

우리나라 노인의 정치참여의 과제

사회활동에 관한 국내외 고찰과 미래를 위한 제안

박재간*

이인수**

1. 서론

노년기에는 일반적으로 정치에 대한 관심과 참여가 증가하는 것이 일반적인 국내외 경향이다. 노년기에는 신체활동능력(예: 등산, 스포츠)이나 개인적 성취(예: 직장에서의 승진, 사업의 성공) 기회가 감소하는 반면 사회속에서의 위상강화에 대한 욕구가 반사적으로 증가하면서 정치활동이나 사회단체활동에 적극 참여하여 자신의 의견을 피력하려는 경향이 증가한다. 미국 노인통계(Statistical Record of Older Americans, 1991) 자료에 의하면 전체 성인들의 투표율(예: 대통령, 국회의원등)은 60%정도인데 비해 65세 이상 노인들의 투표율은 68.8%이며 노인들 중에서도 65~74세 연령대 노인들의 투표율이 가장 높아 75.1%에 달하고 있다. 이처럼 노년기에는 투표참여를 비롯하여 정당가입, 사회단체활동 참여등을 통하여 매우 왕성한 정치참여를 하여 여러 가지 정책 결정에 지대한 영향력을 행사하는 집단인데, 국회의원 수에 있어서도 1977년 60~69세 의원수가 71명이었으나 1991년에는 86명이 되어 22%의 증가를 보였는바, 노년기 정치활동은 꾸준히 증가하고 있다. 노년기의 정치활동 욕구는 또한 여가활동의 한 방편으로서 활용되는 경향도 고찰되고 있다.

한국보건사회연구원(1995)의 '21세기 노인문제와 복지대책 정책토론회'에서도 《노인의

* 한국노인문제연구소 소장

** 한서대 노인복지학과 교수

사회참여 여가활동》에 관해서, 노인이 되면 정신적, 신체적 기능의 저하, 사회적 역할의 상실 및 가족내의 지위변화 등에 의해 그 활동영역이 크게 제한받게 되므로 노인으로서 하 여금 지역사회와의 교류를 통하여 보람있는 삶을 찾도록 할 필요가 있으며, 이것이 노인의 사회참여활동의 목적이라고 하였다. 그리고 이 사회참여의 목적을 위한 활동으로 지역사회를 위한 정치활동이나 봉사활동을 지적하였다. 본 원고에서는 노년기에 왕성하게 이루어지는 정치 및 사회활동에 관한 국내외 현황을 고찰해보며 이를 토대로 앞으로 한국 노인의 건전한 정치 및 사회활동에 관한 미래지향적 제안을 하고자 한다.

2. 지역사회 활동

노년기의 정치 및 사회활동중 가장 초보적인 단계로서 지역사회에서의 사회활동을 들 수 있다. 지역사회 구성원으로서의 노인들의 여러가지 활동은 지역사회에 큰 도움을 가져올 수 있다. 지역사회는 개인, 집단, 단체, 조직 등으로 구성되어 있으며, 이들의 독자적인 노력과 상호협력, 그리고 지역사회전체의 환경적 지원에 의해서 발전하고 복지를 달성할 수 있다. 보통 노인의 사회참여는 '노인 개개인이 개인적 차원에서 직업이나 사회 봉사와 같은 사회활동에 참여하는 뜻에서부터, 복수의 노인들이 조직화된 집단적 차원에서 그들의 권익을 추구하고 옹호하기 위하여 행정부나 관련단체와 제기된 문제들을 협의하고 정책결정에 참여하며, 나아가 노인의 권익을 쟁취하기 위하여 이른바 노인운동을 전개하는 뜻'으로 이해되는 포괄적 개념이다(윤종주, 1994:169). 실제로 노인들의 지역 복지의 참여방식은 첫째, 국가나 지방자치단체가 사회복지정책을 모색하고 결정하는 과정에 노인이 주민으로서 참가하는 것, 둘째, 사회복지서비스 시행과정에서 자원봉사활동에 참여하는 것이 있을 수 있다(박재간, 1991:71).

그렇다면, 노인들의 사회활동에는 어떠한 종류가 있을 것인가? 그 활동의 양상과 특징은 무엇이며, 지금까지의 연구결과는 무엇인가? 지역사회주민인 노인의 지역사회활동은 지역사회복지에 어떠한 영향을 줄 것인가? 노인들의 지역사회활동은 노인들의 복지향상을 위해서 어떠한 시사점이 있는가? 일반적으로 노화는 신체적, 심리적, 사회적 관계속에서 나타나는데, 노화를 설명하는 이론들은 연령계층화이론, 하위문화이론, 현대화이론, 분리이론, 활동이론, 교환이론 등이 있다(장인협·최성재, 1990). 이 이론들은 사회의 구조와 노인개인, 노인의 역할과 사회적 적응, 노인집단과 사회관계 등에 관해서 일정한 설명을 제공하는데, 특히 노인의 '참여'에 대해 활동이론은 지속적 참여가 주는 유

익한 효과를 강조하고, 분리이론은 은퇴의 적절성을 주장한다. 보통 노화이론은 노인의 '참여'에 관해서, 연령증가와 사회적 자율성, 사회적 분리와 노인의 만족여부, 노화와 사회적응, 노인의 환경적응 능력감 등에 관심을 두고 설명한다.

노인들의 활동에 영향을 주는 요소들은 많다. 노화과정에서의 정상적인 신체적 심리적 변화와 노인질환들은 참여활동의 종류와 환경적응능력에 제한을 준다. 또한 동년배 경험(cohort experience)과 특정활동과 가치의 사회화, 성별, 생활유형(은퇴공동체 또는 양로원의 생활)들이 서로 상호작용하여 연령에 관련된 어떤 활동들이 나타난다. 어떤 노인들은 필요한 지식과 기술의 부족, 또는 신체적 결함을 느끼거나, 또는 특정 활동들을 하기에 너무 늙었다고 생각하기 때문에 더 이상 특정활동을 하지 못한다. 노년기에 필요한 '활동 능력'도 중년기에 학습되지 않는다면, 결코 배워질 수 없다(Atchley, 1971). 이것은 젊을 때의 많은 자유시간을 활동적이고 창조적으로 사용하는 것은 노년기에도 유용하다는 점을 의미한다. 또 과거의 활동유형과 인성의 역동성이 시간활용의 형태를 만들기도 한다(Kelly, Steinkamp and Kelly, 1987). 청·장년기에 즐겼던 여가와 노년기에 즐기는 여가간에는 연속성이 있는데, 다시 말하면 사람은 아무리 연령에 따라 여가 패턴이 변화할 지라도, 일생에서 일관되고 공통된 여가활동을 즐긴다. 사람들의 관심이 생활주기에 걸쳐 구체화됨에 따라, 일반적으로 시간과 에너지를 어떻게 투자할 것인가에 관해 더욱 선택적으로 되어간다.

노인들이 활동적이고 생산적일 수 있는 길은 다양하다. 예를 들면, 가사노동, 자원활동, 이타행위, 과업성취능력제고의 기술훈련 등을 통해서 가능하다. 이러한 활동들은 또한 주어지는 보상만큼이나 노인들의 신체적 심리적 복지를 증진시킬 수 있다(Danigelis and McIntosh, 1993). 성공적 노화는 개인의 신체적 심리적 능력과 성취를 강조하는데 반해, 생산적 노화개념은 노인의 사회적 역할을 강조한다(Caro, Bass and Chen, 1993). 예를 들면, 여가활동이 본질적으로 생산적인 노화인지 아닌지 불분명하지만, 그러한 활동들, 특히 자원봉사기관, 노인단체, 교육프로그램 등에의 참가는 노인들의 복지를 증진시킨다고 할 수 있고, 그렇기 때문에 광의의 생산적 노화에 해당한다. 노인의 적극적인 지역사회활동의 참여는 바로 노인의 성공적인 적응뿐만이 아니라, 생산적인 사회적 역할의 차원에서 검토되어야 한다.

노인은 지역사회주민으로서 지역사회의 복지향상을 위한 주체들의 한 집단이다. 지역사회복지란 전문 혹은 비전문인력이 지역사회차원에 개입하여 지역사회에 존재하는 각종 제도에 영향을 주고, 지역사회에 문제를 예방하고 해결하고자 하는 일체의 사회적 노력을 말하는 매우 포괄적인 개념이다(최일섭·류진석, 1996). 전문적/비전문적 인력으로서

의 노인집단은 자신들의 문제와 지역사회문제의 해결에 중요한 역할을 하며, 지역사회복지의 향상에 긍정적으로 작용할 수 있다. 사실 노인자신들의 문제 해결에 국가나 사회 또는 가족의 역할도 중요하지만, 노인 자신들의 적극적 역할인식과 참여가 필요하다. 지역사회의 복지는 개별요소들의 상호노력에서 더욱 증진될 수 있다는 점에서 지역사회 참여적 활동은 매우 의미가 있다.

