

# 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA)의 향후 이행전략: 주요내용과 함의

*Strategies for the Implementation of the Madrid International Plan of  
Action on Ageing: Review & Implication*

정경희 한국보건사회연구원 저출산고령사회연구실 실장

2009년 2.4~2.13일에 뉴욕에서 개최된 47차 유엔 사회개발위원회에서는 의제<sup>1)</sup>의 일부로 고령화 이슈를 다루면서 각 회원국가에게 『고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA)』 발표 후 10년이 되는 2012년까지 MIPAA의 적절한 이행이 이루어질 수 있도록 국가의 역량을 집중할 것을 제안하면서, 그러한 노력의 출발점으로 삼을 수 있도록 『고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA)의 향후 이행전략틀(Further Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing: Strategic Implementation Framework)』을 발표하였다. 제시된 이행전략은 유엔 사회개발위원회(the Commission for Social Development)의 요청(결의안 46/1)에 근거한 것으로 2002년 이후 각 국가가 실시한 정책과 활동에 대한 분석에 기초하여 향후 MIPAA의 내실있는 이행을 위한 전략

을 제시하는 것을 목표로 하고 있다.

이 문건은 MIPAA 이후 2007~2008년 기간에 실시된 일차 이행상황 점검작업 결과에 기초하여 있다<sup>2)</sup>. 즉, 일차 점검작업 결과 나타난 효과적 이행 영역과 미흡한 영역을 검토하고 그에 기초하여 다음 단계에서 중점적으로 이루어져야 할 과제를 제시하고 있는 것이다. 문건을 통하여 유용하고 현실적으로 성취 가능한 국가 행동의 중요성과 2012년까지 MIPAA를 이행함에 있어 중요 영역을 명확히 하고 국가·지역·범지구적인 차원에서 적극적으로 추진할 필요가 있음을 강조하고 있다. 본고에서는 제시된 이행전략의 기본 내용을 살펴보고, 그에 기초하여 우리나라의 이행상황을 확인하고 정책적 함의를 찾아보고자 한다.

1) 사회통합, 장애인, 청소년, 고령화, 가족문제, 글로벌 위기와 사회개발에의 영향 등이 회의의 주요 의제였음.

2) 일차점검을 위해 제시하였던 국제적 및 지역적 이행전략의 주요내용과 그에 비추어본 우리나라의 대응현황은 정경희 외(2008), 『국제적 관점에서 본 고령화 대응현황과 과제』에 정리되어 있음.

## 1. 이행전략의 개요

### 1) 중요 영역의 설정

개별국가가 MIPAA를 적절하게 실천하기 위해서는 최근의 경험을 분석하고 과거와 현재의 진행상황을 점검하며, 국가적인 도전과 기회의 내용을 명시하고, MIPAA<sup>3)</sup>에서 제시하고 있는 권고사항 등에 기초하여 정책 우선순위를 결정하고, 점검과 평가 방법과 지표를 선택하는 과정을 거쳐 고령화에 관한 중요 영역(key priority areas)을 설정하여야 한다.

MIPAA 발표 이후 처음으로 이루어진 회원국의 이행실태에 관한 점검결과 몇가지 대표적인 성공사례들이 포착되었다. 첫째, 노인들에게 직접적인 혜택이 돌아가는 정책이나 프로그램의 경우, 개발도상국가에 있어서의 노후소득보장 제도의 도입이나 선진국에서의 기존 연금제도의 지속가능성 제고를 위한 개선 작업과 같은 새로운 사회보장체계의 구축이 이루어졌다. 또한 건강보호와 관련하여 노인의 욕구에 더욱 더 잘 대응할 수 있는 노인병학이나 노년학 분야에서의 훈련이 이루어졌다. 더불어 노동시장을 포함한 사회의 다양한 영역에의 노인의 참여 제고 및 노인학대 예방과 같은 연령과 연계된 이슈에 대한 관심의 제고 등도 이루어졌다. 둘째, 고령화와 발전을 연계하기 위한 노력의 일환으로, 각 사회구성원은 노화의 과정 속에서, 항상 현금으로 계산되지는 못하고 있지만, 지속적으로 사회경제적 발전에 기여하고 있다는 것을 사회

구성원에게 인지시키는데 성공하고 있다.

