

노인인권 증진과 보호에 관한 국제법 하의 규범적 기준과 의무
Normative standards and obligations under international law in relation to the
promotion and protection of the human rights of older persons
(January 28, 2022)

유엔 인권최고대표사무소 보고서
Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights

요약

본 보고서는 인권이사회 결의안 48/3에 의거하여 제출되었으며, 노인인권 증진과 보호에 관한 국제법 하의 규범적 기준과 의무에 대한 분석적 개요를 제공한다. 상기 보고서는 법이나 관행의 측면에서 현재의 국제적 체계가 노인인권을 다루는 데 파편화되어있거나 일관적이지 못하며, 종합적이면서 통합적인 노인인권체계를 향한 조속한 개발과 채택이 필요하고, 이와 함께 현 메커니즘에 노인의 이해를 더욱 반영시켜야 한다는 결론을 내린다. 동 보고서는 같은 결의안에서 채택된 다중이해관계자 회의에서 논의를 촉진하고, 고령화개방형실무그룹을 포함한 국가적, 지역적, 그리고 국제적 차원에서 모든 관련 논의에 기여하고자 한다.

* 현 보고서는 제출자가 통제할 수 없는 사정으로 인해 출간 예정일 이후 출간하기로 합의되었다(Agreement was reached to publish the present report after the standard publication date owing to circumstances beyond the submitter's control).

I. 서론(Introduction)

1. 본 보고서는 유엔 인권이사회(Human Rights Council) 결의안 48/3에 따라 제출되었다. 해당 결의안에서 이사회는 유엔 인권최고대표사무소(OHCHR)로 하여금 노인인권 증진과 보호에 관한 국제법 하의 규범적 기준과 의무에 대한 보고서를 준비할 것을 요청하였으며, 이를 위해 국가, 지역 메커니즘, 조약 기구, 국가 인권기구, 관련 유엔 기구, 그리고 시민사회 단체와 협의하고 제49차 회기 시 인권 이사회에 제출하도록

록 하였다. 이사회는 추가적으로 유엔 인권최고대표사무소에 보고서를 논의할 다중이해관계자 회의를 소집하도록 하고, 이 회의 결론 요약문을 준비하도록 요청하였다. 이 결론 요약문은 노인 관련 국제 인권법의 잠재적 격차와 분산화를 해결할 수 있는 권고를 포함하도록 하며 해당 보고서를 제51차 회기까지 인권이사회에 제출하도록 하였다.

2. 고령화개방형실무그룹'(Open-ended Working Group on Ageing)은 유엔총회 결의안 65/182와 67/139¹에 따라 설립되어 의무를 부여받았다. 2011년부터 열린 11차례 회기에서 노인에 관한 기존 국제적 체계의 적절성과 잠재적 격차 및 기타 한계점들을 어떻게 가장 효과적으로 다룰 것인가, 그리고 필요한 경우 추가적인 장치 및 수단들의 타당성 등에 대해 논의해 왔다. 인권 이사회가 24/20 결의안을 통해 확립하고 법제화한 '노인의 모든 인권 향유에 관한 독립전문가(Independent Expert on the enjoyment by all older persons of human rights, 이하 독립전문가로 지칭)'는 해당 문제를 2013년부터 깊이 탐색해왔다. 뿐만 아니라 이외 인권 기구들 역시 자체적인 작업을 통해 노인인권 사안을 다루어 왔다. 본 보고서는 위에 서술한 기구들과 메커니즘의 작업들, 그리고 OHCHR가 고령화개방형실무그룹 2012년²과 2021년³ 회기에 제출한 노인에 대한 규범적 기준을 다룬 두 분석연구를 기초로 하고 있다.
3. 본 보고서를 준비하는 과정에서, OHCHR은 관련 이해관계자들과 협의하였으며 자료 제공 요청을 통해 28개에 달하는 서면 자료를 받았다. 이 자료는 OHCHR 웹사이트에서 확인 가능하다.⁴

¹ <https://social.un.org/ageing-working-group/index.shtml> 참고.

² OHCHR, "Normative standards in international human rights law in relation to older persons", analytical outcome paper (2012 analytical study), <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/OHCHRAnalyticalOutcomePaperonOldePersonsAugust2012.doc> 참고.

³ OHCHR, Update to the 2012 analytical outcome study on the normative standards in international human rights law in relation to older persons, working paper prepared by OHCHR (2021 updated study), March 2021, <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eleveth/OHCHR%20HROP%20working%20paper%2022%20Mar%202021.pdf> 참고.

⁴ https://www.ohchr.org/EN/Issues/OlderPersons/Pages/submissions-res-48_3.aspx 참고.

II. 배경(Background)

A. 인구변동과 노인의 인권(Demography and the human rights of older persons)

4. 급속한 인구 고령화는 우리 시대의 가장 두드러지는 현상 중 하나이다.⁵ 65세 이상의 인구는 2050년까지 15억명으로 전세계 인구의 약 6분의 1 정도 차지할 것으로 추정된다.⁶ 개인은 나이 들 자체로 인해 더 취약해지는 것은 아니나, 고령과 동반되는 몇몇의 신체적, 정치적, 경제적, 그리고 사회적 요인이 노인인권 향유를 어렵게 하고 있으며, 이는 코로나19(COVID-19) 팬데믹 동안 입증되었다.⁷
5. "고령" 혹은 "노인"은 사회적으로 구성되는 개념이며, 사람을 "늙음"으로 인식하는 것의 중요도 또한 마찬가지로이다.⁸ 한 개인이 "고령자"가 되었음을 결정하는 변하지 않는 객관적인 생물학적, 혹은 연대기적 요인은 존재하지 않는다. 이는 개인이 속한 공동체의 문화적 가치 혹은 관습에 의해 결정된다.⁹ "고령"이라 함은 각기 다른 목적에 의해 다양하게 정의될 수 있다. 생활나이(chronological age)가 임계 기준이라 하더라도 국가 연금 자격 여부, 노인 할인 혹은 다른 연령 관련 혜택, 노인의 운전능력 평가 등에서 다양한 연령이 기준으로 사용된다.¹⁰ "고령"의 개념과 "노인"¹¹의 개념은 시대에 따라 각기 다른 문화에서 상이하였다. 개인의 심리적 연령(자신이 얼마나 나이가 들었다고 생각하는지)은 그들의 생활나이 혹은 타인이 본인을 어떤 연령대로 보는지와는 다를 수 있으며, 다양한 사회집단을 대상으로 "누가 노인인가"라는 질문을 던졌을 때, 본인의 나이와 비교하며 다양하게 답할 수 있다.¹²

⁵ *Shaping the Trends of Our Time*, United Nations Economist Network for the seventy-fifth anniversary of the United Nations의 보고서 참고.

⁶ United Nations, *World Population Ageing 2019: Highlights*, 5쪽.

⁷ [A/75/205](#), 그리고 유엔 사무총장의 코로나19가 노인에게 끼친 영향에 관한 정책 브리프를 참고.

⁸ [A/HRC/48/53](#), 31-37항.

⁹ Gerard Quinn and Israel Doron, *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons: The Current Use and Future Potential of the European Social Charter* (Council of Europe, 2021), 15-17쪽.

¹⁰ Ibid, 16쪽.

¹¹ 50/141 결의안에서 유엔 총회는 "elderly"라는 용어를 "older persons"으로 대체하기로 결정하였다. 이는 노인을 위한 유엔 원칙(United Nations Principles for Older Persons)을 따르는 것이다.

¹² Gerard Quinn and Israel Doron, *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons:*

6. “노인”이나 “고령”에 이른 것으로 분류되면 그 분류로 인해 종종 시스템적으로 불리한 상황에 처하게 된다. 노인을 향한 차별적 대우는 종종 노인이 능력이 저하되었고, 새로운 기술을 배우거나 상황에 적응하지 못하며 또한, 그렇게 하려는 관심도 없을 것이라는 가부장적(paternalistic) 또는 부정적인 가정이나 연령주의적 고정관념에 근거한다. 이러한 연령주의적 태도는 “고령”에 도달했을 때, 보수를 받는 노동과 같은 사회적, 경제적 활동으로부터 개인과 집단을 소외시키는 것을 정당화한다.

