

## 노인사회보장에 관한 소고

김현수\* 조학래\*\*

A study on Elderly welfare system

### 요약

고령사회가 아니라도 노인복지 문제는 존재한다. 다만 고령사회에서의 노인복지 는 양적측면에서 증가할 수밖에 없고 질적 측면에서도 복지내용이나 성격을 달리 할 수밖에 없는 것이다. 특히 노인을 위한 소득보장제도는 수혜대상이나 급여수준 이 제한적이어서 실질적인 도움을 주지 못하고 있다. 주택보장정책에서도 저소득 층의 주택유지능력에 관계없이 주택공급에만 치중을 하고 있어 노인들이 주거생활 을 영위하는데 어려움을 겪고 있다. 또한 전달체계가 연계되지 않으면서 여러 노 인시설이나 인력에 대한 관리의 미흡 등 체계화되지 못한 부분이 산재되어 있다. 따라서 이제 우리나라의 현실적인 문제에 맞는 노인복지제도를 구축하기 위한 문 제점을 분석하여 법제도적 대응방안이 필요하다.

키워드 : 노인(the old), 복지(welfare), 사회보장(social security), 노인정책(elderly policy)

### ABSTRACT

The enlighteningment of the aging because society's role to reduce the elderly dependency Increase and old class income security or medical security is becoming a serious social problem, all sorts of senile disease increased and the elderly raising difficulties caused by the increased the elderly of the seriousness of this problem. To complete the social security against the social risks it is on the one hand necessary to provide an elaborate system of coordination in the field of social security. It should be pursued on the dimension if law as well as policy. On the other hand national commitment if social security benefits should be comparatively analysed to have implications for the national legislation.

It is one of the most important fact that prepare for the advanced elderly society which are the law of elderly man welfare and policy is divided into an employment guarantee policy, an income guarantee policy, a health welfare policy etc.

---

\* 제1저자 : 경북대학교 법학전문대학원 연구교수 \*\* 교신저자 : 대구보건대학교 교수  
투고일:2013.6.20. 심사일:2013.7.20. 게재확정일:2013.8.30

## 1. 서론

세계 각국에서 인구의 고령화에 따른 사회적 문제를 어떻게 해결할 것인가에 관한 많은 연구가 진행되고 있다. 오늘날 노령인구의 급속한 증가와 부양인구비율의 증가는 우리사회에 사회적으로나 경제적으로 그리고 국가재정 정책적 측면에서 많은 문제를 제기함과 더불어 그에 대한 해결책 마련의 시급성을 촉구하고 있다 할 수 있다.<sup>1)</sup> 인구 고령화에 따른 문제는 한 국가의 경제 발전에만 영향을 미치는 것이 아니라 경제체제의 개혁과 사회 안정화에도 그 영향을 미친다. 현대 의학의 발달로 평균수명이 연장되고, 저출산 현상이 동반되어 고령화 현상은 점점 가속화되고 있으며, 21세기는 고령화의 세기라고 할 수 있다. 국제연합에서는 65세 이상의 인구가 전체 인구의 7% 이상이면 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상이면 초고령사회로 구성하고 있다. 2000년을 기점으로 전 세계 65세 이상의 노인인구가 총인구의 7%를 넘어 세계 전체가 고령화사회에 진입하였다. 국제연합인구기금의 보고에 따르면 2040년 세계 노인인구가 14%가 되어 고령사회가, 2050년에는 세계 인구 91.5억 명 중 65세 이상의 인구 비율은 20%를 넘어 초고령사회가 될 것으로 예상된다.

세계 주요 선진국은 65세 이상의 인

구가 차지하는 비율이 상당한 정도로 높아지고 있다. 산업사회의 발전과 더불어 사회의 인구구성이 날로 노령화되고 있음을 각종 통계 자료에 근거하여 이를 확인할 수 있다. 60세 이상 노인인구수는 2005년 기준 선진국의 경우 전체인구 21%, 개도국은 8%이다. 2050년이 되면 선진국은 32%, 개도국은 20%가 될 전망이다. 뿐만 아니라 2050년경에는 노인인구의 80%(약 16억 명)는 현재 개도국으로 분류된 국가에서 생활할 것으로 예상하고 있다.<sup>2)</sup> 특히, 85세 이상 초고령 인구는 2010년 37만 명, 0.7%에서 2060년 448만 명, 10.2%로 10배 이상 증가할 것으로 보인다. 이에 따라 2012년 현재 생산 가능 인구 6.2명이 노인 1명을 부양해야 하며, 현재의 저출산이 지속될 경우 2017년에는 생산 가능 인구 약 5명이 1명을, 2050년에는 생산 가능 인구 약 1.4명이 노인 1명을 부양해야 한다(한국 통계청, 2012). 중국의 경우에도 제 6차 전국인구조사에 근거하면, 2011년 4월까지 중국 인구는 13억 3,900만 명이다. 이 중 60세 이상의 고령자 인구는 1억 7,800만 명으로 전체 인구의 13.3%를 차지하고 있으며, 고령자 인구는 2015년도 말에는 2억 2,100만 명으로 약 16.5%, 2025년도에는 3억 명, 22.4%를 돌파할 것으로 예측하고 있다.