노인들의 지역사회활동의 참여는 노인의 권리의무차원에서 존중되어야 한다. 《경로 현장》의 실천요강에는 “노인은 자신의 능력에 따라 사회활동에 참여할 수 있어야 한다”라고 하였으며, 노인복지법 제2조에는 “노인은 후손의 교육과 국가 및 사회발전에 기여하여 온 자로서 존경받으며 건전하고 안정된 생활을 보장받으며(제1항)”, “노인은 그가 소유한 지식과 경험을 활용하여 사회발전에 기여하도록 노력하여야 한다(제3항)”라고 규정하여 노인의 보호받을 권리와 적극적 참여의무를 동시에 지적함으로써, 노인에 대한 복지보장과 노인의 노력을 강조하고 있다. 국제적으로도 노인의 사회참여의 권리와 활동에 대한 중요성이 지적되고 있는데, 1948년 유엔총회는 ‘노인권리선언’(Declaration of the Old age Rights)을 채택하고, “위락시설이용과 사회참여의 권리, 생활보장을 받을 권리, 의료보장을 받을 권리, 정신적, 정서적으로 안정된 분위기를 보장받을 권리, 취업기회를 부여받을 권리, 연장자로서 존경받을 권리” 등을 천명하고 있다. 이와 같이 노인의 권리가 취업, 문화생활, 의료, 교육, 여가, 경제, 정신, 주택 등 모든 부문에서 보장되며, 이것은 특히 여러 가지가 참여의 주체로서 노인의 역할이 나타날 때 가능한 것이다.

지역사회복지의 향상을 위한 노인의 참여적 역할로서 박재간(1991)은 첫째, 가족관계를 포함한 전통문화와 미풍양속의 장점들의 보존 노력, 둘째, 노인들의 자기 능력의 활용을 통한 문제 해결 노력, 셋째, 지역사회의 웃어른이며 지도자라는 자긍심을 바탕으로 사회 모범적 노인상의 확립 노력, 넷째 자신의 경험과 지식의 활용을 통한 지역사회선도 노력을 지적하였다. 결국 이러한 목적을 달성하기 위하여 노인들은 타 연령층과의 교류 확대, 청소년 선도활동 참여, 지역사회 봉사활동 참여, 교육 참여 등 지역사회활동에 부단한 노력이 필요한 것이다.

오늘날 지방자치시대는 지역사회복지를 활성화시킬 수 있는 터전이며, 지방정부와 지역주민들이 지역복지에 대해 책임의식을 갖고 스스로 해결해야 한다는 것이므로 노인이 지역 주민으로서 주인의식을 가지고 주체적으로 참여할 수 있는 기회를 갖게 되고 결과적으로 지역사회복지 향상의 기회가 많아진다.

3. 자원봉사조직 참여

단체에 참여하여 활발하고 생산적인 활동을 하는 사회에서는 노인들의 자원단체활동을 '좋은 것'으로 인정한다. 일반적으로 노인들은 젊은이들보다도 단체에 소속하는 것을 좋아하지 않지만, 사회경제적 지위와 관련시켜 볼 때, 일반적으로 중년에서 60대 노인들의 단체참여 수준이 상당히 안정적이다(Cutler and Hendricks, 1990).

노인참여단체의 종류는 성별, 인종에 따라 다양하다. 여성노인들이 남성노인들 보다 자원단체에 활발히 참여한다. 여성들의 인생초기단계의 자원봉사활동과 자원단체참여활동이 노년기의 건강유지와 다양한 역할의 수행과 상당한 관련이 있기 때문이다(Moen, Dempster-McClain and Williams, 1992).

노인들은 단체가입과 같은 지역사회활동을 통해 다양한 이익을 얻는다. 사회화, 유사 연령층과 유사 관심 사람들끼리 상호작용이 그것이다. 이러한 상호작용은 회원간의 우정, 지지, 자원의 상호교환 및 집합적 활동을 낳는다.

또한 단체활동은 노인들의 사회통합에 기여하고, 노년기의 역할과 상호작용 감소 및 상실을 상쇄한다(Cutler and Hendricks, 1990). 물론 건강, 수입, 교육 등의 수준과 관련이 있지만, 자원단체활동을 하는 노인들은 비회원노인들보다도 사기가 높은 것으로 알려졌다. 단순히 '시간을 때우기 식'의 참여보다는 새로운 경험을 얻고, 무엇을 달성하고, 창조적이 되고, 이타적인 참여자들은 만족이 더 크다고 한다. 그러한 회원들은 계획과 리더십을 발휘한다. 노인옹호집단 또는 노인들이 리더 역할을 해야하는 Area Agencies on Aging의 자문위원회와 같은 조직의 활동에서처럼, 자원봉사조직의 회원은 그것이 활동적이고 강렬한 관여의 기회와 중요한 리더십의 역할이 주어질 때보다 만족스러운 것 같다(Babchuk et al., 1979).

1996년 노인의 사회참여를 지원하기 위해 국회에 '노인의 사회참여에 관한 기본 법률안'이 제안된 적이 있다. 고령화 시대에 대비하여 노인들의 지식과 경험을 사회가 활용할 수 있도록 국가 및 지방자치단체가 일정한 노인들에게 업무를 위촉하고, 사회의 지도자 역할이 발휘될 수 있도록 지원함으로써 노인들의 사회적 활력을 도모하고 지역사회에 이바지할 수 있도록 제도적·재정적 기반을 정비하려는 목적이었고, 이러한 목적을 위하여, 첫째, 사회적 신망이 있고 행정운영에 경험이 있는 노인을 업무보조자로 위촉하기 위하여 국가 및 지방자치단체가 지원시책을 마련하도록 하고, 둘째, 국가 및 지방자치단체는 노인이 지역사회에 기여할 수 있도록 사회참여를 촉진하는 고용계획 및 사회교육,

환경보전활동 계획을 수립하고 지원토록 하고, 셋째, 국가 및 지방자치단체는 일정 수 이상의 노인을 업무보조자로 위촉하여 일정한 업무에 종사할 수 있도록 하고, 넷째 노인의 복지, 고용, 사회교육, 환경보전활동에 관한 계획을 수립하고 사회참여 업무를 통할 하기 위해 국무총리실 산하에 대책 위원회를 설치하고, 다섯째, 노인의 사회참여를 촉진 하기 위하여 사회활동진흥기금을 설치하는 내용이었다. 이 안이 주로 국가와 지방자치단체에 의한 노인의 사회참여를 지원하기 위한 것으로서, 나아가 보다 많은 민간단체들에 의 노인의 참여를 조성하는 노력을 촉진하는 계기도 될 것이다.

4. 정치참여

노인들의 지역사회참여의 또 다른 중요한 영역은 정치부문이다. 정치적 행동은 투표행위, 정당참여, 정치행동집단참여 등으로 나타난다. 그러나 한국의 경우 일반인에게도 정치적 행동은 매우 꺼려하는 영역인 것처럼 노인들에게도 마찬가지인 것 같다. 한 조사에 의하면, 한국의 60세 이상 노인들의 정치활동에 대한 참여도가 조사대상자 전체의 2.9%에 불과하다(한국갤럽조사연구소, 1990:503)고 보고한 것을 보면, 노인들이 사회 참여적이고 사회 운동적인 정치활동에는 관심을 보이지 않는다고 판단할 수 있다. 이는 아직 우리 나라의 노인들의 관심이 자신과 가족에 집중되어 있어서, 친척 관계, 사교 모임, 사회봉사활동, 사회참여활동 순서로 자신에게 멀어질수록 관심도가 약해지고 참여도도 낮아짐을 알 수 있다(윤종주, 1994:169~178). 그러므로 이 연구에서는 아직 활발하지 않은 한국 노인의 정치활동참여의 시사점을 얻기 위해서, 활발한 활동을 보이고 있는 미국 노인의 정치 행태에 관한 연구에 초점을 맞춘다.

대개 노인의 정치성향은 보수적인 것으로 인식되고 있다. Dobson(1983)과 Campbell(1962)은 노인들이 젊은이보다 보수적인 것을 발견하였는데, 실제로 1984년의 미국 대통령선거 출구조사에서 노인의 약 60%가 보수적인 공화당의원을 찍은 것으로 나타났다(U. S. Senate Special committee on Aging, 1985). 그러나 위의 연구 결과에서 노인의 보수주의적 성향은 동시대사람들은 그 시대를 반영하는 관점을 지지하는 결과로써 역사효과의 적절한 예이다. 그러므로 연령과 공화당 지지 내지 보수주의의 관계는 세대적 차이이지 노화 그 자체의 효과는 아닌 것이다. 이에 대한 설명으로서 1980년대 중반이후에 민주당 당원의 노인이 많아짐에 따라 1986년의 상하원의 중간선거와 1992년의 대통령선거에서 민주당지지 노인들이 많았다는 점, 최근에 여론조사는 노인집단에서 민주당지지

가 높은 비율을 차지하고 있다는 점을 들 수 있다(Statistical Abstracts of the United States, 1994). 한편 이것은 연금과 건강보호의 문제에 대한 공화당의 재정보수주의에 반대하는 저소득층과 은퇴한 블루칼라가 많다는 점에 기인할 수 있다. 그러므로 특정 문제에서의 연령차이는 문제가 사람들의 삶에 밀착되어 있음을 반영한다. 이와 같이 노인이 정치적으로 어떻게 생각하고 행동하는가는 환경적 역사적 요인들에 따라 광범위하게 추적될 수 있는 것이지 단순히 사람의 연령에 의해 추적될 수 있는 것은 아니다. 그러므로 노인의 정치행동의 연구는 생활주기단계, 동년배 효과, 및 역사 또는 기간효과를 고려하여야 한다. 아래에서 노인의 정치적 영향력이란 차원에서 서술하겠다.