B. 노인의 인권에 대한 코로나19의 영향(Impact of the COVID-19 pandemic on the human rights of older persons)

7. 코로나19 팬데믹은 노인을 위한 국제 및 국가적 체계가 부족함을 현저하고 비극적으로 부각시켰다. 팬데믹은 많은 집단에 심각하게 영향을 끼쳤으나, 그 결과는 현존하는 불평등과 부당한 사회 구조로 인해 증폭되었다.¹³ 특히 노인인권에 끼친 영향은 더욱 극심하였다.¹⁴ 노인은 감염병에의 높은 취약성과, 열악한 생활여건으로 인해 인명 피해의 압도적인 비중을 차지하였다. 그러나 팬데믹은 인명 피해나 심각한 질병의 측면을 넘어서, 이미 존재하던 연령주의적 구조, 태도, 관행을 더욱 더 부각시켰다. 그리고 이는 노인의 인권 향유를 저해하는 심각한 결과로 이어졌다.
8. 2020년 5월 유엔 사무총장은 코로나19 팬데믹이 노인에 끼칠 수 있는 특정 위험에 대해 언급했다.¹⁵ 이는 심각한 질병에의 높은 감염률과 그에 따른 높은 사망률; 의료 서비스, 우선순위 치료, 그리고 인명 구조 치료에서 연령에 의해 차별 받을 수 있는 가능성; 코로나19로 인한 요양원 혹은 장기요양시설 거주 노인 수천 명의 사망; 격리령으로 가정, 요양시설 및 기관에서 방치와 학대에의 추가적 노출; 재가방문 및 커뮤니티 케어 등 코로나19와 관련 없는 의료서비스에 대한 접근성 저하; 격리 기간, 그리고 사회적 거리두기로 인해 특히 독거 여성 노인에게 영향을 미치는 사회관계망 손상, 사회적 고립 위험 증가, 정신건강 위험 증가; 노인을 대상으로 세대 간 분노를 표현하는 공공담론, 소셜미디어에서의 혐오발언의 등장, 노인에 대한 낙인화

The Current Use and Future Potential of the European Social Charter, 16쪽.

¹³ [E/CN.5/2021/4](#) 참조.

¹⁴ United Nations, “COVID-19 and human rights: we are all in this together”, April 2020.

¹⁵ United Nations, “Policy brief: the impact of COVID-19 on older persons”, May 2020.

(stigmatization)와 차별 등 연령주의 고착화 심화; 팬데믹 관련 정보와 기타 정보, 그리고 정부와 기타 서비스에 대한 접근성 차이; 공공 데이터 분석에서 노인에 대한 데이터 부재 등을 포함한다.

9. 팬데믹이 끼친 많은 영향은 노인인권을 보호하는 데 있어 현 체계가 지닌 불완전성을 반영한다. 보건 비상사태에 대한 대응은 연령차별, 사회보호 및 보건 서비스에의 접근성 제한, 의사 결정과정에서 자율성과 참여도 부족, 그리고 폭력, 방치, 학대의 위험 등 수년 동안 노인이 대면했던 많은 어려움을 적나라하게 보여주었고, 이를 종종 증폭시켰다.
10. 이런 상황의 엄중함과 급박함은 유엔 사무총장의 노인에 대한 정책 브리프를 지지하는 146개 회원국과 영구 옵서버 국가들의 공동성명에서 강조되었다. 이들은 코로나19 팬데믹이 노인의 삶에 끼치는 매우 심각한 영향 그리고 연령 차별 및 노인 낙인화 등 연령주의의 확대에 깊은 우려를 표명하였다. 또한 노인의 존엄성과 권리를 완전히 증진 및 존중하기로 약속하였으며, “노인의 필요와 권리를 충족하고, 더 포용적이며 평등하고 회복력 있는 고령 친화적 사회를 양성하기 위해 국제적, 국가적 목표대응을 강화하겠다”라 선언하였다.¹⁶
11. 팬데믹은 유엔 시스템¹⁷과 독립전문가¹⁸를 포함하는 인권 메커니즘¹⁹이 강조한 노인을 비롯한 모든 사회구성원의 인권을 보호하는 데 있어 국제 사회와 정부에 새로운 어려움을 지속적으로 야기하고 있다. “더 나은 재건(build back better)”을 위한 전략에서도 노인이 이 (전략) 계획에 지속적으로 포함되는지, 또는 노인이 때때로 제외되는 것은 아닌지 질문을 제기한다.²⁰

¹⁶ http://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2020/05/ENG_final_-with-countries.pdf 에서 열람.

¹⁷ “코로나19에 대한 UN의 대응”을 <https://www.un.org/en/coronavirus/UN-response>에서 참조; 유엔 고령화 프로그램(유엔경제사회부), “코로나19 팬데믹과 노인: 코로나19와 노인에 관련된 UN 체계의 자료”, <https://www.un.org/development/desa/ageing/covid19.html>에서 참조.

¹⁸ [A/75/205](#) 참조.

¹⁹ 코로나19와 인권조약 기구, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/COVID-19-and-TreatyBodies.aspx>에서 열람 가능; “코로나19 맥락에서 인권조약 기구들의 선언 모음집”, 2020년 9월, www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External_TB_statements_COVID19.pdf 에서 열람.

²⁰ [A/HRC/48/53](#), 18항.

12. 팬데믹은 현재 규범적 체계에 결함이 있으며, 노인인권을 효과적으로 보호하기 위해서는 아직 많은 것이 보완되어야 하는 점을 보여주었다. 유엔 사무총장의 정책 브리프는 노인인권 보호를 위한 더 강력한 국제적, 국가적 법체계 구축을 촉구하는 한편 고령화개방형실무그룹은 국제적 법 장치 마련을 위한 제안서 개발에 박차를 가할 것을 요청하였다.²¹ 독립전문가는 팬데믹이 “코로나19 대응 및 복구 단계²²를 넘어서 다루어야 할 보호 격차를 가시화하였으며, 노인의 권리와 존엄성을 증진하고 보호하기 위한 포괄적이고 통합적인 국제적 법 장치의 부재는 지속적으로 위기상황에 처한 노인들에게 실질적으로 중요한 함의를 가진다”고 결론 지었다.²³

Ⅲ. 연령주의, 연령차별 및 노인인권(Ageism, age discrimination and the human rights of older persons)

13. 노인인권에 대한 만연하고 조직적인 침해에 현 국제체계가 적절히 대응하고 있는가를 알아보려면, 침해의 본질과 원인을 확인할 필요가 있다. 이를 위해서는 나이 들과 연령주의의 사회적 구성이 어떻게 침해의 양상에 영향을 주는지 이해해야 한다. 이 분석은 다수의 일반조약과 주제별 조약에 분산되어 있는 현 국제체계에 의한 보호가 고령에 기반한 차별의 근원적인 구조와 원인에 대한 완전한 이해에 기반하고 있는지, 해당 이슈와 관련해 일관적이며 체계적으로 그리고 지속적으로 관여하고 있는지 여부를 확인하기 위해 필수적이다.
14. 다양한 학술적 연구가 연령주의의 본질과 정도²⁴에 대해 다루었다. 연령주의는 비가시적이고 사회에 널리 수용되어 있으며 개인에게 상당한 신체적, 정신적 피해를 야기하고, 사회 전체에 기타 부정적 영향을 준다.²⁵ 연령주의는 암묵적이거나 명시적

²¹ [A/75/218](#), 58항.

²² [A/75/205](#), 29항.

²³ [A/75/205](#), 78항.

