

# 고령특화 평생학습 정책의 질적 사례연구: 부산광역시를 중심으로\*

주 용 국 (경성대학교)

---

## 〈 요약 〉

---

본 연구는 질적 사례연구를 통해 부산광역시의 고령특화 평생학습 정책 특성(배경과 환경, 이념과 목표, 주체와 대상, 과정과 사업, 성과) 분석과 과제를 도출하였다. 분석 결과, 고령특화 평생학습 정책은 공공 주도로 진행되며, 고령자의 건강 개선, 사회참여, 일자리 창출에 초점이 맞추어져 있었다. 정책 구현에서 하드웨어 구축에 집중하고, 사업은 알기 위한 학습과 행동하기 위한 학습에 주안점을 두고 있었다. 성과는 투입과 만족도, 인식 수준의 성과 지표에 초점을 두고 있었다. 향후 정책 과제로 노인의 정책적 정의 개발, 품격 있는 노화 목표 설정, 당사자 주도 사업의 확대, 고령특화 평생학습 전문인력의 양성, 고령자 특성 맞춤형 프로그램 개발, 노화 관련 지표의 개발 등이 논의되었다. 이 연구는 정책 분석을 통해 정책의 방향을 제공한다는 점에서 의의가 있다.

- 주요어: 부산, 고령, 평생학습, 정책, 사례연구
- 

---

\* 이 논문은 주용국(2024)의 내용을 수정·보완한 것임.

## I. 서론

통계청에서 2024년 발표한 한국인의 평균수명은 2022년 기준 82.7세(남성 79.9세, 여성 85.6세)이며, 최빈사망연령(2015~2019년 기간의 5년 평균)은 남성 85.6세, 여성 90세로 나타나 이제는 100세 이상의 삶이 보편화되는 호모헌드레드(Home-Hundred) 시대가 다가옴을 알 수 있다. 여기에 청년층의 일자리·양육·주거 등 3대 불안 가중, 혼인·출산 패널티 등으로 혼인을 기피하거나 혼인해도 자녀를 낳지 않는 현상이 심화되어 세계 최저 수준의 저출생('23년 합계출산율 0.72로 OECD 국가 중 유일한 0명대) 상황을 맞이하고 있다(관계부처·지자체합동, 2024). 현재의 추세가 지속된다면 우리나라는 청년인구 감소·베이비붐 세대 고령화로 인한 경제활동인구의 감소로 '25년 이후 산업인력의 부족이 전망된다.<sup>1)</sup> 1960년 생산연령인구 1명이 0.83명(유소년 0.77명, 노인 0.05명)을 부양했고, 2022년에는 0.41명(유소년 0.16명, 노인 0.24명)이었으나, 2072년에는 1명이 1.19명(유소년 0.14명, 노인 1.04명)을 부양해야 하는 노년부양비 증가세의 가속화가 예상된다. 여기에 사회차원에서의 복지제도 안정성의 저하, 교육차원에서의 교육인프라 붕괴, 안보차원에서의 상비병력 유지 어려움 등 국가비상사태까지도 우려되는 실정이다(관계부처·지자체합동, 2024).

저출생·고령화의 위기는 부산광역시[부산]에도 다가오고 있다. 부산은 '98년 합계출산율 1.3명 이하로 진입한 이후 '23년 0.66명으로 지속 하락하며, 서울(0.55명)에 이어 전국 최저 수준이며, 저출생 추세가 장기간 누적되면서 가임기 여성(15~49세) 인구가 급감하여 중장기적 출산 여력을 제약하고, 반등 가능성도 매우 낮은 것으로 나타나고 있다.<sup>2)</sup> 그 여파로 부산의 인구는 '23년 329만명에서 '52년 245만명으로 '23년대비 84만명이 감소할 것으로 예상된다(통계청, 2024).<sup>3)</sup> 부산은 65세 이상 고령 인구비율이 '21년 20.4%로 초고령사회에 진입하였는데 '30년에는 30%를 넘어서고, '50년에는 43.6%로 전망되며 '23년 기준 65세 이상 고령인구비율(22.6%)은 7대 특·광역시 중 가장 높은 것으로 나타났다(시도 및 교육청, 2024).<sup>4)</sup> 부산의 고령인구 수는 '23년 9월 77만명에서 '52년 107만명으로 증가할 것으로 예측된다(부산광역시, 2024). 고령인구의 급격한 증가는 생산가능(15~64세)인구의 감소를 초래하고 부산의 경제활력 저하 및 도시 성장잠재력의 저해가 우려된다.<sup>5)</sup> 부산의 생산인구도 '52년은 '22년 대비 47.0% 감소한 120만명으로 예상되고 있다. 부산의 총부양비(생산연령인

1) 경활인구(만명) : ('21) 2,831 → ('22) 2,892 → ('25) 2,912 → ('30) 2,876)

2) 가임기 여성인구: '00년 115만명, '05년 105만명, '10년 93만명, '15년 84만명, '23년 68만명

3) '95년 388만명 이후 '23년 329만명으로 '25년 324만명, '30년 311만명, '35년 299만명, '40년 285만명, '45년 269만명, '52년 245만명으로 감소함.

4) 고령화율('23년): 전국 19%, 대구 19.6%, 서울 18.5%, 대전 17.0%, 인천 16.6%, 광주 16.5%, 울산 15.9%

5) 생산가능인구: '00년 287만명, '05년 275만명, '10년 269만명, '15년 259만명, '23년 222만명

구 1백명당 유소년 및 고령인구)는 '22년 45.3에서 '52년 103.7%로 증가할 것으로 예상된다(통계청, 2024). 유소년, 생산가능인구의 감소와 고령인구의 증가로 장래 인구구조는 점점 역삼각형 형태로 변하고, 그 결과 노년부양비<sup>6)</sup>의 급증이 전망된다(부산광역시, 2024). 부산에서도 저출생뿐 아니라 기대수명 연장 등에 따른 초고령 현상도 빠르게 진행됨에 따라 산업인력의 부족과 노년부양비 부담에 따른 개인과 사회적 비용이 빠르게 증가할 것으로 예상된다.

개인적 차원에서 100세 인생은 축복인가 재앙인가? 100세 인생을 준비한 고령자는 노후에 안정감 속에서 삶을 관조하면서 삶의 깊이와 풍요로움을 느낄 수 있다. 서경(書經) 「홍범(洪範)」편에는 인간이 향유하는 오복(五福)을 수(壽), 부(富), 강녕(康寧), 유효덕(攸好德), 고종명(考終命)이라고 하여 오복 중에 장수를 첫 번째로 들고 있다. 공자도 “신에는 하늘의 명을 깨달아 알게 되었고, 예순에는 순한 귀를 가져서 어떤 말을 들어도 마음이 흔들리지 않았고, 일흔에는 무엇이든 하고 싶은 대로 해도 법도에 어긋나지 않게 되었다.”라고 하였다. 고령자는 노후의 안정감 속에서 삶을 관조하면서 삶의 깊이와 풍요로움을 느낄 수 있다.

하지만 현실은 100세 시대가 된다는 것은 과거 고령 세대에 비하여 준노년기나 노년기가 길어진다는 의미이므로(박인섭, 2023) 노후를 준비하지 않은 고령자에게 노년기는 재앙이다. 건강과 노후 자산 등의 준비가 미흡한 고령자는 길어진 노년기에 ‘노인의 4고(四苦)’를 겪는다. 즉, 퇴직 후 소득 감소에서 오는 생계비 문제의 빈고(貧苦), 노후에 자주 경험하는 만성질환과 심신 쇠약의 건강 상실로 고통을 겪는 병고(病苦), 가족이나 주위 사람들로 부터 소외됨으로서 오는 고독고(孤獨苦), 은퇴 후 가정과 사회에서의 역할 상실 및 지위의 저하에 따른 무위고(無爲苦)가 그것이다.

빈고(貧苦) 측면에서 보면, 한국 고령자의 빈곤율<sup>7)</sup>은 '22년 기준 38.1%로 OECD 회원국 중 최고 수준이다. 한국보건사회연구원의 ‘노인빈곤과 기초연금의 관계’ 보고서(이원진, 2022)에 따르면 65세 이상 고령자의 시장소득<sup>8)</sup> 기준 빈곤율은 2021년 57.6%를 기록했다. 우리나라의 은퇴 연령은 72.3세(남녀, 2018년 기준)였는데 OECD 평균보다 7.8세 높은 것으로 나타났다. 국민연금 등 각종 연금이 고령층 소득수준을 제대로 보장하지 못하면서 고령층 취업 기간은 길어질 대로 길어진 상태다. 소득 감소, 자녀 학비, 결혼자금, 부모 부양 등으로 상당수의 고령자는 먹고 살기 위해 어쩔 수 없이 노동에 참여해야 하는 ‘강요된 노동’을 경험하고 있는 것이 현실이다. 대통령직속일자리위원회(2022)가 내놓은 ‘인구구조의 변화와 고령자 노동시장의 현황’을 분석한 자료에 따르면, 우리나라 ‘55~64세’ 고용률(2019년

6) 생산연령인구 100명당 65세 이상 고령인구: ('20)21.8→('25)29.7→('35)48.6→('45)69.9→('50)78.6

7) 고령층빈곤율: 65세 이상의 고령 인구 중 중위소득(한 줄로 세웠을 때 한가운데 위치한 소득)의 50% 이하인 사람의 비율

8) (시장소득 = 근로 + 사업 + 재산 + 용돈 등의 사적이전소득 - 사적이전지출)

기준)은 68.8%로, OECD 평균인 63.7%보다 5.1%p, '65~69세'는 50.4%로, OECD 평균 28.0%보다 무려 22.4%p 높았다. 고령층의 일자리 질적 수준도 문제이다. 고령자의 일자리 중 다수는 임시·일용직으로 비상용직 일자리가 현실이다. OECD(2022)가 공개한 '한국 연금 시스템' 보고서에 따르면 한국의 노인은 50대 초·중반 주된 직장에서 은퇴한 뒤 고용안정성과 소득수준이 보장되지 않은 질 낮은 일자리를 전전하고, 한국 55~64세 취업자 3명 중 1명(34.1%)은 소득이 낮고 고용안정성이 떨어지는 비정규직에 종사하는 것으로 나타났다. OECD 평균 해당 나이대 비정규직 종사자 비율은 7.5%였다. 한국의 경우 많은 고령층이 주된 직장에서 벗어나자마자 질 낮은 고용시장에 내몰리고 있는 셈이다.

최근 저출생·고령화에 따른 산업인력의 부족과 조기 퇴직에 따른 소득 공백, 국민연금의 재정 문제 등을 메꾸기 위해 정년 연장에 대한 사회적 이슈가 대두하고 있다. 한국경제인 협회(2024)가 국내 종업원 300인 이상 기업 인사노무 분야 담당자(응답 121개사)를 대상으로 실시한 '고령자 고용정책에 관한 기업인식 조사' 결과, 기업의 67.8%가 정년 연장으로 인한 경영 부담을 느낀다고 답했다<sup>9)</sup>. 여전히 노동시장에서는 정년 연장 등의 고용 기회 확대에 대해서는 아직까지 부정적 시각이 지배적이다.

병고(病苦) 측면에서 보면, 국민건강보험공단(2023)에서 발표한 2022년 자료에 의하면 우리나라 65세 이상 고령자 진료비가 44조원을 돌파했다. 고령자 1인당 진료비는 전체 인구 1인당 연평균 진료비의 2.5배를 넘어섰다<sup>10)</sup>. 대부분의 고령자들이 2~3가지의 만성 질환을 가지고 있으며<sup>11)</sup>, 노화에 따른 근육 쇠약과 근손실 등으로 중심을 잃고 낙상하는 안전사고도 급증하고 있다. 여기에 고령자의 연령이 높아짐에 따라 정신질환 및 정신장애는 급격히 증가하고 있다(윤희숙·곽종형, 2023).