우리나라의 노인인구도 다른 어느 연령인구보다도 빠르게 증가하고 있다.

우선 우리나라의 평균수명은 2009년 기준 80.5세(남자 77세, 여성 83.8세)이다.<sup>3)</sup> 우리나라는 15년 내에 고령화가 오랫동안 진행되어 온 세계 최고의 장수국인 일본을 제치고, 세계 1위의 최고령사회가 된다는 전망까지 나오고 있다. 결국 우리나라의 노인인구는 2000년에 고령화사회에 들어섰고, 2020년에는 고령사회로 진입할 것이며, 2026년에는 초고령사회가 될 것으로 전망된다.<sup>4)</sup>

산업화의 진전과 가족제도의 변화는 노인의 경제적 문제, 의료적 문제, 정신적 문제, 여가의 활용문제, 사회적 역할상실의 문제, 사회적·심리적 고립과 소외의 문제 등으로 점차 증대되었고, 또한 그에 따른 가족의 노인부양기능 약화로 인하여 노인의 부양과 보호 문제가 여러 가지 많은 문제점을 야기하고 있다.

특히 고령화에 따른 사회적 역할 감소에 따른 의존성의 증가 및 노인계층의 소득보장이나 의료보장문제가 심각한 사회문제로 대두될 것이다. 또한, 노인성 질환도 절대적으로 증가할 것으로 예상되어 노인성 질환의 증가와 더불어 노인부양의 어려움을 가중시켜 노인문제의 심각성을 야기하게 될 것이다. 노인복지제도의 확대가 필요하다고 할 수 있다.

우리나라의 이러한 급속한 고령화의 이유는 첫째, 의학기술의 발달, 생활조건 개선 등에 기인한 사망률의 저하

및 평균수명의 연장을 들 수 있으며, 둘째로는 사회적·경제적 변화에 따른 여성들의 급속한 경제활동참여 및 가족형성식의 변화에 따른 급격한 저출산을 들 수 있다. 이러한 고령화 사회의 진전에 따라 치매·중풍 등 요양보호를 필요로 하거나 가족들의 부양이 필요한 노인이 크게 증가되고 있으나 핵가족화·여성의 사회활동 증가 등으로 가족의 노인부양기능이 지속적으로 약화되는 현상이 나타나고 있다. 이에 따라 노인의 기본적 생활보장, 고용보장, 노인성질환에 대한 대처, 요양보호의 문제는 앞으로 노후의 가장 큰 불안으로서 심각한 사회적 위험으로 대두될 전망이다.<sup>5)</sup>

무엇보다도 노인의 경제문제, 노후소득보장이 문제가 된다. 우리사회에서 노인은 경제적으로 소외계층이며 평균 60세를 전후하여 경제적인 활동에서 제외되는 실정이기 때문에 노인의 노후 소득보장의 문제는 약화될 수밖에 없다. 노인의 건강문제도 문제이다. 노인은 육체가 쇠약해져가고 노인성질병에 노출되어 있다. 이에 노인을 위한 전문적인 의료서비스가 확충되어야 한다. 노인의 사회참여도 문제이다. 우리사회에서 노인이 사회에 참여할 수 있는 곳은 지극히 제한적이다. 이러한 환경 하에서 노인은 소외되고 자신감이 결여되며, 그로 인하여 빈곤한 노인이 증가할 수밖에 없다.<sup>6)</sup> 평균수명이 늘어나면서 보건의료문제, 주거문제 등 더욱 종합적이

고 체계적이며 효율적인 노인복지정책을 필요로 한다.

고령사회가 아니라도 노인복지 문제는 존재한다. 다만 고령사회에서의 노인복지는 양적측면에서 증가할 수밖에 없고 질적 측면에서도 복지내용이나 성격을 달리 할 수밖에 없는 것이다. 특히 노인을 위한 소득보장제도는 수혜대상이나 급여수준이 제한적이어서 실질적인 도움을 주지 못하고 있다. 주택보장정책에서도 저소득층의 주택유지능력에 관계없이 주택공급에만 치중을 하고 있어 노인들이 주거생활을 영위하는데 어려움을 겪고 있다. 또한 전달체계가 연계되지 않으면서 여러 노인시설이나 인력에 대한 관리의 미흡 등 체계화되지 못한 부분이 산재되어 있다.<sup>7)</sup> 따라서 이제 우리나라의 현실적인 문제에 맞는 노인복지제도를 구축하기 위한 문제점을 분석하여 법제도적 대응방안이 필요하다.

