

고령자의 사회참여 활동 활성화를 위한 정책방안

이금룡 (상명대학교 교수)

1. 들어가며

- 초고령 사회를 목전에 두고 있는 한국사회에서 개인적으로는 길어진 노년기의 삶의 질에 관심이 높아지고 있고, 사회적으로는 급격히 증가하는 노인인구의 유희인력을 활용하여 사회기여를 도모하려는 노력들이 시도되고 있음.
- 고령자의 사회참여활동은 개인의 삶의 질과 사회기여라는 두 마리 토끼를 한 번에 잡을 수 있는 노년기 생산적 활동이라 할 수 있으며, 이를 위해 정부와 지자체에서는 대표적인 사회참여활동인 자원봉사활동의 활성화를 위해 다양한 정책방안을 수립하여 실행하고 있음에도 불구하고 여전히 답보상태에 있음.
- 2019년 통계청의 사회조사에 따르면, 65세 이상 노인의 자원봉사참여율은 6.5%로 10년 이상 10% 미만에서 정체상태를 보이고 있음.
- 50대 자원봉사참여율 추세도 노인자원봉사 참여율과 크게 다르지 않음.
- 외국의 65세 이상 노인자원봉사 참여율을 보면, 2013년 미국이 24.4%, 영국이 41.0%, 독일이 26.0%로 이들과 비교해 볼 때 한국 노인의 자원봉사참여율은 매우 낮음.

<표 1> 연도별·연령별 자원봉사참여율¹⁾

(단위: %)

연령대	2011년	2013년	2015년	2017년	2019년
전체	19.8	19.9	18.2	17.8	16.1
20세 미만	77.7	80.1	76.6	78.4	76.1
20-29세	13.2	13.7	11.6	11.5	9.9
30-39세	11.2	11.2	10.6	10.7	9.8
40-49세	17.0	17.3	15.6	17.0	15.4
50-59세	14.6	14.5	14.6	14.2	12.6
60세 이상	7.2	7.8	7.8	7.8	8.1
65세 이상	5.5	6.2	6.6	6.3	6.5

자료: 통계청, 「사회통계조사(2011, 2013, 2015, 2017, 2019)」 재구성.

1) 2021년 통계자료는 코로나19로 인해 사회 전반적으로 외부활동이 제한되어 자원봉사활동에 부정적인 영향을 미쳤기 때문에 이전 통계자료와의 비교가 적절하지 않아 제외시킴.

2. 사회참여 활동의 개념과 유형

- 사회참여는 사회적 연계를 유지하고 사회활동에 적극적으로 참여하는 것으로 개인적인 경제활동에서부터 지역사회 조직이나 단체활동, 그리고 정치적 활동에 이르기까지 광범위한 영역을 아우르고 있음.
 - 노인복지법(제23조)에서는 사회참여를 ‘자원봉사’와 ‘경제활동’으로 제시
 - 저출산·고령사회기본법에서는 고용 및 소득보장(제11조)과는 별도로 사회활동을 제14조(여가문화 및 사회문화활동의 장려)에서 자원봉사활동 등으로 규정함으로써 사회참여를 협의적 의미로 해석하고 있음.

- 사회참여를 시민참여(civic engagement)의 개념으로 해석하고자 함.
 - Adler & Goggin(2005)은 시민참여를 ‘지역사회의 공동선을 달성하고 타인의 삶의 질을 향상시키기 위한 시민들의 지역사회 활동 참여’라고 정의하고 있음.
 - 즉, 지역사회의 공동선을 달성하고 타인의 삶의 질을 향상시키는 ‘사회기여’를 위한 시민들의 지역사회 활동이 시민참여라고 할 수 있음.
 - 초기 시민참여는 미국 사회의 젊은이들이 자원봉사활동(volunteering)과 지역사회 서비스(community service)에 참여함으로써 시민의 사회적 책임감을 고취시키고 바람직한 시민으로 성숙하기 위한 사회적 기제 역할을 수행하는 것으로 강조됨.
 - 이후 고령자에 의한 시민참여 운동이 활성화되었고, 2005년 제5차 고령화에 관한 백악관 회의에서 베이비붐 세대의 시민 및 사회참여(civic and social engagement)가 주요 주제로 선정되어 논의되었음.
 - Morrow-Howell & Freedman(2006)은 시민참여 주요 활동을 자원봉사, 시민서비스, 상호부조, 그리고 정치참여 등으로 보고 있으며, 특히 시민참여에 고령자들의 참여와 유급의 서비스 활동을 포함시킴으로써 전통적인 시민참여의 개념을 확대 발전시키는 계기를 제공함.

- 한국적 상황에서 노년기 시민참여 활동의 실천영역으로는 자원봉사와 시민서비스(사회공헌 일자리) 이외에도 지역공동체활동과 사회적 경제활동을 고려할 수 있음.
 - 지역공동체활동은 ‘지역공간을 중심으로 지역에 사는 주민들이 공동체성을 바탕으로 스스로 지역의 문제를 해결하고자 하는 활동’으로 복지, 환경, 문화, 교육, 경제 등 다양한 분야의 활동이 전개되고 있는데(임경수, 2008), 이는 시민참여의 정의와 크게 다르지 않음.

- 사회적 경제활동은 ‘양극화 해소, 일자리 창출 등 공동이익과 사회적 가치의 실현을 위해 사회적 경제조직(사회적 기업, 사회적 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌공동체회사 등)이 상호협력과 사회연대를 바탕으로 사업체를 통해 수행하는 모든 경제활동’으로 정의되며(한경 경제용어사전), 이는 지역공동체활동 중 경제공동체 활동의 성격과 유사함. 사회적 경제활동은 시장영역과 공공영역의 특성을 동시에 취하고 있기 때문에 경제활동(일자리)으로 볼 수도 있으나, 넓은 의미에서 시민참여의 실천영역에 포함시킬 수 있음.



