

고령사회 대응을 위한 노인 관련 법제 개편 방향¹⁾



Reform Direction for Elderly-related Legislation in an
Aged Korea

박종준 | 한국법제연구원 부연구위원

고령사회에 효과적으로 대응하기 위해서는 복잡하게 산재되어 있는 현행 노인 관련 법제를 체계화할 필요성이 매우 크다. 노인 관련 법제의 체계화로 노인복지정책의 근간이 되는 법제가 규율 내용의 맥락과 논리에 따라 합리적으로 정비되고 이를 바탕으로 일선 실무 차원에서의 행정 투명성이 제고되며 일반 국민의 규범에 대한 이해도와 활용도가 높아질 수 있다면 장기적인 관점에서는 고령사회에 훨씬 더 효과적으로 대응할 수 있는 노인복지체제가 구축될 수 있을 것이다.

1. 들어가며

우리나라는 급격한 경제 발전을 토대로 국민의 생활수준이 향상되고 의료·보건 및 복지 등 생활 제반 여건의 확충과 발달로 평균수명이 연장됨에 따라 저출산 문제와 병행하여 급격한 고령화가 진행되어 이미 초유의 고령사회에 접어들었다. 이러한 고령사회 시대에 노인은 더 이상 ‘부양’의

대상이 아니라 스스로 부양하는 ‘자립’의 주체라는 정책적 인식의 전환이 이루어지고 있으며, 이에 따라 노인이 사회의 일원으로 공존하기 위해서는 경제적, 사회적, 정신적, 신체적으로 건강하고 안정된 삶을 영위할 수 있도록 하는 제도의 안정화·실질화가 필수적이라는 사회적 공감대가 더욱더 확고해지고 있다. 하지만 고령사회에 노인과 관련한 문제의 중요성과 시급성에 비추어 현

1) 이 글은 김정순, 박종준 (2015) 연구보고서의 내용 중 일부를 최신 동향 등을 반영하여 수정 및 보완한 것임을 밝힘.

행 고령사회 노인 관련 법제는 적지 않은 법제상의 문제점들을 드러내고 있는 실정이다.

노인 관련 법제 중 대표적인 법률인 「노인복지법」의 경우 1981년에 제정된 후 수차례 개정을 거쳐 왔으나 기본적인 체계상의 변화는 없다고 할 수 있다. 현행 「노인복지법」은 주로 저소득 취약계층의 노인을 대상으로 하는 각종 복지정책의 근거 법률로 기능하여 왔기에 현재의 핵가족화, 저출산 등의 사회현상들과 복잡하게 뒤얽혀 있는 고령화 문제에 효과적으로 대처하기에는 한계가 있다는 지적이 많다. 이는 다른 분야의 ‘복지법’이라는 제명을 가진 법률들과의 단순한 법체계 비교에서도 극명하게 드러나는 문제이기도 하다. 「아동복지법」, 「장애인복지법」, 「농어촌주민의 보건복지 증진을 위한 특별법」(이하 ‘농어촌복지법’이라 함) 등의 특정 분야에 관한 복지 관련 법제에서는 별도의 장 편성을 두어 해당 분야 복지정책의 효과적인 수립과 시행을 위한 사항들(정책 기본계획 및 시행계획 수립에 관한 사항, 각종 정책위원회 등과 같은 공적 책임 주체에 관한 사항, 정책 협조에 관한 사항 등)을 일목요연하게 규정하고 있다. 이러한 정책적 기반을 토

대로 다양한 개별적 복지서비스에 관한 근거를 명확히 규정하는 한편, 이를 전담하는 기관과 시설에 관한 사항을 규율하는 것으로 대략적인 법체계를 구성하고 있다. 이에 비해 「노인복지법」은 노인복지정책에 관한 체계적인 규율보다는 노인 질환 등에 대한 대처, 노후 생활 안정을 위한 조치 등을 주요 이슈로 하여 이와 관련한 개별적인 대응 정책에 관한 사항들이 산재되어 규정돼 있다고 보는 것이 정확하다. 특히 최근 들어 노인학대가 중요한 사회적 문제로 부각됨에 따라 2015년부터 2017년에 걸쳐 노인학대의 예방 및 방지를 위한 다양한 법적 수단들이 앞다투어 「노인복지법」에 도입되고 있는 실정이다.²⁾ 하지만 이러한 노인학대 관련 정책들의 효과와 별개로 노인학대와 관련된 조항들이 「노인복지법」 전반에 걸쳐 별다른 체계 없이 복잡하게 산재된 형태로 규정되어 있는 문제는 여전히 상존해 있다. 이에 따라 최근의 활발한 법 개정 움직임에도 여전히 「노인복지법」에 대해서는 필수적으로 포함되어야 할 노인복지의 대상이 되는 ‘노인’의 개념 정의가 누락된 정의 조항이 미비한 점이나 노인 복지정책의 기본 이념(제2조)과 노인복지상당원

2) 2016년 12월 30일 시행된 「노인복지법」(법률 제13646호, 2015. 12. 29., 일부개정) 일부개정법률은 노인학대 관련 범죄 전력자의 취업 제한 등 노인학대와 관련한 규제 및 처벌을 강화하고 노인복지시설이 휴지·폐지하거나 사업정지·폐지명령을 받는 경우 이로 인한 서비스 중단에 따른 이용자의 불편을 최소화하기 위해 이용자 권익보호 조치를 하도록 의무화하는 것을 주요 내용으로 담고 있음. 2017년 6월 3일 시행된 「노인복지법」(법률 제14320호, 2016. 12. 2., 일부개정) 일부개정법률은 노인학대에 대한 금지행위 규정에 정서적 학대 행위를 추가하고 일정 시설·기관의 장과 종사자에 대한 노인학대신고의무 규정에 노인학대의 객체가 되는 노인의 연령 기준을 65세 이상으로 명시하는 한편 노인학대에 대한 금지행위의 객체가 되는 노인의 연령 기준도 65세 이상으로 명시하는 것을 주요 내용으로 하고 있음. 2017년 9월 15일 시행된 「노인복지법」(법률 제14596호, 2017. 3. 14., 일부개정) 일부개정법률은 노인학대행위자에게 노인학대와 관련해 심리치료 등의 권고가 있는 경우 이를 성실히 이행하도록 하고 학대 피해 노인 전용쉼터의 설치 및 업무 위탁에 필요한 비용 지원의 근거를 마련하였으며 2018년 1월 25일부터 시행될 예정인 「노인복지법」(법률 제14922호, 2017. 10. 24., 일부개정) 일부개정법률은 노인복지시설의 설치·운영자와 종사자 및 이용자에 대한 인권교육 실시의 근거, 국가 또는 지방자치단체의 독거노인 지원 사업과 노인성 질환에 대한 의료지원 사업에 대한 비용 지원 근거 등을 포함하고 있음.

