

# ‘신노년’ 정책 담론에 대한 비판적 재검토

## - 활동적 노화, 성공적 노화, 생산적 노화를 중심으로 -

최 희 경\*

### 요약

본 연구에서는 지배적 노인복지정책 담론으로서 무비판적으로 수용되고 있는 신노년 담론을 활동적 노화, 성공적 노화, 생산적 노화를 중심으로 그 의미를 명확히 하고, 이러한 담론이 국내외 노인복지정책의 내용과 결과에 어떻게 반영되었으며, 그 문제점이 무엇인지 비판적으로 검토하였다. 신노년 담론은 기존의 의존적이고 부정적인 노년상에 대항하여 노인의 잠재력 개발과 문제 예방을 강조함으로써 노년의 삶의 질 향상에 기여하기 위해 재구성된 담론으로서 활동적 노화이론에서 출발하여 성공적 노화, 생산적 노화 개념으로 변화, 발전하였다. 신노년 담론은 복지국가의 재편과정에서 국제적 노인정책의 방향 제시에 적극적으로 반영되었으며, 우리나라에서는 2000년대 이후 신노년 정책 담론을 반영하는 정책과 법이 집중적으로 양산되었다. 신노년 정책 담론에 대한 비판적 검토 결과 노인의 욕구와 이해를 반영하지 않는 사회공학으로서 기능하고 있으며, 경제적 생산성의 의미에 집중되어있고, 사회권으로서의 노인복지 급여를 침해할 가능성이 크며, 다양한 노인을 배제하는 문화적, 규범적 편협성이라는 문제를 가지고 있는 것으로 지적되었다. 앞으로 노인복지정책은 노인의 노동권과 사회권을 동시에 보장하며, 다양한 조건에 처한 노인의 욕구와

\* 신라대학교 가족노인복지학과 교수 (hkyung@silla.ac.kr)

입장을 적극적으로 경청하여 정책 담론 형성과 정책 결정이 이루어져야 함을 제시하였다.

주제어: 노인복지정책 담론, 활동적 노화, 성공적 노화, 생산적 노화, 신노년 정책

## 1. 문제제기

급속한 인구고령화로 고령인구가 늘어나고 노인인구층이 다양해지면서 우리나라에서도 이전의 무력하고 빈곤한 노인 이미지와는 다른 새로운 노인의 모습이 대중매체와 출판 등을 통해 빈번히 등장하고 있다. 신체적으로 건강하고 경제적으로 여유가 있으며 사회활동 참여에도 적극적인, 이른바 ‘나이는 숫자에 불과한’ 뉴실버 세대에 대한 소개와 담론이 대대적으로 확산되고 있으며, 노인을 대상으로 한 일자리사업, 노인의 사회참여 기회 제공 등이 정부의 국정지표로 제시되고 있다. 이는 고령화가 사회의 발전을 저해하지 않도록 고령화로 인한 사회적 생산성 감소를 방지해야 한다는 인식하에 노인의 적극적인 사회적 기여를 제고하고자 하는 것이다(대한민국정부, 2008).

그러나 한편으로는 최근 20년간 노인 자살율이 급격히 늘어나 OECD 국가 중 최고 수준이며 그 원인은 질병과 빈곤, 외로움, 가족문제 등으로 나타났다.<sup>1)</sup> 뿐만 아니라 OECD 회원국 중 노인의 상대적 빈곤율(전체가구 중위소득의 50%미만)도 우리나라가 45%로 단연 1위다(OECD 평균 13%). 공적 연금 수급자가 전체노인의 4분의 1 밖에 되지 않으며 우리나라 노인이 느끼는 가장 큰 어려움은 경제적 문제다. 거의 모든 노인이 적어도 한가지 이상의 만성질환을 앓고 있고, 절반 이상이 독립적 생활에 어려움을 겪고 있으며 5분의 1이 가족과 떨어져 노인 단독으로 살아간다(통계청, 2009).

그렇다면 오늘날 대중매체와 노인정책을 지배하는 건강하고 활기찬 노인의 이미지와 실제 노인들의 삶을 가리키고 있는 우울한 수치들 사이의 분열을 과연 어떻게 이해해야 할 것인가? 과연 현재 우리나라의 노인복지정책은 실제 노인의 삶에 부합하는 방

<sup>1)</sup> 우리나라 노인의 불행한 현실을 가장 극단적으로 보여주는 노인 자살수치는 경악할 만하다. 최근 경찰대 치안정책연구소의 연구결과에 따르면 61세 이상 자살자 수는 1989년 788명에서 2008년 4029명으로 20년간 5배 이상 증가했으며, 전체 자살자 중 노인 자살자 비율도 10.3%에서 32.8%로 3배 이상 늘었다. 이는 일본의 3배, 서유럽의 7배가 넘는 수치이다(유지웅, 2010).

향을 지향하고 있는가? 이 논문은 바로 이 질문에서 시작되었다.

사회정책은 단순히 사회문제에 대한 정부의 해결책이라기보다는, 그 자체로 한 사회가 특정한 문제를 어떻게 바라보고 있는가, 그 문제에 대해 어떻게 대응하는가에 대한 하나의 이야기(story)라고 할 수 있다. 따라서 사회정책은 사회문제에 단순히 대응할 뿐만 아니라, 문제 그 자체를 규정하거나 생성시키기도 하는 복합적 공간이 된다(Decalmer & Glendenning, 1997). 특히 정책은 지식과 권력의 상호작용에 의해 논쟁화 과정을 거쳐 형성되고 변화되며 이 과정에서 특정한 담론<sup>2)</sup>은 정책 형성과 결정에 지대한 영향을 미친다. 또한 정치적 동의를 획득한 담론은 정책을 통해 사회구성원의 삶의 방향성을 결정하는 지배적 영향력을 행사하게 된다(송영민, 2003).

따라서 노인과 관련된 제반 정책의 지배적 담론은 그 대상이 되는 구성원들에게 노년기가 어떠해야 하는가에 대한 규범을 제시하며 공적으로 수용될 수 있는 행동방식을 형성한다. 더 나아가 특정한 이미지와 문화를 형성하여 사회적으로 인정받는 존재로서의 개인의 정체성에도 영향을 미친다(Holstein & Minkler, 2003). 또한 일선에서 정책을 실행하는 사회복지사 등 원조전문가에게는 어떤 활동을 하고 어떤 것은 하지 말아야 하는지, 어떤 활동에 대해 가용자원을 제공할 것인가에 대한 중요한 지침이 된다.

우리나라 노인복지정책은 표면적으로 과거의 의존(차별과 배제) 담론에서 건강하고 성공적이며 사회에 기여하는 노인을 지향하는 활동과 참여의 담론으로 변화한 것으로 보이지만, 사실상 노인이 동등한 사회구성원으로서 활동하고 참여할 수 있는 사회적 기반을 조성하는데 소극적이며, 결과적으로 차별과 배제를 극복하고 있지 못한 것으로 보인다. 또한 2000년대 이후 활동적 노화, 성공적 노화, 생산적 노화 등 이른바 ‘신노년’ 담론이 면밀한 개념정의 및 논의와 검토 과정을 거치지 않은 채 일방적인 관심과 추종 속에서 지배적 노인복지정책 담론으로 수용되고 있다. 이에 우리사회의 지배적 가치가 된 성공, 특히 경제적 성공에 대한 맹목적 추구를 노년기까지 연장하고 있는 것은 아닌가 하는 우려를 갖지 않을 수 없다. 따라서 정부의 정책 지향에 나타난 활동적이고 성공적인 노년에 대한 이미지와 담론이 누구의 관점에서 형성되고 유포되고 있는지, 노인의 실제 인식과 경험이 반영된 것인지, 만약 노인들의 삶이 반영되었다면 어떤 노인의

<sup>2)</sup> 담론(narrative)이라는 용어는 학문적으로 다소 복잡적이고 불분명한 방식으로 쓰인다. 이 논문에서 담론이란 ‘의미를 지닌 조직화된 언어’라는 포괄적 의미로서, 특히 사회정책의 형성과 결정, 실행 과정을 둘러싼 논쟁과 표현의 언어적 구성물을 의미한다.

