

라운드테이블

# 「노인인권기본법」 제정의 필요성 및 방향

**일시** | 2025년 5월 8일(목) 오전 10시

**장소** | 국회의원회관 제10간담회의실

**주최** | 노인인권기본법 제정 추진연대, 더불어민주당

국회의원 남인순, 국회 건강과 돌봄 그리고 인권 포럼

# 목차

---

목차	2
프로그램	3
인사말	4
모두의 존엄한 노년을 위한 노인인권기본법(안)	8
생명의 경중을 방치하는 시대는 끝내야 합니다	40
사회보장권	43
노인노동권	45
지역사회 돌봄과 노인인권	48
당신의 마지막 숨은 누가 결정하는가?	52
외롭지 않을 권리, 어울려 살 권리	55
노인인권기본법 제정과 노인의 참여권	57
차별금지	61

## 프로그램

---

- 10:00 개회            참석자 소개, 인사말, 기념촬영  
                        좌장            최영애 전 국가인권위원회 위원장
- 10:15 발표1            **모두의 존엄한 노년을 위한 노인인권기본법(안)**  
                        이찬진 변호사, 참여연대 정책자문위원장
- 10:30 발표2            **분야별 노인인권기본법 제정 필요성**  
                        건강권 / 임지준 5080 국민추진위원회 준비위원장  
                        사회보장권 / 양이현경 한국여성단체연합 공동대표  
                        노동권 / 강익구 60+기후행동 정책위원장  
                        통합돌봄 / 조경애 (재)돌봄과 미래 사무처장  
                        환자의 자주권 / 고현종 노년유니온 위원장  
                        주거권 / 김수동 에이징투게더, 탄탄주택협동조합 이 사장  
                        참여권 / 박노숙 한국노인종합복지관협회장  
                        차별금지 / 최혜지 참여연대 사회복지위원회 위원장
- 11:30 질의응답 및 종합토론
- 12:00 폐회



남인순 / 더불어민주당 국회의원

반갑습니다.

보건복지위원회 남인순 국회의원입니다.

만물이 소생하는 봄 「노인인권기본법 제정의 필요성 및 방향 라운드테이블」을 주최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

이번 라운드테이블을 공동주최 해주신 ‘노인인권법제정 추진연대’ 참여단체 대표님들과 ‘국회 건강과 돌봄 그리고 인권포럼’ 이수진 대표님께 감사의 마음을 전합니다.

오늘 좌장을 맡아주신 최영애 전 국가인권위원회 위원장님과 법안 발제를 준비해주신 이찬진 참여연대 정책자문위원장님께도 감사드립니다.

오늘 라운드테이블은 △건강수명 △사회보장권 △노동권 △통합돌봄 △환자의 자주권 △주거권 △참여권 △차별금지 분야의 전문가 토론으로 진행될 예정입니다. 라운드테이블 분야별 토론을 맡아주신 임지준 5080 국민추진위원회 준비위원장님, 양이현경 한국여성단체연합 대표님, 강익구 60+기후행동 정책위원장님, 조경애 돌봄과미래 사무처장님, 고현종 노년유니온 위원장님, 김수동 탄탄주택협동조합 이사장님, 박노숙 한국노인종합복지관협회장님, 최혜지 참여연대 사회복지위원회 위원장님께도 감사의 말씀을 전합니다.

국회 안팎에서 몇 차례 ‘노인인권기본법 제정’을 위한 논의와 토론이 진행되어왔습니다만 오늘은 ‘노인인권기본법 제정 추진연대’가 출범해 힘을 더했고, 법안에 대한 구체적인 의견들을 종합할 수 있는 자리이기에 법 제정을 위해 몇 걸음 더 나간 것입니다.

전 세계적으로 노인의 인권적 보편성과 특수성이 강조되고 있는 상황입니다. 그러나 우리나라에서는 사회복지 제도와 서비스로 예방과 해결이 가능하다는 인식이 지배적이었습니다. 다행인 점은 유엔인권이사회가 ‘국제노인인권협약 제정’을 추진하기 위한 개방형 정부 간 실무그룹을 구성하기로 한 상태라 우리나라에서도 노인인권기본법을 선도적으로 제정할 필요성이 커졌습니다.

노인인권법 제정으로 노인이 은퇴 이후 삶을 계획하고, 사회에 참여해 지역사회와 사회발전에 효과적으로 기여할 수 있는 기반이 마련되어야 합니다. 특히 한국사회에 팽배한 노인과 노화에 대한 부정적 인식과 차별의식이 개선되어야 합니다. 노인 인권의 관점과 노년기 삶의 특성을 감안해 노년기의 고유한 특성이 배제와 차별로 이어지지 않도록, 이 모든 내용이 법안에 정교하게 담길 수 있도록 지혜를 모아주시길 부탁드립니다.

저도 법안 발의와 통과를 위해 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.



이수진 / 국회 건강과 돌봄 그리고 인권 포럼 대표

안녕하십니까?

국회 보건복지위원회 위원, 성남 중원 국회의원 이수진입니다.

<노인인권기본법 제정의 필요성 및 방향> 라운드테이블 개최를 축하드립니다. 소중한 논의가 될 자리에 좌장으로 함께 해주시는 국가인권위원회 최영애 전)위원장님, 주발제에 참여연대 정책자문위원장 이찬진 변호사님, 라운드테이블에서 분야별 논의를 이어가실 5080 국민추진위원회 임지준 준비위원장님, 한국여성단체연합 양이현경 공동대표님, 60+ 기후행동 강익구 정책위원장님, 돌봄과미래 조경애 사무처장님, 노년유니온 고현종 위원장님, 에이징투게더·탄탄주택협동조합 김수동 이사장님, 한국노인종합복지관 박노숙 협회장님, 참여연대 사회복지위원회 최혜지 위원장님을 비롯해 공동주최하시는 국회의원님들께 진심으로 감사드리며, 함께 하게 돼 뜻깊게 생각합니다.

통계청에 따르면, 지난해 12월 기준으로 65세 이상 노인 비율이 20%를 넘어 초고령 사회에 진입했습니다. UN은 전체 인구에서 65세 이상이 차지하는 비율 중 고령자 인구 비율이 7% 이상이면 ‘고령화 사회’, 14% 이상이면 ‘고령 사회’, 20% 이상이면 ‘초고령 사회’로 분류하고 있습니다.

저는 22대 국회에서 노인복지 확대를 위해 경로당 부식 구입비를 보조할 수 있는 법적 근거를 마련하였으며, 의료기관에 종사하는 간호조무사와 사회복지사가 노인학대를 알게 됐을 때 즉시 수사기관에 신고하는 의무규정을 마련하였습니다. 뿐만아니라, 식당과 카페를 이용할 때 키오스크를 사용하기 어려운 노인을 위해 편의제공을 받을 수 있는 내용의 법안을 통과시켰습니다. 최근 <돌봄복지국가 실현을 위한 토론회>를 개최하였고, 가족과 지역에서 돌봄서비스 기능 확대를 위한 「돌봄기본법」을 발의할 예정입니다. 생애전주기의 돌봄을 위해 돌봄의 법적 토대를 마련하는 내용입니다.

문제는 우리나라 인구의 고령화 속도가 세계에서 가장 빠르며 그만큼 다양한 노인성 질환과 유병률도 빠르게 증가하고 있습니다. 노인의 상대적 빈곤율은 OECD 최고 수준이고, 자살률이 가장 높습니다. 준비 안 된 초고령 사회 진입으로 사회복지 서비스를 넘어서는 노인 인권보장에 대한 고민이 상대적으로 부족한 현실입니다.

아동·장애인·여성 인권은 국제사회의 문제로 부각돼 이들의 권리를 포괄적으로 규정하는 UN국제인권협약이 제정되고, 각국이 비준하여 국내법으로 수용하였지만, 노인 인권은 국제협약이 제정되지 않아, 상대적으로 노인 존엄성의 손상과 차별이 심화되고 있습니다.

다행히 지난 4월 3일 제58차 UN인권이사회에서 노인의 인권 보호와 증진을 위한 결의가 채택되었습니다. 결의의 주요 내용은 노인의 인권 보호와 증진을 목표로 하는 국제적 규범 마련을 위한 실무그룹을 설립하는 것입니다. 우리나라에서도 노인인권기본법을 선도적으로 제정할 필요가 있습니다. 국가는 다양한 정책을 구상하고, 지역에서 제공하는 프로그램에 노인의 접근성을 높이는 방법을 강구해야 합니다.

<노인인권기본법 제정의 필요성 및 방향> 라운드테이블을 통해 전문성 있는 논의가 이루어지길 바라며, 국회 보건복지위원회 위원으로서 노인에게 필요한 돌봄서비스가 ‘시혜’가 아닌 당연한 ‘권리’로 자리잡을 수 있도록 노인인권기본법 제정에 노력하겠습니다.

감사합니다.

# 모두의 존엄한 노년을 위한 노인인권기본법(안)

---

이찬진 / 변호사, 참여연대 정책자문위원장

# I. 평균수명 연장과 한국사회의 현실

## ● 전 세계적인 평균수명 연장

- 보건의료의 발전과 전반적인 복지의 확대 : 노화의 지연
- 은퇴 이후에도 사회에 완전히 통합되어 참여하고, 지역사회와 사회발전에 더 효과적으로 기여할 수 있도록 각종 국제 규범과 선진 **복지국가들에서** 제도화가 진행되어 왔으며 노인들의 필요에 따른 돌봄과 지원도 확장되어 왔음
- 고령화의 이면으로 저출생 현상 역시 동반되어 은퇴시기의 연장과 공적 연금 등 각종 사회보장 제도의 개편이 수반됨.

## ● 우리나라의 경우

- 급속도의 평균수명연장으로 세계적인 장수국가에 진입 및 급속도의 고령화
- 노인 빈곤과 노인 건강이라는 전통적인 노인 이슈 뿐 아니라 75세 이전의 이른바 '전기 노인' 세대 중 건강한 노인 계층의 노동권 보장의 이슈와 노인 계층의 특성을 반영하지 않는 각종 제도와 관행의 결과물인 중첩적·누적적 간접차별의 결과에 기인한 불평등의 문제 등이 주요한 사회적 과제로 제기
- 생애주기적 관점에서 아무리 길어도 60세를 전후로 정년을 맞이하여 은퇴를 하고, 그 이후는 공무원과 교원을 제외하고는 대부분 수 년 간의 소득 공백 기간을 거쳐서 상대빈곤선(기준 중위소득 기준, 이하 동일)에 훨씬 못 미치는 공적연금의 보조를 받기 시작하며 나머지 경제적 문제는 각자가 책임을 짐.
- 그 결과 우리나라 노인은 OECD국가 중 최악의 노후 빈곤과 은퇴 이후의 저임금의 생계노동에 내몰림
- 특히, 노인 여성의 경우 경제활동기간 중의 남녀격차와 낮은 경제활동참가율로 그 빈곤의 수준은 남성보다 훨씬 심각

- **초고령사회화와 관련하여 우리나라는 사회보장 제도와 고용제도의 일부 보완에 머물렀을 뿐, 질적·양적인 양 측면에서 크게 개선되지 못한 채 초고령사회에 진입 중**

- 노인이 체감하는 삶의 질은 별반 개선되지 못하고 있으며, 노령기의 삶은 고단하며 불안함.

- **헌법상의 인권은 현실에서 실질적으로 구현되지 못함**

- 우리나라의 헌법은 제10조에서 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을, 제11조에서 평등권과 차별금지를, 제34조에서 건강하고 문화적인 인간다운 생활을 할 권리를 명시하고 있고, 국가는 이를 보장할 책임을 규정하고 있음. 그러나, 헌법상의 인권을 실현하기 위한 실정법은 헌법과 일치하지 않음.

- 실제 법률과 제도는 사회보장과 고용 등 법제 전반에 1차로 '자기책임의 원칙'을 명시하고, '**국가는 보충적으로 지원한다.**'는 것이 지배적 이데올로기로 작동하여 노인 세대를 짓누르고 있으며, 그 결과 법과 제도 전반에 노인 인권 우선의 원칙보다는 강력한 재정 연계적, 선별적·잔여적 사회보장과 고용제도가 자리하고 있음 : 구조적인 노인인권의 결핍을 초래

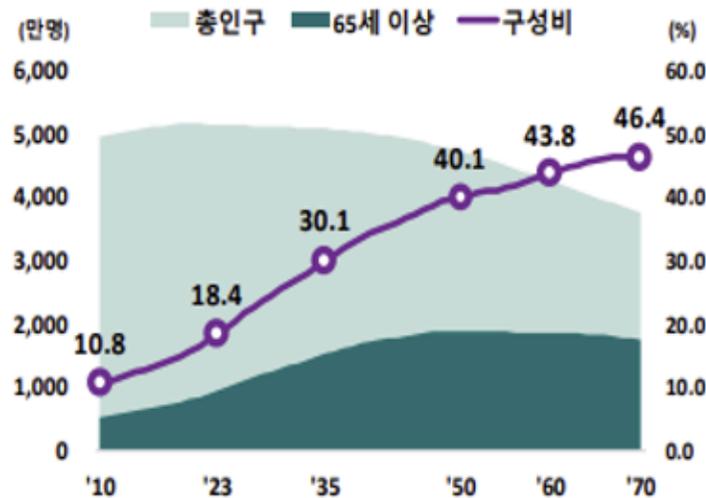
- **인권 관점에서의 제도와 법률의 재구조화의 필요성**

- 노인 세대를 둘러싼 제반 법률과 제도를 노인 인권 친화적으로 재구조화할 수 있도록 하여야 한다. 따라서 이를 위하여 우리는 현 시점에서 기본법 형식의 법률로서 기왕의 법과 제도를 시정 및 발전시키고자 구속력있는 입법 및 제도의 원칙과 방침으로 작동할 수 있는 노인인권기본법의 제정을 제안

## II. 우리나라의 노인실태

### 1. 인구고령화

- 2022년 한국의 65세 이상 고령인구는 898만 명으로 전체 인구의 17.4%를 차지함
- 2025년에는 고령인구의 구성비가 20.3%를 넘어 초고령사회에 진입할 것으로 예측되고 2036년은 30%, 2050년은 40% 이상으로 고령인구의 증가 추이는 가속화될 것으로 전망



(단위: 천 명, %, 여자 고령인구 100명당 명)

연도	성별					연령별						
	65세 이상	남자	고령 비중 <sup>1)</sup>	여자	고령 비중 <sup>1)</sup>	성비 <sup>2)</sup>	65~69세	구성비 <sup>3)</sup>	70~74세	구성비 <sup>3)</sup>	75세 이상	구성비 <sup>3)</sup>
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
2020	8,152	3,521	13.6	4,631	17.9	76.0	2,662	5.1	1,990	3.8	3,499	6.8
<b>2023</b>	<b>9,500</b>	<b>4,174</b>	<b>16.2</b>	<b>5,326</b>	<b>20.6</b>	<b>78.4</b>	<b>3,274</b>	<b>6.3</b>	<b>2,240</b>	<b>4.3</b>	<b>3,986</b>	<b>7.7</b>
2025	10,585	4,694	18.3	5,891	22.9	79.7	3,685	7.2	2,533	4.9	4,367	8.5
2030	13,056	5,901	23.1	7,156	27.9	82.5	4,027	7.9	3,532	6.9	5,497	10.7
2037	16,177	7,414	29.4	8,763	34.4	84.6	4,272	8.4	3,789	7.5	8,116	16.0
2040	17,245	7,928	31.8	9,317	36.9	85.1	4,172	8.3	3,980	7.9	9,093	18.1
2050	19,004	8,795	37.4	10,209	42.8	86.2	3,709	7.8	3,619	7.6	11,676	24.7
2060	18,683	8,816	41.6	9,867	46.0	89.3	3,500	8.2	3,099	7.3	12,084	28.4
2070	17,473	8,403	44.7	9,070	48.1	92.7	2,614	6.9	3,288	8.7	11,571	30.7

