

**인권이사회****제60차 회기**

8 September–3 October 2025

안건 3

시민적, 정치적, 경제적, 사회적 문화적 권리와

발전권을 포함한 모든 인권의 증진 및 보호

노인의 사회보장권과 노동권의 교차성**(Intersection between older persons' right to social protection and their right to work)****노인의 모든 인권 향유에 관한 유엔 독립전문가 클라우디아 말러의 보고서
(Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons, Claudia Mahler)****요약**

본 보고서에서 노인의 모든 인권 향유에 관한 유엔 독립전문가 클라우디아 말러는, 보고 기간 동안의 활동 개요를 제시하고, 노인의 사회보장권과 노동권의 교차성에 대한 주제별 분석을 수행한다.



I. 서론

1. 인권이사회 결의안 51/4에 의거하여 클라우디아 말러 노인의 모든 권리의 향유에 관한 독립전문가가 제출한 본 보고서는, 보고 기간 동안 진행된 독립전문가의 활동 개요 및 노인의 사회보장권과 노동권 간의 교차성에 대한 주제 분석을 담고 있다. 주제 분석의 경우 과거의 연구 및 광범위한 문헌 조사, 회원국과 국가인권위원회, 시민사회와 학계를 비롯한 다양한 이해관계자들이 2025년 1월의 공식 의견 요청에 대한 답변으로 제출한 총 42개의 서면을 바탕으로 진행되었다.¹ 독립전문가는 본 보고서 마련에 기여한 모든 관계자에게 사의를 표하는 바이다.

II. 독립전문가의 활동

A. 국가 방문

2. 보고 기간 동안 독립전문가는 2024년 12월 9일-20일 동안 말레이시아를, 2025년 4월 20일-30일 동안 사우디아라비아를 방문하였다. 독립전문가는 국가 방문을 위한 초대와 사전, 사후 및 방문 기간 동안의 협조를 통해 조력한 양국 정부에 감사를 표하고, 앞으로도 양국 정부와 상호성있고 건설적인 대화를 이어 가길 기대한다.

B. 기타 활동

3. 보고 기간 동안 독립전문가는 여러 특별절차 담당관들과 공동으로 각국 정부에 노인인권 관련 공식 서한을 발송하였다.² 또한 2024년 세계 노인의 날과 2025년 세계 노인학대 인식의 날을 맞아 보도자료와 성명을 발표하였다.

4. 독립전문가는 2025년 5월 고령화 관련 고위급 미팅(High-Level Meeting on Ageing)과 부대 행사, 제네바 및 뉴욕 소재 노인 우호그룹 회의와 인권이사회 부속의 고위급 회의에 일부 참석하였다. 또한 독립전문가는 다음의 행사에서 기조연설을 하였다: 2025년 2월 11일-13일 암만에서 콜롬비아대학교의 주최로 개최된, ‘분쟁 또는 비상사태에 남겨지거나 이주한 노인’에 관한 회의; 2025년 3월 27일 마드리드에서 헬프에이지(HelpAge) 스페인이 개최한 ‘노인인권 보호를 위한 규범적·제도적 프레임워크에 관한 회의’; 2025년 3월 20일-22일 헬싱키에서 에릭 카스트렌 연구소(Erik Castrén Institute)가 주최한 ‘위기상황에서의 노인인권’에 관한 회의’.

5. 또한 독립전문가는 유엔인구기금(UNFPA), 유엔식량농업기구(FAO), 유엔개발계획(UNDP), 국제노동기구(ILO), 세계보건기구(WHO)를 포함한 유엔의 여러 기구, 기금 및 프로그램 대표들과 면담을 갖고, 노인의 권리에 대한 인식을 제고하고 이들 기관의 사업 기획에 노인을 포함시키기 위한 노력을 기울였다. 2024년 12월까지, 독립전문가는 특별절차 조정위원회(Coordination Committee of Special Procedures)의 위원으로 활동했으며, 해당 직책으로 여러 회의에 참석하였다.

6. 독립전문가는 2025년 3월 14일 제네바에서 개최된 세계국가인권기구연합(Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) 산하 고령화 및 노인인권 실무그룹의 반기 회의에 참석하여 기조연설을 하였다.

7. 독립전문가는 세계노인인권연합(Global Alliance for the Rights of Older Persons, GAROP)을 포함한 시민사회단체뿐만 아니라, 노인 당사자 및 그 대표들과도 협력하였다.

¹ 제출 자료 참고: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/ie-older-persons>

² 서한 참고: <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

III. 노인의 사회보장권과 노동권의 교차점

A. 서론

8. 2010년, 인권과 극빈에 관한 독립전문가는 인권이사회 보고서의 주제로 사회보장 및 노년기 빈곤을 전적으로 다루었다. 해당 보고서에 따르면, “사회보장 제도를 수립하거나 확대하는 일은 ... ,가장 우선적으로, 인권 규범과 기준을 직접적 기반으로 하는 국가의 의무이다.”³

9. 노인의 모든 인권 향유에 관한 독립전문가는 국가 방문을 통해 노동시장에 대한 접근성과 사회적 보호가 정부, 노인 당사자 및 그 대표들과의 대화에서 언제나 주요 쟁점으로 제기됨을 확인하였다. 사회보장 조치의 유무와 그 적정성 및 접근성, 노인의 취업과 고용 유지 가능성은 늘 이러한 대화의 중심 주제로 다루어졌다.⁴

10. 노동시장 접근성과 사회보장권 향유는 긴밀히 연결되어 있으며, 이는 특히 의료서비스 접근, 기초소득 등의 사회보장 최저선(social protection floor)이 반영된 비기여형 최소 사회보장제도가 부재한 국가에서 더욱 중요하다. 노인의 기본적인 필요를 충족시킬 수 있는 충분한 사회보장이 제공되지 않는 경우, 이들은 노동시장에 잔류하거나 재진입할 수 있는 방안을 모색하게 되는데, 이러한 노력은 취업 연령 상한, 노동 시장 내 연령주의 또는 연령차별로 인해 저해될 수 있다. 이와 같은 상황은 많은 고령자들이 비공식 부문에서 자영업 형태로 생계를 이어가도록 하여, 연금제도에 기여하지 못하게 되는 결과를 낳곤 한다.

11. 은퇴 노인은 빈곤에 처할 위험이 높다. 연금이나 사회급여가 부족하거나 전혀 없는 경우, 수입이 감소하게 되기 때문이다.⁵ 빈곤 위험은 정년 이후에도 계속 증가하며, 80세 이상의 노인은 가장 높은 빈곤 위험에 직면한다.⁶ 특히 농촌 등 사회적으로 소외된 지역에 거주하는 경우, 노인 여성은 노인 남성보다 빈곤에 처할 가능성이 더 높다.⁷ 이에 따라, 사회보장 조치는 노인, 특히 취약 집단에 속한 이들의 빈곤을 완화하는 데 핵심적인 역할을 수행한다.

12. 국제노동기구(ILO)는 사회보장을 “삶의 전 과정에 걸쳐 빈곤, 취약성 및 사회적 배제를 완화하고 방지하기 위해 설계된 정책 및 프로그램의 집합”으로 정의한다. 사회보장은 총 아홉 개의 주요 분야를 포함하며, 그중 하나가 노후 급여이다. 사회보장제도는 “기여 기반 제도(사회보험)와 비기여형 조세 재원 기반 급여(사회부조 포함)를 혼합한 형태”로 구성된다.⁹

B. 법적 및 정책적 기준

1. 국제적 체계

13. 사회보장권은 국제법상에 정의된 권리이다. 그 기본 원칙은 이미 1944년 「국제노동기구의 목적과 임무에 관한 선언(필라델피아 선언)」에서 정립된 바 있다. 이 선언과 함께, 1944년

³ A/HRC/14/31, para. 51.

⁴ 지역 예시 참조: A/HRC/54/26/Add.1, paras. 38–48; A/HRC/54/26/Add.2, paras. 29–41; A/HRC/57/42/Add.1, paras. 30–47; and A/HRC/57/42/Add.2, paras. 29–40.

⁵ <https://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/PovertyIssuePaperAgeing.pdf>.

⁶ *World Social Report 2023: Leaving No One Behind in an Ageing World* (United Nations publication, 2023), p. 81.

⁷ Kati Ahonen and Susan Kuivalainen, “Gender differences in old-age poverty in 14 EU countries: exploring the role of household structure”, *International Review of Economics*, vol. 71 (2024), p. 628; and Bomikazi Zeka, “Gendered poverty perceptions: how do retired women fare?”, *Risks*, vol. 10, No. 2 (2022), p. 11.

⁸ https://social.desa.un.org/sites/default/files/inline-files/FINAL_WSSD2_Joint_UN_IAGA_Advocacy_Brief_Feb2025.pdf.

⁹ International Labour Organization (ILO), *World Social Protection Report 2024–26: Universal Social Protection for Climate Action and a Just Transition* (Geneva, 2024), p. 234. <https://www.ilo.org/topics-and-sectors/social-protection>.

「소득보장 권고안(제67호)」과 「의료보장 권고안(제69호)」은 모두를 위한 포괄적인 사회보장제도 수립을 위한 기초를 마련하였다. 1948년 발표된 「세계인권선언」은 사회보장을 인간의 권리로 명시한 최초의 국제 문서로, 제22조에서 사회보장권을 규정하고 있으며, 제25조에서는 사회보장과 관련하여 노년을 특별히 언급한다. 사회보장권은 1952년 ILO의 「사회보장(최저기준) 협약(제102호)」을 통해 구속력 있는 국제법의 일부로 처음 규범화되었다.

