

## A Study on the Analysis and Improvement of the Welfare Ordinance for the Elderly in Gwangju and Jeonnam

Kyung-Sook Kim\*

\*Professor, Dept. of Social Welfare, Chosun College of Science & Technology, Gwangju, Korea

### [Abstract]

The purpose of this study is to examine the current status of the elderly welfare ordinances currently enacted and operated by local governments, analyze the actual conditions and problems of the contents, and suggest the direction of enactment and revision of the elderly welfare ordinances for actively responding to the demand for various welfare services for the elderly. To this end, the scope of the study was specified by ordinances in Gwangju Metropolitan City, five autonomous districts, Jeollanam-do, and 22 cities and counties, and the criteria for content analysis of the elderly welfare ordinance of these local governments were selected and compared and analyzed in the four major areas of elderly welfare: income and jobs, care, health, leisure activities, and social participation. According to the analysis results, the direction of enacting the ordinance is to secure financial resources for the elderly welfare budget, develop differentiated welfare policies for the elderly that reflect the characteristics of each local government, expand ordinances related to infectious diseases, enact ordinances for medical support for non-infectious diseases, and enact customized ordinances for the elderly living alone. Finally, the limitations on the research subject and analysis scope of this study and future research directions were presented.

▶ **Key words:** Care service for the elderly care serviceLifeguard, Resilience, Job engagement, Job burnout

### [요 약]

지방자치단체에서 제정하여 현재 운영하고 있는 노인복지조례에 대한 현황을 살펴보고, 그 내용의 실태와 문제점을 분석하여 다양한 노인복지서비스 수요에 능동적으로 대응할 수 있는 노인복지조례의 제·개정 방향을 제시하는데 연구의 목적을 두었다. 이를 위해 연구대상의 범위를 광주광역시 5개 자치구와 전라남도 및 22개 시·군의 조례로 특정하여, 이들 지방자치단체의 노인복지조례에 대한 내용분석의 기준을 노인복지의 4대 분야인 소득 및 일자리, 돌봄, 건강, 여가활동 및 사회참여로 선정하여 비교·분석하였다.

분석결과에 따른 조례제정의 방향으로 노인복지 예산의 재원확보, 자치단체별 특성을 반영하는 차별화된 노인복지정책의 개발, 감염병 관련 조례 제정 확대, 비감염병 의료 지원 조례제정, 독거노인에 대한 생활맞춤형 조례 제정 등을 제시하였다. 마지막으로 본 연구가 지닌 연구대상과 분석범위에 대한 연구의 한계점과 향후 연구방향을 제시하였다.

▶ **주제어:** 노인복지조례, 소득 및 일자리, 돌봄, 건강, 여가활동 및 사회참여

- 
- First Author: Kyung-Sook Kim, Corresponding Author: Kyung-Sook Kim
  - \*Kyung-Sook Kim (kkysuk1@hanmail.net), Dept. of Social Welfare, Chosun College of Science & Technology
  - Received: 2022. 07. 27, Revised: 2022. 08. 22, Accepted: 2022. 08. 23.

## I. Introduction

저출산과 고령화에 따른 노인인구의 증가에 대한 지방 소멸 위기가 진행되고 있으나 해결책은 쉽게 찾아보기 어려운 현실이다. 하지만 코로나19의 대응과정에서 살펴본 듯 지방자치단체는 중앙정부와 협력하여 최일선 현장에서 지역감염 확산을 막는데 현장 중심형 지방정부의 역할이 크다는 것을 다시 한번 확인하였다. 코로나 이후를 대비하는 것도 지방정부의 몫이며, 지방자치단체의 성패를 좌우할 만큼 최고로 민감한 이슈가 되었다.

우리나라 65세 이상 고령인구는 2015년 654만명에서 2030년 1,298만명이 넘고 2040년에 1,722만명 2050년에 1,900만명까지 증가할 전망이다, UN의 노인인구에 대한 비율 정의는 전체 인구 비율에서 노인인구의 비율이 7% 이상인 경우를 고령화사회 14% 이상인 경우를 고령사회 20% 이상인 경우는 초고령사회로 규정하고 있다.

