



한·일 고령자 노후생활 관련 정책 평가

김세중 연구위원, 최장훈 연구위원

- 고령화의 진전으로 고령자의 여가 및 대인관계 등 노후생활에 관한 인식이 높아짐에 따라 일본과의 노후생활 정책 비교를 통해 시사점을 도출하고자 함
- 일본은 1995년 고령화사회에 대비하기 위하여 고령사회대책기본법을 제정하고, 1996년 동 법을 중장기적으로 실현하기 위한 고령사회대책대강을 마련함
 - 사회참여 활동의 촉진 부문에서는 고령자가 다른 세대와 함께 사회의 중요한 일원이라는 보람을 가지고 활동하는 것을 목표로 함
 - 학습활동의 촉진 부문에서는 평생학습 환경을 조성하고 학생과 고령자의 교류, 재교육 기회 등을 제 공함
- 우리나라는 2005년 저출산, 고령화사회 기본법 을 제정한 이후 2015년 노후준비 지원법 이 제정되면서 대인관계·여가 등 노후생활 관련 정책을 구체적으로 제시하였으며, 동법을 실현하기 위한 제1차 노후준비 지원 5개년 기본계획 이 2016년 수립되었음
 - 노후준비스ervice 활성화 방안 중 노후생활 관련 내용은 건강·여가·대인관계 분야 간 노후준비 연계서비스 신규제공, 고객 특성별 맞춤형 상담 및 교육 교재 개발, 정보시스템 고도화 등이 있음
 - 노후준비 관련 정책적 기반 강화 중 노후생활 관련 내용은 중·고령층 대상 여가활동 프로그램 확대, 가족관계 향상 프로그램 및 사회공헌활동사업 활성화 등이 제시됨
- 향후 우리나라의 고령자 노후생활 정책은 고령자를 대하는 인식의 전환, 고령친화적인 사회분위기 조성 등 보다 근본적인 대책이 추가되어야 할 것으로 생각됨
 - 고령자의 노후생활은 노후 삶의 만족도에 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로 고령화 심화와 함께 중요성이 점차 부각될 것임
 - 고령화의 심화는 고령자만의 문제가 아니라 사회 전반의 문제이므로 고령자만을 타깃으로 하는 대책보다는 사회 전체가 고령화에 대응하여 어떻게 변화되어야 하는가에 초점을 맞추는 근본적인 변화를 유도하는 대책을 강구할 필요가 있음

1. 검토 배경



- 저출산과 기대수명 연장으로 인한 고령화로 노후 준비에 대한 사회적 관심이 높아지고 있는 가운데 소득과 건강 외에 여가 및 대인관계 등 노후생활에 관한 인식도 높아지고 있음
 - 노후준비는 노년기에 발생할 수 있는 어려움을 사전에 대처하는 것으로 이러한 어려움에는 경제와 건강 측면의 문제뿐만 아니라 노후생활 측면의 문제도 포함됨
- 한국인의 삶의 만족도는 OECD 회원국 중 하위권에 속하며 행복을 느끼는 정도는 나이가 들수록 더 낮아지는 것으로 나타남
 - 우리나라 삶의 만족도는 OECD 35개 회원국 중 24위로 하위권에 속할 뿐만 아니라 행복 불평등 정도도 상대적으로 높게 나타남¹⁾
 - 우리나라 사람이 느끼는 행복도는 나이가 들수록 낮아지고 50대 후반부터는 더욱 가파르게 떨어지고 있음²⁾
 - 우리나라 노인은 주말이나 휴일에 주로 TV 및 DVD를 시청(83.1%)하며 은퇴 후 역할 변화 및 접촉시간 증가에 따른 갈등으로 이혼건수는 증가하는 추세임³⁾
 - 한국의 65세 이상 노인 자살률은 2015년 기준 인구 10만 명당 58.6명으로 OECD 평균 자살률의 3배에 달함
- 일본은 고령화가 가장 진전된 국가로 고령자에 대한 대책이 우리나라보다 앞서 있으므로 일본과의 노후생활 정책 비교를 통해 시사점을 도출하고자 함

