ASEM 노인법체계에서의 인권적 관점 수용 채택 비교 연구:

아세안, 말레이시아, 한국, 유럽 연합, 스웨덴

2022. 12.

AGAC 아셈노인인권정책센터

저자 소개

앤드류 번스(Andrew Byrnes) 박사는 호주 뉴사우스웨일스 대학교(University of New South Wales, UNSW) 국제법 및 인권 담당 명예 교수이다. 또한 UNSW 의 호주 인권 연구소 및 노화 미래 연구소(Australian Human Rights Institute and the Ageing Futures Institute)의 교수이며, 호주 사회과학학술원(Academy of Social Sciences) 호주 법학학술원(Australian Academy of Law) 회원이다. 주요 연구 분야는 국제법, 인권법(특히 노인 인권 및 UN 조약 기구 절차), 차별법이다.

김남희(Namhee Kim) 변호사는 한국 서울대학교 법학전문대학원 임상부교수이다. 참여연대에서 사회복지 조세팀장 및 소속변호사(2011~2020 년)로 일하면서 취약계층의 복지 증진과 권리 보호를 위해 활동해왔다. 주요 연구 관심 분야는 사회복지법(기초연금법)과 인권에 기초한 법이다.

누르 아말리나 아지즈(Nur Amalina Aziz) 박사는 말레이시아 기술대학교(University of Technology Malaysia, UiTM)의 행정 과학 및 정책 연구 조교수이다. 아지즈 교수는 말레이시아 기술 대학교에서 행정학 박사 학위를 취득했다. 주요 연구 분야는 노인을 위한 사회 노인학 및 공공 행정 제도다.

사라 토놀로(Sara Tonolo) 박사는 이탈리아 트리에스테 대학교(Trieste University) 정치사회과학부 국제법 교수로 국제법(International Law), 국제 기구 및 유럽 연합법(International Organizations and European Union (EU) Law), 그리고 다양한 인권 관련 법을 가르치고 있다. 주요 연구 관심사는 국제법, 국제사법, 인권 등이다.

티티 맷슨(Titti Mattsson) 박사는 스웨덴 룬드 대학(Lund University)의 공법 교수로 건강법(Health Law), 사회복지법(Social Welfare Law)(아동법 및 노인법 포함) 및 인권법을 전문적으로 다루어왔다. 맷슨 교수의 연구는 다양한 학문 분야를 넘나들며 국내 또는 국제 수준에서 연구를 수행해 왔으며, 관련 연구 주제는 국가적 및 초국가적 관점에서의 복지 국가 문제 등이 있다.

요약

아셈노인인권정책센터(ASEM Global Aging Center, AGAC)는 아시아유럽회의(ASEM, 아셈)차원에서 노인 인권 증진을 위한 전문 국제 기구로 2018 년에 설립되었다. AGAC 는 노인인권 인식제고, 국제교류협력 사업 이외에도 노인 인권과 관련이 있고 중요한 정책적 함의가 있는 연례 연구 프로젝트를 수행해왔다. 2022 년의 연구 주제로는 “ASEM 노인법체계에서의 인권적 관점 수용 채택 비교 연구: 아세안, 말레이시아, 한국, 유럽 연합, 스웨덴”이 선정되었다.

노인 인권 보호 및 향유에 있어, 인권 문제에 대한 국제적 접근 방식과 노인에 대한 정책 사이에는 잠재적인 유사성이 있을 수 있다. 이것들은 하나로 모아질 수도 있지만, 또한 다른 문화적, 역사적, 정치적 배경 때문에 갈라질 수도 있다. 유럽 연합과 아세안의 인권 증진에 대한 법적 토대를 바탕으로, 이 연구 프로젝트의 목적은 어떻게 인권이 각 노인법에 통합되고 주류화되는지에 대한 비교 분석을 제공하는 것이다.

이 프로젝트는 아셈 파트너 중 특정 국가 및 지역 기구가 인권 기반 원리를 법률 시스템에 통합한 정도를 평가한다. 노인 인권의 본질적인 원리를 위해, 이 연구는 루이스(Lewis)외(2020)의 UN 노인을 위한 원칙(UN Principles for Older Persons)에서 도출한 인권 프레임워크를 사용한다. 그리고 아세안, 유럽 연합, 말레이시아, 스웨덴, 대한민국 노인법 전문가들의 분석을 통해 각 국가 수준 또는 집단 수준에서의 노인 정책에서 어떤 원리가 발전되었거나 간과되고 있는지 알 수 있다. 그들의 보고서는 각 국가가 노인법 발전에 직면한 문제를 설명하고 가능한 미래 방향의 윤곽을 보여준다. 이 프로젝트는 아셈 파트너 및 기타 국가에게 노인법을 개선할 수 있는 귀중한 정치적 및 실용적인 통찰력을 제공하기를 희망한다.

목차

서문 1

아세안(ASEAN)과 노인 인권 7

말레이시아 법률 시스템의 노인을 위한 인권 기반 프레임워크의 채택 41

노인법에서 인권 기반 요소를 채택한 한국의 사례 62

노인을 위해 설계된 법적 제도의 확립에 대한 유럽 연합(EU)의 인권 접근 방식 82

스웨덴의 노인을 위한 인권 메커니즘 103

서문

박재인

전 세계 인구에서 노인이 차지하는 비중은 그 어느 때보다 크다. 방치와 학대, 재정적 불안, 적절한 의료 및 법률 서비스에 대한 접근성의 한계와 같은 이러한 인구 통계학적 변화와 관련된 문제들로 인해 국제적이고 국가적인 조치는 필수적이 되었다. 2002 년 마드리드 국제 고령화 행동 계획(Madrid International Plan of Action on Ageing of 2002)과 같은 국제 이니셔티브와 지역 이니셔티브는 노인 권리의 개념을 확장하여 자선 기반 모델(charity-based model)을 통해 노인의 욕구에 대응하는 것에서 노인을 법적으로 집행 가능한 권리의 능동적 보유자로 보는 필연적인 패러다임 전환을 요구했다. 또한 일부 국가는 정의된 권리를 정부와 정책 입안자가 추구해야 할 특정 조치 및 목표로 바꿔 내는 일을 개선해 왔다. 그러나 이러한 선언은 구속력이 있는 국제 조약으로 시행되지 못하며, 노인의 인권과 필요를 적절하게 다루는 방법에 대한 구체적인 지침을 국가에 제공하지 못한다. 결과적으로 노인의 권리 보호는 분열되어 있고 일관성이 없다. 이러한 측면에서, 인권적 관점에서의 노인법 발전은 노인을 법적으로 보호하고 변호하며 다양한 유형의 학대에 맞서 권리를 보장하는 데 있어 점점 더 중요해지고 있다.

루이스 등(2020)에 따르면 노인에 대한 인권 기반 접근 방식은 노인법의 다양한 영역 내에서 최소한의 기준을 수립할 수 있으며, 체계적으로 수행되고 적절한 법적 구조에 의해 지원되는 경우 고령화에 대한 다학제적 접근 방식을 강화할 수 있다. 또한 사회 내 사고방식의 변화를 보다 광범위하게 촉진하고 만연해 있는 노인 차별과 싸우는 데 도움이 될 수 있다. 루이스 등(2020)은 노인법에 대한 인권 기반 원칙의 핵심 구성 요소를 제안한다. 이들의 프레임워크는 세 개의 상호 연관된 계층으로 구성되어 있다. 첫 번째 계층인 핵심 가치는 존엄성,

자율성, 자유 및 평등에 대한 존중과 같은 모든 인권법을 반영한다. 이러한 핵심 가치는 또한 UN 유엔 노인을 위한 원칙의 5 가지 영역인 독립, 참여, 돌봄, 자기 실현 및 존엄성을 반영한다. 프레임워크의 첫 번째 수준에 있는 핵심 가치는 노인법의 원리를 시험하기 위한 일련의 기본 기준을 설정한다. 이러한 핵심 가치를 바탕으로, 두 번째 단계는 사회 보장, 의료 서비스, 주거, 비인간적 대우로부터의 해방과 같은 인권법 내에서 발견되는 권리를 포함한다. 세 번째 단계는 두 번째 단계를 시행할 수 있는 원칙을 포함하고 있어, 노인법에서 선별된 영역과 공통 이슈에 대한 상세한 분석이 가능하다. 세 번째 수준의 요소에는 참여, 비차별, 의지와 선호에 대한 존중, 사법 접근이 포함되어 있다.

유럽 연합과 아세안은 국제 문서의 원리를 통합함으로써 노인들을 위한 국내 정책에서 인권의 중심성을 인정하기 위한 노력을 하고 있거나 시작하고 있다. 예를 들어, 2005 년 제 27 차 아세안 정상회의에서 고령화에 관한 쿠알라룸푸르 선언(Kuala Lumpur Declaration on Ageing)이 승인되어 아세안 국가의 노인 인권 증진 필요성에 대한 인식이 높아졌다. 또한 말레이시아 정부는 1995 년 노인을 위한 국가 정책(National Policy for Older Persons)을 기반으로 2011 년에 새로운 노인을 위한 국가 정책 및 노인을 위한 행동 계획(Plan of Action for Older Persons)을 제정했다. 특히 2021 년에 말레이시아 정부는 노인을 학대로부터 보호하기 위한 법을 제정하겠다는 약속을 밝혔다. 유럽에서는 스웨덴이 참여와 독립성을 강하게 반영한 사회 복지를 제공해 노인 인권 선진화에 박차를 가하고 있다. 그러나 각국이 인권 원칙에 입각한 노인을 위한 법제도 개발에 성공했는지를 평가하기 위한 비교연구는 거의 이루어지지 않고 있다.

대부분의 국가들이 노인법에 대해 공통적인 인권 접근 방식을 채택한 것으로 보이지만, 다양한 사회문화적, 역사적, 정치적 맥락으로 인해 인권 원칙을 정의하는 방식에 있어서는 차이가 있을 수 있다. 그리고 각 국가가 인권 프레임워크의 원리를 채택한 정도는 균일하지 않게 남아 있다. 예를 들어, 유럽 연합(EU)은 다른 집단이나 개별 국가보다 일찍 인권 접근 방식을 채택했다. 유럽 인권 협약(European Convention on Human Rights)은 노인의 권리 증진을 위한 연합 조치의 지침 원칙이자 목표로 인권을 명시하고 있다. 동시에 EU 기관과 EU

회원국 간의 상호 작용 역학은 각 유럽 국가의 노인 정책을 형성하는 데 중요한 역할을 했다. 아세안 국가들은 최근 점점 더 고령화되는 인구에 대응하고 삶의 질을 개선하기 위해 인권 기반 원칙을 채택했지만, 이러한 원칙 적용은 아직 초기 단계에 있다. 노인을 위한 인권 정책의 이행은 대체로 국내 수준에서 결정되는 경향이 있다. 아세안 국가들은 규모, 문화, 역사, 가치관, 전통뿐만 아니라 경제 발전 수준과 국가 정책 우선순위에서도 차이가 있다. 이러한 다양성을 고려할 때, 아세안에서는 유럽 국가보다 지역적 영향력이 약할 수 있다.

또한 EU 와 아세안은 지역적으로나 국가적으로 법적 제도에서 인권 메커니즘의 원리를 수용 채택하는 데 있어 상당한 차이를 보일 수 있다. 그러므로 본 연구 보고서에서는 UN 노인을 위한 원칙과 루이스 등(2020)에서 제안한 인권 기반 원리가 노인을 위한 법률 제도에 통합되고 주류화되는 정도에 대한 5 개국(아세안, 말레이시아, 한국, EU, 스웨덴)의 비교 사례 연구를 제공한다. 특히 노인의 인권에 초점을 맞춘 노인법의 발전과 관련하여 지역 차원에서의 EU, 아세안 및 국가 차원에서의 스웨덴, 말레이시아, 한국 간의 비교를 통해 명백한 유사점과 차이점이 드러난다. 따라서 본 보고서는 다음과 같은 연구 질문을 통해 ASEM 노인법체계에서의 인권적 관점 수용 채택 비교연구를 수행하고자 하였다.

- 해당 국가 또는 지역에서 인권 메커니즘이 어느 정도 개발되고 성취되었는가?
- 해당 국가의 법률 제도/메커니즘이 국제 인권 원칙을 어느 정도 준수하거나, 훨씬 앞서거나, 뒤떨어져 있는가?
- 국가나 지역에서 법률 제도를 통해 인권 원칙이 성공적으로 채택되었음을 보여주는 구체적인 사례가 있는가?

앤드류 번스 교수는 아세안의 맥락에서 인권 증진을 위한 노력에 대해 설명한다. 특히, 지역 수준의 인권 기구와 관련하여 번스 교수는 인권 증진을 위해 노력하는 아세안의 국제 위원회를 소개한다. 그러나 아세안은 노인 인권 증진을 위한 규범적인 정책 프레임워크를 아직 개발하지 않았다. 번스 교수는 고령화에 관한 쿠알라룸푸르 선언이 노인들에게 권한을 부여하기 위한 구체적인 조치를

장려하지만 노인에 관한 주류 아세안 정책 또는 문서와 공식적인 연계가 없다는 한계를 지적한다. 관련 정책 문서는 어떤 경우에도 특정한 인권 중심 조치나 접근 방식으로 나타나지 않는 인권 기준에 대한 제한된 참조로 복지 지향적인 경향이 있다. 더욱이 '아세안 방식'은 아세안의 제도적 인권 프레임워크의 토대다. 인권을 침해했다고 주장하는 회원국을 비판하거나 회원국에 직접적인 영향을 미치거나 제재하려는 시도보다 협력을 우선시한다. 번스 교수는 고령화와 인권 문제를 다루는 아세안 회원국의 길잡이가 될 수 있는 새로운 국제 협약이 필요하다고 주장한다.

말레이시아의 경우, 누르 아말리나 아지즈 교수 및 그외 연구자들은 특히 노인을 위한 고용, 연금, 학대, 의료 서비스 및 사회적 돌봄과 관련하여 노인을 위한 정책 및 법률을 수립하기 위해 국가가 나아가야 할 길을 제시한다. 그러나 법률 제도는 사법 참여 및 접근과 같은 특정 측면을 여전히 간과하고 있다(루이스의 인권 프레임워크의 세 번째 수준에서 설명됨). 또한 말레이시아에서는 많은 복지 서비스가 제공되고 있지만 요구되는 복지 서비스 품질을 아직 이뤄내지 못했다고 주장한다. 저자는 수많은 문제들에 대응하여 인권 기반 접근법에서 비롯된 포괄적인 보호 제도와 노인 관련 법이 시행되어야 한다고 제안한다.

한국의 경우, 김남희 교수는 한국의 노인법이 국제 인권 기준과 메커니즘을 어느 정도 준수하는지 논의한다. 한국은 소득, 의료 서비스, 주거, 고용, 법적 능력, 참여 및 학대로부터의 자유와 같은 여러 인권 영역을 다루는 것으로 보이는 노인법 프레임워크를 발전시켜 왔다. 그러나 각 영역을 포괄하는 법과 정책에는 노인 인권에 대한 규제가 미흡하다는 단점이 있다. 이러한 단점은 인권 프레임워크의 핵심 가치인 독립성, 적절한 소득 보장, 노인의 자율성을 보장하기 위한 사회 및 법적 서비스가 제대로 제공되지 않는 것을 분석할 때 명백히 드러난다고 주장하였다. 예를 들어, 참여의 경우, 노인 근로 프로그램에는 명백한 법적 근거가 없다. 돌봄 역시 현행 후견제도는 인지 장애를 가진 노인의 권리 보장을 어렵게 하고 있다. 또한 자아 실현과 존엄에 있어서는, 포괄적인 차별 금지법이 없고, 다양한 형태의 차별을 종식시켜야 할 필요성에 대한 적극적인 논의도 없다. 김남희 교수는 분열된 법으로 노인 인권을 보장하는 것은 어려운

일이며 노인 인권에 대한 보다 명확한 정의와 더불어 법 이행에 있어 노인들의 참여가 제도 개선을 위해 필요하다고 주장한다.

사라 토놀로 교수는 노인을 위해 고안된 법률 체계를 구축하기 위한 EU 의 인권 기반 접근 방식에 대해 논의한다. 토놀로 교수의 보고서는 노인 스스로를 능동적 권리 보유자로 간주하여 노인의 인권을 증진하고 보호하려는 강력한 의지에 기반한 EU 기준을 설명한다. EU 법은 노인에 대한 차별에 도전하는 일련의 원칙을 개발했는데, 이는 노인의 인권 증진과 보호를 지향하는 새로운 법률과 정책을 지속적으로 개발하기 위한 기초를 형성한다. 그러나 토놀로 교수는 EU 가 미국의 노인법과 유사한 구체적인 노인법을 가지고 있지 않다고 지적한다. 특히 법률은 분열되어 있으며, 이는 노인들을 위한 구속력 있는 법 체계의 발전을 저해하는 주요 요인이다. 토놀로 교수는 노인에 대한 균일한 보호(특히 국경을 넘는 상황에서)를 위해서는 집중적인 노력이 필요하다고 주장하고 EU 전역에서 노인들을 위한 법적 체계를 강화하기 위한 향후 방향을 제시한다.

티티 맷슨 교수는 스웨덴의 노인 인권 보호 현황 및 정책에 대해 설명한다. 맷슨 교수는 노인 인권 보장이 잘 드러난 정책 분야에서 눈에 띄는 세 가지 영역인 의료 서비스, 사회 복지 및 노동 시장을 소개한다. 맷슨 교수는 스웨덴의 법률 체계에 있는 인권 프레임워크의 핵심 가치가 스웨덴 노인법에 수용되어 있으며, 프레임워크의 두 번째 수준에서 세 번째 수준으로 발전하고 있다고 주장하며, 이러한 요소를 어디서 발견할 수 있는지 설명한다. 예를 들어, 스웨덴에서 사회 경제적 안정, 생활 조건의 평등, 그리고 노인들의 지역 사회 생활에 대한 적극적인 참여를 촉진하는 것을 목표로 하는 사회법(the Social Act)을 소개한다. 또한 노인들이 계속 일할 수 있는 명시적인 권리를 제공하는 스웨덴 고용보호법(Employment Protection Act)에 대해 설명한다. 맷슨 교수는 스웨덴 노인법의 강점과 나타날 수 있는 한계점 그리고 향후 과제에 대해 논의한다.

본 연구의 목적은 전반적으로 일부 아셈 파트너가 노인법에서 인권 기반 원리 채택하는 과정에 있어 심층적인 분석을 제공하는 것이다. 흥미롭게도, 노인들의 인권을 보호하기 위한 정책에서 가장 자주 언급되는 요소들은 고용, 사회 보장, 건강, 학대, 방치로 수렴되는 것 같다. 말레이시아 정부는 노인의 수가 증가함에

따라 제기되는 문제점에 대응하여 정책 시행을 가속화하고 있다. 동시에, 노인들을 위한 복지 서비스의 질과 노인 인권에 대한 인식은 나라마다 다르다. EU 의 인권기반 접근방식은 국가 차원의 예로써 스웨덴에서의 인권 관점의 중심성이 다른 국가보다 구속력의 정도가 훨씬 큰 노인을 위한 정책으로 이어진다. 한국의 경우, 법률이 분열되어 있고 필요에 따라 정책이 결정되는 경향이 있다. 따라서 금번 정책연구는 노인법에서 인권에 기반한 접근 방식을 달성하기 위한 끊임없는 도전을 설명하고 노인에 특정한 구체적인 법률을 개발하는 것의 중요성을 강조한다. 이번 연구를 통해 아셈 파트너 및 그 외의 국가에서 노인의 인권을 보호하기 위한 법적 체계를 강화하고 수준을 높이는 데 도움이 될 통찰력과 정책적 함의를 제시하고자 한다.

아세안(ASEAN)과 노인 인권

앤드류 번스

A. 서론

동남아시아국가연합(아세안) 회원국을 포함한 동남아시아 국가들에서는 노인 인구 수와 비율이 증가하면서 인구통계학적 고령화가 진행 중이다 (UNESCAP, 2018). 아세안 국가의 노인들은 세계의 다른 여러 지역 노인들과 동일한 인권 문제를 다수 경험하고 있다(Gardiner, 2019). 아세안은 1967 년에 설립되었고, 현재 10 개 회원국(브루나이 다루살람, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남)으로 구성되어 있으며, 동티모르가 가입을 희망하고 있다. 이 국제 기구는 최초 설립 시점부터 지금까지 경제 협력과 지역 안보를 목표로 활동하고 있으나, 그 지향점들은 설립 이래 반 세기가 넘는 기간 동안 변화와 발전을 거쳐 왔다. 현재의 가장 중심적인 목적과 제도적 구조는 2007 년에 채택된 아세안 헌장에 명시되어 있다.[1]

이 보고서에서는 아세안 기구가 고령화 문제와 고령자들이 처한 상황에 어떻게 접근했으며 그 과정에서 인권 프레임워크를 적용했는지 살펴본다. 여기에는 아세안이 자체적으로 채택한 고령화에 관한 주요 정책 문서와, 아세안이 유엔 산하의 여러 기구에서 채택한 고령화에 대한 지역적 및 국제적 프레임워크를 받아들인 양태에 관한 조사가 포함된다. 또한 아세안의 인권 프레임워크와 인권 기구, 특히 아세안 정부 간 인권 위원회(The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: AICHR)와 아세안 여성 및 아동 권리 증진 및 보호 위원회(The ASEAN Commission on the

[1] 동남아시아 국가 연합 헌장(Charter of the Association of Southeast Asian Nations), 2624 UNTS 223, 2008 년 12 월 15 일 발효, https://asean.org/asean-charter/.

Promotion and Protection of the Rights of Women: ACWC)[2]가 노인 인권 문제를 자신들의 업무에 어느 정도 포함하고 있는지에 대한 조사를 포함한다. 이 보고서는 또한 노인의 인권이 아세안의 이 두 가지 활동 영역에 더 잘 통합될 수 있는 방법을 제안한다.

이 보고서에서 저자가 제시하는 주요 주장은 다음과 같다.

1. 아세안은, 포괄적이면서 특히 노인들이 처한 다양한 상황에 명확히 맞춰 고안되고 접근 방식이 일관된 노인 인권 지지를 위한 규범적 또는 프레임워크를 아직 발전시키지 못했다.

2. 고령화와 노인이 처한 상황에 대한 아세안의 접근 방식은 주로 사회적 발전과 복지적 접근 방식이며, 아세안의 정책 문서에서 인권 기준에 대한 언급은 거의 찾아볼 수 없고 있어도 일반적이며 대체로 정형화된 것으로, 구체적인 권리 중심적 접근 방식이나 조치로 나타나지 않고 있다.

3. 노인 인권과 여성 인권은 각각 명백히 AICHR 과 ACWC 의 권한에 속한다. 그러나 지금까지 노인 인권에 대한 주제는 AICHR 이나 ACWC 의 의제나 업무 계획에서 중요한 위치를 차지하지 못했다. 노인 문제에 있어 아세안의 주요 정책 문서인 *쿠알라룸프르 선언*과 인권 기구의 활동 사이에는 공식적인 연계성이 없으며, 어느 기구도 체계적이고 지속적인 방식으로 *쿠알라룸푸르 선언*이나 아세안 인권 선언(Asean Human Rights Declaration: AHRD)에 포함된 노인 권리 문제를 다루지 않았다. AICHR 과 ACWC 도 세계인권선언이나 아세안 회원국들이 관여한 개별 조약을 참조하여 이 문제를 다루지 않았다.

4. 아세안의 인권 기구는 자신들의 업무에 노인 인권을 포함시키기 위한 조치를 취해야 한다. 고령화 문제를 다루는 아세안 기구는 고령화 관련 업무 전반에 걸쳐 인권 기반 접근 방식을 업무에 포함시켜야 한다.

5. 아세안의 고령화 정책 작업과 인권 작업 모두에 있어서 인권 프레임워크를 더욱 효과적으로 사용하는 것을 가로막는 장벽 중 하나는 노인 인권에 대한 포괄적이면서 주제에 특화된 국제적 문서가 없다는 것이다. 그러한 문서를

[2] 세 번째 기관인 아세안 이주 노동자 위원회(ASEAN Committee on Migrant Workers)를 다루지는 않지만, 이 위원회의 권한 또한 노인들의 상황과 관련이 있다: https://hrasean.forum-asia.org/mechanism/asean-committee-on-migrant-workers/.

채택하는 것은, 특히 구속력 있는 조약일 경우, 개별 회원국뿐만 아니라 아세안과 그 기관들이 지역 내 노인들의 인권 향유를 보다 더 효과적으로 촉진할 수 있는 가능성을 제공할 것이다.

이 보고서의 B 편에서는 아세안의 주요 목표 및 구조를 개괄하고 인권 일반과 특정 집단의 인권이 아세안의 다양한 기둥과 공동체, 특히 아세안 정치안보 공동체와 아세안 사회문화 공동체에 어떻게 다뤄졌는지 간략히 알아본다.

이어서 C 편에서는 고령화 및 노인 문제와 관련해 아세안이 채택한 주요 정책서, 즉 *고령화에 관한 쿠알라룸프르 선언*과 이 선언을 이행하기 위한 *지역 행동 계획*에 관해 설명하고 이 정책서들을, 고령화를 둘러싼 지역적 및 국제 연합 정책 프레임워크라는 더욱 광범위한 프레임워크 내에 위치시켜 파악해 본다. 그런 다음 이 정책서들이 이 사안에 대한 인권 기반 접근 방식을 반영하는 정도를 분석하고, 인권에 대한 언급은 대체로 수사적이며 의미 있는 인권 기반 전략이나 조치로 이어지지 않았다는 결론을 내린다.

보고서 D 편에서는 아세안 기관들과 자주 비교되는 세계 다른 지역 인권 체계의 주요 특징에 관한 논의를 개괄적으로 확인해 본다. 이어지는 E 편에서는 AICHR 및 ACWC 의 등장, 권한 및 현재 상태를 설명한다. F 편에서는 그러한 기구들이 노인 인권을 중대하게 다루고 있는지 여부와 아동 권리, 여성 권리, 장애인의 권리와의 대조적 경험에 비추어 미래의 가능성과 관련하여 어떤 장애물과 기회가 존재하는지 탐구한다.

끝으로, 노인이 처한 상황에 대한 인권 접근 방식이 어떻게 하면 고령화와 노인에 관한 아세안의 활동에 더욱 효과적으로 체현될 수 있을지에 관한 몇 가지 제안으로 마무리한다.

B. 아세안: 목적, 구조 및 인권 정책

조직의 역할에 대한 아세안 회원국의 접근 방식은 대체로 '아세안 방식'이라고 불리는 방식을 반영하고 있다. 이는 협력과 비대립 및 다른 회원국의 내정 비간섭을 우선시하는 접근 방식이다. 비록 전부는 아니더라도 많은 분야에서 아세안은 실질적인 정책 목표를, 상대적으로 제한적인 감시 또는 집행 메커니즘을 가진 구속력 없는 정책 프레임워크와 '소프트 로' (즉, 조약이 아닌, 선언문 같은 구속력 없는 규범적 문서)를 채택하는 방식으로 추구해 왔다. 지난 15 년간 이 주제에 관한 아세안의 공식적 관여에 상당한 진전이 있었음에도, 인권 분야에 있어서 이는 분명한 사실로 나타난다. 인권 사안에 관한 아세안의 관여는 1990 년대 초부터 확대되어 왔으며 많은 평론가들이 긍정적으로 보는 방향으로 전개되고 있으나, 진전은 점진적이고 여전히 논쟁의 여지가 있다 (Tan, 2022). 이어지는 부분에서는 일반적으로 아세안의 주요 기관에서 작성한 문서에 나타난 인권 사안을 개괄적으로 살펴보고, 아세안의 구체적인 규범적 인권 프레임워크와 아세안의 주요 인권 기구에 대한 더 자세한 논의는 이 보고서의 E 편에서 제시한다.

현재 아세안을 본질적으로 규정하는 문서인 아세안 헌장(2007)에 따라 아세안 회원국은 여러 권리의 증진 및 보호와 법의 지배 및 올바른 통치의 촉진, 국제법 준수를 천명하지만, 그러한 목표들은 아세안의 주된 초점이 아니며 지역 안보와 경제적 번영이 최우선 과제다 (Tan, 2022). 그럼에도 불구하고 아세안 헌장은 서문에서 그리고 아세안의 목적 중 하나로서 인권에 대한 언급을 포함하고 있다. 또한 이는 아세안 인권 기구의 설립을 가능케 했다.[3]

아세안의 본래 목표이자 여전히 오늘날까지 유효한 목표들에는 소속 지역 전체를 아우르는 경제 협력의 촉진이 포함되며, 강화된 협력에 대한 소망은 특정 분야의 법률과 정책을 조정하거나 조화시키려는 노력과 같이 많은 영역에서의 활동으로 발전해 왔다. 보다 광범위한 아세안 공동체를 구축하기 위해 아세안은 아세안 정치안보 공동체(The ASEAN Political-Security Community: APSC), 아세안 경제 공동체(The ASEAN Economic Community: AEC) 및 아세안 사회문화 공동체(The

[3] 동남아시아 국가 연합 헌장(n 3), 제 14 조.

ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC)와 같은 세 가지 기둥을 중심으로 기능과 활동을 조직해 왔다. 아세안 정치안보 공동체는 '지역 평화와 정의롭고 민주적이며 평화로운 환경' 확보를 목표로 한다 (ASEAN Secretariat, 2016a). 아세안 경제 공동체는 지역의 경제적 통합을 달성하기 위해 노력하며 아세안을 '단일 시장 및 제품 기반, 경쟁력이 높은 지역, 공평한 경제 발전 및 세계 경제에 완전히 통합된 지역'으로 보고 있다 (ASEAN Secretariat, 2015). 아세안 사회문화 공동체는 2015 년에 채택된 *아세안 사회문화공동체 청사진 2025*에 명시된 세부 목표와 이행 절차를 통해 '아세안 시민의 잠재력을 최대한 실현하는 것' 을 최우선 과제로 삼는다 (ASEAN Secretariat, 2016b). 아세안 청사진은 회원국이 특정 조치를 취하도록 하는 법적 구속력이 있는 것이 아니라 정치적 목표와 열망에 대한 성명이며, 이러한 열망이 깃든 약속은 상당히 느슨한 시스템을 통해 감시되고 있다.

일반적인 주제로서의 인권은 아세안 정치안보 공동체 소관으로, '민주주의, 올바른 통치, 법의 지배, 인권 및 기본적 자유의 증진 및 보호를 강화하고 부패와의 전쟁'(ASEAN Secretariat, 2016a) 을 목표로 하는 가장 최신의 *청사진*이다 (ASEAN Secretariat, 2015).

여성, 아동 및 기타 '취약한' 집단과 같은 특정 집단의 인권은 제도적으로 주로 아세안 사회경제공동체 소관이지만 *아세안 정치안보 공동체 청사진 2025* 에는 이러한 권리 범주에 대한 언급이 일부 있다 (ASEAN Secretariat, 2016a). *아세안 사회문화 공동체 청사진 2025* 는 '아세안 사회문화 공동체 기둥 안에서 아세안 정책 및 프로그램을 증진함에 있어 인권 기반 원칙을 준수하면서 생애 주기 접근 방식에 따라 생애 주기 전반에 걸쳐 여성, 아동, 청소년, 어르신/노인, 장애인, 이주 노동자, 소수 민족, 취약 계층 및 소외 계층'의 인권을 증진하고 보호하는 것을 여러 목표 중 하나로 설정하고 있다 (ASEAN Secretariat, 2016b). 포용을 촉진하기 위해 제안된 많은 조치 중에는 '불평등을 줄이고 사회적 보호에 대한 공평한 접근과 모든 사람의 인권 향유 및 사회 참여를 촉진하는' 전략적 조치가 있다. 예를 들어, 모든 형태의 차별, 폭력, 착취, 학대 및 방치를 뿌리 뽑기 위한 프레임워크, 지침 및 메커니즘을 개발하고 구현하는 것 등이 있다 (ASEAN Secretariat, 2016b).

*아세안 사회문화 공동체 청사진 2025*는 또한 인권에 관한 내용을 상당 부분 포함하고

있으되, 주요 초점은 '취약'이라는 명칭을 부여받은 집단에 대한 사회적 보호 및 사회적 서비스 개발에 맞춰져 있다. 그러나 전략적 조치를 확인해 보면 '인권과 관련된 아세안 선언 및 문서의 효과적인 이행 강화'(ASEAN Seretariat, 2016b)와 '특히 여성과 아동의 권리 증진 및 보호에 관한 ASEAN 위원회(ACWC)의 활동을 통해 장애인뿐만 아니라 여성과 아동의 권리를 증진하고 보호하기 위한 지역 이니셔티브 강화' 그리고 '아동, 여성, 장애인, 청소년, 이주 노동자, 어르신/노인 및 인신매매 희생자/생존자, 소수 민족 집단, 취약 및 소외 계층에 대한 모든 형태의 차별, 착취, 인신매매 유해 행위 및 폭력과 학대를 근절하기 위한 지역적 이니셔티브 강화'를 포함하고 있다(ASEAN Seretariat, 2016b).

따라서 구체적이고 구속력 있는 법적 의무가 거의 없고 인권과 관련된 정치적 약속과 열망은 본질적으로 일반적 수준으로, 여타 목표에 의해 제약되지만, 이러한 문제는 잠재적으로 경합하는 다른 여러 목표 및 전략과 함께 주요 정책 문서에서 언급된다. 아세안 회원국이 특정 집단과 관련된 조약의 당사국이거나 특정 집단의 권리와 관련하여 특정한 아세안 선언이나 행동 계획이 있는 경우, 이는 아세안 기구와 회원국의 집중 정책 및 행정 조치의 근거를 제공할 수 있으며 제공해 왔다. 장애인의 권리, 여성과 아동에 대한 폭력, 인신매매 등이 대표적인 사례이다.

C. 아세안, 고령화, 노인 및 인권

아세안은 오래도록 고령화 문제에 관여해 왔다. 그 문제에 대한 접근 방식은 대부분 1982 년 비엔나와 2002 년 마드리드에서 열린 세계 고령화 총회에서 채택된 다양한 유엔 공통 프레임워크와 1999 년 고령화와 태평양 지역에 관한 마카오 실행 계획(the Macao Plan of Action on Ageing and the Pacific), 2002 년 고령화에 관한 상하이 지역적 이행 전략(the Shanghai Regional Implemenation Strategy on Ageing (UNESCAP, 2000), 비엔나와 마드리드 계획을 시행하기 위해 유엔 아시아 태평양 경제 사회 위원회(the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP)가 채택한 지역적 실행 계획과 부합하는 사회 발전 및 복지적 접근 방식이다 (UNESCAP, 2003).

이 보고서에서 저자는, 인권 기준에 관한 내용을 반영하여 그에 부합하는 것이더라도,

정책 기반 프레임워크와 인권 기반 프레임워크를 구분한다.[4] 제대로 된 인권 프레임워크의 주된 특징은 다음과 같다.

D. 지역사회 전체에 적용되는 광범위한 사회적 또는 발전적 목표의 천명뿐만 아니라 **권리자가 소유하는 개인 권리**로서의 자격 또는 권리 주장에 대한 명확한 천명

E. **국가는 의무 이행자**이며 해당 권리의 향유를 존중, 보호 및 보장하기 위한 조치를 취해야 할 국제 법적 의무가 있음에 대한 분명한 인식

F. 국가 권력 행사의 영향을 받는 사람들은 그들에게 영향을 미치는 정책 결정에 **참여 및/또는 협의할 자격이 있다는** 확인

G. 절차의 **투명성**과 특정 집단에 영향을 미치는 권한 행사에 대한 **책임** 메커니즘

H. 보장된 권리의 **침해에 대한 신속하고 효과적인 구제 또는 보상 접근**을 위한 절차의 존재

I. 국제 및 국가 수준에서 집중적이고 정기적인 방식으로 개별 국가의 이행을 **감시하기 위한 독립적인 메커니즘**

인권 프레임워크의 이러한 구성 요소는 만능의 해결책이 아니며 그에 부합하는 정책 프레임워크를 보완하고 강화할 수 있으나 법적 및 사회적 변화를 가져오는 하나의 효과적인 방법의 중요 요소로 간주된다.

[4] 다음은 앤드류 번스, '인권적 관점', 2022 년 5 월 19 일 마드리드 국제 고령화 행동 계획의 제 4 차 검토 및 평가에 관한 아시아 태평양 정부 간 회의를 위한 유엔 아시아 경제 사회 위원회 및 태평양 제 3 이해관계자 협의(the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Third Stakeholder Consultation for the Asia-Pacific Inter-governmental Meeting on the Fourth Review and Appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing)에 대한 발표를 활용했다(https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Human_rights.pdf, 파워포인트 발표).

고령화에 관한 쿠알라룸푸르 선언(The Kuala Lumpur Declaration on Ageing)

고령화 및 노인과 관련하여 아세안이 채택한 주요 정책 프레임워크는 2015년에 나온 *고령화에 관한 쿠알라룸푸르 선언: 아세안의 노인 역량 강화* (*'쿠알라룸프르 선언'*)이다(ASEAN, 2015) 이 선언은 본질적으로 고령화 문제를 해결하고 해당 지역 노인들의 더 나은 삶을 보장하기 위한 사회 발전적 접근 방식을 제시한다. 이를 통해 실질적으로 노인의 일부 인권 향유를 증진시키고자 하지만, 분석이나 그 이행 전략에서 명시적이고 포괄적인 인권 접근 방식을 채택함으로써 그렇게 하고자 하지는 않는다.

쿠알라룸푸르 선언 서문

*쿠알라룸푸르 선언*의 서문은 고령화, 장애 및 발전과 관련된 여러 국제적, 지역적, 소지역적 정책 프레임워크의 맥락에 선언을 끌어들인다. 동시에 비엔나와 마드리드를 포함한 이러한 다양한 정책 프레임워크에 대한 일련의 언급 중, 서문 4 항은 다음을 '소환한다'

- 1991년 노인을 위한 유엔 원칙(United Nations Principles for Older Persons)
- 국제노동기구(International Labour Organization, ILO) 차별에 관한 협약(고용 및 직업)(111호)
- ILO 해고 관련 권고(Termination of Employment Recommendation), 1982(166호).

