

韓國老年學研究

Korean Journal of Research in Gerontology

1995, Vol. 4, 47-66

재가서비스 수혜자인 독거노인의 경제생활 실태 연구

송 추 진 · 윤 가 현

목 차

- I. 서
- II. 노인복지법
- III. 독거노인의 경제생활실태
- IV. 논의

I. 서

동서양을 막론하고 어떠한 사회이든지 근대화 과정에서 인구가
동이나 도시화 현상이 나타났으며, 그 결과로 전통적인 가족의 기

이 논문에 관한 일체의 서신왕래는 (우) 500-100 광주광역시 북구 두
암동 456-9 북구노인종합복지관내 광주노인복지회 송 추 진 또는
(우)500-757 광주광역시 북구 용봉동 300 전남대학교 사회과학대학 심
리학과 윤 가 현 교수 앞으로 하시기 바랍니다.

능이나 가족구성원의 지위도 변모하였다. 예를 들면, 대가족제도에
서의 우리나라 노인들은 가장이나 연장자로서 존경과 위엄의 대상
이었지만, 산업화된 사회의 급세기 후반의 노인들은 노동생산성이
상실되었다는 이유 등으로 존재의 가치가 평가절하되었으며, 심지어
는 천대받는 존재로까지 하락되기도 하였다. 현시대의 노인들은
대부분 자녀의 양육에 대한 투자를 최고의 가치로 여기었기 때문
에 시대적으로 자신의 노후생활을 준비할 여유가 없었다. 그러므
로 오늘날 상당한 수의 노인들이 과거의 노인 세대들보다 더 빈곤
한 상태에서 살아가고 있는 실정이다.

우리나라 헌법 제34조에는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할
권리를 가지며, 국가는 사회보장, 사회복지 증진에 노력할 의무를
가진다”고 규정되어 있다. 서구의 여러 나라들은 노인들이 빈곤하
게 살아가는 기본적인 이유가 바로 사회변동의 영향이라고 판단하
고 있으며, 이와 동시에 노인들을 빈곤에서 해방시키는 책임은 국
가가 져야 한다고 인식하고 있다 (박재간, 1995). 물론 선진국가의
대열에 서고 싶은 우리나라 국민들도 역시 빈곤한 노인들에 대한
책임을 국가가 져야 한다고 생각할 수 있지만, 빈곤계층의 노인들
이 과연 어떠한 정도의 복지혜택을 받고 살아가는가를 살펴 보는
연구는 매우 미흡하다. 이에 본고에서는 우리나라의 노인들에 대
한 사회복지가 어떠한 수준에서 실시되고 있는가를 생활보호대상
자들의 경제실태를 중심으로 살펴 보고자 하는 것이다.

II. 노인복지법

1. 제정배경

우리나라의 가족구조는 1960년대 이후 급속한 산업사회를 맞이
하게 되면서 전통적인 대가족제도에서 탈피하여 핵가족화 경향이
나타나기 시작했다 (Youn & Song, 1992). 그 결과 더이상 가족의

테두리 안에서 만족스럽게 보호받을 수 없는 노인들의 수가 증가하게 되었고, 그러한 노인들을 위한 복지법 제정의 필요성이 대두하였다. 노인복지법을 제정하려고 할 당시 보건사회부는 두차례의 청문회를 개최했는데, 첫번째는 1980년 5월 12일 대한노인회관 대강당에서 세미나 형식으로, 그리고 두번째는 1980년 6월 가족계획연구원에서 '노인복지법 제정을 위한 청문회'라는 이름으로 개최되었다. 이를 토대로 당시 보건사회부는 1980년 8월 노인복지법의 제정 이유 및 목적 등의 내용이 포함된 정부안을 작성하였다.

이렇게 작성된 정부안은 국무회의 의결 및 대통령 재가의 과정을 거쳐 1981년 5월 8일 제107회 국회(임시회)에 제출되어, 동년 5월 13일 제1차 복지위원회에 상정되었다. 동년 5월 14일에는 제2차 복지위원회에서 질의 및 소위원회가 구성되었고, 다음날 제3차 복지위원회에서는 소위원회의 심사보고와 의결을 거친 후, 5월 17일 제7차 본회의에서 노인복지법이 가결되었다(한창영, 1995). 국회에서 가결된 노인복지법은 소정의 절차를 밟아 1981년 6월 5일 법률 제3453호로 확정·공포되었으며, 이에 대한 시행령은 1982년 2월 17일 대통령령 제10731호로 발표되었으며, 그리고 시행규칙은 1982년 2월 20일 복지부령 제714호로 공포되었다. 그러나 시대적인 요청에 따라서 노인복지법은 1989년 및 1993년 두차례에 걸쳐서 개정되었으며, 이에 따른 시행령도 역시 1991년 2월 21일과 1994년 7월 20일 두번 개정되었고, 그리고 시행규칙은 1994년 8월 25일 개정되었다.