14. 1966년, 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약(ICESCR)」은 사회보장권을 국제법상 보편적인 인권으로 명시한 최초의 일반 인권 조약이 되었다. 동 협약 제9조는 사회보장권을 인정하고 있으며, 제10조는 가족에 대한 보호와 지원의 중요성을 강조하고 있다. 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 위원회는, 제10조에 따른 가족 보호 및 지원 의무에 노인을 구성원으로 둔 가족도 포함되며, 이들이 돌봄이 필요한 노인을 부양하는 역할을 수행하는 점을 인정하고 있다.¹⁰ 또한 제11조는 모든 사람의 적절한 생활수준에 대한 권리를 보장한다. 위원회는 일반논평 제19호(2007년)를 통해 사회보장권의 구성 요소로서 급여의 제공 가능성(availability), 적절성(adequacy), 접근성(accessibility)(세부 요소로 보장률, 수급 자격, 납부 능력, 참여와 정보 접근, 물리적 접근성이 있음)을 명시하고 있다.¹¹ 당사국은 노인을 위한 급여, 특히 비기여형 노후급여를 포함한 사회보장제도를 마련해야 한다.¹² 일반논평 제6호(1995년)에서 위원회는 협약 제6조-제8조에 따라, 당사국이 연령에 따른 고용차별을 방지하고, 고령 근로자에게 공정하고 유리한 노동조건을 보장하며, 은퇴 준비를 위한 맞춤형 프로그램을 제공하고, 은퇴 이후에도 조합 가입권을 보장해야 한다고 강조하고 있다. 또한 협약 제9조에 따라, 당사국은 포괄적인 사회보장제도를 보장해야 한다.¹³

15. 「여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약」은 제11조 제1항 (e)호에서 모든 여성의 사회보장권을 남성과 동등한 조건으로 보장하고 있다. 제14조 제2항 (c)호는 농촌 여성의 사회보장제도 접근을 다룬다. 또한 「모든 이주노동자와 그 가족 구성원의 권리 보호에 관한 국제협약」 제27조에 따르면, 이주노동자는 자국민과 동등한 사회보장권에 따른 대우를 누릴 권리를 가진다. 「장애인권리협약」 제28조는 장애를 이유로 한 차별 없이 적절한 생활수준을 누릴 권리를 명시하며, 사회보장에 대한 권리 또한 보장한다. 이때 특히 고령 장애인의 권리에 유의할 것을 강조하고 있다.

16. 앞서 살펴본 바와 같이, 다수의 인권 규범이 노인의 사회보장권을 보호하고 있으며, 일부는 이를 명시적으로 규정한다. 그러나 권리의 내용은 노인의 다양한 정체성과 배경을 포괄하는 차원에서 여전히 구체화가 필요한 상태이다.¹⁴ 대다수 국제 인권 문서에 연령차별을 명시적으로 금지하는 조항이 없다는 점은, 노인의 사회보장권과 노동권의 동등한 향유에 영향을 미친다. 노인인권 증진을 위한 구속력 있는 국제문서는, 노인의 사회보장권과 노동권의 내용을 더욱 발전시키고, 모든 공적 및 사적 영역에서 연령에 기반한 차별을 명시적으로 금지할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

17. ILO의 「사회보장(최저기준) 협약」(1952년, 제102호)은 제25조-제30조에 따라, 기여형 또는 비기여형 제도를 통해 노인의 노후급여 수급권을 보장하며, 당사국이 법정 정년 도달자에게 정기적인 소득 지원을 제공할 의무를 규정하고 있다. 또한 「장애·노령·유족 급여 협약」(1967년, 제128호)은 제14조-제19조에 따라, 노인이 노후급여를 정기적으로 지급받을 권리를 보장하며, 당사국은 법정 연령 도달 이후 평생에 걸쳐 소득을 지원해야 한다. 「최저임금 결정 협약」(1970년, 제131호)은 최저임금 보호에 중점을 두고, 노동 생애 전반에 걸쳐 공정한 임금 수준을 보장함으로써

¹⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 6 (1995), para. 31.

¹¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 19 (2007), paras. 11–28.

¹² Ibid., para. 15.

¹³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 6 (1995), paras. 22–30.

¹⁴ <https://www.ohchr.org/en/documents/outcome-documents/ohchr-working-paper-update-2012-analytical-outcome-study-normative>.

노인의 사회보장을 간접적으로 지원한다. 제1조-제5조에 명시된 적정 최저임금은 근로자가 연금 수급권을 축적할 수 있도록 하고, 이를 통해 노년기의 빈곤 위험을 낮추는 데 기여한다. 「사회보장 최저선에 관한 권고」(2012년, 제202호)는 사회보장에 대한 보편적 접근을 뒷받침하며, 노인이 국가가 정의하는 사회보장 최저선의 일환으로써 기본소득을 보장받아야 한다고 규정한다. 이는 노인의 존엄한 삶을 보장하고, 빈곤과 사회적 배제를 방지하기 위함이다(제4항, 제5항 (d), 제8항). 급여는 법률에 근거하여 설정하고 정기적인 검토를 수행하며, 포괄적이고 지속가능한 체계를 통해 지급되어야 한다.

18. 「마드리드 고령화 국제행동계획」(2002)은 노인의 적절한 소득보장 및 사회보장의 필요성을 강조하고 있다. 이 문서는, 기존 기여형 제도가 불충분하거나 고령 인구 전체를 포괄하지 못할 시 비기여형 연금제도와 기초 사회보장을 도입할 것을 촉구한다. 또한 연금 및 보험제도의 지속가능성, 투명성, 성평등의 확보를 주요 목표로 제시하고 있다.¹⁵

19. 지속가능발전목표 1(빈곤 퇴치), 특히 세부목표 1.3은 노인을 포함한 모든 사람을 위한 사회보장제도의 중요성을 강조한다. 노년기 소득보장은 빈곤 감소와 노인의 사회보장권 증진에 핵심적 역할을 한다.

20. 「노인을 위한 유엔원칙」에 따르면, 노인은 소득, 가족 및 지역사회의 지원, 자조를 통해 충분한 식량, 식수, 주거, 의류 및 보건서비스에 접근할 수 있어야 한다. 이 원칙은 또한 노인이 의미 있는 노동 또는 소득 창출 활동에 참여할 권리, 노동시장으로부터의 은퇴 시기와 방식에 관한 결정에 적극적으로 참여할 권리를 보유함을 명시한다.

2. 지역 체계

21. 「노인인권 보호에 관한 미주 협약」은 제17조에서 사회보장권을 명시하고 있다. 이에 따르면 당사국은 사회보장제도 및 기타 사회보장 메커니즘을 통한 소득 제공을 보장해야 한다. 또한 「경제적·사회적·문화적 권리에 관한 미주인권협약 추가의정서」 제17조는, 누구나 노년기에 특별한 보호를 받을 권리가 있으며, 여기에는 식량, 의료, 고용 프로그램을 통한 지원 및 노인의 삶의 질 향상을 목표로 하는 기관으로부터의 지원이 포함된다고 규정한다.

22. 「아프리카 노인인권에 관한 아프리카 인권 헌장 의정서」 제7조는 충분한 연금과 기타 형태의 사회보장을 포함한 사회보장권을 명시하고 있으며, 사회보장제도에 기여할 기회가 없는 사람을 포함하여 모든 사람이 연금에 접근할 수 있어야 한다고 규정한다. 또한 「인간과 인민의 권리에 관한 아프리카 헌장」은 노인과 장애인에 신체적 또는 도덕적 필요에 부합하는 특별 보호조치를 받을 자격이 있음을 선언하고 있다(제18조 4항).

23. 2014년 유럽평의회 각료위원회가 채택한 '노인인권 증진에 관한 비구속적 권고안'은, 노인이 적절한 생활수준을 누릴 권리와 사회에 온전히 참여할 권리를 보유함을 명시하고 있다. 유럽평의회 회원국들은, 「유럽사회헌장」에 규정된 노인 보호 조항을 비준하거나 전면 수용함으로써, 사회보장 체계와 법적 책무를 강화할 것이 권장된다.¹⁶ 1996년 개정된 「유럽사회헌장」은 제12조에서 모든 근로자와 그 가족의 사회보장권을 명시하고, 제23조에서는 모든 노인의 사회보장권을 규정하고 있다. 1964년 제정된 「유럽사회보장규범」 및 그 추가의정서는 1952년 ILO의 「사회보장(최저기준) 협약(제102호)」의 원칙을 반영하고 있다. 동 규범은 제25조에서 특정 요건을 충족한 고령자에게 노후급여를 받을 권리를 부여하고, 제5편에서는 정해진 연령에 도달하고 일정한 기여 기간, 고용 기간 또는 거주 요건을 충족한 이들에게 정기적인 급여를 제공해야 함을 규정한다.

¹⁵ *Report of the Second World Assembly on Ageing, Madrid, 8–12 April 2002* (United Nations publication, 2002), chap. I, resolution 1, annex II, paras. 49–53.

¹⁶ Recommendation CM/Rec(2014)2, paras. 21–25.

24. 유럽연합 이사회 지침 2000/78/EC는 고용 및 직업 상의 차별을 방지하기 위한 일반적 프레임워크를 규정하고 있으며, 명시적으로 연령을 차별 사유에 포함하고 있다. 본 지침은 직장 및 직업훈련 환경에서의 연령 기반 차별을 방지하는 데 목적이 있다. 행동계획을 통해 이행되고 있는 유럽사회권 기둥(European Pillar of Social Rights)은, 빈곤 및 사회적 배제 상태의 인구를 2019년 대비 최소 1,500만 명 이상 감소시키는 것을 목표로 한다. 또한 2022년 채택된 ‘적정임금에 관한 지침’은 공정한 임금을 보장하고 유럽연합 전반의 생활수준을 향상시키는 데 기여할 것을 목적으로 한다.¹⁷
25. 「아랍인권헌장」 제36조에 따르면 모든 시민은 사회보장권을 가지며 여기에는 사회 보험이 포함된다.
26. 「동남아시아국가연합 인권선언」은 제30조 제1항에 모든 사람을 위한 사회보장권을 명시하며, 여기에는 사회보험(이용 가능할 경우)이 포함된다. 해당 선언 상의 사회보장권은 존엄한 삶을 위한 수단의 확보를 지원한다.