고독고(孤獨苦) 측면에서 보면, 통계청의 2024 고령층 통계에 따르면, 우리나라의 1인 고령자 가구는 213만8000가구로 전체 고령자 가구의 37.8%를 차지하며, 2015년 이후 계속 증가 추세이다<sup>12)</sup>. 그리고 노년기에는 정서적으로 교감이 적은 상당수의 과거 직장동료나 지인들과는 사회적 거리를 두게 된다. 또한 낮은 소득, 사별, 만성질환 등으로 인한 사회적 배제를 경험하게 된다. 그 결과 노년기 삶의 만족에는 부정적인 영향을 미치게 된다(윤희숙·곽종형, 2023).

9) 정년 연장이 경영에 부담이 된다는 기업들은 그 이유로 연공·호봉급 체계로 인한 인건비 부담 가중(26.0%), 조직 내 인사 적체 심화(23.2%), 청년 신규 채용에 부정적 영향(19.3%), 고령 근로자의 생산성 감소(16.6%) 등의 순으로 답했다.

10) 65세 이상 적용인구 1인당 월평균 진료비는 42만 9,585원으로 전체 적용인구 1인당 월평균 진료비 16만 6,073원의 약 2.6배

11) 노인들의 질병은 주로 팔, 다리, 허리, 어깨 등의 신경통, 관절염, 호흡기질환, 소화기질환 등의 순으로 나타났다.

12) 혼자 사는 고령자 중 32.6%는 대화상대가 없고, 34.8%는 몸이 아파도 집안 일을 부탁할 사람이 없고, 71.0%는 큰 돈을 빌릴 사람이 없는 것으로 나타났다.

무위고(無爲苦) 측면에서 보면, 대부분의 고령자들은 친구나 친척 방문, TV 시청이나 라디오 청취, 집안일, 장기나 화투놀이, 단순한 잡담 등으로 여가시간을 보내거나 갈 곳 없는 고령자들이 무료하게 시간을 때우는 공원이나 청력이 떨어져 음악을 크게 틀고 운동하는 그들만의 퇴적공간(오근재, 2014)에서 시간을 낭비하고 있다. 이에 따라 고령자의 심리사회적 욕구에 부합하고 연장된 생명을 의미있고 가치있게 만들 수 있는 활동과는 거리가 있다(윤희숙·곽종형, 2023).

호모헌드레드 시대 고령층에 대한 부정적 시각에서 벗어나 긍정적인 인식이 사회 저변으로 확대되고 있다. 최근에는 건강하고 소득자산과 교육수준이 높아서 노후를 즐길 수 있는 액티브 시니어(active senior), 그랜드 제너레이션(grand generation), 오파(Old People with Active Live)로 불리기도 하는 신노년층이 증가하고 있다(최일선 외, 2024). 보건복지부가 발표한 ‘2023년 노인실태조사’(강인나, 2023)에 따르면 신노년층의 증가로 65세 이상 고령자 가구의 연소득, 가구소득, 금융 및 부동산 자산 규모는 증가하고 있다<sup>13)</sup>. 이들은 사회의 적극적인 소비 주체로 나서면서 남은 인생을 하고 싶은 일이나 활동으로 시간을 보내고자 한다. 고령자도 이제 남은 인생을 제2의 인생기로서 자신의 삶을 설계하고 준비하기 위한 인생3기 대학(University of the 3rd Age) 참여가 늘어나고 있고, 앙코르 커리어(encore career)에 대한 관심이 높아지고 있다.

사회적 차원에서는 돌봄의 대상과 사회 비용으로 간주되었던 고령자에서 벗어나 고령인적자원으로 가지고 있는 전문경험과 지혜, 창의성을 활용하고자 하는 시도가 늘어나고 있다(박미경, 2022). 중앙정부에서는 고령층을 타겟으로 개인의 역량 활용과 향상을 위한 평생학습 정책과 노후 일자리 정책에 대한 투자를 강화하고 있다. 초고령사회 대비 중앙정부 차원에서는 저출생·고령화 계획을 설정하고, 세부 전략으로 함께 일하고 함께 돌보는 사회, 건강하고 능동적인 고령사회 구축, 모두의 역량이 고루 발휘되는 사회, 인구구조 변화에 대한 4개의 전략을 설정하고 2024년 예산 83.2조원을 투입하고 있다(관계부처·지자체합동, 2024).

교육부에서 발표한 제5차 평생교육진흥 기본계획(2023-2027)에서 초고령사회 대비 고령특화형 평생학습정책을 강화하기 위해 고령층 특화형 대학 전담과정 및 평생학습도시 운영, 마을단위 고령층 평생학습 프로그램 강화 등을 과제로 제시하고 있다(곽유미, 2024). 2021년도 저출산·고령사회 기본계획 중앙부처별 시행계획 고령자 대상 사회활동과 관련한 추진과제별 모니터링 결과(강은나 외, 2022)에서 보면, 고령자 관련 평생학습 정책의 방향은 성인문해교육 및 디지털역량 강화, 노인교육 강화, 사회공헌 및 봉사활동 활성화, 신중

13) 2020년 평균 3,027만 원에서 2022년 3,469만 원으로 14.6% 증가했고, 또 같은 기간 금융 자산은 3,213만 원에서 4,912만 원으로 52.9%, 부동산 자산은 2억 6,183만 원에서 3억 1,817만 원으로 21.5% 늘어나 처음으로 고령자 가구의 부동산 자산 규모가 3억 원을 돌파하였다.

년노후중년서비스 강화, 고령자 여가기회 확대의 5가지로 제시되고 있다. 전문가 조사를 통한 본 정책의 적절성도 높은 것으로 나타났다 성인문해교육, 노인교육, 사회공헌 및 봉사활동 활성화, 신중년 노후준비 강화, 신중년·고령자 여가기회 확대 과제(문화예술프로그램, 교육, 관광여행)는 사업 목적 및 내용의 적합성, 추진내용의 적정성, 추진일정의 적절성, 성과지표의 적절성, 성과 목표치의 적정성에서 보통(2.00) 이상으로 적절한 것으로 분석되었다. 다만, 신중년·고령자 여가기회 확대(경로당, 노인복지관 활용) 과제의 경우는 성과지표의 적절성과 성과 목표치의 적정성에서 미흡한 것으로 나타났다.

〈표 1〉 고령자 대상 평생학습 관련 활동 관련 추진과제별 모니터링 결과

(평균, 기준 3점 척도)<sup>14)</sup>

과제명	지표1	지표2	지표3	지표4	지표5
성인문해교육 운영 및 디지털 역량수준 향상, 격차 해소(성인문해교육)	2.78	2.44	2.56	2.11	2.44
성인문해교육 운영 및 디지털 역량수준 향상, 디지털 격차 해소	2.89	2.89	2.56	2.11	2.00
노인교육 강화	2.89	2.56	2.22	2.22	2.44
사회공헌 및 봉사활동 활성화 * 자원봉사 시스템 개선	2.75	2.63	2.87	2.44	2.13
신중년 노후준비서비스 강화 및 참여확대	3.00	3.00	2.89	2.56	2.44
신중년/고령자 여가기회 확대(문화예술프로그램 및 교육, 관광여행 지원)	2.67	2.67	2.78	2.78	2.78
신중년/고령자 여가기회 확대(경로당, 노인복지관 활용)	2.67	2.56	2.22	1.89	1.89

이러한 고령화 정책에 대한 부정적 시각도 있다. 이성용 한국인구학회장은 지난 15년간 약 280조원을 투입한 저출생고령화 정책에 대해 “지나친 경제적 강조가 저출생과 고령화를 가속화했다.”고 지적했다. 저출생을 막기 위한 ‘일·가정 양립정책’과 고령화 대응 차원에서의 ‘고령자의 경제적 자립’을 중시한 대책이 의도한 것과 반대의 효과를 냈다는 것이다. 특히, 고령화 대응 차원에서는 고령자의 경제적 자립을 강조한 것이 가족으로부터 비자발적인 독립 등 의도한 것과 반대의 효과를 내서 실패하였다고 판단하고 있다(강진규, 2022). 김영미 前저출산고령사회위원회 부위원장은 “베이비붐 세대를 포함한 고령 인구 내의 다양한 요구와 가치, 특성을 정책에 반영하는 노력이 미흡했다.”며 “고령화 대책이 노인 복지 지원을 중심으로 이뤄지면서 인구구조 변화에 체계적 대응을 하기에 한계가 있었다.”고 지적했다. “그 동안 적지 않은 재정을 투입해 많은 제도과 정책 사업을 추진했고, 상당한 성과도 얻었지만, 정책 공급자가 아닌 정책 수요자 입장에서 보면 긍정적으로 평가하기 어렵다.”며 이같이 밝혔다(이현정, 2023). 주형환 現저출산고령사회위원회 부위원장은 “급격한 고령화는 국가의 성장잠재력을 약화시키고 사회의 역동성을 저하하는 등 국가의 노화로 이어진다.”면서 “고령사

14) 주: 1) 지표 1은 ‘목적 및 내용의 적합성’, 지표 2는 ‘추진내용의 적정성’, 지표3은 ‘추진일정의 적절성’, 지표 4는 ‘성과지표의 적절성’, 지표 5는 ‘성과목표치의 적정성’을 의미함. 2) 3점 척도(1=미흡, 2=보통, 3=우수)로 구성되며 점수가 높을수록 긍정적인 것으로 해석.

회 대응을 위한 국가의 비전과 세밀한 정책설계가 필요하다.”고 밝혔다.

부산도 초고령사회를 긍정적 시각으로 수용하고 건강하고 능동적인 고령사회를 구축하고, 시민 전체가 공감하는 행복한 고령친화도시를 조성하기 위한 대응방안 수립에 중점을 두고 투자를 확대하고 있다(부산광역시 노인복지과, 2024). 하지만 실제적 고령특화 평생학습 정책의 적정성에 대한 평가나 정책 성과 평가는 여전히 미흡한 상황이다. 예를 들면, 부산여성가족과평생교육진흥원에서 ‘인구소멸시대를 대비한 평생교육정책방안’ 연구를 2025년에 연구과제로 기획하는 시작 단계에 머물러 있다. 이에 본 연구는 부산의 고령특화 평생학습 관련 정책의 특성을 분석하고 정책 과제의 방향을 도출하고자 한다.

첫째, 부산의 고령특화 평생학습 정책의 배경과 환경, 이념과 목표, 주체와 대상, 과정과 사업, 성과의 특성은 무엇인가?

둘째, 고령층 대상 부산의 평생학습 정책의 향후 방안과 관련하여 고려해야 할 과제는 무엇인가?

## II. 연구 방법

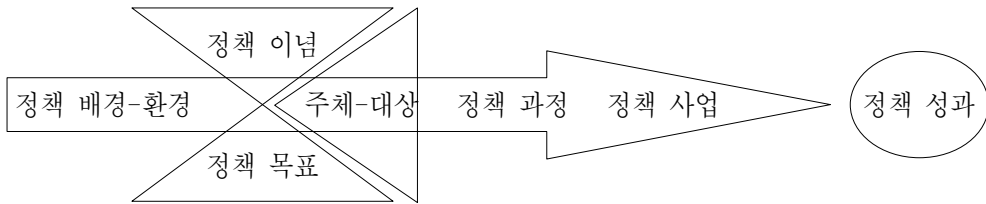
### 1. 질적사례연구

본 연구는 질적사례연구 방법을 적용하였다. 질적사례연구는 개별적인 사건, 현상, 또는 사회적 단일체에 대한 집중적이고 전체적인 기술과 분석으로 사례의 사건, 현상에 대한 독특성과 복잡성에 대한 연구이다(Merriam, 1988). 본 연구에서는 기술적(descriptive) 분석과 메타평가(meta-evaluation)를 혼합한 질적사례연구 방법의 분석 절차를 따랐다(Yin, 2009). 기술적 측면에서는 평생학습정책 체제의 구성과 양상을 분석하였고, 메타평가적 차원에서는 평생학습정책의 실태 해석과 과제 방향을 도출하기 위해 중점을 두었다.

