



현안분석
2017-14

입법상 연령기준과 정책 연계성 확보를 위한 연구

장민선·최환용·김기현·하형석·유민상·조성호



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2017-14

입법상 연령기준과 정책 연계성 확보를 위한 연구

장민선·최환용·김기현·하형석·유민상·조성호

입법상 연령기준과 정책 연계성 확보를 위한 연구

A Study on Securing Age Standards on Legislations and the
Connectivity with Policy

연구책임자 : 장민선(한국법제연구원 연구위원)
Jang, Min Sun

공동연구자 : 최환용(한국법제연구원 선임연구위원)
Choi, Hwan Yong
김기현(한국청소년정책연구원 선임연구위원)
Kim, Kihun
하형석(한국청소년정책연구원 부연구위원)
Ha, Hyungserk
유민상(한국청소년정책연구원 부연구위원)
Yoo, Min Sang
조성호(한국보건사회연구원 부연구위원)
Cho, Sungho

2018. 2. 28.

요 약 문

I. 배경 및 목적

▶ 입법에서의 연령기준의 다양성과 문제점

- 우리나라는 개별 법령에서 아동, 청소년, 미성년자, 청년, 노인 등 법의 적용대상을 규정하면서 다양한 연령기준을 사용하고 있음
- 이러한 연령기준은 정책 추진의 대상을 결정한다는 점에서 중요한 의미를 가지는데, 각각의 정책을 추진함에 있어서 보건복지부, 여성가족부 등으로 소관 부처가 나누어진데다가 동일한 대상에 대해서 다른 연령기준을 사용하고 있어서 수범자의 혼란을 야기하고 있음
 - 「아동복지법」상 아동은 18세 미만의 자로서 보건복지부의 아동정책의 대상이 되는데, 「청소년기본법」상 청소년은 9세 이상 24세 이하의 자로서, 9세 이상 18세 미만의 자는 아동이면서도 청소년에 해당하고, 「청년고용촉진특별법」상 청년고용촉진 정책의 대상이 되기도 함
- 법적 연령의 상이함은 관련 부처간 정책 내용 및 대상자 중복, 사각지대 발생 등 정책의 비효율성을 초래할 수 있고, 시대에 부합하지 않는 연령기준의 변경도 고려해야 함

▶ 연령기준과 정책 연계성 확보를 위한 연구의 필요성

- 입법상 연령기준의 문제점과 개선방안에 관한 연구가 다수 진행되어 왔음에도 불구하고, 법령의 개선이 이루어지지 않은 것은 연령기준에 대한 법적 측면과 정책적 측면의 종합적 검토가 부재했기 때문이라고 봄
- 따라서, 현행법상 연령기준을 생애주기에 따라 생애전반기와 생애후반기로 나누어서 입법적 측면에서 대상별 연령기준을 비교, 검토하여 문제점을 도출하고, 연령대별 특성과 전환시점을 실증적으로 분석하고 전문가의 의견 수렴을 통하여 대상별 연령의 개선방안을 도출하고자 하였음

II. 주요 내용

▶ 현행법상 연령기준 검토

- 생애전반기 연령기준 : 유아, 아동, 청소년, 청년
 - 법령상 영아, 영유아, 유아의 범위가 불일치하고, 어린이의 개념도 법령마다 다르게 정의되고 있어서 유아 또는 영유아와 중복되는 부분의 정비가 필요함
 - 아동의 정의와 관련된 연령 규정은 기준과 범위가 일관성과 통일성 없이 복잡하게 사용되고 있으며 청소년과 연령 중복이 발생하고, 청소년 연령도 개별법의 목적에 따라 다르게 정의되고 있기 때문에, 영유아, 어린이, 아동, 청소년의 연령 정비를 통해 사각지대가 발생하지 않도록 해야 함

- 청년 연령은 현재 「청년고용촉진특별법」에서 15세-29세까지로 규정하면서 일정한 경우에 34세까지 인정하고 있는데, 고용 이외의 정책을 추진함에 있어서는 연령 범위 조정이 필요하므로 청년기본법 등 입법 추진에 있어서 아동, 청소년의 연령 등도 고려해서 청년 연령을 정해야 할 것임
- 생애후반기 연령기준 : 노인, 고령자
 - 「노인복지법」에서는 노인에 대한 연령 정의를 하고 있지 않으나 65세 이상의 자에 대해서 생업지원, 경로우대, 건강진단 등 각종 지원을 규정하고 있고, 노인복지주택의 입소는 60세 이상부터 인정하고 있음
 - 한편, 「노인장기요양보험법」은 65세 이상의 노인을 그 대상으로 규정하고 있다는 점에 일반적으로 65세 이상의 자가 노인 정책의 주요 대상이 된다고 할 수 있음
 - 고용촉진과 고용에서의 연령차별금지를 위해서 ‘고령자’ 용어가 쓰이고 있는데, 법률에서 연령을 명시하지 않고 인구와 취업자 구성 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 함에 따라 현재 55세 이상인 사람으로 규정되어 있는 반면, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」에서는 65세 이상의 자를 주거약자로 정의하고 있음
 - 이와 같이 노인의 연령은 입법상 명확하게 정의되어 있지 않으며 일반적으로 65세 이상의 자가 주요한 노인정책의 대상이 되고 있고, 고령자는 고용촉진 및 고용상 연령차별금지를 위해서는 취업과 노동이 가능한 연령으로 보다 낮게 규정되거나, 주거약자로서 지원의 대상일 경우에는 65세 이상으로 규정되었다는 점에서 고령자와 노인의 용어가 혼재되어 쓰이고 있음

▶ 생애전반기 입법상 연령 정의와 정책 연계방안

- 생애전반기의 특성과 전환시점 분석
 - 생애전반기의 특성을 현재 연령 정의가 제대로 반영하고 있는지 여부를 개인의 자각, 사회적 역할 획득 및 상실, 기능적 연령의 측면에서 전환시점 분석을 통해 살펴본 결과 법적 정의와 실제간 편차가 존재하고 있음을 확인함
 - 개인이 주관적으로 생각하는 연령은 아동은 만 5세~11세, 청소년은 만 12세~18세, 청년은 만 19세에서 만 30세 내외로 나타나, 법적 정의와는 차이가 있음
 - 사회적 역할 획득과 상실의 측면에서, 학교 입학 및 졸업, 노동시장 진입, 결혼 및 출산연령을 살펴본 결과 개인의 자각 연령과 학제가 어느 정도 일치하고 있으나, 취업이나 결혼, 출산 점차 늦어지는 경향이 있는 것으로 나타남
 - 기능적 연령은 아동과 청소년을 구분하는 기준으로서 사춘기를 설정하여 신장과 의료비 지출을 통해서 10세를 전후로 변화가 나타남을 확인함
- 해외 생애전반기 입법 사례 분석
 - 독일은 아동 및 젊은이지원법에서 통합적으로 생애전반기를 다루면서, 아동은 14세 미만, 청소년은 14세에서 18세 미만, 청년은 18세에서 27세로 정의하고 있음
 - 일본은 아동복지법, 소년법, 노동기준법 등에서 생애전반기에 대해 연령 규정을 두고 있으며, 어린이·젊은이육성지원추진법에서는 연령정의를 하고 있지 않으나 기본계획에서 어린이를 만 18세 미만의 자로, 젊은이를 만 18세 이상 만 30세 미만으로 하고 청소년을 만 30세 미만의 자를 의미하는 것으로 정하고 있음
 - 핀란드는 생애전반기를 포괄하는 젊은이법을 제정하여 젊은이를 만 29세 이하로 규정하고 있으며, 개별 법령에서 연령정의를 달리하고 있음

- 이를 종합하면 3개 국가는 아동이나 청소년에 대한 정의나 성년 기준을 대체로 만 18세 미만으로 보고 있고, 생애전반기를 하나의 법률에 담아 정책을 추진하고 있는 것이 특징임
- 입법상 생애전반기 연령 정의와 정책 연계방안시 고려사항
 - 연령 정의에 관해 이행 시점에 대한 통계자료, 해외 사례, 전문가 의견을 종합해 보면 아동은 10대 초반(12~13세), 청소년은 10대 초반에서 중반(12,13~18,19세) 까지로, 청년은 20대와 30대 초반까지(18,19세~29,31세)까지로 나타남
 - 우선, 혼란을 야기하는 정책 대상 개념의 조정이 필요한데, 어린이의 개념이 사용되는 것 중에 영유아와 혼동이 발생하는 것의 연령 조정이 필요함
 - 영유아, 어린이, 아동, 청소년과 다른 명칭을 사용하고 있는 법률 용어인 ‘아이’와 ‘연소자’의 개념을 어린이와 청소년이라는 개념으로 대체하는 방안을 고려함
 - 생애전반기에 대한 통합 법률을 제정해 단서조항을 통해 현행 법률이나 조례의 연령정의를 존중하되 단계적으로 연령 정의를 정비하는 것이 가장 이상적인 방안이라고 할 수 있음
 - 통합 법안을 마련할 경우에도 아동부터 청년까지 생애전반기 전체를 포괄하는 법률을 제정하는 안과 청소년과 청년을 통합하는 법률로 기존의 청소년기본법을 개정하는 안을 제시함
 - 보다 현실적인 방안은 개별 법령에서 연령을 정비하는 것으로서, 독일처럼 아동과 청소년, 청년의 연령 정의를 구분하는 안과 현행 법률체계를 유지하면서 청년기본법을 제정하는 방안을 고려할 수 있음

▶ 생애후반기 입법상 연령 정의와 정책 연계방안

○ 노인의 특성과 전환시점 분석

- 노인 연령기준 설정에 참고할 수 있는 지표를 거시적 관점에서 분석한 결과, 인구수, 인구비율, 노년부양비가 지속적으로 증가하고, 경제활동참가율도 성별에 관계없이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타남
- 미시적 관점에서는 개인의 자각, 사회적 역할 획득 및 상실, 기능적 연령의 측면에서 살펴본 결과, 70세 이상을 노인이라고 한 비율이 80%가 넘을 정도로 현재의 노인기준과 괴리가 있으며, 운전을 하고 있는 노인은 2014년 이후로 다시 증가하고 있고, 취업률은 지속적으로 감소하고 있음. 일상생활 수행능력과 인지능력은 유사하게 나타나고, 연령이 높아질수록 자립적인 비율이 낮아지고 불완전 인지의 경향도 커지고 있음

○ 해외 노인 입법 사례 분석

- 독일에서는 사회법전 제6권에서 표준은퇴기준연령을 정하고 이를 연금지급과 연동시키고 있으며, 각종 복지지원도 이에 근거하고 있음
- 일본에서는 국민연금법에서 노령기초연금은 65세 도달했을 때 지급하고, 노인복지법에서 65세 이상인 자를 노인으로 규정하고 있음
- 은퇴연령은 연령차별을 이유로 미국 등에서 법에 규정하고 있지 않으며, 연금지급연령은 여러 국가에서 65세를 유지하고 있는데 이는 기대수명의 증가를 일정 부분 받아들여 단계적으로 연장하고 있음

○ 입법상 노인의 연령 정의와 정책 연계방안시 고려사항

- 전문가 조사에서 적정 노인 연령은 평균 67세 이상으로 나타났고, 70세로 상향하자는 의견이 44.4%에 달하였음. 노인과 장년을 구분하는 기준은 은퇴시점과 건강수준으로 일을 하지 않게 되는 시점과 건강이 안좋아진 시점이 노인 진입시기와 연관되는 것으로 보임

- 입법상 노인연령의 설정은 복지수혜, 연령차별, 재정지출과 관련된 정책효과와 관련되므로 획일적 연령 설정이 아니라 세가지 영향을 고려한 종합적인 판단이 필요하며 민주적 절차에 따른 국민적 합의가 이루어져야 함
- 노인 연령과 관련하여 사회복지에 관해서는 노인들의 사회경제적 상황이 개선되기 전까지는 현재의 노인 연령을 유지하여 사회복지의 사각지대를 보완하는 방향으로 가야하며, 사회참여에 관해서는 연령차별을 방지하고 활동적이고 생산적인 노년을 보장하기 위해 정년 연령을 연장하거나 폐지하는 방향으로 정책 설계를 할 필요가 있음
- 장기적으로 사회경제적 상황이 개선된 이후에는 노인 연령의 상향을 고려하되, 사회경제적 참여를 보장하고 노후소득보장제도의 재정 안정화 및 지속가능성을 확보해야 할 것임

▶ 입법상 연령기준과 정책 연계를 위한 법제 개선 방안

- 생애전반기 연령에 관해서는 우선 영유아, 어린이, 아동, 청소년과 다른 명칭을 사용하고 있는 법률 용어를 정비하되, 아동, 청소년 등 연령의 중복 문제에 관해서는 민법상 성년 연령 및 개별 법령의 목적에 따라 정비 필요성을 신중하게 검토해야 함
- 입법적으로는 생애전반기에 대한 통합 법률을 제정하여 불필요한 연령 중복을 방지하고 사각지대가 발생하지 않도록 연령 정의를 새롭게 하는 방안을 고려해 볼 수 있으나, 기존 법령 및 조례 등과의 관계를 고려할 때 실현하기 어려운 안이라고 할 수 있음

- 따라서, 현재의 개별 법체계를 유지하면서도 개별 법령에서 연령을 정비하는 것이 보다 현실성이 있으며 만 19세를 기준으로 하여 그 미만은 영유아, 아동, 청소년으로 보고 연령을 구분하고, 만 19세 이상부터 청소년, 청년으로 구분하는 방안을 제시함
- 생애후반기에 해당하는 노인의 연령기준은 복지수혜, 연령차별, 재정지출 등과 밀접하게 관련되어 있으므로 현행법의 기준을 변경하기 위해서는 다양한 요소들을 종합적으로 고려하여 민주적 절차에 따른 국민적 합의를 도출해야 함
- 노인 연령 정비에 관해서는 사회보장과 고용 등 사회참여를 나누어 접근해야 하는 바, 현재 노인의 사회경제적 상황을 고려하여 사회보장 관련 연령은 그대로 유지하되 사각지대를 보완하는 방향으로 가는 한편, 사회참여는 연령차별을 방지하고 활동적이고 생산적인 노년기를 보장하기 위해 정년연령 연장 또는 폐지 등을 고려해야 할 것임

Ⅲ. 기대효과

▶ 학술적 기여도

- 입법에 있어서 연령기준 설정에 관한 법적 쟁점을 검토하고, 현행법상 다양한 연령기준을 조사하여 그 문제점을 분석함으로써 향후 입법에 있어서 연령기준 설정에 가이드라인 제공 등 기초자료로 활용 가능

▶ **정책적 기여도**

- 현행법상 연령기준을 두고 있는 법령에 대한 전수 조사를 통해 법령별 연령기준의 타당성 및 효과성을 검토하여 연령기준 설정에 관하여 법제적 개선방안을 제시함으로써 향후 정부의 입법 추진에 있어서 참고자료로 활용 가능

▶ **주제어 : 연령기준, 생애주기, 아동연령, 청소년연령, 청년연령, 노인연령**

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

▶ Diversity and problems of age standards on legislations

- In individual laws and ordinances in Korea, diverse age standards are used in defining the target of application such as child, juvenile, minor, youth, and the elderly.
- The age standard is important as it defines the target of policy application. However, the fact that the Ministry of Health and Welfare and the Ministry of Gender Equality and Family have been using different age standards for the same subject is causing confusion.
- The different age standards can cause inefficiency such as making duplicate policies and targets and creating the blind spot. Therefore, the change of age standards needs to be considered in accordance with the times.

▶ Necessity of the study on securing age standards on legislations and the connectivity with policy

- Although there have been many studies on the problems of legislative age standards and the improvement measures, the legislation has not been improved because of the absence of a comprehensive review of legal and policy aspects of the age standards.

- This study aims to improve the age standards through comparing and examining the standards from the legislative aspect by dividing the current standards into the former half and the latter half of life according to life cycle, analyzing the characteristics of each age group and the moment of transition empirically, and collecting opinions from the experts.

II. Major Content

▶ Examination of the current age standards

- In the former half of life : infant, child, juvenile, youth
 - A range of age among baby, infant, and toddler is not clearly defined on legislations. In addition, the definition of children is used differently in each laws and ordinances. Therefore, it is necessary to redefine the period of a toddler or an infant.
 - Since the age standard related to the definition of a child is complicated without the consistency and uniformity of the criteria and scope, being duplicated with the definition of a juvenile, and the age of the juvenile is defined differently according to the purpose of the individual law, the age standards should be revised to prevent blind spot.
 - Regarding the youth age, adjustment of the age range is needed to promote the employment policy and policies other than employment.

- In the latter half of life: the elderly, the aged
 - 「Welfare of the Aged Act」 does not define the age for the elderly people, but it mentions various support such as life support, preferential treatment for the senior citizens, and health checkup for those aged 65 and above.
 - As 「Long-Term Care Insurance for the Aged Act」 defines the elderly people aged 65 and above as its target, people aged 65 and above are considered to be the main targets of the elderly policy in general. As such, the age of the elderly is not clearly defined on legislations, and in general, those aged 65 and over are the subjects of the elderly policy, and the terms ‘the elderly’ and ‘the aged’ are used jointly.
 - As such, the age of the elderly is not clearly defined on legislations, and in general, those aged 65 and over are the subjects of the elderly policy, and the terms ‘the elderly’ and ‘the aged’ are used jointly.

- ▶ Legislative definition of age for the former half of life and measures to connect with policies
 - Analysis of the characteristics of the former half of life and age transition point
 - As a result of analyzing whether the current age definition correctly reflects the characteristics of the former half of life from the perspective of individual awareness, acquisition and loss of social role, and functional age, it is confirmed that there are gaps between legal definition and the reality.

- Analysis of the legislative cases for the former half of life in foreign countries
 - Germany covers the former half of life in the Child and Youth Support Law. It defines a child aged 14 and under, juvenile aged between 14 and 18, and youth aged between 18 and 27.
 - In Japan, Child Welfare Law, Juvenile Law, and Labor Standards Act define the age for the people in the former half of life. Child and Youth Support Law does not define the age, but its basic plan defines a child aged 18 and under, youth aged between 18 and 30, and juvenile aged 30 and under.
 - Finland enacts Youth Law embracing the former half of life. It defines youth aged 29 and under, and its individual laws and ordinances have different age definition.
 - In conclusion, these three countries regard child, juvenile, or adolescent as a person aged under 18 and they are promoting policy covering the former half of life.
- Legislative definition of age in the former half of life and considerations of linkage to policy
 - Considering statistical data, overseas cases, and experts opinions on the age definition, children are in their early teens (12-13 years old), juveniles are in their early teens and mid teens (12, 13 years old~18,19 years old), youths are in their twenties and early thirties (18,19 years old~29,31 years old).
 - First of all, we need to adjust the concept of the policy object that causes confusion. It is necessary to adjust the age that causes confusion with an infant among the concept of a child.

- The concept of the child and the juvenile are being considered as substitute for the concept of 'child' and 'under aged', which are legal terms using different names from infant, child, and juvenile.
- It is the most ideal way to enact an integrated law for the former half of life and to revise the age definition step by step, while respecting the age definition of the current laws or ordinances through adding the lead cause.
- In case of establishing an integrated legislation, we suggest an establishment of a law encompassing the former half of life from the child to the juvenile and an amendment to the existing Framework Act on Juveniles by integrating the juveniles and the youth.
- Revising the age definition of an individual laws and ordinances is more practical way. It can be considered to enact Framework Act on Youth while maintaining the current legal system and to distinguish the age definition of a child, juvenile, and youth like Germany.

▶ **Legislative definition of age for the latter half of life and measures to connect with policies**

- Analysis of the characteristics of the elderly and age transition point
 - As a result of analyzing the indicators that can be referenced in setting the age standards for the elderly from a macro perspective, it is found that the number of population, the population ratio, and the old age support ratio are constantly increasing and the economic activity participation ratio is also increasing regardless of gender.

- As a result of studying from micro perspective such as individual awareness, acquisition and loss of social role, and functional age, over 80 percent of people regard the elderly as a person aged over 70 showing a gap with the current elderly standards. Number of the elderly people who can drive has been increasing since 2014, and their employment rate has been continuously decreasing. An ability of achievement of daily living and cognition ability are similar. As the age increases, self-reliance ratio decreases and the incidence of incomplete cognition increases.
- Analysis of the legislative cases for the elderly in foreign countries
 - Germany defines Standard Age of Retirement in the 6th book of Social Code and links it to pension payment. Various welfare supports are also based on this code.
 - In Japan, the Basic Old-age Pension is payed to the elderly reaching the age of 65 under the National Pensions Act. Old-age Welfare Law defines the elderly as a person aged 65 and over.
 - In some countries such as the United States, the retirement age is not defined by law because of age discrimination. Pension age remains at 65 for many countries, but it is gradually extending considering the increase of life expectancy.
- Legislative age definition of the elderly and considerations of linkage to policies
 - In the expert survey, the reasonable average age of the elderly was 67 and over. 44.4 percent of people answered that the average age should be raised to 70.
 - Legislative age of the elderly should be set while considering the policy effect related to welfare benefits, age discrimination, and fiscal spending, rather than establishing a uniform age, and national consensus should be reached through the democratic procedures.

- In regard of social welfare, the current elderly age needs to be maintained that compensates the blind spot of social welfare until the socio-economic situation of the elderly improves. In regard of social participation, it is necessary to design a policy that extends or abolishes the retirement age in order to prevent age discrimination and to guarantee active and productive old age.
- After the socio-economic situation is improved in the long term, it will be needed to revise the elderly age upward, to guarantee the socio-economic participation, and to secure financial stability and sustainability of the old age income security system.

▶ Improvement measures for the legislative age standards and its policy connectivity

- Regarding the former half of life, it is necessary to revise legal terms using different names from an infant, a child, and a juvenile. Regarding age duplication of child and juvenile, the necessity of revision should be carefully examined considering the age of majority under the civil law and the purpose of the individual laws.
- In terms of legislation, it can be considered to enact an integrated law for the former half of life in order to prevent unnecessary age duplication and renew the age definition to prevent creating blind spot. However, this can be unrealistic plan considering the relationship with existing acts and ordinances.

- To sum up, it is more realistic to revise the age standards of the individual laws and ordinances while maintaining the current legal system. It is proposed that the age under 19 is classified as infant, child, and juvenile, and the age over 19 is classified as juvenile and youth.
- Since the age standards of the elderly are closely related to welfare benefits, age discrimination, and fiscal spending, it is necessary to make national consensus through democratic procedures in order to change the current standards, considering various factors comprehensively.
- Regarding the maintenance of the elderly age, it is necessary to consider social participation such as social security and employment. Therefore, in consideration of the socio-economic situation of the elderly people, the age standards related to social security needs to be remained while supplementing the blind spots. For social participation, extending or abolishing of the retirement age need to be considered to prevent age discrimination and to guarantee an active and productive elderly life.

III. Expected Effects

▶ Academic contribution

- This study can be used as the guidelines for setting the age standards on legislations, through examining legal issues related to the establishment of the age standards, studying the various age standards existing on the current law, and analyzing the related problems.

▶ Policy contribution

- By examining the feasibility and effectiveness of the age standards through the complete enumeration survey on the current laws and ordinances, it provides legislative improvement plans on the establishment of the age standards. As a result, it can be used as the references for the future government legislation establishment.

▶ Key Words : Age Standards, Life Cycle, Child Age, Juvenile Age, Youth Age, Age of the Elderly

목차

입법상 연령기준과 정책 연계성
확보를 위한 연구

korea legislation research institute

| | |
|----------------|----|
| 요 약 문 | 3 |
| Abstract | 13 |

제1장 서론 / 27

| | |
|----------------------|----|
| 제1절 연구의 배경과 목적 | 29 |
| 제2절 연구의 범위와 방법 | 30 |
| 1. 연구의 범위 | 30 |
| 2. 연구의 방법 | 31 |

제2장 현행법상 연령기준 검토 / 35

| | |
|--|-----|
| 제1절 생애전반기 연령기준 : 유아, 아동, 청소년, 청년 | 37 |
| 1. 유 아 | 37 |
| 2. 아 동 | 48 |
| 3. 청소년 | 62 |
| 4. 청 년 | 87 |
| 제2절 생애후반기 연령기준 : 노인, 고령자 | 95 |
| 1. 노 인 | 95 |
| 2. 고령자 | 99 |
| 제3절 현행법상 연령기준의 문제점 | 102 |
| 1. 영유아와 아동 연령범위의 명확화 | 102 |
| 2. 아동과 청소년의 구분 | 104 |
| 3. 청년의 범위 설정 | 107 |
| 4. 노인과 고령자 용어 정비 | 108 |

제3장 생애전반기 입법상 연령 정의와 정책연계방안 / 111

| | |
|---------------------------------------|-----|
| 제1절 생애전반기의 특성과 전환시점 분석 | 113 |
| 1. 개인의 자각 | 114 |
| 2. 사회적 역할 획득 및 상실 | 116 |
| 3. 기능적 연령 | 124 |
| 제2절 해외 생애전반기 입법 사례 분석 | 129 |
| 1. 해외 입법 사례 | 129 |
| 2. 해외 입법 사례 비교 및 시사점 | 137 |
| 제3절 입법상 생애전반기 연령 정의와 정책연계방안 | 142 |
| 1. 전문가 델파이 조사 | 142 |
| 2. 입법상 생애전반기 연령 정의와 정책연계방안 고려사항 | 150 |
| 제4절 소 결 | 155 |

제4장 노인의 입법상 연령 정의와 정책연계방안 / 163

| | |
|------------------------------------|-----|
| 제1절 노인의 특성과 전환시점 분석 | 165 |
| 1. 거시적 관점에서의 분석 | 166 |
| 2. 미시적 관점에서의 분석 | 173 |
| 3. 소 결 | 187 |
| 제2절 해외 노인 입법 사례 분석 | 189 |
| 1. 해외 노인 입법 사례 | 189 |
| 2. 해외 노인 입법에 대한 시사점 | 195 |
| 제3절 입법상 노인 연령정의와 정책 연계 방안 | 196 |
| 1. 전문가 델파이 조사 | 196 |
| 2. 입법상 노인 연령정의와 정책 연계 시 고려사항 | 199 |
| 제4절 소 결 | 204 |

제5장 결 론 / 209

| | |
|---|-----|
| 참고문헌 | 215 |
| 부 록 | 223 |
| • 부록 1 노인의 특성과 전환시점 분석 시 사용한 데이터 구성 | 225 |
| • 부록 2 델파이조사 설문지 | 227 |

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

우리나라는 개별 법령에서 아동, 청소년, 미성년자, 청년, 노인 등 법의 적용 대상을 규정하면서 다양한 연령기준을 적용하고 있다. 대상 중심의 법제에 있어서 복지, 노동, 보호 등의 정책을 추진하기 위하여 연령기준을 정할 때에는 그 나라의 사회, 문화, 역사적 배경 등 다양한 요소들을 고려하는 것이 보통이다. 대체적으로 다수의 국가들은 국제노동기구(ILO)의 청소년 및 청년의 나이를 기준점으로 하여 연령을 정의하고 있는 것으로 보이는데,¹⁾ 우리나라의 경우에는 아동, 청소년, 청년, 노인 등에 대한 정책을 추진함에 있어서 소관 부처가 여성가족부, 보건복지부, 고용노동부로 나누어져 있는데다가, 유사한 정의에 있어서도 다른 연령기준을 사용하고 있어서 수범자로 하여금 혼란을 초래하고 있다. 예컨대, 아동복지법상 아동은 18세 미만의 자로서 보건복지부의 아동정책의 대상이 되었는데, 청소년기본법상 청소년을 9세 이상 24세 이하의 자로 규정하고 있어서 9세 이상 18세 미만의 자는 아동이면서도 청소년이고 보건복지부가 추진하는 아동 정책과 여성가족부가 추진하는 청소년 정책의 대상에 모두 해당한다. 청년고용촉진 특별법상 청년은 15세이상 29세 이하로서 다른 법률에 의해서는 아동 또는 청소년인 사람이 동시에 청년 고용촉진정책의 대상이 된다고 할 수 있다. 이와 같이 혼재되어 사용되고 있는 아동, 청소년, 청년의 연령범위는 관련 법령이 시대적·사회적·정책적 필요에 영향을 받아 제·개정되어 왔기 때문이라 할 수 있지만, 법적 연령의 상이함은 관련부처 간 정책 내용 및

1) 김기현 외, 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구, 한국청소년정책연구원, 2016, 167-168면.

대상자 중복, 정책 사각지대 발생 등 정책의 비효율성을 초래할 수 있다.²⁾ 또한, 시대에 부합하지 않는 연령기준의 변경도 고려해볼 필요가 있다. 평균 수명 연장에 따라 노인 인구가 늘어나면서 종래 65세를 기준으로 수립, 시행되어 온 노인 대상 정책도 변화의 필요성이 제기되고 있다. 그런데, 노인의 연령기준은 국민연금, 기초연금, 노인장기요양보험 등의 사회보장 수급권 기준과 결부되어 있어서 정치적으로 민감한 문제이기도 하다. UN에서 2015년 제안한 새로운 연령기준에 따르면 18세부터 65세까지를 청년(Youth)으로 보고, 66세~79세를 중년, 80~99세를 노년, 100세 이후를 장수노인으로 분류하였다고 한다.³⁾ 이는 인류의 체질과 평균 수명 등을 고려한 결과라고 하는데, 노인의 연령 상향이 논의되어야 할 시점이다.

이와 같은 문제 인식에 근거하여 그동안 연령기준의 문제점과 개선방안에 관한 연구가 다수 진행되어 왔음에도 불구하고 법령은 개정되지 않은 상태이다.⁴⁾ 그 이유는 연령기준의 입법적, 정책적 측면의 종합적 검토가 부재했기 때문이라고 본다. 따라서, 입법을 전문으로 연구하는 기관과 해당 연령기준에 대한 정책을 전문적으로 연구하는 기관이 연령기준에 대한 규범적 측면과 정책적 측면을 함께 검토하여 적절한 대안을 제시할 필요가 있다고 할 것이다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 한국법제연구원과 한국청소년정책연구원이 협동으로 수행하는 과제로서, 연령기준에 대한 규범적 측면의 검토는 한국법제연구원이 담당하고, 연령기준의 정책적

2) 문호영 외, 생애주기에 따른 아동·청소년·청년 연령구분 실태와 방향, 청소년정책 이슈브리프(2015. 12), 2면.

3) 경향신문(2017. 3. 20), [이나영의 '고령사회 리포트'] ②65세 노인, UN 기준으로는 '청년'이다, <http://www.k-health.com/news/articleView.html?idxno=29254>(2018. 2. 20 최종방문)

4) 한국법제연구원의 2015년 연구보고서 “입법상 연령기준의 적용에 관한 연구”에서는 입법정책과 입법실무적인 측면에서 연령기준에 대한 개선방안을 제시하였으며, 한국청소년정책연구원의 2016년 “청년 사회·경제실태 및 정책방안 연구Ⅰ”에서는 전세계 국가의 청소년 연령기준을 조사하고 한국의 입법상 연령기준을 비교 검토하여 연령기준의 문제점과 개선방안을 제시한 바 있다.

측면의 검토는 한국청소년정책연구원에서 담당하였다.

제2장에서는 현행법상 연령기준을 생애주기에 따라 생애전반기와 생애후반기로 나누어서 그 내용과 문제점을 함께 검토해보고자 한다. 생애전반기에 해당하는 대상으로서 유아, 아동, 청소년, 청년의 연령 규정을 검토하여 문제점을 도출하고, 생애후반기에 해당하는 대상으로서 노인과 고령자에 관한 규정을 살펴봄으로써 역시 개선의 필요성을 검토하겠다. 생애전반기에 해당하는 유아, 아동 법제를 분석함에 있어서는 육아정책연구소의 김아름 부연구위원에게 자문 등 도움을 받았고, 생애후반기에 해당하는 청년 관련 법제를 분석함에 있어서는 한국행정연구원 등 종합적인 청년정책에 관한 연구를 수행한 바 있는 기관의 연구자들로부터 자문을 얻었다.

제3장에서는 생애전반기의 특성과 전환시점을 실증적으로 분석하고, 해외의 입법례를 검토함으로써 입법상 연령정의와 정책 연계방안을 도출해보고자 한다. 이를 위해서 국민들이 인식하는 연령 정의를 분석하고, 생애 전환과정을 여러 통계자료 등을 근거로 분석하여 특성을 도출하였고, 전문가 델파이 조사를 통해 연령규정과 정책 방향에 대한 의견을 수렴하였다. 제4장에서는 생애후반기에 해당하는 노인의 연령 정의와 정책 연계성 확보를 위해서 역시 노인의 특성과 전환시점을 분석하고 해외 입법례를 검토함으로써 노인 연령의 개선방안을 도출하고자 하였다.

제5장에서는 연령기준에 관한 규범적, 정책적 측면의 종합적 검토를 통해 현행법상 연령기준과 대상별 정책의 연계성 확보를 위한 개선방안을 제시해보고자 한다.

2. 연구의 방법

(1) 문헌연구

본 연구에서는 생애전반기의 아동, 청소년, 청년과 노인의 연령기준과 관련하여 선행연구와 이론적 배경 검토를 위해 문헌연구를 실시하고자 한다. 문헌연구를 통해 연령기준과

관련한 현황 및 쟁점을 도출하는 동시에 독일, 일본 등 생애전반기 연령기준과 관련하여 해외 사례에 대한 문헌 연구도 실시하고자 한다.

(2) 2차 자료 분석

본 연구에서는 기존에 수집된 자료를 통하여 2차 자료 분석을 실시하고자 한다. 2016년에 한국청소년정책연구원에서 진행한 ‘청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구’의 원 자료(raw data)와 통계청 승인통계를 활용하여 아동, 청소년, 청년, 노인의 연령기준에 대한 대중들의 인식에 대해 분석하고, 평균적인 대학졸업연령, 취업연령, 결혼연령, 출산연령, 은퇴연령 등을 분석하여 생애주기적 변화(transition)에 대해 통계적으로 분석할 것이다.

- 역연령(曆年齡: chronological age): 역연령이란 시간경과의 단위인 달력상의 시간에 의해 일정한 연령에 도달 및 이탈(예: 아동- 7세~12세, 청소년: 13세~18세, 청년: 19세~34세, 노인: 65세 이상)하는 연령으로, 이 연구에서는 아동, 청소년, 청년, 노인의 연령기준, 즉, 역연령에 대한 기준을 수립하기 위한 자료를 수집 및 분석하고자 함.
- 아동, 청소년, 청년, 노인의 역연령에 대한 기준을 수립하기 위해 각각에 대한 조작적 정의를 크게 개인의 자각, 사회적 역할 획득 및 상실, 기능적 연령의 3가지로 구분하여 연령기준을 정의하는데 활용하고자 함.
 - 개인의 자각: 아동, 청소년, 청년에 대한 개인이 주관적으로 생각하는 연령은 ‘청년사회경제·실태조사’의 조사결과를 활용하고, 노인은 ‘노인실태조사’의 조사결과를 사용하여 개인이 자각하는 연령을 살펴보고 가능하면 변화 추이도 함께 파악하고자 함.
 - 사회적 역할 획득 및 상실: 아동과 청소년의 사회적 역할은 정규교육을 시작하는 시기 및 정규교육을 마치는 시기와 같이 ‘초·중등교육법’에 의해 정의되는 역할의 획득 및 상실의 시기를 살펴보고, 청년은 대학입학/졸업연령, 취업연령, 결혼연령, 출산연령을 통해 사회적 역할의 획득 및 상실의 시기 및 추이를 살펴보고자 함. 노인의 경우에는 은퇴연령을 통해 사회적 역할이 상실되는 시기 및 추이를 살펴보고자 함.

- 기능적 연령: 아동과 청소년은 신체발달이 급격하게 변화하는 시기로 알려져 있으므로 ‘건강검진통계연보’, ‘전국 초·중·고등학생 건강검사’ 자료를 이용하여 신장발육속도의 차이로 기능적 변화를 확인하고자 함. 또한, 여성의 경우 초경, 남성의 경우 몽정 등의 기능적으로 변화하는 연령구간을 알아보기 위해 ‘국민건강영양조사’ 등의 2차자료를 분석하고자 함. 청년의 경우에는 아동과 청소년기의 성장이 끝난 이후이고, 인간의 생애주기 중 가장 건강한 시기로 알려져 있으므로 의료비지출을 대리(proxy)변수로 하여 분석하고자 함. 또한, 여성의 경우 노산 확률등의 기능적 기준으로 상한 연령을 살펴보고자 함. 노인의 경우에도 노화에는 신체적 기능과 기관등에 개인적 차이가 존재하므로 의료비지출을 대리변수로 하여 기능적 연령을 살펴보고자 함.

<표 1-2-1> 대상별 2차 자료 분석틀

| 구 분 | 개인의 자각 | 사회적 역할의 획득 및 상실 | 기능적 연령 |
|-----|-----------------|------------------------------------|----------------------------------|
| 아동 | | 초·중등교육법상 입학/졸업 연령 | 신장발육속도 초경 / 몽정 |
| 청소년 | | | |
| 청년 | 청년사회· 경제실태조사 | 대학입학/졸업 연령 취업연령 결혼연령 출산연령 | 잔여 기대여명에 따른 생애의료비 지출 노산 연령 |
| 노인 | 노인실태조사 | 연령대별 고용률 실질은퇴연령 | 잔여 기대여명에 따른 생애의료비 지출 |

(3) 전문가 델파이조사

본 연구에서는 아동, 청소년, 청년, 노인의 연령규정 및 정책 방향 도출을 위하여 전문가 델파이(Delphi) 조사를 실시하고자 하였다(세부적인 조사표는 <별첨 1> 참조). 연령규정에 대한 전문가 델파이 조사는 이에 대한 한국과 외국의 사례를 제시하고 아동, 청소년, 청년의 연령규정과 정책 방향에 대한 의견을 수렴하는 방식으로 이루어질 예정이다. 조사

결과에 대한 타당도는 타당도 비율(CVR)과 합의도, 수렴도를 통해 검증하고자 하였다.

<표 1-2-2> 델파이 조사 문항 구성

| 영역 | 하위영역 | 세부내용 |
|-------------------------|-------------|---------------------------|
| 1. 대상별 연령기준 및 동의 정도 | 1-1. 아동 | 1-1-1. 본인이 생각하는 아동의 연령 범위 |
| | | 1-1-2. 법률상 아동 연령규정 동의도 |
| | 1-2. 청소년 | 1-2-1. 본인이 생각하는 청소년 연령 범위 |
| | | 1-2-2. 법률상 청소년 연령규정 동의도 |
| | 1-3. 청년 | 1-3-1. 본인이 생각하는 청년 연령 범위 |
| | | 1-3-2. 법률상 청년 연령규정 동의도 |
| | 1-4. 노인 | 1-4-1. 본인이 생각하는 노인 연령 범위 |
| | | 1-4-2. 법률상 노인 연령규정 동의도 |
| 2. 청년 연령기준에서 고려되어야 할 사항 | 2-1. 최소연령기준 | |
| | 2-2. 최대연령기준 | |
| 3. 노인 연령기준에서 고려되어야 할 사항 | 3-1. 최소연령기준 | |
| | 3-2. 최대연령기준 | |

제2장

현행법상 연령기준 검토

제1절 생애전반기 연령기준 : 유아, 아동, 청소년, 청년

제2절 생애후반기 연령기준 : 노인, 고령자

제3절 현행법상 연령기준의 문제점

제2장

현행법상 연령기준 검토

제1절 생애전반기 연령기준 : 유아, 아동, 청소년, 청년

1. 유아

(1) 영·유아

1) 모자보건법

| 모자보건법 [시행 2017.6.3.] [법률 제14323호, 2016.12.2., 일부개정] |
|---|
| 제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 3. “영유아”란 출생 후 6년 미만인 사람을 말한다. 4. “신생아”란 출생 후 28일 이내의 영유아를 말한다. |

「모자보건법」은 ‘영유아’와 ‘신생아’에 대해 정의하고 있는데, ‘영유아’는 6세 미만, ‘신생아’는 출생 후 28일 이내의 영유아를 뜻한다.

동법은 각 지역에 모자보건기구를 설치하여 영유아의 건강관리와 예방접종 등에 관한 사항을 관장하도록 하고(동법 제7조), 모유수유시설을 설치하는 등(동법 제10조의3) 영유아의 생명과 건강을 보호하는 것을 목적으로 하고 있다.

동법에서 영유아와는 별개로 신생아의 범위를 특정하고 있는 것은 국가 또는 지방자치단체가 신생아 집중치료 시설 및 장비 등을 지원하고(동법 제10조의2), 임산부와 신생아

의 건강관리를 위해 출산 후 가정에서 산후조리를 하고자 하는 임산부가 신청을 하는 경우 해당 임산부의 가정을 방문하여 산후조리를 돕는 도우미(산후조리도우미) 이용을 지원하도록(동법 제15조의18) 규정하는 등 출산 직후의 영유아에 대한 서비스를 별도로 정하고 있기 때문이다.

2) 영유아보육법

| |
|---|
| 영유아보육법 [시행 2017.9.15.] [법률 제14597호, 2017.3.14., 일부개정] |
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “영유아”란 6세 미만의 취학 전 아동을 말한다. |
| 영유아보육법 시행규칙 [시행 2017.9.15.] [보건복지부령 제524호, 2017.9.15., 일부개정] |
| 제28조(취약보육의 종류) ① 법 제26조제1항에 따른 취약보육은 다음 각 호의 보육을 포함한다. 1. 영아 보육: 만 3세 미만의 영아를 대상으로 보육서비스를 제공하는 것 |

「영유아보육법」은 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달 특성에 맞는 교육을 제공하는 어린이집 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스인 ‘보육’의 내용을 정하고 있으며, 영유아 및 가정의 복지 증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 동법에서는 6세 미만의 취학 전 아동을 ‘영유아’로 정의하고 있다.

후술할 「유아교육법」에서는 ‘유아’의 범위를 만 3세부터 초등학교 취학 전으로 보고 있는데, 이에 따르면, ‘영아’의 범위는 만 3세 미만이라고 볼 수 있다. 「영유아보육법 시행규칙」 제28조에서도 영아 보육의 범위를 “만 3세 미만의 영아를 대상으로 보육서비스를 제공하는 것”으로 보아 영아의 범위를 만 3세 미만으로 보고 있다.

영유아보육법에서는 영아 보육을 장애아 보육, 다문화아동 보육과 더불어 취약보육으로 규정하고 있기 때문에 모든 어린이집은 3세 미만의 영유아인 영아에 대한 취약보육을 우선적으로 실시하여야 한다(동법 제26조 및 동법 시행령 제28조).

3) 도로교통법

| 도로교통법 [시행 2018.4.25.] [법률 제14911호, 2017.10.24., 일부개정] |
|--|
| <p>제11조(어린이 등에 대한 보호) ① 어린이의 보호자는 교통이 빈번한 도로에서 어린이를 놀게 하여서는 아니 되며, 영유아(6세 미만인 사람을 말한다. 이하 같다)의 보호자는 교통이 빈번한 도로에서 영유아가 혼자 보행하게 하여서는 아니 된다.</p> <p>⑤ 경찰공무원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 발견한 경우에는 그들의 안전을 위하여 적절한 조치를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>교통이 빈번한 도로에서 놀고 있는 어린이</u> 2. <u>보호자 없이 도로를 보행하는 영유아</u> 3. 앞을 보지 못하는 사람으로서 흰색 지팡이를 가지지 아니하거나 장애인보조견을 동반하지 아니하는 등 필요한 조치를 하지 아니하고 다니는 사람 4. 횡단보도나 교통이 빈번한 도로에서 보행에 어려움을 겪고 있는 노인(65세 이상인 사람을 말한다. 이하 같다) <p>제51조(어린이통학버스의 특별보호) ① 어린이통학버스가 도로에 정차하여 어린이나 영유아가 타고 내리는 중임을 표시하는 점멸등 등의 장치를 작동 중일 때에는 어린이통학버스가 정차한 차로와 그 차로의 바로 옆 차로로 통행하는 차의 운전자는 어린이통학버스에 이르기 전에 일시정지하여 안전을 확인한 후 서행하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 경우 중앙선이 설치되지 아니한 도로와 편도 1차로인 도로에서는 반대방향에서 진행하는 차의 운전자도 어린이통학버스에 이르기 전에 일시정지하여 안전을 확인한 후 서행하여야 한다.</p> <p>③ 모든 차의 운전자는 <u>어린이나 영유아</u>를 태우고 있다는 표시를 한 상태로 도로를 통행하는 어린이통학버스를 앞지르지 못한다.</p> <p>제53조(어린이통학버스 운전자 및 운영자 등의 의무) ① 어린이통학버스를 운전하는 사람은 <u>어린이나 영유아</u>가 타고 내리는 경우에만 제51조제1항에 따른 점멸등 등의 장치를 작동하여야 하며, 어린이나 영유아를 태우고 운행 중인 경우에만 제51조제3항에 따른 표시를 하여야 한다.</p> <p>② 어린이통학버스를 운전하는 사람은 <u>어린이나 영유아</u>가 어린이통학버스를 탈 때에는 제50조 제2항에도 불구하고 승차한 모든 <u>어린이나 영유아</u>가 좌석안전띠(어린이나 영유아의 신체 구조에 따라 적합하게 조절될 수 있는 안전띠를 말한다. 이하 이 조 및 제156조제1호, 제160조제2항제4호의2에서 같다)를 매도록 한 후에 출발하여야 하며, 내릴 때에는 보도나 길가장자리구역 등 자동차로부터 안전한 장소에 도착한 것을 확인한 후에 출발하여야 한다. 다만, 좌석안전띠 착용과 관련하여 질병 등으로 인하여 좌석안전띠를 매는 것이 곤란하거나 행정안전부령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> |

| 도로교통법 |
|--|
| [시행 2018.4.25.] [법률 제14911호, 2017.10.24., 일부개정] |
| <p>③ 어린이통학버스를 운영하는 자는 어린이통학버스에 <u>어린이나 영유아</u>를 태울 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 보호자를 함께 태우고 운행하여야 하며, 동승한 보호자는 어린이나 영유아가 승차 또는 하차하는 때에는 자동차에서 내려서 <u>어린이나 영유아</u>가 안전하게 승하차하는 것을 확인하고 운행 중에는 <u>어린이나 영유아</u>가 좌석에 앉아 좌석안전띠를 매고 있도록 하는 등 어린이 보호에 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>④ 어린이통학버스를 운전하는 사람은 어린이통학버스 운행을 마친 후 <u>어린이나 영유아</u>가 모두 하차하였는지를 확인하여야 한다.</p> <p>제53조의2(보호자가 동승하지 아니한 어린이통학버스 운전자의 의무) 어린이의 승차 또는 하차를 도와주는 보호자를 태우지 아니한 어린이통학버스를 운전하는 사람은 어린이가 승차 또는 하차하는 때에 자동차에서 내려서 <u>어린이나 영유아</u>가 안전하게 승하차하는 것을 확인하여야 한다.</p> |

「도로교통법은 6세 미만인 사람을 영유아로 규정하여, 「모자보건법」 및 「영유아보육법」상 영유아의 범위와 동일하게 규정하고 있다. 동법은 영유아와 어린이를 구분하여 규정하고 있는데, 어린이는 13세 미만인 사람이다(동법 제2조 제23호).

영유아와 어린이를 별개로 규정한 내용들을 살펴보면, 보호자는 어린이가 교통이 빈번한 도로에서 놀지 않도록 해야 하며, 특히 영유아의 경우에는 혼자 보행하게 해서는 안 된다(제11조 제1항). 경찰공무원은 보호자 없이 도로를 보행하는 영유아에 대해 안전을 위해 적절한 조치를 해야 한다(제11조 제5항). 모든 차의 운전자는 영유아를 안고 운전장치를 조작하는 등 안전에 지장을 줄 우려가 있는 상태로 운전해서는 안 되며(제39조 제5항), 영유아가 자동차에 동승하는 경우에는 유아보호용 장구를 장착한 후 좌석안전띠를 매도록 해야 한다(제50조 제1항 및 제2항). 이처럼 6세 미만인 경우에는 카시트를 장착하여야 하며, 뒷자리에 동승한 경우에도 좌석안전띠를 매도록 하는 등 6세 이상의 아동과 구분하여 규정하고 있다.

한편, 제51조 제1항은 어린이통학버스가 도로에 정차하여 어린이나 영유아가 타고 내리는 중임을 표시하는 점멸등 등의 장치를 작동 중일 때에는 어린이통학버스가 정차한 차로와 그 차로의 바로 옆 차로로 통행하는 차의 운전자는 어린이통학버스에 이르기 전

에 일시정지하여 안전을 확인한 후 서행하도록 하고 있으며, 제3항은 모든 차의 운전자는 어린이나 영유아를 태우고 있다는 표시를 한 상태로 도로를 통행하는 어린이통학버스를 앞지르지 못하도록 하고 있다. 또한 어린이통학버스를 운전하는 사람은 어린이나 영유아가 어린이통학버스를 탈 때에는 승차한 모든 어린이나 영유아가 좌석안전띠를 매도록 한 후에 출발하여야 하며, 내릴 때에는 보도나 길가장자리구역 등 자동차로부터 안전한 장소에 도착한 것을 확인한 후에 출발하여야 하는데(제53조), 이처럼 13세 미만인 사람이 탑승하는 통학버스에 대해서는 안전관리를 강화할 필요가 있으므로, 별도로 상세하게 내용을 정하고 있다(제51조 내지 제53조의2). 다만, 어린이와 영유아를 특별히 구분하여 규정할 필요가 없음에도 불구하고 “어린이나 영유아”라는 표현을 사용하고 있는데, 규정의 모든 내용이 13세 미만의 아동을 대상으로 하고 있으므로, 그 혼란을 방지하기 위해 “어린이”라는 용어로 통일하여 규정할 필요가 있다.

4) 남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 시행령

| |
|--|
| <p>남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 (약칭: 남녀고용평등법) [시행 2016.1.28.] [법률 제13932호, 2016.1.28., 일부개정]</p> |
| <p>제19조(육아휴직) ① 사업주는 근로자가 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀(입양한 자녀를 포함한다)를 양육하기 위하여 휴직(이하 “육아휴직”이라 한다)을 신청하는 경우에 이를 허용하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> |
| <p>남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률 시행령 [시행 2017.12.19.] [대통령령 제28486호, 2017.12.19., 일부개정]</p> |
| <p>제10조(육아휴직의 적용 제외) 법 제19조제1항 단서에 따라 사업주가 육아휴직을 허용하지 아니할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.</p> <p>2. 같은 영유아에 대하여 배우자가 육아휴직(다른 법령에 따른 육아휴직을 포함한다)을 하고 있는 근로자</p> <p>제11조(육아휴직의 신청 등) ① 법 제19조제1항에 따라 육아휴직을 신청하려는 근로자는 휴직 개시예정일의 30일 전까지 육아휴직 대상인 영유아의 성명, 생년월일, 휴직개시예정일, 육아휴직을 종료하려는 날(이하 “휴직종료예정일”이라 한다), 육아휴직 신청 연월일, 신청인 등에 대한 사항을 신청서에 적어 사업주에게 제출하여야 한다.</p> |

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 휴직개시예정일 7일 전까지 육아휴직을 신청할 수 있다.

1. 출산 예정일 이전에 자녀가 출생한 경우
2. 배우자의 사망, 부상, 질병 또는 신체적·정신적 장애나 배우자와의 이혼 등으로 해당 영유아를 양육하기 곤란한 경우

제13조(육아휴직 신청의 철회 등) ① 육아휴직을 신청한 근로자는 휴직개시예정일의 7일 전까지 사유를 밝혀 그 신청을 철회할 수 있다.

② 근로자가 육아휴직을 신청한 후 휴직개시예정일 전에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생하면 그 육아휴직 신청은 없었던 것으로 본다. 이 경우 근로자는 지체 없이 그 사실을 사업주에게 알려야 한다.

1. 해당 영유아의 사망
2. 양자인 영유아의 파양 또는 입양의 취소
3. 육아휴직을 신청한 근로자가 부상, 질병 또는 신체적·정신적 장애나 배우자와의 이혼 등으로 해당 영유아를 양육할 수 없게 된 경우

제14조(영유아의 사망 등에 따른 육아휴직의 종료) ① 육아휴직 중인 근로자는 그 영유아가 사망하거나 영유아와 동거하지 아니하게 된 경우에는 그 사유가 발생한 날부터 7일 이내에 그 사실을 사업주에게 알려야 한다.

② 사업주는 제1항에 따라 육아휴직 중인 근로자로부터 영유아의 사망 등에 대한 사실을 통지받은 경우에는 통지받은 날부터 30일 이내로 근무개시일을 지정하여 그 근로자에게 알려야 한다.

③ 근로자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날에 육아휴직이 끝난 것으로 본다.

1. 제1항에 따라 통지를 하고 제2항에 따른 근무개시일을 통지받은 경우에는 그 근무개시일의 전날
2. 제1항에 따라 통지를 하였으나 제2항에 따른 근무개시일을 통지받지 못한 경우에는 제1항의 통지를 한 날부터 30일이 되는 날
3. 제1항에 따른 통지를 하지 아니한 경우에는 영유아의 사망 등의 사유가 발생한 날부터 37일이 되는 날

「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」(이하 “남녀고용평등법”이라 함) 제19조는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 둔 근로자는 육아휴직을 할 수 있도록 규정하고 있다. 동법 시행령 제11조 이하에서는 육아휴직 신청 대상이 되는 자녀를 ‘해당 영유아’로 지칭하고 있어 남녀고용평등법에서 말하는 영유아의 범위는 “만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하”로 해석할 수 있다. 그러나 타 입법례를 보더라도 영유아의 범위는 취학 전 아동을 의미하는 경우가 일반적이므로 동법 시행령상 ‘영유아’

는 ‘자녀’ 내지 ‘아동’으로 개정하는 것이 조문의 의미와 부합할 것으로 생각된다.

5) 아이돌봄 지원법

| 아이돌봄 지원법 [시행 2016.9.3.] [법률 제14064호, 2016.3.2., 일부개정] |
|--|
| 제13조(서비스기관의 임무 등) ⑤ 서비스기관은 24개월 이하 영아가 있는 가정에 「영유아보육법」 제21조제2항에 따른 보육교사 자격증을 받은 자로 하여금 아이돌봄서비스를 제공하게 할 수 있다. |

「아이돌봄 지원법」은 가정의 아이돌봄을 지원하여 아이의 복지증진 및 보호자의 일·가정 양립을 통한 가족구성원의 삶의 질 향상과 양육친화적인 사회환경 조성을 목적으로 한다. 동법은 만 12세 이하 아동을 둔 맞벌이 가정 등에 아이돌보미가 직접 방문하여 아동을 안전하게 돌보는 아이돌봄 서비스를 제공하는 것을 주요 내용으로 하고 있는데, 후술할 ‘아이’ 정의 외에는 연령과 관련하여 별다른 정의를 내리고 있지 않다.

다만, 동법 제13조에서는 “서비스기관은 24개월 이하 영아가 있는 가정에 보육교사 자격이 있는 아이돌보미로부터 아이돌봄서비스를 제공할 수 있다”고 규정하여, ‘영아’의 범위를 24개월 이하로 보고 있는 듯하다. 실제 「아이돌봄서비스 비용 및 지원가구 소득기준」(여성가족부 고시)에 따른 영아종일제 아이돌봄서비스는 2016년까지는 만 24개월 이하 영아까지만 이용이 가능했다는 점에서 동법에서는 영아의 범위를 만 2세까지로 보고 있었다는 점을 알 수 있다.⁵⁾ 그러나 2017년부터는 「아이돌봄 지원 사업 안내」(여성가족부 지침)에 영아종일제 돌봄 지원연령을 만 24개월에서 만 36개월로 확대하였는데, 아직 법률에는 반영되지 않은 상태이다.

5) 2017년도 아이돌봄 지원사업 안내, 여성가족부, p.1 주요 변경 내용 참조.

6) 장애인 등에 대한 특수교육법

| 장애인 등에 대한 특수교육법 [시행 2017.12.19.] [법률 제15234호, 2017.12.19., 일부개정] |
|--|
| 제 3 조(의무교육 등) ① 특수교육대상자에 대하여는 「교육기본법」 제8조에도 불구하고 유치원·초등학교·중학교 및 고등학교 과정의 교육은 의무교육으로 하고, 제24조에 따른 전공과와 <u>만 3세미만의 장애영아교육은 무상으로 한다.</u> |
| 제18조(장애영아의 교육지원) ① 만 3세 미만의 장애영아의 보호자는 조기교육이 필요한 경우 교육장에게 교육을 요구할 수 있다. ② 제1항에 따른 요구를 받은 교육장은 특수교육지원센터의 진단·평가결과를 기초로 <u>만 3세 미만의 장애영아를 특수학교의 유치원과정, 영아학급 또는 특수교육지원센터에 배치할 수 있다.</u> |
| 제20조(교육과정의 운영 등) ① 특수교육기관의 유치원·초등학교·중학교·고등학교과정의 교육과정은 장애의 종별 및 정도를 고려하여 교육부령으로 정하고, 영아교육과정과 전공과의 교육과정은 교육감의 승인을 받아 학교장이 정한다. |

「장애인 등에 대한 특수교육법」은 「교육기본법」이 초등학교·중학교만을 의무교육의 범위로 정하고 있는 것과 다르게 장애아동과 같은 특수교육대상자에 대해서는 유치원 및 고등학교 과정도 포함하여 의무교육으로 할 것을 정하고 있다. 또한, 만 3세 미만의 장애영아에 대해서는 무상으로 교육할 것을 정하고 있는데(동법 제3조), 이를 통해 ‘영아’의 범위를 만 3세 미만으로 정하고 있음을 알 수 있다.

