

# 고령화시대의 노인복지

## 1. 문제제기

### 가. 노인인구 증가추이

우리나라는 그동안 지속적인 생활수준 향상과 보건·의료기술의 발달로 국민의 평균수명 연장과 함께 노인인구가 크게 늘어나고 있다. 그 결과 1960년도에는 65세 이상 노인인구가 전체인구의 2.9%에 불과했으나 1997년 현재 6.3%로 증가했으며, 2000년에 7.1%를 넘어서 고령화사회에 진입하고, 2022년에는 14%를 넘어서 고령사회가 될 전망이다. 특히 노인인구의 비율이 7%에서 14%로 되는 기간이 프랑스는 115년, 미국은 75년, 일본이 26년인데 비해 우리나라는 22년밖에 걸리지 않을 것으로 전망되고 있다. 이는 오랜기간에 걸쳐 인구고령화에 대처해 온 선진국과는 달리 우리나라의 경우 고령화사회에 대한 준비가 그만큼 시급함을 의미한다.

朴景鎬

보건복지부 노인복지과장

표 1. 노인인구 추이

(단위: 천명)

구분	1960	1970	1980	1990	1997	2000	2010	2022
전인구	25,012	32,241	38,124	42,869	45,991	47,275	50,618	52,358
65세 이상 (%)	726 (2.9)	991 (3.1)	1,456 (3.8)	2,195 (5.1)	2,908 (6.3)	3,371 (7.1)	5,032 (10.0)	6,899 (14.3)

자료: 통계청, 『장래인구추계』, 1996, 12.

## 나. 노인의 생활실태

## 1) 소득

우리나라는 그간 높은 경제성장(국민소득 1만불시대)을 이룩하였음에도 불구하고, 경제발전에 헌신적으로 기여해 온 65세 이상 노인의 과반수 이상(전체노인의 55%)이 월평균 소득 20만원에도 미치지 못하고, 수입원의 대부분을 자녀에 의존하는 등 대다수 노인이 경제적으로 어려운 생활을 유지하고 있다.

표 2. 월평균 소득 수준별 노인현황

(단위: %)

구분	10만원 미만	10~20만원	20~40만원	40만원 이상
구성비 (누계)	35.5 (35.5)	19.9 (55.4)	22.6 (78.0)	22.0 (100)

자료: 한국보건사회연구원, 『노인생활실태 분석 및 정책 과제』, 1994.

## 2) 건강

65세 이상 노인의 대다수(약 87%)가 장기간 치료·요양을 요하는 당뇨, 관절통, 고혈압 등 만성퇴행성질환을 앓고 있으며, 전체노인의 약 35%가 제3자의 도움 없이는 일상생활 유지가 곤란한 상태에 있다. 특히 인구고령화 추이에 따라 치매·중증노인이 증가하고 있으나, 이들을 효율적으로 치료·요양할 시설이 절대 부족한 실정이다. 또한 일

65세 이상 노인의 과반수 이상이 월평균 소득 20만원에도 미치지 못하는 경제적으로 어려운 생활을 유지하고 있으며, 약 35%가 제3자의 도움 없이는 일상생활 유지가 곤란한 건강상태에 있다.

반병원에서 장기간 입원할 경우 월평균 150~200만원이 소요되어 의료비 과다로 부양가정의 경제적 타격과 적절한 진료가 곤란하다.

표 3. 노인 만성질환 유병률

(단위: %)

구분	65~69세	70~74세	75세 이상
전국	86.3	84.7	89.9
시부	84.4	82.4	88.6
군부	88.9	87.8	90.9

자료: 한국보건사회연구원, 『노인생활실태 분석 및 정책 과제』, 1994.

### 3) 사회참여 및 주거생활

#### 가) 노인취업 및 자원봉사참여율 부진

1993년 노동부 자료에 의하면 60세 이상 취업률이 15.8%이고, 자원봉사참여율도 1% 미만으로 추정되고 있다.