질적사례연구는 면접과 관찰, 문헌들의 다양한 자료 수집이 이루어지고 이론에 기반하여 자료의 수집과 분석이 영향을 받는 연구이다(Yin, 2009). 본 연구에서 활용한 정책사례의 자료는 부산의 고령친화도시 정책에 포함된 평생학습정책 계획, 평생학습 기본계획과 광주광역시의 고령평생교육 자료, 국가평생교육진흥원 등의 고령평생학습 연구보고서, 부산광역시청 홈페이지에서의 고령친화도시 정책, 언론에 드러난 고령 평생학습 정책 관련 뉴스나 연구 결과 등이다.

## 2. 자료 분석틀

본 연구에서는 정책 분석의 평가 준거로서 전략적 사고 모형의 정책 분석틀을 활용하고 (이희수·백평구, 2010; Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 1998), 여기에 정책의 성과 영역을 추가하였다. 이 분석틀은 정책의 과거-현재-미래라는 시계열적 포괄성과 내부와 외부 정책 환경을 동시에 고려할 수 있고 전략으로서의 정책 형성과 집행, 성과에 초점을 두고 있어서 정책의 분석과 대안 제시에 도움이 된다(이희수·백평구, 2010; 주용국·신민주, 2020b). 본 연구는 분석 준거로 [그림 1]에서 제시하듯이 정책배경-환경, 정책 이념-목표, 정책의 주체-대상, 정책 과정, 정책 사업, 정책 성과의 6가지로 접근하였다.



[그림 1] 정책 분석틀

첫째, 고령층 대상 평생학습 정책의 배경-환경은 정책의 필요성이나 환경 변화 등의 배경에 초점을 두었다. 정책 배경은 <표 2>처럼 고령화 문제와 고령인적자원 활용을 통한 기회를 사회적 차원인지 개인 차원인지에 초점을 두었다(관계부처·지자체합동, 2024).

<표 2> 초고령사회의 문제와 기회

구분	문제	기회
사회적 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회의 노인 부양 부담 증가</li> <li>• 생산성 둔화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양코르 커리어의 생산성 강화</li> <li>• 노인의 경륜(지혜 및 전문성) 활용</li> <li>• 시민공동체 구축</li> <li>• 노인봉사, 노노(老老)케어</li> </ul>
개인적 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노후 빈곤</li> <li>• 건강 문제(신체 및 정신건강)</li> <li>• 고독과 소외</li> <li>• 역할 상실로 인한 사회 참여 저조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자아실현</li> <li>• 생산적 활동(취업 및 창업 등)</li> <li>• 역량 개발 및 학습공동체 활동</li> <li>• 사회 관계망 유지와 확대</li> </ul>

둘째, 정책의 이념-목표에서는 정책이 지향하는 이상적인 이념과 실제 현장에서 구현되는 목표와의 관련성에 중점을 두었다. 평생학습의 주요 목적인 개인의 역량 개발, 삶의 질 제고, 지역경제의 활성화, 시민 공동체 구축에 맞추어 4가지 목표 차원에서 접근하였다. 노후의 삶, 특히 노화의 이념과 목표로는 성공적 노화(successful aging)와 활동적 노화



(active aging), 창의적 노화(creative aging), 영성적(spiritual aging) 노화로 구분하여 접근하였다. 고령지원 정책의 가장 기반이 되는 성공적 노화는 질병과 장애를 최소화하고, 독립적 삶을 살아가기에 필요한 인지적·신체적 기능을 유지하며, 인간관계 및 생산적 활동을 통하여 삶에 대한 적극적인 참여를 의미한다(주용국, 2009; 주용국·신민주, 2020; Rowe & Kahn, 1997). 활동적 노화는 평생학습 프로그램 참여 등의 신체적 활동을 넘어 자신의 욕구 충족을 위한 폭넓은 사회적 참여를 유지하고 능동적이면서도 다양한 사회적 활동에 적극적으로 참여하는 것을 의미한다. 창의적 노화는 넓은 개념으로는 고령층의 성장 가능성에 초점을 둔 창조적 활동과 사회참여를 통한 의미를 찾고 성공적인 노년 삶을 창조하는 제반 활동을 말한다. 예를 들면, 100세 시인 시바타 도요는 100세 전후의 시 창작 활동이나 부산에 사는 정석조 할머니는 코로나 바이러스로 행동에 제약이 생겼던 90~91세의 2년 기간에 난생 처음 색연필을 잡고 그림책을 따라 그리다가 그림 전시회를 열고, 60세 이상 독자 대상 베스트셀러 2위에 오르기도 한 책 「아흔에 색연필을 든 향칠 할매 이야기」를 출간하고 지역방송에 출연하기도 하였다. 책 본문 중에 “살면서 나를 위해 뭔가를 해본 적이 없었는데 이제야 나를 위해 뭔가를 하고 있으니 행복하다.”는 넓은 의미의 창조적 노화의 한 예이다. 한편, 좁은 의미로는 심신의 건강과 사회참여를 촉진시키는 창조적 문화예술 프로그램 활동을 뜻한다(임성운, 2017; 주용국·신민주, 2020; Klimczuk, 2012). 영성적 노화는 자기 초월적 노화라고도 불리기도 하는데 자신의 삶의 의미와 존재 이유를 찾고 타인과의 관계에서 성숙과 지혜를 추구하며, 봉사와 나눔, 베품의 삶을 실천하는 것을 의미한다(주용국, 2009; Flood, 2002; Sadler & Biggs, 2006).

셋째, 정책의 주체는 정책의 기획과 운영, 평가를 총괄적으로 담당하는 컨트롤 타워와 운영 기관으로 구분하여 볼 수 있다. 정책의 대상과 관련해서는 은퇴 이후의 시기를 연령(장년, 초기노인, 중기노인, 후기노인)으로 구분하거나 은퇴 이후 개인의 독립적 삶의 여부에 따른 인생3기나 인생4기(Laslett, 1989)로 구분하는 경우가 흔하다. 하지만 두 경우 모두 고령층의 다양한 특성을 나타내기에 한계가 있다. 본 연구에서는 경제력과 운동건강, 개인의 참여 의지로 구분한 4가지 고령자 유형[액티브 시니어, 하류(河流)노인<sup>15</sup>], 일반 고령자, 의존 노인]을 적용하였다. 액티브 시니어는 건강하고 경제적으로 여유가 있으며 활동적 삶을 추구하는 노인을 의미하며, 하류 노인은 노후 빈곤으로 일거리 활동을 해야 삶을 유지할 수 있는 노인을 의미한다(이윤주, 2021). 일반고령자는 경제적으로 부족하지만 최소한의 삶을 유지할 수 있고, 노화로 인한 신체 기능의 저하는 있지만 일상생활은 무리 없이 가능한

15) 일본 사회운동가 후지타 다카노리는 생활보호 수준의 소득으로 살고 있거나, 그럴 우려가 있는 고령자를 ‘하류(河流)노인’으로 명명했다. 말하자면 소득, 저축, 그리고 주위에 의지할 사람이 없는 노인을 의미한다. 고령기의 수입과 저축액이 현저히 적고, 주위에 의지할 사람 없이 사회적으로 고립된 노인이 하류노인으로 정의된다.

노인을 의미하며, 의존 노인은 신체적, 정신적으로 쇠약해져 타인에게 의존해야만 살아갈 수 있는 경우를 의미한다.

넷째, 정책 과정은 두 가지 측면에서 접근하고 있다. 하나는 정책의 사업이나 프로그램 기획에 있어서 정책의 필요성 관련 배경이나 타당한 근거, 고령층의 요구 분석이 무엇인가 하는 것이다. 고령층의 요구분석은 McClusky(1974)의 노인교육 요구와 Dorfman(2013)의 노인이 추구하는 가치 어디에 근거하는 지를 진단하였다. 다른 하나는 정책 구현에 필요한 휴먼웨어(humanware: 전문가, 실무자), 하드웨어(hardware: 시설, 재정 등의 물적 자원)와 생태웨어(ecology-ware: 평생학습의 인식과 참여 마인드, 평생학습 네트워크) 등의 기반 인프라를 진단하였다.

다섯째, 정책 사업은 사업이나 프로그램 형식과 내용에 주안점을 두고 있다. 형식은 형식 학습(formal learning- 강의장 기반 평생학습강좌, 사이버 강좌, 형식 블렌디드 러닝 등), 무형식학습(nonformal learning- 배달강좌, 재능나눔 강의, 전문가 양성, MOOC 등)이며, 비형식학습(informal learning- 학습동아리, 평생학습축제, 평생학습박람회, 재능나눔활동(봉사), 마을 만들기, 개인 학습환경(블로그, 유튜브, 인스타그램) 등)의 3가지로 접근하였다. 프로그램 내용(소프트웨어)은 유네스코의 평생학습 4기둥[알기 위한 학습(Learning to know), 행동하기 위한 학습(Learning to do), 더불어 살기 위한 학습(Learning to live together), 존재하기 위한 학습(Learning to be)]의 범주를 기준으로 구분, 진단하였다. <표 3>은 노화 유형과 학습요구 및 가치, 학습 내용 간의 관계를 서술하고 있다.

〈표 3〉 노화, 학습요구, 학습 내용 간의 관계

노화 유형	학습 욕구 또는 요구, 추구 가치			학습 내용
	Maslow의 인간 욕구	McClusky의 노인교육 요구	Dorfman의 노인 추구 가치	
영성적 노화	초월적 자아 욕구	초월적 요구	개인적 성장(영적), 나눔(타인에게 도움주고 사회에 긍정적 변화 줌)	존재하기 위한 학습
창조적 노화	자아실현 욕구	표현적 요구	개인적 성장(이상적 자아 추구)	
활동적 노화	심미적 욕구		공헌의 요구	즐거움(창조적이고 미적인 것 추구)
	학습탐구의 인지적 욕구	공헌의 요구		개인적 성장(지적)
성공적 노화	존경의 욕구	영향력의 요구	도움(타인에게 도움주기)	더불어 살기 위한 학습
	소속감과 사랑의 욕구		사회적 유대(가족, 친지, 친구와의 행복)	
	안전의 욕구	환경 적응의 요구	자주성(신체적, 정신적 건강 유지와 독립적인 생활, 좋은 죽음)	알기 위한 학습 행동하기 위한 학습
	생리적 욕구			

여섯째, 정책의 성과 요소로는 개별 사업 단위의 투입 성과 지표와 과정 지표(개인과 지역 문제 해결 등)과 평생학습의 주요 목적인 개인의 역량 개발과 삶의 질 제고, 지역 경제의 활성화, 시민 공동체 구축에 맞추어 산출지표로서 개인 역량의 활용(앙코르 커리어)과 개발(reskill, upskill), 개인의 웰빙(wellbeing), 지역경제의 활성화, 시민공동체 구축의 성과 지표를 적용하였다.

### 3. 자료 분석과 검증

본 연구의 자료 분석 절차는 자료 수집, 위의 정책들에 맞춘 자료들의 단위화, 단위들의 범주화로 나뉜 진행하였다. 분석 방법은 관련 발간 자료와 연구 자료 등의 질적 내용분석을 활용하였다. 자료 분석은 정책 분석틀에 따른 자료의 내용을 중심으로 단위화하였다. 다양하게 수집된 자료를 서로 교차하여 주의 깊게 수차례 읽고, 자료에 익숙해진 후에 위의 분석틀에 근거하여 분석 내용을 코딩하였다. 마지막으로 분석 내용과 코딩의 타당성에 대해 연구자 평가를 통해 검토하였다. 내용분석 코딩이 불일치하거나 모호한 경우에는 연구자의 동료 자문을 구하였다.

본 연구에서는 다수의 자료와 관련 박사학위를 가진 부산 구군의 평생교육사 2인과의 대화 자료를 활용한 삼각검증법으로 연구의 신뢰성을 제고하였다. 연구 과정 및 분석의 타당성에 대하여 질적연구 전문가이자 평생교육전공 교수 1인과 구군 평생학습관 평생교육사 2인의 의견을 반영하고, 전체 내용 분석에 대한 타당도 검증을 받았다.