이러한 성공의 한편에서는 회원국들에서 공통적으로 발견되는 미비점들도 발견되었다. 첫째, 많은 국가에서 사회보장체계의 적용범위가 확대되었지만 아직도 몇몇 국가에서의 적용범위가 제한되어 있으며, 적절한 보호와 의료서비스의 접근성이 제한되어 있다. 둘째, 노인들의 지역사회에서의 독립적인 생활을 보장해줄 수 있는 조치들이 잘 이루어지지 못하고 있으며, 노인을 위한 교육과 훈련의 기회가 제한되어 있고, 정치·사회·문화적인 영역에서의 참여로부터 배제되어 있으며, 노인들의 권리를 주장하도록 노인들의 역량을 강화할 필요성이 팽배해 있다. 셋째, 연령차별과 노화에 따른 육체적·감정적 취약성으로 인하여 노인들은 그들의 권리침해를 많이 경험하고 있으며, 노인을 보호할 수 있는 법적보호체계도 갖추어져 있지 못하다. 마지막으로 노인들은 그 사회성원들로부터 인정받고 평가받지 못하고 있으며 '연령차별주의'로 대변되는 그들에 대한 부정적인 이미지로부터 고통을 받고 있다.

이러한 성공과 장애요인에 대한 인식은 UN 회원국이 이행전략을 마련하는데 있어 중요한 출발점을 제공할 것이다. 이와 더불어 고령화 이슈에 대한 대응을 저해하는 정치적 의지의 결여의 극복, 적절한 인적 및 재정적 자원을 확보하기 위한 노력, 국제적인 협력을 통하여 국가의 능력을 배양하는 노력 등이 이루어져야 할 것이다.

개별국가는 그 국가만의 인구학적 고령화의

진전 상황, 경제적 발전의 단계, 노인의 정치적 영향력 등에 있어 차이를 보인다. 그러나 이러한 차이에도 불구하고 다음과 같은 중요 주제를 공유해야 할 것이다. 첫째, 노화를 발전의 기회로 간주하는 것을 포함하는 고령화와 발전의 연계성이 강조되어야 한다. 둘째, 노년기의 빈곤을 막을 수 있는 지속가능한 사회보장체계를 유지하여야 한다. 셋째, 노동시장에서의 노인의 참여를 보장하여야 한다. 넷째, 증대하는 의료서비스의 질과 접근성에 대한 욕구에 적극적으로 대응하여야 한다. 다섯째, 노인친화적인 환경을 창출하며, 여섯째, 노인의 권리와 참여를 보장하여야 한다.

### 2) 이행방법과 수단

수행현황에 대한 점검에 기초하여 제시된 중요 영역을 적절히 이행하기 위한 접근방법으로는 다음과 같은 3가지가 제시되고 있다. 첫째, 노인의 역량강화와 참여가 이루어져야 한다. 노인의 역량강화와 다각적인 사회참여, 의사결정 과정에의 참여 등이 대표적인 목표이다. 이러한 목표를 달성하는 수단에는 노인의 권리를 보호하기 위한 법령의 마련과 같은 즉각적인 조치와 노화에 대한 긍정적인 이미지를 유지하는 것과 같은 장기적인 것이 포함된다.

아직 국제적인 차원에서의 노인의 권리에 관한 법적보장에 관련된 문건은 없지만, 인권, 여성, 장애인과 관련된 국제협정에 함축되어 있는 것으로 볼 수는 있다. 현재까지는 1991년에 발표된 노인을 위한 UN원칙이 노인의 권리를 언급하고 있는 국제적인 차원의 동의로 간주되고

있다. 노인에 대한 부정적인 이미지를 개선하고 긍정적인 이미지를 강화하기 위한 정책적 노력이 필요하다. 고령화에 대한 긍정적인 이미지는 단기적으로 이루어질 수 없으며 지속적이고도 다각적인 노력이 요구된다. 노인의 사회적 기여를 가시화하는데 있어 노인을 매력적이고, 다양하며 창조적인 개인으로 이미지를 만들어가는 것이 중요하다. 이와 동시에 노인이 적극적인 소비자, 소득창출자, 보호제공사로서 창출하고 있는 경제적인 기여에 대한 사회적 인식도 증대시켜가야 할 것이다. 이러한 고령화에 대한 이미지를 제고하는 노력은 노인에 대한 배제적 관행을 약화시키는데 기여할 것이다.