장애영아의 보호자는 조기교육이 필요한 경우 교육장에게 교육을 요구할 수 있으며, 요구를 받은 교육장은 특수교육지원센터의 진단·평가결과를 기초로 만 3세 미만의 장애영아를 특수학교의 유치원과정, 영아학급 또는 특수교육지원센터에 배치할 수 있다(동법 제18조).

(2) 유아

1) 유아교육법

| 유아교육법 [시행 2018.2.9.] [법률 제14567호, 2017.2.8., 타법개정] |
|--|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. 1. “유아”란 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 말한다. |

「유아교육법」에 따르면, ‘유아’는 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 뜻하는데, 이는 「영유아보육법」상의 ‘영유아’의 개념에서 만 3세 미만을 제외한 것과 유사하다. 이를 통해 ‘영아’는 만 3세 미만을, ‘유아’는 만 3세 이상부터 만 6세 미만의 취학 전 아동을 뜻하는 것으로 해석이 가능하다.

다만, 「유아교육법」은 “어린이”라는 용어를 사용하고 있고, 「영유아보육법」은 “아동”이라는 용어를 사용하고 있는데, 「영유아보육법」을 소관하고 있는 보건복지부의 경우 「아동복지법」, 「한부모가족지원법」 등에서 아동의 범위를 18세 미만으로 정하고 있으며, 후술하듯이 어린이는 일반적으로 13세 미만으로 정하고 있어 아동의 범위가 어린이 연령보다 범위가 더 넓게 사용되고 있다.⁶⁾

2) 근로기준법

| 근로기준법 [시행 2018.5.29.] [법률 제15108호, 2017.11.28., 일부개정] |
|--|
| 제75조(육아 시간) 생후 1년 미만의 유아(乳兒)를 가진 여성 근로자가 청구하면 1일 2회 각각 30분 이상의 유급 수유 시간을 주어야 한다. |

6) 자세한 내용은 장민선, 입법상 연령기준의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2015, 37면 참조.

「근로기준법」에서는 유아(乳兒)를 생후 1년 미만으로 규정하고 있다. 여기에서 말하는 유아(乳兒)는 유아교육법상의 유아(幼兒)와 다른 한자어로 유아(乳兒)는 ‘젖 유(乳)’자와 ‘아이 아(兒)’자를 합친 언어로 “젓먹이”를 뜻하며, 유아(幼兒)는 ‘어릴 유(幼)’와 ‘아이 아(兒)’를 합친 언어로 “어린아이”를 뜻한다.

「근로기준법」에 따라 여성근로자가 출산 후 직장에 출근하는 경우 사업장의 사업주는 생후 1년 미만의 자녀를 둔 여성 근로자에게 1일 2회에 한하여 30분 이상의 유급 수유시간을 보장하여야 한다. 다만, 1일 8시간 근로를 기준으로 한 전일제 근무가 아닌 4시간인 반일제 혹은 단축근무를 하는 경우에는 1일 1회 30분을 사용할 수 있다.

이처럼 동법에서 말하는 유아(乳兒)는 젓먹이 자녀에 대한 여성의 수유시간을 보장하기 위한 규정으로, 사실상 영아(嬰兒)에 가까운 개념이기 때문에, 용어를 변경할 필요가 있다.

3) 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법 시행령

| |
|---|
| <p>군인의 지위 및 복무에 관한 기본법 시행령 [시행 2017.9.26.] [대통령령 제28341호, 2017.9.26., 일부개정]</p> |
| <p>제12조(청원휴가) ⑥ 생후 1년 미만의 유아를 가진 군인은 1일 1시간의 육아시간을 받을 수 있다.</p> |

「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법 시행령(이하 “군인복무기본법 시행령”이라 함)」에서는 군인을 위하여 「근로기준법」 제75조(육아 시간)와 유사한 규정을 두고 있다. 군대 내에서의 육아 시간은 기존 여성 군인에게만 허용되었으나, 남성군인에게도 확대되어 적용되고 있다.⁷⁾

7) 중앙일보(2017. 9. 19.), “군, 남성 군인도 육아참여 기회 보장...육아시간 허용·자녀돌봄휴가 신설”, <http://news.joins.com/article/21949079>(2018. 2. 10. 최종방문).

생후 1년 미만의 유아를 가진 군인은 「근로기준법」에서와 같이 1일 1시간의 육아시간을 활용하여 수유 등 직장 내에서 육아활동을 할 수 있다. 다만, 근로기준법에서는 1일 2회까지 사용이 가능한 반면, 동법은 1일 1회에 한하여 사용할 수 있다.

한편, 동법에서는 한자어를 사용하지 않고 있는데, 동법에서 말하는 유아는 근로기준법과 동일하게 젓먹이를 의미하는 것으로 보이며, 유아(幼兒)와의 혼란을 방지하기 위해서는 ‘영아’ 혹은 ‘자녀’라는 용어로 바꾸는 것이 바람직할 것으로 보인다.

4) 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률

| 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 [시행 2016.12.2.] [법률 제14281호, 2016.12.2., 일부개정] |
|--|
| <p>제53조(유아의 양육) ① 여성수용자는 자신이 출산한 유아를 교정시설에서 양육할 것을 신청할 수 있다. 이 경우 소장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 없으면, 생후 18개월에 이르기까지 허가하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>유아</u>가 질병·부상, 그 밖의 사유로 교정시설에서 생활하는 것이 특히 부적당하다고 인정되는 때 2. 수용자가 질병·부상, 그 밖의 사유로 <u>유아</u>를 양육할 능력이 없다고 인정되는 때 3. 교정시설에 감염병이 유행하거나 그 밖의 사정으로 <u>유아</u>양육이 특히 부적당한 때 <p>② 소장은 제1항에 따라 <u>유아</u>의 양육을 허가한 경우에는 필요한 설비와 물품의 제공, 그 밖에 양육을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.</p> |

「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률(이하 “형집행법”이라 함)」에 따르면, 여성수용자가 교정시설에서 자신의 아이를 양육하는 것은 생후 18개월 전까지 가능하다. 교정시설의 장(이하 “소장”이라 함)은 유아가 질병·부상, 그 밖의 사유로 교정시설에서 생활하는 것이 특히 부적당하다고 인정되는 경우, 수용자가 질병·부상, 그 밖의 사유로 유아를 양육할 능력이 없다고 인정되는 경우, 교정시설에 감염병이 유행하거나 그 밖의 사정으로 유아양육이 특히 부적당한 경우 등 특정한 사유가 있는 경우를 제외하고는 여성수용자가 교정시설에서 자신의 자녀를 생후 18개월이 될 때까지 양육하는 것을 허가하여야 한다(동법 제53조 제1항). 이 경우 소장은 여성수용자가 육아를 위해 필요한 설비와 물품

등을 제공하고, 양육에 필요한 조치를 취하여야 한다(동법 제53조 제2항).

동법에서 말하는 유아가 유아(乳兒)를 의미하는지, 유아(幼兒)를 의미하는지는 확실하지 않으나, 생후 1년 6개월이라는 점을 고려하면, 젖을 먹는 어린 아이인 유아(乳兒)를 의미하는 것으로 보인다. 동법의 경우에도 앞서 서술한 근로기준법과 군인복무기본법 시행령의 경우와 마찬가지로 좀 더 어린 아이를 의미하는 “영아” 혹은 중성적 의미의 “자녀”라는 용어로 변경할 필요가 있다.

한편, 출생 후 18개월 전까지는 아기에게 모유 수유가 필요하며, 아이의 발달 상 18개월 이후부터는 기억력과 사고력이 발달하기 시작하는데, 교도소 생활이 아이의 기억에 남고, 인지능력이 싹트는 유아성장에 바람직하지 않은 측면이 있기 때문에 이 시기 이후에는 양육시설로 보내지는 것으로 볼 수 있다.⁸⁾

2. 아 동

(1) 어린이

1) 도로교통법

| 도로교통법 [시행 2018.4.25.] [법률 제14911호, 2017.10.24., 일부개정] |
|---|
| 제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 23. “어린이통학버스”란 다음 각 목의 시설 가운데 어린이(13세 미만인 사람을 말한다. 이하 같다)를 교육 대상으로 하는 시설에서 어린이의 통학 등에 이용되는 자동차와 「여객자동차 운수사업법」 제4조제3항에 따른 여객자동차운송사업의 한정면허를 받아 어린이를 여객대상으로 하여 운행되는 운송사업용 자동차를 말한다. 가. 「유아교육법」에 따른 유치원, 「초·중등교육법」에 따른 초등학교 및 특수학교 나. 「영유아보육법」에 따른 어린이집 다. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 설립된 학원 라. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따라 설립된 체육시설 |

8) 머니투데이(2011. 5. 11.), “교도소 엄마와 자녀, 18개월 지나면 생이별..왜?”, <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2011051111504034559&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com>(2018. 2. 10. 최종방문).

「도로교통법」 제2조 제23호에서는 ‘어린이’를 13세 미만의 사람으로 규정하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 동법 제11조에서는 ‘영유아’를 6세 미만으로 규정한 바 있다. 일반적으로 어린이집과 유치원 등에서 운영하고 있는 통학버스는 유치원 이상의 학교뿐만 아니라 어린이집에서도 널리 활용되고 있기 때문에 ‘어린이통학버스’에 관한 이 규정은 어린이의 대상을 ‘영유아’, ‘어린이’의 구분 없이 13세 미만의 모든 연령을 대상으로 하고 있다.

2) 약사법

| 약사법 [시행 2017.12.23.] [법률 제13598호, 2015.12.22., 일부개정] |
|--|
| 제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 13. “안전용기·포장”이란 5세 미만 어린이가 열기 어렵게 설계·고안된 용기나 포장을 말한다. 제64조(안전용기·포장 등) ①의약품 품목허가를 받은 자나 수입자는 자신이 제조 또는 수입한 의약품을 판매할 때에는 오용으로 발생하는 어린이의 약물 사고를 방지하기 위하여 안전용기·포장을 사용하여야 한다. 다만, 의약품 제조업자 또는 품목허가를 받은 자에게 판매하는 경우에는 그러하지 아니하다. |

「약사법」에서는 다른 법률과 달리 어린이에 관하여 명확하게 정의규정을 두고 있는 것은 아니다. 다만, 동법에서 말하는 ‘안전용기·포장’이란 5세 미만의 어린이가 쉽게 열 수 없게 고안된 용기나 포장을 말하는 것으로 정의하고 있다.

타법에서는 일반적으로 어린이를 13세 미만으로 규정하고 있는 바, 이러한 규정은 ‘어린이’ 대신 ‘영유아’로 변경하고, 동법에서 말하는 연령의 범위도 6세 미만으로 변경하는 것이 전체적인 법체계상 바람직한 것으로 보인다.

3) 어린이 식생활안전관리 특별법

| 어린이 식생활안전관리 특별법 [시행 2017.5.30.] [법률 제14263호, 2016.5.29., 일부개정] |
|--|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “어린이”란 제3호에 따른 학교의 학생 또는 「아동복지법」에 따른 아동에 해당되는 자를 말한다. |

「어린이 식생활안전관리 특별법」에서 말하는 어린이는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교, 중학교, 고등학교 및 특수학교의 학생 또는 「아동복지법」 제3조 제1호에 따른 18세 미만의 사람을 말한다. 동법은 어린이들이 올바른 식생활 습관을 갖도록 하기 위해 안전하고 영양을 고루 갖춘 식품을 제공함에 있어 필요한 사항을 규정하여 어린이 건강증진에 기여함을 그 목적(동법 제1조)으로 하고 있으며, 어린이집과 유치원, 각급 학교의 급식소에 대한 위생 및 영양관리를 지원하기 위한 어린이급식관리지원센터의 설치·운영에 관한 내용도 정하고 있다(동법 제21조 이하).

일반적으로 어린이가 13세 미만의 초등학교 연령까지의 아동을 의미하는데 반해, 동법은 어린이의 범위를 고등학생까지 의미하고 있으므로, 아동복지법상의 아동(18세 미만)의 범위보다도 더 넓게 어린이의 범위를 설정하고 있다.

4) 어린이제품 안전 특별법

| 어린이제품 안전 특별법 [시행 2017.1.28.] [법률 제13859호, 2016.1.27., 타법개정] |
|--|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “어린이제품”이란 만 13세 이하의 어린이가 사용하거나 만 13세 이하의 어린이를 위하여 사용되는 물품 또는 그 부분품이나 부속품을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 물품 또는 그 부분품이나 부속품은 제외한다. 가. 「약사법」 제2조에 따른 의약품 및 의약외품 나. 「의료기기법」 제2조제1항에 따른 의료기기 |

| 어린이제품 안전 특별법 [시행 2017.1.28.] [법률 제13859호, 2016.1.27., 타법개정] |
|--|
| 다. 「화장품법」 제2조제1호에 따른 화장품 라. 「식품위생법」 제2조제4호에 따른 기구 및 같은 조 제5호에 따른 용기·포장 마. 「관광진흥법」 제33조제1항에 따른 유기사설(遊技施設) 또는 유기기구(遊技機具) |

「어린이제품 안전 특별법」은 어린이가 사용하는 제품의 안전을 확보하여 어린이에게 안전한 환경을 조성하기 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 제품으로 인한 어린이 사고를 예방하고, 어린이 건강의 유지·증진에 기여할 목적으로 제정되었다(동법 제1조). 동법은 ‘어린이’를 만 13세 이하로 규정하고 있다.

이에 따라 만 13세 이하 어린이를 대상으로 하는 어린이용 물놀이기구, 어린이 놀이기구, 자동차용 어린이 보호장치, 어린이용 비비탄총 등은 동법에 따른 안전인증대상 어린이제품으로서, 안전인증을 통해 그 위해를 방지하여야 한다(동법 제2조 제9호, 동법 시행규칙 제2조 및 별표 1). 한편, 동법 제2조 제11호에 따른 안전확인대상 어린이제품에는 ‘유아용 섬유제품’, ‘아동용 이단침대’, ‘유아용 삼륜차’, ‘유아용 의자’, ‘유아용 침대’, ‘유아용 캐리어’ 등이 포함되어 있는데, 동법은 유아나 아동에 대해 별다른 정의를 내리고 있지 않아 ‘어린이’와 어떻게 구분되는 것인지 명확하지 않다.⁹⁾

5) 장애인 등에 대한 특수교육법 시행규칙

| 장애인 등에 대한 특수교육법 시행규칙 [시행 2016.6.23.] [교육부령 제101호, 2016.6.23., 일부개정] |
|---|
| 제3 조의2(교육과정) ① 법 제20조제1항에 따른 특수교육기관의 교육과정은 유치원 교육과정, 공통 교육과정, 선택 교육과정 및 기본 교육과정으로 구분한다. ② 제1항에 따른 교육과정의 대상 및 내용은 다음 각 호와 같다. <개정 2013.3.23.> 1. 유치원 교육과정: 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 대상으로 하고, 「유아교육법」 제13조제2항에 따라 교육부장관이 정하는 유치원 교육과정에 준하여 편성된 과정 |

9) 안전확인대상어린이제품의 종류 및 적용 안전기준에 대해서는 「어린이제품 안전 특별법 시행규칙」 제2조 제2항 및 별표 2 참조.

앞서 살펴본 바와 같이 현행법상 어린이는 13세 미만의 사람을 의미하는 것이 일반적이다. 다만, 법상 그 목적에 따라 대상연령을 다르게 규정하고 있는데, 「장애인 등에 대한 특수교육법 시행규칙」에서는 유치원 교육과정을 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 ‘어린이’를 그 대상으로 한다고 정하고 있다.

6) 전기용품 및 생활용품 안전관리법

| 전기용품 및 생활용품 안전관리법 [시행 2017.7.26.] [법률 제14839호, 2017.7.26., 타법개정] |
|--|
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 13. “어린이보호포장”이란 성인이 개봉하기는 어렵지 아니하지만 5세 미만의 어린이가 일정 시간 내에 내용물을 꺼내기 어렵게 설계·고안된 포장 및 용기를 말한다. |

「전기용품 및 생활용품 안전관리법」은 전기용품 및 생활용품의 안전관리에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고, 소비자의 이익과 안전을 도모하기 위한 목적(동법 제1조)에서 제정되었다. 동법에서 ‘어린이보호포장’이란 5세 미만의 어린이가 일정 시간 내에 내용물을 꺼내기 어렵게 제작된 포장 및 용기를 말한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 우리 법상 5세에서 6세까지의 영유아를 지칭함에 있어 동법과 같이 ‘어린이’라는 용어를 사용하고, 다만 특정 연령기준을 제시하는 입법기술상의 특성을 많이 볼 수 있는데, 이러한 특성은 용어의 혼동 및 불명확한 법적 기준을 제시할 수 있기 때문에 연령에 따른 명칭을 사용하는 것이 바람직할 것이다. 또한, “영유아”라고 하면 일반적으로 만 6세 미만의 취학 전 아동을 의미하는데, 만 5세미만과 만 6세미만을 차별해야 할 특별한 이유가 없다면, 발달특성 및 미취학아동이라는 특성을 고려하여 연령의 범위도 6세 미만으로 통일하는 것이 타당해 보인다.

7) 화장품법

| 화장품법 [시행 2016.5.29.] [법률 제14264호, 2016.5.29., 일부개정] |
|---|
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 4. “안전용기·포장”이란 <u>만 5세 미만의 어린이</u> 가 개봉하기 어렵게 설계·고안된 용기나 포장을 말한다. |

「화장품법」 또한 앞서 서술한 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」과 마찬가지로 만 5세 미만의 어린이가 쉽게 개봉하지 못하도록 설계·고안된 용기나 포장을 ‘안전용기·포장’이라고 규정하고 있다. 이러한 규정도 포괄적인 의미의 어린이보다 ‘영유아’ 등으로 개정하고, 연령도 만 6세 미만으로 정의하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

8) 환경보건법

| 환경보건법 [시행 2016.7.28.] [법률 제13893호, 2016.1.27., 일부개정] |
|--|
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 7. “ <u>어린이</u> ”란 <u>13세 미만인 사람</u> 을 말한다. 8. “ <u>어린이활동공간</u> ”이란 어린이가 주로 활동하거나 머무르는 공간으로서 어린이놀이시설, 어린이집 등 영유아 보육시설, 유치원, 초등학교 등 대통령령으로 정하는 것을 말한다. |

환경보건법에서 어린이는 13세 미만인 사람을 말한다(동법 제2조 제7호). 동법은 어린이활동공간을 어린이가 주로 활동하거나 머무르는 공간으로서 「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조제2호에 따른 어린이놀이시설, 「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 어린이집의 보육실, 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원의 교실, 「초·중등교육법」 제2조제1호에 따른 초등학교의 교실 및 학교도서관, 「초·중등교육법」 제2조제4호에 따른 특수학교의 교실(어린이가 사용하는 교실만 해당함) 등으로 정의하고 있는데(동법 제2조 제8호

및 동법 시행령 제1조의2), 이를 통해 초등학교 이하의 아동을 “어린이”로 보고 있다는 것을 알 수 있다.

(2) 아 동

1) 아동복지법

| 아동복지법 [시행 2017.12.20.] [법률 제14887호, 2017.9.19., 일부개정] |
|---|
| 제 3 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “아동”이란 18세 미만인 사람을 말한다. |

「아동복지법」 제3조에서는 ‘아동’을 18세 미만인 사람으로 규정하고 있다. 우리 법에서는 ‘어린이’, ‘아동’, ‘청소년’ 등, ‘영유아’ 혹은 ‘영아’를 벗어난 연령대를 다양하게 부르고 있다. 동법은 아동이 건강하게 출생하여 안전하게 자랄 수 있도록 아동의 복지를 보장하는 것을 목적으로 하여 제정되었다(동법 제1조). 동법에서 말하는 ‘아동’은 실질적으로 「민법」상의 ‘미성년자(민법상 미성년자는 19세 미만)’와 비슷하면서도 1살 차이가 존재한다. 즉, 적절한 교육절차를 밟았다는 가정 하에, 고등학교 3학년인 학생의 경우 생일이 지났는지 여부에 따라 아동의 범위에 속할 수도 있고 속하지 않을 수도 있는데, 이 경우 미성년자이면서도 아동의 범위에 속하지 않는 학생이 존재한다는 의미이다. 예컨대, 18세가 된 학생이 아동학대를 당하는 경우 미성년자임에도 불구하고 「아동복지법」 및 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상의 아동(18세 미만)에 해당하지 않기 때문에 피해아동에 대한 지원 등의 혜택과 보호를 받지 못하는 사각지대에 놓이게 되는 문제가 있다.

2) 실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률

| |
|---|
| 실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 (약칭: 실종아동법) [시행 2017.9.19.] [법률 제14886호, 2017.9.19., 일부개정] |
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2011.8.4., 2013.6.4.> 1. “아동등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 실종 당시 18세 미만인 아동 |

「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」에서는 「아동복지법」과 마찬가지로 18세 미만인 아동을 ‘아동’으로 규정하고 있다. 동법은 실종아동등의 발생을 예방하고 조속한 발견과 복구를 도모하며 복구 후의 사회 적응을 지원함으로써 실종아동등과 가정의 복지증진에 이바지하기 위한 목적(동법 제1조)에서 제정되었다. 일반적으로 우리 법에서는 ‘아동’을 18세 미만으로 정의하고 있으며, 동법 또한 그러한 기준에 부합하도록 규정하고 있다.

3) 장애아동 복지지원법

| |
|---|
| 장애아동 복지지원법 [시행 2016.12.2.] [법률 제14332호, 2016.12.2., 일부개정] |
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “장애아동”이란 18세 미만의 사람 중 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인을 말한다. 다만, 6세 미만의 아동으로서 장애가 있다고 보건복지부장관이 별도로 인정하는 사람을 포함한다. |

「장애아동 복지지원법」은 국가와 지방자치단체가 장애아동의 특별한 복지적 욕구에 적합한 지원을 통합적으로 제공함으로써 장애아동이 안정된 가정생활 속에서 건강하게 성장하고 사회에 활발하게 참여할 수 있도록 하며, 장애아동 가족의 부담을 줄이는데 이바지함을 목적으로 하고 있다(동법 제1조). 동법에서 ‘장애아동’은 18세 미만의 사람 중 「장애인복지법」에 등록된 장애인을 의미하며, 6세 미만의 아동으로서 장애가 있다고 별

도로 인정된 사람을 포함한다. 장애아동 또한 일반적 의미의 아동과 그 연령기준을 동일하게 적용하고 있다.

4) 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률

| 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 [시행 2016.9.3.] [법률 제14058호, 2016.3.2., 일부개정] |
|---|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 4. “아동”이란 18세 미만인 자를 말한다. |

「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제2조 제4호에서는 아동을 18세 미만인 자로 규정하고 있다. 동법은 가정폭력을 예방하고 가정폭력의 피해자를 보호·지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 동법에서의 아동은 「아동복지법」 제3조 제1호와 동일하게 18세 미만인 자이다.

5) 입양특례법

| 입양특례법 [시행 2017.9.19.] [법률 제14890호, 2017.9.19., 일부개정] |
|---|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “아동”이란 18세 미만인 사람을 말한다. |

「입양특례법」은 요보호아동의 입양(入養)에 관한 요건 및 절차 등에 대한 특례와 지원에 필요한 사항을 정함으로써 양자(養子)가 되는 아동의 권익과 복지를 증진하는 것을 목적으로 하고 있다(동법 제1조). 동법 역시 「아동복지법」과 동일하게 아동을 18세 미만인 사람으로 정의하고 있다(동법 제2조 제1호).

6) 한부모가족지원법

| 한부모가족지원법 [시행 2016.12.20.] [법률 제14448호, 2016.12.20., 일부개정] |
|--|
| 제 4 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 5. “아동”이란 18세 미만(취학 중인 경우에는 22세 미만을 말하되, 「병역법」에 따른 병역의무를 이행하고 취학 중인 경우에는 병역의무를 이행한 기간을 가산한 연령 미만을 말한다)의 자를 말한다. |

「한부모가족지원법」은 ‘아동’을 18세 미만의 자로 정의하고 있으며, 취학 중인 경우에는 22세 미만으로, 병역의무를 이행하고 취학 중인 경우에는 22세에 병역의무를 이행한 기간을 가산한 연령 미만으로 그 대상연령을 22세 + α로 확대하고 있다(동법 제4조 제5호).

동법은 1989년 법률 제4121호로 제정된 「모자복지법」이 그 기초인데, 동법에서의 ‘아동’은 모에 의하여 양육되는 18세미만(다만, 취학시에는 20세미만)의 자로 규정되어 있었다(동법 제4조 제3항). 당시 「모자복지법」은 배우자를 상실한 여성, 노동능력을 상실한 배우자를 가진 여성, 미혼여성 등 여성이 세대주인 모자가정에 대해서만 국가 등이 경제적·사회적 지원을 하도록 하고 있는데, 이를 확대하여 같은 조건의 남성이 세대주인 부자가정에 대해서도 지원하기 위해 2003년 「모·부자복지법」으로 법명을 변경하였다. 동법은 이후 한차례 더 법명이 변경되는데, 이것이 현행 「한부모가족지원법」이다. 2003년 당시 개정이유를 살펴보면, 자녀가 취학중인 경우 자립능력이 갖추어지지 않은 상태로 학비 등으로 인한 생활비 지출이 증가될 수 있는 시기라는 점을 고려하여 자녀가 취학중인 때에는 22세 미만까지 확대하여 지원하도록 하고, 65세 이상의 고령자들과 손자녀로 구성되어 있는 조손가족의 경우도 이 법에 따른 보호대상자로 포함하였다. 이 때까지도 동법에서는 ‘청소년’에 대한 규정은 없었으며, 종전과 동일하게 ‘아동’만을 규정하였는데, 그 연령은 18세미만으로 하되 취학 시에는 22세미만으로 확대하여 규정하였다.

한편, 병역의무를 이행하고 취학 중인 경우에는 병역의무를 이행한 기간을 가산한 연령 미만으로 한다는 단서규정은 2014년 개정 시 추가된 사항으로, 기존에 동법이 취학

중인 아동의 연령을 22세 미만으로 제한하여 자녀가 22세 이상인 경우에는 병역의무이행 여부와 취학여부 등의 고려 없이 지원 대상에서 제외하였는데, 자녀가 병역 의무를 마치고 제대한 후 복학한 경우 연령제한 기준을 동일하게 적용하는 것은 군 복학생을 둔 한부모 가족의 고충이 가중된다는 민원 등이 제기됨에 따라 국민권익위원회가 취학 중인 자녀가 병역의무이행을 위해 군입대하는 경우에는 취학 중 자녀의 제한 연령을 의무복무기간만큼 가산하여 인정하는 개선안을 권고하여 법률 개정예 반영된 것이다.¹⁰⁾ 하지만 아동이라는 용어에 대한 일반적인 인식에 비추어 볼 때 과연 22세를 넘는 성인에 대해서까지 아동으로 보는 것이 타당한지에 대해서는 의문이 있다.¹¹⁾ 따라서 동법에서는 아동을 18세 미만의 자로 정의하되, 동법에 따른 지원 대상을 확장할 수 있는 예외적인 사항을 정의규정과 별도로 규정하는 것이 타법과의 체계상 합리적일 것으로 생각된다.

7) 헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률

| 헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률 [시행 2013.3.1.] [법률 제11529호, 2012.12.11., 제정] |
|--|
| 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “아동”이란 「국제적 아동탈취의 민사적 측면에 관한 협약」(이하 “협약”이라 한다) 제4조에 따라 협약의 적용을 받는 16세 미만인 사람을 말한다. |

「헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률」은 대한민국 정부가 「국제적 아동탈취의 민사적 측면에 관한 협약」을 이행하는데 필요한 사항을 규정함으로써 탈취된 아동의 신속한 반환 등을 통하여 아동의 권익 보호에 이바지하기 위한 목적에서 제정되었다. 동법 제2조 제1항에서는 ‘아동’을 「국제적 아동탈취의 민사적 측면에 관한 협약」 제4조에 따라 협약의 적용을 받는 16세 미만인 사람을 말한다고 규정하고 있다.

10) 장민선, 입법상 연령기준의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2015, 41-42면 참조.

11) 장민선, 위의 책, 42면.

동법은 국제법상의 협약에 그 근거를 두고 있는 만큼, 우리의 경우 통상 18세 미만을 ‘아동’으로 보고 있는 것과 연령 범위에 차이가 있다.

8) 형 법

| 형법 [시행 2018.1.7.] [법률 제13719호, 2016.1.6., 일부개정] |
|---|
| 제274조(아동학사) 자기의 보호 또는 감독을 받는 16세 미만의 자를 그 생명 또는 신체에 위험한 업무에 사용할 영업자 또는 그 종업자에게 인도한 자는 5년 이하의 징역에 처한다. 그 인도를 받은 자도 같다. |

「형법」에서는 제274조에서는 ‘아동학사죄’에 관한 규정을 두고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 통상 우리의 법은 아동을 18세 미만으로 정의하고 있는데, 「헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률」과 형법 제274조만이 아동을 16세 미만으로 규정하고 있다. 동죄에서 의미하는 업무는 생명 혹은 신체에 위험한 업무와 관련된 것이어야 하며, 동죄의 형량이 「근로기준법」보다 중하기 때문에 동죄의 업무의 범위는 「근로기준법」에서 의미하는 업무의 기준보다 제한적으로 해석하는 것이 통설의 입장이다.

동 규정에 대해서는 처음부터 아동의 개념 자체를 16세 미만으로 본 것인지 또는 학사행위의 객체로서 아동은 스스로 독립적 판단능력이 부족하고, 행위자의 보호 또는 감독을 받고 있으므로 신체적·정신적 종속성이 강하므로 일반적인 아동의 연령보다 좁게 해석한 것인지 재검토가 필요하다는 주장이 있다.¹²⁾

12) 이에 대해서는 장민선, 앞의 책, 40-41면.

9) 기 타

| 아이돌봄 지원법 [시행 2016.9.3.] [법률 제14064호, 2016.3.2., 일부개정] |
|---|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “아이”란 만 12세 이하 아동을 말한다. |

「아이돌봄 지원법」은 가정의 아이돌봄을 지원하여 아이의 복지증진 및 보호자의 일·가정양립을 통한 가족구성원의 삶의 질 향상과 양육친화적인 사회환경 조성을 목적으로 제정되었다. 사전적 의미에서 ‘아이’는 나이가 어린 사람이라고 정의되어져 있는데,¹³⁾ 법률적 개념으로 동법 제2조 제1호에서는 ‘아이’를 만 12세 이하의 아동이라고 규정하고 있다. 우리 법체계에서 ‘아이’라는 법률용어를 사용하는 것은 동법이 유일하다. 동법에서 ‘아이’라는 용어를 사용하는 것은 추측컨대 초등학교에 다니는 자녀를 지원하기 위함으로 보이는데, 지난 2012년 법률 제11288호로 동법이 제정될 때 제정이유로 부모의 다양한 자녀 양육 수요를 충족시킬 수 있는 가정 내 개별 돌봄 서비스를 활성화하기 위하여 일정수준 이상의 돌봄 인력과 서비스 질을 관리하기 위한 법적 체계를 구축함으로써 취업부모들의 양육부담 경감 및 개별 양육을 희망하는 수요에 탄력적으로 대응하고, 경력단절 중장년 여성의 고용증진, 취약 계층의 육아 역량 강화 등을 도모하기 위한 목적을 밝히고 있기 때문이다.¹⁴⁾ 이에 따라 동법은 ‘아이돌봄서비스’를 지원하기 위해 필요한 연령을 규정하기 위해 만 12세 미만의 아동을 ‘아이’로 규정하고 있다. 다만 법률용어의 통일성을 기하기 위한 측면에서 별도의 용어를 만들기 보다는, 그 용어의 사용이 불가피한 것이 아니라면 통일성 있는 용어의 사용을 기할 필요가 있다.

13) 다음 국어사전, <http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000167306&supid=kku000209739>(2018. 2. 10. 최종방문).

14) 국가법령정보센터 제정·개정이유, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=122706&ancYd=20120201&ancNo=11288&efYd=20120802&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(2018. 2. 10. 최종방문).

| |
|---|
| 아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률 [시행 2017.7.26.] [법률 제14839호, 2017.7.26., 타법개정] |
| 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2011.8.4.> 1. “아동”이란 「아동복지법」 제3조제1호에 따른 아동을 말한다. |

「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」은 지난 2012년 경기침체로 인하여 부모의 가출·이혼·별거·질병 및 사망 등에 따른 가족해체로 빈곤 상황에 놓이는 아동이 급격하게 증가하고 있음에도 아동복지정책은 아동의 빈곤 문제를 해결하지 못하는 실정에 따라, 경제적·사회적·문화적·정서적으로 빈곤상태에 있는 아동을 위하여 국가가 아동빈곤위원회를 설치하여 기본계획과 추진전략을 수립하며 통합적인 사회복지지원체계를 마련함으로써 모든 아동이 사회의 구성원으로 건강하게 자랄 수 있도록 법적·제도적 기반을 마련하기 위해 제정되었다.¹⁵⁾ 현대사회에서 아동의 빈곤문제는 개인이 노력만으로는 해결하기 어려운 수준에 이르렀다. 이에 동법에서는 법적·제도적 장치를 마련함으로써, 아동의 빈곤예방 및 지원업무를 위해 필요한 재원을 마련하는 등(동법 제4조)의 책무를 국가와 지방자치단체에 부여하고 있다. 동법은 아동복지법을 준용함으로써, 18세 미만 아동을 그 대상으로 하고 있다.

| |
|---|
| 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 [시행 2017.12.19.] [법률 제15255호, 2017.12.19., 일부개정] |
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “아동”이란 「아동복지법」 제3조제1호에 따른 아동을 말한다. |

최근 아동학대는 큰 사회문제로 부각되고 있다. 국가와 사회의 지속적인 발견의 노력에도 불구하고, 인력 및 재정의 한계 혹은 책임 권한의 문제 등으로 인하여 지난 수년간 가히 폭증하고 있는 것이 현실이다.¹⁶⁾ 이에 「아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법」은

15) 국가법령정보센터, 제정·개정이유, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=114786&ancYd=20110714&ancNo=10850&efYd=20120715&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(2018. 2. 10. 최종방문).

16) 세이프타임즈(2018. 2. 21), 남인순 의원 “지난해 아동학대 사고 30명 숨졌다”, <http://www.safetimes.co.kr/news/a>

지난 2014년 아동의 양육은 가족구성원 차원의 과제일 뿐만 아니라 사회구성원 모두의 관심이 필요한 사안으로서, 아동에 대한 학대행위는 성장 단계에 있는 아동의 정서 및 건강에 영구적인 상처를 남길 수 있으므로 그 대상이 성인인 경우보다 엄격한 처벌과 교화가 필요한바, 아동학대범죄에 대한 처벌을 강화하고 아동학대범죄가 발생한 경우 긴급한 조치 및 보호가 가능하도록 제도를 마련함으로써, 아동학대에 대한 강력한 대처와 예방을 통해 아동이 건강한 사회 구성원으로 성장하도록 하려는 이유로 제정되었다.¹⁷⁾ 동법을 통해 아동학대치사죄 및 아동학대중상해죄를 신설하여 최고 무기징역에 처하도록 아동학대범죄에 대한 처벌규정을 강화하고, 상습범 및 아동복지시설 종사자 등에 대해서는 가중처벌 하도록 할 뿐만 아니라(동법 제4조에서 제7조), 아동학대행위자가 아동에게 중상해를 입히거나 상습적으로 아동학대범죄를 저지른 경우에는 검사가 법원에 친권 상실을 청구할 수 있도록 하는(동법 제9조) 등의 다양한 규정을 마련하게 되었다. 동법 또한 제2조 제1호에서 「아동복지법」을 준용하여 아동을 18세 미만인 사람으로 정의하고 있다.

3. 청소년

(1) 청소년

1) 청소년 기본법

| 청소년 기본법 [시행 2017.7.26.] [법률 제14839호, 2017.7.26., 타법개정] |
|--|
| 제 3 조(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. |

articleView.html?idxno=63067(2018. 2. 10. 최종방문).

17) 국가법령정보센터, 제정·개정이유, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=150753&ancYd=20140128&ancNo=12341&efYd=20140929&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202>(2018. 2. 10. 최종방문).

사전적인 의미에서 ‘청소년은 나이가 12세에서 20세에 이르는 미성년의 젊은이들을 통틀어서 이르는 말로, 흔히 십대 후반의 젊은이를 일컫는다’고 정의하고 있다. 이런 사전적인 의미와 달리 우리 「청소년 기본법」에서는 ‘청소년’을 9세 이상 24세 이하인 사람으로 규정하고 있다. 동법은 청소년의 권리 및 책임과 가정·사회·국가·지방자치단체의 청소년에 대한 책임을 정하고 청소년정책에 관한 기본적인 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있다(동법 제1조). 동법은 청소년육성에 관하여 「청소년 보호법」, 「청소년복지 지원법」, 「청소년활동 진흥법」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 등의 다른 법률보다 우선하여 적용할 것과 청소년육성에 관한 법률을 제정하거나 개정할 때에는 동법의 취지에 맞도록 할 것을 규정하는 등(동법 제4조) ‘청소년’에 관한 법적 근거와 정책 등 기본적인 사항을 정하고 있는 가장 핵심적인 법이다. 동법의 정의규정에 따르면 앞서 살펴본 아동(18세 미만)의 범위와 「민법」상 성인(19세 이상)의 범위와 겹치는 문제가 발생한다. 또한, 동법은 개별 법률에서 청소년에 대한 적용을 다르게 할 필요가 있는 경우에는 그 법의 취지와 목적에 따라 그 기준을 따로 정할 수 있도록 규정하도록 하였다(동법 제3조 제1호 후단). 이에 따라 일부 청소년 관련 법률에서는 동법의 청소년의 범위와 다르게 정하고 있어 수범자에게 혼란을 야기하고 있다. 이러한 입법상의 재량은 개별 법률의 필요에 따라 정책의 대상자를 탄력 있게 적용할 수 있는 긍정적인 요소도 있지만, 반면에 청소년에 관한 전체 법체계에 있어서 혼란을 주는 요소이기도 하다.¹⁸⁾

일반적으로 「민법」상 성년이 된 경우, 청소년으로서 누리는 권리가 실질적으로 무의미하다는 지적들이 나오고 있다. 이에 최근에는 다양한 정책의 실현을 통해 늦은 나이에 진학한 학생의 경우 교통할인 등의 혜택주는 등의 정책이 실현되고 있다.¹⁹⁾

18) 한국일보(2017. 10. 3), [다케의 저울] 청소년 나이 범마다 제각각 “헛갈린다 헛갈려”, <http://hankookilbo.com/m/v/bc36b251c8254a2c8c5a3ee354013a64>(2018. 2. 10. 최종방문).

19) 경향신문(2015. 9. 30), 24세 이하 ‘늦깎이 중·고교생’도 청소년 요금으로 버스·지하철 탄다, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201509301020521&code=620101(2018. 2. 10. 최종방문).

2) 청소년 보호법

| 청소년 보호법 [시행 2018.1.16.] [법률 제15353호, 2018.1.16., 일부개정] |
|--|
| <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “청소년”이란 <u>만 19세 미만인 사람</u>을 말한다. 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다.</p> <p>제24조(인터넷게임 이용자의 친권자등의 동의) ① 「게임산업진흥에 관한 법률」에 따른 게임물 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 통하여 실시간으로 제공되는 게임물(이하 “인터넷게임”이라 한다)의 제공자(「전기통신사업법」 제22조에 따라 부가통신사업자로 신고한 자를 말하며, 같은 조 제1항 후단 및 제4항에 따라 신고한 것으로 보는 경우를 포함한다. 이하 같다)는 회원으로 가입하려는 사람이 <u>16세 미만의 청소년</u>일 경우에는 친권자등의 동의를 받아야 한다.</p> <p>제25조(인터넷게임 제공자의 고지 의무) ① 인터넷게임의 제공자는 <u>16세 미만의 청소년</u> 회원가입자의 친권자등에게 해당 청소년과 관련된 다음 각 호의 사항을 알려야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제공되는 게임의 특성·등급(「게임산업진흥에 관한 법률」 제21조에 따른 게임물의 등급을 말한다)·유료화정책 등에 관한 기본적인 사항 2. 인터넷게임 이용시간 3. 인터넷게임 이용 등에 따른 결제정보 <p>제26조(심야시간대의 인터넷게임 제공시간 제한) ① 인터넷게임의 제공자는 <u>16세 미만의 청소년</u>에게 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷게임을 제공하여서는 아니 된다.</p> |

「청소년 보호법」은 청소년에게 유해한 매체물과 약물 등이 청소년에게 유통되는 것과 청소년이 유해한 업소에 출입하는 것 등을 규제하고 청소년을 유해한 환경으로부터 보호·구제함으로써 청소년이 건전한 인격체로 성장할 수 있도록 하기 위한 목적에서 제정되었다. 동법 제2조 제1항에서는 ‘청소년’을 만 19세 미만인 사람으로 규정하고 있으며, 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 청소년에서 제외한다(동법 제2조 제1호)고 규정하여, 실질적으로 ‘만 나이’가 아닌 ‘연 나이’ 기준을 택하고 있다. 「청소년 기본법」에서 ‘청소년’의 연령기준을 타법에서 필요에 따라 정할 수 있도록 자율입법을

허용함에 따라 동법에서는 만 19세 미만을 그 대상으로 규정하고 있으며, 이는 민법상의 미성년자의 범위와 동일하다.

한편, 최근 심각하게 문제가 되고 있는 청소년의 인터넷게임중독 예방을 위해 동법에서는 16세 미만의 청소년에 대해 특별히 더 강화된 규제를 하고 있다. 지난 2014년 헌법재판소에서는 16세 미만 청소년에게 오전 0시부터 오전 6시까지 인터넷게임을 제공하는 것을 금지하는 소위 ‘강제적 섯다운제’를 규정한 「청소년보호법」 조항에 대하여 위헌 여부를 심사하였다. 동 결정에서는 ‘차별조항에 대한 심판청구 부분은 기본권 침해의 직접성이 인정되지 않아 부적법하고, 금지조항에 대한 심판청구 부분은 청소년의 인터넷 게임 이용률 및 중독성이 강한 인터넷게임의 특징을 고려할 때, 청소년의 건전한 성장과 인터넷게임 중독을 예방하기 위하여 16세 미만 청소년에 한하여 심야시간대만 그 제공을 금지하는 것이 청소년의 일반적 행동자유권, 부모의 자녀교육권 및 인터넷게임 제공자의 직업수행의 자유에 대한 과도한 제한이라고 보기는 어려우므로 헌법에 위반되지 않는다’고 판단하였다.²⁰⁾ 헌법재판소의 이 결정을 계기로 심야시간대 청소년의 인터넷게임 사용에 대한 규제가 본격적으로 시작되었다.

본래 동법의 내용은 1961년 제정되었던 「미성년자보호법」에 규정되었던 것이었다. 하지만 1996년 「청소년보호법」 제정됨으로 인하여 기존의 법은 폐지되고, 관련 내용은 「청소년보호법」으로 이전되었다. 이러한 새로운 법률이 창설된 것과는 별개로 동법에서 청소년을 19세 미만의 자로 규정함에 따라 고등학교를 졸업하고 대학에 진학을 하거나, 취업한 경우의 대상연령자가 사회적 인식과는 달리 청소년으로서 각종 규제의 대상이 되는 문제가 있었다. 이러한 불편을 해소하기 위한 조치로서 청소년을 만 19세 미만을 사람을 의미하되, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외하는 것으로 규정하게 되었다.²¹⁾

20) 헌재 2014. 4. 24, 2011헌마 659, 2011헌마683(병합).

21) 장민선, 입법상 연령기준의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2015, 51면.

3) 청소년복지 지원법

| 청소년복지 지원법(약칭: 청소년복지법) [시행 2018.6.13.] [법률 제15210호, 2017.12.12., 일부개정] |
|--|
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “청소년”이란 「청소년기본법」 제3조제1호 본문에 해당하는 사람을 말한다. 제4 조(청소년증) ① 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 9세 이상 18세 이하의 청소년에게 청소년증을 발급할 수 있다. |

「청소년복지 지원법」은 청소년복지의 향상을 규정하고 있는 「청소년 기본법」 제49조 제4항에 근거하여 구체화된 법으로서, 청소년복지 향상에 관한 사항에 관하여 규정하기 위한 것을 목적으로 한다. 본래 청소년에 관한 전체사항은 「청소년 기본법」에 제정되어 있었다. 하지만 지난 2005년 법률 제7162호로 동법이 개정되면서, 동법은 청소년육성의 기본원리와 정책적 근간에 관한 사항을 중심으로 규정하고, 종전 동법에서 규정하고 있던 ‘청소년활동’에 관한 사항은 「청소년활동진흥법」에서 별도로 규정하고, 청소년의 복지에 관한 기본적인 사항은 「청소년복지지원법」으로 별도로 제정함으로써, 청소년 관련 법체계를 재정비하였다. 이는 청소년의 활동·복지·보호에 관하여 원활한 정책적 지원을 꾀하고 이가 전체적인 틀에서 종합적으로 이루어지기 위한 목적이었다.²²⁾

동법 제2조에서는 ‘청소년’을 9세 이상 24세 이하로 보아 「청소년 기본법」 제3조 제1호를 준용하고 있다. 다만, 동법 제4조에서는 해당 지방자치단체의 장은 9세 이상 18세 이하의 청소년에게 ‘청소년증’을 발급할 수 있도록 하고 있어, 동법 내에서도 ‘청소년’에 관하여 상이하게 규정하고 있다.

청소년증은 공적신분증으로 활용되거나, 청소년우대의 증표로서 활용되는데, 학생인지 여부는 불문으로 하기 때문에 검정고시 등 다른 사유로 학교에 다니고 있지 않은 대상연

22) 국가법령정보센터, 제정·개정이유, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=4666&ancYd=20040209&ancNo=07162&efYd=20050210&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(2018. 2. 10. 최종방문).

령의 자 또한 청소년증을 발급 받을 수 있으며, 이 신분증은 만 19세가 되기 바로 전날까 지 유효하다.²³⁾

「청소년 기본법」상 청소년으로 규정되어 있음에도 불구하고, 성년이 된 경우에는 실질 적으로 청소년으로서 누리는 복지혜택이 상대적으로 줄어들게 된다. 그 이유는 동법상 청소년의 범위가 실질적으로 9세 이상 18세 이하인 청소년과 「초·중등교육법」에 따른 학교에 재학 중인 학생으로서 24세 이하인 자를 청소년으로 간주하고 있기 때문이다. 이 에 최근에는 동법에 따른 구분 외에도 24세 이하의 사람(실질적인 의미의 대학생)에도 청소년 혜택을 줄 것을 청원하는 주장이 지속적으로 제기되고 있으며,²⁴⁾ 실질적으로 입 법시도가 지속되고 있다.²⁵⁾

4) 게임산업진흥에 관한 법률

| 게임산업진흥에 관한 법률 [시행 2018.2.21.] [법률 제15378호, 2018.2.21., 일부개정] |
|--|
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 10. “청소년”이라 함은 18세 미만의 자(「초·중등교육법」 제2조의 규정에 의한 고등학교에 재 학 중인 학생을 포함한다)를 말한다. |

「게임산업진흥에 관한 법률」은 게임산업의 기반을 조성하고 게임물의 이용에 관한 사 향을 정하여 게임산업의 진흥 및 국민의 건전한 게임문화를 확립함으로써 국민경제의 발전과 국민의 문화적 삶의 질 향상에 이바지하기 위한 목적에서 제정되었다.

동법 제2조 제10호에서는 ‘청소년’을 18세 미만의 자로 하고 있으며, 구체적으로는 「초· 중등교육법」 제2조의 규정에 의한 고등학교에 재학 중인 학생을 포함하도록 규정하고 있

23) 여성가족부 홈페이지, http://www.mogef.go.kr/cs/yac/cs_yac_f005.do(2018. 2. 10. 최종방문).

24) 중앙일보(2017. 11. 6), ‘만 24세까지 청소년입니다’, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201509301020521&code=620101(2018. 2. 10. 최종방문).

25) 뉴스워치(2015. 11. 6), 9세 이상 24세 이하 모든 청소년에게 청소년 우대 혜택 제공, <http://www.newswatch.kr/news/articleView.html?idxno=3319>(2018. 2. 10. 최종방문).

어 실제로는 18세가 넘었지만, 고등학교에 재학 중이라면 청소년으로 보게 된다.

동법에 따라 청소년이 게임에 과도하게 몰입하거나, 중독되는 것을 예방하기 위한 조치로서 18세 미만의 자는 회원가입 시 친권자 등 법정대리인의 동의를 확보하여야 한다(동법 제12조의3 제1항 제2호). 이를 소위 ‘선택적 섯다운제’라고 한다. 이에 따라 게임물 이용자의 회원가입 시 실명·연령 확인 및 본인 인증, 청소년 본인 또는 법정대리인의 요청 시 게임물 이용방법, 게임물 이용시간 등 제한, 제공되는 게임물의 특성·등급·유료화정책 등에 관한 기본적인 사항 등에 관하여 예방조치를 하여야 한다. 또한 게임물은 연령에 따른 등급을 분류하고 있는데 이에 관하여는 동법 제21조 제 2항에 규정을 두고 있다. 이에 따라 전체등급은 4단계로 분류되며 ① 전체이용가(누구나 이용할 수 있는 게임물) ② 12세이용가(12세 미만은 이용할 수 없는 게임물) ③ 15세이용가(15세 미만은 이용할 수 없는 게임물) ④ 청소년이용불가(청소년은 이용할 수 없는 게임물) 등급이 있다.

5) 다문화가족지원법

| 다문화가족지원법 [시행 2017.3.21.] [법률 제14702호, 2017.3.21., 일부개정] |
|--|
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 3. “아동·청소년”이란 24세 이하인 사람을 말한다. |

「다문화가족지원법」은 다문화가족 구성원이 안정적인 가족생활을 영위하고 사회구성원으로서의 역할과 책임을 다할 수 있도록 함으로써 이들의 삶의 질 향상과 사회통합에 이바지하기 위한 목적에서 제정되었다. 그리고 동법 제2조 제3호에서는 ‘아동·청소년’을 24세 이하인 사람으로 규정하고 있다. 다만 이 법에서는 아동과 함께 청소년을 24세 이하로 규정함으로써 「청소년 기본법」이 9세 미만의 아동을 제외하고 있기 때문에 보완적인 성격에서 함께 규정된 것으로 보인다.

동법에서 ‘아동·청소년’에 관한 규정이 도입된 것은 지난 2016년 6월 2일 법률 제 13536호로 법률이 개정된 것에 따른 결과인데, 그 이전에는 별도로 ‘아동·청소년’에 관한 규정을 두고 있지 않았다. 동 규정이 삽입된 이유는 교육기관의 장으로 하여금 아동·청소년 보육·교육을 실시함에 있어 다문화가족 구성원인 아동·청소년이 차별을 받지 않도록 필요한 조치를 하도록 지원하고, 기존 ‘아동’에서 보호 범위를 넓혀 ‘청소년’을 포함시키려는 것으로, 다문화가족 실태조사의 대상을 확대하고 아동과 청소년에게 보육·교육지원을 할 수 있도록 정비하여 다문화가족 지원을 강화하려는 이유에서였다.²⁶⁾ 동법에서는 청소년의 범위를 24세 이하인 사람으로 규정하고 있는데, 이는 「청소년 보호법」제2조 제1호상의 청소년의 의미와 달리 「청소년 기본법」상의 청소년 연령기준을 준용하고 있는 것으로 보인다. 동 법에서 ‘아동·청소년’을 병기한 것은 대상을 ‘아동’이나 ‘청소년’만으로 규정한 경우 서로의 대상연령이 달라 전체를 아우를 수 없는 문제가 발생하기 때문인 것으로 보인다.

6) 아동·청소년의 성보호에 관한 법률

| |
|---|
| 아동·청소년의 성보호에 관한 법률(약칭: 청소년성보호법) [시행 2016.11.30.] [법률 제14236호, 2016.5.29., 일부개정] |
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “아동·청소년”이란 19세 미만의 자를 말한다. 다만, 19세에 도달하는 연도의 1월 1일을 맞이한 자는 제외한다. |

「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」은 아동·청소년대상 성범죄의 처벌과 절차에 관한 특례를 규정하고 피해아동·청소년을 위한 구제 및 지원 절차를 마련하며 아동·청소년대상 성범죄자를 체계적으로 관리함으로써 아동·청소년을 성범죄로부터 보호하고 아동·청소년이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 하기 위한 목적에서 제정되었다. 동법은 본래 2000년 법률 제6261호로 「청소년의성보호에관한법률」로 제정되었는데,

26) 국가법령정보센터 홈페이지 제정·개정이유 ; <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=176711&ancYd=20151201&ancNo=13536&efYd=20160602&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(2018. 2. 10. 최종방문).

당시 동법에서 청소년은 ‘19세 미만의 남녀’로 규정하였다. 그러다가 2001년에 ‘「청소년 보호법」 제2조 제1호의 규정에 의한 청소년’으로 개정되었다. 현재와 같은 ‘아동·청소년’의 개념은 지난 2007년 동법이 전부개정됨에 따라 변경된 것이다.

동법 제2조 제1호에서는 ‘아동·청소년’을 규정함에 있어서 19세 미만의 자로 규정하고 있으며, 19세에 도달하는 연도의 1월 1일을 맞이하는 자는 제외하도록 하고 있다. 한편, 19세 미만의 자는 사실상 미성년의 개념인데, 이를 지칭함에 있어서 ‘아동·청소년’이라는 용어를 사용함에 따라 타법과의 관계상 개념의 혼선이 있다.

7) 대중문화예술산업발전법

| 대중문화예술산업발전법 [시행 2017.6.22.] [법률 제14629호, 2017.3.21., 일부개정] |
|---|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 10. “청소년”이란 만 19세 미만의 사람을 말한다. 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다. |

「대중문화예술산업발전법」은 대중문화예술산업의 기반을 조성하고 관련 사업자, 대중문화예술인 등에 관한 사항을 정함으로써 건전한 대중문화를 확립하고 국민의 문화적 삶의 질 향상에 이바지하기 위한 목적에서 제정되었다. 동법 제2조 제10호에서는 ‘청소년’을 규정함에 있어서 만 19세 미만의 사람을 그 대상으로 하고 있다. 우리 법에서 ‘청소년’에 관한 규정은 18세와 19세 미만의 자로 그 대상이 불명확한데, 그 구체적인 기준을 나눔에 있어서 통일적 기준을 마련할 필요가 있다.

한편, 동법 제22조에서는 ‘15세 미만 청소년의 대중문화예술용역 제공’에 관하여 규정하고 있는데, 동조 제1호에서는 대중문화예술제작물 제작 시 15세 미만의 청소년 대중문화예술인이 용역을 제공하는 시간은 1주일에 35시간을 초과하지 못한다고 규정하고 있다. 이처럼 동법에서는 19세 미만의 사람을 청소년으로 간주하고 있으나, 15세 미만의

청소년의 경우에는 특별히 그 시간을 제한하여 보호하는 규정을 두고 있다. 그리고 동법 제23조 제1항은 “15세 이상 청소년의 대중문화예술용역의 제공에 있어서는 대중문화예술제작물 제작 시 15세 이상의 청소년 대중문화예술인이 용역을 제공하는 시간은 1주일에 40시간을 초과하지 못한다. 다만, 당사자의 합의에 따라 1일 1시간 1주일에 6시간을 한도로 연장할 수 있다”고 규정함으로써 같은 청소년이라고 하더라도 15세 미만과 15세 이상의 연령에 따른 구분을 하고 있다.

8) 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률

| 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 [시행 2017.6.21.] [법률 제14430호, 2016.12.20., 일부개정] |
|---|
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 18. “청소년”이라 함은 18세 미만의 자(「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 고등학교에 재학 중인 학생을 포함한다)를 말한다. |

「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」은 영화 및 비디오물의 질적 향상을 도모하고 영상문화 및 영상산업의 진흥을 촉진함으로써 국민의 문화생활 향상과 민족문화의 창달에 이바지하기 위한 목적에서 제정되었다. 동법 제2조 제18호에서는 ‘청소년’을 18세 미만의 자로 규정하고 있으며, 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 고등학교에 재학 중인 학생을 포함하고 있다.