삶이 반영된 것인지 살펴보는 것은 매우 중요하다. 특히 베이비붐 세대의 퇴직과 더불어 노인인구 20% 시대를 눈앞에 둔 현재, 지배적 노인복지정책 담론의 방향성을 점검하고 다수 노인의 현실과 욕구를 반영할 수 있는 새로운 정책 목표를 수립하여야 하겠다.

정책담론에 대한 비판적 검토는 그 자체로 당연시되고 있는 지배적 담론의 공고성을 해체하고 다양한 담론적 가능성을 추구하고자 한다. 그러나 우리나라에서 복지정책 담론의 방향성에 연구는 상대적으로 간과되는 측면이 많다. 특히 지배적인 정책 분석 방식은 비용편익 분석을 통한 경제적 원칙을 중시하여 정책 효율성이라는 경제적 관심사가 정책 결정과 평가의 기초가 되기 때문에 정책을 바라볼 때 정치적, 윤리적 관심사는 배제될 수 밖에 없다. 이에 따라 우리 사회의 정책을 둘러싼 다양한 맥락과 조건, 역사적이고 문화적 특수성 등은 관심의 영역이 되지 못한다. 그 결과 노인복지정책의 효과성을 검증하는 실증주의적 연구는 다수 존재하나 노인복지정책의 목표이자 지향점이 되는 지배적 담론에 대한 비판적 연구는 소수에 불과한 실정이다.<sup>3)</sup> 이상과 같은 연구의 필요성에 따라 본 연구에서는 개념에 대한 정확한 정의와 검토 없이 지배적 노화담론으로서 무비판적으로 수용되고 있는 활동적, 성공적, 생산적 노화담론의 의미를 명확히 하고, 이러한 담론이 국내외 노인복지정책의 내용과 결과에 어떻게 반영되는지를 밝히며, 이러한 지배적 정책담론이 가지고 있는 문제점을 비판적으로 검토하고자 한다. 또한 이를 통해 대안적인 노인복지정책 담론의 방향성을 모색하고자 한다.

## 2. 신노년 담론의 개념과 내용

오늘날 노인복지정책의 지배적 담론은 이른바 ‘신노년(New Aging)’ 담론이다. 노년의 긍정적인 측면에 초점을 맞춘 신노년 담론은 ‘상실과 저하’에 초점을 맞추고 ‘의존적 시기로서의 노년’에 대한 부정적 고정관념에 일조해온 기존의 노년 담론에 대항하고 노년의 잠재력 개발과 문제 예방을 강조함으로써 노년의 삶의 질 향상에 기여하기 위해 재구성된 것이다(Minkler & Fadem, 2002; Holstein & Minkler, 2003). 노년에 대한 새로운

<sup>3)</sup> 송영민(2003), 이가옥·우국희·최성재(2004), 장수정(2009), 정경희·한경혜·김정석·임정기(2006)의 연구가 이에 해당한다.

접근으로서의 신노년 담론은 주로 활동적 노화(active ageing), 성공적 노화(successful ageing), 생산적 노화(productive ageing)로 표현되며, 각각의 개념은 이론과 정책, 문화, 전문적 실천 등을 통해 바람직한 노년(age well)에 대한 기준을 제시한다. 세 가지 개념을 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

## 1) 활동적 노화

활동적 노화 개념은 1세대 노화이론인 활동이론(Activity Theory)에 기반하고 있다. 활동이론은 노인들은 노년기에 들어서도 중장년 시절처럼 지속적으로 활동하고, 잃어버린 역할을 대체할 수 있는 새로운 역할을 찾아야 하며, 이같은 지속적인 활동이 바람직한 노년(age well)의 핵심이라고 보았다. 해빅허스트(Havighurst) 등은 노인을 소외시키는 사회적 경향을 최소화하고 이들에 대한 사회적 무관심과 냉대를 극복하기 위해서는 노인들 자신이 중년의 활동적인 생활 양식과 역할 수행을 계속해야 한다고 하였다 (Bengtson, Burgess, & Parrott, 1997).

활동이론은 ‘노년기 자아를 활동적 신체에 종속시킨’ 것으로 평가된다. 이는 1950, 60년대에 풍요로운 자본주의 발전을 구가한 서구사회의 바쁨(busyness)의 문화와 부합하였으며, 당시 서구에서 정착화된 연금제도 덕분에 은퇴생활을 즐기는 노년층에게 노년기를 활력있고 창조적으로 사는 법, 행복한 은퇴 생활에 대한 대중서나 철학서 등을 통해 노년생활의 지침으로 자리잡았다(Katz, 2000). 또한 활동과 참여라는 확고한 목표와 측정의 용이함이라는 매력 때문에 전문가들의 선호를 받은 이론이기도 하다.<sup>4)</sup> 활동적 노화는 노인의 사회적 역할과 참여 등 보다 광범위한 사회적 의미를 강조하였는데, 1980년대 이후 등장한 성공적 노화 개념은 활동적 노화 담론의 핵심적 특성을 규범적 측면으로까지 연장한 것으로 평가된다.

<sup>4)</sup> 우리나라 노인복지 관련 논문의 노년학 이론 활용에 관한 연구에 의하면 다양한 노년학 이론 중 가장 빈번하게 적용된 이론은 활동이론이었다(최희경, 2006). 우리나라에서도 전문가와 연구자들이 활동이론을 가장 선호한다는 것을 알 수 있다.

## 2) 성공적 노화

성공적 노화의 배경은 1980년대 이후 의료기술과 의료접근권의 발전, 건강 증진 모델의 대두와 개인의 생활방식과 선택에 따라 노화와 질병을 예방하거나 지연할 수 있다는 낙관주의적 견해에서 찾을 수 있다(Estes, Mahakian, & Weitz, 2001). 특히 미국의 맥아더 재단이 성공적 노화라는 주제로 다양한 연구를 지원하여 그 연구결과들이 발표되면서 대중매체와 출판, 학술논문 등을 통해 급속히 확산되었다. 대표적으로 로우와 칸(Rowe & Kahn, 1998)은 성공적 노화의 3가지 요소로 질병과 장애의 부재, 높은 신체적, 인지적 기능 유지, 삶에 대한 적극적 참여 등을 제시하였는데, 특히 마지막 요소가 가장 핵심적이라고 보았다. 이처럼 성공적 노화 담론은 성공의 요인과 선택기준을 제시함으로써 개인의 선택과 노력에 따라 성공적인 노년기를 보낼 수 있다고 주장한다.

노화의 도전을 극복하고 정복하는데 초점을 둔 성공적 노화이론은 ‘성공’이라는 선호되는 가치를 담고 있기 때문에 실패에 대한 판단기준으로도 작용한다. 성공적 노화의 이러한 ‘규범성’은 활동적 노화이론에서 한발 더 나아간 것으로, 사회구성원들에게 적절한 행동양식과 자기관리의 결과에 대한 판단기준을 제공한다(Holstein & Minkler, 2003). 성공적 노화 담론이 처음부터 의도적으로 강제적인 규범을 부과한 것은 아니지만 노년기에 효과적으로 기능하기 위한 전제조건에 대한 연구결과가 어느새 성공적 노화의 전체인 것처럼 과장되어 확산되었으며, 사회구성원들의 행동과 자아정체성에 막대한 영향력을 가지게 되었다.

