

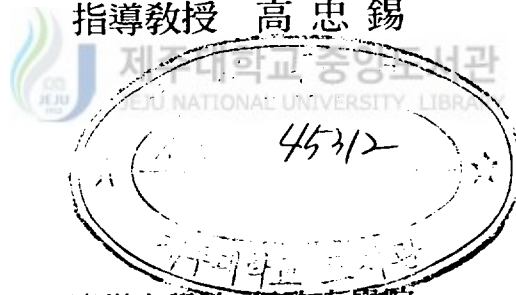
17
228.6
71172

碩士學位論文

老人福祉施設の 運營實態에 관한 改善方案

— 濟州道를 中心으로 —

指導教授 高忠錫



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

金 光 春

1998年 12月

老人福祉施設の 運営實態에 관한 改善方案

- 濟州道를 中心으로 -

指導教授 高 忠 錫

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1998 年 11月 日



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

金 光 春

金光春의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1998 年 12月 日

審査委員長 한창영 (印)

委員 金性俊 (印)

委員 李公錫 (印)

목 차

第 1 章 序 論	1
第 1 節 研究의 目的과 範圍	1
第 2 節 研究의 方法	3
第 2 章 老人福祉에 관한 理論的 背景	5
第 1 節 理論的 背景	5
1. 現代社會와 老人問題	5
1) 老人의 概念	5
2) 老人福祉의 意義	7
3) 老人福祉의 特性	9
4) 老人福祉의 原理	11
5) 老人問題의 擡頭	13
2. 老人福祉에 있어서 福祉施設의 重要性	24
1) 老人의 急增에 따른 人口의 高齡化 問題	24
2) 經濟的 問題	24
3) 社會的 問題	26
4) 餘暇 및 施設問題	27
第 2 節 老人福祉施設의 必要性	29
1. 老人福祉施設의 必要性	29
1) 家族構成形態의 變化에 따른 老人의 社會的 保護必要性 增大 ..	30
2) 人口의 高齡화와 欲求의 多樣화로 老人福祉施設의 專門化	30
3) 老人單獨世帶家口의 增加로 老人福祉施設의 量的需要急增	31
2. 老人福祉施設의 類型	32
1) 施設의 設立 및 運營主體에 依한 類型	32
2) 施設의 利用方法과 利用者에 對한 料金收納與否에 따른 類型 ..	33
3) 施設의 規模에 따른 類型	33
3. 老人福祉施設의 種類	33
第 3 節 研究의 分析틀	36

第 3 章 老人福祉施設運營現況 및 問題點	38
第 1 節 濟州道 老人福祉對象者의 一般的 現況	38
1. 濟州道 生活保護對象者 現況	39
1) 地域別 生活保護對象者 現況	40
2) 老人福祉施設收容者 現況	41
2. 老人福祉制度	43
1) 所得保障制度	43
2) 醫療保障制度	52
3) 住宅保障制度	55
4) 老人福祉施設의 設置	59
3. 福祉財政	62
4. 老人福祉施設	64
第 2 節 老人福祉施設運營實態 및 設問調查 分析	64
第 4 章 老人福祉施設의 問題點 및 改善方案	78
第 1 節 老人福祉施設의 實態 및 問題點	78
1. 老人福祉施設의 實態	78
1) 收容施設의 需要와 供給의 問題	78
2) 生活保護對象者의 住居實態	80
3) 老人의 子女와의 同·別居 現況	81
4) 老人福祉施設에 對한 老人들의 欲求와 動向	82
5) 次世代(非老人層) 老人의 福祉施設 欲求	83
6) 老人들의 希望하는 住居施設 選好度	84
7) 老人福祉施設의 需要豫測	85
2. 濟州道老人의 特性	89
第 2 節 老人福祉施設의 問題點	90
1. 無料老人福祉施設의 지나친 入所制限	90
2. 施設保護水準의 未洽	91
3. 社會福祉傳達體系	91
4. 從事者勤務條件의 劣惡性과 非專門性	95
5. 老人福祉施設財政의 脆弱性	96

6. 새로운 專門知識과 技術拾得機會의 不足	96
7. 프로그램運營의 微弱	97
8. 老人福祉施設에 對한 그릇된 認識	97
9. 老人福祉施設의 閉鎖性	98
第 3 節 老人福祉施設의 改善方案	98
1. 微視的 接近	99
1) 無料老人福祉施設의 入所條件 緩和	99
2) 社會福祉傳達體系 改善	99
3) 政府支援 支出豫算費日間 轉用	101
4) 福祉施設 增設 및 保護水準의 擴大	101
5) 專門人力確保와 從事者의 處遇改善	101
6) 施設職員의 專門織化	102
7) 福祉擔當公務員의 專門性 提高	103
8) 施設從事者의 專門技術·教育機會의 擴大	103
9) 老人福祉施設의 保護水準向上과 財政擴充	104
10) 福祉財源造成을 爲한 國稅의 地方稅 轉換	104
11) 補助金의 現實化	105
12) 老人療養施設 種類의 擴大	105
13) 프로그램開發과 老人自願奉仕活動	106
14) 福祉施設 隣接住居地域設置로 隔離感 解消	107
15) 施設의 社會化	108
2. 巨視的 接近	109
1) 公共部門資源	109
2) 地域社會資源 動員	113
3) 老人福祉關聯產業(실버) 育成	114
第 5 章 結 論	117
參考文獻	119
Abstract	124
附 錄(設問調查表)	126

표 목 차

〈표2-1〉 한국의 평균수명과 노인인구 변화추이	17
〈표2-2〉 주요 각국의 노령인구비 및 노령화지수	18
〈표2-3〉 한국의 핵가족화 추이	19
〈표2-4〉 노후준비방법	21
〈표2-5〉 부모의 노후부양책임에 대한 태도	21
〈표2-6〉 노인복지시설 현황	29
〈표2-7〉 노인인구와 평균수명 추이	31
〈표3-1〉 제주도 노인인구 (65세 이상)	38
〈표3-2〉 노인인구 (65세이상) 증가 추이	39
〈표3-3〉 1996년도 제주도 생활보호대상자 현황	39
〈표3-4〉 1996년도 지역별 생활보호대상자 현황	40
〈표3-5〉 노인복지시설수용자 현황	41
〈표3-6〉 전국무료양로시설 현황	41
〈표3-7〉 복지시설수용자 연령분포	42
〈표3-8〉 현행 노인소득보장제도	45
〈표3-9〉 연금급여 종류별 수급자격과 급여수준	47
〈표3-10〉 연도별 생활보호대상자 책정기준	48
〈표3-11〉 생활보호대상자별 보호의 종류와 내용	49
〈표3-12〉 경로우대시설의 종류와 할인율	51
〈표3-13〉 현행 노인의료보장제도	53
〈표3-14〉 현행 의료보험제도의 주요내용	54
〈표3-15〉 현행 노인주택보장제도	57
〈표3-16〉 노인복지수용시설 현황	59
〈표3-17〉 제주도 사회복지비의 연도별 추이	63
〈표3-18〉 제주도예산 대 노인복지예산	63
〈표3-19〉 노인복지시설 현황	64
〈표3-20〉 조사대상별 표본수	65

〈표3-21〉 양로원에 들어오게 된 이유	65
〈표3-22〉 양로원에 들어오기전 누구와 함께 생활하였는지	66
〈표3-23〉 할머니(할아버지)가 있는 양로원의 건강 및 오락기구는 어떠한지	66
〈표3-24〉 할머니(할아버지)가 양로원 생활중 앞으로 걱정되는 일	67
〈표3-25〉 할머니(할아버지)가 양로원에서의 하고 싶은일	67
〈표3-26〉 양로원에 계시면서 기분전환을 위하여 하고 싶은 것	68
〈표3-27〉 할머니(할아버지)가 한달동안 사용하는 용돈의 액수	68
〈표3-28〉 할머니(할아버지)가 저녁식사후 보내시는 하루의 일과	69
〈표3-29〉 할머니(할아버지)가 양로원생활에서의 불편한 점은 어떠한 것인지	69
〈표3-30〉 양로원에서 가장 필요하다고 생각하시는 것	70
〈표3-31〉 언젠가 몸이 쇠약해지면 누가 할머니(할아버지)를 돌봐 줄 것이라고 생각하는지	70
〈표3-32〉 할머니(할아버지)께서 앞으로 바람이나 하고 싶은 일	71
〈표3-33〉 현재 양로원의 위치가 적합한지 아니면 어떠한 곳이 좋은지 ..	72
〈표3-34〉 할머니(할아버지)가 외부로부터 받고 싶은 도움	72
〈표3-35〉 노인복지시설직원 성별 및 연령별 현황	73
〈표3-36〉 노인복지시설종사자 학력 현황	74
〈표3-37〉 노인복지시설종사자 자격증소지 현황	75
〈표3-38〉 노인복지담당공무원 성별 및 연령별 분포	75
〈표3-39〉 노인복지담당공무원 학력 현황	76
〈표3-40〉 노인복지행정에 대한 이해도	76
〈표3-41〉 담당업무에 대한 만족도	77
〈표4-1〉 노인복지시설별 입소율 현황	78
〈표4-2〉 1996년도 생활보호대상자 가구주 연령별 현황	79
〈표4-3〉 1996년도 생활보호대상자의 주거 현황	80
〈표4-4〉 노후 자녀와 별거시 원하는 주택의 형태	83
〈표4-5〉 외국노인의 노인시설 현황	85
〈표4-6〉 노인복지 수용시설 및 수용인원 예측	86

〈표4-7〉 현행 사회복지전달체계	94
〈표4-8〉 민간부문 참여확대를 위한 법적규제의 개선방안	115

그 림 목 차

〈그림2-1〉 노인복지시설운영개선 분석틀	37
------------------------------	----



第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 目的과 範圍

경제성장에 따른 국민소득의 향상과 생활수준의 개선, 그리고 의학의 발달과 보건위생의 개선 및 영아 사망률의 저하 등은 평균수명을 연장시켰으며, 이러한 변화는 전체인구에서 노인인구가 차지하는 비율을 증가시키게 되어 인구의 고령화 현상을 초래하였다.

1990년에 65세이상 노인인구는 전인구의 5.1%인 2,195천명이었던 것이, 1995년에는 5.9%인 2,657천명으로 늘어났고, 2000년에는 7.1%인 3,371천명으로 늘어날 전망이다. 이와 함께 60년에 52.4세이던 평균수명이 90년 71.6세, 95년에 73.5세, 2000년에는 74.9세로 증가할 전망이다.¹⁾ 전체인구에서 65세 이상 노인인구가 차지하는 비율이 7%에서 14%에 이르는데 프랑스가 115년 소요되었고, 스웨덴이 85년, 영국이 45년, 일본이 26년이 걸렸는데 반해 한국은 22년이 소요될 것으로 보인다.²⁾

프랑스나 영국 그리고 스웨덴과 같은 서방국가들은 산업발달과 더불어 노인인구가 서서히 증가하였기 때문에 노인문제 해결을 위한 정책개발과 자원조달 등의 대책들을 점진적이고 종합적으로 실시할 수 있었다. 그러나 우리나라는 1960년대 초반부터 본격적인 산업화를 추진해 오면서 짧은 기간동안 급증하고 있는 노인인구에 대한 대책이 미흡하여 2000년대 한국사회의 커다란 사회문제가 될 소지가 있다.

이러한 노인인구의 증가와 더불어 산업화·도시화의 부산물인 핵가족화, 노인단독가구의 증가, 부양의식의 약화 등과 같은 가족구조 변화는 노인의 가족내 부양을 어렵게 하여 시설보호를 근간으로 하는 사회보장 정책에 의한 노인부양제도의 필요성을 증대시키고 있다.

과거 자녀들에 의해서 부양받아 왔던 서구사회의 노인들이 오늘날에 약

1) 보건복지부, 노인복지사업지침, 1997, p. 7.

2) 고양곤, "2000년대를 대비한 외국의 노인복지동향", 「한국의 노인과 세계의 노인 주제발표」, 1996, p. 69.

서는 모두가 사회보장제도에 의해서 생활문제를 해결해 나가고 있는 경향이 나타나고 있다. 우리나라에 있어서도 지난 20년간 사회구조의 변화가 심화됨에 따라 가족구성의 형태나 가족기능도 많이 변해가고 있다. 미래사회에서는 지금보다도 혈족간 또는 가족간의 노인부양의무는 훨씬 약화될 것이므로 자녀에게 기대하기 보다는 노인 스스로 해결책을 모색하거나 노인 복지시설의 지원을 받아 생활하는 비율이 증가하게 될 것이다. 10년전까지만 하더라도 자녀들 측에서 부모와의 동거를 기피하는 것으로 인식되어 왔으나 최근 60년대의 젊은 노년층에는 도리어 부모 측에서 자녀들과 동거를 기피하는 현상이 두드러지게 나타나고 있다.³⁾ 노인들 중에는 가정에서 자녀들의 눈치만보면서 살거나 소외 또는 고립된 상황에서 열등의식에 사로잡혀 있거나 자녀들에 비해 상대적으로 경제적 빈곤감을 느끼는 나머지 생의 보람을 잃고 있는 노인들이 적지 않을 것으로 본다.

특히, 고령사회에서 노인의 罹患率이 증가하는 것이 문제가 되고 있다. 따라서 이러한 사회에서는 고령후기 노인들을 보살피는 문제를 자녀들의 노력 또는 그들의 노동력만으로는 해결하기 어려운 상황에 도달하게 된다.⁴⁾ 노인 부양에 대한 가족기능이 감퇴되는 오늘날에 와서는 가족의 부양능력으로 노인의 신체적 수발을 감당하기 어려운 가정 또는 가족이 없는 독신노인의 경우에는 노인복지시설에서 보호서비스 제공이 불가피하게 될 것이다. 따라서 평균수명의 연장, 가족구조의 변화, 가족의 부양능력의 약화, 만성질환 이환율 증가 등을 감안하여 볼때 노인복지시설에 대한 수요는 앞으로 증가될 것이 예상된다.

앞으로 가족 및 인구구조의 변화 등 제반 사회여건의 변화로 인해 공적 부조나 사회복지서비스에 대한 국민의 욕구는 급증하고 다양화될 것으로 전망됨에 따라 이와 같은 욕구를 사전에 예측하고 효율적으로 대처할 수 있는 방안이 절실이 요청되고 있다 할 것이다.

이러한 변화에 따른 노인의 가정내의 보호 및 부양기능 상실은 더 이상 가정내에서 해결하기 어렵기 때문에 사회보장측면에서 要保護老人들에게

3) 박재간, 「노인주거시설개발의 기본전략」, (서울: 한국노인문제연구소, 1994), p. 4.

4) 박재간, 상제서, p. 5.

가정을 대신하여 “생활의 장”을 지역사회 또는 국가가 노인복지의 주체가 되어 서비스를 제공해야 한다는 것을 의미한다. 그러기 위한 가정의 기능과 역할을 담당할 수 있는 것이 바로 노인복지시설인 것이다.

따라서 본 연구는 노인들의 부양 및 보호 문제를 가정이 아닌 노인복지시설을 통해 접근하고자 하였으며, 제주도 노인복지시설의 현황과 문제점을 파악하고 시설이용 노인들에게 보다 건강하고, 인간다운 생활을 보장하기 위해 조그마한 보탬이 될 수 있도록 개선방안을 모색하는데 본 논문의 목적이 있다.

본 논문의 연구의 대상은 제주지역에 위치하고 있는 네 개의 노인복지시설인 양로원의 제도, 인적·물적자원, 서비스프로그램 등을 중심으로 운영실태를 파악하였다. 또한 노인복지시설의 하나인 요양원을 포함하여야 하나 요양원의 입소자 대부분의 치매와 노령 등으로 인한 심층분석에 어려움이 있어, 주로 양로시설의 운영과 관련된 복지시책에 한정하여 연구하였다. 시간적 범위로는 1997년 12월 31일 현재로 설정하였으며, 기준연도가 다른 경우에는 그 기준연도를 별도 표기 하였다.

본 논문의 구성 및 전개는 다음과 같다.

제1장에서는 연구의 목적과 범위, 연구의 방법에 대하여 기술하고 있다.

제2장에서는 노인의 개념, 노인복지의 개념, 노인복지의 특성과 원리, 노인문제의 대두, 노인복지에 있어서 복지시설의 중요성과 필요성에 관한 이론에 대하여 전반적으로 기술하였다.

제3장에서는 제주도 노인복지대상자의 일반적 현황, 노인복지제도, 그리고 노인복지시설의 운영실태 파악과 더불어 설문서를 분석하였다.

제4장에서는 노인복지시설의 운영실태와 문제점에 대한 개선방안을 제시하고 있다.

제5장에서는 1-4장에서 논한 내용을 토대로 결론을 맺었다.

第 2 節 研究의 方法

본 논문의 연구방법으로는 서술적 접근방법(Descriptive approach)과 경

험적 연구방법(Empirical study)을 병행하였다. 서술적 접근방법으로는 주로 노인복지문제와 노인양로시설에 관한 국·내외에서 발행된 단행본, 학위논문, 학술논문, 정부간행물, 보건복지부정책자료, 신문 등 각종 문헌을 기초로 한 자료를 수집분석하였고, 경험적 연구방법으로는 양로원의 운영실태와 수용노인들의 실생활을 파악하는 현지조사, 노인복지담당공무원, 양로원의 시설장과 운영책임자인 총무·담당실무자·간호사 그리고 시설에 수용된 노인과의 설문조사와 개별 면접조사를 병행하였다.



第 2 章 老人福祉에 관한 理論的 背景

第 1 節 理論的 背景

1. 現代社會와 老人問題

1) 老人의 概念

노인복지의 개념을 규정하기에 앞서 노인의 개념을 규정할 필요가 있다. 노인에 대한 개념은 한 국가사회의 경제적·문화적 배경과 전통, 개개인의 심리적, 육체적, 정서적, 환경적 요인에 따른 차이가 있으며 또한 학자에 따라서도 정의가 다르며 물론 현재 및 미래에 주어지는 여건에 따라 다르기 때문에 한마디로 정의하기가 어렵다.

그래서 여기서는 학자들의 견해와 사회제도적 규정적 관습을 분석 종합하여 노인의 개념을 정의하고자 한다.

먼저 1951년 7월 미국 세인트 루이스시에서 열렸던 제 2차 국제노인학회(2nd International Conference of Gerontology)에서 내려진 노인에 대한 정의도 그것이 완전히 합의되어 확립된 것이 아니고 다만 다음과 같은 노인의 특징을 열거하는데 그쳤던 것을 보아도 알수가 있다. ① 환경변화에 적절히 적응할 수 있는 자체조직에서 결격을 가진 사람 ② 생활자체가 자신을 통합하려는 능력이 감퇴되어 가는 시기에 있는 사람 ③ 인체의 기관, 조직기능 등에 있어서 감퇴현상이 일어나는 시기에 있는 사람 ④ 생 자체의 적응이 정신적으로 결여되어 가고 있는 사람 ⑤ 인체의 조직 및 기능저장의 감소로 적응 감퇴 현상이 있는 사람이라고 제시하고 있다.⁵⁾

그리고, 브린(Leonard Z. Breen)에 의하면 노인이란 첫째, 생리적·육체적으로 변화기에 있는 사람 둘째, 심리적인 면에서 퍼스널리티의 기능이 감퇴되어 가고 있는 사람 셋째, 사회적인 변화에 따라서 사회적인 관계가 과

5) 최순남, 「현대사회와 노인문제」, (서울: 홍익재, 1960), p. 29.

거에 속해지고 있는 사람이라고 정의하고 있다.⁶⁾ 이러한 과정에 있는 사람을 노인이라고 하며 그 과정을 노년기라 한다. 따라서 노인은 곧 노년기에 있는 사람이다. 그런데 언제부터 언제까지를 노년기라 하고 또 노인이 되는 시기를 어디에다가 정하느냐 하는 것이 문제이다. 이에 대한 학설로서 Tuckman의 연구가 있다.⁷⁾ 그에 의하면 60-67세가 17%, 70-79세가 83%, 80세 이상이 54%였다. 또한 미국의 노년학자인 Neugarten은 노인의 연령 계층을 첫째, 55-64세를 향노기(young-old)로서 이들 대부분은 돈을 받고 고용될 수 있으며 돈 버는 능력과 사회적 승인이 최고에 달하였을 때다. 둘째, 65-74세를 중노년기(Middle-old)로서 퇴직자들을 포함하고 셋째, 75세 이상을 고령기(Old-old)로서 몹시 빈약하고 병약하며 고립되고 궁핍한 노인으로 구분하고 있다.⁸⁾

한국의 노인복지법 제28조를 보면 상담, 입소 등의 경우 그 연령을 65세 이상의 노인이라고 하고 있다. 그러고 동법 2항에서도 복지실시기관은 65세 미만의 자에 대하여서도 그 노화현상이 현저하여 특별히 보호할 필요가 있다고 인정될 때에는 제1항 각호의 조치를 할 수 있다고 규정하고 있다. 제27조 건강진단규정 그리고 제26조의 경로우대 등에 있어서도 65세 이상의 자로 정하고 있다.

한편 생활보호법 제3조에 의하여 65세 이상을 노인이라고 규정하고 생활보호대상노인으로 지정하고 있다. 무의탁 노인이 양로원에 들어 갈 수 있는 나이도 65세로 규정하고 있다. 그러나 비생산연령이라고 규정하는 퇴직연령을 중심으로 보면 차이가 많이 있다. 즉, 은행이나 일반기업체에서는 55세를 퇴직연령으로 하는 곳이 많고, 일반 공무원 5급 이상은 61세로, 6급 이하는 58세로,公安직 8,9급은 55세로 교육공무원은 65세로 정년을 규정하고 있다.

연령에 구분은 주로 비생산적인 연령을 뜻하며 그 기준은 나라에 따라 차이가 있다. 미국, 프랑스, 네덜란드, 일본, 스웨덴 등은 65세 이상을, 그리

6) Leonard Z. Breen, "Handbook of Gerontology". (University of Chicago, 1960), pp.147-148.

7) E. J. stiegitz "Geriatric Medicine", (Lippincott Company, 1954), p. 154.

8) Robert H. Binstock and others(ed), Aging and Social sciences, (New York: Van Nostrand, Reinhold Company, 1976), p. 168.

고 폴란드 같은 나라는 60세 이상을 각각 노인으로 보고 있다.⁹⁾ 그러나 사회통념으로 대개 65세가 되면 노인으로 인정하게 되는 것이 보통이다. 이와 같은 노인의 개념은 일정한 연령으로 정하기가 어렵고 다만 일반적으로 “노인이란 육체적, 정신적으로 그 기능 및 능력이 감퇴되어가고 있는 시기에 달한 사람으로서 생활기능을 정상적으로 발휘할 수 없는 사람”을 말한다고 볼 수 있다.

이와 같은 노령화는 하나의 변화 과정으로서 개인의 노령화는 생리적, 육체적, 심리적, 문화적, 사회적, 경제적, 환경적 및 행동의 변화가 상호작용하는 복합형태의 과정으로 사람마다 그 정도가 다르다 하겠다.

위에서 열거한 주장을 종합해서 노인의 개념을 정의해 보면 노인이란 생리적, 신체적, 정신심리적, 사회적인 제 측면을 내포하여 쇠퇴되고 적응하지 못하며 소외되고 의욕이 상실되는 사람으로서 생활기능을 정상적으로 발휘할 수 없는 사람이라고 정의할 수 있다.

2) 老人福祉의 意義



일반적으로 노인복지라 하면 포괄적인 개념으로 파악되어 넓은 의미로 해석하면 노인생활의 전반적인 보장을 말하는 경우도 있고 좁은 의미로 생각하면 양로원이나 최소한의 생활유지를 의미하는 경우도 있다. 그러나 노인복지란 노인이 사회적인 상태를 유지하도록 하는 사회적 활동으로 사회복지 실천의 한 분야이다. 다시 말하면 “노인이 인간다운 생활을 영위하면서 자기가 속한 가족과 사회에 적응하고 통합될 수 있도록 필요한 자원과 서비스를 제공하는데 관련된 공적 및 사적 차원에서의 조직적 제반활동과정”¹⁰⁾이라 할 수 있다. 이와 같은 의미에서 노인복지란 노인생활의 경제적, 신체적, 정신적, 사회적 측면등 다양한 면을 내포하고 있다. 이러한 노인복지에서 다루어야 할 문제를 Kaplan은 ① 건강을 증진하고 생명을 연장하기 위한 의학 및 정신의학적 서비스, ② 적절한 주거마련, ③ 정신적 안정과

9) UN, Social Welfare Planning in the National Development Plans, 1970, p.7.

10) 한창영, “노인복지의 개념과 원칙에 관한 고찰”, 「논문집」 제20집, (제주대학교 인문사회과학대학, 1961), p. 237.

사회적 유용성을 위한 기회, ④ 퇴직후의 경제적 안정, ⑤ 만성병 노인을 위한 보호조치, ⑥ 노동능력에 적합한 일을 갖는 기회, ⑦ 창조적 활동의 기회 및 여가를 적극적으로 활용할 수 있는지의 7가지 문제를 지적하였다.¹¹⁾ 그런데 원래 노인문제가 노인 자신의 신체적 요인, 인간의 노령화·고령화 세대의 증가 등 사회적 요인과 함께 노인들이 갖는 정신적 심적 요인들이 복합적으로 연관되어 일어나는 일이므로, 복지대상도 대체로 이런 문제를 대비하는 것으로 ① 요보호 노인에 대한 보호, ② 재가보호 서비스, ③ 시설 수용보호, ④ 노령연금 등 사회보장제도, ⑤ 의료혜택, ⑥ 서비스이용시설 운영, ⑦ 여가선용과 노인교육, ⑧ 노인단체 및 전문연구기관 육성 지원, ⑨ 일반노인에 대한 사회활동 지원, 인력활용, ⑩ 사회봉사활동, ⑪ 경로풍토 조성 과 노인우대 등이 포함된다.

한편 B.E.Shenfield는 Kaplan보다 협의의 노인복지정책을 내세웠는데 Shenfield는 이를 "Social policy for Older people" 이라 하여 5가지로 그 내용을 들고 있다. ① 직업정책 ② 연금정책 ③ 주택정책 ④ 의료 서비스 ⑤ 수용, 보호 및 거택노인을 위한 서비스를 들고 있다.¹²⁾

아울러 大間知千代도 광의의 노인복지는 전노인의 생활상의 안정, 의료, 직업의 보장, 재택, 교육, Recreation 그외 사회적 서비스를 종합한 광범위한 사회적 정책의 전체를 의미하며 협의의 노인복지는 노령퇴직, 실업빈곤, 병약 등의 제요인으로부터 발생하는 생활곤란, 고독, 욕구불만 유용감이나 삶의 보람을 상실한 노인을 대상으로 개별적으로 사회적 부조나, 생활지도, 심신의 양호나 자립조장 등과 같은 구체적인 보호, 육성, 평생을 위한 사업을 행하고 개개인의 노인이 인간으로서 생활하는 기쁨을 가지면 장수를 누릴 수 있도록 보조하기 위하여 사회적으로 조직된 서비스라고 말하고 있다.¹³⁾

이와 같은 의미에서 노인복지의 개념은 넓은 의미와 좁은 의미의 두가지로 해석할 수 있는데 광의의 노인복지는 모든 노인의 생활상의 안정, 의료, 직업의 보장, 주택, 교육, 오락 및 그 외의 사회적 서비스의 제공을 포함한

11) Jerome. Kaplan. "A Social Program for Older People", (Mineapolis: The Lund press, INC 1953), p. 5.

12) 김상규, "노인복지의 체계적 연구", (대구: 경북대학교출판부, 1976), pp. 75-78.

13) 大間知千代, 「老人福祉學 下卷」, (東京: 恒内出版社, 1974), pp. 23-24.

광범한 사회적 정책의 전체를 의미하는 것으로 북유럽에서는 이러한 해석이 사회통념으로 되고 있다. 협의의 노인복지는 노령퇴직, 실업, 빈곤, 병약, 배우자나 가족과의 사별, 애정의 상실등의 제요인으로부터 발생하는 생활의 곤궁이나, 고독과 욕구불만에 빠지거나 무력감이나 삶의 보람을 상실한 노인을 대상으로 개별적으로 공적부조나 생활지도, 심신의 양호나 자립조장 등과 같은 구체적인 보호나 육성, 갱생을 위한 일련의 사업을 수행함으로써 노인이 인간으로서 생활하는 기쁨을 가지며, 장수를 누릴수 있도록 원조하기 위하여 사회적으로 조직된 서비스라고 말할 수 있다.¹⁴⁾

따라서 노인복지에 관한 정책수립에 있어 중요시 해야 할 것은 ① 건강을 증진하고 생명을 연장하기 위한 정신의학적 서비스 ② 적절한 주택 마련 ③ 정신적인 안정성과 사회적 유용성을 위한 기회 ④ 퇴직후 경제적 안정 ⑤ 만성병을 앓은 노인을 위한 보호장치 ⑥ 노동능력에 적합한 일을 가질 수 있는 기회 ⑦ 창조적 활동을 계속할 수 있는 기회와 여가를 적극적으로 이용할 수 있게끔 해주는 지도 등이 있다.¹⁵⁾

이상에서 열거된 내용을 종합해보면 노인복지란, 노인생활의 경제적, 정신적, 사회적 측면의 다양한 면을 내포하고 있다. 따라서 노인복지는 노인생활의 일부만이 아니고 전체 생활면에서의 욕구를 충족시킬 수 있도록 종합적인 계획속에 추진되어야 할 것이다. 다시 말하자면 양로형식의 최소한의 생활유지의 개념이 아니고 더 나아가 노인이 하나의 독립된 인간으로서 기본적인 욕구충족은 물론 문화적 생활을 영위하게 하며 아울러 사회에서 존경을 받고, 지위와 역할을 유지, 행사함으로써 사는 보람을 갖도록 해야 하는 것이 노인복지의 궁극적 개념이라고 집약할 수 있을 것이다.

3) 老人福祉의 特性

노인복지가 노인문제를 해결하고 노인의 복지 곧 건전한 생활을 이룩하게 하려는 사회적 노력이라고 할 때에도 그 개념과 기법이 명확하지는 않

14) 김규삼, 「노인복지론」, (대구: 학문사, 1990), p. 55.

15) 김상규, 전제서, p. 79.

다. 사람에 따라서는 노인복지의 개념에서 처럼 너무 광의적으로 해석하여 노인생활의 전면적인 보장을 말하기도 하고 한편, 지나치게 협의로 생각하여 양로원이나 최소한의 생계유지를 시켜주는 의미로 받아들여지기도 하지만 그러나 노인복지는 단순한 구빈사업이나 보호의 개념의 아니고 노인의 하나의 독립된 인간으로서 기본적인 욕구충족과 문화적 생활을 영위하며 가정이나 사회에서 존경받고 역할과 지위를 유지함으로써 사는 보람을 갖도록 유도하는 특성을 갖고 행해져야 한다. 따라서 노인복지는 사람은 누구나 노년기에 이르며 노년기에 이르는 시기에서는 누구든 질병과 사망의 없는 한 노령에 이르러서는 수혜를 받을 처지에 놓이게 된다고 볼 수 있다. 그러기에 인생의 종반을 살면서 무사무욕하고 뜻있고, 보람있게 산다는 것은 매우 소망스런 일이며 젊은 사람들이 생각하지 못한, 할수도 없는 일들에 대한 봉사활동을 하면서 인생을 끝마친다는 그와 같은 소중한 마음의 소유자도 많이 계심을 흔히 볼 수 있다.

노인복지란 사회복지의 분류방법 즉, 보장내용에 따른 분류(소득보장, 의료보장), 재정 조달방법에 따른 분류(사회적보장, 공적부조) 등 여러 가지 분류방법 중에서 대상에 따른 분류방법에 의한 사회복지의 한 부분으로 파악되는데 그 특성으로 다음 4가지를 대체적으로 들 수 있다.¹⁶⁾

가. 욕구의 다양성: 인간들은 성장과정 중에 그 행복의 조건 및 인간적 욕구가 단순하다. 그러나, 점차 나이가 들수록 그 욕구가 다양해져서 노인들의 경우에는 경제적 빈곤, 건강의 약화, 역할의 상실, 고독감 등의 어려운 문제에 당면하고 있으며 후손들의 장래에 대한 걱정, 어른으로서 대접을 받겠다든 생각 등 그 욕구가 다원적 성격을 띠고 있다.

나. 대상의 보편성: 인간은 누구나를 막론하고 늙게 된다. 노인복지는 모든 사람이 조만간 그 대상이 된다는 점에서 타복지들과는 달리 보편성을 그 속성으로 하고 있다. 바로 이런 점에서 장애인이나 전과자, 윤락여성 등 특수한 약자를 대상으로 하는 갱생복지 등과 구분된다고 볼 수 있다.

다. 대상의 집중성: 노인복지의 대상으로서의 노령인구의 증가 요인은 ①

16) 이두호, "노인복지정책의 기본방향", 노인복지세미나집, (서울: 대한노인회, 1980), pp. 18-25.

인구의 자연적 증가 ② 의학 발달과 생활수준의 향상에 따른 평균수명의 연장 ③ 새로운 기술개발, 산업화, 정책, 정년제 등 인위적 정책에 따른 제도적인 노인정책을 들 수 있다. 이 중에서 ②와 ③요인이 오늘날 산업도시화 사회에 있어서 노인복지와 관련해서 문제가 되는 부분이라고 생각된다.

라. 선봉사/후수혜성: 현재의 노인은 앞서 경제활동 기간중에 보험료 납세 등에 의해 보험재정이나 국가재정에 기여해 왔으며 사회적 활동을 통해 사회개발, 발전에 기여해 왔기 때문에 경제적 능력을 상실한 노후에는 오늘의 경제활동인구층으로부터 부양받을 권리를 갖고 있다 하겠다.

이상과 같이 노인복지는 아동복지, 부녀복지, 장애인복지 등과는 다른 특색을 지니고 있다.

4) 老人福祉의 原理

노인복지의 원리는 사회복지의 대상인 생활곤란이 갖는 ① 사회성의 원리 ② 전체성의 원리 ③ 주체성의 원리 ④ 현실성의 원리 등 여러 가지의 원리로 구성되어 있다. 노인복지의 사회성의 원리는 노인생활의 사회적 측면을 상징한 것이다. 노인복지의 사회적 배경으로서는 인구의 노령화, 산업구조의 변화, 가족구조의 변화-핵가족화로 인한 전체노인의 생활상의 곤란이 현저하게 나타나는 것 등을 말할 수 있으며, 노인복지제도는 전체노인을 대상으로 하는 보편적 서비스의 필요성을 말하는 것이다.

노인복지서비스는 보편적 노인정책과의 협동과 연계에 의해 시행하여야 하며, 양로사업처럼 일반노인의 생활조건을 격리시킨 서비스이어서는 안된다. 일반적으로 사회복지의 보편적인 사회제도나 사회시책을 보완하는 제도라고 말하여지고 있다.

노인복지의 전체적 원리는 노인 개인의 갖는 다수의 사회관계가 전체로서 조화되어 양립할 수 있도록 원조한다는 원리이다. 따라서 전체 노인의 공통된 욕구를 전문분업적으로 운영하는 각종의 노인정책과 이를 이용하는 노인의 개별적인 사회관계를 양립시켜서 노인복지제도가 모순없이 사회복지적인 원조가 필요한 것이다.

그러므로 보편적 서비스로서의 노인정책을 전체의 노인에게 이용시켜서 노인생활의 전체에 착안하는 복지적 지원이 필요한 것이다. 이것은 특수한 서비스 내지 보호적 서비스에서의 탈락을 예방하는 것이기 때문에 노인복지의 예방적 기능이라고 부를 수 있다. 17)

따라서 전체성의 원리를 적용하는데 있어서 속인주의를 취하느냐 또는 속지주의를 택하느냐에 따라서 노인복지제도의 그 적용범위가 달라진다. 속지주의를 취할 때는, 한국의 영토내의 노인의 대상이 되지만, 속인주의를 취할 때는 외국에 거주하는 한국적의 노인도 대상이 된다. 18)

노인복지의 주체성의 원리란 생활상의 곤란을 갖는 노인 자신의 입장에서 생활곤란의 파악과 해결을 지원하는 것으로, 노인정책의 내용을 구성하는 각종의 전문분야적 제도에 속하는 전문가는 자신의 편협된 지식으로 다른 제도에 대한 이해가 적기 때문에 노인복지는 노인이 자발적으로 문제를 파악하여 자주적으로 해결하여야 하는 것이다.

