자를 공공직업안정소 또는 직업소개사업자의 소개로 새로 고용하는 사업주에 대한 지원

3) 연금제도

일본은 1959년 제정된 국민연금법(1959.4.16법률 제141호)을 근거로 1961년부터 전국민연금제도가 시행되기 시작하였으나 종전부터 각 지역별로 운용되어온 연금제도가 그대로 존속하여 복잡·다양한 형태를 띠고 있었다. 그리하여 1985년 법률의 개정으로 기초연금제도가 도입되면서 공적연금제도와 통합된 현재의 공적연금제도의 체계를 구축하였다.¹⁹²⁾ 이후 인구의 고령화나 사회 경제적인 이유로 세대 간 또는 세대 내에서 발생하는 균등한 급여 부담의 해소¹⁹³⁾, 노후 소득 보장의

192) 노상현, “일본의 공적연금법제의 개혁과 과제”, 한국법제연구원, 2004년, 15쪽.

193) 이와 관련하여 연금개시연령의 60세에서 65세로 상향조정, 연금보험료의 조정·

필요성 등이 강조되면서¹⁹⁴⁾ 일본의 연금제도는 이러한 변화에 대응하여 연금관련 법제를 꾸준하게 정비해오고 있다.

일본의 공적연금제도의 종류에는 일본 내에 거주하는 20세 이상 60세 미만의 모든 국민에게 적용되는 ‘국민연금(국민연금법:1959 법률 제141호)’과, 후생연금보험의 적용을 받는 회사에 근무하는 모든 국민을 대상으로 하는 ‘후생연금(1954년 법률 제115호)’, 그리고 공무원·사립학교교직원 등을 대상으로 하는 ‘공제연금’의 3종류가 있으며, 기타 연금제도로서 기업이나 금융기관에서 운영하는 기업연금이나 사적연금이 있다.

<표> 공적연금의 종류와 가입제도¹⁹⁵⁾

제 도	대 상	내 용	비 고
국민 연금	제1호 피보험자	- 농업 등에 종사하는 학생, 프리타, 무직자 등	
	제2호 피보험자	- 후생연금보험의 적용을 받는 사업소에 근무하는 자	
	제3호 피보험자	- 제2호 피보험자의 배우자로서 20세 이상 60세 미만의 자	
후생 연금	후생연금보험 제도를 통해 국민연금에 가입한 제2호 피보험자	- 후생연금 대상자는 국민연금의 급부인 기초연금에 추가로 후생연금을 수령한다.	

인상과 보험료 수준의 고정, 급부수준의 하한제 도입이 이루어졌다.

194) 자조노력에 의한 고령기의 소득확보방안으로 기업연금 등의 정비이외에도 퇴직금제도의 개선, 고령기에 대비한 자산형성 등의 촉진을 들 수 있다.

195) 일본 연금기구 홈페이지

(<http://www.nenkin.go.jp/service/seidozenpan/shurui-seido/20140710.html>, 최종접속 : 2015. 9. 25), ‘公的年金の種類と加入する制度’ 부분을 재구성함.

제 도	대 상	내 용	비 고
공제 연금	상근직의 국가공무원 등	<ul style="list-style-type: none"> - 공제조합에는 단기급부와 장기급부가 있는데, 단기급부는 건강보험과 동일한 급부가 발생하고 장기급부는 연금급부와 동일한 급부가 발생한다. - 장기급부의 종류에는 퇴직공제연금·장해공제연금·유족공제연금이 있으며, 장기급부는 후생연금에 해당하며 원칙적으로 기초연금에 추가로 지급된다. 	국가공무원 공제조합
	상근직의 지방공무원등		지방공무원 등 공제조합
	사립학교 근무교직원		사립학교 교직원 공제조합

노후소득의 보장을 위한 고령을 지급요건으로 하는 공적연금제도에
는 국민연금법상의 노령기초연금¹⁹⁶⁾, 후생연금보험법상의 노령후생연
금¹⁹⁷⁾과 특별노령후생연금¹⁹⁸⁾이 있다.¹⁹⁹⁾ 일본은 연금제도의 안정적인
운영을 위하여 연금의 지급개시 연령을 65세로 늦추고자 60세 전반에
해당하는 고령자의 연금 감소액을 임금으로 대신 보충해 주기위해 고
령자의 고용지원 관련 정책과 연금제도를 연계하여 운영하고 있다.

196) ‘노령기초연금’은 만65세에 도달하고 25년의 자격기간을 지급요건을 갖춘 자에
게 지급되는데, 노령기초연금의 지급액은 780,900엔에 개정 비율을 곱한 액수가 된
다(국민연금법 제26조). 40년간 보험료를 납부한 자는 연간 804,200엔을 지급받는
다. 40년을 초과하여 보험료를 납부해도 납입기간에 비례하는 증액은 없지만 보험
료의 미납은 기간에 비례하여 감액된다(동법 제27조). 경제상황에 대응하여 임금재
평가나 물가연동제를 도입하여 연금의 실질가치를 보장한다(동법 제27조의 3).

197) 후생연금법 제42조(수급권자)

198) 후생연금법 부칙 제8조(특별노령연금의 지급에 관한 경과조치)

199) 후생연금보험은 원칙적으로 정부가 관장한다(후생연금보험법 제2조). 국가, 지방
공공단체 또는 법인에 사용되는 자로서 공제조합의 조합원이나 임시로 사용되는
자 등은 피보험자가 될 수 없다(동법 제12조). 노령후생연금은 후생연금보험의 피
보험기간에 있는 자가 국민연금법상의 노령기초연금의 자격을 취득하였을 때 즉,
65세에 도달하고 보험료납입기간과 보험료 면제기간의 합산이 25년 이상일 때에
연금수급권이 발생한다(동법 제42조). 연금액은 보수비례연금액과 피보험자에 의한
부양가족에 따라 지급되는 가산연금액으로 산정된다.

일본은 노후생활을 위하여 공적연금을 토대로 하면서, 노후의 준비에 대한 자주적인 노력을 지원하기 위하여 공적연금에 더하여 기업연금제도에는 확정 급부형의 기업연금으로서 독자적 연금과 국가를 대신하여 일부를 지급해주는 후생연금을 결합한 후생연금기금, 기업독자적인 연금만의 확정급부형 기업연금, 사외에 자산을 적립하는 등의 요건을 구비한 것에 세제상의 특례를 인정하는 적격퇴직연금 등이 있다.

2014년 4월에는 “국민연금제도 등의 일부를 개정하는 법률 등의 일부를 개정하는 법률”이나 “공적연금제도의 재정기반 및 최저보장기능의 강화 등을 위한 국민연금법 등의 일부를 개정하는 법률(이하 ‘연금기능강화법’이라 한다)”을 근거로 소비세를 8%인상(2017년 4월 이후에는 소비세 10%)하여 안정적인 재원을 확보하고 이를 바탕으로 기초연금국가 부담의 비율을 2분의 1로 줄이기도 하였으며, 유족기초연금의 남녀차 해소, 미지급연금의 청구범위의 확대 등의 성과를 내었다.²⁰⁰⁾ 또한 낮은 액수의 연금을 수령하거나 연금이 없는 경우에 대하여는 연금기능강화법에 따라 노령기초연금의 수급자격기간의 단축하거나 후생연금의 적용을 단기근로자에게 확대하는 등의 대책을 시행하고 있다.²⁰¹⁾

(3) 고령자의 주거 및 생활환경의 개선 관련 법제

1) 주거생활의 안정적 확보

안정적인 거주 장소나 공간의 확보는 풍요로운 노후생활 실현의 출발점이 된다. 이에 현재의 노인의 주거생활의 확보와 관련한 시책들은 양질의 주택의 공급, 다양한 거주형태에의 대응, 자립이나 개호를 배려한 주택의 정비 등으로 분류되어 구체적으로 거주수준의 향상, 자가의 취득 및 개선노력에의 원조, 민간 임대주택의 공급 활성화를

200) https://www.city.tokorozawa.saitama.jp/kurashi/kokuminnenkin/nenkin_20140203183556711.html(최종접속 : 2015. 9. 25).

