

발달장애인 후견인의 후견활동 유형과 특성에 관한 연구 : 잠재프로파일 분석*

류 주 현**

目 次

I. 서론	2. 분석 항목
	3. 분석 방법
II. 이론적 배경	IV. 연구 결과
1. 성년후견제도의 변화와 후견인의 중요성	1. 잠재계층분석을 통한 발달장애인 후견인 의 후견활동 유형 구분
2. 발달장애인 후견인과 후견활동	2. 잠재집단 유형별 특성 분석
3. 선행연구 고찰	
III. 연구 방법	V. 결론 및 제언
1. 분석자료 및 연구대상	

I. 서론

우리나라는 2010년대 이후 발달장애인의 취약성에 대한 사회적 관심이 고조되면서, 권리 침해를 보호하기 위한 법제 기반을 확립하기 시작하였다. 대표적인 제도가 바로 2013년 7월 1일 실시된 발달장애인 후견인제도이다. 후견(감독)사건의 접수 건수는 제도가 시행된 2013년 1,883건에서 2017년 약 5.8배 증가한 10,888건, 2023년에는 16,880건으로 누적건수가 127,990건(한국성년후견지원본부, 2024)에 이르는 등 제도의 활용은 급격하게 발전해왔다. 이 법적 메커니즘은 기본적으로 의사결정 능력에 제한이 있는 발달장애인을 지원하고 보호하는 기능을 수행하고 있지만, 제도가 시행된

투고일: 2025.09.07., 심사일: 2025.11.12.-2025.11.24., 게재 확정일: 2025.11.24.

* 이 논문은 아주대학교 SSK연구사업단에서 2025년 수행한 '발달장애인 권리구제를 위한 법제 대응방안' 연구의 데이터를 활용하였으며, 2025년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2021S1A3A2A02089039).

** 사회복지학 박사, 아주대학교 법학전문대학원 연구교수.

지 10여 년이 지난 현재, 후견이 발달장애인 당사자의 법적 능력에 미치는 영향이 적절한 개입으로 간주되어야 하는가에 대한 논쟁이 지속되고 있다(류주현, 2025). 실제로 후견제도가 발달장애인의 권리 보호에 유용하다는 평가(유수진 외, 2015)와 함께 후견제도가 발달장애인의 권리를 제한하거나 시대에 뒤떨어졌다는 비판(Jameson, Riesen, Polychronis et al., 2015)이 공존한다. 이렇듯 발달장애인 후견제도에 대한 상반된 이견은, 피후견인의 잔존능력을 인정하지 않는 금치산·한정치산제도를 후견제도로 전환하였음에도 여전히 발달장애인의 개별적 차이를 고려하지 않은 채 개인의 삶을 대신 결정하고 법적 행위능력을 획일적으로 제한한다는 우려(박인환, 2011; 2023)에 기초한다. 이러한 우려는 후견(감독)사건의 낮은 누적건수(2023년 기준, 127,990건)로 이어졌으며(한국성년후견지원본부, 2024), 최근에는 유엔 장애인권리협약(CRPD)이 우리나라의 후견제도와 같은 제한적인 보호 조치를, 인권을 존중하는 방식으로 대체할 것을 요구(유엔 장애인권리위원회, 2022)하는 국제사회의 압력으로 후견제도 개선의 필요성이 더욱 높아지고 있다.

현행 후견제도를 대리 의사결정(substituted decision-making) 제도에서 조력 의사결정(supported decision-making) 제도로 전환함에 있어, 동시에 고려할 점은 제도의 실효성을 담보할 수 있는 내실화를 어떻게 갖출 것인가 하는 문제이다. 조력 의사결정 제도란 제3자가 당사자를 대신하여 결정을 내리는 방식 대신, 장애인 당사자가 스스로 의사결정을 할 수 있도록 하는 것으로 유엔 장애인권리협약 제12조(법 앞의 평등)에 기초한다. 이 제도는 법제도의 선언적 차원만으로는 실현될 수 없으며, 실제 현장에서 인간중심계획(Person-Centered Planning)을 기반으로 당사자의 선호와 가치, 삶의 목표를 존중하며 의사결정을 지원하는 후견인의 역할이 핵심적이라 할 수 있다. 법제도가 아무리 정교하게 설계되었다 하더라도 후견인이 어떠한 태도와 역량으로 후견활동을 하는가에 따라 발달장애인의 권리 보호 수준과 제도의 실효성이 좌우될 수 있기 때문이다.

이러한 시각에서 미국 전국후견협회(NGA)는 취약한 발달장애인을 보호할 중대한 책임을 강조하며 권익옹호, 의사결정 등 광범위한 후견인 실무 표준안을 발표한 바 있다(National Guardianship Association, 2022). 더 나아가 Tompkins 등(2024)은 연간 수집되는 후견활동보고서를 활용하여 후견활동 보고절차와 활동을 검토하였다. 연구자들은 미네소타 주 양식과 같이 당사자의 정신적, 신체적, 사회적 건강을 평가함으로써 의사결정능력의 회복으로 향후 후견인 지위를 변경하거나 종료해야 하는지 판단할 수 있는 장기 데이터 수집이 필요하다고 보았다. 또한 후견인 대부분이 비전문 후견인이라는 점에서, 양식의 어려운 질문이 피후견인에 대한 제한적인 정보 제공으로 이어질 수 있으므로 전국후견협회의 실무표준을 참고하여 개선해야 한다는 주장도 제기하였다.

반면 국내에서는 조력 의사결정 제도에 있어 후견인의 역할이 상당히 중요함에도

불구하고, 학계와 현장에서 후견인의 활동과 지원방안에 대한 논의가 미흡한 실정이다. 이는 2013년에 도입된 성년후견제도는 비교적 신생 제도로써 아직 충분한 실증 연구와 학문적 축적이 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 대리 의사결정 중심의 전통적 관점이 잔존하여 후견인의 역할에 대한 논의가 발전하지 못한 데에 기인한다. 다만 소수의 논문을 통해 후견인의 역할에 대한 논의가 이루어졌는데, 후견활동의 질적 한계, 자기결정권 보장의 어려움, 신뢰할 수 있는 후견인 확보 문제, 후견활동에 대한 사회적 불신 등 여러 쟁점들이 드러났다(김미옥 외, 2019; 유수진 외, 2015; 강상경·유창민, 2019; 조미경·김란효, 2017). 이는 후견인을 발달장애인의 권리옹호자이자 의사결정 조력자로 재정립하는데 있어 후견인이 직면한 다양한 제약으로 인해 이들의 활동이 이질적으로 나타날 수 있음을 시사한다. 이전 연구들은 후견인이 활동 중에 경험하게 되는 다양한 맥락을 조명하였지만, 공공후견인에 편중되어 친족후견인과 전문후견인의 경험이 상대적으로 누락되어 있으며, 후견활동이 실제로 발달장애인의 재산보호와 자기결정권에 미치는 효과를 실증적으로 검증하지 못하였다.

이에 본 연구는 발달장애인 후견인의 후견활동을 잠재계층 모형을 통해 유형화하고, 각 계층이 발달장애인에게 미치는 영향, 인구사회학적 특성, 발달장애인차별태도 차이를 규명함으로써 이전 연구의 공백을 보완하고자 한다. 본 연구에서 살펴보고자 하는 연구문제를 정리하면 다음과 같다.

연구문제 1. 발달장애인 후견인 후견활동의 잠재계층 유형은 어떻게 나타나는가?

연구문제 2. 발달장애인 후견인 후견활동의 잠재계층별 어떠한 특성(후견활동 영향, 인구사회학적 특성, 발달장애인차별태도)이 있는가?

II. 이론적 배경

1. 성년후견제도의 변화와 후견인의 중요성

우리나라는 장애, 질병, 노령 등으로 사무처리 능력이 부족한 성인의 재산과 일상생활 관련된 신상보호를 지원하기 위한 목적으로 성년후견제도를 실시하고 있다. 이 제도는 1960년부터 시행되어 온 종래의 금치산·한정치산 제도가 현실적으로 거의 이용되지 않았던 문제를 개선하기 위해, 2011년 민법 개정을 통해 2013년 7월부터 시행된 것이다. 제도의 도입에는 유엔장애인권리협약을 근거로 한 장애계의 요구가 크게 작용하였다(보건복지부, 2013.6.24)¹⁾. 장애계는 민법상의 금치산·한정치산제도가 유엔

1) “발달장애인·치매노인 돋는 ‘성년후견제’ 내달 시행”, 「보건복지부 정책뉴스」, 2013.6.24.자.,

장애인권리협약 제12조의 취지에 반하여, 민법 제13조에서 “금치산자의 법률행위는 취소할 수 있다”고 규정함으로써 대상자의 잔존능력을 존중하지 않고 획일적으로 운용함에 따라 장애인의 행위능력과 자기결정권을 제한한다고 비판하였다(박인환, 2011). 이러한 장애계의 우려와 비판을 반영하여, 장애인의 자기결정권을 보장하는 방향으로 성년후견제도가 도입하게 된 것이다(<표 1>). 성년후견제도는 민법의 기본 이념인 사적 가치의 원칙을 반영할 뿐 아니라, 피후견인의 의사를 존중하고 현존능력을 최대한 활용한다는 취지에서 설계되었다. 또한 민사법적 성격뿐만 아니라 후견사무의 감독이 친족회에 맡겨져있던 종전 법과는 달리, 법원이 피후견인의 전반적인 복리를 지원할 수 있는 후견인을 선임한다는 점에서 사회보장제도로서의 성격을 지닌다고 할 수 있다(소은영, 2023).

<표 1> 금치산·한정치산제도와 성년후견제도의 차이

내용	금치산·한정치산제도	성년후견제도
제도의 성격	가족제도에서 재산관리에 중점을 둔 능력박탈(제한)	복지제도에서 신상보호에 중점을 둔 능력지원
피후견인	심신상실(미약)	질병·장애·노령 등으로 인한 정신적 제약
후견인	친족	친족 또는 제3자(법인 포함)
법원	사법적인 능력박탈(제한)의 선언	행정적인 후견인 선임과 감독

* 출처: 대한민국 법원(2013.7.10.)²⁾ 성년후견제도 시행 안내. 종전금치산한정치산 제도와의 비교표

성년후견제도가 도입되면서 크게 달라진 점은 사무처리에 도움이 필요한 성인에게 재산관리뿐 아니라 건강, 생활 등 폭넓은 지원이 가능하게 되었으며, 피후견인의 행위능력을 제한하였던 경직된 제도를 개선하여 성년후견, 한정후견, 특정후견으로 세분화한 것이다. 성년후견은 사무처리 능력이 지속적으로 결여된 사람(민법 제9조), 한정후견은 사무처리 능력이 부족한 사람(민법 제12조), 특정후견은 일시적으로 후원 또는 특정 사무에 관한 지원이 필요한 사람(민법 제14조의2)을 대상으로 하는데, 피성년후견인의 행위능력에 따라 후견의 범위와 후견인의 역할을 정함으로써 피후견인의 권리 를 최대한 보호하도록 하였다.

https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148762961&call_from=naver_news (최종방문일 2025.9.7.)

2) [성년후견제도 시행 안내. 종전 금치산·한정치산 제도와의 비교표] <https://www.scourt.go.kr/port/al/news/NewsViewAction.work?currentPage=17&searchWord=&searchOption=&seqnum=619&gubun=3>

제도적으로 성년후견제도가 도입되었음에도 불구하고 여전히 한계점은 남아있다. 최근 유엔장애인권리협약 제2·3차 국가보고서에 대한 장애인권리위원회 최종견해(유엔 장애인권리위원회, 2022)에 따르면, 심리사회적 및 지적 손상을 근거로 장애인의 행위능력을 제한하는 대리 의사결정(substituted decision-making) 제도 대신에 조력 의사결정(supported decision-making) 제도로 대체할 것을 촉구하였다. 즉 장애인의 법적 능력과 자기결정권을 제약하는 기준 후견 중심 제도를 탈피하고, 장애인의 자기 결정을 보장하는 국제인권 기준에 맞춘 제도로 전환해야 한다는 요구이다. 이러한 제도 전환에는 단순한 제도적 변화에 그치지 않고, 실제로 장애인이 자신의 삶에 관한 선택과 결정을 실질적으로 행사할 수 있도록 보장하는 과정이 수반되어야 한다. 특히 조력 의사결정 제도의 실효성을 담보하기 위해서는 당사자의 의사 형성과 선택 과정을 존중하면서 이를 지원할 수 있는 후견인의 전문적·윤리적 역할이 핵심적일 것이다. 후견인은 조력 의사결정 제도의 성공적 정착을 위한 필수적인 조건으로서(류주현, 2025), 단순한 대리인이 아니라 당사자의 자기결정권을 최대한 보장하는 조력자의 역할이 요구될 것이다.

2. 발달장애인 후견인과 후견활동

우리나라의 성년후견제도는 질병·장애·노령 등 정신적 제약으로 인해 보호가 필요한 성인을 지원하기 위한 제도로 주로 치매 노인과 장애인을 대상으로 하고 있다(위계찬, 2024). 특히 발달장애인(지적·자폐성 장애인)은 의사결정능력의 제한으로 재산관리나 신상보호 등의 사무처리에 어려움을 겪을 수 있으므로, 본 연구에서는 발달장애인에게 초점을 맞추고자 한다.

발달장애인 성년후견제도는 「민법」 제14조의2 및 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제9조에 근거를 두고 있으며, 궁극적으로 사회보장의 제도로서 발달장애인의 자립생활 지원을 목적으로 한다. 후견인의 유형은 피후견인과의 관계 및 전문성을 기준에 따라 친족후견인, 전문후견인, 공공후견인으로 구분된다(<표 2>).

각 유형별로 특징을 살펴보면, 먼저 친족후견인은 피후견인의 본인, 배우자 또는 4촌 이내의 친족이 후견을 맡는 유형이다. 후견의 범위는 성년후견, 한정후견, 특정후견 모두 가능하며, 가정법원에 후견심판을 청구하여 개시된다. 활동비는 별도로 인정되지 않으며, 후견인이 필요한 경우에는 법원의 허가를 받아 피후견인의 재산에서 실비를 청구할 수 있다. 친족후견인은 가족 중심의 무보수 후견 형태로서, 가족적 친밀성은 장점이지만 전문성이 부족할 수 있다는 한계를 가진다. 전문후견인은 변호사, 법무사, 세무사, 사회복지사 등 전문가가 후견을 맡는 경우로, 성년후견, 한정후견, 특정후견 모두 수행 가능하며 가정법원에 후견심판 청구를 통해 개시된다. 활동비는 법원

이 정하여 피후견인의 재산에서 지급받을 수 있다. 전문후견인은 법률·재정·복지 분야의 전문성을 기반으로 피후견인의 권리를 보호하는 데 강점이 있으나, 비용 부담이 따른다는 점이 고려사항이다. 이들은 공공후견인에 포함될 수 있지만, 가정법원에서 전문후견인 후보자를 직접 모집하는 경우가 있다. 마지막으로 공공후견인은 공공후견법인 또는 중앙발달장애인지원센터장이 추천·위촉한 후견인을 말하며, 후견 범위는 특정후견으로 제한된다. 공공후견법인을 통해 가정법원에 공공후견심판을 청구하여 개시되며, 친족·전문후견인과는 달리 국가와 지방자치단체에서 활동비를 제공하므로 지급하므로, 피후견인의 재산이 부족한 경우에도 제도 이용이 가능하다. 그러나 공공후견인은 후견인의 요건을 별도로 정하지 않기 때문에 여기에 전문후견인이 포함될 수 있다. 관리·감독은 법원과 공공후견법인이 함께 수행한다. 예를 들어 친족후견인과 전문후견인은 법원에서 후견인의 역할과 의무와 관련한 온라인 교육영상을 시청하고 자기보고식 확인서를 제출하도록 하고 하지만, 공공후견인은 보건복지부가 3년 단위로 지정하는 공공후견법인을 통해 교육을 이수한다. 공공후견인은 경제적 부담이 적고 정부의 제도적 지원을 받는 장점이 있지만, 후견의 범위가 특정 영역으로 한정된다는 제약이 있다.

<표 2> 발달장애인 후견인의 유형과 특징

구분	친족후견인	전문후견인	공공후견인
후견인	본인, 배우자, 4촌 이내의 친족	변호사, 법무사, 회계사, 세무사, 사회복지사 등	공공후견법인 또는 중앙발달장애인지원센터의 장이 추천·위촉한 후견인 또는 공공후견법인
후견범위	성년·한정·특정후견 모두 가능하나 주로 한정후견	성년·한정·특정후견 모두 가능하나 주로 특정후견	특정후견
신청방법	가정법원에 후견심판 청구	가정법원에 전문가후견인 등 후보자 신청	시군구/공공후견법인/발달장애인지원센터를 통해 가정법원에 공공후견심판 청구
활동비	인정되지 않음	법원이 정하여 피후견인의 재산에서 지급받을 수 있음	국가·지자체에서 지급
관리감독 기관	법원	법원	법원 및 공공후견법인

*출처: 보건복지부(2025), 보건복지부·한국장애인부모회(2025) 자료를 참고하여 표를 재구성함.

이처럼 발달장애인 후견인은 그 유형에 따라 특성에 차이가 있지만, 선임된 후견인은 정해진 후견 업무 범위 내에서 공통적으로 요구되는 역할이 있다. 후견인은 발달장애인의 의사결정을 지원하고 스스로의 삶에 최대한 참여할 수 있도록 조력하고, 발달장애인에게 지속적인 관심과 지원을 제공해줄 수 있는 사회적 관계망을 형성하며, 정기적으로 후견 업무의 수행에 관하여 보고하는 역할이다. 그러나 이러한 역할이 실제로 발달장애인 당사자의 권익을 보호하고 삶의 질을 향상시키는데 어느 정도 효과적으로 작동하는지 검증되지 못하였다. 후견인은 피후견인의 욕구를 파악하고 이에 따른 활동을 계획한 후, 개시 후 1년간 일상적인 후견실무를 수행하며 매월 정기보고서와 후견활동일지 작성한다(보건복지부·한국장애인부모회, 2025). 이 과정은 후견감독인과 법원이 관리·감독하고 있지만, 정작 발달장애인의 자기결정권이 얼마나 보장되었는지, 당사자의 만족과 삶의 변화는 어떠하였는지 등에 관한 사항은 검토사항에 반영되지 못하고 있다. 이러한 한계는 후견인 중심의 형식적인 활동을 조장할 우려가 있으며, 조력 의사결정 제도로의 국제적 전환 흐름과도 괴리를 보인다.

반면 해외에서는 후견인의 역할이 발달장애인 삶에 어떠한 영향을 미치는지 조사하고, 조력 의사결정을 확대할 수 있는 구체적인 실천 원칙과 매뉴얼을 개발해 왔다. 미국에서 2017-2018년 National Core Indicators In-Person Survey(IPS)를 활용하여 실시한 조사(National Core Indicators, 2019)에 따르면, 후견인이 있는 당사자는 후견인이 없는 당사자보다 건강을 관리하고 행동치료를 위해 약물을 복용할 가능성이 높았으며, 지역사회 활동에 참여할 가능성 또한 더 높은 것으로 나타났다. 반면 보호자가 없는 당사자보다 거주지, 여가활동 등 삶의 여러 영역에 대한 자신의 의견을 제시할 가능성은 낮은 것으로 드러났다. 후견인은 개인의 신체 또는 재산을 안전하게 보호하는 역할을 하지만, 피후견인이 다른 사람에게 의존함으로써 필요한 기술을 개발하지 못하거나 자율성의 상실을 초래할 수 있음을 보여준다.

이러한 문제의식 속에서 미국 전국후견협회(NGA)는 1991년 후견인 윤리강령을 채택한 이래로 지속적인 실무지침을 개발하고, 2021년 개최한 제4차 전국후견인정상회의에서 2022년 후견인 실무 표준안이 발표하였다. 이 지침은 개인의 만족스러운 삶과 인간존엄성을 강조하는 인간중심계획에 기반하고 있으며, 후견인과 피후견인의 전문적 관계, 후견인과 피후견인 가족과의 관계, 정보 제공 동의, 자기결정, 다양성과 개인적 선호도에 관한 의무 등 25개의 표준 조항을 구체적으로 명문화하고 있다(National Guardianship Association, 2022). 후견인의 후견활동이 실제로 피후견인의 삶의 질을 어떻게 개선하는지를 제도 운영의 핵심 지표로 삼고 있다는 점에서 국내와 뚜렷한 차이를 보여주고 있다.

3. 선행연구 고찰

앞서 검토한 바와 같이 후견제도를 조력 의사결정(supported decision-making) 제도로 전환하는데 있어 발달장애인 후견인의 역할이 상당히 중요함에도 불구하고(류주현, 2025; 박인환, 2017), 국내 학계와 현장에서 후견인의 활동과 지원방향에 대한 논의는 상대적으로 부족하다. 다만 소수의 논문<표 3>을 통해 후견인의 활동과 지원방향에 대해 검토해볼 수 있다.

선행연구를 통해 도출된 첫 번째 쟁점은 후견활동의 질적 수준 한계이다. 김미옥 외(2019)는 공공후견인의 의사결정지원 경험을 탐색하기 위해 공공후견인(사회복지사) 4명을 대상으로 FGI를 실시하여, 후견활동의 질, 자기결정권 보장, 후견활동의 범위, 발달장애인의 의사결정능력 향상 기회, 후견인지원기관의 연계와 협력 5개 쟁점을 도출하였다. 특히 후견인은 월 1~2회 가량 피후견인과 만나면서 다양한 삶의 영역에 대한 대응을 하고 있기 때문에 피상적으로 후견활동을 할 수 밖에 없다는 문제가 제시되었다.

두 번째 쟁점은 현실적으로 피후견인의 자기결정권을 보장하기 어렵다는 점이다. 김미옥(2019)는 발달장애인에 대한 이해가 부족하거나 지원자보다는 보호자적 역할에 위치한 후견인은 후견활동 과정에서 당사자가 자신의 의사결정능력을 최대한 발휘하도록 지원하는 데 한계가 존재한다는 점을 보고하였다. 공공후견인의 경우에는 전문 후견인뿐만 아니라 후견활동에 관심있는 다양한 이해관계자가 참여할 수 있기 때문에 발달장애인에 대한 이해를 제고하고 권의 옹호의 기반이 되는 의사결정을 지원할 수 있도록 관련 교육과 훈련이 필수적이라고 보았다. 유승주 외(2017)와 이은정 외(2022)의 연구에서도 후견인들은 후견제도를 장애인의 사회적 안정망 역할로 이해하고 있었으나, 자기결정과 보호 속에서 딜레마를 경험하는 것으로 나타나 자기결정권을 고려한 후견활동매뉴얼 개발, 교육 등의 필요성이 강하게 지지되고 있음을 보여주었다.

세 번째 쟁점은 후견인 지원체계와 관리·감독을 통해 발달장애인 보호자와 이해관계자 모두 전문적이고 신뢰할 수 있는 후견인의 확보 문제이다. 유수진 외(2015)는 성년후견제도에 대한 장애자녀 보호자(122명)와 공무원(414명)의 인식을 비교한 결과, 성년후견제도의 유용성에 대한 장애자녀 보호자의 90.2%, 공무원은 94.3%가 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 또한 장애자녀 보호자는 후견인으로서 부모를 가장 선호하는 반면, 공무원은 전문가를 가장 적합하다고 보는 것으로 조사되었다. 제도의 개선사항으로는 질적인 후견사무를 수행할 수 있는 공공후견인의 확보와 후견인을 체계적으로 관리·감독할 수 있는 전담기구의 설치의 필요성이 제기되었다. 더하여 강상경과 유창민(2019)은 발달장애인 보호자 1,498명을 대상으로 보호자의 후견제도

에 대한 우려를 조사하였다. 분석결과에서 발달장애인 보호자의 후견제도에 대한 우려가 높은 수준(2.95점, 4점만점)으로 나타났으며, 발달장애인에 대한 돌봄 부담이 높을수록 후견인 배제 가능성, 건강문제, 주거문제, 사회적 준비 불충분 등에 대한 우려가 부각되었다. 정부차원에서 후견인 양성이 이루어지고 있지만, 발달장애인의 보호자는 장애자녀의 장애정도가 심할 경우 실질적으로 당사자의 권익을 보호하고 삶의 질을 향상시킬 수 있는지에 대해 의문을 품고 있는 것으로 볼 수 있다. 발달장애인의 욕구, 장애정도, 환경 등을 깊이 이해하고 지원할 수 있는 후견인을 양성하고 후견활동을 체계적으로 관리·감독하는 제도적 장치가 마련되지 않는다면 후견제도에 대한 발달장애인 보호자의 불신과 우려는 지속될 수밖에 없을 것이다.

<표 3> 발달장애인 후견인의 후견활동 관련 국내 주요 선행연구

연구자 (연도)	연구대상	연구방법	주요 연구결과
강상경· 유창민 (2019)	발달장애인 보호자 1,498명	양적연구 (구조방정식 분석)	<ul style="list-style-type: none"> 발달장애인 보호자의 후견제도에 대한 우려는 2.95점(4점만점)임 발달장애인에 대한 돌봄 부담이 높을수록 믿을만한 후견인 선임 가능성, 건강(의료) 문제, 주거문제, 후견제도를 수행할 사회적 준비의 충분성 부분에서 우려가 높았음
김미옥 외 (2019)	공공후견인 4명	질적연구 (질적분석)	<ul style="list-style-type: none"> 제한된 만남 속에서 다양한 삶의 영역을 대응하기 어려움, 자기결정권 보장을 위한 실제적인 실천방법 부재, 보호자와 후견인 사이의 역할 혼돈 등의 쟁점을 확인하고, 후견인 교육과 훈련, 후중앙-지자체-공공후견법인-후견인 역할과 책임분담을 요구함
유수진 외 (2015)	장애인 보호자 122명, 공무원 414명	양적연구 (차이검증)	<ul style="list-style-type: none"> 장애인 보호자는 부모(23.8%), 전문가(18.9%), 형제자매(15.5%), 법인(10.7%) 순으로 후견인을 선호함. 반면 공무원은 전문가(31.2%), 부모(27.1%), 공공후견인(12.1%), 형제자매(8.4%) 순으로 선호함 후견제도의 발전을 위해 국가 전담기관 설치, 후견감독기능 강화 요구가 확인됨
유승주· 김용섭 (2017)	공공후견인 16명	질적연구 (근거이론)	<ul style="list-style-type: none"> 후견인제도 참여동기, 공공후견인의 주요 활동, 후견인제도에 대한 주관적 평가, 애로사항을 조사함

연구자 (연도)	연구대상	연구방법	주요 연구결과
이은정 외 (2022)	시설장애인 공공후견인 8명	질적연구 (지속적비교 방법)	<ul style="list-style-type: none"> 후견제도에 대한 시설의 상이한 이해, 자기결정과 보호 속에서 딜레마 상황 등을 경험하는 것으로 나타났으며, 자기결정권을 고려한 후견활동, 서비스제공자 간 역할 조정이 필요하다고 제언함
임소연· 이진숙 (2018)	공공후견인 6명 (9개 공공후견 사례)	질적연구 (사례분석)	<ul style="list-style-type: none"> 공공후견인의 모호한 임무, 피후견인과의 갈등, 사회의 공공후견에 대한 무지, 자기 결정지원에 대한 이해 등 부정적 경험으로 인해 소극적인 활동을 하게 되는 것으로 나타났으며, 발달장애인에 대한 교육, 자조모임이나 자문 지원 등의 필요성을 주장함
조미경· 김란효 (2017)	공공후견인 7명	질적연구 (Colaizzi 분석방법)	<ul style="list-style-type: none"> 후견인은 피후견인의 삶을 지원한다는 부담감, 책임소지로 인한 걱정과 갈등, 피후견인을 위한 최선의 지원에 대한 윤리적 갈등 등을 경험하였으며, 이에 대한 대응으로 후견인 활동을 위한 비공식적인 지원체계, 후견인 교육 및 훈련 강화, 후견인 활동비 차등 지급 등의 실천방안을 제시함

마지막으로 피후견인의 삶 전반을 책임져야 한다는 부담감 속에서 후견인에 대한 불신과 의심의 사회적 시선들이 후견활동의 어려움을 가중시킨다는 점이다. 조미경과 김란효(2017)는 공공후견인 7명(사회복지사 5명, 법무사 1명, 장애인활동지원사 1명)을 대상으로 발달장애인 후견활동 경험을 조사한 결과에서 후견인들의 자신들의 전문 영역이 아닌 법적, 재산, 의료조치 등에 대응하는데 상당한 어려움을 겪는 것으로 드러났다. 또한 발달장애인을 대상으로 한 명의도용, 착취와 같은 사회적 문제가 증가하면서, 후견인들에 대한 신뢰 부족이 후견활동을 위축시키는 요인으로 작용하고 있음을 보고하였다. 더욱이 후견인의 보수는 활동의 범위와 수준을 고려할 때 상당히 낮은 수준(월 200천원, 최대 50만원)인 데다(에이블뉴스, 2023.1.11.), 일부는 지급 신청 이후에 정산하는 절차로 인해 후견인들이 비용을 떠안는 경우도 발생하고 있다(법률신문, 2018.11.19.). 연구자들은 이에 대한 대안으로 후견법인, 지자체 등을 통한 후견인 지원체계를 활성화하고 후견제도에 대한 사회적 인식 개선을 위한 홍보활동 전개를 제안하였다.

이러한 선행연구들은 후견인들의 후견활동을 일부 보고하였지만, 다수의 연구가 공

공후견인에 집중되어 있어 친족후견인과 전문후견인의 활동 경험을 누락되어 있다. 선행연구들은 주로 후견인의 활동상 어려움, 제도적 문제, 태도적 인식 차이에 초점을 맞추고 있으나, 후견활동이 실제로 발달장애인의 권리 보호나 자기결정권 보장에 미친 효과를 경험적으로 검증한 연구는 부족하다. 이러한 선행연구의 한계점을 보완하기 위해 본 연구는 발달장애인 후견인 후견활동의 잠재계층을 탐색하고, 각 계층이 어떠한 인구사회학적 특성과 발달장애인차별태도, 후견활동의 질적 차이를 보이는지 실증적으로 규명하고자 한다.

III. 연구방법

1. 분석자료 및 연구대상

본 연구는 발달장애인 후견인의 후견활동 유형과 특성을 분석하기 위해 아주대학교 SSK연구사업단에서 실시한 ‘발달장애인 권리구제를 위한 법제 대응방안’ 연구의 양적 데이터를 활용하였다. 이 연구는 해당 대학교의 생명윤리위원회의 승인(IRB no. 202503-HB-001)을 받았으며, 장애인의 취약성을 조망하는 교차적 렌즈를 통해 발달장애인의 권리 보장 수준을 진단하고자 사회적 인식과 태도, 후견제도, 접근성, 전달체계, 법 5개 영역의 실태를 조사하였다. 조사대상자는 발달장애인의 보호자(친족, 후견인, 사회복지전문가 등)와 일반시민이며, 본 연구에서는 발달장애인 보호자가 응답한 데이터를 활용하였다.

이 데이터는 전국 단위의 사회복지 관련 시설을 운영하고 있는 발달장애인 부모 단체에 협조를 요청하여 연구참여자들이 홍보문에 포함된 설문조사 QR코드를 통해 자발적으로 연구에 참여할 수 있도록 하였다. 2025.3.20.부터 4.1.까지 약 2주간 온라인 설문조사를 실시하여 발달장애인 보호자 500명의 응답을 받았으며, 데이터 클리닝 과정을 거쳐 발달장애인과 관련 없는 응답자, 패턴형 응답 등을 제외하여 486건의 사례를 최종 선정하였다. 본 연구는 이를 중 발달장애인 후견인으로 활동하고 있는 응답자 89명을 분석대상으로 삼았다.

2. 분석항목

분석에 활용한 주요 분석항목은 발달장애인의 후견활동과 후견영향이다(<표 4>).

먼저 발달장애인의 후견활동은 National Guardianship Association(NGA, 2022)의 실무 표준 지침을 사용하였다. 이 지침은 후견인을 평가하기 위한 프레임워크로 책임, 의사결정, 법률, 재정 네 가지 범주로 총 25개의 지침으로 구성되어 있다. 책임 범주는 후견인이 인간 중심의 돌봄을 제공하는지 평가하며, 의사결정 범주에서는 피후견인을 옹호하는데 있어 개인의 선호, 가치관, 일상생활에서의 목표를 파악하고 있는가에 대한 내용이다. 법률과 재정 범주는 후견인 자격에 대한 우려사항, 정기적인 평가, 이해상충 가능성 등을 평가하는 부분이다. Tompkins 외(2025)는 이 지침을 활용하여 미국 각 주의 후견인 활동과 피후견인의 권리 보호 수준을 분석하였다. 본 연구에서는 25개 문항 중 한국의 후견인 제도에 적합한 9개 문항을 분석에 활용하였으며, 구체적으로 책임 범주 3문항('나는 피후견인의 욕구와 선호에 맞추어 의미있는 사회적 관계를 증진하기 위해 지원한다' 등), 의사결정 3문항('나는 의사결정에서 피후견인의 참여를 최대한 극대화한다' 등), 법률 3문항('나는 피후견인 권리보호와 관련된 법과 지침을 준수한다' 등)이다. 재산 목록 기록 등에 관한 재정 범주는 현재 후견인이 법원에 필수적으로 보고하여야 하는 사항이기 때문에 분석에 포함하지 않았다. 후견활동의 신뢰도(Cronbach's α)는 .875이다.

후견영향은 미네소타주 발달장애인위원회(2022)가 실시한 발달장애인 지원 및 권리장전법에 대한 조사 중 법 성과에 대한 문항을 활용하여 아주대학교 SSK연구사업단(2025)이 개발한 3개 문항으로 측정되었다. 문항은 '후견이후, 발달장애인의 의사와 선택이 이전보다 더 존중되었다' 등의 질문으로 구성되어 있으며, 척도의 신뢰도(Cronbach's α)는 .922이다.

<표 4> 변수의 조작적 정의와 구성

구분	변수명	조작적 정의	문항수	척도
잠재 변수	후견활동	후견인이 피후견인의 권익을 보호하고 삶의 질을 향상시키기 위해 수행하는 책무와 실천	9개 문항	연속
결과 변수	후견영향	후견활동이 발달장애인의 삶에 미치는 효과 (재산보호, 자기결정권, 자립생활)	3개 문항	연속
보조 변수	발달장애인 차별태도	발달장애인에 대한 양가적 시각에서 차별적인 인지, 정의, 행동적 요소	34개 문항	연속
	인구사회학적 변수	성별, 연령, 최종학력, 직업유형, 거주지, 발달장애인과의 관계, 발달장애인 지원 부담정도	7개 문항	명목/연속

본 연구는 잠재프로파일 분석을 통해 도출한 각 집단의 특성을 세분화하여 살펴보고자 발달장애인차별태도와 성별, 연령, 학력 등 인구사회학적 변수를 사용하고자 한다. 발달장애인차별태도는 감정기와 임은애(2005) 개발한 양가적 장애인차별 척도를 발달장애인에 초점을 맞추어 수정·보완한 후, 현장전문가 14인의 검토를 거쳐 개발한 것이다. 본 척도의 신뢰도(Cronbach's α)는 .776로 나타났다.

3. 분석방법

본 연구는 발달장애인 후견인의 후견활동을 유형화하기 위해 후견경험을 활용하여 잠재프로파일(latent profile analysis; LPA) 분석을 실시하였다. 잠재프로파일 분석의 목표는 관심 측정에서 의미있고 해석가능한 반응패턴을 공유하는 개인의 잠재적 그룹을 발견하는 것이다(Aldridge & Roesch, 2008). 기존의 변수 중심 분석은 표본 내 개인이 모두 잠재적 하위그룹 간에 차이가 없는 단일 프로파일에 속한다고 가정하는 반면, LPA의 개인 중심 분석은 표본 간 및 표본 내에서 공유되는 행동패턴을 통해 개인 차이를 검토할 수 있다. 이러한 이유로 최근 몇 년간 사회과학연구 분야에서 잠재프로파일 분석의 사용이 증가하고 있다.

잠재프로파일 분석을 위해 6가지 기본 단계(Muthén & Muthén, 2017)를 따랐다. 먼저 데이터를 정리하고 표준 통계적 가정(연속 변수의 정규성, 누락된 변수값 등)을 확인하였다. 두 번째는 하나의 프로파일이 있는 모델을 시작으로 반복적으로 LPA 모델을 평가하였다. 또한 모델의 적합성을 비교하기 위해 Bayesian Information Criterion(BIC), Sample-Adjusted BIC(SABIC), Akaike's Information Criterion(AIC) 등의 정보지수와 Entropy 분류지수 수치를 사용하였다(Celeux & Soromenho, 1996). 세 번째는 정보지수와 분류지수를 활용하여 모델의 적합성과 해석 가능성을 파악하였다. BIC는 값은 연속적인 지표에 우수하지만 가장 보수적이며, SABIC는 작은 샘플에서 가장 정확한 정보 기준 지수로 활용되며, AIC는 강력한 제약 조건이 없기 때문에 모델 간 편차가 크다. BIC, SABIC, AIC의 값은 낮을수록 모델 적합도가 높음을 의미한다. Entropy는 모델 유지 지수로 널리 사용되지는 않지만, 사후확률로서 0~1의 범위에서 값이 높을수록 프로파일을 얼마나 잘 분할하였는지 측정할 수 있다. 네 번째는 각 프로파일이 포함된 패턴을 검토하여, 관찰된 변수의 차이에 따라 프로파일의 이름을 명명한다. 다음으로 이론적으로 식별된 공변량의 효과를 평가한다. 연구질문을 기반으로 그룹의 차이 값과 통계적 유의성을 검정하였다. 마지막으로 모형의 프로파일과 지표 변수의 유의미한 차이를 제시하였다. 분석을 위해 Mplus 8.0과 SPSS 24.0 program을 사용하였다.

IV. 연구결과

1. 잠재계층분석을 통한 발달장애인 후견인의 후견활동 유형 구분

AIC, BIC, SABIC, Entropy 값, 유의하지 않는 LMR 검정, 가장 작은 클래스가 표본의 5% 이상 포함하는 가장 적합한 모델을 선정하였다. 본 연구에서 2-5개 잠재집단 모형을 비교한 결과<표 5>, 모델 전체에서 AIC, BIC, SABIC의 값은 클래스가 증가할수록 값이 낮았으며, Entropy의 값은 각 모형 모두 0.8 이상으로 거의 같았다. 모델4와 5의 가장 작은 프로필은 샘플 참여자의 3.37%를 구성하여 다른 샘플로 일반화될 별개의 그룹을 나타낸다고 확신하기 어렵다. 2→3집단으로 갈 때 AIC(1846.424→1759.918), BIC(1916.106→1854.486), SABIC(1827.742→1734.564)가 모두 유의미하게 감소하였으며, 3집단 추정 비율이 모두 5% 이상으로 실질적 해석이 가능하다는 점에서 3집단 모형을 채택하였다. 다만 2집단과 비교하여 통계적 지지가 다소 약하기 때문에 차이점중을 통해 실질적 구분의 타당도를 추가 입증하였다.

각 프로파일에 포함된 변수들의 패턴을 검토하기 위해 각 변수의 평균과 표준편차를 제시하였다(<표 6>, [그림 1]). 각 집단 간 차이는 발달장애인 후견인의 후견경험에서 비롯되며, 이는 후견인의 역할을 재정립하고자 하는 ‘조력 의사결정’ 접근과도 일치한다.

<표 5> 계층모형별 적합도 지수 및 잠재집단 분류 비율

Model	AIC	BIC	SABIC	ENTROPY	LMR	BLRT	Classification Probabilities				
							class 1	class 2	class 3	class 4	class 5
2	1846.424	1916.106	1827.742	0.98	0.005	0.000	18 (20.2 3%)	71 (79.7 7%)	-	-	-
3	1759.918	1854.486	1734.564	0.95	0.487	0.000	34 (38.2 0%)	16 (17.9 8%)	39 (43.8 2%)	-	-
4	1664.696	1783.151	1631.671	0.96	0.652	0.643	3 (3.37 %)	32 (35.9 6%)	14 (15.7 3%)	40 (44.9 4%)	-
5	1500.920	1645.261	1462.22	0.98	0.001	0.001	3 (3.37 %)	11 (12.3 6%)	18 (20.2 3%)	19 (21.3 4%)	38 (42.70%)

* 주: LMR과 BLRT는 p 값을 제시함.

사후분석(Scheffé) 결과, 후견활동 경험에서 세 집단 간 뚜렷한 차이가 나타났다. 후견활동 경험은 Group 3이 가장 높고, Group 1, Group 2 순으로 유의한 차이를 보였다. 하위요인별로 검토해보면, 책임에서는 Group 1이 가장 높고, Group 3, Group 2 순으로 나타났다. 의사결정에서는 Group 1이 다른 집단보다 유의하게 낮았으나, Group 2와 Group 3 간에는 차이가 없었다. 한편, 법률 영역에서는 세 집단 간 유의한 차이가 관찰되지 않았다.

Group 1은 후견활동에서 책임은 상당히 높으나 실질적인 의사결정 조력 부분에서는 소극적인 특성으로 ‘중간 수준의 후견활동’으로 명명하였다. Group 2는 전반적으로 후견활동 경험이 낮아 ‘낮은 수준의 후견활동’으로, Group 3은 책임, 의사결정, 법률 모두 가장 높게 나타나 ‘높은 수준의 후견활동’으로 명명하였다.

〈표 6〉 잠재집단 유형별 후견활동과 영향

구분	중간 수준의 후견활동 (n=34)		낮은 수준의 후견활동 (n=16)		높은 수준의 후견활동 (n=39)		F(p)	사후분석 (Scheffé)
	M	SD	M	SD	M	SD		
후견활동 (9문항)	4.11	.318	2.92	.326	4.71	.298	187.243(.000)***	3>1>2
책임 (3문항)	4.67	3.95	3.96	.537	4.41	.411	111.845(.000)***	1>3>2
의사결정 (3문항)	2.48	.644	3.10	.629	3.19	.344	50.348(.000)***	3=2>1
법률 (3문항)	4.69	.461	4.68	.504	4.75	.372	95.655(.000)***	-
후견활동 영향 (3문항)	3.81	.604	3.04	.778	4.55	.836	24.840(.000)***	3>1>2

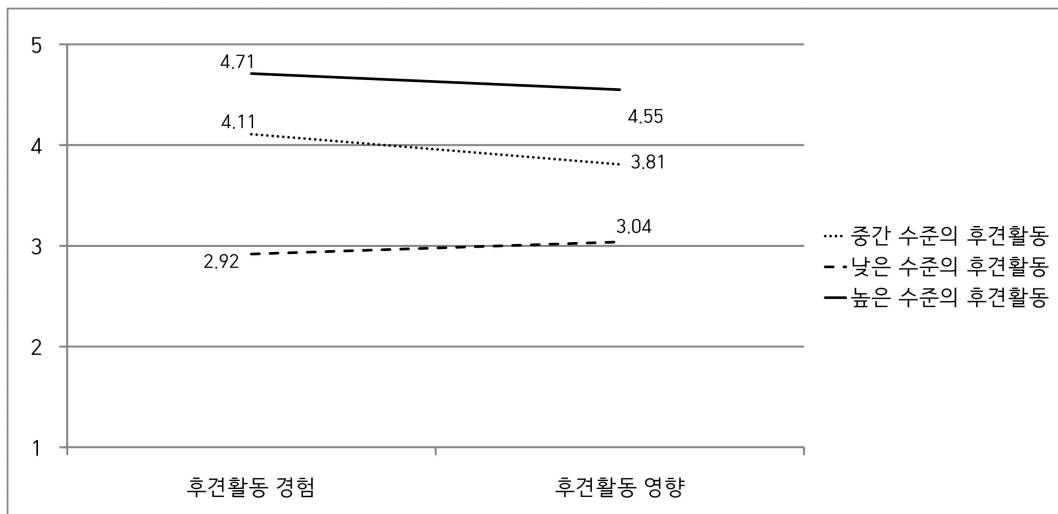
* 주: * $<.05$, ** $<.01$, *** $<.001$

2. 잠재집단 유형별 특성 분석

1) 잠재집단 유형별 후견활동 영향

후견활동 영향은 세 집단 간 유의한 차이가 나타났다(〈표 6〉). 잠재집단 유형별 후견활동 영향은 ‘높은 수준의 후견활동’이 발달장애인의 자기결정에 미치는 긍정적 영향이 가장 커으며, 이어 ‘중간 수준의 후견활동’, ‘낮은 수준의 후견활동’ 순으로 유의한 차이를 보였다. ‘높은 수준의 후견활동’ 집단은 책임감 있는 활동 수행과 의사결정

지원을 통해 후견활동의 긍정적 성과가 두드러지게 나타났지만, ‘낮은 수준의 후견활동’ 집단은 발달장애인에게 미치는 영향력이 제한적임을 시사한다.



[그림 1] 잠재집단 유형별 후견활동과 영향

2) 잠재집단 유형별 인구사회학적 특성

세 개의 프로파일의 인구사회학적 특성을 분석하였다(<표 7>). 전체적으로 여성이 비율이 높게 나타나, 후견활동이 여성 중심으로 이루어지고 있음을 보여주었다. 특히 ‘낮은 수준의 후견활동’ 집단에서 여성이 비율이 87.5%로 가장 높았다. 연령의 경우 ‘낮은 수준의 후견활동’ 집단이 평균 49.13세로 가장 낮았고, ‘중간 수준의 후견활동’ 평균 50.76세, ‘높은 수준의 후견활동’은 평균 54.85세로 가장 높았다. 후견활동 수준이 높을수록 연령대가 다소 높은 경향을 보였는데, 축적된 경험이나 역할의 지속성이 후견활동 수준 향상과 연관될 가능성을 시사한다. 최종학력은 ‘중간 수준의 후견활동’ 집단은 대학교 졸업 이상이 과반수 이상(67.6%)을 차지하였고, ‘낮은 수준의 후견활동’ 집단은 전문대졸 이하 학력의 비율(56.3%)이 상대적으로 높았다. ‘높은 수준의 후견활동’ 집단은 학력 수준이 비교적 고르게 분포되었다. 직업유형은 ‘중간 수준의 후견활동’ 집단에서 사회복지 관련 종사자 비율이 52.9%로 가장 높았고, ‘낮은 수준의 후견활동’ 집단은 비경제활동 상태가 50.0%를 차지하였다. 거주지는 ‘낮은 수준의 후견활동’ 집단에서 수도권 거주자 비율이 68.8%로 높게 나타났으나 다른 집단에서는 비수도권 거주자의 비율이 높았다. 이는 비수도권에서 활동하는 후견인이 지역의 전달체계나 사회적 관계망을 얼마나 효과적으로 연계하느냐에 따라 후견활동의 질적

수준 차이가 나타났을 가능성을 암시한다. 발달장애인과의 관계에서는 세 집단 모두 부모가 가장 큰 비중을 차지하였으나, ‘낮은 수준의 후견활동’ 집단에서 부모가 75.0%로 가장 많았다. 반면 전문후견인, 공공후견인이 포함된 기타는 ‘중간 수준의 후견활동’ 집단에서 47.1%, ‘높은 수준의 후견활동’ 집단에서 25.6%로 나타났다. 마지막으로 발달장애인 지원 부담정도는 ‘낮은 수준의 후견활동’ 집단에서 4.06점으로 가장 높은 부담을 체감하는 것으로 나타났으며, 이어 ‘높은 수준의 후견활동’ 집단 3.79점, ‘중간 수준의 후견활동’ 집단 3.29점 순으로 나타났다. 이러한 결과는 발달장애인 지원 부담이 클수록 후견에 대한 부정적 인식이 강화된다는 선행연구(전해숙·강상경, 2020)를 일부 뒷받침하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 7> 잠재집단 유형별 인구사회학적 특성

구분		중간 수준의 후견활동 (n=34)		낮은 수준의 후견활동 (n=16)		높은 수준의 후견활동 (n=39)	
		n	%	n	%	n	%
성별	남자	12	35.3	2	12.5	14	35.9
	여자	22	64.7	4	87.5	25	64.1
연령 M(SD), min~max (단위: 세)		50.76(10.064) 32~69세		49.13(9.591) 34~65세		54.85(8.337) 28~69세	
최종학력	고등학교 졸업	4	11.8	4	25.0	12	30.8
	전문대학 졸업	7	20.6	5	31.3	5	12.8
	대학(4년제) 졸업	15	44.1	5	31.3	13	33.3
	대학원 졸업 이상	8	23.5	2	12.5	9	23.1
직업유형	사회복지 관련 종사자	18	52.9	3	18.8	12	30.8
	기타 종사자	8	23.5	5	31.2	16	41.0
	비경제활동	8	23.5	8	50.0	11	28.2
거주지	수도권(서울/경기/인천)	11	32.4	11	68.8	16	41.0
	비수도권	23	67.6	5	31.2	23	59.0
발달장애인과의 관계	부모	14	41.2	12	75.0	27	69.2
	배우자	0	-	0	-	1	2.6
	형제자매	1	2.9	2	12.5	0	-
	자녀	2	5.9	0	-	1	2.6
	그 외 친족	1	2.9	1	6.3	0	-
	기타(전문공공후견인 등)	16	47.1	1	6.3	10	25.6
발달장애인 지원 부담정도 (5점 만점) M(SD)		3.29(1.404)		4.06(.929)		3.79(1.321)	

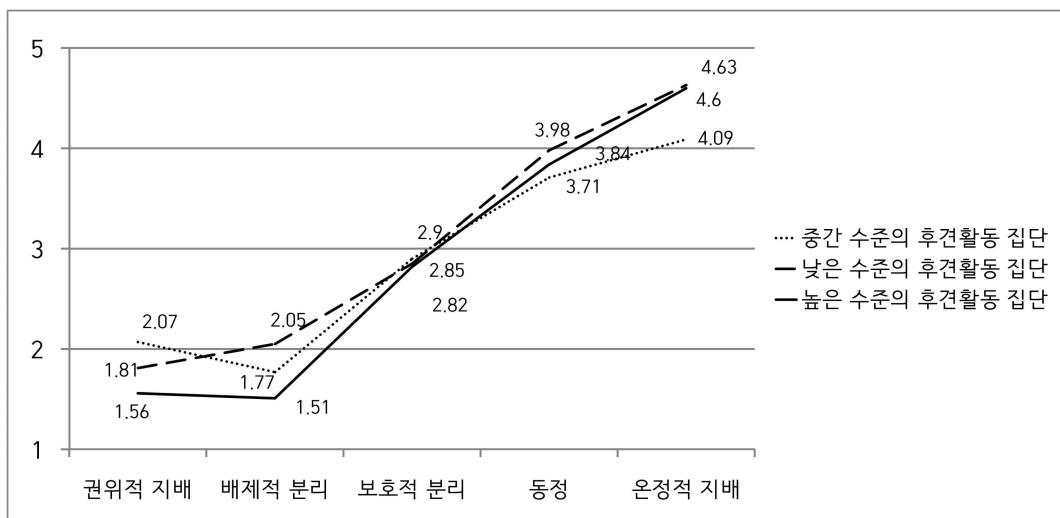
3) 잠재집단 유형별 발달장애인 차별 태도

세 집단의 발달장애인차별태도의 차이를 검증하고(<표 8>), 집단별 발달장애인차별 태도 수준을 도식화하였다([그림 2]). 하위요인별로 분석결과를 살펴보면, 권위적 지배에서는 집단 간 유의한 차이가 있었으며 ‘중간 수준의 후견활동’ 집단(2.07점)이 가장 높고, 낮은 수준 집단(1.81점), 높은 수준 집단(1.56점) 순으로 나타났다($F=6.779, p=.002$). 이는 후견활동 수준이 높을수록 권위적으로 발달장애인을 대하려는 태도가 낮아지는 경향을 보여준다. 배제적 분리에서는 ‘낮은 수준 후견활동’ 집단(2.05점)이 가장 높았고, 이어 ‘중간 수준의 후견활동’ 1.77점, ‘높은 수준의 후견활동’ 1.51점 순으로 통계적으로 유의한 차이가 확인되었다($F=5.720, p=.005$). 즉, 발달장애인을 사회적 관계에서 분리하려는 태도는 후견활동 수준이 낮은 집단에서 더 강하게 나타났다. 온정적 지배에서도 집단 간 유의한 차이가 있었으며, ‘낮은 수준 후견활동’ 집단(4.63점)과 ‘높은 수준의 후견활동’ 집단(4.60점)이 유사하게 높게 나타난 반면, ‘중간 수준의 후견활동’ 집단(4.09점)은 상대적으로 낮았다($F=6.974, p=.002$). 이는 후견활동 수준이 낮거나 높을수록 발달장애인을 돌보아야 할 대상으로 인식하는 경향이 강하다는 점을 시사한다. 반면, 보호적 분리와 동정 요인에서는 집단 간 유의한 차이가 발견되지 않았다.

