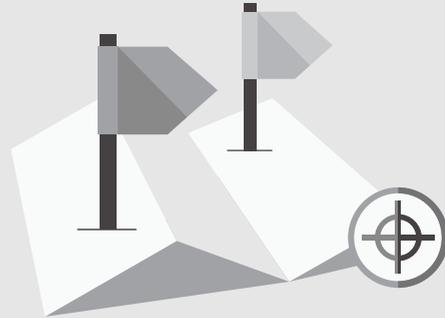


이달의 초점

저출산고령사회 정책 모니터링



임신·출산 지원 정책 모니터링: 제4차 저출산고령사회기본계획을 중심으로
이소영

일·가정 양립 지원 정책 모니터링: 성과관리를 중심으로
조성호

고령자의 경제 및 사회활동 정책 모니터링: 제4차 저출산고령사회기본계획을 중심으로
강은나

광역지방자치단체 저출산 대응 정책 모니터링과 정책적 시사점
장인수

광역지방자치단체 고령사회정책 모니터링
김세진·이선희



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

고령자의 경제 및 사회활동 정책 모니터링: 제4차 저출산고령사회기본계획을 중심으로¹⁾

Monitoring of Policies on Older People's Economic and Social Activities:
The 4th Basic Plan for Low Fertility and Aging Society

강은나 | 한국보건사회연구원 연구위원

저출산 및 고령화의 심화에 사전적으로 대응하고, 인구사회구조 변화에 안정적으로 적응하기 위해 저출산 고령사회기본계획이 매 5년마다 수립되어 추진되고 있다. 고령사회정책의 일환으로 고령자를 대상으로 경제 및 사회활동 지원 정책이 수립되고 있으며, 제4차 저출산고령사회기본계획에서는 고령 근로자가 가능한 한 오래 노동시장에서 근무할 수 있는 환경 조성 및 지원 방안이 강화되고 있다. 은퇴기 또는 노년기의 삶의 질을 보장하고 다양한 사회활동을 지원하기 위한 정책 과제들도 제시되었다. 이 글에서는 고령자의 경제 및 사회활동 참여 현황과 정책 과제를 검토하고, 저출산고령사회기본계획에서 보완되거나 개선되어야 할 정책 영역을 제안하였다.

1. 들어가며

저출산고령사회기본계획은 출생아 수 감소와 고령화의 진전이라는 사회적 위협에 대응하고, 인구사회구조 변화에 안정적으로 적응하기 위해 2006년부터 5년 주기로 수립되고 있다. 제4차 저출산고령사회기본계획(2021~2025)에서는 고

령자의 일과 사회활동 지원 정책의 방향을 60세 법정 정년 이후에도 계속 일할 수 있는 환경 조성, 주된 일자리에서 퇴직하더라도 계속 일할 수 있는 여건 마련, 은퇴한 이후 전문성을 활용한 사회공헌 및 봉사활동 등의 참여 기회 확대로 제시하고 있다(대한민국정부, 2020, p. 146). 정책 대상 측면에서는 신중년부터 고령자를 포함하고

1) 이 글은 강은나, 최경덕, 이상우, 최유정, 김명일, 문성현, 박소정. (2022). 고령자의 일과 사회활동 정책 모니터링과 과제(세종:한국보건사회연구원)의 일부를 수정·보완한 것이다.

있지만, 정책 내용 차원의 경제활동 관련 과제에 서는 신중년 중심의 주된 일자리에서 가능한 한 오래 일하는 것과 퇴직 이후 취업·창업 지원이 강조되고 있다. 사회활동 관련 과제는 성인 문해 교육 확대와 디지털 역량 향상, 노인 교육, 신중년의 노후준비 서비스 강화와 여가 기회 확대 과제들이 포함되어 추진되고 있다. 제4차 저출산고령사회기본계획(2021~2025)은 우리나라가 초고령사회에 진입할 것으로 전망되는 2025년을 포함하고 있는데, 인구사회 변화에 우리 사회가 안정적으로 적응하기 위해 저출산고령사회기본계획에 포함된 추진 과제들의 초기 이행 단계 모니터링이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다.

고령사회정책은 일반적으로 소득, 건강과 돌봄, 주거 및 환경, 사회참여(경제 및 사회활동)로 구성된다. 이 글에서는 활동적이고 생산적인 삶을 지향하는 경제활동과 사회활동 정책을 중심으로 검토하고자 한다. 먼저 고령자의 경제활동과 사회활동 현황을 살펴보고, 제4차 저출산고령사회기본계획에 포함되어 있는 고령자를 대상으로 하는 경제활동 및 사회활동과 관련한 추진 과제

를 검토한 뒤 정책적 한계와 개선 방안을 제시하고자 한다.

2. 고령자 경제활동 정책 모니터링

가. 고령자 경제활동 주요 현황

통계청의 경제활동인구조사 자료를 활용하여 지난 5년간 고령층의 경제활동 참가율, 고용률, 그리고 실업률 변화 추이를 살펴보았다. 2017년부터 2021년까지 5년간 우리나라 경제활동 참가율(15세 이상)은 62~63% 수준을 유지하는 것을 볼 수 있다. 만 55~64세 연령대의 경우 2017년 69.1%에서 다소 하락하여 2021년에는 68.6%를 기록하였다. 만 65세 이상 노인의 경제활동 참가율은 2017년 31.5%에서 점차 증가하여 2021년에는 36.3%에 이르는 것으로 나타났다.

