

노인 사회참여정책 현황과 과제



Policy Considerations for the Social Participation
of Older Koreans

이금룡 | 상명대학교 교수

본고에서는 노인 사회참여를 자원봉사와 시민서비스로 구분하여 정부 및 지자체가 지원하는 사업들을 중심으로 현황을 살펴보았다. 노인자원봉사활동의 경우 타 부처에 비해 보건복지부 지원 사업(노인자원봉사클럽과 노인전문자원봉사 지원 사업)이 지속적이며 체계적으로 운영되는 반면에 종교기관 등 민간 영역에서 독자적으로 운영되는 노인자원봉사활동은 통계자료가 미흡하였다. 시민서비스 지원 사업에서는 보건복지부 이외에 행정자치부와 고용노동부에서 다양한 사업을 지원하고 있었지만 문제 해결 중심으로 조직적인 활동을 체계적으로 수행하는 시민서비스의 특성을 갖추지 못하고 있었다. 정책과제로 정부 정책에서 자원봉사와 시민서비스를 명확히 구분할 것과 지원 사업에 대한 평가 체계를 강화할 것, 그리고 민간 영역의 노인자원봉사활동에 대한 통계자료를 갖출 것을 제시하였다.

1. 들어가며

고령화사회를 맞이하여 노인인구가 급격히 증가하면서 노년기 사회참여에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 사회참여는 사회적 연계를 유

지하고 사회활동에 적극적으로 참여하는 것으로, 개인적인 경제활동에서부터 지역사회 조직이나 단체활동, 그리고 정치적 활동에 이르기까지 광범위한 영역을 아우르고 있다.¹⁾ 우리나라 노인복지법 제23조에서는 사회참여를 자원봉사

1) Levasseur, et al.(2010). Inventory and analysis of definitions of social participation found in aging literature, Social Science & Medicine 71, pp.2141-2149.

와 경제활동 등으로 제시하고 있는 반면에 저출산·고령사회기본법에서는 고용 및 소득보장(제11조)과 구분하여 제14조(여가문화 및 사회활동의 장려)에서 사회활동을 자원봉사활동 등으로 규정함으로써 사회참여를 협의적 의미로 해석하고 있다.

본고에서는 사회참여를 시민참여(civic engagement)의 개념으로 해석해 보고자 한다. Adler & Goggin(2005)은 시민참여를 ‘지역사회의 공동선을 달성하고 타인의 삶의 질을 향상시키기 위한 시민들의 지역사회활동 참여’라고 정의하고 있다.²⁾ 시민참여는 초기에 미국에서 그 사회의 젊은이들이 자원봉사와 지역사회 서비스(community service)에 참여함으로써 시민의 사회적 책임감을 고취시키고 바람직한 시민으로 성숙하기 위한 사회적 기제 역할을 수행하는 것으로 강조되었고, 이후에 Marc Freedman(1999)의 「프라임 타임(Prime Time)」이라는 책이 발간되면서 고령자에 의한 시민참여 운동이 활성화되기 시작하였다. 특히 미국의 노년학 관련 전국 규모의 학회들에서 고령자의 시민참여에 관한 연구를 수행하였고, 마침내 2005년 제5차 고령화에 관한 백악관 회의(White House Conference on Aging)

에서 베이비붐 세대의 시민 및 사회참여(civic and social engagement)가 주요 주제로 선정되어 집중적으로 논의되었다.³⁾ Morrow-Howell & Freedman(2006)은 시민참여의 주요 활동을 자원봉사(volunteering), 시민서비스(civic service), 상호부조(mutual aid), 그리고 정치참여(political involvement) 등으로 보고 있으며, 특히 시민참여에 고령자들의 참여와 유급의 서비스 활동을 포함시킴으로써 전통적인 시민참여의 개념을 확대 발전시키는 계기를 제공했다.⁴⁾

Adler & Goggin(2005)에 따르면 시민참여는 지역사회활동과 정치활동이라는 두 가지 참여 영역에서 비공식적 차원과 공식적 차원, 사적 영역과 공적 영역, 그리고 개별적 행동과 집단적 행동 등 다양한 차원이나 영역, 행동으로 나타난다고 하였다. 지역사회활동으로서의 시민참여 활동은 이웃을 돕는 것(helping others)과 같은 비공식적·사적인 영역의 개별적인 행동부터 지속적이고 집중적인 지역사회 서비스 활동(community service)까지를 아우르고 있다. 본고에서는 노인의 사회(시민)참여를 자원봉사활동과 시민서비스에 국한하여 현황을 살펴보고 정책과제를 제시하고자 한다.