따라서 노인이 하나의 사회생활상의 곤란을 자발적으로 극복할 수 있도록 동기를 주어서 작은 가능성의 체험을 발전시킴으로서 보다 큰 문제를 해결할 능력을 개발시킨다. 이 노인복지의 주체성을 근거로 하여 노인복지의 구조적 기능과 개발적 기능을 도출시킬 수 있다.

노인복지의 현실성의 원리는 평균 이하의 능력조건이나 특수한 요구를 갖는 노인은 일정한 능률원칙에 의하여 운영되고 따라서 공통의 요구를 충족하는 일반적 노인정책에서 배제되기 때문에 노인복지는 이런 노인을 위한 서비스를 일반적 전문분야적 기관에 대신하여 제공하지 않으면 안 된다. 즉 가족을 상실한 노인에 대하여 그의 가족을 대신하여 부양하여야 한다는 것인데 여기에 현실적으로 능률의 원칙을 중시하는 전문분업제도에 포함되지 않는 보호가 필요한 노인에 대한 보호적 기능이 주어져야 하므로 현실성의 원리에 기초한 노인복지의 사회적 기능으로서 보호적 기능이 존속하게 된다고 하겠다. 19)

17) 岡村重夫, 三浦文夫編, 日本 老人 2, “老人福祉 社會保障”, (東京: 恒内出版社, 1979), pp. 72-73.

18) 한창영, 전계논문, p. 254.

19) 岡村重夫, 前掲書, pp. 75-76.

이상에서 노인복지의 원리를 크게 4가지, 즉 ① 사회성의 원리 ② 전체성의 원리 ③ 주체성의 원리 ④ 현실성의 원리는 각각 독자적으로 분리되어 있는 것이 아니고 서로 함수관계가 있으며 상호보완의 관계가 있다고 볼 수 있다. 따라서 이 4가지의 원리들의 조화롭게 발전되어야 할 것이다.

5) 老人問題의 擡頭

노인문제를 흔히들 사회문제(social problem)로 취급한다. 노인문제를 사회문제로 볼 수 있는지를 판단하기 위해서는 먼저 어떤 사회적 현상을 사회문제라고 정의할 수 있는지 알아 볼 필요가 있다. 어떤 사회적 현상이 ① 사회적 가치에 비추어 바람직스럽지 못하고 ② 상당수의 사람들이 그 현상과 관련하여 고통이나 손해 또는 부당한 처우를 받고 있으며 ③ 많은 사람 또는 일부의 영향력있는 사람들이 그 현상을 문제라고 인식하고 판단하며 ④ 사회가 전반적으로 그 현상의 개선을 원하고 있으며 ⑤ 개선의 가능성이 있고 ⑥ 또 그 현상의 근본적 원인이 사회적 요인에 관련되어 있고 ⑦ 집단적 차원 또는 사회적 차원에서의 행동으로 개선이 가능할 때 그러한 현상은 사회문제로 정의될 수 있다.²⁰⁾

노인문제의 해결이 개인 가족의 차원을 넘어서 국가사회적인 차원에서 이루어져야 하는 사회문제로 등장한 것은 19세기 말엽이며 미국에 있어서는 1930년대이다. 노인문제가 사회문제로 등장함에 따라 이에 대한 해결책이 요청되었고 그 해결책은 보다 과학적인 지식을 바탕으로 마련하려는 움직임에 부응하여 노화현상에 대한 과학적 연구의 관심은 1940년대에 본격적으로 이루어지게 되었다.

1960년대 이래 국가주도적인 산업화정책의 성공적인 결과로 높은 경제성장을 이룩한 것을 바탕으로, 오늘날 급속한 사회변동의 과정을 밟고 있는 우리나라에서 나타나고 있는 노화 및 노인에 관한 문제들은 산재해 있다. 물론 산업화 이전의 농경사회에서는 노인문제가 전혀 없었다고 단정할 수는 없으나, 도시화와 산업화를 수반한 현대화가 노인의 지위를 약화시켜 결

20) 장인협·최성재, 「노인복지학」, (서울: 서울대출판부, 1997), pp. 19-22.

국 노인문제를 초래했다는 주장이 일반적으로 수용되고 있다.

오늘날 노인문제의 원인을 비교적 포괄적으로 잘 설명하고 있는 이론은 Cowgill 과 Holmes가 주장한 '현대화이론'(modernization theory of aging)일 것이다.²¹⁾ 이 이론에 의하면 한 사회에 있어 현대화의 정도가 높으면 높을 수록 노인의 지위는 그만큼 낮아지게 된다고 한다. Cowgill은 현대화를 "한 사회 전체가 생물적인 동력, 통제된 기술, 비교적 미분화된 제도, 가부장적이고 전통적인 전망과 가치관에 바탕을 둔 비교적 전원적인 생활양식에서 무생물적 동력, 고도로 발달된 과학적 기술, 분화된 개인의 역할에 상응하는 고도로 분화된 제도, 효율성과 발전을 중시하고 거시적인 전망에 바탕을 두는 압도적으로 도시적인 생활양식에서의 변천"이라고 보았다.²²⁾ 또 현대화 현상을 현저하게 잘 나타내는 핵심적 요소로써 ①건강기술의 발전 ② 생산기술의 발전 ③ 도시화 ④ 교육의 대중화를 들고 있다.

Rosow는 산업사회에 있어서 노인의 지위는 노인이 통제할 수 있는 자원, 노인이 수행하는 기능, 사회적 조직상태에 따라 달라질 수 있다고 하면서 구체적으로 7가지 요인이 노인의 지위를 약화시키고 문제를 초래하는 것으로 제시한다. 즉 ① 재산소유와 통제권의 약화 ② 노인이 소유한 지식의 낙후 ③ 노인의 종교적 전통에의 연결 약화 ④ 핵가족화 ⑤ 노인의 생산성 약화 ⑥ 도시화로 인한 공동체적 유대성 약화 ⑦ 상호의존성의 약화 등을 들고 있다. 아래에서는 노인문제의 대두요인을 경제적 측면, 인구적 측면, 사회적 측면, 문화적 측면으로 요약해 살펴 보고자 한다.

가. 경제적 측면 - 수입의 감소 -

현대산업사회에서 노령기에 나타나는 가장 큰 변화중의 하나는 경제적 사정의 악화일 것이다. 즉 노인의 지위가 약화되고 이에 따른 여러 측면의 노인문제가 발생하게 되는 가장 큰 직접적인 원인은 노인의 경제적 능력이

21) D. O. Cowgill & L. D. Holmes. Aging and Modernization. (New York: Appleton - Century - Crofts, 1972), pp. 1-13.

22) D. O. Cowgill. "Aging and Modernization: A Revision of the Theory". In Late Life: Community and Environmental Policy. Edited by J. F. Gubrium. Springfield, Ill., Charles C. Thomas(1974). p. 127.

약해졌기 때문이다. 노령기에 있어서 경제적 사정이 약화되는 원인으로는 퇴직으로 인한 수입의 격감, 사회보장제도의 미비 및 수준의 부적절, 자녀에 대한 지나친 지원, 취업의 곤란이나 불능 등을 들 수 있다.

아래에서는 취업문제와 퇴직문제에 대해 고찰해 보고자 한다.

① 취업문제

노인에게 있어 취업의 의의는 본질적인 생계대책의 확보에만 있는 것이 아니고 생활에 있어서의 의욕과 보람을 느끼게 하는 요인과 중요하게 관련되는 것이다.

나이가 들면 청·장년층보다는 여러면에서 능력이 떨어진다. 그러므로 대부분의 기업주 측에서는 노동능력이 감퇴된 고령의 노동자를 배제하는 경향을 띠게 된다. 노후를 위한 비축이 별로 없는 근로자나 노동력이 감퇴등으로 직장에서 배제된다면 당장 생계에 영향을 주는 중대한 문제라고 할 수 있다. 물론 고령을 이유로 하여 퇴직하는 노년층들은 퇴직금 또는 연금제도가 있어 노후의 생계를 유지할 수는 있겠지만, 우리나라와 같이 저임금 정책을 실시해 온 국가들은 대개 퇴직금의 지급액수가 노후생활을 보장할 만한 금액이 못되는 경우가 많으며, 중소기업에서는 그나마의 퇴직금제도 자체를 시행하지 못하는 상황도 있을 수 있다.

이러한 취업문제는 노인의 수입문제와 직결되고 이것은 노후생활에 있어 경제적 안정의 문제와 곧바로 직결된다고 할 수 있는데, 우리나라의 경우는 이 문제가 심각하다고 할 수 있다.

노인인구의 경제활동상태는 이들의 신체적 노쇠와 관련하여 1995년 현재 전체적으로 보았을 때 약 40%정도만이 경제활동에 참가하고 있으며, 나머지 60%는 비경제활동상태에 있다. 성별로 보면 남자의 경제활동참가율이 58.4%로 여자의 30.9%에 비해 2배정도 높은 수준을 나타내고 있다. 이러한 경제활동참가율은 1970년의 25.9%에 비하면 상당히 증가한 것이며, 특히 여자노인의 경제활동참가율이 1970년의 14.8%에 불과하던 것이 1995년에는 30.9%로 증가하여 높은 신장세를 나타내고 있다.

② 정년제

정년제란 기업주와 근로자간에 이루어진 노동계약으로 스스로 일을 계속 할 의사나 능력의 유무에 관계없이 일정 연령에 도달하면 사용자에 의하여 강제적으로 퇴직을 당하는 제도이다.

인간이 일을 그만둔다는 것, 즉 정년퇴직은 경제적인 단절 뿐만 아니라 정신적인 단절도 의미하게 된다. 이러한 정년제도는 자유경제체제하에서 대부분의 기업들이 이윤추구를 목적으로 경쟁을 하기 때문에 노동력을 확보함에 있어서도 보다 많은 이윤추구를 지닌 젊은 노동력으로 대체시키려는 데에서 연유했다.

이 제도는 기업체 측에서는 인건비의 계획적인 관리, 효율적인 노동력의 확보, 노사분쟁의 예방 등 여러 가지 이점이 있고, 피고용자 측에서도 일정기간 고용관계가 인정되고 동시에 퇴직금과도 연결되는 등 쌍방이 모두 유리한 점이 있어 현대산업사회에서는 대기업을 중심으로 널리 운용되어 왔었다.

그러나 1960년대 이후 선진 여러 나라에서 산업구조의 변화로 인하여 고용정책에 영향을 미치게 되고 더구나 평균수명의 연장으로 퇴직후 길게는 수십년간 세월을 허망하게 보내는 입장에 대하여 비판의 소리가 높아지자, 지금까지 타당하게 여겨졌던 정년제가 폐지되든가 정년의 대폭적 연장의 불가피하다는 상황으로 변모하고 있다.

나. 인구적 측면 - 인구의 노령화 -

노인문제가 발생하는 또 다른 원인은 노인의 인구가 전체인구에 비해 상대적으로 많아지는 인구의 "노령화"와 "고령화 현상"에 있다. 고령사회(aged society)는 "노령인구가 일정 비율로 증가된 어떤 단계에 와서 그 비율이 거의 안정된 상태가 지속되는 사회"를 말하고, 고령화 사회(aging society)는 "전체인구에 대비한 노령인구의 비율이 증가하는 상태, 즉 인구의 노령화 또는 고령화가 진행중에 있는 사회"를 말한다. 고령화 사회는 65세 이상의 인구비율이 7%이상인 사회를 뜻하는 것으로, 고령사회는 65세 이상의 인구비율이 15%내외의 사회로 보는 것이 타당할 것 같다.

최근 우리나라의 노인인구는 계속 증가하는 추세에 있을 뿐만 아니라 그 증가속도가 다른 연령층에 비하여 매우 높은 편이다. 이처럼 근년에 노인인

구가 급속히 성장하는 이유는 1960년대부터 시작된 인구억제정책과 보건정책의 성과와 더불어 경제발전에 따른 국민소득과 생활수준의 향상등을 들 수 있으며, 이로 인하여 인구전환과정(demographic transion)과 인구의 도시화과정(urbanization)이 일어나게 되었다.

우리나라의 전체인구는 1960년에 2,500만명이었던 것이 1987년에는 4,200만명으로 늘어나 연평균 2.0%씩의 증가율을 나타냈다. 그러나 같은 기간중에 65세이상의 노인인구는 73만명에서 185만명으로 늘어나 연평균 3.0%씩의 높은 상승률을 나타냈다. 또 연령집단별 인구구성비에서도 전체인구 대 65세이상되는 노인인구의 비율이 1960년의 3.3%에서 1970년대 후반부터 그 비율이 급격하게 상승하는 추세를 나타내어, 1980년대 이후는 거의 해마다 증가하여 1995년에는 5.3%로 증가하였고 계속 증가할 것으로 전망됨이 <표 2-1>에 잘 나타나 있다.

<표 2-1> 한국의 평균수명과 노인인구 변화추이

연 도 별	평 균 수 명(세)			노 인 인 구	
	평균	남	여	65세이상(만명)	비율(%)
1970	63.3	59.8	66.2	104	3.3
1980	65.9	62.7	69.1	145	3.8
1985	68.0	64.9	71.3	175	4.3
1990	70.2	67.1	73.1	203	4.7
1995	71.5	68.2	75.0	240	5.3
2000	72.6	69.3	76.2	297	6.3

자료: 경제기획원, 「인구 및 주택 센서스」, 「인구추계자료」, 각년도

이같은 증가에도 불구하고 우리나라에 있어서 노인인구의 전체인구에 대한 구성비는 복지선진 제국이 10%를 넘는 현실과 비교하면 아직은 낮은 수준임을 <표 2-2>에서 볼 수 있다. 하지만 우리나라도 인구변화에 따른 연령구조의 변화파가 노령인구층에 영향을 끼치게 되면 보다 급속한 증가현상이 발생하게 될 것이다.

〈표 2-2〉 주요 각국의 노인인구비 및 노령화 지수

(95년 기준)

국가별	한국	싱가포르	일본	미국	독일	스웨덴
65세이상 노인 인구비 (%)	5.9	6.7	14.1	12.6	15.2	17.3
노령화지수	25.2	29.5	86.5	57.3	95.0	91.1

자료: UN "인구통계연감

주) 노령화지수: (65세이상인구) / (0-14세 인구×100)

자료: 보건복지부, 노인복지사업지침, 1998, p.7.에서 재인용

2000년도에는 우리나라의 평균수명도 75세를 훨씬 넘을 것으로 전망되어 더 한층 노인문제의 비중이 커질 것이다. 평균수명의 장수 및 노인인구 비율의 증가로 인하여 노인인구는 점차 심각한 사회문제로 부각되고 있기 때문에, 이에 대한 종합적이고 장기적인 사회복지대책이 마련되지 않으면 우리 사회의 많은 노인들은 고령의 축복속에서 더욱 오랜기간 동안 고통과 어려움을 당하게 될 것이다.

다. 사회적 측면 - 핵가족화 -

노인문제가 발생하는 다른 원인을 전통적 가족기능의 해체에서 찾을 수 있다. 인간의 가장 기초적인 가족이면 그 조직은 구성원의 출생과 성장 및 사망의 순환과정을 계속하면서 사회내에서 존속하는데, 전통적인 대가족제도가 지배하는 사회의 노인들은 안정된 지위를 확보할 수 있었다. 즉, 가족문화의 연속성이 유지되는 사회일수록 노인은 가족에 의해서 노후의 생활을 보장받을 수 있으며 가풍·가훈 등을 핵심으로 하는 가족문화는 규범적 행동과 일상생활에서의 의식적 행동 등 장기간의 습관을 통해서 형성되는데, 우리는 이것을 「가문의 전통」이라고 한다. 이러한 가족문화는 자발적 학습과 모방적 동화의 과정을 거쳐야 할뿐 아니라, 규범의 일탈 또는 배반 등에 대한 심리적이며 물리적인 규제의 여러 과정을 통해서만 그 연속성이 유지되는 것이다.

그러나 현대사회에서는 가족문화 또는 가족의 연속성을 유지할 수 없는 요

인들이 나타나고 있다. 부부중심적 가족형태에서는 가족의 문화유산이 계승되고 있는 상태라고 볼 수 없으며, 특히 노부모와 자녀가 별거하는 상태에서는 단편적인 상속만으로는 가문의 유산을 자녀에게 전수하기란 어렵다. 전통적 가족의 성격과 기능이 변질되고 약화된 상황하에서는 가족분해작용이 야기되어 노인이 가족내에서 그 지위를 상실하도록 작용한다. 우리의 전통적 가족형태는 노인이 막강한 지위와 권한 및 권위를 누리는 가부장제였지만, 지금 우리나라의 그러한 관습을 그대로 준수하는 가정은 존재하지 않는다.

현대화가 진행됨에 따라 직장을 바탕으로 한 사람들의 지역적 이동이 증가하여 부모와 자녀들이 별거해야 하는 경우가 많아졌고, 자녀들이 부모에게서 유산이나 유업을 상속받기 전에 기술을 배워 자신의 재산이나 부를 축적할 수 있어서, 부모에게 경제적으로 의존하는 정도가 감소하여 부모의 지위가 그만큼 저하되었다. 즉, 대가족제도는 사회가 산업화·도시화되면서 붕괴되고 새로운 형태의 가족제도가 대두했는데, 그것이 핵가족 형태로서 소식구, 기혼자녀와 부모별거제(neolocal-system), 부모부양에 대한 자녀의 책임면책, 균배상속, 독립생계, 자유결혼 등이 그 특징이다.²³⁾ 핵가족화의 추이는 <표 2-3>에 잘 나타나 있다.

<표 2-3> 한국의 핵가족화 추이

연도 가구	1세대 가구 (%)	2세대 가구 (%)	3세대 가구 (%)	4세대 이상 (%)	총가구수 (만 가구)
1980	9.0	74.2	17.8	0.6	747
1985	10.5	73.3	15.8	0.5	870
1990	12.0	74.1	13.6	0.3	1016
1995	14.7	73.7	11.4	0.2	1113

자료: 통계청, 「한국의 사회지표」, 1997, p. 116에서 작성.

사회의 변동은 가족의 형태 및 기능과 밀접하게 관련하면서 가족 구성원의 역할과 지위에 변화를 초래한다.²⁴⁾ 핵가족화로 인하여 전통적인 가족부

23) W. J. Goode, *World Revolution and Family Patterns*. (Glenco: Ill. The Free Press, 1963), pp. 90-108.

양의 체계가 약화됨에 따라서 노인부양, 동거, 효도, 전통적 가족보호의 의식과 기능 등이 보다 심각한 문제로 주목을 받고 있다.

노인부양형태는 ① 금전이나 물질을 제공하는 경제적 부양 ② 마음을 편안하게 시중드는 복지적 부양 ③ 애정과 신뢰를 바탕으로 하는 정서적 부양 등으로 분류할 수 있다.²⁵⁾ 노인들은 이 세가지 부양을 자식들과 동거하면서 모두 받아왔는데 사회가 산업화되고 가족구조가 핵가족화 됨에 따라 이같은 전통적 부양방법이 변화되어 가고 있다. 산업사회에서 필연적인 핵가족화 추세에서 며느리는 시부모를 모시지 않으려는 풍조가 당연시되어 가고 있으며 아들도 결혼과 동시에 독립하기를 희망하는 경향이 점점 늘어가고 있다.²⁶⁾

우리나라의 전통적인 가족제도는 30여년의 짧은 기간을 통해 형성된 산업화와 도시화로 인하여 붕괴되고 핵가족화가 진전되었으며, 이로 인하여 가족집단을 중심으로 하는 사적 부양기능이 크게 약화되면서 노인문제를 현저화시키고 있다.

이처럼 핵가족이 증가됨에 따라서 노인들이 자녀들과 헤어져 생활해야 되는 경우가 많아지고 있으나, 핵가족생활에 익숙한 서구의 노인들에 비해 우리나라 노인들은 가족적이고 노후를 자녀에게 의존하려는 경향이 강하기 때문에 문제는 더욱 심각하다. 그래서 우리나라에서는 가족의 분화로 인한 노인문제의 압력이 더욱 심하다.

〈표2-4〉에서 보듯이 전국 평균에서 절반이 되는 47.0%가 노후에 대해 별다른 준비를 하지 못하는 것으로 나타나 있다. 또한 노인들의 노후준비 방법을 학력별로 나누어 살펴 볼 때 초졸이하, 중졸, 고졸은 '노후에 대한 준비없음'의 항목이 여타의 노후준비방법을 모두 합한 수치보다 훨씬 높게 나타나 있고, 단지 대졸이상만이 준비없음의 수치보다 준비하는 수치가 높은 것으로 나타나 있다.

24) 김태현, "핵가족화와 노인부양", 「핵가족화와 노인복지」, (서울: 한국인구보건연구원, 1983), p. 3.

25) 최신덕, "노인부양과 규범의 정립", 「핵가족화와 노년복지」, (서울: 한국인구보건연구원, 1983), pp. 21-23.

26) 평등에 대한 여성의 자각으로 향상된 사회적 지위도 시류에 상승작용을 하고 있다.

라. 문화적 측면 : 생활양식 및 가치관의 변화

농경사회의 노인들은 자녀들에 의해서 동거부양을 받기가 지극히 용이했다. 농경사회에서는 노인이 영농기술을 자녀들에게 전수하고 가산과 생활수단을 자녀들에게 물려주므로, 젊은이는 부모를 통해서 인간이 되고 부모은덕으로 사회적 생존이 가능하며 사회적 지위의 취득이 가능하기 때문에 부모에 대한 부양의식은 자연스럽게 유도될 수 있었다. 이러한 사회적 배경하에는 부모의 뜻이 자녀의 뜻이 되고, 자녀들은 전인격적으로 부모를 신뢰하여 노인은 자녀들로부터 어려움없이 부양받을 수 있었다.

유교에서 숭상하는 집단주의적 가치는 가족주의가 그 원형이 되는데, 가족주의란 부자간의 효윤리가 그 근원이 되고 친족과 동족은 물론 지역공동체까지도 혈연적 가족관계의 연장으로 파악한다. 전통적 집단주의의 가치를 종속주의, 권위주의, 과별주의 등으로 규정할 수 있다면, 이에 대치되는 근대적 가치는 합리주의, 보편주의, 개인주의, 평등주의, 업적주의 등으로 규정할 수 있다. 이 양자의 가치세계 중 오늘날의 사회에서 순기능적으로 받아들여지는 것이 후자일 수 밖에 없는 한, 효가 중심적 가치로 되어 있는 전통문화의 많은 부분은 붕괴되지 않을 수 없다.

유교적 문화권에 속하는 우리나라는 일상생활의 실천윤리로 삼강오륜을 기본으로 실천해 왔으며, 어버이에 대한 효도와 경로사상의 발휘는 인간으로 행해야 할 당연한 도리일 뿐만 아니라 忠君愛國과 직결되는 최대의 미덕으로 숭상되어 왔다. 특히, 만행의 근본으로 여겨 생활속에서 실행되어 온 효사상은 인간의 개인적·사회적 활동에서 한 인간을 형성하는 원리였다. 그러나 사회가 근대화되어감에 따라 가족관계에 있어서 부자간의 귀속적 신분질서를 유지할 수 없는 요인들이 나타난다. 산업사회에서는 부모와 자식의 직업이 달라지고 부모는 자식에게 가르칠 것과 물려줄 것이 없어지고 통제할 힘도 상실되어 전통사회에서와 같은 효를 기대하기는 어려우며, 효사상을 인간의 보편적 도덕원리로서 그 준수를 의무화할 수 있으나 하는 문제점이 제기될 수도 있다.

사회구조의 변화는 인간의 규범적 의식과 가치관의 변화를 초래하고 역으로 가치관의 변화가 사회구조의 변화를 가져오기도 한다. 물질문명이 고도로 발달한 현대사회에 있어서 가치관의 문제는 큰 의미를 갖는다. 비판없

이 받아들여진 서구분명이 물고온 배급사상이나 관능적 쾌락이 추구 등만을 위해서 살아가는 요즈음의 경박한 가치관속에, 충효의 정신이나 경로의 정신이 자리를 잡을 틈이 있느냐 하는 우려를 할 정도로 가치관의 문제에 대하여 심각하게 생각하지 않을 수 없게 되었다.

최근 우리나라는 가족구성원간의 인간관계에 있어서도 사회적 변화의 영향을 받기 시작했다. 특히 물질문명과 민주화의 물결은 부모와 자녀관계를 상하관계에서 대등한 위치 또는 부모가 자식에게 귀속되는 상황으로 변모시키는 경향을 나타내기도 한다. 자식이 일상생활면에서 부모에게 많은 것을 의존해야 하는 사회에서는 대가족의 존속도 가능하고 효의식도 강함으로 인해서 노인은 자식 또는 가족에 의해서 부양받기가 용이하지만, 그와 반대되는 사회일수록 노인에 대한 가족부양기능은 약화되는 것이 일반적인 현상이고 또한 실제로 그러하기도 하다.

노인에게 무관심하거나 그들을 경시하는 풍조는 노인을 공경하고 봉양해야 한다는 우리의 전통적인 가치관이 변질되었음에 기인한다. 이것은 현대 사회에서 보편적 윤리규범으로 통용되고 있는 평등주의와 개인주의가 인간의 수평적 관계를 강조하고, 자신의 주체성과 인격을 존중하며 동시에 타인에 대해서도 같은 배려를 하여야 하는 계약과 신뢰의 인간관계를 나타내기 때문이다. 그러나 전통적 효개념에서는 평등주의와 개인주의가 전통적으로 배제되고 있기 때문에 현대인은 전통적 효개념에 대하여 거부반응을 일으키기도 하고, 형식적으로는 이를 수용한다 하더라도 경우에 따라서는 내적으로 심한 갈등과 저항을 느끼게 되는데, 이것 역시 노인문제 발생의 원인이 되고 있다.

커다란 갈등없이 가정에서 노인들이 자녀에 의해 부양받는 전통적 가족 제도가 파괴됨으로써 노인의 부양문제 특히 노동력의 상실로 인한 소득감소, 자녀의 독립, 배우자 사망, 건강의 악화 등으로 고독과 소외 및 무력감으로 일상생활을 영위하는 노인의 증가하고 있다. 그러나 아동, 청소년, 부녀문제와는 달리 매우 소극적·미온적인 입장에서 다루어지고 있으며, 재정 지원도 미약하기 그지없는 실정이다. 따라서 보다 많은 정책적 관심이 요구되고 있다.

2. 老人福祉에 있어서 福祉施設의 重要性

1) 老人의 急增에 따른 人口의 高齡化 問題

의학의 발달과 건강에 대한 관심의 고조, 가족계획의 정착에 따라 과거 피라미드 형태의 인구구조 모형에서 현재는 항아리형의 인구구조 모형을 형성하고 있다. 1998년 65세 이상의 노인인구는 3,051천명으로 전체인구의 6.6%, 2000년에 약 3,371천명으로 전체인구의 7.1%, 2020년에는 약 6,899천명으로 전체인구의 13.2%에 이를 것으로 추정된다.²⁷⁾

과거의 낮은 노인인구의 비율은 사회에서 별다른 문제를 일으키지 못하였다. 왜냐하면 노인은 가정에서의 역할이 대가족제도에서는 존중되었기 때문이다. 그러나 가족제도가 핵가족화되고 노인인구가 급증함에 따라서 노인 문제는 사회의 큰 문제로 대두 되었다.

인구의 고령화에 따른 사회전반적인 변화형태는 다음과 같이 될 것이다.²⁸⁾

첫째, 가족관계에 있어서 산업화, 도시화, 핵가족화가 심화되면서 부모와 자녀가 별거하는 것이 당연하다는 의식이 보편화되면서 노인단독세대가 계속 증가할 것이다. 그러므로 노후의 생활여건의 조성되어야 한다.

둘째, 주택의 새로운 변화형태인 노인아파트의 등장이나 노인인구의 집단 거주지역의 발달이 예상된다.

셋째, 고학력 노인인구의 증가 때문에 경제적·정치적 사회참여가 확대되고 각종 노인 문제의 해결·대책이 널리 보편화 될 것이다.

넷째, 노인의 정신적 역할의 향상으로 노인의 욕구가 과거와는 다르게 다양화되고 양질화될 것이다.

2) 經濟的 問題

산업사회에서 노인문제의 가장 큰 비중은 노인인구의 경제적 문제일 것이다. 오늘날 노인의 지위가 약화되고 이에 따른 여러측면의 노인문제가 발

27) 보건복지부, 노인복지사업지침, 1998, p. 7.

28) 이용학, "고령화 추세와 실버산업의 전망", 「경은조사」 제8권 제3호, 1994, 1, pp. 6-7.

생하게 되는 가장 큰 직접적인 원인은 노인의 경제적인 힘이 약해졌기 때문일 것이다.²⁹⁾

노인인구는 직업에서의 퇴직으로 경제적 소득이 거의 상실되었고 과거의 대가족제도에서의 노인에 대한 노후보장이 약해졌으며 노인인구도 자녀에게 생활여건 보장을 절실히 요구하고 있지 않은 형태이다. 이는 노인인구의 자립의지에 대한 고조를 의미한다. 복지정책은 아직도 노인의 최저 수준에서 논의되고 있으며 현재 노인의 고용제도도 기초적이며 기본적인 형태에 머무르고 있는 실정이다.

우리나라 노인들의 경제적 사정을 어렵게 하는 주요 요인들은 다음과 같다.

가. 퇴직으로 인한 수입의 격감

퇴직은 산업사회의 제도적 측면에서 피할 수 없는 것이다. 이것은 일정한 경제적 수입이 상실된다는 의미이므로 노인인구에게는 커다란 경제적 충격이다. 일정한 수입이 보장되지 않는다는 것은 생활의 수준저하와 심리적 악영향을 초래한다.³⁰⁾ 우리나라 노인들의 64.5%가 경제적으로 어려움을 느끼고 있는 것으로 나타나고 있는데 이는 현 노인층의 대다수가 경제적으로 불안정한 생활을 하고 있다는 것이다.³¹⁾

나. 사회보장제도의 미비와 수준의 낮음

우리나라 헌법 제34조에 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 사회보장·사회복지 증진에 노력할 의무를 진다”라고 규정하여 사회보장은 국가가 지향하는 가장 중요한 목표중에 하나임을 명백히 하고 있으나, 특히 거택보호(전체노인의 5.7%)의 경우 주택보호비용이 지급되지 않아 생계유지는 현실적으로 불가능하여 사회보장제도가 미약함을 알 수 있다.³²⁾

29) 장인협·최성재, 「노인복지학」, (서울: 서울대학교출판부, 1994), p. 266.

30) 박민서, “고령화사회의 노인복지의 과제와 방향”, 「사회과학연구」 제20집, (목포대학교: 사회과학대학교, 1994), pp. 4-8.

31) 이가옥외, “노인복지정책개발을 위한 연구”, 한국보건사회연구원, 1983, pp. 86-87.

32) 한편 국민연금에 실시된 1988년 당시 이미 60세가 된 사람은 연금에 가입할 수가 없어 국민연금의 급여를 받을 수 없다. 연금은 2008년 이후 60세가 될 노인을 위한 제도이다.

다. 자녀에 대한 과다한 지원

노인인구의 대부분은 과거 자신의 생활여건을 고려해 자녀에게는 자신의 생활여건이 되는 한 최대한의 지원을 하려고 노력한다. 이러한 풍토는 노인의 노후 생활보장의 경제적 기반을 약화시키고 자녀의 독립의지를 감소시키는 현상을 초래하므로 노인복지의 현실적 측면 뿐만 아니라 사회적 가치관의 확립을 위해서 지양되어야 할 것이다.

라. 취업곤란 또는 불능

인력의 적체에 따른 빠른 정년은 사회적·정신적 성숙기의 인구에게 기술과 능력을 발휘 못하게 하고 있다. 개인적인 능력의 발휘뿐만 아니라 국가 인적자원의 손실보존 측면에서 취업의 기회확대와 재사회화기능을 활성화 시켜야 할 것이다.

마. 노인에 대한 저임금 및 취업 불안정

노인의 재취업시 과거의 직장 임금에 비해 수입이 현저히 낮고 그 직장에서의 직업 또한 안정적이지 못하다. 이러한 저임금은 노인들의 경제적 측면에서의 압력으로 심리적 불안까지도 유발시키고 있다. 또한 취업의 불안정한 상황도 노인인구에 대하여 정신적으로 강한 압박작용을 한다.

바. 질병, 사고로 인한 취업장애

건강의 악화와 사고로 취업의 기회가 노인의 경우에는 다른 연령계층보다 낮은 실정이다. 이는 생리적인 원인에 의한 노령인구의 특성이지만 의학의 발달로 인한 노인인구의 지속적인 건강상승의 보편화된 현재 시점에서는 사회적·제도적인 노인취업의 통제측면으로 질병과 사고가 악용되고 있다.

3) 社會的 問題

가. 노인의 고독감

노인은 사회적 소외감으로 고독감을 다른 연령의 인구층보다 많이 느끼고 있다. 이것은 경제적 수입의 저하와 자녀들과의 관계악화, 혼자된다는

의식의 고조등에 의해서 더욱더 악화된다. 특히 노인복지의 혜택을 제일 많이 보는 무의탁노인의 경우에는 일반 노인들과 비교해 더욱더 고독감이 높아지고 있으며 이는 노인 자신의 역할에 대한 상실을 초래한다.³³⁾

나. 노인의 소외문제

현대사회는 과거의 사회와는 달리 고도기술사회이어서 전문적인 기술의 변화와 일반적인 인식의 변화에 적응하지 못하는 노인들에게는 자신의 세계와는 다른 모습으로 보여지기 때문에 소외감이 다른 연령층보다 상당히 높다. 도시화는 많은 인구의 도시집중현상을 보이므로 농·어촌 지역의 노인 소외감은 더욱더 그러하다. 또한 핵가족제도의 확대와 자급자족의 가정경제 성장으로 노인인구의 개별 경제성 문제 때문에 노인 인구의 고독감은 소외와 연결되어 심각한 사회문제로 되었다. 세대간의 갈등 즉, 세대간의 인식과 가치관의 차이는 부모·자녀간의 사회적 및 심리적 고립과 소외라는 노인 문제를 발생시키게 된다.³⁴⁾



4) 餘暇 및 施設問題

가. 노인의 여가문제

한국의 정년제는 55세에서 65세 사이에 대부분 이루어지고 있다. 평균 수명이 과거에 비해 급증한 현재에는 노인의 정년후 여가문제는 중요한 과제가 되었다. 노인인구의 성별에 따른 여가선용방법을 보면 남자의 경우는 노인정·노인학교 참여, 화투·장기·바둑, 라디오 청취, 친척·친구 방문, 집보기, 집안일 등의 순서로 주된 여가활동이 되고 있는 반면 여자의 경우는 집보기, 집안일, 친구·친척 방문, 라디오 청취, 손자녀 돌보기, 여행등의 순서로 되어 있어 남녀간에 주로 많이 참여하는 활동에는 상당한 차이를 보이고 있다.³⁵⁾ 이것은 노인층 이외의 여가활용분야와 비교할 때 상당히 열

33) 김기태외, "노인의 고독·고립 및 사기에 대한 연구", 「부산대학교 사회복지연구」, 1993, p. 104.

34) 장인협·최성재, 전계서, p. 30.

35) 최성재, "21세기를 향한 한국의 노인문제와 노인복지의 방향", 「부산대학교 사회복지연구」

악한 실정이다.

농·어촌의 노인인구는 도시의 노인인구층의 여가활동 수준에 비교해 볼 때 그 수준은 더욱더 심각하다. 노인의 여가활동은 노인인구의 정신적 측면에서 상당한 영향을 미치므로 여가활동은 단순한 놀이의 측면에서 이해해서는 안될 것이며 보람있고 건실한 여가활동방안이 제시되어야 할 것이다.

나. 노인복지시설의 문제

노인복지시설은 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 노인재가복지시설 4종류로 되어있다.³⁶⁾

〈표 2-6〉에 나타난 것과 같이 1996년 현재 노인복지시설은 양로시설 99개소에 5,199명, 노인요양시설 55개소에 3,421명, 실비 및 유료양로시설 14개소에 475명, 요양시설 13개소에 524명을 각각 수용하고 있다.³⁷⁾

무료복지시설은 ① 노인의 증가추세에도 불구하고 그 수는 128개소에 머무르고 있다는 것 ② 기초적 편의시설에 한하여 노인에게 제공하고 있어 노인의 단순한 욕구충족을 하고 있다는 것 ③ 노인전문병원과 같은 전문시설등이 부족하다. 노인복지법은 노인복지시설을 노인의 생활복지향상을 목적으로 하고 있으나 양로시설의 부족과 재정지원의 부족으로 그 목적에 부합하지 못하고 있다.