- ▶ 고령인구의 증가가 사회·경제적, 신체·인지적 취약성이 상대적으로 높은 후기 노인에 의해 주도되고 있음.
- ▶ 2023년 74세 이하의 전기 노인이 전체 인구의 10.6%, 75세 이상의 후기 노인이 7.7%를 차지하던 것에서 2037년 후기 노인의 구성비가 전기 노인을 추월하고, 2060년에는 후기 노인의 구성비가 전기 노인의 약 2배에 이를 것으로 전망

### ● 고령자가구, 특히 1인 가구가 대표가구화

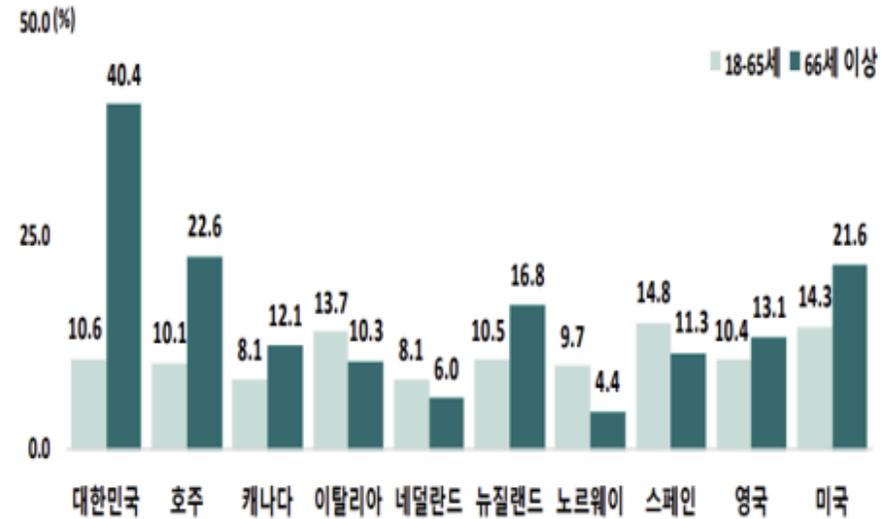
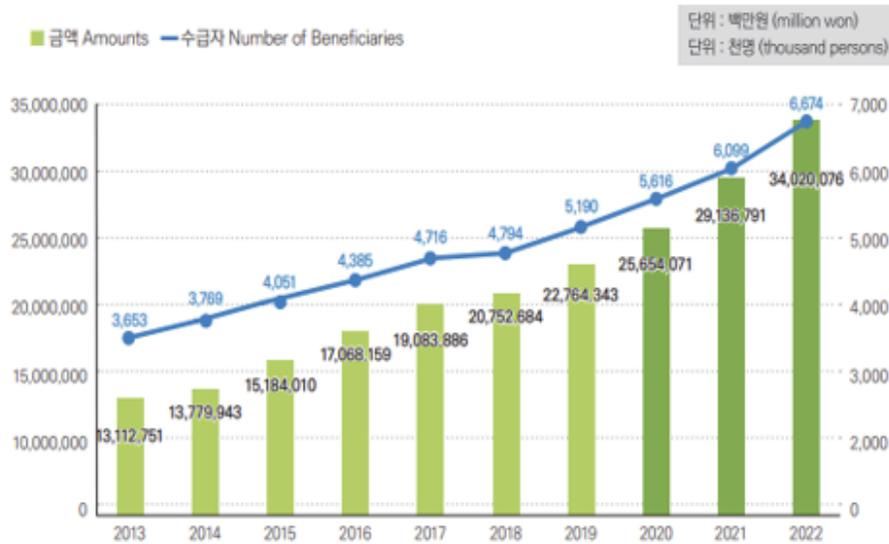
(단위: 천 가구, %)

	총가구			고령자 가구 유형 및 구성비									
	총가구	고령자가구 <sup>1)</sup>	비중	부부	구성비	부부 미혼자녀	구성비	부(모)+ 미혼자녀	구성비	1인 가구	구성비	기타	구성비
2010	17,495	2,923	16.7	985	33.7	286	9.8	149	5.1	991	33.9	512	17.5
2020	20,731	4,640	22.4	1,610	34.7	443	9.6	259	5.6	1,618	34.9	710	15.3
<b>2023</b>	<b>21,834</b>	<b>5,491</b>	<b>25.1</b>	<b>1,936</b>	<b>35.3</b>	<b>505</b>	<b>9.2</b>	<b>305</b>	<b>5.5</b>	<b>1,993</b>	<b>36.3</b>	<b>752</b>	<b>13.7</b>
2025	22,309	6,147	27.6	2,180	35.5	563	9.2	344	5.6	2,248	36.6	812	13.2
2030	23,180	7,654	33.0	2,746	35.9	669	8.7	435	5.7	2,861	37.4	943	12.3
2035	23,709	9,054	38.2	3,263	36.0	751	8.3	518	5.7	3,458	38.2	1,064	11.8
2039	23,870	10,103	42.3	3,632	36.0	808	8.0	581	5.8	3,925	38.9	1,157	11.4
2040	23,866	10,290	43.1	3,688	35.8	811	7.9	592	5.8	4,023	39.1	1,176	11.4
2045	23,572	10,984	46.6	3,885	35.4	815	7.4	632	5.8	4,410	40.1	1,243	11.3
2050	22,849	11,375	49.8	3,958	34.8	812	7.1	658	5.8	4,671	41.1	1,276	11.2

☞ AIP 기반 하의 의료·요양·돌봄 및 주거 통합서비스의 전면확대가 정책적으로 요구됨

## 2. 노년기의 특성, 노인의 차별적 욕구

### 1) 은퇴로 인한 소득 감소와 노인빈곤



● **65세 이상 노인의 상대적 빈곤율은 2011년 46.5%로 최고치에 이른 후 2021년 39.3%로 낮아졌지만 OECD 압도적인 최고빈곤율 수준**

- 용돈 수준의 공적연금 소득 : OECD 회원국이 상대적 빈곤선보다 높은 공적연금 급여를 제공하는 것과 달리 한국의 평균적인 공적연금 급여는 기준 중위소득은 물론 상대 빈곤선에도 미치지 못함.
- 공적연금의 낮은 급여 수준으로 인해 한국 노인의 공적 이전소득 구성비는 OECD 회원국 평균 60%의 3분의 1에 불과한 22.3%이고, 노인빈곤율 감소효과는 11%로 OECD 회원국 평균 58%와 격차가 큼
- 남녀 빈곤율을 비교하면 여성의 빈곤율은 더욱 심각한데 여성의 빈곤율은 45.3%로 남성 빈곤율 34%보다 11.3%p 높으며, OECD 회원국 평균인 16.5%보다는 무려 28.8%p나 높을 정도로 남녀 격차가 크다(표3). 후기 노인의 빈곤율만 따로 살펴 볼 경우 52%로 OECD 회원국 평균 16.6%보다 33.4%p 높아 3배 이상 빈곤할 정도로 비참한 수준임.

☞ **초고령사회에 대비한 시급한 공적연금 보장성 강화 방향의 연금개혁의 필요성과 전기 노인 시기 정년 연장 등 고용개혁의 시급성을 시사함.**

## 2) 노인의 높은 취업율과 고용상 차별

- 연금 등 **공적 이전소득**이 너무 낮거나 수급을 하지 못하여 생계형 저임 일자리에 취업하는 전기 노인들이 많아서 70세 미만의 노인의 경우 50.4%의 고용율로 OECD회원국들 중 일본 다음으로 높음
  - 높은 고용률이나 실질은 초저임금, 비정규직, 공공형 일자리 등 노동불안정성이 높은 낮은 질의 일자리에 집중되어 삶의 질 개선에 도움이 되지 않는 생존 유지형이고 여유로운 삶으로 연결되지 못함.
  - 이와 같은 저열한 노인 일자리 실태는 개인의 신체적, 정신적 역량과 관계없이 연령을 이유로 '괜찮은 일자리'로부터 노인을 배제하는 연령주의의 결과라 할 수 있음 ☞ **노인의 노동권 침해**

## 3) 신체적, 정신적 기능 약화와 돌봄의 필요성

- 만성질환/ 높은 장애 발생율/ 가족원 사망·은퇴·빈곤 등으로 사회적 소외, 배제로 인한 고립과 고독사·높은 자살율의 문제 / 노령친화적인 주거 및 의료복지인프라 문제/ 교통약자로서의 노인 ☞ **공공돌봄 확충과 노령친화적 환경조성의 필요**
- 코로나19와 세계 최고 수준의 노인사망율  
전염병의 대유행 시기에 '시설 격리' 상황에서 요양시설을 중심으로 노인생활시설에 거주하는 노인집단들이 사망자 중 압도적 비율을 차지하였다. 2023년 7월 31일 기준으로 누적 코로나 확진자 중 70세 이상은 35,159명인데 그 중 82.35%인 29,079명이 사망
- 특히, 코로나19 감염으로 인한 수만 명의 노인 요양 시설 및 장기 요양 시설 입소자들의 코호트 격리 등의 봉쇄와 독거노인에 대한 사회적 돌봄과 의료접근의 소외에 따른 결과임이 통계적으로 확인되고 있다. 전염병 대유행의 영향 중 다수는 노인인권 보호 체계에 존재하는 기존의 결함을 반영 ☞ **감염병위기시의 시설 코호트 격리정책의 반성적인 개선과 탈시설 이슈**

### Ⅲ. 노년기 삶의 현황과 관련 제도의 한계

#### 1. 노인 빈곤과 노후 소득보장제도의 문제

##### ● 노후빈곤으로 인한 고단한 삶

용돈 수준의 공적 연금과 질 안 좋은 일자리에서 고단하게 생계를 유지하여야 하는 고단한 노후의 삶

- 2021년 기준으로 우리나라 노인의 빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높은 37.6%로 OECD 평균 노인빈곤율 14%의 2.5배에 달하는 높은 수준이다. 65세 이상 노인이 가구주인 가구의 2023년 2분기 월평균 소득은 2,999,399원으로 동기간 전체 가구의 월평균 소득 4,792,979의 63%에 불과
- 노인의 소득구성은 2020년을 기준으로 근로소득이 35.6%, 사업소득이 15.4%, 재산소득이, 9.7%, 사적 이전소득이 11.7%, 공적 이전소득이 22.3%로 근로소득의 구성비가 가장 높고, 공적 이전소득의 비율이 여전히 제한적
- 노인의 51%만이 남은 생애 동안 경제적 어려움이 없이 살 수 있다고 인식하는 것으로 확인

☞ 공적연금의 소득대체율 강화 및 가입기간 확대, 국가재정 역할 확대 및 정년 연장 등 연령차별개혁

## 2. 노인 건강과 건강보장제도의 문제

### ● 최고 수준의 평균수명

한국인의 평균수명은 2021년 83.6년으로 2021년 기준 OECD 회원국의 평균수명 80.5년보다 약 3년 이상 높음

- 65세 기준 기대여명은 21.6년으로 2021년 65세의 노인은 86.6세까지 생존할 것으로 전망
- 건강수명은 2020년 73.1년으로 연장되어 질병 없이 건강하게 생존하는 기간 또한 증가함.
- 그러나, 기대여명과 건강수명의 차이인 13년의 간격은 크게 개선되지 않음.

따라서 그 기간 동안은 질병을 지닌 채 생존하므로 유병 기간 중의 건강서비스 접근성과 질이 노년기 삶의 존엄성에 중요한 영향을 미치게 됨

### ● 초고령사회와 건강보험 보장성 강화의 문제

- 민간의료/시장형 의료로 인한 폭증하는 국민 의료비와 건강보험의 재정위기 및 보장성 개혁의 문제 → **경제적 능력에 의한 차별 없는 노인의 생명권·건강권 보장을 위한 공공의료확충 및 공적 건강관리서비스, 건강보험의 보장성 강화와 민간의료 공적관리체계 구축의 시급성**

### 3. 돌봄 공백과 노인돌봄제도의 문제

#### ● 돌봄 공백

- 노인장기요양보험, 노인 맞춤형 돌봄서비스, 재가 노인지원 서비스 등 사회적 돌봄을 실현하기 위한 공적 서비스의 확대에도 불구하고 몸이 불편해 도움이 필요한 노인 중 16.3%는 어떠한 돌봄도 지원받지 못했으며, 돌봄을 제공 받는 노인의 70%는 여전히 가족에 의존함.
- 돌봄서비스의 질에 대한 논란 & 요양보호사 자격증 제도를 통해 돌봄서비스 제공인력의 질적 강화를 유도해 왔으나 열악한 처우와 근로조건으로 제공인력의 질적 강화와 서비스의 질 제고에 한계
- 돌봄서비스의 공급이 시장에 의해 주도되면서 영리 확대를 추구하는 민간기관의 편법적 운영과 이에 따른 돌봄 서비스의 공공성 약화가 주요 문제로 주목
- 돌봄의 공공성 강화를 목적으로 한 '사회서비스원법'은 입장을 달리하는 정당 출신 단체장이 선출된 상당수 지방자치단체에서 서비스원폐지로 퇴행

#### ● 노인인권 친화적인 AIP기반을 위한 통합돌봄의 취약성

- 특히 초고령사회에 부응하는 AIP가 주류화 되어야 하나 의료`요양`돌봄의 분절적 운영으로 인한 통합돌봄은 요원한 실정
  - ☞ 주치의 제도 등 1차의료의 공공성강화 개혁을 전제로 한 의료`요양`돌봄 통합적 운영체계의 개편이 절실함.

## 4. 노인 노동의 문제

- 노동은 생존을 위한 경제적 자원의 확보, 사회참여의 수단이므로 노인 인권에서 중요한 의미를 지님
- 생산가능인구의 감소와 고령인구의 증가라는 인구구조의 변화는 고령 노동력의 활용을 전세계적 차원의 국가 사회적 과제로 부각시키고 있음
  - ☞ 이를 위해 무엇보다 노인을 노동시장으로부터 배제시키는 연령차별을 개선하기 위한 사회적 노력이 우선되어야 함.