2021년 우리나라 노인인구는 853만명 전체 인구 대비 16.5% 비율을 차지하고 있어서 UN의 노인인구에 대한 비율 정의 기준을 적용한다면 우리나라는 고령사회에 직면하였다[1]

본 연구의 대상인 광주광역시 213천명 14.4%로 고령사회에 직면하고 전라남도는 417천명 23.8%로 나타나서 2021년 고령인구 비중이 20% 이상인 초고령사회 지역 중 전라남도가 1순위로 전국에서 가장 높았고 이어 경북(21.5%), 전북(21.4%), 강원(20.9%) 순이었다.

인구 고령화로 인해 노인 자살률 및 빈곤률 증가와 함께 노인들의 지위 저하, 노년부양비 증가에 의한 사회적 비용 증가 등으로 발생하는 심각한 사회문제에 대한 체계적인 대비가 절실하다. 그리고 다양화되고 복잡해 진 노인들의 사회복지에 대한 욕구를 최대한 충족시킬 수 있는 노인복지관련 조례를 제·개정해서 조례제정권을 행사하는 지방자치단체의 역할의 중요성을 생각해본다. 따라서 지방자치단체에서 노인복지조례를 제·개정함에 있어서 차별화된 노인정책과 노인들에 대한 신체적·정서적·사회적 측면들을 고려하는 차원에서 제정되어야 할 것이다.

이러한 필요성에서 출발한 본 연구는 지방자치단체에서 현재 제정하여 운영하고 있는 노인복지조례에 대한 현황을 살펴보고 그 내용의 실태와 문제점을 분석하여 다양한 노인복지서비스 수요에 능동적으로 대응할 수 있는 노인복지조례의 제·개정 방향을 제시하는데 연구목적 설정하였다.

이러한 연구목적 달성하기 위하여 연구대상의 범위를 특정하여 노인복지서비스와 관련된 조례가 광주광역시 5

개 자치구와 전라남도 및 22개 시·군에는 어떠한 조례가 있는지? 조례의 내용은 어떤 공통점과 차이점이 있는지를 분석하였다. 따라서 본 연구에서 분석기준은 광주·전남 노인복지조례를 비교·분석함에 있어서 노인복지의 4대 분야로 소득 및 일자리, 돌봄, 건강, 여가활동 및 사회참여 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

본 연구에서는 자치법규정보시스템을 통해 자치단체의 조례를 검색하는 방식으로 이루어졌다.

따라서 조사대상의 공간적 범위는 광주광역시 본청과 5개 자치구와 전라남도 본청 및 22개 시·군의 지방자치단체이며, 시간적 범위는 2022년 4월 현재 노인복지 관련 조례가 대상이 된다.

## II. Theoretical background

### 1. Social Welfare under the Local Autonomy Act

지방자치제도의 개념을 살펴보면 일정한 지역에서 주소를 두고 있는 지역 주민들이 지역의 문제를 스스로 부담과 책임으로 처리해 나가는 제도를 말한다. 지방자치단체는 행정주체로 권리·의무의 주체가 되며, 의사표시능력, 소송당사자능력, 계약체결능력을 보유하고, 재산권의 주체가 될 뿐만 아니라 주민에 대하여 공권과 의무의 주체가 된다[2]

지방자치법 제13조 제1항, 제2항에 따르면, 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령으로부터 위임받은 사무를 처리하는데 사무의 범위는 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 국제교류 및 협력 등이다. 본 연구와 관련한 주민의 복지증진에 관한 사무의 내용은 주민복지에 관한 사업, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원, 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진, 공공보건의료기관의 설립·운영, 감염병과 그 밖의 질병예방과 방역, 묘지·화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영·관리, 공공접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도, 청소, 생활폐기물의 수거 및 처리, 지방공기업의 설치 및 운영 등이다[3]

이러한 지방자치단체 사무에 대한 조례제정의 법적근거와 관련하여 헌법 제117조 제1항에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있으며[4] 지방자치법 제28조 제1항에서 지방자치

단체는 법령의 범위에서 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 규정은 지방자치단체가 공유의 사무에 대해서는 중앙정부의 간섭 없이 자율적인 권한과 책임하에 스스로 관련 법규를 제정할 수 있는 자치입법권을 인정하고 있는 것을 의미한다. 따라서 지방자치단체의 주민의 복지증진에 관한 사무 중 노인복지사무와 관련된 고유업무에 대해서도 자율적으로 제정할 수 있는 입법권을 가지고 있다.

