

**『보건·복지정책
중장기 추진전략(2008~2012)』
- 차기정부 주요추진과제: 고령화 대책**

정 경 희

한국보건사회연구원

목 차

I. 총괄	1
II. 정책목표 및 추진전략	12
III. 수요자 입장에서 사례별 종합검토	13

I. 총괄

1. 그간의 정책성과 및 평가

1) 성과

- 노인분야 정책의 원활한 수행을 위해 필수적인 제도적 기반 마련
 - 「고령사회대책 및 사회통합기획단」(’03), 「고령화및미래사회위원회」(’04)를 설립하여 대응방향 모색
 - 「저출산·고령사회기본법」 제정(’05.5) 및 저출산고령사회위원회 출범(’05.9.)
 - 제1차 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜 2010)(’06.8)
 - ’06~’10년간 출산율 하락추세 반전과 고령사회 적응기반 구축을 목표로 3대 분야 70대 이행과제, 230개 세부사업을 추진
 - ※ 3대 분야로 ①출산과 양육에 유리한 환경 조성, ②고령사회 삶의 질 향상 기반 구축, ③저출산·고령사회의 성장동력 확보
 - 제정적인 확충
 - 2000년도 이후 노인보건복지예산은 증액 편성되어 왔고, 전년 대비 증가율도 일반 정부예산 증가율에 비해 높은 증가율을 보임.
 - 2003년 5.9%, 2004년 24.7%, 2005년 △26.7%, 2006년 15.0%, 2007년 예산안 39.5%로 증감률을 보이고 있음.
 - ※ 2005년도의 경우에는 국고지원 예산만을 볼 경우 26.7%가 감액 되었으나, 이는 13개 노인복지사업비가 지방이양 되어 분권교부세로 지원되었기 때문이며, 분권교부세를 포함할 경우 전년 대비 1.6%가 증액되었고, 2006년도의 경우에도 분권교부세 2,228억원을 포함시 전년 대비 26.7%가 증액된 것임.

〈표〉 노인복지예산 추이

(단위: 억원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	연평균
노인복지예산 (분권교부세 포함)	4,010	5,004	3,664 (5,087)	4,217 (6,445)	5,883 (8,345)	10.1 (20.1)
전년대비 증감(% (분권교부세 포함)	5.9	24.7	△26.7 (1.6)	15.0 (26.7)	39.5 (29.5)	
<주요증감사업>						
○ 경로연금	2,145	2,145	2,126	2,153	2,175	계속사업
○ 노인요양시설 확충	683	953	837	1,065	1,465	계속사업
○ 장사시설 확충	143	125	100	100	216	계속사업
○ 공립치매병원 확충	281	191	119	148	165	계속사업
○ 노인일자리 확충	-	178	267	593	854	2004년 신규
○ 노인보호전문기관	-	6.5	7.5	12	20	2004년 신규
○ 노인수발보험 도입	-	-	13	90	136	2005년 신규
○ 노인돌보미 바우처	-	-	-	-	321	2007년 신규
○ 요양시설 입소 본인부담금 지원	-	-	-	-	152	2007년 신규
○ 독거노인 생활 지도사 파견	-	-	-	-	235	2007년 신규
○ 노인자원봉사 지원	-	-	-	-	4	2007년 신규

※ 보건복지부 노인정책관 소관 예산임

※ ()는 분권교부세 포함시 예산총액 및 예산증감 비율 표시

▶ 노인복지 분권교부세 : '05년 1,423억원, '06년 2,228억원, '07년 2,462억원

※ 자료 : 2006 고령자 통계(통계청), 내부자료

○ 개별 노인정책의 내실화를 통한 노후의 삶의 질 향상

－ 기초노령연금제도를 도입, 노후소득보장 사각지대 해소

- 기초노령연금법 제정('07.4)으로 안정적인 노후생활을 위한 다층적 노후소득보장체계 기반 구축('08.1 시행)
- '03년, 월 3~5만원, 616천명 → '08년, 월 8~9만원, 노인의 60%인 3,013천명

<표> 연도별 경로연금의 지급현황

(단위: 명, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
지급대상 수	619,592	618,531	619,385	612,736	654,227	3,013,000
지급대상 수 / 65+노인(%)	15.6	14.9	14.2	13.4	13.6	60%
월 지급액	3~5만원	3~5만원	3~5만원	3~5만원	3~5만원	8~9만원

주: 2007년은 계획치이며, 2008년은 기초노령연금법안에 의거한 것임.

