

# 노인고독사에 대한 지방자치단체 역할에 관한 법적 검토

## Legal Review of the Role of Local Governments in the Elderly Lonely Death

김 원 중\*

Kim, Won Jung

### 목 차

- |                                  |                                |
|----------------------------------|--------------------------------|
| I. 머리말                           | IV. 노인고독사에 대한 지방자치단체의<br>역할 방안 |
| II. 노인의 실태와 노인복지에 대한 법적 근거       | V. 맺는말                         |
| III. 노인고독사의 원인과 지방자치단체의<br>역할 분석 |                                |

출생인구의 감소에 따라 인구의 고령화는 급속도로 진행되어 가고 있다. 우리 사회는 그동안 출생인구의 증가로 인해 인구 증가를 억제하려고 하였으나, 최근에는 급격한 인구감소 절벽에 부딪혀 심각한 노령화의 위기에 접하고 있다. 인구의 노령화는 사회·경제·문화 등 다방면에 심각한 문제를 발생시키고 있다.

노인은 우리 사회에서 어른으로서 존경과 공경의 대상이었으나, 현대사회에서는 경제능력의 상실로 인한 부양대상자로 보아 사회적 비용 증가가 요구되고 있다. 이러한 사회적 비용을 국가나 지방자치단체가 이를 부담하여야 하나, 재정상황에 의해 개인이 부담하고 있다.

산업화와 도시화는 대가족에서 핵가족으로 그리고 노인 가구의 증가를 가져왔다. 특히 노인이 스스로 가구를 이루어 살아가는 비중이 점차 증대하고 있으며, 노인 1인 가구도 급속히 증가하고 있다. 노인 부부 가구의 경우 경제적 곤궁이 노인 혼자 사는

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2022..51.3>

투고일: 2022. 2. 21. / 심사완료일: 2022. 4. 14. / 게재확정일: 2022. 4. 23.

\* 청주대학교 법학과 교수, 법학박사

Ph.D., Professor, Department of Law, Cheongju University

독거노인의 경우보다 상대적으로 덜하나, 노인들이 가지는 문제는 경제적 곤궁과 사회적 고립감 즉 외로움 등이다. 홀로 사는 노인이 증가할수록 노인의 고독과 고독사는 증가하게 된다.

노인의 고독사를 감소시키기 위해 국가와 지방자치단체는 법률을 통해 지원책을 마련하고 있으며, 또한 지방자치단체별로 다양한 지원방안을 마련하여 시행하고 있다. 그러나 노인의 고독사에 대한 실질적인 지원책이 마련되지 않고 있어 노인 고독사를 적극적으로 예방할 수 있는 방안이 마련되어 있지 않다.

따라서 본 연구에서는 노인고독사를 예방하기 위한 지방자치단체의 역할에 대해 법률 내용을 토대로 검토하여 개선방안을 제시하였다.

**[주제어]** 노인, 독거노인, 고독사, 출생인구, 지방자치단체

## I. 머리말

우리 사회는 고도의 성장을 통해 급속한 변화가 이루어져 왔다. 농경사회에서 산업의 발달에 따른 산업경제사회로 전환되면서 농촌에서 도시로 인구의 집중 현상이 발생하였다. 인구의 도시로 집중은 많은 사회적·문화적 상황을 변화시켰다.

도시화에 따른 인구집중은 인구의 변화와 함께 인구 구성 형태의 변화를 가져왔다. 사회가 발달하고 도시화 되는 것은 인구 형성에도 영향을 가져왔다. 그동안 농촌사회 중심에서는 인구의 출산 증가를 가져왔으나 도시화로의 변화는 인구 출산 감소라는 결과를 낳았다. 도시에서의 주거 형태는 아파트라는 제한된 거주공간과 활동의 제약 그리고 주거비의 증가 등으로 경제비용을 증가시켜왔다. 경제비용 증가는 인구변화에 있어 주요한 요인이 되고 있다. 즉 경제비용에 따라 출생인구 감소라는 결과를 가져왔다.

출생인구의 감소는 인구 고령화로 이어져 사회·경제·문화적 모든 분야에 새로운 변화를 가져왔다. 사회에서 인구 고령화는 경제인구 감소에 의해 생산보다는 지출이라는 비용 증가로 이어져 사회의 경제적 부담으로 이어지고 있다.

우리 사회가 고령화라는 문제에 직면하기 시작한 것은 20세기 말부터이다. 통계청에서 2003년부터 매년 고령자 통계를 작성해 오고 있으며, 고령자 통계는 65세 이상 인구를 대상으로 하고 있다. 우리 사회의 고령화 추세는 2020년 65세 이상 고령인구가 15.7%에서 2025년 20.3%, 2030년 25.0%, 2060년 43.9%로 증가가 예상되어 급속한 고령화 사회로 진입하고 있다.<sup>1)</sup>

그동안 어려웠던 경제사회에서 산업발전에 따른 경제성장으로 인구의 도시집중의 결과를 발생시켰으며, 이러한 도시집중은 개인의 삶에 대한 가치변화를 가져왔다. 즉 결혼과 출산에서 비결혼과 비출산이라는 가치로 사고의 전환을 가져왔다. 이러한 사고의 전환은 우리 사회가 고령사회로 진입하게 되는 결과를 낳았다.

인구의 고령화는 사회·경제적 비용을 증가시키고 있으며, 노후의 안정된 삶을 위해 개인과 사회는 다양한 방안을 고려하고 있다. 고령화는 개인의 경제적 소득·건강·주거문화 등에 대한 대비를 하여야 하는 문제를 가지고 있다. 국가와 지방자치단체는 개인이 할 수 없는 부족한 부분에 대한 지원 그리고 노인 빈곤층에 대한 다양한 지원책을 강구하여야 하는 상황에 직면해 있다.

특히 우리 사회가 초고령화로 진입하게 되면서 노인 부부보다는 홀로 사는 독거노인에 대한 문제가 더 심각하게 떠오르고 있다. 독거노인의 경우 일반 노인들보다 좀 더 고령화되어 있는 경제적 곤궁으로 삶의 질이 저하되어 있어 국가와 지방자치단체는 이들에 대한 지원책을 다양하게 고민하고 있다.

노인의 고독사는 이제 사회적으로 심각한 문제를 가지고 있다. 노인의 고독사는 주로 독거노인에게 많이 발생하고 있으며, 인간의 행복 추구하고 생의 마지막을 아름답게 보내는 것이 인간의 존엄성 추구에 부합하기 위해 고독사를 사전에 예방할 필요가 있다. 또한 삶의 마지막을 아름답게 떠날 권리 보호를 위해 지방자치단체 등의 역할이 중요하다.

따라서 본 연구는 노인의 고독사에 대한 실태와 고독사를 예방하기 위한 지방자치단체의 역할에 대해 검토하였다.

## II. 노인의 실태와 노인복지에 대한 법적 근거

### 1. 노인에 대한 정의와 노인복지

#### 1.1 노인의 정의

노인은 나이 든 사람에 대한 호칭으로 사용하고 있다.<sup>2)</sup> 노인은 인간의 발달과정 중에서 몸체에 대한 신체적·생물학적 변화, 지적 능력과 정신 등의 심리학적 변화 지위 등의

1) 통계청, 2020 고령자 통계 보도자료, 2020.9.28. 2쪽.

2) 모선희/김형수/유성호/윤경아/정윤경, 현대 노인복지론, 학지사, 2012, 19쪽.

사회적 변화를 포함하는 노화를 의미한다. 이러한 노화에 따른 나이 든 사람을 노인이라 하며, 노인의 개념 정의는 나이에 따른 연령, 지능적 연령, 인생 주기를 기준으로 하고 있다.

그러나 일반적으로 사용하고 있는 노인의 정의는 나이 즉 연령(曆年齡)에 의해 65세 이상인 사람을 의미하고 있다.<sup>3)</sup> UN에서도 노인 인구에 대한 기준을 65세로 구분하고 있으며, 65세의 비율이 인구에서 차지하는 비율이 몇 %인가에 따라 고령사회인지 아닌지를 구분하여 정하고 있다.