무료양로시설의 부족을 해소하는 측면에서 개설된 유료양로시설도 1996년 현재 11개소(401명)로 그 수가 노인 인구층에 비해 협소하며 그 이용시설의 수준도 기초적인 여가활동의 수준을 극복하지 못하고 있다. 노인의 여가선용장소인 경로당의 수도 노인수에 비해 협소하고 그 시설은 더욱더 열악한 형편이어서 노인을 위한 편의시설물의 증가와 시설물의 질적 향상이 모색되어야 한다.

구」, 1994, p. 34.

36) 노인복지법 제31조

37) 보건복지부, 노인복지사업지침, 1997.

〈표 2-6〉 노인복지시설 현황

(96. 6. 30현재)

구 분	계				무료시설			실비시설		유료시설	
	합계	양로	요양	치매	양로	요양	치매	양로	치매	양로	요양
개 소 수	155	99	55	1	85	42	1	3	12	11	1
수용인원	8,836	5,199	3,421	216	4,724	2,897	216	74	492	401	32

자료: 보건복지부, 노인복지사업지침, 1997.

第 2 節 老人福祉施設의 必要性

1. 老人福祉施設의 必要性

노인에게 있어서는 안정되고 안락한 주거공간을 갖고자 하는 욕구는 적절한 소득보장과 건강유지의 보호를 받고자 하는 욕구와 더불어 가장 기본적인 욕구일 것이다.

근대의 사회복지지는 사회복지대상의 보편화, 사회복지대상자욕구의 다양화, 사회복지서비스 공급방식의 다양화 등이 특징이다.

이에 따라 사회복지대상자의 보호방법도 시설보호중심에서 주거보호정책을 지향하고 있으나 특히 노인의 복지시설보호는 노인과 가족 그리고 사회에 대하여 중요한 역할을 수행해왔고 지금도 중심적 역할을 수행하고 있으며 앞으로도 노인복지시설의 중요성이 더해 갈 것으로 예상된다. 다만 노인 시설보호는 거택보호와 더불어 과거와는 상당히 다른 형태로 그 사회적 역할을 수행하게 되어 경제력이 있는 중산층이상의 노인들이 욕구를 해결하기 위하여 선전국 사회에서 성업을 이루고 있는 민간부분의 유료노인복지 시설이 많은 시행착오의 과정을 거치면서 수요의 증가와 더불어 활성화 될 것으로 전망된다.

이러한 사회변화추이에 맞추어 노인복지시설의 사회적 필요성을 좀더 구체적으로 살펴 보고자 한다.

1) 家族構成形態의 變化에 따른 老人의 社會的 保護必要性 增大

현대가족의 특징은 가족에게 부여된 다양한 기능을 수행해 나가는데 매우 어려운 요인들로 작용하고 있다. 가족인원수가 어느 정도되고 가족구성이 다양하고 가족관계가 양호하며 이웃과의 심리적 유대가 강한 가족일수록 제기능을 보다 잘 발휘할 수 있지만 그 반대가 된다면 가족기능을 충실히 수행하기가 어려울 것이다.

가족의 한 성원인 노인은 심신의 건강이나 사회적 여건에 따른 개인차는 있겠지만 어느 일정연령이나 일정수준 이하의 심리상태가 되면 자립생활을 하기가 어려워진다. 따라서 타인에게 의존하지 않고서는 노인의 생활유지가 곤란해진다. 이때 일차적으로 의지할 곳은 가정이다.

전통적인 가정에서는 노인의 부양기능을 감당해 왔지만 현대가정에서는 가족기능이 약화되어 있으므로 노인은 사회적 보호를 필요로 하는 것이다.

38) 특히 만성질환을 가진 노인이나 가족원과의 불화로 가정내 보호를 필요로 하는 노인에게는 노인복지시설보호가 필수적이다.

2) 人口의 高齡化와 欲求의 多樣化로 老人福祉施設의 專門化

식생활의 개선과 의학기술의 발달, 건강유지를 위한 다양한 노력으로 국민의 평균수명은 점차 길어지고 있다. 반면에 사회나 가정에서 노인의 역할은 점점 줄어들고 경로효친의 사상은 점차 퇴색되어 가고 있다.

<표 2-7>에서 보는 바와 같이 2000년 이후에는 심각한 인구의 고령화로 노인들의 다양한 욕구가 사회로 분출될 것이다. 이러한 욕구는 현대가정의 특성과 가정내에서 그들의 욕구를 충족시키기 위해 다양한 노력을 기울이게 될 것이고 이런 노력가운데서 중요한 부분이 노인복지시설의 다양화와 시설보호의 전문화인 것이다.

38) 최영욱외, 「사회복지시설론」, (서울: 범론사, 1996), p. 229.

〈표 2-7〉 노인인구와 평균수명 추이

(단위: 천명, 세)

연도별구분	'60	'70	'80	'90	'95	2000	2020
전인구	25,012	32,241	38,124	42,869	45,093	47,275	52,358
65세 이상 노인인구(%)	726 (2.9)	991 (3.1)	1,456 (3.8)	2,195 (5.1)	2,657 (5.9)	3,371 (7.1)	6,899 (13.2)
평균수명	52.4	63.2	65.8	71.6	73.5	74.9	78.1
남	51.1	59.8	62.7	67.7	69.6	71.0	74.5
여	53.7	66.7	69.1	75.7	77.4	78.6	81.7

자료: 보건복지부, 노인복지사업지침, 1997, p. 7.

3) 老人單獨世帶家口의 增加로 老人福祉施設의 量的需要急増

노인인구의 고령화는 다른 사회적 요인과 결합하여 노인단독세대를 증가시키고 있다.

다시 말해서 노인이 포함되어 있는 가구중에 노인이 배우자와만 동거하거나 독신으로 생활하는 단독세대 가구의 수와 비율이 산업화와 도시화가 진전되면서 크게 늘어나고 있다.³⁹⁾ 노인단독세대가구의 증가는 고령화와 병행하여 진행되고 있는 핵가족화 및 부양의식의 변화등과 결부된 영향이라 할수 있다.

한국에서도 고령화 현상과 더불어 노인단독세대가구가 1993년 한국노인문제연구소에서 전국의 노인 1,057명을 대상으로 표본조사한 자료에 의하면 노인단독 또는 노부부끼리만 생활하는 비율이 도시지역에서는 39.8%이며 농어촌지역의 경우는 61.5%가 노인단독세대가구로 나타나 가족해체현상이 유래없이 빠른 속도로 진행되고 있는 것으로 나타났다. 우리사회는 부모의 부양과 자녀의 양육을 통하여 가문을 계승해야 한다는 의식이 점차 쇠퇴해 가고, 반면에 자신의 가족생활 그 자체를 중시하는 의식이 지배적인 경향이다. 그러므로 부부관계와 자녀관계는 친밀한 관계로 발전되어 가는데 반하

39) 민재성의, 「한국의 노령화 추이와 노인복지정책」, (서울: 한국개발연구원, 1994), p. 36.

여 노부모와의 관계는 멀어지게 된다. 따라서 경제적 여건이 허락하면 노부모와 자녀세대는 별거하는 것이 서로에게 편리하다는 인식이 보편화되어 가고 있다.

여기에는 부계가족의 약점인 고부간의 갈등도 일조를 하고 있다. 이러한 인식은 앞으로 독신노인가구와 부부노인가구의 지속적인 증가를 가져오게 될 것이다. 독신 및 부부노인가구의 노인들은 자력으로 생활을 유지할 수 있을 때 까지는 자택에서 거택보호서비스를 받으면서 노후의 삶을 영위할 수 있지만, 질환이나 사고로 말미암아 거택생활 유지가 불가능할 경우 노인 복지시설보호가 필수적인 것이다.

2. 老人福祉施設의 類型

1) 施設의 設立 및 運營主體에 依한 類型

노인복지시설을 설립, 운영하는 주체가 국가 또는 지방자치단체인가 또는 민간법인인가에 따라 다음과 같은 종류로 구분된다.

① 공립공영시설: 국가 또는 지방자치단체가 설립해서 직접운영하는 시설이며 국립노인치매센터등이 여기에 속한다고 볼 수 있다.

② 공립민영시설: 국가 또는 지방자치단체가 설립해서 그 운영은 민간법인에 위탁하여 운영하는 시설이며 우리나라의 시립양로원의 대부분의 지방자치단체가 설립하여 종교법인 또는 사회복지법인에 위탁하여 운영하고 있다.

③ 사립공영시설: 민간이 설립해서 그 운영을 국가 또는 지방자치단체에 위탁하거나 또는 헌납하는 시설로 외국의 경우는 이러한 예가 흔히 있으나 우리나라의 노인복지시설은 거의 찾아보기 어려운 실정이다.

④ 사립민영시설: 민간법인이 설립하여 직접 운영하는 시설로 우리나라의 대부분시설이 이 형태에 속한다.⁴⁰⁾

40) 최영욱외, 전제서, p. 32.

2) 施設의 利用方法과 利用者에 對한 料金收納與否에 따른 類型

노인복지시설의 이용방법에 의한 유형은 시설이용자에 대해서 수용하느냐 또는 통원하게 하여 서비스를 제공하느냐에 따라 수용시설과 이용시설로 나누고 있으며 이용자에 대한 요금의 수납여부에 따라 유료시설과 무료시설로 분류하고 있으며 무료시설은 이용자로부터 요금을 수납하지 않고 전액 무료서비스를 제공하는 시설 또는 실비요금을 수납하는 시설로 우리나라의 대부분 노인복지시설이 여기에 속하며 여기서 실비라 함은 시설이용자에게 직접 투여된 보호비용만 포함될 뿐이며 기타의 비용은 포함되지 않는다는 점에서 유료와 구분된다.

유료시설은 이용자 또는 그 부양의무자로부터 전적으로 요금을 수납하여 운영하는 시설이며 수납액에는 시설의 유지를 위한 관리비와 인건비, 생활비, 기타의 모든 비용이 포함된다.⁴¹⁾

3) 施設의 規模에 따른 類型

(1) 소규모 시설: 그룹형(group home), 소숙(small cottage system) 및 소규모 시설로 50명미만의 시설

(2) 중간규모 시설: 100명 전후의 시설

(3) 대규모 시설: 150명 이상의 시설⁴²⁾

3. 老人福祉施設의 種類

현행 우리나라의 노인복지법에서 규정하고 있는 노인복지시설의 종류는 다음과 같다.⁴³⁾

1) 노인주거복지시설

2) 노인의료복지시설

41) 최영욱외, 상계서, p. 33.

42) 최영욱외, 상계서, p. 35.

43) 법제처, 「대한민국현행법령집」, (서울: 한국법제연구원, 1998), p. 938-1.

- 3) 노인여가복지시설
- 4) 재가노인복지시설

가) 노인주거복지시설⁴⁴⁾

- ① 양로시설: 노인을 입소시켜 무료 또는 저렴한 요금으로 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
- ② 실비양로시설: 노인을 입소시켜 저렴한 요금으로 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
- ③ 유료양로시설: 노인을 입소시켜 급식 기타 일상생활에 편의를 제공하고 이에 소요되는 일체의 비용을 입소한 자로부터 수납하여 운영하는 시설
- ④ 실비노인복지주택: 보건복지부장관이 정하는 일정소득이하의 노인에게 저렴한 비용으로 분양 또는 임대 등을 통하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적하는 시설
- ⑤ 유료노인복지주택: 노인에게 유료로 분양 또는 임대 등을 통하여 주거의 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설

나) 노인의료복지시설⁴⁵⁾

- ① 노인요양시설: 노인을 입소시켜 무료 또는 저렴한 요금으로 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
- ② 실비노인요양시설: 노인을 입소시켜 저렴한 요금으로 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
- ③ 유료노인요양시설: 노인을 입소시켜 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 제공하고 이에 소요되는 일체의 비용을 입소한 자로부터 수납하여 운영하는 시설
- ④ 노인전문요양시설: 치매·중풍 등 중증의 질환노인을 입소시켜

44) 법제처, 전계법전, pp. 839-1 ~ 839-2.

45) 법제처, 전계법전, pp. 839-2 ~ 839-3.

무료 또는 저렴한 요금으로 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설

- ⑤ 유료노인전문요양시설: 치매·중풍 등 중증의 질환노인을 입소시켜 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하고 이에 소요되는 일체의 비용을 입소한 자로부터 수납하여 운영하는 시설
- ⑥ 노인전문병원: 보건복지부령이 정하는 시설 및 인력을 갖추고 주로 노인을 대상으로 의료를 행하는 시설

다) 노인여가복지시설⁴⁶⁾

- ① 노인복지회관: 무료 또는 저렴한 요금으로 노인에 대하여 각종 상담에 응하고, 건강의 증진·교양·오락 기타 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설
- ② 경로당: 지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공함을 목적으로 하는 시설
- ③ 노인교실: 노인들에 대하여 사회활동 참여촉구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공함을 목적으로 하는 시설
- ④ 노인휴양소: 노인들에 대하여 심신의 휴양과 관련한 위생시설·여가시설 기타 편의시설을 단기간 제공함을 목적으로 하는 시설

라) 재가노인복지시설⁴⁷⁾

- ① 가정봉사원파견시설: 신체적·정신적 장애로 일상생활을 영위하기 곤란한 노인이 있는 가정에 가정봉사원을 파견하여 노인의 일상생활에 필요한 각종 편의를 제공하여 지역사회안에서 건전하고 안정된 노후생활을 영위하도록 하는 시설
- ② 주간보호시설: 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신

46) 법제처. 전계법전. p. 839-3.

47) 법제처. 전계법전. p. 839-4.

이 허약한 노인과 장애노인을 낮동안 시설에 입소시켜 필요한 각종 편의를 제공하여 이들의 생활안정과 심신기능의 유지·향상을 도모하고, 그 가족의 신체적·정신적부담을 덜어주기 위한 시설

- ③ 단기보호시설: 부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 시설에 단기간 입소시켜 보호함으로써 노인 및 노인가정의 복지증진을 도모하기 위한 시설

第 3 節 研究의 分析틀

본 연구는 노인복지시설운영의 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 하고 있다. 개선방안을 도출하기 위해서는 현재 노인복지시설의 운영 실태와 시설을 둘러싼 여러 가지 요인들을 분석함으로써 문제점을 도출시킬 수 있을 것이며, 이러한 문제점을 토대로 하여 그 개선방안을 모색하고자 하는 것이다.

노인복지시설을 운영하는데 중요한 변수로는 여러 가지가 있을 수 있으나 본 연구에서의 주요변수로서는 노인복지시설의 관련제도와 인적·물적 자원, 서비스프로그램 그리고 시설의 주위를 둘러싼 사회환경 등으로 규정할 수 있을 것이다.

이 체계들 사이의 상호작용에 대한 체계적 과정을 도식화해 보면 <그림 2-1> 과 같은데, 그림을 중심으로 노인복지시설 운영의 개선방안에 대한 분석틀을 설명해 보고자 한다.

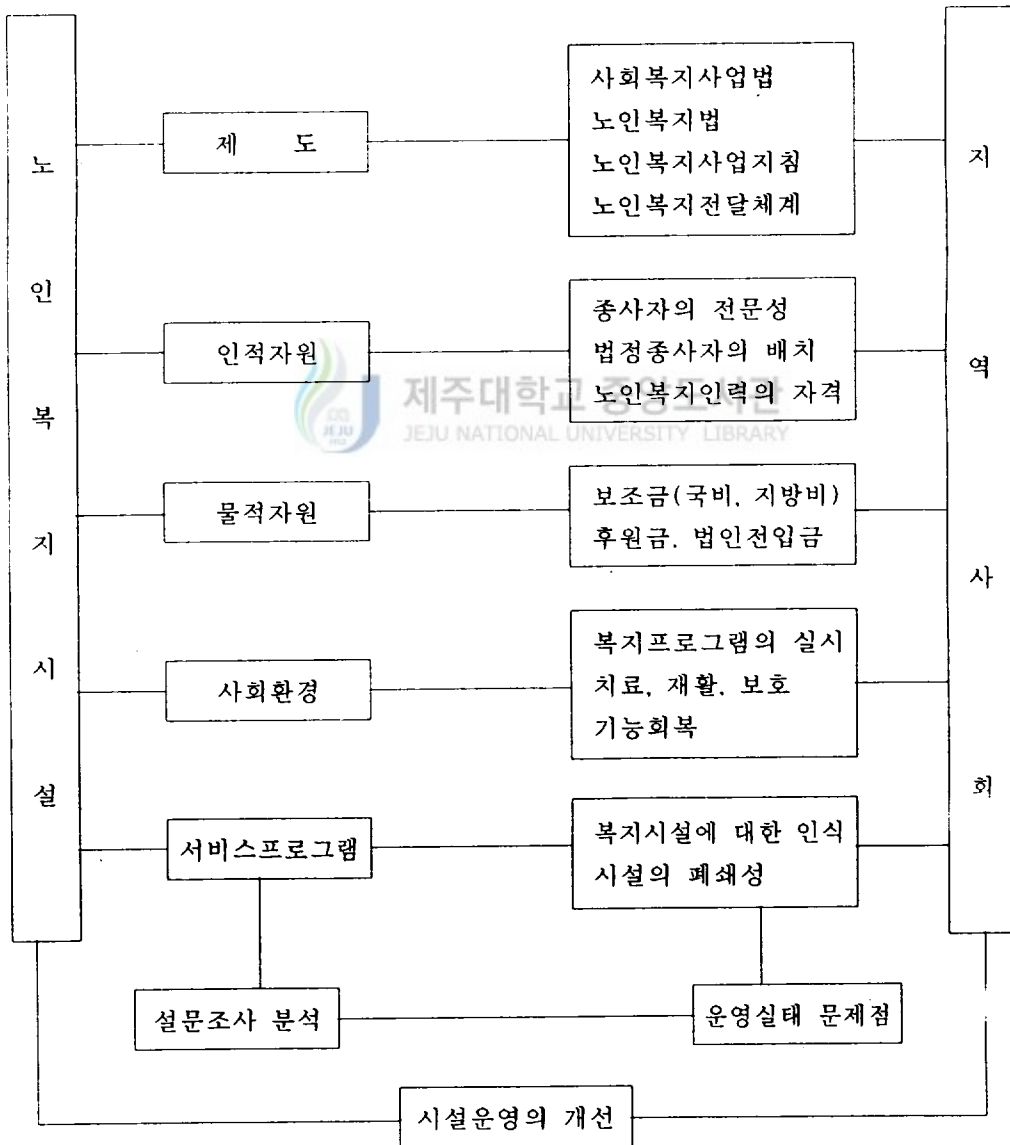
첫째, 노인복지시설관련 제도로서는 사회복지사업법, 생활보호법, 노인복지법, 노인복지사업지침 등이 있는데 여기에는 사회복지법인의 설립과 운영, 노인복지시설의 설치주체, 설치기준 및 허가,폐지·휴지 등이 규정되어 있다. 이러한 제도적인 틀속에 현재의 운영실태를 비교·분석코자 한다.

둘째, 노인복지시설 운영의 성패는 종사자의 지식, 기술, 경험 그리고 노력여하에 달려있다. 따라서 시설종사자의 전문성은 시설운영에 필수적이다.

셋째, 노인복지시설을 운영하는데 필요한 재원은 자금이다. 운영비의 대부분이 정부보조금, 법인전입금, 기타 수입금 등으로 충당되고 있다.

넷째, 노인복지시설의 운영은 단순한 수용·보호차원만이 아니고 치료, 재활, 취미활동, 오락, 교양강좌 등 각종 프로그램서비스이다. 다양한 프로그램의 개발과 이용은 수용자들의 욕구를 충족시키는 주요한 변수가 될 것이다.

〈그림2-1〉 노인복지시설운영 개선의 분석틀



第 3 章 老人福祉施設運營 및 問題點

第 1 節 濟州道 老人福祉對象者의 一般的 現況

제주도 65세이상 노인인구는 <표 3-1>에서 보는 바와 같이 90-94년 사이, 연간 0.1% 내지 0.2% 증가경향을 나타내고 있다. 통계청에 의하면, 전국 노인인구가 2005년에는 3,956천명으로 증가할 것이며 65세 노인인구는 8.2%를 차지할 것이라는 추정을 하고 있다. 또한 제주도의 경우 <표 3-2>와 같이 2005년에는 65세이상 노인인구는 49천명이며 제주도 인구의 9.3%를 차지할 것으로 추정된다. 한편 제주도의 경우, 98년에는 65세 이상 노인인구가 7.2%를 차지하여 고령화 사회로 진입하게 될 전망이다. 전국인 경우 2000년 이후고령화 사회로 접어들어 갈 전망인데 비하여 제주도의 경우는 3-4년 앞당겨 고령화 사회로 진입되어질 전망이다.⁴⁸⁾

<표 3-1> 제주도 노인인구 (65세 이상)

(단위: 명-외국인 제외)

구분		연도					
		91 (90.11.1상주)	92 (91.11.1상주)	93 (92.12.31주민)	94 (93.12.31주민)	95 (94.12.31주민)	96 (95.12.31주민)
총인구		510,906	513,336	515,494	517,451	519,158	521,920
노인	계	29,122 (5.7%)	29,773 (5.8%)	30,930 (6.0%)	31,564 (6.1%)	32,706 (6.3%)	33,925 (6.5%)
	남	7,853	8,336	8,042	8,207	8,503	8,820
인구	여	21,259	21,437	22,888	23,357	24,202	25,105
	제주시	9,028	9,825	10,516	10,731	11,120	11,534
구	서귀포시	4,077	4,168	4,330	4,735	4,906	5,089
	북제주군	9,901	9,825	9,898	9,785	10,139	10,517
	남제주군	6,116	5,955	6,186	6,313	6,541	6,785

자료: 제주도 복지과

48) 제주도, 「제주형 사회복지시책」, 1996, p. 126.

〈표 3-2〉 노인인구(65세 이상)증가 추이

(단위: 천명)

구분		1996	1997	1998	1999	2000	2005
노인인구	전국	2,643	2,660	2,885	2,990	3,168	3,956
	제주	34	36	37	40	41	49
비율(%)	전국	5.9	6.1	6.3	6.5	6.8	8.2
	제주	6.6	6.9	7.2	7.5	7.8	9.3

자료: 통계청, 「1960-2000 시도별 추계인구」, 1994.

통계청, 「장래인구추계(1990-2001)」, 1991.

주: 제주의 2005년 비율 9.3%는 제주의 연간(1996-2000)증가율 3.0%를 기준으로 하여 5년(2000-2005)간을 가산한 것이며, 제주의 2005년 노인인구 49천명은 제주의 노인인구(2000)와 비율을 대비시켜 추계한 것임.

1. 濟州道 生活保護對象者 現況

제주도의 1996년 생활보호대상자는 5,941가구로서 가구인원은 11,438명이 생활보호제도의 보호를 받고 있다. 근로능력이 없는 자를 대상으로 하는 주택보호대상가구는 전체 생활보호대상자의 반수가 좀 넘는 3,617가구로 자활보호 대상자 대비 60.8%를 차지하고 있다. 근로능력이 있는 자가 대상인 자활보호는 2,324가구, 주거할 곳이 없는 시설 보호자는 822명이다. 제주도의 생활보호대상자 규모는 인구 대비 2.2%로서 전국 수준이 3.3%인 것에 비하면 상당히 적은 편이다.

〈표3-3〉 1996년도 제주도 생활보호대상자 현황

구분	연도	계		주택보호		자활보호		시설 보호
		가구	인원	가구	인원	가구	인원	
제주	1996	5,941	11,438	3,617	5,159	2,324	5,457	822
		인구대비 2.2% 생활보호대상자 중 주택보호대상가구 60.8%						
전국	1996	522천	1,056천	183천	296천	338천	1,134천	76천
		인구대비 3.3% 생활보호대상자 중 주택보호대상가구 비율 35.2%						

자료: 제주도, 1996.

생활보호대상자 중 거택보호대상가구의 비율을 전국과 제주를 비교해 보면, 제주가 60.8%, 전국이 35.2%로서 제주도에 부양자 및 근로능력이 없는 빈곤 노인인구가 상당히 많다는 것을 보여준다. 따라서 제주도의 생활보호 제도는 빈곤 노인가구에 대한 충분한 생계비 보조를 급여해 주어야 할 것으로 본다.⁴⁹⁾

1) 地域別 生活保護對象者 現況

생활보호대상자의 지역별 분포를 보면 제주도에 빈곤 노인인구가 많다는 사실을 간접적으로 보여준다. 농촌 지역인 군 지역에, 특히 북제주군에 거택보호대상자가 많이 집중되어 있음을 알 수 있다. 상대적 인구비로 보아 농촌 지역인 군지역에 노인인구들이 많아 거택보호자들이 많고, 도시지역에는 반대로 근로능력이 있으나 소득능력이 없는 상대적으로 젊은 계층의 자활보호대상자들이 집중되어 분포하고 있음을 알 수 있다. 따라서 제주도의 경우 저소득층의 생계보호 대책은 빈곤 노인인구에 대하여 생계비를 충분히 보조해 주고, 도시지역에는 자활보호대상자의 자활대책에 상대적으로 신경을 써야 할 것으로 본다.

〈표 3-4〉 1996년 지역별 생활보호대상자 현황

(1996. 1. 1 현재)

구 분	계(거택+자활)		거택보호		자활보호		시설보호
	가구	인원(+시설)	가구	인원	가구	인원	
계	5,941	11,438	3,617	5,159	2,324	5,457	822
제주시	2,054	4,629	977	1,450	1,077	2,653	526
서귀포시	796	1,628	439	658	357	886	84
북제주군	1,878	3,139	1,325	1,862	553	1,155	122
남제주군	1,213	2,042	876	1,189	337	763	0

자료: 제주도, 1996.

49) 제주도, 상계서, p. 78.

2) 老人福祉施設收容者 現況

노인복지법 시행규칙 제14조제1항 제1호 및 제18조제1항 제1호에 의거 무료노인복지시설의 입소대상자는 65세이상의 자로서 생활보호법 제1항제1호의 규정에 의한 보호대상자로서 일상생활의 지장이 없는자 또는 노인성 질환 등으로 요양을 필요로하는 자로 되어있다. 제주도에 소재하고 있는 노인복지시설은 6개소이며, 입소정원은 370명인데 반하여 현원은 215명으로 정원의 58.1%의 수용율에 불과한 실정이다. 그 현황은 <표 3-5>와 같고 1997년 현재 전국무료양로시설의 설치현황은 <표 3-6>와 같다.

<표3-5> 노인복지시설수용자 현황

(98. 2. 28 현재)

시설명	수용자			증사자	비고
	정원	현원	입소율(%)		
계	370	215	58.1	49	
제주양로원	60	23	38.3	5	
제주요양원	30	28	93.3	8	
성요셉양로원	50	19	38.3	6	
성이시돌양로원	130	58	38.6	11	
원광요양원	50	49	98.0	13	
남제주양로원	50	38	76.0	6	

자료: 제주도 복지과

<표3-6> 전국무료양로시설 현황

(단위: 개소, 명)/ 97. 12. 31

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	울산
시설수	6	6	5	3	4	1	12	4	5	5	11	6	8	45	4	1
정원	630	697	458	210	460	50	790	345	280	300	730	487	520	271	290	500
입소자	472	588	307	143	315	39	563	257	162	197	456	304	324	213	142	44
입소율 (%)	74.9	84.3	67.0	68.0	68.4	78.0	71.2	74.4	57.8	65.6	62.4	62.4	62.3	78.5	48.9	84.6

자료: 보건복지부노인복지과, 「노인복지시설현황」, 1998.

제주도의 연령별 인구구조 전망에 의하면 65세 이상의 노령인구는 1990년 5.7%이던 것이 1996년 6.3%, 2001년에는 6.8%로, 1990년에 비해 2001년에는 노령인구의 전체인구 구성비가 1.1% 상승하는 것으로 전망되며, 보건·의료기술 발달·생활수준의 향상·사망율의 저하 등에 의한 평균수명의 증가하여 노령인구가 점차 누적되는 현상이 나타날 것으로 판단된다. 연령별 인구구조는 유년인구의 현격한 감소에 따라 피라미트 형태의 모형에서 점차 첨성대형 모형 형태로 나아가 선진국형 인구구조를 보여줄 전망이다.⁵⁰⁾

시설보호에 대한 수요는 노인인구의 증가, 산업화, 도시화, 핵가족화에 따른 가정내의 노인부양의 어려움, 자녀 및 노인의 별거 선호 현상 등으로 그 수요가 증가하고 있다.⁵¹⁾

양로원 수용자들의 연령별 분포는 <표 3-7>에서 보는 바와 같이 75세 이상 노인이 71.1%(153명), 70-74세가 11.6%(25명), 65-69세가 9.3%(20명), 65세 미만 노인이 7.9%(17명) 순으로 나타나 양로시설을 이용하는 노인들의 2/3가 고령자임을 알 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
 <표3-7> 복지시설수용자 연령분포 (98.2.28 현재)

(단위: 명)

연령별 시설명	현원	성별		65세미만	65-69세	70-74세	75-79세	80-84세	85-89세	90세이상
		남	여							
계	215	54	161	17(7.9%)	20(9.3%)	25(11.6%)	49(22.8%)	43(20.0%)	40(18.6%)	21(9.8%)
제주양로원	23	11	12	1	2	3	9	4	4	
제주요양원	28	9	19	1	5	1	8	5	4	4
성요셉양로원	19	3	16		1	3	5	6	4	
성이시들양로원	58	14	44	8	7	4	6	10	12	11
원광요양원	49	9	40	6	4	5	11	12	9	2
남제주양로원	38	8	30	1	1	9	10	6	7	1

* ()안의 숫자는 구성 비율임

50) 제주도, 제주도종합개발계획 (안), 1994, p. 39.

51) 김상도, "노인복지시설의 발전방안에 관한 연구", (석사학위논문, 서울대행정대학원, 1990), p. 24.

가족의 부양능력으로 노인의 신체적 수발을 감당하기 어렵거나 또는 가족이 없는 독신노인의 경우에는 시설보호의 제공이 불가피하게 된다. 평균수명의 연장, 가족구조의 변화, 가족의 노부모 부양기능 강화 등을 감안할 때 시설보호에 대한 수요는 앞으로 증가될 것으로 예측된다.

2. 老人福祉制度⁵²⁾

우리나라는 그동안 지속적인 경제성장과 더불어 생활수준의 향상, 의학이 발달, 영아사망율이 저하 등에 따라 90년에 71.6세이던 평균수명이 95년에는 73.5세에 달하였으며 2000년에는 74.9세로 연장될 것으로 전망되고 있다. 이와 함께 노인인구도 점차 증가하여 98년 현재 전체인구의 6.6%(305만명)인 65세이상 노인인구 비율이 2000년에는 7.1%, 2020년에 13.2%로 크게 증가될 전망이다. 고령화 시대의 도래와 함께 급증하는 다양한 복지욕구를 효율적으로 충족시킴으로써 보다 보람있고, 생산적이며, 안락한 노후생활을 보낼 수 있도록 하는 정책과 제도가 어느때 보다도 절실한 시기이다. 여기서는 노인복지제도를 개괄적으로 살펴 보고자 한다.

1) 所得保障制度

우선 소득보장이란 빈곤문제의 발생을 예방하거나 이미 발생한 빈곤문제를 해결하기 위한 사회보장제도의 일부로서, 사회보험(social insurance)이나 공적부조(public assistance) 혹은 사회수당(social allowance or demogrant) 등과 같은 국가의 직접적인 소득이전 프로그램을 통하여, 국민 개개인에게 최저한도의 소득을 보장하여 주는 사회적 노력을 의미한다. 따라서 일반적으로 소득보장제도의 체계는 사회보험, 공적부조, 사회수당의 3가지 사회보장방식에 의하여 구성된다. 이들 각각의 기본 원칙을 살펴보면 다음과 같다.⁵³⁾

① 사회보험은 노령·장애·질병·산업재해·실업 등과 같은 사회적으로

52) 이해원, 「노인복지론」, (서울: 유평출판사, 1998), pp. 161-178.

53) 남세진·조홍식, 「한국사회복지론」, (서울: 나남출판, 1995), pp. 187-189.

공통된 위험이 발생하였을 경우에 피보험자의 기여(contribution), 즉 보험료의 기여를 기준으로 급여(benefit)가 제공되며, 국가가 가입자격 및 기여율을 법으로 정하여 강제적용한다. 또한 국가가 사회보험의 행정을 직접 관장 혹은 감독하고, 재정방식에 있어서는 3자기여방식(tripartite contribution)을 원칙으로 한다. 즉 사회보험의 기여금(보험료)을 피보험자 본인, 고용자 그리고 국가의 3자부담으로 한다. 그러나 경우에 따라서는 고용자와 국가, 피고용자와 국가, 피고용자와 고용자 등의 양자부담방식을 취하기도 하는데, 특히 피고용자와 고용자의 양자부담의 경우에는 국가가 법으로 제도를 강제할 뿐이며, 국가책임보다는 자조 및 노사간의 사회연대의 책임을 강조하는 것으로 해석된다. 따라서 사회보험의 기본원칙은 자조를 바탕으로 하여, 사회성, 보험성, 부양성, 그리고 강제성의 특징을 지니고 있다.

② 공적부조는 조세를 재원으로 하며, 자산조사(means test)에 의한 개별적인 욕구의 측정과 확인이 급여의 기준이 된다. 즉 사회보험에 의한 급여를 제공받을 수 없고, 국가에서 정한 최저한도의 생활수준의 수입(빈곤선-poverty line)에 미달하는 개인 또는 가족에게 최저생활수입의 미달부분만을 국고에서 무기여로 보조하여 주는 방법을 의미한다. 이는 국가가 전체국민의 권리로서 최저한도의 인간다운 생활을 보장하여 주는 방법이며, 사회보험과 더불어 현대 사회보장제도의 핵심적인 방식이 되고 있다.

③ 사회수당은 인구학적 특성, 주로 연령에 의하여 정하여 지는 일정한 부류(category)에 속하는 사람 전체-예를 들어 '65세 이상의 노인' 또는 '18세 미만의 아동'-에게 국가 조세를 바탕으로 일정한 액수의 현금 또는 서비스를 제공하는 방법을 의미한다. 이는 욕구에 근거하여 보편주의적 원칙에 의하여 현금급여가 제공되는 것으로 경제적 비용효과보다는 사회적 통합효과를 우선하는 가치선택에 기초하고 있다. 우리나라에서는 아직도 도입되고 있지 않으나, 스웨덴, 덴마크, 영국 등 대부분의 선진국에서는 아동수당, 노령수당 등의 형태로 실시되고 있다.

한편 우리나라에서 현재 생활보호법상의 생활보호대상 노인에게 국가 예산적으로 제공되고 있는 노령수당은 현행의 성격상 사회수당보다는 공적부조의 일부에 해당된다고 하겠다.

이상의 3가지 방법 이외에도 정부 및 민간단체에 의한 취업 증진 또는

지원, 세금 감면, 이용금 할인 등을 통한 간접적 형태의 소득보장방법이 있다. 이는 금품을 직접 제공하지는 않는 방법이다.

그러나 이상의 방법에 의하여 구성된 소득보장제도는 노인의 생활을 보장하는 유일한 방법은 아니며, 빈곤문제 대책의 전부도 아니다. 의료, 주택, 노인복지서비스, 교육, 고용 등 사회복지의 제반 영역과 상호보완적인 관계에 있으며, 동시에 임금정책, 조세정책, 노동시장정책, 기업복지정책 등 전반적인 경제정책과도 복합적인 역동관계에 있다고 하겠다.

그러면 우리나라의 노인의 빈곤문제를 해결하고 예방하기 위한 소득보장제도는 다음 <표 3-8>과 같이 직접적 소득보장제도와 간접적 소득보장제도로 나뉘어 대별되어진다. 우선 직접적으로 현금이 지급되는 소득보장제도에 는 연금제도, 생활보호제도, 노령수당제도, 퇴직금 제도 등이 있으며, 간접적 소득보장제도에 는 경로우대제도, 고용증진 및 생업지원제도, 세제감면제도 등이 있다. 또한 이들 제도의 운영 주체는 중앙정부, 지방정부, 그리고 비영리 및 영리의 민간단체 등으로 대별된다.

<표3-8> 현행 노인소득보장제도

직접적 소득보장제도		간접적 소득보장제도	
방법	프로그램	방법	프로그램
사회보협	공무원연금(1960)	비용할인	공영시설 이용요금할인(1980)
	군인연금(1963)		버스승차권 지급(1990)
	사립학교 교직원연금(1975)	취업증진	노인능력은행(1981)
국민연금(1988)	노인공동작업장(1986)		
공적부조	생활보호(1961)	생업지원	고령자취업알선센터(1992)
	노령수당(1991)		매점설치 우선지원(1989)
	노인결연사업(1989)		전매품 판매인 우선지원(1989)
사회수당	노부모봉양수당(1986)	세제혜택	상속세공제(1986)
개인보장	퇴직금(1953), 개인연금신탁 등		소득세공제(1986)

자료: 최일섭, 최성재 외(1995), p. 330에서 재구성하여 작성.