- 노인적합형 일자리 창출을 통한 당당한 노후생활 지원 기반 구축
 - 노인일자리 사업의 내실화 추진을 통한 건강한 노인의 사회참여 확대
 - 단순노무 형태의 공익형 일자리 비율을 축소하고 老-老케어, 노인주거개선 등 복지형 일자리 비율확대

<표> 유형별 노인 일자리 비율(%)

구 분		'05	'06	'07	'08	'09	'10
공익형	계획	-	55	50	40	35	35
	실적	65	55	45	-	-	-
복지형	계획	-	15	20	30	35	35
	실적	10	15	25	-	-	-

- '07년까지 노인 일자리 30만개 창출계획 수립('03년) 및 「'06년 새로마지플랜2010」에서 '06년에 18만개, '10년에 38만개 창출계획 수립

<표> 노인일자리 창출실적

(단위 : 명)

구 분		2004년	2005년	2006년
계		85,000	104,000	141,000
정부지원일자리		35,000	47,000	83,000
비예산 일자리	계	50,000	57,000	58,000
	취업지원센터	27,977	31,592	33,551
	박람회	11,197	18,917	22,164
	시니어클럽 등	2,748	6,726	2,589

- 정부지원 일자리 사업 외 비예산 일자리 지속적 발굴·보급
: 대한노인회 취업지원센터 등을 통해 민간분야에 취업·알선
· 50천명('04년) → 57천명('05년) → 58천명('06년)
- 민간부문 노인적합 일자리의 발굴·확산
: '06년도 노인 시험감독관(연인원 1,300명) 및 주유원 파견(50명) 시범운영, 금년도 본격 확산 추진

〈표〉 연도별 민간분야 일자리사업 예산 및 일자리 수

(단위: 명)

구 분	계	노인일자리 박람회	대한노인회 취업지원센터	시니어클럽	기타 민간분야
2004	49,922	19,197	27,977	2,748	-
2005	57,235	18,917	31,592	3,016	3,710
2006	59,214	22,164	33,551	2,247	1,252

— 공적 노인 장기요양보험제도 도입

- 치매·중풍 노인 등 신체적·정신적 기능저하로 인한 요보호 노인에 대한 공적보호체계 구축
- 노인장기요양보험법 제정('07.4), 시행은 '07.10 및 '08.7 예정

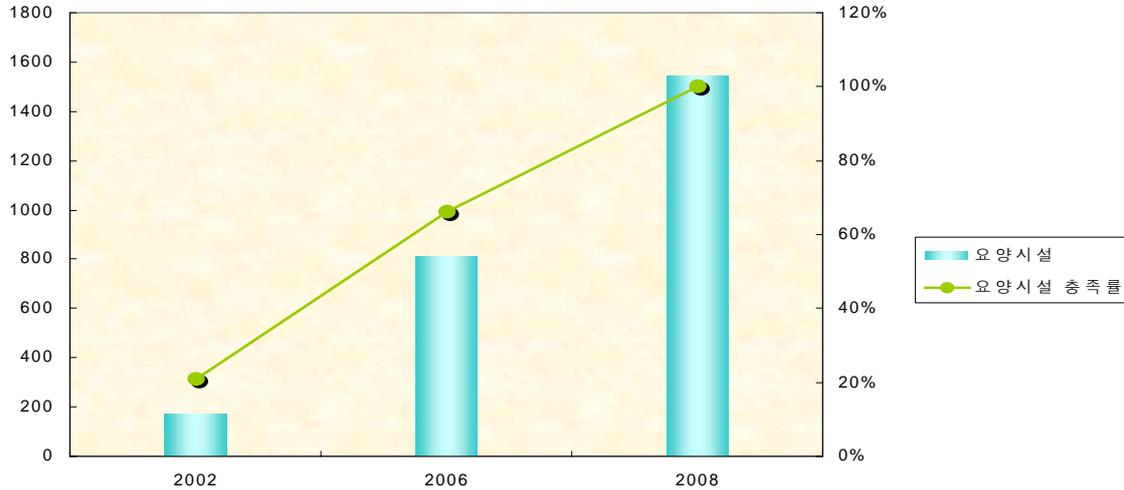
— 노인요양보호인프라 10개년 확충계획('02~'11)에 따른 시설 확충

