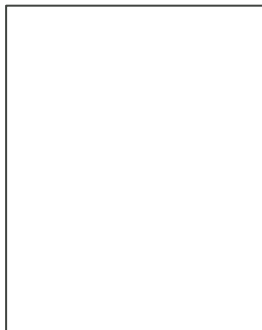


노인복지시설의 현황과 개선방안

1. 머리말

인간은 누구나 본능적으로 건강하고 행복한 삶을 추구하며 오랫동안 장수하기를 소원하며 살아가고 있다. 우리 선인들은 인간의 행복한 삶의 가장 좋은 안식처로서 가정의 소중함을 깨닫고 그 보호와 보존을 위하여 충효를 강조하여 왔으며, 가족과 후손의 행복과 안식을 위하여 실로 헌신적인 희생을 감내하면서 보다 나은 미래를 위해 살아왔다.

오늘날 우리나라의 노인은 36년간의 일제치하와 6·25사변의 참극을 겪으면서 폐허와 굶주림, 온갖 격동과 혼란 속에서도 지난 반세기 동안 한국의 기적을 이룩하여 국민소득 11,000불대의 세계 11위 경제부국의 선진국 대열에 서게 하였다. 따라서 오늘의 노인들은 사회로부터 존경받으며, 노후를 편안하고 인간답게 살 권리가 보장되어야 할 어른으로서, 우리 사회 모두는 노인을 잘 모셔야 할 책임과 의무를 다해야 한다.



殷 萬 基

한국노인복지시설협회 회장

이를 위해 우선적으로 결손가정 노인인 요보호대상 노인의 문제와 가정이 있어도 국가와 사회의 도움을 필요로 하는 노인의 문제를 면밀히 고찰하여 근본적이고 종합적인 노인복지정책을 수립, 국가적 주요시책 사업으로 수행해 나가야 할 것이다. 이러한 관점에서 노인복지시설의 현황과 향후 고령화사회에서 예상되는 노인복지문제의 해결을 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 노인복지시설 보호의 문제점과 개선방안

현대사회는 너무나 빠른 속도로 급변하여 전 세계가 일일 생활권내의 지구촌이라는 단어가 등장할 만큼 초고속 정보화 시대를 맞고 있다. 우리나라 역시 고령화사회로 급진전되어 전체 국민의 평균 수명이 73세에 이르고 있다.

노인복지시설에 입소한 노인의 평균 연령은 78세이며, 대부분이 고령으로 인한 두 가지 이상의 중복 노인성 질환을 가지고 있다. 가정을 상실한 요보호 노인과 가정이 있기는 하나 여러 가지 사정으로 시설보호를 필요로 하는 수많은 고령노인을 위해 정부는 노인복지시설을 운영하고 있다. 이러한 노인들을 위한 안정된 가정의 역할을 대신할 수 있는 노인복지시설의 활성화를 위하여 노인복지시설이 가지고 있는 문제는 무엇이며, 앞으로의 개선방안은 무엇인가 검토해 보고자 한다.

가. 법적·제도적 개선방안

1) 문제점

본격적인 고령화사회로 치달고 있는 현 시점에서 현행 노인복지법 체제와 정부기관의 현 노인복지 전달체계만으로는 고도의 전문성을 요하는 노인복지업무 수행과 정책 입안 또는 법령정비 등 제도개선 업무까지 감당하기는 어려운 일이라 하겠다. 날로 급변하고 있는 현 시대 상황에 신속히 대처하는 정책개발 또는 법적·제도적 개선이 이루

노인복지시설에 입소한 노인의 평균 연령은 78세이며, 대부분이 고령으로 인한 두 가지 이상의 중복 노인성 질환을 가지고 있다.

어지지 않아 노인복지 중진의 저해요인으로 작용한다는 사실도 간과해서는 안될 것이다.

2) 개선방안

노인복지 수요가 급증함에 따라 금년 7월 30일 노인복지법이 개정되었으나, 이와 별도로 노인보건법을 제정하여 하위 법령 및 시행규칙 등을 개정 비해야 한다. 또한, 보건복지부에 노인복지국을 신설하여 노인정책과, 노인복지과, 노인보건과 등으로 구분하고, 시·도 광역자치단체에는 중앙부서에 상응한 노인복지 전달체계의 정비가 시급히 요망되고 있다. 일본의 경우 1963년도에 노인복지법 제정후 오늘까지 무려 13회 이상, 동법 시행령은 16회, 동법 시행규칙은 12회 이상 개정한 바 있다. 또한 1982년도에는 노인보건법을 추가로 제정하고 그 후 10년간 10회의 개정과 동법 시행령은 11회, 시행규칙은 15회 제정비하였다. 이와 같이 일본의 노인복지문제는 법률적, 제도적 개선을 통하여 즉각적이고 신속한 조치를 취함으로써 오늘날 노인복지 선진화와 세계화가 가능하게 되었음을 참고할 필요가 있다.