1) UN(2016), 『2017년 세계행복보고서』

2) 한국노동연구원(2014), 『2014년 노동패널조사 결과』

3) 통계청(2016), 2016 고령자통계

2. 한국과 일본의 노후생활 관련 정책



가. 일본의 노후생활 관련 정책

■ 일본은 1995년 고령화사회에 대비하기 위하여 고령사회대책기본법을 제정하고, 1996년 동 법을 중장기적으로 실현하기 위한 고령사회대책대강을 마련함

- 고령사회대책대강은 취업과 소득, 건강과 복지, 학습과 사회참가, 생활환경, 조사연구 등의 다섯 개 분야로 이루어져 있으며, 이중 학습과 사회참가 가 여가 및 대인관계 등 노후생활과 관련성을 가지고 있음
- 고령사회대책대강은 1996년 마련된 이래 노후소득 및 건강분야 뿐만 아니라 노후생활의 활력과 유대관계를 강조하고 있음

〈표 1〉 일본 고령자의 노후생활 관련 정책 특징

학습과 사회참가	
사회참여 활동의 촉진	학습활동의 촉진
- 정보취득 지원 - 젊은 세대와의 교류 기회 제공 - 봉사활동 참여 지원 - 관련단체 지원	- 관계기관 및 민간단체 등과의 제휴 - 학생과 고령자의 교류 지원 - 고등교육 기관을 통한 재교육 기회 제공

■ 학습과 사회참가 중 사회참여 활동의 촉진 부문에서는 고령자가 다른 세대와 함께 사회의 중요한 일원이라는 보람을 가지고 활동하는 것을 목표로 함

- 고령자의 사회참여 촉진을 위하여 정보통신 기술을 통한 정보취득 지원, 학교 교육 및 육아 지원 등 노인들이 활동할 수 있는 영역 확보, 젊은 세대와의 교류기회 제공, 자발적인 봉사활동 참여 등을 지원함
- 또한 특정 비영리 활동 법인, 자원봉사단체 등 노인이 고용에 구애받지 않고 사회참여 기회를 확보할 수 있는 단체의 활동을 지원함

■ 학습과 사회참가 중 학습활동의 촉진 부문에서는 평생학습 환경을 조성하고 학생과 고령자의 교류, 재교육 기회 등을 제공함

- 고령자의 학습활동 촉진을 위해 사회교육 시설, 고등 교육기관 등 관계기관 및 민간단체 등과의 제휴를 도모하면서 평생학습을 종합적으로 추진하는 체제 정비를 목표로 함
 - 지역과의 연계를 도모하기 위한 회의 개최, 종합적인 추진에 필요한 기본계획 수립 등 추진
- 초·중고 교육기관에서는 사회봉사 체험활동 등을 통한 고령자와의 교류를 기반으로 고령사회 이슈와 고령자에 대한 이해를 제고함
- 대학 등 고등 교육기관에서는 지역주민들을 대상으로 하는 개방강좌 등을 통해 고령자의 재교육 기회제공을 촉진함

나. 우리나라의 노후생활 관련 정책

■ 우리나라는 2005년 “저출산, 고령화 사회 기본법”을 제정하였으며, 저출산, 고령화 사회 대책 중 하나로 노후생활 관련 정책이 수립되었음

- 저출산, 고령화 사회 기본법 은 크게 저출산 대책, 고령사회정책으로 구분되며, 고령사회정책 부문에서 여가·문화 및 사회활동의 장려, 평생교육과 정보화 등의 노후생활 관련 정책이 제시됨
- 동 법을 기반으로 2006년 제1차 저출산·고령사회기본계획 이 수립되었고 이후 2011년과 2016년 제2차, 제3차 저출산·고령사회기본계획 이 수립됨
- 저출산·고령사회기본계획은 고령자 사회참여 기회 확대 등의 노후생활 관련 정책을 제시하고 있으나, 주로 저출산 대책 및 고령자의 노후소득, 건강문제에 초점을 맞추고 있음

