현장공감 경기복지재단

vol.198

ISSN 2508-593x

G-Welfare Weekly Report

경기복지재단 | 발행인 (진석범) | 수원시 장안구 경수대로1150 신관 3층 | Tel. 031-267-9364 | http://ggwf.gg.go.kr | 2019.04.04.

01 현안브리프

노인복지법 전면 개정의 의미와 쟁점

*김춘남
(재단 연구위원)

01 배 경

- 노인복지법은 '경로효친의 가치관과 전통적 가족부양기능을 유지 발전시키고, 노인의 안락한 생활을 북돋우어 주며, 사회복지의 증진에 기여' 한다는 목적으로 1981년에 제정
- 법 제정 후 기본적인 체계의 변화 없이 특정 시점의 사회적 요구와 정책 변화에 맞추어 일부 조항만을 개정하는 절차를 반복하여 관련 타 법률과 부조화
  - 노인복지법은 제정 이후 총 41차례의 개정이 이루어졌으며, 이 중 다른 법률의 개정에 따른 개정이 18차례, 일부 개정이 21차례, 전문 개정이 2차례 이루어짐
  - 그러나 노인복지법 제 1장 총칙 제1조 목적과 제2조 기본이념은 1981년 제정 노인복지법 이후 단 한차례의 개정도 이루어지지 않아, 과거 산업사회의 자유주의적 복지이념을 견지
  - 기초연금법과 치매관리법의 제정으로 노인복지법 제2장 제9조부터 제22조까지의 전체 조문과 제 29-29조는 삭제된 채 그대로 남아 있으며,
  - 39조부터 39조 18까지는 재가노인복지시설, 요양보호사 자격, 노인학대, 실종노인보호 등의 서로 다른 내용의 노인복지서비스 관련 조항들이 혼재
- 현행 노인복지법은 베이비부머의 은퇴 등에 따르는 복지수요의 변화, 노인의 생활 실태와 욕구의 변화를 적절히 반영하지 못하고 있어 노인생활밀착형 법령으로의 전환이 요구
  - 죽음불안, 고독사와 자살, 성문제, 정신건강문제, 정보접근성의 제한 등의 새롭게 등장하고 있는 노인문제에 대한 선제적 대응을 할 수 있는 근거 조항을 갖추지 못함
- 노인복지실천현장 및 학계에서는 성공적 노화(successful aging)를 촉진하고 수급자 중심 및 인권관점의 노인복지실천의 중요성을 강조
  - 현행 노인복지법에서는 병리적 노화에 따르는 부정적 결과를 완화하는데 강조점을 두고 있으며, 복지급여를 권리로 인식하는 인권관점이 미약
  - 기초생활 보장 욕구에서 인간다운 노후생활 욕구에 이르기까지 다양한 복지욕구를 충족시킬 수 있는 대안 마련을 위한 근거 구축이 필요
- 사회적 변화를 대응하기 위해 정부가 새롭게 추진하는 정책의 법적 근거 마련의 필요성 대두
  - 시대 변화로 인한 새로운 정책수요가 증가하는 가운데 최근 이슈가 되는 치매국가책임제와 지역 돌봄 커뮤니티 케어 등에 관련된 정부의 대응을 뒷받침하는 법적 근거 마련이 필요
- 이에 노인복지법의 전면 개정은 그간 발생한 법령체계의 혼란을 정비하고 노인복지 기본법으로서의 위상을 재정립하는 것을 목적으로 함
  - 고령화에 따른 사회변화와 급증하는 노인복지 수요를 충족시키기 위한 방안을 담아내고 법의 체계를 재정비하는 방향으로 법 개정을 추진

02 주요 내용

- 개정 및 신설 조항 중심으로 살펴본 노인복지법 개정(안)의 주요 변화는 크게 4가지
  ① 혼란된 법령체계를 바로잡고 노인복지제도의 기본법으로서의 성격을 강화
  ② 노인을 복지의 객체이자 주체로 이해하고 인권관점 정책과 실천의 동향을 반영
  ③ 수급자 중심의 노인생활밀착형으로 노후생활의 주요영역별로 법령을 편제
  ④ 시설보호보다는 가능한 지역사회 돌봄 체계를 구축하여 지역에서 오래 생활할 수 있는 환경 조성 마련
- 금번 노인복지법 개정(안) 1989년과 1997년 두 차례의 전면개정 이래 21년만의 세 번째 전면 개정으로 전문 총 11장 95조로 편제되어 있음
  – 총 11장 95조항은 '유지'(44조항), '개정'(30조항), '신설'(21조항)로 구분할 수 있음