나. 노인요양시설의 다양화

1) 문제점

개정된 노인복지법 제2조 제1항 제3호의 규정은 65세 이상의 자로 신체 또는 정신상의 현저한 결함이 있어 항상 보호가 필요한 노인을 입소시켜 보호를 목적으로 하는 시설이 노인요양시설이라는 개념을 정립하고 있다. 이와 같이 질환 노인을 대상으로 하는 노인요양시설 입소연령을 현행 유료노인복지시설 입소연령인 60세보다 높은 65세 이상자로 하여 무료 및 실비 노인요양시설 입소자격을 제한하고 있다.

전국 노인복지시설에 수용되어 있는 노인의 건강상태는 <표 1>에서와 같이 신체적 정신상의 각기 다른 복합적인 병세를 지니고 있는 만성 노인성 질환자들이 한 시설내에서 혼합 수용되어 있음으로써 요양시설 본연의 역할과 기능을 다하지 못하는 요인이 되고 있다. 그 결과 요보호대상 노인 스스로 입소를 기피하는 현상으로 나타나 전국 55개 노인요양시설의 수용정원 5,000여 명의 약 70%인 3,400여 명이 입소 요양중에 있어 실질적인 수요에 비하여 입소율이 매우 낮은 실정이다.

표 1. 전국노인복지시설 건강 실태

		(단위: %)	
구 분		양로시설	노인요양시설
건강		12.8	0
비건강	소 계	87.2	100.0
	치매 및 알콜리즘	11.4	26.1
	거동불능 중증환자	9.0	25.1
	지체장애자	4.4	6.5
	내과질환자	29.4	18.2
	신경통 및 관절염	25.5	16.4
	시각 및 청각장애자	7.5	7.7
계		100.0	100.0

자료: 한국노인복지시설협회, 내부자료, 1996.

2) 개선방안

일차적으로 노인복지법 제8조 제1항 제3호의 신체 또는 정신상의 조건에 따른 유형별 노인요양시설로 구분 설치·운영할 수 있도록 하위 법령에서 개정을 서둘러야 될 것이며, 분류 범위는 무료, 실비, 유료시설로 최소한 3종류로 구분하여야 될 것이다. 이와 함께 신체적으로 결함은 있으나 거동 가능한 노인을 입소 요양하는 시설을 일반노인요양시설이라 칭하며, 정신은 건강하나 신체적인 결함으로 인하여 거동불능, 중증질환, 와상노인을 입소요양하는 시설을 특별노인요양시설이라 칭하고, 노인성 치매 및 알콜리즘 등 정신장애로 인하여 정신적 안정을 현저히 어렵히는 노인을 입소요양하는 시설을 치매전문요양시설로 명문화해야 한다.

그리고 각기 다른 특수성에 부합되도록 시설위치 선정, 신체적 정신상의 질환에 맞는 적합한 시설구조의 개선, 시설 설치기준의 현실화와 적재적소에 적정 직원을 배치하는 등 시설운영 방법의 특성을 각 시설의 기능별로 최대한 살려야 할 것이다. 아울러 급식, 치료, 정서, 기타 일상생활에 편의를 제공하는 데 보다 효율적인 노인복지체계

노인요양시설을 신체 또는 정신상의 조건에 따른 유형별로 구분 설치·운영할 수 있도록 하위 법령을 서둘러 개정하고, 분류 범위는 무료, 실비, 유로의 최소한 3종류로 구분하여야 한다.

가 확립될 수 있도록 해야 한다.

질적인 보건의료 및 적정 수준의 복지서비스를 위해서는 무엇보다도 획기적인 국가예산의 보장책이 수립되어야 하며, 이는 노인복지사업의 활성화와 선진화의 중요한 전제요건으로 작용할 것이다. 특히 노인성 치매 및 알콜중독 등 정신장애로 인한 만성질환 상태에 있는 노인을 입소 요양하는 무료, 실비, 유료, 치매전문요양시설을 각 지역별로 시급히 설치·운영토록 하는 일이야말로 우리나라 노인복지의 최우선 과제가 아닐 수 없다.

