

한국 지역사회 거주 기능 제한 노인의 절대적 및 상대적 돌봄빈곤율 분석 연구

Analysis of Absolute and Relative Care Poverty Rates Among Community-Dwelling
Older Adults in Need of Care in the Republic of Korea

전 용 호*

이 민 홍**

인천대학교 사회복지학과

동의대학교 사회복지학과

Yongho Chon

Minhong Lee

Department of Social Welfare

Department of Social Welfare

Incheon National University

Dong-Eui University

(초록)

본 연구의 목적은 우리나라에서 지역사회에 거주하는 기능제한이 있는 노인을 대상으로 절대적 및 상대적 돌봄빈곤 상태를 분석하는 것이다. 절대적 돌봄빈곤율은 돌봄이 필요한 상황에도 공식적 및 비공식적 돌봄을 받지 못하는 비율이다. 상대적 돌봄빈곤율은 돌봄을 받고 있지만 돌봄량이 부족하다고 인식하는 비율이다. 이를 위해서 한국보건사회연구원에서 실시한 2017년 노인실태조사(n=2,608), 2020년 노인실태조사(n=1,233), 2023년 노인실태조사(n=1,873) 자료를 활용하였다. 돌봄빈곤율을 분석하기 위해서 SPSS 26.0 프로그램을 사용했다. 연구 결과, 절대적 돌봄빈곤 발생율은 2017년 28.6%에서 2020년 45.0%, 2023년 52.8%로 증가하는 추세를 보였다. 상대적 돌봄빈곤 발생율은 2017년 14.3%에서 2020년 23.8%로 증가했다가 2023년 18.3%로 소폭 감소하였다. 본 연구결과를 토대로 한국 노인의 돌봄빈곤을 완화하기 위해서 돌봄서비스 보장성과 적적성 확대가 필요함을 제언

* 이 논문은 2025학년도 동의대학교 교내연구비에 의해 연구되었음(20250082000). 한국사회복지학회 2023년도 공동학술대회 발표 논문(노인복지 지원체계 개선방안)을 학술논문으로 개발하였음.

** 주저자: (우) 22012 인천광역시 연수구 아카데미로 119 인천대학교 사회복지학과 교수

(e-mail: chamgil@inu.ac.kr)

*** 교신저자: (우) 47340 부산광역시 부산진구 엄광로 176 동의대학교 사회복지학과 이민홍 교수

(e-mail: minhong@deu.ac.kr)

하였다.

주제어 : 기능제한 노인, 돌봄빈곤율, 돌봄수혜율, 절대적 돌봄빈곤, 상대적 돌봄빈곤

(Abstract)

The study aims to analyze the prevalence of absolute and relative care poverty among community-dwelling older adults with functional limitations in the Republic of Korea. Absolute care poverty is defined as the proportion of individuals who do not receive any formal or informal care despite needing assistance. Relative care poverty refers to the proportion of individuals who receive care but perceive the amount of care as insufficient. Data were drawn from the 2017 National Survey of Living Conditions and Welfare Needs of Korean Older Persons (n=2,608), the 2020 survey (n=1,233), and the 2023 survey (n=1,873), conducted by the Korea Institute for Health and Social Affairs. The care poverty rates were analyzed using SPSS 26.0. The results show an increasing trend in absolute care poverty, rising from 28.6% in 2017 to 45.0% in 2020 and 52.8% in 2023. Relative care poverty increased from 14.3% in 2017 to 23.8% in 2020, then slightly decreased to 18.3% in 2023. The findings suggest that expanding the coverage and adequacy of care services is necessary to alleviate care poverty among older adults in Korea.

Key words : Older adults with functional limitations, Care poverty rate, Care receipt rate, Absolute care poverty, Relative care poverty

I. 서론

돌봄은 전 세계적으로 중요한 사회적 과제이다(Chon, 2014). 특히 노인인구가 증가하면서 우리나라도 2008년에 노인장기요양보험을 도입해 대표적인 공식 돌봄체계로서 활용되고 있다. 전통적으로 노인 돌봄은 가족 돌봄을 통한 비공식 돌봄영역에서 담당하는 것이 당연했지만 더 이상 비공식 돌봄만으로 급증하는 노인 돌봄의 욕구를 충족할 수 없는 상황이 된 지 오래다. 특히 자녀들의 노인 부양의식이 빠른 속도로 약화되면서 공식적인 돌봄체계의 구축과 역할의 중요성이 갈수록 커지고 있다.

우리나라는 중증의 돌봄이 필요한 노인을

위해서 노인장기요양보험이 제공되고 있고, 고비용의 장기요양보험 진입을 예방하기 위해 노인맞춤돌봄서비스가 2020년에 전국에 도입되었다. 이를 통해 형식적인 측면에서 노인 ‘돌봄의 연속성’(continuum of care) 체계가 구축되었다. 현재 노인장기요양보험은 노인인구의 10.9%가 이용할 정도로 중요한 공적체제로 발전했다(NHIS, 2024).