²⁴ 예를 들어 Todd D. Nelson, “Ageism: prejudice against our feared future self”, *Journal of Social Issues*, vol. 61, issue 2 (2005), 201–221 쪽; 그리고 Liat Ayalon and Clemens Tesch-Römer (eds.), *Contemporary Perspectives on Ageism* (Springer, 2018)을 참고할 것.

²⁵ Kerry Sargent-Cox, “Ageism: we are our own worst enemy”, *International Psychogeriatrics*, vol. 29, issue 1 (2017), 1–2쪽.

일 수도 있고, 부정적일수도 긍정적일 수도 있으며, 다양한 형태로 나타날 수 있다.²⁶ 연령주의적 태도는 개인의 마음 속에서, 대인 관계의 태도와 행동에서, 혹은 제도적이거나 정책적 수준에서 존재할 수 있다.²⁷ 연령주의적 태도는 노인 스스로를 포함해 사회에 널리 수용되어 있다. 그리고 이러한 내재화는 여러 유해한 결과를 낳는다.²⁸

15. 연령주의는 노인에게 해로운 영향을 끼치는 전지구적 현상이며 노인이 여러 인권을 향유하는 데 영향을 미친다. 생존권, 건강권, 적절한 생활 수준을 누릴 권리, 일할 권리, 자주성과 독립성에 대한 권리, 개인의 자유와 안전에의 권리, 사회생활에 참여할 권리가 이에 해당한다. 세계보건기구, OHCHR, 유엔 경제사회국, 유엔 인구기금이 2021년 공동으로 출간한 연령주의에 관한 국제보고서(Global Report on Ageism)는 연령주의의 본질과 정도 그리고 연령주의가 젊은이와 노인에게 미치는 영향에 대한 증거를 담고 있다. 해당 보고서는 연령차별과 연령주의에 대해 강력한 법적보호가 우선적으로 갖추어져야 함을 보여준다.²⁹
16. 독립전문가³⁰는 건강 및 장기요양, 폭력 및 학대, 취업 및 퇴직, 사회적 소외, 경제 활동, 미디어의 묘사, 혐오발언, 위기상황 등³¹의 영역에서 노인의 삶에 연령주의가 끼칠 수 있는 해로운 영향에 대해 우리의 관심을 환기시켰다. 독립전문가는 노인을 동질화 시키는 연령주의적 태도나 관행이 노인의 다양함을 반영하지 못한다는 것을 언급하였다. 연령주의가 어떻게 “성별, 장애와 건강상태, 출신 민족, 토착민 정체성 또는 이민자 지위, 젠더 정체성, 성적 지향, 사회경제적 지위 및 기타 이외 분야에 근거한 다양한 형태의 불평등을 심화시키는가³²” 강조하였다.
17. 국제인권 체계의 두드러진 점은 연령주의적 차별대우를 금지하는 명시적 보장이

²⁶ Lindsey A. Cary et al., “The ambivalent ageism scale: developing and validating a scale to measure benevolent and hostile ageism”, *The Gerontologist*, vol. 57, No. 2 (2017), 27–36쪽.

²⁷ Israel Doron and Nena Georgantzi (eds.), *Ageing, Ageism and the Law: European Perspectives on the Rights of Older Persons* (2018).

²⁸ E-S. Chang et al., “Global reach of ageism on older persons’ health: a systematic review”, *PLoS One* (15 January 2020), [doi: 10.1371/journal.pone.0220857](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0220857).

²⁹ World Health Organization (WHO), *Global Report on Ageism* (2021), 104쪽, [국문본](#).

³⁰ [A/HRC/48/53](#), 21–31항, 그리고 58항 참조.

³¹ [A/HRC/48/53](#), 51–72항 참조.

³² [A/HRC/48/53](#), 51항 참조.

없으며, 정부가 연령주의와 그로 인한 차별을 근절하기 위해 적극적 조치를 취하도록 명시적 책임을 부과하지 않는다는 것이다. 그럼에도 불구하고 정부는 연령주의를 해소해야 할 책임이 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 연령주의는 연령을 근거로 한 차별이며, 일부 조약에 의거해 정부는 연령을 포함하는 “기타 지위”로 인한 차별을 근절해야 할 의무가 있기 때문이다. 그러나 연령 차별에 대한 이런 일반조항은 일반적으로 현재 인권조약 메커니즘의 이행에서 연령주의를 해소하는데 보다 광범위하게 사용되지 않았다. 또한 “연령주의”라는 용어도 독립전문가 보고서와 장애인 권리에 대한 특별 보고관(Special Rapporteur)의 보고서를 제외하고는 극히 드물게 사용된다.

18. 연령차별과 관련된 인권 보호의 격차뿐만 아니라, 이외 다른 격차들과 제한점들이 존재하고 있으며, 이는 노인인권을 효과적으로 다루는데 특정한 영향을 미친다. 법적 능력(legal capacity), 돌봄의 질, 장기요양, 완화치료, 폭력 및 학대 피해자 지원, 인권 침해 구제책, 독립성 및 자율성, 특히 주거 등 적절한 생활수준을 향유할 권리, 노인의 평생학습 할 권리, 기술발전의 영향, 디지털 활용능력 부족과 정보기술에 대한 노인의 접근성, 로봇과 인공지능이 돌봄과 지원에 있어 가질 수 있는 잠재적 역할과 문제점, 위기상황에 놓인 노인, 특히 노인의 다양한 하위집단 등과 관련된 데이터 공백 등의 영역이 이에 포함된다.³³
19. 노인의 인권 향유에 영향을 끼치는 격차들의 종류를 이해하는 것의 중요성과 함께 노인에 관한 국제인권법 규범적 기준에 대한 2012 분석결과 보고서의 연구 개정본(the update to the 2012 analytical outcome study on the normative standards in international human rights law in relation to older persons, “2021년 개정 연구”)은 법적 구속력을 지닌 새로운 전용 장치를 마련하는 것이 국제 및 국가 차원에서 노인인권 보호를 증진시키는데 주요한 효과가 있을 것인지 여부에 초점을 둘 것을 제안하였다.³⁴

³³ [A/75/205](#), 78항.

³⁴ 2021년 개정 연구, 57항.

IV. 기존 국제 인권 장치 보장의 적절성(Adequacy of coverage under existing international human rights instruments)

A. 국제 인권 장치에서 연령과 노인에 대한 언급의 본질, 정도, 그리고 질 (Nature, extent and quality of the references to age and older persons in international human rights instruments)

20. 노인은 모든 인권을 향유할 권리가 있고, 이에 따라 인권 조약에 명시된 일반적 보장을 발동시킬 수 있다.³⁵ 뿐만 아니라, 몇몇 조약은 노인과 관련하여 명시적으로 권리를 보장하고 있다. 예를 들어 노인의 사회보험(social security)에 대한 권리가 그러하다. 지역적 차원에서는 2015년 노인인권보호에 관한 미주간 협약(Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons)과 2017년 아프리카 노인인권에 관한 아프리카인권헌장 의정서(Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons in Africa)의 채택이 비록 해당 두 지역 내에서 조약을 따르는 국가들로 그 범위가 국한되지만 주요한 발전을 보여준다.
21. 그럼에도 불구하고, 유엔 인권조약에서 노인에 대한 언급은 거의 없으며, 일반적으로 고령이 차별의 근거로 용인될 수 없다는 명시적 언급은 존재하지 않는다.³⁶ 유엔 인권 장치에서 금지된 차별의 기준목록에는 연령이 명시적으로 포함되어 있지 않다. 세계인권선언 제2조(Article 2 of the Universal Declaration of Human Rights)는 “인종, 피부색, 성, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 견해, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타의 신분과 같은” 어떠한 종류의 차별 없이 이 선언에 규정된 권리를 모든 사람에게 보장한다. 비슷한 표현이 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights) 및 이후의 주제별 조약에서 나타난다.
22. 현재 연령에 따른 차별은 “기타 지위”로 인한 차별에 해당되는 것으로 받아들여지고 있다. 그럼에도 불구하고, 나이 듦의 과정 또는 “고령”의 사회 및 법적 구성과 이것이 연령과 관련된 평등 및 비차별의 개념에 끼치는 영향에 대한 유엔 인권체계

³⁵ 현 보고서는 유엔 인권조약을 집중적으로 다룬다. 노인인권을 다룬 지역적 인권조약이나 이외 기타 장치들은 2021년 개정된 연구에서 논의하고 있다. 59-65항.