C. 노동시장 내 연령주의와 연령차별

27. 노년기 빈곤과 사회보장 향유에 있어 노인이 겪는 불이익은 전 생애에 걸친 차별의 결과이다. 이는 노년기에 시작되는 것이 아니라 교육과 노동이 이루어지는 더 이른 시기에 그 뿌리를 두고 있다. 정규 교육의 수준이 낮을수록 소득이 적을 가능성이 높으며, 이는 결국 노년기의 가용 자원에 영향을 미친다. 아울러, 인생을 초기 정규 교육, 성인기의 노동, 노년기의 은퇴로 삼분하는 전통적 구분은 더 이상 현대 사회에 부합하지 않는다. 오늘날 개인의 생애는 평생학습, 실업이나 기타 사유로 인한 고용의 단절과 중단, 돌봄의 제공 또는 수혜 등의 경험으로 다양하게 구성되기 때문이다.
28. 연령주의는 노인의 근로 생애 연장을 가로막는 주요 장애 요인 중 하나이며, 특히 여성이 남성보다 더 심각한 차별을 경험한다.¹⁸ 연령주의는 노인의 연대기적 나이나 ‘늙음’이라는 인식에 기반한 고정관념과 편견, 차별적인 행동 또는 관행을 의미한다. 연령주의는 노인의 건강에 중대한 영향을 미치며 기대수명을 단축시키는 것으로 나타났다.¹⁹ 다시 말해, 연령주의의 영향을 받은 노인은 다른 사람들에 비해 사회보장제도의 혜택을 누리는 기간이 더 짧다. 노동시장 내 연령주의로 피해를 겪은 고령 근로자는 조기 퇴직할 가능성이 높으며, 이로 인해 연금제도 기여 기간도 짧아지게 된다.²⁰
29. 노인 인력에 대한 부정적 고정관념과 편견은 노동시장 내 연령주의의 대표적 양상 중 하나이다. 가장 널리 퍼진 부정적 고정관념은 노인이 학습 능력, 동기, 유연성, 새로운 기술에 대한 적응력이 떨어지고, 생산성이 낮으며, 변화에 저항하고 훈련하기 까다롭다는 인식이다. 이러한 이유로 고용주는 짧은 근속기간 동안의 훈련을 통해 얻을 수 있는 이익을 고려할 때 고령 인력의 개발 잠재력이 낮다고 여긴다. 또한 고령자는 임금 수준과 복리후생 이용률이 높고, 의료비 부담이 크며, 은퇴 시점이 가까워 상대적으로 비용이 많이 드는 인력으로 인식되는 경우가 많다.²¹
30. 고정관념은 특히 고령의 지원자들, 그중에서도 가장 나이가 많은 지원자들의 고용을 기피하는 결정으로 이어질 수 있다.²² WHO의 「연령주의에 관한 국제 보고서」에 따르면, 고령 구직자는 채용 가능성이 낮고, 고용후에도 교육이나 훈련 기회를 제공받을 가능성이 낮다.²³ 당사자는 이와 같은 부정적인 고정관념과 연령에 기반한 가정을 내면화할 수도 있으며, 이로 인해

¹⁷ Submission by AGE Platform Europe, p. 2.

¹⁸ <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/10.18356/27083047-21>.

¹⁹ A/HRC/48/53, paras. 21 and 59.

²⁰ World Health Organization (WHO), *Global Report on Ageism* (Geneva, 2021), pp. 26 and 27.

²¹ <https://ageing-better.org.uk/sites/default/files/2018-09/Being-age-friendly-employer-evidence-report.pdf>. 와 submission by the national human rights institution of Ethiopia, p. 4. 참조

²² Ulrike Fasbender and Mo Wang, “Negative attitudes toward older workers and hiring decisions: testing the moderating role of decision makers’ core self-evaluations”, *Frontiers in Psychology*, vol. 7 (2017), p. 7.

²³ WHO, *Global Report on Ageism*, pp. 26 and 27.

구직 포기, 직업 훈련 과정에 불참, 또는 조기 은퇴를 선택하게 되기도 한다. 일부 국가는 직장 내 연령주의 해소와 관련 장벽을 줄이며 포용을 촉진하기 위한 캠페인을 시행하고 있다.²⁴

31. 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 일본은 인구구조 변화로 인한 노동력 부족으로 인해 고령자의 경제활동 참여율이 가장 높은 국가 중 하나이다. 65세 이상 취업자의 70% 이상이 비정규직으로 일하고 있으며, 60-65세 사이의 근로자들은 같은 일을 하더라도 임금이 삭감되는 경우가 많다. 또한, 질병과 부상에 취약한 고령 근로자에 대한 보호 조치도 부족한 상황이다. 차별 금지를 위한 구체적인 입법이 없는 탓에, 고령 근로자들은 노동시장에서 연령차별에 직면하고 있다.²⁵

32. 훈련은 노동시장 참여 연장을 위한 중요한 요소로, 훈련을 통해 노동 시장의 수요에 부응하는 역량을 유지할 기술을 습득하게 된다. 그러나 연령주의적 가정으로 인해 훈련 참여 기회가 제한될 경우, 노인은 노동시장에서 뒤쳐질 수 있으며, 이는 고령 인력의 역량에 대한 부정적 인식을 강화하고 악순환을 초래할 수 있다.²⁶ 예를 들어, 인도네시아에서는 일부 직업훈련 프로그램의 참여 가능 연령이 만 40세로 제한되어 있다.²⁷ 반면 브라질은 이 문제에 대응하기 위해 ‘마누엘 케리누 사회·직업 역량 강화 프로그램(Manuel Querino Programme for Social and Professional Skills)’을 통해 고령자를 대상으로 훈련과 고용 재통합을 지원하고 있다.²⁸

33. 많은 노인들이 자신이 보유한 폭넓은 역량을 바탕으로 계속 일하고, 사회와 경제에 기여하며 젊은 세대와 경험을 공유하기를 원한다. 또한 다수의 노인들은 빈곤에 처하지 않고 적정 생활수준을 유지하기 위해 노동의 지속을 필요로 한다. 유럽의 경우, 50-69세 사이의 연금 수령자가 계속 노동시장에 참여하는 주된 이유는 충분한 소득을 확보하기 위함이다.²⁹ 한편, 적정 소득을 확보해야 함에도 장애나 돌봄 책임 등으로 인해 일할 수 없거나 취업이 제한된 고령자는 빈곤 위험에 특히 취약하다.³⁰

34. 노인은 취업과 고용 유지의 과정에서 다양한 장애와 어려움에 직면한다. 제한적인 일자리 기회는 그 대표적인 예다. HelpAge International이 실시한 조사 결과에 따르면, 인터뷰에 응한 52-90세 사이의 응답자 306명 중 41%가 연령을 이유로 고용을 거부당한 경험이 있는 것으로 나타났다.³¹ 팔레스타인국(State of Palestine)에서는 젊은 노동자가 고령 노동자보다 선호되는 경우가 빈번하며,³² 스페인에서는 45세 이상의 노동자가 위기 상황이나 기업 구조조정 시 더 높은 실직 위험에 처하는 경향이 있다.³³

35. 노동시장의 숙련 인력 부족 문제를 해결하는 데에도 노인의 참여가 필요하다. 엘살바도르에서는 OportunidadES 프로그램을 통해 만 40세 이상의 인력을 우선 고용하고 새로운 일자리 창출을 지원하고 있다.³⁴ 독일의 New Quality of Work 이니셔티브는 고령 인력을 주요 대상으로 혁신적인 업무방식을 시험하며,³⁵ 싱가포르도 고령 인력의 재교육과 역량 강화를 지원하는 프로그램을 운영하고 있다.³⁶

36. 데이터 분석을 통해 유럽 내 연령에 따른 고용률 격차를 확인할 수 있다. 55-59세 사이

²⁴ <https://travail-emploi.gouv.fr/lancement-dune-grande-initiative-pour-la-valorisation-des-salaries-experimentes#anchor-navigation-677es> (in French)

²⁵ A/HRC/56/55/Add.1, paras. 50 and 51.

²⁶ <https://www.un-ilibrary.org/content/papers/10.18356/27083047-21>.

²⁷ Siti Awaliyah, “The effectiveness of anti-discrimination laws for job seekers in Indonesia”, *Journal of Law, Policy and Globalization*, vol. 51, p. 45.

²⁸ Submission by Brazil, p. 12.

²⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSO_12STAYWORK_custom_3149327/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=8dc91c2f-ccf7-4b9e-964b-3e2c3f95b9b9.

³⁰ Jim Ogg, “The role of pension policies in preventing old-age exclusion”, in *Social Exclusion in Later Life*, Kieran Walsh and others, eds., *International Perspectives on Aging series*, vol. 28 (Cham, Switzerland, 2021), p. 377.

³¹ <https://www.helpage.org/silo/files/keeping-our-dignity.pdf>.

³² Submission by the State of Palestine, p. 8.

³³ https://www.helpage.es/wp-content/uploads/2022/10/Informe-HelpAge-2022_-La-discriminacion-de-las-personas-mayores-en-el-ambito-laboral.pdf (in Spanish).

³⁴ Submission by El Salvador, p. 2.

³⁵ Submission by Germany, pp. 4 and 5.

³⁶ Submission by Singapore, p. 3.