동법 제29조 및 제50조에서는 ‘상영등급분류’에 관한 규정을 두고 있다. 앞서 살펴본 게임물과 마찬가지로 영화 및 비디오도 연령에 따른 규정을 두고 있다. 그 구분은 총 5가지 나누어지는데, ① 전체관람가(모든 연령에 해당하는 자가 관람할 수 있는 영화) ② 12세 이상 관람가(12세 이상의 자가 관람할 수 있는 영화) ③ 15세 이상 관람가(15세 이상의 자가 관람할 수 있는 영화) ④ 청소년 관람불가(청소년은 관람할 수 없는 영화) ⑤ 제한상영가(선정성·폭력성·사회적 행위 등의 표현이 과도하여 인간의 보편적 존엄, 사회적 가치, 선량한 풍속 또는 국민 정서를 현저하게 해할 우려가 있어 상영 및 광고·선

전에 일정한 제한이 필요한 영화)로 구분되어져 있다(제29조 제2항, 제50조 3항). 이에 누구든지 상영등급 구분에 따라 청소년이 관람하기 부적절한 상영물의 경우에는 청소년을 입장시켜서는 안 된다(제29조 제5항). 또한 영화에 관한 광고나 선전물을 배포·게시하거나 이를 정보통신망을 이용하여 공중의 시청에 제공하고자 하는 자는 미리 영상물등급위원회로부터 청소년에 대한 유해성 여부를 확인받아야 한다(동법 제32조 제1항).

동법 역시 청소년을 18세 미만인 자로 하되, 고등학교에 재학 중인 학생은 포함하고 있는데, 이 경우 18세 이상이지만 고등학교에 재학하지 않는 학생은 동법의 대상에 해당하지 않게 된다. 또한 실제 고등학생인지 여부에 대한 확인도 어렵다. 동법의 입법취지가 고등학생에 대한 영상물 관람 제한이 목적이라면, 연령을 높이는 등의 조치가 필요할 것으로 보인다.

9) 음악산업진흥에 관한 법률

| 음악산업진흥에 관한 법률 [시행 2017.3.28.] [법률 제14476호, 2016.12.27., 타법개정] |
|---|
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 14. “청소년”이라 함은 18세 미만의 자(「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 고등학교에 재학 중인 학생을 포함한다)를 말한다. |

「음악산업진흥에 관한 법률」은 음악산업의 진흥에 필요한 사항을 정하여 관련 산업의 발전을 촉진함으로써 국민의 문화적 삶의 질을 높이고 국민경제의 발전에 이바지하기 위한 목적에서 제정되었다. 동법 제2조 제14호에서는 ‘청소년’을 18세 미만의 자로 규정하고 있으며, 18세 이상이지만 고등학교에 재학 중인 학생도 그 적용 대상으로 하고 있다.

동법에서는 “청소년이 노래연습장업자에 대통령령으로 정하는 출입시간외에 청소년이 출입하지 않도록 해야 하며, 부모 등 보호자를 동반하거나 그의 출입동의서를 받은 경우 등에는 예외적으로 허용된다(동법 제22조 제2호)”는 규정을 통해, 야간에 청소년 출입을 금지하여 보호하려고 하고 있다.

다만, 앞서 설명한 바와 같이, 18세 이상이면서 고등학생인 경우 실제 확인이 어렵기 때문에 동법의 실효성 확보가 어려울 것으로 보인다.

10) 초·중등교육법

| 초·중등교육법 [시행 2017.6.22.] [법률 제14603호, 2017.3.21., 일부개정] |
|---|
| <p>제52조(근로청소년을 위한 특별학급 등) ① 산업체에 근무하는 <u>청소년이</u> 중학교·고등학교 과정의 교육을 받을 수 있도록 하기 위하여 산업체에 인접한 중학교·고등학교에 야간수업을 주로 하는 특별학급을 둘 수 있다.</p> <p>② 하나의 산업체에 근무하는 <u>청소년 중에서 중학교 또는 고등학교 입학</u>을 희망하는 인원이 매년 2학급 이상을 편성할 수 있을 정도가 될 것으로 예상되는 경우 그 산업체는 희망하는 청소년이 교육을 받을 수 있도록 하기 위하여 중학교 또는 고등학교(이하 “산업체 부설 중·고등학교”라 한다)를 설립·경영할 수 있다.</p> <p>③ 둘 이상의 산업체에 근무하는 청소년 중에서 입학을 희망하는 인원이 매년 2학급 이상을 편성할 수 있을 정도가 될 것으로 예상되는 경우에는 제2항에도 불구하고 그 둘 이상의 산업체가 공동으로 하나의 산업체 부설 중·고등학교를 설립·경영할 수 있다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 특별학급 및 산업체 부설 중·고등학교의 설립 기준과 입학방법 등에 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 특별학급 또는 산업체 부설 중·고등학교에 다니는 청소년을 고용하는 산업체의 경영자는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 그 교육비의 일부를 부담하여야 한다.</p> <p>⑥ 지방자치단체는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 특별학급 또는 산업체 부설 중·고등학교에 다니는 학생의 교육비 중 일부를 부담할 수 있다.</p> <p>제53조(취학 의무 및 방해 행위의 금지) ① 산업체의 경영자는 그 산업체에 근무하는 청소년이 제52조에 따른 특별학급 또는 산업체 부설 중·고등학교에 입학하기를 원하면 그 청소년을 입학시켜야 한다.</p> <p>② 산업체의 경영자는 그가 고용하는 청소년이 제52조에 따른 특별학급 또는 산업체 부설 중·고등학교에 입학하는 경우에는 그 학생의 등교와 수업에 지장을 주는 행위를 하여서는 아니 된다.</p> |

「초·중등교육법」은 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육에 관한 학교교육을 규정한 「교육기본법」 제9조에 따라 초·중등교육에 관한 사항을 정함을 목적으로 제정

되었다. 동법에서는 청소년 연령에 관하여 구체적으로 규정을 하고 있지는 않지만, 학교 법상 교육 중에 있는 학생을 청소년으로 간주하고 있는 것으로 보인다.

다만, 고등학교에 따라 입학연령에 제한을 두고 있지 않은 경우라면, 타법과의 관계를 고려해볼 때 청소년기본법이 24세 이하까지 청소년으로 규정하고 있으므로, 24세 이하의 자도 동법에 따른 근로청소년으로 해석될 여지도 있다.

11) 한부모가족지원법

| 한부모가족지원법 [시행 2016.12.20.] [법률 제14448호, 2016.12.20., 일부개정] |
|--|
| 제4조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1의2. “ <u>청소년 한부모</u> ”란 24세 이하의 모 또는 부를 말한다. |

「한부모가족지원법」은 한부모가족이 건강하고 문화적인 생활을 영위할 수 있도록 함으로써 한부모가족의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하기 위한 목적에서 제정되었다. 이 법 제4조 제1의2에서는 ‘청소년 한부모’를 규정함에 있어서 24세 이하의 모 또는 부를 대상으로 하고 있다. 「청소년 기본법」상 청소년으로 인정받는 최고의 연령은 24세 이하이다. 앞서 검토한 「다문화가족지원법」과 마찬가지로 동법에서도 청소년은 24세 이하를 그 대상으로 하고 있다. 사회적 특별한 보호를 필요로 하는 경우의 청소년은 그 대상연령을 24세 이하까지 확대하고 있는 것으로 보인다.

1989년 「모자복지법」이 제정되고, 2003년 「모·부자복지법」, 2008년 「한부모가족지원법」으로 법명이 변경이 되었을 때도 ‘청소년 한부모’에 관한 별도의 규정을 마련하지 않고 있었다. 그러다 지난 2012년 법률 제10582호로 법률이 일부개정됨에 따라 동 규정이 신설되게 되었는데, 이에 따라 청소년 한부모가 아동을 양육하는 경우에는 예산의 범위에서 추가 복지 급여를 실시하는 등 복지급여가 의무화 되었다.²⁷⁾ 또한 국가나 지방자

27) 국가법령정보센터, 제정·개정이유, <http://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=201175%2c199559%2c188423%2c181417%2c169227%2c150441%2c137095%2c133350%2c122711%2c112343%2c105685%2c105157%2>

지단체는 청소년 한부모가 학업을 할 수 있도록 청소년 한부모의 선택에 따라 필요한 지원을 하여야 하는데, 그 내용으로는 ① 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서의 학적 유지를 위한 지원 및 교육비 지원 또는 검정고시 지원 ② 「평생교육법」 제31조제2항에 따른 학력인정 평생교육시설에 대한 교육비 지원 ③ 「초·중등교육법」 제28조에 따른 교육 지원 등이 있다(동법 제17조의2 제1항). 또한 청소년 한부모의 학업과 양육의 병행을 위하여 그 자녀가 청소년 한부모가 속한 학교에 설치된 직장어린이집을 이용할 수 있도록 지원하는 것도 가능하다(동법 동조 제3항). 청소년 한부모가 주거마련 등 자립에 필요한 자산을 형성할 수 있도록 재정적 지원을 국가나 지방자치단체는 할 수 있으며(동법 제17조의4), 건강증진을 위하여 건강진단을 실시할 수 있다(동법 제17조의5).

한편, 동법에 따른 청소년 한부모에 관한 내용은 임신·출산 등으로 인해 학업을 중단하게 된 미성년 학생을 보호하기 위해 마련된 것으로 보이는데, 19세 이상의 성년에게도 동 규정들이 적용되는 것이 타당한지에 대해서는 의문이 있다.

(2) 소년

| 소년법 [시행 2015.12.1.] [법률 제13524호, 2015.12.1., 일부개정] |
|---|
| 제2조(소년 및 보호자) 이 법에서 “소년”이란 19세 미만인 자를 말하며, “보호자”란 법률상 감호교육(監護教育)을 할 의무가 있는 자 또는 현재 감호하는 자를 말한다. |
| 제4조(보호의 대상과 송치 및 통고) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소년은 소년부의 보호사건으로 심리한다. |
| 1. 죄를 범한 소년 |
| 2. 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만인 소년 |
| 3. 다음 각 목에 해당하는 사유가 있고 그의 성격이나 환경에 비추어 앞으로 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상인 소년 |
| 가. 집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성癖(性癖)이 있는 것 |

| 소년법 [시행 2015.12.1.] [법률 제13524호, 2015.12.1., 일부개정] |
|--|
| 나. 정당한 이유 없이 가출하는 것 다. 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있는 것 |

소년의 사전적 의미는 아주 어리지도 않고 완전히 성숙하지도 않은 사내아이를 의미하며, 어린 나이의 소년과 소녀를 의미하기도 한다.²⁸⁾ 사회적인 의미의 소년은 특정한 연령을 설정하고 있지 않지만 법적으로 소년의 기준은 19세 미만인 자를 말한다(「소년법」 제2조). 동법은 반사회성이 있는 소년의 환경 조정과 품행 교정을 위한 보호처분 등의 필요한 조치를 하고, 형사처분에 관한 특별조치를 함으로써 소년이 건전하게 성장하도록 돕는 것을 목적으로 제정되었다. 동법에서의 소년은 「민법」상의 미성년자와 동일한 연령이다.

동법은 형법의 영역에 속하는 것으로 최근 우리 사회에서는 소년범죄에 많은 논란이 있다.²⁹⁾ 그 이유는 최근 발생하는 형사범죄에 있어서 발생연령은 지속적으로 낮아지고 있는 추세이며, 과거와 달리 신체적 성장속도도 빨라 성인과 다름없는 경우도 많이 있기 때문이다. 이러한 상황에서 종전보다 처벌연령을 확대함으로써 범죄확산을 막자는 취지의 주장과 이에 반대하는 주장이 첨예하게 대립하고 있다.³⁰⁾

동법이 처음으로 등장한 것은 지난 1958년 법률 제489호로 제정되면서 부터이다. 동법이 제정될 당시 소년의 기준은 20세 미만의 자였는데, 이 기준은 지난 2008년 법률 제8722호로 개정될 때까지 유지되었다.

동 기준이 개정된 이유는 청소년의 성숙 정도, 「청소년보호법」 등 다른 법률과의 통일성, 만 19세는 대학생인 점 등에 비추어 이 법의 적용 상한 연령을 낮출 필요가 있고,

28) 다음 국어사전, <http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000144998&supid=kku000181937>(2018. 2. 10. 최종방문).

29) 연합뉴스(2017. 11. 8), “홍포해지는 소년범죄, 처벌 확대냐 교화냐”...법무부 공청회<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/08/0200000000AKR20171108145100004.HTML>(2018. 2. 10. 최종방문).

30) 이덕인, 형사책임연령 하향에 대한 비판적 고찰:형사미성년과 촉법소년을 중심으로, 형사정책연구 제23권 제1호(통권 제89호), 2012, 5면.

소년법 연령이 낮아질 뿐 아니라 범행내용도 사회적으로 문제가 되는 경우가 적지 않아 촉법소년 및 우범소년의 하한 연령을 낮출 필요성이 제기되었기 때문이다. 이에 동법의 적용 연령을 20세 미만에서 19세 미만으로 낮추고, 촉법소년 및 우범소년의 연령을 12세 이상에서 10세 이상으로 낮추게 되었다.³¹⁾ 또한 동법에 따라 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만인 소년은 ‘촉법소년’으로 규정되었으며(동법 제4조 제1항 제2호), 집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성벽이 있거나, 정당한 이유 없이 가출하거나, 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성벽이 있는 등의 사유가 있는 경우 그의 성격이나 환경에 비추어 앞으로 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 10세 이상인 소년이 ‘우범소년’으로 규정되었다(동법 동조 제3호). 이로 인해 종전보다 형사처벌의 가능연령이 낮아지게 되었다.

또한 동법 제32조에서는 보호처분을 결정함에 있어서 보호처분에 따른 대상 연령을 별도로 규정하고 있는데, 사회봉사명령처분은 14세 이상의 소년에게만 할 수 있고(3항), 수강명령 및 장기 소년원 송치처분은 12세 이상의 소년에게만 할 수 있다(4항). 그리고 사회봉사명령은 200시간, 수강명령은 100시간을 초과할 수 없다(동법 제33조). 그리고 소년에 대한 보호처분이 계속 중일 때에 사건 본인이 행위 당시 또는 처분 당시 10세 미만으로 밝혀진 경우에는 소년부 판사는 결정으로써 그 보호처분을 취소하여야 한다(동법 제38조 제2항). 아울러 죄를 범할 당시 18세 미만인 소년에 대하여 사형 또는 무기형을 처할 경우에는 15년의 유기징역으로 하도록 규정하고 있는데(동법 제59조), 다만 최근 발생한 ‘인천초등생 살해사건’에서 1심에서 주범인 A양은 16세 임에도 징역 20년형이 선고된바 있다.³²⁾ 이는 「소년법」이 아닌 「특정강력범죄처벌법」의 적용에 따른 결과이다.

31) 국가법령정보센터 제정·개정이유, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=81983&ancYd=20071221&ancNo=08722&efYd=20080622&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(2018. 2. 10. 최종방문).

32) 한겨레(2017. 9. 22), 인천 초등생 살해 10대 주범 징역 20년·공범 무기징역 선고, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/812133.html(2018. 2. 10. 최종방문).

(3) 연소자

1) 근로기준법

| 근로기준법 [시행 2014.7.1.] [법률 제12325호, 2014.1.21., 일부개정] |
|---|
| 제66조(연소자 증명서) 사용자는 18세 미만인 자에 대하여는 그 연령을 증명하는 가족관계기록사항에 관한 증명서와 친권자 또는 후견인의 동의서를 사업장에 갖추어 두어야 한다. |

연소자의 사전적 의미는 ‘나이가 어린 사람’으로 정의되어 있다.³³⁾ 사전적 의미로는 명확하게 대상연령이 정해져 있지 않지만, 「근로기준법」 제66조에서는 ‘연소자’를 18세 미만인 자로 규정하고 있다. 우리 법체계에서 ‘연소자’를 규정하고 있는 법률은 동법과 「직업안정법」, 「공연법」 등이 있다.

연소근로자는 정신적·신체적으로 아직 성숙하지 않아, 교육을 우선적으로 필요로 하는 시기이기 때문에 일반 성인근로자와 달리 특별한 보호를 필요로 한다. 이는 우리 「헌법」 제32조 제5항에서도 ‘연소자의 근로는 특별한 보호를 받는다’는 규정을 통해 밝히고 있다. 이에 따라 「근로기준법」 제5장에서는 여성과 소년에 대한 최저 연령과 취직인허증(동법 동조 제64조)을 규정함으로써 고용주는 근로기준법상 15세 미만인자(중학교에 재학 중인 18세 미만인 자를 포함함)는 근로자로서 사용하지 못한다. 다만, 취직인허증을 받을 수 있는 자는 13세 이상 15세 미만인 자이며, 예술 공연에 참가를 위한 경우에는 13세 미만의 경우에도 취직인허증의 발급이 가능하다(동법 시행령 제35조 제1항). 이에 13세 이상 15세 미만인 자가 취직인허를 받고자 하는 경우에는 학생의 경우에는 학교장, 친권자 또는 후견인의 서명을 받아 사용자와 연명으로 지방관서에 신청하여야 한다(동법 시행령 제35조 제3항). 또한 사용자는 임신 중이거나 산후 1년이 지나지 아니한 여성과 18세 미만자를 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용하지 못하며(동법 제65조

33) 다음 국어사전, <http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000180911&supid=kku000227370>(2018. 2. 10. 최종방문).

제1항), 임신부가 아닌 18세 이상의 여성을 보건상 유해·위험한 사업 중 임신 또는 출산에 관한 기능에 유해·위험한 사업에 사용하지 못한다(동조 제2항).

18세 미만인 자에 대한 사용금지가 되는 직종은 동법 시행령 제40조에 규정되어 있는데, 고압·잠수작업, 청소년 고용·출입 금지직종·업종, 소각·도살업무 등 8가지 사항에 대하여 규정하고 있다. 그리고 사용자는 18세 미만인 자와 근로계약을 체결한 경우에는 근로조건을 서명으로 명시하여 교부하여야 함(동조 제67조) 규정하고 있다. 이는 근로계약은 인적 종속을 가져오는 것이므로 친권 남용으로 연소자에게 피해가 발생할 우려가 있기 때문에 이에 대한 예방을 위해서 친권자 등의 근로계약 대리권을 제한하고, 미성년자 본인이 직접 근로계약을 체결하기 위함이다.³⁴⁾ 미성년자는 독자적으로 임금을 청구할 수 있다(동법 제68조). 근로시간에 있어서도 15세 이상 18세 미만인 자의 근로시간은 1일에 7시간, 1주에 35시간을 초과하지 못하며, 당사자의 합의에 따라 1일에 1시간, 1주에 5시간을 연장할 수 있다(동법 제69조). 또한 사용자는 임신부와 18세 미만자를 오후 10시부터 오전 6시까지의 시간 및 휴일에 근로시키지 못하는데, 다만, 야간근로와 휴일근로 등의 경우에는 고용노동부장관의 인가를 받는 경우에는 가능하도록 하고 있다(동법 제70조 제2항)다. 그 밖에도 여성과 18세 미만인 자는 갱내에서 근로시키지 못하게 하는(동법 제72조) 규정을 두어 연소자를 보호하기 위한 사항을 구체적으로 정하고 있다.

2) 직업안정법

| 직업안정법 [시행 2015.7.21.] [법률 제13049호, 2015.1.20., 일부개정] |
|---|
| 제21조의3(연소자에 대한 직업소개 제한) ① 제18조 및 제19조에 따라 무료직업소개사업 또는 유료직업소개사업을 하는 자와 그 종사자(이하 이 조에서 “직업소개사업자등”이라 한다)는 구직자의 연령을 확인하여야 하며, <u>18세 미만의 구직자</u> 를 소개하는 경우에는 친권자나 후견인의 취업동의서를 받아야 한다. |

34) 고용노동부, 연소근로자(만18세 미만)와 사장님이 알아야 할 보호제도, 2012, 9면.

| 직업안정법 [시행 2015.7.21.] [법률 제13049호, 2015.1.20., 일부개정] |
|--|
| <p>② 직업소개사업자등은 18세 미만의 구직자를 「근로기준법」 제65조에 따라 18세 미만자의 사용이 금지되는 직종의 업소에 소개하여서는 아니 된다.</p> <p>③ 직업소개사업자등은 「청소년 보호법」 제2조제1호에 따른 청소년인 구직자를 같은 조 제5호에 따른 청소년유해업소에 소개하여서는 아니 된다.</p> |

「직업안정법」은 모든 근로자가 각자의 능력을 계발·발휘할 수 있는 직업에 취업할 기회를 제공하고, 정부와 민간부문이 협력하여 각 산업에서 필요한 노동력이 원활하게 공급되도록 지원함으로써 근로자의 직업안정을 도모하고 국민경제의 균형있는 발전에 이바지하기 위한 목적에서 제정되었다. 이 법 제21조의3에서는 ‘연소자’를 규정함에 있어서 18세 미만의 구직자로 규정하고 있다.

동법은 「청소년보호법」과 함께 18세 미만의 연소자를 각종 유해한 환경으로부터 보호하기 위해 출입 또는 고용금지업소 등을 규정하고, 청소년에게 유해한 업소 등에 직업소개를 하지 못하게 함으로써 청소년을 보호하기 위한 규정을 마련하고 있다. 그리고 동법 제65조에 따라 임신부, 임신부가 아닌 18세 이상인 여성 및 18세 미만의 자의 사용이 금지되는 직종의 범위는 근로기준법 시행령 제40조에 규정되어져 있다. 특히 18세 미만인 자의 사용이 금지되는 직종은 ①「산업보건기준에 관한 규칙」제69조제2호 및 제3호에 따른 고압작업 및 잠수작업, ② 「건설기계관리법」, 「도로교통법」 등에서 18세 미만인 자에 대하여 운전·조정면허 취득을 제한하고 있는 직종 또는 업종의 운전·조정업무 ③ 「청소년보호법」등 다른 법률에서 18세 미만 청소년의 고용이나 출입을 금지하고 있는 직종이나 업종 ④ 교도소 또는 정신병원에서의 업무 ⑤ 소각 또는 도살의 업무 ⑥ 유류를 취급하는 업무(주유업무는 제외됨) ⑦ 2-브로모르포판을 취급하거나 노출될 수 있는 업무 ⑧ 그 밖에 고용노동부장관이 산업재해보상보험 및 예방심의위원회의 심의를 거쳐 지정하여 고시하는 업무 등에 관하여는 18세 미만의 청소년을 근로하게 할 수 없다.

한편, 「청소년보호법」상 청소년의 범위는 19세 미만이기 때문에 「직업안정법」, 「근로기준법」 등과 1살의 차이가 존재하여 입법상 사각지대가 발생하는 문제가 있다.

3) 공연법

| 공연법 [시행 2016.7.7.] [법률 제13726호, 2016.1.6., 타법개정] |
|---|
| 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 6. “연소자”란 18세 미만의 사람(「초·중등교육법」 제2조에 따른 고등학교에 재학 중인 사람을 포함한다)을 말한다. |
| 제5조(연소자 유해 공연물 등) ① 누구든지 「청소년 보호법」 제9조의 기준에 따른 연소자 유해 공연물을 연소자에게 관람시킬 수 없다. ② 「청소년 보호법」 제9조에 해당하는 선전물은 공중이 통행하는 장소에 공공연히 설치·부착하거나 배포할 수 없고, 같은 내용으로 관람을 권유하는 등 광고를 할 수 없다. <개정 2011.9.15.> ③ 공연자는 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」에 따른 영상물등급위원회(이하 “위원회”라 한다)에 제1항의 공연물 및 제2항의 선전물의 연소자 유해성 여부에 대하여 확인을 요청할 수 있다. |

「공연법」은 예술의 자유를 보장함과 아울러 건전한 공연활동의 진흥을 위하여 공연에 관한 사항을 규정함을 목적으로 제정되었다. 이 법 제2조 제6호에서는 ‘연소자’를 규정함에 있어서 18세 미만의 사람으로 규정하고 있으며, 더 나아가 고등학교에 재학 중인 학생도 포함하도록 하고 있다.

앞서 「근로기준법」에서 검토한 바와 같이 13세 미만의 경우에도 예술공연 등을 목적으로 하는 등의 조건이 충족되는 경우 취업인허가증의 발급을 통해 공연활동 등에 참여할 수 있다. 이러한 청소년의 공연참여 외에도 동법에서는 「청소년보호법」에 따라 청소년에게 성적인 욕구를 자극하거나 선정적인 것이나 음란한 것, 청소년에게 포악성이나 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 것, 성폭력을 포함한 각종 형태의 폭력 행위와 약물의 남용을 자극하거나 미화하는 것, 도박과 사행심을 조장하는 등 청소년의 건전한 생활을 현저히 해

칠 우려가 있는 것, 청소년의 건전한 인격과 시민의식의 형성을 저해(沮害)하는 반사회적·비윤리적인 것, 그 밖에 청소년의 정신적·신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것 등의 경우에는 청소년보호위원회와 각 심의기관은 심의를 할 때 해당 매체물을 청소년유해매체물로 결정하여야 하는데(동법 제9조), 이 때 결정된 유해매체물은 청소년이 관람하거나, 공공장소에서 해당 매체물에 대한 선전물을 설치·부착·광고 등이 동법에 따라 제한된다.

근로기준법상 연소자는 18세 미만이며, 공연법상의 연소자의 경우 18세 미만인 자 + α, 청소년 보호법상 청소년의 경우 19세 미만인 자인데, 이처럼 우리 법체계에서는 동일한 연령대를 표현함에 있어서 청소년, 연소자 등의 다양한 용어와 연령기준이 적용되고 있어 혼란이 있다. 이에 대한 통일적인 기준 및 법률 용어의 사용이 필요하다.

(4) 미성년자

1) 민 법

| 민법 [시행 2018.2.1.] [법률 제14965호, 2017.10.31., 일부개정] |
|--|
| 제4조(성년) 사람은 19세로 성년에 이르게 된다. |

「민법」 제4조에서는 ‘성년’을 19세 이상으로 규정하고 있다. 이에 ‘미성년자’는 19세 미만의 사람을 의미하며, 이 연령의 기준은 성년으로서 누릴 수 있는 다양한 법률관계에 대한 차이가 발생한다. 우리 「민법」에서는 원칙적으로 성년에게 단독으로 법률행위를 할 수 있는 행위능력을 부여하고 있다. 이에 원칙적으로는 의사능력이 없는 자가 법률행위를 한 경우에 이는 무효이다. 이에 동법 제5조에서는 ‘미성년자가 법률행위를 함에는 법정대리인의 동의를 얻어야 하나 권리만을 얻거나 의무만을 면하는 행위는 그러하지 않는다(동법 동조 제1항)’고 규정하고 있으며, 이에 위반된 행위는 취소할 수 있도록 하고 있다(동법 동조 제2항).

기준에 민법상 미성년자는 만 20세가 그 기준이었다. 하지만 지난 2013년 법률 제 10429호로 개정됨에 따라 만 19세로 낮춰졌는데, 이는 청소년의 조속화에 따라 성년연령을 낮추는 것이 세계적 추세일 뿐만 아니라 「공직선거법」 등의 법령 및 사회·경제적 현실을 반영하여 성년에 이르는 연령을 낮추게 된 것이다.³⁵⁾ 다만 법에는 ‘만’이라는 용어는 사용하지 않고, 19세로 규정하고 있는데, 이는 ‘만 19세’를 의미한다.

행위무능력자의 권리를 제한하는 이유는 민법상 기본이념으로서 자기책임의 원칙을 구현하도록 하는 ‘도구’로서 인정되는 것이며, 비록 거래의 안전을 희생하더라도 불완전한 상태에 있는 행위능력자를 보호하고자 하는 것에 그 목적이 있다.³⁶⁾ 미성년자의 행위 능력은 원칙적으로 무효이지만 예외적으로 허용되는 경우가 있는데, 단순히 권리만을 얻거나 의무를 면하는 행위(민법 제5조 제1항 단서), 처분이 허락된 재산의 처분(동법 제6조), 허락된 영업에 관한 미성년자의 행위(동법 제8조), 대리행위(동법 제117조), 유언행위(민법 제1061조), 근로계약의 체결(근로기준법 제67조), 임금의 청구(근로기준법 제68조) 등이 있다.

한편, 만 18세가 된 사람은 혼인을 할 수 있다(민법 제807조). 이는 기존에 남성의 경우 만 18세, 여성은 만 16세에 이르면 혼인이 가능하도록 규정되었던 것을 2007년 남녀의 구분 없이 만 18세로 통일하여 규정한 것이다. 이러한 개정은 헌법상 양성평등원칙을 구현하기 위해 남녀의 약혼연령 및 혼인적령을 일치시키기 위함이다.³⁷⁾

35) 국가법령정보센터 제정·개정이유, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=110914&ancYd=20110307&ancNo=10429&efYd=20130701&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(2018. 2. 10. 최종방문).

36) 대판 2005다71659·71666·71673, 김형배, 민법학강의, 신조사, 2009, 100면.

37) 국가법령정보센터 제정·개정이유, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=81988&ancYd=20071221&ancNo=08720&efYd=20071221&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>(2018. 2. 10. 최종방문).

2) 결혼중개업의 관리에 관한 법률

| 결혼중개업의 관리에 관한 법률 [시행 2018.7.17.] [법률 제15351호, 2018.1.16., 일부개정] |
|--|
| <p>제12조의2(미성년자 소개 금지 등) 국제결혼중개업자는 결혼중개를 하는 경우에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 18세 미만인 사람을 소개하는 행위 2. 이용자에게 같은 시간에 2명 이상의 상대방을 소개하는 행위 3. 같은 날, 같은 장소에서 2명 이상의 이용자에게 2명 이상의 상대방을 동시 또는 순차적으로 소개하는 행위 4. 결혼중개를 목적으로 2명 이상의 외국인을 같은 장소에 기숙(寄宿)시키는 행위 |

「결혼중개업의 관리에 관한 법률」은 결혼중개업을 건전하게 지도·관리하고 결혼중개업 이용자의 피해를 예방하여 그 이용자를 보호함으로써 건전한 결혼문화 형성에 이바지하기 위한 목적에서 제정되었다. 동법 제12조의2에서는 ‘미성년자’를 18세 미만인 사람으로 규정하고 있는데, 민법 제807조에서는 만 18세 이상의 사람을 혼인을 할 수 있는 것으로 규정되어 있다. 이는 미성년자라고 하더라도 만 18세가 된 경우에는 「결혼중개업의 관리에 관한 법률」에 따라 결혼의 상대방을 소개 받거나 하는 등의 행위를 할 수 있다는 것을 의미한다. 다만 이는 「민법」상의 기준에 따른 것이지만 만 19세인 미성년자와 만 18세인 혼인적령은 연령기준으로는 1년의 차이가 난다. 하지만 이에 대한 명확한 법상 필요성에 대해서는 불분명하다. 이에 대한 법체계의 통일이 필요하다.

3) 근로기준법

| 근로기준법 [시행 2014.7.1.] [법률 제12325호, 2014.1.21., 일부개정] |
|--|
| <p>제67조(근로계약) ① 친권자나 후견인은 미성년자의 근로계약을 대리할 수 없다. ② 친권자, 후견인 또는 고용노동부장관은 근로계약이 미성년자에게 불리하다고 인정하는 경우에는 이를 해지할 수 있다.</p> |

근로기준법

[시행 2014.7.1.] [법률 제12325호, 2014.1.21., 일부개정]

③ 사용자는 18세 미만인 자와 근로계약을 체결하는 경우에는 제17조에 따른 근로조건을 서면으로 명시하여 교부하여야 한다.

「근로기준법」 제67조 제1항은 미성년자의 근로계약을 대리할 수 없다고 규정하고 있으며, 동조 제2항은 친권자, 후견인 또는 고용노동부장관은 근로계약이 미성년자에게 불리하다고 인정하는 경우 이를 해지할 수 있다고 규정하고 있다. 동조 3항에서는 사용자가 18세 미만인 자와 근로계약을 체결하는 경우 임금, 소정근로시간, 휴일, 유급휴가, 대통령령으로 정하는 근로조건 등의 근로조건을 서면으로 명시하여 교부하여야 한다고 규정하고 있다. 이처럼 제67조는 미성년자와의 근로계약에 대해 정하고 있는데, 법해석상 제3항에 따른 18세 미만인 자를 ‘미성년자’로 해석할 것인지에 대해서는 해석의 여지가 있다. 「민법」상 미성년자는 만 19세에 이르지 못한 자를 말하는데, 「근로기준법」에서 ‘18세 미만의 자’를 별도로 규정함으로써 발생하는 1년의 차이를 두고 별도로 정한 이유는 일반적인 경우 만 18세의 경우는 고등학교에 재학 중인 학생인 경우가 다수인 반면, 만 19세는 대학 등 사회에 진출하는 비율도 적지 않기 때문에 이를 감안하여 별도로 둔 것으로 보이는데, 그렇다면 미성년자이면서 18세 이상인 자와 계약을 할 때는 근로조건을 서면으로 명시하지 않을 것인지 의문이다.

따라서 동 조 제3항의 “18세 미만의 자”는 “미성년자”로 개정하는 것이 타당할 것으로 보인다.

4) 형 법

형법

[시행 2016.1.6.] [법률 제13719호, 2016.1.6., 일부개정]

제 9 조(형사미성년자) 14세되지 아니한 자의 행위는 별하지 아니한다.
제287조(미성년자의 약취, 유인) 미성년자를 약취 또는 유인한 사람은 10년 이하의 징역에 처한다.

| 형법 [시행 2016.1.6.] [법률 제13719호, 2016.1.6., 일부개정] |
|--|
| 제302조(미성년자 등에 대한 간음) 미성년자 또는 심신미약자에 대하여 위계 또는 위력으로써 간음 또는 추행을 한 자는 5년 이하의 징역에 처한다. |
| 제305조(미성년자에 대한 간음, 추행) 13세 미만의 사람에 대하여 간음 또는 추행을 한 자는 제297조, 제297조의2, 제298조, 제301조 또는 제301조의2의 예에 의한다. |

「형법」 제9조에서는 ‘형사미성년자’를 14세 미만으로 규정하고 있다. 「형법」은 민사관계의 법률들과는 달리 비교적 아동·청소년기를 세분화하여 규정하고 있다. 이는 형벌의 부과 및 대상자의 보호라는 법상 필요성에 기인한 것이다.

다만 최근 형사미성년자의 연령을 낮추기 위한 사회적 움직임이 있다.³⁸⁾ 이러한 주장의 골자는 형사책임을 지지 않는 형사 미성년자의 연령을 현행 만 14세에서 만 13세로 낮추고, 살인과 같은 강력범죄의 경우에는 미성년자임에도 불구하고 형량을 증가하도록 하자는 것이 그 요지이다. 특히 이러한 사회적 움직임은 미성년자에 의한 강력사건이 발생한 후에 더욱 강하게 제기되고 있다. 지난 2015년에는 이른바 ‘갯마을사건’의 용의자가 13세의 아동이었고,³⁹⁾ 2017년에는 형사미성년자는 아니지만 ‘인천여아 살해사건’이라는 사회적 비극이 벌어진 것 등이 대표적인 예이다. 이러한 추세로 법이 개정된다면 현행 만 10세에서 만 14세까지의 촉법소년의 기준을 만 10세에서 만 13세까지로 강화함으로써 만 14세부터는 형사처벌의 대상이 된다. 특히 형사미성년자의 법적 기준은 1953년 형법이 제정된 이후로 수차례 법률의 개정에도 불구하고 변경되지 않았기 때문에 형사처벌의 가능연령의 현실화에 대한 논의는 지속적으로 제기되고 있는 실정이다.

38) 조선일보, 형사 미성년자, 만 13세 미만으로 낮춘다, 2017년 12월 23일, http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/23/2017122300082.html(2018. 2. 10. 최종방문).

39) 디베이팅데이, 형사 미성년자 연령, 낮추어야 하는가, 2015년 10월 26일, <https://debatingday.com/10696/%ED%98%95%EC%82%AC-%EB%AF%B8%EC%84%B1%EB%85%84%EC%9E%90-%EC%97%B0%EB%A0%B9-%EB%82%AE%EC%B6%94%EC%96%B4%EC%95%BC-%ED%95%98%EB%8A%94%EA%B0%80/>(2018. 2. 10. 최종방문).

4. 청년

(1) 청년고용촉진 특별법

| 청년고용촉진 특별법 [시행 2017.1.1.] [법률 제14501호, 2016.12.27., 일부개정] |
|--|
| <p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “청년”이란 취업을 원하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람을 말한다.</p> <p>제 5 조(공공기관의 청년 미취업자 고용 의무) ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업의 장은 매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다. 다만, 구조조정 등 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우는 제외한다.</p> <p>(하 락)</p> <p>[법률 제11792호(2013.5.22.) 부칙 제2조의 규정에 의하여 이 조는 2018년 12월 31일까지 유효함]</p> |
| 청년고용촉진 특별법 시행령 [시행 2016.9.13.] [대통령령 제27497호, 2016.9.13., 일부개정] |
| <p>제 2 조(청년의 나이) 「청년고용촉진 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에서 “대통령령으로 정하는 나이에 해당하는 사람”이란 15세 이상 29세 이하인 사람을 말한다. 다만, 법 제5조제1항에 따라 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 청년 미취업자를 고용하는 경우에는 15세 이상 34세 이하인 사람을 말한다.</p> |

「고용정책기본법」 제25조40)에 따라 청년의 고용촉진에 필요한 사항을 정하기 위해서 제정된 「청년고용촉진특별법」은 취업을 원하는 청년의 고용을 촉진하기 위한 국가적 지

40) 고용정책 기본법 [시행 2015.3.27.] [법률 제13262호, 2015.3.27., 일부개정]

제25조(청년·여성·고령자 등의 고용촉진의 지원) ① 국가는 청년·여성·고령자 등의 고용을 촉진하기 위하여 이들의 취업에 적합한 직종의 개발, 직업능력개발훈련과정의 개설, 고용기회 확대를 위한 제도의 마련, 관련 법령의 정비, 그 밖에 필요한 대책을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항에 따른 청년·여성·고령자 등의 고용촉진에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

원에 관해 규정하고 있다. 동법 제5조는 한시적으로 취업을 원하는 청년에 대해 공공기관과 지방공기업 등에 대해서 정원의 100분의 3을 고용할 것, 이른바 ‘청년고용할당제’를 규정하고 있다. 동법 제2조제1호는 ‘청년’에 관하여 ‘취업을 원하는 사람으로서 대통령령이 정하는 나이에 해당하는 사람’을 말한다고 하면서 대통령령으로 청년의 연령을 정하도록 위임하고 있다. 이에 따라 동법 시행령 제2조는 청년의 나이를 ‘15세 이상 29세 이하인 사람’이라고 규정하고 있는데, 2013년 시행령의 개정을 통해 청년의 범위에 다음과 같은 단서가 추가되었다. “다만, 공공기관과 지방공기업에서 청년미취업자를 고용하는 경우에는 ‘15세 이상 34세 이하인 사람’을 의미한다”고 하여 공공기관과 지방공기업의 경우에는 청년의 연령을 34세까지로 더욱 확대하고 있다.

청년의 범위를 15세 이상으로 한 것은 근로기준법상 15세가 최저 근로연령이기 때문으로 판단되나, 일반적으로 고등학교 재학 중인 사람의 경우 ‘청년’으로 보기에는 무리가 있다.⁴¹⁾ 더구나 15세 이상은 현행법상 아동, 청소년, 연소자로 분류되어 있다. 즉, 15세 이상 18세 미만인 경우에는 「아동복지법」에 의해서는 ‘아동’으로, 「청소년보호법」에 의하면 ‘청소년’으로, 근로기준법에 의하면 ‘연소자’로 규정되어 있는데, 「청년고용촉진 특별법」에 의하면 ‘청년’이 될 수 있다는 점은 수범자의 입장에서도 상당히 혼란스러운 결과를 가져온다.⁴²⁾ 현재 청년에 관한 입법은 고용촉진에 관한 것만 존재하기 때문에 청년 고용 촉진이라는 목적을 달성하기 위해 설정한 연령을 청년에 관한 일반적인 연령 정의로 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 동일한 연령이 개별 법령마다 다르게 불리어지고 있다는 것은 수범자의 혼란을 야기할 수 있으므로 청년기본법 등의 제정을 통해 청년 연령을 일반적으로 정의할 필요가 있다.

동법은 청년의 범위를 한정하고, 취업을 원하는 청년에게 고용할당제를 적용함으로써 그 연령에 해당하지 않는 사람들의 평등권이나 직업선택의 자유를 침해할 소지가 있다. 이러한 이유로 2013년 헌법재판소에 헌법소원심판이 청구되었고, 이에 대하여 헌법재판

41) 장민선, 앞의 책, 83면.

42) 장민선, 앞의 책, 83-84면.

소는 5인의 위헌의견에도 불구하고 합헌으로 판시하였다.⁴³⁾ 위헌 의견의 요지는 첫째, 청년 할당제는 합리적 이유 없이 능력주의 내지 성적주의를 배제한 채 단순히 생물학적 나이를 기준으로 특정 연령층에게 특혜를 부여함으로써 다른 연령층의 공공기관 취업의 기회를 제한한다는 점, 둘째, 청년할당제의 시행으로 얻게 되는 특정 연령층의 실업해소라는 공익보다 다른 연령층 미취업자들의 직업선택의 자유에 대한 제한이 훨씬 크다는 점에서 청구인들의 직업선택의 자유를 과도하게 침해한다고 보았다.⁴⁴⁾

(2) 개별법령상의 ‘청년’

1) 조세특례제한법

| 조세특례제한법 [시행 2018.2.9.] [법률 제14569호, 2017.2.8., 타법개정] |
|--|
| <p>제 6 조(창업중소기업 등에 대한 세액감면) ① 2018년 12월 31일 이전에 수도권과밀억제권역 외의 지역에서 창업한 중소기업(이하 “창업중소기업”이라 한다)과 「중소기업창업 지원법」 제6조제1항에 따라 창업보육센터사업자로 지정받은 내국인(이하 “창업보육센터사업자”라 한다)에 대해서는 해당 사업에서 최초로 소득이 발생한 과세연도(사업 개시일부터 5년이 되는 날이 속하는 과세연도까지 해당 사업에서 소득이 발생하지 아니하는 경우에는 5년이 되는 날이 속하는 과세연도를 말한다. 이하 이 항에서 같다)와 그 다음 과세연도의 개시일부터 4년 이내에 끝나는 과세연도까지 해당 사업에서 발생한 소득에 대한 소득세 또는 법인세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면한다. 다만, 2018년 12월 31일 이전에 창업한 창업중소기업으로서 <u>대통령령으로 정하는 청년창업기업</u>에 대해서는 해당 사업에서 발생한 소득에 대하여 최초로 소득이 발생한 과세연도와 그 다음 과세연도의 개시일부터 2년 이내에 끝나는 과세연도에는 소득세 또는 법인세의 100분의 75에 상당하는 세액을 감면하고, 그 다음 2년 이내에 끝나는 과세연도에는 소득세 또는 법인세의 100분의 50에 상당하는 세액을 감면한다.</p> |

43) 청년고용촉진 특별법 제5조 제1항 등 위헌확인, 헌재 2014. 8. 28. 2013헌마553 결정

44) 청년고용촉진 특별법 제5조 제1항 등 위헌확인, 헌재 2014. 8. 28. 2013헌마553 결정

| 조세특례제한법 시행령 [시행 2018.2.13.] [대통령령 제28636호, 2018.2.13., 일부개정] |
|--|
| <p>제 5 조(창업중소기업 등에 대한 세액감면) ① 법 제6조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 청년 창업기업”이란 대표자가 다음 각 호의 구분에 따른 요건을 충족하는 기업(이하 이 조에서 “청년 창업중소기업”이라 한다)을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 개인사업자로 창업하는 경우: <u>창업 당시 15세 이상 29세 이하인 사람</u>. 다만, 제27조제1항제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 병역을 이행한 경우에는 그 기간(6년을 한도로 한다)을 창업 당시 연령에서 빼고 계산한 연령이 29세 이하인 사람을 포함한다. 2. 법인으로 창업하는 경우: 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 사람 <ol style="list-style-type: none"> 가. 제1호의 요건을 갖춘 것 나. 「법인세법 시행령」 제43조제7항에 따른 지배주주등으로서 해당 법인의 최대주주 또는 최대출자자일 것 |

「조세특례제한법」 제6조는 청년창업기업에 대한 세액 감면에 관한 규정으로서, 동법 시행령 제5조에 따르면 청년창업중소기업에 있어서 청년의 기준은 ‘창업 당시 15세 이상 29세 이하인 사람’을 말한다. 이에 관하여 청년의 연령을 15세 이상 34세 이하로 규정하여 종전의 29세에서 34세까지로 확대하는 것을 주요 내용으로 하는 조세특례제한법 일부개정법률안이 최근 발의되었다.⁴⁵⁾ 2016년 기준 30~34세 인구는 341만5천명으로서 실업률은 3.8%이었는데, 2017년에는 4.1%로 상승했고, 창업활동도 2011년 53.7%에서 2016년 51.7%로 감소하였기 때문에 이 법을 통해서 34세까지의 청년 중 중소기업을 창업하거나 중소기업에 취업한 이들에게 세제혜택 제공하기 위한 목적으로 발의되었다.

| 조세특례제한법 [시행 2018.2.9.] [법률 제14569호, 2017.2.8., 타법개정] |
|---|
| <p>제29조의5(청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제) ① 내국인(소비성서비스업 등 대통령령으로 정하는 업종을 경영하는 내국인은 제외한다)의 2017년 12월 31일이 속하는 과세연도까지의 기간</p> |

45) 2018. 1 박준영의원 대표발의

중 해당 과세연도의 대통령령으로 정하는 청년 정규직 근로자의 수(이하 이 조에서 “청년 정규직 근로자 수”라 한다)가 직전 과세연도의 청년 정규직 근로자 수보다 증가한 경우에는 증가한 인원 수[대통령령으로 정하는 정규직 근로자(이하 이 조에서 “전체 정규직 근로자”라 한다)의 증가한 인원 수와 대통령령으로 정하는 상시근로자(이하 이 조에서 “상시근로자”라 한다)의 증가한 인원 수 중 작은 수를 한도로 한다]에 300만원(중소기업의 경우에는 1천만원, 대통령령으로 정하는 중견기업의 경우에는 700만원)을 곱한 금액을 해당 과세연도의 소득세(사업소득에 대한 소득세만 해당한다) 또는 법인세에서 공제한다.

조세특례제한법 시행령

[시행 2018.2.13.] [대통령령 제28636호, 2018.2.13., 일부개정]

제26조의5(청년고용을 증대시킨 기업에 대한 세액공제) ③ 법 제29조의5제1항에서 “대통령령으로 정하는 청년 정규직 근로자”란 제2항에 따른 정규직 근로자로서 15세 이상 29세 이하인 자(이하 이 조에서 “청년 정규직 근로자”라 한다)를 말한다. 다만, 해당 근로자가 제27조제1항제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 병역을 이행한 경우에는 그 기간(6년을 한도로 한다)을 현재 연령에서 빼고 계산한 연령이 29세 이하인 사람을 포함한다.

동법 제29조의5는 대통령령으로 정하는 청년 정규직 근로자의 수가 직전 과세연도의 청년 정규직 근로자 수보다 증가한 기업에 대해 일정 세액을 공제하도록 하는 규정으로서, 동법 시행령 제26조의5에 따르면, 세액공제를 받기 위한 청년의 범위는 15세 이상 29세 이하로 규정되어 있다.

2) 중소기업인력지원특별법

중소기업 인력지원 특별법

[시행 2017.11.28.] [법률 제15137호, 2017.11.28., 일부개정]

제12조(청년실업자의 중소기업 취업지원) ① 고용노동부장관은 15세 이상 34세 이하인 미취업자의 중소기업 취업을 촉진하기 위하여 이들을 고용하는 중소기업에 고용장려금을 지급할 수 있다. ② 제1항에 따른 지원 대상, 지원 내용 및 지원 절차 등에 관하여 필요한 사항은 고용노동부장관이 고시로 정한다.

「중소기업 인력지원 특별법」은 제12조는 청년실업자의 중소기업 취업 촉진을 위해 이들을 고용하는 중소기업에 고용장려금을 지급하기 위한 규정으로서, 여기에서 청년은 ‘15세 이상 34세 이하’를 의미한다.

3) 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법

| 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 [시행 2018.2.9.] [법률 제14567호, 2017.2.8., 타법개정] |
|--|
| <p>제16조(청년상인의 육성) 정부와 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 청년상인의 육성을 위하여 청년상인에 대한 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. <개정 2017.7.26.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 창업에 따른 임대료 및 점포개선 지원 2. 창업을 위한 교육·컨설팅 지원 및 창업체험 프로그램 운영 3. 창업 성공사례 발굴·포상 및 홍보 4. 그 밖에 청년상인의 육성을 위하여 필요하다고 중소벤처기업부장관이 인정하여 공고하는 사업 |

| 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 시행령 [시행 2018.2.9.] [대통령령 제28628호, 2018.2.9., 타법개정] |
|---|
| <p>제 6 조의2(청년상인의 기준) 법 제16조 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 청년상인”이란 39세 이하의 사람으로서 시장·상점가 또는 상권활성화구역에서 창업하려는 사람 또는 창업한 사람을 말한다.</p> |

「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제16조는 청년상인의 육성을 위해 창업 임대료 및 점포개선 지원, 교육, 컨설팅 지원 등 사업 추진 근거조항으로서, 여기에서 청년의 범위는 동법 시행령 제6조의2에 의하면 39세 이하인 사람으로 규정되어 있다. 하한을 규정하지 않고, 상한만 규정하였고, 다른 법령에 비해 청년의 범위를 더욱 넓게 인정하고 있다.

4) 중소기업창업 지원법

| 중소기업창업 지원법 [시행 2018.1.18.] [법률 제14532호, 2017.1.17., 타법개정] |
|---|
| <p>제 4 조의2(창업촉진사업의 추진 등) ① 중소벤처기업부장관은 중소기업의 창업을 촉진하고 창업자의 창업 성공률을 향상시키기 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하거나 필요한 시책을 수립·시행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 유망한 예비창업자(중소기업을 창업하려는 자를 말한다. 이하 같다)의 발굴·육성 및 그에 대한 지원 2. 창업자의 우수한 아이디어 사업화에 대한 지원 3. 기업, 창업 관련 단체 등을 통한 예비창업자 또는 창업자의 발굴·육성 4. 예비창업자 또는 창업자의 해외 진출 지원 5. 그 밖에 창업교육 및 창업 기반시설 확충 등 대통령령으로 정하는 사업 <p>② 중소벤처기업부장관은 제1항에 따른 사업을 추진하는 경우에는 대통령령으로 정하는 예비청년창업자 또는 청년창업자를 우대할 수 있다.</p> |
| 중소기업창업 지원법 시행령 [시행 2017.10.17.] [대통령령 제28380호, 2017.10.17., 일부개정] |
| <p>시행령 제 5 조의4(창업촉진사업 추진 시 우대 대상 예비청년창업자 등의 범위) 법 제4조의2제2항에서 “대통령령으로 정하는 예비청년창업자 또는 청년창업자”란 39세 이하의 예비창업자 또는 창업자를 말한다.</p> |

「중소기업창업 지원법」 제4조의2는 중소기업 창업 촉진 및 창업자의 창업성공률을 향상시키기 위해 예비창업자 등에 대한 지원 사업 등을 추진하면서, 39세 이하의 예비청년창업자 및 청년창업자에 대한 우대 규정을 두었다. 전술한 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에서와 마찬가지로 창업 지원 대상인 청년의 범위는 39세 이하로 다소 넓게 인정되고 있다.

(3) 청년기본법(안)의 ‘청년’

청년 정책에 대한 법적 근거 마련 필요성이 높아짐에 따라 19대 국회⁴⁶⁾에 이어 20대 국회에서도 아래와 같이 청년기본법안이 7건이나 발의되었다.

- 청년기본법안(신보라의의원 대표발의, 2016. 5. 30)
- 청년정책기본법안(박홍근의원 대표발의, 2016. 8. 17)
- 청년기본법안(이원욱의원 대표발의, 2016. 8. 24)
- 청년발전기본법안(김해영의원 대표발의, 2016. 12. 2)
- 청년기본법안(박주민의원 대표발의, 2017. 4. 13)
- 청년발전지원기본법안(강창일의원 대표발의, 2017. 7. 30)
- 청년기본법안(채이배의원 대표발의, 2018. 2. 19)

이들 법안에서 ‘청년’의 연령은 대체로 18세 또는 19세부터 34세 또는 39세 이하까지로 규정되어 있다.

| 구 분 | 규정 내용 |
|---------|---------------------|
| 신보라의의원안 | • 19세 이상 39세 이하인 사람 |
| 박홍근의원안 | • 19세 이상 34세 이하의 사람 |
| 이원욱의원안 | • 19세 이상 39세 이하인 사람 |
| 김해영의원안 | • 19세 이상 34세 이하의 사람 |
| 박주민의원안 | • 19세 이상 34세 이하의 사람 |
| 강창일의원안 | • 18세 이상 39세 이하의 사람 |
| 채이배의원안 | • 18세 이상 34세 이하의 사람 |

46) 19대 국회에서는 청년발전기본법안이 3건 발의되었다. 박기춘 의원 대표발의안(2014. 3. 3. 발의), 김상민 의원 대표발의안(2014. 5. 22), 김광진 의원 대표발의안(2015. 11. 9)으로서 청년 연령에 대해서는 박기춘 의원안이 ‘19세 이상 40세 이하의 사람’으로, 김상민 의원안은 ‘19세 이상 39세 미만의 자’로, 김광진 의원안은 ‘19세 이상 34세 이하의 사람’으로 정의하였다. - 국회의안정보시스템에서 ‘청년발전기본법안’ 검색(2018. 2. 20 최종방문)

이것은 「청년고용촉진특별법」의 청년의 정의보다 더욱 확대된 것으로서, 동 법안이 정부의 청년지원대책을 추진하기 위한 기본법적인 성격을 가진다는 점이 고려된 것으로 보인다. 그러나, 제정안에서 규정하는 청년의 범위가 너무 광범위하게 정해질 경우 청년 정책의 대상 규모가 매우 커지게 되어 청년층의 발전을 위한 법안의 실효성이 저하될 우려가 있다는 점, 현재 청년고용정책 관련 기본법인 「청년고용촉진특별법」 상 청년의 범위와 상이하여 현행 정책 추진체계와 상충될 우려가 있다는 점 등을 고려할 필요가 있다.

제2절 생애후반기 연령기준 : 노인, 고령자

1. 노 인

(1) 노인복지법

| 노인복지법 [시행 2018.1.25.] [법률 제14922호, 2017.10.24., 일부개정] |
|--|
| <p>제33조의2(노인복지주택의 입소자격 등) ① 노인복지주택에 입소할 수 있는 자는 <u>60세 이상의 노인</u> (이하 “<u>입소자격자</u>”라 한다)으로 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 입소자격자와 함께 입소할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 입소자격자의 배우자 2. 입소자격자가 부양을 책임지고 있는 19세 미만의 자녀·손자녀 <p>② 노인복지주택을 설치하거나 설치하려는 자가 노인복지주택을 입소자격자에게 임대하여야 한다. (하략)</p> <p>제25조(생업지원) 국가 또는 지방자치단체 기타 공공단체가 설치·운영하는 공공시설안에 식료품·사무용품·신문 등 일상생활용품의 판매를 위한 매점이나 자동판매기의 설치를 허가 또는 위탁할 때에는 <u>65세 이상의 자</u>의 신청이 있는 경우 이를 우선적으로 반영하여야 한다.</p> <p>제26조(경로우대) ① 국가 또는 지방자치단체는 <u>65세 이상의 자</u>에 대하여 대통령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 수송시설 및 고궁·능원·박물관·공원 등의 공공시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 할 수 있다.</p> |

노인복지법

[시행 2018.1.25.] [법률 제14922호, 2017.10.24., 일부개정]

② 국가 또는 지방자치단체는 노인의 일상생활에 관련된 사업을 경영하는 자에게 65세 이상의 자에 대하여 그 이용요금을 할인하여 주도록 권유할 수 있다.

③ 국가 또는 지방자치단체는 제2항의 규정에 의하여 노인에게 이용요금을 할인하여 주는 자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다.

제27조(건강진단 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 65세 이상의 자에 대하여 건강진단과 보건교육을 실시할 수 있다. 이 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 성별 다빈도질환 등을 반영하여야 한다.

② 국가 또는 지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 건강진단 결과 필요하다고 인정한 때에는 그 건강진단을 받은 자에 대하여 필요한 지도를 하여야 한다.

