

노인관련 문제 해결을 위한 현행 법규정의 문제점과 정립방향

김 홍 래* · 이 근 영**

〈국문초록〉

인간의 수명이 늘어나면서 노인문제도 다양화되었다. 산업화 시절에 노인을 공경의 대상으로 인식되던 시절에 이루어진 노인관련 법률로는 새로운 노인 문제에 대처하기에는 미진한 실정이다.

이에 최근에 증가되는 노인문제를 유형별로 조사하고, 그에 대한 해결책으로서의 법률실태를 분석하고, 이를 기반으로 현행 노인관련 법률규정의 문제점을 검토하였다. 또한 노인처럼 일정한 연령층을 규율 대상으로 하는 점에서 공통점을 지니는 아동 관련 법률을 체계적으로 분석하여 노인법률에서 미진한 이유를 제시하였다. 그리고, 외국의 노인법률을 비교법적 차원에서 검토하여 우리법의 시사점을 제시하였다.

현대 사회에서 새롭게 떠오르고 있는 노인학대·사기·폭행과 실종 및 유기, 빈곤 등의 노인문제에 대하여, 현행법의 태도는 이 중 노인학대와 실종·유기 등 일부만을 노인관련 법률의 일반법이라 할 수 있는 「노인복지법」에 규정하고 있을 뿐이다. 이러한 현행법의 태도는 ‘노인보호’라는 관점에서 노인건강복지증진을 주목적으로 하는 「노인복지법」으로 해결하고자 하고 있지만, 그렇게 하기에는 새로운 노인문제를 이 법에 모두 담기에는 성격 뿐만 아니라 법규정 체계에서도 상당히 문제점이 많은 것이 현실이다. 이러한 문제점의 법적 개선을 위한 정립방향으로 기존의 노인문제에 대하여 유형별로 특별법을 제정하는 방안과, 전체를 포섭하는 일반법으로 가칭 ‘노인보호법’을 제정하는 방안을 제시하였다. 또한 잠재적인 노인문제도 각 방안별로 포섭하도록 하여 더 이상 법률적 지체로 노인문제가 심각화되는 것을 방지하도록 하여야 할 것이다.

평균수명의 증가로 확대되어 가는 노인문제에 대하여 그 사전예방과 해결을 위하여 적절한 법률의 정립을 통하여 사실상 차등상태에 처하여진 노인문제를 해결하는 것은 헌법상 평등원칙(제12조)의 구현이라 할 수 있을 것이다.

주제어 : 노인, 노인문제, 노인복지법, 노인복지, 정립방향

• 투고일 : 2022.01.16. / 심사일 : 2022.01.23. / 게재확정일 : 2022.01.27.

* 세명대학교 법학과, 법학석사, 주저자

** 세명대학교 법학과 교수, 법학박사, 교신저자 / 경북대학교 법학연구원 연구위원

I. 들어가며

1) 늘어난 인간의 수명만큼 노인 문제는 현대 사회의 커다란 과제로 남아 있다. 현대 사회의 노인은 시대적 협공(挾攻)지대에 놓여있다. 이전에는 노인연령이 되면 자녀들의 봉양을 받으며 가정 울타리 내에서 편안한 삶을 영위하였으나, 최근에는 당연시되는 자녀 분가로 노인만의 생활화가 이루어짐으로써 경제적 어려움에 처하게 되는 경향이 있다. 또 한 가족이라는 울타리 없이 사회와 직접 교류하게 됨으로써 일부 비뚤어진 일반인들의 사기·폭행 등에 노출되는 실정이다. 이는 노인 주변 환경의 커다란 변화에 기인하는데, 가장 큰 요인은 평균수명의 증가라 할 수 있다. 환갑잔치가 보편적이었던 1970년도의 평균수명은 1970년 남자 58.7세, 여자 65.8세였던 것이 2020년도에는 남자 80.4세, 여자 86.4세로 대폭 증가하였다.¹⁾ 산업화 시절에는 노인이 되면 봉양(奉養)의 대상으로 살다가 얼마 안 되어 사망하게 되어 특별히 노인 문제가 발생할 여지가 없었다. 하지만 최근 의료기술의 발달과 생활 수준의 향상에 따른 영양공급의 원활로 평균수명이 늘면서 노인 생활이 길어졌으며, 이로 인하여 노인 관련 문제가 많이 발생하는 시대가 되었다.

2) 이러한 시대변화에 따라 대표적인 사회적 약자 계층으로 전락한 노인을 대상으로 하는 여러 형태의 학대·사기·폭행 등 다양한 범죄와 피해가 증가하는 실정이다. 그럼에도 노인은 피해를 구제해주고 사전에 이를 예방할 수 있는 법적 장치가 거의 없고, 그 구제방법도 일반적 법률구제수단에 의존할 수밖에 없어서 후술하는 노인 문제를 해결하는데 접근과 활용도가 떨어지는 것이 현실이다. 그런데 ‘동질성을 가진 대상의 무리’라는 의미를 지닌 계층이라 할 수 있는 여성, 장애인, 다문화와 아동, 청소년 등의 경우 법적 보호를 위하여 다양한 법률이 제정되어 이를 규율하고 문제점을 해결하고 있다. 따라서, 역시 일정한 연령층을 구성원으로 하는 점에서 ‘계층성’이라는 공통점을 지니는 노인의 경우 당면하는 각종 사회문제에 대하여 제대로 법적 대처가 이루어지고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

3) 우선 현대 사회에서의 노인관련 문제점을 도출하고 현행 노인관련 법률

1) 「2020년 생명표」, 통계청, 2021.12.01.게시,

http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/9/index.board, 2022.01.09. 최종 확인.

을 분석하여 법률적 측면에서 ‘노인 문제’에 대한 문제점과 그 해결의 한계를 살펴본다. 노인관련 사회적 문제는 시류에 따라 급변하는 경향이므로 기존의 연구논문과 정부기관의 통계 이외에 언론의 보도내용도 참고하기로 한다. 한편, 노인은 ‘일정 연령 이상이라는 동질성을 가진 무리’인데, 같은 유형적 성격을 지닌 계층이라 할 수 있는 아동 관련 법률을 분석하고, 주요외국의 노인관련 법률의 비교분석을 통하여 노인 관련 법률에의 시사점을 찾아 노인법률 개선을 위하여 적절한 법적 정립 방향을 제시하고자 한다.

II. 현대사회에서 노인문제의 실태와 노인관련 법규정의 문제점

1. 현대사회 노인 문제의 실태

2021년 말 현재 65세 이상 노인 인구가 885만 1천 명으로 그 비율이 17.6%에 달하고, 2060년에는 43.9%가 예상되는 등²⁾ 최근 노인 인구의 급속한 성장으로 인하여 노인 문제는 그 질과 양적 측면에서 크게 달라졌다. 오늘날 노인 문제는 ① 경제적 빈곤, ② 보건·의료문제, ③ 무위(無爲)·무료(無聊)함의 문제, ④ 사회적 소외 등을 들 수 있는데 이를 이른바 ‘노인의 사고(四苦)’라고 한다.³⁾ 이들 중 오늘날 특히 문제 되는 것은 노인학대와 노인 폭행, 노인 빈곤 문제, 노인 유기 등의 문제, 노인 사기 피해의 증가 등을 들 수 있다.

1) 노인학대와 노인 폭행의 증가

최근 2015~2019년 5년간 매년 노인학대 신고가 1만 건~1만 6천 건에 이르는 등 노인학대 문제는 계속 증가되고 있으며,⁴⁾ 이는 노인 인구의 지속적인 급증세로 미루어 볼 때 더욱 늘어날 것으로 예상된다. 통계상 노인학대 인정사

2) 「주민등록인구통계」, 행정안전부, 2022.01.작성, <https://jumin.mois.go.kr/#>, 2022.01.09.확인; 「2021 고령자 통계」, 통계청, 2021.9.29.작성, <http://kostat.go.kr/assist/synap/preview/skin/miri.html?fn=d46942144809329095301&rs=/assist/synap/preview>, 2022.01.09. 확인.

3) ‘노인문제’, 「한국민족대백과사전」, <http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0012869>, 2022.01.09. 최종 확인

4) 「2019 노인학대 현황 보고서」, 2020.6.15.발표, 보건복지부/ 재인용 「그래픽 통계로 본 노인학대실태」, 연합뉴스, 2020.6.15.입력, <https://www.yna.co.kr/view/GYH20200615000900044>, 2022.01.09. 최종확인.

례는 2010년 3,068건에서 2015년 3,818건으로 24.4% 증가하였고,⁵⁾ 이러한 추세가 지속되어 2016년 4,280건, 2017년 4,622건, 2018년 5,188건으로 매년 증가했다. 최근 5년간 매일 약 11.7건의 노인학대가 일어난 것이다.⁶⁾

노인을 대상으로 한 ‘묻지 마 폭행’도 증가하고 있다. 예컨대, 2019년에는 10대 여고생이 부모와 다툰 후 화가 난다며 우연히 마주친 60대 노인을 느닷없이 폭행한 사건이 있었고,⁷⁾ 2020년 새해 벽두에는 술에 취한 30대 남성이 아무 이유도 없이 70대 할머니를 ‘묻지 마 폭행’하여 코뼈가 부러뜨리는 등 중상을 입혔지만, 오히려 그 남성은 기억이 나지 않는다는 말만 반복하여 국민적 공분을 일으켰던 사건 등이 있었다.⁸⁾ 경찰청 자료에 따르면 2019년에 61세 이상 노인을 폭행한 범죄가 약 15분당 1건씩 발생한 것으로 나타나고 있는 걸로 보면 아무런 이유도 없이 반항할 힘이 없는 노인들을 화풀이의 대상으로 삼는 ‘묻지 마 폭행’은 노인에 대한 공경심이 쇠퇴하여 현대 사회에서 더욱 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 즉 ‘최근 5년동안 61세 이상의 노인을 대상으로 하는 범죄유형별 범죄시계’ 자료를 보면, 폭력범죄는 지난 2015년 18.5분당 1건씩 발생하던 것이 2019년에는 14.9분당 1건씩 발생하여, 노인 폭행이 2015년 대비 2019년에는 20% 이상 증가하고 있다.⁹⁾ 특히 폭행당한 노인의 숫자로 보면 2015년 10,972건에서 2019년 15,585건으로 42%가 늘었다.¹⁰⁾

2) 노인 빈곤 문제

노인 빈곤 문제는 사회가 고령화되는 반면 노인 일자리는 부족하여 가난한 노인들이 증가하는 현상을 말한다. 이러한 노인 빈곤 문제는 노인 범죄율의 증가로 나타나고 있다. 대검찰청 자료에 따르면, 65세 이상 노인 범죄피의자 현

5) 권수진/이승현/김재현/이정주/이인상, 「노인관련 범죄 예방, 단속 및 형사처벌 등에 관한 연구 - 미국, 독일, 일본 등 고령화 선진국의 수사기관을 중심으로-」, 2017년도 대검찰청 연구용역보고서, 대검찰청, 2017, 4면.

6) 최미라, 「고령화 사회의 민낯, 암울한 노인 통계노인 상대빈곤율 42%, 노인학대·노인 대상 범죄도 증가세」, 헬스포커스, <http://www.healthfocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=90453>, 2021.06.15. 최종 확인.

7) 천정인, 「부모와 다툰 여고생 ‘화난다’며 60대 노인 묻지마 폭행」, 연합뉴스, 2019.08.05, <https://www.yna.co.kr/view/AKR201908051101000054>, 2021.06.18. 최종 확인.

8) 부천시 술 취한 30대, 70대 노인 ‘묻지 마 폭행’...경찰 수사, YTN, 2020.01.10. 입력, https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202001020519494548, 2021.06.18. 확인.

9) “61세 이상 노인 폭행범죄 15분당 1건씩”...범죄시계 빨라져, 머니투데이, 2020.09.30. 입력, https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020093015428258466&VNC_T, 2021.06.18. 최종 확인.

10) 경찰청 확인 회신 공문(본연구 위하여 직접 정보공개청구한 데 대한 회신), ‘정보공개결정 통지’(경제범죄수사과-2384호), 경찰청장, 2021.04.06. 회신.

황을 보면 2015년 1분기 중 2.15만 명에서 2021년 1분기 중 2.73만 명으로 크게 증가하였으며, 전체 피의자 중에서 비중은 같은 기준 2.15%에서 무려 10.0%로 5배 가까운 비율 신장을 보이고 있다.¹¹⁾ 전문가들은 그 원인의 대부분이 경제적 빈곤이 큰 영향을 미친다고 분석한다.¹²⁾

최근에 확대 실시되는 기초연금 역시 경제 사정을 일부 반영한다고는 하나 70% 수준에 대하여 최소한의 한도금액을 일괄 지급하는 방식이어서(기초연금법 제3조 제2항) 경제 빈곤의 해결에는 부족한 면이 있다. 노인 빈곤 문제는 구체적이고 심층적인 보호가 가능한 지원제도를 수반하는 법률적 대책이 필요하다.

3) 노인의 실종·유기 문제의 증가

사회적으로 많은 관심을 받는 실종아동의 문제와는 달리, 노인의 실종문제는 그렇지 못한 경향이 있다. 매년 실종되는 노인의 수가 증가하고 있는데,¹³⁾ 그 주된 원인은 치매이다. 2013년부터 2018년까지 경찰에 접수된 치매 환자 실종신고 건수는 5만7천544명이며, 이 가운데 36명은 찾지 못하고 있다.¹⁴⁾

노인의 유기문제 또한 증가하고 있다. 경찰청 자료에 따르면, 가족이 유기한 60대 이상 노인의 수는 2013~2017년 사이 한 해 평균 11.2명이었지만, 2018년은 37명, 2019년은 31명에 이르는 등 과거 5년 평균의 세 배를 넘어서고 있다.¹⁵⁾ 노인 유기 관련 통계는 자녀들의 명예를 고려하여 유기 노인들이 스스로 은폐하는 경향이 있어서 통계에 제대로 반영되지 않는다는 것을 고려한다면 더 많은 유기 사례가 있을 것으로 보인다. 이러한 노인 유기문제는 더 이

11) 민경락, “올해 노인 범죄 비율 늘었다…첫 10%대 올라서”, 연합뉴스, 2021.08.22.입력, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210820101700004>, 2022.01.09. 최종 확인.