둘째, MIPAA 자세와 구체적인 내용에 대한 인식제고가 요구된다. 2002년 마드리드 국제행동계획 발표 이후 6년이 경과되었으나 아직도 이에 대한 인식이 부족한 실정이다. 고령화에 관한 국가적인 차원의 중심체를 구성하고, 관련자, 민간단체, 학계 등을 대상으로 마드리드 국제행동계획의 내용을 교육하는 등 인식제고를 위한 노력이 요구된다. 정부조직 내에 강력한 국가적 중심체를 구성하는 것, 국가간의 경험을 공유할 수 있는 지역협의체를 구성하는 것, 노인병학이나 의료전문진들의 인식을 제고하는 것, 정책입안자, 관련자, 시민 등의 인식을 제고하는 노력이 요구되며, 이는 정부와 시민사회, 학계, 대중매체의 밀접한 상호협력을 요구한다.

셋째, 국가의 고령화 대응 역량을 강화하여야 한다. 마드리드 국제행동계획의 적절한 실천을 위해서는 국가차원의 실천 역량을 강화하여야 한다. 이는 구체적으로 고령화에 관한

3) MIPAA는 노인학대 예방, 노년기의 건강과 안녕증진, 능력을 부여하고 지원하는 환경확보를 3대 주요 방향으로 설정한 바 있음.

구심점의 제도화, 훈련된 계획수립자의 확보, 회계전문가, 의료전문인력, 노인의 잠재성 개발 등과 같은 추가적인 인적자원의 확보, 재정 자원의 동원 등이 요구된다. 또한 적절한 정책 입안을 위해서는 정확한 자료와 정보가 요구된다.

위와 같은 세가지 기본방향이 실현되기 위한 수단으로 경험적 자료에 근거(evidence-based)한 정책개발, 주류화, 정책 수립 및 계획, 수행 및 모니터링에 있어서의 참여적 접근, 정책이행의 진행을 측정할 수 있는 지표 등을 필수적인 것으로 제시하고 있다. 또한 이와 더불어 국제적인 협력이 강조되고 있다.

제시된 네가지 필수 수단을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째로 제시된 근거에 기초한 정책개발을 위해서는 센서스, 실태조사, 의견조사 등을 통하여 취합된 경험적 자료가 기초가 되어야 할 것이다. 또한 연구와 정책의 간극을 최소화하기 위해서는 UN에서 제시한 필수 연구주제(research agender)를 참고로 할 것을 제시하고 있다. 둘째, 노인에 대한 관심을 모든 정책에 통합하고 주류화(mainstreaming)하는 작업이 필수적인데, 정책수행실태에 대한 주기적인 점검이 원활한 마드리드 국제행동계획의 실현을 가져올 것이다. 셋째, 정책 수립 및 계획, 수행 및 모니터링에 있어서의 노인을 비롯한 다양한 주체가 참여하는 참여적 접근이 이루어져야 한다. 마지막으로, 정책 이행의 진전 과정을 측정할 수 있는 지표가 필수적이다. 노인의 욕구를 반영할 수 있는 효과적인 정책과 예산의 발전을 위해서는 이러한 발전과 변화의 정도를 측정할 수 있는 지표가 필수적이며, 지표

의 발전을 위해서는 연령별 자료의 산출과 신뢰할 수 있고 정확한 자료를 확보하기 위한 작업이 이루어져야 한다.