의 근거(제7조)가 같은 총칙 장에 편성되어 있는 등 쉽게 납득할 수 없는 법체계의 문제점 등이 지적된다. 이처럼 그때그때의 정책적 이슈들이 개별적으로 반영되는 과정에서 법체계의 정합성이 크게 부족해진 점, 빈번한 개정으로 법적 규율의 명확성이 떨어져 일반 수범자의 이해를 저하시키는 불명확성을 초래하고 있는 점 등은 「노인복지법」이 반드시 개선해 나가야 할 부분이라 하겠다.

고령사회 노인복지에 관한 가장 주요한 법제로 자리매김해야 할 「노인복지법」이 이처럼 체계적으로 정비되지 못한 것은 앞서 언급한 것처럼 원래 이 법이 주로 저소득 취약계층 노인을 위한 복지정책의 근거 법률로 제정되었다는 태생적 한계도 있었지만 고령사회 노인복지에 관한 확고한 정책적 위상을 「저출산·고령사회기본법」이 선점해 버렸다는 점도 주요한 이유라고 판단된다. 「저출산·고령사회기본법」은 제253회 국회 제1차 법안심사소위원회에 제출된 「저출산사회대책기본법안」, 「고령사회기본법안」, 「고령화 및 인구대책기본법안」 등 4건의 법률안을 근거로 보건복지위원회에서 제안한 「저출산·고령사회기본법안」이 2005년 4월 26일 국회 본회의에서 통과됨으로써 제정된 법률이다. 「저출산·고령사회기본법」은 대표적인 국가·사회 문제로 대두된 저출산 이슈와 고령화 이슈를 서로 연계해 그에 따른 변화에 더욱 능동적으로 대처하기 위한 목적으로 저출산·고령사회정책의 기본 방향과 구체적인 정책의 수립·추진 체계에 관한 사항을

규정하기 위해 제정된 법률이다.³⁾ 이에 따라 이 법은 저출산과 고령사회 정책 수립, 추진 체계, 평가 및 심의, 저출산·고령사회위원회의 네 가지 사항 등을 주요한 규율 내용으로 삼고 있다. 이와 같이 고령사회에 관한 기본법과 노인복지에 관한 법률이 별도로 존재하는 것이 현행 국내 법제의 실정이다. 이 글에서는 고령사회 노인 관련 법제의 개편 필요성을 개관하고 이를 토대로 고령사회의 노인 문제를 합리적으로 해소하고 새로운 노인복지 수요를 효과적으로 반영할 수 있는 노인 관련 법제의 개편 방향을 살펴보고자 한다.

2. 고령사회 대응을 위한 노인 관련 법제 개편의 필요성

가. 현행 노인복지법의 문제점

고령사회 노인과 관련한 국내 법제의 문제점을 논의할 때는 무엇보다도 현행 「노인복지법」에 관한 논의에서부터 시작할 수밖에 없다. 「노인복지법」은 1981년에 제정된 이후 수차례의 개정을 거쳐 왔으나, 기본적인 체계상의 큰 변화 없이 그때 그때 개별적인 정책 대응을 위한 법 개정이 이루어지는 바람에 법률의 체계성이 부족한 편이다. 이러한 법체계의 미비는 법률 전체는 물론 법률을 구성하고 있는 개별 장 내부의 조항 구성에서도 나타나고 있다. 아래에서는 이러한 측면에서 현행 「노인복지법」의 체계상 문제점을 짚어 보기로 한다.

3) 「저출산·고령사회기본법」(법률 제12449호, 2014. 3. 18. 시행) 제1조 목적 조항을 참조할 것.

1) 노인복지법 전체 체계상의 미비점

법률 전체의 체계를 놓고 볼 때 「노인복지법」은 법률명에 어울리지 않게 개별 장의 구성이 특정 분야에 협소하게 국한되어 있다. 즉 제1장 총칙을 제외하면 보건·복지 조치에 관한 제2장과 노인복지시설의 설치·운영에 관한 제3장이 가장 핵심적인 규율 부분이 됨을 알 수 있는데, 단지 이 두 개의 장만으로는 「노인복지법」이 지향하는 규율 체계가 무엇인지 매우 모호해 보인다. 또한 원래 경로연금을 규율하고 있었던 제2장 부분은 구(舊)「기초노령연금법(법률 제8385호, 2007. 4. 25. 제정, 2008. 1. 1. 시행)」 제정으로 해당 조항들이 모두 삭제되는 바람에 제9조부터 제22조에 이르는 많은 조항이 규율 내용 없이 공백 상태 그 자체로 법률에 포함되어 있다. 개정에 따라 해당 조항을 삭제하는 국내 법률의 개정 방식을 감안한다고 하더라도 거의 7년여에 이르는 시점까지 이러한 공백 조항의 상태가 유지되고 있다는 것은 결코 바람직한 상황이라고 보기 어렵다. 수범자의 이해 용이성 및 법적 명확성, 법체계성 확보를 위해서라도 「노인복지법」 전반에 대한 개정 작업이 필요한 것으로 보인다.