12) 2013~2015년 2년간 청주에서 차량전문털이가 40여회 발생하여 추적하여 범인을 체포하고 보니 의외로 60대 중반의 남성이었다. 퇴직 후 생계가 어려워 부득이 절도에 나섰다고 한다(유성운·주재운, 「빈곤이 부른 우울한 통계 절도·사기, 노인만 늘었다」, 중앙일보, <https://news.joins.com/article/19016229>, 2021.07.01. 최종 확인.

13) 국민건강보험공단자료에 따르면 60세 이상 치매 환자는 2018년 68만1천590명으로 2013년(35만5천856명)과 비교하면 약 1.9배 증가했다.(인용: 김기훈, “최근 6년간 버려진 노인 79명…치매환자 실종도 급증”, 연합뉴스, 2019.09.23., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190923032500004>, 2021.07.01. 최종 확인.)

14) 김기훈, “최근 6년간 버려진 노인 79명…치매환자 실종도 급증”, 연합뉴스, 2019.09.23., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190923032500004>, 2021.07.01. 최종 확인.

15) 유경선, 「올해 치매로 7059명 한때 실종…노인 유기범죄 5년간 2배↑」, NEWS 1, 2019.09.23.입력, <https://www.news1.kr/articles/?3725884>, 2021.07.01. 최종 확인.
경찰청 확인 회신 공문(본연구 위하여 직접 정보공개청구한 데 대한 회신), ‘정보공개결정 통지’(경제범죄수사과-2384호), 경찰청장, 2021.04.06.회신.

상 방지할 수 없다는 것이 실무계의 의견이다.

실종 노인과 관련하여서 2004년에 「노인복지법」을 개정하여 제39조의9(금지 행위) 제3호에서 자신의 보호·감독을 받는 노인을 유기하는 행위를 금지하고, 2007년에는 제39조의10(실종 노인에 관한 신고의무 등) 규정을 신설하였지만, 실종 노인의 문제에 대한 대책으로는 매우 미흡한 것이 현실이다. 앞으로 노인 인구는 지속적으로 급증하여 그 비율이 2025년에는 20.3%, 2030년에는 25.0%까지 이를 것으로 예상되는데,¹⁶⁾ 이러한 노인 인구의 증가에 따라 실종 및 유기 노인의 수 역시 크게 증가할 것으로 보이기 때문이다.

4) 노인사기 등 재산적 범죄피해 증가의 문제

사기 등의 재산적 범죄 피해를 당하는 노인이 급격히 증가하고 있다. 특히 사기 피해를 당한 61세 이상 노인 사건은 2015년 22,500건에서 2019년에는 34,268건으로 4년 동안에 52.3% 늘었다.¹⁷⁾ 언론에 보도된 퇴직금 1억 7천만 원 대부분을 사기로 날린 70대의 퇴직교사와 유사한 이야기는 심심치 않게 주변에서 들려오는 사연이다. 특히, 2008년 피해자만 7만여 명에 그 피해 금액도 5조 원에 이르는 건국 이후 최고의 사기 사건으로 그로 인하여 극단적 선택을 한 피해자만도 10여 명에 이를 정도이어서 전국적 논란을 일으켰던 속칭 ‘조희팔 사기 사건’의 피해자 중 상당수가 노후자금을 마련해 보려던 장년·노년층들이었다는 것이 경찰청 분석이다.¹⁸⁾

2. 노인 관련 법규의 현황

1) 노인 관련 기본법으로서의 「노인복지법」

현재 노인과 관련하여 기본법 역할을 하고 있는 것은 「노인복지법」이다. 노인복지를 규율하는 법률의 제정 필요성은 1969년부터 꾸준히 제기되어 왔으나, 이를 생활보호법으로 규율하다가 1981년 되어서야 비로소 「노인복지법」(이하 노인복지법의 조문을 나타낼 때는 이를 “법”이라고 한다)이 제정되었다. 그 후 수없이 개정되고, 특히 1989년과 1997년에는 전부 개정하여 오늘에 이르고 있

16) 「2021 고령자 통계」, 통계청, 2021.09.29. 작성.

<http://kostat.go.kr/assist/synap/preview/skin/miri.html?fn=d46942144809329095301&rs=/assist/synap/preview>, 2022.01.09. 최종 확인.

17) 위의 경찰청 확인 회신 공문.

18) 유성운·주재운, 「빈곤이 부른 우울한 통계 절도·사기, 노인만 늘었다」, 중앙일보, 2015.11.06. 입력, <https://news.joins.com/article/19016229>, 2021.07.01. 최종 확인.

다.¹⁹⁾ 이러한 「노인복지법」은 노인 관련 기본적 사항을 포괄하려는 취지에서 제정되었으며, 주로 노인복지시설을 대상으로 그 설치 및 운영기준에 대하여 기본법적 성격을 지니고 있다. 그 외에 공공시설 내 자동판매기 설치, 기타 주차관리 위탁 등의 경우에 우대받거나 기타 공공시설 이용 시 경로 우대 등의 내용을 규정하고 있다.

2) 노인복지법 이외의 노인관련 법률

노인관련 법률은 「노인복지법」을 기본으로 하면서 후술하는 바와 같이 새로이 발생하게 되는 사안을 조문 추가 등으로 포함하는 입법형식을 취해 왔다. 하지만 시대변화에 따른 다양성을 포함하기 어려운 경우에는 일부 특별법을 제정하였는데 「노인장기요양보험법」, 「기초연금법」 등이 있다.²⁰⁾

(1) 「노인장기요양보험법」의 경우

「노인장기요양보험법」의 경우에는 평균수명확대와 여성일자리 창출의 필요성 등의 사회·경제적 배경에 따라 이루어지게 되었다. 당초 노인에 대한 장기요양이라는 개념은 알려지지 않은 상태에서 구빈 차원에서 빈곤 노인의 경우 생활시설에 수용하여 보호하는 정도로만 이루어졌다. 그러던 중에 「노인복지법」이 1981년 제정된 이후 여러 차례 개정을 거치면서 노인장기요양에 대한 논의가 이루어졌으며, 특히 「노인복지법」이 1997년에 전부 개정되면서(법률 제5359호, 1997.8.22. 전부 개정, 시행 1998.5.23.) 노인장기요양의 기초가 만들어졌다. 그 대체적 내용을 보면 노인복지시설의 유형도 나뉘고, 입소자 소득에 따라 유·무료 구분, 건강상태에 따라 일반요양·전문요양 및 전문병원으로 구분하였으며, 이로써 노인장기요양의 체계가 만들어져 발달하게 되었다.²¹⁾

또한 1999년에 본격적으로 논의를 시작하여 「노인장기요양보험법」이 2007년

19) 윤찬영, “노인복지법제의 문제점과 대안”, 「비판사회정책(1)」, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 1996. 132~133면.

20) 노인관련 법률로 이상에서 검토한 「노인복지법」·「노인장기요양보험법」·「기초연금법」 이외에 「대한노인회 지원에 관한 법률」, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률(장애인등편의법)」, 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률(장애인보조기기법)」, 「어린이·노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙」 등이 있다. 그 중 「대한노인회 지원에 관한 법률」은 단체활동 지원에 관한 내용이며, 나머지 법률은 노인을 포함한 신체적 약자들에 공통된 내용에 대한 법률로 노인문제와 관련하여 검토할 연구필요성이 별로 없는 것으로 판단된다.

21) 정희선, “노인장기요양보험법 제정사”, 「사회보장법」, 2012년 제1호, 서울대 사회보장법연구회, 2012, 168~169면 참조.

에 제정되었으며, 2008. 7. 1.부터 시행되었다. 노인장기요양에 대하여 기존 「노인복지법」에 근거가 있기는 하나 주로 시설과 운영에 대한 기초에 지나지 않아 「노인복지법」에 조문을 추가하지 않고 별도의 「노인장기요양보험법」을 제정한 점은 매우 바람직한 입법 조치라 판단된다. 만약 관련 근거가 일부 있다고 하여 기존의 「노인복지법」을 개정하여 노인장기요양 관련 내용을 조문 추가하는 식으로 시행하게 된다면 제대로 된 노인장기요양보험 실시에 제도적으로 큰 어려움을 맞게 되었을 것이다. 실제 제정 당시 「노인장기요양보험법」의 조문 수는 70개에 이르렀는데, 「노인복지법」의 조문 수는 2008년 당시 60개에 지나지 않는다(법률 제8385호). 이는 후술하는 정립 방향에서 볼 수 있듯이 노인 문제의 법적 해결을 위하여서는 기존의 노인 관련 일반법이라 할 수 있는 「노인복지법」에 10~20개 조문에 뒤섞어 우격다짐으로 밀어 넣어서는 안 될 것이라는 점을 시사한다.

「노인장기요양보험법」의 제정에 따라 노인장기요양보험이 실시된 후 13년이 지나면서 서비스 대상자 선정의 제한성, 본인 부담의 과중, 장기노인요양서비스 제공시설의 난립과 요양보호사의 자질 등의 문제가 있기는 하나 전문적·체계적인 서비스 제공으로 이용자의 삶의 질 향상, 보호자의 경제적·심리적 부담의 경감 등으로 사회적 가정적 안정에 기여하였다는 긍정적 평가가 일반적이며 제5의 사회보험으로 인식되고 있다.²²⁾ 그리고 「노인장기요양보험법」은 「노인복지법」의 일종의 특별법 내지는 절차법으로 볼 수 있으며, 예산과 관련 종사자들의 자질 문제 등은 있으나 이는 운영상의 측면의 문제일 뿐이고 노인 관련 법률체계 측면에서는 별다른 문제점이 없다고 판단된다.

(2) 「기초연금법」의 경우

우리나라 노인빈곤율은 경제협력개발기구 회원국 중 압도적 1위다. 2019년 기준 66살 이상 은퇴연령층의 상대적 빈곤율(중위소득 50% 이하)은 43.2%이며, 2016년 이후 해마다 개선되고는 있으나, 그 속도는 무척 더딘 편이다. 국제 비교가 가능한 2018년 기준 한국의 노인빈곤율(43.4%)은 라트비아(39%), 에스토니아(37.6%), 멕시코(26.6%)보다 높은 편이다.²³⁾

22) 정상래, “특별기고/ 장기노인요양보험제도 문제있다”, 시정일보, 2020.04.20.입력, <http://www.sijung.co.kr/news/articleView.html?idxno=246459>, 2021.12.18. 확인참조.

23) 「2021 고령자 통계」, 통계청, 2021.09.29.발표/ 재인용: 이지혜, “고령인구 비중 높아지는데 노인 빈곤율은 OECD 최고”, 한겨레, 2021.09.30.수정, https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1013181.html#csidx83bb2b1a6a6c324bcf5eae918d76d8. 2022.01.08.확인/

심각한 노인 빈곤의 원인은 여러 가지를 들 수 있으나, 그중에서도 노후소득보장제도인 공적 연금의 도입이 늦었고 보장수준이 낮다는 점을 들 수 있다. 특히 국민연금이 1988년에 들어서야 시행되었기 때문에 그 적용을 받지 못하거나 그 가입 기간이 짧아서 온전한 보장을 받지 못하는 노인들이 존재하기 때문이다.²⁴⁾ 이러한 문제점에 대한 보완책으로 「노인복지법」 제2장으로 경로연금 규정을 추가하여 1998년에 경로연금을 실시하였으며, 대상의 제한성과 보장수준의 미진함 등의 의견이 끊임없이 제기되고 국민연금의 사각지대를 보완하기 위하여 「기초노령연금법」이 제정되어 2008년부터 「노인복지법」상 경로연금에 대체하여 기초노령연금이 지급되었다. 한편 사회보장복지로서의 기능을 강화하기 위하여 기초노령연금은 2014. 7. 1.부터 「기초연금법」상 기초연금으로 변경되어 시행되었는데, 그 서비스 대상이 확대되고 금액도 증가하였다. 65세 이상 중 소득 하위 70% 정도에 속하고, 법정 소득인정액 이하이면 대상이 되는데 2020년의 경우 일반 수급자 월 최대 254,760원, 저소득 수급자 월 최대 300,000원 수준이다. 실제 기초연금 수급자의 월평균 기초연금급여액을 보면 2021년 9월 기준으로 265,811원으로²⁵⁾ 노인빈곤 해결에 턱없이 부족한 현실이다.

노인 빈곤을 해결하고자 처음으로 도입된 노령연금은 노인복지의 기본법 역할을 하는 「노인복지법」에 별도의 장(章)으로 추가 규정되었다가 「기초노령연금법」을 별도로 제정하여 기초노령연금이 경로연금에 대체하여 시행되었다. 기초연금 역시 「기초연금법」을 새로 제정하여 기초노령연금에 대체하여 실시되었다. 기초노령연금 단계에 들어 서비스 대상 규모와 수혜 금액 면에서 대폭 확대되었는데 역시 노인 관련 혜택을 적절하게 확대시행 함에는 「노인복지법」 내에 포함하여 추가신설하는 방식에는 한계가 있다는 점을 보여준다 할 수 있다. 따라서 별도로 「기초노령연금법」이나 「기초연금법」을 제정하여 운영하였기에 현재처럼 대상이 확대되고 적지만 노인 생활 안정화에 어느 정도 기여할 수 있는 정도의 연금지급이 가능하다고 판단된다.