## 3) 생산적 노화

생산적 노화는 활동이론의 연장선상에서 노년기에도 생산성을 유지할 수 있다는 전제하에 노인의 사회적 역할을 재평가하고 사회적으로 가치있는 활동에 참여할 것을 강조하지만(Morrow-Howell, Hinterlong & Sherraden, 2001), 특히 노년기를 경제적 효용성이라는 렌즈를 통해 바라본다는 특성을 가지고 있다. 또한 성공적 노화 이론에서 제시된 적극적 사회참여라는 요소가 1980년대의 신자유주의적 경제질서 재편기를 거치면서

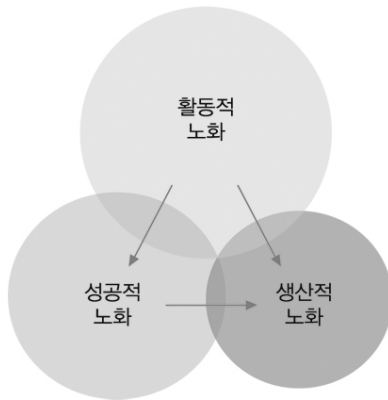
국가복지의 삭감과 정부책임의 후퇴라는 사회경제적 배경 속에서 경제적 생산성의 문제와 결합한 것이다. 실제로 생산적 노화담론은 1980년대 후반 미국의 공공정책 영역 분야에서 일어났던 세대간의 공정성 논쟁에 대한 반응으로 대두되었는데, 그 주된 목적은 노인들이 사회적 자원을 독식한다는 부정적인 편견을 반박하기 위한 것이었다 (Estes, Biggs & Phillipson, 2003).

따라서 생산적 노화담론에서 의미하는 생산활동은 노인이 재화나 서비스를 생산하는데 기여하거나, 그러한 행위에 대하여 지불을 받았든 안받았든 간에 재화나 서비스를 생산할 수 있는 능력을 개발하는 행동으로 정의된다(Bass & Caro, 2001; Caro, Bass & Chen, 1993). 이러한 개념정의에 의하면 생산활동은 경제적인 가치를 가진 형태로 계량화될 수 밖에 없다. 즉 노인이 행하는 활동이 생산적 활동인가 아닌가를 판단하는 기준은 그 행동이 자신이나 사회에 경제적으로 가치 있는 기여를 하는가의 여부이다(정경희·이윤경·윤지은, 2009).

생산적 노화담론은 1990년대 이후 특히 가속화된 전지구적 인구고령화에 대한 위기의식과, 시장의 기능을 강화하고 개인의 책임을 강조하는 신자유주의적 이데올로기의 확산과 궤를 같이한다. 생산적 노화담론은 노인들을 경제적으로 유용한 자원으로 활용함으로써 고령화로 인한 문제를 해결하고자 하므로, 주로 노인고용 관련 정책에 적극적으로 적용되고 있다.

활동적 노화와 성공적 노화, 생산적 노화는 상호교환적으로 사용되기도 하고 어떤 개념이 다른 개념의 한 측면으로 간주되기도 하지만, 등장시기와 강조점의 측면에서 차이가 존재한다. 이를 도식화하여 나타내면 [그림 1]과 같다. 개념상으로 볼 때 활동적 노화는 개인적 차원과 사회적 차원을 포괄하는 광범위한 개념으로서, 시기상으로 가장 먼저 나타났다. 활동적 노화개념은 1980년대에 약간의 시차를 두고 등장한 성공적 노화와 생산적 노화 개념의 기본적인 지향, 즉 노년기를 긍정적인 시기로 보는 시각의 바탕이 되었다. 성공적 노화는 신체적, 인지적, 사회적 차원을 포함하는 개념으로서, 성공적인 노년을 위한 생활방식의 기준을 제시함으로써 활동적 노화 개념을 사회적 규범으로 구체화하였다고 볼 수 있다. 생산적 노화는 활동적 노화와 성공적 노화 개념을 경제적 효율성을 중심으로 축약한 개념이라고 볼 수 있다. 개념의 범위로 보자면 생산적 노화 개념이 가장 제한적이며 본격적으로 사회정책에 적용된 시기로 볼 때 가장 최근이다.

[그림 1] 활동적 노화와 성공적 노화, 생산적 노화 개념의 관계



세 가지 개념의 신노년 담론은 서구 복지국가의 발전과 연금제도 등 사회보장제도의 정착(1950,60년대), 복지국가의 축소와 인구고령화 문제의 대두(1980년대), 신자유주의적 경제질서의 보편화와 근로연계 복지라는 새로운 복지패러다임의 등장(1990년대)과 같은 사회경제적 맥락 속에서 발전해왔다. 따라서 이러한 개념들은 사회복지정책이 노인을 어떤 존재로 상정하는가를 알아볼 수 있는 근거가 된다. 아래에서는 세가지 개념을 중심으로 한 신노년 담론이 국내외의 노인복지정책에 어떻게 반영되었는지 살펴볼 것이다.

### 3. 노인복지정책 담론의 변화와 반영

#### 1) 복지국가의 변화와 노인복지정책 담론

급격한 고령화라는 문제에 직면하기 이전 전통적 복지국가에서 노인에 대한 지배적 정책 담론은 주로 연령에 따라 증가하는 의존과 관련되었다. 이러한 경향은 사회복지정책과 시장경제 양쪽 측면 모두에서 유지되었다. 즉, 사회복지정책에서는 연금제도와 의료보장제도를 통하여 노년기의 생활을 보호하였으며, 시장경제에서는 강제적 퇴직제도를 통하여 일정한 수준의 고령이 되면 노동시장 밖으로 방출하였다. 또한 의료산업의

급격한 성장에 따라 노인은 의료서비스의 주된 소비자로 자리매김하였다. 그 결과 노인은 생산영역에서 배제되어 경제적, 의료적 보호를 필요로 하는 의존적인 존재로 인식되었다. 이에 따라 비판적 노년학자들은 현대사회의 노년기의 의존성이 불가피한 것도, 생물학적으로 결정된 것도 아니며 사회경제적 장치에 의해 인위적으로 구조화된 의존(structured dependency)이라는 점을 지적하였다(Estes, 2001; Philipson, 1998; Walker, 1996).

전통적 복지국가의 노인정책은 경제적으로 의존적이고 비기여적인 사회구성원으로서의 노인을 당연시하는 대신, 노동시장에서 강제적으로 배제된 이들의 의존을 불가피한 현상으로 인정하고 사회가 보호해야 할 대상으로 수용하였다. 물론 근대적 노동운리를 근간으로 하는 사회복지정책의 구조 속에서 사회적 노동에서 배제된 노인은 사회적 급여의 대상이 되는 대신 사회적 저평가와 경제적 의존이라는 댓가를 치러야 했으나, 결과적으로 복지국가는 사회보장제도를 통해 노년기에 대한 사회적 책임에 관한 합법적인 중요성을 확고히 하였다. 특히 전통적 복지국가는 물질적 급여라는 측면 뿐만 아니라 사회적 연대와 소속감의 표현이라는 점에서 의존자 보호에 대해 사회적 합의를 함축하고 있었다(Walker, 1996).

1945년 이후 서구 복지국가에서 일반화되었던 노년기의 의존과 보호에 대한 정책 담론이 갑작스럽게 변화한 것은 1980년대 이후였다. 이러한 변화의 저변에는 무엇보다 인구고령화에 따른 노인인구의 급격한 증가와 장기적 경기침체에 따른 복지비 부담의 가중이라는 사회경제적 요인이 있었다. 이에 따라 노인 관련 정책은 이전의 ‘보호’정책을 정지시키고, ‘긍정적’ 노년기에 초점을 맞추며, 때마침 활성화되기 시작한 시장경제 위주의 사회서비스의 소비자로서의 자율적 노인상을 부각하기 시작하였다. 이제 노년기는 의존과 부담의 시기에서 새로운 사회적 기여의 기회로서의 의미가 강조되었다.

변화된 노인정책은 신노년 정책(New Aging Policy)으로 통칭되며, 노동과 지역사회 봉사자로서의 노인, 능동적 소비자로서의 노인, 사회적 주체로서의 노인 등을 강조하였다. 그 결과 노인의 고용, 자원봉사, 교육에서의 노인차별을 종식하고 노인의 참여를 촉진하기 위한 정책이 실시되었으며 고령친화산업의 활성화, 노인의학의 발전, 노인관련 서비스의 보편화, 구매력 있는 노인집단의 증가 등을 통해 향후 경제성장을 이끌어내고자 하는 정책이 보편화되었다(Strategem, 2000).