()속의 연도는 프로그램의 실시 연도임.

노부모봉양수당은 공무원에 대해서만 적용되는 매우 제한적 제도임.

(1) 연금제도

피보험자의 기여(contribution)를 근거로 연금급여가 제공되는 사회보험 방식의 연금제도에는 특수직연금과 국민연금이 있다. 총취업자의 6.3%가 가입대상이 되고 있는 특수직연금에는 공무원연금(1961년부터 실시), 군인연금(1963년부터 실시), 사립교원연금(1975년부터 실시) 등이 있으나 1994년 현재 65세 이상 전체노인의 4.6%만이 특수직연금의 급여를 받고 있다(공무원연금관리공단, 1994; 국방부, 1994; 사립교원연금관리공단, 1994). 한편 5인 이상의 사업장근로자에게 당연적용되고 있는 국민연금은 1995년 현재 총취업자의 37.9%가 가입되어 있으나, 1988년부터 실시되었기 때문에 20년 이상의 기여기간을 감안하면 2008년에 가서야 정상적인 국민연금 수급자가 생기게 된다(국민연금관리공단, 1995).

국민연금의 가장 일반적인 급여형태는 20년 이상 보험료를 내고 나이가 60이 되었을 때부터 사망시까지 매년(또는 매월) 일정액을 지급받도록 되어 있는 노령연금이다. 이외에도 여러 가지 형태의 급여가 있다. 15년 이상에서 20년 미만 동안 가입하여 60세가 된 사람도 연금을 받을 수 있는 감액노령연금의 액수는 노령연금의 경우보다 적다. 그리고 15년 미만 동안 불입하여 60세가 된 경우는 연금을 받을 수 없고 그때까지 납부한 보험료의 적립금에 이자를 붙여 일시금(이 경우를 반환일시금이라 함)으로 받게 된다. 또한 1년 이상 가입하다가 사고, 질병, 불구 등으로 장애자가 된 경우도 연금을 받을 수 있는 장애연금의 액수는 장애 정도와 가입기간에 따라 다르다. 또한 보험 가입자가 1년이상 가입하다가 연금을 받지 못하고 사망하는 경우와 2급 이상의 장애연금 또는 노령연금을 받다가 사망하는 경우에 연금 수급자의 피부양가족이 대신 연금을 받게 유족연금의 경우에는, 연금액이 약 절반으로 줄어들게 된다. 이를 정리하면, 다음 <표 3-9>과 같이 제시될 수 있다.

〈표 3-9〉 연금급여 종류별 수급자격과 급여수준

급여종류		수급 자격	급여 수준
노 령 연 금	완전 노령	20년 이상 가입 60세 달한 자	기본연금액의 100% + 가급연금액
	감액 노령	15년 이상 20년 가입 60세	기본연금액의 72.5% - 92.5% + 가급연금액
	재직자노령	20년 가입, 60세 이상 65세 미만, 소득이 있는 업무에 종사	기본연금액의 50% ~ 90%
	조기 노령	20년 가입, 55세 이상 60세 미만, 소득이 있는 업무에 종사	기본연금액의 25% ~ 90% + 가급연금액
	특례 노령	'88. 1. 1 현재 45세 이상 60세 미만인 자로서 5년 이상 가입 하였을때	기본연금액의 25% ~ 70% + 가급연금액
장해연금	가입자 질병, 부상으로 인하여 장해가 발생한 경우 그 장해가 존속하는 동안 장해정도에 따라 지급	기본연금액의 60% ~ 100% + 가급연금액	
유족연금	1년 이상 가입자, 15년 이상 가입자였던 자, 노령연금수급권자, 장해연금(2급이상) 수급권자가 사망한 때	기본연금액의 40% ~ 60% + 가급연금액	
반환일시금	가입 1년 미만의 가입자나 15년 미만의 가입자였던 자의 사망시, 15년 미만의 가입자로서 가입자격 상실 후 1년이 경과 하거나 60세 도달시	사용자 부담금에는 1년만기 정기예금 이자율, 본인 기여금에는 3년만기 정기예금 이자율을 적용하여 지급	
사망일시금	가입중 사망하였으나 반환일시금 및 유족연금의 수급요건에 해당되는 유족이 없는데	사망한 자의 최종소득월액과 가입기간 중 표준소득월액의 평균액중 많은 금액의 4배 이내의 금액 지급	

자료: 보건복지부, 보건복지백서, 1996, p.247.

한편 국민연금이 실시된 1988년 당시 이미 60세가 된 사람은 연금에 가입할 수가 없었으므로 현재 60세 이상이 된 사람들은 사실상 국민연금의 급여를 받을 수 없다. 다시 말하면, 국민연금은 현재의 노인들을 위한 것이 아니라, 2008년 이후 60세가 될 미래의 노인을 위한 제도이다.

(2) 생활보호제도

현행 생활보호법시행령 제6조에 의하면 생활보호대상 노인은 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없는 65세 이상의 노인으로서 매년 정부에서 정하는 소득과 자산수준 이하여야 한다. 1998년 현재 생활보호대상노인은 약26만5천명으로 전체노인의 8.7%이다(보건복지부,1998). 이들 가운데 월 1인당 소득액이 22만원 이하이며, 가구당 재산액이 2,800만원 이하로서 거주장소가 없는 노인은 시설보호노인으로서 생계보호·의료보호·장제보호를 시설에 입소되어 받으며, 동일한 소득 및 자산수준으로 거주장소가 있는 노인은 거택보호노인으로서 동일한 보호를 집에서 받는다. 한편 가구원 1인당 월소득액이 23만원 이하이며 가구당 재산액이 2,900만원 이하인 노인은 자활보호노인으로서 의료보호와 자활보호만을 받는다.⁵⁴⁾ 한편 연도별 생활보호대상자 책정기준을 살펴보면 다음 <표 3-10>와 같다.

<표 3-10> 연도별 생활보호대상자 책정기준



(단위: 만원)

구 분		1993년	1994년	1996년	1997년	1998년
1인당 월소득액	거택보호대상자	13	16	20	21	22
	자활보호대상자	14	17	21	22	23
가구당 재산액	거택보호대상자	1,300	1,700	2,500	2,600	2,800
	자활보호대상자	-	2,000-	2,700-	2,800	2,900

자료: 보건사회부, 보건사회백서, 1994.

보건복지부, "1996년 업무계획 참고자료", 1996.

보건복지부, 생활보호업무지침, 1997.

보건복지부, 생활보호업무지침, 1998.

또한 생활보호대상자별 보호의 종류와 내용을 보면 <표 3-11>과 같다. 그러나 <표 3-11>에서 제시된 바와 같이 절대빈곤계층의 노인을 위한 생계보

54) 보건복지부, 1996년 업무계획참고자료, 1996.

호의 지급수준은 1998 현재 현금으로 환산하면, 시설보호 노인은 1인당 월 12만 5천원, 거택보호 노인은 1인당 월 16만 2천원이다. 특히 거택보호노인(전체노인의 5.7%)의 경우 주택보호비용이 지급되지 않아 생계유지는 현실적으로 불가능한 것으로 분석된다.

〈표 3-11〉 생활보호대상자별 보호의 종류와 내용

구 분	시설보호자	거택보호자	자활보호자	
생계보호	주식비(인/월)	28,278원	주식비(인/월)	20,390원
	부식비(인/월)	1,470원	부식비(인/월)	1,470원
	연료비(인/월)	83원	연료비(인/월)	1,254원
	피복비(인/년)	104,585원	피복비(인/년)	104,585원
	*1인당 보호수준(인/월)	125,000원	월동대책비(인/월)	92,000원
상계보호	장의비: 500,000원	생활용품비(가구년/월) 25,500원 *1인당 보호수준(월) 162,000원		
생업 사금융자		거택보호자도 특별한 기술이 있어 생업자금 지원으로 자활가능한 자(연 6% 5년거치 5년 상환) 신용융자: 가구당 1,000만원 이하 담보융자: 가구당 2,000만원 이하		
취로	생활보호대상자(거택, 자활보호)를 원칙으로 하되, 그밖에도 시장, 군수, 구청장 등이 필요하다고 인정하는 자도 그 대상이 될 수 있으며, 하루노임 17,000원(1996년)			
교육보호	생활보호대상자 및 의료보호대상자의 취학기 적령기에 있는 자녀에게 중학교 및 실업계고교 수업료와 입학금지원, 인문계고등학교(학교성적상위 30%이내)			
직업훈련	1993년부터 노동부에서 위임받아 시행			
의료보호	(제1종) 외래-전액무료 입원-전액무료	(제2종) 외래-전액무료 입원-일부 (20%)본인 부담(10만원 초과시 대불)		

자료: 보건복지부, 생활보호사업지침, 1998.에 근거하여 재구성됨.

(3) 경로연금제도

현행 노인복지법 제9조에 의하면 65세 이상의 생활보호대상 노인 및 저소득노인에게 경로연금을 지급한다고 규정되어 있다. 이는 국민연금의 수급

자격에서 제외된 현재의 노인을 위한 무기여 노령연금(demogrant)에 해당된다. 그러나 중앙정부의 제약된 재정으로 인하여 생활보호대상노인으로 제한하고 있으며, 1998년 현재 65-79세 이하의 생활보호대상노인에게는 월 3만5천원, 80세 이상의 생활대상보호노인에게는 월 5만원이 지급되고 있다. 그러나 경로연금의 지급액수가 매우 미흡하여 노인의 빈곤문제 해결책은 되지 못하고 있다.

(4) 퇴직금제도

1953년부터 근로기준법에 의하여 실시된 제도로서 1993년부터는 5인이상 사업장에 강제적용되고 있으며, 1년 이상의 근로자에게 대하여 1년마다 1개월의 임금을 퇴직금으로 적립하도록 규정되어 있다. 1995년 현재 총취업자의 27.8%가 가입되어 있으며 65세 이상 전체노인의 7.7%가 퇴직금을 받은 것으로 집계되고 있다(국민연금관리공단, 1995). 그러나 공적연금과는 달리 직장의 이동에 따라 통산 적립되지 않으며, 일시불로 지급되는 등 전체근로자의 노년기 소득보장대책으로는 부족하다고 하겠다.

(5) 경로우대제도

현행 노인복지법 제26조에 근거하여 65세 이상의 노인에게 도시철도, 고궁, 능원, 국·공립 박물관 및 국·공립 공원을 무료로 이용하게 하며, 철도(통일호·비둘기호)를 50%, 철도(무궁화호)를 30% 할인율로 이용하게 하고 있다. 한편 국내항공기(운임의 10% 할인), 국내여객선(운임의 20% 할인), 민영시설의 목욕, 이발, 시외버스는 자율적으로 경로우대를 실시하도록 되어있다. 그리고 신청시 매월 12매의 시내버스 승차권을 지급하고 있으나, 건강한 노인의 경우에는 매우 미흡한 수준에 불과하며 거동불편노인의 경우에는 명목상의 우대에 불과하다고 하겠다.

〈표3-12〉 경로우대시설의 종류와 할인율(시행령 제19조1항)

시설의 종류	할인율(일반요금에 대한 백분율)
1. 철도	
가. 무궁화호	100분의 30
나. 통일호, 비둘기호	100분의 50
다. 수도권전철	100분의 100
2. 도시철도(도시철도 구간안의 국유전기 철도를 포함한다)	100분의 100
3. 고궁	100분의 100
4. 능원	100분의 100
5. 국·공립박물관	100분의 100
6. 국·공립공원	100분의 100

비 고: 철도 및 도시철도의 경우에는 운임에 한한다.

(6) 고용촉진 및 생업지원제도

현행 노인복지법 제23조와 1992년부터 실시된 고령자고용촉진법에 의하여 여 노인 취업알선센터, 대한노인회 산하 60개소 이상의 노인능력은행, 노인복지시설(또는 경로당)부설 노인공동작업장 등의 운영을 통하여 노인의 취업을 알선하고 특히 300인 이상 사업장에 대하여 55세 이상의 자를 3% 이상 고용하도록 권장하고 있으나 강제규정이 아니므로 법적 구속력이 약하다고 하겠다. 기본적으로 지역사회 기업체와의 연계부족, 노인직종 개발을 위한 조사연구의 결여, 노인공동작업장 운영의 미숙, 그리고 노인의 고용에 대한 일반국민의 이해부족 등이 장애요인으로 작용하고 있다. 한편 현행 노인복지법 제25조에 노인을 위한 생업지원을 의무적으로 규정하고는 있으나, 1995년 현재까지 시행되지 못하고 있다. 한편 노인의 취업에 대한 욕구조사 결과에 의하면 현재 취업하고 있는 노인의 77.2%가 취업을 계속 희망하고 있으며, 현재 취업하고 있지 않은 노인의 41.1%가 취업을 희망하고 있는 것으로 나타났다.⁵⁵⁾ 따라서 노인을 위한 취업증진 및 지원대책의 활성화는 매우 중요하다고 하겠다.

55) 한국노인복지시설협회, 한국노인복지40년사, (서울: 한국노인복지시설협회출판부,1994)

그러나 무엇보다도 우리나라에서는 아직도 평균 55.2세라는 조기정년제에 의하여 비자발적인 정년퇴직이 보편적 현상이며, 이는 곧 소득중단의 가장 중요한 요인이 되고 있다. 1963년 당시 평균수명이 60세 미만의 시기에 제정된 정년제도가 평균수명 74세인 1996년에도 통용되고 있는 실정이다. 따라서 현행의 조기정년제에 대한 개선이 시급하다.

(7) 세제감면제도

노인에게보다는 노인과 5년이상 동거하는 가족에게 주택상속세 공제, 상속세 인적공제, 부양가족 공제, 경로우대 공제, 그리고 주택자금 할증 지원 등의 혜택이 실시되고 있으나 그 수준이 매우 낮아 실제적인 소득보장의 기능을 수행하지는 못하고 있다.

(8) 기타

공무원 가족에게만 사회수당의 형태로 노부모봉양수당이 노인 1인당 월 15,000원으로 지급되고 있으나 명목적 혜택에 불과하다. 또한 노인결연사업은 공적부조의 형태로서 노인복지시설보호노인과 개인, 공공단체, 민간단체 등과 결연을 맺게 해 1가구좌당 1만원의 후원금을 지원하고 초청 또는 방문, 위문하는 일 등을 후원하고 있다. 앞으로는 거택보호노인과의 결연도 추진할 예정이다. 후원결연사업은 한국사회복지협의회 및 각 시·도 지부에서 하고 있다. 이외에 한국노인복지회 등의 민간기관에서도 거택보호노인들을 위한 민간 결연사업을 추진하고 있다.

이 외에도 경로식당프로그램은 가정 형편상 또는 부득이한 사정으로 점심거리를 거르는 노인을 대상으로 무료로 점심을 제공한다. 노인들의 많이 모이는 공원 및 영세민 밀집 지역에 위치한 경로식당은 1998년 현재 전국적으로 81개소가 있는데 서울에 25개소, 부산과 경기도에 각각 6개소, 8개소, 대전과 전남에 각각 5개소, 그 외의 광역시 및 도에 32개소가 있다.

2) 醫療保障制度

의료보장이란 질병, 부상, 분만, 사망 등의 요인으로 인한 생활상의 불안

을 예방하거나 이미 발생한 질병을 치료하여 전체국민의 최저한의 생활을 보장하여 주는 사회적 노력을 의미한다.⁵⁶⁾ 이러한 의료보장을 시행하는 기본목적은 의료비용의 경제적 부담을 경감 또는 해소시킴으로써 전체국민들이 의료이용에 쉽게 접근하도록 하기 위한 것이다. 즉 가난한 사람일수록 의료이용시 경제적 부담을 크게 느끼게 되는데, 이를 전체국민이 공동부담으로 나눔으로써 사회통합 및 사회 정의를 실현하고자 하는 것이다.

우리나라의 의료보장제도는 1970년대 이후 사회보험방식의 의료보험제도와 공적부조방식의 의료보호제도를 병용한 형태로 구성되어 있다. 따라서 노인의 건강보호문제를 해결하고 예방하기 위한 의료보장제도도 기본적으로 의료보험제도와 의료보호제도로 구성되어 있으며, 노인건강진단제도가 부가적으로 마련되어 있다. 특히 한 연구⁵⁷⁾에 의하면, 현행의 노인복지법 제27조 제1항의 규정, 즉 '복지실시기관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 관할구역에 거주하는 65세 이상의 자에 대하여 건강진단과 보건교육을 실시할 수 있다'가 실시하여야 한다'로 개정된다면, 노인건강진단제도는 사회수당 방식의 유형으로 구분될 수 있다고 지적하고 있다. 그러나 현행의 노인건강진단제도는 정부의 제약된 재정으로 인하여 65세 이상 생활보호대상노인 가운데 노인건강진단 희망자로 제한하고 있기 때문에 공적부조의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서 우리나라 노인을 위한 현행의 의료보장제도를 <표3-13>과 같이 정리할 수 있다.

<표3-13> 현행 노인의료보장제도

방 법	프 로 그 램
사회보험	공무원 및 사립학교교직원 의료보험(1997) 직장의료보험(1977) 지역의료보험(1991)
공적부조	의료보호(1979) 노인건강진단(1983)

()속의 연도는 프로그램이 처음 실시된 연도임.

56) Marshall. T. H.(1976) " The Right of Welfare" (Edited by Timms. N., & Waston. D. Talking about Welfare, London: Routledge & Kegan Paul), pp. 51-63.

57) 장인협 · 최성재, 전게서, p. 324.

(1) 의료보험제도

피보험자의 기여에 의하여 현금 및 현물의 의료급여를 제공받는 사회보험방식으로 직장의료보험과 지역의료보험으로 대별된다. 직장의료보험에는 공무원 및 사립학교교직원 대상의 공·교의료보험과 5인 이상 사업장 대상의 일반직장의료보험이 있으며, 지역의료보험에는 농·어촌지역의료보험과 도시지역의료보험이 있다. 1989년 이후 전체국민을 대상으로 실시된 결과, 1996년 현재 전체국민의 96.2%가 적용되고 있으며, 65세 이상 전체노인의 약 80%가 적용되고 있다. 노인은 피보험자의 피부양자 또는 피보험자 본인으로서 급여(특히 외래진료비용의 45~70%와 입원진료비용의 80%)를 제공받는다. 그러나 노인성질환의 특성 배제, 노인전문의료시설의 부족, 그리고 보청기·안경·틀니 등의 본인부담 등이 문제로 제기되고 있다. 현행 의료보험제도의 주요내용을 살펴보면 <표 3-14>와 같다.

<표 3-14> 현행 의료보험제도의 주요내용

적용대상		직장근로자	공무원·교직원	농·어민, 도시사생자
재원조달	보험료	<ul style="list-style-type: none"> ◦보급의 2~8%범위내에서 조합이 자율 결정 ◦사용자와 근로자가 각 50%씩 부담 ◦사용자가 원천징수하여 조합에 납부 	<ul style="list-style-type: none"> ◦보급의 3.8% <ul style="list-style-type: none"> -군인은 보급의 3.0% ◦사용자의 정부와 공무원이 각 50%씩 부담 -교직원은 교직원 본인, 재단, 정부가 각 50%, 30%, 20% 부담 ◦기관장이 원천징수하여 공단에 납부 	<ul style="list-style-type: none"> ◦소득, 재산, 가구원수 등을 기준으로 한 등급별 정액 ◦세대주가 자진납부 또는 보험자가 방문징수
	국고부담	없음	없음	보험재정의 50%
보호급여		<ul style="list-style-type: none"> ◦요금급여, 분만급여, 장제비 등 ◦진료비 본인 일부부담 <ul style="list-style-type: none"> -입원 : 20% -외래 <ul style="list-style-type: none"> •종합병원 : 진찰료 + 진료비의 55% •병원 : 진찰료 + 진료비의 40% •의원 : 총진료비의 30% 다만, 총진료비가 10,000원 이하일 경우에는 3,000원 정액 		

자료: 보건복지부, 보건복지백서, 1996.p.208.

(2) 의료보호제도

의료보험에서 제외된 생활보호대상자를 위한 무기여 공적부조제도로써 1995년 현재 65세이상 전체노인 14.9%가 적용되고 있다.⁵⁸⁾ 이들 생활보호대상 노인 가운데 시설보호 및 거택노인은 1종 의료보호대상자가 되며 자활보호노인은 2종 의료보호대상자가 된다. 1종 의료보호대상자에게는 외래 및 입원을 전액무료 제공해 주며, 2종 의료보호대상자에게는 무료의 외래급여와 80% 할인된 입원 급여를 제공하여 준다. 또한 현재 지불능력이 없는 입원 비용에 대하여 국가는 1년에서 3년간 무이자로 대여하여 준다. 그러나 의료보호제도에서도 노인성질환에 대한 배려가 부족하며, 특히 의료보험 및 의료보호에서 배제되는 준영세민계층의 노인에 대한 건강보호가 더욱 시급하다.

(3) 노인건강진단제도

현행 노인복지법 제27조에 의하면 65세 이상의 노인에 대하여 건강진단과 보건교육을 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 1차검진이후 이상이 발견된 노인에 대하여 2차검진을 실시하고, 필요한 치료 및 교육을 실시하고 있다. 그러나 의무규정이 아니므로 한정된 예산의 범위내에서 현재는 건강진단을 희망하는 생활보호노인과 시·군·구의 단체장이 건강진단이 필요하다고 인정하는 자에게만으로 대상이 제한되어 있으며, 홍보부족 및 후속조치의 미흡으로 질병의 발견 및 예방의 효과를 거두지 못하고 있다.

한편 동법 제29조에 의하여 치매예방 및 퇴치를 위한 치매연구 및 관리사업이 실시되고 있으며, 동법 제30조에 의하여 신체적·정신적으로 재활요양을 필요로 하는 노인을 위한 재활요양사업이 실시되고 있다.

3) 住宅保障制度

우선 주택보장이란 개인 자신의 독립성을 유지하면서 안전하고 안락한 일상생활의 공간을 확보하고 유지할 수 있도록 주택의 건설과 공급, 그리고 이에 관련된 서비스를 통하여 지원하여 주는 제반 사회적 노력을 의미한다.

58) 보건복지부, 보건복지백서, 1995.

Kahn과 Kammerman의 연구⁵⁹⁾에 의하면, 노인에게 있어서 안전하고 안락한 주택에서 생활하고자 하는 욕구는 소득보장 및 의료보장에 대한 욕구와 더불어 가장 기본적인 욕구인 것으로 간주되고 있다. 또한 Maslow의 욕구단계이론에 의하면, 인간의 생물학적 생존을 위해서는 가장 먼저 생리적 욕구와 안전의 욕구를 충족시켜야 한다고 주장되고 있다. 주택은 바로 안전의 욕구를 충족시켜주는 주된 수단이 되기 때문에, 특히 신체적 및 심리적 기능이 약해지는 노년기에 있어서 안전의 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 주택보장의 필요성은 생활주기상의 어떠한 시기에 있어서 보다는 매우 크다고 하겠다. 주택보장의 개념과 관련하여 주거보장의 개념이 최근에 더 선호되어 사용되고 있으나, 주거보장은 주택보장보다 더 광의의 개념으로서 주택보장을 전제로 주거환경의 개념까지 포함한 보다 발전된 개념이라고 할 수 있다.

특히 노인의 빈곤문제를 보다 효과적으로 해결하고 예방하기 위해서도 소득보장제도와 동시에 주택보장제도가 확충되어야 한다. 외국에서는 노인 주택보장제도가 다양하게 발전되어 왔다. 스웨덴이나 영국의 경험을 분석하여 보면, 주택보장제도를 바탕으로 노인복지제도가 발전되어 왔음을 알 수 있다. 그러나 우리나라에서는 일부의 수용시설을 제외하고는 노인을 위한 주택보장제도가 거의 실시되지 못하고 있다. 다만 1993년에 개정된 노인복지법 제17조 의하면 국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 노인복지주택의 건설을 조장하여야 한다고 규정함으로써 노인주택보장의 계기가 마련된 것으로 평가되고 있다.⁶⁰⁾ 그러나 동법 제18조와 제9조의2에 규정된 실비노인복지주택과 유료노인주택은 1995년 현재 완공된 곳이 한 곳도 없다. 따라서 제한된 생활보호대상노인을 위한 영구임대아파트를 제외하면 재가노인을 위한 주택보장제도는 거의 전무하다고 할 수 있다. 현행의 우리나라 노인을 위한 주택보장제도는 <표3-15>와 같다.

59) Kahn, A.J., & Kammerman, S. B.(1976). Social Services in International Perspectives Washington, D. C : DHEW.

60) 최순남, 「현대노인복지론」, (수원: 한신대학교출판부, 1995), p. 534.

〈표3-15〉 현행 노인주택보장제도

(1996년 현재)

재가목적 주택보장		수용목적 주택보장	
방법	프로그램	방법	프로그램
노인용 주택공급	실비노인복지주택 유료노인복지주택 노인의 집	수용보호 (입소)	양로시설(무료, 실비, 유료) 요양시설(무료, 실비, 유료)
세계혜택	주택상속세 공제		
금융혜택	주택자금 할증용자		

자료 : 최일섭·최성재(1995), p. 338에서 재구성하여 작성됨

(1) 재가목적 주택보장

재가목적 주택보장은 수용보호시설이 아닌 일반 가정에서 생활하는 재가 노인을 위한 주택보장 관련프로그램을 의미한다. 이들 프로그램으로는 실비 노인복지주택, 유료노인복지주택, 노인의 집 등 노인용 주택의 건설 및 공급에 의한 직접적 주택보장제도가 있으며, 주택상속세 공제, 주택자금 할증용자 등과 간접적 주택보장제도가 있다. 특히 1995년에 국민연금기금에서 1,000억원이 배정되어 유료노인복지주택과 시설의 건립을 위해 용자하여 주는 서비스를 시행하고 있으나 담보설정 등의 문제로 인하여 건설자 및 공급자를 위한 자금의 용자가 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 보고되고 있다.⁶¹⁾

가) 실비노인복지주택

1989년의 노인복지법 개정시에 신설된 것으로 65세 이상의 노인 30세대 이상을 입주시킬 수 있는 단독주택 또는 아파트를 건설하고 공급하여 저렴한 요금으로 주거의 편의를 제공하도록 한 것이다. 그러나 1995년 현재까지 한 곳에도 건설되지 않고 있어 공급도 전혀 이루어지지 못하고 있다.

나) 유료노인복지주택

1993년의 노인복지법 개정시에 신설되어 1994년 9월에 시행규칙이 발표

61) 김수춘외 6인, 「노인복지의 현황과 정책과제」, (서울: 한국보건사회연구원, 1995), p. 204.

된 것으로 65세 이상의 노인 30세대 이상을 입주시킬 수 있는 단독주택 또는 아파트를 건설하고 공급하여 주거의 편의를 제공하고, 이에 소요되는 모든 비용을 입주한 자로부터 받도록 한 것이다.

다) 노인의 집

정부에서 현재 시범적으로 시행하고 있는 소규모 그룹홈(group home) 형태의 노인의 집은 양로시설 등의 수용보호의 문제점을 해소하고 지역사회에서의 자립을 도모하기 위한 보다 효율적이고 효과적인 주택보장방안이라고 할 수 있다.

라) 주택상속세 공제

3대 이상 대물림한 주택이나 5년이상 동거부양한 자가 상속받는 주택에 대하여 주택가액의 90%에 대한 상속세를 공제하여 주고, 3,000만원의 인적공제의 혜택을 제공한다. 그러나 이러한 제도는 엄격한 의미에서 노인들의 자녀들을 위한 것이므로 노인을 위한 주택보장제도라고 하기에는 제한이 있다.

마) 주택자금 할증용자

노인 본인 또는 배우자의 직계존속과 2년이상 동거하고 있는 세대주의 주택을 위한 매입 및 개량자금으로 각각 500만원까지, 신축자금으로 2,500만원에서 3,000만원까지, 그리고 3,000만원 이하의 전세보증금으로 1,000만원에서 1,500만원까지 할증용자하여 주고 있다.

(2) 수용목적 주택보장

수용(입소)목적 주택보장은 노인을 시설에 수용하여 보호하는 것을 목적으로 하여 제공하는 주택보장 관련서비스를 의미한다. 수용보호시설은 치료기능의 유무에 따라 양로원과 요양원이 있으며, 입소자의 비용부담 정도에 따라 무료, 실비 및 유료로 나뉘어져 있다. <표3-16>에서 제시된 바와 같이 1997년 6월 현재 양로시설은 102개소에 5,084명, 요양시설은 65개소에 입소자가 3,626명으로 나타나 있다.

생활보호대상노인의 경우는 무료양로원이나 무료요양원에 입소하여 보호를 받게 된다. 그리고 생활보호대상노인 이외의 자들은 자신의 경제적 능력에 따라 실비시설이나 유료시설에 입소하여 보호를 받을 수 있다.

실비시설의 경우는 입소비용을 정부에서 고시하고 있고, 각 시·도에서는 이 고시액의 130% 한도까지의 초과징수를 승인할 수 있도록 되어 있다. 월 입소비용과 보증금은 사용하는 방의 크기에 따라 다르게 책정되어 있다. 그리고 유료시설의 입소비용과 보증금은 신고제로 되어 있고 지역과 사용하는 방의 크기 및 사용인원에 따라 요금이 다르게 책정되어 있다.

〈표3-16〉 노인복지 수용(입소)시설 현황

(97.6.30 현재)

구 분	계				무 료 시 설			실비시설		유료시설	
	합계	양로	요양	치매	양로	요양	치매	양로	요양	양로	요양
개소수	171	102	65	4	87	50	4	3	12	12	3
수용인원	9,263	5,084	3,626	553	4,620	3,039	553	83	537	381	50

자료 : 보건복지부, 노인복지사업지침, 1998.p.8.

한편 시설입소대상자에 대한 입소자 자격기준의 엄격성, 시설입소에 대한 부정적 이미지, 입소비용과 보증금에 대한 이해부족, 입소서비스 질의 저하, 전통적 가치관 등에 의한 시설입소 기피문제가 점차 해결된다면 실제적인 입소수요는 크게 확대될 것으로 전망된다.

유료의 양로 및 요양시설은 1993년에 노인복지법을 개정하여 사회복지법인인 아닌 개인이나 단체가 영리추구를 목적으로 설치하여 운영할 수 있도록 되었다. 이리하여 앞으로 유료시설이 많이 설치될 것이고 서비스도 많이 고급화될 것으로 예상되지만 유료시설을 영리추구만을 목적하는 경우 여러 가지의 부작용도 발생할 것이므로 적절한 법적 규제가 필요하다고 하겠다.

4) 老人福祉施設의 設置

(1) 노인복지시설의 설치

가) 노인복지시설의 설치주체

- ① 정부기관-국가 또는 지방자치단체는 노인복지시설을 설치할 수 있다

(동법 제33조, 제35조, 제37조, 제39조).

- ② 민간단체-국가 또는 지방자치단체 외의 자가 노인복지시설을 설치하고자 할 때는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다(동법 제33조, 제35조, 제37조, 제39조). 이때의 신고규정은 의무조항으로, 신고를 하지 않고 노인복지시설을 설치하여 운영하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제57조).

나) 노인복지시설의 설치기준 및 허가

노인복지시설의 설치·운영기준과 신고 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다(동법 제33조, 제35조, 제37조, 제39조).

(2) 노인복지시설에 대한 감독

가) 노인복지시설의 폐지·휴지

국가 또는 지방자치단체 외의 자가 설치한 노인주거복지시설 또는 노인 의료복지시설을 폐지하거나 휴지하고자 할 때는 미리 시·도지사에게 신고해야 한다(동법 제40조). 국가 또는 지방자치단체 외의 자가 설치한 노인여가 복지시설 또는 재가노인복지시설을 폐지 또는 휴지하고자 할 때는 미리 시장·군수·구청장에게 신고해야 한다(동법 제40조). 이 신고의무를 태만히 하면 50만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제59조).

나) 노인복지시설의 수탁의무

노인복지시설을 설치·운영하는 자는 노인에 대한 상담·지도, 입소 또는 장례를 위탁받은 때에는 정당한 이유 없이 이를 거부하지 못한다(동법 제41조). 만일 정당한 이유 없이 거부하면 50만원 이하의 벌금에 처한다(동법 제59조).

다) 노인복지시설에 대한 감독

복지실시기관은 노인복지시설을 설치·운영하는 자로 하여금 시설에 관하여 보고를 하게 하거나 시설의 운영상황을 조사하거나 장부 기타 서류를 검사할 수 있다(동법 제42조제1항). 이때 감독의 직무를 행하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 제시해야 한다(동법 제42조제2항).

라) 노인복지시설에 대한 사업의 정지 등

시·도시자는 노인복지시설이 다음의 경우에 해당하는 때에는 사업의 폐

지 또는 정지를 명할 수 있다(동법 제43조).

- ① 시설기준을 미달할 때
- ② 수탁의무를 거부할 때
- ③ 정당한 이유없이 보고를 하지 않거나 허위보고를 한 때
- ④ 시·도지사의 승인 없이 시설입소 또는 이용자에게 보건복지부장관이 정한 한도액 이상의 비용을 받은 때 등이다.

(3) 건강진단

복지실시기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 그 관할구역내에 거주하는 노인에 대하여 건강진단과 보건교육을 실시할 수 있다(동법 제27조제1항). 이에 따라 2년에 1회 이상 국·공립병원 또는 보건소에서 노인의 건강진단을 실시한다(동법 시행령 제15조제1항). 보건교육은 보건복지부장관이 수립하는 보건교육계획에 따라 도지사 또는 시장·군수가 수시로 실시한다(동법 시행령 제15조제2항). 또한 복지실시기관은 건강진단의 결과 필요하다고 인정할 때에는 필요한 지도를 해야 한다(동법 제27조제2항).

(4) 노인복지시설의 종사자

노인복지시설의 두어야 하는 종사자는 노인복지법 시행규칙 제22조 제1항의 직원배치 기준과 같다.

(5) 시설입소

복지시설기관은 노인에 대한 복지를 도모하기 위하여 필요할 때에는 노인복지시설에 입소시키거나, 입소를 위탁하여야 한다(동법 제28조).

- ① 65세이상의 노인으로 신체, 정신 또는 환경상의 이유 및 경제적 이유로 거택보호가 곤란한 자는 노인주거복지시설 또는 재가노인복지시설에 입소시킨다(동법 제28조제1항 2호).
- ② 65세 이상의 노인으로서 신체적·정신적 결함이 현저하여 항상 보호가 필요한 자는 노인의료복지시설에 입소시킨다. 거택보호가 가능한 노인은 제외된다(동법 제28조제1항 3호).
- ③ 65세 미만의 노인이라도 노쇠현상이 현저하여 특별히 보호할 필요가

있는 자는 위의 ①, ②의 보호를 행한다(동법 제28조제2항).

- ④ 시설에 입소조치된 노인이 사망한 경우에 따로 장례를 행할 자가 없을 때는 복지실시기관이 장례를 행하거나 당해 시설의 장으로 하여금 장례를 행하게 한다.(동법 제28조제3항).

기타 노인복지제도로는 8) 노인복지의 비용 ① 비용의 부담 (동법 제45조)② 유류금품의 처분(동법 제48조) ③ 비용의 수납 및 청구 (동법 제46조 1항) ④ 비용의 보조(동법 제47조) 9) 보칙(심사청구) ① 심사청구권자 및 심사청구기관 ② 심사청구기관 및 심사·결정기관 (동법 제50조 2항) ③ 행정심판(동법 제50 3항) 10) 노인복지관련 법칙 ① 무허가 노인복지시설 설치의 경우(동법 제57조) ② 신고의무 위반의 경우(동법 제59조 1항) ③ 수탁의무 위반의 경우(동법 제59조제2항) ④ 양벌규정(동법 제34조) 등이 있다.

3. 福祉財政



1996년도 제주도 일반회계 사회복지비는 27.785백만원이다. 1991-1996년까지 5년간 제주도 일반회계는 연평균 20.3%신장된 반면 사회복지비는 연평균 9.9%에 그쳐 일반회계 신장을보다 크게 뒤지고 있다. 제주도 사회복지비의 일반회계에 대한 비중은 1991년 14.5%, 1992년 13.6%, 1993년 11.5%, 1994년 11.5%, 1995년 8.99%, 1996년 9.34로써(〈표3-17〉참조) 그 수준이 매우 낮으며 비율도 해마다 감소되고 있다.⁶²⁾ 이는 제주도종합개발계획이 추진되면서 개발사업투자비의 비중이 대폭 증가한데 따른 상대적 감소현상 때문이다.

