

# 인권의 관점에서 본 한국 고령화 정책 계획: 『제2차 저출산·고령사회 기본계획』과 시행계획을 중심으로\*

신 영 전 \*\* · 김 보 경 \*\*\*

## ◀ 요약 ▶

이 연구는 한국 정부의 고령화 정책이 『마드리드 고령화행동계획』이 요구하는 노인인권의 측면을 잘 반영하고 있는지 확인함으로써 인권친화적인 고령화 정책의 수립을 위한 정책 과제를 제시하는 것을 목적으로 시행하였다. 이를 위해 『제2차 저출산고령사회 기본계획』(이하 『기본계획』)의 수립과정에 대하여 인권적 요소를 평가하였고, 『기본계획』, 『2011 중앙부처 시행계획』 및 『2011 서울시 시행계획』의 내용에 대하여 『마드리드 고령화행동계획』(이하 MIPAA)의 35개 행동목표와의 정합성 여부를 확인하였다. 분석결과, 기본계획의 수립과정에서 참여와 투명성이 부분적으로 확인되었으나 인권적 측면에서 충분하지 못하였다. MIPAA와의 정합성 평가 결과, 한국 고령화 정책은 MIPAA가 제안하고 있는 인권적 요소를 상당부분 반영하고 있으나 노인의 의사결정 참여, 여성·장애·농촌노인 등 취약집단에 대한 정책과 관련한 일부 영역에서 충분하지 못함을 확인하였다. 향후 고령화 정책의 수립과정

\* 이 논문은 2011년 한양대학교 <고령사회연구원>의 자유연구과제 연구비지원으로 이루어졌음.

\*\* 한양대학교 의과대학 예방의학교실 교수 (yshin@hanyang.ac.kr)

\*\*\* 한양대학교 지역사회보건연구소 연구원 (vandyck@hanmail.net)

과 계획 작성에 노인인권을 보다 적극적으로 반영하기 위해 기존 계획에서 누락된 영역의 노인인권정책을 보완할 필요가 있다. 특별히 노인인권 옹호를 위한 담론 개발, 인권영향평가 도입, 노인인권 모니터링을 위한 지표 개발, 인권기반 고령화 정책 수립과 집행을 위한 지침 제공, 취약한 노인 집단에 대한 집중 등이 필요하다. 또한 인권 친화적 고령화 정책을 수립 시행 시에는 기본계획과 시행계획 정책 간의 연계를 강화하면서 보다 인권 친화적 과정이 되도록 제도화가 필요하다.

주제어: 노인인권, 제2차 저출산·고령사회 기본계획, 마드리드고령화행동계획, 인권영향평가

## 1. 서론

한국사회의 급속한 고령화가 사회적 이슈가 되고 있고, 이에 대한 적절한 국가적 대응계획이 요구되고 있다. 통계에 따르면 2010년 현재 한국의 65세 이상 고령 인구 비율은 전체 인구 중 11.0%로 지속적으로 증가하고 있으며(통계청, 2011), 특히 한국의 고령화는 미국, 프랑스 등 기타 선진국에 비해 급속히 진행되어 고령인구 비율이 20%인 초고령사회로 도달하는 데 걸리는 시간이 8년에 불과한 것으로 알려져 있다(통계청, 2011). 최근에는 한국의 높은 노인 빈곤율과 노인 자살사망률이 사회적 문제로 떠오르면서 이에 대한 전 사회적인 관심을 불러일으키고 있다. 사회 중위가구 소득 절반 미만의 소득자 비율로 측정되는 상대 빈곤의 개념에 기초할 때 한국 노인의 45%가 빈곤 상태이며 이는 OECD 회원국 평균인 13.3%를 상회하는 수치이다(한국보건사회연구원, 2009). 2010년 한국의 65세 이상 노인의 자살로 인한 사망률은 인구 십만 명 당 81.9명으로, 전체 자살 사망률인 31.2명에 비해 상당히 높다<sup>1)</sup>. OECD 국가 간 비교에서도 한국은 핀란드, 헝가리, 일본 등 자살률이 높은 3개국과 비교하였을 때 65-74세와 75세 이상 노인의 자살사망률이 매우 높았다(OECD, 2009: 126-127). 한국의 고령화 현상과 이로 인한 노인의 높은 빈곤율, 자살 사망률은 한국의 노인집단이 사회구조적으로 취약함에 방치되어 있음을 말해준다. 또한

1) 통계청 홈페이지(<http://www.kostat.go.kr> 접근날짜 : 2012. 6. 25)

노인 학대 발생률도 6.0%<sup>2)</sup>에 달하고 있으며(조애저, 2008:17), 2009년 이루어진 노인인권 실태조사에서는 소득보장, 주거, 노동, 건강, 돌봄, 사회참여 등 다양한 영역에서 광범위한 노인인권의 침해가 이루어지고 있는 것으로 보고하였다(국가인권위원회, 2009).

한국 정부는 1990년대 말부터 급속한 저출산, 고령화 문제에 국가차원의 적절한 대책의 필요성을 인식하고 이를 대응하기 위해 2005년 「저출산 고령화에 관한 법률」을 제정하고 『저출산고령사회 기본계획』을 수립하는 등 국가차원의 대응을 본격화하였다. 『저출산고령사회 기본계획』은 중장기 계획으로서 한국의 고령사회를 대비하여 노인을 위한 안정된 삶을 보장하고 고령 친화적인 사회 조성을 포함하는 범 국가차원의 정책들을 포함하고 있다는 점에서 한국 고령화 정책에서 매우 중요한 의미를 가진다. 이러한 관련법과 계획을 기반으로 국내 노인관련 논의뿐만 아니라 관련 법령과 조직, 정책, 사업들이 활발하게 이루어지고 있다. 그러나 기존 노인관련 정책, 사업들은 주로 생산가능인구 감소, 의료비, 연금, 부양비 증가와 관련한 각종 사회경제적 문제, 경제 성장 기반의 약화 등에 대처하기 위한 해결책에 집중하는 경우가 많다(보건복지부, 2011: 29-31). 고령화 문제를 해결하기 위해 사회경제적인 비용의 손실과 사회적 부담의 측면을 지나치게 강조할 경우, 노인을 사회문제의 원인이자 교정되어야 할 대상으로 대상화하거나, 한 사회의 구성원으로서 주체적인 시민이 아닌 사회서비스에 의존하는 수동적 객체로 인식하기 쉽다. 또한, 노인과 관련된 대다수의 연구들은 노인들의 신체적 정신적 건강에 영향을 미치는 요인, 노인을 위한 복지 서비스, 노인 빈곤 등에 관심을 두며 서비스 개선에 관한 정책들을 제안하고 있으나, 거시적인 관점에서 노인 정책에 대한 담론이 매우 부족하다. 한국 사회 내에서 노인인권과 관련한 논의는 아직 초기 단계에 있고, 노인인권 관련 논의는 노인 학대와 같은 극단적 자유권 침해 문제나 노인인권의 개별적 부분에 초점을 두었으며 각각 분절적 사례에 지나지 않는 경우가 많다. 그런 점에서, 연령차별에 관한 연구(김주현, 2009; 정경희, 2004), 국제적 노인원칙의 내용적합성 검토(김주현 등, 2011) 등 몇몇 연구들은 보다 포괄적인 한국의 노인인권에 초점을 두었다는 측면에서 의미가 있다. 국가인권위원회에서 2002년부터 시행한 노인인권과 관련된 실태조사들은<sup>3)</sup>

2) 지난 1년간 노인학대 발생률.

3) 국가인권위원회의 노인인권 실태조사로는 부랑인복지시설 내 노인 인권 현황조사(2002), 지역사회에서의 노인 학대실태조사(2002), 노인복지시설 방문조사 보고서(2005; 2009), 노인복지서비스에서의 노인건강권 보장 실태 조사(2007), 노인인권지킴이단 활동보고서(2010), 노인인권상황실태조사(2009) 등이 있다.

한국의 노인인권 연구에 기초자료를 제공하고 있다. 한국의 고령사회, 노화, 노인의 삶에 대한 사회적 편견과 차별을 조명하고 이에 대한 정책과제를 제시한 일련의 연구들(정경희, 2003; 2009; 2011a) 또한 노인인권의 옹호 측면에서 자료를 제공하였다. 그러나 노인관련 계획, 정책, 사업들의 수립과 시행이 얼마나 노인인권에 부합하는지에 대한 연구는 극히 제한적이며, 최근 『저출산고령사회기본계획』의 정책과제들과 국제적 수준의 마드리드고령화행동계획의 세부과제의 정합성 평가를 시도한 연구(정경희, 2011b)가 거의 유일하다. 이에 한국의 고령화 정책이 수립 과정에서 노인인권의 보호를 어느 정도 실천하고 있는지, 내용 면에서는 국제적 행동지침을 충실하게 반영하였는지에 대한 심도 있는 평가가 필요하다.

이 연구는 정부의 고령화 정책이 『마드리드 고령화행동계획』이 요구하는 노인인권의 측면을 잘 반영하고 있는지 확인함으로써 인권친화적인 고령화 정책의 수립을 위한 정책 과제를 제시하는 것을 목적으로 시행하였다. 이를 위해 『제2차 저출산고령사회 기본계획』(이하 기본계획)의 수립과정에 대하여 인권적 요소를 평가하였고, 『기본계획』, 『2011 중앙부처 시행계획』 및 『2011 서울시 시행계획』의 내용에 대하여 『마드리드 고령화행동계획』(이하 MIPAA)의 35개 행동목표와의 정합성 여부를 확인하였다.

## 2. 연구 내용 및 분석 방법

### 1) 연구 내용과 자료

이 연구에서는 ① 국제적 수준에서 노인인권에 관한 주요 선언 및 행동계획과 『기본계획』의 주요 내용을 파악한 다음, ② 『기본계획』 수립과정을 인권적 측면에서 평가하고, ③ MIPAA와 『기본계획』, 중앙부처 및 서울시 시행계획 간의 정합성을 분석하였다. 마지막으로, ④ 이러한 분석결과들이 가지는 정책적 함의를 도출하였다.

『기본계획』의 수립과정 분석에 사용된 자료는 <제2차 저출산고령사회 기본계획서>에 명시되어 있는 내용을 근거로 하여 각 단계에 관련된 자료들을 정부부처, 문헌 검색 데이터베이스, 국책연구기관 관련 인터넷 사이트와 신문검색 등을 통해 획득하였다. 이렇게 수집된 자료들은 『기본계획』 수립과 관련된 보도자료, 토론회 발간자료, 공청회 자료, 지역설명회 자료 등이다. 정합성 평가에 사용된 분석 대상 자료는 『제2차 저출산고령사회 기본계획』(대한민국정부, 2011), 『제2차 저출산고령사회 기본계획 2011년도 중앙부서 시행계획』(대한민국정부, 2011), 『제2차 저출산고령사회 기본계획 2011년도 서울시 저출산고령사회 시행계획』(서울특별시, 2011) 등이다. 정합성의 기준으로 삼은 자료는 2002년 보건복지부가 발간한 ‘마드리드 고령화국제행동계획(보건복지부, 2002)’, ‘Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing(United Nation, 2002)’이다.

## 2) 연구 방법

### (1) 『기본계획』 수립 과정에 대한 평가

#### ① 평가를 위한 원칙 설정

저출산고령사회 기본계획의 수립이 인권친화적으로 이루어지고 있는지 평가를 하기 위해 국제적으로 이루어진 대표적인 세 가지 ‘인권영향평가’의 시행원칙을 기준으로 활용하였다. 인권영향평가(Human Rights Impact Assessment)는 한 사업 및 계획이 지역 또는 국가에서 전반적인 인권에 어떠한 영향을 미치는가를 평가하는 것으로, 어떤 정책, 사업, 계획 등의 시행에 영향을 받게 되는 인구집단이나 사회 취약 집단에서 그들의 인권을 개선시키거나 인권침해를 방지할 수 있는 기능을 한다(Andreassena et al., 2007; Bakker et al., 2009; De Beco, 2009). 인권영향평가는 정책의 수립 과정뿐만 아니라, 정책집행, 모니터링까지 포함된 전 사이클에 대하여 인권신장 및 인권침해의 실태를 파악하고 인권규범을 비교분석함으로써 이루어지는 평가이다(Harrison, 2010; Andreassena et al., 2007; Bakker et al., 2009). 그러나 자료의 한계와 시간의 제약성으로 인해 노인집단의 인권에 대한 『기본계획』의 시행 결과와 그 효과성을 확인하기가 불가능하므로 『기본계획』에 대한 인권영향평

가 전체를 실시하기에는 무리가 따른다. 따라서 『기본계획』의 수립 과정에 한하여 인권영향평가가 내세우고 있는 주요 원칙을 평가 도구로 삼아 『기본계획』의 수립 과정이 인권적 측면을 반영하고 있는지를 확인하였다. 인권영향평가의 시행원칙을 구체적으로 살펴보면, ‘국제 인권 및 민주주의 발전 연구소(International Centre for Human Rights and Democratic Development)’가 시행한 사례에서는 참여, 책무성, 투명성, 취약집단 고려, 개별적 권리의 고려 등을 원칙으로 삼았고, Maassarani(2007)의 연구에서는 대중의 개입, 영향의 형평성 분석, 수행 전 평가 도구, 가정 등의 설정, 의사 결정 과정에서 인권영향평가를 포함시키기, 유능한 인권영향평가 전문가 활용, 정확한 자료 사용, 투명성 등을 원칙으로 제시하였다. 건강권에 대한 인권기반영향평가 방법론을 제시한 MacNaughton(2006)은 명확한 인권 개념틀 설정, 점진적인 실현, 평등과 비차별, 참여, 정보, 책무성, 권리의 상호의존성 등을 원칙으로 내세우고 있다. 그러나 이러한 원칙들을 모두 적용하기에는 한계가 있는데, 『기본계획』 수립 과정은 정책의 결정 이전의 단계에 속하고, 이에 따라 사용가능한 자료가 제한적이기 때문이다. 따라서 위에서 제시한 세 가지 사례의 원칙들 가운데 공통적으로 포함하고 있으면서 수립 과정에 적용될 수 있는 원칙을 이 연구에서 평가 기준으로 삼았다. 이 연구에서는 위의 원칙 중 ‘참여’, ‘투명성’, ‘취약계층에 대한 배려’를 평가 기준으로 설정하고 분석을 시행하였다.