## Ⅲ. 연구 결과

부산의 고령특화 평생학습정책은 크게 부산시청 인구정책담당관과 노인복지과의 고령친화도시 또는 복지기반 평생학습정책과 부산시청 창조교육과와 부산여성가족과 평생교육진흥원의 고령자 대상 평생학습정책으로 이원화하여 추진되고 있다. 부산의 고령특화 평생학습정책을 [그림 1]의 정책분석틀에 맞추어 정책 배경-환경, 정책 이념-목표, 정책 주체-대상, 정책 과정, 정책 사업, 정책 성과의 6가지로 분석하면 다음과 같다.

### 1. 평생학습 정책의 배경 및 환경

고령특화 평생학습 정책의 배경 및 환경은 서론에서 부산의 인구 상황을 기술하였듯이 인생 100세 시대의 도래, 부산의 인구 감소(출생아수 감소, 학령인구·청년인구 감소와 사망자

증가 등의 자연감소와 타 지역으로의 인구유출에 따른 사회적 감소)와 이에 따른 생산인구의 감소, 부산의 경제활력 저하 및 도시 성장 잠재력의 저하, 지역소멸 위기, 노년부양비의 급증(부산광역시, 2024)과 고령자의 4고(四苦)에 따른 개인적 비용과 사회적 비용의 증가 등이다. 고령특화 평생학습 정책의 수립 근거는 「부산광역시 인구정책 기본 조례」 제5조(인구정책 기본계획)제3항 인구교육 및 인식개선과 공감대에 관한 사항과 제5항의 성별계층별 특성을 고려한 인생주기별 인구정책과 제6조(인구정책의 시행)와 평생교육법 제11조(연도별 평생교육진흥계획의 수립 시행)에 근간을 두고 있다(부산광역시, 2024; 부산광역시·부산광역시교육청, 2024). 고령특화 평생학습정책은 「제1차 인구정책 기본계획(‘21~’25)」과 「2024 부산광역시 평생교육진흥시행계획」에서 다음과 같은 6가지 과제를 추진하고 있다: 산업현장 인력 공급 감소 대비 시민 맞춤형 평생교육 지원, 신중년 경제자립을 위한 50플러스 복합지원센터 구축, 장노년층 일자리 지원, 고령친화 산업 육성, 세대·계층 맞춤형 인구교육, 생애전환기 역량개발 지원(부산광역시, 2024; 부산광역시·부산광역시교육청, 2024).

## 2. 평생학습 정책 이념 및 정책 목표

부산의 고령특화 평생학습 정책 이념은 초고령사회를 긍정적 시각으로 수용, 시민과 지역사회에 긍정적인 영향을 미치는 ‘활용과제’로 패러다임을 전환하여 건강하고 능동적인 고령사회를 구축하고, 시민 전체가 공감하는 행복한 고령친화도시를 조성하기 위한 대응방안 수립에 중점을 두고 있다. 이를 위한 정책방향은 초고령사회, 위기가 아닌 기회로 활용하고 고령친화, 행복도시를 만들기 위해 시니어의 삶 jump↑+ 시민 행복도 jump↑에 초점을 두고 있다(부산광역시 노인복지과, 2024).

이에 대한 고령친화 도시 정책 중 평생학습관련 전략(이하 고령친화도시 평생학습정책)으로 시민이 행복한 활력있는 도시를 비전으로 고령층의 가사돌봄서비스가 결합된 주택, 액티브 시니어 대상 일자리 지원을 위한 우리동네 ESG센터, HAHA(Happy Aging! Healthy Aging!)센터, 시니어일자리 플랫폼과 자산형성지원사업, 고령친화산업의 육성, 도시공간 재생 등의 인구 감소지역 맞춤형 지원 강화 등의 과제를 추진하고 있다(부산광역시, 2024). 액티브 시니어를 통한 초고령사회 적극 대응을 위한 부산의 고령친화도시 평생학습 정책 방향은 건강하고 능동적인 고령사회 구축에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 신중년일자리 지원사업과 액티브 시니어 사회참여 이음공간, 생산활동 기회부여, 활기찬 노년을 위한 지역여건을 조성하고, 노년기 건강을 위한 찾아가는 건강의료서비스와 부산형통합돌봄커뮤니티케어 조성사업, 그리고 사회 참여를 위한 경로당 활성화 지원사업을 펼치고 있다(부산광역시, 2024; 시도 및 교육청, 2024).

한편, 2024 부산평생교육진흥시행계획 중 고령자 대상평생학습 정책은 전 생애 역량개발

을 위한 평생학습 지원을 목표로 중장년층을 대상으로 생애전환기 역량개발에 초점을 둔 성인진로 역량개발과 생애재설계 대학 및 노인대학, 지역주민의 경험을 활용한 평생학습형 일자리 지원과 자원봉사 교육을 통한 시민 리더 발굴을 지원하고 있다(부산광역시·부산광역시교육청, 2024). 고령친화도시 평생학습정책은 고령자의 생산성 활동을 강화하고, 노인의 건강 제고와 사회참여 활동에 초점을 두고 있으나 고령자 대상 평생학습정책은 생애전환기 역량개발에 기반을 두고 평생학습형 일자리 지원에 초점을 두고 있다.

〈표 4〉 부산의 고령특화 평생학습정책의 초점

구분	문제	기회
사회적 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회의 노인 부양 부담 증가*</li> <li>• 생산성 둔화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 앙코르 커리어의 생산성 강화***</li> <li>• 노인의 경륜(지혜 및 전문성) 봉사</li> <li>• 시민공동체 구축</li> <li>• 봉사활동: 노인봉사, 노노(老老)케어</li> </ul>
개인적 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노후 빈곤</li> <li>• 건강 문제(신체 및 정신건강)*</li> <li>• 고독과 소외*</li> <li>• 역할 상실로 인한 사회 참여 저조*</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산적 활동(취업 및 창업 등)***</li> <li>• 역량 개발** 및 학습공동체 활동</li> <li>• 문화, 여가, 예술 활동</li> </ul>

주: \*부산의 고령친화도시 평생학습정책에 반영됨, \*\*부산의 고령자 대상 평생학습 정책에 반영됨

부산의 고령친화도시 평생학습정책의 이념은 건강하고 능동적인 고령사회를 구축하여 시민의 삶의 질 개선과 개인의 역량개발을 통한 지역경제 활성화에 목표를 두고 있으며, 성공적 노화(특히, 신체 건강과 사회적 참여)와 활동적 노화(일자리)에 초점을 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 정책 이념과 목표 간의 적합성과 정합성은 매우 높다. 다만, 부산의 고령자 대상 평생학습정책 목표는 생애전환기 역량개발 측면에서 활동적 노화를, 인문문화예술 프로그램 중심의 평생학습 프로그램 구성 측면은 창조적 노화에도 관심을 두고 있는 것으로 판단된다. 결론적으로 고령친화도시 평생학습정책은 활동적 노화와 더불어 성공적 노화(건강과 사회적 참여)를 중시하고 있는 것으로 볼 수 있으나, 고령자 대상 평생학습 정책은 활동적 노화와 창조적 노화를 중점을 두고 있다.

### 3. 정책의 주체-대상

고령특화 평생학습정책의 주체로 부산광역시의 인구정책 컨트롤타워로 인구정책담당관과 인구변화대응TF를 구축하고 인구전략연구센터를 중심으로 연구기능을 강화하고 있다. 지역 거점의 주체 기관으로 27개 구군평생학습관, 복지관, 장노년일자리지원센터와 연계한 지역 대학, 그리고 기초지역단위의 평생학습빌리지, 마을건강센터, 생활체육시설 등으로 이어져

있다. 하지만, 중앙-거점-풀뿌리 사업 주체 간의 네트워크는 활성화되고 있지는 않은 편이다. 주로 중앙에서 기획하고 사업 예산을 제공하며 거점과 풀뿌리에서 기획한 사업을 자체적으로 운영하고 평가하는 일방향 네트워크로 볼 수 있다.

부산의 고령특화 평생학습정책의 대상은 액티브 시니어나 일반고령자, 의존 노인자, 하류 노인 등 대상자의 특성이나 상황에 맞추어 운영되지 않고 포괄적으로 고령자 누구나 참여가 가능하도록 운영되고 있다.

#### 4. 정책 과정

부산의 고령친화도시 평생학습정책과 고령자 대상 평생학습 정책은 성공적 노화의 건강 유지와 사회적 참여(봉사, 일자리)와 관련된 고령으로 인한 건강 악화, 개인 삶과 일의 단순화와 사회적 역할 축소에 대한 대응적 차원의 적응 요구와 일자리 참여를 통한 공헌의 요구에 중점적으로 초점을 두고 있다. 이에 따라 추구 가치는 자주성(신체적, 정신적 건강 유지와 독립 생활)에 중점을 두고 있는 것으로 나타났다.

부산의 고령특화 평생학습 정책 영역을 하드웨어(Hardware, 시설·인프라), 소프트웨어(Software, 프로그램), 생태웨어(Ecoware, 제도, 문화)로 구분하여 제시하면 <표 5>와 같다. 하드웨어 측면에서 보면, 정책 수행을 위해 고령자 대상 평생학습 기관(평생교육관, 평생학습센터, 평생학습빌리지, 도서관 등)과 고령친화도시 평생학습정책 수행기관(노인복지관, 장노년일자리지원센터, HAHA센터 등), e-플랫폼(e-부산시민대학, 50+포털, 건강한 이유 App 등)으로 크게 3원화하여 추진하고 있다. <표 5>의 타 연구나 타 지자체 사례에 비추어 보면, 하드웨어 측면의 시설과 인프라의 구축, 휴먼웨어와 생태웨어는 유사한 것으로 나타났다. 다만, 하드웨어 측면에서 보면 타 연구나 타 지자체 사례에서는 지역대학을 파트너로 적극 활용하고 있으나 부산은 아직까지 소수의 지역대학과 연계하고 있다. 휴먼웨어 측면에서는 시니어 경륜단을 만들어 고령자의 전문역량과 지혜를 활용하고 있다. 생태웨어 측면에서는 평생학습과 일자리 홍보를 담당하고 있다.

정책 과정의 문제점으로 보이는 것은 체계적인 생애경력개발 지원 사업 내용은 거의 없고, 평생교육 직업훈련의 다양화 및 확대에 있어서도 대부분 성인문해교육과 디지털 역량 수준 향상을 위한 교육에만 초점을 두고 있다. 주된 일자리 퇴직 후 전문성을 활용한 고용·창업 기회 확산 측면에서 보면, 취업지원센터 등을 중심으로 운영되고 있지만 평생학습기관에서는 자격증 취득 등의 제한된 학습형 일자리를 지원하고 있다. 신중년의 사회참여 활성화의 방안으로 신중년·고령자의 여가 기회 확대를 중심으로 사업을 운영하고 있으나 여전히, 노인여가복지시설(경로당, 노인복지관 등) 지원 사업에 치중하고 있다.