제주도 사회복지비의 일반회계 대한 비중은 1991년-1994년까지는 전국광역자치단체의 평균과 비슷하였으나 1995년-1996년은 9%내외로 전국 평균인 11%수준보다 뒤지고 있다.

62) 제주도, 전계서, p. 622.

〈표3-17〉제주도 사회복지비의 연도별 추이

(단위: 백만원)

구분 \ 연도	1991	1992	1993	1994	1995	1996
총 예산	155.612	209.760	230.287	283.888	326.907	356.687
일반회계	117.841	139.627	157.955	195.201	240.025	297.235
특별회계	37.771	70.133	72.332	88.687	86.878	59.452
사회복지비	17.145	18.954	18.186	22.554	21.579	27.785
총예산에 대한 사회복지비 비중(%)	11.0	9.0	7.9	7.9	6.6	7.9
일반회계에 대한 사회복지비 비중(%)	14.5	13.6	11.5	11.5	8.99	9.34

자료 : 제주도

제주도 사회복지비의 비중을 GRP에 대비해 보면 1991년 0.82%, 1992년 0.71%, 1993년 0.70%에 불과하여 제주도내 4개 시·군의 사회복지비까지 전부 포함시켜야 1%를 상회하는 실정이다. 1993년의 경우, 제주도의 GRP는 총 25,657억원인데 사회복지비는 제주도가 18,186백만원, 4개 시·군은 13,814백만원(GRP의 0.54%)으로서 제주도내 자치단체 전체의 사회복지비는 총 32,000백만원이나 이는 GRP의 1.24%수준에 불과하다. 이같이 열악한 사회복지비는 지방화시대에 주민들의 기본적 복지욕구를 제대로 충족시키지 못하도록 만들고 있다. 97년도 제주도예산 대 노인복지예산은 〈표3-18〉와 같다.

〈표3-18〉 제주도예산 대 노인복지예산

(단위: 천원)

내용 \ 연도	1997	비고
제주도예산총액 (a)	421,319,794	
사회복지예산 (b)	34,033,441	
노인복지예산 (c)	5,582,117	
제주도예산 대비 노인복지예산 c/a	1.3%	
사회복지예산 대비 노인복지예산 c/b	16.4%	

자료: 제주도 사회복지과

4. 老人福祉施設

제주도내 노인복지시설은 양로원 4개소, 요양원, 2개소가 있다. 양로원의 경우 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군에 각각 1개소가 있고, 요양원인 경우 제주시 1개소 북제주군에 1개소가 있는데 그 현황은 <표3-19>와 같다. 이미 살펴본 바와같이 무료의 양로 및 요양시설이며, 실비시설이나 유료시설은 현재 없다. 그리고 모두 종교단체에서 운영되고 있는 것이 특이하다.

<표3-19> 노인복지시설 현황

('98.2.28 현재)

시 설 명	소 재 지	정원	수용인원			규모(평)	설립일	설립주체
			계	남	여			
계		370	215	54	161			
제주양로원	제주시 도평동	60	23	11	12	대지:2278 건물: 281	57.5.24	사회복지 법 인
제주요양원	"	30	28	9	19	대지:2278 건물: 201	92.2.28	"
성요셉양로원	서귀포시 상호동	50	19	3	16	대지:2000 건물: 262	85.9.19	재단법인
성이시들양로원	북제주군 한림읍 금악리	130	58	14	44	대지:5034 건물: 855	84.2.20	재단법인
원광요양원	" 애월읍 고성리	50	49	9	40	대지:1612 건물: 441	88.4.24	사회복지 법 인
남제주양로원	남제주군 대정읍 하모리	50	38	8	30	대지: 439 건물: 232	87.12.1	재단법인

第 2 節 老人福祉施設運營實態 및 設問調査 分析

이 조사는 제주도노인복지시설 (양로원4, 요양2) 6개소의 수용자 215명을 대상으로 삼았으나 치매, 중풍, 정신질환 등을 앓고 있어 응답이 어려운 요양원수용자 전원과, 양로원수용자중 치매와 고령등으로 의사표현이 불가능

하여 응답할 수 없는 노령자와 조사과정에서 부실한 자료를 제외한 72매를 분석하였고 표본수는 <표3-20>와 같다.

<표3-20> 조사대상별 표본수

성별 \ 양로원	제 주	성 요 셉	성이시돌	남제주	계	비율(%)
계	19	11	23	19	72	100.0%
남	11	3	7		21	29.2%
여	8	8	16	19	51	70.8%

가. 福祉施設收容者

<표3-21> 양로원에 들어오게(입소)된 이유

문 항	내 용	빈도(명)	백분율(%)
	부양자가 없거나, 있어도 부양능력이 없고 노쇠하기 때문에	41	57.0
	주거가 없거나, 있어도 그곳에 보호받을수 없어서	9	12.5
	폐질 또는 심신장애로 인한 근로능력이 없어서	5	6.9
	읍. 면 . 동에서 생활보호자로 지정되어서	11	15.3
	기타	6	8.3
	계	72	100.0

<표3-21>에서 양로원에 들어오게 된 이유는 생활보호법과 관련하여 시책에서의 보호기준에 해당하는 자로서(① 월 1인당 소득액이 21만원 이하 ② 가구당 재산액이 2,600만원 이하 ③ 부양의무자가 없고 ④ 거주장소가 없거나, 거택보호가 불가능하며 ⑤ 65세 이상인 자로서) 부양자가 없거나, 있어도 부양능력이 없고 노쇠하기 때문에 57.0%, 읍·면·동에서 생활보호자로 지정되어서가 15.3%, 주거가 없거나, 있어도 그곳에서 보호받을 없어서가 12.5%, 폐질 또는 심신장애로 인한 근로능력이 없어서가 6.9%, 기타 사유가 8.3%로 나타났다.

〈표3-22〉 양로원에 들어오기(입소)전 누구와 함께 생활하였는지

문항내용	빈도(명)	백분율(%)
혼자	54	75.0
친척 및 친지	3	4.2
자식	10	13.9
다른 양로시설로부터 전입	0	0.0
기타	5	6.9
계	72	100.0

최근 우리 나라가 산업화, 도시화, 핵가족화가 되면서 노인들이 자녀들과 별거하는 현상이 증가하고 있다. 1981년의 주거형태로 보면 노인 혼자서 혹은 노부부만 따로 사는 경우는 전체 노인의 19.8%였다가, 1990년에는 23.8%로 늘어났고, 1994년에는 41%로 증가하였으며, 1996년에는 53%로 증가하였다.⁶³⁾

설문조사에서도 할머니 또는 할아버지가 혼자 사시다 입소하였다는 응답이 75.0%(54명)인 것은, 아직도 응답자 가운데 대부분의 노인들이 전술한 바와 같이 혼자 생활하고 있음을 볼 수 있다. 또한 10명인 13.9%가 자식과 함께 살다가 입소하였고, 그나마 친척 및 친지와 함께 있었다는 응답이 4.2%, 기타가 6.9%인 것은 전통적인 가치관이 아직 완전히 붕괴되지 않은 것으로 보인다(표3-22 참조).

〈표3-23〉 할머니(할아버지)가 있는 양로원의 건강 및 오락기구는 어떠한지

문항내용	빈도(명)	백분율(%)
충분(많다)하다	16	22.2
적당하다	31	43.1
부족하다	8	11.1
모르겠다	17	23.6
계	72	100.0

63) 한국노인복지시설협회, 노인복지시설조사 (내부자료), 1996.

〈표3-23〉에서 양로원 시설안에 건강 및 오락기구의 만족도 조사에서는 적당하다가 43.1%로 가장 많았고, 다음으로 모르겠다 23.6%, 충분하다 22.2%, 부족하다 11.1% 순으로 나타났다.

이와 같은 응답은 시설에 필요한 기구가 흡족하지 않지만 어느 정도 갖 추어져 있다고 볼 수 있다.

〈표3-24〉 할머니(할아버지)가 양로원 생활중 앞으로 걱정이 되는일

문항내용	빈도(명)	백분율(%)
건강문제	41	57.0
사후처리 문제	6	8.3
용돈문제	3	4.2
취미생활 문제	0	0
기타	32	30.5
계	72	100.0

양로원 생활중 걱정이 되는 일에 대한 조사에는 〈표3-24〉와 같이 건강문제가 57.0%로 자기자신을 위한 건강관리에 제일 많이 신경을 쓰는 것 같았고, 기타 30.5%, 사후처리문제 8.3%로 나타났고, 용돈문제가 4.2%인 것은 양로원생활중 약간의 용돈이 입소자들에게 필요한 것으로 나타났다.

〈표3-25〉 할머니(할아버지)가 양로원에서의 하고 싶은 일

문항내용	빈도(명)	백분율(%)
시설내 돈벌이	2	2.8
죽세공 및 민예품 만들기	1	1.4
적삼, 갈옷, 수의 만들기	1	1.4
오이, 호박, 깨 등 채소가꾸기	2	2.8
가축기르기 (닭, 오리, 토끼)	2	2.8
기타 (없다)	66	91.6
계	72	100.0

할머니가 양로원에서 하고 싶은 일에 대한 욕구조사에서는 <표3-25>에서 보는 바와 같이 기타(없다)가 91.6%로 나타났다. 기타 사유에 대한 면담 결과 대부분의 노인들이 여건이 안되어서, 나이가 많아서, 건강이 안 좋아서 등의 이유도 있지만 시설에서의 복지서비스 등 시혜를 받다가 생(삶)을 마감하겠다는 체념된 삶을 살고 있었다.

<표3-26> 양로원에 계시면서 기분전환을 위하여 하고 싶은 것

문항내용	빈도(명)	백분율(%)
나들이(외출)하여 놀다 오는 것	26	36.1
나들이하여 친지를 만나 말벗 하는것	8	11.1
소일거리를 찾아 용돈마련 하는것	1	1.4
기타	37	51.4
계	72	100.0

노인복지시설에 대한 지역주민들의 부정적인 인식과 기피현상에 따라 근린 지역을 벗어나 외곽지에 시설이 위치하고 있는 양로원 생활중 기분전환을 위하여 하고 싶은 것에 대한 욕구조사에서는 <표3-26>와 같이 기타가 51.4%로 나타났다. 기타 응답자 대부분의 면담에서 용돈부족, 친지·친구들간의 거리감, 멀리 떨어져서, 귀찮아서 등으로 별로 외출하고 싶은 생각이 없다는 것이었다. 수용자 신청에 의하여 외출이 가능한 관계로 나들이 하여 놀다 오는 것이 36.1%, 나들이하여 친지를 만나 단순히 말벗 하는것 11.1%, 소일거리를 찾아 용돈을 마련하는 것이 1.4% 순으로 나타났다. 제주도 4개소의 양로원중 남제주양로원을 제외한 3개소의 양로원이 한적한 곳에 위치하고 있다.

<표3-27> 할머니(할아버지)가 한달동안 사용하는 용돈의 액수

문항내용	빈도(명)	백분율(%)
1 - 2 만원	20	27.8
3 - 6 만원	41	56.9
7 - 10 만원	5	6.9
한푼도 쓰지 않는다	6	8.3
계	72	100.0

한달동안 사용하는 용돈의 액수조사에서는 <표3-27>과 같이 3-6만원이 56.9%로 절반을 넘었고, 다음이 1-2만원이 27.8%, 한푼도 쓰지 않는다가 8.3%, 7-10만원 6.9%로 나타났다. 시설에서 의·식·주가 해결되어도 여느 노인들과 마찬가지로 약간의 용돈은 필요한 것으로 나타났다.

<표3-28> 할머니(할아버지)가 저녁 식사후 보내시는 하루의 일과

문 항 내 용	빈도(명)	백분율(%)
바둑, 장기, 화투놀이	1	1.4
책, 신문, 잡지 등 읽기	4	5.6
TV를 보거나 라디오를 듣는다.	35	48.6
뜨개질, 수예	0	0.0
그림, 서예, 꽃꽂이	1	1.4
그럭저럭 시간을 보낸다.	28	38.9
기타	3	4.1
계	72	100.0

<표3-28>는 저녁식사후 보내시는 하루 일과의 조사에서, TV를 보거나 라디오를 듣는다가 48.6%, 그럭저럭 시간을 보낸다가 38.9%, 책, 신문, 잡지 등 독서가 5.6%, 기타 4.1%, 그리고 바둑, 장기, 화투놀이 1.4%순으로 소일하는 것으로 나타났다.

<표3-29>할머니(할아버지)가 양로원 생활에서의 불편한 점은 어떠한 것인지

문 항 내 용	빈도(명)	백분율(%)
오락기구 부족	1	1.4
시설부족 (오락실, 의무실, 잠자는 방, 화장실)	4	5.6
운동기구 부족	2	2.7
기타	65	90.3
계	72	100.0

〈표3-29〉는 양로원 생활에서의 불편한 점들은 어떠한 것들이 있는지에 대하여 조사한 것이다. 예시한 것 중 기타가 90.3%로 제일 많았고, 시설부족(오락실, 의무실, 잠자는방, 화장실) 5.6%, 운동기구 부족 2.7%, 오락기구 부족 1.4%로 나타났다. 여기에서 수용자들의 딱 꼬집어 말 할 수는 없지만 시설에서의 생활이 불편함을 은연중 보여준 것이라고 생각할 수 있다.

〈표3-30〉 양로원에서 가장 필요하다고 생각하시는 것

문항내용	빈도(명)	백분율(%)
치매치료시설	3	4.2
물리치료시설	6	8.3
노인공동작업, 일감마련	0	0.0
오이, 호박, 채소 등을 가꿀 텃밭	0	0.0
생각해 본 적이 없다	63	87.5
계	72	100.0

〈표3-30〉양로원에서 가장 필요하다고 생각하시는 것이 무엇인가에 대하여 조사한 것이다. 수용자의 2/3가 넘는 87.5%가 “생각해 본 적이 없다”라고 대답하여 주어진 현실에 적응하며 생활하고 있는 것으로 나타났고, 다음으로 건강과 관련한 물리치료 시설이 필요하다는 것이 8.3%, 치매치료시설 4.2%로 나타났다.

〈표3-31〉 언젠가 몸이 쇠약해지면 누가 할머니(할아버지)를 돌봐 줄 것이라고 생각하는지

문항내용	빈도(명)	백분율(%)
양로원에 있는 사람	63	87.5
교회 또는 절에 있는 사람	0	0.0
자원봉사자	0	0.0
집식구 또는 친척	7	9.7
모르겠다 / 생각해본적 없다	2	2.8
계	72	100.0

언젠가 몸이 쇠약하고 거동이 불편할 때 누가 돌봐 줄 것이라고 생각하십니까? 이중에서 가장 먼저 돌봐 줄 것이라고 생각되는 사람을 골라주십시오라는 조사에서는<표3-31>과 같이 수용시설의 직원이 87.5%로 대부분이였고, 집식구 또는 친척이 9.7%로 나타났다. 그리고 모르겠다 또는 생각해 본 적이 없다가 2.8%로 나타났다. 비록 남이지만 가족같이 자신을 돌봐주는 직원을 가장 많이 신뢰하고 있는 것으로 풀이된다.

<표3-32> 할머니(할아버지)께서 앞으로 바람이나 하고 싶은 일

문항	내 용	빈도(명)	백분율(%)
마을 또는 지역사회에 이바지 하는 일		0	0.0
가족이나 친척을 상대로 도움을 주는 일		0	0.0
자기가 알고싶은 분야의 지식을 전수하여 주는 일		2	2.8
입소한 노인과 화목하게 지내다 임종을 맞이하는 것		40	55.6
모르겠다 / 생각해본적이 없다		30	41.6
계		72	100.0

할머니(할아버지)께서 앞으로 바람이나 하고 싶은 일에 대한 조사에서는 <표3-32>에서 보는 바와 같이 입소한 노인과 화목하게 지내다 임종을 맞이 하겠다고 55.6%로 절반이 넘었고, 모르겠다 또는 생각해 본 적이 없다가 41.6%, 자기가 알고 있는 분야의 지식을 전수하여 주는 일 2.8%, 마을 또는 지역사회에 이바지하는 일 그리고 가족이나 친족을 상대로 도움을 주는 일에는 응답자가 한명도 없었다. 필자와의 면담에서 시설에서의 생활은 삶을 향유하는 마지막 “생활의 장”이기 보다는 인생의 종착역으로 생각하며 주변사람들과의 원만한 인간관계를 유지하다 생을 마감하겠다고는 것과, 하루하루를 덧없이 보내는 것 이외는 생각해 본 적이 없다는 대답이었다.

〈표3-33〉 현재 양로원의 위치가 적합한지, 아니면 어떠한 곳이 좋은지

문항내용	빈도(명)	백분율(%)
현위치 이대호가 좋다	60	83.3
사람들이 많이 사는 주택지역	8	11.1
지금보다 더 한적한 곳	0	0.0
모르겠다	4	5.6
계	72	100.0

노인복지시설에서의 생활은 가족과 친구 및 지역사회로부터 격리되어 일상생활과의 단절, 심리적 불안, 바깥 세상에 대한 그리움 등으로 인하여 일반거주지역에서 생활하는 것을 원한다고 알려져 왔다. 그러나 남제주양로원의 주택 밀집지역의 위치하고 있는 것을 제외한 제주, 성요셉, 성이시돌양로원 3개소의 시설의 거주지역과 멀리 떨어져 있음에도 불구하고, 〈표3-33〉에서 보는 바와 같이 양로원의 현위치 이대호 좋다가 83.3%로 의외로 많았고, 반면 사람들이 많이 사는 주택지역이 좋다는 응답이 11.1%, 모르겠다가 5.6%, 지금보다 더 한적한 곳은 1명도 없는 것으로 나타났다.

〈표3-34〉 할머니(할아버지)가 외부로부터 받고 싶은 도움

문항내용	빈도(명)	백분율(%)
자원봉사자의 노력봉사	12	16.7
옷	2	2.8
간단한 생활용품	0	0
약간의 용돈 (1 - 3만원)	26	36.1
음식물	3	4.2
기타	29	40.2
계	72	100.0

외부로부터 도움을 받고 싶은 것에 대한 조사는 〈표3-34〉에서 보는 것처럼 기타 40.2%, 약간의 용돈 36.1%, 자원봉사자의 노력봉사 16.7%, 음식

물4.2%, 옷이 2.8%, 간단한 생활용품은 한명도 없는것으로 나타났다.

나. 福祉施設從事者

노인복지시설 종사자의 설문조사에 대한 분석내용은 다음과 같다. 양로시설직원의 수는 총 49명으로 남자 8명, 여자 41명으로 그 중 83.6%가 여자직원으로 구성되었다. 성별 연령별 분포는 <표3-35>에서 보는 것과 같다.

<표3-35> 노인복지시설직원 성별 및 연령별 현황

구	분	계	현 원		20-25세		26-30세		31-35세		36-40세	
			남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
계		49	8	41		2	2	7	1	4	1	11
제주양로원		5	1	4						1		1
성요셉양로원		6	2	4			2			1		
성이시돌양로원		11	2	9		1		1	1			2
남제주양로원		6	1	5						2		
제주요양원		8		8				3				5
원광요양원		13	2	11		1		3			1	5

41-45세		46-50세		51-55세		56-60세		61-65세	
남	여	남	여	남	여	남	여	남	여
1	7	1	2		2		2	1	5
		1			1				1
	2								1
1	1				1		1		2
							1	1	1
			1				1		
	4		1						

학력은 <표3-36>에서 보는 바와 같이 초졸7명, 중졸6명, 고졸10명, 전문대 13명, 그리고 대졸이 13명이다. 전문대졸업자의 경우 전공과목은 사회복지시설의 종사자기준에 해당하는 사회복지과, 임상병리과, 물리치료과 등이며 대

졸인 경우에는 사회복지 또는 사회사업 관련학과가 아닌 식품공학, 사학, 토목공학, 관광경영 등으로 나타났다. 시설종사자가 현시설의 근무한 기간 또는 사회복지기관에 총근무한 기간에 대한 조사에서 최저근무연한이 1년미만인 자에서 최고8년을 근무한 사람이 있었고, 평균 근무연한은 3.5년이었다.

〈표3-36〉 노인복지시설종사자 학력 현황

(98.2.28 현재)

구 분	학 력						비 고
	계	초등교졸	중졸	고졸	전문대졸	대졸	
계	49	7	6	10	13	13	
제주양로원	5	1		1	1	2	
성요셉양로원	6		1	1	2	2	
성이시돌양로원	11	3	2	1	3	2	
남제주양로원	6	2		1	1	2	
제주요양원	8	1	3	2	2	1	
원광요양원	3			4	4	4	

사회복지사업법 시행령 제13조에 의하면 사회복지법인 또는 사회복지시설을 설치·운영하는 자는 종사자 총수(단순노무직종사자는 제외함)의 1/3 이상은 사회복지사를 의무적으로 채용하도록 규정함으로써 종사자의 전문화를 도모하고 있으나 〈표3-37〉에서 보듯이 사회복지사자격증 소지자는 성요셉양로원을 제외한 나머지 각 시설별로 1명씩만 확보하고 있어 사회복지서비스의 질을 높이기 위한 자격증을 갖춘 전문인력 보강이 시급하다. 사회복지시설에 근무하는 동안 이와 관련된 보수교육을 받은 일이 있는가에 대한 조사에서는 28명 조사자중 3명만이 보수교육을 받았다고 응답하였다. 그리고 앞으로 복지시설운영재원을 조달하기 위한 수익사업계획에 대한 조사에는 태반이 무응답이였고, 이중 응답한 내용을 요약하면 첫째, 후원자 발굴 및 관리 둘째, 시설에 직영매점을 운영하여 이익금을 재원조달에 충당하겠다는 것으로 나타났다.

〈표3-37〉 노인복지시설종사자 자격증소지 현황 (98.2.28 현재)

구	분	계	사회복지사			간호사	물리치료사	영양사	간호조무사	기타
			1급	2급	3급					
	계	25		5	5	2	4	1	6	2
제주양로원		4		1	1	1			1	
성요셉양로원		6			2		1		1	2
성이시돌양로원		5		1		1	1	1	1	
남제주양로원		2		1					1	
제주요양원		4		1	1		1		1	
원광요양원		4		1	1		1		1	

양로원의 운영개선을 위한 건설적인 방안 조사에서는 첫째, 수용생활적응을 위한 다양한 프로그램 개발 둘째, 전문적 특색을 살린 요양시설 설립 셋째, 연수교육을 통한 전문지식과 기술습득 넷째, 요양원의 주민들과 접촉이 용이한 장소로의 이전 다섯째, 인력확보 여섯째, 시설의 사회화 일곱째, 복지시설 통합운영(양로, 요양, 치매)이고, 수용된 노인의 복리증진을 위한 새로운 프로그램을 계획 또는 구상하고 있다면 어떠한 것이 있는지에 대한 조사에서는 첫째, 야외 나들이 둘째, 노인재활체조 셋째, 시설중추 넷째, 체육시설 설치(게이트볼장) 다섯째, 후원자 결연(1 : 1) 여섯째, 작업 및 운동프로그램 등으로 나타났다. 기타 의견이나 필요한 시설 또는 시설물에 대한 조사에서는 첫째, 대형휴게실 둘째, 대형 TV 셋째, 난방유 면세혜택 넷째, 침실공간 확대 다섯째, 공동작업장 설치 여섯째, 치매예방 놀이기구 구비 일곱째, 물리치료실 확보 등이었고, 업무수행중 애로사항은 첫째, 시설간 정보교환 미약 둘째, 보수교육 셋째, 행정의 복잡 넷째, 시설간 교류 등으로 나타났다.

다. 老人福祉擔當公務員

〈표3-38〉 노인복지담당공무원 성별및 연령별 분포

('97. 6. 30 현재)

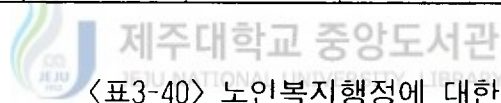
계	남	여	25-30세	31-35세	36-40세	41-45세	46-50세	51-55세	56-60세
17	11	6	3	4	3	3	1	2	1

이 조사는 노인복지담당 공무원의 설문조사에 응답한 것을 표본으로 분석한 것이다. 성별 및 연령별 분포는 <표3-38>와 같고 학력은 대졸 58.9%, 고졸 29.4%, 전문대졸 11.7%순이며 <표3-39>와 같다. 대졸가운데 전공과목별로는 법학, 원예학, 경제학, 아동복지학, 국문학, 수학교육 각 1명씩 7명이고, 행정학 전공자가 3명이다. 특이한 것은 노인복지담당 공무원중 사회복지업무와 관련한 사회복지학 또는 사회사업학 전공자가 1명도 없다는 것이다.

<표3-39> 노인복지담당공무원 학력 현황

단위: 명

구 분	계	고졸	전문대졸	대졸	비 고
빈도(명)	17	5	2	10	
백분율(%)	100.0	29.4	11.7	58.9	



<표3-40> 노인복지행정에 대한 이해도

문 항 내 용	빈도(명)	백분율(%)
이해하고 있다	7	41.1
어느정도 이해한다	9	53.0
그저 그렇다	1	5.9
이해가 안된다	0	0
계	17	100.0

<표3-40>는 노인복지행정에 대한 이해도 조사에서 어느 정도 이해한다고 53.0%, 이해하고 있다 41.1%, 그리고 그저 그렇다가 5.9%로 나타난 바와 같이 대부분의 노인복지담당공무원이 복지행정을 이해하고 있는 것으로 나타났다. 노인복지행정 업무에 대한 이론교육 여부에 대한 조사에서는 받은 일이 있다 47.0%(8명), 없다가 53.0%(9명)이고, 교육을 받았다면 교육기관은 국립사회복지연수원에서 받은 것으로 나타났다.

〈표3-41〉 담당업무에 대한 만족도

문항내용	빈도(명)	백분율(%)
만족하다	6	35.3
그저 그렇다	8	47.0
만족스럽지 못하다	2	11.8
무응답	1	5.9
계	17	100.0

노인복지담당공무원의 담당업무에 대한 만족도 조사에서는 그저그렇다 47.0%, 만족하다 35.3%, 만족스럽지 못하다 11.8%, 그리고 무응답 5.9% 순으로 나타났다 <표3-41 참조>. 사회복지 업무를 지도감독 또는 기획 집행하는 위치에 있는 노인복지담당공무원의 복지시설(양로원, 요양원)에 수용된 노인을 위해 지역실정에 맞는 프로그램 및 시책사업계획 조사에서의 답변 내용은 이미 시설에서 시행하고 있는 첫째, 치매예방 프로그램 둘째, 자원봉사자 활용 셋째, 레크레이션 운영 등이었고, 새로운 프로그램 제시기도 나오지 않았다.

그리고 복지시설운영실태에 관한 문제점 조사에서는 첫째, 복지시설 외곽 지위치로 이용에 불편 둘째, 시설·장비보강 셋째, 인력부족 넷째, 여가선용 프로그램의 빈곤 다섯째, 재정빈약 여섯째, 종사자의 대우빈약 일곱째, 정부 지원 예산비목의 경직성 여덟째, 프로그램이 단조로움 등이었다. 다음으로 노인복지시설의 운영실태를 개선하기 위한 방안제시 조사에서는 첫째, 건강증진 프로그램 둘째, 특성별 요양시설 설치 셋째, 다양한 프로그램개발 넷째, 교육기회 확대 다섯째, 획일적인 지원지양 여섯째, 시설의 개방화 일곱째, 후원 및 결연사업 확대 여덟째, 복지시설의 인접거주지역 이설 등이었고, 기타 의견에는 첫째, 노인전문병원 설립 둘째, 시설종사자의 처우개선 셋째, 자치단체의 지원확대 등으로 나타났다.

第 4 章 老人福祉施設의 問題點 및 改善方案

第 1 節 老人福祉施設의 實態 및 問題點

1. 老人福祉施設의 實態

보건의료기술의 발달과 생활수준의 향상에 따른 평균수명의 연장은 노인 인구의 증가를 가져와 과거 권위와 존경의 대상이던 노인이 오늘날 그 의미를 상실하여 피부양자, 보호대상자로 바뀌었다.

인구의 고령화와 아울러 산업화·도시화·핵가족화 등의 급격한 사회환경의 변화로 가정내의 노인부양기능이 약화되고, 여성의 사회진출과 자녀들의 별거선호 현상 등으로 고령노인의 시설보호에 대한 욕구가 증대하고 있다. 이러한 우리의 사회구조에서 노인복지시설의 활성화방안은 그 의미가 더욱 크다고 본다. 따라서 본 연구에서는 제주도 노인복지시설의 운영실태와 문제점을 분석·검토하여 노인복지시설의 활성화정책방안을 제시하기 위한 기초자료로 삼고자 한다

1) 收容施設의 需要와 供給의 問題

노인복지시설의 입소대상자는 노인복지법 시행규칙 제14조제1항 1호 및 제18조제1항 1호에 해당하는 자로서 일상생활에 지장이 없는 자 또는 노인성 질환등으로 요양을 필요로 하는 자이다.

〈표4-1〉 노인복지시설별 입소율 현황

구 분	계	양로 시설	요양 시설	비 고
시 설 수	6	4	2	
정 원	370	290	80	
입 소 자	215	138	77	
입 소 율 (%)	58.1	47.6	96.2	

〈표4-2〉 1996년 생활보호대상자 가구주 연령별 현황

거택보호대상자												
		연령	0-2	3-17	18-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65-69	70-
가 구 수	계	3,617	-	190	66	45	169	290	328	218	344	1,967
	남	868	-	95	41	24	78	168	167	74	55	166
	여	2,749	-	95	25	21	91	122	161	144	289	1,801
자활보호대상자												
		연령	0-2	3-17	18-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-64	65-69	70-
가 구 수	계	2,324	-	29	43	61	183	456	483	240	219	610
	남	960	-	14	21	29	86	233	277	102	55	143
	여	1,364	-	15	22	32	97	223	206	138	164	467

자료: 제주도, 1996.



〈표4-1〉에서 보듯이 65세이상 거택보호대상자 2,311명중 제주도가 책정한 수용 정원 370명 대비 58.1%(215명)만이 입소하였고, 41.8%(155명)가 아직도 미입소 되었음을 알 수 있다. 이것은 절반에 가까운 거택보호대상 고령자들이 혼자서 어려운 나날을 보내고 있다는 반증이다. 현재의 까다로운 입소조건을 완화해 시설입소의 필요성이 있다고 판단되는 노인을 가급적 많이 수용해야 하며, 아울러 산업화에 따라 사회구조가 다양해지고 그로 인하여 노인들의 시설에 대한 욕구도 다양화하고 있기 때문에 현재와 같이 가난한 무의무탁 노인의 생계만을 돌보는 수용시설만이 아니라 노인들의 욕구에 맞는 다양한 기능의 노인복지시설의 필요하다.

2) 生活保護對象者の 住居實態

〈표4-3〉 1996년 생활보호대상자의 주거 현황

구 분	계	주 택					
		자가	전세	월세	무료임대	임대아파트	기타(옴막, 루핑)
계	5,941	1,984	34	1,261	2,094	508	60
거택보호	3,617	1,223	12	679	1,451	205	47
자활보호	2,324	761	22	582	643	303	13
생활보호대상자 지역별 주거 현황							
제주시	2,054	199	26	709	738	365	17
서귀포시	796	111	3	197	310	143	32
북제주군	1,878	1,090	3	232	542	-	11
남제주군	1,213	584	2	123	504	-	-

자료: 제주도, 1996.



〈표4-3〉에서 보는 바와 같이 생활보호대상자의 주거 현황을 보면 자기 집을 가지고 있는 가구가 전체 생활보호 대상자 가구의 33.4%이다. 이들 자가는 농촌 지역인 북제주군과 남제주군에 자가 소유자가 많고, 도시 지역인 제주시는 월세, 무료임대, 임대아파트가 대다수를 차지하고 있다.

자기 집을 소유하고 있지 않은 가구중에서 무료 임대 가구가 2,094가구로서 가장 많고 월세와 임대 아파트를 합친 수보다 훨씬 넘는다. 무료 임대자의 수가 전체 거택보호 가구중 35.2%를 차지하고 자기 주택을 제외한 경우에서 반수가 넘는 60.6%를 차지한다. 무료임대 거주자가 제주도 지역이 농어촌과 도시가 복합적으로 형성된 특성을 반영한 것이라고 할 수 있다. 그다음으로는 월세, 임대 아파트 순이다. 자활보호의 경우도 무료 임대가 자가를 제외하고 가장 많은 수를 차지하고 있지만 거택 보호자와 비교해서 상대적으로 월세와 임대 아파트가 주요 방법이 되고 있다.

3) 老人의 子女와의 同·別居 現況

한국노인문제연구소에서 1993년도에 전국 60세이상 남녀노인 1,057명을 표본조사한 노인의 생활실태 및 의식구조 조사⁶⁴⁾에서 노인혼자 또는 노부부만 산다는 비율이 52.3%를 나타냈고, 도시지역인 경우 노인단독세대가 39.8%, 농·어촌이 61.5%로 나타나 노인들의 생계 및 신변보살핌(Health care) 등이 문제가 심각해질 것으로 예상되며 도시지역 못지않게 농·어촌 지역의 노인복지시설 수요도 증가할 것으로 판단된다.

노인단독가구의 증가는 노령화의 직접적인 영향보다는 노령화와 병행하여 진행되고 있는 핵가족화 및 세대간 동거의식의 변화 등과 결부된 영향이라 할 수 있다. 이처럼 급속한 노령화의 진전에 따라 노인단독가구가 증가하고 있는데 최근에 한국보건사회연구원(1994)에서 실시한 표본조사결과에 의하면 노인단독가구가 전체노인가구에서 차지하는 비율이 1985년에 20.5%(한국인구보건연구원)이었으나, 1994년에는 38.5%로 증가하였고, 1996년에는 53%로 증가하였다.⁶⁵⁾ 그리고 도시보다는 농촌지역에서 그 비율이 훨씬 높게 나타나고 있다.

한편, 노인들의 자녀와의 별거를 희망하는 비율을 보면 1985년에 11.5%였는데, 1994년에는 46.4%로 10년사이에 4배가 증가하였다.⁶⁶⁾ 특히 군부지역 노인(53.1%)이, 시부지역노인(41.3%) 보다 그리고 연령이 낮은노인, 교육수준이 높은노인, 현재 자녀와 별거하는 노인의 경우에 상대적으로 자녀와의 별거를 더 희망하고 있다. 뿐만 아니라 비노인층(20~50대)의 경우 노후에 자녀들과 별거를 원하는 비율이 1985년에 53.8%에서 1992년에는 70%로 나타나고 있는데, 이 결과는 앞으로 부모측에서뿐만 아니라 자녀측에서도 일어나고 있기 때문에 별거의 경향이 가속화될 것으로 예상되고 있다.⁶⁷⁾

64) 한국노인문제연구소, 「노인의 생활실태 및 의식구조 조사」, (서울: 한국노인문제연구소, 1993)

65) 고양근, "21세기를 대비한 노인복지시설 발전방안", 「21세기 노인복지시설 모형」, 노인복지세미나 자료, 1998, p. 16.

66) 장영식의 4인, "신인구추계에 의한 인구규모 및 구조변동과 정책과제", (서울: 한국보건사회연구원, 1996), pp. 117-118.

67) 김수춘외 6인, 전제서, p. 139.

4) 老人福祉施設에 對한 老人들의 欲求와 動向

앞에서 조사분석한 내용을 종합적으로 검토해 볼 때 60대의 경제력이 있는 노인일수록 노인독립주거를 원하고 있으며 표본조사에서 38.3%의 노인들이 실버시설을 선호하고 있는 것으로 보아도 최근 우리나라의 중산층이상의 노인들 중에는 유료양로시설, 노인아파트, 노인촌락, 노인연립주택, 노인병원, 노인휴양소등의 출현을 요구하는 목소리가 날이 갈수록 높아지고 있다.

경제력이 있는 노인들은 보다 고가, 보다 양질의 서비스를 원하지만 저소득 노인들은 최소한 의식주만 해결할 수 있는 보다 저렴한 요금으로 입주가 가능한 시설의 설치를 요구한다.⁶⁸⁾

국가는 근로자들을 위한 주택은 지어 주면서 노인전용주택건설에는 관심조차 가져주지 않는다고 불평하는 노인들도 적지 않다. 따라서 인간수명이 연장되는 고령화사회에서는 정년퇴직후의 노후생활기간은 대체로 20년 이상이 되는 경우가 허다해질 것이므로 이러한 사회여건에서의 노후생활에 필수적인 것은 노인전용주거산업이 될 것으로 전망된다.

