



초고령사회 대응 「노인복지법」의 현황과 개선과제

원시연 | 선임연구관(보건복지여성팀)



2023년 사회문화조사실 장기과제 보고서 III

NARS 입법·정책 제137호

초고령사회 대응 「노인복지법」의 현황과 개선과제

원시연(보건복지여성팀 선임연구원)

2023. 12. 12.



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



NARS 입법·정책은 국회에서 논의가 필요한 핵심적인 입법 및 정책 현안 주제를 선정하여 심도있게 분석·평가하고 입법 및 정책 대안을 제시하는 보고서입니다. 이 보고서가 국회의 위원회와 국회의원의 의정활동에 참고자료로 널리 활용되고, 입법·정책 현안에 대한 국민의 이해를 높이는데 기여하기를 기대합니다.

이 보고서는 「국회법」 제22조의3 및 「국회입법조사처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회입법조사처 보고서 심의절차를 거쳐 발간(2023. 12. 12.)되었습니다.

이 보고서 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

요 약

- 우리나라는 2024년이 되면 65세 이상 노인인구가 드디어 1,000만 명에 도달하고, 2025년에는 노인인구가 전체 인구의 20%를 넘어서는 초고령사회에 진입하게 됨
- 노인인구가 증가하게 되면 노인들의 사회·경제적 구성도 바뀌게 되고 기존 노인문제들과 결부되어 이전에는 등장하지 않았던 새로운 문제들도 등장하게 됨. 따라서 세심한 정책적 접근의 필요성이 커지는 만큼 기존의 노인정책도 변화되어야 할 것임
- 이 보고서는 다음과 같은 입장에서 「노인복지법」 개정의 방향성을 제안하였음
 - 법률의 총칙에 법률 전체를 관통하여 아우를 수 있는 목적, 정의, 기본 원칙과 이념 등이 담겨야 함. 이때 모든 노인을 정책대상자로 포괄할 수 있는 내용과 원칙이 담겨야 함. 특히 법률의 목적이 다른 조항들과 별개로 작성되어서는 안되며, 전체 조항의 내용을 대표할 수 있도록 제시되어야 함
 - 둘째, 하나의 장(chapter)에 다양한 사업들을 한데 모아놓기보다는 세부 카테고리 사업별로 장을 구성하는 방법이 더 짜임새 있고 합리적이라고 봄. 동일한 사업 규정들이 여러 법에 흩어져 있다면 가능한 한곳으로 모아서 법률의 논리적 통일성을 기하는 것이 타당하다고 봄
 - 셋째, 초고령사회에서는 노인인구 규모가 급격히 커지는 만큼 개별 노인이 처한 사회·경제적 상황, 교육 수준 및 건강상태 등이 상이할 수 있음을 전제하고, 그에 따라 세부 사업들이 설계되어야 한다는 입장을 취함. 따라서 법률에 세부 규정이 마련되지 않은 채 “할 수 있다.”와 같은 임의조항으로 처리

되고, 구체적인 내용은 시행령이나 시행규칙, 심지어 고시 등에 담고 있는 방식은 법률을 사문화하는 경향으로 이어질 수 있으니 되도록 지양하는 것이 바람직하다고 봄

- 넷째, 본 보고서는 새로운 법률을 제정하기보다는 최대한 기존의 법률을 보완하고 개선하는 방안을 모색하되, 이왕 새로운 법률이 제정되었다면 제정된 법률에 사업 관련 조항들을 최대한 옮김으로써 다양한 법률에 규정이 분산되지 않도록 해야 한다는 관점을 취함
- 「노인복지법」은 1981년 6월 5일 법률 제3453호로 제정된 이후 수십 년 동안 취약 노인을 지원하는 정책사업 전반에 걸쳐 법적 근거가 되었다는 측면에서 노인복지 분야를 대표하는 법률의 역할을 담당해 왔음
- 제정 이후 1989년 12월과 1997년에 8월에 전부개정이 이루어졌는데, 두 번째 전부개정 이후 현재에 이르기까지 기존의 틀을 유지한 채 새로운 사업과 내용들을 추가하고 덧붙여왔음
- 그 과정에서 삭제된 조항이 23개나 되고 신설하면서 생긴 가지조항이 42개나 될 정도로 많은 개정이 이루어졌음
- 「노인복지법」의 구성·체계상의 문제점을 살펴보면, 법률에 담긴 대부분의 규정들은 제1조에서 명시한 목적을 달성하기 위한 내용으로 구성되어 있지 않음
- 「노인복지법」은 노인을 대상으로 하는 새로운 사업들이 계속 생겨나면서 근거 규정을 마련하기 위하여 조항들을 신설하고 추가하다 보니 법 전체의 유기적 체계성이 약하다는 평가를 받고 있음
- 특히 제4장 노인복지시설의 설치·운영과 사실상 관련이 없어 보이는 규정들을 복잡하게 가지조항으로 나열함으로써 조항들 간의 유기적인 연계와 맥락

을 놓치게 만들어 버림

- 「노인복지법」의 내용상의 문제점들을 살펴보면 다음과 같음
 - 노인복지에 대한 사회권적 관점이 부족함
 - 노인빈곤 해결을 위한 규정이 미흡한 상태임
 - 노인질환 예방조치가 매우 제한적인 수준에 머물러 있음
 - 노인복지시설과 장기요양기관 간 명칭의 혼란에 따른 조정이 필요함
 - 기존 여가활동 참여 노인의 고령화와 이용률 저하현상이 나타남
 - 노인에 대한 사회교육 관련 조항이 미흡함
 - 노인학대 관련 입법화를 위한 이해관계자들 간 합의와 전략이 부재함

- 본 보고서는 「노인복지법」의 구성·체계상의 문제점을 해결하기 위한 개선 과제로 다음을 제안하였음
 - 총칙에 담겨있을 명백한 이유가 없는 개별 사업 관련 조항들은 해당 사업 규정과 함께 놓이도록 재구성하거나 삭제 검토
 - 기존의 보건·복지조치들 중 취약계층 노인을 보호하기 위한 사업들을 모아 제3장의 제목을 취약계층 노인 보호조치로 변경하고, 연령기준만으로 일반 노인 전체에 적용되는 제26조(경로우대)는 총칙으로 옮기는 방안 고려
 - 제4장의 제39조에 가지조항으로 위치했던 조항들 중 노인학대 관련 조항은 따로 떼어 독립된 장으로 만들고, 요양보호사 관련 조항들은 가능한 수준에서 「노인장기요양보험법」으로 옮기는 방안 검토

- 다음으로 「노인복지법」의 내용상의 문제점에 대한 개선과제로는 다음을 제안하였음

- 노인의 인권과 시민권 관점을 도입함
 - 노인의 빈곤에 대응하는 규정을 추가함
 - 노인질환 예방조치 범위를 확대하거나 개별 사업을 명시함
 - 장기적 관점에서 「노인복지법」의 노인복지시설과 「노인장기요양보험법」의 장기요양기관의 명칭을 재조정할 수 있도록 관련 규정을 연계함
 - 경로당의 명칭을 변경하고 프로그램을 개선함
 - 평생교육 차원에서 발견되는 진일보한 노인교육 추세를 반영함
 - 향후 빈번히 등장할 노인학대 유형에 적극적으로 대비함
- 끝으로 노인정책 관련 추가 논의과제로서 다음의 사항을 제안하였음
- 「(가칭) 지역사회통합돌봄법」이 제정된다면, 「노인복지법」, 「노인장기요양보험법」과 「치매관리법」 등 여러 법률과 연계가 필요함
 - 기존의 노후준비 관련 법제가 중·장년층을 중심으로 이루어지고 있으므로, 이미 노년기에 진입한 노인들이 노후생활의 비재무분야에 대한 인식을 제고할 수 있도록 다양한 대책이 마련되어야 함
 - 국가 복지재정의 지속가능성 확보를 위하여 노인 연령기준을 높이고 이를 법률에 명시하기보다는 노인연령기준은 국제동향에 맞추되 노인을 대상으로 하는 기존 사업들에서 대상자 연령기준을 세분화하여 차등을 두는 방식을 고려해 볼 수 있음
 - 「노인복지법」에서 개별법이 계속 제정되고 있으므로, 「저출산·고령사회기본법」과의 관계를 재정립하여, 노인복지분야의 기본법으로 개편하는 방안을 검토해 볼 수 있음

차 례

□ 요약

I. 문제제기 / 1

II. 「노인복지법」의 현황과 개정의 방향성 / 4

1. 법제의 변천 개요 4
2. 법률의 구성과 내용 6
 - 가. 법률의 구성 6
 - 나. 주요 내용 9
3. 제21대국회 입법화 동향 10
4. 법률 개정의 방향성 13

III. 「노인복지법」의 문제점 / 15

1. 「노인복지법」의 구성·체계상의 문제점 15
 - 가. 총칙 15
 - 나. 보건·복지조치 16
 - 다. 노인복지시설의 설치·운영 17
2. 「노인복지법」의 내용상의 문제점 19
 - 가. 사회권적 관점의 부족 19
 - 나. 노인빈곤 해결을 위한 규정의 미흡 21
 - 다. 제한적인 노인질환 예방조치 21
 - 라. 노인복지시설과 장기요양기관 간 명칭의 혼란에 따른 조정 필요 24
 - 마. 기존 여가활동 참여 노인의 고령화와 이용률 저하 26

바. 노인에 대한 사회교육 관련 규정의 미흡	28
사. 노인학대 관련 입법화를 위한 전략의 부재	30

IV. 「노인복지법」의 개선과제 / 32

1. 「노인복지법」의 구성·체계 관련 개선과제	32
가. 총칙	32
나. 보건·복지조치	32
다. 노인복지시설의 설치·운영	33
2. 「노인복지법」의 내용 관련 개선과제	34
가. 노인의 인권과 시민권 관점의 도입	34
나. 노인의 빈곤에 대응하는 규정의 추가	34
다. 노인질환 예방조치 범위의 확대 또는 개별 사업 명시	34
라. 장기적 관점에서 노인복지시설의 명칭 재조정	35
마. 경로당 명칭 변경 및 프로그램 개선	36
바. 평생교육 차원에서 진일보한 노인교육 추세 반영	36
사. 향후 빈번히 등장할 노인학대 유형 대비	37
아. 추가 논의과제	37

V. 맺음말 / 41

□ 참고문헌 / 43

표 차례

[표 1] 현행 「노인복지법」의 구성	6
[표 2] 제21대국회 「노인복지법」 개정안 중 초고령사회 대응	11
[표 3] 제21대국회 「노인복지법」 전부개정법률안 중 추가된 내용	13
[표 4] 노인복지시설 현황(2022년 말)	24
[표 5] 재가노인복지시설과 재가장기요양기관 현황(2022년 말)	26

I. 문제제기

우리나라는 2024년이 되면 65세 이상 노인인구가 드디어 1,000만 명에 도달할 것이고, 2025년에는 노인인구가 전체 인구의 20%를 넘어서는 초고령사회에 진입할 것이다.

이처럼 노인인구가 증가하게 되면 노인들의 사회·경제적 구성도 바뀌게 되고 기존 노인문제들과 결부되어 이전에는 등장하지 않았던 새로운 문제들도 등장하게 된다. 따라서 세심한 정책적 접근의 필요성이 커지는 만큼 기존의 노인정책도 변화되어야 할 것이다.

우선, 소득 분야에서 우리나라의 노인빈곤율¹⁾은 OECD 회원국 중 현저히 높은 1위를 계속해서 차지해 왔다. 부동산 등 자산을 반영하여 노인빈곤율을 다시 계산해 보면 소득만을 계산했던 노인빈곤율보다는 상당히 감소하지만 그럼에도 여전히 세계 최고 수준으로 나오고 있다.²⁾ 따라서 미래의 노인도 여전히 빈곤문제로부터 자유롭지는 않을 것으로 보인다.

노후 소득의 핵심이 되는 공적연금의 경우, 10년 후면 수급 개시연령이 65세로 상향되므로, 더 오래 일하고 더 길게 연금보험료를 납부하며 더 늦게부터 공적연금을 받게 되는 시나리오에 따라 노인들의 경제활동 참여의 모습도 변화하게 될 것이고 그에 맞추어 제도도 변화될 것이다.

또한 건강 분야에서 65세 이상 노인을 대상으로 지난 12년 간의 건강 추세를

- 1) 전체 65세 이상 노인 중 해당국 중위소득의 50% 미만의 소득으로 생계를 유지하는 노인인구의 비율을 의미하며, 우리나라의 2021년도 노인소득빈곤율은 37.7%이다. 매년 낮아지는 추세이지만, OECD가 「한 눈에 보는 연금(Pensions at a Glance)」을 통해 국가별 순위를 공식적으로 발표한 이후 지난 10여 년 동안 한국은 꾸준히 1위를 차지하고 있다.
- 2) 이승희, 「소득과 자산으로 진단한 노인빈곤과 정책방향」, 『KDI FOCUS』, KDI, 2023.9.25., p. 1.

비교한 연구 결과를 보면,³⁾ 노인인구가 늘면서 만성질환을 앓는 노인도 늘어났지만, 적절한 관리를 통해 건강을 유지하는 노년 비율도 높아졌다.

연도별 노쇠(frail)한 노인의 비율을 비교해 본 결과, 2008년에는 41.1%였으나 2020년에는 23.1%로 절반가량 감소한 것으로 나타났다. 더구나 노쇠하지 않고 건강한 노인 비율이 2008년 28.7%에서 2020년 44.2%로 크게 증가하다보니, 일상적인 활동에 어려움이 있는 노인 비율은 2008년 42.2%에서 2020년 12.0%로 확연히 줄었다.

이처럼 건강한 노인의 수와 비율이 모두 증가하게 되면서, 일상적인 활동에 어려움이 없는 활동적인 노인들이 경제활동과 여가·문화활동·자원봉사활동 등에 적극적으로 참여하게 되었고, 최대한 건강한 상태로 삶의 질을 유지하는 건강한 고령화(healthy aging)를 위한 정책적 접근이 전반적인 추세가 되고 있다.

더구나 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 클라우드(Cloud), 빅데이터(Big Data), 모바일(Mobile) 등 4차 산업혁명의 핵심 기술에 기반하여 운영되는 지능정보사회에서 사회적 소외계층의 디지털 정보 격차를 완화하기 위한 입법·정책적 노력도 필수 불가결하다. 특히 노년층의 디지털 정보화 수준은 사회적 취약계층 사이에서도 가장 낮은 수준으로 나타나고 있다.⁴⁾ 이러한 격차를 해소해 나가기 위한 정책적 접근이 확대되어야 할 것이다.

디지털 정보화 수준의 격차는 기하급수적으로 커지고 있는데, 그 이유는 디지털 기술 단계의 고도화에 따라 단순히 디지털 접근 단계에서의 격차뿐만 아니라 디지털 이용과 활용 단계에서의 격차가 더 확연히 벌어지고 있기 때문이다.