〈표 5〉 부산의 고령특화 평생학습 정책 과정 비교

자료	하드웨어 (Hardware, 시설/인프라)	휴먼웨어 (Humanware, 전문가)	생태웨어 (Ecoware, 제도, 문화)
<p>2024 부산광역시 평생교육진흥 시행계획 (부산광역시· 부산광역시교 육청, 2024)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구군 평생교육관 27개소</li> <li>• 평생학습센터 247개소</li> <li>• 평생학습빌리지</li> <li>• 50+복합지원센터</li> <li>• e-부산시민대학</li> <li>• 영어교육방송콘텐츠</li> <li>• 문화학교</li> <li>• 부산광역시문해교육센터</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부산평생학습상담센터</li> <li>• 평생교육 컨설팅</li> <li>• 부산광역시 평생교육협의회</li> <li>• 부산예술교육 아카데미</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부산평생학습주간</li> <li>• 성과공유회, 부산평생학 습대상</li> <li>• 평생학습계좌제</li> <li>• 부산광역시 평생교육 진 흥 시행계획</li> <li>• 부산광역시 평생교육 중 장기 발전계획</li> <li>• 평생교육 기초자료 조사</li> <li>• 구군 평생교육 운영 평가</li> </ul>
<p>부산 고령 특화 정책</p> <p>제4차 저출산· 고령사회 기본계획: 2024년도 지방자치단체 시행계획(시 도 및 교육청, 2024),  2024년도 고령친화행복 도시 조성 시행계획 세부 과제 (부산광역시 노인복지과, 2024)</p>	<p>(일자리)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령자활공동체</li> <li>• 우리동네ESG센터 2개소</li> <li>• HAHA센터 3개소</li> <li>• 장노년일자리지원센터</li> <li>• 광역노후준비지원센터</li> <li>• 시니어일자리 플랫폼</li> </ul> <p>(복지)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령친화마을(정든마을)</li> <li>• 노인복지관 35개소</li> <li>• 숙등 뒤편지 공유센터 (노인청춘센터)</li> <li>• 노인전용 상담콜</li> <li>• 부산사회서비스원</li> </ul> <p>(건강)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 마을건강센터 75개소</li> <li>• 치매안심센터 32개소</li> <li>• 부산어르신 적용 실버앱 (건강한 이유 App)</li> <li>• 생활체육시설 확충</li> <li>• 복합힐링파크</li> </ul> <p>(생애설계)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 50+복합지원센터</li> <li>• 50+복합지원센터</li> <li>• 50+ 부산 포털</li> </ul> <p>(도서관)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령친화도서관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 퇴직 교직원 활용 현장중 심 교육활동 지원 사업</li> <li>• 복지전문가 일자리 창출</li> <li>• 도서관 자원 봉사</li> <li>• 휴먼북 도서관(지식경륜 전수, 청소년 상담)</li> <li>• 신중년 사회공헌(전문인 력 교육지원, 행정지원, 문화예술 공연 지원)</li> <li>• 선배시민 양성사업(지역 문제 해결, 경륜봉사)</li> <li>• 자원봉사는행</li> <li>• 고령친화 자원봉사 교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 좋은 경로당 만들기</li> <li>• 시니어일자리 창출 우수 기업 인증</li> <li>• 부산형 해비타트(고령친 화 주거안전지원) 사업</li> <li>• 공공실버주택(고령자복 지주택)</li> <li>• 좋은 경로당 만들기</li> <li>• 노인이자 박람회</li> <li>• 장노년 일자리 박람회</li> <li>• 고령자대안가족 자활공 동체 사업</li> </ul>

자료		하드웨어 (Hardware, 시설/인프라)	휴먼웨어 (Humanware, 전문가)	생태웨어 (Ecoware, 제도, 문화)
고령 평생 학습 연구	노년기 평생교육정책 방안(최일선 외, 2023)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 풀뿌리 노인교실 활성화</li> </ul>		
	초고령사회대 비 퇴직준비 및 노년층 교육 제도화(김영 석, 2020)			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평생교육법 내 노인교육 관련 조항 신설</li> </ul>
	한국인의 노년기 변화: 평생교육의 이슈와 기회(박인섭, 2023)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노년기 학습 활동 공간</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평생학습휴가제</li> <li>• 노년기 준비도 측정지원 프로젝트</li> </ul>
	초고령사회에 서의 평생교육의 역할(권인탁, 2024)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일자리형 평생학습 3차 원 카페(강사, 장소, 학 습매니저)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협력적 노년평생교육네 트워크</li> <li>• 시니어/신중년 금빛평생 교육봉사단</li> <li>• 시니어 전문인력 평생학 습 서포터즈</li> <li>• 사각지대 평생교육 시니 어 전문가 양성</li> <li>• 디지털 시니어 전문가 양성</li> <li>• 디지털 격차 해소 시니 어 디튜터(D-tutor) 양성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평생교육바우처</li> </ul>
타지 자체	광주광역시 고령 평생학습정책 (민현정, 2024)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령층 학습 인프라</li> <li>• 고령층 일자리 지원</li> <li>• 건강과 보건의료양 서비스</li> <li>• 독거노인 평생학습 지원</li> <li>• 대학연계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령층 학습컨설팅</li> <li>• IT 정보화 일과 창업</li> <li>• 맞춤형 인생 재설계 상 담 및 진로 컨설팅</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과 공유회</li> </ul>

## 5. 정책 사업

고령특화 평생학습의 형식은 대부분 형식학습과 비형식학습에 초점을 두고 있다. 학습내용은 행동하기 위한 학습(학습형 일자리 프로그램, 디지털역량 개발 프로그램), 알기위한 학습(인문문화예술 프로그램) 중심으로 프로그램 주제가 맞추어져 있다. 다만, 존재하기 위한 학습 영역이 상대적으로 부족한 것으로 나타났다.



〈표 6〉 부산의 고령특화 평생학습 정책 사업 비교

자료	소프트웨어(Software, 사업 및 학습 프로그램)	
<p>2024 부산광역시 평생교육진흥 시행계획 (부산광역시·부산광역시교육청, 2024)</p>	<p>(알기 위한 학습)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 학습동아리</li> <li>• 문화예술교육, 협업 프로젝트, 페스티벌</li> <li>• 문화교실</li> <li>• 공공도서관연계 인문학 아카데미</li> <li>• 부산형 독서문화 프로그램</li> <li>• 생애주기별 독서문화 프로그램</li> </ul> <p>(행동하기 위한 학습)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 평생학습형 일자리</li> <li>• 전통생활기술 교육</li> <li>• 전시민 디지털역량 교육, 어르신 맞춤형 디지털 생활교육</li> <li>• 지역자원활용 특화교육</li> <li>• 직업전환교육</li> <li>• 도시농업 및 귀농귀촌교육</li> </ul>	<p>(더불어 살기 위한 학습)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 부산민주시민교육사업</li> <li>• 현장활동 중심 자원봉사교육</li> <li>• 이주배경시민 사회융합 (복합)</li> <li>• 50+생애재설계대학</li> <li>• 어르신수요자 맞춤형 프로그램</li> <li>• 노인대학</li> <li>• 노인교실</li> <li>• 부산시민대학</li> </ul>
<p>부산 고령 특화 정책 제4차 저출산·고령사회 기본계획: 2024년도 지방자치단체 시행계획(시도 및 교육청, 2024), 2024년도 고령친화행복 도시 조성 시행계획 세부 과제 (부산광역시 노인복지과, 2024)</p>	<p>(알기 위한 학습)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역노인문화체육행사</li> <li>• 커뮤니티 예술치유허동</li> <li>• 지역도서관활용 평생교육프로그램</li> </ul> <p>(행동하기 위한 학습)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노인일자리 사업(공익형, 사회서비스형, 시장형, 취업알선형)</li> <li>• 부산형 노인일자리 사업</li> <li>• 노후준비지원서비스</li> <li>• 어르신 맞춤형 정보교육</li> <li>• 노인일자리 발굴</li> <li>• 부산형시니어 적합직무 채용</li> <li>• 장노년일자리지원센터의 신중년 적합 직종 양성 교육, 50+사회적기업 창업교육 및 컨설팅, 장노년 일자리 포럼 및 세미나, 신중년놀이터(인생학교)</li> <li>• 50+인턴십</li> <li>• 고령자 산립교육</li> <li>• 어르신맞춤형 디지털 생활교육(컴퓨터, 스마트폰)</li> <li>• 고령층 키오스크 활용 교육</li> </ul>	<p>(더불어 살기 위한 학습)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1인가구 사회적 관계망 형성 지원사업</li> <li>• 문화소외계층 문화향유 지원</li> <li>• 노인학대 예방 및 인권교육</li> <li>• 세대융합 프로그램 (복합)</li> <li>• 신중년 인생3모작 지원사업</li> <li>• 50+생애재설계대학</li> <li>• 각 구군별 청춘대학/청춘학당</li> <li>• 생애주기맞춤형 교육(e-부산 시민대학)</li> <li>• 노인교실</li> <li>• 부산형 세컨드 스테이지(대학 노인청강생 제도)</li> </ul>
<p>고령 평생 학습 연구 노년기 평생교육정책 방안 (최일선 외, 2023)</p>	<p>(행동하기 위한 학습)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 생애전환교육 프로그램</li> <li>• 노후생활교육 공통교육과정</li> </ul> <p>(더불어 살기 위한 학습)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회공헌형 평생교육</li> </ul>	<p>(복합)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 고령자 친화적 대학(고령자 맞춤형 과정, 학위과정, 직업 역량개발, 교양학습동아리)</li> </ul>

자료		소프트웨어(Software, 사업 및 학습 프로그램)	
고령 평생 학습 연구	초고령사회대 비 퇴직준비 및 노년층 교육 제도화 (김영석, 2020)	(행동하기 위한 학습) • 퇴직준비교육 지원사업 (존재하기 위한 학습) • 노인대상 중등교육	(복합) • 중고령자 친화대학
	한국인의 노년기 변화: 평생교육의 이슈와 기회 (박인섭, 2023)	(복합) • 노년기 표준 평생교육과정 • 준노년기 평생교육	
	초고령사회에 서의 평생교육의 역할 (권인택, 2024)	(알기위한 학습) • 시니어 Micro-learning 강좌 • 학습공동체 (행동하기 위한 학습) • 일자리 평생교육 프로그램(생계형, 사회공헌형, 학 습여가형)	(더불어 살기 위한 학습) • 고등시민대학(지역대학 연계) (존재하기 위한 학습) • 보완보충평생교육(학력, 문해 교육)
타지 자체	광주광역시 고령특화 평생학습정책 (민현정, 2024)	(알기위한 학습) • 문화여가학습 (행동하기 위한 학습) • 고령특화 평생학습 프로젝트 빛시나(건강활력 세 대융합, 지역대학연계 평생현역 프로젝트, 거점기 반 액티브시니어 프로젝트, Life-story 크리에이터 프로젝트, 생활밀착 선배시민 프로젝트)	(더불어 살기 위한 학습) • 사회 참여 (존재하기 위한 학습) • 노인학(존엄한 노후)

## 6. 정책 성과

정책 성과로는 주로 투입 중심의 실적을 기술하거나 만족도와 참가자 인식에 기반한 산출 성과만 제시하고 있다. 장희영(2024)의 2024년 ‘부산 성인의 평생학습 실태 조사’ 결과에 따르면, 투입지표 측면에서는 평생학습 참여율은 전체 25~79세 평균 38.3% 대비, 60대 28.8%, 70대 19.2%로 나타났고, 참여시간은 전체 25~79세 평균 75시간 대비, 60대 53시간, 70대 51시간, 자부담 학습비는 전체 25~79세 평균 24만원 대비, 60대 15만원, 70대 10만원으로 나타났다. 고령층의 평생학습참여율과 참여시간, 자부담학습비는 전체 평균보다 낮은 것으로 나타났다.

프로그램 만족도(100점 기준) 측면에서 보면, 직업능력 프로그램의 만족도는 전체 평균 73.5점 대비, 60대 73.6점, 70대 75.0점; 인문교양은 전체 78.7점 대비, 60대 79.2점, 70대 83.1

점; 문화예술스포츠는 전체 평균 81.5점 대비, 60대 84.8점, 70대 84.2점으로 나타났다. 고령층의 프로그램의 만족도는 직업능력, 인문교양, 문화예술스포츠 모든 부분에서 전체 평균보다 높은 것으로 나타났다.