고용률(2017~2021)을 살펴보면 만 15세 이상 인구의 고용률은 지난 5년간 60% 안팎을 기록하고 있는데, 만 55~64세 연령대는 2017년 67.5%에서 점차 감소하여 2021년 66.3%로 나

표 1. 고령층 경제활동 참가율(2017~2021)

(단위: %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
전체(15세+)	63.2	63.1	63.3	62.5	62.8
55~64세	69.1	68.8	68.9	68.8	68.6
65세 이상	31.5	32.2	34.0	35.3	36.3

자료: 1) 안준기, 김은석, 조성은, (2021). 고령자 노동시장 분석, p. 9.

2) e-나라지표, (2022). 고령자 고용동향. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1496에서 2022. 9. 19. 인출.

3) KOSIS, (2022). 연령별 경제활동인구 총괄. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I2에서 2022. 9. 19. 인출.

타났다. 그러나 만 65세 이상 노인의 경우 2017년 30.6%에서 2021년 34.9%까지 점진적으로 증가하는 추세를 보였다.

실업률 추이를 살펴보면 만 15세 인구의 실업률은 2017년 이후 2020년에 4.0%까지 증가하

였다가 2021년에는 3.7%로 감소하였다. 만 55~64세 연령대의 경우 2017년 2.4%에서 2021년 3.3%까지 증가하였다. 만 65세 이상 노년층의 실업률도 2017년 2.8%에서 2021년에는 3.8%까지 증가하였다.

표 2. 고령층 고용률(2017~2021)

(단위: %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
전체(15세+)	60.8	60.7	60.9	60.1	60.5
55~64세	67.5	66.8	66.9	66.6	66.3
65세 이상	30.6	31.3	32.9	34.1	34.9

자료: 1) 안준기, 김은석, 조성은. (2021). 고령자 노동시장 분석, p. 13.

2) e-나라지표. (2022). 고령자 고용동향. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1496에서 2022. 9. 19. 인출.

3) KOSIS. (2022). 연령별 경제활동인구 총괄. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I2에서 2022. 9. 19. 인출.

표 3. 고령층 실업률(2017~2021)

(단위: %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
전체(15세+)	3.7	3.8	3.8	4.0	3.7
55~64세	2.4	2.9	3.0	3.3	3.3
65세 이상	2.8	2.9	3.2	3.6	3.8

자료: 1) 안준기, 김은석, 조성은. (2021). 고령자 노동시장 분석, p. 11.

2) e-나라지표. (2022). 고령자 고용동향. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1496에서 2022. 9. 19. 인출.

3) KOSIS. (2022). 연령별 경제활동인구 총괄. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I2에서 2022. 9. 19. 인출.

표 4. 고령 임금근로자의 고용 형태(2021년)

(단위: %)

구분	특수형태	용역	일일	단시간	기간제	정규직 ¹⁾	기타 ²⁾	합계
55세 이상	5.7	6.1	10.2	11.2	6.8	58.9	1.1	100.0
55~64세	5.8	3.9	10.3	9.8	6.2	62.8	1.1	100.0
65~74세	5.4	13.1	10.1	15.2	8.9	46.3	1.0	100.0
75세 이상	5.8	9.6	8.1	17.5	7.0	51.7	0.3	100.0

주: 1) 근로계약 기간을 정하지 않거나 특별한 사정이 없는 한 계속 고용이 보장되는 근로자.

2) '기타'에는 재택·가내, 파견, 기간제가 아닌 한시적 근로 포함.

자료: 고용노동부. (2021). 고용형태별 근로실태조사. 2022. 9. 13. 인출. 원자료 재분석.

만 55세 이상 고령 임금근로자의 고용 형태를 보면 정규직이 58.9%로 가장 높은 비율을 차지하였으며, 다음으로 단시간 11.2%, 일일 10.2%, 기간제 6.8% 등의 순이었다. 정규직 근로자 비율이 모든 연령대에서 가장 높은 비율을 차지하고 있지만, 만 65~74세 임금근로자의 정규직 비율은 46.3%로 상대적으로 낮았다. 연령대가 높아질수록 단시간 임금근로자 비율이 증가하는 양상을 보였다.

만 55세 이상 고령 임금근로자는 단순노무 종

사자 21.5%, 사무 종사자 17.5%, 장치·기계 조작 및 조립 종사자 15.5%, 서비스 종사자 13.4% 등의 순으로 나타났다. 만 65세 전후로 단순노무 종사자 비율이 2배가량 높아지는 것을 확인할 수 있으며, 연령대가 높아질수록 기능원 및 관련 종사자, 장치·기계 조작 및 조립 종사자, 판매 종사자 비율이 급감하는 것을 볼 수 있다.

