

고령자 정책의 패러다임 전환: ‘의존적’ 관점에서 ‘활동적·생산적’ 관점으로

이훈희 부연구위원(사회복지학 박사)

본고는 고령자 정책에 있어서 패러다임 전환이 필요함을 논의한다. 기존의 논의들이 고령자들을 ‘의존적’인 시각에서 바라보고 그러한 역할을 강요하였다면, 본고는 ‘활동적이고 생산적인 노년’이라는 적극적인 시각이 필요함을 주장한다. 기존의 빈곤노인의 소득보장이나 은퇴 후 일자리에 대한 소극적 논의에서 벗어나, 고령사회가 몰고 올 변화에 적극적으로 대처하는 방향으로써의 활동적 노화를 제시한다. 특히 국제기구들과 외국의 사례를 검토하여 우리사회에 필요한 정책 방향을 제시하고자 하였다. 노년기에 대한 새로운 해석과 평가는 우리 사회가 직면하고 있는 고령화 문제에 대한 새로운 대안을 마련하는데 도움이 될 것으로 생각된다.

I. 논의의 배경

□ 고령화시대, 새로운 패러다임

- 노년을 바라보는 두 가지 시각, ‘의존적 노화’와 ‘활동적·생산적 노화’
 - 차별(discrimination)과 배제(exclusion) 담론에 기반하고 있는 ‘의존적 노화’의 관점은, 노인에 대한 수동적인 역할을 강요하고 사회적 부양의 대상자(부양 및 돌봄의 대상)로써 노인을 인지함
 - 반면에 노년기의 잠재가능성과 기회를 인정하고 문제의 예방을 강조하는 ‘활동적 노화(active aging)’의 관점은 보다 적극적이고 생산적이며 활동적인 대상으로 노년기를 바라봄(박영란, 2013)¹⁾
- 기대수명의 연장에 따른 인구변동에서 “늘어나는 노인들을 사회가 어떻게 부양할 것인가?”, “더욱 길어진 은퇴기간 동안의 노인들의 경제적 안정을 어떻게 보장해줄 것인가?”에 대한 물음이 존재
 - 이러한 물음은 사실상 ‘의존적 노화’의 시각에서 비롯된 것으로, 필연적으로 ‘고령사회 위기론’과 어두운 ‘갯빛 전망’만을 제시하게 됨
- 따라서 고령화시대에서 고령자는 부양 및 돌봄의 대상이라는 의존적 관점을 극복하기 위한 새로운 패러다임이 요구됨

1) 박영란, 2013, “초고령사회 대비 EU의 활동적 노화 정책 패러다임”, 「유럽연구」, 31(1): 135-158.

- 우리사회가 노년기의 잠재가능성을 인정하고, 노인들이 사회에 많은 부분을 기여함으로써 자신들의 가치를 인정받도록 제도와 인식이 개선된다면 고령사회 위기론은 극복될 수 있을 것임
 - 또한 노년기에 대한 새로운 해석과 평가는 현대 복지국가가 직면하고 있는 고령화 문제에 대한 새로운 대안을 마련하고자 하는 시도와 맞물리면서 ‘활동적 노화’와 같은 이른바 ‘신노년 담론’들을 생산하게 됨
 - 특히 저출산의 심화는 노동력의 감소 및 고령인구의 비중을 급격히 높이는 방향으로 작동하므로, 활동적 노화를 통해 이러한 충격을 일정부분 완화할 수 있을 것임
- 이에 본고는 국제기구들과 외국의 사례를 통해 ‘활동적 노화’에 대해 검토하고, 정책방향을 제시하였음

II. 논의

□ 새로운 담론, ‘활동적 노화’의 등장

- 엘리자베스 파이크(Elizabeth Pike)는 부양해야하는 노인이라는 소극적 시각과 행태에서 벗어나, 고령사회가 몰고 올 변화에 적극적으로 대처하는 활동적이고 생산적인 노인으로 패러다임의 전환이 필요하다고 주장²⁾
- 1997년 덴버정상회의(The Denver Summit)에서는 ‘노인’으로 규정되는 의미에 대한 생각의 변화를 조장하고, 활동적 노화(active aging)를 촉진하기 위한 유인들의 논의가 이루어짐. 또한 앞으로의 연구와 정보 공유를 위한 국제적인 협력에서 잠재적으로 가능한 영역을 확인하고, 고령사회가 직면하는 연금 및 건강보장체계를 지속적으로 유지할 수 있는 전략을 논의함(서용석 외, 2011)³⁾

□ 국제기구의 ‘활동적 노화’ 개념과 가이드라인

- 활동적 노화는 사회·경제적으로 생산적인 활동에 종사하고자 하는 노인들의 요구와 능력을 나타내는 새로운 표현임(서용석 외, 2011)⁴⁾
- 활동적 노화란 생물학적 노화에도 불구하고, 사회적·경제적으로 생산적인 생활을 할 수 있는 역량을 의미함(OECD, 1998)⁵⁾. 따라서 활동적 노화 담론에서 정책의 공통된 목표 중 하나는 최대한 더 많은 노인들을 더 오랜 기간 동안 노동시장에 머물도록 하려는 것임(김교성 외, 2014)⁶⁾
 - 하지만 ‘활동적 노화’는 ‘생산적 노화’와는 달리 노인들의 임금고용을 확대하는 것만을

2) Pike, E. C. J. 2011, "The Active Aging Agenda, Old Folk Devils and a New Moral Panic", *Sociology of Sport Journal*, 28: 209-225.