참여 성과(100점 기준)에서 보면, 건강관리는 전체 평균 76.3점 대비, 60대 73.9점 70대 82.1점; 행복감은 전체 평균 79.5점 대비, 60대 79.3점, 70대 85.1점; 자기계발은 전체 평균 78.0점 대비, 60대 79.3점, 70대 78.6점; 취창업의 전체 평균 71.9점 대비, 60대 69.8점, 70대 62.3점; 일 기능 습득의 전체 평균 75.5점 대비, 60대 72.5점, 70대 60.5점; 소득 증대의 전체 평균 64.3 대비, 60대 63.2점, 70대 47.6점; 고용 안정의 전체 평균 74.3점 대비, 60대 69.0점, 70대 63.7점; 사회참여의 전체 평균 70.3점 대비, 60대 73.0점, 70대 70.6점; 친목도모의 전체 평균 71.8 대비, 60대 73.8점, 70대 78.5점으로 나타났다. 고령층은 건강관리, 행복감, 자기계발, 사회 참여, 친목도모 영역에서 전체 평균보다 높게 참여 성과를 인식하는 것으로 나타났다. 다만 일 관련 성과 인식 영역인 일기능 습득, 소득 증대, 고용 안정에서는 전체 평균보다 낮은 수준으로 인식하고 있었다.

성과 지표 측면에서 보면, 과정 지표의 관리와 산출지표인 개인 역량의 활용과 개발(reskill, upskill), 개인의 웰빙(wellbeing), 경제 활성화, 지역행복공동체 구축의 측정이 필요하다. 물론 여기에는 체계적인 지표의 개발이 선행되어야 한다.

부산의 고령특화 평생학습 정책의 결과를 요약하면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 부산의 고령특화 평생학습 정책 평가

구분	현 초점	향후 고려 사항
정책 배경-환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>개인 차원(건강, 사회 참여, 일자리)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경륜 봉사</li> <li>시민공동체 구축</li> </ul>
정책 이념-목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민 삶의 질 개선, 일자리</li> <li>성공적 노화, 활동적 노화, 창조적 노화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시민공동체 구축</li> <li>영성적 노화</li> </ul>
정책 주체-대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>주체: 공공 주도</li> <li>대상의 구분 모호함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주체: 시민 주도</li> <li>대상의 특성을 고려한 대상 구분</li> </ul>
정책 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>대응적-적응적 요구, 자주성</li> <li>하드웨어 구축에 관심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>초월적 요구, 공헌의 요구, 영향력의 요구, 개인적 성장(지적, 이상적, 영적)</li> </ul>
정책 영역	<ul style="list-style-type: none"> <li>알기 위한 학습, 행동하기 위한 학습</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>더불어 살기 위한 학습, 존재하기 위한 학습</li> <li>지역 대학 연계 프로그램 구축</li> </ul>
정책 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>투입, 만족도, 인식성과 중심 지표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>투입-과정-산출-Impact의 성과 지표 관리</li> </ul>

## IV. 논의

본 절에서는 정책의 방향과 과제를 정책 분석의 틀에 근거하여 고령특화 평생학습 정책의 배경-환경을 제외하고 부산의 정책 이념-목표, 주체-대상, 과정, 사업, 성과로 구분하여 논의하면 다음과 같다.

### 1. 고령특화 평생학습 정책의 이념 및 목표

#### 1) 과제 1. ‘고령자다움’의 정책적 정의 개발: 6G 선배시민

부산의 고령특화 평생학습 정책에서도 초고령사회와 고령층의 경제력으로 고령층이 사회의 주력 세력이고 미래의 대세로 인식하고 있다. 과거 고령층 인구와 비교하여 경제적으로 풍요롭고 교육 수준이 높으며 경제사회활동에도 참가하는 고령층의 수가 증가하고 있다. 하지만 여전히 정책에서는 우리 사회의 고령층은 청·장년층과 동등한 사회적 중요성을 갖는 구성원으로 간주되지 않으며, 생산에 기여하지 못하는 의존적이고 무기력하여 부담이 되는 존재라서 도움과 보살핌을 제공해야 한다는 관점이 자리 잡고 있다. 사회에서 여전히 고령층과 노년기에 대한 혐오 문화와 세대 간 갈등이나 세대 통합의 용어가 난무하고 있다. 이런 사회적 상황에서 고령자들은 사회적으로 정의된 고령자 집단에 속하기를 거부하는 감정을 갖게 되며 자신에 대한 고령자 정체성을 부정하는 경향이 늘어나고 있다.

고령기는 여전히 삶의 마감기한의 의미로 삶에서의 가능성과 기회를 줄이는 경향이 있지만 편견이라는 관점이 있다. 생애발달 관점에서 보면, 고령기에도 계속 성장하고 발전할 수 있고, 나이 드는 것은 아름답고 즐거운 일이다(Aronson, 2019). 고령자도 통찰적 지능과 결정성 지능이 높아지고 창의력을 갖추고 있다. 창의력은 노화에 따라 쇠퇴하거나 증가하는 것이 아니라 상이한 내용의 스타일로 이동해 간다(김영채, 2024). 세계 역사상 최대 업적의 35%는 60대에 의해, 23%는 70대에 의해 그리고 6%는 80대에 의해 이루어졌다(Dennis, 1956). 고령자 스스로 자신의 나이들을 쇠퇴로 받아들이며 사라져가는 수동적 존재가 아니라, 역경을 헤쳐나가는 힘을 지닌 적극적이며 역동적 존재로 인식하는 정책을 펼칠 필요가 있다. 고령자는 목표를 재설정하고 잃어버린 것들을 보완하는 전략을 통해 가능한 일에 자원을 집중해 성공적인 노년을 일굴 수 있다(Baltes & Carstensen, 2003). 고령특화 평생학습 정책에서 고령자의 역량 활용이나 개발에 전향적으로 투자할 필요가 있다.

고령특화 평생학습 정책에서도 역연령(曆年齡)에 기반한 고령층의 법률적, 정책적 정의도 변화가 필요하다. 65세 이상이면 고령자인가? 한양대 정재찬 교수는 세바시 강연에서 고령자를 나무에 나이들을 나이테에 비유하였다. 나무는 100년 200년을 먹어도 나이를 밖으로 티내지 않고 나이를 안에다 나이테로 새겨놓았다. 늙음이라고 하는 것은 젊음의 결여,

젊음의 부족, 젊음이 사라진 상태가 아닌 나이테처럼 젊음을 감싸 안고 나이를 먹어가면서도 여전히 ‘내년은 더 푸르면 좋겠다.’, ‘내년에는 더 울창하면 좋겠다.’라는 것처럼 어른으로 늙어가는 것이 아니라 어른으로 계속 성장하는 것이다. 이런 측면에서 80대 고령자도 내면에는 10대부터 80대의 나이테가 공존하고 있으며 20대의 나이테에 맞추어 활동하면 여전히 불타는 청춘일 수 있다. 인생 3기 활동적 노화와 창의적 노화에 대한 정책 지원이 적극적으로 필요하다.

인생 4기 측면에서 고령시기는 해질녘, 바쁘게 살았던 하루 일과를 내려놓은 사람이 하루를 제대로 살았는지, 어떤 의미가 있었지 찬찬히 되돌아보고, 만났던 이들과의 관계에서 여러 일들을 성찰하고 감사해하면서 다시 새로운 하루를 꿈꾸는 저녁 시간이다. 즉, 지나온 삶에서 내적인 의미를 찾고 그 의미를 확장함으로써 나눔과 이타성의 영성 실천을 할 수 있는 시간이다(Brady, 2017). 따라서 인생3기와 인생4기의 고령자다움은 다르게 정의될 필요가 있다.

결론적으로 사람은 늙어가는 것이 아니라 좋은 포도주처럼 익어가는 것이며 고령기는 인생의 황금 시기로 보상, 존경, 가치, 지혜를 의미하며, 하나의 성취와 성장의 시간이다(주용국, 2009). 고령자는 유아와 청년, 성인의 미래 모습이고, 희망이고 비전이며, 생산적이고 능력과 지혜를 갖춘 사회의 주역이다. 인생의 선배와 스승으로서의 가치를 지닌 긍정적인 시각인 지혜로운 사람, 원로, 경험과 경륜, 지혜를 갖춘 사람, 내적 강점을 지닌 사람으로 정의할 필요가 있다(곽비주, 2017). 이에 본 연구에서는 부산의 고령자를 다음과 같이 정의한다. 부산의 고령자는 인생의 황금기(Golden Age)를 맞이하여 평생학습을 통해 성장하고(Grow) 품격있는(Grace) 삶을 실천하며, 지혜 나눔과 배움을 실천하는 리더(Guru)로서 위대한(Great) 자신과 좋은(Good) 부산을 만드는 6G 세대이다. 고령자는 부산의 지속가능발전과 부산 시민의 웰빙을 위해 ‘과거의 존재’가 아닌 ‘현재를 함께 만드는 동반자’이며(배정원, 2024), 미래를 함께 만드는 어른이다.

## 2) 과제 2. 고령특화 평생학습 정책의 방향: 노인이 HAHA 웃으며 학습하는 지속가능 발전 도시 부산

2024년 10월 기준 부산인구 3,273,473명 중 고령인구가 770,714명으로 인구의 23.5%를 차지하고 있다. 부산은 ‘노인행복도시 부산’이라는 슬로건 아래 초고령사회를 긍정적 시각으로 수용하고 고령층을 부산의 성장동력의 핵심역량으로 인식하여 액티브 시니어의 요구를 반영한 정책을 펼치겠다고 기획하고 있다. 하지만 부산의 2024년 5대전략과 33개 중점 추진과제 어디에도 고령자 대상 평생학습의 단어에 대한 언급은 없다. 고령친화도시 평생학습 정책과 관련해서는 시민행복도시의 일환으로 추진되는 HAHA센터 조성(2024년 12월 1호점 개소 예정)과 HAHA 365 프로젝트는 이제 준비단계여서 아직까지 성과가 나타나지

않고 있다. 부산시정 목표에 고령특화 평생학습 정책을 전향적으로 표방할 필요가 있으며 시정 목표-고령특화 정책 목표-고령특화 평생학습 이념 및 목표 간의 정합성에 근거하여 고령특화 평생학습 정책을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

### 3) 과제 3. 품격있는 노화(graceful aging)의 구현: 성공적 노화, 활동적 노화, 창조적 노화, 영성적 노화 정책 간의 우선순위 선정과 균형 유지

부산의 고령특화 평생학습 정책은 건강과 제한된 사회적 참여를 통해 이끌어 내는 성공적 노화와 고령층의 경륜에 맞지 않는 고령일자리와 일거리에 초점을 둔 활동적 노화에 중점을 두고 있다. 고령자의 일자리 창출과 사회 봉사를 통한 활동적 노화를 제안하고 있으나 여전히 고령자의 보유 역량이나 경륜과는 맞지 않는 파트타임의 일거리나 사회적 일자리를 제공하고 있다. 고령특화 평생교육정책은 여전히 복지 기반의 교육과 인문문화예술 교육에 주안점을 두고 있어서 활동적 노화, 창조적 노화와 영성적 노화를 적극적으로 정책 사업에 반영하고 있지는 않다. 활동적 노화의 정책 사례로 일자리와 관련하여 일본의 경우, '시니어 앙트러 살롱'이라는 제2의 인생을 창업으로 재도전하려는 중장년층을 위한 비즈니스 학습공동체를 만들어 시니어 맞춤형 서비스를 제공하고, 정기적으로 개최되는 교류회를 통해 시니어 창업가에게 도움을 제공하고 있다(김웅철, 2024). 고령특화 평생학습정책은 성공적 노화, 활동적 노화, 창조적 노화, 영성적 노화를 정책에 반영하여 부산 시민이 웰빙하고 품격있게 나이 들어갈 수 있는 정책 이념과 목표, 전략의 발굴이 필요하다.