<표 8> 잠재집단 유형별 발달장애인차별태도

구분	중간 수준의 후견활동 (n=34)	낮은 수준의 후견활동 (n=16)		높은 수준의 후견활동 (n=39)		F(p)	사후 분석	
		M	SD	M	SD			
발달장애인 차별태도	권위적 지배	2.07	.623	1.81	.580	1.56	.575	6.779(.002)** 1>2>3
	배제적 분리	1.77	.529	2.05	.856	1.51	.419	5.720(.005)** 2>1>3
	보호적 분리	2.90	.702	2.85	.647	2.82	.702	.099(.906) -
	동정	3.71	.683	3.98	.677	3.84	.840	.700(.500) -
	온정적 지배	4.09	.625	4.63	.437	4.60	.689	6.974(.002)** 2>3>1

* 주: * $<.05$, ** $<.01$, *** $<.001$



[그림 2] 잠재집단 유형별 발달장애인차별태도

V. 결론 및 논의

후견제도를 장애인의 자기결정을 보장하는 국제인권 기준에 맞춘 제도로 전환해야 하는 과제 앞에 실질적으로 피후견인을 조력하는 후견인의 중요성은 상당히 크다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 ‘조력 의사결정’ 관점에 기반하여 지원발달장애인 후견인의 후견활동에 따른 잠재계층을 구분하고, 각 계층의 어떠한 인구사회학적 특성과 발달장애인차별태도, 후견활동의 질적 차이를 실증적으로 검증하고자 하였다.

발달장애인 후견인 89명의 후견활동은 피후견인의 권익을 보호하고 삶의 질을 향상시키기 위한 후견인의 책무가 ‘낮은 수준의 후견활동’, ‘중간 수준의 후견활동’, ‘높은 수준의 후견활동’ 유형으로 구분되었다. 후견활동에서 책임, 의사결정 모두 계층 간 뚜렷한 차이가 발견되었으며, 법률은 통계적으로 유의미한 차이가 없었다. 후견인의 법률적 활동은 후견감독인과 법원의 정기적인 관리·감독 하에 수행되기 때문에, 잠재계층 간 차이가 두드러지지 않은 것으로 해석된다.

후견인 후견활동의 잠재계층 유형별 후견활동 영향, 인구사회학적 특성, 발달장애인 차별태도를 살펴본 주요 결과와 그에 따른 법·제도적 함의는 다음과 같다.

첫째, 후견인의 후견활동 수준이 높을수록 발달장애인의 권리 보호, 의사결정 존중, 자립생활 지원에 긍정적인 영향을 미치는 수준이 높은 것으로 나타났다. 이전 연구들

은 후견인들이 직면한 여러 어려움을 조명하는 데 그쳤으나, 본 연구는 후견활동의 질적 수준에 따라 발달장애인에게 미치는 영향이 상이할 수 있음을 실증적으로 검증하였다. 따라서 후견활동의 질적 수준을 제고하기 위해서는 조력 의사결정제도에 맞춘 활동매뉴얼을 개발하고, 후견인 교육과 훈련 프로그램을 강화해야 할 것이다. 특히 선행연구(김미옥 외, 2019; 이은정 외, 2022)에서 드러난 바와 같이, 발달장애인의 장애 정도에 따라 당사자의 선호와 요구를 파악하기 위한 적절한 기술과 역량을 개발할 수 있도록 교육 커리큘럼을 개선하거나 의사소통지원도구(AAC) 활용법을 교육하는 것도 필요하다. 현재 법원과 공공후견법인에서 후견인을 대상으로 한 교육은 후견제도의 이해, 재정관리 이해, 발달장애인 관련 정책 이해 등 형식적이고 절차 중심의 내용으로 구성되어 있어, 인간중심계획에 기반한 조력 의사결정제도의 지향점과는 괴리감을 보이고 있다. 더불어 후견활동의 성과를 정기적으로 평가하고 관리·감독할 수 있는 체계가 요구된다. 후견활동 보고가 형식적으로 이루어지는 것을 방지하고, 발달장애인의 권익 보장과 삶의 변화가 실제로 반영되도록 미국 전국후견협회(NGA)의 표준지침을 활용하여 평가 지표를 개발(Tompkins et al., 2024)할 것을 제안한다.

둘째, 잠재집단 유형별 인구사회학적 특성을 분석한 결과, 전반적으로 여성 중심으로 이루어지고 있으며, 연령이 높을수록 후견활동 수준이 높은 경향을 보였다. 이는 축적된 경험과 역할의 지속성이 후견활동의 질적 수준 향상과 관련될 가능성을 시사한다. 학력 수준 또한 후견활동 수준과 일정한 연관성을 나타냈다. ‘낮은 수준의 후견 활동’ 집단이 가장 높은 발달장애인 지원 부담을 보고한 것은, 후견활동에 대한 부정적 인식과 부담감이 활동 수준을 저해할 수 있다는 기존 연구(전해숙·강상경, 2020)를 일부 지지하는 결과로 해석된다. 이러한 연구결과를 바탕으로 후견인 집단별 연령, 교육, 직업 등의 배경을 고려하여 맞춤형 지원 프로그램을 마련한 필요성을 제기한다. 잠재집단 유형별 구체적인 지원 방안을 제안하기 이전에 우선적으로 요구되는 것은 친족, 전문, 공공후견인을 아울러 지원할 수 있는 통합 후견인지원센터 구축이다. 물론 공공후견법인이 실시하는 교육과정에 친족, 전문후견인이 참여할 수 있지만, 후견인 개인의 선택에 좌우될 뿐 아니라 서비스가 주로 공공후견인 중심으로 서비스가 제공되고 있어 그 효과가 제한적이다. 따라서 후견인 유형에 관계없이 전문적 지원과 체계적인 관리감독을 제공할 수 있는 지원체계 마련이 시급할 것이다. 이어 잠재집단 유형별로 지원방안을 검토해보면, ‘낮은 수준의 후견활동’ 유형은 발달장애인 지원에 대한 높은 부담을 보고한 점을 고려하여 이를 완화할 수 있는 멘토링 체계를 마련할 수 있을 것이다. 또한 다른 유형과 비교하여 친족 후견인이 가장 많은 비율을 차지하고 있어, 후견활동의 질적 수준 향상을 위한 사례 관리 기반의 훈련 과정도 개발할 수 있을 것이다. ‘중간 수준의 후견활동’ 유형은 비수도권에 거주 비율과 전문·공공후견인의 비율이 비교적 높았다. 후견활동의 질적 수준을 고수준으로 전환될 수 있도록 지역사회 기반의 자원 연계기술 교육과 후견활동에서 직면하는 윤리적 갈등과 실무

한계를 해소할 수 있도록 정기적인 슈퍼비전이 요구된다. ‘높은 수준의 후견활동’ 집단은 ‘낮은 수준의 후견활동’ 집단과 대조적으로 친족 후견인 비율과 발달장애인 지원 부담수준이 높지만, 후견활동의 질적 수준은 가장 높은 것으로 나타났다. 이는 ‘높은 수준의 후견활동’ 집단의 높은 학력 수준과 사회복지 관련 종사자의 비중과 관련성이 있는 것으로, 피후견인과의 긴밀한 관계와 함께 책임감과 헌신이 반영된 결과로 볼 수 있다. 하지만 ‘높은 수준의 후견활동’ 집단에 속한 후견인들이 장기적으로는 심리적 과부하로 이어질 수 있기 때문에, 부담 완화를 지원하는 방식과 조력 의사결정 중심의 교육을 강화하여 보다 높은 수준의 후견활동을 이어나갈 수 있도록 지원해야 할 것이다.

셋째, 후견활동 잠재집단 유형별로 발달장애인차별태도의 차이가 확인되었다. ‘권위적 지배’는 ‘중간 수준의 후견활동’ 집단(2.07점)이 가장 높아, 장애인을 사회에 부담을 안기는 존재로 인식하는 경향이 크다는 것을 보여주었다. ‘배제적 분리’는 후견활동 수준이 낮을수록 상대적으로 높은 경향을 보여, 장애인을 우리 사회에서 배제시키려는 태도를 보이는 것으로 나타났다. ‘권위적 지배’와 ‘배제적 분리’ 모두 장애인은 능력이 부족하여 자립생활이 불가능한 존재로 인식하는 태도와 관련되며(감정기·임은애, 2005), 이러한 태도가 강할수록 조력 의사결정제도에 추구하는 당사자의 자기결정능력과 자립생활 지원 목표와는 상충될 수 있을 것이다. 또한 발달장애인을 동정적·시혜적 대상으로 바라보는 ‘온정적 지배’ 태도는 ‘낮은 수준의 후견활동’ 집단(4.63점)이 가장 높고, 이어 ‘높은 수준의 후견활동’ 집단(4.60점)이 높게 나타났다. 이 결과는 두 가지 측면에서 해석 가능하다. 발달장애인에 대한 인식 부재는 후견활동이 대리적 의사결정에 머물고 사회적 관계 지원 또한 제한적으로 이루어질 수 있음을 시사한다. 반면 후견활동의 질적 수준이 높다 하더라도 당사자의 자기결정권 보장보다는 보호 위주의 접근이 우선될 경우, 발달장애인 당사자의 복리에 있어 긍정적 효과가 제한적일 수 있음을 유추하게 한다. 한편 ‘보호적 분리’와 ‘동정’ 태도는 집단 유형별 차이가 발견되지 않았다. 이 결과는 발달장애인에게 가장 긴밀한 조력자 중 하나인 후견인에게 여전히 전통적 관점에서 발달장애인에 대한 고정관념이 잔존하고 있음을 드러낸다. 따라서 후견인을 대상으로 인간중심관점에 기반한 인식 개선 교육을 강화하여, 후견활동 과정에서 당사자의 자기결정권과 자율성을 최대한 존중할 수 있도록 해야 할 것이다.

현실적으로 조력 의사결정 제도의 전면 도입은 제도 설계와 전달체계 개편, 예산 확보 등 복합적인 과제를 수반하기 때문에, 전략적으로 시범사업을 도입하여 단계적인 확대 방안을 모색하는 것이 필요하다. 특히 시범사업 과정에서 제도의 효과성과 실행가능성을 검증하고, 조력범위와 절차, 통합지원센터 설치와 지원서비스, 재정책임 구조, 관련 법제도 정비 등 핵심 요소를 우선순위로 검토해야 한다. 또한 시범사업의 이행 경험과 데이터는 UN 장애인권리협약 취지에 부합하는 법률 개정 방향을 설정하

는 중요한 기반이 될 수 있을 것이다.

본 연구는 그동안 조명되지 못하였던 발달장애인 후견인의 중요성에 주목하여, '조력 의사결정' 이론적 틀과 경험적 데이터를 연계하여 후견인의 후견활동과 특성을 살펴보았다는 점에서 의의가 있지만 몇 가지의 한계가 존재한다. 먼저 후견활동의 질적 수준과 발달장애인에게 미치는 영향은 자가 응답한 데이터로 분석되었기 때문에 긍정적으로 편향될 가능성이 있다. 또한 2차 데이터의 활용의 한계로 잠재집단 유형별 소득, 후견활동기간 등의 변인을 분석에 포함하지 못하였다. 마지막으로 연구대상이 특정 집단(발달장애인 부모 단체)에 한정되어 있어 연구결과를 일반화하는 데에는 신중한 해석이 요구된다. 향후 후견인의 후견활동을 다각적으로 살펴볼 수 있는 자료를 수집하고, 후견활동과 그에 따른 영향을 장기적으로 추적할 수 있는 총단 연구를 제안한다.

[참고문헌]

단행본

- 보건복지부, 「(제VIII권)발달장애인지원 사업안내」, 2025.
- 보건복지부·한국장애인부모회, 「발달장애인 공공후견인 활동매뉴얼」, 2025.
- 유엔 장애인권리위원회, 「유엔 장애인권리협약 제2·3차 국가보고서에 대한 최종견해」, 2022.

국내 학술논문

- 감정기·임은애, “장애인차별 개념의 확장을 위한 양가적 장애인차별(Ambivalent Disablism) 척도개발”, 「사회복지연구」, 26, 한국사회복지연구회, 2005.
- 강상경·유창민, “발달장애인 보호자의 후견제도에 대한 우려와 돌봄 부담”, 「한국장애인복지학」, 43(43), 한국장애인복지학회, 2019.
- 김미옥·김새봄·유하얀, “발달장애인 공공후견과정의 쟁점과 딜레마에 대한 탐색적 연구”, 「사회복지정책」, 46(2), 한국사회복지정책학회, 2019.
- 류주현, “폐후견인의 자기결정권 보장을 위한 후견제도 개선방안 연구-후견인 지원체계 강화를 중심으로-”, 「후견」, 제8호, 한국후견협회, 2025.
- 박인환, “새로운 성년후견제도에 있어서 신상보호-신상결정의 대행과 그 한계-”, 「가족법연구」, 25(2), 한국가족법학회, 2011.
- 박인환, “성년후견제도 시행 4년의 평가와 과제”, 「법조」, 66(2), 사단법인 법조협회, 2017.
- 박인환, “고령자·장애인의 의사결정지원을 위한 후견계약의 활용가능성과 과제”. 「민사법학」, 103, 한국민사법학회, 2023.
- 위계찬, “성년후견제도의 현황과 과제”, 「법학연구」, 74, 전북대학교 부설법학연구소, 2024.
- 유수진·윤선희·황문영·백진숙, “장애인 보호자와 공무원의 성년후견제도에 대한 인식 비교 응복합 연구”, 「디지털응복합연구」, 13(6), 한국디지털정책학회, 2015.
- 이은정·장혜림·박순우, “시설거주 발달장애인 공공후견인의 후견활동경험에 관한 연구”, 「사례관리연구」, 13(3), 한국사례관리학회, 2022.
- 임소연·이진숙, “발달장애인을 위한 공공후견인의 경험에 관한 연구”, 「보건사회연구」, 38(4), 한국보건사회연구원, 2018.
- 전해숙·강상경, “장애인 특성과 부모건강이 발달장애인 부모의 공공후견인식에 미치는 영향: 돌봄 부담의 매개효과를 중심으로”, 「사회복지연구」, 51(2), 한국사회복지연구회, 2020.

해외 문헌

- Aldridge, A. A., & Roesch, S. C., "Developing coping typologies of minority adolescents: A latent profile analysis", *Journal of adolescence*, 31(4), 2008.
- Celeux G., Soromenho G., "An entropy criterion for assessing the number of clusters in a mixture model", *Journal of Classification*, 13, 1996.
- Jameson, J. M., Riesen, T., Polychronis, S., Trader, B., Mizner, S., Martinis, J., & Hoyle, D., "Guardianship and the potential of supported decision making with individuals with disabilities", *Research and practice for persons with severe disabilities*, 40(1), 2015.
- Minnesota Governor's Council on Developmental Disabilities, 「Impact of the Federal Disability Laws Survey of Attitudes among the General Population of Minnesota」, 2020.
- Muthén L. K., Muthén B. O., 「Mplus user's guide (8th ed.)」, Los Angeles, CA: Muthén & Muthén. (Original work published 1998), 2017.
- National Guardianship Association, "STANDARDS OF PRACTICE. Fifth Edition", Data Brief, 2022.
- Tompkins, J., Connors, H., & Robinson, D., "Seize the Data: An Analysis of Guardianship Annual Reports", *Journal of Aging & Social Policy*, 2024.

연구보고서

- 아주대학교 SSK연구사업단, 「발달장애인 권리구제를 위한 법제 대응방안 연구 데이터 지침서」, 미발행자료, 2025.
- 한국성년후견지원본부, 「2014-2023 통계로 알아보는 우리나라 후견(감독)사건의 현황-일본 성년후견 관계 사건의 현황 포함-」, 2024.

기타

- “성년후견 보수 받기 너무 힘들다”, 「법률신문」, 2018.11.19.자, <https://www.lawtimes.co.kr/news/148242> (최종방문일 2025.9.7.)
- "올해 윤석열표 '제6차 장애인정책종합계획' 발표", 「에이블뉴스」, 2023.1.11.자, <https://www.ablenews.co.kr/news/articleView.html?idxno=200792> (최종방문일 2025.9.7.)
- National Core Indicators, 「What Do NCI Data Reveal About the Guardianship Status of People With IDD?」, 2019, https://legacy.nationalcoreindicator.org/upload/core-indicators/NCI_GuardianshipBrief_April2019_Final.pdf (Accessed 2025.9.7.)

[국문초록]

발달장애인 후견인의 후견활동 유형과 특성에 관한 연구 : 잠재프로파일 분석

류 주 현
(아주대학교 법학전문대학원 연구교수)

발달장애인 후견제도는 당사자의 재산과 일상생활과 관련된 신상보호를 지원하기 위한 법적 장치로 정착하였지만, 인권을 존중하는 조력 의사결정 제도로의 전환이라는 과제를 안고 있다. 이 과제 속에서 실질적으로 발달장애인을 조력하는 후견인의 역할은 상당히 중요하지만, 후견인의 역할과 활동에 대한 논의는 미비한 실정이다. 이에 본 연구는 발달장애인 후견인의 후견활동에 따른 특성 차이를 실증적으로 검증하였다.

발달장애인 후견인의 후견활동을 기반으로 잠재프로파일 분석을 한 결과, 후견활동 유형은 ‘낮은 수준의 후견활동’, ‘중간 수준의 후견활동’, ‘높은 수준의 후견활동’ 3개의 집단으로 구분되었다. 유형별 특성을 살펴본 결과는 다음과 같다. 첫째, 후견활동 질적 수준이 높을수록 발달장애인에게 미치는 긍정적인 영향이 높은 것으로 확인되었다. 둘째, 인구사회학적 특성에서는 후견활동이 전반적으로 여성 중심으로 이루어지고 있었으며, 연령이 높을수록 후견활동 수준이 높았다. 후견인의 학력, 후견인의 유형, 발달장애인 지원 부담정도는 후견활동 수준과 일정한 연관성을 나타내었다. 셋째, 발달장애인차별태도에서 집단 간 차이가 확인되었는데, ‘권위적 지배’와 ‘배제적 분리’ 태도는 후견활동 수준이 낮을수록 강하게 나타났으며, ‘온정적 지배’ 태도는 ‘후견활동의 질적 수준이 낮거나 높은 집단에서 두드러졌다. 이러한 연구결과를 바탕으로 조력 의사결정제도에 맞춘 활동매뉴얼 개발, 후견인 교육 및 훈련 프로그램 강화, 후견활동 보고서 지표 개선, 후견인 통합 지원센터 구축, 후견활동 유형별 차별화된 지원체계 마련 등의 법제도적 방안을 제시하였다.

주제어: 발달장애인, 후견제도, 후견인, 조력 의사결정제도, 잠재프로파일분석

[Abstract]

A Study on the Types and Characteristics of Guardianship Activities among Guardians of Adults with Developmental Disabilities : A Latent Profile Analysis

Ryu, Juhyun
(Research Professor, Ajou University)

The guardianship system for adults with developmental disabilities has been established as a legal mechanism to support personal welfare, including property management and daily life. However, it faces the challenge of transitioning into a supported decision-making system that respects human rights. Within this transition, the role of guardians who practically assist individuals with developmental disabilities is of critical importance, yet academic and practical discussions on their roles and activities remain limited. Against this backdrop, this study empirically examined the differences in characteristics according to the guardianship activities of guardians for adults with developmental disabilities.

Using latent profile analysis based on guardianship activities, three distinct groups were identified: “low-level guardianship activities,” “moderate-level guardianship activities,” and “high-level guardianship activities.” The findings are as follows. First, a higher qualitative level of guardianship activity was associated with more positive impacts on adults with developmental disabilities. Second, regarding socio-demographic characteristics, guardianship activities were generally female-dominated, and older guardians tended to engage in higher levels of activity. Education level, type of guardian, and the degree of burden in supporting individuals with developmental disabilities also showed certain associations with guardianship activity levels. Third, differences were observed in attitudes toward discrimination against people with developmental disabilities: “authoritarian dominance” and “exclusionary

segregation" were stronger in groups with lower levels of guardianship activities, while "benevolent dominance" was most pronounced in both the low-level and high-level activity groups. Based on these research findings, this study proposes several legal and institutional measures: the development of activity manuals tailored to the supported decision-making system, the enhancement of guardian education and training programs, the improvement of indicators in guardianship activity reports, the establishment of an integrated support center for guardians, and the creation of differentiated support systems according to types of guardianship activities.

Keywords: Developmental Disabilities, Guardianship System, Guardian, Supported Decision-making System, Latent Profile Analysis(LPA)

고독사 예방 법제의 현황과 과제 : 한국과 일본의 비교를 중심으로*

최윤영**

目 次

I. 서설	5. ICT·AI 기술과 개인정보 활용
II. 고독사예방법의 내용과 법적 쟁점	6. 예산 및 재정지원체계
1. 고독사예방법 제정의 배경과 법적 성격	IV. 고독사 예방법제 개선 방안
2. 고독사예방법의 주요 내용	1. 고독사 개념 및 정책 범위의 명확화
3. 법적 쟁점과 구조적 한계	2. 관련 법률과의 통합적 연계 : 통합 위기 대응체계 구축
III. 일본의 고독·고립 대응법제의 구조와 운영체계	3. 법률의 실효성 강화를 위한 성과 평가 및 환류 체계 확립
1. 고독·고립대책추진법의 입법 배경과 기본 이념	4. 중앙·지방 역할 정립과 협력 체계 강화
2. 목적과 기본이념	5. 고독사 위험군 데이터베이스 구축을 통한 예방 중심 전환의 기반 마련
3. 중앙·지방·민간의 협력과 추진체계 구축	6. 정보통신기술 활용과 개인정보 보호
4. 고독·고립대책의 중점계획의 수립	7. 지속가능한 재정지원체계의 법제화
V. 결어	

I. 서설

우리 사회는 인구구조의 급속한 변화와 사회적 관계망의 약화로 인해 심각한 수준의 사회적 고립 현상을 겪고 있다. 혼인율 감소와 가족구조의 변화, 1인 가구의 급증은 개인이 사회적 관계로부터 단절된 채 생애를 마감하게 되는 위험을 높이고 있으며,

투고일: 2025.11.10., 심사일: 2025.11.12.-2025.11.23., 게재 확정일: 2025.11.24.

* 이 글은 저자가 속한 기관의 공식적인 입장과는 무관한 학술적 연구임을 밝힙니다.

** 대통령직속 저출산고령사회위원회 선임전문위원, 법학박사.

이는 곧 고독사(孤獨死) 문제로 직결되고 있다. ‘2024년 고독사 사망자 실태조사’ 결과에 따르면, 2023년 고독사로 사망한 인원은 총 3,661명으로, 2022년(3,559명) 대비 2.9% 증가하였다. 성별로는 남성이 78.9%, 여성이 21.1%를 차지하였으며, 연령대별로는 50대(29.2%), 60대(24.7%), 70대 이상(20.1%) 순으로 높게 나타났다.¹⁾ 특히 고독사 추정사망자 중 절반 이상이 경제활동기 연령층(30~60대)에 속해 있어, 고독사가 노인층에 국한된 현상이 아님을 시사한다. ‘2024 통계로 보는 1인 가구’에 따르면, 2023년 기준 국내 1인 가구는 전체 가구의 35.5%인 782만 9천 가구에 달하며, 이는 10년 전(2013년, 26.5%) 대비 약 9%p 증가한 수치이다. 연령별로는 70세 이상 고령층이 19.1%, 29세 이하 청년층이 18.6%를 차지하여, 고독사 위험이 특정 세대에 국한되지 않고 전 세대로 확산되고 있음을 다시 한번 확인할 수 있다. 또한 1인 가구의 생활 사유로는 ‘배우자 사망’(31.9%), ‘직장·학업’(22.4%), ‘혼자 살고 싶어서’(14.3%) 순으로 나타나, 경제적 필요뿐 아니라 개인적 선택에 의한 단독 생활이 증가하고 있음을 알 수 있다.²⁾ 또, ‘2024년 청년의 삶 실태조사’에 따르면, 19~34세 청년 중 약 5.2%가 ‘거의 집에만 있는 고립·은둔형 청년’으로 분류되었으며, 그 주요 원인은 취업 어려움(32.8%), 인간관계 문제(11.1%), 학업중단(9.7%)으로 분석되었다.³⁾ 이들은 사회참여 기회 부족과 정신적 위축 등으로 인해 장기적인 사회적 고립 상태에 놓이게 되며, 이는 잠재적 고독사 위험요인으로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

이와 같은 여러 사회적 변화는 고독사가 단순히 개인의 죽음이나 복지 사각지대의 문제가 아니라, 돌봄체계의 붕괴와 공동체 연대의 약화가 초래한 구조적 사회문제임을 보여준다. 즉, 고독사는 사회적 관계망이 정상적으로 작동하지 못한 결과이자, 국가와 지역사회가 개인의 삶과 죽음을 끝까지 책임지는 복지국가 시스템이 제대로 구축되지 못한 현실을 반영한다. 이러한 인식을 바탕으로 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」(이하 ‘고독사예방법’)에서는 고독사를 사회적 관계망 단절의 결과로 보면서, 예방과 관리의 국가적 책무를 명시하였다. 이러한 정책적 기조는 고독사가 단순한 복지서비스의 수급 문제를 넘어, 사회통합과 인권보장의 차원에서 접근되어야 함을 시사한다. 고독사 위험은 특정 세대에 한정된 것이 아니라, 고령층의 돌봄 부재뿐 아니라 중장년층의 경제적 단절, 청년층의 은둔과 사회적 고립 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 즉, 고독사는 세대별로 양상은 다르지만, 공통적으로 사회적 관계의 붕괴와 국가의 보호 공백이라는 구조적 원인 위에 놓여 있는 전 세대적 사회위험이다. 세계 보건기구(WHO)도 코로나19 팬데믹 이후 외로움과 고립이 인류 보건의 주요 위협으로 부상했음을 지적하며, 이를 “공중보건의 위기이자 인권 보장의 과제”로 규정하였다. WHO와 UN은 「건강한 고령화 10년 계획(Decade of Healthy Ageing, 2021-

1) 보건복지부, 「2024년 고독사 실태조사 결과」, 보도자료, 2024.10.17.

2) 통계청, 「2024 통계로 보는 1인 가구」, 2024.12.9.

3) 국무조정실·한국보건사회연구원, 「2024년 청년의 삶 실태조사 결과」, 보도자료, 2025.3.11.

2030)」을 통해 사회적 고립과 외로움 해소를 국제적 책무로 제시하고, 각국의 법·정책적 대응을 촉구하고 있다.

이러한 문제의식 속에서 2021년 제정된 고독사예방법은 고독사를 국가적 과제로 명시하고, 예방과 관리, 실태조사, 민관협력 등 종합적 대응체계를 법률로 제도화하였다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 그러나 법률 시행 이후에도 고독사 사망자가 지속적으로 증가하고 있으며, 자살예방정책·정신건강정책 등과의 연계 미흡, 중앙-지방 간 집행력의 편차 등의 구조적 문제와 실효적 집행력과 제도 간 연계성 부족이 주요한 한계로 지적되고 있다. 따라서 고독사 대응은 단순한 복지서비스의 확충이 아니라, 사회적 관계망 복원과 지역사회 연대 강화를 위한 법적·제도적 기반의 정비가 필요하다. 본 연구는 고독사예방법의 주요 내용과 법적 쟁점을 검토하고, 일본의 고독·고립대책 추진법과 비교함으로써 한국 법제의 한계와 개선방향을 모색하고자 한다. 이를 통해 고독사 대응 법제를 예방 중심의 통합 사회정책 법제로 재정립하는 방안을 제시하는 것을 목표로 한다.

II. 고독사예방법의 내용과 법적 쟁점

1. 고독사예방법 제정의 배경과 법적 성격

고독사 예방법은 2023년 3월 28일 제정된 법률로, 국가와 지방자치단체가 고독사 예방 및 사후관리에 필요한 시책을 종합적으로 추진할 의무를 명문화하였다. 이 법은 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률, 정신건강복지법, 사회보장급여법 등 기존 개별 복지법률과는 달리, 사회적 관계 단절 상태에서 발생하는 고독사 자체를 국가적 관리의 대상으로 규정한 점에서 독립된 입법적 의의를 가진다. 즉, 이 법은 개인이 사회로부터 배제되어 고립된 상태에서 죽음에 이르는 고독사를 인간의 존엄한 죽음으로 볼 수 있으며 공동체는 이를 예방하여야 한다는 사회적 공감에 기한 입법으로서,⁴⁾ '생명보호'에서 한 걸음 더 나아가 '사회적 고립의 예방'과 '공동체 복원의 제도화'를 목표로 하는 법률로 평가할 수 있다.

고독사예방법은 사회적 고립, 돌봄 사각지대, 정신건강 위기 등 복합적 요인을 포괄적으로 규율하기 위한 법률이다. 또한 종합계획과 실태조사, 예방위원회 설치 등 제도적 틀을 제시하면서도 복지, 보건, 주거, 정신건강 등 다양한 영역의 법제와 연계되어

4) 장선미, "인간의 존엄한 삶과 죽음에 관한 헌법적 검토 - 고독사 예방 및 관리에 관한 법률을 중심으로 -", *헌법학연구* 28(2), 한국헌법학회, 2022, 187면

작동하도록 설계되었다. 이 법률의 실효성은 타 복지·보건·정신건강 관련 법률과의 체계적 연계 속에서 비로소 확보되는데, 관련법률로서 자살예방법은 정신건강적 위기개입을, 노인복지법은 돌봄 서비스 기반을⁵⁾, 사회보장급여법은 데이터 기반 탐지를, 저출산고령사회기본법은 국가계획적 조정 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 이 가운데 고독사예방법은 이들 법률을 수평적으로 연계하고, 수직적으로 통합하는 사회적 고립에 대응하는 기능을 한다.

2. 고독사예방법의 주요 내용

(1) 기본이념과 정의

고독사예방법은 고독사로 인한 개인적·사회적 피해를 방지하고 국민의 복지 증진에 기여함을 목적으로 한다. 법 제1조는 인간의 존엄성과 사회적 연대를 기본이념으로 선언하며, 법 제2조는 고독사를 “가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 사회적 고립 상태로 생활하던 사람이 자살·병사 등으로 임종하는 것”으로 정의한다. 또한, “고독사 위험자”를 고독사 위험에 노출되거나 그 가능성이 있는 사람으로 규정함으로써, 사전 예방적 개입의 법적 근거를 마련하였다. 이는 고독사를 개인적 실패나 질병의 문제가 아니라 사회적 관계망의 단절에서 비롯된 공공적 문제로 인식하고, 국가의 개입 정당성을 명문화한 점에서 의의를 지닌다.

(2) 국가 및 지방자치단체의 책무

법 제4조는 국가와 지방자치단체의 책무를 각각 규정한다. 국가는 고독사위험자를 적극적으로 보호하기 위한 종합적 정책을 수립해야 하며, 고독사 현황 파악·예방·대응의 각 단계별 정책을 시행해야 한다. 지방자치단체는 지역적 특성과 실정을 반영하여 이를 집행하는 주체로서, 지역단위의 시행계획 수립과 지역협력체계 구축의 책임을 진다. 이러한 조문 체계는 중앙정부의 기획기능과 지방자치단체의 집행기능을 분리하여 행정적 책임을 명확히 한 것으로, 지방분권적 복지행정의 원리를 반영한 것이다.

(3) 국민의 권리와 의무

5) 노인복지법 제27조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원), 제27조의3(독거노인종합지원센터) 등

법 제3조는 국민이 고독사 위험에 노출되거나 그 가능성이 있다고 판단되는 경우, 국가 또는 지방자치단체에 도움을 요청할 권리를 가진다고 규정한다. 고독사를 방지하기 위해 국민의 개인적 공권으로 도움을 요청할 권리를 명시하고,⁶⁾ 국가나 지방자치단체는 고독사 위험으로부터 국민을 적극적으로 보호하기 위한 정책을 수립하고 도움을 지원하도록 의무화하고 있다.⁷⁾⁸⁾ 이는 국가 또는 지자체가 요청에도 불구하고 고독사를 예방하기 위한 적절한 도움을 제공하지 하지 않았을 경우 부작위에 대한 쟁송이 가능함을 알 수 있다.

또한 모든 국민은 고독사 예방정책에 협조하고, 위험자가 발견될 경우 적절한 지원을 받을 수 있도록 조치할 의무를 가진다. 이는 고독사 예방을 국가의 일방적 행정이 아니라, 공동체 구성원 전체의 연대적 책무로 확장한 규범적 의미를 지닌다.

(4) 기본계획 및 시행계획

법 제6조는 보건복지부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 고독사 예방 기본계획을 수립·시행하도록 규정하고 있다. 기본계획에는 정책의 추진목표, 추진체계, 사회환경 조성, 실태조사, 생애주기별 예방대책, 위험자 조기발견 및 지원체계, 교육·연구, 전문인력 확보, 재원조달 방안 등이 포함된다. 또한 법 제7조에 따라 관계부처 및 시·도지사는 연도별 시행계획을 수립·시행하고, 그 추진실적을 평가·보고해야 한다. 이로써 중앙정부는 정책의 방향성과 기준을 제시하고, 지방정부는 구체적 실행을 담당하는 다층적 계획체계가 마련되었다.

(5) 실태조사 및 통계 구축

법 제10조는 보건복지부장관이 5년마다 고독사 실태조사를 실시하고, 그 결과를 발표하도록 의무화하였다. 이 조사에는 고독사의 원인·유형·발생현황이 포함되며, 관계 기관의 자료제출 의무도 규정하고 있다. 법 제11조는 경찰청 및 해양경찰청으로부터 형사사법정보를 제공받아 통계 분석과 정책기초자료로 활용할 수 있도록 하였다. 또한 법 제12조는 전문조사·연구기관을 지정하여 고독사 통계의 수집·분석·관리 및 조사·연구를 수행하도록 함으로써 근거기반 행정의 제도적 기반을 마련하였다.

6) 김원중, "노인고독사에 대한 지방자치단체 역할에 관한 법적 검토", 일감법학(51), 건국대 법학연구소, 2022, 21면; 장선미, "인간의 존엄한 삶과 죽음에 관한 헌법적 검토 - 고독사 예방 및 관리에 관한 법률을 중심으로 -", 헌법학연구28(2), 한국헌법학회, 2022, 207면

7) 김원중, 위의 글, 17면

8) 양천수, 「고독사예방법에 대한 입법평가」, 한국법제연구원, 2022, 23면

(6) 고독사위기대응시스템 구축

2023년 신설된 법 제12조의2는 고독사위기대응시스템의 구축·운영 근거를 마련하였다. 이는 사회보장정보시스템과 연계하여 주민등록·가족관계·의료급여·무연고 시신 정보 등 다양한 행정데이터를 통합 처리함으로써 고독사 위험군을 조기 탐지하고 기관 간 정보를 공유하기 위한 제도이다. 또한 보건복지부장관은 개인정보 보호를 위한 시책을 마련하고, 관계기관과 협의하여 필요한 정보를 상호 제공·활용할 수 있다. 이 조항은 빅데이터 기반의 선제적 위험관리체계를 법적으로 명시한 점에서, 예방 중심의 법제 전환을 상징한다.

(7) 예방협의회 및 민관협력체계

법 제14조는 고독사 예방정책의 효율적 수행을 위한 고독사예방협의회 설치를 규정한다. 보건복지부장관을 위원장으로 하여 관계부처 차관, 시·도 부단체장, 전문가 등 20인 이내로 구성되며, 기본계획 수립, 실적평가, 정책조정 사항을 협의한다. 또한 민간부문과의 연계 강화를 위해 사회복지기관, 비영리단체, 종교·시민단체의 참여를 제도화함으로써 공공·민간 협력형 거버넌스의 근거를 마련하였다.

(8) 재정지원 및 사업운영

법 제19조는 국가는 고독사 예방사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 보조할 수 있도록 하고, 지방자치단체 또한 관련 단체를 지원할 수 있다고 규정한다. 그러나 별도의 ‘고독사예방기금’이나 ‘교부금제도’는 명시되어 있지 않아, 재정적 지속가능성 측면에서는 한계가 존재한다. 이와 관련해 목적형 재정지원제도의 도입이 향후 정책 실효성 제고를 위한 개선과제로 지적된다.

3. 법적 쟁점과 구조적 한계

(1) 정책 집행체계의 불명확성과 행정적 실효성 부족

고독사예방법은 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있으나, 구체적인 역할 분담과 조정 절차가 명확히 제시되어 있지 않다. 국가는 종합적 대책의 수립과 재정지원을 담당하고, 지방자치단체는 지역 특성에 맞는 시행계획을 수립·집행하도록 규정되

어 있으나, 기본계획과 시행계획 간의 연계체계가 법적으로 구체화되지 않아 정책이 지역 단위에서 분절적으로 운영되는 문제가 발생한다. 특히 중앙정부 차원의 정책조정기구(예: 부처 간 협의기구)나 지역단위의 통합관리조직 설치가 법률상 명시되지 않아, 실질적 조정력 확보에 한계가 있다. 이는 법의 기본구조보다는 집행 주체 간 조정 기능의 부재와 거버넌스 미비에서 비롯된 행정적 실효성의 문제로 평가된다.

(2) 고독사 위험군 정의 및 정책대상 설정의 불명확성

법 제2조는 ‘고독사’를 “가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 사회적 고립상태로 생활하던 사람이 자살·병사 등으로 임종하는 것”으로 정의하고 있으나, ‘고독사위험자’의 정의는 “고독사 위험에 노출되었거나 노출될 가능성이 있는 사람”이라는 추상적 표현에 머물러 있다. 이에 따라 사회적 고립, 정신건강, 경제적 취약성, 돌봄 공백 등 복합적 요인을 반영한 세부 기준이 부재하며, 정책 집행 시 고령층 중심의 대응으로 편중되는 경향이 나타난다. 실제 현장에서는 청년·중장년·장애인 등 다양한 계층의 고립문제가 충분히 포착되지 못하고 있어, 정의 규정이 사회적 관계망 단절의 다양성을 충분히 반영하지 못한 점에서 구조적 한계를 보여준다.

(3) 데이터 활용과 개인정보 보호의 충돌

법 제10조 및 제11조는 고독사 실태조사와 통계작성을 위한 관계기관 간 정보 제공·활용의 근거를 마련하고 있으나, 개인정보보호법의 엄격한 제한 규정과 충돌할 가능성이 크다. 예컨대 고독사 위험군 발굴 과정에서 경찰청(변사정보), 건강보험공단(요양급여정보), 지자체(복지급여중단정보) 등 행정데이터의 연계가 필요하지만, 현재 법률상으로는 구체적인 연계 범위와 정보활용 절차가 명확하지 않다. 이에 따라 개인정보 침해 우려로 인해 기관 간 정보공유가 제한되고, 결과적으로 위험군의 조기 탐지 및 사전 개입이 지연되는 문제가 발생한다. 2023년 신설된 법 제12조의2(고독사 위기대응시스템)는 데이터 기반 통합관리체계의 법적 근거를 마련하였으나, 여전히 개인정보의 공공적 활용과 보호 간 조화를 위한 세부 규정이 미흡하다는 점이 한계로 지적된다.

(4) 재정지원체계의 불안정성과 지역격차

법 제19조는 국가가 지방자치단체에 고독사 예방사업 비용을 보조할 수 있다고 규정하지만, 별도의 기금이나 교부금 제도는 두지 않았다. 이에 따라 지자체의 재정 여건에 따라 사업 수행 수준에 편차가 크며, 특히 인구 감소 및 재정자립도가 낮은 지방 중소도시일수록 사업 추진이 제한되는 구조적 불균형이 나타난다. 국가의 일회성 보조금에 의존하는 현재의 재정구조로는 지속적 예방체계 구축이 어렵다는 점에서, 중앙정부 차원의 기금 신설이나 성과기반 교부금 제도 도입이 필요하다.

III. 일본의 고독·고립 대응법제의 구조와 운영체계

1. 고독·고립대책추진법의 입법 배경과 기본 이념

일본 사회에서 ‘고독(孤独)’과 ‘고립(孤立)’은 이미 고령화·핵가족화·도시화의 급속한 진전에 따라 구조화된 사회문제로 인식되고 있다. 1970년대 이후 지속된 인구 고령화와 함께 1인 가구 비율은 급격히 상승하여, 2020년에는 전체 가구의 38%를 차지하였으며, 2050년에는 44.3%에 이를 것으로 전망되었다.⁹⁾ 특히 고령층의 독거뿐 아니라, 청년층의 사회적 고립도 심각한 양상으로 나타나고 있다. 2024년 내각부 조사에 따르면 국민의 약 40%가 ‘외로움을 느낀다’고 응답하였으며, 그중 20대와 30대의 비율이 가장 높았다.¹⁰⁾ 이러한 세대 간 확산은 ‘고독’이 더 이상 노인만의 문제가 아니라 세대 전반에 걸친 사회적 위험(social risk)으로 전환되었음을 시사한다.

이러한 배경에서 일본에서는 2000년대 중반부터 기존 고독사 중심의 지원 정책에서 벗어나 사회적 고립에 초점을 두고, 지역사회에 주목하고, 2007년 고독사 제로 정책을¹¹⁾ 추진하기 시작하였다.¹²⁾ 그러나 코로나19 팬데믹은 이러한 문제를 한층 가속화하였다. 감염병 확산으로 인한 대면활동의 제한, 원격근무·원격수업의 일상화는 사람들 간 물리적·심리적 단절을 심화시켰고, 정신건강 악화, 아동·청소년 자살률 증가 등의 부정적 결과로 이어졌다. 일본의 아동 자살자는 2019년 399명에서 2024년 529

9) Cabinet Office of Japan, “Japan’s Efforts to Tackle Loneliness and Isolation”, 2025, p.5

10) Cabinet Office of Japan, 위의 자료, 2025, p.6

11) 후생노동성은 2007년부터 “고립사 제로 프로젝트”를 개시하여, “고독사방지추진사업”으로 약 1억 7천만 엔의 예산을 들여 연락상담창구설치 긴급정보체제의 정비, 홍보활동, 사례수집 요인분석, 지방지원네트워크의 정비 등 적극적인 대응을 추진했다.(이진아, “일본의 경험을 통해서 본 고독사 예방과 대책에 관한 탐색”, 지역과 세계 제37권 제3호, 전북대학교 사회과학 연구소, 2013, 75면)

12) 정순둘, 배은경, 유재언, 조미정, 「제1차 고독사 예방 기본계획 수립연구」, 보건복지부, 2023, 40면

명으로 증가하여 사상 최고치를 기록하였다.¹³⁾ 이에 내각부는 고독·고립 문제를 사회 전체의 구조적 위기로 규정하고, ‘고독·고립대책담당상(孤独・孤立対策担当大臣)’을 신설(2021년)하여 중앙행정 내 전담체계를 마련하였다.¹⁴⁾ 같은 해 12월, 정부는 「고독·고립대책에 관한 시책의 추진을 촉진하기 위한 중점계획(重点計画)」을 최초로 수립하였고, 이를 통해 ‘고독·고립’ 문제를 복지·보건·교육·노동 등 모든 행정 분야에 통합적으로 반영하기 위한 기본방침을 마련하였다.

이후 일본 정부는 고독사 증가, 사회적 단절의 확산, 코로나19 팬데믹 이후 심화된 정신적 고립 문제에 대응하기 위하여, 2023년 ‘고독·고립대책추진법(令和5年法律第45号)’을 제정하였다. 이 법은 고독과 고립으로 어려움을 겪는 사람에 대한 종합적·체계적 지원을 국가의 책무로 명시한 최초의 법률로서 의미를 갖는다. 이 법률의 입법 및 정책 추진의 배경에는 ‘고독’과 ‘고립’이 단순한 개인의 심리 문제가 아니라, 사회적 연결망(social connectedness)의 약화로 인한 구조적 문제라는 인식이 자리하고 있다. 즉, 일본 정부는 이를 ‘인간의 존엄과 사회적 연대의 회복’이라는 인권적·복지적 과제로 전환시키며, 고립 상태를 사전에 예방·관리하는 방향으로 국가가 적극적 개입 근거와 체계를 마련하였다. 또한 자살대책기본법 및 사회복지법 등 기존의 개별 복지 법제가 고독·고립 문제를 직접적으로 다루지 못한 한계를 보완하는 역할을 한다. 즉, ‘고립사’나 ‘무연사’ 등 개별 현상에 국한되지 않고, 사회적 관계의 단절을 예방·완화하기 위한 통합적 법적 기반을 마련했다는 점에서 의의가 크다.

2. 목적과 기본이념

법 제1조는 법의 목적을 “고독과 고립으로 인한 인권침해와 사회적 손실을 방지하고, 국민이 상호 연대할 수 있는 사회를 실현하는 것”으로 규정한다. 법 제2조는 ‘고독·고립의 상태(孤独・孤立の状態)’를 “일상생활 또는 사회생활에서 외로움을 느끼거나 사회로부터 고립되어 있음으로써 심신에 유해한 영향을 받고 있는 상태”로 보고, 고독과 고립을 단순히 심리적 감정이 아닌 사회적 관계의 결여로 인한 정신적·신체적 위해상태로 이해하는 개념적 틀을 제시한다. 즉, 이 법은 ‘고독사’라는 특정 결과(사후 사건)를 직접 규정하지 않고, 그 원인적 배경인 고독·고립의 과정과 상태를 법적 규율 대상으로 삼는다. 이러한 인식을 기반으로 고독·고립대책의 기본이념을 세 가지로 제시한다. 첫째, 사회적 유대 형성과 연대이다. 고독·고립은 특정 개인의 문제가 아니라 누구에게나 발생할 수 있는 사회적 위협이라는 인식에 기반한다. 둘째, 당사자 중심의

13) Cabinet Office of Japan, 위의 자료, 2025, p. 8

14) Cabinet Office of Japan, 위의 자료, 2025, p. 9

접근으로, 정책은 당사자의 입장에 기초하여 그 개별적 사정을 충분히 고려한 포괄적이고 지속적인 지원을 보장해야 한다.셋째, 공공과 민간의 협력으로, 사회적 관계의 회복 및 사회참여 기회를 확대하여 자립적 생활의 회복을 촉진해야 한다.

3. 중앙·지방·민간의 협력과 추진 체계 구축

고독·고립대책추진법은 국가, 지방자치단체, 그리고 국민 각각의 역할과 책임을 법적으로 분명히 규정하고 있다. 우선 국가의 책무는 제4조에서 고독 및 고립의 예방과 지원을 위한 종합적·체계적 시책을 기획·총괄할 책무가 있음을 명확히 규정한다. 이는 법 제2조 및 제3조에서 규정된 기본원칙에 따라, 국가가 고독·고립의 실태조사, 중점 계획 수립, 관계부처 간 조정, 민관협력체계 구축 등을 주도하도록 규정한 데 근거한다. 법 제20조는 내각부 내에 고독·고립대책추진본부(孤独·孤立對策推進本部)를 설치하도록 규정한다. 본부는 내각총리대신을 본부장으로, 내각관방장관 및 담당국무대신을 부본부장으로 두며, 총무성·법무성·문부과학성·후생노동성·국토교통성·환경성 등 주요 부처의 장관이 본부원으로 참여하는 범정부 기구로 구성되어 있다. 이러한 범정부적 구조는 부처 간 칸막이를 해소하고 정책 일관성을 유지하는 수평적 거버넌스 모델로 평가된다. 또한 내각부는 본부 내에 고독·고립대책사무국을 설치하여, ① 실태조사 수행, ② 중점계획 수립 및 평가, ③ 국제협력 및 정보공유를 담당한다. 이와 같은 중앙행정조직 차원의 제도화는, 한국의 보건복지부나 지자체 담당부서 중심 운영보다 상위 수준의 통합조정 기능을 보장한다.

다음으로 지방자치단체는 지역의 실정에 맞춘 정책을 수립·집행할 책임을 가진다. 법 제15조는 지방자치단체가 고독·고립대책의 효과적 추진을 위해 지역협의회(地域協議會)를 설치할 수 있도록 규정하고, 이에 따라 각 시정촌은 지역민·민간단체·복지기관 등이 참여하는 협의체를 구성하여, 사례관리, 상담, 예방캠페인, 지역 네트워크 구축 등 지역밀착형 대응을 수행하는 협력 거버넌스 구조를 명문화하였다. 또한 제17조는 해당 협의회 내에 고독·고립대책 조정기관(調整機關)을 지정할 수 있도록 하여, 지역 내 복지·보건·자살예방·정신건강 정책의 통합 조정 기능을 수행하도록 하고 있다. 이 조정기관은 지원이 필요한 사람의 개인정보를 관계 기관으로부터 제공받아 사례관리를 수행할 수 있으며, 그 처리에 관한 세부 절차와 보호조치는 시행규칙에서 구체화되었다. 내각부령 제1호(令和6年1月17일 시행)는 지방자치단체가 협의회를 설치한 경우, ① 협의회 명칭, ② 설치일자, ③ 조정기관 지정 여부, ④ 참여 기관 명칭 등을 공시하도록 의무화하였다. 이는 투명성과 책임성을 확보하기 위한 공개·공시제도로, 지역사회 참여형 거버넌스의 기반을 마련한 것이다.

또한 국민 및 민간단체에 대해서도 일정한 ‘사회적 연대 강화의 노력 의무’가 부여

되어 있다. 법 제6조는 모든 국민이 고독·고립에 대한 이해를 높이고, 주변인에 대한 관심과 지원을 통해 사회적 유대(つながり)의 회복에 기여할 것을 명시하였다. 실제로 내각부가 운영하는 「공공·민간연계플랫폼(公民連携プラットフォーム)」에는 600여 개의 NPO·기업·지자체가 참여하여, 상담·교육·홍보·지역 네트워크 활성화 사업을 공동으로 추진하고 있다. 이 플랫폼은 상담창구 운영, 교육프로그램 つながりサポーター (Tsunagari Supporter) 양성, 홍보캠페인 고독·고립 예방의 달 운영 등을 통해 지역 기반 네트워크를 촉진한다.¹⁵⁾

요컨대, 국가는 종합적 시책의 기획 및 총괄 책임을 지며, 지방자치단체는 지역 실정에 맞는 시책 수립 및 집행의 의무를 진다. 아울러 국민도 정책 참여 및 상호이해 증진을 위해 노력해야 한다는 협동의무가 규정되어 있다. 다층적 책임 구조는 행정적 책무를 단순한 ‘시행의무’ 차원에서 벗어나, 사회 전체의 참여와 연대를 제도화한 성격을 띤다. 즉, 국가는 정책의 틀을 제공하고, 지방은 이를 현실화하며, 국민은 그 실행의 주체로서 참여함으로써 고독·고립이라는 복합적 사회문제를 ‘국가–지방–시민사회’가 공동으로 대응하는 새로운 법제 모델을 확립하고 있는 것이다.

