



활동적 노화(Active Aging)를 위한 정책 개선방안

임 호 (부산발전연구원 선임연구위원)

오재환 (부산발전연구원 연구위원)

활동적 노화(Active Aging)를 위한 정책 개선방안

A Study on Policy improvement Plan for Active Aging

임 호 (부산발전연구원 선임연구위원)

오 재 환 (부산발전연구원 연구위원)

《 차례 》

- I. 서 론
- II. 활동적 노화에 관한 이론적 탐색
- III. 고령화 및 고령사회정책 동향
- IV. 활동적 노화 지표 진단
- V. 결론 및 정책제언

Summary

The purpose of this study is to examine the characteristics of aged welfare policy in Busan, which has a high aging rate, from the perspective of active aging. And the level of achievement of the elderly welfare and aged social policy in Busan. In doing research, I examined the concept of active aging through literature research and the active aging index for diagnosing actual condition. The diagnosis of aged welfare policy of Busan city was compared with the nationwide statistical data on active aging index items.

The welfare policy of the elderly in Busan does not explicitly embody the aspect of active aging in policy direction. However, in the content of the elderly welfare policy, active aging and related policies are included. And the level of active aging was relatively low compared with the whole country.

The policy of Busan City needs to be systematized in a direction that can cover the

area beyond the viewpoint of active aging. This is due to the background of the establishment of the active aging perspective and the limitations of the concept. And it is necessary to systematically construct relevant statistical data for rational policy establishment and management.

I. 서론

1. 연구배경 및 필요성

정책적 준비를 제대로 하지 못한 상태에서 고령화가 급속하게 진행되고 있는 우리나라는 고령화의 역사가 서서히 진행되었던 선진국들에 비해 훨씬 더 많은 사회경제적 부담이 가중되고 있다. 이러한 어려움은 지방자치단체에서도 동일한 맥락을 형성하고 있다. 더욱이 재정적 여건이 충분하지 못하고 정책적 자율성도 제한적인 지역의 경우 고령화로 인한 사회문제에 충분히 대응하는 데 더 큰 어려움을 겪고 있다. 재정적인 측면에서 보더라도 사회복지비가 빠르게 증가할 뿐 아니라 그 가운데서 노인복지와 관련한 비용의 증가가 더욱 가파르게 상승하는 추세를 보여준다.

부산시 역시 이러한 추세로부터 벗어나 있지 못하다. 오히려 7대 광역시 가운데 고령화율이 가장 높을 뿐만 아니라 증가 속도 역시 가장 빠른 특성을 보여주고 있다. 그에 따라 부산시 예산에서 사회복지비가 차지하는 비중이 매년 상승하고 있을 뿐만 아니라 노인복지비 역시 지속적으로 증가함으로써 고령화로 인한 재정적 부담이 가중되고 있다.

유럽은 고령사회의 위기를 극복하고 경제발전 및 사회보장제도의 지속가능성을 담보할 수 있는 해법으로 ‘활동적 노화’ 패러다임에 입각한 고령사회 정책을 추진하는 것으로 알려져 있다(박영란, 2013). 기존의 정책 패러다임은 고령자들을 의존적인 존재로서 부양의 대상으로 인식하고 고령인구 증가를 사회적 부담으로 간주하였다. 그러나 활동적 노화 관점에 기반한 정책 패러다임은 고령자를 사회경제적 자산으로 인식하는 것은 물론 사회경제적 역할을 할 수 있는 보다 적극적인 존재로서의 가치를 재인식할 것을 요청한다는 점에서 이전의 고령자정책과는 차별성을 갖는다.

EU에서는 활동적 노화에 입각한 고령자정책을 관련국들에게 고령화에 대비한 노인정책의 근간이 되도록 권고하고 있다. 그리고 유럽 각국은 소득보장, 일, 교육/훈련, 건강, 사회봉사, 취미와 특기활동 등 활동적 노화와 관련되어 있는 모든 정책영역에 적용하고 있다(윤민석 · 서명희 : 2016).

정책연구의 측면에서 보더라도 유럽에서는 ‘유럽노인의 해(2012년)’ 을 기점으로 활동적 노화와 관련한 연구가 증가하고 있고, 국가 단위의 사례 연구와 특정 주제를 중심으로 한 국가 간 비교 연구가 활성화되고 있다(Les Mayhew 2010). 그러나 활동적 노화의 개념이 국내에 본격 소개된 것은 비교적 최근의 일이다. 우리나라에서는 대부분의 노화 연구가 아직도 성공적 노화나 생산적 노화의 관점에

서 이루어지고 있어, 활동적 노화에 대한 학문적 논의가 활발하게 이루어지지 않고 있다(김교성·김수연, 2014). 한국은 베이비붐 세대가 정년 연령에 진입함에 따라 정부의 고령사회정책에 베이비부머 대책이 포함되었으며, 활동적 노화에 대한 연구자들의 관심이 증가하고 있는 추세이다(선우덕·김세진·모선희, 2012; 염주희, 2012). 국내의 활동적 노화에 관한 연구는 이제 시작단계라고 볼 수 있으며 이에 대한 보다 깊이 있는 논의가 요구된다(박영란, 2013).

2. 연구목적 및 방법

본 연구는 고령화가 급속히 진행되고 있고 이미 고령사회로 진입할 정도로 높은 고령화율을 보이고 있는 부산시의 노인복지 및 고령사회정책이 어떤 특성을 나타내고 있는지를 활동적 노화의 관점에서 살펴보고자 한다. 다시 말해서 활동적 노화의 관점이 노인복지정책에 어느 정도 반영되어 있는지, 반영되어 있다면 어떤 방식으로 반영되고 있는지를 살펴보고자 한다. 그리고 부산시의 노인복지 및 고령사회정책이 어떤 수준에서의 성과를 달성하고 있는지를 진단해보고자 한다.

연구방법으로는 문헌연구를 통하여 활동적 노화에 대한 개념을 검토하고, 활동적 노화의 수준을 진단할 수 있도록 유엔유럽경제위원회에서 개발하여 적용하고 있는 활동적 노화 지표에 대해 설명하고자 하였다. 그리고 부산시의 노인복지정책의 기본골격에 대해서는 조례, 정책보고서, 업무보고자료 등을 통해서 파악하고자 하였다.

부산시의 노인복지정책에 관한 활동적 노화 관점에서의 진단은 유엔유럽경제위원회의 활동적 노화 지표 항목에 대하여 통계자료를 통해 수준을 진단하고자 하였다. 부산시의 수준은 전국 평균치와의 비교를 통하여 상대적인 위치를 파악하는 방식으로 진행하였다. 이 과정에서 통계자료가 뒷받침되지 못하는 3개의 항목에 대해서는 계획대로 연구를 진행하지 못하였다.

Ⅱ. 활동적 노화에 관한 이론적 탐색

1. 활동적 노화의 개념적 접근

고령화에 대한 대응책의 일환으로서 활동적 노화 전략이 적극적으로 수용되고 있음에도 불구하고, 개념에 대해서는 다양한 방식으로 정의되고 있어 한마디로 정의하는 것이 쉽지 않다. 이는 활동적 노화가 주로 국제기구를 중심으로 고령화 아젠다로 부각되었기 때문에 아직까지 학문적 논의가 활발하지 않은 편이고, 개별 연구자들 역시 기존의 개념 정의를 그대로 적용하는 수준에서 연구를 진행하고 있기 때문이다(김교성·김수연, 2014).

‘활동적 노화’는 WHO(세계보건기구)가 고령사회에 대응한 정책과 사업프로그램을 개발하기 위

하여 체계화한 개념적 틀로서 1960년대를 전후하여 노년학에서 논의되기 시작하였다. 그러나 고령자 정책 차원에서 활동적 노화 개념이 본격적으로 탐색되고 적용되기 시작한 것은 1990년대에 들어서면 서부터이다.

세계보건기구(WHO, 2002)에서는 ‘UN 제2차 노령화 세계총회’에서 활동적 노화를 “노화 과정에서 삶의 질을 높이기 위해 건강(health), 참여(participation), 안전(security)의 영역에서 사회 구성원 들에게 최대한의 기회를 제공하는 것”으로 정의한다. 이 가운데 건강영역에서는 개인으로 하여금 건강과 관련한 위험요인은 최소화하고 건강증진요인을 최대화하는 정책을 통하여 독립적인 생활이 가능하고 의료서비스나 요양서비스 이용 감소를 가져오게 하는 것이다. 이는 수명을 연장하고 삶의 질을 향상시키는 것에 목표를 둔다. 참여 영역은 고령자로 하여금 노동시장 참여 및 교육기회 확대 등을 통해 고령자들이 사회경제적, 문화적 활동에 참여할 수 있는 기회를 확충할 수 있는 정책을 추진한다. 이와 관련한 정책은 노년기에도 생산적인 활동을 지속함으로써 경제적, 사회적 독립성의 기반을 마련할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 한다. 그리고 안전 영역은 노년기에 사회적, 재정적, 신체적으로 안전한 생활을 할 수 있는 정책 및 프로그램의 제공을 통해 개인의 존엄성과 보호받을 권리를 보장하는 것으로 목표로 한다(박영란, 2013).