노인들의 실질적 욕구 충족에는 여전히 서비스 급여량과 품질 등의 한계로 미흡하다. 돌봄이 절대적으로 필요한데도, 가족이 아닌 사람의 돌봄을 꺼리거나(MHW, 2020), 경제적인 어려움으로 본인 부담금(장기요양 재가 15%, 시설 20%)을 지불할 수 없어 서비스를 이용하지 못하는 등 심각한 욕구 ‘미충족’ 상

황에 있다. 더욱이 이중 일부는 심각한 자기 방임에 빠져서 서비스 이용을 거부하는 경우도 있다(Lee & Kim, 2014). 반면에, 부유한 노인은 장기요양서비스를 이용하면서도 서비스 급여시간이 짧아서 추가적으로 사적으로 요양보호사를 집에 입주 시켜 24시간 동안 서비스를 제공받는 경우도 있다. 공적제도의 미흡으로 인해 사적으로 돌봄서비스를 추가 구매하는 것이다. 이는 노인 돌봄에서 서비스의 접근과 이용의 격차(equity of access and use) 문제를 초래한다.

그러나 지금까지 국내에서 노인 돌봄의 미충족과 부족의 현실에 대한 실증 연구와 자료는 미흡하다. 이런 상황에서 유럽 핀란드에서 돌봄욕구의 충족 정도 등을 측정하기 위한 다양한 시도가 이뤄졌다. 특히 Kröger(2022)는 저서(Care Poverty: When Older People's Needs Remain Unmet)에서 돌봄 영역에서 광범위한 불평등이 존재한다고 진단하고, ‘돌봄빈곤(care poverty)’이라는 새로운 개념을 고안했다. 경제적 빈곤처럼, 돌봄영역에서도 절대적 빈곤과 상대적 빈곤이라는 개념을 제시하고, 돌봄 빈곤의 격차와 불평등을 실증적으로 분석했다. 돌봄빈곤은 “돌봄욕구에 대해서 개인과 사회적인 요인들의 상호작용으로 인해 적절한 보장(adequate coverage)이 이뤄지지 않고 박탈(deprivation)되어 있는 것”이라고 정의한다(Kröger, 2022: 26). 즉 돌봄빈곤 개념은 돌봄이 필요한 사람이 비공식적 또는 공식적인 자원으로부터 충분한 지원을 받지 못하는 상태이다.

돌봄빈곤에서는 필수 욕구에 대응해서 비공식 또는 공식적인 돌봄의 자원이 제공되는

지 여부가 중요하다. 돌봄자원의 제공에 대한 측정을 위해서 ‘절대적 돌봄빈곤(Absolute Care Poverty)’과 ‘상대적 돌봄빈곤(Relative Care Poverty)’의 개념이 중요하다. 절대적 돌봄빈곤은 돌봄욕구에 비해서 지원이 전혀 없는 상태를 의미한다. 가령, 화장실에서 용변보거나 식사하기와 같은 일상생활수행능력을 적절히 수행하지 못하는 사람이 공식적이거나 비공식적인 돌봄을 제공받지 못하는 경우다. 상대적 돌봄빈곤은 욕구에 대응해서 자원이 제공되지만 욕구를 충족하는지 여부에 관한 것이다. 돌봄을 통한 미충족 욕구는 각각의 사회의 관념과 문화 등에 따라 다르게 적용되기 때문에 동일하게 적용될 수는 없지만, 미충족 욕구에 대한 유사성이 있을 것이다(Kröger, 2022).

Grages와 Pfau-Effinger(2023)는 장기요양정책과 미충족 욕구의 관계에서 장기요양정책의 사회적 맥락은 잘 고려되지 않는다는 Kröger(2022)의 주장을 수용하면서 공식적 돌봄과 다양한 비공식 돌봄의 관계 연구에 대한 필요성을 주장한다. 이처럼 유럽 핀란드에서 제시된 돌봄빈곤의 개념과 분석틀을 활용해서 다양한 후속 연구가 진행되고 있다. Hu와 Chou(2022)는 중국과 대만에 있는 장기요양노인의 미충족 욕구를 비교했다. 연구결과에서 IADL 측면의 돌봄빈곤은 중국보다 대만이 다소 낮은 것으로 나타났다. 이러한 미충족 욕구에 대해서 양국에서 모두 공적인 장기요양 서비스를 통해서 충족될 필요가 있다고 주장했다. 우리나라도 노인돌봄 제도가 있지만 돌봄 욕구가 충분히 충족되지 못하고, 돌봄 격차가 발생하는 상황에서, Kröger(2022)의 연

구는 ‘돌봄빈곤’이라는 개념을 통해서 돌봄 이슈를 연구할 수 있는 중요한 이론적 기반을 제공한다.