## 2. 고령특화 평생학습의 주체-대상

### 1) 과제 4. 정책의 주체-대상 공동 기획이나 당사자 주도 정책 사업의 확대

부산 고령인구정책의 컨트롤타워는 인구정책담당관, 인구변화대응TF, 인구전략연구센터 중심이고, 고령특화 평생학습 정책은 청년산학국 산하 창조교육과와 사회복지국 산하 노인복지과, 부산여성가족과평생교육진흥원에서 기능의 한 부분으로만 자리잡고 있어서 제한된 정책기획과 운영에 초점을 두고 있다. 따라서 고령특화 평생학습정책의 컨트롤 타워 역할과 기능은 통합적으로 수행되지 못하고 있다. 이런 측면에서 볼 때, 고령특화 평생학습 정책 2개과(창조교육과, 노인복지과)와 부산여성가족과평생교육진흥원의 역할과 기능을 통합·총괄하는 컨트롤 타워를 구축할 필요가 있다.

지역거점의 주체 기관으로 27개 구군평생학습관, 복지관, 장노년일자리지원센터와 연계한 지역대학, 그리고 기초지역단위의 평생학습빌리지, 마을건강센터, 생활체육시설 등으로 이어져 있다. 하지만, 중앙-거점-풀뿌리 사업 주체 간의 네트워크는 활성화되고 있지는 않은

편이다. 따라서 정책기획과 운영, 평가에서 지역 거점의 주체 기관과 풀뿌리 사업 주체, 그리고 고령 수요자의 참여나 의견을 적극적으로 반영할 필요가 있다. 수요자를 공동참여자로 하여 기획부터 평가까지 참여하게 하거나 더 나아가 당사자 주도로 정책을 기획하고, 실행하고 평가하게 하는 것도 필요하다.

서울의 50플러스 재단은 정책의 당사자 주도성에 초점을 맞추고 있다. 당사자 주도성이란 ‘자기 문제는 자기가 해결한다.’를 모토로 직접 이해당사자들이 자신의 삶을 주도적으로 향상시키고 권리를 지키며, 지역 문제를 협력하여 해법을 모색하는 것을 말한다. 당사자 주도에 입각한 고령특화 평생학습 사업은 목표를 당사자 맞춤형으로 기획하며 당사자 주도의 다양한 학습과 지역사회 실천 활동을 기반으로 하는 특징을 갖고 있다. 당사자 주도의 우수 사례로 부산 수영구의 최고1교시(구민강사), 누구나학교(수원시), 시민주도 마을 만들기, 시민주도 자생적 학습동아리, 사용자 참여형 프로그램(리빙랩) 등이 있다. 부산의 고령특화 평생학습정책도 고령자 개인이나 공동체가 평생학습의 주체와 내용을 자기 삶이나 일의 문제나 지역 발전 이슈에서 찾고, 이를 해결하기 위해 당사자인 시민이나 지역구성체가 주도적으로 정책을 기획하고, 실행하고 평가하는 방안을 구안하는 것이 필요하다.

### 3. 고령특화 평생학습 정책의 과정

#### 1) 과제 5. 고령특화 평생학습 정책 과정의 체계성 제고와 인프라 구축: ① 환경적응에서 공헌과 영향력까지, 자주성에서 성장과 나눔까지, ② 온오프라인 학습 인프라 구축, ③ 고령자 상담교육전문가의 양성, ④ 지역대학의 참여 활성화

고령특화 평생학습 정책 과정면에서 살펴보면, 노화나 역할 상실, 경제력 감소 등으로 인한 적응과 이를 극복하기 위한 자주성에 초점을 두고 있으나 고령인적자원이 가진 경륜이나 전문성, 지혜 활용을 통해 고령층의 사회적 공헌과 영향력의 가치를 높이기 위한 하드웨어, 휴먼웨어, 생태웨어의 사업 기반 조성이 필요하다. 하드웨어의 온라인 공간 측면에서 고령층의 다양성(액티브 시니어, 하류노인, 일반고령자, 의존노인)을 반영하여 개인 맞춤형 평생학습이 이루어질 수 있도록 고령 친화 인공지능기반 플랫폼과 Hybrid 또는 Hyflex 학습 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 오프라인 학습공간 측면에서도 강사 중심의 일방향적 공간이나 복지시설에서 벗어나 원스톱으로 학습-여가-복지-봉사-일자리 참여가 가능한 15분내 근접한 고령자창조놀이터나 학습공원(learning park), 학습빌리지를 구축하는 것이 필요하다. 예를 들면, 정책에서 기존의 노인대학을 고령자창조놀이터와 인생3기대학으로 전환하여 다양한 배경을 가진 사람들이 어울려 서로가 서로에게 배우며 가정이나 사회에서 잃어버린 자신들의 역할을 회복하고 동시에 자아를 찾으며, 자신들의 학습욕구와 학습의 기회를 실현함과 동시에 공동체적 문화를 향유하고 그들의 문화를 창조하는 사회적 공간으

로 만드는 것이다(곽비주, 2017). 말하자면 고령자 특화 학습공간에서 학습자 간 교류(역동적 공유공간), 공동체학습(사회적 교류공간), 지속발전가능성(순환적 공간구성)의 요소를 강화하는 것이 필요하다(이지혜 외, 2021).

휴먼웨어 측면에서 보면, 고령자다움 노화를 지원하기 위한 평생교육 전문가가 매우 부족한 실정이다. 평생교육전문가는 고령자의 특성 이해와 더불어 고령자상담 및 교육에 대한 전문역량을 갖추어야 한다. 여기에 고령자의 경륜과 지혜를 인식하고 이를 평생학습에 반영, 사회적 자원으로 활용할 수 있는 고령특화 평생학습전문가의 양성이 절실히 필요하다.

생태웨어 측면에서는 UN에서 고령자에게 보장되어야 하는 5가지 권리(독립, 참여, 보호, 자아실현, 존엄)(장윤영, 2024) 외에 선배 어른으로서의 리더십, 자기주도성과 배움과 나눔의 가치를 문화나 제도로 반영하고 홍보, 확산시킬 필요가 있다. 평생학습 자원이 풍부하고 접근성이 높은 지역대학의 참여 기회를 높이고 이를 적극적으로 활용하기 위한 홍보와 정책 기획 또한 필요하다.

#### 4. 고령특화 평생학습 정책의 사업

##### 1) 과제 6. 고령자 특성 맞춤형 프로그램 개설과 프로그램 간의 연계성과 부가가치

제고: ① 알기 위한 학습부터 행동하기 위한 학습, 더불어 살기 위한 학습, 존재하기 위한 학습까지, ② 학습의 연결과 실천을 통한 학습의 부가가치 성과 제고

학습내용 측면에서는 고령층의 특성에 맞추어 유네스코의 평생학습 4기동에 기반한 프로그램(알기위한 학습, 행동하기 위한 학습, 더불어 살기 위한 학습, 존재하기 위한 학습)과 이를 구현하는 다양한 학습 방식(형식, 무형식, 비형식 학습)의 프로그램의 개발이 필요하다. 특히, 존재하기 위한 학습 프로그램이 매우 부족한 실정이다. 존재하기 위한 학습으로 영성학습이나 웰다잉, 죽음학에 대한 강좌의 개설도 필요하다. 일본에서는 인생의 끝을 위한 활동이라는 의미로 종활(終活)로 정하고, 남은 생의 생활 설계, 생전 정리, 장례·장묘준비, 엔딩노트 작성 등을 단계별로 실시한다(김웅철, 2024). 인생4기의 의존적 노인인 치매노인의 경우를 예로 든다면, 무료하게 죽음을 기다리게 하는 것이 아니라 인간 존엄의 가치 아래 치매에 걸렸더라도 식물을 가꾸게 한다든지, 사람을 보면 미소를 짓는 연습을 하게 한다든지, 반려동물과 어울리는 법 등을 배우게 하는 것이다.

인생 3기 고령층 대상 활동적 노화나 창조적 노화의 경우에는 개별 단위의 학습 프로그램이나 사업에서 경험학습과 전환학습의 과정이 이루어짐과 동시에 개별 학습 간의 연결성과 지속성이 필요하다. 예를 들면, 광주광역시의 빛이나 사업의 경우 고령층의 평생학습→사회 참여→경제활동→세대 간 교류의 선순환 모델(곽유미, 2024)로 이어지는 일련의 프로세스로 학습과정이 진행되도록 학습과정을 설계하거나 부산 사상구의 사례처럼 ‘평생교육

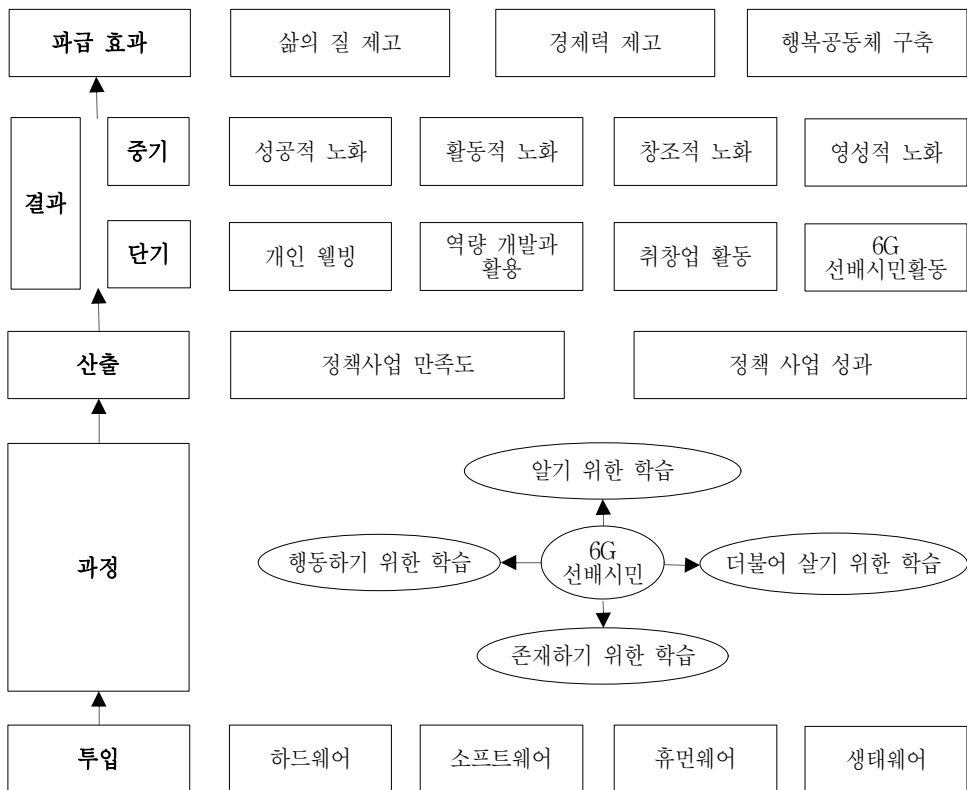


환승시스템'이라는 제도를 두고 기초 → 중급 → 심화 → 동아리, 재능기부 또는 취·창업으로 연계되는 과정을 두는 것이다. 이런 측면에서 보면, 개별학습에서 학습동아리로, 학습마을에서의 실천으로, 봉사와 재능 기부를 통한 학습나눔으로 또다시 개별학습으로 이어지는 일련의 프로세스가 필요하다(주용국·신민주, 2020).

## 5. 고령특화 평생학습 정책의 성과

### 1) 과제 7. 평생학습 정책의 성과: 노화 지표와 투입-과정-산출-Impact 지표의 개발

정책 성과로는 주로 투입 중심의 실적을 기술하거나 일부 산출 성과만 제시하고 있는데, 과정 지표의 관리와 산출지표인 개인 역량의 활용(encore skill)과 개발(reskill, upskill), 개인의 웰빙(wellbeing), 경제 활성화(일자리), 지역행복공동체 구축(봉사)의 측정이 필요하다. 여기에 성공적 노화, 활동적 노화, 창조적 노화, 그리고 영성적 노화에 대한 정책 지표의 개발, 데이터 베이스의 구축과 이 데이터 기반에 근거한 정책 기획과 실천, 성과 관리가 필요하다([그림 2] 참조).