³⁶ 모든 이주 노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) 제1조 1항은 제외.

의 판례법과 관행은 상대적으로 많지 않았다. 또한, 차별의 정확한 정의가 필요한 연령 차별의 특징에 대해서도 심도 있는 고려가 이루어지지 않았다(예를 들면 장애인권리협약 조항에서 적절한 편의 제공 거부 그 자체가 장애인 차별의 한 형태로 여겨지는 것과 같은 조항).

23. 유엔 경제적·사회적·문화적 권리 위원회(The Committee on Economic, Social and Cultural Rights)는 연령에 대한 명시적 언급의 부족에도 연령이 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 2조 2항에 의해 금지된 차별의 근거로 포함되는지 심의하면서 다음과 같이 지적하였다. “의도적인 누락으로 보기 보다 이러한 협약(메커니즘)이 채택되었을 당시 인구학적 고령화 문제가 현재와 같이 분명하거나 긴급하지 않았기 때문에 누락된 것으로 가장 잘 설명될 수 있을 것이다.”³⁷
24. 그러나 연령주의는 새로운 현상이 아니다. 이 용어는 국제인권협약(International Covenants on Human Rights)이 채택될 때쯤 만들어졌고, 연령주의 현상 자체는 이러한 용어가 등장하기 오래 전부터 존재했었다. 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약 및 다른 조약의 입안자들이 연령 및 연령주의에 대해 미처 생각하지 못한 사실이 그 조약을 뒷받침하는 개념적 체계를 구성하고 협약과 그 공식화 과정에서 포함하고자 하는 권리를 선택하는데 영향을 미쳤을 수 있다.
25. 연령차별이 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약에서 누락된 점은 연령차별이 명시적으로 열거된 차별들에 비해 덜 중요하다는 암묵적 메시지를 보내는 것으로 해석될 여지가 있다. 그리고 이는 다른 형태의 차별과 비교했을 때, 연령차별이 엄격한 감시를 받지 않도록 할 수 있다.³⁸ 확실히, 인종차별, 성차별, 장애인 차별, 아동인권과 같이 해당 그룹에 대한 조약이 있는 경우와 비교했을 때 국제 및 국가 인권 체계는 연령주의와 연령차별에 적절하게 대응하는데 전반적으로 실패하였다.
26. 특히, 엄격한 국제적 체계의 부족함은 종종 국가적 차원까지 영향을 미친다. 연령차별과 연령주의적 태도가 만연하고 대부분 사회에 뿌리 깊게 자리 잡고 있으며 현행의 관습이 “객관적이고 일리 있는” 것으로 인식되기 때문에, 이런 관습이 비록 연령주의적 가정을 내포하더라도 차별적 대우가 허용되어서는 안된다고 여기지 않는

³⁷ 위원회의 일반 논평 제6번(1995), 11항 참조.

³⁸ [A/HRC/48/53](#), 38항.

다.³⁹ 조약이 특정 근거에 의한 차별을 금지하도록 당사국에 의무를 지운다면, 해당 차별은 국가법에 명시적으로 포함되고 실제로 이행될 확률이 높다. 반대로 명시되지 않는 차별은 간과되거나 우선적으로 고려되지 않을 수 있다.

27. 노년과 기타 지위에 의한 교차적 혹은 다중적 차별문제 역시 중요하다. 유엔조약 기구들은 일반논평과 최종견해에서 발생가능한 교차적 차별의 종류에 대해 논의한 바 있다. 하지만 인권조약기구 판례법에서 교차성의 관점으로 바라본 일관적이고 경험에 근거한 노인인권의 개념적 체계의 명료화는 좀처럼 이루어지지 않았다. 노인의 상황에 대한 규범과 기준이 존재하지 않기에, 현 인권 메커니즘은 고령과 기타 근거와 관련된 교차적이며 다중적인 차별 문제에 대한 뉘앙스를 반영하는 데 제한적이다.⁴⁰

28. 독립 전문가의 2021년 보고서는 연령차별을 인지하고 이것에 대한 보호를 제공하는데 실패한 국제 체계를 조명하였다:

현재의 법적 체계는 노인 인권의 보호에 존재하는 격차를 체계적으로 다룰 만한 수단과 역량을 갖추고 있지 않다. 현재의 국제적, 지역적 체계는 연령을 차별의 근거로 금지하는 것을 포함하여, 노인의 평등권과 차별받지 않을 권리에 대한 구체적이고 포괄적인 의무를 부과하지 못하고 있다. 연령주의는 대부분의 조약 조항과 조약 감시 기구들의 해석에서 빠져있다. 국제적, 지역적 인권법에서 이런 문제점을 다루려면, 노인인권에 대한 포괄적이고 구속력을 지닌 법적 장치 등에 차별의 근거로 연령을 명시적으로 인정해야 한다.⁴¹

B. 변화하는 국제인권 메커니즘의 노인인권 관행(Evolving practice in addressing the human rights of older persons by international human rights mechanisms)

유엔 인권조약 기구들 (United Nations human rights treaty bodies)

29. 인권조약기구들은 노인인권 혹은 고령으로 인한 차별의 특정 측면을 다루어 왔

³⁹ [A/HRC/48/53](#), 41항.

⁴⁰ 2012년의 분석적 연구, 12쪽.

⁴¹ [A/HRC/48/53](#), 95항.

으며, 시기에 따라 위원회간 및 개별 위원회 내에서 다루어진 그 정도는 다양하였다. 몇몇 중요한 일반성명이 있었지만, 이러한 관여 및 활동은 전체적으로 성격, 수준, 그리고 강도의 측면에서 노인 인권을 포괄적이고, 일관적이며, 지속적으로 다루는데 부족하였다.⁴² 예를 들어 경제적·사회적·문화적 권리 위원회와 여성차별철폐 위원회 (Committee on the Elimination of Discrimination against Women)가 노인인권에 대해 일반성명을 내긴 하였으나(아래 참고), “인권기구의 최종견해와 국가 별 인권상황 정기검토에서 장애 노인을 포함하여 노인에 대한 언급은 드물다”.⁴³ 또한 “인권조약 모니터링 절차들은 일반적으로 노인을 간과하였다”.⁴⁴ 뿐만 아니라, 이러한 분산적이고 개별적인 언급은 지속적인 관여라고 할 수 없으며 조약 기구들이 해당 이슈를 다룰 때에도 일관적이고 통합된 체계에 기반하는 노인인권에 대한 지속적인 후속활동이 부족하였다.

30. 2011년 고령화개방형실무그룹의 설립은 유엔 안건에서 노인인권을 부각시켰다. 그리고 많은 국가가 현 인권 메커니즘이 관련 문제들에 대해 더 광범위하게 관여하고 활동할 것을 촉구하였다. 2021년의 개정된 연구는 보편적 인권지표(Universal Human Rights Index)를 사용하여 여러 조약기구의 작업에 노인의 권리가 얼마나 명시적으로 다루지고 있는지 검토했는데, 여기에는 제8회차부터 10회차까지 고령화개방형 실무그룹에서 논의되었던 권리들도 포함되었다. 그러나 팬데믹 이전과 이후 기간, 인권 메커니즘에서 노인 관련 관여 및 활동에 대한 유의한 증가는 없었다. 2010년부터 2019년까지 모든 조약기구들의 최종견해에 대한 OHCHR 보편적 인권지수 데이터베이스 검색 결과, 2010년부터 2014년까지는 270개, 2015년부터 2019년까지는 249개가 발견되었다.⁴⁵

31. 경제적·사회적·문화적 권리 위원회와 여성차별철폐 위원회가 노인인권에 대해 제일 실질적이고 지속적으로 관여해왔다. 1996년에 경제적·사회적·문화적 권리 위원회가 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 일반논평 제6번(1995)을 채택하였고,⁴⁶ 이후 일반논평에서 노인과 관련된 이슈들을 다루었다. 여성차별철폐 위원회는

⁴² 2021년 개정연구, 66항.

