

고령화 국제 행동계획의 발전과정 및 우리나라에 대한 시사점

Development Process of International Plan of Action on Aging and Its Implications for Korea

윤 민 석*

서울연구원 도시사회연구실

Min-Suk Yoon

Department of Urban Society Research

Seoul Institute

윤 가 현**

전남대학교 심리학과

Gahyun Youn

Department of Psychology

Chonnam National University

(초록)

본 연구는 UN을 중심으로 추진되고 있는 ‘고령화 국제 행동계획’의 발전과정을 살펴보고, 이에 따른 몇몇 국가의 고령화 문제와 관련된 진행 상황을 살펴본 글이다. UN은 인구 고령화와 관련된 사회적 문제를 조기에 제기했는데, 그 대표적인 실례가 1982년 Vienna 그리고 2002년 Madrid에서 개최된 두 차례의 고령화총회였다. 그 회의에 참석했던 국가들은 모두 인구 고령화 현상의 심각성을 인식했으며, 그 대응 전략을 서로 협력하면서 마련하기로 했다. 그러나 그 총회에서 강조했던 이행계획에 접근하는 방식은 국가마다 달랐는데, 특히 유럽과 아시아의 접근방식의 차이가 컸다. 게다가 2002년도 Madrid 총회에 참석했던 나라들의 이행계획에 따른 실태를 제대로 확인할 기회는 근래까지도 미진한 편이다. 인구 고령화는 특정한 나라만이 아니라 범세계적으로 진행되고 있는 현상이므로 국가별 대응 요령 등의 정보를 공유하면서 대처하는 노력이 필요한 문제에 해당한다.

주제어 : 세계 고령화총회, 고령화 국제 행동계획, VIPAA, MIPAA

* 주 저자: (우) 06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57 서울연구원 도시사회실 연구위원
윤민석 박사 (사회복지학 전공) (e-mail: msyoon@si.re.kr)

** 교신저자: (우) 61186 광주광역시 북구 용봉로 77 전남대학교 심리학과 윤가현 교수
(e-mail: ghyoun@chonnam.ac.kr)

(Abstract)

This article is to examine the development process of the International Plan of Action on Aging promoted by the United Nations and the implementation status on the Action Plan of some countries. The UN raised social issues related to population aging relatively early, and its main illustration might be two World Assemblies on Aging held in Vienna in 1982 and Madrid in 2002. All the countries that joined in the Assemblies recognized the seriousness of the population aging phenomena, and agreed to work together to come up with coping strategies. However, the approach to implementation plans highlighted at the Assemblies differed from country to country, and the difference was in particular great between Europe and Asia regions. In addition, there has been scant opportunities so far to properly ascertain the status of the implementation plans of the countries that attended the Madrid Assembly. Since the population aging is progressing in not only specific countries but also globally, it should be a problem that requires efforts to solve together while sharing all of coping strategies among countries.

Key words : World Assembly on Aging, International Action Plan for Aging, VIPAA, MIPAA

I. 들어가며

인구 고령화 현상은 20세기 중반 이후 범 세계적으로 진행되고 있으며, 그로 인해 파생되는 여러 가지 문제에 대응하기 위한 노력은 국가별로 그리고 UN을 중심으로 이루어지고 있다. 후자의 대표적인 노력으로는 1982년 오스트리아 Vienna에서 125개국이 참가하여 개최된 제1차 그리고 20년 후인 2002년 스페인 Madrid에서 159개국이 참가하여 개최된 제2차 세계 고령화총회(World Assembly on Aging)를 들 수 있다. 두 대회 모두 인구 고령화 현상에 대한 대응 및 이행에 대한 지침서를 채택했는데, 두 번째 총회의 지침서가 바로 Madrid 고령화 국제 행동계획(Madrid International Plan of Action on Ageing, 이하 MIPAA라 칭함)이다. 이와 같은 지침서를 마련한 목적은 바로 각국이 인구 고령화로 인해 파생되는 제반 문제에 효과적으로 대응할 수 있는 역량을

강화하기 위함이었다. 그 지침서에는 대응이나 이행에 관한 다양한 기준이나 전략 등이 담겨 있는데, 구체적으로 노인들의 요구나 관심을 충족시켜주는 복지나 보건, 주거, 소득보장, 고용, 교육 등에 관한 국제적으로 합치될 수 있는 내용이 담겨 있다. 역시 그 지침서에 의하여 근래 COVID-19 팬데믹 상황이 고령자에 미치는 영향의 대응 전략 등도 찾을 수 있다(ESCAP, 2021; Rao, 2003). 이에 본 글에서는 MIPAA와 같은 국제 행동계획의 발전 배경이나 과정, 이를 이행하는 우리나라의 실태 개요, 그리고 앞으로의 발전 방향 등을 중심으로 한 요지를 전개하고자 한다.

II. 세계 고령화총회의 발전과정과 주요 내용

1. 제1차 세계 고령화총회

인구 고령화 현상이 국제사회에서 사회경제적 관심 사항 또는 논의의 사안으로 부각하기 시작한 시기는 1970년대 전후였다. 당시 서유럽이나 북미 지역에서는 평균수명 연장 등에 의한 인구 고령화로 인해 노동력이나 생산 효율성 문제가 제기되었고, 이에 따른 사회적 부양 부담의 증가, 사회제도나 공공재정 등의 지속가능성에 대한 논의가 시작되었다(Cohen, 1970; Knight, 1967; Vasey, 1961). 노인인구 비율이 그다지 높지 않았던 20세기 중반까지는 생의 후반기를 활동이론(activity theory)보다도 젊은 시절 열심히 사회생활을 하다가 나이가 들어 퇴직하면 누구나 사회적인 교류 감소 또는 사회와 단절된 상태에서 관조하다가 여생을 마감하게 된다는 사회 분리 이론(social disengagement theory)에 의한 설명이 더 우세했던 시절이었다(Crawford, 1971).

