

# 노인복지정책의 현황과 과제: 사회참여활동과 가구형태변화를 중심으로

*Elderly Welfare and Policy Issues*



정경희 한국보건사회연구원 선임연구위원

길어지고 있는 노년기를 보낼 사회구성원을 위해 관심을 두어야 할 다양한 정책과제 중 어떻게 활기찬 노년기를 영위하게 할 것인가와 변화하는 노년기의 가구형태에 어떻게 대응할 것인가에 초점을 두고 있다. 노년기에 경험하는 고통 중 적절한 노후소득보장과 의존적 상태의 노인을 보호하기 위한 방안의 모색이 사회보험제도를 중심으로 하여 구체적인 논의가 진행되었고 한단계 한단계 진전하고 있는데 비하여 무위와 고독과 관련된 정책은 상대적으로 파편적으로 진행되어와 가시적 성과가 부족하다고 판단되며, 노년기의 확대와 변화하는 노년의 삶을 생각해볼 때 지금보다는 좀 더 적극적인 정책적 관심이 요구되기 때문이다. 또한 이 두가지 정책과제는 비물질적이고 사회심리적인 서비스를 통하여 접근해야 하는 사회서비스적 접근을 필요로 한다는 점에서 공통점을 갖고 있다.

## 1. 들어가며

인구추계에 따르면 2014년 현재 65세 이상 노인인구는 638만 6천명으로 전체인구의 12.7%를 차지하게 되었다. 또한 2013. 12. 발표된 통계청의 2012년 생명표에 의하면 65세 남자의 경우 기대여명은 17.5세, 여자의 기대여명은 22.0세로 남자는 82.5세, 여자는 87세까지 생존할 것으로 기대되고 있다. 즉 현 노인들은 상당히 긴 노년기를 보낼 것으로 전망되고 있는 것이다. 이에 따라 통과하는 일시적인 삶의 단

계가 아니라 모든 사회구성원이 인생의 20년 이상을 보내게 될 삶의 중요한 단계로서의 노년기를 염두에 둔 정책적 대응이 요구되고 있다. 이러한 노년기는 출생부터 고등학교를 마치는 기간<sup>1)</sup>과 유사한 기간이며 그에 못지 않은 중요성을 갖는 기간이다.

본고에서는 이렇게 길어지고 있는 노년기를 보낼 사회구성원을 위해 관심을 두어야 할 다양한 정책과제 중 사회참여활동을 통한 활기찬 노년기 영위와 변화하는 노년기의 가구형태에의 대응방안 모색에 초점을 두고자 한다. 노년기에

1) 2010년도 인구주택총조사에 의하면 25세 이상 인구의 약 2/3인 72.7%가 고등학교 교육 이상을 받았으며 20~30대의 평균교육년수가 14년에 달하는 등 고등학교교육이 일반화되고 있음.

경험하는 고통중 적절한 노후소득보장과 의존적 상태의 노인을 보호하기 위한 방안의 모색이 사회보험제도를 중심으로 하여 구체적인 논의가 진행되었고 한단계 한단계 진전하고 있는데 비하여 무위와 고독과 관련된 정책은 상대적으로 파편적으로 진행되어와 가시적 성과가 부족하다고 판단되며, 노년기의 확대와 변화하는 노년의 삶을 생각해볼 때 지금보다는 좀 더 적극적인 정책적 관심이 요구되기 때문이다. 또한 이 두가지 정책과제는 비물질적이고 사회심리적인 서비스를 통하여 접근해야 하는 사회서비스적 접근을 필요로 한다는 점에서 공통점을 갖고 있다<sup>2)</sup>.

## 2. 다양한 사회참여활동 지원

### 1) 노인의 사회참여활동 실태<sup>3)</sup>

마슬로의 욕구론에 따르면 기본욕구의 충족과 더불어 인간의 욕구중 상위의 욕구인 자기 자신과 다른 사람으로부터 존경받고 싶은 자존의 욕구와 자신의 잠재력을 성취하고 싶은 욕구인 자아실현의 욕구가 발현된다<sup>4)</sup>. 이러한 욕구의 충족을 위해서는 다양한 사회참여활동에 참

여할 기회제공이 필요하다.