#### 나) 저소득계층 위주 복지시설

평균수명 연장, 소득수준 향상 등으로 건강한 노인들의 사회참여 욕구 증대와 함께 노후를 보다 중요롭고 안락하게 보낼 수 있는 각종 여가 및 주거시설에 대한 욕구가 크게 증대하고 있으나 이러한 욕구를 충족시킬 수 있는 사회적 여건이 미흡하고 각종 여가 및 주거시설이 부족하다. 기존의 시설도 생활보호대상노인등 저소득층 위주로 운영되어 대부분 일반노인들을 대상으로 한 복지시설은 거의 없는 실정이다.

#### 다) 중산층 이상 유료시설 부족

1996년말 현재 총165개 시설에 약 8,996명의 노인이 입소에 있으며, 이는 우리나라 전체 노인인구의 0.3%에 해당된다. 이 중에서도 유료노인복지시설은 총17개소(유료노인복지주택 1개소, 유료양로시설 14개소, 유료요양시설 2개소)로 크게 부족한 실정이다.

### 4) 사회적 여건 변화

핵가족화가 가속화됨에 따라 전통적 부양의식의 감퇴로 도시지역이나 농어촌지역 모두 노인부부 또는 노인 혼자 사는 단독세대가 점차 증가하고 있

으며 여성의 사회참여 증대로 인하여 노인부양 의식 또한 약화되고 있어 자랑스러운 문화유산인 경로효친사상이 점차 퇴조하고 있으며 앞으로도 이런 경향은 가속화될 전망이다.

표 4. 자녀와의 동거형태 변천 추이  
(단위: %)

	1975	1981	1990	1994	1996
3세대 동거가구	78.2	69.1	44.0	39.1	32.4
미혼자녀가구	6.8	11.3	29.4	14.7	6.3
노인단독세대	7.0	19.8	23.8	41.0	53.0
기 타	8.0	-	2.8	5.2	3.5
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국노인문제연구소, 『저소득층 노인의 생활실태 및 의식조사』, 1996.

## 2. 노인복지사업 실시현황

### 가. 노년생활안정

#### 1) 노령수당 지급

사회적 여건의 변화로 경제적으로 어려움을 겪고 있는 노인에게 직접적이고 실질적인 소득보장혜택을 부여함으로써 노후생활 안정을 위해 지급하고 있는 노령수당을 1997년부터는 70세 이상 노인에서 65세 이상 생활보호대상 노인으로 확대하고 지급액도 월 3~5만원에서 3.5~5만원으로 확대하였다.

#### 2) 경로연금지급

1998년부터 전국민연금이 실시되지만 65세 이상 노인은 노후생활을 자녀에게 의존하거나 생활의 어려움을 겪고 있어 이들에 대한 감사와 보상의 차원에서 저소득노인의 생활안정을 뒷받침할 수 있도록 금년 임시국회에서 법을 개정하여 1998년 시행을 목표로 준비중에 있다.

평균수명 연장, 소득수준 향상 등으로 건강한 노인들의 사회참여 욕구와 각종 여가 및 주거시설에 대한 욕구가 크게 증대하고 있으나, 이러한 욕구를 충족시킬 수 있는 사회적 여건이 미흡한 실정이다.

### 3) 노인의 취업기회 확충

근로능력이 있는 노인의 취업기회를 확충하기 위하여 노인의 취업상담 및 알선 등의 업무를 수행하는 노인취업알선기관(1997년 현재 70개소 운영중) 및 고령자취업 적합직종(1997년 40종)을 매년 꾸준히 확대하고 있으며 고령자 취업을 장려하기 위하여 매분기 9만원씩 지급하고 있는 고령자 취업장려금 지급대상 기업과 금액도 연차적으로 확대해 나가고 있다.

#### 나. 노인건강관리

##### 1) 치매노인 10년 대책 추진

최근 급증하고 있는 치매노인을 위한 특별대책으로 금년중에 보건소에 치매상담신고센터를 설치하고 가정 또는 일반요양시설에서 보호가 어려운 중증치매질환 노인을 위해 치매전문요양시설을 1997년도에 16개소에서 2005년까지 100여 개소로 확충할 계획이며, 치매병원도 1997년도에 6개소로 늘려나가고 향후 2000년까지 시·도별로 1개소씩 확충하여 치매노인에 대한 정확한 진단 및 치료서비스를 제공해 나갈 계획이다.

