

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000856-01



www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상

FOCUS

인식의 전환: 권리에 기반한 고령화에 대한 접근

Shifting perceptions:
towards a rights-based approach to ageing



본 영문본 문서는 FRA의 기본권보고서2018(Fundamental Rights Reports 2018)의 일환으로 2018년에 출판되었다. <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018>

유럽연합 기본권청 또는 그 대리인은 본 정보의 이용에 대한 책임이 없다.

룩셈부르크: 유럽연합 출판사무소, 2018

© 유럽연합 기본권청, 2018

출처를 밝히는 경우 복제는 허용된다.

사진 크레딧(표지 및 내부): © Adobestock/Andrey Bandurenko. 유럽연합 기본권청이 저작권을 보유하지 않은 사진이나 기타 자료를 사용 또는 복제하려면 저작권 보유자의 허가를 직접 받아야 한다.

© 유럽연합 기본권청(FRA)는 유럽연합 출판사무소에서 발간된 “인식의 전환: 권리에 기반한 고령화에 대한 접근”의 원본 영문판에 대한 저작권을 갖는다. FRA는 이 번역물에 대해 책임이 없다.(© European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) for the original language version in English of the publication “Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing”, published by the Publications Office of the European Union. FRA does not hold responsibility for this translation

본 번역본은 국가인권위원회가 유럽연합 기본권청의 동의를 받아 번역, 발간한다.

유럽연합에 대한 더 많은 정보는 온라인에서 확인할 수 있다(<http://europa.eu>).

발간사

올해는 국가인권위원회가 독립적 인권전담기구로 설립된 지 20주년이 되는 해입니다. 그동안 위원회는 인권 정책, 조사, 교육·홍보, 협력 등 인권의 전반적인 부문에서 그 역할을 수행하여 왔습니다.

우리나라의 인구고령화의 속도는 매우 빠르고, 노인의 빈곤, 자살, 소외 등의 사회문제가 점점 커지고 있습니다. 지금이 고령화에 대한 새로운 접근, 노인 및 노인복지 정책에 대한 인권적 접근이 절실히 요구되는 시점이라고 생각합니다.

우리 위원회는 이러한 맥락에서 유럽연합 기본권청이 발간한 ‘인식의 전환: 권리에 기반한 고령화에 대한 접근(Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing)’을 번역출간하게 되었습니다.

이 책자는 유럽연합에서 고령화에 대한 고정 관념, 즉 노인을 사회에 부담을 주는 계층으로 보는 관점에 대해 도전하는 내용을 담고 있습니다. 또한 고령화에 대하여 노인 스스로 자신의 삶을 선택·통제할 수 있게 하는 인권에 기반한 접근을 할 것을 촉구하고 있습니다.

이 책이 고령화가 빠르게 진행되고 있는 우리 사회가 인권을 바탕으로 하여 고령화와 노인에 대한 관점을 전환하고 새로운 시각으로 접근하는 데 도움이 될 것이라고 생각합니다.

끝으로 번역출간에 동의하고 협조해 주신 유럽연합 기본권청에게 깊은 감사를 드립니다.

감사합니다.

2021. 12.

국가인권위원회 위원장 송 두 환

목차

| | |
|--|-----------|
| 서론 | 5 |
| 노인의 정의 | 6 |
| 모든 (노인)인간은 다르다 | 6 |
| 연령주의 | 7 |
| 1. 연령주의와 그로 인한 개인, 집단, 사회 전반에 대한 영향 | 9 |
| 1.1 개인 차원: 노인들이 경험하는 차별, 빈곤의 위험 및 폭력 | 10 |
| 1.2 집단 차원: 특정 집단에 영향을 주는 불평등과 교차 차별 | 12 |
| 1.3 사회 차원: 연령주의가 사회 전반에 미치는 영향 | 14 |
| 2. 유럽연합의 노인권리에 대한 집중 강화 | 16 |
| 2.1 노동자의 기본적인 사회적 권리에 관한 사회현장에서 유럽연합 기본권 헌장으로 | 16 |
| 2.2 유럽연합의 입법적 조치 및 정책: 권리에 기반한 고령화에 대한 접근의 주류화 | 17 |
| 2.3 유럽 사회권기둥의 잠재력 | 20 |
| 2.4 세계적 발전 추세를 반영한 유럽연합의 정책대응 | 22 |
| 유럽연합 기본권청(FRA)의 의견 | 25 |
| 미주 | 27 |

서론

본 보고서는 노령이라는 개념에 대하여 “결핍”으로 인해 “필요”가 생겨난다는 관점의 사고로부터, 한층 포괄적으로 “권리에 기반한” 관점에서의 느리지만 지속적으로 진행되고 있는 인식의 전환에 대해 탐구해본다. 이렇듯 천천히 전개되는 패러다임의 전환은 연령에 관계없이 모든 인간을 평등하게 대우하는 것에 대한 기본권을 존중하고, 동시에 도움이 필요한 이들을 보호하고 지원을 제공하기 위한 노력이다. 인권에 기반한 접근은 연령별 필요의 현실과 상충되기 보다는 오히려 권리에 기반한 접근으로, 요청에 따른 필요를 더 잘 충족시키는 인권 기반적 이야기를 구성할 수 있다.

모든 인간은 침해될 수 없고 보호 및 존중되어야 하는 인간 존엄성에 대한 생득권을 가지고 있다. 기본권은, 그것이 민사, 정치, 또는 사회 경제적 것이든, 유럽연합의 기본권 헌장과 기타 국제인권 규범에 명시되어 있듯이 유효기간이 없다. 권리란 나이가 들어도 불변하며, 이를 전적으로 동등하게 존중하는 것은 연령불문하고 선택과 통제, 자율과 참여로 정의되는 존엄한 삶을 영위하기 위한 필수적인 전제조건이다.

그러나 현대 사회에서 “노령”은 부정적인 의미를 지니게 되었고 “노인,” 특히 사회보장체제의 도움이 필요한 이들은 종종 부담으로 치부되고 있다. 고령화는 경험의 축적과 같이 긍정적인 측면보다는 신체적, 정신적 능력의 점진적 상실과 관련된 공격 담론에서 더 많이 나타난다. 고령화에 대한 이러한 인식은 노인들의 사회적 공헌을 등한시한 채, 주로 나이가 들면서 축적되는 개인의 신체적, 정신적 “결핍”과 국가와 사회가 그들의 “필요”를 어떻게 충족시켜야 하는지에 초점을 맞춘 정책적 대응을 통해 확인할 수 있다.

고령화가 노인의 일상적인 경험에 영향을 미치는 것에 대한 전반적인 부정적 태도 외에도, 노인들이 더 많이 노출될 수 있는 차별적 관행에 대한 증거가 있다. 이는 구직 시 발생하는 차별부터 구조적으로 깊숙이 자리 잡힌 연령차별적 관행까지 다양하다. 후자에는 재화와 서비스 접근에 대한 차별적 연령제한과, 빈곤에 대한 노출, 돌봄을 받는 노인들이 폭력과 학대를 당할 위험 증가에 관한 미약한 정책적 관심이 포함된다. 2015년 유로바로미터의 차별에 대한 조사에 따르면 노령으로 인한 차별 또는 학대가 가장 빈번하게 언급된 차별 유형으로 나타났다: 유럽인의 42%가 노령(55세 이상) 때문에 발생하는 차별이 자국 내에 “아주 많이(very)” 또는 “상당히(fairly)” 널리 퍼져 있다고 인식한다.

또한, 독립적인 생활을 위한 성별, 건강 상태, 소득 및 재정 수단이나, 전반적인 사회 경제적 환경 또는 거주 지역(예: 도시 또는 농촌), 그리고 개인의 자아 인식과 같은 측면이 기본권 침해의 위험을 증가 또는 감소시킬 수 있다. 이처럼 연령 그 자체의 차별 근거에만 주목한다면 불평등한 대우와 배제가 드러날 수 있는 다양한 차별 유형을 포착할 수 없다. 고령 여성, 고령 이주민, 고령 장애인 및 빈곤한 노인들은 복합적이고 훨씬 심각한 어려움에 직면해 있으며 인권 침해를 당할 위험도 더 높다.

“세계인권선언은 모든 인간은 태생부터 자유롭고 평등하다고 선언하지만, 모든 인권은 나이가 들면서 점점 적게 누리게 되는 것은 명백한 사실이며, 이는 노인은 생산성이나 사회적 가치가 적고 경제와 젊은 세대에 부담을 준다는 부정적인 인식 때문이다.”

2017년 7월 28일 개최된 제8차 유엔고령화실무그룹 회의 보고서에서 발췌

연령주의와 결함에 기반한 접근과 인식 또한 노인들이 사회 집단으로서 대우받는 방식에 영향을 미친다. 고령화와 노령에 대한 고정 관념이 연령 차별적인 수사로 이어진다. 즉, 노인을 경제 성장을 저해하고 사회에 “부담”을 주는 “실버 쓰나미”로 표현하는 것이다. 노인은 비생산적이고 노쇠하며 무능한 존재로 묘사되는데, 특히 고령화 사회에서 인구통계학적 미래와 연금 및 사회보호시스템을 지속하기 어려울 것이라는 맥락에서 더욱 그러하다. 사회적 차원에서 이러한 연령 차별적인 인식은 배제, 차별 및 소외를 악화시키고, 젊은 층이 노인들에 대한 적대감을 갖게 해 세대 간 결속에 영향을 미치게 된다.

이처럼 편파적인 견해는 노인들이 여러 방면으로 가족, 지역사회, 사회 전반에 기여하는 가치 있는 공헌을 인식하지 못한다. 많은 노인들은 무급으로 일하며, 손주와 가족 구성원들의 비공식적인 돌봄 제공자이자, 지역사회에서 봉사활동을 하며 멘토의 역할을 수행한다.

특정한 엄선된 사례 자료를 기반으로, 본 포커스(Focus) 보고서에서는 개인과 노인을 각각 사회적 집단과 사회 전체로 보는 다층적인 접근을 통해 연령주의의 영향을 살펴보았다. 노인이 직면한 특정 도전과제를 조명하며, 성별, 이주민 또는 소수자 신분, 장애 또는 농촌지역 거주 등의 특징을 고려해서 그들의 경험을 조사했다. 둘째, 본 보고서는 일부 법률과 정책 수단이 노인의 권리와 경험에 어떻게 영향을 미치는지 검토함으로써 유럽연합의 법률과 정책 발전을 간략하게 짚어보았다. 유럽연합에서 고령화에 대한 관점이 인권 기반 접근으로 전환되는 사실에 주목하며, 본 섹션에서는 이러한 변화를 강화할 기회들을 모색해본다. 본 보고서는 국제적 및 더 확장된 유럽 차원의 발전을 기반으로, 노년기의 삶이 일생의 다른 단계만큼 선택, 통제, 자율에 의해 정의될 수 있도록 고령화에 대한 포괄적인 인권 기반 접근의 추가 발전과 이행을 촉구하는 바이다.

“노인”의 정의

“노인”과 “연령주의”라는 단어를 통해 사회가 “노령”이라는 개념을 어떻게 바라보고 “노인”을 어떻게 대하는지 생각해 보아야 한다. 사람의 “시간적 연령(55세, 60세, 65세, 70세 이상 등)”이나 생물학적 노화에만 연관이 있는 것은 아니다. “나이가 들었다”거나 “노인”으로 취급되는 것은 시간이 흐름에 따라 변화하고 유럽 국가별로, 전세계적으로 서로 다른 연령에 대한 사회현실 및 인식과 연결된 사회적 구성물이다.

또한 사람들은 생애주기동안 “유년,” “중년,” “노년”을 경험하기 때문에 어느 연령대인지에 따라 나이의 의미에 대한 인식이 다르다.¹ 뿐만 아니라, “노인”이라는 공통분모로 연령 집단을 정의하는 것은 불가능하며 정책 영역에 따라 달라지기도 한다. 일례로 중년의 성인은 빠르면 50세부터 구직에 어려움을 겪게 된다. 사회보장제도에서 노인수당은 연금수급연령(유럽연합 일반적으로 약 65세)을 기준으로 제공된다. 초고령이라는 개념은 종종 장기요양보호 서비스의 활용과 관련이 있으며 대개 인생의 말년(70대 후반)에 집중되어 있다(유럽연합 28개 회원국(EU-28)의 평균수명은 80.6세).²

연령과 고령화를 논의하고 다룰 시, 통상적으로 다음 4개의 매우 다르지만 교차적인 관점을 언급하게 된다:

- 출생일을 기준으로 한 시간적 연령;
- 육체적 변화에 관한 신체연령;
- 생애주기동안 변화하는 정신, 성격의 변화를 의미하는 정신적 연령;
- 나이가 들면서 바뀌는 개인의 역할과 관계를 의미하는 사회적 연령.³

고령화에 대한 4개의 관점은 각자 다른 속도로 발전할 수 있고, 사회, 역사, 문화 환경의 영향을 받아 개인의 경험과 사회적 대응에도 다르게 영향을 미친다. 이는 노인에 대한 사회의 인식 뿐 아니라 노인들 스스로에 대한 인식에도 영향을 미친다.⁴

모든 (노인)인간은 다르다

우리는 고령화를 각자 다르고 개인적인 방식으로 경험하게 된다. 시간적 연령으로 정의되는 사회적 집단으로 노인을 이해하고 다루게 되면 일반화된 견해를 초래하게 된다. 노년기의 경험은 단순히 특정 나이에 도달하거나 건강 상태와 같은 개인특성에 의해서만 결정되는 것이 아니라, 인생과정 전반에 걸쳐 다양한 구조적, 사회적, 문화적 맥락에 의해 결정된다. 사람들은 일생동안 다양한 경험을 축적하게 되며, 이로 인해 노년기의 기회와 과제가 결정된다. 만약 삶의 초기 단계에서 동등한 권리와 기회를 누리지 못했다면, 이러한 불이익들이 축적되고 노년기에 권리 향유에도 영향을 미칠 것이다.⁵

젊은 세대는 노년기에 더욱 큰 불평등의 위험에 놓여있다

경제협력개발기구(OECD)의 보고서는 젊은 세대가 증가하는 불평등에 큰 타격을 받을 것이라는 것을 강조하며, 시간이 흐르면서 축적되고 노년기에 실제화되는 불평등을 일생의 모든 과정에서 막아야 한다고 주장한다.

본 보고서는 인구통계학적 변화가 견고한 불평등과 결합하면 사회의 균형이 바뀌게 되며, 많은 국가에서 미래 은퇴자들에 대한 불평등 증가 위험이 커지고 있다고 강조한다. 지금으로서 현 은퇴세대는 다른 연령층 대비 소득이 높고 빈곤의 위험이 낮다. 그러나 교육, 건강, 고용 및 소득의 불평등으로 인해 젊은 세대의 노년기 경험이 극적으로 바뀔 것이다.

자세한 정보는 2017 OECD 보고서 불평등한 고령화 방지를 참고.