특히 시장원리에 입각해서 민간기업이 창조성, 신속성 또는 효율성이 높은 주거산업서비스를 제공할 것이며 소비자인 노인들은 각자의 취향에 따라 또는 생활능력에 따라 주거시설을 자유로이 선택할 수 있는 주거산업상품이 개발 공급될 것이다.

또한 경제력이 있는 중산층이상의 노인들을 대상으로 하는 노인주거산업의 공급시스템 중에는 상호부조형, 참가형, 또는 조합형 등의 모델로 호황을 볼것이 예상된다.

앞으로 노인인구의 양적증대, 공적연금제도의 확충, 국민소득의 향상 정도에 따라 노인복지시설에 대한 욕구수준도 고도로 다양화될 것이 예상되며 국가나 지방자치단체에서도 재정면이나 인적 자원의 동원에 한계점이 드러날 경우 사회적 역할분담이론에 입각해서 민간자본이 참여할 수 있도록

68) 박재간, "우리나라 실버산업개발전략", 「노인문제국제학술심포지움 발표논문」, (서울: 한국노인문제연구소, 1992), p. 9.

목 과감한 정책대안이 마련될 것으로 본다.

이와 같은 노인들의 욕구에 부응하기 위하여 낮은 감은 있으나 정부에서 1993년에 노인복지법의 일부 개정으로 민간기업의 유료노인복지시설에 참여할 수 있는 법적 근거를 마련하고 국민연금기금에서 장기저리로 용자지원해 주는 조치를 취하는 등의 유료노인복지시설에 대한 활성화 정책을 추진하고 있으나 상당수의 기업들이 법개정전부터 이 분야에 정보수집과 설립계획을 수립해 놓고도 투자를 미루고 있는 실정이다. 그 이유는 정부의 각종 규제정책이 우선되고 있어 종합적인 특례조치가 이루어질때까지는 상당기간 투자기피 현상이 계속될 것으로 전망하고 있다.

5) 次世帶(非老人層) 老人의 福祉施設 欲求

차세대의 노인주거욕구는 비노인층이 예상하는 것을 조사한 결과에 의하여 판단할 수 있다. 자녀와 별거를 원하는 경우 원하는 주택의 형태는 다양하게 나타나고 있는데 노인전용의 단독주택이나 아파트를 원하고 있는 사람의 비율은 41.6%나 되고 있어 앞으로 노인전용주택의 수요가 늘어날 것으로 보인다.(표4-4 참조)

〈표4-4〉 노후 자녀와 별거시 원하는 주택의 형태

연령계층 주택의구조	20대(%)	30대(%)	40대(%)	50대(%)	계(%)
계	254(100.0)	251(100.0)	144(100.0)	48(100.0)	697(100.0)
일반단독주택	88(34.7)	77(30.7)	41(28.5)	16(33.3)	222(31.9)
노인용단독주택	66(26.0)	60(23.9)	20(13.9)	12(25.0)	158(22.7)
일반 아파트	40(15.7)	49(19.5)	32(22.2)	2(4.2)	123(17.6)
노인용 아파트	40(15.7)	44(17.5)	36(25.0)	12(25.0)	132(18.9)
노 인 촌	8(3.2)	10(4.0)	9(6.2)	3(6.2)	30(4.3)
양로원/요양원	-	4(1.6)	2(1.4)	1(2.1)	7(1.0)
기 타	12(4.7)	7(2.8)	4(2.8)	2(4.2)	25(3.6)

자료: 최성재(1992: 39)

차세대 노인들은 건강상의 문제가 있는 경우에 요양원에 입소할 것을 생각하는 사람이 많은데 이는 자녀와 동거하느냐 별거하느냐에 따라 큰 차이가 없고 배우자의 유무에 따라 큰차이를 보이고 있다.

배우자가 없으면서 자녀와 동거하는 경우 노인요양원에 들어가겠다는 사람은 전체 응답자의 39.2%였고 자녀와 별거하는 경우 (독신으로 별거하는 경우)는 32.2%였다. 앞으로 평균수명의 차이로 인하여 노령기에 배우자없이 지내는 노인의 수가 크게 증가할 것이므로 이에 따라 요양원의 수요도 크게 증가할 것으로 예상된다. 그러므로 요양서비스의 수준과 입소자의 경제적 사정에 따라 다양한 요양시설이 개발되어야 할 것이다.⁶⁹⁾

6) 老人들이 希望하는 住居施設 選好度

한국노인문제연구소에서 조사한 노인들이 주거시설선호도에서 단독주택이 53.1%, 노인전용주택이 21.1%, 노인전용아파트 17.2%등의 순으로 나타나 노인전용주택 또는 아파트를 희망하는 비율이 38.3%라는 많은 비율을 차지하고 있다. 따라서 함께 모여사는 형태의 주거생활을 원하는 노인들이 예상외로 많아지고 있음을 알 수 있다. 특히 농어촌지역 노인들과 고학력노인, 그리고 부유층 노인일수록 노인전용주택단지를 희망하는 비율이 높게 나타나고 있다.

처음부터 노인들이 주거선호도와 만족도는 언제, 어느때라도 역동적으로 변화하기 때문에 언제나 계속 주시되어야 한다. 이는 노인들의 다양성 때문이 아니라 개인, 근린생활권 및 사회의 가치와 우선순위 모두가 변화하기 때문에 그런 것이다.

노인들이 주거를 선택함에 있어서 노인용 커뮤니티 계획과 관련하여 모든 사람들에게 가장 중요하게 고려되어야 한다. 노인들의 사기와 만족, 독립성의 정도, 종사하는 활동들 및 사회적 패턴들은 기후, 교통수단, 입지, 안정성, 가족과 친지들에 대한 가까움, 이웃사람들의 유형, 식료품가게, 상

69) 최성재, "노인주택개발과 노인주택정책", 「고령화사회의 노인주택정책 및 개발방향 설정」 학술대회집, (서울: 경춘사, 1993), pp. 65-66.

점, 공원, 레크레이션센터, 교회, 건강이나 의료, 복지, 상담센터 등의 커뮤니티 시설들에 대한 인근성 및 이용가능성과 같은 요소들의 영향을 받는다는 사실을 명심해야 할 것이다.⁷⁰⁾

7) 老人福祉施設의 需要豫測

노인들의 주거시설선호도와 욕구로 보아 유료노인복지시설이 크게 증가될 것이지만 이러한 시설의 수요를 정확히 예측하기는 어렵다. 그러나 정책적 방향설정을 위하여 현재로서 가능한 방법으로 예측해 보는 것도 필요할 것이다.

외국에서 노인이 양로시설 및 요양시설에 수용되는 비율을 보면 다음 <표4-5>와 같다. 일본의 경우 양로원 수용인원은 65세이상의 노인인구 10,000명당 66.8명, 요양원 수용인원은 115.5명이 되고 있으며, 서양의 경우 65세이상의 노인인구 10,000명당 양로원 수용인원은 250-320명 정도이고, 요양원 수용인원은 430-525명 정도이다.⁷¹⁾

<표 4-5> 외국노인의 노인시설 현황

구 분	일본	캐나다	미국	영국
65세이상 인구/총인구	12.0%	11.1%	12.2%	15.5%
양로원 수용인구/65세 이상 인구	0.66%	3.18%	-	2.47%
65세이상 만명당 양로원 수용인원	66.8명	318명	-	247명
요양원 수용인구/65세 이상 인구	1.15%	5.2%	4.99%	4.30%
65세이상 만명당 요양원 수용인원	115.5명	524.7%	499명	431명

자료: 송성진(1992)

70) 전용관, 「유료노인주거시설의 형태 및 운영방법」, 계간 사회복지 1995년 가을호(통권 제126호), (서울: 한국사회복지협의회, 1995), pp. 68-69.

71) 최성재, "유료노인복지시설 이대로 좋은가", 「신한국과 사회복지정책」, (서울: 한국사회복지협의회, 1993), p. 107.

이상의 외국자료를 참고로 하여 우리나라의 노인복지 전문가들의 의견을 수렴하여 추계한 노인복지 수용시설의 수와 수용노인의 수는 다음 <표4-6>과 같다. 노인인구 10,000명당 양로원의 수용인원이 각각 50명 정도라면 2000년에 이르면 양로원, 요양원을 합하여 304개 정도 필요하게 될 것이다. 그리고 무료:실비:유료의 비율을 양로원 및 요양원의 각각 50 : 30 : 20으로 하는 것이 바람직한데(송성진,1992) 그렇게 한다면 2000년에 100명 수용 규모의 유료양로원 30개 정도, 100명 수용의 유료요양원도 30개 정도 필요하게 될 것이다. 따라서 앞으로 8년 이내에 약 27개의 유료양로원과 약 29개의 유료요양원이 건립되어야 할 것이다. 그렇다면 앞으로 매년 각각 2-3개의 유료양로원과 유료요양원이 건립되어야 할 것이다.⁷²⁾

<표 4-6> 노인복지 수용시설 및 수용인원 예측

구 분	1990년	2000년	2010년	2020년	2030년
65세이상 인구	2,114,000	3,033,674	4,391,777	5,825,365	8,507,000
65세이상 인구/전체인구	5.0	6.15	8.28	10.49	15.14
노인 만명당 양로원수용인원	10.720	15.170	21.960	29.125	42.535
100명수용 규모 양로원 수	108	152	220	300	426
노인 만명당 요양원수용인원	10.720	15.170	21.960	29.125	42.535
100명 수용 규모 요양원 수	108	152	220	300	426

* 인구 만명당 50명의 양로원 및 요양원 수용인원이 발생할 것으로 예측함

자료: 최성재(1993)

비용의 판단기준은 노인의 실제로 받는 서비스에 상응하느냐 아니냐가 되어야 하고 시설에서는 비용에 적합한 서비스를 제공하려고 노력해야 할 것이고 일반인에게도 서비스와 비용에 대한 이해를 시킬 수 있어야 할 것이다. 완전유료시설이라면 소비자의 능력에 따라 선택적으로 이용하는 것을 원칙으로 해야 하기 때문에 비용에 있어서 통제를 하지 않는 것이 당연하다. 특히 유료시설을 영리적 공급주체에 까지 허용한다면 자유경쟁시장의

72) 최성재, 전제서, p. 108.

원칙에 따라 가격은 수요와 공급에 의하여 조절되도록 하여야 할 것이다. 따라서 앞으로도 비용수납에 대해서는 현재와 같이 신고하는 것에 그치는 차용에 맡겨야 할 것이다. 그러나 소비자로서의 노인을 보호하는 정책중에는 노인들이 구입하는 재산 또는 서비스가 안전한 것이 되도록 하는 동시에 그 가격이 적정선 이상의 고가가 되지 않도록 하는 장치가 있어야 한다. 또 매월 받는 연금이 거의 주된 수입원이 될 것이고 보증금을 마련할 정도의 목돈을 갖고 있지 않을 경우도 많아질 것이므로 보증금이 저렴한 유료 시설이 있어야 할 것이다.

그러나 정부는 비용만큼의 적절한 서비스가 주어지고 있는가에 대하여 감독해야 한다. 앞으로는 유료시설도 서비스의 질 또는 기술에 따라 비용체계를 다르게 하는 것도 고려해야 하며 수혜대상자의 유형에 따라 입소비용의 차등제를 실시해야 할 것이다. 건강한 노인과 신체적으로 보살핌을 많이 받아야 할 노인은 입소비 정수액이 각각 달라야 하며, 문화시설과 오락시설이 잘 되어 있는 시설과 급식의 질에 따라 부담액이 다르게 하여 시설서비스의 고급화와 다양화를 고려하여야 하며⁷³⁾ 시대적 요청이기도 한 다양하고 전문적인 프로그램과 서비스도 보충되어야 한다.⁷⁴⁾ 또한 시설의 다양화가 이루어져야겠다. 탈시설화란 시설적인 수용에서 벗어나 가능하면 가족 또는 지역사회에서 노인을 보호하는 것을 말한다. 요양시설은 장기적 질병의 회복과 관리에 적합한 설비와 전문인력을 제대로 갖추고 전문적인 서비스를 제공할 수 있도록 시설화하는 것이 필요하나 양로시설은 시설화된 형태도 필요하지만 시설내 대규모로 집단수용하는 것보다는 소규모 수용 또는 수용이라는 느낌을 주지 않도록 양로시설을 노인을 위한 일반주택적 개념으로 발전시켜 탈시설화 하는 것도 중요하다. 앞으로 양로시설에 대한 부정적 이미지를 없애고 또한 영리적 운영 또는 실버산업에서의 유망한 상품이 되기 위해서도 탈시설화와 일반주택화의 방향은 바람직하다.

시장형 복지산업으로 진입하는 전단계로 민간주체에 의한 비영리 유료복

73) 김태현, 「유료양로시설 앞으로의 과제」, 노인생활 통권59호, 1987년 7~8월호, pp. 39-44.

74) 남세진, "사회복지사업과 민간참여", 「한국의 사회복지 현재와 미래」, (서울: 아산사회복지사업재단, 1987), p. 838.

지서비스와 준공공형 즉 공적재정원조하에 위탁복지서비스 사업 등이 먼저 정착되어야 한다. 전자의 상호부조형을 위해서는 종교기관 등의 적극적 참여를 유도하여 사회공동체의식의 실천이 대대적으로 이루어져야 한다. 또한 후자의 준공공형은 현재 우리나라에서 채택하고 있는 복지서비스 전개방법으로 정부의 지원과 감독이 더 강화되어야 한다.⁷⁵⁾

유료시설이면서 비영리적 운영을 원칙으로 하는 노인복지법의 적용을 받고 있으나 유료시설의 공급주체를 영리적 단체에까지 허용하게 되면 유료시설의 운영에 적합한 법규가 정비되어야 할 것이다. 시설의 방만한 운영이나 국민의 위화감을 불러 일으킬 정도의 호화로운 시설설비 및 비용체계는 자칫 잘못하면 경영의 부실화를 가져오고 도산하여 많은 입소자에게 피해를 줄 수 있다는 가능성까지도 고려한다면 유료시설에 대한 규정의 엄격성은 어느정도 감수해야 할 것이다. 따라서 앞으로 많은 입주보증금을 내는 경우는 시설의 운영주체가 도산할 경우 입소자의 거주권을 어떻게 보장할 것인가도 생각하여 소지자로서의 노인이 피해를 당하지 않도록 법적인 장치를 마련하는 것도 필요하다.⁷⁶⁾ 현행법에는 입주보증금제도가 있는데 이는 시설을 운영하는 측에서는 보장을 위해 필요하지만 소비자 입장에서는 크게 부담이 되는 사람이 많을 것이다.

유료복지시설의 서비스는 노인복지의 역할을 정부와 같이 나누어 수행하고 있다는 의미에서 보면 사회복지서비스로 볼 수 있으며 반면에 비용의 전액을 수익자 부담으로 하고 있고 영리적 시설이라면 영리를 목적으로 하고 개인의 구매력을 인정하여 시장원리에 입각하여 공급되고 소비되는 서비스상품이므로 상업적 서비스로 볼 수 있다. 그러므로 사회복지적 성격과 상업적 성격을 동시에 갖고 있다고 보는 것이 타당하다. 유료양로시설은 시장기구를 통하여 민간기업이 창조성과 효율성을 적절히 발휘할 경우에는 공적부문에 의한 서비스에 비하여 노인에 필요한 적합한 서비스를 저렴한 가격으로 제공할 수 있어 다양한 욕구를 충족시킬 수 있다.⁷⁷⁾

75) 손준규, 「실버산업과 개발전략」, (서울: 홍익재, 1993), pp. 104-105.

76) 김순규, "우리나라 양로시설의 운영방안에 관한 연구", (석사학위논문, 경희대행정대학원 1994).

77) 김순규, 상계서, p. 71.

소비자로서 노인은 자기가 입주하고 있는 시설의 경영실태나 서비스공급의 내용과 관련한 정보를 제대로 입수하지 못하고 있는 경우도 많다. 그러므로 소비자로서 노인은 가능한 한 자신의 이용하고 있는 시설 또는 프로그램의 소비정보를 수집·분석하고 때로는 운영주에게 건설적인 의견을 건의하는 등의 방법을 통하여 가급적이면 보다 양질의 서비스를 공급할 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

2. 濟州道老人의 特性

제주도의 가족구조는 직계가족의 형태를 취하는 전통적 한국가족과는 달리 장남까지도 분가⁷⁸⁾시키고 노동력을 상실할 때까지 독립해서 생활하고자 하기 때문에 부부와 미혼자녀들로 구성되는 부부가족 혹은 핵가족의 형태를 이룬다. 자녀를 모두 성출시킨 부모는 몸을 움직일 수 있는 한 자녀의 부양을 받지 아니하고 독립해서 생활한다. 또한 가족구조는 핵가족화, 소규모화이다. 특히 고령자인 노인의 경우 독신가구의 비율이 아주 높음을 알 수 있다. 이는 제주 노인들이 근면, 성실, 강인하고 장수함을 볼 수 있으며, 타지역 대부분 고령자들이 가족부양에 의지하는데 비해 강한 자활성으로 스스로의 삶을 영위해 가고 있다.

이처럼 제주지역 노인은 근면·성실·자립·독립·검소·강인성 등의 특성⁷⁹⁾을 지니는 습성에서도 기인되지만 생보자(거택)의 대부분이 시설에 대한 부정적인 인식, 인생의 종착역, 환경이 좋지 않은 곳, 그리고 주변사람과 친·인척들로부터 빈곤자라는 낙인을 받기가 싫어 궁핍한 생활을 하면서도 시설입소를 꺼리고 있는 것으로 면접조사에서 나타났다. 또 제주지역의 저소득층은 주거생활개선을 위해 임대료 및 전세금 융자제도에 대한 선호보다 영구임대주택에 대한 선호가 다른지역에 비해 월등히 높으며, 생계지원 선호비율도 다른 지역보다 높은 것으로 나타나고 있다.⁸⁰⁾ 이와 같은 현상

78) 김혜숙, "제주도 가족의 고부관계에 대한 연구", 「논문집」 제17집, 제주대학교, 1984. pp. 138-139.

79) 한창영, 「제주도노인논고」, (제주: 한일문화사, 1978), pp. 173-177.

80) 고충석, "제주형 사회복지의 기본방향", 「21세기 한국행정론」, (서울: 박영사, 1996).

이 양로원의 수용시설 정원에 미달하는 한 요원이기도 하다.

第 2 節 老人福祉施設의 問題點

1. 無料老人福祉施設의 지나친 人所制限

노인복지법 시행규칙 제15조 제2항 및 제19조 제2항의 규정에 의거 양로 시설 또는 노인요양시설 입소대상자가 당해 시설에 입소하고자 하는 때에는 별지 12호서식에 의한 입소신청서에 입소신청사유서 및 관련 증빙자료를 첨부하여 신청인의 주소지를 관할하는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다라고 되어있다.

1998년 1월 5일 조선일보에 “최저생계비 위협”이라는 題下에 「정부의 생계보조비가 지나치게 적은 것은 위협」이라는 憲法訴願을 냈던 심창섭(沈昌燮:93세)할아버지가 4일 노환으로 숨졌다는 보도가 있었다. 교수와 변호사의 도움으로 헌법소원을 하여 3년여 끌어오다 지난해 5월 기각판정을 받았던 사건으로 생활보호대상자이던 심할아버지는 당시 헌법재판소에 낸 청구서에서 『월 6만5천원의 생계보조비로는 헌법이 보장하는 인간다운 생활을 할 권리는 물론 기본적 생존권조차 위협받는다』고 주장했다.⁸¹⁾ 공동 청구인인 부인 이금순 할머니는 憲裁 결정을 기다리던 중 95년 83세로 먼저 세상을 떠났고 심할아버지는 임대주택에서 혼자 살아 왔다. 이 사례는 우리나라 노인빈곤의 실상을 극명하게 드러내고 있다 하겠다.

한 연구⁸²⁾에 의하면 '94년 우리나라 전체인구에 생활보호대상자의 비율은 4.3%인 것에 비하여, 65세이상의 전체노인에 있어서 생활보호대상노인의 비율은 17.4%이고, 또한 전체거택보호대상자 가운데 65세이상 노인의 비율

p. 733.

81) 노인복지법 시행규칙 제14조 제1항제1호 및 제18조 제1항제1호에 해당하는 자로서 일상 생활에 지장이 없는 자 또는 노인성 질환등으로 요양을 필요로 하는 자이다.

82) 조선일보, 1998. 1. 5. p. 27.

83) 김수춘외 6인, 전제서, pp. 108-109.

은 58.3%로 나타나고 있어, 노인인구의 빈곤문제가 다른 연령계층에 비하여 상대적으로 심각함을 알 수 있다.

1997년말 현재 전국무료노인복지시설 142개소(양로85,요양53,치매4) 정원 11,538명 대비 73.0%인 8,428명만이 수용보호되고 있고 27.0%가 미달하는 현상을 나타내고 있다.⁸⁴⁾ 현행 무료노인복지시설 입소대상자의 지나친 제한으로 실제 무료시설보호를 받아야 할 상당수의 노인들이 혜택을 받지 못하고 있는 모순점을 노출시키고 있다.

2. 施設保護水準의 未洽

현재의 무료노인복지시설의 보호수준은 『생활을 보장』하는 수준이라기 보다는 『생명을 유지』하는 수준이라는 표현이 더 나올 것 같다. 일반국민이 평균적으로 누리는 생활수준은 못되더라도 최소한의 문화적 생활을 보장할 수 있는 수준으로 재조정되어야 할 것이다.⁸⁵⁾ 무료노인복지시설의 보호수준은 전반적인 사회·경제발전에 비추어 상당히 뒤 떨어진 실정이다.

현실적으로 시설종사자들의 과중한 업무와 전문성결여로 전문적인 프로그램운영이 불가능한 실정이며, 대부분 시설장비의 불비등으로 최소한의 복지서비스 제공에 그치고 있다. 특히 일부시설에서는 정상의 노인이 장애노인과 혼합수용 보호되고 있는 실정이다.

3. 社會福祉傳達體系

사회복지의 대상계층은 다양하며 그들 개개인의 복지욕구 또한 매우 다양하고 복잡하다. 이렇게 복잡·다양한 사회복지 욕구를 충족하기 위해서는 사회복지 전문가에 의한 고도의 기술적 접근이 요구된다. 국민소득이 증가하고, 인구 및 가족구조가 변화하며 사고등 각종 사회적 위험이 상존하고 또한 여성의 경제활동·사회활동의 참여기회가 증대되는 오늘의 사회에서

84) 보건복지부, 노인복지시설 현황, 1998.

85) 김성순, 「고령화사회와 복지행정」, (서울: 홍익재, 1991), pp. 270-271.

는 전문적인 복지서비스의 개발·보급이 더욱 더 절실히 요구되고 있다.

현재까지의 노인복지를 비롯한 우리나라의 사회복지전달체계는 보건복지부에서 각 사업별로 사업지침과 예산을 결정하여 시달하면 시·도→시·군·구→읍·면·동을 통하여 대상자에게 전달되는 일방적·수직적 전달체계라고 할 수 있다⁸⁶⁾(표4-7 참조). 따라서 복지업무전반이 일반종합행정 체제속에서 조직과 인력등이 관리됨으로써 다양한 복지욕구에 탄력적으로 대응하기 어렵고 결과적으로 상당한 재원을 투입하고도 국민들이 피부로 느끼는 복지효과를 기하지 못하고 있다. 제주도민들의 사회복지시설에 대한 인지도는 매우 낮은 편이다. 특히 조사 대상이 평균소득 이하의 가구를 중심으로 한 제주도의 저소득층을 대상으로 실시한 바, 사회복지시설이 있는지도 모르는 사람들의 수가 잘 알려진 보건소와 비교하면 사회복지시설에 대한 저소득층의 인식은 매우 낮은 편이다. 또한 생활보호대상자나 노인복지, 모자복지 등의 수혜대상자 선정시 실제 서비스가 필요한 사람이 선정이 되기보다는 상부에서 지시하는 예산에 맞게 수혜자의 수를 미리 결정하고 그에 따라 대상자를 결정하는 경우가 있다.

사회복지대상계층, 특히, 노인, 장애인, 정신질환자등 보건·의료문제, 빈곤문제, 가족문제, 소외감, 정신적인 문제등 제반문제점을 복합적으로 안고 있는 경우가 대부분이다. 그러나 지금까지와 같은 물질적인 급부위주의 단순 대응방법으로는 이러한 복합적인 욕구를 해결할 수 없었다. 이와같이 주민의 복지욕구가 우선적으로 고려되지 아니하고 행정편의의 원칙에 따라 이루어지고 있는 오늘날의 복지전달체계는 다음과 같은 제반 문제점을 안고 있다.

1) 복지행정체계 및 담당인력구성상 공적부조 업무와 사회복지서비스 업무가 읍·면·동과 시·군·구로 별개의 행정단위체제로 수행되고 있으며 대상 분야별 관리등으로 동일대상자에 대한 중복지원 또는 누락으로 인한 급여의 효율성 및 각제도간 연계성이 부족하며

2) 지역단위에서의 복지사업수행상 구심체 역할을 담당하는 별도의 서비

86) 사회복지정책심의위원회, "21세기를 대비하는 사회복지정책과제와 발전방향", 1994. pp. 35-38.

스기관의 부재에 따라 지역주민에 대한 적절한 지역단위의 복지서비스 프로그램개발 및 적용이 어려운 실정이며 지역사회의 인적·물적 민간복지자원을 발굴·활용하여 복지효과를 극대화할 수 있는 체계가 마련되어 있지 아니하고

3) 현체제에서는 읍·면·동장등의 상급자가 사회복지분야에 이해가 거의 없는 실정이기 때문에 전문적인 지도를 할 수 없고 동료 전문직간의 사례연구회의(case conference)등을 통한 업무의 질적 향상을 기대하기가 곤란한 실정이다.

4) 노인복지를 비롯한 사회복지업무는 대인복지서비스로서 전문적 사업수행 체계를 갖추어야 함에도 일반종합 행정과 함께 수행됨으로써 사업의 효율성이 미흡한 실정이다.

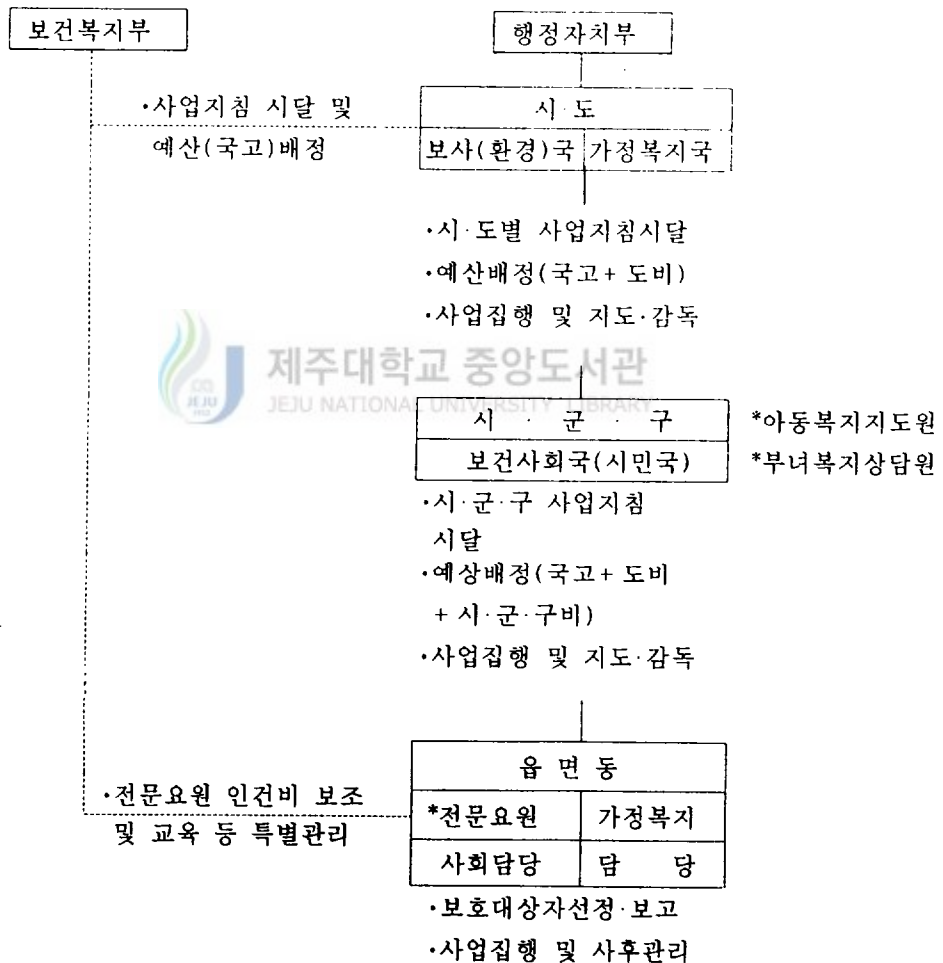
5) 지역특성에 따른 복지서비스가 일률적·획일적으로, 제공됨으로써 서비스의 질저하 및 수혜자의 불만이 초래되고 있다.

6) 내무행정조직에서 제공되는 체계내에서 상급자의 사회복지 전문성의 부족으로 현장요원에 대한 전문적인 지도감독 체계가 미흡하다는 것을 들 수 있다. 이러한 문제는 정부조직의 경직성 등으로 개선되지 못하고 있으나 지방화시대에 따른 복지욕구의 충족, 행정수요의 증가에 대한 전문 복지행정의 수행을 위해 개선되어야 할 과제이다. 사회복지대상자는 빈곤문제 뿐만 아니라 보건의료서비스부문에서도 주요한 대상계층이라 할 수 있으므로 통합적 보건복지 제공의 필요성이 대두되고 있다. 따라서 보건소 기능에 복지기능을 추가한 "보건복지사무소"를 지역단위로 운영하여 전문기관에 의한 사회복지 전문가의 서비스제공체계가 확립되어야 할 것이다. 특히 노인복지사업에 있어서 노인복지법상 시·군·구에 배치하도록 되어 있는 노인복지상담원을 조속히 채용하여야 한다. 상담사업은 복지수요의 조사, 복지욕구 및 실태파악, 복지조치를 위한 필수적이고 복지서비스의 중추적인 사업이다. 이러한 기능을 아동복지 지도원, 부녀상담원이 수행하고 있는 것을 노인복지상담원으로 하여금 수행할 수 있어야 한다.

'97년 현재 우리나라 읍·면·동사무소에 배치된 사회복지 전문요원 총 3,000명으로 이들이 전문직 공무원으로서 능력을 발휘하여 지역주민의 다양한 사회복지 욕구를 해결해 줄 수 있도록 제반여건을 조성해 주어야 하겠다.

그러나 현행제도는 이들을 읍·면·동사무소에 배치하여 전문성을 발휘하기 어려운 일선행정 체계내에서 사회복지 본연의 업무와 관련없는 행사동원, 일반행정업무 수행, 기타업무의 보조등으로 막대한 전문인력의 낭비를 초래하고 있다.⁸⁷⁾

〈표4-7〉 현행 사회복지전달체계



87) 사회복지정책심의위원회에서 사회복지전문요원의 근무상황에 대한 실태조사결과 이들은 일과의 30~40% 이상을 복지업무와 거의 관련이 없는 일반행정 및 기타 업무수행에 시간을 빼앗기고 있는 것으로 나타났다.

4. 從事者 勤務條件의 劣惡性과 非專門性

급속한 경제성장과 더불어 노인복지사업의 전문성에 대한 욕구가 증가하고 있으나 노인복지시설에서 전문적 서비스를 담당하는 종사자들에 대한 대우와 처우개선은 아직 미흡한 편이다⁸⁸⁾ 근무시간도 24시간 상주근무하거나 교대근무가 없는 노인복지시설이 대부분으로 격무에 시달리고 있다. 시설물관리측면에서 보면 건물의 규모나 설비의 내용면에 있어서 국가나 지방자치단체가 운영하는 교육·연수시설의 경우는 열관리기사, 경비원 등의 배치되어 있으나 노인복지시설의 경우에는 시설물관리에 필요한 전문인력이 배치되지 않아 노인들의 생활서비스를 담당해야 할 생활보조원등이 겸임하고 있어 비전문성으로 인한 안전사고 등의 위험성은 물론 시설물관리에 비효율성을 나타내고 있다.

또한 우리나라 사회복지시설의 형편이 전반적으로 비슷하기는 하지만 운영요원의 수가 너무나 부족하다는 점이다. 노인복지시설의 평균 부족인원수를 보면 노인요양시설에는 12.6명, 양로시설에는 7명으로 나타나고 있는데 실질적인 면에서 증원이 요청되고 있음을 알 수 있다. 최신시설을 갖춘 선진국들은 오히려 우리보다 편하고 업무량도 적을 것인데도 미국은 우리의 5배, 일본은 3배의 직원수로 배치하고 있다는 점을 보더라도 우리의 경우는 너무 부족한 인원으로 운영되고 있음을 알 수 있다.⁸⁹⁾

우리나라에서 있어서는 전반적으로 사회복지시설의 여건이 어려운데 이 중에서도 특히 양로시설이 다른 시설보다 낙후되어 전문종사원의 확보가 어려운 실정이다.⁹⁰⁾ 더욱이 늘어나는 노인인구에 비례하여 수용시설이든 이용시설이든 노인시설은 앞으로 증가되어 갈 것이 확실하고, 또 그렇게 되지 않으면 안되는데, 이에 상응한 프로그램 개발과 운영의 현대화를 위하여 노인복지시설 종사자의 전문성이 필수적임에도 대부분의 노인복지시설에서는 보수 수준의 열악함을 이유로 무자격자를 채용하는 것이 가장 중요한

88) 한국노년학회편, 「노인보호시설과 부양체계의 한국적 모형개발」, (서울: 중앙적성출판사, 1995), p. 50.

89) 은만기, 「2000년대를 향한 노인복지정책과제」, (서울: 한국노인복지시설협회, 1986), p. 68.

90) 김성순, 전제서, p. 277.

문제점이라 하겠다.

5. 老人福祉施設財政의 脆弱性

무료노인복지시설운영에 따르는 재정상의 문제점은 무엇보다도 노인복지 시설에 대한 정부보조금지원 수준이 입소자 최저생활보호에 필요한 소요경비에 크게 부족하다는 것이다.

또 보조금 예산책정기준이 비합리적이며 현재 입소자의 수에 비례하여 산정지급되고 있다. 뿐만아니라 시설운영법인의 대부분 재산상태와 재정능력이 미약하여 시설운영에 필요한 수익용 기본재산을 전혀 소유하고 있지 못한 법인이 상당수 있다.⁹¹⁾ 이외에도 노인복지시설운영 법인은 정부보조금에 전적으로 의존하고 있을 뿐만아니라 민간자원조달방법에 있어서 비체계적으로 각 개인별, 시설별, 목적사업별로 후원금모금사업이 전개되고 있어 중복의 폐단이 있다. 종교법인등 능력이 있는 법인은 후원 보호수준의 격차를 나타내고 있다. 특히 무료노인복지시설의 경우는 정부가 해야 할 보호사업을 비영리법인에게 위임 시행하는 사업임에도 시설운영비 부족분을 자체부담한다는 것은 국민소득 1만불시대를 눈앞에 둔 경제중진국 위치에 있는 나라의 복지정책에 모순성을 노정시키고 있다.

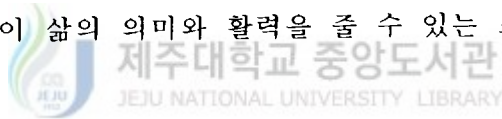
6. 새로운 專門知識과 技術拾得機會의 不足

시설종사자들의 사회복지시설에 근무하는 동안 복지업무와 관련한 보수교육을 받은 일이 있는가에 대한 설문조사에서 응답자중 3명만이 보수교육을 받았다고 응답한 것에서 볼 수 있듯이 시설단체장과 시설직원의 사회복지에 대한 이해부족, 업무의 공백, 인력부족 등을 이유로 시설종사자들의 교육훈련, 연수, 세미나 등을 통한 전문지식과 기술을 습득할 기회가 거의 없는 실정이다. 급변하는 사회환경의 적응과 시설노인들의 다양한 need에 부응하기 위해서는 제도적인 시책이 필요하다.

91) 한국노년학회편. 전계서. p. 49.