세계보건기구의 정의에서 ‘활동적’의 의미는, 단지 신체적인 활동이나 노동시장에 참여할 수 있는 능력만을 의미하는 것이 아니라, 사회적, 경제적, 문화적, 정신적인 활동과 시민으로서의 활동에 지속적으로 참여함으로써 타인과 가족, 지역사회와 독립적이고 지속적으로 상호작용하는 것을 강조하는 것이다(김교성·김수연, 2014)

OECD에서는 활동적 노화의 개념을 “사람이 고령화 되어가면서도 사회와 경제 체제 속에서 생산적인 삶을 이끌 수 있도록 하는 역량”(OECD, 1998: 14)이라고 정의하고 있다. 이와 관련하여 OECD에서 추구하는 정책의 기본적인 방향은 보편적인 은퇴 연령기에 이루어지는 ‘일에서 퇴직으로의 이행’에 대해 비판적인 접근을 견지하면서, 일과 퇴직 간 이행에 있어서의 유연한 선택과 노동시장에 남아있기로 선택한 노인들이 사회와 경제에 미치는 기여에 주목하고 있다(김교성·김수연, 2014).

EU는 활동적 노화를 보다 폭넓은 시각에서 조망하면서, 노동시장에의 참여, 가사 혹은 돌봄 제공과 같은 일에 대한 기여, 자원봉사 등을 통한 지역사회 참여, 그리고 적극적인 여가활동 등을 강조하고 있다. 따라서 EU에서 정의하는 활동적 노화의 개념은 “더 오랫동안 일하고, 더 늦게 은퇴하며, 은퇴 후에 건강한 생활양식의 실천과 함께 자원봉사나 돌봄 제공과 같은 사회적으로 생산적인 활동들에 관여함으로써 성취되는 장기적인 경제적 활동”으로 해석된다(Avramov and Maskova, 2003: 27). 그러나 그들의 접근이 생애과정을 통한 참여와 안녕에 기반하고 있을지라도, 일차적으로 추구하는 정책 수단은 ‘고용’에 있다(Walker, 2009: 85).

이상에서 보는 바와 같이 개별 국제기구마다, 그리고 연구자마다 활동적 노화의 개념을 정의함에 있어 강조점이 다를 수 있다. WHO의 경우 건강의 사회적 측면과 삶의 질을 강조한다면, EU와 OECD는 노인들의 경제적, 사회적 참여 역량을 강조한다. 활동적 노화의 개념 정의와 각 개념에서 의미하는 ‘활동’의 내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 Active Aging의 정의와 Active의 내용

	정 의	Active/Activity의 내용
OECD (1998)	노인이 되어가면서 사회 및 경제 속에서 생산적인 삶을 이끌 수 있도록 하는 역량	노동, 학습, 여가활동, 돌봄 제공 등에 시간을 어떻게 보낼 것인가를 선택함에 있어서의 유연성
EU (1999)	이전보다 더 오래 살며, 풍부한 자원과 더 좋은 건강상태를 가지게 되었다는 사실에 삶을 맞추고, 이러한 개선이 가져온 기회를 포착하는 것	건강한 lifestyle, 더 오래도록 일하기, 더 늦게 은퇴하기, 은퇴 후 돌봄 제공 또는 자원봉사 같은 사회적으로 생산적인 활동에 참여하기 등
WHO (2002)	삶의 질을 강화하기 위하여 건강, 참여와 안전을 위한 기회를 최대화하는 과정	사회적, 경제적, 문화적, 정신적, 시민적 활동에 지속적으로 참여하는 것
Avramov and Maskova (2003)	개인과 가족, 사회 및 직업적인 삶의 서로 다른 영역들에서 노인들의 활동적인 삶의 실현	지속적인 노동시장 참여, 적극적인 가정 과업에 기여, 적극적인 지역사회 참여, 적극적 여가
Walker (2009)	사람들이 나이가 들에 따라 참여와 안녕을 최대화하고자 하는 포괄적인 전략	유급노동 뿐 아니라 개인, 가족, 지역사회와 관련하여 이에 기여할 수 있는 의미 있는 활동의 추구

출처 : 김교성 · 김수연(2014 : 7)

종합적으로 볼 때, 활동적 노화는 노인들 역시 청장년들과 마찬가지로 적극적인 삶을 경험하며, 상당한 기간 동안 생산적 활동을 통해 사회에 기여할 수 있다는 기본 가치에 기초하여 있다. 따라서 활동적 노화란 “개인과 조직, 사회의 다차원적인 영역에서 건강과 참여, 보장의 기회를 통해 적극적인 삶을 실현하는 노화의 과정”으로 정의할 수 있을 것이다.

2. 유사개념의 비교

활동적 노화의 개념은 ‘생산적 노화(productive ageing)’ 나 ‘성공적 노년(successful aging)’ 과는 구분될 필요가 있다. 성공적 노년이나 생산적 노화 개념은 활동적 노화 개념이 형성되는 전(前)단계에서 이론적, 실천적 토대를 제공해주고 있다는 점에서 비교하여 그 차이점을 이해하는 것은 의미를 지닌다.

성공적 노년은 고령자 개인의 상태에 초점을 맞추어 노년기의 행복한 삶의 조건이 무엇인지에 대하여 사회구조적 측면보다는 개인 수준에서 탐색하는데 집중한다. 개념적으로 성공적 노년은 ‘신체적인 질병이나 질병과 관련된 장애가 없는 것’, ‘높은 수준의 신체적, 정신적 기능을 유지하는 것’, 그리고 ‘적극적인 삶을 살아가는 것’ 으로 정의된다(Rowe & Kahn, 1987; 1998). Rowe와 Kahn(1998)은 세 가지 조건을 충족시키기 위해서는 생애주기를 통해 지속적인 준비를 해야 하고, 이러한 상태를 노년기 동안 유지하는 것이야말로 성공적인 노년의 목표라는 점을 강조한다(유경 외, 2014)

하지만 신영희 · 이해정(2009), 안정신 외(2011), Atchley & Barush(2004), Freund & Baltes(1998) 등의 연구에 따르면, 성공적 노년은 개인의 다양성을 무시하고 성공적 노년의 개념적 정의 상태를 유지하는 것만을 성공적인 노년기 삶으로 보며 행복한 삶의 상태는 위의 3가지 요소에서 결핍이 없는

상태를 가정하는 것으로 설명된다(유경 외, 2014).

생산적 노년은 Caro, Bass & Chen(1993)에 의해 ‘유급이든 무급이든 재화나 서비스의 생산과 관련된 과정에 기여하고 이를 가능케 하거나 가치를 창출하는 기술을 습득하는 노인들의 활동’으로 정의되는 개념으로서 노인들의 생산성을 증진시키기 위한 방안에 초점을 두고 있다. 이는 OECD의 노년 정책에서 강조하는 관점으로, 사회적으로 가치 있는 것을 생산하거나 이와 관련된 여러 가지 활동을 하는 것을 이상적인 노년으로 인식한다. 따라서 생산적 노년의 관점은 경제에 기여하는 활동을 강조하며, 신체적으로나 시간적으로 여유를 가진 노년기 상태에 초점을 둔다(지은정, 2014).

이러한 맥락에서 생산적 노년에 대한 관심은 고령사회의 진입에 따라 나타나는 사회 경제적 문제를 어떻게 해결할 것인가라는 거시적 문제에 대한 해결책으로 제시되어 왔다(Walker, 2002)는 것을 알 수 있다. 생산적 노년은 노인들의 경제활동을 강조함으로써 노후의 삶에 대한 적극적 의미를 부여했다는 점과 더불어 고령사회에 따른 사회적 문제를 해결하는 수단으로 의미를 갖는데, 노인의 경제활동 증가는 연금지출의 축소, 과세 기반의 확대 등 고령사회의 문제를 완화할 수 있는 수단이 되기 때문이다(유경 외, 2014).

사회활동 이론에서 강조되던 ‘생산적 노년’은 고령자의 경제활동 참여를 강조한 반면 ‘활동적 노화’는 단순히 노동시장 참여의 수준을 넘어 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 영역에서의 활동에 지속적으로 참여하는 것을 의미한다. 아울러 활동적 노화 패러다임은 고령자가 지속적이고 적극적인 활동을 통해 사회에 기여할 수 있는 경험과 자원을 갖고 있는 집단이기 때문에 노동시장은 물론 사회 모든 분야에서 고령자들이 참여할 수 있는 기회를 적극 확대하기 위한 노력이 필요하다는 인식을 토대로 한다(Alan Walker 2006).

활동적 노화 개념이 유사개념으로서의 생산적 노년이나 성공적 노년과 다른 점은 다음과 같은 몇 가지로 정리해볼 수 있다(유경 외, 2014)

첫째, 활동적 노년은 개인의 행복 증진에 관련된 모든 활동을 포함한다. 즉, 생산적 노년에서 강조되고 있는 경제활동 뿐 아니라 정치, 사회, 문화, 교육 등 다양한 비경제적 활동까지도 중요한 활동으로 포함한다.

둘째, 활동적 노년은 성공적 노년과는 달리 건강하지 못한 노인이나 나이가 많은 후기 고령자(old-old) 등 모든 노인들을 대상으로 한다.