노인에 대한 정의는 일반적으로 “생리적, 생물학적 면에서 퇴화에 있는 사람, 심리적 면에서 정신기능과 성격이 노인 특유의 보수·온건·의존·경직 성향으로 변화되고 있는 사람, 사회적인 면에서 지위와 역할이 상실된 사람”으로 정의하고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 일반적 기준 적용은 노인 정의에 대한 기준을 정하기 곤란하여 연령에 의해 노인 기준을 65세로 정의하고 있다.<sup>5)</sup> 또한 노인의 구성비는 70세 이상으로 갈수록 더 높아지고 있다.<sup>6)</sup>

## 1.2 노인복지

현대사회에서 노인은 과거 농업사회와 달리 다양한 변화를 겪으면서 어려움에 직면해 있다. 노인들의 수명연장, 수명연장에 따른 생활보장과 생활불안 상황, 자녀들의 부양약화, 여가와 고독, 역할상실, 공적 부양의존 등의 노인들이 가지는 문제들은 고령화에

3) 노인에 대한 정의를 60세 이상으로 하는 것이 타당하다는 주장도 있다. 그 이유는 환갑, 정년의 나이에 맞추어서 보아야 하기 때문이라고 한다; 장인협/최성재, 노인복지론, 서울대학교출판부, 1987(모선희/김형수/유성호/윤경아/정운경, 위의 책, 20쪽 재인용).

4) 양옥남/김혜경/박화옥/정순돌, 노인복지론, 공동체출판사, 2017, 27쪽 참조.

5) <표 II-1> 인구 추이·통계청, 장래인구특별추계(2017-2067)

(단위: 천 명, %, 명/생산연령인구 100명, 명/유소년인구 100명)

	총 인구	65세 이상	구성비 <sup>1)</sup>		
			노년부양비 <sup>2)</sup>	노령화지수 <sup>3)</sup>	
2000	47,008	3,395	7.2	10.1	34.3
2010	49,554	5,366	10.8	14.8	67.2
2018	51,607	7,372	14.3	19.6	111.9
2019	51,709	7,685	14.9	20.4	119.4
<b>2020</b>	<b>51,781</b>	<b>8,125</b>	<b>15.7</b>	<b>21.7</b>	<b>129.0</b>
2025	51,905	10,511	20.3	29.3	189.7
2030	51,927	12,980	25.0	38.2	259.6
2036	51,516	15,712	30.5	51.0	315.9
2040	50,855	17,224	33.9	60.1	345.7
2050	47,745	19,007	39.8	77.6	447.2
2060	42,838	18,815	43.9	91.4	546.1

의해 노인 스스로 해결할 수 있는 문제가 아닌 사회가 함께 해결해야 할 과제이다.<sup>7)</sup>

산업사회에서 노인들이 가지는 건강, 소득, 역할상실, 고립성 등은 노인이 가지고 있는 교환자원의 빈약에서 비롯된다고 보고 있다.<sup>8)</sup> 이러한 교환자원의 고갈에서 오는 것을 보완하는 것이 노인복지 정책의 가장 중요한 요소이다. 노인복지정책은 노인이 할 수 있는 것이 아니라 사회와 국가나 지방자치단체 등이 그 역할을 수행해야 한다.

노인복지는 헌법에서 추구하고 있는 기본적 인권인 ‘인간다운 존엄과 행복추구권’을 위해 필요하게 된다. 노인복지는 노인의 심신건강 유지와 생활 안정을 위해 필요한 노인 생활의 보장 및 복지 서비스이다. 즉 노인이 인간으로서 누려야 할 기본적 요구충족과 문화적 생활 유지를 위한 최소한의 보장이며, 이 보장을 위해 국가와 지방자치단체 그리고 사회가 그 역할을 하여야 한다.

## 2. 노인복지에 대한 근거 법

### 2.1 헌법상의 노인복지 근거

#### 2.1.1 인간존엄으로서의 노인복지

헌법은 국민의 인간다운 생활과 행복추구권 그리고 사회적 기본권을 규정하고 있다. 인간은 누구나 다 인간으로서의 존엄을 실현하기 위해 자유와 평등권을 보장받게 된다.

6) <표 II-2> 연령대별 고령인구 구성비. 통계청 자료.

(단위: 천 명, %, 명/여자 고령인구 100명)

	성별						연령별					
	65세 이상		남자		여자		성비 <sup>2)</sup>	65~69세		70~74세		75세 이상
	인구	비중 <sup>1)</sup>	인구	비중 <sup>1)</sup>	인구	비중 <sup>1)</sup>	인구	비중 <sup>1)</sup>	인구	비중 <sup>1)</sup>	인구	비중 <sup>1)</sup>
2000	3,395	1,300	5.5	2,095	9.0	62.1	1,381	2.9	922	2.0	1,091	2.3
2010	5,366	2,194	8.8	3,172	12.9	69.2	1,878	3.8	1,540	3.1	1,948	3.9
2018	7,372	3,150	12.2	4,223	16.4	74.6	2,358	4.6	1,796	3.5	3,217	6.2
2019	7,685	3,300	12.7	4,385	17.0	75.3	2,450	4.7	1,888	3.7	3,346	6.5
<b>2020</b>	<b>8,125</b>	<b>3,513</b>	<b>13.5</b>	<b>4,613</b>	<b>17.9</b>	<b>76.2</b>	<b>2,660</b>	<b>5.1</b>	<b>1,991</b>	<b>3.8</b>	<b>3,475</b>	<b>6.7</b>
2030	12,980	5,889	22.7	7,091	27.3	83.0	4,094	7.9	3,566	6.9	5,319	10.2
2038	16,549	7,620	29.9	8,929	34.7	85.3	4,419	8.6	3,846	7.5	8,283	16.2
2040	17,224	7,942	31.4	9,282	36.3	85.6	4,284	8.4	4,074	8.0	8,866	17.4
2050	19,007	8,841	37.4	10,166	42.2	87.0	3,848	8.1	3,744	7.8	11,415	23.9
2060	18,815	8,980	42.4	9,835	45.4	91.3	3,698	8.6	3,278	7.7	11,838	27.6

7) 임혜자/김동련, “고독사의 법적 개념에 대한 입법정책적 개선방안”, 토지공법연구 제95집, 한국토지공법학회, 2021, 201-202쪽.

8) 교환이론은 인간관계를 상호 주고받는(give and take 하는) 교환 관계로 보고 있다. 이 교환관계 속에서 노인이 주고받을 수 있는 자원 확보가 어려워 노인은 불안한 지위에 놓이게 된다.

인간이 누려야 할 가치로서 존엄성은 자유와 평등에서 실현될 수 있다. 특히 인간존엄을 실현하기 위해서는 자유가 보장되어야 하며, 이러한 자유는 인간의 존엄을 실현하기 위해 부여되는 의무 없는 자유를 의미한다.<sup>9)</sup>

또한 인간존엄을 위한 조건으로 평등권에 의해 구체화 될 수 있다. 평등은 형식적 의미의 평등으로 상대적 평등인 “다른 것은 다르게, 같은 것은 같게”하는 평등을 의미한다. 이 같은 자유와 평등이라는 헌법상의 권리는 인간의 존엄성 추구에 기인하며, 인간존엄을 위해 자유와 평등에 의해 노인의 권리보장을 위해 도출된다.

### 2.1.2 사회적 기본권으로서 노인복지

인간존엄을 실현하기 위한 필수적 조건이 사회적 기본권이다. 사회적 기본권은 현대 사회에서 인간이 처한 현실에서 인간으로 누려야 할 기본적인 생존권이다.<sup>10)</sup> 이러한 사회적 기본권은 인간다운 생활을 할 권리인 물질적 생활권으로 보고 있다.<sup>11)</sup> 사회적 기본권은 생존을 위한 필수적인 물질과 재정적 여건을 주로 그 대상으로 하고 있으며, 이 같은 생존을 위한 기본권이라는 차원에서 노인복지를 이해할 수 있다.