〈표〉 노인복지법 개정(안) 주요내용

법조항	구분	주요내용
제1장 (5조항)	총칙	(5조 신설) • 관련 법령과의 연계성을 강화하고 노인생활실태와 노인문제의 양상을 반영하여 개정
제2장 (6조항)	노인복지 정책의 수립 및 시행	(6조~9조, 11조 신설 /10조 개정) • 노인정책을 체계적으로 추진하기위한 종합계획 수립의 근거 마련 • 종합계획 수립 및 정책 조정을 위한 기구 마련 • 노인실태조사 결과를 종합계획 등에 반영하는 내용 추가 • 사각지대 방지를 위한 국가와 지자체 및 시설간의 상호 정보제공에 관한 근거 규정 마련
제3장 (8조항)	소득 및 경제활동 지원	(12조, 15조, 17조~19조 신설 /14조, 20조 개정) • 노후소득보장 선언적 규정 마련 • 한국노인인력개발원(준정부기관)의 법적 근거마련 • 민간 노인일자리 창출 및 지원 강화 조항 신설
제4장 (6조항)	여가 및 사회활동 지원	(22조, 26조 개정 / 24조 신설) • 노인여가복지기관, 노인학교, 노인자원봉사지도원으로 명칭변경(25조 개정) • 사회참여를 노인일자리사업과 자원봉사활동으로 구분
제5장 (14조항)	돌봄, 요양 및 건강지원	(27조, 28조, 37조, 40조 신설) • 노인돌봄의 원칙 예방 강조 • 노인여가복지시설에서 노인복지관 별도 분리 • 건강증진사업 근거마련 • 치매노인 및 가족지원에 대한 선언적 조항 마련
제6장 (6조항)	고령친화 환경 조성	(41조, 44조, 45조 신설) • 노인차별방지 및 노인의 사회통합의 기반마련 • 고령친화 생활환경 조성의 기반마련 • 노인의 삶의 질 향상을 위한 고령친화기술개발 및 활용을 위한 사회적 노력
제7장 (4조항)	주거생활 지원	(47조, 50조 신설) • 노인의 주거안정을 위한 국가의 책임강조 • 시설이외의 다양한 주거관련 서비스 제공 근거마련
제8장 (16조항)	인권보호 및 학대예방	(51조, 53조, 68조 신설) • 노인과 종사자의 인권보호에 관한 원칙 등 제시 • 치매노인의 인권보호를 위한 성년후견제도의 실시 필요성 명시 • 인권보호 및 학대예방 규정(현재1장 총칙에서 8장으로 이동)
제9장 (12조항)	노인복지 시설 운영과 지원	(72조 개정/ 73조 신설) • 시설재분류에 따른 조문수정 (노인일자리 지원기관, 노인여가복지기관, 노인복지관, 재가노인복지기관,노인요양복지시설, 노인주거복지시설, 노인보호전문기관, 학대피해노인보호시설) • 수급자의 생활밀착형으로 전환함에 따라 노인생활 영역별로 노인복지시설의 기능 재배치