인구는 35-39세 사이 인구보다 고용 가능성이 낮으며, 두 연령대 모두 남성보다 여성의 고용률이 더 낮은 것으로 나타난다.³⁷ 19개 유럽 국가의 자료에 따르면, 55-64세 사이 인구의 고용률은 5명 중 3명꼴(62.3%)이며, 장기실업률(12개월 이상)은 이 연령대에서 가장 높다.³⁸ EU 회원국 전체를 볼 때, 55-64세 사이 인구의 고용률은 60.4%로, 25-64세 사이 인구의 고용률(75.3%)보다 낮다. 특히 55-64세 사이 여성의 고용률은 약 절반 수준(54%)에 그치며, 동 연령대 남성의 고용률(67%)과 비교해도 낮은 수준이다.³⁹

37. 디지털 플랫폼 또한 노인의 구직 활동에 장애물이 될 수 있다. 조지아에서는 60세 이상 구직자들의 인식 부족과 제한된 인터넷 접근성으로 인해 국가에서 제공하는 구직 플랫폼에 대한 활용도가 낮은 것으로 나타났다.⁴⁰ 오스트리아는 노인의 기술 역량 강화를 위해 정보통신기술 교육을 무료로 제공하고 있다.⁴¹

38. 전 세계적으로 고령 노동자의 4분의 3 이상이 비공식 고용에 종사하고 있으며, 이들 대부분은 고령 여성이다. 비공식 고용 비율은 중년에 가까워지며 감소하다가 정년 이후 다시 증가 추세를 보이며, 특히 소득 창출의 필요성으로 인해 법정 은퇴 연령 이후에 두드러지게 증가하는 경향이 있다.⁴² 비공식 고용은 흔히 불법적으로 이루어지거나 노동 법규의 적용 대상에서 제외되어, 고령 노동자들이 충분한 법적 보호를 받지 못하거나 권리 구제에 있어 제약을 겪기도 한다.⁴³ 또한 이들은 정규 근로자와 달리 기여형 연금제도에 가입할 수 없어, 은퇴 이후 비기여형 제도에 의존하게 됨에 따라 빈곤 위험이 높아진다.

39. 고령 노동자는 노동시장 내 연령 차별에 자주 직면한다. 독일에서 실시된 최근 설문조사에 따르면, 65세 이상 응답자 3명 중 1명, 45세 이상 응답자 5명 중 2명이 노동시장 내에서 연령 차별을 경험했다고 답했다.⁴⁴ 채용 공고에도 연령차별적 언어가 포함되어 있거나, 연령 기반의 차별적인 내용을 담고 있는 경우가 있으며,⁴⁵ 특정 공고가 특정 연령대에게만 열려 고령자는 아예 지원하지 못하기도 한다.⁴⁶ 또한 법정 은퇴 연령을 넘긴 고령 노동자에게는 동등한 고용 조건이 보장되지 않는 경우도 많다. 예컨대, 이들에게는 단기 계약만 제안되는 사례가 있다.⁴⁷

40. 채용 시 연령 제한을 두는 것은 연령차별에 해당할 수 있으며, 고령자의 취업 기회를 차단하는 결과를 낳는다. 실제로 고소득 국가의 71%, 중소득 국가의 40%, 저소득 국가의 22%만이 채용 과정에서의 연령차별을 금지하고 있다.⁴⁸ 이로 인해 많은 고령자들이 단지 나이를 이유로 일부 일자리 공고에 지원할 기회조차 박탈당하고 있다.

41. 법정 정년 제도는 연령차별의 대표적인 형태로, 고령자의 고용 유지나 구직에 있어 주요한 장애 요인 중 하나로 작용한다. 오스트레일리아, 캐나다, 뉴질랜드, 그레이트브리튼 및 북아일랜드 연합왕국, 미국 등 법정 정년이 존재하지 않는 국가도 있지만, 특히 유럽을 중심으로 많은 국가들이 여전히 해당 제도를 유지 중이다. 예를 들어, 몰도바공화국에서는 근로자가 정년에도달하면 해고가 가능하다.⁴⁹ 또한 많은 국가가 여성의 정년을 남성보다 더 이르게 설정하며,⁵⁰

37 https://unece.org/DAM/pau/age/Policy_briefs/ECE-WG1-30.pdf

38 Submission by AGE Platform Europe, pp. 5 and 6; and AGE Platform Europe, *Barometer 2023: Empowering Older People in the Labour Market for Sustainable and Quality Working Lives* (2023), pp. 6, 7 and 11.

39 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_ERGAN_custom_5329995/default/table?lang=en&page=time:2021.

40 Submission by the national human rights institution of Georgia, p. 5.

41 Submission by Austria, p. 7.

42 ILO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update* (Geneva, 2023), p. 36.

43 Submission by Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, p. 2.

44 https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Umfraegen/2025_0324-Altersdiskriminierung-Kurzstudie.pdf?blob=publicationFile&v=3 (in German).

45 Submission by the national human rights institution of Georgia, p. 5.

46 중국에서는 35세 이하만 지원 가능하다는 조건이 명시된 구인 광고가 다수 존재하며, 인도 역시 공공 부문 채용 공고에 연령 제한을 적용하는 경우가 많다. <https://www.economist.com/china/2025/03/20/ageism-is-rampant-in-chinese-companies> 와 <https://rozgar.com/blog/age-limit-for-applying-for-government-jobs-for-different-posts>. 참조

47 https://www.age-platform.eu/sites/default/files/The_right_to_work_in_old_age-AGE_Platform_Europe_June2021.pdf.

48 WORLD Policy Analysis Center, "Age discrimination at work", fact sheet, February 2023, p. 2.

49 A/HRC/57/42/Add.2, para. 38.

50 https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/UNwomen_PolicyBrief03ProtectingWomensIncomeSecurityInOldAge-en.pdf.

그 대표적인 사례로 폴란드가 있다.⁵¹ 이는 성별과 연령에 따른 차별에 해당하며, 연금 수급액이 기여 기간과 연동되는 제도 하에서는 고령 여성의 연금 수준에 부정적인 영향을 미치게 된다. 현재 62개국에서 여성과 남성이 전액 연금을 수령할 수 있는 연령이 상이하여,⁵² 시간이 지남에 따라 여성에게 불리한 연금 격차를 초래할 수 있다.

42. 장애가 있는 고령자를 포함한 많은 고령자들은 직장 내 장애인 배려와 연령포용성 및 연령 다양성 결여로 인해 구직에 어려움을 겪을 수 있다. 고령 근로자에게는 유연한 근무 일정, 업무 재설계 또는 업무 강도 조정을 위한 직무 전환, 장애 친화적 근무환경, 업무 공유제 또는 단축 근무제 등이 필요할 수 있으나, 고용주에 따라 이러한 조건들이 제공되지 않을 수 있다. 직장 내 연령 포용 정책의 모범 사례로, 영국의 방송사 Channel 4가 2019년에 도입한 완경기 정책을 들 수 있다. 해당 정책에 따라 완경기 여성 직원은 책상용 선풍기, 조용하고 시원한 업무 공간, 건강 진단, 유연근무제, 그리고 업무 중 예기치 못한 증상 발현 등 완경 증상으로 인한 불편에 따라 유급 휴가를 요청할 수 있다.⁵³

D. 노인을 위한 사회보장

1. 가용성

43. 코로나19 팬데믹은 기존의 불평등을 더욱 심화시켰다. 예를 들어 브라질에서는 전체 노인의 23.7%가 소득의 큰 감소 또는 전면적인 상실을 경험했다. 팬데믹 이전에 일하고 있었던 노인들만을 기준으로 하면, 이 수치는 36.4%까지 증가한다.⁵⁴ 나이지리아도 팬데믹으로 인해 빈곤이 심화되었으며, 특히 농촌 지역에 거주하거나 긴급 상황에 처한 노인들이 해당 위기로 인해 경제적 어려움에 더욱 취약한 상태에 놓이게 되었다.⁵⁵

44. 환경 훼손은 취약한 노동 집단에 가장 큰 영향을 미치며, 그 영향은 여성, 이주민, 청년, 원주민 및 부족 공동체 구성원, 빈곤층, 장애인 등과 같은 취약 계층 노동자들이 퇴직연금에 가입하지 못한 채 노년기에 진입하는 경우 더욱 심화될 것이다.⁵⁶ 또한 기후변화는 국가의 국내총생산(GDP)을 감소시키고, 사회보장제도에 투입할 공공 재정의 가용성을 줄인다. 한편, 연기금은 탄소 배출이 많은 자산에서 탄소 배출이 적은 자산으로 투자를 전환하거나, 기업이 탄소발자국을 줄이도록 기업 정책에 영향력을 행사하는 방식으로 주요 주주로서의 역할을 수행할 수 있다.⁵⁷

45. 폭염과 같은 자연재해 시, 보건 당국은 실내에 머물거나, 근무 시간을 조정하거나, 휴식을 취할 것을 권고한다. 그러나 고령의 비공식 부문 종사자들은 그러한 조치를 따를 경제적 여유가 없는 경우가 많아, 건강에 중대한 위협이 될 수 있다.⁵⁸

46. 코로나19 팬데믹으로 촉발된 세계 경제 위기는 노인의 삶의 질과 소득에 심각한 타격을 주었다. 10개국을 대상으로 한 연구에 따르면, 노인은 소득 창출의 기회를 찾는데 더 큰 어려움을 겪었고, 생활비 상승으로 인해 저축을 소진하는 경우가 많았다. 사회보장제도만으로 기본적인 필요를 충족할 수 없어 가족이나 이웃의 지원에 의존하는 노인들도 있었다.⁵⁹

⁵¹ Submission by the national human rights institution of Poland, p. 5.

⁵² World Bank, *Women, Business and the Law 2024* (Washington, D.C., 2024), p. 36.

⁵³ Vanessa Loh, Kate O'Loughlin and Nate Zetna, "Job design for age-inclusive workplaces", *The Multigenerational Workforce: Managing Age and Gender at Work*, Marian Baird, Myra Hamilton and Alison Williams, eds. (Singapore, Palgrave Macmillan, 2024), pp. 160, 167, 170, 171 and 176.