##### 2) 노인의료서비스 강화

노인성 질환의 예방 또는 조기발견을 위한 예방보건사업의 일환으로 일반노인에 대하여는 1995년부터 의료보험급여를 통하여 정기 건강검진을 실시하고 있으며, 생활보호대상 노인에 대하여는 정부지원으로 무료정기검진을 실시하고 있다. 특히 생활보호대상 노인을 위한 검진의 내실화를 위해 검진수가를 의료보험수가 수준으로 점차 인상하고, 검진항목도 암검사등 실질적으로 필요한 검사항목을 추가할 예정이다. 건강검진제도를 종전의 일상적인 혈액검사, X-ray검사에서 암검사 등 노인이 희망하는 노인성 특수질환검사를 선택적으로 받을 수 있도록 개선하였으며, 건강진단수가(현재 약 55% 수준)를 의료보험수가 수준으로 인상하고 중·장기적으로는 의료보호급여에 건강검진을 포함시켜 나가도록 추진할 계획이다.

##### 3) 의료보험 확대

1995년까지는 65세 이상 노인의 의료보험 급여일수가 270일로 제한되어 있었으나 질환노인이 1년 내내 필요한 의료서비스를 받을 수 있도록 1996년

부터 노인에 대하여 의료보험 급여기간을 365일로 확대하였으며, 70세 이상 노인단독가구중 생활이 어려워 보험료 부담이 힘든 가구에 대하여는 외래진료비를 경감하였다. 중·장기적으로는 70세 이상 노인에게 '틀니'와 '보청기'를 의료보험 급여범위에 포함시켜 나갈 계획이다.

#### 4) 보건소의 노인진료기능 강화

보건소가 지역주민을 위한 1차 의료기관이지만 주로 예방접종 및 모자보건사업 등에 치중하고 있어 급증하는 노인성 만성질환의 진료수요에 효율적으로 대처하지 못하고 있다. 이에 따라 보건소내에 노인건강상담실, 물리치료실, 한방진료실 등의 설치를 통하여 전국의 보건소를 노인성 만성질환 1차진료기관으로 육성해 나갈 계획이다.

#### 5) 재가노인을 위한 방문서비스 강화

질환노인에게 간병·목욕수발 등 생활서비스를 제공함으로써 질환노인 보호는 물론, 환자 가족의 정신적, 육체적 부담경감을 목표로 노인가정에 소정의 교육을 이수받은 가정봉사원을 파견하여 식사수발, 목욕 등의 서비스를 제공하는 가정봉사원파견사업(1997년 현재 49개기관 운영중)과 직장, 출장 등의 사유로 노인을 보호할 수 없는 가정에 낮동안 또는 단기간 시설에 입소시켜 오락, 건강서비스를 제공하는 주간 및 단기보호사업(1997년 현재 40개기관 운영중)을 연차적으로 확대해 나가고 있다.

#### 다. 즐겁고 편안한 생활여건 조성

##### 1) 노인을 위한 무료시설 확충

###### 가) 경로당

현재 시설수가 가장 많고 지역사회 재가노인의 대표적인 여가시설인 전국 약 3만개소의 경로당에 대하여는 월 4만원의 운영비 및 연 20만원의 난방비를 지원하고 있으

보건소내에 노인건강상담실, 물리치료실, 한방진료실 등의 설치를 통하여 전국의 보건소를 노인성 만성질환 1차진료기관으로 육성해 나갈 계획이다.

며, 경로당 운영의 활성화를 위하여 건전하고 다양한 여가프로그램을 개발·보급하고 건강상담, 취업안내, 의료보험, 연금 등 각종 유용한 정보를 적극 제공하는 방안을 강구하고 있다.