## 2. 사회개발위원회에 대한 권고 사항

본 문건은 MIPAA의 원활한 이행과 관련하여 유엔사회개발위원회에 다음과 같은 6개의 권고 사항을 제시하고 있다. 첫째, 회원국들이 국가전략을 마련하고 고령화관련 정책을 마련함에 있어 제시된 전략의 기본틀을 반영하도록 권유한다. 또한 점검과 평가과정에서 파악된 성취와 제한점을 반영하여 향후 계획을 수립하도록 하며, 역량강화, 참여, 인식제고, 역량 개발, 경험적 근거에 기초한 정책입안, 주류화, 참여적 접근, 사회지표 등과 같은 정책수행수단을 포괄적으로 활용하도록 한다.

둘째, 회원국들에게 노인의 기본권을 확보하기 위해 필요한 법적 수단을 강구할 것을 권유할 필요가 있다.

셋째, 회원국이 인식제고 활동을 할 것과 노인인구와 노인단체에게 필요한 정보를 제공하고 국가이행과정에 노인을 참여시키기 위한 노력을 경주할 것을 권유할 수 있다.

넷째, 회원국들로 하여금 노인인구와 인구고령화에 관한 정책개발에 관한 국가의 역량현황을 검토할 것을 권유할 수 있다.

다섯째, 고령화에 관한 정책활동 강화를 위하여 회원국들 간에 전문가, 정부직원, 비정부 조직, 학자 등 간의 지역, 또는 하위지역의 네트워크

를 형성할 것을 권유할 수 있다.

여섯째, 고령화에 관한 국제활동 지원역량을 강화하기 위하여 UN 체계를 활용하도록 한다.

## 3. 우리나라의 이행현황 및 향후 과제

본 문건이 제시하고 있는 것처럼, 우리나라가 2012년까지 MIPAA를 적절히 이행하기 위해서는 구체적이며 적절한 국가 이행전략을 마련할 필요가 있다. 이러한 이행전략 마련의 첫 번째 단계로, 우리나라의 정책수행상황을 살펴보면 성공적인 대응과 미흡한 측면이 모두 발견된다. 저출산고령사회기본계획을 기준으로 살펴보면, MIPAA에서 제시한 18개 과제 중 13개 과제에 대해 법적 근거 마련과 중장기적 계획수립을 통해 고령화를 범 국가적 차원에서 대응하고 있다<sup>4)</sup>. 특히 2008년에 노후소득보장체계의 안정화를 위하여 기초노령연금제도와 기능제한을 경험하는 노인에 대한 적절한 보호서비스를 제공하기 위하여 노인장기요양보험제도를 도입함으로써 노인의 삶의 질 향상에 기여한 것으로 평가된다. 또한 치매대책의 발표, 노인보건 TF 구성 등 노인의 건강과 안녕의 제고라는 측면에서 가시적인 정책적 관심이 두어져 왔다. 또한 지속발전 가능한 국가 및 사회 건설을 위한 노인 인력의 활성화, 노후소득보장체계의 개선, 주거환경을 비롯한 지역환경의 개선사업 등이 적극적으로 이루어지고 있다. 또한 국가차원의

고령화 대응을 위한 법제 정비가 이루어져 저출산고령사회기본법 제정(2004) 및 그에 기초한 기본계획 수립 및 정책의 성과평가가 실시되었고, 고령자주거안정법 제정을 추진하고 있으며, 기존의 고령자고용촉진법을 연령차별금지에 관한 내용을 포함하는 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률로 법률 제명을 변경한 바 있다(2008.3.21). 특히 저출산고령사회 기본계획에 의한 고령화에 대응하는 마스터플랜 마련(2006-2010) 및 추진을 통하여 전국가적 차원의 고령화 대응태세가 마련되었다는 것 또한 모범사례로 언급될 만하다.