2. 노인복지법의 내용

노인복지법이 최초로 제정될 당시의 주요 내용을 살펴 보면, ① 매년 5월 경로주간을 설정하여 경로효친 사상을 양양하며, ② 노인의 복리에 관한 상담 및 지도업무를 담당하는 노인복지상담원을 시·군·구에 두며, ③ 보건사회부장관 이하 시도지사 또는 시장·군수는 65세 이상의 노인이 신체, 정신, 환경, 경제적 이유로 거

택에서 보호받기가 곤란할 경우 노인복지시설에 입소시키거나 입소를 위탁하도록 하며, ④ 65세 이상의 노인에게 국가 또는 지방자치단체의 수용시설이나 공공시설 및 민간 서비스산업의 이용료를 무료로 하거나 할인우대하며, 그리고 ⑤ 노인복지회관 이외의 노인복지시설을 다양하게 구분하여 양로시설이나 요양시설을 무료와 유료로 운영하는 것 등이다. 그러나 법조문들을 구체적으로 살펴 보면, “~할 수 있다”(제8조: 건강진단과 보건교육, 제9조: 경로우대), 또는 “~하여야 한다”(제10조: 경로사업의 실시지원, 제11조: 직종의 개발, 제12조: 주택) 등으로 임의조항임을 알 수 있다. 그러한 이유로 여기에 대한 개선책이 절실히 요구되었는데, 두차례 개정이 되면서 노인복지법의 내용에 상당한 변화가 있었다.

상술한 바처럼 두차례 개정된 현행 노인복지법의 내용을 보면, 복지정책의 변화를 살펴볼 수 있다. 우선 1989년에 단행된 개정내용은 ① 노인복지대책에 관한 국무총리의 자문에 응하기 위하여 노인복지대책위원회를 설치하고, ② 복지실시기관은 재가노인을 위한 가정봉사원 및 필요한 결연사업 실시를 위하여 노력하고, ③ 국가 또는 지방자치단체가 65세 이상의 노인에 대하여 노령수당을 지급할 수 있도록 하고, ④ 공공시설 내의 매점설치 허가 및 전매품 판매인의 지정에 있어 노인이 신청하는 경우 생업지원을 위하여 우선적으로 반영할 수 있도록 하고, ⑤ 노인복지 시설의 범위에 실비 양로시설, 유료 노인요양시설 및 노인복지주택을 새로 추가하고, ⑥ 노인 여가시설을 경로당, 노인교실 및 노인휴양소로 분류하는 것 등이다. 그리고 1993년에 개정된 내용의 주요 골자는, ① 사회복지법인이 아닌 민간기업체나 개인도 시·도지사의 허가를 받아 유료 노인복지시설을 설치·운영할 수 있으며 (제19조 3항), ② 재가 노인복지시설의 종류를 가정봉사원 파견사업, 주간보호사업, 단기보호사업으로 명시하고 사업실시의 법적 근거를 마련하였으며 (제20조 2항 및 3항), 그리고 ③ 행정처분의 상대방 또는 대리인에게 의견진술의 기회를 주기 위하여 청문절차를 규정하는 것 (제 25조 2항) 등이다 (한창영, 1995).

3. 노인복지사업의 실시내용

현행 노인복지법에 의하여 실시되는 노인복지사업의 내용 및 정책들을 소개하면, 다음과 같다. 우선 1981년 5월부터 경로우대제도가 실시되고 있는데, 65세 이상의 노인들은 경로우대증을 발급받고 있다. 이 제도는 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가 또는 지방자치단체의 운송시설이나 다른 공공시설을 무료 또는 할인액으로 이용하도록 하는 것이다. 이 제도가 실시되었던 초기의 예로, 버스승차시 경로우대증을 제시하면 무료 승차가 가능하였으나 정부로부터 별다른 지원이 없어 버스회사들만 부담을 지게 되었다. 결국 노인승차거부 및 급제동이나 급출발 등 서비스 문제가 발생하자, 정부는 매월 12매의 승차권을 노인들에게 주민등록지의 읍·면·동사무소에서 지급시켜 시내버스나 시외완행버스 승차시 현금대신 이용하도록 하고 있다. 그러나 1995년 부터 매월 15매로 확대 지급하였지만, 승차권을 적절하게 이용하지 못하는 노인들의 문제를 해결하려는 차원에서 1996년부터는 이를 금전으로 환산하여 분기별로 14,400원을 지급할 계획이다. 그리고 승차권에 소요되는 예산은 1993년까지는 국비에서 70% 그리고 지방비에서 30%를 충당하였지만, 1994년부터는 전액 지방비로 부담하고 있다. 예를 들면, 광주광역시와 구비에서 각각 50%의 비율로 충당하고 있듯이 지방자치단체의 부담이 상당히 크다.