노인을 위한 유엔 원칙은 노인의 지위 및 인권 향유의 증진을 추구하지만, 적용 범위가 제한적이고 인권 측면은 표명되지 않았다. ILO 협약 제 111호는 이를 비준한 국가에 대해 구속력이 있는 조약으로 여기에는 6개의 아세안 회원국이 포함된다.[5] 제 111호 협약은 고용과 관련하여 명시적으로 금지된 차별의 근거로 (노인) 연령을 포함하지 않지만, 협약 당사국은 자국의 보호 체제에 이 근거를 추가할 수 있다. ILO 권고 166호는 법적 구속력이 없는 문서이며, 아세안의 어느 회원국도 해당 조약인 1982년

[5] 아세안 회원국 6개국은 ILO 111호를 비준했다. 비준하지 않은 회원국은 브루나이 다루살람, 말레이시아, 미얀마, 싱가포르이다: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312256.

고용 종료 협약(158 호)을 비준하지 않았다.[6]

이어지는 항은 추가적인 인권 문서를 언급하며, 먼저 '세계 인권 선언에 대한 개별 아세안 회원국의 약속을 인정'한다. 세계 인권 선언은 법적 구속력이 있는 문서는 아니지만, 대부분의 조항이 국제 관습법의 일부로서 국가를 구속한다는 것이 널리 받아들여지고 있다.

*쿠알라룸푸르 선언*의 같은 항은 또한 2015 년 *쿠알라룸푸르 선언* 채택 당시 여성차별철폐협약(The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women: CEDAW)과, 2015 년까지 한 회원국을 제외한 모든 회원국이 비준했으며 현재 모든 아세안 회원국이(브루나이 다루살람은 2016 년 비준함) 비준한 장애인권리협약 협약(The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD)을 '인정'한다. 2015 년에 이르러 모든 아세안 회원국이 비준한 아동 권리 협약(The Convention on the Rights of the Child: CRC)에 대한 언급은 없다. 이러한 생략은 아마도 *쿠알라룸푸르 선언*에서 세대 간 연대와 '생애 주기[생애 과정] 접근 방식'의 촉진에 대한 언급에도 불구하고 아동의 권리가 노인의 인권과 관련이 없다는 인식 때문일 것이다.

*쿠알라룸푸르 선언*은 또한 일반적으로 '아세안 회원국을 당사자로 하는, 관련 국제 문서들'을 언급한다. 이 문서들은 회원국이 당사국인 다른 핵심적 유엔 인권 조약을 포함했다. 아세안 회원국들은 유엔 인권 조약의 핵심 비준 측면에서 일반적으로 좋은 성과를 이루었다(비록 어떤 경우 문제가 있는 유보적인 태도를 취하긴 하지만). 그러나 몇몇 회원국은 아직 ICCPR,[7] ICESCR[8] 또는 고문 방지 협약에 비준하지 않았다.[9]

---

[6] https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312303.
[7] 브루나이 다루살람, 말레이시아, 미얀마, 싱가포르를 제외한 모든 아세안 회원국들은 ICCPR 을 비준했다: 다자간 조약(Multilateral Treaties), https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en.
[8] 브루나이 다루살람, 말레이시아, 싱가포르를 제외한 모든 아세안 회원국은 ICESCR 을 비준했다: 다자간 조약, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en.
[9] 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 필리핀, 태국, 베트남은 고문 방지협약(the Convention against Torture , CAT)의 당사국이다. 브루나이는 2015 년에 조약에 서명했으나 아직 비준하지 않은 반면, 싱가포르, 말레이시아, 미얀마는 CAT 에 서명/비준하지 않았고 응하지도 않았다: 다자간 조약, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&clang=_en. 캄보디아, 인도네시아, 태국은 모두 CAT 20 조에 따른 조사 절차를 수락한 반면, 라오스와

위에서 언급한 바와 같이 모두는 CEDAW 협약 (United Nations, 1979), CRC (United Nations, 1989) 및 CRPD의 당사자다 (United Nations, 2006). 아세안 인권 기구의 업무와 관련한 아래 논의에서 볼 수 있듯, 모든 아세안 회원국이 당사국인 이 세 조약은 이러한 기구의 업무와 관련하여 중요한 규범적 고리 또는 연결점을 제공했는데, 이는 모든 회원국의 조약 비준에 반영된 문제에 대한 광범위한 합의를 기반으로 하는 것으로 추정된다.

문서 및 법적 문서를 나열하는 접근 방식은 해당 서문(Preamble)의 다음 항에서 계속되며, 아세안 인권 선언뿐만 아니라 장애 및 아세안 공동체와 관련된 여러 선언 및 프로그램을 언급한다. 이 문서들도 역시 모두 '소환'된다.

*쿠알라룸푸르 선언*의 해석에 관한 한, 인권 및 기타 문서에 대한 언급에 특별한 의미를 부여하기는 어렵다. 언급된 도구 및 프레임워크는 실질적인 적용 범위가 다양하며, 법적 지위 및 아세안 회원국에 대한 적용 가능성이 상이하다. 선언문의 해석과 선언문이 예상하는 조치에 대한 서문에서 '소환' 또는 '인정'된다는 것의 의미는 명확하지 않다. 서문은, 관련성이 있을 수도 있다고 모든 관련자들이 생각하는 모든 것을 포함시키는, 국제적인 초안 작성 관행의 흔한 전형으로 보여진다. 따라서 서문은 일종의 제도적 계보 기록 역할을 한다. 그러나 이러한 언급은 포함되어 있으며 *선언*의 해석과 적용 및 이행에 더 많은 인권 기반 프레임워크를 주입하고자 하는 기관에 어떤 고리를 제공할 수 있다.

쿠알라룸푸르 선언의 시행 조항

*쿠알라룸푸르 선언*의 시행 조항은 인권 측면의 것들을 크게 추가하지 않았다. 이러한 조항에 따라 아세안 회원국은 '각 회원국의 국내법, 정책 및 프로그램에 따라 노인의 역량 강화를 위해 10개 범주의 구체적인 조치'를 '조성'할 것이라고 '선언'한다. 이러한 조치는 다음과 같다.

베트남은 해당 절차를 수락하지 않는다고 선언했다: 위와 출처 동일. 아세안 회원국 중 CAT에 따른 개별 의사소통 절차를 수락한 국가는 없다: 위와 출처 동일.

1. 가족, 보호자/간병인을 지원하고 노인 돌봄 제공에 있어 지역사회를 강화함으로써 고령화에 건강하고 활동적이며 생산적으로 대비하는 공동 책임 접근 방식을 촉진한다.
2. 노인 및 고령화에 대한 권리, 문제 및 과제에 대한 대중의 인식을 제고하여 모든 연령대의 사회를 향한 세대 간 연대를 촉진한다.
3. 노인들이 예방조치, 법적 보호 및 효과적인 지원 체계뿐만 아니라 공공 서비스, 소득 창출, 의료 서비스 및 필수 정보에 공평히 접근할 수 있도록 하여 권리 기반/요구 기반 및 생애 주기 접근 방식을 촉진하고 고령 및 성별에 따른 모든 형태의 학대를 근절한다.
4. 유연한 은퇴 연령 및 고용 정책 등이 포함될 수 있는 공공 정책과 국가 개발 계획 및 프로그램에 인구 고령화 문제를 주요 문제로 편입시킨다.
5. 노인을 위한 건강 및 사회 서비스에 대한 현재 및 미래의 요구를 충족하기 위해 노인학, 노인병학 및 기타 관련 전문 및 준전문 인력에 대한 인적 자본 및 전문성 개발을 촉진한다.
6. 정책, 연구 및 관행의 격차를 해소할 수 있는 개선된 역량을 포함해 노화에 관해서 신뢰할 수 있는 정보, 증거 기반 및 성별이 구분된 데이터의 개발을 촉진한다.
7. 현지, 국가 및 지역 수준에서 노인을 위한 양질의 서비스 제공에 있어 더 나은 조직화와 효율성을 위한 자발적 복지 조직, 지역 사회 및 관련 이해 관계자와 같은 정부 기관, 기업 단체, 시민 사회 조직의 역량을 강화한다.
8. 각 아세안 회원국의 고령자 클럽 및 자원봉사자 네트워크와 같은 노인 협회 또는 기타 네트워킹 형태의 개발을 장려하며, 그렇게 하는 데 있어 그들의 역량을 강화하고 고령화 문제에 대해 정부와 함께 다분야 대화 플랫폼을 제공한다.
9. 지속 가능하고 접근 가능한 인프라를 통해 해당 지역의 고령 친화적 지역사회/도시를 촉진한다.
10. 적절한 자원을 지원하고 제공하며 이 선언에 반영된 약속을 효과적으로 이행하는 유엔 기관, 시민 사회 조직, 민간 부문 및 관련 이해 관계자를 포함하는 대화 파트너 및 개발 파트너와 뿐만 아니라 아세안 회원국 내 및 회원국 간의 네트워킹과 파트너십을 구축하고 강화한다.

이러한 모든 열망이 달성된다면 노인들의 일부 인권 향유를 증진할 수 있겠지만, 예상되는 접근 방식과 구체적 조치들은 인권 기반 분석이나 이행 접근 방식을 반영하지 않는다. 이것들은 정부와의 '대화' 통로 제공과 함께 주로 사회 발전, 돌봄 및 서비스 제공 모들을 구현한다.

시행문 3 항은 인권 초점에 가장 근접하여 '권리 기반/요구 기반 및 생애 주기 접근 방식'과 다양한 서비스 및 기회에 대한 '노인의 공평한 접근을 통해 고령 및 성별에 따른 모든 형태의 학대' 근절을 요구한다. 그러나 신체적 또는 정신적 온전함, 또는

고문 및 잔인하거나 비인간적이고 품위를 손상시키는 대우로부터 자유로울 권리, 또는 노령에 근거한 평등과 비차별에 대한 권리의 개념은 명시적으로 정의되지 않았다. 책임 메커니즘이나 그러한 위반에 대한 개별 구제책에 대한 언급도 없다.

*쿠알라룸프르 선언*은 이행 및 감시에 대한 전반적인 책임을 사회 복지 및 발전에 관한 아세안 각료 회의에 배속해 해당 분야의 고위 관리들이 지원하도록 하고 권한 부여와 관련하여 '관련 부문과' 조정하고 협력할 것과 '이 선언문 이행을 위한 지역적 조치를 개발할 것을' 요청한다(시행문 2 항). 이는 주로 아세안의 사회 발전 기둥인 아세안 사회문화공동체(ASCC)내에서 노인의 권한 강화와 관련하여 정책과 조치를 파악한다.

아세안 인권 선언 및 기타 인권 조약을 서문에서 언급했음에도 불구하고 아세안 정부간 인권 위원회나 아세안 여성과 아동의 권리 증진 및 보호 위원회 또는 그들이 *쿠알라룸푸르 선언*을 이행하는 데 있어 가질 수 있는 역할에 대한 명시적인 언급은 없다.

따라서, *쿠알라룸푸르 선언*은 기본적으로 사회 발전 접근 방식을 구현하는 구속력이 없는 정책 문서이며, 서문에서 인권 문서를 언급하지만 실질적인 조항이나 예상되는 이행에서 인권 접근 방식을 채택하지 않는다.

쿠알라룸푸르 선언 이행을 위한 지역 행동 계획

물론 *쿠알라룸푸르 선언*은 정책 발전 및 조치를 위한 광범위한 프레임워크이며, 노년층과 관련된 아세안 활동에 명백한 인권 기반 접근 방식을 통합하려는 자극제로서 표면적으로는 유망하지 않지만, *선언*의 이행은 프레임워크의 이러한 측면을 발전시킬 수 있는 기회를 제공할 수도 있다. 따라서, 이를 이행하기 위해 취한 조치에 인권 기반 분석 및 전략이 포함되었는지 여부를 고려하는 것이 중요하다. *선언*을 이행하기 위해, 아세안은 2020 년에(ASEAN, 2020) 채택된 *쿠알라룸푸르 선언 이행을 위한 세부 지역 행동 계획*을 ESCAP 의 지원을 받아 개발하였다(UNESCAP. 2019). 전반적으로 *지역행동계획* (*Regional Plan of Action: RPoA)*의 초점과 균형은 사회 발전, 고령화에 대한 돌봄 기반 접근 방식 및 노인의 위치이며, *쿠알라룸푸르 선언* 자체에 명시된 10 가지 조치 영역의 초점과 균형을 당연히 반영한다.

조치 3(선언 3 항에 근거)에서 회원국이 '권리 기반 접근 방식'의 채택을 촉진하고자 하는 열망을 선언한 것은 *RPoA*의 대부분의 목적, 대상 또는 지표에 반영되지 않았다. 관련 권리를 식별하고 제안된 조치를 해당 권리 실현 측면에서 구성함으로써 대부분의 구체적 조치를 통해 권리 기반 접근 방식을 도출할 수 있었을 것이다. 본질적으로 선언의 각 조치는 권리 기반 접근 방식에 의한 상호 교류 없이 RPoA 의 일련의 이행 목표, 활동 및 지표에 사일로와 같은 모습으로 나타나 있다.

권리와 공식적인 권리 보호에 대한 유일한 실질적 언급은 노인 학대와 관련이 있다. *RPoA 에는 다음과 같이 규정되어 있다.*

> 목표 3.2: 학대, 혹사 및 차별로부터 노인을 보호하는 데 중점을 둔 법률 및 규정을 발전시키거나 검토하고 강화한다.
>
> 활동 3.2.1: 학대 및 혹사로부터 노인을 보호하기 위한 조치로서 노인의 권리를 보호하기 위한 법률 및 규정을 제정하거나 검토한다.
>
> 지표: 권리에 관한 검토된 법률 및 규정의 존재 또는 수효와, 노인 학대 및 혹사 방지

*RPoA*의 구조와 접근 방식이 *쿠알라룸푸르 선언* 자체의 구조와 개념적 프레임워크와 밀접하게 연결되어 있다는 것은 놀라운 일이 아니지만, 다양한 목표에서 보다 명확한 인권 접근 방식을 채택할 수 있는 기회가 있었다. 이러한 접근 방식이 취해지지 않았다는 것은 아세안 및 ESCAP 에서 고령화 문제가 위치한 개념 및 정책 분야를 반영하며, ESCAP 는 아시아 태평양 지역 내에서 이러한 문제를 상호 보완적인 인권 관점이 아니라 주로 사회 발전 문제로 틀을 잡는 데 영향력을 발휘한 기구다.

고령화 문제를 사회 발전 문제로

따라서 고령화 및 노인의 권리와 관련하여 아세안과 그 회원국에 영향을 미치는 광범위한 정책 프레임워크를 이해하기 위해서는 지역 또는 보편적 수준에서 채택된 프레임워크와 기준도 고려할 필요가 있으며, 이는 ESCAP 또는 유엔 수준을 의미한다. 이들은 크게 두 가지 범주, 즉, (a) 고령화에 대한 마드리드 국제 행동 계획(MIPAA) 및 지속 가능한 개발 목표(SDGs)와 같은 정책 프레임워크와 (b) 노인을 위한 유엔

원칙처럼 구속력이 없거나 아세안 회원국이 당사국인 다양한 유엔 인권 조약처럼 법적 구속력이 있는 기준 설정 문서로 나뉜다.

따라서 노인의 인권 향유와 관련하여 개별 아세안 회원국의 법률, 정책 및 관행에 영향을 미칠 가능성이 있는 다양한 정책 프레임워크와 규범적 문서들이 있다. 이러한 프레임워크 중 일부는 아세안이 채택했으며 위에서 언급한 고령화 문제에 대한 자체 정책 선언에 통합되었다. 아세안 선언 자체와 주요 국제 정책 프레임워크는 일반적으로 인권을 언급하고 때로는 보편적 및 주제별 인권 문서를 언급하지만, 그러한 언급들은 많은 기타 문맥적 요인들 사이에서 나타나고 대체로 수사적인 것처럼 보이며, 인권 기반 분석, 정책 발전 또는 실행으로 활발히 바뀌어 나타나지 않았다(이는 현재 국가, MIPAA 및 SDGs 에 영향을 미치는 지배적인 국제 프레임워크가 노인의 인권과 관련된 강력한 접근 방식을 포함하지 않는다는 사실을 반영한다).

인권을 언급할 때에도 노인 인권에 대한 언급은 사실상 일반적이고 내용이 모호한 경향이 있다. 이는 부분적으로 고령화 문제에 관한 인권 접근 방식의 관심 부족을 반영하지만 국제적 수준에서 노인 인권과 관련된 포괄적이고 상세한 인권 프레임워크가 부재한다는 것을 반영한다. 인종 차별, 여성 차별, 아동 권리, 장애인 또는 이주노동자의 권리에 관한 주제별 국제 협약과 동등한 것은 없다. 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약과 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약, 협약과 같은 일반 조약뿐만 아니라, 이러한 각 조약은 옛 근거와 관련되어 있지만, 구체성이 부족하다는 것은 노인이 해당 협약을 해석하고 적용하는 데 상대적으로 고려되지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 인권 프레임워크를 적용하고자 하는 사람들에게도 현재의 국제 인권 프레임워크가 제공하는 자원은 제한적이다.[10]

[10] 기존의 국제 인권 프레임워크가 노인들의 상황을 다루는 정도에 대한 분석은 국제연합 인권고등판무관 사무소(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR), *노인과 관련된 국제인권법의 규범적 기준에 대해 인권고등판무관 사무소에서 작성한 2012 년 분석 결과 연구 업데이트(Update to the 2012 Analytical Outcome Study)*(조사 보고서, 2021 년 3 월 23 일), OHCHR, *노인 인권 증진 및 보호와 관련된 국제법에 따른 규범적 기준 및 의무*, UN Doc A/HRC/49/70 를 참조하라.

D. 지역별 인권 제도의 주요 특징

아시아 태평양 외

잘 알려진 바와 같이, 아시아 태평양 지역은 세계의 다른 지역과 달리 전 지역에 적용되는 지역 인권 조약이 없으며, 또한 보편적 및 지역적 인권 문서에서 확인된 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하기 위해 지역 내 국가가 만든 일련의 인권 기구도 가지고 있지 않다 (Cali, 2017; Kittichaisaree, 2021; Meoeckli et al., 2014). 이러한 제도의 부재는 인권, 특히 일부 지역 내 또는 아마도 많은 국가의 일부 사람들이 인권(특히 시민적 및 정치적 권리)의 향유를 보장하는 국가 기록에 대한 외부 조사에 맞서 취하는 반대 입장뿐만 아니라 종종 지역 전체에 걸친 국가, 문화 및 정치적 전통의 다양성에 기인한다.

이러한 지역 차원의 배경에서 인권 증진과 보호를 위한 아세안의 소지역 제도 개발은 중요한 발전이다. 아세안 제도는 비교적 초기 단계에 있으며 다른 제도의 궤적을 따를 것인지는 확실치 않지만, 시간이 지남에 따라 보다 강력하고 독립적인 제도와 관행을 발전할 수 있기를 희망한다. 그럼에도 불구하고 학자들과 주창자들이 상당한 관심을 기울인 다른 비슷한 제도의 [11] 주요 특징을 간략히 검토해 볼 가치가 있다. 그런 다음 아세안의 인권에 대한 관심 부상과 두 가지 주요 아세안 기관의 기원 및 구조에 대해 간략히 설명하겠다.

아시아 및 아세안과 달리 다른 지역에는 광범위한 인권 지역 규범 프레임워크와 잘 구축된 독립 인권 기구 및 감시, 판결 및 감독 기능을 수행하는 메커니즘이 있다. 유럽 연합과 유럽 회의라는 두 가지 다른 구성을 갖추고 있는 유럽은 강력한 지역 일반 인권 규범적 프레임워크와 감시, 판결 및 이행 메커니즘을 제공하는 두 개의 초국가적 제도를 갖추고 있다 (Moeckli et al., 2014).[12]

유럽 회의 내에서 두 가지 주요 일반 인권 메커니즘은 (a) 유럽 인권 협약 및 그 추가

[11] 관련 기준들을 유엔 인권고등판무관 사무소, *지역 인권 메커니즘 원칙(Principles for Regional Human Rights Mechanisms), 지역 인권 메커니즘 원칙(비공식)*(발행 연도 불명)에서도 찾을 수 있다. http://bangkok.ohchr.org/programme/asean/principles-regional-human-rights-mechanisms.aspx.

[12] 스티븐 그리어 Steven Greer 및 루이스 그레이엄 Lewis Graham, '유럽 Europe',)Moeckli et al., 2014, p. 463-486.

의정서에 따른 국가의 의무와 관련하여 법적 구속력 있는 판결을 내릴 권한이 있는 유럽 인권 재판소와 (b) 개정된 유럽 사회 헌장[13]에 따라 점점 더 눈에 띄는 유럽 사회 권리 위원회로, 이는 보고 및 집합적 불만 처리 절차에 따라 (구속력이 없는) 결정 및 권장 사항을 채택하는 것을 포함하여 해당 문서의 이행을 감독한다. 개정된 유럽 헌장 23 조가 다른 조항과 함께 이러한 맥락에서 약간의 가능성을 보여주긴 했지만, 구체적으로 노인의 권리를 다루는 유럽 회의 협약은 없다(Quinn & Doron, 2021). 또한 구속력이 없는 유럽 회의 권고들이 있으며 고령화 정책 분야에서 점점 더 많은 권리에 초점을 맞추고 있다. 유럽 연합 프레임워크 내에서 유럽 연합 기본권 헌장은 고령에 근거한 차별과 노인의 권리를 보호하는 반면, 고용과 관련된 EU 법률은 고용 상황에서 연령 차별에 대한 일부 보호를 제공하지만 다른 영역에서는 그렇지 않다. 이들은 국내 법원과 유럽 사법 재판소 모두에서 집행 가능하다 (Byrnes & Mattsson, 2021).

미주 인권 제도(Inter-American Converntion for the Protection of the Human Rights of Older Persons,2015) (Moeckli et al., 2014)[14] 하에는 여성에 대한 폭력, 고문, 노인의 인권에 대한 우리의 논의와 관련된 주제를 다루는 상당한 수의 주제별 협약뿐만 아니라 구속력이 없는 미국 인권 선언과 구속력이 있는 미국 인권 협약에 의해 뒷받침되는 광범위한 규범적 틀이 존재한다 (Rodriíguez-Pinzón, 2016). 이들은 증진 및 보호 기능을 모두 수행하고 주제 및 국가 조사 및 연구를 수행하며 권리 침해에 대한 개별 불만 사항을 고려하는 미주 인권 위원회의 감독을 받는다. 또한 노인의 권리에 대한 조사 위원으로서의 지위를 확립했다. 또한 미주 인권 재판소는 권고적 의견을 제시할 뿐만 아니라 개별 사건과 위원회가 제기한 사건에 관한 경우에 구속력 있는 판결을 내릴 수 있는 권한을 가지고 제도의 정점에 있으며, 인권에 대한 광범위한 해석을 채택하기 위해 자신의 권한을 사용한다.

아프리카에서 아프리카 연합의 인권 프레임워크는 (Moeckli et al., 2014)[15] 아프리카의 여성, 아동 권리 및 관련 노인 인권과 같은 주제에 관한 기타 주제별 인권 조약뿐만 아니라 기본적인 일반 인권 조약인 인간과 국민의 권리에 관한 아프리카 헌장이

[13] https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=163.
[14] 토마스 안트코비악(Thomas Antkowiak), '남북 아메리카 The Americas', (Moeckli et al., 2014, p.445-462).
[15] 크리스토프 하인스 (Christof Heyns) 및 매그너스 킬랜더 (Magnus Killander), '아프리카 The Africa' , (Moeckli et al., 2014, p.487-504).

포함된다.[16] 이 규범적 프레임워크는 아프리카 인권 및 국민 권리 위원회(African Commission on Human and Peoples' Rights)와 아프리카 사법 인권 재판소의 감시 및 이행 업무가 제공하는 증진 및 보호로 보강된다. 위원회는 또한 노인과 장애인의 권리에 관한 실무단을 설립했다.

이들 각각의 제도는 아세안 인권 제도보다 더 광범위하고 강력한 규범적 프레임워크와 더 넓은 범위의 기능과 권한을 가진 일련의 제도를 가지고 있다. 동시에 우리는 이러한 각 제도가 수십 년 전에 설립된 이후 주요한 방법으로 진화해 왔다는 사실을 기억해야 한다. 진화는 때때로 느리고 종종 논쟁적이었다.

E. 아세안의 인권 규범 프레임워크 및 기관 발전

이 부분에서는 아세안의 가장 중요한 두 인권 기관인 아세안 정부 간 인권 위원회의(AICHR)과 여성아동권리 증진보호위원회(ACWC)의 발전과 이들의 권한(노인 인권 문제에 대한 적용 가능성 포함)을 개괄한다. 또한 아세안의 노인 인권과의 관련성을 포함하여 주요 아세안 인권 문서인 아세안 인권 선언에 대해 논의한다. 부분 F에서는 AICHR과 ACWC가 노인 인권이라는 주제를 어느 정도 다루었는지 평가하고 이어서 이러한 문제에 상당한 관심을 쏟을지 가능성을 논의해 본다.

아세안 회원국 및 아세안에 대한 유엔 규범 및 메커니즘의 관련성

아세안에 국한된 발전을 검토하기 전에 유엔 인권 규범 프레임워크와 메커니즘을 관련성을 상기하는 것이 중요하다. 여기에는 아세안 회원국이 여러모로 당사국인 조약뿐만 아니라 국제 사회와 아세안 회원국이 광범위하게 수용하는 규범적 문서가 포함된다. 절차 측면에서, 여기에는 아세안 회원국에 적용되는 보고 및 기타 절차와 모든 아세안 회원국이 정기적으로 받는 국가별 정례 인권 검토와 같은 절차와 함께

[16] 2016년 아프리카 노인 인권에 관한 아프리카 인권 및 국민 권리 헌장 의정서(Protocol to the African Chater on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons in Africa), https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-older-persons.

인권 조약 제도가 포함된다. 또한 UN 의 모든 회원국(및 모든 아세안 국가 포함)에 적용되는 주제별 및 국가별 절차를 포함하여 인권 이사회의 특별 절차를 포함한다. 이는 관련 국가에서 직접적으로 작용하며 경우에 따라 직접 집행 가능한 국가법의 일부일 수 있다. 또한 해당 기관들은 일부 지역에서 사용하고자 하는 아세안 인권 기관들의 지역 기반 활동을 위한 연결 지점을 제공한다.

아세안 정부 간 인권 위원회의 (AICHR)의 설립과 그 권한

초기의 아세안에 있어 인권은 우선적 사안이 아니었지만, 특히 1993 년에 개최된 비엔나 세계 인권 회의를 앞두고 1990 년대에 이 주제가 더 많은 관심을 끌기 시작했다 (Tan, 2011). 세계 회의에 앞서 방콕에서 개최된 아시아 태평양 회의를 포함하여 회의에 공헌하기 위한 지역 회의가 열렸다. 정부 간 회의는 '보편적' 인권의 일부 측면에 반박하는 방콕 선언의 채택으로 이어졌고, 인권을 형성하고 해석하고 적용할 때 지역적, 국가적 문화 및 기타 특수성을 고려해야 하며, 고려되어야 할 공통적인 '아시아적 가치'가 있다고 주장했다. 일부 지도자들 사이에서는 인권과 민주주의를 일부 선진국들이 무역, 투자 및 기타 형태의 협력을 위한 조건으로 이용할 것이라는 우려도 있었다(Wahyuningrum, 2021). 이 입장은 많은 논쟁을 불러일으켰고 많은 시민 사회 조직이 이 접근 방식에 이의를 제기했다. 비엔나 회의는 2022 년 6 월 29 일에 채택된 비엔나 선언 및 행동 프로그램의 형태로 합의된 결과를 이뤄냈다.

비엔나 회의에 이어 1993 년 7 월에 열린 아세안 외무 장관 회의는 '비엔나 선언에 명시된 인권과 기본적 자유에 대한 ASEAN 의 약속과 존중을 재확인'했다. 그리고 모든 권리의 상호 연관성과 상호 의존성을 강조하고 인권은 '균형 있고 통합적인 방식으로 다루어져야 하며 특정 문화, 사회, 경제, 정치적 상황을 충분히 고려하여 보호되고 증진되어야'하며 '인권의 증진과 보호는 정치화되어서는 안 된다'고 강조했다 (ASEAN Secretariat, 2016b).[17] 또한 국가 주권, 영토 보전, 국가 내정에 대한 불간섭의 원칙을

[17] 1993 년 7 월 23-24 일, 싱가포르 제 26 차 아세안 각료회의 공동 성명(Joint Communique of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting Singapore), 16 항, https://web.archive.org/web/*/https://humanrightsinasean.info/wp-content/uploads/2018/10/ASEAN-Joint-Communique-26th-ASEAN-Ministerial-Meeting-1993.pdf.

인식할 필요성과 개인의 권리와 공동체의 권리 사이의 균형에 대한 필요성을 강조했다 (ASEAN Secretariat, 2016b).[18] 중요한 것은 '아세안도 인권에 관한 적절한 지역 메커니즘의 설립을 고려해야 한다'는 데 동의했다는 점이다 (ASEAN Secretariat, 2016b).[19]

2007년 채택된 아세안 헌장에는 아세안 인권 기구의 설립 의도가 재명시되어 있으며 이는 *아세안 공동체를 위한 아세안 로드맵 2009-2015*(2009)에도 포함되어 있다. 아세안 외무 장관들은 결국 아세안 정부 간 인권 위원회의(AICHR)를 위한 위임 사항(Terms of Reference: TOR)을 채택했으며(ASEAN, 2009), 이 기관은 2009 년 10 월 말 아세안 정상회담에서 출범되었다(Hanara & Bon, 2022; Muntarbhorn, 2013; Petcharamesree, 2013; Tan, 2022).

TOR은 AICHR의 목적이 '아세안 국민의 인권과 기본적 자유' (ASEAN. 2009)의 증진과 보호 및 '지역적 맥락 내에서의 인권 증진을 포함한다고 규정하며, 국가 및 지역적 특성과 다양한 역사적, 문화적, 종교적 배경에 대한 상호 존중을 염두에 두고 권리와 책임 간의 균형을 고려한다.'[20] 적용될 구체적인 규범적 프레임워크 측면에서, AICHR의 목적 중 하나로 규정된 TOR은 '세계 인권 선언, 비엔나 선언, 행동 강령 a 및 아세안 회원국이 당사국인 국제 인권 문서가 규정한 국제 인권 기준의 준수다.'[21]

AICHR 의 특정 기능은 아세안 지역에서 인권을 증진하고 보호하기 위해 광범위한 기능과 권한을 가진 정부로부터 독립된 전문 기구를 옹호해 온 사람들에게는 실망스러웠다. 비평가들은 AICHR 이 모범 사례에 미치지 못하고 다른 지역 인권 제도에 존재하는 것보다 덜 강력한 인권 보호 프레임워크를 만든다고 보았다.

한 가지 주요 우려 사항은 AICHR 이 정부 간 기구로 만들어졌기 때문에 위원회의 구성원들이 정부에 의해 임명되고 대부분의 임명에서 입증된 것처럼 정부 관리가 될 가능성이 높다는 것이었다(하지만 일부 회원국은 AICHR 을 보다 효과적으로 만들기 위해 개별 또는 공동 조치를 취한 독립적인 학자 또는 지지자를 위원회에서 일하도록

[18] 위와 출처 동일, 17 항.
[19] 위와 출처 동일, 18 항.
[20] 위와 출처 동일 1.4 항
[21] 위와 출처 동일, 1.6 항.

임명한다). AICHR은 '협의'체로 명시되어 있으므로[22] 독립적인 조치를 취할 수 있는 권한이 제한된다.

비평가들이 보기에 또 다른 주요 결함은 명시적인 *보호* 기능이 누락되었다는 것이다. AICHR의 기능 중 하나는 인권을 '증진하고 보호'하는 것이지만 TOR에는 AICHR이 회원국의 권리 침해에 대한 개인의 불만을 접수하고 해당 불만에 대해 조치를 취할 수 있는 특정 절차가 없다.[23] 이는 지속적으로 비판받았고 시민 사회는 정기적으로 보호 절차에 대한 세부 조항을 AICHR의 TOR에 포함시킬 것을 요구하고 있다. 동시에 AICHR은 그러한 불만에 대응하기 위한 비공식적 방법을 개발하고 보다 보편적으로 국가를 관여시키는 보편적 권한을 활용하고 주제별 문제에 대한 조사를 통해 투명성과 책임성을 도입하려고 노력했다.

아세안 인권 규범과 기관에 대한 많은 초기 평가는 규범의 소프트 로 지위와 보편적 기준을 훼손할 가능성 및 아세안 인권 기구에 부여된 제한적인 권한과 기능에 대해 매우 비판적이었다. 이러한 초기 평가에도 불구하고 아세안 인권 기관들은 진화했으며, 일부 관찰자들은 이로 인해 인권 기구가 많은 비평가들이 처음에 예견한 것보다 더 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이라고 주장한다(Collins & Bon, 2022; Duxbury & Tan, 2019; Muntarbhorn, 2019; Tan, 2022; Wahyuningrum, 2021).

아세안 인권 선언(AHRD)의 발전

TOR에서 AICHR에 부여한 임무 하나는 '인권을 다루는 다양한 아세안 협약 및 기타 문서를 통해 인권 협력의 프레임워크를 확립할 전망을 담은 아세안 인권 선언'을 수립하는 것이었다 (ASEAN, 2019). AICHR의 노력을 통해 아세안 인권 선언문(ASEAN Human Rights Declaration on Human Rights: AHRD)이 작성되었고 2012년 프놈펜에서 열린 아세안 정상 회담에서 아세안 정상/정부에 의해 채택되었다 (ASEAN, 2013).

AHRD는 그 자체로 국가에 의무를 부과하지 않는 구속력이 없는 문서다. 국가는 발전권과 평화권뿐만 아니라 다양한 인권(시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적

[22] 위와 출처 동일, 3 항.
[23] 위와 출처 동일 4.1-4.14 항에서 AICHR의 기능이 자세히 설명되어 있다.

권리)을 단순히 '선언'하고 '확인'한다. AHRD는 세계 인권 선언, 비엔나 선언 및 아세안 국가가 당사국인 국제 인권 기구와 관련 아세안 인권 선언에 대한 아세안 회원국의 약속을 확인한다. 그런 다음 세계인권선언과 인권 조약뿐만 아니라 UDHR을 기초로 한 기준 권리 목록을 작성한다.[24]

그러나 AHRD에는 보편적 기준을 훼손하고 문화 상대주의적 접근 방식을 채택한다는 비판을 받는 조항도 포함되어 있다(Muntarbhorn, 2019; Renshaw, 2019; Duxbury & Tan, 2022). 제 6조에서 권리의 향유는 상응하는 의무와 균형을 이루어야 한다고 명시하고 있다.[25] 반면 제 7 조는 모든 권리가 '보편적이고, 불가분적이며, 상호의존적, 상호관련적'이며 동등하게 취급되어야 한다는 진언과, 권리의 실현은 '서로 다른 정치적, 경제적, 법적, 사회적, 문화적, 역사적 및 종교적 배경을 염두에 두고' 지역 및 국가적 맥락의 특수성에서 고려되어야 한다는 것을 다시 명시하고 있다. 제 9 조는 '공정성, 객관성, 비선별성, 비차별, 비대립, 이중 잣대 및 정치화 방지 원칙'의 관련성을 명시하고 있는데, 이는 그러한 조사를 피하려는 시도를 정당화하기 위해 인권 기록이 비판의 대상이 되는 국가에서 자주 사용되는 표현이다.

아세안에서 채택한 이러한 규범적 프레임워크는 잠재적으로 중대한 제한과 회피 조항을 갖고 있으며 이는 AICHR이 채택할 수 있는 노인 인권에 대한 모든 고려 사항의 틀을 결정할 수 있다.

쿠알라룸푸르 선언 전문에는 AICHR 에 대한 언급은 없지만 (많은 기타 문서들 중에서도) AHRD에 대한 언급이 포함되어 있다. AHRD 제 4조는 규칙적으로 반복되는 사회적으로 '취약하고 소외된 집단' 목록과 함께 노년층을 명시적으로 언급한다.

> 여성, 아동, 노인, 장애인, 이주 노동자, 취약 계층, 소외 계층의 권리는 양도할 수 없고, 완전하며, 불가분한 인권과 기본적 자유의 일부이다.

[24] 시민적 및 정치적 권리는 1-5 조('일반 원칙 General Principles') 및 11-25 조에 명시되어 있으며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리는 27-31 조에 나와 있다. 발전할 권리는 35-37 조에서, 평화로울 권리는 38 조에서 확인된다.

[25] '모든 사람은 다른 모든 개인, 자신이 살고 있는 지역 사회 및 사회에 대한 책임을 가지고 있기 때문에 인권과 기본적인 자유의 향유는 이에 상응하는 의무의 수행과 균형을 이루어야 한다.' AHRD, 제 6 조.

따라서, 앞서 언급한 바와 같이 AHRD 에 언급된 일반적인 인권과 그것이 언급하는 도구는 노인의 인권과 관련하여 부적절한 지침과 세부 사항을 제공하긴 하지만, AICHR 이 노인('어르신')의 인권과 관련하여 그 역할과 기능을 수행할 권한이 있다는 것은 분명하다. 반대로, *쿠알라룸푸르 선언*을 이행하기 위해 노력하는 아세안 기구들이 그 작업의 틀을 잡고 추진하는 데 도움이 되는 AHRD 및 그 안에 언급된 기타 인권 문서를 활용하지 못할 이유가 없는 것으로 보인다.

여성과 아동의 권리 증진 및 보호를 위한 아세안 위원회(ACWC)

이 보고서에서 논의하는 또 다른 주요 아세안 인권 기구는 여성과 아동의 권리 증진 및 보호를 위한 아세안 위원회(ACWC)다. 이 기구 역시 비엔나 회의 즈음부터 시작된 아세안의 인권 활동 참여 증가로 생겨났다(ASEAN, 2020; Tan, 2022). 여성과 아동의 권리 증진 및 보호 문제에 관한 아세안 위원회의 설립은 2009 년에 채택된 아세안 공동체를 위한 로드맵 2009-2015 의 일부였다 (ASEAN, 2009). ACWC 는 2010 년에 설립되었다.