〈표〉 연도별 노인요양보호서비스 인프라 현황

년도	재가노인복지시설					요양시설
	계	가정봉사원 파견시설	주간보호시설	실비주간 보호시설	단기보호시설	
2002	317	120	116	50	31	296
2003	505	228	178	33	66	351
2004	662	300	237	41	82	382
2005	851	399	346	-	103	583
2006	1,049	523	409	-	113	898

- '06년말 현재 장기요양보험제도의 노인요양시설 수요 대비 충족률은 66% 수준이며, '08년까지 100% 확충 계획임

[그림] 요양시설 충족률



<표> 주요 노인복지정책

참여정부('03~)	
소득보장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경로연금 지속지급 및 기초노령연금제 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 월 3.5만원~5만원 지급 - 619천명(2003년) → 625천명(2006년) ○ 정부지원 노인일자리 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 2만 5천개(2004년) → 8만개(2006년) - 대한노인회 지부별 취업지원센터 설치지원 - 시·도별 노인일자리 박람회 지원 - “한국노인인력개발원”설립
요양·건강보장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공립 치매전문병원 지원확대 <ul style="list-style-type: none"> - 매년 5~6개씩 신축지원 ※ 44개(2003년) → 67개(2006년) ○ 치매간이·정밀검사 시작(2006년) ○ “노인노인장기요양보험법” 국회제출(2006.2) ○ 노인수발보험 시범사업 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 제1차: 2005.7~2006.3 - 제2차: 2006.4~2007.3 ○ 제1회 전국노인건강축제(2006년)

참여정부('03~)	
시설보호	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2003년부터 요양시설 매년 100개소씩 확충 - 232개(2003)~738개(2006년) ○ 돌보미 바우처제 도입(2007년) ○ 실비요양시설 이용료 지원(2007년)
재가복지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 독거노인 안전지킴이 사업(2006년) ○ 노인 주거개선사업실시(2006년) ○ One-Stop지원센터 지정·운영(2006년) ○ 찾아가는 이동복지관 운영(2006년)
경로효친 및 권익증진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노인학대예방센터 설치(2006년) - 중앙(1개소), 지방(18개소)

2) 미흡한 점

- 노인의 최저생활수준 확보에 초점을 두어와 기본적인 생존을 넘어선 상위의 욕구 충족과 관련된 정책에 대한 관심이 상대적으로 부족
 - 기초노령연금제도, 공적노인요양보험제도의 도입 등을 통하여 기본적인 보장제도가 확립되었음.
 - 따라서 향후는 노인의 삶의 질 향상을 목표로 한 사회적 욕구 충족에 초점을 둔 정책의 개발과 추진이 요구됨.
- 노인의 다양성에 대한 적극적인 대응이 이루어지지 못하였음.
 - 지역별 노인인구의 비율, 노인의 특성, 지자체의 역량에 차이가 커 지역특화된 접근이 필요
 - 현행 보건·복지시스템 전반의 개선책을 발굴하여 고령화 시대에 부합하도록 지역특성에 적합한 모델 제시 및 확산하는 것을 목표로 하는 고령친화모델지역 시범사업이 4개 지역에서 실시 중
 - 그러나 좀 더 적극적인 지방정부 및 지역사회 자원의 발굴

과 역량강화가 이루어질 수 있는 방안에 대한 정책적 모색이 요구됨.