그러나 상대적으로 정책적 관심이 미흡한 분야들도 있다. 노화와 노인에 대한 긍정적 태도를 고취하기 위한 정책은 다양하게 이루어지고 있지만 체계적이고 장기적인 계획은 부족하며 가시적인 효과는 아직 없는 것으로 보인다. 노화와 노인에 대한 긍정적 태도의 배양은 단기간 이루어지는 것이 아니라는 점에서 지속적인 고도 체계적인 전략 마련이 요구된다. 더불어 노인고용과 관련해서는 정책적 관심이 노인일자리 사업 등에 두어졌을 뿐 노동시장에서의 노인의 불리함을 극복하고 노인의 고용가능성을 높이기 위한 적극적인 노력은 부족하였다. 이러한 시도는 일과 교육의 상호연계성의 제고와 노동조건의 고령친화성 제고, 노인에 대한 긍정적인 이미지 제고 등에 기초할 때 효과적일 것이다. 또한 지원하는 환경확보와 관련해서는 사회서비스와 가족유대 강화를 위한 서비스의 내실화, 서비스 이용에 있어서의 노인의

4) 구체적인 내용은 정경희 외(2008), 『국제적 관점에서 본 고령화 대응현황과 과제』에 제시되어 있음.

권리보호에 있어서의 관심은 부족한 것으로 판단된다. 위기상황에 놓인 노인에게 적절한 보호를 제공하기 위한 정책은 부족한 상태이다. 노인 학대를 예방하고 학대노인에게 적절한 보호를 제공할 수 있는 인프라가 부족하며, 특히 자연재해 피해 노인에 대한 체계적인 보호체계는 구축되어 있지 못하다. 한편, 정책의 기본방향 설정에 있어 MIPAA에서 강조되고 있는 생애주기적 접근의 구현을 위한 가시적인 노력이나 성인직적 관점의 구현의 경우도 사회적인 관심이 미비하다.

현재의 정책수행에 대한 평가에 기초하여 우선영역이 설정되면 그 다음으로는 원활한 이행 접근이 이루어질 수 있는 기반이 마련되어 있는가에 대한 점검이 요구된다. 첫째, 요구되는 노인의 역량강화와 다각적인 참여의 수준은 아직 낮은 수준이다. 의사결정과정에서의 노인의 대표성을 제고하려는 가시적인 노력은 아직 이루어지지 않고 있다. 저출산고령사회기본계획에 그와 관련된 정책방안이 전혀 제시되고 있지 않은 것이 단적인 예라 할 것이다. 향후 노인의 대표성을 제고하여 참여적인 정책 평가와 제안 등이 이루어질 수 있는 다양한 방안이 모색되어야 할 것이다.

또한 NGO를 중심으로 노인의 역량강화와 정책입안 과정에의 적극적 참여가 활성화 될 수 있으나 우리나라에서는 그렇지 못한 상황으로 보인다. 대한노인회, 대한은퇴자협회 등 몇몇 노인권익단체가 형성되어 있기는 하지만 체계적으로 노인의 역량을 강화하고 정책수립과정에 노인의 욕구를 반영하기 위한 다각적인 노력은 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이는 우

리사회에서의 NGO의 활동이 선진국에 비하여 그 역사가 짧다는 것, 노인의 교육수준이 낮고 시민참여의 경험이 적다는 점도 원인 중의 하나일 것이다. 향후 시민사회와 사적영역에서 고령화에 대한 대응전략을 마련하고 노인의 참여를 제고하기 위한 노력이 이루어져야 할 것이며, 사회적 관심의 환기 등의 영역에서 좀 더 적극적이고 체계적인 공공과 민간영역의 협력이 요구된다.

두 번째로, MIPAA에 대한 인식제고와 관련해서는 이행정도가 매우 부족한 상태이다. 2002년 마드리드 국제회의에 국가대표단과 학계에서 참석한 후 결과 보고서가 나온 이후 MIPAA에 대하여 관련자, 민간단체, 학계 등을 대상으로 한 교육이나 인식제고를 위한 노력이 이루어진 적은 없다. 또한 UN에서 요청한 1차 점검보고서와 관련하여 간단한 보고문건을 작성한 것과 민간단체인 Help Age Korea가 UN-ESCAP을 중심으로 한 마카오 행동강령 마련 회의와 2007년 9월 마카오에서 개최된 UN-ESCAP 이행상황 점검회의에의 참여, 한국보건사회연구원에서 2008년에 발간한 우리나라의 MIPAA의 대응현황에 관한 보고서가 유일한 성과이다. 향후 다양한 주체를 대상으로 한 인식제고 노력이 경주되어야 할 것이다. 특히 고령화 대응에 필요한 인적 및 재정적 자원을 확보하기 위해서는 관련 전문인력의 양성 및 고령화에 대한 인지 제고를 위한 노력이 요구된다.

