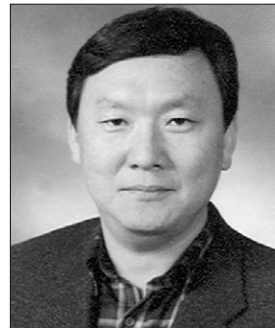


노인복지통계의 현황과 과제

The Current Status of The Elderly Welfare 's Statistics and Tasks



김형수 호서대학교 사회복지학과 교수

사회복지 전반의 통계현황과 문제점을 파악하기란 쉽지 않고 더욱이 이를 토대로 향후 개선방안을 제안하는 것은 더욱 어려운 작업이다. 사회복지 분야별 통계현황과 개선방안을 밀도 있게 고찰한 후 다음으로 종합적인 사회복지통계의 틀과 추진과제를 제시하는 것이 어찌 보면 보다 현실적인 방안이라 할 수 있다. 현재 고령화가 급격히 진행되고 있는 우리사회에서 노인복지통계를 지속적으로 생산할 수 있는 체계가 그 어느 때 보다 필요하다. 본 논고는 사회복지의 일 분야인 노인복지통계에 대한 현황을 살펴보고 그 발전방안에 대하여 논의하고자 한다.

1. 들어가는 말

사회복지통계는 사회구성원들의 삶의 질 현황과 향후 예측을 가능하게 하고 또 사회복지정책의 기초 자료로서 역할을 한다. 즉, 사회복지통계는 먼저 사람들의 복지수준을 추정할 수 있는 생활실태와 복지 프로그램의 현황을 살펴볼 수 있고 미래의 복지수요를 예측할 수 있는 자료를 제공하며, 무엇보다도 복지수준의 향상을 가져오기 위한 정책수립에 필요한 정보를 제공할 수 있다. 우리사회에서도 국민의 삶의 질 향상에 대한 욕구가 증대함에 따라 이와 관련된 정보의 생산 및 제공의 필요성도 더불어 증가하고 있다. 사회복지통계의 범위는 사회복

지를 어떻게 개념정의 하느냐에 따라 달라지겠지만 공공부조와 인구대상(노인, 장애인, 아동, 여성 등)별 복지서비스에 국한하는 협의의 복지개념만을 적용하더라도 사회복지통계의 내용은 여전히 광범위하며 다양하다. 또한 사회복지통계 생산에 관한 연구는 매우 부족한 실정이다. 그러므로 사회복지 전반의 통계현황과 문제점을 파악하기란 쉽지 않고 더욱이 이를 토대로 향후 개선방안을 제안하는 것은 더욱 어려운 작업이다. 따라서 사회복지 분야별 통계현황과 개선방안을 밀도 있게 고찰한 후 다음으로 종합적인 사회복지통계의 틀과 추진과제를 제시하는 것이 보다 타당하며 현실적인 방안이라 할 수 있다.

지금 우리사회는 세계에서 유례가 없을 정도로 고령화가 급속히 진행되고 있다. 이미 고령화 사회에 진입하였으며, 2018년에는 고령사회로 진입할 것으로 예견되므로 이에 대응한 각종 노인복지정책이 서둘러 개발되고 시행되어야 할 상황이다. 이를 위해서 노인의 생활실태와 노인복지서비스의 현황 그리고 노인복지 서비스나 프로그램에 대한 평가가 선행되어야 한다. 노인복지 통계자료는 고령사회를 대비하기 위하여 노인복지정책을 개발하거나 혹은 수정 보완해 나가는데 있어서 중요한 기초 자료로 활용될 것이다. 따라서 본 논고는 사회복지의 여러 분야 중의 하나인 노인복지통계에 대한 현황을 살펴보고 그 발전방안에 대하여 논의하고자 한다.

2. 노인복지통계의 현황 및 문제점

현재 우리사회에서 노인복지와 관련된 통계를 직접적으로 파악할 수 있는 출처로 크게 세 가지가 있다. 첫 번째는 통계청에서 2003년부터 2006년 현재까지 매해 발간되는 고령자통계이며, 두 번째는 보건복지부 출연기관인 한국보건사회연구원에서 1994년부터 2004년 동안 세 차례 실시된 바 있는 전국 노인생활 실태 및 복지욕구 조사의 통계이며, 마지막으로 노인복지

통계의 내용을 설정하고 개발하는데 근거가 되는 노인복지지표 개발에 대한 연구가 있다.