‘노인의 정치적 영향력’(senior power)에 대한 조사연구는 연령이 정치운동의 촉매자로서 역할을 할 수 있는가에서 출발한다. 사회정책은 자신들의 이익을 성취하려고 추구하는 조직화된 집단들의 갈등과 조화로부터 발생하는데, 이 점에서 노인들은 투표를 잘하거나 정치지도자들의 영향을 쉽게 받기 때문에 강력한 정치적 집단일 수 있다. 1980년대 이후 미국노인들은 자신들의 이익을 위해서 강력한 결집체로서 행동하는, ‘탐욕스런 늙은이들’이라는 조직화된 집단으로 묘사되어 왔다(Binstock, 1993).

노인의 정치적 영향력에 대한 이런 관점은 하위문화이론에 의해서도 설명되는데, 노인들은 공통된 가치와 경험 때문에 공유된 정치적 의식을 발달시키고, 노인관련문제들에 대해서 결집된 행동을 보인다. 특히 요즈음 노인들은 보다 나은 교육, 보다 나은 건강, 고수입 상태에서 은퇴하므로 이런 요소들이 노인들의 정치적 파워를 더욱 강화시킬 수 있다. 또한 앞으로 노인들은 자존심, 존엄성, 노년에 대한 공유된 의식의 증가를 경험하고 문제를 집합적으로 정의할 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 모든 노인들과 그 조직들이 통일된 정치적 목소리로 말하거나 투표하지 않더라도, 연령이 정치적 영향력의 중요한 변수라고 볼 수 있다. 확실히 노인옹호집단들은 정치영역에서 그 경험성, 전문성, 대중의 지지 및 공공 수혜의 적격성으로 많은 혜택을 누린다(Day, 1993). 전통적으로 노인들은 전체 숫자의 크기와 사회복지조직과 프로그램을 통한 접근의 용이성 때문에 선거 캠페인의 일차적 목표였다(Binstock, 1993).

이와 달리, 노인들이 연령을 기반으로 한 정치적 파워를 형성하지 않는다는 의견도 있다(Torres-Gil, 1992; 1993). 노인인구가 연령적으로 집단화된 것이 그들의 결집방법에 관한 공감대를 갖는 것과 무관하다. 대부분의 노인들은 특히 젊은 노인들은 자신들의 문제가 연령때문이라고 생각지도 않는다. 또한 그들이 어떤 단일의 정치철학이나 정당이나, 대중조직에 집착하지도 않는다. 그러므로 연령 자체가 정치행동 또는 (자원에 대한 차별적 접근에 근거한) 연령집단의식과 관련된 요인은 아니다. 그러므로 노인의 연령에

근거한 정치인의 호소가 효과적이지 못할 것 같고, 그들이 기본적으로 사회정책의 발달에 영향을 줄 수 있을 것 같지도 않다. 오히려 노인과 젊은이가 연령보다는 경제적, 윤리적 및 이데올로기적 라인에 따라 동맹을 형성하는 것 같다(Torres-Gil, 1993). 미국의 Generations United가 그 예인데, 이것은 연령집단을 포괄하는 수직적 동맹의 하나다.

노인들의 정치적 결합에 영향을 주는 것들은 연령보다는 사회경제적 계층, 성별 및 종교이다. 이것은 노인집단 내에서도 경쟁이 있을 수 있다는 것을 의미한다. 그러므로 정부의 세대간의 형평에 초점을 둔 정책은 노인조직들 사이에 결합을 저해할 수 있다. 예 산결손의 면에서, 노인인구라는 미래의 하위집단은 오늘날의 노인집단의 대부분과는 다른 정치적인 계획 — 특히 사회보장 수혜를 위한 자산조사와 고도의 적격성이라는 문제들 — 을 가지고 보다 정치적으로 조직될 수 있다(Torres-Gil, 1993). 예를 들면, 저소득노인은 사회보장이 수입의 상당 비율을 차지하기 때문에 그것의 유지와 증진에서 훨씬 큰 이해관계를 가지고 있다. 따라서 1988년의 Medicare Catastrophic Coverage Act는 상원이 중산층노인들에게 일차적으로 저소득노인들에게 이익을 제공하는 프로그램을 지원하도록 하였지만 실패하였고, 여기서 이익집단정치에의 취약함을 알 수 있다.

노인조직은 노인이 강력한 정치적 파워라는 관점을 지지하는 것처럼 보인다. 그러나 노인의 의식적인 조직화와 힘의 효과는 그 나라에서 역사적인 전례가 없이는 불가능하다. 미국에서 최초로 연령에 기반하여 정치적으로 지향된 이익집단은 대공황기라는 사회적 경제적 혼란에서 발생한 Townsend Movement였다. 이 운동은 60세 이상의 모든 연금수령자를 위해서 월 200달러의 연금조달하기 위해서 모든 사업적 거래에 세금을 붙일 것을 제안하였다. 그러나 이것도 사회보장법의 통과(노인집단이 지지활동을 했지만, 주도적 역할을 하지 않은 사회보장법)로 인해 1940년대에 사라졌다. 미국에서 대공황기의 대부분의 정치적 활동들은 계층적이고, 노동기반적이었지 연령기반적이지는 않았다. 그러나 이 운동은 노인이 조직화를 위한 단기적 기초일 수 있다는 점을 보여주었다(Vinyard, 1982).

1938년경의 McClain Movement는 캘리포니아 선거에서 투표를 통해 노인들을 위한 재정적 수혜를 주려는 목표를 가졌지만, 대부분의 초기의 운동들처럼 1940년대의 경제적 상황의 개선과, 사회보장의 통과에 의해 약화되었다(Torres-Gil, 1993). 현재 미국에는 노인들을 위한 100여 개의 집단들이 지방, 주 및 전국차원에서 존재하고 있다. 적어도 20개의 주요한 전국조직이 노인들을 위해서 정치적 행동을 하고 있다.

이외에 현재 3개의 거대회원조직체로서 National Council of Senior Citizen, National association of Retired Federal Employees, American Retired Teachers' Association이

있다. National Council of Senior은 1960년대에 Medicare의 통과를 목적으로 조직화된 노동에 의해서 발전되었다. NCSC에는 누구라도 가입할 수 있지만, 대부분의 회원들은 보험과 다른 가시적인 회원적 수혜를 받는 블루칼라노동자들이다. NARFE는 특수한 정치적 목적 — 1920년대의 Federal Employees Pension Act의 통과 — 을 가지고 결성되었다. 그것은 일반적으로 노인들에게 영향을 주는 광범위한 정치적인 문제들보다는 오히려 연방 노동자들을 위한 빵과 버터문제에 집중하였다.

이들 중에서 가장 거대하고 잘 알려진 조직은 American Association of Retired Persons로서 3천 4백만 명 이상의 회원을 갖고 있는데, 이는 전체 노인인구의 절반이며, 거의 50명의 로비스트를 보유하고 있고, 40만 명의 자원봉사자들을 갖고 있다. 사실, 미국 대중의 13%가 AARP에 소속하고 있다. 이 조직에는 년 8달러면 가입할 수 있고, 회원들은 저렴한 건강보험, 신용카드, 여행할인, 및 우편주문약의 혜택을 받으며, 은퇴계획, 범죄예방, 주거, 독신자협력과 관련된 프로그램들을 이용할 수 있다(Jacobs, 1990). 최근에 AARP는 점차 정치적으로 활동이 강화되고 있으며, 특히 장기보호의 공공재정확대의 측면에서 그렇다. 그리고 연령에 근거한 강제적 은퇴의 폐지를 돕는 것과 (나중에 폐지된) 파괴적인 건강보호입법의 최초의 통과에서 수단이 되었다(Montgomery, 1989).

또한 4개의 교환협의회, 하나의 전문가회, 사회복지기관연합 및 기타 노화관련조직들이 전국 차원에서 존재한다. Trade Association는 the American association of Homes for the Aged, American Nursing Home association, National Council of Health Care Services(예를 들면, Holyday-Inn의 양로홈 보조와 같은 장기보호사업을 하는 상업체로 구성됨) 및 National Association of State Unites in Aging(노화에 관한 주 단위의 기관들의 행정가로 구성됨)이다. 이러한 연합체들은 연방기금을 얻고, 장기보호시설과 공공서비스 전달체를 위한 규정들의 개발에 영향을 주는 것을 중요시한다. 노화정책문제에서 가장 활발한 전문가협의회인 Gerontological Society of America는 많은 학문으로부터의 전문가들로 구성되어 있다. 이 GSA는 1960년대 이후부터 기본적으로 조사연구와 교육기금의 배당에 영향을 주는 노력을 하면서, 공공정책문제에서 활발히 활동하였다.

노화관련 사회복지기관들의 주요 연합체는 National Council on the Aging(NCOA)인데, 이것은 민간건강, 사회사업, 및 지역사회 행동기관 등 거의 2천 개의 회원단체를 갖고 있다. 이것은 노인인구가 직면하는 문제를 해결하는 조직들에게 기술적인 자문을 제공하는 역할을 한다.