그러나, 사회인식과 정책대응은 흔히 노인들이 공통된 필요와 경험을 가진 동질적 “집단”이라는 개념에 기반한다. 이로 인해 노인들에 대한 편파적이고 왜곡된 견해가 생겨나 그들의 인권에 영향을 미치게 되었다. 노인을 “의존적이고 취약”하다고 보는 하나의 관점은 노령을 경제활동의 중단 및 질병과 장애의 증가와 결부시킨다. 이러한 견해는 결핍에 대한 보상과 필요 충족을 목표로 한 정책적 접근에 영향을 준다. 또 다른 관점에서는 노인을 사회경제적 삶의 적극적 기여자로 본다. 이는 능동적 노령화(active ageing)와 참여기회의 증가에 중점을 둔 정책을 촉구한다. 이처럼 “노년기를 일반적인 경험으로 묘사”하는 양극화된 견해는 (노년기에 영향을 미치는) 인생과정, 소득 또는 성별을 가진 개개인의 명백히 다른 경험을 포착하지 못한다.⁶

연령주의

일반적으로 특정 연령층에 대한 부정적인 사회적 생각으로 정의되는 연령주의는 개인 삶의 모든 단계에 영향을 미칠 수 있다. 그러나, “노령”은 특히나 부정적 의미를 지니며 “노인들”은 흔히 사회에 아무런 가치도 제공하지 못하는 것으로 여겨진다. 연령주의는 인종차별이나 성차별 등 다른 유형의 차별과는 달리 종종 나이에 대한 고정관념이 수용되고 묵과되는 식으로 “정규화”되는 경향이 있다.⁷ 차별대우, 연령제한, 치료나 서비스에서 배제 시 연령을 타당한 변명으로 삼는 경우는 드문 일이 아니다. 이러한 행위는 유럽연합 기본권 헌장 제25조에서 명시한 노인들의 “존엄하고 독립적인 생활을 하고 사회문화적 삶에 참여할 권리”를 훼손하는 것이다.

연령주의란?

연령주의는 나이를 기반으로 개인 또는 집단을 고정관념화 하거나 편견 또는 차별하는 것을 의미한다. 젊은 층도 연령주의의 대상이 될 수 있지만, 해당 분야에서 이루어진 연구는 대부분 노인들에 대한 부당한 대우에 초점을 맞추고 있다.

연령주의는 뿌리 깊이 구조적인 것으로, “제도적 체계와 개인의 태도, 그리고 세대간 관계”에서 나타난다.* 연령주의의 개인, 집단 또는 사회적 차원에서의 징후는 모두 노인의 존엄성에 대한 권리를 심각하게 훼손하고 사회에 능동적으로 기여할 수 있는 잠재력을 감소시킨다.

연령주의의 정의는 세계보건기구(WHO)(2016), 노인에 대한 존중: 연령주의 근절을 위한 글로벌 캠페인의 시기 참고; 추가 참고자료는 Swift, H. J., Abrams, D., Lamont, R. A., Drury, L. (2017), 사회적 이슈 및 정책 리뷰 (2017년 1월 13일), 연령주의 모델의 위험: 연령주의와 나이에 대한 부정적인 태도가 능동적 노령화를 저해하는 장벽; Trusínová, R. (2013), 사회조사방법론 국제학술지, “어느 연령주의도 동일하지 않다: 유럽 내 연령주의적 경험의 측정동일성에 대한 시험,” 17(6), 659-675쪽 참고.

* Equinet Secretariat (2011), 연령주의와 차별 대처, p. 7, 브뤼셀; Levy, S. R., Macdonald, J. L. (2016), ‘연령주의 이해에 관한 진전’, p. 14, 사회이슈저널, 72 (1), pp. 5-25.

1

연령주의와 그로 인한 개인, 집단, 사회 전반에 대한 영향

“노인들은 다른 사람들과 정확히 동일한 권리를 가지고 있지만, 이러한 권리 이행에 있어서 노인은 여러 특정 어려움에 직면한다. 예로, 연령차별, 사회적 배제의 특정 유형, 불충분한 연금으로 인한 경제적 소외를 종종 경험하고 가족구성원을 포함한 이들로부터 착취와 학대에 더욱 취약하다.”

닐스 뮈이즈니엑(Nils Muižnieks) 유럽평의회 인권위원장, 인권 논평, 유럽평의회, 스트라스부르, 2018년 1월 18일.

유럽과 기타 고도 선진국의 인구학적 변화로 인해, 증가하는 노인인구는 사회공공자원 배분에 관한 공론의 중앙에 놓이게 되었다. 노인인구가 증가하면서 노인들의 기본권 보호 강화를 둘러싼 논의가 발전하게 되었다. 권리의 보편성은 인권체계의 기본 원칙 중 하나로 나이가 들어도 권리가 변화하거나 감소하는 것은 아니지만, 노인들이 그들의 기본권을 행사하는데 여러 장벽이 있다는 사실을 증거를 통해 확인할 수 있다.

본 섹션에서는 노인들의 기본권 침해를 야기하고 그들이 대등하게 사회에 기여하고 참여할 수 있는 능력을 저해하는 장애물과 상황을 살펴본다. 이를 통해 연령에 기반한 고정관념, 편견 그리고 차별이 다음 사항에 어떤 영향을 주는지 강조하고자 한다:

- 개인의 인생과정, 사회적 지위, 성별 및 기타 특성에 따라 다르지만 권리 소유자인 개인(섹션 1.1);
- 더 많은 장애물을 경험하고 더욱 취약한 상황에 노출될 수 있는 사회 집단으로서 노인들(섹션 1.2);
- 궁극적으로 전반적인 사회(섹션 1.3).

유럽연합 28개 회원국의 인구 고령화

출산율 감소 또는 정체로 인한 기대수명 증가로 유럽연합의 연령구조는 계속 변할 것이다. 이러한 변화는 “베이비붐” 시대 (1950-1960)에 태어난 인구가 은퇴 연령이 되면서 더욱 가속화되었다.

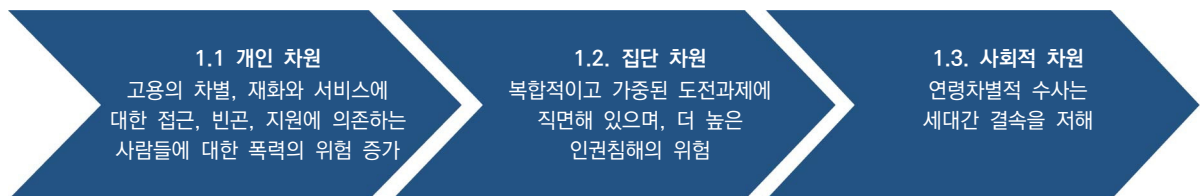
유럽연합통계국(Eurostat)은 EU-28개국 인구 중 65세 이상 비중이 2016년 19.2%였던 것 대비 2080년에는 29.1%로 증가할 것이라고 예측한다. 이로 인해 노인부양률이 2016년도 29.3%에서 2080년도에 52.3%로 가파르게 증가하게 된다.*

이런 상황은 감소하는 노동인구가 다양한 공공서비스 제공에 필요한 사회적 비용을 감당하는데 더 큰 부담을 준다.** 2016년 기준 노인 1명을 부양하는데 생산가능인구(15-64세) 3명 이상이 소요되었다. 2080년이 되면 이 수치는 2명 미만으로 감소하며, 이는 세대간 결속을 약화시키는 연령 차별적 수사를 야기할 수 있다.

* 노인 부양률이란 일반적인 노동인구(15-64세) 대비 (보통 은퇴한) 65세 이상 인구의 비율을 의미한다. 이 수치는 생산가능인구(15-64세)100명이 부양해야 하는 노인의 수로 계산된다. 자세한 사항은 유럽연합통계국(Eurostat)의 인구 구조 및 고령화를 참조.

** 다양한 연령층의 노동자의 노동 환경, 생활 및 노동조건 개선을 위한 유럽재단(Eurofound, 2017) 연구보고서, 유럽연합 출판사무소, 룩셈부르크.

도표 1: 연령주의의 영향



출처: 유럽연합 기본권장, 2018

1.1 개인 차원: 노인들이 경험하는 차별, 빈곤의 위험 및 폭력

“연령주의는 매우 흔한 현상임에도 불구하고 대체로 사회에서 외면당하고 있는 학대의 한 유형이다[...]. 가장 큰 난점은 많은 사람들이 노인들에 대한 고정관념을 무의식적으로 내면화 하여 그들이 행하고 있는 연령주의적 태도를 인지하지 못하고 있다는 점이다.”

노인인권 향유에 대한 독립전문가 로자 콘펠드-매트(Rosa Kornfeld-Matte), “연령주의를 경시해서는 안된다: 이는 노인인권의 침해다”, 보도자료, 2016년 10월 1일.

노인들의 평등한 사회참여를 위해 노령에 근거한 차별과 차별적 대우를 근절해야 한다. 이를 위해서는 구조적, 사회적으로 용인된 관행에 맞서야 한다. 본 섹션에서는 고용차별, 건강돌봄에 대한 접근, 빈곤 등 노인이 직면한 특정한 장벽과, 지원이 필요한 노인들에 대한 학대와 폭력의 위험 등을 보여주는 자료를 제공한다. 그러나 모든 영역을 빠짐없이 포함한 것은 아니다. 연령과 관련된 장벽은 노인들 삶의 다른 영역까지도 제한할 수 있는데, 차량 렌트, 신용대출에 대한 접근부터 배심원 배정이나 협회에 가입하는 것 등 광범위하다. 하지만, 본 포커스의 제한된 범위와 통계적 자료를 감안했을 때 노인의 존엄, 자율, 독립 및 참여에 대한 권리에 영향을 미치고 훼손하는 모든 과제를 살펴보는 것은 불가능하다.

유로바로미터(Eurobarometer): 노인들에 대한 차별이 만연한 것으로 인식

2015 유로바로미터가 시행한 차별실태조사에 따르면 EU-28개국에서 고령(55세 이상)으로 인한 차별이 자국에 “아주 많이” 혹은 “상당히” 널리 퍼져 있다고 답한 응답자가 42%를 차지했다. 이러한 인식은 회원국에 따라 상이한데, 덴마크는 22%인 반면 불가리아, 체코, 헝가리, 루마니아의 경우에는 60% 가까운 수치를 보인다. 전체 응답자 중 5%가 고령으로 인해 개인적으로 차별을 느끼거나 괴롭힘을 당했다고 보고했으며, 가장 자주 언급되는 유형의 차별로 나타났다.

참고는 유럽연합 집행위원회(European Commission), 2015, 2015 EU 내의 차별실태, 스페셜 유로바로미터 437, 16, 70, 71쪽, 브뤼셀.

고용

유로바로미터의 설문조사에 따르면 응답자의 56%가 55세 이상일 경우 구직활동 시 불이익을 받는다고 생각한 반면, 응답자의 16%만이 30세 이하의 사람들이 구직 시 불이익을 받는다고 답했다.⁸ 노인들은 직장에서 부정적인 고정관념과 연령주의적 태도를 경험한다.⁹ 유로바로미터 조사에서 80%의 응답자가 60세 이상과 함께 일하는 것이 편하다고 답한 반면,¹⁰ 유럽 노동환경 조사에 따르면 50세 이상 직원 중 7%가 조사 직전 12개월 내에 차별을 당했다고 응답했다.¹¹

2018년 유럽연합 집행위원회의 고령화 보고서는 연금개혁 시행에 의해 고령 노동자의 노동 참여가 증가할 것이라고 전망한다.¹² 어떤 사람들은 더 오래 일하고 싶어할 수도 있지만, 또 다른 사람들은 연금개시 연령이 늘어나거나 재정적 필요에 의해 근무해야 하는 것에 부담을 느낄 수도 있다. 이러한 선호와 경험은 지극히 개인적이며 개인의 인생과정과 근무조건에 따라 달라진다. 따라서, 더 오래 일할 수 있고 그러하길 원하는 노인들에 대한 기회 최적화 및 차별 방지는 노인들의 지원에 대한 필요를 해결하는 충분한 규범으로 보완되어야 한다.

건강돌봄에 대한 접근

“능동적 노령화”라는 개념은 세계보건기구(WHO)에서 도입한 것으로 국제 및 유럽연합 차원에서 현재의 정책 담론을 구성하는데 광범위하게 사용되고 있다. 이 개념은 “건강, 참여, 안전의 영역에서 기회를 최적화하여, [...] 사회 구성원들로 하여금 인생 전반에 걸쳐 물리적, 사회적, 정신적 안위의 가능성을 실현하고 사회에 참여할 수 있도록 하면서, 그와 동시에 필요 시 충분한 보호, 안전, 보살핌을 제공하는 것”을 의미한다.¹³

따라서 노인의 독립성과 존엄성을 보호하고 능동적 노령화를 보장하기 위해서는 건강 및 돌봄 서비스를 제공받는 것에 대한 차별적 관행과 장벽을 해결해야 한다. 나이가 든다는 것은 건강악화의 위험 증가와 일상활동의 제한과 연관되어 있기 때문에 다양한 유형의 보건 및 지원 서비스가 필요하다.

2016년 기준 유럽연합 국가에서 50-64세 인구의 1/3(35%)은 만성적인 신체 또는 정신 건강의 문제나 장애가 적어도 하나는 있는 것으로 나타났으며, 65세 이상의 49%와는 대조적인 수치이다.¹⁴ 유럽연합 회원국 간에도 상당한 차이가 있다. 예를 들어, 에스토니아에서 65세 이상 인구의 73%가 만성적인 신체/정신건강 상의 문제나 장애가 있다고 답한 반면 아일랜드는 31%에 불과했다.¹⁵

건강돌봄에 대한 접근의 어려움에는 여러 가지 이유가 있다. 일례로 2016년에 유럽연합의 65세 이상 인구 중 4명 중 한 명은(26%) 거리 때문에 병원 방문이 어렵다고 했다. 또한, 다섯 명 중 한 명은(20%) 진료와 관련된 비용 때문에 건강돌봄에 대한 접근이 어렵다고 답했다.¹⁶ 그 뿐 아니라 유럽연합 전반에 걸쳐 65세 이상 인구의 1/3(36%)은 비용으로 인해 장기요양보호 서비스를 받는데 어느 정도 어려움을 겪었다고 했다. 이러한 수치는 유럽연합 회원국 간에도 다양하고 큰 격차를 보인다. 그리스 노인인구 60%가 비용 때문에 장기요양보호 서비스를 받기 매우 어려웠다고 답한 반면, 덴마크, 네덜란드, 스웨덴은 65세 이상 노인의 90%가 비용 측면에서 어려움을 겪지 않았다고 답했다.¹⁷ 거리와 비용만이 유일한 장벽이 아니다. 통계학적 데이터는 제한적이지만 증거에 따르면 고령으로 인해 외과치료나 재활서비스에 대한 접근이 제한되는 것을 알 수 있다. 이는 연령 심사, 고령 환자에 대한 편파적인 태도, 연령제한 또는 엄두도 못 낼 정도로 고가인 보험료에 기인한 건강보험에 대한 접근 제한 때문일 수 있다.¹⁸

빈곤의 위험

유럽연합의 65세 이상 인구의 평균적인 빈곤의 위험은 전체 인구와 비교해서는 낮다(각각 14.6%와 17.3%). 그러나 상황은 국가별로 크게 차이가 난다. 라트비아와 에스토니아의 경우 65세 인구 중 빈곤의 위험에 처한 인구 비중은 전체 인구 대비 16-19% 포인트 더 높다. 반면 스페인과 그리스의 경우 빈곤의 위험에 처한 노인의 비중은 전체 인구 대비 약 9% 포인트 낮다.¹⁹ 이렇듯 국가별로 보이는 차이는 유럽연합 회원국의 연금제도와 사회보장제도의 차이 및 가족과 국가가 제공하는 지원의 유형과 정도를 반영한다. 대부분의 유럽연합 회원국에서 대다수의 노인들은, 적어도 일반적으로는, 빈곤의 위험이 낮으며 일반 인구보다 부유하다. 그러나 증거 자료에 따르면 현재의 상황이 미래 세대에는 해당하지 않을 것이라 전망한다.