201) 内閣府, 앞의 보고서, 82쪽.

위한 지원, 고령자를 대상으로 한 민간 임대주택 입주요건의 완화, 고령자를 위한 공공 임대주택의 공급 확대, 고령자의 자립정도 및 개호를 고려한 주택의 공급 등에 집중하고 있다. 고령자를 위한 주택 관련 정책은 1960년대부터 시작되었는데, 1951년 법률 제193호의 공영주택법에 근거하여 입주 순위를 우선 배정하거나 월세 금액을 낮춰주는 등 고령자를 대상으로 하는 공영주택의 공급이나 독거노인세대의 공영주택입주가 인정되었다(동법 제23조). 일본주택공단법(1955년 법률 제53호 ; 현 도시기반정비공단법, 1999년 법률 제76호)에 근거한 공단주택에서는 1970년대 초부터 고령자세대와 그 동거세대를 대상으로 당침률을 우대하거나 이동이 편리하도록 저층이나 엘리베이터가 인접한 세대의 우선 배정하는 등의 조치가 이루어졌다. 주택금융공고법(1950년 법률 제156호)에 근거하여 1970년대 초부터는 용자나 이자에 대한 우대 조치가 고령자와 동거하는 세대 등을 대상으로 시행되었는데, 이러한 조치들은 고령자가 스스로 거주 할 곳을 마련할 수 있도록 고령자에 대한 주택의 원활한 공급에 집중 한 것이었다.

2) 고령자의 생활환경 개선

2001년 4월 6일 법률 제26호로 공포되어 시행되고 있는 ‘고령자의 거주 안정 확보에 관한 법률’은 ① 고령자입주 임대주택의 등록·열람제도(동법 제4조), ② 고령자주거지원 센터에 의한 고령자임차료채무의 보증(동법 제11조 및 제78조), ③ 고령자용 민간임대주택의 정비에 대한 조성(동법 제31조 및 제41조), ④ 고령자용 공공임대주택의 공급촉진(동법 제48조 내지 제55조), ⑤ 고령자(60세 이상)를 대상으로 한 종신 건물임대차계약제도의 신설(동법 제56조, 제75조), ⑥ 주택금융공고에 따른 고령자 주택장애배제지원 특별용자의 신설(동법 제76조, 제77조) 등을 규정하고 있다. 이러한 내용은 고령자 관련 주택정책을 완성하였고,

동시에 민간임대주택을 대상으로 한 민간임대주택에 대한 규제와 공급, 임차 비용의 채무 보증 등 종합적인 방안을 강구하고 있다.²⁰²⁾

3. 소 결

우리나라의 경우, 사회복지제도의 공공성이나 국가 또는 정부의 책임이나 조치가 강조되지만 일본은 지역의 책임, 지역 간 연대, 수익자 부담원칙 등을 강조하고 있는 것으로 보인다. 현재 일본의 고령인구는 앞에서 기술한 바와 같이 전체 인구대비 약 26%에 이르며 이는 세계에서 가장 높은 수치이다. 통상 고령인구의 비율이 20%를 넘는 사회를 초고령사회라고 하기에 일본은 이미 초고령사회에 진입한 상태라 할 수 있고, 그 결과 고령자 연금·사회복지 서비스 등에 대한 급부비용이 단기간 내에 팽창될 것이라 판단되기에 세대 간의 교류를 통해 세대 간 급부의 공평한 부담 등이 강조되고 있다. 또한 일본은 고용을 통해 연금을 보충하고자 하는 의도에서 고용정책과 연금정책을 연계하여, 정년을 연장하거나 고령자의 고용을 도모하기 위한 입법정책을 적극 추진하고 있는데 이러한 점은 이후 고용정책과 연금정책을 연계해나가야 한다는 시사점을 제공해 주고 있다. 또한 일본은 고령자를 위한 주거공간의 안정적 공급, 생활환경의 개선 등을 통해 고령자의 사회참여와 자립도를 상승시켜 고령자가 노후에 건강한 삶을 유지하면서 개호 서비스 지원이 불필요할 정도의 생활 기반을 조성하기 위해 노력하고 있다.

202) 圓田 眞理子, “高齡者の居住の安定權確保に 向けて高齡者居住法の意義と展望”, 月刊福祉, 2003年 2月, 18-21面.

제 5 장 고령사회의 노인복지 관련 법제의 문제점과 개선방안

제 1 절 고령사회 노인복지 관련 법제의 문제점

1. 현행 노인복지법의 개선 필요성

고령사회 노인복지와 관련한 국내 법제의 문제점을 논의함에 있어서는 무엇보다도 현행 『노인복지법』에 관한 논의에서부터 시작할 수밖에 없다고 생각된다. 『노인복지법』은 1981년에 제정된 이후 수차례 개정을 거쳐 왔으나, 기본적인 체계상의 큰 변화 없이 그때그때마다의 개별적인 정책대응을 위한 법개정이 이루어지는 바람에 법률의 체계성이 부족한 편이다. 이러한 법체계의 미비는 법률 전체는 물론 법률을 구성하고 있는 개별 장 내부의 조항 구성에서도 나타나고 있다. 이하에서는 일단 이 양측의 관점에서 현행 『노인복지법』의 체계상 문제점을 짚어보기로 한다.

(1) 노인복지법 전체 체계상의 미비점

법률 전체 체계를 놓고 볼 때, 『노인복지법』은 그 법률명에 어울리지 않게 개별 장의 구성이 특정 분야에 협소하게 국한되어 있다. 즉, 제1장 총칙을 제외하면, 보건·복지조치에 관한 제2장과 노인복지시설의 설치·운영에 관한 제3장이 가장 핵심적인 규율부분이 됨을 알 수 있는데, 단지 이 두 개의 장만으로는 『노인복지법』이 지향하는 규율체계가 무엇인지 매우 모호해 보인다. 또한 원래 경로연금을 규율하고 있었던 제2장 부분은 (舊)기초노령연금법(법률 제8385호, 2007. 4. 25. 제정, 2008. 1. 1. 시행)의 제정으로 해당 조항들이 모두 삭제되

는 바람에 제9조부터 제22조에까지 이르는 많은 조항들이 규율내용 없이 공백 상태 그 자체로 법률에 포함되어 있다. 개정에 의하여 해당 조항을 삭제하는 국내 법률의 개정방식을 감안한다고 하더라도 거의 7년여에 이르는 시점까지 이러한 공백조항의 상태가 유지되고 있다는 것은 결코 바람직한 상황이라고 보기는 어렵다. 수범자의 이해용이성 및 법적 명확성, 법체계성 확보를 위해서라도 『노인복지법』 전반에 대한 개정작업이 필요하다고 보인다.