## ② 평가기준의 조작적 정의

### 참여

인권영향평가에서는 ‘의미 있는 참여’를 강조한다. 이는 정책의 영향을 받는 집단이 의견을 낼 수 있고 의사 결정 과정에 영향을 미칠 수 있는 기회가 보장되어야 함을 의미한다. ‘참여’에는 정부의 정보 공개, 설문조사 등 소극적인 형태(반응적 참여)에서부터 공청회, 간담회, 자문위원회 등 정부와 시민간의 상호작용이 이루어지는 보다 적극적인 형태(교호적 참여), 그리고 심의위원회, 토의민주제 등 시민이 상당한 주도권을 소유하는 참여(통제적 참여) 등(이승종, 2011: 103)의 유형이 있다. 『기본계획』 수립 과정에는 통제적 참여를 제외한 반응적 참여와 교호적 참여의 형태가 나타나 있고 이러한 참여에 대하여 인권적 측면을 확인하고자 하였다. 수립 과정을 파악할 수 있는 자료는 앞서 서술하였듯이, 정부문서, 보도자료, 토론회 발간자료, 공청회 자료, 지역설명회 자료 등에 한정적이었다.

이에 따라 이 연구에서는 ‘참여’를 이들 자료에서 최대한 검토가 가능한 방법인 ‘노인집단의 참석 여부’로 조작적으로 정의하였다. 이를 확인하기 위하여 정책의 영향을 받는 집단의 의사결정 과정에 개입 여부, 각 수립 과정에서 참여를 이루는 구성원 파악(정책의 영향을 받는 집단과 관련된 단체 및 인권단체의 참여) 등을 평가 기준으로 삼았다.

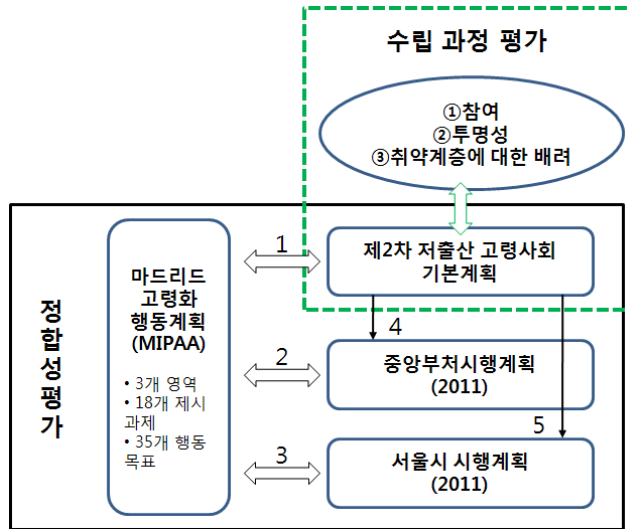
### 투명성

인권영향평가에서의 중요한 점은 과정과 결과 모두에 대하여 ‘투명성’ 원칙이 적용되어야 한다는 것이다. 즉, 평가 과정 및 결과에 대한 정보 공개가 필요하다. 또한 정책의 영향을 받는 집단은 의미 있는 참여와 정부의 책무성 평가를 위해서는 정보를 제공받을 수 있어야 한다. 이를 달성하기 위해 대중들의 자유로운 토론, 대안 제시, 단체 조직 등에 관한 자유를 보장해야 하며 모든 관련 활동가들에게 이러한 정보들과 투명성을 증진시킬 수 있는 기전들이 전달될 수 있어야 한다. 투명성을 평가하기 위해서 대중을 향한 계획 수립 과정 및 결과의 공개성, 충실한 정보의 제공, 수립 과정의 접근성 등을 확인하였다. ‘투명성’과 ‘참여’의 평가 기준을 완전하게 나누어 설명하기는 어렵다. 왜냐하면 참여의 기전을 통해 정책 과정의 투명성을 증진시킬 수 있고, 참여와 투명성은 민주적 절차에서 불가분의 관계이기 때문이다. 그러나 투명성의 개념적 특성인 정보의 접근성과 완전성(박홍식, 2001: 110-111)의 측면에 한하여 이와 같이 평가 기준을 설정하였다. 따라서 이 연구에서는 『기본계획』 수립 과정 및 결과의 공개성, 충실한 정보의 제공, 수립 과정의 접근성 등을 평가 기준으로 고려하였다.

### 취약계층에 대한 배려

인권영향평가에서 또 하나 중요한 요소는 취약집단에 대한 고려가 필수적이라는 점이다. 정책의 수립 과정에서 인권적 측면과 관련하여 참여와 투명성의 원칙으로도 보장되지 못하는 부분이 존재한다. 일종의 이러한 사각지대의 해소를 고려해야 하며, 정책의 수립 과정에서 배제된 취약집단의 의견을 반영하기 위한 추가적인 절차가 필요하다. 따라서 『기본계획』 수립 과정에서 확인해야 할 사항으로 노인집단 중에서도 취약계층인 저소득층 노인, 장애인, 여성노인, 농어촌 노인의 참여에 대한 고려를 포함하였다.

[그림 1] 수립 과정 평가 및 정합성 평가 틀



(2) 『기본계획』, 시행계획의 MIPAA 정합성 평가

MIPAA 정합성 분석은 다음과 같이 두 종류, 다섯 단계로 수행하였다. MIPAA의 3개의 영역-18개 제시과제-35개 행동목표에 기초하여, 이들 행동목표가 나타내고 있는 내용을 가장 잘 담고 있다고 판단되는 (1) 『기본계획』, (2) 중앙부처 시행계획, (3) 서울시 시행계획의 세부과제들을 각각 해당 행동목표로 분류하여 정합성 여부를 확인하였다(그림 1). [표 1]에 나타나 있는 MIPAA의 행동목표들을 실천하기 위한 세부계획이 『기본계획』에 명시되어 있는 경우에 대해 정합성이 일치한다고 판단하였으며 반대로 행동목표에 속하는 『기본계획』의 세부계획이 미흡한 경우 정합성 불일치하는 것으로 보았다.

[표 1] 정합성 평가의 기준: MIPAA 35개 행동목표

3개 영역	18개 제시 과제	35개 행동목표
노인 발전	1. 사회와 발전과정에 적극적인 참여	1) 노인의 사회·문화·경제·정치적 기여 인식 2) 모든 수준의 의사결정 과정에서의 노인 참여
	2. 경제활동과 노동력의 고령화	1) 일하기를 원하는 모든 노인에게 고용기회 부여
	3. 농촌개발, 이주와 도시화	1) 농촌지역의 생활여건 및 하부구조 개선 2) 농촌지역 노인들의 소외 완화 3) 노인이주자의 새로운 지역사회 통합

3개 영역	18개 제시 과제	35개 행동목표
노인 발전	4. 지식·교육·훈련의 접근	1) 지속적인 교육, 훈련 및 재훈련에 대한 기회 균등 2) 모든 연령층 잠재능력과 전문지식의 완전한 이용
	5. 세대 간 연대	1) 세대 간 평등과 상호이익을 통한 연대성 강화
	6. 빈곤 해소	1) 노인들의 빈곤 감소
	7. 소득보장	1) 기본적인 사회보장 프로그램 증진 2) 모든 노인들에게 최저소득 제공
	8. 긴급 상황 하의 노인 보호	1) 자연재해와 기타 인도주의적인 비상사태 기간과 그 이후 식량, 피난처, 의료 및 기타 서비스에 대한 노인들의 동등한 접근 2) 비상사태 이후 지역사회와 사회구조 재건에 노인들의 기여 제고
노년까지 건강과 안녕 증진	1. 전 생애에 걸친 건강증진과 안녕	1) 질병의 위험과 그 결과로 노년에 잠재적 의존을 증가시키는 누적적인 영향요소 감축 2) 노인질병 예방정책 개발 3) 식품 및 적절한 영양에 대한 모든 노인들의 접근
	2. 보건의료서비스에 대한 평등한 접근	1) 노인들에게 보편적이고 평등한 보건의료 접근을 보장하기 위하여 연령, 성별, 언어적 장애를 포함한 여타 이유로 인한 사회적 경제적 불평등 철폐 2) 노인의 요구를 충족시키며 그 과정에서 참여를 증진하는 일차보건의료 서비스의 개발과 강화 3) 노인욕구를 만족시키는 지속적인 보건의료 개발 4) 일차보건의료와 장기요양치료서비스 강화 및 발전에 노인의 참여
	3. 노인과 HIV/AIDS	1) 감염노인과 감염되거나 생존한 가족을 돌보는 노인 모두를 위한 에이즈 영향평가 향상 2) 에이즈 감염노인과 그들의 보호자에게 적절한 정보, 보호기술 관련 훈련, 치료, 의학적 보호 및 사회적 지원 제공 3) 에이즈를 포함한 만성질환을 가지고 있는 아동의 보호자와 부모 대리인으로서 역할을 개발하도록 노인들의 기여를 증진하고 인식함
	4. 보호제공자와 보건 전문가 훈련	1) 노인 욕구와 관련된 보건전문가와 준전문가들을 위한 향상된 정보와 훈련 제공
	5. 노인과 정신건강	1) 노인 정신건강 문제에 대한 예방에서부터 초기개입, 치료서비스와 관리 제공에 이르는 종합적인 정신 건강 보호서비스 개발
	6. 노인과 장애	1) 장애인노인의 전 생애에 걸친 최대한 기능적 능력 유지 및 완전한 참여 증진

3개 영역	18개 제시 과제	35개 행동목표
능력을 부여하고 지원하는 환경 확보	1. 주택과 주거환경	1) 노인들을 위하여 개인적인 선호를 반영하며 가능한 주택선택을 제공하는 지역사회에서의 노화 증진 2) 특히 장애인과 같은 노인들의 욕구를 고려하여 독립적인 주거를 향상시킬 수 있도록 주택과 환경설계를 증진 3) 노인들을 위한 접근 가능하고 공급 가능한 교통 수단의 제공증진
	2. 보호 및 보호제공자 지원	1) 노인을 위한 지속적이고 다양한 보호와 서비스 제공 및 보호 제공자에 대한 지원 제공 2) 노인 특히 여성노인의 보호자 역할 지원
	3. 유기, 학대 및 폭력	1) 노인에 대한 모든 형태의 유기, 학대 및 폭력 근절 2) 노인학대 대응을 위한 지원서비스 신설
	4. 노화의 이미지	1) 노인의 권위, 지혜, 생산성, 여타 중요한 공헌에 대한 공중의 인식 향상

자료 : 보건복지부(2002). 마드리드 고령화국제행동계획.

연구의 주된 내용은 아니나, MIPAA와 『기본계획』 및 시행계획들 간 정합성의 양상을 해석하는 데 도움을 주고자 (4) 『기본계획』과 중앙부처 시행계획, (5) 중앙부처 시행계획과 서울시 시행계획 간의 정합성 여부도 부가적으로 조사하였다. 시행계획의 정합성 평가는 두 가지 측면에서 의미가 있다. 자세한 계획의 내용 파악을 통해 노인인권 보호의 측면을 깊이 있게 해석할 수 있고, 시도 수준까지 파악함으로써 ‘실천’의 측면에서 MIPAA와 의 정합성을 보다 구체적으로 확인할 수 있다. 중앙부처 시행계획서에는 『기본계획』에 제시된 세부과제별로 사업 대상, 사업 시행 주체, 주요 추진 계획이 포함된 사업 내용과 예산 현황, 성과 지표, 담당부서 등이 기술되어 있어, 구체적인 시행 내용 파악을 통해 인권적 측면을 고려한 해석이 가능하다고 판단하였다. 추가적으로 내용의 충실성 검토를 위해서 ① 계획의 사업 대상을 고령자(노인/중고령자)로 명시하였는지, ② 비인권적 요소가 포함되었는지 등을 파악하였다.

### 3. 노인인권 관련 주요 선언과 MIPAA

노인인권에 관한 국제 규약 및 관련법에 대하여 국제적 수준에서 본격적으로 명문화되기 시작한 것은 1948년 유엔이 발표한 세계인권선언에서 노인에 관하여 언급하면서 부터이다(Tang et al., 2006: 1138)<sup>4)</sup>. 세계인권선언을 채택하였던 1948년 12월 3차 유엔총회는 결의서 3/213을 통해 ‘노인의 권리 선언’의 초고를 경제사회이사회에 알리도록 결정하였다. 특별히 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회(ICESCR Committee)는 <일반 논평 6> (1995)에서 노인의 경제적, 사회적, 문화적 권리에 대해 명확히 밝히고 있다. 특별히 이 일반 논평에서 위원회는 당사국에게 여성노인에 대한 노령연금 지급, 고용에서 연령차별 방지, 의무 노령보험의 제도화, 노인이 있는 가족에 대한 지원 등을 권고하였다. 국제노동기구(ILO) 협약도 노인과 관련하여 사회보장의 최저기준(협약 102, 1952), 장애, 노령, 유족 연금(협약 128, 1967 권고 131)등을 명시하고 있으며, 정부는 국가법에 의해 고령연금과 관련한 적절한 제도를 수행하도록 규정하고 있다(Tang et al., 2006: 1138). 이처럼 국제규범에서 고용, 연금 등과 관련하여 노인인권 옹호를 명시하고는 있지만, 이는 노인을 특정짓는 규범은 아니다. 즉, 노인을 초점으로 한 포괄적이고 구체적인 인권 규정이나 실천을 위한 국제적 규정은 부재하다는 것이다(Tang et al., 2006: 1138).

고령화에 대한 정책과 사업을 형성하고 실질적인 국제적 지침을 제공한 것은 <고령화에 대한 비엔나국제행동계획(1982)>(이하 비엔나계획)이었다. 이 계획은 인구의 고령화에 대하여 정부와 시민사회가 효과적으로 대처하고 노인의 역량을 강화하는 데에 목적을 둔 것으로, 건강과 영양, 노인 소비자 보호, 주택과 환경, 가족, 사회복지, 소득보장과 고용, 교육 등의 분야에 관한 62개의 권고를 포함하고 있다(Tang et al., 2006: 1139). 비엔나계획은 고령화, 노인문제와 관련한 정책과 사업의 수립, 지침 등을 위한 최초의 국제적 인 수단을 제시하였다는 점에서 노인인권 역사상 중요한 의미를 가진다. 비엔나계획 승

4) <세계인권선언> 25조 1항에는, “모든 사람은 자신과 가족의 건강과 안위에 적합한 생활수준을 누릴 권리를 가지며, “직업을 잃었거나, 질병에 걸렸거나, 장애를 당했거나, 배우자와 사별했거나, 나이가 많이 들었거나, 그 밖에 자신의 힘으로 구제할 수 없는 상황에 처하여 살길이 막막해진 모든 사람은 사회나 국가로부터 생계보장을 받을 권리를 가진다.”(조효제, 2007: 349)고 하면서 노인을 포함하여 언급하고 있다.