ACWC 의 권한과 임무는 AICHR 의 경우와 비슷하지만, 여성과 아동의 권리를 증진하고 보호하는 데 중점을 둔다 (ASEAN, 2010). ACWC 의 주요 목적은 '아세안에서 여성과 아동의 인권과 기본적 자유를 증진하고 보호하며 지역의 다양한 역사적, 정치적, 사회문화적, 종교적, 경제적 맥락과 권리와 책임 사이의 균형을 고려하는 것'이다.[26] 그 권한과 기능은 '국제 문서, 여성과 야동의 권리와 관련된 아세안 문서 및 기타 문서의 이행을 촉진하는 것'을 포함한다.[27]

ACWC 의 TOR 은 또한 지역 및 국가별 특수성에 대한 언급과 같이 AICHR 의 TOR 에 포함된 것과 동일한 일부 제한 사항도 담고 있다. 특정 인권 규범과 관련하여 ACWC 의 TOR 은 AICHR 의 TOR 과 유사한 방식으로 아세안 회원국이 속한 여성과 아동의 권리와 관련된 세계 인권 선언, 비엔나 선언 및 기타 국제 인권 문서 및 지역 선언을 언급한다. TOR 은 또한 유니세프의 '아동이 살기 좋은 세상' 프레임워크인 베이징 행동

[26] 위와 출처 동일, 2.1 항.
[27] 위와 출처 동일, 5.1 항.

강령을 언급한다.[28]

ACWC의 TOR과 AICHR의 TOR 사이 한 가지 중요한 차이점은 CEDAW 협약과 아동 권리 협약에 대한 구체적인 언급이다. 이러한 조약의 프레임워크와 절차는 명시적으로 ACWC의 활동을 알리는 것으로 간주된다. 특히 ACWC의 기능에는 '아세안 회원국의 요청에 따라' '아시안의 여성 및 아동 권리에 대한 구체적인 언급과 함께[29] CEDAW와 CRC 정례 보고서, 인권 의회의 보편적 정기 검토(UPR) 및 기타 조약 기구에 대한 보고서'를 준비하기 위한 지원과 '여성과 아동 권리와 관련된 CEDAW 및 CRC 및 기타 조약 기구의 최종 견해 이행' 요청 시 국가 지원이 포함된다.[30] AICHR의 권한에는 동등한 기능이 없다. CEDAW 협약과 CRC 협약에 포함된 두 가지 외부 프레임워크의 존재는 그러한 기능을 실현하는 데 특히 중요했다. 최종 형태는 시민 사회 조직의 광범위한 옹호를 반영하고 있다 (Forum-Asia, 2020).

F. 아세안 정부 간 인권 위원회의 (AICHR) 및 여성과 아동의 권리 증진 및 보호를 위한 아세안 위원회 (ACWC)의 사업에서 노인의 인권: 실적 및 향후 가능성

이제 AICHR과 ACWC에서 노인 인권 관련 논의를 위한 작업을 포함시킨 정도와 이 주제에 대한 작업을 확장시킬 수 있는 가능성을 살펴보겠다.

AICHR 사업 내 노인 인권 수용

AICHR은 설립 이후 아주 많은 의제를 가지고 많은 활동을 수행했다. 여기에는 '관련 아세안 부문별 기관과의 연계뿐만 아니라 기준 설정과 기관 구축, 역량 구축, 대중 인식, 다양한 행위자와의 관계, 인권 주류화(human rights mainstreaming)가 포함된다'(Forum-Asia, 2019) 그러나 노인 권리는 AICHR의 업무에서 실질적인 관심을 끌지 못했다.

[28] 위와 출처 동일, 2.5.
[29] 위와 출처 동일, 5.6.
[30] 위와 출처 동일, 5.7.

AICHR 은 AHRD 제 4 조에 언급된 기타 소외 계층과 관련된 문제를 다루었다. 예를 들어, 포럼-아시아가 처음 10 년간 AICHR 의 업무를 검토하면서 언급했듯이, AICHR 은 '아세안 여성 및 아동 권리 증진 및 보호 위원회(ACWC), 아세안 여성위원회(ACW) 및 사회 복지 및 개발 고위 관리 회의(SOMSWD)와 같은 관련 아세안 부문별 기관의 업무를 일반적으로 비준된 문서 영역, 즉 CEDAW, CRC 및 CRPD 에서 보완하려고 시도했다' (Cali, 2017; Kittichaisaree, 2021; Moeckli et al., 2014) 여성 권리와 관련하여 AICHR 은 여성과 소녀 보호를 위한 지역적 메커니즘을 만들기 위한 가능성을(이러한 메커니즘을 주도하기에 가장 적합한 기구라고 생각될 수도 있는 ACWC 가 존재함에도 불구하고) 모색했다.[31]

장애 문제와 관련하여 AICHR 은 2015 년부터 아세안에서 장애인의 권리 주류화를 위한 태스크포스를 설립하였으며 *아세안 종합 계획 활성화 2025* 를 준비했다. 이는 2018 년 아세안 정상 회의에서 채택된 *장애인 권리 주류화*다. 이 문서는 '아세안 내에서 장애인의 권리 보호 및 증진을 CRPD 및 지역 문서와 제휴하기 위한 세 가지 아세안 공동체 기둥의 핵심 조치의 요점을 설명한다' (Cali, 2017; Kittichaisaree, 2021; Moeckli et al., 2014). 장애인 권리 협약의 형태로 확립된 국제적 프레임워크의 존재와 아마도 모든 아세안 회원국이 그 조약 당사국이라는 사실이 AICHR 와 아세안 지도자들이 그러한 조치의 틀을 잡고 격려하는 데 도움이 된 것으로 보인다.

'노인의 어르신/인간 권리에 대해서는 이와 비슷한 정도의 관심이 기울여지지 않았다. AICHR 의 첫 번째 업무 계획과 두 번째 업무 계획에는 '어르신'이나 노인에 대한 구체적인 언급이 포함되어 있지 않다.[32] AICHR 의 2021-2025 작업 계획에는 [33] 노인의 권리에 대한 몇 가지 간략한 언급이 포함되어 있지만 이는 업무의 특정한 초점이 아니며 다른 사회적으로 취약한 집단에 대한 기준 언급의 일부로 포함되어 있다.

---

[31] 위와 출처 동일 36.

[32] AICHR, *아세안 정부간 인권 위원회의 5 개년 업무 계획 2010-15(Five-year work plan of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights 2010-15)*, 마이크로소프트 워드 - AICHR 5 개년 업무 계획 2012-2015(AICHR Five-Year Work Plan 2012-2015); AICHR, *아세안 정부간 인권 위원회의 5 개년 업무 계획 2016-2020*, https://aichr.org/wp-content/uploads/2018/10/AICHR_Five-Year_Work_Plan_2016-2020.pdf.

[33] AICHR, 5 *개년 업무 계획 2021-2025*, https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/10/AICHR-FYWP-2021-2025-approved-at-53rd-AMM_for-web.pdf.

예를 들어, 우선순위 영역 2.1에 '여성, 아동, 장애인, 노인과 같은 취약 계층에 초점을 둔 인권 주류화' 추구를 포함하는 하나의 언급이 나타난다. 이 영역에서의 한 가지 지표 활동은 '변화하는 인구학, 즉 어르신/노인의 인권, 식량권, 건강권에 대한 협의'다. 유일하게 다른 명시적 언급은 우선순위 영역 3.2에서 '여성, 아동, 어르신, 장애인, 이주 노동자, 취약하고 소외된 집단의 권리를 위해 국가의 인권 원칙과 기존 국내법에 기반해 호의적인 환경을 촉진'하는 것으로 나타난다. 하나의 관련 지표 활동은 해당 지명된 집단의 '권리 증진을 위한 호의적인 환경에 대한 협의'이며, 예상되는 결과로는 AHRD 제 4조 이행을 위한 권장 사항'이 있다.

노인의 인권이 아직 AICHR 의 우선순위 문제가 아님은 분명하다. 그러나 AICHR 의 2021-2025 업무 계획에 따라 일반적인 우선 순위와 계획된 활동에는 가능성이 있다. 예를 들어, 우선순위 영역 1.1 'AHRD에 기반한 인권 협력을 위한 프레임워크의 공식화 촉진'에서 여러 지표 활동에 노인의 인권에 대한 고려가 포함될 수도 있다. 예상되는 활동으로는 국가 차원에서와 세 가지 기둥에 걸친 아세안 부문별 기구들 사이에서, 또한 인권에 관한 법적 문서에 있어 AHRD 이행을 위한 권장 사항을 제공하기 위한 협의, 대화 및 관련 활동이 있다. 이러한 활동을 통해 예상되는 결과는 'AHRD 이행을 위한 AICHR 권고', '...AHRD의 완전한 이행을 촉진하는 데 있어 협력을 위한 주제별 영역 식별', 그리고 '아세안 인권에 관한 법률 문서 발전을 위한 가능한 주제 식별' 등으로 나타날 수 있다.[34]

노인의 인권에 초점을 맞추는 다른 가능성은 우선순위 영역 2.3 '관련 아세안 기구와 협의하여 인권에 관한 주제별 연구 지원' 하에서 가능할 수도 있다. 이는 주제별 연구의 준비를 구상하고 있으며,[35] 아세안에서 노인 인권에 관한 것이 될 수 있다. 다른 많은 일반 활동의 맥락에서 다른 기회가 있을 것이다. 필요한 것은 이 영역에 집중하려는 의지다.

[34] 위와 출처 동일 3.
[35] 위와 출처 동일 8.

ACWC 사업 내 노인 여성 인권 수용

AICHR 의 경우와 마찬가지로 ACWC 는 설립 이후 광범위한 활동을 수행해 왔다 (Forum-Asia, 2020). 그러나 그들의 업무는 노인 여성의 인권을 특별히 강조한 것 같지는 않다. 2012-2016 년 업무 계획에서 ACWC 는 여성의 활기찬 노화를 주제 영역 21 로 포함시켰고, 이는 활기찬 노화를 장려하는 모범 사례를 편찬하는 결과를 낳았지만 (ASEAN ACWC, 2012), 후속 조치가 계획되었는지 또는 수행되었는지는 명확하지 않다. 2016-2020 년의 후속 ACWC 업무 계획은 주제 영역으로서 활동적인 노화 또는 노인 여성에 대해 구체적으로 언급하지 않는다 (ASEAN ACWC, 2016).[36] 2021-2025 년 ACWC 업무 계획에는 '어르신/노인'에 대한 언급이 많이 포함되어 있지만, 이들은 사회적으로 취약하거나 소외된 집단의 기준 목록에 포함되어 있으며 계획된 활동에서 노인 여성에 특별히 초점을 맞추지 않는다 (ASEAN ACWC, 2020).[37]

마찬가지로, 여성 및 아동 대상 폭력 문제가 ACWC 에서(기준 설정 및 실행 포함) 중요 요소였음에도 불구하고 노인 학대 또는 노인 여성 폭력에 대한 명시적인 관심은 상대적으로 적다. 예를 들어, 아세안의 여성에 대한 폭력 근절 선언(ASEAN Declaration on the Elimination of Violence against Women)[38]이든 같은 사안에 대한 아세안 지역 행동 계획(ASEAN Regional Plan of Action)[39]이든 노인 여성에 대한 폭력 문제를 특별히 강조하지는 않으며, 다만 노인 여성은 '여러 형태가 복합된 차별과 불평등'을 겪음으로써, '특히 폭력에 취약한' 수많은 집단 중 하나로 언급된다.[40] ACWC 의 후원으로 작성된, 폭력 근절의 모범 사례에 관한 어느 보고서에는 '노인 학대'라는 언급이 하나 있으나, 제시된 어느 사례에도 상세한 논의는 없다 (ASEAN ACWC,

---

[36] *여성과 아동의 권리 증진 및 보호에 관한 아세안 위원회(ACWC) 업무 계획 2016-2020(The ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children Work Plan 2016-2020)*, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Commission-on-the-Promotion-and-Protection-of-the-Rights-of-Women-and-Children-ACWC-Work-Plan-2016-2020.pdf.

[37] ACWC, *여성과 아동의 권리 증진 및 보호에 관한 아세안 위원회(ACWC) 업무 계획 2021-2025*, https://asean.org/wp-content/uploads/2022/10/09-2.-ASEAN-Commission-for-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Women-and-Children-ACWC-Work-Plan-2021-2025.pdf.

[38] *2013 년 아세안의 여성과 아동에 대한 폭력 근절 선언(ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children)*을 참조하라. https://asean.org/declaration-on-the-elimination-of-violence-against-women-in-the-asean-region/.

[39] *여성에 대한 폭력 근절에 관한 아세안 지역 행동 계획(ASEAN Regional Plan of Action on the Elimination of Violence against Women)(EVAW 에 관한 아세안 RPA),*https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Regional-Plan-of-Action-on-Elimintation-of-Violence-Against-WomenAdopted.pdf.

[40] *아세안 지역 행동 계획(ASEAN Regional Plan of Action)*(n 839), 7.

2016).[41]

ACWC 는 아세안 회원국의 인구 고령화가 여성의 사회 보호 및 사회 정의에 미치는 영향에 주목했다.[42] 그러나 이것으로 이 문제가 실질적인 방식으로 업무 계획에 포함되었는지는 확실하지 않다. 지금까지 ACWC는 노인 여성에 대한 집중적인 업무을 거의 수행하지 않았지만, 이 주제는 분명히 ACWC의 권한에 속하며 이 분야에서 추가 작업이 이루어질 여지가 있다.

요점

노인 인권은 공식적으로는 AICHR 과 ACWC 모두의 권한에 속해 있지만 지금까지 어떤 기구로부터도 거의 관심을 받지 못한 것이 분명하다. 이것은 너무 많은 다른 시급한 문제, 이 분야에 대한 AICHR 및 ACWC 회원의 관심 또는 전문성 부족 또는 주제에 대한 시민 사회 단체 및 NHRI의 지지 부족의 결과일 수 있다. CRD, CEDAW 협약, CRC와 관련하여 AICHR 및 ACWC가 취한 조치를 고려할 때, 노인 인권에 대한 포괄적인 국제적 또는 지역적 프레임워크의 부재도 원인으로 보인다.

동시에 위의 논의는 노인 인권이 AIHR과 ACWC 모두의 공식 권한에 속하며 일반적인 업무 계획 내에서 이 문제에 더 많은 관심을 기울일 가능성이 있음을 보여준다.

---

[41] 말레이시아 여성, 가족 및 지역 사회 개발부(Ministry of Women, Family and Community Development Malaysia), *모범 사례(Good Practices): 여성과 아동에 대한 폭력 근절(Eliminating Violence Against Women and Children , EVAWC): 아세안 회원국의 여성과 아동에 대한 폭력 근절에 대한 모범 사례 기록 문서(Documentation of Good Practices in ASEAN Member States on the Elimination of Violence against Women and Children),* https://103.233.109.66/wp-content/uploads/images/Community/ASCC/ACWC/Good%20Practices%20-EVAWC%20Publication.pdf

[42] ACWC, 여성의 권리와 양성평등에 관한 경과 보고서(Progress Report on Women's Rights and Gender Equality)(2016).

결론 및 권고

결론

1. 아세안은 포괄적이고 구체적으로 노인의 다양한 상황에 맞게 조정되고 일관된 접근 방식으로 노인의 인권을 주장하기 위한 규범적 또는 정책적 틀을 아직 개발하지 않았다.

2. *쿠알라룸푸르 고령화 선언* 및 *쿠알라룸푸르 고령화 선언 이행을 위한 지역 행동 계획(Regional Plan of Action to implement the Kuala Lumpur Declaration on Ageing)* 및 이와 관련된 다른 문서에 반영된 바와 같이, 고령화 및 노인의 상황에 대한 아세안의 접근 방식은 주로 사회 발전 및 복지적 접근 방식이며, 특정 권리 중심 접근 방식이나 조치라는 결과로 나타나지 않는 정책 문서의 인권 기준에 대해 일반적이고 대체로 형식적/접점이 없는 언급을 보인다.

3. 이러한 문제에 대한 아세안의 방향은 마드리드 국제 고령화 행동 계획(MIPAA)과 부합하며, 아세안 사무국은 ESCAP 사무국과 긴밀히 협력하여 고령화와 관련된 정책 및 시행 계획을 개발했다. 이들 기구 중 어느 것도 MIPAA 를 채택한 정치 선언(Political Declaration)의 인권 측면을 크게 강조하지 않았으며 MIPAA 의 특정 정책 권장 사항에 대한 인권 기반 접근 방식을 일관되게 공식화하고자 노력하지 않았다.

4. 아세안의 인권 제도적 틀은 인권 침해를 저질렀다고 알려진 다른 회원국에 대한 비판이나 그 회원국에 직접적인 영향을 미치거나 제재하려는 노력보다는 다른 회원국의 문제에 대한 협조과 협력 및 불간섭이 우선시되는 '아세안 방식'의 기본 원칙과 접근 방식에서 나왔다.

5. 아세안 인권 규범과 기구에 대한 많은 초기 평가는 규범의 소프트 로 지위와 보편적 기준을 훼손할 가능성, 아세안 인권 기구에 부여된 제한된 권한과 기능에 대해 매우 비판적이었다. 이러한 초기 평가에도 불구하고 아세안 인권 기구는 많은 비평가들이 처음에 예견한 긍정적인 영향을 더 많이 미칠 수 있는 잠재력이 있다는 것을 보여주기 위해 발전해 왔다.

6. 노인과 노인 여성의 인권은 명백히 AICHR 과 ACWC 각각의 권한에 속한다. 그러나 지금까지 노인 인권이라는 주제는 AICHR 이나 ACWC 의 의제나 업무 계획에서 중요한 위치를 갖지 못했다. *쿠알라룸푸르 선언*과 인권 기구의 활동 사이에는 공식적인 연결점이 없으며 *쿠알라룸푸르 선언*이나 아세안 인권 선언에 포함된 노인의 권리 문제를 체계적이고 지속적으로 다루지 않았다. 세계 인권 선언이나 아세안 회원국이 당사국인 개별 조약을 참조하여 문제를 다루지도 않았다.

7. 모든 아세안 회원국이 당사국인 (일부는 유보적이지만) 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐 협약과 아동 권리 협약은 ACWC 의 업무에 실질적인 규범적 프레임워크와 절차적 추진력을 모두 제공했다. 모든 아세안 회원국이 당사국이기도 한 장애인 권리 협약은 장애인의 권리와 관련한 AICHR 의 업무에 유사한 기회를 제공했다. 노인 인권과 관련해서는 그러한 프레임워크가 결여되어 있다.

권고

8. AICHR 과 ACWC 는 노인의 인권을 업무의 실질적인 일환으로 삼고 이러한 문제에 대한 연구와 역량 구축을 업무 계획에 통합해야 한다. 그들은 또한 명시적으로 고령화에 관한 *쿠알라룸푸르 선언*을 참조하여 인권 차원에서 실질적인 노력을 기울여야 한다.

9. 아세안 국가들이 받아들인 일반적이고 구체적인 인권 기준과 그들이 당사국인 조약 즉, 아세안 인권 선언, MIPAA 의 인권 차원 및 *쿠알라룸푸르 선언*을 더 잘 반영하기 위해 고령화 문제를 다루는 아세안 기구는 보다 명확한 인권 기반 프레임워크를 업무에 통합해야 한다.

10. 아세안 회원국들과 다른 국가들은 노인 인권 보호를 위한 포괄적이고 일관성 있고 집중적인 프레임워크를 제공하는 노인 인권에 관한 새로운 국제 협약의 제정을 지지해야 한다. 이는 고령화 문제와 인권을 다루는 아세안 회원국들과 아세안 자체 기관들의 법률과 관행의 지침이 될 수 있다.

참고문헌

African Union (1981). *African Charter on Human and Peoples' Rights*, https://au.int/en/treaties/african-charter-human-and-peoples-rights.

African Union (2016). *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons in Africa*, https://au.int/en/treaties/protocol-african-charter-human-and-peoples-rights-rights-older-persons.

African Union. African Commission on Human and Peoples' Rights, https://achpr.au.int/en.

African Union. African Commission on Human and Peoples' Rights, Working Group on Rights of Older Persons and People with Disabilities, https://achpr.au.int/en/mechanisms/working-group-rights-older-persons-and-people-disabilities.

ASEAN. ASEAN Committee on Migrant Workers, https://hrasean.forum-asia.org/mechanism/asean-committee-on-migrant-workers/.

ASEAN (1993). Joint Communique of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting Singapore, 23-24 July 1993, https://humanrightsinasean.info/wp-content/uploads/2018/10/ASEAN-Joint-Communique-26th-ASEAN-Ministerial-Meeting-1993.pdf.

ASEAN (2007). *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*, 2624 UNTS 223, entered into force 15 December 2008, https://asean.org/asean-charter/.

ASEAN (2009). ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (Terms of Reference), https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/02/TOR-of-AICHR.pdf.

ASEAN (2009). *Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015*, https://asean.org/book/roadmap-for-an-asean-community-2009-2015-2/.

ASEAN (2010). *Terms of Reference* of the *ASEAN Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC),* https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/TOR-ACWC.pdf .

ASEAN (2013). *ASEAN Human Rights Declaration and the Phnom Penh Statement on the Adoption of the ASEAN Human Rights Declaration (AHRD* (2013)*,* https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/6_AHRD_Booklet.pdf.

ASEAN (2013). *Declaration on the Elimination of Violence against Women and Children in ASEAN*, https://asean.org/declaration-on-the-elimination-of-violence-against-women-in-the-asean-region/.

ASEAN (2015). *Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN,* https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/Kuala-Lumpur-Declaration-on-Ageing-Empowering-Older-Persons-in-ASEANAdopted.pdf.

ASEAN (2017). *ASEAN Regional Plan of Action on the Elimination of Violence against Women (ASEAN RPA on EVAW)*, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Regional-Plan-of-Action-on-Elimintation-of-Violence-Against-WomenAdopted.pdf.

ASEAN (2020). *Regional Plan of Action on the Kuala Lumpur Declaration on Ageing*, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/11/RPA-KL-Declaration-on-Ageing_endorsedbyAMMSWD.pdf.

ASEAN ACWC (2012). *The ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC) Work Plan (2012-2016) and Rules of Procedures (ROP)*,https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/documents/political_declarations/east_asia_and_pacific/the-asean-commission-on-the-promotion-and-protection-of-the-rights-of-women-and-children-acwc-work-plan-2012-2016-and-rules-of-procedures-rop.pdf.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) (2015), 'Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN', in 27th ASEAN Summit. Kuala Lumpur:

ASEAN. https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/Kuala-Lumpur-Declaration-on-Ageing-Empowering-Older-Persons-in-ASEANAdopted.pdf.
ASEAN ACWC (2016). *Progress Report on Women's Rights and Gender Equality*, https://asean.org/asean-commission-on-the-promotion-and-protection-of-the-rights-of-women-and-children acwc/#:~:text=Progress%20Report%20on%20Women%E2%80%99s%20Rights%20and%20Gender%20Equality.
ASEAN ACWC (2016). *The ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC) Work Plan 2016-2020*, https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Commission-on-the-Promotion-and-Protection-of-the-Rights-of-Women-and-Children-ACWC-Work-Plan-2016-2020.pdf.
ASEAN ACWC (2020). *ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children (ACWC) Work Plan 2021-2025*, https://asean.org/wp-content/uploads/2022/10/09-2.-ASEAN-Commission-for-the-Protection-and-Promotion-of-the-Rights-of-Women-and-Children-ACWC-Work-Plan-2021-2025.pdf.
ASEAN AICHR (2010). *Five-year work plan of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights 2010-15*, Microsoft Word - AICHR Five-Year Work Plan 2012-2015.
ASEAN AICHR (2015). *Five-year work plan of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights 2016-2020*, https://aichr.org/wp-content/uploads/2018/10/AICHR_Five-Year_Work_Plan_2016-2020.pdf.
ASEAN AICHR (2020). *Five-year work plan of the AICHR 2021-2025*, https://aichr.org/wp-content/uploads/2020/10/AICHR-FYWP-2021-2025-approved-at-53rd-AMM_for-web.pdf.
ASEAN Secretariat, 2016a. ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025.
ASEAN Secretariat, 2016b. ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025.
ASEAN Secretariat, 2015. ASEAN Economic Community Blueprint 2025.
Byrnes, A. (2022). A human rights perspective. Presentation to the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Third Stakeholder Consultation for the Asia-Pacific Inter-governmental Meeting on the Fourth Review and Appraisal of the Madrid International Plan of Action on Ageing, 19 May 2022, https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Human_rights.pdf.
Byrnes, A. & Mattsson, T. (2021). *Background paper: The human rights of older persons*. 20th Informal ASEM Seminar on Human Rights, February 2021, 17-24, https://asef.org/wp-content/uploads/2021/02/ASEMHRS20-Background-paper.pdf.
Çali, B. (2017). International Judicial Review. *Handbook on Global Constitutionalism*, 291-303.
Collins, A. and Bon, E.T.S. (2022). The AICHR as a participatory space: contesting the secretive face of power. *Australian Journal of International Affairs,* 76(4), 359.
Council of Europe (2016). *Text of the European Social Charter (revised), including the applicable provisions of the 'Turin Protocol' and the 'Additional Protocol providing for a system of collective complaints'*, https://rm.coe.int/the-european-social-charter-treaty-text/1680799c4b.
Duxbury, A. & Tan, H.L. (2019). *Can ASEAN Take Human Rights Seriously?* Cambridge University Press.
European Commission (2012). *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT.
European Court of Human Rights (n.d.). *European Convention on Human Rights, as amended by Protocols Nos. 11,14 and 15, supplemented by Protocols Nos. 1, 4, 6, 7, 12, 13 and 16*, Council of Europe, https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf.

European Union (2000). *Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0078&qid=1669423610551.

Forum-Asia (2019). *A Decade in Review: Assessing the Performance of the AICHR to Uphold the Protection Mandates*, volume 1, https://forum-asia.org/?p=29041.

Forum-Asia (2020). *Report on the ACWC+10: Assessing the Commission's Impact on Protecting Women and Children's Rights in ASEAN*, https://www.forum-asia.org/uploads/wp/2020/10/ACWC-Report.pdf.

Gardiner, C.M. (2019). The human rights of older people in Asia. In *Routledge Handbook of Human Rights in Asia,* 290-305.

Hanara, D. & Bon, E. (2022). ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR). *Elgar Encyclopedia of Human Rights online*, https://www.elgaronline.com/view/book/9781789903621/b-9781789903621.asean.intergov.comm.xml.

International Labour Organization. (1958). C111– Discrimination (Employment and Occupaion) Convention, 1958 (No.111) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_Ilo_Code:C111.

International Labour Organization (1982). C158 -Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158), https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158.

International Labour Organization (1982). R166-Termination of Employment Recommendation, 1982 (No. 166)**,** https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R166.

Kittichaisaree, K. (2021). Regional human rights mechanisms: tailor-made for the locals? *International Human Rights Law and Diplomacy.* Edward Elgar, 96-159.

Malaysia, Ministry of Women, Family and Community Development. *Good Practices: Eliminating Violence Against Women and Children (EVAWC): Documentation of Good Practices in ASEAN Member States on the Elimination of Violence against Women and Children*, https://103.233.109.66/wpcontent/uploads/images/Community/ASCC/ACWC/Good%20Practices%20-EVAWC%20Publication.pdf.

Moeckli, D., Shah, S., Harris, D., & Sivakumaran, S. (Eds.). (2014). International human rights law. Oxford University Press.

Muntarbhorn, V. (2013). *Unity in Connectivity? Evolving Human Rights Mechanisms in the ASEAN Region*. Brill.

Muntarbhorn, V. (2019). ASEAN Instruments and Mechanisms as Pathways to Human Rights Protection? In Forum-Asia, *A Decade in Review: Assessing the Performance of the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights*, volume 2, 25-34, https://www.forum-asia.org/uploads/wp/2019/10/AICHR10vol2FA.pdf.

Bhuta, N., Hoffmann, F., Knuckey, S., & Satterthwaite, M. (Eds.). (2021). *The Struggle for Human Rights: Essays in honour of Philip Alston*. Oxford University Press, Chapter 15, 213.

Organization of American States (2015). *Inter-American Convention for the Protection of the Human Rights of Older Persons*. United Nations Registration NoI-54318, https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/54318/Part/I-54318-08000002804ada29. pdf.

Petcharamesree, S. (2013). The ASEAN Human Rights Architecture: Its Development and

Challenges. *Equal Rights Review,* 11, 46.
Quinn, G. and Doron, I. (2021). *Against Ageism and Towards Active Social Citizenship for Older Persons: The Current Use and Future Potential of the European Social Charter*. Council of Europe, 27 September 2021.
Renshaw, C. (2019). *Human Rights and Participatory Politics in Southeast Asia.* University of Philadelphia Press.
Rodriíguez-Pinzón, D. (2016). Inter-American convention on protecting the human rights of older persons. *International Legal Materials*, *55*(5), 985-1006.
South East Asia National Human Rights Institutions Forum (SEANF) (2019). *Baseline Paper on the Rights of Older Persons in South East Asia*, chr.gov.ph/wp-content/uploads/2019/04/SEANF-Baseline-Paper-on-the-Rights-of-Older-Persons-in-South-East-Asia.for-publication12.pdf.
Tan H.L. (2022). Adaptive Protection of Human Rights: Stealth Institutionalisation of Scrutiny Functions in ASEAN's Limited Regime. *Human Rights Law Review,* 22(3), 1, https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac017.
Tan, H.L. (2011). *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*. Cambridge University Press.
United Nations. Convention against Torture and Other Forms of Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. *Status of multilateral treaties deposited with the Secretary-General*, Chap IV.9, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&clang=_en.
United Nations. (1979). Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. *Status of multilateral treaties deposited with the Secretary-General*, Chap IV.8, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&clang=_en.
United Nations. (2006). Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *Status of multilateral treaties deposited with the Secretary-General*, Chap IV.15, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15%chapter=4&clang=_en.
United Nations. Convention on the Rights of the Child (1989). *Status of multilateral treaties deposited with the Secretary-General*, Chap IV.11, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&clang=_en.
United Nations. International Covenant on Civil and Political Rights. *Status of multilateral treaties deposited with the Secretary-General*, Chap IV.4, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en.
United Nations. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Status of multilateral treaties deposited with the Secretary-General*, Chap IV.3, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en.
United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (1999). *Macao Declaration on Ageing for Asia and the Pacific*. UNESCAP resolution 55/4, 28 April 1999, Annex.
United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2000). *Guidelines on the implementation of the Macao Plan of Action on Ageing for Asia and the Pacific*, *Note by the Secretariat*. UN Doc E/ESCAP/1174 (7 April 2000), https://digitallibrary.un.org/record/433301?ln=en.
United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2003).

Shanghai Implementation Strategy: Regional Implementation Strategy for the Madrid International Plan of Action on Ageing 2002 and the Macao Plan of Action on Ageing for Asia and the Pacific 1999. UN Doc E/ESCAP/1280 (27 February 2003), www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/B03244.pdf.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2018). *Ageing in Asia and the Pacific: Overview*. https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/SDD%20Ageing%20Fact%20Sheet%20Overview.pdf.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2019). *Expert Group meeting on the proposed regional action plan to implement the Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN*. 29-30 April 2019, Bangkok,https://www.unescap.org/events/expert-group-meeting-proposed-regional-action-plan-implement-kuala-lumpur-declaration-ageing.

United Nations General Assembly (1991). *United Nations Principles for Older Persons.* General Assembly resolution 46/91, annex (16 December 1991), https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-principles-older-persons.

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (2021). *Update to the 2012 Analytical Outcome Study prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights on the normative standards in international human rights law in relation to older persons.* Working paper, 23 March 2021, https://social.un.org/ageing-working-group/documents/eleventh/OHCHR%20HROP%20working%20paper%2022%20Mar%202021.pdf.

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (2022). *Normative standards and obligations under international law in relation to the promotion and protection of the human rights of older persons*. UN Doc A/HRC/49/70.

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (n.d.). *Principles for Regional Human Rights Mechanisms, Principles for Regional Human Rights Mechanisms(Non-Paper)*,http://bangkok.ohchr.org/programme/asean/principles-regional-human-rights-mechanisms.aspx.

Wahyuningrum, Y. (2021). A decade of institutionalizing human rights in ASEAN: Progress and challenges. *Journal of Human Rights,* 20(2), 158.

말레이시아 법률 시스템의 노인을 위한 인권 기반 프레임워크의 채택

누르 아말리나 아지즈, 야리나 아마드, 시티 누르 파타나 아브드 하미드,
시티 줄라이카 무스타파

서론

오늘날 사회는 국적을 불문하고 세계 곳곳에서 예측할 수 없는 위험과 어려움에 직면해 있다. 전 세계적 유행병 코로나 19는 우리에게 많은 교훈을 주었고 모든 국가가 알 수 없는 상황에 대비하도록 촉구했다. 취약 계층, 특히 노인들이 이 재앙의 영향을 받은 사람들 중 하나였다. 많은 사람들이, 특히 건강이 좋지 않고 만성 질환을 앓고 있는 사람들이 바이러스로 인해 사망한 것으로 보고되었다. 그러나, 그 이전에도 노인들은 다른 사람 및 당사자와의 상호 작용(학대, 가학, 차별)뿐만 아니라 일상생활(건강, 보호 및 안전)에 있어서도 다양한 권리 관련 어려움에 직면해 왔다. 이러한 현실은 모든 정부에 노인 보호와 권리에 세심한 주의를 기울일 것을 촉구해 왔다.

인권은 나이, 성별, 인종, 배경에 상관없이 모든 사람에게 속하는 기본적인 권리이다. 노인은 모든 사람들로부터 보호받고 존중받을 권리가 있고, 그들의 모든 권리는 옹호되어야 한다. 노인들은 수십 년 동안 이 나라에 살면서 역사, 삶의 변화, 규범의 변화, 많은 어려움을 경험했다. 이 모든 귀중한 삶의 교훈, 도덕적 가치 및 지식은 노인에 의해 젊은 세대에게 전달될 것이다. 문화적, 사회적, 경제적 및 종교적 삶에 대한 노인들의 공헌은 귀중하며 무엇과도 바꿀 수 없다. 슬프게도, 노인을 나약하고 무거운 짐으로 부당하게 바라보는 노인 차별로 인한 낙인은 노인들의 자부심과 독립심, 노인에 대한 존경심을 깎아내렸다. 이를 멈춰야 한다.

게다가, 말레이시아에서 60 세의 의무적 은퇴는 조직과 국가 전체에서 엄청난 인적 자본 자산의 손실로 이어졌다. 이러한 가혹한 단절은 노인들이 직업, 사회적 네트워크 및 경제적 기회를 잃게 만든다. 의료 복지 및 사회 복지 비용은 대체로 노인에 의해

발생하기 때문에 증가하는 고령화 인구를 지원해야 한다는 국가와 노동 인구 압박은 두 배가 된다. 이러한 상황에서 정부, 가족, 사회를 포함한 모든 당사자는 노인들의 요구에 대한 책임을 받아들여야 한다.

말레이시아를 포함한 아시아 국가의 성인 자녀에게는 노부모를 돌보는 효도를 행할 것이 기대된다. 부모이자 가족의 주요 부양자였지만, 이제는 자신의 역할이었던 보살핌 제공의 역할이 부모를 돌보리라고 기대되는 성인 자녀에게로 넘어가는 것을 보는 노인들에게 이는 어떤 식으로든 역할 손실을 야기한다. 자녀에게 과도하게 의존한다면 노인들은 불안하거나 불안정한 감정을 축적할 수 있다. 노인들은 자신이 가족에게 짐이 된다고 느끼는 경향이 있으며, 나중에 그것은 모든 면에서 후회의 근원이 된다. 따라서 노인들이 지원과 보호에 접근할 수 있는 권리를 강화하는 것이 중요하다.

말레이시아는 이제 다른 여러 국가와 함께 고령화 국가로 진입했다. 가장 시급한 문제는 노인들이 독립적이고 건강하며 활동적으로 남아 있도록 지원하는 것인데, 이는 정부의 부담을 완화할 수 있기 때문이다. 국가는 보건 제공 및 사회 보장 시스템에 대한 포괄적인 정책을 마련할 필요와 특히 노인의 권리에 초점을 맞춘 법을 개발할 필요가 있다. 양질의 의료 서비스, 더 나은 사회 보장, 참여적이고 포괄적인 환경에 접근할 수 있는 권리는 노인들의 권리에 속한다. 본 보고서는 말레이시아가 65 세 이상 인구에서 차지하는 비중이 이미 7.3%에 달한 상황에서 노년층이 향유할 수 있는 인권 프레임워크를 어느 정도로 발전시키고 구현해왔는지를 탐색하고자 한다. 이러한 프레임워크는 고령화 인구를 지원하기 위한 국가의 대비와 준비를 확실히 하는 데 중요하다.

말레이시아 의 노인 인구

말레이시아는 2022 년부터 공식적으로 고령화 국가로 인정되어 65 세 이상 인구가 전체 인구의 7.3%를 넘어설 것으로 예상된다. 국제 연합(UN)은 고령화 국가를 인구의 7% 이상이 65 세 이상인 국가로 정의한다. 말레이시아의 정의에 따르면 노인은 60 세 이상인 사람이다. 선진국에서는 노인을 65 세로 정의하는 것과 비교해, 대부분의 개발도상국에서는 노인을 60 세가 되는 사람으로 정의한다(Public Service Department,

2022). 연령 정의의 차이는 선진국의 의료 발전, 더 긴 기대 수명, 경제적 기회, 교육 수준 등 몇 가지 요인에 의해 발생한다. 2020 년 말레이시아 정부는 말레이시아에서 노인을 정의하는 기준을 65 세로 높일 계획이다. 그러나 정부는 아직 그러한 개정안을 확정하지 않았으며 발표도 하지 않았다. 노인을 정의하는 또 다른 개념은 연소 노인(65~74 세), 고령노인(75~84 세), 초고령 노인(85 세 이상)으로 세분할 수 있다(Public Service Department, 2022). 이 세 가지 범주는 말레이시아 노인의 인구 통계학적 프로필을 보여주는 데 사용된다. 이러한 범주의 분리는 정부가 의료 및 기타 서비스 측면에서 추가 관심이 필요한 범주를 평가하는 데 도움이 될 수 있다. 특히, 노인을 묘사할 때 사용되는 정의가 일관성이 없다는 것은 명백하다. 노인의 정의는 서로 다르며 첫 번째 범주의 시작 연령은 각각 65 세 또는 60 세로 설정된다.

통계에 따르면 2018 년부터 2020 년까지 노인 인구가 급증했다. 2020 년에는 60 세 이상 인구가 총 351 만 명이었다. 중요한 질문은 우리나라가 고령화 인구에 대처할 준비가 얼마나 잘 되어 있는가이다.