현재 노인들의 사회참여·여가문화활동 실태는 매우 소극적인 수준으로 요약될 수 있다. 2011년도 노인실태조사에 의하면 노인중 3.9%만이 자원봉사활동을 하고 있으며, 평생교육의 경우는 자원봉사활동보다는 약간 높은 수준인 6.7%의 참여율을 보이고 있다. 그런데 이러한 자원봉사활동과 평생교육의 낮은 참여율 외에도 눈여겨보아야 할 점은 참여 욕구수준 또한 높지 않다는 것이다. 그 결과 낮은 참여율에도 불구하고 자원봉사의 경우 충족률이 33.1%에 달하고 있으며 평생교육은 38.5%인 등 충족률이 30%대이다.

한편 단체활동참여율은 37.8%로 자원봉사나 평생교육참여에 비해서는 활발한 편이지만 대부분이 친목단체활동에 집중되어 있어 다양한 단체활동이 이루어지고 있다고는 볼 수 없다. 또한 영화, 음악연주회, 연극, 무용, 박물관 및 미술관, 스포츠 관람 등의 공연문화향유율은 13.8%이며 국내여행경험률은 43.4%, 해외여행 경험률은 9.1%이다.

이러한 운동 실천, 여행, 컴퓨터 및 인터넷 이용, 평생교육 참여를 제외한 여가문화활동에 참여한 비율은 27.3%로 화투·카드, 등산, 화

2) 사회서비스는 사회적 변화에 대한 대응력이 높으며, 욕구에 직접적으로 상응하는 서비스를 제공하고 있다는 점에서 욕구충족도가 높다는 특징을 갖고 있음(정경희 외(2006). **한국의 사회서비스 정책 및 발전**).

3) 사회참여활동의 조작적 정의는 매우 다양함. 본고에서는 노인복지법상 경로당, 노인복지관, 노인교실 등의 노인여가복지시설이 사회참여가 집중적으로 이루어질 수 있는 공간으로 제시되고 있다는 점에 기초하여 생산활동을 제외한 활동으로 사회참여활동을 정의하고자 함. 이는 제2차 저출산·고령사회기본계획의 경우 다양한 사회참여·여가문화기회 제공이라는 목표 아래 제시된 세부 전략을 포괄하는 내용임.

4) Maslow(1970). *Motivation and Personality*(2nd Edition)에 따르면 인간은 생리적 욕구(the physiological needs), 안전 욕구(the safety needs), 소속과 애정의 욕구(the belongingness and love needs), 자존의 욕구(the esteem needs), 자아실현의 욕구(the self-actualization needs)를 갖고 있음.

5) 정경희 외(2012). **2011년도 노인실태조사**, 보건복지부·한국보건사회연구원.

초가꾸기, 책읽기 등이 빈도가 높은 활동이다<sup>5)</sup>. 노인의 다양한 활동참여실태를 종합하여 살펴 보면 현재 운동 실천, 여행, 컴퓨터 및 인터넷 이용, 평생교육 참여, 여가문화활동 참여 중 한 가지라도 참여하는 비율은 72.2%이다. 또한 노인의 여가문화활동에 대한 만족도를 살펴보면

만족한다는 응답이 38.0%, 그저 그렇다가 31.9%, 만족하지 않는다는 응답이 30.0%로 다양하다. 즉, 노인의 여가문화활동은 그리 높은 수준은 아니지만 활동내용에 따라 상이한 양상을 보이고 있으며 만족도 또한 다양하다는 점으로 요약될 수 있다.

표 1. 노인의 자원봉사참여, 평생교육참여 및 단체활동참여 실태

(단위: %)

| 자원봉사 |                     | 평생교육 |                     | 단체활동<br>참가율 | 단체 종류별 참가율 |      |        |
|------|---------------------|------|---------------------|-------------|------------|------|--------|
| 참여율  | 욕구충족률 <sup>1)</sup> | 참여율  | 욕구충족률 <sup>1)</sup> |             | 동호회 클럽     | 친목단체 | 정치사회단체 |
| 3.9  | 33.1                | 6.7  | 38.5                | 37.8        | 3.8        | 37.4 | 0.7    |

주: 1) 참여를 희망하는 노인대비 실제 참여하고 있는 노인의 비율로 계산되었음.  
자료: 정경희 외(2012), 2011년도 노인실태조사, 보건복지부 · 한국보건사회연구원.