앞으로 닥칠 초고령사회는 다양한 대상자별로 세밀한 노인정책을 새롭게 설계하고 적용해야 하는 사회가 될 것이다. 그러려면 기존의 법과 제도의 틀만으로는

3) 서울아산병원 뉴스룸, 「대한민국 노인, 10년새 만성질환 2배 늘고 노쇠 절반 줄었다」, 2023.8.2. (<https://news.amc.seoul.kr/news/con/detail.do?cntId=6667>)(검색일: 2023.10.23.)

4) 이기호, 「지능정보사회에서의 디지털 정보격차와 과제」, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2019.5., p.23.

충분하지 않을 것이다.

노인집단의 연령 스펙트럼은 65세 이상부터 생애 말기까지를 포괄하므로, 한 집단 내에서도 30년이 넘는 연령의 차이가 발생하게 된다. 막 노인으로 진입 중인 베이비부머가 있는 반면, 70대와 80대 노인, 그리고 90대 이상 노인이 있다. 이들의 복지를 함께 증진하기 위하여 「노인복지법」이 다양한 역할과 기능을 동시에 수행해야 하므로, 「노인복지법」이 포괄하는 영역이 훨씬 넓어지고 커져야 할 필요가 있다.

빈곤한 노인과 경제적으로 여유가 있는 노인이 국가와 사회에 원하는 바가 다르듯이, 건강한 노인과 건강하지 않은 노인에게 제공되어야 할 국가 서비스의 내용도 달라져야 한다. 정보사회에 적응해 나가는 속도에 있어서 개인별 차이도 크다. 그동안 다양한 복지시설로의 입소를 통해 취약한 노인을 보호하는 것이 일반적인 선택지의 하나로 간주되었다면, 이제는 노인이 자신의 노후의 삶을 스스로 꾸리고 결정할 수 있도록 지역사회가 촘촘히 관련 서비스를 설계하는 정책적 방향성을 마련해 나가는 것이 새로운 노인복지의 모습이 되어가고 있다.

이러한 문제의식 속에서 본 보고서는 노인복지정책 분야를 대표하는 「노인복지법」의 현황과 문제점을 살펴보고, 미래 지향적인 모습을 갖추어 나갈 수 있도록 개선과제와 방향성을 제시해 보고자 한다.

Ⅱ. 「노인복지법」의 현황과 개정의 방향성

1. 법제의 변천 개요

「노인복지법」은 제정된 이후 수십 년 동안 취약 노인을 지원하는 정책사업 전반에 걸쳐 법적 근거가 되었다는 측면에서 노인복지 분야를 대표하는 법률의 역할을 담당해 왔다.

제정 이후 1989년 12월과 1997년 8월에 전부개정이 이루어졌는데, 두 번째 전부개정 이후 현재에 이르기까지 기존의 틀을 유지한 채 새로운 사업과 내용들을 추가하고 덧붙여왔다. 그 과정에서 삭제된 조항이 23개나 되고 신설하면서 생긴 가지조항이 42개나 될 정도로 많은 개정이 이루어졌다.

본래 「노인복지법」은 노인의 심신의 건강유지 및 생활안정에 필요한 조치를 강구하여 노인의 복지증진에 기여할 목적으로 1981년 6월 5일에 총 28개 조항을 둔 법률 제3453호로 제정되었다.

1989년 12월 30일에 법률 제4178호로 전부개정이 이루어졌는데, 국가 또는 지방자치단체가 65세 이상 노인에 대해 노령수당을 지급할 수 있도록 규정을 신설하였으며, 노인복지시설의 범위에 실비양로시설과 유료노인요양시설 및 노인복지주택을 추가하였다.

1993년 12월 27일의 개정을 통해, 사회복지법인이 아닌 민간기업체나 개인도시·도지사의 허가를 받아 유료노인복지시설을 설치 운영할 수 있게 되었고, 재가노인복지사업의 종류를 가정봉사원과견사업, 주간보호사업, 단기보호사업으로 명시하였다.

1997년 8월 22일에는 법률 제5359호로 전부개정이 이루어지면서, 매년 10월 2일을 노인의 날, 매년 10월을 경로의 달로 정하였고, 65세 이상의 일정한 자에게 경로연금을 지급하도록 하였다. 노인보호복지시설에서 노인을 위하여 사용하는

건물과 토지 등에 대해서 조세 기타 공과금을 감면할 수 있도록 하였다. 노인의 사회참여 및 취업의 활성화를 위하여 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관의 지원 근거가 마련되었다.

2004년 1월 29일의 개정을 통해 노인학대를 방지하고 학대받는 노인을 보호할 수 있도록 노인학대에 대한 신고의무와 조치사항을 규정하는 등 학대받는 노인의 보호를 위한 제도적 장치를 강화하였다.

2005년 7월 13일의 개정으로 국가 또는 지방자치단체가 노인들의 능력과 적성에 맞는 일자리의 개발·보급과 교육훈련 등을 전담할 기관을 설치·운영하거나 그 운영을 법인·단체 등에 위탁할 수 있도록 관련 규정을 신설하였다.

2007년 8월 3일의 개정은 노인장기요양보험제도의 도입에 대비하여 이루어졌다. 노인복지시설을 개편하여 무료·실비 및 유료 구분을 없앴고, 노인공동생활가정 및 노인요양공동생활가정을 노인복지시설의 종류에 추가하였다. 또한 노인장기요양보험제도의 주요 인력인 요양보호사 자격제도를 도입하였다.

2010년 1월 25일 개정으로 요양보호사 자격시험 제도를 도입하고, 요양보호사 교육기관 운영제도를 현행 신고제에서 시·도지사가 지정하는 지정제로 변경함으로써 인력의 전문성을 갖추도록 하였다.

2011년 4월 7일의 개정을 통해 노인일자리사업을 수행하는 노인일자리전담기관을 노인인력개발기관, 노인일자리지원기관 및 노인취업알선기관으로 구별하고 해당 기관의 업무를 규정하였다.

2011년 6월 7일의 개정으로 노인전문병원을 노인복지시설에서 제외하여 「의료법」에 따른 요양병원으로 일원화하고 노인휴양소를 노인복지시설에서 제외하였다. 또한 노인학대 관련 규정을 새롭게 신설하여 신고의무자 범위 확대 등이 이루어졌다.

2015년 1월 28일의 개정으로 노인복지주택 중 분양형을 폐지하고 임대형으로만 설치 운영하도록 하되 기존에 설치된 경우는 경과조치를 두어 분양형을 유지

하게 하였다. 또한 노인학대 현장 출동 시 노인보호전문기관과 수사기관 상호 간에 동행 협조를 요청할 수 있는 근거 규정을 신설하였다.

2023년 8월 16일 개정을 통해 국가와 지자체가 노인 관련 정책이 노인복지에 미치는 영향을 분석 평가하고 그 결과를 노인 관련 정책의 수립 및 시행에 반영 하도록 하였다.

2. 법률의 구성과 내용

가. 법률의 구성

「노인복지법」은 [표 1]과 같이 총 7개의 장과 부칙으로 구성되어 있다.

[표 1] 현행 「노인복지법」의 구성

제1장 총칙	제1조(목적) 제1조의2(정의) 제2조(기본이념) 제3조(가족제도의 유지·발전) 제4조(보건복지증진의 책임) 제4조의2(안전사고 예방) 제5조(노인실태조사) 제5조의2(노인정책영향평가) 제6조(노인의 날 등) 제6조의2(홍보영상의 제작·배포·송출) 제6조의3(인권교육) 제7조(노인복지상담원) 제8조(노인전용주거시설)
제2장	삭제
제3장 보건·복지 조치	제23조(노인사회참여 지원) 제23조의2(노인일자리전담기관의 설치·운영 등)(삭제 2024.11.1.)

	<p>제23조의3(생산물품 우선구매)(삭제 2024.11.1.) 제24조(지역봉사지도원 위촉 및 업무) 제25조(생업지원) 제26조(경로우대) 제27조(건강진단 등) 제27조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원) 제27조의3(독거노인종합지원센터) 제27조의4(노인성 질환에 대한 의료지원) 제28조(상담·입소 등의 조치) 제29조 삭제 제29조의2 삭제 제30조(노인재활요양사업)</p>
<p>제4장 노인복지시설의 설치·운영</p>	<p>제31조(노인복지시설의 종류) 제31조의2(「사회복지사업법」에 따른 신고와의 관계) 제32조(노인주거복지시설) 제33조(노인주거복지시설의 설치) 제33조의2(노인복지주택의 입소자격 등) 제33조의3 삭제 제34조(노인의료복지시설) 제35조(노인의료복지시설의 설치) 제36조(노인여가복지시설) 제37조(노인여가복지시설의 설치) 제37조의2(경로당에 대한 양곡구입비 등의 보조) 제37조의3(경로당에 대한 공과금 감면) 제38조(재가노인복지시설) 제39조(재가노인복지시설의 설치) 제39조의2(요양보호사의 직무·자격증의 교부 등) 제39조의3(요양보호사교육기관의 지정 등) 제39조의4(긴급전화의 설치 등) 제39조의5(노인보호전문기관의 설치 등) 제39조의6(노인학대 신고의무와 절차 등) 제39조의7(응급조치의무 등) 제39조의8(보조인의 선임 등)</p>

	제39조의9(금지행위) 제39조의10(실종노인에 관한 신고의무 등) 제39조의11(조사 등) 제39조의12(비밀누설의 금지) 제39조의13(요양보호사의 결격사유) 제39조의14(요양보호사 자격의 취소) 제39조의15(노인학대 등의 통보) 제39조의16(노인학대행위자에 대한 상담·교육 등의 제공) 제39조의17(노인관련기관의 취업제한 등) 제39조의18(위반사실의 공표) 제39조의19(학대피해노인 전용쉼터의 설치) 제39조의20(노인학대의 사후관리 등) 제39조의21(노인학대보호 권고기준 수립 및 준수 협조요청) 제40조(변경·폐지 등) 제41조(수탁의무) 제42조(감독) 제43조(사업의 정지 등) 제44조(청문)
제5장 비용	제45조(비용의 부담) 제46조(비용의 수납 및 청구) 제47조(비용의 보조) 제48조(상속인 없는 재산의 처리) 제49조(조세감면)
제6장 보칙	제50조(이의신청 등) 제51조(노인복지명예지도원) 제52조 삭제 제53조(권한의 위임·위탁) 제54조(국공유재산의 대부 등) 제55조(「건축법」에 대한 특례)
제7장 벌칙	제55조의2(벌칙) 제55조의3(벌칙) 제55조의4(벌칙) 제56조(벌칙)

	제56조의2 삭제 제57조(벌칙) 제58조(벌칙 적용에서 공무원 의제) 제59조(벌칙) 제59조의2(가중처벌) 제60조(양벌규정) 제61조 삭제 제61조의2(과태료) 제62조 삭제
--	--

출처: 국가법령정보센터(검색일: 2023.10.19.)

나. 주요 내용

현행 「노인복지법」은 1997년 8월 22일 전부개정된 법률 제5359호를 기본 틀로 삼고 있다.

제1장 총칙에는 기본이념, 가족제도의 유지·발전, 보건복지 증진의 책임과 같이 선언적이고 전통적인 복지관점에서 접근하는 노력 조항도 있지만, 국가가 3년마다 실시하는 노인실태조사, 노인관련 정책이 노인복지에 미치는 영향을 분석·평가하는 노인정책영향평가 등 정기적으로 수행되는 국정과제와 최신 정책 분야 추진의 틀이 함께 섞여 있기도 하다.

일반적인 법률과 달리 제정법뿐만 아니라 전부개정 법률에도 정의 조항이 포함되어 있지 않다가 2004년 1월 29일에야 비로소 “부양의무자”, “보호자”, 그리고 “노인학대”에 대한 정의를 담은 조항이 가지조항으로 신설되었고, 2007년 1월 3일에는 “치매”에 대한 정의가 추가되었으며, 2015년 12월 29일에는 “노인학대관련 범죄”로 「형법」의 조항이 준용되었다.

제2장에 두었던 경로연금 규정들은 2007년 4월 25일 「기초노령연금법」 제정에 따라 통째로 삭제되었다.

제3장 보건·복지 조치로는 노인의 사회참여를 지원하고, 지역봉사를 원하는

노인을 지역봉사지도원으로 위촉하며, 노인의 생업을 지원하고, 경로우대 조치를 취할 수 있도록 규정을 두고 있다. 또한 독거노인에 대한 지원, 노인성 질환에 대한 의료지원 규정도 담고 있다.

제4장 노인복지시설의 설치·운영은 「노인복지법」에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 7가지 유형의 노인복지시설(노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관, 노인일자리지원기관, 학대피해노인 전용쉼터)에 대한 정의, 설치, 운영 규정 등을 담고 있다.

또한 「노인장기요양보험법」에 따른 장기요양기관 및 재가장기요양기관에 해당하는 노인의료복지시설과 재가노인복지시설에서 근무하는 요양보호사 관련 자격증 규정, 요양보호사 교육기관 관련 규정, 요양보호사 결격사유 및 자격의 취소, 노인 대상 학대대응 업무를 수행하는 노인보호전문기관이나 학대피해노인 전용쉼터 등과 관련한 노인학대 신고 의무, 신고 절차와 응급조치 의무, 실종노인에 대한 신고 의무 등을 전반적으로 규정하고 있다.

제5장 비용은 사업 수행에 따른 소요 비용에 대한 부담의 주체를 명시하고, 제6장 보칙은 복지조치에 대한 이의신청, 사업 수행 권한의 위임이나 위탁 규정을 담고 있으며, 마지막으로 제7장 벌칙 조항과 부칙조항으로 구성되어 있다.

3. 제21대국회 입법화 동향

제21대국회에 발의된 「노인복지법」 개정안은 2023년 12월 7일 현재 81건이며, 그중 처리된 법률안은 15건(철회 2건, 위원회 대안 2건, 수정가결 3건, 대안반영 폐기 8건)에 불과하다.

「노인복지법」은 노인정책 관련 법률 중에서 임기마다 예외 없이 가장 많은 개정안이 발의되는 법률에 해당한다. 개정안 중에는 유권자를 의식하여 발의된 경우가 종종 발견되는데, 취약한 노인들을 정책대상으로 하여 현금 또는 현물을 지원하는 방안을 골자로 하는 등 과거로부터 이어온 잔여적 복지 관점에 여전히 머

물러 있는 유형이 많다.

초고령사회에 대응하고, 새롭게 노인에 진입하는 베이비부머까지를 정책 대상으로 포괄하려는 관점도 간헐적으로 확인된다. 여기에 정책체계를 개선하고 새로운 정보기술을 제공하여 디지털 격차를 해소하려는 입법방안도 제시되어 있다.