본 연구는 Kröger(2022)의 돌봄빈곤 개념과 분석틀을 활용해서, 한국 노인의 돌봄빈곤 실태를 분석하고자 한다. 이를 위해 노인실태조사 자료를 활용한다. 이 조사는 노인복지법 제5조에 근거해 보건복지부가 한국보건사회연구원에 위탁해서 3년 주기로 노인의 생활 현황과 욕구를 다각적으로 파악하고 노인 특성의 변화추이를 예측한다. 현재의 노인정책과 향후 다가올 고령사회에 대응하기 위한 정책개발에 필요한 기초자료로 제공하기 위해 노인실태조사를 실행하고 있다(Kang et al.,

2023). 본 연구의 목적은 노인실태조사에서 나타난 기능제한 노인을 대상으로 돌봄 수혜율(돌봄 제공자: 가족원, 장기요양서비스, 노인돌봄서비스)을 활용해서 절대적 및 상대적 돌봄빈곤율을 분석하는데 있다.

II. 방법

1. 분석자료 및 대상

본 연구에서는 노인복지법 제5조(노인실태조사)에 근거하여 2008년부터 3년 주기로 법정조사로 실시하는 노인실태조사 결과서를 활

<Table 1> 노인실태조사 개요: 2017년, 2020년, 2023년

구분	2017년	2020년	2023년
조사명칭	2017년도 노인실태조사	2020년도 노인실태조사	2023년도 노인실태조사
조사기간	2017. 6. 8 ~ 8. 28(3개월)	2020. 9. 14 ~ 11. 20(3개월)	2023. 9. 4 ~ 11. 12(3개월)
조사대상	22017년 기준 만 65세 이상 10,299명	2020년 기준 만 65세 이상 10,097명	2023년 기준 만 65세 이상 10,078명
수행기관	한국보건사회연구원 보건복지부	한국보건사회연구원 보건복지부	한국보건사회연구원 보건복지부
조사성격	횡단조사 전국 및 시도 통계	횡단조사 전국 및 시도 통계	횡단조사 전국 및 시도 통계
설문지 종류	노인조사표	노인조사표	노인조사표
통계승인	통계승인번호 117071 변경승인	통계승인번호 117071 변경승인	통계승인번호 117071 변경승인

Chung et al.(2017), Lee et al.(2020), Kang et al.(2023)

용하였다. 노인실태조사 연구범위는 2017년, 2020년, 2023년 결과이다. 이는 2017년부터 노인 돌봄서비스를 이용하고 있는지 여부와 그 서비스 양이 충분한지에 대한 문항이 추가되었기 때문에 돌봄빈곤을 측정할 수 있게 되었기 때문이다. 노인 돌봄 제도화를 통해서 보편적 공식적 돌봄이 시작된 후에 돌봄빈곤 상황을 분석하기 위해서다.

첫 번째로 2017년 노인실태조사의 표본추출은 층화 2단계 집락추출로 1차 추출단위는 인구주택총조사 표본 가구 그리고 2차 추출단위는 조사구 내의 가구이다. 본 조사는 전문가 검토와 사전조사를 거쳐 2017년 6월 12일~8월 28일 기간 동안 65세 이상 10,299명(대리응답 226명)에 대한 직접 면접(전문조사원 60명)을 통해 조사하였다. 일상생활능력(ADL)과 수단적 일상생활능력(IADL) 중 1개 이상 부분도움 또는 완전도움이 필요한 노인 수는 2,608명이었다(Chung et al., 2017).

두 번째로 2020년 노인실태조사의 표본추출방법은 1차 표본추출단위는 조사구이고 추출된 조사구(조사구 내의 가구 수에 비례하는 확률비례계통추출법)에서 표본 가구를 선정하여 조사하는 일종의 층화집락추출방법(65세 이상 노인 비율, 1인 가구 비율을 층별 내재적 층화변수)이다. 면접조사원 169명에 의하여 2020년 9월 14일~11월 20일 기간 중 일대일 직접 면접으로 조사를 수행하였다. 설계된 표본추출방법에 따라 969개 조사구의 65세 이상 노인을 대상으로 조사를 수행, 최종적으로 10,097명(대리응답 167명)에 대해 조사를 완료하였다. 일상생활능력(ADL)과 수단적 일상생활능력(IADL) 중 1개 이상 부분도움 또는 완

전도움이 필요한 노인 수는 1,233명이었다(Lee et al., 2020).

세 번째로 2023년 노인실태조사의 표본추출방법은 1차 층화(광역시도), 2층 층화(동부, 읍면부), 3층 층화(조사구 특성)을 반영해서 광역시 16개, 광역도 36개를 선정하였다. 표본추출 단계에서 동부와 읍면부를 정렬 후 모집단의 인구구성 비율만큼 설문조사를 하였다. 조사 기간은 2023년 9월 4일부터 11월 12일까지로 면접조사원 176명이 각 가구를 방문해 총 10,078명(대리응답 123명)을 면접조사를 하였다. 일상생활능력(ADL)과 수단적 일상생활능력(IADL) 중 1개 이상 부분도움 또는 완전도움이 필요한 노인 수는 1,873명이었다(Kang et al., 2023).