〈그림 1〉 노년기 시민참여활동(Civic Engagement)의 실천영역

- 시민참여활동의 실천영역으로 자원봉사활동, 시민서비스활동, 지역공동체활동, 사회적 경제활동 등을 제시하였으나, 지역공동체활동과 사회적 경제활동 영역에서는 고령자 혹은 노인의 주체적이고 주도적인 참여가 아직까지 우리 사회에서 주목받지 못하고 있으며, 이에 대한 실증적 통계자료나 사례들이 미흡하기 때문에 본고에서는 자원봉사와 시민서비스를 중심으로 살펴보고자 함.

3. 자원봉사와 시민서비스 개념과 현황

가. 자원봉사(volunteering)의 개념과 현황

1) 자원봉사(volunteering)의 개념

○ 자원봉사의 특성은 **자발성**, **무보수성**, **공익성**으로 요약될 수 있음.

- 첫째, **자원봉사의 자발성**은 누군가로부터 어떤 행동을 강요받는 것이 아니라 봉사자 개인의 선택과 자유의지에 따른 행동을 의미함.
- 둘째, **자원봉사의 무보수성**은 봉사활동에 대한 대가로 임금의 지급을 바라거나 금전적 이득을 목적으로 하지 않는다는 것을 의미함.
- 셋째, **자원봉사의 공익성**은 활동을 통해 혜택을 받는 대상이 봉사자 본인의 가족이나 친지, 이웃 등 사적경계를 넘어서는 타인이거나 일반적인 사회환경의 개선에 기여해야 함.
- 주요 국제기구와 주요 국가들이 자원봉사에 대한 개념을 어떻게 정의하고 있는지는 아래 도표에서 제시하고 있음.

<표 2> 주요 국제기구 및 주요 국가의 자원봉사 개념정의

	개념정의	주요 특성
유엔봉사단 (UNV)	개인의 자율적 의지로 수행되고, 금전적 보상을 목적으로 하지 않으며, 개인 보다 더 큰 사회의 혜택을 위한 활동	- 자율성 - 무보수성 - 공익성
국제노동기구 (ILO)	가족이나 친족을 제외한 타인을 돕는 무보수(금전적 이득을 목적으로 하지 않는)의 자발적 활동	- 자율성(비강제) - 무보수성 - 공익성
유럽연합 (EU)	개인의 자유로운 의지, 선택 및 동기에 따라 금전적 혜택을 추구하지 않는 모든 유형의 자발적인 활동	- 자유의지(비강압) - 무보수성 - 공익성
영국	다른 사람(가족, 친족 제외), 사회 또는 환경을 위하여 무보수로 시간을 투입하는 비강제적 활동	- 무보수성 - 비강제성 - 공익성
미국	비영리조직을 통하거나 비영리조직을 위하여 행해지는 무보수의 자원봉사자 활동	- 무보수성 - 공식성
캐나다	자선 혹은 기타 비영리조직(학교, 종교기관, 지역사회조직 등)을 위한 무보수의 도움제공 활동	- 무보수성 - 공익성 - 공식성
한국 ¹	개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위	- 무보수성 - 자발성 - 공익성

주 1. 우리나라 자원봉사활동기본법에서 규정한 정의

출처: 정진경(2012) 및 지은정(2014)에서 재정리

2) 정부 및 지자체의 노인자원봉사활동 지원사업 현황

- 자원봉사활동을 총괄하는 정부부처인 행정안전부에서 수립한 자원봉사활동 진흥을 위한 제 3차 기본계획(2018~2022)은 **생애주기별 자원봉사 확대와 일상적 자원봉사 참여접근성 향상**을 강조하면서 세부정책과제(1-2)로 ‘**신중년 및 노인 자원봉사 활성화**’를 제시하여 정부 각 부처는 물론 지자체에서도 은퇴자 및 노인자원봉사 활성화를 위한 사업을 수행하도록 하고 있음.
- 이에 따라 보건복지부, 행정안전부, 교육과학기술부, 외교통상부, 문화체육관광부 등 정부 각 부처는 물론 지자체에서도 은퇴자 및 노인 자원봉사 활성화를 위한 **독자적인 사업을 수행**하고 있음.
- 보건복지부는 2008년부터 현재까지 노인자원봉사활동 활성화 지원사업을 수행하면서 대한노인회와 한국노인종합복지관협회를 위탁기관으로 하여 경로당, 노인복지관 이외에도 지역사회 노인들이 참여하는 노인봉사단을 운영하고 있음.
- 정부의 타 부처에서도 노인자원봉사 관련 사업이 지원되고 있는데, 교육과학기술부의 마을학숙봉사단과 시니어 진로체험지원봉사단, 문화체육관광부의 책 읽어주는 실버문화봉사단, 인사혁신처의 퇴직공무원 사회공헌활동, 미래과학부의 과학기술인 자원봉사활동, 문화관광체육부의 어르신문화프로그램지원사업 등이 있으며, 지방자치단체에서도 서울특별시의 시니어전문자원봉사단이나 경기도의 실버전문자원봉사 활성화 지원 등 지역설정에 맞는 자원봉사 시책을 추진하여 노인자원봉사 프로그램 및 수행기관들을 지원함.

나. 시민서비스(civic service)의 개념과 현황

1) 시민서비스(civic service)의 개념

- 시민서비스는 사회영역에서 행해지는 집중적이고 구조화된 사회공헌활동으로 ① **조직화된 일정 기간 동안 실질적인 활동이 제공되고**, ② **지역사회, 국가, 그리고 세계에 기여할 수 있는 공익활동**이어야 하며, ③ **사회로부터 가치를 인정받으며**, ④ **최소한의 금전적 보상이 서비스 제공자에게 주어지는 활동**으로 정의됨 (McBride et al., 2003; Global Service Institute, 2003; 김근세·박현신, 2011에서 재인용).