노인들이 건강을 유지하면서 노화되도록 체육·놀이·오락을 위한 조치를 제안하거나 상대적으로 재정적인 여유가 있는 노인들이 이용할 수 있도록 거주시설과 요양시설 복합단지를 계획하는 등 새로운 접근도 눈에 띈다. 간략히 선별하여 살펴보면 [표 2]와 같다.

[표 2] 제21대국회 「노인복지법」 개정안 중 초고령사회 대응

의안번호	주요 내용
2102491	체계적인 노인정책을 추진할 수 있도록 노인정책종합계획 및 시행계획의 수립 근거를 마련하고, 영역별로 다양한 노인정책의 추진근거를 보완하는 한편, 전체적인 체계와 조문을 정비하여 「노인복지법」이 고령화 시대에서 노인복지 정책의 기본법으로 기능할 수 있도록 함으로써 노인 및 국민의 복지증진에 기여하려는 것임.
2107060	노인인구의 증가와 더불어 새로운 노인세대의 등장으로 인하여 노인일자리의 개발·보급에 대한 수요가 급격하게 늘고 있음. 국가 및 지방자치단체는 지역사회 등에서 노인의 사회적 경험 및 지식을 활용할 수 있는 일자리를 개발하고 이에 참여할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 시니어클럽을 설치·운영할 수 있도록 함(안 제23조의4 신설).
2110052	노인여가복지시설에 노인놀이터를 추가하여 노인에게 건전한 놀이·오락, 그 밖의 각종 편의를 제공하여 노인의 심신의 건강을 유지하고 복지를 증진시키려는 것임(안 제36조제1항제4호 신설).
2111810	노인들의 만성질환 예방을 위한 노인체육의 장려, 체육시설 이용에 대한 경로우대 추가 등 노인의 보건복지 증진을 위하여 노인체육을 국가 및 지방자치단체의 정책에 포함하고 지원하려는 것임.

의안번호	주요 내용
2121136	재화·용역 등의 제공자가 무인정보단말기를 설치·운영하는 경우 노인이 노인 아닌 사람과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 하는 데 필요한 정당한 편의를 제공하도록 하고, 정보통신망을 통하여 정보나 서비스를 제공하는 자로 하여금 이동통신단말장치에 설치되는 응용 소프트웨어 등을 노인이 노인 아닌 사람과 동등하게 접근·이용할 수 있도록 하는 데 필요한 정당한 편의를 제공하도록 함으로써 무인정보단말기와 모바일 응용 소프트웨어 등의 활용에 있어 노인의 접근 편의를 제고하고 정보 격차를 해소하려는 것임(안 제4조의3 신설).
2122504	노인친화도시에 대한 규정을 마련하고, 국가가 노인친화도시에 대한 지원을 할 수 있는 근거를 마련하여 노인친화도시를 장려하려는 것임(안 제4조의3 신설 등).
2122766	공공주택사업자가 500세대 이상의 공공주택을 건설한 경우에는 양로시설 또는 노인요양시설을 설치하도록 의무화하되, 사전에 관할 시장·군수·구청장 등에게 양로시설 등의 설치 필요성에 대한 적절성 검토를 받을 수 있도록 함으로써 향후 설치될 500세대 이상 공공주택단지에 적절한 노인복지시설이 입지할 수 있도록 하려는 것임(안 제35조의2 신설).

자료: 의안정보시스템(검색일: 2023.11.27.)

그리고 제21대국회에 발의된 「노인복지법」 전부개정법률안(의안번호 2102491) 중 기존 「노인복지법」에 있었던 조항들 외에 새롭게 추가된 내용을 중심으로 구성을 살펴보면 [표 3]과 같다.

이때 5년마다 수립되는 노인정책 종합계획과 연도별 시행계획, 그리고 「저출산·고령사회기본법」에 따른 고령사회 기본계획과 연도별 시행계획 간의 중복 가능성에 따른 역할의 분담 등도 고려해야 할 사항이라 할 수 있다. 「고령친화산업진흥법」 제4조에 따른 고령친화산업발전계획과 저출산·고령사회 기본계획 간의 역할 분담 부분을 참고해 볼 수 있다. 그리고 고령친화 기술 개발 및 활용 지원 관련 조항은 「고령친화산업 진흥법」에 신설하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이

다.

한편, 돌봄, 요양 및 건강지원 부문의 제27조(노인돌봄의 원칙)와 제31조(중앙 노인돌봄지원기관)는 「(가칭) 지역사회통합돌봄법」의 제정 여부 등을 고려하여 체계를 갖춰야 할 것으로 보인다.

[표 3] 제21대국회 「노인복지법」 전부개정법률안 중 추가된 내용

총칙	제5조(다른 법률과의 관계)
노인복지정책의 수립 및 시행	제6조(노인정책종합계획의 수립) 제7조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) 제8조(계획수립의 협조) 제9조(노인정책조정위원회) 제11조(정보의 공유)
소득 및 경제활동 지원	제12조(노후소득 보장 등) 제13조(노인 경제활동 지원)
여가 및 사회활동 지원	제24조(노인학교의 활성화) 제25조(노인 자원봉사활동 지원)
돌봄, 요양 및 건강지원	제27조(노인돌봄의 원칙) 제31조(중앙노인돌봄지원기관)
고령친화 환경 조성	제44조(고령친화 환경 조성) 제45조(고령친화 기술 개발 및 활용 지원)
주거생활 지원	제47조(노인의 주거권 보장) 제50조(노인주거생활 지원사업)

자료: 「노인복지법」 전부개정법률안(의안번호 2102491)에서 발췌

4. 법률 개정의 방향성

「노인복지법」이 초고령사회에 대응할 수 있는 법률이 되기 위해서는 다음과 같은 방향성을 갖춰야 할 것이다.

우선, 총칙에는 법률 전체를 관통하여 아우를 수 있는 목적, 정의, 기본 원칙과 이념 등이 담겨야 한다. 이때 모든 노인을 정책 대상으로 포괄할 수 있는 내용과 원칙이 담겨야 할 것이다. 특히 법률의 목적이 다른 조항들과 별개로 작성되어서는 안되며, 전체 조항의 내용을 대표할 수 있도록 제시되어야 할 것이다.

둘째, 개별 장별로 보더라도, 현재의 제3장 보건·복지조치나 제4장 노인복지시설의 설치·운영 등과 같이 하나의 장에 다양한 사업들을 한데 모아놓기보다는 세부 카테고리 사업별로 장을 구성하는 방법이 더 합리적으로 보인다. 그러나 여러 법에 흩어져 있는 규정들은 가능한 함께 모아서 법률의 논리적 통일성을 기하는 것이 타당해 보인다.

셋째, 초고령사회에서는 노인인구 규모가 급격히 커지는 만큼 개별 노인이 처한 사회·경제적 상황, 교육 수준 및 건강상태 등이 상이할 수 있음을 전제하고, 그에 따라 세부 사업들이 설계되어야 한다. 그런데 법률에 세부 규정이 마련되지 않은 채 “할 수 있다.”와 같은 임의조항으로 처리하고, 구체적인 내용은 시행령이나 시행규칙, 심지어 고시 등에 담고 있는 방식은 법률을 사문화하는 경향으로 이어질 수 있으니 되도록 지양하는 것이 바람직해 보인다.

넷째, 본 보고서는 새로운 법률을 제정하기보다는 최대한 기존의 법률을 보완하고 개선하는 방안을 모색하되, 이왕 새로운 법률이 제정되었다면 최대한 제정된 법률에 사업 관련 조항들을 옮김으로써 다양한 법률에 규정이 분산되지 않도록 해야 한다는 관점에서 정리하였다. 해당 규정을 근거로 사업을 수행하는 실무자의 혼란을 줄이는 방법이 가장 타당하다고 보았다.

큰 구성의 틀은 「노인복지법」 전부개정법률안(의안번호 2102491) 등을 참고해 볼 수 있을 것이다.

Ⅲ. 「노인복지법」의 문제점

1. 「노인복지법」의 구성·체계상의 문제점

「노인복지법」은 노인을 대상으로 하는 새로운 사업들이 계속 생겨나면서 근거 규정을 마련하기 위하여 조항들을 신설하고 추가하다 보니 법 전체의 유기적 체계성이 약하다는 평가를 받고 있다.⁵⁾ 이에 「노인복지법」의 구성·체계가 갖는 문제점에 대해 살펴보고자 한다.

가. 총칙

제1장 총칙의 제1조(목적)에 의하면 「노인복지법」의 목적은 노인의 보건복지 증진에 기여하는 것이다. 이때 핵심은 “노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지”하며, “노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구”하는 것에 둔다.

흔히 노인정책에서 가장 중심이 되는 양대 축인 건강보장과 소득보장을 위하여 국가와 지자체가 지원해야 한다는 취지에서 목적을 종합적이고 포괄적으로 제시하려 한 것으로 보인다.

그러나 앞의 [표 1]에서 살펴본 바와 같이 실제 법률이 담고 있는 대부분의 규정들은 이러한 목적을 달성하기 위한 내용으로 구성되어 있지 않아 보인다. 실제로 질환의 사전예방이나 조기발견과 관련된 내용을 둔 조항은 제27조의4(노인성 질환에 대한 의료지원) 하나뿐이다. 뒤에서 살펴보겠지만 지원하는 노인성 질환도 안(眼)질환과 무릎관절증이 전부다. 또한 노후의 생활 안정 조치로는 제25조(생업지원) 정도가 발견된다.

5) 국회 보건복지위원회, 「노인복지법 전부개정법률안 검토보고」, 2020.11.

그리고 총칙에 담긴 규정 중에서 노인학대예방 홍보영상 등 관련 규정인 제6조의2(홍보영상의 제작·배포·송출)가 노인학대예방사업 규정들과 따로 놓여있다. 더불어 제6조의3(인권교육)의 내용은 노인 일반에 대한 인권교육 규정이 아니라 노인복지시설 운영자와 종사자를 대상으로 이루어지는 인권교육 관련 규정이므로, 총칙에 놓여있는 것이 어색하다.

또한 제8조(노인전용주거시설)의 경우도 총칙에 위치할 이유가 없어 보인다. 왜냐하면 양로시설, 노인공동생활가정 또는 노인복지주택과 같은 노인주거복지시설과 노인전용주거시설의 차이가 무엇인지 명확하지 않고, 정의 조항에도 포함되어 있지 않아 의문스럽다.

나. 보건·복지조치

「노인복지법」 제3장 보건·복지조치에서 가장 먼저 등장하는 조항은 노인일자리 및 사회활동 지원사업(이하 노인일자리사업)의 근거를 둔 제23조(노인사회참여 지원), 제23조의2(노인일자리 전담기관의 설치·운영 등), 그리고 제23조의3(생산품 우선구매)이다.

노인일자리사업은 그 규모와 예산이 2004년부터 현재에 이르기까지 매년 증가하여 국비 기준으로 1조 원을 훨씬 상회하는 상당히 큰 사업으로 성장하였다.⁶⁾ 그동안 노인일자리사업은 노인빈곤문제에의 대응과 노인의 사회참여확대를 통한 건강증진 등 다양한 노인복지정책의 목표들을 함께 달성해 왔었기 때문에, 사업의 추진·운영 및 전달체계를 견고히 마련해야 할 필요성이 커졌다.

그 결과 제17대국회부터 제21대국회에 이르기까지 5번의 국회 임기에 걸쳐 노

6) 노인일자리사업은 2004년 기준, 노인일자리 3만 5,127개와 국비예산 212억 6,800만 원이었으나, 불과 17년 만인 2021년에는 노인일자리 83만 6,172개와 국비예산 1조 3,306억 7,900만 원인 사업으로 비약적인 성장을 하였다. 한국노인인력개발원, 「2021년 노인일자리 및 사회활동 통계동향」, 2023.

인일자리 사업의 근거 법률을 개별법으로 마련하려는 입법화 움직임이 지속되었고, 결국 지난 10월 6일 「노인일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률(안)」이 본회의를 통과하면서, 부칙의 경과규정으로 「노인복지법」에서 노인일자리 관련 규정들이 2024년 11월 1일부터 삭제될 예정이다.

그리고 생업지원(제25조), 경로우대(제26조), 건강진단 등(제27조), 그리고 상담 입소 등의 조치(제28조)가 「노인복지법」 제정 당시부터 40년이 넘도록 노인을 대상으로 하는 보건·복지조치의 대표적 내용이었다고 해도 과언이 아닌데, 경로우대 조치처럼 연령을 기준으로 모든 노인에게 적용되는 규정과 빈곤하고 취약한 노인들을 정책대상으로 하는 규정은 구분하는 것이 타당해 보인다.

다. 노인복지시설의 설치·운영

「노인복지법」의 전체 구성을 보면, 마치 법률의 취지가 노인복지시설을 설치하고 운영할 법적 근거를 마련하기 위한 것으로 보일 정도다. 이에 더하여 노인학대예방사업 관련 규정이 여러 차례의 법률 개정을 통해 제39조(재가노인복지시설의 설치)에 지속적으로 덧붙여지면서 제4장의 조항 수도 많이 늘어나게 되었다.

그런데 노인학대예방사업 규정들이 왜 하필 제39조에 가지조항 형태로 추가되었는지 그 이유도 명확하지는 않다. 노인학대가 재가노인복지시설의 설치와 직접적인 관련이 있지도 않아 보이기 때문이다.

중앙노인보호전문기관의 노인학대 현황보고서를 보더라도, 학대 발생 장소의 86.2%(2022년 기준)는 가정 내에서 발생하고, 학대행위자의 78.4%는 본인(자기방임 등)을 포함한 가족과 친척에 의해 발생한다. 이 같은 노인학대의 실태를 고려해 볼 때, 노인학대예방사업 관련 규정이 제4장에 현재와 같이 포함되어 있는 것은 적절해 보이지 않는다.

7) 중앙노인보호전문기관, 「2022년도 노인학대 현황보고서 가이드북」, 2023.

더구나 요양보호사의 직무와 자격증의 교부(제39조의2)나 요양보호사교육기관의 지정(제39조의3), 그리고 치매노인과 관련된 실종노인 신고(제39조의10) 조항이 노인학대예방 규정과 함께 병렬적으로 뒤섞여 있는 것도 혼란스럽다.

우리나라는 노인장기요양보험제도 이전부터 재가서비스사업인 가정봉사원과 견사업(이후 가과사업)이 있었다. 그 인력인 가정봉사원 대상 교육 조항(제39조의2)과 가정봉사원 교육기관 설치 조항(제39조의3)이 「노인복지법」에 1999년 2월 8일에 신설되었다.

그런데 「노인장기요양보험법」의 제정(2007년 4월 27일, 법률 제8403호)에 따라 돌봄서비스 인력과 교육기관을 새로 정비하면서, 2007년 8월 3일에 「노인복지법」을 개정하였다. 이전의 가정봉사원 관련 조항이었던 제39조의2와 제39조의3을 “요양보호사” 관련 규정으로 개정하였고, 부칙 제6조와 제7조를 신설하여 가정봉사원 교육기관과 요양보호사에 대한 경과조치를 두었다.