인 후 9년이 지난 1991년 유엔은 이를 이행하기 위함으로 ‘노인을 위한 유엔원칙’을 채택하였다(결의서 46/91). 노인을 위한 유엔 원칙은 ‘참여’, ‘독립’, ‘보호’, ‘자아실현’, ‘존엄’의 5개 핵심 개념을 중심으로 모두 18개의 원칙으로 구성되어 있으며 이 원칙은 노인인권의 중요한 도구로 간주된다.

비엔나계획이 채택된 지 20년 만인 2002년 스페인 마드리드에서 제2차 세계고령화 회의가 개최되었고 여기에서 <마드리드 고령화 국제행동계획>을 채택하였다. MIPAA의 핵심적 개념은 ‘모든 연령을 위한 사회(A Society for All Ages)’이다(Sidorenko et al., 2004: 151). 이 개념은 1999년 ‘세계 노인의 해(International Year of Older Persons, IYOP)’를 위해 형성된 것으로 모든 세대들이 상호호혜와 형평의 원칙에 따라 서로에게 투자를 하고 그 결실을 공유하도록 하는 것을 의미하며(Sidorenko et al., 2004: 152), 이 개념은 MIPAA에서 주요 내용으로 해석되었다.

[표 2] MIPAA의 주요 내용

MIPAA의 주요 내용
(a) 모든 사람의 인권과 모든 노인들의 기본적인 자유의 완전한 실현
(b) 노년기의 빈곤해소 및 노인을 위한 유엔원칙을 세우는 목표를 재확인하는 것을 포함하여 안전한 노후의 달성
(c) 노인들이 소득활동과 봉사활동을 포함하여 사회의 경제 정치 사회적 생활에 완전하고 효과적으로 참여할 수 있게 능력을 부여하기
(d) 노인들이 단일한 동질집단이 아니라는 것을 인식하며 지역사회에서의 평생교육과 참여 등을 통해 전 생애 뿐만 아니라 노년에도 개인개발, 자아실현 및 안녕을 위한 기회를 제공
(e) 개인의 경제적, 사회적, 문화적 권리 및 시민적, 정치적 권리의 완전한 향유와 노인에 대한 모든 형태의 폭력과 차별의 철폐를 보장
(f) 특히, 성차별의 철폐를 통하여 노인의 성평등 달성
(g) 사회개발을 위한 가정, 세대 간 상호의존, 연대와 호혜주의의 중요성 인식
(h) 예방적 보건의료와 재활 관련 보건의료를 포함한 노인을 위한 보건의료, 지원, 사회적 보호의 제공
(i) 국제행동계획을 실제적인 행동으로 전환함에 있어 모든 수준의 정부, 시민사회, 민간분야와 노인들의 협력관계 촉진
(j) 특히 개도국에서 과학적 연구와 전문적 지식을 강화하고, 기술의 잠재성을 고령화가 개인, 사회, 건강 분야에 미치는 영향에 초점을 맞추도록 하는 것
(k) 노화과정에 있는 노인에 고유한 상황과 노인들의 특수한 환경에 대한 인식 및 노인들에게 직접 영향을 미치는 결정에 노인들이 자신들의 소리를 효과적으로 낼 수 있는 방법을 찾을 필요성에 대한 인식

출처 : 보건복지부(2002). 마드리드 고령화국제행동계획. pp.11-12

MIPAA의 목적은 모든 사람들이 안전과 존엄을 가지고 노후를 보내며 완전한 권리를 가진 시민으로서 그들의 사회에 참여를 계속하도록 보장을 하는 것이다(보건복지부, 2002: 11). 주요 구성을 살펴보면, MIPAA는 ‘노인과 발전’, ‘노년까지의 건강과 안녕증진’, ‘능력을 부여하고 지원하는 환경 확보’라는 3가지 기본 방향 하에 18개의 과제와 그에 따른 35개의 구체적인 행동목표, 239개의 권고를 제시하고 있다. MIPAA는 정책결정자들이 개인과 인구집단의 고령화에 관련된 중요한 우선순위에 초점을 맞추도록 하는 실제적인 도구가 되는 것을 의도한다(보건복지부, 2002: 11). MIPAA가 포함하고 있는 주요 내용은 앞의 [표 2]와 같다.

비엔나계획과 MIPAA는 의의, 범위 등에서 차이를 보이는데 중요한 점은 비엔나 계획이 노인들의 ‘인도주의적’ 필요에 일차적인 목적을 둔 반면, MIPAA는 개발론적 관점에서 고령화에 대응하였다는 점이다. 이러한 관점의 변화는 정책적 일관성과 노년학적 이해에 따른 노인과 고령화에 대한 관점의 전환을 반영한 것이다(Sidorenko et al., 2004: 153). 즉, 노인을 ‘도움을 받을 만한 집단’으로 가없게 여기는 연령주의에서 평등한 대우와 자기 결정에 대한 노인 권리를 인정하는 것으로 대체된 것이다(Sidorenko et al., 2004: 153). 이처럼 MIPAA는 노인인권 신장의 측면에서 진일보한 내용을 담고 있음을 알 수 있다. MIPAA가 채택된 이후 10년 가까이 새로운 국제적 규범이 발표된 바는 없었다. 그러나 노인인권 강화에 대한 국제적 노력에 대한 요구가 커짐에 따라 2009년 개최된 유엔 사회개발위원회에서 2012년까지 각 국가들이 MIPAA의 적절한 이행을 위한 노력을 결의하였다. 2010년 유엔총회에서는 노인인권 강화의 목적으로 고령화에 관한 개방형 실무집단을 조직하였고 2011년 유엔은 제2차 고령화에 관한 후속 보고서를 발표하였으며(UN, 2011), 2012년에는 유엔인권최고대표에 의한 노인의 인권상황에 관한 보고서가 유엔총회에 제출되었다(UN, 2012). 이들 보고서에서는 다수의 국제적 인권 규범 및 조약이 있음에도 불구하고 노인인권과 관련해서는 국제적 법령 등을 포함한 포괄적이고 실천적인 도구가 부재하다는 점을 강조하고, 노인이 당면한 인권문제를 차별, 빈곤, 폭력과 학대, 사회서비스의 부족 등 세부분야별로 보고하며 국제적 인권보호의 틀에서 규범과 실천 간의 공백과 격차의 현황을 지적하였다. 개방형 실무집단의 보고에 따르면 여전히 많은 나라들이 노인인권과 관련한 적절한 법률과 정책을 가지고 있지 못하며, 기존의 정책들은 미봉책에 그치고 있고, 관련 계획의 시행에 어려움을 겪고 있다(Kalache 2012: 90). 즉, 최근

국제사회에서는 전지구적으로 고령화 추세가 가속화되면서 무엇보다도 노인인권의 개선에 중점을 둔 실천의 시급함을 강조하고 있다고 이해할 수 있다. 이러한 관점에서 한국의 고령화 정책이 국제적 규범을 얼마나 반영하고 있는지 평가하는 것은 노인인권 실천의 정도를 파악하고 향후 정책과제를 제시하기 위한 중요한 작업임을 의미한다.

#### 4. 『저출산고령사회 기본계획』의 수립 배경과 주요 내용

1992년 유엔 총회에서 1999년을 “세계 노인의 해(International Year of Older Persons)”로 정하여 21세기의 고령화 사회를 대비하기 위한 각국의 노인문제 및 노인복지 대책에 관심을 요구하자 한국정부도 이러한 세계적 추세를 정책에 반영하기 시작했다. 한국 정부는 1999년 ‘21세기 고령사회를 대비한 노인보건복지 중장기 발전계획’을 발표하였으며(보건복지부, 1997: 137), 종합적인 계획 수립이 필요함에 따라 2002년 ‘노인보건복지종합대책’ 실행계획이 수립, 추진되었다. 이에 비해 『저출산고령사회 기본계획』은 보다 확장된 틀에서, 고령화 정책에 국한되지 않고 한국사회의 인구구조의 고령화에 따른 사회적 문제 해결의 필요성에 따라 관련법의 제정, 범정부적인 추진 체계 구축 등을 통해서 이루어졌다. 2005년에 제정된 「저출산고령사회기본법」에 따르면 5년마다 기본계획안을 작성하고, 매년 연도별 중앙부처 및 지방자치단체 시행계획을 수립해야 한다. 계획의 내용은 정부 각 부처 소관별로 작성하며 매년 시행계획에 따른 추진 실적을 평가하고 그 결과를 저출산 고령사회 정책에 반영하도록 하고 있다. 2011년에 제2차 저출산 고령사회 기본계획(2011-2015)이 수립되었으며 현재 각 정부 부처와 지방자치단체에서 연차별 시행계획을 세우고 집행 중에 있다.

제2차 『기본계획』의 내용은 1차 계획과 비교했을 때 정책 대상자와 정책 범위를 확대하였다는 특징이 있다. 즉, 제2차 『기본계획』에서는 기존의 저소득 노인 중심에서 중고령자 및 중산층 이상 노인까지 정책 대상자를 포괄하고 기본욕구 충족에서 상위욕구 충족으로 정책 범위를 확대한 것이다(정경희, 2011b: 31). 이는 『기본계획』의 영향을 받는 집단의 비중이 증가하고 사회 전반에 걸친 정책의 효과나 파급력이 이전보다 증가될 수

있음을 시사하며 이 계획이 한국의 고령화 정책에서 중요한 의미를 가지고 있음을 알 수 있다. 구체적으로, 고령화 부문은 (1) 베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축, (2) 안정되고 활기찬 노후생활 보장, (3) 고령친화적 사회환경 조성의 세 부문으로 이루어져 있다. ‘베이비붐 세대의 고령화 대응체계 구축과 관련한 정책’은 베이비붐 세대에 대한 다양한 고용기회 제공, 안정된 소득을 위한 다층적 노후소득 보장 체계 확립, 사전 예방적 건강관리체계 구축, 노후생활 설계 강화 등 모두 36개 세부 과제를 포함하고 있다. ‘안정되고 활기찬 노후생활 보장 관련 정책’은 일자리 사업 내실화, 노인빈곤예방을 위한 소득보장 방안 마련, 건강한 노후 생활 및 의료비 지출 적정화, 다양한 사회참여 및 여가문화 제공 등 모두 30개 세부 과제를 포함하고 있다. ‘고령친화적 사회환경 조성과 관련된 정책’에는 고령친화적 주거 및 교통 환경 조성, 노인권익증진 및 노인공경 기반 마련 등의 분야가 속하며 모두 12개 세부 과제가 포함되어 있다.

『기본계획』은 계획 수립-시행-평가까지 법적 제도와 범정부적 체계의 틀 속에서 이루어지는 고령화에 관한 국가 정책이며 내용적으로는 사회 전반에 걸친 정책을 포함하고 있다. 노인인권에 관한 국제적 협약 및 행동계획은 국가 차원에서 고령화에 주의를 기울이고 노인의 권리보호를 위한 정책을 실현하기 위한 지침을 제공하고 직접적인 실천으로 발전되어야 함을 강조하였다. 이러한 점에서 『기본계획』은 한국의 고령화 정책이 노인인권의 국제 협약이나 행동계획에 인권친화적인 측면에서 어느 정도 부합하는지 ‘실제적 실천’을 확인하는 데 타당한 자료라고 판단할 수 있다.

## 5. 『기본계획』 수립 과정 평가 결과

『기본계획』은 ① 지난 계획의 평가 ② 정책 수요조사 ③ 정책연구 ④ 정부 내의 협의 ⑤ 사회적 의견 수렴 ⑥ 심의의결 등의 과정으로 수립되었다(표3 참조). 인권적 측면에서는 협의 과정과 의견 수렴, 심의 의결 과정을 중심으로 평가할 수 있다. 이에 해당하는 수립 과정의 내용으로는 총리실 저출산 고령사회 대책 추진 협의회 구성 및 운영, 5대 분야 부처 합동 태스크 포스 구성 및 운영, 『기본계획』 수립을 위한 릴레이 대토론회, 제2차 『기본계

획』 시안 발표 및 대국민 공청회, 심의 의결, 제2차 『기본계획』 대국민 지역설명회 등이 다. 수립 과정 평가를 위해 각 과정 별로 보도자료, 토론회 및 간담회 자료, 공청회 자료 등을 수집하여 참석 구성원 확인, 토론회 및 공청회의 내용을 파악하였다.

[표 3] 제2차 저출산고령사회 기본계획 추진 과정

날 짜	과정의 내용	분 류
2009	저출산 고령사회 정책 국민체감도 및 우선순위 조사	정책수요 조사
2009.10~11	제2차 저출산고령사회 기본계획 수립 연구용역 실시 - 한국보건사회연구원 등 7개 국책기관 참여	정책 연구
2009.11.25	저출산 대책 관련 대통령 보고대회 개최 - 미래기획위원회, 저출산 대응 전략회의	정부 내의 협의
2009.12~ 2010.10	총리실 저출산 고령사회 대책 추진 협의회 구성 및 운영	정부 내의 협의
2010.5~6	『기본계획』 수립을 위한 ‘릴레이 대토론회’ 개최(9차) - 학계, 경영계, 고용계, 사회단체 대상	사회적 의견 수렴 및 대국민 홍보
2010.5~7	복지부 장관 주재 토론회 및 간담회 개최 - 민간연구기관 정책 제안 토론회, 연구소장 간담회 등	사회적 의견 수렴 및 대국민 홍보
2010.5~8	출산/양육, 고용/인력, 고령/복지, 재정,제도, 교육/홍보 등 5대 분야 부처 합동 TF 구성 및 운영	정부 내의 협의
2010.6~10	총리 주재 국가정책조정회의(4회)	정부 내의 협의
2010.8~9	관계부처 차관 회의(3회)	정부 내의 협의
2010.9.14	제2차 『기본계획』 시안 발표 및 대국민 공청회 실시	사회적 의견 수렴 및 대국민 홍보
2010.10.26	심의 의결 거쳐 최종 확정 보도 - 시안 발표 이후 각 계 의견 수렴하여 보완	심의 의결
2010.11	제2차 『기본계획』 대국민 지역 설명회(7차)	사회적 의견 수렴 및 대국민 홍보

자료 : 대한민국 정부 (2011). 제2차 저출산 고령사회 기본계획, p.14.

## 참여

『기본계획』의 수립 과정에서 정책의 영향을 받는 집단(노인집단)이 의사결정 과정에 참여하였는가와 각 수립 과정에서 참여를 이루는 구성원을 파악하였다. 이때 노인과 관련된 단체 및 인권단체의 참여를 중점적으로 확인하였다. ‘사회적 의견수렴 및 대국민 홍보’로 분류된 토론회, 공청회, 지역설명회 등의 과정을 통해 노인집단의 참여가 이루어진 것으로 볼 수 있다. 4차에 걸쳐 이루어진 토론회뿐만 아니라 공청회에도 모두 노인집단 대표가 참석하였고 이를 통해 『기본계획』 수립 과정에서 참여의 기전은 분명히 확인할 수

있었다. 총리실 저출산 고령사회 대책 추진 협의회 구성 및 운영, 5대 분야 부처 합동 TF 구성 및 운영, 심의 의결 과정은 정부 내의 협의로, 이 과정의 구성원은 기본적으로 관련 정부 부처 소속 공무원만으로 이루어져 있어 이들 과정에 대해서는 노인집단의 참여 확인을 제외하였다.