또한 여성들의 정치적 동기는 1981년 Older Women's League(OWL)가 설립되었는데, 여성노인문제들 특히 건강보호와 건강보험, 사회보장, 연금 및 간호 등에 관심있는

사람들이 모였다. 그것은 연방정책형성과정과 GSA 같은 전국적 연합회의 프로그램에서 여성노인들의 권익을 옹호한다. OWL의 여성활동가들은 여성노인들 중에서 과거 낮은 정치적 참여율을 탈피하는 모습을 보여주고 있다(Binstock, 1984; 1987).

5. 노인의 정치적 영향력과 복지

노인들을 위한 조직의 지지적인 정치적인 영향력에 대해서 회의적인 사람들은 그들의 선거잠재력과 대표성은 아직 시험단계이고, 정치적인 실현가능성은 증진된 정치적 영향 같지 않다고 주장한다(McKenzie, 1991). 이러한 조직들이 활발히 medicare, medicaid, Supplemental Security Income 및 Older Americans Act와 White House Conferences on Aging의 통과에 참여했지만, 지난 30년간의 이러한 주요 입법상의 발전은 주로 대통령과 의회의원들의 작용에 의한 것이지, 단지 지지적 역할만을 수행하는 연령기반의 조직들에 의한 것이 아니라고 본다. 이러한 입법상의 성공은 노인들이 악화되고 다른 집단보다 대접받을 가치가 있다는 입법가들의 신념때문이지, 그들이 정치적 파워때문이 아니다. 그들의 영향력은 중요한 노인정책들의 입법에 미미한 영향을 주므로, 주로 현재의 수혜에 대한 사소한 변화와 방어에 제한된다(Binstock, 1993). 거택보호개혁 같은 문제들에서 노인조직의 영향은 보험, 의료, 제약업과 같은 강력한 이익집단에 비교해서 제한되는 것을 보았다(Day, 1993). 그럼에도 불구하고 최근까지 대부분의 정치인들은 연령기반의 조직들과 노인 선거인층을 공격하는 것을 원하지 않았다. 고소득노인들이 Medicare Catastrophic coverage Act를 폐지하기 위하여 의회에 영향을 주기 위하여 조직한 이후에, 노인에 관한 어떠한 제안도 다음의 의회선거 해까지 위원회 외부로 나오지 않았다. 노인들이 입법 통과에 영향을 주지 못한다할지라도, 최소한 현존하는 정책의 변화, 특히 사회보장과 Medicare가 위협받을 때에는, 그것을 저지할 수 있다(Day, 1990; Torres-Gil, 1993). 또한 그러한 영향의 인식함으로써, 노인정책에서의 중요한 변화가 실현가능하다고 볼 것인지 그렇지 않은지에 영향을 준다(Binstock, 1993; Torres-Gil, 1993).

결국 노인의 정치관련 조직은 통일된 선거블록의 역할을 하거나, 노인이 처한 불이익적인 사회적 경제적 조건들을 변화시키기 위하여 지속적으로 기능한다고는 볼 수 없지만, 그 조직의 형성과 노인들의 결집된 힘은 광범위하게 노인복지정책에 영향을 준다. 그러나 이러한 노인의 복지향상을 위한 활동들이 미래에 큰 영향력을 행사하려면 연락방

법의 효과적인 사용, 기금조성, 사회보장 수혜 같은 문제에 대한 행동능력, 회원에 대한 직접적 서비스, 미디어의 사용, 및 연방과 주 차원의 로비 등이 중요한 요소가 될 것이다 (Torres-Gil, 1993).

미국에 있어 노인의 권익신장을 위한 汎국민적 계몽운동은 1950년대 말부터 시작되었다. 미국의 경제가 부흥하여 세계적 강국이 되면서 '풍요속에 가려진 불공정' (*injustice beneath the aura of the affluent society*) 을 소재로한 사회조사가 이루어지면서 1, 2차 세계대전을 승리로 이끌고 경제부흥을 성공시킨 노인들이 소외되고 있다는 여론이 비등하였다. 이러한 소외된 노인에게 인간으로서의 기본적인 권리를 보장해야 한다는 운동, 즉, 인간다운 권리 회복운동(Civil Rights Movements)이 노인들은 물론 모든 국민사이에 일어났다(Atchley, 1987). 이러한 권익운동 결과, 노인을 위한 특별조치(Older American Act), 고용에서의 노인차별 금지령(The Age Discrimination in Employment Act)이 1965년과 67년에 각각 제정되었다.

노인권익을 위한 사회적 운동은 단순한 호소가 아니라 ① 문학작품 집필, ② 과학적 이론 제시, ③ 사회단체 결성 등을 통해 아주 조직적으로 진행되었다. 1961년 Cumming Henry 라는 유명한 작가가 《노인으로의 성장》(*Growing Old*)이라는 책을 쓰면서 비활동이론(*Disengagement Theory*)과 활동이론(*Activity Theory*)이 등장하고 1970년대 들어서면서 미국 노인연합회(National Council of Senior Citizen : NCSC)와 미국 은퇴자협회(American Association of Retired Persons : AARP)가 생겨났다(Atchley, 1987; AARP, 1996). 이러한 단체에 가입한 노인회원이 총 1천만 명, 전체 인구의 5%를 차지하게 되어 노인 권익을 대변하는 사회단체규모는 어느 정당보다도 더욱 큰 세력을 형성하게 되었다. NCSC와 AARP 두 단체는 두가지 측면에서 노인권익 신장에 크게 기여했는데 그것은 곧 ① 《현대의 성숙》(*Modern Maturity*)이라는 잡지를 발행하여 노인이 사회에 미치는 긍정적 영향에 대해 국민들에게 잘 알려진 것, 그리고 ② 정치경험이 풍부한 노인들을 잘 활용하여 노인권익이 실제로 입법화되도록 정치활동을 성공적으로 추진한 것이다.

1970년대는 범 국가적인 노인권익 계몽운동이 보다 학술적인 연구기반을 만드는데 큰 기여를 했다. 1974년에는 국립보건연구원(National Institute on Aging)과 대등한 규모 및 권위를 갖춘 국립노화연구원(National Institute on Aging)이 개원되었고, 이 무렵 노인들의 의견이 정치에 적극 반영되도록 대규모 여론을 형성하여 국회에 압력을 행사하는 노인단체 활동인 Townsend Movement(도시 규모의 대중을 움직일 정도의 영향을 행사한다는 뜻을 암시)가 노인들 중심으로 활발히 일어나고 노인권익을 대변하고 옹호하는 비영리 법단체가 설립되기 시작하였다. 이 시기에는 노인이 사회에서 차지하는 긍정적 영향,

정치적 영향력등이 국민들 사이에 잘 인식되고 또한 그 결과 노인권익을 향상시키는 연구기관, 법조항등이 생겨나 노인의 사회적 위상이 크게 신장되었기에 이 시기에 이루어진 범 국민적 노인권익 운동들을 일컬어 은빛운동(Gray Movement), 노인 승리자(Gray Champion)라는 명실상부한 구호가 널리 쓰인 시기다. 1990년 이후는 NCSC나 AARP등 노인권익단체에 50대 후반 사람들도 다수 가입함으로써 그 규모는 미국 전체 인구의 10%를 초과하고 있는 실정이다(Atchley, 1987).

미국의 노인권익 운동은 학술연구와 정치활동등 구체적이고 일관성 있는 대규모 사회적 운동으로 지속되어오면서 노인복지를 위한 세부적인 정책형성의 기초가 되었다. 현재 미국의 노인복지정책은 크게 ① 사회보장(Social Security)과 ② 보건 및 의료보장(Health & Medical Care)의 두 가지 형태 기금으로 운영된다. Social Security는 노후의 전반적인 생활과 관련된 재정지원으로서, 평소 납부한 세금을 근거로 지급되는 노령연금이며 보건 및 의료보장은 국가에서 관리하는 노후 의료보험성격의 기금이다(한국노인문제연구소, 1997). 이러한 두 가지 영역의 기금 아래 더욱 세분화된 항목의 복지서비스가 제공되는 바 그 세부적인 분야는 다음과 같다.

① 직업재활(Vocational Rehabilitation) : 직업과 관련되어 발생한 장애(부상, 직업병)를 극복하고 다시 정상적인 직업활동을 하도록 하기 위한 재활 프로그램

② 주거(Housing) : 저소득 노인을 위한 임대아파트, 노인촌락 등을 운영하는 프로그램

③ 교통(Transportation) : 신체허약 노인용 무료버스 운행, 공항등 공공 장소에서의 노약자전용 소형차 운행 등의 프로그램. 특히 노약자에게 교통이용 필요가 생겼을 때 전화만 하면 즉시 소형버스가 제공되는 Dial-A-Ride는 미국 모든 지역에서 운영되고 있다.

