

# 독거노인에 대한 지원정책의 현황과 문제점과 법제도적 개선방안

## Current Status and Problems of Support Policies and Legal Improvement Devices for the Aged Living Alone

노재철\*, 고준기\*\*  
호서대학교\*, 김해외국인력지원센터/동아대학교\*\*

Jae-Chul Noh(noh-jc@hanmail.net)\*, Zoon-ki Ko(kozk@naver.com)\*\*

### 요약

오늘 날 노인들은 60세 전후로 정년을 하고도 30~40년을 더 살아야 한다. 노인성 질환과 싸워나가야 하는 노인들의 삶의 질은 미래의 잠재적 노인인 우리 모두의 절실한 관심사가 아닐 수 없다. 평균수명의 연장이 재앙이 아니라 축복이 되기 위해서는 노인문제에 대한 올바른 인식과 정부나 지자체의 노력이 지속적으로 이어져야 한다. 특히 고령 노인들 중 독거노인들이 증가하고 있다. 노인이 홀로 산다 해도 사회적으로 고립되지 않고 다양한 생활지원을 받으면서 생활해갈 수 있는 사회의 실현이 요구된다. 사회적 고립을 방지하는 활동을 포함하여 독거고령자의 생활지원을 할 경우에도 동거자가 있는 노인인에 대한 경우와는 다른 어려움이 있다고 생각된다. 이 연구에서는 독거노인에 대한 지원정책의 현황을 검토하고 문제점을 파악하여 법제도적인 지원방안을 마련하고자 하였다.

■ 중심어 : | 노인 | 노인복지법 | 독거노인 | 지원 관련법 | 노인돌봄 |

### Abstract

These days the aged have to live 30 or 40 years beyond the day they quit their day jobs. The quality of life for the elderly is a keen concern for the young people. We need to have a correct understanding of the age problem and the effort of a government or local government in order to bless the average life expectancy and not perceive it as a disaster. The number of the elderly living alone is increasing. Various types of support are needed to ensure that these people do not become socially isolated and are able to live alone. Supporting them includes activities to prevent social isolation that take their unique difficulties into consideration, which are different from the difficulties of supporting elderly people living with their families. In this research examined the current status of support activities for elderly people living alone and the unique difficulties involved in supporting them.

■ keyword : | the Aged | Welfare of the Elderly Act | the Elderly Living Lone(senior citizens who live alone) | Senior Citizens who Live Alone | the related Laws for Support Policy | Care for the Elderly |

## 1. 서론

노인의 평균수명이 늘어나고 핵가족으로 인한 가족

의 분화가 이루어지면서 가족에 대한 결속도가 떨어지고 배우자의 사망이나 경제적 이유로 가족과 떨어져 독거노인이 증가하고 있다. 특히 도시지역보다 농촌지역

이 훨씬 많다. 독거노인이라 함은 노년에 배우자를 사별했거나 무자녀로써 노후부양을 받지 못하는 빈곤층 또는 자녀가 있어도 부양능력 부족으로 별거상태인 노인들을 말한다.

독거노인들이 일상생활을 수행해 나가기 위해서는 많은 어려움과 고통이 따를 수밖에 없다. 홀로 사는 것은 외로움과 싸워야 하는 힘겨운 생활이다. 이렇다보니 OECD국가 중에서 노인자살률이 가장 높고 노인빈곤율도 매우 높다.

표 1. 주요국의 고령화관련 주요지표

지표	①平均寿命	②高齢者貧困率	③高齢者自殺率
일본	83歲	22%	17.9명
한국	80歲	45%	81.9명
중국	74歲	非公開	非公開
미국	79歲	24%	14.5명

출처: 日本經濟新聞, 2012年10月18日  
 資料 ①은WHO' ②③은OECD  
 注) 고령자 자살률은 인구 10만인 당

노인성 질환까지 앓게 되면 일상생활을 정상적으로 할 수가 없다. 우리나라 헌법 제34조에서는“국민은 인간다운 생활을 할 권리“가 있다고 명시하고 있다. 헌법에 보장된 독거노인들이 인간다운 삶을 살아나갈 수 있도록 독거노인에 대한 현황과 지원정책의 현황을 검토하고 문제점을 도출하여 법제도적인 지원방안을 마련하고자 하였다.

## II. 현황과 실태

독거노인이 되는 주된 경로로 추정되는 것은 ①노인 부부가구에서 배우자가 사망하거나 이혼 및 미혼(본인 관련), ② 자녀결혼, 자녀취직 등으로 인한 세대적·지리적적으로 분리되는 경우 (자녀관련) 등이다. 조사결과에 따르면 혼자 살게 된 이유로 ‘자녀들 모두 결혼 또는 다른 도시에 취직하여 독립했기 때문’(60.4%), 다른 가족이 없어서(사별, 이혼, 미혼, 무자녀 등)’(27.4%), 따로 사는 것이 편하고 좋아서’(7.6%), 다른 가족이 있지만 살림이 어려워서’(4.6%) 순으로 나타났다[1].

농업생산 중심의 시대는 가족과 지역이 농작물의 생

산으로 생활을 해나가는 것이 중심이었다. 그러나 산업 중심이 농업생산에서 공업생산, 서비스 산업으로 이행하면서 가족이나 지역이 맡고 있던 기능은 산업의 중심인 기업이 부담하거나 대체하게 되었다. 기업이 커버할 수 있는 것은 고용자와 그 가족이고, 총인구에 차지하고 있는 노인의 비율이 증대하여, 노인부부만의 세대나 노인 단독세대가 증가한 현대에 있어서는 기업이 대신하는 새로운 지원제도가 불가결한 것이 되었다[2]. 정년퇴직을 한 노인은 기업에서 벗어나 거주하는 지역에서 새로운 생활을 시작한다. 기업에 근무하고 있었던 때에는 가족과 기업과의 관계를 중심으로 하고 있으면 지역사회와 관계는 필요하지 않는다. 그러나 기업에서 벗어나면 기업을 대신하는 새로운 사회의 개입이 생활에 필요하지만, 기업이 중심으로 된 현대사회에서는 지역사회가 기업을 대체할 만한 힘을 가지고 있지 않는 실정이다. 물론 지역사회를 유지하기 위해서는 자치단체가 있어, 여러 가지의 정책이나 대책에 의해 지역 주민들의 관계·유대 강화에 노력하고 있다. 기업은 구심력과 흡수력이 강하기 때문에 고용되어 있는 동안은 사람들이 지역을 위하여 할애할 수 있는 시간은 미미한 실정이다.