24) 2010년 기준으로 65세 이상 노인인구 중 국민연금 수급자가 143만 명으로 25.9%에 불과하고, 2011년 11월 기준으로 국민연금 노령연금 평균수령액은 월 281,610원에 불과하여, 국민연금은 현 세대 노인들의 빈곤 문제에 대한 적절한 해결책이 되지 못하고 있었다. 김남희, 「기초연금법 제정의 의미와 헌법적 문제점」, 「사회보장법학」, 제3권 제2호, 한국사회보장법학회, 2014, 56면.

25) 국민연금공단 확인 회신공문(본연구 위하여 직접 정보공개청구한 데 대한 회신), “정보공개결정통지: 기초연금 수급자의 월평균 기초연금급여액”, 국민연금공단(기초연금실), 2021.12.29.회신.

3) 노인학대 문제 해결을 위한 「노인복지법」의 개정

「노인복지법」은 노인복지를 강화하여 변화된 사회환경에 대응하면서도 전술한 사회적 문제를 담아내려고 노력하고 있다.

첫째, 노인복지를 강화하고 있다. “제4장 노인복지 시설의 설치·운영”의 장에 2012. 2. 1.에 법 제37조의2를 신설하여 경로당에 대한 양곡구입비 등의 보조 근거를 규정하고, 동시에 법 제37조의3을 추가하여 경로당에 대한 공과금을 감면할 수 있도록 하였다. 그 이전에 법 제36조에 노인여가복지시설의 종류, 법 제37조에 노인여가복지시설의 설치 절차 등을 규정한 데 이어 미진한 부분에 대하여 법 제37조의2와 제37조의3을 추가하는 형식으로 입법 조치한 것이다. 이러한 신설규정들은 “제4장 노인복지 시설의 설치·운영”이라는 면에서 논리적으로 부합되는 입법이라고 할 수 있다.

둘째, 전술한 사회문제 중 시급한 사회문제로 떠오르는 노인학대에 대응하기 위한 규정을 「노인복지법」 내에 조문을 추가 신설하였다. 즉 2004년 이래 수차례에 걸쳐 노인학대에 관한 정의 규정(법 제1조의2제4호)과 함께 “제4장 노인복지 시설의 설치·운영”에 법 제39조의4부터 제39조의20를 신설하여 노인 학대문제를 규율하고 있다.²⁶⁾

3. 현행 노인관련 법규정의 문제점

위에서 살펴보았듯이 노인 관련 법률은 「노인복지법」, 「노인장기요양보험법」, 「기초연금법」, 「대한노인회 지원에 관한 법률」 등이 있다. 노인문제는 사회복지보장제도의 기반이 마련되던 1960년대 초에는 사회문제로 인식되지 않아 「생활보호법」에서 영세노인을 보호하는 정도에 머물렀다. 1969년에 노인 문제의 기본법으로 「노인복지법」이 국회의 소관상임위원회 [국회보건사회위원회]에 상정되었으나 노인문제가 사회문제가 되지 않았다는 이유로 폐기되기도 하였다. 그 후 꾸준한 논의 제기가 이어지고 국회청원이 잇따른 결과 1981년에 들어서 「노인복지법」이 제정 시행되기에 이르렀다. 「노인복지법」이 제정된 후에는 발생하는 노인 문제에 대하여 법적 해결방안을 추가로 포함하는 방식으

26) 노인학대는 2004년에 이르러서야 기존의 「노인복지법」 중에 포섭하는 방향으로 하였는데, 처음에는 ‘제39조의4~제39조의11’로 추가신설하였다. 2007년에는 실종노인관련하여 ‘제39조의10’으로 신규삽입하고, 기존 중복조문은 순연되어 ‘제39조의12’까지 성립하였다. 그 후 수차례에 걸쳐 노인학대관련 조항이 추가되어 현재는 ‘제39조의4~제39조의20’까지 포함되어 하나의 주제를 대상으로 16개의 조문이 기존 일반법률에 추가하는 형식으로 되어 있어 어색한 상태이며, 노인학대에 관한 체계적 대응에 미진하다고 할 수 있다.

로 이루어져 왔는데, 노인장기요양보험의 근거가 1997년 법 전부 개정으로 추가되었으며 오늘날 기초연금의 연혁적 시원(始原)이라 할 수 있는 경로연금도 이 당시 포함되어 1998.7.1.부터 시행되었다.

이상에서 보듯이 노인 관련 법률은 노인 문제에 대하여 기존의 노인 기본법이라 할 수 있는 「노인복지법」에 추가 포함하는 것이 관행이었으며, 감당이 되지 않거나 대폭 확대시행하는 경우 등에 별도의 특별법을 제정하였다. 하지만 아직도 다양한 노인문제들이 「노인복지법」에 일부 포함되어 있는 관계로 노인 문제에 대한 예방과 최소화가 제대로 이루어지지 않는 법적 체계의 한계를 드러내고 있어 노인 관련 법 규정의 문제점을 연구함에서는 주로 「노인복지법」을 대상으로 살펴볼 수밖에 없는 속성이 있다는 점을 전제로 하여야 한다.

1) 「노인복지법」의 문제점

「노인복지법」은 노인의 보건복지 증진을 목적으로 하면서 현대 사회에서 거론되는 노인 문제인 노인학대·폭행·빈곤·사기·실종·유기 중 일부에 대하여만 포섭하고 있으며, 그나마도 노인학대 정도가 눈에 띈다. 「노인복지법」 전체 80개의 조문 가운데 ‘제4장 노인복지시설의 설치·운영’에 해당하는 규정이 36개로 상당한 부분을 차지하고, 그중 노인학대에 관한 규정이 14개를 차지한다. 그 내용도 노인학대 시 상담 권고 및 학대자의 관련 시설 취업 제한 등 원론적인 대책에 그치고 있으며 이러한 입법 태도는 노인학대가 주로 시설에서 발생한다는 선입견에 기인한 것으로 보인다. 노인학대의 문제가 시설에서만 발생하는 것은 아니라는 점에서 이러한 입법 태도는 바람직하지 않다.

노인학대에 관한 내용을 「노인복지법」 중 “제4장 노인복지 시설의 설치·운영”에 추가한 점도 생뚱맞을 뿐만 아니라, 2004년 노인학대 규정을 추가한 이후에 그 내용의 성격이 다른 여러 조문을 추가한 점 역시 문제라 할 수 있다. 2004년에 노인학대 규정 추가한 이후 동일한 “제4장 노인복지 시설의 설치·운영”의 장(章)에 2007년에 실종 노인에 관한 규정(법 제39조의10), 2010년에는 요양보호사 관련 규정(법 제39조의13, 제39조의14)까지 제4장에 추가하게 되어 전체적으로 조문체계와 조문 간 내용의 연관성이 더욱 떨어지게 되었다.

입법론으로 보면 노인학대 그리고 실종 노인에 관한 규정을 별도의 장인 “제4장의2”로 분리하여 신설하는 방향이 바람직하다고 본다. 다만 후술하는 바와 같이 장기적인 입법 방향으로서는 노인학대 그리고 실종 노인의 문제 등 새롭게 대두되는 노인 문제를 해결하기 위한 포괄적 일반법이나 특별법의 제정이 필요하다고 본다.

2) 현대사회의 노인문제에 대응하는 특별법의 미비

전술한 바와 같이 최신 발생하는 노인 문제에 대응하는 법 규정은 노인학대나 노인실종 문제 등을 「노인복지법」에서 일부 규율하고 있을 뿐 나머지 문제는 모두 형법 등 일반법에 일임하고 있을 뿐이다. 각각의 사회문제에 대하여 형법 등의 법률들은 사건 발생 후에 그 위반자를 처벌하는 법률이라는 점에서 경제적·신체적 약자인 노인을 사회문제로부터 사전적으로 보호한다는 관점에서 매우 미흡한 것이라는 문제점이 있다고 할 수 있다.

(1) 노인학대 문제

노인 학대 문제 해결을 위하여 「노인복지법」을 2004년에 개정함으로써 직접적 법률개정을 통해 어느 정도 대책을 마련했다는 평가를 받고 있다. 그러나, 그 이후에도 노인학대는 계속하여 늘어나고 있는 것이 현실이어서,²⁷⁾ 이러한 실태를 감안하여 그 방지에 효율적으로 대응방안이 모색되어야 할 것으로 생각된다.²⁸⁾ 현재 이러한 노인학대 방지의 문제는 「노인복지법」을 중심으로 ‘가정폭력 관련 법률’, ‘형사법’, ‘긴급복지지원법」 등에서 규율하고 있지만 관련 내용이 포괄적이고 추상적인데다 다양한 법률 체계 속에서 중첩적으로 다루어지고 있으면서 서로 연계가 충분히 이루어지지 않은 문제점이 있다. 그 예로 「노인복지법」 제39조의9에서 노인학대 금지행위를 열거한 중에 ‘의식주를 포함한 기본적인 보호 및 치료를 소홀히 하는 방임행위’가 있는데(제3호 후단) ‘기본적 보호’와 ‘치료 소홀’이라는 부분이 지나치게 추상적이며 구체적인 법률적 각성효과가 발생하기 어렵다. 이에 현재의 노인학대 방지와 노인학대에 대한 사전적·종합적인 방지대책으로는 미흡한 상태이어서 실효성 있는 대응을 하지 못하고 있는 것이다.²⁹⁾ 향후 노인 인구의 지속적인 증가와 더불어 노인학대 역시 늘어날 것으로 예상되는데, 그 처리는 다양한 조항과 더욱 정교한 기준이 요구된다.

(2) 노인 사기 피해 처벌 미진

2004년도에 법 제39조의9를 신설하면서도 노인에 대한 폭행, 상해, 정서적

27) 장규현/박효원/김종호, “노인복지법 개정논의에 대한 고찰-노인학대를 중심으로”, 「법과 정책」, 제28권 제2호, (제주대학교 법과정책연구원, 2018), 277면.

28) 조윤득/윤기혁, “한일 노인학대 관련 법률에 대한 비교 연구”, 「일본문화학보」, 제69집, 한국·일본문화학회, 2016, 334면 참조.

29) 위의 논문, 335면.

학대행위 등을 금지행위로 규정하고, 그 처벌규정을 두었으나, 여전히 사기는 포함되지 않는 문제점이 있다. 물론 사기는 형법 제39장(제347조 등)에 의하여 처벌되기는 하나, 이는 정보력이나 판단능력 등에서 대등한 사이의 당사자에 관한 규정이기 때문에, 사회적·정보적 약자인 노인들에 대한 배려가 없어 노인들이 사기에 노출되어 있다. 따라서 이러한 노인들을 위하여 법률정책 면에서 국가의 관심과 대책이 필요할 것으로 보인다.

(3) 노인 상해의 처벌규정의 문제점

노인 폭행과 상해는 「노인복지법」 제39조의9제1호에서 금지행위로 규정되어 있다. 그런데 폭행의 경우에는 형법의 폭행에 비하여 처벌수위가 높아 법적 방지 효과가 있지만, 상해의 경우는 형법상 상해와 처벌의 정도가 거의 차이가 없다. 즉, 일반인 폭행에 대한 법정형량은 2년 이하의 징역, 500만 원 이하의 벌금, 구류 또는 과료(형법 제260조제1항)이지만 노인 대상 폭행은 「노인복지법」에서 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금(「노인복지법」 제55조의3제1항)으로 규정하고 있다, 반면, 노인 상해에 대한 법정형량은 7년 이하의 징역 또는 7천만 원 이하의 벌금인데(「노인복지법」 제55조의2), 이는 일반인 상해에 대한 법정형량인 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지, 또는 1천만 원 이하(형법 제257조제1항)에 비하여 벌금 상한선 이외에는 형법과 별차이가 없다. 그런데, 노인 폭행은 상해의 증가도 내포하고 있다는 점과 최근 증가하는 묻지 마 노인 폭행은 폭행의 의사를 넘어 상해의 고의까지 있는 경우가 늘어나는 추세이다. 또한, 직접적 고의는 아니라도 신체적으로 노쇠한 노인을 폭행하는 경우에는 상해에 이를 수 있다는 사실에 대한 인식이 가능하여 적어도 상해의 미필적 고의가 인정되어야 하는 사례가 늘어날 것이라는 점을 고려하여야 한다. 따라서 폭행과 같이 일반인과 노인에 대한 상해에 대하여도 법정형을 강화할 필요가 있고, 이러한 개정이 되기 전까지는 법원의 형 선고에서도 어느 정도는 이를 고려할 필요가 있을 것이다.

4. 노인 문제 해결을 위한 노인관련 법규정의 한계

전술한 바와 같이 노인 인구가 증가하고 사회가 다원화되면서 다양하게 발생하는 노인 대상 범죄에 대하여 현행 관련 법 규정은 그 해결에 한계를 드러내고 있다. 노인 관련 정책에 있어 대부분의 사안을 노인복지의 기본법이라 할 수 있는 「노인복지법」에 포섭하는 경향인데 노인계층을 보호하는 법률이라는

한계가 있어 민사법·형사법 전체의 일반법인 민법·형법과 같이 수백 개의 조문을 둘 수 없어 미진하다. 그나마 「노인장기요양보험법」·「기초노령연금법」(후에 현재의 「기초연금법」으로 대체)은 「노인복지법」에서 분화하여 별도 특별법으로 제정되었는데, 이들은 대통령 공약 사항으로 내용이 많기도 하거니와 가시적 효과를 거두어야 하는 정치적 필요성에 따른 결과이기도 하다. 그 외에 현대 사회의 노인 문제로 대두되는 학대·폭행·상해·실종·사기 등의 경우에는 여전히 「노인복지법」에 규정되어 있어서 조문수가 많지 않아 해당 문제의 사전적 방지와 사후 해결에 효과적이지 못하며, 그나마도 일부는 근거가 없이 일반법에 방치하고 있는 상태이다. 이러한 이유로 현행 노인 관련 법 규정은 노인 문제 해결에 있어 매우 소극적이고 담보적인 한계에 머물러 있다.

