http://dx.doi.org/10.5392/JKCA.2012.12.12.647

노인의 자립과 사회참가 등 사회생활환경조성을 위한 법제적 문제점과 개선방안

Legislative issues and Improvement Devices for on the Environment of Social Life in Social Participation and Self-reliance of the Aged

노재철*, 고준기**
호서대학교*, 김해외국인력지원센터/동아대학교**

Jae-Chul Noh(noh-jc@hanmail.net)*, Zoon-ki Ko(kozk@naver.com)**

요약

고령화시대에 있는 우리나라는 노인을 약자로 보는 복지정책으로는 한계성이 나타나게 된다. 건강하고 의욕이 높은 노인의 활력을 사회에서 살릴 수 있는 구조의 마련과 제도의 정비의 중요성은 고령화가 진행되는 사회일수록 더욱 높다. 우리사회는 노인의 능력을 사회에서 활성화시키는 구조, 노인입장에서 보면 사회참가의 구조를 정비하여 노인의 생활면에서 자립할 수 있는 기반을 조성하여, 노인이 건강하고 경제적 기반이 약화된 때에 사회가 지원하는 전체시스템을 검토할 필요가 있다. 이 논문에서는 노인에게 무조건 약자로서 생활지원이 강조되는 형태의 노인대책과는 다른 노인의 생활에 있어서 적극적인 지원의 필요성을 검토하고 지원을 위한 법제도적 정비방안을 제시하고자 하였다.

■ 중심어 : | 노인 | 노인복지법 | 사회참여 | 노인의 독립 | 사회참여를 위한 법제도적 지원 |

Abstract

Korea in the era of population aging has a limitation on the welfare policy that treats the elderly as a weak person. Plans of supportive structure and maintenances of institution that can reanimate vitality of the healthy or motivated seniors in our society are very important to society that ageing is ongoing. When health and economic situation of the elderly has been weakened, our country needs to review and remake the social system or environment which helps to activate seniors' abilities and be able to become independent life through maintenance of seniors'participation structure. In this study, I will research the necessity of active support and suggest the improvement ways of legal system; not only focusing on living supports that treats unconditionally the elderly as weak person.

■ keyword : | the Aged | Welfare Act for the Age | Participation in Society Affairs | Self-reliance of the Aged | Legal Support for Social Life Participation |

I. 서 론

현대사회에 있어서 노인들은 매우 고통스럽다. 숙명처럼 따르는 4중고인 이른바 빈곤, 질병, 역할상실, 외로움은 노인들을 더욱 초라하게 만든다. 현재 우리나라 노인들의 대부분은 1930~40년대 일제 강점기에 태어나 나라 없는 서러움과 동족상잔의 비극을 겪으며 뼈아픈 삶을 살아왔다.

접수번호 : #121004-011
접수일자 : 2012년 10월 04일
심사완료일 : 2012년 11월 20일
교신저자 : 노재철, e-mail : noh-jc@hanmail.net

60년대 이후 개발시대를 살아오면서 산업전사로서 국가발전에 최전선에 서서 국가발전의 토대를 마련한 사람들도 오늘날 노인들이다. 짚신에서 인공위성까지, 초가집에서 최첨단 지능형 아파트까지, 혈연관계 중심에서 사이버 인간관계까지 공유하는 시대를 함께 경험하고 있는 사람들이 그들이다.

산업사회 이후 노인들은 정년퇴임이나 신체적 노쇠현상으로 직장을 잃어 왔다. 수입원은 자녀들의 금전적인 원조, 정부나 지자체의 제도적 지원이 있어왔지만 아직까지 미흡한 실정이다. 거기다가 핵가족으로 인한 기존 가족관계의 붕괴와 경제적 이유로 부양의 대상에서 더욱 멀어지고 있다.

이런 상황에서 생활비를 벌기위해 일거리를 찾아 자립의 길을 모색해 나가야 하는 것이 오늘 날 노인들이 처한 현실이다. 따라서 노인들의 소득보장을 통한 자립과 사회참여가 가 장 큰 관심사다

노인은 이제 더 이상 은퇴자의 개념으로 갇힌 폐쇄된 존재가 아니라 평균수명의 연장으로 여전히 근로능력을 구비한 존재로서 경제활동 참여기능을 발휘할 수 있다는데 주목해야 한다. 비록 한 개인이 고령화 현상을 접하면서 신체적 능력, 인지능력, 창조능력 등의 측면에서 다소 떨어지는 것이 일반적이라고 보더라도 이들이 장기간 근로하면서 축적한 전문지식(암묵적 내지 노하우)과 숙련된 기능은 여전히 유효하게 노동시장에서 활용할 가치가 있는 것이다[1]. 그리고 인간다운 삶을 위해서 단체, 취미, 문화, 친구, 이웃, 친척들 간의 유대관계를 통한 원활한 사회참가활동이 절실히 필요한 세대다. 고령사회에 대비해서 노인문제에 대한 새로운 인식과 경각심을 가지고 우리사회가 좀 더 성숙한 사회로 가기 위 해 노인복지 차원에서 노인의 자립과 사회참가 등 사회생활환경조성을 위한 법제적 문제점을 검토할 필요가 있다.

우리사회는 고령화시대에서 노인을 약자로 보는 정책으로는 많은 한계성이 나타나기 마련이다. 건강하고 의욕이 높은 노인의 활력을 사회에서 살릴 수 있는 구조의 중요성은 고령화가 진행되는 사회일수록 더욱 높다. 노인의 능력을 사회에서 활성화시키는 구조, 노인입장에서 보면 사회참가의 구조를 정비하여 노인의 생활면에서 자립할 수 있는 기반을 조성하여, 건강하고 경제적 기반이 약화된 때에 사회가 지원하는 전체시스템을 검토할 필요가 있다[2]. 이 논문에서는 노인에게 무조건 약자로서 생활지원이 강조되는 형태의 노인대책과는 다른 노인의 생활에 있어서 적극적인 지원의 필요성을 검토하고 지원을 위한 법제도적 정비방안을 제시하고자 한다.

II. 노인복지법상의 근거와 관련개념의 문제

1. 노인복지법상의 근거 검토

노인복지란 노인의 생활 곤란으로 인한 경제생활의 안정, 심신건강의 유지, 사회적 참가와 역할 수행, 취업기회 정책 및 제도와 복지서비스를 통해서 노인이 하나의 독립된 인간으로서 기본적 욕구와 문화적 생활을 유지하도록 하는 사회적 활동이며, 사회복지 실천의 한 분야이다.

노인복지법은 노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다(동법1조).

노인복지법 제2조(기본이념) 제2항은 '노인은 그 능력에 따라 적당한 일에 종사하고 사회적 활동에 참여할 기회를 보장 받는다.'라는 노인의 사회참여에 관한 규정을 두고 있다. 노인사회참여의 개념은 반드시 명확한 것은 아니다. 일반적으로 ① 정치활동, ② 노인권익신장활동, ③ 취업을 중심으로 하는 경제활동, ④ 취미활동, ⑤ 교육활동, ⑥ 종교활동, ⑦ 자원봉사 등을 사회참여라고 할 수 있다[3].

헌법상 근로권의 실현은 인간이 삶을 영위함에 있어서 필요한 소득보장과 직결되는 권리이다. 특히 노인의 근로권보장은 국가가 노인의 소득보장을 가장 적극적이고 현명하게 보호할 수 있는 기본권의 실현이라 할 수 있다[4]. 또한 동법 제2조 제2항의 규정을 해석해 보면 노인은 사회의 주변적 존재로서 부수적 사회적 역할을 담당하며, 능동적 사회구성원이라기 보다는 의존적

사회구성원으로서 보호받아야할 사회적 약자라는 점을 기반으로 하고 있다는 점[5]을 부정하기 어렵다.