모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며, 생활 능력 없는 국민을 보호할 의무가 있다는 헌법 규정에 의해 생존권 즉 사회적 기본권이 도출된다. 사회적 기본권인 생존권에 의해 국가는 모든 국민이 물질적인 최저생활을 넘어 인간의 존엄성에 맞는 건강하고 문화적인 생활을 누릴 수 있도록 객관적인 최소한의 조치를 취할 의무가 있다고 보았다.<sup>12)</sup>

이러한 국가적 의무에는 국민이 물질적 궁핍이나 재난 등으로부터 보호받아야 할 권리가 도출될 수 있다.<sup>13)</sup> 노인복지 또한 사회적 기본권인 생존권이라는 헌법상의 기본권에서 도출되며, 노인이 인간으로서 누려야 할 존엄성을 위해 국가로부터 보호받을 권리가 있다.

9) 이준일, 헌법과 사회복지법제, 세창출판사, 2010, 45쪽 참조.

10) “사회적 기본권의 대상을 생존권으로 보아 생존에 필수적 대상으로 국한하여 보는 견해”는 잘못되었다고 보고 있다; 이준일, 위의 책, 7쪽 이하 참조.

11) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2009, 517쪽 이하 참조.

12) 헌법재판소 2001. 4. 26. 선고 2000헌마390 결정; 헌법재판소 2009. 11. 26. 선고 2007헌마734 결정.

13) 헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 93헌가14 결정; 헌법재판소 2000. 6. 1. 선고 98헌마16 결정.

## 2.2 노인복지법

노인복지를 위해 1981년 6월 노인복지법이 제정되었다. 노인 문제에 대한 심각성을 인식해 국무총리 자문에 응하기 위해 정부는 노인복지대책위원회를 설치하여, 노령수당 지급을 통한 노후 생활 안정에 기여코자 하였다.

노인복지법이 제정될 1980년대는 우리나라 노인 인구 비율이 약 3.8%로 1960년대 이후 20년간 그 수치를 유지해 왔었다.<sup>14)</sup> 이러한 시기에 노인복지법이 제정된 배경은 산업화에 따른 가족과 사회 내의 노인의 권위와 지위의 하락에 따라 노인의 경제적 지위가 약화하여 제도적으로 노인들을 보호해야 할 필요성이 대두되게 되었기 때문이다.<sup>15)</sup>

노인복지법은 총 7장 62개 조로 규정되어 있다.<sup>16)</sup> 노인복지법에서 노인의 복지지원에 관한 장은 제3장으로 제23조부터 제30조까지 규정되어 있다. 이 장에서 제23조 ‘노인의 사회참여 지원’, 제25조 ‘생업지원’, 제27조의2 ‘홀로 사는 노인에 대한 지원’, 제27조의3 ‘독거노인종합지원센터’ 등에 대해 규정하고 있다. 이 노인복지법에서 규정하고 있는 내용 중 독거노인에 대한 지원은 제27조의2에서 “① 국가 또는 지방자치단체는 홀로 사는 노인에 대하여 방문요양과 돌봄 등의 서비스와 안전확인 등의 보호조치를 취하여야 한다. ② 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따른 사업을 노인 관련 기관·단체에 위탁할 수 있으며, 예산의 범위에서 그 사업 및 운영에 필요한 비용을 지원할 수 있다. ③ 제1항의 서비스 및 보호조치의 구체적인 내용 등에 관하여는 보건복지부장관이 정한다.”고 규정하고 있다. 이 조항에서 독거노인에 대한 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다. 즉 이 조 제1항은 ‘방문요양과 돌봄 등의 서비스’, ‘안전확인’ 등을 하도록 하여 독거노인에 대한 보호조치를 할 뿐 아니라 노인 관련 단체 등에 필요비용을 지원하여 독거노인을 보호하도록 의무화하고 있다.

14) 양옥남/김혜경/박화옥/정순돌, 앞의 책, 206쪽 참조.

15) 1960년대 사회보장제도 틀이 마련되기 시작해, 1960년 공무원연금법, 1961년 생활보호법, 1963년 군인연금법, 1975년 사립학교교직원연금제도, 그리고 1974년 국민복지기금법 등이 제정되어 시행되어 오고 있다.

16) 노인복지법이 제1조부터 제62조까지 규정되어 있으나, 삭제 조항도 총 21개 조항이며, 이 중 제2장은 2007년에 모두 삭제되었다.

### 3. 노인의 죽음과 고독사

#### 3.1 노인의 죽음

노인은 고령화될수록 고령자 가구 구성비가 높아지고 있다. 이처럼 노인가구의 증가와 노인의 초고령화는 노인 인구에 대한 부양 문제를 가져오고 있다. 아래의 표에서 보게 되면 고령자 가구의 비율이 점차 증대하고 있어 부양에 대한 문제가 발생하고 있다.

〈표 II-3〉 고령자 가구

(단위: 천 가구, %)

	총가구			고령자 가구 유형 및 구성비									
	총가구	고령자 가구 <sup>1)</sup>	비중	부부	구성비	부부+ 미혼자녀	구성비	부(모)+ 미혼자녀	구성비	1인 가구	구성비	기타	구성비
2000	14,507	1,734	11.9	573	33.1	184	10.6	79	4.5	544	31.4	354	20.4
2005	16,039	2,350	14.7	796	33.9	243	10.3	116	4.9	746	31.7	450	19.1
2010	17,495	2,923	16.7	985	33.7	286	9.8	149	5.1	991	33.9	512	17.5
2015	19,013	3,664	19.3	1,215	33.2	367	10.0	206	5.6	1,203	32.8	674	18.4
<b>2020</b>	<b>20,350</b>	<b>4,642</b>	<b>22.8</b>	<b>1,536</b>	<b>33.1</b>	<b>450</b>	<b>9.7</b>	<b>255</b>	<b>5.5</b>	<b>1,589</b>	<b>34.2</b>	<b>812</b>	<b>17.5</b>
2025	21,342	6,011	28.2	1,967	32.7	594	9.9	328	5.5	2,064	34.3	1,058	17.6
2030	22,036	7,438	33.8	2,420	32.5	729	9.8	400	5.4	2,586	34.8	1,302	17.5
2035	22,497	8,788	39.1	2,821	32.1	842	9.6	459	5.2	3,131	35.6	1,533	17.5
2040	22,651	10,012	44.2	3,136	31.3	943	9.4	510	5.1	3,623	36.2	1,799	18.0
2045	22,456	10,747	47.9	3,251	30.2	990	9.2	533	5.0	3,933	36.6	2,041	19.0
2047	22,303	11,058	49.6	3,302	29.9	1,019	9.2	547	4.9	4,051	36.6	2,139	19.3

노인부양비는 2009년 14.7%로 1999년 9.6%에 비해 5.1% 증가했으며, 2020년 21.7%, 2030년 37.7%로 증가가 예상되고 있다.<sup>17)</sup> 노인의 증가와 부양비율의 증가는 고령사회에 대한 문제점으로 등장하고 있다. 특히 노년층의 경제적 빈곤율을 보게 되면 2017년 우리나라 은퇴연령층(66세 이상)의 상대적 빈곤율은 경제협력개발기구(OECD) 가입국 중 44.0%로 가장 높은 빈곤율을 보이고 있다.

17) 김대원/남미애/노병일/신향식/심우찬/윤경아/황명진, 현대사회문제와 사회복지, 학지사, 2010, 114쪽 이하 참조.



자료: OECD, 「Social and Welfare Statistics」 (2020.8.19. 기준)

〈그림 II-1〉 OECD 주요 국가 은퇴연령층 상대적 빈곤율<sup>18)</sup> (중위소득 50% 이하: 2017)

위의 그림에서 보듯이 우리나라의 노인층의 빈곤율은 다른 국가들에 비해 매우 높게 나타나고 있다.

또한 노인의 빈곤 문제와 건강 문제 등은 노인의 자살 요인이 되고 있다. 노인자살률은 2019년 3,600명으로 2018년 대비 7명 증가하였고, 자살률(인구 10만명 당 명)은 46.6명으로 2018년에 비해 2.0명(-4.1%) 감소하였다.

최근 5년간 노인의 자살률은 2015년에 가장 높게 발생하였으며, 이후 2019년부터 소폭적으로 감소추세에 있어 최근 5년간 자살률은 연평균 -5.5% 감소하였다.