현대사회에서는 지역사회만이 아니고 가족으로부터 관계가 단절된 노인이 고립사(孤立死)에 이르는 것도 드물지 않은 일이 되었다. 또한 가족, 지역이라는 인간관계에서 멀어지는 것 때문에 자기 자신을 유기하는, 이른바 셀프 니글렉트(self-neglect)로 되는 노인도 끊이지 않고 있다[2]. 이와 같은 심각한 상태와 함께 전후 베이비붐세대가 노인기에 진입하고 있다. 전후 베이비붐은 기업을 형성해왔던 사람들이고 한국의 경제사회를 구축했던 사람들이다. 이를테면, 기업이 중심적인 담당자가 한꺼번에 지역사회로 데뷔하게 된다. 지역사회에 익숙하지 않은 고령자가 대량으로 지역에서 생활하게 되면서 지역에서 고립되는 노인이 증가할 것이다.

통계청이 발표(2012.9.27)한 ‘고령자통계’에 따르면 올해 총인구에서 65세 이상 노인이 차지하는 비중은 11.8%이다. 노인인구는 지속적으로 증가해 2030년 24.3%, 2050년 37.4% 수준에 이를 것으로 전망하고 있다. 65세 이상 노인이 가구주인 고령가구의 비중은

18.9%로, 매년 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 65세 이상 노인이 홀로 사는 '독거노인가구'는 총 가구 구성비의 6.6%를 차지했으며, 2035년에는 15.4%로 지속적으로 증가할 것으로 전망됐다. '2012 노령자 통계'에 실린 2011년 사회조사에 따르면 도시지역 노인의 63.8%, 농어촌지역 노인의 79.1%가 자녀와 따로 살고 있다.

또한 한국보건사회연구원이 발표한 '독거노인의 생활실태 및 정책과제' 보고서에 따르면 65세 이상 노인 가운데 독거노인의 비율은 1994년 13.6%에서, 2009년 20.1%로 8년 사이에 6.5%나 증가해 독거노인가구가 가파른 증가세를 보이고 있다. 또한, 통계청 자료에 따르면 독거노인의 증가 추세는 앞으로도 지속되어 2010년 102만 가구에서 2020년 151만 가구, 2030년 234만 가구로 급증할 것으로 전망하고 있다.

연구조사에 따르면 독거노인의 주요 애로사항은 ① '경제적 어려움'(40.5%), ② '아플 때 수발받기 어려움'(25.0%), ③ '외로움'(22.7%) 순이다[1]. 가족관계에서 가족응집 수준 낮다. 즉, 가족 간 정서적 부양, 가사도움, 신체적 간병, 경제적 도움을 제공하거나 제공받는 비율 낮다[3].

한국보건사회연구원 자료에 따르면 65세 이상 노인 6,745명을 대상으로 실시한 '2009년도 전국 노인학대 실태조사'를 분석한 결과 독거노인의 어려움은 경제적 문제에서 그치지 않고, 건강상태가 일반노인에 비해 상대적으로 나쁜 것으로 나타남에 따라 이들을 위한 보건의료대책 마련이 시급하다고 지적한다[4]. 복지부가 발표(2008년)한 '2007년 독거노인 현황'에 따르면 독거노인 92%가 만성질환을 앓고 있다. 특히 일상생활에 지장이 있을 정도로 신체가 불편한 노인이 74%, 이동할 때 도움이 필요한 노인이 38%에 달했다. 2008년부터 시행 중인 노인장기요양보험제도도 치명적인 문제를 드러내고 있다.

통계청은 독거노인가구가 2010년 102만 가구에서 2020년 151만 가구, 2030년 234만 가구로 급증할 것으로 예측하고 있으며, 그리고 독거노인의 절반에 가까운 44.6%가 자신의 건강상태를 부정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 독거노인들을 위하여 유선·무선을 통한 안전 확인, 생활교육, 서비스 연계, 가사지

원, 활동지원 등 노인돌봄서비스를 제공하도록 함으로써 노인의 복지증진에 기여할 필요가 있다.

2010년 기준, 65세 이상 노인이 독거노인 단독가구(독거노인)는 102만 가구로 총 가구의 6.0%를 차지하고, 독거노인 가구의 비율은 꾸준히 증가하여 20년 후인 2030년에는 10가구 중 1 가구(11.8%)가 독거고령자 가구일 것으로 전망된다.

표 2. 독거노인 가구\* 추이

(단위 : 가구, %)

	2000	2010	2020	2030
독거노인 가구	543,522	1,021,008	1,512,082	2,338,354
(구성비)	(3.7)	(6.0)	(8.0)	(11.8)

자료 : 통계청, 「장래가구추계」 2007

\* 독거노인 가구는 65세 이상 노인이 혼자 살고 있는 가구를 말함

독거노인의 경우 '경제적인 어려움(43.6%)'과 건강문제(37.9%)로 가장 어려움을 겪고 있으며(전체노인의 경우 각각 41.4%, 40.3%), 10명 중 6명(61.8%)은 본인의 건강상태가 '나쁘다'고 느끼는 것(전체노인의 경우 48.7%)으로 조사되었다.

독거노인이 정부 등으로부터 받고 싶은 복지서비스는 간병서비스(28.2%), 건강검진(26.1%) 순이다.