4. 고독·고립대책의 중점계획의 수립

법 제8조는 내각총리대신이 고독·고립대책의 중점계획(孤独・孤立対策重点計画)을 수립하도록 규정한다. 이 계획에는 ① 고독·고립대책의 기본방침, ② 정부가 종합적으로 추진해야 할 주요 시책, ③ 그 밖의 필요한 사항이 포함되어야 한다. 또한 각 시책 별로 구체적인 목표와 달성 기간을 명시하고, 정부는 그 추진 상황을 정기적으로 조사·공표해야 한다.

2024년 6월 11일 내각부가 수립한 「고독·고립대책에 관한 시책의 추진을 도모하기 위한 중점계획(孤独・孤立対策に関する施策の推進を図るための重点計画, 이하 ‘중점계획’)」은 이 법률이 규정한 기본이념과 국가·지자체의 책무를 구체적 정책수단으로 연결하는 최초의 계획으로, 2021년 내각부가 발표한 고독·고립대책의 중점계획(令和3年12月28日)을 계승하면서도 법적 구속력과 평가체계를 강화한 점에 의의가 있다. 중점계획은 정부가 향후 중점적으로 추진할 과제를 종합적으로 정리하고 “고독·고립 문제를 예방·완화하고, 누구도 고립되지 않는 사회”를 실현하는 것을 목표로 고독·고립 실태조사, 예방정책, NPO 지원, 지역협의체 운영 등 세부 실행전략을 포괄하고 있다.

15) Cabinet Office of Japan, 위의 자료, 2025

(1) 중점 추진 분야

중점계획은 특히 세 가지 분야를 ‘중점적으로 추진해야 할 과제’로 제시하였다. 첫째, 지방자치단체 및 NPO 지원의 강화이다. 지자체의 인적·재정적 기반이 미흡한 현실을 고려하여, 중앙정부는 지역 단위 플랫폼의 설치를 지원하고, 관민연계 네트워크의 구축 및 광역적 연계사례의 확산을 촉진하고자 한다. 둘째, 고독·고립의 사전 예방 강화이다. 정부는 ‘연결 서포터’ 제도를 도입하여 일반 시민과 청소년이 주변의 위험 신호를 조기에 포착하고 지원활동에 참여할 수 있도록 교육·양성을 실시한다. 또한 청소년 자살, 여성의 사회적 고립, 독거 고령자의 고립사(孤立死) 증가 등 다양한 계층의 위험에 대응하기 위해 예방적 접근을 강화하였다. 셋째, 정책의 근거기반화 및 평가·환류체계의 확립이다. 각 시책별로 구체적 목표와 달성기간을 설정하고, 성과지표를 활용하여 정기적인 추진상황 점검을 실시하도록 하였다. 또한 그 결과를 토대로 계획을 재검토하여 개선사항을 반영하고, 성과데이터의 축적·공유를 통해 정책의 환류가 이루어지도록 명문화하였다. 이러한 절차는 단순한 행정평가가 아니라, 정책 추진의 실효성을 확보하기 위한 지속적 검증 및 개선체계로 기능하고 있다.¹⁶⁾

(2) 기본이념 및 기본방침

중점계획은 고독·고립대책추진법 제2조에서 제시한 기본이념을 구체화하면서, 네 가지 기본방침을 중심으로 정책의 방향성을 설정하였다. 첫째, 고독과 고립은 특정 계층의 문제가 아니라 누구에게나 발생할 수 있는 사회적 위험이라는 인식에 기초한다. 이에 따라 정부는 이를 사회 전체의 구조적 과제로 규정하고, 국가와 지방자치단체가 공동으로 책임을 분담하는 체계를 마련하였다. 둘째, 지원은 당사자 중심 접근에 입각해야 하며, 개인의 상황과 특성에 맞춘 지속적이고 포괄적인 지원이 이루어져야 한다. 셋째, 사회적 연결의 회복과 참여의 확대를 통해, 고독·고립으로 인한 심리적·사회적 단절을 예방하고 ‘서로 돌보는 지역공동체’를 실현하는 것을 정책목표로 삼았다.¹⁷⁾ 이러한 원칙을 구체화하기 위해서는 다음 네 가지 축의 기본방침을 제시하였다.¹⁸⁾

16) 孤獨・孤立対策推進本部, “孤獨・孤立対策に關する施策の推進 を図るための重点計畫”, 令和6年6月11日 (令和7年5月27日一部改定), 2-7p 참고

17) 孤獨・孤立対策推進本부, 위의 자료, p.10-13 참고

18) 孤獨・孤立対策推進本부, 위의 자료, p.14-21 참고

기본방침	상세 내용
① 도움을 요청하기 쉬운 사회 형성	매년 5월을 ‘고독·고립대책 강화월간’으로 지정하고, 상담 접근성을 높이기 위한 24시간 전화 및 SNS 통합상담체계를 구축
② 끊김 없는 지원체계 확립:	복지·의료·고용·주거 등 여러 분야의 서비스를 연계한 통합형 상담체계를 정비하고, 전문상담인력 양성과 아웃리치형(訪問型) 서비스 제공을 제도화
③ 지역공동체 기반의 연결 강화	지역 내 교류공간과 생활거점을 중심으로 주민 간 상호관계를 촉진하고, 생활지원협의체(生活支援協議체) 등 지역 네트워크를 활성화
④ 민관협력 및 NPO 지원 확대	「사회참여활약지원 등 고독·고립대책추진 교부금」을 활용하여 지방판 관민연계플랫폼(법 제11조)과 지역협의회(법 제15조)의 운영을 장려하고, NPO 및 지역단체의 활동 기반을 지원

(3) 추진체계

이 계획의 추진체계는 고독·고립대책추진법 제10조에 따라 내각총리대신 및 고독·고립대책담당대신이 주재하는 고독·고립대책추진본부를 중심으로 운영된다. 지방자치단체는 지역협의회(법 제15조)를 설치하여 사회복지협의회, NPO, 자원봉사조직 등이 참여하는 지역 네트워크형 거버넌스를 구축하도록 하고 있다. 또한 일본 정부는 WHO 등 국제기구와 협력하여 고독·고립 대응정책의 국제적 정보공유 및 해외사례 발신에도 주력하고 있다.¹⁹⁾

5. ICT·AI 기술과 개인정보 활용

(1) 데이터 기반 행정과 개인정보 활용

일본의 고독·고립대책추진법 및 중점계획은 고독과 고립 문제의 조기 인지와 효과적 대응을 위해 정보통신기술(ICT)과 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT)의 적극적 활용을 제도적으로 뒷받침하고 있다. 이는 단순한 행정 디지털화가 아니라, 데이터 기반 행정의 실현을 통해 정책의 효율성과 대응의 신속성을 확보하려는 시도로 이해된다.

중점계획은 ‘에비던스에 근거한 평가·검증을 통한 시책 추진(エビデンスに基づく評

19) 孤獨・孤立對策推進本部, 위의 자료, 22-23 참고

価・検証を通じた取組の推進)’을 주요 정책방향으로 제시하며, 고독·고립에 관한 실태 조사, 데이터 수집, 분석, 평가의 체계화를 명시하였다. 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체는 복지·보건·상담·자살예방 관련 기관이 보유한 데이터를 상호 연계하여 고독·고립 위험군을 조기에 식별하고, 정책 효과를 정기적으로 검증하도록 되어 있다.²⁰⁾ 이 과정에서 개인정보의 수집·처리·활용이 불가피하게 수반되므로, 일본 정부는 개인정보보호법을 고독·고립대책의 운영에 준용하고 있다. 비식별화(匿名加工情報) 및 가명정보(仮名加工情報) 개념을 적용하여 식별 가능한 개인정보를 직접적으로 활용하지 않도록 하는 한편, 정책 목적 범위 내에서만 데이터의 연계·활용을 허용하였다. 또한, 개인정보보호위원회의 감독하에 행정데이터의 공유가 이뤄지도록 관리기준을 강화하였으며, 모든 데이터는 익명화·암호화를 거쳐 통계적 활용에 한정하도록 규정하고 있다. 이는 사회보장·세번호제도법 제19조의 공공목적 정보연계 규정과 고독·고립대책추진법 제8조의 실태조사 조항이 결합된 결과로, 공공복지 목적의 데이터 연계가 법적 근거를 확보한 대표적 사례로 평가된다.

한편, 내각부는 AI 및 IoT의 도입이 고독·고립 대응정책의 효율성을 제고하는 한편, 개인정보 보호와 인간 존엄의 침해 위험을 동반할 수 있음을 명시적으로 지적한다. 특히 AI 기반 상담시스템의 응답 데이터가 이용자의 정신건강·가정 상황·경제정보 등을 포함할 경우, 비식별화 처리만으로는 완전한 보호를 담보할 수 없다는 점에서 기술적·법적 보완이 필요하다고 강조한다. 이에 정부는 기술활용과 개인정보 보호의 균형을 유지하기 위해, ① 사전 동의(consent), ② 데이터 최소화(data minimization), ③ 이용목적의 명확화, ④ 독립적 감독기관에 의한 감시체계라는 4대 원칙을 정책기준으로 설정하였다.²¹⁾

(2) IoT·AI 기술을 통한 조기발견 및 지원체계 구축

중점계획은 고독·고립 상태의 조기발견을 위해 IoT 센서, 온라인 모니터링, 디지털 상담시스템을 포함한 정보통신기술 기반의 통합 대응체계 구축을 명시하고 있다.²²⁾ 특히 고령자의 독거생활에서 나타나는 일상패턴의 변화(예: 전기·수도 사용량, 통신기록, 의료이용 감소 등)를 감지하여 이상 신호를 조기 포착하는 생활감지형 IoT 모델이 지자체 단위에서 시범 운영 중이다. 도쿄도 스기나미구(杉並区)·오사카시(大阪市) 등에서는 이러한 시스템을 통해 장기 미접촉자, 공공요금 체납자 등을 복지서비스로 연계하는 모델이 가동되고 있다.²³⁾ 또한 전국 단위의 상담 네트워크로 #9999 고독·

20) 内閣府, 「孤獨・孤立対策に関する施策の推進を図るための重点計畫」, 2024

21) Cabinet Office of Japan, 위의 자료, 2025

22) 内閣府, 위의 자료, 2024

23) デジタル行財政改革會議, 「データ利活用制度の在り方に關する基本方針」, 2025

고립 상담 콜센터를 운영하고, SNS·화상상담·챗봇 기반의 비대면 접근을 병행함으로써 시간적·공간적 제약을 최소화하였다. 내각부는 이를 통해 “언제, 어디서나, 누구라도 접근 가능한” 디지털 사회복지 서비스망을 지향하고 있다.²⁴⁾

AI의 활용 영역도 점차 확대되고 있다. 일부 지자체와 민간기관은 AI 기반 상담 챗봇, 텍스트 분석을 통한 위기감정 인식 시스템, ‘디지털 동반자’ 서비스를 시범 도입하고 있다. 이러한 기술은 상담 인력 부족을 보완하고, 이용자의 비대면 접근성을 향상시키는 장점이 있으나, 동시에 정보오류에 따른 오판 위험, 감정 데이터의 민감성, 디지털 격차 문제를 수반한다.²⁵⁾

6. 예산 및 재정지원체계

(1) 내각부 총괄형 예산 편성 구조

일본의 고독·고립대책은 고독·고립대책추진법을 중심 축으로 하여, 내각부가 총괄하는 중앙집중형 예산 편성 구조와 다층적 교부금 제도로 정교하게 설계되어 있다. 내각부 내에 설치된 고독·고립대책관(孤独・孤立対策官)은 정책 총괄 및 예산 조정의 중심기구로, 각 부처의 관련 사업(예: 후생노동성의 복지사업, 문부과학성의 교육연계사업, 총무성의 지역정책 등)을 통합하여 고독·고립대책 종합예산(孤独・孤立対策総合予算)을 구성한다. 이러한 중앙집중형 총괄예산 방식은 부처 간 칸막이 행정 해소와 정책 효율성 제고를 목적으로 하며, 연도별로 총리실(内閣官房)을 중심으로 조정된다.²⁶⁾ 이렇듯 일본 정부는 고독·고립 문제를 개별 복지영역의 사안이 아니라 사회적 관계 단절(social disconnection)에 대한 종합정책으로 인식하고, 부처 간 조정을 내각부가 직접 수행하는 점에서 특징적이다.

이러한 구조 아래 내각부는 연도별 고독·고립대책 총괄예산을 편성하고, 지방자치단체와 민간단체의 사업을 지원하기 위해 고독·고립대책추진교부금, 사회참여활약지원 등 고독·고립대책추진교부금 등 유형별 교부금 제도를 운영하고 있다. 최근에는 이를 교부금을 포괄형 보조금으로 통합하는 고독·고립대책 종합교부금 도입이 논의되는 등, 일본의 재정지원체계는 중앙-지방-민간을 연계하며 지역 단위의 자율적이고 지속적인 고립·고독 대응체계를 재정적으로 뒷받침하는 방향으로 발전하고 있다.

24) Cabinet Office, 위의 자료, 2025

25) Cabinet Office, 위의 자료, 2025

26) 内閣府, 위의 자료, p.3.

(2) 교부금 제도의 유형별 구조

고독·고립대책의 재정지원체계는 목적과 지원대상에 따라 세 가지 유형의 교부금으로 구성되어 있다. 각각의 교부금은 정책의 성격에 따라 ① 지역거버넌스 강화형, ② 주민참여 촉진형, ③ 복합적 생활지원형으로 기능하고 있다. 이는 지방자치단체의 자율적 정책 추진을 지원하는 동시에, 중앙정부가 정책 목표를 유도하는 보조금형 인센티브 구조로 운영된다.

1) 고독·고립대책추진교부금(孤独・孤立対策推進交付金)

이 교부금은 2023년도 예산에서 신설된 것으로, 지방자치단체가 고독·고립대책 기본방침에 따른 사업을 추진할 경우 내각부가 직접 재정을 지원한다.²⁷⁾ 지원대상은 자체의 실태조사, 고립·고독 예방사업, 주민참여 프로그램, 민관협력체계 구축 등이며, 내각부령(孤独・孤立対策推進交付金交付要綱 제3조)에서 지원 항목을 명시하고 있다. 교부금은 단년도 지원이 아닌 성과평가 연동형 보조금으로 운영되어, 지자체는 사업 성과를 다음 연도 신청 시 보고해야 한다.

2) 사회참여활약지원 등 고독·고립대책추진교부금(社会参加活躍支援等孤独・孤立対策推進交付金)

지역사회 내 주민참여와 사회적 관계망 회복을 촉진하기 위한 사업을 지원하는 제도이다. 이 교부금은 사회참여 및 지역공동체 복원에 중점을 둔 지원금으로, 지역의 비영리단체(NPO), 사회복지협의회, 자원봉사단체 등이 주된 수혜 대상이다.²⁸⁾ 특히 청년·장년층의 사회적 고립 해소, 고립가정의 아동지원, 디지털 취약계층의 커뮤니티 접근 지원 등 사회적 관계망 재형성 프로젝트에 중점을 두고 있다. 이 교부금은 ‘지자체-중간지원조직-시민단체’의 3단계 구조로 교부되어, 지역 차원의 맞춤형 사업운영을 가능하게 한다. 행정주도의 복지사업에서 벗어나, 지역의 자생적 네트워크를 활용한 사회적 예방 모델을 제도화한 사례로 볼 수 있다.

3) 고독·고립대책 종합교부금(孤独・孤立対策総合交付金)

2024년 이후에는 위 두 교부금을 통합하여 고독·고립대책 종합교부금으로 일원화

27) 「孤獨・孤立対策推進交付金交付要綱」(内閣府令, 令和5年4月)

28) 内閣府, 「社会参加活躍支援等孤獨・孤立対策推進交付金交付要綱」, 令和5年

하는 논의가 진행 중이다.²⁹⁾ 이 제도는 개별 사업 단위의 교부금에서 탈피하여, 지자체가 지역 특성에 맞게 종합사업을 구성할 수 있는 포괄보조금 형태로 전환하는 것을 목표로 한다. 이는 일본의 지방분권정책 기조와도 일맥상통하며, 향후 지자체의 정책 자율성을 확대하는 방향으로 발전할 것으로 평가된다.

(3) 교부금 신청·평가·환류 절차

교부금은 신청-실행-점검-개선의 순환 절차를 따른다.³⁰⁾ ① 지자체는 사업계획서를 내각부에 제출하고, ② 내각부는 사업의 타당성과 지역특성을 평가하여 예산을 교부하며, ③ 사업 완료 후 실적보고서 및 평가서를 제출하도록 되어 있다. ④ 이 평가 결과는 차기년도 교부금 배분의 근거로 활용되어, ‘성과-예산 환류’ 구조가 제도적으로 내재화되어 있다. 평가 항목에는 사업 참여율, 대상자 만족도, 재참여율, 민관협력 수준 등이 포함되며, 일정 기준을 충족하지 못할 경우 다음 연도 지원액이 감액된다.

일본의 고독·고립대책 교부금 제도는 단순한 보조금이 아니라, 성과지표와 정책목표를 중심으로 한 성과기반 예산관리 체계로 운영된다. 이는 내각부가 2021년 이후 추진 중인 ‘Evidence-Based Policy Making(EBPM)’ 정책과 연동되어 있으며, 모든 교부사업은 실적 데이터를 내각부 홈페이지를 통해 공개해야 한다.³¹⁾ 이 제도는 복지재정의 투명성을 확보하고, 지방자치단체의 자율성과 책임성을 동시에 강화하는 데 기여한다.

IV. 고독사 예방법제 개선 방안

고독사예방법은 제정 이후 고독사 예방정책의 기본 틀을 마련하였으나, 앞서 살펴본 바와 같이 실행력·연계성 측면에서 여러 한계를 노출하였다. 이에 따라 향후 법제 운영의 실효성을 제고하기 위해서는 ① 집행력 강화, ② 중앙-지방 역할 정립, ③ 예방 중심 전환, ④ 기술과 권리의 균형 확보, ⑤ 자살예방법 등 관련 법률과의 통합적 연계가 필요하다. 이에 대해서는 일본법제와의 비교법적 검토를 통해 구체적인 방안을 모색하고자 한다.

29) 内閣府, 「令和6年度 孤獨・孤立対策予算概要」, 2024

30) 内閣府, 「孤獨・孤立対策推進交付金 實施手續書」, 2024

31) Cabinet Office, Evidence-Based Policy Evaluation Framework for Loneliness Measures, 2024.

1. 고독사 개념 및 정책 범위의 명확화

고독사예방법은 제정 이후 여러 차례 개정 과정에서 '고독사'의 정의와 범위를 수정해 왔으며, 이로 인해 정책적 일관성 확보에 어려움이 발생하였다. 법 제2조는 당초 '가족·친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사망한 경우'로 규정하였으나, 이후 개정을 통해 '사회적 관계가 단절된 상태에서 홀로 사망하여 일정 기간이 경과한 뒤 발견된 사람', '사회적 고립상태로 생활하던 사람이 자살·병사 등으로 임종하는 것'으로 개념을 보완하였다.

[고독사 예방 및 관리에 관한 법률상 고독사 정의 개정 과정]

21.4.1 시행 법률	23.6.13 개정 시행 법률	24.2.6 개정 시행 법률
가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채	가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채	가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채
홀로 사는 사람이	사회적 고립 상태로 생활하던 사람이	사회적 고립상태로 생활하던 사람이
자살, 병사 등으로 혼자 임종을 맞고	자살, 병사 등으로 임종을 맞고	자살, 병사 등으로 임종하는 것
시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음	시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음	(삭제)

*출처 : 보건복지부, “2024년 고독사 사망자 실태조사 결과 발표” 보도자료 참고하여 재구성

이와 같은 법률과 기본계획에서의 개념 변동은 정책대상의 범위와 행정통계의 기준에 혼선을 초래하였다. 일부 지방자치단체는 고독사 예방 조례에서 '고립사', '무연사', '사회적 단절사' 등 다양한 용어를 병용하고 있다. 예컨대 어떤 지자체는 '1인 가구 중 장기간 연락이 두절된 사람'을 위험군으로 간주하지만, 다른 지역에서는 '사망 후 일정 기간이 지난 발견 사례'만을 포함한다. 이로 인해 국가 단위의 통계가 통일되지 않고, 정책 평가의 객관성이 약화되는 문제가 발생하고 있다. 고독사예방법은 고독사 위험에 노출되어 있는 고독사위험자를 정의하면서 응급상황에 대비하는 점은 의미가 있지만, 고독사의 전후를 아우를 수 있고(범위), 고독사를 둘러싼 주변인(대상)에 대한 제도적 정비가 모두 이루어졌다고 보기는 어렵다.³²⁾ 또한, 동법 제13조는 고독사위험

32) 정승기, “고독사에 대한 법적 보호”, 법제연구 제67호, 한국법제연구원, 2024, 204면

자 지원대책을 규정하고 있는데, 이러한 지원대책은 전국을 대상으로 하는 것으로 통일적 지침을 제공할 수 있어야 하는데 혈행법상 고독사위험자에 대한 규정 부분을 이러한 역할을 할 수 있는 정의로 판단하기 어렵다.³³⁾

결국 고독사 정책의 실효성을 높이기 위해서는 개념의 통일과 정책대상의 명확화가 선행되어야 한다. 법률 차원에서 고독사 및 사회적 고립의 통합적 정의 체계를 확립하고, 이를 근거로 실태조사·통계·사업평가를 일원화해야 한다. 이때, 고독사는 단순한 사망 형태가 아니라 사회적 관계의 단절 속에서 발생하는 죽음으로 이해되어야 하며, 이를 예방하기 위한 정책 범위에는 사회적 고립 상태의 사람, 위험군, 고독사 사후지원 대상자가 모두 포함되어야 한다. 가구 형태나 연령에 상관없이 다양한 상황적 특성을 고려하여 고독사에 취약한 대상의 범위를 보다 확장한 포괄적인 접근이 요구된다.³⁴⁾

2. 관련 법률과의 통합적 연계 : 통합 위기대응체계 구축

고독사, 자살, 정신건강의 문제는 상호 밀접하게 얹혀 있음에도 불구하고, 혈행 법체계에서는 개별 법률이 각각 독립적으로 운영되어 정책 간 연계가 충분히 확보되지 못하고 있다. 이러한 병렬적 구조는 복합적 위험요인을 가진 대상자에 대한 종합적 개입을 어렵게 하고, 유사한 기능의 정책이 중복되거나 사각지대가 발생하는 문제를 초래한다. 따라서 고독사 예방, 정신건강서비스, 자살예방센터 등 유관기관이 대상자 정보를 일정한 법적 절차에 따라 공유하고, 공동 사례관리를 수행할 수 있도록 하는 통합적 법제 기반이 필요하다. 이를 위해서는 각 법률이 담당하는 정책영역과 역할 범위를 명확히 구분하면서도, 연계와 협력의 근거를 상호 조정하는 방식으로 법체계를 재설계해야 한다.

구체적으로, 사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률은 복지지원과 서비스 제공의 기능을 담당하고, 정신건강복지법은 치료 및 재활 지원, 자살예방법은 위기관리와 생명존중 문화 확산, 고독사 예방법은 위험군 발굴과 사례관리 중심의 체계를 담당하도록 법률 간 기능을 분화하되, 이들 간의 정보연계 및 협업조항을 명문화해야 한다. 이러한 구조하에서 각 법률이 담당하는 기능이 중복되지 않으면서 상호 보완적으로 작동할 때, 비로소 예방-개입-사후관리를 아우르는 통합적 위기대응체계가 마련될 수 있을 것이다.

33) 장선미, "인간의 존엄한 삶과 죽음에 관한 헌법적 검토 - 고독사 예방 및 관리에 관한 법률을 중심으로 -", 혈법학연구28(2), 한국혈법학회, 2022, 210면

34) 조미정, 정순돌, 이하진, "광역 및 기초지방자치단체의 고독사 예방에 관한 조례 비교분석: 고독사 예방법을 중심으로", 사회복지법제연구14(2), 사회복지법제학회, 2023, 19면

3. 법률의 실효성 강화를 위한 성과 평가 및 환류 체계 확립

현행 고독사예방법은 기본계획과 시행계획의 수립 근거를 규정하고 있으나, 그 이행 여부를 주기적으로 점검하거나 평가하는 절차는 법률상 명시되어 있지 않다. 이로 인해 정책의 성과가 실질적으로 관리되지 못하고, 계획이 일회성 선언에 머무는 한계가 나타난다. 시행령 제3조에서 전년도 추진실적 제출 및 평가, 평가결과 반영의무에 대한 규정을 두고 있지만, 실제로 형식적인 절차에 지나지 않는다. 따라서 법률 차원에서 성과 평가와 환류 체계를 제도화할 필요가 있다. 보건복지부장관이 수립하는 국가 기본계획과 지방자치단체의 시행계획에 대해 연도별로 이행평가를 실시하도록의무조항을 신설하고, 그 결과를 다음 연도의 기본계획과 예산편성 과정에 반영하는 구조를 마련해야 한다. 또한 중앙정부가 지방자치단체별 실적을 비교·분석하고, 우수사례를 전국적으로 확산할 수 있도록 하는 방안을 도입할 필요가 있다. 이러한 체계는 단순한 행정평가를 넘어, 정책 전 과정에 대한 피드백 구조를 내재화함으로써 고독사예방법의 실질적 집행력을 높이는 효과를 가져올 것이다.

4. 중앙-지방 역할 정립과 협력 체계 강화

고독사예방법은 국가와 지자체의 협력적 책무를 선언하고 있으나, 실제 운영 단계에서는 권한과 책임의 범위가 구체적으로 정리되어 있지 않다. 국가와 지자체의 역할이 일정 부분 구분되어 있으나, 중앙정부에 비해 지자체의 역할범위가 상대적으로 협소하게 규정되어 있고, 각 지자체에서 고독사 위험자 총괄관리, 사례관리 등 다양한 사업을 실시하고 있음에도 불구하고, 고독사예방법에는 거의 반영되지 않고 있다.³⁵⁾ 따라서, 중앙과 지방의 역할 분담을 명확하게 할 필요가 있다. 광역 및 기초자치단체는 서비스 제공 및 연계를 위한 지원체계를 지역 특성에 맞게 마련하고, 국가는 연도별 시행 계획의 수립 및 평가와 함께 추후 고독사 업무를 실질적으로 지원할 수 있는 전문기관 설립과 전문가 양성 및 확보를 위한 지원,³⁶⁾ 지자체 간 재정력 격차를 완화하는 균형지원체계를 구축할 필요가 있다.

이를 위해서는 지방자치단체가 고독사 예방을 비롯해 정신건강 및 자살예방과 같은 관련 정책을 통합적·조정적 관점에서 수행할 수 있도록 법적 근거를 보다 명확히 할 필요가 있다. 무엇보다도 지자체 차원의 전담조직 설치와 기관 간 협력권 부여가 요

35) 장민선, 「사회적 고립 예방 및 대응을 위한 법제연구」, 한국법제연구원, 2024, 212면

36) 정순둘, 배은경, 유재언, 조미정, 「제1차 고독사 예방 기본계획 수립연구」, 보건복지부, 2023, 113면

구된다. 고독사 예방 업무를 실질적으로 담당하는 일선 지자체가 지역 내 보건·복지·돌봄·자살예방 기관을 아우르는 협의 기능을 갖추어야 한다. 지역주민 중심의 고독사 위험군에 대한 조기 발견 및 사회적 관계망을 형성하고, 기존 민간기관(복지관 및 정신보건센터, 건강생활지원센터 등)을 중심으로 생애주기별 맞춤형 서비스를 지원할 수 있도록 지역 거버넌스를 확립할 필요가 있다.³⁷⁾ 이를 통해 중앙의 기획·조정기능과 지방의 집행·연계역할이 상호보완적으로 작동하는 구조를 형성하게 될 것이다.

5. 고독사 위험군 데이터베이스 구축을 통한 예방 중심 전환의 기반 마련

우리나라의 고독사 대응정책은 여전히 사후적 관리에 초점을 맞추고 있으며, 사망 이후의 조사·통계 작성, 유가족 지원 등이 주된 정책 수단으로 운영되고 있다. 그러나 고독사 문제의 본질은 이미 사망에 이른 개인의 관리가 아니라, 고립과 외로움이 누적되는 과정에서 위험 요인을 조기에 탐지하고 개입하는 예방 중심 체계의 구축에 있다. 따라서 정책의 방향은 사후 대응에서 사전 예방으로 전환되어야 하며, 이를 위한 핵심 과제는 고독사 위험군 데이터베이스의 통합 구축과 보건·복지·돌봄 서비스 간 정보 연계체계 정비이다.³⁸⁾

이를 위해, 사회복지 관련 법률 간 데이터 연계의 법적 근거 명확화가 선제해야 한다. 예컨대 자살예방법의 자살시도자 관리정보, 정신건강복지법의 정신건강 취약자 정보, 사회보장급여법의 복지사각지대 정보 등은 모두 사회적 위험군을 대상으로 한 정책 기반 데이터로서, 이를 공공복지 목적 범위 내에서 상호 연계·활용할 수 있도록 명시적 법률 근거를 둘 필요가 있다. 이는 개인정보 보호 원칙을 훼손하지 않으면서도, 공익적 정보 활용의 정당성을 확보할 수 있다.

아울러, 고독사 위험군은 사회적 고립, 만성질환, 경제적 취약성, 정신건강 문제 등 복합적 요인을 지니고 있어 단일 지표만으로는 식별이 어렵기 때문에 의료기관·지방 자치단체·사회복지시설·경찰 등 다기관의 행정정보를 연계·통합함으로써, 사회적 고립 정도, 자살시도 이력, 정신건강 위험, 복지급여 수급 중단 등의 다중적 위험요소를 종합적으로 분석·예측할 수 있는 데이터 기반의 조기개입체계를 구축해야 한다.³⁹⁾ 이를 위해 보건복지부는 고독사 예방 및 관리 시범사업 운영지침(2025)에서 ‘고독사위기대

37) 정순둘, 배은경, 유재언, 조미정, 「고독사 예방 기본계획 수립을 위한 사전기획 연구」, 보건복지부, 2021, 142면

38) 정순둘·배은경·유재언·조미정, 「제1차 고독사 예방 기본계획 수립연구」, 보건복지부, 2023, 76면

39) 정순둘·배은경·유재언·조미정, 위의 책, 81면; 보건복지부, 「2025년 고독사 예방 및 관리 시범사업 운영 지침」, 2025, 19면

응시스템(안)'을 제시하며, 사회보장정보시스템을 기반으로 고독사 위험자 발굴 및 사례관리 지원 기능을 강화하려는 계획을 추진하고 있다. 이 시스템은 경찰청, 행정안전부, 국민건강보험공단, 장례진흥원 등 기관 간 데이터를 연계하여 고독사 통계를 정례적으로 생산하고, 변수자료, 요양급여정보, 무연고사 정보 등을 종합 분석하는 기능을 갖춘다. 2024년에는 정보전략계획(ISP)이 수립되었으며, 2025년 본격 구축, 2026년 운영이 예정되어 있다.⁴⁰⁾ 이 체계가 완성되면 고독사 위험자 예측·선별의 효율성이 높아지고, 축적된 사례정보를 토대로 근거 기반의 정책 수립이 가능할 것으로 기대된다.

일본에서도 이미 고립·고독대책추진법에 근거하여 내각관방 주도로 고립·고독대책 종합데이터베이스(孤独・孤立対策データベース)를 구축·운영하고 있다. 이 시스템은 전력·수도요금 체납, 복지급여 중단, 장기 미접촉 등의 행정정보를 결합·분석하여 고위험 장후를 조기에 탐지하는 선제형 지원모델(先制型支援モデル)로 기능한다. 또한 후생노동성은 사회보장·세제번호제도법 제19조를 근거로 복지·세제·의료 데이터의 상호 활용을 제도화하였다. 이와 같은 일본의 법제는 개인정보보호와 공익적 정보활용 간의 균형을 법률 차원에서 정립함으로써, 고독사 예방의 실질적 기반을 마련하였다는 점에서 시사점을 제공한다.

6. 정보통신기술 활용과 개인정보 보호

최근 고독사 예방정책에서 정보통신기술을 활용한 디지털 개입이 핵심적 수단으로 주목받고 있다. 이는 코로나19 팬데믹 이후 사회적 거리두기와 비대면 환경이 일상화되면서, 기술이 인간의 사회적 관계를 매개하는 주요 수단으로 자리 잡았기 때문이다. 세계보건기구(WHO)는 2021년 보고서에서 “인터넷, 스마트폰, 소셜미디어 등 정보기술이 고립과 외로움의 양상에 중대한 영향을 미치고 있다”고 분석하며, 디지털 접근을 고립·외로움 대응의 필수적 정책 축으로 제시하였다.⁴¹⁾

우리나라에서는 AI, IoT, 빅데이터 등 첨단 기술을 활용하여 고독사 위험군의 조기 탐지와 대응체계 강화를 목표로 한 다양한 사업이 추진되고 있다. 대표적으로 ① AI 음성인식 기반 안부전화 서비스(네이버 ‘클로바 케어콜’, SK ‘누구 돌봄케어콜’), ② 한전 AMI 살핌서비스(전기·가스·수도 사용량을 실시간 확인하여 이상 정후 파악), ③ 스마트 플러그(생활패턴 기반 전기 사용량 분석), ④ 스마트폰 앱(App) 기반 모니터링(‘살피미 앱’ 등), ⑤ 카카오톡 채널을 통한 위기가구 발굴 등이 있다.⁴²⁾ 이러한 기술

40) 보건복지부, 「2025년 고독사 예방 및 관리 시범사업 운영 지침」, 2025, 19면

41) WHO, 「Social isolation and loneliness among older people」, Geneva: World Health Organization, 2021

들은 ‘비대면 안전관리’와 ‘데이터 기반 돌봄’을 결합함으로써, 전통적 복지행정이 포착하지 못했던 사각지대를 보완하는 역할을 수행하고 있다.

일부 지자체는 이를 더욱 발전시켜 IoT 센서, AI 분석 시스템 등을 활용한 시범사업을 운영하고 있다. 서울특별시는 ‘스마트 돌봄체계’를, 대구광역시는 ‘24시간 AI 돌보미 지원사업’을 추진하여, 생활 데이터(전력·조도·활동량 등)를 분석해 위험 징후를 자동 감지하고, 긴급출동 시스템과 연계하는 체계를 구축하였다.⁴³⁾

그러나 이러한 기술 활용은 현행 법률에서 명확한 근거 규정이 부재한 상태에서 시행되는 경우가 많으며, 데이터 수집·처리·저장 과정에서 개인정보 침해 우려가 지속적으로 제기되고 있다. 고독사예방법 제12조의2는 ‘고독사위기대응시스템’ 구축 근거를 신설하여 사회보장정보시스템과의 정보연계, 관계기관 간 자료 제공을 가능하게 하였으나, 개인정보보호법상 정보처리의 목적 제한 원칙 및 제3자 제공 제한 규정과의 관계에서 구체적 조정규범은 여전히 미비하다.

따라서 향후 법제 개선 시에는 정보기술 기반 고독사 예방서비스에 관한 독립적 조항을 신설하여, ① 데이터의 수집 목적과 범위, ② 처리 및 보관 절차, ③ 폐기 기준과 정보주체의 권리 보장 등을 명문화할 필요가 있다. 이러한 규정은 기술 활용의 효율성과 개인정보 보호의 정당성을 동시에 확보하는 핵심 장치로 기능할 것이다. 특히 고독사 예방 법제는 생명보호와 인권보호라는 두 헌법적 가치의 균형 위에서 있기 때문에, 개인정보보호법과의 체계적 조정이 필수적이다. 실제 사례로, 충주시 장년층 1인 가구 실태조사(2021)에서 지자체가 국민건강보험공단의 건강정보 제공을 요청한 사안에 대해, 개인정보보호위원회는 “고독사 예방이라는 공익 목적이 명확하고, 수집 범위가 최소한에 한정된다면 예외적으로 정보 제공이 가능하다”고 판단하였다.⁴⁴⁾ 이는 목적 제한 원칙 하에서도 생명·복지 관련 공공목적을 위한 정보 활용이 정당화될 수 있음을 확인한 중요한 결정으로, 향후 고독사예방법상 정보공유 근거 마련의 법적 준거가 될 수 있을 것으로 보인다.

7. 지속가능한 재정지원체계의 법제화

고독사 예방 관련 전국 및 시도별 예산 투입 현황을 보면 2022년에서 2025년에 걸쳐 매년 큰 폭으로 늘었고(전국 총 5.85억 → 11.7억 → 23.3억 → 27.65억 원), 특히 2024년부터 전국으로 확대된 것으로 나타났다.⁴⁵⁾ 고독사예방법 제19조에서 고

42) 보건복지부, 「2025년 고독사 예방 및 관리 시범사업 운영지침」, 2025, 32면

43) 서울특별시, 「스마트 돌봄체계 시범사업 추진계획」(2024); 대구광역시, 「24시간 AI 돌보미 지원사업 안내」(2024)

44) 개인정보보호위원회 제2021-116-029호, 2021.9.8. 의결

독사 예방 사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조할 수 있다고 규정하지만, 이는 임의규정에 불과하여 재정지원의 안정성과 지속성이 확보되지 못하고 있다. 고독사 예방정책은 지역별 인구 구조, 복지 인프라, 자원 격차에 따라 성과 편차가 크게 발생하므로, 정책의 실효성을 담보하기 위해서는 지속가능한 재정지원체계의 법제화가 필수적이다.

(1) 고독사예방기금의 설치

중앙정부 차원에서 (가칭)고독사예방기금을 신설하여 고독사 예방 및 관리사업에 필요한 예산을 안정적으로 확보하고, 기초지자체 단위로 분배·교부할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 이 기금은 보건복지부장관이 관리하되, 사회보장협의체, 자살예방센터, 정신건강복지센터 등 기존 지역 기반 인프라와 연계하여 운영함으로써 효율성을 높일 수 있다. 또한 일반회계 외 별도 항목으로 분리하여 중장기적 재정 확보를 가능하게 해야 한다. 무연고 사망자의 상속인이 없을 때 국고로 환수하게 되어 있으나 현재 이는 고독사 예방 및 관리와 무관하게 사용되고 있어, 이를 예방 기금으로 활용할 수 있을 것이다.⁴⁶⁾

(2) 시·군·구 단위 교부금제도의 도입

중앙정부가 직접 지원하는 시·군·구 단위 교부금제도를 법률에 명시할 필요가 있다. 현행 제19조의 포괄적 규정을 개정하여, “국가는 고독사 예방 및 관리사업의 지역별 시행계획 이행을 위하여 교부금을 지원한다”는 형식으로 구체적 재정지원 근거를 명문화하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다. 이 제도는 일본의 사회참여활약지원 등 고독·고립대책추진교부금과 같이, 지자체의 실태조사, 예방네트워크 구축, 민관협력사업, 자원봉사활동 활성화 등에 대한 직접 보조를 가능하게 한다. 이를 통해 지자체는 자율적으로 사업을 설계·운영할 수 있으며, 지역 특성에 맞춘 창의적 정책이 촉진될 수 있다.

(3) 성과평가 및 환류기반의 재정운용체계 구축

단순한 교부금 배분에 그치지 않고, 성과평가와 환류를 중심으로 한 재정운용체계

45) 로이슈, ““자살예방 관련 예산 증가했는데… 고독사 5년간 24% 늘었다”…1인 가구 급증·중장년 위험 비중증가” 보도자료, 2025.09.25. 참조

46) 정순둘, 배은경, 유재언, 조미정, 「제1차 고독사 예방 기본계획 수립연구」, 보건복지부, 2023, 234-236면

를 확립해야 한다. 보건복지부장관은 매년 각 지자체의 사업성과를 평가하여, 우수사례에는 인센티브형 추가교부를, 미흡한 지자체에는 재정지원 조정 및 컨설팅을 제공할 수 있도록 해야 한다. 평가결과는 차년도 예산편성과 기본계획 수정에 반영되며, 이를 통해 국가-지방 간 정책의 선순환 구조가 제도적으로 마련된다. 일본의 경우, 중앙정부(내각부)가 지자체의 대책 추진계획을 평가하여 성과에 따라 교부금을 차등 지원하는 구조를 마련함으로써 재정지원이 단순한 보조를 넘어 정책성과와 연동되도록 설계하였다.

V. 결어

한국 사회는 급속한 고령화, 1인 가구의 확대,⁴⁷⁾ 지역공동체의 해체로 인해 사회적 관계의 단절과 고독사의 위험이 점차 심화되고 있다. 2023년 제정된 고독사 예방 및 관리에 관한 법률은 이러한 문제를 국가적 차원의 사회복지 과제로 규정하고, 국가와 지방자치단체, 그리고 국민이 공동으로 고독사 예방에 참여해야 함을 법적으로 명문화하였다. 이는 생명보호와 사회적 연대의 원리를 결합한 새로운 복지법제의 시도로 평가된다.

그러나 이 법률은 형식상 제도적 체계를 갖추고 있음에도 불구하고 실질적 집행력과 정책적 실효성이 여전히 미흡하다. 그 원인은 법률의 성격 그 자체보다는, ① 명확한 정책 목표와 성과지표의 부재, ② 부처 간 협업 및 지자체 간 연계 부족, ③ 개인정보보호와 데이터 활용 간의 충돌, ④ 안정적인 재정지원체계의 결여에서 기인한다. 즉, 법의 내용이 선언적이기 때문이 아니라, 이를 실행할 행정적·재정적 기반이 충분히 마련되지 않은 점이 핵심적 제약요인이다.

이에 본 연구는 일본의 고독·고립대책추진법과 고독·고립대책의 중점계획을 비교 검토하였다. 일본은 내각부가 중심이 되어 범정부 차원의 추진본부를 운영하고, 부처·지자체·민간단체가 참여하는 수평적 협력체계를 제도화하였다. 또한 교부금 제도와 성과 평가 시스템을 결합하여 정책의 계획·집행·평가가 순환적으로 이루어지는 체계를 갖추고 있다. 이는 한국의 고독사예방법이 향후 실효성을 확보하기 위한 행정적·재정적 기반 설계의 유효한 모델이 된다.

향후 사회적 고립을 방지하고 고독사를 예방하는 법제를 마련하기 위해서는 다음과 같은 개선 방향을 제시할 수 있다 첫째, 정책 실행체계의 정교화가 필요하다. 고독사

47) 장래 가구추계(2022-2052년)에 따르면, 2052년에는 1인 가구비중이 41.3%에 달할 것으로 예상된다.

예방사업을 총괄할 중앙 컨트롤타워를 명확히 하고, 국가-지방-민간 간의 역할 분담을 법률상 규정하여 정책의 연속성과 책임성을 확보해야 한다. 둘째, 데이터 기반 정책체계를 확립해야 한다. 고독사 위험군 DB를 구축하고, 사회보장·정신건강·자살예방 등 관련 정보의 상호 연계와 활용 근거를 법적으로 명확히 함으로써 사전예방 중심의 행정이 가능하도록 해야 한다.셋째, 재정지원체계의 안정화가 요구된다. 일본의 고독·고립대책추진교부금처럼 국가가 기본재원을 조성하고 지자체의 실적과 성과에 따라 지원하는 성과기반형 교부금 제도를 도입할 필요가 있다.

고독사 예방법제의 궁극적 목적은 단순한 사망의 방지가 아니라, 모든 국민이 사회적 관계 속에서 인간으로서의 존엄을 유지할 수 있는 권리의 실현에 있다. 고독사 예방법제는 의료·복지·주거·정신건강을 아우르는 통합적 복지법체계의 일부로서 가능해야 할 것이다. 결국, 고독사예방법의 실효성 제고는 법률의 선언적 구조를 수정하는 문제가 아니라, 그 법이 실제로 작동할 수 있도록 행정적·재정적·정보적 기반을 어떻게 구축하느냐의 문제이다. 이러한 토대가 체계적으로 마련될 때, 고독사 예방정책은 단순한 복지정책의 차원을 넘어 국가와 지역사회가 함께 책임지는 지속가능한 사회적 안전망으로 발전할 수 있을 것이다.

[참고문헌]

단행본

- 보건복지부, 「고독사 예방 및 관리 시범사업 운영 지침」, 2025.
- 양천수, 「고독사예방법에 대한 입법평가」, 한국법제연구원, 2022.
- 장민선, 「사회적 고립 예방 및 대응을 위한 법제연구」, 한국법제연구원, 2024.
- 정순둘, 배은경, 유재언, 조미정, 「고독사 예방 기본계획 수립을 위한 사전기획 연구」, 보건복지부, 2021.
- 정순둘, 배은경, 유재언, 조미정, 「제1차 고독사 예방 기본계획 수립연구」, 보건복지부, 2023.
- 차현숙, 강현철, 장원규, 류지성, 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률 하위법령 수립지원 연구」, 한국법제연구원, 2020.

국내 학술논문

- 강명원, "노인의 비자발적 고독사에 관한 헌법상 권리와 세대 간 계약에 관한 연구 – 프랑스의 세대 간 동거 계약을 중심으로 –", 「외법논집」 47(2), 한국외대 법학연구소, 2023.
- 김동련, 김환목, "일본과 한국의 고독사 입법정책적 비교 연구", 「입법정책」 15(1), 한국입법정책학회, 2021.
- 김아란, 박소영, 이순영, "부산광역시 1인가구 지원 및 고독사 예방 관련 조례분석", 「한국과 국제사회」 9(3), 한국정치사회연구소, 2025.
- 김원중, "노인고독사에 대한 지방자치단체 역할에 관한 법적 검토", 「일감법학」 (51), 건국대 법학연구소, 2022.
- 김재운, "초고령사회를 대비한 경찰의 고독사 대응현황과 과제", 「한국경찰학회보」 26(5), 한국경찰학회, 2024.
- 김화영, "일본의 고립·고독실태조사와 대책추진법-한국의 은둔과 고립의 문제와 비교의 관점에서-", 「일본학연구」 75, 동아시아인문융복합연구소, 2025.
- 류황석, "청년의 사회적 고립에 관한 일본의 지원 정책과 현황: 히키코모리 지원과 '고독·고립 대책'을 중심으로", 「국제사회보장리뷰」, 2023년 겨울 27호, 한국보건사회연구원, 2023.
- 배은경, 정순둘, 유재언, 이하진, "고독사 예방 및 관리를 위한 정책 방안 도출 연구: 델파이 기법을 중심으로", 「보건사회연구」 43(2), 한국보건사회연구원, 2023.
- 선은애, "1인가구 증가에 따른 고독사 예방을 위한 법제 개선", 「토지공법연구」 (100), 한국토지공법학회, 2022.
- 양천수, "고독사예방법 – 의의 · 내용 · 과제 –", 「영남법학」 (55), 영남대 법학연구

소, 2022.

이진아, "일본의 경험을 통해서 본 고독사 예방과 대책에 관한 탐색", 「지역과 세계」 37(3), 전북대학교 사회과학연구소, 2013.

임혜자, 김동련, "고독사의 법적 개념에 대한 입법정책적 개선방안", 「토지공법연구」 95, 한국토지공법학회, 2021.

장선미, "인간의 존엄한 삶과 죽음에 관한 헌법적 검토 - 고독사 예방 및 관리에 관한 법률을 중심으로 -", 「헌법학연구」 28(2), 한국헌법학회, 2022.

정슬기, "고독사에 대한 법적 보호", 「법제연구」 67, 한국법제연구원, 2024.

조미정, 정순둘, 이하진, "광역 및 기초지방자치단체의 고독사 예방에 관한 조례 비교 분석: 고독사 예방법을 중심으로", 「사회복지법제연구」 14(2), 사회복지법제학회, 2023.

채우석, "고독사 예방과 대책에 관한 법제적 고찰-일본의 법제를 중심으로-", 「일감법학」 51, 건국대 법학연구소, 2022.

해외 문헌

Cabinet Office, "Evidence-Based Policy Evaluation Framework for Loneliness Measures", 2024.

Cabinet Office of Japan, "Japan's Efforts to Tackle Loneliness and Isolation", 2025.

WHO, 「Social isolation and loneliness among older people」, Geneva: World Health Organization, 2021.

デジタル行政改革会議, 「データ利活用制度の在り方に関する基本方針」, 2025.

孤独・孤立対策推進本部, "孤独・孤立対策に関する施策の推進を図るための重点計画", 令和6年6月11日 (令和7年5月27日一部改定).

内閣府, 「孤独・孤立対策に関する施策の推進を図るための重点計画」, 2024.

内閣府, 「孤独・孤立対策推進交付金 実施手続書」, 2024.

内閣府, 「令和6年度 孤独・孤立対策予算概要」, 2024.

内閣府, 「社会参加活躍支援等孤独・孤立対策推進交付金交付要綱」, 令和5年.

[국문초록]

고독사 예방 법제의 현황과 과제

: 한국과 일본의 비교를 중심으로

최 윤 영

(대통령 직속 저출산고령사회위원회 선임전문위원, 법학박사)

우리 사회는 급격한 인구구조 변화와 사회적 관계망의 약화로 인해 심각한 수준의 사회적 고립 현상을 경험하고 있다. 1인 가구의 급증, 고령화의 심화, 가족 해체는 개인이 사회적 연대 속에서 고립된 채 생애를 마감하게 되는 위험을 높이고 있으며, 이러한 현상은 '고독사(孤獨死)'라는 새로운 형태의 사회적 위험으로 나타나고 있다. 보건복지부의 「2024년 고독사 실태조사」에 따르면 2023년 고독사 사망자는 3,661명으로 전년 대비 2.9% 증가하였으며, 이는 돌봄체계의 부재와 공동체 연대의 붕괴가 초래한 구조적 사회문제로 평가된다. 이러한 배경 속에서 제정된 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」은 국가와 지방자치단체의 책무를 명문화하고, 고독사 예방을 위한 기본계획과 시행계획의 수립, 실태조사, 민관협력체계 및 재정지원 등을 규정함으로써 제도적 대응의 틀을 마련하였다. 그러나 법률 시행 이후에도 고독사 사망자는 감소하지 않았으며, 고독사의 정의와 정책 범위의 불명확성, 중앙-지방 간 집행력의 편차, 개인정보보호와 데이터 활용 간의 충돌, 타 법률과의 연계 부족 등 구조적 한계가 지적되고 있다.

본 연구는 고독사예방법의 제정 취지와 구조, 집행체계를 분석하고, 일본의 「고독·고립대책추진법(孤独・孤立対策推進法, 令和5年法律第32号)」 및 「고독·고립대책의 중점계획(重点計画)」과 비교함으로써 한국 법제의 개선 방향을 모색하였다. 일본의 법제는 내각관방을 중심으로 중앙-지방-민간이 협력하는 정책운영체계를 제도화하고, 법률이 정책의 기본 틀을, 중점계획이 실행 로드맵을 담당하는 이중적 법제 구조로 설계되어 있다. 또한 실태조사와 데이터 기반의 근거 중심 정책, 민관협력 및 NPO 지원을 통한 지역사회 중심의 예방체계, 성과평가 및 환류를 통한 정책의 지속가능성을 제도화하고 있다.