물론 그 이전에도 인구구조의 변화로 인한 인구 고령화 또는 고령자 문제에 관심이 전혀 없었던 것이 아니다. 예를 들면, 고령자의 건강이나 사회적 서비스 문제를 제기하는 연구자들이 적지 않았다(Dublin, 1947; Hauser, 1953). 그 후 노인인구 증가와 함께 UN은 그 문제를 인권 차원에서 구체화했는데, 그 대표적인 예가 1969년 12월에 공표된 ‘사회 진보와 발전에 관한 선언(Declaration on Social Progress and Development)’이라는 UN 총회 결의안이다. 그 선언의 목표는 고령자를 포함해서 취약계층에 대한 사회보장 및 복지서비스를 제공하는 것인데, 노후 건강이나 돌봄 문제를 비롯하여 노후의 안정된 생활을 위한 일

자리나 소득보장 등이 모든 연령층의 인권보장 차원에서 제기된 것이었다(Cowgill, 1974; McDougal, Lasswell, & Chen, 1975).

그 뒤로도 UN에서는 고령자의 요구 인식과 함께 고령화 문제를 해결하려는 노력이 권리 보장 차원에서 지속되어 왔는데, 고령화 및 노인 문제에 대한 가장 포괄적인 논의가 이루어졌던 시기는 1978년도의 UN 총회였다. 인구 고령화 현상이 유례없이 심각해지고 있다고 판단되자 1978년 12월 14일 고령화 및 노인 문제만을 다루는 세계 대회를 1982년 오스트리아 Vienna에서 개최하기로 의결했던 것이었다. 이어서 몇 년 동안의 준비과정을 거쳐 1982년 7월 26일부터 8월 6일까지 125개국 그리고 140개 비정부기구의 대표자 1,100여 명이 모여 제1차 세계 고령화총회를 개최했다. 그 Vienna 총회는 세계 각국의 대표들이 참여하여 노인이나 고령화 관련 사안만을 다루는 최초의 획기적 사건(landmark event)으로 묘사되고 있다(Francis, 1985; Neysmith & Edwardh, 1983).

Vienna 총회에서는 고령화 현상이나 노인 문제를 대처하기 위한 각국의 노력을 강조하면서 소위 Vienna 고령화 국제 행동계획(VIPAA, Vienna International Plan of Action on Ageing)을 채택하였다. 그 행동계획에는 건강 및 영양(health & nutrition), 노인 소비자 보호(protection of elderly consumers), 주거 및 환경(housing & environment), 가족(family), 사회 복지(social welfare), 소득보장과 고용(income security & employment), 그리고 교육(education)이라는 7개 영역에 걸쳐서 연구, 자료 수집 및 분석, 훈련 및 교육 등에 관한 62개의

권고사항(recommendations)을 포함하고 있다(Patterson, 2019; UN ESC, 2000). 여기에서 권고사항이란 법적 구속력이 없더라도 회의에 참여했던 국가들이 자기 나라의 상황에 맞게 고령화와 관련된 제도 수립 시 고려해야 할 내용이라고 이해할 수 있다. 역시 회의에 참여할 수 있는 국가의 자격에 대한 기준도 따로 없었지만, 고령화총회를 준비하는 과정에서 UN의 고령화 관련 회의에 관심을 보인 국가와 민간단체들이 선정되었다(Kim, Lee, Hwang, Namkung, & Lee, 2021).

그 권고사항의 내용에 의하면, 7개 영역에 대한 권고사항을 어떻게 이행할 것인지에 대한 정부와 국제기구 및 지역협력기구의 역할이 명시되어 있으며, 그 이행과정을 평가할 수 있는 기구를 각 정부가 정하여 4년마다 평가가 이루어질 수 있도록 하고 있다. 그러나 제1차 세계 고령화총회가 개최될 무렵은 일부 문화권을 제외하고는 고령화 문제가 심각하게 노출되지 않았던 상황이었다. 이에 제1차 총회는 고령화 문제가 사회적으로 노출된 이후에 해결방안을 모색하고자 했던 것이 아니라 그 문제가 심각해지기 이전에 모여서 이를 논의의 사항으로 제기했다는 데에 그리고 고령화 문제가 심각하지 않았던 개발도상 국가들에게도 관심을 가질 수 있는 계기를 마련해주었다는 데에 의의가 있었다. 물론 VIPAA의 권고사항에 따른 평가가 이루어질 수 있었기 때문에 대다수 문화권에서 근래 겪고 있는 인구 고령화 및 노화 과정에 관련된 문제의 해결방안을 더 적극적으로 모색할 수 있었다고 해석되기도 한다(Sidorenko & Walker, 2004).

그러나 VIPAA로 인구 고령화 문제의 해결

방안을 모색하는 데에는 몇 가지 한계가 있었다. 우선 행동계획 대다수가 제안사항에 해당할 뿐 실천이 가능한 목표가 구체적으로 명시되지 못했다는 점이다. 또 행동계획을 이행할 지라도 국가마다 문제 해결을 위한 우선순위나 유용한 자원에서 차이가 있어서 이행 수준이나 정도의 차이가 심했다는 점이다. 곧 기존의 행동계획을 수정하거나 추가해야 할 사항이 드러나게 된 것이었다. 이에 2000년 5월에 개최된 UN 총회에서는 차기 세계 고령화총회를 2002년도에 개최할 것을 의결하고, 그 차기 회의에서 행동계획을 수정하기로 했다. 이는 고령화 현상이 개발 국가나 개발도상국 등 모든 문화권에서 심해지게 되는 21세기를 대비하기 위한 것이었는데, 행동계획의 수정시 적어도 세 가지 사안에 우선순위를 두기로 했다. 이들은 ① 그와 같은 인구 고령화 추세에도 불구하고 개발/발전을 유지한다는 점, ② 노년기까지 건강 및 안녕 상태를 유지/증진한다는 점, 그리고 ③ 모든 연령층에 적합한 생활 환경이어야 한다는 점이었다(UN ESC, 2000).