노인집단의 사회의 의견수렴을 목적으로 한 공개적인 토론회나 공청회에 노인집단의 참여는 확인할 수 있었으나, 이렇게 투입된 노인집단의 의사가 정책에 적절하게 반영되었는지에 대한 자료나 정보는 제한적이었고 주요 정책 채택 과정은 정부의 권한에 국한되어 있음을 알 수 있다. 이러한 점에서 인권영향평가의 원칙에서 강조하는 ‘의미 있는 참여’는 미흡하다고 볼 수 있겠다.

### 투명성

과정 및 결과의 공개성과 관련하여, 정부와 언론의 보도 자료를 통해 릴레이 대토론회 및 공청회 시행, 『기본계획』 시안 발표, 심의 결과, 지역설명회 등 수립 과정과 결과가 전부 공개되었으므로 긍정적이다. 그러나 정부 내 협의회 운영내용, 심의의결 과정 등 정부 내 협의 과정의 내용이 없거나 거의 공개되지 않아 투명성 측면에서 부정적이다. 정보 제공과 관련하여, 9차에 걸친 릴레이 토론회의 토론 내용이 포함된 자료집, 공청회를 위한 『기본계획』의 시안을 포함한 자료와 공청회 결과 자료가 제공되어 정보 획득이 용이하다고 볼 수 있다. 특히 릴레이 토론회 자료집에는 참석자 명단과 토론자의 토론 내용이 포함되어 있어 토론회에 관련한 충실한 정보를 제공하려 노력한 것으로 보인다. 수립 과정의 접근성 측면에서는 일반 대중들의 접근성이 낮았다고 판단하였다. 공개적인 토론회와 지역설명회에 참석한 집단들은 관련 시민단체, 전문가, 학계 인사, 언론계, 관련 공무원 등 특정 집단에 한정되었다. 지역설명회는 지역사회 주민의 접근성을 높인 과정이다. 그러나 지역설명회 참석자의 대다수가 시도, 시군구의 저출산 고령화 관련 담당 공무원들과 인구협회 관련 단체들이었고 지역사회 주민의 참석은 대부분의 개최지에서 매우 드물었으므로 결과적으로는 일반 대중들이 『기본계획』에 대해 알 수 있는 통로로서의 역할은 충분하지 못한 것으로 보인다.

[표 4] 평가자료 및 내용

과 정	주요 기능	활동 내용	구성원 / 참석자	비 고
① 총리실 저출산 고령사회 대책 추진 협의회 구성 및 운영	저출산·고령화 관련 정부대책 및 현안 검토 조정. 관련 정부 기관과의 협조 및 지원 등을 심의함	2009. 12. 18. 국무총리실 주관으로 설치되어 2012년까지 총 18회 운영회의 개최	국무차장(위원장), 국무총리실 사회통합정책실장· 사회총괄정책관, 13개 부처 저출산· 고령화 대책 관련 실· 국장(당연직)	
② 5대 분야 부처 합동 TF 구성 및 운영	-	-	-	협의회 산하 분과로 구성
③ 『기본계획』 수립을 위한 릴레이 대토론회	사회가 직면한 저출산·고령화 사안에 대한 대응방안 마련	2010. 5. 10 ~ 6. 29 서울, 대전, 부산, 광주 등지에서 총 9차례에 걸쳐 개최	여성계, 경영계, 노동계, 언론, 학계, 노인단체, 시민단체	고령화 정책과 관련된 토론회는 1, 5, 6, 9차임.
④ 제2차 『기본계획』시안 발표 및 대국민 공청회	관련 전문가와 국민의 의견수렴	2010. 9. 10 개최. 정부 측의 발표와 민간, 정부 측의 토론	5대 부처 관련 담당자, 경영계, 노동계, 시민단체, 노인 단체, 언론, 학계 등의 민간 부문 토론자	
⑤ 심의 의결	국무회의 심의 의결 과정	2010.10. 26 『기본계획』 최종 확정	-	공청회를 통한 의견 추가보완
⑥ 제2차 『기본계획』 대국민 지역설명회	『기본계획』수립 후 시행계획 수립 전 단계에서 국민의 이해를 높이고 의견 수렴	2010. 11. 8~15 전국 7개 권역에서 총 11차례 진행. 질의응답 및 지역 내 의견 청취	시도 및 시군구 담당 공무원, <아이 낳기 좋은세상 운동본부> 참여 단체 관계자, 언론인, 지역주민	

자료: 보건복지부, 인구보건복지협회(2010). 제2차 저출산고령사회 기본계획 대국민 지역설명회 결과 보고서, 한국보건사회연구원(2010). 제2차 저출산고령사회 기본계획 토론회 자료집(1, 5, 6, 8차); 공청회 자료집(2010); 총리실 내부 자료; 보건복지부 보도자료; 보건복지부 내부 자료 등을 종합하여 구성하였음.

### 취약계층에 대한 배려

이미 참여와 투명성 부분에서 설명하였듯이 『기본계획』 수립과정에서 의견 수렴을 위한 여러 차례의 토론회나 간담회, 공청회가 마련되었지만, 참석자는 주로 관련 전문가나 언

론계, 경영계, 노동계, 시민단체 대표들로 구성되어 있었다. 즉, 참여자들은 조직되지 못한 집단, 특히 노인집단에서도 목소리를 내기 어려운 저소득층 노인, 농촌 노인, 여성 노인 등의 참여는 충분하지 못했다. 또한 취약집단의 의견 반영을 위한 측면에서의 노력이 수립 과정에서 확인되지 않았다.

[표 5] 수립 과정의 노인인권적 측면에서 평가 결과 요약

『기본계획』 수립 과정	평가 기준		
	참 여	투명성	취약계층에 대한 배려
총리실 저출산 고령사회 대책 추진 협의회 구성 및 운영	-	- 정보접근 제한적	-
5대 분야 부처 합동 TF 구성 및 운영	-	-	-
『기본계획』 수립을 위한 릴레이 대토론회	- 참여 통로 개방적 - 노인집단의 참여 확인됨	- 정보접근성 개방적 - 과정/결과의 내용 공개적	확인되지 않음
제2차 『기본계획』 시안 발표 및 대국민 공청회	- 참여통로 개방적 - 노인집단의 참여 확인됨	- 정보접근성 개방적 - 결과 내용 공개적	확인되지 않음
심의 의결	-	- 과정 비공개적 - 결과 공개적	-
제2차 『기본계획』 대국민 지역설명회	- 참여통로 개방적 - 노인집단의 참여 확인되지 않음	- 정보접근성 개방적 - 과정/결과의 내용 공개적	확인되지 않음

## 6. 『기본계획』, 시행계획의 MIPAA 정합성 평가 결과

### 1) 『기본계획』과 MIPAA의 정합성 평가

정합성 평가 결과는 MIPAA의 세 영역, 즉 노인발전, 노년까지 건강과 안녕 증진, 능력을 부여하고 지원하는 환경 확보 등에 따라 서술하였다(부록: 정합성 결과 표 참조).

## 노인발전 영역

이 영역에는 8개의 과제와 그에 따른 14개 행동목표가 제시되어 있으며 그중 8개 행동목표가 『기본계획』과의 정합성을 나타내었다. 『기본계획』에서 다수를 차지하고 있는 고령자의 고용기회 확대와 소득보장 제도와 관련된 내용이 주로 이 영역과 정합성을 나타내었다. 특히 <과제2. 경제활동과 노동력의 고령화>의 ‘행동목표 1) 일하기를 원하는 모든 노인에게 고용기회 부여’에 『기본계획』의 18개 세부과제가 부합하였다. 이 세부계획들은 고령자 고용을 위한 재정적 지원, 고령자를 위한 취업 훈련 및 일자리 증대, 중고령인 고용 대책, 노인의 창업지원, 연령차별금지제 등과 관련된 내용으로 고령인의 고용기회 확대와 이를 통한 삶의 기반 제공에 대하여 『기본계획』이 다양한 정책을 포함하고 있음을 알 수 있었다. 이와 더불어 연령차별금지제와 관련한 에이지 캠페인 실시, 지속적 연령차별 모니터링 실시와 같은 세부과제와 여성고령자를 위한 취업 지원 등이 『기본계획』에 나타나 있어 노인인권 보호 요소가 반영된 정책이 포함되어 있음을 확인하였다.

MIPAA의 <과제7. 소득보장>의 ‘행동목표 1) 기본적인 사회보장 프로그램 증진’, ‘행동목표 2) 모든 노인들에게 최저소득 제공’ 부분은 『기본계획』의 노인의 소득보장과 관련한 국민연금제도, 취약계층의 연금 사각지대 해소, 퇴직연금제도, 개인연금에 관한 내용이 부합하였다<sup>5)</sup>. 이와 유사한 내용의 MIPAA <과제6. 빈곤해소>의 ‘행동목표 노인들의 빈곤 감소’에는 『기본계획』의 기초노령연금 내실화, 주택연금제도 활성화, 경영이양 직접 지불제 내실화, 농지연금 도입 등이 부합하여 MIPAA의 과제를 충실히 따르고 있음을 확인하였다. 『기본계획』에 저소득층, 여성, 농어업인 등 취약계층의 소득보장에 대한 제도가 명시되어 있으므로 인권적 측면에서도 긍정적 요소를 포함하고 있었다.

『기본계획』은 MIPAA의 <과제4. 지식교육훈련에의 접근>, <과제1. 사회와 발전과정에 적극적인 참여>와도 정합성을 보였다. <과제4. 지식교육훈련에의 접근>에서 ‘행동목표 1) 계속적인 교육 훈련 및 재훈련에 대한 전 생애를 통한 기회 균등’에는 『기본계획』의 평생학습 관련 제도가 속하였고 ‘행동목표 2) 모든 연령층 잠재능력과 전문지식의 완전한 이용’에서는 『기본계획』의 중고령자, 여성 중고령자의 능력을 활용하는 방안을 마련한 제도가 포함되었다. MIPAA의 <과제1. 사회와 발전과정에 적극적인 참여> ‘행동목

5) 이 두 가지 행동목표는 사실상 현재 한국사회의 사회보장제도 내에서 엄밀하게 구분이 가능한 부분이 아니라는 판단에, 분리하여 정합성을 파악하지 않았다.

표 1)노인의 사회 문화 경제 정치적 기여 인식'에 관하여, 『기본계획』의 고령자 자원봉사 활동을 활성화하는 방안, 노인 복지시설 인프라 확충, 문화프로그램 개발과 관련된 내용이 부합하였다. 이 행동목표는 인권협정의 이행에 따라 노인에 대한 차별 철폐와 공정한 대우, 노인의 사회기여에 대한 공헌 인정, 노인의 잠재능력을 실현할 수 있는 사회적 참여 기회 제공, 문화적, 경제적, 정치적, 사회적 생활과 평생 교육, 자원봉사에 노인의 참여 등을 권고하는 것으로, 노인의 문화적, 사회적 생활과 자원봉사 참여 촉진의 측면에서 『기본계획』의 세부과제들이 부합하였다. 그러나 '행동목표 2) 모든 수준의 의사결정 과정에서의 노인참여'에 부합하는 『기본계획』의 과제가 확인되지 않았다. MIPAA의 <과제3. 농촌개발, 이주와 도시화>의 세 개 행동목표 중 '1)농촌지역의 생활여건 및 하부구조 개선'에 대해서만 『기본계획』의 농촌가사도우미, 농촌 건강장수마을 육성사업 등의 세부계획이 부합하였고, '행동목표 2)농촌지역 노인들의 소외 완화', '행동목표 3)노인이주자의 새로운 지역사회 통합'에 대해서는 부합하지 않았다. 인권적 측면에서 MIPAA가 강조하는 부분은 도농간 격차로 인한 농촌의 생활여건을 개발하고 평등한 접근성을 보장하며 소외받는 농촌 노인들에 대한 지원을 강화해야 한다는 점이다. 앞서 살펴보았던 '고령자의 고용기회 확대' 관련 제도가 상대적으로 도시화된 지역의 고령인에 대한 지원 정책이라고 본다면 이에 비해 사회적, 경제적으로 취약한 농어촌지역 노인에 대한 지원 정책이 다소 제한적임을 알 수 있었다. 또한 MIPAA의 <과제5. 세대 간 연대>, <과제8. 긴급상황 하의 노인 보호>의 행동목표와 부합하는 『기본계획』의 내용은 없거나 긴밀한 연관 계획을 확인할 수 없었다.

### 노년까지 건강과 안녕 증진 영역

이 영역에는 6개 과제와 그에 따른 13개 행동목표가 제시되어 있는데, 주로 <과제1. 전 생애에 걸친 건강증진과 안녕>, <과제2. 보건의료서비스에 대한 평등한 접근>에 『기본계획』의 정책들이 집중되어 있는 것으로 나타났다. <과제1>의 '행동목표 1)질병의 위험과 그 결과로 노년에 잠재적 의존을 증가시키는 누적적인 영향요인 감축'에 부합하는 『기본계획』의 정책은 고령인의 건강증진 및 건강관리와 관련된 생애주기별 맞춤형 건강 정보 제공, 노인 운동사업 활성화 등 이었다. '행동목표 2)노인질병 예방정책 개발'에는 질병예

방 및 치료와 관계있는 건강검진 사후관리 강화, 만성질환자 관리 프로그램 도입 등의 『기본계획』 세부과제가 부합하였다. 그러나 ‘행동목표 3)식품 및 적절한 영양에 대한 모든 노인들의 접근’에 부합하는 『기본계획』의 과제는 없었다.