표 2. 노인의 공연문화향유 실태

(단위: %)

| 공연문화<br>향유율 |       | 공연문화 종류별 향유율 <sup>1)</sup> |     |      |      |      |       |
|-------------|-------|----------------------------|-----|------|------|------|-------|
|             | 음악연주회 | 연극, 마당극, 뮤지컬               | 무용  | 영화   | 박물관  | 미술관  | 스포츠관람 |
| 13.8        | 27.5  | 16.5                       | 3.1 | 47.2 | 30.5 | 20.1 | 18.5  |

주: 1) 공연문화 향유경험이 있다고 응답한 대상자를 대상으로 한 결과임.  
자료: 통계청(2011), 사회조사.

표 3. 노인의 여행, 여가문화활동 참여율 및 여가문화활동 만족도

(단위: %, 명)

| 여행 경험률 |     | 여가문화활동 참가율       |                  | 여가문화활동 만족도 |      |        |            |               | 계     |
|--------|-----|------------------|------------------|------------|------|--------|------------|---------------|-------|
| 국내     | 해외  | 협의 <sup>1)</sup> | 광의 <sup>2)</sup> | 매우 만족      | 만족   | 그저 그렇다 | 만족하지<br>않음 | 전혀 만족하지<br>않음 |       |
| 43.4   | 9.1 | 27.3             | 72.2             | 4.4        | 33.6 | 31.9   | 22.8       | 7.2           | 100.0 |

주: 1) 운동 실천, 여행, 컴퓨터 및 인터넷 이용, 평생교육 참여를 제외한 여가문화활동에 참여한 비율  
2) 현재 운동 실천, 여행, 컴퓨터 및 인터넷 이용, 평생교육 참여, 여가문화활동 참여 중 한가지라도 참여한 비율  
자료: 정경희 외(2012), 2011년도 노인실태조사, 보건복지부 · 한국보건사회연구원.

## 2) 사회참여관련 정책 현황

노인의 다양한 사회참여활동과 관련한 인프라 현황을 살펴보면 다음과 같다. 자원봉사활동과 관련해서는 전국적으로 1,273개의 노인자원봉사클럽이 있으며, 대한노인회, 노인종합복지관 협회, 한국노인인력개발원을 통하여 노인을 대상으로 한 자원봉사활동 지원이, 자원봉사센터중앙회에서는 일반적인 자원봉사의 지원을 실시하고 있다. 또한 2008년부터 ‘어르신 자원봉사단’을 통하여 노인맞춤형 자원봉사활동 프로그램을 발굴·운영하고 있고, 노인 자원봉사활동에 대한 홍보 및 전문화, 정보망 연계를 구축함으로써 자원봉사의 기반을 공고히 하려는 노력이 이루어지고는 있지만 아직 가시적인 효과는 나타나고 있지 않다. 또한 노인자원봉사 활성화 사업을 노인단체 지원 사업의 일부로 실시중인데 관련 예산은 2013년도의 42억에서 2014년도에는 50억으로 증대하여 편성되어 있다<sup>6)</sup>.

이와는 별도로 한국노인인력개발원에서는 재능활용형 일자리 사업이라는 신규사업을 통하여 재능 나눔, 자원봉사 형태의 사회공헌활동을 지원할 목적으로 추진할 예정이며 총 58억(15천명, 3개월, 월 10만원의 활동수당 45억원과 운영비 13억원)이 편성되어 있다. 그런데 이러한 사업 내용은 기존의 노인자원봉사활동과 중복되는 측면이 있다. 또한 별도의 사업수행체제로 진행되는 경우 자원봉사 체계의 효율

성을 저하시키고 단속적인 자원봉사활동에 머물러 지속적인 활동으로 이어질 수 없는 문제점도 발생할 수 있으므로 고령자 자원봉사활동의 활성화 및 전문화를 가져올 수 있는 인프라 구축을 모색하여 사업성과를 제고해가야 한다는 지적이 있다<sup>7)</sup>.

평생교육과 관련해서는 평생학습관이 412개 있고, 이 외에도 다양한 부설 평생교육기관 1,287개 등 총 3,241개의 시설이 있다. 그러나 아직 평생학습의 중요성과 의의가 노년층에 분명히 인식되어 있지 않기 때문에 실제 이러한 평생교육기관을 이용하는 노인은 많지 않은 실정이다.