2) 노인복지법 개별 장 내부의 미비점

「노인복지법」을 구성하는 개별 장의 체계도 미흡한 부분이 많다. 총칙 장의 경우 목적 조항이나 정의 조항 및 기본 이념 등에 관한 규율과 더불어 노인실태조사에 관한 조항이나 노인의 날 등 지정에 관한 조항, 노인복지상담원이나 노인

전용 주거시설 등에 관한 조항이 함께 규정되어 있는 것은 쉽게 납득하기 어려운 부분이다. 보통 해당 법률의 전체 방향과 가치, 이를 실현하기 위한 국가 등의 책무를 규정하는 총칙 장에서 규정하기에는 다소 협소한 규율 사항들이 포함되어 있기 때문이다. 이러한 비체계성은 보건·복지 조치에 관한 사항을 규율하는 제3장이나 노인복지시설의 설치·운영에 관한 사항을 규율하는 제4장에도 나타나고 있다. 제3장의 경우 특별한 맥락이나 논리 없이 노인을 위한 제반 복지 조치들을 백화점식으로 나열하고 있다는 인상을 지우기 힘들다. 제4장의 경우는 더 심각한데, 장의 명칭은 노인복지시설에 관한 규율임을 나타내고 있으나, 그 내부에 노인학대에 관한 규율과 요양보호사에 관한 각종 규정들을 포함하고 있어 체계적으로 부적합하다고 할 수 있다. 특히 요양보호사와 관련된 조항들은 제39조의2와 제39조의3에서 연속해서 규정되다가 긴급전화제도에 관한 근거로 제39조의4가 제시되면서 노인학대에 관한 규율이 되었다가, 제39조의14(요양보호사 자격의 취소)에 이르러 다시 요양보호사에 관한 규율이 나타나고 있어 규율 체계 자체에서 혼선이 감지된다. 요양보호사에 관한 조항들을 모아 별도로 분리하여 별개의 절이나 장에서 규율하는 것이 타당하다고 할 것이다. 특히 최근 들어 많이 신설된 노인학대에 관한 일련의 조항들은 제4장에서 분리하여 별개의 절이나 장으로 규정하는 것이 체계상 적합하다. 그 밖에 노인일자리 전담기관의 설치 근거(제23조의2)나 노인보호전문기관의 설치 근거(제39조의5) 등을 따로 모아

보칙의 장에서 규율하는 것도 검토해 볼 만하다.

3) 노인복지정책 수립·추진 체계의 미비

「노인복지법」은 고령사회 노인복지에 관한 가장 대표적인 법률임에도 정작 노인복지정책의 효과적인 수행을 위한 구체적인 추진 체계에 관한 규율을 별도로 두고 있지 않다. 국가와 지방자치단체가 노인의 보건 및 복지 증진을 위한 시책을 강구할 의무가 있음을 선언하고 있을 뿐(제4조), 노인복지에 관한 종합계획이나 구체적인 시행계획의 수립·추진, 전담 주체나 전문위원회 등에 관한 규율도 보이지 않는다. 이와 관련해서는 저출산·고령사회정책의 기본 방향과 구체적인 정책의 수립·추진 체계에 관한 사항을 주요하게 규정하고 있는 「저출산·고령사회기본법」을 고려할 필요가 있다. 하지만 엄밀히 말하여 「저출산·고령사회기본법」은 정의 조항에서도 명시하고 있듯이 저출산 및 인구 고령화에 따른 변화에 대응하기 위하여 수립, 시행하는 저출산·고령사회정책을 다루는 법률이지, 노인복지정책 자체를 직접적으로 규율하는 법률이라고 보기에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다. 만약 현행 「노인복지법」의 법적 위상을 노인에 대한 보건·복지 조치에 관한 사항이나 노인복지시설에 대한 규율에서 벗어나 노인복지정책 전체를 아우르는 일반법으로서의 지위로 격상시킬 수 있다면 이러한 노인복지정책의 수립·추진 체계 구축에 관한 법적 근거가 꼭 마련될 필요가 있다고 할 것이다.

나. 노인복지법과 관련 법제의 관계 설정

「노인복지법」은 다른 고령사회 노인복지 관련 법제와의 관계에 관한 명문 규정을 두고 있지 않다. 이러한 부분이 「노인복지법」이라는 법률명에도 불구하고 이 법을 노인복지에 관한 기본법이라고 주장하기 어려운 이유 중 하나이기도 할 것이다. 이와 비교하여 「저출산·고령사회기본법」 제6조는 ‘국가는 저출산·고령사회정책과 관계되는 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우 이 법의 목적과 기본 이념에 맞도록 하여야 한다’고 명시함으로써 같은 법이 고령사회정책에 관한 기본법으로서 법적 위상을 보유하고 있다는 사실을 밝히고 있다. 또한 「고령친화산업 진흥법」은 고령친화산업발전계획이 「저출산·고령사회기본법」 제20조 및 제21조에 따른 저출산·고령사회 기본계획 및 연도별 시행계획에 포함되도록 하는 조항(제4조)을 두어 계획 간 연계성을 더욱 강화하고 있기도 하다.

비록 「노인복지법」에서 다른 법률들과의 관계에 관한 명시적인 조항을 두고 있지는 않지만, 오히려 「노인복지법」은 다른 노인복지 관련 법제와 깊이 연관되어 있다. 대표적인 법제가 바로 「노인장기요양보험법」이다. 「노인장기요양보험법」의 주된 규율 대상인 장기요양기관과 관련하여 「노인복지법」에 근거를 두고 있는 노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 재가노인복지시설 등을 설치·운영하고 있는 경우 「노인장기요양보험법」 제31조에 따른 지정 절차를 거쳐 장기요양기관으로서의 기능을 수행할 수 있도록 하고 있다.