## 2. An Analysis of Welfare Projects and Municipal Ordinances for the Elderly in Gwangju

### 2.1 Welfare business for the elderly

노후 걱정 없는 100세 도시 행복 광주실현을 위한 2022년도 고령친화도시 조성 시행계획에 기초하여 2022년 광주광역시 노인복지사업을 살펴보면 다음과 같다[5]

일자리영역은 활기찬 노후를 위한 고령자 맞춤형 노인 일자리 공급 확대, 노인일자리 정보 포털시스템 구축 운영, 신중년 농촌 일자리 프로젝트 활성화, 어르신 정보화 교육을 통한 정보능력 강화, 중장년층 생애설계 종합지원 빚고을 50+센터운영, 빚고을 50+ 일자리를 통한 양질의 일자리 확보, 중장년 기술창업 지원센터 활성화 사업이다.

사회참여·문화영역은 고령친화 도서관 실버서비스 제공, 시각장애인 맞춤형 경로당 조성 및 운영, 주민과 함께하는 복지센터형 경로당 활성화, 지역사회 복지증진을 위한 서부권 노인복합시설 건립, 광주공원 노인복지관 운영을 통한 노인복지 기반 확충, 어르신 건강증진을 위한 생활체육 활성화, 노인복지 거점 빚고을·효령노인타운 운영, 찾아가는 실버예술단을 통한 소외계층의 문화복지서비스 제공, 정책참여·평생교육, 노인 지도자대학 운영을 통한 평생교육 및 사회활동 지원 시스템 강화, 노인정책 요구도 기능 강화를 위한 어르신 정책 모니터링단 운영 사업이다.

돌봄복지영역은 IoT기술을 이용한 응급안전알림서비스 제공, 기초연금 지급을 통한 노후 소득보장체계 구축, 따뜻한 사회분위기, 결식우려노인의 무료급식 제공, 수요자 중심의 노인 맞춤 돌봄서비스 활성화, 노인권익 보호·인권 증진, 글로벌 인권도시 이미지 강화를 위한 노인인권국제 학술대회 개최, 노인복지시설 종사자 역량강화, 노인학대 피해자 보호 및 예방 강화, 시설 종사자의 맞춤형 인권교육 실시, 복지사각지대의 무연고 어르신들을 위한 장례서비스 제공, 세대통합, 경로효친, 효문화 확산을 위한 경로효친 행사 개최, 세대 간 화합을 위한 효 함양 교육 활성화 사업이다.

보건·요양영역은 광주형 건강경로당 운영 및 순회 진료 확대 추진, 건강한 노후생활 보장 건강검진사업 추진, 취약계층의 방문건강관리사업을 통한 보건의료서비스 강화, 치매통합관리서비스 제공을 위한 치매 안심센터 운영 활성화, 치매노인 단기보호시설 설치 지원, 치매전담형 요양 시설 확충 및 기능보강, 취약계층 노인성질환자 장기요양 서비스 지원, 고령친화산업지원센터 운영, 맞춤형 치매 예방 및 혁신적 예측 기술의 지속적 개발사업이다.

생활환경영역은 노인타운 주변 둘레길 조성을 통한 도심 속 힐링 공간 확대, 범죄 없는 밤길 안심도시 광주 골목길 개선, 어르신 활동공간 환경성 질환 예방사업의 지속적 추진, 교통약자를 배려한 노인보호구역 지정 확대, 노인 및 중증장애인들의 이동권 확보를 위한 무장애 정류소 조성 확대, 대중교통 서비스 수준 제고를 위한 운수종사자 안전·친절교육 강화, 시내버스 이용 편의성 증진을 위한 저상버스 도입 확대, 교통안전 환경 조성을 위한 찾아가는 교통안전교육, 운전면허증 반납 어르신 교통비 지원, 기초생활보장 수급 어르신의 주거복지시설 지원 활성화, 영구임대아파트 입주민 주거 공간 개선사업의 지속적 추진사업이다.