이에 비해 한국의 고독사 법제는 여전히 사후 대응 중심에 머물러 있으며, 사회보장급여법·정신건강복지법·자살예방법 등 유관 법률 간 정보 연계가 미비하여 고위험군

의 조기 식별과 선제적 지원이 어렵다. 따라서 고독사 법제의 실효성을 확보하기 위해서는 첫째, 위험군 데이터베이스 구축과 서비스 연계체계를 통한 예방 중심 정책 전환, 둘째, 중앙-지방-민간의 역할 명확화와 교부금 제도 및 고독사예방기금 신설, 셋째, ICT·AI 기반 조기경보체계 구축과 개인정보 보호 간의 균형 확보, 넷째, 유관 법률과의 통합 위기대응체계 구축이 요구된다. 결국 본 연구는 고독사예방법을 단순한 복지정책 법률에서 나아가, 사회적 고립과 고독에 대응하는 통합적 사회정책법으로 재정립할 필요성을 제시한다. 이는 예방 중심의 통합돌봄체계 구축과 민관협력형 거버넌스 강화를 통해, 고독사를 개인의 문제가 아닌 사회적 연대의 과제로 전환시키는 법제적 기반을 마련한다는 점에서 의의를 갖는다.

주제어: 고독사, 사회적 고립, 고독사예방법, 자살예방, 일본 고독고립대책추진법

[Abstract]

The Legal Framework and Challenges of Preventing Lonely Deaths in Korea

- Focusing on the Act on the Prevention and Management of Lonely Deaths -

Choi, Yoonyoung

(Presidential Committee on Ageing Society and Population Policy, Senior Specialist)

Korean society is facing an increasing level of social isolation due to rapid demographic changes and the weakening of community networks. The sharp rise in single-person households, population aging, and family dissolution has heightened the risk of individuals dying alone, a phenomenon known as kodokushi (lonely death). According to the 2024 Report on the Status of Lonely Deaths published by the Ministry of Health and Welfare, 3,661 people died alone in 2023, marking a 2.9% increase from the previous year. This phenomenon reflects not merely individual circumstances but a structural social issue stemming from the erosion of social care systems and community solidarity.

In response, Korea enacted the Act on the Prevention and Management of Lonely Deaths (2021), which defines the duties of the state and local governments, mandates the establishment of basic and implementation plans, requires periodic surveys, and promotes public-private cooperation and financial support. However, despite this legislative framework, the number of lonely deaths has not decreased. The Act continues to face structural limitations, such as the ambiguity of definitions and policy scope, regional disparities in implementation, insufficient data linkage among relevant laws, and the tension between data protection and policy efficiency.

This study analyzes the legislative intent, structure, and implementation mechanisms of the Korean Act on the Prevention and Management of Lonely

Deaths, and compares them with Japan's Act on the Promotion of Measures for Loneliness and Isolation (2023) and its Priority Plan for Loneliness and Isolation Measures. The Japanese framework establishes a cooperative governance system among central and local governments and civil society, links the Act with a detailed implementation plan, institutionalizes evidence-based policy, and strengthens local preventive networks through public-private partnerships and NPO involvement. It also emphasizes continuous policy evaluation and feedback to enhance legislative effectiveness.

By contrast, Korea's legal framework remains primarily reactive and fragmented. The absence of a unified data infrastructure among the Social Security Benefits Act, Mental Health Welfare Act, and Suicide Prevention Act hinders the early identification and management of high-risk groups. To strengthen the law's effectiveness, this study proposes (1) building an integrated database and preventive service network, (2) clarifying the roles of central and local governments and introducing a Lonely Death Prevention Fund and intergovernmental grant system, (3) balancing ICT/AI-based early detection services with data privacy safeguards, and (4) establishing an integrated crisis response system connecting related welfare, mental health, and suicide prevention policies.

Ultimately, this study argues that the Act on the Prevention and Management of Lonely Deaths should evolve from a declaratory welfare statute into an integrated social policy law addressing social isolation and loneliness. Such reform would shift Korea's policy orientation from reactive post-crisis management to a preventive, community-based legal framework, positioning lonely death not as a private tragedy but as a shared social responsibility.

Keywords: lonely death, social isolation, Act on the Prevention and Management of Lonely Deaths, suicide prevention, Act on the Promotion of Measures for Loneliness and Isolation (Japan)

플랫폼 노동자 지원 조례에 관한 연구*

유영미**

目 次

I. 서론	
II. 이론적 배경	IV. 플랫폼 노동자 지원 조례 분석
1. 플랫폼노동자를 위한 사회안전망	1. 할당
2. 플랫폼노동자의 사회적 배제	2. 급여
	3. 전달체계
III. 연구방법	V. 결론 및 제언
1. 연구대상	
2. 분석틀	

I. 서론

4차 산업혁명과 함께 빅데이터, 로봇, 인공지능, 사물인터넷(Internet Of Things) 등
의 이슈와 함께 사회는 빠른 속도로 변화하고 있다. 새로운 기술발달은 일자리 창출과
소멸에 대한 논쟁과 그 역사를 함께한다고 볼 수 있다. 특히 코로나 이후 택배, 음식
배달, 퀵서비스 등을 중심으로 플랫폼을 매개로 노무를 제공하는 사람이 급격하게 증
가하고 있다. 우리나라의 경우 2022년 기준 플랫폼 종사자 수는 약 80만 명으로 취업
자(15~69세)의 3%를 차지하고 있으며, 21년 약 66만 명 대비 13.4만 명(20.3%)이
증가했다(고용노동부·한국고용정보원, 2023). 향후 AI의 역할 증대와 기존 산업에 정
보통신기술이 융합되면서 직무구조가 변화하면서 플랫폼노동자는 더 증가할 것이다.

* 투고일: 2025.11.10., 심사일: 2025.11.12.-2025.11.24., 게재 확정일: 2025.11.24.

** 이 과제는 2022학년도 부산대학교 교수 국외 장기파견 지원비에 의하여 연구되었음.

** 부산대학교 사회복지학과 교수.

플랫폼노동자¹⁾는 일반적으로 “온라인 플랫폼을 통해 고객과 서비스 제공자를 중개하여, 디지털 기술 기반의 중개 구조 속에서 비정형적으로 노동을 제공하는 자”로 정의된다(김준영 외, 2019; 박나리·김교성, 2020). 이들은 통상적인 고용관계 밖에서 일하며, 근로기준법상의 ‘근로자’에 해당하지 않아 법적 보호의 사각지대에 놓이는 경우가 많으며, 도시 곳곳을 이동하며 도시의 물류, 배달, 이동 서비스 등을 담당하는 과정에서 교통사고, 폭력 노출, 범죄 피해, 안전장비 부족 등 다양한 사회적 위험에 직·간접적으로 노출된다. 이러한 위험은 단지 개인의 문제가 아니라 지역주민의 일상 안전과 지역사회와의 공공 질서에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 플랫폼노동자에 대한 제도적 보호를 도모하여 취약노동자 보호를 통한 사회적 안전망을 강화해나가야 한다.

플랫폼노동의 확산은 자율성 부여와 노동의 유연화라는 긍정적인 측면이 있지만, 불안정한 일자리 증대와 더불어 고용과 소득이 불안정한 문제가 발생한다. 특히 기존 노동법 체계가 전통적 고용관계에 기반하여 설계되어 플랫폼노동자가 노동법과 사회보장법 등 법적 사각지대에 놓여있어 이들의 권리 보호가 시급하다. 이에 정부는 2020년 12월 「플랫폼 종사자 보호 대책」을 발표하였다. 또한 장철민 의원 등 20인이 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」을 2021년 3월 발의했으며, 이수진 의원 등 10인이 2021년 11월 동일한 법률명으로 발의했으나, 두 법률안 모두 2024년 5월 29일 임기 만료로 폐기되었다.

이러한 흐름과 함께 배달플랫폼과 사회관계 구축 사례 인터뷰 연구(김종진 외, 2018), 플랫폼 경제 종사자 규모 파악 연구(김준영 외, 2019), 플랫폼노동자 보호를 위해 노사관계 및 노동조합의 논의를 제시한 연구(한인상·신동윤, 2019)가 등장하였다. 이후에는 플랫폼노동자의 노동권에 중심을 두고 고용·산재보험법의 적용 확대를 주장하는 연구가 다수이다(장희은·김유희, 2020; 박나리·김교성, 2020; 최석환, 2019; 박지순, 2018). 플랫폼노동자의 권리 보호 방안으로 법적 장치의 필요성을 주장한 연구도 있다(이호근, 2020; 장지연 외, 2020).

플랫폼 노동자 보호를 위한 연구 흐름과 다르게 중앙정부와 지방정부 본청의 법률 및 조례 제정은 미약하다. 한편 지방자치단체 차원의 플랫폼 종사자 보호 기틀을 마련하기 위한 움직임은 있다. 2020년 10월 제정된 「경기도 플랫폼 노동자 지원 조례」를 시작으로 2025년 6월 27일 제정된 「대전광역시 대덕구 플랫폼 노동자 지원 조례」까지 2025년 7월 초 기준으로 총 36개의 조례가 그 근거이다. 이러한 조례가 플랫폼 노동자들의 권리 보호와 지위 향상과 더불어 지역사회 안전을 위해 사회복지정책의 구성요소를 잘 갖추었는지 확인이 필요하다.

이를 위해 본 연구의 목적은 다음과 같이 구체화할 수 있다. 첫째, 길버트와 테렐의

1) 플랫폼 노동자, 플랫폼 종사자, 플랫폼 배달노동자, 플랫폼 노동 종사자 등 명칭이 다양하나, 본 연구대상의 다수가 ‘플랫폼 노동자’로 사용하고 있으므로 연구자의 어휘 선택은 그러하다. 다만, 인용된 참고문헌과 법률은 원어 그대로 사용한다.

정책분석 틀에 따라 2025년 7월 초 기준 제정된 36개의 플랫폼노동자 지원 조례를 분석한다. 다만 서비스에 필요한 재원과 관련된 조항은 총 36개 조례에 규정되어 있지 않아 할당, 급여, 전달체계 기준으로 분석한다. 둘째, 향후 조례 개정 및 정책적 대안을 제시함으로써 플랫폼노동자의 권리 강화를 위한 사회 안전망 구축을 위한 초석을 다지고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 플랫폼노동자를 위한 사회안전망

세계적으로도 플랫폼노동자가 빠르게 증가하고 있고, 주요 국가는 플랫폼노동자의 사회보장을 확대하는 입법과 정책을 추진하고 있으며, 그 중 미국과 영국은 플랫폼노동자를 일반 노동자로 분류하여 퇴직연금 혜택을 받도록 하고 있다. 본 연구에서는 미국과 영국의 플랫폼노동자에 대한 사회안전망 구축 사례를 통해 한국에 필요한 함의를 살펴보겠다. 미국은 플랫폼 노동형태가 다양하게 나타나고 있다. 아마존 메카니컬 터크(Amazon Mechanical Turk)는 인공지능이 할 수 없는 업무를 담당할 지원자를 모집하며, 지원자가 제시한 금액을 수용하는 사람과 연결해준다. 전 세계를 대상으로 지원자를 모집하며, 제시된 인건비 단가가 경쟁으로 결정되므로 더싼 노동력을 제공할 수 있는 지원자가 나타나면 대체된다. 따라서 일정 이상의 인건비 수준을 보장받을 수 없게 되어 대부분 저렴한 노동력을 이용하는 수단으로 사용되는 경향이 있다. 이외에도 일상생활에서 우버(Uber)나 리프트(Lyft)를 통해 차량 이용을 하고, 핸디(Handy)를 통해 집이나 사무실에 수리할 것을 고치며, 도어대시(DoorDash)나 그립허브(GrubHub)를 이용해 식사를 해결한다.

2020년 미국 캘리포니아주에서는 ABC 기준을 통과하는 기업만 독립계약자를 고용하도록 규정한, 회사 내 독립 계약자를 일반 노동자로 분류하는 Assembly Bill No. 5(이하 AB5법)이 발효되었다. AB5법은 노동자가 독립노동자로 잘못 분류될 시 임금노동자가 보장받는 권리가 박탈될 수 있다고 지적함으로써 노동자성을 인정받지 못한 사람들이 겪은 피해에 주목하였다(Sophie Nieto-Munoz, 2020). 리프트(Lyft)와 우버(Uber) 등의 플랫폼 사업자가 법 적용 대상이 되며, 노동자로 분류된 독립계약자들은 최저 임금, 건강보험, 유급휴가 등 다양한 혜택을 보장받을 수 있게 되었다(California Legislative information, 2020, “Assembly Bill No.5”). 또한 은퇴법(US Senate Committee on Finance, 2022, “Secure 2.0 Act”)을 통해 2027년부터 플랫폼노동자

등 저소득 노동자도 퇴직연금에 가입할 수 있게 되었으며, 연방 정부는 직장 또는 개인 퇴직계좌에 기여금의 50%를 지원한다. 이는 소득이 낮고 연금 가입이 어려웠던 시간제 직원, 프리랜서 및 청년 노동자와 플랫폼노동자의 퇴직을 대비한 저축 기회가 확대된 것으로, 생활안전 측면에서 취약한 노동자를 보호할 수 있기에 가치 있는 변화라고 평가받는다.

영국 정부는 테일러 보고서(Taylor Review)를 통하여 고용 및 노동 법제도의 현대화에 필요한 종합적이고 장기적인 정책 대안을 마련하고자 하였다. 2018년 12월 영국 정부는 영국의 미래 노동정책 비전을 담고 있는 전략보고서 'Good Work Plan'을 발표하였으며, 이는 플랫폼노동의 보호에 있어서 중요한 함의를 가진다. 노동자가 전속되는 것을 금지하는 법안이 2015년 제정되었음에도 불구하고 여전히 계약자의 다수가 장기간 동안 영시간계약에 묶여있다(stuck)²⁾. TUC(Trades Union Congress, 2024)에 따르면 영시간 계약 노동자 3명 중 2명(66%)이 현고용주와 1년 이상, 거의 절반(46%)은 2년 이상, 8명 중 1명(12%)은 10년 이상 근무했으며, 이는 악덕사업주들이 수년간 노동자들을 영시간계약에 '주차(parking)'시키고 있는 것이라 비판받았다.

한편 영국의 플랫폼노동자를 위한 안전망 구축 사례로서 Uber 운전자는 독립 계약자가 아닌 노동자로 분류된다는 대법원판결에 주목해볼 필요가 있다. 대법원은 고용권리법(Employment Rights Act, 1996년), 국가최저임금법(National Minimum Wage Act, 1998년) 및 근로시간시행령(Working Time Regulations, 1998년)에 따라 '근로자'로서 인정받는지를 살펴봤다. 예비 심리(preliminary hearing)를 거친 후, 고용법원(The Employment Tribunal)은 우버기사들이 '근로자'이며, 그들이 (a) 우버 앱을 켜 두며, (b) 근무를 허가 받은 지역 내에 있었으며 (c) 과업을 수행할 수 있는 경우에 '근무'했다고 판단했다. 또한 Uber가 운전자에 대해 서비스 요금, 고객 수락 여부, 운전자의 서비스 제공 방식 등에 대해 엄격하게 통제권을 행사하기 때문에 Uber 운전자는 독립 계약자가 아닌 일반 노동자로 분류된다고 판결하였다(The Supreme Court, 2021). 이에 따라 Uber 운전자는 노동자로서 최저 임금, 근로시간 규칙, 유급 휴가 및 기타 법적 보호를 받을 자격을 가지게 되었고, 영국 규제 당국은 플랫폼 회사에 플랫폼노동자를 위한 연금을 제공할 것을 촉구하였다. Uber 소속 운전자는 2021년부터 "NOW:Pensions"에서 제공하는 퇴직연금에 자동으로 등록되었고, Uber는 운전자 수입의 3%를 지원하고 운전자는 최소 5%를 납부하는 형태로 플랫폼노동자를 위한 최초의 퇴직연금제도를 시행하였다. 영국 정부는 영시간계약에 관한 문제 조항을 개정하는 한편 계약을 위반하여 근로자나 노무제공자가 불이익한 조치를 당하면, 고용심판소에

2) 영국의 플랫폼노동 종사자는 사전에 정해둔 근로시간이 없이 사용자의 필요에 따라 근로자가 호출에 답하여 근로제공을 하고, 그 시간에 비례해 임금을 받는, 즉 고용주가 근로자에게 최소한의 근무 시간을 보장하지 않는 고용 계약방식인 영시간계약(Zero hour contract)을 맺는 경우가 대부분이다.

구제를 신청하는 내용을 추가 입법하였다(The Exclusivity Terms in Zero Hours Contracts (Redress) Regulations 2015 No. 2021).

2. 플랫폼노동자의 사회적 배제

우리나라의 실태는 어떠한가 살펴보자. 현재 우리나라의 다양한 플랫폼 종사자들은 전통적인 관점에서 볼 때, 노동자에 해당되지 않아 노동법과 사회보장의 보호대상에서 배제된다. Sen(2000)은 빈곤의 비물질적 차원에서 기회와 활동, 의사결정 과정에의 참여에서의 배제 등이 사회적 배제의 요인으로 보았다. 사회적 배제는 1970년대에 르네 르누아르(René Lenoir)가 사회보장제도에서 보호받지 못하는 집단을 지칭하는 'Les Exclus(배제된 사람들)' 이란 표현으로 처음 제안하였다(Silver, 1994). 플랫폼 노동자가 그러하다.

플랫폼노동자의 규모가 확대되고 있는 반면 법의 울타리 안에서 보호받지 못하기에 노동시장의 사각지대에 놓여, 노동 및 생활환경이 열악하다. 2020년 「플랫폼 종사자 보호 대책」이 발표되었으며, 2021년 두차례 「플랫폼 종사자 보호 및 지원 등에 관한 법률안」이 국회에 발의되었지만, 각각 2021년 3월(장철민 외 20인)과 2021년 11월(이수진 외 10인) 발의된 해당 법안은 모두 제21대 국회 임기 만료로 2024년 5월 폐기되었다. 법안은 플랫폼노동자의 지위 명확화, 사회보험 적용 확대, 계약상 권리 보호 등을 포함하고 있었으며, 실질적인 법적 보호의 근거를 마련하려는 시도였다는 점에서 의미가 있다. 그러나 사용자 단체 및 플랫폼 기업의 반발, '노동자성 인정 범위'에 대한 논란 등으로 인해 법안 통과에 실패하였다(박나리·김교성, 2020; 장희은·김유희, 2020). 결국 법과 제도가 가속화되는 플랫폼노동자의 규모를 따라가지 못하고 있는 것이다. 이러한 입법 실패는 중앙정부의 소극적 태도와 입법적 관심 부족을 방증하며, 향후 제도화 과정에 있어 사회적 합의 도출 및 이해관계자 참여 확대가 요구된다. 우리나라 헌법은 근로자에게 근로권(헌법 제 32조)과 노동3권(헌법 제 33조)을 보장하고 있으나, 이를 통한 법적인 보호는 일하는 모든 사람이 아니라 근로자성을 인정받는 사람에게만 한정된다. 따라서 근로자로서 인정받으려면 대법원의 근로자성 판단기준에 정규직 근로자의 징표가 되는 관계를 필요로 한다. 근무시간, 해고에 대한 제한, 최저임금 등 노동관계법상의 보호 기준이 되는 근로기준법, 노동조합 및 노동관계조정법, 최저임금법과 근로자에게 제공되어야 하는 대표적인 사회보험인 고용보험법, 산업재해 보상보험법의 보호를 받기 위해서 플랫폼노동자가 근로자성을 먼저 인정받아야 하는 상황이다(박나리·김교성, 2020).

플랫폼 노동자의 권리를 강화하기 위해 고용 안정성과 공정한 근로 조건을 강조하는

영국의 Good Work Plan은 플랫폼 노동자의 고용 형태와 근로 조건을 명확히 규정하는 데 참고할 수 있다. 또한 'ABC 기준'을 도입하고, AB-5를 입법화하여 플랫폼 노동자를 독립 계약자가 아닌 직원으로 분류하여 노동법의 보호를 받도록 하는 미국 캘리포니아주의 사례는 플랫폼 노동자의 법적 지위를 명확히 하는데 함의를 제공하고 있다. 이러한 해외 사례는 우리나라에서 플랫폼 노동자의 법적 지위 뿐 아니라 사회보험 적용 범위를 확대하는 데 중요한 시사점을 제공한다.

플랫폼종사자를 근로기준법 상의 근로자로 인정하지는 않지만 산재보험법상 특수형태근로종사자로 인정하여 산재를 승인한 사례가 있다(대법원 판례 2016두49372, 2017두74719)³⁾. 산업안전보건법이 2019년 1월 전부 개정될 때 법적 보호대상에 다양한 고용형태의 노무제공자가 포함되도록 넓히는 내용이 있으며, 2024년 5월부터 목적 또한 최근 변화된 노동력 사용실태에 맞게 법의 보호대상을 넓히려는 입법취지를 명확히 하기 위하여, 노무를 제공하는 자의 안전 및 보건을 유지·증진하는 것으로 확대된 것이다. 특히 제77조(특수형태근로종사자에 대한 안전조치 및 보건조치 등) 1항과 제78조(배달종사자에 대한 안전조치)를 살펴보면 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자는 그에 대하여 필요한 안전 및 보건조치를 하고, 이동통신단말장치로 물건의 수거·배달 등을 중개하는 자는 물건을 수거·배달 등의 노무를 제공하는 자에게 필요한 안전 및 보건조치를 하도록 개정된 것을 확인할 수 있다. 또한 2021년 3월 제정된 「서울특별시 특수형태근로종사자 권리 보호 및 지원을 위한 조례」가 2023년 5월 전부 개정되면서 「서울특별시 노무제공자 및 프리랜서 권리보호와 지원에 관한 조례」로 명칭이 변경되었고 2023년 7월부터 시행되고 있다. 특히 제4조(시장의 책무)를 살펴보면 플랫폼 노동자들의 지위에도 불공정한 계약 방지, 안정적인 노무제공 환경 조성, 차별관행 해소와 공정한 대우를 통한 노력 등 점차 변화가 생긴 것을 알 수 있다.

III. 연구방법

1. 연구대상

연구대상은 국가법령정보센터에서 '플랫폼 노동자', '플랫폼 종사자'를 키워드로 검색

3) 오토바이로 배달 중에 보행자와 충돌하여 재해를 입은 배달대행업체 소속 배달원에 대해서 원심과 대법원 모두 근로자성은 인정하지 않았다. 다만 대법원은 배달대행업체의 가맹점(음식점)으로 가서 음식물을 받은 후, 가맹점이 지정한 수령자에게 배달하는 배달원의 업무는 산업재해보상보험법 시행령 제125조 제6호에 따른 '한국표준직업분류표의 택배원'에 해당하여 산재보험법상의 특고종사자로 인정된다고 판시한 바 있다.

하여 중복된 1개 조례(서울 금천구 플랫폼 노동 종사자 지원 조례)와 2025년 6월 27일로 가장 최근에 제정된 대전 대덕구까지 총 36개의 관련 조례이다. 광주광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 충청남도, 제주특별자치도는 플랫폼 노동자 관련 조례가 없다. 서울 중랑구는 2021년 1월 7일에 “플랫폼 배달노동자 지원 조례”로 제정되었으나, 플랫폼 배달노동자 지원에 국한된 개념을 플랫폼 노동자라는 광의의 개념으로 개정함으로써 플랫폼 노동자 지원에 대한 적용범위를 확대하고 노동자의 노동권을 확보하고자 2023년 2월 “플랫폼 노동자 지원 조례”로 개정되었다. 서울 도봉구 또한 2021년 11월, “배달종사자 안전 및 건강증진에 관한 조례”로 제정되었으나 중랑구와 같은 맥락에서 2023년 11월 “플랫폼 종사자 권리보호와 지원에 관한 조례”로 개정되었다. 반면 전북특별자치도 군산시, 대구 동구, 충북 증평군, 그리고 경북 경주시는 23년 11월 제정 당시부터 플랫폼 배달노동자 혹은 플랫폼 배달 종사자 명칭을 현재까지 유지하고 있다.

2. 분석틀

본 연구는 길버트와 테렐의 정책분석 모형에 따라 할당, 급여, 전달, 재정의 네가지 차원을 기준으로 플랫폼 노동자 지원조례를 분석하였다. 길버트와 테렐의 정책분석 모형은 사회복지 정책 및 제도 분석에 있어 널리 사용되고 있으며(이혜경, 2009), 정책의 구성요소들을 통해 선택된 정책의 형태와 내용들이 포함되어 있고(정보라·유영미, 2025), 각 차원에 따른 플랫폼 노동자 지원조례의 쟁점 등을 고려할 수 있다⁴⁾. 길버트와 테렐의 분석기준에 따라 살펴볼 조례의 조항은 <표 1>과 같으며, 총 36개 조례 중 서비스에 필요한 재원과 관련된 조항은 전무했다⁵⁾.

-
- 4) 정책분석틀로 Chambers는 정책의 목표, 혜택, 자격 규칙, 행정 구조, 재정 등을 분석하므로 Gilbert & Terrell의 틀과 유사하지만, 정책의 목표 설정에 더 중점을 둔다. Popple & Leighninger은 정책의 역사적 맥락, 사회적·경제적·정치적 영향, 평가 및 개혁 제안을 포함하여 정책을 다각도로 분석하지만 광범위한 범위를 다루므로, 조례의 구체적인 쟁점을 다루기에는 부적합하다.
- 5) 다수의 지자체가 플랫폼노동자를 위한 정책 수행을 위한 전담기관 지정 조항을 두었으나, 예산 확보와 연계하지 못하는 한계가 있다.

<표 1> 길버트와 테렐의 차원에 따른 분석기준 및 해당 조항

차원	기준	해당 조항
할당 (지원대상)	지원 대상과 선정기준	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 조례의 목적 ◦ 적용대상 ◦ 정의 ◦ 장의 책무
급여 (지원사업)	대상자에 대한 지원사업	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기본계획 ◦ 지원사업 ◦ 법률지원 ◦ 실태조사 ◦ 모범거래
전달	전달주체가 되는 기관 및 인력 구축 여부 및 기능	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 위원회 관련 ◦ 협력체계 등
재정	재원조달 방법	-

IV. 플랫폼 노동자 지원 조례 분석

본 장에서는 2025년 7월 초 기준으로 제정된 36개의 플랫폼노동자 지원 조례를 분석 대상으로 삼아, 길버트와 테렐의 정책 분석틀을 적용하여 할당, 급여, 전달체계의 3 가지 측면에서 조례를 검토하였다. <표 2>는 길버트와 테렐의 정책분석 틀에 따른 플랫폼 노동자 지원조례 조항의 존재 유무를 정리한 것이다.

1. 할당

할당은 지원 대상과 선정기준을 분석한 것으로, 해당 조항으로는 조례의 목적, 정의 및 적용 대상, 장의 책무를 살펴볼 수 있다.

1) 목적 및 정의

플랫폼노동자 지원조례는 대부분 노동자와 유사하게 근로를 제공하는데도 불구하고, 노동관련 법률을 적용받지 못하는 플랫폼 노동자들의 권리·권익을 보호하고 지위 향상을 도모하는 것을 목적으로 한다. 특히, 서울 관악구, 동작구, 영등포구는 목적(제1조)에서 「근로기준법」에 따른 노동자로 특정하여 명시하고 있다.

<표 2> 길버트와 테렐의 차원에 따른 플랫폼 노동자 지원조례 유무

차원	할당					급여					전달	
	지역	목적	정의	적용 대상	장책무	기본 계획	지원 사업	실태 조사	법률 지원	모범거래기준	위원회	협력 체계
서울	강북구	○	○	○	○	○	○	◎	○		○	○
	관악구	○	○	○	○	○	○	◎			○	○
	구로구	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
	금천구	○	○	○	○	○	○	○	○		의견청취	○
	노원구	○	○	○	◎	○	○	○	○		○	○
	도봉구	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
	동작구	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
	서초구	○	○	○	◎	○	○	○	○		○	○
	영등포구	○	○	○	◎	○	○	○	○		○	○
	중랑구	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
부산	본청	○	○	○	○	○	○	○				
	남구	○	○	○	◎	○	○	○			○	
	연제구	○	○	○	○	○	○	○			○	○
	영도구	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
대구	동구	○	○	○	○	○	○	○				○
인천	계양구	○	○	○	◎	○	○	○	○	◎	○	○
광주	남구	○	○	○	○	○	○	○				
대전	본청	○	○	○	◎		○	○	○		○	
	대덕구	○	○	○	○	○	○	○	○		○	○
경기도	본청	○	○	○	◎	○	○	○	○	◎	○	○
	광주시	○	○	○	◎	○	○	○				○
	군포시	○	○	○	◎	○	○	○			○	○
	이천시	○	○	○	◎	○	○	○				○
강원	본청	○	○	○	◎	○		○	○	○	○	
	속초시	○	○	○	○	○	○	○				○
충북	증평군	○	○	○	○	○	○	○				○
전북	군산시	○	○	○	○	○	○	○				○
	김제시	○	○	○	○	○	○	○				○
	익산시	○	○	○	○	○	○					○
전남	본청	○	○	○	◎	○	○	○	○	○	○	○
	나주시	○	○	○	○	○	○	○				○
	무안군	○	○	○	○	○	○	○				○
경북	경주시	○	○	○	○	○	○	○				○
경남	본청	○	○	○	◎	○	○	○			○	
	김해시	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○
	창원시	○	○	○	◎	○	○	○	○	○	○	○

* ○는 관련 조항이 다수입을 의미함.

플랫폼 노동자, 플랫폼 종사자, 플랫폼 배달노동자, 플랫폼 노동 종사자 등 명칭은 다양하지만, ‘상품이나 서비스의 공급자와 소비자를 연결해주는 온라인 플랫폼을 통해 일감을 중개·알선 받아 노무를 제공하고 그 대가를 지급받는 사람’이라는 정의는 유사하다. 서울 도봉구와 동작구는 플랫폼 종사자의 정의를 「산업재해보상보험법」 제91조의15제2호에 따른 노무제공자로 명시하고 있다(제2조). 서울 중랑구, 대구 동구, 전남 나주시는 플랫폼 노동자를 상품이나 서비스의 공급자와 소비자를 연결해주는 플랫폼 노동사업자로부터 일감을 받고 노동을 제공하여 수입을 얻는 사람으로 「산업재해보상보험법」 제125조에 따른 특수형태근로종사자 중 업무가 특정 장소에 국한되지 않고 노동을 통해 이루어지는 노동자로 정의하고 있다. 특히 대구 동구의 경우 전자정보처리시스템, 이동노동이라는 문구가 삽입되어 있다. 경북 경주시는 플랫폼 배달종사자를 「자동차관리법」 제3조에 따른 이륜자동차를 사용하여 온라인 플랫폼을 통해 배달을 주업으로 노무를 제공하는 사람이라고 정의하고 있다(제2조).

2) 장의 책무

장(구청장/시장/도지사/군수)의 책무는 지원대상자와 법의 목적이 담겨져 있으므로, 할당 차원에서 함께 살펴보았다. 일반적으로 플랫폼노동자 지원조례에서 장의 책무는 플랫폼 종사자의 보호 및 지원을 위한 정책 시행을 위해 노력하여야 한다 혹은 플랫폼 종사자의 권익을 보호하고 안정적으로 노무를 제공할 수 있는 제도적 환경을 조성하기 위하여 노력하여야 한다는 조항으로 구성되어 있다. 그리고 플랫폼 노동자가 「근로기준법」 등 노동관계 법령에 따른 노동자가 아니라는 이유로 차별받지 않으며, 노동자에 준하는 법적보호를 받을 수 있도록 노력하여야 한다는 조항⁶⁾과 적정한 임금을 받을 수 있도록 노력해야 한다는 장의 의무를 명시한 조항⁷⁾이 있다. 이와 더불어 플랫폼 종사자에 대한 사회안전망 구축 및 확대를 위해 해당 기관의 장이 노력해야 한다는 강제 조항⁸⁾ 또한 삽입되어 있다. 서울 서초구, 부산 남구, 대전 본청과 대덕구, 경기도 본청, 경기도 군포시와 이천시, 강원특별자치도 본청, 전남 본청, 경상남도 본청과 창원시는 장의 책무가 타 조례와 비교하여 구체적이다.

이외에도 살펴볼 몇 가지 조항, 특히 권리구제 측면에서 대구 동구의 경우 구청장의 책무 뿐 아니라 배달노동 종사자와 대등한 지위에서 계약을 체결하고, 이를 성실하게 이행해야 한다는 배달노동 이용 사업자의 책무(제5조)와 플랫폼 배달노동자는 「도로교

6) 서울 서초구, 영등포구, 대전 대덕구, 인천시 계양구, 경남 본청, 창원시.

7) 서울 서초구, 부산 본청과 남구, 대전 본청과 대덕구, 경기도 본청과 · 광주시, 군포시, 이천시, 강원도 본청, 전남 본청, 경남 본청과 창원시.

8) 서울 노원구와 서초구, 부산 남구, 대전 본청과 대덕구, 경기도 본청과 군포시, 이천시, 강원도 본청, 전남 본청, 경남 창원시.

통법」을 준수하고 안전운행을 하여 구민의 안전과 통행에 지장이 없도록 하여야 한다는 배달노동자의 책무(제6조)에 대해서도 명시하고 있다. 이외에도 충북 증평군은 수급권 제한의 원칙 중 병급금지인 중복지원 금지(제7조)를 담고 있다.

2. 급여

급여는 대상자에게 어떤 지원이 되며, 형태가 무엇인지에 대한 것이다. 따라서 급여 차원에서는 기본계획 혹은 종합계획, 지원사업, 모범거래기준, 실태조사와 법률지원 조항에 대하여 살펴보았다.

1) 기본·종합계획

기본계획은 대부분의 조례가 플랫폼 노동자·종사자의 보호 및 지원을 위한 기본방향과 목표, 추진과제 및 방법에 관한 사항, 분야별 시책, 플랫폼 종사자의 보호 및 지원 대책, 플랫폼 종사자의 피해 예방 및 구제를 위한 교육·홍보, 플랫폼 종사자 지원사업 추진에 필요한 예산 및 재원조달 방안, 그 밖에 플랫폼 종사자의 권리 보호를 위해 장이 필요하다고 인정하는 사항 등을 담고 있다. 경남 김해시(제9조)는 2024년 11월 개정을 통해 신설하였으며, 서울 도봉구의 경우 「서울특별시 도봉구 노동취약계층 권리 보호 및 지원에 관한 조례」 제6조에 따라 구청장이 수립한 노동취약계층 지원정책 기본계획에 제2항 각 호의 사항이 포함되는 경우에는 제1항의 기본계획을 수립한 것으로 본다.

2) 지원사업

다수의 지자체는 지원사업의 내용을 플랫폼 노동자의 근로조건 및 근무환경 개선, 플랫폼 노동자의 보호 및 지원정책을 위한 조사 및 연구, 플랫폼 노동자에 대한 안전·산업재해 예방 등에 관한 교육, 플랫폼 노동자에게 안전을 위한 필요물품비 또는 필요물품 지원 등으로 명시하고 있다. 전북 군산의 보호 및 지원(제7조), 전남 본청의 사업 범위(제8조), 경상남도 김해시의 권리보호 및 증진사업(제8조)과 경상남도 창원시의 권리 보호 및 증진 사업(제7조) 또한 지원사업이라 볼 수 있다.

부산 영도구의 경우 플랫폼 노동자 피해 예방과 구제를 위한 법률 상담 서비스 제공을 추가하고 있으며, 경기도 광주시, 군포시와 이천시는 플랫폼 노동자의 세무상담, 노무상담 또는 계약상 분쟁 등에 관한 권리구제를 위한 법률상담서비스를 지원사업으로

담고 있다. 이외에 구청장의 책무를 구체적으로 명시하였던 부산 남구의 경우 타 조례의 지원사업을 포함하여 모범거래 기준을 마련하기 위한 연구·조사, 플랫폼 종사자 계약상 분쟁 등에 관한 권리구제를 위한 법률상담서비스, 그리고 플랫폼 종사자 피해예방 및 구제를 위한 교육·홍보 등을 명시함으로써 지원사업(제7조) 또한 구체적으로 마련하였다. 인천시 계양구(제7조), 대전 대덕구(제7조), 전남 무안군의 권익 보호 및 증진사업(제7조) 또한 구체적으로 명시하였다. 타 조례에서 제시한 지원사업 뿐만 아니라 부산 남구 조례와 유사하게 플랫폼 노동자에 대한 법률·노동·경영·상담 및 지원, 플랫폼 노동자 모범거래 기준 마련을 위한 연구·조사가 명시되어 있으며, 특히 플랫폼 노동자의 사회보험 및 생활안정 도모 등 사회적 기본권 보장을 할 수 있다고 명시하고 있다. 전남 나주시, 경남 김해시와 창원시 또한 사회적 기본권 보장 지원 조항을 두고 있다. 경기도 본청은 인천시 계양구의 지원사업에 덧붙여 2022년 1월 개정을 통해 조직화 지원 조항을 플랫폼 노동자의 자조모임·협동조합 등 조직화 지원으로 구체화하였으며, 플랫폼 노동자 조직 교육·홍보·컨설팅 지원 조항을 신설하였으며, 2025년 6월 제정된 대전 대덕구 또한 동일한 내용을 담고 있다.

플랫폼 종사자의 보호 및 지원을 위한 사업 추진을 위하여 관내 사무의 민간위탁에 관한 조례에 따라 법인 또는 단체 등에 위탁할 수 있다는 조항^{9)과}, 수탁기관에 대하여 해당 관내 보조금 관리 조례에 따라 예산의 범위 내에서 필요한 경비의 전부 또는 일부 지원을 명시한 조항^{10)이} 있다. 이외에도 서울시 강북구는 지원사업을 추진하기 위하여 필요한 경우, 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다는 조항을 두고 있다. 서울시 관악구, 노원구, 영등포구, 부산시 영도구의 경우 특히 저소득 플랫폼 노동자 지원 사업으로 두고 있으며, 충북 증평군은 플랫폼 배달종사자 산업재해보상보험료 지원 사업을 추진할 수 있다는 조항이 있다. 특히 서울 강북구는 2025년 6월 27일 개정을 통하여 고용보험료 일부 지원 근거를 마련하였다. 서울 영등포구 또한 2025년 6월 27일 개정을 통하여 지원사업 예산범위 명확화(안 제7조제1항)와 산재보험료 지원 근거 규정 신설(안 제7조제1항제5호)을 통해 플랫폼 배달 노동자의 부담을 경감하고 사회 안전망의 사각지대 최소화 및 산재사고 발생 후 일상으로 복귀를 지원하여 노동자의 복지를 증진하고자 하였다. 이러한 지원 내용은 플랫폼 노동자의 생활안정과 사회보험 접근성을 확대하는 구체적 방안으로 기능한다.

9) 서울시 관악구·금천구·노원구·도봉구·동작구·서초구·영등포구·종량구, 부산시 남구·영도구, 대구 동구, 인천시 계양구, 대전 본청과 대덕구, 경기도 본청·광주시·군포시·이천시, 강원도 속초시, 전북 김제시, 전남 나주시, 경상남도 본청.

10) 서울시 관악구·금천구·서초구·종량구, 부산시 남구·영도구, 대구 동구, 인천시 계양구, 대전 본청, 경기도 본청과 이천시, 전북 김제시, 전남 나주시, 경상남도 본청.

3) 모범거래 기준

모범거래 기준에 대한 조항은 경기도 본청(제9조, 모범거래 기준 등), 대전광역시 본청(제7조, 모범거래 기준의 개발·보급 등)과 대전 대덕구(제10조, 모범거래 기준 등), 그리고 인천 계양구(제10조, 모범거래 기준 등), 강원도 본청(제7조), 전남 본청(제9조), 경남 창원시(제9조)에 명시되어 있다. 특히 경남 김해시(제10조)는 2024년 11월 개정을 통해 신설하였다. 해당 내용은 각 기관장이 플랫폼 노동자에 대한 불공정 거래 관행을 보다 효과적으로 예방·개선할 수 있도록 업종별 모범거래 기준을 개발·보급할 수 있으며, 공정 거래 관행 정착을 위해 소속 공공기관, 민간기업·기관 등의 장에게 모범거래 기준 등의 준수·적용을 권장할 수 있다는 것이다.

4) 실태조사

36개의 조례가 플랫폼 노동자의 보호 및 지원 사업을 추진하기 위해 필요한 경우 관계기관 등과의 협조를 얻어 플랫폼 노동자 현황 등 실태조사를 실시할 수 있다는 조항이 있다. 연구용역 및 실태조사를 의뢰할 수 있다고 명시하고 있지 않은 자자체는 인천 계양구, 대전, 경기도, 강원도, 전남, 경남이며, 인천시 계양구를 제외한 타 조례는 모두 본청으로 실태조사의 현실적 수행 가능성을 고려한 것임을 알 수 있다.

5) 법률지원

법률지원 조항의 경우 플랫폼 종사자의 세무상담, 노무상담 또는 계약상 분쟁 등에 관한 법률상 피해예방 및 권리구제를 위해 법률상담서비스를 제공하는 내용으로 구성되어 있다. 해당 조항은 서울 강북구·금천구·노원구·동작구·서초구·영등포구, 부산 영도구, 인천 계양구, 대전 본청과 대전 대덕구, 경기도 본청, 강원도 본청, 전남 본청, 경남 창원시에 명시되어 있다. 인천시 계양구와 경기도 본청은 이와 더불어 법률상담을 받은 플랫폼 노동자에 대하여 「무료 법률상담실 설치 및 운영 조례」에 따라 법률 상담을 지원(인천시 계양구)하고 무료소송을 지원(경기도 본청)할 수 있다는 조항을 명시함으로써, 장의 책무와 지원사업 뿐만 아니라 법률지원을 통해서 플랫폼 노동자에 대한 사회적·법적으로 안정적인 제도 마련을 위해서 노력한 것으로 보인다.

3. 전달체계

전달의 주체가 되는 기관과 인력의 전문성을 파악하는 전달체계는 급여 전달 구조에 대한 것으로, 본 연구에서는 해당 틀에 따라 위원회와 협력체계 조항 등을 살펴보았다. 전달체계가 되는 주요 기관은 플랫폼 종사자/노동자 지원 위원회¹¹⁾, 플랫폼 노동 운영 협의회¹²⁾, 그리고 플랫폼 노동자 지원협의회(경상남도 본청) 등이 있다. 대부분의 위원회가 플랫폼 종사자의 노동조건·노동환경 개선에 관한 사항, 플랫폼 종사자의 보호 및 지원 사업 추진에 관한 사항 등을 심의·자문하는 역할을 맡고 있다.

경남 김해시의 경우 플랫폼 노동 운영협의회(제6조) 외에도 플랫폼 노동자의 보호와 지원업무를 효율적으로 추진하기 위한 목적으로 전담 및 전문인력 배치(제5조) 조항을 두었고, 2024년 11월 개정을 통해 플랫폼 노동 운영협의회의 위원 구성과 위원에 대한 경비 지급 등을 구체화하였다. 경남 창원시 또한 플랫폼 노동 운영협의회(제6조) 뿐 아니라 소관 실·국에 전담부서를 설치하거나 필요한 전문 인력을 배치할 수 있는 내용을 담은 전담부서 설치(제5조)를 명시하고 있다. 전남 본청은 위원회 조항은 없으나, 노동자의 지원 정책 및 제도 개선, 노동조건 향상을 효율적으로 수행하기 위한 전담기관 지정(제5조)을 통해 위원회와 동일한 역할을 한다고 볼 수 있다. 서울 금천구의 경우 위원회 관련 조항은 없으나 플랫폼 노동 종사자 노동 환경 및 여건 개선에 관한 사항, 플랫폼 노동 종사자 관련 사업 추진에 관한 사항, 그 밖에 플랫폼 노동 종사자 지원에 관한 사항을 전문기관 또는 단체에 의견을 듣거나 자문 등의 협조를 요청할 수 있다는 내용을 담은 의견청취(제8조) 조항을 둠으로써 타 조례의 위원회와 동일한 역할을 하는 것으로 파악할 수 있다.

다수의 조례가 위원회 구성과 위원의 조건과 위원장의 역할에 대해서 명시하고 있다. 서울 강북구의 경우 회의 소집 및 의결과정과 해산을 비롯하여 위원장의 직무대행 까지 구체적으로 명시하고 있다. 서울 서초구는 위원회의 구성 및 임기(제9조)를 비롯하여, 위원장의 직무(제10조), 위원회의 운영(제11조) 등 3개의 조항을 두고 있다. 서울 영등포구와 경기도 군포시 조례에는 위원회 설치 및 기능(제8조), 위원회 구성 및 임기(제9조), 위원장의 직무(제10조), 위원회의 운영(제11조) 등 총 4개의 조항이 있다. 서울 노원구의 경우 위원회와 관련하여 위원회 설치 및 기능(제8조)를 비롯하여, 위원회 구성 및 임기(제9조), 위원의 제척·기피·회피(제10조), 위원의 해촉(제11조), 위원장의 직무(제12조), 위원회의 운영(제13조) 등 위원회 관련 조항만으로 5개의 조항을 두고 있다. 서울 노원구, 서초구의 경우 사무를 처리하기 위한 간사 관련 조항이 존재한다. 이외에도 효율적이고 체계적인 플랫폼 종사자 보호 및 지원을 위하여 중앙행

11) 서울 강북구, 구로구, 도봉구, 동작구, 서초구, 중랑구와 부산 연제구와 영도구, 인천 계양구, 경기도 군포시.

12) 서울 관악구, 경기도 본청, 경남 김해시.

정기관 및 지방자치단체, 관련 전문기관 등과 협력체계를 구축할 수 있다는 조항이 명시되고 있다. 이처럼 플랫폼 종사자/노동자 지원 위원회, 플랫폼 노동 운영협의회, 플랫폼 노동자 지원협의회 등의 설치와 전담부서 지정 조항을 통해 구체적 실행체계를 마련하였다.

V. 결론 및 제언

지방정부는 조례 제정을 통해 플랫폼노동자의 노동권 보호와 지역사회 안전을 위한 방안을 마련하고 있다. 길버트와 테렐의 정책분석틀에 따라 플랫폼노동자 지원조례를 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 정책대상 측면에서, 조례들은 플랫폼 노동자에 대한 정의 및 범위를 구체적으로 명시하려는 시도가 있었으나, 일부 조례에서는 그 대상이 명확하지 않아 실질적인 정책 집행의 어려움이 존재했다. 배달, 대리운전, 가사서비스 등 특정 업종에 집중된 반면, 다양한 형태의 플랫폼 노동은 포괄되지 못하는 한계가 있었다. 급여 측면에서 대부분의 조례는 안전 및 복지 증진을 위한 교육, 장비 지원 등을 포함하고 있었으나, 실제로 플랫폼 노동자의 복지 향상에 실질적인 영향을 줄 수 있는 내용은 다소 제한적이었다. 그럼에도 불구하고 공제조합, 산재보험료 지원, 건강 검진, 심리상담 지원 등 새로운 지원 형태가 명시되며 정책적 가능성을 확장했다. 전달 체계 측면에서 전담 조직이나 위원회 설치하도록 규정하고 있는 조례가 대부분이나, 실질적인 운영방안이나 실행체계가 구체적으로 명시되어 있지 않아 형식적 도입에 그칠 우려가 있었다. 일부 조례에서 전담부서 지정, 위원회 구성, 실태조사 및 실효성 평가 근거를 마련한 것은 긍정적인 진전이라 할 수 있다. 요약하면, 플랫폼 노동자 지원 조례는 제도화 과정의 출발점으로서 의미를 가지며, 제도적 기반을 마련하는 데 기여했으나, 대상의 포괄성, 급여 내용의 실효성, 전달체계의 구체성 측면에서는 보완이 필요한 것으로 분석되었다.

이를 바탕으로 한 플랫폼노동자 지원조례에 대한 제언은 다음과 같다. 첫째, 플랫폼 노동자 보호와 관련한 현재 논의는 보호에 집중되고 있지만, 대상의 포괄성을 위하여 보호를 넘어서 플랫폼노동자의 권리를 확대하는 사회적 공감이 필요하다. 플랫폼노동자에 대한 보호의 필요성을 인식하고 있으나 이해당사자들간 이견으로 향후 입법 방향을 가늠하기 어려운 상황이다. 특히, 시민법 시대에서 사회법이 대두하게 하면서 생존권이 형성되는 과정을 떠올려보면, 노동3권만으로는 근로자의 생존을 확보할 수가 없었다. 근로자는 노동자와 생활인으로서의 양면성을 가지는데 생활인으로서의 인간이 직면하게 되는 각종 생활사고가 차츰 큰 비중을 차지함에 따라 근로자를 생활주체로서

파악하고, 이 생활주체가 봉착하게 되는 생활문제와 사회적 사고를 포괄하는 사회보장법을 통해서 생존권을 실현하고자 하였다. 이처럼 플랫폼노동자 또한 생활주체로서 우리 지역사회가 함께 안전을 위해 지켜야 하는 존재이므로 사회적 관심을 가져야 할 것이다. 플랫폼노동자의 권리 보호는 결국 지역사회의 안전망 구축으로 이어질 것이기 때문이다.

둘째, 급여내용의 실효성과 전달체계의 구체성을 확보하기 위해서 법 제정을 통한 조례 제·개정의 실효성 확보와 재정마련 근거 및 방법 등 절차적 권리 개정을 통한 플랫폼 노동자의 권리를 강화하도록 해야 한다. 플랫폼 노동자에 대한 실태 조사와 안전 교육, 보호장구 지원 등을 할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 안정적인 근로환경 조성과 노동 형태를 인정받을 수 있는 계기가 되었다. 다만 조례가 만들어졌다고 해도 지자체가 예산을 투입해 사업을 진행할지는 미지수이다. 즉 플랫폼노동자 지원조례에는 규범적 구조¹³⁾에 해당하는 실체적 권리와 수속적 권리는 있다고 볼 수 있으나, 절차적 권리와 관련된 조항은 마련되어 있지 않다. 특히 부산 남구, 강원도 본청, 강원도 속초시의 경우 8개만의 조항으로 구성되어 있다. 이후 개정과정을 통해 법률지원, 지원 사업의 다양화와 위원회 역할 강화 등 수정·보완을 통한 개정이 필요하다. 프로그램 규정설에서 추상적 권리설, 더 나아가 구체적 권리설로 나아가기 위해서는 조례 개정을 통해서 절차적 권리가 삽입되고, 기본계획에 명시되어 있는 지원사업 추진에 필요한 예산이나 재원조달방안 이외에도 구체적인 재정마련 근거와 전달방법이 추가되어야 할 것이다. 조례에 규정된 다양한 지원사업이 지방정부 예산 편성과 연계될 수 있도록 조례의 재정 근거 조항을 강화해야 하며, 플랫폼 종사자 참여를 보장하는 위원회 기능 활성화가 필수적이다. 실제 예산 편성이 되지 않는다면 선언적 문서로 전락할 가능성이 크므로 정책적 실현 가능성을 높이기 위해 의회는 감시 및 견제하고, 시민사회는 조례를 근간으로 사업을 수행하도록 지자치체에 지속적으로 요구하는 역할을 맡아야 한다. 이를 통해서 실체적 권리가 실현되지 않는 경우에도 이를 보장하기 위한 방안을 마련할 수 있을 것이기 때문이다. 결국은 플랫폼 노동자 지원을 위해서는 사회적 공감대와 함께 지방정부의 적극적인 의지가 반드시 필요한 것이다.