표 3. 노인들이 겪는 가장 어려운 문제(65세 이상)

(단위 : %)

2009	계	경제적인 어려움	직업이 없거나 고용이 불안정	소일거리 없음	건강문제	외로움 소외감
전체노인	100	41.4	2.0	5.7	40.3	4.4
독거노인	100	43.6	1.1	3.7	37.9	9.5
		가족으로부터 푸대접	사회에서의 경로의식 약화	일상생활 도움 서비스 부족	노인복지시설 부족	기타
		0.2	1.7	0.9	2.5	1.0
		0.1	0.7	1.3	1.2	1.0

자료 : 통계청, 「사회조사」 2009

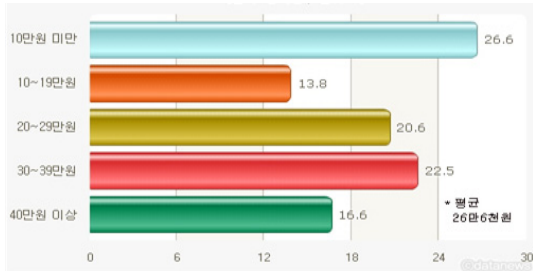
표 4. 건강평가(65세 이상)

(단위 : %)

2008	계	좋다			보통	나쁘다	나쁜 편이다	
		매우 좋다	좋은 편이다	매우 나쁘다				
전체노인	100.0	19.6	2.3	17.3	31.7	48.7	40.0	8.7
독거노인	100.0	12.8	0.7	12.1	25.4	61.8	49.9	11.9

자료 : 통계청, 「사회조사」 2008

65세 인구 중 혼자 사는 노인은 2008년 기준으로 93만1,283명(주민등록 83만6,708명+주민등록 미등록 9만4,575명, 보건복지가족부)이다. 이는 전체 노인의 18.6%다. 2010년에는 102만 명, 2020년에는 151만 명에 이를 전망이다. 독거노인들의 월평균 소득은 26만6,000원. 전체 노인 평균소득 48만6,000원의 45% 수준으로, 1인 가구 최저생계비 46만3,000원에도 한참 못 미친다.



자료: 통계청(2008)

그림1. 독거노인의 월평균 소득액(단위:%)

### III. 독거노인을 위한 정부 정책과 관련법의 검토

정부는 노인들의 편안한 노후생활을 위해 각종 법과 정책을 만들어 시행하고 있다. 먼저 저출산·고령사회 기본법 제16조(취약계층노인 등)는 ‘국가 및 지방자치단체는 저출산·고령사회정책을 수립·시행함에 있어서 여성노인·장애노인 등 취약계층의 노인에 대하여 특별한 배려를 하고 도시·농어촌 지역 간 격차 등 지역의 특수한 상황을 반영하여야 한다.’ 라고 명시하여 특별한 배려를 하고 도시·농어촌 지역 간 격차 등 지역의 특수한 상황을 반영하여야 한다.’ 라고 명시하여 고령사회, 특히 취약계층인 독거노인들에 대한 특별 배려와 그에 따른 정책들이 뒷받침되어야 하고, 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원·촉진함으로써 고령자의 고용안정과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 1991년 12월에 제정된 고령자고용촉진법과 노인보건복지 종합대책들이 강구되고 있다[5].

현행 노인복지법에서는 제27조의2에서 한 하나의 조항만을 규정하고 있다. 즉 ‘국가 또는 지방자치단체는 독거노인에 대하여 방문요양서비스 등의 서비스와 안전 확인 등의 보호조치를 취하여야 한다고 정하고 있다

(동조 제1항). 그리고 제2항에서는 서비스 및 보호조치의 구체적인 내용 등에 관하여는 보건복지부장관이 정한다(동조 제2항)고 정하고 있으나, 이에 대한 정함이 없다. 중대한 입법적인 불비라 하지 않을 수 없다. 또한 이에 노인복지법 제27조의2에 근거해서 노인지원사업을 벌일 수 있지만 동법 제27조제1항 중 “방문요양서비스 등의 서비스”라고만 규정하고 있으면서 노인돌봄서비스, 응급안전돌봄 사업을 실시하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 규정을 “방문요양서비스, 노인돌봄서비스, 응급안전돌봄 등의 서비스”로 하는 등 구체적으로 명시할 필요가 있다.

#### 1. 노인돌봄서비스 사업

동 사업목적은 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 거동불편 노인과 독거노인에 대한 생활실태 및 복지 욕구 파악, 정기적인 안전 확인, 생활교육, 보건·복지서비스연계 및 조정, 가사·활동지원 등 맞춤형 복지 서비스를 제공하고자 하는 것이다. 예산 현황은 1000억 정도(2011년 기준)이다.

표 5. 예산현황

(단위: 백만원)

2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
55,417	65,598	51,649	88,494	100,217

그동안의 사업추진 경과를 보면 다음과 같다.

- 노인돌봄바우처 사업 시행('07.5)
- 독거노인생활관리사파견사업 시행('07.6)
- 노인돌봄바우처와 독거노인생활관리사파견사업 통합방안 마련('08.11)
- 노인돌봄서비스 사업 통합 시행('09.1)
- 가사간병서비스(노인), 취약농가가사도우미(노인), 독거노인응급안전도우미 사업 통합 시행('10.2)

사업 내용은 우선 노인돌봄기본서비스로서 서비스 대상자는 소득수준, 부양의무자 유무, 주민등록상 동거

자 유무에 관계없이 실제 홀로 사는 만 65세 이상 요양 서비스가 불필요한 독거노인 (소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등의 수준을 평가하여 서비스 욕구가 높은 순으로 사업대상자 선정)이다. 서비스 구성을 보면 가정방문, 유선 등을 통한 안부전화 및 주기적 안전 확인 실시 등 위기상황 대응 및 도움 요청을 위한 연락체계를 구축하는 안전 확인서비스, 보건, 복지, 교육, 문화 등에 관한 다양한 프로그램 교육 및 정보를 제공하는 생활교육, 유사 서비스 중복과 불필요한 서비스 중복이 발생하지 않도록 하는 서비스 연계 및 조정 서비스, 등 예방서비스로 구성되어 있다[6]. 이용자 부담은 없이 무료(공급자 지원 방식)이다. 사업은 [표 5]와 같다.

표 6. 2010년 주요 사업

구분	사업대상자 (명)	안전확인 (건)	생활교육 (명)	서비스연계 (명)
2007 (6~12월)	142,538	6,324,886	990,836	550,476
2008	133,194	15,225,602	2,060,902	2,123,260
2009	143,142	18,767,993	2,397,579	3,124,815
2010	138,664	20,384,165	2,270,439	4,217,562

다음은 노인돌봄종합서비스제공이다. 종합서비스 대상자는 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 만 65세 이상 장기요양보험 등급 외 A,B(요양서비스 필요)로 제한하고, 전국가구 월평균소득 150%이하)이다. 서비스 구성은 가사활동지원 서비스를 제공하는 방문서비스와 주간보호서비스로 구성된다. 이용자 부담은 무료~48,000원(바우처 방식)이다. 노인돌봄기본서비스 서비스 효과(노인돌봄기본서비스 수급자 효과성 평가 조사 결과(2010년)은 긍정적이다.