⁴³ [A/74/186](#), 10항.

⁴⁴ [A/HRC/27/46](#), 31항 (d); [A/HRC/39/50](#), 88항.

⁴⁵ 2021년 개정연구, 72항 참조.

⁴⁶ 20항 그리고 35-42항을 참조. 교육권에 대한 위원회의 일반 논평 제13번 (1999)은 동 위원회의 이전 일반 논평 제6번(1995)을 언급하고 있음. 뿐만 아니라 24항을 보면 노인에 대한 실질적 언급을 추가적으로 하고

여성노인인권에 대한 일반권고 제27번(2010)을 채택하였으며, 이후의 일반권고 일부에서도 여성노인의 상황을 논의한 바 있다.

32. 경제적·사회적·문화적 권리 위원회의 일반논평 제6번(1995)이 조약보고 과정 외부에 미치는 전체적 영향을 측정하기는 어려우나, 해당 일반논평은 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제협약 이행을 위해 노력하는 이들에게 중요한 기준들을 제공한다. 해당 논평의 내용은 당시의 생각 또한 반영하며, 노인인권을 다루기에 이제는 시대에 뒤쳐진 일부 언급도 포함하고 있다.⁴⁷ 더욱이, 경제적·사회적·문화적 권리 위원회의 보고 과정에서도 이러한 이슈에 대한 고려는 일관되지 않다.⁴⁸ 특정 이슈와 인권의 측면에서 살펴보았을 때 경제적·사회적·문화적 권리 위원회는 장기 요양이나 지원에 거의 관심을 보여주지 않았다. 장기 요양과 지원은 인권조약에서 명시적으로 보장되지 않고 건강권, 사회보장권, 그리고 적절한 생활수준에 대한 권리 및 독립적으로 살 권리의 요소로서 반영된다.⁴⁹ 위원회는 세 개의 일반논평에서 완화치료에 대해 짧게 언급하였는데, 각각의 경우 모두 모든 사람에게 보편적인 “예방, 치료, 그리고 완화치료 서비스”를 보장하기 위한 맥락에서 일반적인 수준에서만 언급되었다.⁵⁰ 최종 견해에서 몇몇 언급이 있었지만, 노인권리의 특성과 정도에 대한 구체적 논의는 없었다.
33. 여성차별철폐 위원회는 최종견해 및 일반권고에서 지속적으로 여성노인인권을 다루어 왔다. 또한 위원회는 생애 과정 분석을 정기적으로 다루면서, 생애 초반기에 소녀와 여성이 겪는 차별의 영향이 노년기의 웰빙에 미친 영향을 강조한다. 2010년 여성노인의 상황을 다룬 일반권고에 더해 위원회는 이외 다수의 일반권고에서 여성노인의 지위에 관한 문제뿐만 아니라, 특히 여성노인에게 영향을 미치는 결혼의 경제

있음.

⁴⁷ A.E. Georgantzi, “Developing a new framework for human rights in older age: exploration, interpretation and application”, PhD dissertation, National University of Ireland Galway, April 2020, 206-208쪽.

⁴⁸ 2021년에 개정된 연구에 따르면 경제적·사회적·문화적 권리 위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights)의 과거 20년 동안의 최종견해를 보편적 인권지수 데이터베이스(Universal Human Rights Index database)로 검색했을 때, “노인”과 관련된 결과는 85개 정도였다. 사회보장과 같은 문제는 노인을 명시적으로 언급하지 않더라도, 노인들에게 실질적으로 적용될 수 있다 (75항을 참조).

⁴⁹ 2021년 개정 연구, 133-136항.

⁵⁰ Ibid, 144항.

적 결과에 대해서도 일반권고를 채택하였다.⁵¹ 그럼에도 불구하고, 일부 영역에서 여성 노인의 특수성이 고려되지 않은 채 일반적 수준에서 언급되거나, 발생할 수 있는 교차차별 형태의 긴 목록 중 하나로서만 포함된다.

34. 경제적·사회적·문화적 권리 위원회와 여성차별철폐 위원회를 제외하고, 이외 조약 기구들이 노인 관련 이슈를 체계적이고 지속적으로 다루는 경우는 매우 드물다. 유엔 장애인권리위원회의 경우 일반논평에서 노인에 대해 언급하였으며, 최종견해의 3분의 1정도에서는 노인에 대해 최소 한 번씩 언급하였다.⁵²
35. 유엔 고문방지위원회(Committee against Torture)는 최종견해에서 노인을 제한적으로 언급하였고⁵³ 늘어나고 있는 추세에 있는 고령의 죄수를 주의 깊게 다루지 않았다. 위원회는 그들의 임무 중에 요양원 관련 사안이 포함된다는 것을 인식하고 있으면서도, 최근 이슈 중 코로나19가 요양원 거주자에게 미치는 영향 정도를 제외하고 이외 문제에 대해서 거의 관심을 가지지 않았다.⁵⁴ 이와 유사하게 고문 및 잔혹하고 비인도적인 굴욕적 대우나 처벌의 방지에 관한 소위원회(Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)도 노인을 우선순위로 다루지 않았다. 비록 소위원회가 요양원이 자신의 임무에 포함된다는 점을 수용하고 국가차원의 예방 메커니즘이 요양원을 대상으로 감독 관할권을 행사하도록 권고하였으나, 국가방문조사 동안 노인에게 거의 관심을 기울이지 않았다.⁵⁵
36. 이외의 조약기구에서도 노인 관련 명시적 관여 및 활동이 제한적이었다. 인권위원회의 일반논평과 최종견해에서 노인에 대한 명시적 언급은 거의 없었다. 연령과 인종, 민족성, 토착성의 교차가 차별의 주요 원인임에도, 인종차별철폐위원회(Committee on the Elimination of Racial Discrimination)는 노인문제에 거의 관심을 가지지 않았으며, 위원회 활동 중 노인은 거의 언급되지 않았다.⁵⁶ 비슷하게, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)은 금지

⁵¹ 일반권고 제29번 (2013).

⁵² 2021년 개정 연구, 85-86항.

⁵³ Ibid, 78-83항.

⁵⁴ Ibid, 82항.

⁵⁵ Ibid, 83항.

⁵⁶ Ibid, 84항.

된 차별 근거의 기준 목록에 연령을 포함시킨 유일한 핵심 인권 조약이나, 최종견해나 일반논평에서 고령의 이주 노동자에 대한 명시적 관심을 거의 보여주지 않았다.⁵⁷ 강제실종 위원회(Committee on Enforced Disappearance)와 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child)도 노인의 상황에 대해 거의 언급하지 않았다.

유엔 인권이사회의 특별 절차 (Special procedures of the Human Rights Council)

37. 2014년부터 시작된 독립전문가는 자신의 임무를 통해 노인인권 문제를 부각시켰다. 다른 임무들(other mandates), 특히 장애인 인권, 극심한 빈곤, 건강권⁵⁸, 여성에 대한 폭력, 여성 및 소녀에 대한 차별 등에서 노인인권에 대한 명시적이고 실질적인 논의가 이루어졌다. 그러나 각 주제별 특별 절차(thematic special procedures) 내에서 이루어진 활동은 대부분 임시방편적으로 이루어졌고, 도움은 됐지만 지속되지 못하거나, 노인인권에 있어 지속적이고 통합적인 접근법에 충분히 기반하고 있지 못하였다.⁵⁹ 이에 노인인권에 대한 추가적 논의를 위해 다루어야 할 중요한 영역이 존재하는데, 관련 주제별 임무(thematic mandates)에서 크게 다루어지지 않은 교육권⁶⁰, 거주권⁶¹, 식량권 등이 그것이다. 특별절차(special procedures) 수임자는 국가방문조사사 노인 당사자와 관련 단체들과 좀 더 체계적으로 논의해야 할 것이다.