셋째, 조례가 갖는 제한적 법적 권한에 대응하기 위하여 중앙정부 차원의 플랫폼노동자 보호의 법제화가 필요하다. 앞서 말의되었으나 폐기된 「플랫폼 종사자 보호 및 지원에 관한 법률안」의 한계를 극복하고, 실효성 있는 입법이 마련되어야 한다. 특히 향후 입법화 과정에서 플랫폼노동자의 근고자성 인정 범위를 명확히 하고, 산재보험·고

13) 사회보장수급권의 규범적 구조 중 실체적 권리는 사회보장수급권을 구체화하기 위하여 사회복지급여를 청구할 수 있는 구체적인 권리를 규정한 것이며, 수속적 권리는 수급권자가 사회복지급여청구권 실현 과정이 본래의 수급권 보장 목적에 알맞게 진행되어야 할 것을 요구하는 권리이며, 절차적 권리는 실체적 권리가 보장되거나 실현되지 않을 때에 이와 연관된 의무의 이행 또는 강제를 구체적으로 실현하는 절차와 관계되는 권리이다(유영미, 2016).

용보험 적용의 단계적 확대, 공정계약 기준 제도화, 지방정부 조례의 재정 근거 강화, 노무제공 환경 개선 등을 담은 법제화가 이루어져야 한다(박지순, 2018; 이호근, 2020). 서울 관악구, 도봉구, 동작구, 영등포구, 중랑구와 대구 동구, 전남 나주시는 노동자의 형태를 구체적으로 명시하고 있다. 이는 사회보장법과 노동 관계법에서 배제되고 있는 다양한 형태의 플랫폼 노동자를 포괄하는 근거로 작용할 수 있을 것이다. 중앙정부 차원에서 임금에 대한 기본적 권리를 우선적으로 부여함과 동시에, 근로자성 인정에 기초한 노동법 및 사회보험의 전면 적용을 통한 플랫폼 노동자의 노동권 보호를 도모해야 한다. 특히 우리나라 플랫폼 노동자의 대다수를 차지하는 지역기반형 종사자는 작업 중에 부상 위험이 높으므로 산재보험 적용이 시급하다. 단기적으로 정부 차원의 보험료 지원을 통해서 경제적 부담을 덜어주며, 중장기적으로 플랫폼사에게 사회보험법상 사용자 책임을 부담하도록 의무화하는 것이 필요하다.

그러나 본 연구는 플랫폼 노동자 지원조례 제·개정이 지속적으로 이루어지고 있는 시점에 수행됨에 따라 명문화된 규정을 검토하는 차원이라는 한계가 있다. 따라서 향후 플랫폼 노동자 관련 법제 분석 시 지역별로 다양한 플랫폼 노동자 보호 정책들의 실제 적용에 대한 분석 등을 고려하여 연구가 이루어질 필요가 있다.

[참고문헌]

단행본

김종진·정경은·장희은·김정훈·노성철·박관성, 「산업4.0 시대 노동의 미래 – 디지털 플랫폼 노동의 대응과제」, 서울: 프리드리히 애버트재단, 2018.

김준영·권혜자·최기성·연보라·박비곤, 「플랫폼 경제종사자 규모추정과 특성분석」, 한국고용정보원, 2019.

국내 학술논문

김종진·김유선·이정희, “디지털 플랫폼 노동 확산과 위험성에 대한 비판적 검토”, 「경제와사회」, 제120호, 한국사회경제학회, 2018.

김준영·정홍준·윤애림, “플랫폼경제종사자 규모추정과 특성 분석”, 「고용동향브리프」, 2019년 제2호, 한국고용정보원, 2019.

박나리·김교성, “플랫폼 노동자의 불안정성 완화를 위한 법적 지위 규정 방안”, 「한국사회복지학」, 제72권 제4호, 한국사회복지학회, 2020.

박지순, “특수형태근로종사자 보호에 관한 최근 논의의 쟁점과 과제”, 「노동법연구」, 제34권, 한국노동법학회, 2018.

유영미, “공공부조법의 절차적 권리에 관한 연구”, 「가천법학」, 제9권 제3호, 가천대학교 법학연구소, 2016.

이호근, “플랫폼 노동 등 고용형태의 다양화와 사회보장법 개선방안에 대한 연구”, 「산업노동연구」, 제26권 제1호, 한국산업노동학회, 2020.

이혜경, “사회복지정책 교재에 있어 ‘길버트와 스펙트 분석틀’의 활용에 관한 연구”, 「한국사회복지교육」 제9권, 한국사회복지교육협의회, 2009.

장지연·김성희·조성재, “플랫폼 노동자의 권리 보호를 위한 법적 장치의 필요성”, 「사회정책연구」, 제40권 제2호, 한국사회정책학회, 2020.

장희은·김유희, “플랫폼 노동자의 고용·산재보험 적용 확대를 위한 법적 과제”, 「사회보장연구」, 제36권 제2호, 한국사회보장학회, 2020.

정보라·유영미, “「북한이탈주민 보호 및 정착지원에 관한 법률」 개선 방안- 길버트와 테렐의 사회복지정책 분석틀을 중심으로 -”, 「사회복지법제연구」, 제16권 제1호, 사회복지법제학회, 2025.

최석환, “플랫폼 노동자의 노동권 보호를 위한 법제도 개선 방안”, 「노동정책연구」, 제19권 제3호, 한국노동연구원, 2019.

한인상·신동윤, “플랫폼노동의 쟁점과 향후 입법정책적 과제”, 「노동법포럼」, 29호, 노동법이론실무학회, 2019.

해외 문헌

- California Legislative Information., Assembly Bill No. 5: Worker status: employees and independent contractors(2019–2020 Reg. Sess.), California Legislative Information, 2020.
- Nieto-Munoz, S., California's AB5 law takes effect, reclassifying gig workers as employees. Politico, 2020.
- Sen, A., Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny. Asian Development Bank, 2020.
- Silver, H., Social exclusion and social solidarity: three paradigms. International Labour Review. 133, 1994.
- Taylor, M., Good work: The Taylor review of modern working practices. Department for Business, Energy & Industrial Strategy, UK Government, 2017.
- The Exclusivity Terms in Zero Hours Contracts (Redress) Regulations, No. 2021. (2015). UK Government, 2015.
- The Supreme Court of the United Kingdom, Uber BV and others v Aslam and others [2021] UKSC 5, 2021.
- U.S. Senate Committee on Finance, SECURE 2.0 Act of 2022. Section-by-section summary, 2022.

[국문초록]

플랫폼 노동자 지원 조례에 관한 연구

유영미

(부산대학교 사회복지학과 교수)

플랫폼노동자는 증가하고 있으나 이들에 대한 보호 이슈는 여전히 존재한다. 본 연구는 미국과 영국의 플랫폼노동자 보호정책과 법적 보호의 사각지대에 놓여 있는 우리나라 플랫폼노동자 정책을 검토하였다. 또한 지역사회에 기반한 플랫폼노동자의 특성을 감안하여 2025년 7월 초 기준 제정된 36개의 플랫폼노동자 지원조례를 길버트와 테렐의 정책 분석틀을 사용하여 내용적 특성을 살펴보았다. 그 결과, 대상의 포괄성, 급여 내용의 실효성, 전달체계의 구체성 측면에서 보완이 필요한 것으로 나타났다. 이를 바탕으로 대상의 포괄성을 위하여 보호를 넘어서 플랫폼노동자의 권리를 확대하기 위한 사회적 공감, 급여 내용의 실효성과 전달체계의 구체성을 확보하기 위한 조례 제정 의무화와 재정마련 근거 및 방법 등 개정을 통한 플랫폼 노동자의 절차적 권리 강화, 중앙정부의 플랫폼노동자 보호의 법제화를 제안하였다.

주제어: 플랫폼노동자, 4차 산업혁명, 권리 강화, 조례, 길버트와 테렐의
사회복지정책 분석틀

[Abstract]

Research on the Busan Metropolitan Ordinance for supporting Platform Workers

Yoo, Youngmi

(Professor, Dept. of Social Welfare, Pusan National University)

Despite the growing number of platform workers, policy issues for their protection remain limited. This study examined the protective policies for platform workers in the United States and the United Kingdom, and reviewed the policies for platform workers in South Korea, who remain in a legal blind spot of protection. Recognizing the localized characteristics of platform labor, the study analyzed the content of 36 local ordinances related to platform worker support enacted as of early July 2025. Using Gilbert and Terrell's social policy analysis framework, the ordinances were examined in terms of target coverage, adequacy of benefits, and clarity of delivery mechanisms. The findings reveal significant limitations in the inclusiveness of target groups, the effectiveness of benefits, and the specificity of delivery systems. Based on these results, this study suggests expanding social consensus to secure the rights of platform workers beyond basic protection, institutionalizing mandatory ordinance enactment, establishing financial grounds to enhance benefit effectiveness and implementation, and ultimately legalizing platform worker protection at the national level to ensure progressive realization of rights.

Keywords: Platform worker, Fourth Industrial Revolution, Empowerment of rights, Ordinance, Gilbert & Terrell policy analysis framework

노인인권 조례의 실효성과 지속가능성에 대한 정책 분석

- 지역 거버넌스와 제도 설계를 중심으로 -

황 은 아*

目 次

I. 서론	IV. 조례 내용 및 운영 분석
1. 연구의 배경 및 필요성	1. 조례 유형별 구성 특성 비교
2. 연구 목적 및 범위	2. 조례 실행력 확보를 위한 기반 구성 비교
3. 기존 연구 분석과 본 연구의 차별점	3. 주민 참여 구조와 인권 거버넌스 수준 분석
II. 이론적 배경	4. 지역별 조례 실효성의 차이와 정책적 제언
1. 인권의 지역화 개념과 지방정부의 역할	V. 조례의 지속가능성과 정책적 제언
2. 노인 인권의 개념과 국제기준	VI. 결론
3. 조례제도의 기능과 한계	
4. 선행 연구 동향 및 한계	
III. 연구 방법 및 분석 프레임	

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

한국은 2025년 초고령사회에 공식적으로 진입하였으며, 이는 노인의 삶의 질과 기

투고일: 2025.11.10., 심사일: 2025.11.12.-2025.11.24., 게재 확정일: 2025.11.24.
* 청운대학교 전문대학원 박사과정생.

본권 전반에 중대한 영향을 미치는 사회적 전환점을 의미한다.

노인빈곤율 43.4%(OECD 1위), 노인 자살률 10만 명당 34.4명, 연간 노인학대 신고 22,263건, 독거노인 166만 명 등 최근 통계는 고령자의 취약성이 이미 사회 구조화된 단계에 진입했음을 보여준다. 이러한 현실은 노인의 ‘존엄’, ‘안전’, ‘자기결정권’, ‘사회참여’가 더 이상 복지정책의 부속 영역이 아닌, 헌법이 보장하는 기본권의 문제로 재정의되어야 함을 강하게 시사한다.

그럼에도 현행 국내 노인 관련 법제는 「노인복지법」, 「고령자고용촉진법」, 「연령차별금지법」 등 개별 영역 중심으로 분절되어 있어 지역사회에서 발생하는 복합적·생활밀착형 인권 문제를 충분히 포괄하지 못한다는 비판을 받아왔다(홍성수, 2014; 정영진, 2016). 중앙정부의 법제는 전국 평균을 기준으로 설계되어 있어 지역별 고령화 수준, 복지 인프라, 재정 여건의 차이를 반영하기 어렵고, 이로 인해 지역 사회 차원의 인권보장 기능은 상당 부분 공백 상태로 남아 있다. 실제로 국가인권위원회(2024)는 고령자 인권침해 사건의 65%가 지역사회에서 발생함에도 지방정부의 대응 체계가 미흡하다는 점을 지적한 바 있다.

이와 같은 구조적 문제는 산업화·핵가족화로 인한 가족 부양 기능의 약화, 고립·빈곤·연령주의 등 사회적 위험 요인과 결합하여 노인 인권에 대한 제도적 접근을 더욱 어렵게 만들고 있다. 국제사회에서 노인을 ‘권리의 주체(rights-bearing subject)’로 재정립하려는 흐름이 강화되는 가운데, 국내에서도 노인 인권 보호를 위한 법·제도 마련의 필요성이 점차 확대되고 있다.

이러한 공백을 보완하기 위해 지방정부는 자치입법권을 활용하여 ‘노인 인권 조례’를 제정하기 시작하였다. 조례는 지역의 현실을 직접 반영하여 권리보장, 학대 예방, 사회참여 촉진 등을 규율할 수 있는 제도적 수단으로 기능한다는 점에서 법제적 의의가 크다. 그러나 실제로 다수의 조례가 선언적 수준에 머무르거나, 전담 조직·예산·참여 구조 등 실행 기반이 부재하여 실질적 정책 효과를 내기에 한계가 있다는 지적도 꾸준히 제기되고 있다(이형훈, 2020).

또한 기존 연구는 특정 영역(시설·고용·복지 등) 분석 또는 개별 인권침해 사례 중심 접근에 치우쳐 있어, 지방정부의 노인 인권 조례를 법제 구조·운영기반·지역 간 비교 관점에서 실증적으로 검토한 연구는 매우 부족하다. 노인 인권을 종합적으로 평가할 수 있는 지표나 표준화된 분석 틀 역시 축적되지 않아, 각 조례의 제도적 지속 가능성 및 실효성을 판단하기 어려운 상황이다. 이러한 공백은 결과적으로 조례 간 편차를 키우며, 지역 간 인권보장 수준의 불균형을 심화시키는 요인으로 작용한다.

이에 본 연구는 국내 8개 광역지방자치단체의 노인 인권 관련 조례를 비교·분석하여, 조례가 실제 정책으로 작동하기 위한 제도적 기반(권리규정·행정조직·예산·참여 구조)을 얼마나 갖추고 있는지를 실증적으로 검토하고자 한다. 더 나아가 지역 간 조례 구성과 운영기반의 차이를 분석함으로써, 이러한 차이가 노인 인권 보장 수준의 불균

형으로 이어질 가능성을 비판적으로 평가한다.

본 연구의 궁극적 목적은 조례가 단순한 선언적 규범에 머무르지 않고 지역사회 현장에서 실효성 있는 정책 도구로 기능하기 위해 필요한 법적·제도적 기준을 제시하는데 있다. 이를 통해 노인 인권을 복지의 하위 개념이 아닌 독립된 권리 영역으로 정립하고, 지방정부의 인권 정책 체계를 강화하는 데 기여하고자 한다.

2. 연구 목적 및 범위

본 연구는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산 등 주요 광역지자체에서 제정한 노인 인권 관련 조례를 중심으로 비교·분석하였다. 조례가 단순한 선언에 그치지 않고 실제로 어떤 방식으로 인권을 보장하고 있는지, 실행 기반은 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보았다. 특히 권리 보장 조항, 전담 조직 설치 여부, 예산 편성 구조, 주민 참여 조항 등 제도의 실제 작동 요소에 주목하였다. 이를 통해 각 조례의 구성 특징과 한계를 진단하고, 보다 실효성 있는 정책 설계를 위한 개선 방향을 제시하고자 했다.

연구 방법은 문헌분석과 조례 내용을 직접 검토하는 방식으로 이루어졌으며, 공포 및 개정 연도, 조례 내 법적·행정적 구성 요소를 모두 분석에 포함했다. 분석 기준은 기존 인권 관련 제도화 연구들에서 제시한 지표(홍성수, 2014; 정영진, 2016; 이정은, 2018)를 참고하여 재구성하였다. 실효성을 평가하기 위한 기준은 조례의 실제 운영 가능성과 주민 생활과의 접점을 중심으로 설정하였다.

3. 기존 연구 분석과 본 연구의 차별점

기준의 노인 인권 및 지방정부 인권 조례 관련 연구들은 주로 조례 제정의 필요성, 인권 행정의 구조적 특징, 지방정부의 역할 확장 등에 초점을 두어 왔다(홍성수, 2014; 김수정, 2019; 안진, 2020). 이러한 연구들은 지방정부의 인권 책임이 확대되고 있음을 이론적으로 확인하고, 노인 인권의 제도화 필요성을 강조하는 데 기여해 왔다. 그러나 선행연구들은 대체로 조례의 존재 여부나 형식적 체계 분석에 집중하는 경향이 강해, 실제 조례가 현장에서 어떻게 작동하고 있는지, 실행 기반이 어느 정도로 갖추어져 있는지에 대한 실증적 검토는 상대적으로 부족했다.

특히 기존 연구들은 전담 조직의 부재가 조례의 집행력에 어떤 영향을 미치는지, 예산 조항 유무가 실행 가능성에 어떻게 결정하는지, 주민 참여·거버넌스 구조가 조례의 지속가능성에 어떤 역할을 하는지 등 ‘작동 기반의 실효성’에 대한 분석을 깊이 있

게 다루지 못한 한계를 가진다. 또한 특화형·보편형·혼합형 등 조례 유형별 차이, 지역 간 조례 편차가 초래하는 인권 보장 격차, 지방재정·정책 역량 차이와의 연계성 등 구조적 문제 역시 충분히 규명되지 않았다. 이러한 한계는 노인 인권 조례가 실제 정책으로 기능하기 위한 조건을 도출하는 데 제약을 초래한다.

이에 본 연구는 기존 논의의 한계를 보완하기 위해 '법제화, 조직화, 예산화, 참여'라는 실행 중심 분석 프레임을 설정하고, 8개 광역지방자치단체의 노인 인권 조례를 동일 기준으로 비교·분석하였다. 이를 통해 조례의 선언적 성격을 넘어 실제 행정적·재정적 기반이 갖추어져 있는지를 평가하고, 조례가 정책으로 작동하기 위한 필수 요소를 도출하고자 한다. 또한 조례 유형별 구성 특성, 지역 간 제도화 수준의 차이, 상위 정책과의 연계성을 종합적으로 분석함으로써, 기존 연구가 제시하지 못한 실증 기반의 구조적 비교 분석을 수행하였다.

결국 본 연구의 차별성은 조례의 형식적 존재 여부나 법적 위치에 대한 논의를 넘어서, 조례가 현장에서 실제로 작동하는지에 대한 실효성 평가를 중심에 두고, 이를 통해 지방정부의 노인 인권 정책이 갖추어야 할 표준적 기준과 개선 방향을 제시하는 데 있다. 이러한 접근은 노인을 복지 수혜자가 아닌 권리의 주체로 재정립하고, 지역 수준에서 인권 보장을 실질적으로 강화하는 데 필요한 제도적 기반을 구체적으로 제안한다는 점에서 의의를 갖는다.

II. 이론적 배경

1. 인권의 지역화 개념과 지방정부의 역할

최근 인권 보장은 중앙정부 중심에서 지방정부 중심으로 확장되는 흐름을 보인다. '인권의 지역화'는 중앙정부의 일률적 정책으로는 지역별 삶의 문제를 세밀하게 반영하기 어렵다는 인식에서 출발하며, 지방정부가 주민 가까이에서 인권 정책을 설계하고 집행해야 한다는 관점을 강조한다. 특히 노인 인권처럼 생활밀착형 문제의 경우, 지방정부가 더 신속하고 구체적인 대응을 마련할 수 있어 그 역할이 중요하다.

국제적으로도 인권 도시(Human Rights City) 논의 이후 지방정부의 인권 책임이 강화되고 있으며, 일본·스페인·칠레 등 여러 국가에서 지방정부가 노인·여성·이주민 인권 정책을 적극적으로 추진하고 있다. 국내에서도 서울·광주 등을 중심으로 인권 조례 제정과 인권센터 운영이 확산하며 지역 수준의 인권 행정이 제도화되고 있다(홍성수, 2014). 이러한 흐름은 인권을 단순한 행정 분야가 아니라 지역사회에서 재해석되고

실천되는 규범으로 이해하려는 확장된 인식과 맞닿아 있다. Santos(2002)는 인권의 지역화를 '보편적 인권이 지역의 역사·문화적 맥락 속에서 새롭게 구성되는 과정'으로 설명하며, 지역이 인권의 수용자가 아니라 생산자로 전환된다는 점을 강조했다. 이러한 의미에서 지방정부는 인권 조례 제정, 지방인권위원회 운영, 인권침해 조사 등 주민의 기본권을 보장하는 다양한 역할을 수행하며, 인권 보호의 중요한 행위자로 자리 잡고 있다. 지방정부가 주민과 가장 밀접하게 맞닿아 있다는 점에서, 인권 보장의 실질적 성과는 지역 차원의 제도 설계와 집행에서 결정될 가능성이 크다.

결국 인권의 지역화는 노인 인권 문제를 해결하는 데에도 중요한 관점이 되며, 본 연구는 이러한 시각을 바탕으로 지방정부의 노인 인권 조례가 실제로 어떤 법적·제도적 실효성을 가지는지 평가하고자 한다.

2. 노인 인권의 개념과 국제기준

노인 인권의 국제기준은 유엔의 「노인을 위한 원칙(1991)」과 「카이로 행동프로그램(1992)」을 중심으로 형성되어 왔다. 이러한 국제기준은 노인을 복지 수혜의 대상이 아니라, 존엄성과 자율성을 지닌 인권의 주체로 바라보는 관점을 강조한다. 유엔은 독립성, 참여, 보호, 자기실현, 그리고 인간의 존엄을 핵심 원칙으로 제시하며, 고령자의 삶의 질을 인권 문제로 규정하였다.

이 기준들은 법적 구속력은 없으나 각국의 정책과 법제 설계에 중요한 방향성을 제공하며, 향후 국제적 조약으로 발전될 가능성도 내포하고 있다. 국제사회는 노인의 기본적 권리 존중, 차별 금지, 자립과 사회참여 보장, 적절한 돌봄 제공 등을 고령사회 대응의 핵심 원칙으로 제시해 왔다.

그러나 국내의 경우 아직 노인 인권을 포괄적으로 규율하는 독립 법체계는 부재하며, 관련 조항도 「노인복지법」 등 개별 법률에 제한적으로 흩어져 있는 수준이다(조효제, 2011).

이 때문에 국제기준과 국내 제도 사이에는 여전히 간극이 존재하며, 국내 정책이 국제적 기준을 충분히 반영하지 못하는 한계가 나타난다.

각국은 국제기준을 참고하되, 자국의 사회·문화적 맥락에 맞춘 노인 인권 정책을 마련해 왔다. 국내에서도 고령사회에 대응하기 위해서는 국제사회의 공통된 기준을 기초로 하면서, 한국 사회의 특성과 지역 현실을 고려한 균형 있는 정책 설계가 필요하다.

3. 조례 제도의 기능과 한계

조례는 지방정부가 지역의 특성과 정책 요구를 반영해 자율적으로 제정할 수 있는 법적 수단으로, 중앙정부 법률이 포괄적으로 규율하지 못하는 영역을 보완하는 역할을 한다. 특히 노인 인권과 같이 생활밀착형 문제의 경우, 조례는 지역 현실에 맞는 대응을 가능하게 한다는 점에서 중요한 제도적 도구가 된다.

그러나 실제 운영에서 많은 조례가 선언적 규정에 머무르며 전담 조직, 예산, 세부 실행 계획 등이 충분히 갖추어지지 않아 실질적 작동력이 약하다는 점이 지적된다 (이형훈, 2020). 조례가 규범으로서 기능하기 위해서는 법적 근거만이 아니라, 이행 기반과 주민 참여 구조가 함께 마련되어야 한다. 이는 정책의 정당성과 집행력을 시민 참여에서 찾는 하버마스의 공론장 논의나, 복지를 권리로 제도화해야 한다는 마샬의 시민권 개념과도 일맥상통한다.

사회보장제도의 관점에서도 조례는 중요한 위치를 갖는다. 사회보장 정책은 국가적 차원의 법률로 설계되지만, 복지 수요는 지역에 존재하며 그 내용 역시 매우 다양하고 신속한 대응이 요구된다. 이러한 특성 때문에 획일적인 중앙 법령만으로는 개별 지역의 현실을 충분히 반영하기 어렵다. 조례는 지역적 특수성을 반영해 신축적으로 제도를 운용할 수 있는 규범 형식으로, 법률의 공백이나 입법 지연을 보완하는 기능을 수행한다.

특히 사회보장 행정은 지역성·현장성이 강한 만큼 지방정부가 조례를 통해 자율적으로 정책을 설계할 필요성이 크다. 조례는 법률보다 변화에 탄력적으로 대응할 수 있어 지역의 복지 수요, 재정 여건, 인구 구조 등을 반영한 정책 조정이 가능하다. 이를 통해 법률 중심의 일률적 복지정책이 갖는 한계를 완화하고, 지역의 여건에 맞는 최적의 복지 공급 체계를 마련하는 데 이바지한다.

지방정부가 적극적으로 조례를 활용해야 지역 맞춤형 복지행정이 가능해지고, 장기적으로는 국가 전체 복지 수준의 향상에도 기할 수 있다.

다만 조례의 역할이 국가 법률을 대체하는 것이 아니라, 법률과 기능을 분담하는 보완적 성격을 지닌다는 점에서, 조례와 법률 간의 적절한 조화와 역할 분담이 중요하다.

4. 선행 연구 동향 및 한계

선행 연구 검토 과정에서 기존 문헌들은 노인 인권 조례의 필요성과 형식적 구조 분석에 초점을 두어 왔으나, 국내·국외 연구가 명확히 구분되지 않거나 개별 사례 기

반의 기술에 그친 한계가 있었다. 또한 조례가 실제로 어떻게 운영되고 있으며, 지역 간 제도화 수준이 얼마나 다른지에 대한 실증적 분석은 매우 제한적으로 이루어졌다. 이러한 문제를 보완하고자 본 연구는 국내·국외 선행 연구를 구분한 표를 제시하여 연구의 구조적 공백을 명확히 제시하고자 한다.

〈표 1〉국내·국외 선행 연구 동향 비교

구 분	주요 연구자 · 연도	연구 초점	한 계 점
국내연구	홍성수(2014), 정영진(2016), 이정은(2018), 안진(2020) 등	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부 인권조례 제정 필요성 조례 구성 요소 분석 인권센터·위원회 운영 사례 	<ul style="list-style-type: none"> 조례의 형식적 분석 중심 실효성(예산·조직 기반) 운영 절차) 검토 부족 지역 간 비교·평가 미흡
국외연구	UN(1991, 2002), WHO(2007), Santos(2002), 일본 지방정부 사례 연구 등	<ul style="list-style-type: none"> 고령자 인권의 국제기준 제시 인권 도시 지역 인권정책의 실행체계 연구 지방정부의 역할 확장 	<ul style="list-style-type: none"> 국제 기준 중심의 담론 수준 연구 한국적 맥락에서의 제도 적용성 논의 부족
공통점	-	<ul style="list-style-type: none"> 고령사회에서 인권 기반 접근 필요성 강조 지역 단위 제도화의 중요성 제기 	-
차이점	-	국내: 조례 제정·인권센터 중심 / 국외: 실행체계·거버넌스 중심	국내는 형식 분석 위주, 국외는 운영·거버넌스 연구 중심

이와 같이 기존 연구는 공통적으로 고령사회에서의 인권 기반 접근 필요성을 강조하고 있지만, 국내 연구는 주로 조례의 필요성과 형식 분석 중심, 국외 연구는 실행체계와 거버넌스 중심이라는 차이가 확인된다.

특히 국내 연구 대부분이 조례의 필요성 또는 형식적 체계에만 초점을 맞추어 실제 운영 방식이나 지역 간 차이를 실증적으로 검토한 사례는 많지 않다는 점은 본 연구가 해결하고자 하는 핵심 연구 과제로 나타난다.

III. 연구 방법 및 분석 프레임

1. 연구 방법(Research Method)

본 연구는 국내 8개 광역지방자치단체(서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도)가 제정한 노인 인권 관련 조례를 분석 대상으로 삼아, 각 지자체의 조례가 어떠한 제도적 기반과 실행 구조를 갖추고 있는지를 검토하는 데 목적을 둔다.

분석 대상 지자체는 임의로 선정한 것이 아니라, 다음과 같은 절차와 기준을 통해 추출하였다. 먼저 17개 모든 광역지방자치단체를 대상으로 자치법규 정보시스템을 활용하여 ‘노인’, ‘고령자’, ‘인권’, ‘학대’, ‘권익’ 등을 주요 검색어로 하여 노인 인권 관련 조례 현황을 1차적으로 전수 조사하였다. 그 후 ① 노인 관련 인권·복지 조례가 일정 수 이상 축적되어 있을 것, ② 최근 10년 이내(예: 2015년 이후) 제정·개정이 이루어져 현행 정책 방향을 반영할 것, ③ 조례 원문과 개정 이력이 공개되어 내용분석이 가능할 것이라는 포함 기준을 설정하고, 이에 부합하는 8개 광역지자체를 최종 분석 대상으로 선정하였다. 이는 조례가 부재하거나 노인 인권 관련 규정이 다른 일반 조례에 산발적으로 흩어져 있어 비교 단위로서 적절하지 못한 사례를 제외하고, 노인 인권 조례의 구조적 특성을 대표적으로 보여줄 수 있는 사례군을 중심으로 분석하기 위한 연구상의 선택이다. 분석 대상 조례의 기본 현황은 〈표 2〉 및 [그림 1]에 제시하였다.

연구 자료는 각 지방자치단체의 자치법규 정보시스템과 법무·복지 담당 부서에서 제공하는 공식 문서를 통해 수집하였으며, 조례의 명칭, 공포 번호, 제정·개정 연도, 권리 보장 조항, 전담 조직 명시 여부, 예산 근거, 주민 참여 규정 등을 분석 항목으로 설정하였다. 또한 보건복지부, 국가인권위원회, 통계청의 정책 보고서와 통계자료를 보조 자료로 활용하여 조례 제정의 배경과 정책적 맥락을 보완하였다.

수집된 자료는 정성적 비교·분석 방법을 통해 검토되었다. 먼저 각 조례의 제정 및 개정 흐름을 분석하여 정책 추진의 연속성과 제도화 수준을 파악하였고, 조례의 명칭 및 목적 조항을 비교함으로써 지자체별 ‘노인 인권’ 개념의 규정 방식과 범주적 차이를 분석하였다. 이어 조례의 내용을 권리 보장, 조직 기반, 예산 근거, 주민 참여 구조의 네 범주로 구분하여 지역 간 차이와 공통적 경향을 비교하였다. 이러한 분석 과정은 후속 장에서 제시될 분석 프레임을 적용하기 위한 기초 자료를 마련하는 단계로 기능하였다.

다만 본 연구는 문헌분석에 기반한 정성적 접근이므로, 실제 행정 집행 성과나 노

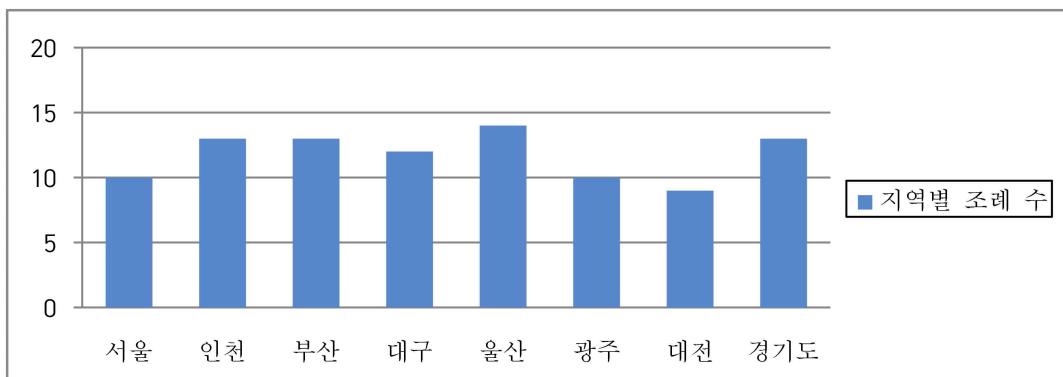
인 당사자의 체감 효과를 직접적으로 검증하지 못한다는 한계를 가진다. 향후 연구에서는 지자체별 예산 배정·집행 자료 분석, 정책 담당자 및 노인 당사자 인터뷰, 현장 조사를 포함한 혼합 방법 연구를 수행함으로써, 조례가 실제 정책 현장에서 어떤 효과와 변화를 끌어내는지에 대한보다 심층적인 검증이 필요할 것이다.

<표 2> 행정구역별 노인 인권 관련 보유 조례 수 및 제정 조례 수 현황과 주요 특징

지자체	총 조례 수	신규 제정 조례 수	비율(%)	주요 특징
서울특별시	10	2	20.0	노인 학대 예방 조례 포함, 조례 수 다수
인천광역시	14	5	35.7	재가 노인 지원 등 실무 중심 조례 다수
부산광역시	13	2	15.4	건강 증진 및 보조기기 관련 조례 포함
대구광역시	12	2	16.7	기억학교 등 특화형 조례 포함
울산광역시	14	3	21.4	성인용 보행기 등 생활밀착형 조례 다수
광주광역시	10	1	10.0	생활안전·사고 예방 중심
대전광역시	10	2	20.0	개인위생·성문화 등 복지 다양성 반영
경기도	12	2	16.7	지속 거주·반려동물 돌봄 등 생활형 조례

* 출처: 국가법령정보센터, 저자 재구성.

** 제정조례 목록수 부록 A. 광역지방자치단체 노인 인권 관련 조례 제정 현황(전체 목록) 참조.



* 출처: 저자 작성

[그림 1] 행정구역별 노인 인권 관련 조례 수 비교

2. 분석 프레임

본 연구의 분석 프레임은 노인 인권 조례가 형식적 규범을 넘어 실제 정책 수단으로 기능할 수 있는지를 검증하기 위해 구성되었다. 기존 연구가 조례의 선언성과 상징성을 지적해 왔다면, 나는 조례가 얼마나 “작동 가능한 제도”로 설계되어 있는지에 주목하였다. 이를 위해 다섯 가지 핵심 기준, 즉 ① 법적 구속력(L), ② 조직 기반(O), ③ 예산 확보(B), ④ 주민 참여(P), ⑤ 정책 연계성(A)을 중심으로 조작적 정의를 재구성하였다. 조례의 문구를 직접 확인하여 적용 가능한 평가 틀을 만드는 것이 중요하다고 보았기 때문이다.

첫째, 법적 구속력(L)은 조례가 추상적 선언을 벗어나 이행 의무를 규정하는지 여부로 판단하였다. 노인 인권 조례가 실제 정책으로 이어지기 위해서는 단순한 “노력 규정”이 아니라 계획 수립, 집행, 보고 등을 명시한 강행 규정이 필수적이라고 보았다.

둘째, 조직 기반(O)은 인권정책의 집행력을 좌우하는 요소로, 전담 부서나 위원회의 명시는 조례가 실질적 제도로 자리 잡는 데 필요한 최소 조건이다. 나는 조직 부재를 조례 실효성을 떨어뜨리는 가장 구조적 한계로 보았다.

셋째, 예산 확보(B)는 조례의 생명력과 직결되므로, 임의적 재정 언급과 제도적 예산 확보를 명확히 구분하였다. 지속적 재원 확보 조항이 없는 조례는 사실상 집행 불가능하다는 점을 강조하고자 했다.

넷째, 주민 참여(P)는 노인 인권 보장의 핵심적 민주적 기반으로, 노인 당사자와 시민사회의 참여 여부를 엄격하게 평가하였다. 실질적 참여 장치가 부재한 조례는 권리 보장 체계로 기능하기 어렵다는 것이 나의 판단이다.

다섯째, 정책 연계성(A)은 조례가 상위 법령과 계획, 지방정부의 중장기 정책과 유기적으로 연결되어 있는지를 평가하였다. 조례가 단독 규범으로 존재한다면 정책적 지속성과 책임성이 약화 되기 때문이다.

또한 각 조례는 내용적 범위와 구조에 따라 종합형, 특화형, 혼합형으로 구분하였다. 이러한 구분은 조례가 권리-조직-예산-참여구조를 얼마나 통합적으로 설계하고 있는지 파악하기 위한 것으로, 단순한 분류를 넘어 제도 설계의 성숙도를 진단하려는 목적을 가진다.

3. 평가 척도 및 코딩 규칙

Ⅲ장에서 설정한 노인 인권 조례의 실효성과 지속가능성을 평가하기 위한 다섯 가

지 기준은 IV장에서 조례 내용 및 비교·분석 시 동일한 척도로 적용된다. 각 항목은 다음과 같이 3점 척도로 코딩하였다.

점수	판정 기준
1점	조항 부재 또는 선언적 표현만 존재 (예: “노력을 기울인다”)
2점	일부 명시되었으나 임의규정 수준, 구체적 절차·조직 없음
3점	구체적·의무적 규정 포함, 담당 부서·기한·평가·예산 조항 명시

코딩 단위는 ‘조례 단위’이며, 동일 지역 내 복수 조례가 존재할 경우 가장 구체적 조항을 기준으로 평가하였다.

4. 행정 구역별 조례 제정 현황 및 실효성

대한민국 광역 지방정부 들이 제정한 노인 인권 관련 조례는 지역별로 제정 수와 내용에서 분명한 차이를 보인다. 울산광역시는 총 14개의 조례를 운영하며 제도적 대응이 가장 활발하지만, 대전광역시는 9개로 비교적 적은 수준에 머물러 있다. 서울과 광주도 10개에 불과하여 양적 측면에서 소극적인 양상을 나타낸다.

이러한 지역 간 편차는 단순한 행정 여건의 차이로만 설명되기 어렵다. 조례 수는 지역 내 노인 비율, 복지 수요, 정책 우선순위, 행정 역량 등 다양한 요소와 맞물려 있으며, 이는 지방정부가 노인 인권을 제도적 과제로 얼마나 수용하고 있는지를 가늠하는 기준이 된다. 예컨대 울산은 조례 수는 많지만, 실행을 위한 조직이나 예산 관련 규정이 부족해 실효성 측면에서는 오히려 낮게 평가될 수 있다.

지역별로 공통으로 등장하는 조례는 ‘고령친화도시 조례’, ‘노인 일자리 지원 조례’, ‘장기 요양 요원 처우개선 조례’ 등으로, 이는 중앙정부 정책 기조가 지방 수준에서도 반영되고 있음을 의미한다. 하지만 같은 명칭의 조례라도 내용과 운영 방식은 지역마다 상이하며, 이는 실행력과 정책 효과에서 큰 차이를 유발한다. 예를 들어 ‘고령친화도시 조례’가 일부 지역에서는 선언 수준에 머무르지만, 다른 지역에서는 교통, 건강, 문화 접근성을 구체적으로 규정하고 있는 사례도 있다.

특히 복지관이나 요양병원 설치·운영에 관한 조례는 거의 모든 지역에서 존재하지만, 운영 주체, 지원 조건 등을 명확히 규정한 지역이 있지만, 목적만 명시한 지역도 존재한다. 이는 제도적 기반이 실제 서비스로 연결되는 정도를 판단하는 중요한 기준이 된다.

결론적으로, 조례의 수는 단순한 양적 지표가 아닌, 정책적 의지와 대응 범위의 척

도이며, 동시에 제도적 불균형의 신호로도 읽힐 수 있다. 따라서 국가 차원에서 일정 기준 이상의 인권 보장 수준을 담보할 수 있는 표준 조례안 마련, 평가 지표 개발, 중앙-지방 간 정책 연계를 통한 제도적 균형 확보가 요구된다.

5. 분석 기준의 설정 및 정당성

본 연구는 광역 지방정부가 제정한 노인 인권 관련 조례의 구조와 운영 실태를 정밀하게 분석하기 위해, 문헌분석과 내용분석을 병행하여 진행되었다. 문헌분석을 통해서는 인권 조례의 제도적 위치와 이론적 기반을 검토하였고, 내용분석을 통해서는 각 조례가 실제로 어떤 실행 구조와 정책 수단을 담고 있는지를 비교하였다. 특히 노인 인권 조례의 실효성과 지속가능성을 판단하기 위한 평가 기준으로는 법적 구속력과 조직 기반, 주민 참여 구조, 예산 확보 여부의 세 가지 요소를 중심으로 설정하였다.

첫째, 조례가 단순히 선언에 그치지 않고 실질적인 정책 수단으로 기능하기 위해서는 법적 구속력과 함께 이를 실행할 전담 조직이 필요하다. 조직의 유무는 조례가 행정적으로 어떻게 작동할 수 있는지를 가늠하는 중요한 지표가 된다. 홍성수(2014)는 조례가 효과가 있으려면 법적 강제성과 함께 실행 구조가 뒷받침되어야 한다고 지적 하며, 전담 기구 없이 제정된 조례는 상징적 의미에 머물 가능성이 높다고 평가한 바 있다.

둘째, 조례의 실행력은 지역 주민과 이해관계자의 참여가 제도적으로 보장되는지에 따라서도 영향받는다. 하버마스의 공론장 이론에 따르면 정책이 정당성과 실효성을 확보하기 위해서는 위로부터의 일방적 집행이 아니라, 아래로부터의 참여와 숙의가 병행되어야 한다. 정영진(2016)은 지방정부 차원의 인권 정책이 실효성을 갖기 위해서는 주민의 의견을 반영하고 참여를 제도화할 수 있는 구조를 갖춰야 함을 강조하였다.

셋째, 예산 기반이 확보되어야만 조례가 실제로 작동할 수 있다. 실행에 필요한 재정적 자원이 뒷받침되지 않는다면 조례는 결국 선언에 머무르게 된다. 이정은(2018)은 많은 지방자치단체가 인권 조례를 제정하면서도 예산 항목을 포함하지 않아, 실행력이 크게 떨어진다고 지적하였다. 따라서 조례에 예산 근거를 명시하고, 구체적인 재정 계획을 마련하는 것이 매우 중요하다.

이러한 분석 기준은 기준 선행 연구의 제안을 바탕으로 본 연구의 목적에 맞게 구조화한 것이며, 조례의 형식적 존재를 넘어 실제 작동 여부를 진단하기 위한 실천적 평가 틀로 기능할 수 있다. 본 연구는 이러한 기준을 토대로 조례들의 실행 기반을 정밀하게 비교함으로써, 지방정부가 노인 인권을 제도적으로 어떻게 보장하고 있는지를 평가하고자 한다.

6. 행정구역별 노인 인권 조례 구성요소 비교: 권리·실행·참여 중심으로

〈표 3〉 노인 인권 조례 주요 구성 항목별 비교 분석

지역	제정	조례 명	주요 목적	적용 대상	권리보장 조항	실행 계획 조항	예산 관련 조항	위원회 설치 조항	시민 참여 조항
서울	2020	노인학대 방지 및 피해 노인에 대한 지원을 규정한 조례	노인의 권익을 보호하고 안정적이며 품위 있는 노후를 영위 할 수 있도록 지원 함	노인 및 관련 시설	학대 예방, 권리 보호	X	X	0	부분 있음
부산	2025	노인복지 조례	노인복지 증진	지역 노인	권익 보호 언급	부분 있음	일반 예산 조항	0	X
대구	2016	인권 보장 및 증진에 관한 조례	인권 보장 및 증진	시민 전체	보편적 인권 보장	X	X	0	X
인천	2023	노인복지 조례	노인복지와 권리 보호	노인	권리 명시	X	X	X	X
광주	2020	인권 보장 조례	인권 보호 및 증진	시민 전반	보편적 인권	X	X	0	X
대전	2024	노인복지 조례	노인복지 향상	노인	복지 보장 언급	X	X	X	X
울산	2020	노인복지 및 권리 증진	노인권익 보호	노인	권리 명시	X	X	0	X
경기	2025	인권 기본 조례	인권증진	도민	보편 인권 보장	X	X	0	X

* 출처: 국가법령정보센터, 국가인권위원회의 보고서, 저자 재구성.

본 연구는 노인 인권 조례의 실효성을 평가하기 위해 권리 보장 조항의 구체성, 행정·재정 기반의 구축 정도, 주민 참여 구조의 제도화라는 세 가지 핵심 요소에 따라 광역지방자치단체 조례를 비교·분석하였다. <표 3-2> 분석 결과, 대부분의 지자체는 노인 인권의 기본 원칙을 명시하고 있으나 이를 실행할 조직적·재정적 기반이 충분히 마련되어 있지 않았다. 예를 들어 서울특별시와 울산광역시는 권리 조항이 존재함에도 불구하고 예산조항과 집행 계획이 부재하였으며, 반면 인천광역시는 시민 의견 수렴 절차 등 일부 참여 구조를 포함해 상대적으로 체계화된 구조를 보였다.

조례의 단순 제정만으로는 인권 보장이 가능하지 않으며, 권리 명시 → 실행 기반 구축 → 주민 참여 및 감시 체계 마련되어 미비점을 피드백하는 순환 구조적 과정을 거쳐 보완될 때 조례가 실질적 정책 도구로 기능할 수 있다. 이러한 한계는 중앙정부와 지방정부 모두에게 더욱 적극적인 역할을 요구한다. 특히 지방재정 지원 확대, 전담 조직 설치, 중앙-지방 간 협력 강화 등 구조적 개선이 병행될 때 조례의 실효성이 담보될 수 있다.

궁극적으로 노인이 지역사회에서 물질적·사회적으로 소외되지 않고 자립할 수 있도록 하는 것은 국가와 지방정부의 책임이며, 주민 참여를 촉진하고 노인 인권 감수성을 확산시키는 사회적 기반 마련 또한 필수적이다.

7. 분석의 한계

이번 연구는 각 지방자치단체가 제정한 노인 인권 관련 조례를 중심으로 그 구조와 제도적 기반을 살펴보는 데 집중하였다. 조례의 제정 시기, 내용, 실행 체계, 시민 참여 구조 등을 기준으로 조례의 실효성을 비교하는 데 목적이 있었으나, 이는 조례 문서 자체를 바탕으로 한 형식적 접근에 한정된다는 한계를 지닌다.

조례가 존재한다고 해서 곧바로 정책이 현장에서 효과적으로 집행되고 있다는 보장은 없다. 실제 행정 운영에서 예산이 충분히 편성되고 적절히 집행되었는지, 관련 부서가 조례의 취지를 반영해 실질적인 정책을 추진하고 있는지, 조례가 노인 당사자들의 삶에 어떤 긍정적 영향을 미쳤는지는 문헌분석만으로는 확인할 수 없다(홍성수, 2014; 이정은, 2018). 이처럼 조례의 형식과 실효성 사이에는 간극이 존재하며, 실질적 효과를 파악하려면 더 다양한 연구 방법이 필요하다.

따라서 향후 연구에서는 조례 집행 현황에 대한 현장 조사, 담당 공무원과의 인터뷰, 예산 배정 및 집행 자료 분석, 서비스 수혜자의 경험 기반 질적 조사 등이 병행되어야 한다(정영진, 2016). 이러한 접근은 형식적 제도 분석을 넘어, 실제로 조례가 지역 사회에서 노인의 인권 보장에 실질적으로 어떻게 이바지하고 있는지를 더욱더 입

체적으로 조망할 기회를 제공할 것이다.

IV. 조례 내용 및 운영 분석

본 장에서는 지방자치단체가 제정한 노인 인권 관련 조례를 권리 보장 수준, 행정·재정 기반, 주민 참여 구조라는 세 가지 측면에서 비교하였다. 이를 위해 본 연구가 구성한 분석틀을 적용하였고, 조례에 명시된 조항을 기준으로 실효성을 판단하였다. 관련 항목별 구체적 비교 결과는 〈표 4〉, 〈표 5〉, 〈표 6〉, 그리고 시각화된 [그림 2], [그림 3]에 제시되어 있다.

1. 조례 유형별 구성 특성 비교 ([L])

[L은 본 연구의 분석 기준 중 ‘법적 구속력(Legal enforceability)’을 의미하며, 조례가 권리보장 내용을 어떤 수준으로 규정하고 있는지를 판단하는 지표이다.]

지역별 조례의 권리보장, 조직 기반, 참여 구조의 차이는 〈표 4〉 ‘노인 인권 조례 유형별 특성’에 정리된 바와 같다. 특화형 조례(서울·울산)는 노인 학대 예방이나 권리 보호 등 특정 문제를 구체적으로 규정하고 있어 권리보장 조항의 명확성과 구체성 측면에서 상대적으로 높은 수준을 보인다. 그러나 〈그림 4〉의 유형별 비교 자료에서 확인되듯 전담 조직이나 주민 참여 구조가 미비하여 법적 구속력은 존재하더라도 실제 집행 기반은 제한적이었다.

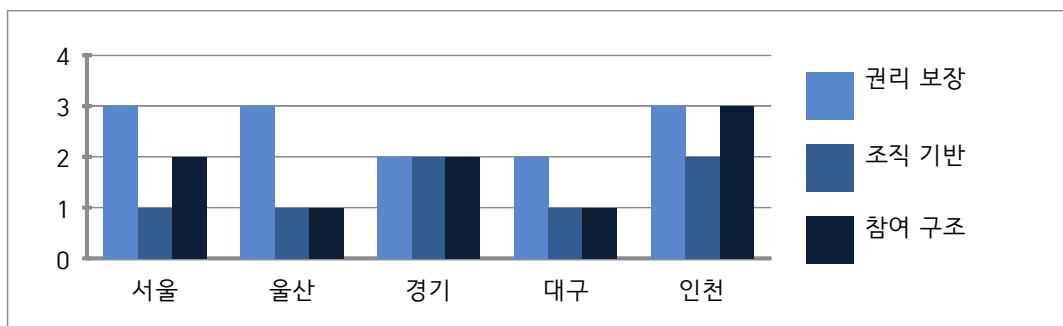
보편형 조례(경기·대구)는 시민 전체를 대상으로 한 일반적 인권 선언의 형태를 취하고 있어 규범적 방향 제시는 가능하지만, 노인 인권을 독립된 권리 체계로 다루기에는 한계가 있다. 이러한 구조적 특성은 〈표 4〉의 점수 비교에서도 나타나듯 구체성 및 정책적 실천력 측면에서 낮은 평가로 이어진다.

〈표 4〉 노인 인권 조례 유형별 특성 요약

구분	지역	조례 명	권리보장	조직 기반	참여구조	특성 요약
특화형	서울	노인 학대 예방 및 피해 노인지원 조례	명시적	없음	의견청취만	실무 중심, 실행기반 미약
특화형	울산	노인복지 및 권리증진 조례	명시적	없음	없음	선언적이지만 권리

보편형	경기	인권 기본 조례	일반적	없음	일부조항	상징성 중심
보편형	대구	인권 보장 및 증진 조례	일반적	없음	없음	실천구조 부족
혼합형	인천	고령친화도시 및 노인복지 기본 조례	명시적	일부 있음	의견수렴 조항	종합성과 실천력 일부 확보

* 출처: 국가법령정보센터 자치법규 정보시스템, 저자 재구성.



* 출처: 저작 작성 1: 없음, 2: 일부 언급 또는 의견 청취, 3: 구체적 조항 존재.

[그림 2] 노인 인권 조례 유형별 구성 특성 비교

2. 조례 실행력 확보를 위한 기반(예산·조직) 구성 비교 ([O][B])

조례의 실효성을 평가하는 핵심 기준인 조직 기반([O])과 예산 기반([B])은 조례가 실제 정책으로 집행될 수 있는 행정적·재정적 인프라의 수준을 의미하며, 이 두 요소가 마련되어 있는지가 조례의 실효성을 사실상 좌우한다. 〈표 4-2〉 ‘조례 실행력 확보를 위한 예산 및 조직 기반 비교’에 따르면, 인천을 제외한 대부분의 지자체는 두 항목이 모두 부재하거나 선언적 수준에 머물러 있었다. 예산 조항이 없는 경우가 대다수이며, 전담 조직 설치를 명시한 조례는 극히 드물었다.