⁵⁴ Submission by Brazil, p. 5.

⁵⁵ A/HRC/54/26/Add.1, para. 39.

⁵⁶ https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_645572.pdf.

⁵⁷ ILO, *World Social Protection Report 2024–26*, pp. 186 and 187.

⁵⁸ Submission by Amnesty International, p. 7.

⁵⁹ https://www.helpage.org/wp-content/uploads/2023/06/Things-have-just-gotten-worse_Report.pdf.

47. 사회보장제도는 향후 인구구조적·경제적 변화를 고려하여 지속가능한 형태로 마련되어야 한다. 전 세계 60세 이상 인구는 1995년 5억 4,100만 명에서 두 배 이상 증가하여 2025년 12억 명에 이르렀다. 나아가 2050년에는 59세 이상 인구가 약 21억 명에 달하고, 이들 중 대부분은 개발도상국에 거주할 것으로 전망된다. 출생 시 기대수명은 2025년 73.4세에서 2050년에는 77.4세로 약 4년 증가할 것으로 보인다. 또한 2030년대 중반까지 80세 이상 노인의 수가 1세 미만 영아의 수를 넘어설 것으로 예상된다.⁶⁰

48. 향후 수명 연장에 따라 연금 수령과 기타 사회보장 조치의 운영도 연장되어야 하며, 이를 위해 더 많은 재정이 투입되어야 할 것이다.⁶¹ 따라서 각국은 자국의 사회보장 제도를 재정적으로 뒷받침하기 위해 더 많은 자원을 동원해야 하며, 이는 인플레이션 대응을 위한 단기적 조정이나 경기 부양을 위한 재정 여력을 제한하는 결과를 초래할 수 있다.⁶²

49. ILO가 검토한 222개 국가 및 지역 중 대다수(213개국)가 하나 이상의 연금제도를 통해 정기 노후연금을 제공하고 있다. 이들 중 119개국은 기여형과 비기여형 제도를 혼합 운영하며, 86개국은 기여형 제도만을, 8개국은 비기여형 제도만 운영 중이다.⁶³

50. 연금제도는 고정금액을 지급하는 형태가 많으나, 이는 물가와 생활비 상승에 맞추어 조정되어야 한다. 그러나 ILO가 검토한 대부분의 연금제도는 생활비나 물가 상승률에 따라 연금을 조정하는 연동(indexation) 방식이 아닌 임의적인(ad hoc) 방식으로 조정하고 있는 실정이다. 이러한 방식은 특히 물가 상승이 지속되는 현 경제 환경에서 노인이 적절한 생활수준을 누릴 권리를 위협한다.⁶⁴ 일부 연동 방식이 존재하는 경우에도, 생활비 상승을 충분히 상쇄하기에 미흡한 수준에 그치고 있다.⁶⁵

2. 적정성

51. 노인 빈곤을 효과적으로 감소시켜야 할 사회보장제도가 실제로는 제 역할을 해내지 못할 때가 많다. 바하마를 그 예로 들 수 있다.⁶⁶ 다른 국가 방문과 조사에서 노인들은 노후수당이 의료비 지출로 전액 소진되어 빈곤 완화에 충분하지 않다고 독립전문가에게 밝힌 바 있다. 일부 사례에서는 노후수당이 월 최저임금의 10% 수준에 불과하기도 했다.⁶⁷

52. 저소득층은 일반적으로 기여형 연금제도를 통해 제공받는 사회보장 수준이 낮고, 빈곤에 놓일 위험이 더 크며, 비기여형 수당에 의존할 수밖에 없는 경우가 많다. 이들은 더 오랜 기간 노동을 지속하고, 공식 노동시장 내 취업 기회를 찾기 어려워 비공식 부문에서 착취에 가까운 노동을 감내하는 경우도 많다.

53. 사회보장제도는 빈곤 완화에서 나아가 노인의 기본적인 필요를 충족할 수 있어야 한다. ILO의 「사회보장(최저기준) 협약」(1952년 제102호) 및 「장애·노령·유족 급여 협약」(1967년 제128호)은, 30년 이상 제도에 가입한 경우 이전 소득의 최소 40-45% 수준의 연금을 수령해야 한다고 규정하고 있다. 그러나 ILO가 137개국의 233개 기여형 연금제도를 분석한 결과, 평균 연금 수준은 해당 국가의 평균 임금의 43%에 불과하며, 최저 수령액은 최저임금의 32.7% 수준에 머물고 있다. 조세로 운영되는 비기여형 연금은 이보다 더 우려스러운 수준이다. 79개국의 100개 제도를 분석한 결과, 평균 연금은 최저임금의 27.7%, 최저 수령액은 20.4%에 불과했다. 또한 38개국이 국가 빈곤선에 미치지 못하는 최저 연금을 지급하고 있는 것으로 드러났다.⁶⁸

⁶⁰ United Nations Inter-Agency Group on Ageing, “Joint advocacy brief”, 10 February 2025, p. 5.

⁶¹ Joint submission by the Development Observatory Research Centre and the Faculty of Medicine, University of Costa Rica, p. 5.

⁶² ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2025* (Geneva, 2025), p. 15.

⁶³ ILO, *World Social Protection Report 2024–26*, p. 170.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 181 and 182.

⁶⁵ Submission by AGE Platform Europe, pp. 7 and 8.

⁶⁶ Submission by The Bahamas, p. 3.

⁶⁷ A/HRC/57/42/Add.1, para. 39. See also A/HRC/54/26/Add.2, para. 33.

⁶⁸ World Social Protection Report: 2024–26, pp. 180 and 181.

54. 저임금 노동에 종사하거나 경력이 단절된 경우, 연금 수준이 노후 생계, 특히 여성의 생계의 필요를 충족하지 못하는 수준에 이를 때가 많다. 건강 문제나 장애가 있는 노인의 경우, 돌봄과 지원에 대한 본인 부담 비용이 높을 가능성이 커 그 영향은 더욱 심각하다.⁶⁹

55. 사회보장제도의 국가 간 이식성(cross-border portability)은 중요한 노인 관련 사안이다. 타국의 연금 또는 다른 사회보장제에 가입한 이주노동자는 자국으로 돌아간 뒤 해당 급여의 수급이 제한될 수 있다. 또한, 특히 서류 미비 이주민의 경우, 도착국의 사회보장제에 접근할 수 없어 보험료를 납부하거나 급여 수령이 불가능한 경우도 발생한다.⁷⁰ 예를 들어 에스토니아에서는 본국에서 받는 연금이 에스토니아의 국가연금 기준에 미달하는 외국인에게 그 차액을 보전하는 지원금이 제공된다.⁷¹

3. 접근성

(a) 보장률

56. ILO의 「세계 사회보장 보고서 2024–2026(World Social Protection Report 2024–2026)」에 따르면, 전 세계 정년 이상 인구의 5명 중 4명(79.6%)이 기여형 또는 비기여형 연금을 수급하고 있지만, 그 비율은 지역 및 소득 수준별(고소득, 상위 중간소득, 하위 중간소득, 저소득 국가)로 큰 차이를 보인다. 기여 기반 연금은 법정 정년 이상 여성의 약 절반(49.2%)과 같은 연령 그룹의 남성 중 3분의 2(63.2%)가 수급하고 있으며, 조세 재원 기반의 비기여형의 경우, 정년 이상의 남성 3명 중 1명(34.2%)과 여성 4명 중 1명(26.9%)이 수급자로 나타났다. 그러나 연금 수급자라고 해서 노후의 필요가 충분히 충족되는 것은 아니다. 정년 이상 전 세계 인구 중 1억 6,500만 명은 여전히 연금 수급을 하지 못하고 있다. 또한, 사회보장제도의 대상임에도 불구하고 빈곤에 처한 노인 역시 상당수 존재한다.⁷² 예컨대, 에티오피아에서는 60세 이상 인구 중 노후연금 수급자의 비율이 7.3%에 불과하며, 이 중 여성은 전체의 10%에 지나지 않는다.⁷³

57. 전 세계 경제활동인구 중 법적 연금 보장을 받는 비율은, 의무적 기여형 연금제도 가입자 5명 중 2명(39.4%)에 불과하며, 이 중 여성의 보장률(32.6%)은 남성(46.3%)보다 낮다. 자발적 기여 기반 연금 제도 가입자의 보장률은 10명 중 1명(12.0%) 수준이며, 비기여형 연금제도에 따른 법적 보장 수급 비율은 전체의 44%에 이른다. 이러한 법적 보장 대상자들은 정년에 도달했을 때 연금 수급의 자격이 주어진다.⁷⁴

58. 실질 보장률을 살펴보면, 전 세계 노동 인구 5명 중 3명(58.5%)만이 연금제도에 기여하고 있으며, 경제활동 연령 인구 전체를 기준으로 했을 때 그 비율은 35%에 불과하다. 특히 기여연금 가입 비율은 저소득 국가에서 매우 낮아, 전체 노동인력 중 7.3%, 경제활동연령인구 중에서는 4.8%를 기록했다. 이러한 낮은 기여율로 인해 많은 노인이 퇴직 후 기여형 연금을 받지 못하고, 비기여형 연금이나 가족, 이웃, 자선 단체의 지원에 의존하게 된다.⁷⁵ 이는 정년 이후 취업 기회가 제한된 현실과 맞물려 빈곤 위험을 더욱 심화시키는 요인이 된다.⁷⁶

⁶⁹ AGE Platform Europe, “The right to work in old age: how the EU Employment Framework Directive still leaves older workers behind”, March 2021, p. 9.

⁷⁰ Robert Holzman and Jaques Wels, “Status and progress of cross border portability of social security benefits”, IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series, No. 11481 (April 2018), pp. 12–16.

⁷¹ Submission by the national human rights institution of Estonia, p. 7.