만 55세 이상 고령 임금근로자의 월평균 총근로시간은 154.4시간이었다. 연령대가 높아질수록 월평균 근로시간은 감소하였다. 주당 36시간

표 5. 고령 임금근로자의 직업군 분포(2021년)

(단위: %)

구분	55세 이상	55~64세	65~74세	75세 이상
관리자	1.0	1.1	0.8	1.2
전문가 및 관련 종사자	11.5	12.3	8.5	11.6
사무 종사자	17.5	18.1	14.4	24.0
서비스 종사자	13.4	13.3	14.1	9.0
판매 종사자	7.9	8.5	6.0	5.6
농림어업 숙련 종사자	0.4	0.4	0.7	0.9
기능원 및 관련 종사자	11.3	12.1	9.4	5.4
장치·기계 조작 및 조립 종사자	15.5	16.6	12.7	6.4
단순노무 종사자	21.5	17.6	33.5	35.9
합계	100.0	137.4.0	100.0	100.0

자료: 고용노동부. (2021). 고용형태별 근로실태조사. 2022. 9. 13. 인출. 원자료 재분석.

표 6. 고령 임금근로자의 월평균 총근로시간¹⁾(2021년)

(단위: 시간, %)

구분	월평균 근로시간	표준편차	주당 36시간 미만 근로자 비율
55세 이상	154.4	56.8	28.6
55~64세	157.7	55.2	25.5
65~74세	145.0	60.5	37.6
75세 이상	134.6	59.2	45.1

주: 1) 1개월간을 총계하여 1시간 미만의 단위가 있는 경우 30분 이상은 절상하고 30분 미만은 절사하여 분석함.
 자료: 고용노동부. (2021). 고용형태별 근로실태조사. 2022. 9. 13. 인출. 원자료 재분석.

표 7. 고령 임금근로자의 급여 수준(2021년)

구분	월평균 급여	표준편차	시간당 급여	표준편차
55세 이상	272만 5000원	254.1	1만 7806원	14,119
55~64세	289만 3000원	256.7	1만 8510원	14,293
65~74세	219만 7000원	231.0	1만 5488원	12,864
75세 이상	222만 4000원	293.5	1만 6655원	16,716

자료: 고용노동부. (2021). 고용형태별 근로실태조사. 2022. 9. 13. 인출. 원자료 재분석.

미만으로 근로하는 시간제 근로자는 만 55~64세 임금근로자의 25.5%, 만 65~74세 임금근로자의 37.6%, 만 75세 이상 임금근로자의 45.1%로 분석되었다.

만 55세 이상 고령 임금근로자의 월평균 급여는 272만 5000원이며, 시간당 1만 7806원으로 나타났다. 연령대별로는 만 55~64세 289만 3000원, 만 65~74세 219만 7000원, 만 75세 이상은 222만 4000원으로 나타났다. 75세 이상 임금근로자의 월평균 급여가 65~74세 임금근로자보다 높은 것으로 나타났다. 만 65~74세 임금근로자 집단과 만 75세 이상 임금근로자 집단의 종사상 지위, 직업군 분포 등을 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 급여 수준의 표준편차도 만 75세 이상 집단에서 큰 것을 고려하여 해석에 유의할 필요가 있다.

나. 고령자 경제활동 정책 현황

제4차 저출산고령사회기본계획의 2021년도 중앙 부처 시행계획에 의하면 고령자의 경제활동을 지원하는 과제들은 대부분 고령자의 계속고용을 지원하는 정책과 퇴직 인력의 재취업 또는 창

업을 지원하는 사업들로 고용노동부, 중소벤처기업부, 산업통상자원부, 과학기술정보통신부 등을 중심으로 추진되고 있다.

고령자의 계속고용과 관련해서는 계속고용장려금 지원과 임금체계 개편 논의를 지속적으로 이어가겠다는 것을 확인할 수 있었다. 다양한 근로형태 확산과 연령차별 피해자를 위한 구제제도의 행정적 불편함을 해소하는 제도 개선을 주요 과제로 제시하고 있다. 다양한 근로형태 확산에서는 기업의 다양한 근로형태 확산을 위해 근로시간 단축을 허용한 사업주 지원(워라벨 일자리 장려금), 유연근무 간접노무비 지원을 추진 과제로 제시하고 있다. 그러나 근로시간 단축이나 유연근무 확산은 고령자의 신체능력 저하 등을 고려한 근로형태라기보다는 우리나라의 장시간 노동문화를 개선하고 일과 가정의 양립을 통한 근로자의 삶의 질을 높이기 위한 사업으로 볼 수 있다. 퇴직 후 재취업 및 창업 지원에는 퇴직을 앞둔 중장년 이상의 대상자가 전직을 준비하거나 자신의 전문성을 바탕으로 재취업을 준비하는 경우 자영업 등 창업 준비 등에 대한 생애경력설계 서비스, 고용장려금, 교육훈련 등을 지원하는 사업이 포함된다.