폭력, 학대 및 방임

지원이 필요한 노인은 지원제공 방식에 따라 비인간적이거나 모욕적인 대우, 폭력, 학대, 방임 등에 취약한 상황에 놓이게 된다. 2011년 기준 WHO는 유럽 지역에서 매년 “60세 이상 노인 최소 4백만 명 이상이 신체적으로 학대를 당하고, 1백만 명이 성적 학대, 6백만 명이 재정적 학대, 그리고 2천9백만 명이 정신적 학대를 당하는 것”으로 추정한다.²⁰ 또한 폭력과 학대는 물리적으로나 정신적으로 도움이 필요한 이들에 대한 방임을 하거나 보살핌을 제공하지 못하여 발생하기도 한다. 학대 행위는 일회성 또는 반복적으로 행해지고, 개인을 대상으로 이루어지거나 제도적 관행의 일부로 나타나기도 한다.²¹ WHO의 증거자료에 따르면 여성이 남성 대비 신체적 학대(2.6%대 2.8%), 정신적 학대(18.9% 대 20.0%), 재정적 학대(3.7% 대 4.1%)를 당할 가능성이 조금 낮았지만, 남성 대비 더 많은 여성이 성적 학대(0.3%대 1.0%)나 외상(0.4%대 0.9%)의 피해자가 되었다.²²

학대가 발생하는 환경도 다양하다. 폭력과 학대는 집안에서 가족구성원, 친구 또는 전문 간병인에 의해 일어나기도 하고, 보호시설 내에서 전문 의료진에 의해 가해지기도 한다. 국가인권기관 유럽네트워크(ENNHRI)의 최근 연구조사에 따르면 “비록 고문이나 고의적인 학대나 혹사의 명확한 징후는 없었지만, [연구조사 대상인] 6개 국가 모두에서 목격된 여러 관행, 특히 존엄성, 사생활의 권리, 자율성, 참여, 법에 대한 접근성의 옹호 측면에서 우려를 일으켰다”고 보고했다. 이는 서비스 기획, 정책 및 관행의 모든 측면에서 인권에 기반한 접근의 필요성을 시사한다.²³

1.2. 집단 차원: 특정 집단에 영향을 주는 불평등과 교차 차별

성별, 장애, 성적 지향²⁴ 또는 소수자 및 이주민 신분에 따라 노인들이 영향을 받는 다중 차별과 교차 차별의 복합적인 측면을 다루는 연구는 거의 이루어지지 않았으며, 특히 유럽연합 회원국에서는 해당 연구가 전무하다. 노인들은 꽤 다양한 필요와 가능성, 기호를 가진 광범위한 다중적인 집단이다. 따라서 교차적인 차별 유형과 이것이 노인들에게 어떻게 영향을 미치는지를 이해해야, 노인의 존엄성을 수호하기 위한 효과적인 정책을 다양한 이슈에 대해 수립할 수 있다. 다음의 예시를 통해 일부 집단이 직면한 그들의 기본권을 훼손하는 과제를 살펴본다.

고령 여성

성별은 인생 과정에서 불평등을 축적하고 불가피하게 완전한 권리의 향유를 훼손하면서 노년기에 특정한 불평등과 차별을 만들어낸다. 2015년 유럽연합의 평균 성별 간 연금 격차(남성 및 여성의 평균 연금 차이)의 경우 65세 이상에서 37.6%를 보였다.²⁵ 반면 2015년도에 성별 임금 격차는 16.3%였다.²⁶ 회원국 간에 차이는 있지만, 모든 국가에서 여성이 수령하는 연금이 더 적었다.²⁷ 이러한 격차의 원인은 연금 급여 계산의 원칙에 있다; 연금 급여 계산 시 “일반적으로 남성에게 특혜를 주게 되는데, 이는 여성의 인생 과정에는 흔히 무급의 돌봄 기간이 포함되어 있고 남성보다 근무시기가 평균적으로 5년 더 짧기 때문이다”.²⁸

인간의 기대수명은 성별에 따라 다른데, 일반적으로는 여성이 남성보다 더 장수한다. 2015년 유럽연합 28개국에서 여성의 기대수명은 83.3세, 남성은 77.9세였다.²⁹ 2015년도 유럽연합통계국(Eurostat) 데이터에 따르면 65세 인구 기준 여성의 기대수명은 21.2세, 남성은 17.9세였다. 따라서, 나이가 들수록 노인 인구 중 여성 비중이 증가하는 것이다.

고령 이주민 또는 소수민족 배경의 노인들

이주민 출신의 배경을 가진 노인들은 동질적 집단이 아니며 그들의 노년기 경험과 필요는 다를 수 있다. 하지만 증거에 따르면 이주민들의 삶의 궤적은 “저소득, 열악한 근무환경, 그리고 저소득층 지역에 집중되어 있는 주거환경”에 의해 영향을 받는다고 한다.³⁰ 이러한 상황은 이주민들을 비 이주민 출신 대비 더 불리한 입장에 놓이게 한다. 사회적 배제와 더 안 좋은 사회 경제적 상태 및 건강 상태를 초래한다.



일례로 유럽연합 기본권청의 2차 유럽연합 소수자 및 차별 설문조사(EU-MIDIS II)³¹에서는 9개 유럽연합 회원국 대상으로 집시 가구 34,000명에 대한 사회경제적 정보를 수집했다. 그 결과, 일반적인 인구 대비 “55-64세 사이의 집시 인구 중 평균 16%만이 유급직으로, EU-28의 동일 연령집단에서 평균적으로 보인 53%와는 대조적이다. 포르투갈(46%)와 그리스(39%)에서만 55세 이상 집시 인구의 유급직 비율이 일반 인구의 고용률과 비슷했으나, 모든 집단에서 해당 비율은 유럽2020 고용률 목표인 75%에 훨씬 못 미친다”.³² 이러한 결과를 통해 소수 민족 출신의 노인들이 고용 분야에서 직면하는 어려움이 크다는 점을 알 수 있다.

고령 장애인

2016년 EU-28에서 65세 이상 인구 중 약 49%가 건강 상태로 인해 오랜 기간 동안 일상생활에서 한계를 경험했다고 보고했다. 조사결과에 따르면 남성보다는 여성이 장기간 동안 더 많은 일상생활의 한계(44.4% 대 51.5%)를 경험한다고 하는데, 나이가 들수록 노인 인구 중 여성 비중이 증가하기 때문일 수도 있다.³³ 해당 수치는 어떤 유형이든 지원이 필요한 노인의 수를 의미하는 것으로 볼 수 있다.

고령 자체가 장애를 의미하는 것은 아니며 모든 노인이 결함을 가지고 있는 것도 아니지만, 나이가 들면서 장애가 발생하거나 지원이 필요할 확률은 증가한다. 유럽연합 인구에서 노인 인구의 비중이 커지면서 나이와 장애로 인해, 그리고 이 둘의 교차점에서 누적되는 과제에 직면하게 될 인구도 늘어난다.

장애인권리협약(이하 CRPD)

2010년 유럽연합이 가입하고 28개국이 모두 비준한 장애인의 권리에 관한 협약은 모든 장애인을 대상으로 하는 협약이다. 모든 노인들이 장애를 가지지는 않지만 나이가 들수록 장애가 발생할 확률이 높다. 해당 협약은 나이불문하고 장애인에 대한 특별 권리를 제공하거나 노인들을 별도의 특별보호 대상으로 분리하지도 않는다.

단지 인권 보편성의 원칙을 재차 강조하고 맞춤형으로 고안한 주요 개념들을 제시한다. CRPD는 존엄, 자율, 차별금지, 완전한 참여와 동등한 인정에 대한 권리를 법 앞에서 제시한다. 이 외에도, 개인을 CRPD의 개념적 체계 중심에 놓고 스스로의 인생에 대한 자기 결정, 자율, 선택과 통제에 초점을 맞춘다.

2017년도 CRPD 및 EU 내 발전사항에 대한 내용은 기본권 보고서 2018 제10장을 참고.

원래 있던 장애를 가지고 나이가 들거나 나이가 들어서 장애가 생기는 것과 상관없이, 유럽연합 내 노인들은 모두 양질의 건강돌봄 또는 장기요양보호에 동등하게 접근할 수 있어야 한다. 하지만, 증거를 통해 불평등을 야기하는 특정한 장벽들을 확인할 수 있다. 노인들의 독립된 삶을 가능하게 하는 지원 서비스에 대한 연령 제한과 유럽연합 전역에서 충족되지 않은 보살핌에 대한 필요를 예로 들 수 있다.

“고령자를 일부 혜택에서 제외하거나 노년기에 장애가 발생했을 경우 상이한 자격 기준을 적용하거나 지원을 줄이는 등, 법률과 관행에 이중 잣대가 적용되는 경우가 허다하다. 그 뿐 아니라, 연령주의가 장애 평가에 개입되면 노인들은 장애를 가진 젊은 사람들과 동일한 수준, 품질, 범위의 지원을 받지 못한다.”

에이지 플랫폼 유럽에 제출된 일반논평 초안 제5조, CRPD, 2017년 6월 30일

세계보건기구는 세계 인구의 약 5%가 치매의 영향을 받는다고 추정한다. 수명이 증가함에 따라 치매도 더욱 만연해진다. 치매란 “기억력, 기타 인지 능력과 행동에 영향을 주며 일상생활에서의 활동을 유지하는데 큰 지장을 주는, 대체로 진행성 성격을 띤 여러 질병을 포괄적으로 일컫는 용어이다. 여성이 남성보다 치매에 걸릴 확률이 높다”.³⁴ 특히 말기에는 치매가 장애와 의존의 주요 원인이 되며 환자의 기억력과 인지 능력에 심각한 타격을 준다. 즉, 치매를 앓고 있는 노인들은 그들의 법적 능력(법 앞에서 자율적으로 자신의 권리를 보유하고 행사할 능력)이 제한되는 것을 방지하기 위해 필요한 지원을 제공받아야 한다.

자기 결정 능력은 개인 자율성의 전제 조건이다. 개인의 법적 능력—부분적으로 특정 결정에 대한 것이든, 법적 구속력 있는 의사결정을 전적으로 제한하는 것이든—을 박탈하는 것은 후견을 받는 이들의 법 인격을 명백히 부인하는 것이다. 법 앞의 평등은 고령 장애인을 포함한 장애인에게 필요한 지원을 제공하여 그들이 법적 능력을 행사할 수 있는 권리를 단언한 CRPD 제12조에 명시된 핵심 조항 중 하나이다.³⁵

농촌거주 노인들

유럽연합통계국의 2011년도 인구 및 주거조사 데이터에 따르면 높은 비중의 노인 인구가 농촌에 거주하고 있었다; 노인(65세 이상)이 많이 거주하는 지역의 대부분도 농촌 지역이었고 종종 꽤 외진 곳에 위치하고 있었다.³⁶ 농촌 지역에 거주하는 노인들에게는 더 많은 어려움이 발생하는데, 건강권의 향유 부분에서 그렇다. 특히 오지나 보건 및 사회서비스 인프라가 열악한 지역 또는 회원국에 더욱 해당되는 사실이다.³⁷ 대중교통의 가용성 및 접근성, 자택 및 지역사회에 기반한 서비스, 장기요양보호 등의 과제가 있다.³⁸

1.3. 사회 차원: 연령주의가 사회 전반에 미치는 영향

“긴 수명은 경제 및 사회에 아직 완전히 실현되지 않은 어마어마한 잠재력을 제시한다.

노인들은 사업가나 직원과 마찬가지로 부의 창출에 기여한다. 소비자의 입장에서 혁신을 촉진하고 “실버 경제”의 새로운 시장을 개척하는데 기여한다. 시민사회단체와 지역사회에 자진해서 참여한다. 가족들에게 무급으로 보살핌과 지원을 제공한다.”

유럽경제위원회, 2012-2017년도 ECE 지역에서의 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획 이행에 대한 종합보고서, 5쪽.

연령주의와 관련해서 노인을 부담으로 간주하는 고정관념이 반복적으로 제시된다. 이처럼 부정적인 사회적 태도는 고령에 대한 정책 대응에 영향을 미치며 노인들이 경제, 사회, 문화적 삶에 제공할 수 있는 긍정적 기여의 가능성을 저해한다.

한편 과학적인 증거는 이러한 고정관념을 반박하며, 노인들이 가족과 지역사회에 값지고 중요한 기여를 한다는 사실을 보여준다. 예를 들어 최근 유럽 삶의 질 조사결과에 따르면, 2016년에 65세 이상 인구는 최소 일주일에 수 차례 손주(23%), 자녀(14%), 장애가 있거나 몸이 아픈 친척 또는 친구(7%)를 돌봤다고 한다. 또한, 시간의 상당 부분을 지역 사회에 자원 봉사하거나 사회 봉사활동을 하며(8%는 최소 매달 활동), 클럽, 단체, 협회에서 사회활동(17%는 최소 일주일에 한번)을 하는데 할애했다.³⁹

그 뿐 아니라, 세대 간 학습, 즉, 고령 노동자가 젊은 세대에게 코칭을 하거나 견습생으로 삼는 방식으로 세대 간 지식과 경험을 전수 등을 통해 수많은 영역에 혜택을 전파한다. 이를 통해 혁신을 배양하고 “세대 간 관계를 강화하고 부정적인 고정관념 및 태도를 단절할 수 있다.”⁴⁰

하지만 공론은 여전히 세대 간 비용배분과 위험을 둘러싼 이슈에 지배되고 있으며⁴¹, 모든 세대에서 공정성과 공평성 회복을 위해 노인들과 젊은 세대 간의 격차를 줄이는 정책을 도모하지 않고 있다.⁴² 재정긴축정책의 맥락에서 구조적 연령주의⁴³는 노인들이 사회에 더 평등하게 참여하고 기여할 수 있는 기회를 지적하는 대신에, 노인을 젊은 세대가 감당해야 하는 부담의 대상으로 삼고 있다. 일례로, 노인들은 “자녀에 대한 부담을 덜어주고 중간 세대의 작업성을 높이기 위해” 본인의 일을 그만두고 손주를 돌보는 것을 택할 수도 있다.⁴⁴ 연령 관련한 지출 감소 정책 수립 시 경제, 사회, 문화적 삶의 다양한 영역에 대한 노인들의 긍정적 기여를 결코 간과해서는 안되는 이유다.⁴⁵

고령을 단순히 부담이나 손실의 관점⁴⁶에서 보는 것에서 벗어나 지역사회에 대한 노인의 긍정적 역할을 인정하는 방향으로 나아가게 되면 그들의 인권과 존엄성을 더욱 존중할 수 있을 것이다.