<과제2>에서 『기본계획』이 부합하는 항목은 ‘행동목표 3) 노인욕구를 만족시키는 지속적인 보건의료 개발’ 부분이다. 이 항목에서 『기본계획』에는 노인의 건강보장성 확대, 보건의료서비스 확대 등 노인에 특이적인 보건의료 서비스 제공 정책과 노인장기요양 제도와 같은 보건의료 체계의 구축에 관한 과제들이 부합하였다. 그러나 그 외 3개 행동목표가 나타내는 노인들에게 평등하고 보편적인 의료접근을 불평등 철폐, 보건의료에서의 노인참여 증진 등과 관련된 계획이 기본계획에는 포함되어 있지 않았다.<sup>6)</sup> 특별히 이 부분은 인권적 측면에서 중요한 의미를 가지고 있을 뿐만 아니라 MIPAA가 강조하는 내용임에도 『기본계획』은 이러한 의료접근성의 불평등 감소, 노인의 참여 증진 등 노인 인권 보호의 측면에 대한 계획을 포함하고 있지 않았다. <과제4. 보호제공자와 보건전문가 훈련>, <과제5. 노인과 정신건강>의 행동목표에 대해서는 『기본계획』과의 정합성을 나타내었으나 <과제3. 노인과 HIV/AIDS>와 <과제6. 노인과 장애>의 행동목표에 대하여 정합성을 나타내는 『기본계획』의 내용이 없는 것으로 나타났다. 즉, HIV/AIDS 등의 질병을 가진 노인집단 등 상대적으로 취약한 위치에 있는 노인집단의 건강 정책의 보완이 필요함을 알 수 있다.

### 능력을 부여하고 지원하는 환경 확보 영역

이 영역에는 4개 과제와 그에 따른 8개 행동목표가 제시되어 있고, 그 중 6개 행동목표가 『기본계획』과의 정합성을 나타내었다. <과제1. 주택과 주거환경>에서 ‘행동목표 1)노인들을 위하여 개인적인 선호를 반영하며 가능한 주택 선택을 제공하는 지역사회에서의 노화증진’에는 고령자의 주택 공급과 관련된 『기본계획』의 세부과제와 정합성을 나타내었다. ‘행동목표 3)노인들을 위한 접근 가능하고 공급 가능한 교통수단의 제공 증진’은 『기

6) <과제2. 보건의료서비스에 대한 평등한 접근>의 4개 행동목표는 다음과 같다. 1)노인들에게 보편적이고 평등한 보건의료 접근을 보장하기 위하여 연령, 성별 또는 언어적 장애를 포함한 여타 이유로 인한 사회적 경제적 불평등 철폐, 2)노인의 요구를 충족시키며 그 과정에서 참여를 증진하는 일차보건의료서비스의 개발과 강화, 3)노인욕구를 만족시키는 지속적인 보건의료 개발, 4)일차보건의료와 장기요양치료서비스 강화 및 발전에 노인의 참여.

본계획』의 고령자 친화적인 교통 환경 조성'과 관련된 세부계획과 정합성을 나타내었다. 그러나 '행동목표 2) 특히 장애인과 같은 노인들의 욕구를 고려하여 독립적인 주거를 향상시킬 수 있도록 주택과 환경설계를 증진'과 정합성을 이루는 『기본계획』의 내용이 없어 상대적으로 취약한 장애노인의 주거환경 계획의 고려가 요구된다. <과제2. 보호 및 보호제공자 지원>과 <과제3. 유기, 학대 및 폭력>의 행동목표에 대해 『기본계획』의 관련 세부계획과 정합성을 나타내었다. <과제4. 노화의 이미지>와는 정합성이 일치하지 않아 『기본계획』의 노인에 대한 인식 향상을 위한 계획 보완이 요구된다. MIPAA와 대체로 정합성을 나타내었으나 노인발전 영역의 결과와 유사하게 이 영역에서도 장애인에 대한 계획의 미흡함이 확인되어 노인인권보호 측면에서 개선되어야 할 점으로 파악하였다.

## 2) 중앙부처 시행계획의 정합성 평가

이 연구에서 분류된 중앙부처 시행계획의 사업 수는 119개이며, 정합성 평가에서 중앙부처 시행계획은 『기본계획』의 틀을 거의 벗어나지 않은 것으로 나타나, MIPAA와 『기본계획』 간의 정합성 분석과 유사한 결과가 도출되었다. 『기본계획』의 내용은 중앙부처 시행계획에도 대부분 포함되었기 때문이다. 따라서 여기에서는 시행계획의 정합성 결과를 나열하기보다는 MIPAA와의 정합성 결과를 중심으로 노인인권 측면의 특징적인 요소를 살펴보겠다. 시행계획에서 고용기회의 확대 정책은 특정 전문 분야의 퇴직 인력과 일반적인 중고령인의 고용 대책이 나누어져 있었다. 일반적인 고용 대책으로는 장려금 제도, 베이비붐 세대 고용대책 추진, 임금피크제 활성화, 직업훈련 지원 등 취업에 있어서 보다 간접적이거나 덜 구체적인 사업 위주이다. 반면, 특정 전문 분야나 퇴직 인력을 활용하는 사업은 대상자 요건이나 취업 기관이 비교적 구체적이고 직접적으로 나타나 있었다. 과학 연구분야 퇴직인력 활용도 제고 사업, 중고령자를 활용한 취업 상담서비스 제공 사업, 대기업 퇴직전문인력 활용, 중고령 여성의 전문성을 활용한 멘토링 확대 등이 이에 해당하였는데, 이는 중고령인 또는 중고령 퇴직인의 일자리 창출과 관련되었으나 그 대상이 경력자에 제한되어 있었다. 즉, 고령인으로서 가질 수 있는 전문성이라기보다는 전문성을 가진 고령인에 대한 정책이며, 이는 곧 상대적으로 전문적인 기술이나 경력, 지식을 가

지고 있지 못하는 중고령인이 취업 기회의 접근성에 불리할 수 있음을 의미하기도 한다. 중앙부처 시행계획에 나타난 이러한 세부계획들은 중고령인의 취업 기회를 확대하는 정책으로서 효과적임에 틀림없다. 그러나 상대적으로 사회경제적으로 열악한 처우에 놓여 있는 중고령인의 취업 기회를 구체적으로 제시하고 있지 못하다는 점에서 노인인권 보호의 측면에서는 한계가 있다고 판단하였다.

### 3) 서울시 시행계획의 정합성 평가

『2011년도 저출산고령사회 서울시 시행계획서』에 명시된 고령화 관련 부분 과제 수는 모두 79개(중앙공통사업 17개, 자체사업 62개)이며, 이 중 56개가 MIPAA의 행동계획에 부합한 것으로 나타났다. 서울시 시행계획은 많은 과제 수는 아니지만 과제 수에 비해 MIPAA의 전 영역에 고루 포함되어 있었다. 단, 소득보장, 고용기회 확대 등 국비의 지원을 받는 중앙공통사업보다 전액 시비로 이루어지는 사업이 대부분이었다. 즉, MIPAA의 노인발전 영역에서 『기본계획』 및 중앙부처 시행계획에서 많이 다루어지던 소득보장 부분의 정책 과제는 서울시 시행계획에서는 거의 찾을 수 없었는데 이는 중앙정부의 시책 특성에 기인한 것이고, 농촌개발, 이주와 도시화 과제 부분 역시 ‘서울시’라는 도시지역 특성 때문에 정합성 불일치가 나타났다고 볼 수 있다. 그 외 MIPAA와 정합성 불일치를 나타내는 항목은 노인발전 영역에서 <과제8. 긴급 상황하의 노인 보호>, <과제4. 지식 교육 훈련에 접근>에서 ‘행동목표 2) 모든 연령층의 잠재 능력과 전문지식의 완전한 이용’이다. 노년까지 건강과 안녕 증진 영역에서 <과제3. 노인과 HIV/AIDS>, <과제6. 노인과 장애> 항목과 <과제2. 보건의료서비스에 대한 평등한 접근>의 ‘행동목표 1), 2), 4)’<sup>7)</sup>에서 서울시 시행계획 중 일치하는 내용이 없었으며 능력을 부여하고 지원하는 환경 확보 영역에서 <과제1. 주택과 주거환경>의 ‘행동목표 2) 특히 장애인과 같은 노인들의 욕구를 고려하여 독립적인 주거를 향상시킬 수 있도록 주택과 환경 설계를 증진’에 관련된 내용이 없었다. 이처럼 서울시 시행계획 또한 『기본계획』 및 중앙부처 시행계획이

7) 행동목표 1) 노인들에게 보편적이고 평등한 보건의료 접근을 보장하기 위하여 연령, 성별 또는 언어적 장애를 포함한 여타 이유로 인한 사회적 경제적 불평등 철폐, 2) 노인의 요구를 충족시키며 그 과정에서 참여를 증진하는 일차보건의료 서비스의 개발과 강화, 4) 일차보건의료와 장기 요양치료 서비스 강화 및 발전에 노인의 참여.

MIPAA와의 정합성 불일치를 나타내는 항목에서 대부분 정합성 불일치를 나타내었다. 그러나 서울시 시행계획의 정합성 분석에서 주목할 것은 서울시 시행계획이 MIPAA의 노년까지 건강과 안녕 증진 영역의 <과제1. 전 생애에 걸친 건강증진과 안녕> 항목에서 노인의 식품 접근성에 관한 ‘행동목표 3) 식품 및 적절한 영양에 대한 모든 노인들의 접근’과 함께 노인발전 영역의 <과제1. 사회와 발전과정에 적극적인 참여>의 ‘행동목표 2) 모든 수준의 의사결정 과정에서의 노인참여’ 항목에 대하여 정합성을 나타내었다는 것이다<sup>8)</sup>. 이 항목들은 『기본계획』이나 중앙부처 시행계획에는 포함되어 있지 않아 MIPAA 정합성 불일치의 결과가 나타났던 항목이다. 즉 『기본계획』에는 포함되어 있지 않지만 시행계획을 통해서 MIPAA의 행동목표가 구현되어 있음을 확인할 수 있었다.

## 7. 고찰 및 결론

### 1) 주요 연구결과에 대한 고찰

#### (1) 『기본계획』 수립 과정에서 인권적 요소의 평가

참여, 투명성, 취약계층에 대한 배려 등 인권영향평가 과정의 원칙을 활용하여 『기본계획』 수립 과정을 인권적 측면에서 평가하였다. 이러한 원칙들은 인권을 기반한 정책의 수립과 평가에 필수적인 요소로 간주된다(Hunt, 2006: 20-21; Maassarami, 2007: 149-150). 그 결과, 『기본계획』 수립 과정에서 참여, 과정의 투명성 측면에서는 토론회, 공청회, 설명회 등을 통해 노인집단을 포함한 사회의 다양한 집단의 의견을 반영하기 위한 기전이 확인되었으며 그 실천적 측면에서도 어느 정도 달성한 것으로 판단할 수 있었다. 그러나 의사결정 과정에서의 참여나 정책의 영향을 받는 집단의 적극적인 활동 등 의미 있는 참여는 미흡하였던 것으로 나타났다. 또한, 노인집단 중에서도 취약집단인 저소득층, 농촌노인, 여성노인들의 의사반영을 위한 참여 기전이 고려되지 않았다. 토론회 및 공청회의 내용

8) 서울시 시행계획은 자체사업인 ‘저소득 노인 급식 사업’, ‘노인관련단체 네트워크 강화’, ‘고령자 시정 모니터링 단 운영’을 포함하여 『기본계획』 및 중앙부처 시행계획과는 달리 MIPAA와의 정합성을 나타내었다.

에 관한 정보제공은 이루어졌음에도 과정 또는 결과 내용의 공개가 일부 제한적으로 나타나 인권적 요소가 충분하지 못했음을 확인하였다.

## (2) MIPAA와의 정합성 평가 결과: 노인인권 보호 측면을 중심으로

MIPAA의 35개 행동목표 중 24개가 『기본계획』에 구현되어 있으며 『기본계획』의 75개 세부과제가 MIPAA의 행동목표와 정합성을 나타내었다. 노인인권의 측면을 중심으로 살펴보면, 『기본계획』은 노령인의 경제활동, 소득보장, 보건의료서비스 제공, 교육 및 훈련 제공, 빈곤해소, 주택 및 교통 관련한 고령친화적 환경 조성 등 사회전반에 걸친 다양한 부분의 정책을 포함하고 있으며 이는 MIPAA에서 추구하는 방향과 행동목표와도 상당히 일치한다. 또한 노인의 고용 부분과 관련하여 여성노인을 위한 정책과 연령차별 금지제 등 노인인권 보호의 정책을 포함하고 있어 긍정적이라고 볼 수 있다. 그러나 취약 계층 노인, 노인의 참여에 대한 부분 등 일부 영역에서는 정합성 불일치를 나타내었음을 확인하였다. 구체적으로, 『기본계획』에는 자연재해, 장애, 질병 등으로 인하거나 농촌 지역에 거주하고 상대적으로 빈곤한 위치에 놓임으로서 사회경제적으로 취약한 상태의 고령인에 대한 정책이 부재하거나 미흡하였다. MIPAA에 따르면, 자연재해나 기타 인도주의적 비상사태와 같은 긴급 상황에서 노인들이 특히 취약하며, 그런 상황이 발생하였을 때 정부는 노인들의 취약성을 인지하고 지원과 보호를 제공해야 하며, 지역사회의 재건 시 노인들을 배제하지 않고 재활 사업에 노인들을 포함하도록 하고 있다. 즉, 국가 및 지역사회의 긴급 상황에서도 노인의 취약성을 고려하는 한편, 노인의 능력과 자발적 활동을 인정함으로써 노인인권을 보호하고 인권침해를 방지할 수 있음을 강조하는 것이다. 이는 MIPAA의 ‘노인과 장애’ 분야에서도 마찬가지다. 노인 집단 중에서도 특히 취약한 장애 노인에 대한 주의를 요구하며 이들의 사회참여 및 기능적 능력 유지에 노력이 필요하다는 것이다. 그러나 『기본계획』에서는 이에 대한 세부계획이 포함되어있지 않아, 재난에 처하거나 장애가 있는 노인에 대한 지원이 불투명하고 노인의 능력을 발휘하고 사회참여 접근성을 가능하게 하는 기반이 미흡함을 알 수 있다. 이는 『기본계획』에 노인의 인권적 측면이 고려되지 않은 것이라고 볼 수 있다. 또한, 노인의 참여와 관련하여, 『기본계획』에는 노인의 자원봉사 활동 참여, 여가 프로그램을 활용한 문화적 사회적 참여에 관한

정책은 제시되어 있으나, 노인과 관련된 사안들, 보건의료서비스 발전 분야 등에서 의사결정 과정의 개입을 장려하는 정책은 마련되어 있지 않았다. 국제적 차원에서도 구체적인 수행 및 평가도구의 부재 등으로 인해 인권 협약이나 행동계획을 국가 내 정책으로 이행시키는 데 어려움이 있음을 보고하고 있다(Judge, 2009: 12; Kalache, 2012: 91). 『기본계획』이 MIPAA의 과제와 행동목표의 상당 부분을 포함하고 있으나 일부 과제를 충실히 반영하고 있지 못한 결과를 나타낸 것도 Judge(2009)가 언급한 ‘이행의 격차(implementation gap)’를 반증한다고 볼 수 있겠다.