셋째, 활동적 노년 정책패러다임은 활동적 노년을 위한 정책 개발과 함께 개인의 역량 강화(empowerment)와 참여를 강조하는 것으로, 활동에 대한 동기 부여와 자발적 참여를 독려하기 위한 전략을 포함한다(Walker, 2002).

넷째, 활동적 노년 정책패러다임은 개별 국가가 지니는 정치·경제적 특성과 문화적 다양성을 인정하고 이에 적합한 최선의 전략을 모색한다.

〈표 2〉 성공적 노년, 생산적 노화, 활동적 노화 비교

	성공적 노년 (Successful Aging)	생산적 노화 (Productive Aging)	활동적 노화 (Active Aging)
등장배경	- 바람직한 노년기의 삶에 관한 고민에 대한 연구	- 사회활동 이론에서 강조 - 고령사회의 진입에 따라 나타나는 사회 경제적 문제를 어떻게 해결할 것인가라는 거시적 문제에 대한 해결책으로 제시	- 1960년대 전후 노년학에서 논의되기 시작 - 성공적 노년이나 생산적 노년 이 담론이 한계점을 수정하고자 노력
정의	- 신체적인 질병이 없이, 높은 수준의 신체적·정신적 기능을 유지하며, 적극적으로 삶을 사는 것	- 유급이든 무급이든 생산과 관련된 과정에 기여하거나 가치를 창출하는 기술을 습득하는 노인들의 활동	- 노화에도 불구하고 사회적·경제적으로 생산적인 생활을 할 수 있는 능력(OECD) - 사회구성원이 나이가 들어가면서 삶의 질을 높이기 위해 건강, 참여, 보장의 기회를 극대화하는 과정 (WHO)
목표	- 생애주기를 통해 지속적인 준비를 하고, 이러한 상태를 노년기 동안 유지하는 것	- 노인들의 생산성을 어떻게 증진시킬 것인가에 초점	- 최대한 더 많은 노인들을 더 오랜 기간 동안 노동시장에 머물도록 하려는 것
강조점	- 주로 사회·구조적 측면 보다는, 노년기에 행복한 삶을 위한 개인적 노력의 중요성 강조	- 이상적인 노년이 사회적으로 가치가 있는 것을 생산하고 이와 관련된 다양한 활동을 하는 것으로 봄 - 고령자의 경제활동 참여 강조	- 단순히 노동시장 참여의 수준을 넘어 사회·경제·문화·영적 활동·시민사회 활동 등 사회 모든 분야에 지속적으로 참여하는 것
의미	- 의학적, 사회적, 심리적 측면에서 성공적 노화의 기준을 제시	- 노인들의 경제활동을 강조함으로써 노후의 삶에 대한 적극적 의미를 부여	- 경제적·사회적·생산적 활동에 관여하는 노인들의 능력과 욕구를 반영 - 생애과정의 안녕을 강조하는 보다 포괄적인 관점
한계	- 개인의 다양성을 무시 - 성공적 노년의 개념적 정의 상 태에 부합하는 삶을 성공적으로 평가	- 재화와 서비스의 생산에만 초점을 둔 좀 더 협소한 관점	

3. 활동적 노화 지표체계 및 지수

활동적 노화지수는 정책 결정권자들이 더 활동적이고 건강한 노화와 관련 정책을 개발하는 데 도움을 주기 위해 만들어진 분석도구이다. 이러한 인구학적인 경향으로 볼 때, 사회의 지속적인 발전과 안정을 유지하기 위해서는 노인들이 나이가 들어도 계속적으로 경제적, 사회적으로 활동을 하며, 자기 자신을 스스로 부양할 수 있도록 보장해줄 필요가 있다. 이것이 바로 활동적 노화의 핵심이다. 따라서 국가는 노인이 계속해서 활동하며 스스로 부양할 수 있도록, 활동적이고 건강한 노화를 위한 정책을 개발하고 실행해야 한다(서울연구원 2015).

활동적 노화를 기본적인 정책방향으로 하는 경우 관련정책에 포함되어야 할 내용의 범위는 매우 넓다. 기본적으로 노인이라고 하더라도 하나의 독립적 인격체로서 삶의 주체성을 갖기 위해서는 경제적 요소는 물론 사회적, 문화적, 정치적, 심신의 건강 측면에서의 모든 요소들이 함께 고려되어야 한다. 이런 맥락에서 WHO(2002)는 문화, 젠더, 건강, 사회서비스, 행동, 물리적 환경, 사회적 환경, 경제적 요인과 같은 8가지를 활동적 노화의 구성요소로 제시하고 있다.

한편 Thanakwang and Soonthornhdhada (2006)는 대만에서의 경험적 연구에서 건강, 지역사회 참여, 안전 등의 세 가지 차원의 주관적 건강상태, 심리적 안녕, 장애, 일상 활동 유형, 기능적 제한, 운동, 노동시장 참여, 가사노동, 집단 및 클럽활동, 소득, 소득 충분도, 소득원천, 안전한 환경, 주거지, 자가 소유 등 15개의 관련 지표를 선정하였다.

그리고 Nayak, et al.(2006)은 활동적 노화가 지니는 복합적 성격과 삶의 질과의 관련 속에서 관련되는 특성에 주목하여 일, 학습, 사회적, 영적, 정서적, 건강과 가정, 생애사건 등의 속성을 주요한 요소로 인식하였다.

무엇보다도 광범위한 이론적 연구와 경험적 연구를 통해 정리된 활동적 노화의 구성요소를 제시하고 있는 것은 유엔유럽경제위원회가 개발한 활동적 노화 지표체계이다. 유엔유럽경제위원회는 인구구조의 고령화와 이로 인해 발생하는 사회경제적 문제를 먼저 경험하고 있는 유럽 국가들을 대상으로 활동적 노화 패러다임에 입각한 노인 정책을 개발할 수 있는 기초자료로 활용하기 위하여 활동적 노화 지표 및 지수를 개발하였다.

유엔유럽경제위원회가 개발한 활동적 노화지표는 <표3>과 같이 고용, 사회참여, 독립생활과 보건, 역량 및 환경

<표 3> 활동적 노화지표 구성

범주	고용	사회참여	독립생활과 보건 및 안전	역량 및 환경
지표	1.1 55~59세 고용률	2.1 자원봉사 활동 (55세 이상)	3.1 신체운동(55세 이상)	4.1 55세에서 기대수명
	1.2 60~64세 고용률	2.2 자녀 또는 손자 돌봄 (55세 이상)	3.2 보건의료 및 치과 접근성 (55세 이상)	4.2 55세에서 건강하게 살 수 있는 비율
	1.3 65~69세 고용률	2.3 노인 및 장애인 돌봄 (55세 이상)	3.3 독립적인 생활 (75세 이상)	4.3 정신적 웰빙 (55세 이상)
	1.4 70~74세 고용률	2.4 정치적 참여 (55세 이상)	3.4 상대적 중위소득 (65세 이상)	4.4 인터넷 사용 (55세 ~74세)
			3.5 빈곤 위험이 없음 (65세 이상)	4.5 사회적 연계 (55세 이상)
			3.6 심각한 물질이 부족하지 않음 (65세 이상)	4.6 교육수준 (55세 이상)
			3.7 신체 안전 (55세 이상)	
			3.8 평생교육 (55~74세)	

자료: 유엔유럽경제위원회 홈페이지(www1.unece.org) 번역 및 정리

출처: 서울연구원 (2015, 13)