반면에 광주광역시 기본법으로 추진하고 있는 노인복지관련 사업들은 다음과 같다[6]

노인복지사업에 대한 전략목표는 어르신이 행복한 노후 생활을 보장할 수 있도록 노인복지시설 확충과 여가문화 지원 등이다. 주요업무는 효령·빚고을 노인건강타운 운영 지원, 소득증대와 사회참여를 위한 노인들에 대한 일자리 사업 진행, 어르신 맞춤형·소외계층 돌봄서비스 제공, 장기요양서비스 지원을 통한 거동불편 노인 지원, 노인돌봄 서비스 제공을 통한 일상생활과 활동보조 지원, 노인돌봄 서비스 수혜 혜택에서 제외 최소화로 복지사각지대 최소화, 노인인권보호와 학대예방을 통한 삶의 질 제고, 기초연금 지원을 통한 노인들의 최저생계 보장, 경로당의 기능 보강을 통한 여가생활에 대한 쾌적한 환경 제공, 활기차고 건강한 여가문화생활 지원, 고령친화 도시환경의 안정적 구축, 통합적인 복지서비스 관리체계 구축을 위한 경로당 기능 혁신 수행, 건강하고 행복한 노후생활 지원을 위한 노인 여가문화 활성화, 세계보건기구 고령친화도시 조성, 사회참여 확대 및 안정된 노후생활의 보장 등이 있다.

### 2.2 Analysis of the Welfare Ordinance for the Elderly in Gwangju Metropolitan City

광주광역시 노인복지관련 조례는 경로당활성화사업 지원, 고령친화도시 조성, 광주공원노인복지관 운영·기초연금 비용부담, 노인 보호·노인일자리 창출, 노인회관 설치

운영, 빛고을노인건강타운, 효령노인복지타운 설치 및 운영·장기요양요원의 처우 개선 및 지위 향상·장년층 생애재 설계 지원·장사(葬事)·홀로 사는 노인의 고독사 예방·화장 시설 소재 지역의 주민들에 대한 지원기금 설치 및 운용·효행장려 및 지원에 관한 조례가 있다. 광주광역시의 노인 복지 관련 4대 분야 조례 중 소득·일자리, 돌봄, 건강관련 조례는 제정되어 있으나 여가활동·사회참여 관련 조례는 제정되어 있지 않다[7]

광주광역시 5개 자치구의 노인복지 4대 분야 조례와 소득·일자리와 관련되어 제정되어 있는 조례는 노인일자리 창출 및 지원 조례이며, 돌봄과 관련해서는 노인학대 예방 및 보호에 관한 조례, 건강과 관련해서는 노인건강증진 등에 관한 조례, 여가활동·사회참여와 관련해서는 경로당 운영 및 지원 조례로 나타났다. 광주광역시 5개 자치구 중에서 광산구는 노인복지 4대 분야에 대한 조례가 모두 제정되어 있지만 광주광역시 본청은 여가활동·사회참여, 동구는 건강, 서구와 남구는 소득·일자리, 북구는 건강과 관련된 분야의 조례는 제정되어 있지 않다. 따라서 광주광역시와 5개 자치구의 노인복지 4대 분야 조례에 대한 비교는 표 1과 같다.

Table 1. Comparison of the four major areas of welfare for the elderly in the main office and five autonomous districts of Gwangju Metropolitan City

division	income·job	care	health	recreation·social participation
city hal	◎	◎	◎	-
Dong-gu	◎	◎	-	◎
Seo-gu	-	◎	◎	◎
Nam-g	-	◎	-	◎
Buk-gu	◎	◎	-	◎
Gwangsan-gu	◎	◎	◎	◎

### 3. An Analysis of Elderly Welfare Projects and Municipal Ordinances in Jeollanam-do

#### 3.1 Welfare business for the elderly

제3차 전라남도 종합계획 수정계획(2012~2020)에서 제시한 전라남도의 노인복지사업을 살펴보면 다음과 같다.

노인생활안정 지원 및 재가노인복지사업 확충영역은 노인요양, 공동생활가정(그룹홈) 연차적 확충사업, 재가노인복지서비스 통합·연계시스템 구축, 재가노인복지기관 확충 및 서비스 내실화, 무의탁노인 주거환경 개선사업 추진, 저소득 독거노인 도우미 및 돌보미 운영이다.