<표 3> 시민서비스의 주요 특징

차원		주요 특징
자발성		<ul style="list-style-type: none"> 참여여부는 자발적으로 결정
보상·인정		<ul style="list-style-type: none"> 노동시장의 임금수준보다 낮은 금전적 보상 제공(활동비, 수당 등) 사회적·공식적 인정보상 제공
구조화 된 수행 과정	목표	<ul style="list-style-type: none"> 사회·경제적 문제 해결에 초점
	공식 vs. 비공식	<ul style="list-style-type: none"> 명확하고 공적인(public) 역할 수행 및 혜택 공식적인(formal) 서비스 제공
	참여시간 및 기간	<ul style="list-style-type: none"> 참여시간과 기간은 엄격하게 규정 (파트타임 혹은 풀타임으로 6개월~2년의 기간)
	프로그램의 체계화	<ul style="list-style-type: none"> 구조화된 프로그램 운영(목표수립에 따른 실천전략 수립) 투입, 활동(과정), 산출, 성과 등 Logic Model과 같이 체계적으로 프로그램 수행 프로그램 목적(사회·경제문제해결)에 따라 특성화된 봉사자 모집 투입요소(인력)로서 봉사자의 역량개발을 강조
	교육·훈련	<ul style="list-style-type: none"> 서비스 제공자를 특성별로 모집하고 엄격하게 선정 오리엔테이션, 훈련, 감독, 멘토링 등 일련의 교육과정 실시
	전달체계	<ul style="list-style-type: none"> 국가, 연방정부, 지방정부, 국제적 기구가 운영관리 및 지원 수행기관은 공공기관, 복지기관, 비영리기관, 교육기관 등
참여자의 선정과 특성		<ul style="list-style-type: none"> 주로 취약계층을 중심으로 서비스 제공자 및 대상자를 선정 참여자인 서비스 제공자와 대상자 모두가 혜택을 받는 수혜자

자료: 지은정 외(2014). 「시니어 사회공헌활동 지원체계 구축방안 II」. 한국노인인력개발원. 일부내용 수정함

- 이러한 시민서비스는 참여자의 자격 조건이 엄격하고, 이들이 수행해야 할 명확한 역할이 주어져 있으며, 한정된 활동 기간 내에서 공적인 이슈나 프로젝트에 초점이 맞춰져 있기 때문에 자원봉사활동보다는 훨씬 더 구조적이고 공적이며, 집약적인 활동을 요구함.
- 시민서비스는 금전적인 인센티브가 제공되는 것이 일반적이며, 서비스의 효율성 향상을 위해 정보와 편의성이 제공되는데, 주로 정부나 지자체, 국제기구 등에서 지원 및 운영관리하고 있음.
- 미국에서는 연방기구인 CNCS (Corporation for National and Community Service) 소속의 노인봉사단(SeniorCopsrs)에서 양조부모프로그램(Post Grandparents Program)과 노인 동료프로그램(Senior Companions Program)이라는 대표적인 노인 시민서비스 활동을 수행하고 있는데 55세 이상 저소득층 고령자들의 경제적 지원을 주요 목적으로 하고 있음.

- 한국의 시민서비스 지원사업은 정부의 각 부처 및 지자체에서 ‘사회공헌 일자리’, ‘노인일자리’, ‘사회참여형 일자리’, ‘사회서비스 일자리’ 등 다양한 이름으로 실행되고 있음.

2) 노인 시민서비스(civic service) 지원사업의 현황

- 한국에서 중앙정부 각 부처 및 지자체에서 지원되고 있는 노인 시민서비스 지원 사업 현황은 다음과 같음.²⁾

<표 4> 주요 중앙부처 및 지자체의 노인 시민서비스 지원사업

주관기관	프로그램		지원 단위	지원	활동시간
보건복지부	노노케어		개인	참여자 1인당 월 20만원 이내	연중(12개월 :노노케어)/ 9개월, 월 30시간 이상(1일 최대 3시간)
	취약계층지원				
	공공시설봉사				
	경륜전수활동				
행정안전부	퇴직 공무원 지원사업	신소외계층 자녀학습지도	개인	1회 3만원	주 2회
		소년원 학교 학습지도		1회 5만원 (월 최대 20만원)	최대 월 4회
		상록어린이 보행안전지킴이		1일 만원의 상품권	주 2회/3회
		상록봉사단		1시간 2천원	-
		World Friends		현지 활동비, 주거비, 항공비, 보험 등	최소 6개월 이상
	어르신 IT봉사단		개인· 기관	개인활동비 월 12만원 기관운영비 월 10만원	-
	아동안전지킴이		개인	월 35만 6천원	주 5일 1400:~18:00
	G-시니어기자단		개인	분기별 15만원	-
	교육부	금빛평생교육봉사단		개인	일 1만원
세대 간 지혜나눔 사업		개인	시간당 3만 5,000원(초과시간당 1만 5,000원. 총 5만원 이내)	-	
퇴직과학기술자 활용 중소기업기술혁신 역량확충사업		기업	기업별 1명 월 180만원		
고용노동부	사회공헌일자리지원사업		개인	일 1만 2,000원/월 40만원	일 최대 6시간
	취업지원관		개인	인건비 지원	-
	건설현장안전지킴이		개인	일 6만원, 4대보험, 연차휴가	-
	사회적 기업 전문인력 지원사업		개인	월 200만원 한도	-
	대한민국 산업현장교수단		개인	시간당 20만원 내외	월 20시간 (기본)
문화관광체육부	아름다운 이야기 할머니 사업		개인	교육비(50만원). 파견수당(3만 5천원)	주 3회 (연 30주)

2) 2014년 조사된 자료로 현재 상황과 다를 수 있음.