당시 이미 노인장기요양보험제도는 3년에 걸쳐 시범사업을 수행한 후 제도를 도입할 계획이었고, 가과사업은 경과조치를 두고 사라질 제도였으므로, 차라리 처음부터 요양보호사 관련 조항을 「노인장기요양보험법」에 담고, 「노인복지법」 부칙에 경과규정만 두었다가 가정봉사원 조항을 삭제하였다면 그 이후에 지속되고 있는 혼란이 덜 하였을 것으로 판단된다.

「기초노령연금법」이 제정되면서, 「노인복지법」 제2장 경로연금이 통째로 삭제된 사례도 이미 존재하기 때문에, 이와 마찬가지로 요양보호사 관련 규정을 당시에 「노인복지법」에서 삭제하는 것이 더 나았을 것으로 보인다.

현재 「노인장기요양보험법」에는 서비스 핵심 인력인 요양보호사 자격과 교육 관련 규정이 없어서, 「노인복지법」의 요양보호사 관련 근거 규정을 참고해야 하는 상황이 되었고, 법률은 그 자체로서 완결성 있는 사업 규정이 되지 못하고 있다.

다음으로 요양보호사 관련 조항 바로 뒤에 연달아 있는 노인학대 관련 규정도 체계상 매우 복잡해 보인다. 처음에 제39조의4(긴급전화의 설치 등)부터 제39조

의11(비밀누설의 금지)까지의 노인학대 관련 규정은 2004년 1월 29일에 신설되었다. 그런데 2007년 8월 3일의 개정으로 실종노인에 관한 신고의무 등(제39조의10)을 신설하면서, 제39조의10(조사 등)과 제39조의11(비밀누설의 금지)은 각각 제39조의11과 제39조의12로 이동되었다.

그리고 또 요양보호사 관련 규정인 제39조의13(요양보호사의 결격사유)과 제39조의14(요양보호사 자격의 취소)가 2010년 1월 25일에 신설되었고, 다시 노인학대 관련 조항인 제39조의15(노인학대 등의 통보)부터 제39조의18(위반사실의 공표)까지가 2015년 12월 29일에 신설되었다. 이후 시차를 두고 제39조의19(학대피해노인 전용쉼터의 설치), 제39조의20(노인학대의 사후관리 등), 제39조의21(노인학대보도 권고기준 수립 및 준수 협조 요청)을 각각 신설하면서 재가노인복지시설 관련 조항인 제39조에 총 20개의 가지조항이 추가된 것이다.

결국 2개의 요양보호사 관련 조항, 6개의 노인학대 관련 조항, 1개의 치매 등으로 실종된 노인 보호 조항, 2개의 노인학대 관련 조항, 다시 2개의 요양보호사 관련 조항, 그리고 다시 6개의 노인학대 관련 조항이 병렬적으로 제39조에 가지조항으로 위치하게 되었다. 이는 「노인복지법」 제4장 노인복지시설의 설치·운영과 사실상 관련이 없어 보이는 규정들을 복잡하게 나열함으로써 조항들간의 유기적인 연계와 맥락을 놓치게 만들어 버렸다.

2. 「노인복지법」의 내용상의 문제점

가. 사회권적 관점의 부족

앞서 살펴보았듯이 이 법률의 제1조 목적조항의 내용과 달리 해당 목적을 달성하기 위하여 마련된 조항들이 무엇인지가 잘 드러나지 않는다는 것이 가장 큰 문제라고 본다.

「노인복지법」이 제정될 당시인 1980년 기준, 우리나라 기대여명은 평균 66.1

세였고, 성별 격차가 커서 여성 노인은 70.7세였으나 남성 노인은 61.9세에 불과했다. 노인인구 비율도 높지 않아 서울과 수도권의 65세 이상 노인인구는 각각 2.5%와 2.9%였고, 전국기준 3.8%였다.⁸⁾

당시는 낮은 기대여명으로 인해, 노인성 질환에 대해 지금처럼 연구가 많이 이루어지지도 않았을 뿐만 아니라, 복지사업의 대상도 일반 노인이 아니라 취약한 노인을 대상으로 지원하는 잔여적 관점에서 제도를 설계했기 때문에 법률에 근거한 사업의 적용대상도 매우 제한적이었다.

비록 현재의 법률이 1997년에 전부개정이 이루어지긴 했지만, 기존 제도의 경로의존적 속성으로 인해 일반 노인들의 삶의 질을 고려하는 사회적 기본권적 관점이 도입되지 못했던 것으로 보이며, 그로 인해 현재와 같이 노인인구가 20%를 넘어서는 초고령사회에서 노인의 복지를 대변하는 법률로는 역부족인 상태임을 보여주는 사례가 발견되고 있다.

대표적인 사례로는 「노인복지법」 제1조(목적), 제2조(기본이념)와 제3조(가족제도의 유지·발전)가 있다. 우선, 제1조에서는 왜 노인의 보건복지증진에 기여해야 하는지를 명확히 밝히고 있지 않다. 그리고 제2조제1항과 제2항의 맨 마지막 구절인 “보장 받는다” 라는 표현은 도대체 누구로부터 보장받는다 하는 것인지 애매하다.

그리고 제3조(가족제도의 유지·발전)는 노인에 대한 복지가 가족제도의 유지를 통해 이루어져야 한다는 정책이념을 전제하고 있는데, 이는 노인의 인권과 시민권 차원에서 접근되어야 할 국가의 노인복지정책의 책임을 가족제도로 전가시키는 결과를 낳을 수 있으므로 미래 시점에는 적절치 않아 보인다. 1인 가구가 전체 가구 유형 중 33%를 넘어섰고 앞으로도 계속 증가할 것으로 예측되는 만큼 해당 조항은 삭제할 것을 적극적으로 검토해야 한다.

8) 서울연구데이터베이스, 「연령별 인구구조」 (<https://data.si.re.kr/>)(검색일: 2023.11.17.)

나. 노인빈곤 해결을 위한 규정의 미흡

노인과 관련한 가장 큰 정책적 과제로 노인의 빈곤이 언급되면서도, 「노인복지법」에는 일반 노인의 빈곤감소를 위해 정책적으로 대응하기 위한 규정을 따로 두고 있지는 않다. 기초노령연금의 전신인 경로연금 관련 규정이 담겨있던 제2장이 2008년에 기초노령연금이 도입되면서 통째로 삭제되었기 때문이다. 그리고 기초노령연금은 2014년 7월부터 시행된 기초연금으로 대체되었기 때문에, 현재 노인의 빈곤감소를 위한 소득보장방안을 담은 법률은 「기초연금법」이다.

현재 「노인복지법」에서 명시한 노인의 생활안정 조치로는 제25조(생업지원)⁹⁾가 유일하다. 그 내용은 공공시설에 매점이나 자동판매기 설치를 허가 또는 위탁할 때 노인이 사업자인 경우에 이를 우선적으로 반영해야 한다는 것과 공공시설의 청소, 주차관리, 매표 등의 사업을 위탁할 때 노인 채용 비율이 20% 이상인 사업체를 우선적으로 고려할 수 있다는 권고 규정일 뿐이다. 더구나 해당 조치의 적용 대상자도 제한적이다. 따라서 노인의 복지정책과 사업의 근거로 기능하면서 노인의 빈곤문제를 해결할 수 있도록 대변하는 법률로서의 기능이 매우 취약한 상태임을 알 수 있다.

다. 제한적인 노인질환 예방조치

우리나라는 초고령사회를 앞두고 노인인구가 계속 증가하면서 치매질환의 유

9) 제25조(생업지원) ① 국가, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관은 소관 공공시설에 식료품·사무용품·신문 등 일상생활용품의 판매를 위한 매점이나 자동판매기의 설치를 허가 또는 위탁할 때에는 65세 이상 노인의 신청이 있는 경우 이를 우선적으로 반영하여야 한다.

② 국가, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체 중 대통령령으로 정하는 기관은 소관 공공시설에 청소, 주차관리, 매표 등의 사업을 위탁하는 경우에는 65세 이상 노인을 100분의 20 이상 채용한 사업체를 우선적으로 고려할 수 있다.

③ 제2항에 따른 위탁사업의 종류 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

병률이 10%를 이미 넘어선 데다가, 매우 잘 알려진 노인성 질환이자 대중적인 용어에 해당한다. 그런데 현재 제1조의2(정의) 제3호에서 질병명인 ‘치매’에 대해 굳이 “『치매관리법』 제2조제1호에 따른 치매”라며 따로 정의할 필요성이 있는지도 의문이다.

해당 용어는 처음에 같은 법 제34조(노인의료복지시설) 제1항제1호 및 제2호에 있는 “치매·중풍 등” 이라는 표현 때문에 정의 조항에 포함되어 있었지만, 현재와 같은 정의를 굳이 두어야 하는지도 의심스럽고 실익은 크지 않아 보인다.

그리고 현행 「노인복지법」 전체 조항 중 제1조 목적조항에서 밝힌 바와 같은 노인성 질환의 사전예방이나 조기발견 또는 질환의 치료나 영양과 관련한 조항은 제27조(건강진단 등)¹⁰⁾와 제27조의4(노인성 질환에 대한 의료지원)¹¹⁾ 정도다.

이때 법률 제27조의4제1항에 따른 노인성 질환의 범위는 같은 법 시행령 제20조의2(노인성 질환의 범위, 의료지원의 대상·기준 및 방법 등) 제1항을 통해 명시되어 있는데, 안질환, 무릎관절증, 그리고 전립선 질환이다. 그런데 해당 시행령에 따라 마련된 「노인성 질환 의료지원 기준 등에 관한 고시」에 의하면, 대상자의 연령기준은 60세 이상이고, 의료지원 대상 질환에 안질환과 무릎관절증만 명시되고 전립선 질환은 빠져있음을 확인하였다.¹²⁾

요컨대, 해당 시행령과 고시 제정의 배경은 2003년부터 운영된 노인 실명 예방

10) 제27조(건강진단 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 65세 이상의 자에 대하여 건강진단과 보건교육을 실시할 수 있다. 이 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 성별 다빈도질환 등을 반영하여야 한다.

② 국가 또는 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 건강진단 결과 필요하다고 인정할 때에는 그 건강진단을 받은 자에 대하여 필요한 지도를 하여야 한다.

11) 제27조의4(노인성 질환에 대한 의료지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 노인성 질환자의 경제적 부담능력 등을 고려하여 노인성 질환의 예방교육, 조기발견 및 치료 등에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 노인성 질환의 범위, 지원의 대상·기준 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

12) 전립선 질환이 시행령에는 명시되어 있으나 고시에 없는 이유는 확인되지 않았다.

사업과 노인 무릎 인공관절 수술 지원사업을 위한 근거를 마련하기 위하여 2017년 10월 24일야 법률에 제27조의4를 신설한 것이고, 법률 시행에 맞춰 6개월 뒤인 2018년 4월 24일에 시행령에 제20조의2가 신설된 것이었다.

그런데 노인의 ‘복지’라는 광범위한 정책 범위를 전반적으로 다루어야 할 것으로 기대되는 「노인복지법」이 보건복지부 기존 사업의 법률 근거 마련을 위한 조항을 신설하면서 ‘노인성 질환’의 범위를 너무 협소하게 다루다 보니 다른 법률의 노인성 질환과 비교해 볼 때 빈약함을 드러내고 있다.

예를 들어, 「노인장기요양보험법」 제2조제1호에 따라 같은 법 시행령 [별표 1]에 담은 노인성 질환의 종류는 24개¹³⁾이다. 더구나 제27조의4제2항에 명시된 적용 대상자의 범위도 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 또는 차상위계층과 「한부모가족지원법」에 따른 지원대상자로 매우 협소하게 제시되어 있다.

한편, 법률 제30조(노인재활요양사업)¹⁴⁾에 따른 노인재활요양사업이 무엇인지 명확하게 전달되지 않는다. 그래서 해당 사업의 내용 및 필요한 사항을 담은 같은 법 시행규칙 제13조(노인재활요양사업의 지원)를 검토해보니, 법률 제27조와 제27조의4에 의해 실명 예방사업과 무릎 관절 수술 지원사업을 수행하는 보건소 등에 인력과 장비를 지원“할 수 있도록” 하는 근거 조항임을 확인하였다.

-
- 13) 한국표준질병·사인분류에 따라 구분된 노인성 질병명은 알츠하이머병에서의 치매, 혈관성 치매, 달리 분류된 기타 질환에서의 치매, 상세불명의 치매, 알츠하이머병, 지주막하출혈, 뇌내출혈, 기타 비외상성 두개내출혈, 뇌경색증, 출혈 또는 경색증으로 명시되지 않은 뇌졸중, 뇌경색증을 유발하지 않은 뇌전동맥의 폐쇄 및 협착, 뇌경색증을 유발하지 않은 대뇌동맥의 폐쇄 및 협착, 기타 뇌혈관질환, 달리 분류된 질환에서의 뇌혈관장애, 뇌혈관질환의 후유증, 파킨슨병, 이차성 파킨슨증, 달리 분류된 질환에서의 파킨슨증, 기저핵의 기타 퇴행성 질환, 중풍후유증, 진전(震顛), 척수형 근위축 및 관련 증후군, 달리 분류된 질환에서의 일차적으로 중추신경계통에 영향을 주는 계통성 위축, 다발경화증이다.
- 14) 제30조(노인재활요양사업) ① 국가 또는 지방자치단체는 신체적·정신적으로 재활요양을 필요로 하는 노인을 위한 재활요양사업을 실시할 수 있다.
② 제1항의 노인재활요양사업의 내용 및 기타 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

라. 노인복지시설과 장기요양기관 간 명칭의 혼란에 따른 조정 필요

앞서 살펴본 바와 같이 「노인복지법」은 제4장 노인복지시설의 설치·운영에 가장 많은 내용을 담고 있다. 제31조(노인복지시설의 종류)에 의하면, 노인복지시설의 종류와 시설 수는 [표 4]와 같다.

원래는 노인주거복지, 의료복지, 여가복지, 재가복지시설만을 복지시설의 범위에 두었다가, 노인일자리사업과 노인학대예방사업이 확대되고 관련 규정들이 신설되면서, 해당 사업의 추진체계에 속해 있는 노인보호전문기관, 노인일자리지원기관, 학대피해노인 전용쉼터도 노인복지시설에 포함하는 개정이 이루어졌다.

큰 틀에서 볼 때, 노인주거복지시설 중 양로시설과 노인공동생활가정은 매년 감소되는 반면, 노인장기요양보험제도의 장기요양기관에 해당하는 노인의료복지시설과 재가노인복지시설은 증가해 왔다고 할 수 있다.