제28조(상담·입소 등의 조치) ① 보건복지부장관, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 노인에 대한 복지를 도모하기 위하여 필요하다고 인정한 때에는 다음 각 호의 조치를 하여야 한다.

1. 65세 이상의 자 또는 그를 보호하고 있는 자를 관계공무원 또는 노인복지상담원으로 하여금 상담·지도하게 하는 것

2. 65세 이상의 자로서 신체적·정신적·경제적 이유 또는 환경상의 이유로 거택에서 보호받기가 곤란한 자를 노인주거복지시설 또는 재가노인복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하는 것

3. 65세 이상의 자로서 신체 또는 정신상의 현저한 결함으로 인하여 항상 보호를 필요로 하고 경제적 이유로 거택에서 보호받기가 곤란한 자를 노인의료복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하는 것

② 보건복지부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(이하 “복지실시기관”이라 한다)은 65세 미만의 자에 대하여도 그 노쇠현상이 현저하여 특별히 보호할 필요가 있다고 인정할 때에는 제1항 각호의 조치를 할 수 있다.

노인복지 정책의 기본법이라고 할 수 있는 「노인복지법」에서는 ‘노인’에 대한 개념 정의가 되어 있지 않다. 다만, 여러 규정을 통해 노인의 범위를 한정하고 있다. 즉, 동법 제33조의2에서는 노인복지주택의 입소자격으로 ‘60세 이상의 노인’을 규정하고 있고, 제25조의 생업지원, 제26조의 경로우대, 제27조의 건강진단, 제28조의 상담·입소 등 조치 등에서 ‘65세 이상의 자’에 대한 각종 지원을 규정하고 있다. 따라서, 이 법에서 노인의 연령기준을 확정하고 있지는 않으나, 일반적으로 ‘65세 이상’으로 보고 있는 것으로 해석된다. 또한, 국민연금 수급연령도 단계적이지만 65세로 늦춰지고 있고, 기초연금의 수급

연령도 65세로 정해져 있어서 우리 사회에서 현재 노인 연령은 65세로 인식되고 있다고 할 수 있다. 그러나, 수명 연장에 따른 노인 인구의 증가로 노인 연령을 상향하고자 하는 논의가 제기되었다. 기획재정부는 2012년에 중장기 전략보고서를 내면서 노인 기준 변경을 검토하겠다고 발표했고, 제3차 저출산·고령사회 기본계획(2016~2020)에도 이와 관련한 사회적 합의방안을 마련하겠다고 밝힌 바 있다.⁴⁷⁾ 일본에서도 평균 수명이 늘어남으로써 생산가능 인구가 급감해 경제 성장에 영향이 있다고 판단함에 따라 노인 연령을 65세에서 70세로 상향하기 위한 논의가 지속되고 있다.

(2) 노인장기요양보험법

| 노인장기요양보험법 [시행 2017.6.3.] [법률 제14321호, 2016.12.2., 일부개정] |
|--|
| 제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “노인등”이란 65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자를 말한다. |

「노인장기요양보험법」은 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인등에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 지원 등의 장기요양급여에 관한 사항을 규정하기 위해 제정되었다. 동법의 급여 대상인 ‘노인 등’은 법 제2조제1호에 따르면 “65세 이상의 노인 또는 65세 미만의 자로서 치매·뇌혈관성질환 등 대통령령으로 정하는 노인성 질병을 가진 자”를 말한다. 동 조항에서 노인에 대한 별도의 정의를 하지 않고, ‘65세 이상인 자’라고 규정하지 않고 ‘65세 이상의 노인’이라고 표현하였기 때문에 노인 연령을 65세 이상으로 정의한 것인지, 노인 중에서 65세 이상의 자를 이 법의 급여 대상으로 규정한 것인지 분명하지 않다.⁴⁸⁾ 그럼에도 불구하고 65세 이상인 자

47) 한겨레(2017. 1. 8), 70살이나, 65살이나...5년째 그것이 문제라, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/777853.html(2018. 2. 20 최종방문)

48) 장민선, 앞의 책, 90면.

는 이 법상 노인장기급여의 대상이 되므로, 일반적으로 인식되고 있는 노인 연령에 부합한다고 할 수 있다.

(3) 장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률

장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률
[시행 2016.12.30.] [법률 제13662호, 2015.12.29., 제정]

제 3 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “장애인등”이란 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인, 「노인장기요양보험법」 제2조제1호에 따른 노인등, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따른 국가유공자 등을 말한다.

이 법은 장애인·노인 등을 위한 보조기기의 지원과 활용촉진에 관한 사항을 규정함으로써 보조기기 서비스를 효율적으로 제공하여 장애인·노인 등의 활동의 제약을 최소화하고, 삶의 질 향상에 이바지하는 것을 목적으로 2015년 12월 29일 제정되었다. 여기에서 ‘노인 등’은 전술한 「노인장기요양보험법」 제2조제1호의 정의를 그대로 따르고 있다.

(4) 장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률

장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률
[시행 2016.8.12.] [법률 제13805호, 2016.1.19., 타법개정]

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2016.1.19.>

1. “장애인등”이란 장애인·노인·임산부 등 일상생활에서 이동, 시설 이용 및 정보 접근 등에 불편을 느끼는 사람을 말한다.

이 법은 일상생활에서 이동이나 시설 이용, 정보 접근 등에 불편을 느끼는 장애인·노인·임산부 등을 대상으로 하여 일상생활에서 안전하고 편리하게 시설과 설비를 이용하

고 정보에 접근할 수 있도록 보장하기 위해 제정되었다. 여기에서 노인은 별도로 정의되어 있지 않고, 장애인, 임산부와 함께 일상생활에서 이동, 시설이용 및 정보 접근 등에 불편을 느끼는 사람으로 정의되어 있다.

2. 고령자

(1) 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률

| 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 [시행 2016.7.28.] [법률 제13897호, 2016.1.27., 일부개정] |
|--|
| 제2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. |
| 1. “고령자”란 인구와 취업자의 구성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 연령 이상인 자를 말한다. |
| 2. “준고령자”란 대통령령으로 정하는 연령 이상인 자로서 고령자가 아닌 자를 말한다. |
| 제4 조의4(모집·채용 등에서의 연령차별 금지) ① 사업주는 다음 각 호의 분야에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 자를 차별하여서는 아니 된다. |
| 1. 모집·채용 |
| 2. 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생 |
| 3. 교육·훈련 |
| 4. 배치·전보·승진 |
| 5. 퇴직·해고 |
| ② 제1항을 적용할 때 합리적인 이유 없이 연령 외의 기준을 적용하여 특정 연령집단에 특히 불리한 결과를 초래하는 경우에는 연령차별로 본다. |
| 제4 조의5(차별금지의 예외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제4조의4에 따른 연령차별로 보지 아니한다. |
| 1. 직무의 성격에 비추어 특정 연령기준이 불가피하게 요구되는 경우 |
| 2. 근속기간의 차이를 고려하여 임금이나 임금 외의 금품과 복리후생에서 합리적인 차등을 두는 경우 |
| 3. 이 법이나 다른 법률에 따라 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 정년을 설정하는 경우 |
| 4. 이 법이나 다른 법률에 따라 특정 연령집단의 고용유지·촉진을 위한 지원조치를 하는 경우 |
| 제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다. |
| ② 사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다. |

| |
|---|
| <p>[시행일:2016.1.1.] 제19조의 개정규정 중 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단</p> <p>[시행일:2017.1.1.] 제19조의 개정규정 중 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체</p> |
| <p>고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 시행령 [시행 2017.1.1.] [대통령령 제27751호, 2016.12.30., 타법개정]</p> |
| <p>제2조(고령자 및 준고령자의 정의) ① 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 고령자는 55세 이상인 사람으로 한다.</p> <p>② 법 제2조제2호에 따른 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 사람으로 한다.</p> |

입법상 생애후반기에 해당하는 용어로서 ‘노인’ 이외에도 ‘고령자’가 사용되고 있다. ‘고령자’를 규정한 대표적인 법률은 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」로서 고용상의 연령에 따른 차별을 금지하고 고령자의 고용을 촉진하기 위한 목적으로 제정되었다. 이에 따르면, “고령자”란 인구와 취업자의 구성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 연령 이상인 자를 말한다(동법 제2조제1호). 구체적인 연령 범위는 「청년고용촉진 특별법」에서와 마찬가지로 모두 대통령령에 위임하고 있는데, 동법 시행령 제2조는 ‘고령자’는 ‘55세 이상인 사람’으로 규정하면서, 고령자가 아닌 자이면서도 동법의 적용을 받는 대상으로서 ‘준 고령자’를 ‘50세 이상 55세 미만인 사람’으로 규정하고 있다.

이법에 의하면 고령자는 노인복지법이나 노인장기요양보험법 등에서 규정한 노인의 연령보다 낮게 인정되고 있는 것으로 보이는데 이것은 입법 목적이 다르기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 「노인복지법」이나 「노인장기요양보험법」은 노령으로 인해 스스로 생계를 유지하기 어려운 노인들에게 국가가 각종 복지혜택을 제공하기 위한 것으로서 되도록 노인의 연령을 높게 책정하는 것인 반면에, 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」은 고령자도 자신의 능력에 적합한 직업을 찾을 수 있도록 이를 촉진하는 것을 목적으로 하기 때문에 취업 및 업무 수행이 가능한 자를 그 대상으로 하는 것이므로 ‘노인’보다는 낮은 연령을 설정한 것이라고 할 수 있다.⁴⁹⁾ 따라서, 법의 목적이 사회보장 차

원의 복지 혜택 부여인지, 고용 촉진인지 여부에 따라 대상 연령은 차이가 있을 수 있고, 이러한 연령은 전체 인구 구성과 취업자의 구성을 고려하여 바뀔 수도 있는 것이다.⁵⁰⁾

(2) 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률

| 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 [시행 2016.8.12.] [법률 제13805호, 2016.1.19., 타법개정] |
|--|
| <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “주거약자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 65세 이상인 사람 나. 「장애인복지법」 제2조제2항에 해당하는 장애인 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람 |

「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」에 따르면 고령자는 주거약자로 분류되기도 한다. 동법 제2조에 따르면 65세 이상인 자, 「장애인복지법」 제2조제2항에 따라 등록된 장애인 등이 ‘주거 약자’에 해당하고, 여기에서 ‘65세 이상인 자’가 곧 ‘고령자’를 의미하는 것으로 해석된다.⁵¹⁾ 전술한 「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」을 함께 검토해보면, ‘고령자’라는 용어도 고용촉진에 있어서는 55세 이상인 자로 정의될 수 있지만, 주거지원 등 복지혜택을 부여하기 위해서는 65세 이상인 자로 정의하는 것으로 볼 수 있다. 그런데, 노인과 유사한 의미로 고령자라는 용어가 쓰이고, 고령자도 개별 법령마다 다르게 정의된다면 수범자로서는 혼란이 가중될 수밖에 없을 것이다. 따라서 사회보장 차원의 복지 관련 법령에서는 ‘노인’이라는 용어로 통일하여도 무방하다고 본다.

49) 장민선, 앞의 책, 92-93면.

50) 장민선, 앞의 책, 93면.

51) 장민선, 앞의 책, 93면.

(3) 기 타

그밖에, 법령에서 ‘고령자’라는 용어가 쓰이는 입법례가 다수 존재한다. 「고용정책기본법」 제25조는 청년·여성·고령자 등의 고용촉진의 지원을 위한 국가의 대책 마련을 규정하고 있고, 「고용보험법」 제23조에서는 고령자등 고용촉진의 지원을 규정하고 있다. 「국가정보화 기본법」 제32조에서는 장애인·고령자 등의 정보 접근 및 이용 보장을 규정하고 있는데, 이상의 법률에서는 ‘고령자’의 연령이 정의되어 있지 않다.

「산업재해보상보험법」 제55조에서는 고령자에 대한 휴업급여, 제68조는 고령자의 상병보상연금을 규정하면서 기존의 휴업급여나 상병보상연금을 받던 근로자가 61세가 되면 그때부터 별도의 기준에 따라 급여나 연금을 지급하도록 하고 있다. 이에 따르면, 동법에서 고령자는 ‘61세 이상’부터 인정됨을 알 수 있다.

제3절 현행법상 연령기준의 문제점

1. 영유아와 아동 연령범위의 명확화

앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라 법령상 영아와 영유아, 유아의 범위는 일치하지 않는다. 「아이돌봄 지원법」에서는 영아의 범위를 24개월 이하로 보고 있으며,⁵²⁾ 「영유아보육법」 및 「장애인 등에 대한 특수교육법」에서는 만 3세(36개월) 미만으로 정하고 있다.

영아와 유아를 합친 개념인 영유아는 일반적으로 6세 미만의 취학 전 아동을 일컫지만, 「남녀고용평등법」에서는 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하의 자녀를 의미하고 있어 이에 대한 정비가 필요하다. 또한, ‘유아’의 경우에도 통상 만 3세 이상 6세 미만의 취학 전 아동을 의미함에도 불구하고, 「근로기준법」과 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법

52) 다만, 실제 아이돌봄 지원 사업의 영아돌봄지원서비스 대상은 2017년부터 만 36개월 이하로 확대되었다.

시행령」에서는 생후 1년 미만을, 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」은 생후 18개월 미만을 ‘유아’로 칭하고 있다. 물론 여기에서 말하는 유아는 영유아보육법 내지 유아교육법상의 유아(幼兒)와는 다른, ‘유아(乳兒)’를 의미하는 것으로 보아야 하지만, 한자어를 별도로 표기하지 않는 경우도 많고, 한글로 표시한 경우에는 수범자에게 혼란을 줄 수 있으므로 ‘영아’ 내지 ‘자녀’라는 용어를 사용하는 것이 더 적합할 것으로 보인다.

그 밖에 어린이의 개념 역시 경우에 따라 5세 미만, 만 3세부터 취학 전, 13세 미만으로 정해지고 있는데, 5세 미만의 경우에는 ‘유아’의 개념에 더 근접하므로 이에 따르되, 연령 역시 입법상 목적을 달성하는데 특별한 이유가 없다면, 통상적인 유아의 연령범위와 동일하게 6세 미만으로 정하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

<표 2-3-1> 영아, 유아, 어린이 등의 연령기준에 관한 법률 규정

| 대상자 구분 | 연령기준 | 법적 근거 |
|--------|------------------------|--|
| 영아 | 만 3세 미만 | 영유아보육법 시행규칙 제28조 제1호 |
| 영아 | 24개월 이하 | 아이돌봄 지원법 제13조 |
| 영아 | 만 3세 미만 | 장애인 등에 대한 특수교육법 제18조 |
| 영유아 | 출생 후 6년 미만 | 모자보건법 제2조 제3호 |
| 영유아 | 6세 미만 취학 전 | 영유아보육법 제2조 제1호 |
| 영유아 | 6세 미만 | 도로교통법 제11조 |
| 영유아 | 만 8세 이하 또는 초등학교 2학년 이하 | 남녀고용평등법 제19조 및 동법 시행령 제10조, 제11조, 제13조 등 |
| 유아 | 만 3세부터 초등학교 취학 전 | 유아교육법 제2조 제1호 |
| 유아 | 생후 1년 미만 | 근로기준법 제75조 |
| 유아 | 생후 1년 미만 | 군인의 지위 및 복무에 관한 기본법 시행령 제12조 제6항 |
| 유아 | 생후 18개월 | 형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률 제53조 제1항 |
| 어린이 | 13세 미만 | 도로교통법 제2조 제23호 |

| 대상자 구분 | 연령기준 | 법적 근거 |
|--------|--------------------|------------------------------------|
| 어린이 | 5세 미만 | 약사법 제2조 제13호 |
| 어린이 | 만 13세 이하 | 어린이제품 안전 특별법 제2조 제1호 |
| 어린이 | 만 3세부터 초등학교 취학 전까지 | 장애인 등에 대한 특수교육법 시행규칙 제3조의2 제2항 제1호 |
| 어린이 | 5세 미만 | 전기용품 및 생활용품 안전관리법 제2조 제13호 |
| 어린이 | 만 5세 미만 | 화장품법 제2조 제4호 |
| 어린이 | 13세 미만 | 환경보전법 제2조 제7호 |
| 아이 | 만 12세 이하 | 아이돌봄 지원법 제2조 제1호 |

예컨대, 「아이돌봄 지원법」상 영아의 연령은 36개월 미만으로 변경하는 것이 타당할 것으로 보이며, 남녀고용평등법상의 ‘영유아’와 「근로기준법」, 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법 시행령」과 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 따른 ‘유아’는 ‘자녀’로 용어를 변경할 필요가 있다. 그 밖에 「약사법」, 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」, 「화장품법」 등에 따른 ‘어린이’는 ‘영유아’로 용어를 변경하되, 그 연령범위에 있어서도 특별한 이유가 없다면 6세 미만으로 연령범위를 확대할 것을 제안한다.

2. 아동과 청소년의 구분

현행법상 아동은 일반적으로 18세 미만의 자를 뜻하는데, 이는 「유엔아동권리협약」과 같은 국제조약을 참고하여 성립된 것으로 볼 수 있다. 한편, 청소년에 관한 기본법인 「청소년 기본법」에 따르면 청소년의 범위는 9세 이상 24세 이하이다. 이는 아동의 범위인 18세 미만인 자와 중복되는데, 이에 따라 9세 이상 24세 이하의 자는 아동에 속하기도 하고 청소년에 속하기도 하여 아동과 청소년의 개념이 중복되고 있다.⁵³⁾

53) 조성혜, 아동·청소년 복지의 개념과 법체계 개선방안, 법제연구(41), 2011, 52면.

한편, 「민법」에서는 성인의 반대개념으로 미성년자라는 용어를 사용하고 있으며, 연령 기준은 19세 미만이다. 이는 2011년 우리나라가 「민법」을 개정하여 성년에 이르는 연령을 만 20세에서 만 19세로 낮춘 것인데, 이는 청소년의 조속화에 따라 성년연령을 낮추는 세계적 추세와 「공직선거법」 등의 법령 및 사회·경제적 현실을 반영하여 아동의 권리를 확대한 결과이다.⁵⁴⁾ 이에 따라 아동과 미성년자의 연령범위는 1살 차이가 존재한다.

이처럼 아동의 정의와 관련된 연령규정은 그 기준과 범위가 일관성과 통일성 없이 복잡하게 사용되고 있는 양상을 보이고 있다. 사회통념상으로 보면 ‘아동’은 초등학교 학령기(만 6세 - 12세)를, 중등학교 연령대(13세 - 18세)는 청소년으로 통칭하고 있는데, 이에 대한 검토가 필요하다.⁵⁵⁾

독일의 경우 「아동청소년지원법」(사회법전 제8권)에서 아동은 14세 미만, 청소년은 14세 이상 18세 미만의 자로 규정하고 있으며, 일본의 경우 아동복지법에서 영아는 1세 미만, 유아는 1세부터 초등학교 취학 전, 소년은 초등학교 입학 후 18세 미만, 그리고 이 모든 개념을 통합하여 아동으로 정의하고 있다.⁵⁶⁾

앞서 언급한 바와 같이, 우리의 경우 최근의 국제조약과 영미법계의 영향을 받아 연령이 정해진 것으로 보이는데, 이와 같은 연령은 각 나라의 교육체제와 문화에 따라 달리 정할 수 있다고 본다. 우리나라는 초·중등학교에 다니는 학생들을 보호해야 할 대상으로 보기 때문에 이들을 미성년의 범위와 일치시킬 필요가 있다고 본다.

따라서 이미 기존에 갖추고 있었던 입법례와 우리나라 문화에 비추어 볼 때, 영유아는 6세 미만의 사람, 어린이는 6세 이상 13세 미만의 사람, 청소년은 13세 이상 19세 미만의 사람으로 정의할 필요가 있다. 그밖에 개별법령상 연령을 더 넓게 인정할 필요가 있는 경우에는 법령에서 별도로 인정하는 방안을 고려해볼 수 있다.

54) 보건복지부·한국청소년정책연구원, 유엔아동권리협약 국가보고서 작성 연구, 2016, 29면.

55) 보건복지부·한국청소년정책연구원, 유엔아동권리협약 국가보고서 작성 연구, 2016, 29면.

56) 김아름 외, 아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안, 2017, 181면.

<표 2-3-2> 아동, 청소년 등의 연령기준에 관한 법률 규정

| 대상자 구분 | 연령기준 | 법적 근거 |
|--------|-----------------------------|----------------------------------|
| 아동 | 18세 미만 | 실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 제2조 제1호 가목 |
| 아동 | 18세 미만 | 장애아동 복지지원법 제2조 제1호 |
| 아동 | 18세 미만 | 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 제2조 제4호 |
| 아동 | 18세 미만 | 입양특례법 제2조 제1호 |
| 아동 | 18세 미만 (취학 중인 경우 22세 미만) | 한부모가족지원법 제4조 제5호 |
| 아동 | 16세 미만 | 헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률 제2조 제1호 |
| 아동 | 16세 미만 | 형법 제274조 |
| 청소년 | 9세 이상 24세 이하 | 청소년 기본법 제3조 제1호 |
| 청소년 | 만 19세 미만 | 청소년 보호법 제2조 제1호 |
| 청소년증 | 9세 이상 18세 이하 | 청소년복지 지원법 제4조 제1항 |
| 청소년 | 18세 미만 | 게임사업진흥에 관한 법률 제2조 제10호 |
| 아동·청소년 | 24세 이하 | 다문화가족지원법 제2조 제3호 |
| 아동·청소년 | 19세 미만 | 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제2조 제1호 |
| 청소년 | 만 19세 미만 | 대중문화예술산업발전법 제2조 제10호 |
| 청소년 | 18세 미만 | 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제2조 제18호 |
| 청소년 | 18세 미만 | 음악산업진흥에 관한 법률 제2조 제14호 |
| 청소년 | 24세 이하 | 한부모가족지원법 제4조 제1의2호 |
| 소년 | 19세 미만 | 소년법 제2조 |
| 연소자 | 18세 미만 | 근로기준법 제66조 |
| 연소자 | 18세 미만 | 직업안정법 제21조의3 제1항 |

| 대상자 구분 | 연령기준 | 법적 근거 |
|----------|--------|------------------------------|
| 연소자 | 18세 미만 | 공연법 제2조 제6호 |
| 미성년자 | 19세 미만 | 민법 제4조 |
| 미성년자 | 18세 미만 | 결혼중개업의 관리에 관한 법률 제12조의2조 제1호 |
| 미성년자 | 18세 미만 | 근로기준법 제67조 제3항 |
| (형사)미성년자 | 14세 미만 | 형법 제9조 |

위의 표 <2-2-1>를 살펴보면, 보건복지부 관할 법령들의 경우 ‘아동’의 범위를 주로 18세 미만으로 정의하고 있으며, 여성가족부 관할 법령들의 경우 ‘아동’ 대신 ‘청소년’이라는 용어를 사용하여 원칙은 9세 이상 24세 이하이지만 경우에 따라 19세 미만으로 정하고 있다. 「근로기준법」과 「직업안정법」 등의 경우 ‘연소자’라는 용어를 사용하여 18세 미만으로 규정하고 있는데, 이처럼 18세 미만으로 정한 법률들 중 일부는 고등학교에 재학 중인 학생을 그 대상에 포함시키고 있어 실질적으로는 미성년자인 학생들을 보호 내지 규제하려는 의도를 내포하고 있다.

그러나 최근 홈스쿨링, 학교 밖 청소년의 증가로 고등학교에 재학하지 않는 학생도 많아지고 있고, 재학 중인 학생과 그렇지 않은 학생을 특별히 차별해야 할 이유가 없다면, 전반적인 연령 정비를 통해 사각지대가 발생하지 않게 할 필요가 있다.

3. 청년의 범위 설정

현재 「청년고용촉진특별법」에서 정의한 청년의 연령과 개별 법령에서의 청년의 연령에도 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한 전술한 7개 청년기본법안에서도 청년의 범위에 대해 약간씩 차이가 있었다. 현 정부에서 종합적 청년정책을 추진하기 위한 법적 근거로서 (가칭) 청년기본법을 제정할 경우에 청년의 연령을 명시적으로 규정함으로써 청년정책을 실시함에 있어서 통일성 및 예측가능성을 부여할 필요가 있다.

전술한 6개 법안에서 청년 연령의 하한은 18세 또는 19세, 상한은 34세 또는 39세인 것으로 나타났다. 한편, 「청년고용촉진 특별법」에서는 청년을 15세 이상 29세 미만으로 보면서 34세까지 연장될 수 있도록 하고 「조세특례제한법」에서는 15세 이상 29세 이하, 「중소기업인력지원특별법」에서는 15세 이상 34세 이하, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」, 「중소기업창업지원법」에서는 39세 이하의 사람으로 규정하는 것을 볼 때, 청년 연령의 하한을 15세로 보는 것은 근로가능 연령인 15세를 기준으로 한 것으로 보인다. 연령 상한의 경우에는 의무 고용과 같이 사업자에게 의무를 부과하거나 세수 감소와 연결되는 경우에는 청년의 범위를 다소 좁게 인정(29세)하는 반면, 창업 지원 등에 대해서는 넓게 인정(39세)하고 있는 것으로 보인다.

청년 고용 촉진 및 창업 지원의 측면에서는 지원 대상인 청년의 범위를 다소 넓게 인정 할만한 정책적 필요성이 존재하지만, 최저 15세부터 최고 39세까지 청년으로 인정할 경우 생애전반기의 대부분을 청년으로 보아야 하는 문제가 생긴다. 이것은 청년 연령에 대한 사회적 인식과도 부합하지 않는 문제가 있다.⁵⁷⁾ 또한, 아동복지법상 ‘아동’과 청소년 기본법 등 청소년 관련 법령의 ‘청소년’과 연령의 중복이 발생한다. 이와 관련하여 법령상 연령기준의 가장 큰 문제점은 생애주기에 따른 통합적 접근 부족이 지적되었으며, 개선방안으로 생애주기를 고려한 아동·청소년, 청년에 관해 연령통합적 접근이 필요하다는 주장이 제기되기도 하였다.⁵⁸⁾

4. 노인과 고령자 용어 정비

현행법상 노인과 고령자는 비슷한 연령대를 의미하는 것으로 보이지만, ‘노인’은 주로 사회보장 법령에서 사용되고 있다. 「노인복지법」에서는 노인에 대한 연령 정의를 하고

57) 2016년 한국청소년정책연구원이 실시한 조사에서는 청년들이 응답한 연령은 19.3세에서 29.5세로 나타났다.
- 김기현, 청년기본법 제정 입법안의 이슈와 과제, 청년기본법 제정 입법안의 이슈와 과제 세미나(2016. 12. 14) 자료집, 한국청소년정책연구원, 27면.

58) 문호영 외, 생애주기에 따른 아동·청소년·청년 연령구분 실태와 방향, 청소년정책 이슈브리프 통권 제21호, 한국청소년정책연구원, 2015, 7면 참조.

있지 않으나 65세 이상의 자에 대해서 생업지원, 경로우대, 건강진단 등 각종 지원을 규정하고 있고, 노인복지주택의 입소에 대해서만 60세 이상부터 인정하고 있다. 노인장기요양 급여에 관해 규정한 「노인장기요양보험법」은 65세 이상의 노인 및 65세 미만이라도 노인성 질환이 있는 자를 급여 대상으로 규정하고 있다는 점에 일반적으로 65세 이상의 자를 노인으로 보고 있는 것으로 보인다. 그밖에 노인이라는 용어를 쓰고 있지는 않지만 기초연금이나 국민연금의 수급연령도 65세를 기준으로 하고 있는 것을 보면, 법령에서도 노인의 연령은 65세 이상으로 보는 것이 일반적이라고 할 수 있다.

법령상 ‘고령자’ 용어를 사용하는 법령은 크게 고용에 관련된 것과 사회보장에 관련된 것으로 나누어볼 수 있다. 고용 관련 법령으로는 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률과 고용정책기본법, 고용보험법을 들 수 있는데, 여기에서 고령자에 대해 연령정의를 두고 있는 것은 첫 번째 법률로서 여기에서 고령자는 55세 이상으로 정의되고 있다. 이는 고령자의 고용 촉진을 목적으로 하는 법률이기 때문에 연령을 다소 낮게 설정한 것이며, 산업재해보상보험법에서는 61세 이상부터 고령자 휴업급여나 상병보상 연금을 지급하고 있어서 급여나 연금 등의 지급에 있어서는 약간 높게 설정되어 있음을 알 수 있다. 사회보장 관련 법령으로는 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률을 들 수 있는데, 여기에서 고령자는 65세 이상의 자로 정의되어 있다.

<표 2-3-3> 노인, 고령자의 연령기준에 관한 법률 규정

| 대상자 구분 | 연령기준 | 법적 근거 |
|--------|---------------|--|
| 노인 | 60세 이상 | 노인복지법 제33조의2(노인복지주택입소자격) |
| 노인 | 65세 이상 | 노인복지법 제25조부터 제28조 |
| 노인 | 65세 이상의 노인 | 노인장기요양보험법 제2조제1호 |
| 고령자 | 55세 이상 | 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제2조제1호 및 동법 시행령 제2조제1항 |
| 준고령자 | 50세 이상 55세 미만 | 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 제2조제1호 및 동법 시행령 제2조제1항 |

| 대상자 구분 | 연령기준 | 법적 근거 |
|--------|--------|--|
| 고령자 | 61세 이상 | 산업재해보상보험법 제55조(고령자 휴업급여), 제68조(고령자 상병보상연금) |
| 고령자 | 65세 이상 | 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 제2조제1호 |

이와 같이 노인은 사회보장에 관한 법령에서 사회보장의 대상으로 규정되면서 주로 65세 이상의 사람을 의미하는 것인데 반해, 고령자는 고용의 대상일 경우에는 되도록 많은 사람의 고용을 촉진할 필요가 있기 때문에 상대적으로 낮은 연령으로 설정되었고, 전체 인구와 취업자의 구성을 보아 변동될 수 있다. 그런데, 주거약자에 대한 지원 대상으로서 고령자를 언급하면서 65세 이상으로 규정한 것은 다른 법률상의 고령자 규정과도 맞지 않으므로 이를 ‘노인’으로 바꾸는 방안을 고려해볼 필요가 있다.

제3장

생애전반기 입법상 연령 정의와 정책연계방안

제1절 생애전반기의 특성과 전환시점 분석

제2절 해외 생애전반기 입법 사례 분석

제3절 입법상 생애전반기 연령 정의와 정책연계방안

제4절 소 결

제3장

생애전반기 입법상 연령 정의와 정책연계방안

제1절 생애전반기의 특성과 전환시점 분석

본 연구에서는 인간의 생애주기 중 생애전반기에 해당하는 아동, 청소년, 청년과 생애후반기에 해당하는 노인의 특성과 전환시점에 대하여 분석하였다. 제3장에서는 생애전반기에 대해서 다루고 제4장에서는 생애후반기에 대해서 다룬다. 본 연구에서 분석하지 않은 부분인 생애중반기는 생애전반기와 생애후반기의 잔여범주로 두고자 한다.

역연령(歷年齡: chronological age)이란 시간경과의 단위인 달력상의 시간에 의해 일정한 연령에 도달 및 이탈하는 연령으로, 본 절에서는 생애전반기에 해당하는 아동, 청소년, 청년의 연령기준, 즉, 역연령에 대한 기준을 수립하기 위한 자료를 분석하고자 한다. 아동, 청소년, 청년의 역연령에 대한 기준을 수립하기 위해 각각에 대한 조작적 정의를 크게 개인의 자각, 사회적 역할 획득 및 상실, 기능적 연령의 3가지로 구분하여 연령기준을 정의하는데 활용하고자 한다.

먼저, 개인의 자각이란 아동, 청소년, 청년에 대해 개인이 주관적으로 생각하는 연령을 의미하는데, 이를 위하여 청년사회경제실태조사의 조사 결과를 토대로 개인이 자각하는 연령을 살펴보고 변화 추이도 함께 살펴보고자 한다. 다음으로 사회적 역할 획득 및 상실이란 정규교육을 시작하는 시기, 결혼연령, 정규교육을 마치는 시기, 대학졸업연령 등과 같이 사회적인 역할을 획득하거나 상실되는 시기를 의미하는데, 이를 위하여 「초·중등교육법(법률 제14603호)」 및 다양한 통계자료를 이용하여 사회적 역할의 획득 및 상실 시기 및 추이를 살펴보고자 한다. 마지막으로 기능적 연령이란 신체발육속도 등의 신체적인

변화를 의미하는데, 이를 위하여 전국 초·중·고등학생 건강검사 등의 조사결과를 토대로 성장시기 등의 변화를 살펴보고자 한다.

1. 개인의 자각

아동, 청소년, 청년에 대해 개인이 주관적으로 생각하는 연령은 2016년과 2017년에 조사된 청년사회경제실태조사 자료를 이용하여 확인할 수 있다. 청년사회경제실태조사는 전국에 거주하는 만 15세 - 만 39세의 일반 국민을 대상으로 조사가 진행되었다. 따라서 만14세 이하의 개인에게는 조사가 진행되지 않았으므로 엄밀한 의미에서는 개인이 주관적으로 생각하는 아동과 청소년은 아닐 수 있다는 점을 고려하여 해석에 유의해야 한다.

아동이라고 생각하는 연령은 2016년 조사에서는 만 5.2세 - 만 11.5세로 나타났고, 2017년 조사에서는 만 4.5세 - 만 11.2세로 나타났다. 성별, 연령대별 결과는 두 시점의 조사 모두 차이가 없는 것으로 조사되었다. 아동의 하한연령의 경우 2016년 5.2세에서 2017년 4.5세로 약 0.7세 가량 줄어들었고, 상한연령의 경우 2016년 11.5세에서 2017년 11.2세로 약 0.3세 줄어든 것으로 나타났는데, 연속된 두 시점의 조사의 한계로 경향성을 뚜렷이 확인하기는 어렵다. 결과적으로 통상 만 7세가 초등학교 입학나이이고 만 12세가 초등학교 6학년이므로 개인이 자각하는 아동의 연령은 초등학교 입학 2년 전부터 초등학교 5~6학년정도의 나이를 아동이라고 생각하는 것으로 볼 수 있다.

다음으로 청소년이라고 생각하는 연령은 2016년 조사에서는 만 12.6세 - 만 18.4세로 나타났고, 2017년 조사에서는 만 12.2세 - 만 18.4세로 나타났다. 아동과 마찬가지로 성별, 연령대별 개인이 생각하는 청소년의 연령 결과는 차이가 없었다. 아동의 연령이 조사 시점에 따라 소폭 다른 결과가 나온 반면, 청소년의 연령은 두 시점 모두 거의 같은 것으로 조사되었다. 만나이를 약 12세 - 18세를 청소년이라 생각하는 것으로 나타났는데, 이는 초등학교 6학년정도의 나이부터 고등학교 3학년정도의 나이를 청소년이라고 생각한다고 해석 할 수 있다.

마지막으로 청년이라고 생각하는 연령은 2016년 조사에서는 만 19.3세 - 만 29.5세로 나타났고, 2017년 조사에서는 만 19.4세 - 만 31.2세로 나타났다. 성별 결과는 앞의 아동, 청소년과 동일하게 큰 차이가 없는 것으로 나타났으나, 연령대별로는 연령대가 증가할수록 청년이라고 생각하는 상한연령이 다소 증가하는 것으로 나타났고, 2017년 조사에서는 조금 더 명확하게 나타났다. 청년의 하한 연령의 경우 두 시점 모두 약 만 19세로 고등학교 졸업 이후의 나이를 청년의 시작으로 생각하는 것으로 나타났다. 상한 연령의 경우에는 2016년 조사 결과보다 2017년 조사 결과가 약 1.7세 증가하였는데, 점차 성인기 이행이 늦어지고 있는 현상과 맞물려 있는 것으로 보인다(김기현 외, 2017).⁵⁹⁾

<표 3-1-1> 개인이 자각하는 아동, 청소년, 청년 연령

| | | 2016년 | | 2017년 | | |
|-----|-----|----------|------|-------|------|------|
| | | 하 한 | 상 한 | 하 한 | 상 한 | |
| 아동 | 전 체 | 5.2 | 11.5 | 4.5 | 11.2 | |
| | 성별 | 남자 | 5.2 | 11.6 | 4.4 | 11.1 |
| | | 여자 | 5.2 | 11.5 | 4.6 | 11.3 |
| | 연령별 | 만 15-18세 | 5.2 | 11.5 | 4.7 | 11.3 |
| | | 만 19-29세 | 5.2 | 11.4 | 4.4 | 11.1 |
| | | 만 30-39세 | 5.1 | 11.6 | 4.5 | 11.3 |
| 청소년 | 전 체 | 12.6 | 18.4 | 12.2 | 18.4 | |
| | 성별 | 남자 | 12.7 | 18.4 | 12.1 | 18.4 |
| | | 여자 | 12.6 | 18.4 | 12.3 | 18.4 |
| | 연령별 | 만 15-18세 | 12.7 | 18.4 | 12.3 | 18.4 |
| | | 만 19-29세 | 12.5 | 18.4 | 12.1 | 18.5 |
| | | 만 30-39세 | 12.7 | 18.4 | 12.3 | 18.3 |
| 청년 | 전 체 | 19.3 | 29.5 | 19.4 | 31.2 | |
| | 성별 | 남자 | 19.4 | 29.7 | 19.4 | 31.3 |
| | | 여자 | 19.4 | 29.3 | 19.4 | 31.1 |
| | 연령별 | 만 15-18세 | 19.4 | 29.5 | 19.4 | 30.5 |
| | | 만 19-29세 | 19.4 | 29.2 | 19.5 | 31.0 |
| | | 만 30-39세 | 19.3 | 29.8 | 19.3 | 31.7 |

자료: 김기현, 하형석, 신인철(2016). 2016년 청년 사회·경제 실태조사-기초분석 보고서, 김기현, 이윤주, 유설희(2017). 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 II-기초분석 보고서.

59) 김기현·이윤주·유설희. 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 II-기초분석 보고서, 세종: 한국청소년정책연구원, 2017, 23-24면.

2. 사회적 역할 획득 및 상실

사회적 역할 획득 및 상실은 사회적인 역할을 획득 또는 상실하는 것을 뜻한다. 아동, 청소년, 청년으로 구분되는 생애전반기에는 학생으로써의 역할 획득 및 상실, 노동 시장 진입과 같은 경제주체로의 역할의 획득, 결혼, 출산과 같은 사회적 역할의 획득이 주된 역할이라 볼 수 있다. 생애후반기인 노인의 경우에는 은퇴와 같이 사회적 역할의 상실 쪽의 측면이 더 큰 반면, 생애전반기인 아동, 청소년, 청년은 졸업을 제외하고는 주로 사회적 역할 획득의 측면이 크다.

(1) 초등학생, 중학생, 고등학생

「초·중등교육법(법률 제14603호)」제13조(취학의무) ①항에는 “모든 국민은 보호하는 자녀 또는 아동이 6세가 된 날이 속하는 해의 다음 해 3월 1일에 그 자녀 또는 아동을 초등학교에 입학시켜야 하고, 초등학교를 졸업할 때까지 다니게 하여야 한다.”라고 제정되어 있다. ②항에 따라 만 6세 또는 만 8세에 초등학교에 입학시키는 것도 가능하지만, 통상 만 7세에 초등학교에 입학시키는 것이 일반적이다. 따라서 생애주기 중 초등학생이라는 공식적인 사회적 역할의 획득은 만 7세에 획득하게 되고, 같은 법에 따라 초등학교를 큰 사고 없이 다닌다면, 만 12세까지 다니게 된다. 즉, 초등학생이라는 사회적 역할의 획득은 만 7세에 일어나고, 만 12세를 끝으로 졸업하여 초등학생이라는 사회적 역할을 상실하게 된다. 또한 같은 법 제13조 ③항에는 “모든 국민은 보호하는 자녀 또는 아동이 초등학교를 졸업한 학년의 다음 학년 초에 그 자녀 또는 아동을 중학교에 입학시켜야 하고, 중학교를 졸업할 때까지 다니게 하여야 한다.”라고 제정되어 있는데, 이에 따라 만 13세에 중학생이라는 사회적 역할을 획득하게 되고, 만 15세를 끝으로 중학생이라는 사회적 역할을 상실하게 된다.

아래 표는 초·중등교육법 상의 초등학교, 중학교, 고등학교의 취학률과 상급학교 진학률을 나타낸다. 2010년부터 2017년까지 초등학교와 중학교의 취학률, 상급학교로의 진학

률은 거의 변화가 없었던 반면, 고등학교의 취학률은 증가하는 추세에 있고, 고등학교의 상급학교로의 진학률은 2000년부터 꾸준히 증가하다가 2008년 83.8%로 가장 높게 나타났다가 다시 줄어들어 2017년에는 2000년과 비슷한 수준인 68.9%까지 하락하였다.

사회적 역할이라는 관점에서는 2017년 기준 98.6%가 초등학생이라는 사회적 역할을 획득하고 있는 것으로 나타났고, 94.3%가 중학생이라는 사회적 역할을 획득하고 있는 것으로 나타났다. 초·중등교육법 상 의무교육은 아니지만 고등학생이라는 사회적 역할을 획득하고 있는 비율도 93.1%인 것으로 나타났다.

<표 3-1-2> 초·중·고등학교 취학률 및 상급학교 진학률 (단위: %)

| 연 도 | 초등학교 | | 중학교 | | 고등학교 | |
|------|------|-------|------|------|------|------|
| | 취학률 | 진학률 | 취학률 | 진학률 | 취학률 | 진학률 |
| 2000 | 97.2 | 99.9 | 95.0 | 99.6 | 89.4 | 68.0 |
| 2001 | 97.4 | 99.9 | 95.7 | 99.6 | 89.7 | 70.5 |
| 2002 | 97.6 | 99.9 | 94.8 | 99.5 | 88.2 | 74.2 |
| 2003 | 98.6 | 99.9 | 93.1 | 99.7 | 89.3 | 79.7 |
| 2004 | 98.1 | 99.9 | 92.3 | 99.7 | 89.3 | 81.3 |
| 2005 | 98.8 | 99.9 | 94.6 | 99.7 | 91.0 | 82.1 |
| 2006 | 98.8 | 99.9 | 96.2 | 99.8 | 90.3 | 82.1 |
| 2007 | 99.2 | 100.0 | 96.0 | 99.6 | 91.3 | 82.8 |
| 2008 | 99.4 | 100.0 | 93.3 | 99.7 | 89.7 | 83.8 |
| 2009 | 98.4 | 100.0 | 95.8 | 99.6 | 91.5 | 81.9 |
| 2010 | 99.1 | 100.0 | 96.5 | 99.7 | 91.7 | 79.0 |
| 2011 | 98.7 | 100.0 | 95.6 | 99.7 | 92.0 | 72.5 |
| 2012 | 98.5 | 100.0 | 95.6 | 99.7 | 92.5 | 71.3 |
| 2013 | 97.3 | 100.0 | 95.7 | 99.7 | 92.5 | 70.7 |
| 2014 | 96.7 | 100.0 | 96.4 | 99.7 | 93.2 | 70.9 |
| 2015 | 99.1 | 100.0 | 95.3 | 99.7 | 92.5 | 70.8 |
| 2016 | 98.6 | 100.0 | 94.3 | 99.7 | 93.1 | 69.8 |
| 2017 | 97.3 | 100.0 | 94.2 | 99.7 | 93.7 | 68.9 |

자료: 교육부, 한국교육개발원(2017), 교육통계 분석자료집.

(2) 대학생

대학생이 다니는 고등교육기관은 통상 고등학교를 졸업한 이후에 입학하게 된다. 따라서 대학생이라는 사회적 역할의 획득은 <표 3-1-2>의 고등학교의 상급학교 진학률에서 나타난 것처럼 2017년 기준 68.9%만이 대학생이 되지만 대학생이라는 사회적 역할을 획득한다면, 만 19세를 전후하여 획득하게 된다. 결론적으로, 약 30%는 만 18세에 학생이라는 사회적 역할을 최종적으로 상실하게 되고, 약 70%는 고등교육기관에 진학함으로써 학생이라는 사회적 역할을 유지하게 된다.

<표 3-1-3> 고등교육기관 취학률 (단위: %)

| 연 도 | 고등교육기관 취학률 |
|------|------------|
| 2000 | 52.5 |
| 2001 | 55.1 |
| 2002 | 56.4 |
| 2003 | 58.4 |
| 2004 | 61.4 |
| 2005 | 65.2 |
| 2006 | 67.8 |
| 2007 | 69.4 |
| 2008 | 70.5 |
| 2009 | 70.4 |
| 2010 | 70.1 |
| 2011 | 68.4 |
| 2012 | 68.4 |
| 2013 | 68.7 |
| 2014 | 68.2 |
| 2015 | 67.5 |
| 2016 | 67.4 |
| 2017 | 67.6 |

자료: 교육부, 한국교육개발원(2017), 교육통계 분석자료집.

대학생이라는 사회적 역할을 획득하고 있는 약 70%의 사람들의 경우 이 역할의 상실은 평균 졸업 소요기간으로 대략의 시기를 가늠할 수 있다. 병역의 의무를 이행해야하는 남자의 경우 여자보다 약 20개월 가량 대학의 평균 졸업 소요기간이 길고, 3년제 이하의 대학이 4년제 대학보다 평균 졸업 소요기간이 짧지만, 평균적인 대학생이라는 사회적 역할의 상실 시기를 알아보기 위해 전체 평균을 이용하여 살펴보고자 한다. 대학생이라는 사회적 역할의 획득은 평균적으로 만 19세를 전후하여 획득하게 되므로 대학생이라는 사회적 역할의 상실은 대학 평균 졸업 소요기간을 2017년 기준인 4년 2개월로 계산했을 때 만 23세를 전후하여 상실하게 된다.

<표 3-1-4> 대학 평균 졸업 소요기간 (단위: 개월)

| 연 도 | 대학 평균 졸업 소요기간 | | |
|------|---------------|--------|--------|
| | 전 체 | 성 별 | |
| | | 남 자 | 여 자 |
| 2007 | 3년 10개월 | 5년 | 3년 1개월 |
| 2008 | 4년 | 5년 2개월 | 3년 2개월 |
| 2009 | 4년 | 5년 2개월 | 3년 2개월 |
| 2010 | 4년 | 5년 2개월 | 3년 3개월 |
| 2011 | 4년 1개월 | 5년 3개월 | 3년 4개월 |
| 2012 | 4년 1개월 | 5년 3개월 | 3년 4개월 |
| 2103 | 4년 1개월 | 5년 2개월 | 3년 4개월 |
| 2014 | 4년 1개월 | 5년 3개월 | 3년 5개월 |
| 2015 | 4년 2개월 | 5년 2개월 | 3년 5개월 |
| 2016 | 4년 3개월 | 5년 3개월 | 3년 6개월 |
| 2017 | 4년 2개월 | 5년 2개월 | 3년 6개월 |

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 청년층부가조사, 각년도 5월.

주: 대학 평균 졸업 소요기간은 2007년부터 조사됨

(3) 노동시장 진입

노동시장으로의 진입은 인간의 생애주기에 있어 가장 큰 사회적 역할의 획득 중 하나라 볼 수 있다. 경제활동인구조사의 청년층 부가조사를 통해 최종학교 졸업(중퇴) 후 첫

취업까지 걸리는 소요기간을 알 수 있다. 다만, 여기서 해석에 주의해야 할 점은 첫 일자리가 임금근로자이고 취업을 경험해야만 통계에 잡힌다는 점이다. 즉, 실업률이 높은 만큼 미취업 상태에 있는 사람을 감안한다면 예상되는 첫 취업 평균 소요기간은 통계보다 길 것으로 추측된다.

<표 3-1-3>에서 2017년도 기준 고등교육기관 취학률이 약 67.6%임을 확인하였다. 즉, 2017년 현재 10명중 7명가량이 대학생이라는 사회적 역할을 획득하고 있다는 것이다. 또한, 이들은 약 4년 2개월 후 대학생이라는 사회적 역할을 상실하게 된다. 아래 표는 최종 학교 졸업(중퇴) 후 첫 취업까지 걸리는 소요기간인데 2017년 기준 11.6개월로 나타난다. 그러므로 10명 중 7명은 만 24세를 전후하여 임금근로자라는 사회적 역할을 획득하게 되고, 나머지 고등교육기관에 진학하지 않은 10명 중 3명은 고등학교 졸업 후 만 20세를 전후하여 임금근로자라는 사회적 역할을 획득하게 된다. 다만, 앞서 언급한 것처럼 첫 취업 평균 소요기간에 잡히는 기간은 임금근로자로 첫 취업을 한 경우이기 때문에 취업을 준비하는 등 미취업 상태에 있거나 창업한 경우 등은 제외된다. 따라서 2017년 현재 높은 청년 실업률과 낮은 청년 고용률을 감안하면, 실제 노동시장 진입이라는 사회적 역할의 획득은 만 24세(고졸의 경우 만 20세) 전후 보다는 더 높을 것이라 예측 할 수 있다.

<표 3-1-5> 첫 취업 평균 소요기간 (단위: 개월)

| 연 도 | 첫 취업 평균 소요기간 |
|------|--------------|
| 2007 | 11개월 |
| 2008 | 11개월 |
| 2009 | 11개월 |
| 2010 | 10개월 |
| 2011 | 11개월 |
| 2012 | 11개월 |
| 2013 | 11개월 |
| 2014 | 12개월 |

| 연 도 | 첫 취업 평균 소요기간 |
|------|--------------|
| 2015 | 11개월 |
| 2016 | 11개월 |
| 2017 | 12개월 |

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 청년층부가조사, 각년도 5월.

(4) 초혼 연령

혼인을 통해 새로운 가정이 형성된다. 즉, 혼인은 새로운 사회 구성이 형성되는 것을 뜻하며 관혼상제로 일컬어질 만큼 인간의 생애주기 중 가장 큰 사회적 역할의 획득으로도 볼 수 있다. 새로운 사회 구성의 형성이라는 사회적 역할의 획득 시기는 초혼 연령을 통해 대략적으로 가늠해 볼 수 있다. 2016년 기준 평균 초혼 연령은 남자의 경우 32.8세, 여자의 경우 30.1세로 집계되었다. 10년 전인 2006년보다 남자의 경우 1.8세, 여자의 경우 2.3세가 증가하였는데 점점 초혼 연령이 증가하는 추세에 있는 것은 확실해 보인다. 이러한 초혼 연령을 해석할 때에도 한 가지 고려해야 할 점이 있다. 평균 초혼 연령의 집계는 혼인을 한 경우에만 집계된다는 것이다. <그림 3-1-1>에서 확인할 수 있듯이, 인구 1천명 당 혼인 건수를 나타내는 조혼인율은 1996년을 기점으로 꾸준히 하락하고 있고, 2016년 기준 조혼인율은 5.5건으로 1970년 통계 작성 이후 최저치라고 한다. 따라서 혼인 상태에 있지 않은 사람들까지 감안하면, 실제 예측 평균 초혼 연령은 통계보다는 높을 것이라 추측 된다. 즉, 새로운 사회 구성의 형성이라는 사회적 역할의 획득 시기는 2016년 기준으로 남자의 경우 32.8세 이상, 여자의 경우 30.1세 이상이라 볼 수 있다.

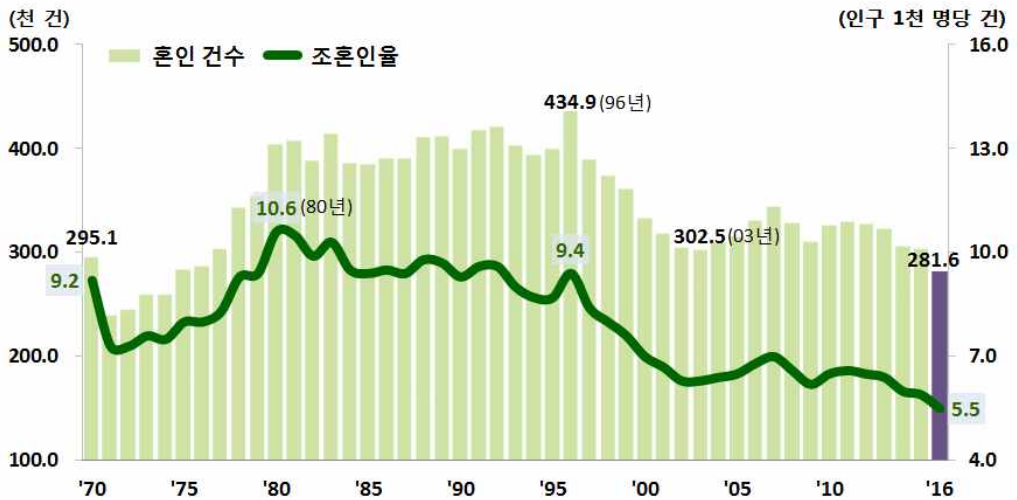
<표 3-1-6> 평균 초혼 연령 (단위: 세)

| 연 도 | 평균 초혼 연령 | |
|------|----------|------|
| | 남 자 | 여 자 |
| 2000 | 29.3 | 26.5 |
| 2001 | 29.6 | 26.8 |
| 2002 | 29.8 | 27.0 |
| 2003 | 30.1 | 27.3 |

| 연 도 | 평균 초혼 연령 | |
|------|----------|------|
| | 남 자 | 여 자 |
| 2004 | 30.5 | 27.5 |
| 2005 | 30.9 | 27.7 |
| 2006 | 31.0 | 27.8 |
| 2007 | 31.1 | 28.1 |
| 2008 | 31.4 | 28.3 |
| 2009 | 31.6 | 28.7 |
| 2010 | 31.8 | 28.9 |
| 2011 | 31.9 | 29.1 |
| 2012 | 32.1 | 29.4 |
| 2013 | 32.2 | 29.6 |
| 2014 | 32.4 | 29.8 |
| 2015 | 32.6 | 30.0 |
| 2016 | 32.8 | 30.1 |

자료: 통계청, 혼인·이혼 통계

<그림 3-1-1> 혼인 건수 및 조혼인율 추이, 1970-2016



자료: 통계청, 혼인·이혼 통계

(5) 출산 연령

앞서 혼인을 새로운 사회 구성의 형성이라는 사회적 역할의 획득으로 정의하였다. 출산의 역할을 다음 세대의 새로운 사회 구성원을 탄생시켜 우리 사회가 지속가능하게 만드는 일이라 한다면, 출산을 새로운 사회 구성을 형성할 수 있는 지지기반을 만드는 사회적 역할의 획득으로 정의할 수 있다.

모(母)의 평균 출산연령은 아래 표와 같다. 2016년 기준 첫째아의 평균 출산연령은 31.4세로 집계되었는데, 이는 10년 전인 2006년(29.3세)과 비교하여 약 2.1세 증가한 수치이다. 여자의 경우에는 첫째아의 평균 출산연령, 즉, 2016년 기준 31.4세를 출산이라는 사회적 역할의 획득 시기를 유추해 볼 수 있으나, 남자의 경우에는 출산이라는 사회적 역할의 획득 시기를 직접 확인할 수는 없다. 따라서 평균 초혼 연령과 비교하여 유추해 보고자 한다. 여자의 경우 평균 초혼 연령과 첫째아의 평균 출산연령의 차이는 약 1세로 매우 높은 상관관계를 보이고 있다. 즉, 결혼 후 평균적으로 1년 후 첫째아를 출산 한다고 추측 가능하다. 따라서 남자의 경우에도 평균 초혼 연령에 1세를 더한 2016년 기준 33.8세 전후에 출산이라는 사회적 역할을 획득한다고 추정할 수 있다.