노인돌봄 서비스 대상자 기준과 서비스 제공기관, 내용 및 서비스 지원방법은 [표 6]과 같다.

표 7. 노인돌봄서비스 대상자 기준 및 서비스 내용

구분	노인돌봄기본서비스	노인돌봄종합서비스
대상자 기준	65세 독거노인 중 우선 대상자	전국가구 평균소득 150% 이하, 노인장기요양 등급의 A, B
서비스 제공기관	노인돌봄미(시· 군· 구)	재가노인복지시설, 지역자활센터
서비스 내용	1)안전확인 서비스 2)서비스 연계 및 조정 3)생활교육	1)신변활동 지원 -식사· 세면 도움 -신체기능의 유지·증진 -체위 변경 -화장실 이용 도움 -옷갈아 입히기 -외출동행 -구강관리 -목욕보조 2)가사·일상생활지원 -취사, 생활필수품 구매, 청소, 세탁 등 3)주간보호서비스 이용 -기능회복, 급식 및 목욕, 송영 서비스
지원방법	무료	수요자 직접 지원(바우처)방식

자료:보건복지부(2011), 2011 노인보건복지 사업 안내.

## 2. 독거노인 응급안전돌봄미 사업

급속한 고령화 및 독거노인의 증가 등으로 인한 “독거노인의 고독사(孤獨死)” 문제는 사회전체가 해결할 주요과제이다. 동 사업은 ‘독거노인 응급안전 돌봄미 서비스’ 확산을 통해 독거노인의 안전을 확보하기 위함이다. USN(Ubiquitous Sense Network)기술을 이용해 독거노인의 안전을 온라인으로 실시간으로 확인이 가능하다. 독거노인 생활관리사, 노인돌봄미 등과 오프라인 자원과 연계로 안전예방 및 사회적 고립을 해소한다. 그동안의 사업추진 과정은 다음과 같다.

- 2008. 3 세 정부 주요 국정과제로 「RFID/USN 확산사업」 선정
- 2008. 8 독거노인 U-Care 시스템 구축사업」 추진
- 2009. 4 소방방재청-보건복지부간 MOU 체결
- 2009. 6 노인돌봄기본서비스간 통합운영 추진 협의
- 2009. 7 ~ 2010. 2 독거노인 U-Care 시스템 2차 구축사업」 추진
- 2009. 11 ‘10년 노인돌봄기본서비스간 통합운영지침 수립
- 2010. 7 ~ 현재 ‘11년 독거노인 응급안전돌봄미 시스템(구 독거노인 u-Care시스템) 구축사업」 추진 중

예산 현황을 보면 연간 23억 5천만원 정도(2011년 기준)이다.

표 8. 예산현황

(단위: 백만원)

2008년	2009년	2010년	2011년
150	994	2,225	2,355

\* 2008년, 2009년은 일반회계(독거노인 u-care 시스템 구축)로 집행

동 사업의 내용은 독거노인택내 안전 모니터링 및 응급 구조구급을 위한 센서를 설치하여, 활동감지, 출입감지, 화재감지, 가스유출감지, 응급호출기, 음성대화 등 총 5종의 센서를 독거노인별 특성을 고려하여 선별적으로 설치한다.

#### IV. 외국의 독거노인에 대한 지원정책의 비교와 시사점

각 나라의 특성에 따라 노인복지정책도 다양하게 나타난다. OECD 국가들은 대부분 고령사회를 경험하고 있다. 노인을 위한 보건의료지원, 소득보장, 주택서비스, 시설보호, 재가복지서비스, 여가활동 및 사회참여 등 국가차원에서 노인복지 지원 사업을 다양하게 개발 시행해가고 있다.

일본의 경우에는 이미 2006년에 초고령사회로 진입했으며 '단카이 세대'로 불리는 베이비붐세대가 2015년부터 고령층으로 진입하게 된다. 이로 인한 고령자의 사회적 고립과 그 결과로서 고독사가 사회문제로 되고 있다. 일본 후생노동성은 2007년에 「고독사 zero 프로젝트」를 창설하여, 2010년도 고령사회백서에는 「고령자의 사회적 고립과 지역사회」라는 주제로 하는 일절이 구성되어 2010년 6월의 일본 수상 연설에서도 「孤獨化라고 하는 사회위험에 대한 대처」를 강조하였다. 이러한 배경에는 독거노인의 증가경향에 의한 것이다[7]. 2005년에는 독거고령자 세대가 386만세대(고령자가 있는 전세대의 15.1%)로 5년 전 보다 80만세대 이상이 증가했다(27.5%)[8]. 또한 증가경향은 앞으로도 진행될 것으로 예상되어 2008년 장래추계에 따르면

2030년에는 713만 세대에 달할 것으로 예측하고 있다 [9]. 黒岩(1999,2008)에 따르면[10] 1970년대 초에도 고독사 보도를 계기로 독거노인의 고립이 사회문제화 되어, 다양한 고립방지책이 실시되었다. 최근의 사회문제는 당시와 같지만 그 규모가 크게 확대하여 재현되었다.

노인의 생활에는 노인장기요양보험이나 기초생활보호, 학대 등의 제도에 관한 거시적 (macro)영역에서의 지원에서부터 물건사거나 병원치료를 위한 이동의 문제, 쓰레기 버리거나 풀베기, 눈치우기, 친구교환을 포함한 생활전반에 걸친 미시적(micro)영역의 생활상의 곤란까지 다양한 과제가 존재하고 있다. 일본의 경우 많은 자치단체에서는 매크로(macro)에서 마이크로(micro)까지 다방면에 걸친 과제를 모두 행정과제로서 삼고 있다[11].