2) Adler, R. & Goggin, J.(2005), What Do We Mean by 'Civic Engagement'? Journal of Transformative Education, 3(3), pp.236-253.

3) O'Neill, G.(2006), Civic Engagement on the Agenda at the 2005 White House Conference on Aging. Generations, Winter:95-100.

4) Morrow-Howell, et al.(2006), 'Introduction: Bringing Civic Engagement into Sharper Focus', Generations, Winter: 6-9.

2. 노인자원봉사와 시민서비스의 개념과 현황

가. 자원봉사와 시민서비스 개념

자원봉사활동은 무보수성을 핵심적인 가치로 삼고 있는 자발적인 공익활동이다. 하지만 자원봉사 현장에는 금전적 대가를 지급받는 유급의 봉사활동이 엄연히 존재한다. 이는 자원봉사활동에 대한 활동비라는 명목으로 소정의 금전적 혜택을 제공하는 것이며 기관에서 봉사자를 모집하기 위한 인센티브로 활용하는 경우가 많다. 심지어는 자원봉사자들 중에서도 공식적으로 금전적 대가를 요구하는 사람이 있다. 이러한 유급 자원봉사는 자원봉사의 기본 가치를 훼손하는 일이기 때문에 자원봉사라는 표현을 규제하고 현장에서의 유급 자원봉사자 모집을 지양해야 한다는 목소리가 커지고 있다.⁵⁾

한편, 시민서비스란 ① 조직화된 일정 기간 동안 실질적인 활동이 제공되고 ② 지역사회, 국가, 그리고 세계에 기여할 수 있는 공익활동이어야 하며 ③ 사회로부터 가치를 인정받으며 ④

최소한의 금전적 보상이 서비스 제공자에게 주어지는 활동으로 정의된다.⁶⁾ 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 요구한다. 따라서 시민서비스는 금전적인 인센티브가 제공되는 것이 일반적이며 서비스의 효율성 향상을 위해 정보와 편의성이 제공되는데, 주로 정부나 지자체, 국제기구 등에서 지원 및 운영·관리하고 있다(표 1 참고). 미국에서는 연방기구인 Corporation for National and Community Service(CNCS) 소속의 노인봉사단(SeniorCorps)에서 양조부모프로그램(foster Grandparents Program)과 노인동료프로그램(Senior Companions Program)이라는 대표적인 노인 시민서비스 활동을 수행하고 있는데 55세 이상 저소득층 고령자에 대한 경제적 지원을 주요 목적으로 한다.⁷⁾

5) 이금룡 외(2014), 노인복지론. 한국방송통신대학교출판문화원.

6) McBride, et al.(2003), The Knowledge base on civic service: Status and directions, Working paper No. 03-20, Global Service Institute Center for Social Development.

7) 이금룡(2015), 노인재능나눔활동 지원 시범사업 효과분석 연구, 상명대학교 서울산학협력단.

표 1. 시민서비스의 주요 특징

차원		주요 특징
자발성		· 참여 여부는 자발적으로 결정
보상·인정		· 노동시장의 임금 수준보다 낮은 금전적 보상 제공(활동비, 수당 등) · 사회적·공식적 인정 보상 제공
구조화된 수행 과정	목표	· 사회·경제적 문제 해결에 초점
	공식 대 비공식	· 명확하고 공적인(public) 역할 수행 및 혜택 · 공식적인(formal) 서비스 제공
	참여 시간 및 기간	· 참여 시간과 기간은 엄격하게 규정(파트타임 혹은 풀타임으로 6개월~2년의 기간)
	체계화된 프로그램	· 구조화된 프로그램 운영(목표 수립에 따른 실천 전략 수립) · 투입, 활동(과정), 산출, 성과 등 로직 모델과 같이 체계적으로 프로그램 수행 · 프로그램 목적(사회·경제 문제 해결)에 따라 특성화된 봉사자 모집 · 투입 요소(인력)로서 봉사자의 역량 개발을 강조
	교육·훈련	· 서비스 제공자를 특성별로 모집하고 엄격하게 선정 · 오리엔테이션, 훈련, 감독, 멘토링 등 일련의 교육과정 실시
	전달 체계	· 국가, 연방정부, 지방정부, 국제적 기구가 운영·관리 및 지원 · 수행 기관은 공공기관, 복지기관, 비영리기관, 교육기관 등
참여자의 선정과 특성		· 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, 일부 내용 수정함.