시행계획 분석을 통해서도 고령인의 취업 기회 제공과 관련하여 상대적으로 취약한 위치의 중고령인에 대한 정책이 보완되어야 함을 알 수 있었다. 즉, 고령인의 능력과 전문성을 인정하고 대우를 해주는 사회적 분위기를 조성하는 의도는 긍정적이거나, 노인이 되기 이전에 획득하였던 낮은 사회적 지위가 노인이 되어서도 그대로 이어지는 측면을 개선하기 어렵다는 양면성이 존재했다. 비슷한 관점에서, 중앙부처 시행계획 중 중고령 여성의 취업 지원 사업 운영과 관련하여 정책의 대상으로 취업 경력이 있거나 관련 업무 경험이 있는 중고령 여성, 퇴직 여성에 한정되어 있었다. 즉, 경력, 기술성 또는 전문성이 갖추어지지 않아 상대적 기회의 박탈에 놓이게 되는 사회경제적으로 취약한 노인집단의 실태에 대한 고려가 부족하고, 고령자 취업 지원 사업에 차별을 방지할 수 있는 기전이 명확히 나타나 있지 않아 인권적 측면에서 부정적이다. 그러나 서울시 시행계획의 정합성 분석에서, 『기본계획』 미포함 항목인 ‘저소득 노인 급식 사업’, ‘노인관련단체 네트워크 강화’, ‘고령자 시정 모니터링단 운영’ 등이 MIPAA와 정합성을 나타내어 인권적 측면에서 긍정적이라고 판단하였다.

『기본계획』과 MIPAA의 정합성 분석을 시도한 기존의 연구(정경희, 2011b)는 『기본계획』이 MIPAA 과제의 충실한 이행을 위해 구체적으로 보완되어야 할 정책과제를 제시한 것에 의의가 있다. 반면, 이 연구는 고령화정책의 수립과정과 내용 면에서 노인인권의 측면을 보완하기 위한 정책적 함의를 제시하였다는 점에서 기존연구와의 차별성이 있음을 확인하였다<sup>9)</sup>.

9) 정합성 분석 과정과 관련하여, 기존의 연구는 <MIPAA의 18개 과제 및 UN-ESCAP의 이행전략-기본계획의 세부과제> 간의 분석이었고, 반면 이 연구에서는 <MIPAA의 18개 과제 이하의 35개 행동목표-기본계획 및 시행계획 세부과제> 간의 정합성을 분석한 점이 특징적이다. 이로써 고령화정책에 대한 인권적 측면에서 세밀한 분석이 가능하였고 그에 따른 정책적 함의에 대하여 기존 연구와는 차별성이 있다.

## 2) 연구의 한계와 의의

노인인권 옹호에 관한 논의에 있어서 쟁점이 되는 것은 노인의 인권이 다른 집단에 비해 특별한가 하는 것이다. 인간의 보편적인 권리들, 즉 자유권, 생존권, 참정권, 평등권 외에 ‘노화’라는 신체적 특성과 차이로 인한 보호받을 권리가 존재하는가에 대한 논란이 여전히 존재한다(안진, 2007: 110). Mégret이 언급한 ‘노인인권이 가지는 패러독스’(Mégret, 2010) 또한 논쟁이 되는 부분이다. 노인은 한 사회의 권력집단, 문화전통으로부터 편익을 얻고 있는 부와 자산을 가진 집단이자 강력한 이익집단이 되는 반면, 신체적 병약함과 학대, 경제적 빈곤, 착취에 쉽게 노출되는 취약한 집단이기도 하다. 이러한 양면의 특성을 가지고 있는 노인집단에서 인권 옹호의 주장이 어느 범위까지 받아들여질 수 있을지 논란이 있을 수 있다. 노인인권 보호를 위한 국제적 규범의 필요성에 대한 논란도 고려해야 한다. 노인인권을 다룬 주요 연구에서는 노인인권의 강화를 위한 포괄적인 국제적 규범의 필요성을 강조하지만(Tang et al., 2006; Rodriguez-Pinzon et al., 2003; United Nation, 2012), 일각에서는 현재의 국제적 차원에서의 인권 규범의 적용은 지역적 특성에 맞지 않거나 여타의 이유로 오히려 노인인권 보호를 저해한다는 주장도 있다(Doron, 2010). 인권 기반의 노인 정책 수립과 관련하여 노인의 인권이 다른 연령이나 집단의 인권에 비해 특별한 것인지에 대한 질문도 제기된다(신영전, 2010). 하지만 노인들의 인권문제는 여전히 도외시되는 경향이 있고, 국제적으로도 이와 관련한 논의는 초기단계에 있다(Rodriguez-Pinzon, 2003). 노인의 인권에 관하여 이러한 논란들은 윤리적 기반의 차이로 그 합의점을 찾기 어려울 수 있으며 따라서 지속적인 논의의 필요성을 제기한다(신영전, 2010: 242).

연구 방법의 측면에서는 『기본계획』 수립 과정의 보다 명확한 평가를 위해서는 수립 과정에 관여된 전문가, 노인집단 대표 등 수립 과정에 직접적으로 개입하는 정보제공자의 의견청취를 통한 추가적 평가가 필요하다. 과정 평가 기준 설정을 위해 인권영향평가의 원칙을 활용하였는데, 이 연구에서는 『기본계획』의 수립 과정에서만 평가가 가능한 참여, 투명성, 취약계층에 대한 배려 등의 세 부분에만 한정되었으므로 다른 원칙들에 대한 평가를 알기 어렵다. 『기본계획』의 내용 정합성 평가에서는 『기본계획』 및 시행계획을 포함한 계획서에 명시되어 있는 사업(세부과제)의 제목을 중심으로 파악하였기 때문

에 내용분석의 한계가 있다. 향후 관련 연구에서는 노인의 인권적 측면에 관해 보다 구체적인 평가를 위해서 계획서 외에 인권 실태조사, 『기본계획』의 평가 자료 등을 이용한 분석이 보장되어야 할 것이다. 이와 더불어 『기본계획』은 5년마다 수립되는 중장기적인 정책임을 고려하여 향후 1차 및 2차 계획의 비교분석, 시행계획의 연차별 분석 등을 수행한 후속연구가 필요하다. 그럼에도 이 연구는 『기본계획』에 대한 MIPAA의 정합성 평가, 인권영향평가를 활용한 수립 과정 평가 등을 통해 한국의 고령화 정책에 대하여 노인의 인권적 측면을 체계적으로 검토 비교하였다는 데에 의의를 가진다.

### 3) 소결: 정책적 함의와 과제를 중심으로

한국뿐만 아니라 전 세계적으로 인구구조의 고령화 현상은 중요한 이슈이다. 국제적 수준에서 그동안 분절적이고 비특이적으로 다루어지던 노인인권에 대하여 체계적이고 실천적인 접근의 중요성의 인식이 높아지고 있다. 한국의 고령화에 관한 정책은 이러한 흐름에 따라 국제적 권고를 충분히 반영할 필요가 있다. 『저출산고령사회 기본계획』은 한국의 고령사회를 대비한 포괄적인 정책의 집합체라 볼 수 있으며 MIPAA의 과제 및 행동목표를 이행하기 위한 수단이자 목적으로서 의미 있는 정책이 될 수 있다. 『기본계획』뿐만 아니라 시행계획의 수립과 시행과정에서 MIPAA의 내용이 적극적으로 반영되어야 한다. 즉, 기존의 연구에서 향후 과제로 제시되었던 주류화와 대중참여적 접근, 생애주기적 접근의 구현, 시민사회의 참여 강화 등의 정책적 보완(정경희, 2011b: 46-47)과 더불어 인권에 기반한 정책 수립이 요구된다. 특별히 기존 국가 노인 정책 중 상대적으로 노인 인권적 요소가 미흡한 것으로 파악된 영역에 대해서는 보완이 필요하다. 구체적으로, ‘더 취약한 집단에 대한 고려’와 ‘의미있는 참여’는 인권친화적인 정책 마련을 위해 선제되어야 하며 이는 고령화 정책의 계획 과정에서 노인인권의 보호 측면에도 곧바로 적용되어야 한다. 인권친화적인 고령화 정책의 수립과 실행을 위해서는, 우선적으로 계획의 작성 과정 이전에 수립 과정에서 인권(특히 노인인권)을 옹호하고 인권침해를 방지할 수 있는 구조적인 체계를 마련해야 할 것이다. 『기본계획』의 수립 과정에서 노인집단의 의미 있는 참여의 기전을 확대해야 하고 토론회의 내용 및 정부부처의 운영회의록 공개 등 보다 넓은

범위의 정보 공개도 요구된다. 『기본계획』의 내용면에서는 노인집단의 의사결정 과정의 참여, 취약집단에 대한 지원, 차별적 요소 제거 등의 내용을 보강해야 할 것이다.

「저출산고령사회기본법」은 한국 고령화 관련 정책의 기본방향을 제시하고 있는 법령이라는 점에서 매우 중요한 법령이지만 노인인권 보호와 증진을 적극적으로 천명하고 있지는 못하다. 이 법의 목적을 “저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계를 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 밝히고 있다. 여기에서 ‘대응’이라는 표현은 고령화를 ‘문제(problem)’화한다는 의미이고 이러한 대응의 목적으로 처음 제시하고 있는 것이 ‘국가경쟁력을 높이’는 것이다. 또한 ‘노인의 삶의 질 향상’이라는 표현대신 ‘국민’이라는 단어를 사용하고 있으며, ‘국가의 지속적인 발전에 이바지 하는 것’을 목표로 천명하고 있다. 제2조 기본이념에서도 ‘국가의 지속적인 발전을 위한 인구 구성의 균형과 질적 향상을 실현’을 ‘국민이 건강하고 안정된 노후 생활을 할 수 있도록 하는 것’보다 앞서 제시하고 있다. 이 법이 가지는 이러한 인권측면의 소극성 또는 취약성은 이 법을 근거로 수립되는 『저출산고령사회기본계획』에도 반영될 수밖에 없다. 따라서 한국 고령화 정책이 보다 인권 친화적이기 위해서는 고령화 정책의 기본 이념과 방향을 제시하고 있는 「저출산 고령사회기본법」의 목적과 이념을 노인인권이 중심이 되도록 재규정하고, 이하 법령의 내용도 이에 맞도록 개정할 필요가 있다.

「기본법」의 국가 경쟁력 발전의 목적은 『기본계획』의 성장동력 부문에서 고령친화산업에 관한 정책과제로 구현되어 있다. 한국은 고령화 시대에 사회경제적으로 준비해야 할 것으로 고령친화산업의 육성을 국가정책으로 삼고 있는 것이다. 고령친화산업은 시장 원리의 속성을 가지고 있으므로, 영리 목적이 강조될 경우 전문지식, 인지능력이 부족하거나 적절한 후견인이 없는 노인 소비자가 피해를 입을 소지가 다분함에도(박수천, 2007), 『기본계획』에는 이를 방지하기 위한 노인인권의 측면을 고려한 장치가 반영되어 있지 못하다. 이러한 정책적 보완을 위해서는 노인과 고령화 사회에 대한 관점의 전환이 필요하다. 즉, 가속화되는 고령화 현상을 국가 경쟁력의 장애물로 여기는 부정적 접근에서 노인의 삶과 생활에 초점을 두는 인권적 접근으로 옮겨가야 한다. 인권적 측면에서 노인집단을 보자면, 노인은 고령화 시대에 가난과 사회적 배제가 가장 큰 장애가 되며 노인들은

그러한 사회에서 가장 취약한 집단이 된다(Tang et al., 2006: 1136). 한국의 고령화 정책이 산업 기반, 경제 성장의 약화를 주요 문제점으로 삼으면서 이를 해소하는 방향으로 개발되기 보다는 관점의 전환을 통해 노인 인권적 측면이 포함된 정책개발이 요구된다.

또한 중장기적으로는 노인 인권 관련 담론 형성과 확산이 필요한데, 우선 노인의 정의, 정년제폐지와 청년실업문제, 노령연금 수준의 향상과 부담문제, 활기찬 노년에 대한 강조와 이러한 접근이 야기할 수 있는 장애인에 대한 낙인 문제 등과 같은 윤리적 이슈들에 대한 사회적 논의와 공감을 만들어 내는 작업이 필요하다. 생산성 담론에 근거하여 노인을 바라보는 공리주의적 담론을 극복해야 하며(신영전, 2010: 240-241), 최근 고령화 산업의 적극 육성과 관련하여 이것이 노인의 인권보호와 충돌하는 부문에 대해 어떠한 사회적 조정을 이루어낼지에 대한 논의도 필요하다. 노인인권과 밀접한 관계를 맺고 있는 다양한 영역, 즉 소득보장, 노동, 주거, 돌봄, 건강, 정치참여 등 다양한 영역에서 그 분야 특유의 인권적 요소가 제도적으로 보장받을 뿐만 아니라 이들 영역간의 유기적인 상호 연계와 포괄적 접근이 이루어져야 할 것이다(국가인권위원회, 2009). 이 과정에서 여성노인, 저소득층노인, 농촌노인, 장애인 등과 같이 특별히 취약하기 쉬운 집단에 대해서는 추가적인 관심이 필요하며, 노인 확대와 같은 시급한 정책현안에 대해서는 관련 법 제정, 본인 및 가족지지 프로그램 등 효과적인 정책 입안이 빠르게 이루어져야 할 것이다(조애저, 2008: 26-29). 무엇보다 인권에 기반을 둔 정책의 수립 및 시행을 위해 인권영향 평가의 도입과 노인인권에 대한 지속적인 모니터링 체계의 구축, 그리고 향후 중앙정부 및 지방자치단체 고령화 정책의 수립과 시행과정이 상호 연계를 강화하면서 보다 인권 친화적 과정이 되도록 제도화하는 것이 필요하다.