## 5. 노인의 사회적 배제(참여, 존엄성, 학대, 노인차별)

- 주요 노인복지정책/일자리 정책 결정 과정에서의 이용자인 노인의 배제
- 정보화와 디지털 디바이드 ☞ 노인인권 차원에서 정책의사결정참여권 보장과 공적인 디지털 교육제공
- 여성 비중이 높은 노인학대 피해 경험율의 증가추세와 '노인'집단이 인권침해 및 차별을 가장 많이 받는다는 인식조사 결과 / 노인의 삶에 대한 만족도가 제일 낮다는 조사 결과
- 의료와 장기요양에서 정책과 현장 임상 모두 의사결정 참여권보장 크게 미흡 ☞ **인권 관점에서의 제도 개선의 필요성**

## 6. 초고령사회와 노인인권

- 후기산업사회를 거쳐 지식정보사회로 전환하면서 노동시장의 진입시기는 지연되고, 은퇴시기는 조기화 되었으며, 노년기는 연장됨.
  - 표준적 생애 모델의 해체로 산업사회의 생애 모델에 근거한 사회정책과 현실간의 부정합이 확대되고 전 지구적인 인구고령화 현상은 전통적인 사회보장 및 일자리 정책에 충격을 주고 있음.
  - 국제사회는 국제인권 규범 차원에서 노인이 주도적으로 참여하고, 노인인권 보장의 원칙과 관점을 우선적으로 고려할 것을 권고
- ☞ 그러나 전례 없는 속도로 초고령사회에 진입하고 노인부양비가 100%를 넘어서는 시기를 눈앞에 둔 한국 사회는 연금, 의료보장, 일자리, 돌봄 재정의 지속가능성을 빌미로 노인정책의 결정 주체로 하여금 보편적인 노인인권 보장에 앞서 선별적 노인 구제로의 후퇴를 압박하고 있음. 자칫 '장수'가 축복이 아닌, 개인적 재앙과 사회적 위험으로 폄훼되는 미래가 도래할 상황임.
- ☞ 이럴 때일수록 국가 경제사회의 총 자원 배분에 있어서 '인권'은 우선적으로 보장되어야 할 원칙으로 작동되어야 함. 특히, 인구의 주류 집단인 '노인'에 관한 사회보장과 노동정책 역시 '노인 인권'의 관점에서 '노인'의 주체적 참여하에 그 변화를 만들어가야 할 것임.

# IV. 노인의 권리에 대한 국제규범

## 1. 노인인권에 관한 국제 규범화의 동향

- 1948년 UN총회에서의 '노인인권선언'
- 1982년 UN총회에서 채택한 '비엔나 국제고령화행동계획' 채택
- 1991년 UN총회에서 채택한 'UN노인원칙'
- 2002년 UN총회에서의 '고령화에 대한 마드리드 국제행동계획'(MIPAA) 채택
- 그 이후 UN에서의 노인인권 논의는 회원국에 대하여 국내법적 효력을 갖는 「UN 노인권리협약(UN Convention on the Rights of Older Persons)」을 검토하는 논의가 진행
- UN에서의 노인인권 규약화 흐름에 영향을 받아서 지역인권 규약이기는 하지만 2015년 노인인권보호에 관한 미주협약이 체결되었고, 2017년 발효되어 회원국들을 구속하는 법규범으로 작동됨.
- 이와 같은 노인인권의 UN 인권 규약화 움직임은 세계적으로 보편적인 고령화와 노인빈곤의 문제에 직면하고 있으면서도 여성, 아동, 장애인 등 주요 소수 집단과는 달리 노인만이 이를 다루는 규범력을 가진 국제 협약이 없다는 점에 대한 반성적인 고려이기도 함(정진성, 2023)

## 2. 1948년 UN총회 '노인인권선언'(Declaration of Old Age Rights)

- 1948년 UN총회 제3위원회 결의로 채택
- 신체·정신건강과 돌봄에 관한 권리 3개 조항, 의·식·주에 관한 권리 3개 조항, 여가에 관한 권리, 노동에 관한 권리, 존엄·안전에 관한 권리 2개 조항으로 총 10개의 권리로 구성되어 있으며, 회원국들이 국내법으로 포함하도록 권고하고 있음  
(아셈노인인권정책센터 홈페이지, 2023년 12월 1일 접속)

## 3. 1982년 비엔나 국제고령화행동계획(Vienna International Plan of Action on Aging)

- 1982년 UN총회에서 승인
- 총 10개 영역으로 구성되어 있는데 ① 보건과 영양에 관한 권고(건강·돌봄), ② 노인소비자 보호에 관한 권고(존엄·안전), ③ 주거와 환경에 관한 권고(기본생활), ④ 가족에 관한 권고(사회참여·통합), ⑤ 사회복지에 관한 권고(소득), ⑥ 소득안정과 고용에 관한 권고(고용·노동), ⑦ 교육에 관한 권고(사회참여·통합), ⑧ 자료수집과 분석 권고사항, ⑨ 훈련과 교육 권고, ⑩ 연구 권고 등 총 62개의 권고를 포함하고 있음.
- 「비엔나 국제고령화 행동계획」은 노령으로 인한 특별한 욕구와 특히 개발도상국에서의 고령화의 사회경제적 함의를 다루고 있으며, 노인의 수입안정, 건강, 주거, 교육, 사회복지 대책 등 UN의 「경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR, 'A규약')」에서 규정한 모든 권리들을 망라하고 있으며 여기에 조사·연구, 자료수집에 관한 권고를 포함하고 있는 셈임. (약칭으로 '비엔나 계획')
- '비엔나 계획'은 전 세계적인 고령화 추세에 대하여 정면으로 다루면서도 선진국과 개발도상국 간의 현실적인 차이를 고려하여 국가별 우선 순위와 능력에 따른 행동강령의 규범화를 권고하고 있음.

#### 4. 1991년 노인을 위한 UN원칙(United Nations Principles for Older Persons)

- 2002년 스페인 마드리드에서 개최된 제2차 세계고령화회의(World Assembly on Ageing)에서 「고령화에 대한 마드리드 국제 행동계획」(Madrid International Plan of Action on Ageing, 이하 'MIPAA')을 채택하였고, UN총회에서 이를 승인.
- MIPAA는 정치선언문과 서문을 통하여 회원국들에게 국내 법과 제도로 수용할 것을 권고하고 있음
- 특징은 '고령화'를 국가 발전 프레임에 포함시킬 것을 강력히 권고하였는데, 그 중 선진국들에게는 노인들의 적극적인 참여와 개발 및 협력을 통한 지속발전을, 개발도상국들에게는 '고령화'를 개발의제와 탈빈곤, 세계화 등 사회경제적 전략, 정책 및 행동에 효과적으로 포함시킬 것을 요청하고 있다는 점임
- MIPAA에서 행동을 위한 권고는 우선순위의 방향에 따라 노인과 발전, 노후까지 건강과 안녕 증진, 활성화된 지원적 환경 3개 분야로 구성
- MIPAA는 노인을 국가 사회경제발전의 능동적인 참여자로 정의하면서 '노인'이 더이상 수동적·의존적 존재가 아닌 적극적·독립적 존재임을 강조하고 기존의 인식을 전환할 것을 촉구함.
- 또한, 일하기를 희망하는 모든 노인에게 고용기회를 부여하도록 하고, 이를 위하여 모든 연령차별을 철폐하도록 하며, 고령자 계속 고용유지 인센티브와 퇴직연령의 점진적인 연장 및 퇴직연령 이후의 다양하고 유연한 계속근로유인과 연금 불이익 배제 등을 통한 고령자 고용촉진 등 노동정책의 전환을 '지속적 발전'의 관점에서 촉구하고 있음
- 이와 같은 MIPAA의 기초는 고령화라는 전세계적인 인구구조 변화에 따른 세계 각국들의 현실적인 고민을 반영하고 있는 것임
- MIPAA는 고령화와 평균수명 연장과 달리 출생인구의 감소로 인한 경제활동인구 감소와 저성장의 위험과 이로 인한 사회보장의 지속가능성에 대한 우려를 다양한 형태의 고령 고용을 통한 지속발전이 가능하다는 비전을 제시함과 아울러 고령화 및 평균수명 연장으로 인한 건강 및 노후소득보장 등 사회보장의 부담을 고령 고용 등을 통하여 완화하면서도 노인의 기왕의 사회보장수급 권의 침익이 발생하지 않도록 하고 노인의 존엄성과 독립, 발달 및 참여권을 더욱 강화함으로써 노인인권을 보다 능동적으로 보장하고자 하는 것으로 보임.

# V. 노인 권리에 관한 기본법 제정의 필요성

## 1. 입법 추진 배경

- ▶ 우리나라의 노인은 OECD 국가들 중 그 어느 국가들보다도 가난하며, 연령상으로 구분한 모든 세대를 통틀어 보더라도 누구보다 더 가난함.
- ▶ 노인들의 상대적인 궁핍함은 매년 더 커지며, 앞으로도 그리 나아지지 않을 것임.
- ▶ 우리나라의 노인은 세계적 수준으로 오래 살지만, 건강수명은 그렇지 못하여 빈곤한 삶은 치료의 기회마저 제한하고 있음.
- ▶ 오래 산다는 것이 한국 노인에게 축복만은 아니며, 우리나라의 노인은 공적 연금의 보장을 받지 못하거나 열악한 수준으로 지급받아 가난하고 오래 살기 때문에 노동은 생존의 필수 조건이며 노동으로부터의 배제는 극빈을 의미함. 생계를 위해 늦은 나이에 노동은 피할 수 없으며, 사회참여, 자아실현의 매개로서 노동이 아닌 먹고 살기 위한 잔인한 노동을 하고 있음.
- ▶ 교육은 일부 노인만이 누리는 특혜임. 그나마 교육도 여가 중심의 잔여적인 사회교육에 집중되어 있음. 사회는 불안하나 경제적 도움을 줄 사람은 별로 없으며 그나마 위로하고 지지해 주는 가족과 주변 사람의 끈은 약하게 남아 있으며, 단지 주로 종교활동이나 친목모임을 통해 사람을 만나고 관계를 맺음.

- 노인 관련 각종 사회경제 지표들은 '다른 것은 다르게' 라는 실질적 평등권을 보장하기 위한 헌법 정신과는 달리, '다른 것도 같게' 라는 기계적·형식적 평등의 관점에서 각종 사회·경제정책을 시행한 누적된 '차별'의 결과물로서 우리 사회의 노인에 대한 불평등을 가리키고 있음.
- 노화로 인한 소득 기회 상실 또는 축소의 결과 인간다운 생존의 위협 상황에서 국가 및 사회의 공적인 노후 소득·건강 보장을 통한 생존권 보장은 다른 세대와 다른 노인 시기의 특성에 맞는 노인 인권의 영역임.
- 일할 수 있는 능력이 있는 노인은 단지 나이라는 숫자에 의하여 노동시장에서 배제되지 않으며 노동이 생계를 의미 하지 않는, 희망하는 대로 배울 수 있고, 일상생활 수행을 할 수 있도록, 공적인 돌봄을 통하여 언제든지 도와줄 누군가 곁에 있으며, 활발히 사회에 참여하고 기여하며, 삶의 끝자락은 최대한 질병으로 인한 고통이 없거나 짧은 기간 안에 인간의 존엄성이 유지된 채 떠날 수 있는 세상을 이 땅의 노인은 모두 갈구하고 있음.

☞ 이와 같은 바램은 바로 노년기의 특성을 반영한 인권보장의 영역이며, 또 한편으로 그 누구도 노화를 피할 수 없다는 점에서 보편적인 인권의 영역임.

## 2. 기본법 형식의 입법 제안 이유

### 가. 헌법상의 인권 규정을 보완하는 관련 법률의 실태

- ▶ 헌법 제10조는 인간의 존엄과 가치·행복추구권과 국가의 불가침의 기본적 인권 확인 및 보장의무를 규정하고 있고, 제11조는 평등권 및 차별금지를 규정하고 있으며, 제32조는 근로의 권리를, 제34조는 인간다운 생활을 할 권리와 국가의 사회보장 증진의무를 규정하고 있음
- ▶ 헌법규정에도 불구하고 실제 권리는 법률을 통해서 규범화와 공법상의 급부 청구권으로 작동됨
- ▶ 한국 사회의 고단한 노인의 현실은 헌법상의 인권과 실정법상의 괴리와 큰 간극의 결과임

#### 1) 노인인권 증진을 억제하는 기제로서의 사회보장기본법

- ▶ 동 법 제2조는 “기본이념”을 규정하면서 “사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것을 기본 이념으로 한다”라고 규정하여 “모든 국민”의 자립을 지원하는 것을 이념으로 하고 있음을 분명히 하고 있음
- ▶ 제7조에서는 “국민의 책임”을 규정하면서 그 중 제1항에서 “ 모든 국민은 자신의 능력을 최대한 발휘하여 자립·자활(自活)할 수 있도록 노력하여야 한다”라고 규정하여 국민의 자기책임성을 우선하고 있으며, 사회보장을 받을 권리는 사회보장 관계법령이 정하는 바에 따라 받을 수 있고(제9조), 급여 수준은 건강하고 문화적인 수준을 유지할 수 있도록 국가의 사회보장급여 수준 향상 노력 의무를 규정하고 있음(제10조).
- ☞ **헌법상의 인권보장 규정에도 불구하고, 사회보장기본법에서는 노령을 이유로 한 소득상실이든 이유 여하를 불문하고 일단 자기책임 하의 자립·자활을 우선적 책임으로 명시하고, 국가는 2차적으로 지원할 책임이 있음을 분명히 하고 있는 것임**
- ▶ 현재와 같은 사회보장기본법제와 개별 사회보장에 관한 법률들에서 일관되고 있는 1차 자기책임, 2차 국가 재량 하의 보충 책임 원칙이 강고하게 작동하고 있는 한, 우리나라 노인들의 노후빈곤은 지금까지 크게 개선되지 못하였고, 앞으로도 개선될 것으로 기대하기 어려운 것이 현실임
- ▶ 역설적으로 현행 사회보장기본법은 빈곤 노인에게 대한 자기책임성을 통제기전으로 하여 노인인권 증진을 재정과 연계하여 강력히 통제하는 규제입법으로 작동되고 있는 것이 현실

## 2) 저출산·고령사회기본법

- 이 법은 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로(제1조) 하는 정책기본법임
  - 여기서 '고령화'와 관련하여는 제11조 내지 제19조에서 고용과 소득보장, 건강증진과 의료제공, 생활환경과 안전보장, 여가·문화 및 사회활동의 장려, 평생교육과 정보화, 노후설계, 취약계층 노인 등, 가족관계와 세대간 이해증진, 경제와 산업 등, 고령친화적 산업 육성 영역에서의 '고령화'에 따른 국가의 대응 시책 강구 의무를 규정하고 있는 정책입법이자, 그 추진체계를 규정하는 조직법이며, 고령사회 정책에 관하여 이 법의 목적과 기본이념에 맞게 다른 법률의 제·개정 의무를 규정(제6조)한 기본법임
- 이 법은 '고용'과 관련하여 '노인에게 적합한 일자리를 창출'하도록 국가에게 노력하도록 규정하고 있을 뿐, 정규 노동 시장에서 나이를 이유로 하여 일할 능력이 있는 연금수급연령미달 고령자의 '고용'에 대하여는 그 어떠한 방침도 제시하지 않고 있음
  - 이로써 우리나라는 연금재정 문제로 연금수급 연령을 60세에서 65세로 단계별로 연장하면서도 대기업을 중심으로 사회적으로 관행화된 최대 60세 정년의 현실을 외면하여 공적연금 수급연령까지의 최소한 5년 간의 장기간의 소득상실 기간을 정책 대상에서 제외하고 있으며, 오히려 '고령자에게 적합한 일자리'라는 차별화된 영역으로 '노인'을 격리하는 연령 차별적인 고용정책을 국가정책으로 채택하는 등 노인인권 역행하는 내용의 규정으로 비판 받는 상황임

### 3) 노인복지법

- 노인복지사업 및 서비스를 총괄하는 실정법률임
- 관련 서비스 급여는 경로우대와 같이 보편적인 것은 극소수이고, 대부분이 국가와 지방자치단체의 재량으로 규정되어 있으며, 해당 프로그램에서 허용하는 경우에 한하여 예외적으로 이용할 수 있을 뿐, 노인이 이를 구체적으로 청구하여 급부를 보편적으로 보장받는 것은 아님.
- 결과적으로 중앙정부의 정치적 성향 및 지방정부의 성향에 따라 급부의 범위와 수준이 좌우될 뿐 아니라 강력한 재정의존적 경향을 보이고 있어서 이 또한 선별적, 잔여적, 행정주도적 프로그램으로서의 한계를 갖고 있기에 노인인권의 보편적이고 실질적인 확대를 기대하기에 부족함.