- 노인 중 가장 시급한 정책적 관심이 요구되는 독거노인의 규모가 증대하고 있으나 체계적이며 포괄적인 보호서비스제공체계 구축이 미흡한 실정임.
- 2007년부터 독거노인 생활지도사(독거노인 도우미) 7천명을 파견하고 있으나 종합적인 보호가 이루어지기 위해서는 적극적인 지역사회 자원과의 연계작업이 요구됨.

〈표〉 지역유형별 지역사회 기본특성

제특성	도시지역	도농혼합지역	농어촌지역
〈인구적 특성〉			
인구밀도(명)	9,335.0	415.1	92.2
평균노인수(명)	23,567	23,007	10,836
〈구조적 기반〉			
재정자립도	42.2	32.2	16.3
노인1인당 예산(원)(경로연금 제외)	487	508	583
1차산업 비율(%)	2.9	27.2	53.5
〈건강관련 시설〉			
병원수(개)	299.0	156.4	31.2
보건진료소(보건소)(개)	0.4(1.1)	12.5(1.3)	11.3(0.7)
시설충족율:최소기준(%)	82.8	98.4	91.1
가파시설+봉사센터			
평균 시설수(개)	4.6	2.6	1.0
미설치율(%)	7.4	15.4	36.4
주간보호시설	2.4	1.2	0.4
미설치율(%)	7.4	42.3	65.9
단기보호시설	0.7	0.4	0.1
미설치율(%)	50.0	69.2	88.6
〈노인여가복지시설〉			
노인복지회관 미설치율(%)	19.1	40.4	36.4
노인교실(개)	6.4	4.1	2.2
경로당(개소당 노인수)	194.1명	65.8명	48.9명
(경로당수)	135.5개	358.4개	243.4개

자료: 정경희 외, 『고령화수준에 따른 고령친화적 지역사회발전모델 개발』, 2007.

<표> 독거노인 수

(단위 : 천명, %)

	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
독거노인 수	833	882	933	987	1,044
전체 노인수	4,586	4,810	5,016	5,193	5,357
전체노인 중 독거노인 비율	18.2	18.3	18.6	19	19.5

출처 : 통계청, 장래인구추계(2006)

- 노인의 삶에서 중요한 의미를 가지며 사회적인 문제로 표출되고 있는 정책적 이슈들에 대한 관심 부족
 - 노인의 성, 심리적 우울, 자살, 죽음에의 준비 등에 대한 노인의 관심이 큼에도 불구하고 이를 개인적인 문제로 간주하여, 정책적 관심이 매우 적었음.
- 개별적인 정책에 초점을 두어와 사회전반을 고려친화적인 사회로 구축함으로써 우리사회의 지속가능성을 높이려는 정책적 관심이 상대적으로 소홀하였음.
- 정책방향과 내용의 기초가 될 수 있는 기초연구가 부족한 실정으로 효과적인 정책수행을 위한 기초연구의 강화가 요구됨.

2. 향후 5년간의 여건 및 전망

- 노인의 양적 규모 증대
 - 노인의 규모가 2008년 502만명으로 전체 인구의 10.3%를 차지하며 2012년에는 574만명으로 11.7%를 차지하게 되는 등 노인의 양적 규모가 급속하게 증가할 것으로 예견됨.