이처럼 노인복지 정책의 우선순위로 대두된 신노년 정책은 적어도 외부적으로는 지금까지 연령차별주의와 구조화된 의존, 노년기의 수동성에 대한 비판을 수용하여 혁신적인 노인정책으로 전환한 것으로 보인다. 또한 다양한 분야의 경험적 연구를 토대로 언론과 출판을 통한 급속한 확산을 거쳐 대부분의 서구사회를 비롯한 복지국가에서 의존과 보호의 노인정책 패러다임을 대체한 것으로 평가된다.

그러나 신노년 정책은 쇠퇴와 의존의 노년 정책담론보다 훨씬 복합적인 측면을 가지고 있다. 즉, 표면적으로는 노화와 관련된 긍정적이고 인기 있는 면을 가지고 있는 반면, 내부적으로는 노인의 현실과 실제 정책 의도 사이의 차이를 은폐하는 정치적 수사(rhetoric)로서의 부정적 측면이 공존하는 것이다(Biggs, 2001; Estes, Mahakian & Weitz, 2001). 그러므로 신노년 정책의 외형과 내재된 정책의도에 대한 면밀한 검토와 비판적 문제제기가 필요하다.

## 2) 국내의 노인복지정책에 반영된 신노년 담론

1980년대 후반부터 신노년 담론은 각종 정책에서 적극적으로 가시화되기 시작하였다. 신노년 담론이 국제적 관점에서 최초로 구체화된 것은 국제연합(UN)이 1991년 유엔총회에서 채택한 노인을 위한 유엔원칙(United Nations Principles for Older Persons)이다. 노인을 위한 유엔원칙은 노인복지에 있어서의 독립(independence), 참여(participation), 보호(care), 자아실현(self-fulfillment), 존엄(dignity)이라는 원칙을 제시한 바 있다(보건복지부, 2002). 이후 2000년대 들어 UN의 마드리드고령화국제행동계획(Madrid International Plan of Action on Ageing: MIPAA)과 세계보건기구(WHO)와 경제개발협력기구(OECD)의 정책과제 등은 이에 기반한 구체적인 정책과제와 전략을 제시하였으며 우리나라를 비롯한 각국의 노인복지정책은 이를 토대로 하여 재편되었다.

2002년 스페인 마드리드에서 개최된 제2차 세계고령화회의에서는 ‘마드리드 고령화국제행동계획을 채택하여 유엔 원칙을 재확인하고 보다 구체적인 과제와 세부목표, 행동지침을 제시하였다. 여기서는 노인과 발전, 노년기의 건강과 안녕 증진, 능력을 부여하고 지원하는 환경의 확보라는 세가지 방향을 설정하고, 그 아래 18개 분야의 과제를 선정하여 분야별 세부 목표와 행동지침을 제시하고 세계 전 국가에 이를 권고하였

다)<sup>5)</sup>(정경희·이윤경·이소정·이은진·조혜현, 2008).

MIPAA가 제시한 방향성은 신노년 담론을 적극적으로 반영하고 있는데, ‘노인과 발전’에서 제시된 정책과제 중에서는 사회발전에 적극적 동참, 경제활동과 노동력의 고령화, 지식·교육·훈련에의 접근, 세대간 연대 등 4가지 정책과제가 해당되며, ‘노년까지의 건강과 안녕증진’에서는 전 생애에 걸친 건강 증진, 노인과 장애 등 2가지 정책과제가, ‘능력을 부여하고 지원하는 환경의 확보’에서는 노인이미지 개선이 해당된다. 18개 과제중 7개의 과제가 참여와 활동, 노동, 교육과 훈련, 건강 등 신노년 담론을 직접적으로 반영하고 있는데, 이는 빈곤 해소 및 소득보장, 보호, 의료서비스 등 전통적인 노인 보호와 관련된 항목보다 많은 것이다.

한편, MIPAA의 원활한 이행을 위해 지역단위로 특화된 이행전략이 마련되었는데, 여기서도 신노년 담론이 직접적으로 반영되었음을 확인할 수 있다. 유럽경제위원회(UNECE)의 10개 이행전략 중 6가지(고령화의 주류화, 통합과 참여, 경제성장, 노동 참여 향상, 평생교육 증진, 독립적 생활 확보)가, 아시아태평양 경제사회위원회(UNESCAP)의 14개 이행전략 중 4가지(주류화 및 노인의 통합과 참여, 노화와 노인에 대한 긍정적 태도 고취, 노인고용, 노인의 선택과 권리 보호)가 해당된다.

한편 세계보건기구(WHO)에서는 MIPAA의 이행을 위해 활동적 노화개념에 기초하여 정책수행 방향과 과제를 제시하였다. 활동적 노화를 가능하게 하는 세가지 요소로는 참여(participation), 건강(health), 및 사회보장(security)을 들었으며, 이 세 가지 요소에 의하여 연장된 수명을 의미 있게 만들 수 있도록 하자는 슬로건을 제시하였다(WHO, 2002).

경제개발협력기구(OECD)도 1998년 고령화사회 대응 정책 권고안 보고서인 ‘고령화사회에서의 번영유지(Maintaining Prosperity in an Ageing Society)’에서 활동적 노화를 중요한 인구고령화 대응책으로 제안하였다. 여기서 활동적 노화란 노인이 노화에도 불구하고 사회적, 경제적으로 생산적인 생활을 할 수 있는 능력을 의미한다고 하였다(OECD, 2000).

이처럼 1990년대 이후 국제적 차원의 정책방향이 활동적이고 참여적이며 생산적

<sup>5)</sup> 최근 MIPAA에 대한 이행상황을 점검한 결과 우리나라의 경우 저출산고령사회기본계획을 기준볼 때 MIPAA에서 제시한 18개 과제 중 13개 과제에 대해 법적 근거와 중장기 계획을 마련한 것으로 평가되었다(정경희·이윤경·윤지은, 2009).

인 노화 등 신노년 담론에 초점이 맞추어짐에 따라 각국의 노인복지정책도 이와 일치하게 나타났다. 유럽연합(EU)은 새로운 세기의 노인을 위한 정책은 노인이 가능한 한 독립적이 되도록 지원하는 것이어야 함을 제안하였고, 미국의 클린턴 정부는 국가의 역할은 의존 문제 그 자체보다는 노인 개개인의 능력 개발을 돕는 것이어야 한다고 주장하였다. 일본은 1990년대 중반 신골드플랜이 마련된 이후 노인을 제2의 현역세대로 규정하고 보다 자유롭게 생활하고 사회적으로 활동하는 긍정적인 노인상 정립을 추진하였다(이가옥 외, 2004). 특히 영국 노동당 정부는 ‘긍정적 노년’ 정책을 매우 주도적으로 추진하여, 각종 사회서비스와 보건서비스, 고용, 소비, 자원봉사와 지역사회 참여 등 모든 분야에서 노인의 사회적 참여를 강조하였다.

우리나라에서도 1997년 경제위기를 거치면서 ‘생산적 복지’의 기치아래 각종 노인 관련 보고서와 정책제안서에서 노인의 적극적인 사회적 참여와 역할을 강조하기 시작하였으며, 경제생활의 주체로서의 활력 있고 유능한 노인상이 부각되었다. 무엇보다 전문학술지를 통해 성공적 노화와 생산적 노화개념이 2002년 이후 집중적으로 제시되었으며, 주요 일간지 등 대중매체에서도 2004년 이후 저출산, 고령화를 주제로 한 고령화 위기론과 함께 노후의 삶과 새로운 노인문화에 관한 기사가 급증하였다. 전문 학술 분야와 대중매체에서의 신노년 담론이 확산되면서 독립성과 생산성, 젊음과 활동을 강조하는 노화담론이 우리사회의 지배적 담론으로 자리잡게 되었다(정경희 외, 2006; 한경혜·윤성은, 2007).

같은 시기에 급격한 고령화와 더불어 출산율 저하 문제가 동시에 대두됨으로써 이를 해결하기 위한 방안으로 생산적 노화 담론을 적극적으로 반영한 노인복지정책이 집중적으로 제시되었다. [표 1]은 마드리드고령화국제행동계획(Madrid International Plan of Action on Ageing: MIPAA)과 세계보건기구(WHO), 경제개발협력기구(OECD) 등에서 공통적으로 제시한 신노년 담론을 기준으로 2003년 이후 우리나라의 노인관련법 중 신노년과 관련된 법을 제시한 것이다.