④ 세무(Taxes) : 노인에게 세금신고 및 납부 등을 안내하는 서비스 프로그램

⑤ 오락(Recreation) : 복지관이나 주거시설내에 음악, 미술, 무용등 오락활동을 운영하는 프로그램

⑥ 정신보건(Mental Health) : 치매 등 정신질환의 예방과 치료를 담당하는 프로그램

⑦ 소비자보호(Consumer Protection) : 노인 소비생활의 어려움을 상담하고 지도하는 프로그램

⑧ 자살방지(Suicide Prevention) : 극도의 우울증에 시달리거나 자살 가능성이 있는 노인들을 상담하고 특히 자살 시도 노인을 발견한 가족의 전화에 긴급 대응하는 프로그램

⑨ 안내서비스(Referral Service) : 일상생활에서 노인이 갖는 의문점에 대해 자세히 안내하고 해당 기관에게 연계해주는 프로그램

⑩ 독립생활(Independence) : 저소득층 노인이 독립적인 생활을 스스로 영위하도록 식

품이나 생필품구입 쿠폰을 제공하는 프로그램

⑪ 빈곤(Poverty) : 극빈노인들에게 임시숙소, 무료급식, 건강진료 등을 제공하는 프로그램

⑫ 활동(Activity) : 노후의 무료함을 완화시키고 삶의 가치를 인식하도록 자원봉사나 단체여행을 알선하고 지도하는 프로그램

위에 소개한 노인복지의 정책적인 접근 이외에도 노후의 삶의 질을 결정할 수 있는 또 다른 정책적인 접근은 1965년도의 노인복지법(Older Americans Act)을 근간으로 하는 노인복지프로그램법(U.S. Congress, U.S. Code Title 42, Chapter 35-Programs for Older Americans, 1994)이다(한국노인문제연구소, 1997). 노인복지법은 1965년도에 제정되어 노인의 사회복지 서비스 욕구를 해결하기 위한 전국적인 서비스체계 확충에 제도적 기반을 제공해 왔다. 노인복지법이 1965년에 제정되었을 때, 이 법안이 갖는 공식적인 목적은 두 가지로 구분될 수 있었다. 첫째, 노인을 돕기 위한 새로운 혹은 개선된 프로그램의 개발을 지원하는데 있었다. 지원방법은 각 주정부로 하여금 노인을 위한 지역 복지사업을 기획하고 제공하도록 하기 위해 연구, 개발, 혹은 훈련프로그램에 대한 정부 지원금(grants)을 지급하는 것이었다. 둘째, 보건교육후생성(Department of Health, Education, and Welfare)안에 노인청(Administration on Aging)이라는 통괄적인 기구를 설치하는 것이었다. 이러한 노인복지법의 목적은 현재까지 그대로 유지되어 오면서 그동안 수차례의 법안 개정작업을 거쳐 노인복지프로그램법(Chapter 35-Programs for Older Americans)으로 보완되어 왔다. 제1조는 미국노인의 삶을 향상시키기 위한 노인복지법의 광범위한 정책목적을 선언하고 있다. 소득, 건강, 주택, 장기요양, 학대 및 유기로부터의 영역에서 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 규정하고 있다.

제1조에서 미국의회가 규정하고 있는 노인복지법의 목적은 10개로 구성되고 있는데 이들을 구체적으로 보면 다음과 같다.

- ① 퇴직자에게 미국의 표준생활기준에 부합하는 충분한 소득을 보장해 주는 것.
- ② 경제능력에 상관없이 현재의 과학기술이 허용하는 범위 안에서의 최고의 신체적·정신적 건강을 유지하는 것.
- ③ 노인들이 부담할 수 있는 수준에서의 주거시설을 확보하고 유지하며, 이들 시설이 개별적인 요구에 부합할 수 있도록 하고, 위치 및 구조가 적합하고 편안한 주거시설이 되도록 할 것.
- ④ 시설보호 및 장기요양을 필요로 하는 노인을 위해 충분한 서비스체계를 확립하고,

노인들이 자신의 주거지역, 자신의 거주지를 중심으로 하는 서비스체계를 개발하고, 특히 이들을 부양하는 사람들을 지원하는 프로그램을 제공할 것.

⑤ 연령으로 인한 고용기회의 차별을 예방하고, 노인고용기회의 확대도모

⑥ 산업역군으로의 사회기여 후에 건강하고, 명예롭게, 그리고 존엄성을 유지하면서 퇴직할 수 있도록 할 것.

⑦ 사회, 문화, 교육, 훈련, 여가활동의 광범위한 영역에 활동적으로 참여하고 기여할 수 있도록 하는 것.

⑧ 실비의 교통수단제공 서비스를 포함하는 효율적인 지역중심의 서비스를 제공하고, 장기보호주거시설의 선택기회를 제공하며, 이들 시설이 취약한 노인에게 지속적 보호의 차원에서 서비스를 전달하고 필요한 서비스를 즉각적으로 제공할 수 있도록 할 것.

⑨ 건강과 안녕을 증진하고 유지시킬 수 있는 실증적인 연구결과들을 즉각적으로 활용할 것.

⑩ 노인의 복지를 위하고, 학대, 유기, 악용되는 것으로부터 보호하기 위한 프로그램의 개발 및 운영에 노인이 적극적으로 참여할 수 있도록 하고, 노인자신의 인생을 계획하고 주관하는데 자유와 독립을 보장할 것.

노인복지법(제9조를 제외한 모든 사업; 제9조는 노동성에 의해 수행됨)의 집행을 위해 보건사회복지성(DHHD)의 장관 직속기관으로 노인청(Administration on Aging)을 설치한다. 노인청장(Assistant Secretary)은 대통령에 의해 임명되며, 이때 상원의 자문과 동의의를 거친다(U.S. Congress, 1994). 노인청 안에는 미국원주민을 위한 사무국과 장기요양보호 옴부즈맨 국을 두도록 하고 있다. 장기요양보호 옴부즈맨 국의 경우는 노인청장에 의해 임명된 국장(Director)이 운영의 책임을 지며, 장기요양보호를 받고 있는 노인들의 권익증진을 위한 옴부즈맨 프로그램(Ombudsman Programs) 운영을 주사업으로 한다.

연방정부 노인위원회(Federal Council on the Aging)는 15인으로 구성되며 3년까지의 임기를 가질 수 있다. 이들 15인은 각 분야(사업, 노동계, 노인관련기관, 도시와 벽지, 소수인종 등)를 대표하며 노화에 관한 전문적 배경을 가진 사람들로 구성된다. 이 가운데 5명은 대통령에 의해 직접 임명될 수 있으며, 나머지는 상원과 하원에 의해 임명된다. 이 위원회는 노인의 요구에 관계된 문제들에 관해 대통령을 보좌하며, 노인복지법의 집행과 관련하여 노인청장에게 자문을 제공한다. 연방정부의 노인관련정책에 대해서도 검토하고 평가한다. 또한 노인의 권익을 옹호하기 위해 대통령, 상원, 하원, 노인청장에게 견해를 피력할 수 있다.

노인복지법 제11조는 노인청이 취약한 노인들의 권익보호에 소요되는 활동비용을 지원할 수 있도록 한 규정이며, 음부즈맨 프로그램, 노인학대·유기·악용예방 프로그램, 노인권익옹호 및 법률자문서비스개발, 그리고 상담 및 기타서비스프로그램의 개발을 위해 지원하는 내용을 포함하고 있다. 노인복지법의 다른 조항과 마찬가지로 프로그램의 개발 및 운영과 관련된 절차, 소용되는 비용에 대한 연방정부의 지원범위 및 각 주정부의 역할, 그리고 지역기관과의 연계정도 등에 대해 명시하고 있다. 주정부 음부즈맨 프로그램 사무소는 장기요양보호분야의 전문경험을 지닌 사람을 임명하여 운영되며, 다음의 역할을 수행한다.

- ① 요양시설거주자의 불평을 접수·조사·해결하며,
- ② 거주자의 건강·안정·복지·기본권리를 보호하기 위한 서비스를 제공하며,
- ③ 시설운영자 및 기관으로부터 필요한 서비스를 받을 수 있는 방법에 대한 정보를 제공하고,
- ④ 거주자들이 정규의 서비스를 받을 수 있도록 보장하며, 접수된 불평을 즉각 처리하는 것을 분명히 하며,
- ⑤ 정부기관에 대해서는 거주자의 권익을 대표하고, 기본권익을 보호하기 위해 법적·행정적 및 기타의 해결책을 찾고자 노력하는 것 등.

5. 특수사례: 이스라엘의 키부츠

노인들이 일치단결하여 지역사회내 강력한 사회단체 및 정치단체로서의 기능을 수행하여 국가 주요 정책이나 경제활동에 중대한 영향력을 행사하는 특수한 사례는 이스라엘의 집단농장인 키부츠(Israeli Kibbutz)에서 찾아볼 수 있다(Leviatan, U. 1999 Contribution of Social Arrangements to the Attainment of Successful Aging, Journal of Gerontology 54(B), 205~213). 키부츠는 자발적인 의사에 의해 집단협동농장을 운영하는 공동거주 부락으로서 1909년에 처음 이스라엘 땅에 정착촌이 생긴 이래로 꾸준히 증가하여 1996년 현재 이스라엘에 270여 개가 있으며 이곳에서 생활하는 주민은 모두 125,000명에 달한다. 1960년대에는 키부츠 거주인중 65세 이상 노인인구가 0.3%에 불과했으나 노인인구의 꾸준한 유입으로 인해 현재는 65세 노인인구가 전체 키부츠 거주인의 11%를 차지하고 있는데 키부츠는 주로 노인들이 주도하여 ① 공동생산, ② 주민간 결속강화, ③ 생활수준의 평준화, ④ 공동 자원봉사활동, ⑤ 주민간 상호 돌봄(*mutual care*)의 독특한 생

활을 유지한다. 이곳에서 생활하는 주민들 중에서 20~30대 젊은 층은 사유재산이나 사생활보장 등에 대해 많은 욕구를 가지지만 55세 이상 고령층 주민의 70% 이상은 집단생활의 결속과 평등한 생활수준을 지향하기에 이 키부츠는 세계에서 보기 드문 공동생활을 지속적으로 유지하고 있다. 즉, 어느 지역에 공동으로 생산활동을 하는 소규모 지역사회를 건설하여 노인들이 주축이 되어 구성원들의 결속과 화합을 도모함은 물론 상호 돌봄을 통하여 매우 안정된 사회를 유지하는 사례가 바로 이스라엘의 키부츠라고 하겠는 바, 물론 자본주의 경제와의 다소 차이는 있겠지만 노인을 중심으로 지역사회의 화합과 안정을 누린다는 점에 있어 노인의 정치 및 사회활동 역량의 한 사례가 될 수 있을 것이다.