(2) 노인복지법 개별 장 내부의 미비점

『노인복지법』을 구성하는 개별 장에서의 체계도 미흡한 부분이 많다. 총칙 장의 경우, 목적조항이나 정의조항 및 기본이념 등에 관한 규율과 더불어 노인실태조사에 관한 조항이나 노인의 날 등 지정에 관한 조항, 노인복지상담원이나 노인전용주거시설 등에 관한 조항이 함께 규정되어 있는 것은 쉽게 납득하기 어려운 부분이다. 보통 해당 법률의 전체 방향과 가치, 이를 실현하기 위한 국가 등의 책무를 규정하는 총칙 장에서 규정하기에는 다소 협소한 규율사항들이 포함되어 있기 때문이다. 이러한 비체계성은 보건·복지조치에 관한 사항을 규율하는 제3장이나 노인복지시설의 설치·운영에 관한 사항을 규율하는 제4장에서도 나타나고 있다. 제3장의 경우 특별한 맥락이나 논리 없이 노인을 위한 제반 복지조치들을 백화점식으로 나열하고 있다는 인상을 지우기 힘들다. 제4장의 경우는 더 심각한데, 장의 명칭은 노인복지시설에 관한 규율임을 나타내고 있으나, 그 내부에서 노인학대에 관한 규율과 요양보호사에 관한 각종 규정들을 포함하고 있어 체계적으로 부적합하다고 할 수 있다. 특히 요양보호사와 관련된 조항들은 제39조의2와 제39조의3에서 연속해서 규정되다가 긴급전화제도에 관한 근거로 제39조의4가 제시되면서부터 노인학대에 관한 규율이 되었다가, 제39조의14(요양보호사 자격의 취소)에 이르러 다시 요

양보호사에 관한 규율이 나타나고 있어 규율체계 자체에서 혼선이 감지된다. 요양보호사에 관한 조항들을 모아 별도로 분리하여 별개의 절이나 장에서 규율하는 것이 타당하다고 할 것이다. 특히 노인학대에 관한 일련의 조항들은 제4장에서 분리하여 별개의 절이나 장으로 규정하는 것이 체계상 적합하다. 그밖에 노인일자리전담기관의 설치근거(제23조의2)나 노인보호전문기관의 설치근거(제39조의5) 등을 따로 모아서 보칙의 장에서 규율하는 것도 검토해볼 만하다.

(3) 노인복지정책의 수립·추진체계의 미비

『노인복지법』은 고령사회 노인복지에 관한 가장 대표적인 법률임에도 불구하고, 정작 노인복지정책의 효과적인 수행을 위한 구체적인 추진체계에 관한 규율을 별도로 두고 있지 않다. 국가와 지방자치단체가 노인의 보건 및 복지증진을 위한 시책을 강구할 의무가 있음을 선언하고 있을 뿐(제4조), 노인복지에 관한 종합계획이나 구체적인 시행계획의 수립·추진, 전담주체나 전문위원회 등에 관한 규율도 보이지 않는다. 이와 관련해서는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 구체적인 정책의 수립·추진체계에 관한 사항을 주요하게 규정하고 있는 『저출산·고령사회기본법』의 존재가 고려될 필요가 있을 것이다. 하지만 엄밀히 말하여 『저출산·고령사회기본법』은 정의조항에서도 명시하고 있듯이 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하기 위하여 수립·시행하는 저출산·고령사회정책을 다루는 법률이지, 노인복지정책 자체를 직접적으로 규율하는 법률이라고 보기에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 만약 현행 『노인복지법』의 법적 위상을 노인에 대한 보건·복지조치에 관한 사항이나 노인복지시설에 대한 규율에서 벗어나 노인복지정책 전체를 아우르는 일반법으로서의 지위로 격상시킬 수 있다면 이러한 노인복지정책의 수립·추진체계의 구축에 관한 법적 근거가 꼭 마련될 필요가 있다고 할 것이다.

2. 노인복지법과 관련 법제와의 관계설정

『노인복지법』은 다른 고령사회 노인복지 관련 법제와의 관계에 관한 명문의 규정을 두고 있지 않다. 이러한 부분이 『노인복지법』이라는 법명에도 불구하고 동 법을 노인복지에 관한 기본법이라고 주장하기 어려운 이유 중의 하나이기도 할 것이다. 이와 비교하여 『저출산·고령사회기본법』 제6조는 ‘국가는 저출산·고령사회정책과 관계되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다’고 명시함으로써 동 법이 고령사회정책에 관한 기본법으로서의 법적 위상을 보유하고 있다는 사실을 밝히고 있다. 또한 『고령친화산업 진흥법』은 고령친화산업발전계획이 『저출산·고령사회기본법』 제20조 및 제21조에 따른 저출산·고령사회기본계획 및 연도별 시행계획에 포함되도록 하는 조항(제4조)을 두어 계획간에 연계성을 더욱 강화하고 있기도 하다.

비록 『노인복지법』에서 다른 법률들과의 관계에 관한 명시적인 조항을 두고 있지는 않지만, 오히려 『노인복지법』은 다른 노인복지 관련 법제와 깊이 연관되어 있다. 대표적인 법제가 바로 『노인장기요양보험법』이다. 『노인장기요양보험법』의 주된 규율대상인 장기요양기관과 관련하여 『노인복지법』에 근거를 두고 있는 노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 재가노인복지시설 등을 설치·운영하고 있는 경우, 『노인장기요양보험법』 제31조에 따른 지정절차를 거쳐 장기요양기관으로서의 기능을 수행할 수 있도록 하고 있다. 이러한 복합적인 규율구조로 인하여 『노인장기요양보험법』 제37조에 따라 지정의 취소가 이루어지더라도 기존의 노인복지법에 근거한 노인복지시설에 대해서는 별도의 법적 효력이 미치지 못하여 일선에서 이를 악용하거나, 수급자에게 결국 피해가 가는 일이 나타나고 있다.

한편 고령자가 그 능력에 맞는 직업을 보유할 수 있도록 하는 지원 정책에 관한 근거법률인 고령자고용법의 경우 소관 부서가 고용노동부인데 반하여, 역시 근로능력 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 하고(제23조 제1항), 노인의 취업 활성화를 위해 노인 취업알선기관 등에 대해 필요한 지원을 할 수 있도록 규정(제23조 제2항)하는 한편 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리지원사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 노인일자리전담기관의 설치·운영의 근거까지 두고 있는 『노인복지법』은 보건복지부가 소관부서이다. 고용노동부가 관할하는 고령자고용법 만큼이나 노인일자리 지원에 관한 다양한 사항을 담고 있는 『노인복지법』임에도 불구하고, 양 법률 간의 관계를 어떻게 설정할지에 대해서는 별다른 규정이 보이지 않는다. 물론 노인복지를 위해서 가능한 많은 법률에서 관련된 지원사항들을 규정해놓는 것이 결과적으로 노인들에게 유익한 것이라고 볼 수 있다 해도, 서로 유사한 규율내용을 담고 있는 법률들 간의 관계가 불명확하게 남겨져 있다면 이는 추후에 실무상 혼선이나 해석상 관할의 충돌 등과 같은 문제를 불러일으킬 소지가 다분하다. 더군다나 노인복지에 다다익선이라고 하여도, 자칫 중복된 규율은 예산의 중복과 비효율성을 초래하여 종국에는 국민의 불편으로 이어질 수도 있다는 점을 상기해야 할 것이다.

3. 법령상 고령 기준의 재정립 필요성

노인에 관한 법적 정의는 결국 연령기준과 밀접한 관련성을 가질 수밖에 없다. 그리고 앞서 살펴본 주요 법령별 노인에 관한 정의에서 확인한 것처럼 국내의 고령사회 노인복지 관련 법제에서는 거의 대부분 65세 이상을 고령자 노인의 기준으로 삼고 있는 것으로 보인다. 하지만 이러한 연령기준을 통하여 노인에 관한 명시적인 정의를 하고 있는 법률은 『노인장기요양보험법』 제2조 제1호가 유일하다. 즉 국내의 고령사

회 노인복지 관련 법제에서 노인에 관한 정의나 정확한 범주에 관한 규율이 존재하지 않는다는 사실과 노인의 연령기준이 법률에서 명시되지 않고 있다는 사실은 실은 서로 밀접하게 연계된 문제이기도 하다.