[표 1] 우리나라의 신노년 관련 정책 및 법

년도	정책(법)명	정책(법)의 주요내용
2003	고령자 적합직종 채용 및 권고	고령자 우선고용직종(공공부문 70개, 민간부문 90개 등 160개 업종) 선정, 고시
2004	노인일자리사업	노인복지법 제23조, 제23조의2에 기반하여 노인일자리 창출·확대를 통한 활력 있는 노후생활 보장, 공공 및 민간분야 일자리 제공을 통해 노인인력 활성화, 시대 변화에 동참하는 역동적인 노인상 구현 노인일자리 교육 강화를 통한 인적 자원 개발
2005	저출산고령사회기본법	국가와 지방자치단체는 고용, 소득보장, 건강증진과 의료제공, 생활환경과 안전보장, 여가문화 및 사회활동의 장려, 평생교육과 정보화, 고령친화사업의 육성 등을 위한 시책을 강구하도록 규정
2005	저출산고령사회기본계획 (새로마지플랜)	고령사회 삶의 질 향상 구축방안(노후소득보장체계강화, 건강하고 보호받는 노후생활 보장, 노후준비와 사회참여 기반 조성, 고령친화 생활환경조성) 미래성장동력 확보 (여성, 고령자 등 잠재인력 활용기반 구축, 인적 자원의 경쟁력 및 활용도 제고, 고령친화산업 육성)
2006	고령친화산업진흥법	고령사회의 새로운 성장동력이 될 노인관련 제품, 서비스 산업의 육성기반 마련
2008	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	직원 모집, 채용에서부터 퇴직, 해고까지 고용의 모든 단계에서 고령자에 대한 연령차별 금지
2008	정년연장 장려금 제도	정년을 56세 이상으로 1년 이상 연장한 사업장에서, 18개월 이상 근무한 고령자를 정년연장을 통해 계속 고용하는 경우, 사업주에게 1인당 월 30만원을 정년이 연장된 기간의 1/2 기간 동안 지원

특히 현정부는 능동적 복지를 국정지표로 설정하고 노인복지 분야의 장기발전방향으로 “건강하고 독립적인 노후생활”을 제시한 바 있다(보건복지가족부 등, 2009). 2000년대 이전의 노인복지 관련법과 정책이 주로 노인의 최저생활보장(예를 들면 1998년 경로연금제도 도입)과 치매노인(예를 들면 1997년 치매노인 지원 제도화), 독거노인 등 취약노인의 문제를 해결하기 위한 사회보장 및 복지서비스와 관련되었다면(송영민, 2003), 2000년대 이후 실행된 주요 관련법과 정책의 내용은 주로 노인 고용 및 일자리를 통한 인적 자원 활용과 고령친화산업 활성화를 통한 경제적 효율성 제고에 집중되어 있

음을 알 수 있다.

#### 4. 신노년 정책 담론에 대한 비판

신노년 담론은 우리나라에서 미래지향적이고 대안적인 담론으로 제시되어 짧은 시간 안에 지배적 정책 담론으로 자리잡았다. 그러나 신노년 담론이 적극적으로 수용되고 이에 기반한 정책이 양산됨에 따라 신노년 담론의 문제점이 간과되는 경향이 있다. 따라서 여기서는 신노년 담론의 쟁점을 노인복지정책과 관련하여 비판적으로 검토한다. 본 연구에서는 신노년 담론이 근원적으로 전지구적 신자유주의를 반영한 경제적 효율성을 중심으로 노년 패러다임을 재편하는 담론이라는 점에 주목하며, 그 결과 다양한 노인들의 현실을 반영하지 못할 뿐만 아니라 취약한 위치에 있는 노인들에 대한 배제의 담론으로 작용할 수 있다는 점을 중심으로 비판적 쟁점들을 살펴보고자 한다.

무엇보다, 신노년 정책의 등장은 노년 패러다임의 근본적 변화라기보다는 경제적 필요성에 의한 표면적인 전환이다. 즉, 경제적 효율성 담론이 전통적인 노인 정책에서는 노인 노동의 배제로, 신노년 정책에서는 노인의 노동 참여와 노인 소비자에 대한 강조로 변화한 것일 뿐 근본적으로 경제적 이윤의 극대화라는 의도에는 변함이 없다. 이러한 시각에서 보면 신노년 담론에서 적극적으로 촉진하고자 하는 노동을 비롯한 유사 노동활동(work-like activities)은 후기 산업사회의 노년을 자본화하고 사회적 필요에 따라 노인들을 배제하거나 참여시키는 사회적 치료책(social therapy)으로 볼 수 있다 (Biggs, 2001; Katz, 2000). 따라서 신노년 담론이 오늘날 노인정책의 주류담론으로 자리잡았다 하더라도 이러한 정책의 결과가 노인들의 실제 욕구와 부합하는지, 혹은 사회공학적 차원에서 다른 집단의 요구와 이해에 더 일치하는지는 불확실하다. 그 결과 신노년 정책이 본질적으로 노인과 노년기에 대한 존중과 통합을 지향한다고 보기 어렵다. 특히 노인에 대한 부정적 인식의 근간을 이루어온 의존의 정책담론에서 신노년 정책담론으로의 전환이 정책관련자, 정치가, 전문가들에 의해 제기되고 강조되는 논의 과정에서 노인이 배제되었으며(이가옥 외, 2004), 노인의 집단적 욕구나 주체적 의견이 반영되지 않았다는 점에서 여전히 노인은 신노년 정책의 수동적 대상집단으로 존재할 뿐이다.

예컨대 우리나라의 대표적 신노년 정책이라고 할 수 있는 노인일자리사업은 초기의 여러 계획 문건에서 활동적인 노화 혹은 성공적 노후라는 목표의식을 분명히 하였으며 ‘사회참여’와 ‘소득창출’이라는 효과를 의도하였다. 그러나 일자리는 실제 일자리를 희망하는 노인(전체노인의 11.8%)의 5분의 1에 해당하는 2.3%정도에게만 제공되었고, 월 20만원 가량의 낮은 급여를 지급하며 주요 대상자가 저소득층노인에 집중되어 있다(남기철·이문국·조성은·강성추·조준행, 2008). 결국 노인일자리사업은 노인의 실제 소득 욕구나 사회참여의 욕구와 부합하지 않으며<sup>6)</sup>, 저임금의 질 낮은 일자리를 양적으로 확대하는 방식으로 노인에게 ‘할당’함으로써 노인의 일할 권리와 사회적 참여를 보장하기보다는 의존을 부각시킬 가능성이 오히려 큰 것으로 지적되었다(남기철, 2009; 이가옥·이지영, 2005; 장수정, 2009).

신노년 정책이 노인보다는 ‘정부’와 ‘시장’의 필요성에 의한 것이라는 사실은 그 내부에 배제와 기회의 담론이 공존한다는 점에서 찾아볼 수 있다. 한편으로는 노인의 사회참여의 기회와 필요성을 부각시키되, 실제 정책에서는 다양한 노인정책 분야 중 특정한 분야에만 우선성이 주어졌으며, 그 범위도 매우 제한적이다. 예를 들면 영국을 비롯한 유럽각국의 신노년정책 경향을 분석한 결과에 의하면 전반적으로 경제적 기여와 관련된 활동 혹은 소비자 역할에 대해서는 적극적으로 다양한 정책이 실행되었으나, 경제적 기여나 노동윤리와 부합하지 않는 다른 형태의 참여(예를 들면 평생교육이나 정치적 참여)를 촉진하는 정책은 매우 소극적으로 실행된 것으로 나타났다(Carter & Beresford, 2000).