〈표 II-4〉 최근 5년간 노인 자살률

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
자살자수	3,837	3,615	3,372	3,593	3,600
자살률	58.6	53.3	47.7	48.6	46.6

[출처: 통계청 2015~2019년 사망원인통계]

65세 이상 노인층은 연령집단 중 가장 높은 자살률을 유지하고 있고, 1998년에 39.8명으로 증가한 이후 2003년에 72.7명, 2005년에 80.9명, 2010년에 81.9명으로 증가하였다. 2011년부터는 감소 추세로 2019년에 46.6명까지 감소하였으며, 전년 대비 2.0명(-4.1%) 감소하였다.<sup>19)</sup>

우리나라의 노인자살률은 OECD 중 가장 높으며, OECD 회원국의 노인자살률(인구 10만 명당 명) 평균은 17.2명이고, 한국은 46.6명('19년)으로 1위이며, OECD 평균보다

18) 통계청 자료

19) 보건복지부, 2021 자살예방백서, 2021, 40쪽 이하 참조.

2.7배 높다. 뒤이어 슬로베니아가 36.9명('19년)으로 2위, 리투아니아가 34.3명('19년)으로 3위이고, 노인자살률이 가장 낮은 국가는 터키로 일본은 18.6명('18년)으로 13위, 핀란드는 17.0명('18년)으로 16위, 영국은 6.1명('16년)으로 33위이다.<sup>20)</sup> 이 중 독거노인 등이 일반노인에 비해 3배나 높게 발생하고 있다. 노인자살률이 증가하는 이유는 경제적 불안, 건강악화, 정서적 고립 등에서 스스로 자신을 포기하는 것에서 찾을 수 있다.

고령사회가 되면서 노인들이 처한 상황이 자살 등으로 이어지고 있으며, 특히 홀로된 노인의 경우 노인 문제인 경제, 건강, 사회고립 등이 모두 발생하여 죽음으로 몰아가고 있다고 보여 진다. 노인의 죽음은 죽음을 수용하는 경향이 있으며, 이 죽음은 존엄성 유지, 품위 있고 평안한 임종과 관련되어 있다. 노인들에게 발생하는 문제인 죽음은 인간으로서의 마지막 존엄성과 연관되어 있다.<sup>21)</sup>

### 3.2 노인고독사

고독사는 고독사 예방 및 관리에 관한 법률이 2020년 3월 31일 제정되어 2021년 4월 1일 시행되고 있으며, 이 법률 제2조는 고독사에 대하여 정의하고 있다. 즉 제2조는 “고독사란 가족, 친척 등 주변 사람들과 단절된 채 홀로 사는 사람이 자살·병사 등으로 혼자 임종을 맞고, 시신이 일정한 시간이 흐른 뒤에 발견되는 죽음을 말한다.”고 정의하고 있다. 이 규정에 의하면 노인의 고독사도 동일하게 홀로 죽음을 맞이하고 사후에 일정한 시간이 흘러 발견되는 죽음을 의미한다. 현재 노인의 고독사는 정확한 통계는 집계하고 있지 않으나,<sup>22)</sup> 우리나라의 독거노인이 2020년 통계청의 자료에 의하면 158만 9,000여명으로 2000년의 54만 3,000여명에서 100만 명이 증가하였다. 독거노인은 전체 노인의 19.6%이며, 노인 5명 중 1명은 혼자 살고 있다.<sup>23)</sup>

노인의 죽음 특히 홀로된 노인들의 사망인 노인고독사의 원인은 경제적 빈곤, 건강악화, 가족과의 갈등, 사회적 고립 등 다양한 원인에 의해 발생하고 있다. 우리나라의 노인자살률은 OECD에서 가장 높은 수치를 보이고 있다.

20) 보건복지부, 위의 백서, 139쪽 이하 참조.

21) 노인의 죽음에 대해 ‘웰 다잉법(well-dying)’에 대한 주장이 있다. 양옥남/김혜경/박화옥/정순돌, 앞의 책, 388쪽 이하 참조.

22) 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 시행에 따라 제10조 제1항은 5년마다 고독사 실태조사를 실시하도록 하고 있다.

23) 이투데이, “지나해 독거노인 가구 166만…전체 고령자 가구의 35%”, <<https://www.etoday.co.kr/news/view/2065260>>, 검색일: 2021.11.20.

노인의 죽음은 가족이 있는 관계에서 가족의 돌봄 속에 죽는 죽음이 있는 반면에 홀로 쓸쓸히 죽음을 맞이하는 고독사로 삶을 마감하고 있으며, 사회적인 문제는 혼자 죽음을 맞이하는 고독사에 있다.

인간은 누구나 인간으로서 행복을 누리며 살아갈 권리가 있는 웰빙(well-being)이 있고 죽음을 맞이할 때도 인간의 존엄성을 지키며 죽을 권리인 웰다잉(well-dying)의 권리가 있다. 그러나 홀로된 노인의 경우 노인이 가지는 문제 경제적, 건강악화, 사회적 소외 등에 의해 죽음을 홀로 맞이하고 있다. 노인고독사의 원인은 다양하나 그 해결책 즉 인간으로서 존엄성을 가지고 죽을 권리를 개인의 책임이 아닌 국가나 지방자치단체가 이에 대한 보호할 의무가 있다. 즉 국가나 지방자치단체는 국민 또는 주민이 가지는 권리를 보호할 의무가 있다.

### III. 노인고독사의 원인과 지방자치단체의 역할 분석

#### 1. 노인고독사 원인

##### 1.1 경제적 빈곤

노인은 공적 부조체계가 잘 이루어져 있는 나라를 제외하고는 모두 경제적 능력을 거의 가지고 있지 않아 경제적 곤궁에 처할 수밖에 없다. 우리나라의 노인 대다수는 농경사회에서 산업사회로 급변화하면서 생활을 위한 소득 창출을 통해 자녀교육, 주택 마련 등에 비용을 지급해 왔다. 경제적 생산 활동을 하던 시기에 사회변화 등에 대응하기 위해 노후에 대한 대비책에 상대적으로 소홀하였다.

우리나라의 고령자인 노인의 노후 준비 방법으로 가장 많이 의존하는 것이 국민연금이다. 통계청의 자료에 의하면 노후 준비 방법으로 국민연금 31.0%, 예금 등 27.9%, 기타 공적연금 13.0%로 조사되어 국민연금과 기타 공적연금을 합하면 44.0%로 주로 공적연금에 의존하고 있다.<sup>24)</sup>

노인들이 젊은 시절 산업현장에서 생산 주체로 활동하던 시절 빈곤에서 벗어나기 위해 노후에 대한 대비책을 마련하지 않았다. 노후보장을 위한 국민연금제도가 도입될

24) 통계청, 2020 고령자 통계, 32쪽 참조.

당시인 1988년에는 60세가 된 이들은 국민연금에 가입할 수 없었고, 당시 55세 미만으로 특례노령연금을 받고 있는 경우 수급액이 적어 실질적인 생활에 도움이 되지 못했다. 또한 국민연금에 대한 가입률도 낮아 그동안 대다수 노인들이 공적연금 대상에서 제외되었다. 노인들의 경우 2008년 7.6%가 국민기초생활보장수급자라는 것에서도 노후 준비가 되어 있지 않다는 것을 알 수 있다. 이처럼 노인이 겪는 가장 어려운 점이 생업에 종사하지 못해 경제활동을 하지 못하고 공적연금 수혜의 부족으로 경제적 어려움을 겪고 있다.

## 1.2 건강 문제

사람은 청년기를 거쳐 장년기부터 건강 문제가 발생하기 시작한다. 특히 노년기의 경우 신체적·정신적 노화에 따라 만성질환을 가지며 생활하고 있다. 노인 91% 정도가 만성질환을 가지고 있으며, 남성보다 여성이 더 많은 질환을 가지고 있다. 또한 도시보다 농촌이 그리고 취업하여 경제 생활하는 노인보다 비취업 노인의 질환이 높게 나타나고 있다. 노인의 육체적 건강 외에 다양한 상실감 등에 의해 정신적 건강 상의 문제를 가지고 있다. 노인의 정신건강 문제는 주로 우울, 자살, 치매, 불안장애, 음주문제 등으로 발생하고 있다.<sup>25)</sup>

특히 최근에는 노인들에게서 나타나는 치매는 사회적 문제가 되고 있으며, 이를 개선하려는 노력이 이루어지고 있다. 그러나 노인들의 치매 등은 정상적으로 회복될 수 없어 개인적·사회적으로 심각한 문제로 나타나고 있다.