#### 나. 노인인권 기본법 제정의 필요성

- 노인세대의 헌법상의 존엄권과 생존권 및 노동권을 다루는 실정법들은 근본적으로 '노인의 자기책임 하의 자립·자활'을 1차적 책임으로, 국가와 지방자치단체는 2차적, 보충적 지원책임을 다루고 있어서 그 보장 자체가 선별적·보충적·잔여적인 한계를 보이고 있음.
- 결과적으로, 현재의 기본법들과 개별법 체계는 국제사회에서 권고하고 있는 좋은 질의 삶을 향유할 노인의 권리를 유보하는 기제로 작동하고 있음.
- 이는 관련 법제들과 정책의 운용이 근본적으로 노인인권 관점의 구조적 결핍의 결과 현재의 정책과 제도가 '재정 정합성' 내지 '재정 연계성'의 한계를 벗어나지 못하고, 잔여적이고 선별적인 접근에 머물 수 밖에 없는 것이라고 할 것임

☞ 세계 최고 수준의 초고령사회 진입을 앞둔 우리나라의 현실에서 노인인권의 관점에서 사회보장과 고용, 보건의료를 포함한 정치·경제·사회·문화 제 분야의 각종 법률과 정책 수립에 있어서 노년기 삶의 특성을 감안하여 '다른 것은 다르게' 의 기본 원칙을 정립하여 노년기의 고유한 특성이 노인에 대한 교차적 배제와 차별로 이어지지 않도록 하여야 함.

- 또한, 노년기의 고유한 특성을 감안하여 주요 인권의 경우 이를 명문화하여 일상생활에 있어서 연령을 이유로 한 불합리한 차별을 금지하고, 노인인권을 실효적으로 강화하기 위한 국가정책의 기초를 정립하여 구속력있게 시행하여 장차 도래하는 초고령사회를 준비하여야 함.
- 특히, 우리나라의 경우 국가와 지방자치단체의 구체적인 책무와 인권의 보호와 증진, 인권 정책의 기본방향을 제시하는 포괄적인 상위법의 성격을 가진 법률, 헌법과 국제인권법의 중요한 목적인 인권보장을 구체적으로 실현하기 위한 기본법 형식의 보편적인 인권법 내지는 평등법이 없다(우기택, 2016). 는 점에서 노인인권을 다룬 인권법제의 도입 필요성은 더욱 절실함
- 결과적으로, 기존의 노인 관련 법률과 제도 및 정책을 수정하여 인구구조의 급격한 변화로 인한 충격을 완화하고, 우리 사회의 세대간, 계층간의 형평성 제고와 이를 통한 지속발전을 보장하기 위하여는 노인세대에 대한 고용, 건강·돌봄, 공적 노후소득보장, 주거, 안전, 사회참여 등을 노인의 관점에서 노인인권 관련 분야의 제도 및 정책의 전체상을 제시하고 이를 종합화·체계화하여 전반적으로 재구조화하여야 함.

☞ 이를 위하여는 다른 법률과 제도·정책 수립에 있어서 구속력을 갖는 '기본법' 형식의 노인인권법의 도입이 필요함.

### 3. 노인인권기본법안의 체계와 주요 내용

#### 가. '노인인권기본법'에 포함되어야 할 사항

- 우리나라 헌법과 국제인권규범들은 공통적으로 모든 인권과 기본적 자유는 보편적이며, 분리될 수 없고, 상호의존적이며 상호 관련되어 있음을 확인하고 있으며, 연령을 포함한 합리적인 이유가 없는 모든 형태의 차별의 금지와 철폐를 국가와 사회에 요구하고 있음. 법안에 반영될 기본적 규범임
- UN의 세계인권선언과 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약('사회권 규약'), 시민적 및 정치적 권리의 관한 국제규약('자유권 규약') 및 여성차별철폐협약은 특정집단에 대한 차별적 취급을 금지하고 있으며, 세계고령화를 정면으로 다룬 1991년 UN의 '노인을 위한 유엔원칙'과 노인인권 관련 국제인권 담론에서 중심이 되는 국제규범인 2002년 '마드리드 국제고령화행동계획(MIPAA)에 이은 노인인권 증진 및 보호와 관련된 국제법상의 규범적 기준과 의무를 선언하는 UN의 보고서와 각종 권고들 역시 기본법안의 내용에 포함될 내용임.
- 기본원칙을 정리하면 대체로 존엄성, 독립성·자주성, 돌봄받을 권리와 건강권, 참여권과 자아실현의 권리 4개의 범주별로 입법이 이루어질 필요가 있음.
  - 존엄성 영역에서는 연령차별 및 비인도적 처우 금지와 성평등, 건강하고 문화적인 생활 수준의 생존권과 사회보장의 권리, 감염병 위기·응급의료 관련 공공 보건의료체계 강화, 자살방지 등의 항목을 포함할 필요가 있음.
  - 독립성·자주성 영역에서는 안전한 주거 및 쾌적한 환경 향유권, 의료 및 돌봄에 관한 자기결정권, 노동권, 이동의 자유와 접근의 용이성 등이 포함될 필요가 있음.
  - 돌봄 받을 권리와 건강권 영역에서는 돌봄 및 요양을 받을 권리와 건강유지·증진과 공공돌봄의 확대가 필요함.
  - 참여권과 자아실현의 권리 영역에서는 자아실현과 교육받을 권리, 문화향유권, 사회에서의 노인의 참여권과 역할보장 등이 포함될 필요가 있음

- 이와 같은 기본원칙 하에 노인의 권리를 명문화하는 4대 영역별 주요 인권에 관한 권리보장 조항들을 명문화하여 구체적인 입법 및 정책방침으로 규정하고, 마지막으로 이행체계 등 조직법 체계와 기본법으로서의 구속력 조항을 규정하여 그 규범력을 확보할 필요가 있음

## 나. 기본법안의 주요 내용

- 3개장으로 구성되어 있는데 제1장은 총칙으로 목적과 정의 규정 및 기본원칙 조항을 뒤서 앞서 본 기본원칙 사항들을 명문화하고 있음
- 제2장은 ‘노인의 권리보장’을 제목으로 하여 기본원칙 4대 영역별로 11개의 조항들을 포함하고 있음.
  - 존엄성 영역에는 노인의 존엄성과 차별금지, 생존권과 사회보장, 연령차별 및 혐오표현의 금지와 예방의 3개 조항
  - 독립성과 자주권 영역에는 독립성과 자주성 일반 조항과 노동권, 환자의 자주권, 주거권과 쾌적한 환경에 대한 권리 4개 조항
  - 돌봄 받을 권리와 건강권 영역에는 5개 항과 12개 호로 이루어진 돌봄 및 요양을 받을 권리 조항
  - 참여권과 자아실현의 권리 영역에는 참여할 권리와 지역사회에의 통합, 교육권, 문화향유권 3개 조항을 두고 있음.

- 마지막으로 3장은 '노인의 권리보장을 위한 국가의 역할과 책임'제목 하에 국가와 지방자치단체의 책임 조항을 뒤서 이 법의 기본원칙과 노인의 제반권리에서 정한 사항을 이행할 책임과 국가인권위원회의 각종 법령, 제도 및 정책 조사연구에 따른 이 법에 저촉되는 사항들에 대한 시정권고권과 국가 등의 존중의무, 노인정책 수립시 노인의 참여권 보장 등을 명시하였으며, **노인에 대한 차별시정 및 권리증진에 관한 기본계획 수립 및 수립체계 2개 조항을 두고** 국가인권위원회의 역할을 부여하고 있으며, 마지막으로 다른 법률 및 제도와의 관계 조항을 뒤서 다른 법령과 제도 제·개정 및 수립시 이 법률에 부합되도록 하는 기본법으로서의 구속력 조항을 두고 있음.

## 다. 마치면서

- 노인도 다른 모든 사람과 마찬가지로 동일한 인권과 기본적 자유를 가지고 있으며, 그러한 권리는 나이에 근거한 차별이나 그 어떠한 형태의 폭력도 당하지 않을 권리를 포함해서 모든 인간에게 내재된 존엄성과 평등에 그 뿌리를 두고 있음.
  - 나이가 들에 따라 완전하고, 독립적이며 자주적인 삶, 건강, 안전, 그리고 사회 내 경제, 사회, 문화 및 정치 분야에 통합되어 적극적인 참여를 계속해서 이어갈 수 있어야 하며, 국가와 사회는 이와 같은 노인의 인권을 법과 제도로 보장하고 실천할 의무가 있음.
  - 또한, 고령과 고령화의 문제를 인권의 관점에서 파악해서 노인들이 공동선, 문화정체성, 공동체의 다양성과 인간, 사회 및 경제 발전, 그리고 빈곤철폐를 위해 현재의 귀중한 기여와 앞으로의 잠재적 기여를 인정하고 촉진할 의무가 있음.
- ☞ 보편적인 인권법제를 갖고 있지 않은 우리나라의 현실적인 한계를 인정하면서, 장차 전 인구의 절반에 육박하는 노인인구집단의 전반적이고 포용적이며, 통합적인 기본권 보장과 법·제도적 실천을 촉진함과 아울러 국가 및 사회의 각종 현행법과 제도상에 내재된 '나이 차별'을 본질로 한 '연령주의'의 궁극적인 철폐를 목적으로 노인인권기본법 제정을 제안함.
- ☞ 한편으로 이와 같은 노인인권기본법의 도입은 우리 사회에서 '노인'이 되는 것이 개인적으로나 사회적으로나 더 이상 '재앙'과 '불행'이 되지 않도록 '인간'인 노인에 주목하면서 인간의 존엄과 가치, 행복을 실현하는 국가·사회·시민의 범사회적 약속이자 첫걸음임.

# 노인인권기본법(안)

## 제1장 총칙

### 제1조 목적

이 법은 정치·경제·사회·문화 등 모든 영역에서 노인의 인권을 확인·보장하여 노인이 각자 인권의 주체로서 사회에 포용·통합되고 참여할 수 있도록 촉진하며, 국가와 사회가 이 법에 기초하여 노인인권의 신장을 위하여 관련 법률과 제도를 정비·개선하도록 함을 목적으로 한다.

### 제2조 정의

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “노인”이란 65세 이상인 사람을 말한다.
2. “연령차별”이라 함은 합리적 이유없이 ‘나이’를 이유로 하여 노인을 분리·구별·제한·배제하거나 불리하게 대우하는 행위와, 나이를 이유로 한 괴롭힘을 말한다. 나이 이외의 기준을 적용하였으나 그 기준이 노인에게 불리한 결과를 야기하고 그 기준의 합리성 내지 정당성을 입증하지 못한 경우도 연령차별로 본다.
3. “교차차별”이라 함은 나이와 성별, 인종, 장애, 출신 국가 등 다른 차별 사유가 중복 결합하여 노인에게 대한 분리·구별·제한·배제와 불리하게 대우하는 행위를 말한다.

### 제3조(노인인권보장에 관한 기본원칙)

이 법이 정한 노인인권 보장에 관한 기본원칙은 다음 각 호와 같다.

1. 존엄성
  - 가. 연령차별·비인도적 처우 금지
  - 나. 성평등
    - 다. 건강하고 문화적인 생활 수준의 생존권과 사회보장의 권리
  - 라. 자살방지
2. 독립성·자주성
  - 가. 노동권
  - 나. 안전한 주거 및 쾌적한 환경 향유권
  - 다. 의료 및 돌봄에 관한 자기결정권
  - 라. 이동의 자유와 접근의 용이성
3. 돌봄받을 권리와 건강권

가. 돌봄 및 요양을 받을 권리

나. 건강유지·증진과 공공 돌봄의 확대

다. 감염병 위기·기후변화·재난시의 노인에 대한 우선적 고려 및 특별한 보호

라. 응급의료 관련 공공 보건의료체계 강화

4. 참여권과 자아실현의 권리

가. 자아실현과 교육받을 권리

나. 문화 향유권

다. 사회에서의 노인의 참여권과 역할 보장

## 제2장 노인의 권리보장

### 제1절 존엄성

#### 제4조(노인의 존엄성과 차별금지)

- ① 노인은 연령차별과 성별을 포함한 교차차별을 받지 아니하고 존엄하게 살 권리를 가진다.
- ② 노인은 폭력이나 학대·유기·방임을 당하지 아니하고 자유롭고 안전한 삶을 영위할 권리를 가진다.
- ③ 노인은 그를 돌보는 사람이나 기관을 포함하여 그 누구로부터도 비인도적이거나 굴욕적인 대우를 받지 아니하고, 신체의 자유를 제한받지 아니한다.
- ④ 노인은 사생활의 비밀과 개인정보를 보호받을 권리를 가진다. 누구든지 노인의 동의가 없이 사생활의 비밀과 개인정보를 침해할 수 없다.
- ⑤ 국가와 지방자치단체는 노인이 가족과 사회로부터 고립되지 않도록 필요한 사회서비스를 시행하고, 노인의 자살과 고독사를 방지하기 위한 정책을 추진하여야 한다.

#### 제5조(생존권과 사회보장)

- ① 모든 노인은 건강하고 문화적인 생활 수준의 생존권과 사회보장을 받을 권리를 가진다.
- ② 제1항의 권리를 보장하기 위하여 국가는 재정적 조치를 하고 연령차별이 발생하지 않도록 공적노후소득보장제도, 공공 보건의료체계 및 돌봄·요양서비스체계를 증진시켜야 한다.

#### 제6조(연령차별 및 혐오표현의 금지와 예방)

- ① 누구든지 노인에게 연령차별을 조장하거나 정당화하는 표현을 하지 않도록 하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체, 교육기관, 언론 및 기업 등은 혐오표현의 피해자를 보호하고 혐오표현을 예방하기 위한 정책 수립, 상담 및 치료, 교육홍보, 구제절차 등의 조치를 마련하여야 한다.
- ③ 공무원, 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조 제1호 및 제2호에 따른 신문 및 인터넷신문, 「방송통신발전 기본법」 제2조 제2호에 따른 방송통신콘텐츠 제작·공급자는 연령차별을 조장하거나

정당화하는 표현을 하여서는 아니 된다.

## 제2절 독립성과 자주권

### 제7조(독립성과 자주권)

① 노인은 생애계획을 자주적으로 결정하고, 독립적인 삶을 영위할 권리와 그 권리의 행사를 지원하는 행정적·사법적 서비스를 받을 권리를 가진다.

② 국가는 다음 각 호의 사항을 포함하여 제1항에서 정한 노인의 권리를 보장·향유·증진하는 제도와 정책을 시행하여 노인의 자아실현을 촉진하고, 가정과 사회와의 유대를 강화할 수 있도록 하여야 한다.