## 2. 사회보장의 헌법적 고찰

헌법 제34조 제1항은 「모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다」라고 규정함으로써 생존권의 이념과 근거를 제시하고 있다. 인간다운 생활을 할 권리는 생존권의 핵심이 된다. 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 구체적으로 보장하기 위한 권리가 사회보장을 받을 권리이다. 헌법 제34조 제2항에서는

「국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 가진다」고 규정함으로써 사회보장에 대한 국가의 의무를 부과하고 있다.

생존권 중에서도 인간다운 생활을 할 권리는 가장 근원이 되는 기본적인 권리이고, 사회보장을 받을 권리는 인간다운 생활을 보장하기 위한 구체적 수단이 되는 권리이다. 즉 사회보장을 받을 권리는 인간다운 생활을 할 권리에서 파생된 권리이며, 그것은 동시에 인간다운 생활을 할 권리를 구체적으로 보장하는 권리라 할 수 있다.<sup>8)</sup>

### 1) 의의

헌법재판소는 우리 헌법 제34조 제1항가 규정하고 있는 인간다운 생활을 할 권리에 관하여 “... 여타 사회적 기본적 기본권에 관한 헌법규범들의 이념적인 목표를 제시하고 있는 동시에 국민이 인간적 생존의 최소한을 확보하는데 있어서 필요한 최소한의 재화를 구가에게 요구할 수 있는 권리를 내용으로 하고 있다. 국가의 사회복지·사회보장증진의 의무도 국가에게 물질적 궁핍이나 각종 재난으로부터 국민을 보호할 대책을 세울 의무를 부과함으로써 결국 인간다운 생활을 할 권리의 실현을 위한 수단적인 성격을 갖는다고 할 것이다”고 판시하였다.<sup>9)</sup>

인간다운 생활을 할 권리가 다른 사회적 기본권과의 관계에서 이념적·총

칙적 규정인지, 아니면 별도의 보호범위를 가지는 독립된 권리인지에 관하여는 학설상 이론이 있다.<sup>10)</sup>

인간다운 생활을 할 권리가 위 헌법재판소 결정에서 실시한 것처럼 헌법규범의 이념적 목표라고 보기는 어렵다고 할지라도,<sup>11)</sup> 사회적 기본권의 측면에서 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치를 확보하기 위하여 도출되는 기본적이고도 총론적인 권리라고 볼 것이다. 장애인, 노인 등에 대한 국가의 보호나 재난으로부터의 보호, 환경권 등과 같은 각개의 사회적 기본권조항이 있는 경우 그 개별 조항이 우선 적용될 수밖에 없지만 개별적 기본권 규정이 없는 사회적 기본권, 즉 인간의 존엄과 가치의 유지와 발현을 위하여 필요·최소한도의 경제적 측면에서의 생활보장은 인간다운 생활을 할 권리에 관한 조항에서 확보된다고 보아야 할 것이다. 인간다운 생활을 할 권리를 다른 개별적인 사회적 기본권 조항에 비하여 개방적이고 추상적인 표현형식을 사용함으로써 개별적이고 구체적인 조항에서 담고 있지 않으나 사회적 기본권의 보장을 위하여 필수적인 보호영역을 모두 포섭한다고 생각한다.

이러한 입장에서 제34조 제1항의 ‘인간다운 생활을 할 권리’와 동조 제5항의 ‘생활능력이 없는 자에 대한 보호’의 관계를 보면, 먼저 법적 성격의 면에서 제1항의 인간다운 생활을 할 권리를 주장하는 것은 헌법상의 권리인

데 반하여 제5항의 생활무능력자의 보호규정에 기한 권리주장은 동항의 법률유보규정에 따라 법률상의 권리를 주장하게 되는 것이라는 차이가 있다. 또 내용상으로도 제1항의 인간다운 생활을 할 권리는 인간으로서의 존엄과 가치에 상응하는 최소한도의 내용을 지향하는데 반하여 제5항의 생활무능력자 보호는 입법자가 입법의무를 이행할 때의 사정에 맞추어 최대한의 보호를 그 내용으로 한다는 점에 차이가 있다.<sup>12)</sup>

## 2) 학설과 헌법재판소의 입장

인간다운 생활을 할 권리의 법적 성격에 대해서는 생존권적 기본권으로서 인간다운 생활을 할 비용에 대해서 급부를 요구할 수 있는 급부청구권으로 보는 견해,<sup>13)</sup> 불완전하지만 구체적 권리라는 견해,<sup>14)</sup> 사회국가 실현의 국가적 의무를 내포하는 국민의 구체적 권리로서 그 구체적인 내용은 생활무능력자의 국가에 대한 보호청구권과 각종 보호청구권이라는 견해<sup>15)</sup> 등으로 나누어져 있다.