이처럼 노인들에게 나타나는 정신적 문제는 생존에 대한 문제로 연결되어 개인이 해결할 수 없을 뿐 아니라 국가나 지방자치단체가 함께 해결할 과제이다.

## 1.3 사회적 고립(소외)

인간이 나이가 들면서 사회생활에서 멀어지고 역할이 없어지면서 고독한 삶을 살게 된다. 사회에서 멀어지는 시기가 노인 시기이며, 이 시기는 사회로부터 고립되어 홀로 살아가게 되어 다양한 노인 문제의 원인으로 작용하고 있다. 노인이 사회로부터 고립되면 우울증 등의 문제를 발생시켜 자살 등으로 이어지게 된다. 노인이 사회로부터 고립되지 않고 건강하게 살아갈 수 있도록 노인의 사회참여를 확대하여야 한다. 그러나 현재

25) 모선희/김형수/유성호/윤경아/정운경, 앞의 책, 268-270쪽 참조.

노인의 사회참여 확대는 국가와 지방자치단체 그리고 사회가 나서서 이를 해결하여야 하나, 현재 가지고 있는 제도는 일정한 한계를 가지고 있다.

노인의 사회적 고립을 방지하기 위해 시행하는 노인대학, 노인교양과정, 노인건강프로그램 등은<sup>26)</sup> 노인의 참여를 확대하여야 하나 접근성 제한과 노인의 건강상 이유 등으로 참여의 확대가 잘 이루어지지 않는 한계를 가지고 있다.

노인의 사회적 고립을 해소하기 위한 많은 다양한 노력을 기울이는 것이 노인의 건강한 노후 생활을 보장할 수 있을 것이다.

## 2. 노인고독사에 대한 지방자치단체 역할

### 2.1 사회적 기본권 보장으로서 역할

인간이 살아가면서 존엄성을 가지고 사는 것이 헌법상의 인간존엄과 행복추구권이다. 헌법상 인간존엄성은 모든 국민에게 주어지는 권리이며, 이 권리는 국가나 지방자치단체가 보장하여 주어야 한다. 노인에 대한 사회적 기본권으로서 보장차원에서 국가·지방자치단체는 최소한의 기본적 권리를 보장하여 인간으로서 누려야 할 권리를 추구할 수 있게 하여야 한다.

노인은 그동안 사회발전을 위해 노력해 왔으며, 그들의 노력에 의하여 사회가 발전하여 왔다. 이들 노인들에 대한 노후생활보장은 국가와 지방자치단체의 책무이다. 사회적 기본권에 의한 노인에 대한 지방자치단체의 책무는 지방자치법과 노인복지법에서 규정하고 있다.

노인복지법 제4조는 노인에 대한 보건복지증진의 책임으로 제1항은 “국가와 지방자치단체는 노인의 보건 및 복지증진의 책임이 있으며, 이를 위한 시책을 강구하여 추진하여야 한다.”고 규정하고 있다. 또한 제4조의2는 노인의 안전사고 예방으로 제1항에서 “국가와 지방자치단체는 노인의 안전을 보장하고 낙상사고 등 노인에게 치명적인 사고를 예방하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 안전사고 예방 시책은 재난 및 안전관리 기본법에 따른 국가안전관리기본계획, 시·도안전관리계획 및 시·군·구안전관리계획과 연계되어야 한다.”고 규정하여 노인복지에 대한 책임과 안전사고 예방을 위해 지방자치단체에 ‘시책추진과 안전관리계획’을 수립하도록 하고 있다. 이처

26) 김대원/남미애/노병일/신향식/심우찬/윤경아/황명진, 앞의 책, 118쪽 이하 참조.

럼 노인복지를 위해 노인복지법은 구체적인 근거 규정을 마련하고 있다.

노인의 고독사는 국가와 지방자치단체의 노인복지증진의 책임을 다하지 못한 산물일 수 있다. 노인의 고독사는 노인의 보건 및 복지라는 범위에 포함되며, 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 제4조에서 국가와 지방자치단체의 책무로 고독사로부터 보호하기 위한 책무를 국가와 지방자치단체에 두고 있다.<sup>27)</sup>

노인복지라는 차원에서 노인이 인간으로서 존엄성을 가지고 살아갈 수 있도록 지원책을 다양하게 강구하여야 한다. 노인복지는 노인이 인간으로서 기본적 욕구 충족과 문화적 생활 유지를 할 수 있도록 하는 것이며,<sup>28)</sup> 이 복지는 국가나 지방자치단체가 이를 보장하여야 할 의무가 있다. 노인복지를 위해 국가와 지방자치단체는 노인고독사를 예방하고 노인 죽음에 대한 대책을 마련하여야 한다.

## 2.2 노인고독사에 대한 지방자치단체 역할 근거

노인고독사에 대한 지방자치단체 등의 역할은 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 제4조에서 국가 및 지방자치단체의 역할에 대하여 정하고 있다. 이 법률에 따라 국민이 고독사의 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있는 경우 지방자치단체 등에 도움을 요청할 권리가 있으며, 지방자치단체는 이에 대한 도움을 지원할 의무를 정하고 있다.<sup>29)</sup> 지방자치단체장인 시·도지사는 연도별 시행계획을 수립하여 시행하도록 정하고 있다.<sup>30)</sup>

또한 노인복지법 제23조에서 ‘노인의 사회참여지원’, 제25조 ‘생업지원’, 제27조 ‘건강진단’, 제27조의2에서 ‘홀로 사는 노인에 대한 지원’으로 방문요양, 돌봄 등의 서비스, 안전확인 등 보호조치, 제27조의4에서 ‘노인성 질환에 대한 의료지원’, 제30조는 ‘노인재

27) 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 고독사위험자를 고독사 위험으로부터 적극 보호하기 위하여 필요한 정책을 수립하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 고독사 현황 파악, 고독사 예방 및 대응 등 각 단계에 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.

28) 양옥남/김혜경/박화옥/정순돌, 앞의 책, 45쪽 이하 참조.

29) 제3조(국민의 권리와 의무) ① 국민은 고독사 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 경우 국가 및 지방자치단체에 도움을 요청할 권리가 있다.

② 국민은 국가 및 지방자치단체가 수립·시행하는 고독사 예방정책에 적극 협조하여야 하며, 고독사 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있다고 판단되는 사람(이하 “고독사위험자”라 한다)을 발견한 경우에는 적절한 지원을 받을 수 있도록 조치를 취하여야 한다.

30) 제7조(연도별 시행계획의 수립·시행 등) ① 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 기본계획에 따라 매년 연도별 고독사 예방 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

활요양사업’, 제31조 이하의 ‘노인복지시설’ 등을 지원하도록 규정하고 있다. 이들 지원책은 노인복지라는 차원에서 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다.

독거노인에 대한 지원은 노인복지법에서 직접적으로 규정하고 있는 조항은 제27조의 2에서 규정하고 있다.<sup>31)</sup> 고독사 예방 및 관리에 관한 법률은 고독사 예방을 예방하도록 규정하고 있을 뿐 직접적으로 독거노인에 대한 규정이 아닌 일반적으로 국민의 고독사를 예방하기 위한 조항만으로 규정되어 있다. 즉 고독사를 방지하기 위해 국민은 국가나 지방자치단체에 도움을 요청할 권리가 있으며, 국가나 지방자치단체는 고독사 위험으로부터 국민을 적극적으로 보호하기 위한 정책을 수립하고 도움을 지원하도록 의무화하고 있다.

## IV. 노인고독사에 대한 지방자치단체의 역할 방안

### 1. 사회적 기본권 실현 방안으로 지방자치단체 책무

#### 1.1 지방자치법 상 지방자치단체의 지역주민 보호 책무

지방자치체는 스스로 지역 내에서 주민의 복리에 관한 사무를 자주적으로 처리하는 것을 의미한다. 주민의 복리를 위해 지방자치단체는 자치권을 통해 주민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 다양한 혜택을 제공할 의무를 가진다. 지역 내의 주민이 안전하게 생활하고 인간다운 생활을 할 수 있도록 지방자치단체는 책무를 가지고 주민복리를 제공하여야 한다.<sup>32)</sup> 지방자치단체가 주민복지를 위해 노력하여야 하며, 주민에는 지역에 거주하는 모든 사람을 의미한다. 따라서 지역주민의 범위에 노인이 포함되며, 노인의 복리를 위해 지방자치단체는 다양한 혜택을 제공할 의무를 가진다.