3) 서용석·은민수·이동우, 2011, 「사회변동과 사회복지정책」, 서울: 고려대학교출판부.

4) 서용석·은민수·이동우, 2011, 「사회변동과 사회복지정책」, 서울: 고려대학교출판부.

5) OECD, 1998, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris: OECD.

6) 김교성 외(2014)에 따르면, “생산적 노화는 인구고령화에 의해 야기되는 문제는 노인들을 더 오랫동안 일하도록 함으로써, 해결할 수 있으며, 동시에 현대 복지국가의 보편적인 급여를 감소할 필요가 있음을 가정하고 있음. 반면 활동적 노화는 생산적 노화 담론이 주장하는 더 오래도록 일하는 삶의 필요성을 인정하면서도, 생산적 노화의 담론이 가지는 문제점을 지적하고 수정하고자 노력함. 즉 생산적 노화 담론이 재화와 서비스의 생산에만 초점을 둔 좀 더 협소한 관점이라면, 활동적 노화는 경제적, 사회적, 생산적인 활동에 참여하는 노인들의 능력과 욕구를 반영하고 생애과정의 안녕을 강조하는 보다 포괄적인 관점임”. (김교성·김수연, 2014, “활동적 노화에 관한 다차원적 측정과 국가간 비교”, 「사회복지정책」, 41(1): 1-32.)

강조하지 않으며, 자원봉사, 가족 및 아동 돌봄, 노노케어, 사회서비스 기관에 대한 원조와 같은 사회적으로 중요한 활동에서 노인의 역할을 강조

- 사회정책은 한 사회가 사회문제를 바라보는 시각이자 대응책이므로, 국제기구의 ‘활동적 노화’ 개념을 통해 의미를 얻을 수 있음(Moulaert and Paris, 2013)⁷⁾
 - UN(1983)은 “고령자의 삶의 질을 개선하고, 다양한 사회적·문화적 욕구를 충족하며, 사회와 상호작용을 지속적으로 할 수 있는 역량을 높이는 것”을 활동적 노화로 규정⁸⁾
 - OECD(1998)는 활동적 노화를 “고령자가 사회적, 경제적으로 생산적인 삶을 이끌 수 있는 역량”으로 보았고⁹⁾, WHO(2002)는 “고령자의 삶의 질을 높이기 위하여 건강과 참여 그리고 안전을 위한 기회를 최대화하는 과정”으로 규정함¹⁰⁾
 - 그리고 EU(1999)는 “노년기 동안 자주적이고 자결적인 삶이 극대화 되는 것”으로 정의하면서, 수명이 늘어나 오랫동안 일하고, 서서히 은퇴하는 것들에 대해 준비하면서, 은퇴 후에는 사회에 활동적인 공헌을 할 수 있는 기회를 포착하는 것까지도 포괄하는 것으로 정의¹¹⁾
 - 요약하면, OECD는 인생 후반기의 고용에 초점을 두고 있고, WHO는 건강, 안전, 만족을 포함하는 보다 넓은 개념을 제시하고 있으며, EU는 이러한 접근법들 사이에서 방향 설정의 역할을 한다고 볼 수 있음(Moulaert and Paris, 2013)¹²⁾
- 동시에 OECD(1998)는¹³⁾ 활동적 노화에 대해 7가지 원칙을 제시함(김교성 외, 2014)¹⁴⁾
 - 첫째, 공적연금과 조세 시스템 그리고 공적이전 프로그램에서 조기퇴직에 대한 유인을 제거할 것
 - 둘째, 고령자를 위한 직업기회를 보장할 것
 - 셋째, 재정적인 공고화를 추구하고 공적채무의 부담을 줄일 것
 - 넷째, 조세와 공적이전 시스템, 저축과 소득을 통한 퇴직소득 위험의 다각화 및 세대간 균형을 달성할 것
 - 다섯째, 건강 및 장기요양의 비용 효과성을 제고할 것
 - 여섯째, 효과적인 규제를 확대할 것
 - 일곱째, 전략적인 틀은 고령화 계획과의 조화 속에서 국가 차원에서 확립할 것
- 2001년 EU는 55세에서 64세의 고령자 취업률을 2010년까지 50% 달성할 것을 목표하였는데, 스웨덴과 영국, 덴마크와 같은 국가들은 그 목표를 달성(혹은 초과 달성)하였고(Polykreti, 2006)¹⁵⁾, 2002년에는 퇴직연령을 5년 이상 연장할 것을 회원국들에게

7) Moulaert, T. and M. Paris, 2013, "Social Policy on Ageing: The Case of Active Ageing as a Theatrical Metaphor", *International Journal of Social Science Studies*, 1(2): 113-123

8) United Nations, 1983, *Vienna International Plan of Action on Aging*, New York: United Nations.