표 8. 고령자 경제활동 관련 과제

신중년의 품격 있고 활기찬 일·사회 참여	
5-1-가	기업의 부담완화를 통한 계속고용 지원(계속고용장려금)
	기업의 부담 완화를 통한 계속고용 지원(임금체계 개편 지원)
5-1-나	신체능력 저하 등을 고려한 다양한 근로형태 확산
5-1-다	연령차별 금지 구제제도 개선
5-1-라	계속고용과 관련된 중장기적 제도 개편 논의
	계속고용과 관련된 중장기적 제도 개편 논의(사회적 공감대 확산)
5-2-가	전직 준비 기반 마련 및 생애경력설계 서비스 제공
5-2-나	퇴직 인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(신중년 재취업)
	퇴직 인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(기술인력)
	퇴직 인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(연구인력)
	퇴직 인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(연구인력)
5-2-다	신중년 퇴직 인력 및 자영업, 소상공인 창업·재기 지원(신사업창업사관학교)
	신중년 퇴직 인력 및 자영업, 소상공인 창업·재기 지원(희망리턴패키지)
5-3-가	전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(과학기술 분야)
	전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(반도체 분야)
	전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(ICT 분야)
	전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(산업디자인 분야)
	전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(AI 학습 데이터)
5-3-나	사회공헌 및 봉사활동 활성화: 신중년 경력형 일자리
	기업 정부 간 협업을 통한 사회서비스 활동 연계

자료: 대한민국정부(2021). 제4차 저출산·고령사회기본계획 2021년도 시행계획

다. 고령자 경제활동 정책 모니터링

제4차 저출산고령사회기본계획의 2021년 시행계획에 제시된 고령자의 경제활동 관련 과제는 총 20개로 구성돼 있다. 고령자의 계속고용과 재취업 지원이 주된 정책 목표다.

먼저 고령자 계속고용 정책과 관련해 우리나라의 정년은 법적으로 60세이지만 생애 주된 일 자리에서 퇴직하는 연령은 49.3세(통계청 경제활동인구조사 고령층 부가조사, 2022년 5월)로 법정 정년과 10여년의 괴리가 있다. 이로 인해 고령자 고용정책은 60세 이상의 계속고용을 지

원하거나 50대 고령자의 재취업이나 창업을 지원하는 정책을 중심으로 추진되고 있다. 고령자 계속고용 지원 사업에는 고령자 계속고용장려금, 다양한 근로형태 확산, 연령차별 금지 구제제도 등이 있다. 계속고용장려금의 현금 지원은 고령자 1인당 최대 90만 원(월 30만 원)으로 고령자의 채용을 유인하는 데는 충분하지 않다고 볼 수 있다. 그리고 다양한 근로형태 확산에 관한 정책 내용은 고령자의 계속고용 정책으로 분류하기에는 어려운 측면이 있다. 연령차별 금지 구제제도와 관련한 과제 내용도 단편적인 제도 개선에 머물러 노동시장에서의 연령차별을 근본적으로 해

소하기 어려운 것으로 보인다.

둘째, 퇴직 후 재취업 및 창업 지원은 고령자에게 일자리를 소개하거나 생애경력설계 서비스나 취업지원 서비스 제공, 그리고 전문직 고령자 채용에 대한 인건비 지원 등으로 구성된다. 고령자 직업 알선이나 교육 및 상담 등의 사업은 전국 31개의 중장년일자리희망센터(2022년 8월 기준)를 중심으로 추진되고 있어 고령자의 재취업 수요를 감당하는 데 역부족이라 할 수 있다. 이와 함께 신사업창업사관학교와 희망리턴패키지가 제4차 저출산고령사회기본계획의 고령자 창업 지원 사업에 포함되어 있지만, 실질적인 사업 대상은 고령자가 아니라 일반적인 창업 준비 또는 폐업 위기에 처한 소상공인이 대상이다. 전반적으로 제4차 저출산고령사회기본계획에 포함된 고령자 고용정책으로 고령자의 고용 연장이나 전반적인 근로환경 개선 또는 재취업, 창업 지원의 가시적인 성과를 올리는 기대하기 어려울 것으로 보인다.

셋째, 제4차 저출산고령사회기본계획의 2021년 시행계획을 목적, 내용의 적합성, 추진 내용, 향후 5년간의 추진 일정, 성과지표, 성과 목표치 등을 기준으로 검토하였다. 고령자의 경제활동과 관련한 시행계획에서 사업 목적과 내용의 적합성, 추진 내용의 적정성은 대체로 양호하지만, 성과지표나 성과 목표치의 적절성은 미흡한 것으로 나타났다. 구체적으로는 첫째, 2021년부터 2025년까지 5년간의 구체적인 실행계획(action plan)이 구체적으로 제시되지 않아 사업의 지속

가능성이나 추진 의지가 불명확한 과제들이 포함되어 있다. 예를 들면 계속고용과 관련된 중장기적 제도 개편 논의, 전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(과학기술 분야), 전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(AI 학습 데이터) 등이 있다. 둘째, 고령자가 아닌 일반 성인을 정책 대상으로 하여 고령자의 계속고용이나 재취업·창업으로 보기 어려운 과제들도 발견된다. 예를 들면 신체능력 저하 등을 고려한 다양한 근무형태 확산, 신사업창업사관학교, 희망리턴패키지 사업, 전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(반도체 분야) 등이 해당된다. 셋째, 성과지표와 관련된 내용으로 5년간 성과지표가 명시되지 않거나(계속고용과 관련된 중장기적 제도 개편 논의, 희망리턴패키지, 반도체 분야에서의 전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축 등), 사업 대상이 소규모인 과제(퇴직 인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대: 기술전문 경력인 20명, 반도체 전문인력 양성 지원 분야 채용 10명 등) 등이 추진 과제에 포함되어 있다. 이와 함께 일부 과제는 5년간 목표치가 거의 동일한 것으로 나타나 5년간 과제 추진에서 소극적인 경향을 발견할 수 있다.