노인 여가문화 및 자원봉사 활성화 영역은 노인생활체육 활성화를 위해 노인체육시설 설치, 자원봉사체계 구축,

노인정보화 교육실시 및 노인교실 운영의 내실화사업, 경로당 활성화 및 노인지원체계이다.

노후소득보장 강화영역은 읍·면 단위 노인취업알선센터 시범 운영, 시니어클럽의 연차적 확대, 노인취업박람회 개최 및 교육사업, 노인취업 유망직종 발굴, 노인인적자원 데이터베이스 구축 및 노인일자리사업 확대이다.

건강한 노후생활 보장영역은 노인전문병원 확충하여 보건소와 연계, 요양병원, 노인수발 상담지원센터 설치·운영 및 방문보건서비스 체계구축, 노인재활건강센터 확충사업 및 면 단위 공중목욕장 설치·운영 사업, 보건소 중심의 치매관리사업 및 노인만성질환자 사례관리 추진, 노인전문요양시설의 운영이다.

반면에 전라남도가 기본적으로 추진하고 있는 노인복지 관련 사업들은 다음과 같다[8]

노인복지 종합계획 수립 및 조정, 고령화 대책 업무 추진, 고령화 대책 각종 시책 홍보, 효행장려 시행계획 수립, 효행장려 촉진 및 지원, 효행문화지원센터 설치 및 운영, 노인회 지원육성, 노인복지법인 설립허가·지도 및 감독, 기초연금 지원, 성인용 보행기 지원, 노인 경로우대 지원, 경로의 달 행사 및 노인의 날 행사 개최, 전남복지재단 노인복지기금 관리·운영 및 지도·감독, 노인돌봄 지원사업 추진, 고령인구 조사 및 관리, 홀로 사는 노인 지원 사업, 농어촌건강증진센터 건립 및 운영, 경로식당 무료급식 운영, 거동이 불편한 저소득 노인들에 대한 식사배달사업 추진, 독거노인 주거환경 개선 사업 추진, 장수노인 생신 행 거드리기, 농어촌 노인건강증진 프로그램 운영, 효행자 발굴 포상과 어버이날 행사 추진, 시니어 합창단 운영 지원, 경로당 설치운영 및 활성화, 공동생활의 집 설치 지원, 경로당 광역지원센터 설치운영, 요양보호사 교육기관 지정·지도 및 감독, 경로당 태양광발전시설 설치사업, 노인복지 시설 관련 법인 설립허가 및 지도·감독, 노인복지시설 지원 및 지도·감독, 노인복지시설 기능보강 사업, 노인복지 시설 종사자 현황 관리, 노인복지시설 등급외자 지원 및 관리, 가출 및 실종 노인 보호 관리, 노인장기요양기관 지원 및 지도·감독, 노인장기요양보험 의료급여 수급권자 부담금 관리 운영, 노인 장기요양 보험제도 추진, 요양보호사 자격증 발급, 묘지 등의 수급계획 및 관리, 법인묘지 설립허가 및 지도·감독, 장사시설 확충 업무, 자연장, 봉안당, 화장장 등 장사시설 설치 및 운영 활성화, 장례식장 운영 지도·감독, 노인 여가활동 지원, 노인복지관 운영 지원 및 관리, 노인교실 운영 관리, 노인보호전문기관 운영 지원 등이 있다.

### 3.2 Analysis of the Welfare Ordinance for the Elderly in Jeonnam

전라남도의 노인복지 관련 조례는 전남복지재단 설립 및 운영·사회복지회관 설치 및 관리, 사회적일자리·노인여가 복지시설 운영지원, 효행 장려 및 지원·노인에 대한 성인용 보행기 지원, 경로당 운영 및 활성화 사업지원, 대한노인회 전라남도연합회 지원, 기초연금 비용부담·노인교육 지원, 장사시설의 설치 및 관리, 노인학대 예방 및 보호, 노인일자리 창출 지원, 노인대학 운영 활성화, 독거노인 고독사 예방 등 사회적 가족 구현, 장기요양요원 처우 개선, 공영장례 지원, 어르신 공동생활 지원, 노인 구강보건 사업 지원, 치매관리 및 지원, 자살예방 및 생명존중문화 조성, 선택예방접종 지원에 관한 조례가 있다. 전라남도의 노인복지 관련 4대 분야 조례인 소득·일자리, 돌봄, 건강, 여가활동·사회참여 조례가 모두 제정되어 있다.