<표 3-1-7> 모(母)의 평균 출산연령 (단위: 세)

| 연 도 | 모(母)의 평균 출산연령 | | | |
|------|---------------|------|------|------|
| | 첫째아 | 둘째아 | 셋째아 | 넷째아 |
| 2000 | 27.7 | 29.7 | 32.2 | 34.5 |
| 2001 | 28.0 | 29.9 | 32.5 | 34.8 |
| 2002 | 28.3 | 30.2 | 32.7 | 34.9 |
| 2003 | 28.6 | 30.4 | 32.9 | 34.9 |
| 2004 | 28.8 | 30.8 | 33.1 | 35.2 |
| 2005 | 29.1 | 31.0 | 33.3 | 35.4 |
| 2006 | 29.3 | 31.3 | 33.5 | 35.4 |
| 2007 | 29.4 | 31.5 | 33.6 | 35.5 |
| 2008 | 29.6 | 31.7 | 33.8 | 35.7 |

| 연 도 | 모(母)의 평균 출산연령 | | | |
|------|---------------|------|------|------|
| | 첫째아 | 둘째아 | 셋째아 | 넷째아 |
| 2009 | 29.9 | 31.8 | 33.9 | 35.7 |
| 2010 | 30.1 | 32 | 34 | 35.8 |
| 2011 | 30.3 | 32.2 | 34.1 | 35.9 |
| 2012 | 30.5 | 32.4 | 34.2 | 35.9 |
| 2013 | 30.7 | 32.6 | 34.4 | 35.9 |
| 2014 | 31 | 32.8 | 34.5 | 35.9 |
| 2015 | 31.2 | 33 | 34.6 | 36 |
| 2016 | 31.4 | 33.2 | 34.7 | 36.1 |

자료: 통계청, 출생·사망 통계

3. 기능적 연령

(1) 신체 발달

통상 청소년기에는 성장 호르몬 등의 분비가 크게 늘어나 성장이 촉진되고, 남자와 여자의 신체적 특징이 뚜렷하게 나타난다고 한다. <표 3-1-8>은 전국 초·중·고등학생 건강검사자료를 정리한 2015년 기준 성별, 연령별 평균 신장이다. 최대 성장 시기를 신체적 변화가 가장 큰 시기라고 가정한다면, 남자의 경우 11세에서 12세의 신장 변화가 7.7cm로 가장 큰 성장이 일어난 것으로 나타났고, 여자의 경우 10세에서 11세의 신장 변화가 6.9cm로 가장 큰 성장이 일어난 것으로 파악되었다. 즉, 평균적인 최대 성장 시기는 남자의 경우 11세, 여자의 경우 10세로 볼 수 있다. 신체 발달의 경우 개인차가 심하게 나타나겠지만 평균적인 기능적 연령의 관점에서 본다면, 남자의 경우 11세, 여자의 경우 10세를 전후하여 급속한 성장이 이루어진다고 볼 수 있다.

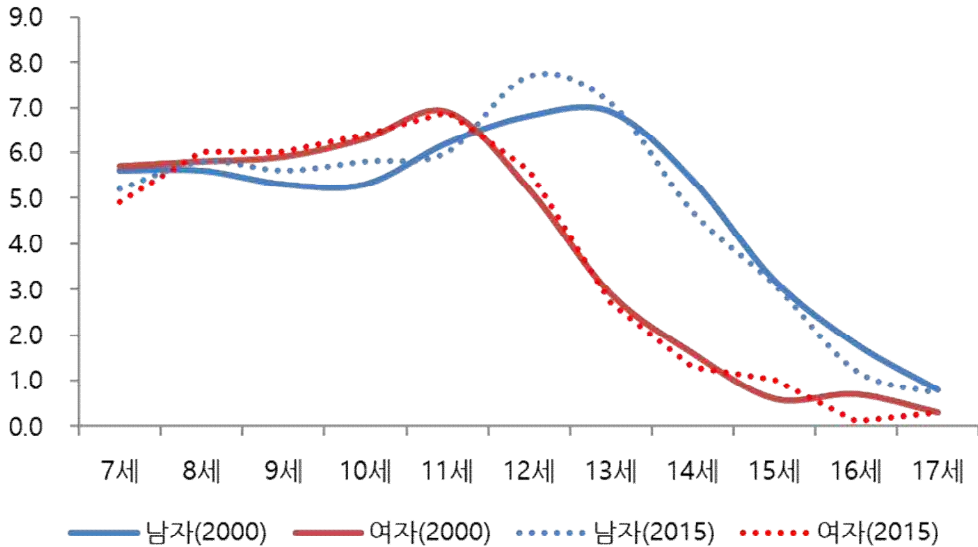
<표 3-1-8> 성별, 연령별 평균 신장, 2015 (단위: cm)

| | 남 자 | | 여 자 | |
|-----|-------|-----|-------|-----|
| | 신 장 | 증 감 | 신 장 | 증 감 |
| 6세 | 120.5 | - | 119.6 | - |
| 7세 | 125.7 | 5.2 | 124.5 | 4.9 |
| 8세 | 131.5 | 5.8 | 130.5 | 6 |
| 9세 | 137.1 | 5.6 | 136.5 | 6 |
| 10세 | 142.9 | 5.8 | 142.9 | 6.4 |
| 11세 | 148.9 | 6 | 149.8 | 6.9 |
| 12세 | 156.6 | 7.7 | 155.4 | 5.6 |
| 13세 | 163.7 | 7.1 | 158.1 | 2.7 |
| 14세 | 168.4 | 4.7 | 159.4 | 1.3 |
| 15세 | 171.5 | 3.1 | 160.4 | 1 |
| 16세 | 172.7 | 1.2 | 160.5 | 0.1 |
| 17세 | 173.4 | 0.7 | 160.8 | 0.3 |

자료: 여성가족부, 2016년 청소년백서

아래 그림은 성별, 연령별 신장발육속도 곡선의 2000년과 2015년의 결과이다. 남자의 경우 2000년에는 약 13세에서 14세가 최대 성장 시기인 것으로 나타났으나, 2015년의 경우에는 약 12세에서 13세가 최대 성장 시기인 것으로 나타나 2015년 현재 남자의 최대 성장 시기가 2000년보다 조금 앞당겨 졌음을 확인할 수 있다. 다음으로 여자의 경우에는 2000년과 2015년 모두 최대 성장 시기가 약 11세에서 12세 인 것으로 나타났고, 두 시기 모두 평균적인 성장 시기에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

<그림 3-1-2> 성별, 연령별 신장발육속도 곡선, 2000년과 2015년 (단위: cm)



자료: 교육부, 한국교육개발원. 교육통계연보. 각 년도

다음으로 신체적 변화 중 가장 뚜렷하게 확인이 가능한 몽정과 초경에 대해 살펴보겠다. 몽정과 초경 시작 시기에 대해 살펴보기 위해 한국아동·청소년패널조사(KCYPS, 2010-2016)⁶⁰⁾ 자료와 청소년건강행태온라인조사 자료를 이용하였다. 한국아동·청소년패널조사 자료는 동일한 대상을 추적하여 조사하는 패널조사이기 때문에 보다 정확한 몽정과 초경 시작 시기를 측정할 수 있다는 장점이 있고, 청소년건강행태온라인조사는 횡단조사이므로 연도별 평균 나이 비교가 가능하다는 장점이 있다.

60) 몽정과 초경의 시작시기를 살펴보기 위해 ‘한국아동·청소년패널조사(KCYPS, 2010-2016)’ 자료를 이용하였다. 이 자료는 2010년 기준 초등학교 1학년(초1패널), 초등학교 4학년(초4패널), 중학교 1학년(중1패널)을 대상으로 조사를 시작한 패널 조사이다. 이 자료에는 몽정과 초경 시작 시기를 측정하는 변수가 있는데, 초1패널은 7차년도 조사에, 초4패널은 4차년도와 6차년도 조사에, 중1패널은 2차년도와 3차년도, 5차년도 조사에 측정하였다. 이 자료는 동일한 개인을 추적조사하는 패널조사이므로 각 패널별 가장 최근 차수 조사결과를 이용하여 횡단면 가중치를 적용 후 몽정과 초경의 시작시기를 추정하였다. 상세 변수 처리에 대한 설명은 다음과 같다. 몽정과 초경 시작 시기 모두 과거 회상법으로 질문하는데, 응답 결과 ‘초등학교 1~3학년’으로 응답한 경우에는 자료 처리를 위해 9세로 통일하였다. 이후 초등학교 4학년은 10세, 초등학교 5학년은 11세, ..., 고등학교 2학년은 17세로 정의하였고, 몽정과 초경 모두 경험이 있는 응답 대상자만 선택하여 추정하였다.

먼저, 한국아동·청소년패널조사를 통해 살펴 본 몽정과 초경의 시작 시기는 아래 표와 같다. 몽정의 경우 가장 많이 시작하는 나이가 약 13세(36.6%)로 나타났고, 그 다음으로는 14세, 12세 순으로 나타났다. 평균 나이는 약 13.2세인 것으로 파악되었다. 초경의 경우에는 가장 많이 시작하는 나이가 약 12세(38.1%)로 나타났고, 13세가 그 다음 27.2%로 확인되었다. 평균적인 초경 시작 나이는 약 12.3세인 것으로 나타났다.

<표 3-1-9> 몽정과 초경 시작 시기 (단위: %, 세)

| 연 도 | 9세 | 10세 | 11세 | 12세 | 13세 | 14세 | 15세 | 16세 | 17세 | 평 균 |
|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|-----|------|------|
| 몽 정 | 0.7 | 1.4 | 5.8 | 16.2 | 36.6 | 25.6 | 10.5 | 2.7 | 0.5 | 13.2 |
| 초 경 | 0.4 | 4.5 | 18.2 | 38.1 | 27.2 | 8.9 | 2.3 | 0.4 | 0.02 | 12.3 |

자료: 한국아동·청소년패널조사(KCYPS, 2010-2016) 각 년도의 자료를 이용하여 필자 작성

다음으로 청소년건강행태온라인조사⁶¹⁾를 통해 살펴 본 연도별 몽정과 초경의 시작 시기는 아래 표와 같다. 몽정의 경우 2006년에는 평균 13.2세가 시작 시기였는데, 2015년에는 12.9세로 약 0.3세 줄어든 것으로 나타났다. 초경의 경우에는 평균 시작 시기가 2006년에는 12.3세였다가 2015년에는 11.8세로 약 0.5세 줄어든 것으로 나타났다. 10년 사이 몽정의 경우에는 다소, 초경의 경우에는 조금 더 평균적인 신체 발달의 시기가 빨라졌다고 추정할 수 있다.

<표 3-1-10> 연도별 몽정과 초경 시작 시기 (단위: 세)

| 연 도 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 몽 정 | 13.2 | 13.3 | 13.3 | 13.3 | 13.2 | 13.2 | 13.1 | 13.0 | 13.0 | 12.9 |
| 초 경 | 12.3 | 12.2 | 12.2 | 12.2 | 12.1 | 12.1 | 11.9 | 11.8 | 11.8 | 11.8 |

자료: 교육부, 보건복지부, 질병관리본부. 청소년건강행태온라인조사, 각 연도

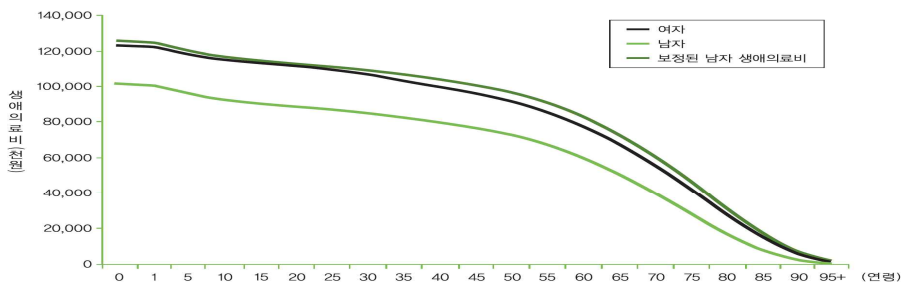
61) 청소년건강행태온라인조사의 조사 대상은 전국의 중·고등학교 재학생이다. 따라서 몽정과 초경 시작 시기의 질문 모두 과거 회상법으로 질문하기 때문에 몽정과 초경 모두 거의 대부분 경험 했을 것이라 판단되는 고등학교 3학년의 응답 결과만 활용하였다. 또한, 이 질문은 2006년부터 2015년까지만 조사되었다.

(2) 의료비 지출

인간의 신체의 기능 중 하나라 볼 수 있는 건강은 인간의 생애에 걸쳐 지속적으로 누적 및 축적된다. 그러나 이러한 기능적 상태인 건강을 직접적으로 측정하는 것은 불가능에 가깝다. 따라서 건강을 판단하는 대리변수로 의료비 지출을 이용하여 생애전반기 기능적 연령이 어떻게 변화하는지 살펴보고자 한다.

아래 그림은 잔여 기대여명에 따른 남녀 1인당 생애의료비를 나타낸다. 즉, 잔여 기대여명에 따라 남아있는 생애의료비의 정도를 보여주는 누적 그래프이다. 따라서 그래프의 접선의 기울기가 작을수록 해당 연령의 의료비 지출은 적다는 것이며, 그래프의 접선의 기울기가 큰 경우는 반대이다. 그래프에서 살펴보면 1세를 기준으로 갑자기 접선의 기울기가 가파르게 변했다가 약 10세를 전후하여 접선의 기울기가 완만해 지는 것을 볼 수 있다. 즉, 앞서 살펴본 신체발달이 뚜렷이 일어나는 시점을 기준으로 이전보다는 이후가 의료비의 지출이 확실히 적다. 따라서 약 10세를 전후하여 신체적 기능이 급격히 변화하였다고도 볼 수 있다. 10세 이후의 그래프는 남자와 여자 모두 접선의 기울기가 완만한 각도를 유지하다가 약 35세를 전후하여 접선의 기울기가 가파르게 변화하기 시작함을 확인할 수 있다. 이는 인간의 생애주기 중 청소년기와 청년기가 가장 건강하다는 통념을 잘 대변하는 근거라 할 수 있다.

<그림 3-1-3> 잔여 기대여명에 따른 남녀 1인당 생애의료비



자료: 임달오(2013)의 <그림 1>을 인용함.

제2절 해외 생애전반기 입법 사례 분석

이 절에서는 유아기에서 출발해 청년기까지 생애전반기를 대상으로 하는 해외의 입법 사례를 살펴보고자 한다. 대다수 국가에서는 유아, 아동, 청소년이나 청년을 대상으로 정책을 추진 중이나 정책대상을 위한 법률을 독자적으로 구성해 정책을 추진하는 곳보다는 일반적인 법률에 정책대상에 대한 정의와 정책 사업들을 명시한 곳이 더 많은 상황이다 (정은진, 김기현, 2016).⁶²⁾

여기에서는 독자적으로 대상 정책 법률을 제정한 국가들 중에서 선행연구들(이철선, 김영란 외, 2016⁶³⁾; 김기현, 하형석, 신인철, 2016⁶⁴⁾; 정은진, 김기현, 2016⁶⁵⁾; 이윤주, 김기현, 하형석, 2017⁶⁶⁾)에서 공통적으로 다루고 있는 독일, 일본, 핀란드 사례를 살펴보고 우리나라의 법률 상 연령 정의에 대한 시사점을 제시해 보고자 한다.

1. 해외 입법 사례

(1) 독일 사례

독일은 법률을 법전 형태로 관련 법안들을 묶어 제시하고 있으며 생애전반기 정책 대상에 관한 법률은 8번째로 사회법전(Achtes Buch Sozialgesetzbuch)에 수록되어 있다. 법률의 명칭은 아동 및 젊은이지원법(Kinder-und Jugendhilfegesetz)으로 아동과 청소년, 청년에 대한 정의를 하나의 법률에 제시하고 있다. 이는 생애전반기 대상 중심 정책 관련

62) 정은진·김기현. 해외 청소년정책 추진체계 조사연구. 청소년정책 이슈브리프, 통권 30, 세종: 한국청소년정책연구원, 2016. 2-5면.

63) 이철선·김영란·변수정·김난주·김지경·최서지·최혜선·선보영·이민경·김은경. 청년 지원정책 해외 입법사례 및 한국의 청년 및 청년가구 지원정책 제도화 방안 연구. 세종: 한국법제연구원, 2016.

64) 김기현·하형석·신인철. 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I, 세종: 한국청소년정책연구원, 2016.

65) 정은진·김기현. 해외 청소년정책 추진체계 조사연구. 청소년정책 이슈브리프, 통권 30, 세종: 한국청소년정책연구원, 2016.

66) 이윤주·김기현·하형석. 청년정책 추진체계 발전방안 연구. 서울: 대통령직속 일자리위원회, 2017.

법률들을 별도로 제정한 우리나라의 법률체계와 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다.

이 법률에서 연령정의는 제1장에서 제시되어 있다. 아동(Kind)은 14세 미만으로 정의하고 있으며, 청소년(Jugendlicher)은 14세에서 18세 미만으로, 청년(junger Volljähriger)은 18세에서 27세로 정의하고 있다. 이를 통해 확인할 수 있는 것은 독일의 경우 우리나라와는 달리 아동과 청소년, 청년의 연령을 중복되지 않게 명확하게 구분하고 있다는 점이다. 우리나라는 법적으로 15세 이상부터 18세 미만은 아동도 되고 청소년도 되고 청년도 되는 상황이다.

<표 3-2-1>독일의 생애전반기 관련 연령 규정

| 법 른 | 연령규정 |
|--|--|
| 아동 및 젊은이지원법 (Kinder-und Jugendhilfegesetz) | 아동(Kind)은 만14세 미만 청소년(Jugendlicher)는 만14-18세 미만 청년(junger Volljähriger)은 만18-27세 미만 정책기본계획인 젊은이전략(Jugendstrategie)에서 제시한 정책 대상은 만12세에서 만27세임. |
| 연방양육수당법 (Bundesperziehungsgesetz) | 대상 연령에 관한 규정은 없으며 지원 대상은 만8세 이하까지로 명시 |
| 연방아동수당법 (Bundeskindergeldgesetz) | 대상 연령에 관한 규정은 없으며 지원 대상은 만18세 미만까지로 명시, 군 입대나 대학진학자의 경우 만25세까지 수당이 제공 |
| 청소년보호법(Jugendschutzgesetz) | 아동(Kind)은 만14세 미만 청소년(Jugendlicher)는 만14-18세 미만 |
| 청소년법원법(Jugendgerichtgesetz) | 청소년(Jugendlicher)는 만14-18세 미만 |
| 연방교육지원법 (Bundesausbildungsförderungsgesetz) | 대상 연령에 관한 규정은 없으며 지원 대상은 30세 이하까지로 명시 |
| 연소근로자보호법 (Jugendarbeitsschutzgesetz) | 연소자는 만18세 미만 |
| 연방선거법(Bundeswahlgesetz) | 선거권은 만18세 이상인 자 |
| 민법(Bürgerliches Gesetzbuch) | 성년 : 만18세 |

출처: 독일연방법 검색사이트(<https://www.gesetze-im-internet.de/>)

아동 및 젊은이지원법(Kinder-und Jugendhilfegesetz) 외에 생애전반기 연령 규정을 담고 있는 법률은 청소년보호법(Jugendschutzgesetz), 청소년법원법(Jugendgerichtgesetz), 연소근로자보호법(Jugendarbeitsschutzgesetz) 등이다. 이 법률들에서 제시하고 있는 연령 정의는 앞서 제시한 아동 및 젊은이지원법(Kinder-und Jugendhilfegesetz)과 동일하다. 이는 독일의 경우 법률을 달리해도 정책 대상 연령을 동일하게 적용하고 있음을 보여준다.

이 역시 우리나라와 다른 것으로 우리나라의 지원법은 정책 대상을 지원한다는 차원에서 넓게, 보호법은 정책대상을 보호하기 위해 성인을 규제한다는 차원에서 좁게 대상을 정의하고 있다. 반면, 앞서 제시하였듯이 청소년보호법(Jugendschutzgesetz) 등 독일의 보호법은 지원법과 동일한 연령집단으로 정의하고 있다. 이처럼 다른 목적으로 제정된 법률이라고 하더라도 법률 간에 동일한 기준을 정의하고 있는 것은 독일의 법률체계가 법전 체계를 가지고 있기 때문으로 보인다.

이어서 독일의 경우 실제 정책 사업을 추진하는 연령과 법률상 연령이 일치하는지 살펴보고자 한다. 연방양육수당법(Bundeserziehungsgesetz)은 만8세 이하를 지원 대상으로 삼고 있는데 영·유아에 대한 법적 정의가 별도로 없기 때문에 정책 사업 추진 연령과 법률상 연령이 일치한다고 보기 어렵다. 다만, 이 법률에서 지원 대상을 명시하고 있어 이를 영·유아에 대한 정의로 해석해 볼 수 있다. 연방아동수당법(Bundeskindergeldgesetz) 역시 별도의 정책대상에 대한 정의를 하고 있지 않고 지원 대상을 명시하고 있다. 지원대상은 아동과 함께 청소년을 포괄하고 있으며 군입대나 대학 진학과 같은 사유가 인정될 경우 20대 청년도 지원대상에 포함하고 있다. 이를 통해 알 수 있는 것은 독일의 경우 법률적 정의대로 정책 사업을 추진하고 있다기보다 포괄적으로 필요로 할 경우 지원대상을 정의하고 있다는 점이다. 이는 연방교육지원법(Bundesausbildungsförderungsgesetz)이나 아동지원법(Kinderförderungsgesetz), 아동보조금재정법(Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz) 등에서도 동일하게 나타나고 있다.

마지막으로 독일의 선거권과 성년의 기준을 살펴보고자 한다. 우리나라는 선거권을 20세에서 19세로 낮추면서 민법 상 성년의 기준을 19세로 개정할 바 있다. 이는 성인의 권

리와 의무를 부여하는 연령기준이라고 할 수 있기 때문에 정책 대상 연령 정의와 동일한지, 아닌지는 연령정의에 있어서 법률적 일관성을 갖추고 있는지를 살펴볼 수 있다. 독일의 연방선거법(Bundeswahlgesetz)은 선거권을 만18세 이상에게 부여하고 있고 민법(Bürgerliches Gesetzbuch) 상 성년기준 역시 동일해 만18세를 기준으로 아동과 청소년을 미성년자로, 청년을 성년자로 보고 있음을 알 수 있다.

독일은 하나의 법률에서 통합적으로 생애전반기를 다루고 있을 뿐만 아니라 정책추진 체계도 통합적으로 한 부처에서 수행하고 있다는 특징을 보여준다. 독일은 생애전반기뿐만 아니라 노인이나 여성정책을 한 부처인 가족, 노인, 여성, 젊은이부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)에서 관장하고 있다(김기현, 하형석, 신인철, 2016: 175).⁶⁷⁾ 이는 우리나라의 여성가족부가 아동이나 청년, 노인, 인구정책, 세대통합 및 평등정책을 담당하는 형태라고 할 수 있다. 이처럼 한 부처에서 대상 중심 정책을 추진 중이기 때문에 우리나라와는 달리 정책 대상 간의 중복이나 정책 추진 과정에서의 비효율성이 상대적으로 낮은 수준을 보여준다. 정은진, 김기현(2018)의 분석에 따르면, 독일이 청소년정책 추진에 있어서 좋은 성과지표(낮은 니트 비율)를 보여주는 이유 중 하나로 정부조직 내 정책의 높은 위상과 일관된 정책추진에 있다고 지적하고 있다.⁶⁸⁾

(2) 일본 사례

일본은 법전체계를 갖춘 독일과는 달리 개별 법률체계로 운영 중이므로 우리나라처럼 필요에 따라 법률을 제정하고 법률의 목적에 따라 정책 대상 연령을 규정하고 있다. 다만, 어린이·젊은이육성지원추진법(子ども・若者育成支援推進法)과 같은 통합 법률 제정과 선거연령 인하(만20세→만18세)를 추진해 법률적 정의는 아니지만 정책 사업 추진에 있어서 통합적인 법률 체계를 갖추는 방향으로 나아가고 있다.

67) 김기현·하형석·신인철. 청년 사회·경제 실태 및 정책방안 연구 I, 세종: 한국청소년정책연구원, 2016. 175면.

68) 정은진·김기현. 청소년정책 추진체계의 유형과 정책성과에 관한 OECD 국가 비교. 한국청소년연구, 29(1), 2018, 133-134면.

일본의 법률 중에서 생애전반기에 대한 연령 규정을 담고 있는 것은 아동복지법(児童福祉法), 소년법(少年法), 노동기준법(労働基準法) 등이다. 일본은 독일과는 달리 영·유아에 대한 정의도 법률에 담고 있다. 아동복지법(児童福祉法)에서 우리나라의 영아에 해당하는 유아(乳児)는 만1세에 도달하지 않은 자로, 유아(幼児)는 만1세부터 초등학교 취학 시점에 도달한 자로, 소년(少年)은 초등학교 취학부터 만18세 미만인 자로 정의하고 있다. 반면, 소년법(少年法)에서 소년(少年)은 만20세에 도달하지 않은 자로 아동복지법의 소년 정의와 차이를 보여준다. 노동기준법(労働基準法) 역시 별도로 연령정의를 하고 있는데 미성년자(未成年者)는 만20세 미만의 자, 연소자(年少者)는 만18세 미만의 자, 아동(児童)은 15세가 된 날 이후의 최초의 3월 31일이 끝날 때까지의 자로 정의하고 있다. 이를 통해 알 수 있는 것은 독일과는 달리 미성년자가 아동, 청소년을 포괄하지 않는다는 점이다.

<표 3-2-2> 일본의 생애전반기 관련 연령 규정

| 법 른 | 연령규정 |
|-------------------------------|---|
| 아동복지법(児童福祉法) | 유아(乳児) : 만1세에 도달하지 않은 자 유아(幼児) : 만1세부터 초등학교 취학 시점에 도달한 자 소년(少年) : 초등학교 취학부터 만18세 미만인 자 |
| 소년법(少年法) | 소년(少年) : 만20세에 도달하지 않은 자 |
| 어린이·젊은이육성지원추진법(子ども・若者育成支援推進法) | 법률에 연령 정의를 담고 있지 않으며 정책기본계획인 어린이·젊은이비전(子ども・若者ビジョン)에서 연령 정의를 제시함. 어린이(子ども) : 영유아기, 초등학생시기, 사춘기를 겪고 있는 만18세 미만인 자 젊은이(若者) : 사춘기, 청년기를 겪고 있는 만18세 이상 만30세 미만인 자, 정책 사업에 따라서 만40세 미만까지를 포스트청년기(ポスト青年期)로 정책 대상에 포함함. 청소년(青少年) : 만0세에서 만30세 미만까지 영유아기부터 청년기인 자 |

| 법 른 | 연령규정 |
|--------------|--|
| 학교교육법(学校教育法) | 학령아동(学齡兒童) : 6 세가 된 날의 다음날 이후의 최초 학년 초부터 12 세가 된 날이 속하는 학년 말까지의 사람 학령학생(学齡學生) : 초등학교의 과정을 종료 한 날의 다음날 이후의 최초 학년 초부터 15 세가 된 날이 속하는 학년 말까지 의 사람 |
| 노동기준법(労働基準法) | 미성년자(未成年者) : 만20세 미만의 자 연소자(年少者) : 만18세 미만의 자 아동(兒童) : 15세가 된 날 이후의 최초의 3월 31일이 끝날 때 까지의 사람 |
| 공직선거법(公職選挙法) | 선거권은 만18세 이상인 자 |
| 민법(民法) | 성년(成年) : 만20세 |

출처: 일본 전자정부 종합장구 E-Gov(<http://elaws.e-gov.go.jp/>). 어린이·젊은이비전(子ども・若者ビジョン)에 대한 자료는 내각부 홈페이지(<http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h14zenbun/html/table/rt2.html>)

우리나라 역시 청소년을 24세까지 포괄하는 연령으로 정의하고 있어 성년 규정과 달리 하고 있다. 일본의 보호법에서는 우리나라의 청소년이라는 용어 대신 소년이라는 용어를 사용하고 있다는 점도 차이점이라고 할 수 있다. 이는 보호법의 연령 정의를 소년으로, 지원법의 연령 정의를 청소년으로 이원화해 정의 불일치 문제를 해소할 수 있다는 시사점을 제공해 준다.

일본의 연령 정의 그 자체는 우리나라와 차이가 있지만 개별 법률에 따라 연령을 달리 한다는 점에서 우리나라와 유사하다고 말할 수 있다. 그렇지만 최근 일본에서도 어린이·젊은이육성지원추진법(子ども・若者育成支援推進法)과 같은 통합 법률에 제정하면서 독일과 같은 통합적인 접근을 추진 중에 있다. 이 법률은 영·유아부터 청년에 이르는 생애전반기를 포괄하는 법률로 2012년에 제정되었다. 다만, 독일과는 달리 법률에 연령 정의를 담고 있지 않다. 이는 기존 법률의 연령 정의와의 충돌 문제와 정책 사업 추진 시 유연하게 지원 대상을 정하기 위한 것으로 판단된다. 실제로 이 법률에서 사용하고

있는 어린이(子ども)나 젊은이(若者)라는 용어는 일상생활에서 사용하고 용어들이며 이러한 용어들을 사용한 이유도 연령 정의의 불일치 문제를 피하기 위해서로 보인다.

이 법률 대신 연령 정의를 제시하고 있는 것은 정책기본계획인 어린이·젊은이비전(子ども・若者ビジョン)이다. 이 기본계획에서 제시하고 있는 어린이(子ども)는 영유아기, 초등학생시기, 사춘기를 겪고 있는 만18세 미만인 자로 법률상 연소자(年少者)의 개념과 일치한다. 젊은이(若者)는 사춘기, 청년기를 겪고 있는 만18세 이상 만30세 미만인 자로 정의하고 있으며, 정책 사업에 따라서 만40세 미만까지를 포스트청년기(ポスト青年期)로 정책 대상에 포함하고 있다. 청소년(青少年)은 만0세에서 만30세 미만까지 영유아기부터 청년기인 자로 정의해 소년과 청년을 합친 개념으로 제시하고 있다.

2016년 일본의 공직선거법(公職選挙法) 개정은 향후 연소자와 미성년자가 다르고 소년이 법령에 따라 달리 규정되어 있는 법률상 불일치 문제를 해소하는 방향으로 이끌 것으로 보인다. 일본은 선거 연령을 만20세에서 만18세로 2세나 낮추는 파격적인 결정을 했다. 이는 정치적으로 보수화되어 있는 젊은 층의 투표 참여를 높여 평화헌법을 개정하기 위한 정치적인 목적이 깔려 있지만 성인의 권리와 의무를 많은 국가에서 보편적으로 적용하고 있는 만18세로 낮춘 것이어서 의의가 있다고 할 수 있다. 다만, 민법(民法) 상 성년 기준은 여전히 만20세로 법률 상 연령정의의 불일치가 존재하는데 향후 선거권 연령과 동일하게 만18세로 개정된다면 연령 정의에 있어서 불일치 문제가 해소될 것으로 예상된다.

(3) 핀란드 사례

핀란드는 독일과 마찬가지로 생애전반기를 포괄하는 법률인 젊은이법(Nuorisolaki)을 갖추고 있으나 독일과는 달리, 우리나라나 일본처럼 법령에 따라 연령 정의를 달리하는 특성을 보여준다. 다만, 이러한 불일치 문제는 주로 청소년이나 청년을 규정하는 정의에서 나타나고 있다.

<표 3-2-3> 핀란드의 생애전반기 관련 연령 규정

| 법 른 | 연령규정 |
|--------------------------------|---|
| 아동보육법(Laki lapsen elatuksesta) | 미성년자(Alaikäisen lapsen) : 만18세에 도달하지 않은 자 |
| 아동복지법>Lastensuojelulaki) | 아동(lapsi) : 만18세 미만 젊은이(nuorella) : 만18세에서 만20세 사이 |
| 젊은이법(Nuorisolaki) | 젊은이(nuorella) : 만29세 이하 |
| 사회복지법(Sosiaalihuoltolaki) | 어린이(lapsella): 만18세 미만 젊은이(nuorella): 만18세에서 만24세 사이 |
| 선거법(Vaalilaki) | 만18세 이상인 자 |

출처: 핀란드 법률 검색사이트(<http://www.finlex.fi/>)

핀란드의 아동복지법>Lastensuojelulaki)은 아동(lapsi)을 만18세 미만으로 규정하고 있다. 이는 국제아동권리협약에 따른 것으로 성년이 되지 않은 연령을 의미하며 아동보육법(Laki lapsen elatuksesta)에서는 미성년자(Alaikäisen lapsen)를 만18세에 도달하지 않은 자로 정의하고 있다. 사회복지법(Sosiaalihuoltolaki)에서는 용어(lapsella)를 달리하고 있지만 연령정의는 만18세 미만으로 동일하다.

청소년이나 청년에 대한 정의는 영어로 유스(youth)에 해당하는 동일 명칭(nuorella)임에도 법률에 따라서 연령 정의를 달리하고 있다. 생애전반기를 포괄하는 젊은이법청소년법(Nuorisolaki)에서 젊은이는 만29세 미만으로 정의하고 있다. 이는 영·유아부처 청년까지를 포괄하는 연령 정의라고 할 수 있다. 반면 아동복지법에서는 만18세이상 만20세 이하로 정의하고 있으며, 사회복지법(Sosiaalihuoltolaki)에서는 만18세에서 만24세 이하로 아동복지법보다 포괄적으로 젊은이 혹은 청소년, 청년을 정의하고 있다. 이러한 연령 정의의 차이는 개별법의 지원대상을 기준으로 연령을 정의하는 과정에서 나타난 현상이라고 할 수 있다.

2. 해외 입법 사례 비교 및 시사점

(1) 연령 비교 및 시사점

3개국의 생애전반기 정책 추진과 관련된 법률을 중심으로 3개국과 우리나라를 비교해 보고자 한다. 우생애전반기 연령 규정을 보면, 아동이나 청소년에 대한 정의나 성년 기준을 대체로 만18세 미만으로 보고 있음을 알 수 있다.

만18세 미만을 아동과 청소년으로 볼 때 청년은 아직 법률 제정이 되지 않고 청소년기 본법체계가 유지되는 우리나라의 경우에 만18세 이상으로 정의해 볼 수 있다. 다만, 이는 개별 법률로 청년기본법을 별도로 제정한 곳이 없고 기본법의 경우 하위법체계를 갖추어야 한다는 점에서 해외사례에서 말해주고 있는 것은 청소년 법률을 청소년·청년 법률로 개정하는 것이라고 할 수 있다.

다만, 별도로 법률을 가져가더라도 생애전반기를 다루는 정책 사업들을 다른 부처나 위원회에서 다루기보다는 한 곳으로 일원화하는 것이 필요해 보인다. 현재 우리나라는 아동정책을 보건복지부가, 청소년정책을 여성가족부가, 청년정책을 주로 취업 문제 중심으로 기획재정부와 고용노동부가 맡아왔다.

<표 3-2-4> 3개국 생애전반기 관련 주요 법률 연령 규정

| 법적 정의 | 독 일 | 일 본 | 핀란드 | 한 국 |
|-------|---------------------|--------------------------|-----|----------------------|
| 영아 | - | 만1세 미만 | - | - |
| 유아 | (양육수당 지원 대상은 8세 이하) | 만1세 이상 초등학교 취학 시점에 도달한 자 | - | (도로교통법 적용 나이는 6세 미만) |

| 법적 정의 | 독 일 | 일 본 | 핀란드 | 한 국 |
|-------------------------------|--|--|---|---|
| 아동 | 만14세 미만 (아동수당 지원대상은 만18세 미만, 군입대 및 대학 진학 시 만25세까지 지급) | 만6세가 된 날의 다음날 이후의 최초 학년 초부터 12세가 된 날이 속하는 학년 말 미만 | 만18세 미만(미성년자, 어린이, 선거권 동일) | 18세 미만(미성년자 및 선거권 19세 미만, 형사미성년자는 14세 미만) |
| 어린이 | - | 영유아기, 초등학생기, 사춘기를 겪고 있는 만18세 미만인자 | - | (도로교통법 적용 나이는 13세 미만) |
| 청소년 | 만14세 이상 만18세 미만 | 소년은 만18세 미만인자(아동복지 법) 만20세에 도달하지 않은 자 (소년법) (미성년자는 20세 미만, 선거권은 18세 이상) | 만18세 이상 20세 이하(아동복지법), 만18세 이상 24세 이하(사회복지법) | 청소년은 만9세 이상 만24세 이하 (보호법과 소년법은 19세 미만, 단 만19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 자는 제외) |
| 청년 | 만18세 이상 만27세 미만 | - | - | 만15세 이상 만29세 이하(시행령) |
| 젊은이(영유아, 아동, 청소년, 청년까지) | 만27세 미만 (연방교육지원법은 지원 대상을 30세 이하까지 적용) | 만0세 이상 만30세 미만 (기본계획, 40세 까지 지원가능) | 만29세 미만 | - |

출처: 각 국가별 법률 검색사이트, 자체 표 작성

(2) 생애전반기 통합 법안 목적, 정책영역 및 정책추진체계 비교와 시사점

이제 제정될 청년기본법안과 관련하여 유사하지만 생애전반기를 통합한 해외 사례를 비교해 보고자 한다. 우선 법률 제정 목적을 보면, 우리나라나 해외 선진국에서는 청소년 사업 혹은 활동(youth work)을 출발점으로 청소년정책이 추진되어 왔고 독일이나 일본, 핀란드 모두 젊은이의 활동을 강조하고 있으며 일본을 제외하고 독일이나 핀란드는 젊은 이들의 참여를 중시하며 독일의 경우 법률에 청년참여기구가 대표성을 가질 수 있도록 하는 민주적 절차에 대한 조항을 포함하고 있다.

아동, 청소년, 청년 등 생애주기 전반기에 대한 정책추진체계는 대다수 국가가 행정부처에서 업무를 관장하도록 하고 있듯이 독일이나 핀란드 역시 행정부처에서 업무를 관장하도록 하고 있다. 두 국가의 차이점은 독일의 경우 대상 중심 정책을 기능 중심 정책에서 분리해 별도의 행정부처를 만든 대신 핀란드의 경우 교육과 학습, 문화 활동 중심의 청소년사업에서 출발해 온 역사를 유지해 교육문화부가 관장하고 있으나 아동 중심의 보호체계와 청년 중심의 자립지원체계를 포괄해 교육문화부의 사무에서 벗어나더라도 컨트롤타워 역할을 수행 중에 있다. 특히 유럽연합의 청년 고용정책인 청년보장제를 핀란드에서는 노동사회부가 아닌 교육문화부에서 주관부처로 활약 중이다.

<표 3-2-5> 3개국 생애전반기 관련 통합 법률의 목적, 정책영역, 정책추진체계

| 구 분 | 법률 제정 목적, 정책영역, 정책추진체계 |
|-----|---|
| 독일 | 이 법률(Kinder-und Jugendhilfegesetz)의 목적 대신 제1장 일반 규정에서 제1조 아동 및 젊은이의 권리를 제시하고 제2조에 청소년 지원 업무로 “젊은이 활동 지원, 양육 아동 및 청소년 보호, 가정 내 교육 지원, 보육 시설 및 주간 보호 아동 지원, 양육, 정서장애 아동 및 젊은이 사회 적응 지원(양육수당 및 아동수당, 생계비 및 병원비 지원), 젊은이에 대한 자립 지원(청년에 대한 보조금)” 등을 제시함. 정책추진체계(제5장)는 가족, 노인, 여성, 젊은이부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)가 중앙정부 차원에서 총괄조정 역할을 수행하며 연방정부 차원에서 참여기구인 젊은이위원회(참여하는 공공조직[3/5 동의]이나 단체나 기관[2/5 동의] 민주적으로 대표를 선발하는 규정을 담음) |

| 구 분 | 법률 제정 목적, 정책영역, 정책추진체계 |
|-----|--|
| | <p>를 두고 있음. 지자체에는 우리나라의 고용청처럼 젊은이청(jugendamt)이라는 전달체계로 오래 전부터 구축되어 운영 중임. 지역사회에서는 젊은이청과 같은 공공전단체계 외에 청년들의 참여로 이루어지는 참여기구들을 설치하도록 하고 있음.</p> |
| 일본 | <p>이 법률(子ども・若者育成支援推進法, 제1장 총칙 제1조)은 “어린이·젊은이의 건전한 육성, 어린이·젊은이 사회생활을 원활하게 영위할 수 있도록 하기 위한 지원, 기타 대처(이하 ‘어린이·젊은이 육성 지원’이라 한다.)에 대하여(...)다른 관계 법률에 따른 시책과 더불어 종합적인 어린이·젊은이 육성 지원을 위한 시책(이하 ‘어린이·젊은이 육성 지원 시책’이라 한다.)을 추진하는 것을 목적으로 한다.”로 제시함. 정책 추진 체계(법률 제2장)는 총괄조정기구로 수상이 위원장이고 각 대신들(장관급)이 위원인 내각부에 설치된 어린이·젊은이육성지원추진본부에서 각 부처 사업들을 관장하며 기초 지자체까지 어린이·젊은이 육성 지원 추진 대강(子ども・若者ビジョン)에 따라 사업을 추진하게 되어 있으며 총괄조정기구로 어린이·젊은이 지원지역협의회(어린이·젊은이 지원조정기관)를 구성하고 전달체계로 지자체는 어린이·젊은이 지원 센터를 두도록 하고 있음.</p> |
| 핀란드 | <p>이 법의 목적(Nuorisolaki, 제1장 일반규정 제1조)은 “젊은이의 성장과 독립을 지원하고 젊은이의 적극적 시민의식과 사회적 권한을 강화하며 젊은이의 성장과 생활환경을 개선하는 것이다. 이 목적 실현의 기초는 공동체, 연대, 공정성, 평등, 다문화주의, 국제주의, 건강한 생활 습관, 환경과 삶의 존중 의식을 바탕으로 한다.”로 제시함. 정책추진체계(제2장)는 교육문화부(Opetus- ja kulttuuriministeriö)에서 젊은이 정책 사업들을 총괄하며 중앙단위에 젊은이정책에 대한 국가자문위원회, 젊은이정책 평가 및 보조금 위원회를 두도록 하고 있으며 전국적으로 젊은이센터가 정부 지출금과 주 보조금으로 운영되며 지자체에 지방정부와 젊은이 협회, 젊은이 단체 등이 협력할 수 있는 체계를 갖추도록 하고 있음.</p> |

(3) 생애전반기 통합 법안 법률 특성 비교와 시사점

현재 국회에 입법 발의된 청년기본법(안)은 주요 국가들과는 달리 아동과 청소년 법안이 현존하는 상태에서 별도의 법안으로 제정될 것으로 보이며 연령 정의도 중복 상태여서 이를 다른 국가들은 어떻게 해결했는지를 법률 특성을 통해 살펴보고자 한다.

<표 3-2-6> 3개국 생애전반기 관련 통합 법률 특성

| 법적 정의 | 독 일 | 일 본 | 핀란드 | 한 국 |
|-------------------|---|-----------------------------------|--|-------------------------------------|
| 법률 체계 | 법전 방식 | 개별법 방식 | 개별법 방식 | 개별법 방식 |
| 생애전반기 통합 법률 | 아동 및 젊은이지원법(Kinder-und Jugendhilfegesetz) | 어린이·젊은이육성 지원추진법(子ども・若者育成支援推進法) | 젊은이법(Nuorisolaki) | - |
| 통합 연령 (아동부터 청년까지) | 만27세 미만 | 만30세 미만 | 만29세 미만 | - |
| 법률 연령 정의 | 있음 (20대 후반까지 생애전반기 정의) | 있음 (단, 어린이 및 젊은이법은 기본 계획에서 제시) | 있음 (20대 후반까지 생애전반기 정의) | 있음 (10대 아동과 20대 청소년은 있으나 청년은 없음) |
| 법률 간 연령 정의 불일치 | 없음 | 있음 | 있음 | 있음 |
| 단서 조항 | 있음(1조 2항 관련 아동을 0세부터 18세 미만으로 둠) | 없음(단, 기본계획에 청년 니트 등 40세 단서 제시) | 없음 | 있음(단, 시행령에 34세까지 의무고용제 적용) |
| 제정일 | 1990년 6월 26일 | 2009년 4월 1일 | 2006년 1월 27일 (1995년 2월 24일 제정 법률은 청소년 활동에 관한 법률임) | 국회 7개 법안 입법 발의 중 |
| 최근 개정일 | 2016년 11월 4일 | - | 2016년 12월 21일 | - |

출처: 각 국가별 법률 검색사이트, 자체 표 작성

우리나라가 청소년기본법 제정 시 주로 참고했던 독일, 스위스, 오스트리아나 북유럽 국가들, 일본 등에서 어떤 해결책을 제시하고 있는지 살펴볼 수 있다. 우선 독일처럼 법전 체계로 통합할 경우 개별법 별로 일관성을 갖지 못하는 상황을 극복할 수 있으며 법률 정비와 더불어 생애전반기 대상 중심 정책 법률을 새롭게 재구성할 수 있을 것으로 보인다. 그렇지만 법전체제로의 전환은 법률 전반에 걸친 대규모 작업으로 우리나라에서 현실

성이 없는 방안이라고 할 수 있다.

두 번째 일본처럼 기존 법률 정비를 장기과제로 두고 우선 통합 법률을 제정하되 법률에 연령 정의를 담지 않고 정책을 추진하는 기본계획에 담는 방법이 있다. 그런데 이러한 방안은 행정부가 필요에 따라, 혹은 정권이 교체되었을 때 손쉽게 지원 대상을 바꿀 수 있다는 점에서 입법부의 역할이 필요하며 가급적 합의된 연령 정의를 법률에 담는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

세 번째로 현행 청년고용특별법의 시행령처럼 정책사업에 따라 단서조항을 달고 청년 연령은 해외입법사례나 일반적인 상식 수준에서 20대, 최대 34세까지로 정의하되 단서조항으로 정책사업 추진 시에 연령을 달리 할 수 있도록 하는 방안이다. 이는 독일이나 일본 등에서 발견되는 특징으로 연령은 명확하게 정의하더라도 현실적으로 30대에 대한 지원이 필요한 상황을 극복할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

제3절 입법상 생애전반기 연령 정의와 정책연계방안

1. 전문가 델파이 조사

(1) 조사 개요

이 연구에서는 전문가 델파이 조사를 통하여 전문가들이 생각하는 생애주기별 대상들의 연령 범위와 실제 입법 연령에 대한 동의 정도를 알아보고, 합리적으로 연령정의를 할 수 있는 기준이 무엇인지에 대해 알아보았다.

델파이 조사의 전문가 패널은 아동, 청소년, 청년, 노인 분야 전문가들로 총 28명으로 구성되었다. 델파이조사는 2018년 1월 19일부터 2월 6일까지 이루어졌으며, 조사는 1차와 2차에 걸쳐 이루어졌다.

(2) 조사 결과

본 절에서는 세 가지 주제에 대해 다룬다. 첫째는 생애주기별 정책대상의 연령범위 설정으로 전문가들이 아동/청소년/청년의 연령 범위를 어디까지 보고 있는지 살펴보는 것이다. 둘째는 현행법상의 입법 연령에 대한 동의 정도로, 전문가들이 현행법상의 아동/청소년/청년의 연령정의에 얼마나 동의하는지 알아보는 것이다. 셋째는 입법 연령을 정의할 때 사용할 수 있는 기준들에 얼마나 동의하는지 살펴보는 것이다. 세 가지 주제에 대한 전문가들의 델파이조사 결과는 다음과 같다.

1) 생애주기별 정책대상의 연령범위 설정에 대한 전문가 의견

먼저 생애주기별 정책대상을 아동, 청소년, 청년, 중장년, 노인의 5단계로 구분할 때 각 대상의 연령은 어디에서부터 어디까지인지 알아보았다. 각 대상의 하한연령과 상한연령을 기입하게 하고, 이에 대한 평균과 표준편차를 구한 결과는 <표 3-3-3>과 같다.

<표 3-3-1> 델파이 전문가 패널 현황(28명)

| 전문분야 | 소 속 | 직 위 |
|-------|---------------|------|
| 아동분야 | ○○대학교 | 교수 |
| | ○○대학교 | 교수 |
| | ○○○○연구소 | 연구위원 |
| | ○○대학교 | 교수 |
| | ○○○○대학교 | 교수 |
| | ○○○○○○연구소 | 연구위원 |
| | ○○○○대학교 | 교수 |
| 청소년분야 | ○○○○대학교 | 교수 |
| | ○○○○대학교 | 교수 |
| | ○○대학교 | 교수 |
| | ○○○○○○○○○○개발원 | 부장 |
| | ○○대학교 | 교수 |
| | ○○대학교 | 교수 |

| 전문분야 | 소 속 | 직 위 |
|------|------------|------|
| 청년분야 | ○○○○○○○연구원 | 연구위원 |
| | ○○○○○○○연구원 | 연구위원 |
| | ○○○○○정보원 | 연구위원 |
| | ○○○○○연구원 | 연구위원 |
| | ○○○○○○○개발원 | 연구위원 |
| | ○○○○○연구원 | 연구위원 |
| | ○○○○○○○개발원 | 연구위원 |
| | ○○○연구원 | 연구위원 |
| 노인분야 | ○○대학교 | 교수 |
| | ○○○연구원 | 연구위원 |
| | ○○대학교 | 교수 |
| | ○○○○○개발원 | 연구위원 |
| | ○○○○○연구원 | 연구위원 |
| | ○○○○○○○개발원 | 연구위원 |
| | ○○대학교 | 교수 |

<표 3-3-2> 델파이 조사 문항 구성

| 구 분 | 하위구분 | 세부내용 |
|---|---------------------|--|
| 1. 생애주기별 정책대상의 연령 범위 설정 및 현행 입법 연령에 대한 동의정도 | 1) 아동 연령의 정의 | 아동 연령의 범위 |
| | | 아동복지법의 연령범위 동의정도 |
| | 2) 청소년 연령의 정의 | 청소년 연령의 범위 |
| | | 청소년기본법의 연령범위 동의 정도 |
| | 3) 청년 연령의 정의 | 청년 연령의 범위 |
| | | 청년고용촉진 특별법의 연령범위 동의 정도 청년기본법안의 연령범위 동의 정도 |
| | 4) 노인 연령의 정의 | 노인 연령의 범위 |
| | | 노인복지법의 연령범위 동의 정도 |
| 2. 생애주기별 정책대상의 연령 범위 설정 기준의 동의정도 | 1) 아동과 청소년 연령 구분 기준 | 신체적 변화에 대한 동의정도 |
| | | 학교급간 변화에 대한 동의정도 |
| | | 개인의 자각에 대한 동의 정도 |
| | 2) 청소년과 청년 연령 구분 기준 | 중학교 졸업에 대한 동의정도 |
| | | 고등학교 졸업에 대한 동의정도 |

| 구 분 | 하위구분 | 세부내용 |
|-----|---------------------|----------------------|
| | | 성년연령에 대한 동의정도 |
| | | 노동시장참여 가능연령에 대한 동의정도 |
| | | 결혼가능여부에 대한 동의정도 |
| | | 개인의 자각에 대한 동의정도 |
| | 3) 청년과 중장년 연령 구분 기준 | 취업시점에 대한 동의정도 |
| | | 결혼시점에 대한 동의정도 |
| | | 첫 자녀 출산시점에 대한 동의정도 |
| | | 개인의 자각에 대한 동의정도 |
| | 4) 노인 연령 설정의 구분 | 은퇴시점에 대한 동의정도 |
| | | 건강상태에 대한 동의정도 |
| | | 개인의 자각에 대한 동의정도 |
| | | 개인의 자각에 대한 동의정도 |

<그림 3-3-1> 본 연구에서 설정한 생애주기별 정책대상의 구분



먼저 아동의 연령은 1차 조사에서는 하한연령 평균 3.8세(표준편차 3세), 상한연령 평균 13.5세(표준편차 2.6세)였고, 2차 조사에서는 하한연령 평균 3.7세(표준편차 2.6세), 상한연령 평균 13.1세(표준편차 2.3세)였다. 이러한 결과는 현행 아동복지법상 아동연령인 만18세 미만에 비하여 협소한 범위로, 하한연령 이전에는 영유아, 상한연령 이후에는 청소년을 고려하였기 때문인 것으로 보인다.

다음으로 청소년의 연령은 1차조사에서는 하한연령 평균 13.1세(표준편차 1.5세), 상한연령 평균 20.4세(표준편차 3.7세)였고, 2차조사에서는 하한연령 평균 13.3세(표준편차 1.2세), 상한연령 평균 19.8세(표준편차 2.5세)였다. 이러한 결과 역시 현행 청소년기본법상 청소년연령인 만9세부터 만24세 이하에 비해 연령범위가 협소하게 나타난 것이다. 특히 청소년의 최대 연령이 성년 연령 이하로 한정된 것이 특징이라 할 수 있다.

청년의 연령은 1차조사에서는 하한연령 평균 19.8세(표준편차 2.4세), 상한연령 평균 32세(표준편차 4.7세), 2차조사에서는 하한연령 평균 19.9세(표준편차 2.2세), 상한연령 평균 32.1세(표준편차 3.9세)였다. 청년의 연령범위는 청년고용촉진에 관한 특별법의 만15세에서 만29세까지에 비해 하한연령과 상한연령이 모두 높게 설정된 것이 특징이라 할 수 있다. 하한연령은 성년 연령 이상으로 설정되어 있고, 상한 연령은 30대 초반까지로 설정되어 있는 것이 특징이라 할 수 있다.

<표 3-3-3> 생애주기별 정책대상의 연령범위 (평균, 표준편차)

| | 1차조사 | | 2차조사 | |
|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 하한연령 평균 | 상한연령 평균 | 하한연령 평균 | 상한연령 평균 |
| 아동 | 3.8(3) | 13.5(2.6) | 3.7(2.6) | 13.1(2.3) |
| 청소년 | 13.1(1.5) | 20.4(3.7) | 13.3(1.2) | 19.8(2.5) |
| 청년 | 19.8(2.4) | 32(4.7) | 19.9(2.2) | 32.1(3.9) |

주. 1차 조사의 참여인원은 28명, 2차 조사의 참여인원은 27명임.

2) 현행법상의 입법 연령에 대한 전문가들의 동의정도

생애주기별 정책대상들의 현행법상 입법 연령에 대한 전문가들의 동의정도를 알아보았다. 현행법상 아동연령은 아동복지법(제3조), 청소년연령은 청소년기본법(제3조), 청년연령은 청년고용촉진에 대한 특별법에 규정되어 있다. 각각의 대상에 따른 입법 연령에 대한 동의 정도는 아래 표와 같다.

<표 3-3-4> 현행법상의 입법 연령에 대한 전문가들의 동의 정도

| | | 평 균 | 표준편차 | CVR | 수렴도 | 합의도 |
|-------------|----|------|------|-------|------|-------|
| 아동복지법 | 1차 | 4.46 | 3.26 | -0.21 | 2.75 | -0.83 |
| (18세 미만) | 2차 | 4.26 | 2.75 | -0.48 | 1.50 | 0.00 |
| 청소년기본법 | 1차 | 3.69 | 2.05 | -0.54 | 1.50 | 0.00 |
| (9세~24세이하) | 2차 | 3.59 | 1.60 | -0.85 | 0.50 | 0.67 |
| 청년특별법 | 1차 | 4.42 | 2.02 | -0.38 | 1.50 | 0.00 |
| (15세~29세이하) | 2차 | 4.11 | 1.34 | -0.56 | 1.00 | 0.50 |
| 청년기본법안 | 1차 | 4.42 | 2.25 | -0.46 | 1.75 | 0.13 |
| (19세~39세이하) | 2차 | 4.33 | 1.66 | -0.56 | 1.00 | 0.50 |

주 1) 동의 문항은 10점 척도이며, 1점은 '전혀 동의하지 않음'을 의미하고 10점은 '매우 동의함'을 의미함.

2) CVR(Content Validity Ratio) = $(ne-N/2) / (N/2)$, N: 관측치, ne: 중요하다고 응답한 사례수

3) 수렴도 = $IQR / 2$, IQR: 사분범위(제3사분위수 - 제1사분위수)

4) 합의도 = $1 - (IQR / Median)$

아동복지법, 청년특별법, 청년기본법안 모두 10점 만점 중 4점대로 나타나 보통 이하의 동의도를 보였다. 이들 법안 역시 합의수준이 낮게 나타났고, 수렴도 역시 낮게 나타났다. 청소년기본법은 10점만점 중 3점대로 가장 동의도가 낮게 나타났고, 이에 대한 전문가들의 합의가 비교적 높게 나타났다.

3) 생애주기별 정책대상의 연령구분 기준에 대한 전문가들의 동의정도

생애주기별 정책대상의 연령기준을 정하는데 있어 중요한 것은 다른 대상들과 어떻게 구분할 것인지 기준을 정하는 것이다. 여기서는 아동과 청소년, 청소년과 청년과 중장년을 어떠한 기준으로 구분할 것인지를 살펴보았다. 각각의 기준은 신체적 변화, 사회적 변화, 그리고 개인의 자각 변화의 틀로 각 대상들에 맞게 수정하여 제시하였고, 이에 대한 동의 정도를 측정하였다. 이에 대한 결과는 <표 3-3-5>에 제시되어 있다.

① 아동과 청소년 연령의 구분 기준

아동과 청소년 연령을 구분은 아동연령의 상한과 청소년 연령의 하한을 정하는 기준으로 볼 수 있다. 델파이조사에서 연령 구분 기준으로 제시된 것은 신체적 변화(2차 성징), 학교급간 변화(초등→중등), 개인의 자각(스스로 아동이나 청소년으로 느끼는지 여부) 등 3가지였다.