03 쟁 점

- **[쟁점 1]** 현행 노인복지법에서는 노인의 정의 및 연령기준이 정립되어 있지 않아 노인복지 정책 대상을 규정하는 데 어려움이 존재
  - 노인복지법은 노인복지정책 전반을 다루는 기본법적인 성격을 가지고 있음에도 불구하고 정책대상자인 노인의 정의를 담고 있지 않음
  - 최근 노인연령기준 상향조정 등 재정립에 관한 사회적 논의가 진행되고 있는 상황을 고려하여 노인의 정의를 제시하는 것이 필요
- **[쟁점 2]** 소득과 경제활동에 관한 내용은 3장 12조에 국가 또는 지방자치단체가 노인에게 일할 기회를 제공해야 한다는 선언적 내용과 노인일자리사업에 관한 내용만으로 제한적임
  - 미래 세대 노인의 경제활동을 노인일자리사업에만 한정하는 것이 아니라 안정적 소득이 보장된 일자리로 확대해야 함에도 불구하고 노인의 경제활동에 대한 소극적, 축소된 시각이 담김
  - 노인일자리사업에 대해 14조1항은 한국노인인력개발원의 설립목적을 '노인경제활동 지원을 수행'이라고 명시하고 있으나 동조 8항은 '노인사회참여 및 경제활동 참여 지원' 등으로 정하고 있어 노인일자리사업의 모호한 정체성을 보여줌
  - 또한 노인일자리의 공익활동을 경제활동으로 규정한다면 근로계약에 따른 사회보험가입, 휴가사용 등 추후 구체적인 법적 해석이 필요함
- **[쟁점 3]** 노인복지관을 기존의 노인여가복지시설에서 돌봄과 요양지원을 수행하는 역할까지 확장시킴에 따라 전달체계의 혼선과 현장의 혼란을 초래
  - 커뮤니티케어의 확대와 관련하여 노인복지관이 여가지원 뿐만 아니라 지역 내 포괄적인 돌봄(자립지원과 요양)의 역할을 수행할 수 있도록 기능을 확대
  - 노인복지관을 사회활동 지원, 일자리 지원 등 노인복지에 관한 다양한 사업을 진행하는 기관으로 인식하던 상황에서 갑작스러운 역할 변화, 적응의 시간이 필요
  - 법 시행에 앞서 노인복지관의 정체성과 역할 정립에 대해 현장과의 충분한 논의의 시간을 갖고 종합적인 역할 수행을 위한 방안을 단계적으로 제시하는 것이 요구됨

04 경기도 과제

- 노인복지법의 21년 만에 전면개정은 현재 중앙정부가 추진하고 있는 치매국가책임제, 커뮤니티 케어 시범사업 등의 법적 근거를 적절히 반영하고 있는 점에서 긍정적임
- 구체적이고 명확한 시행규칙 등이 만들어질 수 있도록 지방정부 및 현장의 참여가 필요
  - 노인복지의 기본법적인 성격을 감안할 때 개정(안)에 모든 내용을 담을 수는 없는 만큼, 언급되지 못한 부분을 시행규칙에 담아낼 수 있도록 해야 함
- 노인복지관의 역할 변화로 인한 기능 중복과 전달체계 문제 등을 해결할 수 있는 경기도 차원의 대응 노력이 필요
  - 노인복지관이 담당하게 될 지역사회에서 돌봄의 역할과 서비스 내용을 면밀히 파악하고, 유관기관들과의 기능 분담, 연계 방안 및 이용자 혼선을 최소화하기 위한 대책마련이 중요
- 노인복지법 개정(안) 2장에 담겨져 있던 노인인력개발기관 부분이 삭제되면서 경기도 노인일자리지원센터의 법적지위에 대한 근거가 사라진 만큼 이에 대한 대응 필요

02 중앙정부 정책동향

4월부터 저소득층의 기초연금, 장애인연금 오른다

01 주요 내용

- 보건복지부는 4월부터 65세 이상 노인 중 소득하위 20% 대상 **기초연금(기준연금액)**이 **30만 원**으로 인상된다고 발표
  - 기초연금법 개정안이 4월부터 시행됨에 따라, 소득인정액이 낮은(단독가구 5만 원 이하, 부부가구 8만 원 이하) 기초연금 수급자, 약 154만 명의 기초연금액이 인상
- 소득하위 20~70%에 해당하는 기초연금 수급자의 기준연금액은 25만 원에서 전년도 물가상승률(1.5%)를 반영한 25만 3750원으로 상향

〈기초연금액〉
- (일반수급자) 월 최대 단독가구 25만 3,750원, 부부가구 40.6만 원
- (저소득수급자) 월 최대 단독가구 30만 원, 부부가구 48만 원

☞ 기초연금액 산식 = (기준연금액 − $\frac{2}{3}$ × 국민연금 A급여) + 부가연금액
* 2019년 산식 = (300,000원(253,750원) − $\frac{2}{3}$ × A급여) + 150,000원(126,875원)