6. 한국의 미래를 위한 과제

현대사회에서 신체와 지각능력, 역할, 수입 및 직업의 변화는 노인들에게 불리한 사회적 결과를 초래한다. 그럼에도 불구하고, 노인들이 의미 있는 참여를 경험하고, 새로운 기회와 기술을 발전시키고 자신의 문제해결과 사회의 발전에 기여할 수 있는 영역이 이 지역사회에는 존재하며, 그런 참여는 노인이 경제적 보상 없이도 사회를 위하여 계속 공헌한다는 생산적 노화의 정의에 일치한다. 이런 영역으로서 노인의 여가, 자원단체참여, 자원봉사활동, 종교활동 및 정치활동들을 고려하고, 그 양태와 특성, 그리고 지역사회복지적 의미를 살펴보았다. 노인의 참여의 의미와 기능은 각 영역의 특성에 따라 다르지만, 비공식적인 사회망을 강화하고 구축하고, 사회정책에 영향을 주며, 타인에 봉사하고, 역할변화를 대체하는 수단이기도 하다. 참여의 범위는 연령뿐만 아니라, 성별, 건강, 사회경제적 지위 및 교육수준을 포함한 다른 요인들의 다양성에 의해서 영향을 받는다. 상호작용하는 여러 요인들 때문에 참여에 있어서 연령과의 관련성을 명백하게 확인할 수는 없다.

일반적으로 여가는 연령에 따라 차이가 있는데, 사람은 연령이 증가함에 따라 사회적 활동보다는 매우 정적이고, 내부지향적이고, 집안의 일상적인 일에 몰두하는 경향이 있다. 조직참여와 자원봉사활동에서의 변화는 연령관련성이 보다 덜하다. 자원조직에의 참여는 연령과 관계없이 안정적이거나, 약간 완만하게 낮아진다. 낮아지는 정도는 허약한 건강, 부적당한 수입, 및 이동문제 때문이다.

대부분의 조직참여의 형태는 인생에서 안정된 상태로 나타난다. 왜냐하면 노년기의 다양한 활동들에게 필요한 지식과 기술은 일반적으로 성인의 초기와 중기에 개발되고, 그

이후에는 그것이 유지되기 때문이다. 반면에, 은퇴전 패턴은 고정되지 않는다. 왜냐하면 개인은 나중에 노인복지관, 계속교육, 또는 지역사회조직이나 특정조직의 도움으로 새로운 관심과 활동을 개발할 수 있기 때문이다.

그런데 종교활동의 경우 종교참여와 정치참여에 관한 과거의 조사연구를 보면, 노인에 대해서는 그 참여도가 낮아진다. 교회참석과 같은 공식적인 종교참여는 감소하지만, 종교서적 읽기, 종교방송듣기와 같은 다른 종류의 종교적 행위는 증가한다. 종교활동은 노년기에 맞게 되는 상실감에 대처하는 효과적인 방법이며, 특히 경제적 사회적으로 어려움을 당하는 노인들에게 더욱 그렇다. 영성은 노인의 신체적, 정신적 복지를 위한 긍정적 관계요인으로서 그리고 삶의 질로서, 종교와는 차이가 있다.

노인들의 정치적 행위는 점차 중요시되고 있다. 과거 낮은 정치행위는 낮은 교육수준과 신체적 제약 또는 문화적 영향 때문이지, 연령 때문이 아니다. 사실 노인의 기술과 경험은 정치적 영역에서 보다 가치를 발휘할 수 있다. 노인들이 통합된 정치 블럭(정치인과 정책에 영향을 주는)을 형성하는 정도는 아직 논쟁으로 남아있다. 어떤 사람들은 노인들이 강한 총체적 의식을 가진 하위문화를 형성한다고 주장하지만, 노인인구집단의 다양성의 증가를 지적하면서, 여기서 고소득노인들이 저소득노인들의 희생으로 자신들의 이익을 증진시키기 위하여 조직된다고 주장되기도 한다.

노인은 현 사회의 성장과 발전을 위하여 노력하여 온 지역사회 구성원들이다. 노화의 과정에서 쉽게 연약해질 수 있는 존재이기도 하다. 그러므로 사회의 보호와 지원이 필요한 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고 현대사회의 조건에 따라 일찍 사회로부터 퇴출당하는 상황에서 아직도 지역사회의 복지발전에 기여할 수 있는 능력과 의지도 충분히 발견된다. 노인의 입장에서는 자립생활의 유지에 노력하고, 사회봉사에 참여하고, 자신의 경험이나 지식을 활용하며, 존경받는 노인상을 갖추는 자세를 지니고(백창현, 1991: 100~108), 지역사회는 사회복지적 노력속에서 노인의 보호프로그램뿐만이 아니라, 그들의 활동과 기여가 가능하도록 노인의 기능과 역할을 인정하고 지원환경을 조성하면 그 상승효과로 노인의 복지와 지역사회의 복지가 향상될 것이다.

본 원고에서는 앞에서 제시된 국내외 고찰을 토대로 앞으로 한국 노인의 정치적 참여가 필요한 주요 과제에 대해 다음과 같은 제안을 하고자 한다.

1) 노인층락 형성을 위한 정치사회적 운동 전개

고령화·핵가족화 시대를 맞이하여 자녀와 떨어져 사는 노인들이 건강악화나 무료함으

로 인해 어려움을 겪을 때 한명씩 일일이 방문하여 대화하고 수발하는 것은 매우 힘들고, 오랜 시간을 필요로 한다. 그렇기에 노인부양 부담이 급증하는 우리나라 경우, 개개 방문보다는 집합보호의 원칙이 보다 합리적이기에, 노인들로 하여금 일정장소에 대규모 촌락을 형성하도록 자연스럽게 유도하기 위한 광고의 역할이 중요하다. 이러한 대단위 노인촌락 형성에 있어 노인들을 중심으로 정치사회단체를 구성하여 노년기 주거생활에 적합한 장소에 대단위 노인촌락을 형성하는 사회적 운동을 전개시키는 것이 바람직하다. 노인들은 ① 의존성, ② 수동성, 그리고 ③ 동료와의 사교선호의 특성이 크게 증가한다. 무슨 일이든 자신의 확고한 의지가 결여되어 남의 말을 들은 후 결정하고 또한 많은 노인들이 하는 것을 따라하는 습성이 있기에, 이러한 노인촌락 형성에 있어 노인단체의 홍보활동이 아주 중요할 것이다.

미국노인보건관리협회(American Association of Homes for the Aging)의 기록에 따르면 이미 1900년 이전에 노인촌락이 7개나 존재했었으며 1940년대에는 50개에 이르렀고 2차대전 이후 노령인구의 급속한 증가로 인해 기하급수적으로 증가하여 종교단체·기업체에서 운영하는 영리·비영리목적의 촌락 모두를 합쳐 1990년대 초에 이미 전국적으로 600개를 넘어섰다. 노인촌락은 미국의 보건관계법령상 입주자 자신의 재정적인 법적책임(*self-insurance*) 하에 입주자에게 종신기간동안 식사제공, 오락 및 문화활동제공, 치료관리, 가족과의 연결 등의 모든 서비스를 제공해주는 일종의 보건의료법인체다. 노인촌락은 넓은 정원을 가진 아파트 단지, 여러 개의 주택이 연결된 타운하우스(*town house*)나 duplex등 그 크기와 규모, 형태, 구조 등이 매우 다양한데 운영의 주요 목표는 ① 가능한 오랫동안 입주자의 건강과 독립성을 유지할 것, ② 입주자에게 가장 저렴하고 건강에 도움이 되는 1차진료, 응급서비스, 장기보호를 제공하며, ③ 안내서비스(*guidance*), 종합관리(*coordination*), 전문의료진과 응급기관에 대한 진료의뢰(*referral services*)를 제공하는 것이다. 그곳은 쉽게 표현하자면 노인들만이 모여 사는 작은 천국이며(표7) 사회의 축소판이다. 그곳에는 규모는 아주 작고 일반인의 시각으로는 '놀이'쯤으로 보여지지만 상점, 우체국, 문구사, 화방, 서점, 이·미용실, 강당 등 모든 시설이 다양하게 갖춰져 있다.