1. 노인의 의사결정의 자주성과 행동의 독립성의 존중
2. 노인의 거주 장소를 결정할 권리의 보장

### 제8조(노동권)

① 노인은 일할 의사와 능력이 있는 한 일할 권리를 가진다.

② 국가와 지방자치단체가 노인 일자리 정책을 시행함에 있어서 연령차별이 발생하지 않도록 하여야 하며 정기적으로 노인에 대한 일자리 연령차별 실태를 조사하여 정책에 반영하여야 한다.

③ 국가는 연령 차별이 발생하지 않도록 노인에게 양질의 일자리를 확대하고, 노인이 일자리를 유지·재진입할 수 있도록 적절한 교육·훈련을 시행하여야 한다.

### 제9조(환자의 자주권)

① 노인은 모든 종류의 의료적 결정·치료·절차에 대하여 사전에 정보를 제공받고, 독립적으로 동의 여부를 결정하며, 이후에 이를 수정·철회할 수 있다.

② 누구든지 노인의 제1항의 결정에 반하는 조치를 하여서는 아니 된다. 다만, 노인으로부터 사전 고지된 정보에 대하여 동의를 받기 어려운 긴급상황에서는 관련법이 정하는 바에 따른 치료를 할 수 있다.

③ 의료기관은 노인에게 제1항에서 정한 정보를 알기 쉽게 제공하여야 한다. 국가는 관련 법률이 정하는 바에 따라 의료기관으로 하여금 제1항에 정한 정보를 알기 쉽게 제공하도록 하여야 한다.

④ 국가와 의료기관은 완화의료와 말기 환자의 연명의료 등을 포함한 의료 중단에 관하여 노인이 내린 자주적이고 명시적인 결정을 존중하여야 한다.

### 제10조(주거권과 쾌적한 환경에 대한 권리)

① 노인은 안전하고 이동이 용이한 구조가 확보된 주거에 살 권리와 기본적인 공공서비스에 대한 접근이 용이하고 쾌적한 환경에서 살 권리가 있다.

② 제1항의 권리 보장을 위한 국가의 정책에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 사고를 방지하는데 구조적으로 안전하고 접근성이 용이한 주택의 공급
2. 경제적 사유로 적정 주거를 확보하기 어려운 노인에게 주거 급여 등을 포함한 보조금과 주거 개선 지원

또는 현물 주거이용권의 우선적 제공

3. 주거 취약 노인에 대한 강제퇴거의 제한 및 대체 주거의 제공

4. 노인의 건강 증진과 참여를 활성화할 수 있도록 접근성이 용이하고 노인에 특화된 공공 체육시설의 확대

### 제3절 돌봄받을 권리와 건강권

#### 제11조(돌봄 및 요양을 받을 권리)

① 노인은 거주지와 지역사회 안에서 돌봄 및 보호를 받을 권리가 있다.

② 노인은 사전 제공된 객관적 정보에 따라 적절한 시설을 선택하고 자신에 맞는 돌봄과 요양을 제공받을 권리가 있다.

③ 노인은 감염병 유행 및 위기 상황이 발생할 경우 폐쇄 격리 대상 시설에서 퇴거할 권리와 국가와 지방자치단체의 책임 하에 각자의 경제적 능력과 관계없이 적절한 의료 및 요양·돌봄을 받을 권리를 가진다.

④ 노인은 기후변화로 인한 위기와 각종 재난 발생시 국가와 사회로부터 우선적 보호와 돌봄을 받을 권리를 가진다.

⑤ 제1항 내지 제4항의 권리 보장을 위한 국가의 정책에는 다음 각호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 경제적 능력과 관계없이 건강 유지를 할 수 있는 사회보험 및 보건의료서비스

2. 노인에 대한 질병 예방 등 공공 건강관리서비스

3. 노인이 거주지를 중심으로 일상생활을 유지할 수 있는 생활지원서비스와 장기요양서비스의 확대

4. 노인장기요양요원 등 돌봄 제공자들의 노동인권 보호를 위한 제도의 수립·시행

5. 노인에 대한 치료·재활·완화의료 및 요양과 돌봄을 연계·통합하는 공공 보건의료 및 요양·돌봄 체계

구축 6. 노인과 보호자 등의 성인지 감수성이 유지되고 노인의 인권이 침해되지 않도록 장기요양서비스의 운영에 대한 상시적인 공적 관리감독체계 구축·운영

7. 거주지역 및 경제적 능력과 관계없이 생명권과 건강권을 보장받을 수 있도록 공적 응급·중증 의료체계의 구축·운영

8. 감염병 위기 상황시의 시설 집단 폐쇄·격리에 대한 제한

9. 기후변화로 인한 위기 및 각종 재난 발생시 노인의 우선적 보호 및 돌봄을 위한 국가와 지방자치 단체 차원의 규범화된 매뉴얼 시행

10. 개인 건강 및 요양·돌봄 기록에 포함된 정보에 대한 노인의 접근권 및 정보처리에 대한 동의·철회권 보장

11. 혼인·혈연관계와 상관없는 노인과 성인 간의 다양한 형태의 생활공동체를 인정하고 상호간의 생계·돌봄 등 권리의무를 보장하는 법률과 제도의 시행

12. 관련 정책 수립시 노인의 참여권 보장 및 촉진

## 제4절 참여권과 자아실현의 권리

### 제12조(참여할 권리와 지역사회에의 통합)

- ① 노인은 지역사회 및 사회의 일원으로 적극적인 참여를 할 권리를 가진다.
- ② 노인은 물리적·사회적·경제적·문화적 환경에 접근할 권리와 자유롭게 이동할 권리를 가진다.
- ③ 제1, 2항의 권리를 보장하기 위한 국가의 정책에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.
  - 가. 노인의 역량 유지·강화
  - 나. 지역사회의 노인참여 사업 확대
  - 다. 노인 친화적인 시설의 이용·정보통신 및 전자서비스·교통서비스 제공
  - 라. 노인의 경제적·신체적 능력에 적합한 시설기준과 요금제도
  - 마. 노인 정책 수립시 참여권 보장 및 촉진

### 제13조(교육권)

- ① 노인은 자기 성장의 기회를 가지며 차별없이 교육을 받을 권리를 가진다. 노인은 교육 프로그램에 참여하고 각자의 지식과 경험을 모든 세대와 공유할 수 있다.
- ② 제1항의 권리를 보장하기 위한 국가의 정책에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.
  - 가. 경제적 격차나 거주지와 관계없이 접근가능한 다양한 교육 훈련 프로그램 및 자료의 개발과 제공
  - 나. 정보격차, 세대간 격차 및 지역간 격차를 해소하고 노인이 로봇·인공지능 등 새로운 정보통신 기술을 활용할 수 있도록 하는 교육의 시행과 촉진

### 제14조(문화향유권)

- ① 노인은 지역사회의 문화와 예술적 생활에 참여하고, 자신의 지식과 경험을 다른 세대와 공유하며, 과학 기술의 발전 혜택을 향유할 권리를 가진다.
- ② 노인은 놀이, 체육 활동, 레저 및 스포츠에 대한 권리를 가진다.
- ③ 제1, 2항의 권리를 보장하기 위한 국가의 정책에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.
  - 가. 문화 상품 및 서비스 이용에 관한 우대정책
  - 나. 노인의 세대 간의 문화 공유 장려 및 능력 인증

## 제3장 노인의 권리보장을 위한 국가의 역할과 책임

### 제15조(국가 및 지방자치단체의 책무)

- ① 국가는 이 법률에서 정한 기본원칙과 노인의 제반 권리에서 정한 사항을 관련 법률과 제도에 반영하여 이행하여야 한다.
- ② 국가인권위원회(이하 '위원회'라 한다.)는 이 법에 반하는 기존의 법령, 조례와 규칙, 각종 제도 및

정책을 조사 연구하여 국가와 지방자치단체에 이 법의 취지에 부합하도록 시정을 권고할 수 있다. 국가와 지방자치단체는 위원회의 권고를 존중하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 노인정책 수립 절차에 노인의 참여 또는 의견 수렴을 보장하는 조치를 하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 교육, 홍보 등을 통하여 노인에 대한 연령차별시정 및 평등문화 확산을 위한 조치를 하여야 하며, 이에 필요한 재원을 마련하고 연구 개발을 지원하여야 한다.

⑤ 국가와 지방자치단체는 노인인권정책을 수립·실시하는 경우 빈곤가정, 여성·장애인 등 취약계층 노인에 대한 별도의 지원방안을 마련하도록 노력하여야 한다.

⑥ 국가와 지방자치단체는 이 법에 따른 업무 수행에 필요한 재원을 안정적으로 마련하여야 하며, 노인인권 관련 조사·연구기관을 지원할 수 있다.

⑦ 제1항 내지 제6항의 시행에 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

### **제16조(노인의 책무)**

노인은 고령화에 따른 변화를 인식하고 가정 및 지역사회의 일원으로 상호연대를 강화하며 각자의 노후생활을 건강하고 충실하게 영위할 수 있도록 노력하여야 한다.

### **제17조(노인권리증진 등에 관한 기본계획의 수립)**

① 국가는 노인에 대한 연령차별시정 및 노인권리증진 등에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·추진하여야 한다.

② 보건복지부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 기본계획안을 작성하고, 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 이를 확정한다. 수립된 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다.

③ 제1항의 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 직전 기본계획에 대한 평가
2. 노인권리증진정책의 기본방향과 추진목표
3. 노인차별금지 및 인권증진에 관한 법령·제도 개선 사항
4. 연령 차별 예방, 노인 인권 홍보 및 증진을 위한 교육 및 홍보에 관한 사항
5. 그 밖에 노인 인권증진을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

④ 위원회는 보건복지부와의 협의를 거쳐 기본계획 권고안을 마련하여 기본계획 수립 1년 전까지 정부에 제출하여야 하며, 정부는 위원회 권고안을 존중하여 기본계획을 수립하여야 한다.

⑤ 위원회는 제3항의 권고안을 마련하기 위해 필요한 조사연구를 할 수 있다.

⑥ 제1항 내지 제5항의 시행에 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

### **제18조(중앙행정기관의 장 등의 세부시행계획의 수립 등)**

① 중앙행정기관의 장, 특별시 광역시 특별자치시 도 특별자치도의 장 및 시 도교육감(이하

“중앙행정기관의 장 등”이라 한다)은 제19조 제1항의 기본계획에 따른 연도별 세부시행계획을 수립하고, 이에 필요한 행정 및 재정상 조치를 취하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장 등은 매년 세부시행계획에 대한 추진실적을 평가하고 그 결과를 노인인권증진을 위한 정책에 반영하여야 한다.

③ 위원회는 제1항의 중앙행정기관의 장 등에게 제1항에서 정한 세부시행계획 이행결과의 제출을 요구할 수 있다.

#### **제19조(다른 법률 및 제도와의 관계)**

노인인권과 관련한 법률을 제 개정하는 경우나 관련 제도 및 정책을 수립하는 경우에는 이 법의 취지에 부합하도록 하여야 한다.

#### **제20조(적용범위)**

이 법은 대한민국 국민 및 법인과 대한민국의 영역 안에 있는 외국인 및 외국법인에 대하여 적용한다.

### **부칙**

#### **제1조(시행일)**

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

### **법안 작성 참여자**

이혜경(연세대 명예교수), 최영애(전 국가인권위원회 위원장), 지은희(전 아셈노인인권정책센터 원장), 최성재(서울대 사회복지학과 명예교수), 정진성(서울대 사회학과 명예교수), 전수안(전 대법관), 이찬진(변호사, 참여연대 정책자문위원장), 최혜지(서울여대 사회복지학과 교수), 정경희(전 한국보건사회연구원 선임연구위원), 원민경(변호사, 국가인권위원회 비상임위원)

# 생명의 경중을 방치하는 시대는 끝내야 합니다

임지준 / 5080 국민추진위원회 준비위원장

## 1. 대한민국, 진정한 인권 국가입니까?

2023년 기준, 대한민국의 평균 기대수명은 약 84.7세입니다.

세계가 부러워할 만큼 오래 사는 나라. 그러나 이는 통계의 환상일 수 있습니다.

실제 병 없이 살아가는 ‘건강수명’은 평균 70세에 불과하며, 그마저 소득 하위층은 65세 이하로 내려갑니다.

더욱 충격적인 사실은, 같은 대한민국 국민임에도 ‘사는 곳’과 ‘가진 돈’에 따라 건강하게 살 수 있는 기간이 10년 이상 차이 난다는 것입니다.

- 건강수명 격차: 과천(74.22세) vs 부산 영도(64.88세) ▶ 약 10년
- 소득별 건강수명 격차: 상위 20%(73.4세) vs 하위 20%(65.2세) ▶ 8.2년
- 소득1분위 기대수명 격차: 용인 수지(86.41세) vs 강원 철원(73.47세) ▶ 무려 13년

같은 소득 1분위임에도 용인 수지와 강원도 철원의 기대수명 차이는 13세.

가난하다면 죽기 살기로 용인 수지로 이사해야 오래 살 수 있다는 말이 나오는 현실, 이것이 인권 국가입니까?

또한, 대한민국 전체 남성 기대수명의 경우,

- 소득 1분위 75.34세 vs 2분위 82.44세 ▶ 단 1단계 차이에 7.1년 생명 격차
- 반면, 2~5분위 간 수명 차이(82.44 vs 84.42)는 2년 미만

**“넘어야 할 벽은 1분위입니다.”**

소득 하위 20%만 벗어나도 기대 수명이 평균 7년 늘어납니다. 그 이후는 거의 차이가 없습니다.

→ 이는 현재의 복지정책이 1분위 탈출을 전혀 지원하지 못하고 있다는 반증입니다.

유엔 세계인권선언 제3조는 이렇게 말합니다.

“모든 사람은 생명, 자유, 신체의 안전에 대한 권리를 가진다.”

그러나 대한민국의 현실은, ‘생명’조차 거주지와 소득에 따라 차별받고 있습니다.

이제 우리는 묻습니다. 과연, 지금의 대한민국이 인권 국가입니까?

## 2. 생명의 무게가 지역마다 다르다 - 지도 위의 수명 격차

구분	지역 비교	수치 차이	의미
건강수명 격차	경기 과천시 vs 부산 영도구	74.2 vs 64.8세 <b>9.4년차</b>	지역 인프라 불균형
소득1분위 지역별 기대수명 격차	경기 수지구 vs 강원 철원군	86.4 vs 73.5세 <b>13년차</b>	소득보다 중요한 지역격차
소득 분위간 최대 수명격차	경기 과천시 vs 경기 연천군	2.88년 vs 12.52년 <b>9.6년차</b>	복지 사각의 증거

같은 대한민국 국민임에도, 어디서 사느냐에 따라 ‘생명’이 다르게 취급받는 나라.

생명의 경중을 방치하는 나라입니다.

## 3. 울릉도가 증명한 사실: ‘소득’과 ‘의료’만이 수명을 좌우하지 않습니다

울릉도는 병원 접근성이 열악하고 고령화율도 높습니다.

그러나 **건강수명은 73.99세로 전국 최상위권**입니다. (2021년 전국4위, 2020년 77.41세 전국1위)

이 말은 곧, **지역 커뮤니티, 정보 접근성, 생활 습관, 활동성** 등 소득과 의료 이외의 요인이 **건강수명에 결정적 영향을 미친다**는 것을 의미합니다.