헌법 제34조 제1항의 ‘인간다운 생활을 할 권리를 가진다’라고 하는 것은 각 국민의 최저한도의 생활을 보장할 의무를 국가가 지는 것을 말하며, 국가는 이러한 목적을 위하여 필요한 조치를 취할 책임을 진다는 의미이다.<sup>16)</sup> 헌법재판소는 인간다운 생활을 할 권리의 법적 성격을 다음과 같이 설명하고 있

다.<sup>17)</sup>

“헌법은 제34조 제1항에서 국민에게 인간다운 생활을 할 권리를 보장하는 한편, 동조 제2항에서는 국가의 사회복지 및 사회복지증진 의무를 천명하고 있다. ‘인간다운 생활을 할 권리’는 여타 사회적 기본권에 관한 헌법규범들의 이념적인 목표를 제시하고 있는 동시에 국민이 인간적 생존의 최소한을 확보하는 데 있어서 필요한 최소한의 재화를 국가에게 요구할 수 있는 권리를 내용으로 하고 있다. 국가의 사회복지·사회보장증진의 의무도 국가에게 물질적 궁핍이나 각종 재난으로부터 국민을 보호할 대책을 세울 의무를 부과함으로써, 결국 ‘인간다운 생활을 할 권리’의 실현을 위한 수단적인 성격을 갖는다고 할 것이다. 이 헌법의 규정에 의거하여 국민에게 주어지게 되는 사회 보장에 따른 국민의 수급권은 국가에게 단순히 국민의 자유를 침해하지 말 것을 내용으로 하는 것이 아니라 적극적으로 급부를 요구할 수 있는 권리를 주된 내용으로 하기 때문에, 그 권리의 구체적인 부여 여부, 그 내용 등은 무엇보다도 국가의 경제적인 수준, 재정능력 등에 따라서는 재원확보의 가능성이라는 요인에 의하여 크게 좌우되게 된다.

### 3) 헌법 제34조의 내용

헌법이 보장하는 인간다운 생활에 관

하여 건강하고 문화적인 최저 생활로 이해하는 입장과 물질적인 최저생활로 이해하는 입장이 대립되어 왔다. 전자의 견해에서는 “인간의 존엄성에 상응하는 건강하고 문화적인 생활”을 말한다고 하고,<sup>18)</sup> 후자의 견해에서는 “우리 헌법질서의 가치적인 핵이라고 볼 수 있는 인간의 존엄성과 가치는 최소한도 최저한의 물질적인 생활보장을 전제로 해서만 논할 수 있기 때문에, 우리 헌법은 모든 국민에게 최저한의 물질적인 생활을 할 수 있는 권리를 기본권으로 보장하고 있다”고 설명한다.<sup>19)</sup>

위 두 견해에서 볼 수 있듯이 인간다운 생활을 할 권리는 우리 헌법이 기본권보장을 통하여 실현하고자 하는 지향점인 인간으로서의 존엄과 가치를 사회권적 기본권의 측면에서 확보하기 위하여 마련된 규정으로, 결국 인간으로서의 존엄과 가치의 의미와 내용을 구현할 수 있는 것이어야 한다. 헌법이 보장하는 인간으로서의 존엄과 가치란 인간이 인격체로서의 자아와 정체성을 잃지 않고 살 수 있는 최소한의 지표를 가리키는 것으로서, 생물로서의 최저한의 생존, 즉 궁핍을 간신히 면할 정도의 경제생활을 유지하고 있는 상태를 일컫는 것은 아니라고 생각된다. 인간으로서의 존엄과 가치는 의식주 해결을 위한 최소한의 물질적 보장을 기초로 하여, 개개인의 인격을 보존하기 위한 육체적·정신적·교육적·문화적, 나아가 정치적·사회적 측면에서의 최소

한도의 생활을 보장함으로써 달성될 수 있는 것이고, 헌법상의 개별적 기본권이 이를 뒷받침하고 있다.

따라서 사회권적 기본권으로서 인간다운 생활을 할 권리는 이른바 자유권이나 참정권, 청구권적 기본권 등의 다른 개별적 기본권이 보장할 수 없는 영역, 즉 국가의 적극적인 급부를 통하여 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하기 위한 것으로서 그 급부의 기준은 최소한의 생물학적 수준의 보장에 그칠 수는 없는 것이다. 또한 물질적 최저생활의 보장과 문화적 최저생활의 보장이 그 내용상 서로 상반되는 것인지도 의문이다. 물질적 최저라고 할 때 그것이 동물적인 생존수준을 일컫는 것이 아니라 인간의 존엄을 보장하기 위한 물질적 최저라고 본다면 결국 최소한도의 문화적 생활을 영위하기 위한 물질의 확보도 내포할 것이기 때문이다.<sup>20)</sup>