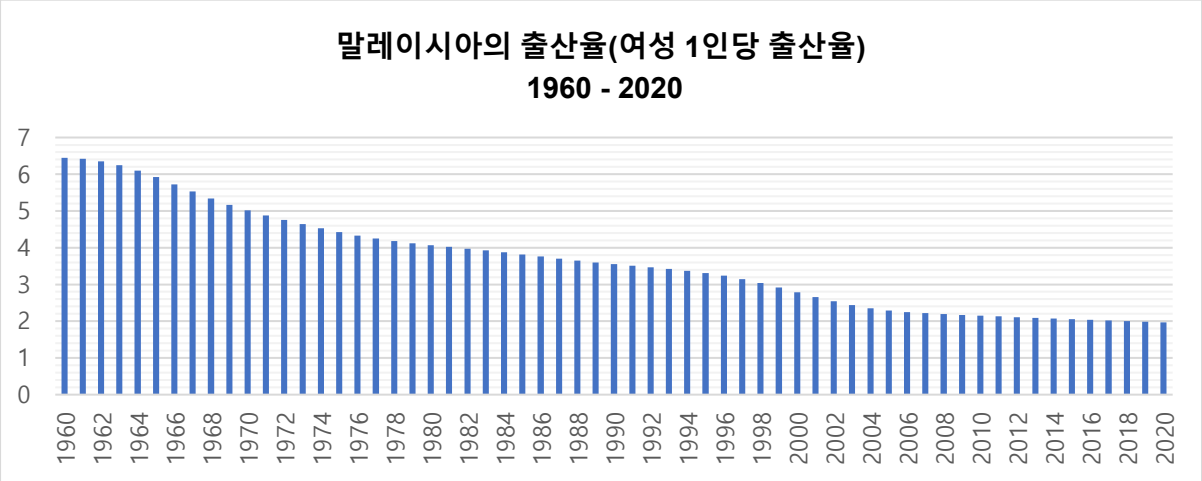
<표 1. 총 고령화 인구, 2018-2020>

나이	**2018** ('000)			**2019** ('000)			**2020** ('000)		
	남성	여성	총계	남성	여성	총계	남성	여성	총계
60 - 64	566	565	1,131	585	586	1,171	604	605	1,208
65 - 69	416	427	843	429	442	870	442	459	901
70 - 74	276	296	572	295	318	613	310	336	647
75 - 79	159	179	338	163	184	347	171	195	366
80 - 84	91	105	196	97	113	210	101	119	221
85+	71	75	146	75	75	150	80	78	158
총	1,579	1,647	3,225	1,643	1,718	3,362	1,709	1,792	3,501

출처: Department of Social Welfare, Malaysia (2021)

40 년 전부터 2020 년까지 출산율이 감소하면서 말레이시아에서 태어난 영아의 수가 감소했다(The Star, 2021). 도표 2 는 말레이시아의 출산율이 1960 년에서 2017 년 사이에 급격하게 감소한 후 2016 년에서 2020 년 사이에 점진적으로 안정됨을 보여준다(The World Bank, 2022).

<표 2. 말레이시아의 출산율(1960-2020)>



출처: The World Bank (2022)

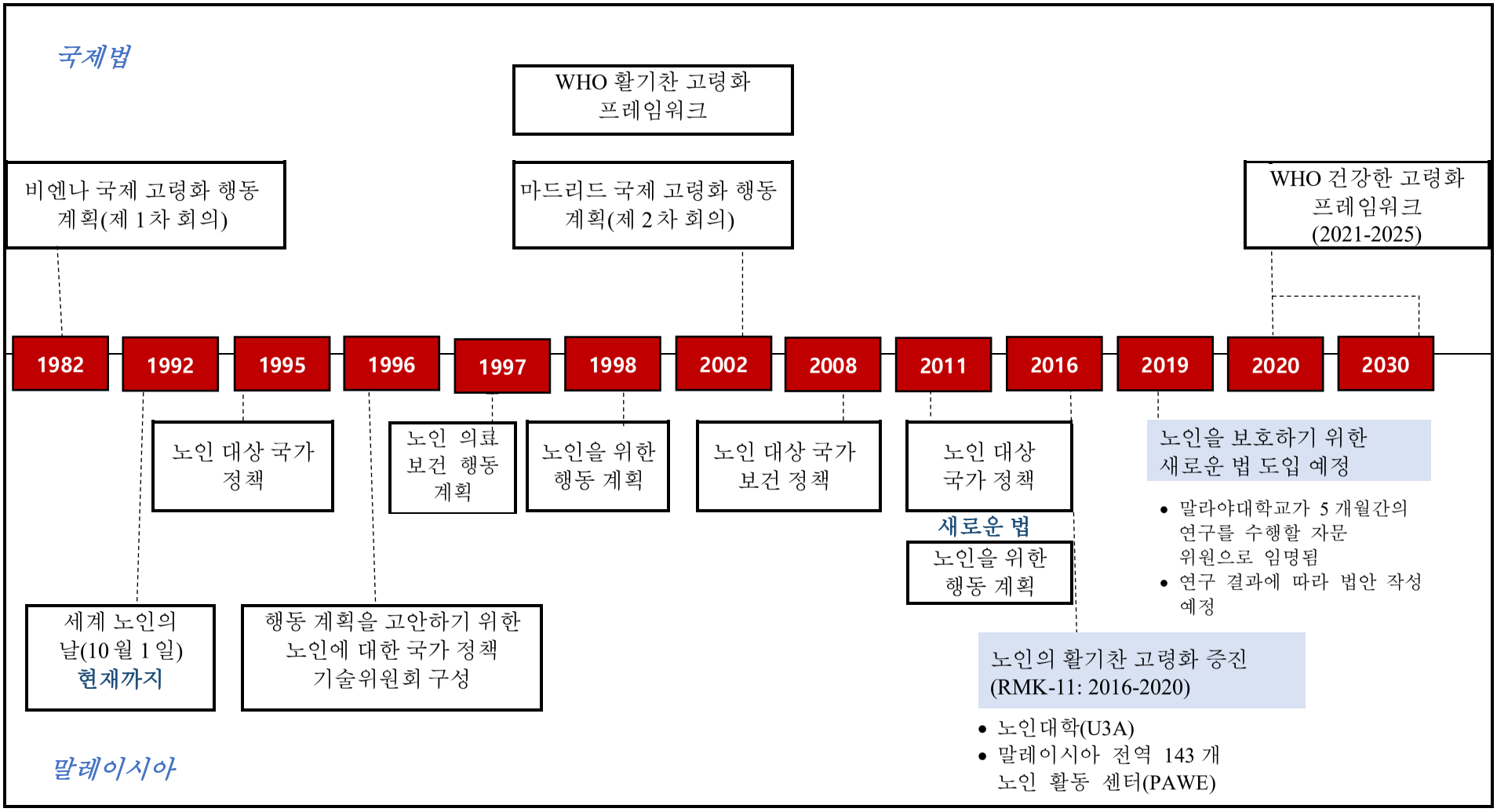
출산율이 감소한 요인으로 핵가족의 발달이 그 중 하나인데, 현대의 많은 가족들이 적은 수의 아이를 갖기를 희망하기 때문이다. 이것은 말레이시아에서만 일어나는 일이 아니다. 그럼에도 정부는 국민들에게 향후 인적 자본의 유지를 위해 출산을 장려하였다. 또한 정부는 출산율을 통해 인구 고령화를 예측해왔다.

노인을 위한 정책 및 개념의 지역별 형성과 그 발전

전 세계적인 고령화 인구의 급증 현상은 1980 년대 초에 발견되었다. 그 결과 유엔은 1982 년 비엔나 국제 고령화 계획(Vienna International Plan for Ageing)의 첫 번째 국제 회의에 모든 국가를 소집하기로 결정했다. 비엔나에서 열린 제 1 차 세계 고령화 회의는 노인의 권리와 요구를 해결하는 데 모든 국가의 주의를 환기시켰다. 그 후, 2002 년에는 국가의 정책 개혁 및 이행을 지원하기 위해 마드리드 국제 고령화 행동 계획(Madrid

International Plan of Action on Ageing, MIPPA) 회의가 열렸다. 같은 해에 세계보건기구(WHO)는 '노인의 사회, 경제, 문화 및 시민 문제에 대한 지속적인 참여' 달성을 목표로 활기찬 고령화 프레임워크(Active Ageing Framework)를 도입했다. 그러나 2020년에 WHO는 이전 활기찬 고령화 프레임워크(Abud et al., 2022)의 후속인 건강한 고령화 프레임워크(Healthy Ageing Framework, 2020–2030)를 추가로 공개했다.

<표 3. 노인을 위한 정책 및 프로그램 수립에 있어 지역 및 국가 차원의 발전>



말레이시아 노인을 위한 정책, 법률 및 법령을 수립하는 말레이시아의 방책

비엔나에서 열린 제 1 차 세계 회의(First World Assembly)가 발효된 후 말레이시아 정부가 노인을 위한 특정 정책의 중요성을 인식하는 데 대략 13 년이 걸렸다. 말레이시아에서는 1995 년에 최초로 노인을 위한 국가 정책이 개발되었고, 1998 년에는 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획 2002 와 비엔나 국제고령화 행동계획 1982 문서를 활용하여 노인을 위한 행동 계획이 수립되었다<**표 3**>. 모든 노인들은, 그들의 배경에 상관없이, 행복한 삶을 살 권리를 갖고 있으며 존경을 받고 나라의 발전에 기여할 수 있는 능력을 가지고 있는 것으로 인식된다. 이것은 노인들이 자유롭고 자랑스러운 삶을 살면서 성공적이고 즐겁고 건강하게 노화하도록 돕는 정부의 약속을 보여준다.

그 후 정부는 1996 년 7 월에 제 1 차 노인을 위한 국가 정책 기술 위원회(Technical Committee of the National Policy for Older Persons)를 설치하여 다음 해 노인 행동 계획을 수립하였다. 국가 발전의 모든 영역에서 노인들의 완전한 참여를 보장하기 위해 (1) 증진 및 옹호 (2) 평생 학습 (3) 안전 및 보호 (4) 거버넌스 및 책임 공유 (5) 기관 간 공동의 노력 및 참여 (6) 연구 개발 이라는 여섯 가지 이니셔티브가 만들어졌다. 노인을 위한 국가 정책(National Policy for Older Persons) 실행 과정에서 노인 행동 계획과 노인 건강 행동 계획(Older Person Health Action Plan)을 수립한 것은 정부가 노인의 요구를 얼마나 심각하게 고려하고 있는지를 더욱 잘 보여준다. 그러나 1998 년부터 2008 년까지 발표된 보고서들은 노인을 위한 국가 건강 정책(National Health Policy of Older Persons)이 도입되기 이전의 정부의 조치에 대한 어떠한 증거도 제공하지 않았다. 그 기간 동안 정부의 초점은 경제 위기의 결과로 더딘 수익 성장 가속화와 같은 다른 중요한 문제로 전환되었다.

2011 년 1 월 5 일, 여성, 가족 및 지역 사회 개발부(the Ministry of Development of Women, Families, and Community Development, MDWFS)는 이전의 노인을 위한 국가 정책을 변경하였다. 이것은 말레이시아 노인들의 요구를 완전히 해결하기 위한 향후 노력과 관련이 있어 정부에게 전환점이 되었다. 2016 년부터 2020 년까지의 말레이시아 계획의 시행은 노인의 생활 환경을 개선하고 지원 환경을 구축하며 활기찬 고령화를 지원하기

위한 프로그램에 중점을 두어 찬사를 받았다. 그 후 말라야 대학은 여성, 가족 및 지역사회 개발부의 자문 단체로 선정되어 15 개월간의 연구를 수행했다. 주요 목표는 정부가 노인의 권리를 옹호하고 말레이시아 노인을 보호하는 광범위한 법률을 제정하도록 지원하는 것이다. 연구 결과를 바탕으로 노인의 권리를 보호하기 위한 노인 시민 법안(Senior Citizens bill)의 초안이 작성되었다. 다툭 세리 리나 하룬(Datuk Seri Rina Harun)(News Straits Times, 2022)에 따르면 이해관계자들은 노인 보호를 위한 법안을 개발하고 검토했다.

말레이시아 상황에서 인권 메커니즘의 현재 상태

이 부분의 목적은 말레이시아에서 노인들이 직면한 문제를 해결하기 위해 인권 메커니즘이 얼마나 잘 적용되고 구현되었는지를 탐구하는 것이다. 기존 문헌에 대한 철저한 조사를 통해 볼 때, 현재 말레이시아에는 노인의 권리를 규정하는 특별한 법률과 규정이 없는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 말레이시아는 2011 년에 노인 국가 정책을 시행한 점을 인정받아야 한다. 이 정책은 말레이시아에서 노인들의 권리를 향상시키기 위한 지침으로 사용되어 왔다. 이 정책을 기반으로 개발된 이니셔티브로는 말레이시아 노인대학(U3A), 홈헬프 서비스(HomeHelp Services), 모바일 케어 서비스(Mobile Care Services), 금융 지원(Financial Aid) 등이 있다. 이러한 이니셔티브는 2030 년까지 고령화 사회로서 말레이시아의 기존 입장과 일치하는 노인의 참여와 관여를 촉진한다. 루이스(Lewis) 등이 제시한 세 가지 원칙은 노인에게 적용되는 인권을 더 잘 이해하기 위해 이 논의의 중요한 구성 요소로 추가적으로 설명된다.

이 보고서는 관련 정책, 법률, 정부 보고서, 정부 웹 사이트의 정보 및 온라인에서 얻을 수 있는 기타 자료를 포함하여 국제 및 국가 맥락에서 중요한 문서들을 면밀히 조사한다. 특히 이번 조사로 유엔 인권고등판무관(United Nations High Commisioner for Human Rights, 유엔, 2021)이 제시한 경제적, 문화적, 시민적, 정치적, 사회적 권리에서 노인이 직면한 8 가지 격차는 (1) 침해 및 학대로부터의 자유 (2) 고용 권리 및 기회 (3) 건강(장기 치료 및 완화 치료) (4) 평등 (5) 적절한 생활 수준 (6) 사회 보장 및 사회 보호

(7) 법적 능력 (8) 정책, 정치, 문화적 삶의 측면에 대한 참여로 드러났다. 이러한 권리와 관련하여 말레이시아는 정책 성명에 반영된 바와 같이 여전히 국가의 노인 복지뿐만 아니라 안녕한 상태를 보강하는 과정에 있다.

> 노인에 대한 국가 정책은 건강하고 긍정적이며 활기차고 생산적이며 지지를 받는 고령화를 통해 자신의 잠재력을 최대화함으로써 노인들이 독립적이고 품위 있고 높은 자아 가치와 존경을 받을 수 있도록 하는 정부의 약속이다(National Policy, 2011).

이 **세 가지 원칙에** 대한 자세한 설명은 다음과 같다.

원칙 1: 핵심 가치— 루이스 등이 제안한 대로(2020), 인권, 특히 노인들의 인권에서 강조되어야 할 기본 원칙은 존엄성, 자율성, 자유, 평등이다. 노인은 존중받고 자신들의 요구와 권리를 인정받을 자격이 있다. 말레이시아 노인과 관련하여 바트 Bhatt(2017)는 말레이시아 연방 헌법 제 2 부(Part II of Malaysia's Federal Constitution)가 국제 인권을 반영하고 기본적 자유를 포함한다고 주장했다. 저자는 또한 연방 헌법 제 8 조 1 항이 '모든 사람은 법 앞에 평등하며 법의 평등한 보호를 받을 자격이 있다'고 규정하고 있다고 말했다. 제 8 조는 누구에게나 마찬가지인 법의 평등과 평등한 보호를 강조한다. 나이든 사람도 같은 수준의 보호를 받을 자격이 있다고 여겨진다. 또한 바트(2017)는 제 5 조가 생명권을 강조하고 있어 노인이 높은 삶의 수준에 대한 완전하고 평등한 권리를 갖는다고 말했다. 역설적이게도 저자는 말레이시아의 헌법과 인권법이 노인에 대한 보호를 거의 제공하지 않는다고 주장했다. 이러한 권리가 항상 노인들이 동등한 고용 기회를 갖도록 보장하는 것은 아니다.

54 세부터 시작되는 직장 내 연령 차별 문제(Bani et al., 2018)는 많은 공공 및 상업 조직에서 계속되고 있다. 말레이시아에는 특히 직장에서 노인을 연령 차별로부터 보호할 수 있는 법이 없다. 이로 인해 자신의 대부분의 시간을 지칠 줄 모르는 노동에 바친 노인들의 자부심과 존엄성이 손상될 수 있다. 그들의 몸과 마음은 자신이 현재 위치에 도달하기 위해 쏟은 노력을 여전히 인식하고 있다. 이러한 격차 때문에 말레이시아 헌법에 따라 노인의 의견이 청취되고 보호될 수 있도록 특별법을 만드는

것이 필수적이다. 정부는 2012년 최저 정년법(Minimum Retirement Age Act)에 규정된 정년을 60세로 연장하기로 사전 결정을 내렸다. 의심할 여지 없이, 이 결정은 노인의 고용 유지와 재정적 미래의 보호에 유리하게 작용하였다. 그러나 직장 안에서의 권리를 보장할 수 있도록 그 법률은 도움과 보호를 제공해야 한다.

적절한 법과 규정의 부재는 퇴직 후에도 계속해서 노인들을 차별한다. 노인에게는 자유와 자율성과 같은 다른 권리가 부여되어야 한다. 노인들에게 의사 결정 권한이 부족하면 특히 장애가 있는 노인의 경우 그 결과 자존감이 낮아진다. 하이드(Heide)(2020)는 장애가 있다는 것이 노인이 자신의 하루를 어떻게 구성할지 스스로 결정을 내리는 것에 방해가 되지 않는다고 말한다. 그들의 신체적 한계는 단순히 이동 능력을 제한한다. 신체적 한계는 자신의 의견을 말하고 다른 사람이 자신의 선택을 존중하는 능력에 영향을 미치지 않는다.

노인들이 의미 있는 역할을 회복하고 지역 사회의 지지와 행복, 만족감을 찾기 위해서는 사회 활동에 대한 참여와 관여가 중요하다. 이것은 중요한 논제를 제기한다. 말레이시아가 8년 안에 노인들의 어려움을 해결할 수 있을까? 본 보고서는 말레이시아 정부가 수행하는 모든 이니셔티브를 고려해볼 때 2030년까지 말레이시아가 실질적인 고령화 사회를 다루려면 아직도 상당한 양의 작업이 남아 있다고 주장한다.

원칙 2: 특정 인권 및 의무 - 이 원칙은 보호 및 존중을 받고 모든 사람과 동일한 혜택을 누릴 권리를 포함하는 노인의 권리를 강조한다. 이러한 기본적인 인권은 비인간적인 대우로부터 자유로울 수 있는 권리와 의료, 사회 보장, 주택에 접근할 수 있는 권리를 포함한다.

비인간적인 대우로부터의 해방

유엔(2021)에서 보고된 바와 같이, 위반과 학대로부터 자유로워지는 것은 노인의 기본적 인권 중 하나다. 말레이시아의 노인과 관련된 학대 사례는 코로나 19 발생 이후 80%에 가까운 사례가 제도적 환경에서 발생했다(The Star, 2022). 유누스 Yunus(2021)는 자신의 연구에서 제도적 환경에서의 노인과 관련된 학대 사례에 대한 더 많은 조사가

필요하다고 주장한다. 저자는 또한 이 문제의 규모와 범위를 검토하는 출판물의 부족에 대한 우려를 표명한다(Yunus, 2021). 현재 노인을 학대 및 방치로부터 보호하는 구체적인 법은 없다. 이는 노인의 안전을 위협하기에 우려가 된다. 비딘(Bidin)과 유소프(Yusoff)(2015)에 따르면 노인 학대는 가정 폭력(Domestic Violence)(개정) 2012(Act 1414) 및 무능력한 성인 법률과 관련된 말레이시아 형법(Act 574)의 적용을 받는다. 이들의 조사에 따르면 가정학대법은 노인에 대한 폭력을 충분히 다루지 못했는데, 이는 이 법이 여성과 아동의 학대를 방지하기 위해 특별히 고안된 법이기 때문이다(Bidin & Yusoff, 2015). 말레이시아 노인 의학회(Malaysian Society of Geriatric Medicine)(2014)의 보고서에 따르면 의료 전문가가 학대 증상을 식별하기 어렵기 때문에 많은 학대 및 방치 사례가 공개되지 않았을 거라 추정된다고 주장한다. 또한 보고 프로세스의 불확실성으로 인해 일부 사례가 보고되지 않았다. 이러한 상황이 지속되면 노인의 독립성과 원하는 삶을 살 수 있는 능력이 약화될 것이다.

말레이시아에는 노인을 학대, 유기 또는 방치로부터 보호하는 구체적인 법이 없다. 가족이나 가장 가까운 친척과 함께한다 하더라도 이것이 노인의 안전을 보장하지는 않는다. 가장 최근 수치에 따르면 2018 년부터 2022 년까지 5 년 동안 가족에게 학대를 당한 노인 2000 명 이상이 공공병원에 남겨졌다. 방치된 노인은 가족 관계 기록이 없는 경우 추가 보호를 위해 복지 시설에 입소한다. 돌봐줄 가족이 없어 총 1,230 명의 소외된 노인들이 복지시설로 보내졌다(New Straits Time, 2022). 규정과 법률의 부재는 정부가 노인의 가정 폭력에 명시적으로 대항하는 데 어려움을 다시 한 번 더 가중시킨다.

건강권

노인들과 항상 관련된 흔한 주제는 건강이다. 현대의 의료 서비스는 기대 수명을 연장하는 데 기여하여 60 세 이상의 사람들의 수를 증가시켰다. 의료 서비스 활용도는 개인과 성별에 따라 다르다(Noor'ain et al., 2017). 노인들의 건강 관련 요구는 종종 복잡하지만, 그들은 여전히 더 나은 의료 서비스를 누릴 권리가 있다. 모든 사람은 적절하고 공평하며 저렴한 의료 서비스를 받을 자격이 있다. 정부는 모든 시민이 편견 없이 최고의 의료 서비스를 받을 수 있도록 해야 한다.

말레이시아는 1993년 케어센터법(Care Center Act)에 따라 정부 및 기타 관련 당사자가 더 많은 양로원, 탁아소 및 노인 생활 시설을 건설하도록 촉구했다. 이 법은 말레이시아의 노인 케어센터를 규제한다. 말레이시아 노인들 사이에서 제도화된 치료 환경에 대한 필요성이 증가하고 있지만 의료 서비스의 질과 적합성에 대한 우려도 증가하고 있다. 현재 시설로는 증가하는 수요를 따라갈 수 없다는 점을 감안할 때 노인을 위한 시설이 더 많이 필요하다. 센터에서 노인들에게 양질의 돌봄을 제공하기 위해서는 더 많은 훈련된 간병인과 충분한 시설이 필요하다. 정부는 자격을 갖춘 노인 의료 전문가의 부족을 포함해 여러 가지 문제를 해결해야 한다. 정부는 또한 책임 분담의 유지를 위해 자녀들에게 연로한 부모에 대한 효심을 발휘하도록 촉구해 왔다. 알리 등(Ali et al.)(2021)에 따르면 가족 구성원은 재정적 제약, 다른 가족 구성원과의 교대 일정, 간병 경험 및 건강 관련 문제 경험 부족 등 장기적인 비공식 돌봄을 제공할 때 다양한 어려움을 겪는다.

말레이시아는 의료 서비스 제공에 공공 부문과 민간 부문이 모두 관여하는 이중 의료 서비스 시스템을 갖추고 있다. 저소득 노인의 대다수는 최저 비용으로 동등한 의료 서비스를 제공하는 공공 의료 서비스를 이용한다. 노인들은 모든 정부 진료소와 병원에서 전문의와 외래 진료비(1.08 USD)를 면제받는 등의 몇 가지 특전을 받을 수 있다. 노인 환자는 모든 정부 병원에서 3급 병동 입원 시 최대 $53.91까지 50% 할인을 받을 수 있다(Ministry of Health, 2012). 그럼에도 불구하고 말레이시아의 의료 시스템은 개선될 필요가 있다. 노인들이 치료를 필요로 할 때, 그들은 특히 정부 병원에서 수준 이하의 의약품, 물품 부족, 치료 지연 등 수준 이하의 치료를 계속 받게 된다. 민간 의료 서비스와 관련하여 정부는 노인들이 최소한의 기준을 충족하는 돌봄을 받을 수 있도록 하는 것을 목표로 2018년 민간 노인 의료시설 및 서비스에 관한 법(Private Aged Healthcare Facilities and Service Act)(Act802)을 통과시켰다. 이는 노인 환자와 직원의 안전을 위해 수시로 후속 검사를 실시하도록 하기 위함이다. 다만 2018년 민간 노인 의료시설 및 서비스에 관한 법 규정은 아직 시행되지 않고 있다.

사회 보장

1991 년 직원 공제 기금법(The Employees Provident Fund Act)과 1980 년 연금 조정법(Pensions Adjustment Act)은 은퇴 계획과 관련된 사회 보장 프로그램을 통제하는 두 가지 관련 법이다. 법정 사회 보장 프로그램은 크게 네 가지로 나뉜다. (1) 공공 서비스 연금 제도(Public Service Pension Scheme)(공공 부문만 해당) (2) 직원 공제 기금(Employees Provident Fund, EPF)(민간 부문 및 자영업자만 해당) 및 (3) 사회 보장 기구(SOCSO)(장애 및 부상으로 고통받는 민간 부문 직원과 입대 군인만 해당)(Lutfi et al., 2022), 마지막으로 (4) 자영업자 퇴직 옵션(i-Saraan 및 i-Suri).

말레이시아의 대부분의 노인들은 연금 프로그램, 특히 직원 공제 기금(EPF)에서 혜택을 받는다(Ubaidillah and Mohd Adib, 2020). 1991 년의 직원 공제 기금법과 1980 년의 연금조정법은 은퇴한 공무원과 민간 직원의 퇴직 저축을 보장하기 위해 제정되었다. EPF 저축 계획에는 두 가지 계좌가 있는데, 저축의 70%를 포함하는 1 차 계좌인 계정 1 과 55 세에 주택, 의료, 하지(Haji)에 다니고 자녀 교육비를 지불하기 위해 사전 인출할 자산의 30%를 보유하고 있는 계정 2 이 있다.

말레이시아가 코로나 19 대유행의 대재앙을 겪은 이후 최근 노인의 노후 자금 부족 문제는 많은 정당들이 논의하고 논쟁하는 뜨거운 주제가 되었다. 직원 공제 기금(EPF)은 코로나 19 관련 인출로 사람들이 품위 있는 은퇴 생활을 영위할 수 있는 저축이 부족해져 회원 대다수가 이제 노후 빈곤에 빠질 위험에 처해 있다고 우려를 표명했다(The Sun Daily, 2021; Harakah Daily, 2021; Parkaran, 2022). 많은 기여자들은 자신이 돈을 받을 자격이 있다고 주장하며 별 생각 없이 투자금을 인출했다. 걱정스럽게도, 그러한 인출은 장기적인 영향을 미칠 것이기 때문에 그들의 전체 저축은 감소할 것이다(Aziz et al., 2021). 이러한 상황으로 인해 국가는 생산성을 높이고 문제에서 벗어나기 위해 자동화 및 디지털화를 장려하는 정책뿐만 아니라 효과적인 안전망 프로그램, 포괄적인 생애 주기 사회 보호 제도, 강력한 노동 시장 및 임금 정책, 지속 가능한 경제 성장, 노동력의 새로운 기술 습득 및 기술 향상을 포괄하는 광범위한 해결책이 필요하다. 말레이시아의 고령화 인구는 혁신적이고 실행 가능한 연금 제도의 개발을 필요로 한다. 심각한 충격으로부터 사회 보장을 보호하고 장기적인 재정 및 사회적 생존 가능성을 유지하는 것이 중요하다.

알리 등이 한 연구(2020)는 연금 출자자의 50%가 연금 시스템의 혜택에 만족하지 않는다는 사실을 발견했다. 낮은 급여로 이어지는 저임금 직업(Ali et al., 2020), 조기 퇴직 및 60 세 이전의 EPF 인출(Sallahuddin et al., 2018), 및 유연한 사전 인출이 낮은 급여 수령의 일부 원인이다(Salahuddin et al., 2018). EPF 기여자에 대한 연금 지급액 감소로 인해 그들은 은퇴 후 5 년 후에 충분한 저축을 하지 못했다(Mohd Jaafar et al., 2021). 저축성 자금을 미리 인출할 수 있는 능력이 학계에서 거론되고 있다. 사전 인출은 저축 감소로 이어지기 때문에 이는 노후 자금 확보라는 목표를 무산시키는 것으로 보인다.

말레이시아에서 노인들은 일반적으로 성인 자녀 및 손자와 함께 한 지붕 아래에서 거주한다. 어떤 노인들은 자신을 돌봐준 것에 대한 감사의 표시로 저축한 돈의 일부를 자녀에게 주기도 한다. 일부 은퇴자들은 새 차 구입, 주택 개조, 학자금 대출 부채와 같이 오직 자녀의 필요를 위해서 EPF 자금을 인출하기도 한다. 불행하게도, 부모의 재산을 착취하는 것으로 보이는 자녀로 인해 은퇴 후 남은 저축액은 은퇴 후 생활 방식을 지원하기에 충분하지 않다. 부모를 돌봐야 하는 많은 자녀들은 전적으로 늙은 부모에게 의존하여 부모를 부양한다. 법과 권리의 부재로 인해 국가는 이러한 문제를 심각하게 재고하게 되었는데, 이 문제들이 노인의 권리를 노골적으로 침해하기 때문이다.

주택

술라이만(Sulaiman) 등에 따르면 말레이시아 정부는 5 개년 개발 계획(1950 년부터)에서 주택 계획을 수행하고 있는데, 이는 인구가 적절하고 저렴한 주택에 접근할 수 있도록 하기 위한 것이다. 대부분의 주택 단지는 저소득층을 돕기 위해 저렴한 주택을 제공한다. 그러나 정부나 민간 주택 공급 노력은 노인을 포함하여 특별한 도움이 필요한 사람들을 위해 특별히 고안된 것이 아니다. 주택은 노인에게 주요 우선 순위로 여겨지지 않는다. 노인들의 주거 문제를 다루는 특별한 법은 없다. 양질의 주택은 일반적으로 최고 수준으로 만들어진다. 주거 문제가 자주 발생하는 곳은 표준 이하의 주거지다.

지속 가능한 개발 목표 11(Sustainable Development Goal 11)에 명시된 바와 같이 평등하고 안전하며 저렴한 주택을 제공하는 것은 필수적이다. 아지즈(Aziz) 등(2020)에 따르면 주택을 개발할 때 노인의 선호도와 고령 친화적 특성을 고려하는 것이 중요하다. 이는 스스로 만족스러운 삶을 영위할 권리가 있는 노인의 자유, 지원 및 안전을 위해 필요하다.

여성, 가족 및 지역 사회 개발부는 노인 및 기타 취약 계층이 복지 및 기타 혜택(KPWKM)을 받도록 보장하는 일을 담당한다. 예를 들어, 홈헬프 프로그램에 참여하는 자원 봉사자들은 외로운 노인들과 함께 식료품점을 운영하고, 집안일과 다른 일상의 잡무를 돕고, 가족의 간병인들을 지도하는 것뿐만 아니라 기타 활동에 참여함으로써 노인들을 돕는다. 정부는 대안적 저축제도로서 민간 퇴직 제도와 1 말레이시아 퇴직 제도(주부, 농민, 비정규직 근로자가 대상)를 수립하였다(Ministry of Women, Family and Community Development, 2015).

원칙 3: 프레임워크 원칙 - 원칙 3 은 노인의 관여, 비차별, 노인의 선호와 의지에 대한 존중, 정의에 대한 접근을 강조한다. 연방 헌법 제 8 조 1 항에 따르면 모든 사람은 법에 따라 동등한 보호를 받을 권리가 있다. 차별, 선호 존중 또는 정의에 대한 접근을 구체적으로 다루는 법률은 없지만, 1969 년 근로자 사회 보장법(the Employees' Social Security Act)과 같은 관련 법률이 최소한 노인의 인권을 보호한다. 노인은 카시 헬프(Kasih Help), 민원국(Public Complaints Bureau) 또는 사회복지부(the Social Welfare Department)에 민원을 제기할 수 있다. 이는 노인이 법률 시스템에 접근할 수 있는 방법 중 하나다. 그러나 결정적인 문제는 법적 지원에 대한 접근 측면에서 노인의 일부 특권을 보장해줄 수 도록 정의 추구를 규율하는 특정 법률이 아직 없다는 것이다.

또한 원칙 3 은 약자, 노인, 무능력자로 낙인찍는 것과 같은 비차별, 반낙인찍기, 반노인차별을 강조하는데(Aziz et al., 2022), 이는 노인의 존경심을 상실하고 삶의 의욕을 감소시킨다. 지속 가능한 개발 목표의 약속인 '누구도 소외시키지 않는다'에서 추진한 바와 같이 모든 노인은 지역 사회, 경제, 환경 등에 적극적으로 참여하고 관여할 권리가 있다. 그들의 배경, 경제적 상황 또는 기타 요인에 관계없이 고려해야 할 문제는 모든 사람에게 동등한 기회가 있는지 그 여부다. 사람들은 60 세에 이르면 정년

퇴직으로 일자리를 잃게 되어 더 이상 경제와 사회 전체의 성장에 능동적으로 기여할 수 없게 된다.

일부 노인들, 특히 의사, 학자 등과 같은 전문적이고 전문적인 전문 지식을 갖춘 사람들은 여전히 참여하고 기여하고 싶어하는데, 이는 금전적 이익을 위한 동기 때문이 아니라 건강하고 활동적이고 지속적으로 자신의 기술을 사용하고 싶기 때문이다. 가정에 대한 책무로 인해 또한 생존의 문제로 수입을 확보해야 하는 중하위 소득층은 보안/경비 또는 방위 분야에서 뿐만 아니라 청소 서비스, 도소매업, 제조업, 건설업, 운송, 저장, 통신업 등 3D(위험·더럽고 어려운) 업종에서 일하며 소득을 창출하는 경우가 많다, 노인들의 경제 및 사회 활동 참여는 그들 자신의 생존을 위해 적극 권장된다.

말레이시아 법률 시스템과 국제 인권 메커니즘의 준수

이 부분에서는 국가의 법률 제도와 법률이 국제 인권 프레임워크를 준수하는지, 능가하는지 또는 뒤처지는지를 논의한다. 옛 말레이시아인의 인권은 국제 인권 기준에 뒤처지는 것으로 간주됩니다. 그러나 말레이시아는 올바른 방향으로 나아가고 있다. 노인 시민 법안은 노인의 권리를 보호하기 위한 목적으로 초안이 작성되었으며 현재 이해 관계자들에 의해 검토되고 있다. 말레이시아 노인의 요구 사항과 관련된 프로그램 및 정책의 수립은 노인을 지원하려는 정부의 목적 의식 있는 약속을 반영하다. 마두(Madu) 등(2017)에 따르면 말레이시아 정부는 포괄적인 정책과 노인을 위한 다양한 프로그램을 제공하기 위한 지속적인 노력에 있어 칭찬받을 만한 것이 많다. 재정 지원, 활동 센터, 복지 시설, 홈 헬프 서비스, 유닛페나양(Unit Penyayang, 의료서비스), 위케어서비스(We Care Services), 고용 기회, 건강 및 교통 혜택이 있다. 말레이시아 노인들을 위한 특별한 법은 없지만, 2008년 노인 국가 보건 정책, 2011년 노인을 위한 국가 정책, 노인을 위한 행동 계획(Action Plan for Older Persons, 2010-2020) 등 노인들의 필요를 해결하는 구체적인 정책과 프레임워크가 있다. 노인과 관련하여 적용될 수 있는 기타 관련 법률은 다음과 같다.

(1) 1955 년 고용법(Employment Act): 2010 년 고용(파트타임 직원) 규정(Employment (part-time employees) Regulations)
(2) 1991 년 직원 공제 기금법
(3) 1980 년 연금 개정법
(4) 1993 년 케어센터법(Care Centre Act)
(5) 2012 년 최저 정년법
(6) 2012 년 가정폭력법(개정)(Act 1414)
(7) 2018 년 새로운 민간 노인 의료 시설 및 서비스에 관한 법(대체)(A new Private Aged Healthcare Facilities and Service Act, Act 802)

그러나 이러한 법률은 노인의 요구 사항을 특별히 다루지 않기 때문에 노인의 권리 보호를 보장하지 않는다. 노인에 관한 법률에 대대적인 수정이 필요하다.

결론 및 권고 사항

루이스 등이 제공한 노인을 위한 권리 기반 프레임워크(2020)는 국가의 법률 시스템에서 인권 고려 사항이 활용되는 정도를 측정하기 위한 이상적인 메커니즘이다. 이론적으로 노인의 권리는 가족 제도에서 시작하여 모든 관련 당사자, 마지막으로 국가에 의해 이해되어야 하는 근본적인 문제다. 그러나 많은 가족과 정부 기관은 노인에게 충분한 보호와 권리를 제공하지 못했다. 전 세계 노인의 보호와 안전을 보장하기 위해 노인의 권리에 대한 의제를 촉진해야 하는 부담은 간접적으로 국제기구에 전가되었다. 역설적이게도 모든 국가가 이 원칙을 수용하도록 하는 것은 중요한 도전이다. 진보는 한 국가의 경제적, 사회적, 정치적 안정성뿐만 아니라 국가의 지도력과 통치 의제에 의해 결정된다.

말레이시아에서 노인에 관한 의제는 본질적인 주안점으로 간주된다. 그러나 특정 측면, 특히 노인을 위한 법률 제도 전 세계적인 의제보다 뒤쳐져 있다고 주장할 수 있다. 현재, 노인들의 권리를 규제하는 공식적인 법령은 없다. 이 점이 말레이시아가 노인들을 위한 포괄적인 보호와 보안을 제공하는 것을 막는 주요 단절으로 여겨진다. 노인 시민

법안은 2019 년 말레이시아에서 노인을 보호하기 위해 새로운 법안을 개발하려는 노력이 시작된 이래로 이해 관계자의 검토를 받고 있다. 이는 4 년이 넘게 걸렸고, 더 이상의 지연은 노인들의 권리와 보호를 위험에 빠뜨릴 것이다. 노인 시민 법안이 실제로 10 년 가까이 논의되어 온 것을 고려하면, 이 법의 효력은 말레이시아 노인들을 보호하기 위해 소생되어야 한다(New Straits Times, 2022). 정책과 법률을 시행하고 집행하는 동안 다양한 문제가 발생하며 말레이시아의 노인을 위한 법률도 예외가 아니기 때문에 말레이시아는 법의 시행과 집행을 위한 준비를 시작해야 한다.