2. 제2차 세계 고령화총회

제1차 세계 고령화총회 이후 20년이 지난 2002년도에 4월 8일부터 12일까지 제2차 세계 고령화총회가 스페인 Madrid에서 개최되었고, 여기에서 MIPAA라는 행동계획이 채택되었다. 제2차 총회의 주요 결과는 19개 항목으로 이루어진 ① 정치선언(Political Declaration) 그리고 개인이나 조직, 사회를 위계로 하는 3대 핵심 방향(i.e. 고령자 개개인의 발전, 노후 건강과

삶의 질 증진, 고령자에게 지지적인 환경 조성)을 중심으로 구성된 62개 항목의 행동 목표와 사안을 담은 ② MIPAA로 정리된다. 정치선언은 VIPAA를 재확인하면서 MIPAA를 채택하도록 한 결정이었다(Patterson, 2019; Sidorenko & Walker, 2004).

MIPAA는 근래까지 우리나라를 포함한 회의 참여국들의 고령화 및 고령자 관련 정책 수립의 준거가 되고 있다. 이를 약간 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 개인적인 측면에서 고령자 개개인의 발전을 위해 규정한 내용은 사회 변화에 대한 적응, 직업이나 근로 요구에 대한 권리 보장, 지식이나 정보 등에 대한 접근성, 세대 간 연대, 빈곤 해소, 소득보장, 응급상황 대처 등이다. 이들은 주로 고령자가 지역사회에서 젊은 시절처럼 거주할 수 있도록 하기 위한 다양한 관계 유지, 제도에 대한 고령자의 관여나 참여, 서비스 제공 등의 내용이다. 다음으로 조직 측면에서 노후 건강과 삶의 질 증진은 전 생애에 걸친 건강 및 복지 증진, 의료서비스에 대한 보편적 접근권, 돌봄 제공자 및 의료 종사자를 위한 훈련, 정신건강, 장애 등 기존 의료 및 사회서비스 기반의 발전을 권고하고 있다. 마지막으로 사회적인 측면에서 노인에게 지지적인 환경 조성은 주거와 환경, 돌봄 제공자에 대한 지원, 학대 및 폭력으로부터 보호, 노인과 장애에 대한 국가의 개입 방향을 언급하고 있다(Sidorenko & Walker, 2004).

제2차 총회에서는 회의 참가 국가가 고령화 대응 조치나 진행 상황을 보고하도록 권고하였다. 구체적으로 국가마다 MIPAA의 이행 현황을 모니터링하고 평가하는 장치를 마련해서

매년 점검하며, 5년을 주기로 범세계적인 검토 및 평가(review & appraisal) 수행을 제안한 것이었다. 지금까지 3차(2008년, 2013년, 2018년)에 걸쳐 검토 및 평가가 수행되었으며, 현재는 2023년 제4차 평가를 위한 사전작업[i.e. 국가별 모니터링 및 평가(2021), 지역별 취합 작업(2022)]이 진행 중이다(Kim et al., 2021). 제2차 총회의 가장 큰 성과는 21세기에 들어와 전개되고 있는 범세계적인 인구 고령화 현상에 관한 각국 정부의 대응 방안이나 정책의 개발, 시행 및 평가에 중요한 지침서가 되는 MIPAA를 채택한 점이다. 그 내용에는 1982년도에 채택된 VIPAA가 변모하고 있는 상황을 제대로 반영하지 못했던 범세계적인 고령화 추세, 세대 간 연대, 노인학대, 여성 노인, 농촌 노인, 긴급 상황에서의 노인, 노인에 대한 이미지 개선 등이 포함되어 있으며, 특히 개발도상국의 상황이나 입장을 잘 반영하고 있다(Kim et al., 2021; Patterson, 2019; Sidorenko & Walker, 2004). 그 MIPAA의 핵심 내용은 <Table 1>과 같이 요약할 수 있다.

그와 같은 성과에도 불구하고 MIPAA는 고령화 문제에 대응할 시 몇 가지 한계를 나타내고 있다. 우선 고령자들이 생의 후반기에 보이는 자아실현의 욕구나 후세대를 아끼고 보살피고자 하는 욕구, 심신이 약해지거나 사회적 지위의 변화에도 상관없이 자신이 거주해왔던 지역사회에서 계속 머물고 싶어 하는 욕구(aging in place), 영적 건강이나 죽음에 관련된 권리문제(well-dying) 분야 등에 대해서 충분히 다루지 못했는데, 이들은 보다 최근에 본격적으로 제기되고 있는 과제들이다(Chen & Zhang, 2022; Živanovc, Javorac, Stojkov, &

〈Table 1〉 Madrid 국제 고령화 행동계획(MIPAA)의 요약

출발점		고령화 사회	
행동 수준	개인	조직	사회
행동 방식	고령화에 대한 주류화	특정 노화에 대한 개입	고령화에 대한 국가역량 강화
핵심 방향	고령자와 발전 (Older Persons & Development) (8개항)	노후 건강과 삶의 질 증진 (Advancing Health & Well-being into Old Age) (6개항)	고령자에게 지지적인 환경 조성 (Ensuring Enabling & Supportive Environments) (4개항)
목표 및 대상	사회 발전 촉진 (노화와 발달의 조화)	고령자의 삶의 질 향상	고령자에 대한 지원 시스템 유지
최종목표		모든 연령대를 위한 사회	

Note. 이 내용은 “Sidorenko and Walker (2004)”을 토대로 재구성한 것임.