5. 아동관련법률과의 비교에서 본 노인 관련 법 규정의 문제점

법률은 일반적으로 모든 국민의 이익을 보호하는 경향이거나, 일부 법률은 아동, 청소년, 여성, 장애인, 다문화인 등 대상을 특정하는 경우도 있다. 그중에서 아동의 경우, 구분기준이 연령이며 비교적 장기간을 포괄한다는 점에서 노인과 유사하므로 국내 비교법적 측면에서 아동을 대상으로 하는 법률의 특성을 분석하여 비교하고자 한다.

1) 아동 대상 법률의 현황과 그 특징

(1) 아동 대상 법률의 현황

아동을 대상으로 하는 법률은 아동복지의 기본법인 「아동복지법」³⁰⁾과 「영유아 보호법」,³¹⁾ 「실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률」,³²⁾ 「아동·청소년의 성 보호에 관한 법률」,³³⁾ 「아동의 빈곤 예방 및 지원 등에 관한 법률」,³⁴⁾ 「장

30) 아동관련 법률은 1961년 「아동복지법」에서 비롯되었다. 이 법은 구호적 성격의 복지제공에 중점을 두고 있었으나, 1981년 「아동복지법」으로 제명까지 변경되는 전부개정 이후 기존의 요구호아동을 대상으로 하다가 일반아동으로까지 보호범위를 확대한 점이 크게 두드러진다.

31) 1991년에는 6세 미만의 미취학아동을 대상으로 하는 「영유아 보호법」이 제정되었으며, 처음에는 지원필요성이 있는 어려운 영아 및 유아에 국한되었다. 2004년에 전부개정되어 2005년부터는 보호대상 범위의 제한을 철폐하여 모든 영유아를 보호하게 되었다.

32) 2005년도에는, 기존의 「아동복지법」에서 다루지 않았으나 가정은 물론 사회 차원에서도 누적되어오던 실종아동문제에 대한 대책을 국가적 책무로 규정하는 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」이 제정되어 시행되었다.

애아동 복지지원법」,³⁵⁾ 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」,³⁶⁾ 「아동수당법」,³⁷⁾ 등 다양한 입법이 이루어져 있다.

(2) 아동 대상 입법의 특징

아동 대상 법률은 1961년 「아동복지법」으로 출발하여 그 이후 사회의 변화를 반영하여, 1981년 「아동복지법」으로 제명 변경 및 전부 개정하였다. 2000년과 2011년에도 전부 개정하면서 아동복지시책을 펼쳐 왔다. 특히 「아동복지법」에 포함하기 어렵거나 양이 방대해지는 경우 「영유아 보육법」 등과 같은 특별법을 제정하였다. 「아동복지법」이 18세 미만의 아동을 대상으로 하는 일반법이라면, 「영유아보육법」은 6세 미만의 취학 전 아동, 「아동수당법」은 7세 미만의

33) 아동성범죄에 대하여는 19세 미만인 청소년들에 대한 성매매 및 성폭행 등으로부터의 보호를 위하여 2000년에 「청소년의 성보호에 관한 법률」이 제정하여 시행하였다. 2009년에는 제명을 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」로 변경하여 아동의 성보호에 대한 국가적 의지를 드러내었다 할 수 있다.

34) 2011년에는 빈곤아동보호를 위하여 별도로 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」(약칭: 아동빈곤예방법)이 제정되기에 이르렀다.

35) 2011년에 「장애아동 복지지원법」이 제정되어 국가와 지방자치단체가 장애아동의 특별한 복지적 욕구에 적합한 지원을 통합적으로 제공할 수 있게 되었다. 연령에 따른 약자이면서 신체적으로도 약자에 속하는 장애아동에 대한 국가적 관심이 입법화된 점은 특정계층을 대상으로 하는 법률체계가 발전적으로 정비되어가는 변화라 할 수 있다.

36) 아동학대의 경우에는 가정내 문제로만 치부하며 「아동복지법」에서 금지행위(법 제18조)정도로 포괄적으로 다루다 2000년에 전부개정되면서 아동학대의 정의규정과 아동보호대책이 포함되고, 이후 2011년에도 전부개정되면서 제3장 제2절로 아동학대의 예방 및 방지로 별도의 절을 신설하여 아동학대처방안이 강화되었다. 하지만 아동학대는 더욱 심화되어 기본법인 「아동복지법」에만 추가하여 대처하기에는 무리이며 별도의 대책이 필요하다는 판단에 따라 2014년도에 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(약칭: 아동학대처벌법)이 제정 시행되었다. 「아동학대처벌법」의 별도제정으로 인하여 아동관련 기본법이라 할 수 있는 「아동복지법」은 그 본연의 제정취지에 보다 집중할 수 있게 되었다. 이로써 아동학대에 관한 규정이 2000년에 「아동복지법」에서 규정된 이후 미진한 사항에 대하여 2014년에 「아동학대처벌법」이 일종의 특별법 형식으로 공포되어 비로소 체계적으로 사전에 아동학대문제에 제대로 대처할 수 있었으니 그동안 사안의 심각한 변화에 따른 시대적 반영이라 하더라도 다소 늦게 특별법이 제정된 감을 지울 수 없다.

2019년도 아동학대사태를 보면 30,045건으로 지난 4년간 증가율이 무려 256.5%에 이르는 등으로 그 심각성이 날이 증가한 사실로 판단해 보더라도 더 늦지 않게 아동학대와 관련하여 특별법인 「아동학대처벌법」이 제정되었다는 점은 매우 다행이라 할 수 있다. (참조: 「연도별 아동학대사태 및 전문보호기관수(5개년)」, 「2019 아동학대 주요통계」, 보건복지부, 2020.10.05.입력, 21p 참조)

37) 최근에 아동수당이 화두로 떠오르면서 2018년부터 「아동수당법」이 제정되어 시행되었는데 초기에는 6세 미만의 아동 중 가구의 경제적 수준이 일정 기준 이하를 대상으로 하였으나 2019년도 개정되면서 7세 미만의 전아동에 대하여 지급하게 되었다. 「아동수당법」은 아동양육의 경제적 부담을 완화시켜주기 위한 직접적 지원제도로서, 간접적 제도적 지원을 주내용으로 하는 아동 관련 다른 법률과는 그 특성면에서 약간의 차이를 보인다.

아동을 대상으로 하는 특별법이라 할 수 있다. 이 법률들이 일반아동을 대상으로 한다면, 「장애아동 복지지원법」은 장애를 가진 아동, 「아동의 빈곤 예방 및 지원 등에 관한 법률」은 특별한 빈곤 상태의 아동을 대상으로 하는 특별법이다. 이처럼 아동 대상의 법률은 「아동복지법」이 기본법 역할을 하면서 그 이후 사회변화의 다양성, 기존법률의 한계 등을 해결하기 위하여 다양한 특별법 형식의 법률을 제정하여 대응해 왔다.

2) 아동 대상의 입법 태도가 노인 대상 입법에 주는 시사점

사회적 약자라는 점에서 아동과 빈곤 노인은 서로 보호가 필요하다는 공통점이 있다. 그런데 아동 대상의 법률은 아동복지 강화와 약자로서의 아동보호를 위하여 시대상을 반영한 법률개정과 특별법 제정 등을 통하여 그 체계가 상당히 정교화되어 있다. 전술한 바와 같이 아동 관련 법률은 「아동복지법」, 「아동의 빈곤 예방 및 지원 등에 관한 법률」 등 다양하게 입법이 이루어져 왔지만, 노인 관련 법률은 제명에 ‘노인’이 포함된 법률은 다수 있으나, 현재 노인계층만을 중심으로 하는 법률은 「노인복지법」, 「노인장기보험요양법」, 「기초연금법」 등 소수인 실정이다. 그중에서 「노인장기보험요양법」, 「기초연금법」은 목적이 제한적이어서 다른 노인 문제를 포섭하기 어려운 체계이다. 그러다 보니 새로운 문제 해결을 위하여 노인 관련 기본법이라 할 수 있는 「노인복지법」에 조문을 추가하는 방식으로 해결해왔지만, 이는 법률체계의 엇박자를 만들 뿐 정작 노인 문제를 해결하는 입법 성과로 나타나지 못하였다. 이러한 점은 노인 문제의 해결에서 법적 한계로 작동하고 있으므로 해결을 위한 별도의 관련 법률 제정할 필요성이 있다고 본다. 특히 아동 관련 법률이 특별법을 추가하는 형식으로 해결하는 경향이 있다는 점에서, 노인 인구증가와 함께 점차 다양하게 드러나는 공통적인 노인 문제를 해결할 수 있도록 기존 노인복지법과는 별도의 일반법이나 특별법을 제정하는 방향을 검토할 만하다.

Ⅲ. 현대 노인 문제에 대응하는 주요 국가의 노인 관련 법규와 시사점

노인복지는 서구 등 선진외국에서 비교적 빨리 시작되었으므로, 여기에서는 각국의 노인 관련 법체계의 특성을 파악하고, 우리나라에서 최근 발생이 증가

하고 있으나 법률적 미흡으로 제대로 대처하지 못하는 노인 문제에 대한 법률적 대응 상황을 분석하기로 한다. 다만 우리나라와 법률적 측면에서 참고할 수 있는 미국, 독일, 일본을 중심으로 노인 관련 법률을 분석한다.

1. 미국의 경우

1) 미국 노인 관련 법 체계의 특성

미국은 노인의 인구는 2016년 기준 49,244천 명으로 전체의 15.2%에 이르러 이미 고령사회에 접어든 지 오래이며 2030년에는 72,774천 명, 비율이 20.3%으로 예상되어 초고령사회로 접어들게 된다.³⁸⁾

이러한 미국에서는 「사회보장법(Social Security Act)」이 노인 연금과 공적부조, 의료보험 관련 법적 근거를 제공한 법이라면, 「노인복지법(Older Americans Act)」은 노인들을 위하여 준비하여 지원하는 다양한 서비스 프로그램 제공과 연구·교육훈련 소요비용지원 및 노인복지서비스 전달체계를 구체적으로 진행하는 ‘노인복지서비스 연계망’에 관련된 법이라 할 수 있다. 노인복지법은 주정부·지방정부 그리고 ‘노인에게 서비스를 제공하는 비영리 사회복지단체’에 재정을 지원하며, 노인들에게 직접적인 재정지원을 하지는 않는다. 서비스 제공에 있어서 저소득층 노인, 소수민족 노인, 농촌 거주 노인, 치매 노인 중심의 표적서비스(targeting)를 지향하고는 있지만 60세 이상의 노인이면 누구나 「노인복지법」에 의해 제공되는 서비스 혜택을 받을 수 있는 보편주의적 성격을 지닌다.³⁹⁾ 이외에도 「노인 사법법(Elder Justice Act)」과 「노인학대 방지 및 고발법(Elder Abuse Prevention and Prosecution Act)」 등 노인과 관련한 다양한 법률이 제정되어 있으며, 판례법 국가로 법률과 별도로 판례로 시행되는 제도들이 매우 많은 실정으로 파악된다.

2) 노인 대상 범죄에 대한 법률대응 현황

미국에서 65세 이상 노인의 범죄피해 건수는 2015년에 259,802건으로 전체 피해의 5.1%에 해당하며 증가하는 추세이다.⁴⁰⁾ 미국의 노인 대상 주요 범죄에 대한 법률대응은 다음과 같다.

38) 권수진 외 4인, 앞의 보고서, 61~62면.

39) 유성호, “한국과 미국의 노인복지법 비교연구- 한국의 노인복지법 개정과 관련된 추진 과제에 대한 제안”, 「노인복지연구 제14집」, 한국노인복지학회, 2001, 143면.

40) 권수진 외 4인, 앞의 보고서, 67~68면.

(1) 노인학대 관련

Elder Justice Initiative(EJI, 노인 사법개입)⁴¹⁾에 따르면, 미국 노인 중 매년 학대받는 비중이 10명 중 1명에 이른다고 한다. 노인은 신체·심리적·성적 학대와 경제적 착취, 방임 및 유기 등을 당하고 있으며, 특히 인지 저하의 경우에는 이를 이용한 경제적 착취에까지 이어지는 노인학대의 위험요소로 꼽히고 있다. 미국에서는 노인학대 23건당 1건만 보호센터에 신고되는 데에 그칠 정도로 노인 학대는 매우 적게 보고되고 있다고 한다.⁴²⁾

노인학대에 대한 법적 대책으로 오바마 케어(Obama Care)가 발의되어 2012년부터 시행되면서, 그 법의 일환으로 함께 시행된 것이 노인 사법법(The Elder Justice Act)이다. 이에 법무부는 EJI 사업을 시작하였는데, 노인 학대·방임, 금융사기 등 노인 대상 사기 방지하기 위한 법무부의 프로그램 집행·지원, 조정하는 것이 목적이다. 따라서 이들은 노인 학대에 대응하기 위해 연방·주·지역단위의 역량 강화, 미국 노인 보호 강화, 노인 학대 관련 정책의 시행 및 발전시키기 위한 연구지원, 노인피해자 및 그들의 가족을 지원하는 것에 초점을 두고 사업을 진행하고 있다.

법무부는 노인 학대 및 경제적 착취에 대한 교육을 강화하기 위해 다른 연방기관과 협력하고 있으며, 그 일환으로 관련 주제의 세미나를 진행하고 그 내용을 법무부 사이트에 공개하고 있다. 세미나의 주요 주제로는 ‘노인피해자와 일하기’, ‘금융사기의 노인피해자’, ‘경제범죄: 예방과 보호’ 등이 있다.⁴³⁾

(2) 사기 등 기타 노인 문제

노인을 대상으로 하는 범죄유형 중 대표적인 것이 사기범죄이다. 노인 대상 사기범죄의 원인으로 노인들의 신체적, 정신적, 사회적 특성을 이용하여 사기범죄가 증가하고 있다고 한다.⁴⁴⁾ 미국은 「노인 사법법(Elder Justice Act)」과 「노인학대 방지 및 기소법 (Elder Abuse Prevention and Prosecution Act)」등 노인범죄 관련 법률과 제도의 도입을 통해 노인범죄에 대한 적극적 대응을 해나가고 있다. 그 중 「노인학대 방지 및 기소법(Elder Abuse Prevention and Prosecution Act)」은 2017년 제정되어 시행되었는데, 이는 노인학대 방지와 함께 고령소비자의 금융사기 등 피해를 방지하기 위한 법으로 상당한 의미가 있

41) 법무부에서 시행하는 Elder Justice Initiative(EJI, 노인사법개입) 사업을 의미한다.