〈표 4〉 유엔유럽경제위원회의 활동적 노화지표 및 측정방법

구분	지표	측정방법
1. 고용	1.1 55~59세 고용률	주에 1시간이라도 물리적 보상, 이익 또는 가족 이익을 위하여 직무를 수행한 사람 직장 또는 사업체가 있으나 질병, 휴가, 산업 분쟁 또는 교육 및 훈련의 이유로 임시로 직장에 나가지 못한 사람
	1.2 60~64세 고용률	
	1.3 65~69세 고용률	
	1.4 70~74세 고용률	
2. 사회 참여	2.1 자원봉사 활동 (55세 이상)	55세 이상 고령인구가 무급으로 자원봉사활동 활동을 하는 비율 (일주일에 한 번 이상)
	2.2 자녀 또는 손자 돌봄 (55세 이상)	55세 이상 고령인구의 자녀 및 손자녀를 돌보는 비율 (일주일에 한 번 이상)
	2.3 노인 및 장애인 돌봄 (55세 이상)	55세 이상 고령인구가 노인 또는 장애인 친척을 돌보는 비율 (일주일에 한 번 이상)
	2.4 정치적 참여 (55세 이상)	55세 이상 고령인구가 노조, 정당 또는 정치적인 활동 단체 활동에 참여하는 비율
3. 독립 생활, 보건 및 안전	3.1 신체운동 (55세 이상)	55세 이상 고령인구 중 거의 매일 신체적인 운동 또는 스포츠를 하고 있는 비율
	3.2 보건의료 및 치과 접근성 (55세 이상)	55세 이상 고령인구 중 설문 실시 이전인 지난 12달간 의료나 치과 검사 또는 치료를 받은 비율
	3.3 독립적인 생활 (75세 이상)	75세 이상 고령 인구 중 1인 또는 부부 2인 가구 비율
	3.4 상대적 중위소득 (65세 이상)	65세 이상 평균 가처분소득의 65세 미만 평균 가처분소득에 대한 비율
	3.5 빈곤 위험이 없음 (65세 이상)	65세 이상 고령 인구 중 빈곤의 위험이 없는 고령인구의 비율 빈곤 위험이 있는 자들은 사회적 연금 등의 이체 후에 평균 국민 가처분소득의 50%로 정해져 있는 빈곤 위험 한계점 이하에 머물러 있는 노인들로 정의
	3.6 심각한 물질이 부족하지 않음 (65세 이상)	65세 이상 고령 인구 중 심각하게 물질적으로 결핍되지 않은 노인인구 비율 경제적이고 지속적으로 부담이 되는 상태로 아래 항목9개 (집세, 난방비, 식비, 휴가, TV, 세탁기, 자가용 등) 중 4개 이상을 부담할 수 없는 어쩔 수 없이 무능하게 된 경우
	3.7 신체 안전 (55세 이상)	55세 이상 고령인구 중 어두워진 이후에 자신의 거주지를 안전하게 느끼는 비율
	3.8 평생교육 (55~74세)	55~74세 고령 인구 중 지난 4주 동안 교육 또는 훈련을 받은 노인 비율
4. 역량 및 가능한 환경	4.1 55세에서 기대수명	55세인 사람이 105세 까지 50년을 더 살 수 있는 확률
	4.2 55세에서 건강하게 살 수 있는 비율	55세인 사람이 남은 인생을 건강하게 살 수 있는 비율
	4.3 정신적 웰빙 (55세 이상)	55세 이상의 주관적 정신적 만족감 EQLS 2011과 WHO's ICD-10 측정 모델 활용
	4.4 인터넷 사용 (55세~74세)	55~74세 연령집단에서 일주일에 한 번 이상 인터넷을 사용하는 비율
	4.5 사회적 연계 (55세 이상)	55세 이상의 노인이 친구, 친지 또는 동료들과 일주일에 한 번 이상 만나는 비율
	4.6 교육수준 (55세 이상)	55~74세의 고등학교 이상 또는 제 3의 교육 수준을 가진 노인의 비율

자료: 유엔유럽경제위원회 홈페이지(www1.unece.org) 번역 및 정리

출처: 서울연구원 (2015, 15)

및 안전, 그리고 역량(Capacity) 및 환경의 4개 범주로 구성되어 있다(UNECE, 2016.1). 각 범주는 활동적 노화의 다양한 측면들을 대표하고 있는 것으로 고용, 사회참여, 독립 및 보건과 안전 범주는 노인의 개별적인 특성으로 활동적 노화관련 경험에 관한 지표이다. 그리고 역량 및 환경 범주는 활동적 노화를 가능하게 하는 환경적 요인으로서 잠재적인 역량을 나타낸다.

범주별 활동적 노화지수의 측정방법은 <표4>와 같다.

Ⅲ. 고령화 및 고령사회정책 동향

1. 인구 고령화 동향 및 전망

부산시 전체인구는 2000년대에 들어서서도 여전히 감소 추이를 지속하고 있다. 그러나 55세 이상의 인구는 증가 추이를 보여주고 있어 부산의 인구감소가 청년층과 55세 미만 인구층에서 이루어짐을 짐작할 수 있다. 이는 매우 낮은 출산율이 지속되어 온 점과 지역외로 인구유출이 지속되어온 결과를 반영한 것으로 이해할 수 있다. 또한 0세~14세 사이 인구의 감소 추이가 계속 이어짐으로써 향후 생산가능인구의 비중 감소도 이루어질 것이라는 전망을 가능케 한다.

2000년 이후 부산 인구의 연령층별 변화는 유소년인구 비중의 감소, 고령인구의 비중 증가로 집약할 수 있다. 유소년인구층(0세~14세)의 비중은 2000년 18.5%에서 계속 감소하는 추이를 보여 2016년에는 11.4%에 불과한 상태에 이르고 있다. 그에 반해 고령인구의 비중은 2000년 6.1%로 고령화사회에 진입하지 않은 상태였으나 2005년에는 8.3%로 고령화사회의 기준치를 넘어서게 되었다. 나아가 2010년 11.2%를 거쳐 2015년에는 14.5%로 고령사회의 기준을 넘어 2016년에 15.2%에 이르고 있다.

이 같은 연령별 인구비중의 변화에도 불구하고 생산가능인구의 비중은 크게 변화하지 않은 것으로 나타나고 있다. 2000년 75.5%이던 비중은 2010년에도 75.3%로 거의 변동이 없다. 그리고 2015년에는 73.9%로 다소 감소된 양상을 보이지만 2016년에는 오히려 75.5%로 이전의 수준으로 회복되는 양상을 보여준다.

오랜 기간 지속되어 온 저출산-고령화의 추이는 향후 인구구조의 전망을 매우 어렵게 만들고 있다. 기본적으로 유소년인구 비중의 감소, 고령인구 비중의 증대, 그리고 생산가능인구의 감소라는 구조적 특성을 나타낼 것으로 전망된다. 통계청(2017) 추계자료를 보면, 유소년인구의 비중은 2016년 11.4%이던 것이 2020년 11.0%로 줄어들 것으로 전망되며, 이후 지속적인 감소 추이를 보여 2035년에는 9.8%로 10.0% 미만 수준으로 하락할 것이다. 그리고 2045년에 이르러서는 8.8% 수준에 도달할 것으로 전망된다.

이에 반해 65세 이상의 고령인구는 지속적으로 비중이 높아질 것으로 전망되고 있다. 2020년이면

〈표 5〉 부산광역시 인구구조 변화

	인구 현황				
	2000년	2005년	2010년	2015년	2016년
전체	3,812,392	3,657,840	3,600,381	3,559,780	3,546,887
0~14세	704,984	594,813	473,890	411,740	403,359
구성비(%)	18.5	16.3	13.2	11.6	11.4
15~54세	2,551,997	2,383,713	2,261,068	2,061,647	2,013,909
구성비(%)	66.9	65.2	62.8	57.9	56.8
55~59세	182,082	209,943	264,592	320,496	327,307
구성비(%)	4.8	5.7	7.3	9.0	9.2
60~64세	143,939	166,153	198,600	249,687	264,549
구성비(%)	3.8	4.5	5.5	7.0	7.5
65~69세	97,892	128,367	154,352	185,719	192,634
구성비(%)	2.6	3.5	4.3	5.2	5.4
70~74세	63,818	83,921	115,264	140,674	140,749
구성비(%)	1.7	2.3	3.2	4.0	4.0
75세이상	67,680	90,930	132,615	189,817	204,380
구성비(%)	1.8	2.5	3.7	5.3	5.8

자료: 부산광역시, 주민등록인구통계 (각년도)

18.3%로 증가하고 2025년에는 23.7%에 이르러 초고령사회 기준을 넘어서게 될 것임을 추계자료를 통해 알 수 있다. 이후 고령인구 비중은 더 빠르게 상승하여 2030년 28.3%, 2035년 32.2%, 2040년 34.8%, 그리고 2045년에는 38.3%에 도달할 것이다.

출산율 저하에 따른 유소년인구 비중의 감소 추이의 지속은 2020년 70.6%로 70%대를 유지하던 생산가능인구 비중을 2025년 65.7%, 2030년 61.6%, 2035년 58.1%로 감소시켜 60%대가 무너지게 되고 이후에도 지속적인 감소 추이를 보여 2045년에는 52.9%에 불과할 것으로 전망된다.

생산가능인구의 감소는 결국 노동인구의 감소, 생산력의 저하로 이어짐으로써 경제활력을 낮춘다는 점에서 문제의 심각성을 지닌다. 그러나 다른 한편으로 보면, 늘어난 고령인구로 하여금 노동시장에 좀 더 오래 머물게 함으로써 노동력 부족을 메꿀 것으로 전망해볼 수 있다. 이는 평균수명이 길어진 노인인구에게는 일할 수 있는 기회를 늘임으로써 활력있는 노년생활의 바탕을 형성한다는 점에서 긍정적인 측면도 엿볼 수 있다.

인구의 고령화 동향만을 두고 볼 때, 부산의 고령화가 매우 빠르게 진행됨을 알 수 있다. 고령화사회에 진입하는 시기는 전국에 비해 늦었지만 고령사회로의 진입은 전국보다 빠르게 진행되었음이 〈표 7〉에서 확인할 수 있다. 아울러 〈표 8〉의 추계치에서 보는 바와 같이 초고령사회로의 진입 역시 부산이 전국보다 빠르게 이루어질 것으로 전망되고 있다.¹⁾

1) 부산은 대략 2022년에 초고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있다.