나. 노인자원봉사활동과 시민서비스 사업 현황

1) 노인자원봉사활동 사업 현황

자원봉사활동을 총괄하는 정부 부처인 행정자치부에서 수립한 자원봉사활동 진흥을 위한 제2차 기본계획(2013~2017)은 생애주기별 자원봉사 확대를 강조하면서 세부 정책과제(1-3-3)로 은퇴자 및 노인자원봉사 활성화를 제시하여 정부 각 부처는 물론 지자체에서도 은퇴자 및 노인

자원봉사 활성화를 위한 사업을 수행하도록 하고 있다.⁸⁾

2016년 현재 노인자원봉사활동에 대한 보건복지부의 지원 사업으로는 대한노인회에서 주관하는 경로당 중심의 '노인자원봉사클럽'과 한국노인종합복지관협회(한노협)에서 주관하는 노인전문자원봉사사업이 있다.

노인자원봉사클럽은 2011년부터 대한노인회 소속 노인자원봉사회지원센터를 헤드쿼터로 하여 전국 16개 시·도에서 마을공동체활동, 사회복

8) 행정자치부(2013). 자원봉사활동 진흥을 위한 제2차 국가기본계획.

지기관 및 시설 봉사활동, 청소년 육성 및 보호활동, 특화활동 등을 중심으로 봉사활동을 하고 있다. 2015년도에는 전국 1831개의 클럽에서 노인봉사자 5만 8208명이 활동하였으며 2016년에는 1607개 클럽에서 총 6만 5008명이 활동할 예정이다.⁹⁾ 한편, 한노협이 주관하는 전국노인전문자원봉사사업은 2007년부터 시행되었으며 교육·상담, 금융·경제, 기술·기능·경영, 문화·예술, 의료·보건, 언론 등 다양한 활동 영역에서 전국의 노인복지관 30여 곳이 매년 수행 기관으로 참여해 왔으나 2016년에는 우울·자살 예방을 위한 노인 자원봉사활동으로 단일화하여 전국의 노인복지관 100곳을 수행 기관으로 노인봉사자 3500명이 참여하고 있다.¹⁰⁾

정부의 타 부처에서도 노인자원봉사 관련 사업이 지원되고 있다. 교육부의 마을학숙봉사단과 시니어진로체험지원봉사단, 문화체육관광부의 책 읽어 주는 실버문화봉사단 등이 있으며 지방자치단체에서도 서울특별시의 시니어전문자원봉사단이나 경기도의 실버전문자원봉사 활성화 지원 등 지역 실정에 맞는 자원봉사 시책을 추진하여 노인자원봉사 프로그램 및 수행 기관들을 지원하고 있다.

정부의 정책사업 이외에 정부 혹은 지자체의 지원에 의해 노인자원봉사활동을 담당하는 기관이 있다. 자원봉사센터는 행정자치부 산하 기관

으로 2016년 현재 전국에 자원봉사센터 246곳이 분포되어 있고, 전 연령층을 대상으로 지역주민의 자원봉사활동을 위한 허브 역할을 담당하는 자원봉사 전문 기관이다. 2015년 12월 기준으로 전국 자원봉사센터에 등록되어 활동하는 자원봉사자 374만 6577명 중에 60세 이상 자원봉사자는 34만 8688명으로 전체의 9.3%를 차지한다.¹¹⁾ 이 외에도 전국의 노인복지관에서는 기관마다 노인봉사단이 구성되어 자원봉사활동을 활발히 수행하고 있다. 2016년 5월 전국의 노인복지관 259곳을 대상으로 실시한 한노협 자체 조사에 따르면 전국에 총 2075개의 노인자원봉사단이 있고 노인 자원봉사자는 총 4만 721명인 것으로 나타났다. 즉, 노인복지관 한 곳당 평균 157명의 노인 봉사자가 노인자원봉사단 약 8곳을 통해 봉사활동을 수행하는 것으로 조사되었다.¹²⁾