	문화관광해설사	개인	일 4만원(지자체별 상이)	-
	궁능관람안내지도위원	개인	일 3만 2,000원, 휴일근무수당	주 6일 40시간
농림부	바다해설사	개인	일 5만원(월 최대 60만원)	-
환경부	자연환경해설사	개인	일 5만 6,000원 월 여비 11만원, 4대보험	-
서울시	경로당 코디네이터 사업	개인	활동비 월 40만원	월 60시간
	통합사례관리 코디네이터 사업	개인	활동비 월 40만원, 교육활동비 30만원	월 60시간
	요양코디네이터 사업(시범)	개인	활동비 월 40만원, 4대 보험	-
	클래식 맨토단	개인	강의비 시간당 7만원 실태조사활동 월 20만원	-
	고령자 교통 서포터즈	개인	일 5만원, 산재·고용보험	월 10회 11개월
	학교보안관	개인	월 110만 5천원	주 5일 토요 격주휴무

자료: 지은정 외(2014). 「시니어 사회공헌활동 지원체계 구축방안 II」. 한국노인인력개발원.

4. 고령자 사회참여 정책의 문제점

- 노인자원봉사 활성화를 위한 정부와 지자체는 독자적으로 정책과제들을 수립하고 있으나, 정책과제 내용이나 정책과제의 실효성 평가가 미흡한 측면이 있음.
- 저출산·고령사회기본계획의 1차(2006년~2010년), 2차(2011년~2015년), 3차(2016년~2020년)에 이어 2021년부터 2025년까지 실행되는 제 4차 기본계획에서도 **고령자 자원봉사지원체계 강화**를 위한 **정책방안**이 제시되어 왔음.
- 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)에서는 고령자 자원봉사지원체계강화를 위해 i) 소규모 단체 발굴지원, 공무원·전문직 은퇴자 참여활성화, 기업의 은퇴자 연계 사회공헌 지원 강화 등 고령자 자원봉사 참여 확산, ii) 참여 고령자의 자원봉사실적의 상시관리, 자원봉사 실태조사 등을 위한 고령자 자원봉사 통합관리체계 구축, iii) 노인 자원봉사 대축제 개최 등 활동하는 신노인상 정립 등의 세부과제들이 제시되었으나, **정책과제의 실효성에 대한 평가는 제대로 실시되지 못했거나 미흡한 것으로** 나타남.
 - 소규모 단체 발굴지원은 지역사회 기반의 소규모 은퇴자 및 고령자 풀뿌리 민간단체를 발굴하기 보다는 경로당에서 운영하는 노인자원봉사클럽에 한정하여 지원하였음.
 - 공무원 및 전문직 은퇴자, 기업 은퇴자의 자원봉사 참여활성화를 위한 지원정책 및 사업은 거의 찾아볼 수 없었음.
 - 고령자의 자원봉사실적의 상시적·통합적 관리체계는 여전히 구축되지 못하여, 고령자의 자원봉사활동이 어떤 기관에서 어느 정도의 규모로 실행되고 있는지 총괄적으

로 파악하기 어려움.

· 개별 정책들의 백화점식·병렬식 나열이 아닌 정책들 간의 정합성 점검과 자원의 배분 우선순위에 대한 종합적인 검토가 미흡했으며, 명확한 역할과 기능을 토대로 한 정책 전달체계의 작동이 미흡하였음.

- 제4차 기본계획에서도 추진전략으로 ‘신중년의 품격있고 활기찬 일·사회참여’가 제시되었으나, **사회참여 정책으로 자원봉사활동 활성화 정책은 미흡한 반면에 사회서비스 일자리 창출에 집중되어 있음.**

· 사회참여와 관련된 추진방향으로 ‘은퇴 후 전문성을 활용한 사회공헌 및 봉사활동 등을 활성화하기 위한 여건조성’이 제시되었음.

· 이를 위한 추진과제는 i) 사회서비스, 마을, 세대통합, 사회적 경제 영역 등 지역사회 내에서 퇴직 전문인력에 적합한 사회서비스 일자리 창출, ii) 전문 봉사활동 활성화를 위해 자원봉사 포털사이트를 보완하여 전문분야의 맞춤형 매칭 서비스 지원으로 하는 것임.

· 사회서비스 일자리로 연계될 수 있는 자원봉사프로그램 개발이 미흡함.

- 자원봉사활동을 총괄하는 정부부처인 행정안전부에서 매 년 5년마다 수립하고 있는 ‘자원봉사활동 진흥을 위한 국가기본계획’은 **생애주기별 자원봉사 확대와 일상적 자원봉사 참여 접근성 향상을 강조**하고 이에 따른 신중년층 및 노인자원봉사 활성화를 정책과제로 제시하였으나, **자원봉사실천 현장에서 노인자원봉사 활성화를 위한 사업 및 프로그램이 활성화되지 못했음.**

· 행정안전부 산하의 자원봉사 수행체계인 자원봉사센터에서 문화예술, 취업멘토링, 안전분야 등에서 ‘베이비부머 드림봉사단’을 운영하였으나, 현재 시점까지 지속되지 못함.

· 자원봉사센터에서는 고령자 중심의 자원봉사단을 운영하기 보다는 고령자도 포함된 자원봉사단이 주로 운영하고 있음.

5. 고령자 사회참여 지원사업의 문제점

- 정부부처에서 지원되고 있는 고령자 사회참여 지원사업에 대한 문제점을 다음과 같음.