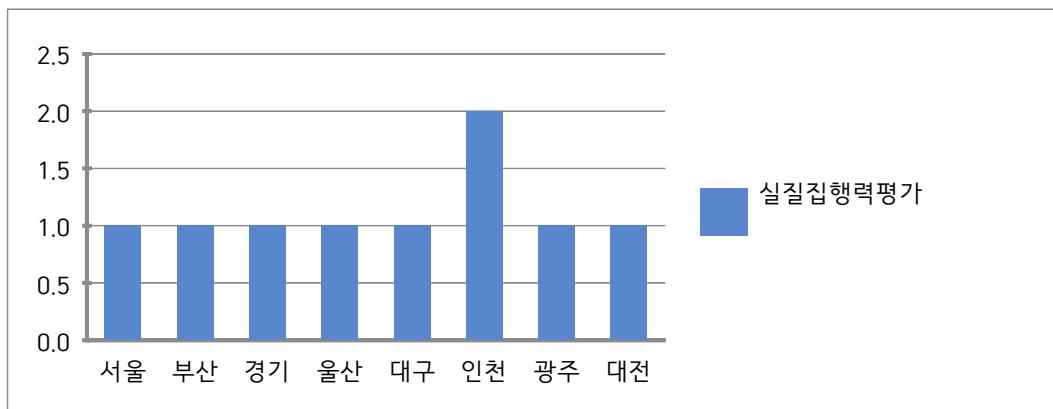
이와 같은 경향은 〈그림 5〉 예산·조직 기반 비교 시각자료에서도 확인된다. 인천광역시는 조직·예산 항목이 모두 ‘일부 언급’으로 평가되며 8개 지자체 중 가장 높은 집행 가능성을 보였다. 반면 서울·경기·대구 등은 조직과 예산이 모두 ‘없음’으로 나타나 정책으로 실행되기 어려운 구조적 제약이 뚜렷하다.

필자는 이러한 지역 간 차이가 단순한 조례 문구의 세부 수준이 아니라, 해당 지방 정부가 노인 인권을 공공정책의 핵심 의제로 인식하고 있는지 여부를 보여주는 간접적 지표라고 해석한다. 즉, 조례의 수적 확대보다 실행 기반을 갖추었는지가 실효성을 결정하는 본질적 요인임을 다시 한번 확인할 수 있다.

〈표 5〉 노인 인권 조례의 실행력 확보를 위한 예산 및 조직 기반 비교

지역	예산 조항	전담 조직 설치	실질 집행력 평가
서울	없음	없음	낮음
부산	일부 언급	없음	낮음
경기	없음	없음	낮음
울산	없음	없음	낮음
대구	없음	없음	낮음
인천	일부 언급	일부 언급	보통
광주	없음	없음	낮음
대전	없음	없음	낮음

* 출처: 국가법령정보센터, 저자 재구성.



* 출처: 저자 작성, 1: 낮음 또는 일부 언급, 2: 보통.

[그림 3] 조례 실행력 기반: 예산·조직 구성 비교

3. 주민 참여 구조와 인권 거버넌스 수준 분석([P])

주민 참여 기반([P])은 조례가 실질적 인권 거버넌스로 작동하기 위해 요구되는 당사자·주민·시민사회의 참여 구조를 의미하며, 이러한 참여 장치의 존재 여부는 조례의 집행력과 지속가능성을 평가하는 핵심 기준이다. 〈표 4-3〉 ‘주민참여 구조 관련 조항 현황’ 비교 결과, 서울과 울산만이 의견 청취 조항을 포함하고 있었으나, 이들 역시 “필요 시 의견을 들을 수 있다”는 임의규정 수준에 머물렀다. 반면 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기도 등 나머지 6개 지자체는 참여 규정 자체를 명시하지 않았다.

이러한 구조적 빈틈은 조례가 존재하더라도 정책 과정에서 감시·평가·피드백의 순환이 작동하기 어렵다는 의미이며, 필자는 이를 조례 실효성의 가장 근본적인 취약점으

로 본다. 노인 인권은 본질적으로 당사자 참여를 통해 강화되는 영역임에도 불구하고, 현행 조례 체계는 여전히 행정 중심으로 설계되어 있어 실질적 인권 거버넌스 구축이 미흡함을 보여준다.

〈표 6〉 주민참여 구조 관련 조항 현황

구분	참여 관련 조항 유무	주요 조항 내용	제도적 수준
서울	있음	제7조(시민 의견 청취)	임의 규정 수준
울산	있음	제8조(필요 시 시민 의견 청취 가능)	임의 규정 수준
인천	없음	-	미규정
부산	없음	-	미규정
대구	없음	-	미규정
광주	없음	-	미규정
대전	없음	-	미규정
경기	없음	-	미규정

* 출처: 국가법령정보센터, 저자 재구성.

4. 지역별 조례 실효성의 차이와 정책적 제언([A])

([A]는 본 연구의 평가 기준 중 정책 연계성(Alignment)을 의미하며, 조례가 상위 법령·중장기 계획·복지체계 등과 얼마나 유기적으로 연결되어 지속 가능한 정책 구조를 갖추고 있는지를 평가하는 핵심 지표이다.) 앞선 세 항목의 분석을 종합하면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.

첫째, 특화형 조례는 문제 인식의 명확성이 장점이지만, 실행 기반이 약해 지속가능성이 부족하다.

둘째, 보편형 조례는 상징적 의미는 있으나 정책적 실효성은 낮다.

셋째, 인천의 혼합형 모델은 권리·조직·예산·참여 구조 중 최소 두 가지 이상을 충족한 유일한 사례로, 조례 실효성 측면에서 가장 우수한 구조를 갖추고 있다(〈표 4〉 ~ 〈표 6〉 종합 평가 기준).

또한 정책 연계성 측면에서는 대부분의 조례가 고령친화도시 계획 또는 지역복지계획과 일정 부분 연결되어 있으나, 평가·점검·피드백 절차가 조례 내부에 포함되어 있지 않다는 공통적 한계가 존재한다. 필자는 이를 “조례가 지역 정책체계 속의 순환 구조로 통합되지 못하고 있으며, 여전히 고립된 규범으로 남아 있다”는 점을 보여주는 지표로 해석한다.

결국 조례 간 실효성의 차이는 단순한 행정적 편차가 아니라, 지방정부가 노인 인

권을 어떤 수준의 ‘공공정책 목표’로 설정하고 있는지의 차이에 기인한 구조적 문제이다. 이러한 점에서 조례의 단순 제정보다 중요한 것은 전담 조직·예산·참여 구조를 통해 정책 집행을 제도화하는 일�이이며, 이를 통해서만 지역 간 노인 인권 보장의 격차를 완화할 수 있다.

V. 조례의 지속가능성과 정책적 제언

한국 사회가 초고령사회에 진입한 지금, 노인 인권은 더 이상 선택적 정책이나 복지의 하위 영역이 아니라 사회 전체가 보장해야 할 기본권임을 이번 연구를 통해 다시 확인하게 되었다. 특히 8개 광역지방자치단체의 조례를 분석하면서 가장 크게 느낀 점은, 조례라는 제도적 껍데기는 충분히 늘어났음에도 불구하고 그 안을 실제로 움직일 동력, 즉 조직·예산·참여 같은 구체적 기반은 놀라울 정도로 비어 있다는 사실이었다.

1. 실증결과를 토대로 본 조례의 지속가능성

분석 과정에서 나는 조례의 수가 많다고 해서 그 지역의 인권 수준이 높아지는 것은 아니라는 점을 분명히 확인했다. 실제로 울산처럼 조례는 여러 개 존재하지만 예산이나 전담 조직이 없는 경우, 그 조례는 사실상 “작동하지 않는 규범”에 불과했다. 반면 인천은 조례 수는 많지 않지만 조직과 예산조항이 일부 포함되어 있어 실제 운영 가능성이 상대적으로 높았다.

이 차이는 단순한 행정 역량의 문제가 아니라 지방정부가 노인 인권을 얼마나 ‘실제 정책 영역’으로 받아들이고 있는지를 보여주는 지표라고 필자는 판단한다. 권리 보장 조항만 늘어놓고, 그 권리를 실현할 장치를 두지 않는다면 그 조례는 선언을 넘어서는 힘을 갖기 어렵다.

2. 권리 중심의 법제화가 필요한 이유

이번 연구를 통해 노인 인권 조례가 여전히 복지 용어에 갇혀 있으며, 권리 조항조차 모호하게 표현되어 있다는 문제를 분명하게 확인했다. 헌법에서 보장하는 존엄·평

등·인간다운 생활권이 노인에게 실질적으로 적용되기 위해서는 조례가 복지 서비스의 방향성을 제시하는 수준이 아닌, 노인이 어떤 권리를 가지는지 명확히 선언하는 구조로 전환될 필요가 있다.

특히 조례안에 “노인은 인간으로서의 존엄을 침해받지 않을 권리가 가진다”, “연령을 이유로 차별받지 않는다”와 같은 강한 문장을 포함시키는 것은 단순한 문구의 문제가 아니다. 이것은 노인을 더 이상 보호의 대상으로만 보지 않고, 정당한 권리를 가진 시민으로 인정하는 사회적 선언이며, 필자는 연구를 하며 가장 중요하게 느낀 제도적 전환의 핵심이다.

3. 참여 기반 인권 거버넌스의 필요성

주민 참여 조항이 거의 없다는 사실은 연구 과정에서 가장 크게 우려를 느낀 지점이다. 조례가 실제로 작동하기 위해서는 노인·시민·전문가가 직접 참여하여 정책을 설계하고 감시하고 평가하는 구조가 반드시 필요하다. 그러나 대부분의 지자체는 이런 참여 구조를 거의 마련하지 않았다.

이런 현실은 조례가 “행정의 언어”로만 존재한다는 의미이며, 노인 당사자의 목소리가 제도에 반영될 길이 막혀 있다는 것을 의미하며, 필자는 노인 인권위원회와 같은 제도적 거버넌스 장치가 반드시 조례 안(案)에 의무 조항으로 들어가야 한다고 본다. 그래야만 조례가 현장의 목소리를 기반으로 살아 움직이는 정책이 될 수 있고, 지속가능성 역시 확보된다.

4. 예산과 조직 기반의 내재화

노인 인권을 보장하는 정책이 지속가능하려면 예산과 조직이 반드시 필요하다는 점을 실증 결과가 반복적으로 보여주었다. 그러나 예산 항목을 명시한 곳은 인천 1곳뿐이었다. 이 현실은 단순한 제도 부재가 아니라, 우리 사회가 노인 인권을 아직 “우선 순위”로 간주하지 않고 있음을 보여준다.

이에 지자체 조례가 예산과 조직을 명확히 규정하는 방향으로 바뀌지 않는다면, 아무리 조례를 많이 만들어도 실제 현장에서 체감되는 변화는 거의 없을 것이라고 판단한다. 예산 없는 권리는 결국 선언에 불과하다.

5. 표준조례와 지역 차별화의 병행

이번 연구를 진행하면서 가장 절실하게 느낀 것은, 지역 간 조례 격차가 너무 크다는 점이었다. 같은 나라 안에서도 어떤 지역은 권리·예산·참여 구조를 일정 수준 확보하고 있는데, 다른 지역은 사실상 “조례의 껍데기만 존재하는 상태”였다.

이 격차는 결국 노인 인권의 지역별 불평등으로 이어질 위험이 크다.

따라서 중앙정부와 국가인권위원회가 최소 기준을 담은 표준조례를 제공하고, 각 지자체는 이를 바탕으로 지역 실정에 맞게 차별화하는 “투트랙 방식”이 가장 현실적이라고 필자는 판단하며. 이는 조례의 획일화를 막으면서도, 노인 인권 보장의 최저 기준을 전국적으로 보장할 수 있는 방법이다.

6. 요약 및 정책적 제언

본 연구는 광역지방자치단체의 노인 인권 조례를 분석한 결과, 다수의 조례가 권리 보장 조항을 포함하고 있음에도 불구하고 전담 조직·예산·참여 구조가 미비하여 실질적 집행력이 제한적임을 확인하였다. 조례의 수적 확대는 실효성을 담보하지 못하며, 권리 규정의 구체성, 행정·재정 기반의 제도화, 참여 절차의 내재화가 실질적 작동 여부를 결정하는 요인으로 나타났다. 특히 대다수 지자체에서 주민 참여 조항이 부재하여 인권 정책의 지속성과 절차적 정당성을 확보하기 어렵다는 점은 중요한 한계로 평가된다. 이러한 결과는 노인 인권 조례가 복지 중심 규범을 넘어 권리 기반 규범으로 전환되기 위해서는 법적 강행 규정과 집행 인프라가 통합적으로 설계될 필요가 있음을 시사한다. 또한 지역 간 격차를 완화하기 위해 노인 인권 분야에 특화된 표준조례 도입이 요구되며, 이는 최소 기준을 제시하되 지역 특성을 반영할 수 있는 구조로 마련되어야 한다. 종합하면, 초고령사회에서 지방정부의 노인 인권 보장 체계를 강화하기 위해서는 권리 명문화, 참여 거버넌스 구축, 재정 기반 확보가 연계된 제도적 개편이 필수적이다. 본 연구는 이러한 제도 설계의 방향성을 규범적·실증적으로 제시했다는 점에서 정책적 의미를 갖는다.

VII. 결론

1. 연구 요약 및 핵심 발견

연구는 광역지방자치단체의 노인 인권 조례가 실제 정책 도구로 기능하고 있는지를

검토하고, 그 제도적 기반과 실효성을 비교·분석하였다. 분석 결과, 다수의 조례가 권리보장 등 선언적 규정은 갖추었으나, 전담 조직의 부재, 예산 근거 미흡, 주민 참여 구조의 형식화로 인해 실행력은 제한된 것으로 나타났다. 특히 종합형·특화형 등 조례 유형별 접근 방식의 차이가 지역 간 제도화 수준의 불균형을 심화시키는 요인으로 확인되었다.

이에 따라 본 연구는 지방정부의 노인 인권 조례가 실효성을 갖추기 위해서는 ① 법적 구속력 강화, ② 전담 조직과 예산 기반의 내재화, ③ 노인 당사자·시민사회의 참여 확대, ④ 중앙–지방 간 정책 연계 강화가 필수적임을 제시한다. 조례는 단순한 행정 문서에 그칠 것이 아니라, 지역사회 구성원의 인권 의식을 반영하는 공적 규범으로 자리매김해야 하며, 이는 중앙과 지방의 협력적 인권 거버넌스를 통해 가능하다. 결국 노인 인권 보장은 특정 집단의 복지가 아니라 사회 전체의 존엄성과 형평성을 확립하는 문제라는 점에서, 조례의 제도적 정합성과 현장 실행성 확보가 중요한 과제로 부상한다.

2. 지역 인권 정책의 현황과 실증 기반 정책의 필요성

본 연구를 통해 확인된 가장 중요한 사실은 “조례의 제정”과 “조례의 작동” 사이에 큰 간극이 존재한다는 점이다. 조례가 존재해도 전담 기구, 예산, 참여 구조가 마련되지 않으면 실질적 효과는 제한적이며, 이는 곧 지역별 인권 보장의 수준 차이로 이어진다. 따라서 노인 인권 정책은 복지의 하위 영역이 아니라 사회적 권리의 문제로 재정립되어야 하며, 조례의 성과를 실증적으로 검증하는 체계(evidence-based policy)가 필수적이다. 특히 필자는 노인 인권 정책의 핵심을 ‘당사자의 참여’로 본다. 노인을 보호 대상이 아니라 정책 형성과 집행의 주체로 인정하는 구조가 마련될 때 조례는 현실과 연결된 인권 보장 도구로 기능한다. 지역 간 인권 정책의 편차는 곧 삶의 질과 사회적 형평성의 문제이므로, 중앙정부 차원의 표준조례안 마련 및 지자체 역량 강화가 병행되어야 한다. 궁극적으로 노인 인권은 제도 개선만으로 완성되지 않으며, 사회 구성원의 인식 변화와 세대 간 신뢰 속에서 지속 가능한 공동체를 구축하는 과정이라는 점을 다시 확인하였다.

3. 향후 연구 방향

향후 연구는 조례의 운영 성과를 실증적으로 평가하는 방향으로 확장될 필요가 있

다. 노인 학대 신고 건수 변화, 예산 집행률, 인권침해 감소 등 실질적 지표를 중심으로 조례의 효과성을 분석하는 연구가 요구된다. 또한 광역지자체 중심 분석의 한계를 보완하기 위해, 기초지자체 단위의 실행 역량과 제도적 격차를 분석하는 세밀한 접근이 필요하다.

아울러 노인 당사자·공무원·현장 기관 종사자를 포함한 질적 연구는 조례가 실제 작동하는 조건(제도·행정·문화)을 규명하는 데 필수적이다. 이와 함께 전국적 공통 기준을 갖춘 표준조례 구성 요소를 제안하고, 지역 특성에 따른 조정 가능성을 검토하는 연구가 뒤따라야 한다. 노인 인권은 제도·예산·조직뿐 아니라 사회적 인식과 참여 문화까지 포괄하는 복합적 영역이므로, 이러한 통합적 접근이 앞으로의 연구에 요구된다.

4. 실천적 과제

본 연구를 바탕으로 노인 인권 보장을 위한 실천적 과제는 다음과 같이 정리된다.

첫째, 중앙정부는 지자체의 편차를 최소화하기 위한 표준조례 기준과 기본 책임 체계를 마련해야 한다. 이는 지역의 자율성을 제한하는 것이 아니라 정책 역량을 상향 평준화하는 기반이다.

둘째, 지자체는 전담 조직과 의무적 예산 편성 근거를 확보하여 조례의 집행력을 제고해야 한다. 예산 없는 조례는 실천될 수 없다.

셋째, 노인 당사자의 참여를 제도적으로 보장하는 거버넌스 체계를 구축해야 한다. 노인의 의견이 정책 과정에 구조적으로 반영될 때 인권정책의 현실성이 강화된다.

넷째, 중앙–지방–기초 간 협력 체계를 통해 지역 간 격차를 완화하고, 우수사례 공유 및 역량 강화가 이루어져야 한다.

마지막으로, 노인 인권은 제도만이 아니라 사회적 인식 변화를 통해 실질화될 수 있으므로, 전 세대를 대상으로 한 인권 교육과 지역 공론장 조성이 필요하다.

이러한 조건들이 충족될 때 비로소 노인 인권 조례는 선언적 규범을 넘어 실제 정책으로 작동하며, 모든 노인이 존엄한 삶을 영위할 수 있는 기반이 마련될 것이다.

[부 록]

부록 A. 광역지방자치단체 노인 인권 관련 조례 제정 현황 (전체 목록)

지자체 명	자치법 규명	공포번호	공포 일자	제정개정	비고
서울특별시	서울특별시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례	제9289호	2024.5.20.	타법개정	
	서울특별시 장기요양 요원 처우개선 및 지위 향상에 관한 조례	제7930호	2021.3.25.	일부개정	
	서울특별시 장애인 · 노인 · 임산부 등의 최적 관람석 설치 · 운영 조례	제9314호	2024.7.15.	일부개정	
	서울특별시 노인장기요양보험 비용부담에 관한 조례	제6386호	2017.1.5.	타법개정	
	서울특별시 노인 학대 예방 및 학대 피해 노인지원에 관한 조례	제7456호	2020.1.9.	제정	
	서울특별시 대한노인회 서울시연합회 지원에 관한 조례	제6386호	2017.1.5.	타법개정	
	서울특별시 노일 일자리 창출 · 지원에 관한 조례	제7629호	2020.7.16.	일부개정	
	서울특별시 노인 · 장애인 보호구역 및 관리에 관한 조례	제9266호	2024.5.20.	일부개정	
	서울특별시 노인건강증진 및 지원에 관한 조례	제7354호	2019.9.26.	제정	
	서울특별시 노인종합복지관 운영규칙	제4143호	2017.2.23.	타법개정	
인천광역시	인천광역시 재가 노인지원 서비스 제공 및 지원에 관한 조례	제6678호	2021.9.30.	제정	
	인천광역시 노인단체와 대한노인회 인천광역시 군 · 구 · 지회 지원에 관한 조례	제5722호	2016.11.14.	일부개정	
	인천광역시 장기요양 요원 처우개선 및 지위 향상에 관한 조례	제6556호	2021.2.23.	제정	
	인천광역시 노인 일자리 창출 및 지원에 관한 조례	제6243호	2019.9.23.	제정	

부산광역시	인천광역시 노인 인력개발센터 설치와 운영에 관한 조례	제7004호	2023.2.20	일부개정
	인천광역시 노인건강 증진을 위한 조례	제5442호	2015.1.12.	제정
	인천광역시 노인 학대 예방 및 보호에 관한 조례	제5063호	2012.1.16.	제정
	인천광역시 저소득주민 노인장기요양보험 급여 이용에 따른 본인 일부 부담금 지원 조례	제7275호	2024.6.10.	일부개정
	인천광역시 노인이나 장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 조례	제7249호	2024.3.28.	제정
	인천광역시 노인복지시설 설치 및 운영에 관한 조례	제7275호	2024.6.10.	일부개정
	인천광역시립 노인치매요양병원 설치 및 운영 조례	제6760호	2021.12.30.	일부개정
	인천광역시 재활용품 수집 노인 및 장애인 지원에 관한 조례	제6920호	2022.12.30.	일부개정
	인천광역시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 지원 기본 조례	제7143호	2023.11.9.	일부개정
	부산광역시 노인 보호에 관한 조례	제6983호	2023.7.5.	일부개정
	부산광역시 장애인 노인·임산부 등의 편의시설 검사 조례	제6329호	2021.1.13.	일부개정
	부산광역시 노인건강증진을 위한 조례	제7477호	2024.12.25.	제정
	부산광역시 장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용 촉진에 관한 조례	제7303호	2024.5.22.	제정
	부산광역시 조인·장애인 보호구역 지정 및 관리에 관한 조례	제6626호	2022.2.16.	제정
	부산광역시 대한노인회 부산광역시연합회 지원에 관한 조례	제5081호	2015.1.1.	일부개정

대구광역시	부산광역시 노인전문병원 설치 및 운영 조례	제7332호	2024.7.3.	일부개정
	부산광역시 노인교육 지원에 관한조례	제6705호	2022.7.6.	일부개정
	부산광역시 독거노인 지원 조례	제6942호	2023.6.28.	일부개정
	부산광역시 홀로 사는 노인 공동 거주시설 지원 조례	제6942호	2023.6.28.	일부개정
	부산광역시 노인 장기요양 지원 조례	제7066호	2023.10.11.	일부개정
	부산광역시 노인 일자리 창출 지원 조례	제7609호	2025.5.21.	일부개정
	부산광역시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례	제7601호	2025.5.21.	일부개정
	대구광역시 노인 성인식 개선사업 지원 조례	제5381호	2019.12.24.	제정
	대구광역시 노인전문병원 설치 · 운영 조례	제4673호	2015.3.2.	일부개정
	대구광역시 경증치매 노인 기억학교 설치 및 운영 조례	제5849호	2022.10.11.	일부개정
	대구광역시 노인 성인용 보행기 지원 조례	제5849호	2022.10.11.	일부개정
	대구광역시 어린이 · 노인 및 장애인 보호구역 교통 안전관리 조례	제5972호	2023.7.10.	전부개정
	대구광역시 노인 보호에 관한 조례	제5849호	2022.10.11.	일부개정
	대구광역시 장기 요양 요원 처우개선 및 지위 향상에 관한 조례	제5481호	2020.10.5.	제정
	대구광역시 노인종합복지관 설치 및 운영 조례	제6126호	2024.5.17.	일부개정
	대구광역시 노인일자리 사업 지원에 관한 조례	제5849호	2022.10.11.	일부개정
	대구광역시 대한노인회 대구광역시연합회 지원에 관한 조례	제5883호	2022.12.12.	일부개정

울산광역시	대구광역시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례	제6209호	2024.10.30.	제정
	대구광역시 노인종합복지관 설치 및 운영 조례 시행규칙	제2811호	2015.10.30.	일부개정
	울산광역시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례	제2171호	2020.5.28.	일부개정
	울산광역시 노인에 대한 성인용 보행기 지원 조례	제2038호	2019.11.7.	제정
	울산광역시 장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용 촉진에 관한 조례	제2234호	2020.9.24.	제정
	울산광역시 장기요양 요원의 쳐우개선 및 지위 향상에 관한 조례	제2347호	2021.3.18.	일부개정
	울산광역시 노인복지관 운영 조례	제1136호	2010.5.13.	일부개정
	울산광역시 노인 학대 예방 및 보호에 관한 조례	제1851호	2018.5.17.	일부개정
	울산광역시립노인병원 설치 및 운영 조례	제2646호	2022.12.1.	일부개정
	울산광역시 장애인·노인·임산부 등의 편의시설 사전검사 조례	제2646호	2022.12.1.	일부개정
	울산광역시립 노인요양원 및 운영에 관한 조례	제2464호	2022.12.1.	일부개정
	울산광역시 대한노인회			
	울산광역시연합회 지원에 관한 조례	제1538호	2015.7.30.	제정
	울산광역시 노인 취업 차별금지 조례	제2957호	2024.7.1.	일부개정
	울산광역시 노인 일자리 창출 지원 조례	제2887호	2024.3.7.	일부개정
	울산광역시 노인·장애인 보호구역 교통 안전관리 조례	제2918호	2024.4.4.	제정
	울산광역시 노인복지관 운영 조례 시행규칙	제960호	2021.8.26.	일부개정

광주광역시	광주광역시립정신병원이나 요양병원 설치 운영 조례	제6381호	2024.5.31.	일부개정
	광주광역시 노인 회관 설치 운영 조례	제6289호	2023.11.10.	일부개정
	광역광역시 광주공원 노인복지관 운영 조례	제5352호	2019.12.15	일부개정
	광주광역시 장애인 · 노인 · 임산부 등의 편의시설 설치 및 운영 조례	제6289호	2023.11.10	일부개정
	광주광역시 노인 생활안전사고 예방 조례	제5970호	2022.10.12	제정
	광주광역시 노인 일자리 창출 지원 조례	제5252호	2021.9.7.1	일부개정
	광주광역시 노인 보호에 관한 조례	제6289호	2023.11.10	일부개정
	광주광역시 어린이 · 노인 및 장애인 보호구역 교통 안전관리 조례	제5905호	2022.3.2.	전부개정
	광주광역시 장기요양 요원의 처우개선 및 지위 향상을 위한 조례	제6489호	2024.12.13.	일부개정
	광주광역시 빛고을노인건강타운 · 효행노인복 지타운 설치 및 운영 조례	제6289호	2023.11.10	일부개정
대전광역시	대전광역시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본조례	제5292호	2024.8.2.	일부개정
	대전광역시 장기요양 요원 처우 및 지위 향상을 위한 조례	제5892호	2022.10.14	일부개정
	대전광역시 대한노인회 대전광역시연합회 지원 조례	제5143호	2018.8.10.	일부개정
	대전광역시 재가 노인지원 서비스 지원 조례	제6292호	2024.8.2.	일부개정
	대전광역시 노인 개인위생 관리 지 조례	제6413호	2025.4.11.	제정
	대전광역시 노인 성문화 정립 및 인식 개선 지원 조례	제5718호	2021.10.1.	제정

경기도	대전광역시 노인전문병원 설치 및 운영 조례	제5918호	2022.12.30	일부개정
	대전광역시 노인 장기요양 급여 비용 부담 조례	제5193호	2018.12.28	제정
	대전광역시 노인 장애인 보호구역 지정 및 관리에 관한 조례	제4649호	2015.12.31	일부개정
	경기도 홀로 사는 노인 등의 반려동물 입양 및 양육 지원 조례	제7925호	2024.3.20	일부개정
	경기도 노인의 지역 사회 지속 거주를 위한 기본조례	제8254호	2022.12.30	일부개정
	경기도 재활용품 수집 노인 및 장애인의 지원에 관한 조례	제7495호	2022.12.30.	일부개정
	경기도 장기요양 요원 처우개선 조례	제8254호	2024.12.31	일부개정
	경기도 저소득노인 장기요양급여 이용지원조례	제7602호	2023.4.11	일부개정
	경기도 노인 성인식 개선사업 지원 조례	제8254호	2024.12.31	일부개정
	경기도 노인 스마트 기기 활용 교육 지원 조례	제7305호	2022.1.6.	제정
	경기도 노인 일자리 창출 지원 조례	제8254호	2024.12.31	일부개정
	경기도 노인자살 예방 지원 조례	제7194호	2021.10.6	전부개정
	경기도 저소득계층 노인 간 병비 지원 조례	제7898호	2024.1.10	제정
	경기도 노인 종합상담센터 설치 및 운영 조례	제8254호	2024.12.31.	일부개정
	경기도 공공시설 내 장애인 노인, 임산부 등의 최적 관람석 설치 운영에 관한 조례 시행규칙	제8254호	2024.12.31.	일부개정
	경기도 노인 성인식 개선사업 지원 조례 시행규칙	제3798호	2018.5.2.	제정

* 출처: 국가법령정보센터, 저자 재구성.

[참고문헌]

단행본

- 국가인권위원회, 「지방자치단체 인권 조례 제정 현황 및 인권 행정 적용 실태조사」, 2024.
- 법무부, 「제2차 국가인권정책기본계획(2012-2016)」, 2012.
- 보건복지부, 「노인복지정책 종합계획」, 2023.
- 보건복지부, 「2025년도 보건복지부 예산안」, 2025.
- 조효제, 『인권의 문법』, 창비, 2011.
- 한국보건사회연구원, 「복지재정 동향 2025」, 2025.

국내 학술논문

- 김수정, “인권 관점에서 바라본 한국의 노인복지제도 변화”, 「사회복지법제연구」 10(3), 한국사회복지법제학회, 2019.
- 안진, “연령차별금지법의 실효성 제고방안에 대한 연구”, 「법학논총」 40(1), 전남대학교 법학연구소, 2020.
- 이정은, “지방정부 인권 조례의 예산·조직 기반 분석”, 「한국지방자치학회보」 30(4), 한국지방자치학회, 2018.
- 이형훈, “노인 인권 조례의 실효성과 한계”, 「지역사회연구」 18(1), 지역사회연구학회, 2020.
- 정영진, “지방정부 인권정책의 제도화 조건 분석”, 「사회과학연구」 27(4), 사회과학학회, 2016.
- 홍성수, “지방정부 인권 조례의 제도화 가능성과 과제”, 「인권정책연구」 20(2), 국가인권위원회, 2014.

해외 문헌

- Habermas, J., *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, 1996.
- Marshall, T. H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950.

기타

- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>
통계청·KOSIS, “고령자 통계”, <https://kosis.kr> (최종방문일 2025.07.29.).

“고령화 사회, 인구 불균형 초래 대책은?”, 「위클리서울」, 2024.6.21.자, <https://www.weeklyseoul.net> (최종방문일 2025.11.20.).

“노인인권기본법, 지속가능한 고령사회의 전략적 선택”, 「논객닷컴」, www.nongaek.com (최종방문일 2025.11.10.).

“노인은 사회 중요한 구성원”, 「서울신문」, 2025.10.04.자, <https://www.seoul.co.kr> (최종방문일 2025.11.20.).

[국문초록]

노인인권 조례의 실효성과 지속가능성에 대한 정책 분석 -지역 거버넌스와 제도 설계를 중심으로-

황 은 아
(청운대학교 전문대학원 박사과정)

본 연구는 초고령사회로 빠르게 전환된 한국에서 노인 인권을 복지의 부속 영역을 넘어 독립된 권리 담론으로 재정립해야 한다는 문제의식을 바탕으로 수행되었다. 지방정부가 제정한 노인 인권 관련 조례가 실제 정책으로 작동하고 있는지에 대한 실증적 검토가 부족하다는 점에서 출발하였으며, 필자는 조례의 수적 확대가 곧 인권 보장의 강화로 이어지지 않는다는 문제를 직시하고자 했다. 이에 서울·부산·대구·인천·광주·대전·울산·경기도 등 8개 광역지방자치단체의 조례를 분석 대상으로 삼고, 법적 구속력(L), 조직 기반(O), 예산 확보(B), 주민 참여(P), 정책 연계성(A)을 중심으로 재구성한 분석틀을 적용하였다. 분석 결과, 다수 조례가 권리 보장의 원칙은 명시하고 있으나, 전담 조직 부재, 예산 근거 미흡, 주민 참여의 구조적 부재 등으로 인해 실질적 실행력은 낮은 것으로 나타났다. 특히 조례 유형(특화형·보편형·혼합형)에 따라 제도화 수준의 격차가 컸으며, 인천광역시가 상대적으로 실행 기반을 갖춘 사례로 확인되었다. 필자는 이러한 결과가 단순한 지역 편차가 아니라, 지방정부가 노인 인권을 제도적 우선순위로 설정하고 있는지 여부의 차이에서 기인한다고 판단한다. 본 연구는 조례가 선언적 수준에 머물지 않고 실질적 정책 도구로 기능하기 위해서는 ‘법제화-조직화-예산화-참여’ 기반이 통합적으로 마련되어야 함을 강조한다. 나아가 노인을 권리의 주체로 재정립시키기 위한 표준조례 마련, 노인 인권 기본법 제정, 참여 기반 인권 거버넌스 확대 등 정책적·제도적 개선 방향을 제시함으로써 사회복지법제적 전환의 필요성을 제기한다.

주제어: 노인 인권, 초고령사회, 지방정부 조례, 인권의 지역화,
실행 기반(조직·예산·참여), 표준조례, 사회복지법제

[Abstract]

Policy Analysis of the Effectiveness and Sustainability of Elderly Human Rights Ordinances

-Focusing on Regional Governance and Institutional Design-

Hwang, Eun A

(Doctoral Program, Graduate School of Professional Studies, Cheongwoon University)

This study was conducted with the recognition that, in a rapidly aging Korean society, the rights of older adults must be reframed not as a subordinate domain of welfare but as an autonomous human rights discourse. The research was motivated by the lack of empirical assessments examining whether local governments' ordinances on older adults' rights function as effective policy instruments. The study begins from the premise that the quantitative expansion of such ordinances does not necessarily translate into strengthened human rights protections.

To address this gap, ordinances enacted by eight metropolitan governments—Seoul, Busan, Daegu, Incheon, Gwangju, Daejeon, Ulsan, and Gyeonggi Province—were analyzed using an analytical framework reconstructed around five criteria: legal enforceability (L), organizational infrastructure (O), budgetary guarantee (B), participatory governance (P), and policy alignment (A). The findings reveal that although many ordinances stipulate broad principles of rights protection, their actual implementability remains limited due to the absence of dedicated administrative bodies, insufficient budget provisions, and a lack of institutionalized participation mechanisms. Significant variations were observed across ordinance types (specialized, general, and hybrid), with Incheon showing the most developed implementation structure among the eight cases.

The study argues that these differences are not merely administrative disparities but reflect the extent to which local governments prioritize older

adults' rights as a substantive policy agenda. For ordinances to operate as effective legal instruments rather than symbolic declarations, a coherent structure integrating "legal codification, organizational capacity, financial commitment, and participatory governance" must be established. Building on these findings, the study proposes policy and legislative directions, including the development of a national standard ordinance, the enactment of a Basic Act on the Rights of Older Adults, and the expansion of participatory human rights governance. Ultimately, this research contributes to advancing a rights-based paradigm within social welfare law and emphasizes the need for a systemic legal transition to secure the dignity and autonomy of older adults in the super-aged era.

Keywords: Elderly Human Rights; Super-Aged Society; Local Government

Ordinances; Localization of Human Rights; Implementation Infrastructure

(Organization·Budget·Participation); Standard Ordinance; Social Welfare Legislation

초고령사회 대비 노인기본법의 제정 필요성 및 법체계적 함의

배유진*

目 次

I. 서론	IV. 노인기본법의 제정 방향 및 주요 내용
II. 노인복지법의 현황과 한계	1. 제정 방향
1. 부분개정 누적 및 전면개편 부재	2. 제정 노인기본법의 주요 기능
2. 비체계성과 법률 간 정합성 미흡	3. 주요 내용 구성(예시)
3. 공급자 중심·사후대응형 규범 구조	V. 노인기본법 제정에 따른 노인복지법 개정 방향
4. 소결	1. 정책적·사회적 함의
III. 국내 법체계와 노인기본법의 필요성 기본법, 일반법, 그리고 '노인' 정의 문제	2. 노인복지법의 역할 재정립과 전면 개편
1. 기본법의 규범적 기능	3. 노인 연령 기준 및 정의 정비
2. 노인 연령 규정문제	VI. 결론 및 제언
3. 노인기본법의 체계적 위치	

I. 서론

한국은 2024년 12월 기준 전체 인구 중 65세 이상 인구 비율이 20.0%를 초과하며 공식적으로 '초고령사회(super-aged society)' 단계에 도달하였다.¹⁾ 이러한 변화는 노인의 삶을 더 이상 일부 취약계층 보호의 문제로 한정할 수 없게 만들었으며, 인구구조의 중심축으로서 국가정책 전반의 구조적 재설계를 요구하는 시대적 과제로 부상시

투고일: 2025.11.10., 심사일: 2025.11.12.-2025.11.23., 게재 확정일: 2025.11.24.

* 행정법 박사, 한국사회보장정보원 연구위원.

1) 행정안전부, 「2024년 12월 주민등록 인구통계」, 2024.; 통계청, 「2024 고령자 통계」, 2024.

키고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 노인 관련 법제는 여전히 과거의 인식과 제도 환경에 기초한 규범구조를 상당 부분 유지하고 있다.

현행 「노인복지법」은 1981년 제정 이후 수차례의 부분 개정을 거듭해 왔으나, 1997년 이후 급격한 고령화와 사회보장제도의 다변화 속에서도 전면적인 체계 개편 없이 유지되어 온 한계를 지닌다.²⁾ 그 사이 「기초노령연금법」(2007, 현 「기초연금법」), 「노인장기요양보험법」(2007), 「치매관리법」(2011) 등 개별 법률이 새로 제정되어 노인 관련 정책이 세분화·전문화되었음에도, 「노인복지법」은 여전히 행정서비스 중심의 부분법적 성격을 벗어나지 못하였다.³⁾ 그 결과, 노인정책 전반을 포괄하는 상위 법적 근거가 부재한 채 법체계의 비정합성과 현장 집행의 혼선이 지속되어 왔다.

한편, 정보기술(IT)과 의료기술의 급속한 발전, 그리고 학력·소득 수준의 상승은 노인의 사회적 위상과 역할을 근본적으로 변화시키고 있다. 오늘날 노인은 보호와 시혜의 대상이 아니라, 노동시장·지역사회·디지털 공간·돌봄 관계 속에서 능동적으로 참여하고 기여하는 주체로 재정의되고 있다.⁴⁾ 그럼에도 불구하고 기존 노인 법제는 여전히 공급자 중심·사후대응형·규제 중심의 구조를 유지하고 있으며, 노인을 독립된 권리주체로 규범화하는 기본법적 체계는 부재하다.⁵⁾

이러한 문제 인식하에 본 논문은 다음의 세 가지 분석 과제를 설정한다. 첫째, 현행 「노인복지법」 및 관련 법령의 체계적 구조와 한계를 규범적·제도적 관점에서 분석한다. 둘째, 초고령사회 진입이라는 인구구조 전환기에 노인 영역을 포괄하는 기본법으로서 「노인기본법」 제정의 현법적·정책적 의미를 규명한다. 셋째, 노인기본법 제정과 연계한 「노인복지법」의 기능 재정립, 관련 법제 간 정합성 확보, 노인 연령 기준의 합리적 설정 방향을 제시한다. 이를 위해 일본의 「고령자복지법」·지역포괄케어 관련 입법, 독일 사회법전(SGB XII) 및 대만 「고령사회기본법」 등 고령사회 대응 기본법제를 참고하여, 노인기본법의 입법모형과 규범구조에 대한 비교법적 근거를 함께 제시하고자 한다. 이를 통해 권리 중심적·체계 정합적 노인법제의 기본 구상을 도출하는 것을 목적으로 한다.

2) 김태한, “고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후 개선 과제”, 「법학연구」 제16권, 인하대학교 법학연구소, 2013, 170면.

3) 원시연, “초고령사회 대응 「노인복지법」의 현황과 개선과제”, 「NARS 입법·정책」 제137호, 국회입법조사처, 2023, 21면

4) OECD, Preventing Ageing Unequally, OECD Publishing, 2017, 49 - 52면; WHO, Decade of Healthy Ageing 2021 - 2030: Baseline Report, World Health Organization, 2021, 14면

5) 원시연, 앞의 논문, 15-31면.

II. 노인복지법의 현황과 한계

1. 부분개정 누적 및 전면개편 부재

「노인복지법」은 1981년 제정 당시, 급속한 산업화와 도시화로 인한 가족부양 기능의 약화 및 노후소득 공백 문제에 대응하기 위한 사회보장적 장치로서 제정되었다.⁶⁾

이 법은 제정 이후 노인복지시설의 설치·운영, 재가복지, 노인보호전문기관, 노인일자리, 고령친화산업 등 새로운 사회문제에 대응하기 위해 각 시기별로 조항을 추가하거나 개정하는 방식으로 확장되어 왔다.

그러나 이러한 개정은 주로 단기적 현안 해결에 초점을 둔 ‘사안별 보완입법’에 머물러, 전체 체계의 목적·기능·범위를 재설계하는 전면 개편으로까지 나아가지 못하였다. 특히 2007년 「기초노령연금법」(현 「기초연금법」)과 「노인장기요양보험법」의 제정으로 소득보장 및 돌봄 영역이 각각 분리·전문화되었음에도 불구하고, 「노인복지법」은 여전히 포괄적 근거법으로서의 역할을 수행하지 못하고 있다.⁷⁾

2011년 「치매관리법」 제정으로 일부 조항이 삭제되는 등 법체계가 축소되었음에도, 법률의 구조적 틀은 제정 당시와 크게 달라지지 않았다.

그 결과 「노인복지법」은 노인정책의 상위 법률로서 방향성을 제시하기보다, 개별 서비스의 설치·운영 기준을 규율하는 ‘행정집행형 법률’로 기능하고 있다.

즉, 시대적 변화에 따른 복지패러다임 전환에도 불구하고, 법체계가 여전히 **‘부분 개정 누적형 구조’**에 머물러 있다는 점이 구조적 한계로 지적된다.

2. 비체계성과 법률 간 정합성 미흡

현재 노인 관련 법률은 「노인복지법」을 중심으로 하여, 「노인장기요양보험법」, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」, 「저출산·고령사회기본법」, 「사회보장기본법」, 「보건의료기본법」 등 다수의 법으로 분산되어 있다.⁸⁾

6) 원시연, 앞의 글, 4-6면.

7) 노인복지법의 제·개정 현황은 국가법령정보센터의 연혁 자료를 참조하면, 1997년 전면개정 이후 다수의 부분개정이 이루어진 것을 확인할 수 있다. 이러한 부분개정 누적 구조와 체계적 한계에 대해서는 천강란, “노인복지시설 관련법제의 문제점과 개선방안”, 「공법학연구」 제18권 제3호, 한국비교공법학회, 2017, 402-405면; 김태한, 앞의 글, 170-176면 참조

그러나 이들 법률 간 관계를 명확히 규정하는 조정조항이 부재하여, 정책대상 중복과 법적 공백이 동시에 존재하는 비효율적 구조가 형성되었다.

대표적인 사례로, 요양시설 및 재가요양기관의 관리·감독은 「노인복지법」과 「노인장기요양보험법」이 각각 규정하고 있으나, 적용범위가 중첩되어 동일 시설이 자체 복지부서와 국민건강보험공단의 이중 감독을 받는 문제가 지속되고 있다.⁹⁾

이로 인해 행정자원의 비효율적 투입과 현장의 혼선이 발생하며, 이용자 입장에서는 동일 서비스에 대한 이중 규율이 혼동을 초래한다.

또한 노인 일자리사업의 경우, 「노인복지법」 제23조가 그 법적 근거를 규정하고 있음에도 불구하고, 실제 사업의 설계와 집행은 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용 촉진에 관한 법률」에 근거하여 고용노동부가 주관하고 있다.¹⁰⁾

이와 같은 정책 주체 간 기능 분담의 불명확성은 부처 간 협업의 부재를 낳고, 결과적으로 정책의 파편화를 심화시킨다.

이러한 비정합적 구조는 행정 효율성 저하뿐 아니라, 수요자인 노인과 가족이 자신의 권리와 이용 가능한 제도를 명확히 인지하기 어렵게 만든다.

실제로 국민권익위원회의 「노인복지 서비스 이용 불편 민원 분석」(2023)에 따르면, 유사 서비스가 복수의 법령에 근거해 각각 운영됨으로써 “민원인이 어느 기관에 신청하거나 이의를 제기해야 하는지 명확하지 않다”는 문제가 반복적으로 제기되고 있다.¹¹⁾

이처럼 복지서비스의 분절화는 제도의 실효성을 약화시키며, 노인복지정책이 체계적 전달체계보다는 부처별 예산사업 단위로 운용되는 구조를 고착화시키는 결과를 초래한다.

3. 공급자 중심·사후대응형 규범 구조

현행 「노인복지법」의 체계는 여전히 행정주체 중심의 공급자 규율형 구조를 유지하고 있다. 시설의 설치·운영, 행정처분, 지도·감독, 제재 등 ‘관리·통제 규정’이 법체계의 다수를 차지하는 반면, 노인의 권리·참여·자기결정권·정보접근권 등 수요자 중심의 권리규정은 산발적으로 존재하거나, 선언적 수준에 머무르고 있다.¹²⁾

예를 들어, 제39조의5 이하에서 규정하고 있는 노인학대 예방 및 보호제도는 주로

8) 보건복지부, 『제5차 저출산·고령사회기본계획(2021 - 2025)』, 2021; 김정순, 박종준, “고령사회의 노인복지 관련법제의 개선방안 연구”, 「연구보고 2015-10」, 한국법제연구원, 2015, 146-147면.

9) 보건복지부·국민건강보험공단, 「2022년 장기요양기관 현지조사 및 행정처분 지침」, 2022.

10) 한국노인인력개발원, 『2024년 노인일자리사업 운영 매뉴얼』, 2024, 5 - 7면.

11) 국민권익위원회, 『노인복지 서비스 이용 불편 민원 분석』, 2023, 12-16면.

12) 「노인복지법」 제5조(국가와 지방자치단체의 책무), 제37조(지도·감독) 등 참조.

행정기관의 신고·조사·제재 절차에 집중되어 있으며, 피해노인의 권리회복·심리지원·사법적 구제 등 회복적 접근(restorative approach)에 관한 규정은 부재하다.¹³⁾

또한 장기요양, 재가복지, 주거복지 등 주요 복지영역에서 사전예방과 지역사회 연계 중심의 통합지원 체계를 마련하기 위한 규범 구조는 결여되어 있다. 그 결과, 법률은 보호 이후의 처벌과 관리에 치중하고, 복지정책의 핵심 원칙인 예방과 자율지원의 기능은 약화되었다.

이와 달리, 일본은 2013년 「고령자보건복지종합법」(現 「고령자복지법」) 개정을 통해 '자립지원형 노인복지(Self-supportive Welfare for the Elderly)'를 국가정책 목표로 명시하고, 지역포괄케어시스템(Community-based Integrated Care System)을 법적 기반 위에서 구축하였다.¹⁴⁾

이에 따라 돌봄·의료·주거·생활지원이 통합적으로 제공되는 사전예방형 복지모델로 전환되었으며, 이는 한국의 노인복지법 체계와 뚜렷한 대조를 이룬다.

한국의 경우 여전히 시설 설치 및 관리 중심의 규범 구조에 머물러 있어, 초고령사회에 요구되는 예방-지원-참여 중심의 정책 패러다임으로의 이행이 제한되고 있다.

4. 소결

요컨대, 「노인복지법」은 제정 당시의 역사적 기능과 상징적 의미에도 불구하고, 초고령사회에 부합하는 통합적·권리기반적 노인정책의 기본법적 기준 법률로 기능하기 어렵다. 부분적 개정의 누적, 법률 간 정합성 부족, 권리 중심 규범의 부재는 오늘날의 인구·사회·기술 환경 변화에 부응하지 못하는 구조적 한계를 드러내고 있다.

따라서 향후에는 「노인기본법」을 제정하여, 「노인복지법」을 노인복지에 관한 개별 서비스 제공과 행정 집행을 담당하는 법률로 재정립하고, 노인복지법을 포함한 노인 관련 법령들에 대한 정책적·규범적 좌표와 추진방향을 제시하고 규범체계 정합성을 담보하는 기준법으로서 국가와 지방자치단체의 책무, 노인의 권리 보장, 그리고 관련 제도의 조정·연계 메커니즘을 통합적으로 규율하도록 할 필요가 있다. 이를 통해 초고령사회에 걸맞은 권리 기반의 포괄적 노인정책 법체계를 구축하고, 분절된 현행 노인 관련 법제의 정합성과 실효성을 동시에 제고할 수 있을 것이다.

13) 여성가족부·보건복지부, 『노인학대 실태조사 및 보호체계 개선방안』, 2022, 20 - 23면.

14) 일본 후생노동성, 『고령자복지법 개정 해설서(高齢者福祉法改正の手引き)』, 2013, 4 - 13면.

III. 국내 법체계와 노인기본법의 필요성: 기본법, 일반법, 그리고 ‘노인’ 정의 문제

1. 기본법의 규범적 기능

국가의 기본법 체계에서 이른바 ‘기본법’은 특정 정책영역에 관한 헌법적 가치와 국가 목표를 중층적으로 구체화하는 총괄 기본규범으로서, 해당 영역의 입법·정책 구조에 방향성과 일관성을 부여하는 역할을 수행한다.¹⁵⁾ 기본법은 첫째, 그 영역의 기본이념과 원칙을 선언함으로써 개별 법령 해석과 입법 형성의 준거틀을 제시하고, 둘째, 국가와 지방자치단체, 관련 공공기관 및 민간 주체의 책무와 역할분담을 구조화하며, 셋째, 종합계획 수립, 조정기구 설치, 평가·점검 체계 등 정책 거버넌스의 제도적 골격을 마련한다. 「사회보장기본법」, 「저출산·고령사회기본법」, 「환경정책기본법」 등은 해당 영역의 기본이념·국가책무·종합계획을 규정하는 기준법으로서 기능¹⁶⁾하며, 분절된 개별법에 공통의 방향과 규범적 질서를 부여한다는 점에서, 실질적인 의미의 방향제시 규범 또는 정책 기준규범으로 기능한다.

비교법적으로도 고령사회 영역에서의 기본법적 규범 구조는 이미 다수 확인된다. 일본의 「고령자복지법」 및 지역포괄케어 관련 입법은 자립지원·지역연계·예방 중심의 고령자 정책 원칙을 제시하면서, 장기요양·재가서비스·의료·주거제도의 입법 방향을 안내하는 고령자 정책의 기본법적 기준으로 기능한다. 독일의 사회법전(SGB XII)은 생활보장·돌봄·시설급여를 포괄하는 사회적 지원의 기본구조를 제시하고,¹⁷⁾ 대만의 「고령사회기본법」(2023 개정)은 초고령사회 대응을 위한 국가·지방정부의 책임, 고령자 권리, 기본계획·평가제도를 규정함으로써 고령사회 정책의 최상위 지침규범 역할을 수행하고 있다.¹⁸⁾ 이와 같은 해외 입법례는 노인기본법이 단순한 선언법이 아니라, 관련 개별법의 정합성을 확보하는 정책적 기준법으로 설계될 수 있음을 시사한다.

이미 사회보장, 보건의료, 저출산·고령사회, 청년, 환경 등 여러 영역에서 기본법 또

15) 기본법의 규범적 위상에 관한 논의로는 이호근, “사회보장법 총론의 가능성 – 사회보장기본법 개정논의와 관련하여 –”, 「사회보장법학」 제1권 제1호, 한국사회보장법학회, 2012, 87-89면.