물론 해당 법률의 목적이나 규율방식의 합리성 여부 등에 따라 노인의 개념 범주를 어떠한 법령 형식에서 규율할 것인지의 문제는 충분히 달라질 수 있는 것이다. 변동성이 큰 사회여건에 대한 보다 탄력적인 대응을 위해 행정입법에서 노인의 연령기준을 명시하는 것도 법적으로 가능하다고 하겠다. 하지만 국내 노인복지 관련 법률의 경우 유독 노인에 관한 명시적인 정의가 존재하지 않으며, 그만큼 노인의 연령상 기준을 법률 등의 상위법령에 드러내는 것을 꺼려한다는 인상을 지우기 힘든 것이 사실이다. 이는 노인의 연령 기준에 대한 전사회적인 공감대가 아직은 그리 확고하게 자리잡지 못하였다는 사실을 증명하는 것이기도 할 것이다.

문제는 노인복지 관련 법률들에서 노인의 정의가 미비하고, 확고한 연령기준 자체가 법령에서 자리매김하지 못함으로써 노인복지 관련 법제의 체계성도 그에 따라 통일되지 못하고 비체계적인 양상을 보이고 있는 지점이라고 하겠다. 실제로 여러 가지 노인 관련 복지정책들에 있어서 지원이 이루어지는 대상자의 연령기준은 다음과 같이 다양하게 규정되어 있다.

<표> 정책별 지원대상자의 연령²⁰³⁾

구 분	소득보장	의료보장	사회서비스 등
만65세이상	- 기초연금 - 노인일자리(다수) - 농지연금	- 노인장기요양보험 - 인공관절 수술비 지원	- 종합돌봄, 단기가사서비스 - 독거노인서비스

203) 저출산·고령사회위원회, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(안), 공청회 자료, 2015. 10, 94쪽.

구 분	소득보장	의료보장	사회서비스 등
			- 양로시설·요양시설 설입소 - 경로우대제 - 경로당 이용
만60세이상	- 국민연금 - 노인일자리 (취업·창업) - 주택연금(60세)	- 치매검진 - 안검진 및 수술 비지원사업 - 치매치료관리비	- 노인복지주택 입소 - 노인복지관, 노인교실 이용

노인복지에 관하여 규율하고 있는 다양한 법률들을 아무리 찾아보아도 정작 노인의 정의나 연령기준과 같은 가장 기본적인 규율사항이 누락되어 있다거나 하위법령 단계에 숨겨져 있다면, 당사자는 물론 일반 국민의 법감정상 해당 법에 대한 불명확성이 가중되고 예측가능성은 저하될 수밖에 없다. 또한 노인에 대한 여러 가지 복지정책들이 통일되지 못한 다양한 연령기준에 의거하여 집행될 경우 수범자의 혼란은 물론 복지 형평성 차원에서도 논란의 여지를 남길 수 있다고 본다. 따라서 장기적인 관점에서 연령기준을 확립하고 노인의 정의를 법률에서 명시하는 것은 노인복지 관련 법제의 개선방향과도 맞닿아 있다고도 생각된다. 더군다나 최근 고령기준의 재정립에 관한 사회적 논의가 적극적으로 진행되고 있는 현 상황을 고려할 때, 법령상 고령기준의 재정립·개선에 관한 논의는 적지 않은 의의를 가지고 있다고 할 것이다.

4. 기타 고령사회 노인복지 관련 법제의 미비점

앞서 검토하였던 고령사회 노인복지 관련 법제의 현황과 주요국의 노인복지 관련 법제로부터의 시사점을 바탕으로 하여 기타 고령사회

노인복지 관련 법제의 미비점을 전반적으로 지적하여 보기로 한다. 우선 첫째로 미국의 노인복지법제 중 가장 인상적이었던 부분인 연방 정부와 주정부 간의 명확한 역할 분담이 국내의 노인복지법제에서는 그리 효과적으로 드러나지 못하고 있는 듯하다. 앞서 살펴본 여러 법제들, 즉 『노인복지법』을 비롯하여 『저출산·고령사회기본법』, 『기초연금법』, 『노인장기요양보험법』, 『장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률』, 『장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률』, 『고령친화산업 진흥법』, 『치매관리법』 등에서는 해당 법률의 정책이나 시책 마련에 있어서 모두 동일하게 국가와 지방자치단체를 병렬하여 같은 내용의 의무를 부여하고 있었다. 중앙, 주, 지역 간에 조화로운 역할 분담과 노인복지연계망을 통한 복지전달체계의 확립은 우리가 중 국적으로 지향해 나가야 할 목표가 되어야 할 것이다.²⁰⁴⁾

둘째, 『장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률』은 장애인·노인·임산부 등이 일상생활에서 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하고 정보에 접근할 수 있도록 보장하기 위해 제정된 법률이다. 동 법은 제4조에서 정보에 대한 자유로운 접근권의 보장을 규정하고, 대상시설의 범위에 통신시설을 포함시키는 한편(제7조), 국가와 지방자치단체로 하여금 이에 필요한 지원시책의 마련 의무를 부여하고 있다(제6조). 이런 조항들로만 봐서는 동 법이 노인 등이 정보에 보다 용이하게 접근할 수 있도록 하는 제도적 보장을 충실히 기획하고 있는 것으로 보인다. 하지만 이러한 조항들 이외에 추가적인 상세규율이 존재하지 않는다. 오히려 『국가정보화 기본법』 제32조²⁰⁵⁾ 등에서 고령자

204) 이러한 의미에서 2015년 법률 개정(법률 제13112호)을 통하여 광역치매센터의 설치에 관한 근거를 도입함으로써 중앙과 지역을 연계하는 치매관리 전달체계의 확립을 도모한 「치매관리법」의 제도개선노력은 주목할 만하다.

205) 「국가정보화 기본법」(법률 제12844호, 2014.11.19., 타법개정) 제32조(장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 보장) ① 국가기관등은 인터넷을 통하여 정보나 서비스를 제공할 때 장애인·고령자 등이 쉽게 웹사이트를 이용할 수 있도록 접근성을 보장하여야 한다.

의 정보 접근성을 보장하기 위한 규율을 두고 있다. 이제는 고령자도 빠르게 발달한 정보통신기술에 힘입어 일상생활에서 많은 비중을 인터넷 활동에 할애하고 있다는 점을 고려할 때, 고령자의 정보 접근성 보장에 관한 법적 규율이 보다 통일적으로 정비될 필요가 있다고 보인다. 아울러 『장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률』은 장애인에 대해서만 적용되는 몇 가지 조항(장애인에 대한 안내 서비스, 수화(手話) 통역 등의 편의제공을 규정하고 있는 제16조의2의 조항, 또는 장애인전용주차구역을 규정하고 있는 제17조가 대표적이다)을 두고 있는바, 일상생활 속에서 노인의 고유한 특성이 반영된 편의 조치에 대한 근거도 마련하여 규율의 형평을 도모하는 것도 필요하다고 할 것이다.

제 2 절 고령사회 노인복지 관련 법제의 개선방안

1. 고령사회 노인복지 관련 법제의 개선방향

앞서 살펴본 고령사회 노인복지 관련 법제의 문제점을 검토하면서 인지될 수밖에 없는 법적 가치는 노인복지 관련 법제의 체계화 및 정합성 확보라고 해도 과언이 아닐 것이다. 그리고 이러한 체계개선에 있어서 가장 핵심적인 실마리는 바로 현행 『노인복지법』을 어떻게 개

② 정보통신서비스 제공자는 그 서비스를 제공할 때 장애인·고령자 등의 접근과 이용의 편의를 증진하기 위하여 노력하여야 한다.

③ 정보통신 관련 제조업자는 정보통신기기 및 소프트웨어(이하 “정보통신제품”이라 한다)를 설계, 제작, 가공할 때 장애인·고령자 등이 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 노력하여야 한다.