마지막으로 제4차 저출산고령사회기본계획의 고령자 경제활동 정책은 주로 전문성과 숙련도가 높거나 안정적인 직업군을 대상으로 계속고용이나 재취업을 지원하는 과제를 중심으로 추진되고 있다. 반대로 고령자의 취업 비중이 높은 단순노무 종사자 같은 불안정한 고용 상태에 있는 고령

자에 대한 정책 과제는 비중 있게 다뤄지지 않고 있다.

3. 고령자 사회활동 정책 모니터링

가. 고령자 사회활동 참여 현황

지난 1년간 참여한 여가활동 유형을 분석한

결과 우리나라 만 50세 이상 고령자의 주된 여가 활동은 TV 시청 등과 같은 휴식활동이 주를 이루고 있다. 다음으로 취미오락활동, 사회활동 및 기타, 관광활동, 스포츠활동, 문화예술활동 순으로 나타났다. 연도별로 살펴보면 2016년 이후 관광활동과 문화예술활동 참여율은 감소하고 휴식활동 비율이 증가한 것을 볼 수 있다.

2017년부터 2021년까지 만 50세 이상 고령

표 9. 지난 1년간 참여한 여가활동 유형(중복 응답)¹⁾²⁾

(단위: %)

구분 ³⁾	2016년	2018년	2019년	2020년
문화예술활동	5.3	6.3	6.1	4.7
스포츠활동	8.0	8.3	7.5	7.5
관광활동	16.9	16.0	15.9	13.7
취미오락활동	22.4	24.8	23.8	23.9
휴식활동	26.6	24.4	26.1	29.3
사회활동 및 기타	20.8	20.1	20.7	20.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 50세 이상 응답자를 대상으로 재분석.

2) 2019년부터 조사 주기가 1년으로 변경됨.

3) 문화예술활동 관람 및 참여: 전시회·영화 등 관람, 글짓기·독서토론 등. 스포츠 관람 및 참여: 스포츠 경기 직접 관람, 농구, 축구 등. 관광: 문화유적 방문 등. 취미오락: 요리, 등산, 낚시 등. 휴식: 산책 및 걷기, 쇼핑, TV 시청 등. 사회 및 기타: 사회봉사, 종교활동, 잡담, 동창회, 이 외 여가활동 등.

자료: 문화체육관광부, (2022). 국민여가활동조사(2016~2020). 2022. 5. 11. 인출. 원자료 재분석.

표 10. 평생학습(형식비형식) 참여율¹⁾

(단위: %)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	
전체 참여율(만 50세 이상)	29.1	35.6	36.0	33.6	24.9	
성별	남	24.3	30.6	31.8	30.6	24.8
	여	33.7	40.4	39.9	36.6	25.1
연령별	50~59세	31.7	39.0	38.6	37.2	30.2
	60~69세	26.9	32.7	34.2	31.8	22.1
	70~79세	26.3	32.1	32.5	28.6	17.7

주: 1) 평생학습 개인실태조사 대상은 만 25~79세이며, 만 50~79세 고령자를 대상으로 재분석.

자료: 한국교육개발원, (2022). 평생학습개인실태조사(2017~2020). 2022. 7. 28., 2021년 자료는 www.data.go.kr(공공데이터 포털)에서 2023.02.26. 인출. 원자료 재분석.

표 11. 고령자의 연도별 자원봉사 인원(수) 현황¹⁾

(단위: 명)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
등록인원 ²⁾	2,586,028	2,844,860	3,407,563	3,387,079	3,665,697
실인원 ³⁾	1,141,858	847,266	774,749	551,892	468,467
연인원 ⁴⁾	12,714,122	12,411,212	11,563,440	6,531,641	6,358,289

주: 1) 1365자원봉사포털 연도별 자원봉사 통계(2017; 2018; 2019; 2020; 2021) 자료 중 50세 이상 고령자를 대상으로 재분석.

2) 해당 연도까지 자원봉사자로 등록된 인원 수.

3) 해당 연도에 자원봉사에 참여한 인원 수(연 단위).

4) 해당 연도에 1회 이상 자원봉사에 참여한 인원 수(연 단위).

자료: 1365자원봉사포털. (2022). 자원봉사 통계(2017-2021). <https://www.1365.go.kr/vols/1472177522467/srvcgud/volsStats.do>에서 2022. 10. 18. 인출. 원자료 재분석.