○ 노인인구의 질적 변화

- 노인의 교육수준의 향상과 그에 따라 정보지식 습득 능력의 향상, 문화여가활동의 보편화 등의 변화가 이루어질 것이므로 이러한 다양한 욕구에 대응하는 노인복지정책이 요구됨.
- 후기노인의 비율과 규모가 증대함에 따라 이들 노인들을 보호하기 위한 건강증진 정책이 요구됨.
 - 치매노인의 경우 현재 40만 정도에서 50만 정도의 규모로 증대할 것으로 추계됨.
- 노후생활에 대한 현재의 소극적인 태도에서 자아개발과 자원봉사 활동 등 적극적인 사회참여에의 욕구가 증대할 것으로 예견됨.
 - 기초노령연금제도의 도입 등으로 인한 노후소득의 공적보장 비율이 높아지면서 적극적 사회참여에 대한 관심이 증대할 것임. 또한 노인의 구매력도 증가할 것으로 예견됨.
- 생존의 욕구 충족에 초점을 두어온데 비하여 자존의 욕구, 자아실현의 욕구와 같은 삶의 질 향상에 대한 관심이 증대될 것임.
 - 따라서 빈곤, 질병에 대한 대응체계 마련과 더불어 노인의 사회통합 증진, 노인인권보장 등으로 정책의 영역이 확대되어야 할 것임.

<표> 치매 노인수(추계)

(단위: 천명)

연령	치매 노인수(추계)					
	2000	2006	2007	2010	2015	2020
65세 이상 노인수	3,395	4,597	4,810	5,357	6,445	7,701
치매노인수	278	382	399	461	580	693
치매유병률(%)	8.2	8.3	8.3	8.6	9.0	9.0

출처: 통계청, 「장래인구 특별추계결과」, 2006

한국보건사회연구원, 치매관리 Mapping 개발연구, '97.12.

〈표〉 연령군별 노후의 시간 활용 계획

(단위: %)

특성	아무것도 하지 않음	취미 활동	자아 개발 활동	자원 봉사	종교	소득 창출	가사· 손자녀 양육	기타	계	(명)
전체	7.8	29.5	4.4	15.0	9.3	33.0	0.2	0.8	100.0	(9,289)
연령										
24세 이하	0.6	51.7	8.2	13.9	2.4	23.3	-	-	100.0	(291)
25~34세	0.9	42.6	7.3	19.0	4.5	25.5	-	0.2	100.0	(1,670)
35~44세	1.6	30.3	5.1	22.5	8.2	31.9	0.3	0.1	100.0	(2,371)
45~54세	2.4	29.3	3.7	15.8	12.2	35.6	0.2	0.8	100.0	(2,062)
55~64세	10.1	22.7	2.3	8.7	10.7	43.9	0.4	1.2	100.0	(1,393)
65~74세	24.6	17.6	2.4	4.2	11.5	36.9	0.2	2.6	100.0	(1,095)
75세 이상	51.0	11.1	2.2	2.2	14.7	17.1	0.3	1.3	100.0	(406)

자료: 정경희 외, 『2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』, 2005.

〈표〉 기초노령연금 도입시 향후 공적 소득보장률 추이

연 도	현행	2007	2008	2009	2010	2020	2030
인구 수(천명)	4,383	4,822	5,021	5,192	5,354	7,821	11,899
국민연금 수급률(A)	13.5%	15.1%	18.9%	22.4%	26.4%	40.9%	58.3%
특수지역연금 수급률(B)	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%	3.1%
기초노령연금 수급률(C)	14.2%	45.0%	43.6%	42.4%	40.9%	37.5%	32.2%
	(618)	(2,170)	(2,188)	(2,200)	(2,191)	(2,930)	(3,835)
총 공적소득 보장률 (A+B+C-수급중복률)	30.8%	61.7%	63.7%	65.7%	67.8%	77.4%	87.8%

주 1. 인구수는 2005년 통계청 특별인구추계

2. 국민연금 수급자 증가에 따라 기초노령연금 수급자 규모 감소

3. 전체 노인인구의 45% 대상 기초노령연금 지급 경우를 상정

4. 현행은 '05년 말 기준이며 '05년도 기초노령연금 수급률은 경로연금(국민기초+차상위)수급자 비율을 표시했음.

- 노화에 따른 심리적 및 신체적 변화를 체계적으로 파악하고 그에 기초하여 현실적 타당성과 적합성을 지닌 노인복지 정책을 수립할 필요성이 증대됨.

- 이를 위해서는 체계적인 연구와 더불어 객관적이고 포괄적인 기초자료의 확보가 요구됨.
- 제2차 세계고령화회의(2002, 마드리드)에서 발표된 마드리드 고령화국제행동계획이 강조하고 있는 국제적인 평가를 대비하여 국제비교가 가능한 자료의 생산 필요성이 높음.