Szabo, 2020). 다음으로 고령화 현상이 진행되는 속도나 경제 상황, 그리고 그에 따른 정책을 마련하거나 추진할 수 있는 환경이 국가나 지역마다 차이가 심함을 충분히 고려하지 못하고 있는 점이다. 역시 행동계획의 이행실태를 점검하거나 평가하는 비율, 이를 검토하고 보고하는 양식이나 수준, 그리고 보고서를 제출하는 비율 등이 지역마다 상이하여 전체적인 추세 파악이 쉽지 않다는 점이다(Kim et al. 2021). 아울러 MIPAA가 채택된 지 20년이 지났음에도 새로운 고령화총회에 대한 구체적인 계획을 수립하지 않은 상태라서 MIPAA의 성과를 확인하거나 추가적인 발전 방향 제시도 어려운 실정이다.

III. 우리나라의 MIPAA 이행 현황

제2차 세계 고령화총회에 참가했던 우리나

라는 당사국 자격으로 MIPAA에 관련 정책을 수립하고 정비하는 등 이행 의무를 다하고 있다. 이를 개략적으로 살펴보면, 먼저 2006년도에 대통령직속기관으로 ‘저출산 고령사회위원회’를 설치했다. 그 위원회는 저출산 고령화 관련 정책을 총괄하고 있는데, MIPAA와 관련된 각종 지표도 관리하고 있다. 우리나라는 UN 아시아태평양위원회에서 지정한 이행 주기에 따라 MIPAA가 제시하고 있는 기본방향, 과제 및 권고 행동 등에 관련된 정책이나 전략들을 수립 및 평가하고 있다(Jeong, Jung, Nam, & Choi, 2012). 우리나라의 이행실태는 Jeong(2009)의 연구를 비롯하여 근래의 Chung, Hwang, 그리고 Kim(2017)의 연구 등에서 확인할 수 있다.

우리나라의 경우 MIPAA에 대응하기 위한 법적 기반은 1983년부터 시행된 ① 노인복지법과 2005년 9월 시행된 ② 저출산·고령사회 기본법을 통해서 근본적인 체계를 갖추고 있

다. 구체적으로 2009년을 기준으로 MIPAA에서 제시한 18과제 중 13과제에 대해 법적 근거 마련과 중장기적 계획수립을 통해 고령화로 인한 제반 문제를 범국가적 차원에서 대응하고 있다. 그러나 MIPAA 이후 점점이 처음 이루어졌던 2007년과 2008년도만 해도 MIPAA에 대한 인식이 매우 부족한 실정이었다(Jeong, 2009). 근래까지의 우리나라 이행 현황을 다음과 같이 개략적으로 정리할 수 있다.

첫째, MIPAA 이행 및 이를 위한 정책은 저출산·고령사회 기본계획을 기반으로 하는 것으로 나타났다. 구체적으로 우리나라의 고령화 관련 정책에 대한 방향은 그 기본계획에 따라 수립 및 평가되고 있는데, 제1차 기본계획은 2006-2010년, 제2차는 2011-2015년, 제3차는 2016-2020년, 그리고 제4차는 2021-2025년 사이에 추진되는 중장기정책의 내용을 담고 있다. 중앙부처와 지방자치단체는 그 기본계획에 따라 소관별로 연도별 추진계획을 수립하여 시행하며, 또 성과도 평가한다. 아울러 그 성과평가를 통해 국가 및 지방자치단체는 매년 시행계획에 따른 추진실적 점검 그리고 정책효과의 분석 및 평가 내용을 추후의 저출산 및 고령사회 정책에 반영하고 있다(Chung et al., 2017).

둘째, 노인과 개발 영역에서는 기초연금과 국민연금이 개선되었음을 확인하였다. 기초노령연금제도가 2008년부터 시행해오다가 2014년 이를 대폭 개정한 기초연금제도가 시행되고 있는데, 지급대상 노인 비율이 동일해도 지급되는 연금액이 거의 두 배 정도 증가했다. 게다가 2016년 11월에는 국민연금법 시행

령의 일부가 개정되면서 국민연금 가입대상에서 제외되었던 경력단절 전업주부 등의 국민연금 추후 납부가 가능해졌다(Chung et al., 2017). 그러나 국민연금 수령자의 경우 기초연금액이 삭감되는 문제점이 남아있는데, 기초연금제공의 지원 규모와 대상에 대한 문제를 해결하려는 노력이 필요하다.

셋째, 노인의 건강과 복지 증진 영역에서는 본인이 부담해야 하는 의료비가 경감되었다. 건강보험에서 노인 의료비가 차지하는 비중은 2000년 17.5%였던 것이 2013년 30%를 돌파한 데 이어서 2018년 40%를 넘었는데, 이와 같은 상황에서도 정부는 노인 의료비 경감을 위해 지속적인 노력을 시도하고 있다. 이외에도 장기요양 등급체계가 2014년 7월부터 수급자간 기능 상태의 차이가 컸던 기존의 3개 등급에서 5개 등급으로 세분화하여 개편되었으며, 여기에 치매특별등급이 신설되기도 했다. 이와 함께 우리나라도 급속한 인구 고령화 및 치매 환자의 증가 등을 대비하여 지역사회 통합 돌봄(community care)이 2019년 새로운 사회적 논의 사안으로 활발하게 등장했고(Park, 2019), 그 연장선상에서 근래에는 돌봄이 필요한 노인이 불필요한 입원이 아니라 지역사회에 거주하면서 보건 및 복지서비스를 통합적으로 받을 수 있도록 하는 통합돌봄(integrated care) 서비스 제공을 위한 기반 확충을 위해서도 노력하고 있다(Seo, 2021).