2. 조사도구

1) 절대적 및 상대적 돌봄빈곤율

절대적 돌봄빈곤율은 돌봄이 필요한 상황(ADL, IADL 기능 장애 발생)에도 불구하고 공식적 돌봄이나 비공식적 돌봄을 전혀 받지 못한 비율로 산출하였다. 상대적 돌봄빈곤율은 가족에 의한 비공식 돌봄이나 제도화된 공식적 돌봄을 받고 있지만 자신이 주관적으로 돌봄 제공량이 불충분하다고 인식하는 정도로 산출하였다(Kröger, 2022).

2) 돌봄 수혜 여부와 인구사회학적 특성

돌봄 수혜는 공식적 돌봄과 비공식적 돌봄으로 나눈다. 공식적 돌봄은 개인간병인, 가사도우미, 장기요양서비스, 노인돌봄서비스 등이 해당한다. 비공식적 돌봄은 가족원, 친척, 이

웃, 친구, 지인 등이 해당한다. 일상생활 동작 수행에 어려움이 있을 때 돌봄을 제공받는지 여부로 조작화하였다. 인구사회학적 특성으로는 거주 지역(동부, 읍·면부), 성별, 연령, 결혼상태(배우자 여부), 가구형태(노인독거, 노인부부, 자녀동거, 기타), 교육수준(무학, 초등학교, 중학교, 고등학교, 전문대학 이상), 소득분위(제1오분위~제5오분위) 등이 포함되었다.

3. 자료분석방법

본 연구는 2017년 노인실태조사, 2020년 노인실태조사, 2023년 노인실태조사의 돌봄 수혜 여부(돌봄 이용률), 절대적 돌봄빈곤 발생률, 상대적 돌봄빈곤 발생률 등을 분석하기 위해서 기술통계분석을 하였다. SPSS 26.0 통계 프로그램을 활용하였다.

III. 연구결과

1. 2017년 돌봄빈곤율 분석

1) 절대적 돌봄빈곤율

2017년 노인실태조사에서 기능상태(ADL/IADL) 제한으로 돌봄이 필요한 2,608명의 노인을 대상으로 공식적 및 비공식적 돌봄 이용률과 절대적 돌봄빈곤 발생률을 분석하였다. 전체 노인 중에서 기능 제한으로 돌봄이 필요한 상황인데 가족이나 돌봄서비스를 통해서 전혀 돌봄을 받지 못하는 절대적 돌봄빈곤 발생률은 28.6%이었다. 지역은 읍·면부에 있는

노인이 동부에 있는 노인보다 절대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다. 성별로는 남성은 21.3%로 낮았지만, 여성은 30.3%로 높았다. 연령대별로는 60대와 70대 초반이 절대적 돌봄빈곤 발생률이 상대적으로 높았다. 결혼상대는 배우자가 없는 경우에 32.8%의 절대적 돌봄빈곤 발생률로 배우자가 있음보다 매우 높았다. 가구형태도 노인독거의 경우 절대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다. 교육수준과 소득분위도 낮을수록 돌봄을 받는 비율이 낮아서 절대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다.

2) 상대적 돌봄빈곤율

가족의 비공식돌봄이나 공식적 돌봄서비스를 받는 노인 중에서 돌봄 서비스량이 충분한지를 조사했다. 돌봄을 받고 있지만 돌봄이 불충분하다고 주관적으로 인식하는 경우에 상대적 빈곤 돌봄에 해당한다. 2017년 노인실태조사의 전체 상대적 돌봄빈곤 발생률을 14.3%이었다. 동부지역에 거주하는 노인이 읍·면부 노인보다 상대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다. 성별로는 여성이 남성보다 높게 나타났다. 연령대별로는 80대 이상의 초고령 노인 집단에서 상대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다. 배우자가 없는 노인이 있는 노인보다 상대적 돌봄빈곤 발생률이 높았으며, 노인독거가 가장 높은 상대적 돌봄빈곤 발생률을 보인 가구유형이었다. 고등학교와 전문대학 이상의 고학력 노인이 인지하는 상대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다. 소득분위는 제1오분위로 저소득층에서 상대적 돌봄빈곤 발생률이 매우 높게 분석되었다.

<Table 2> 2017년 절대적 및 상대적 돌봄빈곤 발생률(n=2,608)