[표 4] 노인복지시설 현황(2022년 말)

(단위: 개소)

종류	시설	시설 수
합 계		89,698
노인주거복지시설	소 계	308
	양로시설	180
	노인공동생활가정	89
	노인복지주택	39
노인의료복지시설	소 계	6,069
	노인요양시설	4,346
	노인요양공동생활가정	1,723
노인여가복지시설	소 계	69,786
	노인복지관	366
	경로당	68,180
	노인교실	1,240

종류	시설	시설 수
재가노인복지시설	소 계	13,272
	단기보호서비스	70
	방문간호서비스	234
	방문목욕서비스	3,394
	방문요양서비스	5,808
	복지용구지원서비스	368
	재가노인지원서비스	363
	주·야간보호서비스	3,035
노인보호전문기관	노인보호전문기관	37
노인일자리지원기관	노인일자리지원기관	206
학대피해노인 전용쉼터	학대피해노인 전용쉼터	20

자료: 보건복지부, 「2023 노인복지시설 현황」, 2023, p. 5에서 발췌; 국민건강보험공단 장기요양보험 포털, 「2022년 12월_시·군·구별 장기요양기관 현황」 2022.12.

기존에 「노인복지법」에 근거를 두고 설치·운영되던 노인의료복지시설 및 재가노인복지시설이 「노인장기요양보험법」에 따라 설치된 장기요양기관 및 재가장기요양기관의 설치기준 등과 혼란을 빚었고, 신규 제도에 의해 각기 운영되면서 유예기간을 두는 등 조정과정이 필요했던 시기가 있었다.

그런데 노인장기요양보험제도가 도입된 지 15년이 지났지만, 「노인복지법」에 따른 노인의료복지시설이면서도 「노인장기요양보험법」의 장기요양기관은 아닌 경우가 존재한다. 그 이유는 노인장기요양보험제도와 무관하게 비용을 이용자 본인이 전액 부담하는 고소득층 노인 전용 생활·의료 겸용시설들이 설치되어 있기 때문이다.¹⁵⁾ 점차 노후 소득이 충분한 노인들이 증가하고 고급 생활시설에 대한 수요가 증가함에 따라 향후 더욱 증가하게 될 것으로 예측된다.

반대로 「노인장기요양보험법」에 따른 재가급여 장기요양기관임에도 「노인복지법」의 재가노인복지시설은 아닌 경우들도 상당수 존재한다([표 5] 참고).

15) 보건복지부 요양보험운영과 담당자 전화 면담(2023.10.)

[표 5] 재가노인복지시설과 재가장기요양기관 현황(2022년 말)

(단위: 개소)

「노인복지법」 재가노인복지시설	소계	방문 요양	방문 목욕	방문 간호	단기 보호	주야간 보호	복지 용구	재가 지원
		13,217	5,808	3,394	234	70	3,035	368
「노인장기요양보험법」 재가급여기관	소계	방문 요양	방문 목욕	방문 간호	단기 보호	주야간 보호	복지 용구	-
		36,660	16,850	11,789	828	126	5,090	1,977

주: 재가지원시설은 지방이양사업으로 분류된 시설에 해당함(보건복지부 요양보험운영과 담당자 전화 면담(2023.11.21.))

자료: 보건복지부, 「2023 노인복지시설 현황」, 2023, p. 5에서 발췌; 국민건강보험공단 장기요양보험 포털, 「2022년 12월 시·군·구별 장기요양기관 현황」 2022.12.

따라서 「노인복지법」의 노인의료복지시설과 재가노인복지시설이 「노인장기요양보험법」의 장기요양기관과 역할과 기능에서 일치함에도, 현재는 두 법률 중 하나에만 등록된 시설 또는 기관이 상당수 존재하고 있음을 확인하였다. 이에 당장은 어렵겠지만 중장기적 관점에서, 같은 시설이 각기 다른 법률에 따라 상이한 명칭으로 불리는 복잡한 상황을 정리할 입법화의 필요성은 있어 보인다.

마. 기존 여가활동 참여 노인의 고령화와 이용률 저하

한편, 「노인복지법」 제4장은 7가지 유형의 노인복지시설로 어떤 것들이 있는지를 소개하고, 그 운영과 설치 규정을 정리한 규정들이기 때문에, 제39조에 가지조항으로 노인학대대응 관련 규정이 포함되어 있지 않았더라면 「노인복지법」이라기 보다는 「노인복지시설의 설치 및 운영에 관한 법률」로 보일 지경이다.

현재와 같이 노인복지시설 관련 규정들도 관련 사업 운영을 위해 필요하지만, 초고령사회에 대비하려면 「노인복지법」이 1,000만 명이 넘는 노인들을 광범위하게 정책대상으로 포괄할 수 있어야 하므로 현재와 같은 내용만으로는 충분하지 않다.

더구나 제2차 베이비부머(68년~74년 출생자)까지 고려한다면, 불과 10년 후부터는 이전 노인보다 고학력의 베이비부머들이 매년 노인으로 진입하게 된다. 머지않아 공적연금을 수급하지 못하는 빈곤한 노인은 일반적인 노인의 모습이 아니게 될 것이다. 2023년 6월 기준, 본인 기여 국민연금인 노령연금 수급자 수가 542만 명인데, 그중 1차 베이비부머인 60대 수급자가 이미 56.8%를 차지¹⁶⁾할 정도로 베이비부머는 공적연금 수급자 중에서도 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

이제는 ‘뉴 시니어’(New Senior), ‘액티브 시니어’(Active Senior) 등 적극적으로 능동적으로 자신의 노후를 준비하며 디지털 환경에 잘 적응하고 있는 적극적인 노인들도 「노인복지법」의 정책대상자가 됨을 유념해야 한다.¹⁷⁾

보건복지부는 활발한 사회적 활동과 여가 및 문화생활을 누리고 자원봉사활동을 원하는 노인들을 위한 법률 근거로 「노인복지법」 제23조(노인사회참여지원)¹⁸⁾와 「저출산·고령사회기본법」 제14조(여가·문화 및 사회활동의 장려)¹⁹⁾를 함께 제

16) 국민연금공단 급여지급통계(https://www.nps.or.kr/jsppage/stats/stats_map.jsp)(검색일: 2023.10.20.)

17) 물론 학력 격차뿐만 아니라 자산불평등 문제, 그리고 노후빈곤층으로 전락할 수 있는 베이비부머를 위한 대책 마련의 필요성도 여전히 존재한다. 원시연, 「베이비부머: 은퇴 이후의 소득보장방안」, 『이슈와 논점』 제251호, 국회입법조사처, 2011.6.17; 한경혜 외, 「한국 베이비부머 패널 연구」, 서울대학교 노화·고령사회연구소·매트라이프 코리아 재단, 2010; 정경희 외, 「신노년층의 특징과 정책과제」, 한국보건사회연구원, 2010; 정경희 외, 「미래 고령사회 대응 베이비 붐 세대 및 전후세대 실태분석」, 한국보건사회연구원, 2013.

18) 제23조(노인사회참여 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 노인의 사회참여 확대를 위하여 노인의 지역봉사 활동기회를 넓히고 노인에게 적합한 직종의 개발과 그 보급을 위한 시책을 강구하며 근로능력있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 노력하여야 한다.

② 국가 또는 지방자치단체는 노인의 지역봉사 활동 및 취업의 활성화를 기하기 위하여 노인지역봉사기관, 노인취업알선기관 등 노인복지관계기관에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.

19) 제14조(여가·문화 및 사회활동의 장려) ① 국가 및 지방자치단체는 노후의 여가와 문화활동을 장려하고 이를 위한 기반을 조성하여야 한다.

시한다.²⁰⁾

문제는 노인여가복지시설 중 가장 개소 수가 많은 경로당에 여가활동의 초점을 맞추고 있다는 것인데, 실제 경로당을 이용하려는 60~70대는 극히 소수에 불과한 것으로 나타나고 있다. 「2020 노인실태조사」에 따르면,²¹⁾ 경로당 이용률이 가장 높은 연령대인 ‘85세 이상’도 47.0%, ‘80~84세’가 43.6%로 절반에도 못미친 것으로 확인되었다. 게다가 연령이 낮아질수록 이용률은 더 낮아졌다. ‘75~79세’는 37.9%, ‘70~74세’는 27.7%였고, ‘65~69세’의 이용률은 11.2%에 불과했다.

현재의 낮은 이용률도 문제지만 향후 이용 희망률도 낮은 것으로 조사되었는데, ‘85세 이상’은 62.5%가 향후 경로당을 이용하겠다고 답변했지만, ‘80~84세’ 60.4%, ‘75~79세’ 54.5%, ‘70~74세’ 45.3%, 65~69세는 31.2%만이 이용하겠다고 답하는 등 연령대가 낮아질수록 경로당의 현재 이용률뿐만 아니라 이용 희망률도 낮아지는 것으로 나타났다. 결국 현재와 같은 경로당 중심의 운영방식으로는 미래 사회의 노인여가복지 수요에 대응하기 어려울 것임을 보여준다.

바. 노인에 대한 사회교육 관련 규정의 미흡

현재와 미래의 노인들은 취미나 여가와 관련된 교육뿐만이 아니라 급변하는 시대의 변화에 적응하기 위하여, 일상에서 필요한 정보들을 다양한 경로로 습득해 나가야 한다.

향후 노인이 자신의 노후를 주체적으로 결정하고, 합리적으로 자산과 건강을 관리하며, 대인관계와 봉사활동 등을 망라한 사회활동을 통해 삶의 질을 제고할

② 국가 및 지방자치단체는 자원봉사 등 노인의 사회활동 참여를 촉진하는 사회적 기반을 조성하여야 한다.

20) 보건복지부, 「2023년 노인자원봉사 활성화 지원사업 운영 안내」, 2023. 필자는 자원봉사활동의 자발성과 공익성 등을 고려해 볼 때, 「노인복지법」 제2조(기본이념)도 자원봉사의 근거 조항으로 포함시킬 수 있다고 본다.

21) 이윤경 외, 「2020년도 노인실태조사」, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2020.

수 있도록 일상생활을 운영해 나가기 위해서는 그에 걸맞은 사회교육이 매우 필요하다.

「대한민국헌법」 제31조제1항과 같이, 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리를 가지기 때문에, 사회교육으로서의 노인교육은 사회적 기본권의 영역에 해당한다.

그러나 우리나라는 초고령사회를 앞둔 시점에 노인교육의 필요성과 중요성이 높아지고 있음에도 불구하고 관련 규정들이 별도로 마련되어 있지 않은 법률들이 많이 발견된다.²²⁾ 심지어 규정이 마련되어 있는 「노인복지법」의 경우에도, 제6조의3(인권교육), 제27조(건강진단 등), 제27조의4(노인성 질환에 대한 의료지원)에서 제시하는 노인교육은 임의규정에 불과하다.

또한 노인여가복지시설에서 이루어지는 교육은 교양이나 취미활동에 맞춰져 있는 한계가 있고, 노인교육을 실시할 수 있는 시설의 설치 및 운영 관련 규정에 초점을 맞추고 있을 뿐 노인교육용 프로그램 개발과 전문인력 양성에 관한 내용은 발견되지 않는다.²³⁾

더구나 「저출산·고령사회기본법」에 따른 제4차 저출산·고령사회기본계획에서 제시된 평생교육과 직업훈련 강화 부문도 노인의 사회적 통합이나 교육보다는 노후를 준비하는 중·장년층 대상의 직업교육 중심으로 구성되어 있다는 한계를 보이고 있다.

22) 원시연, 「사회복지차원의 노인교육 현황 및 법·제도적 과제」, p. 26. 국회의원 김병욱·한국법제연구원·대한교육법학회 공동주최 2023년 연차학술대회(2023.11.23.), 『초고령사회에 대비한 교육법제의 동향과 과제』 발제문.

23) 장민영, 「노인인권보장과 교육법제 현황과 과제」, p. 10. 국회의원 김병욱·한국법제연구원·대한교육법학회 공동주최 2023년 연차학술대회(2023.11.23.), 『초고령사회에 대비한 교육법제의 동향과 과제』 발제문.

사. 노인학대 관련 입법화를 위한 전략의 부재

아동학대 관련 규정을 담고 있는 「아동복지법」이 있지만, 아동학대 사건이 끊이지 않고 발생하면서 결국 2014년 1월 28일에 법률 제12341호로 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 「아동학대처벌법」)이 제정되었다. 이에 아동분야 법률을 참고하여 노인학대범죄를 처벌하고 학대피해노인을 보호하는 특례법을 제정하려는 입법화 움직임이 제19대국회부터 제21대국회까지 지속해서 등장하였다.

노인학대 관련 규정들이 이미 「노인복지법」에 마련되어 있긴 하지만, 특례법안이 제19대국회에 1건,²⁴⁾ 제20대국회에 3건²⁵⁾ 발의되었다가 각각 임기만료로 폐기되었다.

당시 노인학대범죄의 처벌에 초점을 맞춘 법률안은 「형법」과 「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에 준용하여 규율 가능하다는 취지에서, 그리고 학대피해노인을 지원하는 법률안은 「노인복지법」과 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에 따라 상당 부분 규율이 가능하다는 점에서, 법률 제정의 타당성을 크게 인정받지 못하는 바람에 입법화로의 진전이 이루어지지 못했다.

한편, 현재 국회에 발의된 「학대피해노인의 권리보호와 지원에 관한 법률안」(의안번호 2106172)에 대해 보건복지부는 「노인복지법」과 유사·중복되는 내용이 많으므로, 「노인복지법」에 중복되지 않은 부분을 신설하는 등의 방식으로 개정하는 것이 더 타당한지 아니면 별도의 법률을 제정해야 하는지에 대해 신중히 검토해야 한다는 입장을 피력하였고, 지역노인보호전문기관도 기존 법률과의 유사성 등으로 새로운 법률 제정의 타당성이 높지 않으므로 신중한 검토가 필요하

24) 「노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법안」(의안번호 1914797)이 발의되었다가 임기만료로 폐기되었다.

25) 「노인학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법안」(의안번호 2000209), 「학대피해노인의 권리보호와 지원에 관한 법률안」(의안번호 2003918), 「학대피해노인 지원법안」(의안번호 2003918)이 발의되었다가 임기만료로 폐기된 바 있다.

다고 답변하였다.²⁶⁾

이처럼 아동학대처벌법이 제정되던 당시와는 달리, 피해노인을 지원하기 위한 특례법이나 노인학대범죄자에 대한 처벌 특례법의 제정에 대해 이해관계자들이 모두 찬성의견으로 수렴되지도 않은 데다, 입법화를 위한 적극적인 전략이 부재한 것으로 보이는 만큼 제21대국회에서의 입법 가능성은 현재로서는 높지 않은 상황으로 짐작된다.