⁷² ILO, *World Social Protection Report 2024–26*, pp. 54, 175–177, 180 and 194.

⁷³ <https://www.helpage.org/silo/files/ethiopia-addressing-the-food-fuel-and-finance-crisis-policy-brief.pdf>.

⁷⁴ ILO, *World Social Protection Report 2024–26*, pp. 171–173.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 173–175.

⁷⁶ Submission by Jan Marie Fritz (entitled “Mandatory retirement of older adults: notes from Iceland”), p. 5.

59. 농촌 지역의 노인 여성은 자원에 대한 동등한 접근을 보장받지 못하는 경우가 많다.⁷⁷ 빈곤 노인, 특히 비공식 부문에 종사했거나 신분이 불분명한 이들은 연금제도에서 완전히 배제될 수 있다.⁷⁸ 수당을 받지 않거나 수급 자격이 없는 노인은 종종 자선 단체나 비영리 조직의 지원에 의존하게 된다.⁷⁹ 엘살바도르에서는 노인을 위한 통합 국가위원회(Comprehensive National Council for Older Persons)가 쉼터를 운영하며, 노인을 위한 주거, 식사, 의료서비스뿐 아니라 전문적인 돌봄까지 제공하고 있다.⁸⁰

(b) *적격성*

60. 연금제도의 최저 기여 연수는 연금 납부를 생애 후반기에 시작한 고령 근로자들에게 장벽으로 작용할 수 있다. 예를 들어 방글라데시에서 새로 도입된 연금제도는 최소 10년 이상 보험료를 납부한 사람에게만 수급 자격을 부여하며, 과거 납부 이력이 없는 50세 이상 근로자가 이러한 요건을 충족하기란 쉽지 않다.⁸¹ 또한, 장애, 돌봄 의무, 출산, 비공식 노동 등으로 인해 근로 경력이 자주 단절된 이들은 이러한 기여형 연금의 수급 요건을 충족하기에 제약이 따르는 경우가 많다.⁸²

61. 자격 요건을 충족했다라도, 예산 제약으로 수혜자 수가 제한되어 수당 지급이 어려운 경우도 있다.⁸³ 도미니카공화국의 경우, 노인의 연금 수급 자격 관련 정보를 포함한 데이터베이스를 구축하여 각 노인이 어떤 급여를 받을 수 있는지 식별할 수 있도록 하고 있다.⁸⁴

62. 또한, 여러 국가의 노인들은 독립전문가에게 예상보다 낮은 연금을 받거나, 별다른 설명 없이 지급이 지연된다고 토로했다. 고용주가 연금 납부 의무를 이행하지 않을 때도 있으며, 개인 납부 이력에 대한 기록이 누락되거나 확인이 어려운 경우도 존재한다.⁸⁵

(c) *납부 능력*

63. 비공식 부문의 저임금 근로자로서 경력단절이 빈번한 사람들과 이들 중 특히 여성, 이주민, 장애인은 공적 또는 사적 기여형 연금제도에 보험료를 납부할 여력이 없을 수 있다. 공식 부문 내 구직 제한으로 자영업에 종사하는 노인 또한 연금 납부 능력이 부족하거나 공적 연금제도에서 배제되는 경우가 있다. 일부 국가들은 물가 상승 대응을 위해 기여형 연금의 납부율을 인상하였다. 그 결과, 근로자가 전체 납부액의 과도한 비율을 부담하게 되는 사례가 일부 발생하였는데, 이는 1952년 제정되어 68개국에 비준한 ILO의 「사회보장(최저기준) 협약」(제102호)에 위배된다. 해당 협약은 근로자의 개인 부담금이 전체 보험료의 50%를 넘지 않을 것을 규정하고 있다.⁸⁶

(d) *참여와 정보*

64. 많은 노인들이 수급 자격이 있는 사회보장 급여를 신청하지 않는 경우가 많은데, 이는 특히 농촌 지역에서 주로 정보와 인식 부족으로 인해 발생한다. 수급 자격에 대해 알고 있더라도, 복잡한 절차, 서류 요건, 관료적 장벽 등으로 인해 신청을 꺼리기도 한다.⁸⁷ 여러 국가에서는 노인 단체나 지방 자치 단위의 세대 간 자조 모임이 인권 및 급여 수급 권리에 대한 인식을 제고하는 역할을 하고 있다.⁸⁸

⁷⁷ General Assembly resolution 76/140, para. 2 (t)

⁷⁸ A/HRC/54/26/Add.3, para. 39.

⁷⁹ A/HRC/54/26/Add.2, para. 33.

⁸⁰ Submission by El Salvador, p. 4.

⁸¹ A/HRC/54/26/Add.2, para. 41.

⁸² Ogg, “The role of pension policies in preventing old-age exclusion”, p. 376.

⁸³ A/HRC/54/26/Add.2, para. 33.

⁸⁴ A/HRC/54/26/Add.3, para. 41.

⁸⁵ A/HRC/57/42/Add.1, paras. 33 and 39.

⁸⁶ https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/adequacy_and_sustainability_of_pension_systems_in_the_context_of_demographic_ageing_en.pdf.

⁸⁷ Submissions by Droits Devant, pp. 4 and 5; and Gramin Vikas Vigyan Samiti (GRAVIS), p. 4.

⁸⁸ Submission by HelpAge International, p. 5.

65. 사회보장 급여나 신청 절차에 대한 정보가 디지털 방식으로만 제공될 경우, 노인들은 또 다른 어려움에 직면할 수 있다. 에스토니아의 경우, 65-74세 인구 중 55%만이 컴퓨터를 사용하고, 인터넷 사용률도 65%에 그친다.⁸⁹ 이러한 상황은 디지털 기술, 기기 또는 인터넷 접근성이 부족한 노인들이 사회보장 접근 측면에서 소외될 위험을 초래한다.

66. 또한, 사회보장 급여가 인권에 기반한 정당한 권리라는 인식이 부족하여, 수급에 대한 수치심이나 사회적 낙인을 우려해 신청을 꺼리는 노인도 있다.

(e) **물리적 접근**

67. 노인은 연금 접근에 있어 여러 가지 어려움을 겪는다. 방문 수령이 전제되는 경우 특히 외딴 지역에 거주하는 노인, 원주민에게 여행 비용 부담을 초래하며, 강도나 교통사고의 위험에도 노출될 수 있다. 또한 장애나 거동의 불편함으로 이동 자체가 어려운 경우도 있다. 은행 카드를 통해 급여를 인출하는 방식은 인근 현금인출기를 사용할 수 있고, 문자 해독이 가능한 노인들에게는 절차 간소화의 이점이 있지만, 문해력이 낮거나 농촌에 거주하는 노인들에게는 오히려 소외 위험을 높일 수 있다.⁹⁰ 일부 국가에서는 고령의 수급자들이 수시간에서 심지어 수일간 수급을 대기해야 하는 경우도 있다.⁹¹ 페루에서는 강 주변 외딴 지역사회를 방문하는 선박이 비기여형 노후수당 지급을 포함한 지방정부 서비스를 제공한다.⁹²

68. 방글라데시의 노인들은 모바일 현금이체 애플리케이션을 통해 급여를 수령하고 있다. 이는 인터넷 접속 환경이 양호한 지역이나 모바일 기기를 보유 및 사용 가능한 노인에게는 우수한 관행이나, 문해력이 낮거나 인터넷 또는 모바일 기기 접근이 어려운 이들을 배제할 위험이 있다.⁹³ 한편, 디지털 방식의 연금 지급이 이루어지는 케냐는 디지털 문해력 워크숍을 통해 노인의 디지털 역량 강화와 인식 제고를 도모하고 있다.⁹⁴

E. 삶의 현장에서 나타나는 교차적 차별

1. 노인 여성

69. 고령화와 젠더의 교차 지점에 관한 보고서에서, 독립전문가는 여성이 생애 전반에 걸쳐 차별을 겪는 현실과 이것이 노인 여성의 사회보장 향유권에 미치는 영향을 지적했다.⁹⁵ 여성은 남성보다 노동시장 참여율이 낮고⁹⁶, 남성보다 낮은 임금을 받을 때가 많다(성별 임금 격차). 2023년 기준, 146개국의 성평등 점수는 약 68.5%로, 이는 남성이 버는 1달러당 여성은 평균 68.5센트를 번다는 의미이다. 지역별 성평등 점수는 유럽 75.0%, 북미 74.8%, 라틴아메리카 및 카리브해 74.2%, 동아시아 및 태평양 69.2%, 중앙아시아 69.1%, 사하라 이남 아프리카 68.4%, 남아시아 63.7%, 중동 및 북아프리카 61.7%로 나타났다.⁹⁷ 유럽에서는 특히 55-64세 연령대에서 성별 임금 격차가 가장 크다.⁹⁸ 저임금은 낮은 기여형 연금 수령으로 이어져, 결국 노년기 빈곤의 위험을 높인다.

70. 여성은 남성보다 시간제 근무를 할 가능성이 높으며, 이는 연금 납입액에 영향을 주거나 노후 대비용 저축 여력의 감소를 초래한다. 유럽에서는 55-64세 여성의 32.7%가 시간제로 근무하는

⁸⁹ Submission by the national human rights institution of Estonia, p. 4.

⁹⁰ A/HRC/57/42/Add.1, paras. 40 and 41.

⁹¹ A/HRC/54/26/Add.1, para. 40.

⁹² A/HRC/57/42/Add.1, para. 42.

⁹³ A/HRC/54/26/Add.2, paras. 37–39.

⁹⁴ Submission by HelpAge International, p. 5.

⁹⁵ A/76/157, paras. 21–35.

⁹⁶ ILO, *World Social Protection Report 2024–26*, p. 178.

⁹⁷ World Economic Forum, *Global Gender Gap 2024: Insight Report* (Geneva, 2024), pp. 20–27.