■ 이후 2015년 노후준비 지원법 이 제정되면서 대인관계·여가 등 노후생활 관련 정책이 구체적으로 제시되었으며, 동법을 실현하기 위한 제1차 노후준비 지원 5개년 기본계획 이 2016년 수립되었음⁴⁾

- 노후준비 지원 5개년 기본계획의 기본 방향은 활기찬 고령사회(Active Ageing) 구현을 목표로 노후준비가 필요한 전 국민을 대상으로 생애주기별 공적제도 및 서비스를 제공하는 것임
- 기본계획은 노후준비서비스 활성화 방안 과 노후준비 관련 정책적 기반 강화 두 개의 축으로 이루어져 있으며, 노후준비서비스 활성화 방안 에는 재무, 건강, 여가, 대인관계 등 네 가지 영역의 종합적인 노후준비 서비스 제공을 목표로 함

4) 보건복지부(2016. 12), 100세 시대, 전 국민 대상 노후준비지원 본격 실시

- 노후준비 관련 정책적 기반 강화에서는 여가활동 프로그램 활성화 및 취약노인 보호체계 강화 등을 노후생활 관련 정책의 목표로 제시하고 있음

〈표 2〉 한국 고령자의 노후생활 관련 정책 특징

노후준비서비스 활성화	노후준비 관련 정책적 기반 강화
- 여가 및 대인관계 진단지표를 표준화 및 상담과 교육 활성화 - 기관 간 연계서비스 제공 - 맞춤형 상담 및 교육 교재 개발 - 정보시스템 고도화	- 중·고령층 대상 여가활동 프로그램 확대 - 가족관계 향상 프로그램 및 사회공헌활동사업 활성화

■ 노후준비서비스 활성화 방안 중 노후생활 관련 내용은 건강·여가·대인관계 분야 간 노후준비 연계 서비스 신규제공, 고객 특성별 맞춤형 상담 및 교육 교재 개발, 정보시스템 고도화 등이 있음

- 여가 지표(여가생활 적극성, 취미활동 등), 대인관계 지표(배우자, 자녀, 형제·자매, 친구·이웃 등) 등 노후준비 진단지표를 표준화하고, 상담과 교육을 활성화 함
- 여가와 관련하여 노인인력개발원, 주민자치센터, 사회복지관, 자원봉사센터, 평생교육원 등, 대인관계와 관련하여 건강가정지원센터, 다문화가정지원센터, 상담기관 등과의 연계 및 서비스를 제공 함
- 여가 분야(여가설계 가이드라인, 여가활동 정보 등), 대인관계 분야(관계별 건강한 대인관계 상담 사례, 대인관계의 주요유형 이해 등), 맞춤형 상담 및 교육 교재를 개발함
- 여가, 자원봉사, 평생교육 프로그램 등 관련 정보, 고령자 전문 상담서비스, 가족관계 상담 프로그램, 가족친화 프로그램 등 관련 정보 등을 한 곳에 집약하여 온라인상으로 안내함

■ 노후준비 관련 정책적 기반 강화 중 노후생활 관련 내용은 중·고령층 대상 여가활동 프로그램 확대, 가족관계 향상 프로그램 및 사회공헌활동사업 활성화 등이 제시됨

- 중·고령층 대상 여가활동 프로그램 확대 방안으로는 중·고령층 문화예술 프로그램 운영 활성화, 어르신 체육활동 및 관광 지원, 중·고령층 자원봉사 콘텐츠 개발 및 프로그램 확대 등이 제시됨
- 가족관계 향상 프로그램 및 사회공헌활동사업 활성화 방안으로는 생애주기별 가족상담 프로그램 지원 강화, 베이비붐 세대 사회공헌활동사업 활성화 등이 제안됨