우리나라에서 UN의 마드리드고령화국제행동계획(MIPAA)의 이행 정도를 평가한 결과에서도 노인을 사회에 통합하거나 주류화하기 위한 사회정책 차원의 노력은 부족한 것으로 나타났다. 특히 노인의 노동시장 참여를 적극적으로 보장하거나 정치적, 사회적 의사결정과정에서 노인의 대표성과 참여를 제고하기 위한 정책은 사실상 실행되지 않고 있는 것으로 평가되었다(정경희 외, 2009). 이러한 문제들은 ‘참여와 기여를 통한 긍정적 노년’이라는 신노년 정책 담론의 이상과 이를 실현할 정책수단이 불일치한다는 점을 보여준다.

<sup>6)</sup> 노인일자리사업 참여자 실태조사에서 참여자의 동기는 ‘생계비를 벌기 위해서’가 가장 높았던 반면, 사업참여 결과에서는 경제적 부분이 가장 낮은 만족도를 나타내었다(이문국·조준행·이지은·이현미, 2007).

노년기를 경제적 효율성을 중심으로 재편하고자 하는 시도는 성공적 노화와 생산적 노화가 등치되는 방식으로 나타난다. 앞에서 성공적 노화 담론이 뒤이어 등장한 생산적 노화 담론을 통해 경제적 의미를 중심으로 재구성되었다는 점을 지적하였다. 이처럼 성공적 노화와 생산적 노화가 등치됨으로써 생기는 가장 큰 문제는 노년기의 성공 여부를 경제적 생산성을 기준으로 판단한다는 점이다. 생산성의 의미가 경제적 생산성에 집중됨으로써, 화폐가치를 창출하는 유급노동이나, 사회적으로 경제적 이득을 가져오는 활동에 종사하는 것을 성공적 노화로 바라보게 한다. 이는 우리나라를 비롯한 대다수 나라의 신노년 정책이 일자리 문제에 집중되었다는 점에서도 확인할 수 있다.

원래 생산성이란 다차원적인 개념이다. 특히 사회적 생산성은 경제적 가치를 넘어 사회적으로 의미있는 활동 전체를 포함한다. 또한 노인이 가족과 사회에서 수행하는 유형, 무형의 기여(예를 들면 애정, 경험, 돌봄, 관심, 정보, 역사, 아이디어 등을 다음 세대에 전달하는 역할)는 사회의 지속과 발전에 필수적이지만 경제적 가치로 측정되기 어렵다(정경희 외, 2009: 23). 예컨대 여성노인들이 평생동안 종사했거나 지금도 수행하고 있는 가사노동과 돌봄노동, 비공식적으로 수행해온 많은 사회적 기여는 경제성과 효율성으로 평가되기 어렵다.<sup>7)</sup> 따라서 경제적 가치를 위주로 정의된 생산적 노화개념은 사회정책을 통해 협소하게 정의된 생산성 범주에서 벗어난 노인을 이등시민으로 전락하게 만든다. 특히 경제활동에서 원천적으로 배제된 다수의 여성과 장애인들의 삶을 폄하하여, 이미 존재하는 장애인과 여성노인에 대한 편견을 강화시킬 가능성이 크다.

한편, 노년기의 생산활동을 강조할 경우 노인에 대한 사회적 급여를 권리가 아닌 기여와 참여를 전제로 하는 ‘조건부 급여’로 인식하도록 한다. 이처럼 노인에 대한 사회적 급여를 현재 어떠한 활동을 통해 사회에 기여하고 있는가에 기반하여 평가할 경우, 노인들이 전체 생애 과정을 살아오면서 이룩한 과거의 기여를 인정하지 않는 결과를 가져온다(Moody, 2001).

그러나 본질적으로 복지국가에서 사회권은 인간의 보편적 욕구와 관련된 것으로, 그 사회의 구성원으로서 적정 수준의 경제적 복지와 보장을 통해 사회적 자원을 충분히

<sup>7)</sup> 우리나라 노인의 생산적 활동에 관한 최근의 한 연구에 의하면 경제적 의미의 생산활동 참여는 남자노인이 54.3%, 여자노인이 41.6%로 나타났으나 생산활동을 가사노동과 돌봄 등을 포함하여 포괄적으로 정의할 경우 여자노인은 60.2%, 남자노인은 34.3%로 여자노인이 훨씬 높았으며 시간상으로도 남자보다 여성이 두 배의 시간을 투여하는 것으로 조사되었다(정경희 외, 2009).

공유하고 사회의 보편적 기준에 따라 인간적인 삶을 영위할 수 있는 권리이다(윤찬영, 2010). 이는 자본주의 사회에서 자신의 욕구를 충족할 수 있는 능력, 즉 경제적 능력이나 사회적 기여와 상관없이 보장되어야 할 당연한 권리다.

이처럼 신노년 담론이 근거로 하는 현재의 기여와 참여를 전제로 한 사회적 급여는 당연한 권리로서의 사회권 개념과 위배되며, 더 나아가 노인들의 과거의 사회적 기여를 부정하는 논리로 연결될 가능성이 크다. 활동과 생산성에 대한 강조는 노인이 사회에 동등하게 참여하고 통합될 기회를 부여한 것이라기보다는, 개인이 추구하는 노년생활에 대한 다양한 기대와 욕구와 상관없이 정책이 규정한 특정한 방식으로 기여와 책임을 수행할 때만 노인의 시민 자격이 인정된다는 것을 의미한다(Biggs, 2001).

노인이 '무엇'을 하는가에 따라 시민자격을 부여한다는 논리에는 엄청난 위험과 문제가 존재한다. 특히 생애 전체에 걸친 사회경제적 불평등을 간과한 채 노년기의 문제를 개인의 생활방식이나 노력을 통해 극복할 수 있다고 보는 자기책임의 논리는 사회적 급여(provision)를 축소하고 노령화에 따른 사회적 비용을 개인에게 전가시키고자 하는 신자유주의적 정책의도를 강화하게 된다(Katz, 2000; Moody, 2001). 의료보장을 축소하면서 건강이나 독립적인 기능 유지에 대해 개인의 책임을 강조하고, 노인의 사회적 참여가 가능한 여건은 조성하지 않으면서 생산적인 활동에 지속적으로 참여할 것을 요구하는 것 등은 정부의 책임을 노인에게 전가시키는 대표적인 예이다.

마지막으로 신노년 정책이 다양한 삶의 조건에 처한 특정한 집단을 배제할 위험을 지적할 수 있다. 정책 차원 뿐만 아니라 문화적, 규범적 차원에서도 신노년 담론은 편협성의 문제를 가지고 있기 때문에 이러한 규범에서 벗어난 집단을 주변화하거나 배제한다. 특정한 집단의 생활방식이 일단 사회정책과 대중매체를 통해 사회적 주류 담론으로 자리잡게 되면 이러한 생활방식에 참여하기 어려운 다양한 집단과 그들의 생활방식이 평가절하될 가능성이 크기 때문이다. 특히 활동적 노화와 성공적 노화담론에 내재된 서구문화중심주의, 남성중심주의, 중산층중심주의 등은 주류집단에 속한 사람들의 규범적 가치를 성공과 동일시함으로써 이에 편입되지 못한 사람들을 사회적으로 범주화하여 낙인을 부여하게 한다(정경희 외, 2006; Estes et al., 2001; Estes et al., 2003; Holstein & Minkler, 2003). 신노년 담론 속에서 신노년과 구노년, 평범한 노인과 특별한 노인, 활동적 노인과 비활동적 노인, 생산적 노인과 부담으로서의 노인이라는 이분법적 이미지가

대비됨으로써, 노년기의 성공과 실패가 판가름된다는 점은 우려스러운 부분이다. 나름대로 노력하였음에도 불구하고 사회가 요구하는 규범적 노화 기준에 도달하지 못한 다수의 보통 노인들, 혹은 질병이나 장애를 가진 노인들은 신노년 정책의 대상에서 원천적으로 배제되며 오히려 사회적 부담으로서의 존재가 더욱 부각된다.