* 기초연금액 산정기준이 되는 기준연금액은 물가상승률을 반영하여 매년 4월 조정
* ('14.7) 200,000원 → ('15.4) 202,600원 → ('16.4) 204,010원 → ('17.4) 206,050원 → ('18.4) 209,960원 → ('18.9) 250,000원 → ('19.4) 300,000원(저소득), 253,750원(일반)

- 저소득 중증장애인에 대한 소득보장을 강화하기 위해 기초생활수급자의 **장애인연금 기초급여액**도 4월부터 **30만 원**(기존 25만 원)으로 인상
  - 장애인연금법 일부개정법률안이 지난해 12월 국회에서 통과됨에 따라, 이번 달 20일부터 인상된 연금액이 지급될 예정
  - 기초생활수급자는 기초급여와 부가급여를 합해서 최대 38만 원의 장애인연금을 받게 됨
    * 배우자의 장애인연금 기초급여 수급여부, 소득인정액 수준 등에 따라 기초급여액이 일부 감액될 수 있음

〈장애인연금: 기초급여 +부가급여〉
- 기초급여 : 근로능력의 상실로 인한 소득감소를 보전하기 위한 급여
- 부가급여 : 장애로 인한 추가 비용 보전을 위한 급여
  (65세 미만 기초생활수급자 8만 원, 차상위계층 7만 원, 소득하위 70% 2만 원)

  - 장애인연금 수급자('19. 3월, 약 36만 4000명) 중 약 17만 5000명(현행 수급자의 약 48%)이 연금액 인상의 적용을 받음
- 장애인연금의 기초급여액은 전년도 소비자물가상승률을 반영하여 매년 단계적으로 인상
  - 기초생활수급자를 제외한 수급자(차상위~소득 하위 70%)의 올해 기초급여액은 물가상승률 1.5%를 반영한 25만 3,750원
- 한편, 이번에 연금액이 인상되지 않은 장애인연금 수급자 중 기초생활수급자를 제외한 수급자(차상위~소득 하위 70%)의 기초급여액은 2021년에 30만 원으로 올리는 방안을 추진 중

〈표〉 장애인연금 기초급여액 인상 추이

구분	'16년	'17년	'18년	'18년 9월	'19년	
기초급여액	20만 4,010원	20만 6,050원	20만 9,960원	25만 원	생계의료 차상위, 소득 70%	30만 원 25만 3,750원

03 시·도/시·군 복지정책 동향 분석

1. 지역별 고령인구

최근 통계청이 발표한 「2018 한국의 사회지표」를 바탕으로 지역별 고령인구를 살펴봄

- 2018년 우리나라 전체 65세 이상 인구는 738만명이며, 전체인구의 14.3%를 차지
  - 2018년 노령화지수는 110.5명이며 노년부양비는 19.6명 수준임
- 2018년 지역별 고령인구 비율은 전남이 21.8%로 가장 높고, 경북(19.1%), 전북(19.0%) 순
  - 세종(9.0%), 울산(10.2%), 경기(11.6%) 순으로 고령인구 비율이 낮음

〈그림〉 지역별 고령인구 및 비율(2018)

〈표〉 2018년 지역별 고령 인구

지역	총인구	65세 이상	비율	노령화지수1)	노년부양비2)
전 국	51,635	7,381	14.3	110.5	19.6
서 울	9,721	1,349	13.9	124.4	18.5
부 산	3,418	565	16.5	147.4	22.9
대 구	2,459	353	14.4	114.9	19.7
인 천	2,942	352	12.0	89.7	16.0
광 주	1,500	185	12.3	87.4	16.8
대 전	1,527	184	12.1	89.2	16.2
울 산	1,168	120	10.2	71.3	13.6
세 종	321	29	9.0	43.6	12.7
경 기	12,955	1,501	11.6	81.3	15.6
강 원	1,524	278	18.2	154.2	26.1
충 북	1,613	254	15.8	122.0	22.1
충 남	2,166	362	16.7	123.5	23.9
전 북	1,828	347	19.0	150.6	27.7
전 남	1,795	392	21.8	175.4	33.2
경 북	2,682	513	19.1	159.7	27.7
경 남	3,366	504	15.0	109.5	21.0
제 주	649	93	14.4	94.8	20.3