세 번째로 지적되고 있는 중요한 이행방향인 국가의 고령화 대응 역량 강화와 관련해서는 국가적인 차원에서 매우 적극적인 노력이 이루어진 것으로 평가될 수 있다. 무엇보다 먼저

2005년 「저출산고령사회기본법」이 재정되어 고령화의 주류화가 이루어질 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 이러한 법적 근거에 기초하여 저출산고령사회기본계획이 수립되었다. 또한 저출산고령화문제를 해결하기 위한 사회협약을 하였고, 부처간의 협력을 활성화하기 위하여 대통령 직속 「저출산고령사회위원회」가 설치되었다. 즉 문화적, 행정적 기반이 마련된 것이다. 그러나 2008년부터는 대통령 직속에서 보건복지가족부 내의 위원회로 그 위상이 격하되었다. 이는 형식적인 협력과 조정은 이루어졌으나 그에 비하여 내적인 협력과 조정은 활발히 이루어지지 않던 현상의 해결이 그리 원활하지 않을 수 있을 것으로 예상된다. 즉 고령화의 주류화를 위한 법적 및 행정적인 기반은 마련되었으나 내실화를 위한 노력이 계속 경주되어야 할 것이다.

이러한 이행방향을 견지하기 위한 중요 수단으로 제시된 경험적 자료에 근거한 정책개발, 주류화, 정책수립 및 계획, 수행 및 모니터링에 있어서의 참여적 접근, 정책이행의 진행을 측정할 수 있는 지표 등과 관련한 우리나라의 상황은 다음과 같이 정리될 수 있다. 주류화 노력은 향후에도 저출산고령사회 위원회를 중심으로 하여 저출산고령사회기본계획 등을 통하여 지속적으로 이루어질 것으로 판단된다. 현재는 정책수행실태에 대한 점검이 성과평가지표를 중

심으로 하여 중앙정부와 지방정부의 계획대비수행실태를 평가하는 형태로 진행되고 있다.

그러나 국제적인 관점에서 본다면 이와는 별도로 MIPAA의 이행전략에 기초하여 정책이행을 검토하는 작업이 정례화되어야 할 것이며, 리뷰와 평가의 과정에 다양한 주체가 참여할 수 있는 기제의 마련 또한 요구된다. 더불어 성과 지표 외에도 MIPAA의 실행점검과 관련하여 UN이 제시한 지표(4개영역, 27개 하위영역의 총 103개 지표)를 기준으로 하여 필요한 자료를 점검하고 부족한 자료를 확보하기 위한 노력이 경주되어야 할 것이다.

마지막으로 UN이 계속하여 강조하고 있는 국제적인 협력에 대한 관심이 요구된다. MIPAA 발표 이후 우리나라가 지역단위 및 국제적인 협력에 있어 소극적이었던 것이 사실이다. 이제 국내적인 기반이 어느 정도 마련된 상황이므로, 고령화에 대한 정책적 대응의 한 단계 도약을 위해서는 국제회의에의 적극적인 참여를 통한 관점의 확대와 정책적 벤치마킹의 기회 확보 등이 적극적으로 이루어져야 할 것이다. 특히 세계에서 유래가 없는 빠른 고령화를 경험하고 있는 국가로서 정책적 대응의 선도적 역할을 하고 그러한 우수사례를 다른 국가들이 벤치마킹 할 수 있도록 하는 역할을 함으로써 고령화를 국가 위상제고의 기회로 활용할 수 있을 것이다. 본문