따라서 이곳에 수백, 혹은 수천 명 노인이 집결하여 살게 할 때 노인복지 업무는 물론 서비스, 여가, 보건관리, 용품판매 등 실버산업의 대규모로 집중적으로 이루어져 효율성이 극치를 이룬다. 그렇기에 실버산업에 있어 가장 중요한 광고의 역할은 노인촌락 형성을 유도하는 ① 홍보, ② 설명회개최, ③ 책자 발간, ④ TV 프로제작 등이라고 할 수 있다. 한국노인을 대상으로 여론조사를 실시할 때 노후에 양로시설이나 노인촌락 등에서

〈표 1〉 노인촌락에서 제공되는 서비스

항 목	서비스 분야	전문인력
신체기능유지	급식, 물리치료, 언어치료, 일상생활보조 안전관리(Security), 주간보호(Day Care), 신체 활동	영양사, 조리사, 물리치료사, 재활치료사언어치료사, 자원봉사자, 생활보호사, 경비인력, 오락 및 사회활동전문가, 체육전문가
의료분야	투약·주사·재활치료, 방문의사 회진, 정신 건강상담, 응급관리, 전문의료기관알선	약사, 간호사, 방문의사, 내과, 가정의전문의, 정신과의사, 심리학자, 의무행정가, 간호사
가정복지	가족과의 연락업무, 비용처리, 보험업무관리, 재산·법률문제관리, 유고시의법적 관리	사회복지사, 회계직인, 법무사변호사
사회활동	노인자치기구활동지도, 사고 재혼, 펜팔등상담, 취미, 오락, 평생교육, 입주노인의 상호 자원 봉사	은퇴한 정치가(자원봉사), 사회복지사, 은퇴한 학자·예술가(자원봉사), 자치회장, 가정복지사
주거관리 및 기타서비스	청소, 세탁, 실내장식, 주거단위의 구조변경, 가정용품 정기점검, 외출, 이미용, 의복	외부전문인 방문(미용사등), 셔틀버스운행

사는 것을 어떻게 생각하느냐고 물으면 대부분 노인들은 매우 못마땅한 표정을 지으며 싫다고 한다. 하지만 조사요원이 선진국의 노인전용 주거시설이나 촌락 등의 사진을 보여주고 그 편리함을 자세히 설명한 뒤 다시 물으면 거의 절반 가까운 노인들이 그렇다면 노인촌락 입주를 고려해볼만하고 답변한다. 그만큼 노인촌락 입주 유도에 있어 광고의 역할이 절대적이라고 하겠다. 최근 충남 농촌지역에 형성된 은퇴농장은 노인촌락 형성에 있어 광고의 중요성을 입증해준 사례가 된다. 1997년 은퇴농장(노인들이 농사를 지으며 모여 사는 소규모 전원주택형 노인촌락)이 처음 생겼을 때 이곳에 입주하려는 노인이 거의 없었으나, 그곳에서 생활하는 노인부부에 관한 이야기가 TV에 방영되면서 호기심을 갖게 된 대학생들이 많이 방문하여 실습과 자원봉사를 하게 되고, 농장은 더욱 활기를 띠면서 입주자가 만원이 되고 더욱 확장되게 되었다. 노인촌락 형성에 있어 광고는 곧 젊은 학생들의 호기심을 유도하여 자원봉사, 실습을 증대시키고 그렇게 되면 촌락이 더욱 활기 있는 분위기가 되어 노인들이 더욱 많이 모여드는 것이 일반적인 현상이라고 볼 수 있다.

2) 복지전달체계의 중앙-지역사회 분리 이원화

우리나라의 노인복지 서비스 전달은 중앙에서 정한 노인복지법 시행령에 의해 모든 지역에서 거의 획일적으로 시행되기 때문에 지역적 특성 반영이 매우 미약하다. 따라서 지

역사회 노인단체를 중심으로 지방의회나 지방자치 단체를 대상으로 하는 강력한 건의가 지속되어, 복지전달 체계의 지역특성 반영을 현실화시키는 데 기여해야할 것이다. 우리나라 노인복지 행정체계는 중앙과 지방조직으로 이원화 되어있는데 이것은 미국 노인복지정책이 연방정부(*federal government*)와 주정부(*state government*)로 이원화 되어있는 것과 비슷한 구조를 가지지만, 차이점은 미국에 비해 지방자치단체의 재량권이 매우 적다는 점이다. 예를 들어 미국의 경우 양로시설 입소 경비중 기본적 의료비용은 연방정부에서 운영하는 노령연금 프로그램인 Medicare에서 지원하지만 나머지 서비스 비용은 각 주마다 자치적으로 운영하는 의료보호프로그램인 Medicaid와 각종 私的 의료보험으로 충당한다(Randolph Hills Nursing center, 1994). 그리고 양로시설 직원의 자격, 시설의 규모 등은 각 주마다 특성에 맞는 자치권과 재량권이 부여된다. 한대성 기후인 알래스카, 몬타나 주에 있는 시설과 이열대성 기후인 플로리다, 아리조나 주에 있는 시설의 규모나 운영은 각각 지역적 특성을 고려해 州에서 자치적으로 정한다. 시설장(長)의 자격도 수도인 워싱턴 지역은 4년제 대학을 졸업한 후 수년 간의 실습을 거치고 시험에 합격한 사람에 한해 부여하는데 그 이유는 이지역 양로시설은 부유층 노인이 고급 의료서비스를 목적으로 체류하며 서비스에 대한 불만이 있을 경우 소송제기가 빈번하기에 시설장은 고도의 지식과 실무경험을 갖추어야 하기 때문이다(Maryland State Nursing Home Administration, 1995). 반면 부유층 노인이 적고 법적 분쟁이 거의 없는 주 시설 경우 시설장의 자격은 비교적 엄격하지 않은 반면 시설 내에 전문 교육을 받은 레크리에이션 전문가를 두도록 하기도 한다(Iowa State, 1995).

우리나라 노인복지정책을 담당하는 중앙행정체제중 대표적인 기관은 보건복지부로서 이곳에서는 다른 부서(예 : 노동부, 국방부)의 지원을 받아 정책 입안과 사업의 방침을 결정하며 법령과 규정을 제정, 개정하고 예산의 편성과 집행을 담당한다. 주요 업무부서로는 사회보험을 담당하는 연금보험국, 공적부조를 담당하는 생활보호과, 노인복지 서비스를 담당하는 노인복지과가 있으며 노인복지과에서는 건강검진, 주거보장, 소득보장, 여가시설 지원업무 등을 담당한다(황진수, 1996). 지방행정관서의 노인복지조직을 보면 서울특별시의 경우 가정복지국의 가정복지과가 노인복지업무를 취급하며 광역시, 도(道)의 노인복지 업무는 가정복지국 혹은 보건사회국에서 담당한다. 읍, 면, 동의 경우 총무과 사회계에서 노인복지업무를 비롯한 사회복지 업무를 총괄적으로 관장한다.

우리나라 지방정부는 중앙정부에서 정한 지침대로 지역사회에 거주하는 노인에게 서비스를 전달하는 기능이 대부분이며 재량권은 매우 미약하다. 예를 들어 서울시와 제주도는 기후, 인구밀도, 소득수준, 생활방식이 현저히 다르지만 생활보호 대상자 노인의 선

정기준과 지원되는 금액은 일률적으로 중앙에서 정하며 양로시설의 규모, 인원배치 등도 전국 모든 시설에 일률적으로 적용된다. 지방정부의 기능이란 중앙정부의 지침에 적합한 대상자를 지역사회에서 심사하고 관리하는 상명하복 특성이 강한데, 이것은 우리나라가 협소한 국토의 인구과밀지역이기에 중앙정부의 통제가 매우 쉬워 자연스럽게 형성된 행정관습이긴 하지만 보다 전문화된 노인복지 서비스 개발을 위해서는 지방정부의 자치권이 더욱 확충되는 것이 바람직하며 현재 각 지방자치단체에서 자치적으로 개발한 각종 노인복지 프로그램이 다소나마 보급되고 있어 희망적인 면도 많다. 예를 들어 서울시 보사환경국 의약과 가족보건계에서는 지역특성에 맞는 가정방문 간호사업을 개발하여 생활 보호대상 노인에게 집중적인 간호서비스를 제공하고 있으며(황진수, 1996) 경기도경우 중산층 노인을 대상으로 하는 유료양로시설 보급을 정책적으로 권장하고 있다(경기개발연구원, 1998). 이러한 지방정부의 자치적인 노인복지 프로그램 개발이 서울과 경기지역, 그리고 광역시에만 국한되어서는 안 되며 읍, 면단위에서도 경로당 운영, 여가프로그램 개발, 양로시설규모 조정 등 보다 전문적이고 적극적인 재량권이 확보되어야 할 것이다.

3) 경로연금 현실화를 위한 정치활동

현재 우리나라는 경제사정이 안 좋은 70세 이상 노인에게 한해 월 10만원이하의 아주 적은 경로연금이 지급되는데, 이러한 경로연금 지급액은 자활능력이 없는 노인들이 인간으로서 기본적인 생활을 유지하기 위해 필요한 하루 세끼 식사도 해결할 수 없는 아주 적은 액수다. 따라서 노인정치 단체가 결성되어 정부에 강력한 건의를 함은 물론 재정부보를 위한 대국민 홍보를 추진하여 경로연금 현실화를 노인단체에서 스스로 앞장서서 추진하는 계기가 마련되어야 할 것이다.