다. 시설 설치기준의 현실화

1) 문제점

현재의 시설 설치기준은 수용정원 50명당 양로시설은 200평, 노인요양시설은 250평으로 되어 있는데, 당초 설치기준을 결정한 시기는 복지적 차원이 아닌 생활보호법상의 요보호대상자의 수용을 위한 수용시설 개념에서 급격 예산을 줄이는 입장과 건축법상 지하층에 일정한 대피소를 두어야 하는 것을 감안하지 않은 채 아동시설기준과 동일한 평수로 정한 것이다. 아동에 비하여 노인은 체구가 훨씬 크데다 대부분 불편한 체구이기 때문에 3~4배의 넓은 실내공간이 소요되는 동시에 식당, 물리치료실, 휴게실, 복도, 현관 등 공용서비스 시설을 넓고 다양하게 설치해야 되므로 현재의 설치기준은 부적합하다. 일본의 경우 100명 수용정원에 특별요양 노인홈과 노인보건의시설의 기준은 1,000평으로 정하고 있으나 지하층 대피소를 두지 않는다는 점을 참고할 필요가 있을 것이다.

2) 개선방안

현행 설치기준을 현시대 상황에 부합되도록 개정하여 수용노인 100명 단위의 시설 설치기준을 최소한 양로시설은 600평, 노인요양시설은 700평, 그리고 실내 배회공간과 독방을 많이 필요로 하는 치매전문요양시설은 800평 이상으로 하여 노인의 주거생활 환경을 시급히 개선해야 한다.

라. 직원 배치기준 현실화

1) 문제점

노인복지법 시행규칙 제12조의 규정에 의한 설치기준에 의하면 각 시설당

시설장, 총무, 촉탁의사, 생활보조원, 취사부, 세탁부, 청소부 등은 수용인원의 적용인원수를 규정하고 있고, 사무원은 100명 이상의 시설에 1인씩 배치토록 되어 있으나, 노인복지시설의 평균 수용인원이 60여 명에 불과한 점을 미루어 볼 때 사무원의 준용규정은 실용성이 없으며, 운전기사과 위험물관리 및 방화관리자 또는 환자실 야근 근무 담당간호사 등이 법령 규정상 누락되어 있다.

또한 현행 종사자 배치기준 자체가 미국의 1/3, 일본의 1/2수준으로 너무 부족한 기준인데도 불구하고 <표 2>와 같이 1997년도 종사자의 인건비를 현행 종사자 배치기준수의 약 2/3 인원수에 한해서 예산이 책정됨으로써 종사자를 적재적소에 배치하지 못하고 있으며, 이로 인하여 수용노인의 보호에 많은 지장을 초래하고 있다.

표 2. 무료노인복지시설 종사자 배치 비교
(단위: 명, 수용인원 100명 기준)

	1997년도 예산기준	법정 배치기준	미지원 종사자 수
양로시설	8	17	9
요양시설	19	29	10

자료: 한국노인복지시설협회, 『1997년도 노인복지사업지침』, 1997.

2) 개선방안

가장 보호하기 어려운 고령노인들의 요양을 담당할 종사자 배치기준을 최소한 미국의 1/2수준 또는 일본의 3/4수준까지 시급히 개정하여 주·야간 교대근무제를 실시하게 함으로써 종사자의 취약한 근무환경의 개선과 더불어 보호노인의 복지서비스 수준을 높여 나가야 할 것이다. 1998년도 정부예산 편성시 종사자 배치기준을 적정 인원수준으로 현실화하여 인원수대로 전액 예산이 책정되어야 하며, 동시에 현 인건비 수준이 저임금 수준인 것을 감안하여 예산을 편성하여야 한다.

종사자 배치기준을 최소한 미국의 1/2 또는 일본의 3/4 수준까지 개정하여, 주·야간 교대근무제를 실시하게 함으로써 종사자의 취약한 근무환경의 개선과 보호노인의 복지서비스 수준을 높여 나가야 한다.