42) 권수진 외 4인, 앞의 보고서, 77면.

43) 위의 보고서, 77면.

44) 위의 보고서, 75~76면.

다고 할 수 있다.⁴⁵⁾

이외 미국에서 노인 대상 범죄자에 대한 특별한 형사제재에 관한 명문의 규정은 찾아보기 어렵다. 다만, 뉴햄프셔주 형법에서는 65세 이상 또는 신체적·정신적 장애 있는 피해자에게 절도, 사기 등 범죄를 범한 사람을 가중하여 처벌하는 명문의 규정을 두고 있다.⁴⁶⁾

2. 독일의 경우

1) 노인복지 법률의 특성

현재의 노인 복지제도는 1976년에 제정된 「사회복지법전(SGB: Sozialgesetzbuch)」을 통해 체계적으로 정리되었으며, 이에 따라 전형적인 사회보험과 공적부조를 통한 노인복지방식 외에 개별법령을 통하여 다양하게 추가적인 노인 복지제도를 도입하고 있다. 우선 「집단주거시설법(Heimgesetz)」은 다양한 노인요양시설(Altensorgungseinrichtung)의 제공과 이용을 보장하고 있으며, 「개호보험법(Pflegeversicherungsgesetz)」 제40조 제4항(SGB XI) 및 「집단주거시설법(Heimgesetz)」은 소위 노인 친화형 주택(altersfreundliche Wohnung)의 기준과 이용관계를 법률에 규정하여 편리한 노령생활을 유지할 수 있는 주거시스템의 확보를 법 제도로적으로 지원하고 있다.⁴⁷⁾ 즉, 독일의 노인복지제도는 「사회법전(Socialgesetzbuch)」의 규정을 근간으로 하여 여러 개별 법령들에 의해 구체화되고 있으며, 이러한 노인복지관련법규들을 전체적으로 총괄하는 일반법적 기본법은 없다. 노인복지법은 점차 특별법·개별법 화하는 추세임을 감안할 때 향후에도 다양한 특별법·개별법화가 있을 것으로 예상된다.⁴⁸⁾ 하지만 지나친 특별법의 증가는 대국민 법률서비스 차원에서 혼란을 초래할 수 있어 유의할 필요가 있을 것이다.

2) 신노인문제에 대한 법적 대책

독일 연방 내무부에서 발간한 경찰범죄통계를 통해 대략적인 노인의 범죄피

45) 위의 보고서, 4~5면 참조/ 황미진·배순영, 「고령소비자 종합계획 수립 연구(정책연구 18-08)」, 한국소비자원, 2018, 17p./ “법무위원장인 옐하우젠, ‘노인 학대 방지 및 기소법’ 지원을 위한 법무부 코디네이터 지명(=Acting FTC Chairman Ohlhausen Names Elder Justice Coordinator to Support ‘Elder Abuse Prevention and Prosecution Act’), 미국 공정거래위원회 홈페이지 참조, <https://www.ftc.gov/about-ftc>, 2022.01.27. 확인

46) 위의 보고서, 120면.

47) 박용근, “독일과 일본의 노인복지법과 그 시사점”, 「법학연구」 제35권, 전북대학교 법학연구소, 2012, 166면.

48) 위의 논문, 176면 참조.

해 정도를 살펴보면 2016년도에 전체 피해자 대비 60세 이상의 비율은 6.1% 내외로 나타났다. 다만 경찰통계자료라는 점을 감안하면 피해자 수는 경찰에 의해 인지된 범죄의 피해자 수를 말하는 것으로 노인이 범죄피해자인 경우 피해자가 신고를 기피하는 경향이 있어 인지되지 않은 수(Opfer im Dunkelfeld)가 많을 수 있다는 점은 참고할 필요가 있다.⁴⁹⁾

(1) 노인학대 피해에 대한 법적 제재

독일에서는 ‘형법’에 노인학대 피해와 관련하여 특별한 규정을 두고 있다. 같은 법 제225조 제1항의 ‘피보호자에 대한 학대의 죄’는 보호 의무가 있는 자가 피보호자를 괴롭히거나 학대하는 경우, 또는 자신의 보호 의무를 악의적으로 태만함으로써 피보호자의 건강을 해한 자를 벌하고 있다. 그러나 이 ‘악의(Böwilligkeit)’는 “특별히 사악한 동기”를 전제로 하는 개념이어서, 막상 법정에서 이를 증명하기는 매우 어려운 문제가 있다. 이에 ‘악의적으로 태만함’이라는 표현을 ‘중대한 태만’으로 고치는 것이 필요하다는 견해가 있다.⁵⁰⁾

(2) 노인 사기 등 기타 피해 관련

최신 노인 문제로 사기가 대표적이라 할 수 있는데, 이는 동서양 불문하고 비슷한 양상을 보이고 있다. 특히 노인은 새로운 기술에 대한 접근기회가 별로 없어 그에 대한 이해도가 낮은 편이며, 정보에 대한 분별력 역시 낮아 사기죄, 특히 보이스피싱과 같은 신종 사기 유형에 매우 취약한 것으로 나타난다.⁵¹⁾ 이에 노인이 피해자가 되는 범죄를 예방하기 위해서는 중앙정부에서만 하기는 비효율성이 높아 여러 연방정부 및 기초자치단체의 협력이 필요하다. 따라서 독일 정부는 각 부처에서 가능한 범죄 예방을 위한 권고 사항을 제시하고 있다.⁵²⁾

노인층에 많이 발생하는 보이스피싱 방지를 위하여 각급 경찰과 은행 간의 공조가 범죄피해의 예방에 필수적이다. 예컨대, 브레멘주 경찰이 저축은행(Sparkasse) 등과 협약을 맺어 비정상적인 금융거래 및 기만에 의한 금융거래로 의심되는 경우 즉시 경찰에 신고하도록 하고 있다.⁵³⁾ 또한 노인 폭행은 일

49) 권수진 외 4인, 앞의 보고서, 167면.

50) 위의 보고서, 180면.

51) 위의 보고서, 169면 참조.

52) 위의 보고서, 182면 참조.

53) 위의 보고서, 183면.

만인들에 대한 폭행피해 구제와 같은 방법이 적용되는데, 독일에서는 고의적인 폭행 범죄로 인하여 신체적 피해를 당한 경우에 「폭력 피해자보상법 (Opferentschädigungsgesetz: OEG)」에 의거하여 의료비 및 생활비 등의 긴급지원을 요청할 수 있는데, 이 경우 폭력범죄 피해자는 연방 및 각 주정부의 원호처 또는 공공단체 등에서 관련 정보를 제공받을 수 있다.⁵⁴⁾

3. 일본의 경우

1) 노인복지 관련 법의 체계

일본은 고령화에 대응하여 1995년에 「고령사회 대책 기본법」을 제정하여 고령사회의 입법정책에 대한 기본적인 골격을 규정하고 있다. 이 법률에 근거하여 1996년 7월 15일에 「고령사회 대책의 대강에 관하여」가 제정되고 분야별 기본시책에 대한 지침의 설정과 실시에 대하여 규정하고 있다. 이에 근거하여 기본적인 시책 분야를 입법 정책적인 관점에서 보면 연금제도, 보건·의료·개호·복지제도, 고령자고용촉진제도, 자립 지원 및 생활환경조성으로 나눌 수 있다. 이 중에서 고령자복지와 관련하여 노인복지법 이외에 노인보건법에 의해서도 추진하는데, 40세 이상의 주민 대상의 노인보건사업, 개호보험법(介護保険法)에 따른 개호(介護)보장, 각 연금법에 의한 소득보장, 고용 관련법에 의한 노령연금 및 고용정책에 의한 소득보장, 주거환경관련법에 의한 주택정책에 의한 주거보장 등의 분야에서 법제 개선과 정책을 실시하고 있다.⁵⁵⁾

2) 노인대상 문제의 법률적 접근

(1) 일본의 노인학대 관련 법률 체계

전술한 바와 같이 우리나라의 노인학대 관련 법률체계는 미흡한 데에다 분산되어 있으며, 그 내용을 보아도 구체적이지 못하다. 이에 반하여 일본에서는 노인학대에 대한 관련법을, 배우자 간 폭력에 대한 배우자로부터의 폭력의 방지 및 피해자의 보호에 관한 법률 (이하 DV 방지법)과 구분하여 제정함으로써 법률의 규율대상이 모호하지 않고 명확하게 구분되어 있다. 일본에서는

54) 위의 보고서, 181면.

55) 박용근, 앞의 논문, 176~177면.

2000년에 개호보험법이 시행된 이후, 가족 주수발자들에 의하여 저질러지는 가정 내 노인학대가 표면화되고 사회문제화되면서, 노인의 권리이익을 위하고 존엄을 보장하는 목적으로 노인학대 방지에 대한 특별법을 2006년부터 시행하고 있다.

「고령자 학대의 방지, 고령자의 양호자(養護者)에 대한 지원 등에 관한 법률」(이하, ‘노인학대방지법’으로 칭함)은 노인복지법과 개호보험법과 연계해서 노인학대에 대응하기 위한 구체적이면서도 종합적인 내용들을 담고 있다.

이 법의 특징으로는 노인학대를 사전에 예방하고, 부양자를 지원하는 구체적인 규정을 가지고 있다는 점이다. 즉, 국가와 지방자치단체의 책무를 선언하고, 노인학대 조기발견을 위한 방안이 인상적이며, 부양자에 의한 노인학대의 방지 및 부양자에 대한 지원을 마련하고 있다. 이외에도 노인복지시설 종사자에 의한 노인학대 방지, 수사기관과의 협조와 지역사회연계기관과의 협력 체제 구축, 노인학대 조사연구, 성년후견인 제도 등과 관련된 조항도 포함한다.⁵⁶⁾

(2) 기타

경찰은 고령자에 대한 특수사기를 예방하기 위해 관련기관 및 단체 등과 협력하여 대책을 추진하고 있다. 고령자에 대한 특수사기를 예방하기 위해 포스터 게시 등을 통한 일반적인 광고활동 외에도 다양한 활동을 하고 있는데, 민간에 위탁한 콜센터 전화, 경찰관에 의한 순찰활동 및 방법 강화 등을 통해 직접적인 방법 지도 유의사항 환기를 추진하고 있다.⁵⁷⁾ 또한 금융기관 협력하에 ‘안부 묻기(聲掛け)’를 통한 피해방지에 나서고 있다.

경찰은 사기 피해금 대다수가 현금자동입출금기(ATM)나 금융기관의 창구를 이용하여 출금이나 송금되고 있기 때문에 사기 피해자에 대한 금융기관 직원의 안부 묻기는 매우 중요하다고 보았다. 따라서 경찰에서는 고령의 노인에게 대한 안부 묻기를 위한 체크리스트를 금융기관 등에 제공하는 한편, 안부 묻기 훈련을 실시하고 있다. 안부 묻기의 독려 결과 특수사기의 저지율이 매년 상승하고 있으며, 2012년에는 금융기관에서 시행하는 말 걸기로 인한 특수사기 피해의 저지금액은 약 95억엔이었다.⁵⁸⁾

56) 조윤득/윤기혁, 앞의 논문, 335~336면.

57) 권수진 외 4인, 앞의 보고서, 45면.

58) 위의 보고서, 46면.

4. 우리 법에의 시사점

1) 노인복지 관련 법률 체계

주요 국가의 노인복지 관련 법률 체계를 살펴본 결과 특별법, 개별법이 증가하는 경향이다. 새로 발생되는 유형의 노인 문제에 대한 해결을 위하여는 기존의 법률에 포함하여 개정하는 방향으로는 한계에 달할 수 있어 특별법·개별법이 늘어나는 것으로 분석된다.

이에 대하여 우리로서는 특별법 증가 현상은 최소화하는 것이 바람직한 입법방식임을 감안하여 공통점을 지니는 문제들의 경우에는 개별법·특별법으로 하기보다 포괄적 일반법 형식으로 제정하는 방향도 검토할 필요가 있다.

2) 현대 사회의 노인 문제 관련 법률 측면

(1) 전체적 경향

최신 발생하는 노인 문제로는 노인학대, 노인 대상사기, 노인 폭행 등을 들 수 있는데 이에 대한 개별법 제정 및 부처별 연계 협조가 두드러진다. 특히 노인학대 관련하여 국가별로 심각하게 보는 경향으로 미국에서는 「노인 사법법(Elder Justice Act)」으로, 독일은 「형법」으로, 일본에서는 「고령자학대의 방지, 고령자의 양호자에 대한 지원 등에 관한 법률」(약칭, ‘노인학대방지법’)으로 대처하고 있는데, 이중 일본의 사례가 우리에게 시사하는 바 크다 할 것이다.

(2) 한일간의 노인학대 관련 법령 비교

우리나라의 경우에 「노인복지법」에 노인학대 예방 및 방지를 위한 실천기관으로 노인보호전문기관 설치와 긴급전화 설치, 노인학대 시 처벌규정 등을 두고 있다. 하지만 일본처럼 노인학대 방지를 위한 개별법령과 유기적인 협력시스템이 마련되어 있지 않다.⁵⁹⁾

우리나라 「노인복지법」은 일반법으로 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 하고 있으며, 그 법률 목적에 노인학대 예방 및 노인의 권리 옹호에 관한 규정이 없는 실정이다. 반면에, 일본의 「노인학대방지법」은 특별법으로 명시적으로 노인학대 방지 및 노인의 권리의익 옹호를 궁극적인 목적으로 규정하는 등 우리의 「노인복지법」에 비해 구체적으로 규정되어 있다.⁶⁰⁾

59) 조윤득/윤기혁, 앞의 논문, 336면.