더 많은, 더 나은 자료의 필요성

능동적 노령화와 노인들이 독립적인 생활을 하고 지역사회에 기여하도록 장려하는 효율적 정책의 개발을 위해서는 탄탄하고 신뢰할 수 있는 데이터가 필요하다. 이러한 정책은 연령대를 망라하여 “단 한 사람도 소외시키지 않고(leaving no one behind)” 모든 이들의 인권을 실현하고자 하는 2030 지속가능발전 의제(2030 Agenda for Sustainable Development)를 촉진할 수 있다. 해당 의제에는 모든 연령층의 건강한 삶의 보장과 안위 촉진에 대한 목표 3, 빈곤에 대한 목표 1, 양성 평등에 대한 목표 5, 양질의 노동에 대한 목표 8, 불평등 감소에 대한 목표 10 등 노인들에게 특히 해당되는 중요한 목표가 포함되어 있다.

많은 지속가능발전목표(SDG) 지표는 특별히 연령별로 데이터를 제시할 것을 요구한다. UN 회원국들이 각 지표에 대한 구체적인 연령 집단에 동의를 하지만, 노인들이 처한 상황과 관련된 데이터를 충분히 수집하는 것이 중요하다.

상기 목표에 대한 지표에 성별, 민족적 기원, 종교나 신념, 성적 지향과 성 정체성 또는 거주지(도시나 농촌)와 같이 중요한 특성별로

데이터를 채워 나가야 한다. 고령화는 모든 목표에 영향을 미치는 요소이다. 양질의 데이터를 수집하고 활용하게 되면 SDG에 대한 감시를 개선할 수 있을 뿐만 아니라, 정책 입안자들이 고령화를 해결하기 위한 정책 계획을 다듬고 이행하는 것에 도움을 줄 수 있을 것이다.

하지만, 어떤 데이터를 수집할 지의 여부와 이를 어떻게 제시할지는 지켜봐야 한다. 증거 데이터를 하나의 단일 집단, 예를 들어 55세 이상 집단과 60세 이상 집단(노인을 다룰 때 UN 통계관행 상 통상적으로 사용하는 연령 집단)으로만 묶게 되면 매우 이질적인 대상집단의 독특한 경험을 반영하지 못한다. 노년기는 40년에 걸쳐 지속된다; 이 기간을 더 작은 집단으로 나누지 않는다면 노인들의 상황에 대한 진실되고 분명한 진상을 포착하지 못할 것이다. 또한, 고령 여성이나 고령 이주민, 또는 고령 장애인 등 교차 특성을 지닌 노인들의 경험을 포착하고 반영하는 것도 필수적이다.

배제와 교차 차별이 2030 어젠다 달성에 어떤 영향을 주는지에 대한 데이터를 수집하고 이해하는 것이 중요하다. 그러나 종종 “취약함”으로 인식되는 집단의 필요사항과 도전과제를 해결하는 데만 초점을 맞출 것이 아니라, 노인의 지역사회와 사회에 대한 기여를 확인하는 것이 “진정으로 변혁적이고, 포괄적이며, 지속가능한 발전 결과를 달성”하며 모든 인간의 기본권을 실현하는데 필수적이다.⁴⁷

대규모 설문조사에 노인 인구 포함

노인들은 특히 유럽연합통계국(Eurostat)의 사회적 데이터베이스의 기반을 구축하는 EU 전체를 아우르는 대규모 조사에 포함된다. 이러한 설문조사는 자격 기준을 충족하는 한 대부분 연령 제한을 높게 두지 않고 낮게만 설정하여 15세나 16세 이상의 모든 사람을 조사대상에 포함시킨다. 그럼에도 불구하고 일부 EU 회원국은 EU 노동력 조사대상의 연령 제한을 최대 74세까지로 두는 상한선을 도입했다. 설문조사의 표본 크기에는 고령 연령집단의 응답자가 너무 적은 관계로 상세 분석이 불가능하기 때문에, 노인에 대한 설문결과는 종종 광범위하고 제약이 없는 연령 집단에서 제시된다. 이러한 문제에 대한 해결책으로는 샘플 크기를 늘리거나 대상에 대한 과다 샘플수집을 하는 것이다. 그러나, 두 가지 방법 모두 설문조사 비용 증가를 야기한다.

유럽의 건강, 고령화, 퇴직에 관한 조사(SHARE)는 특히 50세 이상 노인을 대상으로 하며 그들의 건강, 고령화, 퇴직과 관련된 정보를 수집한다. 특정 연령 집단에 집중하면 노인의 생활 여건과 관련해 통계적으로 중요한 결과를 도출할 수 있다.

대표적인 노년층을 설문대상으로 삼는 것의 또 다른 과제는, 설문조사는 일반적으로 개인가구 인구만을 대상으로 한다는 것이다. 이는 보호시설이나 노년의 거주자가 상당한 비중을 차지하고 있는 재택간호 환경에 놓인 사람들을 모두 제외시킨다. 유럽건강면접조사(EHIS)에서 일부 국가 차원의 조사는 보호시설에 사는 사람들도 대상에 포함시켰고, SHARE의 경우 조사대상이 보호시설로 가더라도 추적조사를 통해 그들을 추적한다. 그러나, 유럽 사회과학 연구 인프라 시너지(SERISS) 프로젝트의 일환으로, 보호시설 내 사람들을 사회 조사에 포함시키는 것에 대한 가능성과 기존 관행이 검토되고 있다.

*상세 정보는 다음을 참조: EU 노동력 조사: 방법론(EU labour force survey: Methodology); SHARE 웹사이트, 유럽의 건강, 고령화, 퇴직에 관한 조사(Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe), 및 유럽사회과학연구인프라(Europe's Research Infrastructures in the Social Sciences, 2017), "사회적 조사에 보호시설 내 인구 샘플링 관행에 관한 보고서"

2

유럽연합의 노인권리에 대한 집중 강화

사회인구학적 변화로 인해 다양한 분야에서 정책적, 입법적 대응이 요구되고 있다. 나이에 관계없이 근본적인 시민적, 정치적, 사회적 권리를 존중하고 노인차별을 근절하는 것부터 연금과 노인부양률에 대한 우려를 해결하는 것까지 광범위하다. 유럽연합 차원에서는 노인관련 정책이 필요와 보호를 기반으로 한 복지제공 중심의 접근에서 권리와 능동적 노령화라는 개념을 중심으로 한 참여적인 접근으로 진화했다. 유럽연합이 인권에 기반한 고령화에 대한 접근으로 전환하고자 하는 노력은 유럽연합의 법체계와 정책의 구상 및 이행에 반영되어 있다.

2.1. 노동자의 기본적인 사회적 권리에 관한 사회헌장에서 유럽연합 기본권 헌장으로

유럽연합 차원에서 노인들에 대한 보호체계를 마련하려는 첫 시도는 1989년 노동자의 기본적 사회권에 관한 사회헌장의 정치적 선언으로 거슬러 올라간다. 이는 편협한 접근으로, 노인을 “노동자” 또는 구 노동자의 역량과 상태를 기반으로 다루며, “적정 생활 수준을 감당할 수 있는 자원” 또는 아무런 생계수단이 없는 노인들에 대해서는 “충분한 자원”에 대한 접근과 “[노인들의] 필요에 특히 적합한” 의료 및 사회적 지원에 대한 접근에만 초점을 맞추고 있다.⁴⁸ 이와 같이 좁은 범위의 접근은 노인들을 “은퇴”하여 노인수당을 받고 보호가 필요한 사람들로 보는, 결핍과 필요에 기반한 관점을 반영하고 있다.

1989년 이후 노인들에 대해서 한층 포괄적인, 권리에 기반한 접근으로 패러다임의 전환이 서서히 이루어졌다. 하지만, 유럽연합의 1차적 법체계에서 노인의 기본권에 대한 노골적인 언급은 상당히 드물며, 부정적인 시각에서는 미흡하기까지 하다. 리스본 조약에서 채택된 유럽연합의 1차적 규칙을 더 자세하고 중정하게 들여다보면, 중요하고 미 개척된 규범적 잠재력이 있다는 것을 알 수 있다. 유럽연합의 1차법은 나이불문하고 모든 인간의 존엄한 삶을 보장함으로써, 노인에 대하여 권리에 기반한 접근을 실행하는 유럽연합 및 국가 차원에서의 포괄적인 정책 개발의 근거를 제공하고 있다. 이러한 관점에서, 유럽연합 기본권 헌장의 기속력을 인정하고 이를 유럽연합 1차법의 필요 불가결한 일환으로 만든 것은 결정적인 일보였다.

노인과 관련한 인식의 변화와 유럽연합 1차법 하에서의 노인권리에 대해 가장 기대되는 조항은 1999년 암스테르담 조약에서 유럽연합 1차법으로 도입된 차별금지 조항이다. 이 조항은 현재 유럽연합기능조약(TFEU) 제19조에 명시되어 있는 것으로, 유럽연합의 연령차별 해결을 위한 정책의 수립과 이행에 대한 법적 근거를 제공한다. 차별금지 조항은 유럽연합 행동의 유일한 법적 근거는 아니다. 사회 정책, 고용 또는 공공 보건과 같은 문제에 관한 대부분의 역량이 회원국에 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 유럽연합은 해당 분야에서 회원국의 활동을 지지하고 보완할 수 있는 역량을 보유하고 있다.⁴⁹ 유럽연합은 회원국 간에 협력과 조율을 주도할 수 있는 역량도 있다. 유러피언 시메스터(European Semester)와 같은 제도는 사회정책, 고용 또는 공공보건 등의 분야에서 실행된 정책에 대한 감시를 제공한다. 더 나아가, 특히 유럽구조투자기금(ESIF)과 같은 유럽연합의 재정지원 규범은 유럽연합 정책에 따라 국가 정책에 극단적인 영향을 줄 수 있다(섹션2.2. 참고).

유럽연합 기본권 헌장과 노인의 권리

유럽연합 기관들의 역량 발휘나 회원국의 유럽연합 법 이행 시 유럽연합 기본권 헌장을 준수하게 되어있다. 유럽연합 기본권 헌장은 유럽연합의 1차적 법을 구성하고 매우 다양한 권리를 포함한다. 연령을 근거로 권리의 향유를 구분하거나 제한하지 않는다. 인간 존엄성, 개인의 완전성과 고문, 비인도적 또는 모멸적인 대우나 처벌의 금지, 사생활 및 가족생활에 대한 권리, 표현의 자유, 재산에 대한 권리, 직업훈련에 대한 접근권, 업무종사 및 일자리 배치 서비스에 대한 접근, 사회적 지원 및 건강돌봄, 그리고 헌장에 명시된 기타 시민, 정치, 사회경제적 권리는 모두 나이를 불문하고 모든 인간에게 명백히 적용되는 보편타당한 기본적인 권리다. 그 증거로 차별금지에 관한 제21조에서 연령 차별로부터 명백하고 분명한 보호를 명시하고 있다. 그 뿐 아니라 TFEU 제10조에 의거하여 유럽연합은 “[유

유럽연합의 정책과 활동에 대한 정의와 이행”에 있어 적극적으로 “연령에 근거한 차별을 근절”할 명백하고 수평적인 의무가 있다.

무엇보다 중요한 것은 유럽연합 기본권 헌장이 일반적으로 적용되는 기본권 조항을 넘어, 특히 노인의 처우에 관한 권리와 원칙을 다루는, 최초로 법적 구속력이 있는 인권 조항 중 하나를 제25조에 포함한다는 점이며, 다음과 같이 명시하고 있다: “유럽연합은 노인들이 존엄과 독립의 삶을 영위하고 사회문화적 삶에 참여할 권리를 인정하고 존중한다(강조됨).”

유럽연합 기본권 헌장은 노인의 기본권에 대한 수용과 존중을 내포한다. 이는 노인에 대한 인식 변화에 매우 중요한, 노인의 동등한 사회참여와 독립의 보장을 목표로 한다. 한편, 제34조는 노인의 사회보호망에 대한 권리를 인정한다. 회원국들이 더욱 맞춤화 된 사회적 지원시스템으로 재설계할 여지를 제공한다. 이러한 조항들의 범주는 (노동자의 기본적 사회권에 관한 사회헌장과는 달리) 노동환경에 놓인 사람들에 한정되지 않아 범위가 더욱 넓어질 수 있다. 유럽연합과 회원국은 유럽연합 법의 범위 내에서 행동할 때 존엄하고 독립적인 삶을 사는 노인을 장려하기 위해, 기본권 헌장, 특히 제25조에 명시된 권리를 존중하고 원칙을 준수할 의무가 있다. 이와 같은 권리와 원칙을 고려하여 유럽연합 정책과 관련 입법조치를 구상하고 이행해야 하는 반면, 채택된 2차적 유럽연합 법은 그에 따라 해석되어야 한다.

기본권 헌장에 명시된 노인에 대한 수용, 존중, 포함의 강조는 “인간성, 자율성 및 능동적 시민성에 초점을 둔 폭넓은, 균등한 기회의 철학을 반영하고 있다. 이 철학은 다른 인권 규범에서도 확인할 수 있으며, 특히 유럽연합이 2010년에 가입한 장애인의 권리에 관한 협약(CRPD)은 유럽연합 법질서의 필수적인 부분이 되었다(CRPD의 발전에 관한 내용은 [2018 기본권 보고서](#) 제10장을 참고). CRPD는 명백히 고령 장애인에 적용되며, 모든 노인이 장애가 있지는 않지만 나이가 들수록 장애를 가질 확률이 높다.⁵⁰ 더욱 중요한 것은 기존의 “결핍”에 대한 보상의 필요성에 기반한 좁은 복지국가의 접근에서 존엄, 자율, 권리에 기반한 더욱 포괄적인 참여를 기반으로 한 접근으로 전환했다는 점이다. 무엇보다 장애인이 모든 기본적인 권리를 다른 사람들과 동등하게 향유 또는 행사할 수 있도록 물리적 환경, 대중교통, 학교, 대학교, 직장 등 필요한 곳에 적절한 변형을 하는 “합리적인 편의제공”이라는 개념을 도입했다.⁵¹

요약하자면, 1989년 노동자의 기본적 사회권에 관한 사회헌장 선언부터 리스본 조약을 채택해 기본권 헌장을 법적 구속력을 갖춘 문서로 만들기까지, 노인에 대해서 더욱 포괄적이고 권리에 기반한 접근을 채택하는 방향으로 전환해왔다. 노인은 더 이상 “은퇴한” 구 노동자, 또는 동질적이고 취약한 집단으로만 인식되지 않는다. 그들은 오히려 고령의 나이에도 불구하고 삶의 모든 측면에 참여 및 기여할 수 있는 잠재력을 동등하게 대우받고 인정받을 자격이 있으며, 독립적인 생활을 하고 지역사회에 포함될 권리를 누리는, 권리를 보유한 “개인”으로 간주된다.

2.2. 유럽연합의 입법적 조치 및 정책: 권리에 기반한 고령화에 대한 접근의 주류화

유럽연합의 입법적 조치

기본권 헌장에 반영된 권리에 기반한 접근법을 구체적인 유럽연합 입법조치와 정책조치로 전환하기까지의 과정은 더디었다. 유럽연합은 아직 노인들에게 실질적인 평등을 보장하는 포괄적인 2차적 법체계를 구현하지 못했다. 유일한 예외는 고용평등지침이다.⁵² 이 지침은 고용 관련된 이슈에 한정적이기는 하나, 연령이라는 기준을 차별금지의 근거로서 법적 구속력이 있는 문서에 최초로 도입시켰다는 이유로 지침의 채택은 획기적이었다.