V. 일부 인권 규범과 의무에서 나타나는 한계, 결함 및 격차 (Limitations, deficiencies and gaps of selected human rights norms and obligations)

38. 고령화개방형실무그룹이 다룬 권리들과 문제들은 다음과 같다: 평등권 및 차별받지 않을 권리; 자주성과 독립성에 대한 권리; 폭력, 착취, 학대 및 방치로부터 자유로울 권리; 완화 치료에 대한 접근권을 포함하는 건강권; 적절한 생활수준을 누릴 권리;

⁵⁷ Ibid, 87항.

⁵⁸ 예를 들어, [A/74/186](#), [A/HRC/14/31](#)과 [A/HRC/18/37](#)을 참조.

⁵⁹ 2021년 개정 연구, 90-99항, 177항.

⁶⁰ Ibid, 177항.

⁶¹ Ibid, 90항.

노동권 및 노동시장에 접근할 권리; 사회보호 안전망과 돌봄 및 지원을 포함하는 사회보호권 및 사회보장권; 돌봄 및 지원을 받을 권리; 교육, 훈련, 평생 학습 및 역량 강화에 대한 권리⁶². 이중 몇몇 권리들은 현재 인권 조약에서 명시적으로 보장되어 있다. 예를 들어 사회보험과 교육은 보장되어 있지만, 장기요양 및 지원, 완화 치료는 보장되어 있지 않다. 몇몇 사례에서는 현 권리들의 규범적 범위가 노인과 관련된 특정한 사안들을 포함한다고 해석될 수도 있으나, 그러한 권리의 해석과 적용이 종종 충분한 보호를 제공하지는 못하였다.

39. 조약 기구들이 명시적 보장을 받는 문제를 다룰 때도, 이를 뒷받침하는 인권체계에서 개념적 한계가 존재한다. 그 중 한 사례가 노후의 사회적 지원을 포함하는 사회보장(the right to social security)이다. 사회보장은 국제노동기구(International Labour Organization)의 특별 협약에서 광범위하게 개발되어왔다. 하지만 연령주의적 가정과 고정관념이 지속가능한 사회보호 보장 체계를 설계하기 위한 논의에 영향을 끼쳤다. 예를 들면, 부양비(dependency ratio) 계산에서 “노동 인구 집단”은 모두 일을 하고, 노인 인구는 일을 하지 않는다는 가정이 깔려 있다.⁶³ 노동계와 노인 관련 정책 및 법적 체계에서 일어나고 있는 변화를 반영하여 현 보호체계 일부를 갱신할 필요가 있다.

40. 또 다른 개념적 체계의 결함은 노인의 교육권이 상대적으로 주목받지 못하는 것으로 귀결되기도 하였다.⁶⁴ 노인은 수단으로서 (예를 들어 취업을 위한 새로운 기술을 갱신하거나 습득하는 것), 그리고 자기개발을 이유로 평생 학습, 직업교육 및 역량 강화에 접근할 권리를 가진다. 그러나 시스템적 배제나 연령주의적 태도로 인해 노인이 교육 기회를 거부당하는 경우가 종종 있다. 교육권을 보장하고 있는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 제13조 및 다른 조약들의 배경이 되는 체계는 필요한 경우 중등 교육과 추가적인 교육을 목표로 모든 사람이 초급 학교에서 기본 교육을 받는다는 가정하에 개발되었다. 이 체제는 사람들이 취업을 준비하도록 하며, 이들이 이후 취업하여 은퇴하기 전까지 일하고 대부분의 사람들은 은퇴 이후 몇 년만 살 것이라는 가정에 기반하고 있다.

41. 노인을 위한 교육 기회를 확대하고자 하는 최근의 발전 경향에도 불구하고, 교육

⁶² Ibid, 100-182항.

⁶³ UN, *World Population Ageing 2019: Highlights*, 13쪽.

⁶⁴ 2021년 개정 연구, 162-182항.

권은 인생 유년기에 초점을 맞추고 있다.⁶⁵ 교육권은 보편적인 초등·중등 교육을 우선 순위로 하였으며, 이는 국가의 해당 권리의 이행 방식에 영향을 끼쳤다. 그러나 제13 조가 반영하는 “인생 3단계(three-stage life)”가 개발된 이후 많은 변화가 있었다.⁶⁶ 무엇보다도, 인간 수명의 상당한 증가와 더불어 많은 이들이 “정년 연령”을 넘어 보수를 받는 활동을 지속적으로 이어가며 이외 많은 사회적 경제적 가치가 있는 활동에 참여한다는 사실은, 인생 초창기에 치우쳐져 있는 현재의 교육권에 대한 패러다임에 도전을 제기한다.

42. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회⁶⁷와 여성차별철폐위원회⁶⁸ 모두 노인을 위한 교육권의 중요성에 대해 언급한 바 있다. 그러나 이런 표명에도 불구하고, 2012년부터 2020년까지 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회의 최종견해에서 명확하게 노인과 관련된 평생학습, (재)훈련, 교육 혹은 역량강화에 대한 언급은 거의 찾아볼 수 없다. 2012년부터 2020년까지 211개의 최종 견해 중, 12개 정도에서 여성 노인의 교육에 대한 언급으로 여성차별철폐위원회는 이보다 좀 더 나은 실정이다. 그러나 대부분 여성노인은 관심을 가져야 할 많은 여성 범주 중 하나로만 단순히 언급이 되고, 이러한 언급은 자주 다른 영역과 겹쳐져서 언급되는데, 그 중 하나가 교육일 뿐이었다. 여성 노인의 교육, 훈련 및 평생학습에 대한 권리가 실질적으로 중심이 되어 다루어진 적은 거의 없었다.

43. 노인인권과 관련된 기업의 책임도 국가 및 기타 주체들이 더 관심을 가져야 한다.⁶⁹ 독립전문가는 여러 기회를 통해 기업들이 유엔의 기업과 인권 이행원칙(Guiding Principles on Business and Human Rights)을 준수하고 노인을 차별하지 않을 것을 촉구하였다. 또한 독립전문가는 사기업이 노인을 차별하지 않도록 하는데 국가의 책임이 있음을 상기시켰다.⁷⁰ 또한 이행원칙에 연령차별 혹은 노인에 대한 명시적 언급의

⁶⁵ 집중 영역 “Education, training, lifelong learning and capacity-building”에 대한 실질적 입력, 경제사회권이 제출한 작업 문서, [A/AC.278/2019/CRP.2](#), 38항 참조.

⁶⁶ Lynda Gratton and Andrew Scott, *the 100-Year Life: Living and Working in an Age of Longevity* (Bloomsbury, 2016).

⁶⁷ 일반논평 제6번 (1995), 35–42항; 일반논평 제13번 (1999), 24항.

⁶⁸ 일반권고 제27번 (2010), 19항.

⁶⁹ 2021년 개정 연구, 195-196항.

⁷⁰ 예를 들어, [A/HRC/30/43/Add.1](#), 77항; [A/HRC/30/43/Add.3](#), 128항; [A/HRC/33/44/Add.1](#); 그리고 [A/HRC/39/50/Add.2](#), 118항이 있으므로 참조.

부족이 기업과 인권 영역의 인권 메커니즘 및 기타 유엔 기관들로 하여금 해당 문제에 큰 관심을 갖지 않도록 했을 수 있다.