자의 연도별 평생학습 참여율 추이를 살펴보면, 2017년 29.1%에서 2019년 36.0%까지 증가하다가 2020년과 2021년에는 각각 33.6%와 24.9%로 감소한 것으로 나타났다. 전반적으로 남성보다는 여성의 평생교육 참여율이 높았으며, 연령대가 낮을수록 평생교육 참여율이 높은 경향은 유지되고 있다.

1365자원봉사포털에 게시된 연도별 자원봉사 통계 자료를 활용하여 자원봉사 등록 현황을 등록인원, 실인원, 연인원으로 구분하여 살펴보았다. 전체 자원봉사포털에 등록된 만 50세 이상 고령자의 인원은 2017년 약 258만 명에서 2021년에 366만 명까지 증가하였다. 그러나 연인원은 2017년 1271만 명에서 2020년부터는 653만 명대로 급격히 감소하였으며, 실인원도 2017년 약 114만 명에서 2021년 46만 명 수준으로 감소한 것으로 나타났다. 2020년과 2021년의 자원봉사 실인원과 연인원의 급격한 감소는 코로나19의 영향을 무시할 수 없지만, 2017년부터

2019년까지 지속적으로 실인원과 연인원이 감소한 추이를 보면 코로나19와 관계없이 고령자의 자원봉사 참여율은 감소하는 추세에 있었다고 볼 수 있다.

나. 고령자 사회활동 정책 현황

제4차 저출산고령사회기본계획 2021년도 중앙 부처 시행계획에 포함된 고령자의 사회활동을 지원하는 추진 과제는 ‘평생교육 및 직업훈련 강화’ 영역에서 3개, ‘신증년의 품격 있고 활기찬 일과 사회참여’에서 4개 과제로 구성된다.

고령자 교육은 교육부의 성인 문해교육 운영 및 디지털 역량 수준 향상 격차 해소, 그리고 노인 교육 강화로 구성된다. 성인 문해교육 운영 및 디지털 역량 수준 향상 격차 해소 과제로는 저학력, 비문해 성인의 기초 문해력 향상을 통한 기초 학습권을 보장하기 위해 문해교육 지원 확대 및 다양화, 생활문해 지원 강화(생활문해 교과서 등)를 추진하고 있다. 디지털 격차 해소를 위해서는

표 12. 고령자 사회활동 관련 추진 과제

평생교육 및 직업훈련 강화	
2-2-라	성인 문해교육 운영 및 디지털 역량 수준 향상·격차 해소(성인 문해교육)
2-2-라	성인 문해교육 운영 및 디지털 역량 수준 향상·격차 해소(디지털 격차 해소)
2-3-다	노인 교육 강화
신중년의 품격 있고 활기찬 일·사회 참여	
5-3-나	사회공헌 및 봉사활동 활성화
5-3-다	신중년 노후준비 서비스 강화 및 참여 확대
5-3-라	고령자 여가기회 확대(문화예술 프로그램 및 교육, 관광여행 지원)
5-3-라	고령자 여가기회 확대(경로당 및 노인복지관 활용)

자료: 대한민국정부(2021). 제4차 저출산·고령사회기본계획 2021년도 시행계획.

디지털 배움터(1000곳)를 운영하여 수준별 디지털 서비스를 제공하고, 디지털 정보 역량을 갖춘 고령층을 찾아가는 디지털 교육강사로 양성하여 노·노 동년배 교육을 추진하고 있다. 노인 교육 강화 과제에서는 향후 5년간 고령층 특성을 고려한 교육 프로그램 개발 및 보급(2022년), 노인 평생교육 활성화 관련 성과 도출 및 확산(2023년 이후)을 계획하고 있으나, 2021년 중앙 부처 시행계획에서는 노인 교육 추진 과제의 구체적인 실행 방안과 향후 5년간 소요 예산은 제시하지 못하고 있다.

고령자 대상 사회공헌 및 봉사활동 활성화 과제는 직접적인 고령자의 자원봉사 활동 영역을 넓히고 참여를 확대하는 직접적인 사업보다는 기존의 전산 시스템을 개선하고 기관 간 연계를 강화하는 간접적인 사업으로 구성되어 있다. 노후준비 서비스에서는 2021년부터 5년 동안 노후준비 서비스 내실화 및 정책 기반 강화, 노후준비 지원 인프라 강화, 노후준비 필요 인식 관련 홍보

강화 등의 사업을 수행하고 있다. 문화체육관광부의 고령자 여가문화 과제는 문화예술과 여행의 두 축으로 구성된다. 문화여가 관련 기관을 중심으로 고령자 맞춤형 문화여가 프로그램을 운영하고, 고령자에 맞는 여행관광 프로그램 개발과 함께 고령자를 포함한 이동 취약계층의 여행 및 이동 편의를 도모하기 위한 환경조성 사업을 추진하고 있다. 보건복지부의 고령자 여가문화 확대(경로당 및 노인복지관 활용)는 경로당광역지원센터(16곳)를 통해 경로당에 여가·건강관리·교육 프로그램을 제공하고, 노인복지관에 인지 및 신체, 건강증진, 노년기 재사회화 등 목표 중심 프로그램을 보급하는 것을 목적으로 한다.