④ 국가기관등은 정보통신제품을 구매할 때 장애인·고령자 등의 정보 접근과 이용 편의를 보장한 정보통신제품을 우선하여 구매하도록 노력하여야 한다.

⑤ 미래창조과학부장관은 장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 편의 증진을 위한 정보통신서비스 및 정보통신제품 등의 종류·지침 등을 정하여 고시하여야 한다.

선해나갈 것인가 여부에 달려있다고 보인다. 이미 국내에서도 『노인복지법』을 필두로 하여 『저출산·고령사회기본법』, 『기초연금법』, 『노인장기요양보험법』, 『고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률』, 『장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률』, 『장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률』, 『고령친화산업 진흥법』, 『치매관리법』 등 개별적이고도 특수한 각 분야에서 노인복지를 향상시키기 위한 다양한 입법과 정책들이 속속들이 마련되어 집행되고 있는 상황이다.

문제는 애초부터 소득이 낮은 취약계층의 노인을 상정하고 있는 『노인복지법』의 소극적인 규율체계로는 사회 제반 현상과 맞물려 갈수록 심각해지고 있는 고령사회에 대한 효과적인 대응도 지난할뿐더러, 노인복지에 관한 기본법도 아니고 특별법도 아닌 『노인복지법』 특유의 모호한 위상으로 인하여 개별 분야의 노인복지 관련 법제와의 관계설정이 불확실해지고 체계부적합성으로 인한 적용상 혼선의 문제까지 야기될 수 있다는 점이다. 따라서 고령사회 노인복지 관련 법제의 개선방향은 무엇보다도 현행 『노인복지법』에 대한 개선방안 도출에 그 초점이 모아져야 할 필요성이 매우 크다. 이하에서 항을 바꾸어 현행 『노인복지법』에 대한 구체적인 개선방안들을 비교검토해보고, 가장 합리적인 안을 모색하여 보기로 한다.

2. 현행 노인복지법의 개선방안

(1) 제1안 : 고령사회 노인복지 기본법의 제정

현행 『노인복지법』 개선을 위한 제1안으로서 노인복지법을 전면개편하여 고령사회 노인복지에 관한 최상위법이자 기본법으로서의 지위를 부여하는 방안을 생각해볼 수 있을 것이다. 이 첫 번째 방안과 관련해서는 이미 많은 선행연구들이 이러한 노인복지기본법의 제정 필

요성을 강조하고 있기도 하다.²⁰⁶⁾ 제1안의 장점으로서는 고령사회 노인복지에 관한 정확한 기본법이 존재하지 않는 현 상황에서, 법적 위상이 모호한 노인복지법을 재정비하여 기본법으로 재탄생시킴으로써 노인복지법제의 체계화라는 목표달성에 가장 근접할 수 있다는 점을 꼽을 수 있을 것이다. 또한 기본법 제정시에 노인복지정책의 수립·시행체계를 확립할 수 있고, 노인복지 업무를 전담하는 공적 주체에 관한 규율도 가능해질 수 있어, 전반적으로 노인복지정책 추진에 큰 원동력을 얻게 될 수 있을 것이라는 기대도 장점으로 꼽을 수 있다. 무엇보다도 복잡하고 미묘하게 얽혀있는 관련 타 법률과의 관계도 일거에 해소할 수 있다는 것도 높이 살 수 있다.

반면 제1안에 따라 노인복지에 관한 기본법을 제정추진할 경우, 일단 저출산·고령사회정책의 수립·추진 등에 관한 기본법인 『저출산·고령사회기본법』이나 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정하는 『사회보장기본법』과 중복되거나 큰 실효성을 확보하지 못하는 또 하나의 선언법에 그칠 우려가 높다는 점이 가장 큰 단점이라고 하겠다. 노인복지에 관한 기본법을 별도로 제정한다고 하여 노인복지에 대한 체감만족도가 실제로 높아질지도 의문이며, 이미 오래전부터 개별 분야에서 적용되어 온 관련 법제와의 충돌가능성도 우려된다. 이미 다른 노인복지 법제에서 규율하고 있는 사항을 가져와서 기본법으로 재구성할 경우 또 다른 혼란도 가중될 수 있다는 점 또한 충분히 검토되어야 할 것이다. 특히 기본법 제정 과정에서 소요될 막대한 입법 비용에도 불구하고 그 실제적인 효용은 크지 않을 수 있다는 점도 고민해 볼 대목이다. 제1안은 그 안에 담긴 당위성에도 불구하고, 너무 이상적인 대안이라 현실적인

206) 김태한/고준기, “고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후 개선 과제”, 인하대학교 법학연구 제16집 제1호, 2013. 3, 185-188쪽; 이호용, 앞의 논문, 23-25쪽; 손미정, “고령자의 사회보장권에 관한 연구”, 박사학위논문, 계명대학교 대학원, 2007, 232쪽 등.

실현가능성이 적고, 그에 따른 실제적인 효과도 쉽게 낙관하기 어렵다는 점에서 노인복지 관련 법제의 개선방안 중에서 제외하는 것이 타당하다고 보인다.

(2) 제2안 : 노인에 대한 보건복지조치 및 노인복지시설 등에 관한 법률로 정비하는 방안

제2안은 현행 『노인복지법』의 주된 규율내용이 노인사회참여지원, 생업지원, 경로우대, 건강진단 등 보건·복지조치와 노인주거복지시설·노인의료복지시설·노인여가복지시설·재가노인복지시설·노인보호전문기관 등을 아우르는 노인복지시설의 설치 및 운영에 관한 사항에 있다는 점을 고려하여, 『노인복지법』을 재정비하여 노인의 보건복지조치 및 노인복지시설에 관한 법으로 그 법적 성격을 명확하게 개정하는 방안이다. 이러한 제2안은 일종의 절충설로서 사실상 노인복지에 관한 기본법으로 적용되고 있지 못하고 있는 『노인복지법』의 문제점을, 기본법 제정 보다는 적은 입법비용으로 해소할 수 있다는 점에서는 일단 긍정적이다. 현행 『노인복지법』에서 주안점을 두고 있는 규율사항을 추려 내어 이에 국한된 법체계로 재정비함으로써, 법률의 성격을 온전히 드러내도록 하여 법률에 대한 수범자의 이해도와 예측가능성을 제고하는 한편, 다른 법률과의 관계에 있어서도 체계정합성을 한 단계 더 고양시킬 수 있다고 보인다.

하지만 제2안의 경우 현행 『노인복지법』의 규율범위를 보건·복지조치와 노인복지시설로 국한할 경우 기존에 동 법에 산재되어 규정된 방대한 양의 노인복지 지원 사항들에 관한 법적 근거를 상실하게 할 우려가 있다는 점이 가장 큰 단점이라고 하겠다. 또한 앞서 살펴본 것처럼 현행 『노인복지법』 제3장과 제4장 내에서도 맥락상 맞지 않거나 서로 어울리지 않는 규정들이 혼합되어 있는 상황에서 구체적으로 어떻게 법률을 재정비할 것인지에 대한 방향을 도출하는 것이 결코

녹록치 않다는 점도 반드시 고려되어야 할 사항이다. 더 나아가 『노인복지법』이라는 제명이 가지는 상징성을 감안할 때, 당장 직접적인 수범자인 노인층의 강력한 반대도 충분히 예상할 수 있는 난점이라고 할 것이다.