이 외에도 종교기관, 노인 관련 비영리기관, 민간 교육기관 등에서 노년기 사회참여의 중요성을 강조하면서 노인자원봉사활동을 수행해 오고 있다. 2014년 노인실태조사에 따르면 자원봉사활동 연계 기관으로 종교기관이 25.4%로 가장 높았고, 그다음으로 지자체(20.6%), 경로당(16.2%), 복지기관(15.4%), 민간단체(10.6%), 개인적으로(8.8%) 등의 순으로 나타났다. 2011년 노인실태조사에서도 종교기관이 30.7%로 가장 높았고 그다음으로 복지기관(16.4%), 지자체

9) 행정자치부. 2016년 자원봉사진흥 시행 계획(안).

10) 한국노인종합복지관협회 2016년 내부 자료: 노인전문자원봉사 활성화 지원 사업계획서.

11) 한국중앙자원봉사센터 2016년 내부 자료: 254개 시·군·구 연령별 실인원 현황.

12) 한국노인종합복지관협회 2016년 내부 자료: 전국노인복지관(259개 회원 기관) 자원봉사자 및 봉사단 현황 조사(조사 시기 2016.5.31.).

(16.3%), 경로당(12.8%), 민간단체(11.8%), 개인적으로(10.2%) 순으로 조사되었다. 이와 같이 종교기관은 노인자원봉사활동 연계 기관으로 가장 높은 비율을 보이고 있음에도 구체적인 통계자료를 충분히 갖추지 못해 실체를 파악하기가 어려운 실정이다. 또한 경로당과 연계한 노인자원봉사 비율이 2011년에 비해 2014년에 3.4% 포

인트 증가한 것은 경로당을 중심으로 수행되고 있는 노인자원봉사클럽 활동 때문인 것으로 추정된다. 지자체의 증가 이유는 제2차 자원봉사 기본계획에서 은퇴자 및 고령자의 자원봉사활동이 강조됨에 따라 지방자치단체(시·군·구청 및 동주민센터)에서 자체적으로 노인자원봉사 프로그램을 개발하고 수행했기 때문으로 해석된다.

표 2. 노인자원봉사활동 연계 기관

(단위: %, 명)

	개인적으로	종교기관	경로당	복지기관	지자체	민간단체	기타	계(명)
2011년	10.2	30.7	12.8	16.4	16.3	11.8	1.7	100.0(407)
2014년	8.8	25.4	16.2	15.4	20.6	10.6	3.0	100.0(458)

주: 현재 자원봉사활동에 참여하고 있는 노인을 대상으로 분석함.

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 2011년도 및 2014년도 노인 실태조사.

2) 시민서비스 사업 현황

최근 들어 한국 정부는 전문직 퇴직자들의 사회공헌활동 지원 사업을 전개하고 있는데, 경제적으로 열악한 비영리기관, 사회복지기관, 문화예술단체 등의 운영을 개선하기 위해 회계, 마케팅, 인사 및 조직 관리, 홍보, 자원 동원, 컨설팅 등 다양한 전문 영역에서 일정 기간 동안 프로젝트 형태로 서비스를 수행하면서 노동시장의 임금 수준보다는 낮은 최소한의 금전적인 혜택을 받을 수 있게 하는 것이다. 이는 고급 인력을 실비로 활용하는 비영리기관 및 복지기관과 서비스에 대한 최소한의 경제적 대가를 지불받고 사회 공헌

의 보람까지 느낄 수 있는 전문직 은퇴자 모두 원할 수 있는 방안이 된다. 이것이 시민서비스의 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 한국에서도 고령화사회를 맞이하면서 고급 인력인 베이비붐 세대 은퇴자의 인적 자원을 사회로 환원시키는 데 대한 정책적 관심이 높아지고 있다.

