

백세시대의 노인연령 규범에 대한 합의

A Legal Perspective on the Current Chronological Definition for Old Age

송 기 민*

한양대학교 고령산업융합학과

Kimin Song

Hanyang University

고령사회(aged society)는 전체인구 중 노인 인구 즉, 65세 이상의 인구가 14%가 넘는 경우를 말한다. 우리나라는 2018년 고령사회에 진입하고 또 2026년에는 20%가 되는 초고령 사회(super-aged society)에 진입한다고 하는데, 여기에 대한 충분한 대책을 마련하지 못하고, 또 고령화의 기준이 애매한 실정이라서 고령 사회의 도래부터 우선 거부하고 싶다. 거부라는 의미는 바로 노인의 기준부터 다시 점검해보자는 뜻이다. 노인의 기준은 생물학적, 사회적, 법률적 등 여러 측면에서 고려할 수 있지만, 여기에서는 법률적인 측면의 기준에 초점을 맞추고자 한다.

노인의 연령기준을 65세로 정한 규범적인 근거는 없다. 65세 이상이 노인의 기준연령이 된 것은 1889년 6월 22일 독일에서 세계 최초로 제정된 연금보험(Rentenversicherung)에서 유래한다(최성재·장인협, 2010).¹⁾ 근래에는 전체인구에서 65세 이상의 인구가 차지하는 비율은 고령사회나 초고령사회의 지표가 되고 있다. 또한 노인의 연령기준은 고령자의 의식주를 비롯하여 연금제도, 의료·돌봄 등의 보건제도, 봉사·지역활동 등의 사회참여, 여가

* 교신저자, 한양대학교 대학원 고령산업융합학과 송기민 교수
(e-mail: haieung@hanyang.ac.kr)

1) 당시 비스마르크가 65세를 기준으로 정했던 특별한 근거는 없었음. 또한 노인의 제반 특성을 고려하여 합리적이고 과학적인 근거를 가지고 정한 것이 아니라, 비스마르크 자신이 개인적으로 60대 중반에 건강했던 사실을 감안한 임의적인 판단으로 정한 것이었음(최성재·장인협, 2010, p. 33).

활동 및 생활지원, 재산보호와 상속문제 등 여러 가지 측면에서의 복지 수급기준과 연결되어 있다. 따라서 노인연령의 기준은 적어도 법적인 측면에서는 사회적, 국가적 복지서비스 등의 수급여부를 결정해주는 근거가 되고 있다.

고령화시대에 즈음하여 노인의 삶의 질과 복지향상을 규정하고 있는 현행 노인관련 법령들의 필요성과 중요성은 새삼 강조하지 않아도 모두가 인식하고 있다. 그렇지만 현행 노인관련 법령을 보면, 노인에 대한 정의는 연령기준, 관점상의 차이 등 분류기준이 다양하고, 동일한 법률 안에서 일관성이 부족한 상태로 규정되어 있는 경우가 허다하다(송기민·최호영, 2010).

I. 혼용된 노인연령기준

노인에 대한 개념은 국가나 사회의 정치적, 사회적, 문화적·역사적 배경, 관습은 물론 현재 및 미래에 주어지는 여건에 따라 단순히 연령으로만 규정할 수 없듯이 노인에 대한 체계적이고 일의적인 정의를 찾는 일은 쉽지 않다(서병숙, 1991). 고령화시대에 노인의 삶의 질과 복지향상을 규정하고 있는 현행 노인관련 법령들의 필요성과 중요성에 비하여, 우리나라의 현행 노인관련 법령들은 그 적용대상의 범주와 개념 규정에 대해 비체계적으로 규정되어 있다. 즉, 현행 법령상 노인에 대한 정의는 연령기준, 기능적 측면, 관점상의 차이 등 분류기준이 다양하고, 같은 기준이라고 하더라도 상이하게 분류된 경우가 적지 않다.

우선 연령별 기준의 예를 살펴보면, “노인장기요양보험법”에서는 “노인등”을 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자로 정의하고 있다. 또 “기초노령연금법”은 연금지급대상을 ‘65세 이상인 자로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 금액 이하인 자’로 정하여 현행 법령에서는 통상 65세를 노인의 개념화하는 기준으로 정하고 있는 듯하다. 그러나 “고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률”은 55세 이상을 “고령자” 그리고 50세 이상 55세 미만을 “준고령자”로 정하고 있는데, 고용과 관련된 고령자의 기준은 상대적으로 매우 낮은 연령에 속한다. 이와 같이 노인 등 대상에 대한 기본적인 개념과 범주를 정하지 않고, 개별적인 기준들이 “노인복지법” 이외 관련된 타 법령에서 적용되고 있다. 곧 노인을 대상으로 하거나 노인과 결부된 법적 규정들이 제각각 목적성 없이 수단적으로 정의되어 혼란을 초래하고 있다. 이는 노인 관련 제도의 체계적인 발전 그리고 수혜자의 인지도와 접근성을 저하시켜 실질적으로는 제도의 사각지대에 놓이게 하는 등 해당 제도의 실효성을 담보할 수 없게 한다(송기민·최호영, 2010).

II. 노인의 자립도를 반영한 모법(母法)상에서의 연령기준 필요

노인의 개념에 대한 규범화는 시대와 사회적 여건에 따라 다양하다. 그러나 법의 특성상 고령화 정책의 목표와 집행수단 등을 제시

해주고 또 집행의 기본 방향이나 지침을 제공해주기 때문에 고령화시대 노인 관련 범주와 연령규범 등에 대하여 현행 법률에 체계적이면서도 일관성 있게 규정할 필요가 있다.