(3) 제3안 : 노인복지법의 규율내용은 최대한 그대로 유지하면서 법률 체계를 정비하는 방안

제3안은 일단 현행 『노인복지법』에서 담고 있는 주요한 복지정책들의 내용을 그대로 유지하면서도, 앞서 언급한 체계상의 문제점을 위주로 법을 고쳐나가자는 방안이라고 할 수 있다. 즉 일종의 미시적인 차원에서 『노인복지법』의 체계 자체만을 놓고 이를 보다 논리적이고 일목요연하게 바꾸어 나가자는 제안이다. 이를 위해 이미 오래전에 삭제되었던 제2장 부분을 유효한 규율내용으로 채워 넣고, 제3장과 제4장의 규율내용을 쪼개어 유사한 맥락으로 다시 통합하여 별도의 장 또는 절로 편성하는 등의 개정작업이 필요하다. 이러한 제3안은 일단 입법비용이 다른 방안에 비해서 크지 않으며, 지극히 현실적인 방안이라는 점이 큰 장점이다. 무엇보다도 당장 시급해 보이는 『노인복지법』의 체계상 문제들을 하나하나 짚고 해소해나가다 보면, 자연스럽게 다른 법제와의 거시적인 차원에서의 관계 설정 문제도 해결될 수 있을 것이라는 기대감도 있다.

이러한 제3안의 단점으로는 법률 내의 조항들의 위치만 바꾼다고 해서 해당 법률의 체계 및 관련 법제와의 연계성과 정합성이 자동적으로 확보될 수 있는 것은 아니라는 점, 법률 내 규율사항들을 맥락에 따라 재정비한다고 해도 워낙에 다양한 규율내용들이 포괄적으로 규정되어 있어 개선방안이 지향하는 법제의 체계화는 요원할 수 있다는 점, 결국 법률의 규율내용에 변화가 없다면 법개정으로 인한 노인복지서비스에 대한 실제적인 만족도 증가 효과도 그리 크지 않을 것

이라는 점 등을 꼽을 수 있을 것이다. 하지만 세 가지 개선방안 중에서 제3안이 가장 현실적이면서도 합리적인 방안이라는 사실은 인정되어야 한다. 그동안 그때그때마다의 시급한 정책대응을 위한 잦은 법 개정으로 인하여 스스로의 체계를 잃어버린 『노인복지법』의 기본구조를 바로잡는 작업부터 시작하는 것이 고령사회 노인복지 관련 법제의 개선을 위한 가장 바람직한 첫걸음이라고 하겠다. 제3안에 따를 경우 제시할 수 있는 노인복지법 개정안 예시는 다음과 같다.

<표> 제3안에 따른 노인복지법 개정안 예시

구 분	조 항
제1장 총 칙	제1조 (목적) 제2조 (정의) 제3조 (기본이념) 제4조 (가족제도의 유지·발전)
제2장 국가 또는 지방자치단체의 책무 등	제5조 (보건복지증진의 책임) 제6조 (노인실태조사) 제7조 (노인전용주거시설) 제8조 (노인사회참여 지원) 제9조 (노인재활요양사업)
제3장 복지·보건·상담·안전 등의 조치	제10조 (생업지원) 제11조 (경로우대) 제12조 (건강진단 등) 제13조 (홀로 사는 노인에 대한 지원) 제14조 (상담·입소 등의 조치)
제4장 노인복지시설의 설치·운영	제15조 (노인복지시설의 종류) 제16조 (노인주거복지시설) 제17조 (노인주거복지시설의 설치)

구 분	조 항
	제18조 (노인복지주택의 입소자격 등) 제20조 (노인의료복지시설) 제21조 (노인의료복지시설의 설치) 제22조 (노인여가복지시설) 제23조 (노인여가복지시설의 설치) 제24조 (경로당에 대한 양곡구입비 등의 보조) 제25조 (경로당에 대한 공과금 감면) 제26조 (재가노인복지시설) 제27조 (재가노인복지시설의 설치) 제28조 (「사회복지사업법」에 따른 신고와의 관계) 제29조 (변경·폐지 등) 제30조 (수탁의무)
제5장 노인학대의 예방 및 학대노인의 보호	제31조 (금지행위) 제32조 (긴급전화의 설치 등) 제33조 (노인보호전문기관의 설치 등) 제34조 (노인학대 신고의무와 절차 등) 제35조 (응급조치의무 등) 제36조 (보조인의 선임 등) 제37조 (실종노인에 관한 신고의무 등) 제38조 (조사 등)
제6장 요양보호사의 직무·자격 등	제39조 (요양보호사의 직무·자격증의 교부 등) 제40조 (요양보호사교육기관의 지정 등) 제41조 (요양보호사의 결격사유) 제42조 (요양보호사 자격의 취소)
제7장 비 용	제43조 (비용의 부담) 제44조 (비용의 수납 및 청구) 제45조 (비용의 보조) 제46조 (유류물품의 처분) 제47조 (조세감면)

구 분	조 항
제8장 보 칙	제48조 (심사청구 등) 제49조 (노인복지명예지도원) 제50조 (지역봉사지도원 위촉 및 업무) 제51조 (권한의 위임·위탁) 제52조 (국·공유재산의 대부 등) 제53조 (「건축법」에 대한 특례) 제54조 (감독) 제55조 (사업의 정지 등) 제56조 (청문) 제57조 (노인의 날 등)
제9장 별 칙	제58조 (벌칙) 제59조 (양벌규정) 제60조 (과태료)
부 칙	

3. 고령 기준 재정립을 위한 법제 개선

최근 2015년 10월 18일 저출산·고령사회위원회가 발표한 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020년)’ 시안에서는 100세 시대에 맞는 일자리, 복지체계 개편을 위해 노인기준연령에 대한 사회적 논의를 본격화하겠다는 내용의 정책 추진 방향이 밝혀져 있다. 현행 고령자들의 인식수준이나 경험, 경제·사회적 여건 등이 이전 세대와는 확연히 차별화되고 있는 상황에서 노인에 대한 연령 규범도 새로운 변화를 모색할 필요가 있다는 것이다.²⁰⁷⁾ 즉 이른바 100세 시대에 걸 맞는 고령기준의 재정립에 대한 검토 필요성이 정부 차원에서도 제기

207) 저출산·고령사회위원회, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(안), 공청회 자료, 2015. 10, 93쪽.

되기에 이르게 된 것이다. 2014년 노인실태조사 결과에서도 노인 스스로가 생각하는 노인을 규정하는 연령기준 및 연령구범으로 가장 많은 답이 나온 연령대는 70~70세로, 전체 응답의 46.7%를 차지했고, 75세 이상이라는 답도 31.6%에 이르러 이를 종합하여 보면 무려 78.3%가 70세 이상을 노인으로 인지하고 있다는 사실을 확인할 수 있다.²⁰⁸⁾

물론 ‘고령’ 기준 재정립에 관한 논의는 결코 쉽게 결론내릴 수 있는 사항은 아니다. 현행 법제에 산재되어 있는 고령 기준을 변경할 경우 발생할 수 있는 다양한 정책적 변수들, 수범자의 불이익, 사회구조의 변화 등에 대한 신중한 검토와 논의가 진행되어야 하며 무엇보다도 사회 전체의 공감대가 충분히 확보되어야 할 것이다. 하지만 고령기준 재정립에 관한 사회적 논의와 합의가 충실하게 보장되고, 이러한 사항들이 체계적으로 법제화된다면 노인복지정책의 체계정합성이 확보될 수 있는 좋은 계기가 마련될 것으로 보인다. 조만간 정부는 저출산·고령사회위원회를 주축으로 하여 고령 기준 재정립을 위한 사회적 논의를 위한 로드맵 설계에 착수할 것으로 보인다. 이와 맞물려 노인복지 관련 법제 중에서 노인의 정의 및 연령기준을 명시하는 개선방안에 대한 검토와 연구가 진행되는 것이 바람직하다. 노인의 정의 및 연령기준에 관한 사항을 담은 법률로는 노인복지법 또는 『저출산·고령사회기본법』이 적당하다고 판단된다. 사회적 합의를 토대로 하여 고령기준이 재정립될 경우, 이러한 사항을 반영하여 노인의 정의를 법률에서 명시하되, 노인복지 관련 다른 개별 법률의 특성을 반영하여 해당 영역에서만 연령을 재조정할 필요가 있는 예외적인 경우를 허용하는 단서규정을 첨가하는 형식이 바람직할 것이다.