16) 전광석, 『한국사회보장법론』, 박영사, 2021, 115 - 118면; 윤수정, “고령사회 대응을 위한 국가의 역할과 법제 과제”, 「법제연구」 제65호, 한국법제연구원, 2023, 69-72면.

17) 독일 연방법무부(BMJ), Sozialgesetzbuch (SGB XII) - Sozialhilfe, zuletzt geändert 2023, §§ 27 - 40, §§ 61 - 66.

18) 대만 행정원(Executive Yuan), Aged Society Basic Law (高齡社會基本法), amended 2023, Articles 3, 12.

는 그에 준하는 기본이념·책무·계획을 규정하는 기준법이 제정되어, 권리 보장 원칙과 국가책무, 조정 메커니즘이 제도화되어 있다. 그럼에도 초고령사회에 이미 진입한 현실에서, 인구·사회구조의 중핵을 이루는 노인 집단에 대하여 독립된 기본법이 부재하다¹⁹⁾는 점은, 법체계상 공백이자 규범적 불균형으로 평가될 수 있다. 노인 정책은 다수의 개별법에 산재한 채 운영되고 있으나, 그 상위에서 통합적 비전과 권리체계를 제시하는 “노인 영역의 헌장법”은 아직 마련되지 않았다.

2. 노인 연령 규정 문제

현행 국내 법제에서 ‘노인’ 개념은 통일적으로 정의되어 있지 않으며, 각 법률이 규율 목적에 따라 연령 기준을 상이하게 설정하고 있다. 「노인복지법」은 경로우대, 생업지원, 건강진단 등 여러 규정에서 65세 이상을 전제로 지원 대상을 규정하는 한편, 일부 제도(예: 노인복지주택, 일부 주거복지 관련 조항)에서는 60세 이상을 기준으로 삼고 있다.²⁰⁾ 「노인장기요양보험법」은 65세 이상 노인과 더불어, 치매·뇌혈관성 질환 등 노인성 질환을 가진 65세 미만을 포함하는 방식으로 대상 범위를 설정함으로써, 동일 연령 기준이 아닌 기능·건강 상태를 고려한 정의를 채택하고 있다.²¹⁾

이처럼 법률 간 뿐만 아니라 단일 법률 내부에서도 연령 기준이 단편적으로 산포되어 있고, 종종 차원에서 ‘노인’의 개념을 일관되게 제시하는 정의 규정이 부재한 상태는, 노인정책 설계와 집행의 예측가능성과 합리성을 저해한다. 정책대상의 기준이 법령마다 달라질 경우, 유사한 취지의 제도에서 서로 다른 연령 요건이 적용되어 수급자의 권리구제 및 형평성에 대한 문제제기가 발생하고, 행정 실무에서도 대상자 설명과 자격판단 과정이 불필요하게 복잡해진다. 실제로 연령 상향 논의, 활동능력과 취약성에 따른 다층적 노인상 구분, 생애주기별 맞춤 지원체계 구축에 관한 논의가 진행되는 상황에서, 단일 연령선을 중심으로 한 이분법적 구분은 점차 현실과 괴리되고 있다.²²⁾

따라서 향후 노인 관련 법제는, 첫째, 기본법 차원에서 ‘노인’의 개념과 연령 기준에 관한 원칙을 제시하되, 둘째, 개별 제도에서는 정책 목적과 대상 특성에 따라 합리적 예외와 차등 기준을 설계하는 “원칙 + 예외” 구조로의 재정렬이 요구된다. 무엇보다도

19) 보건복지부, 『제4차 저출산·고령사회기본계획(2021 - 2025)』, 2020, 10-15면; 원시연, 앞의 글, 15 - 28면.

20) 「노인복지법」 제25조, 제26조, 제27조 등에서 65세 이상을 지원대상 기준으로 사용하고 있으며, 일부 노인주거 관련 규정에서 60세 이상을 요건으로 규정하고 있음.

21) 「노인장기요양보험법」 제2조제1호는 ‘노인등’을 65세 이상 또는 노인성 질병을 가진 65세 미만으로 정의하고 있음.

22) 원시연, 앞의 글, 12 - 18면; 통계청, 『2024 고령자 통계』, 2024, 5 - 9면; OECD, Preventing Ageing Unequally, 2017, 47 - 52면.

단순한 연령·상향·하향 논의를 넘어, 건강 상태, 노동·돌봄 참여, 사회적 취약성 등을 종합적으로 고려하는 수요자 맞춤형 규범 설계를 필요로 한다.

3. 노인기본법의 체계적 위치

예상되는 「노인기본법」은 이러한 불균형과 혼선을 조정하는 기준법으로서, 국내 법체계 내에서 다음과 같은 위상을 갖도록 설계될 수 있다.

첫째, 헌법상 인간의 존엄과 행복추구권, 사회보장·사회복지 증진 의무, 평등원칙 등을 노인 영역에서 구체화하여, 노인의 권리를 단순한 보호·시혜의 객체가 아닌 독자적 권리주체로 정립하는 규범적 기반을 제시한다.

둘째, 「사회보장기본법」, 「저출산·고령사회기본법」 등 사회정책 분야의 상위 기본법과의 정합성을 유지하면서도, 노인복지·장기요양·고령자 고용·보건의료·주거 등 관련 개별법의 입법 방향과 해석 기준을 제시하는 “노인정책 영역의 원칙법·기준법”으로 기능한다. 셋째, 노인 정의와 연령 기준, 세대 간 연대, 존엄한 돌봄, 디지털·돌봄 격차 해소, 학대 예방과 권리구제 등 핵심 원칙을 통합적으로 규정하고, 국가·지방자치단체·공공기관·민간의 책무와 협력 구조, 조정기구 설치 및 기본계획 수립 의무 등을 명문화함으로써, 노인정책 거버넌스의 제도적 토대를 구축할 수 있다.

이와 같은 체계를 전제로 할 때, 「노인복지법」은 노인복지서비스의 내용, 제공체계, 시설 및 기관 운영, 전달체계 관리 등 구체적 집행을 담당하는 법률로 재위치되고, 「노인장기요양보험법」, 「고령자고용촉진법」 등은 각자의 전문 영역에서 세부 규율을 정하되, 모두 노인기본법이 제시하는 공통 원칙과 권리 기준에 의해 매개되는 구조를 형성하게 된다. 이때 노인기본법과 개별 집행법률의 관계는 형식적 법위계로서의 상·하 관계라기보다, 기본법이 방향·원칙을 제시하고 개별법이 이를 구체화·집행하는 역할 분담 구조로 이해하는 것이 타당하다. 이러한 다층적 구조는 현재 분절적으로 축적된 노인 관련 법제를 수요자 관점에서 재정렬하고, 정책 일관성과 법적 정합성을 제고하는 핵심 장치가 될 수 있다.

IV. 노인기본법의 제정 방향 및 주요 내용

1. 제정 방향

노인기본법 제정의 필요성은 단순히 새로운 법률을 추가하거나 정책적 상징성을 부

여하기 위한 것이 아니라, 현행 노인 관련 법체계의 구조적 한계를 보완하기 위한 규범적·제도적 필요성에 근거한다.

첫째, 현재의 노인법제는 「노인복지법」, 「노인장기요양보험법」, 「고령자고용촉진법」, 「저출산·고령사회기본법」 등으로 분산되어 있다. 각 법률은 서로 다른 정책 목표와 행정주체를 전제로 한 임시적·부분적 개정의 누적으로 인해 체계적 일관성을 상실하였다. 이로 인해 동일 대상에 대한 중복 규제와 행정 혼선이 지속되고, 법령 간 관계의 불명확성으로 정책 간 연계가 단절되는 현상이 발생하였다.

둘째, 급속한 초고령사회 진입, 디지털 전환의 가속화, 가족구조의 해체, 복합 돌봄수요의 증대 등은 전통적 복지·보건·노동 중심 법률만으로 대응하기 어려운 복합적 사회적 위험(Social Risks)을 발생시키고 있다. 노인의 일·건강·돌봄·교육·참여·안전이 서로 교차·연계되는 복합 정책영역을 통합적으로 규율할 노인정책 영역의 기본법 체계가 요구된다.

셋째, 복지입법의 기본 원리인 수요자 중심성과 균형성 즉, 공급자와 수요자 간의 권리·의무 균형, 규제와 지원의 조화, 보호와 역량강화의 상호보완이 현행 노인복지법제에서는 충분히 구현되지 못하고 있다. 이는 복지제도가 행정의 효율성을 우선시하는 방식으로 운용되면서, 권리 중심의 접근이 미약했던 결과이다. 따라서 이러한 한계를 해소하기 위해서는 상위 원칙과 가치, 조정 메커니즘을 포괄적으로 규정하는 노인기본법이 필요하다.

2. 제정 노인기본법의 주요 기능

(1) 입법 방향키이자 균형추로서의 기능

노인기본법은 노인정책 전반의 방향과 원칙을 제시하는 헌장적 기준법으로서, 새로운 법률 제정이나 기존 법률 개정 시 그 기준을 제시하여 전체 법체계의 정합성을 확보하게 한다.

이는 단순히 “상위법”으로 존재하는 것이 아니라, 정책의 나침반으로서 노인정책의 철학과 운영 원리를 통합적으로 제시하는 역할을 수행한다.

이를 통해 개별 법률을 사안마다 부분적으로 개정해야 하는 비효율을 줄이고, 기본 법의 조정만으로 정책 체계 전반의 일관성을 유지할 수 있는 구조적 틀을 마련할 수 있다. 이러한 법체계는 고령화의 지속에 대응하는 정책 지속성(Sustainability)과 예측 가능성(Predictability)을 담보한다.

(2) 하위 규범체계 재구조화의 견인차

노인기본법은 「노인복지법」, 「노인장기요양보험법」, 「고령자고용촉진법」 등 관련 법률의 목적, 용어, 적용범위, 정책목표를 단계적으로 재정렬하는 기준점을 제공한다. 기본법의 가치체계(존엄·자립·참여·연대·비차별·포용)에 따라 이들 법률을 정합적으로 조정함으로써, 노인정책 전반을 개별 영역 중심에서 통합적·연계적 법체계로 전환할 수 있다.

특히 현재와 같이 장기요양, 복지서비스, 일자리, 의료 등 관련 제도가 서로 다른 법률에 의해 각각 운영되고 있는 구조는 현장 행정의 이원화와 이용자 혼선을 초래한다.

노인기본법은 이러한 문제를 근본적으로 해소하고, 관련 법령 체계를 재편하는 구심점으로 작동할 것이다.

(3) 노인의 다양한 권리의 명시

노인기본법은 기준의 복지정책이 수동적 보호에 머물렀던 한계를 넘어, 노년기의 인간다운 삶을 보장하기 위한 실질적 권리의 명문화를 핵심 과제로 삼아야 한다.

노인의 건강권, 주거권, 사회참여권, 노동권, 교육·문화 향유권, 디지털 접근권, 사법 절차상 권리 등은 단순한 복지서비스 수혜의 차원을 넘어 헌법상 기본권의 구체화로 인식되어야 한다.

이와 동시에, 노인의 사회적 책임과 세대 간 연대의 의무를 병기함으로써, '권리-책임-참여-연대'가 균형을 이루는 새로운 복지윤리를 정립할 필요가 있다.

이는 노인을 보호의 대상에서 벗어나 사회적 주체이자 공동체 구성원으로 재위치시키는 규범적 토대가 된다.

(4) 정책 거버넌스의 법제화

노인정책은 다부처적 특성을 가지므로, 계획·시행·평가의 모든 단계에서 부처 간·중앙·지방 간 조정을 제도적으로 보장하는 법적 장치가 필요하다.

노인기본법은 국가와 지방자치단체의 기본계획 수립 및 이행평가 의무를 명시하고, 정책조정위원회, 실태조사·평가, 통합전담기구 설치의 법적 근거를 마련함으로써 거버넌스형 정책구조를 제도화할 수 있다.

이러한 구조는 단순히 행정절차의 통합을 의미하는 것이 아니라, 노인정책을 정책 간 연계성과 사회적 협력성(Social Co-Governance)을 기반으로 재편하는 것이다.

이를 통해 정책의 연속성과 책임성(Accountability)을 동시에 확보할 수 있다.

(5) 융복합 노인법전 지향

노인기본법은 장기적으로 ‘종합적 노인법전(Gerontological Code)’으로 발전할 수 있는 기초가 되어야 한다.

이는 하드웨어(HW: 인프라와 시설), 소프트웨어(SW: 서비스와 프로그램), 네트워크(NW: 지역·세대 간 연계), 문화와 사회적 규범(C&S: Culture & Social Norms)을 포괄하는 복합적 입법 구조를 의미한다.

노인기본법은 개별 제도들의 단순 병렬이 아닌, 노년의 존엄과 자립을 관통하는 철학적 원칙을 체계화한 뿌리법으로 기능해야 한다.

즉, 한국의 노인법제를 기준의 행정법적 ‘복지관리법’에서 인권·참여 중심의 사회정책 기본법으로 진화시키는 제도적 토대가 될 것이다.

3. 주요 내용 구성(예시)

노인기본법은 다음과 같은 체계를 갖출 수 있다.

(1) 총칙: 목적, 기본이념(존엄·자립·참여·세대연대·비차별·디지털 포용), 용어 정의, 국가 및 지방자치단체·가족·사회 구성원의 책무, 다른 법률과의 관계.

(2) 노인정책의 수립 및 시행: 국가 기본계획과 지방계획 수립 절차, 노인정책조정위원회 설치, 실태조사·평가제도, 정책조정 메커니즘.

(3) 노인의 권리와 보호: 건강권, 소득·주거권, 교육·문화권, 노동 및 사회참여권, 안전권, 사법절차상 권리, 디지털 접근권, 차별금지 및 학대방지 등, 그리고 이를 보장하기 위한 국가·지자체의 책무.

(4) 전달체계 및 서비스 연계: 노인복지, 장기요양, 지역돌봄, 의료·정신건강, 고용지원 등 서비스의 연계·통합 전달체계 마련.

(5) 권리구제 및 참여제도: 권리침해 시 신고·상담·조정·구제 절차, 독립적 권리옹호 기구 또는 옴부즈만 설치, 노인 당사자 및 대표기구의 정책참여 보장.

(6) 보칙: 교육·홍보, 책무이행 점검, 시행령 위임, 평가 및 보고 체계 등.

이와 같은 구성은 노인기본법을 개별 정책을 모두 포괄하는 ‘총집합법’으로 만드는 것이 아니라, 하위 법령의 정비 방향과 정책적 기준을 제시하는 원칙법·조정법으로 설계하는 데 그 의의를 둔다.

결국 노인기본법은 한국의 노인정책을 단편적 복지법 체계에서 벗어나, 권리 중심·연계 중심의 통합적 사회정책법체계로 발전시키는 출발점이 될 것이다.

V. 노인기본법 제정의 합의와 노인복지법 개정 방향

1. 정책적·사회적 합의

노인기본법의 제정은 노인정책을 수급권자의 시각에서 재구성하는 규범 전환점으로 기능한다. 이는 노인을 보호와 시혜의 객체로 전제하는 기존 관성에서 벗어나, 권리와 책임을 가진 시민이자 사회적 행위자로 재위치시키는 작업이며, 노년기의 삶을 구성하는 핵심 차원—소득과 노동, 건강과 돌봄, 주거, 교육·문화, 사회참여, 디지털 환경, 안전과 인권—을 통합적으로 기획할 수 있는 제도적 기반을 마련한다.

이 과정에서 노인기본법은 보호 중심, 부처별·사업별 단선 구조에 머물렀던 종래의 정책 방향을 수정하여, 공급자—수요자, 규제—지원, 보호—자기결정·역량강화 간의 균형을 법적으로 요청하는 역할을 수행한다. 다시 말해, 국가는 최소한의 생계·안전을 보장하는 차원을 넘어, 노인이 사회의 구성원으로서 존엄과 참여를 유지할 수 있도록 조건을 형성할 책무를 부담하며, 노인 역시 세대 간 연대, 공동체 참여, 합리적 책임을 분담하는 주체로 자리매김하게 된다.

예컨대, 일본은 2013년 「고령자보건복지종합법」 개정을 통해 지역포괄케어시스템을 제도화²³⁾하고, 노인의 자립지원·사회참여·돌봄 통합을 하나의 정책 축으로 결합하였다. 이를 통해 돌봄 중심에서 지역사회 기반의 ‘활동적 노화(active ageing)’ 패러다임으로 전환할 수 있었으며, 이러한 모델은 우리나라의 노인기본법 설계 과정에서도 중요한 비교사례가 될 수 있다.

이러한 상호성에 기초한 규범 구조는 초고령사회에서 불가피하게 제기되는 세대 갈등 담론을 완화하고, 세대 간 책임과 연대의 원칙을 재정립하는 기준으로 작용할 수 있다.

2. 노인복지법의 역할 재정립과 전면 개편

노인기본법이 노인정책의 기준법으로 제정될 경우, 노인복지법은 그 체계 안에서 집행·운영 법률로 재구조화되는 것이 타당하다. 이를 위해서는 다음과 같은 방향에서 전면 개편이 요구된다.

첫째, 노인복지법은 노인복지서비스, 시설 운영, 지역사회 돌봄, 학대 예방 및 안전보

23) 후생노동성, 『高齢者福祉法改正の手引き』(고령자복지법 개정 해설서), 2013, 23 - 31면; 후생노동성, 「地域包括ケアシステムの構築に向けて」, 2012, 4 - 8면.

호 등 실체적·집행적 규율을 중심으로 체계를 재편하여야 한다. 현재와 같이 폐지·이관된 규정이 일부 남아 있거나, 상이한 정책 목적의 규율이 혼재하는 구조는 법률의 명료성과 접근성을 저해한다. 노인기본법이 제시하는 원칙과 권리 구조를 전제로, 서비스 유형, 제공 방식, 전달체계, 보호조치를 중심축으로 하는 체계화가 필요하다.

예를 들어, 현재 「노인복지법」 제36조 이하의 노인복지시설 관련 규정은 장기요양 보험제도 시행 이후에도 유지되어 중복 규율 논란이 지속되고 있다. 요양시설의 설치·운영 기준은 「노인장기요양보험법」과 「노인복지법」에 동시에 규정되어 있으나, 감독주체·평가기준이 상이하여 현장에서 행정혼선을 초래하고 있다. 이러한 규율 중복과 기능 중첩을 노인기본법의 공통 원칙과 역할분담 기준 아래에서 정리함으로써, 관련 법률 간 기능 관계를 재배치 할 필요가 있다.

둘째, 노인장기요양보험, 고령자 고용, 보건의료, 주거정책 등 인접 영역 법률과의 관계를 법률 차원에서 명문으로 정리할 필요가 있다. 적용 범위, 우선 적용 규정, 중복 규율 해소 원칙을 명확히 규정함으로써, 행정기관 간 역할 분담의 불명확성, 이중 규제, 제도 간 사각지대와 같은 문제를 완화하고, 노인과 가족에게 보다 예측가능한 법적·제도적 지도를 제공할 수 있다. 이러한 관계 정립은 단순한 조문 기술의 문제가 아니라, 노인복지법을 “현장 집행의 중심법”으로 정위(定位)하는 과정이기도 하다.

또한, 최근 지방자치단체에서 추진 중인 ‘통합돌봄’ 시범사업의 사례를 보면, 장기요양, 방문건강, 재가복지서비스가 서로 다른 법적 근거와 운영지침에 따라 별도로 운영되고 있어, 대상자 입장에서는 하나의 케어플랜을 수립하기 어렵다. 노인기본법은 이러한 복합 서비스의 연계·통합 원칙을 상위 차원에서 규정함으로써, 지자체의 현장 혼선을 줄이고, 서비스 전달체계를 ‘노인 중심’으로 재편하는 법적 토대를 제공할 수 있다.

3. 노인 연령 기준 및 정의 정비

노인 정의와 연령 기준의 정비는 노인법제 전반의 재구축에서 핵심적 출발점이다. 노인기본법은 노인에 관한 원칙적 정의와 연령 기준의 기준틀을 제시하되, 이를 경직된 단일 연령선으로 고정하기보다, 인구구조, 기대수명, 건강 수준, 노동시장 여건, 취약성 정도 등 사회·경제적 요인을 반영하여 탄력적으로 운영할 수 있는 방향을 상정할 필요가 있다.

예컨대, 유럽연합(EU) 다수 국가에서는 연령 기준을 고정하지 않고, ‘건강 기대수명 (Healthy Life Expectancy)’을 지표로 활용하여 정책적 연령선을 조정하고 있다.²⁴⁾

24) OECD, Preventing Ageing Unequally, 2017, 102 - 105면; OECD, Working Better with Age, 2019, pp. 47 - 50면

일본 또한 2017년 이후 ‘활동가능노인(active senior)’ 개념을 도입하여, 일정 소득 또는 노동참여 수준을 유지하는 65세 이상 노인을 별도의 정책집단으로 관리한다. 이러한 방식은 단순 연령 기준에 근거한 이분법을 완화하고, 세분화된 정책 설계를 가능하게 한다.²⁵⁾

핵심은, 단지 “몇 세 이상을 노인으로 본다”는 선언에 머무르지 않고, 현행 법제에 산재한 다양한 연령 기준을 점검·조정하여, 공통되는 기본 원칙(예: 표준 기준 연령)을 설정하면서도, 제도 목적상 합리성이 인정되는 경우에는 예외적·차등적 기준을 허용하는 구조를 확립하는 데 있다. 이를 통해 활동능력과 사회참여 가능성이 높은 집단과, 빈곤·질병·돌봄 공백 등 고위험에 직면한 집단을 동일한 기준으로 처리하는 비효율을 줄이고, 다층적·맞춤형 정책 설계를 가능하게 할 수 있다.

노인기본법-노인복지법-개별 분야 법률로 이어지는 연계와 역할 분담 구조가 정립된다면, 노인 정의 조항의 신설과 연령 기준의 정합화는 선언적 조항을 넘어, 초고령사회에 적합한 노인법제 전반을 떠받치는 기초 인프라로 기능하게 된다. 이는 권리 보장, 재정 지속가능성, 정책 대상의 적정화라는 상충하는 요구를 조정하는 핵심 수단이자, 향후 노인정책에 대한 사회적 신뢰와 수요자 지향성을 제고하는 제도적 장치가 될 것이다.

VII. 결론 및 제언

본 연구는 급속한 인구 고령화와 사회구조의 변화 속에서, 기존 「노인복지법」 중심의 법체계가 초고령사회에 적합하지 않다는 문제의식에서 출발하였다.

1981년 제정된 노인복지법은 제정 당시의 역사적 맥락에서는 일정한 제도적 의의를 지녔으나, 이후 급변한 인구·경제·기술·가족환경의 변화에 대응하지 못한 채 부분적 개정만을 반복해 왔다.

그 결과, 노인 관련 법제는 장기요양, 고용, 의료, 사회서비스 등 개별 영역으로 분절되었으며, 상호 연계성 부족과 규율 간 중복으로 인한 법체계의 비효율이 누적되었다.

이러한 한계 인식 하에 본 연구는 「노인기본법」 제정의 필요성과 방향을 규범적·제도적·정책적 측면에서 고찰하였다.

그 결과, 노인기본법의 제정은 단순한 입법 보완이 아니라, 노인정책의 권리 기반 확립과 법체계의 자기정합성 회복을 위한 구조적 전환임을 확인하였다.

노인기본법은 헌법상 인간의 존엄과 평등, 사회보장권의 원리를 노인 영역에서 구체

25) 일본 내각부, 『高齡社會白書』(고령사회백서) 2017, 65 - 69면

화함으로써, 노인을 보호의 대상이 아닌 권리의 주체이자 사회적 행위자로 재위치시킨다.

또한 국가와 지방자치단체의 책무를 명문화하고, 정책 거버넌스 및 전달체계를 제도화함으로써, 초고령사회에 걸맞은 지속가능한 복지체계의 법적 토대를 마련하게 된다.

이상의 논의에 근거하여 다음과 같은 제언을 도출할 수 있다.

첫째, 법체계의 정합성 제고가 필요하다.

노인기본법은 사회보장기본법과 병렬적 위상을 갖는 인적 분야별 기본법으로서, 「노인복지법」·「노인장기요양보험법」·「고령자고용법」 등 관련 개별 법률의 관계를 명문으로 조정하여야 한다. 이를 통해 중복 규율과 제도 간 공백을 해소하고, 정책 간 일관성을 확보할 수 있을 것이다.

둘째, 권리 중심의 복지체계 확립이 요구된다.

노인의 건강권, 주거권, 사회참여권, 문화·교육권, 디지털 접근권 등 기본적 권리를 명문화함으로써, 수동적 복지에서 참여적 복지로의 전환을 도모해야 한다. 이는 단순한 급여 확대가 아니라, 노년의 존엄과 자립을 제도적으로 보장하는 복지국가적 책무의 구체화이다.

셋째, 정책 거버넌스와 책무성 강화가 필요하다.

국가와 지방자치단체의 기본계획 수립, 실태조사, 정책평가 및 환류 체계를 법률로 의무화함으로써, 정책의 지속성과 책임성을 담보할 수 있다.

아울러 중앙-지방-민간의 협력 구조를 제도화함으로써, 노인정책의 일관된 추진과 지역 간 격차 완화를 동시에 달성해야 한다.

넷째, 데이터 기반 행정과 예방 중심 복지의 구현이 필요하다.

노인기본법은 디지털 행정과 데이터 연계의 법적 기반을 제공함으로써, 복지행정의 효율성과 예측 가능성을 높이는 방향으로 기능해야 한다. 이는 초고령사회에서 제한된 재정을 효율적으로 활용하고, 복지서비스의 형평성과 접근성을 높이는 중요한 정책적 수단이 된다.

결론적으로, 「노인기본법」은 단지 고령자를 위한 한정된 특별법이 아니라, 모든 세대가 맞이할 노년의 삶을 설계하는 사회계약적 기본법으로 자리매김해야 한다. 그 제정은 복지국가의 지속가능성을 확보하고, 세대 간 연대의 윤리를 복원하며, 인간의 존엄과 사회적 품격을 제도화하는 현장적 행위이다.

따라서 향후 입법 과정에서는 권리 보장과 행정 효율성, 재정 지속가능성의 균형을 확보하는 방향으로, 노인기본법의 구체적 체계 설계가 이루어져야 할 것이다.

[참고문헌]

단행본

- 국민권익위원회, 「노인복지 서비스 이용 불편 민원 분석」, 2023.
- 김정순·박종준, 「고령사회의 노인복지 관련법제의 개선방안 연구」, 연구보고
2015-10, 한국법제연구원, 2015.
- 보건복지부, 「제5차 저출산·고령사회기본계획(2021-2025)」, 2021.
- 보건복지부·국민건강보험공단, 「2022년 장기요양기관 현지조사 및 행정처분 지침」,
2022.
- 통계청, 「2024 고령자 통계」, 2024.
- 한국노인인력개발원, 「2024년 노인일자리사업 운영 매뉴얼」, 2024.
- 행정안전부, 「2024년 12월 주민등록 인구통계」, 2024.

국내 학술논문

- 김태한, “고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후 개선 과제”, 「법학연구」
제16권, 인하대학교 법학연구소, 2013.
- 원시연, “초고령사회 대응 ‘노인복지법’의 현황과 개선과제”, 「NARS 입법·정책」 제
137호, 국회입법조사처, 2023.
- 윤수정, “고령사회 대응을 위한 국가의 역할과 법제 과제”, 「법제연구」 제65호, 한
국법제연구원, 2023.
- 이호근, “사회보장법 총론의 가능성 – 사회보장기본법 개정논의와 관련하여 –”, 「사
회보장법학」 제1권 제1호, 한국사회보장법학회, 2012.
- 천강란, “노인복지시설 관련법제의 문제점과 개선방안”, 「공법학연구」 제18권 제3
호, 한국비교공법학회, 2017.

해외 문헌

- OECD, Preventing Ageing Unequally, OECD Publishing, 2017.
- OECD, Working Better with Age, OECD Publishing, 2019.
- WHO, Decade of Healthy Ageing 2021-2030: Baseline Report, World Health
Organization, 2021, 14.
- WHO, UN Decade of Healthy Ageing 2021-2030: Plan of Action, World Health
Organization, 2020.
- Walker, A., “The Emergence of Ageing Policy in Europe”, Social Policy &
Administration, Vol. 43, No. 4, 2009.
- Fredman, S., Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties,

- Oxford University Press, 2008.
- 厚生労働省, 『高齢者福祉法改正の手引き』, 2013.
- 厚生労働省, 「地域包括ケアシステムの構築に向けて」, 2012.
- 内閣府, 『高齢社会白書』, 2017.
- 독일 연방법무부(BMJ), Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Sozialhilfe, zuletzt geändert 2023, §§27–40, §§61–66.
- Executive Yuan (Taiwan), Aged Society Basic Law (高齡社會基本法), amended 2023, Articles 3, 12.

기타

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>

[국문초록]

노인기본법 제정 필요성과 법체계적 함의

배유진

(한국사회보장정보원 연구위원)

우리 사회는 2024년 12월을 기점으로 전체 인구 중 65세 이상 인구 비율이 20%를 넘어서는 초고령사회에 진입하였다. 급격한 인구구조의 변화는 노인의 삶을 단순한 복지수혜의 문제로 한정할 수 없게 만들었으며, 고령사회의 핵심 행위자로서 노인을 포함하는 법·정책 체계의 재구조화를 요구하고 있다. 그러나 현행 「노인복지법」은 1981년 제정 이후 수차례의 부분 개정을 거쳤음에도, 제정 당시의 기본 틀을 유지한 채 행정서비스 중심의 규범 구조를 벗어나지 못하고 있다. 이로 인해 노인 관련 법제 전반에서 부분개정의 누적, 법률 간 비정합성, 공급자 중심의 규율구조라는 구조적 한계가 지속되고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식하에, 초고령사회에서 「노인복지법」의 한계를 규범적·제도적 차원에서 분석하고, 상위 기본법으로서 「노인기본법」 제정의 필요성과 방향을 체계적으로 제시하였다. 이를 위해 일본·독일·대만 등 고령사회 대응 기본법제와 국제규범(WHO·OECD 등)에 대한 비교법적 검토를 병행함으로써, 노인기본법의 입법 타당성과 구조적 함의를 뒷받침하고자 하였다. 분석 결과, 노인 관련 법체계는 복지·보건·노동 등 다수의 개별법으로 분산되어 있으나 이를 통합적으로 조정할 상위 원칙법이 부재하여, 행정의 중복과 정책 단절이 발생하고 있음을 확인하였다. 또한 현행 법제는 노인을 권리주체로 명확히 규정하지 못하고 있으며, 국가와 지방자치단체의 책무, 정책 거버넌스, 권리구제 절차 등 핵심 요소가 체계적으로 정립되지 않았다.

이에 본 연구는 「노인기본법」 제정을 통해 다음의 네 가지 방향을 제시한다. 첫째, 권리 중심의 규범 체계 확립으로서 노인의 건강권·주거권·사회참여권·디지털 접근권 등을 헌법상 기본권으로서 구체화할 필요가 있다. 둘째, 정책 거버넌스의 법제화를 통해 국가·지자체의 기본계획 수립 및 평가체계를 의무화하고, 부처 간·중앙-지방 간 조정 메커니즘을 제도화해야 한다. 셋째, 법체계의 정합성 회복을 위해 「노인복지법」·「노인장기요양보험법」·「고령자고용촉진법」 등 하위 법률과의 관계를 명문화함으로써 중복 규율을 해소할 필요가 있다. 넷째, 예방 중심의 복지체계와 데이터 기반 행정 구현

을 위해, 디지털 포용과 정보 연계의 법적 기반을 마련해야 한다.

이러한 노인기본법의 제정은 단순한 입법 보완이 아니라, 노인정책의 철학적 전환과 법체계의 구조적 재편을 의미한다. 이는 노인을 보호의 대상에서 권리의 주체로 재위치시키며, 세대 간 연대의 윤리와 복지국가의 지속가능성을 동시에 확보하는 사회계약적 기본법으로 기능할 것이다.

주제어: 노인기본법, 노인복지법, 초고령사회, 권리 기반 복지,
법체계 정합성

[Abstract]

The Necessity of Enacting the Framework Act on the Aged and Its Legal-System Implications

Bae, You-Jin

(Korea Social Security Information Service : Research Fellow)

As of December 2024, South Korea officially entered a super-aged society, with people aged 65 or older accounting for more than 20% of the total population. This demographic transformation has shifted the issue of aging from a matter of social protection for a vulnerable minority to a structural challenge requiring the reconfiguration of the entire legal and policy framework. However, the current Welfare of the Aged Act (enacted in 1981) has undergone only partial revisions without a fundamental restructuring of its normative system. Consequently, the Korean legal framework on ageing remains fragmented and outdated, characterized by the accumulation of partial amendments, inconsistency among related laws, and a supply-oriented regulatory structure.

This study critically examines the institutional and normative limitations of the Welfare of the Aged Act and explores the necessity and direction of enacting a new Framework Act on the Aged (Noin-Gibon-Beob) suited for a super-aged society. Drawing on comparative analysis of ageing-related framework legislation in Japan, Germany and Taiwan, as well as international standards proposed by the WHO and OECD, the study substantiates the legal and policy rationale for such a framework act. The analysis finds that current ageing-related legislation is dispersed across multiple sectoral laws—welfare, health care, employment, and long-term care—without a unifying higher-order statute to coordinate policy coherence. Furthermore, the existing law fails to explicitly recognize older persons as rights-bearing subjects, and lacks systematic provisions for state responsibility, policy governance, and accessible

remedies for rights violations.

To address these deficiencies, the study proposes four major directions for the Framework Act on the Aged:

(1) establishing a rights-based normative structure by specifying constitutional rights such as health, housing, social participation, and digital inclusion;

(2) institutionalizing policy governance through mandatory national and local master plans, evaluation mechanisms, and inter-ministerial coordination;

(3) ensuring systemic consistency by codifying the relationship between the Welfare of the Aged Act, Long-Term Care Insurance Act, and Employment Promotion for Older Persons Act; and

(4) advancing preventive and data-driven welfare through digital integration and evidence-based administration.

Ultimately, the proposed Framework Act is not merely an additional statute but a constitutional-level social contract redefining aging policy. It would transform the elderly from passive recipients of welfare into active rights-holders, while securing intergenerational solidarity and the long-term sustainability of the welfare state.

Keywords: Framework Act on the Aged, Welfare of the Aged Act, Super-Aged Society, Rights-Based Welfare, Legal System Coherence

청소년부모 지원에 관한 법적 과제

이경은*

目 次

I. 서론	III. 청소년부모 지원에 관한 법제도 및 한계 분석
II. 청소년부모 관련 현황	1. 중앙 정부 단위
1. 개관	2. 지방 정부 단위
2. 가구현황	3. 민간 단위 : 청소년부모 주거지원사업
3. 문제 현황	4. 소결 : 현행 법제의 한계
4. 소결	IV. 청소년부모 지원에 관한 법적 과제 및 제언

I. 서론

부와 모, 그리고 자녀로 이루어진 핵가족을 바람직한 형태로 인식하는 이른바 ‘정상가족’ 이데올로기는 오랜 기간 한국 사회의 가족제도 근간을 형성해왔다. 이에 따라 현대 사회에서 꾸준히 증가하는 다문화가정, 조손가정, 한부모가족 등 다양한 가족 형태는 가족 구성의 형태적 차이를 ‘결핍’으로 환원하는 시각과 함께 위기가족 또는 취약계층으로 범주화되며 각종 지원 정책의 대상이 되어왔다.¹⁾ 그러나 최근 ‘정상가족’ 범위에 대한 비판적 의문이 제기되며 가족 형태의 다양성을 인정하고 그 고유한 특성

투고일: 2025.11.10., 심사일: 2025.11.12.-2025.11.23., 게재 확정일: 2025.11.24.

* (사)자치법연구원 선임연구원, 법학박사.

1) 김현경 외, 「2019 이슈발굴 및 논의를 위한 N개의 공론장 [법이 호명하는 가족의 의미와 한계] 연구보고서」, 가족구성권연구소, 2019, 6면.

과 욕구를 고려하고자 하는 사회적 논의가 확산되고 있다.²⁾

그중에서도 특히 청소년부모로 이루어진 가정은 학문적·사회적·법정책적 관점에서 오래간 소외되어 온 대표적인 영역 중 하나이다. 과거 청소년 부모는 주로 전통적 사회 관념을 벗어난 일탈행위의 주체, 도덕적 비난의 대상으로 여겨지며 청소년과 가족 정책의 대상 그 어느 영역에도 명확히 포섭되지 않는 회색지대에 놓여왔다. 이에 따라 그간 청소년부모에 대한 지원은 기초생활수급자, 차상위 계층, 저소득가구, 자립 준비 청년, 청소년 한부모 등을 대상으로 하는 정책에 의해 단편적이고 제한적인 지원만이 이루어져 왔다.

그러나 최근 청소년부모에 대한 권리인식 향상, 저출산 위기 대응 등의 복합적 요소와 함께 사회 인식이 변화하며 관련된 논의가 연구 및 정책대상으로 부각되고 있다. 이에 대상 집단에 대한 심층적 이해를 토대로 기존 복지정책의 사각지대를 해소하고, 체계적인 법제 아래 지원책을 마련해 나갈 필요성이 강조되는 현실이다.³⁾

관련하여 2021년 3월 정부는 「청소년복지 지원법」 개정을 통해 청소년부모에 대한 법적 개념을 마련하고 보호 근거를 확립하였다. 같은 해 6월 여성가족부⁴⁾에서는 양육의지는 높지만 여전의 한계로 어려움을 겪고 있는 청소년부모·한부모의 양육부담을 덜고, 청소년부모·한부모 개인의 성장과 자립 지원을 위해 종합지원대책을 발표하는 등⁵⁾ 청소년부모에 대한 사회안전망 구축에 있어 사회적 공감대는 점차 확대되는 추세이다.

이에 본 고에서는 청소년부모가 겪고 있는 문제 현황을 토대로 현행 법·제도에 따른 지원체계를 살펴보고, 관련된 주요 한계를 분석하고자 한다. 이를 통해 청소년부모에 대한 지원에 있어 궁극적으로 법과 제도가 나아가야 할 방향을 제시함으로써 부모 이자 청소년, 그리고 청소년부모 가구에서 출생된 아동 모두가 건강한 가정 아래 온전한 사회구성원으로 성장하는데 기여하고자 한다.

2) 유진선·김성령, “청소년부모 지원 조례 분석”, 「청소년복지연구」 제27권 제3호, 한국청소년복지학회, 2025, 116면.

3) 은주희 외, 「2019 청소년부모 생활실태 조사 및 개선방안 연구」, 2019년 한국미혼모지원네트워크 연구보고서, 2019; 유진선·김성령, “청소년부모 지원 조례 분석”, 「청소년복지연구」 제27권 제3호, 한국청소년복지학회, 2025 등.

4) 2025년 10월 1일 행정조직 개편에 따른 「정부조직법」 개정에 따라 ‘여성가족부’의 명칭이 ‘성평등가족부’로 변경되었으나, 본 고에서는 이를 ‘여성가족부’로 지칭하고자 한다.

5) 여성가족부 보도자료, “만 24세 이하 청소년 부모·한부모 양육·자립 지원 강화”, 2021.11.24. 자, https://www.mogef.go.kr/nw/rpd/nw_rpd_s001d.do?mid=news405&bbtSn=708217 (최종 방문일 2025.11.10.)

II. 청소년부모 관련 현황

1. 개관

논의의 시작에 앞서 2021년 3월 마련된 청소년부모의 법적 개념 정의를 살펴보고자 한다. 「청소년복지 지원법」 제2조 제6호에 따르면 청소년부모란 ‘자녀를 양육하는 부모가 모두 청소년인 사람’을 말한다. 이에 동조 제1호⁶⁾ 및 「청소년기본법」 제3조 제1호⁷⁾의 ‘청소년’에 관한 법적 개념을 종합해보면 청소년부모는 ‘자녀를 양육하는 부와 모 모두 9세 이상 24세 이하인 자’를 가리킴을 알 수 있다.

2. 가구 현황

현재 청소년부모 가구에 대한 공식적인 통계는 확인되지 않고 있다. 이에 인구현황 자료 등을 통해 그 규모가 간접적으로 추정되고 있는데 가장 최근 통계청 아동가구 등록자료를 토대로 한 집계에 의하면 국내 청소년부모 집단은 총 3,760가구, 청소년 한부모 집단은 총 3,651가구인 것으로 추산된다.⁸⁾ 이는 유사 정책 대상군으로서 비교적 다양한 법·제도·정책적 지원 아래 보호되어 온 청소년 한부모 가구에 비해 청소년부모 가구 역시 적지 않은 규모임을 시사한다.

<표 1> 2020년 청소년부모 및 청소년 한부모 집단 현황

시도	청소년부모			청소년 한부모 (전체)
	전체	청소년부모 +자녀	청소년부모 +자녀 +기타가구원	
합계	3,760	2,728	1,032	3,651
서울특별시	281	193	88	390

6) 「청소년복지 지원법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “청소년”이란 「청소년기본법」 제3조제1호 본문에 해당하는 사람을 말한다.

6. “청소년부모”란 자녀를 양육하는 부모가 모두 청소년인 사람을 말한다.

7) 「청소년기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “청소년”이란 9세 이상 24세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법률에서 청소년에 대한 적용을 다르게 할 필요가 있는 경우에는 따로 정할 수 있다.

8) 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책연구원, 2022, 13-14면.

부산광역시	178	120	58	210
대구광역시	131	98	33	154
인천광역시	264	194	70	287
광주광역시	120	103	17	146
대전광역시	107	85	22	169
울산광역시	66	44	22	99
세종특별자치시	22	11	11	14
경기도	912	644	268	815
강원도	208	162	46	147
충청북도	226	177	49	156
충청남도	235	162	73	212
전라북도	179	130	49	202
전라남도	207	154	53	163
경상북도	228	167	61	182
경상남도	287	212	75	229
제주특별자치도	109	72	37	76

* 출처 : 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책연구원, 2022, p.14 <표 II-2> 재인용.

한편, 또 다른 연구보고서에서는 「청소년복지 지원법」에 따른 청소년부모의 연령과 「청년기본법」에 따른 청년⁹⁾의 연령대를 고려하여 2017년부터 2020년까지의 청소년부모 가구를 추정한 바 있다. 본 연구에 의하면 부와 모 모두 34세 이하의 청년 또는 청소년인 것으로 예상되는 전체 가구 중 부와 모 모두가 24세 이하에 해당하는 청소년부모 가구는 약 2%에도 미치지 못하는 것을 확인할 수 있다.

<표 2> 2017년~2020년 청소년부모 가구 추정 현황

연도			
	부모 모두 24세 이하인 가구 추정치	부 또는 모가 24세 이하인 가구 추정치	부모 모두 34세 이하인 가구 추정치
2020	7,876(1.43%)	26,210(4.75%)	551,827(100.0%)
2019	9,991(1.63%)	31,599(5.15%)	613,899(100.0%)
2018	12,167(1.76%)	37,619(5.45%)	690,588(100.0%)
2017	14,233(1.80%)	43,660(5.51%)	791,973(100.0%)

* 출처 : 이상정 외, 「청소년부모의 정책소외 실태 및 정책개발」, 한국청소년정책연구원·한국보건사회연구원 연구보고서, 2022, p.17 <표 II-1> 재인용.

9) 「청년기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. 「청년」이란 19세 이상 34세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있다.

이는 곧 부모 모두가 34세 이하의 청년이나, 둘 중 한 명이라도 24세를 초과하는 경우, 혼행법상 청소년부모의 범위에서 배제되어 정책의 사각지대에 놓이게 됨을 의미한다. 2020년 추정통계치를 바탕으로 이를 구체적으로 추산해보면 전체 청년부모 가구 중 약 18,334가구가 정책적 지원으로부터 배제되는 결과라고 할 수 있다.

최근 아동·청소년의 경우 경제적 독립, 주거 독립, 결혼 등 사회적 행위를 통해 부모로부터 온전히 독립된 사회구성원으로 기능하는 시기가 점차 늦어지는 추세를 고려하면 ‘부와 모 모두 24세 이하인 가구’로 청소년부모를 정의하는 혼행법상의 개념은 그 범위가 지나치게 협소하다고 해석된다. 한편, 해당 통계치는 출생신고에 기초한 인구동향조사 출생연간자료에 기반하고 있다는 점에서 현재 임신 중에 있거나 출산했음에도 출생신고가 되지 않은 아동의 부모를 포함한 실제 청소년부모의 가구 수는 더 많을 가능성이 높후하다.¹⁰⁾

3. 문제 현황

청소년부모의 경우 자녀의 임신과 출산, 양육과 함께 자신의 학업 및 취업의 과정에서 학업중단, 저임금 근로소득, 실업, 불안정한 주거환경, 생활고로 인한 채무, 원가족과의 갈등 등 많은 어려움을 겪고 있다. 이로 인해 실제 자녀를 양육하고자 하는 의지와는 달리 적절하지 못한 생활환경에 놓여있는 경우가 대다수이다.

〈표 3〉 청소년부모가 겪는 어려움



* 출처: 한국미혼모지원네트워크, 「2019 청소년부모 생활실태 조사 및 개선방안 연구」, 2019 참조.

2021년 관계부처 합동 정책자료에 따르면 실제 청소년부모는 학업, 취업, 경제적

10) 이상정 외, 「청소년부모의 정책소외 실태 및 정책개발」, 한국청소년정책연구원·한국보건사회연구원 연구보고서, 2022, 16-17면.

자립 및 양육 등 여러 측면에서 복합적인 어려움을 겪고 있으며,¹¹⁾ 청소년부모 5명 중 1명은 주거문제를 경험하였고, 4명 중 1명은 월수입 50만원 이하의 소득으로 경제적 문제를 겪는 것으로 조사되었다.¹²⁾ 이하에서는 최근 선행연구를 토대로 관련된 내용을 세분화하여 정리해보고자 한다.

1) 불안정한 주거환경

주거 불안정의 경우 대부분의 청소년부모가 친정이나 시댁 등 원가족 거주지뿐만 아니라 모텔이나 짐질방, 고시원 등 임시 주거공간에서 자녀와 함께 머무른 경험이 있는 것으로 조사되었다.¹³⁾ 이에 비해 공공임대주택, 주거급여와 같은 공적 주거지원 체계 또는 민간 단체를 중심으로 ‘청소년부모 주거 지원사업’¹⁴⁾ 등을 이용한 비율은 전체 응답자 중 22.7%에 불과한 것으로 나타났다.

다만, 이와 같은 공적 제도 이용 경험이 있는 부모의 경우 최종 학력이 대졸 이상 이거나 자녀 수가 2명 이상, 응답자의 가장 어린 자녀연령이 3세 이상, 응답자가 주돌봄자가 아닌 경우가 많았으며, 조부모와 동거하지 않거나 응답자의 수득 수준이 낮을수록, 이미 공공임대 거주 경험이 있는 경우에 주거 관련 지원을 받은 경험 비율이 상대적으로 높은 것으로 드러났다.¹⁵⁾ 이에 반해 공적 서비스 이용 경험이 없는 부모의 경우, 정부 지원 서비스에 대한 정보 접근의 어려움, 자격요건의 엄격함, 과도한 행정 서류의 요구 등의 요소들이 제도 이용의 어려움을 가중시키는 원인으로 지적되었다.¹⁶⁾

2) 경제적 어려움

2022년 기준 청소년부모의 한 달 평균 소득은 약 100만 원 이하인 반면,¹⁷⁾ 가족

11) 관계부처 합동, 「청소년(한)부모 양육 및 자립지원 강화방안」 별첨자료, 2021, 2면.

12) 김민수, “서울특별시 청소년부모 가정 지원 정책 토론회(조례 제정안을 중심으로)”, 「서울시 청소년부모 지원정책 토론회 자료집」, 서울특별시의회, 2021, 12면.

13) 은주희 외, 「2019 청소년부모 생활실태 조사 및 개선방안 연구」, 2019년 한국미혼모지원 네트워크 연구보고서, 2019, 36-40면.

14) 청소년부모주거지원사업은 단순히 주거 공간을 제공하는 데 그치지 않고, 청소년부 모의 다양한 상황과 필요, 정체성을 고려한 다차원적인 지원 요소로 구성되어 있다 (청소년부모지원 킹메이커·아름다운재단, 「임팩트연구보고 조명하다 : 2025 청소년부모 주거지원사업」, 2025, 30면.)

15) 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책연구원, 2022, 312-314면.

16) 유진선·김성령, “청소년부모 지원 조례 분석”, 「청소년복지연구」 제27권 제3호, 한국청소년 복지학회, 2025, 120-121면.

생활비는 약 207.8만 원으로 청소년 부모의 15.8%가 부모님 또는 친지로부터 금전적 지원을 받고 있는 것으로 나타났다. 또한, 전체 응답자 중 41.6%는 은행이나 제2금융권, 대부업체, 지인에 대한 채무가 있다고 답하였으며, 평균 채무액은 약 2,756만 원에 달하는 것으로 확인되었다. 채무 발생의 원인으로는 전·월세 등 주거비 마련을 위한 경우가 40.5%, 생활비 마련은 38.1%, 그 외 학자금 또는 임신·출산비용 등을 마련하기 위한 것으로 조사되었다.¹⁸⁾

3) 학업 중단

부모의 역할과 청소년기의 과업을 동시에 수행해야 하는 청소년부모의 15.8%는 임신과 출산 과정에서 학업을 중단한 경험이 있으며, 그 중 복학하거나 재입학하는 비율은 21%에 불과한 것으로 드러났다.¹⁹⁾ 특히 만 20세 이하에서 학업을 중단한 경우가 전체 응답자의 38.8%를 차지하여 가장 높았으며, 그 결과 청소년 부모 중 64%의 최종 학력이 고등학교 졸업인 것으로 확인되었다.²⁰⁾ 학업의 중단 사유로는 아이를 맡길 곳이 없거나 임신 및 출산 사실이 주변에 알려지는 것이 싫어서, 생활비 등을 벌기 위해서 등인 것으로 나타났다.²¹⁾

4) 취업

청소년부모의 약 71.1%는 중위소득 50% 이하의 저소득가구였으며, 학생, 구직자, 직업훈련자 등 무직상태에 있거나 근로를 하는 경우라 하더라도 대부분이 비정규직의 저임금 단기근로를 반복하여 많은 경제적 어려움을 겪고 있는 것으로 확인되었다.²²⁾

2021년 관계부처 합동 발표자료에 따르면 청소년부모의 경우 직업교육 경험이나 경력이 없다보니 양질의 일자리를 구하기가 어려운데, 자녀 양육의 상황이 겹쳐 그 어려움이 더욱 가중되고, 적은 소득으로 아이를 양육하는 과정에서 겪는 경제적 부담은 상

17) 관계부처 합동, 「청소년(한)부모 양육 및 자립지원 강화방안」 별첨자료, 2021, 1면.

18) 이상정 외, 「청소년부모의 정책소외 실태 및 정책개발」, 한국청소년정책연구원·한국보건 사회연구원 연구보고서, 2022, 84면.

19) 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책연구원, 2022, 284면.

20) 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책연구원, 2022, 99-100면.

21) 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책연구원, 2022, 283-284면; 이상정 외, 「청소년부모의 정책소외 실태 및 정책개발」, 한국청소년정책 연구원·한국보건 사회연구원 연구보고서, 2022, 92면.

22) 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책연구원, 2022, 402면.