2. 용어의 문제

1) '노인' 이라는 용어 사용문제

'노인'을 일컫는 영어 표현은 매우 다양하다. 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic Social and Cultural Rights: ICESCR)에 기초한 견해에 따르면 'Older person', 'the aged', 'the elderly', 'the third age', 'the ageing'의 용어들이 여러 국제문서에서 혼용되고 있다. ICESCR에 따라서 설치된 규약인권위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights: CESCR)는 유엔총회 결의 제47/5호 및 제48/98호에서 사용된 '노인'(Older per son)을 사용하기로 하였다[6]. 유엔 통계자료에서는 관행상 60세 이상의 사람들을 '노인'(Older person)으로 지칭한다. 한편 유럽연합의 통계기관인 Eurostat는 65세 이상의 사람들을 '노인'(Older person)으로 간주한다. 그 이유는 65세가 가장 통상적인 정년연령이기 때문이다[7]. 현재 각종 법률에 '노인'이라는 용어가 일반적으로 사용되고 있다. '노인'이라는 용어는 사전적으로 '나이가 들어 늙은 사람'이라는 의미 외에 단어 자체가 '무기력하다', '병약(病弱)하다'는 부정적 어감을 주고 있어 현재 공공용어의 용도 외 일상 생활용어는 물론이고 방송용어로도 잘 사용되지 않고 있는 것이 현실이다. 2011년 설문조사결과에서도 '노인' 호칭에 대한 선호도는 극히 낮아 고령화 시대를 맞아 종전의 '노인'에 대한 호칭에 대한 근본적인 재검토가 필요하다는 의견[8]도 있다. 설문조사의 결과 응답자의 절반 이상인 56.4%는 선호하는 호칭으로 '시니어(Senior)'를 선호하고 있다. '시니어'라는 용어는 단순히 연령의 높음을 나타내는 데에서 한 걸음 더 나아가 인생의 연륜 및 경험까지 나타내는 의미를 갖고 있기 때문에 '노인'을 대체할 수 있는 가장 적당한 용어라고 볼 수 있다. 초 고령사회에 걸맞게 '노인'이라는 용어를 '시니어'로 정비하려는 법안도 나온 적이 있으나[8] 한글단체 등에서는 노인이라는 단어를 꼭 다른 말로 바꾸고 싶다면 '어르신'이라는 우리말로 바꾸기를 권장하고 있다.

2) 노인인정 연령기준문제

2011년 노인실태조사 결과(한국보건사회연구원)에 따르면 노인연령은 조사대상자의 83.7%가 노인의 연령기준을 "70세 이상"으로 생각, 1994년(30.1%), 2004년(55.8%)에 비해 급증한 수치로 통상적으로 정의되는 65세는 더 이상 노인의 연령기준으로 받아들여지지 않고 있다.

이 논문에서는 '고령자'라는 용어와 '노인' 또는 '노인인구'라는 용어를 함께 사용하기로 한다. '고령자'라는 용어가 앞으로 우리 사회에서 보다 진지하게 지속적으로 논의되어야 할 사회 정책적 내지 법학적 문제에 관한 적확(的確)한 언어선택이라고 주장하는 견해[9]도 있다.

한편 국제연합의 세계보건기구(WTO)에서는 65세 이상을 고령자로 하고 있다. 노인복지법에서 말하는 노인은 일반적으로는 만 65세 이상의 자를 말한다. 다만 동법 제28조에서 65세에 이르지 않은 자라 하더라도 노쇠현상이 현저하여 특별히 보호할 필요가 있는 때에는 보호대상자로 포함될 수 있는 것으로 규정하였다.

「고용 상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」은 합리적 이유 없이 연령을 이유로 고용상 차별이 이루어지는 것을 막기 위하여 고령자를 인구·취업자의 구성 등을 고려하여 대통령령이 정하는 연령이상인 자를 말한다고 규정하고 있다. 즉 동법 시행령 제2조 제1항에서 '고령자'를 55세 이상의 자, '준 고령자'는 50세 이상 55세 미만의 자로 정하고 있다(동법 시행령 제2조 제2항). 고령과 관련한 법률인 고령친화산업진흥법이나 저 출산·고령사회기본법에서는 고령자의 정의를 내리고 있지 않다. 이렇게 고령자의 정의나 연령기준에 있어서는 각 법률마다 많은 차이를 보이고 있다. 일반적으로 고용노동부는 50~59세에 집중되고 있고, 복지부는 65세 이상으로 되어 있어 60~64세의 경우 법 정책적인 사각연령층을 이루고 있어 이에 대한 개선이 필요하다.

현행법상 노인 또는 개념과 그 범주를 통일적으로 정의하고 있는 규정은 없다. 각 개별 법률의 목적과 그 보장취지에 따라서 연령을 기준으로 고령자의 범주를 달리 규정하고 있다.

표 1. 노인인정연령기준

노인복지법상 시설입소대상 연령65세이상	특별보호 필요자는 예외
노인 일자리 사업 대상 65세이상	
양로원 65세이상	
기초노령연금법상 수급자 65세이상	
노인장기요양법 65세이상	치매 · 뇌혈관질환 등의 자는 65세 미만
공공근로 64세이하	
노인복지법상 노인복지주택 입소대상 60세이상	
노인복지회관,노인교실 출입 60세이상	
기초생활보장법 60세이상	
국민연금법상 노령연금 수급대상 60세이상	특수직종 근로자는 55세
고령자고용촉진법 55세이상	단, 준고령자는 50세이상 55세 미만

* 자료 : 연구자가 작성

미국은 사회보장법상 수급연령을 65세로, 중국은 노인권익보장법상 수급연령을 60세로, 영국은 노령연금법상 수급연령을 70세로 하고 있다. 외국의 경우 대개는 연금수급연령을 노인연령기준으로 하고 있는 것으로 보인다[10]. UN에서는 고령자의 기준을 65세로 하고 있다. 이것은 국가 간 혼란을 막기 위한 기준이 필요한 것으로 보이고, 생산가능 인구를 15세에서 64세까지로 보고 이것을 넘는 인구를 노인인구로 파악하였다. 위에서 보는 바와 같이 노인복지의 영역이 다양하여 모든 노인복지 영역에서 단일한 연령기준을 채택할 수는 없을 것이다. 그러나 수급 적용상의 혼란을 막고 제도적 정합성을 갖추기 위해서는 가능한 노인의 연령기준을 통일할 필요가 있다[11]. 고령사회 및 노인문제의 사회적 영향력 등을 고려할 때 인간의 생애주기에서 보편적인 노인의 시작점에 대한 사회적·제도적 정의에 대한 새로운 시도는 필요할 것이다[12].

우리나라의 경우 [표 1]과 같이 노인을 상대로 시행되는 각종 제도가 서로 다른 기준을 적용하면서 혼선을 빚는 경우가 많다. 그만큼 우리나라에서 노인연령기준은 다양하다는 것을 의미한다.

현재 상당수 노인 관련제도는 65세 이상으로 하고 있다. 2011년 현재 우리나라의 65세 이상 노인은 총 542만 명이다. 이들은 무료로 전철을 이용하고, 고궁이나 국공립박물관 입장도 무료이다. 기초노령연금이나 노인요양보험 등도 이때부터 대상자가 된다. 하지만 치매 조기 검진 사업이나 결식노인에 대한 무료급식, 기초생활보장제도에서 근로 능력이 없는 사람의 기준은 60세부터이다.

보건복지부가 2012년 1월17일 발표한 '저 출산·고령화 국민인식 조사'를 보면 우리나라 사람들이 노인으로 간주하는 나이는 66.7세이다. 노인 연령을 60세나 65세로 규정하는 것은 평균 수명이 50세를 채 넘지 못하던 독일 비스마르크 시절(19세기)의 유물이다. 우리나라도 1960년대 말까지만 해도 수명이 환갑을 넘기기 힘들었다. 그러나 지금은 평균 수명이 80.8세로 환갑을 넘기고도 20년을 더 산다. 더욱이 2050년에는 기대수명이 남자 85.1세, 여자 89.3세가 될 것으로 예상된다. '65세'는 사회적·생물학적 근거 없이 행정적인 잣대로만 만들어진 노인 규정이라는 것이다.

대부분 외국 국가들도 명확한 규정은 없지만 노인 연령을 65세를 기준으로 삼는다. UN은 65세 이상을 고령인구로 구분하고, 일본도 대부분 노인 복지제도가 65세부터 시작된다. 의학기술 발달 등으로 수명이 길어지면서 나라마다 노령연금제도를 손질해 현재 대부분 국가가 연금수령 연령 시기를 65세 로 올린 상태다. 덴마크·노르웨이는 67세까지로 올렸다.