나) 노인의 집

저소득 생활보호대상 노인을 3~7인씩 1개 주택에서 함께 생활하게 함으로써 공동난방, 공동취사에 따른 경비절감과 월세부담을 해소하고 외로움을 함께 나누게 하여 저소득 생활보호대상 노인의 실질적인 복지수준 향상을 위해 사회복지기금에서 개소당 2500~4000만원을 지원하고 있는 노인의 집을 1997년 86개소(총 395개소) 확충해 나갈 계획이다.

2) 중산층 노인을 위한 유료시설 확충

노인의 수준높은 여가 및 주거생활여건 확충을 위해 민간분야의 유료양로 시설, 요양시설, 종합복지타운 등 실버산업에 대한 지원 강화를 위해 국민연금을 재원으로 1995년부터 시설당 50~60억원을 지원하고 있으며 세계감면 등 규제완화를 추진해 나가고 있다.

3) 자원봉사기회 확대

외국의 경우 건강한 노인이 질환있는 노인을, 젊은노인이 늙은노인을 돕는 등 노인이 노인을 위한 자원봉사가 활성화되어 있다. 우리의 경우도 일부노인이 자연보호, 교통안내 등 자원봉사에 참여하고 있으나, 노인들의 인식부족과 사회적 여건 미흡으로 자원봉사참여율이 극히 저조한 실정이다. 그러나 자원봉사활동은 노인의 정신적·육체적 건강유지와 노후를 생산적이고 보람있게 보낼 수 있다는 점에서 이의 활성화를 위해 민간단체를 적극 육성하고 교통비등 활동비 지원을 추진해 나갈 계획이다.

라. 노인공경 사회분위기 확산

1) 노인의 날 및 경로의 달 지정

현재 노인복지법에 의거 매년 5월 8일을 '아버이날'로 정하고, 동 주간을 경로주간으로 하여 경로사상을 고취하고 있으나, 1991년에 유엔에서 매년 10월 1일을 '노인의 날'로 지정, 노인에 대한 사회적 관심을 제고할 수 있는

각종행사 등의 실시를 권장하고 있다. 따라서 지난 5월 9일 정부는 10월 2일을 '노인의 날'로 지정하여 법정기념일로 선포하고, 정부주관 행사와 노인체육대회, 학술세미나 등 다양한 행사를 전개하여 범국민적인 노인공경 분위기를 확산하고 노인의 사회적 역할 강조와 함께 노인공경 분위기 확산 및 노인에 대한 사회적 관심을 더욱 높여 나갈 계획이다.

## 2) 경로우대 확대

현재 통일호 및 무궁화호 열차는 노인에게 각각 50%와 30%를 할인해 주고 있으나, 65세 이상 노인의 열차요금 할인을 새마을호, 무궁화호 등 철도 전차종으로 확대하고 할인율도 더 높일 수 있도록 관계부처와 계속 협의해 나가며, 시 지하철 뿐만 아니라 국유지하철(국철구간)도 1997년 하반기부터는 무료로 이용할 수 있도록 하는 등 경로우대제도를 계속 확충해 나가고 있다.

## 3) 범국민적 효 실천분위기 확산

정부에서는 매년 5월 8일을 기해 전국의 효자·효부를 발굴·포상하고 민간단체의 효 캠페인을 적극 지원하고 있으며, 초·중·고등 각급학교의 경로효친 교육의 강화와 함께 특히 금년부터는 효자·효녀학생에 대한 대학 특례입학 기회도 부여하고 있다.

## 3. 향후 정책방향

### 가. 노령화 사회 대비

노인인구의 급속한 증가로 경제활동인구(15~64세)대비 노인인구 비율인 노년부양비는 1997년 현재 8.9%이나 2022년에는 이 비율이 20.8%로 늘어나 생산연령인구 5명이 1명의 노인을 부양해야 할 것으로 전망된다. 이러한 인구의 급속한 고령화 현상은 사회전반의 노동력과 저축여력을

노인의 즐겁고 편안한 생활여건을 조성하기 위하여 무료 및 유료시설을 확충하고, 노인의 날 및 경로의 달 지정, 경로우대 확대 등을 통한 노인공경의 사회분위기를 확산시켜 나갈 계획이다.