26) 국회 보건복지위원회, 「학대피해노인의 권리보호와 지원에 관한 법률안 검토보고」, 2021.4. p.12.

IV. 「노인복지법」의 개선과제

1. 「노인복지법」의 구성·체계 관련 개선과제

가. 총칙

「노인복지법」 제6조의2(홍보영상의 제작·배포·송출)의 규정은 노인학대와 관련된 내용으로, 노인학대예방사업 규정들과 함께 놓이는 것이 합리적이므로 조항의 위치를 변경해야 할 것이다. 만약 「노인복지법」의 현재 구성을 유지한다고 가정하면, 제6조의3(인권교육)은 노인 일반에 대한 인권교육 규정이 아니라 노인 복지시설 운영자와 종사자를 대상으로 이루어지는 인권교육 관련 규정이므로, 노인복지시설 설치 및 운영 규정들과 함께 놓여야 타당해 보인다. 따라서 제4장 노인복지시설의 설치·운영 부분으로 자리를 옮겨야 할 것이다.

제8조(노인전용주거시설)는 양로시설, 노인공동생활가정 또는 노인복지주택과 같은 노인주거복지시설과의 차이가 무엇인지 명확하지 않고, 정의 조항에도 포함되어 있지 않기 때문에 오히려 혼란만 가중시키고 있다. 구태여 총칙에 담겨있을 명백한 이유가 없는 개별 사업 관련 조항들은 해당 사업 규정과 함께 놓이도록 재구성하거나 삭제하는 것을 검토해야 한다.

나. 보건·복지조치

기존에 「노인복지법」 제3장 보건·복지조치에 포함되어 있었던 규정 중에서 노인일자리사업의 근거 조항으로 마련되었던 규정들은 「노인일자리 및 사회활동 지원에 관한 법률」이 제정되었으므로 2024년 11월 1일에 삭제될 예정이다. 이때 관련 규정이 양쪽 법률에 애매하게 분산되지 않도록 추가적인 검토가 필요할 것이다.

그리고 독거노인에 대한 복지 조치나 제25조(생업지원)는 정책대상자가 취약

계층에 맞춰져 있으므로, 제3장의 명칭을 취약계층 노인 보호조치로 변경하는 것이 타당해 보인다. 이때 제26장(경로우대)은 연령을 기준으로 모든 노인에게 적용될 수 있는 제도에 해당하므로 제1창 총칙으로 옮기는 방안을 고려해 볼 수 있다.

다. 노인복지시설의 설치·운영

제39조에 가지조항으로 위치해 있던 요양보호사 관련 4개 조항, 노인학대 관련 14개 조항, 치매 등으로 실종된 노인 보호 조항 1개 등을 분리하여 규정해야 할 것이다. 가지조항의 재구성을 통해 유기적인 체계성을 확보할 수 있게 된다.

이때 노인학대 관련 조항은 따로 떼어 독립된 장으로 만들고, 요양보호사 관련 조항은 「노인복지법」에 남겨두기보다 되도록이면 「노인장기요양보험법」으로 옮기는 방안을 고려해야 법 체계상 매끄러울 수 있다. 그리고 실종 노인은 치매 질환과 연계된 경우가 많으므로, 노인학대 관련 조항에 남겨 두기 보다는 노인 보호조치 부문으로 옮기는 방안을 고려해 볼 수 있다.

한편, 지방이양사업인 경로당 운영사업에 양곡구입비를 국비로 보조할 수 있도록 한 제37조의2(경로당에 대한 양곡구입비 등의 보조), 사업자들이 전기·통신·도시가스·수도요금 등을 감면할 수 있도록 한 제37조의3(경로당에 대한 공과금 감면)은 경로당이 노인여가복지시설에 포함된다는 이유로 노인여가복지시설 관련 조항에 가지조항으로 되어 있다. 그런데 고유명사로 사용하고 있는 경로당의 명칭을 젊은 노인들까지 함께 좋아할 수 있는 새로운 단어로 변경하면서,²⁷⁾ 노인여가복지를 위한 국가·지자체 지원의 근거 조항으로 개정하게 된다면 노인의 여가 및 문화활동을 위한 일종의 공공복지 차원의 조치로 보아 조항의 자리를 이동해도 무방해 보인다.

27) 본 보고서도 경로당 명칭 변경을 제안하였다.

2. 「노인복지법」의 내용 관련 개선과제

가. 노인의 인권과 시민권 관점의 도입

「노인복지법」 제1조는 대한민국의 노인은 산업화와 경제발전에 이바지한 자로서, 빈곤하고 취약하기 때문이 아니라 당연히 국민이기 때문에 누려야 할 권리로서 노인의 보건복지를 증진하기 위하여 법률을 제정하였음을 명시해야 할 것이다.

그리고 제2조에서는 노인이 대한민국의 시민으로서 존경받으며 건전하고 안정된 생활을 보장받을 권리를 가진다는 점, 그리고 능력에 따라 적당한 일에 종사하고 사회적 활동에 참여할 기회를 보장받을 “권리가 있다.” 또는 “보장받아야 한다.”라는 표현으로 개정하는 것이 적절해 보인다.

나. 노인의 빈곤에 대응하는 규정의 추가

현행 「노인복지법」 제3장 보건·복지조치에서 노인일자리 관련 규정이 삭제되고, 제3장의 명칭이 취약계층 노인 보호조치로 변경된다는 전제하에, 앞의 [표 3]의 「노인복지법」 전부개정법률안 제3장에 있는 제12조(노후소득 보장 등)와 제13조(노인 경제활동 지원)와 같은 조항을 신설하는 방안이 있고, 아니면 총칙에 놓인 제2조(기본이념)에 빈곤한 노인의 소득보장 또는 국가나 지자체의 경제적 지원 관련 조항을 신설하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

다. 노인질환 예방조치 범위의 확대 또는 개별 사업 명시

현재의 「노인복지법」은 제1조에서 밝힌 법률의 목적인 노인의 질병예방과 생활안정을 위한 조치로서 초고령사회에 대응하기에는 부실한 수준에 머물러 있음이 확인되었다. 해당 법률에서 다루는 노인성 질환 예방조치의 범위를 확대하는 방안을 고려하는 것이 좋을 것으로 보인다.

그러나 모든 노인성 질환에 대해 국가가 지원할 수 있는 상황은 아니므로, 국가가 노인여가복지시설인 경로당에 냉·난방비를 지원하고(법 제37조의2), 전기·도시가스 등 사업자가 각종 공과금을 할인해 줄 수 있도록(제37조의3) 조항을 따로 신설했던 선례처럼, 국가와 지자체 차원에서 수행하는 사업과 법률 간 대응 수준을 높이기 위한 차원에서 차라리 노인실명예방사업과 무릎인공관절 수술지원사업 관련 조항을 따로 명시하는 방식으로 신설하는 것이 더 적절한 방식이 될 수 있을 것이다.

오히려 법률에서 노인성 질환이라고 광범위하게 표현한 후 자세한 사항은 고시에서 밝히면서 2가지 질환만 적시하는 방법은 「노인복지법」의 위상과 대표성을 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다.

그리고 현재 제1조의2(정의) 제3호에서 질병명인 ‘치매’에 대한 정의를 따로 두기보다 삭제하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 「치매관리법」을 통해 치매 정책이 독립적으로 마련되어 있는 데다, 다른 노인성 질환들은 정의에서 다루지 않으면서 치매라는 질환만 정의를 따로 마련해야 할 필요성이 크지 않아 보이기 때문이다.

라. 장기적 관점에서 노인복지시설의 명칭 재조정

현시점에서 명칭을 재조정하는 것이 당장은 어려울 수 있다. 그러나 장기적 관점에서 볼 때 「노인복지법」의 노인의료복지시설 및 재가노인복지시설과 「노인장기요양보험법」의 장기요양기관 간 명칭을 조정하기 위하여 두 법률의 관련 조문을 연계하는 방안 등을 마련해야 할 것이다. 예컨대, “이 법에 따른 노인의료복지시설은 「노인장기요양보험법」에 따른 장기요양기관에 해당한다.” 등과 같은 문구를 신설함으로써 두 법률을 연계하는 방식이다.

마. 경로당 명칭 변경 및 프로그램 개선

노인의 여가활동 = 경로당이라는 접근은 신속히 개선되어야 한다. 특히 경로당(敬老堂)이라는 단어가 주는 이미지를 보다 역동적으로 변화시킬 수 있도록 새로운 명칭으로 법률을 개정하는 것이 필요해 보인다.²⁸⁾

또한 서울이나 광역시 등 대도시 지역의 아파트 단지 내에 위치한 경로당과 농어촌 읍·면 지역의 경로당은 처한 상황이 다르므로, 이용자의 복지 욕구도 상이할 수밖에 없다. 따라서 여가복지 분야에서 지역 간 차이뿐만 아니라 연령집단에 따른 노인들 간의 차이에 걸맞는 프로그램을 마련해 나가는 것도 필요할 것이다.

바. 평생교육 차원에서 진일보한 노인교육 추세 반영

그동안 노인교육에 대한 규정이 제대로 마련되어 있지 않았지만, 최근 「평생교육법」에 따른 제5차 평생교육진흥기본계획(2023~2027)²⁹⁾에서 제시한 “사각지대 없이 모두가 누리는 평생학습” 부문에서는 ① 고령층 특화형 대학 전담과정 개설·운영, ② 고령층 특화형 평생학습도시 지정·운영, ③ 마을단위 고령층 평생학습 프로그램 강화, ④ 정책기반 강화 및 협업체계 구축과 같이 노인 평생교육 활성화를 위한 체계적인 추진방안들이 제시된 바 있다. 점차 진일보된 노인교육 프로그램 마련과 운영 체계 구축의 모습들이 목격되고 있는 만큼, 「노인복지법」에도 이러한 추세를 반영하는 입법화가 이루어져야 할 것으로 보인다.

28) 원시연, 「노인의 자원봉사활동 관련 법률 검토와 향후 과제」, (사)대한노인회 주최 「2022년 노인자원봉사 활성화 포럼: 경로당 중심 노인자원봉사 활성화 방안」 발표문, 2022.12.15.

29) 관계부처 합동, 「제5차 평생교육진흥 기본계획(2023~2027): 평생학습 진흥방안」, 2022, pp. 39-41.

사. 향후 빈번히 등장할 노인학대 유형 대비

만약 노인학대특별법이 제정된다면, 「노인복지법」의 노인학대 관련 규정들을 제정법에 가장 효율적이고 적절한 형식으로 옮겨 담아내야 하므로, 기존 「노인복지법」의 규정 중 어디까지를 제정법에 통합할 것인지에 대한 논의도 매우 세밀하게 검토해야 할 사안이 될 것이다. 학대피해 노인을 지원하고 보호하기 위해 특별법에 기존 「노인복지법」의 관련 내용을 중복해서 담을 수는 없기 때문이다.

또한, 초고령사회에서 노인인구가 급증할 것으로 예상되고, 노인학대의 유형도 신체적·정서적 학대 중심에서 경제적 착취 등 다른 유형으로 옮겨갈 가능성이 크다. 노인은 보이스 피싱(Voice Phishing)이나 메신저 피싱(Messenger Phishing) 등 신종 사기 범죄의 표적이 될 가능성이 높고 노인을 대상으로 한 경제적 착취가 빈번히 발생할 수 있는 만큼 노인학대 예방을 위한 입법의 방향과 정책적 대응 방식도 기존의 방식과는 차이가 커질 수밖에 없어 이에 대한 제도적 대비가 필요하다.

아. 추가 논의과제³⁰⁾

(1) 「(가칭) 지역사회통합돌봄법」과의 연계

제21대국회에는 6건의 지역사회통합돌봄법(안)이 발의된 바 있다. 만약 관련 법률이 향후 입법화된다고 한다면,³¹⁾ 노인·장애인 등 돌봄서비스가 필요한 계층이 지역사회에 거주하면서 연계된 서비스를 누릴 수 있도록 서비스 전달체계를

30) 원시연, 「「노인복지법」의 현황과 초고령사회 대응을 위한 개선과제」, 국회 존엄한 삶을 위한 웰다잉연구회·국회입법조사처·전국노인복지단체연합회 공동주최 (2023.11.1.) 제30차 노인복지정책토론회, 『초고령사회 대응을 위한 노인관련 법·제도 개선방안 모색』 발제문.

31) 이번 국회에서 입법화되지 않더라도 제22대국회에 다시 법률안이 발의될 것으로 예상되는 만큼, 「노인복지법」 등 노인관련 법률과의 연계 마련을 위한 입법화 논의도 등장하게 될 것이다.

촘촘히 갖추어나가야 한다.

그 과정에서 기존의 보건의료 및 사회복지·서비스 분야 관련 법률의 전반적인 개정이 필요할 것이다.³²⁾ 「노인복지법」의 독거노인 지원, 노인성 질환에 대한 의료지원, 재가 노인복지시설 관련 규정 및 요양보호사 등 돌봄인력 관련 규정 등도 개정이 이루어져야 할 부분으로 판단된다.

그 밖에 「노인장기요양보험법」과 「치매관리법」 등에서 관리되어 온 돌봄서비스 전달체계와 관련한 역할 분담 논의도 필요하고, 법률에도 그 연계성을 밝히는 작업이 필요해 보인다.

(2) 비재무분야와 관련된 노후생활 관련 인식의 제고

이미 「노후준비 지원법」에 의해 노후준비의 4대 영역(재무·건강·여가·대인관계)이 법률에 명시되어 있지만,³³⁾ 사실상 해당 법률의 정책 대상은 청년 및 중·장년층으로, 노후를 위해 준비하는 단계에서 필요한 사항이 규정되어 있다고 볼 수 있다.

그렇다면 이미 노인이 되었고, 약 30년 동안 노인으로 살아가게 될 전기 고령자들이 비재무적 분야에서 만족스러운 노후를 보낼 수 있도록 국가 또는 지자체가 마련한 제도를 「노인복지법」에 규정할 필요성도 있을 것이다.

개인의 생애주기를 고려해 볼 때, 미리 계획을 세워 준비한 사항뿐만 아니라 변화하는 상황에 따라 맞춤형으로 이루어지는 대비와 적응도 고려하지 않을 수 없다. 특히 인식 제고에 필요한 관련 교육 프로그램의 마련도 요구된다.

32) 홍선미·장숙량, 「성공적인 건강 노화(Healthy Aging)를 위한 노인 대상 지역사회 통합돌봄서비스 전달체계의 과제」, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2023, pp. 74~77.

33) 「노후준비 지원법」 제2조(정의)에 따르면, 노후준비란 노년기에 발생할 수 있는 빈곤·질병·무위·고독 등에 대하여 사전에 대처하는 것을 말하며, 노후준비서비스의 분야로는 재무·건강·여가·대인관계가 명시되어 있다.