이전 경험을 바탕으로 말레이시아는 노인의 권리와 안전 의제를 촉진하기 위해 과감한 조치를 취해야 한다. 1982 년 고령화에 대한 제 1 차 비엔나 고령화 국제 행동 계획에 따라 말레이시아는 13 년 만에 노인의 의제를 인정하기 시작했고 1995 년 노인을 위한 국가 정책 개발로 절정에 달했다. 노인 의제 개념은 1990 년대부터 2011 년까지 성장하다가 2019 년까지 다시 쇠퇴하였다. 정부는 노인을 고용하는 고용주에 대한 세금 혜택(급여 상한선 RM4,000)과 EPF 기여금을 6%에서 4%로 줄이는 등 두 가지 이니셔티브를 통해 지속적인 고용을 촉진함으로써 말레이시아의 노인을 계속 지원하고 있다. 그러나 대부분의 정부 계획과 운영에 큰 영향을 미친 코로나 19 유행병이 정부의 프로그램을 다른 모습으로 만들었다. 2020 년까지 선진국이 되겠다는 정부의 목표가 실현되지 않은 점을 감안할 때 말레이시아는 2030 년(지금부터 8 년 이내)까지 노인 국가가 되기 위한 전략 계획을 채택해야 한다. 이는 AGAC 와 같은 국제 기구 및 한국, 스웨덴과 같은 기타 국가 및 아세안 국가와의 전략적 협력을 통해 그들의 경험과 성공의 도움을 받아 성취해낼 수 있다. 이것이 노인 인권 의제를 진전시키고 2030 년까지 노인 국가가 되는 것을 준비하는 가장 실용적인 방법이다. 한편, 말레이시아는 이러한 목표를 달성하기 위해 필요한 기존 역량과 향후 필요한 역량을 파악하고자 역량 개발 요구사항 분석을 수행해야 한다. 마지막으로, 모든 정당들은 노인의 존엄성, 자율성, 자유, 평등을 보장하기 위해 함께 일하고 노인들을 위한 이 숭고한 목표를 현실로 만들기 위해 헌신해야 한다.

참고 문헌

Abud, T., Kounidas, G., Martin, K. R., Werth, M., Cooper, K., & Myint, P. K. (2022). Determinants of healthy ageing: a systematic review of contemporary literature. *Aging Clinical and Experimental Research*, 1-9.

Ali, S., Aziz, R. A., & Mutalib, M. H. A. (2021). The problems of informal caregivers for long-term caregiving of the elderly. *Malaysian Journal of Public Health Medicine*, 21(1), 121-126.

Aziz, N. A., Ahmad, Y., & Zainuddin, A. (2020). 5S age-friendly spaces guideline: A way forward to foster sustainable cities and communities. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 10(14), 82-92.

Aziz, N. A. B., Mustapha, S. Z., Hassim, N. H., & Shaari, N. F. (2021). Improving social security among older persons in Malaysia during Covid-19 by applying best practices from other countries. *International Journal Academic Research in Business and Social Sciences*, 11(8), 1568-1578.

Aziz, N. A., Ahmad, Y., Mustapha, S. Z., & Abd Hamid, S. N. F. (2022, April). Promoting Sustainable Cities and Communities for Older Persons through Understanding their Preferable Social Activities. In *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 1019 (1), 012049. IOP Publishing.

Bani, N. A., Hassan, M. Z., Kaidi, H. M., Hashim, N. F. M., Dziyauddin, R. A., Musa, R., ... & Mas' ud, A. A. (2018). Assessment of Health Status of the Older person and Pre-elderly at a Malaysia Elderly Care Centre. *International Journal of Integrated Engineering*, 10(7).

Bhatt, J.K. (2017). Protecting the elderly against abuse and neglect: Legal and social strategies. University of Malaysia Press. Kuala Lumpur. ISBN: 978-983-100-897-3

Family Health Development Division, Ministry of Health (Malaysia) (2015). Health sectors of elders. Retrieved at https://fh.moh.gov.my/v3/index.php/pages/orang-awam/kesihatan-warga-emas-1

Harakah Daily. (23 November, 2020). Covid-19 withdrawals compound issue of insufficient retirement savings. Harakah Daily. Retrieved at https://harakahdaily.net/index.php/2021/11/23/covid-19-withdrawals-compound-issue-of-insufficient-retirement-savings/

Heide, S. K. (2022). Autonomy, identity and health: defining quality of life in older age. *Journal of Medical Ethics*, 48(5), 353-356.

Parkaran, K. (2022). Socso pension scheme can help defuse the retirement time bomb. Free Malaysia Today. Retrieved at https://www.freemalaysiatoday.com/category/opinion/2022/09/29/socso-pension-scheme-can-help-defuse-the-retirement-time-bomb

Public Service Department (2022). What are the definitions of older persons in Malaysia? Retrieved at http://www.jpapencen.gov.my/takrifan_warga_tua.html

Lewis B., Purser K., & Mackie K. (2020). The Human Rights of Older Persons. Singapore: Springer.

Lutfi, N. B. A., Zamanhuri, S. A. B., Fadzil, F. N. S. B. M., Amin, N. I. B. M., & Rosli, U. H.

B. (2022). Social Protection For Elders: Fighting Poverty Through Pension System. J*ournal of Administrative Science (JAS)*. 19(1), eISSN 2600-9374.

Madu, C.C., Chuan, G.C., & Abu Taher, M. (2017). Protecting the elderly against abuse and neglect: Legal and social strategies. University of Malaysia Press. Kuala Lumpur. ISBN: 978-983-100-897-3

Malaysian Society of Geriatric Medicine (2014). Malaysia elder abuse awareness. Retrieved at https://msgm.com.my/pdf/Malaysia-Elder-Abuse-Awareness.pdf

Ministry of Health. (2012). Circular of Financial Department No 2. year 2012. Retrieved at https://www.moh.gov.my/index.php/database_stores/attach_download/312/225

Ministry of Women, Family and Community Development (2022). News Straits Times (2022). 'Look again into senior citizens law'. Retrieved https://www.nst.com.my/news/nation/2022/07/816003/look-again-senior-citizens-law

Ministry of Women, Family and Community Development (2022). Dasar Kesihatan Warga Emas Negara. Retrieved at https://www.kpwkm.gov.my/kpwkm/uploads/files/Dokumen/Dasar/Dasar%20Kesihatan%20Warga%20Emas%20Negara.pdf

Ministry of Women, Family and Community Development (2022). Pelan Tindakan Warga Emas. Retrieved at https://www.kpwkm.gov.my/kpwkm/uploads/files/Dokumen/Dasar/PTWEN%20(final).’ pdf

Ministry of Women, Family and Community Development (2022). Dasar Warga Emas. Retrieved at https://www.kpwkm.gov.my/kpwkm/uploads/files/Dokumen/Dasar/Dasar%20Warga%20Emas_2011.pdf

Ministry of Women, Family and Community Development (2015). Press statement for immediate release: Realizing the Future We Want: Integrating Population Issues Into Sustainable Development, Including in the Post-2015 Development Agenda. Retrieved at https://www.kpwkm.gov.my/kpwkm/uploads/files/KenyataanMedia/PRESS%20STATEMENT%20NEW%20YORK.pdf

Mohd Jaafar, N. I., Awang, H., Mansor, N., Jani, R., & Abd Rahman, N. H. (2021). Examining Withdrawal in Employee Provident Fund and its Impact on Savings. *Ageing International*, 46(1), 70-82

News Straits Times (2022). 'Look again into senior citizens law'. Retrieved at https://www.nst.com.my/news/nation/2022/07/816003/look-again-senior-citizens-law

News Straits Times (2022). 2,144 senior citizens abandoned at hospitals over the last five years. Retrieved at https://www.nst.com.my/news/nation/2022/07/815266/2144-senior-citizens-abandoned-hospitals-over-last-five-years

Sallahuddin, H., Zalila, O., & Syafiqi, M. H. (2018). Savings for retirement in the Employees Provident Fund (EPF): A profile of contributors and their views towards the EPF scheme. *Journal of Economics, Management and Trade*, 21(5), 1-10.

Sulaiman, N., Baldry, D., & Ruddock, L. (2006). Housing and Social Policy in Malaysia: Provision for the elderly. Retrieved at https://core.ac.uk/download/20350083.pdf

The World Bank. (2022). Fertility rate, total (births per woman) - Malaysia. Retrieved at https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?end=2020&locations=MY&start=1960&view=chart

The Star (2021). M'sia may become an ageing nation earlier than expected, statistics show. Retrieved at https://www.thestar.com.my/news/nation/2021/10/15/msia-may-became-an-ageing-nation-earlier-than-expected-statistics-show

The Sun Daily. (23 November, 2020). Covid-19 withdrawals compound issue of insufficient savings for retirement. *The Sun Daily*. Retrieved at https://www.thesundaily.my/local/covid-19-withdrawals-compound-issue-of-insufficient-savings-for-retirement-XL8591264

Ubaidillah, M., Ismail, M. A., & Noor, M. (2020). The waqf integrated financial instrument of pension model in Malaysian social security: A conceptual proposition. *The Journal of Muamalat and Islamic Finance Research*.

Universiti Tunku Abdul Rahman (UTAR) (2020). UTAR partners with CARE Concierge Sdn Bhd for Caregiver Training and Development Programme. Retrieved at https://news.utar.edu.my/news/2020/Oct/07/01/01.html

United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) (2021). Key elements for developoing policies on ageing in Asia and the Pacific. Retrieved at http://www.unescap.org/kp/2021/key-elements-ageing-policies-asia-and-pacific

노인법에서 인권 기반 요소를 채택한 한국의 사례

김남희

한국의 노인 인권

"노인의 상황은 여러 가지 특별하고 시급한 인권 문제를 제시한다."[1]

한국은 저출산과 기대수명 증가로 인해 세계에서 가장 빠르게 고령화되어 가고 있는 나라 중 하나다. 65세 이상 인구 비율은 1960년 2.9%에 불과했지만 2000년 7%(고령화 사회), 2017년 14%(고령 사회)를 넘어 현재 17.5%를 넘어섰다(Statistics Korea, 2021). 그러나 한국은 노인들이 가장 살기 좋은 곳이 아니다. 많은 노인들이 재정적으로 취약하며 증가하는 의료비와 충족되지 않은 돌봄 필요성에 직면해 있다. 노인들은 자신의 의지와 상관없이 실직되기 쉬우며 있으며 재취업이 어렵다. 또한 노인들은 편견, 차별, 학대 등 다양한 인권 침해에 노출되어 있다(Won, 2006). 따라서 한국의 노인 인권은 많은 난관에 직면해 있으며 이 문제들을 해결하기 위한 제도와 법이 필요하다.

이 글에서 한국의 노인법을 개관하고, 이러한 법이 노인의 인권을 충분히 보장하고 있는지 분석하고자 한다. 인권에 입각한 노인법의 전면적 개선을 제안하며 결론을 맺도록 하겠다.

[1] 유엔 인권고등판무관 보고서(Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights), E/2012/51, 64 항

한국의 노인법 현황

1. 한국의 노인법 개관

한국에서 헌법은 국가의 최고법으로 다른 어떤 법률보다 우위에 있다. 노인 복지 분야의 기본법으로 1981 년 노인복지법이 시행되었다. 이후 인구 고령화에 대응하고 관련 정책을 수립 및 시행하기 위해 2005 년 저출산·고령사회 기본법이 제정되었다. 이 두 법은 노인 정책에 관한 기본법의 역할을 한다. 한국은 성문법 체계를 갖춘 국가로 성문법이 정책의 주요 내용을 규정한다. 따라서 노인 인권과 관련된 기본 정책은 각종 노인법에 명시되어 있다.

<표 1. 한국의 노인 권리와 관련된 법률 개요>

최고법	헌법(국가의 최고법)						
기본법	-노인 복지법 -저출산·고령사회 기본법						
인권 영역	소득 보장 (빈곤)	건강 및 요양	주택	직업, 자기 실현	법적 역량, 비차별	참여, 접근	학대로부터의 자유
관련 국내법	국민연금법 기초연금법 국민기초생활보장법	국민건강보험법 노인장기요양보험법 의료급여법 호스피스·완화의료 및 임종 과정에 있는 환자의 연명 의료 결정에 관한 법률	주거약자 지원에 관한 법률	고용상 연령 차별 금지 및 고령자 고용 촉진에 관한 법률	국가인권위원회법	장애인·고령자 등의 편의 증진에 관한 법률 장애인 이동 편의 증진법	노인복지법

2. 노인의 권리에 관한 기본법

2.1 헌법

헌법은 대한민국 최고의 법으로 한국에서 기본적 인권을 온전히 보장하기 위한 기본적 가치와 원칙을 규정한다. 헌법이 노인의 인권을 구체적으로 언급하고 있지는 않지만, 헌법의 기본권 조항은 노인을 포함한 모든 사람 또는 시민에게 적용된다.

이러한 기본권에는 평등권(제 11 조의 1[2]), 인간다운 생활을 유지하기 위하여 필요한 권리(제 34조의 1[3]), 근로권(제 32조의 1[4]), 교육권(제 31조의 1[5]) 등이 있다. 또한 헌법은 쾌적한 주거(제 35조의 3[6])와 시민의 건강(제 36조의 3[7])을 언급하고 있다.

헌법은 다음 조항에서만 노인을 직접 언급한다. 헌법 제 34조 4항에 따르면, "국가는 노인과 청소년의 복지 향상을 위한 정책을 이행할 의무를 진다." 그리고 제 34조 5항에 따라 "질병·노령의 사유로 자립생활이 불가능한 사람은 국가의 보호를 받는다." 따라서 헌법은 노인을 복지 정책의 수혜자로 보고 국가가 도움이 필요한 노인을 보호할 의무를 부여하고 있음을 알 수 있다.

2.2 노인복지법

한국에서 노인의 권리를 보장하는 기본법은 노인복지법이다. 노인의 심신의 건강을 유지하고 생활을 안정시키기 위하여 필요한 조치를 취함으로써 노인의 복지증진에 기여하기 위하여 1981년에 제정되었다(제 1조).

---

[2]모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.
[3]모든 국민은 인간다운 존엄한 삶을 영위할 권리가 있다.
[4]모든 국민은 근로의 권리를 가진다.
[5]모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.
[6]국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.
[7]모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

그러나 이 법은 취약 계층 노인에 대한 여러 복지 사업만을 열거하고 있어 노인의 복지와 권리 위한 기본법으로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있다. 이 법의 내용은 노인의 권리를 보장하는 기본법으로 자리 잡을 수 있도록 개정되어야 한다.

노인복지법의 주요 내용은 다음과 같다.

- 노인보건복지사업(제 23 조~제 30 조): 노인일자리기관(제 23 조의 2), 이용요금할인(제 26조), 지역봉사지도원 지정(제 24조), 건강진단(제 27조), 홀로 사는 노인에 대한 지원(제 27조의 2)
- 노인 복지 시설(제 31 조~제 39 조) 노인복지시설 설치, 시설 종사자 및 노인 인권교육(제 6조의 3)
- 노인학대 예방(제 39의 5~제 39조의 20) 노인 보호 기관 등.

2.3 저출산·고령사회 기본법(이하 고령화 기본법)

고령화 기본법은 고령화 사회에 대응하기 위해 중앙 정부와 지방자치단체의 정책 방향을 제시하고 있다. 이 법은 (i) 고령화 사회 정책의 기본 방향과 (ii) 고령화 사회에 대응하기 위한 국가 기본 계획의 수립 체계를 주요 내용으로 한다.

이 법은 고용과 소득보장(제 11 조), 건강증진과 의료제공(제 12 조), 생활환경과 안전보장(제 13 조), 여가·문화 및 사회활동의 장려(제 14 조), 평생교육과 정보화(제 15조), 노후 준비(제 15조의 2), 취약계층 노인(제 16조)과 같은 고령화 사회의 정책에 대한 몇 가지 원칙을 나열하고 있다. 그러나 이 법에 제시된 원칙은 국가의 노력을 촉구하는 수준이며, 이러한 점에서 국가의 노인 인권 보장 의무가 잘 명시되어 있다고 보기 어렵다.

3. 한국의 노인 인권 분야와 관련 법률

3.1 노인 소득 보장에 관한 법률

노인은 소득 조달을 통해 충분한 음식, 물, 쉼터 및 의복에 접근할 수 있어야 한다.[8] 소득이 충분하지 않으면 빈곤으로 이어질 가능성이 매우 높다. 노인들은 일반적으로 일에서 은퇴하므로 소득이 감소하거나 중단될 수 있다. 노인들이 빈곤에 빠지지 않도록 최소한의 소득 수준을 확보하는 것이 필요하다. 일반적으로 공적 연금제도는 노인의 소득을 보장하는 기능을 한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회(The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 CESCR) 일반 논평 19(General Comment 19)는 사회 보장에 대한 권리(2008)가 사회 보장 권리의 요소에 대한 포괄적인 지침을 제공한다고 명시한다.[9] 이는 다음과 같은 핵심 요소를 다룬다. 노년기를 포함한 활동 가능성, 총액과 기간에 따른 혜택의 적절성, 적용 범위, 자격, 경제성, 참여, 정보 및 물리적 접근을 포함한 접근성, 양성평등을 포함한 비차별과 평등 그리고 노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 초기 CESCR 일반 논평 6호(1996)는 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 이하 ICESCR) 제 9조를 이행하기 위해서는 다른 연금이나 자원에 접근할 수 없는 사람들에게 비기여 노후 수당 또는 기타 지원을 제공하는 것이 필요하다고 말한다.[10] 또한 한국 고령화 기본법 제 11조의 2에 따르면, 국가와 지방자치단체에게 국민이 노후에 경제적으로 안정된 생활을 영위할 수 있도록 연금제도의 확립, 고령자에 적합한 일자리 창출 등 필요한 조치를 강구할 것이 요구된다. 이에 따라 한국은 노인의 소득보장을 위해 연금제도를 운영하고 있다.

한국의 연금 제도는 기본적으로 (i) 국민연금 계획과 (ii) 기초연금 계획으로 구성되어 있다. 국민연금은 국민연금법상의 대표적인 사회 보험 제도로서 가입자가 근로 연령에 소득의 일부를 납부하고 일정 연령에 도달하면 연금을 수령한다(2022년에 62세이지만 2033년에는 65세가 될 것이다).

---

[8] 노인을 위한 유엔 원칙(UN Principles for Older Persons)
[9] E/C.12/GC/19, CESCR, 2008
[10] *노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 일반 논평 6호(General Comment No.6 on the economic, social and cultural rights of older persons)*, CESCR, 2006, 30항

그러나 국민연금 계획으로는 모든 노인, 특히 현재 빈곤에 처한 많은 수의 노인을 모두 보호할 수 없다. 이는 국민연금 계획의 도입이 늦어졌고(국민연금은 1988 년 운영을 시작) 사각지대가 많기 때문이다(부담금을 내지 않는 주부, 비정규직, 저소득 자영업자는 연금을 받을 수 없다). 이러한 문제를 해결하기 위해 한국 정부는 기초연금법에 따라 2014 년 기초연금을 도입했다 (ESCAP, 2015). 기초연금은 세금으로 충당되는 비기여형 연금이다. 기초연금은 65 세 이상 인구의 하위 70%(소득기준)에게 매월 한화 30 만원(미화 210 달러)을 지급한다.

또한 1999 년에는 빈곤층의 최저 생활 보장을 위해 국민기초생활보장법이 제정되었다. 이 법은 한국 사회복지법의 개혁으로 간주되며, 이 법에 따른 급여는 빈곤층에 대한 궁극적인 안전망 역할을 한다. 이 법에 따른 급여는 (i) 생활 급여, (ii) 주거 급여, (iii) 의료 급여, (iv) 교육 급여 등이다(제 7 조). 생계·주거·교육급여는 주로 현금으로 지급되고 의료 급여는 건강보험에서 지급한다. 주거급여법과 의료급여법을 별도로 제정하여 주거 및 의료 급여에 관한 세부규정을 마련하였다.

국민기초생활보장법에 따라 중위소득 30% 미만인 사람도 생계 급여 수급자가 될 수 있으며 일정한 조건에서 생계 급여(현금)를 받을 수 있다. 보건복지부에 따르면 이 법에 따른 수급자의 37.6%가 노인이고 전체 노인 인구의 9.6%가 이 법에 따른 급여를 받고 있다 (Ministry of Health and Social Welfare of South Korea, 2021).

그러나 OECD 가 발표한 보고서와 통계에 따르면 한국 노인의 빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높으며(2020 년 기준 40%)(OECD Statistics, n.d), 자살률도 마찬가지다 (OECD Statistics, 2017.). 다양한 복지 제도에도 불구하고 노인들의 소득 보장 수준은 낮고, 한국의 많은 노인들은 품위 있는 삶을 영위하기에는 너무 어려운 상황에 처해 있다.

3.2 노인 건강 및 보호에 관한 법률

3.2.1 의료 서비스

달성 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강에 대한 권리는 ICESCR 을 비롯한 여러 국제 조약에서 선언된다. 도달 가능한 최고 건강 수준(2000)에 관한 CESCR 일반 논평 14 는 건강권의 핵심 요소를 다음과 같이 약술한다. 가능성, 비차별을 포함한 접근성,

물리적 접근, 경제성, 정보에 대한 접근, 수용성, 양질성. 정신적 건강뿐 아니라 신체적 건강을 유지하고 적절한 보살핌을 받는 것은 인간 존엄성의 필수 조건이다. 노인들은 종종 기능 장애와 질병으로 약해지는 건강을 증진하기 위해 공공 지원이 필요하다.

한국은 국민건강보험("NHI")을 통해 거의 모든 인구를 대상으로 하는 보편적 의료 시스템을 갖추고 있다 (National Health Insruance Service, 2022). 국민은 재정 능력에 따라 보험료를 납부하고 보험 급여에 대한 권리를 동등하게 누린다.

그러나 국민건강보험의 비용 부담률은 높지 않고(OECD 평균 74%보다 낮은 61%) 국민들이 의료비 부담을 떠안고 있다 (OECD, 2021). 저소득층에게는 의료급여법에 따른 의료 급여가 적용된다. 중위소득 40% 이하 저소득층은 일정 조건에 따라 의료 지원을 받을 수 있다.

3.2.2 완화의료 및 웰다잉(Well Dying)

도달 가능한 최고 수준의 건강에 관한 유엔 특별 보고관(UN Special Rapporteur)은 환자들이 적절한 통증 완화, 임종 장소에 관해 자율적이고 정보에 입각한 결정을 내릴 수 있어야 하며 당사자 의사에 반하는 연명 치료를 거부할 수 있어야 한다고 말했다. 완화 의료는 고령자만의 문제가 아니지만, 고령자는 삶의 마지막에 질병과 심한 고통에 직면할 가능성이 더 높기 때문에 노인의 권리를 위해 중요하다. 한국에서는 환자의 존엄성을 보호하기 위해 2016 년 호스피스, 완화의료 및 임종과정에 있는 환자의 연명의료결정에 관한 법률이 제정됐다. 이 법은 말기 환자에게 호스피스 및 완화 의료를 제공하고 연명 의료를 거부할 권리를 부여하고 있다. 환자는 미리 문서에 서명하거나 의사 두 명이 서명하고 환자 가족의 동의를 얻은 의사의 지시서에 서명함으로써 이 권리를 행사할 수 있다(제 17 조). 연명 의료를 거부할 의사가 없는 환자라도 가족 전원이 동의하고 의사 2 명이 확인하면 연명 의료를 거부할 수 있다(제 18 조). 그러나 이 법은 환자의 임종 시 환자의 자율적 의사 결정을 법이 보호하는지에 대해 상당한 논쟁을 불러 일으켰다(National Human Rights Commission, 2016).

3.2.3 장기 요양

CESCR 일반 논평 6 은 당사국이 정부 및 비정부 기관을 통해 노인과 그 가족을 지원하기 위한 사회 서비스를 제공할 것을 권장한다. 또한 당사국은 혼자 살고 있고 자신의 집에 머무르고자 하는 노인을 지원해야 한다 (UN Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, 2006). 국제인권법상 장기 요양권에 대한 구체적인 규정은 없으나 노인이 품위 있는 삶을 영위하기 위해서는 적절한 요양 제도가 필수적이다.

한국에서는 전통적으로 노인성 질환을 앓고 있는 노인을 돌보는 것은 가족의 책임, 특히 여성 가족 구성원(딸 또는 며느리)의 책임으로 여겨졌다. 그러나 여성의 경제 활동 참여가 확대되고 출산율이 낮아지면서 가족에게 돌봄의 책임을 맡기기가 어려워졌다(ESCAP, 2015). 이에 한국 정부는 2008 년 노인장기요양보험법을 시행해 노인성 질환에 대한 서비스를 제공하고 있다. 장기요양보험법에 따르면 이는 노령이나 노인성 질환으로 일상생활이 어려운 노인에게 활동 지원 등의 서비스를 제공한다(제 1 조). 이 법에 따르면 노인성 질환을 가진 노인은 의사의 소견서를 받아 장기요양을 신청할 수 있다(제 13 조). 조사 및 심사를 거쳐 지방 자치 단체가 주관하는 자격 심사 위원회에서 최종 결정을 내린다(제 15 조). 이 법에는 노인의 요구를 신중하게 반영하거나 노인이 의사 결정 과정에 참여하도록 허용하는 조항이 없다.

3.3 고령자를 위한 주택에 관한 법률

노인들은 적절한 쉼터를 이용할 수 있어야 한다. CESCR 일반 논평 9 호는 노인을 위한 주택을 단순한 피난처 이상으로 보아야 한다는 비엔나 국제 고령화 행동 계획(Vienna International Plan of Action on Ageing)을 다시 성명한다. 따라서 국가 정책은 노인들이 가능한 한 오랫동안 자신의 집에서 계속 살 수 있도록 도와야 한다. 또한 노인에게 보다 나은 생활 환경을 제공하기 위한 방안으로 노인의 기능적 능력을 고려할 필요성이 언급된다.[11]

장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 (이하 주거약자 법률)은 장애인 및

[11] 일반 논평 6 호. CESCR, 1996, 33 항

고령자(“주거 약자”)의 주거 안정을 도모하고 주거 수준을 향상시키는 것을 목적으로 한다(제 1 조). 이 법은 장애인과 노인을 주거 약자로 간주하고 이들을 지원하기 위한 목표를 담고 있다. 이 법의 주요 내용은 주거 지원 계획의 수립(제 5 조), 주거 실태 조사(제 7 조), 주거 약자용 주택에 대한 최저 주거 기준의 설정(제 8 조), 주거 취약자를 위한 주택 건설 의무와 주거 지원 센터 설치(제 17 조)를 포함한다.

3.4 근로와 노인에 관련된 법률

노인의 노동권은 세계 인권 선언(제 23 조), ICESCR(제 6 조, 제 7 조), 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐 협약(제 11 조), 장애인 권리 협약(제 27 조)의 인권 기준에 따라 보호된다. CESCR 일반 논평 6 호(1996)는 당사국이 연령에 따른 고용 차별을 방지하고, 경험을 최대한 활용하는 환경에서 고령 근로자의 고용을 장려하며, 근로자의 퇴직 준비를 위한 조치를 취할 것을 촉구한다(UN Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, 2006).[12] 위원회는 또한 의무 퇴직 연령과 같이 연령 차별이 여전히 용인되는 분야에서 그러한 차별을 없애는 추세이며 당사국은 이를 빠르게 진척시키기 위한 조치를 취해야 한다고 지적했다 (UN Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, 2006).[13]

한국에는 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(이하 노인고용법)이 있으며, 이는 노인에 대한 차별을 방지하고 고령자의 고용을 지원하는 것을 목적으로 한다(제 1 조). 이 법에 따라 고용주에 의한 고용상 연령 차별은 금지되어 있으나(제 4 조의 4), 예외가 많고(제 4 조의 5), 고용주는 근로자의 정년을 60 세 이상으로 정할 수 있다(제 19 조). 또한 국가와 지방 자치 단체는 고령자의 취업을 위한 훈련 및 기타 지원을 실시해야 한다.

[12] 일반 논평 6 호. CESCR, 1996, 22-25 항
[13] 일반 논평 6 호. CESCR, 1996, 12 항

3.5 법적 능력 및 차별 금지

신체 및 인지 기능이 저하된 노인은 법적 능력과 관련한 문제를 직면할 수 있으며 노인은 때때로 스스로 결정을 내릴 수 있는 능력을 부정당하는 후견 조치에 의해 불필요하게 법적 능력을 박탈당한다.[14] 한국은 2013 년부터 성년후견제도를 도입(민법 제 9 조~17 조)하고 있으나, 이 제도에서는 노인에게 후견인을 지정하면 후견인이 법률상 노인을 대리한다. 인지 장애가 있는 노인의 법적 능력은 쉽게 부인되어서는 안 되며, 노인의 법적 능력 행사를 지원할 수 있도록 후견 제도가 개선되어야 한다.

노인 차별과 연령 차별은 노인들이 경험하는 주요 인권 침해 유형이다. 한국에서는 국가인권위원회법에 따라 연령에 따른 차별에 대한 법적 보호가 이뤄지고 있다. 이 법에 따라, 차별 행위를 당한 사람은 누구나 국가인권위원회에 진정을 낼 수 있다(제 30 조). 차별 행위에는 나이를 근거로 한 차별도 포함된다(제 2 조의 3).

노인 여성은 종종 사회에서 성별에 따른 역할로 인해 여러 형태의 차별에 직면한다.[15] 노인 여성과 더불어 노인 이주민이나 노인 성 소수자를 포함한 노인 소수자들은 다양한 종류의 차별을 경험할 수 있다. 더욱이 노인 차별은 다른 형태의 차별과 복합되어 사회적 고립에 더 많이 노출되고 기회가 적은 장애인 노인, 노인 여성, 노인 성 소수자, 이민자 및 기타 소수자에게 뚜렷한 어려움을 야기한다(National Human Rights Commission. 2017). 그러나 한국에서는 아직 포괄적인 차별금지법이 제정되지 않았고, 다양한 형태의 차별에 대응할 수단도 없다.

3.6 참여 및 접근권

노인은 사회 참여를 통해 건강과 정서적 안정을 유지하고 사회에 기여할 수 있다. 노인들도 사회에 적극적으로 참여하고자 하는 욕구를 가지고 있다. 그러나 특정 사회적 장벽으로 인해 노인들은 그렇게 하기가 어렵다. 기술 변화의 속도도 노인들이

[14] 인권고등판무관 사무소, 노인 관련 국제인권법 규범 기준, 분석 결과 보고서(*Normative standards in international human rights law in relation to older persons, Analytical Outcome Paper)*, 212 쪽, 2012 년 8 월

[15] A/RES/69/146, 2015

따라잡기에는 너무 빠르다.

장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률 (이하 편의증진법)은 장애인 및 노인이 안전하고 편리하게 시설 및 정보를 이용할 수 있도록 하기 위해 제정되었다. 이 법에 따르면 일상생활에서 이동, 시설 이용, 정보 접근에 불편을 느끼는 사람(장애인, 노인, 임산부 등)은 동등하게 시설을 이용하고 정보에 접근할 권리를 가진다(제 4 조). 또한 중요 시설물의 소유자는 접근성을 확보하기 위해 접근 도로 등의 편의 시설을 설치해야 한다.

더욱이 교통약자 이동편의 증진법 (이하 교통약자법)은 장애인 및 노인을 포함한 교통약자는 모든 교통수단, 여객 시설, 도로 등을 차별 없이 안전하고 편리하게 이용할 권리가 있다고 규정하고 있다(제 3 조). 그러나 이 법에 따른 변화는 여전히 매우 더디게 진행되고 있으며 저상 버스 도입률은 30% 정도에 불과하다.

3.7 노인 학대 방지를 위한 법

고문 및 기타 잔인하거나 비인도적, 굴욕적 대우 금지는 노인에게 적용되는 절대적인 권리이며 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)에서 보호된다. 고문 금지는 노인에 대한 심각한 형태의 학대와 가학을 다룬다. 중앙노인보호전문기관과 보건복지부의 2021 년 보고서에 따르면 노인 학대 사례는 2012 년 3,424 건에서 2021 년 6,774 건으로 지속적으로 증가했다(Korean Elder Protection Angency, 2021). 한국에서 노인 학대에 개입하고 대응하는 법은 노인복지법이다. 관련 조항은 다음과 같다.

- 긴급전화(제 39 조의 4): 국가와 지방 자치 단체는 항상 노인 학대를 예방하기 위해 긴급전화 서비스를 설치해야 한다.
- 노인보호전문기관(제 39 조의 5): 국가와 지방 자치 단체는 노인 학대를 예방하기 위해 도마다 노인보호전문기관을 설치해야 한다.
- 노인 학대 신고의무와 절차(제 39 조의 6): 노인 학대를 신고해야 하는 사람 목록에는 의료 서비스 제공자, 장기 요양 서비스 제공자, 공무원 등이 포함된다.

- 응급조치(제 39조의 7): 노인 학대 경우의 응급 절차.
- 보조인의 선임(제 39조의 8): 노인 학대 경우를 위한 노인 보조.
- 금지행위(제 39조의 9): 금지된 유형의 노인 학대.
- 학대피해노인 전용쉼터(제 39조의 19)
- 노인학대의 사후관리(제 39조의 20)

이 법은 당초 노인 학대 피해자에 대한 지원을 포함하지 않는다는 비판을 받았으나(Shim 2015), 법 개정을 통해 관련 내용이 추가됐다. 그러나 노인 학대 사건에 대한 전반적인 대응 체계를 공공 기관이 아닌 노인보호기관에 위탁하고 있어 피해자의 권리를 보호하기 위한 조항이 미흡하다.

인권의 관점에서 본 한국 노인법 분석

위에서 언급했듯이 한국에는 노인의 권리와 관련된 많은 법률이 있다. 그러나 이러한 법이 인권을 제대로 반영하고 있는지는 또 다른 문제다. 이어지는 부분에서는 노인을 위한 유엔 원칙을 바탕으로 한국의 노인법을 분석하고 개선해야 할 몇 가지 측면을 지적하겠다.

1. 독립

- 한국에서는 적절한 소득, 근로 기회, 주택 및 노인의 건강을 보장하기 위해 다양한 정책과 법률이 시행되고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, 노인복지법, 연금법, 노인장기요양보험법, 노인고용법, 주거약자법 등은 소득보장, 돌봄, 근로, 주거 등의 분야에서 노인들에게 복지 혜택을 제공하기 위한 것이다. 한국은 노인의 품위 있는 삶을 위해서라면 필수적인 다양한 분야에서 노인에게 복지 혜택을 제공하기 위해 노력하고 있다.

- 적절한 소득이 인권의 하나로서 보장되지 않는다.

한국에는 다양한 복지 제도가 도입되어 운영되고 있지만 노인의 적절한 소득과 주거가 인권으로 보장되지 않고 있다. 국민연금법상 국민연금은 10년 이상 보험료를 납부한 사람에게만 지급되며(제 61조) 소득이 적거나 아예 없는 사람(주부, 비정규직, 저소득 자영업자)은 이 제도에서 제외될 가능성이 높다. 기초연금은 현 노인 세대의 심각한 빈곤을 해소하기 위해 도입되었다. 그러나 기초연금(월 미화 210 달러)은 품위 있는 삶을 살기에는 너무 적다. 더욱이 빈곤한 노인을 위한 마지막 안전망인 국민기초생활보장법은 한국 노인의 40% 이상이 빈곤한 생활을 하고 있음에도 불구하고 대상자는 전체 노인인구의 10% 미만에 불과하다 (OECD Statistics, n.d.).

- 노인들의 근로와 교육의 권리가 완전히 보장되지는 않는다.

한국 법은 노인의 근로권이나 정년 결정권을 보장하지 않고 있으며, 노인을 위한 적절한 교육이나 훈련에 대한 규정을 찾기 어렵다.

고령자고용법은 고용주의 연령 차별을 금지하고 있음에도(제 4조의 4), 이 법에 따른 근로 계약, 취업 규칙, 단체 협약 등에 의하여 정한 정년은 연령 차별로 보지 아니한다(제 4조의 5). 법적으로 정년은 60세 이상이어야 하며, 정년이 지나면 재취업 여부는 고용주의 재량에 맡긴다(제 21조). 따라서 현행법상 노인의 근로권은 충분히 보장되지 않는다.

또한 기초연금 수급 연령은 65세이며, 국민연금 수급 연령은 현재 62세에서 2033년 65세로 높아질 예정이다. 따라서 은퇴와 연금 수급 사이에는 격차가 있고 노인은 몇 년 동안 소득 손실에 직면할 수 있다. 노인의 품위 있는 삶을 보장하기 위해서는 적어도 퇴직 연령이 연금 수급 연령과 같아야 한다.

또한 법에는 교육과 훈련을 받을 권리를 보장하는 일반 조항이 없다. 그러나 기대수명이 증가함에 따라 노인들이 은퇴 후 독립적인 삶을 영위할 수 있도록 적절한 교육과 훈련이 필요하다.

- 안전하고 적절한 환경에서 거주할 권리는 완전히 보장되지 않고 있다.

주거약자법은 노인의 주거 안정을 위해 노력해야 할 국가의 의무를 담고 있다. 그러나 노인의 적정 주거를 권리로 보호할 수 있는 규정이 없고, 적정 주거 제공은 주로 정부의 재량에 맡겨져 있다.

2. 참여

- 노인의 정책 결정 과정 참여 권리가 보장되지 않고 있다.