따라서 건강수명 격차는 단순히 소득이나 의료만의 문제가 아니라, **삶 전체 구조에 대한 국가적 개입이 필요한 인권 의제**입니다.

#### 4. ‘노인인권기본법’에 포함되어야 할 조항

노인인권기본법 시안은 이미 생존권·건강권·돌봄권·주거권을 명시하고 있습니다.  
그러나 **수명격차 해소에 대한 명시적 조항이 없습니다.**

##### 반영해야 할 조항

- 제10조 [주거권]: “지역 간 건강수명 관련 환경 격차 해소” 조항 명문화 필요
- 제17조 [기본계획 수립]: 수명격차 측정 및 차별 해소 목표를 기본계획에 반드시 포함

#### 5. 정책 제안 – 수명격차는 줄일 수 있습니다. 문제는 의지입니다

- ✓ 노인인권법에 ‘건강수명 형평성’ 조항 명문화
- ✓ 지역별 건강수명 모니터링 지표 도입 및 인센티브 부여
- ✓ ‘소득 1분위’를 위한 집중 투자형 복지 패키지
- ✓ 건강수명 5080 국가 프로젝트를 통한 생명 평등체계 구축

#### 6. 마무리

생명의 무게는 평등해야 합니다.

가난하다면 죽기 살기로 용인 수지로 이사 가야 13년을 더 살 수 있는 나라,  
같은 나라 국민임에도 소득과 지역에 따라 건강수명이 10년 가까이 차이 나는 나라

이것이 우리의 현실입니다.

이제는 **생명의 경중이 사라지는 나라, 진정한 인권국가 대한민국**으로 나아가야 합니다.

행정안전부에 따르면 2024년 12월 23일 기준 65세 이상 주민등록 인구는 1024만 4550명으로 전체 주민등록 인구 5122만 1286명의 20%를 차지함. 유엔은 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 7% 이상이면 고령화 사회, 14% 이상은 고령사회, 20% 이상은 초고령 사회로 구분하는데 한국은 초고령사회 국가로 진입함. 이 중 남성은 17.83%, 여성은 22.15%로 65세 이상 인구 비중을 살펴보면 여성이 남성보다 4.32% 높은 상황임.

그 동안 한국의 노인 관련법과 정책은 요보호의 대상 등 시혜적 관점으로 특정 영역에 집중되어 설계되었음. 이번 노인인권기본법(안)은 노인의 존엄성, 독립성과 자주성, 돌봄 받을 권리와 건강권, 주거권, 참여권과 자아실현의 권리 등을 담았음. 이는 노인을 민주공화국의 시민적 주체로서의 권리를 보장하고 이에 따른 국가 책임을 명시함으로써 기존 노인 정책에 대한 방향을 전면적으로 전환 할 수 있는 기반을 마련함. 특히 노인에 대한 성평등이 포함된 존엄성, 교차적 차별(성별, 연령 등)에 대한 금지와 사회 보장에 대한 권리를 명시한 것은 매우 긍정적임. 이후 여성, 장애인, 성소수자, 아동/청소년, 이주민 등 사회적 소수자의 차별 해소와 권리 보장을 위한 법제도 제정 및 개정에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.

한국은 OECD 국가 중 노인 빈곤율이 가장 높고, 빈곤 노인 중 여성의 비율이 남성보다 약 20% 높음. 한국보건사회연구원이 발표한 '2024년 빈곤통계연보'에 따르면, 2022년 기준 여성 노인의 처분가능소득 기준 빈곤율(중위소득 50% 이하)은 43.4%로, 남성 노인(31.2%)보다 12.2%나 높음. 시장소득 기준에서도 여성의 빈곤율은 61.8%로 남성 52.6% 보다 9.2% 높음. 지출 기반 지표에서도 여성의 빈곤 위험은 심각함. 소비지출 기준 빈곤율 역시 여성 35.3%, 남성 25.3%이며, 가계지출 기준 빈곤율은 여성 45.2%, 남성 35.5%로 격차가 각각 10.0%, 9.7%에 달함.

여성 노인의 빈곤은 가부장적 사회구조에 따른 남성생계부양자모델, OECD 국가 중 가장 낮은 여성 고용률 및 경제활동참가율, 심각한 성별임금격차와 제대로 인정받지 못하는 돌봄노동이 여성에게 전가 되어 있는 현실 등에 기인함. 이로 인한 성별에 따른 노인 빈곤의 격차가 발생되고 여성노인은 남성보다 더 빈곤함. 즉 한국의 노인 빈곤을 해결하기 위해서는 여성 노인의 빈곤 해결이 선행되어야 함. 이를 위해서는 노인 관련 정책과 법은 성인지적 관점에서 만들어지고 집행되어야 함.

노인 빈곤을 해결하기 위한 가장 기본적인 제도는 국민연금임. 그러나 국민연금은 노동시장을 기반으로 설계된 구조적 한계로 노동시장의 성차별과 배제구조를 그대로 반영하고 있음. 저임금·불안정 일자리 위주로 노동시장에서 주변화된 여성들과 무급 돌봄 노동을 하고 있는 여성들, 노동자성을 인정받지 못하는 많은 노동자들이 연금가입과 유지가 어려워 최적수급조건인 20년 납입기간과 최소수급조건인 10년을 채우기조차 힘든 상황임.

이러한 상황에서 노인인권기본법(안) “제5조(생존권과 사회보장)②....공적노후소득보장제도, 공공보건의료체계 및 돌봄·요양서비스체계를 증진시켜야 한다.”를 명시한 것은 매우 긍정적임.

## □ 문제 제기

노인 노동권을 침해하는 대표적 사례는 우선, 연령차별의 구체적 제도인 정년제다. 산업화 초기에 숙련노동자들의 조기퇴직을 막기 위해 도입한 정년제가 이제는 일할 의사가 있고 능력이 있음에도 나이가 들었다 해서 강제적으로 밀어내는 강제 퇴직 제도로 바뀌었다. 정년으로 주된 일자리에서 강제 퇴직을 당할 경우 소득 중단의 문제를 수반하며 이는 노년기 삶의 심대한 영향을 끼친다. 다만 정년제도가 있다 해도 우리나라 노동시장의 상황은 심각하다. 주된 일자리에서 퇴직하는 평균연령은 49.1세(남성 51세, 여성 48세)이고, 그나마 정년 맞이 퇴직자는 9.6%에 지나지 않는다. 퇴직자들의 68.5%가 일자리를 희망하고 있지만, 상용직 근로자로 취업하는 경우는 33.6%에 불과하며, 이는 비정형 노동시장에서의 임금 차별 등 또 다른 문제와 접하게 된다.

또 다른 하나는 고용보험법의 고령노동자 배제 조항이다. 2013년 법 개정으로 64세부터 계속 같은 자리에서 일을 하는 경우 고용보험법이 적용되어 실업급여 수급권이 발생하나 단 하루라도 고용 관계가 끊어진 경우라면 적용에서 제외된다. 즉, 1일이라도 고용이 연속되지 않으면 해당이 되지 않는다. 예를 들면 65세 이상 노동자가 A 용역회사가 12월31일로 계약이 만료되고 B용역회사가 1월2일로 시작하는 계약을 한다면 고용보험 연속이 되지 않아 실업급여 등의 혜택을 받을 수 없다. 즉 탄탄한 노동조합이 있거나 원청이 합리적인 경우가 아니면 혜택에서 소외될 위험이 언제든지 존재한다. 또 65세 이상의 노동자가 많은 미화원, 경비, 요양보호사의 경우 1년 또는 몇 개월 단위로 계약하는(예컨대 시용 고용) 등 고용이 지속되지 않는 경우가 많아 64세 이전 고용계약을 전제로 고용보험 적용 제외의 특례를 만든 것은 불완전하다.

세 번째 문제는 경비, 미화, 요양보호사 등 고령자 중심 노동시장에서의 시용 고용 관행, 임금 차별, 갑질 문제, 멸시와 천대로 인한 모멸감의 문제 등이다. 노인빈곤률 43%, 노인자살률 10만 명당 41.9명의 지표가 이를 대변한다.

## □ 해결 방안

- 1) 중장년 장기고용을 촉진할 수 있도록 기업에 대한 법제도적 지원 대책 마련
- 2) 고령친화형 근무 환경 조성을 위한 지원해야
  - 노인들은 체력적으로나 정신적으로 한계가 있어, 이들을 위한 적절한 근무 환경이나 조건 마련 필요
- 3) 수습, 시용 고용제도를 악용하는 사용자에 대한 처벌 강화
- 4) 연령통합형(교육-노동-여가의 수평적 구조) 사회로의 패러다임 전환과 관련 교육 및 훈련 프로그램 마련
- 5) 기존 집단적 노사관계법, 개별적 노동보호법에서 노인을 소외시키는 조항들을 살펴 전향적으로 개선할 것
- 6) 사회적 인식 개선
  - 노인의 노동 권리와 기여에 대한 사회적 인식을 개선하는 캠페인 진행. 이를 통해 노인의 노동이 존중받고 있다는 인식을 확산시킬 수 있음
- 7) 지역 사회 지원 강화
  - 지역 사회 차원에서 노인들이 일할 수 있는 일자리 창출 및 지원 프로그램을 마련하여 주민들의 참여를 유도

## □ 노인인권기본법(안)의 노동권 관련 조항

### 제8조(노동권)

- ① 노인은 일할 의사와 능력이 있는 한 일할 권리를 가진다.
- ② 국가와 지방자치단체가 노인 일자리 정책을 시행함에 있어서 연령차별이 발생하지 않도록 하여야 하며 정기적으로 노인에 대한 일자리 연령차별 실태를 조사하여 정책에 반영하여야 한다.
- ③ 국가는 연령 차별이 발생하지 않도록 노인에게 양질의 일자리를 확대하고, 노인이 일자리를 유지·재진입할 수 있도록 적절한 교육·훈련을 시행하여야 한다.

노인노동권 관련 조항을 살펴볼 때, 대체적으로 문제에 입각한 해결방안들을 담지하고 있다. 다만, 노인의 일자리를 정책적 접근으로 국가와 지방자치단체에 책임과 의무를 부여하다 보니, 자칫 정부에서 추진하는 노인일자리사업 등 공공의 일자리로만 국한되어있는 것으로 오해할 소지가 있다. 노동시장에서의 노인노동권이 제대로 작동하자면 기업과 기관·단체의 책임과 의무를 촉구하는 조항의 추가가 필요할 것이다.

(재)돌봄과 미래는 전국민돌봄보장을 실현하기 위해 연구, 정책, 교육, 소통, 지역돌봄 모델 개발 등의 활동하는 사회단체입니다. 지역돌봄통합지원법 시행을 앞두고 여러 가지 기대와 우려의 목소리가 많은 때에 노인인권기본법을 제정하자는 제안에 흔쾌히 연대하게 되었습니다.

우리 사회 각층에서 돌봄 위기를 말합니다. 초고령사회에 접어들어 고령자는 급속도로 늘어나고 돌봄 위기는 증가할 것입니다. 기대수명이 높아지는 것은 행복한 일이지만 건강수명은 크게 늘지 않고, 기대수명과 건강수명간 격차는 지역별로 소득계층별로 오히려 커지고 있습니다. 의료, 영양, 복지정책과 각종서비스는 확대되었지만 개개인의 욕구에 맞게 이용하기가 어렵습니다.

누구나 내가 살던 곳에서 생애말기까지 건강하고 존엄한 생활을 하기를 바랍니다. 하지만 현실은 어쩔수 없이 요양원과 요양병원에서 살아가는 기간이 길어지고 있습니다. 노부모나 치매 가족을 돌보다 벌어지는 간병살인, 코로나팬데믹시기에 요양시설의 코호트 격리에 따른 사망, 최근 의성산불 재난에서 많은 희생자들도 고령층이었습니다. 앞으로 이러한 일상의 삶에서, 각종 재난 상황에서 고령자가 존엄한 삶을 살아갈 수 있을까요?

## 지역사회돌봄을 위한 노력

지역사회통합돌봄은 2019년부터 선도사업과 시범사업으로 이어졌고 21대 국회에서 7개의 지역사회돌봄법안이 여.야당 의원 대표발의로 제안되었고 법안 심의를 거쳐 보건복지위원회 대안이 제출되었습니다. (재)돌봄과 미래를 비롯하여 많은 사회단체들이 의견을 냈으며 보건복지위원회, 법제사법위원회 심사를 거쳐 2024.2.29. 「의료.영양 등 지역 돌봄의 통합지원에 관한 법률(돌봄통합지원법)」이 통과되었습니다. 2년간 유예기간을 거친 후 2026.3.27. 전국적인 법 시행을 앞두고 있습니다. 현재 47개 지자체에서 시범사업을 하고 있으며 올해 7월부터는 53개 지자체가 추가되어 전국 100개 지자체가 돌봄통합지원사업을 추진할 예정입니다.

돌봄통합지원법은 지역사회돌봄의 목적, 내용, 수단을 규정하는 최초의 법이라는 의미를 가지고 있습니다. 돌봄통합지원법에는 국가와 지방자치단체의 책무, 돌봄통합지원 기본계획 수립, 통합지원의 절차, 통합지원 정책의 추진 및 지원, 통합지원 기반조성 등에 대한 포괄적인 규정을 두고 있습니다.

1장 총칙 : 목적, 정의, 통합지원 대상자, 국가와 지방자치단체의 책무
2장 통합지원 기본계획 수립 (기본계획, 지역계획, 실태조사, 성과 평가 등)
3장 통합지원 절차 (신청, 발굴, 조사, 퇴원환자 등의 연계, 종합판정, 개인별 지원계획의 수립, 통합지원 제공 등)
4장 통합지원 정책의 추진 및 지원 (보건의료, 건강관리 및 예방, 장기요양, 일상생활돌봄, 가족 등 지원)
5장 통합지원 기반 조성 (통합지원협의체 운영, 기초지자체에 전담조직 구성, 통합지원정보시스템, 전문인력, 전문기관)

## 노인인권기본법의 필요성

돌봄통합지원법은 지역사회돌봄을 위한 지자체의 전달체계를 만들고 돌봄서비스를 확충하며 각각의 제도와 서비스를 연계, 통합 지원하는 것이 중심입니다. 현행 사회보장 각 제도와 서비스가 이용자의 욕구에 맞게 통합돌봄이 제공될 수 있도록 개편하는 규정까지 담기지는 않았습니다. 노인을 부양의 대상, 시혜의 대상이 아닌, 주체적 삶을 사는 존엄한 존재로 권리를 보장한다는 내용은 미약합니다.

따라서 돌봄통합지원법의 시행은 지역사회돌봄을 시행하는 출발일 뿐, 돌봄보장 실현으로 나아가기 위해서는 첫째, 돌봄통합지원법의 개정과 하위법령 제정에 실질적인 시행 내용을 담아내는 것과 함께 둘째, 보건의료, 복지와 요양, 주거와 환경, 복지분권, 재정 등 많은 제도간 정합성을 검토하고 관련 법률의 개정 또는 새로운 법의 제정이 필요합니다.

(재)돌봄과 미래는 보건의료, 복지, 주거, 행정 등 30여개의 법률을 검토하며 관련 분야 현장 의견과 전문가 의견을 모으고 있습니다. 일본의 경우, 지역포괄케어 시행 이후 의료와 개호(장기요양, 돌봄)의 통합적 제공 체계를 마련하기 위해 19개의 관련 법률을 일괄 개정하는 새로운 법률을 제정하였습니다(「지역에 있어서의 의료 및 개호의 종합적인 확보를 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률」(약칭 의료개호종합확보추진법)을 제정)

노인인권기본법이 제정된다면 돌봄통합지원법을 보완하고 관련 제 법령의 개정을 추진할 때 인권을 더욱 적극적으로 보장하는 제도로 발전시켜나갈 기준이 되어 줄 것입니다.