넷째, 노인에게 지지적인 환경 조성 영역에서는 MIPAA 이행 제3차 주기에 해당하는 2014년에 치매 환자 가족의 간병 부담 경감을 위한 치매관리대책이 발표되었다. 아울러 2017년에는 저소득 노인 대상 맞춤형 임대주

택의 공급과 관련된 주거종합계획이 수립되었다(Chung et al., 2017).

지금까지 우리나라의 MIPAA에 대한 이행 계획 진행현황을 개략적으로 살펴볼 때 의미 있는 분야도 확인되고 있지만, 세부적으로는 소득보장이나 돌봄과 관련된 지원체계에서 보완이 필요한 부분이 드러나고 있다. 예를 들면, 최근 COVID-19에 의한 팬데믹 상황에서 노인만 격리하는 정책도 정당화되기 어렵고(Choi, Oh, & Kim, 2020), 요양병원 등 시설기관에 입소한 노인들에 대한 감염병 확산 방지를 위한 대응이나 정책 등이 미흡하다는 문제가 제기되고 있다(Yoo, Jung, & Jeong, 2021). 팬데믹 상황의 종료 여부와 상관없이 그와 같은 문제에 대한 지속적인 관심과 정책개선을 위한 다양한 노력이 요구된다.

IV. 해외의 이행계획 작성 현황

MIPAA가 채택된 이후 각국은 MIPAA의 기본방향이나 권고사항에 따라 정책이나 전략을 수립하여 이행하고 있으며, 그 이행 상황이나 과정은 기준에 따라 점검 또는 평가되고 있다. 그러나 모든 나라에 일정한 기준을 적용하여 점검하지는 않는다. 예를 들면, 아시아태평양지역의 기준은 유럽지역의 기준과 다른데, 이행계획 점검표의 서술방식이 다르다(<Table 2> 참고). 아시아태평양지역의 경우 설문지 형태로 회원국들에 대한 이행계획 자료를 정리하는 방식을 취하는 반면, 유럽지역의 경우 지역 이행전략(RIS; Regional Implementation Strategy) 형태로 자료를 수집하고 있는 등 차

이가 있다(Parry, Um, & Zaidi, 2018; Quashie, Jones, Gény, & Abdulkadri, 2018). 그러한 이유로 국가마다 환경이 다르므로 우리나라의 상황과 단순히 비교할 수는 없다.

MIPAA가 2002년 결의되자 UN의 아시아태평양위원회에서는 곧바로 상하이 이행전략(Shanghai Implementation Strategy)을 채택했는데, 이는 1) 노인과 개발(정책개발 시 고령화의 주류화 및 노인의 통합과 참여 증진, 사회적 보호 제공, 노인의 빈곤 감소, 노인과 응급 상황, 고령화와 노인에 대한 긍정적인 태도 증진, 노인 고용, 고령화에 대한 성인지적 이슈 인식), 2) 노인의 건강과 복지 증진(모든 연령대에서의 삶의 질 보장, 건강 및 장기요양서비스 제공), 3) 노인에게 지지적인 환경 조성(노인과 가족, 사회서비스와 지역사회 지원, 주거와 환경, 돌봄 제공자를 위한 지원, 노인 인권 보호), 그리고 4) 이행과 후속 조치(고령화에 대응하는 정부의 체계, 지역 및 국제적 협력)의 네 영역으로 구성되어 있다(Chung et al., 2017; Kendig, Lucas, & Anstey, 2013; Parry et al., 2018). 또 아시아태평양위원회의 제2차 이행실태 점검을 위한 보고서는 우리나라를 비롯한 30개국이 제출했는데, 그 점검을 위한 설문지 내용은 <Table 2>의 왼쪽에 소개되어 있다(Chung et al., 2017; Jeong et al., 2012).

한편 유럽경제위원회에서는 2002년 MIPAA가 결의되자 10가지 주제에 대한 지역 이행전략(RIS)을 채택했다. 여기에는 1) 고령화의 주류화, 2) 통합과 참여, 3) 경제성장, 4) 사회 보장, 5) 노동시장, 6) 평생교육, 7) 삶의 질, 독립적 생활과 건강, 8) 성평등, 9) 돌봄 제공