가. 노인 시민서비스 지원사업의 문제점

1) 자원봉사와 시민서비스의 개념 및 정책의 혼란

- 시민서비스를 유급자원봉사로 인식하고 있기 때문에 정책적으로나 실천현장에서 혼란을 일으키고 있음.
 - 자원봉사현장에서는 시민서비스 활동이 유급자원봉사로 인식되는 경향이 확산되고 있어서 무급성을 기본가치로 활동하고 있는 순수한 자원봉사 정신을 훼손하고 있음.
 - 정부예산에서 시민서비스가 자원봉사활동과 명확한 구분 없이 혼용되어 편성되기 때문에 자원봉사 예산이 턱도 없이 부풀려지고 있는 실정임.³⁾
 - 미국은 1973년 국가봉사단 활동 및 봉사학습을 지원하기 위한 Domestic Volunteer Service Act가 제정되었고, 이후에도 1990년 National and Community Service Act가 제정되는 등 시민서비스와 관련된 법에 근거하여 다양한 시민서비스 프로그램들이 제공되고 있음.

2) 자원봉사와 시민서비스 활동의 유사성

- 자원봉사와 시민서비스의 활동 특성(활동내용, 수준)이 명확히 구분되지 않음.
 - 일부 실천현장에서는 노인자원봉사단 내에 순수한 봉사자와 노인일자리 공익활동 참여자가 동일한 활동을 하는 경우가 발생하기도 함.
 - 시민서비스는 참여자의 자격 조건이 엄격하고, 이들이 수행해야 할 명확한 역할이 주어지며, 한정된 활동 기간 내에서 공적인 이슈나 프로젝트에 초점이 맞춰져 있기 때문에 자원봉사활동보다는 훨씬 더 구조적이고 공적이며, 집약적인 활동을 요구함에도 불구하고 보건복지부에서 실행하고 있는 사회활동지원사업의 공익활동은 활동내용이나 성과에 있어서 시민서비스로서의 특성을 담아내지 못하는 경향이 있음.
 - 고용노동부에서 수행하고 있는 사회공헌활동 지원사업 역시 국가자격증을 근거로 개인경력에 맞게 활동처인 비영리기관을 연계하고 있지만, 실제로 시민서비스의 인식 미흡으로 활동내용의 수준미달로 문제해결을 위한 체계적인 활동으로 이어지지 못하는 경우가 있음.

3) 정부 5개 부처에서 주관하고 있는 해외봉사단인 WFK(World Friends Korea)사업은 주거비용과 생활비를 제공하고 있기 때문에 자원봉사활동보다는 시민서비스라고 보는 것이 적절함. 외교부에서는 매년 자원봉사에 대한 부처 실적으로 WFK 참여인원과 예산을 제시하고 있다. 제 1차 자원봉사진흥을 위한 국가기본계획(2008~2012)에 대한 수행실적 평가에서 외교부의 WFK는 단일사업의 예산임에도 불구하고 약 3천 3백억원으로 중앙정부 전체 자원봉사 예산의 약 76%를 차지하고 있음.

3) 시민서비스 실행체계 및 전담인력의 역할 미흡

- 시민서비스의 실행체계에서 대다수 수행기관들이 자원봉사활동을 동시에 수행하고 있기 때문에 이에 따른 혼란과 사업 운영상의 어려움이 있음.
 - 실천현장에서는 활동의 내용과 무관하게 무급이면 자원봉사활동, 27만원 활동비는 공익활동으로 구분하는 곳도 있음.
- 시민서비스 전달체계는 다양한 정부부처와 지자체가 독립적으로 시민서비스 지원사업을 운영하고 있어서 부처 간의 협력이 미흡함.
 - 미국은 1990년 국가 및 지역사회 서비스법(National and Community Service Act)이 제정되고, 1993년에 국가 및 지역사회 서비스 위탁법(National and Community Service Trust Act)을 토대로 미국 내 모든 시민서비스 사업을 총괄하는 연방독립기관으로 CNCS(Corporation for National and Community Service)가 신설되어 현재까지 운영되고 있음.
 - 한국의 노인 시민서비스 지원사업으로 공익활동은 보건복지부가 한국노인인력개발원을 운영기관으로 위탁하여 복지관, 대한노인회, 시니어클럽, 지방문화원 등 다양한 비영리기관 및 단체가 이 사업을 수행하고 있고, 고용노동부의 사회공헌활동 지원사업은 지자체를 통해 개별적으로 운영기관을 위탁하여 사업을 실행하고 있는 등 수행체계와 사업내용(사업대상자 자격조건, 활동내용, 활동비 지급방식 등)이 독립적으로 운영되고 있음.
- 시민서비스 수행기관의 담당 인력의 조건이 열악하여 안정적인 전문인력 확보가 어려워 체계적인 사업운영과 성과달성이 미흡함.
 - 전담인력은 수요처 발굴 및 관리는 물론 참여자의 모집 및 홍보, 면접·배치, 교육·훈련, 예산관리, 활동관리(갈등관리 및 안전관리) 등을 수행해야 하는데 이들에 대한 예산이 부족하여 저임금에 최대 11개월까지 근무할 수밖에 없는 열악한 환경으로 인해 이직률이 높음.