또한 활동적이고 성공적인 노인의 이미지를 일방적으로 강조함으로써 사회적 지원이 필요하지 않은 존재로서의 노인의 이미지를 과장하여 연령의 증가에 따라 자연스럽게 증가하는 노인들의 실질적 욕구에 대한 정책적 관심을 감소시킨다(Holstein & Minkler, 2003). 그 결과 노인복지 수준이 낮고 노후소득보장제도가 미비한 우리나라 대다수 노인들의 삶에 상대적 박탈감과 무력감을 가중시킬 가능성이 크다. 이것은 ‘노인 전체에 대한 편견을 노인 내부의 특정한 약자집단에 대한 편견으로 대체하는’ 새로운 차별을 낳을 수 있다(Cohen, 1988).

또한 활동적 노화, 성공적 노화, 생산적 노화는 노년기의 특수성, 노년기만의 자산, 노년기의 경험을 성찰하고 의미를 부여하기보다는 ‘중년의 연장’으로서의 노년을 강조한다. 노인을 동등하게 대우한다기보다는 노인을 중년과 같은 능력을 가지고 있다고 보고 다른 인구집단과 같이 취급하기 때문에, 나이가 들어감에 따라 증가할 밖에 없는 노년기의 신체적, 사회적 욕구를 부정하도록 만든다. 이는 결국 연령증가에 따른 장애와 의존, 궁극적으로는 죽음을 부정하는 새로운 연령차별주의를 낳을 수 있다는 비판과 직결된다(Holstein & Minkler, 2003). 비판적 노년학자들은 더 나아가 생산적 노화 시나리오가 (의도하든 의도하지 않든) 노인의 욕구를 충족시키는데 필수불가결한 사회복지서비스를 삭감하거나 폐지하도록 함으로써 고령화로 인한 사회적 비용을 노인에게 전가하는 정치적 아젠다의 시녀가 될 수 있다는 점을 지적하고 있다(Biggs, 2001; Holstein, 1999). 이는 문화적, 규범적으로 편협한 담론이 무비판적으로 정책에 반영될 때 사회적으로 취약한 노인집단의 욕구와 이들에 대한 보호를 위협할 가능성이 있음을 보여주는 것이다.

## 5. 대안적 노인복지 정책담론의 방향 모색

노인복지정책의 성공은 경제적 효율성 뿐만 아니라 노인의 삶의 질 향상을 통해서도 실현되어야 한다. 특히 노인의 삶의 질을 보장할 수 있는 제도적 기반이 미비한 우리나라로서는 이미 노인소득보장제도의 기반이 완성된 외국의 정책 지향을 무비판적으로 수용하기보다는 노인의 기본적인 삶의 질을 보장하고 구성원으로서 통합될 수 있는 정책적 기반을 다지는 일이 우선적이다. 따라서 보편적 권리로서의 노인의 사회권과 노동권의 조화를 중심으로 노인정책 담론 자체를 재구성할 필요가 있다고 본다. 이는 생산과 비생산, 성공과 실패, 의존과 독립을 이분화하여 차별과 불평등의 피해자인 노인집단을 또다시 배제시키기보다는, 한 인간의 삶 속에서 연속적 과정으로, 공동체의 삶 속에서 존재되는 것으로 인식하는데서 시작된다. 이를 바탕으로 다양한 조건에 처한 노인들에게 각자의 욕구와 상황에 따라 참여와 기여, 그리고 급여의 기회를 적절히 제공할 수 있는 기반을 조성하여야 할 것이다.

이는 구체적으로 ‘사회권에 기초한 노동권’ 개념을 통해 제시할 수 있다. 이것은 첫째, 노인이 배제되었던 영역에 참여할 수 있는 권리이며 둘째, 낙인이 부여되지 않고 욕구를 충족시킬 수 있는 일자리를 제공받을 권리이며 셋째, 경제적 가치와 상관 없이 사회적으로 의미있는 활동을 통해 소득을 분배받을 권리이다(송영민, 2003; 이가옥·이지영, 2005). 사회권에 기초한 노동권을 노인정책의 목표로 설정함으로써 다양한 조건의 노인들에게 다양한 기회를 부여할 수 있다. 다양한 조건의 노인들이 다양한 분야에 참여하여 사회적으로 의미있는 활동을 하기 위해서는 무엇보다 노인의 사회적 통합과 정치적 참여를 촉진하여야 하며, 노인에게 평생교육과 재교육의 기회를 확대하여야 한다. 또한 저임금의 임시직 일자리나 자원봉사활동에 집중된 일자리 일변도의 정책에서 탈피하여 고용시장에서 노인이 괜찮은 일자리(decent job)에 참여할 수 있는 실질적인 노동권 보장을 제도화하는 한편, 지역사회 활동과 가족내 돌봄 등 다양한 활동에 대해서도 상응하는 사회적 급여를 제공해야 할 것이다. 보다 구체적으로 노인 자원봉사자나 가족 내 돌봄 참여자에 대한 수당 및 바우처 지급, 지역사회 차원의 시간은행(time bank)제도 등을 통해 노인의 사회적 참여를 촉진하고 이에 대한 사회적 인정을 제도화

할 수 있을 것이다.

둘째, 생산적 노화 자체를 목표의 개념으로서보다는 수단적 개념으로 이해하여야 하며, 경제적 논리가 지배하는 정책 논리보다 현재 정책수용자인 노인의 삶의 질을 보장할 수 있는 정책 담론을 형성하여야 한다. 연금개시 연령과 퇴직연령이 동일한 외국과 달리, 정년연령이 현저히 낮을 뿐만 아니라 정년까지 안정적인 고용이 보장되지 않으며 연금제도가 미성숙한 우리나라에서 노인의 생산적 역할을 강조하는 정책 담론은 노인인구의 주변화를 가속화할 뿐이다. 즉, 노인의 경제적 활동 참여 논의에 가려 서비스와 소득보장정책의 보편화를 통한 노인의 삶의 질 향상에 대한 논의의 중요성이 희석되어서는 안될 것이다. 무엇보다 노인의 생산 활동참여는 기초적인 소득보장과 중고령 노동자의 안정적인 고용과 퇴직 연장 등을 전제로 할 때 현실화될 수 있다. 따라서 노동 시장에서의 고용 보장과 정년 연장 등 제반 여건을 제도적으로 개선하여 노인의 생산활동 참여를 실질적으로 보장하여야 하겠다.

셋째, 노인 정책 담론이 실제 노인들의 사회적, 개인적 경험과 조응할 수 있도록 노력하여야 한다. 새로운 노인복지정책의 방향성은 다양한 노인들의 이야기를 경청하고 이에 상응하는 새로운 담론을 적극적으로 모색하는 가운데 설정되어야 한다. 이를 위해서는 노인들을 정책의 수동적인 대상으로서만 보는 것이 아니라, 당사자로서 정책형성과 결정과정에 참여할 수 있는 기회를 확대해야 한다. 특히 여성노인, 장애인, 저소득층 노인, 시설입소 노인, 농어촌과 소도시지역 노인, 무자녀 및 독신노인 등 다양한 삶의 조건에 있는 노인들이 자신의 경험과 욕구를 드러내고 이야기할 수 있는 장을 만들어야 하며, 정책의제와 정책담론은 이를 통해 형성되어야 한다. 정책 입안자와 연구자들은 노인들의 의견과 경험을 적극적으로 정책과 연구의제로 채택하고 반영하여야 하겠다.

본 연구에서는 활동적 노화, 성공적 노화, 생산적 노화의 개념을 중심으로 신노년 정책담론이 가지고 있는 문제점과 제한점을 비판적으로 검토하였다. 이는 신노년 담론과 정책지향이 가지고 있는 긍정적 측면에도 불구하고 우리나라에서 무비판적으로 수용되어 실증연구와 정책의 지배적 담론으로 자리잡게 된 데 대한 문제의식에서 출발한 것이다. 특히 신노년 담론이 간과하고 있는 노인의 빈곤과 불평등, 사회적 배제가 어느 사회보다도 심각하게 나타나고 있는 우리나라의 현실을 감안할 때, 신노년 담론이 유포하는 문화적, 규범적, 경제적 문제들을 간과할 경우 노인복지정책에 부정적인 영향을

미칠 가능성이 크다고 본다.