〈표 6〉 부산광역시 인구구조 변화 전망

	추 계 인 구					
	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년
전체	3,396,020	3,341,609	3,281,203	3,205,714	3,104,248	2,978,044
0~14세	374,423	356,307	329,614	313,158	290,290	262,102
구성비(%)	11.0	10.7	10.0	9.8	9.4	8.8
15~54세	1,818,623	1,643,386	1,493,399	1,366,023	1,240,553	1,155,826
구성비(%)	53.6	49.2	45.5	42.6	40.0	38.8
55~59세	289,469	271,164	264,100	232,981	230,080	190,842
구성비(%)	8.5	8.1	8.0	7.3	7.4	6.4
60~64세	289,564	281,042	266,857	261,300	231,168	228,780
구성비(%)	8.5	8.4	8.1	8.2	7.4	7.7
65~69세	217,560	276,308	272,667	262,088	258,001	228,918
구성비(%)	6.4	8.3	8.3	8.2	8.3	7.7
70~74세	161,166	202,623	260,933	261,022	253,846	251,187
구성비(%)	4.7	6.1	8.0	8.1	8.2	8.4
75세이상	245,215	310,779	393,633	509,142	600,310	660,389
구성비(%)	7.2	9.3	12.0	15.9	19.3	22.2

자료 : 통계청, 2017, 시도 장래인구추계 : 2015년 인구주택총조사 결과를 기초(가정별- 중위 추계)

〈표 7〉 고령화율 추이(전국 및 부산)

(%)	1992년	1995년	2000년	2005년	2010년	2015년	2016년
전국	5.3	5.8	7.0	8.9	10.9	13.1	13.5
부산	3.9	4.6	6.0	8.3	11.2	14.5	15.2

자료 : 행정자치부, 주민등록인구현황 (각년도),
부산광역시, 주민등록인구통계 (각년도)

〈표 8〉 고령화율의 변화 전망(전국 및 부산)

(%)	2020년	2025년	2030년	2035년	2040년	2045년
전국	15.6	20.0	24.5	28.7	32.8	35.6
부산	18.4	23.6	28.3	32.2	35.8	38.3

자료 : 통계청, 2016, 전국 장래인구추계 : 2015년 인구주택총조사 결과를 기초 (가정별- 중위 추계),
통계청, 2017, 시도 장래인구추계 : 2015년 인구주택총조사 결과를 기초 (가정별- 중위 추계)

2. 고령사회정책 동향

인구구조적 측면에서의 고령화의 심화와 함께 향후 전망에서도 고령화의 수준은 급격히 높아질 것이다. 또한 다른 국가나 도시와 비교하더라도 고령화의 속도가 매우 빠르게 진행되는 양상을 보이고 있다. 이에 따라 고령사회에 대응하기 위한 정책 또한 다양한 측면에서 추진되고 있다. 여기에서는 고령사회에 대응하기 위한 정책적 접근을 제도적 기반 조성 및 시책의 추진이라는 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

1) 제도적 기반

고령화사회에 대응한 중앙정부 정책 추진의 제도적 기반은 기본적으로 저출산·고령사회기본법과 노인복지법으로 볼 수 있다. 저출산·고령사회기본법은 ‘국가의 지속적인 발전을 위한 인구 구성의 균형과 질적 향상을 실현하고, 국민이 건강하고 안정된 노후생활을 할 수 있도록 하는 것’을 기본이념으로 하고 있다. 그리고 ‘저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 저출산·고령사회정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함’을 목적으로 한다. 그리고 노인복지법은 ‘노인의 질 향상을 사전예방 또는 조기발견하고 질환상태에 따른 적절한 치료·요양으로 심신의 건강을 유지하고, 노후의 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함’을 목적으로 설정하고 있다.

부산시의 고령사회정책의 제도적 기반은 ‘부산광역시 고령친화도시 구현을 위한 기본조례’가 근간을 이룬다. 이 조례는 ‘부산광역시의 노인복지 정책을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 고령친화도시 구현 및 노인복지 증진에 이바지함’을 목적으로 한다. 그리고 기본이념으로 ‘노인은 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지해 온 자로서 존경받으며 건강하고 안정된 생활을 보장받는다’는 것과 ‘부산광역시는 노인이 사회경제적·신체적 조건에 의해 차별받지 않도록 노인복지 정책을 수립하여야 한다’고 적시하고 있다.

국가는 물론 부산시의 제도적 장치 내에는 ‘활동적 노화’를 직접적으로 정책방향 또는 패러다임으로 수용하고 있다는 점을 찾아보기 어렵다. 여전히 노인을 공경과 보호·지원의 대상으로 인식하는 바탕 위에서 노인복지정책, 고령사회대책을 수립하는 양상을 보이고 있다. 다만 법령에 규정되어 있는 관련정책에 포함해야 할 정책내용을 보면, 건강증진, 사회활동 참여의 장려, 고용 촉진 및 직업 안정, 생업지원, 생활환경 편의 증진 등 활동적 노화와 관련한 모든 사항을 포괄하고 있다는 점에서 활동적 노화라는 정책패러다임을 전적으로 간과하고 있다고 평가하기에는 다소 무리가 있다.

2) 노인복지 및 고령사회정책

고령화사회에 대응한 중앙정부 정책은 저출산·고령사회기본법에 의한 저출산·고령화 기본계획

을 토대로 하며, 부산시는 부산광역시 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본 조례에 근거한 고령친화도시 구현을 위한 노인복지 기본계획을 근간으로 하고 있다.

부산시의 고령친화도시의 비전은 “활력있는 100세, 고령친화도시 부산”으로 설정하고 있고, 이를 실현하기 위한 목표로는 ‘안전하고 쾌적한 생활환경 조성’, ‘세대간 이해와 존중받는 사회통합 실현’, ‘건강하고 여유있는 노인 복지체계 구축’을 제시하고 있다. 그리고 비전과 목표를 달성하기 위한 전략과제를 8대 분야에서 44개를 제시하고 있다. 8대 분야의 세부목표는 다음의 <표 9>와 같이 정리되어 있다.)

<표 9> 부산시 고령친화도시 기본계획의 세부목표

분 야	세 부 목 표
야외공간과 건물	1) 도시의 안전성 및 편리성 강화
	2) 쾌적한 환경조성
교통	3) 대중교통 편의성 증진
	4) 안전한 교통환경 조성
주거 및 주거환경	5) 주거 안정성 확보
	6) 근거리내 복지인프라 구축
사회참여	7) 사회참여 기회 확대
	8) 사회참여 활성화 및 인프라 구축
존경과 사회통합	9) 세대간 유대감 증진
	10) 지역사회통합의 장 마련
	11) 노인의 인권에 대한 인식 개선
시민참여와 고용	12) 정년 연장·재취업 기회 확대
	13) 고령자 공공형 취업기회 확대
	14) 사회적 경제 영역에 새로운 형태의 일자리 확장
의사소통과 정보제공	15) 정보접근성 강화
	16) 의사소통과 정확한 정보제공
지역사회지원과 건강서비스	17) 건강수명 연장을 위한 건강관리 및 증진
	18) 어르신 맞춤형 건강 지원체계 강화
	19) 어르신 건강사각지대 해소
	20) 취약계층 지원 확대
	21) 지역돌봄체계 강화
	22) Aging in Place를 위한 서비스 강화
	23) 부양자 지원체계 강화

출처 : 부산복지개발원, 2013, 부산시 고령친화도시 구축을 위한 실행 전략

부산시 고령친화도시 기본계획이 제시하고 있는 세부목표를 보면 앞서 논의한 ‘활동적 노화’의 지표사항을 모두 포함하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 오히려 고령친화도시 구축이라는 정책방향과 세부적인 목표는 활동적 노화 패러다임이 제시하고 있는 정책범주보다 더 확장된 내용을 포괄하고 있다고 평가할 수 있다.

한편 2017년도 부산시 사회복지국 업무계획에 나타난 노인복지정책은 삶이 여유로운 안락한 노후

생활 지원을 목표로 제시하고 있으며, 이의 실현을 위해 안정된 노후생활 보장 및 일자리 확대, 활기찬 노인여가문화 조성, 취약계층 어르신 맞춤형 서비스 제공, 고령친화산업 활성화 및 선진 장사문화 정착을 정책과제로 하고 있다.

특히 활동적 노화의 관점에서 주목되는 점은 안정된 노후생활 보장 및 일자리 확대를 위해서 기초연금 지급, 노인일자리 및 사회활동 지원, 50+세대 일자리 창출 및 생애 재설계 지원, 전통시장 내 장 노년 일자리 발굴, 민간일자리 창출 등을 추진하고 있는 것이다. 이는 노인의 경제적 기반을 강화함으로써 주체적 생활의 기반을 강화한다는 점에서 중요한 정책적 의의를 지닌다.

이외에도 활기찬 노인여가문화 조성을 위한 노인복지관, 경로당, 노인대학 및 노인교실 운영 활성화 지원과 함께 취약계층 노인을 대상으로 하는 서비스로 양로시설 및 요양시설 운영 확대, 노인장기요양보험 지원, 노인돌봄서비스 강화, 노인학대 예방 등을 시행하고 있다.

IV. 활동적 노화 지표 진단

1. 활동적 노화 : 고용지수

활동적 노화를 고용 측면에서 살펴보면 자료에서 보는 바와 같이 55세 이상의 전(全)연령대에서 부산지역의 고용률은 전국에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다. 55~59세 고용률은 물론 65~69세 고용률의 경우 전국 평균치에 비해 많이 낮은 상태를 보여준다. 다만 65~69세 고용률의 경우 그 격차가 줄어들고 있다는 점에서 다소 긍정적인 측면을 볼 수 있다.