3. 노후생활 정책비교 및 고령자 사회참여 현황



- 일본과 우리나라의 노후생활 관련 정책을 비교해보면 일본의 경우 우리나라보다 앞서 제도를 도입한 만큼 다루고 있는 범위가 넓고 고령자와 사회와의 관계에 집중하는 모습임
 - 양국 모두 평생학습, 취미활동, 자원봉사 등을 통한 고령자 삶의 질 향상을 추구하고 있으나 일본은 고령자도 사회의 일원이라는 인식 제고에 초점을 맞추고 사회와의 교류와 기여를 보다 강조함
 - 우리나라의 경우 가족과의 관계와 관련된 진단 및 상담 프로그램을 주로 다루고 있으나 이미 고령화가 심화된 일본의 경우 가족과의 관계보다는 사회와의 관계에 보다 집중하는 모습임
- 고령자의 사회참여 척도 중 하나인 봉사활동 경험 비율을 비교해 보면 한국이 일본에 비해 매우 낮은 수준이고 활동영역도 편중되어 있는 것으로 나타남
 - 한국은 봉사활동 경험이 없는 경우가 92.2%지만 일본은 50% 미만으로 양국 간 큰 차이가 있음
 - 봉사활동 경험이 있는 경우만을 비교해 보면 한국은 개인에 대한 봉사활동에 집중하는 데 비해 일본은 개인보다는 사회와의 관계에 집중하고 있는 것으로 보임
 - 한국은 「아동, 청소년, 노인, 장애인」 항목이 가장 큰 부분을 차지하지만 일본은 「환경보전과 범죄예방」, 「국가 및 지역행사」 항목이 상대적으로 큰 부분을 차지함

〈표 3〉 봉사활동 참여도 및 참여분야

구분		한국	일본
봉사활동참여경험 없음		92.2%	47.6%
봉사활동 참여분야	아동, 청소년, 노인, 장애인	50.4%	15.5%
	환경보전, 범죄예방	35.1%	43.1%
	국가 및 지역행사	9.1%	29.6%
	기타	5.4%	11.8%
	합계	100%	100%

주: 대상: 한국(60세 이상), 일본(65세 이상)

조사된 질문 항목 중 한국과 일본의 공통 또는 유사한 질문 항목을 선택함

자료: 통계청(2015), 「2015년 사회조사결과」, 일본 내각부(2015)

- 우리나라 고령자들이 봉사활동에 참여하지 않은 이유를 살펴보면 무관심과 정보 부족, 쑥스러움 등으로 나타남

- 봉사활동에 참여하지 않은 이유를 살펴보면 한국은 봉사활동에 관심이 없기 때문이라고 답한 경우가 가장 많은 반면 일본은 시간이 부족하기 때문이라고 답한 경우가 가장 많음
 - 봉사활동에 관심이 없다고 답한 경우가 한국은 42%, 일본은 14%로 나타났고, 시간이 부족하다고 답한 경우는 한국은 13%, 일본은 29%로 나타남
- 그 외의 이유 중 봉사활동 관련 정보를 찾기 어렵다고 대답한 경우가 한국이 일본보다 높게 나타남
- 한편 봉사활동을 혼자하기 어렵고 쑥스럽다고 응답한 비율이 한국 16%로 일본의 5%보다 높아 한일 간 의식에 차이가 있음

〈표 4〉 봉사활동에 참여하지 않은 이유

구분	한국	일본
관심이 없음	42%	14%
정보 찾기 어려움(원하는 활동을 발견하지 못함)	14%	9%
시간이 부족함	13%	29%
혼자하기 어렵고 쑥스러움(함께할 동료 없음)	16%	5%
기타	15%	57%
합계	100%	100%