4) 생산적복지를 위한 사회활동

현재 우리나라는 고령자 취업율이 매우 저조하며, 특히 각 사업장에서 고령자를 고용하는 데 대한 강력한 지원제도가 미흡한 실정이다. 따라서 노인단체의 정치 및 사회활동에 의해 고령자 취업상담이나 인재은행(Pool) 운영이 자발적으로 이루어져야 할 것이다.

5) 노인인권 감시단 활동(옴부즈맨)

노인의 권익보호는 노인단체에서 자발적으로 출선하는 것이 바람직 할 것이다. 우리나라에도 노인단체를 중심으로 노인인권 감시단(옴부즈맨)이 발족되어 노인학대 관련 사건의 심의 및 예방교육프로그램, 노인복지시설 운영 감사 등에 적극적으로 개입하여 노인인권 향상을 선도하는 운동이 전개되어야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 경기개발연구원. 1998. 유료노인주거시설 개발을 위한 기초조사 자료집.
- 박재간. 1991. "노인과 지역사회". 《한국노년학》 제11권 1호. 한국노년학회.
- 백창현. 1991. "지역사회발전을 위한 노인의 역할." 《한국노년학》 제11호. 한국노년학회.
- 서병숙. 1991. 《노인연구》. 서울: 교문사.
- 전천예. 1995. "노인과 여가." 《한국 교회와 노인목회》.
- 장인협·최성재. 1992. 《노인복지학》. 서울: 서울대출판부.
- 나덕길. 1988. "수도권 노인의 여가선용과 복지시책에 관한 연구." 경희대학교 경영대학원 학위논문.
- 김수연. 1988. "노인의 종교참여도와 관련변이에 관한 연구." 《한국노년학》 제8호. 한국노년학회.
- 대한예수교장로회총회. 1995. 《대한예수교장로회 제80회 총회보고서 — 세계와 함께 나누는 교회》.
- 윤중주. 1994. "노인과 사회참여: 그 현황과 전망." 《한국노년학》 제14권 1호. 한국노년학회.
- 윤영호. 1995. "노인의 자원봉사활동이 생활만족도에 미치는 영향." 중앙대학교 사회개발대학원 학위논문.
- 윤마혜. 1995. "노인의 고독감과 자원봉사활동에 관한 연구." 이화여자대학교 사회복지대학원 학위논문.
- 최일섭·류진석. 1995. 《지역사회복지론》. 서울: 서울대학교출판부.
- 최순남. 1997. 《현대노인복지론》. 서울: 한신대학교출판부.
- 한국개발조사연구소. 1990. 《한국 노인의 생활과 의식구조》.
- 한국보건사회연구원. 1995. 10. 18. 《21세기 노인문제와 복지대책 정책토론회 자료집》.
- 경기개발연구원. 1998. 유료노인주거시설 개발을 위한 기초조사 자료집.
- 황진수. 1996. "재가노인 복지사업의 제도와 전달체계." 한국노년학회지. 16(1). 150~162.
- Atchley. R. 1971. "Retirement and leisure participation : Continuity or crisis?." *The Gerontologist* 11.
- Babchuk. N. Peters. G., Hoyt. D. and Kaiser. M. 1979. "The voluntary associations of the

- aged." *Journal of Gerontology* 34.
- Bammel, L. L. B. and Bammel, G. 1985. "Leisure and recreation." In J. E. Birren and K. W. Schaie(Eds.), *Handbook of the psychology of aging*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Bass, S. A. Care, E. G. and Chen, Y. P. 1993. *Achieving a productive aging society*. Westport, Conn. : Auburn House.
- Binstock, R. H. 1993. "Older voters and the 1992 Presidential election," *The Gerontologist* 32(5).
- Blazer, D. 1991. "Spirituality and aging well." *Generations*, Winter, 61~65.
- Campbell, A. 1962. "Social and psychological determinants of voting behavior." In W. Donohue and C. Tibbits(Eds.), *Politics of age*. Ann Arbor: University of Michigan.
- Caro, E G. Bass, S. A. and Chen, Y. P. 1993. "Introduction: Achieving a productive aging society." In S. A. Bass, E. G. Care, and Y. P Chen(Eds.), *Achieving a productive aging society*. Westport, Conn. : Auburn House.
- Chambre, S. M. 1993. "Volunteerism by elders : Past trends and future prospects." *The Gerontologist* 3(2).
- Cutler, S. J. and Hendricks, J. 1990. "Leisure and time use across the life course." In R. Binstock and L. George. (Eds.), *Aging and the social sciences*(3rd ed.). New York: Academic Press.
- Danigelis, N. C. and McIntosh, B. R. 1993. "Resources and the productive activity of elders : Race and gender as contexts." *Journals of Gerontology*. 48(4).
- Day, C. L. 1993. "The organized elderly : Perilous, powerless, or progressive." *The Gerontologist* 33(3).
- Dobson, D. 1983. "The elderly as a political force." In W. Browne and L. K. Olson(Eds.), *Aging and Public policy*. Westport, Conn. : Greenwood Press.
- Ekerdt, D. J. 1986. "The busy ethics : Moral continuity between work and retirement." *The Gerontologist*, 26.
- Hunsberger, B. 1985. "Religion, age, life satisfaction, and perceived sources of religiousness : A study of older persons." *Journal of Gerontology*, 40.
- Jacobs, G. 1990. "Aging and politics." In R. H. Binstock and L. George(Eds.), *Handbook of Aging and the Social Sciences*(3d ed.). New York: Academic Press.
- Kasper, J. 1988. *Aging alone: Profiles and projections*. Baltimore, Md. : Commonwealth Fund.
- Kelly, J. R. Steinkamp, M. W. and Kelly, J. 1986. "Later life satisfaction : Does leisure contribute?." *Leisure Sciences*, 9.
- Kleiber, D. and Kelly, J. 1980. "Leisure, socialization and the life cycle." In *Social psychological perspectives on leisure and recreation*. Springfield, Ill. : Charles C. Thomas.
- Koenig, H. C. George, L. K. and Siegler, I. C. 1980. "The use of religion and other

- emotion-regulating coping strategies among older adults." *The Gerontologist*, 28.
- Lawton. M. P. Moss. M. and Fulcomer. M. 1986~87. "Objective and subjective uses of time by older people." *International Journal of Aging and Human Development* 24.
- McFadden. S. and Gerl. R. 1990. "Approaches to understanding spirituality in the second half of life." *Generations*, Fall.
- McKenzie. R. "The retreat of the elderly welfare state." *Wall Street Journal*. 1991. March 12. 29.
- Miller. S. 1965. "The social dilemmas of the aging leisure participant." In A. Rose and W. Peterson (Eds.), *Older people and their social world*. Philadelphia: EA. Davis.
- Moen. P. Dempster-McClain. D. and Williams. R. M. Jr. 1992. "Successful aging : A life course perspective on women's multiple roles and health." *American Journal of Sociology*, 97(6). 1613.
- Montgomery. R. 1989. "As AARP grows. so does criticism of its priorities." *Kansas City Star*. November 18.
- Paloutzian. R. E. and Ellison. C. W. 1982. "Loneliness and quality of life measures : Measuring loneliness. spiritual well-being and their social and emotional correlates." In L.A. Peplau and D. Perlman (Eds.), *Loneliness : A sourcebook of current theory, research and therapy*. New York: Wiley Inter Science.
- Riddick. C. and Stewart. D. 1994. "An examination of the life satisfaction and importance of leisure in the lives of older female retirees : A comparison of blacks to whites." *Journal of Leisure Research*, 26(1).
- Statistical Abstract of the United States. 1994. 114th Edition. U.S. Department of Commerce. Bureau of the Census. Washington. D.C.
- Stuckey. J. D. 1990. "The Sunday school class : The meaning of older women's participation in church." Presented at the Annual Scientific Meeting of the Gerontological Society. Boston. Mass. November.
- Tinsley. H. Teaff. J. Colbs. S. and Kaufman. N. A. 1985. "System of classifying leisure activities in terms of the psychological benefits of participation reported by older persons." *Journal of Gerontology*, 40.
- Torres-Gil. E M. 1993. "Interest group politics: Generational changes in the politics of aging." In V. L. Bengtson and W. A. Achenbaum (Eds.), *The changing contract across generations*. New York: Aldine de Gruyter.
- U.S. Senate Special Committee on Aging. 1985. *America in transition: An aging society*. Washington. D. C. : U.S. Government Printing Office.
- Vinyard. D. 1982. "The rediscovery of the elderly." In B. Hess (Ed.), *Growing old in America* (2d ed.). New Brunswick. N. J. : Transaction Books.
- Walls. C. T. and Zarit. S. 1991. "Informal support from black churches and the well-being of elderly blacks." *The Gerontologist*, 31.

- Whitehead. E. E. 1981. "Religious images of aging." In C. LeFevre and P. LeFevre (Eds.). *Aging and the human spirit : A reader in religion and gerontology*. Chicago: Exploration Press.
- Wood. J B. and Wan. T. 1993. "Ethnicity and minority issues in family caregiving to rural Black elders." In C. Barresi and D. Stull (Eds.). *Ethnic elderly and long-term care*. New York: Springer.
- Worthington. E. L. 1989. "Religious faith across the life span: Implications for counseling and research." *The Counseling Psychology* 17. 4.