*단위 : 천명, %,
1) 노령화지수 = (65세 이상 인구/0~14세 인구)× 100
2) 노년부양비 = (65세 이상 인구/15~64세 인구)× 100

- 국제연합(UN)은 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 7% 이상인 경우 고령화사회, 14% 이상은 고령사회, 20% 이상은 초고령사회로 구분
  - 우리나라는 2026년에 초고령사회에 들어설 것으로 추계되었으나, 올해 1월 출생아수는3만 300명(전년대비 6.2% 감소), 1981년 이후 최저치로 나타나 고령화 속도는 더욱 빨라질 전망

2. 재단 주요사업 안내

사업명	주요내용
경기도의회-경기도-복지재단 간 제5차 정책커뮤니티	• 일시/장소 : 2019. 4.10.(수), 10:00~12:00/경기교총회관 2층 소연회장 • 참석대상 : 60명(도의회 보건복지상임위원, 공무원, 재단 대표이사 등) • 주 제 : 커뮤니티케어의 추진 현황과 경기도의 역할 • 문 의 : 정책연구실 경영전략팀(☎267-9364)

04 FACT CHECK

정년은 몇 살이어야 하나?

- 최근 대법원이 손해배상 기준인 일반육체노동자의 가동연한을 65세로 올리는 판결을 내린 것과 관련하여 2017년에 제정[1]된 정년 연령(60세)을 연장하자는 목소리가 또다시 등장
  - 한 사람이 평생 일할 수 있는 나이를 기존 60세에서 65세까지로 본 대법원의 판례는 정년을 연장하자는 주장에 힘을 실어 준 것으로 해석
  - 뿐만 아니라 고령화가 진행 중인 세계 주요국에서는 고령 인력을 적극적으로 활용하기 위해 정년을 높이거나 폐지하는 추세라는 것을 근거로 제시
- 미국과 영국은 고용에 차별을 두는 것을 막기 위해 법정 정년 퇴직제를 폐지
  - 미국은 1986년 정년제도 자체를 폐지, 영국은 2011년 기존 정년 65세 의무화 조항을 폐지
  - 단, 항공기 조종사, 경찰 등 특수 직종이나 산업군에서는 예외적으로 정년을 허용하고 있음
- 독일, 프랑스를 비롯한 유럽국가와 초고령사회인 일본도 법정 정년 연령을 상향 조정 중
  - 프랑스의 정년은 62세, 스페인은 67세이며, 노르웨이와 독일은 각각 2025년, 2029년에 67세로 연장
  - 일본은 2013년, 근로자가 희망할 경우 65세까지 일할 수 있는 고용안정법을 제정하였으며 최근 아베 신조 총리는 정년을 70세로 늘리는 공약을 추진 중에 있음
- 반면, 중국[2]의 퇴직연령은 남자는 60세, 여자는 50세~55세이며, 고령화에 따라 정년연장을 시도하고 있으나 신체기능의 저하, 심각한 청년실업 등을 이유로 반대 여론이 큰 상황
- 정년 연장은 노인의 일할 수 있는 권리와 청년의 일자리 진입 기회 제한이 상충된다는 우려가 있는 만큼 세대 간의 충분한 논의와 합의를 통해 갈등을 최소화하는 방향으로 추진 필요

관련보도 : jobsN, 2019.3.17. 일자 기사

1) 고용상 연령차별 금지 고령자고용촉진에 관한 법률

2) 국가법정기업(국가가 법적으로 인정한 기업)의 경우

05 통계로 보는 복지

치매 현황

자료: 보건복지부, 중앙치매센터(2019). 대한민국 치매현황 2018.

- 2017년 기준, 추정치매환자는 705,473명으로, 65세 이상 노인인구의 13.8%를 차지
  - 치매유병률은 10.0%이며, 추정경도인지장애의 유병률은 22.51%
- 생산가능인구 100명당 치매부양비는 1.9명 수준이며, 2030년에는 4.0명, 2060년에는 14.8명으로 추계되어 치매부양부담이 점차 심화될 전망
- 치매환자 학대 건수는 2013년 831건에서 2017년에는 1,122건으로 점차 증가
  - 2017년 전체 학대 중 치매환자 학대 건수는 24.3%에 해당하는 것으로 나타남