현재 우리나라에서도 65세 로 통용되는 노인 연령 기준을 올리자는 의견이 나온다. 정신적·육체적·의학적 건강 상태에 비춰 노인으로 볼 수 없는 사람들을 노인으로 분류해 취업 제한 등 부작용이 큰 만큼 노인 연령을 단계별(청년노인, 중년노인, 후기노인 등)로 구분하고 점진적으로 상향조정할 필요가 있다.

3. 가족제도의 유지 · 발전 관련복지 증진의 책임

노인복지법 제3조(가족제도의 유지·발전)는 국가와 국민은 경로효친의 미풍양속에 따른 건전한 가족제도가 유지·발전되도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 우리 사회가 점차 복잡 다변화 되면서 각종 패륜 범죄가 기승을 부리고, 부모에 대한 공경심이 무너지면서 사회질서가 크게 위협받고 있다. 이에 부모에게 효도하는 이들이 사회적으로 존경받는 사회를 만들어야 한다

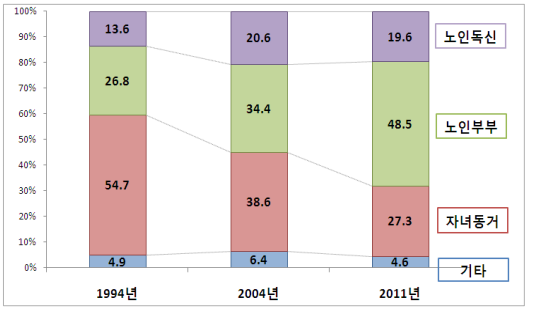
는데 이견은 없을 것이다. 이를 위하여 효행장려지원법을 개정하여 효도를 적극 지원하도록 해야 할 것이라는 의견은 의외로 많은 설득력을 얻을 수도 있다. 그러나 사회규범의 체계에서는 법은 윤리나 도덕에 대하여 보충적 지위에 있는 것이 바람직하다. 법이 기존의 윤리나 도덕의 세계에 침투하고자 할 때에는 '추구하는 이익이나 가치에 대한 윤리적·도덕적 규범력의 약화 정도'와 '그 이익이나 가치의 사회적 중요성'에 따라서 결정된다. 또한 그 이익이나 가치가 법을 통하여 실현시키기에 적합한 성질의 것인가 하는 점이 검토되어야 한다[13]. 효는 효'행'보다는 효'심'에 그 생명이 있는 가치이기 때문에 법과는 친숙하지 않은 가치이다. 효행의 장려를 통해 노인 및 고령화 사회의 문제를 해결해 보겠다는 취지라면 더더욱 맞지 않다. 다만 법적수단을 동원해서라도 효라는 윤리가치를 정립하고 장려함이 절실하다는 현실진단에 동의한다면, 최소한에 그친다는 가정 하에 시도해 볼 수 있다. 이러한 시각에서 효행장려지원법을 개정하고자 할 때 최소화·단순화·순수화하여 노부모부양 자녀에게 제공하는 인센티브는 사회나 국가가 직접 부담하는 비용으로 하는 것이 적절하고, 효행에 대한 사회적 안정감을 부여하는 제도 등을 시행하는 수준이 적당하다.

Ⅲ. 가족제도의 유지 · 발전관련 실태

1. 가구사항과 가족관계 실태분석

1) 노인 가구 형태

보건복지부가 「노인복지법」에 근거하여 실시한 노인실태조사 결과(한국보건사회연구원, 2011) 에 따르면 노인 가구 유형은 노인독거 19.6%, 노인부부 48.5%, 자녀동거 27.3%로, 노인 단독가구(노인부부, 노인독거)의 비중이 증가하고 자녀 동거 율이 급감하였다. 노인들 스스로 전통적인 자녀의 노후 부양에 대한 기대를 하지 않는 걸로 나타났다[14].



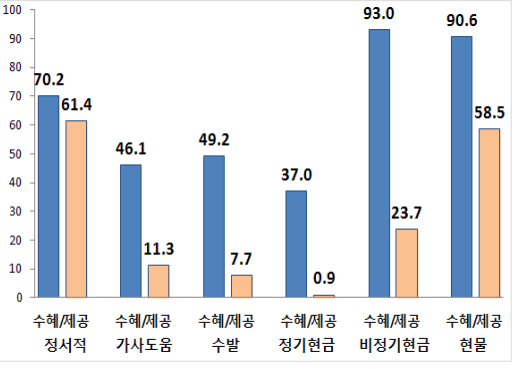
* 출처 : 한국보건사회연구원(2011)

그림 1. 노인의 가구형태의 변화

2) 자녀 및 친·인척과의 접촉 정도

노인 10명중 8명은 적어도 월 1회 이상의 왕래를 하고 있으며, 주1회 이상의 연락을 주고받고 있다. 노인의 75.2%가 고민과 상담을 할 수 있는 가까운 친구와 이웃이 있으며 평균 규모는 2.56명으로 조사되었다.

3) 비 동거 자녀와의 부양의 교환실태



* 출처: 한국보건사회연구원(2011)

그림 2. 노인의 비 동거 자녀 전체와의 부양의 종류별 교환 실태

비 동거 자녀 전체와의 정서적 도움의 교환은 상호적으로 이루어지고 있지만, 제공율보다 수혜율이 높은 경향을 보이고 있다. 정서적 지원은 수혜율이 70.2%로 제공 율인 61.4%보다 높고, 도구적 도움의 경우는 청소·식사준비·세탁 등 가사도움의 수혜율 46.1%에 비하여 제공율은 11.3%에 불과하며, 수발의 경우 수혜율이 49.2%이고 제공율은 7.7%로 수혜율의 수준이 제공율보다 높다.

경제적 도움의 경우의 경우 제공율 보다 수혜율이 월등히 높으나, 교환의 수준에는 지원의 내용에 따라 큰 차이가 나타나고 있다. 정기적인 현금지원의 수혜율은 37.0%이며 제공율은 0.9%, 비정기적인 현금지원 수혜율이 93.0%이며 제공율은 23.7%이고 현물지원은 수혜율이 90.6%이며 제공율은 58.5%으로 나타났다.

2. 노인의 노인복지정책에 대한 인식과 욕구

1) 소득창출 관련

노인들은 노인일자리 사업에 대하여 68.8%가 인지하고 있으며, 4.1%가 현재 참여중이며 일자리 참여 경험이 있는 노인은 전체 노인의 6.8%에 달하고 있고, 노인일자리 사업에 참여 경험 노인의 만족도는 매우 높아 74.8%가 만족한다는 의견을 표명하고 있다. 노인의 18.0%가 노인 일자리 사업 참여를 희망하고, 향후 참여 욕구를 가진 노인의 경우 77.8%가 공익형, 10.2%가 복지형, 5.9%가 인력파견형, 4.7%가 교육형, 1.4%가 시장형을 희망한다고 응답하고 있어 노인일자리 참여 경험자에 비하여 교육형과 복지형의 비중이 조금 높은 것으로 나타났다.

2) 여가활동 관련

고령기의 사회활동은 신체적, 심리적으로 노화과정을 겪고 있는 노인들에게는 중요한 의미를 갖는다. 노인의 34.2%가 경로당을 이용하고 있고 향후 이용을 희망하는 노인은 47.8%로 현재 이용수준보다 향후 이용수준은 높아질 것으로 보인다. 이용이유로 가장 많은 것이 친목도모(89.7%)로 압도적이며, 다음이 식사서비스 이용과 여가프로그램으로 나타났다.

노인복지관을 이용하고 있는 노인은 8.8%에 불과하지만 향후 이용을 희망하는 노인은 24.4%, 노인복지관을 이용하는 경우 평균 이용일수는 주 2.5일이며 만족도가 82.8%로 매우 높게 나타났다. 노인복지관을 이용하지 않는 이유로는 거리와 교통이 불편해서라는 물리적 불편함이 31.0%, 이용 노인과 맞지 않아서가 18.7%가 응답했다.