응답 결과를 보면 기준들 간 동의도(10점 만점 기준)는 학교급간변화(1차 7.86점, 2차 7.81점), 신체적 변화(1차 6.89점, 2차 6.48점), 개인의 자각(1차 5.46점, 2차 5.11점) 순으로 높게 나타났다. 합의도는 0.75점 이상을 높은 합의수준으로 볼 때 신체적 변화(1차 .57점, 2차 .86점), 학교급간 변화(1차 .75점, 2차 .75점), 개인의 자각(1차 .15점, 2차 .60점)으로 나타났다. 세 가지 기준들 중 신체적 변화, 학교급간 변화가 비교적 높은 동의도와 합의도를 보인 것으로 볼 수 있으며, 신체적 변화는 이에 비해 동의도와 합의도가 떨어지는 것으로 나타났다.

② 청소년과 청년 연령의 구분 기준

청소년과 청년 연령의 구분 기준으로 제시된 것은 중학교 졸업(만15세), 고등학교 졸업(만18세), 성년연령(만19세), 노동시장 참여가능 연령(만15세 이상), 결혼 가능 여부(만18세), 개인의 자각(스스로 청년으로 느끼는지 여부) 등 6가지였다. 청소년과 청년을 신체적으로 구분하기는 어려우므로 이 기준에서 신체적 기준은 제외되었다.

응답 결과를 동의도 순으로 보면 성년연령(1차 7.46점, 2차 7.33점), 고등학교 졸업(1차 6.36점, 2차 6.30점), 결혼 가능여부(1차 6.39점, 2차 6.11점), 노동시장 참여가능여부(1차 5.81점, 2차 5.30점), 개인의 자각(1차 5.14점, 2차 5.00점), 중학교 졸업(1차 2.50점, 2차 2.22점) 등이었다. 합의도가 .75 이상인 것은 성년연령(1차 .75, 2차 .81)이었으며, 고등학교 졸업(1차 .39, 2차 .71)이 이에 근접하게 나타났다. 수렴도가 .5 이하인 문항은 없었다. 여섯 가지 기준들 중 동의도와 합의도가 높게 나타난 기준은 고등학교 졸업과 성년 연령이었으며, 중학교 졸업이 가장 낮게 나타났다.

③ 청년과 중장년 연령의 구분 기준

청년과 중장년 연령의 구분 기준으로 제시된 것은 취업시점, 결혼(초혼)시점, 첫 자녀출산 시점, 개인의 자각(스스로 중장년 이라 느끼는지 여부) 등 4가지였다.

응답결과를 동의도 순으로 보면 취업시점(1차 4.85점, 2차 4.33점), 결혼 시점(1차 4.52점, 2차 4.04점), 첫 자녀출산 시점(1차 3.85점, 2차 3.52점), 개인의 자각(1차 4.89점, 2차 4.81점) 등이었다. 이들 기준들 중 합의도가 .75 이상, 수렴도가 .5 이하인 문항은 없었다. 청년과 중장년을 나누는 기준은 아직 불명확하며, 합의가 어렵다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

<표 3-3-5> 델파이 조사 결과: 개별 문항에 대한 동의 정도 (1차/2차 조사 결과)

| 구분 | 내용 | | 평균 | S.D. | CVR | 수렴도 | 합의도 |
|------------------------------|---------------------------------------|------|------|-------|-------|------|------|
| 아동· 청소년 | 신체적 변화(2차성장) | 1차 | 6.89 | 2.42 | 0.64 | 1.50 | 0.57 |
| | | 2차 | 6.48 | 1.95 | 0.70 | 0.50 | 0.86 |
| | 학교급간 변화 (초등→중등) | 1차 | 7.86 | 2.03 | 0.79 | 1.00 | 0.75 |
| | | 2차 | 7.81 | 1.75 | 0.85 | 1.00 | 0.75 |
| | 개인의 자각 (스스로 아동이나 청소년으로 느끼는지 여부) | 1차 | 5.46 | 2.52 | -0.07 | 2.13 | 0.15 |
| | | 2차 | 5.11 | 1.76 | -0.04 | 1.00 | 0.60 |
| 청소년 · 청년 | 중학교 졸업 (만15세) | 1차 | 2.50 | 1.58 | -0.86 | 1.00 | 0.00 |
| | | 2차 | 2.22 | 1.09 | -1.00 | 1.00 | 0.00 |
| | 고등학교 졸업 (만18세) | 1차 | 6.36 | 2.83 | 0.14 | 2.13 | 0.39 |
| | | 2차 | 6.30 | 2.45 | 0.56 | 1.00 | 0.71 |
| | 성년연령 (만19세) | 1차 | 7.46 | 2.56 | 0.71 | 1.00 | 0.75 |
| | | 2차 | 7.33 | 2.09 | 0.70 | 0.75 | 0.81 |
| | 노동시장참여 가능연령 (만15세 이상) | 1차 | 5.81 | 2.54 | 0.19 | 2.25 | 0.25 |
| | | 2차 | 5.30 | 1.94 | -0.11 | 1.00 | 0.60 |
| | 결혼 가능여부 (만18세) | 1차 | 6.39 | 2.63 | 0.29 | 1.63 | 0.54 |
| | | 2차 | 6.11 | 2.28 | 0.26 | 1.50 | 0.50 |
| 개인의 자각 (스스로 청년으로 느끼는지 여부) | 1차 | 5.14 | 2.66 | -0.14 | 2.13 | 0.15 | |
| | 2차 | 5.00 | 1.92 | -0.19 | 1.25 | 0.50 | |

| 구 분 | 내 용 | | 평 균 | S.D. | CVR | 수렴도 | 합의도 |
|------|-------------------------------|----|------|------|-------|------|------|
| | 취업 시점 | 1차 | 4.85 | 2.73 | -0.04 | 2.50 | 0.00 |
| | | 2차 | 4.33 | 2.06 | -0.19 | 2.00 | 0.20 |
| 청년 · | 결혼(초혼) 시점 | 1차 | 4.52 | 2.98 | -0.11 | 2.50 | 0.00 |
| | | 2차 | 4.04 | 2.14 | -0.41 | 2.00 | 0.00 |
| 중장년 | 첫 자녀출산 시점 | 1차 | 3.85 | 2.46 | -0.41 | 2.00 | 0.00 |
| | | 2차 | 3.52 | 1.89 | -0.70 | 1.25 | 0.38 |
| | 개인의 자각 (스스로 중장년이라 느끼는지 여부) | 1차 | 4.89 | 2.61 | -0.19 | 2.00 | 0.20 |
| | | 2차 | 4.81 | 2.06 | -0.19 | 1.50 | 0.40 |

주 1) CVR(Content Validity Ratio) = $(ne - N/2) / (N/2)$, N: 관측치, ne: 중요하다고 응답한 사례수

2) 수렴도 = $IQR / 2$, IQR: 사분범위(제3사분위수 - 제1사분위수)

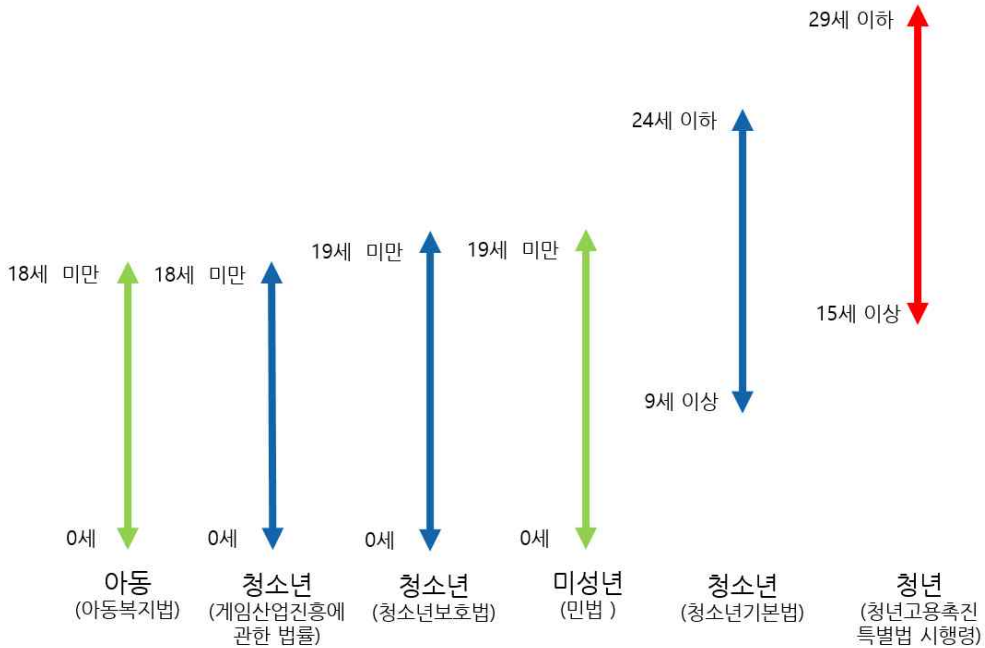
3) 합의도 = $1 - (IQR / Median)$

2. 입법상 생애전반기 연령 정의와 정책연계방안 고려사항

다음으로 입법상 생애전반기의 연령 정의에 따른 정책연계방안 고려사항에 대해 살펴 보겠다. 이를 다루기 위해 우선 생애전반기의 연령이 정의된 대표적인 입법들에는 무엇이 있는지 살펴보고, 정책연계 시 고려해야할 사항이 무엇인지 살펴보겠다.

아래 그림은 본 연구에서 정의한 생애전반기인 아동, 청소년, 청년에 관한 연령이 정의 된 대표적인 법률을 나타낸다. 「아동복지법」상 아동은 18세 미만으로 정의되어 있고, 「계 입산업진흥에 관한 법률」상 청소년도 18세 미만으로 정의되어 있다. 「청소년보호법」상 청소년은 19세 미만으로 정의되어 있으며, 「청소년기본법」상의 청소년은 9세 이상 24세 이하로 정의되어있다. 마지막으로 청년은 「청년고용촉진특별법 시행령」상에 15세 이상 29세 이하로 정의되어있다.

<그림 3-3-2> 생애전반기 연령이 정의된 대표적 법률



이처럼 비슷한 연령구간을 정의한 개별 법률에 간에도 생애전반기 구분에 대한 연령을 서로 다르게 정의하고 있다. 「아동복지법」과 「게임산업진흥에 관한 법률」은 완전히 일치하는 연령임에도 불구하고 아동과 청소년으로 같은 연령을 서로 다르게 정의하고 있다. 「청소년보호법」의 청소년은 「민법」의 미성년과 같은 연령으로 구분하고 있으며, 「청소년기본법」과 「청년고용촉진특별법 시행령」에서는 청소년과 청년을 각각 9세 이상 24세 이하, 15세 이상 29세 이하로 구분하고 있다. 즉, 15세 이상 19세 미만은 아동이자 청소년이며, 청년도 될 수 있다는 것이다.

앞서 살펴본 전문가 델파이조사 결과 생애전반기를 다루는 현행법 상의 입법 연령에 대한 CVR은 전부 부정적으로 나타났고, 수렴도 및 합의도는 매우 낮은 수준의 수렴 및 합의가 된 것으로 나타났다. 이는 생애전반기를 다루는 현행법 상 입법 연령에 전반적으로 동의하지 못함을 뜻한다. 또한, 아동과 청소년, 청소년과 청년, 청년과 중·장년을 구

분하는 기준에 대해서도 전문가 델파이조사 결과 각각에 대해 수렴도 및 합의도가 매우 낮은 수준으로 나타났다. 이는 아동과 청소년, 청년을 나누는 기준에 대해서도 수렴 및 합의되는 기준을 정하는 것이 매우 어렵다는 것을 뜻한다.

이러한 입법 상 연령기준 및 각각을 정의할 수 있는 기준을 정하는 것에는 뚜렷하게 동의되는 지점이 없어 보이나, 생애전반기인 아동, 청소년, 청년의 연령이라고 생각하는 나이에 대해서는 일반 실태조사 결과 및 전문가 델파이조사에서도 뚜렷하게 동의되는 것으로 보인다. 아동은 10대 초반(12~13세)까지, 청소년은 10대 초반에서 중반(12, 13세~18, 19세), 청년은 20대와 30대 초반(18, 19세~29, 31세) 정도로 생각하고 있다는 것이다. 그렇다면, 생애전반기 입법에 이러한 연령을 기준으로 재설정하면 문제가 간단해지는 것이 아닌가 생각할 수 있으나 그렇지 않은 것이 사실이다. 생애전반기를 포함하는 입법들은 법률의 이름만 보아도 각각 입법상의 특별한 목적을 가지고 만들어진 법률들이기 때문이다. 따라서 각각의 개별 법률의 목적을 살펴보고 입법상 생애전반기의 연령 정의에 따른 정책연계방안 고려사항을 살펴보도록 하겠다.

먼저, 「아동복지법」상 아동은 18세 미만인 사람으로 정의된다. 이 법에 따르면 아동에 대한 정책은 크게 아동에 대한 보호서비스 및 아동학대의 예방 및 방지, 아동에 대한 지원 서비스, 아동복지시설의 3가지로 구분된다. 먼저, 아동에 대한 보호서비스는 보호조치 및 금지행위 등에 대한 정책을 다루고 아동학대의 예방 및 방지는 아동학대의 신고, 예방교육, 아동관련기관의 취업제한 등의 정책을 다룬다. 다음으로 「장애아동 복지지원법」에서도 아동은 18세 미만인 사람으로 정의된다. 관련 정책으로는 장애아동의 의료비지원, 보조기구지원, 발달재활서비스지원, 보육지원, 가족지원, 돌봄 및 일시적 휴식지원 서비스지원, 지역사회 전환 서비스지원 등을 다룬다. 「가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」과 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」에서도 아동은 18세 미만으로 정의되어 있다. 이 법률에 따라 피해아동과 실종아동에 대한 지원 정책들이 수립되어 시행중이다.

다음으로 「게임산업진흥에 관한 법률」, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「음악산업진흥에 관한 법률」에서는 모두 18세 미만인 자를 청소년으로 정의하고 있다. 이 세

가지의 법령은 각각의 등급에 대한 분류 및 출입제한 시간을 정하는 정책을 수립하기 위한 근거이다. 즉, 18세 미만을 청소년이라고 정의했다하더라도, 18세 미만이라는 것이 중요하지 아동/청소년이란 용어가 중요하지 않을 수 있다는 뜻으로도 볼 수 있다.

다음으로 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」에서는 아동과 청소년을 묶어서 19세 미만인 자로, 「청소년 보호법」에서는 청소년을 19세 미만인 자로 정의하고 있다. 이 두가지의 법령에서 정의하고 있는 19세 미만은 「민법」에서 미성년으로 정의하는 19세 미만과 일치한다. 따라서 이러한 아동·청소년, 청소년의 연령의 정의도 각 개별 법령의 목적에 따라 19세 미만인 자를 보호하는 것이 더 중요하다는 것으로 해석 할 수 있다.

다음으로 「청소년 기본법」, 「청소년활동 진흥법」, 「청소년복지 지원법」에서는 청소년의 연령을 9세 이상 24세 이하로 정의하고 있다. 「청소년 기본법」에서는 청소년 정책을 총괄하는 부분을 다루고, 「청소년활동 진흥법」에서는 청소년 수련시설과 수련활동 정책 수립 및 운영을 다루며, 「청소년복지 지원법」에서는 위기청소년 지원 등의 정책을 다루고 있다.

마지막으로 「청년고용촉진특별법 시행령」에서는 청년을 15세 이상 29세 이하로 정의하고 있고, 청년 고용 의무, 청년 직업능력개발훈련 등과 같은 정책을 다룬다.

<표 3-3-6> 생애전반기를 포함하는 법률에 따른 정책

| 법령 | 대상 | 연령 | 정책 |
|------------|----|--------|---|
| 아동복지법 | 아동 | 18세 미만 | - 아동에 대한 보호서비스 및 아동학대의 예방/방지 - 아동에 대한 지원 서비스 - 아동복지시설 |
| 장애아동 복지지원법 | 아동 | 18세 미만 | - 장애아동의 의료비지원, 보조기구지원, 발달재활서비스지원, 보육지원, 가족지원, 돌봄 및 일시적 휴식지원 서비스지원, 지역 사회 전환 서비스지원 등 |

| 법 령 | 대 상 | 연 령 | 정 책 |
|-------------------------|------------|------------------|---|
| 가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률 | 아동 | 18세 미만 | - 피해자 아동 취학 지원 - 피해자 아동 보호비용 지원 |
| 실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 | 아동 | 18세 미만 | - 실종아동 가족지원 - 실종아동 복귀 후 사회 적응을 위한 상담 및 치료서비스 제공 |
| 게임산업진흥에 관한 법률 | 청소년 | 18세 미만 | - 청소년 이용불가 등급 분류 |
| 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 | 청소년 | 18세 미만 | - 청소년 관람불가 등급 분류 |
| 음악산업진흥에 관한 법률 | 청소년 | 18세 미만 | - 청소년 출입 시간 |
| 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 | 아동· 청소년 | 19세 미만 | - 피해아동·청소년 등의 상담 및 치료 - 성범죄자 신상정보 공개와 취업제한 |
| 청소년 보호법 | 청소년 | 19세 미만 | - 청소년유해매체물의 결정 및 유통 규제 - 청소년의 인터넷게임 중독 예방 - 청소년유해약물등, 청소년유해행위 및 청소년유해업소 등의 규제 |
| 청소년 기본법 | 청소년 | 9세 이상 24세 이하 | - 청소년정책 총괄·조정 |
| 청소년활동 진흥법 | 청소년 | 9세 이상 24세 이하 | - 청소년수련시설 설치·운영 - 청소년수련활동 인증제도 |
| 청소년복지 지원법 | 청소년 | 9세 이상 24세 이하 | - 청소년 건강보장 - 지역사회 청소년통합지원체계 운영 - 위기청소년 지원 |
| 청년고용촉진특별 법 시행령 | 청년 | 15세 이상 29세 이하 | - 청년 고용 의무 - 직업능력개발훈련 |

이와 같이 각각의 법률에서 정의하는 아동, 청소년, 청년의 연령 정의는 같은 부분도 있지만 다르게 정의하고 있다고 보는 것이 타당하며 상당부분 중복된다. 그러나 이와 같은 정의는 연령에 대한 정의가 목적이 아니고, 각각의 개별 법령의 목적에 대한 정의에 부합하여 나타난 결과라 볼 수 있다. 만약 아동의 연령을 10대 초반(12~13세)까지로 재정의 한다면, 복지지원, 피해자보호, 실종아동 지원 등의 정책적 혜택을 받을 집단이 줄어들 수 있다. 또한, 청소년의 연령을 10대 초반에서 중반(12, 13세~18, 19세)으로 재정의 한다면, 활동 및 복지 지원 등의 정책적 혜택이 줄어들 수 있다.

따라서 생애전반기 입법상 연령정의와 정책을 연계할 때에는 아동, 청소년, 청년 각각에 대해 연령을 먼저 정의 한 후 정책을 연계하기 보다는 정책 목적을 먼저 설정한 후 각 정책에 맞는 연령을 정의하는 것이 현실적인 대안이라 검토된다.

제4절 소 결

이 절에서는 아동에서 청년에 이르는 생애전반기를 대상으로 이루어지는 정책과 관련된 입법상의 연령 정의를 정책과 밀접하게 연계될 수 있는 방안에 대해서 다루었다. 연령 정의에 대한 검토는 개인의 자각, 사회적 역할 획득 및 상실, 기능적 연령이라는 세 가지 측면에서 살펴보았다. 추가적으로 해외사례에 대한 검토와 전문가 델파이조사를 통해 정책과 보다 연계될 수 있는 연령 정의 방안을 위한 시사점도 살펴보았다.

먼저 전환시점 분석을 통해 생애전반기의 특성을 현재 연령 정의가 제대로 반영하고 있는지를 살펴본 결과, 법적 정의와 실제 간의 편차가 존재하고 있음을 확인하였다. 우선 개인들이 주관적으로 생각하는 연령은 아동의 경우 만 5세에서 만 11세였으며 청소년은 만 12세에서 만 18세, 청년은 만 19세에서 만 30세 내외로 나타났다. 성별, 연령별을 비롯하여 지역별, 교육수준별로 응답 결과가 거의 동일하게 나타나고 있다는 점에서 응답 결과는 상식적으로 생각하는 연령 정의로 봐도 무방해 보인다. 법적 정의는 정책적인 필요에 따라 일반적으로 생각하는 정의와 같을 필요가 없지만 동일할 때 얻을 수 있는 장점이

크고 불가피하게 차이를 두더라도 최소화하는 것이 필요해 보인다. 동일할 때 얻을 수 있는 장점은 법률을 적용하는 경우와 적용받는 경우가 같다면 집행과정에서 혼선이나 혼란이 발생하지 않는다. 예를 들어 현재 정부에서 청년수당을 제정하려고 하는데 30대 중반이라면 자신이 수당을 받을 수 있는 대상이라고 생각하지 않을 수 있어 정부의 도움을 받지 못하는 일이 발생할 수 있다.

이어서 사회적 역할 획득 및 상실과 관련하여 학교 입학 및 졸업연령, 노동시장 진입연령, 결혼 및 출산연령에 대해서 살펴보았다. 학교 입학 연령은 「초·중등교육법」에 취학 의무를 규정한 조항에서 만7세에서 출발해 만12세에 초등학교를 다니는데 교육통계연보에 따르면, 해당 연령이 2017년 전체의 95.6%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다(교육부·한국교육개발원, 2018)⁶⁹⁾. 이는 개인들이 생각하는 아동 연령과 유사하다. 중학교 입학은 동법에 초등학교를 졸업한 학년 초로 되어 있어 입학 시점에서는 만12세이고 만13세에서 만15세까지 학교를 다니게 된다. 이 역시 같은 자료에서 해당 연령이 전체 중1 중 95.0%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이어서 고등학교는 중학교를 졸업한 학년 초로 만16세부터 만18세에 학교를 다니게 되는데 해당 연령 비중은 10%p 낮아져 85.7%로 나타나고 있다. 중학교에서 고등학교 시기는 개인들이 생각하는 청소년 연령과 거의 일치한다.

제도적으로 연령이 정해져 학제를 개편하지 않고는 변동이 없는 학교 입학 및 졸업 연령과는 달리 취업이나 결혼, 출산 연령은 점차 늦어지는 특성을 보여주고 있다. 첫 취업 연령은 통계청의 경제활동인구조사에서 취업자 정의(일주일에 1시간 이상 일한 경우)를 따를지, 청년층 부가조사에서 스스로 생각하는 첫 일자리(직장)로 할지, 한국노동패널처럼 특정 기준(2개월 이상 계속 취업)으로 할지에 따라 달라진다. 경제활동인구조사의 청년층 부가조사에서 첫 직장의 입직연령은 2016년 현재 23.6세로 나타나고 있으며 2004년 첫 조사 시점과 비교해 보면 1세 이상 상승하였다. 우리나라는 고학력화에 따라 대학에 진학하는 경우가 많은데 이에 따라 입직 연령이 20세 전후로 나타나는 OECD 평균보다

69) 교육부·한국교육개발원. 교육통계연보. 2018. <http://cesi.kedi.re.kr/index>. 검색일: 2018.01.30.

3~4세가량 높게 나타나고 있다. 고학력화 외에 입직 연령이 늦어지는 이유는 좋은 대학을 가기 위한 재수 생활과 군 입대, 첫 취업에 이르는 기간이 졸업 후 1년 가까이 소요되고 있는데다 휴학이나 졸업 유예 등을 통해 학교를 늦게까지 다니는 데 있다. 이러한 결과는 청년을 정의할 때 국제적으로 24세로 정하는 것과 우리나라의 현실 간의 차이를 보여준다. 1970년대 이전부터 통용되었던 24세 기준은 취업 유예 현상을 반영해 1990년대부터 세계 여러 국가들을 비롯하여 OECD나 UN과 같은 국제기구들에서 20대 후반을 포괄하여 정의하는데 영향을 미쳤다. 우리나라의 통계청이나 고용노동부는 이미 2000년대부터 청년 고용 통계를 낼 때 24세가 아닌 29세를 사용하였다.

마지막으로 결혼 및 출산을 살펴보면, 초혼연령은 2004년 남성이 30.5세에서 2016년 32.8세로, 여성의 경우 같은 기간 27.5세에서 30.1세로 늘어났다. 이 역시 청년의 상한 연령과 관련이 있는데 전통적으로 성년을 정하는 기준이 혼인 여부였기 때문이다. 이는 현재까지 법률에도 반영되어 있는데 「민법」상 성년이 아니어도 혼인을 했을 때 성인으로 간주하는 조항이 포함되어 있다. 취업 연령과 마찬가지로 혼인 연령 역시 점차 유예되고 있어 연령 정의가 보다 유연하게 이루어질 필요가 있음을 말해준다. 출산 연령 중 첫째 아를 낳은 연령은 2004년 28.8세에서 2016년 31.4세로 늘어났다. 초혼 연령과 비교해 보면, 대체로 결혼 후 1년 이내에 첫 아이를 출산하고 있음을 알 수 있다.

이어서 기능적 연령을 살펴보면, 사춘기는 아동과 청소년을 구분 짓는 기준으로 볼 수 있다. 남성은 2차 성징이 11세에서 13세에, 여성은 9세에서 11세 사이에 나타난다. 교육통계연보에서 신장발육속도를 연령별로 증가한 신장(키)을 통해 살펴보면, 남성은 12세에서 13세 사이에 신장이 가장 크게 증가한 후 큰 폭으로 낮아지고 있으며 여성은 10세에서 11세 사이에 유사한 현상이 나타나고 있다. 취업이나 혼인, 출산 연령과 마찬가지로 이 역시 점차 변하는 양상을 남성의 경우 보여주고 있다(교육부·한국교육개발원, 2015)⁷⁰⁾. 최고 신장 증가분은 2000년 12세에서 2015년 13세로 지연되었다. 여성의 경우 15년간 큰 차이가 없이 동일하게 11세에 최고 신장 증가분을 보여주었다. 의료비 지출 역시

70) 교육부·한국교육개발원. 교육통계연보. 2015. <http://cesi.kedi.re.kr/index>. 검색일: 2018.01.30.

기능적인 연령 변화를 보여준다. 생애전반기는 성장발육이 완성되어 가장 건강한 시기로 의료지출이 가장 적게 나타나는데 생애 총의료비를 0세에서 출발해 이후 지출 규모를 추정해 보면, 10세를 전후로 한 시기에 의료비 지출이 가장 적게 나타나고 있다(임달오, 2013).⁷¹⁾

해외 입법 사례는 아동부터 청년까지를 포괄적으로 다루고 있는 독일, 일본, 핀란드의 사례를 살펴보았다. 해외 사례에 대한 검토의견을 법률체계에서 단서조항을 담는 방안까지 제시해보면 다음과 같다. 먼저 법률 체계와 관련하여 독일처럼 우리나라도 법전 방식을 취한다면 법률 용어상의 통일성과 일관성을 기할 수 있지만 우리나라 전체 법체계를 변경하는 것이어서 적용이 어려워 보인다.

0세부터 30세까지 아동부터 청년까지를 포괄하는 어린이·젊은이기본법 제정은 가장 이상적인 방안이라고 할 수 있다. 이는 개인별로 이행기에 편차가 크고 점차 늦어지고 있으며 이행기(졸업, 취업, 결혼, 출산) 간의 격차가 점차 벌어지고 있는 현실을 반영할 수 있는 장점이 있다. 핀란드처럼 몇 세 미만까지로 법률에 어린이부터 젊은이를 정의하거나 독일처럼 연령을 분명히 구분하더라도 하나의 법률에 담아 정책추진체계를 일원화할 수 있다.

일본은 아동부터 청년을 담고 있는 통합 법률에 아예 연령 정의를 담고 있지 않다. 대신 정책추진기본계획에 연령 정의를 담고 있는데 이는 기존 법률의 연령 정의와의 중복을 피하고 보다 유연하게 정책을 추진하기 위한 방법으로 고려해 볼 수 있다. 다만, 법률에 연령을 정의하지 않을 경우 입법부의 견제기능이 약화될 수 있다. 예를 들어 청년수당을 지급할 경우 법률 개정 없이 행정부의 필요에 따라 지급대상 연령을 수시로 바꿀 수 있다.

마지막으로 단서조항을 살펴보면, 독일은 연령 정의에 있어 아동의 정의에 대해 아동권리협약과 관련된 조항의 연령에 대한 정의를 18세 미만으로 한다는 단서조항을 법률에

71) 임달오. 생애의료비 추정 및 특성 분석. 보건산업브리프, Vol.100, 충북: 한국보건산업진흥원, 2013.

포함하고 있다. 이는 국제법을 고려해 14세 미만이라는 국내 정의와의 차이를 고려한 것이다. 일본은 법률에 연령을 담고 있지 않고 정책기본계획에 연령을 담고 있는데 청년 연령을 30세 미만으로 명시한 후 청년 니트나 프리터처럼 이미 30세 이상에 다수가 포함된 정책 사업의 경우 40세까지 추진할 수 있다는 단서를 제시하고 있다. 이처럼 연령 정의의 유연성을 확보하기 위해 단서조항을 달 수 있는데 특히 청년기본법안은 연령 정의를 달리하는 청년기본조례들이 이미 제정된 상태에서 제정되기 때문에 조례의 연령 정의를 개정하지 않아도 되는 단서조항을 달 필요가 있다.

이어서 전문가 델파이조사(총 27명) 결과를 살펴보면, 최종 조사에서 아동의 연령은 3.7세에서 13.1세로, 청소년은 13.3세에서 19.8세로, 청년은 19.9세에서 32.1세로 나타났다. 현행법상의 입법연령에 대한 동의 정도는 매우 낮았으며 입법 정의에 동의하지 않는다고 응답한 경우가 가장 많은 법률은 청소년기본법(9-24세)이었다.

연령기준에 대해서 아동과 청소년을 구분하는 기준은 신체적 변화, 청소년과 청년을 구분하는 기준은 성년 연령(만19세)과 고교 졸업과 결혼가능 연령(만18세)이 높게 나타났다. 청년과 중장년을 구분하는 기준은 결혼 시점(만30세 내외)이 가장 높게 나타났다. 한편, 연령기준에 대한 수렴도나 합의도는 높지 않았다.

일반인들이 생각하는 연령정의에서 이행 시점에 대한 통계 결과, 해외사례, 전문가들의 의견들을 종합해 보면, 아동은 10대 초반(12~13세)까지로, 청소년은 10대 초반에서 중반(12, 13세~18, 19세)까지로, 청년은 20대와 30대 초반(18, 19세~29, 31세)까지로 나타나고 있다. 이 기준을 연령정의를 담고 있는 모든 법률에 적용할 경우 많은 시간과 노력이 필요해 보이지만 장기적으로 추진해 나갈 과제로 정할 필요가 있다.

우선 연령정의에 대한 조정에 앞서 용어를 변경해 1차적으로 혼란스러운 정책 대상 개념을 조정할 필요가 있다. 첫 번째는 아동과 유사한 개념인 ‘어린이’를 사용하는 법률들의 용어를 재정립하는 것이다. 13세 미만을 의미하는 ‘어린이’ 대신 7세 미만을 의미하는 ‘영·유아’로 정의하는 것이 더 적절한 법률들은 「전기용품 및 생활용품 안전관리법」,

「화장품법」, 「약사법」 등이다. 이 경우에 현재 5세 미만으로 정의하는 연령 정의를 7세 미만 취학 전 어린이로 변경해도 무리가 없어 보인다. 이렇게 되면 최소한 영·유아와 어린이 개념의 혼동은 없어질 것으로 보인다. 법률에서 어린이는 13세 미만이 되며 영·유아는 어린이 중 7세 미만에 취학 전 어린이로 정의할 수 있게 된다.

두 번째는 통상적으로 사용하는 영·유아, 어린이, 아동, 청소년과 다른 명칭을 사용하는 법률 용어를 재정립하는 것이다. ‘아이’라는 법률 용어는 「아이돌봄 지원법」에서 정의하고 있는데 이를 ‘어린이’로 변경하고 연령 정의를 통일해 13세 미만으로 정의하게 되면 아이와 어린이라는 유사 명칭간의 혼동이 없어진다. ‘연소자’는 노동관계법이나 일을 하는데 있어서 특별한 보호가 요청되는 연령 집단을 지칭하는데 별도의 용어로 계속 사용할 필요가 있는지 검토해야 한다. ‘연소자’를 ‘청소년’이라는 용어로 대체하면 10대 이하의 유사명칭에 대한 혼란을 줄일 수 있다. 현재 ‘청소년’은 「청소년기본법」에서 9세 이상 24세 이하로 정의되어 있지만 단서조항을 두어 ‘청소년’ 연령정의를 달리할 수 있도록 하고 있다. 그렇기 때문에 18세 미만이라는 현행 규정을 그대로 둘 수 있으며 “청소년 중에서 15세 이상 18세 미만인 자” 등으로 정의하면 문제될 것이 없을 것이다.

세 번째는 아동과 청소년의 연령 정의를 그대로 두면서도 연령 혼란을 줄이기 위해 용어를 변경하는 것이다. 현재 같은 18세 미만으로 정의된 정책 대상인 경우도 법률 주관 부처에 따라 아동이라는 용어가 쓰이거나 청소년, 혹은 아동·청소년으로 용어가 제시되어 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서 13세 미만의 ‘어린이’와 9세에서 24세로 법률에 따라 유연하게 연령을 정의할 수 있는 ‘청소년’으로 명칭을 변경하게 되면, 법률 간의 용어를 달리 사용하는데 따른 불편함을 해소할 수 있다. 다만, 「아동복지법」과 마찬가지로 국제적인 협약에 기초한 「헤이그 국제아동탈취협약 이행에 관한 법률」 등은 용어의 차이와 연령불일치에도 불구하고 해당 규정을 그대로 가져가는 것이 필요해 보인다.

<표 3-3-7> 아동, 청소년, 청년 법령 연령정의(안)

| 구 분 | 개별/통합 | 법률명칭(안) | 연령정의(안) | 기 타 |
|-----|-------|------------|--|---|
| 1안 | 통합 법안 | 어린이·젊은이기본법 | 어린이: 13세 미만 젊은이: 13세-34세 이하 | 아동복지법+청소년기본법+청년기본법안 통합, 창업이나 주거지원 등 정책 사업에 따라 청년을 유연하게 정의할 수 있는 단서조항과 지자체 조례 연령 정의를 달리할 수 있다는 단서조항 추가 |
| | | 청소년·청년기본법 | 청소년: 9세-18세 미만 청년: 18세-34세 이하 | 청소년기본법+청년기본법안 통합, 단서 조항은 동일 |
| 2안 | 개별 법안 | 아동복지법 | 2-1안 아동: 18세 미만 2-2안 아동: 13세 미만 | 2-1안: 국제 협약에 따라 현행 연령 유지, 어린이와 청소년을 합친 개념으로 아동을 제시, 2-2안: 아동과 어린이를 동일개념으로 통합, 독일처럼 아동권리협약 단서 제시 |
| | | 청소년기본법 | 2-1안 청소년: 9세-24세 이하 2-2안 청소년: 13-18세 미만 | 2-1안: 법률에 단서조항이 있으므로 현행 연령 정의 유지, 2-2안: 아동과 청소년을 명확히 구분 |
| | | 청년기본법 | 청년: 18세-34세 이하 | - |

이제 대표적인 생애전반기 정책대상에 대한 법률적인 정의 문제를 다루어보고자 한다. 세 가지 측면에서 연령 정의 문제를 살펴본 결과에 따르면, 생애전반기에 대한 통합 법률을 제정해 단서조항을 통해 현행 법률이나 조례의 연령정의를 존중하되 단계적으로 연령 정의를 정비하는 것이 가장 이상적인 방안임을 알 수 있다.

1안은 통합 법안을 마련할 경우 두 가지 접근법을 제시한 것이다. 이는 아동부터 청년까지 생애전반기 전체를 포괄하는 법률을 제정하는 접근과 청소년과 청년을 통합하는 법률로 기존의 「청소년기본법」을 개정하는 접근으로 구분하였다. 생애전반기 전체 통합 법률을 제정하는 것은 현재 다른 부처에서 아동과 청소년 업무를 담당하는 상황에서 쉽지 않을 것으로 예상되며 청년법안을 청소년법안과 통합하는 방안이 법적 정의에 있어서 혼란을 줄일 수 있는 방안이나 현재 청소년 업무를 담당하는 여성가족부에서 적극적으로 개정안을 마련하고 추진하지 않는다면 실현되기 어렵다고 볼 수 있다.

2안은 보다 현실적인 방안으로 개별 법안에서 연령을 다루는 방식이다. 이 경우도 세부적인 2-1안과 2-2안을 구분하였는데 독일처럼 아동과 청소년, 청년 연령 정의를 구분하는 것이 2-2안이며 2-1안은 현행 법률체계를 유지한 상태에서 청년기본법안을 제정하는 방식이라고 할 수 있다. 현재 아동 관련 법률은 보건복지부에서, 청소년 관련 법률은 여성가족부에서 담당하고 있으며, 청년 관련 법안들은 국무조정실이나 기획재정부, 고용노동부에서 담당하는 방안이 제시되어 있다. 이처럼 개별 법률별로 주관하는 부처가 다를 경우 현재까지 발생한 문제가 지속될 가능성이 있다. 이를 해결하기 위해서는 개별 법률로 가져갈 경우 생애전반기 정책대상을 다루는 주관부처를 한 기관으로 통합하려는 노력이 뒤따를 필요가 있다.

제4장 노인의 입법상 연령 정의와 정책연계방안

제1절 노인의 특성과 전환시점 분석

제2절 해외 노인 입법 사례 분석

제3절 입법상 노인 연령정의와 정책 연계 방안

제4절 소 결

제4장

노인의 입법상 연령 정의와 정책연계방안

제1절 노인의 특성과 전환시점 분석

본 절에서는 노인의 특성과 전환시점을 기존에 조사된 데이터를 가지고 실증분석을 해보도록 한다. 이러한 분석을 하는 이유는 앞서 언급한 바와 같이 노인의 연령기준을 보다 다양한 관점에서 분석하고 그것을 토대로 노인의 역연령기준을 수립하기 위함이다. 따라서 본 절에서는 노인 연령기준 수립을 위해 참고할 수 있는 지표를 다양한 관점에서 검토해 보려 한다.

본 절의 분석은 크게 거시적 관점의 분석과 미시적 관점의 분석으로 이루어질 것이다. 현재 고령화의 기준 자체가 65세 이상의 인구 비율로 정의되고 있기 때문에, 거시적 관점의 분석은 인구 비율을 포함한 고령화를 나타내는 지표를 산출하여 이러한 지표가 연령 기준을 수립하는 것에 적절한 것인지에 대한 검토를 할 것이다. 그와 함께 노인들의 경제적 활동 상태와 의료비와 관련된 지표를 검토할 것이다. 따라서 거시적 관점의 분석에서는 노인의 인구수와 비율, 노년 부양비, 경제활동참가율, 그리고 의료비를 산출하고 검토해 보도록 한다. 이를 위하여 거시적 분석에서는 통계청에서 공개하고 있는 인구총조사, 경제활동인구조사, 그리고 노인실태조사 데이터를 이용할 것이다.

다음으로 미시적 관점의 분석은 앞서 언급한 바와 같이 본인이 인지하는 노인의 연령(개인의 자각), 사회적인 역할, 예를 들어 사회적 존재로서 직장에서 일을 하거나 일을 안 하게 되는 것(사회적 역할 획득 및 상실), 그리고 신체적으로 변화되는 시점(기능적 연령)의 3가지 카테고리를 중심으로 이루어질 것이다. 이를 분석하기 위하여 미시적 관점

의 분석에서는 주로 노인실태조사 데이터를 이용할 것이다.

1. 거시적 관점에서의 분석

본 연구의 목적이 현실에 맞는 노인 연령기준 수립에 있는 만큼 그동안 정의되어 왔던 기준보다는 조금 더 유동적인 기준을 설정하여 여러 가지 측면에서 노인 인구에 대하여 분석할 필요가 있다. 따라서 여기에서는 노인의 인구수 및 비율, 노년부양비, 경제활동참가율, 의료비에 대해 검토할 것이다. 노인의 인구수는 연금부터 대중교통 고령자 우대 및 할인까지 이들의 숫자에 따라 나라 전체의 예산, 그리고 기업의 이윤에 이르기까지 매우 광범위하게 영향을 미치는 요인이기 때문에 중요한 의미를 지니고 있다. 노년부양비는 노인인구를 생산가능연령으로 나눈 지표로서, 생산가능인구가 몇 명의 노인을 부양하게 되는지를 나타내고, 이것은 곧 현역세대들의 경제적 부담을 나타내는 척도라고 할 수 있기 때문에 이 지표 또한 중요한 요인이라고 할 수 있다. 경제활동참가율은 한 나라의 경제적 활동능력 및 의욕, 인적자본을 나타내는 지표라고 할 수 있기 때문에, 고령자의 경제활동을 검토하는 것은 의미가 있는 작업이라고 생각된다. 그리고 고령자의 의료비 지출은 간접적으로 건강수준, 또는 건강에 대한 의식을 나타내는 대리 변수로 생각할 수 있으며, 이러한 경향을 살펴보는 것도 기준 연령 설정에 있어서 새로운 증거를 제시할 가능성도 존재한다.

(1) 노인 인구

1) 노인 인구수와 비율

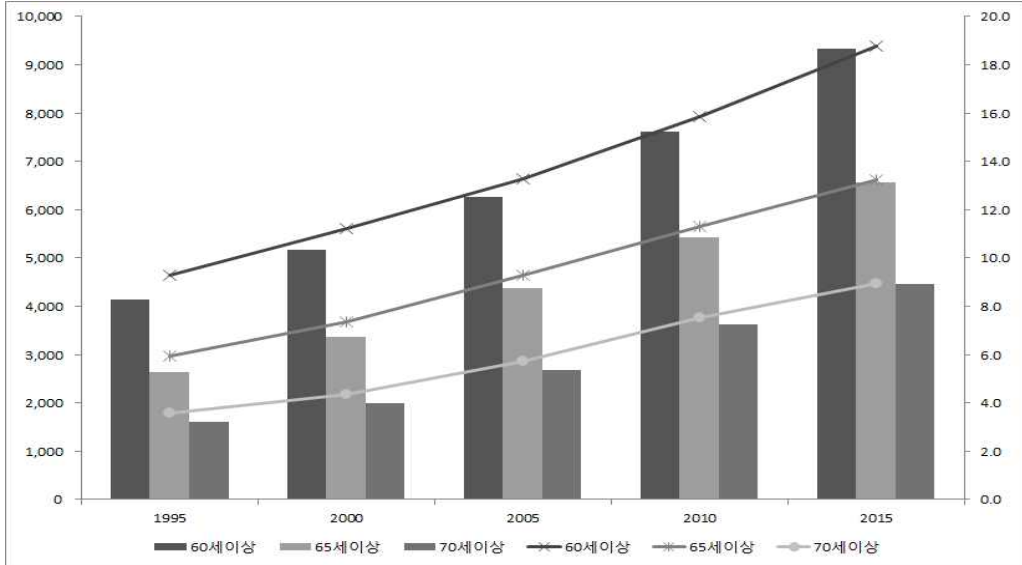
[그림 4-1-1]은 통계청의 인구총조사 데이터를 이용하여 노인 인구수와 비율을 1995년부터 2015년까지 나타낸 것이다. 노인의 수와 인구 비율은 60세 이상, 65세 이상, 70세 이상으로 분류하였으며, 이 그림에서 왼쪽 축은 인구수를 나타내고 오른쪽 축은 인구 비율을 나타낸다. 먼저 인구수를 보면, 1990년에 약 400만 명이었던 60세 이상의 노인 인구

수가 2015년에는 2배 이상 증가하여 약 930만 명을 넘어서고 있다. 65세 이상의 노인 인구수도 1995년에는 약 260만 명이었는데 비하여 2015년에는 약 650만 명, 70세 이상의 노인 인구수는 1995년에 약 160만 명이었으나, 2015년에는 약 450만 명에 이르고 있는 것을 알 수 있다. 인구비율을 보면, 1995년에 60세 이상은 9.3%에서 2015년 18.8%, 65세 이상은 1995년 5.9%에서 2015년 13.2%, 70세 이상은 1995년 3.6%에서 2015년 9.0%로 나타나고 있다.

현재 대부분의 법령에서는 노인의 기준을 역연령의 65세가 기준으로 되어 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 고령화 비율을 도출할 때에도 65세 이상의 인구 비율로 정의되고 있다. 법령 중에 노인복지법은 1981년 6월 5일 시행되었으며, 이 법령 안에는 경로사상이라는 항목이 존재하는데⁷²⁾, 그 연령기준을 65세 이상으로 하고 있다. [그림 4-1-1]에는 1995년부터의 인구수와 인구비율을 나타내고 있으나, 노인복지법이 제정될 당시의 1980년대 초반의 65세 이상 인구는 아마도 1995년의 약 260만 명과 5.9%보다 작았을 것으로 유추할 수 있다. 따라서 이 법이 제정될 당시의 노인인구와 현재의 인구의 차이가 매우 크고, 지속적인 저출산·고령화로 인하여 그에 따른 파급효과가 앞으로도 계속 커져 갈 것으로 예측할 수 있다.

72) 65세 이상이면 지자체의 수송시설 기타 공공시설을 무료 또는 할인하여 이용할 수 있다는 조항이 포함되어 있다.

<그림 4-1-1> 노인 인구수와 비율 추이: 1995~2015년 (단위: 천 명, %)



자료: 통계청 인구총조사 각 연도의 데이터를 이용하여 필자 작성.

주: 왼쪽 축이 인구수, 오른쪽 축이 비율을 나타냄.

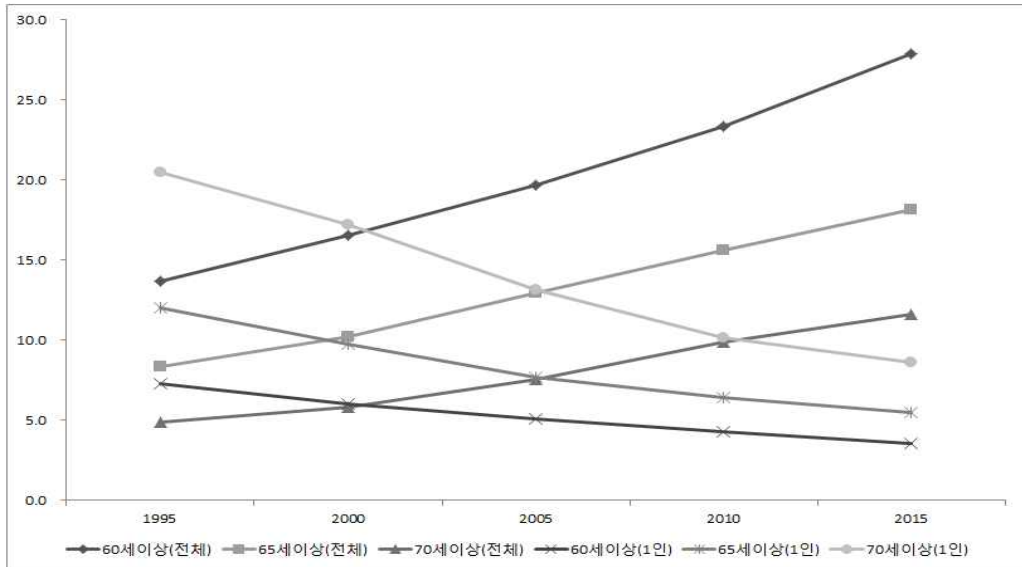
2) 노년부양비

노년부양비는 생산가능연령 대비 노인인구로 정의되고, 생산가능인구 100명이 몇 명의 노인을 부양하게 되는 지를 나타내는 지표이다. 그러나 노인 1명을 몇 명의 생산가능인구가 부양을 하게 되는 지(노인 1인 부양비)가 앞의 지표보다 이해하기 쉽기 때문에, 생산가능인구 100명이 몇 명의 노인을 부양하게 되는 지의 지표와 함께 노인 1인 부양비도 함께 제시할 것이다. 보통 65세 이상 인구를 노인연령으로 정의할 때에는 경제활동인구 최저연령인 15세부터 64세까지를 생산연령으로 정의하게 된다. 그러나 본 연구에서는 다양한 관점에서 노인인구를 분석하기 위하여 앞서 정의한 것과 같이 60세 이상, 65세 이상, 70세 이상으로 분류하고, 이에 따라 생산연령인구도 유동적으로 15~59세, 15~64세, 15~69세로 하여 분석하려 한다.

[그림 4-1-2]는 노년부양비를 연령별(60세 이상, 65세 이상, 70세 이상)로 나타내고 있는데, 전체적으로 노년부양비는 연령에 관계없이 증가 경향에 있으나, 노인 1인 부양비는 감소 추세에 있는 것을 알 수 있다. 먼저 노인을 60세 이상으로 정의하였을 때의 노인부양비를 보면, 1995년의 13.7명에서 2015년 27.9명으로 약 2.0배 증가하였는데, 이것은 1995년에는 생산가능인구 100명이 노인 13.7명을 부양하였으나, 2015년에는 27.9명으로 증가하여 생산가능인구의 경제적 부담이 증가하고 있는 것을 의미한다. 65세 이상으로 보면, 1995년의 8.3명에서 2015년 18.1명으로 약 2.2배 증가하였으며, 70세 이상으로 보면, 1995년 4.9명에서 2015년 11.6명으로 약 2.4배 증가하였다. 반면, 노인 1인 부양비는 60세 이상일 경우, 1995년 7.3명에서 2015년 3.6명으로 감소하는 것을 알 수 있다. 이것은 1995년에는 생산가능인구 7.3명이 1명의 노인을 부양했으나 2015년에는 3.6명이 1명의 노인을 부양한다는 것을 의미한다. 그리고 65세 이상으로 보면, 1995년의 12.0명에서 2015년 5.5명, 70세 이상은 1995년 20.5명에서 2015년 8.6명으로 감소한 것을 알 수 있다.

이러한 추세로 볼 때, 노년부양비 또한 노인 인구수와 비율과 유사한 경향이 있을 것이라고 생각해볼 수 있으며, 이것을 지표의 기준으로 하는 것은 앞으로 지속적인 변동을 경험할 것이라는 것을 의미하는 바, 지표 기준 설정에 있어서 깊은 고민이 필요할 것으로 보인다.

<그림 4-1-2> 노년부양비 추이: 1995~2015년 (단위: 명)

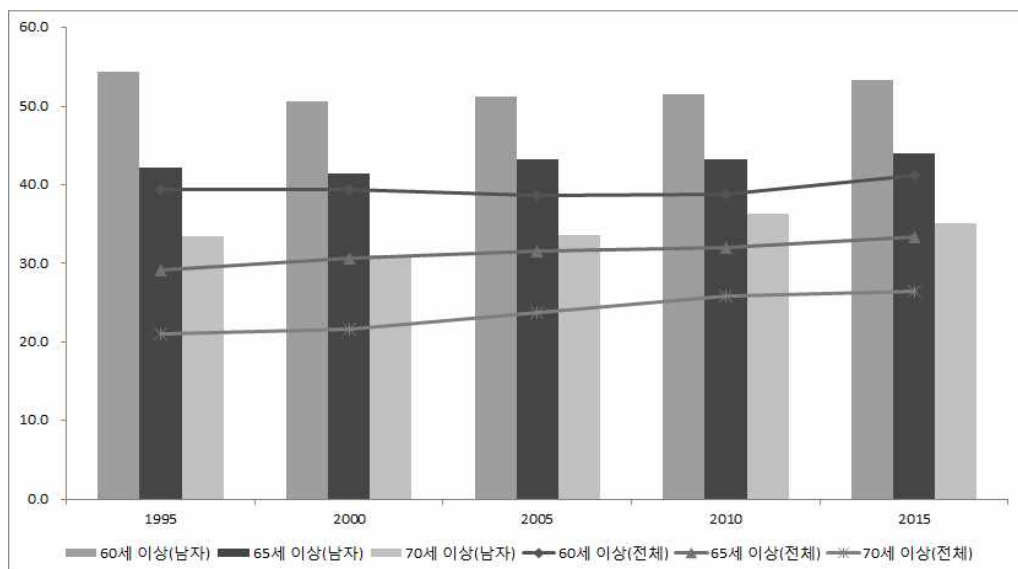


자료: 통계청 인구총조사 각 연도의 데이터를 이용하여 필자 작성.

(2) 경제활동참가율

노인들의 경제활동참가율은 그들의 경제적 생산능력 및 근로의욕 뿐만 아니라 한 나라에서 가용할 수 있는 인적자본을 나타내는 지표라고 할 수 있다. 경제활동참가율의 정의는 지난 1주일 간 일을 하였거나 일시적으로 휴직인 경우, 그리고 18시간 이상 일한 무급가족종사자를 포함한다. 그 이외에 실업자도 포함하고 있는데 실업자의 기준은 지난 1주일 간 구직활동을 하고 있는 경우로 정의하였다.⁷³⁾ 자료는 경제활동인구조사 각 연도의 원자료를 통계청 마이크로 데이터 통합서비스(MDIS)에서 다운로드하여 사용하였다.

73) 2015년의 데이터에서는 1주 간의 구직활동 여부가 조사되어 있지 않아 4주 간의 구직활동 여부를 이용하였다.

<그림 4-1-3> 고령자 경제활동참가율 추이(남자, 전체): 1995~2015년 (단위: %)

자료: 통계청 경제활동인구조사의 각 연도별 원자료를 이용하여 필자 작성.

경제활동참가율도 앞서 분석한 바와 같이 60세 이상, 65세 이상, 70세 이상으로 나누어 비교분석하려 한다. [그림 4-1-3]은 상기 3개 연령계급에서의 남자 경제활동참가율(막대 그래프)과 전체의 경제활동참가율(선 그래프)을 나타내고 있다. 남자의 경제활동참가율의 경우, 60세 이상은 1995년의 54.3%에서 2015년의 53.4%로 20년 간 그 수준이 크게 변화하지 않았던 것으로 보인다. 단, 그 사이의 연도에는 약간 감소하다가 다시 증가하는 경향이 있는 것으로 나타나고 있다. 65세 이상은 1995년 42.2%에서 2015년 44.0%로 1.8%p 증가한 것을 볼 수 있다. 그리고 70세 이상은 1995년의 33.5%에서 2015년 35.1%로 1.6%p 증가하고 있다. 이러한 경향으로부터 생각해보면, 60대 초반 남자의 경제활동참가율이 그 위의 연령대에 비하여 경제활동참가 증가율이 작다는 것을 유추해 볼 수 있다.

다음으로 전체의 경제활동참가율은 60세 이상의 경우 1995년의 39.4%에서 2015년 41.3%로 1.9%p 증가했고, 65세 이상은 1995년 29.2%에서 2015년 33.4%로 4.2%p 증가하는 것으로 나타났다. 그리고 70세 이상은 1995년의 21.1%에서 2015년 26.5%로 5.4%p

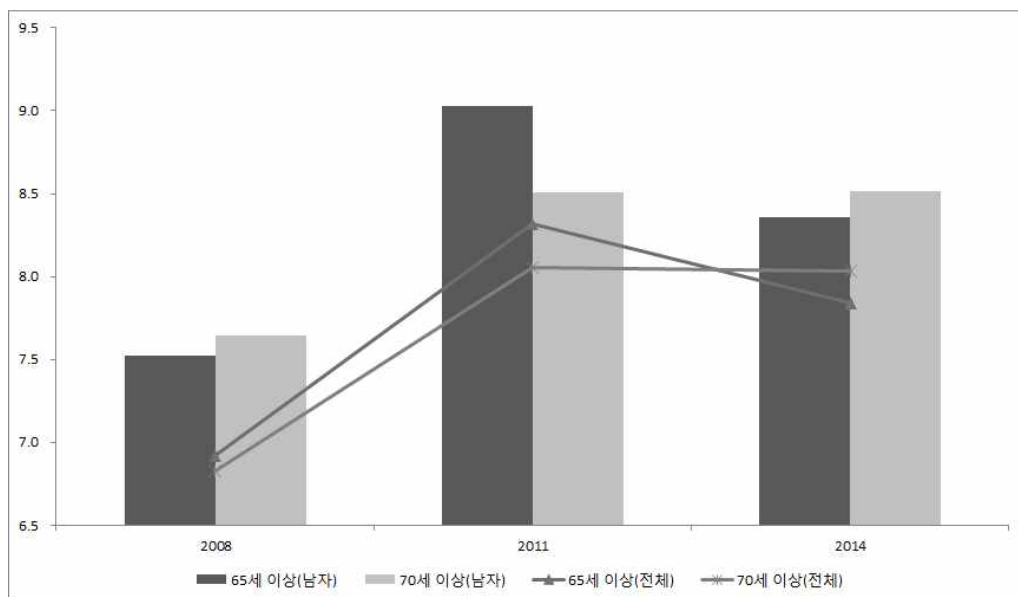
증가했다. 그림의 전체 경제활동참가율이 남자보다 낮은 것이 의미하는 것은, 여자의 경제활동참가율이 남자보다 낮다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 전체 증가율이 남자 증가율보다 큰 것으로 볼 때, 여자의 증가율이 남자의 증가율보다 큰 것은 물론 지속적으로 증가하고 있다는 것을 유추해볼 수 있다. 노인들의 경제활동참가율은 앞서 언급한 바와 같이 개인의 경제적 생산능력 및 근로의욕을 나타내는 지표이기 때문에 이 비율이 높을수록 그 사회에서의 경제적 활력이 크다고 할 수 있다.