7. 프로그램運營의 微弱

우리나라의 노인복지시설의 서비스 프로그램에서는 간호, 물리치료, 운동요법, 영양관리, 오락, 상담, 종교서비스 등 사회적인 서비스는 제공되고 있으나 오락, 운동, 취미 여가활동 등의 프로그램의 설비는 되어 있지만 프로그램을 유도하는 인력부족으로 활성화되어 있지 않았고, 양로시설에는 물리치료 프로그램이 부족하고, 요양시설에는 사회·심리·정서적 안녕을 위한 상담, 오락, 취미 등의 사회적 서비스가 미흡한 것으로 나타났다.⁹²⁾ 앞서 설문조사한 <표3-28>에서 보듯이 시설에서 노인들의 여가활동은 TV를 보거나 라디오를 듣는다가 48.6%, 그럭저럭 시간을 보낸다가 38.9%, 책·신문·잡지 등 독서가 5.6%, 기타 4.1%, 그리고 바둑·장기·화투놀이 1.4% 순으로 나타나 프로그램운영이 미약함을 알 수 있다. 노인들이 여가활동에 어떠한 욕구를 해소·완화하며 이를 해결하기 위한 프로그램은 어떤 것인지를 파악하여 노인들이 삶의 의미와 활력을 줄 수 있는 프로그램개발이 필요하다.



8. 福祉施設에 對한 그릇된 認識

수용보호의 주된 시설인 양로원에 수용되는 노인의 처우가 열악한 것은 사실이지만 양로원이란 단순히 죽음을 기다리는 장소, 환경과 분위기가 좋지 않은 곳으로 지나치게 고정화된 관념 때문에 시설보호 서비스의 발전에 큰 장애가 되고 있다. 노인복지시설이란 최근까지 무의탁한 노인을 수용보호하는데 국한되어 왔기 때문에 양로원하면 불쌍한 노인들이 모여 살다 죽는 장소라고 인식되어 졌다. 그러나 고령화 시대를 맞아 누구나 장래에는 양로원 아닌 노인복지시설에 들어가 참다운 노인복지의 서비스를 받을 수 있다는 새로운 다각적인 홍보와 인식이 이루어져야 한다.

92) 강기선, "노인복지시설 장기요양시설 및 서비스프로그램에 관한 연구", 「한라전문대학 논문집」, 제20집, 1996, p. 24.

9. 老人福祉施設의 閉鎖性

노인복지시설에서 생활하고 있는 노인들은 기본적으로 생활하는데 필요한 제반조건을 갖추고는 있지만, 현재의 시설의 폐쇄성으로 인하여 좁은 공간 내에서 특정 부류의 사람들과만 관계를 갖고 살아가고 있는 것이다. 지금과 같이 의식주가 해결된다고 해서 이들의 행복하다고는 할 수 없다. 보다 폭넓은 대인관계로 높은 만족감을 느낄 수 있는 환경을 조성해 주는 것이 무엇보다 중요하다. 복지시설의 시설물과 의료설비 등을 지역주민에게 개방하여 지역 사회와의 교류를 가지며, 노인들의 복지증진을 위한 시설이 되도록 하는 것이다.

第 3 節 老人福祉施設의 改善方案

2000년대 성숙한 산업사회에 대비하는 노인복지시설의 활성화 정책방향은 기본적으로 가정보호에 우선권을 두되 현실적인 노인들의 욕구충족에 대응하기 위해서는 시설보호를 확대해야 하는 당면과제를 안고 있다.

노인문제가 가정의 울타리를 벗어나 넘쳐나오면 그것을 억지로 가정안으로 밀어 넣을 것이 아니라 울타리 밖으로 나오는 문제를 적절히 해결하는 쪽으로 시설보호의 기능을 활성화해야 하는 것이다. 그러나 시설보호의 기능은 어디까지나 부차적인 것으로서 가정의 기능을 대체, 대응, 보완하는 것인만큼 시설보호를 지나치게 강조하여 가정의 보호기능을 붕괴시키는 방향으로 나가서는 안 된다.⁹³⁾

노인은 서구사회에서 흔히 보는 바와 같이 세대차이에서 오는 갈등, 주거사정의 부적합, 직업 등으로 인한 별거, 혼자사는 편안함의 선택, 사별 등으로 인하여 부득이 생계문제를 국가에서 시설에 수용하여 해결하여 주지 않으면 스스로의 능력으로는 살아갈 수 없는 경우가 많다.⁹⁴⁾

93) 김영모, 「한국노인복지정책연구」, (서울: 한국복지정책연구소출판부, 1990), p. 329.

94) 김성순, 전계서, p. 271.

우리나라의 경우 다행하게도 시설수용보다는 가정에서 부양하는 노인이 대부분이겠으나 부득이한 사정으로 시설에 수용, 보호되지 않으면 안될 처지에 놓이게 되는 노인이 점차 증가하고 있음은 주지의 사실이다. 따라서 우선 시설보호의 수요급증에 대응하여 시설수를 확대하여 시설보호를 희망하는 노인에 대한 입소조치를 가능하게 해 주어야 한다.

본 논문에서는 노인복지시설의 문제점에 대한 개선방안을 미시적차원과 거시적차원으로 나누어 다음과 같이 제시하고자 한다.

1. 微視的 接近

먼저 미시적 접근방법으로 무료노인복지시설의 입소조건, 사회복지전달체계, 종사자근무조건, 열악성과 비전문성, 노인복지인력, 복지시설에 대한 그릇된 인식, 시설의 폐쇄성 등을 중심으로 미시적(micro)차원의 개선방안을 순서대로 제시하면 아래와 같다.

1) 無料老人福祉施設의 入所條件 緩和

현재의 까다로운 입소조건을 완화해 시설입소의 필요성이 있다고 판단되는 노인을 가급적 많이 수용해야 한다. 장기적인 생활보호대상자 뿐만 아니라 저소득층과 중산층의 일부 노인도 시설이용이 욕구가 있을 것이므로 시설의 증대와 더불어 실비 및 유료시설의 확대 대책을 강구하여야 한다. 또한 생활보호대상자 및 수혜대상자 선정시 실제 서비스가 필요한 사람이 선정되기보다는 상부의 지침이나 예산에 맞게 수혜자 수를 미리 결정하고 그에 따라 대상자를 결정하는 모순때문에 실제 서비스가 필요한 대상자가 누락되는 사례가 없도록 사회복지전문요원이 재량을 늘려 주어야 한다.

2) 社會福祉傳達體系 改善

사회복지전달체계란 일반적으로 정부의 사회복지정책이 각종 복지업무 담당기관을 통해 국민 개개인에게까지 전달되는 과정을 의미하는 것으로

정의할 수 있다.⁹⁵⁾

급부행정의 대표적인 표본인 노인복지를 비롯한 사회복지 업무는 일반규제 행정과는 달리 요보호 대상자라는 “인간”을 대상으로 하기 때문에 전형적이고 일률적인 서비스의 제공보다는 개개인의 요구에 부합되는 다양하고 개별화된 서비스를 제공하여야 하는 특징을 지니고 있다.

이러한 사회복지전달체계가 중요한 관심대상이 되는 것은 복지국가의 출현으로 인하여 물질적·비물질적인 복지요구가 폭발적으로 증가함으로써 각종 복지 서비스를 수혜대상자에게 얼마나 신속, 정확, 책임성있게 전달하느냐에 사회복지정책의 성패가 좌우되기 때문이다. 그러나 우리나라 사회(노인)복지 전달체계는 연계성 및 체계성 접근성이 부족하고, 전문적 사회복지업무 수행여건미흡 등 많은 문제점을 낳고 있다.

따라서 서비스 급여가 누수없이 전달되고 다양한 주민요구에 조직적·탄력적으로 접근하여 복지투자의 효율을 도모하기 위한 일선 사회복지 행정체계의 개편 필요성이 증대되고 있으며, 효율적인 노인복지업무 및 생활보호 업무, 사회복지서비스 업무수행을 위하여 지방조직내에 일반 사회복지업무(사회단체육성, 건정가정 육성등) 담당체계와 별도로 직접적인 대민 복지업무만을 전담할 수 있는 별도의 지역사무소 성격의 조직운영체계 마련이 필수적인 것으로 나타나고 있다.

현행 공공복지 전달체계의 제반 문제점을 개선 보완하고 2000년대를 대비하여 우리나라 복지사업의 효율적인 추진과 지역주민에게 제공되는 복지서비스의 질적 향상을 도모하기 위하여 지방조직 중 복지행정 조직의 핵심단위인 시·군·구와 읍·면·동의 각종보건 및 요보호대상 계층 1회의 방문으로 (one stop service) 단일기관에서 보건과 복지가 결합된 종합적인 서비스를 받을 수 있도록 기존의 보건소 조직을 개편, 가칭[보건복지사무소]를 설치 운영하는 것이다.⁹⁶⁾

95) 인경석, “한국사회복지전달체계의 발전방향”, '93 한국사회복지학회 추계 학술대회자료집, (한국사회복지의 전달체계와 임상사회사업, 한국사회복지학회, 1993), p. 15.

96) 사회복지정책심의위원회, 전제서, p. 41.

3) 政府支援 支出豫算費目間 轉用

현행 복지시설의 정부보조금은 시설이 가지고 있는 물적자원과 특수성에 관계없이 보조내시액대로의 예산집행을 강요하고 있어 시설의 갖고 있는 자율성, 재량성, 개별성을 통제하는 요인으로 작용하고 있다. 창의적이고 특색있는 프로그램운영이 되기 위해서는 지출항별 목간전용을 할 수 있는 탄력적인 예산운영이어야 한다. 아니면 단위사업별로 비목없이 일괄보조하는 것이다. 이렇게 되지 않을 경우 보조금의 전체집행액은 보조금과 같지만, 어느 지출비목은 과다지출하는 사례가 발생하여 예산의 불균형을 가져온다.

4) 福祉施設 增設 및 保護水準의 擴大

제주도의 65세이상 거택보호대상자 2,311명중 6개소의 노인복지시설의 수용정원 370명 대비 58.1%(215명)만 입소하였고, 절반이 되는 41.9%(155명)의 저소득층 노인의 시설보호를 받지 못하고 있는 실정이지만 노령화 증가 추세의 현시점에서 볼 때 앞으로 시설 중설이 더욱 절실하다. 그리고 복지시설에 대한 정부보조금 지원이 비현실적으로 낮게 책정되어 있어 실수요 경비에 못미치고 있으며, 지급내용에 있어서도 합리적인 기준이 없이 현재 입소자의 수에 비례하여 지급되고 있어 시설규모의 대형화를 유발하는 요소가 되므로 합리적인 산출근거에 의거 지원되어야 한다.

5) 專門人力確保와 從事者의 處遇改善

노인복지시설 종사자의 법정배치기준(법 시행규칙 제22조제1항과 관련)에 의한 전문인력 확보이다. 시설수용자에게 제공하는 복지서비스의 수준은 종사자의 전문적인 지식, 기술, 경험 그리고 헌신적인 노력에 달려 있다. 복지서비스의 향상을 위하여 인력확보가 필요하다. 또한 급료를 현실화하여 종사자들의 사기저하, 낮은 보수 등으로 이직하지 않고 노령자의 수발에 헌신할 수 있도록 처우를 개선하여야 한다. 복지시설종사자의 열악한 근무조건과 보수는 사회복지서비스 분야에 유능한 전문인력확보를 어렵게 하는

중대한 장애요인이 되고 있다. 사회복지서비스의 질을 개선하고 유능한 복지전문인력을 확보하기 위해서는 정부의 재정지원을 높여야 한다.

6) 施設職員의 專門職化

가. 시설직원 처우의 개선과 배치기준 조정

사회복지는 인간의 욕구를 충족하기 위하여 인간이 서비스를 생산하여 이를 필요로 하는 사람들에게 전달하는 과정이라 할 수 있다. 이런 서비스의 질과 수준은 이를 생산하는 인간의 전문성에 달려 있다.⁹⁷⁾ 노인복지시설직원의 처우와 배치기준 그리고 자격소지 등을 살펴볼 때 시설보호에서 전문적인 서비스를 기대하기는 어려운 실정이다.⁹⁸⁾

따라서 노인복지시설의 직원배치는 기존 기준보다 전문인력의 배치기준을 강화하고 수용인원에 관계없이 시설운영에 필요한 인력배치기준을 현실성있게 재조정하여야 한다.

특히 효율적인 시설유지관리를 위한 열관리기사, 경비원등의 필수요원의 정원을 증원배치하여 기존직원의 겸무로 인한 과로와 전문성 저하를 방지하여야 한다.

그리고 노인복지시설 직원처우는 정부재정의 한계성과 운영법인이 영세성등으로 현실화되지 못하고 있지만 생계의 위협을 받는 상황하에서 사명감이나 봉사만의 강요로 유능한 전문서비스의 기대는 불가능하므로 처우를 상향조정하여야 한다.

나. 시설직원의 전문성 확보

우리나라의 노인복지시설의 사회복지사 채용율이 매우 낮은 현실이다. 노인복지시설에 근무하는 직원의 사회복지사 채용기준이 전체종사자를 기준으로 하고 있으나 이를 직종별로 채용기준을 마련해야 하겠으며 무자격자에게는 국립사회복지연수원에 입소시켜 일정기간 교육을 실시하고 자격증

97) 박태룡, 「사회복지시설보호의 현황과 개선책」, 사회복지연구 제6집, (대구: 대구대학교 사회복지연구소, 1987), pp. 123-124.

98) 최영옥외, 전계서, p. 250.

을 부여해야겠다.

특히 인력부족으로 교육이수가 불가능한 직원들을 위하여 통신교육강좌 개설도 연구해 볼 가치가 있을 것이다. 또한 입소노인들에게 직접적인 서비스를 제공하고 있는 생활보조원에 대하여는 일정학력을 소유한 자에 한하여 일정기간 교육을 실시하고 자격을 부여하는 방안도 검토해 볼 만하다.

재직자에 대한 보수교육의 의무화와 산업체근무자의 병력특례제도와 같은 노인복지시설에 근무하는 사회복지사의 병력특례제도를 조속히 도입하는 방안을 적극적으로 검토하여 노인복지시설 근무직원의 자질향상을 기해야 하겠다. 그리고 미국과 같이 노인복지시설의 인력확보를 위한 장·단기적 계획을 수립하고 운영의 합리화나 재활효과의 제고는 물론이거니와 시설운영에 참가하거나 복지사업에 종사하는 것이 생애의 보람있는 전문직이 될 수 있도록 지원되어야 할 것이다.⁹⁹⁾

사회복지시설종사자의 인력의 수와 자질은 사회복지서비스의 질을 좌우하는 중요한 요소이다. 전국적으로 비슷한 추세이지만 제주도의 경우도 사회복지시설에 종사하는 인력이 턱없이 부족하고 그들의 전문성 또한 매우 빈약하다는 사실이다.

7) 福祉擔當公務員의 專門性 提高

노인복지행정에 대한 종합계획의 수립 및 조정, 노인의 직종개발·보급, 노인복지시설의 지원·육성 등을 총괄기획하는 복지부서에 사회복지사가 1명도 없다는 것은 복지업무의 비전문성을 말해주고 있다. 어찌하면 다르게 급속히 변화하는 현대 산업사회에서 시대적 욕구에 맞는 복지서비스를 실시하기 위해서는 전문적인 지식과 기술을 가진 사회복지사 배치가 시급하다.

8) 施設從事者의 專門技術·教育機會의 擴大

시설종사자는 단순한 직업인이 아니라 client의 신체적, 심리적, 정서적, 지

99) 김성순, 전계서, p. 278.

적인 제 측면에서 욕구를 파악하고, 개인별 특성에 따라 적절한 시기에 필요한 서비스를 제공하는 worker이다. 급변하는 현대산업사회에서 새로운 정보와 지식·기술의 습득은 사업수행에 필요한 요소이다. 따라서 종사자의 전문화를 위한 교육훈련, 연수 등을 강화하는 구체적인 제도마련이 절실하다.

9) 老人福祉施設의 保護水準向上과 財政擴充

노인복지시설재정의 확충을 위하여 정부의 보조금 지원의 합리화를 기해야 하겠으며 민간재원의 모금을 위한 다양한 접근방법의 동원과 조세감면을 통한 기부금확대방안의 모색, 메스컴의 적극적인 활용 등이 고려되어야 하겠다. 특히 지속적인 재원확보를 위해서 시설에서는 후원자에게 신뢰감을 줄 수 있도록 다양한 노력을 기울이고 합리적이고도 호소력 있는 프로그램 개발 그리고 모금사업에 보다 적극적인 자세로 임하는 것이 요구된다.¹⁰⁰⁾

그리고 시설노인의 정서안정을 위한 설비로서 사생활의 공간, 휴식공간, 상담실, 생활문화기구 등을 마련하고 체기능을 발휘할 수 있도록 조치해야 한다. 또한 노인복지시설에서는 치료 및 재활기재의 확보와 운영에 관심을 기울여야 한다.¹⁰¹⁾

10) 福祉財源造成을 爲한 國稅의 地方稅 轉換

지방화시대를 맞아 분출되는 다양한 욕구에 대응하고 부족한 제주도의 복지재원을 확충하기 위해서는 여러 가지 방안이 있을 수 있으나 우선 국세 중에서 지방세적 성격을 갖는 전화세·양도소득세를 지방세로 전환하고, 종합토지세의 과표를 현실화하여 세수를 확충해야 한다. 또 제주지역실정에 맞는 경영수익사업을 적극 개발 하는 등 세입수입을 확충하고 지방재정조정제도의 개선, 재정운영체계합리화 등이 이루어져야 한다. 이와 함께 제주도에서 적극적으로 추진하고 있는 먹는 샘물, 관광복권의 판매수익금, 개발

100) 박태영, "민간사회복지기관 재원확립방안으로서의 후원사업", 홀트소식 1989 겨울호, (통권 제65호), pp. 6-8.

101) 최영욱외, 전계서, p. 254.

채권수입금 중 일부를 매년 지역 복지사업에 출연하고, 골프장·관광업소·카지노 등의 이용자를 대상으로 지역복지진흥기금을 모금하는 방안도 검토해 볼 수 있겠다.¹⁰²⁾

11) 補助金の 現實化

시설보호노인의 생계비 현실화 및 다양한 프로그램 등을 통하여 노인복지시설이 입소노인에게 인간다운 삶을 영위할 수 있는 “참다운 가정”이 될 수 있도록 하여야 하겠다.

이를 위하여는 시설운영 소요경비를 과학적·합리적으로 산출하여 이에 근거한 정부보조금을 현실화하여 현행 급식비, 의료비, 난방비등의 기준을 상향조정하여야 겠고 입소자에 비례한 획일적 지원방식을 시설종별, 규모별, 지역별로 차등지급하거나 일정 입소정원 초과시 체감비례 지원방식으로 개선하는 것을 검토해 볼 수 있을 것이다.¹⁰³⁾

특히 고령후기에 만성질환으로 고생하는 노인들을 위하여 특별한 의료시설을 설치하여 의료시설장비와 의료인력을 지원하여 노인의료센터로서 기능을 할 수 있도록 정책적 배려도 검토해 볼 만한 사안이라 하겠다.

12) 老人療養施設 種類의 擴大

현재 제주도의 무료노인요양원에 입소한 노인들은 건강상태별 구분이 없이 정신상의 결함자와 치매¹⁰⁴⁾, 지체장애 노인이 혼합수용되고 있다.

장애자수용시설의 경우 지체, 정신, 시각, 중증, 경중 등 신체적 장애 유형별로 분류하여 수용보호하고 있으나 가장 우대를 받아야 할 노인수용보호는 혼합수용 보호되고 있음은 노인복지사업의 낙후성을 탈피하지 못하고

102) 고충석, 전개서, p. 739.

103) 이가옥, “한국노인보호시설정책”, 「노년학총서」 제1호, 한국노년학회, (서울: 중앙각 출판사, 1995), p. 62.

104) 치매란 회복이 불가능한 지능결함 상태로서 기억력의 장애를 포함한 인지 및 정신기능의 전반적인 장애가 특징적으로 나타나는 중후군을 의미하나 여기서는 약간의 치매증상을 보이는 현상도 포함한 것임.

있다는 증거가 되고 있다.

따라서 노인복지법 제28조 제1항 제3호를 개정하여 장애유형에 따라 지체장애, 정신지체, 중증 요양시설로 구분하여 설치·운영할 수 있도록 조속한 조치가 있어야 하겠다. 그리고 각기 다른 특수성에 부합되도록 시설의 위치선정과 신체적 정신상의 질환형태에 맞는 적합한 시설구조개선과 적재적소의 적절한 직원배치 등 운영방법의 특성을 기능별로 살려 급식, 치료, 정서, 기타 일상생활에 편의를 제공하는데 보다 효율적인 노인복지체계가 세워짐으로서만이 노인복지의 전문화와 다양화가 이루어지는 중요한 전제 조건이 된다.¹⁰⁵⁾

13) 프로그램開發과 老人自願奉仕活動

시설입소노인들의 인간다운 삶의 영위를 위하여 보다 다양한 프로그램개발 운영이 절실히 요구되고 있다.

무기력하고 무의미하게 여생을 보내고 있는 시설노인들에게 삶의 의미와 활력¹⁰⁶⁾을 줄 수 있도록 노인인력을 활용한 자원봉사활동을 사전조사를 통하여 도움을 받는 자(시설노인)나 도움을 주는 자(자원봉사자) 서로에게 공동체의식과 연대감 그리고 나눔의 기쁨을 갖게 하는 프로그램을 개발¹⁰⁷⁾하는 것이다.

노인들은 가정과 직장, 지역사회와 정신적 지주이자 문화전통의 맥을 잇는 스승이자 지역발전을 선도하는 노인이란 점에서 노인의 갖고 있는 지식, 기술, 기능을 후세대에 전승시키고, 후세대는 이를 계승·발전시키는 복지 프로그램이다.

현재 산발적으로 실시되고 있는 환경정리, 말벗, 외로움덜기, 목욕시키기,

105) 한국노년학회편, 전계서, p. 24.

106) Harvighurst는 활동이론에서 사회적 활동의 참여 정도가 노인의 생활만족도와 상관관계가 있다고 하였다. 즉 노인의 사회적 활동의 참여 정도가 높을수록 노인의 심리적 만족감 또는 생활만족도는 높다는 것이다. (장인협·최성재, 전계서, p. 114)

107) 시설에서 프로그램을 개발하고자 할 때 기본적인 내용으로는 시설의 유형, 시설운영주체, 시설생활자의 현원, 성별, 연령, 일상생활동작(ADL: Activities of daily living)의 정도, 장애정도, 지적수준 등을 고려하여야 한다.(최영욱외, 전계서, p. 118)

간호, 손·자녀역할 등이 자원봉사활동에는 한계가 있다. 그래서 노인에게는 자긍심과 보람을 자원봉사자에게는 인보정신과 ¹⁰⁸⁾ 그리고 경로효친사상을 심어줄 수 있는 일들이 개발되어져야 하겠다. 예를 들면 노인이 할 수 있는 지식·기술·기능의 전수로서 우리말의 사랑과 보존을 위한 제주도 사투리와 민요의 전수, 예의범절, 서예, 그림, 민속놀이, 문화재보호활동 등이고, 자원봉사자에게는 봉사시간을 헌혈증과 같이 건강할 때 자원봉사시간을 저축하였다가 노후에 자신의 필요로 할 경우 봉사를 받을 수 있는 자원봉사저축제도를 마련하는 것이다. 뿐만 아니라 다양한 프로그램운동을 위해서는 시설노인의 건강상태, 시설설비의 조건, 직원의 전문성과 열의¹⁰⁸⁾, 주민의 시설에 대한 태도, 지역유관단체와의 관계등을 고려한 복지프로그램(시설에서 실시가능한 프로그램: 종교의식, 교양강좌,¹⁰⁹⁾ 음악적활동, 춤, 연극, 공예, 스포츠활동, 원예, 가축사육, 텃밭가꾸기, 관광, 수익사업장운영 등)을 개발 시행하는 것이다.

14) 福祉施設 隣接住居地域設置로 隔離感 解消

노인복지시설은 지역주민들의 반대와 부정적인 인식 등으로 지역사회와 떨어진 곳에 위치해 있다. 그래서 대부분의 시설이용자가 가족과 친구 및 지역사회로부터 격리되어 일상생활과의 단절, 심리적 불안, 바깥 세상에 대한 그리움 등으로 나날을 보내고 있다. 이러한 면은 서구의 사회복지시설의 지역사회내에 설치되거나, 지역사회 주민의 거주지와 인접한 곳(구세군 과 천양로원)에 위치해 있는 점과는 좋은 대조를 이루고 있다.

“시설노인은 세번 죽는다는 말이 있다”. 이는 사회로부터 격리된 노인복지시설에 들어감으로써 사회적관계의 단절로 인한 사회적 죽음과, 획일적이고 집단적인 시설보호에서 발생하는 시설병으로 인한 죽음, 그리고 질병과

108) 시설직원에게 요구되는 5가지 조건 첫째, 따뜻한 마음(Heart) 둘째, 냉철한 두뇌(Head) 셋째, 능숙한 기능(Hand) 넷째, 원만한 인간관계(Human relationship) 다섯째, 심신의 건강(Health) 등이다. (최영욱외, 상계서, pp. 118-119)

109) 노인들의 희망하는 교양강좌는 건강/의학상식, 노인의 역할 및 자세, 노인복지, 가정생활, 여가활용방법 등으로 나타나고 있다. (모선희, “노인교실운영의 활성화 방안”, 한국노인문제연구소, 「노인여가시설운영 활성화 방안」, 1997, p. 128)

사고로 인한 육체적 죽음의 세가지인 것이다. 이것들 중에서 사회적 죽음과 심리적 죽음은 시설의 지역사회와의 관계형성과 강화를 통해 극복할 수 있다는 것이다.¹¹⁰⁾ 시설수용자들도 우리의 이웃이며 우리 모두의 어버이라는 점에서 시설측과 행정당국이 지역사회 주민들에게 이해를 구하고, 부정적 감정을 해소하여 시설수용자들의 이웃으로 더불어 살 수 있도록 주거지역에 설치하는 것이 바람직하다.

15) 施設의 社會化

시설의 사회화란 시설입소자의 생활자립을 추진하기 위해서 지역사회와의 관계확대를 도모하는 동시에 시설이 보유하고 있는 자원을 지역사회에 제공하여 지역주민도 시설이 제공하는 서비스를 이용하면서 시설의 운영과 경영에 참여할 수 있도록 하는 것을 의미한다.

다시 말해서 시설의 사회화는 시설생활의 정상화를 지향하는 것이며, 시설이용자의 생활권, 프라이버시 존중을 바탕으로 개별적인 처우의 충실, 시설운영의 민주화를 통하여 가족, 이웃, 사회의 자원과 시설내의 자원을 유기적으로 연계하면서 시설이용자와 지역주민의 생활욕구를 만족시켜 나가는 것을 의미한다.¹¹¹⁾ 이러한 시설의 사회화를 통하여 입소자가 시설밖의 지역사회주민들과 접촉 및 교류하고, 운영위원회, 후원회 등의 시설운영의 참여와 시설의 보유하고 있는 공간과 의료시설물 등을 지역주민들의 활용할 수 있도록 서비스를 제공하는 것이다. 이처럼 시설의 사회화에 앞장서고 있는 복지시설이 있다.¹¹²⁾ 단순한 수용시설의 이미지를 벗고 주민편의시설로 변신한 제주양로원이 시설의 문턱을 허물고 물리치료실, 운동실, 복욕실 등을 일반노인에게 무료 개방함을 물론 매주 목·금요일마다 각종 질환을 앓고 있는 노인들에게 정기적인 상담과 치료로 지역주민과의 유대를 맺고 있어 시설수용노인들에게는 외로움과 소외감을 덜고, 지역주민들에게는 복

110) 채대봉, "양로시설운영실태와 문제점" 제1회 대구·경북사회복지사 워크숍, 인간 그리고 복지, 1990, p. 39.

111) 보건복지부노인복지과, 노인복지시설운영관리 개선방안지침, 1995, p. 50.

112) 제민일보, 1998. 7. 18. p. 15.

지센터로 자리매김을 하고 있다.

2. 巨視的 接近

노인복지서비스의 공적책임은 시장기능이나 가족 또는 지역사회에 의해서 해결하기 곤란한 문제에 대해서는 일정한 정책수단에 따라 사회적으로 해결할 필요가 있고 또 이를 추진할 일차적인 책임은 국가 및 지방자치단체에게 있다는 사회적 합의위에 토대하고 있다. 그리고 노인복지법에는 노인복지의 증진을 위한 국가와 지방자치단체의 책임(제4조)을 규정하고 있고 국가 및 지방자치단체가 수행하여야 할 사업 및 업무가 여러 조문에 적시되어 있다. 그러면 노인문제를 어떻게 개선할 것인가? 라는 것이다. 여기서는 미시적 접근에 의한 해결방안 이외에 국가와 지방자치단체가 노인복지문제를 개선하고 노인복지서비스의 확충을 위해 무슨 일을 할 것인가를 중심으로 논의하려고 한다. 이를 위해서는 사회복지관련 법의 개정, 제도 및 노인복지사업지침의 개선, 복지재원의 확충, 노인복지전문인력의 강화 등과 관련한 거시적(macro)차원의 정책적 대안을 생각해 볼 수 있다.

1) 公共部門 資源

국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 사회복지의 국가나 지방자치단체의 책임을 강화하고 있다. 우리 헌법 제34조 제2항에서는 "국가는 사회보장, 사회복지증진에 노력할 의무를 진다"라고 규정하고 있으며 사회복지사업법 제4조에서는 국가의 책임이라고 명시하여 규정하고 있는 것이다. 국민의 기본적 욕구 - 소득, 보건, 의료, 교육, 주택, 고용 등 - 를 충족시키기 위해서는 막대한 재원을 필요로 하므로 국가가 주체가 되어야 한다. 이는 국가발전계획이나 경제개발계획에 포함하여 계획적이고 장기적으로 투자되어야 하며 생활보호, 의료보호 등 공적부조사업과 노령수당, 복지서비스등 물질적 서비스에 대한 재원은 대상자의 특성상 국가재정이 담당해 주어야 하는 것이다. 현대 국가들은 날로 증가하는 국민의 복지욕구와 정치적 목적으로 인상하였던 급여율등으로 재정부담에 큰 어려움에 직면하고 있다.

이는 세금인상의 납세자로부터 저항이 심하고 자원마저 감소되는 추세이기 때문에 이에 대처하는 방법으로 각출료 등 부담을 인상, 수익자 부담사업으로 전환, 급부율 인하 등의 수단을 강구하고 있는 추세이다. 우리나라의 경우 국토방위와 경제개발의 지속과 병행한 사회개발 등의 추진으로 사회복지부문은 재정투자에서 소외되거나 미흡하며 국가경제수준에 비해 복지수준이 낙후되어 있다는 비판이 제기되고 있다. 이에 따라 재고되는 방안 들로서는

① 지방자치단체의 공동모금 등 민간자원이 동원체제 확립이다. 지방자치체의 전면적인 실시로 지역단위의 복지사업을 개발하고 운영하자면 복지재원의 동원에서부터 활용에 이르기까지 지역사회를 중심으로 민간자원이 동원 관리될 수 있게 하여야 한다.

② 사회복지법인에 대한 수익사업 조성이 필요하다. 동 복지법 제28조에 수익자에게 비용부담을 일부 또는 전부를 부담시키도록 하는 수익자부담 제도를 확대하고 법인에 대한 수익사업 조성비를 지원하여 독립적인 운영체제를 확립함으로써 정부재정부담을 덜어주며 수혜대상을 확대시킬 수 있고 서비스의 질을 향상시킬 수 있는 효과를 거양하는 방안을 적극 검토 하여야 한다.

③ 복지복권의 발행을 검토해 볼 필요가 있다. 주택복권, 올림픽복권 등의 방식을 사회복지기금모금에 적용하는 것도 효과를 높일 수 있는 방법중의 하나이다. 미국은 이러한 방법을 주정부 단위로 실시하여 많은 효과를 올렸고, 다른 나라들은 확대 실시하고 있는 것이 일반적인 경향이다.

사회복지 재원을 확충하는 방안을 제시하면 다음과 같다.¹¹³⁾

(1) 사회복지예산의 확충

우리나라가 지향하고 있는 경제성장의 지속적인 추진을 위해서는 국민개개인의 복지향상을 통해서만이 국민경제의 활력과 탄력성을 제고시킬 수 있다. 그동안 성장이 있을 때 분배가 가능하다는 인식이나 복지는 소비적이

113) 신현수, "재가노인복지서비스 개선방안에 관한 연구", (석사학위논문, 단국대행정대학원, 1994), p. 64.

라는 의식을 탈피하여 정부의 세출예산중 사회복지예산을 늘려나가야 하겠다. 노인복지 부문에 있어서 고령화 사회와 노인의 생애주기의 변화에 따른 복지수요에 대비하는 복지재정의 확대가 절실히 필요하다. 특히 현재 노인 은 전술한 바와 같이 본인 스스로의 노후대책을 마련하지 못하고 있으므로 기본적 생활보장을 위한 재정적 지원이 필요하다고 본다. 국민연금과는 별도로 노령수당 등 소득지원과 건강진단등 보건의료적 혜택부여를 위한 노인복지 예산의 확보가 시급하다 하겠다. 정부 일반회계 세출예산중 사회보험예산은 94년 4.1%이며, 노인복지 예산은 1995년 0.12%, 1996년 0.14%, 1997년 0.19%로 선진국의 사회보장예산이 정부예산대비 20%, 노인복지 예산이 7~10% 수준인 것에 비하면 앞으로 복지예산의 확충이 시급하다는 것을 알 수 있다. 또한 복지의 내용이나 질적인 측면에서 국가경제 및 국민 소득 수준에 걸맞는 시책이 전개될 수 있는 재정운영이 긴요하다 하겠다.

(2) 사회보험과 사회복지서비스의 회계구분

정부예산중 사회복지 서비스 부문이 최근 향상되지 못한 데는 사회보험 중 의료보험에 대한 정부부담금이 차지하는 비중이 큰 데서도 찾아볼 수 있다. 96년도 보건복지부 일반회계 세출예산사업비 2조 3,707억원중 의료보험 예산이 9,500억원으로 사업비 예산의 40.0%로 약 절반을 차지하고 있어 복지서비스 예산증가에 직·간접적인 영향을 받고 있다. 전국민 의료보험의 실시로 농어민 자영자등에 대한 정부부담형태를 취함에 따른 재정소요가 증대되고 있으므로 의료보험부담금은 일반회계에서 분리하여 특별회계로 관리하는 방안이 적극 검토되어야 하겠다.

(3) 복지전달체계 전문화로 효율성 증대

복지서비스 급여가 누수없이 전달되고 다양한 주민욕구에 조직적·탄력적으로 접근함으로써 효율적인 복지서비스가 될 수 있도록 하여야 한다. 복지재정이 부족한 우리나라의 경우 복지대상자에게 좀 더 적극적이고 전문적인 서비스를 제공할 수 있도록 보건복지사무소의 설치, 사회복지전문요원의 확대배치 등 공공복지전달체계를 확립하여 복지효과의 극대화를 이루어 나가야 하겠다.

(4) 지방화시대에 대비한 복지재원의 확충

'95년 지방자치단체장 선거 등으로 본격적인 지방화시대가 실시됨에 따라 지방특수성이 반영된 다양한 복지수요가 폭발적으로 나타나고 있다. 또한 지역집단의 강력한 지지와 더불어 야기되는 주민복지욕구를 충족시키기 위해서는 복지재원을 확보하여야만 한다. 지금까지 지방정부는 사회복지사업을 수행함에 있어서 지역주민의 복지수요에 능동적으로 대처하기 보다는 국고보조금이나 지방교부금에 의해 수동적 상태에서 전개하여 지방복지 확보를 위한 대비가 미흡하였던 것이다.

우리나라 지방재정의 실상은 ① 규모의 영세성, ② 지방재정의 구조적 취약성, ③ 기능과 재원의 불일치, ④ 지방자치단체간의 재정적 불균일 등의 문제를 안고 있어 간단치가 않다.

자치제의 본격적 실시로 필요하고 막대한 복지재원을 확보하는데도 제도적이고 확고한 방안이 마련되어야 한다.

① 복지세 신설이다. 복지선진국에 비해 담세율이 아직 낮은 편인 우리나라에서 국세를 과감하게 지방세로 이관하는 것은 국가재정상 어려움도 있으며, 이관되는 재원만으로는 막대하게 소요되는 복지비용을 감당하기 어려울 것이므로 마권, 유흥음식요금, 고궁입장료 등 「복지세」를 신설하는 방안이 필요하다.

② 국세의 대폭적인 지방세 이양 및 국고보조금의 확대가 이루어져야 한다. 지방자치단체의 재원확충에 앞서 국세의 지방이양이나 보조금을 증액하고 이러한 재원의 사용에 있어서 복지부문에 많은 재원을 투자하여 실질적인 복지형재정으로 운영되도록 하여야 한다.