구분		돌봄 이용률	절대적 돌봄빈곤 발생률	상대적 돌봄빈곤 발생률		
				부족	매우 부족	부족+ 매우 부족
전체		71.4%	28.6%	12.3%	2.0%	14.3%
지역	동부	72.3%	27.7%	12.9%	2.4%	15.3%
	읍·면부	69.8%	30.2%	11.0%	0.9%	11.9%
성별	남	78.7%	21.3%	11.7%	1.5%	13.2%
	여	69.7%	30.3%	12.6%	2.1%	14.7%
연령	65-69세	65.4%	34.6%	5.2%	1.4%	6.6%
	70-74세	60.6%	39.4%	10.0%	1.3%	11.3%
	75-79세	66.7%	23.3%	12.7%	2.1%	14.8%
	80-84세	73.6%	26.4%	14.6%	3.3%	17.9%
	85세 이상	85.9%	14.1%	14.7%	1.2%	15.9%
결혼상태	배우자 있음	76.7%	23.3%	8.8%	0.8%	9.6%
	배우자 없음	67.2%	32.8%	15.6%	3.0%	18.6%
가구형태	노인독거	50.6%	49.4%	23.0%	5.7%	28.7%
	노인부부	75.0%	25.0%	8.8%	1.0%	9.8%
	자녀동거	85.8%	14.2%	8.9%	0.4%	9.3%
	기타	93.7%	6.3%	7.7%	1.5%	9.2%
교육수준	무학(글자모름)	61.1%	38.9%	11.5%	1.1%	12.6%
	무학(글자해독)	73.9%	26.1%	12.7%	1.6%	14.3%
	초등학교	73.7%	26.4%	12.7%	1.5%	14.2%
	중학교	77.6%	22.4%	8.6%	2.3%	10.9%
	고등학교	80.6%	19.4%	16.6%	4.8%	21.4%
	전문대학 이상	72.9%	17.1%	11.7%	3.3%	15.0%
소득분위	제1오분위	55.6%	44.4%	22.4%	4.2%	26.6%
	제2오분위	71.3%	28.7%	11.2%	2.1%	13.3%
	제3오분위	76.2%	23.8%	10.8%	1.3%	12.1%
	제4오분위	80.5%	19.5%	4.3%	0.7%	5.0%
	제5오분위	86.2%	13.8%	10.2%	0.4%	10.6%

주: 진하게 표시된 숫자는 평균보다 높은 절대적 및 상대적 돌봄빈곤 발생률을 나타냄

2. 2020년 돌봄빈곤율 분석

1) 절대적 돌봄빈곤율

2020년 노인실태조사 참여자 중에서 기능

제한이 있는 1,233명의 노인들을 대상으로 공식적 및 비공식적 돌봄 이용률과 절대적 돌봄 빈곤 발생률을 분석하였다. 전체 노인 중에서 절대적 돌봄빈곤에 속하는 비율은 45.0%이었

<Table 3> 2020년 절대적 및 상대적 돌봄빈곤 발생률(n=1,233)

구분		돌봄 이용률	절대적 돌봄빈곤 발생률	상대적 돌봄빈곤 발생률		
				부족	매우 부족	부족+매우 부족
전체		55.0%	45.0%	22.5%	1.3%	23.8%
지역	동부	56.5%	43.5%	19.4%	1.1%	20.5%
	읍·면부	50.3%	49.7%	32.3%	1.9%	33.2%
성별	남	53.4%	46.6%	15.7%	0.7%	16.4%
	여	56.1%	43.9%	27.1%	1.7%	29.4%
연령	65-69세	50.0%	50.0%	22.1%	2.9%	25.0%
	70-74세	50.4%	49.6%	22.9%	0.0%	22.9%
	75-79세	46.1%	53.9%	25.6%	0.8%	26.4%
	80-84세	56.9%	43.1%	21.5%	2.8%	24.3%
	85세 이상	68.8%	31.2%	21.2%	0.5%	21.7%
결혼상태	배우자 있음	52.0%	48.0%	20.0%	1.1%	21.1%
	배우자 없음	58.3%	41.7%	25.3%	1.5%	26.8%
가구형태	노인독거	47.7%	52.3%	33.4%	3.7%	37.1%
	노인부부	49.6%	50.4%	21.8%	1.3%	23.1%
	자녀동거	69.0%	31.0%	17.0%	0.0%	17.0%
	기타	51.9%	48.1%	27.2%	0.0%	27.2%
교육수준	무학	56.8%	43.2%	26.6%	1.7%	28.3%
	초등학교	52.6%	47.4%	23.7%	1.3%	25.0%
	중학교	53.5%	46.5%	19.6%	2.6%	22.2%
	고등학교	54.2%	45.8%	17.0%	0.0%	17.0%
	전문대학 이상	68.6%	31.4%	22.2%	0.0%	22.2%
소득분위	제1오분위	53.6%	46.4%	18.7%	0.6%	19.3%
	제2오분위	54.5%	45.5%	29.5%	3.9%	33.4%
	제3오분위	41.7%	58.3%	25.5%	0.0%	25.5%
	제4오분위	51.3%	48.7%	26.7%	2.2%	28.9%
	제5오분위	70.3%	29.7%	17.1%	0.0%	17.1%

주: 진하게 표시된 숫자는 평균보다 높은 절대적 및 상대적 돌봄빈곤 발생률을 나타냄

다. 지역은 읍·면부에 있는 노인이 동부에 있는 노인보다 절대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다. 성별로는 남성이 여성보다 높았으며, 연령대별로는 65~79세의 노인이 절대적 돌봄빈곤 발생률이 상대적으로 높았다. 결혼상태는 배우자가 있는 노인 집단의 절대적 돌봄빈곤

발생률이 높았고 가구형태도 노인부부의 경우 절대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다. 초등학교와 중학교 학력수준의 노인 집단과 제3오분위 노인 집단이 절대적 돌봄빈곤 발생률이 평균보다 높게 나타났다.