유럽연합 기본권청(FRA)의 활동

유럽 차별금지법에 대한 핸드북 2018년 판

유럽 차별금지법에 대한 핸드북의 특정 섹션은 연령차별에 대한 법률적 발전을 다루고 있다. 국제협약에서 연령을 차별의 근거로 삼는 것에 대해 다양한 범위와 접근을 강조한다. 이를 통해 유럽 사회권위원회를 포함한 유관 기관에서 적용하는 차별금지법의 차이를 보여준다.

FRA는 2018년 3월, 유럽평의회 및 유럽 인권재판소(ECtHR)과 함께 유럽 차별금지법에 대한 핸드북을 업데이트 했다. 본 핸드북은 판사, 검사, 변호사 및 법률 집행관 등 법조인을 지원하고, 특히 유럽연합 사법재판소(CJEU)와 유럽 인권재판소의 판례법을 통해 관련 유럽연합 및 유럽평의회 기준에 대한 지식을 강화하기 위해 만들어졌다.

추가 정보는 다음을 참고: FRA (2018), 유럽 차별금지법에 대한 핸드북(*Handbook on European non-discrimination law*), 유럽연합 출판사무소, 룩셈부르크.

그러나, 나이에 근거한 차별금지법은 전혀 완전하지 않다. 지침 제6조에서는 나이에 근거한 차별대우를 허용하는데, “정당한 목표에 의해 객관적이고 합리적으로 정당화”되고(예. 정당한 고용 정책 또는 노동시장의 목표), 사용되는 수단이 “적정하고 필요”하다면(비례의 원칙), “다른 보호특징과 관련하여 동등한 대우의 원칙에 허락된 것 이상으로 폭넓은 예외”를 명시하고 있다. 이러한 맥락에서 차별대우는 청년 또는 노인들을 노동시장에서 실업, 특히 장기 실업에 맞서 싸우도록 장려하거나 세대 간에 더 나은 노동 분배를 촉진하는 조치도 포함시킬 수 있다.⁵³

범위의 편협성과 다양한 예외사항에도 불구하고 고용평등지침은 기본권을 해당 분야의 법률 및 정책수단에 포함시키는데 유용한 역할을 했다. 우선, 유럽연합 사법재판소(CJEU)에서 매우 흥미롭고 권리를 장려하는 판례법을 도출했다. 상징적인 판례로 남아있는 맨골드 사건은 연령에 근거한 차별금지가 유럽법의 일반원칙임을 인정하고 있다.⁵⁴ 그 이후 해당 판결은 법원에서 지속적으로 재확인되었으며, 가장 최근 재판에서는 기본권 헌장 제21조를 추가 적용하기도 했다.⁵⁵

국가적 차원에서는, 본 지침을 통해 고용상 연령차별금지에 대한 입법이 모든 회원국에 도입되었다. 또한 유럽연합의 성별 또는 인종에 근거한 차별금지 지침의 경우와 마찬가지로, 본 지침은 평등기구의 설립을 명시적으로 제공하지는 않지만, 평등 기구의 설립 및/또는 관련 역량을 부여하는데 기여했다. 단, 모든 평등 기구가 연령차별에 대한 역량을 가지고 있지는 않다.⁵⁶

본 지침은 고용 분야에서 노인의 권리에 대한 인식을 고취시키고 국가 당국과 민간 고용주의 다양한 이슈에 대한 태도의 변화에도 기여했다. 여기서 언급한 이슈란 구인 공지를 작성하는 것부터 노동생활을 연장하는 것까지 종류가 다양하다. 일례로 본 지침의 채택 이후, “구인 공지 작성 시, 성별이나 가정 상황을 고정관념화 하는 것으로도 볼 수 있는, 정형화된 ‘연령 요건(젊고 역동적인 직원의 구인 등)’을 지양하는데 더 유의하게 되었다.”⁵⁷ 그 뿐 아니라, 본 지침은 연금제도의 지속가능성과 관련하여 노동생활의 연장 및 퇴직시기 보류에 관한 논쟁적인 토론을 촉발시켰다. 이는 정년퇴직제를 폐지하거나, 연금수령 자격은 유지한 채 소량의 수입을 벌 수 있도록 연금 수령자들의 지속적인 근무를 장려하는 방법으로 달성할 수 있을 것이다.⁵⁸

인종평등 지침과는 달리 유럽연합 입법은 고용평등지침의 범위를 벗어나서 사회적 보호, 건강돌봄, 재화와 서비스 또는 주거에 대한 접근 등 노년층에게 특히 중요한 분야를 연령에 근거하여 다루고 있지 않다.⁵⁹ 이러한 격차는 2008년 유럽연합 집행위원회에서 제출한 동등대우지침(ETD)⁶⁰에 대한 제안으로 보완할 수 있다. 본 제안서는 나이 등 다양한 이유를 근거로 차별금지 원칙을 노년층에 중요한 영역에까지 수평적으로 확장할 것을 규정하고 있다.⁶¹

그러나 본 지침의 채택은 여전히 보류 중이다. 고용평등지침의 모델 뒤를 이어, 회원국에게 (특히 노인 차별과 관련된 법에서 더욱 광범위한) 큰 폭의 재량권을 부여한다고 할지라도 말이다. 유럽평의회는 필수적인 만장일치를 아직 도출해내지 못했는데, 앞으로 나아가는 것에 대한 망설임과 어려움을 보여주는 대목이다. 주요 우려사항은 여전히 미결로 남아있고 추가적인 정치적 논의가 필요해 보인다. 여기에는 지침의 범위도 포함되는데, 일부 대표단이 사회적 보호 및 교육을 포함시키는 것에 반대하고 있다. 역량의 분배와 보완성의 원리도 쟁점으로 남아있으며, 지침에 수반되는 의무에 대한 법적 확실성 역시 마찬가지다.⁶²

뿐만 아니라 노년층, 특히 지원이 필요한 노인들의 경우 방임, 학대 또는 폭력을 당할 위험에 더 자주 노출될 수 있다는 점을 감안하여, 피해자 권리에 관한 지침 또한 노인들의 안위에 있어서 특히 관련이 있다.⁶³ 지침에 의거하여 범죄의 피해자인 노인은 다른 피해자와 동등한 기준으로 본 지침에 명시된 모든 권리의 혜택을 누릴 수 있어야 한다. 또한 형사소송 절차에서 피해자에 대한 특정 보호의 필요성과 특별한 조치를 확인할 때, 연령은 개별평가의 맥락에서 고려되어야 하는 개인적인 특성 중 하나이다.⁶⁴ 그 뿐 아니라 가해자와의 관계 및/또는 의존도로 인해 특히 취약한 상황에 처한 피해자에게 각별한 주의를 기울여야 한다는 점을 강조한다.

최근 유럽연합의 여러 법률안이 고령화에 대한 권리에 기반한 접근의 주류화에 기여할 수도 있다. 그 중에는 유럽 접근성 법 초안, 부모 및 보호사의 일과 삶의 균형에 관한 지침 초안, 범유럽 개인연금상품에 관한 규정(PEPP) 초안 등이 있다.⁶⁵ 예를 들어, 유럽 접근성 법에 따라 “기능상의 제한”을 겪는 장애인 및 노인을 대상으로 더욱 접근 용이하고, 저렴하며, 좋은 품질의 재화와 서비스를 제공하게 된다. 이로 인해 독립적인 생활과 지역사회에의 포함을 증진될 것이다. 더 자세한 정보는 CRPD의 *2018 기본권 보고서* 제10장을 참고한다.

일과 삶의 균형에 대한 지침의 채택으로 인해 세대 간 결속을 개선시켜, 결과적으로 노인들의 자택을 중심으로 더 나은, 존중하는 태도를 갖춘 맞춤형 보살핌을 제공하게 될 것이다. 하지만, 현대 복지국가의 맥락에서 회원국들을 노인 돌봄 책무로부터 면제해야 한다는 것은 아니며, 면제되어서도 안 된다. 그와 동시에 일과 삶의 균형에 대한 지침은 보살핌이 필요한 노인에 대하여 가족 구성원들이 무급으로 제공하는 기여를 인정하고 지지하는 첫 걸음이 될 것이다.

범 유럽 개인연금상품에 관한 규정의 경우 미래의 퇴직소득을 보충하는 관점에서 본인의 재정 자원을 투자하고 싶은 사람들에게 더 많은 선택권을 제공하여, 그 결과, 독립성과 더 나아가 그들의 참여까지 증진시킬 수 있을 것으로 기대된다.

노인에 대해 인권에 기반한 접근을 장려하는 유럽연합 정책

노인들의 대우와 권리에 대해 인권에 기반한 접근으로의 느린 전환은 유럽연합 입법에만 국한되지 않는다. 다양한 노력과 유럽연합 정책계획을 통해 노인들이 직면한 도전과제를 다루고 있다. 이러한 노력은 능동적 노령화라는 개념과 밀접한 관계가 있는 새로운 인권기반 접근을 촉진하는데 집중되어 있다.

이와 같은 측면에서 고령화 사회와 노인들의 역할이 유럽연합 2020 전략의 주요 이슈로 대두되었다.⁶⁶ 노인들이 사회의 능동적인 구성원으로서 독립적이고 존엄한 삶을 영위하기 위해 필요한 기술의 개발에 초점을 둔다. 이는 고령화에 대한 인식을 “부담[보다는] 기회”라는 관점으로 전환하고, 반작용적이며 병원에 기반을 둔 노인 돌봄을 더욱 선제적이고, 본인의 집에 기반을 둔 서비스 및 건강 돌봄으로 대체하도록 장려하는 활동적이고 건강한 고령화에 관한 유럽 혁신 파트너십(EIPAH)에 반영되어 있다.⁶⁷

능동적 노령화와 세대간 결속 또한 2012 활동적인 노령화와 세대 간 결속을 위한 유럽의 해의 주제로 대두되어, 이와 관련된 유럽연합 이사회 선언과 이행원칙⁶⁸이 설립되고 능동적 노령화 지수(AAI)가 개발되었다. AAI를 통해 삶의 다양한 측면에서 노년층의 기여와 잠재력에 관하여 유럽연합 회원국 간에 비교 데이터와 증거를 제공하고, 향후 도전과제, 우선순위 및 개발가능한 정책을 정하고자 한다. AAI 업무 도구는 고용, 사회참여, 독립적 삶, 능동적 노령화에 대한 능력 등 총 4개 영역에서 22개 통계지수로 구성되어 있다. 가장 최신 데이터는 2014년 기준이지만, 추가적인 활동이 있을 것으로 예상된다.⁶⁹

노인에 대한 인권 패러다임을 촉진하는 정책의 이행은 유럽연합과 국가 차원에서 적절한 재정 지원이 필요하다. 이런 관점에서, 많은 회원국이 개혁과 혁신적인 정책을 도입하고 지원하는데 주요 자금원이 되는 유럽구조투자기금(ESIF)⁷⁰은 매우 중요하다. ESIF 규정기는 인구 고령화를 하나의 도전과제로 인정하고, 회원국들에게 “고령화 사회와 연계된 성장을 도모하기 위해” ESIF를 사용할 것을 촉구한다. 따라서 지속 가능하고 평등한 고용의 촉진과 노동 이동의 지원에 관한 주제별 목표 8에 따라 활동적이고 건강한 고령화를 투자의 우선순위로 제시한다.

ESIF의 기타 주제별 목표도 노인의 권리와 관련 있다. 예를 들어 사회적 포함, 빈곤 퇴치 및 차별 철폐에 관한 목표 9는 능동적 포함, 동등한 기회, 고용성 향상 등을 투자의 우선순위로 정의한다. 이 외에도 불평등 감소, 사회, 문화, 레크리에이션 서비스 개선, 제도적 기반 서비스에서 지역사회 기반 서비스로의 전환을 지원하기 위한 보건과 사회 인프라에 대한 투자도 있다. 이러한 투자의 우선 순위는 각 투자 우선순위의 대상집단에 속하는 한 노인을 포함한 모든 이에게 적용된다.

더욱 중요한 것은, 2014-2020년 재정지원 기간 동안 새로운 규정적 조치를 도입하여 ESIF 자금조달이 유럽연합의 기본권 의무를 준수하도록 보장한다는 사실이다. 그 중 가장 주가 되는 것은 회원국이 충족해야 하는 부문별로 수평적 조건을 명시한 사전적 조건부 조항이다. 여기에는 다음이 포함된다: a) 노동 시장에서 노인들을 유지하고 조기 퇴직을 줄이는 등 능동적 노령화에 관한 정책개발을 요구하는, 활동적이고 건강한 고령화를 다룬 사전적 조건부 조항 8.4; b) 확인된 필요에 따라, 노인을 포함하여 보살핌이 필요한 모든 이들에게 제도적 기반에서 지역사회적 기반의 돌봄으로 전환할 수 있는 조치를 개발할 것을 회원국에게 촉구하는, 빈곤 감소 및 노동 시장에서 배제된 사람들의 포함에 관한 사전적 조건부 조항 9.1이 있다.⁷² 이렇게 하여, 유럽연합의 입법은 회원국에게 노인에 대한 포괄적인 권리 증진 정책을 개발하도록 하고, 이러한 정책의 효과적인 이행에 유럽연합의 자금조달을 연결시킨다. 노인들의 독립적이고 지역사회에 기반한 생활에 대한 ESIF의 강력한 선호는 유럽연합 사회권기동에 반영되어 있으며, “모든 사람은 양질의 장기요양보호, 특히 자택 요양 및 지역사회에 기반한 서비스에 대한 권리가 있다”고 명시되어 있다(원칙 18).

유러피언 시메스터 프로젝트의 감시 및 조율 프로세스 또한, 특히 국가별 정책권고(CSRs)를 통해 회원국의 개혁 정책에 영향을 미치는 유럽연합의 주요한 수단이다. 이에 기반으로 회원국은 적절한 정책 결정을 채택하게 된다. 2016년 유럽의회를 위해 준비한 분석 자료⁷³에 따르면 국가별 정책권고는 계속해서 사회정책, 재정지원 또는 건강돌봄 등 더욱 포괄적인 권리의 접근과 연관된 이슈보다는, 노동시장에 대한 접근 촉진 및 조기 퇴직 감소와 같은 고용관련 이슈에 더욱 치중되어 있음을 보여준다.

그러나 유럽연합 집행위원회는 2017년 유러피언 시메스터의 국가별 정책권고에 대한 커뮤니케이션⁷⁴에서 권고안의 주요 목적을 정의할 때 능동적 노령화의 개념을 명시적으로 언급하고 있다. 이는 “더욱 능동적인 노인인구를 지원하기 위해 연구 개혁, 노동시장 정책, 평생학습 및 보건정책의 조합이 필요”하다고 강조한다.

한편 위원회의 유러피언 시메스터 2018의 연간성장조사⁷⁵에 따르면 회원국은 모두를 위한 지속가능하고 적절한 연금 제도를 보장하기 위해서 불리한 조건 속에서도 공적 연금제도의 지속 가능성을 보장하는 것을 넘어서야 한다고 명시한다. 또한 노동생활의 연장, 기대수명에 맞춘 정년퇴직제, 노동시장에서의 조기퇴출 방지 등을 통해 노후 소득을 끌어올려야 한다. 인구 고령화를 감안하여 건강 돌봄 개혁과 장기요양보호의 필요성도 강조한다. 이는 비용효율성을 높이고 지속가능한 재정, 그리고 양질의 저렴한 예방적 및 치료적 건강돌봄에 대한 접근을 보장하기 위함이다.