1) 「고령자 통계」의 현황

노인복지 통계자료의 현황을 일목요연하게 한 눈에 파악하기란 쉽지 않다. 왜냐하면 노인복지에 관련된 통계산출은 다양한 자료원에서 산발적으로 이루어지기 때문이다. 최근 고령화 문제가 사회적인 이슈로 대두됨에 따라 고령인구의 특성이나 주거·보건·문화·여가 등 노인복지 등에 대한 국민의 관심이 높아지고, 이에 대한 통계 수요도 늘어나고 있다. 그리하여 통계청에서는 종합적인 노인복지정책의 수립을 위해 인구·보건·복지 등 다양한 분야에서 생산되고 노인복지 관련통계를 수집·분석하였다. 이 자료집에는 통계청 자료 외에 보건복지부, 노동부, 정부 연구기관 등의 노인복지 관련 통계가 보완되어 정리되었다. 연도별로 제시된 통계영역이 반드시 일치하지는 않지만 2003년도 처음으로 발간된 고령자 통계에서 10개의 영역과 관심영역 그리고 이에 따른 157개의 개별통계를 제시하였다¹⁾. 이 자료집을 분석함으로써 노인복지 관련 통계내용과 그 자료를 쉽게 파악할 수 있다. 이러한 통계자료는 노인관련 정보에 대한 접근성과 활용성을 향상시켜, 노인복지정책 수립 및 관련 연구의 기초 자료로 널리 활용할 수 있는 계기를 마련하였

1) 통계청, 「2003년도 고령자 통계」, 2003.

다는 점에서 그 의의가 있다고 할 수 있다. 하지만 이 자료집의 문제점은 노인에 대한 정의가 발췌된 자료원마다 연령을 달리 분류하는 경우가 있어 통계자료의 해석상의 어려움이 있으며, 대부분의 통계원이 국가단위의 보고통계나 전체인구를 대상으로 하는 조사통계에 기초하고 있어 노인의 성별, 연령별 또는 지역별 자료를 제시하지 못하고 있는 경우가 많다. 아울러 현재 시행되고 있는 노인복지정책에 대한 평가 자료가 전혀 없으며 국제비교 자료도 극히 일부만 제시되었다.

2) 「전국 노인생활 실태 및 복지욕구조사」의 통계현황

국가단위의 보고통계나 전인구를 대상으로 하는 조사통계를 통해서는 다양한 노인집단의 특성별 생활실태와 복지욕구 그리고 복지서비스의 이용 및 평가 등을 파악하기가 어렵다. 한국보건사회연구원에서는 1994년도부터 시작되어 1998년도에 이어 최근 2004년에 노인생활실태 및 복지욕구조사를 실시하였다. 이 조사는 노인만을 조사대상으로 하여 전국규모의 표본 조사로서 노인복지 정책수립에 필요한 기초자료 및 기본지표를 생산하는 것을 목적으로 하여 가구조사와 가구내 거주하는 65세 이상 가구원을 대상으로 한 노인개인조사로 구성되어 있다. 조사의 주요내용으로는 가구조사 설문지는 가

구원 사항, 가구주 일반특성, 세대관계, 주택소유 여부 및 경제상태, 노후생활에 대한 인식 및 태도로 구성되었으며, 노인개인조사 설문지는 노인의 일반특성, 가족 및 친구관계, 가구형태, 직업 및 경제상태, 부양의 교환, 건강상태, 기능상태 및 수발실태, 사회활동, 노인복지서비스 및 정책에 대한 이용실태 및 욕구, 노후생활에 대한 인식 및 태도, 생활환경을 주요내용으로 하였다²⁾. 이러한 노인만을 대상으로 한 전국조사는 조사 항목이 다양하여 하위집단별 비교가 가능하고, 각 통계변수간의 관련성을 통하여 좀 더 심층적인 노인복지현황 파악이 가능하며, 비록 동일 조사대상은 아니지만 시계열적인 조사를 통하여 노인복지 상태의 변화추이를 확인할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 하지만 여전히 보충되어야 할 조사항목들이 적지 않으며, 또한 정부 주도하에 장기적인 계획에 의하여 지속적인 조사가 정기적으로 실시될 수 있는 법적·제도적 기반이 마련되어 있지 않아서 향후 자료원의 지속적인 확보가 확실하지 않다는 문제점이 있다.