3) 다양한 노인보호서비스 관련

노인의 62.8%가 노인장기요양보험제도에 대하여 인지하고 있고 4.2%가 등급을 신청한 경험이 있고, 83.1%는 실제 등급내로 판정을 받았다. 노인돌봄종합서비스와 치매조기검진서비스의 인지도가 높아 각각 41.8%와 41.3%이고, 노인보호전문기관과 치매예방프로그램의 인지도는 22.7%와 22.3%, 치매치료관리비 지원사업의 경우 18.1%의 인지도를 보이고 있다.

4) 경로우대제도 관련

경로우대 이용 경험율은 지하철 무료이용은 70.8%, 철도할인은 35.1%, 국내 항공기 및 여객선 할인은 16.7%, 고궁, 능원, 국·공립 공원은 40.2%, 국·공립 박물관, 미술관 및 국악원 무료입장은 25.2%, 경로우대제도 이용자의 만족도를 살펴보면 모두 90%대의 높은 만족도를 보이고 있다. 향후 이용희망율은 지하철 무료이용 83.9%, 철도할인 76.6%, 국내 항공기 및 여객선 할인 65.2%, 고궁, 능원, 국·공립 공원 71.1%, 국·공립 박물관, 미술관 및 국악원 무료입장 61.7%로 나타났다.

5) 관심사 및 서비스 욕구 관련

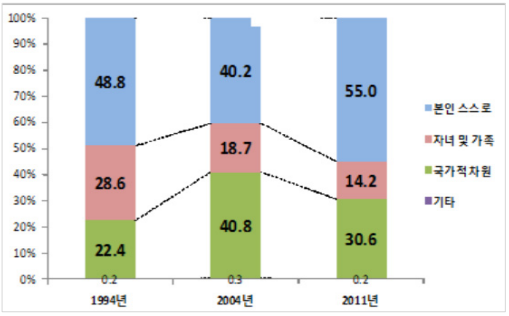
노인의 현재 걱정하거나 고민하는 상황을 살펴보면 자신의 건강 및 기능악화라는 응답이 가장 많아 51.3%이며, 경제적 어려움으로 18.0%, 별다른 걱정이나 고민거리가 없다는 응답은 11.9%로 나타났다. 노인이 중요하게 생각하는 노인복지서비스로는 가장 높은 응답률을 보인 것이 소득보장으로 31.8%이며, 의료서비스 26.1%, 수발서비스 18.7%, 경제활동지원 9.4%, 여가생활지원서비스 9.0%, 노후주거지원 3.9%, 기타 1.1%의 분포를 나타내고 있다.

3. 노인의 가치관 및 삶의 만족도

1) 가치관

노인이라고 생각하는 연령기준을 살펴보면 70~74세라는 응답이 59.1%로 가장 많고 80세 이상 13.3%, 75~79세 11.3%, 65~69세가 12.9%, 60~64세 3.4%, 60세 미만 0.0%로, 70세 이상이라는 응답율이 1994년의 30.1%, 2004년의 55.8%에서 83.7%로 급증했다. 이상적으로 생각하는 노후생활비 마련 방법을 살펴보면 본인 스스로

가 가장 높아 55.0%이며, 국가적 차원이 30.6%, 자녀 14.2%, 기타 0.3%으로 나타났다. 가족 및 자녀라는 응답은 1994년의 26.2%, 2004년의 18.7%에서 14.2%로 지속적으로 감소하였다.



* 출처 : 한국보건사회연구원(2011)

그림 3. 이상적인 노후생활비 마련 방법에 관한 노인의 생각의 변화

노후의 자녀동거 부양에 대한 태도를 살펴보면, 27.6%만이 자녀와 동거해야 한다는 생각을 표명하고 있어 노후에 자녀와 함께 살아야 한다고 생각하는 노인이 약 1/4에 불과하다. 노후 자녀와 부모의 좋은 관계를 위해 중요한 것으로는 자주 연락하고 방문하는 것이라는 응답이 45.7%로 가장 많이 응답했고 다음은 가까이에 사는 것(15.7%), 정서적 유대관계(12.6%), 자녀와 부모가 함께 사는 것(11.8%), 경제적 도움 주고받기(10.0%), 도구적 도움 주고받기(1.8%), 비슷한 가치관(2.3%) 등의 순으로 나타났다.

2) 삶의 만족도

건강에 대하여 만족한다는 응답은 34.0%, 경제 상태에 대해서는 17.9%, 배우자와의 관계는 68.3%, 자녀와의 관계는 73.5%로 나타나 대체로 배우자와 자녀와의 관계 속에서 만족도가 높게 나타났다. 성생활 관련 노인의 만족도는 매우 다양하여 노인의 43.6%가 성생활 만족에 그저 그렇다 로 응답하였고, 매우 만족한다가 1.3%, 만족하고 있다가 28.8%로 30.1%가 긍정적인 답변을 하고 있고, 만족하지 않는다가 17.1%, 전혀 만족하지 않는다가 9.2%로 26.3%가 부정적인 답변을 하고 있다.

표 2. 노인의 영역별 삶의 만족도(단위 : %)

구분	건강상태	경제상태	배우자와의 관계	자녀와의 관계	성생활 만족도
매우 만족	3.0	1.0	6.9	6.4	1.3
만족	31.0	16.9	61.4	67.0	28.8
그저 그렇다	21.3	37.2	24.5	20.1	43.6
만족하지 않음	36.1	35.8	6.2	5.3	17.1
전혀 만족안함	8.6	9.1	1.0	1.2	9.2

* 출처 : 한국보건사회연구원(2011)

4. 여가활동과 사회참여

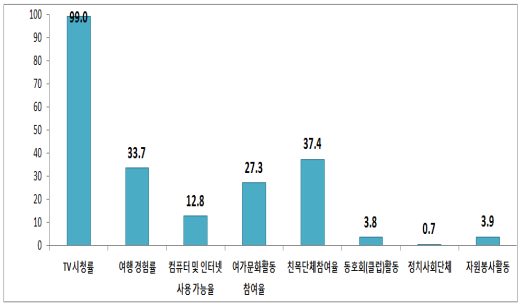
보건복지부가 「노인복지법」에 근거하여 실시한 노인실태조사 결과에 따르면 (여가) 노인의 99.0%가 무료함을 달래기 위해서 하루에 평균3.8시간 TV를 시청하고 있으며, 이외의 여가활동에는 화투·카드(26.9%)가 가장 많고, 등산, 화초 가꾸기, 책읽기, 노래교실, 바둑·장기·체스, 산책 순으로 나타났다.

자원봉사활동을 하고 있는 노인은 3.9%로 의외로 매우 낮고, 자원봉사활동에 한 번도 참여한 적이 없다고 응답한 비율이 86.9%나 된다고 응답했다. 종교기관을 통해 자원봉사 참여(30.7%)가 가장 많고, 분야별로는 사회복지분야(장애인, 아동 노인봉사 등, 49.6%)와 환경보호분야(21.9%)에 주로 참여하고 있다.

친목단체 활동율은 37.4%이지만 동호회(클럽)활동(3.8%)과 정치사회단체(0.7%) 참여는 매우 낮은 수준이고 컴퓨터 및 인터넷을 사용할 수 있는 노인은 12.8%에 불과하지만, 핸드폰은 전체노인의 2/3이상은 소유하고 있는 것으로 나타났다.(소유실태: 일반 핸드폰 71.3%, 스마트폰 0.4%)

통계청이 발표(2012.9.27)한 '2012 고령자통계'에 따르면 지난해 기준 공연·전시 및 스포츠를 단 한 번이라도 관람한 노인은 13.8%에 불과했다 이는 13세 이상 인구(58.6%)에 비해 현격히 낮은 수치다. 노인들은 앞으로 시간적, 경제적 여유가 생긴다면 여가시간에 가장 하고 싶은 것으로 '여행'(34.7%)을 꼽았다. 뒤를 이어 'TV 및 DVD 시청'(17.1%), '사교 관련일'(12.0%), '휴식'(10.0%) 순이었다. 계, 동창회 등 각종 단체에 참여해 활동하는 노인은 전체의 35.4%였다. 단체에 참여한 고령자 중에서는 '친목 및 사교단체'(69.1%)에 참여하는 경우가 가

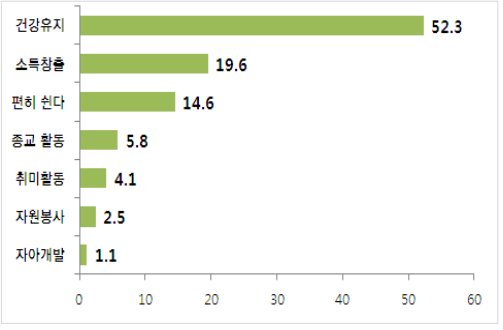
장 많았고, 뒤를 이어 '종교단체'(37.9%), '지역사회모임'(16.9%) 순이었다.