그러나 국고보조금은 주민들의 자치의식을 약화시키고 보조금예산을 편성함에 있어 지방자치단체의 의사가 반영되기 어렵다는 제도 운영상이 한계가 있음을 감안할 때 지방자치단체의 사회복지사업에 대한 국고보조금의 비율을 무한정 늘리는 것은 바람직한 일이 아니라고 생각된다. 다만, 현재의 지방재정 사정을 감안할 때, 단기적으로는 지방재정을 충실화시킬 수 있는 방법이 강구되어야 한다.

2) 地域社會 資源動員

향후 복지여건은 경제적으로는 국민생활수준 향상에 따라 민간부문의 사회복지 역량이 증대될 뿐 아니라 사회복지 욕구를 정부 재정부담으로는 한계가 있으므로 민간자원을 통해 보완하는 것이 불가피해질 것이다. 또한 사회적으로는 산업화, 핵가족화 등에 따른 계층간의 위화감을 해소시켜 사회통합을 도모해야 하는 한편, 지방화에 따른 지역단위의 복지수요에 대응할 수 있는 지역공동체의식에 기초한 사회복지 활동을 지원·육성할 체계적 노력이 필요하다 할 것이다.

지역사회의 자원은 물적자원과 인적자원으로 구성되어 있다. 복지대상자의 물적지원은 공적부조에 의존하지만 인적자원과 서비스급부는 민간자원이 담당하는 것이 바람직하다. 지역사회내 사회복지 자원의 종류는 ① 정부예산 ② 사회복지사업기금 등 공공기금 ③ 결연 후원금 ④ 기부금품 또는 지원금의 물적자원과 자원봉사자 등 인적자원이 있다. 지역사회자원을 동원하는데는 조직적인 체계가 필요하다.

(1) 자원봉사자의 발굴, 육성

현재 단체별, 사회복지기관별로 선발, 교육하고 있는 체계에서 국민의 자원봉사활동 참여를 높이고 이를 효율적으로 활용하기 위해서는 법적·제도적 장치를 마련하여야 한다. 이를 통해 자원봉사자 경력인정제와 봉사활동 중 입은 상해에 대한 보험제도 등 각종 유인제도와 함께 취직시험 등 각종 시험에 자원봉사 교육을 실시하고 자원봉사를 희망하는 경우 순습게 참여하고 필요로 하는 자에게 연결시켜 주는 자원봉사 안내소 등 관리체계의 확립해 나가야 할 것이다. 이러한 자원봉사자 모집, 선발, 교육, 훈련, 배치 등을 종합적이고 체계적 관리를 위한 민간기관의 설립으로 효율성을 높여 나가는 것이 중요한 과제이다.

(2) 공동모금제도 장치

현재 정부주도로 관리하고 있는 사회복지사업기금 등은 민간주도의 공동모금제도로 변경토록 하며 연말연시를 비롯한 특정기간 모금과 연중 모금

체계 등 다양한 모금방법의 개발이 요구된다. 공동모금기부금품에 대하여는 개인이나 기업에게 기부행위를 유발할 수 있도록 세제 혜택이 강구되어야 하는데 이재민구호금품과 같이 전액면세가 바람직하다.

(3) 기업 및 종교단체의 참여유도

중산층의 다양한 복지욕구는 수익자부담으로 충족시키는 유료복지서비스 체계를 도입하고 민간기업의 참여를 유도하여야 하며 종교법인의 복지사업 참여를 적극 권장해 나가는 것이 지역사회 자원동원에 유익하다.

(4) 민간자원동원에 관한 홍보강화

민간자원동원을 위한 모금운동과 관련하여 국민들에게 사회복지사업에 대한 인식을 높이고, 사회복지사업을 위해 모금활동의 필요성 제고 및 모금에의 참여를 유도하기 위한 적극적인 홍보를 실시하여야 한다. 특히 공동모금 등 국민의 사회복지에 지속적인 관심과 참여를 유도하기 위하여 모금액 사용내역 등에 대한 상세한 내용을 언론을 통해 공개하여 투명성을 확보하는 등 적극적인 홍보가 필요하다.

3) 老人福祉關聯産業 (실버)育成

연금수혜자나 경제적 자립능력이 있는 노인가운데 자신들의 원하는 형태의 노후생활을 보내지 못하는 경우가 많다. 이는 현행제도나 법령에서 실버산업에 대한 제한 요건이 많은 것이 가장 큰 원인으로 제기되고 있다. 예를 들어 증풍이나 치매 등의 상태에 있지만 수익부담자 원칙에 의해 전문적인 서비스를 원하는 경우 이들이 이용할 수 있는 마땅한 시설이 없는 것이다.

노인들은 생계 및 신체적 보살핌 등을 자녀들에게만 의존하기는 어려우므로 각자가 그 해결책을 모색하거나 국가나 사회등 공적인 지원을 받아 생활하는 비율이 증가하게 될 것이다.¹¹⁴⁾

그러나 국가나 사회복지법인등 공공의 지원은 다양한 노인의 생활욕구를

114) 박재간, 「실버산업개발전략」, (서울: 흥익재, 1993), p. 11.

충족시킬 수 없을 것이 예견되므로 이들의 수요를 충족할 수 있는 제도적 장치의 마련이 시급하다 하겠다. 민간기업체나 개인의 수익자 부담원칙에 의한 유료양로시설 등 복지시설, 휴양시설을 설치·운영할 수 있다. 이는 민간자원이 복지참여를 촉진시키는 효과도 거둘 수 있게 될 것이다. 지난 93년 개정된 노인복지법에서 그동안 사회복지법인등 비영리법인이나 국가, 지방자치단체만이 복지시설의 운영주체가 될 수 있었으나 민간기업체나 개인도 참여할 수 있도록 조치한 것은 실버산업의 활성화에 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 실버산업의 육성을 위해서는 소득세, 취득세 등 세제관련 법령, 건축관련 법령 등에서도 지원방안의 강구가 절실히 요구된다 하겠다.

〈표4-8〉 민간부문 참여확대를 위한 법적규제의 개선방안

법령	현행	개선방안
1. 비영리공익법인에 대한 면세규정		
관세법 제28조의 6제1항 2호	외국으로부터 사회복지시설에 기증되는 물품이 당해 용도에 직접 사용될 경우에만 수입관세가 면제 되도록 규정되어 있음.	비영리법인의 시설이 아닌 사업에 사용될 물품이 외국으로부터 기증될 경우에도 수입관세의 면제조치가 필요함
법인세법 제59조의 6제12호	사회복지법인이 사회복지사업에 직접적으로 사용하는 재산에 한하여서만 양도시 양도시소득세를 면제해 주고 있다.	사회복지사업을 위한 재투자에 목적이 있어서 유휴재산을 처분할 경우에도 면제가 되도록 개정할 필요성이 있음
지방세법 제107조 제147조	종교·자산·학술 등 기타 공익을 목적으로 비영리 사업자가 그 사업에 직접 사용하고자 하는 목적의 부동산 취득세 및 사용재산에 대한 재산세가 면제되고 있음.	사회복지법인이 이용하는 기관이나 시설에서 사회복지사업을 위한 재원충당을 목적으로 하는 사업(수익사업, 임대사업)을 통해 얻은 수익금에 대해서도 취득세 및 재산세도 면제 조치를 해 줄 것
지방세법 제174조 지방세법시행령 제130조의 4	학교·교회·사찰 등 비영리법인에 대해서는 주민세의 면제혜택을 주고 있음.	사회복지법인 및 법인이 운영하는 시설의 경우에도 주민세의 면제혜택을 확대할 필요가 있음.

<p>면허세·도시계획세·농지세·공지설세·사업소세 등</p>	<p>각종 조세의 경우 직접 사용시 면제혜택을 받고 있음.</p>	<p>이를 사회복지사업에도 확대적용할 필요가 있음.</p>
<p>2. 기부금에 대한 세제혜택 규정</p>		
<p>사회복지사업 기금</p>	<p>이웃돕기성금, 불우아동결연지원금법에 통합시켰으며 모금액 할당 등에 있어서 정부주도적으로 운영되고 있음.</p>	<p>민간주도적 모금활동으로 전환하여, 정부주도적 강제성이라는 부정적 인식에서 벗어나도록 함.</p>
<p>소득세법 제47조, 제49조:법인세법 제18조:소득세법 시행령 제102조 :법인세법 시행규칙 제17조</p>	<p>사회복지, 자선단체 등에 기부한 경우, 당해연도의 소득금액의 7/100을 곱하여 산출한금액. 그리고 당해 과세기간의 매월 말일 현재의 산출금액의 2/100을 곱하여 산출한 금액을 면제하도록 규정하고 있음. 그러나 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 기증하는 금품과 국방헌금, 이재민을 위한 구호금품에 대해서는 기부금의 액수에 상관없이 전액면제조치가 이루어지고 있음.</p>	<p>기부금에 대한 세제혜택의 범위를 확대할 필요가 있음. 참고로 일본의 경우, 모금에 기부할 경우 소득의 20% 정도를 면세해 주고 있으며, 미국의 경우에도 면세제도를 적용하여 기부금의 대가로 세금을 면제해 주거나 또는 의료비용 및 아동, 노인, 맹인과 같은 특수집단을 돌보는 대가로 연방소득세를 공제해주고 있음.</p>

第 5 章 結 論

경제성장에 따른 소득수준의 향상과 보건의료기술의 발달, 영아사망율의 저하 등으로 평균수명이 연장되어 1990년에 65세이상 노인인구는 전인구의 5.1%인 2,195천명이었던 것이, 1998년에는 6.6%인 3,050천명으로 늘어났고, 2000년에는 7.1%인 3,371천명으로 늘어날 전망이다. 이와 함께 90년에 71.6세이던 평균수명이 95년에 73.5세, 2000년에는 74.9세로 증가할 전망이다.

이러한 노인인구의 증가와 더불어 산업화·도시화의 부산물인 핵가족화, 노인단독가구의 증가, 자녀 및 노인의 별거선호, 노인과 가족간의 지리적이동, 부양의식의 약화 등과 같은 가족구조변화는 노인의 가족내 부양을 어렵게 하여 시설보호의 필요성을 증대시키고 있다. 제주도의 가족구조에서도 직계가족의 형태를 취하는 전통적 가족구조와는 달리 장남까지도 분가시켜 노인자신의 노동력을 상실할 때까지 독립해서 생활하는 핵가족의 형태를 이루며 몸을 움직일 수 있는 한 자녀의 부양을 받지않고 노부부 또는 노인 혼자 스스로의 삶을 영위해 간다.

현대산업사회의 가치관과 생활양식의 변화로 가족은 어른중심에서 자녀 중심으로 변하였고, 노인부양은 자식에서 노부부로 전이되어 노인가구가 늘어나고 있다. 또한 인구의 노령화가 진전되면서 노인 이환율이 증가와 더불어 노인을 부양하는 문제는 자녀들의 노력과 노동력만으로는 해결하기가 어렵게 되었다. 따라서 가정에서 보호를 받지 못하는 시설수용노인의 생활 실태와 양로시설의 운영과 관련된 노인복지문제를 중심으로 연구하였다.

이러한 연구의 분석틀로서는 노인복지시설을 운영하는데 중요한 변수로 여러 가지가 있을 수 있으나 본 연구에서의 주요변수로는 노인복지시설의 관련제도와 인적·물적자원, 서비스프로그램 그리고 시설의 주위를 둘러싼 사회환경 등으로 분석하였다.

급속한 고령화 추세와 사회·경제적 여건의 변화에 따른 노인복지 수요의 증가에 적절히 대처하여 활력있는 고령사회를 실현하기 위해서는 노후 생활의 안정을 기하고, 노인의 사회참여를 확대하며, 지역복지체계의 확립을 통해 「가족→이웃→지역사회→국가」로 이어지는 복지공동체를 구축하

여 대응해 나가야 할 것이다.¹¹⁵⁾

이러한 노인복지대책은 어느 한사람의 의지나 힘만으로 되는 것이 아니라 민간단체, 정부 및 지역사회가 현실성있고 짜임새있는 계획을 정비하고 강화함으로써만이 질높은 노인복지를 기약할 수 있다.

따라서 본 연구는 노인문제를 해결하기 위한 일환으로 노인들의 부양 및 보호문제를 가정이 아닌 노인복지시설을 통해 접근하고자 하였으며, 현재 운영되고있는 제주도의 노인복지시설의 운영과 문제점을 파악하고 시설이용노인들의 보다 건강하고 인간다운 생활의 보장과 양질의 복지서비스를 제공받을 수 있도록 노인복지시설의 개선되어야 할 방향을 제시하는데 목적을 두었다.

끝으로 본 논문에서 제시한 개선방안이 노인복지정책을 입안하고 집행하는 정부당국이나 시설운영주체가 당면하고 있는 노인문제해결에 조금이나마 보탬이 되기를 기대해 본다. 인간은 누구를 막론하고 생노병사의 자연의 섭리를 거역할 수 없다. 시설보호노인이든 아니든간에 시간이 흐름에 따라 나이가 들면 노인이 된다는 것과, 장래 우리들의 자화상이라는 점을 인식하여 「노인들을 건강하고 따뜻하게 봉양하여 안락한 삶을 누리도록 하는 것」이 우리 모두가 해야 할 일이며 앞으로 풀어 나가야 할 과제이다.

115) 연하청, “고령화 사회의 노인복지대책”, 「국회보」, '97 6월호, (서울: 국회, 1997), p. 63.

參 考 文 獻

1. 國 內 文 獻

가. 단 행 본

- 고충석, "제주형 사회복지의 기본방향", 「21세기 한국행정론」, 박영사, 1996.
- 김규삼, 「노인복지론」, 학문사, 1990.
- 김성순, 「고령화사회와 복지행정」, 흥익재, 1991.
- 김수춘외, 「노인복지의 현황과 정책과제」, 한국보건사회연구원, 1995.
- 김영모, 「한국노인복지정책연구」, 한국복지정책연구소출판부, 1990.
- 남세진, "사회복지사업과 민간참여", 「한국의 사회복지 현재와 미래」, 아산사회복지재단, 1987.
- 남세진·조홍식, 「한국사회복지론」, 나남출판, 1995.
- 민재성외, 「한국의 노령화추이와 노인복지정책」, 한국개발연구원, 1994.
- 박재간, 「실버산업개발전략」, 흥익재, 1993.
- 손준규, 「실버산업 개발전략」, 흥익재, 1993.
- 이가옥, 「한국노인보호시설정책」, 중앙적성출판사, 1995.
- 이가옥외, 「노인생활실태분석 및 정책과제」, 한국보건사회연구원, 1994.
- 이혜원, 「노인복지론」, 유풍출판사, 1998.
- 장영식외, 「신인구추계에 의한 인구규모 및 구조변동과 정책과제」, 한국보건사회연구원, 1996.
- 장인협·최성재, 「노인복지학」, 서울대학교출판부, 1997.
- 전용관, 「유료노인복지시설의 형태 및 운영방법」, 계간 사회복지 '1995 가을호(통권제126호), 한국사회복지협의회, 1995.
- 전재일외, 「사회복지론」, 형설출판사, 1997.
- 최순남, 「현대노인복지론」, 한신대학교출판부, 1995.
- 최영욱외, 「사회복지시설론」, 범론사, 1996.
- 최일섭외, 「사회문제와 사회복지」, 나남출판, 1995.

한국노년학회편, 「노인보호시설과 부양체계의 한국적 모형개발」, 중앙적성출판사, 1995.

한국노인복지시설협회, 「한국노인복지 40년사」, 한국노인복지시설협회출판부, 1994.

한창영, 「제주도노인논고」, 한일문화사, 1978.

나. 일 반 논 문

강기선, “노인복지시설 장기요양시설 및 서비스 프로그램에 관한 연구” 「논문집」 제20집, 한라전문대학, 1996.

고양곤, “2000년대를 대비한 외국의 노인복지동향”, ‘한국의 노인과 세계의 노인 주제발표’, 1996.

김기태, “노인의 고독·고립 및 사기에 대한 연구”, 「부산대학교사회복지연구」, 1993.

김상규, “노인복지의 체계적 연구”, 경북대학교출판부, 1976.

김상도, “노인복지시설의 발전방안에 관한 연구”, 서울대학교행정대학원 석사학위논문, 1990.

김순규, “우리나라 양로시설의 운영방안에 관한 연구”, 경희대학교행정대학원 석사학위논문, 1994.

김태현, “유료양로시설 앞으로의 과제”, 노인생활 통권제59호, 1987.

김혜숙, 제주도 가족의 고부관계에 대한 연구”, 「논문집」 제17집, 제주대학교, 1984.

모선희, “노인교실운영의 활성화 방안”, 한국노인문제연구소, 「노인여가시설운영 활성화 방안」, 1997.

박재간, “노인주거시설개발의 기본전략”, 한국노인문제연구소, 1994.

_____, “우리나라 실버산업개발전략”, 노인문제국제학술심포지움 발표논문, 한국노인문제연구소, 1992.

박민서, “고령화사회의 노인복지의 과제와 방향”, 「사회과학연구」 제9집, 목포대학교 사회과학연구, 1994.

박태영, “민간사회복지기관 재원확립방안으로서의 후원사업”, 홀트소식 겨

- 울호(통권제65호). 1989.
- 박태룡, "사회복지시설보호의 현황과 개선책", 사회복지연구 제6집, 대구대학교사회복지연구소, 1987.
- 변용찬, "보건복지포럼", '97 6월호, 한국보건사회연구원, 1997.
- 신현수, "재가노인복지서비스 개선방안에 관한 연구", 단국대학교행정대학원 석사학위논문, 1994.
- 연하청, "고령화 사회의 노인복지대책", 「국회보」 '97 6월호, 국회, 1997.
- 은만기, "2000년대를 향한 노인복지정책과제", 한국노인복지시설협회, 1986.
- 이가옥외, "노인정책개발을 위한 연구", 한국보건사회연구원, 1993.
- 이두호, "노인복지정책의 기본방향", 노인복지세미나집, 대한노인회, 1980.
- 이용학, "고령화 추세와 실버산업의 전망", 「경은조사」 제8권3호, 1994.
- 인경석, "한국사회복지전달체계의 발전방향", 93한국사회복지학회 추계학술대회자료집, 한국사회복지학회, 1993.
- 장영식의외, "신인구추계에 의한 인구규모 및 구조변동과 정책과제", 한국보건사회연구원, 1996. 제주대학교 중앙도서관
- 최성재, "21세기를 향한 노인문제와 노인복지의 방향", 부산대학교사회복지연구, 1994.
- _____, "유료노인복지시설 이대로 좋은가", 「신한국과 사회복지정책」, 한국사회복지협의회, 1993.
- _____, "노인주택개발과 노인주택정책", 「고령화 사회의 노인주택정책 및 개발방향 설정」, 학술대회집, 1993.
- 최신덕, "노인부양과 규범의 정립", 「핵가족화와 노인복지」, 한국인구보건연구원, 1993.
- 한창영, "노인복지의 개념과 원칙에 관한 고찰", 「논문집」 제32집, 제주대학교, 1991.

다. 기타 자료

- 경제기획원, 「인구 및 주택센서스」, 「인구추계자료」, 각년도
- 보건복지부, "노인복지사업지침", 1995.

- _____. "노인복지사업지침". 1996.
- _____. "노인복지사업지침". 1997.
- _____. "1996년 업무계획 참고자료". 1996.
- _____. "노인복지시설현황". 1997.
- _____. "노인복지시설현황". 1998.
- _____. "노인복지사업지침" 1998.
- 보건사회부. "보건사회통계연보", 1994.
- _____. "보건사회백서". 1994.
- 보건복지부. "보건복지백서". 1995.
- _____. "보건복지통계연보". 1995.
- 보건복지부노인복지과. "노인복지시설운영관리 개선방안지침". 1995.
- 사회복지정책심의위원회. "21세기를 대비하는 사회복지정책과제와 발전방향". 1994.
- 제주도. "제주형사회복지시책". 1996.
- _____. "제주도종합개발계획(안)". 1994.
- 통계청. "한국의 사회지표". 1995.
- _____. "한국의 사회지표". 1996.
- _____. "한국의 사회지표". 1997.
- _____. "장래 추계인구(1990-2001)". 1991.
- _____. "1960-2000 시도별 추계인구". 1994.
- 조선일보. 1998. 1. 5. p. 27.
- 제민일보. 1998. 7. 18. p. 15.

2. 外 國 文 獻

- Burgess. E. "Personal and Social Adjustment in Old Age" In the Aged and the Society. pp. 138-156.
- Lonard Z. Breen. "Handbook of Social Gerontology" .University of

- Chicago. 1960.
- Robert H. Binstock and others (ed), Aging and sciences. New York: Van
 nostrand, Reinhold Company. 1976.
- D.O. Cowgil & L.D Holmes , Aging and Mordernization. New York:
 Appietion century croft. 1972.
- W.J. Good. "World Revolution and Family Patterns". Glenco: Ill. The
 Free Press. 1963.
- Havighurst. R.J. & Albrecht. R. Older People. New York: Longmans.
 Green & Co..1953.
- Kahn. A.J. "Social Policy and Social Services" 2nd ed. New York: Randon
 House. 1979.
- Jerome. Kaplan. " A Social program for Older People". Mineapolis: The
 Lund press. 1953.
- Marshall. T.H. "The Right to welfare" (Edited by Timmss. N. &
 Watson. D. Talking about Welfare. London: Routledge &
 Kegan Paul). 1976.
- Rosow. I. "Social Intergration of the Aged", New York: Free Press. 1965.
- E.J. Stegitz "Geriatric Medicine". Lippincott Compant. 1954.
- UN. Social Welfare Planning in the National Development Plans. 1970.
- 大間知千代. "老人福祉學 下卷". 東京: 恒内出版社. 1974
- 岡村重夫. 三浦文夫編. 日本 老人 2. "老人福祉 社會福祉". 東京: 恒内出版
 社. 1979

ABSTRACT

A Study on the Reform in Operating the Welfare Facility
for the Aged
-Focusing on the Aged in Cheju-Do

Kim, Kwang Choon

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

(Supervised by Professor Koh, Chung Suk)

With the economic growth in Korea, the improvement of national income, reformation of living level, the population of the aged increased up to the average span of 72.95 years. And various problems about the aged are generated, including economics and poverty, decreased functions of mind and body and their related disease, loneliness and isolated feeling by separation from family and society. These are increasingly highlighted as serious problems. In order that the aged, as a member of society, may secure healthy body and human life of the aged, therefore, it is necessary to prepare long-term measures for them on the same level as other age groups.

As a part to solve the aged, this study aims to approach to support the aged not by the family but by the facilities for them, investigating the condition and the aged of facility operated in Cheju-Do now. Ultimately this study will propose the direction the facility should head by offering good service in order to secure healthy body and human life of the aged.

A framework for this study is as follows:

1) The welfare facilities for aged in Cheju-Do are analyzed into two factors - their actual operating system and related law system

2) Based on this framework, suggested solutions are considered generally four things - improvement of related welfare law, training of professional human resources, expansion of the financial support, and creating various activities for the aged

Rapid industrialization and urbanization have caused many problems. -Children's preference for separation from parents after marriage and increasing average span of the aged, which ate not for just the aged but for all members of a welfare society.

Considering this social trend, it is necessary to take into account an increasing welfare-demand for the aged. And to make proper and energetic society for aged, it would be better to bring more involvement of aged in social network cooperating from family and neighborhood. community to country.

Therefore, with this respect, the above improvement suggestions can not be realized by systems or policies only. We should try to understand the truth that 'we are getting older' and consider the aged people for bringing better life to human beings.

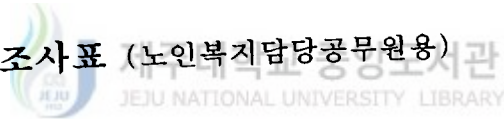
Finally, as the importance of the welfare system for the aged gets larger, the continuous policy measures such as upbringing of specialist, educational training and financial support will have to be implemented.

附 錄

【부록 I】 : 설문조사표 (노인복지시설수용자용)

【부록 II】 : 설문조사표 (노인복지시설종사자용)

【부록 III】 : 설문조사표 (노인복지담당공무원용)



【부 록 I】

설 문 조 사 표

안녕하십니까?

과거 중앙집권제도하에서의 획일적인 노인복지정책에서 벗어나 지방자치 시대인 지금은 그 지역 실정에 알맞는 노인복지정책 실시로 보다 더 좋은 환경과 여건속에서 편안한 삶을 누리도록 돕는 일이 지방정부의 과제라고 생각합니다. 이를 뒷받침하기 위한 자료를 만들기 위하여 저는 양로원 및 요양원시설을 중심으로 한 “제주도 노인복지시설의 운영실태와 개선방안”이라는 주제를 가지고 연구하고 있습니다.



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

조사내용은 일체 외부에 공개하지 않으며 학술적 연구에만 사용되며, 제주도 노인복지시책 기초자료로 활용되오니 수고스럽지만 잠시 시간을 내시어 솔직히 답변하여 주시면 고맙겠습니다.

제주대학교 행정대학원(석사과정)

김 광 춘 드림

설문조사표

(노인복지시설수용자용)

다음의 설문을 읽으시고 해당번호에 0표 또는 V표를 하여 주십시오.

1. 할머니(할아버지)의 성별은?

- ① 남 ② 여

2. 할머니(할아버지)의 나이는?

- ① 65세 미만 ② 65 - 70세 ③ 71 - 75세 ④ 76 - 80세 ⑤ 81세 이상

3. 할머니(할아버지)의 학력은?

- ① 무학 ② 초등학교졸 ③ 중학교졸 ④ 고등학교졸 ⑤ 전문대졸

4. 양로원에 들어오게 된 이유는?

- ① 부양자가 없거나, 있어도 부양능력이 없고 노쇠하기 때문에
② 주거가 없거나 있어도 그 곳에서 보호를 받을 수 없어서
③ 폐질 또는 심신의 장애로 인한 근로능력이 없어서
④ 읍·면·동에서 생활보호자로 지정이 되어서
⑤ 기타

5. 양로원에 들어오기(입소)전 누구와 함께 생활하셨습니다?

- ① 혼자 ② 친척 및 친지 ③ 자식
④ 다른 양로시설로부터 전입 ⑤ 기타

6. 할머니(할아버지)가 있는 양로원의 시설안에 건강 및 오락기구는 어떻습니까?

- ① 충분(많다)하다 ② 적당하다 ③ 부족하다 ④ 모르겠다

7. 할머니(할아버지)가 양로원에서 생활하고 있는 가운데 앞으로 걱정이 된다고 생각되시는 일은 무엇입니까?

- ① 건강문제 ② 사후처리문제 ③ 용돈문제
④ 취미생활문제 ⑤ 기타

8. 할머니(할아버지)가 양로원 안에서 하고싶은 일을 골라주십시오.

- ① 시설내 돈벌이 ② 죽세공 및 민예품만들기
③ 적삼, 갈옷, 수의만들기 ④ 오이, 호박, 깨 등 채소가꾸기
⑤ 가축기르기(닭, 오리, 토끼) ⑥ 기타

9. 양로원에 제시면서 기분전환을 위하여 하고 싶다고 생각되는 것은?

- ① 나들이(외출)하여 놀다 오는 것
② 나들이하여 친지를 만나 말벗하는 것
③ 소일거리를 찾아 용돈마련 하는 것
④ 기타



10. 할머니(할아버지)가 한달동안 사용하는 용돈의 액수는 얼마입니까?

- ① 1~2만원 ② 3~6만원 ③ 7~10만원 ④ 한푼도 쓰지 않는다

11. 할머니(할아버지)가 저녁식사후 보내시는 하루의 일과는?

- ① 바둑, 장기, 화투놀이 ② 책, 신문, 잡지 등 읽기
③ TV를 보거나 라디오를 듣는 것
④ 뜨개질, 수예 ⑤ 그림, 서예, 꽃꽂이
⑥ 그럭저럭 시간을 보낸다 ⑦ 기타

12. 할머니(할아버지)가 양로원생활에서의 불편한 점은 어떠한 것 때문이라고 생각하십니까?

- ① 오락기구 부족 ② 시설부족(오락실, 의무실, 잠자는 방, 화장실)
③ 운동기구 부족 ④ 없다

13. 양로원에서 가장 필요하다고 생각하시는 것은 무엇입니까?

- ① 치매치료시설 ② 물리치료시설 ③ 노인공동작업 일감마련
- ④ 오이, 호박, 채소 등을 가꿀텃밭 ⑤ 생각해 본 적이 없다

14. 언젠가 몸이 쇠약해지면 누가 할머니(할아버지)를 돌보아 줄 것이라고 생각하십니까? 이 중에서 가장 먼저 돌보아 줄 것이라고 생각되는 것 한 가지만 고르십시오.

- ① 양로원 또는 요양원에 있는 사람 ② 교회 또는 절에 있는 사람
- ③ 자원봉사자 ④ 집식구 또는 친척 ⑤ 모르겠다/생각해 본 적이 없다

15. 할머니(할아버지)께서 앞으로 하고 싶거나 바람이 있다면 어떤 것이라고 생각하십니까?

- ① 마을 또는 지역사회에 이바지 하는 일
- ② 가족이나 친족을 상대로 도움을 주는 일
- ③ 자기가 알고있는 분야의 지식을 전수하여 주는 일
- ④ 입소한 노인과 화목하게 지내다 임종을 맞이하는 것
- ⑤ 모르겠다/ 생각해 본 적이 없다

16. 현재 양로원의 위치가 적합하다도 생각하시는지요? 그렇지 않다면 어떠한 곳에 있었으면 하는지요?

- ① 현 위치 이대호가 좋다 ② 사람들의 많이 사는 주택지역
- ③ 지금보다 더 한적한 곳 ④ 모르겠다

17. 할머니(할아버지)가 외부로부터 도움을 받고싶은 것은 무엇입니까?

- ① 자원봉사자의 노력봉사 ② 옷 ③ 간단한 생활용품
- ④ 약간의 용돈(1 -3만원) ⑤ 음식물 ⑥ 기타

* 설문에 응답해 주셔서 감사드리며 할아버지, 할머니의 건승을
기원합니다.

【부 록Ⅱ】

설 문 조 사 표

안녕하십니까?

과거 중앙집권제도하에서의 획일적인 노인복지정책에서 벗어나 지방자치 시대인 지금은 그 지역 실정에 알맞는 노인복지정책 실시보다 더 좋은 환경과 여건속에서 편안한 삶을 누리도록 돕는 일이 지방정부의 과제라고 생각합니다. 이를 뒷받침하기 위한 자료를 만들기 위하여 저는 양로원 및 요양원시설을 중심으로 한 “제주도 노인복지시설의 운영실태와 개선방안”이라는 주제를 가지고 연구하고 있습니다.

조사내용은 일체 외부에 공개하지 않으며 학술적 연구에만 사용되며, 제주도 노인복지시책 기초자료로 활용되오니 수고스럽지만 잠시 시간을 내시어 솔직히 답변하여 주시면 고맙겠습니다.

제주대학교 행정대학원(석사과정)

김 광 춘 드림

설문조사표

(노인복지시설종사자용)

다음 문항을 읽으시고 해당번호에 0표 또는 내용을 기재하여 주십시오.

1. 귀하의 성별은?

- ① 남 ② 여

2. 귀하의 나이는?

- ① 25 - 30세 ② 31 - 35세 ③ 36 - 40세 ④ 41 - 45세
⑤ 46 - 50세 ⑥ 51 - 55세 ⑦ 56 - 60세 ⑧ 61세이상

3. 귀하의 학력과 전공과목은?

- ① 중졸 ② 고졸 ③ 전문대졸(전공:)
④ 대졸(전공:) ⑤ 대학원(전공:)

4. 귀하의 근무기간은? (년 개월)

4-1) 귀하가 사회복지시설 및 기관에 총 근무한 기간은?
(년 개월)

5. 귀하의 사회복지사자격증 취득 등급은?

- ① 1 급 ② 2 급 ③ 3 급 ④ 없다

6. 귀하가 사회복지업무에 근무하는 동안 이와 관련한 보수교육을 받으신 적이 있다면 적어주십시오.

- ① 일 시: 년 월 일부터 월 일까지 (일간)
② 교육기관:
③ 교육내용:

7. 앞으로 복지시설운영재원을 조달하기 위한 수익사업계획이 있다면 적어 주십시오.
8. 양로원 또는 요양원의 운영개선을 위한 귀하의 건설적인 방안을 적어 주십시오.
9. 수용된 노인의 복리증진을 위한 새로운 프로그램을 계획 또는 구상하고 있다면 적어 주십시오.
10. 설문서의 내용 이외의 것이라도 필요하다고 생각되시는 의견이 있으면 적어 주십시오.
11. 수용된 노인을 위하여 꼭 필요한 시설 또는 시설물을 적어 주십시오.
12. 업무수행중 애로사항을 자세히 적어주십시오.

※ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다.

【부 록Ⅲ】

설 문 조 사 표

안녕하십니까?

과거 중앙집권제도하에서의 획일적인 노인복지정책에서 벗어나 지방자치 시대인 지금은 그 지역 실정에 알맞는 노인복지정책 실시보다 더 좋은 환경과 여건속에서 편안한 삶을 누리도록 돕는 일이 지방정부의 과제라고 생각합니다. 이를 뒷받침하기 위한 자료를 만들기 위하여 저는 양로원 및 요양원시설을 중심으로 한 “제주도 노인복지시설의 운영실태와 개선방안”이라는 주제를 가지고 연구하고 있습니다.



조사내용은 일체 외부에 공개하지 않으며 학술적 연구에만 사용되며, 제주도 노인복지시책 기초자료로 활용되오니 수고스럽지만 잠시 시간을 내시어 솔직히 답변하여 주시면 고맙겠습니다.

제주대학교 행정대학원(석사과정)

김 광 춘 드림

설문조사표

(노인복지담당공무원용)

다음 문항을 읽으시고 해당번호에 0표 또는 내용을 기재하여 주십시오.

1. 귀하의 성별은?

- ① 남 ② 여

2. 귀하의 나이는?

- ① 25 - 30세 ② 31 - 35세 ③ 36 - 40세 ④ 41 - 45세
⑤ 46 - 50세 ⑥ 51 - 55세 ⑦ 56 - 60세

3. 귀하의 학력은?

- ① 중졸 ② 고졸 ③ 전문대졸(초급)졸 ④ 대졸(3-1번으로)

3-1) 귀하의 전공과목은?

4. 귀하가 노인복지 업무를 담당한 복무기간은? (년 개월)

5. 노인복지행정 업무는 최소한 몇 년 이상을 근속함이 바람직하다고 생각
합니까.

- ① 1년 이상 ② 2년 이상 ③ 3년 이상 ④ 4년 이상

6. 귀하의 노인복지행정에 대한 이해도는?

- ① 이해하고 있다 ② 어느정도 이해한다 ③ 그저 그렇다
④ 이해가 안된다

7. 귀하가 노인복지 업무를 담당한 이후에 노인복지행정에 대한 이론교육을
받은 일이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

8. 노인복지행정에 대한 교육을 받은 일이 있다면 교육기관은?
 ① 중앙공무원교육원 ② 지방공무원연수원 ③ 국립사회복지연수원
 ④ 사회복지기관 ⑤ 자체연수교육 ⑥ 기타
9. 담당업무에 대한 만족도는?
 ① 만족하다 ② 그저 그렇다 ③ 만족스럽지 못하다
10. 사회복지행정 관련부서에 적합한 학과는?
 ① 사회복지학과 또는 사회사업학과 ② 행정학과 ③ 법학과
 ④ 사회복지기관 ⑤ 자체연수교육 ⑥ 기타
11. 지방자치단체에서 복지시설(양로원, 요양원)에 수용된 노인을 위하여 지역실정에 맞는 프로그램이나 시책사업이 있으면 적어주십시오.



12. 고령화시대를 맞아 앞으로의 노인복지행정은?
 ① 대단히 중요하다 ② 중요하다 ③ 보통이다 ④ 중요치 않다
13. 노인복지시설(양로원, 요양원)의 운영실태에 관한 문제점 세가지만 적어 주십시오.
14. 노인복지시설(양로원,요양원)의 운영실태를 개선하기 위한 귀하의 건설적인 방안 세가지만 적어 주십시오.

15. 설문서의 내용 이외의 것이라도 노인복지증진에 필요하다고 생각되는
의견이 있으시면 적어 주십시오.

16. 노인복지 업무수행중 애로사항이 있으면 자세히 적어 주십시오.



※ 설문에 응답해 주셔서 감사합니다.