44. 추가적으로, 지난 10년 동안, 노인과 관련한 일부 주요 영역에서 보여지는 인권에의 위협은 더 큰 관심을 요하고 있다. 독립 전문가는 다음과 같은 문제들⁷¹ (a) 데이터 부족과 결함⁷²; (b) 로봇 및 인공지능이 노인에게 미치는 영향⁷³; (c) 난민, 망명 신청자, 국내 실향민; (d) 재난 및 위기상황; (e) 디지털화와 인권⁷⁴; (f) 사회적 포용⁷⁵; (g) 고령친화적 사회 개발 등을 강조하였다.
45. 전반적으로, 노인과 관련 사안들은 핵심 인권 조약과 관행에서 상대적으로 관심을 받지 못하고 있다. 그리고 새로운 사안들도 현 인권 장치에서 명시적으로 다루어지지 않고 있다. 노인인권과 연령차별을 다루는 일관적이고 체계적이며 지속적인 관여와 활동이 부족하다. 전 독립전문가⁷⁶와 현 독립전문가가 재차 강조한 것⁷⁷에 의하면 “노인 인권 및 존엄성의 증진과 보호를 위한 포괄적이고 통합적인 국제적 법 장치의 부재는 아래와 같은 이유들로 인해 상당히 실질적 함의를 가진다: (a) 현 규제들은 공소와 정부정책에 지침을 줄 규제 원칙을 개념화하기는커녕 일관성이 없다; (b) 일반적인 인권 기준은 노인에게 유리한 3세대 특정 권리(third-generation specific rights)를 고려하지 않는다; (c) 노인에 대한 국가의 책임을 명확히 규정하기 어렵다; (d) 인권 조약을 모니터링하는 절차들이 일반적으로 노인을 간과한다; (e) 현재 장치는 고령화 문제를 충분히 가시화하지 못하여, 대중에게 이를 알리고 노인을 효과적으로 통합하는 것을 어렵게 한다.”⁷⁸

⁷¹ 2021년 개정 연구, VII 섹션 참조.

⁷² [A/75/205](#), 60-66항.

⁷³ [A/HRC/36/48](#) 참조.

⁷⁴ [A/75/205](#), 54-56항.

⁷⁵ [A/HRC/39/50](#) 참조.

⁷⁶ [A/HRC/39/50](#), 88항; [A/HRC/48/53](#), 95항.

⁷⁷ [A/75/205](#), 78항.

⁷⁸ [A/HRC/39/50](#), 88항.

VI. 노인인권 보호 강화를 향해(Towards strengthening the protection of human rights of older persons)

A. 전문 협약의 인권 향유에의 기여(Contribution of specialized conventions to the enjoyment of human rights)

46. 노인인권 관련 현 국제 인권 체계를 강화하고 격차를 해소하는 방법을 모색하는데 있어 제기되는 중요한 질문은 노인인권을 위한 새로운 규범 장치가 위 논의한 여러 도전을 해소하는 것을 포함하여 노인인권의 완전한 향유를 보장하는데 고유하고도 중요한 기여를 할 것인가이다. 이러한 질문은 노인인권에 더 지속적으로 관여하고자 하는 현 메커니즘의 노력을 경시하거나 과소평가하는 것이 아니다. 오히려, 이는 국제적, 지역적 차원에서 체결된 전문 인권 협약들이 각 주제별 협약에 의해 보호하고자 하는 집단의 인권 실현에 실질적이고 커다란 기여를 했던 경험을 반영한다.
47. 인종차별, 여성에 대한 차별, 고문, 아동의 권리, 장애인의 권리, 이민자의 권리에 대한 주제별 조약들은 전문화된 접근법의 효과성을 보여주는 주요 사례들이다. 지역적 차원의 경우 여성에 대한 폭력, 장애인 권리, 노인인권에 대한 조약들이 채택되었으며, 이러한 조약이 해당 지역내 국가의 법적 및 정책 개혁을 추동해왔다.
48. 첫째, 전문 협약은 상징적 기능을 수행한다. 즉 전문 협약은 특정한 집단이나 특정 권리 및 해당 권리에 대한 침해가 특별 장치를 요할 정도로 중요하다는 것을 보여준다. 전문 협약을 만든다는 것은 국제사회가 “그들의 고통을 심각하게 여김”을 보여준다.⁷⁹ 둘째, 이러한 협약은 해당 협약의 수혜자를 더 가시적으로 부각시킨다. 이는 노인과 연령차별의 비가시성을 고려했을 때 중요하다. 셋째, 주제별 협약은 촉매제 역할을 한다. 지지와 연대를 위한 구심점을 제공하고 정부가 해당 인권 관련 맞춤형 법 및 정책 개발을 할 수 있도록 특화된 체계 마련을 가능하게 한다. 넷째, 이렇게 구축된 전문적 체계는 현 체계와 더불어 상호 강화하는 작용을 할 것이며, 다른 메커니즘이 교차 사안들을 보다 잘 인식하고 이에 민감하게 대응할 수 있도록 도움을 줄 것이다. 이를 통해 특정 협약체계 내에서 해당 문제들에 대해 가장 최근 사고를 반영할 수 있는 능력이 향상될 것이다.
49. 전문 협약의 잠재적인 영향을 보여주는 가장 대표적인 최근 사례는 장애인권리 협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)이다. 해당 협약을 채택하는

⁷⁹ Upendra Baxi, *The Future of Human Rights* (Oxford, 2008), 49쪽.

과정에서 장애인 관련 사안을 둘러싸고 활동가, 시민 사회, 정부, 그리고 기타 주체들이 하나로 모였다. 이 협약 채택 이후 장애인 권리를 위한 매우 중요한 체계가 마련되었다. 이 체계에 준거하여 장애인의 권리 존중 보장을 목적으로 기존의 법과 관행이 검토되었고 이후 개정되거나 폐지되었다. 여기에는 후견인, 이동성 및 접근성, 독립된 거주 형태, 고용, 투표 및 기타 정치적 참여에 대한 권리, 의사소통의 권리, 교육권 및 기타 관련 법이 포함되었다.

50. 협약의 영향은 국내 수준에서의 직접적 이행과 적용에만 국한되지 않고 진전 상황을 측정하기 위한 정책 체계와 지표 개발에도 영향을 준다. 예를 들면, 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)에서 장애, 젠더, 아동 관련 사안은 두드러지게 논의되는 반면 연령, 특히 고령 관련 사안은 거의 언급되지 않는다. 전 독립 전문가는 SDG가 일반적으로, 그리고 특히 교육에 있어서 노인의 소외와 차별에 대해 특별히 주목하지 않고 있음을 지적하였다. 그녀는 또한 아동이나 장애인 등 기타 그룹과 비교하였을 때, 이러한 주목의 부재가 “노인을 위한 특정 법적 장치의 부재함을 확실하게 반영하고 있다”고 결론 지었다.⁸⁰

B. 현재 인권 메커니즘의 잠재력 극대화(Maximizing the potential of existing human rights mechanisms)

51. 위 섹션에서 주요하게 다룬 현 인권 메커니즘의 다양한 관행은 노인인권에 대한 관여와 활동을 강화하는데 인권 메커니즘이 더 중요한 역할을 할 수 있음을 암시한다. 현존하는 메커니즘들은 현 법적 구속력을 지닌 규범, 구속력이 없는 규범 그리고 정책 문서의 이행을 발전시키는 데 더 많은 역할을 할 수 있다. 또한 노인인권에 대한 활동도 강화할 수 있다. 예를 들어, 조약 기구는 보고 전 또는 보고에 대한 응답으로 당사국 정부에게 제공하는 이슈 명단에 노인과 관련하여 더 구체적인 질문을 포함한다거나 최종 견해에서 노인 관련 사안이 정기적으로 다루어질 수 있도록 할 수도 있다. 당사국들은 보고서에 노인에 대한 정보를 더 많이 포함시킬 수 있을 것이다. 시민사회단체의 경우 조약기구들이 노인문제에 더 관심을 갖도록 할 수도 있다.⁸¹ 조약기구의 경우 이전의 일반논평을 개정하거나 새로운 논평을 개발할 수 있을 것이다. 특별 보고관의 경우 연령주의와 연령차별의 영향에 더 큰 관심을 갖고 노인들을

⁸⁰ [A/HRC/39/50](#), 35항.

⁸¹ [A/HRC/48/53](#), 93-94항.