하지만 이러한 복합적인 규율 구조로⁴⁾ 「노인장기요양보험법」 제37조에 따라 지정 취소가 이루어지더라도 기존의 「노인복지법」에 근거한 노인복지시설에 대해서는 별도의 법적 효력이 미치지 못해 일선에서 이를 악용하거나 수급자에게 결국 피해가 가는 일이 나타나고 있다.

한편 고령자가 그 능력이 맞는 직업을 보유할 수 있도록 하는 지원 정책에 관한 근거 법률인 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」의 경우 소관 부서가 고용노동부인데 반해 역시 근로 능력이 있는 노인에게 일할 기회를 우선적으로 제공하도록 하고(제23조 제1항), 노인의 취업 활성화를 위해 노인취업알선기관 등에 필요한 지원을 할 수 있도록 규정(제23조 제2항)하는 한편 노인의 능력과 적성에 맞는 일자리 지원사업을 전문적·체계적으로 수행하기 위한 노인일자리전담기관의 설치·운영 근거까지 두고 있는 「노인복지법」은 보건복지부가 소관 부서이다. 고용노동부가 관할하는 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」만큼이나 노인 일자리 지원에 관한 다양한 사항을 담고 있는 「노인복지법」임에도 양 법률 간의 관계를 어떻게 설정할지에 대해서는 별다른 규정이 보이지 않는다. 물론 노인복지를 위해서 가능한 한 많은 법률에서 관련된 지원 사항들을 규정해 놓는 것이 결과적으로 노인들에게 유익한 것이라고 볼 수

있다 해도 서로 유사한 규율 내용을 담고 있는 법률들 간의 관계가 불명확하게 남겨져 있다면 이는 추후에 실무상 혼선이나 해석상 관할의 충돌 등과 같은 문제를 불러일으킬 소지가 다분하다. 더군다나 노인복지와 관련된 진흥·지원에 관한 중복된 규율은 예산 중복과 비효율성을 초래하여 중국에는 국민의 불편으로 이어질 수도 있다는 점을 상기해야 할 것이다.

다. 법령상 고령 기준의 재정립 필요성

노인에 관한 법적 정의는 결국 연령 기준과 밀접한 관련성을 가질 수밖에 없다. 그리고 국내의 고령사회 노인 관련 법제에서는 거의 대부분 65세 이상을 고령자 노인의 기준으로 삼고 있는 것으로 보인다. 「노인복지법」의 경우 최근 ‘노인학대대관련범죄’의 정의 조항(제1조의2 제5호), 노인학대 신고의무에 관한 조항(제39조의6), 노인에게 대한 금지행위 조항(제39조의9) 등의 개정으로 65세 이상을 연령 기준으로 명시하였으며, 한편으로 생업지원(제25조), 경로우대(제26조), 건강진단(제27조), 상담·입소 등의 조치(제28조) 등에 관한 조항에서 연령 기준으로 65세 이상을 제시하고 있다. 한편 노인복지주택의 입소 자격 등에 관한 조항(제33조의2)에서는 60세 이상을 기준으로 제시하고 있다. 그리고 「노인장기요양보험법」 제2조 제1호는 ‘노인 등’의 개념 정의에서

4) 「노인장기요양보험법」에 따른 장기요양기관과 「노인복지법」 제34조에 따른 노인의료복지시설 등에 관한 법적 연계에 대해서는 「노인장기요양보험법」 제23조 제1항 제2호에서 간단하게 규정되어 있고 그 상세한 내용은 같은 법 시행령 제10조 및 제11조 등에서 상세한 사항을 규정하고 있다. 양 법률 간의 규율 관계가 행정입법인 시행령 단계에 가서야 구체적으로 밝혀지는 구조는 위임입법의 원칙이나 법제의 예측 가능성 및 투명성 등이라는 측면에서 분명 타당하지 않다.

65세 이상의 노인을 규율 대상으로 또한 포섭하고 있다. 이처럼 현행 국내법제는 ‘노인’에 대한 별도의 정의 조항을 두고 있지 않으며 노인에 관한 정책의 특성에 따라 필요한 경우 별도로 연령 기준을 그때그때 규정하면서도 대부분 65세 이상을 연령 기준으로 내세우고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 경우를 제외하면 국내의 노인 관련 법제는 노인에 관한 명시적인 정의 조항을 두는 경우가 흔치 않으며, 그만큼 노인의 연령상 기준을 법률 등의 상위 법령에 드러내는 것을 꺼린다는 인상을 지우기 힘든 것이 사실이다. 이는 노인의 연령 기준에 대한 전 사회적 공감대가 아직은 그리 확고하게 자리 잡지 못하였다는 사실을 방증하는 것이기도 하다. 물론 해당 법률의 목적이거나 규율 방식의 합리성 여부, 정책의 특성 등에 따라 노인의 개념 범주를 어떠한 연령 기준으로 포섭할 것인지, 어떠한 법령 형식에서 규율할 것인지 등의 문제는 충분히 달라질 수 있는 것이다.

더 나아가서는 변동성이 큰 사회 여건에 대한 더욱 탄력적인 대응을 위해 상위법의 위임을 전제로 행정입법에서 노인의 연령 기준을 명시하는 것도 법적으로 가능하다고 하겠다.