정부는 관련 이해관계자와의 포괄적이고 참여적인 협의를 통해 고령화 관련 정책을 수행해야 한다.[16] 그러나 한국의 노인법에 따르면 노인들에게 노인 정책의 수립과 집행에 참여할 권리가 충분히 보장되지 않는다. 장기요양보험법 제 46 조에 따르면 보험 요율과 복리 후생 수준을 심사하는 정책 기구인 장기 요양 위원회에는 노인 단체가 참여할 수 있다. 그러나 노인 정책 과정에 노인 단체의 참여를 법으로 규정한 것은 이것뿐이다. 대부분의 위원회는 노인 정책을 검토할 때 노인이나 노인층의 참여를 배제한다. 예를 들어, 고령화 사회 정책에 관한 중요 사항을 심의하는 위원회인 고령화 기본법에 따른 저출산고령사회위원회에서도 노인이나 노인층의 참여가 보장되지 않는다. 노인과 관련된 정책 결정 과정에 노인의 참여가 더욱 보장되어야 한다.

- 노인이 지역 사회나 노인 단체에 참여하도록 지원하는 법률은 거의 없다.

노인복지법 제 23 조에 따라 국가나 지방 자치 단체는 노인의 지역 사회 활동을 지원하기 위해 노력해야 한다. 이에 노인의 사회 공헌을 지원하기 위해 노인 일자리 프로그램을 시행하고 있다. 그러나 노인 일자리 프로그램은 명확한 법적 근거가 없으며 예산에 따라 범위가 축소되는 경우가 있다. 정부 정책 변경 후 공공 노인 일자리

[16] A/RES/69/146, 2015, 항, 17

프로그램의 수는 608,000에서 2023년 547,000으로 61,000개 감소할 것으로 예상된다.[17] 노인 일자리 프로그램 운영에 노인의 의견을 반영하는 절차도 없다. 또한 대한노인회 지원에 관한 법률 외에는 노인 단체를 지원하는 조항 역시 거의 부재하다.

3. 돌봄

- 노인을 보호하고 돌보기 위해 다양한 복지 제도가 도입되고 있지만, 건강과 적절한 돌봄에 대한 권리는 보장되지 않고 있다.

국민건강보험법과 의료급여법은 건강관리에 관한 법률이다. 또한 장기요양보험법은 노인을 위한 돌봄 서비스를 제공한다. 다만, 장기 요양서비스를 받기 위해서는 엄격한 심사 과정을 거쳐야 한다. 2021 년에는 장기 요양 지원자의 74.4%만이 서비스 가능 등급을 받았다(National Health Insurance Service, 2021). 적절한 돌봄 서비스가 필요한 많은 노인들이 이 과정에서 제외된다. 또한, 장기 요양 급여는 예산상의 문제로 제한되어 있어 노인 1인당 하루 4시간까지만 요양을 받을 수 있다. 일상생활이 어려운 노인이 존엄성을 유지하기에는 제공되는 서비스의 수가 너무 적다.

- 노인의 자율성을 보장하기 위한 사회적 및 법률적 서비스는 이용할 수 없다.

현행 후견제도에서는 민법에 따라 인지 장애인가 있는 노인이 자율적으로 법적 역량을 행사할 수 있는 권리를 보장하기 어렵다. 진료나 장기 요양 및 지원 선택에 대해 사전에 자유롭고 정보에 입각한 의사결정을 할 수 있는 능력은 현행법상 보장되지 않는다. 이들 분야에서 노인들의 바람이 존중되지 않게 된다면 그것은 자율성을 부정하고 존엄성을 박탈하는 것이다 (National Human Rights Commission, 2017).

- 요양 시설에 거주하는 노인의 존엄성과 기본적 인권을 보장하는 법이 없다.

[17] "노인 삶 더 팍팍하게…6만 공익일자리 '싹둑'" https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220919009011&wlog_tag3=naver(서울신문, 2022. 9. 18.)

노인복지법과 노인장기요양보험법은 노인들을 위한 입주 요양 시설과 이들 시설이 제공하는 서비스를 규정하고 있다. 중앙노인보호전문기관과 보건복지부의 2021 년 보고서에 따르면 노인학대의 7.9%가 입주 요양 시설에서 발생했다(Korean Elder Protection Agency, 2021). 입주 요양 시설에서의 인권 침해가 심각한 문제임에도 불구하고 입소 요양 시설에 거주하는 노인의 존엄성과 인권을 보장하기 위한 규정 및 법령을 찾기 어렵다. 요양 시설에서의 인권을 보장하기 위해서는 노인의 자유에 대한 제한이 적법하고 균형 잡혀야야 하며 노인의 자발적인 동의에 기초해야 한다. 이와 함께 입주 요양 시설에 대한 적절한 감시와 인권 침해 구제 제도가 필요하다.

4. 자아 실현

- 사회 자원에 대한 노인의 접근성을 촉진하고 보호하는 법이 거의 없다.

편의증진법과 교통약자법은 노인의 시설과 정보 접근성을 높이는 것을 목적으로 한다. 이러한 법률은 예외가 많고 국가 및 지방 정부에 강력한 의무를 부과하지 않기 때문에 노인에게 안전하고 편리한 접근성을 보장할 수 없다. 그러나 최근 교통약자법 개정으로 버스 사업자가 버스를 교체할 때 저상 버스 도입을 의무화했다. 이 조항은 2023 년 1 월부터 시행된다.

5. 존엄

- 포괄적 차별 금지법이 없다.

지난 15 년 동안 유엔 인권 위원회, CESCR, 인종 차별 철폐 위원회(UN Human Rights Committee), 여성 차별 철폐 위원회(Committee on the Elimination of Discrimination against Women), 아동 권리 위원회(Committee on the Rights of the Child) 등의 유엔 메커니즘은 차별에 대한 우려를 표명하고 한국 정부가 포괄적인 차별 금지법을 채택할 것을 촉구했다. 한국 국회의원들은 2007 년부터 11 차례에 걸쳐 포괄적 차별 금지법을

발의했지만 (Ilga, 2020), 종교 단체와 성소수자 배척 단체의 반발에 부딪혀 아직까지 통과되지 못하고 있다. 노인에 대한 광범위한 차별을 금지하고 시정할 포괄적인 차별 금지법 제정이 필요하다.

- 다중적인 차별이 있는 분야에서 노인들의 인권은 아직 논의되지 않고 있다.

노인들은 나이와 여타 특성들(성, 성별, 성적 취향, 인종, 출신 민족, 장애 등)의 복합적 영향으로 교차 차별을 경험할 수 있다. 노인 여성, 노인 성 소수자, 노인 이주자는 다중 및 교차 차별을 경험할 수 있다. 그러나 한국의 현행법에서는 노인의 다중 또는 교차 차별의 복잡한 성격이 적절하게 논의되고 규제되지 않고 있다.

결론

한국은 다양한 분야에서 노인의 권익을 보호하기 위한 법률이 많이 있지만 현행법은 인권에 입각한 노인의 권리를 보호하기 위한 제도로써 미흡하다. 노인들에게는 자신의 권리와 관련된 정책 결정 과정에 적극적으로 참여할 기회가 보장되지 않는다. 다양한 복지 서비스가 노인과 관련되어 있지만 노인은 복지 서비스의 대상자로만 간주되고 있다. 복지 서비스를 제공하는 과정에서 존엄성과 인권을 보장하기 위한 규정이 미흡하다. 복지 혜택과 서비스의 양은 예산에 달려 있으며, 정책은 노인의 권리를 기반으로 시행되지 않고 있다. 차별 금지, 노인 차별 철폐 등 노인 인권의 기본 원칙은 정책과 법률에 제대로 반영되지 않고 있다.

결론적으로, 여러 분야의 단편적인 법으로는 노인의 인권을 충분히 보장하기 어렵다. 노인 권리 관련법은 분야별로 개별적으로 규정되어 있어 노인 인권을 보장하는 통합적 역할을 하지 못하고 있다. 노인의 복지를 규정한 법률이 많지만, 행정 기관의 재량에 좌우될 수 있어 권리로 주장하기는 어렵다. 노인의 권리는 권리로 규정되어야 하고 이를 실현하기 위한 절차가 마련되어야 한다. CESCR 은 노인들이 자신들의 복지에 영향을 미치는 정책의 형성과 시행에 적극적으로 참여해야 한다고 강조했다. 또한,

노인들은 보호소, 돌봄 시설 또는 치료 시설에 거주할 때에도 항상 인권과 기본적인 자유를 누릴 수 있어야 한다. 이러한 기본권은 현행법으로는 실현되지 않고 있다.

따라서 노인인권기본법을 제정하여 노인 인권 원칙을 확립할 필요가 있다. 현행 노인복지법을 노인인권기본법으로 개정하는 것도 가능하다. 새 법안에는 노인 인권의 기본 원칙이 포함되어야 한다. 이 새 법안은 노인들이 정책 결정 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 하고 어디에서나 노인의 기본적인 권리가 보장될 수 있도록 하는 내용을 포함해야 한다.

참고문헌

ESCAP Policy Brief (2015). *Income Security for Older Persons in the Republic of Korea*.

ESCAP Policy Brief (2015). *Long-Term Care for Older Persons in the Republic of Korea*.

Ilga Asia (2020). *Joint Letter to South Korea's National Assembly Calling For the Immediate Passage of a Comprehensive Anti-Discrimination Law*. December.

Korea Elder Protection Agency (2021). *Elder Abuse Status Report 2021*. Ministry of Health and Welfare.

Ministry of Health and Welfare of South Korea (2021). *2021 National Basic Livelihood Security Recipient Status*.

National Health Insurance Service (2021). *Long-term Care Insurance Statistical Yearbook*.

National Health Insurance Service (2022). *National Health Insurance and Long-Term Care Insurance System in Republic of Korea*.

National Human Rights Commission (2016). *Issue Analysis and Specific Recommendations on the Human Rights of Older Persons in ASEM Countries*.

National Human Rights Commission (2017). *Research analyzing the current status of human rights of older persons in international human rights law and recommendation for mainstreaming the rights of older persons in the UN*.

OECD (2017). *Preventing Ageing Unequally*. OECD Publishing.

OECD (2021). *Health at a glance 2021*.

OECD Statistics. *Income Distribution Database*. Available at https://stats.oecd.org/.

Shin Bok-ki (2015). *A comparative study of laws related to elder abuse in Korea and Japan*. Korean Academy of Social Welfare and Law. Statistics Korea (2021). *Demographic Indicators*.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2006). *General Comment No.6 on the economic, social and cultural rights of older persons*.

UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2008). *The right to social security.* E/C.12/GC/19.

UN Economic and Social Council (2012). *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights.* U.N. Doc. E/2012/51.

UN General Assembly (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2014. U.N.Doc. A/RES/69/146.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (1991). *Principles for Older Persons*. General Assembly Resolution 46/91.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights (2012). Normative standards in international human rights law in relation to older persons. Analytical Outcome Paper.

Won Y.H.(2006). *A Survey on Social Discrimination against the Elderly: Focusing on Personal and Systemic Discrimination Experiences*. National Human Rights Commission of South Korea.

노인을 위해 설계된 법적 제도 확립에 대한 유럽 연합(EU)의 인권 접근 방식

사라 토놀로

서문

최근 연구에 따르면 미래의 인구 통계학적 비정상적으로 고령화된 사회를 초래할 것이며, 더 나아가 정도의 차이는 있겠지만 선진국과 개발도상국을 포함한 많은 국가에서 이러한 현상이 발생할 것이라고 강조했다. 2025년까지, 12억 명 이상의 사람들이 60세 이상이 될 것이고, 그들 중 70% 이상이 현재 개발도상국으로 간주되는 곳에 거주할 것이다(Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons: General Comment 6, U.N. ESCOR, Econ., Soc., & Cultural Rts. Comm., 13th Sess., para.1, UN Doc. E/C.12/1995/16/Rev.1 (1995)[hereinafter General Comment 6]). 현재 아시아와 유럽은 WHO 보고서에 약술된 바와 같이 가장 빠르게 고령화되고 있다(World Report on Ageing and Health, 2015). 이 놀라운 추세는 일상적인 활동에 필요한 일들을 하는 데 있어 전체 인구의 상당 비율이 부족한 정신적 능력을 가지는 것으로 이어져 사회를 크게 변화시킬 것이다.

유럽에서는 인구 고령화로 인해 2050년까지 인구의 약 37%가 60세 이상, 80세 이상이 10%에 이를 것으로 예상되며, 유럽 연합에서만 2050년까지 50만 명에 가까운 100세 이상 노인이 있을 것으로 예상되고 알츠하이머 및 여타 치매와 같이 취약한 성인에게 전형적으로 나타나는 노화 관련 질병의 사례 수가 증가할 것으로 예상된다. 결과적으로 후견인 제도의 필요성이 커질 것이다. 더욱이 오늘날 EU 사회의 이동성으로 인해 심각한 질병 발생 시의 의료 문제 또는 올바른 재산 취급 처리와 같은 중요한 문제 등 국경을 초월한 상황 속 취약한 성인의 보호와 관련된 문제들이 머지않은 미래에 더욱 만연할 것으로 예상된다. 예를 들어, EU 전역에서 다양한 형태의

보호 조치와 계획이 시행되고 있기 때문에 국가 당국의 후견권이 다른 EU 회원국에서 반드시 인정되리라는 법은 없다. 2020년 11월 20일 유럽 위원회(The European Commission)에서 발표한 2021년 고령화 보고서(Ageing Report 2021)에 따르면 EU의 총 인구는 장기적으로 감소할 것으로 예상되며 연령 구조는 향후 수십 년 동안 크게 변화할 것이다. EU 인구는 2019년 4억 4,700만 명에서 2070년 4억 2,400만 명으로 감소할 것으로 예상되며, 이 기간 동안 회원국의 인구는 출산율, 기대 수명 및 이주 역학을 고려할 때 극적으로 고령화될 것이다. 중위 연령은 향후 수십 년 동안 5세 증가할 것으로 예상된다.

역사적으로 인권법은 노인들을 방치해 왔다. 그러나 최근 인구학적 변화 문제가 노인 인권에 대한 보편적 관심을 새로이 불러일으키고 있다. 많은 국제 문서와 지역 인권 협약은 모든 사람들에게 특정한 권리를 인정하고 서명국 시민으로서의 노인들에게 분명히 적용된다.

1948년 세계 인권 선언(Universal Declaration of Human Rights) – UDHR(GA Res.217 A(III), 10.12.1948), 1966년 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Civil and Political Rights) – ICCPR(999 UNTS 171), 1966년 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)– ICESCR(993 UNTS 3)에 포함된 평등 조항 중 노인이나 장애인을 보호 대상으로 언급한 것은 없다. 국제인권법에서 비차별과 평등의 원칙은 그 자체로 인간의 존엄성에서 직접 도출될 수 있는 가치다(McCrudden 2004, p. 581). 노년에 특히 중요한 것은 UDHR 제25조 제1항인데, 이는 모든 사람이 안전에 대한 권리와 '자신과 가족의 건강과 행복을 위한 적절한 생활 수준'을 가진다고 명시하고 있다. ICESCR과 ICCPR, 이 두 협약은 문화적, 경제적, 사회적, 시민적, 정치적 권리에 대한 포괄적 보호를 제공한다. ICESCR에 나타난 노인을 위한 중요하고 특정 권리에는 노동 관련 권리(6-7조), 사회 보장(9조), 적절한 생활 수준(11조), 교육(13조) 및 달성 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강(제12조)에 대한 권리가 포함된다.

ICESCR 자체에는 노인에 대한 직접적인 언급이 포함되어 있지 않다. 1995년 경제, 사회 및 문화적 권리 위원회(Committee on Economic, Social and Cultural Rights, CESCR)는 '노인의 경제적, 사회적 및 문화적 권리'에 관한 일반 논평 6호(General

Comment No.6)를 발표했다. 이 의견은 ICESCR이 노인에게 어떻게 적용되어야 하는지에 대한 법적 해석을 제공한다. 이는 '나이'를 구체적인 불법적 차별 사유로써 생략한 이유는 고의가 아니라, ICESCR과 ICCPR이 채택되었을 때 '인구학적 고령화 문제가 지금처럼 뚜렷하지도 시급하지도 않았기 때문'이라고 설명한다. ICCPR에서 노인의 특별한 관심사인 '참여권'은 표현, 집회 및 결사의 자유를 보장하기 위한 국가의 약속을 포함한다(제18조~제19조, 제21조). 제25조는 모든 사람이 공무 수행에 참여할 권리를 인정한다. 제26조는 다음과 같이 명시하고 있다. '모든 사람은 법 앞에서 평등하며 어떠한 차별 없이 법의 평등한 보호를 받을 권리가 있다.' 이 조항에는 차별 금지의 근거로 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 출신 '또는 기타 지위'가 포함되어 있다. '나이'가 명시적으로 언급되지는 않았지만 '또는 기타 지위'에 해당한다고 주장할 수 있다.

취약 계층의 권리를 구체적으로 다루기 위해 많은 UN 조약이 채택되어 왔다. 그들 중 어떤 것도 노인에 초점을 맞추지 않았지만, 몇몇은 '나이'를 언급한다. 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약(The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW)은 사회 보장과 유급 휴가에 대한 여성과 남성의 동등한 권리의 맥락에서, 제11조에서 '연령'을 언급한다. 모든 이주 노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 (International Convention on the Protection of the Rights of Migrant Workers and the Members of their Families: ICMW)은 제7조의 차별 금지 사유 목록에 '연령'을 포함하고 있다. 그러나 일반적으로 노인 인구는 특정 요구에 맞는 법적 장치가 없는 취약 집단으로 남아 있다(Pinzón & Martin, 2003).

노인을 위한 가장 유용한 보호 장치는 2007년에 채택되어 현재 약 160개의 UN 회원국이 비준한 장애인 권리에 관한 협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD)에서 찾을 수 있다[Convention 30. 3.2007 no. 61/106, GA Res. 61/611, 13.12.2006, A/61/611; 15 IHRR 255. 참고: '장애 – '장애인 권리 협약 및 선택의정서에 관한 핸드북'(Disabilities − Handbook on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol)(OHCHR, 2007). 이는 취약한 사람들을 보호하기 위한 가장 유기적인 규칙 및 보장 제도에 해당하며, 예를 들어 니스 헌장(Nice Charter)(제25조-리스본 조약에 의해 소환됨, OJEU, C 303/17 − 14.12.2007)에 언급된

것과 같이 다른 조항에 영향을 주어 다음 내용을 제공했다. '노조는 노인들이 존엄하고 독립적인 삶을 영위하며 사회 및 문화 생활에 참여할 수 있는 권리를 인정하고 존중한다.'

총회의 권한 하에 장애인 권리에 관한 협약이 발전되었으며, 총회 권한은 교섭 위원회가 장애인이 처한 특수한 환경에서 기존 인권에 대한 효력을 부과하도록 규정한다. 그럼에도 불구하고, 이 협약은 기존 법의 부수적 요소가 아니라 국제 인권법의 핵심에 있다. 제3조부터 제9조는 협약을 이행할 때 적용되는 포괄적인 원칙을 포함한다. 제4조는 협약의 조건을 국내법, 정책 및 프로그램에 통합하고 협약과 일치하지 않는 국내법을 폐지할 일반적인 의무를 규정하고 있다.

주목할 만한 점이라면, 협약에 따라 수립된 권리를 보호하고자 확립한 절차에 관한 협약의 절차적 측면은 본질적으로 그러한 문제를 담당하는 기관, 즉 협의 활동에 참여할 권한이 있는 장애인 권리 위원회(Committee on the Rights of Persons with Disabilities)에 책임을 부과하며, 국가가 협약을 준수하는지 감시하고 개인 및 협회가 제기한 이의 제기를 검토한다는 점이다. 선택의정서(Optional Protocol)(제1조)에 따라 조약 기구는 국내 구제책을 모두 사용한 경우 개인 및 개인 집단의 권리 침해에 관한 진정을 접수할 권한도 주어진다. 선택의정서는 또한 기본권의 중대한 침해와 관련된 조사 절차를 수립한다(International Legal Materials 2007).

CRPD 제1조는 그 목적을 명시하고 있으며 또한 '장애인은 다른 사람들과 동등한 기준으로 사회에 완전하고 효과적으로 참여하는 것을 방해할 수 있는 다양한 장애의 상호적 영향 속에서 장기적인 신체적, 정신적, 지적 또는 감각적 손상을 가진 사람들을 포함한다'고 명시하고 있다. 제12조는 '법 앞의 평등한 인정'에 대해 '당사자는 장애인이 법적 능력을 행사하는 데 필요한 지원을 받을 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다'고 명시하고 있다. 후자의 조항은 원칙의 의지와 선호도를 이해하고 장애인의 바람을 구현하기 위해 대리 의사 결정에서 지원 의사 결정으로의 패러다임 전환 가능성을 내포하고 있다는 주장이 제기되어 왔다.

노인들은 CRPD 규정에 따라 보호를 받을 수 있고, 실제로 국제인권법에 따라 일반적으로 보호를 받을 수 있지만, 노인들의 삶의 측면이 기존의 인권법에 의해 적절하게 다루어지지 않는 일반적인 보호 체제에는 많은 규범적 공백이 있다.

여기에는 예를 들어 보호자와 보호를 받는 사람 모두에 대한 지역 사회 기반 및 장기 요양 환경 내 권리에 대한 국제 표준, 노인을 위한 법적 계획, 의무 정년 폐지가 포함된다.

지역 제도

노인의 권리를 보호하기 위한 다양한 기준이 지역 조약 곳곳에 산재해 있다. 일반적으로 유럽과 미주 제도에서 노인의 권리에 관한 조항은 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 조약에 구체화되어 있는 반면, 아프리카 국가들은 하나의 문서 내에서 시민적, 정치적 권리와 함께 그러한 권리를 보호한다.

2014년에 유럽 회의(COE) 각료 위원회는 노인 인권 증진에 관한 구속력이 없는 권고안을 채택했는데, 이는 취약한 집단이나 개인의 범주에서 노인 그 자체를 자격으로 인정하지 않고 노인 차별을 일반적으로 고려하여 고려를 제한하는 것이다(2014년 2월 19일 유럽 회의 각료 위원회에서 채택한 권고안 CM/Rec(2014)2 노인 인권 증진에 대한 설명 각서). COE의 인권 위원회(Commissioner for Human Rights)는 노인의 권리에 특별한 초점을 두지 않지만, 유럽 인권 재판소는 이 문제를 많은 사례에서 다루었다.

유럽 연합은 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights)을 채택했다. 유럽 연합 회원국에만 적용되는 이 헌장에는 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 권리 전 범위를 포괄하는 야심차고 혁신적인 인권 목록이 포함되어 있다. 제25조는 노인 보호와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다. '[유럽]연합은 노인들이 존엄하고 독립적인 삶을 영위하고 사회적, 문화적 삶에 참여할 권리를 인정하고 존중한다.' 설명 보고서(The Explanatory Report)는 이 권리가 개정된 유럽 사회 헌장(Revised European Social Charter) 제23조와 노동자의 기본 사회 권리 공동체 헌장(Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers)의 두 조항에 비추어 해석되어야 한다고 명시하고 있다.[1]

[1] 참고: 헌장 6항 4473/00. 회의 50(§6 CHARTE 4473/00. CONVENT 50), 25조가 개정된 유럽 사회 헌장 23조에 근거한다고 설명되어 있음. http://www.europarl.eu.int/charter에서 확인 가능.

아프리카 인권 제도에서 우리는 다른 집단과 뚜렷이 구별되는 집단인 노인에 대한 특별한 관심과 특별한 권리를 통해 노인을 보호해야 할 필요성을 발견할 수 있다. 따라서 아프리카(Banjul) 인권 헌장(African Charter on Human and Peoples' Rights: ACHR) 제18조 제3항과 제4항은 고령자는 '신체적, 도덕적 필요에 따라 특별한 보호 조치를 취할 권리를 가진다'고 규정하고 있으며, 2014년 채택된 아프리카의 노인 권리에 관한 아프리카 인권 헌장의정서(Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons in Africa)는 인권 본성의 긍정적인 정의를 통해 노인의 취약성을 규정하고 있지만, 이 법은 아직 시행되지 않았다(비준서가 발효되려면 15개의 비준서가 기탁되어야 하지만 현재는 5개만 기탁되어 있음: Benin, Ethiopia, Kenya, Lesotho, Malawi, Rwanda). 또한 아프리카 지역 제도 내에서, 아프리카 인권 위원회(African Commission on Human and Peoples' Rights) 산하의 노인 및 장애인 권리 특별 조사 위원회(Working Group on Rights of Older Persons and People with Disabilities)는 노인의 권리를 보호하기 위해 노력한다.

미주 인권 제도는 2016년 12월 12일 노인의 권리에 관한 구속력 있는 첫 번째 협약인 미주 노인 인권 보호 협약(Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons)을 채택했다[(2015년 6월 15일 채택, 2017년 1월부터 발효), A-70]. 이 협약의 목적은 '65세를 초과하지 않는 한 법률이 더 적거나 더 큰 연령을 결정하는 경우를 제외하고 일반적으로 60세 이상으로' 정의되는 노인의 권리를 인정, 증진 및 보호하는 것이다(제2조). 이는 사람들이 나이가 들면서, 그들이 다른 사회 구성원들과 동등한 기준으로 모든 인권과 기본적인 자유를 계속 누리고 행사해야 한다고 규정한다. 이를 위해, 이 협약은 26개의 보호된 권리를 열거하고자 비구속적이거나 소프트 로 문서에 확립된 기존 원칙을 사용한다. 이는 또한 보고 절차와 협약 위반을 주장하는 청원서를 미주 인권 위원회(Inter-American Commission on Human Rights)에 제출할 수 있는 개인의 능력을 포함하는 협약에 따라 약속의 이행을 감시하기 위한 후속 메커니즘을 확립한다.

이 협약은 제3조에 명시된 평등과 비차별에 초점을 두고 노인의 권리와 기본적 자유와 관련된 일반 원칙을 나열한다. 또한 이 협약은 노인의 신체적, 경제적, 사회적 안전뿐만 아니라 존엄성, 독립성, 자율성을 강조한다. 또한 적절한 치료와 우선적 돌봄뿐만

아니라 문화적 다양성에 대한 존중과 이해, 효과적인 사법적 보호를 요구한다. 협약은 '이 협약에 위반되는 관행을 예방, 처벌 및 근절하기 위한 조치를 채택하고' '긍정적인 조치를 채택하며 이 협약에서 설정된 권리의 행사에 필요한 만큼의 긍정적인 조치를 채택하고 그러한 합리적인 조정을 수행할' 의무가 있는 당사국들의 몇 가지 일반적인 의무를 열거한다.

보다 구체적으로, 협약의 제5조에서 제31조는 다음과 같은 노인의 다양한 보호 권리를 나열한다. 노인의 안전과 모든 종류의 폭력으로부터 자유로운 삶에 대한 권리, 장기 요양을 받을 권리, 일할 권리, 신체적, 정신적, 사회적 건강을 포함한 건강권, 교육권, 노인에게 건축적으로 적합하도록 주택 솔루션을 점진적으로 적용하는 정책, 퇴거 민원의 신속한 절차를 보장하는 정책, 불법 강제 퇴거로부터 고령자를 보호하기 위한 조치를 강조하는 정책을 강조하는 주택권, 접근성 및 개인 이동성에 대한 권리. 장기 요양을 받는 노인의 권리는 협약 제12조에 자세히 나와 있다. 이 조항은 노인의 건강을 증진시키고, 식품 및 영양 안전을 보장하는 사회 서비스를 제공하며, 노인의 자기 집 거주 능력과 자율성 유지를 촉진하며, 가족 및 간병인을 위한 서비스를 제공하는 포괄적인 돌봄 시스템에 대한 권리를 포함한다. 이 권리의 이행을 보장하기 위해 협약은 당사국이 장기 요양 서비스가 노인의 자유롭고 명시적인 의지에 종속되고 그러한 서비스에 전문 인력이 있도록 보장하는 메커니즘을 수립할 것을 촉구한다. 또한 당사국은 노인을 위한 정보에 대한 접근을 보장하고 노인이 관련된 모든 영역에서의 자의적이거나 불법적인 침해를 방지하며 노인의 개인 안전, 이동의 자유, 삶의 모든 측면, 특히 개인 위생 상 행위에서의 온전함을 보호하는 규칙 체계를 수립해야 한다.

협약 제18조는 노인의 근로권을 자세히 설명한다. 근로권은 연령에 관계없이 유사한 작업과 책임을 수행하는 모든 근로자에게 동일한 권리, 혜택, 보호를 보장하며 보다 포괄적인 노동 시장을 촉진하는 차별금지 정책과 절차를 포함한다. 특히 제18조는 노인의 요구와 특성을 고려한 노동 정책을 추진하고 점진적인 은퇴 전환을 촉진하는 방안을 담고 있다.

협약은 당사국들이 조항을 준수하는지 감시하고 평가하기 위한 두 가지 프로세스를 확립한다. 제35조는 당사국이 임명한 개별 전문가로 구성된 전문가 위원회를

설립하는데, 이 위원회는 정기적인 보고 과정을 통해 국가의 협약 이행을 모니터링하고 검토하는 임무를 맡는다. 각 당사국은 위원회의 첫 회의 후 1년 이내에 협약 준수에 대한 초기 보고서를 제출하고 그 이후 4년마다 후속 보고서를 제출해야 한다. 전문가 위원회는 워싱턴 D.C.에 있는 OAS 본부에 기반을 두고 있다. 또한 제36조는 개인, 개인 단체 및 비정부 기구가 당사국에 의한 협약 위반에 대한 불만 사항을 미주 인권 위원회에 제출할 수 있는 권한을 부여한다. 당사국은 또한 협약에 따라 미주 위원회가 미주 간 불만사항을 심리할 수 있는 권한을 인정하는 특정 선언문을 제출할 수 있다. 이 협약은 또한 당사국들이 협약과 관련된 불만을 심리할 수 있는 미주 인권 재판소(Inter-American Court of Human Rights)의 관할권을 받아들이도록 명시적으로 권한을 부여하고 있다.

유럽 인권 제도에서의 노인 보호

유럽 인권 제도는 다른 무엇보다도 유럽 인권 협약(European Convention on Human Rights)(유럽 인권 협약, 인권 및 기본적 자유 보호를 위한 유럽 협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), 1950년 11월 4일 서명을 위해 공개됨, 213 U.N.T.S. 222, E.T.S. No. 005.)과 개정된 유럽 사회 헌장을 포함하여 유럽 회의 내에서 채택된 조약으로 구성된다. 1988년 유럽 사회 헌장 추가 의정서(Additional Protocol to the European Social Charter)는 제4조에서 노인의 권리 보호를 명시하고 있다(유럽 사회 헌장 추가 의정서, 1988년 5월 5일 서명을 위해 공개됨, E.T.S. No. 128(1992년 4월 9일 발효)(사회적 보호에 대한 노인의 권리를 언급).

노인의 권리는 ECHR에 명시되어 있지 않지만, 유럽 인권 재판소(The European Court of Human Rights: ECtHR)의 판례법에서는 노인이 고려되어 왔다. 이는 공정한 재판을 받을 권리와 차별받지 않을 권리가 건강이나 사회적 혜택에 관한 강제 퇴직이나 느린 사법 절차와 같은 특정 관행으로부터 노인을 보호하기 위해 창의적으로 활용될 수 있는 근본적인 보장 사항이기 때문에 가능하다. 마찬가지로, 잔인하고 품위를 떨어뜨리는 치료를 금지하는 조항은 특별한 의미를 가지는데, 예를 들어 의료 시설에서의 비인간적인 치료와 관련된 것뿐만 아니라 강제 노동을 포함하는 징역형과

관련해 노인을 위한 구체적인 보호를 제공한다. 더욱이 노인들은 재산권을 통해 연금과 사회 보장 혜택을 받을 권리를 보호할 수 있으며 결혼할 권리를 통해 사생활에서 성취를 이룰 수 있다.

여러 경우에 ECtHR은 유럽 인권 협약에서 인정하는 특정 시민적 및 정치적 권리를 노인들에게 적용했다. *듀멜란트(Deumeland)* 사건(듀멜란트 대 독일(Deumeland v. Germany), 100 Eur. Ct. H.R.(ser. B)(1986)에서 요한나 듀멜란트는 산업 재해로 남편이 사망했다고 주장하며 미망인 추가 연금을 신청했다. 그녀가 ECtHR에 가기 이전 소송 절차 중 사망한 후 그녀의 아들이 절차를 계속했고 모든 국내 구제 조치를 취한 후 ECtHR 제도에 청원서를 제출했다. 소송 신청인은 독일 법원이 이 사건에 대해 합리적인 기간 내에 고려하는 공정한 심리를 보장하지 않아 유럽 인권협약 제6조 제1항을 위반했다고 주장했다. 법원은 법원의 판례법 내에 설정된 기준, 즉 사건의 복잡성 정도, 소송 신청자의 행동, 관할 법원의 수행과 관련하여 *듀멜란트* 소송의 시간의 타당성을 평가했다.

여러 경우에 있어 ECtHR은 협약이 고령자의 구금에 대한 어떠한 금지도 포함하고 있지 않다고 확인했다. 그럼에도 불구하고, 죄수들에게 필요한 의료 서비스를 제공하지 않는 것은 비인간적인 대우에 해당할 수 있으며, 국가들은 그들의 자유를 박탈당한 사람들의 복지를 보호하기 위한 조치를 채택할 의무가 있다. 학대 또는 방임의 정도가 협약 제3조(비인도적이거나 굴욕적인 처벌 또는 대우의 금지)에서 금지하는 한계에 도달하는지 그 여부는 그 대우의 지속 기간과 특성, 또한 이것이 미치는 신체적 또는 정신적 영향뿐만 아니라 해당 개인의 연령 및 건강 상태를 포함하여 사건의 특정 상황에 따라 달라진다(다음 참조. 사원죽(Sawonjuk) 대 영국, 2001년 5월 29일; 프리에프케(Priebke) 대 이탈리아, 2001년 4월 5일; 에네아(Enea) 대 이탈리아, 2009년 9월 17일). 콘트라다(Contrada) 대 이탈리아 사건에서(2014년 2월 11일) 법원은 협약 제3조(비인간적이거나 굴욕적인 대우의 금지)를 위반했다고 판결했다. 특히 소송 신청인이 다수의 심각하고 복합적인 의학적 장애를 앓았으며 소송 절차 중 관할 당국에 제출된 모든 의료 보고서와 증명서가 일관되고 명백하게 그의 건강 상태로는 그가 속한 교도소 체제에서 지낼 수 없다는 사실을 확인했다는 것에는 의심의 여지가 없었다. 법원은 또한 신청자의 가택연금 신청이 2008년, 즉 그의

첫 번째 신청 이후 9개월이 지나도록 허가되지 않았다는 점에 주목했다. 법원은 당국에 유효한 진단서, 가택 연금이 되기까지 경과된 시간, 신청인의 청구를 거부한 결정의 이유 등에 비추어 신청인의 계속된 구금이 협약 제3조에 따른 비인간적이거나 굴욕적인 대우의 금지와 양립할 수 없다고 판결했다.

공정한 재판을 받을 권리와 관련하여, 몇몇 경우에 ECtHR은 신청자의 고령을 고려해 국가 법원이 이러한 사건을 처리하는 데 특별한 주의를 기울였어야 했다는 사실을 고려하여, 소송 절차 기간에 관한 협약 제6조 1항(공정한 재판을 받을 권리)을 위반했다고 판단했다(아블론스카ablonskà 대 폴란드, 2004년 3월 9일; 슐룸프Schlumpf 대 스위스, 2009년 1월 8일; 게오르겔Georgel, 조지타 스토이체스쿠Georgeta Stoicescu 대 루마니아, 2011년 7월 26일 참조).

델레콜(Delecolle) 사건(델레콜 대 프랑스, 37646/13, 2018년 10월 25일)에서는 프랑스의 한 부유한 시민이 나이가 들면서 약간의 인지 장애를 갖게 된 후 이 시민을 담당하는 '감독관'(*curatelle renforcée*)이 임명됐는데, 그 후 그의 결혼권(제12조 ECHR)이 침해되었다는 판결이 내려졌다. 결과적으로 소송 신청자의 결혼 능력은 감독관의 사전 승인을 조건으로 했으며 국가 법원에서 감독관의 결정에 이의가 제기되었다. 감독관과 국가 당국으로부터 모두 승인이 거부된 후, 델레콜 씨는 ECtHR에 이의를 신청했는데, ECtHR은 국가 당국이 내린 결정이 신청자의 소망을 고려하지 않았음에도 불구하고 협약 위반이 발생하지 않았다고 판단했다. 법원은 특정 사건의 상황을 분석하기보다는 신청자를 보호하기 위한 절차적 안전 장치의 적절성에 초점을 맞추었고, 따라서 국가가 채택한 의사 결정 체제에 대한 논의를 피하게 되었다.

보다 일반적으로 유럽 회의는 노인 그 자체를 취약한 집단이나 개인의 범주에서 자격을 부여하는 것이 아니라, '노인 차별이 증가하거나 노인이 취약할 수 있는 상황에서 노인 보호를 촉진하는 것'을 목표로 노인에 대한 고려 사항을 노인 차별에 대한 일반적인 고려 사항에 한정하는 것으로 보인다(2014년 2월 19일 유럽 의회 각료 위원회에서 채택한 권고안 CM/Rec(2014)2 노인 인권 증진에 대한 설명 각서[Explanatory Memorandum to the recommendation CM/Rec(2014)2 promotion of human rights of older persons adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe]).