‘문화생활’의 범위는 매우 포괄적이고 광범위하지만 최소한도의 문화생활의 보장이란 국민의 대다수가 누리는 기본적인 문화, 예를 들어 한가구 내에 TV를 갖추고 시청한다든가 1년에 한, 두 차례라도 저렴한 비용의 외식을 하거나 등산 등 간단한 여가활동을 하는 등의 생활, 그리고 사회적 관계를 유지하기 위한 최소한의 활동을 하는 것이 물질적인 결핍 때문에 불가능하지 않도록 하는 것이다. 즉 국민들의 평균적 문화비 지출액 중 일정액은 생존권의 범위 내에 포함되어야 한다는 것이며,

이것은 인간다운 생활을 할 권리를 보장하기 위한 국가의 급부는 육체적 생존에 필요한 최저생계비 이상의 어디에서 결정되어야 함을 의미한다.<sup>21)</sup>

### 3. 사회보장의 법률적 고찰

#### 1) 사회적 기본권

헌법학에서는 사회적 기본권의 주관적 권리성을 두고 이를 부인하는 견해와 추상적 권리, 구체적 권리 등 여러 관점에서 설명하고 있다.<sup>22)</sup> 즉 개인이 인간다운 생활을 할 권리를 토대로 국가에 급부를 청구할 수 있는 직접적 권한은 갖지 못하며, 입법자의 입법형성권에 의존하여 실질적 급부를 수여받을 수 있을 뿐이다. 하지만 국가는 국민의 기본권을 보호해야 할 의무를 가지므로, 국민은 국가의 이 의무 해태를 이유로 헌법소원 등 구체책을 간접적으로 청구할 수는 있다.<sup>23)</sup>

국가의 입법형성권에 의해 법으로 구체화되는 방법으로 국민과 접촉하는 것이지, 노인이 이 헌법규정을 근거로 국가에 적극적인 복지 청구권을 주장할 수는 없는 것이다. 다만, 이 점은 생각해 볼 수 있다. 만일 한정된 국가자원, 재정상황을 이유로 국가가 노인복지에 관심을 두지 않는다면 국가 재정지출의 우선순위를 따져서 헌법의 명령에 따라 합당한 복지예산이 배정되었는지를 문

제제기 할 수 있어야 한다. 중점은, 국가가 절박감을 가지고 의무로서 지켜야 하는 이 ‘헌법의 명령’이 과연 어떻게 하면 국가로 하여금 노인복지에 관한 헌법명령의 무게를 느끼게 할 수 있느냐이다.<sup>24)</sup>

## 2) 노인의 사회적 기본권

### (1) 헌법적 이념

우리나라 헌법은 사회국가의 원리를 헌법원리로 직접 명시하고 있지는 않다. 다만 헌법 전문에서의 “안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고”라는 문구, 헌법 제2장에서 규정된 사회적 기본권 조항, 제9장에서 규정된 경제헌법 조항 등으로부터 우리나라 헌법이 사회국가원리를 채택하고 있다고 해석하는데 별다른 이의가 없다.<sup>25)</sup> 특히 헌법은 제34조 제1항은 모든 국민에게 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있다.

우리헌법은 사회적·경제적 약자를 보호하고 이들에게 실질적 자유실현의 조건을 마련하여 사회적 평등과 사회적 정의를 실현한다는 사회국가원리를 구성하고 있다. 노인은 사회국가원리의 보호대상인 사회적 약자에 해당된다. 노인생활과 관련된 모든 문제를 국가가 전적으로 해결하는 것이 아니다. 국가는 노인문제를 원칙적으로 개인 스스로 생활의 주체가 되어 해결하도록 유도해야 한

다.<sup>26)</sup>

사회국가원리로부터 도출되는 위와 같은 노인보호에 대한 이러한 내용들은 이른바 국가목적규정에 해당한다. 모든 국가기관은 이를 항상 준수하고 이행하여야 한다. 모든 국가기관이 국가목적의 의무에 반하거나 이를 충실히 이행하지 아니하는 경우는 사회국가원리라는 헌법의 기본원리에 반하는 국가행위로 원칙적으로 위헌법률심판이나 헌법소원심판 등과 같은 헌법재판의 대상이 된다.<sup>27)</sup>

### (2) 노인의 권리

기본권 주체성은 헌법상 보장된 기본권을 향유할 수 있는 능력을 말한다. 노인과 관련된 사회적 기본권은 헌법 제34조 제1항의 인간다운 생활을 할 권리와 동조 제2항 이하의 국가의 노인보호의무를 들 수 있다. 노인의 기본권이라는 측면에서 헌법 제34조 제1항이 보장하는 인간다운 생활을 할 권리는 국가에 대해 사회적 약자인 노인의 인간다운 생활을 보장하기 위한 최소한의 물질적 수요만이 아니라 건강한 문화적 여건까지 조성할 의무를 부과한다고 할 수 있다.