싱가폴은 노인자신과 가족에게 부과하고 국가와 사회는 보조적인 지원을 제공하고 있다. 국가에서는 노인대책위원회(National Policy Committee on the Aged)를 발족하여 노인관련복지정책을 담당하고 있다. 대표적으로 노후생계를 대비하기 위한 저축제도인 '중앙생계대책준비기금제도(Central Provident Fund)와 '노인 주거 및 간병보호시설법(Housing and Private Hospitals on Aging Act)', 노인취업을 권장하는 '정년연령관련법(Retirement Age Act)이 있다. 특히 독거노인들을 보살피기 위하여 가정봉사센터를 지역별로 설치하고 재가노인을 보살필 전문 인력을 교육하고 훈련하기 위한, 가족지원 훈련센터를 설치 운영하고 있다[12].

미국은 독거노인을 위한 복지서비스 지원을 위한 서비스는 저소득층이나, 소수민족 노인 또는 농촌 지역 노인들에게 제공하는 다양한 프로그램을 활용하여 제공되고 있으며, 주마다 약간씩 독특하면서 상이한 노인복지서비스 제도를 가지고 있는 것이 특징이다. 플로리다 주에서 제공하는 연방정부, 주정부 그리고 지방정부에서 제공하는 프로그램으로 독거노인들이 활용할 수 있는 서비스들을 보면 친구되어주기(Companionship Program), 노인보건복지에 관한 각종 상담서비스 제공, 노년기의 퇴행성 만성질환에 관한 예방, 치료, 재활, 적용 방법 등 각종 정보 제공, 긴급통보지원 - 병약한 독

거노인이 위급한 경우 건강센터에 알리는 긴급정보 프로그램(Emergency Alert Response), 긴급주택수리 등 각종 생활영역에서 사소한 부분까지도 케어하고 있다 [5].

영국에는 독거노인만을 위한 서비스나 프로그램이 별도로 개발되어 제공하는 경우는 별로 많지 않다. 다만 독거노인들이 일반 노인들 보다 빈곤이나 질병으로 어렵게 살아가는 경우가 많기 때문에 소득, 주거, 건강 및 의료, 지역 및 재가복지서비스 등 다양한 서비스를 활용할 수 있다. 특히 주목할 부분은 사회기금보조금(Social Fund Grants)을 들 수 있다. 특수한 상황에 처해 통상적인 수입으로 생계유지가 어려울 때 지급하는 보조금 이다

- (1) 혹한기 보상(Cold Weather Payment)
- (2) 장례비 지원(Funeral Payments)
- (3) 동절기 연료보상(Winter Fuel Payment)
- (4) 지역사회 보호급여(Community Care Grants)
- (5) 가계자금대여(Budgeting Loan)
- (6) 비상자금대여(Crises Loan).
- (8) 기타 - 80세 이상 노인 연금(Over 80 Pension) 크리스마스 수당(Christmas Bonus) 주택임대급여와 지방세급여(Housing Benefits & Council Tax Benefits)의료비 보조(Help with Health Costs), 장애연금(Disability Living Allowance)[12] 크리스마스 수당까지 보조하는 노인지원 정책을 보면서 우리나라 노인복지지원정책과 비교했을 때 시사하는 바가 크다.

각 나라마다 독거노인의 법 정책도 다양하게 나타난다. 독거노인만을 위한 독자적인 문제로 다루고 있는 경우도 있으나 대부분은 독거노인만을 위한 서비스나 프로그램이 마련되지 않고 포괄적으로 다루고 있는 경우가 더 많다. 일본의 경우 독거노인이 증가하면서 고독사의 문제가 심각해지면서 다양한 고립방지책이 실시되었다. 싱가폴은 독거노인들을 보살피기 위하여 가정봉사센터를 지역별로 설치하고 재가노인을 보살필 전문 인력을 교육하고 훈련하기 위한,가족지원 훈련센터를 설치 운영하고 있는 경험사례가 많은 시사점을 주고 있다.

## V. 개선방안

### 1. 노인지원 정책 추진에 대한 구체적인 근거를 법률에 명시

급격한 고령화, 가족구성의 변화 등으로 노인에 대한 가족의 부양기능이 약화됨에 따라 독거노인은 매년 증가하는 추세에서, 소득·주거·건강·사회적 접촉수준 등이 취약하여 고독사 및 결식 등이 우려되는 요보호 독거노인에 대한 사회안전망 구축의 필요성이 인정된다. 이러한 정책 추진에 대한 구체적인 근거를 법률에 명시할 필요가 있다.

현행 노인복지법에서는 제27조의2에서 한 하나의 조항만을 규정하고 있어 독거노인에 대한 지원정책이 한계가 있을 수밖에 없다. 동조 제2항에서는 서비스 및 보호조치의 구체적인 내용 등에 관하여는 보건복지부장관이 정한다(동조 제2항)고 정하고 있으나, 이에 대한 정함이 없다. 구체적인 서비스 및 보호조치에 대한 규정을 하여야 한다. 또한 동법 제27조2제1항 중 “방문요양서비스 등의 서비스”라고만 규정하고 있으면서 노인돌봄서비스, 응급안전돌봄 사업을 실시하고 있는 실정이어서 이를 현실에 맞게 “방문요양서비스, 노인돌봄서비스, 응급안전돌봄 등의 서비스”로 하는 등 구체적으로 명시해야 한다. 그리고 ‘노인돌봄서비스’라는 세부사업 명칭을 법률에 직접 규정할 경우 그 내용이 법문 자체만으로 명확히 정의되는 것으로 볼 수 없으므로[13] 이를 구체적으로 풀어서 설명하거나 또는 별도의 정의 조항을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.

### 2. 독거노인에 대한 지원계획을 수립과 정기적인 실태조사 실시

2007년 통계청 자료에 따르면, 저출산·고령화 사회의 급속한 진전에 따라 독거노인의 수도 점차 증가하고 있으며, 2008년 93만1,000명(전체 노인의 18.6퍼센트)에서 2010년 102만1,000명으로 크게 증가할 것으로 예상된다.

현재 독거노인에 대하여 방문요양서비스, 사회복지서비스이용권, 노인장기요양보험, 생활수준에 따른 기

초노령연금, 국민기초생활수급권, 노인 일자리 보장 및 건강검진 등 관계 법률에 따른 다양한 지원이 이루어지고 있으나, 독거노인 인구의 85.5퍼센트가 노인을 위한 사회복지서비스를 단 한 번도 받아보지 못한 것으로 파악되고 있다[14].