시민서비스 지원 사업은 사회공헌 일자리이나 사회참여형 일자리 등 다양한 이름으로 현재 정부의 여러 부처 및 지자체에서 실행되고 있다. 보건복지부에서 2016년 현재 실행하고 있는 ‘노인 일자리 및 노인 사회활동 지원 사업’의 공익활동이나 노인재능나눔활동 지원 사업은 일자리나 자원봉사가 아니라 시민서비스의 범주에 포함된다

고 할 수 있다(표 3). 고용노동부에서 실시하고 있는 사회공헌활동 지원 사업은 3년 이상 실무 경력을 보유한 만 50세 이상 퇴직 전문 인력이 사회적 기업 및 비영리단체 등에서 지식과 경력을 활용하여 사회공헌을 할 수 있도록 지원하는 사업으로, 참여자에게는 활동 시간 1시간당 2000원(4시간 이상 활동 시 식비 5000원과 교통비 3000원 추가 지급)의 참여 수당, 월 120시간(1일 6시간*20일) 활동 시 총 40만 원이 지급되는 시

민서비스 활동이다. 이 외에도 중앙부처 및 지자체에서 지원하고 있는 노인 시민서비스 사업 현황이 <표 4>에 제시되어 있다. 하지만 민간 영역에서는 미국의 탭루트(Taproot), 영국의 프라임 타이머스(PrimeTimers)와 리치(Reach)같이 은퇴자의 전문성을 비영리기관에 자원봉사활동이나 유급의 시민서비스 형태로 연계하는 중간 지원 기관이나 단체는 아직 없는 것으로 보인다.

표 3. 보건복지부의 노인 시민서비스 지원 사업

구분	설명	유형	활동 예시	지원 자격/ 활동 기간 및 활동비
노인 사회 활동 지원 사업 공익 활동	노인이 자기만족과 성취감 향상 및 지역사회 공익 증진을 위해 자발적으로 참여하는 봉사활동	노노케어	독거노인, 조손가정 노인, 거동 불편 노인, 경증 치매 노인 등 취약 노인 가정을 방문하여 일상생활을 안정적으로 유지할 수 있도록 안부확인, 말벗 및 생활 안전 점검 등 필요한 서비스를 제공하는 활동	[지원 자격] 만 65세 이상 기초연금 수급자
		취약계층 지원	노인을 제외한 장애인, 다문화가정, 한부모가족 아동 등 취약 계층에게 상담·교육 및 정서적 지원 등 필요한 서비스를 제공하는 활동	[활동 기간] 연중(12개월: 노노케어)/9개월, 월 30시간 이상(1일 최대 3시간)
		공공시설봉사	복지시설, 공공의료시설 및 교육(보육)시설 등에서 지역사회 내 필요한 공익서비스를 제공하기 위해 필요한 각종 사항을 지원하는 활동	[활동비] 참여자 1인당 월 20만 원 이내
		경륜 전수 활동	노인이 평소에 가지고 있는 경험과 지식, 삶의 지혜를 동 세대, 아동·청소년 세대 등 지역공동체 구성원들과 공유하는 활동	
노인 재능 나눔 활동 지원 사업	재능을 보유한 노인에게 재능나눔 활동 기회를 부여하여 사회참여를 통한 노후 성취감 제고, 건강 및 대인관계 개선 유도	노인 안전 예방 활동	취약 노인 지원 및 시설 안전관리 등	[지원 자격] 만 65세 이상 노인
		상담 안내 활동	노인 상담 및 안내 활동	
		학습지도 활동	교육 및 학습지도 활동(체육활동 제외)	[활동 기간] 연중 6개월, 월 10시간 이상, 월 4회 이상(1일 최대 3시간)
		문화예술 활동	음악회, 공연 등 문화 공연 활동	
		건강 증진 예방 활동	금연, 치매, 고혈압 등에 대한 캠페인 및 체육활동	[활동비] 참여자 1인당 월 10만 원 이내
		기타 노인 권익 증진 활동	활동 유형에 포함되지 않는 대(對)노인 권익 증진 활동	

자료: 보건복지부. 2016년 노인 일자리 및 사회활동 지원 사업 운영 안내.