* 출처 : 보건복지부

그림 4. 노인의 다양한 여가활동 및 사회참여 실태

노후(여생) 향유 방법으로는 건강유지를 하면서 보내고 싶다는 응답이 52.3%로 가장 높고, 그 다음은 건강이 허락하는 한 소득창출을 위한 일을 하면서 보내고 싶다(19.6%), 편안하게 쉬면서 보내고 싶다(14.6%), 종교 활동에 전념하면서 보내고 싶다(5.8%) 등의 순으로 나타났다. 노후의 건강유지와 소득창출에 대한 욕구가 아주 강하다는 것을 알 수 있다.



* 출처 : 보건복지부

그림 5. 희망하는 노후(여생) 향유 방법

5. 노인의 생활환경 및 생활실태

보건복지부가 「노인복지법」에 근거하여 실시한 노인실태조사 결과에 따르면 (안전사고) 전체의 4.9%가 안전사고(집안내 화재, 가스누출 등)를 경험, 노인독거가구의 경험율(6.5%)이 자녀동거가구(3.8%)보다 높게 나타났다. (노인학대) 전체노인의 12.7%가 학대를 경험하였다고 응답하였고, 교육수준 및 소득수준이 낮을수록 학대경험율이 높다. 학대에 대한 대응태도는 40.7%가 신고한다고 응답하였으나, 참는다는 응답도 36.3%로 높게 나타났다. (자살) 노인 중 11.2%가 자살을 생각해본 적이 있다고 응답하였고, 이들 중 만 60세 이후 자살을 시도한 응답자는 11.2%이다. 자살을 생각한 이유로는 건강 32.7%, 경제적 어려움 30.9%, 가족·친구와의 갈등 및 단절이 15.3%, 외로움 10.3% 등이다.

1) 생활환경

거주하고 있는 주택이 자가인 경우는 74.2%이며 55.7%가 단독주택에 거주하고 있고, 아파트 26.3%, 다세대 11.5%, 연립주택 3.8%, 상가주택 2.4%순이고 노인을 배려한 설비를 갖추고 있다는 경우는 2.7%에 불과했다. 노인의 43.3%가 주택에 생활하기에 가장 불편한 공간이 있다고 응답하였으며 계단(15.2%), 화장실(10.9%), 문턱(4.6%)을 불편하게 여기고 있는 것으로 나타났다. 노인의 주 교통수단은 버스(48.9%), 지하철(19.3%), 자가용(18.4%)순이며, 특히 지하철이 없는 읍·면부에서는 버스의 중요성이 매우 높게 나왔다. 노인의 12.2%는 현재 운전을 하고 있으며, 8.4%는 과거에는 해보았으나 현재는 하지 않고 있으며, 79.4%는 평생 운전을 한 적이 없다고 응답했다.

2) 안전

노인의 4.9%가 안전사고(집안 내 화재, 가스누출, 누수 등) 경험하였고, 노인학대경험율은 12.7%으로 나타났고 학대의 유형별로는 정서적 학대가 가장 높아 9.4%이며, 가족이나 보호자가 찾아오지 않거나 생활비를 주지 않는 방임 2.5%, 타인으로부터의 금전적 피해(경제적 학대) 1.5%, 가족이나 보호자가 돌보아 주지 않는 방임 1.4%, 신체적 학대 0.5%순이다. 노인 중 11.2%가 자살을 생각해본 적이 있으며, 이들 중 만 60세 이후 자살을 시도한 응답자는 11.2%로, 노인전체 중 자살시도율은 약 1.3%으로 나타났다. 이들이 자살을 생각한 이유로는 건강문제 32.6%, 경제적 어려움 30.8%, 부부·자녀·친구 갈등 및 단절 15.6%, 외로움 10.2% 순으로 나타났다.

6. 노인실태조사와 관련된 정부의 정책추진방향과 문제점

소득·건강·사회적 관계 등이 취약한 독거노인을 위해 종합대책 마련(2012.5.11) 추진 중이다. 즉, 독거노인 안전관리체계 구축, 소득 및 일상생활지원, 자살·만성질환·치매관리 강화 등을 마련하고, 1~2인 가구 증가를 고려한 최저생계비 표준가구 재설정 여부를 검토하고, 비자발적 노인 단독가구 발생이 최소화되도록 가족친화 문화조성(가족 간 유대관계 증진 지원, 가족사랑 캠페인 전개 등) 추진하고 있어 타당한 조치라 여겨진다.

자원봉사 등 사회참여 활성화를 유도하고 경로당 기반의 노인자원봉사클럽(1,500개)을 조직·운영하고, 전문 노인자원봉사 프로그램 개발·보급(200여개 노인복지관에서 440개 운영), 노인복지욕구에 대응한 맞춤형 노인여가프로그램 제공을 위한 '노인여가 메트릭스' 개발·보급하고, 접근성과 인지율이 높은 경로당에서 지역노인 욕구 및 건강상태 등에 따른 맞춤형 여가프로그램이 제공될 수 있도록 지역사회 자원을 발굴·연계하는 시·도별「경로당 광역지원센터」 설치·운영할 계획이다. 노인안전관리 강화를 위해서는 ①독거노인 응급안전돌봄서비스 지속 확대, ②노인학대사례에 대한 사후관리 강화 및 시설 내 노인학대예방을 위한 실태조사 추진, ③노인자살 조기발견 및 긴급조치를 위해 독거노인 돌보미, 방문보건간호사 등을 중심으로 자살예방관리체계 구축도 필요하다.

현행 노인복지법은 보건복지부장관은 노인의 보건 및 복지에 관한 실태조사를 3년마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다(동법 제5조 제1항). 조사의 방법과 내용 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다(동법 제5조 제1항)고 정하고 있다. 그러나 특히 홀로 사는 노인에 대한 실태조사 매년 실시와 그 결과를 반영하여 정기적으로 점검하고 관리할 수 있는 시스템 구축(동법 제5조제1항)이 우선되어야 한다.

통계청의 2010년도 장래가구추계 자료에 의하면 연령이 만 65세 이상이면서 홀로 가구를 구성하고 살아가는 독거노인 가구 수가 100만이 넘는 것으로 나타났는데, 이는 전체 1인 가구(약 347만 가구) 중에서 30% 정도가 독거노인으로써 매년 약 5만명씩 증가하고 있는 것으로 추정된다.

2008년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사에 의하면 독거노인의 절반 이상인 68.5%가 월평균소득이 50만원 미만인 저소득층이며, 독거노인의 4분의 1(26만명)이 기초생활수급자로써 경제적으로 빈곤하고 건강상태에도 취약할 뿐만 아니라 사회적으로 고립되어 사회안전망의 사각지대에 놓여 있다는 것이다[15].

이에 전국 독거노인가구의 지역별, 생활수준별 등 세분화된 실태조사를 정기적으로 실시하여, 이를 통해 얻어진 자료를 바탕으로 독거노인의 건강과 안전을 점검하고 기초생활보장을 강화할 수 있는 시스템을 해당 지역에 구축함으로써 독거노인의 삶의 질 향상에 기여할 필요가 있다.