독거노인의 사회복지서비스 이용률이 극히 낮은 이유는 노인에 대한 사회복지서비스의 대부분이 당사자의 신청에 의하여 실시되고 독거노인들은 정보접근 능력이 부족할 뿐만 아니라 정부의 사회복지서비스 지원 의지가 부족한 데에 기인(起因)한 것이라 할 수 있다 [14].

따라서 국가는 독거노인에 대한 지원계획을 수립하고 이들에 대한 3년마다 정기적인 실태조사를 실시함으로써 독거노인의 복지서비스 수혜 범위를 보다 확대하고 이들이 안정적인 노후 생활을 영위(營爲)할 수 있도록 노인복지법 일부를 개선할 필요가 있다.

### 3. 독거노인종합지원센터 설치

독거노인의 주요 애로사항은 ①'경제적 어려움'(40.5%), ②'아플 때 수발받기어려움'(25.0%), ③'외로움'(22.7%)순이다[1]. 가족관계에서 가족응집 수준 낮다. 즉, 가족 간 정서적 부양, 가사도움, 신체적 간병, 경제적 도움을 제공하거나 제공받는 비율 낮다[3].

노인복지법은 국가 또는 지방자치단체는 독거노인에 대하여 방문요양서비스 등의 서비스와 안전 확인 등의 보호조치를 취하여야 한다(동법27조의2 제1항)고 정하고 있다. 또한 서비스 및 보호조치의 구체적인 내용에 관하여는 보건복지부장관이 정한다(2항)고 규정하고 있다.

'독거노인'은 경제적으로 어려움을 겪고 있는 경우가 많으며, 건강관리에도 취약할 뿐만 아니라 정서적으로도 고립되어 있는 경우가 많아, '독거노인'의 보건 및 복지에 대한 지원 문제가 국가적인 과제로 대두되고 있다. 이에 국가 및 지방자치단체의 '독거노인'에 대한 각종 지원을 강화하도록 독거노인종합지원센터의 설치를 명문화할 필요가 있다.

### 4. 경로당 활성화

고령화 사회에 있어 노인의 여가·문화생활과 사회교육은 사회참여뿐만 아니라 노인문제 해소에 큰 기여를 하고 있다. 그러나 노인의 여가·문화생활과 사회교육의 가장 큰 부분을 담당하고 있는 경로당과 노인교실(일명 노인대학)에 대한 지원 부족으로 운영 및 관리의 부실을 초래하고 있어 국가 및 지방자치단체가 경로당과 노인교실의 운영에 필요한 경비를 보조할 수 있는 근거를 마련하고, 그 활동에 필요한 프로그램(독거노인의 지원 등)을 지원할 수 있도록 하여 국가 및 지방자치단체가 노인들의 건강한 노후생활에 적극 이바지하도록 할 필요가 있다.

보건복지부장관은 경로당 활성화를 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 경로당 지원을 위한 기본계획을 5년마다 수립·시행하도록 하고, 국가와 지방자치단체는 경로당 지원을 위하여 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 국·공유재산 및 시설을 그 용도에 지장을 주지 아니하는 범위에서 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있도록 해야 할 필요가 있다.

### 5. 가족유대 및 관계증진 위한 사회문화 조성

고령화로 노년기가 길어지고 있으나, 자녀와 노부모의 동거 및 부양의식이 점차 약화되고 있다. 즉 노부모 부양 가족전담 찬성 비율이 1998년 90%에서 2010년 36%로 감소하였다. 이에 노년기에 자녀와 떨어져 혼자 생활하는 노인이 증가하고 있다. 전체 이혼건수는 감소추세이나 황혼이혼은 증가추세이다. 통계청(2011년) 이혼이혼통계에 따르면 남녀 모두 50대 이상을 제외한 모든 연령층에서 이혼이 감소하였으나 50대 이상의 이혼은 2004년 이후 계속 증가현상을 보이고 있다. 65세 이상 이혼건수를 보면 1995년 68,279건에서 2010년 116,858건으로 증가하였다. 65세 이상 재혼건수도 1995년 39,838건에서 2010년 53,043건으로 증가하였다. 지금까지 부부갈등을 위한 사회적 개입이나 지원프로그램은 신혼기부부 중년기 부부에게 초점을 두어왔으며 노년기 부부갈등문제에 대한 관심은 미약하였다.

현행 지원제도들은 주로 저소득층 독거노인의 소득



보장 및 건강의료지원 등 기초적 생활보장에 초점을 두고 있다. 그러나 최근 홀로 죽음을 맞는 고독사 등의 문제가 부각되면서 독거노인의 관계회복과 정서적 유대 강화에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 독거노인들은 정서적 부양을 받을 수 없거나 가족 응집성이 낮은 문제 등 관계적 어려움을 경험하는 바, 이에 대한 정책적 지원이 필요하다. 예방적 차원에서 ① 가족유대 및 가족관계 증진을 위한 사회문화를 조성하고, ② 가족-지역-사회가 연대하여 독거노인 및 노인가족돌봄자를 지원하는 가족 친화적 사회 환경 조성 등이 필요하다.

- 지역 조합, 주민자치위원회 등에서 자체적인 운영 기금 마련을 통해 노인돌봄 등 돌봄 중심의 지역사회 조성 추진
- 건강가정지원센터, 주민자치센터, 마을회관 등에 노인 및 노인을 돌보는 가족원들이 신체적·정서적 안정과 돌봄 관련 정보를 제공받을 수 있는 노인돌봄 나눔공간 마련
- 경로당, 마을회관 등을 개조하여 독거노인들이 공동으로 생활하며 유사가족적 생활공동체를 형성할 수 있는 장소(그룸홈)확대

<예시>[1]