(3) 노인 연령기준 관련 논의와 대응

노인복지 정책사업의 대상자 연령기준인 ‘65세’를 상향해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 심지어 지난 2015년 5월에는 노인단체인 대한노인회 정기이사회에서 만장일치로 노인의 기준연령을 4년마다 1세씩 상향 조정하여 20년 후 70세가 되도록 공론화할 것을 결의하였고,³⁴⁾ 2019년 1월에는 보건복지부장관이 나서서 65세에서 70세까지 단계적으로 상향하는 방안에 대한 공론화 필요성을 언급하기도 했다.³⁵⁾ 최근 KDI 보고서는 2025년부터 ‘10년에 1세씩 연령을 상향’하는 방안을 통해 2053년에 OECD 회원국 중 가장 높아지는 노인부양비를 상당 부분 낮출 수 있다는 분석을 내놓은 바 있다.³⁶⁾

그런데 UN, WHO, OECD 등 국제기구의 노인연령 기준이 65세로 맞춰져 있는 데다, 굳이 모든 노인대상 복지사업의 연령기준을 일률적으로 상향하고 노인연령 기준을 명시할 필요성이 있는지에 대해서는 면밀한 검토가 필요해 보인다.

향후 국가 복지재정의 지속 가능성을 확보하기 위하여, 노인을 대상으로 하는 기존 정책들에서 연령기준을 세분화하여 차등을 두는 방식으로 이루어질 가능성도 있다. 개별사업별로 정책대상자의 연령 기준을 달리 정하는 방안, 65세 기준을 유지하되 65~74세 전기 고령자와 75세 이상의 후기 고령자로 구분하면서 현금 및 현물서비스 제공에 차등을 두는 방안 등도 고려될 수 있을 것이다.

(4) 「노인복지법」을 노인복지분야 기본법으로 개편

만약 노인학대예방 및 처벌법 등 현재 「노인복지법」에 담겨있던 사업들을 세부 사업별로 개별법을 마련하게 된다면 「노인복지법」이 담은 내용이 더 줄어들

34) 여성경제신문, 「대한노인회 “노인 기준 연령 상향” 공론화」, 2015.5.26.

35) 중앙일보, 「박능후 “노인연령 기준 65→70세 단계적 조정 논의해야”」, 2019.1.24.

36) 이태석, 「노인연령 상향 조정의 가능성과 기대효과」, KDI, 『KDI FOCUS』, 2022.9.6.

것이므로, 노인정책의 기본법처럼 개편하는 것도 고려해 볼 수 있다. 그 경우에는 「저출산·고령사회기본법」과의 관계를 재정립해 나가야 할 것이다.

「저출산·고령사회기본법」은 인구정책 관점에서 저출산 대책과 고령사회정책을 하나의 법률에 기본법으로 담고는 있으나, 출산률의 상승이 전체 인구에서 노인인구 비율을 낮출 수 있다는 접점을 제외하고는, 어차피 각기 별도로 두 정책이 다루어지고 있는 상황이므로, 법률을 분리하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

예컨대, 「저출산·고령사회기본법」 제2장 제2절 ‘고령사회정책’의 제11조 내지 제19조처럼 주요 노인정책의 주제와 방향을 담으면서 구체적인 사업에 대한 조항을 덧붙여 「노인복지법」에 포괄적으로 담아 명시하는 방안도 고려해 보아야 한다.

이때 노인 소득빈곤률 세계 1위의 장기화를 해결하기 위한 최선의 방안으로 ‘1인 1연금’ 원칙을 공식적으로 밝히고, 개인이 자신의 노후를 스스로 준비해야 할 책임을 명시하되, 국가가 제도적으로 이를 뒷받침하고 지원해야 할 의무와 책임이 있음을 규정을 통해 명백히 할 필요가 있다. 또한 노인에 대한 차별을 금지하고 인권의 보장을 촉진하기 위한 규정을 반드시 신설하여 포함시켜야 할 것이다.

V. 맺음말

이제 곧 노인인구가 1,000만 명을 넘어서게 되며, 특히 지난 2020년부터 713만 명 규모의 제1차 베이비부머가 매년 노인인구에 새로 편입되면서 노인집단의 특징도 변화되고 다양한 노인복지 수요가 발생할 것이다. 미래의 노인집단은 현재의 노인집단과 상이할 것으로 예상되는 만큼, 향후 노인이 처할 다양한 상황에 대해 세심하게 접근할 필요성도 커지고 있다.

따라서 이 보고서는 2025년 초고령사회로의 진입을 앞두고, 새로운 사회의 변화를 반영할 수 있는 노인정책 관련 법률 중 「노인복지법」을 중심으로 어떠한 방향성을 갖고 개선되어야 할지를 제안하기 위하여 작성되었다.

「노인복지법」은 1981년 6월 5일에 법률 제3453호로 제정되었고, 전부개정이 1997년 8월 22일에 이루어진 후, 최근에 이르기까지 삭제된 조항이 23개나 되고 신설된 조항이 42개나 될 정도로 많은 변화를 거쳤다.

그 과정에서 노인을 대상으로 하는 새로운 사업들이 계속 생겨나면서 근거 규정을 마련하기 위하여 조항들을 신설하고 추가하다 보니 법률 전체가 유기적으로 체계화되어 있지 않다는 평가를 받고 있다.

이에 본 보고서는 「노인복지법」의 구성·체계와 내용상의 문제점을 검토하였으며, 다음과 같은 개선과제를 제안하였다. 첫째, 구성·체계상의 개선과제로는 (1) 총칙에 담겨있을 명백한 이유가 없는 개별 사업 관련 조항들은 해당 사업 규정과 함께 놓이도록 재구성하거나 삭제를 검토, (2) 기존의 보건·복지조치들 중 취약계층 노인을 보호하기 위한 사업들을 모아 제3장의 제목을 취약계층 노인 보호조치로 변경하고, 연령기준에 따라 일반 노인 전체에 적용되는 제26조(경로우대)는 총칙으로 옮기는 방안을 고려, (3) 제4장의 제39조에 가지조항으로 위치했던 조항들 중 노인학대 관련 조항은 따로 떼어 독립된 장으로 만들고, 요양보호사 관련 조항들은 가능한 수준에서 「노인장기요양보험법」으로 옮기는 방안의 검토 등이다.

다음으로 내용상의 문제점에 대한 개선과제로는 (1) 노인의 인권과 시민권 관점을 도입하고, (2) 노인의 빈곤에 대응하는 규정을 추가하며, (3) 노인질환 예방 조치 범위의 확대 또는 개별 사업을 명시하는 방안을 제안하였다. 그리고 (4) 장기적 관점에서 「노인복지법」의 노인복지시설과 「노인장기요양보험법」의 장기요양기관의 명칭을 재조정하거나 그게 어렵다면 조항을 마련하여 연계하고, (5) 경로당의 명칭을 변경하면서 프로그램을 개선해야 한다고 주장하였다. 더불어 (6) 평생교육 차원에서 발견되는 진일보한 노인교육 추세를 법률에 반영하고, (7) 향후 빈번히 등장할 노인학대 유형에 대비할 것을 제안하였다.

끝으로 (8) 노인정책 관련 추가 논의과제로서 ① 「(가칭)지역사회통합돌봄법」이 제정될 경우, 「노인복지법」, 「노인장기요양보험법」과 「치매관리법」 등 여러 법률과 연계가 필요하므로 이를 명시하고, ② 현재의 노인들이 비재무분야와 관련된 노후생활 관련 인식을 제고할 수 있도록 대책을 마련해야 하며, ③ 노인 연령기준 관련 논의와 관련하여, 공식적으로 연령을 일률적으로 높이고 이를 법률에 명시하기보다는 국제동향에 맞춰 연령기준을 두되 사업별 대상자의 연령을 세분화하는 대응이 더 합리적이고 필요하다는 점, ④ 그리고 「저출산·고령사회 기본법」과 개별법을 갖춘 정책사업들을 고려하여, 「노인복지법」을 노인복지분야의 기본법으로 개편하는 방안 등을 제안하였다.

참고문헌

- 관계부처 합동, 『제5차 평생교육진흥 기본계획(2023~2027): 평생학습 진흥방안』, 2022.
- 국가법령정보센터
- 국민건강보험공단 장기요양보험 포털, 『2022년 12월_시·군·구별 장기요양기관 현황』, 2022.12.
- 국민연금공단 급여지급통계(https://www.nps.or.kr/jsppage/stats/stats_map.jsp)
- 국회 보건복지위원회, 『노인복지법 전부개정법률안 검토보고』, 2020.11.
- 국회 보건복지위원회, 『학대피해노인의 권리보호와 지원에 관한 법률안 검토보고』, 2021.4.
- 보건복지부, 『2023년 노인자원봉사 활성화 지원사업 운영 안내』, 2023.
- 보건복지부 요양보험운영과 관계자 전화 면담(2023.10.)
- 보건복지부 요양보험운영과 담당자 전화 면담(2023.11.21.)
- 보건복지부, 『2023 노인복지시설 현황』, 2023.
- 서울아산병원 뉴스룸, 『대한민국 노인, 10년새 만성질환 2배 늘고 노쇠 절반 줄었다』, (<https://news.amc.seoul.kr/news/con/detail.do?cntId=6667>) (2023.8.2.)
- 서울연구데이터베이스, 『연령별 인구구조』 (<https://data.si.re.kr/>)
- 여성경제신문, 『대한노인회 “노인 기준 연령 상향” 공론화』, 2015.5.26.
- 원시연, 『베이비부머: 은퇴 이후의 소득보장방안』, 『이슈와 논점』 제251호, 국회 입법조사처, 2011.6.17.
- 원시연, 『노인의 자원봉사활동 관련 법률 검토와 향후 과제』, (사)대한노인회 주최 『2022년 노인자원봉사 활성화 포럼: 경로당 중심 노인자원봉사 활성화 방안』 발표문, 2022.12.15.
- 원시연, 『사회복지차원의 노인교육 현황 및 법·제도적 과제』, 국회의원 김병욱·한국법제연구원·대한교육법학회 공동주최 2023년 연차학술대회 (2023.11.23.), 『초고령사회에 대비한 교육법제의 동향과 과제』 발제문.

원시연, 『“노인복지법”의 현황과 초고령사회 대응을 위한 개선과제』, 국회 존엄한 삶을 위한 웰다잉연구회·국회입법조사처·전국노인복지단체연합회 공동주최(2023.11.1.) 제30차 노인복지정책토론회, 『초고령사회 대응을 위한 노인관련 법·제도 개선방안 모색』 발제문.

의안정보시스템

이기호, 『지능정보사회에서의 디지털 정보격차와 과제』, 『보건복지포럼』, 한국보건사회연구원, 2019.5.

이승희, 『소득과 자산으로 진단한 노인빈곤과 정책방향』, 『KDI FOCUS』, KDI, 2023.9.25.

이윤경 외, 『2020년도 노인실태조사』, 한국보건사회연구원·보건복지부, 2020.

이태석, 『노인연령 상향 조정의 가능성과 기대효과』, KDI, 『KDI FOCUS』, 2022.9.6.

장민영, 『노인인권보장과 교육법제 현황과 과제』, 국회의원 김병욱·한국법제연구원·대한교육법학회 공동주최 2023년 연차학술대회(2023.11.23.), 『초고령사회에 대비한 교육법제의 동향과 과제』 발제문.

정경희 외, 『신노년층의 특징과 정책과제』, 한국보건사회연구원, 2010.

정경희 외, 『미래 고령사회 대응 베이비 붐 세대 및 전후세대 실태분석』, 한국보건사회연구원, 2013.

중앙일보, 『박능후 “노인연령 기준 65→70세 단계적 조정 논의해야”』, 2019.1.24.

중앙노인보호전문기관, 『2022년도 노인학대 현황보고서 가이드북』, 2023.

통계청, 『장래인구추계: 2020~2070년』, 2021.

한국노인인력개발원, 『2021년 노인일자리 및 사회활동 통계동향』, 2023.

한경혜 외, 『한국 베이비 붐 세대 패널 연구』, 서울대학교 노화·고령사회연구소·매트라이프 코리아 재단, 2010.

한국노인인력개발원, 『2021 노인일자리 및 사회활동 지원사업 통계동향』, 2022.

홍선미·장숙량, 『성공적인 건강 노화(Healthy Aging)를 위한 노인 대상 지역사회 통합 돌봄서비스 전달체계의 과제』, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2023.

OECD, 『한 눈에 보는 연금(Pensions at a Glance)』, 2021.

NARS 입법·정책 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제001호	개헌 관련 여론조사 분석	2018. 03. 13.	허석재
제002호	빅데이터 정책 추진 현황과 활용도 제고방안	2018. 05. 31.	정도영 김민창 김재환
제003호	조세범에 대한 처벌 현황 및 개선방안	2018. 06. 22.	문은희
제004호	지역상생발전기금의 현황과 개선방안	2018. 06. 28.	류영아
제005호	현행 지방선거제도 관련 주요 쟁점 및 개편방안 : 지방의회선거를 중심으로	2018. 07. 11.	김종갑
제006호	디지털 증거에 관한 형사소송법적 과제 : 전문법칙을 중심으로	2018. 07. 26.	조서연
제007호	디지털 성범죄 대응 정책의 운영실태 및 개선과제	2018. 08. 08.	조주은 최진응
제008호	보호종료 청소년 자립지원 방안	2018. 09. 21.	허민숙
제009호	지방이전 공공기관의 지역정착 실태와 향후 보완과제	2018. 11. 15.	김재환 정도영 김민창
제010호	정보격차 해소를 위한 정보화교육사업 실태 및 개선방안	2018. 11. 29.	김유향 김나정
제011호	지역노사민정협의회의 운영실태와 개선방안	2018. 11. 29.	신동윤
제012호	연구개발특구의 운영실태와 개선방안	2018. 12. 07.	권성훈
제013호	지방자치단체의 공공데이터 개방 현황과 개선 과제	2018. 12. 10.	김태엽
제014호	현행 '복지허브화' 정책의 성과 및 개선방안 - '찾아가는 읍면동 주민센터' 사업을 중심으로 -	2018. 12. 11.	이만우
제015호	육아휴직 활성화를 위한 부모보험 도입방안	2018. 12. 13.	박선권
제016호	4차 산업혁명 대응 현황과 향후 과제	2018. 12. 13.	정준화
제017호	지방옴부즈만 제도의 운영현황 및 개선과제	2018. 12. 14.	김현정
제018호	국가 주요 시설물의 관리체계 개선을 위한 입법 및 정책 과제	2018. 12. 14.	김진수
제019호	양육비 이행 관리 제도의 문제점 및 개선과제	2018. 12. 17.	허민숙