## ■ 참고문헌 □

- 강병근 (2009). 노인인권보호에 관한 국제법적 논의: 유엔규약인권위원회의 일반논평을 중심으로. 서울국제법연구. 15(2), 91-116.
- 국가인권위원회 (2009). 노인 인권상황 실태조사.
- 김은수 (2010). 무료노인복지시설의 인권제도에 관한 연구. 국제신학. 12, 249-273.
- 김주현 (2009). 연령주의(Ageism) 관점을 통한 노년의 이해. 사회와 역사. 82, 361-391.
- 김주현, 박경숙, 이상립, 최인희, 손정인 (2011). 일반논단 : 국제법상에 나타난 보편적 인권규정과 노인인권. 법과사회. 40, 249-278.
- 대한민국정부 (2010). 제2차 저출산고령사회기본계획.
- \_\_\_\_\_ (2011). 제2차 저출산고령사회기본계획 2011년도 중앙부처 시행계획.
- 박수천 (2007). 고령친화산업에 의한 노인의 소비주권 확보 방안. 소비자문제연구. 2007(4), 50-81.
- 박홍식 (2001). 투명성 가치: 개념적 구조와 의미. 한국사회와 행정연구. 12(3), 103-118.
- 보건복지부 (2002). 마드리드 고령화국제행동계획.
- \_\_\_\_\_ (2000a). 1999년 보건복지백서.
- \_\_\_\_\_ (2000b). 고령화 관련 국제행동계획과 노인을 위한 유엔원칙.
- 보건복지부, 인구보건복지협회 (2010). 제2차 저출산고령사회 기본계획 대국민 지역설명회 결과 보고서.
- 보건복지부 한국보건사회연구원 (2010). 2009년도 저출산고령사회정책 성과평가.
- 서울특별시 (2011). 제2차 저출산고령사회 시행계획(서울특별시).
- 서이종 (2008). 고령층의 정보격차와 인권, 한국사회학회 사회학대회 논문집. 2008(12), 566-580.
- 시도 및 교육청 (2011). 제2차 저출산고령사회기본계획 2011년도 지방자치단체 시행계획(총괄).
- 신영전 (2010). 노인인권정책 수립과 관련한 윤리적 이슈. 국가인권위원회 편. 노인인권논문집. 서울: 국가인권위원회. 227-242.
- 안 진 (2007). 노인인권의 발달과 현황에 관한 소고. 인권법평론. 109-134.
- 이승중 (2011). 시민참여론. 서울: 박영사.
- 정경희 (2003). 노인들은 왜 자신을 부정하는가: 격변기 한국사회에서의 노인 정체성의 형성과정. 당대비평. 22, 306-318.
- \_\_\_\_\_ (2004). 인구고령화와 연령통합 사회. 사회연구. 2004(7), 11-26
- \_\_\_\_\_ (2009). 안정적인 노후소득보장을 위한 정책과제. 보건복지포럼. 156, 6-14.
- \_\_\_\_\_ (2011a). 백세시대 노인의 연령기준 관련 논점과 정책적 함의. 보건복지포럼. 180, 16-27.
- \_\_\_\_\_ (2011b). 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA)과 제2차 저출산고령사회기본계획의 비교분석. 한양고령사회논집. 2(1), 29-50.
- 조애저 (2008). 노인학대 실태와 정책방안. 보건복지포럼. 143, 16-29.

- 조효제 (2009). *인권의 문법*. 서울: 후마니타스.
- 통계청 (2011). 2011 고령자 통계.
- 한국보건사회연구원 (2009). 국제 비교를 통해 살펴본 한국노인의 소득 및 빈곤 실태. *보건복지 이슈 &포커스*, 2009(1), 1-8.
- \_\_\_\_\_ (2010). 제2차 저출산고령사회 기본계획 토론회 자료집.
- Andreassena, B. & Sanob, H. (2007). What's the Goal? What's the Purpose? Observations on Human Rights Impact Assessment1. *The International Journal of Human Rights*, 11(3), 275-292.
- Bakker, S., Van Den Berg, M., Düzenli, D., & Radstaake, M. (2009). Human Rights Impact Assessment in Practice: The Case of the Health Rights of Women Assessment Instrument (HeRWAI). *Journal of Human Rights Practice*, 1(3), 436-458.
- De Beco (2009). Human Rights Impact Assessment. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 27(2), 139-166.
- Doron, I. & Apter, I. (2010). The debate around the need for an international convention on the rights of older persons. *The Gerontologist*, 50(5), 586-593.
- Harrison, J. (2010). Measuring Human Rights: Reflections on the Practice of Human Rights Impact Assessment and Lessons for the Future. University of Warwick School of Law Legal Studies Research Paper, 2010(26).
- Hunt, P. & MacNaughton, G. (2006). *Impact assessment poverty and human rights: a case study using the right to the highest attainable standard of health*. WHO.
- Ishay, M. (2004). *The history of human rights: from ancient times to the globalization era*. Berkley: University of California Press.
- Judge, L. (2009). The rights of Older People: International Law, Human Rights Mechanisms and the Case for New Normative Standard. Age Concern International Symposium on the Rights of Older People, London, January.
- Kalache, A. (2012). *Human rights in older age. Global population ageing peril or promise?*. the Harvard Initiatives for Global Health.
- Lenzen, O. & d'Engelbronner, M., *Best practice guide to the human rights compliance assessment*, Netherlands: Drukkerij Libertas.
- Maassarani, T., Drakos, M. & Pajkowska, J. (2007). Extracting Corporate Responsibility: Towards a Human Rights Impact Assessment. *Cornell International Law Journal*, 40, 135-169.

- MacNaughton, G. & Hunt, P. (2009). Health impact assessment: The contribution of the right to the highest attainable standard of health, *Public Health*, 123, 302-305.
- Megret, F. (2010). The Human Rights of the Elderly: An Emerging Challenge. SSRN eLibrary.
- National Association of Social Worker(NASW) (2000). *Social work speaks: national association of social workers policy statements, 2000-2003* (5th ed). Washington DC.: NASW Press.
- OECD (2009). *Society at a glance 2009: OECD social indicator*. OECD Publishing.
- Rodriguez-Pinzon, D. & Martin, C. (2003). The International Human Rights Status of Elderly Persons. *American University International Law Review*, 18(4), 915-1008.
- Sidorenko, A. & Walker, A. (2004). The Madrid International Plan of Action on Ageing: From Conception to Implementation, *Ageing and society*, 24(2), 147-165.
- Tang, K. & Lee, J.(2006). Global Social Justice for Older People: The Case for an International Convention on the Rights of Older People. *British Journal of Social Work*, 36(7), 1135-1150.
- United Nations (1983). *Vienna international plan of action on aging*.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Political declaration and Madrid international plan of action on ageing*.
- United Nations Economic and Social Council. (2012). Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights. E/2012/51(20 April 2012).
- United Nations General Assembly (2011). Follow-up to the Second World Assembly on Ageing. Report of the Secretary-General A/66/173(22 July 2011).

■ 부록: 정합성 결과 표 □

1-1. MIPAA의 '노인 발전' 영역 정합성 분석 결과

MIPAA		제2차 저출산 고령사회 『기본계획』		
제시 과제	행동 목표	『기본계획』 과제	2011년도 중앙부처 시행계획 과제	2011년도 서울시 시행계획 과제
1. 사회와 발전 과정에 적극적인 참여	1) 노인의 사회·문화·경제·정치적 기여 인식	고령자 자원봉사 활동의 활성화	고령자 자원봉사 활동의 활성화(행)	노인자원봉사 대축제(공) 외 1개 과제(자)
		고령자 자원봉사 활동의 전문화	고령자 자원봉사 활동전문화(교) 외 2개 과제(보, 행)	시니어 전문 자원봉사단 운영(자)
		고령자 자원봉사활동 기반마련	고령자 자원봉사 활성화 및 인프라 구축(보)	(-)
		고령자의 여가문화 프로그램 개발 보급	고령자의 여가문화 프로그램 개발 보급(보, 문)	꿈꾸는 청춘 예술 대학(자) 외 2개 과제
		노인 복지시설 인프라 확충	매년 13개소 노인복지관 신축 추진(보)	노인 복지관 신축 지원(자) 외 3개 과제
		문화 바우처 지원	문화 바우처 지원(문)	(-)
		지방 문화원 어르신 문화 프로그램 개발 및 보급	지방 문화원 어르신 문화 프로그램 개발 및 보급(문)	(-)
	2) 모든 수준의 의사결정 과정에서의 노인 참여	(-)	(-)	노인관련단체 네트워크 강화(자) 외 4개 과제
2. 경제활동과 노동력의 고령화	1) 일하기를 원하는 모든 노인에게 고용기회 부여	기업-고령자 친화적 임금피크제 활성화	임금피크제 지원제도 개편에 따른 후속조치(고) 외 2개 과제	(-)
		고령자고용촉진장려금 제도 개편	다수고용촉진지원금, 정년연장지원금, 정년퇴직자 재고용지원금 지급(고)	(-)
		베이비붐세대고용대책추진	(중장기 추진 과제)(고)	(-)
		원활한 전직지원을 위한 장려금 제도 개편	변화관리 및 재취업, 창업 컨설팅(고) 외 1개 과제	(-)
		고령자 특화형 직업훈련, 취업지원	고령자 특화형 직업훈련, 고령자 인재 은행, 고용센터 지원(고)	고령자 취업알선 센터 운영(자)
		중고령층 취업성공 패키지 운영	중고령자 대상 저소득 취업성공패키지 운영(고)	(-)
		중고령 여성 맞춤형 취업지원 프로그램 운영	중고령 여성 특화 교육훈련 및 취업지원(여)	여성노인인력 개발 및 일자리지원(자)
		중고령자 적합형 사회서비스 일자리 내실화	중고령자 적합형 일자리 창출 지속 추진(보) 외 1개 과제	(-)
		중고령자 유아교육 인력 풀 구축	중고령자 유아교육 인력 풀 구축(교)	(-)
		고령전문인력 우선채용 사회적 기업 육성	고령 전문인력 채용 사회적 기업 우수사례 발굴(고) 외 1개 과제	사회적 기업 육성 지원(자)
		시니어 창업지원	창업교육 시행, 시니어 비즈플라자 운영(중)	고령자 기업 육성 지원(자)

\* 중앙부처 시행계획의 세부 사업의 담당 부처를 의미한다. ‘행’:행정안전부, ‘교’:교육과학기술부, ‘보’:보건복지부, ‘문’:문화체육관광부, ‘고’:고용노동부, ‘여’:여성가족부, ‘중’:중소기업청, ‘지’:지식경제부, ‘농’:농림수산식품부, ‘농진’:농촌진흥청, ‘금’:금융위원회, ‘질’:질병관리본부, ‘국’:국토해양부, ‘경’:경찰청 을 각각 나타낸다.

\*\* ‘공’은 중앙 공통 사업을 나타내고 ‘자’는 서울시 자체 사업을 의미한다. 자체 사업은 전액 시비로 이루어진다.

1-2. MIPAA의 '노인 발전' 영역 정합성 분석 결과

MIPAA		제2차 저출산 고령사회 기본계획		
제시 과제	행동 목표	『기본계획』 과제	2011년도 중앙부처 시행계획 과제	2011년도 서울시 시행계획 과제
2. 경제활동과 노동력의 고령화	1) 일하기를 원하는 모든 노인에게 고용기회 부여	과학, 연구분야 퇴직인력 활용도 제고	중소기업고급연구인력 고용지원(지) 외 1개 과제(교)	
		대기업 퇴직전문인력 활용	대기업 퇴직전문인력 활용(교)	(-)
		(-)	(-)	행정기관내퇴직공무원 활용 활성화(자) 외 1개 과제
		에이징 캠페인 실시	고령자고용 및 연령차별금지 홍보캠페인 전개(교)	(-)
		지속적 연령차별 모니터링 실시	연령차별금지제도 조기 정착 추진(교) 외 2개 과제	(-)
		노인일자리 단계적 확대	맞춤형 노인 일자리 지속 확대(보)	노인적합형일자리창출(공)
		노인일자리 질적 고도화	공공분야 일자리 사업내용의 사회적 가치 제고 및 참여노인 만족도 향상(보) 외 3개 과제	(-)
		일자리 지원체계 기능 조정 및 역할 강화	한국노인인력개발원 조직 확충 및 기능 강화(보) 외 3개 과제	(-)
3. 농촌개발, 이주와 도시화	1) 농촌지역의 생활여건 및 하부구조 개선	농촌 가사도우미	농어촌 가사도우미(농)	(-)
		농촌 건강 장수마을 육성	농촌 건강 장수마을 육성(농진)	(-)
	2) 농촌지역 노인들의 소외 완화 3) 노인이주자의 새로운 지역사회 통합	(-)	(-)	(-)
4. 지식 교육 훈련에의 접근	1) 지속적인 교육, 훈련 및 재훈련에 대한 기회 균등	평생학습계좌제 확대	평생학습계좌제 지방이양 준비(교)* 외 2개 과제	(-)
		평생학습과 자격제도 연계 강화	국가직무능력표준 개발 및 이를 기반으로 competency map 작성(교) 외 2개 과제	(-)
		(-)	(-)	학교시설활용노인프로그램 확대(자)**외 4개 과제(공, 자)
	2) 모든 연령층 잠재능력과 전문지식의 완전한 이용	중고령자를 활용한 취업상담 서비스 제공	취업지원명예상담원 100명 고용센터에 배치(교) 외 1개 과제(교)	(-)
		퇴직인력 활용 상인조직 육성	퇴직인력 활용 상인조직 육성(상인조직 역량강화)(중)	(-)
		중고령 여성의 전문성을 활용한 멘토링 확대	업무경험이 있는 중고령 여성을 사이버 멘토링 멘토로 확보(여)	(-)

\* 중앙부처 시행계획의 세부 사업의 담당 부처를 의미한다. '행': 행정안전부, '교': 교육과학기술부, '보': 보건복지부, '문': 문화체육관광부, '고': 고용노동부, '여': 여성가족부, '중': 중소기업청, '지': 지식경제부, '농': 농림수산식품부, '농진': 농촌진흥청, '금': 금융위원회, '질': 질병관리본부, '국': 국토해양부, '경': 경찰청 을 각각 나타낸다.

\*\* '공'은 중앙 공통 사업을 나타내고 '자'는 서울시 자체 사업을 의미한다. 자체 사업은 전액 시비로 이루어진다.