둘째, 재가노인 복지사업의 실시를 지원하고 있다. 그 동안 1980년대 초부터 민간단체 차원에서 실시되던 재가노인 서비스는 현행 노인복지법 제11조(1993. 12. 27. 전문개정)에 명기되어 정부 및 지방자치단체의 차원에서 1994년부터 실시되고 있다. 그래서 1995년 12월초 현재 전국적으로 33개의 재가복지 사업기관이 정부 및 지방자치단체의 보조로 재가노인 서비스를 실시하고 있다. 그 33개 기관중 23개 기관은 가정봉사원 파견사업을 하고 있으며, 다른 10개 기관은 주간보호사업을 실시하고 있다. 또 1996년에는 사업기관이 53개로 늘어날 전망이다. 와병노인이나 치매노인 가정에

유급가정봉사원을 파견하여 질적 수준이 높은 서비스를 제공할 수 있도록 하였다 (보건복지부, 1995).

마지막으로 1989년에 개정된 노인복지법에 따라 1991년부터 노령수당이 지급되고 있다. 원래 노령수당은 65세 이상의 전체노인에게 지급하는 것이 타당하지만, 노인복지법 제13조 2항에는 노령수당을 지급할 시기 및 대상자의 선정기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 명시되어 있으며, 현재는 부분적으로 실시되고 있는 형편이다. 즉 노령수당을 최초로 지급했던 1991년도에는 만70세 이상이면서 생활보호대상자인 노인에게 월 1만원씩을 지급했는데, 1995년에는 생활보호대상자중 70세 이상에서 79세까지는 월 2만원, 그리고 80세 이상은 월 5만원씩 지급되고 있다. 그렇지만 그 수령액은 매년 약간씩 증가하여 1998년에는 생활보호대상자중 70세 이상 79세까지는 월 4만원 그리고 80세 이상은 월 5만원씩 지급될 계획이다 (현외성, 1995).

4. 생활보호대상자의 책정기준

노인복지법 시행령 제17조에 노령수당의 지급대상자를 65세 이상인 자중 보건복지부장관이 정하는 일정소득 이하인 생활보호대상자로 한다고 규정하고 있다. 그 대상의 선정은 매년 말 보건복지부장관이 정하는 지침에 의해 각 시·도·군에서 신청을 받아 결정한다. 노인들 중에서 생활보호대상자는 거택보호자, 자활보호자, 그리고 시설보호자로 구분되는데 (참고: 본고에서는 시설보호자에 대한 논의를 생략함), 1995년도 노인복지 지침에 의하면 거택보호자는 주민등록상 아들이 없어서 부양받을 수 없는 자로 월소득 19만원, 재산액 2,500만원 이하인 자, 그리고 자활보호자는 주민등록상 아들이 등재되어 있거나 근로능력이 어느 정도 있다고 판단된 자 중에서 월소득 20만원, 재산액 2,500만원 이하인 자가 책정된다 (보건복지부, 1994).

이러한 기준에 의하여 전장에서 언급한 바처럼 노령수당이 매

제가서비스 수혜자인 독거노인의 경제생활 실태 연구

년 약간씩 상승하여 지급되고 있는데, 1995년에는 70세 이상의 거택보호자가 매월 2만원, 80세 이상의 거택보호자가 매월 5만원, 그리고 70세이상의 자활보호자가 매월 2만원씩을 지급받고 있다. 그러나 노인복지법에는 노령수당 지급대상이 65세 이상의 노인이라고 규정하였으나, 예산부족으로 70세 이상의 생활보호대상자에게만 지급하고 있는 실정이다. 이러한 이유로 지방자치단체에서는 65세 이상이면서 생활보호대상자에 해당되는 저소득층 노인들에게 '독거노인 용돈'이라는 명목으로 1994년에는 매월 15,000원씩 그리고 1995년에는 매월 2만원씩을 지급하고 있다.