하지만 규율 대상이 되는 노인의 범위를 총칙의 장 중 정의 조항에서 65세를 연령 기준으로 명확히 제시하고 있는 「노인장기요양보험법」의 경우와 비교할 때 「노인복지법」은 같은 법의 적용 대상이 되는 ‘노인’의 범주를 일반적으로 확정하지 않은 채로 개별 조항마다 필요한 경우에 65세 이상 등의 연령 기준을 개별적으로 적용하고 있어 법적인 문제를 야기하고 있다. 즉 「노인복지법」에서 노인의 연령 기준이 명시되지 않은 조항의 경우 그 적용 대상이 되는 노인의 범위가 어디까지인지가 불명확하다는 것은 동 법에서 결코 간과되어서는 안 될 부분이다. 또한 법률의 적용 대상이 되는 노인의 범위가 일반적으로 확정되어 있지 않은 상황에서 개별 조항마다 각기 다

표 1. 정책별 지원 대상자의 연령

구분	소득보장	의료보장	사회서비스 등
만 65세 이상	<ul style="list-style-type: none"> - 기초연금 - 노인일자리(다수) - 농지연금 	<ul style="list-style-type: none"> - 노인장기요양보험 - 인공관절 수술비 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 종합돌봄, 단기가사서비스 - 독거노인서비스 - 양로시설·요양시설입소 - 경로우대제 - 경로당 이용
만 60세 이상	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금 - 노인일자리(취업·창업) - 주택연금(60세) 	<ul style="list-style-type: none"> - 치매검진 - 안검진 및 수술비지원사업 - 치매치료관리비 	<ul style="list-style-type: none"> - 노인복지주택 입소 - 노인복지관, 노인교실 이용

른 연령 기준을 적용한다면 이를 정당화할 수 있는 특별한 사정이 충분히 입증되지 않는 한 평등의 원칙은 물론 체계성의 원칙 등에 위배될 소지가 다분하다. 더 나아가 노인 관련 법률들에서 노인의 정의가 미비하고 확고한 연령 기준 자체가 법령에서 자리매김하지 못함으로써 노인 관련 법제의 체계성도 그에 따라 통일되지 못하고 각기 산재되어 있는 양상을 보이고 있는 것이 큰 문제라고 하겠다. 실제로 여러 가지 노인 관련 복지정책들에서 지원이 이루어지는 대상자의 연령 기준은 다음과 같이 다양하게 규정되어 있다.

노인복지에 관하여 규율하고 있는 다양한 법률들을 아무리 찾아보아도 정작 노인의 정의나 연령 기준과 같은 가장 기본적인 규율 사항이 누락되어 있다거나 하위 법령 단계에 숨겨져 있다면 당사자는 물론 일반 국민의 법감정상 해당 법에 대한 불명확성이 가중되고 예측 가능성은 저하될 수밖에 없다. 또한 노인에 대한 여러 가지 복지정책들이 통일되지 못한 다양한 연령 기준에 의거하여 집행될 경우 수범자의 혼란은 물론 복지 형평성 차원에서도 논란의 여지를 남길 수 있다고 본다. 따라서 장기적인 관점에서 연령 기준을 확립하고 노인의 정의를 법률에서 명시하는 것은 노인 관련 법제의 개선 방향과도 맞닿아 있다고도 생각된다. 더군다나 최근 고령 기준의 재정립에 관한 사회적 논의가 적극적으로 진행되고 있는 현 상황을 고려할 때, 이에 발맞추

어 법제상 고령 기준에 관한 규율들을 전체적으로 재점검해 볼 필요가 있다고 하겠다. 고령사회에 걸맞은 노인의 범위에 관한 사회 전체의 공감대 형성을 토대로 하여 관계 법제에 산재되어 있는 고령 기준을 더욱 체계적으로 정립해 나가야 할 것이다.

라. 기타 고령사회 노인 관련 법제의 미비점

그 밖의 고령사회 대응을 위한 노인 관련 법제의 미비점을 전반적으로 지적해 보기로 한다. 우선 첫째로, 중앙정부와 지방정부 간의 명확한 역할 분담이 현행 노인복지법제에서는 그리 효과적으로 드러나지 못하고 있는 듯하다. 앞서 살펴본 여러 법제들, 즉 「노인복지법」을 비롯해 「저출산·고령사회기본법」, 「기초연금법」, 「노인장기요양보험법」, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」, 「고령친화산업 진흥법」, 「치매관리법」 등에서는 해당 법률의 정책이나 시책 마련에서 모두 동일하게 국가와 지방자치단체를 병렬하여 같은 내용의 의무를 부여하고 있다. 중앙정부와 지방정부 간에 조화로운 역할 분담과 노인복지연계망을 통한 복지전달체계 확립은 종국적으로 지향해 나가야 할 정책적 목표가 되어야 할 것이다.⁵⁾

둘째, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」은 장애인·노인·임산부 등이

5) 이러한 의미에서 2015년 법률 개정(법률 제13112호)으로 광역치매센터 설치에 관한 근거를 도입함으로써 중앙과 지역을 연계하는 치매관리 전달체계의 확립을 도모한 「치매관리법」의 제도 개선 노력은 주목할 만하다.

일상생활에서 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하고 정보에 접근할 수 있도록 보장하기 위해 제정된 법률이다. 이 법은 제4조에서 정보에 대한 자유로운 접근권의 보장을 규정하고, 대상 시설의 범위에 통신시설을 포함하는 한편(제7조), 국가와 지방자치단체로 하여금 이에 필요한 지원 시책의 마련 의무를 부여하고 있다(제6조). 이런 조항들로만 봐서는 이 법이 노인 등이 정보에 더 용이하게 접근할 수 있도록 하는 제도적 보장을 충실히 기획하고 있는 것으로 보인다. 하지만 이러한 조항들 외에 추가적인 상세 규율이 존재하지 않는다. 오히려 「국가정보화 기본법」 제32조⁶⁾ 등에서 고령자의 정보 접근성을 보장하기 위한 규율을 두고 있다. 이제는 고령자도 빠르게 발달한 정보통신기술에 힘입어 일상생활에서 높은 비중을 인터넷 활동에 할애하고 있다는 점을 고려할 때 고령자의 정보 접근성 보장에 관한 법적 규율이 통일적으로 정비될 필요가 있다고 보인다. 아울러 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」은 장애인에 대해서만 적용되는 몇 가지 조항(장애인에 대한 안내 서비스, 수화(手話) 통역 등의 편의 제공을 규정하고 있는

제16조의2의 조항 또는 장애인전용주차구역을 규정하고 있는 제17조가 대표적)을 두고 있는바, 일상생활에서 노인의 고유한 특성이 반영된 편의 조치에 대한 근거를 마련하여 규율의 형평을 도모하는 것도 필요하다고 할 것이다.