노인의 인간다운 생활을 할 권리와 국가의 노인보호의무는 국가에게 일정한 의무를 부과하는 객관적 원리의 성격이 강하다고 할 수 있다. 다만 해당 기본권이 보호하는 영역의 최소한의 범



위에 대해서는 사회적 약자인 노인이 직접 주장하고 청구할 수 있는 주관적 권리의 성격으로 해석해야 한다. 이러한 태도가 사회국가원리라는 국가목적 규정 이외에 개인의 기본권으로 사회적 기본권을 규정한 우리 헌법의 의도와 노인의 사회적 문제를 해결하여 사회적 정의를 실현한다는 헌법적 과제에 좀더 부합하는 태도이기 때문이라는 견해<sup>28)</sup>가 타당성을 가진다.

### (3) 사회보장수급권의 주체적 지위

간접적 규정으로 헌법 제10조의 인간 존엄성과 행복추구권, 제34조 제1항의 인간답게 살 권리 등을 들 수 있다. 이러한 헌법상 노인복지에 관한 규정을 구체화하는 개별법률로 사회보장기본법에서는 ‘노령’을 질병, 장애, 실업, 사망과 함께 사회적 위험의 하나로 간주하여 사회보험 및 공공부조와 사회복지서비스 제도의 방식으로 이를 구체적으로 보장할 것을 규정하고 있다(동법 제3조 제1호).

노인은 헌법과 사회보장기본법에 의하여 사회보장수급권의 주체적 지위를 향유하며 현행법제에서 노령을 사회보장급여의 직접적 수급대상으로 특별히 파악하여 이를 구체적으로 보장한 것으로는 국민연금법상의 노령연금, 기초노령연금법상의 경로연금 기타 사회복지서비스급여(건강진단, 시설업소, 취업지원, 시설 및 정보 접근권 등)가 있다. 물론 저소득 노인에게는 일반인에게 적

용되는 공공부조적 급여(국민기초생활급여, 의료급여 등)의 수혜자가 된다.

### (4) 구제방법

노인보호는 노인의 사회보장에 대한 권리체계에서 실체법 및 절차법상규율을 통하여 그 권리성을 구체적으로 확보할 수 있다. 사회보장으로서 노인보호는 실정법을 통하여 파악될 수 있다. 궁극적으로 헌법상 선언적 권리성에 입각하여 이를 구체화되기 위해서는 실체법상 사회보장권과 절차법상 사회보장권을 규율하는 사회보장관계법규의 근거원리로서의 법원칙을 설정할 필요가 있다. 이러한 법원칙을 전제로 규율되는 법률을 통해서 노인의 사회보장권의 실현을 모색할 필요가 있다.

그 실현에 있어서도 국가정책적·시대적상황에 따라 그 실효성에 제한이 있다. 규율자체의 모호성으로 인하여 구체적인 권리성이 확보되지 못하고 있는 경우도 있다.<sup>29)</sup>

노인의 절차법상 사회보장권은 실체법상 사회보장권에 대한 국가기관의 권리침해에 대하여 구제를 확보함으로써 실현될 수 있다. 행정부 등 집행권에 의한 노인의 기본권 침해의 경우 노인은 제1차적으로 행정심판법상 행정심판 또는 행정소송법상 행정소송 등의 방법으로 권리구제를 요청할 수 있다. 그러나 헌법상 보장되는 국가의 노인보호의무가 제대로 실현되지 않거나 노인

의 사회적 기본권이 침해되는 사례는 입법에 의한 경우가 대부분이다. 다만 헌법재판소는 부진정입법부작위에 대한 헌법소원의 청구는 불완전한 입법 그 자체를 대상으로 한다고 보고 있다.<sup>30)</sup> 이러한 경우에는 헌법과 헌법재판소법의 일정한 요건에 따라 위헌 법률심판 절차 또는 헌법소원심판절차를 통해 해당 법률의 위헌이 선언될 수 있다.<sup>31)</sup>

실체적 권리의 침해가 발생하였을 경우 신속하고 효율적인 권리구제를 도모하기 위하여 권리구제절차상의 심급구조의 명확성 확보와 동시에 영역별 통일된 권리구제절차에 관한 규정이 이루어질 필요가 있으며, 권리구제수단에 있어서 영역별 전문독립심사기관의 마련과 아울러 사법적 권리구제기관으로서의 사회보장법원 내지 사회법원이 설치되어야 한다.<sup>32)</sup>

#### 4. 결 론

우리나라보다 고령화를 일찍 경험한 선진국들은 초고령 사회에 대비하여 오래전부터 계획을 세워 노인복지제도를 시행하고 있다. 특히 노인보건과 의료복지, 노인주거 문제, 노후소득보장문제, 장기보호 등의 노인복지서비스를 제공하기 위하여 많은 재정을 투입하거나 법제도적인 대응을 해나가고 있다. 국가는 법제도를 통하여 인구고령화에 따른 변화에 대응하는 고령사회 정책의

기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지 하며 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것을 기본이념으로 하여야 한다. 현행 우리나라 노인복지관련법은 아직까지는 노인에 관한 실질적인권리보장이 법적으로 미약하다. 본격적인 고령사회에 대비한 적극적 대처와 고령자 인권 향상을 위한 노인복지정책의 개발 및 제도의 마련은 시급한 국가적인 과제이다.