한편, 노인의 다양한 여가문화활동 참여와 관련한 정책중심이 되고 있는 것은 노인복지법에 의한 노인여가복지시설이다. 노인여가복지사업의 대부분은 2005년부터 지방이양사업으로 분류되어 지자체에서는 분권교부세를 통해 사업을 진행하고 있다. 노인복지관이나 노인교실의 노인여가복지서비스는 2005년 지방이양의 취지에 따라 분권교부세에 의해 이루어지고 있는 반면, 경로당과 관련된 사업은 기본적인 지방이양사업임에도 불구하고 국고보조금 또는 특별교부세 등을 통해 지원하고 있다. 그러나 추가적인 지원 사항이 기존의 운영비 지원과 명목상 큰 차이를 갖고 있지 못한 한계가 있다.

경로당은 61,537개소로 노인 만명당 108.8개소가 설치되어 있으나 전문인력 없이 모임의

6) 이하 관련 2014년도 예산은 보건복지부(2014. 1. 1) 보도자료에 기초하여 있음.

7) 국회예산정책처(2013), 2014년도 예산안 부처별 분석Ⅳ, 예산안분석시리즈5.

장소로 활용되고 있는 실정이다<sup>8)</sup>. 지역적 특성을 반영하여 기 존재하는 경로당을 활용하기 위한 방안이 지방자치단체를 중심으로 하여 다양하게 모색되고 있다<sup>9)</sup>. 한편 전문인력에 의하

여 프로그램이 운영되는 노인복지관은 281개소에 불과하다. 또한 노인에게 교육의 기회를 제공하는 것으로 목적으로 하는 노인교실은 1,557개소이다.

표 4. 노인여가복지사업 예산 출처 현황

| 구분          | 국고보조금                                           | 지방교부세                                                                      |              |
|-------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------|
|             |                                                 | 분권교부세                                                                      | 특별교부세(행정안전부) |
| 경로당 관련사업    | • 경로당 난방비<br>• 경로당 지원<br>• 광역센터운영<br>(2012년 도입) | • 경로당 운영비<br>• 경로당 활성화 사업<br>- 경로당순회프로그램관리자 인건비<br>- 경로당순회프로그램비<br>• 양곡비지원 | • 경로당 난방비    |
| 노인복지관       | -                                               | • 노인복지회관 신축비(비경상적 사업)<br>• 노인복지회관 운영                                       | -            |
| 노인교실        | -                                               | • 노인교실 프로그램비                                                               | -            |
| 자원봉사활성화     | • 자원봉사프로그램<br>• 자원봉사대축제<br>• 대한노인회<br>• 자원봉사활성화 | -                                                                          | -            |
| 기타 노인여가복지사업 | -                                               | • 지자체별 노인여가복지사업                                                            | -            |

자료: '한국지방행정연구원 내부자료(2012); 이윤경 외(2012). 노인여가복지서비스 발전방안 연구, 보건복지부 · 한국보건사회연구원' 재인용.

표 5. 평생교육기관 현황

| 부설 평생교육기관 |     |        |      | 지식 · 인력개발<br>형태 | 원격형태 | 평생학습관   | 총계    |
|-----------|-----|--------|------|-----------------|------|---------|-------|
| 학교        | 사업장 | 시민사회단체 | 언론기관 |                 |      |         |       |
| 400       | 298 | 386    | 203  | 761             | 781  | 412(28) | 3,241 |

주: ( )는 평생학습관과 중복되는 다른 시설의 수치로 전체 합계에는 포함되지 않음.

자료: 교육부 홈페이지(<http://www.moe.go.kr>)에 제시된 자료

8) 보건복지부에서는 경로당 광역지원센터운영비로 22.5억원을 배정하였으나 국회 심사 과정에서 경로당에 대한 냉 · 난방비 및 양곡비 지원사업에 293억원이 안행부 특별교부세를 통해 추가지원하는 것으로 결정되었음.

9) 이윤경 외(2012). 노인여가복지서비스 발전방안 연구, 보건복지부 · 한국보건사회연구원.

표 6. 여가활동관련 시설기반

(단위: %, 수)

| 구분                  | 노인복지관        | 경로당               | 노인교실           |
|---------------------|--------------|-------------------|----------------|
| 노인만명당 기관수<br>(시설 수) | 0.5<br>(281) | 108.8<br>(61,537) | 2.8<br>(1,557) |

자료: 보건복지부(2012), 노인복지시설 현황.