1. 가족유대 및 관계증진 위한 사회문화 조성
  - 자녀결혼·취업, 부양의 어려움 등으로 자녀와 떨어져 사는 독거노인을 위해 자녀, 손자녀들이 1주일에 1~2번 식사, 건강 등 안부를 묻는 전화 걸기 캠페인 실시
  - 가족봉사단, 민간기업의 사회공헌활동 등과 연계해 ‘홀로 사는 부모에게 전화하기’, ‘지역사회 독거노인 안부전화’등의 운동을 전사회적으로 확대
  - 노년기 부부관계, 노인-자녀-손자녀 세대통합 프로그램 등 가족의사소통과 친밀감 형성을 위한 가족관계 프로그램 확대
2. 가족-지역사회 연대를 통한 가족친화적 사회환경 구축
  - 자녀의 결혼·취업, 부양의 어려움 등으로 떨어져 홀로 사는 독거노인 여러명과 지역거주민 여러명이 복수로 “이웃아들딸”로 결연한다. 즉 지역 내에서 “다수의 부모와 다수의 자녀로 구성된 유사가족”을 구성하고, 이들 가족이 정기적, 비정기적으로 모일 수 있는 공동돌봄공간을 조성·제공함으로써 지역사회 노인돌봄품앗이 지원체제 구축
  - 지역사회 주민, 비영리단체, 민간기업 등의 자발적 참여로 노인 및 노인가족 돌봄을 지원하는 품앗이 활동 수행

6. 현행 효행 장려 및 지원에 관한 법률의 개정

효는 5천년 우리 민족의 힘의 원천이었으며 꾸준히 간직하고 성숙·발전시켜온 훌륭한 정신문화로서 가족을 넘어 공동체사회를 지탱해온 소중한 원동력으로 작용해 왔다.

우리나라는 노인 인구가 증가하면서 세계적으로 유례없는 급속한 고령화를 경험하면서 노인 부양비·의료비·복지비 등 국가가 부담해야 될 사회적비용이 갈수록 급증하고 있다. 눈덩이처럼 불어나는 노인 복지비를 국가재정으로만 부담하는 데는 한계가 있을 뿐만 아니라, 부분적일 수밖에 없기 때문에 국가차원의 다양한 정책과 법률로 노인을 모시고 공경하는 사회적 풍토를 조성하고 ‘효행가정’을 적극적으로 지원함으로써 노인 인구증가에 따른 국가 재정비용 증가문제를 가정에서 흡수할 뿐만 아니라, 건강한 가족사회를 실현하여 국가공동체 의식을 함양하고 효 문화의 발전에 이바지하도록 할 필요가 있다.

독거노인이 증가함에 따라 국가, 사회, 가정의 각별한 관심과 애정이 더욱 필요하며, 각 가정에서는 우리의 아름다운 전통문화유산인 효를 장려하고 지켜 나갈 수 있게 노력을 기울일 필요가 있다. 이에 현행 효행 장려 및 지원에 관한 법률의 개정을 통하여 국가 또는 지방자치단체가 효행 우수자 및 효행가정 자녀에 대한 표창 실시, 세제혜택 등 정책적 지원을 함으로써 효 문화를 장려하고 고령사회가 처하는 문제를 보완해야 한다. 여기에서 “효행가정”이란 65세 이상의 부모를 3년 이상 부양하는 가정으로 하고, 효 문화진흥원의 업무 중 효

행가정 발굴 업무를 추가할 필요가 있다. 효행 우수자 및 효행가정의 자녀 중 효행 우수자를 선정하여 대통령 표창, 국회의장표창, 국무총리표창, 보건복지부장관표창을 수여하며, 국가 또는 지방자치단체는 효행가정을 지원하기 위하여 관계 법령으로 정하는 바에 따라 조세 그 밖의 공과금을 감면하도록 할 필요가 있다.

## 7. '독거노인' 에 관한 정의마련 필요

현행 노인복지법은 '독거노인'에 관한 정의규정과 실태조사에 대한 근거규정을 두고 있지 않아 지원이 필요한 노인에 대한 지원 및 실태조사가 적절히 이루어지지 않을 가능성이 있을 뿐만 아니라, '독거노인'에게 필수적인 긴급의료서비스 제공을 위한 근거규정도 마련되어 있지 않은 등의 미비점이 있는 것으로 파악되고 있다. 따라서 '독거노인'의 보건 및 복지에 관한 현행법의 미비점을 보완하여 우리 헌법이 국가에게 부과하고 있는 노인복지 향상을 위한 국가의 의무를 보다 충실히 할 필요가 있다[3]. 이를 위하여 '독거노인'을 「부양의무자의 유무(有無) 또는 주민등록표의 기록에 관계없이 독립된 주거에서 동거인 없이 생활하는 65세 이상의 노인」으로 정의할 필요가 있다(제1조의2제5호 신설).

## VI. 결론

최근 독거노인의 세대수가 급속히 증가하고 있고, 이로 인해 발생하는 노인의 사회적 고립의 문제는 향후 심각화 할 가능성이 있다. 독거노인의 실태조사와 사회적 고립의 실태조사, 대응책과 지원방안의 검토는 우리나라의 노인의 문제에서 중요한 문제이다.

成富[16]가 지적하는 바처럼 독거노인 모두가 사회적으로 고립된 생활을 보내고 있는 것은 아니다. 그러나 독거노인 중에는 일정정도가 사회적으로 고립된 상황에 있다는 사실이 많은 선행연구에 의해 명백하게 나타나고 있다[17]. 향후에도 사회전체에 나 홀로 지내는 사람이 증가해가는 흐름을 멈추게 하기가 어렵다고 한다면, 노인이 독거로 있어도 사회적으로 고립되는 것은 아니고 여러 가지 생활을 지원받으면서 살아갈 수 있는

사회의 실현이 요구된다.

사회적 고립을 방지하는 활동을 포함하여 독거노인의 생활지원을 행함에 있어서는 가족 등 동거자가 있는 노인에 대한 경우와는 다른 어려움이 존재하게 된다 [18].

이 논문에서는 독거노인에 대한 지원정책의 현황을 검토하고 문제점을 파악하여 법제도적인 지원방안으로 다음과 같은 점을 제시하고자 한다.

첫째 노인지원 정책 추진에 대한 구체적인 근거를 법률에 명시해야 한다. 현행 노인복지법에서는 제27조의2에서 한 하나의 조항만을 규정하고 있어 독거노인에 대한 지원정책이 한계가 있을 수밖에 없고, 동조 제2항에서는 서비스 및 보호조치의 구체적인 내용 등에 관하여는 보건복지부장관이 정한다(동조 제2항)고 정하고 있으나, 시행규칙에 대한 정함이 없다. 시행규칙에 구체적인 서비스 및 보호조치에 대한 규정을 하여야 한다.