이러한 사실은 부산지역 거주 고령자들의 경우 활동적 노년을 보낼 수 있는 경제적 기반이 전국 평균에 비해 상대적으로 취약하다는 것을 의미한다. 아울러 부산의 사회경제적 기반의 취약으로 말미암아 부산에 거주하는 고령자가 경제적으로 활동적일 수 있는 기회가 제약되고 있다고도 할 수 있다.

〈표 10〉 활동적 노화지표의 고용 지수 (전국)

지표	측정방법	자료출처	연도별 추이 (%)				
			2000년	2005년	2010년	2015년	2016년
1.1 55~59세 고용률	55~59세 고용률	통계청, 경제활동인구조사 (각년도)	62.2	63.1	66.5	70.6	70.9
1.2 60~64세 고용률	60~64세 고용률		53.0	53.4	53.7	59.4	59.6
1.3 65~69세 고용률	65세 이상 고용률		29.4	29.8	28.7	30.6	30.7

〈표 11〉 활동적 노화지표의 고용 지수 (부산)

지표	측정방법	자료출처	연도별 추이 (%)				
			2000년	2005년	2010년	2015년	2016년
1.1 55~59세 고용률	55~59세 고용률	통계청, 경제활동인구조사 (각년도)	56.4	57.6	61.2	65.6	63.2
1.2 60~64세 고용률	60~64세 고용률		42.0	46.0	48.8	57.2	57.6
1.3 65~69세 고용률	65세 이상 고용률		18.9	19.1	18.9	23.7	25.2

2. 활동적 노화 : 사회참여 지수

사회참여 측면에서의 활동적 노화 수준을 보면, 자녀 또는 손자 돌봄, 정치적 참여의 측면에서는 부산지역 고령자의 수준이 전국 평균보다 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 이와는 달리 자원봉사활동 참여, 노인 및 장애인 돌봄 측면에서는 부산지역 고령자의 활동적 노화 수준이 낮은 것으로 나타나고 있다.

자원봉사활동의 경우 연령대별로 세분하여 보더라도 55세 이상의 전연령대에서 부산지역 고령자의 참여율이 낮아 적극적인 사회참여가 부족함을 보여준다. 이에 반해 자녀나 손자녀와의 동거(돌봄) 비율은 전국 평균보다 높은 수준을 보여준다. 그러나 이를 활동적 노화의 양상으로 해석할 수 있는지에 대해서는 또 다른 조사연구가 필요하다. 왜냐하면 자녀, 손자녀와의 동거가 노년기의 사회참여활동 차원이라기보다는 전통적인 가족문화, 어려운 경제적 현실 여건, 부족한 보육기반 등이 함께 작용한 결과의 측면이 내재되어 있기 때문이다. 청년실업이 사회문제로 대두하고 있는 현재 시점에서 경제적으로 취약한 자녀가 독립하지 못하고 나이가 들어서도 부모에게 의존하는 경우, 결혼한 자녀라 하더라도 부부가 함께 일을 하는 경우 손자녀를 돌볼 수밖에 없는 경우 등이 고령자의 의지와 무관하게 자녀, 손자녀와 동거하는 인구가 적지 않은 현실 상황이 반영된 결과이기 때문이다.

정치적 참여를 정치사회단체 참여율로 측정한 결과치는 부산지역이 전국 평균에 비해 높기는 하지만 2.0% 수준은 정치사회단체 참여를 통해 활동적인 노년을 보낸다고 하기에는 전반적으로 낮은 것이고, 지역 간 비교도 의미를 갖기에는 제한적이라 할 수 있다.

3. 활동적 노화 : 독립생활 및 보건 및 안전 지수

독립생활과 보건 및 안전 측면에서의 활동적 노화 수준을 보면, 부산지역 고령자들의 신체운동 수준이 비교적 높은 것으로 이해할 수 있다. 50~59세 연령층이나 60세 이상 연령층 모두에서 일주일에 3일 이상 운동을 하는 것으로 확인되고 있다. 65세 이상의 경우 권장수준으로 운동하는 고령자 비율이 2014년 47.4%로 적지 않으며, 전국 평균 수준보다 약간 높다.

〈표 12〉 활동적 노화지표의 사회참여 지수 (전국)

지표	측정방법	자료출처	연도별 추이 (%)					
				2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
2.1 자원봉사활동 (55세이상)	자원봉사 참여율 ²⁾	1365자원봉사 포털, 주민등록인구 현황(각년도)	50~59세	4.4	4.5	5.2	5.5	6.7
			60~69세	3.4	3.6	4.2	4.5	5.8
			70세 이상	1.8	2.1	2.4	2.6	3.3
			합계	9.6	10.2	11.8	12.6	15.8
2.2 자녀 또는 손자 돌봄 (55세 이상)	자녀, 손자녀 동거비율 (65세 이상)	노인실태조사 (각년도)	65세이상	2011년		2014년		
				27.3		28.4		
2.3 노인 및 장애인 돌봄(55세 이상)	노인부부 가구 비율 (65세 이상)	노인실태조사 (각년도)	65세이상	2011년		2014년		
				48.5		44.5		
2.4 정치적 참여 (55세 이상)	노인의 단체활동 중 정치사회 단체 활동 참여율 (65세 이상)	노인실태조사 (각년도)	65세이상	2011년		2014년		
				0.7		0.5		

〈표 13〉 활동적 노화지표의 사회참여 지수 (부산시)

지표	측정방법	자료출처	연도별 추이 (%)					
				2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
2.1 자원봉사활동 (55세이상)	자원봉사 참여율 ³⁾	부산광역시기본 통계(1365자원봉 사포털), 주민등록 인구현황(각년도)	50~59세	2.0	3.0	3.0	2.9	3.8
			60~69세	1.5	2.2	2.2	2.1	3.1
			70세 이상	1.0	1.0	1.4	1.2	2.2
			합계	4.5	6.2	6.6	6.2	9.1
2.2 자녀 또는 손자 돌봄 (55세 이상)	자녀, 손자녀 동거비율 (65세 이상)	노인실태조사 (각년도)	65세이상	2011년	2014년			
				24.6	34.6			
2.3 노인 및 장애인 돌봄(55세 이상)	노인부부 가구 비율 (65세 이상)	노인실태조사 (각년도)	65세이상	2011년	2014년			
				49.4	38.9			
2.4 정치적 참여 (55세 이상)	노인의 단체활동 중 정치사회 단체 활동 참여율 (65세 이상)	노인실태조사 (각년도)	65세이상	2011년	2014년			
				0.5	2.0			

건강검진 수검율을 통해 보는 보건의료 및 치과 접근성의 경우 전국 평균보다 적거나 비슷한 수준을 나타내고 있다. 부산이 대도시로서 많은 보건의료시설이 위치하고 있어 물리적 접근성 제약이 적을 것이라 가정한다면 사회경제적 접근성 제약의 요인이 다소 작용하는 것으로 볼 수 있다.

2) 자원봉사참여율 = (지난 1년간 자원봉사참여자수 ÷ 조사대상 인구) × 100

3) 자원봉사참여율 = (지난 1년간 자원봉사참여자수 ÷ 조사대상 인구) × 100

노인의 노인독거가구와 노인부부가구의 비율을 통해본 독립적인 생활 실태는 2014년을 기준으로 할 때 부산은 전국에 비해 낮은 것으로 나타나고 있다.

물질적 측면에서 독립적 생활이 가능한 정도를 국민기초생활보장 수급자가 아닌 비율로 파악하였다. 자료에 따르면, 전국이나 부산 모두 70% 내외의 고령자가 국민기초생활보장 지원없이도 어느 정도 물질적 생활이 가능한 것으로 이해된다.

밤길 보행 시 두려움 정도를 통해 본 안전 지수는 대도시인 부산이 두려운 정도가 높아 활동적 생활을 더 제약하는 것으로 이해된다. 2016년을 기준으로 볼 때 전국의 경우 두려운 곳이 있다는 비율이 49.3%에 이르고 있는 반면 부산의 경우에는 밤길을 걸을 때 두렵다는 비율이 56.3%로 더 높게 나타나고 있다.

평생교육 참여율의 차원에서는 부산의 고령자가 전국 보다 약간 낮은 수치를 보인다. 대도시의 경우 평생교육 기회가 더 많이 있을 것임에도 불구하고 전국 평균보다 낮은 평생교육 참여율을 보이는 것은 그만큼 활동적 노년 생활을 하고 있지 못함을 의미한다.