3. 고령사회 대응을 위한 노인 관련 법제 개편 검토

가. 고령사회 대응 노인 관련 법제의 개편 방향

고령사회 노인 관련 법제의 핵심적인 문제는 노인 관련 법제가 대증요법식의 제·개정 과정을 거치다 보니 관계 법체계가 복잡하게 산재되어 있고 규율 내용 또한 체계적이지 못하여 노인 관련 정책을 효과적으로 뒷받침하는 데 한계가 있다는 점이다. 그리고 이러한 노인 관련 법제의 문제를 해소하기 위한 제도 개선의 가장 중요한 실마리는 바로 현행 「노인복지법」을 어떻게 개선해 나갈 것인가에 달려 있는 것으로 보인다. 이미 국내에서도 「노인복지법」을 필두로 하여 「저출산·고령사회기본법」, 「기초연금법」, 「노인장기요양보험법」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용

6) 「국가정보화 기본법」(법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정) 제32조(장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 보장)

- ① 국가기관 등은 인터넷을 통하여 정보나 서비스를 제공할 때 장애인·고령자 등이 쉽게 웹사이트를 이용할 수 있도록 접근성을 보장하여야 한다.
- ② 정보통신서비스 제공자는 그 서비스를 제공할 때 장애인·고령자 등의 접근과 이용의 편의를 증진하기 위하여 노력하여야 한다.
- ③ 정보통신 관련 제조업자는 정보통신기기 및 소프트웨어(이하 "정보통신제품"이라 한다)를 설계, 제작, 가공할 때 장애인·고령자 등이 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 노력하여야 한다.
- ④ 국가기관 등은 정보통신제품을 구매할 때 장애인·고령자 등의 정보 접근과 이용 편의를 보장한 정보통신제품을 우선하여 구매하도록 노력하여야 한다.
- ⑤ 과학기술정보통신부장관은 장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 편의 증진을 위한 정보통신서비스 및 정보통신제품 등의 종류·지침 등을 정하여 고시하여야 한다.

촉진에 관한 법률», 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률», 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률», 「고령친화산업 진흥법», 「치매관리법」 등 개별적이고도 특수한 각 분야에서 노인복지를 향상시키기 위한 다양한 입법과 정책들이 속속 마련되어 집행되고 있는 상황이다.

문제는 애초부터 소득이 낮은 취약계층의 노인을 상정하고 있는 「노인복지법」의 소극적인 규율 체계로는 사회 제반 현상과 맞물려 갈수록 심각해지고 있는 고령사회에 대한 효과적인 대응도 지날할뿐더러, 노인복지에 관한 기본법도 아니고 특별법도 아닌 「노인복지법」 특유의 모호한 위상으로 개별 분야의 노인 관련 법제와의 관계 설정이 불확실해지고 체계 부적합성으로 인한 적용상 혼선의 문제까지 야기될 수 있다는 점이다. 따라서 고령사회 노인 관련 법제의 개선 방향은 무엇보다 현행 「노인복지법」에 대한 개선 방안 도출에 초점이 모아져야 할 필요성이 매우 크다. 이하에서는 현행 「노인복지법」에 대한 구체적인 개선 방안들을 비교·검토해 보고 가장 합리적인 안을 모색해 보기로 한다.

나. 고령사회 대응 노인복지법 개선 방안

1) 제1안: 고령사회 노인복지 기본법의 제정

현행 「노인복지법」 개선을 위한 제1안으로서 노인복지법을 전면적으로 개편하여 고령사회 노인복지에 관한 최상위법이자 기본법으로서의 지위를 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

이 첫 번째 방안과 관련해서는 이미 많은 선행연구가 이러한 노인복지기본법의 제정 필요성을 강조하고 있다(김태한, 고준기, 2013, pp. 185-188; 손미정, 2007, p. 232). 제1안의 장점은 고령사회 노인복지에 관한 기본법이 존재하지 않는 현 상황에서, 법적 위상이 모호한 「노인복지법」을 재정비하여 기본법으로 재탄생시킴으로써 노인복지 법제의 체계화라는 목표 달성에 가장 근접할 수 있다는 점을 꼽을 수 있다. 또한 기본법 제정 시 노인복지정책의 수립·시행 체계를 확립할 수 있고 노인복지 업무를 담당하는 공적 주체에 관한 규율도 가능해질 수 있어 전반적으로 노인복지정책 추진의 큰 원동력을 얻게 될 수 있을 것이라는 기대도 장점으로 꼽을 수 있다. 무엇보다 복잡하고 미묘하게 얽혀 있는 관련 타 법률과의 관계도 일거에 해소할 수 있다는 점을 높이 살 수 있다.

반면 제1안에 따라 노인복지에 관한 기본법을 제정·추진할 경우 일단 저출산·고령사회정책의 수립·추진 등에 관한 기본법인 「저출산·고령사회기본법」이나 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정하는 「사회보장기본법」과 중복되거나 큰 실효성을 확보하지 못하는 또 하나의 선언법에 그칠 우려가 높다는 점이 가장 큰 단점이라고 하겠다. 노인복지에 관한 기본법을 별도로 제정한다고 하여 노인복지에 대한 체감 만족도가 실제로 높아질지도 의문이며 이미 오래전부터 개별 분야에서 적용되어 온 관련 법제와의 충돌 가능성도 우려된다. 이미 다른 노인복지 법제에서 규율하고 있는 사항

을 가져와서 기본법으로 재구성할 경우 또 다른 혼란도 가중될 수 있다는 점 또한 충분히 검토되어야 할 것이다. 특히 기본법 제정 과정에서 소요될 입법 비용은 막대하나 실제적인 효용은 크지 않을 수 있다는 점도 고민해 볼 대목이다.