호 수	제 목	발간일	집필진
제020호	트럼프 행정부의 대외정책 기조에 따른 한미동맹의 주요 현안 및 쟁점	2018. 12. 19.	김도희
제021호	개정 한·미 FTA 「투자자와 국가간 분쟁해결제도」(ISDS)와 향후 과제	2018. 12. 20.	정민정
제022호	기술탈취 방지 및 기술보호를 위한 입법·정책 과제 -입증책임 전환을 중심으로-	2018. 12. 24.	박재영
제023호	시진핑 집권2기 중국 대외정책 결정체계의 현황과 시사점	2018. 12. 27.	김예경
제024호	난민심사제도 운영실태 및 개선과제	2018. 12. 27.	백상준 김예경
제025호	남북 이산가족 관련 지원 정책의 실태 및 개선과제	2018. 12. 31.	이승현
제026호	독립법인보험대리점(GA)의 현황 및 개선과제	2019. 01. 18.	김창호
제027호	주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안	2019. 09. 24.	류영아
제028호	지역아동센터 지원사업의 현황과 과제	2019. 10. 31.	박선권
제029호	CCTV 통합관제센터 운영실태 및 개선방안	2019. 11. 01.	최미경 최정민
제030호	공공와이파이 구축·운영 실태 및 개선과제	2019. 11. 15.	장은덕
제031호	지속가능한 지하수의 활용 및 관리 방안	2019. 12. 10.	김진수
제032호	기술평가제도 현황 및 활성화를 위한 과제	2019. 12. 16.	박재영
제033호	의약품 이상사례 보고제도의 점검 및 개선방안	2019. 12. 19.	김은진
제034호	초·중등 소프트웨어교육 운영실태와 개선과제	2019. 12. 23.	김유향 유지연 김나정
제035호	장애인의 지역 간 이동 편의 증진을 위한 교통 서비스 실태 및 개선방안	2019. 12. 24.	김영석 박준환 김대명
제036호	사업장 대기오염 총량관리제 현황과 개선방안	2019. 12. 26.	이혜경
제037호	도로 유지관리 현황 및 과제 -도로 자산관리를 중심으로-	2019. 12. 26.	구세주
제038호	형사 사건관계인의 알권리 실태조사 및 개선방안	2019. 12. 27.	백상준
제039호	일본 아베내각의 안보정책 변화 분석과 시사점	2019. 12. 27.	박명희
제040호	제1차 - 제10차 한미방위비분담특별협정의 주요내용 분석 및 정책적 시사점	2019. 12. 31.	김도희
제041호	상장회사 관련 현행 법체계의 문제점과 개선과제	2019. 12. 31.	황현영
제042호	국세상담센터의 운영현황과 개선과제	2019. 12. 31.	문은희

호 수	제 목	발간일	집필진
제043호	공정거래 분야의 집단소송제 도입 방안	2019. 12. 31.	강 지원 조 영은
제044호	수용자 가족·자녀 지원을 위한 입법·정책 과제	2020. 05. 22.	허 민 속
제045호	국회 안전신속처리제의 운영현황과 개선과제	2020. 05. 30.	전 진 영
제046호	ILO 핵심협약의 비준현황과 과제	2020. 06. 24.	신 동 윤
제047호	철도 유희부지 활용도 제고를 위한 입법 및 정책과제	2020. 06. 30.	구 세 주
제048호	인구감소시대 지방중소도시의 지역재생 방안	2020. 06. 30.	김 예 성 하 혜 영
제049호	자동차보험 한방진료의 현황과 개선과제	2020. 07. 10.	김 창 호
제050호	지역건축안전센터의 운영 실태와 개선과제	2020. 08. 07.	김 예 성
제051호	아동학대 대응체계의 과제와 개선방향 -아동보호전문기관을 중심으로-	2020. 08. 13.	박 선 권
제052호	외교부 영사콜센터 운영실태와 개선과제	2020. 08. 28.	김 예 경
제053호	대통령제 정부의 초당적 내각 구성 사례와 시사점	2020. 09. 01.	허 석 재
제054호	국회의원 선거제도 개편논의와 대안의 모색	2020. 09. 01.	김 종 갑 허 석 재
제055호	빅데이터 플랫폼의 운영 실태와 개선과제	2020. 09. 07.	정 준 화
제056호	형사사법공통시스템의 운영실태와 개선과제	2020. 09. 18.	박 혜 림
제057호	한반도 주변 경계미확정 구역에 대한 국제법적 쟁점과 대응과제	2020. 09. 21.	정 민 정
제058호	상속세 미술품 물납제도 도입을 위한 입법론적 검토	2020. 10. 07.	장 영 환
제059호	리쇼어링 기업 지원정책의 문제점 및 개선방안	2020. 10. 08.	김 종 규
제060호	2020 미국 대선 결과 분석	2020. 11. 26.	-
제061호	가정폭력 이혼 과정에서의 피해자 보호를 위한 입법과제 -자녀면접교섭을 중심으로-	2020. 12. 04.	허 민 속
제062호	기후변화 대응 도시홍수 대책	2020. 12. 21.	김 진 수
제063호	조선산업 친환경·스마트화 동향과 입법·정책과제	2020. 12. 23.	김 봉 주
제064호	에너지공급자 수요관리 투자사업 현황과 개선과제	2020. 12. 29.	박 연 수
제065호	공공임대주택 공급동향 분석과 정책과제	2020. 12. 30.	장 경 석 송 민 경
제066호	농어촌 등 교통소외지역의 교통서비스 강화 방안	2020. 12. 30.	박 준 환 김 규 호
제067호	디지털 사이니지(Digital Signage) 정책 평가와 개선과제	2020. 12. 30.	최 진 응
제068호	제20대 국회 입법활동 분석	2020. 12. 30.	전 진 영

호 수	제 목	발간일	집필진
제069호	데이터 경제 활성화를 위한 입법정책 방안	2020. 12. 31.	신 용 우
제070호	공유경제 활성화를 위한 법·제도 개선방안	2020. 12. 31.	김민창 박성용
제071호	기부금품 모집·사용제도 현황과 개선방향	2020. 12. 31.	이송림 한경석
제072호	법학전문대학원 교육 내실화를 위한 입법·정책 과제	2020. 12. 31.	김광현 이재영 최정인
제073호	일본의 국제 활동 확대와 한국의 대응방향	2020. 12. 31.	박명희
제074호	동북아 미세먼지 협력 : 현황과 과제	2020. 12. 31.	이혜경
제075호	1회용 포장재 재활용 활성화를 위한 보증금제도 도입 방안	2020. 12. 31.	김경민
제076호	공익신고자 보호제도 현황과 개선과제	2021. 03. 31.	김형진 박영원
제077호	온라인 플랫폼 공정화법 제정을 위한 입법·정책과제	2021. 05. 10.	최은진 강지원
제078호	아동사망 예방을 위한 아동사망검토 제도 도입방안	2021. 05. 20.	박선권
제079호	홈리스 청소년 지원 입법·정책과제 : 가정복지 프레임을 넘어	2021. 06. 04.	허민숙
제080호	재산세 제도의 현황과 쟁점	2021. 06. 17.	류영아
제081호	대안교육기관 관련 법령 및 쟁점과 입법적·정책적 개선과제	2021. 06. 30.	이덕남 최재은
제082호	지방도시계획위원회 운영현황과 개선과제	2021. 07. 13.	김예성
제083호	코로나19 대응을 위한 등교 확대 정책의 주요 쟁점 및 개선과제	2021. 08. 19.	이덕남 유지연 최재은
제084호	지방세 납세자보호관 운영현황과 개선과제	2021. 09. 29.	류영아
제085호	지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제	2021. 10. 19.	하혜영 김예성
제086호	주요국 의회 이해충돌 심사기구의 구성 및 운영 비교	2021. 10. 22.	전진영 최정인
제087호	전기사업의 디지털 전환을 위한 쟁점과 과제	2021. 10. 25.	유재국
제088호	혁신도시 발전지원센터 운영현황 및 향후과제	2021. 11. 08.	김예성
제089호	공공재정 환수제도의 현황과 개선과제	2021. 11. 15.	김형진
제090호	미국의 남중국해 정책에서 '남중국해 중재판정'의 의미와 시사점	2021. 11. 18.	정민정

호 수	제 목	발간일	집필진
제091호	입원적합성심사제도의 문제점과 개선방안 -법·제도의 설계·운영 및 효과성 분석을 중심으로-	2021. 11. 25.	이 만 우
제092호	하천수 사용허가 제도 현황 및 개선과제	2021. 12. 01.	김 진 수
제093호	국내 고등교육기관의 해외진출 현황과 과제	2021. 12. 02.	유 의 정 조 인 식
제094호	재활용환경성평가 운영실태와 개선과제	2021. 12. 03.	김 경 민
제095호	가명정보 결합전문기관 운영실태와 개선과제	2021. 12. 06.	박 소 영
제096호	농업환경관리제도 현황과 입법·정책과제	2021. 12. 07.	장 영 주 김 규 호 유 제 범
제097호	사이버침해대응센터 운영실태와 개선과제	2021. 12. 15.	최 정 민
제098호	군 인권 제도 현황과 개선과제	2021. 12. 16.	심 성 은
제099호	선거관리 실태와 개선과제 -투·개표 관리를 중심으로-	2021. 12. 20.	이 정 진
제100호	북한이탈주민 취약계층 지원정책 현황과 개선과제	2021. 12. 21.	이 승 열
제101호	스마트그린 산업단지 실태와 개선과제	2021. 12. 22.	전 은 경
제102호	녹색금융 활성화를 위한 정책금융의 역할과 입법과제	2021. 12. 24.	이 수 환
제103호	저성장 극복을 위한 규제개선 방안 -규제샌드박스를 중심으로-	2022. 02. 23.	황 인 옥 박 성 용
제104호	4차 산업혁명 시대, 일상의 디지털 전환이 초래한 사회갈등의 현황과 대응 방안	2022. 03. 29.	정 준 화
제105호	국가균형발전을 위한 초광역협력 현황과 향후 과제	2022. 05. 12.	김 예 성 하 혜 영
제106호	제4차 「저출산고령사회 기본계획」의 문제점과 개선 방향 - 저출산 대응을 중심으로	2022. 05. 17.	박 선 권
제107호	투표용지 양식의 불평등성 논란과 쟁점: 정당 특권과 기호순번제 문제	2022. 05. 26.	허 석 재 송 진 미
제108호	지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제: 중장기적 정책과 거점 전략화	2022. 06. 30.	류 영 아
제109호	미혼부모·한부모 자립지원 서비스 실태와 개선과제	2022. 08. 24.	허 민 속
제110호	제20대 대통령선거 분석	2022. 08. 26.	허 석 재 송 진 미
제111호	지방의회 의정활동 역량강화를 위한 교육훈련 운영실태 및 개선과제	2022. 09. 28.	하 혜 영 임 준 배
제112호	주거복지센터 운영현황 및 향후 과제	2022. 10. 27.	김 강 산

호 수	제 목	발간일	집필진
제113호	문화재 돌봄사업 운영실태와 개선과제	2022. 11. 14.	김 지 민
제114호	한국소비자원의 소비자분쟁조정 운영실태와 개선과제	2022. 11. 23.	최 은 진
제115호	공공보건의료지원단 운영실태와 개선과제	2022. 12. 05.	김 주 경
제116호	주요국 국민투표제도 비교와 시사점	2022. 12. 08.	오 창 룡
제117호	정부출연연구기관의 기술이전 운영실태와 개선과제	2022. 12. 14.	권 성 훈
제118호	지방자치단체 지역대학 지원 현황과 향후 과제	2022. 12. 21.	조 인 식
제119호	미국의 대북정책 결정과 국내 여론의 상관관계	2022. 12. 26.	이 승 열 허 석 재
제120호	범죄피해자 등 신변보호제도의 현황과 개선방안	2022. 12. 26.	김 광 현
제121호	우리나라 공공외교의 추진체계 현황과 개선과제	2022. 12. 27.	김 예 경
제122호	순환자원인정제도 운영실태와 개선과제	2022. 12. 27.	김 경 민
제123호	제8회 동시지방선거 중대선거구제 시범실시의 효과와 한계	2022. 12. 30.	이 정 진
제124호	미디어플랫폼 진흥정책의 평가와 개선과제에 대한 FGI 연구: 규제정책을 중심으로	2022. 12. 30.	최 진 응
제125호	성별공시제도 도입을 위한 과제-해외국가와 국내 비교를 중심으로	2022. 12. 30.	전 윤 정
제126호	웹접근성 품질인증제도 운영실태와 개선과제	2022. 12. 30.	김 나 정
제127호	국내외 자율주행자동차 관련 입법 동향과 쟁점 분석	2023. 04. 25.	박 준 환
제128호	출입국향 난민신청제도의 주요 쟁점과 개선방안	2023. 08. 08.	문 준 혁 조 규 범
제129호	2020년~2023년(상반기) 국회의 외교 관련 결의안 채택의 특징과 개선과제	2023.08.14.	정 민 정
제130호	법률의 합헌성 제고를 위한 입법절차 개선방안	2023.08.22.	김 선 화 김 보 람 원 시 연 장 경 석 오 창 룡 김 광 현 김 나 정 문 준 혁
제131호	동시입후보제 및 석패율제의 국내·외 입법 현황과 쟁점	2023. 10. 30.	허 석 재
제132호	국내·외 재난조사기구 현황과 시사점: 재난조사기구의 독립성·전문성 확보방안을 중심으로	2023. 10. 31.	배 재 현
제133호	인도-태평양 지역을 둘러싼 미·중 법률전의 평가와 우리의 과제	2023. 11. 16.	정 민 정

호 수	제 목	발간일	집필진
제134호	초고령사회 대응 장사(葬事)정책의 전환을 위한 입법과제	2023. 11. 20.	원 시 연
제135호	지방재정조정제도의 현황 및 향후 과제: 지방교부세를 중심으로	2023. 11. 22.	류 영 아
제136호	민사소송절차 선진화를 위한 디스커버리 제도 도입에 관한 조사	2023. 12. 01.	류 호 연

NARS 입법·정책 제137호

발 간 일 2023년 12월 12일
발 행 박상철 국회입법조사처장
편 집 사회문화조사실 보건복지여성팀
발 행 처 국회입법조사처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
TEL 02·6788·4720
인 쇄 (주)케이에스엔세이션 (TEL 02 · 761 · 0031)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전제해서는 안 됩니다.
 2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
 3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) '연구보고서'에 게시되어 있습니다.
 4. <열린국회정보(open.assembly.go.kr)-보고서·발간물>에서 국회의 각 입법지원 조직에서 발간하는 보고서와 발간물 원문 내용을 확인하실 수 있습니다.
-

ISSN 2586-5668
발간등록번호 31-9735042-001873-14

© 국회입법조사처, 2023

NARS 입법·정책

주요입법 및 정책에 관한 주제를
심도있게 분석하여 대안을 제시하는 보고서로
수시 발간되고 있습니다.

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처)
Tel. 02-6788-4510(代) www.nars.go.kr