2) 상대적 돌봄빈곤율

2020년 노인실태조사에 참여한 노인 중에서 서 가족의 비공식돌봄이나 공식적 돌봄서비스를 받고 있는 경우에 한정해서 상대적 돌봄빈곤 발생률을 살펴보았다. 돌봄을 받고 있지만 돌봄이 불충분하다고 주관적으로 인식하는 경우에 상대적 돌봄빈곤이다. 전체 상대적 돌봄빈곤 발생률은 23.8%이었다. 읍·면 지역에 거주하는 노인이 동부지역 거주노인보다 상대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다. 성별로는 여성

이 남성보다 높게 나타났다. 연령대별로는 75~84세에 해당하는 초고령 노인 집단에서 상대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다. 배우자가 없는 노인이 있는 노인보다 상대적 돌봄빈곤 발생률이 높았으며, 노인독거가 가장 높은 상대적 돌봄빈곤 발생률을 보인 가구유형이었다. 무학과 초등학교 학력을 가진 저학력 노인이 인지하는 상대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다. 소득분위는 제2오분위와 제4오분위 집단의 상대적 돌봄빈곤 발생률이 매우 높았다.

3. 2023년 돌봄빈곤율 분석

1) 절대적 돌봄빈곤율

2023년 노인실태조사 참여자 중에서 기능 제한이 있는 1,873명의 노인을 대상으로 노인

<Table 4> 2023년 절대적 및 상대적 돌봄빈곤 발생률(n=1,873)

구분		돌봄 이용률	절대적 돌봄빈곤 발생률	상대적 돌봄빈곤 발생률		
				부족	매우 부족	부족+매우 부족
전체		47.2%	52.8%	16.8%	1.5%	18.3%
지역	동부	45.3%	54.7%	15.5%	1.5%	17.0%
	읍·면부	52.8%	41.2%	20.2%	1.5%	21.7%
성별	남	38.2%	61.8%	14.7%	3.0%	17.7%
	여	53.4%	46.6%	17.9%	0.8%	18.7%
연령	65-69세	25.4%	74.6%	11.6%	10.8%	22.4%
	70-74세	36.2%	63.8%	13.6%	1.1%	14.7%
	75-79세	43.5%	56.5%	11.5%	1.1%	12.6%
	80-84세	48.9%	51.1%	21.2%	0.8%	22.0%
	85-89세	66.2%	43.8%	19.9%	0.7%	20.6%
	90세 이상	58.2%	41.8%	14.4%	0.0%	14.4%
결혼상태	배우자 있음	38.9%	61.1%	10.9%	1.0%	11.9%
	배우자 없음	54.7%	45.3%	20.5%	1.8%	22.3%

<Table 4> 2023년 절대적 및 상대적 돌봄빈곤 발생률(n=1,873)

(계속)

구분	돌봄 이용률	절대적 돌봄빈곤 발생률	상대적 돌봄빈곤 발생률			
			부족	매우 부족	부족+매우 부족	
가구형태	노인독거	53.3%	46.7%	25.0%	1.8%	26.8%
	노인부부	38.1%	61.9%	11.1%	1.2%	22.3%
	자녀동거	57.0%	43.0%	6.5%	0.0%	6.5%
	기타	45.6%	54.4%	14.3%	17.4%	31.7%
교육수준	무학	57.4%	42.6%	25.9%	2.0%	27.9%
	초등학교	50.9%	49.1%	15.0%	0.4%	15.4%
	중학교	41.7%	58.3%	10.7%	2.7%	13.4%
	고등학교	33.0%	67.0%	7.4%	0.0%	7.4%
	전문대학 이상	32.6%	67.4%	13.5%	11.8%	25.3%
소득분위	제1오분위	53.4%	46.6%	26.7%	1.6%	28.3%
	제2오분위	45.7%	54.3%	17.8%	1.9%	19.7%
	제3오분위	50.9%	49.1%	13.6%	0.7%	14.3%
	제4오분위	41.4%	58.6%	3.0%	2.6%	5.6%
	제5오분위	39.3%	60.7%	10.2%	0.0%	10.2%

주: 진하게 표시된 숫자는 평균보다 높은 절대적 및 상대적 돌봄빈곤 발생률을 나타냄

의 공식적 및 비공식적 돌봄 이용률과 절대적 돌봄빈곤 발생률을 분석하였다. 기능상태 제안이 있는 전체 노인 중에서 공식적 및 비공식적 돌봄을 받고 있는 노인이 47.2%로 절대적 돌봄빈곤에 속하는 비율은 52.8%이었다. 읍·면부 보다는 동부에 거주하는 노인과 여성보다는 남성 노인이 절대적 돌봄빈곤율이 높았다. 연령대별로는 65~79세, 결혼상태는 배우자 있음, 가구형태는 노인부부, 교육수준은 고등학교·전문대학 이상, 소득분위는 제4오분위·제5오분위 등의 특성을 가진 집단의 절대적 돌봄빈곤 발생률이 높았다.