다. 고령자 사회활동 정책 모니터링

제4차 저출산고령사회기본계획 2021년도 시행계획의 고령자 대상 사회활동은 고령자 교육, 자원봉사, 신중년 노후준비 서비스, 여가기회 확대 등으로 구분할 수 있다. 고령자 교육은 성인

문해교육을 중심으로 추진되고 있는데, 기존 노년층보다는 교육 수준이 높은 베이비부머가 노년층으로 진입하고 있는 시점에서 고령자 평생교육을 어떻게 재편 및 강화할지에 대한 청사진이 부족한 실정이다. 자원봉사활동도 고령자의 자원봉사 참여를 증진시키는 내용보다는 기존 전산 시스템 개선과 유관 기관과의 연계 강화가 주된 과제로 제시되고 있다. 고령자의 여가기회 확대는 고령자 맞춤형 여행, 고령자 맞춤형 문화 및 예술 프로그램, 열린 관광지 확대 등 고령자의 여가 수요 특성을 고려한 다양한 정책을 포함하고 있다. 그러나 전반적으로 고령자의 사회활동에 관한 정책은 새로운 욕구를 발굴하고 정책적 변화를 추구하기보다는 기존에 진행되고 있는 사업의 연장선에서 다소 소극적으로 추진되고 있다.

마지막으로 제4차 저출산고령사회기본계획의 2021년 시행계획에 포함된 고령자 사회활동과 관련한 추진 과제를 목적 및 내용의 적합성, 추진 내용, 향후 5년간의 추진 일정, 성과지표, 성과 목표치 등을 기준으로 검토하였다. 대부분의 과제들은 사업 목적 및 내용의 적합성, 추진 내용의 적정성, 추진 일정의 적절성, 성과지표의 적절성, 성과 목표치의 적정성이 양호한 편이었지만, 일부 과제의 경우 성과지표의 적절성과 성과 목표치의 적정성이 미흡한 것으로 제시되었다. 예를 들면 성인 문해교육의 경우 2022년에 이미 문해교육 학습자 수가 7만 6000명이었지만, 5년간 성과 목표치를 2021년 6만 명에서 2025년 7만 3000명으로 낮게 설정하고 있다. 고령자 여가기

회 확대(경로당, 노인복지관 활용) 과제는 2023년 이후 목표치가 없는 상태다. 행안부의 사회공헌 및 봉사활동 활성화의 성과 목표는 자원봉사 시스템 사용자의 만족도(%)로 고령자를 포함한 전체 자원봉사자의 만족도를 의미하는데, 특히 디지털 역량이 상대적으로 낮은 고령자의 자원봉사 시스템 사용률이 낮을 것으로 보여 고령자 중심의 성과지표로는 적합하지 않다고 할 수 있다.

4. 나가며

지금까지 제4차 저출산고령사회기본계획에 포함된 고령자의 일과 사회활동 정책 과제를 살펴해보았다. 각각의 정책 과제 목적이나 내용은 현재 시점에서 정책적 요구가 높은 상황이다. 고령자의 경제활동이나 사회활동을 지원하는 데 실질적인 역할과 기여를 하고 있다. 그러나 2021년부터 2025년까지의 중기 기본계획이라는 점에서는 정책 대상이나 영역에서의 사각지대, 정책 내용이나 규모 측면에서의 미흡한 부분도 발견되었다. 초고령사회를 앞두고 있는 시점에서 고령자의 경제활동과 사회활동을 보다 적극적으로 지원하기 위한 개선점을 다음과 같이 제안하고자 한다.

고령자의 경제활동을 활성화하기 위해서는 고령자 고용지원 정책 대상을 확대할 필요가 있다. 제4차 저출산고령사회기본계획의 고령자 고용정책은 생애 주된 일자리에서 퇴직한 40대 중후반과 50대를 대상으로 재취업이나 창업을 지원하

는 것이 주된 내용이다. 노동시장에서 일하고 있는 65세 이상 노년층에 대한 고용정책적 변화나 노력은 찾아보기 어렵다. 만 65세 이상 고령자의 경제활동 참여율, 고용률, 실업률 모두 증가하고 있는 실태를 반영하여 건강하고 근로 의사가 있는 65세 이상 고령자들이 노동시장에 적극 참여할 수 있도록 하는 정책들이 저출산고령사회기본계획의 중요 과제로 포함될 필요가 있다. 전문성이 낮은 비숙련 취업자에 대한 지원도 확대되어야 한다. 제4차 저출산고령사회기본계획에서 고령자 경제활동 지원 정책은 주로 전문직이나 숙련직 또는 안정적인 직장을 가진 고령자를 대상으로 하며, 이들의 계속고용이나 재취업을 지원하는 과제로 구성된 것을 볼 수 있다.²⁾ 일반 고령 근로자에 대해서는 생애경력설계 프로그램이나 재취업 교육 및 상담이 지속적으로 추진되고 있다. 하지만 기술이나 경력이 부족한 취업 취약계층에 대한 지원은 더 강화할 필요가 있다. 마지막으로 고용상의 연령차별에 대한 적극적인 개입이 요구된다. 제4차 저출산고령사회기본계획에 포함된 연령차별 금지와 관련한 과제로는 ‘연령차별 금지 구제제도 개선’이 있다. 그러나 해당 과제의 주요 내용은 연령차별 구제신청 절차를 간소화하기 위해 구제신청을 노동위원회에서 다루도록 법안을 개정하는 것이다. 그 밖에 고용상의 차별을 해소하기 위한 제도 개선 사항은 찾아