### 3) 정책과제

노년기를 활기차게 보내기 위해서는 다양한 사회참여 기회가 제공되어야 할 것이며, 이러한 활동을 통하여 자신의 잠재력을 성취하고 사회의 성원들과 유대를 유지함으로써 노년기에 흔히 경험하는 무위와 소외의 문제를 극복할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 노년기의 사회참여활동의 사회적 효과를 극대화하는데 초점을 둘 필요가 있다. 즉 노인 개개인의 다양한 사회참여활동이 일회성으로 끝나지 않고 지속되어 자신의 내면을 들여다보며 삶의 활기를 찾을 수 있는 기회를 제공하는 역할뿐만 아니라 사회적 관계를 유지하고 발표회 및 재능기부 등을 통하여 사회적 기여로 이어질 수 있는 구체적인 기제를 만들어가야 할 것이다. 이와 더불어 증가하며 다양화하는 노년기의 사회참여활동육구에 적절히 대응하기 위해서는 공공복지차원의 접근과 시장기능의 활성화간의 균형이 중요하다는 점을 분명히 인식하고 적절한 공공과 민간의 역할분담을 모색해야 할 것이다. 이와 관련한 공공영역의 과제를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 공공복지적 차원에서는 다양한 소득수준과 욕구에 대응할 수 있는 서비스 제공체계가 구축될 수 있도록 체계적이고도 종합적인

인프라를 지속적으로 점검하고 개선하는 노력이 필요하다. 예를 들면 높은 수준(대학수준 등)의 교육기회로부터, 시·군·구 단위 노인복지관을 통하여 중급 수준의 사회참여활동 기회를 제공하며 마을단위의 경로당을 통해서는 향유 및 친목 중심 여가 욕구를 충족시키는 등의 단계적인 욕구충족 체계를 구축하는 것들이 있을 수 있다. 둘째, 민간의 참여를 활성화할 수 있는 방안과 그를 위한 제도적 기반 마련에 대한 고민이 필요하다. 즉, 노인이 이용하기 편리한 물리적 인프라 구축 뿐만 아니라 노인의 관심사를 반영한 콘텐츠의 발굴이 이루어질 수 있도록 비현실적 규제개선을 포함한 법·제도개선 및 규제개혁, 민간참여와 기업 투자활성화 등이 이루어져야 할 것이다. 셋째, 기초생활 수급자 및 차상위 계층과 같은 문화향유기회가 제한적인 저소득층 노인들에 대한 관심도 공적인 영역의 주요 관심사가 되어야 할 것이다. 특히 이들의 적극적인 사회참여활동을 저해시키는 낮은 수준의 삶의 활기 및 구매력을 보완할 수 있는 방안 모색이 요구된다.

### 3. 노년기의 가구형태 변화에 대한 적극적 대응

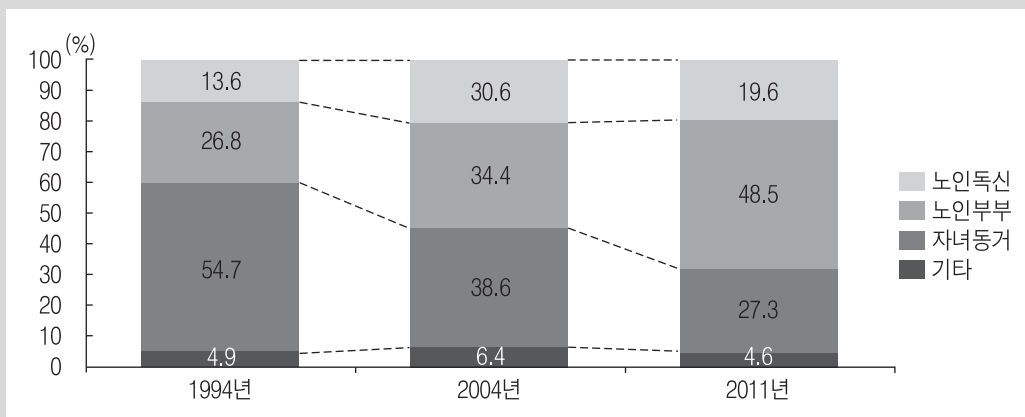
#### 1) 노인의 가구형태 현황

노년기의 가구형태는 최근 20년간 크게 변화해왔다. 1994년만 해도 노인이 혼자 생활하거나 배우자와만 생활하는 단독가구의 비중이 40.4%로 자녀동거가구의 54.7%보다 적은 규모였지만 2011년 기준으로는 자녀동거가구가 27.3%로 급감한 반면 노인단독가구가 68.1%로 급증하여 노년기의 대표적인 가구형태가 되었다. 또한 자녀와 동거하는 경우에도 자세히 살펴보면 전통적인 노년기 가구형태인 기혼자녀가 노부모를 모시고 생활하는 형태는 약 11%에 불과하다. 또한 기혼자녀와 동거하는 경우 자녀와 동거하는 것이 당연하다는 규범적인 이유에