[그림 2] 고령특화 평생학습 정책 성과 모형

본 연구의 정책과제를 요약하면, 다가올 고령자 100만-100세 시대의 부산, 부산에는 100만의 고령인적자원이 있다. 부산의 지속가능발전과 부산 시민의 웰빙을 위해 부산의 고령자는 6G선배시민으로 인생의 황금기(Golden Age)를 맞이하여 평생학습을 통해 성장하고 (Grow) 품격있는(Grace) 삶을 실천하며, 지혜 나눔과 베품을 실천하는 리더(Guru)로서 위대한(Great) 자신과 좋은(Good) 부산의 현재와 미래를 함께 만드는 동반자로 인식되어야 한다. 부산의 고령특화 평생학습 정책은 고령자에게 아침에 새로운 나를 발견하고 삶의 활력을 불어넣으며, 오후에 일과 지역발전 참여, 봉사와 나눔과 베품을 통해 이웃과 지역사회에 기여하고, 해질녘에 감사하는 마음으로 하루를 돌아보고 내일을 꿈꾸게 해주는 최고의 해법이며 최적의 기회이다. 본 연구는 부산의 고령특화 평생학습 정책을 분석 자료로 삼아 정책과제의 방향을 제안하였다는 점에서 의의가 있다.

후속 연구를 위한 제언은 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서는 수집이 가능한 제한된 문헌 자료와 분석틀에 기반하여 실태를 분석하고 정책 방향을 제안했기 때문에 후속 연구에서는 풍부한 증거 자료에 기초하여 다양한 관점에서 체계적이고 객관적인 분석과 검증이 필요하다. 둘째, 사례가 지닌 복잡성과 변화성을 자료 수집과 분석과정에 반영하는 것이 필요하지만 본 연구에서는 이를 수행하지 못하였다. 따라서 후속 연구에서는 정책 자체의 변화와 정책의 변화과정을 분석하는 것이 필요하다. 셋째, 부산의 자료를 중심으로 분석하였기에 부산의 16개 구군의 평생학습관과 노인대학과 복지관 등의 노인 평생학습기관 현장에서 운영되고 있는 자료의 수집과 분석이 필요하다.

## 참고문헌

- 강은나(2023). **2023년도 노인실태조사**. 보건복지부·보건복지사회연구원.
- 강진규(2022. 12. 2). “인구소멸 갈림길 선 한국…280조 투입 저출산 정책 실패”. 한국경제신문. <https://www.hankyung.com/article/202212020020i> (검색일: 2024. 11. 20)
- 곽비주(2017). **노인대학 공간의 의미와 노인학습자의 의례과정 연구 - 한얼노인대학을 중심으로**. 박사학위 논문. 경성대학교 대학원.
- 곽유미(2024). 고령화 사회, 평생교육의 과제. **2024년 부산평생교육포럼 자료집**(pp. 103-108). 부산여성가족과 평생교육진흥원.
- 관계부처·지자체합동(2024). **제4차 저출산 고령사회 기본계획: 2024년도 중앙부처 시행계획**.
- 권인택(2024). 노인을 위한 나라는 있다: 초고령화 사회에서 평생교육의 역할. **광주-대구 평생교육 달빛포럼 자료집**(pp. 9-26). 광주인재평생교육진흥원·대구평생교육진흥원.
- 김영석(2020). **초고령사회 대비 퇴직준비 및 노년층 교육 제도화 추진**. 국가평생교육진흥원.
- 김영채(2024). 노년의 지능과 창의력의 변화. **사고개발**, 20(1), 1-22. <https://doi.org/10.51636/JOTD.2024.04.20.1.1>
- 김웅철(2024). **초고령사회 일본이 사는 법: 10년 앞선 고령사회 리포트**. 서울: 매일경제신문사.
- 대통령직속일자리위원회(2022). 고령자 노동시장 특성과 정책 과제. **일문일답**, 11, 1-11.
- 민현정(2024). 고령특화 평생학습도시: 빛나는 시니어 프로젝트 광주. **광주-대구 평생교육 달빛포럼 자료집**(pp. 27-42). 광주인재평생교육진흥원·대구평생교육진흥원.
- 박미경(2022). 초고령사회를 대비한 인적자원으로서의 노인인식과 기독교노년교육 연구. **신학과 실천**, 82, 667-693. <https://doi.org/10.14387/jkspth.2022.82.667>
- 박인섭(2023). **한국인의 노년기 변화: 평생교육의 이슈와 기회**. 국가평생교육진흥원.
- 배정원(2024. 10. 26). 노인은 ‘과거의 존재’ 아닌 ‘현재를 함께 사는 동반자’. **시사저널**. [https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=312377#google\\_vignette](https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=312377#google_vignette) (검색일: 2024. 11. 8)
- 부산광역시 노인복지과(2024). **부산 어르신과 시민 모두에게 힘이 되는 2024년 고령친화 행복도시 조성계획**.
- 부산광역시(2024. 9. 19). **부산 인구변화와 대응전략**.
- 부산광역시·부산광역시교육청(2024). **2024 부산광역시 평생교육진흥 시행계획**.
- 시도 및 교육청(2024). **제4차 저출산·고령사회 기본계획: 2024년도 지방자치단체 시행계획**.
- 오근재(2014). **퇴직 공간: 왜 노인들은 그곳에 간헐는가**. 서울: 민음인.
- 윤희숙·곽중형(2023). 현대사회에서 노인문제 현안과 발전방안에 관한 연구. **사회복지경영연구**, 10(2), 129-143.
- 이원진(2022). **노인빈곤과 기초연금의 관계: 노인빈곤 완화를 위한 개편의 기초연구**. 한국보건사회연구원.

- 이윤주(2021). 초고령사회 속 ‘하류노인’ 현상 -NHK 『노인표류사회』 시리즈를 통해 본 노후빈곤 실태 -. **일본문화학보**, 89, 107-125. <https://doi.org/10.21481/jbunka.89.202105.107>
- 이지혜·허준·김혜영·김지현·신재민(2021). **미래형 평생학습관 운영방안 연구**. 교육부·국가평생교육진흥원.
- 이현정(2023. 3. 27). “280조 쏟고도 저출산 반전 실패… 부처별 따로 정책에 효과 딱”. **서울신문**. <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230327004005> (검색일: 2024. 11. 5)
- 이희수·백평구(2010). 전략적 사고에 기초한 평생교육 정책 분석과 시사점 -평생교육법 개정 이후를 중심으로-. **평생교육학연구**, 16(3), 183-209.
- 임성윤(2017). 창의적 노화(Creative Aging)의 개념에 관한 고찰: 미술치료의 관점에서. **문화와 정치**, 4(4), 227-259. <https://doi.org/10.22539/culpol.2017.4.4.227>
- 장윤영(2024). 초고령사회에서 고령자의 법적 지위와 법적 보호 - 고령자 권리보호에 관한 최근 UN 결의 분석을 기초로 하여 -. **행정법연구**, 75, 203-234. <https://doi.org/10.35979/ALJ.2024.11.75.203>
- 장희영(2024). **2024년 부산 성인의 평생학습실태 조사**. 부산여성가족과 평생교육진흥원.
- 주용국(2009). ‘노인다움’ 노화 지원을 위한 상담·교육 모형의 개발. **상담학연구**, 10(1), 17-42. <https://doi.org/10.15703/kjc.10.1.200903.17>
- 주용국(2024). 고령화 사회, 평생교육의 과제: 다가올 시니어 100만-100세 시대의 부산, 고령 평생학습 정책의 실태와 과제. **2024년 부산평생교육포럼 자료집**(pp. 53-70). 부산여성가족과 평생교육진흥원.
- 주용국·신민주(2020). 지방자치단체의 일상학습 정책에 대한 고찰: 부산광역시 기초자치단체를 중심으로. **평생학습사회**, 16(4), 35-58. <https://doi.org/10.26857/JLLS.2020.11.16.4.35>
- 최일선·박지숙·최수연·오정희(2023). **노년기 평생교육 정책방안 연구**. 국가평생교육진흥원.
- 최일선·박지숙·최수연·오정희(2024). 신노년층을 위한 평생교육 정책 연구. **노년교육연구**, 10(2), 1-24.
- 통계청(2024). **장래인구추계**.
- 한국경제인협회(2024. 11. 5). 고령자 고용정책에 관한 기업인식 조사. [https://www.fki.or.kr/main/news/statement\\_detail.do?bbs\\_id=00035855&category=ST](https://www.fki.or.kr/main/news/statement_detail.do?bbs_id=00035855&category=ST) (검색일: 2024. 11. 5)
- Aronson, L. (2019). *Elderhood: Redefining aging, transforming medicine, reimagining life*. New York: Bloomsbury.
- Baltes, M. M., & Carstensen, L. L. (2003). The process of successful aging: Selection, optimization, and compensation. In U. M. Staudinger & U. Lindenberger(Eds.), *Understanding human development: Dialogues with lifespan psychology*(pp. 81-104). New York: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0357-6\\_5](https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0357-6_5)
- Brady, E. M. (2017). *Vesper time: The spiritual practice of growing older, by Frank J. Cunningham*. Orbis Books.
- Dennis, W. (1956). Age and achievement: A critique. *Journal of Gerontology*, 11(3), 331-333. <https://doi.org/10.1093/geronj/11.3.331>
- Dorfman, R. A. (2013). *Aging into the 21st century: The exploration of aspirations and*

- values. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203776865>
- Flood, M. (2002). Successful aging: A concept analysis. *Journal of Theory Construction and Testing*, 6(2), 105-109.
- Klimczuk, A. (2012). Creative ageing policy in regional development. In Š. Hittmár(Ed.), *Regional management. theory, practice and development*(pp. 100-104). Žilina, Slovakia: University of Žilina.
- Laslett, P. (1989). *A fresh map of life: The emergence of the third age*. London, UK: Weidenfeld & Nicolson.
- McClusky, H. Y. (1974). Education for ageing: The scope of the field and perspectives for the future. In S. M. Grabowski & W. D. Mason(Eds.), *Education for the ageing*(pp. 324-355). Syracuse: Syracuse University.
- Merriam, S. B. (1988). *Case study research in education: A qualitative approach*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy safari: The complete guide through the wilds of strategic management*. Harlow, UK: Financial Times.
- Rowe, J. W., & Kahn, R. L. (1997). Successful aging. *The Gerontologist*, 37(4), 433-440. <https://doi.org/10.1093/geront/37.4.433>
- Sadler, E., & Biggs, S. (2006). Exploring the links between spirituality and 'successful ageing'. *Journal of Social Work Practice*, 20(3), 267-280. <https://doi.org/10.1080/02650530600931757>
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th ed.). Thousand Oaks: Sage.

## 저 자 정 보

주 용 국  
Joo, Yongkook

소 속: 경성대학교 교육학과 교수  
연 락 처: yongkookjoo@ks.ac.kr  
연구분야: 노인교육, 인적자원개발

<Abstract>

## A Qualitative Case Study on Busan Metropolitan City's Lifelong Learning Policy for the Elderly

Yongkook Joo (Kyungsoong University)

Using a qualitative case study approach, this study analyzed the characteristics (background and environment, ideology and goals, subjects and targets, processes and projects, and outcomes) of Busan Metropolitan City's senior-specific lifelong learning policy and proposed future policy directions. The results revealed that the policy was led by the public sector and focused on improving older adults' health and social participation and creating appropriate job opportunities for them. Next, policy implementation prioritized the development of infrastructure, while the programs emphasized "learning to know" and "learning to do." Policy performance was assessed based on input, satisfaction, and awareness levels. Future policy tasks include developing a policy definition for older adults, setting goals for graceful aging, expanding participant-driven projects, developing experts in senior-specific lifelong learning, developing programs tailored to older adults' characteristics, and developing aging-related indicators. Overall, through its comprehensive policy analysis, this study provides valuable policy implications.

- **Key words:** Busan, older adults, lifelong learning, policy, case study

접 수 일: 2024. 12. 23

심 사 일: 2025. 1. 14

게재확정일: 2025. 2. 3