나. 노인자원봉사활동 지원사업의 문제점

1) 노인자원봉사활동의 전문성과 다양성 미흡

- 한국노인자원봉사활동 현황을 보면 **전문봉사활동 비율이 매우 낮게** 나타남.
 - 2020년도 노인실태조사에 따르면, 지난 1년간 자원봉사경험이 있는 65세 이상 노인들 중에서 단순노력봉사가 83.7%로 가장 많았고, 그다음으로 취미 및 교육으로 습득한 지식이나 기술을 활용한 준전문 봉사활동이 8.5%, 직업경력이나 전문자격증을 활용한 전문 봉사활동은 7.8%에 불과한 것으로 나타남.
 - 정부 지원사업으로 수행 중인 인사혁신처의 퇴직공무원 사회공헌활동, 교육부의 마을학숙 봉사단, 미래과학부의 과학기술인 자원봉사활동 등 전문인력이 수행하는 노인자원봉사 지원사업이 있으나, 참여규모가 상대적으로 많지 않음.
- **노인자원봉사활동이 영역이 다양하지 못하고 사회복지, 환경보호, 교통질서 및 범죄예방 등 일부 분야에 치우쳐 있는 쏠림현상**을 보임.
 - 2021년 통계청의 사회조사에서 65세 이상 노인봉사자들의 봉사활동 분야를 보면, 아동·청소년·노인·장애인 등 사회복지분야가 44.7%로 가장 많았고, 그다음은 환경보전 및 범죄예방이 38.5%로 나타남. 즉, 사회복지와 환경 및 범죄예방 분야에 전체 노인자원봉사자의 83.2%가 활동하고 있음.
 - 2020년 노인실태조사에서도 노인자원봉사활동 참여영역을 보면, 사회복지분야가 48.8%로 가장 많았고, 그다음으로 교통질서 19.9%, 환경보호 14.4%, 문화체육 7.9%, 보건의료 5.8%, 교육활동 3.1% 등으로 조사됨.
 - **서구사회는** 전통적인 사회복지 중심의 자원봉사보다는 마을공동체 단위에서 발생하는 다양한 영역에 대한 봉사활동들이 활발하게 전개되고 있는데, 특히 **스포츠와 레저 등 취미활동 분야의 자원봉사활동에 참여하는 사람들이 늘어나는 추세임.**
 - 봉사활동의 다양성은 봉사활동의 전문성과 함께 연동됨. 다양한 전문영역에서 은퇴한 노인들이 봉사활동을 수행한다면 봉사활동의 유형이 다양해질 수 있음.

2) 제한된 노인자원봉사 참여대상

- 정부 부처에서 지원하는 대부분의 노인(고령자)자원봉사활동 지원사업은 수행체계 상 부처 산하의 수행체계에 소속되어 있는 **기관들의 회원 중심으로** 수행되고 있기 때문에 **제한된 대상만이 사업에 참여하는 경향**이 있음.
 - 노인자원봉사활동의 정책대상을 단순히 노인으로만 국한할 것이 아니라 베이비붐 세대와 예비노인까지를 포함하고, 기관 중심에서 벗어나 **지역사회 기반의 소규모 은퇴자 및 고령자 봉사단체까지도 아우를 수 있어야 함.** 이는 제3차 저출산·고령사회 기본계획

획에서도 강조하고 있음.

3) 노인자원봉사활동의 실태조사 미흡

- 노인자원봉사 참여자의 특성과 특성별 활동실태에 대한 체계적인 정보 부족으로 인해 수행기관의 역량을 강화하거나 프로그램 개발 및 봉사자 교육 등 봉사활동의 활성화를 도모하기 위한 정책수립에 어려움이 있음.
- 노인자원봉사와 관련된 전국규모의 실태조사로는 통계청의 사회조사, 보건복지부(보건사회연구원)의 노인실태조사, 행정자치부의 전국자원봉사실태조사 등이 있지만, 세 곳의 노인자원봉사실태조사 결과는 매우 상이하게 나타남.
- 통계청의 2021년 사회조사에 따르면, 65세 이상 연령대의 자원봉사참여율은 5.2%로 조사되었으나, 보건복지부의 2020년 노인실태조사에서 65세 이상 노인의 자원봉사자 비율은 6.3%로 다소 높게 나타남. 반면에, 2020년 행정안전부의 실태조사에 따르면 60세~79세의 자원봉사 참여율이 38.4%로 매우 높게 조사됨.
- 한편, 자원봉사활동 연계기관으로 종교기관(33.4%)과 민간단체(7.1%) 등 민간영역에서 수행되고 있는 노인자원봉사자가 전체 노인봉사자의 40.5%나 되지만 이들에 대한 실태조사는 이루어지지 못하고 있음.⁴⁾ 비록 민간영역에서 자발적이고 독립적으로 수행되는 노인자원봉사활동이라 하더라도 이들에 대한 통계자료를 구축함으로써 노인자원봉사의 양적 확대와 질적 향상을 위한 정책적 지원이 강구되어야 함.

4) 노인봉사활동의 시간인증 및 인정·보상 체계 미흡

- 노인자원봉사활동 관리에 있어서 시간 인증 표준과 보상·인정에 대한 표준화 규정이 미흡한 것으로 나타나고 있음.⁵⁾
- 정부에서는 봉사활동으로 공식적으로 인증하고 있는 활동들을 노인복지관의 약 35% 정도는 인증하지 않고 있음.
- 반면에, 복지관에서 외부 자원봉사활동 현장까지의 이동시간은 정부의 인증기준 대상 활동이 되지 않음에도 불구하고 68.0%가 봉사활동시간으로 인증하고 있음.
- 노인봉사자들의 참여 동기와 가치관, 경제상태 등을 고려하여 적절하고 다양한 인정·보상체계가 미흡함.

4) 보건복지부·한국보건사회연구원(2021). 2020년도 노인실태조사.

5) 이금룡(2011). 노인자원봉사활동 공통기준 수립 및 인정과 보상체계 구축기반 조성. 한국노인종합복지관협회

- 대부분의 노인복지관에서는 생일파티, 나들이, 봉사자 수상 등 제한적이고 일괄적인 인정·보상을 제공하고 있음.
- 일부 노인복지관에서는 노인사회활동지원사업의 공익활동과 같이 참여자에게 금전이 지급되는 시민서비스 참여자들에게도 노인자원봉사자들과 같은 동일한 인정·보상을 제 공함으로써 노인봉사자들의 혼란을 가중시키고 있음.