의한 것이 38.4%에 불과하며, 노인의 의존성으로 인한 현실적인 선택이 26.1%, 자녀에게 도구적 또는 경제적 도움을 주기 위한 동거가 35.4%로 다양화되고 있으며, 자녀의 필요성에 의한 동거는 자녀의 필요성이 없어진다면 가구분리를 하는 경과적인 성격을 갖고 있다<sup>10)</sup>.

그러나 별거한다고 해서 노년기의 부모자녀 관계가 단절되거나 약화되는 것으로 볼 수는 없다. 실제로 비동거자녀로부터 70.2%의 노인이 정서적 지원을 받고 있으며, 40%대의 도구적 도움을 받고 있다. 또한 경제적 지원의 경우 대부분이 비정기 현금지원이나 현물지원을 받고 있으며, 약 1/3은 정기적인 현금 지원을 받고 있기도 하다. 이러한 변화는 더 이상 노년기의 자녀와의 관계가 동거를 기준으로 하기 보다는 별거하면서 도움을 주고 받고 정서적 유대를 유지하고 있음을 보여주는 것이라 하겠다.

그림 1. 가구형태의 변화(1994~2011년)



자료: 각년도 노인실태조사

10) 정경희 · 이윤경 · 박보미 · 이소정 · 이윤환 (2012), 2011년도 노인실태조사 심층분석, 한국보건사회연구원.

표 7. 노인의 비동거 자녀로부터의 지원 수혜율

(단위: %)

| 특성 | 정서적 지원 | 수발지원 | 도구적(청소, 빨래 등) 지원 | 경제적 지원  |          |      |
|----|--------|------|------------------|---------|----------|------|
|    |        |      |                  | 정기 현금지원 | 비정기 현금지원 | 현물지원 |
| 전체 | 70.2   | 49.2 | 46.1             | 37.0    | 93.0     | 90.6 |

자료: 정경희 외(2012). 2011년도 노인실태조사, 보건복지부 · 한국보건사회연구원.

표 8. 노인의 자녀동거희망률 및 세대관계의 주요 요소에 대한 인식

(단위: %, 명)

| 특성 | 자녀동거 희망률 | 노후의 자녀와 부모의 좋은 관계를 위해 중요한 것 |           |             |             |             |           |         |     | 계 (명)          |
|----|----------|-----------------------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-----------|---------|-----|----------------|
|    |          | 자녀와 부모가 함께 사는 것             | 가까이에 사는 것 | 경제적 도움 주고받기 | 도구적 도움 주고받기 | 빈번한 연락 · 방문 | 정서적 유대 관계 | 비슷한 가치관 | 기타  |                |
| 전체 | 27.6     | 11.8                        | 15.7      | 10.0        | 1.8         | 45.7        | 12.6      | 2.3     | 0.0 | 100.0 (10,533) |

자료: 정경희 외(2012). 2011년도 노인실태조사, 보건복지부 · 한국보건사회연구원.

또한 가치관의 경우 노년기에 자녀와 동거하는 것을 희망하는 노인은 27.6%에 불과하며 11.8%만이 노후의 자녀와 부모의 좋은 관계를 위해서는 동거하는 것이 중요하다고 보고 있다. 약 절반 정도의 노인이 별거하되 빈번한 연락 · 방문을 주고 받는 것을 중요하게 언급하고 있다.