〈Table 2〉 UN 아시아태평양위원회와 유럽경제위원회의 MIPAA 이행실태 점검 내용

아시아태평양위원회	유럽경제위원회
I. 국가 정책 및 MIPAA 1. 고령화에 대한 국가 위원회의 존재 2. 고령화에 대한 국가 계획 3. (있다면) 정책, 제도 이행에 대한 모니터링 계획 4. 2005년 이후 국가 내 고령화 관련 연구 및 조사 5. 예산분배 6. MIPAA 2차 점검 관련 준비 상황 및 계획 7. MIPAA 수행 중 경험한 문제점 II. 노인과 개발 1. 정책 입안 및 의사결정 시 노인의 참여를 장려하는 법안의 도입 2. 고령자에 대한 사회보장 3. 고령자의 취업 기회 증대를 위한 정부의 노력 III. 노인의 건강과 복지 증진 1. 고령자의 건강증진과 활동적 노화를 위한 정부 프로그램 2. 고령자의 보편적/공평한 건강관리 서비스 이용을 위한 법적 기반 3. HIV 보균 고령자 및 동 고령자의 가족 보호자를 위한 법안 4. 치매 또는 기타 정신질환 고령자를 위한 정신건강 서비스를 위한 법안 5. 장애 고령자를 위한 법안 IV. 노인에게 지지적인 환경 조성 1. 노인과 가족을 위한 주거환경을 위한 법안 2. 공식/비공식 돌봄 제공자를 위해 정부가 도입한 교육프로그램 3. 노인복지 서비스 증진을 위한 기준 및 모니터링 절차 정립을 위한 법안 4. 고령자 방치, 학대, 폭력 문제 관련 법률 제정	I. 총평 각국의 고령화 대응 노력을 요약함 (점검 시 사용된 방법론 기술 등도 포함) II. 회원국의 고령화 상태 각국의 고령화 상태를 인구학적, 사회적, 경제적, 정치적 상황과 연결해서 설명하고 지표를 제시함 III. 방법론 이행 현황 점검을 위한 방법론 기술(양적 정보를 위한 조사, 질적 정보 수집 방법 및 대상 등) IV. 유럽지역 이행전략을 달성하기 위한 노력에 대한 평가 1. 고령화를 주류화시키는 것 2. 사회 내 노인의 통합과 참여 보장 3. 평등한, 지속 가능한 경제성장 증진 4. 인구 변화 등에 대응하기 위한 사회보장 체계의 변화 5. 노동시장의 인구 고령화 대응 6. 인구 고령화 등에 대응하기 위한 교육체계의 구축(평생교육) 7. 모든 연령층의 삶의 질 증진 및 독립적 생활 보장 8. 고령화 사회에서의 성 주류화 도모 9. 노인을 돌보는 가족 지원과 세대 간 연대 증진 10. 지역 협력을 통한 이행전략의 적용 및 후속 조치의 증진 V. 결론과 미래를 위한 우선순위

Note. 이 내용은 “Chung et al. (2017)”을 토대로 작성된 것임.

자를 위한 지원, 그리고 10) 지역 협력이 포함되어 있다. 그리고 이행실태의 점검은 총평을 비롯하여 회원국의 고령화 실태, 방법론, RIS를 달성하기 위한 노력에 대한 평가, 그리고 결론과 미래를 위한 우선순위의 5개 항목(<Table 2> 우측 참조)으로 구성된 보고서 양식을 이용한다(Chung et al., 2017; Padmadas, Tiemoko, Madise, Amoako-Johnson, Pallikadavath, & Zaidi, 2018).

전체적으로 살펴보면, 문화권에 따른 이행 전략 작성 수준에 차이가 있었다. 예를 들면, 아시아태평양지역 설문지에 들어 있는 예산이나 노인의 안전, 노인 빈곤 완화조치 등 6개 분야는 유럽지역의 이행전략에 들어 있지 않았으며, 지역 내 협력 부분은 유럽지역 이행 전략에만 포함되어 있었다. 또한 아시아태평양지역 설문지의 경우 다양한 지표로 구성되어 분야별로 자세한 상황을 알 수 있었지만, 유럽지역의 경우 이행전략을 포괄적으로 작성할 수 있다는 점이다. 이에 따라 아시아태평양지역의 경우 관련 법령이나 제도가 마련되어 있을 시에는 지표가 충족된 것으로 해석할 수 있었지만, 유럽의 경우 각종 제도와 법령을 포괄적으로 분석해야 하는 어려움 때문에 지표 충족 여부를 쉽게 해석하기가 어려웠다. 다시 말하면, 국가별로 고령화 관련 정책들을 비교하는 일은 해당 국가의 문화적, 경제적, 국가적 상황에 따라 제도 도입의 배경과 운영 방식의 차이가 있어서 쉽지 않다는 것이다. 그렇다면 MIPAA를 기반으로 한 우리나라의 정책 이행이 어떠한지를 확인하는 것도 그러한 맥락에서 판단해야 할 것으로 여겨진다.

V. 결 론

지금까지 고령화에 대응하기 위한 UN 차원의 고령화 행동계획에 대해 알아보고, MIPAA를 중심으로 제기된 권고사항과 우리나라와 해외의 이행 현황을 개략적으로 살펴보았다. 고령화 현상은 20세기 후반부터 범세계적으로 진행되고 있는 사회문제인데, 국제적인 연대를 통해 대응하면서 해결하려는 노력이 이미 1980년대 이전부터 진행되었다는 사실은 매우 고무적이고 인상적이다. 특히 UN이 중심이 되어 특정한 사회문제에 대한 심각성이 드러나기 전부터 개입하려는 노력을 시도했다는 사실은 매우 의미 있는 일이다. 물론 국가마다 고령화 현상의 진행 과정이나 사회경제적인 배경의 차이로 인하여 개입방식이 다르고 이행 현황에서도 차이가 있었다(Chung et al., 2017; Jeong et al., 2012; Kim et al., 2021; Parry et al., 2018; Quashie et al., 2018).

MIPAA에 대한 이행계획의 점검이 모두 완료된 것도 아니고 또 MIPAA에 명시된 권고사항을 모두 이행했다고 판단할 수 있는 것도 아니지만, 2002년도의 총회 이후 상당한 기간이 지났다. 그동안 고령화 현상에 영향을 미치는 상황이 지대했음에도 불구하고 여기에 대한 국제적인 흐름을 확인하려는 노력이 부족하지 않았는지 염려스럽다. 예를 들면, 출산율의 급격한 저하로 인한 문제, 특히 아시아 국가들에서의 저출산 문제가 인구 고령화를 더욱 심화시키면서 경제적 위기 위험이 커지고 있다(Chen, Xu, Song, Wang, & He, 2019; Goh, McNown, & Wong, 2020; Kim & Lee, 2021). 또 근래 고령자 차별이나 불평등으로

이어진 COVID-19로 인한 팬데믹 현상은 거의 예측하지 못했던 상황에서 전개되었다(Bibbins-Domingo, 2020).