당히 큰 것으로 나타났다.²³⁾ 그럼에도 청소년부모가 다양한 지원제도를 활용해 적절한 직업교육과 훈련을 받지 못하는 가장 큰 이유는 자녀를 돌봐줄 곳이 없기 때문이라는 응답이 44.9%로 가장 높았다.²⁴⁾

5) 임신 및 출산 등 건강

청소년부모가 자녀 임신 사실을 인지한 시기는 평균 8.6주였으며, 출산 당시 평균 연령은 21.2세로 확인되었다. 임신 당시 청소년부모의 직업군은 아르바이트 등 비정 규직인 경우가 28.3%로 가장 많았으며, 구직자, 직업훈련자 등인 경우는 25.6%, 대학생 19.1%, 중고등학생 6%인 반면, 정규직은 17.6%에 불과하였다.²⁵⁾

6) 자녀 양육

생계, 주거, 돌봄, 교육 등과 같이 다양하고 복잡한 어려움 속에서도 청소년부모의 60.9%는 주양육자로 자녀를 직접 돌보고 있는 것으로 조사되었다.²⁶⁾ 그러나 실질적으로 자녀를 돌보는 과정에서 꼭 필요한 보육, 의료서비스, 산전 후 관리, 자녀양육법 등 임신과 출산 및 양육에 대한 정보습득에는 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 관련 연구보고서에 따르면 임신과 출산 그리고 양육에 대한 정보습득의 통로로 인터넷 포털사이트를 이용하는 비중은 54.3%였으나, 원가족으로부터 정보를 구하는 경우는 11.4%, 행정복지센터 또는 복지기관 등을 통하는 경우는 1.3%에 불과한 수준으로 나타났다.²⁷⁾

4. 소결

청소년부모가 실질적으로 경험하는 다양한 문제의 발생 원인과 각종 위기의 심화 양상은 당사자마다 각기 다른 양상을 띠고 있다. 때문에 청소년부모를 단순히 몇 가

23) 관계부처 합동, 「청소년(한)부모 양육 및 자립지원 강화방안」 별첨자료, 2021, 2면.

24) 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책연구원, 2022, 288면.

25) 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책연구원, 2022, 157-164면.

26) 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책연구원, 2022, 43면.

27) 은주희 외, 「2019 청소년부모 생활실태 조사 및 개선방안 연구」, 2019년 한국미혼모지원 네트워크 연구보고서, 2019, 52면.

지 기준으로 구분하거나 정의하는 것은 쉽지 않다. 무엇보다 사각지대의 많은 문제가 그러하듯 청소년부모가 경험하는 위기와 어려움은 중첩적으로 발생하는 특징이 있다. 이에 청소년부모가 겪는 문제를 더욱 정확하게 이해하기 위해서는 청소년부모의 성장 여정과 개인적인 경험의 맥락을 면밀하게 살피는 것 또한 중요하다고 할 것이다. 실제 청소년부모를 지원하는 민간 단체의 기관사례를 기반으로 분석한 바에 의하면 청소년부모가 경험하는 위기 임신 및 출산 당시의 상황적 맥락이나 청소년부모의 성장 환경 속 취약함은 더 큰 문제로 이어지는 연결고리를 보이는 것으로 해석된다.²⁸⁾



* 출처 : 청소년부모지원 킹메이커·아름다운재단, 「임팩트연구보고 조명하다 : 2025 청소년부모 주거지원사업」, 2025, 18면 재인용.

[그림 1] 청소년부모가 경험하는 위기의 패턴

우리 사회에서 청소년부모라는 존재는 불과 몇 년 전만 해도 법적 개념조차 존재하지 않는 완연한 사각지대의 대상이었다. 이로 인해 오랜 기간 정부의 정책대상으로 주목받지 못해왔으며, 청소년이자 부모로서 겪게 되는 어려움은 법과 제도의 사각지대, 그리고 복지제도의 조각난 형평성 아래 고스란히 자녀의 출산과 양육을 선택한 청소년부모 개인이 책임져야 할 뜻이 되어왔다. 이는 유사한 정책 대상군으로서 청소년 한부모의 경우 2010년부터 여성가족부, 교육부, 보건복지부 등을 통해 아동양육 및 자립을 위한 여러 정책적²⁹⁾ 지원이 이루어져 온 것과는 매우 대비되는 격차이다.

28) 청소년부모지원 킹메이커·아름다운재단, 「임팩트연구보고 조명하다 : 2025 청소년부모 주거지원사업」, 2025, 17면

29) 「한부모가족지원법」에 따르면 만 24세 이하 청소년 한부모가족은 생활지원금(월 50만원),

청소년부모 역시 청소년 시기에 임신·출산을 경험하고 자녀를 양육하며 가정을 책임지는 주체가 된다. 그럼에도 불구하고 부부가 혼인하여 자녀를 함께 양육한다는 이유만으로 정책대상에서 배제되어 온 결과³⁰⁾ 청소년부모는 기초생활수급, 차상위 등 정부의 경제적 지원 정책에 의존하거나 자발적으로 한부모가구를 자처하는 방식으로 필요한 지원을 받고 있는 실정이다.³¹⁾ 그러나 이마저도 청소년부모에게 부모가 있는 경우, 「국민기초생활보장법」에 따른 부양의무자 기준 폐지³²⁾ 대상에서 제외되는 바 최소한의 생계 영위를 위한 생계급여 등의 신청조차 불가능하게 되는 점은 심각한 문제라고 할 수 있다.³³⁾

III. 청소년부모 지원에 관한 법제도 및 한계 분석

1. 중앙 정부 단위

1) 「청소년복지 지원법」에 따른 지원제도

2019년 ‘미혼모부와 청소년부모 지원을 위한 국회간담회’를 시작으로 2021년 3월 「청소년복지 지원법」이 개정되며 비로소 ‘청소년부모’의 법적 개념이 확립되었다. 동 법 개정에 따라 국가 및 지방자치단체에서는 청소년부모를 대상으로 검정고시 및

아동 양육비(아동 1인당 월 35만원), 대학 진학비(300만원), 취업 관련 자격증 취득자(150만 원), 긴급 의료지원(최대 800만원), 그 외에도 아동교육 지원비, 시설 입소시 생활보조금, 검정고시 학습비, 고등학생 교육비, 자립촉진 수당, 난방·전기·가스·수도요금 등 각종 공과금 감면, 건강보험료 경감, 이동통신 요금 감면 등 다양한 지원 혜택을 받으며 비교적 탄탄한 제도 아래 보호되고 있다(관계부처 합동, 「청소년(한)부모 양육 및 자립지원 강화방안」 별첨자료, 2021, 3면 등).

30) 은주희 외, 「2019 청소년부모 생활실태 조사 및 개선방안 연구」, 2019년 한국미혼모지원 네트워크 연구보고서, 2019, 105면 참조.

31) “[청소년부모 심층기획 5편] 한부모에 집중된 정부지원…미혼모로 남는 청소년 부부들”, 「EBS NEWS」, 2023.2.17.자, <https://news.ebs.co.kr/ebsnews/menu1/newsAllView/60318203/H?eduNewsYn=N&newsFlgDtlCd=focus#none> (최종방문일 2025.11.10.)

32) 관련하여 최근 정부는 기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 상당 부분 폐지해왔다. 2021년 이후 생계급여에 대한 부양의무자 기준은 단계적으로 완화되고 있으며 오는 2027년에는 이를 전면폐지하는 것을 목표로 하고 있다. 한편, 2025년 9월 보건복지부는 생계급여 수급가구에 속한 청년이 부모와 따로 사는 경우, 이를 별도 가구로 보아 급여를 분리 지급하는 방안을 6개월 시범운영 중에 있다(보건복지부 보도자료, “부모와 따로 사는 20대 빈곤 청년 생계급여 따로 받는 모의 적용 실시”, 2025.9.14.자 참조).

33) 허민숙, “자녀양육 청소년 부모 지원 현황, 해외 사례 및 시사점”, 「NARS 현안분석」 제122호, 국회 입법조사처, 2020, 1면.

대학입시를 지원하는 학습지원과 주거·취업 등의 자립지원, 상담 서비스와 심리치료 등을 제도적으로 지원하는 법적 근거를 마련해오고 있으며, 2022년에는 여성가족부 주관으로 청소년부모에 대한 아동양육비 지원사업이 시행되고 있다.

〈표 4〉 「청소년복지 지원법」 개정에 따른 청소년부모 지원사항

근거규정	지원사항
제18조의2 (청소년부모에 대한 가족지원서비스)	<ul style="list-style-type: none"> - 아동의 양육 및 교육 서비스 - 「지역보건법」 제11조제1항제5호사목에 따른 방문건강관리 사업 서비스 - 교육·상담 등 가족 관계 증진 서비스 - 그 밖에 대통령령으로 정하는 청소년부모에 대한 가족지원 서비스
제18조의3 (청소년부모에 대한 복지지원)	<ul style="list-style-type: none"> - 생활지원, 의료지원, 주거지원, 청소년활동지원 등
제18조의4 (청소년부모에 대한 교육지원)	<ul style="list-style-type: none"> - 학교에서의 학적 유지를 위한 지원 및 교육비 지원 또는 검정고시 지원 - 「평생교육법」 제31조제2항에 따른 학력인정 평생교육시설에 대한 교육비 지원 - 「초·중등교육법」 제28조에 따른 교육 지원 - 그 밖에 청소년부모의 교육 지원을 위하여 성평등가족부령으로 정하는 사항 - 청소년부모가 속한 「고등교육법」 제2조에 따른 학교에 설치된 직장어린이집 이용 지원
제18조의5 (청소년부모에 대한 직업체험 및 취업지원)	<ul style="list-style-type: none"> - 직업적성 검사 및 진로상담프로그램 - 직업체험 및 훈련프로그램 - 직업소개 및 관리 - 그 밖에 청소년부모의 직업체험 및 훈련에 필요한 사항 - 직업교육 훈련 실시

이를 좀 더 자세히 살펴보면 법 제18조의2 제1항 제4호에 따른 가족지원 서비스는 동 법 시행령 제10조의2 제1항을 통해 자녀양육 지도, 정서지원 등의 생활도움 서비스, 청소년부모에 필요한 서비스 연계 등을 통한 통합지원관리 서비스로 그 내용이 구체화되고 있다. 또한, 동 법 제18조의3 제2항에 따른 복지지원 서비스는 청소년부모와 그 자녀의 의식주 등 기초생활을 유지하는 데에 필요한 지원, 청소년부모와 그 자녀의 건강관리를 위한 의료기관 연계 및 상담서비스 지원, 청소년부모에게 필요한

법률상담, 소송대리 등 법률구조서비스 연계 지원, 그 밖에 청소년부모의 성장과 그 자녀의 안정적 양육을 위하여 필요하다고 여성가족부장관이 인정하여 고시하는 복지 지원을 포함하고 있다. 그 외 동 법 제18조의4 제1항 제4호에 따른 교육 지원사항으로는 동 법 시행규칙 제11조의2에 근거하여 학업 기간 중 청소년부모가 양육하는 자녀 돌봄 지원이 해당된다.

2) 아동양육비 지원사업

2022년 7월부터 여성가족부 시범사업으로 시행된 아동양육비 지원사업은 만 24세 이하의 청소년부모 중 가구선정 기준 및 소득기준을 충족하는 가족에게 자녀 1인당 일정액의 아동양육비를 지급하는 사업이다. 이에 시행 초기단계에서는 중위소득 60% 이하 청소년부모 가구를 대상으로 아동 1인당 월 20만 원의 양육비 지원이 이루어졌다.³⁴⁾ 2024년부터는 자녀 양육과 학업·취업을 병행하고 있는 청소년부모 가구 중 중위소득 기준 63% 이하를 대상으로 월 25만의 양육비를 지원하는 것으로 그 기준이 변경된 바 있다. 지원금 지급을 위해서는 청소년부모 가족의 구성원 또는 그 친족, 기타 이해관계인이 직접 신청하거나 사회복지공무원이 청소년부모 본인의 동의를 얻어 직권 신청할 수 있으며, 신청을 접수받은 시장·군수·구청장은 해당 가구의 가족구성원 현황, 소득 등에 관한 사항을 조사하여 급여지원을 결정하게 된다.

3) 그 외 청년 및 가정에 대한 일반적인 지원에 따른 제도

그 밖에도 청소년부모는 ‘청소년’과 ‘자녀를 양육하는 가정’의 이중적 특성을 가지는 바 청년 등에 대한 일반 정책 또는 사업에 따른 정부지원 제도를 활용해 볼 수 있다.

<표 5> 청소년부모가 이용 가능한 정부 지원사업 등³⁵⁾

영역	정책·사업	주요 내용
임신·출산	임신·출산 진료비지원	만 19세 이하 120만원(그 외 100만원)
	첫만남 이용권	200만원 지원(둘째 이상 300만원)
	산모·신생아 건강관리지원	가정의 건강보험료 본인부담금 합산액이 중위 소득 150% 이하인 가구 지원 (단, 본인 부담금 있음)
	생애 초기 건강관리	임산부 및 만 2세 미만 영아가 있는 가정에

34) 여성가족부 가족지원과, 「2023년 청소년부모 아동양육비 지원 시범사업 운영지침」, 2023 참조.

	시범사업	간호사 등 전문인력 방문 지원
	저소득층 기저귀, 조제분유 지원	수급, 차상위 가구 등
양육	가정양육수당	24~86개월 가정양육 아동 월 10만원 (농어촌 지역 및 장애아동 경우 추가지급)
	부모급여(영아수당)	0~11개월 영아 월 100만원 12~23개월 영아 월 50만원
	아동양육비	소득기준에 따른 지원여부 결정 청소년부모의 경우 20만원
	보육료 지원	아동 연령별 월 28만원~54만원(소득 무관)
	아이돌봄서비스	소득기준별 본인부담금 부과
주거	LH 임대지원 등	수급가정 우선 자녀가 있는 미성년 세대주의 경우, 법정대리인의 동의 또는 대리 필요
생계	맞춤형 생활보장	소득인정액을 기준으로 부양의무자 조사 후 지원여부 결정
근로	국민취업지원카드	소득기준 II 유형에 청소년부모 포함
	국민내일배움카드	직업훈련비 지원
가족역량 강화	심리상담 및 전문상담기관 연계	2022년 신규사업 시간, 횟수, 기간 제한(소득기준 고려)
	법률지원	건강가정센터 93개소 운영
	학습정서지원(자녀대상)	
	긴급위기지원	1인가구 병원동행, 긴급돌봄 등

* 주 : 음영처리된 부분은 정책 대상에 '청소년부모'를 명시적으로 포함하고 있는 지원사업임.

2. 지방 정부 단위³⁶⁾

지방자치단체의 경우, 2020년 경기도의 「경기도 청소년부모 가정 지원 조례」 제정을 시작으로 관련 정책 추진 기반이 조성되었다.³⁷⁾ 이후 충청남도 천안시를 시작으

35) 이상정 외, 「청소년부모의 정책소외 실태 및 정책개발」, 한국청소년정책연구원·한국보건 사회연구원 연구보고서, 2022, 34면의 내용을 토대로 보완함.

36) 이하의 내용은 유진선·김성령, "청소년부모 지원 조례 분석", 「청소년복지연구」 제27권 제3호, 한국청소년복지학회, 2025, 117-131면의 내용을 토대로 보완함.

37) 「경기도 청소년부모 가정 지원 조례」 제5조(지원 대상) 이 조례에 따른 지원대상은 지원 신청일 및 지원 시행일에 경기도에 주민등록을 두고 실제로 거주하는 청소년부모 가정으로 한다.

제9조(지원) 도지사는 청소년부모 가정을 지원하기 위하여 다음 각 호에 해당하는 사업을 지원 할 수 있다.

로 인천광역시, 전라남도 등에서 청소년부모 가정 지원을 위한 조례가 연이어 마련되며, 2025년 10월 말 기준 총 47개의 지자체가 청소년부모 지원에 관한 조례를 두고 있다. 특히 2023년에는 해당 조례 제정의 움직임이 가장 집중적으로 드러난 시기라고 할 수 있는데 이는 2022년 6월부터 실시된 여성가족부의 청소년부모 아동양육비지원 시범사업이 영향을 미친 것으로 해석된다.

<표 5> 지방자치단체별 관련 조례 제정 현황 (2025년 10월 기준)

구분	자치단체명 (제정연도)
서울	서울특별시(2022) 서대문구(2022), 광진구(2023), 마포구 (2023), 금천구(2024), 구로구(2025)
경기	경기도(2020) 부천시(2023), 시흥시(2023), (안산시(2023), 오산시(2023), 의정부시 (2023), 평택시(2023), 화성시(2023), 파주시(2024), 광명시(2025)
인천	인천광역시(2021) 계양구(2023), 서구(2023)
강원	강원특별자치도(2022) 동해시(2023), 원주시(2023), 강릉시(2024)
충남	충청남도(2021) 천안시(2021), 서산시(2022), 공주시(2023)
충북	-
세종	-
대전	유성구(2022), 서구(2023), 대덕구(2025)
경남	통영시(2025)
경북	경주시(2023), 영주시(2023)
대구	달성군(2023)
울산	울산광역시(2022)
부산	부산광역시(2023) 동구(2023), 서구(2025)
전남	전라남도(2021) 목포시(2023), 여수시(2023), 함평군(2025)

1. 청소년 산모에 대한 임신·출산 지원
2. 청소년부모의 학업 교육(대안교육 포함), 직업교육 지원
3. 청소년부모 가정의 아동 양육지원 및 부모교육 등에 지원
4. 보건·의료서비스 지원
5. 주거 등 자립 정책 및 생활안정 지원
6. 그 밖에 청소년부모 가정 지원과 관련하여 도지사가 필요하다고 인정하는 지원

전북	전북특별자치도(2022)
광주	남구(2022), 북구(2022), 광산구(2024)
제주	제주특별자치도(2023)

총 47개의 지방자치단체 중 광역지방자치단체 단위의 조례는 10개, 그 외 37개의 조례가 기초지방자치단체에서 시행 중인 조례인 것으로 확인되었다. 조례의 제정 목적과 관련해서는 전체 47개 지자체 모두가 ‘청소년부모 가정의 생활 안정 및 복지증진’을 가장 우선된 목적으로 제시하였으며, 그 다음으로 ‘청소년부모의 자립과 성장’, ‘안정적인 가족기능의 유지와 자립’, ‘건강하고 안정적인 생활 영위’를 내용으로 하고 있다.

<표 6> 청소년부모 지원 조례의 제정 목적

구분	자치단체명	조례 수
청소년부모 가정의 생활 안정 및 복지증진	전체 지자체	47
지역사회구성원으로의 자립과 성장	제주특별자치도, 강원 원주, 광주광역시 광산구·남구·북구, 경북 경주·영주, 부산 동구·서구, 서울 광진구·구로구·금천구·마포구·서대문구, 전남 목포시, 충남 서산시·천안시	18
안정적인 가족기능의 유지와 자립	전남 여수시·함평군, 경기도 광명시	3
건강하고 안정적인 생활 영위	부산 서구	1

이에 본 조례에 근거하여 현재 각 지자체에서 시행 중인 지원사업의 범위를 살펴본 결과, 가족지원에 관한 부분이 가장 많은 것으로 확인되었으며, 그 세부 내용으로는 주로 임신과 출산, 자녀양육 및 부모교육 등이 포함되어 있는 것으로 나타났다.

<표 7> 청소년부모 지원사업 범위

구분	세부내용	조례 수
가족지원서비스	임신 및 출산	44
	자녀양육 및 (부모)교육	33
	아동양육지원	1
	상담 및 가족관계 증진	16
지역사회구성원으로의	보건 및 의료 서비스	17

자립과 성장	주거 및 생활안정(자립지원 포함)	24
	법률·의료	5
	법률지원	3
교육 및 취업지원	생활, 의료, 주거, 자립 등 복지지원	23
	학업 및 (직업)교육지원	19
	학업 진로상담 취업	26
	학습 및 직업훈련	8
	직업훈련·체험 및 진로상담	6
	취업지원	1
	청소년활동지원	1

3. 민간 단위 : 청소년부모 주거지원사업³⁸⁾

민간 단위의 청소년부모 지원기관으로 킹메이커와 아름다운재단에서는 2020년부터 청소년부모가 직면하는 위기 및 어려움을 완화하기 위한 주거지원사업을 운영해오고 있다. 동 사업의 경우, 청소년부모의 상황과 필요, 역량 등을 고려하여 사업단계를 단기·중장기·자립 지원으로 구분하고, 각 단계별로 청소년부모에게 필요한 최적의 지원을 제공하는 것을 목표로 하고 있다.

먼저 청소년부모에 대한 단기 긴급 지원을 목적으로 설계된 '119 응급하우스'는 위기 임신 및 12개월 이하의 자녀를 둔 청소년부모가 별도의 행정 절차 없이 즉시 입주할 수 있는 거주공간을 제공하는 단기 주거지원제도이다. 이를 통해 청소년부모는 최대 6개월간 육아용품과 생활 가전이 모두 구비된 풀옵션의 거주 공간에서 생활하며 긴급물품·생계·돌봄 지원을 제공받는다. 이에 비해 중장기 주거지원사업으로 분류되는 '인큐베이팅 하우스'의 경우 거주지가 없거나, 정부 및 민간 지원의 사각지대에 놓인 청소년부모 가정을 대상으로 주거지를 제공하고 있다. 해당 제도의 경우 월 최대 50만 원의 보증금과 월세 지원 외에도 가전·가구 구매비, 생활비, 이사비, 중개수수료 등 주거환경 개선 비용을 최대 2년간 지원함으로써 청소년부모가 자녀 양육에 적합한 환경을 스스로 조성할 수 있도록 지원하고 있다. 마지막으로 청소년부모의 온전한 자립 지원을 목적으로 하는 '후기 청소년지원'은 12개월 이상의 자녀를 둔 20세~24세 청소년부모 중 자녀 양육과 가정 유지, 자립 의지가 높은 가정을 선별하여 추가적으로 주거 환경 개선이 필요한 가정에게 최대 500만 원의 주거상향 보증금 등을 지원하는 제도이다.

이러한 청소년부모 주거지원사업은 각 단계별로 이루어지는 지원제도를 통해 가정

38) 청소년부모지원 킹메이커·아름다운재단, 「임팩트연구보고 조명하다 : 2025 청소년부모 주거지원사업」, 2025, 36-38면 참조.

의 다양한 상황을 반영하고, 위기 상황에 대한 즉시 개입부터 장기적인 주거 안정 도모, 청소년부모의 자립까지 포괄할 수 있도록 운영체계를 구축해오고 있다. 보다 중요한 점은 이와 같은 모든 지원은 청소년부모의 현재 주거 상태, 배우자 및 원가족과의 관계, 생계 수준, 임신 과정과 출산 준비 현황 등 당사자의 위기 상황을 진단하고 구체적인 필요를 파악하는 초기 상담과 사례 사정을 통해 시작된다는 점이다. 이러한 초밀착 사례관리는 청소년부모가 직면하는 여러 어려움을 회복하고 적절한 사회구성원으로서 자립하는데 필요한 시간을 지원단체가 함께 채워 나가며, 안정적인 생활을 지속할 수 있도록 돋는데 있어 필수적인 맞춤형 지원체계라고 할 수 있다. 즉, 동 사업은 청소년부모가 필요로 하는 특정한 지원을 단순히 지급 또는 제공하는 것에 그치는 것이 아니라 청소년부모의 삶 전반에 걸쳐 필요한 경험과 도움을 함께 채워주는 ‘전인적 지원’이자 필요에 따라 학업, 양육, 돌봄, 주거 관리, 자금 및 생계 관리 등 다양한 영역에 즉각적으로 개입하는 ‘상시 지원’의 성격을 갖는 것으로 해석된다.

4. 소결 : 현행 법제의 한계

1) 청소년부모의 특성 반영 미비

2021년 「청소년복지 지원법」 개정은 청소년부모를 별도의 정책대상으로 인식하고 법적 지원 근거를 마련하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 관련법 개정 이후 현재까지 점진적인 법제도적 개선이 이루어지고 있음에도 개정 5년 차가 되어가는 지금 청소년부모가 직접적으로 체감할 수 있는 실질적 지원은 여전히 부족하다는 지적이 제기된다.³⁹⁾ 이는 현재의 정책이 청소년부모를 독립적인 정책대상으로 충분히 고려하지 못함에 따라 실제 정책 역시 제한적 수준에서 머무르며, ‘청소년’이자 ‘부부’, 그리고 ‘부모’인 청소년부모의 복합적인 상황과 고유한 특성을 관련 지원체계에 충분히 반영해내지 못하고 있기 때문으로 볼 수 있다.⁴⁰⁾

일례로 청소년부모에 대한 중앙정부 단위 정책 중 가족센터를 통해 학습지도, 정서 지원, 생활도움 및 법률지원 등을 제공하는 가족역량강화사업(온가족보듬사업)이 그 예이다. 해당 사업의 경우, 다문화가족, 1인가구, 맞벌이가족, 한부모가족 등 모든 형

39) 안세아, “지자체 가족복지정책 내실화방안 연구 : 충남 청소년부모 사례 중심으로”, 「한국 사회복지정책학회 춘계학술대회 자료집」, 한국사회복지정책학회, 2024; 이연화, “제주지역 청소년부모와 청년정책 연계방안”, 「제주여성가족연구원 이슈브리프」 제71호, 제주여성가족연구원, 2023 참조.

40) 유진선·김성령, “청소년부모 지원 조례 분석”, 「청소년복지연구」 제27권 제3호, 한국청소년복지학회, 2025, 116-117면.

태의 다양한 가족이 가진 복합적 문제를 해결하고 필요한 욕구 해소를 위해 지속적인 사례관리를 제공함으로써 가족기능 회복과 정서·경제적 자립역량의 강화를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.⁴¹⁾ 그러나 해당 사업 역시 청년, 가정, 생계곤란자, 한부모 가족 등을 위한 기존 정책의 대상 범위를 단순히 확장하는 방식으로 청소년부모와 관련된 정책 제도에 접근하고 있다는 점에서 청소년부모가 필요로 하는 구체적인 욕구 반영의 한계가 존재할 가능성이 높다. 뿐만 아니라 질병, 위기상황 등으로 급히 도움이 필요한 상황에서 긴급위기지원에 관한 사항은 1인 가구만을 대상으로 하는바, 청소년부모에 대한 공적 개입 및 지원에 있어 적극 고려되어야 할 긴급성, 연속성 등은 미비한 수준이라고 할 수 있다. 이에 비해 민간 단위의 청소년부모 주거지원사업을 살펴보면 가구별 상담을 통해 필요한 지원제도가 개시된다는 점에서 청소년부모 가구 각각의 사례별 수요에 대한 맞춤형 지원이 가능하며, 지속적인 초밀착 사례관리를 통해 청소년부모 지원체계의 연속성, 연계성, 긴급성 등을 반영하고 있음을 알 수 있다.

여러 선행연구를 통해 확인된 바와 같이 청소년부모는 자녀양육과 학업, 취업, 생계 유지 등의 여러 과업을 동시에 수행해야 하는 구조적 취약성을 지니고 있다. 이와 같은 상황에서 국가와 지자체 단위의 공적 지원체계의 미비는 청소년기의 연령상 한계로 인한 물적·사회적 자원의 부족으로 이어지며, 학업중단, 산모 및 자녀의 건강문제, 부적절한 양육, 경제적 어려움, 주거 문제와 같은 복합적인 문제로 나타나게 된다.⁴²⁾

2) 유사 정책대상과의 복지 형평성 문제

청소년부모가 신청할 수 있는 정부 복지제도는 여전히 아동·양육수당, 기초생활보장 등 주로 자녀 양육과 소득 기준에 따른 일반적 현물 지급 방식의 정책에 머물러 있는 수준이다.⁴³⁾ 이마저도 청소년부모가 관련 법상 지원을 받기 위해서는 부와 모 모두가 만 24세 이하의 청소년이어야 하며, 가족지원 및 복지지원 서비스의 경우 청소년부모가 「국민기초생활 보장법」, 「긴급복지지원법」, 「의료급여법」, 「사회복지사업법」, 「아이돌봄 지원법」, 「영유아보육법」 및 「유아교육법」 등 다른 법령에 따라 동일한 내용의 지원을 받는 바가 없어야 한다.⁴⁴⁾ 또한, 대상 가구소득이 「국민기초생활 보장법」 제2조 제11호에 따른 기준 중위소득의 일정 비율 이하인 사람 중에서도 재산정도 및 취업상태 등을 고려하여 선정하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 지원

41) 정부 24 홈페이지, 중앙부처 온가족보듬사업 관련 내용 참조.

42) 청소년부모지원 킹메이커·아름다운재단, 「임팩트연구보고 조명하다 : 2025 청소년부모 주거지원사업」, 2025, 15면.

43) 유진선·김성령, “청소년부모 지원 조례 분석”, 「청소년복지연구」 제27권 제3호, 한국청소년복지학회, 2025, 116면.

44) 「청소년복지 지원법」 시행령 제10조의2 제3항.

대상으로 선정되더라도 그 지원 기간은 1년으로 하되, 필요한 경우에 한해 여성가족부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 이를 연장할 수 있도록 명시하고 있다는 점에서⁴⁵⁾ 현실적으로 제도권 내에 포섭되어 안정적으로 생활을 영위할 수 있는 청소년부모는 극히 소수에 불과할 것으로 보인다. 이 외에도 청소년부모에 대한 지원제도의 경우, 임신, 출산 위기에 관한 지원을 받기 위해서는 등록 주소지를 기준으로 세대가 분리되어 있어야만 신청과 지원이 가능한 경우가 많아 원가족과 단절되었거나 주소지 주거에 살지 않는 경우 정부 지원의 신청조차 어렵다는 한계가 지적된다.^{46)⁴⁷⁾}

이에 청소년부모와 유사한 정책대상군으로서 청소년 한부모에 대한 지원에 대해 살펴보고자 한다. 청소년 한부모의 경우, ‘청소년’이라는 연령적 요소에서 청소년부모와 유사한 특성을 가지고 있으나, ‘한부모’라는 점에서 「한부모가족지원법」에 의해 보호가 이루어지고 있다. 동 법 제3조에 따르면 “한부모가족의 모(母) 또는 부(父)는 임신과 출산 및 양육을 사유로 합리적인 이유 없이 교육·고용 등에서 차별을 받지 않을 권리가 있으며(제1항), 관련 정책결정과정에 참여할 권리를 가지는 동시에(제2항), 자신이 가지고 있는 자산과 노동능력 등을 최대한으로 활용하여 자립과 생활 향상을 위하여 노력하여야 한다(제3항)”는 책임 규정이 마련되어 있다.⁴⁸⁾

한편, 동법상 청소년 한부모가족을 대상으로 하는 명시적인 지원 규정을 토대로 청소년부모 가족에 대한 지원을 비교해보면 아래와 같다.

<표 8> 청소년부모와 청소년 한부모에 대한 지원 비교

영역	청소년부모 (「청소년복지 지원법」)	청소년 한부모 (「한부모가족지원법」)
국가 책무	X	○ (제2조 제5항, 노력의무)
정보제공	X	○ (제5조의3 제2항, 의무) - 자녀 출생신고 시, 공공 및 민간의 복지서비스를

45) 「청소년복지 지원법」 시행령 제10조의2 제3항.

46) 청소년부모지원 킹메이커·아름다운재단, 「임팩트연구보고 조명하다 : 2025 청소년부모 주거지원사업」, 2025 참조.

47) “[현장] “모든 아동이 부모와 함께 자랄 권리 지켜주세요”… ‘주거기반 돌봄·자립 지원’ 법제화 촉구”, 「천지일보」, 2025.9.24.자, <https://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=3321375> (최종방문일 2025.11.10.)

48) 「한부모가족지원법」 제9조(한부모가족복지단체에 대한 지원 등) ① 국가와 지방자치단체는 한부모가족복지단체에 대하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조하거나 그 업무수행에 필요한 행정적 지원을 할 수 있다.

		연계·제공하기 위한 관련 정보제공 ○
실태조사	X - 위기청소년에 관한 실태 조사 근거만 마련(제2조의 2)	(제6조 제1항 및 제2항, 재량) - 청소년 한부모의 학업중단 현황 등 실태조사·연구 수행
학업	O (제18조의4, 재량) - 학교에서의 학적 유지를 위한 지원 및 교육비 지원 또는 검정고시 지원 - 「평생교육법」 제31조제2항에 따른 학력인정 평생교육시설에 대한 교육비 지원 - 「초·중등교육법」 제28조에 따른 교육 지원 - 청소년부모가 속한 학교에 설치된 직장어린이집 이용 지원 등	O (제17조의2, 재량) 좌동
주거 등 자립 지원	△ (재량) - 대부분 직업체험 등 취업 관련 규정 (제18조의 5) - (주거지원 등) 시행령으로 위임하고 있으나, 구체적 규정 X (제18조의3 제2항)	O (제17조의4, 재량) - 주거마련 등 자립에 필요한 자산을 형성할 수 있도록 재정적인 지원
건강	O (재량) - 청소년부모와 그 자녀의 건강관리를 위한 의료기관 연계 및 상담서비스 지원 - 「지역보건법」에 따른 방문건강관리사업 서비스 (제17조의 5)	O (제17조의 5, 재량) - 건강증진을 위한 건강진단 실시

이 외에도 청소년 한부모의 경우, 「한부모가족지원법」에 따라 월 37~40만 원의 아동양육비가 지원되며, 시설입소 가족을 대상으로 월 5만 원의 생계비와 연 9.3만 원의 아동교육지원비(학용품비), 검정고시 준비 가구의 경우 연 154만 원 이내의 학습지원비, 학업 또는 취업활동을 하는 가구의 경우, 월 10만 원의 자립촉진수당 등이 지급되고 있다.⁴⁹⁾ 또한, 법 제13조에서는 한부모가족의 생활안정 및 자립 촉진을 위해 사업에 필요한 자금이나 아동교육비, 의료비, 주택자금 등을 대여할 수 있도록 하고 있으며, 우선 고용(제14조), 공공시설의 매점 및 시설 설치 시 우선 허가권(제15조), 국민주택 분양 및 임대 시 우선 분양권(제18조) 등에 관한 사항을 국가 등의 노력의무 또는 재량규정으로 마련하고 있다는 점에서 청소년부모에 대한 지원 제도와는 많은 격차가 있는 것으로 해석된다. 특히 최근 대부분의 대학교에서 한부모 가정에서 자란 자녀를 대상으로 사회배려자 특별 입학전형을 두고 있다는 점 역시 큰 차이라고 할 수 있다.

물론 「한부모가족 지원법」상 청소년 한부모와 「청소년복지 지원법」상 청소년부모는 완전히 같은 대상군이라고 볼 수는 없다. 청소년 한부모의 경우, 부 또는 모가 근로·학업 등을 수행하는 경우 자녀의 양육은 필연적으로 공백 상태에 놓일 수밖에 없는 반면, 청소년부모의 경우 부모 일방의 근로·학업 시 상대 배우자가 자녀의 양육을 담당할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현행법상 제도적 보호 편차는 합리적인 수준으로 볼 수 없는바 청소년부모에 대한 제도적 보완이 요구되는 이유이다.

49) 「한부모가족지원법」 제12조(복지 급여의 내용) ① 국가나 지방자치단체는 제11조에 따른 복지 급여의 신청이 있으면 다음 각 호의 복지 급여를 실시하여야 한다.

1. 생계비
2. 아동교육지원비
3. 산제 <2011. 4. 12.>
4. 아동양육비
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 비용

② 이 법에 따른 지원대상자가 「국민기초생활 보장법」 등 다른 법령에 따라 지원을 받고 있는 경우에는 그 범위에서 이 법에 따른 급여를 하지 아니한다. 다만, 제1항제4호의 아동양육비는 지급할 수 있다. <신설 2020. 10. 20.>

③ 제1항제4호의 아동양육비를 지급할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예산의 범위에서 추가적인 복지 급여를 실시하여야 한다. 이 경우 모 또는 부의 직계존속이 5세 이하의 아동을 양육하는 경우에도 또한 같다. <개정 2011. 4. 12., 2020. 10. 20.>

1. 미혼모나 미혼부가 5세 이하의 아동을 양육하는 경우
2. 34세 이하의 모 또는 부가 아동을 양육하는 경우

④ 국가나 지방자치단체는 이 법에 따른 지원대상자의 신청이 있는 경우에는 예산의 범위에서 직업훈련비와 훈련기간 중 생계비를 추가적으로 지급할 수 있다. <

IV. 청소년부모 지원에 관한 법적 과제 및 제언

인간의 생애주기에서 영·유아기는 학령전기에 해당하고, 아동기는 초등학생의 시기라면 청소년기는 중·고등학생 및 대학생 시기에 해당한다. 따라서 청소년기는 부모의 돌봄을 필요로 하는 아동기에서 스스로에 대한 정체성을 찾아가며 자립하게 되는 과도기적 시기라고 할 수 있다.⁵⁰⁾ 그러나 이때 ‘부모’로서의 삶을 마주하게 되는 청소년 부모의 경우, ‘청소년’인 동시에 독립된 ‘청년’으로서의 특징을 갖는다는 점을 깊이 이해할 필요가 있다. 이에 혼인 또는 동거 여부와 관계없이 자녀를 양육하는 ‘부모’로서의 책임과 사회적 보호가 필요한 ‘미성년’ 혹은 ‘초기 청년’이라는 청소년부모의 이중적 정체성을 고려하여 수요자 중심의 맞춤형 지원체계 마련 필요성이 제기된다.

그러나 이러한 사회적 요구와 달리 그간 청소년부모는 국가와 지역사회로부터 적절한 도움을 받을 수 없는 심각한 사각지대에 놓여왔다. 특히 대부분의 청소년부모는 법적 미성년자라는 점에서 주거 안정과 생계·근로 등 자립에 많은 어려움을 겪으며, 이는 가정의 생활고와 태어난 자녀의 양육 문제라는 결과로 나타나고 있다. 2021년 「청소년복지 지원법」의 개정을 통해 ‘청소년부모’의 법적 개념이 마련되고 관련된 지원정책의 근거가 확립되었으나, 동 법에 따른 청소년부모 지원제도는 여전히 많은 법·정책적 과제가 산적해 있는바 몇 가지 제언을 통해 본고를 마치고자 한다.

첫째, 동 법 시행령 제10조의2 제5항에 따른 지원 기간 연장기준을 구체화하는 방안이다. 현행법령의 경우, 법 제18조의2 제1항에 따른 가족지원서비스와 제18조의3 제1항에 따른 복지지원은 그 기간을 1년으로 하되, 필요한 경우 여성가족부 장관의 고시에 따라 연장할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 제18조의3에 따른 복지지원의 경우, 청소년부모의 안정적인 생활 영위를 위해 꼭 필요한 생활·의료·주거지원 등의 내용을 포함하고 있다는 점에서 1년의 지원 기간은 턱없이 부족할 뿐만 아니라 추가 연장기준에 관한 구체적 내용 또한 확인되지 않는다는 점에서 명확성 원칙 위반 소지가 있는 것으로 해석된다. 유사 법령으로 「한부모가족지원법」에서는 법 제19조 제1항에 따른 한부모가족복지시설의 입소기간 외에 한부모가족에 관한 제도적 지원에 있어 별도 기간 제한을 두고 있지 않고, 연장기준에 관한 내용 또한 매우 구체적으로 마련하고 있는 점과는 대비되는 부분이다. 나아가 「한부모가족지원법」 제5조 제2항에 의하면 법에 따른 지원대상자 중 아동의 연령을 초과하는 자녀가 있는 경우 그 자녀를 제외한 나머지 가족구성원을 지원대상자로 한다는 점에서 청소년 한부모 가정과 청소년부모 가정에 대한 지원 편차가 두드러지는 것으로 판단된다. 따라서 동 법 시

50) 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책연구원, 2022, 7면.

행령 제10조의2 제5항의 지원기간에 관한 내용을 가족지원서비스와 복지지원은 그 기간을 1년으로 하되, 여성가족부 장관의 고시에 따른 특별한 사정이 없는 한 이를 연장할 수 있도록 예외적 제외로 수정하는 방안이 바람직할 것으로 보인다.

둘째, 청소년부모의 가정을 독립된 가정으로 인정하고 이미 확립된 제도권 내에 편입시켜 안정된 생활 기반을 조성할 수 있도록 지원하는 방안이다. 현행 법·제도상 청소년부모에 대한 지원제도는 ‘청년’, ‘청소년’, ‘위기가정’ 등 청소년부모 가정이 갖는 각각의 특성에 따라 각기 다른 제도 아래 단편적·분절적인 지원이 이루어지고 있다. 그 결과 제도 간 연계성이 미흡하여 복지 수요자의 실질적인 요구를 반영하기에는 명확한 한계가 존재한다. 이에 「청소년복지 지원법」과 「한부모가족 지원법」, 「위기 임신 및 보호출산 지원과 아동 보호에 관한 특별법」 등 청소년 부모에게 필요한 복지와 지원제도를 구조적으로 통합 연계하는 법제 개선을 고려할 필요가 있다. 이를 통해 ‘임신·출산·양육·가정 유지·학업·취업·청년으로의 자립’이라는 전 과정을 포괄하는 지원체계를 확립함으로써 청소년인 부모와 그 부모로부터 탄생하는 자녀 즉, 청소년부모 가정의 구성원 모두가 건전하고 발전적인 사회원으로 성장해 갈 수 있도록 지원하는 방안 모색이 중요하다.

셋째, 청소년부모에 관한 디지털 통합 지원시스템을 구축하여 복지 전달체계를 개선하는 방안이다. 여전히 사회 내 청소년부모에 대한 부정적 인식이 만연한 가운데 이러한 사회적 인식은 청소년부모가 주변으로부터 고립되고 스스로 자신의 권리를 주도적으로 주장할 수 없는 이유로도 해석된다. 특히 현행 전달체계의 경우 ‘신청주의’에 입각한 제도 활용을 중심으로 하고 있으나, 청소년부모의 경우 공적 전달체계에 대한 정보 접근에 많은 어려움을 겪고 있다. 이는 앞서 양육 등에 관한 필요 정보를 습득하는 통로에 있어 지자체 등 공공기관을 통한 정보습득은 1.3%에 불과한 통계치를 통해서도 확인한 바다. 이에 변화하는 시대적 수요에 부합하도록 국가와 사회가 적극적인 사례관리를 통해 선제적으로 도움이 요구되는 대상군을 발굴하고, 대상별로 필요한 정책과 제도, 정보를 지원하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해 행정망상의 출생신고 기록과 미성년 혼인신고자, 만 24세 이하의 임산부 및 출산모, 나아가 학업중단숙려제 참여자 정보 등을 전산망으로 연계하여 대상자를 발굴하고 지원 필요 여부를 확인하는 방식을 제시하고자 한다.

마지막으로 청소년부모가 겪는 문제는 지역사회와 국가의 개입 없이는 문제 해결이 어려운 사회구조적 문제로 볼 수 있다. 이에 청소년기 학생에 대한 적절한 사전 교육과 함께 청소년부모가 부모의 역할을 결정하는 과정에서 국가와 지역사회가 적극적으로 개입하여 적시에 사례에 투입되는 등 사전예방적 대응책 마련 역시 고려될 필요가 있다. 나아가 청소년부모의 규모나 생활 실태, 그리고 이들의 상황을 둘러싼 근본 원인에 대한 통계와 실증자료 및 연구가 부족하다는 점 역시 중요한 정책적 과제라고 할 수 있다.⁵¹⁾

현대 사회에서 청소년부모는 스스로의 자립과 성장을 위한 보호, 양육, 교육의 대상이자 성인으로 독립할 준비가 필요한 초기 청년기의 당사자인 동시에 자녀의 임신과 출산, 양육을 책임지는 가정의 주체이자 자녀의 보호자가 된다.⁵²⁾ ‘부모’는 본질적으로 자녀와의 관계를 전제하는 개념이므로 자녀를 양육하는 자는 누구나 부모로 지칭되나, 사회는 그 이름에 부합하는 역할의 수행을 기대한다.⁵³⁾ 따라서 청소년부모가 자녀의 출산을 선택했다면 혹은 출산을 돌이킬 수 없는 상황이 되었다면 국가는 가정의 형태나 조건에 관계없이 모든 아동이 태어난 가정에서 건강하게 성장할 수 있는 환경을 조성해 줄 필요가 있다. 이에 평균보다 조금 이르게 ‘부모’의 이름을 마주하는 청소년부모에 대한 시의적절한 공적 지원 및 개입을 통해 해당 가정이 보다 원만하고 건강하게 유지되어 사회 기대에 부합하는 가정으로 거듭날 수 있기를 바란다.

51) 청소년부모지원 킹메이커·아름다운재단, 「임팩트연구보고 조명하다 : 2025 청소년부모 주거지원사업」, 2025, 16면.

52) 청소년부모지원 킹메이커·아름다운재단, 「임팩트연구보고 조명하다 : 2025 청소년부모 주거지원사업」, 2025, 14면.

53) 유진선·김성령, “청소년부모 지원 조례 분석”, 「청소년복지연구」 제27권 제3호, 한국청소년복지학회, 2025, 119면.

[참고문헌]

단행본

- 김현경 외, 「2019 이슈발굴 및 논의를 위한 N개의 공론장 [법이 호명하는 가족의 의미와 한계] 연구보고서」, 가족구성권연구소, 2019.
- 박미진 외, 「2022년 청소년부모 현황 및 아동양육비 지원 실증연구」, 한국여성정책 연구원, 2022.
- 은주희 외, 「2019 청소년부모 생활실태 조사 및 개선방안 연구」, 한국미혼모지원네트워크, 2019.
- 이상정 외, 「청소년부모의 정책소외 실태 및 정책개발」, 한국청소년정책연구원·한국보건사회연구원, 2022.
- 청소년부모지원 킹메이커·아름다운재단, 「임팩트연구보고 조명하다 : 2025 청소년부모 주거지원사업」, 킹메이커·아름다운재단, 2025.

국내 학술논문

- 김민수, “서울특별시 청소년부모 가정 지원 정책 토론문(조례 제정안을 중심으로)”, 「서울시 청소년부모 지원정책 토론회 자료집」, 서울특별시의회, 2021.
- 안세아, “지자체 가족복지정책 내실화방안 연구 : 충남 청소년부모 사례 중심으로”, 「한국사회복지정책학회 춘계학술대회 자료집」, 한국사회복지정책학회, 2024.
- 유진선·김성령, “청소년부모 지원 조례 분석”, 「청소년복지연구」 제27권 제3호, 한국청소년복지학회, 2025.
- 이연화, “제주지역 청소년부모와 청년정책 연계방안”, 「제주여성가족연구원 이슈브리프」 제71호, 제주여성가족연구원, 2023.
- 허민숙, “자녀양육 청소년 부모 지원 현황, 해외 사례 및 시사점”, 「NARS 현안분석」 제122호, 국회 입법조사처, 2020.

기타

- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>
- 관계부처 합동, 「청소년(한)부모 양육 및 자립지원 강화방안」 별첨자료, 2021,
- 여성가족부 보도자료, “만 24세 이하 청소년 부모·한부모 양육·자립 지원 강화”, 2021.11.24.자, https://www.mogef.go.kr/nw/rpd/nw_rpd_s001d.do?mid=news405&bbtSn=708217 (최종방문일 2025.11.3.)

[국문초록]

청소년부모 지원에 관한 법적 과제

이경은
((사)자치법연구원 선임연구원, 법학박사)

한국 사회에서 오랫동안 자리잡은 이른바 ‘정상가족’ 이데올로기는 부와 모, 그리고 자녀로 구성된 가족의 형태를 관념화해왔다. 이로 인해 과거 도덕적 비난의 대상이자 일탈의 주체로 여겨져 온 청소년부모 가정은 그간 ‘청소년’과 ‘가족지원’ 정책 그 어느 영역에도 명확히 포섭되지 않는 법제도적 사각지대에 놓여왔다. 그러나 최근 사회 인식 변화와 함께 2021년 「청소년복지 지원법」 개정을 통해 청소년부모에 관한 법적 개념이 마련되었다. 이에 따라 국가 및 지방자치단체에서는 청소년부모를 대상으로 하는 지원제도를 점진적으로 도입해오고 있으나, 그 범위와 수준은 여전히 미흡한 실정이다.

2025년 현재 청소년부모 가구 규모에 대한 정확한 통계조차 확인되지 않으나, 실제 대부분의 청소년부모는 학업 중단, 불안정한 일자리, 저소득, 주거 불안, 돌봄 공백 등 복합적 어려움을 겪고 있는 것으로 나타난다. 2020년 기준 3,700여 가구로 추정되는 청소년부모의 상당수는 경제적으로 중위소득 50% 이하의 생계곤란 가구이며, 평균 채무액은 약 2,756만 원에 달하는 것으로 조사되고 있다. 문제는 이들이 ‘부모’이기 이전에 ‘청소년’이기 때문에 노동시장에서 비정규직, 저임금 단기근로를 반복할 수밖에 없거나 실질적으로 가정 유지를 위해 필수적으로 요구되는 주거 확보, 임신과 출산 및 자녀 양육 과정에서 필요한 보육, 의료서비스 등에 관한 정보습득에 어려움을 겪으며 이미 마련되어있는 복지서비스조차 적절히 활용하지 못하고 있다는 점이다.

이에 본 고에서는 청소년부모에 대한 법·제도·정책적 지원 동향을 토대로 그 한계를 살펴봄으로써 관련된 개선 방향을 제시하고자 하였다. 결국 현대 사회에서 청소년부모 가족이 스스로의 자립과 성장을 실현하는 초기 청년이자 자녀의 임신과 출산, 양육을 책임지는 가정의 주체, 그리고 자녀의 보호자인 ‘부모’로서 사회 기대에 부합하는 가정으로 거듭남에 있어 기여하는 것에 본 연구의 의의를 두고자 한다.

주제어: 청소년부모, 청소년복지지원법, 한부모가족지원법, 복지 형평성,
사회안전망 강화, 사회 포용

[Abstract]

Legal Tasks in Supporting Teen Parents

Lee, Gyeong Eun
(Senior Researcher, Autonomy Law Institute)

In Korean society, it has idealized a family structure composed of a father, a mother, and their children, so-called “normal family” ideology. As a result, teen parents families —who have been viewed as morally blamed or social deviants in past—have remained in a legal and institutional blind spot, neither “youth policy” nor “family support policy”.

However, with recent shifts in social perception, a legal definition of ‘teen parents’ has been established through the revision of the 「Youth Welfare Support Law」 in 2021. Following this, the nation and local governments gradually introduces support systems for teen parents, but the scope and level of these measures are still insufficient.

As of 2025, there are no precise statistics on the total number of teen parent households. Nevertheless, existing data indicates that most teen parents experience multiple, overlapping difficulties, such as school dropout, unstable employment, low income, housing insecurity, and childcare deficits. According to 2020 survey, it is estimated that approximately 3,700 teen households existed, with a significant group is below 50% of the median income. Also the average amount of debt is reported to reach about 27.56 million KRW. The core issue is that, because they are “teen-ages” before “parents,” they only can work in irregular, low-wage, short-term jobs circumstances and struggle to secure stable housing necessary for maintaining a family and face difficulties accessing information on pregnancy-childbirth-childcare, which is already exist.

So, this study examines the current legal, institutional, and policy trends related to support for teen parents and identifies its limitations, with the aim of suggesting potential improvements. Ultimately, this study hopes to contribute teen parent family to build stable families and fulfill their roles as the young

striving for independence and growth, households responsible for pregnancy-childbirth-childcare, and “parents” as guardian of their child more effectively in contemporary society.

Keywords: Teen Parents, Youth Welfare Support Act, Single-Parent Family Support Act, Equity of Welfare, Strengthening Social Safety Net