208) 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2014년도 노인실태조사」, 정책보고서, 2014, 538쪽.

제 6 장 결 론

최근 우리 사회의 뜨거운 이슈로 떠오른 저출산 현상과 고령화 문제는 노인복지 분야에 있어서도 새로운 패러다임으로의 전환을 급격하게 요구하고 있는 실정이다. 무엇보다도 노인을 부양의 대상이 아닌 자립의 주체로 자리매김하고 보다 능동적이고도 보편적인 노인복지가 실행될 수 있도록 하는 것에 정부정책의 방향이 모여지고 있다. 본 연구는 고령사회와 노인복지라는 서로 긴밀하게 연관되는 두 가지의 큰 화두가 현행 국내의 관련 법제에서 어떻게 반영되고 있는지, 또한 법제도상 문제점은 발생하고 있지 않은지, 있다면 그에 대한 개선방안은 무엇인지를 모색하는 것에 목적을 두고 출발하였다. 우선 각종 통계자료들을 중심으로 노인의 일반 특성, 가구 형태, 경제상태 및 경제활동 실태 그리고 건강 및 보건의료 실태 현황 등을 살펴보고 노인복지의 실제적인 모습을 파악하고자 하였다. 물론 기존에 조사된 통계치를 위주로 한 분석이다 보니 일정한 한계가 있었지만 급속한 고령화속도로 인하여 점점 열악해지고 있는 노인복지의 상황을 엿볼 수 있었다. 특히 노인이 되어가고 있는 사람들의 숫자가 많아지는 만큼 개개인이 바라는 욕구나 일정 수준의 삶에 대한 요구 또한 이전 세대에 비하여 높아지고 있음을 알 수 있었다.

노인복지의 헌법상 근거를 찾아보고 이에 기반한 노인복지 관련 법제를 『노인복지법』을 필두로 하여 『저출산·고령사회기본법』, 『기초연금법』, 『노인장기요양보험법』, 『고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률』, 『장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률』, 『장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률』, 『고령친화산업 진흥법』, 『치매관리법』 등을 중심으로 주요 내용을 분석하였다. 본 연구의 주된 검토 대상이 된 이러한 법률들 이외에도 고령사회 노인복지와 관련한 법제는 많이 존재하고 있다. 본 연구에서 누락된 법

를들은 그 중요성이나 의의가 낮다기보다는 연구범위의 합리적인 조정을 위해 연구대상 법률들을 추려내는 과정에서 빠진 것임을 밝혀둔다. 한편 노인복지법(The Older Americans Act)과 사회보장법(Social Security Act)의 큰 두 가지 법제 하에서 다양한 프로그램을 운영하면서 연방과 주정부, 그리고 지역기관 간에 유기적인 수행·전달체계를 구성하고 있는 미국의 경우나 사회법전에서의 유기적인 규율체계를 통하여 사회보험방식의 공적보장을 합리적으로 수행함과 동시에 장기적 차원에서의 재정확보를 염두에 두고 노인복지비용에 대한 사회적 합의를 도출하는데 힘쓰고 있는 독일의 사례를 살펴보았다. 또한 국내와 유사하게 심각한 고령화현상을 헤쳐 나가고 있는 일본의 경우 ‘고령사회대책 기본법’을 일찍이 제정하여 고령사회대책을 밀도 있게 수행해나갈 수 있는 정책적 동력을 확보함과 동시에 고령자 의료·연금·주거생활·사회복지 서비스 등 각 분야에서 적절한 개별법적 근거를 마련하여 관련 정책들을 비교적 효과적으로 집행하고 있음을 확인할 수 있었다.

이와 같은 국내외의 노인복지 현황과 시사점 등을 바탕으로 국내의 노인복지 관련 법제에 관한 문제점과 개선방안을 검토해보았다. 주된 연구의 초점을 노인복지정책의 개선 이슈보다는 노인복지 관련 법제 자체에 대한 법적 논의에 맞추어 진행하였다. 따라서 법에서 규정하고 있는 정책의 타당성 여부에 대한 검토 보다는 법체계의 정합성, 규율의 연계성 또는 통일성, 중복되거나 불필요한 규율의 존재 여부 등을 살펴보는 데 주안점을 두었다. 특히 앞서 살펴본 고령사회 노인복지 관련 법제의 문제점 지적에서 가장 많이 언급된 가치는 아마도 노인복지 관련 법제의 체계화라고 할 것이다. 노인복지 관련 법제의 체계화를 통하여 현행의 노인복지정책에 당장 큰 변화가 생긴다거나 또는 노인들이 실생활에서 직접적으로 체감하는 복지의 수준이 훨씬 더 올라갈 것이라고 확답하기는 어려울지도 모른다. 하지만 노인복지

정책의 근간이 되는 법제가 규율내용의 맥락과 논리에 따라 체계적으로 정비되고, 이를 바탕으로 일선 실무차원에서의 행정투명성이 제고되고 일반 국민들이 규범에 대하여 가지는 이해도와 활용도가 높아질 수 있다면, 보다 장기적인 관점에서는 고령사회에 훨씬 더 효과적으로 대응할 수 있는 노인복지체제가 구축될 수 있을 것이다.

그동안의 고령사회 노인복지 관련 법제는 주로 노인복지와 관련하여 중요하거나 그 실행이 매우 시급한 정책들을 포괄하여 누락된 사항 없이 온전히 담아내는 것에 더 많이 집중해 온 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 이제부터라도 노인복지 관련 법제의 틀을 단순명료하면서도 정확한 구조로 확실하게 다잡고, 이를 바탕으로 개별적인 특수 분야에 대한 규율이 유기적으로 구성될 수 있도록 전체 법체계를 객관적으로 재정립할 필요가 있다고 하겠다. 이를 위해서는 고령사회 노인복지 관련 법제에 대한 보다 심도 깊은 연구들이 앞으로도 지속적으로 진행되어 나가야 할 것이다.

참고문헌

I. 국내문헌

- 김근홍, “독일 노인복지 정책의 신자유주의적 변화”, 『노인복지연구』, 한국노인복지학회, 제29호, 2005.
- 김선웅, 미국의 고령화 정책과 한국에서의 시사점, 한국산업경제연구회, 2006.
- 김영미, “독일의 노후소득보장법제와 시사점”, 『사회보장법학』 제3권 제1호, 2014.
- 김용현, “저출산·고령사회 기본계획 수립방향”, 저출산·고령사회 극복 전국간담회 자료집, 저출산고령사회위원회, 2006.
- 김정순, 일본의 노인복지법제, 한국법제연구원, 2004.
- 김태한/고준기, “고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후 개선 과제”, 인하대학교 법학연구 제16집 제1호, 2013. 3.
- 노상헌, 일본의 공적연금법제의 개혁과 과제, 한국법제연구원, 2004.
- 변재관 외, 고령사회대책기본법 제정검토 및 노인보건복지종합대책, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2002.
- 손미정, “고령자의 사회보장권에 관한 연구”, 박사학위논문, 계명대학교 대학원, 2007.
- 유성호, “한국과 미국의 노인복지법 비교연구”, 노인복지연구, 2001.12.
- 이윤경, “독일의 고령자 사회참여 현황 및 정책”, 국제 보건복지 정책 동향, 한국보건사회연구원, 2012.