마. 운영비 현실화

1) 문제점

1997년도 정부예산 집행지침 기준의 노인 1인, 1개월분 산정금액을 살펴 보면, 우선 주식비 백미 1Kg당 1,705원의 산출금액 자체가 시중 실질가격의 85%에 불과하며, 부식비 역시 1인 1일 3식에 1,406원으로 1식의 부식비가 470원밖에 안되는 부족한 실정이다. 또한 시설수용노인의 평균연령이 78세 이상으로 고령노인의 신체적, 정신적 구조상 특성을 지닌 중복 질환노인이 많아 아동 및 장애인시설 수용자에 비하여 고단백 영양급식과 제각기의 수발은 물론 다양하고 종합적인 복지서비스를 많이 필요로 하고 있는데도 불구하고 노인 1인 연간 예산지급 총액은 양로시설 2,437,000원, 노인요양시설 2,682,000원으로, 아동시설 2,758,000원과 장애인시설 4,121,000원에 비교할 때 매우 부족하다. 이처럼 노인복지시설에서 보호받고 있는 노인의 생계비, 종사자 인건비, 시설운영비는 비현실적으로 낮은 수준에 있다고 하겠다.

2) 개선방안

노인복지시설의 생계비, 인건비, 운영비 등이 아동 및 장애인 보다도 높은 수준이어야 함에도 불구하고 오히려 더 낮은 수준이므로 1998년도부터는 예산책정기준을 획기적으로 대폭 인상하여 적정한 예산지원을 함으로써 시설운영의 정상화를 기하고 실질적으로 수용노인의 복지서비스 수준을 향상시켜야 할 것이다. 그리고 노인복지시설수 및 수용인원은 <표 3>에서 보는 바와 같이 실비시설은 15개소에 584명으로 평균 39명이, 유료시설은 13개소에 383명으로 평균 30명이 요양중에 있다.

표 3. 노인복지시설 수 및 수용인원(1996. 12. 30 현재)
(단위: 개소, 명)

구 분	계				무료시설			실비시설		유료시설	
	합계	양로	오양	치매	양로	오양	치매	양로	오양	양로	오양
개소수	165	102	60	3	87	47	3	3	12	12	1
이용노인	8,996	5,068	4,685	443	4,628	2,958	443	82	502	348	35

자료: 보건복지부, 『1997년도 노인복지시설 현황』, 1997.

이와 같이 유료시설에 비하여 시설당 실비시설의 입소자 평균수가 9명이 더 많은데도 불구하고 실비입소 요금은 1988년 7월 25일자 보건복지부에서 고시한 1실 1인용 1개월 수납요금 184,000원으로 지금까지 고정화되어 있어 9년 동안 2배 이상의 물가 및 종사자 인건비 상승으로 인한 적자운영을 면치 못하고 있음을 감안하여 볼 때 유료시설과 같이 실비시설의 수납금을 신고제로 개방시켜 자율화하고 정부차원의 적절한 지원이 강구되어야 할 것이다.

3. 결 론

우리나라는 세계 유일의 분단국으로서 높은 인구밀도와 부존자원의 부족 등 여러 가지로 불리한 여건을 갖고 있다는 사실에 유의하여 우리 현실에 부합한 근본적이고 장기적인 노인복지정책을 수립하여 다가오는 21세기의 고령화사회에 대처해야 할 것이다. 따라서 중산층 이상의 노인과 가족성원은 우리 고유의 전통적 경로효친의 미풍양속을 현대사회 변화에 적용한 새로운 효의 개념으로 승화발전시켜 재가 노인의 복지문제를 스스로 해결해 나가도록 해야 할 것이다. 한편 행복한 삶의 근원인 가정을 상실한 무의탁 요보호대상 노인과 특별한 사정 및 심신상의 결함으로 인하여 노인복지시설의 보호를 필요로 하고 있는 수많은 노인을 위해서는 본고에서 제기한 문제점 등을 시급히 개선하여 국력신장에 상응한 국가예산력을 집중하는 노력이 요구되고 있다.

이상과 같이 노인복지증진의 문제는 우리사회 구성원 모두가 우리 자신에게 주어진 가장 시급하고 절실한 문제라는 것을 재인식하여 보다 적극적이고 효과적인 장단기 노인복지 정책을 수립, 시행하여 나감으로서만이 재가노인과 비재가노인들간의 균형있는 복지증진으로 2000년대의 노인복지 선진화를 구현할 수 있을 것이다.

중산층 이상의 노인에 대해서는 전통적 경로효친을 새로운 효의 개념으로 승화시키고, 무의탁 요보호대상 노인과 노인복지시설 노인을 위해서는 국력신장에 상응한 국가예산력을 집중하는 노력이 요구된다.