노인학대에 대한 입장도 차이가 있다. 일본은 노인학대를 가정폭력과 구분하고 있는 반면에 우리나라는 일반법인 「노인복지법」 내에 일단의 장(章) 규모도 아니고 연속된 조문으로 계속 추가하여 온 관계로 가정폭력과 노인학대의 개념이 중첩됨으로써 법체계의 혼란이 야기되고 법률의 실효성을 감소시키고 있다. 별도의 독립법률이 아닌 기존의 「노인복지법」에 포함하다 보니 일본의 「노인학대방지법」과 우리나라의 「노인복지법」의 노인학대 관련 조항들을 비교해보면 법률 자체가 독립법률인 만큼 일본은 우리 나라에 비하여 더 구체적이고 실효성 있는 조항들을 마련하고 있다. 특히 일본의 「노인학대방지법」은 주수발자에 의한 학대 방지를 위한 지원조치 등을 구체적으로 명시하고 있다.⁶¹⁾

(3) 노인 사기

노인을 대상으로 하는 범죄로 최근 논란이 되는 유형에는 노인학대, 노인폭행, 노인 사기 등이 있다. 이 중 빈도가 가장 높은 유형이 노인 사기인데 앞에서 살펴본 통계의 건수를 보더라도 2019년에 34,268명에 이른다. 이는 같은 해에 노인폭행 15,585건, 2018년에 노인학대 5,188건과 비교하여 보더라도 두드러진 발생 건수라 할 수 있다. 유형의 접근확률로 보더라도 학대는 그 행위 주체가 가족이나 시설관계자 등에 국한되고, 폭행 역시 행위 주체자가 소수인 반면 노인 대상 사기의 행위 주체는 적지 않은 실정이다. 학대나 폭행의 경우에는 행위와 그 결과가 대응하는 경향이나 사기의 경우에는 사전에 많은 대상자에게 뿌리고 그중 일부가 걸려드는 방식이라 노인 사기의 피해대상자는 늘어날 수밖에 없다. 그 수단과 방법도 학대나 폭행에 비하여 용이하고, 직접적이기 보다 간접적인 경우가 많아 죄의식도 약한 점은 그러한 경향을 부추기거나 방임하는 요인이라 할 수 있다.

이러한 노인 사기에 대하여 외국에서도 다양한 방법으로 대처하고 있으며, 특히 미국에서는 별도의 「노인학대 방지 및 기소법 (Elder Abuse Prevention and Prosecution Act)」을 제정하여 특별한 관심으로 법적인 보호를 하는 점은 이채롭다 할 수 있다. 사기는 행위자에 비하여 피해자의 지려천박(知慮淺薄, 이는 ‘형법 제348조의 준사기’ 구성요건 중 하나이다)을 이용하게 되는 경향인데, 고령자가 될수록 지적 인식이 약해져 사기의 피해자가 될 가능성이 대폭 올라가게 되므로 고령소비자의 금융사기 등 피해 방지를 포함하는 미국의 「노인학대 방지 및 기소법 (Elder Abuse Prevention and Prosecution Act)」은 시

60) 위의 논문, 341면.

61) 위의 논문, 356면 참조.

사점이 매우 크다고 할 수 있다.

IV. 노인 관련 법 규정의 개선 및 정립방향

이상에서 살펴본 것처럼 노인 인구는 지속적으로 증가가 예상되는 가운데 노인 문제에 대한 법적 대책은 미진한 실정이다. 형법 등의 법률들은 사건 발생 후에 이를 처벌하는 법률이라는 점에서 경제적·신체적 약자인 노인에게는 매우 미진한 대책이어서 법적 사각지대에 놓였다 할 수 있다.

노인 문제의 경우 사회복지적 측면에서만 대처한다면 노인 관련 범죄의 심각성에 대한 국민들의 인식을 고취시키기 어려우며, 범죄에 노출되어 있는 노인피해자에게 적합한 방안이 되지 못한다. 따라서 노인범죄에 대한 체계적 예방과 효율적 대응을 위해서는 노인 관련 범죄를 사회복지적 측면에 그치지 않고, 형사 정책적 접근방식을 접목하여 종합적인 대응체계 구축이 필요한 상황이다. 현재 노인의 범죄피해와 관련하여 노인 관련 법률을 살펴보면 학대행위에만 「노인복지법」상 신고의무 강화, 사안 조사 시 경찰의 동행 관련 규정에 의해 규율하고 있어 효율성이 매우 낮은 실정이다. 그나마 노인학대는 「노인복지법」에 일부 규정되어 있을 뿐이고, 폭행 등 다른 범죄유형의 경우 피해자인 노인에게 대한 별도의 보호 및 지원이 전무한 상황이다.⁶²⁾

노인 관련 법률의 일반법이라 할 수 있는 기존의 「노인복지법」은 노인의 질한 관리로 심신 건강유지, 노후 안정을 위한 노인보건복지 증진이 목적이다. 그러하다 보니 위에서 살펴본, 시대 흐름에 따라 발생하게 된 새로운 노인 문제를 감당하기엔 역부족이다. 예를 들어 사회적 논란으로까지 비화하는 노인학대의 경우 ‘제4장 노인복지시설 설치·운영’ 관련 의 장(章)에 포함하고 있으나 노인학대를 시설종사자들의 불성실 정도로 치부하는 단계라 노인학대에 대한 제대로 된 대처가 어려운 실정이다.

따라서 노인학대 등 새로운 노인 문제에 대하여 별도의 법률 제정이 바람직하다. 노인 관련 일반법이라고는 하나 「노인복지법」은 노인보건복지증진이 목적이라는 태생적 한계가 분명히 있기 때문에 별도 법률 제정의 필요성은 더욱 절실하다 할 수 있다.

기존 「노인복지법」에 더 이상 또는 새로이 포섭하기 어려워 별도 법률 제정

62) 권수진 외 4인, 앞의 보고서, 4면.

의 필요성이 절실한 노인 문제로 노인학대, 노인 사기, 노인 폭행, 노인 빈곤 등 기존에 발생한 내용들이 있고, 아직 두드러지게 드러나지는 않았으나 잠재하고 있는 문제가 있다. 이 두 부문을 구분하여 노인 문제 해결을 위한 법체계의 개선 및 정립 방향을 제시하고자 한다.

우선 전자의 기존 노인문제 해결과 예방을 위한 법체계 개선으로는 특별법 제정 방식과 추가 일반법 제정의 방식이 있을 수 있다. 특별법은 제·개정이 상대적으로 용이한 편이며 사안이 생길 때 충분한 예방과 해결이 가능하다는 장점이 있는 반면에, 노인 문제의 범률이 산만할 수 있는 단점이 있다. 일반법으로 할 경우에는 통합법률이 되어 관리에 용이한 장점은 있으나, 새로운 사안이나 기존 문제의 복잡화 등이 있을 경우 상황에 적절한 탄력적 대응이 쉽지 않다는 단점이 있을 수 있다. 여기서는 두 가지 방식 모두 제시하기로 한다. 기존의 노인 문제의 법적 해결방안으로 특별법 제정과 일반법 제정방식을 각각 살펴본 후, 잠재적 노인 문제에 대한 법체계 구상을 순차 적으로 정립해 보도록 한다.

1. 기존 노인문제에 대한 정립방향

전술한 우리의 아동법률 체계와 외국 노인법률 체계가 우리의 노인법률에 주는 시사점은 노인문제의 원활한 해결과 예방을 위하여는 이러한 문제점을 현재 노인복지의 기본법 역할을 하는 「노인복지법」에 무리하게 포섭하지 말고 별도의 특별법이나 일반법을 제정할 필요성이 있다는 것이다.

1) 개별적 특별법 제정을 통한 해결 방식

노인학대, 노인 사기, 노인 폭행, 노인 빈곤 등 기존 노인 문제에 대하여 신축적으로 대응하기 위하여 사안별로 특별법을 제정할 필요가 있다. 이는 전술한 아동 관련 법률체계와 미국, 일본, 독일 등 주요 국가의 경우에도 유사한 경향을 보이고 있다.

(1) 가칭 ‘노인학대 방지 및 처벌법’ 제정

반복되어 나타나는 노인 문제의 경우 특별법 제정을 서둘러야 한다. 노인학대의 경우에는 「노인복지법」에 포함되어 있다 하여 손을 놓고 있을 사안이 아니다. 전술한 「노인복지법」 문제점분석에서 드러났듯이 노인학대 시 상담 권고 및 학대자의 관련시설 취업 제한 등 원론적인 대책에 그치고 있어 별도 특단의 대책이 필요한 사안이어서 「노인복지법」에서 노인학대 부분을 분화 또는

강화시켜 새로이 특별법으로, 가칭 ‘노인학대 방지 및 처벌에 관한 특별법’(약칭: 노인학대 방지 및 처벌법)을 제정할 필요가 있다.

「노인복지법」에서는 노인학대의 정의에 대하여도 법 제1조의2 제4호에서 ‘노인에 대하여 신체적·정신적·정서적·성적 폭력 및 경제적 착취 또는 가혹행위를 하거나 유기 또는 방임을 하는 것’이라고만 규정하고 있다. 그로 인하여 학대의 개념이 추상적이고, 개별 학대 유형에 대한 명확한 정의와 세부적인 형태에 대한 기술이 누락되어 있어서 어떤 행위가 동법상 학대에 해당하는지 여부의 판단에서 판단자의 자의에 맡겨져 있는 상황에 있다. 학계나 중앙노인보호전문기관(noinboho.or.kr) 등 실무에서 제시하고 있는 학대유형에 대한 정의와 예시를 참고하고 있는 실정인데,⁶³⁾ 이것은 법적 구속력이 없다는 한계를 가지고 있다.⁶⁴⁾

따라서 가칭 ‘노인학대 방지 및 처벌법’에서는 무엇보다도 노인학대의 세부적 유형 정의를 법제화하여 노인학대에 대한 기준을 엄격화하고, 그 처벌을 강화하여야 한다. 현행 「노인복지법」에서의 노인학대행위에 대한 제제는 노인학대 행위자에 대하여는 상담·교육 및 심리적 치료 등의 행정적 권고하거나(법 제39조의16), 학대행위 인정 판결 시 학대 행위자에게 노인 관련 기관 운영 및 취업제한 명령의 법률적 조치에 그치고 있어(법 제39조의17), 처벌이 미약하거나 미비하여 경각심을 가질 수 있는 내용의 징벌적 처벌규정이 제도화하여야 한다.

(2) 가칭 ‘노인 사기·폭행 방지 및 처벌 특별법’ 제정

가정 분란을 피하기 위하여 노인들이 자신들의 목돈에 대하여 자녀들과 상의하기도 어려운 점을 노려 노인 대상 사기가 상존하고 있으며 그 피해의 후유증은 노인의 극단적 선택에 이르게 하기도 한다. 「노인복지법」에 폭행과 상해에 대한 벌칙 규정(법 제55조의2, 제55조의3)을 두고 있으나 노인 폭행의 법정형량(법 제55조의3제1항: 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금)은 형

63) 학대행위자라 함은 노인복지법 제39조의9(금지행위)에 해당되는 행위 및 그 외 학대 행위 사실이 의심되어 노인보호전문기관에 신고·접수되어 학대행위자로 판정된 자로 정의하고, 노인학대는 발생공간과 형태에 따라 분류를 하고 있다. 발생공간에 따라 가정학대·시설학대·기타로 구분하며, 학대의 형태에 따라 신체적·정서적·성적·경제적 학대, 방임·자기방임·유기로 나누어 설명하고 있다. 이외에도 노인학대 신고방법과 신고절차 등에 대하여도 규정하고 있다.

출처: 「노인학대바로 알기」, 중앙노인보호전문기관, 2021.03.03.확인 중앙노인보호전문기관(noinboho.or.kr)

64) 강동욱, 「노인복지법상 노인학대에 관한 규정의 개정방안」, 「법학연구 제22집 제2호」, 인하대학교 법학연구소, 2019, 214면.

법상 존속폭행의 법정형량(형법 제260조제2항: 5년 이하의 징역 또는 700만 원 이하의 벌금)과 유사한 수준으로 규정되어 어느 정도 노인 폭행에 대한 경각심을 주고 있다. 하지만 상해의 경우에는 「노인복지법」상 법정형량이 7년 이하의 징역 또는 7천만 원 이하의 벌금으로(법 제55조의2) 일반형법상 일반인 상해의 경우(형법 제257조제1항: 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만 원 이하의 벌금)와 자유형 면에서 형량 수준이 비슷하거나 오히려 자격정지는 제외되어 경각심 효과가 미진하다 할 수 있다. 벌금은 최고 7배로 되어 있으나 형사법적 위하(威嚇)효과는 신체형 자유형 기준으로 성립한다는 원리에 비추어 보면 개선의 필요성이 매우 높다고 할 수 있다.

최근 ‘묻지 마 노인 폭행’ 등이 증가하며 일반적으로 폭행은 물리력이 대등한 사이에 발생하는 경향인데, 노인은 신체적 약자로 노인을 상대로 물리력이 월등한 일반인이 폭행을 휘두르면 상해의 정도에 이르는 경우가 적지 않으므로 경미한 경우를 제외하고는 상해로 보아야 할 필요성이 있다. 의학적으로도 65세 이상이면 낙상 위험군에 해당되어 노인은 신체적 충격의 여파가 일반인에 비할 바 아니어서 실제 묻지 마 폭행 등으로 장기입원하거나 그로 인한 후유증으로 불구나 사망에 이르는 경우도 자주 발생하게 되므로 노인 폭행의 상해 인정요건을 매우 용이하게 할 필요가 있다. 일부러 상해를 입히려는 직접적 고의는 몰라도 노인이라 신체적 여력이 낮아 잘못하면 크게 다칠 수 있다는 미필적 고의는 있다고 보아야 하므로 새로 특별법을 제정하는 경우에는 상해요건을 완화할 필요가 있다고 본다.