3) 노인복지지표 개발 연구의 현황

노인복지 통계자료로 새롭게 확보되어야 할 내용을 설정함에 있어서 기준을 제시해주는 역할을 하는 것이 노인복지와 관련된 지표이다. 노인복지지표에 관한 연구들 중 정부 연구기관

에서 실시된 것으로 『한국의 노인복지지표 개발에 관한 연구』(2002)와 『지방자치단체의 복지통계생산 활성화 방안 연구(노인복지부문)』(2005)가 있다. 전자의 경우는 Maslow의 욕구론을 이론적 토대로 하여 노인의 욕구충족상태를 이해하는데 필요한 배경을 살펴보는 『배경』부와 아울러 노인복지정책적 차원에서 설정된 4개의 부문(기본생활, 사회적 안전망, 사회적 연계, 사회적 배려)으로 구성되어 있으며 총 15개 영역과 35개의 하위영역 118개의 개별지표를 포함하고 있다³⁾. 그러나 이 연구에서 제시된 개별지표들 중 30%정도나 자료원이 없는 것으로 확인되었는데 과연 이러한 지표들 중 어느 통계를 우선적으로 그리고 어떻게 생산할 것인가에 대한 논의가 충분하지 않다. 후자의 경우는 체계이론에 토대하여 노인복지 통계체계를 5개 영역으로 구성하여, 배경통계군에는 노인인구의 현황과 인구사회학적 특성, 구조통계군에는 노인복지서비스의 대상, 전달체계, 그리고 재정을, 산출통계군에는 급여실적과 수준을, 성과통계군에는 고용, 여가, 삶의 질의 변화와 통합통계군에는 노인복지와 사회보험, 공공부조 등과의 관련성으로 구성하였다. 이들 5개 부문의 통계체계 구성은 7개의 관심영역과 14개의 하위영역, 83개의 개별통계로 구성되었다⁴⁾. 하지만 이 연구는 노인복지서비스에 대한 현황과 관련된 지표개발에 너무 역점을 둔 나머지 노인복지에 기초가 되는 노인들의 일반적

특성과 생활실태 등에 관한 지표개발에 대한 논의가 부족하다.

3. 노인복지통계의 과제

1) 노인복지정책과 연계한 통계자료 및 지표의 개발

최근 정부(저출산 고령사회위원회)는 제1차 저출산 고령사회 5개년(2006~2010) 기본계획을 발표하였다. 그 계획의 내용들 중 고령사회에 대응할 수 있는 중점과제로 “고령사회 삶의 질 향상 기반구축”이 제안되었다. 세부 추진과제로는 첫째 노후의 안정적인 경제생활을 위하여 다층 소득보장체계(공적 연금제도의 내실화, 노후소득보장 사각지대 해소, 사적 소득보장제도 확충)를 구축하여 내실화하는 것이며, 둘째 노후의 건강한 생활을 위해 사전 예방적 건강관리활동과 치료 및 요양 지원체계(노후 건강관리 기반조성, 노인 영양보호 기반 확충, 평생 건강 증진을 위한 생활체육 활성화)를 강화하는 것이며, 셋째 노후의 활기찬 사회생활을 위하여 다양한 분야에서 고령친화적 사회기반을 구축하고 노인의 사회참여를 촉진(안전한 주거공간 확보, 고령친화적 교통환경 조성, 활동적인 노인 사회참여 여건 조성)하는 것이다. 이러한 기본계획은 매 5년마다 새롭게 작성하여 추진될 계

3) 한국보건사회연구원, 『한국의 노인복지지표 개발에 관한 연구』, 2002

4) 한국보건사회연구원, 『지방자치단체의 복지통계생산 활성화방안 연구』, 2005.

2) 한국보건사회연구원 『2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사』, 2005.

확이다. 생산통계와 복지지표의 정책 활용도를 높이기 위해서는 현재 우리사회에서 당면한 정책적 현안의 중요성에 비추어 필요한 통계가 우선적으로 생산되어야 한다. 따라서 노인복지통계를 생산하거나 새로운 노인복지지표를 개발할 때 고령사회의 기본계획의 수립이나 평가에 필요한 자료들이 일차적으로 생산되는 것이 바람직하다. 이를 보다 원활히 수행하기 위해서 고령사회위원회, 정책행정가, 그리고 통계전문가들 간의 상호협의체를 구성하는 것도 고려할 필요가 있다.