둘째, 노인복지법 일부를 개선하여 독거노인에 대한 지원계획을 수립과 정기적인 실태조사 실시하여야 한다. 현재 독거노인에 대하여 방문요양서비스 등 다양한 지원을 받지 못하고 있다. 사회복지서비스의 대부분이 당사자의 신청에 의하여 실시되고 독거노인들은 정보 접근 능력이 부족할 뿐만 아니라 정부의 사회복지서비스 지원 의지가 부족한 데에 기인(起因)하기 때문이다 [14].

셋째, 국가 및 지방자치단체의 '독거노인'에 대한 각종 지원을 강화하도록 독거노인종합지원센터의 설치를 명문화할 필요가 있다.

넷째, 노인 복지비를 국가재정으로만 부담하는 데는 한계가 있기 때문에 현행 효행 장려 및 지원에 관한 법률의 개정을 통하여 노인을 모시고 공경하는 사회적 풍토를 조성하고 '효행가정'을 적극적으로 지원함으로써 노인인구증가에 따른 국가 재정비용 증가문제를 가정에서 흡수할 뿐만 아니라, 건강한 가족사회를 실현하여 국가공동체 의식을 함양하고 효 문화의 발전에 이바지하도록 할 필요가 있다.

다섯째, '독거노인'을 「부양의무자의 유무(有無) 또는 주민등록표의 기록에 관계없이 독립된 주거에서 동거인 없이 생활하는 65세 이상의 노인」으로 하는 등

명확히 독거노인에 대해 정의할 필요가 있다.

끝으로 계속 늘어가는 독거노인을 지원하는 사회복지의 급부와 부담의 증가는 국민의 의무라는 발상만으로는 저출산 고령화의 물결을 극복할 수 없다. 취약계층의 독거노인에 대한 지원은 필요불가결한 것이지만 한정된 복지예산 속에서 정부의 지원범위도 한정될 수밖에 없다. 특히 현재와 같은 저 경제 성장시대에서는 사회복지비의 증대에 의한 재정위기가 사회구조에의 대응을 어렵게 하고 있다. 이러한 제약 하에서 사회복지의 개혁을 어떻게 진행하려면 현행제도에 얽매이지 않고 급부와 부담의 양면을 조화시켜 대담하게 재검토할 수밖에 없고 연금, 의료보험, 생활보호 등에 대해서도 독거노인을 지원하기 위해서는 원점에서 되돌아 보고 생각하는 것이 필요하다.

**참 고 문 헌**

[1] 한국여성정책연구원, "독거노인 등 가족해체 예방을 위한 문화 조성:가족유대 증진 및 가족-지역사회 연대 확산", 2012.

[2] 岸田 宏司, "一人暮らし高齢者・高齢者のみ世帯の生活課題とその支援方策に関する調査研究報告書", 平成23年度 老人保健事業推進費等補助金, 老人保健健康増進等事業, ニッセイ基礎研究所, 2012.

[3] 정경희, "2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사", 한국보건사회연구원, 보건복지부, 2005.

[4] 김금래의원 대표발의(의안번호11731), 노인복지법 일부개정법률안, 2011.5.3.

[5] 홍미령, 고양근, 배성권, "독거노인 사회안전망 구축을 위한 복지서비스 기초조사", 보건복지부, (사)한국노인문제연구소, 연구보고서2006-01.

[6] 오영희, 선우덕, 김혜련, 윤종률, 양찬미, "예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리 서비스의 개발 연구", 한국보건사회연구원, pp.47-48, 2011.

[7] 小池 高史, "民間団体による 獨居高齢者 への支援活動 と現状 課題 ー 支援団体へのインタ

ビューからー", 研究ノート, p.27, 2012.

[8] 總務省, 「國勢調査」 [http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/nihon/pdf/01-16pdf\(2010.8.1.参照\)](http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/nihon/pdf/01-16pdf(2010.8.1.参照)).

[9] 國立社會保障, 人口問題研究所 「日本の世代數の將來推計」 (2008年, 3月) [http://www.ipss.go.jp/pp-ajstai/j/HPRJ2008/gaiyo20080314.pdf\(2010.8.1.参照\)](http://www.ipss.go.jp/pp-ajstai/j/HPRJ2008/gaiyo20080314.pdf(2010.8.1.参照)).

[10] 黒岩亮子, 高齢者の「孤立」に應ずる福祉政策の變遷, 社會福祉, Vol.49, pp.59-77, 2008.

[11] 岸田 宏司, "一人暮らし高齢者・高齢者のみ世帯の生活課題とその支援方策に関する調査研究報告書", 平成23年度 老人保健事業推進費等補助金, 老人保健健康増進等事業, ニッセイ基礎研究所, p.74, 2012.

[12] <http://blog.daum.net/kjhddddd/2289465>

[13] 「법률용어의 표준화 기준」(국회사무처예규 제31호)

[14] 백재현의원 대표발의, 노인복지법 일부개정법률안(의안번호 6253), 2009.10.9.

[15] 이화수의원 대표발의(의안번호 12621), 노인복지법 일부개정법률안, 2011. 7. 14.

[16] 成富 正信, "大都市單身高齢者の 生活世界, 社會學年誌", Vol.49, pp.131-147, 2008.

[17] 小池 高史, "民間団体による 獨居高齢者 への支援活動 と現状 課題 ー 支援団体へのインタビューからー", 研究ノート, p.34, 2012.

[18] 小池 高史, "民間団体による 獨居高齢者 への支援活動 と現状 課題 ー 支援団体へのインタビューからー", 研究ノート, p.28, 2012.

저 자 소 개

노 재 철(Jae-Chul Noh)

정회원



- 1989년 8월 : 부산대학교 사회학과(문학사)
- 2010년 2월 : 동아대학교 대학원(법학박사)
- 2011년 9월 ~ 현재 : 호서대학교 교양교직학부 교수

<관심분야> : 사회보장법, 정당관계법, 노동법.

고 준 기(Zoon-Ki Ko)

정회원



- 1976년 ~ 1983년 : 군산교육대학/전주대학교 법정대학(법학사)
- 1985년 2월 : 한양대학교 대학원(법학석사)
- 1991년 2월 : 한양대학교대학원(법학박사)

<관심분야> : 사회보장법, 노동법, 사회통상관계법.