이렇듯 노인 사기와 노인 ‘묻지 마 폭행’ 등에 시달리는 문제 해결을 위하여 가칭 ‘노인 사기 및 폭행 방지 및 처벌을 위한 특별법’을 제정하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

(3) 노인 빈곤에 대한 특별법적 대책 필요

아동의 경우 「아동의 빈곤 예방 및 지원 등에 관한 법률」을 통하여 빈곤 아동이 복지·교육·문화 등의 분야에서 소외와 차별을 받지 아니하고 한 사회의 구성원으로 건강하게 자랄 수 있도록 제도적 기반을 마련하도록 하고 있다. 아동의 시기를 벗어나면 신체적 성장으로 빈곤 상태를 벗어나게 된다 하더라도 국가와 사회에서 어린 시절부터 빈곤의 영향을 최대한 덜 받도록 하는 것이다. 더욱이 노인의 경우 일단 빈곤 상태에 빠지게 되면 신체적 여건은 갈수록 악화되어 자생적으로 가난에서 벗어나기 어렵게 되므로 국가에서 법정정책 관심을 가져야 한다. 최소한 5년마다 노인 빈곤실태 종합 조사를 실시하여 빈

곤 우려, 빈곤 상태를 선별하여 지속적으로 관리·지원하도록 하고, 국가와 지방자치단체는 노인 빈곤방지와 해소를 위하여 정책을 시행하도록 하는 가칭 ‘노인 빈곤방지법’을 제정할 필요가 있다.

(4) 실종·유기 노인의 새로운 해법으로서의 특별법

실종 등에 있어서 노인은 아동과는 다른 특성을 지니고 있다. 아동의 경우에는 실종아동이 문제가 될 뿐이지, 유기 아동은 별다른 논란이 발생하지 않는다. 영육아원의 베이비박스, 부잣집의 대문 앞 등을 통하여 유기 아동은 또 다른 보금자리를 찾는 경향이다. 같은 유기 대상이라도 아동의 경우에는 새 부모 또는 양육기관을 만날 수 있어 당장 문제가 될 가능성은 낮으나, 노인의 경우에 유기되면 당장 갈 데가 없는 문제가 발생한다. 아동의 경우 일시 유기가 되더라도 장성함에 따라 미래가 펼쳐질 수 있지만, 노인은 일단 유기되면 경제적 여유는 물론 신체적 상황도 안 좋아지게 되어 점점 상태가 어려워진다고 할 수 있다. 돌보아 줄 사람은 물론이거니와 당장 한 끼를 해결하기 난망한 상태가 된다. 따라서 노인의 경우에는 실종의 경우뿐만 아니라 유기 경우도 포함하여야 한다. 현재는 「노인복지법」 제39조의10에서 실종 노인 신고의무를 규정하고, 유기 경우에는 같은 법 제39조의9에서 금지행위의 일환으로 규정되어 있을 뿐이다. 따라서 실종 노인의 신고의무 및 관리계획, 유기 노인에 대한 사후관리까지 포함되는 가칭 ‘실종 및 유기 노인 보호 및 지원에 관한 법률’을 제정하여야 한다.

2) 가칭 ‘노인보호법’ 제정을 통한 해결

일반적 입법원리로 보면 가능하면 기존 기본법이나 일반법에 포섭하도록 하고 특별법은 기존법률에 담기에 양이 많거나 시급히 법적 대처해야 하거나 좀 더 특화할 필요가 있는 경우 등에 예외적으로 하는 경향이다. 기존의 노인 문제인 노인학대, 노인 사기, 노인 폭행, 노인 빈곤 등 각 분야별로 별도의 특별법을 제정하는 방안을 생각할 수 있으나 이들 노인 문제에 대한 관련 법률 제개정의 공통된 목적이 ‘노인 보호의 필요성’이라 할 수 있다. 이에 이러한 노인 문제를 모두 포섭하여 가칭 ‘노인보호법’을 제정하는 방향이 특별법을 최소화하는 입법원리에 적절한 면이 있다. 가칭 ‘노인보호법’은 노인 관련 기본법인 「노인복지법」에 대하여는 특별법적 성격을 띠게 될 것이나 노인 보호 문제에 있어서는 일반법적 성격을 갖게 될 것이다. 이에 기존의 노인 문제인 노인학대, 노인 사기, 노인 폭행, 노인 빈곤 등을 포섭하는 가칭 노인 보호의 일반법

으로서 ‘노인보호법’ 제정을 제시한다.

(1) 노인학대의 예방 및 처벌규정 도입

노인학대의 경우에는 앞의 「노인복지법」의 문제점 분석에서 드러났듯이 노인 학대 시 상담 권고 및 학대자의 관련 시설 취업 제한 등 원론적인 대책에 그치고 있고, 여러 법률 간에 중첩적이고 법률 간의 연계성도 부족하여 별도의 법률적 대책이 필요한 사안이다.⁶⁵⁾ 이에 대하여 새로운 일반법으로 포섭하는 방안으로 현행 「노인복지법」에서 노인 학대 부분을 분화하여, 다양한 노인 문제를 모두 포섭하는 가칭 ‘노인보호법’에 편(篇) 또는 장(章) 이상의 비중으로 ‘노인학대처벌 및 방지에 관한 특례’를 반영하는 방안이 효율적일 수 있다. 도입할 노인학대 예방 및 처벌 규정은 전술한 특별법으로서 가칭 ‘노인학대방지 및 처벌법’ 제정방안의 내용을 참고하기로 한다.

(2) 노인 사기·폭행 방지 및 처벌대책 규정, 노인빈곤에 대한 문제 해결 규정, 실종·유기 노인에 대한 통합규정의 도입

전술한 가칭 ‘노인 사기·폭행 방지 및 처벌 특례법’ 제정 부분에서 제시한 내용과 ‘노인빈곤방지법’ 제정 부분 및 가칭 ‘실종 및 유기노인 보호 및 지원에 관한 법률’의 내용을 참고하여 일반법으로 제정하는 가칭 ‘노인보호법’에 포섭하도록 한다.

2. 잠재적 노인 문제에 대한 정립방향

아직 크게 부각되지는 않았으나 향후 대두될 수 있는 잠재적 노인 문제로 평균수명 증가로 인하여 지속적으로 증가하게 될 초고령층에 대한 별도의 보호가 필요하다. 또한 다양성이 심화되어 가는 현대사회에서 예상하기 어려운 새로운 유형의 노인문제가 대두될 가능성은 상존(常存)한다고 할 수 있다. 이러한 잠재적 노인 문제는 앞에서 제시한 기존 노인 문제에 대한 법적 정립방향의 유형에 따라 대응하는 방식으로 검토하기로 한다. 우선 전술한 기존 노인 문제에 대한 특별법 제정방식을 채택할 경우에 본 항목에서의 잠재적 노인 문제에 대한 법적 대책은 특별법으로서 가칭 ‘노인보호법’을 제정하도록 하고, 기존의 노인 문제를 일반법으로서의 가칭 ‘노인보호법’을 별도로 제정하여 통합

65) 조윤득/윤기혁, 앞의 논문, 335면 참조.

포섭하는 방식에서는 잠재적 노인 문제도 같은 ‘노인보호법’에 아울러 포섭하도록 한다.

1) 초고령층 보호규정 반영

초고령층 보호하는 규정이 반영되어야 한다. 아동의 경우 「아동복지법」상 17년에 걸친 생애주기를 대상으로 하는데 노인을 대상으로 하는 경우에는 평균수명을 감안하더라도 20년 이상의 기간을 대상으로 하고 있으며⁶⁶⁾, 최근 수명연장의 추세를 감안하면 일단 노인이 되고 난 이후에도 20년, 많게는 40년 이상도 생존하는 경향이다. 90세 이상 노인의 인구는 2016년 말 161,294명이며⁶⁷⁾ 2020년 1월에는 254,782명으로⁶⁸⁾ 연평균 증가율이 근 20%에 이르고 있어 앞으로 지속적으로 증가할 것이 확실하다.

2021년 1월 말 현재 85세 이상 노인의 경우 868,187명, 90세 이상은 277,150명이며, 85세 이상이 65세 이상 전체 노인 인구 8,542,413명의 10.2%에 이른다.⁶⁹⁾ 65세 이상 노인의 경우 연령대에 따른 인구감소율을 보면 아래의 <표1>에서 처럼 85세 이상이 되면 급격한 사망률을 보인다. 출생년도의 환경에 따라 출산율에 변동이 있겠으나, 산아제한이 시행되기 이전의 시대라 큰 차이가 없는 것으로 추정하고, 2021.1월말 현재 5세 간격의 인구를 기준으로 감소율을 살펴보았다.

<표1> 주민등록상 인구 감소율 현황(5세 차이 인구 기준)⁷⁰⁾

구분	65세	70세	75세	80세	85세	90세	95세	99세
인구수(명)	664,057	407,928	276,726	269,230	169,200	61,586	15,389	4,622
감소율(%)	-	38.6	32.2	2.7	37.2	63.6	75.0	70.0

66) 「2015-2020년의 남녀 평균 기대수명표」, 「유엔이 발표한 2018년 세계 인구 현황 보고서」, 위키백과, https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%8F%89%EA%B7%A0_%EC%88%98%EB%AA%85%EC%88%9C_%EB%82%98%EB%9D%BC_%EB%AA%A9%EB%A1%9D, 2021.07.01. 최종 확인.(평균 83.31세, 남자 80세, 여자 86.49세)

67) 「연령 및 성별 인구」, 통계청, https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN1603, 2021.07.01. 최종 확인.

68) 「2020년 1월 전국 인구통계 정리 분석」, 티스토리, 2020.2.5.입력, <https://37start.tistory.com/6194>, 2021.07.01. 최종 확인

69) 「주민등록인구통계」, 행정안전부, <https://jumin.mois.go.kr/#>, 2021.07.01. 최종확인.

70) 인구수 자료출처: 행정안전부 주민등록 통계참조(2021.1월말 기준 <https://jumin.mois.go.kr/#>)

위의 도표에서 보듯이 85세 이후 급격한 사망률을 보이는데 그 주요 이유는 체력의 현저한 저하에 따른 건강악화라고 할 수 있으며, 기존의 65세 이상 노인을 대상으로 하는 노인 관련법률로 대처하기에는 후년에 갈수록 현실과 부합하지 않을 가능성이 높아지게 된다. 따라서 초고령층, 예를 들어 85세 또는 90세 이상을 대상으로 하는 대책이 있어야 한다는 점이 부각된다.

이와 관련하여 아동의 경우 「영유아보육법」을 참고할 필요가 있다. 18세 미만의 아동을 대상으로 하는 「아동복지법」이 제정되어 있었으나, 초저연령(超低年齡) 6세 미만에 대한 보호의 필요성에 별도의 법률로 「영유아보육법」을 제정하였다. 같은 이유로 65세 이상을 대상으로 하는 일반적인 「노인복지법」이 있어도 초고령인 85세 또는 90세 이상 노인을 위한 별도의 보호법률을 제정하거나 적어도 기존법률에 반영되어야 한다는 점을 시사한다.

이러한 입장에서 가칭 “노인보호법”에 ‘구순(九旬) 보호의 장(章)’을 포함할 필요가 있다. 초고령층에게 중요한 사안은 건강유지이므로 정기건강검진을 기존의 2년 주기에서 1년 주기로 단축하고, 개별 주택 내 요양보호사 파견 대상 질병에 치매 이외에 거동 불편사항도 확대 포함할 필요가 있다. 이 경우 요양보호사는 대화 유도도 병행할 수 있도록 하여 가정에서도 소통이 드문 초고령 노인들의 치매 방지에도 효과를 거둘 수 있도록 하여야 한다.

한편, 초고령층을 위한 별도의 경로시설 법제화도 필요하다. 65세 이상 노인 전체가 뒤섞여 만나는 일반 경로당이 불편하여 많은 초고령층 노인들이 기피하는 경향이어서 그분들을 위한 별도의 경로당(일명 ‘구순(九旬) 경로당’)을 제공하고, 일정 인원 이상 시 건강상담사 파견하여 건강 및 정서관리를 할 필요가 있을 것이다.

2) 노인공경을 위한 특례지원 내용 반영

노인 인구의 비중이 2030년 25.0%, 2040년 33.9%, 그리고 2060년에는 43.9%에 이를 것으로 예상되는 상황⁷¹⁾에서 향후에도 노인복지증진과 관련하여 사회의 변화와 노인 인구의 증가 등에 따른 제 문제의 발생 대처와 해소를 위하여 「노인복지법」 또는 관련 특별법의 개정과 새로운 법률 제정이 이루어지게 될 것이다. 하지만 정보화·다문화 시대에 세상은 법령 제·개정보다 앞서 변화하기 때문에 대처할 수 없는 한계가 발생할 수 있다. 이에 다양하게 새로이 전

71) 「2020 고령자 통계」, 통계청, 2020.9.28.작성,

http://kostat.go.kr/assist/synap/preview/skin/doc.html?fn=synapview385322_1&rs=/assist/synap/preview, 2021.07.01. 최종 확인.

개되는 사항들에 대비하여 노인 보호를 위한 기준을 제시하는 차원에서 ‘노인 공경을 위한 특례지원’을 내용으로 하는 규정의 반영이 필요하다. 과거 사회의 주도권을 가진 노인들이라고 하나 현재는 사회적 약자 입장인 노인들을 위한 고려의 필요성에 그치지 아니하고 노인공경에 법적 의무를 부여하거나, 그에 인센티브를 부여하는 것이다.