제1안은 그 안에 담긴 당위성에도 불구하고 너무 이상적인 대안이라 현실적으로 실현 가능성이 작고 그에 따른 실제적인 효과도 쉽게 낙관하기 어렵다는 점에서 노인 관련 법제의 개선 방안에서 제외하는 것이 타당하다고 보인다.

2) 제2안: 노인에 대한 보건·복지 조치 및 노인복지시설 등에 관한 법률로 정비하는 방안

제2안은 현행 「노인복지법」의 주된 규율 내용이 노인 사회 참여 지원, 생업 지원, 경로 우대, 건강진단 등 보건·복지 조치와 노인주거복지시설·노인의료복지시설·노인여가복지시설·재가노인복지시설·노인보호전문기관 등을 아우르는 노인복지시설의 설치 및 운영에 관한 사항에 있다는 점을 고려하여 「노인복지법」을 재정비하여 노인의 보건·복지 조치 및 노인복지시설에 관한 법률로 법적 성격을 명확하게 개정하는 방안이다. 이러한 제2안은 일종의 절충설로서 사실상 노인 복지에 관한 기본법으로 적용되지 못하고 있는 「노인복지법」의 문제점을, 기본법 제정보다는 적은 입법 비용으로 해소할 수 있다는 점에서는 일단 긍정적이다. 현행 「노인복지법」에서 주안점을 두고 있는 규율 사항을 선별하여 이에 국한된 법체제로 재정비함으로써 법률의 성격을 온전히

드러내도록 하여 법률에 대한 수범자의 이해도와 예측 가능성을 제고하는 한편, 다른 법률과의 관계에서도 체계 정합성을 한 단계 더 고양할 수 있다고 보인다.

하지만 제2안의 경우 현행 「노인복지법」의 규율 범위를 보건·복지 조치와 노인복지시설로 국한할 경우 기존에 같은 법에 산재되어 규정된 방대한 양의 노인복지 지원 사항들에 관한 법적 근거를 상실하게 할 우려가 있다는 점이 가장 큰 단점이라고 하겠다. 또한 현행 「노인복지법」 제3장과 제4장 안에서도 맥락상 맞지 않거나 서로 어울리지 않는 규정들이 혼란되어 있는 상황에서 구체적으로 어떻게 법률을 재정비할 것인지에 대한 방향을 도출하는 것이 결코 녹록지 않다는 점도 반드시 고려되어야 할 사항이다. 더 나아가 「노인복지법」이라는 제명이 가지는 상징성을 감안할 때 당장 직접적 수범자인 노인층의 강력한 반대도 충분히 예상할 수 있는 난점이라고 할 것이다.

3) 제3안: 노인복지법의 규율 내용은 최대한 그대로 유지하면서 법률 체계를 정비하는 방안

제3안은 일단 현행 「노인복지법」에서 담고 있는 주요한 복지정책들의 내용을 그대로 유지하면서 앞서 언급한 체계상의 문제점을 위주로 법을 고쳐 나가자는 방안이라고 할 수 있다. 즉 일종의 미시적인 차원에서 「노인복지법」의 체계 자체만을 놓고 이를 보다 논리적이고 일목요연하게 바꾸어 나가자는 제안이다. 특히 「노인복지

법」의 핵심적인 규율 내용이 노인에 대한 사회서비스 등의 조치, 노인복지시설의 설치·운영, 그리고 노인학대 등 위해 요소로부터의 노인안전 보호 등에 있다는 점을 고려하여 이러한 실제적 내용에 따라 법률의 장과 절, 그리고 개별 조항을 재배치하는 한편 이에 수반하여 조항마다 하위 법령에 의존하고 있는 규율 사항을 상향 입법하여 법률 단계의 규율을 강화하도록 하는 법제 개선이 있어야 한다. 이를 위해 이미 오래전에 삭제된 제2장 부분을 유효한 규율 내용으로 채워 넣고 제3장(보건·복지조치)과 제4장(노인복지시설의 설치·운영)의 규율 내용을 쪼개어 유사한 맥락으로 다시 통합하여 별도의 장 또는 절로 편성하는 등의 개정 작업이 필요하다. 이러한 제3안은 일단 입법 비용이 다른 방안에 비해 크지 않으며 지극히 현실적인 방안이라는 것이 큰 장점이다. 무엇보다 당장 시급해 보이는 「노인복지법」의 체계상 문제들을 하나하나 짚고 해소해 나가다 보면 자연스럽게 다른 법제와의 거시적인 차원에서의 관계 설정 문제도 해결될 수 있을 것이라는 기대감도 있다.

이러한 제3안의 단점으로는 법률 안의 조항들의 위치만 바꾼다고 해서 해당 법률의 체계 및 관련 법제와의 연계성과 정합성이 자동적으로 확보될 수 있는 것은 아니라는 점, 법률 내 규율 사항들을 맥락에 따라 재정비한다고 해도 워낙 다양한 규율 내용들이 포괄적으로 규정되어 있어 개선 방안이 지향하는 법제의 체계화는 요원할 수 있다는 점, 결국 법률의 규율 내용에 변화가 없다면 법 개정으로 인한 노인복지서비스에 대

한 실제적인 만족도 증가 효과도 그리 크지 않을 것이라는 점 등을 꼽을 수 있을 것이다. 하지만 세 가지 개선 방안 중에서 제3안이 가장 현실적이면서도 합리적인 방안이라는 사실은 인정되어야 한다. 그동안 그때그때 시급한 정책 대응을 위한 잦은 법 개정으로 스스로의 체계를 잃어버린 「노인복지법」의 기본 구조를 바로잡는 작업부터 시작하는 것이 고령사회 노인 관련 법제의 개선을 위한 가장 바람직한 첫걸음이라고 하겠다.