지방자치법 제9조 제2항 제2호는 ‘주민의 복지증진에 관한 사무’로서 ‘가’목에서 “노

31) 제27조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 홀로 사는 노인에 대하여 방문요양과 돌봄 등의 서비스와 안전확인 등의 보호조치를 취하여야 한다.

② 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따른 사업을 노인 관련 기관·단체에 위탁할 수 있으며, 예산의 범위에서 그 사업 및 운영에 필요한 비용을 지원할 수 있다.

③ 제1항의 서비스 및 보호조치의 구체적인 내용 등에 관하여는 보건복지부장관이 정한다.

32) 김철용, 행정법, 고시계사, 2021, 773쪽.

인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진”에서 노인에 대한 복지혜택을 제공하도록 하고 있다. 지방자치단체는 노인이 인간다운 생활을 할 수 있도록 필요한 자원을 제공하여야 한다.

헌법에 의해 국가에 부여된 노인에 대한 사회복지의 가능한 최대한 실현하여야 한다.<sup>33)</sup> 헌법상의 사회적 복지는 국가와 지방자치단체의 책무이며 헌법 제117조, 제118조에 의해 주민의 복리를 위해 지방자치단체는 노인에 대한 사회 복리를 위해 재정 규모가 허용한 범위에서 복리서비스를 제공하여야 한다.

이러한 헌법과 지방자치단체에 주어진 헌법 및 지방자치법에 의해 노인에 대한 복리는 최소한이 아닌 최대한 재정이 허용하는 범위에서 제공하여야 한다. 주민의 복리를 위해 지방자치단체는 노인 특히 독거노인에 대한 복리를 제공하는 것이 지방자치단체에 주어진 책무이다. 현대사회에서 사회적 약자에 대한 복지혜택을 제공하는 것이 사회적 문제 해결과 헌법상의 인간의 삶의 질 향상을 실현할 수 있다. 사회를 구성하는 모두의 삶의 질 향상을 위한 것이 사회복지이며, 이러한 사회복지는 지역사회 단위에서 출발하여 복지향상을 이루어야 한다.

이 같은 지역사회 즉 지방자치단체에서 지역주민인 노인에 대한 복지제공으로 노인고독사를 사전에 예방하고 이에 대처하는 것이 지방자치단체의 책무이다. 또한 주민인 노인은 지방자치단체로부터 주관적 공권으로서 복지혜택을 받을 권리를 가지게 된다.<sup>34)</sup>

## 1.2 노인복지법 상 주민의 권리(공권)

노인복지법은 그 목적에서 노인의 노후 생활 안정을 위해 필요한 조치를 강구하여 노인복지증진에 기여하는 것이라 규정하고 있다.<sup>35)</sup> 노인복지에 관해 구체적이고 직접적 법률이 이 법률이며, 이 법에 의해 노인에 대한 복지를 제공하는 것이 국가와 지방자치단체의 책무이다.

33) 이준일, 앞의 책, 232쪽.

34) 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2021, 93쪽. 대법원은 지방자치법 제13조 제1항에 의해 주민이 지방자치단체에 대해 구체적이고 특정한 권리가 발생하는 것은 아니라고 하였다; 대법원 2008. 6. 12. 선고 2007추42 판결.

35) 제1조(목적) 이 법은 노인의 질환을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 한다.

노인의 고독사는 이 법에서 독거노인에 대한 지원을 제27조의2에서 국가 또는 지방자치단체에게 그 의무를 부과하고 있다. 지방자치단체는 이 조항에 따라 노인에 대한 다양한 지원책 그중에서 방문요양, 돌봄서비스, 안전확인을 하도록 하고 있다. 노인의 고독사는 홀로 사는 노인에게서 주로 발생하고 있어 지방자치단체는 독거노인에 대한 안전확인 등을 통하여 복지를 통해 노인이 인간답게 생활할 수 있도록 하여야 한다. 이 법 제27조의2 제2항은 “... 예산의 범위에서...지원할 수 있다.”고 규정하여 예산이 허용하는 범위인 최소한으로 이를 독거노인에 대한 지원을 하여야 한다고 해석할 것이 아닌, 최대한 허용할 수 있는 범위에서 이를 지원하여야 한다고 해석하여야 한다. 독거노인에 대한 지방자치단체의 책무는 주민의 복리를 달성하기 위해 가지는 것이며, 사회적 약자에 대한 복지혜택을 제공하는 것은 독거노인의 인간다운 생활을 최소한 보장하는 것이다.<sup>36)</sup>

따라서 예산의 범위에서 지원하는 것을 최소한으로 해석할 경우 이 법이 추구하고 있는 복지제공과 지방자치단체가 가지는 주민에 대한 즉 사회약자 보호취지에 부합하지 않으므로, 복지제공은 최대한으로 이를 허용하는 것이 이 법의 취지에 부합하게 된다. 즉 지방자치단체는 조례로서 독거노인에 대한 다양한 복지 지원혜택을 정하여 인간다운 삶을 영위할 수 있게 할 책무가 있다.<sup>37)38)</sup>

따라서 노인복지법 상에서 독거노인에 대한 지방자치단체의 역할은 직접적·구체적 근거로서 규정으로 보아 독거노인에 대한 다양한 지원책을 강구할 의무가 있다. 이 규정에 의해 독거노인은 주민의 권리로서 규정하고 있는 노인복지법 제27조의2에 의해 권리가 보장되며 이 권리는 독거노인의 공권으로서 혜택을 요구할 권리로 볼 수 있다.<sup>39)</sup>

36) 이상명, “고독사에 대한 법적 고찰”, 법과정책연구 제44호, 한국법정책학회, 2016, 60쪽 이하 참조.

37) 법령에 위반되지 않는 한 조례를 제정할 수 있다(대법원 2009. 4. 9. 선고 2007추103 판결; 대법원 2013. 9. 27. 선고 2011두20734 판결).

38) 지방자치단체는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이거나 벌칙에 관한 사항이 아닌 한 법률의 위임이 없더라도 그 사무에 관한 조례를 제정할 수 있다고 하며, 주민의 복리증진에 대한 사항은 법률 위임이 없어도 가능하다(대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결, 홍정선, 앞의 책, 164쪽).

39) 지방자치법 제13조 제1항은 주민의 균등한 혜택 받을 권리를 규정한 것으로 직접적 공권이 발생하지 않는다. 그러나 노인복지법 제27조의2는 독거노인에 한정해 구체적인 보호조치를 지방자치단체의 책무로 규정하고 있다.

### 1.3 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 상 국민의 공권으로서 권리

고독사에 대하여 규정하고 있는 이 법률은 홀로 임종을 맞는 사람 즉 고독사 위험에 노출되거나 노출될 가능성이 있는 자가 국가 및 지방자치단체에 도움을 요청할 권리를 가진다고 규정하고 있다. 이 법 제3조 제1항은 국민의 권리로서 ‘고독사 예방 및 도움 요청권’을 제4조는 고독사로부터 적극적으로 보호하기 위한 필요한 정책을 수립하도록 ‘국가 및 지방자치단체의 책무’를 정하고 있다.

이들 규정에 의하면 국민 누구나 국가 및 지방자치단체에 대하여 고독사 위험으로부터 벗어나기 위해 도움을 요청할 권리를 가지게 된다. 이 권리는 국민으로서 가지는 공권을 규정하고 있어, 이 공권에 의해 국가 및 지방자치단체는 국민을 보호할 의무가 발생하게 된다.

따라서 이 법률에 따라 노인고독사의 위험에 처한 노인 누구나 국가 및 지방자치단체에 그 고독사 위험으로부터 벗어나기 위한 도움을 요청할 권리가 발생하며, 이에 따라 국가 및 지방자치단체는 그 요구에 응할 의무가 발생하게 된다.