전라남도의 22개 지방자치단체 중에서 노인을 위한 소득 및 일자리의 조례는 대부분의 자치단체가 공통적으로 노인일자리 창출 지원과 관련된 조례를 제정하였는데, 곡성군, 장성군, 무안군, 신안군, 장흥군, 완도군은 제정되어 있지 않았다.

전라남도의 22개 자치단체 중에서 돌봄과 관련되어 제정되어 있는 자치단체는 나주시가 12개로 가장 많이 제정되어 있으며, 함평군이 9개, 강진군 8개, 해남군 7개, 진도군 6개, 광양시·고흥군·담양군 3개의 순으로 제정되었다. 그리고 구례군, 영암군, 완도군이 2개로 가장 적게 조례가 제정되어 있는 것으로 나타났다. 22개 자치단체 중에서 돌봄이 가장 많이 제정되어 있는 조례는 생명존중 및 자살예방문화 조성을 위한 조례이며, 홀로 사는 노인에게 고독사 예방 및 지원에 관한 조례, 효행 장려 및 지원 조례, 장사시설의 설치 및 관리 조례 등으로 나타났다.

전라남도의 22개 자치단체 중에서 건강과 관련되어 제정되어 있는 자치단체는 나주시·광양시가 9개로 가장 많이 제정되어 있으며, 무안군·장성군 6개, 순천시·고흥군·곡성군 5개의 순으로 제정되었으며, 담양군(담양군 건강관리 조례), 강진군(강진군 노인 요양시설 설치 및 운영 조례 지원에 관한 조례)이 1개로 가장 낮은 조례제정 수준을 보여주는 것으로 나타났다. 그리고 정신건강복지센터 설치 및 운영에 관한 조례, 노인 전문요양시설 설치 및 운영 조례, 노인들에 대한 이·미용비 및 목욕비 지원 조례, 공중목욕장 설치 및 운영·지원에 관한 조례 등이 제정된 것으로 나타났다.

전라남도의 22개 자치단체 중에서 여가활동 및 사회참여와 관련된 자치단체는 나주시가 5개로 가장 많이 제정되어 있으며, 순천시·무안군·영암군·구례군·곡성군이 3개의

순으로 제정되었으며, 신안군은 관련 조례가 1개도 제정되지 않는 것으로 나타났다. 일반적으로 경로당 운영 및 활성화사업 지원에 관한 조례와 종합복지관·노인복지관 설치 및 운영 조례가 가장 많이 제정되었다.

노인에 대한 소득·일자리, 돌봄, 건강, 여가활동·사회참여의 분야와 관련하여 전체적으로 전라남도의 22개 지방자치단체별로 가장 많이 제정한 조례는 건강 관련 조례인 것으로 나타났다. 전라남도 본청 및 22개 시·군의 노인복지 4대 분야 조례에 대한 비교는 표 2와 같다.

Table 2. Comparison of the four major areas of welfare for the elderly in Jeollanam-do Office and 22 Si/Guns

division	income·job	care	health	recreation·social participation
Main Office	◎	◎	◎	◎
Naju City	◎	◎	◎	◎
Yeosu City	◎	◎	◎	◎
Suncheon City	◎	◎	◎	◎
Gwangyang City	◎	◎	◎	◎
Mokpo City	◎	◎	◎	◎
Damyang County	◎	◎	◎	◎
Gokseong County	-	◎	◎	◎
Hampyeong County	◎	◎	◎	◎
Yeonggwang County	◎	◎	◎	◎
Jangseong County	-	◎	◎	◎
Gurye County	◎	◎	◎	◎
Goheung County	◎	◎	◎	◎
Haenam County	◎	◎	◎	◎
Yeongam County	◎	◎	◎	◎
Muan County	-	◎	◎	◎
Jindo County	◎	◎	◎	◎
Sinan County	-	◎	◎	-
Boseong County	◎	◎	◎	◎
Jangheung County	-	◎	◎	◎
Gangjin County	◎	◎	◎	◎
Wando County	-	◎	◎	◎
Hwasun County	◎	◎	◎	◎