2) 상대적 돌봄빈곤율

돌봄을 받고 있지만 돌봄이 불충분하다고 주관적으로 인식하는 경우에 상대적 빈곤 돌봄에 해당한다. 노인실태조사 2023년에서 나타난 전체 상대적 돌봄빈곤 발생률은 18.3%이었다. 상대적 돌봄빈곤 발생률은 읍·면부 거주하는 노인이 동부 거주 노인과 비교해서 4.7%가 높았다. 성별로는 남성 노인이 17.7%, 여성노인이 18.7%로 유사한 비율을 보였다. 연령대별로는 65~69세 집단의 상대적 돌봄빈곤율이 22.4%로 가장 높았다. 배우자 없음과 독거의 가구형태 노인이 상대적 돌봄빈곤율이 높았다. 학력은 무학과 전문대학 이상, 소득은 제1오분위 및 제2오분위가 평균보다 높은 상

대적 돌봄빈곤율을 보였다.

IV. 논의

본 연구의 목적은 2017년, 2020년, 2023년 노인실태조사에서 나타난 기능제한 노인을 대상으로 절대적 돌봄빈곤율과 상대적 돌봄빈곤율을 분석하는 것이다. 본 연구결과에서 노인의 절대적 돌봄빈곤 발생율은 2017년 28.6%, 2020년 45.0%, 2023년 52.8%로 점차 높아지는 경향을 보였다. 절대적 돌봄빈곤율은 기능 제한이 있어서 돌봄이 필요한 상황이지만 전혀 돌봄을 받지 못하는 노인의 비율을 의미한다. 돌봄이 필요함에도 불구하고 공식적 및 비공식적 돌봄을 전혀 이용할 수 없으므로 절대적 돌봄빈곤자로 할 수 있다. 상대적 돌봄빈곤 발생률은 2017년 14.7%에서 2020년 23.8%로 높아졌다가 2023년 18.3%로 낮아졌다. 상대적 돌봄빈곤율은 돌봄을 제공받는 노인 중에서 자신이 필요한 돌봄 필요도를 얼마나 충족하고 있는지 조사한 것이다. 2020년에 절대적 및 상대적 노인 돌봄 빈곤율이 높은 이유는 코로나19가 전세계적으로 발생하면서 사회적 거리두기와 봉쇄 조치 등으로 대면 돌봄이 감소한 것으로 보인다. 특수한 상황을 감안해도 한국 노인돌봄 제도가 있지만 돌봄빈곤율은 여전히 높다.

정책함의 측면에서, 노인 돌봄의 절대적 빈곤과 상대적 빈곤이 존재함을 발견했으므로 노인 돌봄빈곤 완화 방안을 모색하는 것이 필요하다. 공식 돌봄과 비공식 돌봄의 실태를 파악하고 개선 방안을 마련해서 시행하는 것

을 검토해야 한다. 절대적 돌봄빈곤에 대응해서 공식적 돌봄과 비공식 돌봄의 절대적인 서비스 이용 대상자 수를 확대하는 방안이 시급하다. 상대적 돌봄빈곤에 대응해서 현재 제공되는 공식 서비스의 급여량과 종류 등 품질의 적절성 측면에서 개선이 요구된다.

첫째, 노인장기요양보험과 노인맞춤돌봄서비스 이용자를 늘려야 한다. 일본이나 선진국에 비해서 우리나라 장기요양보험 보장성이 다소 낮은 것을 감안해야 한다. 장기요양보험의 보장성 확대는 절대적 돌봄빈곤을 감소에 효과적인 방안일 것이다. 또, 장기요양 이용 가능 등급은 있지만 본인부담금 지불능력이 없는 미이용자는 노인맞춤돌봄서비스 중점대상자로 포함시키는 방안을 추진할 필요가 있다. 중점대상자의 서비스 내용은 노인장기요양보험의 방문요양과 서비스 내용이 유사하기 때문이다.

둘째, 노인맞춤돌봄서비스 성격을 단순한 안부 제공에 그치는 것을 근본적으로 변경해야 한다. ‘중점돌봄서비스 대상자’(직접적인 대인돌봄서비스가 필요한 허약한 노인)와 ‘특화서비스 대상자’(고립, 은둔, 우울한 노인)를 확대해서 실질적인 대인 서비스 제공으로 역할을 강화하는 것이 필요하다. 중점돌봄대상자가 전체 노인맞춤돌봄서비스 이용자의 8.58%(2024년 기준)에 불과할 정도로 매년 지속적으로 감소하는 추세를 막도록 적극 개입해야 한다(보건복지부 내부자료, 2025). 중점돌봄대상자와 특화서비스 대상자는 적절한 서비스가 제공되지 않을 경우에는 조기에 장기요양보험에 진입하므로 개입이 필요하다. 노인 기능의 악화로 돌봄욕구가 높아지고 더 많

은 돌봄예산이 투입되므로, 돌봄의 연속성 측면에서도 예방 기능을 강화해서 노인의 잔존 기능을 유지 및 강화해야 할 것이다.