## 2) 정책 현황

노년기의 가구형태 변화에 가장 적극적으로 대응하여 수행되고 있는 정책은 독거노인 정책이다. 정부에서는 독거노인에 대한 대응에 정책적 우선순위를 두고 있어 2012년 5월 『독거노인 종합지원대책』을 발표하였고, 각종 중장기 계획에 독거노인 대응방안이 포함되어 있다. 독거노인의 안전과 생활지원에 대한 요구가 증가

함에 따라 노인돌봄기본서비스를 제공하고 있으며, 요양서비스 불필요 65세 이상의 독거노인으로 소득, 건강상태, 주거, 사회적 접촉 등의 수준을 평가하여 서비스 욕구가 높은 순으로 대상자를 선정하여 가정방문, 유선 등을 통한 주기적 안전확인, 생활교육, 서비스연계 등 예방서비스를 무료(공급자 지원 방식)로 제공하고 있다. 2013년 17만명을 대상으로 하여 사업이 실시되었으며 2014년에는 20만명으로 3만명이 증가할 예정이다. 또한 ‘골절’ 등으로 인하여 일시적으로 가사 · 활동지원이 필요한 독거노인이나 암 등 중증 수술 직후 가사 · 활동지원이 필요한 독거노인을 대상으로 주3회 유료로 제공하는 단기가사지원사업을 2014년부터는 별도의 사업으로 분리하여 실시할 예정이다. 2014년도 예산에 따르면 대상 규모는 5,705명



이다. 이외에도 독거노인 집에 가스, 화재, 활동 감지기를 설치하고 비상시 119 등과 연계해 응급조치를 제공하는 서비스인 독거노인응급안전돌보미 사업이 시범사업을 거쳐 2013년부터 전국사업으로 전환되어 실시되고 있어 화재·가스·활동감지기 및 응급호출버튼 설치 가구수가 2014년에는 누적 8만4천가구가 될 것으로 전망된다. 또한 민간의 자원봉사자와 자원을 활용한 독거노인사랑잇기 서비스 사업을 2011년 1월 31일부터 추진해오고 있다.

이러한 독거노인 대책의 중요성은 점점 더 가시화되어, 2014년도 예산의 경우 독거노인 지원 예산이 국회 심사 과정에서 정부안(1천486억원)보다 32억원 늘어 1천518억원 규모로 확정되었다. 이는 지난해보다 304억원(25%) 늘어난 것이다. 국회 심사 과정에서 독거노인을 대상으로 자조모임을 구성·운영하는 ‘독거노인 사회관계 활성화 지원 사업’에 신규 예산으로 25억2천만원이 증액됐다.

이외에도 거동불편 노인(장기요양등급 외 A, B)에게 안전확인, 생활교육, 서비스연계, 가사·활동지원 등 맞춤형 복지서비스를 제공하는 노인돌봄종합서비스 또한 서비스 대상자중 다수가 독거노인이라는 점에서 관심을 가져야 할 것이다. 2013년도의 663억원에서 851억원으로 증가되었다. 이는 지원대상자가 3만명에서 4만명으로 1만명 증가한 것이며, 노인돌보미가 1만1천명에서 1만3천명으로 2천명 증가한 것이다.

또한 가스감지기·활동센서 등을 설치해 응급상황시 구조·구급 활동을 지원하는 ‘응급안

전돌보미 서비스 사업’의 신규 대상 가구를 1만 가구에서 1만4천가구로 확대하기 위하여 예산이 증대되었다. 따라서 2014년 기준 누적 설치가구수는 8만4천가구에 이를 것으로 기대된다<sup>11)</sup>.

이외에 건전가정지원센터 내 가정상담, 복지부 콜센터 ‘희망의 전화 129’, 서울시 어르신 상담센터 및 120 서울시 행복도우미 다산콜센터 등을 통하여 부부관계 등 가족관련 상담을 제공하고 있으므로 활용가능한 인프라이다. 그러나 이러한 기관들은 노년기의 가족관련 상담을 특화하고 있지는 못하다는 점에서 노년기의 특성을 반영한 서비스를 제공하기에는 한계가 있다 하겠다.

### 3) 정책과제

노인의 가구유형은 점차 노인부부가구와 노인독거가구가 증가하는 추세라 계속될 것으로 예측된다. 따라서 노인을 대상으로 한 정책은 ‘자녀동거 부양’의 패러다임에서 벗어나 ‘노인 단독거주’ 패러다임으로 변화하여야 할 것이다. 즉 노인이 독자적인 가구를 형성하는 것을 기준으로 하여 기존의 정책이 갖는 한계점은 무엇인지, 노인단독가구의 욕구는 무엇이며 이에 대한 대응은 어떻게 이루어져야 할 것인지를 모색해가야 할 것이다. 지금까지 노인을 대상으로 한 정책은 자녀동거 부양을 암묵적으로 가정한 정책들이 많이 있고, 독거노인을 예외적인 집단으로 간주하는 경향이 있었던 것이 사실이다. 건강한 노인의 증대 및 노년기의 확대, 가치관