2.3. 유럽 사회권기동의 잠재력

2017년 11월 17일 스웨덴 예테보리에서 유럽연합 기관들이 채택한 유럽 사회권기동(ESPR) 공동선언은 사회적 권리 분야에서 가장 최신에 일어난 사건이며 가장 기대되는 발전이다. 이는 의심의 여지없이 유럽연합과 국가 차원에서 사회적 권리를 한층 강화한 유럽, 더욱 “사회적인 유럽”을 위한 한 걸음이자 기회이다. 특히 노인들에게 사회권기동 선언은 기본권 헌장에 명시된 인권을 기반으로 한 접근의 이행을 촉진하는 노력을 재개하고 강화하는 계기가 될 수 있다. 모든 이해관계자의 정치적 의지와 헌신은 필수 불가결한 조건이다. 하지만 이제는 유럽연합과 국가 차원에서 입법 조치와 정책계획 측면에서 구체적으로 옮겨져야 한다.

“이는 획기적인 순간으로 기억되어야 한다—유럽 사회권기동의 선포에 따라, 우리는 우리 모두가 옹호하는 평등, 공정, 기획의 권리를 보호하고 지지하기 위한 공동의 의지를 보이고 있다. 따라서 유럽 사회권기동은 이러한 방향으로 향하는 많은 단계 중의 첫 걸음임이 분명하다.”

장클로드 웅커 유럽연합 집행위원회 위원장, 언론보도자료, 2017년 11월 16일

사회권기동의 단점은, 1989년 노동자의 기본적 사회권에 관한 유럽헌장과 마찬가지로, 권리와 원칙에 대한 법적 구속력이 없다는 점이다. 회원국들은 서문에서, 유럽 사회권기동이 “조약에 의해 부여된 유럽연합의 역량과 과제의 연장을 수반하지 않으며,” “회원국이 자국의 사회보장제도의 근본 원칙을 규정하고 공공재정을 관리할 권리에 영향을 미치지 않는다”고 명시한다. 이런 이유로 본문에 명시된 권리와 원칙이 법적 구속력을 가지려면 “우선 적절한 수준에서 특화된 조치 또는 법률을 채택해야 한다”고 명확히 규정하고 있다.

그러나, 유럽 사회권기동에 표현된 공동의 정치적 의지와 헌신을 과소평가해서는 안 된다. 서문에 명시되어 있듯이, 모든 회원국은 “우리 삶의 방식을 보호”하기 위해서 “우선적으로 사회 경제적 불안을 해소해야 한다”고 동의한다. 이는 세계화, 디지털 혁명, 근무형태와 사회적, 인구학적 발전이 변화하는 시대에 “상당한 불평등, 장기실업과 청년 실업 또는 세대 간 결속과 같은 도전과제는, 정도는 다르지만, 모든 회원국 간에 유사하다”는 점을 회원국이 인정할 것을 요청한다. 뿐만 아니라, 사회권기동에 명시된 일부 권리와 원칙은 “이미 유럽연합 공동체법(Union acquis)에 제시되어 있다.”

유럽평의회의 유럽사회헌장에 명시된 권리와 유럽 사회권기동에 명시된 원칙 사이의 연관성은 명확하게 설명되지 않았으며, 따라서 유럽사회헌장을 기반으로 사회권기동을 해석하거나 이행하는 것의 적절성에는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 평의회에서 명시하였듯이, 유럽 사회권기동은 1961년도 유럽사회헌장 및 1996년도 개정판을 포함한 기존의 국제법을 기반으로 만들어졌다.⁷⁶

상기의 관점에서 유럽 사회권기동 선포는 유럽연합 기관과 회원국이 기존의 도구를 충분히 활용할 수 기회를 의미한다. 여기에는 유럽연합의 1차적 법체계와, 조약을 통해 노인의 안위에 특히나 중요한 사회권과 관련된 폭넓은 분야에 이미 부여된 역량들이 포함된다. 해당 분야로는 사회 정책, 고용 및 직업 훈련, 보건 또는 차별금지 등이 있다. FRA의 기본권 보고서 201777에서 이미 지적했듯이 사회권기동 선포는 “유럽연합 법제에서 명시된 것 중에 잘 알려지지 않은 권리들”을 “한층 강화” 하기 위한 기회다.

유럽 사회권기동에서 노인을 직접적으로 언급해 명시한 주요 원칙들과 함께, 나이를 포함한 어떠한 차별적 근거에도 불구하고 사회권기동에서 대부분의 권리와 원칙은 동등한 조건으로 인정된다. 아래와 같은 측면에서 “모든 사람들”의 권리에 관한 경우를 의미한다:

1. 평생 학습(원칙 1);
2. 삶의 모든 단계에서 존엄한 삶을 보장하는 적절한 최저 소득 혜택 (원칙 14);
3. 양질의 저렴하고, 예방적이며 치료적인 건강돌봄 (원칙 16);
4. 양질의 공공지원주택 또는 주거지원 (원칙 19);
5. 양질의 필수 서비스에 대한 접근 (원칙 20).

유럽 사회권기동은 이러한 사회적 권리와 원칙을 모든 사람에게 동등하게 선포하며, 기본권 헌장에 이미 명시되어 있듯 노인들이 그들의 권리를 행사하고 삶의 모든 측면에서 동등하게 참여하는 것이 중요하다고 재차 확인한다. 그와 동시에, 노후 소득과 연금 또는 취약층에 대한 주거 지원 등의 이슈에 대한 유럽 사회권기동의 특별 조항(원칙 19)에서는 유럽연합과 회원국이 노인을 위한 보호 체계를 구체화하고 유지할 필요가 있다고 인정하고 있다. 이는 “존엄”이라는 공통분모 하에 독립, 참여, 보호 간의 균형을 맞춰야 이룰 수 있다.

결론은, 유럽 사회권기동(EPSCR)은 기본권 헌장, 특히 제25조에 반영되어 있듯 유럽연합의 법질서에 이미 명시된 “능동적 노령화”라는 개념을 재확인하고 이를 기반으로 삼는다. 유럽연합이 노인들에 대해 보다 사회적이고 존중하는 태도를 보이는 방향으로 긍정적 발전을 한 것을 알 수 있다. 그러나 법적 구속력이 없다는 사실을 고려해볼 때 유럽연합 기관과 회원국이 표현한 정치적 의지를 구체적인 법적 조치 및 정책으로 전환시키는 것은 그들에게 달려있다. 유럽연합 집행위원회가 이미 제시한, 특히 동등대우지침과 같은 입법 제안을 채택하고 유러피언 시메스터에서 노인의 권리에 관한 고려사항을 도입한다면 큰 진전이 될 것이다.

유럽 사회권기동 - 노인과 관련한 주요 원칙 일부

3. 공정한 기회. 성별, 인종 또는 민족적 기원, 종교나 신념, 장애, 나이 또는 성적지향에 관계없이, 모든 사람은 고용, 사회적 보호, 교육, 그리고 대중이 이용 가능한 재화와 서비스에 대한 접근과 관련하여 동등한 대우와 기회를 가질 권리가 있다. 소외된 집단에 대해서도 동등한 기회를 제공해야 한다.

9. 일과 삶의 균형. 부모와 보살핌을 제공하는 사람들은 적절한 휴가, 유연근무제, 돌봄 서비스에 대한 접근의 권리가 있다. 여성과 남성은 돌봄의 책임을 다하기 위해 특별 휴가를 동등하게 이용할 수 있으며, 이를 균형 있게 사용하도록 장려해야 한다.

15. 노후소득과 연금. 퇴직한 노동자와 자영업자는 그들이 한 기여에 상응하는 연금을 수령하고 충분한 소득을 보장받을 권리가 있다. 여성과 남성은 모두 연금에 대한 권리를 동등하게 가져야 한다.

17. 장애인의 포함. 장애인은 존엄한 생활을 보장하는 소득지원, 노동시장과 사회에 참여를 가능하게 하는 서비스, 그리고 필요에 맞게 조정된 근무환경 등에 대한 권리가 있다.

18. 장기요양보호. 모든 사람은 양질의 저렴한 장기요양서비스, 특히 자택 간호 및 지역사회에 기반을 둔 서비스에 대한 권리가 있다.

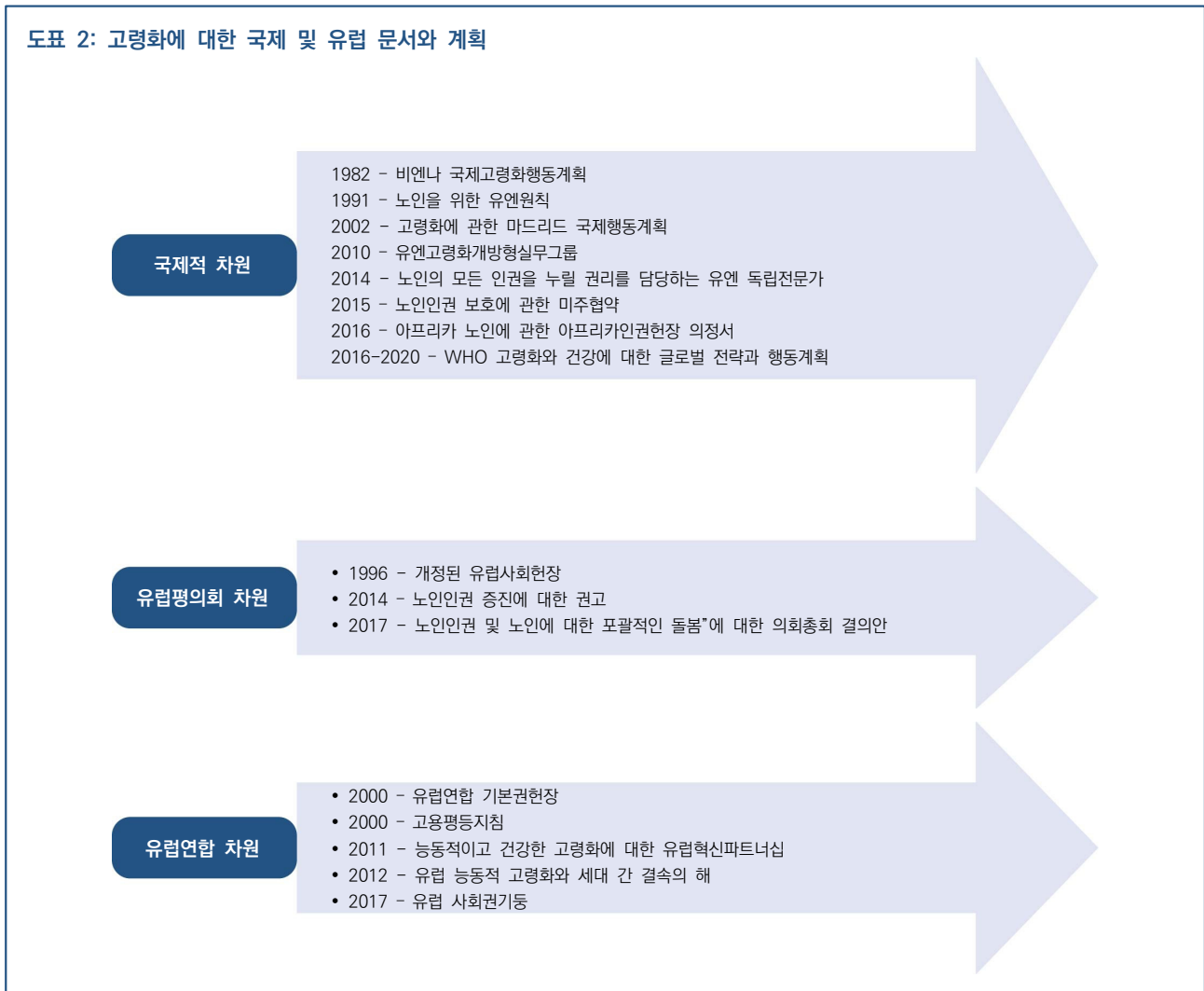
2.4. 세계적 발전 추세를 반영한 유럽연합의 정책대응

유럽연합 차원의 법적, 정책적 발전은 노인들에 대해 인권을 기반으로 한 접근으로 느리지만 분명한 변화를 보여주고 있다. 이와 같은 사실은 유럽 전체와 국제적 차원에서 진행 중인 논의와 행동에도 반영되어 있다. 최근에 특화된 협약에 서명한⁷⁸ 남미와 아프리카를 제외하고, 노인인권을 구체적으로 다루는 법적 구속력을 갖춘 규범은 없다. 그럼에도 불구하고 지난 30년동안 법적 구속력은 없지만 중요한 협약과 정책 대응이 개발되어 왔다. 이는 전세계 이해당사자들이 모든 연령의 사람들이 보편적 권리를 실현할 수 있도록 더 많은 노력을 한다는 것을 보여준다.

1982년에 열린 제1차 세계고령화 회의로부터 20년이 지난 2002년, UN 회원국 159개국이 고령화에 대한 가장 최신 규범인 마드리드 국제행동계획(MIPAA)을 채택했다. 이는 “모든 연령을 위한 사회”를 도모하는데 전환점이 되었다.⁷⁹ 이러한 맥락에서 유럽지역전략(MIPAA/RIS)은 “사회와 경제를 인구학적 변화와 조화롭게 하기 위해, 성 인지적이며 증거에 기반한, 조율되고 통합된 정책을 확보하는 것”에 초점을 두고 있다. 유럽지역전략은 인구와 개인 고령화의 여러 측면을 다루는 10가지 공약을 제시한다.⁸⁰ 조금 더 최근에는 2017 리스본 각료 선언에서 2022년을 목표로 한 유럽 국가의 3가지 정책 목표를 다음과 같이 세웠다:

- 노인의 잠재력을 인정할 것;
- 더 긴 노동생활과 노동능력을 증진할 것;
- 존엄한 고령화를 보장할 것.⁸¹

도표 2: 고령화에 대한 국제 및 유럽 문서와 계획



MIPAA는 특히 사회보호, 건강, 불평등 감소 및 빈곤 종식과 관련된 노인의 필요를 다루는 지속가능개발 목표(목표 1, 3, 10, 11)와도 관련이 있다. 또한 영양, 자원의 사용, 건강돌봄, 접근성, 안전 및 연령별 데이터 수집과 분석과 관련된 목표에서 노인을 언급하고 있다.⁸²

하지만, 위에서 언급한 정책은 모두 연성법인 준 법률문서이다. 계약들의 범위가 넓고 MIPAA는 이전의 규범들보다 노인들 삶의 더 많은 부분을 다루고 있지만, “인권 문서가 아니라, 사회경제적 목표를 이루기 위한 일련의 권고안”에 불과하다.⁸³ 이러한 결점에 대응하고 노인인권을 전적으로 누릴 수 있도록 보장하기 위해 유엔총회는 최근 두 개의 프로세스를 추가 설립했다.