보건복지부의 '2008년도 노인실태조사'에 따르면 '홀로 사는 노인'은 경제적으로 어려움을 겪고 있는 경우가 많으며, 건강관리에도 취약할 뿐만 아니라 정서적으로도 고립되어 있는 경우가 많은 것으로 나타나고 있고, 최근 통계청의 장래가구추계에 따르면 '홀로 사는 노인' 가구는 2010년 102만 가구에서 2020년 151만 가구, 2030년 234만 가구로 급증할 것으로 전망되는 등 홀로 사는 노인의 보건 및 복지 문제가 시급한 과제로 대두되고 있다.[16] 이를 위하여 첫째, 노인 인구의 증가를 고려하여 노인실태조사의 주기를 현행 3년을 단축하고, '홀로 사는 노인'에 대한 실태조사를 포함하여 실시하도록 명시할 필요가 있다(제5조제1항 및 제2항). 둘째, '홀로 사는 노인'에 대한 긴급의료서비스 지원의 근거를 명시할 필요가 있다(제27조의2제1항 관련 제안).

Ⅳ. 외국의 노인의 자립과 사회참가 등 사회생활환경조성을 위한 정책의 비교와 시사점

노인들의 평균수명이 늘어남에 따라 각 나라마다 고령인구에 대한 자립이나 사회참여를 위한 사회생활환경조성에 대해 많은 고민하고 있다.

미국의 경우 인구조사국(US Census Bereau)에 따르면, 65~74세 노인의 41.4%, 75세 이상 노인의 39%가 자원봉사에 참여하고 있다고 한다. 우리나라 노인 자원

봉사활동 3.9%에 비하면 매우 높은 참여율을 보이고 있다. 건강과 경제적 여유가 자발적인 사회참여를 통한 봉사를 가능하게 만드는 것이다.

일본은 만 65세 이상의 고령인구가 3000만 명(전체인구의 24.1%)을 넘어섰다[17]. 제2차 세계대전 이후인 1947~1949년에 태어난 일본의 베이비부머 세대가 65세에 진입하면서 고령자가 급증하면서 일본 정부는 연금 수령시기를 늦추고 고령자고용안정법을 개정해서 기업의 정년을 65세 로 정하고, 일에 대한 의욕과 능력이 있는 고령자의 취업을 지원한다.

일본은 후생성으로 창구를 일원화하여 은퇴 후 일자리나 자원봉사와 같은 사회참여정책을 지원하고 있다. 일본은 여가 및 자원봉사 등을 원하는 은퇴자들을 위해서는 커뮤니티를 기반으로 쉽게 사회참여가 가능한 노인클럽과 같은 프로그램을 활성화하였고. 일을 원하는 은퇴자들을 위해서는 실버인재센터를 시・정・촌별로 최소 한 개씩 두어 언제든지 지역사회에서 일 할 수 있도록 지원하는 체계를 구축하고 있다.

이와 같은 일본노인들의 사회참여 지원정책이 우리나라에 주는 시사점은 창구를 일원화하여 노인들의사회참여를 활성화할 수 있고, 커뮤니티를 기반으로 한 양방향의 사회참여 채널을 통일해서 운용하고 있어 단편적이거나 중복적인 사업지원의 소지를 최소화 했다는 데 있다.

유럽국가인 영국과 독일의 경우 일본과 같이 노인을 대상으로 하는 특별한 제도는 없지만 고령화 사회에 노인 인구에 대한 비중이 높아짐에 따라 영국은 국민건강증진계획 속에 노인건강유지프로그램 내용을 담고 있으며 독일은 장기요양상태의 사전적 발생억제 차원에서 노인질병금고의 재활치료노력 정책 등을 통해 노인들의 일상생활 기능 자립을 돕고 있다[18].

우리나라도 베이비부머의 본격적인 은퇴에 대비하여 단기적으로는 부처별 해당영역에서 은퇴 후 중 고령자의 사회참여를 보다 활성화시키기 위한 자립지원정책을 모색하고 중장기적으로는 효율적이고 체계적으로 지원할 수 있는 시스템을 구축하여 현재 부처별로 산재해 있는 노인사회참여 지원정책을 일원화하여 시행할 필요가 있다[19].

V. 노인의 자립과 사회참가 등 사회생활환경조성을 위한 몇 가지 개선방안

1. 노인사회참여의 수단으로서 노인일자리 관련 규정의 문제점과 개선방안

우리나라는 선진국과 비교하여 연령이 높아져도 취업률은 비교적 높은 수준을 유지하고 있다. 비교적 구미(歐美)국가에서는 「행복한 은퇴 생활(happy retirement)」을 기다리는 경향이 강하지만 우리나라와 일본에서는 연령이 높아져도 높은 취업의욕[20]을 계속 유지하고 있다[21]. 평균수명이 이미 80세를 넘은 상황 하에서 60세 전후의 노동시장에서의 은퇴제도는 개선할 필요가 있다. 평균수명은 연장되었지만 퇴직 시기는 연장되지 않음으로 인하여 정년 이후의 여유시간이 많아지고 있다. 노인의 근로는 소득확보의 측면뿐만 아니라 사회참여의 기회를 마련한다는 점에서도 법적 의의를 가진다. 노인의 근로는 노동시장에서 인력수급문제를 완화해주고, 세대 간 연대원리를 바탕으로 운영되는 공적연금제도의 재정적 건전성 확보에도 기여한다. 평균수명 60대의 시대라면 종신고용의 이름에 걸 맞는 장기안정고용의 유지 장치로서 정년제가 유효성을 발휘하고 있었다고 생각할 수 있지만 현재는 일정연령까지 비교적 노동시장에서 머물 수 있도록 하는 고령자고용정책을 더 필요로 하고 있다고 할 수 있다.

앞서 기술한 실태조사 데이터를 보면 노인들이 일을 하는 이유는 소득창출뿐만 아니라 건강유지, 소속감, 여가활동 등 다양하게 나타나고 있다. 그렇기 때문에 일반적인 노동 시장적 접근방법으로 노인일자리를 통한 사회활동참여를 이해하기 곤란하다. 노인 일자리의 접근도 적극적인 노후소득보장으로서가 아닌 소극적·제한적 성격, 복지적 성격, 단순한 사회 참여적 성격에서 벗어나지 못하고 있다. 그렇기 때문에 노인에 적합한 일자리 모델을 다양화할 필요가 있다[22]. 현행 노인복지법은 노인사회참여의 주요수단으로서 노인 지역봉사와 노인일자리를 제시하고 있기 때문에 그 성격자체가 애매하다는 점을 부정할 수 없다. 현재의 노인일자리 정책은 정부 지원에만 의존해 적은 보수에 한시적 단순노무에 그치고 있어 적극적인 노후소득으로 평가되기

어려운 한계가 있다. 급속한 고령화 추세를 감안할 때 현재와 같은 복지부 주도의 노인일자리 창출 사업은 정부 재정지원만으로는 한계가 있다. 민간의 지속적인 관심과 협조가 필요하며, 민간 자원과 노인의 경쟁력을 활용하여 시장에서 지속가능하고 자립할 수 있는 노인적합 일자리 창출을 위한 관련법 개선이 필요하다. 특히 노인일자리 사업 참여 노인이 근로자성 문제가 쟁점이 되고 있다. 참여노인이 근로자성이 확정될 경우 근로여건은 개선될 수 있으나 노인일자리 사업 수행기관의 부담이 크게 늘어 노인일자리 사업을 수행하려는 동기요인이 감소될 수 있다. 이에 따른 노인복지법상 노인일자리 사업 참여자가 근로자인지 아니면 국가복지사업의 수급자 및 유급자원봉사자로서 근로자로서 예외를 인정할 것인지 명확히 규정해야 현장에서 혼란을 예방할 수 있다.