이외에도 정보기술 분야의 발달로 초래된 디지털 격차(Choi & Kim, 2021), 과학기술의 발달을 통한 노인의 돌봄 서비스나 일상생활을 지원하는 로봇이나 제품의 발전(Eun, 2018; Kim, 2016), 그리고 경제활동을 지속하는 고령자의 증가와 함께 드러난 차별 등의 사회문제(Neumark, 2018) 따위는 2002년 당시만 해도 생각하지 못한 문제였다. 그러나 Madrid에서의 제2차 총회 이후 미비한 사항을 보완하는 새로운 총회에 대한 논의는 진행되지 못하고 있는 듯하다. 자료의 제한으로 인해 UN의 정확한 입장을 확인하기는 어렵지만, 2002년 회의에 참석했던 관계자들이 지금은 MIPAA 관련 임무를 맡고 있지 않아서 후속적인 논의가 이루어지지 못할지도 모른다. 사실 MIPAA 관련 이행계획에 대한 보고서 작성을 언급하고만 있었을 뿐 어떤 방식으로 관리 및 감독하거나 이행 정도가 낮은 국가들에 대한 개입을 어떠한 방식으로 할 것인지에 대한 정확한 규정이 없었다. 더 나은 미래사회를 위해서는 국가별로 MIPAA에 대한 이행 결과를 적극적으로 교류하면서 향후 발전방안을 논의하는 장이 마련되어야 할 시점이다. 물론 이러한 국제회의를 준비하는 데에 상당한 시간이 필요하고 또 UN 내에서의 의사결정 과정도 필요하므로 국제적인 합의가 먼저 도출되어야 한다.

그 준비는 지금까지 이행이 어려웠던 부분에 대해서는 이유를 찾고, 이행 결과를 더 효과적으로 도출하는 방법을 모색하고, 권고사

항을 최신의 추세에 맞추어 대체할 수 있는지를 점검하는 것 등이다(Patterson, 2019). 새로운 고령화 행동계획이 필요한지를 확인하려면 우선 MIPAA 틀에서 진행된 다양한 활동들에 대한 총체적인 점검이 필요하다. 이외에도 고령화에 대한 속도와 대응 방식이 국가별로 다르므로 모든 국가가 일괄적으로 고령화 대응 정책을 수립할 수 없다. 이런 현실을 고려하여 UN 차원에서 MIPAA를 기반으로 한 국가별 고령화 대응 방안을 외교적으로 권고하는 노력이 필요하고, 국가는 자국의 상황이 고려하여 고령화로 인한 문제만큼은 선제적으로 대응하려는 인식이 필요하다.

본 연구는 지금까지 진행되어 온 고령화계획과 관련된 역사와 두 차례에 걸쳐 진행된 고령화총회의 주요 내용을 개략적으로 살펴면서 지금까지 진행된 후속 조치를 우리나라와 유럽과 아시아지역의 사례로 짧게 비교한 것이었다. 자료의 한계로 인해 모든 나라의 상황을 살피는 일이 불가했지만, 몇몇 사례만 비교하더라도 지역이나 국가별로 진행 상황이나 MIPAA 후속 조치에 대한 문화적인 차이를 확인할 수 있었다. 이제 고령화는 피할 수 없는 현실로 한 국가만의 문제가 아니라 모든 나라가 경험하고 있는 범세계적 현상이다. 지금까지 고령화나 생의 후반기를 연구하는 학자들이나 정책을 만들거나 집행하는 자들의 문제처럼 인식되기도 했지만, 이제는 지구상의 모든 시민이 관심을 가져야 하는 문제가 되었다. 따라서 고령화 현상에 대응하는 방식이나 정책들에 대한 국제공조(예, 이행실태보고서와 관련된 분석 틀)가 절실하게 요구되는 데, 학자나 전문가의 국제교류를 통해 정보를

축적하고 또 이를 토대로 더 나은 대응 방식이나 정책을 개발하고 실천할 수 있어야 한다. 이를 위해 1982년 Vienna 그리고 2002년 Madrid에 이어서 우리나라가 제3차 세계 고령화총회에 대한 논의(e.g. Kim et al., 2021)를 더 적극적으로 주도할 필요가 있다고 제안한다.

Conflicts of Interest

The Authors declare no conflict of interest.

References

- Bibbins-Domingo, K. (2020). This time must be different: Disparities during the COVID-19 pandemic. *Annals of Internal Medicine*, 173 (3), 233-234.
- Chen, L., & Zhang, Z. (2022). Community participation and subjective well-being of older adults: The roles of sense of community and neuroticism. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19 (6) [doi: 10.3390/ijerph19063261].
- Chen, R., Xu, P., Song, P., Wang, M., & He, J. (2019). China has faster pace than Japan in population aging in next 25 years. *Bioscience Trends*, 13 (4), 287-291.
- Choi, D., Oh, H., & Kim, J. (2020). Exclusive lock-down of the elderly. Is the a morally justifiable policy to overcome COVID-19? *Bio, Ethics and Policy*, 4 (2), 91-117.
- Chung, G., Hwang, J., & Kim, H. (정가원, 황정임, 김해람) (2017). *A study on the implementation status, limitations, and development plans of the Madrid International Action Plan on Aging* (고령화에 관한 마드리드 국제 행동계획 이행실태와 한계 및 발전방안 연구; 발간 등록번호 11-1620000-000660-01). Seoul, Korea: National Human Rights Commission of Korea.
- Choi, E., & Kim, C. (2021). Digital divide and quality of life in old age. *Korean Journal of Research in Gerontology*, 30 (2), 37-49.
- Cohen, E. (1970). Toward a social policy on aging. *The Gerontologist*, 10 (4, Part 2), 13-21.
- Cowgill, D. (1974). The aging of populations and societies. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 415, 1-18.
- Crawford, M. (1971). Retirement and disengagement. *Human Relations*, 24 (3), 255-278.
- Dublin, L. (1947). Problems of an aging population: Setting the stage. *American Journal of Public Health and the Nations Health*, 37 (2), 152-155.
- ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) (2021). *Leveraging technology for the Madrid International Plan of Action on Ageing: Experiences of*