다. 고령 기준 재정립을 위한 법제 개선

2015년 12월 수립된 ‘제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020년)’에는 100세 시대에 맞는 일자리, 복지체계 개편을 위해 노인 기준 연령에 대한 사회적 논의를 본격화하겠다는 내용의 정책 추진 방향이 밝혀져 있다(대한민국 정부, 2015, p. 147). 현행 고령자들의 인식 수준이나 경험, 경제·사회적 여건 등이 이전 세대와는 확연히 차별화되고 있는 상황에서 노인에 대한 연령 규범도 새로운 변화를 모색할 필요가 있다는 것이다(저출산·고령사회위원회, 2015, p. 93). 이른바 100세 시대에 걸맞은 고령 기준의 재정립에 대한 검토 필요성이 정부 차원에서도 제기 되기에 이른 것이다. 2014년 노인실태조사 결과에서도 노인 스스로 생각하는 노인을 규정하는 연령 기준 및 연령 규범으로 가장 많은 답이 나온 연령대는 70~74세로 전체 응답의 46.7%를 차지했고, 75세 이상이라는 답도 31.6%에 이르렀는데, 이를 종합해 보면 무려 78.3%가 70세 이상

을 노인으로 인지하고 있다는 사실을 확인할 수 있다(정경희, 오영희, 강은나, 김재호, 선우덕, 오미애 등, 2014, p. 538).

물론 ‘고령’ 기준 재정립에 관한 논의는 결코 쉽게 결론 내릴 수 있는 사항은 아니다. 현행 법제에 산재되어 있는 고령 기준을 변경할 경우 발생할 수 있는 다양한 정책적 변수들, 수범자의 불이익, 사회구조의 변화 등에 대한 신중한 검토와 논의가 진행되어야 하며 무엇보다 사회 전체의 공감대가 충분히 확보되어야 할 것이다. 하지만 고령 기준 재정립에 관한 사회적 논의와 합의가 충실하게 보장되고, 이러한 사항들이 체계적으로 법제화된다면 노인복지정책의 체계 정합성이 확보될 수 있는 좋은 계기가 마련될 것으로 보인다. 이와 맞물려 노인 관련 법제 중에서 노인의 정의 및 연령 기준을 명시하는 개선 방안에 대한 검토와 연구가 진행되는 것이 바람직하다. 노인의 정의 및 연령 기준에 관한 사항을 담은 법률로는 「노인복지법」 또는 「저출산·고령사회기본법」이 적당하다고 판단된다. 사회적 합의를 토대로 하여 고령 기준이 재정립될 경우 이러한 사항을 반영하여 노인의 정의를 법률에서 명시하되 노인복지와 관련해 다른 개별 법률의 특성을 반영하여 해당 영역에서만 연령을 재조정할 필요가 있는 예외적인 경우를 허용하는 단서 규정을 첨가하는 형식이 바람직할 것이다.

4. 나가며

고령사회에 대응하기 위한 노인 관련 법제의 문제점과 개편 방안을 검토해 보았다. 주된 초점을 노인복지정책의 개선 이슈보다는 노인 관련 법제 자체에 대한 법제적 논의에 맞추어 진행하였다. 따라서 법에서 규정하고 있는 정책의 타당성에 대한 검토보다는 법체계의 정합성, 규율의 연계성 또는 통일성, 중복되거나 불필요한 규율의 존재 여부 등을 살펴보는 데 주안점을 두었다. 특히 앞서 살펴본 고령사회 노인 관련 법제의 문제점 지적에서 가장 많이 언급된 가치는 아마도 노인 관련 법제의 체계화라고 할 것이다. 노인 관련 법제의 체계화로 현행 노인복지정책에 당장 큰 변화가 생긴다거나 노인들이 실생활에서 직접적으로 체감하는 복지의 수준이 훨씬 더 높아질 것이라고 확답하기는 어려울지도 모른다. 하지만 노인복지정책의 근간이 되는 법제가 규율 내용의 맥락과 논리에 따라 체계적으로 정비되고, 이를 바탕으로 일선 실무 차원에서의 행정 투명성이 제고되며 일반 국민들이 규범에 대하여 가지는 이해도와 활용도가 높아질 수 있다면, 보다 장기적인 관점에서는 고령사회에 훨씬 더 효과적으로 대응할 수 있는 노인복지체제가 구축될 수 있을 것이다.

그동안 고령사회 노인 관련 법제는 주로 노인복지와 관련하여 중요하거나 그 실행이 매우 시급한 정책들을 포괄하여 누락된 사항 없이 온전히 담아내는 것에 더 많이 집중해 온 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 이제부터라도 노인 관련 법제

의 틀을 단순 명료하면서도 정확한 구조로 확실하게 다잡고, 이를 바탕으로 개별적인 특수 분야에 대한 규율이 유기적으로 구성될 수 있도록 전체 법체계를 객관적으로 재정립할 필요가 있다고 하겠다. 이를 위해 고령사회 노인 관련 법제에 대한 보다 심도 있는 연구들이 향후 지속적으로 진행되어 나가야 할 것이다. ■

박사학위논문. 계명대학교 대학원.
저출산·고령사회위원회. (2015. 10.). 제3차 저출산·고령사회 기본계획(안). 공청회 자료.
저출산·고령사회기본법, 법률 제12449호 (2014).
치매관리법, 법률 제13112호. (2015).

참고문헌

고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률, 법률 제13897호 (2016).
국가정보화 기본법, 법률 제14839호 (2017).
김정순, 박종준. (2015). 고령사회의 노인복지 관련 법제의 개선방안 연구. 한국법제연구원.
김태한, 고준기. (2013). 고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후 개선 과제. 인하대학교 법학연구, 제16집 제1호, 167-198.
노인복지법, 법률 제13646호 (2016).
노인복지법, 법률 제14320호 (2017).
노인복지법, 법률 제14596호 (2017).
노인복지법, 법률 제14922호 (2018).
노인장기요양보험법, 법률 제14321호 (2016).
대한민국 정부. (2015). 2016~2020 제3차 저출산·고령사회기본계획.
정경희, 오영희, 강은나, 김재호, 선우덕, 오미애 등. (2014). 2014년도 노인실태조사. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
손미정. (2007). 고령자의 사회보장권에 관한 연구.