## 2. 노인고독사 예방을 위한 지방자치단체 역할 방안

### 2.1 법령 상 주민 공권으로서 노인고독사 예방에 대한 구체화

노인고독사는 노인의 경제적 활동 위축, 건강악화, 사회적 소외, 가족관계 문제 등의 다양한 문제에 의해 발생하고 있다. 노인증가와 초고령사회로의 진입은 노인고독사를 증가시키는 요인이 되고 있다. 노인이 인간답게 생활할 수 있도록 하기 위해서는 법제도를 정비하여 노인의 고독사 예방을 위한 복지혜택을 구체화하는 것이 헌법상의 사회적 기본권 보장을 위해 필요하다.

노인복지는 노인이 인간답게 생활을 영위할 수 있도록 국가와 지방자치단체가 그 역할을 하여야 한다. 헌법과 노인복지법 그리고 고독사 예방 및 관리에 관한 법률에 의해 노인복지는 국가와 지방자치단체의 책무임에도 현행 법제에서는 노인고독사를 예방하기 위한 구체적이고 개별적인 규정을 마련하지 않고 있다. 지방자치단체는 지역에 거주하는 주민을 보호할 권리가 있다. 지방자치단체는 법령에 의해 주민을 보호할 권리가 있으므로 지역에 거주하는 노인은 주민의 권리로서 지방자치단체 등에 주관적

공권으로서의 복지혜택을 받을 권리를 가진다.

헌법상 노인도 인간으로서의 존엄성을 가지고 생활할 권리가 있음에도 지방자치단체는 단순히 균등한 혜택으로 책무만을 수행하고 있다.<sup>40)</sup> 지방자치법 제13조 제1항은 단순한 균등한 혜택권을 규정하고 있으나, 노인복지법은 노인복지에 대해 제27조의2에서 독거노인에 대한 지원을 규정하고 있다. 이 규정에 의해 지방자치단체를 상대로 노인은 노인고독사를 예방하기 위한 보호조치를 요구할 권리가 발생하고 있다. 또한 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 제3조에서 국민의 권리로서 고독사 위험에 노출되거나 노출될 위험이 있는 경우 공권으로 국가 또는 지방자치단체에 도움을 요청할 권리를 부여하고 있다. 이 규정에 의해 공권으로서 노인도 국민의 한 사람으로 고독사 예방을 위한 도움을 요청할 권리가 있다.

그러나 노인고독사를 실질적으로 예방하기 위해서는 노인복지법, 고독사 예방 및 관리에 관한 법률에서 노인고독사에 대한 구체적인 사항을 규정할 필요가 있다. 즉 노인은 사회적 약자로서 그 누구보다 고독사로부터 도움을 받을 권리가 있으며, 또한 신체적 및 정신적 특성에 의해 많은 제약을 받을 수밖에 없어 이들에 대한 보호조치를 법률에서 개별적으로 구체화할 필요가 있다.<sup>41)</sup> 노인이 인간다운 생활을 할 수 있도록 법에서 명확히 보호규정을 마련하는 것이 노인복지 뿐 아니라 노인의 존엄성을 확보할 수 있다.

## 2.2 노인복지적 측면에서 노인고독사 예방을 위한 지방자치단체의 지원

지방자치단체는 지방자치법, 노인복지법, 고독사 예방 및 관리에 관한 법률에 의해 노인에 대한 복지지원의 주체로서 역할과 고독사 예방을 위한 주체로서 지위를 가지고 있다. 지방자치법에서는 노인복지에 대한 구체적인 근거 규정이라기보다 일반적 권리를 규정하고 있다. 그러나 노인복지법은 노인의 복지에 대한 지방자치단체의 책무에 대한 구체적 내용을 규정하고 있다. 고독사에 대하여는 고독사 예방 및 관리에 관한 법률에서 지방자치단체의 책무로 국민을 보호하기 위한 정책을 수립하도록 하고, 도움 요청에 응할 의무를 규정하고 있다.

지방자치단체는 노인고독사를 예방하기 위해 다양한 지원책 마련을 할 의무가 있다. 이러한 노인고독사 예방을 위한 지방자치단체의 의무를 보면 다음과 같은 역할이 수립되

40) 홍정선, 위의 책, 93쪽.

41) 선은애, “노인고독사의 관리에 관한 법·제도적 연구”, 토지공법연구 제86집, 한국토지공법학회 2019, 282쪽.

어야 한다.

### 2.2.1 독거노인에 대한 소득보장 필요

노인복지법 제27조의2는 독거노인을 보호하기 위한 조치로 소득보장에 대한 규정을 마련하지 않고 이 법 제25조에서 생업지원을 정하고 있다. 이 법 제23조와 제23조의2는 노인의 사회참여 지원과 노인일자리 전담기관 설치·운영 등에 대해 규정하고 있다. 이들 규정은 노인의 사회참여와 일자리를 마련하고 생업지원을 하고자 지방자치단체가 수행하도록 의무화하고 있다. 이 규정들에 의해 독거노인뿐만 아니라 모든 노인을 대상으로 하고 있어, 활동이 불편하고 경제적으로 고립된 독거노인에 대한 지원책이 실질적으로 마련되지 않고 있다.

일반적으로 노인의 경우 생활이 가능한 노인과 도움을 받아 생활이 가능한 노인으로 구분하여 지방자치단체가 역할 수행을 하여야 한다. 그러나 현행 법제도는 이를 구분하지 않고 일반적인 지원책을 마련하고 있어, 이에 대한 상대적 구별에 따른 차이를 인정하여 지원책 마련을 수립하여야 한다.

노인고독사의 주요 요인 중 하나가 경제적 궁핍임을 볼 때 독거노인의 경제적 빈곤에 대한 대응방안으로 지방자치단체는 최소한의 노령연금 외에 일정 소득이 보장될 수 있도록 실질적 지원책 마련을 위한 제도 개선이 필요하다.

독거노인에 대한 노령수당의 차별적 지원방안을 입법(조례)에 구체화하는 것이 지방자치단체의 주민복지 증진을 통하여 지역에 거주하는 노인의 고독사를 예방할 수 있다.

### 2.2.2 인간 존엄성을 가진 죽음을 맞을 권리 지원

노인고독사는 홀로된 노인이 인생 후반기에서 생의 쓸쓸함과 사회로부터 소외 등에 의해 겪는 다양한 요인 등으로 발생하고 있다. 노인고독사는 인생의 황혼기에서 인간으로서 존엄성을 가지지 못하고 사회적 고립감에서 쓸쓸한 죽음을 맞이하게 된다. 인간은 인간으로서 존엄성을 추구하며 살아갈 권리가 있고 마지막 죽음의 순간에도 존엄성을 유지하며 살아갈 권리가 있다. 그러나 독거노인 등의 경우 인간으로서 가지는 존엄성 없이 마지막을 맞이하는 경우가 많다. 이러한 인생 마지막의 죽음 앞에 인간의 존엄성을 가지며 생을 마감할 수 있게 지역의 지방자치단체는 지원할 의무가 있다.

지방자치단체는 지역에 거주하는 노인이 스스로 삶을 중단시키거나 인간으로서 존엄성을 포기한 채 생의 마감인 죽음을 예방하고 존엄권을 확보할 수 있게 지원책을 강구하

여야 한다. 노인복지라는 측면에서 노인이 살아가는 동안 인간으로서 누려야 할 행복 추구하고 인간존엄성을 지방자치단체 등은 지원하여야 할 의무가 있다. 노인의 마지막 죽음을 맞이하는 순간에 인간답게 죽을 권리를 지방자치단체 등이 보호하여야 하는 것이 지방자치단체의 책무이다. 즉 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 제3조에 고독사에 대한 도움 요청권과 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하여 이에 의해 지방자치단체 등은 고독사로부터 노인을 보호하기 위한 책무를 가진다.

또한 노인복지법은 노인의 생업지원 등 노인이 살아가면서 보호받을 권리를 규정하고 있으나, 노인의 죽음에 대한 내용에 대하여는 규정하지 않고 있다. 노인의 삶의 마지막 단계인 죽음에 대해서 아름다운 마지막을 보낼 수 있게 보호할 권리 규정이 필요하다. 노인의 인간다운 삶으로서 마지막을 위해 호스피스<sup>42)</sup>제도와 죽음에 대해 노인복지 측면에서 이를 규정하는 것이 노인복지 실현을 위해 필요하다.