〈표 14〉 활동적 노화지표의 독립생활과 보건 및 안전 지수 (전국)

지표	측정방법	자료출처	연도별 추이 (%)			
			(%)			
3.1 신체운동 (55세 이상)	노인(65세 이상)의 운동 정도 중 권장수준 ⁴⁾ (%)	노인실태조사 (2014)	(%)			2014
			65세 이상	-	-	43.9
3.2 보건의료 및 치과 접근성 (55세 이상)	노인(65세 이상)의 지난 2년간 건강검진수진율 (%)	노인실태조사 (각년도)	(%)	2008	2011	2014
			65세 이상	72.9	81.9	83.8
3.3 독립적인 생활 (75세 이상)	노인(65세 이상)의 노인독거 + 노인부부의 비율(%)	노인실태조사 (각년도)	(%)	2008	2011	2014
			65세 이상	-	68.1 ⁵⁾	67.5 ⁶⁾
3.6 심각한 물질이 부족하지 않음 (65세 이상)	100- (65세 이상 국민기초생활보장 수급자 구성비)	부산시 고령자통계 - 전국 (각년도)	(%)	2013	2014	2015
			65세 이상	70.1	69.4	73.0
3.7 신체 안전 (55세 이상)	야간보행 안전도 - "두려운 곳이 있다" (60세이상 + 65세이상)	통계청 사회조사 (각년도)	(%)	2012	2014	2016
			60세 이상 65세이상	48.0	49.5	49.3
3.8 평생교육 (55~74세)	노인(65세 이상)의 평생교육프로그램 참여율	노인실태조사 (각년도)	(%)		2011 ⁷⁾	2014
			65세 이상	-	-	13.7

4) 권장수준은 1주일에 150분 이상 운동한 경우임

5) 19.6%(노인독거), 48.5%(노인부부)

6) 23.0%(노인독거), 44.5%(노인부부)

7) 실수가 적어 통계적으로 무의미함.

〈표 15〉 활동적 노화지표의 독립생활과 보건 및 안전 지수 (부산시)

지표	측정방법	자료출처	연도별 추이 (%)			
			(일)	2012	2014	2016
3.1 신체운동 (55세 이상)	일주일에 평균 운동일수 (일)	부산사회조사 (각년도)	50~59세	3.1	3.1	3.3
			65세 이상	3.8	3.8	3.9
			(%)			2014
	노인(65세 이상)의 운동 정도 중 권장수준 ⁸⁾ (%)	노인실태조사 (2014)	65세 이상	-	-	47.4
3.2 보건의료 및 치과 접근성 (55세 이상)	노인(65세 이상)의 지난 2년간 건강검진수진율 (%)	노인실태조사 (각년도)	(%)	2008	2011	2014
			65세 이상	⁹⁾	89.3	76.9
3.3 독립적인 생활 (75세 이상)	노인(65세 이상)의 노인독거 + 노인부부의 비율(%)	노인실태조사 (각년도)	(%)	2008	2011	2014
			65세 이상	-	70.9 ¹⁰⁾	61.7 ¹¹⁾
3.6 심각한 물질이 부족하지 않음 (65세 이상)	100- (65세 이상 국민기초생활보장 수급자 구성비)	부산시 고령자통계 (각년도)	(%)	2013	2014	2015
			65세 이상	70.6	69.3	71.9
3.7 신체 안전 (55세 이상)	밤에 혼자 동네 길을 걸을 때 (전혀 두렵지 않다+두렵지 않은 편이다)	부산사회조사 (2016)	(%)			2016 ¹²⁾
			60세 이상	-	-	43.7
3.8 평생교육 (55~74세)	노인(65세 이상)의 평생 교육프로그램 참여율	노인실태조사 (각년도)	(%)		2011	2014
			65세 이상	-	5.5	11.6

4. 활동적 노화 : 역량 지수

활동적 노화의 역량 측면에서의 활동적 노화를 진단하였다. 55세인 사람이 50년을 더 살 수 있는 확률로 측정된 기대수명의 경우 부산의 고령자들은 전국 평균보다 약간 낮은 수치를 보여주고 있다.

현재 생활에 대한 만족도의 경우 부산지역 고령자의 경우가 전국에 비해 매우 낮아 정신적 웰빙 차원에서의 활동적 노년생활이 충족되지 못함을 보여준다. 부산지역 고령자의 경우 현재 생활 만족도는 증가 경향을 보여주는 하지만 2012년 41.8%, 2014년 47.5% 수준으로 절반 이하가 현재 생활에 만족하지 못하고 있다.

인터넷 사용율의 경우에서도 자료 획득이 가능한 2011년, 2013년 모두 부산지역 고령자의 사용비율이 전국에 비해 낮은 것으로 확인되고 있다.

친구, 동료, 친지들과의 왕래빈도는 전국 수준과 비슷한 정도를 보이고 있어 사회적 연계 수준의 차

8) 권장수준은 1주일에 150분 이상 운동한 경우임

9) 60세 이상 (61.8%)

10) 21.5%(노인독거), 49.4%(노인부부)

11) 22.8%(노인독거), 38.9%(노인부부)

12) 전혀 두렵지 않다(18.1%)+두렵지 않은 편이다(25.6%)

이를 보이지는 않는다. 그러나 65% 내외의 왕래빈도의 절대적 가치를 판단할 수 없어 활동적 노화 관점에서의 해석에는 한계가 있다.

역량 수준을 직접적으로 나타내는 교육수준의 경우 부산지역 고령자는 전국 평균보다 낮은 수준을 보이고 있다. 65세 이상 인구 가운데 고등학교 졸업 이상의 학력을 가진 인구비율 전국 평균 35.9%에 비해 부산은 21.1% 수준으로 낮다.

〈표 16〉 활동적 노화지표의 역량 지수 (전국)

지표	측정방법	자료출처	연도별 추이 (%)			
			2005	2008	2011	2014
4.1 55세에서 기대수명	55세인 사람이 50년을 더 살 수 있는 확률	통계청, 시도별 간이 생명표 (각년도) (%)	52.94 ¹³⁾	55.26 ¹⁴⁾	57.16 ¹⁵⁾	59.10 ¹⁶⁾
4.3 정신적 웰빙 (55세 이상)	주관적 현재 생활만족감 (50세 이상, 매우만족 + 약간만족)	통계청, 사회조사 (각년도) (%)	-	45.7	70.8	72.6
4.4 인터넷 사용 (55~74세)	60세 이상의 최근 1개월 이내 인터넷을 이용한 비율	미래창조과학부, 인터넷이용실태 조사(%)	-	19.0	22.9	26.8
4.5 사회적 연계 (55세 이상)	65세 이상 노인인구 중 친구, 친지, 동료들과 일주일에 한 번 이상 만나는 비율	노인실태조사 (각년도)	-	-	76.3 ¹⁷⁾	61.2 ¹⁸⁾
4.6 교육수준 (55세 이상)	65세 이상 인구의 고등학교 이상 교육 수준을 가진 비율	노인실태조사 (2014)	-	-	-	35.9

〈표 17〉 활동적 노화지표의 역량 지수 (부산시)

지표	측정방법	자료출처	연도별 추이 (%)				
			2005	2008	2011	2014	2014
4.1 55세에서 기대수명	55세인 사람이 50년을 더 살 수 있는 확률	통계청, 시도별 간이 생명표 (각년도) (%)	51.4 ¹⁹⁾	53.0 ²⁰⁾	55.5 ²¹⁾	57.0 ²²⁾	
4.3 정신적 웰빙 (55세 이상)	현 생활에 대한 만족도 ²³⁾ (50세 이상 매우 만족함 + 만족함)	부산사회조사 (각년도) (%)	2004	2007	2010	2012	2014
			25.3	30.5	34.2	41.8	47.5
4.4 인터넷 사용 (55~74세)	60세 이상 인구의 인터넷 사용 한다는 비율	부산사회조사 (각년도) (%)	2002	2005	2008	2011	2013
			3.7	14.3	13.4	16.3	18.9
4.5 사회적 연계 (55세 이상)	65세 이상 노인인구 중 친구, 친지, 동료들과 일주일에 한 번 이상 만나는 비율	노인실태조사 (각년도)	-	-	-	2011	2014
			-	-	-	68.8 ²⁴⁾	64.4 ²⁵⁾
4.6 교육수준 (55세 이상)	65세 이상 인구의 고등학교 이상 교육 수준을 가진 비율	노인실태조사 (2014)	-	-	-	-	2014
			-	-	-	-	21.1

13) $26.47/50 * 100 = 52.94$

14) $27.63/50 * 100 = 55.26$

V. 결론 및 정책제언

1. 결론

부산시의 노인복지 및 고령사회정책은 다양한 측면에서 추진되고 있다. 활동적 노화의 관점에서 보더라도 이를 넘어서는 범위를 정책영역으로 설정하고 있다. 이는 부산시의 고령친화도시 기본계획 및 실행전략에서 확인할 수 있다. 그러나 부산시의 노인복지정책이 활동적 노화의 관점에 따라 체계화를 이루고 있는 것인지 여부는 명시적으로 확인하기 어렵다. 특히 관련정책의 제도적 기반에서 확인되고 있지는 못하다.

활동적 노화 지표를 토대로 한 부산시 노인복지 및 고령사회대책 평가를 보면, 전반적으로 부산의 경우 활동적 노화 수준과 실현 기반이 전국에 비해 다소 부족한 것으로 확인되고 있다. 사회참여의 측면을 제외하고는 고용, 역량, 독립생활 및 보건, 안전 측면에서의 활동적 노화 수준이 전국 평균수준보다 조금씩 뒤지는 측면이 많이 나타나고 있다.

이는 부산의 경우 고령화가 일찍부터 빠르게 진행되고 있음에도 불구하고 정책적 대응은 상대적으로 늦었을 뿐만 아니라 체계화의 정도가 낮았다는 점에 기인하는 것으로 이해된다. 그간 지방자치단체로서의 부산시는 다른 지방자치단체와 마찬가지로 고령화에 대한 정책적 대응의 체계는 기본적으로 중앙정부의 정책을 따라 집행하는 정도에서 크게 벗어나지 못하고 있었다. 다만 최근에 이르러 고령친화도시 조성이라는 정책방향을 설정하면서 고령사회정책이 대폭 확장하는 시점에 놓여 있다는 점을 감안하여 정책성과에 대한 본격적인 진단은 좀 더 시간을 필요로 한다.