2. 취업이외의 사회참가

사회참가의 형태로서 수입을 얻는 것을 주된 목적으로 일하는 것 이외에 사회공헌 등의 활동이나 자신의 취미나 여가활동의 일환으로서 활동을 들 수 있다. 취업이외의 사회활동에의 수요를 조사결과를 보면[23] 전체적으로 「就業+社會活動希望」이46.2%를 차지하고 있고, 「就業만을 希望」이 20.2%, 「社會活動만을 希望」이16.3%로 나타나고 있다. 어떤 것도 희망하지 않는다는 것은 10%에도 미치지 않는다. 그만큼 취업과 사회활동을 조화시킨 노인기의 생활이 필요하다는 것을 엿볼 수 있다. 현재의 활동상황과의 관계에서 취업이나 사회활동을 행하고 있지 않는 사람도 취업이나 사회활동의 수요가 높고, 잠재적인 희망자가 많음을 알 수 있다. 결국 은퇴 후에도 취업을 비롯하여 사회활동에 참가하고 싶다는 노인이 많다. 노인의 취업욕구를 사회가 수용하고, 연령이 높아져도 사회 속에서 활동하여 충실한 생활을 보낼 수 있는 시스템의 정비가 필요하다.

3. 경로우대 관련규정의 개선

1) 법적근거

국가 또는 지방자치단체는 65세 이상인 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 고궁·능원·박물관·공원 등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다(동법26조1항). 국가 또는 지방자치단체는 노인의 일상생활에 관련된 사업을 경영하는 자에게 65세 이상의 자에 대하여 그 이용요금을 할인하여 주도록 권유할 수 있다(2항). 국가 또는 지방자치단체는 노인에게 이용요금을 할인하여 주는 자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다(3항).여기서는 수송시설에 관한 개선방안을 알아보기로 한다.

2) 개선방안

(1)「교통약자의 이동편의 증진법」에 따른 이동권 확보를 위한 사업을 실시

인구 고령화가 급속히 진행되면서 노인들에 대한 사회적·경제적·문화적 생활 전반을 보장해 줄 수 있는 노인 복지제도에 대한 개선책을 마련할 필요성이 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 신체적·정신적으로 취약한 노인들이 안전하고 편리하게 이동할 수 있도록 교통수단과 여객시설의 이용편의 및 보행환경 개선 등 이동권 관련 사업을 실시할 필요성이 있다. 이에 국가 또는 지방자치단체가 이동권 관련 사업을 실시하여 노인이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 권리를 보장해 줌으로써 노인의 사회참여 기회를 확대시켜 삶의 질을 높이려는 것이다.

현재 각 지방자치단체 마다 노인의 이동권 확보를 위한 사업들이 개별적으로 시행되고 있으나, 법적인 근거가 미비하여 사업에 연속성을 담보할 수 없어 이에 대한 근거를 규정할 필요가 있다.

(2) 고속철도(KTX)할인을 위한 법적근거 마련

65세 이상의 노인은 현행 「노인복지법」 제26조(경로우대)제1항 및 동법 시행령 제19조에 따라 새마을호, 무궁화호 철도를 이용할 경우 운임의 30%를 할인받을 수 있다. 다만 고속철도(KTX)는 법적근거가 없다.[24] 그러나 한국철도공사는 고속철도가 상용화됨에 따라 고속철도를 이용할 경우에도 경로우대의 차원에서 새마을호, 무궁화호 철도 운임의 할인율을 적용하여 제공

하고 있다(주말제외).

동법 제26조 제1항에서는 “국가 또는 지방자치단체는 65세 이상의 자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 고궁·능원·박물관·공원 등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다”고 규정하고 있으나 경로우대시설의 종류와 할인율에 고속철도를 추가하여 법적으로 명문화 하고 노인의 편리한 이동권을 보장함과 동시에 노인복지를 강화할 필요가 있다[25]. 다만 이러한 개선안에 따를 경우 경로우대시설의 종류와 할인율에 고속철도를 추가하도록 하고 있어, 이에 대하여 「철도산업발전법」 제32조제2항제1호에 따른 재정소요가 발생한다[25].

노인의 보건복지증진이라는 노인복지법의 취지를 고려할 때, 보다 명확하고 안정적인 감면 혜택을 보장하기 위하여 개정안과 같이 법적 근거를 명시화할 필요성이 인정된다.

(3) 면제하거나 할인한 이용요금의 보상에 관한 문제

현행 국가유공자 관련 법, 「노인복지법」,「장애인복지법」에 따라 국가유공자나 65세 이상 노인 또는 장애인 등이 국가・지방자치단체 및 공공기관의 수송시설을 이용할 경우 그 이용료를 면제받거나 할인받을 수 있다.

그런데 수송시설을 운영하는 공공기관은 이용료를 면제해 주거나 할인해 줌으로써 그 만큼의 비용부담이 늘어 경영이 악화되고 있는 실정이다. 이에 수송시설을 운영하는 공공기관에 손실의 원인을 제공한 국가나 지방자치단체로 하여금 의무적으로 손실을 보상하게 함으로써 해당 공공기관의 경영 개선에 도움을 줄 필요가 있다[26]. 이를 위하여 노인복지법에 국가나 지방자치단체는 수송시설의 운영자와 동법 제26조 제1항에 따라 면제하거나 할인한 이용요금의 보상에 관한 계약을 체결하도록 규정해야 한다.

개선안의 입법 취지는, 경로우대 수송시설(특히, 도시철도)을 운영하는 공공기관이 이용료를 면제해 주거나 할인해 줌으로써 그 손실의 원인을 제공한 국가나 지방자치단체로 하여금 의무적으로 보상하게 함으로써 해당 공공기관의 경영 개선에 도움을 주려는 것이다.

(4) 검토

가. 보상 필요성 검토

공공 복지정책을 위한 개별 법령에서 65세 이상 노인, 장애인, 국가유공자 등에게 도시철도 요금을 감면하도록 하고 있으나, 그 비용의 보상에 대하여는 명확한 규정이 없어 무임수송에 따른 도시철도 운영기관의 비용부담이 가중되고 있는 현실이다.

특히 향후 노인인구 비율이 지속적으로 증가할 것으로 예상됨을 고려할 때 무임수송서비스로 인한 경영부담을 개선하기 위한 방안을 마련할 필요성이 인정된다.

무임수송과 같은 공익서비스로 인한 손실을 누가 부담하여야 하는가에 관하여, 기획재정부는 도시철도의 운영주체인 지방자치단체가 부담하여야 한다는 입장이고, 지방자치단체와 도시철도운영기관은 무임수송이 국가 차원의 복지정책의 일환이므로 정부의 보상이 필요하다는 입장이다.

이는 어느 한 주체가 전적으로 부담하여야 하는 문제라기보다 국가, 지방자치단체, 도시철도운영자 간의 부담비율 조정이 필요한 문제인 것으로 보인다.

왜냐하면, 도시철도는 특정 지방자치단체가 설치·운영하고 그 주민에게 대부분의 이용혜택이 주어지는 시설이고, 도시철도운영기관도 지방공기업으로서 공공복리 증진의 책무를 부담하기는(지방공기업법 제3조, 제79조) 하지만, 도시철도의 무료이용 정책이 노인 등 취약계층을 위한 국가 차원의 복지정책인 것도 부정할 수 없기 때문이다

나. 법률 체계의 검토

무상운송비용에 대한 보상규정을 마련하는 경우, 개정안과 같이 공익서비스의 개별적 근거법률(노인복지법, 장애인복지법, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률, 독립유공자예우에 관한 법률, 5·18민주유공자예우에 관한 법률, 특수임무수행자 지원 및 단체설립에 관한 법률 등)에 각각 규정할 것인지, 아니면 도시철도법에 규율할 것인지에 관한 입법 정책적 검토도 필요하다.

공익 운송서비스에 관한 국가의 일관된 정책추진 필

요성과 입법 경제적 측면을 고려해 볼 때, 철도산업발전기본법·한국도로공사법의 입법례와 같이, 공익서비스비용의 부담 규정을 도시철도법 등 수송 산업의 근거법률에 일률적으로 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 참고로, 이러한 내용을 담은 도시철도법 일부 개정법률안이 2011년 6월 현재 국토해양위원회 법안심사소위원회에서 다뤄진 사례[27]가 있다.

Ⅵ. 결론

노인들의 삶의 만족도에 영향을 미치는 가장 일반적인 지표는 건강과 경제 상태이다. 대체로 노인들은 노인성 질환으로 인한 건강상의 문제, 은퇴 등 경제적 지위가 낮은 어려운 상황임에도 불구하고 사회참여활동에 대한 관심도는 높아지고 있다.