셋째, 비공식 돌봄의 전반적인 수요와 공급의 추이를 체계적으로 분석하는 것이 우선적으로 이뤄져야 한다. 저출산과 노인 돌봄의 부양의식이 약화되면서 돌봄을 제공하는 비공식 서비스 제공 자체가 감소할 것으로 예상되는 상황에서 실질적인 데이터에 기반해서 비공식 돌봄의 감소 실태를 파악하는 것이 요구된다. 감소분에 대해 대체할 수 있는 친척, 이웃, 친구 등과 같은 비공식 돌봄의 확대를 추진할 필요가 있다. 노인일자리사업과 사회적 경제 조직과 같은 지역사회 서비스 확대도 요구된다.

넷째, 상대적 돌봄빈곤에 대응해서 돌봄서비스의 급여량을 확대 제공하고 신규 급여를 제공하는 것이 필요하다. 현재 노인장기요양보험은 방문요양의 경우에 하루에 최대 34시간에 불과하므로 치매나 와상 노인, 보호자 없는 노인 등의 특수한 돌봄욕구가 있는 노인의 욕구 충족에 미흡하다. 따라서, 재가 방문요양의 서비스 시간을 확대하고 제공 횟수도 늘리는 것을 적극 검토해야 한다. 이와 함께, 현재 한국의 장기요양보험은 방문요양 중심의 단순 가사와 수발에 치우쳐있는 것을 탈피해서 선진국처럼 방문간호서비스를 활성화하고 방문재활 서비스를 신규 급여화하는 방안을 추진해야 할 것이다.

다섯째, 노인들이 체감하는 서비스의 품질을 실질적으로 제고해야 한다. 이를 위해서 요양보호사와 같은 돌봄 제공인력에 대한 보수교육 등의 이슈율을 높이고 커리큘럼이나

교육의 전문성을 높여야 한다. 특히 치매노인과 같이 인지 장애가 있는 노인과 의사소통방법과 치매노인의 고유한 특징에 대한 이해 등이 이뤄지도록 ‘인간중심 돌봄(person-centred care)’과 같은 실천 교육의 강화도 필요하다.

본 연구 결과를 도출하는 과정에서 두 가지 한계점이 발생하였다. 첫째, 2차 데이터 활용이 갖는 측정도구의 신뢰도와 타당도 측면의 내재적 한계다. 절대적 돌봄빈곤과 상대적 돌봄빈곤을 측정하는 조사도구의 신뢰도 및 타당도 차원에서 개선이 필요하다. 둘째, 2017년, 2020년, 2023년 노인실태조사가 횡단적 연구방법을 활용했기 때문에 시간적 변화를 확인하기 어렵다. 향후에는 종단적 데이터 활용을 통해서 노년기 돌봄빈곤의 변화를 추적할 수 있는 연구가 필요하다.

References

- Chon, Y. (2014). The Expansion of the Korean Welfare State and Its Results - Focusing on Long term Care Insurance for the Elderly. *Social Policy & Administration*, 48(6), 704-720. [doi.org/10.1111/spol.12092].
- Chung et al. (2017). *2017 Survey of Living Conditions and Welfare Needs of Korean Older Persons*. Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Grages, C., & Pfau-Effinger, B. (2023). *Intersectional inequalities and the use of long-term care services*. EUROSHIP Working Paper(No. 28).

- Hu, B., & Chou, Y. C. (2022). Care poverty among older adults in East Asia: A comparison of unmet care needs between China and Taiwan. *Archives of Gerontology and Geriatrics*, 102, 104738. [doi.org/10.1016/j.archger.2022.104738].
- Kang et al. (2023). *2023 Survey of Living Conditions and Welfare Needs of Korean Older Persons*. Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Kröger, T. (2022). *Care poverty: When older people's needs remain unmet*. Springer Nature. [doi: 10.1007/978-3-030-97243-1].
- Lee, M., & Kim, K. (2014). Prevalence and risk factors for self-neglect among older adults living alone in South Korea. *The International Journal of Aging and Human Development*, 78(2), 115-131. [doi: 10.2190/AG.78.2.b].
- Lee, Y. et al. (2020). *2020 Survey of Living Conditions and Welfare Needs of Korean Older Persons*. Korea Institute for Health and Social Affairs.
- MHW. (2020). 2019 Long-Term Care Survey Results Announced. Ministry of Health and Welfare Retrieved from https://www.mohw.go.kr/board.es?mid=a10503010100&bid=0027&act=view&list_no=353801&tag=&nPage=368.
- MHW (2025). Trends in the General Care Group with Intensive Support under the Customized Care Service for the Elderly. Ministry of Health and Welfare [Internal document].
- NHIS. (2024). *2023 Long-Term Care Insurance Statistical Yearbook*. National Health Insurance Service. Retrieved from <https://www.nhis.or.kr>

Received: June 30, 2025

Revised (first form): August 25, 2025

Accepted: August 28, 2025