개별 국가 및 주제별 활동에서 대표하는 조직과 상의할 수 있을 것이다.

52. 현 인권 메커니즘이 노인인권 보호의 격차를 줄이기 위해 많은 일을 할 수 있으나, 그 한계성을 인지하는 것도 중요하다. 현재의 메커니즘은 노인인권을 증진시키는데, 의무, 작업량, 기대, 전문성에 있어서 현실적 한계점을 지닌다. 특히 조약기구는 조약의 의사 결정기구내에서 경쟁하는 실질 조항과 당사국 및 시민사회가 조약기구에게 제기하는 사안에 부딪히게 될 것이다; 보고 절차에 따라 당사국과 추가적인 문제에 대해 논의할 수 있는 시간이 제한적이다; 당사국에게 제출할 수 있는 문서 길이와 글과 구두로 제출할 수 있는 문제 수가 제한적이다; 일반논평 및 일반권고가 법적 구속력을 지니지 않는다; 고령화 및 인권 분야에서 위원회 구성원들의 전문성이 제한적이다.
53. 지난 10년 간 고령화와 노인인권에 대한 관심에도 불구하고 관련 활동이 현저하게 증가하진 않은 점을 인식할 필요가 있다. 현재 노인인권 관련 한계를 극복하기 위해 기존 메커니즘에 전적으로 의존하는 것은 노인인권을 지속적이고 포괄적으로 완전하게 다루기 위해서 필요한 패러다임의 전환이 아니라 기껏 점진적인 변화만을 결과할 것이다.

VII. 결론 및 권고(Conclusions and recommendations)

54. 노인 당사자의 진술, 노인 대표기관의 견해, 국제 및 국내 전문가의 평가는 모두 현재 존재하는 규범 및 절차의 파편화, 그리고 개념 및 이행 측면에서의 한계로 인해 국제적 차원에서 노인인권을 충분히 인식하고 보호하는 것에 전반적으로 실패했다고 결론짓고 있다. 국제 수준에서의 체계가 결함이 있다는 것은 국제 기준이 국내 차원에서 관련 활동이 일어날 수 있도록 촉진 및 지원하는 중요한 역할을 하지 못하고 있음을 의미한다. 이는 다른 집단들에 비해 노인의 인권이 제한적인 법적보호를 받는 결과를 낳았다.
55. 지난 10년 동안 지역적 수준에서 주요 규범적 발전이 있었음에도 불구하고 현행 국제 체계는 노인인권에 대해 법과 관행 측면에서 파편화 되고 일관되지 못한 보장만을 제공한다. 현행 체계와 기준 하에서 제공되는 보호는 매우 부족하거나 너무 일반적이어서 정부, 정책입안자, 지지집단들에게 노인인권의 구체적인 실현을 위해 어떠한 행동이 필요한지 충분하고도 구체적인 지침을 제공하지 못한다. 노인인권만을 다루는 국제체계의 부재는 현 인권 메커니즘이 다양한 부분을 교차하는 사안에 대해

고려하는 것을 어렵게 한다. 뿐만 아니라, 노인에게 특히 중요한 많은 사안들 역시 현 국제 인권 체계 내에서 충분히 다루어지지 못하고 있다.

56. 국제 인권 메커니즘은 자신들이 진행하고 있는 업무의 일환으로 노인에게 영향을 미치는 사안을 다루려고 노력하였음에도 노인인권 보호의 격차를 해소하기 위해서는 더 많은 노력이 필요하다는 공감대가 넓게 형성되어 있다. 인권조약기구들은: 현 임무와 활동에 노인을 더 통합시켜 다루어야 한다; 노인에 대한 특정 규범 및 기준을 개발하고 지침을 개정할 것을 고려해야 한다; 노인에 영향을 미치는 교차적 측면을 다루는데 있어서 협력을 강화하고 공동 접근을 모색해야 한다.
57. 노인의 취약성을 노출시키고 이를 악화시킨 코로나19 팬데믹의 상황에서 노인에 대한 현 메커니즘을 강화하기 위한 긴급한 대응이 필요하다. 그러나 이것 만으로는 노인보호 격차를 해소하고 패러다임을 전환시키는데 필요한 변화를 가져오기에는 역부족이라는 점에 대한 인식이 커지고 있다. 따라서 병행적(two-track) 접근방식이 요구된다. 즉, 현재 존재하는 규범과 기준을 더 잘 이행함과 동시에 새로운 규범적 장치 개발에 박차를 가해야 한다.
58. 유엔과 지역 차원의 기타 전문 협약 관련경험은 해당 협약이 보장하는 권리를 실현하는데 있어 실질적이고 특별한 방법을 추가적으로 제공한다는 것을 보여준다. 노인인권의 새로운 규범적 체계는 노인의 권리 향유 및 침해 문제를 다루는 데 있어 그 특수성을 부각시켜줄 것이다. 협약의 영향은 국내 수준에서의 협약의 직접적 이행과 적용에만 그치는 것이 아니라, 정책과 발전 과정을 측정할 지표 개발의 틀에도 영향을 미친다. 또한 협약은 이해관계자와 지지자가 결집할 수 있는 계기를 마련하고 현 체계와의 상호교류(cross-fertilization)를 촉진하며, 다른 메커니즘이 인권과 폭력의 교차성에 대한 인식과 민감성을 제고하는데 기여할 것이다.
59. 노인을 포함하는 모든 사람이 인권과 자유를 충분히 향유할 수 있도록 보장한다는 약속을 이행하기 위해서는 일관적이고, 포괄적이며 통합적인 인권 체계를 개발하고 채택하는 방향으로 신속하게 나아가야 한다. 이 인권 체계는 나이들의 사회적 구성성, 연령주의 및 연령차별의 본질과 정도, 다양한 노인들의 경험에 대한 시대에 부합하면서도 미묘한 이해를 반영해야 한다.
60. 위에 서술한 내용을 고려하여, 노인의 모든 인권 향유를 더욱 강화하고 보호하기 위해 국가 및 기타 이해관계자에게 다음과 같은 권고 사항을 제안한다:
 - (a) OHCHR의 지원을 받아 정부로 하여금 국가 차원에서 광범위한 다중이해관계자 회담을 열도록 촉진하고, 노인인권 보호 관련 격차, 도전, 그리고 유망한 실천을

식별하도록 한다. 이는 조약기구의 정규보고와 정례인권검토 (Universal Periodic Review)를 포함하여 개방형실무그룹과 유엔인권 메커니즘의 활동에 기여하기 위한 것이다;

(b) 유엔 인권이사회와 개방형실무그룹의 활동에서 시민사회, 국가인권기관 및 노인 당사자를 포함하여 모든 이해관계자들의 활동적이고 의미 있는 참여와 기여를 보장한다;

(c) 유엔 인권이사회 결의안 48/3과 기타 협의에 의해 의무화된 다중이해관계자 회의에 활발하게 참여한다. 이는 국내 및 국제 수준에서 노인인권 보호를 위해 법적 체계를 강화할 수 있는 제안과 권고를 개발하여 인권이사회 및 기타 관련 기구가 이 사안을 더 고려할 수 있도록 하기 위한 것이다;

(d) 현 국제인권 메커니즘으로 하여금 자신들의 현재 활동을 검토하게 한다. 이는 노인인권을 해당 메커니즘의 활동에 더 잘 통합시키고 격차를 해소하며 국제인권 체계가 현재 다루고 있지 않지만 노인에게 특별히 영향을 미치는 새로운 사안을 모색하도록 하기 위한 것이다.

* 아셈노인인권정책센터는 아셈 지역과 국제사회의 고령화와 노인인권 관련 자료를 정기적으로 모니터링하고 주요 자료를 요약 및 번역하여 공유하고 있습니다. 자료의 내용에 대한 책임은 각 기관에 있음을 참고하여 주시기 바라며, 번역에 대한 의견이 있으시면 김난유 연구원(nykptl@asemgac.org)에게 연락해주시기 바랍니다.