2. 정책제언

활동적 노화의 관점은 개념적으로 발전적 의미를 내포하고 있기도 하지만 여전히 고령자의 삶의 모든 측면을 포괄하고 있지 못하다는 점, 그리고 고령친화도시 관점에서와 같이 활동적 노화를 위한 물

15) $28.58/50 \times 100 = 57.16$

16) $29.55/50 \times 100 = 59.10$

17) 노인(65세 이상)의 시도별 친구·이웃과의 왕래빈도 (거의매일 43.3%, 일주일 2.3회 19.4%, 일주일 1회 13.6%)

18) 노인(65세 이상)의 시도별 배우자로부터 받은 정서적 지원 (거의매일 21.2%, 일주일 2.3회 20.3%, 일주일 1회 19.7%)

19) $25.70/50 \times 100 = 51.4$

20) $26.50/50 \times 100 = 53.0$

21) $27.75/50 \times 100 = 55.5$

22) $28.85/50 \times 100 = 57.0$

23) 2012, 2014년도 "현 생활수준에 대한 만족도"

24) 노인(65세 이상)의 시도별 친구·이웃과의 왕래빈도 (거의매일 20.5%, 일주일 2.3회 25.9%, 일주일 1회 22.4%)

25) 노인(65세 이상)의 시도별 배우자로부터 받은 정서적 지원 (거의매일 20.8%, 일주일 2.3회 20.4%, 일주일 1회 23.2%)

리적 환경과 같은 측면을 고려하지 못한다는 제한점은 있는 것으로 이해된다.

아울러 활동적 노화 지표에 기초하여 정책 및 실태를 진단함에 있어 부족한 통계자료는 연구를 제약하는 큰 요인으로 작용하고 있다. 본 연구에서도 몇 가지 지표항목에서 통계자료의 불비로 말미암아 전체를 조망하는 데 한계가 불가피한 점이 있었다. 더욱이 전국과의 비교 혹은 다른 도시와의 비교를 행하는 경우 통계체계의 상이함은 연구 진행을 어렵게 하는 또 다른 제약요인이 되고 있다.

합리적인 정책 수립을 위해서는 체계적인 객관적 사실의 파악이 중요하고 이를 위해서 정책통계를 체계적으로 작성, 관리하는 것이 필요하다. 모든 것을 지방자치단체 수준에서 작성, 관리한다는 것은 행정적, 재정적 낭비의 측면이 있다. 그런 점에서 국가가 지방자치단체의 필요도 충족시킬 수 있는 통계체계와 조사체계를 구축하는 것이 필요하다.

활동적 노화를 위해서는 경제적 여건의 충족이 일차적으로 중요하다. 이는 개인의 측면에서 뿐 아니라 국가 차원에서도 중요한 의미를 지닌다. 특히 고령인구의 고용은 개인에게는 경제적 수입을 얻음으로써 생활기반을 강화하는 것임과 동시에 국가의 관점에서는 사회보장 수입의 확대와 지출의 지연을 통한 재정적 이익이 중요하게 인식될 수 있다. 그럼에도 불구하고 개인의 삶이 경제적 요인에 의해서만 전적으로 규정되는 것이 아닐 뿐만 아니라 여타의 여건들이 갖는 영향력이 더 근본적인 기반을 조성한다는 점을 고려한 정책설계가 필요하다.

활동적 노화의 관점은 노인을 보호와 존중의 대상으로서 수동적 존재로 인식하던 것으로부터 적극적으로 능동적인 생활 주체로 인식한다는 점에서는 진일보한 측면을 내포하지만 개인의 삶의 모든 측면을 포괄하지 못한다는 점에서는 여전히 한계가 있다. 한계의 부분은 보다 확장된 개념을 통해 보완할 필요가 있겠지만 제한된 범위 안에서라도 활동적 노화의 관점에서 적극적인 정책 설계 및 추진이 갖는 의의는 현실적으로 작지 않다.

참고문헌

- 김교성 · 김수연. 2014. “‘활동적 노화’에 관한 다차원적 측정과 국가간 비교”, 사회복지정책 41:1, pp.13~14.
- 박영란. 2013. “초고령사회 대비 EU의 ‘활동적 노화(active ageing)’ 정책 패러다임”, 유럽연구 31:1, pp.135-158.
- 선우덕 · 김세진 · 모선희. 2012. “선진국의 고령사회정책 : 유럽국가의 활기찬 노후정책을 중심으로”, 한국보건사회연구원.
- 신영희 · 이해정. 2009. “도시 노인의 성공적인 노화 관련 요인”, 한국노년학, 29:4, pp.1327-1340.
- 안정신 · 정영숙 · 정여진 · 서수균 · Coone, T.M. 2011. “성공적 노화 연구의 비판적 고찰”, 한국심리학회지: 발달, 24(3), pp.35-54.
- 염주희. 2012. “EU 활기찬 노년과 세대간 결속을 위한 해(European Year 2012) 제정 배경과 정책적시

사점”, 보건복지포럼, 190호 pp.101-111.

유경 · 장재윤 · 한태영 · 이주일. 2014. “활동적 노년 척도의 타당화 연구”, 한국노년학 34:3, pp.613-630.

윤민석 · 서명희. 2016. “활동적 노화지수의 서울시 적용가능성 검토”, 서울연구원.

이상철 · 박영란 · 정은화. 2016. “노인이 인식한 고령친화 환경의 구성개념과 활동적 노화와와의 관계에 대한 탐색적 연구”, 서울도시연구, 17:2, pp.119-137.

지은정. 2014. “활동적 노화의 관점에서 본 고령자 자원봉사지원 유형: 독일, 프랑스, 미국, 일본을 중심으로”, 사회복지정책, 41:2, pp.269-296.

최성희, 2013. “부산시 고령친화도시 구축을 위한 실행 전략”, 부산복지개발원.

Atchley, R., & Barush, A. 2004. Social forces and aging : An introduction to social gerontology (10th ed.). Belmont, CA;Wadsworth/Thomson Learning.

Avramov, D. & M. Maskova. 2003. “Active ageing in Europe.” Population studies 41. Strasbourg : Council of Europe.

Freund, A.M. & Baltes, P.B. 1998. Selection, optimization, and compensation as strategies of life management : correlations with subjective indicators of successful aging, Psychology and Aging 13:4, pp531-543.

Holstein, M. B. & M. Minkler. 2003. “Self, society, and the new gerontology.” The Gerontologist 43:6, pp.787-796.

Mayhew, Les. 2005. “Active Aging in the UK-Issues, Barriers, Policy Directions.” Innovation : The European Journal of Social Science Research. 18:4, pp.455~477.

Nayak, R.,L. Buys. & J. Lovie-Kitchin. 2006. “Influencing factors in achieving Active Ageing.” Workshop on optimization based data mining techniques with applications. ICDM. Hong Kong.

Rashid, S.N. and T.A. Hamid. 2007. “Active Ageing of older persons: The case for Malaysia.” Seminar on the social health and economic consequences of population ageing in the context of changing families, Bangkok.

Rowe, J., & Kahn, R. 1987. Human Aging: Usual and successful. Science, 237, pp.143-149.

Tesauro, T. & L. Pianelli. 2009. “The elderly between the needs for care and Active Ageing.” European papers on the new welfare 13, pp.1-22.

Thanakwang, K. & K. Soonthorndhada. 2006. “Attributes of Active Ageing among older persons in Thailand : Evidence from the 2002 survey.” Asia-pacific population journal 21:3, pp.113-139.

Walker, Alan. 2002. “A Strategy for Active Ageing.” International Social Security Review, 55:1, pp.121-139.

_____. 2006. “Active Ageing in Employment: Its Meaning and Potential.” Asia-Pacific Review. 13:1, pp.78~93

_____. 2009. “Commentary: The emergence and application of Active Aging in Europe.” Journal of aging and social policy 21:1, pp.75-93.

World Health Organization(WHO). 2002. "Active Ageing: A policy framework". Geneva: World Health Organization.

미래창조과학부. 인터넷이용실태조사 (2008, 2011, 2013).

보건복지부. 노인실태조사 (2008, 2011, 2014).

부산광역시. 부산광역시기본통계 (2007, 2009, 2011, 2013, 2015).

_____. 부산사회조사 (2002, 2004, 2005, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016).

_____. 부산시 고령자통계 (2013, 2014, 2015).

_____. 주민등록인구통계 (1992, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015, 2016).

통계청. 2016. 전국 장래인구추계.

_____. 2017. 시도 장래인구추계.

_____. 경제활동인구조사 (2000, 2005, 2010, 2015, 2016).

_____. 사회조사 (2009, 2013, 2015).

_____. 생명표 (2005, 2008, 2011, 2014).

행정자치부. 주민등록인구현황 (1992, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015, 2016).

통계청 홈페이지 <http://kosis.kr>

1365자원봉사포털 www.1365.go.kr