표 4. 주요 중앙부처 및 지자체의 노인 시민서비스 지원 사업

주관 기관	프로그램		지원 단위	지원	활동 시간
행정자치부	퇴직 공무원 지원 사업	신소외계층 자녀 학습지도	개인	1회 3만 원	주 2회
		소년원 학교 학습지도		1회 5만 원(월 최대 20만 원)	최대 월 4회
		상록어린이 보행안전지킴이		1일 1만 원의 상품권	주 2회/3회
		상록봉사단		1시간 2000원	-
		월드프렌즈(World Friends)		현지 활동비, 주거비, 항공비, 보험 등	최소 6개월 이상
	어르신IT봉사단		개인·기관	개인 활동비 월 12만 원 기관 운영비 월 10만 원	-
	아동안전지킴이		개인	월 35만 6000원	주 5일 14:00~18:00
	G-시니어기자단		개인	분기별 15만 원	-
교육부	금빛평생교육봉사단		개인	일 1만 원	주 1~3회
	세대 간 지혜 나눔 사업		개인	시간당 3만 5000원 (초과 시간당 1만 5000원, 총 5만 원 이내)	-
	퇴직 과학기술자 활용 중소기업기술혁신 역량 확충 사업		기업	기업별 1명 월 180만 원	
고용노동부	사회공헌일자리 지원 사업		개인	일 1만 2000원/월 40만 원	일 최대 6시간
	취업지원관		개인	인건비 지원	-
	건설 현장 안전지킴이		개인	일 6만 원, 4대 보험, 연차휴가	-
	사회적 기업 전문 인력 지원 사업		개인	월 200만 원 한도	-
	대한민국 산업현장교수단		개인	시간당 20만 원 내외	월 20시간(기본)
문화체육관광부	아름다운 이야기 할머니 사업		개인	교육비(50만 원). 파견수당(3만 5000원)	주 3회 (연 30주)
	문화관광해설사		개인	일 4만 원(자자체별 상이)	-
	궁능관람안내지도위원		개인	일 3만 2000원, 휴일근무수당	주 6일 40시간
농림축산식품부	바다해설사		개인	일 5만 원(월 최대 60만 원)	-
환경부	자연환경해설사		개인	일 5만 6000원 월 여비 11만 원, 4대 보험	-
서울시	경로당 코디네이터 사업		개인	활동비 월 40만 원	월 60시간
	통합사례관리 코디네이터 사업		개인	활동비 월 40만 원, 교육활동비 30만 원	월 60시간
	요양코디네이터 사업(시범)		개인	활동비 월 40만 원, 4대 보험	-
	클래식 멘토단		개인	강의비 시간당 7만 원 실태조사활동 월 20만 원	-
	고령자 교통 서포터스		개인	일 5만 원, 산재·고용보험	월 10회 11개월
	학교보안관		개인	월 110만 5000원	주 5일 토요 격주 휴무

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

3. 나가며

급속한 노인인구의 증가로 인해 노인의 사회 참여에 대한 사회적 관심이 높아지면서 이를 지원하는 다양한 정책들이 정부 각 부처 및 지자체를 통해 실행되고 있다. 본고에서는 노인 사회참여를 자원봉사활동과 시민서비스로 구분하여 그 현황을 살펴보았다.

한국 노인의 사회참여 활성화를 위한 정책 과제로 다음과 같은 사항들을 제안하고자 한다. 첫째, 자원봉사활동과 시민서비스 활동을 개념적으로나 정책적으로 명확하게 구분할 필요가 있다. 자원봉사 현장에서는 시민서비스 활동이 유급 자원봉사로 인식되는 경향이 확산돼 순수한 자원봉사의 기본정신이 훼손되고 있고, 정부 예산에서도 시민서비스가 자원봉사활동과 명확한 구분 없이 혼용되어 편성되기 때문에 자원봉사 예산이 턱도 없이 부풀려지고 있는 실정이다.¹³⁾ 또한 보건복지부의 재능나눔활동 지원 사업을 봉사활동으로 규정하여 활동에 따른 봉사 시간을 인정해 주고 있는데, 이는 곧 정부가 유급 자원봉사활동을 조장하는 것이 된다. 미국에서는 자원봉사(volunteer)와 시민서비스(civic service)를 아우르는 시민참여(civic engagement) 개념을 견지하고 있다. 미국은 민