⁹⁸ Submission by AGE Platform Europe, pp. 6 and 9. See also AGE Platform Europe, *Barometer 2023*, p. 24.

반면, 같은 연령대의 시간제 근무 남성은 8.6%에 불과하다.⁹⁹ 여성의 연금 기여를 역시 남성보다 낮은 경향을 보인다. 경제활동인구 중 기여형 연금에 가입한 여성은 29.1%인 반면, 남성은 40.9%에 이른다.¹⁰⁰

71. 노인 여성이 받는 연금 수준은 대체로 남성보다 낮으며, 이를 흔히 ‘성별 연금 격차(gender pension gap)’라 부른다. 전 세계적으로 이 격차는 약 30-40%로 추산된다.¹⁰¹ 여성의 연금 보장을 또한 남성보다 낮다. 예를 들어, 라틴아메리카 및 카리브해 국가에서 여성의 노후연금 보장률은 남성의 절반에도 미치지 못하며, 사하라 이남 아프리카 대부분의 국가에서도 보장률이 극히 낮은 수준에 머물고 있다. 이집트와 요르단에서는 남성이 연금을 받을 가능성이 여성보다 약 78배 높다.¹⁰² 오스트리아에서는 ‘투명한 연금의 미래(Transparent Pension Future)’ 프로젝트를 통해 성별 연금 격차에 대한 인식을 제고하고, 여성 노인의 경제적 자립을 지원하고 있다.¹⁰³

72. 여성은 남성보다 경력 단절을 더 자주 경험하며, 이는 돌봄 책임, 출산 등의 요인에 기인한다.¹⁰⁴ 유럽의 비공식 무급 돌봄제공자 중 70%가 여성이며, 그중 50-64세 여성의 돌봄 비율이 가장 높다. 이러한 현상은 앞서 언급된 성별 격차를 심화시키는 주요 요인이다.¹⁰⁵ 전 세계 31개국의 평균을 살펴보면, 고령 여성은 하루 평균 4.3시간을 무급 돌봄 및 가사노동에 할애한다.¹⁰⁶

2. 장애 노인

73. 장애를 가진 노인들은 빈곤에 처할 위험이 매우 높다. 이들은 이동 보조기기, 보조 장비, 개인 지원, 접근 가능한 교통수단의 부재 등 장애로 인한 추가 비용 발생으로 장애가 없는 노인보다 지출 수준이 높다. 또한, 장애인은 비공식 고용 및 낮은 고용률로 인해 연금제도에 기여하는 비율이 비장애인보다 낮은 경향이 있다. 그 결과, 기여형 연금이 아닌, 해당 제도가 존재하는 경우에 한해 기여형 연금보다 급여 수준이 낮은 비기여형 연금에만 의존하게 되는 경우가 많다.¹⁰⁷

74. 일부 국가에서는 연금을 수령하는 노인은 장애 급여 대상에서 제외된다. 즉, 노후연금과 장애급여의 동시 수급을 금하거나,¹⁰⁸ 장애급여가 취업자에게만 제공되거나 특정 연령 미만의 대상자에게만 지급되는 제도를 운영한다.¹⁰⁹ 노년기에 장애를 얻게 된 경우, 이는 노화로 인한 자연스러운 현상으로 간주되어 장애로 인정되지 않기도 한다.¹¹⁰ 2020년 기준, 중증 장애인 중 장애급여를 수령한 비율은 전 세계적으로 34%에 불과했다.¹¹¹

⁹⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=612325#:~:text=It%20provides%20information%20about%20the%20trends%20in%20part-time,presented%20at%20EU%20level%20and%20by%20EU%20country>.

¹⁰⁰ ILO, *World Social Protection Report 2024–26*, p. 178. The percentages are calculated on basis of the global working-age population.

¹⁰¹ <https://www.weforum.org/stories/2024/10/what-is-the-gender-pensions-gap-and-what-can-we-do-about-it/>.

¹⁰² United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), *Progress of the World's Women 2015–2016: Transforming Economies, Realizing Rights* (New York, 2015), pp. 147–149.

¹⁰³ <https://www.trapez-frauen-pensionen.at/en/>.

¹⁰⁴ UN-Women, *Progress of the World's Women 2015–2016*, pp. 149 and 150.

¹⁰⁵ <https://cdn.who.int/media/docs/librariesprovider2/euro-health-topics/child-health/caregiving-impacts-on-unpaid-informal-carers-health-and-well-being---a-gender-perspective.pdf>.

¹⁰⁶ Submission by HelpAge International, p. 4. Fiona Samuels and others, *Between Work and Care: Older Women's Economic Empowerment* (Overseas Development Institute, 2018), pp. 29 and 30.

¹⁰⁷ A/74/186, paras. 39–41.

¹⁰⁸ Submission by the national human rights institution of Georgia, p. 7.

¹⁰⁹ <https://www.ssa.gov/disability> & <https://www.servicesaustralia.gov.au/non-medical-rules-for-disability-support-pension?context=22276>.

¹¹⁰ A/74/186, para. 42.

¹¹¹ A/79/372, para. 13.

3. 토착민 또는 소수민족 노인

75. 원주민과 신티(Sinti) 및 로마(Roma) 등의 소수 민족에 속한 노인들은 낮은 고용률로 인해 기여형 연금에 접근하기 어려우며, 이러한 불평등은 생애 전반에 걸쳐 누적된다.¹¹² 이들은 비공식 부문에 종사할 가능성이 더 높으며 그 결과, 비기여형 연금에 의존하거나 어떠한 연금제도에도 접근할 수 없는 경우가 많다.

4. 성소수자(LGBTIQ+) 노인

76. 대부분의 국가에서 동성 부부는 법적 관계로 인정되지 않아, 이성 부부에게 제공되는 고용 관련 혜택을 받을 수 없거나, 배우자의 재산 상속권을 거부당하는 경우가 많다. 또한 동성 부부는 세제상의 불평등과 이성 부부보다 낮은 연금 수급액, 직장 내 차별 등을 겪는 경우도 흔하다. 에스토니아에서는 전체 LGBTIQ+ 인구의 12%가 직장에서 또는 구직 과정 중 차별을 경험한 바 있다.¹¹³ 노인 LGBTIQ+ 인구는 공식 노동부문 내에서 과소대표되어 있으며, 그 결과 기여형 연금제도에 대한 접근 역시 제한적이다.¹¹⁴

5. 노인 난민

77. 고령의 난민들은 법적 보호와 경제적 자원이 제한된 상황에 처할 때가 많고, 본국의 가족 및 사회적 관계로부터 단절과 그로 인한 불이익을 경험하게 된다. 이들은 체류국의 사회보장제도 혜택을 받을 수 없거나 이동의 제약으로 인해 구직 또는 본국의 연금 수급 자격을 확보하기 위한 행정 절차나 의료 심사를 완료하는데 어려움을 겪는다.¹¹⁵

6. 무력분쟁 상황속의 노인

78. 무력분쟁 상황에서 생활비 상승과 인플레이션에 맞게 사회보장제도가 조정되지 않을 경우 노인의 빈곤 위험은 더욱 커진다. 또한, 분쟁 지역의 노인들은 연금 수령이나 인출, 또는 은행카드 사용에도 어려움을 겪는다.¹¹⁶

7. 이주 노인

79. 해외에서 일한 뒤 본국으로 돌아온 노인들은 기여형 연금 가입에 어려움을 겪을 수 있으며, 이로 인해 비기여형 제도에 의존하는 경우가 많다.¹¹⁷ 이들은 가족 부양을 위해 본국에 송금함으로써 국가 예산에 기여하지만, 이러한 송금은 사회보장제도 상의 공식적인 기여로 인정되지 않는다. 수입의 상당 부분을 가족에게 송금함으로써 본인의 노후를 위한 저축 여력은 줄어들고, 이는 노년기 빈곤 위험을 크게 높이는 결과로 이어질 수 있다.

80. 해외 근로를 지속중인 고령의 이주민들은 때때로 체류국 내 사회보장제도 접근을 거부당하곤 한다.

81. 영국에서 실시된 한 연구에 따르면, 65-70세 사이의 이주민 약 3명 중 1명은 여전히 근로 중이며, 50세 이상의 이주민 5명 중 1명은 자영업에 종사하고 있다. 은퇴한 이주민 중 거의 절반은 건강 문제로 일을 그만두었으며, 50세 이상의 이주민 4명 중 1명은 자신의 건강 상태를 '보통' 또는 '나쁨'으로 보고했다.¹¹⁸

¹¹² A/HRC/57/42/Add.2, para. 33.

¹¹³ Submission by the national human rights institution of Estonia, p. 7.

¹¹⁴ A/HRC/57/42/Add.1, para. 30.

¹¹⁵ The conference room paper of the Open-ended Working Group on Ageing, entitled “Substantive inputs on the focus area ‘social protection and social security (including social protection floors)’”, 27 March 2019, para. 28, available at https://social.un.org/ageing-working-group/documents/tenth/A_AC.278_2019_CRP.3.pdf.

¹¹⁶ OHCHR “The human rights situation of older persons in Ukraine in the context of the armed attack by the Russian Federation”, briefing paper, May 2023, paras. 27–38.

¹¹⁷ A/HRC/57/42/Add.2, para. 33.

¹¹⁸ AGE Platform Europe, *Barometer 2023*, p. 25.