9) OECD, 1998, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris: OECD.

10) World Health Organization, 2002, *Active Ageing: A Policy Framework*, Geneva: World Health Organization.

11) European Commission, 1999, *Communication From the Commission, Towards a Europe for All Ages Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity*.

12) Moulaert, T. and M. Paris, 2013, "Social Policy on Ageing: The Case of Active Ageing as a Theatrical Metaphor", *International Journal of Social Science Studies*, 1(2): 113-123

13) OECD, 1998, *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris: OECD.

14) 김교성·김수연, 2014, “활동적 노화에 관한 다차원적 측정과 국가간 비교”, 『사회복지정책』, 41(1): 1-32.

15) Polykreti, 2006, "Comparative Studies to Analysis the Results of Coordinated Policies in the Primary, Secondary and

Ⅲ. 제언

□ 기존의 고령자 정책

- 표면적으로 우리의 고령자 정책은 과거의 의존적 담론에서 탈피한 것처럼 보이지만, 사실상 고령자들이 동등한 사회구성원으로 활동하고 참여할 수 있는 사회적 기반을 조성하는데 소극적이었으며 결과적으로 차별과 배제를 극복하고 있지 못한 것으로 판단됨 (최희경, 2010)¹⁶⁾
- OECD의 정책 제언에 발맞추어 고령자취업알선센터의 설립, 고령근로 증진을 위한 법 제정 등 소위 일(work)을 통한 활동적 노화의 기조를 강조하고 있지만(양윤정, 2011),¹⁷⁾ 실제적인 활동적 노화정책으로 보기에는 매우 부족
- 따라서 ‘노년기=의존적 시기’에 대한 고정관념을 극복하고, 잠재가능성과 경험 및 생산성을 강조하여 사회에 기여하는 측면으로 정책이 재구성되어야 함

□ ‘활동적 노화’를 위한 정책방향¹⁸⁾

○ 첫째, ‘고용 측면’의 정책방향

- 모든 연령대의 남녀에게 노동시장에 (재)진입하여 완전히 참여할 수 있게 하는 질 높은 직업의 교육과 훈련, 그리고 기술 개발의 접근성과 참여권이 제공되어야 함
- 연령대에 따라 다양하게 발생하는 근로자의 욕구를 반영하여, 직장생활과 근로조건을 탄력적으로 조정하여 조기 퇴직을 방지할 필요가 있을 것임
- 노동 시장에 남고자 하는 고령 근로자들을 위한 상담, 교육, 취업 알선, 재취업 지원 서비스 등을 제공해야 함
- 적절한 수준의 혜택을 보장하는 고령 근로자들에 대한 임금 지불 및 조세제도를 검토하여, 고령친화적인 세금혜택 시스템의 구축이 요구됨
- 고령 근로자들의 경험과 지식, 기술을 이전할 수 있도록 멘토링 시스템이나 연령이 다양한 팀(age-diverse team)의 운영방안을 모색
- 좋은 일자리로서 사회적 기업, 협동조합을 활용할 수 있는 제도적, 정책적 방안 마련

○ 둘째, ‘사회참여 측면’의 정책방향

- 고령자들의 배움의 기회를 보장하여, 평생학습이 가능한 사회를 구축. 특히 ICT분야나 금융관련 학습 기회를 충분히 제공함으로써, 사회에 참여하고 스스로 인생에 책임질 수 있는 여건을 마련
- 고령자들의 봉사활동을 지원하고 활성화하기 위한 더 나은 환경을 창조하고, 제반 장애물을 제거하여 고령자들의 능력과 기술, 경험 등을 통해 사회에 공헌할 수 있는 기회마

Tertiary Sectors by EU Member States that Have Developed Good Practices", European Union.

16) 최희경, 2010, “신노년 정책 담론에 대한 비판적 재검토”, 「한국사회정책」, 17(3): 41-65.

17) 양윤정, 2011, “노동시장참여 중심의 활동적 노화와 그 한계”, 「국제노동브리프」, 3: 49-62.

18) 본고는 2012년 EU의 활동적 노화 가이드라인(Council Declaration on the European Year for Active Ageing and Solidarity)과 박영란(2013)의 연구를 중심으로 정책방향을 제시하였음

련

- 고령자들의 문화적, 정치적, 사회적 활동을 통해 사회에 참여할 수 있는 동등한 기회를 부여하여 고령자들의 사회적 배제와 고립을 방지하고 사회적 통합을 달성

○ 셋째, ‘자립 측면’의 정책방향

- 건강증진과 질병 예방을 통해 고령자의 건강한 삶을 극대화하고, 의존과 고립의 위협을 감소시키기 위한 보건의료제도의 마련
- 장애가 있거나 활동제한이 있는 고령자들의 자율성을 극대화하고, 존엄성이 보장받는 장기요양제도를 확립하며 자주적 삶이 가능한 고령친화주택의 지원
- 상품과 서비스의 접근에 있어서 연령차별을 방지할 수 있는 ‘e-health’와 같은 새로운 기술의 적용

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.