2) 노인복지통계 전담조직의 설치와 자료집 발간

우리사회에서 노인복지와 관련하여 현재 정부에서 수행하고 있는 정책은 소득보장, 보건의료, 고용지원, 재가복지, 시설보호, 주거보장, 사회활동 지원정책으로 나누어볼 수 있다. 그 구체적인 서비스의 종류와 이들 개별 서비스를 공급하는 주체도 공공부문과 민간부문을 모두 포함할 경우 실로 다양하고 복잡하다. 또한 보건복지부, 통계청, 노동부, 지방정부, 복지서비스 공급주체 등과 같이 노인복지 관련 통계자료를 생산하는 기관도 다양하게 존재하고 있기 때문에 통일적이고 종합적인 노인복지통계를 산출하는 작업은 그리 쉽지 않다. 그러므로 저출산 고령사회정책본부 내에 노인복지통계팀을 설치하여 개별통계 생산주체가 일관된 목표를 갖고 통계생산 활동을 할 수 있도록 관련 통계의

생산을 기획하고 관리하는 방안을 고려할 필요가 있다. 동시에 노인복지통계팀이 주축이 되어 다양한 통계 자료원을 통하여 확보된 노인복지 자료들을 중심으로 노인복지현황에 대한 총괄 통계자료집과 보고서를 정기적으로 발간하는 것이 바람직하다. 종합적인 노인복지 정책의 기초 자료를 제공하고자 매년마다 통계청에서 고령자통계를 발간하고 있지만 연도별 조사 내용이 상이하고 자료원이 다양하여 노인의 기준이 달라서 해석상의 난점이 있으며 무엇보다도 노인복지서비스의 현황과 평가 그리고 예비노년층의 노후준비 등과 같은 중요한 내용들이 포함되어 있지 않다.

3) 전국 규모 실태조사의 제도화 및 패널자료의 개발

우리나라에서 일정기간에 걸쳐서 노인들을 대상으로 하는 국가단위의 유일한 조사는 보건복지부 출연기관인 한국보건사회연구원에서 1994년 이후로 세 차례 실시되고 있는 전국 노인생활실태와 복지욕구 조사이다. 하지만 이 조사는 주기적인 조사수행에 대한 법적 근거가 없기 때문에 앞으로 자료원의 확보가 확실하지 않다. 그러므로 노인복지법에 정기적인 조사실시에 대한 근거조항을 포함하도록 하여 제도적 기반을 갖추어야 할 것이다. 또한 급속한 고령화로 인한 다양한 노인문제의 발생이 예상되고 있기 때문에 조사대상과 조사내용을 점차 확대해 나가야 할 것이다. 조사대상에 있어서는 현

세대 노인층뿐만 아니라 미래노인층 특히 장년층도 포함하여 노후준비 실태와 애로점을 파악할 필요가 있고, 조사내용에 있어서는 노인들의 주관적인 삶의 질 측면과 현행 노인복지서비스의 만족도 및 평가에 대한 항목도 포함되어야 할 것이다. 현재 한국보건사회연구원에서 실시하고 있는 전국조사는 몇 년간에 간격을 두고 자료는 수집하지만 조사대상이 상이하기 때문에 그 조사를 통하여서는 패널자료를 확보할 수 없다. 따라서 노인통계자료 생산에 있어 단순한 시계열적 차원만을 고려할 것이 아니라 노인들의 삶의 조건이나 노인복지의 변화과정을 체계적으로 이해할 수 있는 패널자료의 개발이 필요하다.