### III. Problems and Improvements of the Welfare Ordinance for the Elderly

#### 1. Securing Sufficient Financial Resources of the Welfare Budget for the Elderly

2022년 기준 현재 광주광역시의 노인·청소년예산은 6,851억으로 전체 예산의 9.8%, 전라남도의 경우는 2021년 기준 현재 1조 6천억 원으로 전체 예산의 10.66%를 차지하고 있다. 자치단체의 노인복지예산의 편성비율은 대체로 낮은 편에 해당된다.

모든 지방자치단체는 노인복지관련 정책과 관련하여 많은 사업들이 추진되고 있다. 하지만 이러한 사업들을 통해 노인복지서비스가 제대로 제공되기 위해서는 조례제정이 필요하고 충분한 예산이 뒷받침되어야 한다. 하지만 현실적으로 노인복지 사업과 관련하여 노인복지서비스의 질적 수준을 높이기 위한 기반이 되는 조례는 충분하게 제정되어 있지 못하고 있다. 따라서 노인복지 사업과 관련한 충분한 예산편성과 그에 맞는 조례의 제정이 필요할 것이다. 그리고 조례제정이 활성화되며, 자치단체장이 교체되더라도 노인복지사업의 연속성은 확보할 수 있기 때문이다.

#### 2. Development of Differentiated Elderly Welfare Policy Reflecting the Characteristics of Local Governments

각 자치단체의 노인복지정책을 분석해 보면 중앙정부의 정책적 지원에 따른 예산지원은 차별없이 자치단체마다 거의 비슷한 정책들이 시행되고 있으며, 클라이언트의 개별적이고 다양한 노인복지정책은 수행되지 못하고 있다. 따라서 자치단체들의 노인복지 관련 조례의 내용이 대부분 비슷한 내용으로 구성되어 있다. 이는 다양해지고 복잡해지고 있는 노인들의 복지서비스에 대한 욕구를 제대로 반영하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 노인들의 복지욕구를 반영하는 다양한 정책과 그에 대한 조례 제정의 활성화를 통해 실질적인 노인들의 복지수준은 제고되어야 할 것이다.

#### 3. Expanding the Enactment of Infectious Disease-Related Ordinances

감염병 관련 조례는 코로나19로 인해 일부 자치단체에서 2020년부터 제정되었다.

이번 코로나19를 겪으면서 감염병에 취약한 노인에 대한 향후 새로운 전염병에 대한 대비가 필요하고 노인건강에 위해(危害)가 되는 감염병의 발생과 확산을 방지하고

노인의 건강증진을 위하여 필요한 사항을 규정하여 노인들의 감염병 확산을 예방할 필요가 있다.

조례제정의 방향은 노인들의 감염병 예방을 지원해 주는 내용을 강화하는 차원에서 제정되어야 할 것이다.

#### 4. Enactment of the Medical Support Ordinance for Non-Contagious Diseases

지방자치법 제13조(지방자치단체의 사무 범위) 제2호 주민의 복지증진에 관한 사무로 감염병과 그 밖의 질병예방과 방역을 지방자치단체의 자치사무의 하나로 규정하고 있고 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률 제64조 제2항에서는 제24조 제1항(필수예방접종) 및 제25조 제1항(임시예방접종)에 따른 예방접종 경비는 특별자치도와 기초자치단체인 시·군·구가 부담한다고 규정하고 있다. 따라서 필수예방접종과 임시예방접종 질병에 대해서는 관할 보건소를 통해 예방이 이루어지고 있다. 하지만 이에 해당하지 않은 질병에 대해서는 경비 부담으로 인해 접종이 잘 이루어지지 않고 있다. 따라서 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에는 감염병에 명시되어 있지 않은 노인질병에 대한 의료 지원을 강화하는 조례제정이 필요하다.

예를 들어 전라남도 자치단체의 경우 목포시, 곡성군, 장성군, 보성군의 대상포진 예방접종 지원에 관한 조례를 보면 노인에게 대상포진 예방접종 비용을 지원해 주는 조례 등이 해당된다고 볼 수 있다.