사회 전반적으로 노인 소외현상이 있어 귀찮은 걸림돌 인식을 하는 경향인데, 이는 당장 쓸모가 있느냐의 여부를 따지는 현대인의 속성에서 비롯된 바이기도 하다. 노인은 오늘날 우리 사회의 발전에 크게 기여한 분들로 충분히 공경받을 자격이 있으나 공경은커녕 애물단지 취급을 받기도 한다. 이제는 달라져야 한다. 예를 들어 공공기관의 공식행사에 일정 인원 이상의 노인을 번갈아 내빈석에 초대하는 제도를 시행할 필요가 있다. 이를 위하여 지방자치단체에서 기관의 요청 시 초청 노인인사명단을 제공할 수 있도록 한다. 또한 일자리와 관련하여 현재 노인 일자리는 정부와 공공단체에서 복지제공 목적용 살포하는 자금으로 하는 쓰레기 줍기, 교통안내 등의 단순한 일자리 위주인데, 나아가 일반기업에서 노인채용 독려제도를 시행하도록 한다. 이에는 기초 생활 수급자는 아니나 궁핍한 생활을 하는 차상위계층 등 일정 소득 이하의 노인들이 참여할 수 있도록 한다. 전체 인원의 0.5% 정도를 기준으로 정하여⁷²⁾ 법적 강제성도 띠게 하고, 위반 시 과징금을 부과하고 충족 시에는 인센티브를 지급하여 노인공경제도의 실현 가능성을 높이도록 한다. 효도와 공경은 자발적 마음에서 비롯되어야 하나 그에만 기대하기에는 시대 상황이 많이 변하였으며, 위와 같이 법 제도를 통하여 그러한 분위기를 조성할 필요가 있다고 생각한다.

미처 대처할 수 없이 신속하게 제·개정되는 법령의 홍수 속에 사전에 포괄적으로 노인 보호를 위한 제도로 ‘노인영향평가제’의 시행을 제안한다. 양성의 평등구현을 목적으로 하는 「양성평등기본법」에서는 성별영향평가제가 유효한 수단으로 활용되고 있다. 같은 법 제15조에서 성별영향평가제에 대하여 ‘국가와 지방자치단체는 제정·개정을 추진하는 법령과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등이 성평등에 미치는 영향을 평가하여야 한다’고 규정하고 있다. 각종 법률 제·개정 등에 노인에 대한 영향을 평가하여 사전에 노인 문제의 예방 및 피해 최소화를 위하여 대처하도록 하는 ‘노인영향평가제’

72) 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제33조의2에서는 ‘기업체 등의 우선고용 의무 비율’을 3~8%로 하고 있으나, 노인고용의 경우에는 공경이 우선이고 노인빈곤방지가 부차적이며, 대신에 청년고용에 지장을 최소화하는 방향으로 고려하여야 하므로 0.5%로 산정함.

역시 가칭 ‘노인보호법’에 적극 포함되도록 할 필요가 있다.

V. 나오며

사회 각 분야의 일반적인 추세를 분석하면 노인층에 대한 관심은 단편적이라 할 수 있다. 전체적인 면을 고려하기보다는 사회적으로 논란이 한창 이루어진 후에야 조금씩 조금씩 추가되어온 경향이 있다. 관련 법령이 부재하기 때문에 「생활보호법」에서 노인 중 생계곤란자를 보호하다가 1981년에야 노인 보건복지를 위한 목적으로 「노인복지법」이 제정되었다. 그 후 사회적 필요에 따라 개정 또는 일부 추가 등으로 버티다가 그래도 다 포함할 수 없을 때 특별법을 제정하는 방식이었다. 따라서 주요외국의 노인 관련 법제에 비하여 포괄하는 부분이 좁은 편이며, 아동 등 다른 계층을 대상으로 하는 국내법률들에 비하여 상대적으로 노인을 대상으로 하는 법률의 수가 적고 내용도 빈약하여 최근 증가하는 노인 문제에 대하여 제대로 대응하지 못하는 실정이다. 최근 노인 학대가 늘고 빈곤이 증가하고, 노인 사기 및 폭행피해가 급증하는 추세를 감안하면 노인법률에 대한 정비 및 특별법 제정 등으로 노인법률에 대한 획기적 개선이 필요하다.

일정한 연령층을 대상으로 한다는 점에서 공통점이 있으며 그 법체계가 상당히 발달한 아동관련 법률이나 주요 국가의 노인관련 법률 체계를 분석한 결과, 기존의 기본법에無理하게 포함하지 않고 특별법 제정이나 별도의 일반법을 통하여 관련 문제를 해결하거나 예방하고 있다. 이를 참고하여 기존의 노인 문제에 대하여 특별법 제정방식과 일반법 제정방식을 함께 제시하였으며, 아직 크게 두드러지지 않는 않았으나 노인층 구성의 구조적 특성에 따른 잠재적 노인 문제 예방을 위한 방안도 포섭하였다.

이와 같이 시대변화에 따른 다양한 노인 문제를 선제적으로 예방하고 또한 발생한 경우 노인피해를 해결하기 위한 법체계 관련한 정책적 접근은 사회적 약자인 노인이 처한 차등적 상황을 해소하는 법적 효과성을 크게 높이게 된다는 측면에서, 평등의 원칙을 규정한 헌법정신의 구현(제11조) 차원이라 할 수 있을 것이다.

[참고문헌]

<논문>

- 강동욱, “노인복지법상 노인학대에 관한 규정의 개정방안”, 『법학연구』, 제22집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2019.
- 권수진/이승현/김재현/이정주/이인상, 「노인관련 범죄 예방, 단속 및 형사처벌 등에 관한 연구 : 미국, 독일, 일본 등 고령화 선진국의 수사기관을 중심으로」, 2017년도 대검찰청 연구용역보고서, 대검찰청, 2017.
- 박용근, “독일과 일본의 노인복지법과 그 시사점”, 『법학연구』, 제35권, 전북대학교 법학연구소, 2012.
- 유성호, “한국과 미국의 노인복지법 비교연구- 한국의 노인복지법 개정과 관련된 추진 과제에 대한 제안”, 『노인복지연구』, 제14집, 한국노인복지학회, 2001.
- 윤찬영, “노인복지법제의 문제점과 대안”, 『비판사회정책(1)』, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 1996.
- 장규원/박효원/김종호, “노인복지법 개정논의에 대한 고찰-노인학대를 중심으로”, 『법과 정책』, 제28권 제2호, 제주대학교 법과정책연구원, 2018.
- 장준오, “노인범죄와 범죄피해에 대한 실태연구”, 『형사정책연구 제20권 제1호(통권 제77호, 2009 봄호)』, 형사정책연구원, 2009.
- 정희선, “노인장기요양보험법 제정사”, 『사회보장법』, 2012년 제1호, 서울대 사회보장법연구회, 2012.
- 조윤득/윤기혁, “한일 노인학대 관련 법률에 대한 비교 연구”, 『일본문화학보』, 제69집, 한국 일본문화학회, 2016.

<국가통계자료 등>

- 「2020년 생명표」, 통계청, 2021.12.01.게시,
http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/6/9/index.board, 2022.01.09. 최종 확인.
- 「2021 고령자 통계」, 통계청, 2021.9.29.작성,
<http://kostat.go.kr/assist/synap/preview/skin/miri.html?fn=d46942144809329095301&rs=/assist/synap/preview>, 2022.01.09. 확인.
- “연도별 아동학대사례 및 전문보호기관수(5개년)”, 『2019 아동학대 주요통계』, 보건복지부, 2020.10.05.입력.
http://www.mohw.go.kr/upload/viewer/skin/doc.html?fn=1601281750320_20201005105531.pdf&rs=/upload/viewer/result/202106/ 2021.06.18. 확인.

미국 공정거래위원회 홈페이지 참조, <https://www.ftc.gov/about-ftc>, 2022.01.27. 확인
「연령 및 성별 인구」, 통계청,
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1IN1603,
2021.06.18. 확인.
「주민등록인구통계」, 행정안전부, 2022.01.작성, <https://jumin.mois.go.kr/#>, 2022.01.09. 확인
황미진 · 배순영, 「고령소비자 종합계획 수립 연구(정책연구 18-08)」, 한국소비자원, 2018.

<국가기관 공문>

경찰청 확인 회신 공문(본연구 위하여 직접 정보공개청구한 데 대한 회신), ‘정보
공개결정통지’(경제범죄수사과-2384호), 경찰청장, 2021.04.06.회신.
국민연금공단 확인 회신공문(본연구 위하여 직접 정보공개청구한 데 대한 회신),
“정보공개결정통지: 기초연금 수급자의 월평균 기초연금급여액”, 국민연
금공단(기초연금실), 2021.12.29.회신.

<인터넷 공개 자료>

“2015-2020년의 남녀 평균 기대수명표”, 「유엔이 발표한 2018년 세계 인구 현황
보고서」, 위키백과, (평균 83.31세, 남자 80세, 여자 86.49세)
https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%8F%89%EA%B7%A0_%EC%88%98%EB%AA%85%EC%88%9C_%EB%82%98%EB%9D%BC_%EB%AA%A9%EB%A1%9D, 2021.06.18.확인.

「‘2019 노인학대 현황 보고서」, 2020.6.15.발표, 보건복지부/ 재인용 “그래픽 통계
로 본 노인학대 실태”, 「연합뉴스」, 2020.6.15.입력,
<https://www.yna.co.kr/view/GYH20200615000900044>, 2022.01.09.확인.

“노인문제”, 「한국민족대백과사전」,
<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0012869>, 2022.01.09.확인.
김용하(집필자), 「기록정보서비스-사회복지-경로연금제」, 행정안전부 국가기록원, 2006.12.01.
수정, <https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=000339&pageFlag=&sitePage=1-2-1>, 2021.12.19. 확인.

<인터넷 언론보도자료>

「2020년 1월 전국 인구통계 정리 분석」, 티스토리, 2020.2.5.입력,
<https://37start.tistory.com/6194>, 2021.06.18.확인

- “61세 이상 노인 폭행범죄 15분당 1건씩…범죄시계 빨라져”, 머니투데이, 2020.09.30.입력,
https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2020093015428258466&VNC_T,
2021.06.18. 확인
- 김기훈, “최근 6년간 버려진 노인 79명…치매환자 실종도 급증”, 연합뉴스, 2019.9.23.,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190923032500004>, 2021.06.18. 확인.
- “부천시 술 취한 30대, 70대 노인 ‘묻지마 폭행’...경찰 수사”, YTN, 2020.01.10. 입력,
https://www.ytn.co.kr/_ln/0103_202001020519494548, 2021.06.18. 확인
- 유경선, “올해 치매로 7059명 한때 실종…노인 유기범죄 5년간 2배 ↑”, NEWS 1,
2019.9.23.입력, <https://www.news1.kr/articles/?3725884>, 2021.06.18. 확인.
- 유성운 · 주재운, “빈곤이 부른 우울한 통계 절도 · 사기, 노인만 늘었다”, 중앙일보,
2015.11.06. 입력, <https://news.joins.com/article/19016229>, 2021.01.08. 확인/
- 이지혜, “고령인구 비중 높아지는데 노인 빈곤율은 OECD 최고”, 한겨레, 2021.09.30.수정,
https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1013181.html#csidx83bb2b1a6a6c324bcf5eae918d76d8. 2022.01.08. 확인
- 위키백과, <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A1%B0%ED%9D%AC%ED%8C%94>, 2021.06.18. 확인.
- 정상래, “특별기고/ 장기노인요양보험제도 문제있다”, 시정일보, 2020.04.20.입력,
<http://www.sijung.co.kr/news/articleView.html?idxno=246459>, 2021.12.18.
확인
- 천정인, “부모와 다툼 여고생 ‘화난다’며 60대 노인 묻지마 폭행”, 연합뉴스, 2019.08.05.입력,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190805110100054>, 2021.01.08. 확인.
- 최미라, “고령화 사회의 민낯, 암울한 노인 통계노인 상대빈곤율 42%, 노인학대 · 노인 대상 범죄도 증가세”, 헬스포커스, 2019.10.02.입력,
<http://www.healthfocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=90453>,
2021.06.18. 확인.

[Abstract]

Problems and direction of establishment of legal regulations
to solve problems related to the elderly

Kim, Heung Rae* · Lee, Keun Young**

As the life expectancy of humans has increased, the problem of the elderly has also diversified. In the era of industrialization, when the elderly were recognized as objects of respect, the laws related to the elderly are insufficient to deal with the new problem of the elderly.

Accordingly, the recent increase in elderly problems was investigated by type, and the actual situation of the law as a solution was analyzed. Based on this, the problems of the current laws related to the elderly were reviewed. In addition, by systematically analyzing child-related laws, which have a common point in that they target certain age groups, such as the elderly, the reasons for the inadequacy of the elderly laws were found. In addition, the implications of our law were presented by examining foreign elders' laws from a comparative perspective.

Based on these discussions, a legal solution was sought. Regarding the elderly problems such as abuse, fraud, assault, disappearance, abandonment, and poverty, which are emerging in modern society, the attitude of the current law is “ It is only stipulated in the Elderly Welfare Act. The current law's attitude is trying to solve the “Elderly Welfare Act” with the main purpose of promoting the health and welfare of the elderly from the perspective of ‘protecting the elderly’, but to do so, it is not possible to include all the new problems of the elderly in this law, not only in character but also in the legal system. The reality is that there are many problems. As a direction for legal improvement of these problems, a plan to enact a special law for each type of problem of the old age and a plan to enact a provisional name

* Master of Laws , Department of Law, Semyung university

** Professor, Department of Law, Semyung university

of the 'Elderly Protection Act' as a general law encompassing the whole were proposed. In addition, potential elderly problems were also included in each plan to prevent further deterioration of the elderly problems due to legal delays.

In order to prevent and solve the problem of the elderly, which is expanding due to the increase in life expectancy, it is the realization of the principle of equality (Constitution Article 12) to solve the problem of the elderly who are in a different state through the establishment of appropriate laws will be able.

Keywords : the Elderly, Elderly Problem, Welfare Law for the Elderly,
Welfare of the Elderly, Establishment