노인복지법은 헌법 제10조 및 제34조 등의 기본권에 근거하여 1981년 6월 5일 제정되었는데, 이는 노인의 복지향상 정책을 실시할 국가의 의무를 입법화한 것이다. 노인복지법 제정 당시에는 1970년대 초반부터의 경제성장 과 산업화, 도시화 등에 의한 노인인구의 증가 및 가족관계의 문제가 사회문제로 인식되기 시작했다. 당시 4%이었던 노인인구는 서서히 증가하기 시작하였고, 핵가족화에 따른 부양의식의 퇴조, 노인의 지위와 역할의 상실 현상 등 산업사회로 진행되는 과정에서 야기된 문제들을 해결하기 위한 목적으로 제정되었다. 노인복지법이 제정될 당시에는 보건과 복지의 개념이 분리되지 않았는데, 이는 노인복지법이 보건을 포함한 광의의 복지의 개념을 갖고 있었기 때문이다. 이처럼 노인복지법은 노인복지에 관하여 제정된 최초의 법률인데, 노인과 관련된 법규의 모범으로서의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다.

그러나 노인복지법은 노인복지 대상이 되는 노인의 개념에 대한 정의나 범주조차 정하지 않고 있었으며, 관련 제도나 정책에 따라 그 대상의 기준연령을 개별적으로 규정하도록 하고 있어 노인복지 관련 모범으로서의 기능을 상실하였다고 볼 수 있다. 기본적으로 노인 보건복지 증진의 일반법인 “노인복지법”에서 노인에 대한 기본적인 범주와 개념을 규정해주지 못했다. 결국 2015년 12월 29일에 제정된 “장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원

및 활용촉진에 관한 법률”은 이 법에서 사용하는 노인 등에 대하여 “노인복지법”이 아니라 “노인장기요양보험법” 제2조 제1호에 따른 “노인등”을 말한다고 규정하고 있다. 노인 관련 법령의 일반법적 성격의 “노인복지법”이 외면된 셈이다. “노인복지법”에서 노인의 개념과 포괄적인 범주를 정하고, 관련된 개별법에서 이를 준용할 수 있도록 해야 정책의 명확성과 일관성을 높일 수 있고 또 노인정책의 효율성과 신뢰성을 제고할 수 있다.

III. 자립지원으로의 인식개선

노인에 대한 법적 시각이 보호에서 자립지원으로 변하여야 한다. 현행 법령상 노인관련 규정의 문제점 중 하나는 노인을 특별배려, 보호의 대상으로 보고 있다는 것이다. 이는 종래의 아동과 같이 보호의 대상이라는 시각이 반영된 것이다. 그러나 고령자 인구 비율이 전체 13%를 차지하고, 2060년에는 40%를 차지할 것으로 기대되는 가운데, 고령자를 장애인과 동일하게 보호의 대상으로만 바라보는 것은 공감대를 형성하기 어렵다. 노인인구 비율 증가와 기대수명의 증대 등 사회적 변화에 맞추어 노인에 대해 보호보다는 자립으로 변화하는 상황이 법에도 반영되어야 할 것으로 보인다. 따라서 노인의 자립을 지원할 수 있는 기술개발, 의약학적 지원 등의 산업이 필요하다. 즉, 향후 고령산업은 노인 스스로가 자립적으로 살아갈 수 있도록 지원하는 것을 목표로 하는 방향이 제시된다고 할 수 있다.

범주를 정할 때에도 이제는 전기·후기 고

령자를 구분할 시기가 되었다고 생각된다. 65세 이상의 획일적인 기준으로 노인과 고령자를 구분하는 것은 현재의 노인의 상태를 반영하지 못하고 있다고 보인다. 시대의 변화에 따라 고령자는 과거와 달리 자립적 생활이 가능한 전기 고령자와 실질적 보호가 필요한 후기 고령자로의 구분이 필요해졌다(김혜경, 2005). 즉, 고령자를 “전기고령자”(younger old, 65세-74세)와 “후기고령자”(older old, 75세 이상)로 구분하여 각 고령자 집단에 차별화된 보건복지정책을 추구하면, 후기 고령인구를 사회적, 국가적 보호가 필요한 대상으로 실질적인 복지서비스 대상으로 볼 수 있다. 이는 노인보건의료비와 건강보험재정 건전화에 시사점이 될 것이다.

고령사회에서 노인에 대한 관념과 인식은 각 나라마다 상대적으로 그 나라의 여건에 맞게 운영되는 정책적인 측면이 강하다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이, 우리나라는 적어도 법률적인 노인의 개념은 체계적이고 중장기적 관점에서 일관성 있는 규범적 함의가 필요하다. 현재 65세를 기준으로 한 노인인구 비율에 따라서 고령사회나 초고령사회의 진입 여부를 설명하지만, 그 연령기준을 최소한 법적 으로라도 일관성 있는 적용과 고령자의 자립성 여부 등을 고려하면서 연령기준의 상향이나 하향 조정의 논의 또는 기준의 획일화 여부의 논의가 진행될 필요가 있다.

참고문헌

- 김혜경 (2006). 전기·후기 고령자의 건강수준 및 복지욕구에 관한 비교연구. **한국노년학**, 26(1), 1-16.
- 서병숙 (1991). **노인연구**. 서울: 교문사.
- 송기민·최호영 (2010). 고령화시대 노인 연령 규범에 대한 현행 법제적 고찰. **법과 정책연구**, 10(3), 989-1008.
- 최성재·장인협 (2010). **고령화사회의 노인복지학**. 서울: 서울대학교출판문화원.

원고접수일: 2016. 09. 08.

수정원고접수일: 2016. 09. 20.

원고게재승인일: 2016. 10. 14.