주: 대상: 한국(은퇴자), 일본(65세 이상)

조사된 질문 항목 중 한국과 일본의 공통 또는 유사한 질문 항목을 선택함

자료: 삼성생명 은퇴연구소(2016), 「한국인의 은퇴준비 2016」, 일본 내각부(2015)

■ 봉사활동 경험은 고령자의 사회참여 정도를 보여주는 일부 지표에 불과하지만 정책적인 지원이 고령자의 사회참여를 촉진할 수 있을 것이라는 추측이 가능함

- 우리나라 고령자들이 봉사활동에 참여하지 않는 이유 중 정보 부족은 정부가 적극적으로 정보를 전달하고 봉사활동 단체들의 자발적 홍보를 지원함으로써 개선될 여지가 있음
- 봉사활동에 대한 무관심 또한 봉사활동을 통한 사회참여의 순기능을 교육하고 인센티브를 제공함으로써 해소 가능할 것임
- 봉사활동 경험에서 나타나듯이 우리나라의 경우 국가 및 지역행사 등에서 일본에 비해 참여율이 낮으며, 이는 정부 및 지방자치단체의 행사에 고령자가 참여할 수 있는 영역을 적극적으로 발굴할 필요가 있음을 의미함

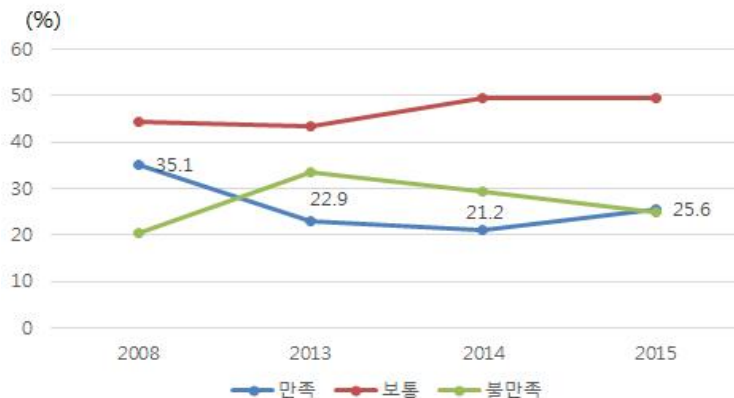
4. 시사점



■ 고령자의 노후생활은 노후 삶의 만족도에 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로 고령화 심화와 함께 중요성이 점차 부각될 것임

- 충분한 노후소득과 건강을 확보한다 해도 여가 및 대인관계 등을 통해 활기찬 노후생활을 누리지 못한다면 노후 삶의 만족도는 낮을 수밖에 없으므로 고령자가 적극적으로 사회참여를 할 수 있도록 하는 정책적 지원이 필요함
- 우리나라 고령자의 삶의 만족도는 고령화 진전으로 다양한 대책이 추진되고 있음에도 불구하고 낮은 수준에서 개선되지 못하고 있음

〈그림 1〉 65세 이상 노인 삶의 만족도 추이



자료: 통계청, 노인실태조사(2008), 고령자통계 각 호

■ 우리나라의 고령자 노후생활 정책은 향후 고령자를 대하는 인식의 전환, 고령친화적인 사회분위기 조성 등 보다 근본적인 대책이 추가되어야 할 것으로 생각됨

- 부양개념의 고령자 노후생활 정책에서 벗어나 고령자가 적극적으로 사회와 교류하고, 자신의 재능을 사회와 나누면서 사회발전에도 기여할 수 있는 선순환 구조를 구축해야 함
- 고령화의 심화는 고령자만의 문제가 아니라 사회 전반의 문제이므로 고령자만을 타깃으로 하는 대책보다는 사회 전체가 고령화에 대응하여 어떻게 변화되어야 하는가에 초점을 맞추는 근본적인 변화를 유도하는 대책을 강구할 필요가 있음 [kiri](#)