II. 정책목표 및 추진전략

비 전	성공적인 노년기 향유가 가능한 사회
정책목표	<input type="checkbox"/> 노인의 사회참여 기회의 증진 <input type="checkbox"/> 노인의 권익 증진 <input type="checkbox"/> 지역밀착형 노인복지정책의 수립 <input type="checkbox"/> 효과적인 정책수립의 연구기반 마련
기본방향 및 주요추진과제	<p>기본방향 및 주요 추진과제</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 효과적인 건강증진 정책 추진 <ul style="list-style-type: none"> ○ 치매 조기진단사업 내실화 및 예방프로그램 확대 ○ 노인 우울, 자살, 노인의 성문제에 적극적 대처 2. 사회참여기회 제공 <ul style="list-style-type: none"> ○ 노인자원봉사 내실화 ○ 노인일자리 사업 확대 3. 노인권익 증진 <ul style="list-style-type: none"> ○ 노인옴부즈맨 ○ 성년후견인제 도입 ○ 노인학대 예방사업 확대 4. 지역특성에 따른 정책 추진 <ul style="list-style-type: none"> ○ 독거노인 보호를 위한 지역자원 연계 강화 ○ 고령친화모델지역 시범사업 실시 ○ 고령친화제품 종합체험관 설립 ○ 고령친화적 노후생활환경 기반 구축 5. 장사정책 강화 <ul style="list-style-type: none"> ○ 지역화장장 신·중축 및 지역수요에 맞는 공설납골당, 묘지 재개발 사업 지원 등 6. 노화 및 고령화 분야 연구 강화 <ul style="list-style-type: none"> ○ 노화연구소 설립 ○ 노인패널데이터 구축

Ⅲ. 수요자 입장에서 사례별 종합검토

○ 전체노인

- 고령친화제품과 서비스를 개발·생산·보급하기 위한 여건이 개선되어 편리한 노년생활의 현실화
- 화장율의 급속한 증가('05년 52.6%, '10년 68% 전망)에 대응하여 수도권 시설부족, 지방의 시설낙후 문제 등을 개선함으로써 적절한 장례문화 정착.
- 노년기의 우울과 그로 인한 자살 등의 문제에 대한 사회적 관심과 정책적 대응을 통하여 노인의 심리적 안정감 확보.

○ 일자리 희망 노인

- 노인의 경력 활용 자립능력 강화 및 건강증진을 위한 일자리의 지속적인 증대: 18만개 → 30만개로 확충
- 일자리 사업의 내실화를 통하여 참여기간 연장 및 임금수준 향상이 이루어져 실제적인 체감도 증대

○ 자원봉사활동 희망노인

- 사회구성원으로서 삶의 보람과 긍지를 가지고 살 수 있도록 하는 자원봉사기회 확대
- 지역 평생학습센터를 기반으로한 전문직 퇴직자의 봉사활동의 활성화를 통한 사회적 기여 증대
- 노인 스스로 자원봉사 단체를 결성하고 프로그램을 개발할 수 있는 노인자원봉사 지도자 양성을 통한 역량 강화
- 노인자원봉사축제를 통한 사회적 관심의 제고와 노인의 참여 확산

○ 요양필요노인

- 치매의 예방, 조기발견, 상담 및 치료를 위한 서비스 이용기회의 확대
- 전국 보건소에 치매상담센터 설치, 전담상담원의 배치 등을 통하여 내실있는 서비스 향유
- 치매의 조기발견을 위한 검진의 확대로 조기발견과 대응이 이루어져 중증치매로의 발전 방지

○ 독거노인

- 홀로 거주하는 노인이 안전하고 건강하게 생활할 수 있는 일상생활 안전망 구축
- 독거노인 생활지도사를 중심으로한 지역사회자원의 연계를 통하여 필요시 즉각적인 일상생활에 필요한 서비스 제공