11) 기획재정부 보도자료(2014. 1. 6). ‘독거노인 지원 예산을 늘리고, 경로당 난방비 등을 반영하여 따뜻한 노후생활을 지원합니다’

의 변화 등으로 인하여 노년기의 일반적인 가구 형태는 노인단독가구로 급속히 변화해가고 있기 때문에, 노년기의 단독가구 형성을 기반으로 하여 가족과 지역사회, 공적제도가 어떻게 상호 보완적으로 역할을 수행해갈 것인가에 대한 구체적인 점검과 모색이 요구되는 시점이 되었다.

이러한 가족, 지역사회, 외부서비스간의 적절한 역할분담 속에서 우선순위를 두고 추구해야 할 정책과제를 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 노년기 삶에서 그 중요성이 더 커지고 있는 배우자와의 관계를 강화·지원할 수 있는 프로그램이 필요하다. 특히 가부장적인 문화와 일중심의 생활을 해온 현 노인세대의 경우 결혼 후 쌓여온 갈등이 노년기에 폭발할 수도 있다. 따라서 노년기에 그 중요성이 더 커지는 배우자와 긍정적인 관계를 유지할 수 있도록 노년기의 동등한 부부관계 형성을 위한 교육 프로그램을 노인복지관을 비롯한 다양한 경로를 통하여 보급해야 할 것이다.

둘째, 후기 노인이 증가하고 평균수명이 증대함에 따라 배우자 없이 혼자 생활해야 할 기간도 증대함에 따라서 성인자녀의 역할 또한 증대하고 있다. 자녀가 근거리나 별거하면서 연로한 노부모에게 도움을 제공하게 되는 형태가 보편화되고 있음을 고려할 때 경제사정에 따라 활용할 수 있는 다양한 서비스를 확대하면서 동시에

자녀가 그러한 서비스에 대한 정보를 제공하고 서비스의 질을 모니터링하고 보완할 수 있는 조율자로서의 역할을 강화시켜야 할 것이다.

셋째, 노인단독가구가 지역사회에서 독립적이며 편리한 생활을 영위할 수 있는 생활환경을 구축해야 할 것이다. 소득 수준 및 건강상태에 따라 선택할 수 있는 다양한 주거형태의 개발과 고령친화적인 지역사회 환경을 구축함으로써 노인의 지역사회 계속거주(ageing in place)를 가능하게 해야 할 것이다. 이 때 고령친화적인 지역사회 환경은 이들을 위한 다양한 서비스의 개발 및 지원(예: 식사 및 영양서비스, 가정관리서비스, 수발서비스 등) 뿐만 아니라 노후 안전을 담보해줄 수 있는 범죄, 재해, 고독사에 대한 두려움을 완화시키는 노력을 포함해야 할 것이다.

마지막으로 독거노인을 위한 정책의 범위가 확대되어야 할 것이다. 현재는 보호필요가 높은 대상자를 중심으로 한 정책을 펴고 있지만 장기적으로는 모든 독거노인에 대한 적절한 보호가 가능할 수 있는 서비스 기반마련이 요구된다. 독거노인은 공통적으로 정서적 고립감, 위기시의 취약성 등의 어려움을 경험하지만 그 규모의 증대에 따라 건강이나 소득수준 등도 다양화하고 있기 때문이다.<sup>12)</sup>

보건복지

12) 독거노인을 경제상태 및 건강상태에 따라 6개 유형으로 구분하면, 국민기초생활보장대상으로 기능상태 제한이 있는 노인 3.4%, 국민기초생활보장 급여 비수급자로 기초노령연금을 수급하고 있는 기능상태 제한이 있는 노인 11.0%, 기초노령연금 비수급자로 기능상태 제한이 있는 노인 2.3%, 국민기초생활보장대상으로 기능상태 제한이 없는 노인 11.0%, 국민기초생활보장 급여 비수급자로 기초노령연금을 수급하고 있는 기능상태 제한이 없는 노인 55.0%, 기초노령연금 비수급자로 기능상태 제한이 없는 노인 17.2%임 (정경희·남성호·정은지·이지혜 외 4인(2012). 가족구조 변화와 정책적 함의: 1인가구 증가현상과 생활실태).