4) 지역별/국가별 비교 가능한 통계자료의 생산

지방자치제의 시행과 더불어 지역복지의 향상에 대한 지역주민의 복지욕구가 증가함에 따라 정책수립의 기초 자료인 지역통계에 대한 중요성이 강조되고 있다. 노인복지분야도 그 예외가 될 수 없다. 지역특성에 따라 노인복지수요를 파악하고 이에 기초하여 노인복지정책을 개발하며 혹은 지역사회에서 실시한 노인복지정책의 결과를 평가할 필요가 있다. 나아가서는 노인의 삶의 질이나 노인복지 수준이 지역마다 편차가 있을 경우 이를 시정할 수 있도록 지역별로 비교 가능하기 위한 통계자료가 절실히 필요로 된다. 이를 위해 지역별 통계자료가 상호

비교 가능성이 높도록 조사표나 조사방법의 표준지침을 마련하여 제공하는 방안도 강구할 필요가 있다. 그리고 이미 고령사회를 경험하고 있는 선진 외국들의 노인복지통계의 생산현황에 대한 분석과 비교는 우리사회에서 노인복지통계 생산체계의 발전이나 노인복지정책 마련에도 적지 않은 시사점을 제공할 것이다. 하지만 노인의 생활실태와 복지서비스의 현황이나 욕구 그리고 정책에 대한 국제비교는 극히 제한적으로 이루어지고 있다. 따라서 국제비교가 가능한 노인복지통계의 생산이 이루어질 수 있도록 다른 국가의 관련 통계항목 및 자료원을 수시로 파악하고 또 자료수집방법을 표준화할 수 있도록 그들과의 학문적/행정적 교류를 지속적으로 확대해 나가야 할 것이다.

5) 다양한 차원에서 정책평가 통계자료의 개발

한국사회에 적합한 노인복지모형을 개발하기 위해서는 현재 시행되고 있는 노인복지정책이나 서비스 평가에 대한 통계자료가 확보될 필요가 있다. 노인복지정책 성과의 평가는 양적인 차원뿐만 아니라 질적인 차원도 포괄하는 것이 바람직하다. 노인의 평균소득과 같은 객관적인 평가지표와 더불어 복지만족도와 같은 주관적인 평가지표의 생산도 요구된다. 지금까지는 노인복지서비스나 정책을 평가할 수 있는 지표는 주로 노인들의 만족도를 중심으로 고찰되어 왔다. 그 이유는 표적 집단의 문제점이나 욕구를

측정하는 가장 직접적인 방법은 복지서비스 대상자들을 조사하는 것이기 때문이다. 하지만 이 경우 응답자들이 오히려 복지욕구를 과대 혹은 과소하게 평가하려는 경향이 있으며 시간과 비용이 비교적 많이 들고, 전수조사를 하기가 쉽지 않은 관계로 전체 집단에게 일반화하기가 곤란하다는 난점이 있다. 그러므로 대상 집단의 문제점과 욕구에 대한 특별한 지식을 갖고 있는 사람들로 부터 설문지나 인터뷰를 통해 필요한 의견을 얻어내는 정보제공자 조사방법을 병행하여 활용할 필요가 있다. 이 방법도 얻어낸 정보가 목표대상 집단으로부터 직접 파악된 것이 아니라 점과 정보제공자 선정의 대표성이 문제가 될 수 있지만 노인복지 전달체계의 일선에서 종사하고 있는 사회복지사나 사회복지공무원을 일정 규모 이상을 대상으로 조사할 경우 별반 큰 문제는 없을 듯하다.

4. 맺는 말

현재 고령화가 급격히 진행되고 있는 우리사회에서 노인복지통계를 지속적으로 생산할 수 있는 체계가 그 어느 때 보다 필요하다. 내용적으로는 노인복지정책과 연계한 다양한 통계자료 및 지표를 개발하여 고령사회에서 대부분의 노인들이 활기찬 노후를 보낼 수 있는 기반을 제공할 수 있도록 한다. 제도적으로는 노인복지통계를 전반적으로 지휘 관리하는 조직을 설치하여 지역과 국가별 비교 가능한 통계자료들을 만들어야 하며 전국적 규모의 시계열적인 노인복지 통계체계를 구축하고 나아가서는 노인복지에 관한 총괄 통계자료집을 지속적으로 발간할 수 있는 관련법의 시행과 예산확보 등의 조치들이 선행되어야 할 것이다. 끝으로 이상과 같은 논의가 단기적으로 우리나라 노인복지통계 생산의 발전에 기여할 것이며, 장기적으로는 이러한 논의가 다른 사회복지분야에도 적용 확대되어 우리나라 사회복지통계자료 생산의 활성화에도 일조할 것으로 기대해 본다. **본문**