유엔 고령화에 관한 개방형 실무그룹은 2010년에 설립됐고, 노인의 모든 인권을 누릴 권리를 담당하는 유엔 독립전문가에 대한 권한은 2014년에 위임되었다. 양 규범은 “고령화를 경제와 개발의 지배적인 관점에서 노인들을 단순히 법률의 수혜자가 아닌, 국가로부터 보장받아야 하는 구체적인 권리를 가진 법률의 대상으로 보는 인권에 기반한 접근으로의 패러다임 전환”⁸⁴임을 분명히 보여준다. 유엔 고령화 개방형 실무그룹은 기존 규범의 평가를 목적으로 설립된 첫 글로벌 활동이다. 격차를 발견하게 되면 “노인의 권리와 존엄을 증진하고 보호하기 위해 국제법률 규범을 제안하는 것을 고려”한다.⁸⁵ 이러한 맥락에서, 노인의 모든 인권을 누릴 권리를 담당하는 유엔 독립전문가는 기존 정책체계인 MIPAA가 “노인인권 향유를 전적으로 보장하기에 불충분”하다고 결론 지으며, 노인에게 관한 새로운 협약을 구상하는 등 회원국에게 노인인권 보호에 더 많은 노력을 기울이도록 요청했다.⁸⁶

유럽평의회는 기존 규범들이나 유럽인권조약(ECHR) 제14조, 차별금지에 관한 ECHR 제12 추가의정서, 개정된 유럽사회헌장의 차별에 관한 E조항은 연령과 연령차별을 명백히 다루고 있지 않다. 유럽 인권재판소(ECtHR)는 “연령이 협약 제14조의 목적을 위한 ‘기타 지위’가 될 수 있음”을 인정했으며, 따라서 재판소는 연령을 근거로 차별하는 것을 금지하고 있다.⁸⁷

개정된 유럽사회헌장은 노인들이 존엄과 독립의 생활을 하고, 사회문화적 삶에 참여할 수 있도록 그들의 권리를 더욱 인정하는데 기여하고 있다.⁸⁸ 흥미롭게도, 사회보호에 대한 노인권리를 명시한 유럽사회헌장 개정본 제23조에서는 사회보호권의 측면으로서 적절한 자원, 주택, 건강돌봄을 노인들의 사회생활 참여 및 “친숙한 환경에서 독립적인 생활을 하도록 하는 것”과 명백히 연결하고 있다. 또한 제30조에서는 빈곤과 사회적 배제에 대한 보호권을 설정하는데, 이러한 권리는 빈곤이나 사회배제의 위험에 처한 사람들이 고용, 주거, 훈련, 교육, 문화, 사회적 및 의료적 지원에 효과적으로 접근할 수 있도록 규정하고 있다.

유럽평의회는 준 법률문서 검토에 따르면 유럽평의회 각료위원회의 노인에 대한 권고는 크게 두 가지 측면에 중점을 두고 있다:

1. 취약성의 상황 — “무능한 성인의 보호” 또는 “완화적 치료의 체계화”;⁸⁹
2. 교차적인 근거로 인해 악화되는 불이익 검토 — “고령 장애인” 또는 “고령 이주민.”⁹⁰

각료위원회는 2014년 노인권리에 특화된 권고를 채택했다. 법적 구속력은 없으나 유럽의 첫 특화된 인권 규범이다.⁹¹ 2017년 유럽 평의회 의회총회(PACE)에서 “노인들의 인권과 포괄적인 돌봄”에 관한 결의를 채택하여 회원국에게 연령주의 퇴치, 돌봄 개선, 노인들의 사회적 배제에 대한 예방 조치를 취할 것을 촉구했다.⁹² 노인권리에 특화된 “법적 구속력 있는 규범을 만드는 것의 필요성과 실행 가능성을 고려”할 것을 각료회의에 요청하는 권고도 채택되었다.⁹³

이러한 발전은—유럽연합, 유럽 전반 및 국제적 차원에서—노인의 권리보호 강화에 대한 필요성을 인식하는 방향으로의 느리지만 꾸준히 진행되는 움직임을 보여준다. 즉, 인권에 기반한 고령화에 대한 전환인 것이다.

유럽연합 기본권청(FRA)의 의견

노동시장과 국가의 사회보호제도는 장수 및 고령화가 국가의 사회경제 체제에 가하는 도전과제에 대응하기 위해 이미 심도 있는 변화를 겪어왔다. 이와 같은 절차는 유럽연합과 전세계 국가의 일부 계획으로부터 시작되었다. 여기에는 고용에서의 연령차별 근절, 능동적 노령화 증진, 노동생활의 연장 장려, 그리고 노인을 위한 사회보호제도, 즉 연금, 건강돌봄, 장기요양보호의 개혁이 포함된다. 개혁 또한 연령에 관한 “결핍”을 해결하는 필요에 기반한 접근에서 기본권과 타고난 존엄성을 가진 한 인간, 개인으로 초점이 맞춰지고 있다. 유럽연합 기본권 헌장 제1조에 따르면, 인간 존엄성은 침범할 수 없으며 연령불문하고 보호받고 존중되어야 한다.

하지만 이로 인해 노인들의 연령별 필요가 간과되거나, 노인을 포함하여 지원이 필요한 개인에 대해 국가의 책임이 중요하다라는 점이 훼손되어서는 안된다. 더욱이 노인들은 꽤 다양한 필요와 기호를 가진 이질적인 집단이다. 인생주기에서의 다양한 기호와 경험으로 인해 노년기가 결정된다. 노인들은 성별, 이주민 또는 소수민족 지위, 장애, 사회경제적 상태 및 지리적 또는 기타 측면에 의해 복합적이고 부정적인 영향을 받는다. 이로 인해 그들이 향유할 수 있는 권리의 정도가 결정되곤 한다.

유럽연합 기본권 헌장에 명시된 시민, 정치, 경제, 사회문화적 권리는 연령대를 망라하고 모든 사람에게 적용된다. 그럼에도 불구하고 제21조에서 차별에 대한 보호의 근거로 제시하거나 제25조에서 노인들이 “존엄과 독립의 생활을 하고 사회문화적 삶에 참여할 수 있는” 권리를 인정하는 방식으로 연령을 구체적으로 언급하고 있다.

삶의 다양한 영역에서 노인에 대한 차별금지과 평등한 기회, 그리고 존엄한 삶의 영위는 최근 선포된 유럽사회권 기동에도 포함되어 있다. 유럽연합 집행위원회에 따르면 유럽사회권 기동은 “현 공통체법을 부분적으로 뛰어넘는다”. 사회권기동의 목표는 사회보장, 건강돌봄, 교육 등의 사회적 보호 영역과 대중에 제공되는 재화와 서비스에 대한 접근에 있어서 연령을 근거로 한 차별에 대한 보호 범위의 확장 방법을 성찰하는 것이다.

사회권기동은 법적 구속력이 없는 원칙과 권리의 선포지만, 더욱 사회적이고 포괄적인 유럽—그 누구도 배제하지 않은 채 모든 인적 자원을 보다 더, 그리고 존중하는 태도로 활용하는 유럽—을 위한 유럽연합 기관과 회원국의 강력한 정치적 의지와 헌신을 담고 있다. 유럽연합과 회원국으로 하여금 인적자본의 중요한 부분이자 삶의 모든 측면에 상당한 기여를 할 수 있는 노인의 권리 증진 및 실행과 구체적인 결과를 도출할 수 있는 기회이다.

그러나, 규칙이나 최소한의 기준을 세우는 것은 첫 단추에 불과하다. 헌장에 명시되어 있듯이 인식의 체고, 조율 및 감시체계의 활용은 노인을 포함한 모든 사람의 기본권을 충족하기 위해 똑같이 필수적인 요건들이다. 이러한 노력에 유럽연합 기관과 회원국들의 참여는 그 무엇보다 중요하다.

이와 같은 관점에서, 아래 기재된 FRA의 의견은 고령화에 관하여 더욱 포괄적인 인권에 기반한 접근으로의 전환을 지지하는 요소로 간주되어야 할 것이다.

FRA 의견 1.1

유럽연합 입법자는 동등대우 지침 채택을 위한 노력을 지속적으로 기울여야 한다. 해당 지침을 통해 연령을 포함한 다양한 사유에 기한 차별로부터의 보호가 재화와 서비스, 사회적 보호, 건강돌봄과 주거에 대한 접근 등 노인들에게 특히 중요한 영역에까지 수평적으로 확대될 것이다.

FRA 의견 1.2

유럽연합 입법자는 더욱 강력한 사회권 보호를 위해 구체적인 법적 행동으로 사회권 기동에 담긴 원칙 및 권리를 더욱 이행해 나아가야 한다. 이 점에 있어서, 제안된 일과 삶의 균형 지침을 조속히 채택하고 포괄적인 유럽접근성법 채택을 위한 절차를 가속화해야 한다. 유럽연합 입법의 일관성을 확보하기 위해서, 접근성법은 유럽구조투자기금에 대한 규정 등 관련 법들과 연결하는 조항을 포함해야 한다.

FRA 의견 1.3

유럽연합 기관과 회원국은 유럽구조투자기금 및 기타 유럽연합 재정수단을 이용하여 권리에 기반한 고령화에 대한 접근을 촉진해야 한다. 또한, 유럽연합 기관과 회원국은 노인들이 참여할 수 있는 기회 및 존엄과 자율적인 생활을 촉진하는 개혁을 증진시키기 위해 차기 계획설정기간(2020 이후)동안 사전적 조건부조항을 재확인 및 강화해야 한다. 이러한 수단들은 유럽연합 기금이 기본권 의무에 부합하는 사용이 되도록 해야 하며, 이들의 이행에 대한 감시를 제공해야 한다.

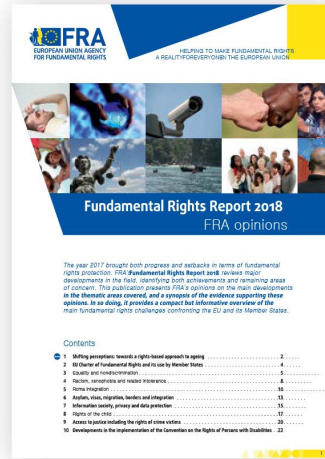
뿐만 아니라, 유럽연합 기관과 회원국은 노인들이 유러피언 시메스터와 같은 핵심 정책조율 체계에서 당면하는 도전과제들을 체계적으로 다루어야 한다.

미주

- 1 Levy, S. R. & Macdonald, J. L. (2016), '고령화에 대한 이해의 진전', *사회문제저널*, 72 (1), 5-25쪽.
- 2 유럽연합통계청, *인구구조 및 고령화*.
- 3 Hooyman, N. R., & Kiyak, H. A. (2011), '노인학과 고령화의 개념', *사회학: 사회적 세계를 이해하고 바꾸다*, 12장.
- 4 Fredvang, M. & Biggs, S. (2012), '노인의 인권: 인권법에 따른 보호와 격차', *사회정책 조사보고서 16호*, 공공정책센터, 멜버른대학교.
- 5 참고: 헬프 에이지 인터내셔널: 고령화에 대한 생애적 접근; WHO(2017), 고령화에 대한 글로벌전략과 행동계획; 유엔개발계획(UNDP), 헬프 에이지 인터내셔널, 미국은퇴자협회(AARP)(2017), 고령화, 노인 및 2030 지속가능개발 어젠다
- 6 Lloyd-Sherlock, P. (2002), '누스바움, 역량 및 노인들,' 1164-1165쪽, 국제개발저널, J. Int. Dev, 1163-1173쪽.
- 7 Levy, B. R., Slade, M. D., Kunkel, S. R. & Kasl, S. V. (2002), '고령화에 관한 긍정적 자아인식으로 늘어난 수명,' *인성 및 사회심리학 저널* 83(2), 261-270쪽.
- 8 유럽연합 집행위원회(2015), 2015년 유럽연합 내의 차별, 유로바로미터 특별보고서 437, 브뤼셀, 78쪽.
- 9 영국 노동연금성(2015), 더 나은 노동생활을 위한 50세 이상 인구의 태도. 추가 참고는, Equinet(2011), 연령주의와 차별의 퇴치, 브뤼셀.
- 10 설문대상자에게 60세 이상의 사람과 함께 근무하는 것이 얼마나 편한지 1(전혀 편하지 않음)에서 10(매우 편함)의 척도로 답하게 했다. 조사 결과 7-10점을 준 응답자를 "편함"이라고 답한 것으로 간주했다. 유럽연합 집행위원회(2015), 2015년 유럽연합 내의 차별, 유로바로미터 특별보고서 437, 브뤼셀, 27쪽.
- 11 2018년 1월 22일에 접속한 유로파운드 데이터 검색기에서 "사회적 환경. 지난 12개월 동안 차별을 당한 적이 있습니까?"를 참고.
- 12 유럽연합 집행위원회, 경제재무총국(2017), 2018 고령화 보고서. 기본 가정 및 추계 방법론, 룩셈부르크, 유럽연합 출판사무소.
- 13 상세 정보는 세계보건기구 웹사이트, 건강한 고령화란 무엇인가? 참고.
- 14 유럽 삶의 질 조사(EQLS) (2016), 데이터 시각화.
- 15 유럽 삶의 질 조사(EQLS) (2016), 데이터 시각화.
- 16 유럽 삶의 질 조사(EQLS) (2016), 데이터 시각화.
- 17 유럽 삶의 질 조사(EQLS) (2016), 데이터 시각화.
- 18 에이지 플랫폼 유럽(2016), 구조적 고령화에 대한 입장, 브뤼셀.
- 19 유럽연합통계국(2018), 빈곤선, 연령, 성별로 본 빈곤위험율, EU-SILC 조사 [ilc_li02], 2018년 1월 18일 최종 업데이트.
- 20 세계보건기구(2011), 유럽 노인학대 예방 보고서, 24쪽.
- 21 세계보건기구(2002), 노인에 대한 폭력, 보건, 학대에 관한 세계보고서.
- 22 세계보건기구(2011), 유럽 노인학대 예방 보고서, 19쪽.
- 23 국가인권기관 유럽네트워크(2017), 인권의 동등함: 유럽 장기보호요양 노인들에 대한 인권
- 24 기본권청의 "전문적으로 말하면" 2016 LGBT 보고서는 고령 LGBT 사람들이 특히 건강돌봄 부분에서 특정 이슈를 직면하고 있다고 한다.
- 25 유럽연합 집행위원회(2017), 2017 유럽연합 양성평등 보고서, 26쪽.
- 26 유럽연합통계국은 미조정 성별임금격차(GPG)를 남성 유급직원의 시간당 평균 총소득의 백분율로 본 남성 및 여성 유급직원의 평균 시간당 소득의 차이라고 정의한다. 유럽연합통계국(2017), 유럽 여성과 남성의 삶: 통계학적 초상화.
- 27 유럽성평등협회(EIGE) (2015), 유럽연합 연금에 대한 성별격차: 라트비아 대통령직에 대한 연구노트, 19-22.
- 28 유럽성평등협회(2017), 성평등지수 2017. 유럽연합에 대한 양성평등 측정 2005-2015, 14쪽.
- 29 유럽연합통계국(2017), 사망률과 기대수명에 대한 통계수치, 2018년 1월 24일에 접속.
- 30 유엔 유럽경제위원회(2016), 이주와 고령, 고령화에 대한 정책 브리핑 17호. 추가로 Kristiansen, M., Razum, O., Tezcan-Güntekin, H., Krasnik, A. (2016), '유럽인의 관점에서 본 이주민의 고령화와 보건', *공중위생리뷰*, 37(1), 46쪽 참고.
- 31 EU-MIDIS II에 대한 상세 정보는 해당 프로젝트에 대한 FRA 웹페이지를 참고.
- 32 유럽연합 기본권청(2017), 제2차 유럽연합 소수자 및 차별 설문조사(EU-MIDIS II) 집시 - 조사결과 일부 발췌, 룩셈부르크, 유럽연합 출판사무소, 20쪽.
- 33 유럽연합통계국, 건강상의 문제로 인해 스스로가 인식한 일상생활에 대한 장기간의 제한에 관한 성별, 연령, 소득 분위 별 조사결과(hlth_silc_12), 2018년 2월 2일에 접속.
- 34 세계보건기구(2017), '치매공중위생대응에 대한 전세계행동계획 2017-2025.'
- 35 장애인의 권리에 관한 협약(CRPD) 위원회(2014) 참고, 일반논평 1호(2014). 12조: 법 앞에서 동등한 인정, CRPD/C/GC/1, 2014년