#### 5. The Enactment of a Customized Ordinance for the Elderly Living Alone

독거노인과 관련한 지방자치단체의 조례는 나주시, 곡성군, 함평군 등에서 제정한 홀로 사는 노인 고독사 예방 및 지원 조례는 있으나 독거노인에 대한 생활맞춤형 조례는 없는 실정이다.

현재 독거노인 가구의 비율이 증가하고 있는 추세에서 종합적인 차원에서 지원해 줄 수 있는 제도적인 장치가 필요하다. 따라서 향후 자치단체에서 관련 조례인 독거노인에 대한 생활맞춤형 조례를 제정할 경우에는 독거노인에 대한 현재 주거상황, 경제적 상태, 건강내용, 가족상황 및 이웃관계, 여가 및 사회활동, 사회복지서비스 욕구, 독거노인 복지에 대한 전반적인 내용에 대한 지원 내용이 포함되어야 할 것이다.

## IV. Conclusions

노인복지와 관련된 조례는 공적 노인복지서비스 주체인 지방자치단체가 해당 지역의 특수성과 노인들의 복지에 대한 욕구를 반영하여 법제화 방식을 통하여 사회복지의 목표를 달성할 수 있는 수단이기 때문에 중요하다.

이러한 노인복지조례의 입법적인 특성을 반영하는 차원에서 지방자치단체 노인들의 삶의 질을 향상 시킬 수 있는 대안으로 효율적인 노인복지제정의 방향을 제시하는 것을 연구목적으로 제시하였다.

연구목적을 달성하기 위하여 광주광역시와 5개 자치구 전라남도 22개 시군 지방자치단체의 노인복지 관련 조례의 현황과 운영실태를 분석하여 노인복지관련 조례의 문제점을 도출하고 개선방안을 모색하였다.

특히 본 연구를 통해 노인복지 예산의 충분한 재원확보, 자치단체별 특성을 반영하는 차별화된 노인복지정책의 개발, 감염병 관련 조례 제정 확대, 비감염병 의료 지원 조례 제정, 독거노인에 대한 생활맞춤형 조례 제정 등의 필요성을 제시하였다. 따라서 노인복지와 관련된 조례의 제정 방향은 지방자치단체 노인들의 복지요구를 반영하는 것이 최우선이 되어야 할 것이다. 또한 노인복지서비스의 특수성이 확보될 수 있으며, 더 나아가 이번 코로나19의 경우와 같이 예상하지 않은 상황이 발생한 경우 즉각적인 대처를 할 수 있도록 하는 환경변동 대응적인 조례제정이 이루어져야 할 것이다.

이러한 연구결과에도 불구하고 전국의 모든 지방자치단체의 노인복지관련 조례를 분석하는 것이 의미는 있지만 광주·전남지방자치단체 243개의 자치단체를 연구대상으로 선정하여 연구결과를 일반화하기에는 한계가 있다. 향후 연구에서는 연구대상과 분석범위를 확대하여 연구가 진행되기를 기대해본다.

<https://www.gwangju.go.kr>

[7] Gwangju Metropolitan City Ordinance on the Welfare of the Elderly, <https://www.gwangju.go.kr>

[8] Jeollanam-do Welfare Ordinance for the Elderly, <https://www.jeonnam.go.kr>

## REFERENCES

- [1] National Statistical Office, Press Release, 2021. 9. 29.
- [2] Korea Legislation Research Institute, Casebook of Statutory Terms, <https://www.klri.re.kr>
- [3] Local Government Act, Article 13, the scope of one's office, paragraphs(1) and (2), 2021.12.28.
- [4] Article 117 of the Constitution, paragraphs(1), 1987.10.29.
- [5] A Study on the Elderly-Friendly Cities in Metropolitan City, Korea Institute of Industrial Development, 2019.11.
- [6] Major Policies for Elderly Welfare in Metropolitan City,

## Authors



Kyung-Sook Kim 2008 Professor of Social Welfare, Chosun University Present Professor of Department of Social Welfare, Chosun College of Science & Technology Interest areas: Social work practice, Social welfare

policy, Child care and education, Youth welfare