이러한 노인의 마지막을 지방자치단체가 돌봄을 통해 인간으로서의 존엄성을 가질 수 있도록 지방자치단체의 역할에 대해 입법화가 필요하다.

## V. 맺는말

사람은 출생과 더불어 죽음으로 삶을 마감하게 되며, 이러한 삶의 마지막에 이르는 과정에 놓인 인생이 노년기이다. 노년기 즉 노인의 삶은 농경사회에서는 존경과 어른으로서 공경의 대상이었으나, 산업사회에서 노인은 사회에서 소외되고 경제적 활동력을 상실한 자로서 지원 대상으로 인식되고 있다.

우리 사회가 고령사회로 접어들면서 노인에 대한 복지문제가 심각하게 떠오르고 있다. 인간은 누구나 존엄성을 가지고 생활할 권리를 가지고 있다. 이러한 인간의 존엄성을 위해서는 경제적, 건강, 사회참여 등을 바탕으로 달성할 수 있다. 그러나 노인의 경우 이들 경제적 문제, 건강 문제, 사회적 소외 그리고 가족 간의 갈등 등으로 인하여 삶의 질이 현저히 저하되는 문제를 가지고 있다.

독거노인의 경우 더욱 심각한 경제적, 건강, 사회적 소외, 가족 간의 문제 등을 가지고

42) 호스피스는 죽음에 임박한 환자와 그 가족을 사랑으로 돌보는 행위로 인간으로서의 존엄과 높은 삶의 질을 유지하면서 평안하고 복된 죽음을 맞이하도록 하기 위한 돌봄제도이다(양옥남/김혜경/박희옥/정순돌, 앞의 책, 393쪽 이하 참조).

있어 인간으로서 존엄성 보장이 이루어지지 않는 한계를 가지고 있다. 노인은 사회에서 보호받아야 할 대상이며, 생의 후반기에 아름다운 삶을 누릴 권리를 가지고 있다. 노인의 인간 존엄성 보장을 위해 국가와 지방자치단체는 노인복지를 위한 지원을 하고 있다. 노인이 사회구성원으로서 존중받고 살아가기 위해서는 국가와 지방자치단체의 역할이 중요하다.

국가와 지방자치단체는 노인에 대한 복지라는 차원에서 지원하여야 할 사항에 대하여 지방자치법, 노인복지법에서 이를 규정하고 있다. 그러나 법률에서 규정하고 있는 지방자치단체의 역할은 노인의 복리 즉 노인고독사를 예방해 줄 수 있도록 구체적인 규정을 마련하고 있지 않은 한계를 가지고 있다. 또한 고독사 예방 및 관리에 관한 법률은 고독사 예방을 위한 모든 국민의 권리를 규정하여 이에 따라 노인도 국민으로서 보호받을 권리를 가지고 있다.

그러나 노인이라는 신체적·정신적 특성을 고려한 노인고독사를 예방하기 위한 구체적인 대책 방안이 규정되어 있지 않다. 노인고독사를 예방하는 것은 국가와 지방자치단체의 역할이며, 지방자치단체는 주민의 복리증진을 위해 노인의 삶의 질 향상과 마지막 죽음에 이르기까지 인간의 존엄성을 보유하도록 입법에서 이를 구체적인 지원방안을 마련할 필요가 있다.

또한 노인은 주민의 한 사람으로서 보호받아야 하며, 보호받을 권리로써 공권으로 지방자치단체 등에 대해 적극적으로 요구할 권리를 가지고 있다. 이러한 개인적 공권이라는 차원에서 노인들의 고독사 예방을 위해 지방자치단체 등에 대해 적극적으로 보호를 요구할 권리가 있다.

노인들의 고독사는 노인들에 대한 사회적 문제이며, 노인들이 인간으로서 존엄성을 유지하면서 살아가고 생을 마감할 수 있도록 경제적·건강·사회적 참여 등에 대한 지원이 필요하다. 또한 마지막 죽음을 맞이할 때 행복하게 삶을 마감할 수 있도록 보호조치와 호스피스제도 등을 제공할 수 있도록 입법에서 이를 구체화하는 것이 인간존엄성 추구에 부합하게 된다.

노인의 생존권적 기본권 보장과 인간으로서의 삶을 보장하기 위해 지방자치단체는 주민복리증진을 실현하기 위한 차원에서 노인고독사를 예방하고 지원책을 강구하여야 한다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

김대원/남미애/노병일/신향식/심우찬/윤경아/황명진, 현대사회문제와 사회복지, 학지사, 2010.

김철용, 행정법, 고시계사, 2021.

모선희/김형수/유성호/윤경아/정윤경, 현대 노인복지론, 학지사, 2012.

보건복지부, 2021 자살예방백서, 2021.

양옥남/김혜경/박화옥/정순돌, 노인복지론, 공동체출판사, 2017.

이준일, 헌법과 사회복지법제, 세창출판사, 2010.

장인협/최성재, 노인복지론, 서울대학교출판부, 1987.

허영, 한국헌법론, 박영사, 2009.

홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2021.

### 2. 학술지

선은애, “노인고독사의 관리에 관한 법·제도적 연구”, 토지공법연구 제86권 제1호, 한국토지공법학회, 2019, 281-308쪽.

이상명, “고독사에 대한 법적 고찰”, 법과정책연구 제44호, 한국법정책학회, 2016, 60-88쪽.

임혜자/김동련, “고독사의 법적 개념에 대한 입법정책적 개선방안”, 토지공법연구 제95권 제1호, 한국토지공법학회, 2021, 199-227쪽.

### 3. 신문기사

정대한, “지난해 독거노인 가구 166만…전체 고령자 가구의 35%”, 이투데이, 2021.09.29.

<<https://www.etoday.co.kr/news/view/2065260>>, 검색일: 2021.11.20.

### 4. 판례

헌법재판소 2001. 4. 26. 선고 2000헌마390 결정.

헌법재판소 2009. 11. 26. 선고 2007헌마734 결정.

헌법재판소 2000. 6. 1. 선고 98헌마16 결정.

헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 93헌가14 결정.

대법원 2013. 9. 27. 선고 2011두20734 판결.

대법원 2009. 4. 9. 선고 2007추103 판결.

대법원 2008. 6. 12. 선고 2007추42 판결.

대법원 2006. 10. 12. 선고 2006추38 판결.

## 5. 기타

통계청, 2020 고령자 통계, 보도자료, 2020.9.28.

[ Abstract ]

## Legal Review of the Role of Local Governments in the Elderly Lonely Death

Kim, Won-Jung\*

The aging of the population is progressing rapidly due to the decrease in the birth population. Our society has been trying to curb population growth due to the increase in the birth population, but recently, we are facing a serious crisis of aging due to a cliff of rapid population decline. The aging of the population is causing serious problems in various fields such as society, economy, and culture.

The elderly were respected and respected as adults in our society, but in modern society, they are considered to be dependents due to the loss of economic ability, and social costs are required to increase. These social costs should be borne by the state or local governments, but individuals are borne by the financial situation.

Industrialization and urbanization have led to an increase in the number of elderly households, from extended families to nuclear families. In particular, the proportion of the elderly living with their own households is gradually increasing, and the number of elderly single-person households is also increasing rapidly. In the case of elderly couple households, economic hardship is relatively less than that of the elderly living alone, but the problems the elderly have are economic hardship and social isolation, that is, loneliness. As the number of elderly living alone increases, loneliness and loneliness among the elderly increase.

In order to reduce the death of the elderly by loneliness, the state and local governments are preparing support measures through laws, and each local government has prepared and implemented various support measures. However, there is no practical support plan for the lonely death of the elderly, so there is no plan to actively prevent the lonely death of the elderly.

---

\* Ph.D., Professor, Department of Law, Cheongju University

Therefore, in this study, the role of local governments to prevent the death of lonely elderly people was reviewed based on the contents of the law and suggested improvement measures.

[Key Words] elderly, elderly living alone, lonely death, birth population, local government