- 5월 19일. 법적 능력에 대한 국제적 및 국가적 조항의 개요는 다음을 참고: 기본권청(2013), 지적장애 및 정신적 문제가 있는 사람들에 대한 법적능력, 룩셈부르크, 유럽연합 출판사무소.
- 36 유럽연합통계국, 유럽연합의 사람들- 고령화 사회 통계, 2015년 6월에 자료 추출.
- 37 옥스퍼드대 인구고령화연구소(2008), 고령인구에 대한 빈곤 및 사회배제 퇴치-유럽에서 배운 교훈, 조사보고서.
- 38 유엔인권이사회(2016), 노인의 모든 인권을 누릴 권리를 담당하는 유엔 독립전문가의 보고서, 유엔인권이사회, A/HRC/33/44, 단락 38.
- 39 EQLS 2016에 대한 데이터 시각과 도구는 [여기를 클릭](#). 2018년 1월 25일에 접속.
- 40 유럽 산업안전보건청, 유럽직업훈련개발센터, 유로파운드 및 유럽성평등협회(2017), 고령친화적 노동을 위한 유럽에 대한 공동보고서: 유럽연합 기관들의 생애적 관점에서의 노동 및 고령화, 룩셈부르크, 유럽연합 출판사무소, 56쪽.
- 41 Beetsma, R. and Lans Bovenberg, A. (2008), '일반 균형에서의 연금 및 세대간 위험분담,' 이코노미카.
- 42 상세 정보는 United for all ages 웹사이트 참고.
- 43 에이지 플랫폼 유럽 (2016), 구조적 연령주의에 대한 입장, 브뤼셀.
- 44 Boudiny, K. (2013), '능동적 고령화: 무의미한 발언에서 효과적인 정책도구로'; 고령화&사회, 캠브리지, 1081쪽.
- 45 상동.
- 46 Letvak, S. (2002), '고령화와 간병에 대한 미신과 현실', AORN 학술지.
- 47 유엔개발계획(UNDP), 헬프 에이지 인터내셔널, 미국은퇴자협회(AARP) (2017), 고령화, 노인 및 2030 지속가능개발 어젠다, 7쪽 UNDP.
- 48 유럽연합 집행위원회, 노동자의 기본적인 사회적 권리에 관한 사회헌장, 1989, 유럽연합 출판사무소, 1990년 5월 6/90, 요점 24 및 25.
- 49 유럽연합가능조약, 제145-168조.
- 50 장애인의 권리에 관한 협약을 노인권리 증진에 활용할 수만 있다면 논의를 참고; 예를 들어, 에이지 플랫폼(2011), 보살핌이 필요한 노인들의 인권.
- 51 UN장애인권리협약, 제2, 5, 14, 24, 27조.
- 52 고용 및 직업에서의 평등처우를 위한 일반체계설립에 관한 위원회 지침 2000/78/EC, 2000년 11월 27일.
- 53 유럽연합 사법재판소, Fuchs and Köhler, C-159/10 및 C160/10, 2011; 유럽연합 사법재판소, Palacios de la Villa, C-411/052007; 노동시장에서 연령을 근거로 한 차별 및 젊은 세대와 고령층의 실업에 관해서 FRA 기본권 보고서 2016, 60-64쪽도 참고.
- 54 유럽연합 사법재판소, 맨골드, C-144/04, 2005.
- 55 유럽연합 사법재판소, DI, C-441/14, 2016.
- 56 평등기구 및 Equinet: 유럽의 평등 증진.
- 57 유럽연합 집행위원회 작업 문서, 인종평등지침 적용에 대한 공동연구보고서 부록(2000/43/EC) 및 고용평등지침(2000/78/ EC), SWD(2014) 5 final, 36쪽.
- 58 상동.
- 59 유럽연합 이사회 지침 200/43/EC, 2000년 6월 29일, 인종이나 민족배경을 불문하고 동등대우원칙 이행, OJ L 180, 2000년 7월 19일.
- 60 유럽연합 집행위원회(2008), 종교, 신념, 장애, 연령, 성적지향에 상관없이 평등대우원칙의 이행에 관한 위원회 지침에 대한 제안, COM(2008) 426.
- 61 모든 연합을 위한 평등(2015), NGO 공동성명, 유럽연합 평등대우법: 지금이다!, 브뤼셀, 2015년 6월 16일.
- 62 유럽연합 이사회(2017), 경과보고서, 종교, 신념, 장애, 연령, 성적지향에 상관없이 평등대우원칙의 이행에 관한 이사회 지침에 대한 제안, 14867/17, 2017년 11월 24일.
- 63 유럽의회 및 이사회 지침 2012/29/EU, 2012년 10월 25일, 이사회 골격결정2001/220/JHA, OJ L315, 2012를 대체하는 범죄피해자의 권리, 지원, 보호에 관한 최소기준설정.
- 64 상동, 제22, 23조.
- 65 유럽연합 집행위원회 (2015), 재화와 서비스 접근성에 대한 회원국 법, 규정, 행정조항 설립에 관한 유럽의회 및 이사회 지침 제안, COM/2015/0615 final; 이사회 지침 2010/18/EU 폐지하고 부모와 돌봄 제공자에 대한 일과 생활의 균형에 관한 유럽의회 및 이사회 지침 제안, COM/2017/0253 final; 및 범유럽 개인연금상품(PEPP)에 대한 유럽의회 및 이사회 지침 제안, COM/2017/0343 final.
- 66 유럽연합 집행위원회 (2010), 유럽2020 스마트, 지속가능, 포괄적 성장에 관한, 커뮤니케이션, COM(2010) 2020.
- 67 유럽연합 집행위원회 (2012), 위원회 작업 문서, 활동적이고 건강한 고령화를 위한 유럽혁신 파트너십 시범 운영위원회에 대한 안내문서, SEC(2011) 589 final.

- 68 유럽연합 이사회(EPSCO) (2012), 유럽의 활기찬 노년과 세대 간 결속을 위한 해 선언(2012): 성공으로 가는 길.
- 69 AAI 향후 활동, 2018년 2월 2일 접속.
- 70 유럽구조투자자기금에 대한 집행위원회 웹페이지 참고.
- 71 유럽지역개발기금, 유럽사회기금, 결속기금, 유럽농업농촌개발기금, 유럽해양어업기금에 대한 유럽의회 및 이사회 의 공동조항 규정(EC) 1303/2013, 2013년 12월 17일 및 유럽지역개발기금, 유럽사회기금, 결속기금, 유럽농업농촌개발기금에 대한 일반조항 규정 및 위원회 규정(EC) No. 1083/2006 폐지.
- 72 N. Crowther, G Quinn, A. Hillen-Moore (2017), 지역사회의 개방, 기관의 폐쇄: 유럽구조투자자기금의 활용.
- 73 유럽 의회, 내부정책총국(2016), 고용지표 및 사회지표에 대한 거시경제학적 감시의 주류화, EMPL 위원회 연구.
- 74 유럽연합 집행위원회 (2017), 유럽의회, 유럽연합 이사회, 평의회, 유럽중앙은행, 유럽경제사회위원회, 지역투자은행 및 유럽투자은행 위원회에 대한 위원회 커뮤니케이션, 2017 유러피언 시메스터: 국가별 권고안, COM(2017) 500 final.
- 75 유럽연합 집행위원회(2017), 2018 유러피언 시메스터: 연간성장조사
- 76 유럽연합 집행위원회 (2018), 위원회 작업 문서 그리고 유럽의회, 위원회 및 유럽경제사회위원회에 대한 집행위원회의 유럽사회권기동 이행감시에 관한 문서 커뮤니케이션, SWD(2018) 67 final, 2쪽.
- 77 기본권청(2017), 기본권 보고서 2017, 룩셈부르크, 유럽연합 출판사무소, 24쪽.
- 78 미주 기구(OAS) (2015), 미주 노인인권협약; 및 아프리카연합(2016), 아프리카 노인에 관한 아프리카인권헌장 의정서.
- 79 유엔 사회정책개발국 고령화(2002), 마드리드계획 및 이행.
- 80 UN 유럽사회이사회(2002), 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획에 대한 지역실행전략 2002, ECE/AC.23/2002/2/Rev.6, 2002년 9월 11일.
- 81 UNECE 고령화에 대한 각료회의(2017), 리스본 각료선언, 2017년 9월 22일.
- 82 UN ESCAP, MIPAA 및 2030 어젠다 참고.
- 83 에이지 플랫폼 (2017), 고령자의 자기변화에 관한 핸드북.
- 84 유엔인권이사회(2016), 노인의 모든 인권을 누릴 권리를 담당하는 유엔 독립전문가의 보고서, 유엔인권이사회, A/HRC/33/44, 단락 126.
- 85 유엔 총회(2013), 결의안 67/139: 노인권리 및 존엄 증진을 위한 포괄적이며 필수적인 국제규범을 위하여, 2013년 2월 13일. 더 자세한 정보는, 유엔고령화개발형실무그룹 참고.
- 86 상세 정보는 다음을 참고: Kornfeld-Matte, R. (2016), '세계가 고령화될수록 노인권리 보호를 위한 노력 증가의 필요성, Open Democracy
- 87 유럽 인권재판소, Carvalho Pinto de Sousa Morais v. Portugal, No. 17484/15, 2017년 7월 25일; 및 유럽 인권재판소, Schwizgebel v. Switzerland, No. 25762/07, 2010년 6월 10일.
- 88 유럽평의회(1996), 유럽사회헌장(개정본), 조약 세부사항 163번.
- 89 유럽평의회(1999), 무능한 성인에 대한 법적 보호관련 원칙에 관한 회원국 각료위원회 권고, No. R(99)4; 유럽평의회(2003), 완화치료 구성에 관한 회원국 각료위원회 권고, Rec(2003)24.
- 90 유럽평의회(2009), 21세기 고령화 및 장애에 관한 회원국 각료위원회 권고: 포용적 사회에서 삶의 질 개선을 위한 지속가능한 체계, CM/Rec(2009)6; 및, 유럽평의회(2011), 고령 이주민의 취약성의 위험 및 복지개선에 관한 회원국 각료위원회 권고, CM/Rec(2011)5.
- 91 유럽평의회(2014), 노인인권증진에 관한 회원국 각료위원회 권고, CM/Rec(2014)2.
- 92 유럽평의회, 의회 총회(2017), 결의안: 노인인권 및 노인에 대한 포괄적인 돌봄, 2017년 5월 30일.
- 93 유럽평의회, 의회 총회(2017), 권고: 노인인권 및 노인에 대한 포괄적인 돌봄, 2017년 5월 30일.



FRA 기본권 보고서 2018 및 의견은 24개 유럽연합 공식언어 번역본으로 FRA 웹사이트에서 확인할 수 있다:
<http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018> 및
<http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018-fra-opinions>

유럽연합 정보공유 안내

직접 방문

유럽연합 전역에는 수백 개의 유럽 다이렉트 정보센터가 있다. 가까운 지역의 센터 주소는 다음 링크에서 확인 가능하다.
https://europa.eu/european-union/contact_en

유선 또는 이메일

유럽연합에 관한 문의사항은 유럽 다이렉트에서 서비스가 제공된다. 연락처는 다음과 같다:
무료전화: 00 800 6 7 8 9 10 11 (교환원에 따라 요금이 청구될 수도 있음)
표준번호: +32 22999696 or
이메일: https://europa.eu/european-union/contact_en

유럽연합에 대한 온라인 정보처

유럽연합에 관한 정보는 유럽연합 공식언어로 유로파 웹사이트에서 볼 수 있다. https://europa.eu/european-union/index_en

유럽연합 출판물

유럽연합 출판물 다운로드나 무료/유료 주문은 다음 링크에서 가능하다. <https://publications.europa.eu/en/publications>.
무료 출간물의 대량 주문은 유럽 다이렉트나 가까운 유럽 다이렉트 센터에서 가능하다(https://europa.eu/european-union/contact_en).

유럽연합 법 및 관련 문서

1952년 이래의 유럽연합 법 등 유럽연합의 법률정보에 대한 자료는 EUR-Lex에서 모든 공식언어로 확인할 수 있다.
<http://eur-lex.europa.eu>

유럽연합의 오픈 데이터(Open Data)

유럽연합 오픈 데이터 포털(<http://data.europa.eu/euodp/en>)에서 유럽연합의 데이터셋을 볼 수 있다. 영리 및 비영리 목적으로 다운로드 받거나 무료로 재사용 가능하다.

유럽연합 내의 모든 사람들에 대한 기본권이 실현될 수 있도록

유럽 사회는 계속 나이 들어간다. 이는 우리 자신만 아니라 유럽 전체가 직면해야 하는 단순한 진리다. 두 세대 이후인 2080년에는 65세 이상이 유럽연합 인구의 약 30%를 차지하게 된다.

빠른 속도로 흘러가는 현대사회에서 “노령”의 사람들은 종종 부담으로 치부되며, 노인들이 가족의 돌봄 제공자, 멘토, 자원봉사자 등의 역할로 사회에 기여하는 부분은 간과되고 있다. 그러나 이번 연도의 “인식의 전환: 권리에 기반한 고령화에 대한 접근” 보고서에서 강조하였듯 시민, 정치, 사회경제적 기본권에 유효기간은 없다.

본 보고서는 노령을 “결핍”으로 인해 “필요”가 생긴다는 관점에서 “권리에 기반한” 접근을 아우르는, 더욱 포괄적인 관점에서의 느리지만 꾸준히 진행되는 전환을 탐구한다. 이처럼 점진적으로 진화하는 패러다임 전환은 도움이 필요한 이들에 대한 보호와 지원을 제공하며, 연령불문하고 모든 사람들에 대한 평등한 대우의 기본권을 존중하고자 하는 움직임이다.



FRA - 유럽연합 기본권청
슈바르첸베르크플라츠 11 -1040 비엔나 - 오스트리아
Tel. +43 1580 30-0 - Fax +43 1580 30-699
fra.europa.eu - info@fra.europa.eu
facebook.com/fundamentalrights
linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency
twitter.com/EURightsAgency



인식의 전환: 권리에 기반한 고령화에 대한 접근

|인 쇠| 2021년 12월

|발 행| 2021년 12월

|발행인| 송 두 환 (국가인권위원회 위원장)

|발행처| 국가인권위원회

|주 소| (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340(저동1가)
나라키움저동빌딩 정책교육국 국제인권과

|전 화| 02)2125-9881 |F A X| 02)2125-0918

|Homepage| www.humanrights.go.kr

|인쇄처| 유-파트너 보호작업장 (중증장애인생산품)

|전 화| 02)1833-2064 |F A X| 070)8277-7846

ISBN 978-89-6114-848-1 03330

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단변경, 복제, 배포, 상업적 인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.