1-3. MIPAA의 '노인 발전' 영역 정합성 분석 결과

MIPAA		제2차 저출산 고령사회 기본계획		
제시 과제	행동 목표	『기본계획』 과제	2011년도 중앙부처 시행계획 과제	2011년도 서울시 시행계획 과제
5. 세대간 연대	1) 세대간 평등과 상호이익을 통한 연대성 강화	(-)	(-)	(-)
6. 빈곤 해소	1) 노인들의 빈곤 감소	기초노령연금 내실화	기초노령연금 선정기준액 인상(보) 외 2개 과제	기초노령연금 내실화(공)
		주택연금제도 활성화	취급금융기관 확대(금) 외 1개 과제	(-)
		경영이양 직접 지불제 내실화	경영이양 직접 지불제 내실화(농)	(-)
		농지연금 도입	농지연금 도입(농)	(-)
7. 소득 보장	1) 기본적인 사회보장 프로그램 증진 2) 모든 노인들에게 최저소득 제공	국민연금 장기지속 가능성 제고	국민연금 장기지속 가능성 제고(보)*	(-)
		국민연금제도에 대한 대국민 신뢰제고	국민연금교육활성화(보)외 2개 과제	(-)
		연기연금 제도 활성화	연기연금제도활성화(고령사회 근로유인 제공을 위한 연금체계구축)(보)	(-)
		재직자 노령연금 제도 개선	고령사회 근로유인 제공을 위한 연금체계 구축 (보)	(-)
		특수고용관계근로자의 사업장가입자 적용 확대	특수고용관계근로자의 사업장가입자 적용 확대(보)	(-)
		저소득층 및 여성의 국민연금 사각지대 해소	저소득층 및 여성의 국민연금 사각지대 해소(보)	(-)
		기초생활수급자 중 직장 근로자 사업장 가입자 당연적용	기초생활수급자 중 직장 근로자 사업장 가입자 당연 적용하도록 국민연금법 개정(보)	(-)
		농어업인 연금보험료 지원	농어업인 연금보험료 지원(농)	(-)
		퇴직연금제도의 조기정착 및 활성화	사업장에 퇴직연금 교육 및 컨설팅 지원(고) 외 2개 과제	(-)
개인연금 활성화	연금보험의 사망보험금 설정의무 폐지(금) 외 2개 과제	(-)		
8. 긴급 상황 하의 노인 보호	1) 자연재해와 기타 인도주의적인 비상사태 기간과 그 이후 식량, 피난처, 의료 및 기타 서비스에 대한 노인들의 동등한 접근 2) 비상사태 이후 지역사회와 사회구조 재건에 노인들의 기여제고	(-)	(-)	(-)

\* 중앙부처 시행계획의 세부 사업의 담당 부처를 의미한다. '행':행정안전부, '교':교육과학기술부, '보':보건복지부, '문':문화체육관광부, '고':고용노동부, '여':여성가족부, '중':중소기업청, '지':지식경제부, '농':농림수산식품부, '농진':농촌진흥청, '금':금융위원회, '질':질병관리본부, '국':국토해양부, '경':경찰청 을 각각 나타낸다.

\*\* '공'은 중앙 공통 사업을 나타내고 '자'는 서울시 자체 사업을 의미한다. 자체 사업은 전액 시비로 이루어진다.

2-1. MIPAA의 ‘노년까지 건강과 안녕 증진’ 영역 정합성 분석 결과

MIPAA		제2차 저출산고령사회 기본계획		
제시 과제	행동 목표	『기본계획』 과제	2011년도 중앙부처 시행계획 세부과제	2011년도 서울시 시행계획 과제
1. 전 생애에 걸친 건강증진과 안녕	1) 질병의 위험과 그 결과로 노년에 잠재적 의존을 증가시키는 누적적인 영향요소 감축	생애주기별 맞춤형 건강정보 제공	보건기관중심의 건강증진 통합관리체계 구축을 위한 정보화전략계획 수립(보) 외 2개 과제	보건소 노인건강증진 서비스 기능 강화(공)
		보건소 중심 통합 건강관리 체계 구축	지역사회건강증진프로그램 통합적 접근 및 내실화(보) 외 2개 과제	
		건강관리서비스 제도화	법 제정, 예산확보(보)	(-)
		노인 운동사업 활성화	경로당 중심의 노인운동사업 운영 내실화(보) 외 2개 과제	(-)
		노인운동문화 확산 및 전문인력 확충	어르신 생활체육지도자 배치(문) 외 1개 과제	노인운동전문가 운영(공) 외 1개 노인생활체육 활성화(자)
	2) 노인질병 예방정책 개발	건강검진 사후관리 강화 및 수검률 향상	검진기관 관리 강화(보) 외 2개 과제	(-)
		만성질환자 관리 프로그램 도입	만성질환자 관리 프로그램 도입(보)	(-)
		U-Health 서비스 산업 기반 확충	의료-IT 융합사업 육성 인프라 구축(보)	U-헬스케어 서비스 운영(자)
		노화종합연구소 설립 추진	노화연구소 설립을 위한 법적근거 마련 및 예비타당성 조사(보)	(-)
	3) 식품 및 적절한 영양에 대한 모든 노인들의 접근	(-)	(-)	저소득 노인 급식(자)
2. 보건의료서비스에 대한 평등한 접근	1) 노인들에게 보편적이고 평등한 보건의료 접근을 보장하기 위하여 연령, 성별 또는 언어적 장애를 포함한 여타 이유로 인한 사회적 경제적 불평등 철폐 2) 노인의 요구를 충족시키며 그 과정에서 참여를 증진하는 일차보건의료 서비스의 개발과 강화	(-)	(-)	(-)
		노인 질병특성에 따른 건강보험 보장성 확대	골다공증 및 당뇨병 치료제 급여 확대(보) 외 1개 과제	(-) 중복
	3) 노인욕구를 만족시키는 지속적인 보건의료 개발	노인 다빈도 질환 관리체계 구축	커뮤니티 가이드라인 개발 및 보급(질)	(-)
		노인 구강건강 증진서비스 확대	의치보철볼소도포케일링, 의치보철사후관리(보)	중복

\* 중앙부처 시행계획의 세부 사업의 담당 부처를 의미한다. ‘행’: 행정안전부, ‘교’: 교육과학기술부, ‘보’: 보건복지부, ‘문’: 문화체육관광부, ‘고’: 고용노동부, ‘여’: 여성가족부, ‘중’: 중소기업청, ‘지’: 지식경제부, ‘농’: 농림수산식품부, ‘농진’: 농촌진흥청, ‘금’: 금융위원회, ‘질’: 질병관리본부, ‘국’: 국토해양부, ‘경’: 경찰청을 각각 나타낸다.

\*\* ‘공’은 중앙 공통 사업을 나타내고 ‘자’는 서울시 자체 사업을 의미한다. 자체 사업은 전액 시비로 이루어진다.

2-2. MIPAA의 '노년까지 건강과 안녕 증진' 영역 정합성 분석 결과

MIPAA		제2차 저출산고령사회 기본계획		
제시 과제	행동 목표	『기본계획』 과제	2011년도 중앙부처 시행계획 세부과제	2011년도 서울시 시행계획 과제
2. 보건의료서비스에 대한 평등한 접근	3) 노인욕구를 만족시키는 지속적인 보건의료 개발	예방적 서비스 공급역량 강화	장기요양의료기관 연계를 위한 전담주치의 시범사업 추진(보) 외 1개	(-)
		(-)	(-)	노인주치의확대(자)
		품질높은 요양서비스 제공	보수교육추진계획및법령개정(보) 외1개 과제	(-)
		장기요양보험 수급질서 확립	RFID방식 재가서비스관리시스템 전국 확대 시행 (보)	(-)
	4) 일차보건의료와 장기요양치료서비스 강화 및 발전에 노인의 참여 <sup>10)</sup>	(-)	(-)	(-)
3. 노인과 HIV / AIDS	1) 감염노인과 감염되거나 생존한 가족을 돌보는 노인 모두를 위한 에이즈 영향평가 향상 2) 에이즈 감염노인과 그들의 보호자에게 적절한 정보, 보호기술 관련 훈련, 치료, 의학적 보호 및 사회적 지원 제공 3) 에이즈를 포함한 만성질환을 가지고 있는 아동의 보호자와 부모대리인으로서 역할을 개발하도록 노인들의 기여를 증진하고 인식함	(-)	(-)	(-)
4. 보호제공자와 보건의료 전문가 훈련	1) 노인 욕구와 관련된 보건의료전문가와 준전문가들을 위한 향상된 정보와 훈련 제공	질 높은 요양 서비스 인력 양성	(-)	(-)
5. 노인과 정신건강	1) 노인 정신건강 문제에 대한 예방에서부터 초기개입, 치료서비스와 관리 제공에 이르는 종합적인 정신 건강 보호서비스 개발	체계적인 치매 예방, 치료, 관리	체계적인 치매 예방, 치료, 관리(보)	건강한 노년을 위한 치매 통합관리(자)
		효과적 치매관리를 위한 인프라 구축	효과적 치매관리를 위한 인프라 구축(보)	Day-Care센터 설치 및 인증제 실시(자) 외 1개 과제(공)
		치매환자 인식 개선	치매환자 부양부담의 경감 및 인식개선(보)	(-)
6. 노인과 장애	1) 장애인노인의 전 생애에 걸친 최대한 기능적 능력 유지 및 완전한 참여 증진	(-)	(-)	(-)

\* 중앙부처 시행계획의 세부 사업의 담당 부처를 의미한다. ‘행’:행정안전부, ‘교’:교육과학기술부, ‘보’:보건복지부, ‘문’:문화체육관광부, ‘고’:고용노동부, ‘여’:여성가족부, ‘중’:중소기업청, ‘지’:지식경제부, ‘농’:농림수산식품부, ‘농진’:농촌진흥청, ‘금’:금융위원회, ‘질’:질병관리본부, ‘국’:국토해양부, ‘경’:경찰청 을 각각 나타낸다.

\*\* ‘공’은 중앙 공통 사업을 나타내고 ‘자’는 서울시 자체 사업을 의미한다. 자체 사업은 전액 시비로 이루어진다.

10) 원문(UN, 2002)에서 ‘Objective 4: Involvement of older persons in the development and strengthening of primary and long-term care services’를 참조하여 해석하였다.

### 3. MIPAA의 '능력을 부여하고 지원하는 환경 확보' 영역의 정합성 분석 결과

MIPAA		제2차 저출산 고령사회 기본계획		
제시 과제	행동 목표	『기본계획』 과제	2011년도 중앙부처 시행계획 과제	2011년도 서울시 시행계획 과제
1. 주택과 주거 환경	1) 노인들을 위하여 개인적인 선호를 반영하며 가능한 주택선택을 제공하는 지역사회에서의 노화 증진	고령층의 주택수요에 선제적 대응	기 시행 중인 고령자 등에 대한 주택 특별 공급 제도 지속 추진(국) 외 1개 과제	(-)
		고령자 주거안정을 위한 제도적 기반 마련	고령자 주거안정법 제정 적극 추진(국)	(-)
		고령자용 임대주택 지속 공급	고령자용임대주택지속공급(국)	고령자용임대주택지속공급(공)
		(-)	(-)	고령친화주택 개량(공) 외 1개 과제(자)
	2) 특히 장애노인과 같은 노인들의 욕구를 고려하여 독립적인 주거를 향상시킬 수 있도록 주택과 환경설계를 증진	(-)	무장애 설계 반영 및 노인편의시설이 설치된 고령자용 임대주택 지속 공급(국)	(-)
		3) 노인들을 위한 접근 가능하고 공급 가능한 교통수단의 제공증진	편리한 교통환경 조성	승강설비 확충, 지원, 저상버스 보급확대(국)
안전한 보행환경 조성	안전한 보행환경 조성(국, 경)		노인보호구역(실버존) 개선사업(자)	
고령운전자 안전교육 추진	운전면허시험장 교육프로그램 보급 및 교육(경)		(-)	
2. 보호 및 보호제공자 지원	1) 노인을 위한 지속적이고 다양한 보호와 서비스 제공 및 보호제공자에 대한 지원 제공	독거노인 및 손자녀 양육노인의 보호 강화	돌봄기본서비스 확대(보) 외 2개 과제 (보, 여)	노인돌봄서비스 확대(공) 외 2개 과제(자)
		노인부양가족 지원을 강화하여 노인우대 사회분위기 조성	부모부양자 주택공급 확대, 부양가족 공제 확대 등에 대한 관련 부처 협의(보)	(-)
	2) 노인-특히 여성노인의-보호자 역할 지원	효문화 정착을 위한 효행장려 여건 마련	효문화 정착을 위한 효행장려여건 마련(보)	효행경로우대 기여자 등 표창(자)
		(-)	(-)	노인 대상 봉사활동 강화(공)
3. 유기, 학대 및 폭력	1) 노인에 대한 모든 형태의 유기, 학대 및 폭력 근절 2) 노인학대 대응을 위한 지원서비스 신설	노인학대 예방 인프라 구축 및 교육 홍보 강화	노인학대 피해자 전용 센터 개소(보) 외 2개 과제	노인학대 예방 활동 강화(공)
		4. 노화의 이미지	( - )	( - )
서울 노인현장 제정(자)				

\* 중앙부처 시행계획의 세부 사업의 담당 부처를 의미한다. '행': 행정안전부, '교': 교육과학기술부, '보': 보건복지부, '문': 문화체육관광부, '고': 고용노동부, '여': 여성가족부, '중': 중소기업청, '지': 지식경제부, '농': 농림수산식품부, '농진': 농촌진흥청, '금': 금융위원회, '질': 질병관리본부, '국': 국토해양부, '경': 경찰청 을 각각 나타낸다.

\*\* '공'은 중앙 공통 사업을 나타내고 '자'는 서울시 자체 사업을 의미한다. 자체 사업은 전액 시비로 이루어진다.

# A Study on Korea's Ageing Population Policy Plan from Human Rights Perspectives: 『The 2nd Plan for Ageing Society and Population』 and its Execution Plan

Shin, Young-jeon\* · Kim, Bo-kyoung\*\*

The purpose of this study is to examine how the government's ageing population policies embrace the human rights of older persons to set out policy agenda for the establishment of ageing population policies that help protect human rights. First, the human rights elements in the establishment of 『The 2nd Plan for Ageing Society and Population』(hereinafter the “Basic Plan”) were examined. Second, 『Basic Plan』, 『2011 Central Government Execution Plan』 and 『2011 Seoul City Execution Plan』 were reviewed to find out whether they conform to the 35 objectives of 『Madrid International Plan of Action on Ageing』(MIPAA). The analysis produced results that participation and transparency assurance mechanisms were identified in the establishment of basic plan but the human rights elements were found out to be insufficient or difficult to verify. The conformity test in comparison with MIPAA, Korea's ageing population policies turned out to reflect a large portion of human rights elements provided by MIPAA but fail to sufficiently embrace the policies with regard to older persons' participation in decision-making processes and the underprivileged groups such as older women, older persons with disabilities, and older persons in rural areas. Older persons' human rights policies must be upgraded to

---

\* Professor, Department of Preventive Medicine, College of Medicine, Hanyang University (yshin@hanyang.ac.kr)

\*\* Researcher, Institute for Community Health, Hanyang University (vandyck@hanmail.net)

close loopholes in the existing plans in order to embrace the human rights of the elderly more actively in the establishment and planning of ageing population policies. Furthermore, more efforts are required to develop agenda for the protection of senior human rights, introduce human rights impact assessment, establish guidelines over the establishment and execution of human rights-based ageing population policies, and concentrate resources on underprivileged older population. For the establishment and execution of human rights-based ageing population policies, the basic and execution plans must be associated with each other to assure the systematization of human rights-based processes.

**Key Words:** human rights of older persons, the 2nd Plan for Ageing Society and Population, Madrid International Plan of Action on Ageing, human rights impact assessment

◆ 2013.01.11. 접수 / 2013.01.28. 1차 수정 / 2013.02.07. 게재 확정