노인 복지 서비스 정책이 단순히 노인에 대한 수발 및 보호의 제공뿐만 아니라 노인이 건강하고 삶의 보람을 느끼며 살 수 있도록 정부나 지자체에서 질적 양적 노인의 일상에 대한 자립지원을 통해 실질적인 노인들의 삶의 질을 향상시켜 나갈 수 있도록 해야 할 것이다.

현재 우리나라에서도 65세 로 통용되는 노인 연령 기준을 노인 연령을 단계별(청년노인, 중년노인, 후기노인 등)로 구분하고 점진적으로 상향조정해나갈 필요가 있다.

노인사회참여의 수단으로서 노인일자리 관련규정에 있어서는 무엇보다도 노인적합 일자리 창출이 이루어져야 한다. 노인일자리와 사회참여와 관련하여 현장에서의 혼란을 방지하기 위하여 노인일자리 사업 참여 노인의 근로자성 문제, 사업수행기관의 사용자성 문제를 명확하게 개정해야 할 필요가 있다. 이를 위해 현행 노인복지법상의 노인사회참여의 주요수단으로서 노인 지역봉사와 노인일자리를 제시하고 있으나 모호하기 때문에 노후소득보장 성격의 규정과 단순한'자원봉사'와는 명확히 구분하여 규정할 필요가 있다.

우리나라 노인들의 사회참여활동비율이 낮은 만큼 노인들이 마음껏 즐길 수 있고 삶의 보람을 느낄 수 있도록 문화놀이 공간이나 사회활동영역에 대한 접근성을 높이고 확장시켜 노인들의 사회참여활동 비율을 점차 증가시켜 나가야 한다. 특히 노인들의 여가활동은 심리적 안정감을 가져다주고 긍정적이고 적극적인 자세를 갖게 함으로써 생활만족도에 많은 영향을 미친다[28]. 또한 정년연장 및 고령자 취업기회를 최대한 보장하며 노인들의 사회참여활동 범위를 넓히고 그 기회를 다양하게 경험할 수 있도록 하기위해 경로우대에 따른 「교통약자의 이동편의 증진법」에 따른 이동권 확보를 위한 사업의 실시와 고속철도 할인 등을 방안을 마련할 필요가 있다.

최근 노인의 강함, 풍요로움, 유연함을 적극적으로 평가해야 한다는 주장이 눈에 띄고 있다. Robert Butler 국제장수 미국센터 이사장은 "Productive Aging"이라는 것을 제시하고 있다. 생기 넘치게 일하며 활동하는 노인에는 지원이 필요 없다고 생각되기 십상이지만, 개인의 의지나 능력만으로는 충분한 능력을 발휘하기에는 한계가 있다. 사회적으로 인적 네트워크를 형성한다면 그 힘은 몇 배 발휘하게 될 것이다. 이를 위해 취업이나 자원봉사 등의 알선에 있어서 풍부한 정보를 제공할 수 있는 기반을 형성할 필요가 있다. 노인의 사회활동에의 지원은 노인의 신체·정신적인 건강유지에 관계가 있고, 비용이상의 효과가 기대될 수 있다. 일본의 경우 자원봉사단체 등에 법인격을 부여하여 이 활동을 지원하는 NPO법(特定非營利活動促進法)이 1998년 12월부터 시행된 사례가 있다. 이에 따른 高齡者協同組合 등이 노인의 일자리와 사회활동을 지원하고 있다. 노인이 주체적으로 복지관련 일자리를 만들거나 사는 보람을 갖고 활동하기 위한 기반을 만들어 자치단체의 관심도 높아지고 있다.[29]

이번 연구는 노인의 자립과 사회참가 등 사회생활환경조성에 관한 문제를 다룬 선행연구가 거의 없는 실정에서 시도된 것이기 때문에 그 한계가 있다. 향후 고령사회에 노인의 사회참가를 위한 방향성과 이에 대한 법제도적 정비를 위한 후속논문이 이어지기를 기대한다.

참 고 문 헌

[1] 김진곤, "*노인 일자리의 창출과 고용안정을 위한 입법적 과제*", *노인법제연구-노인복지 패러다임*

의 전환과 노인의 인간다운 삶을 위한 법제연구-, 삼우사, p.298, 2009.
[2] 武石惠美子, "高齡期の社會參加を支援するシステム整備へ", ニッセイ基礎研究所, pp.2-3, 2000.
[3] 이인수, 김미주, 신은영, *21세기 국내의 노인복지와 실버산업*, 대왕사, pp.282-285, 2004.
[4] Robert N. Butler, *Why Survive?* : Being in Old America, New York: Harper and Raw, p.76, 1975.
[5] 박수혁, 전광석, 이호용, 정태용, "고령사회에 대비한 노인복지기본법 제정에 관한 연구", 국회연구용역보고서, pp.52-53, 2004.
[6] A/RES/47/5 'Proclamation on Ageing'; A/RES/48/98' Implementation of the International Plan of Action on Ageing'.
[7] Committee on Economic, Social and Cultural Rights(CESCR), 제6호
[8] 손숙미의원, 노인복지법 일부개정법률안, 2011.
[9] 김진곤, "*노인 일자리의 창출과 고용안정을 위한 입법적 과제", 노인법제연구-노인복지 패러다임의 전환과 노인의 인간다운 삶을 위한 법제연구-*, 삼우사, p.297, 2009.
[10] 김훈, 김근식, "고령화와 그 해결책으로서의 사회보장", 한국자치행정학보, 제25권, 제1호, p.259, 2011.
[11] 이호용, "우리나라 노인복지법제의 현황과 과제", 법학논총, 제35권, 제2호, p.9, 2011.
[12] 日本厚生勞働省, *厚生勞働白書*, p.15, 2003.
[13] 김정오, *한국의 법문화*, 나남출판, p.128, 2010.
[14] 연합뉴스 2012.6.11일자(검색일:2012.9.14)
[15] 황영철의원 대표발의(의안번호 10718),
[16] 이화수의원 대표발의(의안번호 12621),
[17] 동아일보 p.21, 2012.9.18.일자.
[18] 선우덕, 오영희, 이수형, 오지선, 이석구, "노인건강정책의 현황과 향후 추진과제",한국보건사회연구원 연구보고서, pp.175-176, 2009-22.
[19] http://blog.naver.com/100senuri/130146072302
[20] 勞働省, *平成 9 年版勞働白書*, 1997.
[21] 武石惠美子, "高齡期の社會參加を支援するシステム整備へ", ニッセイ基礎研究所, pp.2-3, 2000.
[22] 양철호, "노인복지법 개정을 위한 제안", 노인사회참여의 법적 근거 마련을 위한 토론회 자료집, p.16, 2003.
[23] 日本 横浜市, *高齡期の社會參加に關する調査*참고, 조사대상은 45~74세의 남녀 5000명, 조사시기는 1999년. 1월~2월.
[24] 양승조의원 대표발의(의안번호 10661),
[25] 박순자의원 대표발의(의안번호 11584),
[26] 유정현의원 대표발의(의안번호 8334),
[27] 이낙연의원 대표발의, 의안번호 1800854.
[28] 지봉구, 이계희, "노인특성과 여행형태가 생활만족도에 미치는 영향", 한국콘텐츠학회 논문지, p.349, 2009.
[29] 武石惠美子, "高齡期の社會參加を支援するシステム整備へ", ニッセイ基礎研究所, p.6, 2000.

저 자 소 개

노 재 철(Jae-Chul Noh) 정회원

- 1989년 8월 : 부산대학교 사회학과(문학사)
- 2010년 2월 : 동아대학교 대학원(법학박사)
- 2011년 9월 ~ 현재 : 호서대학교 교양교직학부 교수

<관심분야> : 노동법, 사회보장법, 정당관계법.

고 준 기(Zoon-Ki Ko) 정회원

- 1976년 ~ 1983년 : 군산교육대학/전주대학교 법정대학(법학사)
- 1985년 2월 : 한양대학교 대학원(법학석사)
- 1991년 2월 : 한양대학교대학원(법학박사)

<관심분야> : 사회보장법, 노동법, 경제통상관계법.