간 자원봉사와 관련된 연방정부 차원의 법령은 없지만 1973년 국가봉사단 활동 및 봉사학습을 지원하기 위한 Domestic Volunteer Service Act가 제정되었고 이후에도 1990년 National and Community Service Act가 제정되는 등 시민서비스와 관련된 법이 제정되었고, 이에 근거하여 다양한 국가봉사단 프로그램들이 제공되고 있다.¹⁴⁾ 한국에서도 시민서비스를 자원봉사활동과 구분하는 제도 및 법적 체계를 구축할 필요가 있다.

두 번째로, 자원봉사와 시민서비스의 활동 특성(활동 내용, 수준)이 명확히 구분되지 않은 채 일부 현장에서는 노인자원봉사단 내의 순수한 봉사자와 재능나눔활동 참여자가 동일한 활동을 하는 일이 발생하기도 한다. 특히 보건복지부에서 실행하고 있는 사회활동 지원 사업의 공익활동이나 노인재능나눔 지원 사업의 경우 금전적 혜택이 지원되는 시민서비스임에도 불구하고 활동 내용이나 성과에서 시민서비스로서의 특성을 담아내지 못하는 경향이 있다. 고용노동부에서 수행하고 있는 사회공헌활동 지원 사업 역시 자격증을 근거로 한 개인 경력에 맞게 활동처인 비영리기관을 연계하고 있지만 실제로 활동 내용이나 수준에서는 문제 해결을 위한 체계적인 활동으로 이어지지 못하고 있는 실정이다. 미국의

13) 정부 5개 부처에서 주관하고 있는 해외봉사단인 WFK(World Friends Korea)사업은 주거 비용과 생활비를 제공하고 있기 때문에 순수한 자원봉사라고 보기에는 무리가 있지만, 외교부에서는 매년 자원봉사에 대한 부처 실적으로 WFK 참여 인원과 예산을 제시하고 있다. 제1차 자원봉사진흥을 위한 국가기본계획에 대한 수행 실적 평가에서 외교부의 WFK는 단일 사업의 예산임에도 불구하고 약 3300억 원으로 중앙정부 전체 자원봉사 예산의 약 76%를 차지하고 있다.

14) 정무성(2011), 자원봉사센터 발전 방안 연구. 한국중앙자원봉사센터.

노인 시민서비스 지원 사업은 저소득층 고령자들의 경제적 지원이 주요 목적 가운데 하나이지만, 한국의 경우 기초연금수급자로 참여 기준을 제한하고 있는 사회활동 지원 사업의 공익활동을 제외한 나머지 정부 지원의 시민서비스 사업은 일반 노인들을 대상으로 하기 때문에 저소득 고령자의 경제적 지원이라는 명분도 없는 상태에서 서비스 활동 내용 역시 시민서비스의 특성을 갖지 못하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 시민서비스 지원 사업의 참여자 선발 과정은 물론 사업에 대한 평가를 실적(output) 중심으로 파악하기보다는 과정(process) 및 성과(outcome) 평가 위주로 강화할 필요가 있다.

마지막으로, 노인자원봉사 연계 기관으로 종교기관이 타 기관에 비해 높은 비율을 보이고 있지만 종교기관을 비롯한 민간 기관 및 단체에서 자생적으로 실행되고 있는 노인자원봉사활동에 대한 통계자료가 매우 미흡한 실정이다. 2014년 노인실태조사에 따르면 종교기관과 민간단체를 통해 자원봉사활동을 하는 노인이 36.0%로 전체 노인자원봉사자의 3분의 1을 넘어서고 있다. 비록 민간 영역에서 자발적이고 독립적으로 수행되는 노인자원봉사활동이라 하더라도 이들에 대한 통계자료를 구축함으로써 양적 확대와 질적 향상을 위한 정책적 지원이 강구되어야 할 것이다. ■