따라서 앞으로 노년기를 신노년 담론과 다른 방향에서 접근하는 담론들이<sup>8)</sup> 노인복지정책에 어떻게 반영될 수 있는지 논의하여야 하겠다. 특히 일생을 바쁘게 일하며 경제성장의 주역으로 살아온 우리나라의 베이비붐 세대가 새로운 노년기의 모습을 어떻게 구상하고, 이를 정책에 어떻게 반영할 것인지에 대한 다양한 접근과 논의가 시도되어야 할 것이다. 아울러 다양한 노인들의 구체적 욕구와 생활상의 경험을 반영하는 대안적인 정책담론과, 불평등과 차별 속에서 배제된 침묵하는 ‘소수자’ 노인들의 삶에 기반한 정책담론이 활발히 제시되기 바란다.

---

<sup>8)</sup> 예를 들면 전생애에 걸친 발달과 성찰을 중요시하고, 중년의 연장이 아닌 노년기만의 현실과 실재를 인식하며 새로운 의미를 찾는 ‘의식적 노년(conscious aging)’담론을 들 수 있다(Moody, 2005).

## ■ 참고문헌 □

- 남기철(2009). 노인일자리아사업 1기의 쟁점과 2기의 과제. 노인인력개발포럼. 2호. 5-38.
- 남기철, 이문국, 조성은, 강성추, 조준행 (2008). 노인일자리아사업 중장기 발전 전략. 한국노인인력개발원.
- 대한민국정부 (2008). 제1차저출산고령사회기본계획(보완판)-새로마지플랜 2010. 대한민국정부.
- 보건복지부 (2002). 마드리드 고령화 국제행동계획. 보건복지부.
- 보건복지가족부 등 (2009). 제3차사회보장장기발전방향. 대한민국정부.
- 송영민 (2003). 노인복지정책과 담론. 이영환 (편) 차별과 배제의 사회정책과 담론. 서울: 함께하는 책. 415-448.
- 유지웅 (2010). 노인자살 실태 분석과 예방 대책. 경찰대 치안정책연구소.
- 윤찬영, 2010. 사회복지법제론. 나남.
- 이가옥, 이지영(2005). 고령자 고용정책의 대응전략에 대한 비판과 시민권(citizenship)의 원리를 통한 대안 모색. 한국노년학. 25(2). 171-193.
- 이가옥, 우국희, 최성재 (2004). 노인독립 담론에 대한 비판적 성찰-독립과 의존의 재개념화. 한국 사회복지학. 56(1). 5-22.
- 이문국, 조준행, 이지은, 이현미 (2007). 2007 노인일자리아사업 참여노인 실태조사. 한국노인인력개발원.
- 장수정 (2009). 노인장기요양보험제도와 노인일자리아 사업에 대한 담론 분석: 시민권과 성인지적 접근을 중심으로. 노인복지연구. 44. 209-226.
- 정경희, 이윤경, 윤지은 (2009). 노인의 생산활동 실태 및 경제적 가치평가. 한국보건사회연구원.
- 정경희, 이윤경, 이소정, 이은진, 조혜현 (2008). 국제적 관점에서 본 고령화 대응 현황과 과제- 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA)을 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 정경희, 한경혜, 김정석, 임정기(2006). 노인문화의 현황과 정책적 함의 - '성공적 노화' 담론에 대한 비판적 검토를 중심으로. 한국보건사회연구원.
- 최희경 (2006). 우리나라 노인복지연구의 노년학 이론 활용에 관한 분석. 노인복지연구. 34. 7-29.
- 통계청 (2009). 2009 고령자통계. 통계청.
- 한경혜,윤성은 (2007) 대중매체에서의 신노년 담론 분석: 신문매체를 중심으로. 한국노년학. 27(2). 299-322.
- Bass, S. A. & Caro, F. G. (2001) Productive ageing: A conceptual framework. In M, Hinterlong & Sherraden, H, eds. *Productive aging: Concepts and challenges*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press. 5-21.

- Bengtson, V. L., Burgess, E. O. & Parrott, T. M. (1997). Theory, explanation, and a third generation of theoretical development in social gerontology. *Journal of Gerontology: Social Sciences*. 52B(2), S72-S88.
- Biggs, S. (2001). Toward critical narrativity stories of aging in contemporary social policy. *Journal of Aging Studies*. 15, 303-316.
- Caro, F., Bass, S., & Chen, Y. (1993). *Achieving a productive aging society*. Westport, CT: Auburn House.
- Carter, T. & Beresford, P. (2000). *Age and change: Model of involvement for older people*. New York: JRF.
- Cohen, E. (1988). The elderly mystique: Constraints on the autonomy of the elderly with disabilities. *The Gerontologist*. 28, 24-31.
- Decalmer, P., & Glennding, F. (1997). *The mistreatment of older people*. London: Sage.
- Estes, C. L. (2001). Political economy of aging. In C. L. Estes ed. *Social policy & aging*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1-22.
- Estes, C. L., Biggs, S., & Phillipson, C. (2003). *Social theory, social policy and ageing- A critical introduction*. Berkshire: Open University Press.
- Estes, C. L., Mahakian, J. L., & Weitz, T. A. (2001). Political economy critique of "productive aging". In C. L. Estes. ed. *Social policy & aging*. Thousand Oaks: Sage Publications, 187-199.
- Holstein, M. B. (1999). Women and productive aging: Troubling implications. In M. Minkler, ed. *Critical gerontology: Perspectives from political and moral economy*. Baywood Publication Co. 359-373.
- Holstein, M. B. & Minkler, M. (2003). Self, society, and the "new gerontology". *The Gerontologist*. 43(6), 787-796.
- Katz, S. (2000). Busy bodies: Activity, aging, and the management of everyday life. *Journal of Aging Studies*. 14, 135-152.
- Minkler, M & Fadem, P. (2002). Successful aging: A disability perspective. *Journal of Disability Policy Studies*. 12(4), 229-235.
- Moody, H. R. (2001). Productive aging and the ideology of old age. In Morrow-Howell, Hinterlong & Sherraden eds. *Productive aging: Concepts and challenges*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press. 175-196.
- \_\_\_\_\_ (2005). From successful aging to conscious aging. In Wykle, Whitehouse & Morris, eds. *Successful aging through the life span: Intergenerational issues in health*. New

- York: Springer Publishing Company. 55-68.
- Morrow-Howell, N., Hinterlong, J., & Sherraden, M. (2001). *Productive aging: Concepts and challenges*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- OECD (2000). *Reforms for an aging society*. Paris: OECD.
- Phillipson, C. (1998). *Reconstructing old age*. London: Sage.
- Stratagem, D. (2000). *Bulletin 5*. Wolverhampton: Better government for older People.
- Walker, A. (1996). Pensions and the production of poverty in old Age. In C. Phillipson & A. Walker, eds, *Ageing and social policy*. London: Gower. 184-218.
- WHO (2002). *Active ageing: A policy frame*. Geneva: WHO.

# A Critical Review on 'New Aging' Policy Narratives - Focused on Active Aging, Successful Aging, and Productive Aging

Choi, HeeKyung\*

The study attempts to critically review the concepts and premises of 'new aging' policy narratives specially focused on active aging, successful aging and productive aging. The 'new aging' policy has been vesting large power since the years of 2000 on international directions of aging policy and on national policies and legitimacies as well in the change of contemporary welfare states. However, it is evaluated that the 'new aging' narratives are functioning as a means of social engineering regardless of needs and interests of older people themselves. In particular, the narratives restrict socially valued definition of aging by presenting economic initiatives and normatively narrow standards, which precludes many elders in diverse condition who can not fulfill the standards. Based on the review, several suggestions are presented such as securing the labour right of the elderly based on universal social right, reflecting experiences and needs of the elderly on the formation and decision of aging policy, and pursuing alternative policy narratives on aging. The guiding narratives have a high risk to encroach social rights of the elderly as result.

**Key words:** new aging, policy narratives, active aging, successful aging, productive aging

◆ 2010.7.10. 접수 / 2010.10.21. 1차수정 / 2010.11.4. 게재확정

\* Ph. D, Assistant Professor, Dept. of Social Work with Families and Elders, Silla University (hkyung@silla.ac.kr)