노인에 관한 EU의 접근 방식

유럽 회의에서 채택한 노인 보호를 위한 인권 기반 접근 방식은 유럽 연합법(European Union Law)에도 영향을 미쳤다. 사실, 유럽 사법 재판소는 노인을 차별로부터 보호하는 공동체법(Community law)의 일반 원칙을 국제 인권 조약에서 도출한다. *맨골드Mangold*(사건 C-144/04, 베르너 맨골드Werner Mangold 대 뤼디거 헬름Rüdiger Helm,(2005) E.C.R. I-9981, 2005년 11월 22일) 사건에서 유럽 사법 재판소(ECJ)는 유럽법에 연령을 근거로 한 비차별의 일반 원칙이 존재한다고 판단했다. 당시 56세였던 맨골드 씨는 2003년에 변호사업을 하는 헬름 씨에 의해 기간제로 고용되었다. 고용 계약에서 당사자들은 독일 기간제 고용법(German Fixed-Term Employment Act)을 참조하여 기간제 조항을 정당화했는데, 이 법에 따르면 근로자가 52세 이상인 경우 그러한 고용 계약은 더 이상의 정당화 과정 필요 없이 합법적이다. 맨골드 씨는 기간제 조항이 국내법을 준수하지만 유럽법, 특히 기본 지침(Framework Directive)과 양립할 수 없다고 주장하며 국가 노동 법원에 소송을 제기했다(2000년 11월 27일자 위원회 지침 2000/78/EC는 고용과 직업에서 평등한 대우를 위한 일반적인 틀을 확립한다. O.J. L. 303/16). 결과적으로 뮌헨 노동 법원(Munich Labour Court)은 지침을 해석하는 방법에 대한 문제를 ECJ에 회부했다. ECJ는 참조를 위한 명령이 허용 가능하다고 판단한 후 독일 법령과 기본 지침의 호환성을 고려했고 지침 제6조 1항에 따라 이것이 정당화되지 않은 연령에 따른 차별 대우를 수반한다고 결론 내렸다. 미취업 노인 근로자의 직업적 통합을 촉진하는 법리의 존재 이유가 적법할지라도 법원은 그 목적을 달성하기 위한 수단이 적절하고 필요한 수준을 넘어섰다고 결론 내렸다. 계약이 체결되었을 당시 독일은 이 기한을 연기할 수 있는 선택권을 사용했기 때문에 지침을 국내법으로 전환하기 위해 규정된 기간이 아직 만료되지 않았었다. 따라서, 기본 지침을 직접 적용할 수 없었기 때문에, 법원은 다른 주장을 추행했다. 법원은 전환 기간 동안 차별적 규칙을 유지하는 것이 '회원국은 지시가 규정한 결과의 달성을 심각하게 훼손할 수 있는 조치를 취하는 것을 자제해야 한다'는 규칙(제67항)과 상충된다고 판단했다. 더욱이 법원은 '연령을 이유로 한 비차별 원칙은 공동체 법의 일반적인 원칙'이며, 그 원칙의 준수 여부는 지침의 전환 기간에 의존하지 않았다고 진술했다.

이러한 법원의 판결은 연령 차별을 금지하는 공동체 법의 일반적인 원칙이 존재한다는

추정으로 주목할 만하다. 실제로 ECJ는 국제 인권 조약, 특히 유럽 인권 협약(ECHR)과 회원국들에게 공통된 헌법 전통에서 공동체 법의 일반 원칙을 도출한다(맨골드 사건 당시 유럽 기본권 헌장(European Charter of Fundamental Rights)은 법적 구속력이 없었다).

이 원칙 덕분에 ECJ는 연령 차별에 관한 광범위한 판례법을 발전시켰다(카바예로 Caballero 대 폰도 데 가란티아 살라리알 Fondo de Garantia Salarial (포가사Fogasa) 사건 C-442/00; 마리아 루이스 린도르퍼 Maria-Luise Lindorfer 대 유럽 연합 의회 사건 C-227/04 P; 펠릭스 팔라시오스 데 라 비야 Felix Palacios de la Villa 대 코르테필 서비스 Cortefiel Services SA 사건 411/05; 비르기트 바르치 Birgit Bartsch 대 보쉬 운트 지멘스 하우스게라테Bosch und Siemens Hausgeräte(BSH) 알터스푸에르소르주 Altersfürsorge GmbH 사건C 427/06; 국립 고령화 협의회 통합이사 The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (잉글랜드 노화 문제Age Concern England) 대 비즈니스, 기업 및 규제 개혁 장관 Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform 사건 C-388/07).

보다 일반적으로 주목해 볼 만한 것은 유럽 기본권 헌장 제25조에 규정된 조항에 효력을 부여하려는 EU의 시도다. '연합은 노인들이 존엄하고 독립적인 삶을 영위하고 사회적 및 문화적 삶에 참여할 권리를 인정하고 존중한다.' 이는 유럽 연합이 아직 법적 능력에 관한 국내법을 조화시키려는 어떠한 법안도 채택하지 않았다는 사실에도 불구하고 그러하다(드르벤틱Drventic, 유럽 합의 성인 보호, 유럽에서 및 비교 과제 시리즈The Protection of Adults in the European Union, in EU and Comparative Challenges Series, 2019, p. 803). 이처럼 노인의 기본권을 보호하기 위해 개발된 법적 능력 규제 제도는 국제 기준에 비해 훨씬 빈약한 것으로 보인다.

무엇보다도 유럽의 개별 국가 시스템에서 시행 중인 취약계층 보호에 관한 법률 간의 차이에 비추어 볼 때 상황은 복잡하며, 이러한 차이로 인해 국경을 초월한 상황에서 보호를 보장하는 것이 훨씬 더 어려워진다. EU 전역에서 다양한 형태의 보호 조치와 계획이 시행되고 있기 때문에 국가 당국의 후견권이 다른 EU 회원국에서 반드시 인정되리라는 법은 없다. 예를 들어, 독일에서 취약한 성인을 보호하기 위한 주요 도구는(Vorsorgevollmacht(영속적 위임권)이다. 네덜란드에서는 *leventestament*(사전

의료 지시서)가, 프랑스에서는 *Mandat de protection future*가 해당 주요 문서다. 세 가지 모두 지속적인 위임 권한을 제공하지만, 국경을 초월하는 상황에서, 예를 들어 프랑스 또는 독일에서 네덜란드의 *레벤스타멘트(leventestament)*를 인정하는 것과 관련된 문제가 발생할 수 있다.

따라서 개별 회원국 내에 존재하는 입법적 차이에 비추어 유럽 기관들은 이 분야에서 입법을 조화시키기 위한 여러 이니셔티브를 시작했다. 2008년, 유럽 의회는 회원국들에게 성인의 국제 보호에 관한 헤이그 협약(Hague Convention)뿐만 아니라 유엔 장애인 권리 협약을 비준할 것을 요구하는 결의안을 채택했으며(그 당시에 이는 발효된 지 얼마 안 된 것이었다), 위원회에 회원국 간 협력 강화와 성인 보호, 무능력 상태 권한 및 영구 위임 권한에 관한 결정의 승인 및 집행 개선에 관한 입법 제안서를 제출할 것을 요청했다(국경을 초월한 성인의 법적 보호에 관한 위원회의 권고 사항과 2008년 12월 28일자 유럽 의회(European Parliament) 결의안(2008/2123(INI))(2010/C 45 E/13). [2]2015년 유럽 의회는 위원회에 225조 2항 TFEU에 따라 취약한 성인의 보호에 관한 법률을 채택할 것을 요청했다. 2017년 위원회가 조치를 취하지 못한 후, 유럽 의회는 위원회가 회원국 간의 협력을 개선하고 취약한 성인 보호에 대한 결정과 무능력을 예견한 권한의 자동 승인 및 집행을 개선하기 위해 고안된 규정에 대한 제안서를 제출할 것을 요구하는 새로운 결의안을 채택했다(2017년 6월 1일 유럽 의회 결의안과 취약한 성인 보호에 관한 위원회 권고 사항 (2015/2085(INL))(2018/C 307/24).[3]

의회는 UN 협약이 모든 회원국에 의해 비준된 반면 헤이그 협약을 비준한 회원국은 소수에 불과하므로 이 규정은 회원국이 비준하고 이행하도록 장려할 것이라고 말했다. 유럽 위원회는 더 많은 회원국이 성인의 국제적 보호에 관한 헤이그 협약을 비준하면, 이는 협약을 보완하는 행위에 해당하기 때문에 이러한 성격의 조치가 채택될 수 있을 것이라 답했다(유럽 위원회, 2017년 6월 1일자 유럽 의회 결의안과 취약한 성인 보호에 관한 위원회 권고안 후속 조치, SP(2017) 510). 이는 또한 유럽 기관들의 조치가 입각해야 하는 법적 근거도 고려했다. 위원회는 이 문제가 TFEU 제81조 3항에 따라 가정법의 범위에 속한다는 견해를 가진 것으로 보인다. 따라서 의회와의 협의에 따라

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008IP0638)에서 확인 가능

[3] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0235 에서 확인가능

이사회(Council)의 만장일치 결정을 수반하는 특별 입법 절차를 적용할 필요가 있을 것이다. 대조적으로 의회는 성인 보호 문제가 일반 입법 절차에 따라 회의와 함께 공동으로 결정하는 TFEU 제81조 2항에 따라 국경을 초월한 영향을 미치는 민사 문제와 관련이 있다는 견해를 취했다(또한 유럽 법률 연구소(European Law Institute), 유럽 법률 연구소 보고서(Report of the European Law Institute).[4] TFEU 제81조 2항에 근거한 EU 역량의 존재가 확실히 입법 조치를 용이하게 할 수 있지만, 위원회는 최근에야 이전 견해를 변경했다. 2021년 5월 27일 유럽 연합 이사회는 디지털 문해력과 기술 영역을 포함해 취약한 성인의 권리 보호 및 증진과 관련된 조치를 적극적으로 개발하기 위해 회원국에 EU 예산에서 사용 가능한 자금 조달 기회를 활용할 것을 요청했다.

또한 성인의 국제적 보호에 관한 2000 년 헤이그 협약에 대한 인식을 높이고 이를 비준하는 절차를 진행하거나 조인 가능성에 대한 국내 협의를 진행할 것을 촉구했다. 성인 보호에 관한 2000년 1월 13일의 헤이그 협약은 2009년 1월 1일부터 국제적으로 발효되었다(이 협약은 1905 년 헤이그 협약을 대체하기 위해 헤이그 국제 사법 회의(Hague Conference on Private International Law)의 후원으로 작성되었다 본문은 *국제 법률 자료(International Legal Materials)* 제 39권, 2000, 7쪽에 게재되어 있다). 이 협약의 목적은 사실상 '개인적 능력의 손상 또는 부족으로 인하여 자신의 이익을 보호할 수 없는 성인의 국제적 상황에서의 보호'를 형성하는 것이다'(제 1조 1항).

이사회는 또한 회원국들이 기존 형법의 정확하고 완전한 이행을 보장하고 국경을 초월한 피해자 보호 메커니즘의 사용을 강화하며, 취약한 성인(용의자든 피의자든 피해자든)이 충분히 권리를 행사할 수 있도록 이들을 적절히 식별해낼 것을 요청했다.

그런 다음 민법 문제에 대한 결론으로 위원회에 국경을 넘는 상황에서 취약한 성인의 보호가 어떻게 더욱 강화될 수 있는지를 숙고하기 위한 연구를 수행하고 민사 문제에서 취약한 성인의 보호에 관한 사법 및 비사법적 결정의 자유로운 순환을 촉진하기 위해 유럽 연합 내 법적 프레임워크의 필요성을 고려하도록 요청했다. 형법

[4] "국제 상황에서의 성인 보호(The Protection of Adults in International Situations)", 2020, p. 18 et seq, https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Protection_of_Adults_in_International_Situations.pdf) 참고

문제에 대한 결론으로 위원회가 취약한 성인을 위한 절차적 보호 장치를 강화할 필요가 있는지 그 여부를 고려하고 형사 소송에서 취약한 성인을 식별하기 위한 통일되고 공통된 기준을 찾을 필요성을 신중히 생각해달라고 요청했다. 이에 대응하여 유럽 위원회는 2021년 12월 21일 취약한 성인을 위한 유럽 연합 전체 보호에 대한 공개 협의를 시작했으며, 협의 결과는 2022년 3월 29일부터 제공되었다.

비록 현재 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드가 아직 비준하지 않았지만, 2000년 헤이그 협약의 비준은 유럽 연합 전체의 노인 보호에 더 큰 균일성을 가져올 것이 분명하다. 특히, 이 협약은 관할권, 준거법 및 여러 국가의 취약한 사람들을 보호하기 위한 조치의 자동 승인에 대한 통일된 규칙을 규정한다. 따라서 이를 적용하면 취약한 성인에게 영향을 미치는 국경을 초월한 상황에 관한 몇 가지 문제를 해결할 수 있다.

결론

EU 제도의 강점과 한계

노인 보호는 일반적으로 인권 문제로 간주되며 노인은 권리 보유자로 간주되고 더 이상 수동적인 돌봄수동적인 돌봄의 대상이 아니나, 유럽의 입법 구조는 상당히 분열되어 있다. 연령을 이유로 한 비차별의 일반 원칙(국제 인권법에서 유래) 덕분에 EU법(EU Law)은 고용, 사회 복지 지원, 공공 서비스 및 의료 서비스 등 여러 측면에서 노인 차별에 대한 지원을 보장하기 위한 원칙의 합의점 설정했다. 그러나 취약한 노인 보호에 관한 규칙은 여전히 다양한 EU 국가 내에서 분열되어 있다. 실제로, 유엔 장애인 권리 협약이 비준된 후 일부 유럽 국가의 법률 제도 내에서 많은 개혁이 시행되어 왔다. 그러나 유럽의 노인에 대한 보호는 취약한 사람들에게 제공되는 보다 일반적인 보호로 분류되며, 그 결과 연령이 암묵적으로 취약성의 원인으로 간주된다는 점에 유의해야 한다.

독일에서는 양도인의 무능력으로 인해 적용되는 위임 권한이 수년간 위임 권한에 관한 일반법(벨기에, 덴마크, 핀란드, 포르투갈, 네덜란드와 같은 다른 국가의 입장과 유사한

방식) 외에는 특별한 규정 없이 사용되어 왔다. 그러나 자신의 이익을 보호할 수 없는 개인의 자기 결정권을 강화하기 위한 목적으로 2005년 4월 21일자 제2차 후견인 수정법(Second Guardianship Modification Act)이 2005년 7월 발효되면서 입장이 바뀌었다(Gesetz zur Stärkung des Funktionen der Betreuungbehörde, 2013년 8월 28일, BGBl, 2013, I, p. 3393). 체코 공화국에서는 UN 협약(민법 법률집 제89/2012) 비준에 따라 제정된 법률이 능력이 저하된 성인에 대한 가장 가벼운 보호 조치로 의사 결정(민법 45항) 지원 및 가족 구성원의 대리인 조항을 규정하고 있다. 오스트리아에서는 2007년에 *Vorsorgevollmacht*라는 지속적인 위임 권한을 제공하기 위해 법이 처음으로 개정되었다. 2017년에 오스트리아는 성인 보호에 관한 제2차 성인 보호법(2 Erwachsenenschutz-Gesetz-2 ErwSchG)을 채택하여 성인 보호에 관한 유럽에서 가장 현대적인 법률 중 하나를 채택하여 2018년 7월 1일부터 시행하고 있다. 이는 무능력한 성인을 위한 후견인 제도를 철저히 현대화해 가능한 한 오랫동안 각 개인의 자율성을 유지하고 인정하며, 다양한 권한(지속적인 위임권, 선택 대리인, 법정 대리 및 법원 지정 대리)의 부여를 통해 개인의 사무 처리를 지원하는 것을 목적으로 한다. 핀란드 의회는 2007년 11월 1일에 발효된 대리 및 권한 위임에 관한 *Lag om interessevakningsfullmakt*(법률 제648/2007)를 통과시켰다. 스페인은 새로운 법률이 스페인 민법(Spanish Civil Code) 1732조에 새로운 조항을 도입했다. 이 조항은 만일의 사태에도 위임 권한이 계속되어야 한다고 규정하지 않는 한, 또는 양도자의 지시에 따라 평가된 바와 같이 양도인이 능력이 없는 경우에 권한이 행사될 목적으로 권한이 부여되지 않는 한, 위임권은 양도인의 무능력에 의해 종료된다고 규정한다(장애인 재산 보호에 관한 11월 18일자 법률 41/2003 Ley 41/2003 de 18 de novembre de proteccion patrimonial de las personas con discapacidad). 프랑스에서는 2007년 3월 5일 *Mandat de Protection Future*라는 제목의 성인의 법적 보호 개혁에 관한 법률 제 2007-308호(JORF 56호)와 민법 제477조~494조가 지속적인 권한 위임을 포함하여 성인에 대한 새로운 형태의 법적 보호를 도입하였다. 2009년 1월 1일에 발효되었으며 나중에 2015년 명령에 의해 약간의 개정이 이루어졌다. 다른 일부 나라에서도(예를 들어 스웨덴과 에스토니아, 몰타) 작업이 진행 중이다. 이탈리아에서 노인에 대한 보호는 본질적으로 전체 또는 일부 행위를 수행할 때 보호 대상자를 대신하여 행동할 책임이 있는 법적 대리인의 사법 임명을 통해 이루어진다. 보호가 *amministrazione di sostegno*(지원 행정),

interdizione(완전 후견) 또는 *inabilitazione*(보호자 지위)의 형태로 조직되었는지에 따라 대리인이 *amministratore di sostegno*(지원 행정인), 튜터(완전 후견인) 또는 보호자가 될 수 있도록 개혁이 제정되었다. 통계적 증거에 따르면 2004년 이후 보호자 지위는 사실상 *amministrazione di sostegno*로 대체되었다. 이것은 실제로 상황이 더 광범위한 개입을 요구하지 않을 때 선호되는 해결책이다. 리투아니아에서는 민법(Civil Code) 및 민사소송법(Code of Civil Procedure) 개정안이 2016년 1월 1일 발효되었다. 이러한 수정안의 목적은 UN 협약 제12조에 명시된 요건에 부합하도록 무능력에 관한 법률 조항을 개혁하고 능력의 완전한 상실을 거부하며 사람이 한 특정 영역에서만 또는 다양한 영역에서 무능력 또는 부분적으로 무능력한 것으로 선언될 수 있도록 규정하기 위한 것이었다. 슬로바키아 공화국의 입장은 2016년 7월 1일부터 시행된 법률 제161/2015호(비적대적 절차에 관한 민사소송법)의 개정 이후 유사하다. 슬로베니아에서는 취약한 성인에 대한 보호 조치가 2019년 4월 15일부터 적용되는 새로운 가족법(Family Code)에 명시되어 있다. 특별 상황 후견인 같은 여러 후견 조치가 제공되고 있는데, 이는 거주지가 불분명하고 대리인이 없는 사람을 위해 사회복지센터가 특수 상황 후견인 또는 특수 임무 수행 후견인을 선임한다.

다양한 회원국 간의 법률상의 차이점을 해결하고 다양한 형태의 보호를 보다 쉽게 식별할 수 있도록 하기 위해 좋은 전략은 민사 문제에 대한 사법 협력 분야에서, 특히 상호 인정 분야에서 추가 입법 조치를 채택하는 것과 더불어 모든 EU 회원국의 성인 보호에 관한 헤이그 협약의 비준을 얻는 것이다. 이것은 국경을 초월한 상황에 있는 노인들에게 현재의 위치에 비해 더 큰 법적 확실성을 확립하는 데 도움이 될 것이다.

전망

TFEU 제81조 2항에 근거하여 채택된 EU 차원의 입법 행위는 노인 보호를 위한 기존의 국제 및 유럽 법적 프레임워크를 효과적으로 완성하는 데 상당한 부가 가치를 제시할 것이다.

그러한 법률은 예를 들어 성인 보호를 위해 부여된 유럽 권한 증명서 수여를 가능하게

할 수 있다. 보다 구체적으로 이러한 법적 조치는 유럽 전역에서 노인의 일상생활을 개선하여 노인을 보다 신속하고 효율적이며 완벽하게 보호할 수 있도록 할 것이다. EU법 형태의 법적 조치는 법적 확실성을 강화하여 EU 회원국 전체의 다양한 조치와 문서 간 지나친 다양성을 종식시킨다. 긍정적인 결과로 실무자들은 국경을 초월한 상황에서 취약한 성인을 보호하기 위해 민간 국제법을 적용할 때, 4/2009호 규정에 의해 만들어진 헤이그 협약을 참조하여 유럽 연합의 유지 관리 의무를 규율하는 조항과 관련하여 이미 발생한 것과 유사한 방식으로 두 가지 법적 수단을 참고하기만 하면 될 것이다(관할권, 적용 법률, 결정의 인정 및 집행 및 유지관리 의무와 관련된 문제에 대한 협력에 관한 2008년 12월 18일 이사회 규정(EC) 4/2009호).

보다 일반적으로, 규범 및 사법 행위에서 노인의 상황에 대한 언급은 EU에서 고려 중인 문제의 '추가된 차원'을 포착하는 것의 가치를 확인시켜주고 인권법 해석에 사용되는 효율성 원칙을 적극적으로 운영한다. 그러나 일상생활에서 노인을 보호하는 개별적인 차원 외에도, 노인 보호는 대신 원칙에 동화될 수 있으며, 이는 본 연구에서 강조한 EU의 바람직해 보이는 접근 방식 내에서 확인된 바와 같이 '한 방향 또는 temptative 다른 방향으로 기울어지는 고려 사항'(Dworkin 2013, p. 40)으로 생각해야 한다.

참고 문헌

Arnadóttir, O.M.(2017). Vulnerability under Article 14 of the European Convention on Human Rights, Innovation or Business as Usual*? Oslo Law Review*, 3, 150−171.

Arnadóttir, O.M., Quinn, G.(eds.)(2009). The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives. *International Studies in Human Rights.*

Bertini Pasquot Polido, F., Salcedo Repolès, M. F.(eds.)(2016).. *Law and Vulnerability, Derecho y vulnerabilidad, Direito e vulnerabilidade.* UFMG. https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/UFMG_Law-and Vunerability_Final%202016.pdf

Besson, S.(2011). General Principles of International Law − Whose Principles? In S. Besson, P. Pichonnaz, *Les principes en droit européen. Principles in European Law*. Zurich, 19−64.

Besson, S.(2014). La structure et la nature des droits de l'homme. In M. Hottelier, M. Hertig(eds)., *Introduction aux droits de l'homme*. Brussels, 19−38.

Bucher, A.(2000). La Convention de La Haye sur la protection internationale des adultes. *Revue suisse de droit international et de droit européen*, 37 et seg.

Clive, E.(2000). The New Hague Convention on the protection of adults, *Yearbook of Private International Law*, 1−23.

Curry-Sumner, I.(2016). *Vulnerable Adults in Europe. European Added Value of an EU Legal Instrument on the Protection of Vulnerable Adults in Europe.*
https://thestepblog.files.wordpress.com/2016/05/curry-sumner-ep-20apr16.pdf

Drventic, M.(2019). *The Protection of Adults in the European Union*. EU and Comparative Challenges Series, 803.https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/eclic/article/view/9032

Dworkin, R.(2013). *Taking Rights Seriously.* London.

Fagan, A. R.(2002). An analysis of the Convention on the international protection of adults. *Elder Law Journal*, 329.

Fineman, M. A.(2008). The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 20, 1.

Fineman, M. A., Grear, A.(eds.)(2013).. *Vulnerability: Reflections on a new Ethical Foundation for Law and Politics*. Farnham.

Franzina, P., Long, J.(2016). *The Protection of Vulnerable Adults in EU Member States. The added value of EU Action in the light of the Hague Adults Convention*.
https://thestepblog.files.wordpress.com/2016/05/franzina-long-ep-20apr16.pdf

Goodin, Robert E.(1985). *Protecting the Vulnerable: A Reanalysis of our Social Responsibilities*. University of Chicago Press, Chicago and London..

Ippolito, F.(2020). *Understanding Vulnerability in International Human Rights La.,* Naples, 2020.https://www.editorialescientifica.com/shop/catalogo/libri-in-lingua-straniera/understanding-vulnerability-in-international-human-rights-law-detail.html

Kayess, R., French, P.(2008). Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities. *Human Rights Law Review,* vol. 8(1), 1−34.

Lagarde, P.(2000). La Convention de la Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes. *Revue critique de droit international*, 159−179.

Lawson, A.(2007). The United Nations Convention on the Rights of Persons with disabilities: New Era or False Dawn? *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 563.

Luna, F.(2009). Elucidating the Concept of Vulnerability: Layers not Labels. *International Journal of Feminist Approaches to Bioethics*, vol. 2, 121−139.

McCrudden, J. C.(2004). Equality and Non-Discrimination. In D. Feldman(ed.), *English Public Law*,.Oxford, 581- 607.

Mikolajczyk, B.(2015). Elderly in Discrimination. *Polish Yearbook of International Law*, 35, 83−108.

Nifosi-Sutton, I.(2017). *The Protection of Vulnerable Groups under International Human Rights Law*,.London.

Pariotti, E.(2019). Ontological Vulnerability and the Language of Rights. *Ars Interpretandi*,155−170.

Peroni, L., Timmer, A.(2013). Vulnerable Groups: The Promise of an Emerging Concept in European Human Rights Convention Law. *International Journal of Constitutional Law*, 11, issue 4, 1056−1085.

Pinzón, D.R., Martin, C.(2003). The International Human Rights Status of Elderly Persons. *American University International Law Review*, 916−1008.

Revillard, M.(2005). La Convention de La Haye sur la protection internationale des adultes et la pratique du mandat d'inaptitude. In *Le droit international privé: esprit et méthodes. Mélanges en l'honneur de Paul Lagarde*, Paris, 725.

Salzman, L.(2010−2011). Guardianship for Persons with Mental Illness. A Legal and Appropriate Alternative*?, Saint Louis University Journal of Health Law & Policy*, vol. 4, 279−328.

Schabas, W.(2015). *The European Convention on Human Rights: A Commentary*. Oxford.

Schiek, D.(2007). Indirect Discrimination. In D. Schiek, L. Waddington, M. Bell(eds.), *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*. Oxfor.

Schiek, D., Waddington, L., Bell, M.(eds.)(2007). *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*. Oxfor.

Schroder, D., Gefenas, E.(2009). Vulnerability too Vague and too Broad. *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, vol. 19.

Seatzu, F.(2008). La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: i principi fondamentali. In *Diritti umani e diritto internazionale*, 542.

Siehr, K(2000).. Das Haager Übereinkommen über den internationalen Schutz Erwachsener. In *RabelsZ*, 715−751.

Stein, M.A., Lord, J.E.(2009). Future Prospects for the United Nations Convention on the Right of Persons with Disabilities. In Arnadóttir O.M., Quinn G.(eds.), The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives, *International Studies in Human Rights*, 17−40.

Tonolo, S.(2013). The protection of persons with disabilities in private international law. *Cuadernos de derecho transnacional*, vol. 5, 273-280.

Truscan, L.(2013). Considerations of Vulnerability: from Principles to Action in the Case-Law of the European Court of Human Rights. *Nordic Journal for Law and Justice*, vol. 36, 3−142.

Turner, B.(2006). *Vulnerability and Human Right.,* Pennsylvania State University Press.

von Bernstorff, J.(2007). *Menschenrechte und Betroffenrepräsentation: Entstehung und Inhalt eines UN-Antidiskriminierungsübereinkommens über die Rechte von behinderten Menschen*. *ZAORV*, 1041.

Ward, A.(2011). Adults with Incapacity: Freedom and Liberty, Rights and Status: Part 1. *Scots Law Times*, vol. 5, 21−25.

Zimmermann, N.(2015). Legislating for the Vulnerable? Special Duties under the European Convention on Human Rights. *Swiss Review of International and European Law*, 539−562.

스웨덴의 노인을 위한 인권 메커니즘

티티 맷슨

서론

배경

최근 수십 년간 스웨덴을 포함한 유럽에서는 인구 고령화 추세가 있어 왔다. 평균 수명은 지난 세기 동안 생활 수준의 증가로 인해 극적으로 증가했다. 이러한 발전은 개인과 사회 전체에 이익을 가져다주지만 동시에 도전 과제를 안겨주기도 한다.

연령 차별, 안정적인 고용 확보의 어려움, 법적 문제 등으로 인해 많은 노인들이 지역 사회에서 큰 비율을 차지하고 있음에도 지역 사회에 통합되는 데 어려움을 겪고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 위에서 언급한 인구 구조의 변화로 인해 발생하는 문제 중 하나는 노인도 젊은 사람과 마찬가지로 법적으로 집행 가능한 권리를 가진 완전한 법적 주체로 존중되어야 한다는 것이다.

유럽 연합(EU) 내에서 이 문제는 다양한 관점에서 분석되어 왔다. 예를 들어, 문제에 대한 고민과 이에 대한 해결 노력은 EU 내의 여러 정책 문서에 반영되어 있다.[1] 또한 유럽 연합 기본권 헌장 제 25 조는 "노인이 존엄하고 독립적인 삶을 영위하고 사회 및 문화 생활에 참여할 수 있는 노인의 권리를 인정하고 존중한다"고 선언한다(Numhayser-Henning, 2013).

유럽연함(EU) 의 관점에서 확대해 보면, 사회에서 노인의 권리와 지위 문제가 수년 동안 스웨덴에서 연구 주제가 되어 왔다는 것을 알 수 있다.[2] 앞으로 논의하겠지만,

[1] 예를 들어 "활기찬 고령화와 세대 간 연대의 해(The Year of Active Ageing and Solidarity between Generations)"(2011 년 9 월 14 일 유럽 회의 및 이사회 결정 940/2011/EU, *OJ* L 246)와 "2020 년 유럽 전략(Europe 2020 Strategy)"(COM(2010) 2020 최종)을 참조하라.

[2] 그 예 중 하나로 2011 년 스웨덴 룬드 대학교(Lund University) 법학부에서 "노르마 연구 프로그램 The Norma Research Programme" 연구단이 주도적으로 노인법에 대한 새로운 연구 환경을 조성하였다.

스웨덴은 복지 구조가 잘 발달된 국가로, 공공 부문이 고용, 사회 복지 지원, 공공 서비스 및 의료 서비스 등 여러 측면에서 노인들에게 광범위한 지원을 제공한다. 더 깊이 파고들어 봐야 할 흥미로운 질문은 법률에 어떤 인권이 표현되어 있는지, 스웨덴을 복지 국가로 뒷받침하는 메커니즘은 무엇인지이다.

질문

이러한 배경에 비추어 본 보고서는 다음과 같은 질문에 답하고자 한다. 스웨덴에서는 노인에 관한 인권 메커니즘이 어느 정도 개발되고 성취되었는가?

구성

이 보고서가 너무 길어지지 않도록 하고자 스웨덴에서 노인의 권리가 특히 눈에 띄는 세 가지 영역에 초점을 맞춘다.

스웨덴 의료 서비스
사회 복지 제도
노동 시장

이 중점 분야를 차례로 논의하고자 한다. 먼저 각 중점 영역 내에서 독자에게 주제를 간략하게 소개하고자 한다. 그 다음, 노인의 인권을 다루는 스웨덴 법의 법적 수단과 제도가 제시될 것이다. 마지막으로, 특정 중점 영역 내에서 스웨덴의 노인 인권 이행에서 도출할 수 있는 결론에 대한 요약 논평이 제시될 것이다.

1. 노인을 위한 의료 서비스

1.1 서론

우리가 나이가 들면서 더 오래 살고 활동적이고 건강하게 지내는 동안, 기대 수명이 증가하는 인구 통계학적 추세는 사회에 사회적, 경제적, 정치적 영향을 미친다. 무엇보다도 오늘날 노인들의 소비가 한 사회의 총 국가 의료 서비스 생산에서 상당한 몫을 차지하고 있다. 전반적인 건강 상황은 개선되고 있지만, 질병율과 장애를 야기하는 기타 원인들이 필시 더 흔하게 나타날 것이며 앞으로 몇 년 동안 더 많은 의료 노력이 필요할 것이다. 예를 들어, 스웨덴과 다른 유럽 연합 국가들은 치매와 근골격계 질환과 같은 특정 장애의 수준이 훨씬 높을 것으로 예상된다(Mattsson, 2017).

사회에서 노인 집단이 스웨덴 의료 서비스의 최대 소비자인 상황에서 현대 스웨덴 의료 규정에서 그들이 혜택을 받을 수 있는 인권에 대한 질문을 다루는 것은 유의미하다.

1.2 건강권 – 스웨덴 의료 서비스의 출발점

전체 인구의 양호한 건강이라는 목표는 인권으로서의 건강권의 구성 요소로 볼 수 있다. 이러한 관점에서 스웨덴 의료 서비스의 조직과 규정은 주로 사회의 취약 계층을 포함하여 전체 인구가 의료 서비스에 접근 가능하고 전체 인구에게 양질의 의료 서비스를 제공하는 것을 보장하기 위한 노력에 관한 것이다.

유럽 공동체는 스웨덴이 구속된 특정 법적 지역 책무에 동의했다. 예를 들어, 유럽 인권 협약과 유럽 연합 기본권 헌장은 건강 보호에 대한 권리를 보장하기 위한 조치를 요구한다. 특히 그 조약들은 모든 의료 서비스 발전이 법적 확실성, 개인 정보 보호, 비례성 및 비차별뿐만 아니라 접근성과 품질의 기본 원칙을 고려하고 존중할 것을 요구한다(Mattsson, 2017).

1.3 보건의료법의 일반적인 출발점(2017:30)

스웨덴의 의료 서비스를 를 관장하는 주요 법률인 보건의료법은 사회복지법(Social Services Act)(2001:453)이나 특정기능장애인 지원 및 복지서비스에 관한 스웨덴법(Swedish Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments)(1993:387)과 같은 방식으로 일정 수의 사람들을 위한 권리를 규정하는 것이 아니다. 보건의료법은 오히려 스웨덴의 지역 및 지역 의료 서비스 제공자에게 법적 의무이다(Mattsson, 2017). 그러나 이는 다음과 같이 명시한다. "건강 관리의 목적은 양호한 건강과 전체 인구를 위한 동등한 조건의 돌봄이다. 건강 관리는 모든 사람의 동등한 가치와 개인의 존엄성을 존중하여 제공되어야 한다. 의료 서비스가 가장 필요한 사람들에게 우선적으로 의료 서비스를 제공해야 한다."[3] "전체 인구를 위한 동등한 조건의 돌봄"이라는 표현은 모든 사람이 필요할 때 동등한 조건으로 의료 서비스를 이용할 수 있어야 함을 의미한다. 연령, 성별, 능력, 교육 등과 같은 요인이 돌봄에 대한 접근에 영향을 주어서는 안 된다.[4]

양호한 건강의 요건은 법의 후반부 장에 명시되어 있다. 그 장은 좋은 돌봄이란 쉽게 접근할 수 있고 직원과 환자 간의 접촉을 촉진하며 무엇보다도 환자를 위한 안전과 지속성으로 특징지어진다는 것을 의미한다고 명시하고 있다.[5] 이러한 보장은 차별받지 않을 권리뿐 아니라 성, 성별, 연령에 관계없이 존엄하고 동등한 가치를 가질 권리를 인정하는 것으로 볼 수 있다.

노인을 위한 의료 서비스는 지역과 주요 지자체 간에 공유되는 공공 책임이다. 즉, 지역이 의료 서비스에 대한 단독 책임을 지는 다른 인구와 달리 이 집단을 위한 돌봄은 다르게 조직된다는 것을 의미한다. 이 책임 분담은 보건의료법 제 12 장에 명시되어 있다.

---

[3] 보건의료법(2017:30), 제 3 장 1 항.

[4] 발네 베스테르헬 Vahlne Westerhäll, 헬소- 옥슈 주크보르드슬라겐 Hälso- och sjukvårdslagen(2017:30), 3 kap. 1 §, 카르노프 Karnov 2022-01-01(JUNO 2021-08-20, 11 판)을 참조하라.

[5] 보건의료법(2017:30), 제 5 장 1 항.

1.4 의료 서비스 참여

최근 몇 년간 스웨덴 의료 서비스에 대한 환자 참여의 중요성은 다양한 맥락에서 강조되었으며, 이는 환자법(Patient Act)(2014:821)과 같은 새로운 법률에 반영되었다. 이 법의 목표는 환자의 입장을 강화하고 명확히 하며 환자의 온전성, 자기 결정 및 참여를 강조하는 것이다. 이 법은 참여, 자기 결정 및 접근성의 중요성뿐만 아니라 양질의 돌봄에 대한 권리와 적절하고 개개인에 맞춘 정보에 대한 권리를 모두 강조한다. 이 법은 전국적으로 정부 지원의 1 차 진료와 외래 전문 진료의 제공자를 선택할 수 있는 권리를 환자에게 부여한다(Mattsson, 2017).

참여를 주제로 스웨덴에는 한 사람이 개인 문제에 대한 결정을 내릴 수 없을 때 적용되는 소위 향후 위임권이라고 하는 특별한 위임권이 있다. 이는 현재 재정 및 개인 문제에만 적용되므로 의료 문제에는 적용되지 않는다.[6] 의료와 관련된 결정도 다룰 수 있는지 그 여부가 논의되어 오고 있다.[7] 그러나 이 제안은 아직 어떤 법률에도 채택되지 않았다.

1.5 의료 서비스와 차별 금지

스웨덴의 의료 서비스는 일반적으로 의무 입법(공공 서비스가 의무를 가지고 있음을 의미하지만, 시민이 자신의 의사에 완전히 부합하지 않는 결정을 뒤집을 수 있는 가능성으로 항상 집행될 수 있는 것은 아니다)에 기초하고 있지만, 실제로 비차별에 대한 권리는 법정에서 집행될 수 있다. 차별, 그 중에서도 의료 서비스와 관련된 차별은 차별금지법(Discrimination Act)(2008:567)을 통해 금지된다.[8] 이 규정에 따르면 차별은 유사한 상황에서 다른 사람보다 불리하게 취급되어 불이익을 받는 것으로 정의된다.[9] 의료 전문가는 취약한 상황에 처한 사람들과 함께 일하기 때문에 사람들이 이러한 서비스 담당자를 만날 때 차별을 경험하는 것은 문제가 된다. 이는 이미 건강이 좋지 않은 사람들의 상황을 악화시키기 때문에 특히 중요하다고 볼 수 있다 (Mattsson, 2017).

---

[6] 법률 개정안. 2016/17:30 Framtidsfullmakter – en ny form av ställföreträdarskap för vuxna.
[7] SOU 2015:80 Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning.
[8] 차별금지법, 제 2 장 13 항.
[9] 차별금지법, 제 1 장 4 항.

스웨덴의 의료 제도는 동등성에 대해 높은 기준을 설정하지만 이러한 기준에 부응하지 못하는 것이 최근 몇 년 동안 강조되어 왔다. 의료 센터에 성과 기반 보상을 도입하는 것과 같은 조직 변화는 노인들에게 불이익을 줄 위험이 있다. 이러한 조직적 변화로 인해 돌봄에 있어 빈번하고 짧은 치료를 선호하는 관행이 생겨났으며, 이러한 구조는 의료 방문에 더 오랜 시간이 필요한 복잡한 치료가 필요한 노인에게 도움이 되지 않는 구조다 (Mattsson, 2017).