노인복지법은 주로 저소득 취약계층의 노인복지를 주요대상으로 하는 근거 법률로서 기능하여 왔다. 포괄적·보편적인 노인복지로 전환하기 위한 법제정비가 필요하고, 노인복지기본법과는 분리된 다양한 별도의 특별법 내지 개별법화가 필요하다. 노인복지서비스에 관한 기본적인 내용을 규율하고 있는 노인복지법을 전면적으로 개정하여 노인복지기본법으로 규정하고 이것을 노인복지의 전반에 관한 기본법으로 삼을 필요가 있다.

법제도의 정비와 더불어 노인복지의 주요한 내용으로서 공공부조의 수준과 방법을 둘러싸고 소득에 관계없이 복지혜택을 부여하는 보편적 복지가 원칙인가, 아니면 일정소득 이하 계층에만 복지혜택을 부여하는 선별적 복지가 원칙이냐를 둘러싸고 논란이 되어져 왔음은 주지의 사실이다. 보편적 복지는 담세율과 재정적자 문제와 직결되며, 세간

에서는 보편적 복지가 사회주의를 배경으로 하여 선별적 복지가 신자유주의를 배경으로 하는 것으로 이해한다. 정치적으로는 보편적 복지가 주목을 받는다. 하지만 그리스 사태에서 보듯이 정치적 포퓰리즘의 영향으로 보편적 복지정책이 재정악화를 가져옴으로써 어려움을 겪는 유럽의 경험적 사례에서 볼 때 현행법제에서처럼 선별적 복지를 기본으로 하여야 할 것이다. 이러한 선별적 복지의 전제 아래에서도 노인은 일반국민과 대비되는 노인의 특수성 및 보호의 필요성에 기인하여 보편적이면서도 독자적인 규범체계 내에서 이루어질 수 있다. 헌법상 권리성에 따른 노인의 보호는 보편적인 국민을 대상으로 형성되어 있는 현행 사회보장의 규범적 구조 및 제도적 범위 내에서 전문성·효율성을 발휘하면서 제대로 이루어지기 어렵다. 국가가 사회보장권으로서 노인의 보호를 실현하기 위해서는 궁극적으로 노인이라고 하는 사회보장 수급권자의 특수성을 파악하고 이를 반영한실체법 및 절차법상의 보호원칙을 구축할 필요가 있다. 현행노인복지관련법은 개별법의 산재화로 인하여 제도간의 연계성이 부족하거나, 국가의 재정적 정치적 상황에 의한 재량 인정으로 실효성 확보가 어려운 점, 급여수준에 대한 사회적 합의의 부족 등의 문제가 나타나고 있다.

우리나라의 노인복지제도는 선진국에 비하여 복지혜택의 수준도 낮고 그 대

상도 한정되어 있다. 우리나라 노인복지는 다양한 측면에서 단계적으로 확대 시행되어야 한다. 이에 따른 노인복지 예산확보도 필요하며, 관련 노인복지법의 개선이 필요하다. 이러한 개선점에 대하여 선진국의 경험적 사례와 노인복지 입법례는 고령사회 대응에서 초기적 단계에 있는 우리나라에 많은 시사점을 주고 있다. 선진국의 노인복지입법정책의 추진과정에서 초고령사회에 대비하여 오래전부터 철저한 계획을 세워 노인복지 법정책을 추진하고 시행해오고 있다. 일반적으로 독일, 프랑스, 일본 등은 헌법이념에 기초하여 사회보장 전반에 걸친 국가의 적극적인 정책개입이 이루어지고 있다. 이는 노인복지의 문제를 시장에서의 개인과 가족의 책임을 원칙으로 하고 있는 국가와는 대조된다. 또한 아무리 복지국가를 지향한다고 하더라도 노인복지정책을 추진하기 위해서는 재정적 문제로 인한 일정한 제약을 받을 수밖에 없다. 선진국의 노인복지법제는 이와 같은 이념과 현실 속에서 인간 존엄성에 바탕을 둔 기본 방향을 설정하고 이를 가장 효율적으로 달성할 수 있는 방법을 추구하여 가는 과정에 있다고 할 수 있다.

현행 노인시설관련 법률은 시설의 기준이나 운영 등에 관해서는 정하고 있을 뿐 시설인력의 양성과 복지문제 및 시설에서 제공되는 전문적인 수급관계에 대해서는 일정한 기준을 제시하고 있지 못하다. 또한 고령사회의 도래에 따

라 증가하는 노인복지수요의 하나는 노인주거복지의 문제이다. 노인주거복지는 고령사회의 노인계층의 다양성에 따른 욕구다양성을 고려하여 선택의 폭이 크도록 주택공급의 유형을 다양화시킬 필요가 있다. 우리나라의 노인주택제도는 아직도 미비한 수준이며, 신체적 기능저하와 건강상태 및 경제적 상황을 고려한 다양한 주택의 제공도 이루어지지 않고 있다. 오히려 노인이 불필요하게 시설에 입소하거나 지역사회로부터 고립되는 등 노인의 사회통합 욕구를 충족시키지 못하고 있다. 우리나라는 현재 노인의 자가주택 비율을 높지 않다. 향후 노인부부 세대와 독거노인의 세대의 증가와 함께 민간 임대주택의 수요가 증가할 것으로 예상된다.