- China, Japan and the Republic of Korea*.
UN: UN Publication.
- Eun, Y. (2018). Geriatric nursing and robotic nurses. *Korean Journal of Research in Gerontology*, 27 (2), 111-118.
- Francis, S. (1985). World Assembly on Aging first global focus on action and strategies for the future. *Convergence*, 18 (1-2), 9-19.
- Goh, S., McNown, R., & Wong, K. (2020). Macroeconomic implications of population aging: Evidence from Japan. *Journal of Asian Economics*, 68 [doi: 10.1016/j.asieco.2020.101198].
- Hauser, P. (1953). Facing the implications of an aging population. *Social Service Review*, 27 (2), 162-176.
- Jeong, G. (2009). Strategies for the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing: Review and implication. *Health and Welfare Policy Forum*, 150, 79-85.
- Jeong, G., Jung, E., Nam, H., & Choi, H. (2012). *Review and appraisal of Madrid International Plan of Action on Ageing in Korea* (KIHASA Research Report 2012-47-18). Sejong, Korea: Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Kendig, H., Lucas, N., & Anstey, K. (2013). Thirty years of the United Nations and global ageing: An Australian perspective. *Australasian Journal on Ageing*, 32, 28-34.
- Kim, H., & Lee, S. (2021). The effects of population aging on South Korea's economy: The national transfer accounts approach. *The Journal of the Economics of Ageing*, 20 [doi: 10.1016/j.jeoa.2021.100340].
- Kim, J., Lee, Y., Hwang, N., Namkung, E., & Lee, S. (2021). *A study on the feasibility and implementation plan of the 3rd World Assembly on Aging* (제3차 세계 고령화 총회 유치 타당성 및 추진방안 연구; KIHASA Policy Report 2021-024). Sejong, Korea: Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Kim, M. (2016). A robotics engineering perspective on the current chronological definition for old age. *Korean Journal of Research in Gerontology*, 25, 21-24.
- Knight, R. (1967). Changes in the occupational structure of the working population. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (General)*, 130 (3), 408-422.
- McDougal, M., Lasswell, H., & Chen, L. (1975). The human rights of the aged: An application of the general norm of nondiscrimination. *University of Florida Law Review*, 28 (3), 639-654.
- Neumark, D. (2019). Age discrimination in the US labor market. *Generations*, 43(3), 51-58.
- Neysmith, S., & Edwardh, J. (1983). Ideological underpinnings of the world assembly on aging. *Canadian Journal on Aging*, 2 (3), 125-136.
- Padmadas, S., Tiemoko, R., Madise, N., Amoako Johnson, F., Pallikadavath, S., & Zaidi, A. (2018). Tracking progress towards

- the Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA) in east and southern Africa: Milestones and challenges. *International Journal on Ageing in Developing Countries*, 2 (2), 184-206.
- Park, Y. (2019). Amendment on the law on supporting the underprivileged housing support for persons with disabilities and the elderly in accordance with the community care policy. *The Journal of Humanities and Social Science*, 10 (3), 415-430.
- Parry, J., Um, J., & Zaidi, A. (2018). Monitoring active ageing in the Asia-Pacific region: Recommendations for future implementation of the MIPAA. *International Journal of Ageing in Developing Countries*, 2 (2), 82-98.
- Patterson, W. (2019). Vienna International Plan of Action on Ageing. In D. Gu & M. Dupre (Eds.), *Encyclopedia of gerontology and population aging* (pp. 1-5). Switzerland: Springer Nature.
- Quashie, N., Jones, F., Gény, L., & Abdulkadri, A. (2018). Population ageing and sustainable development in the Caribbean: Where are we 15 years post MIPAA. *International Journal of Ageing in Developing Countries*, 2 (2), 128-148.
- Rao, D. (Ed.) (2003). *World Assembly on Aging*. New Delhi, India: Discovery Publishing House.
- Seo, J. (2021). Exploring organizational designs for the building of the integrated care service. *The Journal of Humanities and Social Science*, 12 (2), 307-320.
- Sidorenko, A., & Walker, A. (2004). The Madrid International Plan of Action on Ageing: From conception to implementation. *Ageing & Society*, 24, 147-165.
- Vasey, W. (1961). The aging population: A challenge to social work. *Social Casework*, 42 (5/6), 221-227.
- UN ESC (Economic and Social Council) (2000). *Towards the Second World Assembly on Ageing: Report of the Secretary-General* (E/CN.5/2001/PC/2, issued at 13 December 2000).
- Yoo, B., Jung, Y., & Jeong, K. (2021). Current status and challenges of infectious disease outbreak and elderly welfare facilities. *The Journal of Korean Long Term Care*, 9 (1), 87-113.
- Živanovc, D., Javorac, J., Stojkov, S., & Szabo, N. (2020). Public health issues of global population ageing. *Black Sea Journal of Health Science*, 3 (3), 88-93.

Received: July 1, 2022

Revised: August 3, 2022

Accepted: August 8, 2022