5) 노인봉사활동 지원사업의 평가체계 미흡

- 정부 부처에서 지원하고 있는 노인자원봉사활동 지원사업들은 대부분 양적 성과(실적)에 초점을 두고 있어서 노인자원봉사의 자발성을 촉진하기 위한 노력이 부족함.
- 지원사업의 성과를 단순히 참여봉사자 및 봉사시간 등 수치로만 측정할 것이 아니라, 지원사업이 종결된 이후에도 수행기관 혹은 봉사단이 지속적으로 자원봉사활동을 수행할 수 있도록 역량을 갖추게 하는 인큐베이팅의 역할이 매우 중요함.
- 정부의 지원사업을 위탁 운영하고 있는 기관들이 이러한 인큐베이팅 역할을 수행하고 있는지를 평가하기 위해서는 실적(output) 중심으로 파악하기 보다는 활동(activities)의 질에 대한 평가와 성과(outcome) 평가를 강화할 필요가 있음.

6) 여가 및 평생교육활동, 사회적 경제활동과의 연계성 부족

- 여가 및 평생교육활동이 자원봉사활동으로 이어지고, 자원봉사활동이 사회적 경제활동까지 이어질 수 있는 활동연계의 확대 프로그램이 요구됨.
- 여가로서 시작된 취미활동 및 문화예술 활동이 자원봉사활동으로 이어지고, 이것이 또다시 일거리로 이어질 수 있는 선순환의 연계프로그램이 개발될 필요가 있음.
- 예를 들면, 문화관광체육부의 어르신문화프로그램 지원사업에서 문화예술 활동으로 수행하는 자원봉사가 수익을 창출하는 시민서비스 및 사회경제적 활동(사회적 기업, 협동조합 등)으로 이어질 수 있도록 세부사업들 간의 연계성을 강화할 필요가 있음.

7. 고령자 사회참여 활성화를 위한 정책방안

가. 정책의 방향성

- 고령자를 대상으로 한 사회참여정책은 참여자의 선택권을 우선하는 사람중심, 지역특성을 반영한 지역중심, 일상적 삶에서 사회참여가 이루어지는 일상중심의 정책으로 수립되고 실행되어야 함.
- **사람중심의 정책**은 사회참여활동에 있어서 삶의 주체로서 적극적이고 자립적인 역할을 수행할 수 있도록 지원하는 것임.
 - **개인의 다양성 및 자기선택권이 존중됨**으로써 주체적인 사회참여활동이 될 수 있게 해야 함.
 - 교육배경, 경제적 상태, 연령 등 고령자의 다양한 배경을 고려하고 고령자 스스로가 주체적으로 사회참여를 결정할 수 있도록 자기선택권이 존중되어야 함.
 - 고령자를 위한 정책이라고 하더라도 이들만을 위한 배타적인 정책이 아니라 모든 연령을 위한 정책수립을 통해 지속가능한 사회를 견인할 수 있어야 함.
- **지역중심의 정책**은 민간과 공공부문의 수평적 거버넌스 체계를 토대로 한 지역 사회 플랫폼에 기반하여 사회참여정책이 수립되어야 함.
 - 고령자의 사회참여를 확장하고, 일자리/일거리를 창출하기 위해서는 기존의 Top-down 방식의 정책이 아니라 **민간과 공공부문의 수평적 거버넌스 기능이 강화**되어야 함.
 - 시민사회의 성숙을 통해 민간영역에서는 정부 정책이나 공공서비스의 확장, 서비스의 질적 개선, 서비스 사각지대의 독자적 서비스 제공, 그리고 정부 정책 및 서비스의 홍보와 모니터링, advocacy 등의 역할을 수행할 수 있어야 함.
 - 중앙정부와 지자체의 역할 구분을 통해 지자체는 지역사회 기반의 지역공동체 플랫폼 구축으로 고령자 사회참여 활성화를 도모해야 함.
 - 중앙정부는 고령자의 사회참여에 대한 대국민 인식개선을 위한 홍보나 모범사례 등을 소개하는 일종의 **넛지(nudge)전략**을 수행하고, 지방정부는 지역특성을 반영한 **고령자 사회참여 지원사업에 초점**을 두어야 함.
 - 지역단위에서는 민간영역과의 수평적 거버넌스를 통해 **민간의 자발적 참여**를 견인할 수 있는 **지역공동체 플랫폼**을 구축해야 함.

- **일상중심의 정책은 삶과 일상이 통합되는 과정에서 사회참여 정책이 수립되어야** 한다는 것을 의미함.
- 일상의 여가활동이 자원봉사활동으로 이어지고, 자원봉사활동 경험을 통해 일거리로 연계되는 사회참여 프로그램이 개발되어야 함.
 - 여가활동, 평생교육, 자원봉사활동, 일거리가 선순환될 수 있도록 하기 위해서는 **사람과 사람, 사람과 프로그램, 프로그램과 프로그램을 연결해 주는 지역공동체 플랫폼**이 전제되어야 함.
- 사회참여를 활성화하기 위해서는 취약계층 중심의 정책도 중요하지만, **생애주기별 변화에 적응할 수 있도록 하는 사회참여 정책**이 수립되어야 함.

나. 고령자 사회참여 활성화 방안

- 고령자의 사회참여 활성화 방안을 모색하기 위해 사회적 인식 강화 및 확산, 참여자 및 참여영역의 확대, 그리고 지역단위 자원봉사 플랫폼 구축을 중심으로 설명함.