우리나라 노인 빈곤율은 매우 높다. 재정이 허락된다면 수령액수를 높이는 방향, 혹은 수급자수를 줄이고 수령액수를 높이는 방향으로 개선해야 한다. 국민기초생활보장제도가 최후의 사회안전망으로서의 기능할 수 있도록 재산의 소득환산제와 부양의무제 등의 제도적 개선이 필요하다. 여전히 공적연금제도는 노후소득보장에서 빈곤완화효과가 가장 크고 중요한 기능을 한다. 하지만 현행 공적연금제도는 연금을 받지 못하는 사각지대가 넓게 존재하기 때문에 공적연금 가입을 확대할 수 있는 제도적 개선이 필요하다.

<참고문헌>

- 1) 백종인, 2000, 일본의 노인복지법제에 관한 연구 -개호보험법을 중심으로-, 토지공법연구 제10집, 한국토지공법학회, 352면
- 2) UN DESA, 2007, World Economic and Social Survey 2007-Development in an Ageing World, E/2007/50/Rev.1, ST/ESA314.
- 3) 우리나라 국민의 평균수명은 지난 1950년에는 52.4세에 불과하였으나 80세로 길어짐에 따라 노후 생활자금의 준비가 절실한 문제로 대두되고 있다.
- 4) 2009년 통계청에서 발표한 65세 이상 장래추계 인구와 전체 인구 중에 65세 이상 노인 인구가 차지하는 비율을 각각 살펴보면, 2000년에는 339만 5천명으로 7.2%, 2010년에는 535만 7천명으로 11.0%, 2026년에는 1,021만 8천명으로 20.8%로 증가하여 노인 인구의 비율은 점점 높아질 것으로 전망되고 있다(복지가족부, 보건복지가족통계연보(Health, Welfare and Family Affairs Statistical Year Book, 2008)
- 5) 박인, 2005, 고령사회에 있어서의 법적 과제, 법제개선연구 제9집, 법제처, 67면.
- 6) 백종인, 2000, 앞의 논문, 352면.
- 7) 박명숙·남영신, 2010, 한국과 일본의 노인복지제도에 관한 비교연구, 유라시아연구 제7권 제1호(통권 제16호), 302면.
- 8) 김유성, 위의 책, 96면.
- 9) 현재결 1995.07.21., 93헌가14.
- 10) 김일환, 1999, 인간다운 생활을 할 권리의 법적 성격과 보호범위에 관한 헌법적 연구, 성균관법학 제10집, 291~293면.
- 11) 김선택, 1998, 인간다운 생활을 할 권리의 헌법규범성, 판례연구 제9집(고려대학교 법학연구), 18~19면.
- 12) 김선택, 앞의 논문, 23면.
- 13) 김철수, 2013, 헌법학신론, 박영사, 578면.
- 14) 권영성, 2013, 헌법학원론, 법문사, 603면.
- 15) 허영, 2013, 한국헌법론, 박영사, 502면.
- 16) 김철수, 위의 책, 578면.
- 17) 현재결 1995.07.21., 93헌가14.
- 18) 김철수, 앞의 책, 523면.
- 19) 허영, 앞의 책, 491면.
- 20) 이덕연, 1999, 인간다운 생활을 할 권리의 본질과 법적 성격, 공법연구 제27집 제2호, 244~245면.
- 21) 김선택, 앞의 논문, 39면.
- 22) 김철수, 앞의 책, 939~945면.
- 23) 홍일선, 앞의 글, 149면.
- 24) 김철준, 앞의 논문, 111~112면.
- 25) 강남진, 김연태, 2011, 행정법II 제15판, 법문사, 355면 참조.
- 26) 홍일선, 2009, 고령사회를 대비한 헌법적 논의, 노인법제연구, 삼우사, 23면 참조.
- 27) 홍일선, 위의 논문, 35~38면.
- 28) 홍일선, 위의 논문, 30면.
- 29) 손미정, 2007, 고령자의 사회보장권에 관한 연

- 구, 계명대학교 대학원 박사학위논문, 231면.
- 30) 헌재결 1989.07.28., 89헌바1; 헌재결 1996.11.28., 93헌마258; 헌재결 1999.01.28., 97헌마253·270병합.
- 31) 헌법재판소법 제45조, 제47조, 제75조 제5항.
- 32) 손미정, 앞의 학위논문, 231~232면.