(3) 의료비 지출

앞서 언급한 것과 같이 고령자의 의료비 지출은 건강수준 및 건강에 대한 의식을 나타내는 것이라고 생각할 수 있기 때문에 이에 대한 검토가 필요하다. 의료비 지출은 노인실태조사의 원자료를 사용하여 산출하려고 한다. [그림 4-1-4]는 월 평균 의료비를 산출한 것으로, 앞의 경제활동참가율과 같이 막대 그래프는 남자, 선 그래프는 전체의 의료비를 나타내고 있다. 연령구분은 65세 이상과 70세 이상, 연도는 2008년에서 2014년까지 제시하고 있다⁷⁴⁾. 65세 이상 남자의 의료비 지출은 2008년에 비하여 2011년에 증가하다가 2014년에 감소하는 경향이 있었고, 70세 이상은 2008년에서 2011년에 걸쳐 증가하며, 2014년에는 2011년과 유사한 수준으로 감소하고 있다. 전체 의료비는 남자 의료비와 대체로 유사한 경향을 보이고 있는데, 지출 수준이 남자보다 낮은 것으로 나타나 여자의 의료비 지출이 남자보다 낮다는 것을 유추해볼 수 있다.

74) 노인실태조사는 2008년의 조사 연령이 60세 이상으로 되어 있으나, 그 이외(2011년 이후)부터는 65세 이상으로 되어 있기 때문에, 앞으로 분석의 통일성을 위하여 모든 분석 연령은 65세 이상으로 한다.

<그림 4-1-4> 노년부양비 추이: 1995~2015년 (단위: 명)



자료: 노인실태조사 각 연도의 원자료를 이용하여 필자 작성.

2. 미시적 관점에서의 분석

미시적 관점의 분석은 상기 언급한 바와 같이 개인의 자각, 사회적 역할 획득 및 상실, 그리고 기능적 연령의 3가지 카테고리를 중심으로 분석할 것이다. 먼저 개인적 자각은 본인이 노인이라고 인식하는 연령과 주관적인 본인의 건강 상태에 대한 인식을 분석하려 한다. 사회적 역할 획득 및 상실은 운전 경험과 취업 여부를 분석하고, 기능적 연령은 일상생활 수행능력과 인지기능에 대하여 분석할 것이다. 이러한 분석은 시계열 추이도 함께 살펴보기 위하여 2008년부터 2014년까지 이루어진 노인실태조사 데이터를 이용하여 분석할 것이다.⁷⁵⁾ 그러나 노인의 속성별 특징은 가장 최근 조사인 2014년 조사 데이터

75) 주3)에서 언급한 바와 같이 연령은 65세 이상으로 한정하고, 데이터 세트 및 변수 구축에 관한 상세한 설명은 부록에 게재하였다.

를 분석한 결과를 제시할 것이다.

(1) 개인의 자각

개인적 자각은 앞서 언급한 바와 같이 본인이 노인이라고 인식하는 연령과 주관적인 본인의 건강 상태에 대한 인식으로 나누어 분석하려 한다. 노인 연령기준 설정에서 가장 중요한 참고 요인이라고 생각되는 것은 노인 본인이 생각하고 있는 연령이라고 할 수 있으며, 만일 노인의 기준 연령을 노인들의 건강 상태를 바탕으로 설정되어야 한다는 관점에서 보면, 노인 본인이 인식하는 주관적 건강 상태는 매우 좋은 지표가 될 수 있다. 즉 건강 상태가 좋다고 생각하는 노인들의 연령이 높을수록 노인의 기준 연령을 재설정할 수 있는 가능성을 부여한다.

1) 노인 인식 연령

노인 인식 연령은 노인이라고 생각하는 연령을 가리키는 것으로, 본 분석에서 노인 인식 연령은 60~64세, 65~69세, 70~74세, 75~79세, 80~84세, 85세 이상으로 나누어 분석한다⁷⁶⁾. <표 4-1-1>은 2008~2014년 노인실태조사 데이터를 이용하여 노인 본인이 생각하는 노인의 연령에 대하여 나타난 것이다. 전체적으로 노인이라고 생각하는 연령은 연도에 관계없이 70~74세라고 생각하는 비율이 많았는데, 2008년 50.7%, 2011년 58.7%, 2014년 45.4%로 모두 50% 내외로 분포하고 있다. 그 다음으로 많은 비율을 차지하고 있는 연령은 현재 노인 기준 연령을 포함하고 있는 65~69세 구간으로, 2008년 24.1%, 2011년 12.9%, 2014년 18.5%의 분포를 보이고 있다. 그러나 상기 연령 구간 이외에 75~79세 구간을 지지하는 비율도 점점 증가하고 있는데, 2008년에는 10.3%였으나, 2014년에는 16.2%로 증가하고 있다. 2014년을 기준으로 할 때, 70세 이상을 노인이라고 생각하는 비

76) 본인이 인식하는 노인의 연령이 60세 미만이라고 응답한 이들이 있었으나 매우 소수였기 때문에 60~64세와 통합하였다(2008년: 0.41%, 2011년: 0.01%, 2014년: 0.37%). 또한, 2011년 조사 이후부터는 노인이라고 생각하는 연령을 주관식으로 응답하게 되어 있으나, 해석의 용이성과 가독성을 고려하여 <표 4-1-1>과 같이 2008년의 연령 분류를 차용하였다.

율은 전체의 약 80%에 달하고 있으며, 이러한 경향으로부터 생각해볼 때, 65세 이상 노인들의 노인 인식 연령은 점점 높아지는 것을 알 수 있다.

<표 4-1-1> 노인의 노인 인식 연령 추이: 2008~2014년 (단위: %)

| | 2008 | 2011 | 2014 |
|--------|--------|--------|--------|
| 60~64세 | 7.3 | 3.5 | 4.1 |
| 65~69세 | 24.1 | 12.9 | 18.5 |
| 70~74세 | 50.7 | 58.7 | 45.4 |
| 75~79세 | 10.3 | 11.0 | 16.2 |
| 80~84세 | 7.2 | 12.4 | 13.4 |
| 85세 이상 | 0.5 | 1.6 | 2.5 |
| 합계(N) | 15,062 | 10,984 | 10,451 |

자료: 노인실태조사 각 연도의 원자료를 이용하여 필자 작성.

<표 4-1-2> 노인 속성별 노인 인식 연령: 2014년 (단위: %)

| 구 분 | | 60~64세 | 65~69세 | 70~74세 | 75~79세 | 80~84세 | 85세 이상 | 합계(N) |
|-------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| 성별 | 남자 | 2.7 | 17.8 | 44.2 | 18.2 | 14.4 | 2.7 | 100.0(4,282) |
| | 여자 | 5.0 | 19.0 | 46.2 | 14.8 | 12.7 | 2.4 | 100.0(6,169) |
| 연령 | 65~69세 | 3.9 | 21.5 | 47.2 | 15.7 | 11.0 | 0.8 | 100.0(2,804) |
| | 70~74세 | 4.3 | 18.0 | 48.8 | 16.0 | 11.6 | 1.3 | 100.0(3,158) |
| | 75~79세 | 4.2 | 17.9 | 44.7 | 17.0 | 14.0 | 2.3 | 100.0(2,500) |
| | 80세 이상 | 3.8 | 16.0 | 38.2 | 16.2 | 18.8 | 7.1 | 100.0(1,989) |
| 지역 | 서울 | 4.2 | 14.8 | 45.4 | 18.3 | 14.8 | 2.5 | 100.0(960) |
| | 인천/경기 | 2.6 | 13.2 | 49.9 | 16.4 | 15.6 | 2.3 | 100.0(1,810) |
| | 대전/충청/강원 | 3.1 | 20.5 | 46.5 | 17.5 | 9.9 | 2.5 | 100.0(2,299) |
| | 광주/전라/제주 | 8.2 | 31.0 | 34.8 | 13.9 | 10.1 | 2.0 | 100.0(2,241) |
| | 부산/울산/경남 | 2.8 | 12.7 | 51.6 | 14.1 | 15.3 | 3.6 | 100.0(1,860) |
| | 대구/경북 | 2.3 | 11.9 | 46.4 | 19.0 | 18.2 | 2.3 | 100.0(1,281) |
| 학력 | 무학 및 문맹 | 5.2 | 18.4 | 44.1 | 14.3 | 14.5 | 3.6 | 100.0(3,469) |
| | 초졸 | 4.2 | 18.8 | 46.6 | 15.7 | 12.7 | 2.0 | 100.0(4,808) |
| | 중졸 이상 | 1.9 | 18.1 | 44.8 | 20.3 | 13.0 | 1.9 | 100.0(2,174) |
| 주거 형태 | 동거 | 3.6 | 16.6 | 45.9 | 16.4 | 13.3 | 4.2 | 100.0(2,655) |
| | 비동거/독립 | 4.2 | 19.2 | 45.2 | 16.1 | 13.4 | 1.9 | 100.0(7,796) |

자료: 노인실태조사의 원자료를 이용하여 필자 작성.

그러면 이러한 연령 구분은 어떠한 속성을 가지고 있는 노인들이 각각의 연령구간에 대한 지지를 하는 것인지 2014년 데이터를 중심으로 살펴보기로 한다. 성별에 따른 차이를 보면, 대체적으로 70대 초반까지는 여자의 지지 비율이 높지만, 70대 후반부터는 남자의 비율이 높아지는 것으로 나타나고 있다. 연령의 경우, 평균적으로 가장 많은 지지를 받은 70~74세 구간에서 노인의 연령이 낮을수록 지지하는 비율이 많았고, 나이가 많아질수록 적어지는 추세를 보이고 있다. 특히 주목할 만한 특징은 대체적으로 모든 노인들이 자신의 연령과 유사한 나이를 지지하는 비율이 다른 연령대에 비하여 크다는 것 것이다. 예를 들어 85세 이상이 노인이라고 인식하는 비율은 80세 이상의 노인들에게서 많이 나타나고 있다. 그리고 지역적으로 보면, 70~74세를 지지하는 비율이 가장 높은 곳은 부산·울산·경남으로 51.6%를 점하고 있으며, 75세 이상을 지지하는 곳은 대구·경북(37.2%)이 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 학력별로는 중졸이상의 경우가 다른 학력에 비하여 높은 나이(75세 이상)를 노인이라고 하는 경향이 큰 것으로 보이지만, 주거형태에 따른 차이는 그다지 크게 나타나고 있지 않다.

2) 주관적 건강상태

주관적 건강상태는 평소 건강상태가 어떤지에 관한 질문으로, 그 응답은 ‘매우 건강하다’에서 ‘매우 건강하지 않다’까지 5개의 리커트 척도로 구성되어 있다. 그러나 본 여기에서 분석의 용이성을 위하여 ‘건강하다’, ‘보통이다’, ‘건강하지 않다’의 3개 카테고리로 재구성하였다. <표 4-1-3>은 2008~2014년까지의 본인의 주관적인 건강상태를 나타내고 있는데, 대체로 건강하지 않다는 의견이 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 시계열적으로 보면 2008년은 59.7%, 2011년은 46.6%, 2014년은 45.1%로 나타나 시간의 경과와 함께 감소하고 있는 경향을 보이고 있다. 반면, 건강하다는 비율은 건강하지 않다는 비율과 정반대의 경향, 즉 증가하는 경향을 나타내고 있으며, 보통이라는 비율 또한 증가하는 경향을 보이고 있다. 대체로 2011년 이후부터는 건강이 보통이상이라는 노인이 반수 이상으로 분포하고 있다.

<표 4-1-3> 노인의 주관적 건강상태 추이: 2008~2014년 (단위: %)

| | 2008 | 2011 | 2014 |
|---------|------|------|------|
| 건강하지 않다 | 59.7 | 46.6 | 45.1 |
| 보통이다 | 15.0 | 22.0 | 23.3 |
| 건강하다 | 25.3 | 31.4 | 31.7 |

자료: 노인실태조사 각 연도의 원자료를 이용하여 필자 작성.

<표 4-1-4> 노인 속성별 주관적 건강상태: 2014년 (단위: %)

| 구 분 | | 건강하지 않다 | 보통이다 | 건강하다 | 합계(N) |
|----------|----------|---------|------|------|--------------|
| 성별 | 남자 | 36.0 | 23.2 | 40.8 | 100.0(4,213) |
| | 여자 | 51.3 | 23.3 | 25.4 | 100.0(6,086) |
| 연령 | 65~69세 | 34.7 | 23.3 | 41.9 | 100.0(2,790) |
| | 70~74세 | 43.4 | 23.9 | 32.7 | 100.0(3,134) |
| | 75~79세 | 52.2 | 22.9 | 24.9 | 100.0(2,468) |
| | 80세 이상 | 53.7 | 22.5 | 23.8 | 100.0(1,889) |
| 지역 | 서울 | 39.1 | 23.7 | 37.2 | 100.0(951) |
| | 인천/경기 | 44.6 | 24.7 | 30.7 | 100.0(1,788) |
| | 대전/충청/강원 | 39.9 | 22.6 | 37.6 | 100.0(2,256) |
| | 광주/전라/제주 | 49.9 | 19.6 | 30.5 | 100.0(2,213) |
| | 부산/울산/경남 | 47.3 | 26.3 | 26.4 | 100.0(1,808) |
| | 대구/경북 | 47.8 | 24.1 | 28.1 | 100.0(1,265) |
| 학력 | 무학 및 문맹 | 57.1 | 21.9 | 21.0 | 100.0(3,381) |
| | 초졸 | 43.6 | 24.3 | 32.1 | 100.0(4,749) |
| | 중졸 이상 | 29.2 | 23.3 | 47.6 | 100.0(2,151) |
| 주거 형태 | 동거 | 45.4 | 23.3 | 31.3 | 100.0(2,569) |
| | 비동거/독립 | 44.9 | 23.3 | 31.8 | 100.0(7,712) |

자료: 노인실태조사의 원자료를 이용하여 필자 작성.

노인의 속성별로 살펴보면(표 4-1-4), 건강하지 않다는 비율은 남자보다 여자가 크며, 연령이 증가할수록 높아지는 경향이 있는 것으로 나타나고 있다. 지역적으로는 서울(39.1%)과 대전·충청·강원의 비율(39.9%)이 다른 지역보다 상대적으로 낮은 비율을 점하고 있다. 학력별로 보면, 학력이 낮을수록 건강이 좋지 않다는 비율이 높은 것으로 나타나고 있으나, 동거 여부에 따른 뚜렷한 차이점은 발견하기 힘들다. 본 분석에서는 2008~2014년의 3개 연도의 시계열 밖에 볼 수 없어 그 이전의 추세를 파악할 수 없지만, 앞으로 의료 기술의 발달로 인하여 건강상태 변화가 지속적으로 일어날 가능성이 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 주관적인 건강이 좋다고 생각하는 노인들의 연령이 높을수록 노인 기준 연령을 참고할 수 있는 여지가 있을 것이라 했으나, 이러한 지표의 변동 가능성이 크다고 한다면, 건강상태를 노인 연령의 기준으로 설정하는 것은 깊은 고민이 필요할 것으로 생각된다.

(2) 사회적 역할 획득 및 상실

사회적 역할의 획득은 사회적으로 행하는 역할을 획득하는 것 또는 상실하는 것을 나타내는 것으로 본 분석에서는 운전 경험과 취업 여부를 분석하려 한다. 운전 경험은 현재 운전할 수 있는 상한 연령이 정해져 있지 않지만, 건강상의 이유 등으로 고령의 운전자들이 운전을 그만두는 경우가 있을 수 있고, 취업의 경우는 일단 일하는 정년이 60세로 되어 있으나, 정년 이후에도 본인의 생활을 위하여 재취업에 나서는 경우가 있기 때문에 그 연령을 일률적으로 정하기 쉽지 않다. 따라서 일을 그만두는 연령에 관하여 조사된 데이터로 분석을 하는 것이 바람직하나, 노인실태조사에서는 일을 그만두는 나이에 대한 조사가 되어 있지 않아 현재 취업하고 있는 경우에 대한 분석을 실시하려 한다.

1) 운전 경험

운전 경험은 현재 운전을 하고 있는지의 여부를 묻는 것으로 ‘현재 하고 있음’, ‘과거에 했지만 지금은 하지 않음’, ‘평생 한 적 없음’의 3개 카테고리로 구성되었다. 단, 과거에

운전경험이 있으면서 현재 운전을 하지 않는 경우에는, 운전을 그만둔 연령을 조사하고 있기 때문에 그 연령을 제시하였다.

<표 4-1-5>는 2008~2014년까지 노인의 운전 경험 추이를 나타내고 있는데, 운전을 현재 하고 있는 노인들은 2008년에 12.6%, 2011년에 10.3%, 2014년에 14.8%로 2011년에 약간 감소하였지만, 2014년에 다시 증가하는 추세를 보이고 있으나, 평생 한 적이 없는 비율은 점점 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 한편, 과거에 운전을 한 경험이 있는 비율은 감소 경향에 있는 것을 보여주고 있다.

<표 4-1-5> 노인의 운전 경험 추이: 2008~2014년 (단위: %)

| | 2008 | 2011 | 2014 |
|-----------|------|------|------|
| 현재 하고 있음 | 12.6 | 10.3 | 14.8 |
| 과거에 했었음 | 4.4 | 6.6 | 8.0 |
| 평생 한 적 없음 | 83.0 | 83.1 | 77.2 |

자료: 노인실태조사 각 연도의 원자료를 이용하여 필자 작성.

노인의 운전 경험을 속성별로 보면(표 4-1-6), 현재 하고 있는 비율은 남자(32.7%)가 압도적으로 여자(2.4%)보다 높고, 과거에 경험이 있는 경우도 남자(16.6%)에 비하여 여자(2.0%)는 매우 낮게 나타나고 있다. 과거에 운전 경험이 있을 때 그만둔 연령은 남자는 61.0세, 여자는 55.4세로 나타나고 있다. 연령별로는 연령이 높아질수록 현재 하고 있는 비율이 낮아지고(65~69세: 27.2% → 80세 이상: 2.6%), 과거에 운전한 경험도 유사한 추세를 보이고 있으며, 그만둔 연령도 연령 상승과 함께 증가하고 있다. 지역적으로 현재 운전을 하고 있는 비율은 대전·충청·강원의 비율이 가장 높은 것으로 나타났고(15.9%), 인천·경기가 가장 낮은 비율로 나타나고 있다(13.3%). 과거에 운전을 한 경험이 가장 높은 지역은 서울 지역으로 13.4%, 가장 낮은 지역은 광주·전라·제주로 5.4%로 나타나고 있으며, 그만둔 연령은 부산·울산·경남이 58.5세로 가장 낮고, 대구·경북이 61.4세로 가장 높게 나타나고 있다. 학력별로는 학력이 높을수록 현재 운전하고 있는 비율도 높고(무학 및 문맹: 2.1%, 중졸 이상: 38.0%), 과거에 경험한 비율도 유사한 경향

이 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 동거하는 경우(12.3%)가 동거하지 않는 경우(15.7%)보다 운전하는 비율이 낮은 것으로 나타나고 있다.

<표 4-1-6> 노인 속성별 운전 경험: 2014년 (단위: %)

| 구 분 | | 현재 하고 있음 | 과거에 했었음 | | 평생 한 적 없음 | 합계(N) |
|-------|----------|----------|---------|-------|-----------|--------------|
| | | | % | 평균(세) | | |
| 성별 | 남자 | 32.7 | 16.6 | 61.0 | 50.7 | 100.0(4,282) |
| | 여자 | 2.4 | 2.0 | 55.4 | 95.6 | 100.0(6,169) |
| 연령 | 65~69세 | 27.2 | 8.2 | 55.4 | 64.7 | 100.0(2,804) |
| | 70~74세 | 17.5 | 8.5 | 60.8 | 74.0 | 100.0(3,158) |
| | 75~79세 | 7.4 | 8.5 | 62.3 | 84.1 | 100.0(2,500) |
| | 80세 이상 | 2.6 | 6.3 | 64.2 | 91.2 | 100.0(1,989) |
| 지역 | 서울 | 15.6 | 13.4 | 61.2 | 70.9 | 100.0(960) |
| | 인천/경기 | 13.3 | 10.3 | 61.0 | 76.4 | 100.0(1,810) |
| | 대전/충청/강원 | 15.9 | 6.7 | 60.6 | 77.4 | 100.0(2,299) |
| | 광주/전라/제주 | 14.8 | 5.4 | 58.9 | 79.8 | 100.0(2,241) |
| | 부산/울산/경남 | 14.1 | 8.4 | 58.5 | 77.5 | 100.0(1,860) |
| | 대구/경북 | 15.7 | 7.0 | 61.4 | 77.3 | 100.0(1,281) |
| 학력 | 무학 및 문맹 | 2.1 | 1.8 | 59.0 | 96.2 | 100.0(3,469) |
| | 초졸 | 13.6 | 7.3 | 58.7 | 79.1 | 100.0(4,808) |
| | 중졸 이상 | 38.0 | 19.5 | 61.7 | 42.5 | 100.0(2,174) |
| 주거 형태 | 동거 | 12.3 | 7.1 | 59.9 | 80.6 | 100.0(2,655) |
| | 비동거/독립 | 15.7 | 8.3 | 60.3 | 76.0 | 100.0(7,796) |

자료: 노인실태조사의 원자료를 이용하여 필자 작성.

2) 취업 여부

취업 여부는 현재 일을 하고 있는지에 대한 응답에서 ‘일을 한다’라는 비율을 제시하고 있다. <표 4-1-5>는 노인의 취업여부 추이를 2008~2014년까지 나타내고 있는데, 현재 일을 하고 있는 비율은 2008년 34.4%, 2011년 33.3%, 2014년 31.6%로 지속적으로 감소하고 있는 경향을 보이고 있다.

<표 4-1-7> 노인의 취업 여부 추이: 2008~2014년 (단위: %)

| | 2008 | 2011 | 2014 |
|-----------|------|------|------|
| 현재 일하고 있음 | 34.4 | 33.3 | 31.6 |

자료: 노인실태조사 각 연도의 원자료를 이용하여 필자 작성.

<표 4-1-8> 노인 속성별 취업 여부: 2014년 (단위: %)

| 구 분 | | 현재 하고 있음 | 합계(N) |
|-------|----------|----------|--------------|
| 성별 | 남자 | 38.5 | 100.0(4,213) |
| | 여자 | 26.8 | 100.0(6,086) |
| 연령 | 65~69세 | 41.6 | 100.0(2,790) |
| | 70~74세 | 35.7 | 100.0(3,134) |
| | 75~79세 | 28.1 | 100.0(2,468) |
| | 80세 이상 | 15.3 | 100.0(1,889) |
| 지역 | 서울 | 20.5 | 100.0(951) |
| | 인천/경기 | 24.5 | 100.0(1,788) |
| | 대전/충청/강원 | 36.4 | 100.0(2,256) |
| | 광주/전라/제주 | 37.1 | 100.0(2,213) |
| | 부산/울산/경남 | 28.2 | 100.0(1,808) |
| | 대구/경북 | 36.4 | 100.0(1,265) |
| 학력 | 무학 및 문맹 | 29.4 | 100.0(3,381) |
| | 초졸 | 36.1 | 100.0(4,749) |
| | 중졸 이상 | 24.9 | 100.0(2,151) |
| 주거 형태 | 동거 | 26.3 | 100.0(2,569) |
| | 비동거/독립 | 33.4 | 100.0(7,712) |

자료: 노인실태조사의 원자료를 이용하여 필자 작성.

이러한 비율을 속성별로 살펴보면(표 4-1-6), 남자가 38.5%, 여자가 26.8%로 남자가 높은 경향이 있고, 연령이 높아질수록 취업률은 낮아지는 경향을 보여주고 있으며, 지역별로는 서울(20.5%)이 가장 낮고, 광주·전라·제주지역이 37.1%로 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 학력별로는 뚜렷한 차이가 없지만, 초졸이 36.1%로 가장 높고, 자녀와 동거하

는 경우(26.3%)보다 그렇지 않은 경우(33.4%)가 높은 것으로 나타나고 있다.

(3) 기능적 연령

일반적으로 사람은 노화가 진행될수록 일상적으로 행해왔던 일들을 하지 못하거나, 평소 기억하고 알던 일들을 잊어버리거나 하는 일들이 발생하곤 한다. 다시 말하면 이러한 일상적인 능력이 고령화와 함께 쇠퇴되어 특정한 경향성을 보이게 되면 이것이 하나의 지표로 자리매김할 수 있는 가능성이 존재한다고 할 수 있다. 따라서 이러한 지표도 노인 연령 설정에 중요한 요인이 될 수도 있다. 이러한 관점에서 기능적 연령은 일상생활 수행능력과 인지기능에 대하여 분석하려 한다.

1) 일상생활 수행능력

일상생활 수행능력은 노인실태조사의 일상생활에 대한 질문을 바탕으로 구성하였다. 일상생활 수행능력에 대한 조사는 지난 1주일 동안의 어떠한 동작을 행하는 데 다른 사람의 도움이 필요한 지 아닌지에 대해 조사한 것이다. 노인실태조사에서 일상생활 수행능력은 기본적인 일상생활 수행능력과 도구적 일상생활 수행능력이 조사되었는데 본 분석에서는 도구적 일상생활 수행능력 결과를 제시하려 한다⁷⁷⁾. 도구적 일상생활 수행능력은 총 10개의 항목으로 조사되어 있으며 본 분석에서는 각 항목의 결과를 더하여 제시하고 있다.

조사항목의 선택지는 자립의 정도에 대하여 3개 또는 4개의 선택지를 제시하고 있는데, 1번일 경우가 자립하고 있는 것이고, 그 이외의 높은 선택지로 갈수록 의존성이 크다는 것을 나타낸다. 단, 10점의 경우는 모든 항목을 1번이라고 선택한 것이기 때문에 의존하지 않고 완전히 자립하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 총 10항목의 절반 정도에서 1번 이외의 응답을 한 노인들을 모아서, 즉 결과 수치를 더했을 때 11~15점이 되는 경우

77) 기본적인 일상생활 수행능력 결과는 도구적인 일상생활 수행능력보다 분산이 작아 분석할 수 있는 범위가 작기 때문이다.

를 일부 의존적인 집단으로 분류하고, 16점 이상을 의존적인 집단으로 설정하였다. 따라서 본 분석은 완전 자립, 일부 의존, 의존의 3개 카테고리로 나누어 분석이 이루어진다.

<표 4-1-9>는 2008~2014년까지 노인의 일상생활 수행능력 추이를 나타낸 것이다. 전체적으로 약 70~80%정도는 일상생활을 무리 없이 하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 일부 의존성이 있는 노인들의 비율(11~15점)은 2008년에는 15.5%, 2011년에는 9.3%, 2014년에는 12.6%로 나타나고 있어 뚜렷한 경향성을 발견하기 어렵지만 2008년에 비하여 2014년에 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 의존적인 노인들의 비율은 2008년 8.4%, 2011년 4.9%, 2014년 5.4%로 나타나 일부 의존적인 노인들의 비율과 유사한 경향을 보이고 있다.

<표 4-1-9> 노인의 일상생활 수행능력 추이: 2008~2014년 (단위: %)

| | 2008 | 2011 | 2014 |
|---------------|------|------|------|
| 완전자립(10점) | 76.1 | 85.8 | 82.0 |
| 일부 의존(11~15점) | 15.5 | 9.3 | 12.6 |
| 의존(16점 이상) | 8.4 | 4.9 | 5.4 |

자료: 노인실태조사 각 연도의 원자료를 이용하여 필자 작성.

이러한 노인들의 비율을 속성별로 살펴보면(표 4-1-10), 완전 자립(10점)의 경우는 남자(88.5%)가 여자(77.4%)보다 11.1%p 큰 것으로 나타났고, 일부 의존(11~15점)은 남자가 6.6%인데 비하여 여자가 16.7%로 여자가 10.1%p 더 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 의존적인 경우가 되면 남녀가 유사한 수준으로 수렴하게 되는 것을 볼 수 있다. 연령별로 살펴보면, 대체적으로 연령이 높아질수록 완전자립의 비율이 낮아지고, 의존적인 비율이 높아지는 것으로 나타나고 있다. 특히 65~69세는 완전 자립 비율이 93.8%, 의존 비율이 1.5%로 나타났고, 80세 이상은 완전 자립 비율이 60.2%, 의존 비율이 15.0%로 나타났다. 이를 통해 80세 이상이 65~69세보다 의존 비율이 매우 높다는 것을 알 수 있다.

<표 4-1-10> 노인 속성별 일상생활 수행능력: 2014년 (단위: %)

| 구 분 | | 10개 (완전자립) | 11~15개 | 16개 이상 | 합계(N) |
|-------|----------|------------|--------|--------|--------------|
| 성별 | 남자 | 88.5 | 6.6 | 4.9 | 100.0(4,282) |
| | 여자 | 77.4 | 16.7 | 5.8 | 100.0(6,169) |
| 연령 | 65~69세 | 93.8 | 4.7 | 1.5 | 100.0(2,804) |
| | 70~74세 | 86.5 | 10.4 | 3.0 | 100.0(3,158) |
| | 75~79세 | 80.3 | 14.4 | 5.3 | 100.0(2,500) |
| | 80세 이상 | 60.2 | 24.8 | 15.0 | 100.0(1,989) |
| 지역 | 서울 | 83.9 | 9.2 | 7.0 | 100.0(960) |
| | 인천/경기 | 84.1 | 10.2 | 5.6 | 100.0(1,810) |
| | 대전/충청/강원 | 75.6 | 18.9 | 5.6 | 100.0(2,299) |
| | 광주/전라/제주 | 85.4 | 9.5 | 5.1 | 100.0(2,241) |
| | 부산/울산/경남 | 83.0 | 12.3 | 4.8 | 100.0(1,860) |
| | 대구/경북 | 81.7 | 13.0 | 5.2 | 100.0(1,281) |
| 학력 | 무학 및 문맹 | 67.5 | 24.3 | 8.2 | 100.0(3,469) |
| | 초졸 | 87.7 | 8.1 | 4.3 | 100.0(4,808) |
| | 중졸 이상 | 92.6 | 3.8 | 3.6 | 100.0(2,174) |
| 주거 형태 | 동거 | 76.4 | 14.4 | 9.2 | 100.0(2,655) |
| | 비동거/독립 | 83.9 | 12.0 | 4.2 | 100.0(7,796) |

자료: 노인실태조사의 원자료를 이용하여 필자 작성.

지역적으로 보면, 완전 자립의 경우, 대전·충청·강원(75.6%)의 비율이 낮은 편이고, 광주·전라·제주(85.4%)가 높은 경향이 있다. 일부 의존의 경우는 대전·충청·강원(18.9%)이 높은 편이었고, 서울(9.2%)이 낮은 편으로 나타나고 있다. 의존인 경우는 그다지 큰 차이가 보이지 않으며 유사한 수준으로 나타나고 있으나, 서울이 다른 지역보다 약간 높게 나타나는 특징이 있다. 학력의 경우는 무학 및 문맹일 경우의 완전자립 비율(67.5%)이 중졸이상(92.6%)의 경우보다 매우 낮게 나타나고 있는데, 이것은 연령이 높은 노인일수록 학력이 낮은 경향이 있기 때문에 나타나는 특징이라고 보인다. 그리고 자녀와 동거의 경우는 동거를 할수록 의존적인 경향이 있는 것으로 나타났는데, 혼자서 일상적인 생활이 힘들수록 자녀와 동거하는 경향이 있기 때문에 나타나는 경향이라고 생각된다.

2) 인지기능

인지기능에 대한 조사는 2008년의 경우, 26가지의 질문을 하여 응답자가 맞는 대답을 했는지, 틀린 대답을 했는지를 기입한 것으로, 맞는 경우를 1로 하여 모두 더한 수치를 제시하였다. 단, 2011년과 2014년의 조사에서도 동일한 항목이 존재해야 하기 때문에 동일한 항목만으로 구성한 결과, 전체 26개 중 24개를 추출할 수 있었다.⁷⁸⁾ 따라서 모든 항목을 모두 맞춘 경우는 26점으로 인지기능이 완전히 정상적(완전 인지)이라고 할 수 있으며, 17~23개를 맞춘 경우는 ‘부분 인지’, 17개 미만일 경우는 ‘불완전 인지’로 분류하였다.

<표 4-1-11> 노인의 인지 기능 추이: 2008~2014년 (단위: %)

| | 2008 | 2011 | 2014 |
|----------------|------|------|------|
| 완전 인지(24개) | 14.2 | 9.7 | 8.5 |
| 부분 인지(17~23개) | 74.8 | 80.6 | 77.7 |
| 불완전 인지(17개 미만) | 11.0 | 9.7 | 13.8 |

자료: 노인실태조사 각 연도의 원자료를 이용하여 필자 작성.

<표 4-1-11>은 노인의 인지 기능 추이를 2008~2014년까지 나타내고 있다. 완전인지의 경우 시간이 갈수록 감소하는 경향이 있는 것으로 나타나고 있다(2008년: 14.2%, 2011년 9.7%, 2014년: 8.5%). 그러나 부분 인지는 2008년보다 2011년에 증가하였다가 2014년에 다시 감소하는 경향을 보였고(2008년: 74.8%, 2011년: 80.6%, 2014년: 77.7%), 불완전 인지는 그 정반대의 경향을 보이고 있다(2008년: 11.0%, 2011년: 9.7%, 2014년: 13.8%). 따라서 전체적으로 보면, 불완전 인지 경향이 증가하는 것으로 볼 수 있다.

78) 2011년은 2008년과 동일하나, 2014년은 그 이전 연도와 다른 항목 및 추가된 항목이 있었기에 이를 제외하였다.

<표 4-1-12> 노인 속성별 인지 기능: 2014년 (단위: %)

| 구 분 | | 24개 (완전정상) | 17~23개 | 17개 미만 | 합계(N) |
|-------|----------|------------|--------|--------|--------------|
| 성별 | 남자 | 10.6 | 81.9 | 7.6 | 100.0(4,212) |
| | 여자 | 7.0 | 74.9 | 18.2 | 100.0(6,162) |
| 연령 | 65~69세 | 12.7 | 82.2 | 5.1 | 100.0(2,789) |
| | 70~74세 | 8.8 | 81.7 | 9.5 | 100.0(3,131) |
| | 75~79세 | 6.2 | 78.2 | 15.6 | 100.0(2,468) |
| | 80세 이상 | 4.5 | 63.9 | 31.6 | 100.0(1,886) |
| 지역 | 서울 | 10.0 | 79.9 | 10.1 | 100.0(951) |
| | 인천/경기 | 11.6 | 77.2 | 11.3 | 100.0(1,784) |
| | 대전/충청/강원 | 5.8 | 73.4 | 20.9 | 100.0(2,254) |
| | 광주/전라/제주 | 4.2 | 79.4 | 16.5 | 100.0(2,213) |
| | 부산/울산/경남 | 8.6 | 81.9 | 9.5 | 100.0(1,807) |
| | 대구/경북 | 14.9 | 75.7 | 9.3 | 100.0(1,265) |
| 학력 | 무학 및 문맹 | 3.1 | 69.0 | 27.9 | 100.0(3,379) |
| | 초졸 | 8.7 | 82.9 | 8.4 | 100.0(4,747) |
| | 중졸 이상 | 16.3 | 80.1 | 3.6 | 100.0(2,148) |
| 주거 형태 | 동거 | 7.2 | 74.9 | 17.9 | 100.0(2,568) |
| | 비동거/독립 | 8.9 | 78.7 | 12.5 | 100.0(7,706) |

자료: 노인실태조사 각 연도의 원자료를 이용하여 필자 작성.

이러한 인지 기능의 경향을 노인의 속성별로 살펴보면(표 4-1-12), 완전 인지와 불완전 인지에서 남자와 여자가 차이가 있는 것으로 나타나고 있는데, 불완전 인지의 경우에는 남자가 7.6%인데 반하여, 여자가 18.2%로 약 2배 이상 차이가 나고 있다. 연령별로 보면, 앞서 살펴본 일상생활 수행능력과 유사하게 연령이 높아질수록 불완전 인지의 경향이 커지는 것을 볼 수 있다. 특히 80세 이상일 경우, 불완전 인지의 비율은 31.6%에 달하고 있다. 지역적으로 보면, 대전·충청·강원의 불완전 인지의 비율이 비교적 높게 나타나고 있으며(20.9%), 대구·경북은 낮은 경향을 보이고 있다(9.3%). 학력의 경우도 일상생활 수행능력과 마찬가지로 무학 및 문맹의 불완전 인지 비율이 매우 높게 나타나고 있으나(27.9%), 그 외에 주거 형태에 따른 차이는 그다지 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

3. 소 결

본 절에서는 노인 연령기준 설정에 참고할 수 있는 지표에 대하여 다양한 측면에서 검토하였는데, 크게 거시적 관점과 미시적 관점에서 분석하였고, 거시적 관점에서는 인구 총조사, 경제활동인구조사 데이터를 이용한 인구구조(노인 인구수 및 비율, 노년부양비), 경제활동참가율, 노인실태조사 원자료를 이용하여 의료비를 산출하는 등의 지표를 작성하여 검토하였다. 반면, 미시적 관점에서는 주로 노인실태조사 원자료를 이용하여 본 연구에서 정의한 세 가지 카테고리(개인의 자각, 사회적 역할 획득 및 상실, 기능적 연령)를 중심으로 시계열적 검토와 노인의 속성별로 검토하였다.

먼저 거시적 관점에서 분석한 내용 중 노인의 인구에 대해 검토한 결과, 인구수뿐만 아니라 인구 비율, 그리고 노년부양비도 지속적으로 증가하고 있었다. 그리고 노인들의 경제적인 생산능력 및 근로의욕, 그리고 한 나라의 인적자본 수준을 나타내는 경제활동참가율은 남녀 관계없이 최근으로 올수록 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났고, 그 수준은 여자보다 남자가 더 크지만 증가율은 여자가 더 크게 나타났다. 의료비는 특별한 경향성을 발견하지 못했지만, 명확한 것은 70세 이상의 의료비 지출이 65세 이상보다 크다는 것, 그리고 남자의 의료비 지출이 여자보다 많다는 것이다.

현재 노인 연령을 70세 이상으로 하는 논의가 매우 활발하게 진행되고 있는데, [그림 4-1-1]에서 살펴본 바와 같이, 2015년 현재 70세 이상의 인구는 약 450만 명이 그 비율은 9.0%에 달하고 있다. 만일 70세 이상으로 노인 기준 연령을 높이려 한다면, 여러 가지 절차를 거친 법령 개정이 필요하고, 그 절차에는 매우 많은 시간을 요하게 될 것이다. 그렇게 된다면 빨라도 시행이 2020년에 가까울 수 있다고 보이는데, 2020년에는 2015년에 65세 인구가 70세 이상이 되는 해로 2015년의 65세 이상 인구 약 650만 명, 13.2%가 모두 70세 이상이 될 것이다.⁷⁹⁾ 따라서 연령으로 노인의 연령기준을 설정하

79) 물론 이것은 사망률이 0에 가까울 때의 경우이며, 사망률을 고려한다면 2015년의 인구수 및 비율보다 작아질 가능성이 있다.

는 것은 경제적 파급효과의 관점에서 생각할 때 한계가 있음을 의미한다고 할 수 있다. 물론 그 이상의 연령으로 갈수록 사망률이 높아지기는 하겠으나, 평균수명이 지속적으로 연장되고 있기 때문에, 노인의 사망으로 인한 상쇄효과는 한정적일 수 있다고 생각된다. 그리고 노년부양비의 경우에도 인구비율을 기초로 도출된 수치이기 때문에 노인 인구 비율과 마찬가지로 연령 한계를 높인다 하더라도 생산가능인구의 경제적 부담이 계속적으로 늘어나는 것은 시기의 차이만이 있을 뿐 부담이 증가하는 것에는 변함이 없을 것으로 생각된다. 의료비 지출의 경우 70세 이상은 어느 정도 안정적인 추세에 있는 것으로 나타나 상기의 지표보다는 실용성이 높을 것으로 생각된다.

다음으로 미시적인 관점에서는 개인의 자각, 사회적 역할 획득 및 상실, 기능적 연령의 세 가지 카테고리에서 분석했는데, 개인의 자각은 노인 본인들이 인식하고 있는 노인 연령과 주관적인 건강상태를 분석하였고, 사회적 역할 획득 및 상실은 운전 경험과 취업 여부, 그리고 기능적 연령은 일상생활 수행능력과 인지능력에 대하여 분석하였다. 먼저 개인의 자각 중 노인들이 인식하는 노인에 대한 연령을 분석한 결과, 전체적으로 노인이라고 생각하는 연령은 조사 연도에 관계없이 70~74세라고 생각하는 비율이 많았으나, 75~79세 구간을 지지하는 비율도 점점 증가하고 있는 것을 알 수 있었다. 특히 2014년에는 70세 이상을 노인이라고 한 비율이 80%가 넘을 정도로 현재의 노인기준과 괴리가 있다는 것을 나타냈다. 본인의 주관적인 건강상태는 건강하지 않다는 의견이 가장 많은 비율을 차지하고 있었으며 시간의 경과와 함께 감소하고 있는 경향을 발견하였다. 건강하지 않다는 비율은 남자보다 여자가 크며, 연령이 증가할수록 높아지는 경향이 있었고, 학력이 낮을수록 건강이 좋지 않다는 비율이 높은 것으로 나타났다.

다음으로 사회적 역할 획득 및 상실에서 현재 운전을 하고 있는 노인들은 2011년에 약간 감소하였지만, 2014년에 다시 증가하는 추세를 보이고 있었다. 평생 운전을 한 적이 없는 비율은 점점 감소하고 있는 것으로 나타났으나, 여자가 압도적으로 남자보다 높았다. 과거에 운전한 경험이 있는 경우는 여자에 비하여 남자가 매우 높았다. 과거에 운전 경험이 있었을 때 그만둔 연령은 남자는 61.0세, 여자는 55.4세였다. 그리고 노인의 취업

은 2008년 이후 지속적으로 감소하고 있는 경향을 보였는데, 남자가 여자보다 높은 경향이 있었고, 연령이 높아질수록 취업률은 낮아지는 경향이 있었다. 지역별로는 서울이 가장 낮고, 광주·전라·제주지역이 가장 높은 것을 알 수 있었다.

마지막으로 기능적 연령은 일상생활 수행능력과 인지 능력을 분석하였다. 일상생활 수행능력은 대체로 모든 노인들이 일상생활을 무리 없이 하고 있는 것으로 나타나고 있었으나, 자립적으로 일상생활을 하는 비율은 남자가 여자보다 높았고, 대체적으로 연령이 높아질수록 자립적인 비율이 낮아지는 것으로 나타나고 있었다. 또한, 무학 및 문맹일 경우의 의존 비율이 높게 나타나고 있는데 이것은 연령과 학력이 음(-)의 상관관계에 있기 때문으로 보이며, 자녀와 동거할수록 의존적인 경향이 나타나는 것은 일상적인 생활이 힘들수록 자녀와 동거하는 경향이 있기 때문이라고 생각된다. 그리고 인지 기능은 완전 인지의 경우, 시간이 갈수록 감소하는 경향이 있었으나, 완전 인지와 불완전 인지에서 남자와 여자가 차이가 있는 것으로 나타나고 있었다. 그러나 인지 기능은 앞서 살펴본 일상생활 수행능력과 유사하게 나타나고 있었는데, 연령이 높아질수록 불완전 인지의 경향이 커지는 것과 연령과 학력이 음(-)의 상관관계가 있는 것 또한 유사하게 나타났다.

제2절 해외 노인 입법 사례 분석

1. 해외 노인 입법 사례

이 절에서는 해외에서 노인 입법에 대한 사례를 소개하고 우리나라의 노인연령 규정에 대한 시사점을 살펴보고자 한다. 노인 입법에 대한 사례는 독일과 일본을 살펴본 후 기타 국가들의 입법 사례를 소개한다.

독일과 일본에 주목하는 이유는 둘 다 고령화 문제에 먼저 직면하였고 전자는 체계적인 입법체계를 갖추었다는 점에서, 후자는 한국과 함께 아시아 국가로 유사점을 공유하고 있다는 점에서 선정하였다. 동시에 불문법의 전통을 가지고 있는 영미법과는 달리 성문법

체계를 갖추고 노인복지입법체계를 구축하고 있는 대륙법의 특징을 보여주고 있다는 점도 고려하였다. 해외사례에 대한 분석은 은퇴연령이나 정년, 복지지원 대상 연령, 마지막으로 요양이나 간병에 대한 지원 연령 등을 다루어보고자 한다.

(1) 독일 사례

독일에서 은퇴나 정년과 관련된 법률은 사회법전 제6권(SGB VI)의 제35조 이하에서 제시하고 있는 연령에 의한 연금(Renten wegen Alters)에서 다루어지고 있다. 우리나라의 국민연금과 같은 제도로 피보험자가 퇴직연금을 받을 자격을 얻는 것은 표준은퇴연령기준(Regelaltersgrenze)에 도달하고 대기기간을 완료한 경우이다.

<표 4-2-1> 독일의 노인 관련 연령 대상규정

| 구 분 | 법 률 | 연령 대상규정 |
|-------|---|--|
| 은퇴/정년 | 사회법전 제6권(SGB VI Renten wegen Alters) | 표준은퇴기준연령(Regelaltersgrenze): 1947년 1월 1일 이전 출생자는 만65세이며 이후 출생자는 출생한 연도가 1년 증가할수록 1개월씩 증가해 만67세에 완료됨. |
| 복지/지원 | 사회법전 제12권(SGB XII Altenhilfe) | 연금 규정과 동일 |
| 건강/요양 | 사회법전 제11권(SGB XI Pflegeversicherungsgesetz) | 최소 6개월 이상 다른 사람의 도움이 필요한 사람 |

출처: 독일연방법 검색사이트(<https://www.gesetze-im-internet.de/>)

1947년 1월 1일 이전 출생자의 표준은퇴연령기준은 만65세이며 이후 출생자는 출생한 연도가 1년 증가할수록 1개월씩 증가해 표준은퇴연령기준은 만67세에 완료된다. 곧, 1947년 출생자는 만65세 1개월에 은퇴연령에 도달하며 1964년 출생자는 만67세에 은퇴연령에 도달한다. 1965년 출생자부터는 만67세 기준연령이 그대로 적용된다. 한편, 출생 연도가 1851년에서 1946년인 경우 은퇴기준연령은 65세였으며 1819년에서 1851년인 경우는 70세였다.

이어서 노인에 대한 지원을 규정하고 있는 법률은 사회법전 제12권(SGB XII)으로 제 41조 이하에서 노인들을 대상으로 최저생활보장을 위한 급여 지원(Altenhilfe)에 관한 사항을 담고 있다. 이는 독일 거주자로 노인이거나 영구적으로 생활을 영위할 수 없는 장애인을 대상으로 하고 있다. 노인 연령에 관한 부분은 연금 규정과 동일하여 1947년 1월 1일 이전 출생자는 65세, 1946년 12월 31일 이후에 태어난 경우는 출생한 연도가 1년 증가할수록 1개월씩 증가해 67세에 만료된다. 장애로 인한 수급권자는 18세에 도달한 사람으로 노동시장의 상태와 상관없이 신체능력을 완전히 상실하거나 향후에도 신체능력을 개선할 수 있을 것이라고 기대하기 어려운 사람을 말한다.

마지막으로 요양보험은 사회법전 제11권(SGB XI)에 제시되어 있으며 공식명칭은 “요양대상자의 위험에 대비한 공적요양보험법(Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit)”이다. 일본과 한국이 요양보험의 대상을 노인이나 고령자로 삼고 있는데 비해서 독일은 요양이 필요한 자로 보다 포괄적으로 지원대상으로 정의하고 있다. 이 법에서 요양이 필요한 상태는 육체적, 정신적인 장애로 인해 일상생활에서 이루어지는 통상적이고 반복적인 일을 하기 위해서 최소한 6개월 간 다른 사람의 도움이 필요한 경우로 보고 있다. 물론 이 법률의 제정(1994년)은 요양이 필요한 상황에 빠지더라도 경제적인 어려움이나 불편 없이 노후생활을 할 수 있게 돕고자 하는 취지에서 마련되었다. 다만, 정책 대상을 다수가 노인이 차지하고 있지만 지원 대상을 노인으로 한정하지 않았다는 점에서 다른 국가들과 차이가 존재한다.

(2) 일본 사례

일본에서 은퇴 혹은 정년을 확인할 수 있는 법령은 국민연금법(国民年金法)이 있다. 일본의 국민연금은 노령기초연금(老齡基礎年金)과 장애기초연금(障害基礎年金), 유족기초연금(遺族基礎年金), 부가연금(付加年金) 등으로 구성되어 있다. 이 중에서 은퇴연령과 관련된 노령기초연금의 수급 조건은 제26조에서 만65세로 규정되어 있다. 다만, 보험료의 납부기간과 면제기간을 합산했을 때 10년이 경과하지 않았을 때에는 예외로 두고 있다.

한편, 현재 일본에서는 선거연령을 18세로 낮춘 후 민법 개정을 통해 성년을 20세에서 18세로 낮추는 한편, 은퇴연령을 65세에서 70세로 늘리는 개정 작업을 추진 중에 있다.

<표 4-2-2> 일본의 노인 관련 연령 대상규정

| 구 분 | 법 른 | 연령 대상규정 |
|-------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| 은퇴/정년 | 국민연금법(国民年金法) | 노령기초연금(老齡基礎年金)은 65세에 도달했을 때 지급함. |
| 복지/지원 | 노인복지법(老人福祉法) | 65세 이상인 자 |
| 건강/요양 | 개호보험법(介護保險法) | 65세 이상인 자(40세 이상인 자도 특정 질병일 때 해당) |
| | 고령자의 의료의 확보에 관한 법률(高齢者の医療の確保に関する法律) | 75세 이상인 자 |

출처: 일본 전자정부 종합창구 E-Gov(<http://elaws.e-gov.go.jp/>).

일본에서 노인 복지에 대한 규정은 1963년에 제정한 노인복지법(老人福祉法)에서 다루고 있으며 복지 지원의 대상인 노인에 대한 정의는 제5조의 4에서 65세 이상의 자로 정의하고 있다. 노인복지법에는 주거 및 시설지원(老人居宅生活支援事業, 老人短期入所事業, 規模多機能型居宅介護事業), 데이케어 서비스지원(老人デイサービス事業), 치매 대응 지원(認知症対応型老人共同生活援助事業) 등의 정책 사업들을 추진하는 법적 근거가 담겨져 있다.

개호보험법(介護保險法)은 고령이나 질병으로 인해 다른 사람의 도움이 필요한 사람들을 지원하는 법률로 1997년에 제정되었다. 개호보험의 지원 대상은 이 법 제7조에 다음과 같이 두 가지로 제시되어있다. 먼저 첫 번째 대상은 요양을 필요로 하는 상태에 있는 65세 이상인 사람이며 두 번째 대상은 40세 이상 65세 미만으로 특정 질병에 의해 요양을 필요로 하는 경우이다. 특정 질병에 대한 것은 시행령(후생노동성령)으로 정하도록 하고

있다. 한편, 고령자의 의료의 확보에 관한 법률(高齢者の医療の確保に関する法律)은 75세 이상의 후기고령자들을 대상으로 기존의 국민건강보험에서 탈퇴한 후 이 법률에 의해 피보험자로 의료를 받게 된다.

(3) 기타 사례

기타 국가 사례에서는 노인 관련 연령 대상규정을 영국과 미국, 네덜란드의 연금수급 연령과 은퇴연령을 통해 살펴보도록 하겠다.

먼저, 영국에서 연금수급연령을 확인 할 수 있는 법령은 연금법 2014(Pensions Act 2014)가 있다. 이 법에 따르면, 현재 영국의 연금수급연령은 남자의 경우 65세이고, 여자의 경우에는 2018년 11월에 65세가 된다. 이 법에는 연금수급연령을 2028년까지 67세로 연장하는 내용(Increase in pensionable age to 67)을 담아 두었다. 그러므로 2026년부터 순차적으로 연금수급연령이 증가하여 2028년이 되면 연금수급연령이 67세가 될 예정이다. 또한, 연금수급연령을 기대수명을 기반으로 검토하자는 내용도 담겨있다. 은퇴연령과 관련해서는 영국은 2006년 고용연령차별금지법(The Employment Equality Regulations)을 개정하여 65세를 은퇴연령으로 규정하였으나, 2011년 은퇴연령 규정의 폐지(Repeal of Retirement Age Provisions) 내용을 담아 이 법을 개정함으로써 현재 규정된 은퇴연령은 없다.

다음으로 미국에서 연금수급연령을 확인 할 수 있는 법령은 연방 규정 § 404.409 은퇴연령(Code of Federal Regulations § 404.409 What is full retirement age?)이 있다. 이 법에 따른 연금수급연령은 1938년 이전 출생자에 대해서는 65세, 1960년 이후 출생자에 대해서는 67세이다. 미국의 은퇴연령은 영국과 마찬가지로 현재 법으로 규정된 바가 없다. 그 근거는 1967년 제정된 연방 규정 § 623. 연령차별금지(Code of Federal Regulations § 623. Prohibition of age discrimination)이다.

마지막으로 네덜란드에서 연금수급연령을 확인 할 수 있는 법령은 일반노령연금법(AOW, General Old Age Pensions Act)이다. 이 법에 따르면 2015년까지 연금수급연령은 65세부터였으나, 2016년부터 증가하기 시작하여 2016년에는 65세+6개월, 2017년에는 65세+9개월, 2018년에는 66세, 2019년에는 66세+4개월, 2020년에는 66세+8개월, 2021년에는 67세가 될 예정이다. 또한, 2022년부터는 기대수명과 연계되어 연금수급연령이 정해질 예정이다. 네덜란드의 은퇴연령 또한 영국, 미국과 마찬가지로 2003년 제정된 고용연령차별금지법(Equal Treatment in Employment (Age Discrimination) Act)에 따라 법으로 정해진 은퇴연령은 없다.

<표 4-2-3> 영국, 미국, 네덜란드의 노인 관련 연령 대상규정

| 국 가 | 연 금 | | 은퇴연령 | |
|------|--|--|---|---------|
| | 법 른 | 연령 대상규정 | 법 른 | 연령 대상규정 |
| 영국 | 연금법 2014 (Pensions Act 2014) | 현재: 65세 이상인 자 2028년부터: 67세 이상인 자 | 고용연령차별금지법 (The Employment Equality (Repeal of Retirement Age Provisions) Regulations 2011) | 없음 |
| 미국 | 연방 규정 § 404.409 은퇴연령 (Code of Federal Regulations § 404.409 What is full retirement age?) | 1938년 이전 출생: 65세 이 상인 자 1960년 이후 출생: 67세 이 상인 자 | 연방 규정 § 623. 연령차별금지 (Code of Federal Regulations § 623. Prohibition of age discrimination) | 없음 |
| 네덜란드 | 일반노령연금법 (Dutch General Old Age Pensions Act) | 현재: 66세 이상인 자 2021년부터: 67세 이상인 자 2022년부터: 기대수명과 연계 | 고용연령차별금지법 (Equal Treatment in Employment (Age Discrimination) Act) | 없음 |

출처: 영국 제정법 사이트(<http://www.legislation.gov.uk/>), 미국 연방 규정 사이트(<https://www.govregs.com/>),
네덜란드 정부 사이트(<https://www.government.nl/>)

2. 해외 노인 입법에 대한 시사점

앞서 독일, 일본, 영국, 미국, 네덜란드의 노인 관련 연령 대상 규정들에 대해 살펴보았으며, 각국의 은퇴연령과 연금수급연령의 현재 기준 및 변화 양상을 통해 노인 입법에 대한 시사점을 살펴보려고 한다.

먼저 은퇴연령으로 표현될 수 있는 노인 관련 연령 규정은 오래전부터 연령차별을 이유로 은퇴연령을 규정하지 않은 미국뿐만 아니라 2003년 네덜란드에 이어 2011년 영국까지 은퇴연령을 연령차별을 이유로 법에 담지 않고 있다. 이러한 은퇴연령의 폐지는 노인의 노동시장에서의 안정적인 고용을 강화하고 이들을 법적으로 보호하는 역할을 한다.