## 노인인권기본법과 지역사회돌봄

노인인권기본법 제11조(돌봄 및 요양을 받을 권리)에 “노인은 거주지와 지역사회안에서 돌봄 및 보호를 받을 권리가 있다”고 명시하고 있습니다. 돌봄과 요양 서비스를 선택할 권리, 감염병 유행 및 위기상황에서 시설에서 퇴거할 권리, 적정한 의료 및 요양, 돌봄을 받을 권리, 각종 재난 발생시 우선적 보호를 받을 권리를 가지며, 이러한 권리를 보호하기 위해 국가는 정책을 추진하도록 하였습니다.

지역사회돌봄은 Aging In Place하는 삶입니다. 제11조뿐 아니라 제2장 노인의 권리보장 제 조항이 AIP의 필수요건에 해당합니다.

노인은 어디서, 누구와, 어떻게 살 것인가를 스스로 결정할 수 있는 ‘자기결정권’과 ‘선택권’을 가질 때, 주체적 삶을 사는 존엄한 존재로서 살아갈 수 있습니다.

고립되거나 배제되지 않고 사회생활을 통해 참여할 권리를 가집니다. 신체적, 정신적 노화로 인한 일상생활 지원뿐 아니라 돌봄을 받으면서 가능한 자립생활과 사회활동을 추구합니다. 이동할 권리가 보장되어야 합니다.

지역사회생활을 위해서는 안전하고 쾌적한 주거와 환경이 뒷받침되어야 합니다. 내 집에서 계속 살 수 있도록 대대적인 주택개조와 사회서비스가 제공되는 지원주택 공급이 필수적입니다. 유니버설 디자인의 적용이 주택과 건물에도 반영되어야 합니다.

전기고령자에게는 원할 때 일할 수 있도록 일자리를, 후기고령자는 의료와 요양 서비스를, 생애말기 돌봄에 관한 자기결정권을 존중하는 의료서비스를 보장하는 것이 중요합니다.

인권은 권리를 보장하는 국가의 책무를 전제로 합니다. 노인인권 보장을 위한 국가의 역할과 책임을 강조합니다. 돌봄과 요양을 받을 권리를 보장하려면, 돌봄서비스는 양적으로 충분하고 질적으로 높은 수준이어야 합니다. 현재 민간 중심의 서비스를 연계, 통합하는 정도의 소극적인 정책으로는 돌봄 및 요양을 받을 권리를 보장하기 어렵습니다.

공공의료, 돌봄기관을 대폭 확충해야 합니다. 현재 돌봄기관의 99%가 민간기관이 운영되고 있습니다. 의료기관은 90%가 민간영역입니다. 도시지역 외에 지방에는, 특히 인구감소지역에는 의료기관과 돌봄기관 자체가 부족합니다. 국가와 지방자치단체는 공공의료와 공공돌봄 기관을 설립하여 의료돌봄서비스 제공에 대한 책임을 져야합니다. 민간의 참여도 장려하여 지역내 완결적인 의료와 돌봄 생태계를 조성해야 합니다.

# 당신의 마지막 숨은 누가 결정하는가?

---

고현종 / 노년유니온 위원장

## □ 환자의 존엄한 자기 결정권이란 무엇인가?

환자의 존엄한 자기 결정권은 세 가지 핵심 권리를 포함합니다.

- 생명 연장만을 목적으로 하는 무의미한 연명치료를 거부할 수 있는 권리
- 자신의 가치관과 신념에 따라 마지막 순간을 준비할 수 있는 권리
- 불필요한 고통을 피하고, 인간으로서의 존엄을 지키며 삶을 마무리할 수 있는 권리

2018년 우리나라는 존엄한 죽음, 환자의 자주권 보장을 위해 연명의료 결정법을 만들었습니다.

## □ 연명의료결정법의 한계

2018년 ‘연명의료결정법’ 시행 이후에도 환자의 자기 결정권이 온전히 보장되지 못하는 현실적 한계가 존재합니다.

### ■ 첫째, 법 적용, 범위의 제한

현행법은 연명의료 중단 결정을 '임종 과정에 있는 환자'로 엄격히 한정하고 있습니다. 이는 담당 의사와 전문의가 모두 임종 과정임을 진단해야만 가능합니다.

말기암 환자, 지속적 식물인간 상태, 중증 치매 환자 등은 임종 직전이 아니라는 이유로 연명의료 중단을 원해도 자기 결정권을 행사할 수 없습니다. 대만의 경우 비가역적 혼수상태, 영구적 식물상태, 극중증 치매 환자까지 대상을 폭넓게 인정하는 것과 대비됩니다.

### ■ 둘째, 절차적·제도적 제약

연명의료 중단을 위해서는 의료기관윤리위원회가 설치된 기관이어야 하나, 모든 의료기관에 이러한 위원회가 설치되어 있지 않습니다. 또한 무연고자나 가족이 없는 환자의 경우 자기 결정권 행사가

더욱 어렵습니다. 1인 가구와 비혼 인구가 증가하는 현실에서 대리인 지정 같은 보완책이 시급합니다.

■ 셋째, 실질적 자기 결정권 행사 지원 부족

고령 환자, 장애인, 인지 저하 환자는 충분한 정보를 바탕으로 판단하고 자신의 의사를 표현하는 데 어려움이 있습니다. 이들을 위한 의사결정 조력, 전문 상담, 정보 제공 등 실질적 지원이 미흡합니다.

■ 넷째, 의료진과 환자 간 권한·관계 불균형

법적으로는 환자의 자기 결정권이 강조되었지만, 실제 의료현장에서는 여전히 의료진의 판단이 우선시되거나, 환자의 의사가 충분히 존중받지 못하는 사례가 있습니다.

■ 다섯째, 사회적·제도적 인식 미성숙

사전연명의료의향서 작성률이 낮고, 임종기 돌봄에서 환자의 의사가 온전히 반영되지 못하는 등 법의 취지가 현장에서 충분히 실현되지 못하고 있습니다.

□ 왜 노인 인권 기본법에 자기 결정권이 반드시 포함되어야 하는가?

■ 첫째, 고령사회에서 노인 인권의 핵심은 ‘자기 결정권’입니다.

- 노인은 단순히 보호받아야 할 대상이 아니라, 스스로의 삶을 주체적으로 선택할 수 있는 존재임을 법적으로 명확히 해야 합니다.

■ 둘째, 자기 결정권 보장은 노인의 삶의 질 향상에 필수적입니다.

- 자신의 치료와 돌봄 방식을 스스로 결정할 수 있을 때, 불필요한 의료적·사회적 고통이 줄어들고 존엄한 삶이 가능해집니다.

■ 셋째, 자기 결정권을 존중하는 문화는 사회적 연대를 강화합니다.

- 자기 결정권을 존중하는 문화란, 각자가 자신의 삶에 대해 스스로 선택할 수 있도록 사회와 타인이 인정해주는 분위기입니다. 이런 문화가 자리 잡으면 나이, 세대, 배경이 달라도 서로의 선택을 믿고 존중하게 됩니다.

## □ 맺음말

결국 자기 결정권을 존중하는 문화가 정착되면 “내가 원하는 대로 살 수 있다”는 믿음이 생기고, 서로의 선택을 인정하는 신뢰가 쌓입니다. 세대, 계층, 집단 간에 더 끈끈하게 연결된 사회가 만들어집니다.

이런 사회에서는 각자의 다름을 이유로 갈등하기보다, 서로의 선택을 존중하며 함께 살아가는 진정한 연대와 존중이 실현됩니다.

노인 인권 기본법에 죽음의 자기 결정권을 명확히 규정함으로써, 우리 사회가 모든 구성원의 존엄과 자율성을 보장하는 진일보한 사회로 나아갈 수 있기를 희망합니다.

경청해 주셔서 감사합니다.

# 외롭지 않을 권리, 어울려 살 권리

김수동 / 에이징투게더, 탄탄주택협동조합 이사장

“아~ 이렇게 혼자 오래 살 줄 몰랐어.”

한 노인의 이 말이 나를 공동체주택에 살게 하고, 사회주택 활동가의 길로 이끌었다.

노년의 삶에 영향을 주는 요소는 많다. 주거, 건강, 경제적 여유, 사회적 관계와 활동들. 하지만 그 모든 조건을 넘어 중요한 건, 익숙한 공간과 사회관계망 안에서 자기 주도적으로, 욕망하는 존재로 살아갈 수 있는 권리, 바로 노인의 존엄한 삶을 보장받을 권리다. 그러기 위해서는 공간과 관계의 재구성이 필요하다. 많이 늦었지만, 우리 사회도 노인 주거에 대한 관심을 보이기 시작했다. 정부는 지난해 <시니어 레지던스 활성화 방안>을 통해 노인주택 관련 규제 완화와 공급 확대를 발표했다. 하지만 정책 어디에도 정작 소비자이자 시민이며 권리의 주체인 노인의 목소리, 의견, 선택권은 담겨 있지 않다.

## 근본적인 질문, 노인주택이 왜 필요하지?

오래 살기 때문이다. 그리고 혼자 살아야 하는 시간이 길어졌기 때문이다.

더 이상 노인 돌봄을 가족이 감당하기 힘든 현실에서, 노인을 위한 주거와 요양시설은 필요불가결한 사회적 인프라가 되었다. 그러나 지금의 노인주택과 요양시설은 아프고, 외롭고, 더 이상 일상생활을 감당하기 힘든 노인이 어쩔 수 없이 들어가는 공간, 마치 ‘죽으러 가는 곳’처럼 여겨진다.

왜 우리는 노인의 삶의 마지막 단계를 '격리'와 '포기'로 규정하는가?

노인주택과 요양시설이 ‘마지막 집’ 아닌, 노인의 더 나은 삶을 가능하게 하는 ‘또 다른 집’, 권리를 보장받는 공간이 될 수는 없을까?

있다. 이를 위해서는 ‘자유’, ‘연결’, ‘역할’이라는 인간의 기본적 권리가 노인을 위한 공간과 관계 속에 보장되어야 한다.

## 자유 - 자기결정권의 존중

인간은 개성과 취향을 지닌 존재다. 나이가 들었다고 해서 그것들이 사라지는 것은 아니다.

그럼에도 불구하고 우리 사회는 종종 노인의 개성과 취향을 ‘돌봄’이라는 이름으로 무시하거나 억압한다. 노인의 자기결정권은 인권의 핵심이다. 사생활이 보장되는 공간, 자신의 취향이 반영된 생활, 선택 가능한 프로그램. 이러한 환경이 마련되어야 한다. 이제 노인복지는 단순한 보호나 생존의 문제가 아니라, 삶의 질과 존엄을 보장하는 인권의 문제다.

## 연결 - 고립되지 않을 권리

인간은 사회적 존재다. 고립은 인간의 존엄을 침해한다. 특히 노년의 사회적 고립은 건강과 생존 자체를 위협하며, 그로 인한 사회적 비용도 크다.

노인에게서는 지역사회와 연결될 권리, 타인과 관계 맺을 권리가 있다. 가족, 이웃, 돌봄 제공자, 세대 간 교류를 통해 삶의 의미는 확장된다.

## 역할 - 쓸모를 느낄 권리

노인은 단지 돌봄을 받아야 하는 존재가 아니다.

그들 역시 타인을 돌보거나, 경험을 나누거나, 무언가를 창조하는 ‘쓸모 있는 존재’로서의 권리를 가진다. 자원봉사, 육아 지원, 이야기 나눔, 공동체 운영 등 노인의 능동성과 사회참여는 그 자체로 인권이다.

노인이 자신의 의지로, 고립되지 않고, 존엄하게 살아갈 수 있는 권리.

이를 실현하는 방식은 다양할 수 있다. 시장의 상품과 서비스로, 공공의 사회서비스로, 그리고 당사자 주도의 시민사회적 실험들로. 중요한 것은 노인을 보호해야 할 대상이 아니라, 권리를 가진 시민으로 바라보는 시선의 전환이다.

폐쇄된 시설이 아닌, 열린 공간.

‘마지막 집’이 아닌, 삶의 가능성을 확장하는 ‘또 다른 집’.

이것이 노인의 주거권이자 인간으로서의 기본권이다.

# 노인인권기본법 제정과 노인의 참여권

박노숙 / 한국노인종합복지관협회장

대한민국은 전 세계적으로 유례없이 빠른 속도로 초고령사회에 진입하고 있으며, 이는 단순히 인구 구조의 변화를 넘어 국가 복지 체계 전반의 유연하고 지속 가능한 전환을 요구하는 중대한 과제입니다. 이러한 배경에서 노인을 더 이상 돌봄이나 지원의 수동적인 대상이 아닌, 여타 국민과 마찬가지로 인간으로서 존엄성과 자율성을 지닌 인권의 주체로 인식하고, 노인의 인권 전반을 포괄하며 기존 법률 및 제도 수립에 구속력을 갖는 기본법 형식의 노인인권기본법 제정 필요성이 강력하게 제기되고 있습니다.

노인인권기본법(시안)에서 제시하는 노인인권 보장을 위한 4대 기본 원칙 중 하나가 바로 ‘참여권과 자아실현의 권리’입니다. 이는 노인이 사회의 일원으로서 배제되거나 소외되지 않고, 노년기에도 자신의 역량을 발휘하고 사회에 기여하며, 삶의 만족도를 높이는 데 필수적인 권리입니다.

## □ 참여권 보장의 필요성

현재 한국 사회의 많은 노인은 참여권이 충분히 보장되지 못해 다양한 어려움에 직면하고 있으며, 이는 노인인권기본법 제정 논의에서 참여권 보장의 필요성을 역설하는 근거가 됩니다.

### 1. 사회적 고립 및 관계 약화

은퇴 등으로 인해 사회적 관계망이 축소되고 경제적 어려움이 더해지며, 핵가족화 및 1인 가구 증가는 노인의 사회적 고립 가능성을 높입니다. 사회로부터의 고립은 삶의 만족도와 정신 건강에 부정적인 영향을 미치므로, 참여권 보장을 통한 사회적 연결 강화는 필수적입니다.

### 2. 노동 시장 배제와 불안정한 노동

많은 노인이 일할 의사와 능력이 있음에도 연령을 이유로 노동 시장에서 배제되거나, 생계를 위해 불안정하고 저임금의 일자리에 내몰리는 현실은 '먹고 살기 위한 잔인한 노동'으로 이어지기도 합니다. 이는 사회 참여 및 자아실현의 매개로서의 노동이 아닌 생존 수단에 머물게 합니다. 노인이 능력에 따라 존중받는 일자리에서 일하고 사회에 기여할 수 있도록 하는 것은 참여권으로서 노동권

보장의 핵심입니다. 국제사회 역시 노인을 능동적인 참여자로 정의하며 고령 고용을 통한 지속 가능한 발전을 촉구하고 있습니다.