1) 사회적 인식의 강화 및 확산

- 고령자 사회참여를 통한 사회기여 활성화의 궁극적인 목표는 **참여자의 양적 확대와 사회참여 프로그램의 질적 성장**에 있기 때문에 사회적 인식의 강화 및 확산을 통해 보다 많은 고령자들이 사회참여활동에 참여할 수 있도록 해야 함.
- 특히 베이비붐 세대가 노인인구에 본격적으로 진입하는 시점에서 이들이 자기결정권에 의해 스스로 자원봉사활동에 참여하고자 하는 동기를 강화하기 위해 정부나 지자체는 다양한 방식으로 **넛지(nudge)전략을 실행**해야 함.
 - 첫 번째 넛지전략은 홍보이다. **범국민 홍보 및 캠페인**을 통해서 노인이미지와 노인자원봉사활동에 대한 사회적 인식을 개선해야 하고, 잠재적 봉사자들의 참여를 위한 **자원봉사 프로그램과 참여경로에 대한 홍보**가 제공되어야 함.
 - 둘째, **평생교육이나 은퇴준비프로그램, 노후설계교육** 등 다양한 교육프로그램을 통해서 노년기 사회참여의 의미와 참여방법 등 실효성 있는 교육이 제공되어야 함.
 - 마지막으로, 실질적이고 **다양한 인정·보상제도**를 통해서 잠재적 봉사자들을 봉사활동 현장으로 견인하는 동시에 기존의 봉사자들이 지속적으로 봉사활동을 할 수 있도록 해야 함.

2) 참여자 및 참여영역의 확대

- 참여자의 양적 증가를 위해 참여자와 대상자, 프로그램 영역의 확대가 필요함. 이를 위해 ‘사람중심의 정책’이 필요하며, 마케팅에서 활용되는 STP전략(세분화:segmentation, 표적화:targeting, 포지셔닝:positioning)에 따른 맞춤형 사회참여프로그램 개발이 요구됨.
- 첫째, 지역기반의 소규모 은퇴자 및 고령자 봉사단체들의 인프라를 구축함으로써 기존의 복지관이나 기관 중심의 고령자 사회참여활동에서 벗어나 새로운 참여대상자를 발굴해야 함.
 - 이는 제3차 저출산·고령사회기본계획에서 세부 추진과제의 하나로 제시된 바 있으나, 경로당 중심의 노인자원봉사클럽에 국한되어 지원되었기 때문에 지역사회 단위에서 소규모 은퇴자 및 고령자 봉사단체를 발굴·육성하는 작업이 이루어져야 함.
- 둘째, 프로그램 영역을 확대하는데 있어서 특히 전문영역의 자원봉사프로그램을 개발함으로써 잠재적 봉사자인 베이비부머들의 욕구를 수용할 수 있어야 함.
 - 기존의 노인봉사활동 분야가 사회복지, 환경, 교통질서 등에 쏠려 있는 점을 고려해서 스포츠나 레저 등 다양한 영역에서도 사회참여활동이 이루어질 수 있는 프로그램이 개발되어야 함.
 - 또한, 베이비붐 세대는 기존 노인세대에 비해 자녀없이 부부만 지내는 ‘빈둥지 시기(empty nest)’가 길어지고 있고, 연령차이와 학력차이가 줄어들어 부부 간에 수평적이고 민주적인 관계를 유지하는 경향이 높기 때문에 부부가 함께하는 사회참여프로그램 개발이 이루어져야 함.
- 셋째, 공·사기업 직원들의 내실있는 자원봉사활동을 통해 은퇴 후에도 자원봉사활동이 이어지도록 하는 것이 중요함.
 - 실제로 베이비붐 세대를 대상으로 한 연구에서 향후 자원봉사활동에 참여하겠다는 응답율이 45.1%이었는데, 이중에서 현재 자원봉사활동을 하고 있는 베이비부머들의 91.4%, 현재 봉사활동을 하지 않는 베이비부머들 중 36.4%가 향후 자원봉사 참여의지를 보임(정경희 외, 2010).
 - 공무원이나 공기업 직원은 물론 민간기업의 직원들에게도 자원봉사 유급휴가 정책을 실시할 필요가 있음. 실제로 미국의 경우 800여개 대기업에서 대선기간 동안 자원봉사를 하는 직원들에게 유급휴가를 실시한 사례도 있음. 또한, 기업자원봉사활동이 일회성으로 그치는 것이 아니라 프로보노와 같이 지역사회 비영리기관을 대상으로 프로젝트 형식의 전문봉사활동에도 관심을 기울여야 하며, 은퇴자와 연계한 기업 봉사활동을 위한 지원이 강화되어야 함.

3) 지역단위 자원봉사 플랫폼 구축을 통한 인프라 강화

- 고령자 사회참여활동의 양적 성장과 질적 향상을 위해서는 사회참여 인프라를 강화하기 위한 플랫폼이 구축되어야 함.
- 첫째로, 자원봉사 플랫폼 전략의 핵심은 지역을 단위로 사람과 사람 간의 연결, 프로그램과 프로그램 간의 연결, 사람과 프로그램 간의 연결이라고 할 수 있음.
 - 이를 위해서는 지역단위의 플랫폼 구축이 요구되는데, 우선 전문봉사자와 지역의 비영리기관을 체계적으로 연계하는 ‘중간지원조직’을 육성해야 함(예, 미국의 taproot foundation, 영국의 prime timers).
 - 제4차 기본계획에서 세부과제로 제시한 자원봉사 포털사이트를 통한 전문분야의 맞춤형 매칭 서비스 지원으로는 한계가 있음.
- 두 번째로는 은퇴자들의 지역사회 적응과 사회참여활동을 견인하기 위해 은퇴자들을 대상으로 지역 내 다양한 사회참여 단체들이 job fair 방식의 설명회를 개최하는 이른바 ‘지역사회 데뷔 프로그램’이 활성화되어야 함.
- 세 번째는, 프로그램 간의 연계로서 여가 및 평생교육 경험이 자원봉사활동으로 이어지고, 이것이 일거리(예, 사회서비스 일자리 및 사회적 경제활동)로 이어질 수 있는 연계프로그램이 개발되고 확산되어야 함.
 - 이를 위해서는 여가 및 평생교육 영역, 자원봉사영역, 사회적 경제활동 영역 등 지역사회 내 각 영역의 기관들 간의 협력적 네트워크(local governance)가 전제되어야 함.