다음으로 연금수급연령으로 표현될 수 있는 노인 관련 연령 규정은 상당히 오랜 기간 동안 65세를 유지해 온 것이 사실이다. 그러나 이들 국가들은 기대수명의 증가를 일정부분 받아들여 연금수급연령을 증가시키는 방향으로 법을 제정 및 개정해 왔다. 독일과 미국의 경우 연금수급연령을 65세에서 67세로 연장하였고, 일본의 경우에도 연금수급연령을 65세에서 70세로 늘리고자 하는 논의가 진행 중이다. 영국의 경우에는 연금수급연령을 65세에서 67세로 연장한 것뿐만 아니라 연금수급연령에 기대수명을 연계하는 것을 주기적 논의사항으로 법에 명시해 두었으며, 네덜란드의 경우에는 연금수급연령을 2022년부터 기대수명과 연계하도록 제정하였다. 이러한 각국의 연금수급연령의 연장에 관한 법률 발의는 노인 관련 연령 입법에 대해 기대수명이 증가하고 있다는 것을 반영하지 않을 수 없다는 것을 역설적으로 보여준다.

이렇게 기대수명이 증가하는 가운데 연금수급연령이 증가하지 않는다면 연금수급자의 수는 자연적으로 증가하게 된다. 연금수급자의 증가는 공적연금제도의 기득권 증가의 의미도 포함하고 있으며, 이는 제도개혁이 어려워지는 요인으로 작용할 수 있다. 그러나 기대수명의 증가가 실제 은퇴연령의 증가와 일치하지는 않는다. 즉, 연금수급연령은 증가하는데 실제 퇴직시점은 증가하지 않거나 빨라질 수도 있다. 이 결과로 연금수급연령과

실제 은퇴시점의 사이가 벌어져 노인의 삶에 큰 영향을 줄 수 있다. 따라서 입법 상 노인의 연령정의는 연금 등과 관련한 정책과 밀접하게 연관되어 있을 수밖에 없는 것이 사실이며 노인 연령정의의 변화는 사회적 갈등과 정치적 책임의 원인이 되기도 한다. 그러므로 노인의 연령정의는 신중하게 접근해야하며, 이와 관련한 입법 상 노인의 연령정의와 정책 연계 방안은 다음 절에서 다루도록 하겠다.

제3절 입법상 노인 연령정의와 정책 연계 방안

이 절에서는 입법 상 노인 연령정의와 기존 정책들과의 연계 방안에 대해 살펴볼 것이다. 노인 연령 정의는 전문가들을 대상으로 한 델파이 조사 결과를 소개하고, 이를 바탕으로 기존 정책들과의 연계 방안에서 고려할 내용이 무엇인지에 대해 정리할 것이다.

1. 전문가 델파이 조사⁸⁰⁾

(1) 조사 결과

전문가 델파이 조사에서는 세 가지 내용을 다루었다. 첫째는 생애주기별 정책대상의 연령범위 설정으로 전문가들이 노인의 연령 범위를 어디까지 보고 있는지 살펴보는 것이다. 둘째는 현행법상의 입법 연령에 대한 동의 정도로, 전문가들이 현행법상의 노인의 연령정의에 얼마나 동의하는지 알아보는 것이다. 셋째는 입법 연령을 정의할 때 사용할 수 있는 기준들에 얼마나 동의하는지 살펴보는 것이다. 세 가지 주제에 대한 전문가들의 델파이조사 결과는 다음과 같다.

80) 전문가 델파이조사 개요는 제3장 제3절에 설명되어 있다.

1) 생애주기별 정책대상의 연령범위 설정에 대한 전문가 의견

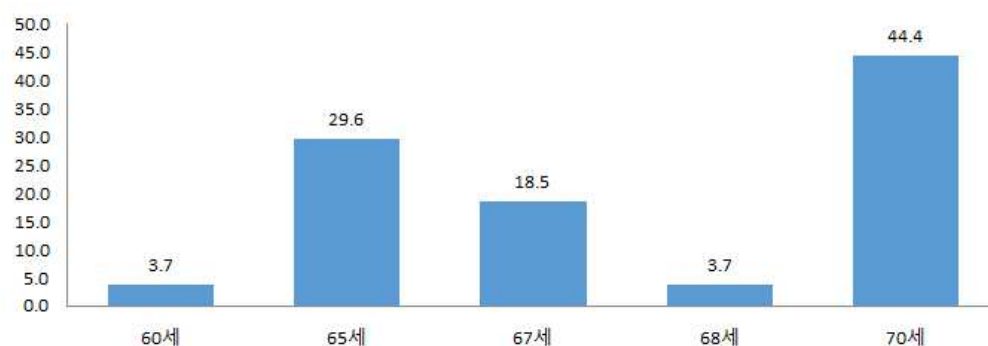
첫 번째 문항은 전문가들이 노인을 몇 세부터 시작된다고 생각하는지에 관한 문항이었다. 두 번의 델파이 조사 중 1차조사에서는 평균 67.4세(표준편차 3.2세), 2차조사에서는 평균 67.5세(표준편차 2.7세)로 큰 차이가 없었다. 이러한 결과는 현재 65세 이상을 노인으로 보는 것에 비해 상향된 결과라 할 수 있다. 응답 중 현행보다 하향한 연령을 응답한 전문가는 3.7%에 불과하였고, 현행 유지는 29.6%, 상향은 66.6%였다. 특히 70세로 상향하자는 의견은 44.4%로 나타나 현재와 비교적 큰 차이를 보였다.

<표 4-3-1> 생애주기별 정책대상의 연령범위 (평균, 표준편차)

| | 1차조사 | 2차조사 |
|----|-----------|-----------|
| | 하한연령 평균 | 하한연령 평균 |
| 노인 | 67.4(3.2) | 67.5(2.7) |

주. 1차 조사의 참여인원은 28명, 2차 조사의 참여인원은 27명임.

[그림 4-3-1] 노인 연령에 대한 전문가들의 응답 비율(%)



2) 현행법상의 입법 연령에 대한 전문가들의 동의정도

생애주기별 정책대상들의 현행법상 입법 연령에 대한 전문가들의 동의정도를 알아보았다. 현행법상 노인의 연령은 노인복지법에 명시되어 있지는 않으나 일부 서비스 대상으로 규정되어 있다. 이러한 입법 연령에 대한 동의 정도는 아래와 같다.

<표 4-3-2> 현행법상의 입법 연령에 대한 전문가들의 동의 정도

| | | 평 균 | 표준편차 | CVR | 수렴도 | 합의도 |
|-------------------|----|------|------|------|------|------|
| 노인복지법 (65세 이상) | 1차 | 6.64 | 2.95 | 0.29 | 2.50 | 0.33 |
| | 2차 | 6.26 | 2.51 | 0.26 | 2.00 | 0.43 |

주 1) 동의 문항은 10점 척도이며, 1점은 '전혀 동의하지 않음'을 의미하고 10점은 '매우 동의함'을 의미함.

2) CVR(Content Validity Ratio) = $(ne - N/2) / (N/2)$, N: 관측치, ne: 중요하다고 응답한 사례수

3) 수렴도 = $IQR / 2$, IQR: 사분범위(제3사분위수 - 제1사분위수)

4) 합의도 = $1 - (IQR / Median)$

전문가 델파이 조사 결과 노인복지법은 10점 만점 중 6점으로 보통 이상의 동의도를 보였다. 하지만 합의 수준은 .33과 .43 가량으로 높게 나타나지 않았다.

3) 생애주기별 정책대상의 연령구분 기준에 대한 전문가들의 동의정도

생애주기별 정책대상의 연령기준을 정하는데 있어 중요한 것은 다른 대상들과 어떻게 구분할 것인지 기준을 정하는 것이다. 여기서는 중장년과 노인을 어떠한 기준으로 구분할 것인지를 살펴보았다. 각각의 기준은 신체적 변화, 사회적 변화, 그리고 개인의 자각 변화의 틀로 각 대상들에 맞게 수정하여 제시하였고, 이에 대한 동의 정도를 측정하였다. 이에 대한 결과는 <표 4-3-3>에 제시되어 있다.

중장년과 노인을 구분하는 기준은 은퇴시점, 건강상태, 개인의 자각 등 3가지였다. 이들 기준을 동의도 순으로 보면 은퇴 시점(1차 6.68점, 2차 6.56점), 건강상태(1차 6.43점, 2차 6.33점), 개인의 자각(1차 5.43점, 2차 5.37점) 등이었다. 합의도가 .75 이상인 문항은 없었으나 은퇴시점(2차 .71), 건강상태(2차 .71)가 그에 근접해 있었다. 이는 노인 시기의 특성을 ‘일을 하지 않는 시점’과 ‘건강 상태가 안 좋아진 시점’으로 보는 것으로, 향후 인류의 건강수준이 향상되어 활동적인 시기가 연장된다면 노인의 입법 연령 또한 영향을 받을 것으로 예측할 수 있다.

<표 4-3-3> 델파이 조사 결과: 개별 문항에 대한 동의 정도 (1차/2차 조사 결과)

| 구분 | 내용 | | 평균 | S.D. | CVR | 수렴도 | 합의도 |
|--------|--------------------------|----|------|------|------|------|------|
| 중장년·노인 | 은퇴 시점 | 1차 | 6.68 | 2.40 | 0.36 | 1.63 | 0.54 |
| | | 2차 | 6.56 | 1.69 | 0.56 | 1.00 | 0.71 |
| | 건강상태 (일상생활이 가능한지 여부) | 1차 | 6.43 | 2.49 | 0.43 | 1.50 | 0.63 |
| | | 2차 | 6.33 | 2.18 | 0.63 | 1.00 | 0.71 |
| | 개인의 자각(스스로 노인이라 느끼는지 여부) | 1차 | 5.43 | 2.63 | 0.07 | 2.13 | 0.29 |
| | | 2차 | 5.37 | 2.19 | 0.04 | 1.25 | 0.58 |

주 1) CVR(Content Validity Ratio) = $(ne-N/2) / (N/2)$, N: 관측치, ne: 중요하다고 응답한 사례수

2) 수렴도 = $IQR / 2$, IQR: 사분범위(제3사분위수 - 제1사분위수)

3) 합의도 = $1 - (IQR / Median)$

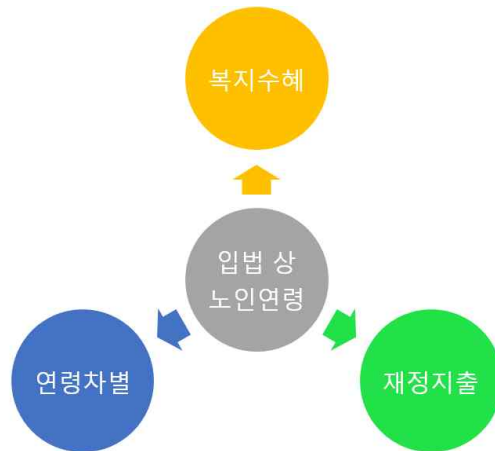
2. 입법상 노인 연령정의와 정책 연계 시 고려사항

다음으로 입법 상 연령 정의와 정책 연계 방안에 대해 살펴보고자 한다. 여기서는 입법 연령을 정하는데 필요한 고려사항들에 대해 논의하고, 소결을 통해 향후 어떠한 연령 정의가 필요한지에 대해 논의할 것이다.

(1) 노인 연령정의의 고려사항: 복지수혜, 연령차별, 그리고 재정지출

노인 연령정의에서 고려해야 하는 사항은 복지수혜적 측면, 연령차별의 측면, 그리고 재정지출의 측면으로 나눌 수 있다. 노인의 연령을 상향하면 사회복지급여 및 서비스를 공급하는 기준선을 증가시킴으로서 사회보장제도에 대한 사회지출을 감소시킬 수 있는 반면, 노인들이 사회복지급여 및 서비스 수급자격을 얻기 위해 대기해야 하는 시간이 길 어지므로 사회복지의 사각지대가 발생할 수 있다. 노인연령이 상향되어 은퇴 연령도 함께 높아진다면 인생후반기에 더 오랫동안 사회경제적 참여를 할 수 있게 되는 이점도 있다. 이러한 세 가지 측면에 대해 각각 살펴보면 다음과 같다.

<그림 4-3-1> 입법 상 노인연령 설정의 정책효과: 세 가지 고려사항



1) 복지수혜의 측면: 노인복지정책 및 서비스 제공의 기준선으로서의 연령

사회보장기본법 제3조에 따르면 사회보장이란 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”를 말한다. 사회보장을 구성하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스는 대부분 대상자를 선별(selection)하는 기제를 가지고 있다. 노인 연령은 서비스 선별의 중요한 기준선이 된다. 역연령은 복지급여와

복지서비스의 수급의 자격을 부여하는 기준이 되기 때문이다(<표 4-3-4> 참조).

<표 4-3-4> 사회보장 정책대상자로서의 노인의 연령 규정

| 사업명 | | 자격기준 | |
|-----------------|---------------------------------|------------------|---|
| 노인장기요양보험 | | 65세 이상 | - 노인성질환 등으로 요양을 필요로 하는 자로서 등급판정결과 1-3등급에 해당하는 자 |
| 건강 보장 | ○치매상담센터 운영 | 60세 이상 | - 치매노인과 그 가족 |
| | ○치매조기검진사업 | 60세 이상 | - 기초생활수급자, 의료급여수급자 - 기타 보건소장이 필요하다고 인정하는 자 |
| | ○노인건강진단 | 65세 이상 | - 기초생활수급자 및 차상위 노인 중 희망자 - 기타 보건소장이 필요하다고 인정하는 자 |
| | ○노인 안검진 및 개안수술 | 60세 이상 | - 기초생활수급자, 시·도지사가 선정한 저소득층 노인 중 희망자 |
| 소득 보장 | ○기초노령연금 | 65세 이상 | - 소득 및 재산인정액이 정부가 정하는 기준이하의 자 |
| | ○노인일자리사업 | 65세 이상 | - 노동이 가능한 신체 건강한 노인 |
| 사회 서비스 제공 | ○노인돌봄서비스(독거노인생활관리사 파견) | 65세 이상 | - 소득수준, 부양의무자 유무 등에 상관없이, 실제 혼자 살고 있는 노인 |
| | ○노인여가복지시설 - 경로당 - 노인복지관 등 | 65세 이상 60세 이상 | - |
| | ○결식우려노인 무료급식 지원 | 60세 이상 | - 결식이 우려되는 노인 |
| | ○경로우대제(철도, 전철, 국공립공원 등) | 65세 이상 | - |

*출처: 정경희, 백세시대의 노인의 연령기준 관련 논점과 정책적 함의, 보건복지포럼, 180호, 2011.

사회보장제도의 수급자격을 변화시키는 것은 사회적, 경제적, 정치적 영향을 불러올 수 있다. 사회적·경제적 영향으로는 노인빈곤의 심화 및 노인 삶의 질 저하를 꼽을 수 있다. 우리나라의 노인 빈곤율은 45.7%로 OECD 국가들 중 가장 높은 것으로 알려져 있다.⁸¹⁾ 급속한 산업화로 인한 사회경제적 변화와 가족구조의 변화, 그리고 1988년 시작된

81) OECD, *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2017, pp.134-135.

국민연금제도의 미성숙으로 인해 현재의 노인들은 심각한 빈곤에 시달리고 있다. 노인 연령 상향은 정책의 사각지대를 증가시키기 때문에 노인들의 빈곤을 심화시키고, 노인들의 삶의 질을 하락시킬 수 있는 우려가 있다. 이러한 상황에서 연령 상향을 논의하는 것은 큰 정치적 논쟁을 수반한다. 유럽의 많은 국가들에서 연금개혁의 의제가 정권의 사활을 건 이슈가 되었던 까닭이다.⁸²⁾

요컨대 우리나라의 심각한 노인 빈곤율의 상황을 고려할 때 노인복지의 사각지대를 유발할 수 있는 노인연령 상향은 어려울 수 있으며, 정치적 파급효과를 불러올 수 있으므로 매우 신중할 필요가 있다.

2) 연령차별의 측면: 연령에 기준을 측 사회적 차별 기준선으로서의 연령

노인 연령은 개인에게 수행해야 할 사회적 역할과 포기해야 할 사회적 규범을 제시하는 하나의 연령규범(age norm)으로 작용한다.⁸³⁾ 예를 들어, 노인 연령이 낮게 설정되면 노인들의 사회경제적 활동이 제약받게 된다. 이는 노인 연령 설정이 하나의 사회적 제도로서, 그리고 자기 낙인(self-stigma)으로서 노인들에게 직간접적인 영향을 미치는 것이라 할 수 있다. 따라서 연령 통합의 관점에서 보면 노인연령 설정을 통해 차별이 발생하는 것을 최소화 하여야 하며, 노인 연령을 상향시켜 인생 후반기의 활동적 노화(active ageing)가 이루어지게 하는 것이 필요하다. 구체적으로 노인의 사회경제적 참여에 방해가 되는 정년기준 등을 상향하거나 폐지하여 활동적인 사회경제적 참여가 이루어지도록 할 필요가 있다.

3) 재정지출의 측면: 사회지출(social spending)의 기준으로서의 연령

고령화 사회에서는 노인들을 위한 지출이 증대하게 되어 재정적 부담이 가중되게 된다. 특히 연금제도의 지속가능성(sustainability)에 직접적으로 타격을 입게 되어 연금제도

82) 주은선. 연금개혁 정치의 특성: 스웨덴에서 자유주의적 연금개혁은 어떻게 가능했는가?, 사회복지연구, 26, 2005. 219-223쪽.

83) 정경희. 백세시대의 노인의 연령기준 관련 논점과 정책적 함의. 보건복지포럼. 2011. 10, 17면.

의 구조적 개혁이나 모수적 개혁이 필요하게 된다.⁸⁴⁾ 여기에서 모수적 개혁(parametric reform)의 방안으로 제시되는 것이 노인의 연령을 상향하여 연금 수급을 받는 사람의 수를 직접적으로 줄이는 것이다. 실제로 유럽 국가들에서는 1994년 세계은행의 연금개혁 보고서 이래로, 고령화에 취약한 연금제도의 지속가능성을 높이기 위하여 노인의 연령을 67세나 그 이상으로 연장하여 연금수급 연령을 뒤로 늦추는 작업을 진행하였다.⁸⁵⁾ 또한 인생 후반기의 경제적 활동을 증대시켜 연금 수급을 지연시키고, 사회적 생산성을 증대시키는 방향을 강조하는 등의 정책적 노력도 함께 펼쳤다. 따라서 앞으로 다가올 고령화 사회에서 재정지출을 감소시키기 위해서는 노인연령을 상향하여 재정지출을 감소시키고, 인생 후반기에도 사회경제적으로 활동적인 생활을 영위하는 것이 필요하다.

입법 상 노인연령의 설정은 위와 같이 복지수혜, 연령차별, 재정지출과 관련된 정책효과와 관련이 있다. 따라서 획일적 연령 설정이 아닌 세 가지 차원을 고려한 종합적인 판단이 필요하며, 많은 경우 이에 대한 결정은 민주적 절차에 따른 국민적 합의가 뒷받침되어야 한다.

4) 보완적 연령정의 기준의 적용: 노화의 개인 간 편차의 고려

지금까지 평균적인 노인의 상태에 대해 논의하였지만, 노년기는 다른 연령대에 비해 개인 간 편차가 매우 크게 나타난다. 따라서 노인은 단일한 집단이라기보다는 다양한 특징을 갖는 여러 집단으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 노년기는 아동기와 달리 일생동안 경험한 사회적, 경제적, 문화적 차이가 노년기까지 축적되어 나타나기 때문이다. 이러한 개인 간의 차이를 반영하지 않고 달력상의 나이인 역연령을 기준으로 획일적으로 노인을 나누는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 역연령을 보완하는 기준으로, 개인 간 차이를 보완해줄 수 있는 상호보완적 연령기준의 설정이 필요하다.

84) World Bank, Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth. A World Bank Policy Research Report. 1994, p. 138.

85) Holzmann, R., Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform. World Bank Publications. 2005, p. 33.

그렇다면 어떠한 기준을 사용할 것인가? Gilbert & Terrell (2002)에 따르면 사회정책의 대상을 선별하는 기준은 귀속적 욕구, 보상, 진단적 차별, 자산조사로 구분할 수 있다.⁸⁶⁾ 귀속적 욕구란 현행 65세 이상의 노인과 같이 공통된 욕구를 가진 집단에 속하는 경우, 보상은 국민연금과 같이 사회보험 프로그램에 기여(contribution)를 하거나 사회경제적 공헌을 한 경우, 진단적 차별은 장기요양보험제도의 등급부여처럼 전문가에 의해 인정되는 욕구가 있을 경우, 자산조사(means-test)는 국민기초생활보장제도에서처럼 개인 자산의 평가액이 특정기준선(빈곤선)에 미달하는 경우에 해당된다.

일반적으로 이러한 기준들은 단일하게 사용되기 보다는 중복적으로 사용된다. 예를 들어, 국민연금은 평생 동안 연금제도에 기여금을 납입한 사람 중 특정 연령 이상의 대상에게만 급여를 지급한다. 기초연금제도는 특정 연령 이상의 대상이 특정한 자산기준에 미달할 경우에만 급여를 지급한다. 장기요양보험제도 역시 기여금을 납입한 사람 중 특정 연령 이상의 대상이, 특정한 진단을 받을 경우만 서비스를 제공한다. 이와 같이 현실 정책에서는 역연령의 설정과 동시에 특정한 기준을 충족하는 사람들만 선별하여 정책대상으로 설정하여 정책의 목적에 맞는 대상들을 선별할 수 있다.

노인 연령 이하의 대상에게도 이러한 기준을 적용할 수 있다. 예를 들어, 독일과 같이 노인성 질환의 경우 역연령에 상관없이 요양에 대한 욕구를 기초로 하여 대상을 선별하는 것도 가능하다(정경희, 2011). 역연령과 다른 기준들을 종합적으로 고려하여 정책의 목적과 입법 취지에 맞게 대상 기준을 설정하는 것이 필요하다.

제4절 소 결

이 절에서는 노인의 입법상 연령 정의와 정책연계방안에 대한 논의 결과를 요약해 제시해 보고자 한다. 앞선 생애전반기와 마찬가지로 노인 정의에 대해서 노인들이 스스로

86) Gilbert, N., & Terrell, P. 사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원 (남찬섭, 유태균 번역). 서울: 나눔의 집. 2007. (원서출판 2005). 111쪽 참조.

생각한 노인 연령에 대해서 살펴보았으며 노인 연령기준과 관련된 이행기에 관한 통계들을 살펴보았다. 이어서 해외사례를 살펴본 후 전문가 델파이조사 결과를 토대로 정책연계 방안을 제시하였다.

앞서 살펴본 연구들의 주요한 함의는 다음과 같다. 첫째, 국내 인생 후반기의 특성에서는 노인들이 스스로 자신을 ‘노인’이라 인식하는 시점이 늦어지고 있고, 노인들이 주관적으로 건강하다고 느끼는 정도도 과거에 비해 개선되고 있다. 전체 노인 중 일하고 있는 비율은 31.6%였고, 70-74세 이상에서 일하고 있는 비율도 35.7%로 높게 나타났다. 일상생활 수행능력 및 인지 기능도 양호한 상태로 나타났다. 둘째, 해외 입법 사례에서 연금수급연령은 세계적으로 증가 추세에 있고, 고령화에 따른 연금재정 압박으로 인해 조기퇴직을 어렵게 만들고 늦게까지 경제활동을 독려하는 활동적 노화(active ageing) 혹은 생산적 노화(productive ageing) 기조를 보이고 있다. 정년 연령을 상향시키거나 폐지하는 것도 같은 맥락에서 진행 중이다. 셋째, 전문가조사에서는 적정 노인 연령이 평균 67세 이상이었으며, 70세 이상으로 응답한 전문가도 44.4%로 나타났다. 현재 노인 연령에 대한 동의도는 보통수준이었다. 노인과 장년을 구분하는 기준은 ‘은퇴시점’과 ‘건강수준’이었는데, 이는 일을 하지 않는 시점과 건강이 안 좋아진 시점이 노인 진입 시기와 연관된다는 것이었다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

<표 4-4-1> 노인의 입법 상 연령 정의와 정책연계방안: 요약 및 시사점

| 노년의 설정의 기준 | | | 시사점 |
|--------------------|--------|----------|--|
| 국내 인생후반기의 특성 | 개인의 자각 | 노인 인식 연령 | · 2014년 조사에서 70대 이상이 노인이라고 응답한 비율이 77.5%로 높게 나타남 |
| | | 주관적 건강상태 | · ‘건강하다’고 응답하는 노인들이 31.7%로 2008년 25.3%에 비해 증가추세 |
| | 사회적 역할 | 운전 경험 | · 현재 운전하고 있는 사람은 14.8%에 불과 |
| | | 취업 여부 | · 70-74세 중 일하고 있는 비율이 35.7% |

| 노년의 설정의 기준 | | 시사점 |
|------------|---------------|---|
| | 기능적 연령 | <ul style="list-style-type: none"> · 일상생활 완전자립이 82%로 무리 없이 생활하고 있는 비율이 높게 나타남 |
| | 인지기능 | <ul style="list-style-type: none"> · 26개 질문 중 17개 이상 맞힌 비율이 86.2%로 높게 나타남 |
| 해외 입법 사례 | 연금수급연령 | 상향(조기퇴직을 줄이고, 경제활동 독려) |
| | 정년연령 | 상향 혹은 폐지 |
| 전문가조사 | 노인의 연령 | <ul style="list-style-type: none"> · 전문가 평균 67세이며, 70세로 상향하자는 의견이 44.4%로 나타남. 연령을 낮추자는 의견은 3.7%에 불과함 |
| | 노인복지법 동의정도 | <ul style="list-style-type: none"> · 동의도 10점 만점 중 6점 정도의 보통수준의 동의도 |
| | 노인과 장년의 구분 기준 | <ul style="list-style-type: none"> · 은퇴시점과 건강수준에 대한 응답이 높게 나타남. 일을 하지 않는 시점과 건강 수준이 안 좋아진 시점이 노인 진입 시기와 연관 |

요컨대 우리나라의 노인들은 점차 건강해지고 있고, 활동적으로 변화하고 있다. 해외에서도 활동적인 노년을 위하여 정년을 늦추거나 없애는 추세에 있고, 연금 수급연령을 높이고 조기퇴직을 어렵게 만들고 있다. 우리나라의 전문가들도 이와 같은 추세를 고려할 때 노인 연령을 상향될 필요가 있다는 것에 동의하고 있었다.

하지만 노인 연령정의를 우리사회의 사회경제적 맥락을 고려해야 한다. 우리나라 노인들의 높은 빈곤율과 자살률을 고려할 때, 노인연령 상향은 복지공백을 심화시켜 사회경제적 혼란을 야기할 수 있기 때문이다. 현재 우리나라 노인들의 상대적 빈곤율은 45.7%로 OECD 국가들 중 가장 높은 수준이다(<표 4-4-2> 참조).⁸⁷⁾

87) OECD, *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2017, pp.134-135.

<표 4-4-2> OECD 국가들의 노인 빈곤율 (중위소득 50% 미만)

| 국 가 | 전체 66+ | 66-75 | 76+ | 국 가 | 전체 66+ | 66-75 | 76+ |
|-------|--------|-------|------|-------|--------|-------|------|
| 호주 | 25.7 | 23.4 | 29.2 | 한국 | 45.7 | 38.8 | - |
| 오스트리아 | 8.8 | 8.1 | 9.9 | 라트비아 | 26.5 | 22.2 | 31.6 |
| 벨기에 | 7.7 | 7.0 | 8.6 | 룩셈부르크 | 3.9 | 4.1 | 3.4 |
| 캐나다 | 9.0 | 8.5 | 9.9 | 멕시코 | 25.6 | 22.6 | 30.3 |
| 칠레 | 16.3 | 16.2 | 16.4 | 네덜란드 | 3.7 | 2.5 | 5.5 |
| 체코 | 3.7 | 3.5 | 4.1 | 뉴질랜드 | 10.6 | 7.7 | 15.2 |
| 덴마크 | 3.2 | 2.1 | 4.9 | 노르웨이 | 4.3 | 2.2 | 7.3 |
| 에스토니아 | 25.0 | 21.9 | 28.5 | 폴란드 | 7.6 | 8.3 | 6.7 |
| 핀란드 | 5.2 | 2.9 | 8.5 | 포르투갈 | 9.7 | 8.5 | 11.2 |
| 프랑스 | 3.6 | 2.8 | 4.5 | 슬로바키아 | 3.8 | 3.3 | 4.8 |
| 독일 | 9.5 | 8.4 | 10.3 | 슬로베니아 | 13.1 | 10.3 | 16.9 |
| 그리스 | 8.2 | 7.1 | 9.5 | 스페인 | 5.4 | 4.7 | 6.2 |
| 헝가리 | 8.6 | 7.8 | 9.9 | 스웨덴 | 10.0 | 6.6 | 15.2 |
| 아이슬란드 | 5.4 | 4.9 | 6.1 | 스위스 | 19.4 | 16.3 | 23.8 |
| 아일랜드 | 6.8 | 5.2 | 9.3 | 터키 | 18.9 | 16.2 | 23.2 |
| 이스라엘 | 21.2 | 17.6 | 26.1 | 영국 | 13.8 | 10.4 | 18.5 |
| 이탈리아 | 9.3 | 8.9 | 9.7 | 미국 | 20.9 | 17.6 | 25.7 |
| 일본 | 19.0 | 17.0 | 21.3 | OECD | 12.5 | 10.7 | 13.9 |

* 출처: OECD (2017), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en, pp.135

노인자살률 역시 OECD 국가들 중 가장 심각한 수준으로 노인들의 낮은 사회경제적 지위와 사회적 배제 혹은 고립이 주된 요인으로 지목되고 있다.⁸⁸⁾ 따라서 현재의 상황에서 노인 연령을 선불리 조정할 경우 사회복지의 사각지대를 넓혀서 노인들의 복지 상태를 악화시킬 위험이 있다. 노인 연령 상향에 신중해야 하는 이유이며, 해외의 경험을 그대로 받아들이기 어려운 이유이다.

본 연구는 노인 연령과 관련하여 두 가지 방안을 제안한다. 하나는 사회복지와 관계된 노인 연령으로 우리나라 노인들의 사회경제적 상황이 일정 정도 개선되기 전까지는 현재

88) OECD, *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris. 2016, p.118.

의 노인 연령을 유지하여 사회복지의 사각지대를 보완하는 방안으로 가야한다. 사회복지 서비스의 대상을 확대하기 위하여 역연령 이외의 대상 선택의 기준들을 활용하여 대상의 범위를 넓힐 필요가 있다. 다른 하나는 사회참여와 관련된 노인 연령으로 경제활동참여와 사회활동 참여 연령이다. 연령차별을 방지하고 활동적이고 생산적인 노년을 보장하기 위하여 해외와 같이 정년 연령을 연장하거나 폐지하는 방향으로 정책 설계를 할 필요가 있다. 단, 장기적으로 사회경제적 상황이 개선된 이후에는 해외와 같이 노인 연령을 상향하여 노인들의 활발한 사회경제적 참여를 보장하고, 고령화에 대비한 노후소득보장제도의 재정안정화 및 지속가능성을 확보해야 할 것이다.

korea
legislation
research
institute

제5장 결론

제5장

결론

지금까지 현행 법령상 연령기준을 생애주기에 따라 생애전반기와 생애후반기로 나누어 살펴보았다. 생애전반기는 크게 유아, 아동, 청소년, 청년으로 나누어지고, 생애후반기는 노인으로 대표된다고 할 수 있다. 이와 같이 법령에는 일정한 시기를 나타내는 법령상 용어가 사용되고 있으며, 대상별로 일정한 연령범위가 규정되어 있다. 그런데 이러한 연령 범위는 개별 법령의 목적을 달성하기 위해서 설정된 것이기는 하지만, 사회적 인식과는 간극이 있는 경우가 있고, 대상 간에 연령 중복 현상이 발생하기도 한다. 이러한 경우에 법을 집행하는 행정 부처에서도 업무간 중복이 발생할 수 있고, 수범자인 국민의 입장에서 개별 법률마다 상이한 규정으로 인해 혼란에 빠질 수 있다. 현재 이러한 개별 법률마다의 연령기준을 통해 권리 부여, 의무 부과, 자격 상실, 결격 사유, 연령 등급, 복지 대상 선정 등이 이루어지기 때문에 연령기준을 전체적으로 정비한다는 것은 사실상 어려운 작업이다.

생애전반기의 연령기준에 발생하는 연령의 중복 문제는 다음과 같다. 현행 법령상 ‘아동’은 18세 미만으로 규정되어 있으나, 이와 유사한 ‘어린이’라는 용어는 13세까지로 쓰이고 있으며 ‘청소년’은 청소년기본법에서는 9세 이상 24세 이하로 규정되어 있는 반면, 청소년보호법에서는 연19세 미만, 문화 관련 법령에서는 18세 미만(고등학생 포함)으로 규정되어 있다. 청년은 현재 청년고용촉진특별법에 따르면 15세부터 29세까지로 규정되어 있어서 15-17세에 해당하는 사람은 아동이기도 하고 청소년이기도 하며, 취업을 원하는 경우에는 청년으로 볼 수도 있다. 연령을 설정할 때에는 사회적 인식, 신체적 발달 정도, 학제 등 여러 가지 요소를 고려해야 하기 때문에 아동, 청소년, 청년의 연령을 명확

하게 구분하기란 어렵다. 더구나 생애전반기에 해당하는 시기는 성인으로 성숙, 발달해가는 이행기로서 모두 지원을 받아야 할 정책 대상이기 때문에 연령 구분을 통해서 아동정책, 청소년정책, 청년정책을 따로 수립, 시행하는 것이 과연 바람직한가에 대해 의문이 있을 수 있다.

독일은 사회법전에서 아동과 청소년을 통합하여 연방아동노인여성청소년부에서 지원 정책을 수립, 시행하고 있고, 일본의 경우에도 아동청년육성지원추진법을 통해서 내각에서 30대까지 통합하여 육성 정책을 추진하고 있고, 핀란드도 29세 미만의 자를 모두 청년(Youth)로 보아 교육문화부에서 청년지원정책을 실시하고 있다. 따라서, 우리나라에서도 아동부터 청년까지를 포괄하는 기본법이 제정된다면 생애주기에 있어서 개인별 편차 등을 반영하면서도 사각지대 없이 성장과 발달을 지원할 수 있는 정책을 추진할 수 있을 것이다. 기본법을 제정할 경우에는 연령기준에 대한 국민적 합의를 모을 필요가 있으며, 개별 법령이나 조례와의 상충을 극복할 수 있도록 연령기준에 유연성을 확보할 필요가 있다. 또한, 아동부터 청년 각각을 법률에 모두 정의하기보다 ‘몇세 미만’의 방식으로 포괄하도록 하는 것이 보다 현실을 잘 반영하고 정책 연계성을 확보할 수 있을 것이다.

그러나, 통합적인 기본법을 제정하는 것이 불가능할 경우에는 현재의 개별 법체계를 유지하면서 개별 법령에서의 연령을 조정하는 방안을 택해야 한다. 즉, 만 18세를 기준으로 하여 그 미만은 영유아, 어린이, 아동, 청소년으로 보아 연령을 구분하고, 18세 이상부터 청소년과 청년으로 구분하는 방안을 고려해볼 수 있다.⁸⁹⁾ 좀 더 세부적으로는 영유아는 6세 미만, 어린이는 6세 이상 13세 미만, 아동·청소년은 13세 이상 18세 미만으로 보고, 18세이상에서 24세까지는 청소년으로 인정하고, 18세 이상부터 29세 또는 34세까지 청년으로 보는 것이다.

생애후반기에 해당하는 노인의 경우 일반적으로 65세 이상으로 인식되고 있으나, 전세계적으로 고령화 시대에 접어들면서 노인의 연령기준에 대한 논의가 활발하게 전개되고

89) 국회 청년미래특위에서 논의되고 있는 청년 연령의 하한인 18세를 반영하였다.

있다. 노인의 연령기준은 복지수혜, 연령차별, 재정지출 등과 밀접하게 관련되어 있으므로 현행법의 기준을 변경하기 위해서는 다양한 요소들을 종합적으로 고려하여 민주적 절차에 따른 국민적 합의를 도출해야 할 것이다. 다만, 노인 여부를 판별하는 주요 기준인 은퇴연령(정년)과 사회보장 수급연령이 차이가 나게 되면 노인의 소득 보장에 있어서도 사각지대가 발생하는 것이기 때문에 은퇴연령과 사회보장 수급연령의 간극을 줄이는 노력이 필요하다고 할 수 있다.

노인 연령 정비에 관해서는 사회보장과 고용 등 사회참여를 나누어 접근해야 하는 바, 현재 노인의 사회경제적 상황을 고려하여 사회보장 관련 연령은 그대로 유지하되 사각지대를 보완하는 방향으로 가는 한편, 고용촉진 등 사회참여는 연령차별을 방지하고 활동적이고 생산적인 노년기를 보장하기 위해 정년연령 연장 또는 폐지 등을 고려해야 할 것이다. 한편, 현행법상 ‘고령자’ 용어가 고용의 대상일 경우와 사회보장의 대상일 경우에 다르게 정의되고 있어서 혼란을 야기하고 있으므로 주거약자 지원 대상으로서의 ‘고령자’는 사회보장의 대상으로서 ‘노인’으로 변경하는 방안이 65세 이상이라는 노인의 연령기준에도 부합할 것이다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

- 교육부 · 보건복지부 · 질병관리본부, 청소년건강행태온라인조사, <http://kosis.kr/index/index.do>, 검색일: 2018.01.12.
- 교육부 · 한국교육개발원, 2017 교육통계 분석자료집-유·초·중등 교육통계편, 인천: 한국교육개발원, 2017.
- 교육부 · 한국교육개발원, 교육통계연보, 2015. <http://cesi.kedi.re.kr/index>, 검색일: 2018.01.30.
- 교육부 · 한국교육개발원, 교육통계연보, 2018. <http://cesi.kedi.re.kr/index>, 검색일: 2018.01.30.
- 김기현, 청년기본법 제정 입법안의 이슈와 과제, 청년기본법 제정 입법안의 이슈와 과제 세미나(2016. 12. 14) 자료집, 한국청소년정책연구원, 2016.
- 김기현 · 이윤주 · 유설희, 청년 사회 · 경제 실태 및 정책방안 연구 II-기초분석 보고서, 세종: 한국청소년정책연구원, 2017.
- 김기현 · 하형석 · 신인철, 청년 사회 · 경제 실태 및 정책방안 연구 I, 세종: 한국청소년정책연구원, 2016.
- 김아름 · 유해미 · 박은영 · 장민선, 아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안, 육아정책연구소, 2017.
- 김형배, 민법학강의, 신조사, 2009.
- 内閣部 子ども・若者ビジョン(<http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h14zenbun/html/table/rt2.html>), 검색일: 2018.02.09.

- 문호영·최창욱, 생애주기에 따른 아동·청소년·청년 연령구분 실태와 방향, 청소년 정책 이슈브리프(2015. 12), 한국청소년정책연구원, 2015.
- 보건복지부·한국청소년정책연구원, 유엔아동권리협약 국가보고서 작성 연구, 2016.
- 여성가족부, 2016 청소년백서, 서울: 여성가족부, 2017.
- 이윤주·김기현·하형석, 청년정책 추진체계 발전방안 연구, 서울: 대통령직속 일자리 위원회, 2017.
- 이철선·김영란·변수정·김난주·김지경·최서지·최혜선·선보영·이민경·김은경, 청년 지원정책 해외입법사례 및 한국의 청년 및 청년가구 지원정책 제도화 방안 연구, 세종: 한국법제연구원, 2016.
- 임달오, 생애의료비 추정 및 특성 분석. 보건산업브리프, Vol.100, 충북: 한국보건산업진흥원, 2013.
- 장민선, 입법상 연령기준의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2015.
- 정경희, 백세시대의 노인의 연령기준 관련 논점과 정책적 함의, 보건복지포럼, 통권180, 2011.
- 정은진·김기현, 청소년정책 추진체계의 유형과 정책성과에 관한 OECD 국가 비교, 한국청소년연구, 29(1), 2018.
- 정은진·김기현, 해외 청소년정책 추진체계 조사연구, 청소년정책 이슈브리프, 통권 30, 세종: 한국청소년정책연구원, 2016.
- 조성혜, 아동·청소년 복지의 개념과 법체계 개선방안, 법제연구(41), 2011.
- 주은선. 연금개혁 정치의 특성: 스웨덴에서 자유주의적 연금개혁은 어떻게 가능했는가?, 사회복지연구, 26, 2005.

- Freund AM; Smith J. Self-definition in old age. (German, abstract). *Zeitschrift fur Sozial psychologie*. 28(1-2), 1997, 44:59.
- Gilbert, N., & Terrell, P. 사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원 (남찬섭, 유태균 번역). 서울: 나눔의 집. 2007. (원서출판 2005).
- Holzmann, R., Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform. World Bank Publications. 2005.
- Kowal P, Dowd JE. Definition of an older person. Proposed working definition of an older person in Africa for the MDS Project. Geneva: World Health Organization; 2001.
- OECD, Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators, OECD Publishing, Paris. 2016.
- OECD. Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. Paris: OECD Publishing, 2017.
- Roebuck J., When does old age begin?: the evolution of the English definition. *Journal of Social History*. 1979;12(3):416-28.
- Togunu-Bickersteth F. Chronological definitions and expectations of old age among young adults in Nigeria. *Journal of Aging Studies*. 1(2), 1987, 113-124.
- World Bank, Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth. A World Bank Policy Research Report. 1994.
- 고용노동부, 연소근로자(만18세 미만)와 사장님이 알아야 할 보호제도, 2012.
- 김아름 외, 아동권리 보장을 위한 법적 기반 확보 방안, 육아정책연구소, 2017.

다음 국어사전, <http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000167306&supid=kku000209739>(2018. 2. 10. 최종방문).

보건복지부 · 한국청소년정책연구원, 유엔아동권리협약 국가보고서 작성 연구, 2016.

여성가족부 홈페이지, http://www.mogef.go.kr/cs/yac/cs_yac_f005.do(2018. 2. 10. 최종방문).

이덕인, 형사책임연령 하향에 대한 비판적 고찰:형사미성년과 촉법소년을 중심으로, 형사정책연구 제23권 제1호(통권 제89호), 2012.

최윤영, 아동복지법제의 개선에 관한 연구, 이화여자대학교 박사학위 논문, 2013.

<신문기사>

경향신문(2015. 9. 30), 24세 이하 ‘늦깎이 중·고교생’도 청소년 요금으로 버스·지하철 탄다, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201509301020521&code=620101(2018. 2. 10. 최종방문).

경향신문(2017. 3. 20), [이나영의 ‘고령사회 리포트’] ②65세 노인, UN 기준으로는 ‘청년’이다, <http://www.k-health.com/news/articleView.html?idxno=29254>(2018. 2. 20. 최종방문).

뉴스워치(2015. 11. 6), 9세 이상 24세 이하 모든 청소년에게 청소년 우대 혜택 제공, <http://www.newswatch.kr/news/articleView.html?idxno=3319>(2018. 2. 10. 최종방문).

머니투데이(2011. 5. 11.), “교도소 엄마와 자녀, 18개월 지나면 생이별..왜?”, <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2011051111504034559&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com>(2018. 2. 10. 최종방문).

세이프타임즈(2018. 2. 21), 남인순 의원 “지난해 아동학대 사고 30명 숨졌다”, <http://www.safetimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=63067>(2018. 2. 10. 최종방문).

연합뉴스(2017. 11. 8), “홍포해지는 소년범죄, 처벌 확대냐 교화냐”...법무부 공청회 <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/08/0200000000AKR20171108145100004.HTML>(2018. 2. 10. 최종방문).

중앙일보(2017. 11. 6), ‘만 24세까지 청소년입니다’, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201509301020521&code=620101(2018. 2. 10. 최종방문).

중앙일보(2017. 9. 19.), “군, 남성 군인도 육아참여 기회 보장...육아시간 허용·자녀돌봄휴가 신설”, <http://news.joins.com/article/21949079>(2018. 2. 10. 최종방문).

한겨레(2017. 9. 22), 인천 초등생 살해 10대 주범 징역 20년·공범 무기징역 선고, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/812133.html(2018. 2. 10. 최종방문).

한겨레(2017. 1. 8), 70살이냐, 65살이냐...5년째 그것이 문제로다, http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/777853.html(2018. 2. 20. 최종방문)

한국일보(2017. 10. 3), [디케의 저울] 청소년 나이 법마다 제각각 “헛갈린다 헛갈려”, <http://hankookilbo.com/m/v/bc36b251c8254a2c8c5a3ee354013a64>(2018. 2. 10. 최종방문).

<사이트>

내각부 홈페이지(<http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h14zenbun/html/table/rt2.html>),
검색일: 2018.02.09.

네덜란드 정부 사이트(<https://www.government.nl/>), 검색일: 2018.01.31.

독일연방법 검색사이트(<https://www.gesetze-im-internet.de/>), 검색일: 2018.02.09.

미국 연방 규정 사이트(<https://www.govregs.com/>), 검색일: 2018.01.31.

영국 제정법 사이트(<http://www.legislation.gov.uk/>), 검색일: 2018.01.31.

일본 전자정부 종합창구 E-Gov(<http://elaws.e-gov.go.jp/>), 검색일: 2018.02.09.

핀란드 법률 검색사이트(<http://www.finlex.fi/>), 검색일: 2018.02.09.

korea
legislation
research
institute

부 록

- 부록1 노인의 특성과 전환시점 분석 시 사용한 데이터 구성
- 부록2 델파이조사 설문지

부록 1 노인의 특성과 전환시점 분석 시 사용한 데이터 구성

노인실태조사 데이터에서는 노인 본인의 속성을 특정하기 위하여 응답한 노인의 ‘노인과의 관계코드’가 본인인 경우를 추출하였다. 이러한 방법으로 추출한 결과, 2008년 데이터에서는 조사된 연령과 양력 연령의 평균 차이가 존재하였다. 가구원 조사에서 추출한 연령은 70.9세, 양력 연령은 71.5세로 나타나 양력 연령이 0.6세 높은 것으로 나타났다. 가구원 조사에서는 양력과 음력을 조사하여 그것을 바탕으로 만연령이 산출되었다고 생각되기 때문에 본 연구에서는 가구원 조사에서 추출된 연령을 사용하였다.

그리고 2011년 데이터에서는 조사대상연령이 65세 이상임에도 불구하고, 65세 미만이 12명, 172세가 1명으로 나타나 이러한 샘플은 제외하였다. 그리고 노인실태조사에서는 인지 기능 및 본인에게 직접 물어야 하는 경우가 있기 때문에 대리응답일 경우에는 이러한 변수가 결측치로 처리되어 있는 것에 주의할 필요가 있다. 대리응답은 2011년 전체 중의 0.82%¹⁾를 점하고 있다. 2014년 데이터에서는 조사대상이 아닌 연령이 포함되어 있지 않았으나, 대리응답이 1.63%²⁾ 존재하는 것으로 나타났다.

노인의 속성은 성별, 연령, 지역, 학력, 자녀와의 동거 여부이며, 연령의 경우, 노인실태 조사에서는 2008년을 제외한 다른 조사(2011년, 2014년)에서 65세 이상의 노인들을 대상으로 조사가 되었기 때문에 65세 이상, 70세 이상의 2개 카테고리로 나누었다³⁾. 그리고 지역은 지역 특성과 인구비율에 따라 서울, 인천·경기, 대전·충청·강원, 광주·전라·제주, 부산·울산·경남, 대구·경북의 6개 카테고리로 나누었다. 학력은 응답의 비

1) $97/10,996=0.82$

2) $170/10,451=1.63\%$

3) 2008년은 60세 이상의 노인이 조사대상이나, 분석의 통일성을 얻기 위하여 65세 이상으로 분석 대상을 한정하였다.

을 고려하여, ‘글자 모름’과 ‘무학이나 글자해독’을 통합해서 ‘무학 및 문맹’으로 하였고, 초등학교를 졸업한 경우는 ‘초졸’, 중학교부터 대학원까지는 ‘중졸 이상’으로 통합하였다. 자녀와의 동거는 가구 기준의 가구 형태 변수에서 ‘자녀 동거 노인 가구’일 경우, 자녀와 동거하고 있는 것으로 구성하였다.

부록 2 델파이조사 설문지



입법 상 연령기준에 관한 전문가 델파이조사(1차)

이 설문에서 얻어진 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제13조 및 제14조)에 규정되어 있습니다.

ID

| | | | |
|---|--|------|---------|
| <p>안녕하십니까?</p> <p>먼저 바쁘신 와중에도 본 전문가의견조사에 협조해 주셔서 진심으로 감사드립니다.</p> <p>한국청소년정책연구원에서는 한국법제연구원과 협동과제로 ‘입법상 연령기준과 정책 연계성 확보를 위한 연구’를 진행하고 있습니다. 현재 우리나라의 법적 연령기준은 개별법마다 상이하게 정의되어 있어 매우 혼란스러운 상황입니다. 이에 입법상 연령기준 정의의 합리적 근거를 마련하고자 전문가들의 의견을 구하고자 합니다.</p> <p>본 조사는 두 차례 이상 진행될 예정이며, 1차 델파이 조사지에 대한 회신은 1월 25일(목) 정오(12:00)까지 이메일에 대한 회신으로 보내주시면 감사하겠습니다.</p> <p>귀하의 의견과 응답내용은 전적으로 연구 자료로만 활용될 것임을 약속드립니다. 다시 한 번 전문가 여러분의 적극적인 협조를 부탁드립니다.</p> <p style="text-align: center;">감사합니다.</p> <p style="text-align: center;">2018. 1.</p> | | | |
| <div style="display: flex; align-items: center;"> <div> <p>연구진 김기현 한국청소년정책연구원 선임연구위원 하형석 한국청소년정책연구원 부연구위원 유민상 한국청소년정책연구원 부연구위원 조성호 한국보건사회연구원 부연구위원</p> <p>연락처 김기현 ☎044-415-2234 / ✉ e-mail: kihuns@nypi.re.kr 하형석 ☎044-415-2252 / ✉ e-mail: hsha@nypi.re.kr 유민상 ☎044-415-2194 / ✉ e-mail: msyoo@nypi.re.kr</p> </div> </div> | | | |
| 응답자 성명 | | 소속기관 | 부서(학과)명 |
| | | 연락처 | |

- ▣ 이번 조사는 총 두 차례, 의견 수렴이 더 필요할 경우 총 세 차례에 걸쳐 반복해서 조사가 진행될 예정이며 2차 조사부터 본인의 응답 결과와 더불어 전체 응답자의 평균과 표준편차를 제시할 예정입니다.
- ▣ 설문에 응해주신 분께는 소정의 설문조사 수당(1차 10만원, 2차부터 각 5만원)을 지급해드리고자 합니다.

문 1. 정책 대상 연령

1) 아동 연령의 정의

(1) 귀하는 아동의 연령을 몇 세부터 몇 세까지라고 생각하십니까??

■ 아동 : 만 세 ~ 만 세

(2) 아동복지법에서는 아동의 연령을 만18세 미만으로 정의(제 3조)하고 있습니다. 이러한 연령 정의에 동의하십니까?

1(전혀 동의하지 않음) — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10(매우 동의함)

2) 청소년 연령의 정의

(1) 귀하는 청소년의 연령을 몇 세부터 몇 세까지라고 생각하십니까??

■ 청소년 : 만 세 ~ 만 세

(2) 청소년기본법에서는 청소년 연령을 9세에서 24세 이하로 정의(제 3조)하고 있습니다. 이러한 연령 정의에 동의하십니까?

1(전혀 동의하지 않음) — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10(매우 동의함)

3) 청년 연령의 정의

(1) 귀하는 청년의 연령을 몇 세부터 몇 세까지라고 생각하십니까??

■ 청년 : 만 세 ~ 만 세

(2) 청년고용촉진에 관한 특별법에서는 청년 연령을 15세에서 29세 이하로 정의하고 있습니다. 이러한 연령 정의에 동의하십니까?

1(전혀 동의하지 않음) — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10(매우 동의함)

(3) 청년기본법안 중에서는 청년 연령을 19세에서 39세 이하로 정의하고 있습니다. 이러한 연령 정의에 동의하십니까?

1(전혀 동의하지 않음) — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10(매우 동의함)

4) 노인 연령의 정의

(1) 귀하는 노인의 연령이 몇 세부터 시작된다고 생각하십니까?

■ 노인 : 만 세부터 ~

(2) 노인복지법에서는 대체적으로 65세 이상을 노인으로 보고 있습니다. 이러한 연령규정에 동의하십니까?

1(전혀 동의하지 않음) — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10(매우 동의함)

→ 연령 설정에 대한 의견이 있으시면 의견이 있으시면 자유롭게 제시해 주십시오.

의견:

문 2. 청년 연령기준을 정할 때 고려사항

* 평균수명의 증가와 사회문화적 환경의 변화로 생애주기의 단계를 나누는 연령기준도 변화하고 있습니다. 따라서 현대에 맞는 연령 입법기준을 설정하고, 향후 새로운 사회문화적 환경이 등장했을 때 적절히 연령기준을 변화시킬 수 있도록 각 단계의 구분 기준으로 타당한 것이 무엇인지 전문가들의 의견을 여쭙고자 합니다. 다음과 같이 사람의 일생을 크게 아래와 같은 5단계로 구분했을 때, 각 단계를 나누는 기준으로 적절한 것은 무엇인지에 대한 의견을 주시기 바랍니다.



1) 아동과 청소년 연령의 구분 기준

- 아래의 보기 중 **아동과 청소년**을 나누는 기준으로 중요하게 고려해야 할 것은 무엇입니까?

(1) 신체적 변화 (2차 성징)

1(전혀 중요하지 않음) — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10(매우 중요함)

(2) 학교급간 변화 (초등학교 → 중학교)

1(전혀 중요하지 않음) — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10(매우 중요함)

(3) 개인의 자각 (스스로 아동이나 청소년으로 느끼는지 여부)

1(전혀 중요하지 않음) — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10(매우 중요함)

* 이외에 중요하게 고려해야 할 기준이 있거나 기타 의견이 있으시면 적어주십시오. (예: 국제적 기준 등)

2) 청소년과 청년 연령의 구분 기준

- 아래의 보기 중 **청소년과 청년**을 나누는 기준으로 중요하게 고려해야 할 것은 무엇입니까?

(1) 중학교 졸업 (만15세)

1(전혀 중요하지 않음)——2——3——4——5——6——7——8——9——10(매우 중요함)

(2) 고등학교 졸업 (만18세)

1(전혀 중요하지 않음)——2——3——4——5——6——7——8——9——10(매우 중요함)

(3) 성년연령 (만19세)

1(전혀 중요하지 않음)——2——3——4——5——6——7——8——9——10(매우 중요함)

(4) 노동시장참여 가능연령 (만15세 이상, 연소근로자 만15세-18세 미만 포함)

1(전혀 중요하지 않음)——2——3——4——5——6——7——8——9——10(매우 중요함)

(5) 결혼 가능여부 (만18세)

1(전혀 중요하지 않음)——2——3——4——5——6——7——8——9——10(매우 중요함)

(6) 개인의 자각 (스스로 청년으로 느끼는지 여부)

1(전혀 중요하지 않음)——2——3——4——5——6——7——8——9——10(매우 중요함)

3) 청년과 중장년 연령의 구분 기준

- 아래의 보기 중 **청년과 중장년**을 나누는 기준으로 중요하게 고려해야 할 것은 무엇입니까?

(1) 취업 시점

1(전혀 중요하지 않음)——2——3——4——5——6——7——8——9——10(매우 중요함)

(2) 결혼(초혼) 시점

1(전혀 중요하지 않음)——2——3——4——5——6——7——8——9——10(매우 중요함)

(3) 첫 자녀출산 시점

1(전혀 중요하지 않음)——2——3——4——5——6——7——8——9——10(매우 중요함)

(4) 개인의 자각 (스스로 중장년이라 느끼는지 여부)

1(전혀 중요하지 않음)——2——3——4——5——6——7——8——9——10(매우 중요함)

* 이외에 중요하게 고려해야 할 기준이 있거나 기타 의견이 있으시면 적어주십시오 (예: 국제적 기준 등)

4) 노인 연령 설정의 고려기준

- 아래의 보기 중 **중장년과 노인**을 나누는 기준으로 중요하게 고려해야 할 것은 무엇입니까?

(1) 은퇴 시점

1(전혀 중요하지 않음) — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10(매우 중요함)

(2) 건강상태 (일상생활이 가능한지 여부)

1(전혀 중요하지 않음) — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10(매우 중요함)

(3) 개인의 자각 (스스로 노인이라 느끼는지 여부)

1(전혀 중요하지 않음) — 2 — 3 — 4 — 5 — 6 — 7 — 8 — 9 — 10(매우 중요함)

* 이외에 중요하게 고려해야 할 기준이 있거나 기타 의견이 있으시면 적어주십시오 (예: 국제적 기준 등)

* 이 외에 입법 연령의 현황과 개선방안과 관련하여 의견이 있으시면 자유롭게 제시해 주십시오.

지금까지 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE



값 9,000원