1.6 건강 관리의 다양화 및 디지털화

스웨덴이 EU에 가입했다는 것은 스웨덴이 EU 내에서 동등한 조건으로 경쟁할 수 있는 의료 시스템을 갖출 의무가 있음을 의미한다. 무엇보다도 이는 스웨덴 의료 시장에서 외국 기업의 수가 증가했음을 의미 또한 의료 서비스 부문에서의 전자 서비스의 증가는 민간 및 공공 관계자의 혼합과 함께 국제 의료 시장에 기여했다.

점점 더 커지고 복잡해지는 시장의 성장과 함께 의료 서비스의 다양화는 자신에게 가장 적합한 돌봄 선택지를 찾기 위해 이 시장을 조사할 시간과 능력이 있는 노인들에게 물론 큰 도움이 될 수 있다. 그러나 많은 노인들에게 이러한 발전은 탐색하기 어렵고 유익한 방식으로 사용하기에는 너무 복잡할 수 있다. 인지 능력이 낮고 기술에 익숙하지 않은 것은 노인이 실제로 좋은 치료를 받는 데 일어날 수 있는 어려움의 두 가지 흔한 이유(Mattsson, 2017).

스마트폰, 애플리케이션 및 클라우드 스토리지 서비스의 도입으로 기술 시스템이 생성되고 발전되는 방식이 바뀌었다. 예를 들어, 이전에는 의료 전문가가 수행했던 많은 복잡한 절차를 거쳤으나 가까운 미래에 집에서 수행할 수 있는 진단 분야에서의 변화가 일어나고 있다. 즉, 돌봄이 필요한 노인을 위해 예를 들어 동작 및 낙상 센서로 디지털 보안 알람이 더 완벽히 작동할 수 있으며 비디오폰을 통해 자택 치료를 수행할 수 있다. 민간 부문이 다양한 유형의 전자 의료 해결책 개발에 투자함에 따라이러한 변화는 전체 의료 서비스 시장에 중요한 영향을 미친다. 의료 서비스는 점점 더 다양한 유형의 의료 정보 시스템 및 애플리케이션으로 넘쳐난다. 이러한 발전은 물론 많은 노인들에게 도움이 될 수 있지만 동시에 사람들의 자기 관리 능력과 일상생활에서

기술 보조 장치를 관리할 수 있는 능력을 크게 요구한다(Mattsson, 2017).

1.7 스웨덴 의료 서비스 분야의 노인 인권에 대한 결론

위에서 제시한 메커니즘을 인권의 관점에서 분석하기 위해서는 논의의 기반이 될 권리를 파악하는 것이 중요하다. 출발점은 모든 인권법을 반영하는 핵심 가치다[(i) 존엄성 존중,(ii) 자율성,(iii) 자유,(iv) 평등] (Lewis, Perser, & Mackie, 2020). 이러한 핵심 가치는 노인을 위한 UN 원칙의 네 가지 영역을 반영한다.[10]

이 출발점을 염두에 두고 이 보고서의 주요 질문에 대한 답을 시작할 수 있다. *스웨덴에서는 노인에 관한 인권 메커니즘이 어느 정도 개발되고 성취되었는가?* 의료 서비스의 특정 사례에서 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

존엄성에 대한 존중은 해당 분야의 주요 법률인 보건의료법(위 부분 2.3 참조)의 목표 조항에서 이미 강조되어 있다. "*존엄성* 존중"을 넓게 해석하면 참여가 포함될 수 있다(돌봄 참여는 존엄성에 대한 존중의 한 형태다)(Lewis et al., 2020). 이 메커니즘은 스웨덴 의료 시스템에 상당 부분 스며들어 있다. 예를 들어, 위에서 언급한 바와 같이 환자법은 환자의 참여와 자기 결정을 강조한다. 게다가, 미래의 건강 문제에 대한 노인들의 참여를 강화하기 위해 주장될 수 있는 건강 문제에 대한 결정을 다루는 향후 위임권을 도입하는 것에 찬성하는 목소리가 제기되고 있다.[11]

환자법은 또한 전국적으로 정부 지원의 1 차 진료와 외래 전문 진료의 제공자를 선택할 수 있는 권리를 환자에게 부여하기 때문에 자율성의 핵심 가치(더 구체적으로 자기 결정)와 관련하여 실현된다. 자율성과 분명한 연결고리가 있는 *자유*의 핵심 가치는 여기에서도 눈에 띈다 (Lewis et al., 2020).

*평등*의 핵심 가치와 관련하여 스웨덴의 의료 서비스 제도에는 EU 법률에서 파생된 스웨덴의 차별법을 통해 노인 차별에 맞서는 일반적으로 강력한 보호가 이루어지고 있다. 그러나 노인들(특히 복합적인 돌봄이 필요한 노인들)에게 불이익을 줄 위험이

[10] 1991 년 12 월 16 일 총회(General Assembly) 결의 46/91 에 의해 채택된 노인을 위한 유엔 원칙.
[11] 예를 들어, 다음을 참조하라. SOU 2015:80 Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning, p. 467.

있는 메커니즘의 예가 다수 있는데, 그 중에서도 특히 위에서 언급한 성과 기반 보상을 도입한 조직 변화를 들 수 있다.

게다가, 스웨덴의 노인 권리 이행은 국제법 문서에 규정된 것보다 더 나아가고자 하는 야망이 분명히 있다. 예를 들어, 노인을 위한 UN 원칙은 노인이 적절한 의료 서비스를 받을 수 있어야 한다고 명시하고 있지만 [12], 스웨덴의 주요 의료 서비스법에 명시된 표준은 훌륭한 돌봄이다.

노인법은 스웨덴에서 비교적 새로운 법 영역이지만 노인의 권리에 관한 스웨덴의 상대적으로 발전된 법률이다. 이와 대조적으로 노인의 권리는 대부분의 국제법에서 눈에 띄지 않는다. 이는 노인의 권리에 대한 관심이 세계 각지에서 크게 차이가 나는 데 따른 결과로 추정할 수 있다. 예를 들어, 미국에서는 노인법이 거의 50 년 동안 법적 규율로 존재해 왔지만, 유럽에서는 주로 고령화 인구에 대한 대응으로 이제야 등장하기 시작했다.

현재 연령 차별을 금지하는 국제 인권 협약은 단 하나뿐이며 노인의 권리에 대한 기존 약속은 법적 구속력이 없다. 그러나 유엔 내에서는 노인의 권리를 보호하기 위한 국제 협약을 지향하는 경향을 볼 수 있다. 이러한 작업은 2010 년 초에 시작되었지만 난관에 직면했고, 언제 그러한 협약이 시행될지 알기 어렵다. 노인 권리 협약의 합의가 어려운 이유 중 하나는 노인에게 특별한 권리가 필요한지에 대한 논란이 있기 때문이다. 일부는 이미 존재하는 인권 협약에 의해 충분히 보호되고 있다고 생각한다. 노인 권리에 관한 국제 협약은 정부에 명시적인 법적 프레임워크를 제공할 것이며, 노인들이 자신의 권리를 실현할 수 있도록 지침과 지원을 제공할 것이다(Antaguba, Bloom, & Scott, 2021). 스웨덴을 포함한 모든 국가는 가까운 미래에 그러한 협약의 채택을 준비하고 해당 지역의 기존 규제를 발전시켜야 한다.

코로나 19 팬데믹과 그 당시 우리가 직면한 문제들은 또한 스웨덴과 국제적으로 노인의 권리에 대한 관심을 높이는 데 기여했으며, 이에 대한 자연스러운 결과로 규칙 변경이 제안되었다. 노인법 분야의 발전된 법률에도 불구하고 스웨덴은 예를 들어 세계적 전염병이 유행하는 동안 어떻게 사회가 노인 구성원들을 보호하는 데 실패할

[12] 1991 년 12 월 16 일 총회 결의 46/91 에 의해 채택된 노인을 위한 유엔 원칙, 제 1 조.

수 있는지를 보여주는 사례로서, 즉 피해야 할 예로써 국제적인 주목을 받았다 (Mattsson, Nordberg, & Aximin, 2021; Meier, Matus, & Senik, 2021). 발전을 위한 큰 기회가 존재하며 일반적인 국제 규정은 노인의 권리에 대한 자원 투자의 중요성과 국가에 구속력 있는 의무를 부여함으로써 큰 변화를 가져오는 것의 중요성을 강조한다.

요약하자면, 스웨덴은 의료 서비스 제도에서 인권 메커니즘을 개발하려는 노력에서 상당한 진척을 보였다고 주장할 수 있다. 이러한 활동을 관장하는 기본법에는 국가가 노인의 특정 인권을 존중할 의무를 부과하는 조항이 포함되어 있을 뿐만 아니라 노인의 권리, 특히 자율성을 더욱 강화하는 특별 규제 프레임워크도 있다. 노인법에 대한 인권 기반 접근 방식은 의사 결정에서 개인의 자율성을 최대한 촉진하기 때문에(Lewis et al., 2020) 노인 권리의 관점에서 국가가 이 특정 영역에 있어 납득 가능한 수준에 도달했다고 주장할 수 있다. 그러나 개인이 대부분의 의료 서비스문제를 법원에 제기할 권리가 없다는 것이 문제다. 따라서 조직을 변경할 때 항상 노인의 권리를 계속해서 고려하고 집단의 다양성을 염두에 두는 것이 중요하다고 여겨진다. 노인들은 동질적인 집단이 아니며, 사회에서 이 집단에 속한 개인들은 지역 사회가 제공하는 혜택을 이용하는 데 있어 매우 다른 기회를 가진다.

2. 사회 복지 제도

2.1 역사적 배경

역사를 통틀어 노인돌봄은 사적 영역에서 공적 영역으로 변화하고 있다. 19 세기 후반에, 가족 구성원들의 보살핌에 대한 재정적 책임은 가족들에게 주어졌다. 노인 돌봄을 가족의 책임으로 보는 원래의 관점은 20 세기까지 계속되었다. 예를 들어, 구빈법(Poor Persons Act)(1918:422)은 가능하면 부모를 돌보는 것이 성인 자녀의 의무이며, 거의 모든 경우에 가족의 여성 구성원에게 책임이 있다고 명시했다.

1970 년대에 스웨덴 의회는 노인 돌봄이 시 단위로 조직되어야 한다고 판단했다. 따라서 돌봄의 초점이 가족에서 국가로 이동하기 시작했고, 노인 돌봄은 더 이상 재정적 필요(이전에는 원칙이었음)가 아니라 돌봄과 관심의 필요성에 기반하게

되었다. 이러한 발전은 스웨덴이 복지국가라는 개념이 등장하기 시작한 것과 동시에 일어났다. 이 개념은 스웨덴은 시민을 돌보는 강력한 국가가 되어야 한다는 것이었고, 이 개념은 사회 정책 개혁에 스며들었고, 가장 강력한 복지 국가로서의 면모를 보였던 수십 년(1950~1970 년대)간 노인 돌봄은 상당히 발전된 공공 서비스로 발전했다. 목표는 개인을 전통적인 개념과 구조(예: 가족 및 성별)에서 해방시키는 복지 국가였다. 국가가 모두에게 기본적인 돌봄을 제공한다면 개인의 취약성이 줄어들 것이라는 생각도 있었다(Katzin, 2017).

2.2 사회 복지 제도: 조직, 최우선 목표 및 동의 기반 활동

2.2.1 조직

현행 규정에 확연히 스며든 사고방식은 노인 돌봄은 국가의 문제라는 것이다. 사회복지법(2001:435)에 따르면 공공 사회 복지 제도는 스웨덴에서 각기 다른 이유로 사회적 또는 경제적으로 취약한 상황에 처해 있고 도움이나 지원이 필요한 모든 사람을 아우를 수 있어야 한다. 복지 서비스 제공 또는 금전 분배는 지자체의 책임이며 사회 서비스법은 지자체의 의무를 정의하고 있다. 이 책임은 지방 자치 단체에 거주하거나 방문하는 모든 사람들을 포괄한다. 각 지방 자치 단체는 지역 내에서 사회 복지 서비스를 수행하기 위해 하나 이상의 사회 복지 위원회(*socialnämnder*)를 지정해야 한다. 그러나 이 공공 기능의 조직은 이를 형성하고 개발하는 개별 지자체에 달려 있다. 이 법은 "기본법"(*ramlag*)으로 구성되며, 이러한 문제에 대한 세부 사항이 거의 없다. 그러나 이 법이 업무를 어떻게 조직하고 지방 자치 단체를 어떻게 최선으로 지원할 것인지에 대한 유연성을 허용하고 있음에도, 사회 복지 위원회에게는 특정 집단에 대한 특별한 책임이 있다고 명시하고 있다. 이러한 집단으로는 어린이와 청소년, 알코올 또는 약물 남용 문제가 있는 사람, 노인, 기능 장애가 있는 사람, 친척을 돌보는 사람, 범죄의 피해자가 있다. 지방 자치 단체가 책임을 다하기 위해 내린 많은 결정들은 그러한 지원 결정이 개인의 필요와 바람에 부합하지 않는다면 법정에 제기될 수 있다.

2.2.2 최우선 목표 및 동의 기반 활동

사회복지법의 최우선 목표는 (i) 경제 및 사회 보장, (ii) 생활 환경의 평등, (iii) 지역 사회 생활의 적극적인 참여 촉진이다. 사회 복지는 개인과 집단의 타고난 자원을 자유롭게 하고 발전시키는 것을 목표로 한다. 조치가 아동에게 영향을 미치는 경우 아동의 최선의 이익이 특별히 고려된다.[13]

보건의료법과 마찬가지로 사회복지법은 모든 활동이 수급자를 위한 자발적 활동이며, 그 사람의 자기결정권과 사생활 존중에 기초해야 한다고 규정하고 있다. 당사자의 동의가 없는 복지 서비스는 특정한 상황에서만 허용된다. 예를 들어 심각한 알코올 및 약물 남용 문제가 있는 사람과 취약한 어린이 및 청소년이 해당된다.[14]

이러한 목표를 달성하기 위한 수단은 지방 자치 단체가 자체적으로 결정할 수 있도록 다방면으로 열려 있다. 그러나 이 분야의 대부분의 활동은 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 하나는 지방 자치 단체의 모든 개인 또는 집단을 대상으로 하는 유형이고, 다른 하나는 도움 및 지원에 대한 개인의 특정 요구에 기반한 유형이다. 첫 번째 유형의 활동 예로는 지역 사회 참여, 다른 공공 기관과의 협력, 이용 가능한 사회 복지에 관한 공공 정보 제공, 연령, 신체 또는 정신적 이유로 일상 생활에서 상당한 어려움을 겪는 사람들을 위한 특별 숙박 시설 마련 등이 있다. 두 번째 개인에 기반한 활동 유형의 예로는 조언, 상담, 지원, 격려, 돌봄 및 치료, 경제 원조 및 가족 또는 가족 법률 상담 형태의 사회적 지원이 있다(Mattsson, 2022).

2.3 사회복지법에서 표적 집단으로서의 노인

위에서 간단히 언급한 바와 같이, 사회복지법은 노인을 포함한 여러 집단에 대한 특별한 책임을 규정하고 있다.[15] 이른바 "다양한 표적 집단을 위한 특별 조항"은 노인을 위한 사회 복지의 돌봄이 노인이 돌봄의 핵심 가치로 정의된 존엄한 삶을 영위하고 행복을 경험할 수 있도록 하는 데 초점을 맞춰야 한다고 명시한다. 또한 사회

[13] 사회복지법(2001:453), 제 1 장, 1-3 항.
[14] 사회복지법(2001:453), 제 1 장, 1, 3 항.
[15] 사회복지법(2001:453), 제 5 장, 4-6 항.

복지 위원회(*socialnämnden*)는 노인들이 안전한 환경에서 독립적으로 살 수 있는 기회를 갖고 다른 사람들과 함께 지역 사회에서 활동적이고 의미 있는 삶을 영위할 수 있도록 노력해야 한다.[16] 여기에는 노인들이 이전에 살았던 방식과 최대한 유사하게 생활할 수 있도록 하는 귀화 개념이 포함된다. 존엄한 삶의 중요성은 특히 강조되며 노인 돌봄은 사생활 보호와 신체적 온전함(과거처럼 제도화 및 가부장주의가 아니라)을 특징으로 해야 함을 강조한다(Katzin, 2017).

사회 복지 위원회는 노인들이 좋은 주택을 가질 수 있도록 노력하고 또한 집에서나 그 밖의 쉽게 접근할 수 있는 기타 복지 서비스를 통해 필요한 사람들에게 지원과 도움을 제공해야 한다. 지방 자치 단체는 사회 복지를 위한 특별 주거 시설을 마련하고 특별한 지원이 필요한 노인을 돌볼 의무가 있다. 지방 자치 단체는 또한 집에서나 그 밖의 쉽게 접근할 수 있는 복지 서비스를 통해 주로 지원과 도움이 필요하거나 바람직하지 않은 고립을 끝내야 하는 노인을 위한 특별 주택을 마련할 수도 있다. 노인은 가능한 한 주택 및 그 밖의 접근 가능한 복지 서비스에 대한 지원과 도움이 제공되는 시기와 방법을 선택할 수 있어야 한다.[17]

사회 복지 위원회는 지방 자치 단체의 노인들의 생활 환경을 숙지하고 봉사 활동을 통해 이 분야의 사회 복지 활동에 대한 정보를 제공할 의무가 있다. 지방 자치 단체는 노인들을 위한 활동을 계획해야 한다. 이 계획에서 지방 지자체는 지역 및 기타 사회적 기구와 협력해야 한다. 지방 자치 단체는 필요한 경우 소수 언어에 대한 지식을 가진 직원들이 있는지 확인해야 한다.[18]

2.4 특정기능장애자에 대한 지원 및 복지법

스웨덴 법에는 특정기능장애자에 대한 지원 및 복지법(Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments Act)(1993:387)과 같이 특정 장애인 집단의 권리에 관한 특정 규정이 있다. 이 법은 발달 장애, 자폐증 또는 자폐증과 유사한 이상, 심각한 뇌 손상 또는 일상생활에 심각한 어려움을 초래하는 기타 신체적 및 정신적 장애가

[16] 사호니복지법(2001:453), 제 5 장, 4 항.
[17] 사회복지법(2001:453), 제 5 장, 5 항.
[18] 사회복지법(2001:453), 제 5 장, 6 항.

있는 사람을 위한 특별하고 매우 관대한 지원 및 복지 서비스를 제공한다.[19]

그러나 이 법은 명백히 오직 정상적인 노화로 인해 도움이 필요한 사람은 법의 적용 범위에서 명시적으로 제외한다. 이는 노인(65 세 이상)에 대한 권리법으로서의 법을 어느 정도 무효화하는 주장이 될 수 있다. 그러나 명백히 연령과 관련이 없는 연령에 시작된 장애로 인해 노화로 인한 어려움이 가중되는 노인은 이 법의 적용 범위 안에 포함되며 노후에도 광범위한 복지 서비스를 받게 된다. 마찬가지로, 예를 들어 교통 사고 부상으로 인해 노화와 관련 없는 주요 장애를 겪은 노인은 이 법에 포함된 모든 복지 서비스를 이용할 수 있다.[20] 따라서 이는 스웨덴에서 구체화되고 있는 노인 인권에 관한 논의에서 고려해야 할 매우 유의미한 법안이다. 권리 관점에서 규제 프레임워크의 구체적인 이점은 지방 자치 단체가 제공하는 복지 서비스에 만족하지 않을 경우 소송을 제기할 수 있는 광범위한 가능성을 제공한다는 것이다.

이 법은 상담, 개인 비서의 지원 및 이러한 지원에 대한 재정 지원, 개별적인 적절한 교통 지원, 연락 담당자의 지원, 개인이 선호하는 다양한 활동 및 집 밖에서의 단기 체류와 같은 지원과 복지 서비스에 대한 자격을 규정하고 있다. 법에 규정된 권리를 집행하는 것은 주로 지방 자치 단체의 책임이다.[21] 이러한 복지 서비스는 비용이 매우 많이 들기 때문에 비용은 지방 자치 단체와 국가가 분담한다. 비용을 분담해야 하기 때문에 전국적으로 복지 서비스를 동등한 조건으로 이뤄낼 수 있다.

또한 사회복지법과 유사하게 이 법에는 개인을 위해서 개별 활동 및 개입에 대한 전반적인 목표를 설정해 성취해야 할 특정 목표가 포함되어 있다 [22]. 지침 원칙은(i) 참여,(ii) 자기 결정,(iii) 연속성 및(iv) 접근성이다.[23]

---

[19] 특정기능장애자에 대한 지원 및 복지법(1993:387), 1 항.

[20] 다음을 참조하라. Clevesköld, Lag(1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 1 §, Karnov(JUNO)(besökt 2022-09-13).

[21] 다음을 참조하라. Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna(2022 년 1 월 12 일, 35 판, JUNO), kommentaren till 1 §.

[22] 특정기능장애자에 대한 지원 및 복지법(1993:387), 제 5, 6 항.

[23] 다음을 참고하라. Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna(2022 년 1 월 12 일, 35 판, JUNO), kommentaren till 5 §.

2.5 공공 사회 복지 제도의 노인 인권에 관한 결론

스웨덴 의료 서비스 제도 분석과 마찬가지로, 이 논의는 위에서 언급한 핵심 가치인 존엄성, 자율성, 자유 및 평등에 대한 존중을 기반으로 할 것이다. 그러나 몇 가지 프레임워크 원칙에 대해서도 논의하고자 한다.

첫째, 스웨덴의 사회복지 법률에서는 노인을 사회 복지 활동의 특정 대상 집단으로 인식하고 있다는 사실을 상기해야 한다. 즉, 법률은 노인을 사회의 우선 순위 집단으로 인식한다. 시행 수준에서 이는 사회 복지 자원의 상당 부분이 노인들을 위한 활동을 조직하는 데 사용된다는 것을 의미한다. 활동의 계획과 실행은 모두 결국 사회 복지의 최우선 목표인 안전, 평등 및 적극적인 참여를 기반으로 해야 한다. 이러한 목표는 국제적 수준에서 제시된 노인 권리의 원칙을 반영한다.

둘째, 사회 복지 제도 프레임워크 내의 모든 개입은 동의를 기반으로 한다. 이는 자기 결정권과 자율성과 같은 인권의 기본 원칙과 핵심 가치 일부와 일치한다고 주장할 수 있다. 이는 이러한 권리의 중점이며 노인이 독립적이고 존엄한 삶을 살 권리가 있다는 핵심 개념에 기여한다. 특정기능장애자에 대한 지원 및 복지법은 이 자기 결정 기반에 기초하고 있으며 개인이 스스로 결정하거나 자신의 삶에 영향을 미칠 행동에 영향을 미칠 수 있는 기회가 항상 있어야 한다고 명시하고 있다.

또한 원치 않는 고립에서 벗어나고자 하는 노인이 접근할 수 있는 주택 개발과 같은 일반적인 수준의 노인을 위한 사회 복지 개입은 노인들이 행복감을 경험하게 하고 그들을 사회로 완전히 통합시키고자 하는 강한 야망을 나타낸다. 또 다른 중요한 도구는 사회 복지가 노인들에게 그들의 활동에 대한 정보를 제공해야 한다는 것이다. 정보에 대한 권리를 강조하는 이 의무는 접근성 향상을 의미하며, 이는 장기적으로 노인들이 사회와 그 활동에 참여할 수 있는 중요한 진척이다.

마지막으로, 현재 시행 중인 사회 복지 제도에서 그 목적은 평등한 돌봄의 원칙(과거와 같이 필요에 기반하고 재정적 상황에 기반하지 않음)을 반영하고 있으며, 이에 따라 제도는 인권의 핵심 가치 중 하나인 *평등*이라는 견고한 토대 위에 놓여 있음을 알 수 있다.

그러나 스웨덴의 노인법 분야, 특히 사회 복지 분야에서 어떤 변화가 예상된다. 새로운 노인요양법(*äldreomsorgslag*)을 도입해야 하는지에 대한 협의가 진행 중이며, 지난 6 월

이 법안이 제안되었다. 이 제안들은 스웨덴의 노인 의료와 돌봄에 대한 구조적 문제와 어려움에 기원을 두고 있으며, 그 목적은 노인 돌봄의 사명과 내용을 명확히 하고 스웨덴 전역에서 더 동등하게 양질의 돌봄을 위한 환경을 조성하는 것이다. 이 법은 사회복지법 조항에 추가로 적용되며 2024 년 1 월 1 일부터 시행될 예정이다.[24]
새로운 노인요양법(Elderly Care Act) 외에도 노인을 위한 돌봄의 질과 평등을 모두 높이기 위해 8 개의 다른 법률이 변경될 것으로 예상된다. 이러한 제안은 주로 지방 자치 단체와 지역에서 이미 기대하고 있는 것을 명확히 하는 것을 목표로 하지만, 현재 큰 결점이 어디에 있는지를 명확히 한다.[25]

요약하자면, 사회 복지 제도와 관련하여 스웨덴은 노인들을 인권 보유자로 촉진하는 메커니즘을 개발하고 성취했다. 사회복지법에서 노인을 대상 집단으로 인정하는 것과 이미 복지 서비스에 있어 항상 동의가 결정적인 요소가 되어야 한다는 점이 결합된 것이 이러한 주장을 뒷받침한다고 볼 수 있다.

3. 노인과 노동 시장

3.1 노인을 위한 고용 보호

스웨덴 노동법의 핵심은 고용 보호에 관한 규정이다. EU 법은 스웨덴 노동법에서 큰 부분을 차지하므로 노동법 분야에서 우리가 가지고 있는 법률의 대부분은 EU 차원의 결정과 지침의 결과다.

고용 형태는 개인의 고용 보호를 결정한다. 노동 시장이 소위 “유연화” 과정(점점 더 많은 시간제 및 불안정한 고용과 함께 노동 시장 세분화와 관련됨) 아래에 있음에도 불구하고 무기한 계약은 노동 시장의 표준으로 남아 있다(Numhauser-Henning, 2017 ; Rönnmar, Kullmann, Numhauser-Henning and Ulander-Wänman, 2017). 최근 규정이 변경되기 전까지 노인 근로자는 기간제 고용 계약의 증가와 관련하여 특별한 지위를

[24] SOU 2022:41 Nästa steg - Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer.
[25] SOU 2022:41 Nästa steg - Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer.

차지했다. 스웨덴 고용보호법(Swedish Employment Protection Act)(1982:80)에는 원칙적으로 임시(따라서 덜 안전한) 고용 계약이 직원이 67 세가 되면 제한 없이 허용된다는 규정을 담고 있다. 그러나 2020 년 1 월 1 일부터 근로자가 특정 연령에 도달했다고 해서 더 이상 고용 계약을 시간적으로 제한할 수 없다.[26]

3.2 스웨덴 고용 보호 제도의 연령 차별

스웨덴 고용보호법의 조항은 고령 근로자에게 유리하거나 불리한 직간접적 차별 문제를 제기한다.

첫째, 고용보호법은 68 세가 되는 달까지 고용 상태를 유지할 수 있는 명시적 권리를 규정하고 있으며 [27], 이는 노인을 위한 핵심적인 성문화된 권리를 구성한다. 그러나 68 세가 되면 고용주가 실질적인 이유를 제시할 필요 없이 개인이 직장을 그만둬야 할 수 있다.[28] 어떤 의미에서는 노인 근로자의 권리를 강화하는 것이지만 [29], 여전히 많은 근로자에게 비자발적 퇴직을 초래하는 결과를 낳고 있다. 이런 식으로 직접적인 연령 차별을 표현한다.[30]

둘째, 고용 기간은 동일한 법률의 여러 조항과 관련이 있다. 이것은 일반적으로 직장 생활 동안 많은 상황에서 오랫동안 고용되었을 수 있는 노인 근로자에게 유리하다(Numhauser-Henning, 2017). 예를 들어, 동일한 고용 기간일 때 해고에 대한 순환 규칙에 따라 나이가 높을수록 우위를 갖게 된다. [31] 이러한 사례는 노인 근로자에게 유리한 간접적인 차별을 의미한다(Numhauser-Henning, 2017).

(반)차별 문제를 제기하는 규정과 장기적으로 노인 근로자를 위한 *평등*[32]이라는 핵심 가치는 현재 EU 법과 스웨덴 법 모두에 적용되는 연령 차별 금지다. 금지는 일반적으로

---

[26] SFS 2019:528, 법률 개정안 비교. 2018/19:91.
[27] 스웨덴 고용보호법(1982:80), 32a 항.
[28] 스웨덴 고용보호법(1982:80), 33 항.
[29] 몇 년 전만 해도 67 세 이상 근로자의 경우 단순 서면 통지 하나만으로 해고가 가능했다.
[30] Numhauser-Henning(2017), p. 51–52 와 비교해 보라. 고용보호법은 이 책이 쓰인 이후 여러 가지로 바뀌었으니 참고하기 바란다.
[31] 스웨덴 고용보호법(1982:80), 22 항.
[32] 비차별과 평등의 연관성에 대해서는, 루이스 Lewis, 퍼서 Perser & 매키 Mackie(2020), 77 쪽을 참고하라.

노동 시장에서 연령이 증가함에 따라 수반되는 부정적인 기대(소위 “노인 차별”)에 대한 중요한 대응이다. 맨골드 사건에서 유럽 사법 재판소는 연령 차별에 대한 보호가 유럽 연합법의 기본 원칙이라고 밝혔다.[33] 유럽 연합의 지침인 고용과 직업의 평등한 대우를 위한 일반 프레임워크(General Framework for Equal Treatment in Employment and Occupation)는 스웨덴에서 연령을 이유로 고용을 종료하는 것을 금지하는 결과를 낳았다.[34] 그러나 지침 제 6 조 1 항은 회원국들이 연령에 따른 대우의 차이가 객관적이고 합리적인 적법한 목적에 의해 정당화된다면 차별에 해당하지 않는다고 결정할 수 있다고 규정하고 있다.

3.3 노인 인권과 노동 시장에 관한 결론

노동 시장에서 노인의 지위는 최근 스웨덴에서 논쟁의 대상이 되어 왔다. 한편, 스웨덴의 주요 노동법 문서 중 하나인 고용보호법은 68 세까지 일할 수 있는 권리를 규정하고 있다. 이 법은 노동 시장에 매우 중요하며, 노인들에게 일자리를 유지할 권리를 주는 것과 같은 많은 조항들은 강제적이다. 이 규정은 노인들이 사회에 통합되는 것을 용이하게 하고, 근로란 노인들에게 중요한 도구이기에, 그들이 직장에서 연령 차별과(합법적으로) 싸울 수 있도록 하며 예를 들어, 어떤 사람이 새로운 기술과 과정에 적응하기에는 “너무 늙었다”고 하는 주장에 이의를 제기한다 (Lewis et al., 2020). 많은 노인들에게, 심지어 더 많은 나이에도 직장에 남아 있을 권리는 자기 성취와 행복을 위한 도구로 기능할 수 있다. 반면에, 스웨덴의 현재 규정은 통합, 자기 성취 및 행복이라는 일반적인 목표로 이어지는 메커니즘에 대항하여 68 세의 일종의 비자발적 은퇴를 암시한다.

권리의 관점에서 의문을 제기할 수 있는 또 다른 메커니즘은 스웨덴 법에서 시행된 EU 의 노인에 대한 비차별 요구 사항이다. 그것은 확실히 훌륭하고 강력한 출발점을 제공하며 연령을 이유로 한 차별은 금지된다. 그러나 합법적인 목적에 의해

[33] C-144/04 맨골드 Mangold.
[34] 2000 년 11 월 27 일 의회 지침(Council Directive) 2000/78/EC 은 고용과 직업에서 동등한 대우를 위한 일반적인 프레임워크를 확립했다. 이 지침은 차별금지법(2008:567), 2 장, 1 항을 통해 스웨덴 법에 도입됐다.

정당화되는 경우 회원국은 차별적 대우를 계속할 수 있다.

요약하자면 스웨덴은 노인이 노동 시장에서 권리자로 설정하려는 훌륭한 야망을 가지고 있지만, 이 목표를 완전히 달성하기 위해서는 더 많은 작업과 연구가 필요하다.

결론

노인의 권리와 관련된 문제에 대한 스웨덴의 수년간의 작업이 상당히 성공적이었다는 사실은 이 보고서에 제시된 정보에서 분명히 드러난다. 스웨덴은 노인을 위한 인권 메커니즘을 상당 부분 발전하고 성취해 냈다. 예를 들어, *참여*의 지침 원칙은 *자율성*이라는 핵심 가치의 확장으로써 자기 결정과 함께 환자법과 의료 제공자 선택권을 통해 스웨덴 의료 서비스 제도에서 볼 수 있다.

이러한 지침 원칙은 스웨덴의 공공 사회 복지 제도 내에서도 일반적으로 강력한데, 이는 모든 활동이 동의에 기반하고 개인의 개인적 지위나 상황과 무관하기 때문이다. 공공 사회 복지 제도는 재정적 상황이 아닌 지원의 필요성에 기반을 두고 있기 때문에 *평등*이라는 핵심 가치에 기반을 두고 있다. EU 법에서 파생되고 스웨덴 규정에서 시행되는 강력한 반차별 메커니즘으로 인해 스웨덴 노동 시장에도 평등이 스며들고 있다.

이 보고서의 주제 영역 내에는 세 가지 모든 중점 영역에 관한 입법 및 입법 체계에서 일반적으로 반복되는 단어가 있다. 즉, *기회*다. 예를 들어, 스웨덴 의료 서비스 규정은 국가가 모든 시민에게 동등한 조건으로 치료를 받을 기회를 제공할 의무를 규정하고 있다. 특정기능장애자에 대한 지원 및 복지법은 신체적으로 불가능한 경우에도 자기 결정의 기회를 규정하고 있으며, 스웨덴 노동법을 통해 68 세까지 고용을 유지할 수 있는 기회가 있다. 이 공통 요소는 자율과 참여와 같은 인권이 연령이나 신체적 조건에 의존하지 않는다는 중요한 지표다. 이는 현재와 미래에 노인 인권 집행과 관련된 시행 수준에 영향을 미칠 가능성이 높다.

그러나 스웨덴은 노인을 위한 인권 메커니즘이 비교적 잘 발달되어 있지만 고전적인 가족법과 관련된 노인법 문제에 대해서는 동일한 진전이 이루어지지 않았다. 가족법은 수탁자를 포함한 향후 위임권 및 후견인 권한뿐만 아니라 상속 및 유언장 문제를

다룬다. 다양한 형태의 착취로부터 노인을 보호하기 위해 그러한 제도의 감독에 대한 규제를 실현한다. 후자는 전 세계 대부분이 집중하는 노인법 분야이지만 스웨덴 맥락에 있어서는 충분히 발전된 분야는 아니다.

참고 문헌

Literature

Ataguba, E., Bloom, D., Scott, A.,(2021). A timely call to establish an international convention on the rights of older people. *The Lancet*. https://doi.org/10.1016/S2666-7568(21)00178-1

Meier, B.M., Matus, V., Seunik, M.(2021). COVID-19 raises a health and human rights imperative to advance a UN Convention on the Rights of Older Persons. *BMJ Global Health,* 2021;**6:**e007710. https://gh.bmj.com/content/bmjgh/6/11/e007710.full.pdf

Clevesköld, L., Lag(1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 1 §, Karnov(JUNO)(besökt 2022-09-13).

Katzin, M.,(2017). Socialtjänstens insatser för äldre. In *Äldrerätt −ett nytt rättsområde*, Titti Mattsson & Ann Numhauser-Henning(eds.), Wolters Kluwer Sverige AB, Stockholm, 89.

Lewis, B., Perser, K., & Mackie, K.(2020). *The Human Rights of Older Persons: A Human Rights-Based Approach to Elder Law*. Singapore: Springer, 71-73 and 79.

Lundgren, L. & Sunesson, P-A.(2022). Nya sociallagarna(12 januari 2022, Version 35, JUNO), kommentaren till 1 §.

Mattsson, T.(2017). Hälso- och sjukvård för äldre. In *Äldrerätt −ett nytt rättsområde*,Titti Mattsson & Ann Numhauser-Henning(eds.), Wolters Kluwer Sverige AB, Stockholm, 105−107.

Mattsson, T.(2022). Social Welfare Law. In *Swedish Legal System*, Michael Bogdan & Christoffer Wong(eds.), Norstedts Juridik, 102-125.

Mattsson, T., Nordberg, A., Axmin, M.(2021). Sweden: Legal Response to Covid-19. In Jeff King, Octávio L.M. Ferraz et al(eds.), *The Oxford Compendium of National Legal Responses to Covid-19*, OUP. doi: 10.1093/law-occ19/e12.013.12

Numhauser-Henning, A.(2013). An Introduction to Elder Law and the Norma Elder Law Research Environment. In *Introduction to the Norma Elder Law Research Environment − Different Approaches to Elder Law*, Ann Numhauser-Henning(ed.), 23-24.

Numhauser-Henning, A.(2017). Äldre på arbetsmarknaden. In *Äldrerätt −ett nytt rättsområde*, Titti Mattsson & Ann Numhauser-Henning(eds.), Wolters Kluwer Sverige AB, Stockholm, 44.

Rönnmar, M., Kullmann, M., Numhauser-Henning, A. & Ulander-Wänman, C.(2017). Employment protection and older workers. In *Elder Law −Evolving European Perspectives*, Ann Numhauser-Henning(ed.), Edward Elgar Publishing, 205.

Vahlne Westerhäll, L., Hälso- och sjukvårdslagen(2017:30), 3 kap. 1 §, Karnov 2022-01-01(JUNO 2021-08-20, version 11).

Official Documents

Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for

equal treatment in employment and occupation.
Decision 940/2011/EU, 14 September 2011, by the European Parliament and the Council, OJ L 246) and the Europe 2020 Strategy(COM(2010) 2020 Final).
United Nations Principles for Older Persons Adopted by General Assembly resolution 46/91, 16 December 1991.

Swedish Legislation

The Discrimination Act(2008:567)
The Health and Medical Services Act(2017:30)
The Social Services Act(2001:453)
The Swedish Employment Protection Act(1982:80)
The Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments Act(1993:387)
Lag(2019:528) om ändring i lagen(1982:80) om anställningsskydd

Swedish Government Bills

Government bill 2016/17:30 *Framtidsfullmakter − en ny form av ställföreträdarskap för vuxna*.
Government bill 2018/19:91 *Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69 år.*

Swedish Government Inquiries

SOU 2015:80 *Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning.*
SOU 2022:41 *Nästa steg - Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer.*
Table of Cases.

The Court of Justice of the European Union

Mangold v. Helm(2005). Case no. C-144/04, Judgment of the Court(Grand Chamber), 22 November 2005.