8. 국내 실향민 노인

82. 국내 실향민 노인과 국내 이주민들은 종종 신분 증명을 할 수 없거나 사회보장 수급 청구를 원적지(home district)에서만 해야 하는 제도적 제약으로 인해 사회보장제도에서 배제되곤 한다.¹¹⁹

83. 캠프에 거주하는 국내 실향민 노인들은 정규 노동시장에 접근하기 어려워 일용직이나 기타 비공식 부문에서 일하게 되는 경우가 많으며, 이는 노후 사회보장권의 향유에 영향을 준다. 이들은 구직 과정에서 연령차별을 경험했음을 보고했다.¹²⁰ 독립전문가와의 인터뷰에서 국내 실향민 노인들은 사회보장급여에 대한 접근성이 전무했음을 밝혔다.¹²¹

F. 결론

84. 전 세계적으로 노인의 사회보장권과 노동권의 온전한 향유에는 여전히 심각한 장벽이 존재한다. 국제 및 지역 차원의 법적 체계가 해당 권리를 보장하고 있음에도 불구하고, 노인들은 현실에서 심각한 격차와 불평등을 경험하고 있다. 특히 여성, 장애인, 이주민, 원주민, 소수민족, 성소수자, 난민, 국내 실향민 등 교차 차별을 겪는 이들이 받는 부정적 영향은 더욱 심각하다.

85. 생애 전반에 걸쳐 축적된 구조적 불평등은 노년에 이르러 더욱 뚜렷이 나타난다. 교육, 공식 노동시장 진입, 돌봄 책임, 연금제도 납부 기회에서의 차별은 노인의 소득보장을 위협하며, 성별 임금 격차와 불균등한 돌봄 책임, 반복된 경력 단절(특히 공식 부문 내)은 낮은 수준의 연금 또는 무연금 상태로 이어진다. 이로 인한 성별 연금 격차는 평생에 걸쳐 여성의 경제적 불이익을 고착화시킨다.

86. 사회보장제도는 대부분의 국가에서 노인의 필요를 제대로 충족하지 못하고 있으며, 특히 급여 수준의 적정성과 제도 접근성이 주요 문제로 지적된다. 취약계층이 마주하는 구조적 장벽과 더불어, 연금이 충분한 생활수준을 보장하기에 턱없이 부족한 경우가 많아, 많은 노인들이 가족이나 자선단체에 의존하고 있는 실정이다. 물가 상승에 따라 연금을 조정하기 위한 연동 장치는 아예 존재하지 않거나, 실질적인 효과를 발휘하지 못하는 경우가 많다.

87. 노동시장 내 노인에 대한 구조적인 차별이 지속되고 있으며, 정년제도는 노인에 대한 편견을 강화한다. 그 결과, 많은 노인이 근로의 지속을 희망하거나 적정 생활 수준의 유지를 위해 일이 필요함에도 불구하고 노동시장에 잔류 또는 재진입할 수 없게 된다.

88. 독립전문가는 사회보장이 자선이나 특혜가 아닌 인권임을 강조하고자 한다. 비슷한 맥락에서, 노후의 노동권 역시 존중과 지원의 대상이다. 사회보장 시스템의 가용성과 적정성 및 접근성을 보장하고 노동시장 내 연령주의를 해소하기 위한 노력은 회원국의 인권 의무 이행에 필수적이다. 또한, 관련 법규와 정책의 설계, 시행 및 모니터링에 노인 당사자들이 유의미한 참여가 필요하다.

89. 노인을 사회의 부담으로 바라보는 담론을 버리고 이들을 권리의 보유자이자 사회에 기여하는 소중한 구성원으로 인식하기 위한 패러다임의 전환이 시급하다. 나아가 회원국들은 노인의 다양성을 인식하고 노인 문제에 대한 획일적 접근의 무효성을 인정해야 할 것이다. 나이듦에 대한 인권 기반의 교차적이며 생애 주기적 접근만이 노년의 존엄과 자율성, 평등을 보장할 수 있는 방법이다.

¹¹⁹ <https://www.developmentpathways.co.uk/wp-content/uploads/2018/05/DFAT-Social-exclusion-and-access-to-social-protection-schemes-3.pdf>.

¹²⁰ Submission by Amnesty International, pp. 6-8.

¹²¹ A/HRC/54/26/Add.1, para. 68.

G. 제언

90. 독립전문가는 주요 의무 주체인 회원국 정부와 시민사회 및 평등 관련 기구, 국가인권기구를 포함한 기타 이해관계자들에게 각자의 임무 수행과 관련한 제언을 아래와 같이 제공하는 바이다.

1. 법적 및 정책적 체계

91. 회원국들은 노인의 사회보장권 및 노동권과 관련한 국제 인권 조약을 비롯하여 노인인권 보호를 위한 지역 협약과 의정서를 비준 및 실행해야 한다. 아울러, 노인의 사회보장권과 노동권의 보장과 연령 기반 차별의 명시적 금지 조항을 각국의 법체계에 포함시켜야 한다.

92. 기존 규범의 이행력을 강화하고, 남아 있는 입법적 공백을 해소함으로써 노인의 동등한 사회보장권의 향유와 노동시장 접근권을 보장해야 한다.

93. 회원국은 노인의 사회보장권과 노동시장에 대한 평등한 접근을 보장할 수 있도록 관련 법률, 정책, 프로그램을 개발하고 재정을 지원하며 그 이행을 추진해야 한다.

94. 회원국은 기존 법체계 및 정책에서 연령주의적 조항을 삭제하고, 특히 노동시장과 사회보장제도 접근에 있어 연령에 기반한 차별을 해소할 수 있는 법과 정책을 마련해야 한다.

95. 회원국은 노인을 권리의 주체로 인식하는 패러다임 전환을 촉진하기 위한 노력을 지지해야 하며, 사회보장제도의 수혜가 모든 노인에게 보장되어야 하는 인권임을 명확히 제시해야 한다.

96. 제58차 인권이사회 결의안 58/13의 채택에 따라, 인권이사회는 노인인권의 증진과 보호를 위한 법적 구속력이 있는 문서를 마련하고자 개방형 정부간 실무그룹(open-ended intergovernmental working group)을 설립하기로 결정하였다. 회원국은 이러한 구속력 있는 국제 조약의 제정 과정을 적극 지지하고, 해당 문서가 모든 노인의 다양성을 포괄하는 사회보장권을 명시적으로 규정하고 보장하도록 지원해야 한다.

2. 교차성

97. 회원국들은 다양한 배경을 가진 모든 노인이 사회보장을 온전히 향유할 수 있도록 추가적인 조치를 취하며, 특히 여성, 장애인, 이주민, 난민, 국내 실향민, 원주민, 성소수자 등 교차 차별을 겪는 노인 집단에 각별한 주의를 기울여야 한다.

98. 특히 여성 노인은 사회보장, 노동시장, 연금에의 동등한 접근을 보장받고 이를 통해 노후의 빈곤을 피할 수 있어야 한다. 회원국들은 고용, 임금 및 연금에서의 성별 격차를 해소하기 위한 조치를 취해야 한다.

99. 비공식 돌봄노동 역시 기여형 연금의 산정과 가입 자격 결정 시에 고려되어야 한다. 개인 납부가 어려운 비공식 돌봄노동 종사자들의 경우, 충분한 수준의 비기여형 연금에 접근할 수 있도록 해야 한다.

100. 장애가 있는 노인은 노후연금과 장애급여를 동시에 받을 수 있어야 하며, 회원국은 장애인의 노동시장 접근성을 향상시켜야 한다.

101. 회원국은 성소수자 노인이 조세, 재산 상속, 연금과 관련하여 타인과 동등한 권리를 보장받을 수 있도록 동성 간의 관계를 법적으로 인정해야 한다.

3. 노동시장 접근과 참여에서의 연령주의와 연령차별

102. 회원국은 노동시장 내 연령주의를 해소하고 노인에 대한 부정적인 고정관념을 개선하기 위한 정책과 프로그램을 개발해야 한다. 여기에는 고령 노동자의 긍정적 기여를 조명하고, 연령 다양성과 포용의 이점을 홍보하며, 장애가 있는 노인을 포함한 고령 인력에 대한 인식 개선을

위한 캠페인이 포함된다.

103. 회원국은 노동시장 내 연령주의의 실태와 노인에 대한 영향, 특히 사회보장권 향유에 대한 영향을 분석하기 위한 연구를 재정적으로 지원해야 한다. 또한 고령 노동자의 역량을 강화하고, 내면화된 연령차별에 맞설 자신감과 자존감을 증진시킬 방안을 개발 및 이행해야 한다.

104. 회원국은 고용주가 연령 포용성과 다양성을 갖춘 일터를 조성하도록 장려하고, 노인을 고용하는 사업체에 재정적 인센티브를 제공해야 한다. 아울러 노인이 공식 노동시장에 참여할 동등한 기회를 마련해야 한다.

105. 노동시장 및 사회보장제도에 대한 접근과 관련하여 노인이 연령에 기반한 차별을 당하지 않도록 관련 차별금지법을 강화해야 한다. 지원 연령 상한이나 정년제와 같이 연령을 이유로 한 차별적 관행은 폐지되어야 하며, 법정 정년에 다다른 당사자가 자율적으로 은퇴를 결정할 수 있도록 해야 한다. 국가는 직장에서 연령차별을 경험한 고령 근로자가 적절한 신고 절차와 구제 및 보상을 받을 수 있도록 보장해야 한다.

4. 사회보장

106. 회원국은 모든 노인, 특히 취약한 상황에 놓인 노인에게 기본적인 소득과 필수 서비스에 대한 접근이 보장될 수 있도록, 2012년 ILO 「사회보장 최저선 권고문」(제202호)에 부합하는 포괄적 사회보장 최저선을 수립 및 이행해야 한다.

107. 회원국은 노인이 사회보장제도에 관한 정보를 충분히 얻고 제도에 접근할 수 있도록 보장해야 한다.

108. 회원국은 고령 근로자 및 취약한 상황에 놓인 노인을 포함한 모든 근로자를 위한 차별 없는 기여형 사회보장제도를 마련하고 시행해야 한다.

109. 회원국은 사회보장제도가 적절한 생활수준을 보장할 수 있도록 충분한 수준을 유지하고, 물가 및 생활비 상승에 대응하기 위한 연동 방식 등 조정 장치를 마련해야 한다.