참고문헌

- 이정우, 「주요국의 사회보장제도(독일편)」, 한국보건사회연구원, 2012.
- 이준영, “독일 장기요양보험 개혁의 함의”, 「사회복지정책」 제31권, 2007.
- 이호용, “우리나라 노인복지법제의 현황과 과제”, 「법학논총」 제35권 제2호, 단국대 법학연구소, 2011.
- 임춘식 외, 외국의 고령 사회 대책 추진체계 및 노인복지 정책분석, 보건복지부, 2005. 8.
- 정기혜/김용하/이지현, 주요국의 사회보장제도(미국편), 한국보건사회연구원, 2012.
- 정인영, 독일의 공적연금 관리운영과 시사점, 국민연금연구원, 2014.
- 조성혜, “독일의 고령자 고용촉진법제”, 「노동법학」제29호, 한국노동법학회, 2009.
- 최봉석, 독일의 노인복지법제 연구, 한국법제연구원, 2004. 7.
- 최흥기, “고령사회에서의 고령자 고용정책”, 「노동연구」 제21집, 고려대학교 노동문제연구소, 2011.

II. 국외문헌

- 内閣府, 平成27年版高齢社会白書(全体版), 2015年.
- 江原充志, 無期轉換ルールの特例, 本年4月から実施, KER経済情報, 2015年 3月.
- 圓田 眞理子, “高齢者の居住の安定權確保に 向けて高齢者居住法の意義と展望”, 月刊福祉, 2003年 2月.
- Alternde Belegschaften - Chancen, Risiken und Herausforderungen, Bertelsmann Stiftung, Impulse #2013/02.

Ältere Arbeitnehmer - ein Asset für die Wirtschaft, Empfehlungen für Politik, Tarifpartner und Unternehmen, Bertlesmann Stiftung · BDA.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Alterssicherungsbericht 2012.

_____, Fragen und Antworten zum Rentenpaket, Standard: 20. 01. 2015.

CAROL V. O'SHAUGHNESSY, "The Aging Services Network: Serving a Vulnerable and Growing Elderly Population in Tough Economic Times", National Health Policy FORUM, 2011. 12. 13(http://www.nhpf.org/library/background-papers/BP83_AgingServices_12-13-11.pdf. 2015년 10월 1일 최종접속).

Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3793, 2006.

Die Rentenreform 2000-2005, SIGNAL IDUNA.

Katia, Thomas, Ältere Arbeitnehmer(50+), in: Rölller(Hrsg.), Personalbuch, 22. Aufla., 2015.

Pehl, Kristin, Systeme der Altersversorgung in Deutschland: Eine ökonomische Analyse, 2008.

Rischer, Thiede, Die Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung, NZS 2013, 601 ff.

Utz, Richard, Sozialrecht, in: Rolfs/ Giesen/ Kreikebohm/ Udsching(Hrsg.), § 88 Eingliederungszuschuss, 2015.

Voelzke, Thomas, Ältere Arbeitnehmer(50+), in: Rölller(Hrsg.), Personalbuch, 22. Aufla., 2015, Rdnr. 12.

Ⅲ. 참고 자료 및 웹사이트

관계부처합동, 새로마지플랜 2010, 2006.

_____, 제3차 저출산고령사회기본계획 수립방향, 2015. 2.

국회 국토해양위원회, 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률안(대안), 2011. 12.

국회 보건복지위원회, 고령친화산업 진흥법안 심사보고서, 2006. 11.

_____, 기초연금법안 검토보고서, 2014. 2.

_____, 기초연금법안 심사보고서, 2014. 5.

_____, 노인수발보험법안(정부)·국민장기요양보험법안(정형근의원 대표발의)·국민요양보장법안(안명옥의원 대표발의)·국민장기요양보험법안(김춘진의원 대표발의)·장기요양보장법안(현애자의원 대표발의)·장기요양보험법안(장향숙의원 대표발의) 검토보고서, 2006. 9.

_____, 치매관리법 일부개정법률안(대안), 2014. 12.

_____, 치매관리법 일부개정법률안 검토보고서, 2014. 2.

국회 환경노동위원회, 고령자고용촉진법 일부개정법률안 심사보고서, 2008. 2.

보건복지부, 노인보건복지 사업안내 I, 2015.

보건복지부 저출산고령사회위원회 운영지원단, “5천만이 함께 마련하는 저출산·고령사회 대책”, 2015. 2. 5.

보건복지부·한국보건사회연구원, 「2014년도 노인실태조사」, 2014.

보건복지부 보도자료, 2014 노인학대 현황보고서 결과 발표, 2015. 6. 15.

저출산·고령사회위원회, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(안), 공청회 자료, 2015. 10.

정부, 제1차 저출산·고령사회 기본계획(보완판), 새로마지플랜 2010, 2008.

정부, 제2차 저출산·고령사회 기본계획, 새로마지플랜 2015, 2010.

통계청, 경제활동인구조사 청년층 및 고령층 부가조사, 2015. 5.

_____, 장래인구추계 : 2010년~2060년, 2011. 12.

_____, 2014 노인실태조사 결과 발표, 2015. 3. 31.

_____, 2015 고령자 통계, 2015. 9. 24.

KBS, 대한노인회 “노인 기준 연령 65세에서 70세로 올려야”, 2015. 6. 15. 기사,

(http://news.kbs.co.kr/news/NewsView.do?SEARCH_NEWS_CODE=3095590&ref=A, 2015년 6월 16일 최종접속)

Forbes, “Why The Older Americans Act Matters”, 2014.12.9. 기사.

(<http://www.forbes.com/sites/nextavenue/2014/12/09/why-the-older-americans-act-matters/#55dd1b9457b6>, 2015년 9월 1일 최종접속)

[미국]

시애틀 노인지역기관 홈페이지 (2015년 10월 1일 최종접속)

http://www.agingkingcounty.org/aging_network.htm

참 고 문 헌

미국 ACL(Administration for Community Living) 홈페이지(2015년 10월 1일 최종접속)

<http://acl.gov/NewsRoom/Observances/OAA50/docs/OAA-Brief-Final.pdf>(“The Older Americans Act -Aging Well Since 1965”, OAA Brief, Administration for Community Living)

연방노인청 홈페이지 (2015년 10월 1일 최종접속)

http://www.aoa.gov/AoA_programs/OAA/Aging_Network/Index.aspx

http://www.aoa.gov/AOA_programs/OAA/resources/History.aspx

[한국]

법제처 국가법령정보센터 웹사이트.

<http://www.law.go.kr/main.html> (2015년 10월 1일 최종접속)

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=78829&ancYd=20070427&ancNo=08403&efYd=20080701&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000> (2015년 10월 1일 최종접속)

[독일]

독일 퍼스펙티브 50 플러스 웹사이트

<http://www.perspektive50plus.de> (2015년 8월 14일 최종접속)

독일 연방통계청 웹사이트 (2015년 8월 14일 최종접속)

http://www.bib-demografie.de/DE/ZahlenundFakten/02/Abbildungen/a_02_13_quotienten_d_1871_2060.html

통계전문사이트 Statista 독일 웹사이트(2015년 8월 14일 최종접속)

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/361840/umfrage/altenquotienten-in-den-eu-laendern/>

[일본]

일본 글로벌노트 웹사이트 (2015년 9월 23일 최종접속)

<http://www.globalnote.jp/post-3770.html>

일본 노동후생성 웹사이트 (2015년 9월 25일 최종접속)

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/koyou/kyufukin

일본 연금기구 웹사이트 (2015년 9월 25일 최종접속)

[http://www.nenkin.go.jp/service/seidozenpan/shurui-seido/20140710.html,](http://www.nenkin.go.jp/service/seidozenpan/shurui-seido/20140710.html)

일본 토코로자와시 시청 웹사이트 (2015년 9월 25일 최종접속)

https://www.city.tokorozawa.saitama.jp/kurashi/kokuminnenkin/nenkin_20140203183556711.html