### 3. 교육 및 정보 접근성의 불평등

교육 기회가 특정 노인에게 집중되거나 여가 중심으로 치우쳐 자아실현 욕구를 충족시키지 못하는 한계가 있습니다. 또한, 급격한 정보화 사회에서 키오스크, 모바일 뱅킹 등 필수적인 디지털 서비스 이용에 어려움을 겪는 디지털 격차 문제는 노인의 사회 참여를 제약하는 주요 장벽이 됩니다.

참여권은 차별 없는 교육 접근권과 정보 격차 해소를 위한 노력을 포함해야 합니다. '쉬운 언어' 개발 및 적용을 통해 노인의 알 권리를 보장하고 스스로 정보를 검색하며 자기 결정을 할 수 있도록 돕는 것이 중요합니다.

### 4. 정책 결정 과정에서의 배제

자신의 삶에 직접적인 영향을 미치는 노인 정책 수립 과정에서 정작 당사자인 노인들의 참여나 의견 수렴은 미흡하거나 배제되는 경우가 많습니다. 이는 노인을 정책의 수동적인 대상으로 취급하는 결과이며, 노인이 자신의 권리를 주체적으로 주장하고 실현하는 데 걸림돌이 됩니다. 참여권 보장은 노인이 정책 수립 과정에 주체적으로 참여하고 의견을 반영할 수 있도록 보장하는 것을 의미합니다.

### 5. 물리적, 사회적 환경 접근성 부족

주거 환경 내 편의 시설 부족, 대중교통 이용의 어려움, 공공장소 및 시설 이용의 불편 등은 노인이 지역사회 안에서 자유롭게 이동하고 활동하며 사회생활에 참여하는 것을 어렵게 합니다.

참여권에는 안전하고 쾌적한 환경에서 자유롭게 이동하고 기본적인 공공 서비스에 쉽게 접근할 권리가 포함됩니다. 특히 인프라가 취약한 농어촌 지역에서는 교통 접근성 문제가 심각합니다.

### 6. 제한된 서비스 결정권 및 선택권

돌봄 등 자신에게 제공되는 서비스에 대해 노인 스스로 결정하고 선택할 권리가 충분히 보장되지 않아 사회 참여에 제약이 발생하기도 합니다.

이처럼 노인의 참여권 보장은 단순히 여가 활동 지원을 넘어, 노년기에도 존엄성을 유지하고 주체적인 삶을 영위하며 사회의 일원으로서 통합되어 기여하고자 하는 노인의 근본적인 욕구와 인권을 실현하기 위해 필수적입니다. 이는 노화가 퇴화나 비극이 아닌, 인간으로서의 존엄과 가치, 행복을 실현하는 삶의 한 단계가 될 수 있도록 하는 중요한 기반입니다.

## □ 참여권 보장의 방향

### 1. 지역사회 통합과 사회 참여 촉진

- 노인이 지역사회 및 사회의 일원으로서 적극적으로 참여할 권리를 명문화합니다.
- 물리적, 사회적, 경제적, 문화적 환경에 대한 접근권과 자유로운 이동권을 보장하기 위한 정책을 포함합니다. 이는 안전하고 접근성이 용이한 주택 공급, 공공시설 및 대중교통 접근성 개선 등을 통해 구현될 수 있습니다.
- 노인의 역량 유지·강화 사업 및 지역사회의 노인 참여 사업을 확대합니다.
- ‘선배시민’ 개념을 통해 노인을 돌봄 대상이 아닌 경험과 지혜를 후배 세대와 나누는 주체적인 사회 구성원으로 인식 전환을 유도하고, 관련 프로그램 및 정책 개발을 지원합니다. 노인종합복지관 등 지역사회 인프라를 활용하여 참여 활동을 촉진합니다.

### 2. 차별 없는 교육 기회 보장

- 노인이 차별 없이 교육을 받고, 자기 성장의 기회를 가질 권리를 명문화합니다.
- 경제적 능력이나 거주지와 관계없이 접근 가능한 다양한 교육 훈련 프로그램 및 자료를 개발하고 제공해야 합니다. 이는 현재 교육이 일부 노인에게 집중되고 여가 중심으로 이루어지는 한계를 극복하기 위한 방향입니다.
- 정보 격차 해소를 위한 교육을 시행하고 촉진하며, 노인이 로봇, 인공지능 등 새로운 정보통신 기술을 활용할 수 있도록 지원합니다. 노인의 알 권리 보장을 위해 어려운 정보를 쉬운 언어로 제공하는 노력도 포함됩니다.
- 남성/여성, 고학력/저학력 등 인구사회학적 특성을 고려한 세분화된 교육 및 참여 정책 개발이 필요하다는 제언도 있습니다. 개인의 내면적 요인(자아존중감, 지향동기)이 사회 참여 수준에 긍정적 영향을 미치는 만큼, 이를 향상시키는 교육 프로그램 개발도 중요합니다.

### 3. 문화 향유권 및 세대 간 교류 증진

- 노인이 지역사회의 문화 및 예술 생활에 참여하고, 자신의 지식과 경험을 다른 세대와 공유할 권리, 과학 기술 발전 혜택을 향유할 권리를 명문화합니다.
- 놀이, 체육 활동, 레저, 스포츠에 대한 권리를 포함합니다.

- 문화 상품 및 서비스 이용에 관한 우대 정책을 마련하고, 노인의 세대 간 문화 공유를 장려하며 능력 인증을 지원하는 정책 방향을 제시합니다. 이는 '연령 다양성'을 높이고 연령 통합적인 문화적 분위기를 조성하는 데 기여합니다.

#### 4. 정책 결정 과정에서의 노인 참여 보장

- 국가와 지방자치단체는 노인 정책 수립 절차에 노인의 참여 또는 의견 수렴을 보장하는 조치를 하여야 함을 명시합니다. 이는 노인을 정책 대상이 아닌 주체로 세우는 매우 중요한 방향입니다.

#### 5. 자기 결정권 보장 및 정보 접근성 개선

- 돌봄 등 서비스 이용에 있어서 노인의 '자기 결정권'과 '자기 선택권'을 강조하고, 의사결정 지원 시스템을 마련합니다.
- 정보화 시대에 소외되지 않도록 '쉬운 언어' 개발 및 적용을 통해 노인의 알 권리를 보장하고 스스로 정보를 검색하고 결정할 수 있는 능력을 향상 시킵니다.

종합적으로, **노인의 참여권**은 단순히 여가나 취미 지원에 그치는 것이 아니라, 노동, 교육, 문화, 정책 결정 등 **사회 전반의 영역에서 연령에 따른 차별 없이 주체적으로 활동하고 기여하며, 자신의 삶과 관련된 과정에 참여함으로써 진정한 의미의 '연령 통합적 사회'를 구현하는 방향을 목표로 하고 있습니다.**

노인을 인권의 주체로 세우고 누적적이고 교차적인 차별을 해소하며, 급변하는 사회에서 노년기 삶의 특성을 반영한 제반 법률과 제도를 재구조화하기 위한 기본 원칙과 방향을 제시하는 상위법으로서, 노인인권기본법 제정은 초고령사회 진입을 앞둔 한국 사회에서 노인이 된다는 것이 더 이상 '재앙'이나 '불행'이 되지 않도록 인간의 존엄과 가치, 행복을 실현하는 범사회적인 약속이자 첫걸음이라는 점에 많은 의견이 모아지고 있습니다. 참여권 보장은 이러한 약속을 실현하기 위한 핵심 축이라 할 수 있습니다.

## □ 연령차별은 부당한가? : 철학적 논거

칸트는 “너 자신의 인격이나 다른 사람의 인격을 단지 수단으로만 대하지 말고, 언제나 목적으로 대하라”고 주문함. 이는 인간의 자율성과 존엄성을 인정하고, 그 자체로 가치 있는 존재로 대해야 하며, 동시에 인간의 도구화를 경계하라는 의미임. 노인 차별은 ‘생산을 위한 도구’라는 자본적 관점에서 인간의 가치를 평가한 결과로, 칸트가 경고한 인간 도구화의 대표적 예임.

센은 인간 역량 이론을 통해 인간이 자신이 희망하는 대로 존재 방식을 최대한 실현하는 것이 진정한 자유이며, 정의라고 주장함. 사회, 정치, 경제적 지원을 통해 인간의 실존이, 희망하는 존재의 방식과 최대한 일치할 수 있도록 지원해야 함을 강조함. 연령을 이유로 권리, 기회, 자원의 접근성에 차등을 두는 것은 인간 역량 이론의 정의관에 어긋나는 것임.

## □ 차별받지 않아야 함은 권리인가? : 국제 사회의 권고

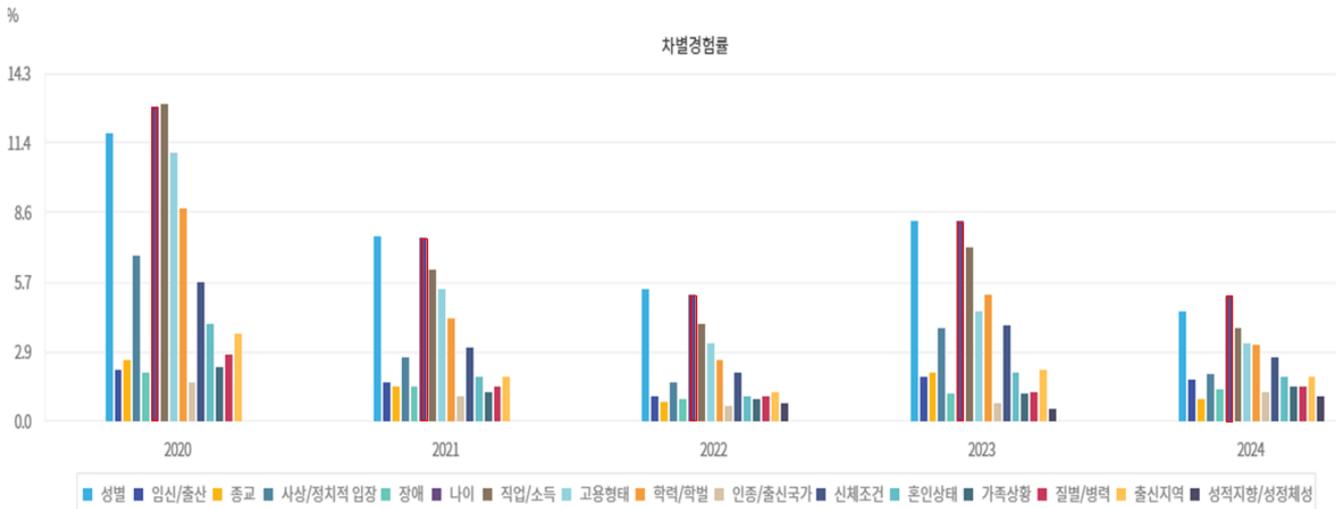
연령을 이유로 부당하게 처우 받지 않아야 함을 인간의 권리로 밝힌 근거는 국제 규약 및 국내법에서 확인됨.

근거	관련 내용
세계인권선언 제2조	출신국가 또는 (종략) 기타 지위(연령) 등의 어떠한 차별도 없이 이 선언에 있는 모든 권리와 자유를 누릴 자격이 있다
경제적 사회적 문화적 권리에 관한 국제 규약 제2조	출생이나 기타 지위에 따른 차별 금지
시민적 정치적 권리에 관한 규약 제26조	법 앞에 평등하며 차별받지 않는다
유엔 고령자 권리 원칙 중 존엄성 원칙	(생략) 또한, 나이·성별·인종이나 민족적인 배경, 경제적 수준의 정도 등에 따라 차별받지 않고 항상 공정한 대우를 받아야 한다.
유럽연합 기본권 헌장 제21조	연령을 포함한 모든 형태의 차별 금지 명시

## □ 노인은 차별받고 있는가?

차별을 경험한 사람의 비율은 매년 감소하는 경향을 보임. 연령을 이유로 차별을 당한 비율 또한 지속적으로 감소하고 있음.

그러나 매년 연령을 이유로 차별을 경험한 비율은 여타 이유로 차별을 경험한 비율에 비해 상대적으로 높게 나타남. 이는 연령이 가장 강력한 차별의 준거로 작동하고 있음을 시사함.



다양한 장소에서 차별을 경험한 노인의 비율은 2020년 대비 2023년 감소한 것으로 확인되나, 차별의 경험률은 여전히 높게 나타남.

2020년 연령을 이유로, 직장에서 차별을 경험한 노인은 2.2%에 달함.

2020년 노인실태조사		2023년 노인실태조사	
대중교통 이용 시 차별 경험	20.8%	대중교통 이용 시 차별 경험	12.6%
식당이나 커피숍 이용 시 차별 경험	16.1%	상업시설 이용 시 차별 경험	14.0%
판매시설 이용 시 차별 경험	14.7%	가정 내에서의 차별 경험	8.6%
의료시설 이용 시 차별 경험	12.7%	의료시설 이용 시 차별 경험	7.9%
		공공기관 이용 시 차별 경험	7.2%

## □ 노인 차별은 문제인가?

차별에 대한 경험은 노인의 삶에 다면적이고 또 부정적인 영향을 미침. 차별은 노인이 자신의 이미지를 부정적으로 형성하게 하여, 심리·사회적 자아를 위축시킴

이로 인해 차별을 경험한 노인은 사회적 관계 맺기에 소극적이고, 사회활동이 유의미하게 감소하며, 사회적 고립에 처할 가능성이 높아짐.

차별은 노인의 신체적 건강에도 부정적인 영향을 미치며, 전반적인 삶의 만족도를 낮추고, 자살 사고를 높임.

사회적인 차원에서, 차별은 노인의 잠재력과 역량을 사회의 성장 동력으로 자원화하는 것을 차단하기 때문에 집단적 손실을 야기함.

## □ 노인 차별은 근절될 수 있는가?

노인 차별은 서로 다른 이해관계가 맞물린 결과이며, 다양한 주체의 권력 질서가 재현된 구성물로 이해할 필요가 있음.

예컨대, 고용 차별은 자본의 이익을 위한 사회(권력 집단의)적 선택임. 배달앱과 카카오 택시는 인간의 단절과 고립을 먹고 자라는 플랫폼 경제 주체와 편의를 우선하는 비노인 세대의 담합이 낳은, 의도하지 않았으나 많은 피해자를 야기한 차별임.

제도적 차별 혹은 사적 차별, 직접적 혹은 간접적 차별, 모든 차별의 뒤에는 항상 차별의 결과를 즐기는 승자가 있음.

이들은 차별을 정당화하기 위해 노인에 대한 편견과 고정관념을 강화하고, 편견을 사회화한 대중에 의해 노인 차별은 재강화되고 구조화됨.

노인인권기본법 제정 추진연대 자료집  
**[라운드테이블] 노인인권기본법 제정의 필요성 및 방향**

**발행일** 2025. 05. 08.

**발행처** 노인인권기본법 제정 추진연대

(건강사회를 위한 치과의사회, 건강수명 5080 국민추진위원회,  
노년유니온, 민주사회를위한변호사모임, 민주노총, 사회복지법인  
YWCA 복지사업단, 실천불교승가회, 에이징투게더,  
원불교인권위원회, 재단법인 돌봄과 미래,  
전국장기요양요원지원센터 협의체, 전국시니어노동조합,  
참여연대, 천주교인권위원회, 한국기독교교회협의회(NCCK),  
한국노인종합복지관협회, 한국사회복지사협회,  
한국여성단체연합, 한국여성민우회, 흥사단, 60+기후행동)

**담당** 참여연대 전은경 팀장 02-723-5056 welfare@pspd.org