약화시키고 노인에 대한 의료 및 소득보장 등의 복지수요가 확대되는 등 지금까지 우리가 경험하지 못한 시대적 변화를 예고하고 있다. 이에 따라 고령화시대가 우리사회에 의미하는 바를 심층분석함으로써 복지정책 차원에서 사전에 대비하여야 할 것이다. 이는 우리가 이미 경험해 온 바와 같이 베이비붐에 이어 청소년기 콩나물교실을 경험하고 이들이 성장하여 결혼할 시점부터 주택난을 겪었듯이 향후 노인문제가 사회적 문제로 대두할 것은 불문가지인 것이다.

#### 나. 사회적 인식의 변화

전통사회에서 노인은 경험과 지혜를 겸비한 문화계승자로 또한 인생 선배로 존경과 위엄을 갖춘 사회적 어른이었으나, 급속한 산업화를 거치면서 경제발전의 거주장스런 존재로 인식되는 경향이 있다. 이러한 인식의 개선을 위해서는 각급 학교교육, 매스컴 등 대중매체 홍보를 통한 적극적인 노력으로 모든 세대가 이 사회를 함께 유지·발전시킨다는 인식이 이루어져야 할 것이다.

#### 다. 복지전달체계 확립

중앙과 지방정부의 적절한 기능배분을 통해 급여 및 서비스 중복을 개선하고 종합성과 전문성을 제고하여 노인에게 효율적이고 체계적인 서비스를 제공함은 물론 정부와 민간의 효율적인 역할 분담을 통해 기업, 민간단체 등 다양한 주체가 복지체계에 접근하도록 하여 민간의 보완적 역할을 강화해 나가야 할 것이다.

#### 라. 가정 및 지역사회 중심

입소시설 위주의 기존의 노인복지정책에서 한 걸음 더 나아가 노인의 정서적인 특성을 고려하여 가정에 거주하고 있는 노인이 자신이 살고 있는 친숙한 환경속에서 계속 생활할 수 있도록 하기 위해서 가정봉사원 파견센터, 주간·단기보호센터 등 먼저 재가복지서비스를 제공하는 기관을 지속적으로 확충해 나가야 할 것이다.

#### 마. 저소득 중심에서 전체노인을 위한 사업전개

기존의 생활보호대상노인 위주의 정책에서 경제력 있는 노인이 증가하고

있는 상황을 고려하여 전체노인을 대상으로 포괄적인 복지서비스를 제공하는 방향으로 사업이 전개되어야 할 것이며, 또한 선별적 복지사업에서 보편적 복지사업으로의 이행이 요망된다.

바. 보호시설 건립과 생활프로그램 개발 병행

우리나라의 복지시설은 양적으로 크게 부족한 실정이다. 선진국의 경우 전체인구 대비 3~4%의 노인을 시설에서 보호하고 있으나 우리의 경우 0.3%에 불과한 실정이다. 따라서 노인의 건강상태 및 생활형편에 맞는 시설을 지속적으로 확충함은 물론 실질적인 생활프로그램 개발·보급이 병행되어야 할 것이다. 또한 프로그램은 단순 보호차원이 아닌 사회 속에서 노인 자신이 보람을 느끼고 사회에 기여하는 방향으로 개발되어야 할 것이다.

사. 자원봉사활동의 활성화

노인의 취업활성화와 아울러 자원봉사활성화를 위해서는 노인자원봉사활동을 담당할 민간조직을 적극 육성하고 노인에게 적합한 봉사활동 영역의 개발 및 제도 정비를 통해 생산적이고 보람있는 생활이 되도록 동기부여 및 보상제도 등에 대한 심도있는 검토가 필요하다.

중앙과 지방정부 그리고 민간의 적절한 기능배분을 통해 급여 및 서비스 중복을 개선하고 종합성과 전문성을 제고하여 노인에게 효율적이고 체계적인 서비스를 제공해 나가야 할 것이다.