볼 수 없다. 고용상의 연령차별에 대한 정책적 개입이 이루어지기 위해서는 고용과 관련한 연령차별의 구체적인 사례 자료와 이에 대응한 제도적 개선 사항이 마련되어야 한다. 또한 법과 제도적으로 고용상의 연령차별 금지를 강제하기보다는 연령 통합적인 사회로의 사회문화적 전환이 병행되어야 한다.

제4차 저출산고령사회기본계획의 고령자 사회활동 관련 추진 과제는 기존에 진행되어 온 사업을 유지하는 수준이다. 고령자의 변화하는 특성과 욕구를 반영한 정책을 개발하여 확대하려는 시도는 미흡한 것으로 보인다. 성인 문해교육과 노후준비 서비스, 그리고 경로당과 노인복지관을 활용한 여가 기회 확대에 포함된 정책은 기존 사업을 지속 유지하는 내용이다. 자원봉사 활성화 과제는 전산 시스템 개선이 주된 내용으로 돼 있다. 한편 문화체육관광부의 고령자 여가문화 관련 과제는 고령자의 특성에 맞는 사업 개발과 여가 영역 확대를 추구하고 있지만, 지원 규모가 상대적으로 적은 것이 한계로 보인다. 길어진 노년기의 활동적이고 건강한 노화와 삶의 질을 향상시키기 위해 노년기의 사회활동 참여는 무엇보다도 중요하게 다뤄져야 하는 정책 영역이다. 중앙 정부 또는 지방정부 중심의 고령자 사회활동에 대한 정책 개발과 지원이 강구되어야 한다. 특히 세대 간 교류 증진을 도모할 수 있는 사회활동,

2) 저출산고령사회기본계획의 세부 목표로 퇴직 인력이 전문성을 발휘할 수 있는 취업기회 확대(기술인력, 이공계 고경력 인력 등 지원), 전문성과 숙련기술을 전수할 수 있는 기반 구축(과학기술인, 반도체 분야 전문인력, 퇴직 전문인력 등 지원)이 제시되어 있는 등 주로 전문성을 갖춘 고령자에 대한 지원이 강조되고 있음.

후기 노인의 활동적 노화를 위한 사회활동, 디지털 기술을 접목한 사회활동 등과 같은 새로운 대상과 콘텐츠를 확장해 나갈 필요가 있다. ■

KOSIS. (2022). **연령별 경제활동인구 총괄**.
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1DA7002S&conn_path=I2에서 2022. 9. 19. 인출.

참고문헌

- 강은나, 최경덕, 이상우, 최유정, 김명일, 문성현, 박소정. (2022). **고령자의 일과 사회활동 정책 모니터링과 과제**. 세종: 한국보건사회연구원.
- 고용노동부. (2021). **고용형태별 근로실태조사 (2021)**. 통계청 MDIS에서 2022. 9. 13. 인출.
- 대한민국정부. (2020). **제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)**.
- 대한민국정부. (2021). **제4차 저출산·고령사회 기본계획 2021년도 중앙부처 시행계획**.
- 문화체육관광부. (2022b). **국민여가활동조사 (2016-2020)**. 통계청 MDIS에서 2022. 05. 11. 인출.
- 안준기, 김은석, 조성은. (2021). **고령자 노동시장 분석**. 충북: 한국고용정보원.
- 한국교육개발원. (2022). **평생학습개인실태조사 (2017-2020)**. 통계청 MDIS에서 2022. 07. 28. 인출.
- 1365자원봉사포털. (2022). **자원봉사 통계(2017-2021)**. <https://www.1365.go.kr/vols/1472177522467/srvcgud/volsStats.do>에서 2022. 10. 18. 인출.
- e-나라지표. (2022). **고령자 고용동향**. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1496에서 2022. 9. 19. 인출.

Monitoring of Policies on Older People's Economic and Social Activities: The 4th Basic Plan for Low Fertility and Aging Society

Kang, Eun-Na

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

The Basic Plan for Low Fertility and Aging Society is created and updated every five in years in order to proactively address the aging population and declining birthrate and to adjust steadily to changes in social structure. As part of the aging society policy, measures have been taken to support economic and social activities of the elderly, and in the 4th Basic Plan for Low Fertility and Aging Society, efforts have been taken to strengthen the measures to create an environment in which elderly workers can remain in the labor market for as long as possible. Additionally, policy initiatives have been proposed to support different social activities and ensure the quality of life in old age or retirement. This paper examines the current state of and policies on older people's economic and social participation and suggests areas that need to be improved upon in the Basic Plan.