거택보호자는 시설에 수용되어 보호를 받는 노인이나 자활보호자에 비하여 노령수당 이외에 또다른 혜택을 받고 있다. 즉 거택보호자는 매월(30일 기준) 쌀 10kg과 보리쌀 2.5kg, 부식비는 1일 1,020원, 연료비는 1일 750원, 그리고 피복비는 3개월 단위로 49,790원이며, 사망시 장의비는 30만원을 지원받는다. 이를 금액으로 환산할 경우 총액은 한달에 약 78,000원 정도이며 최저생계비의 약 70%에 해당된다(보건복지부, 1994). 또 1996년에는 최저생계비의 80%에 해당되는 107,000원이 지급될 예정이다(보건복지부, 1995)

그렇지만 생활보호대상자를 거택보호자와 자활보호자로 나누는 기본 조건이 주민등록상 자녀(아들)의 유무에 의존하는 경우가 많기 때문에 실제 생활에서는 현재 거택보호자로 분류된 노인과 비슷한 환경속에서 살아가는 자활보호자가 많은 실정이다. 일단 자활보호자로 분류되면 만 70세 이전에는 노령수당이나 주부식비와 같은 기본 생계비를 받을 수 없고, 또 70세가 넘어도 노령수당만 지급받게 된다. 이러한 까닭에 '독거노인 용돈'을 지급받는 노인들은 65세 이상이면서 자활 또는 거택보호자로 분류된 사람이 대부분이다. 또 70세 이상의 자활 또는 거택보호자이면서 독거노인 용돈 수혜자는 노령수당이나 주부식비 등을 받게 되어 이중의 혜택을 받고 있다.

III. 독거노인의 경제생활실태

1. 조사대상자

우리나라의 전체인구중 생활보호대상자가 차지하는 비율은 1994년도에 약 4.3%이지만, 동년 65세 이상 전체인구중에서 생활보호대상자가 차지하는 비율은 약 17.4%가 된다 (현외성, 1995). 구체적으로 65세 이상 노인들중에서 425,946명이 생활보호대상자로 선정되었는데, 거택보호자가 186,744명 (전체노인의 약 7.6%), 자활보호자가 231,880명 (전체노인의 약 9.5%), 그리고 시설보호자가 7,313명 (전체노인의 약 0.3%)이다.

광주광역시의 경우 1995년 현재 65세 이상 노인 60,188명중에서 5,791명이 생활보호대상자로 선정되어 전국의 비율보다 훨씬 낮은 약 9.6%를 차지하고 있다. 이중에서 거택보호자가 2,828명 (전체노인의 약 4.7%), 자활보호자가 2,418명 (전체노인의 약 4.0%), 그리고 시설보호자가 545명 (전체노인의 약 0.9%)이다. 그 생활보호대상자들 중에서 만 70세 이상으로 노령수당을 지급받고 있는 노인은 1995년 현재 3,373명이다 (광주광역시, 1995).

그러나 다른 지방에서도 실시되고 있듯이, 광주광역시에서도 65세 이상이면서 노령수당을 받지 못한 영세노인 155명을 독거노인으로 선정하여 그들에 대한 가정봉사원 파견사업과 결연사업, 기타 복리사업 등을 실시하고 있다. 그 사업에 대한 예산은 현재 국비에서 50% 그리고 시비에서 50%씩 충당하고 있다. 본 조사에서는 광주노인복지회에 위탁된¹⁾ 155명의 독거노인중에서 70명을 상대로 최저생활을 위한 월평균 지출액이 어느 정도인지를 살펴보고, 이를 수입액과 비교하였다. 조사대상자 70명은 평균연령이 71.6세 (SD = 5.0)였으며, 남성 9명 (평균연령 78.4세, SD = 6.0)과 여성 61명 (평균연령 71.2세, SD = 4.8)으로 구성되었다. 또 생활

1. 광주광역시에서는 사회복지법인 이일성로원 부설 광주노인복지회가 그 사업을 위탁받아서 실시하고 있다.

재가서비스 수혜자인 독거노인의 경제생활 실태 연구

보호대상자의 기준으로는 거택보호자가 29명(평균연령 69.1세, SD = 1.8)이었으며, 자활보호자는 41명 (평균연령 73.3세, SD = 5.8)이었다.

2. 조사방법 및 내용

조사방법은 사회복지사 2명이 대상자를 개별적으로 직접 방문하는 형태를 취하였다. 면접내용은 항목별로 미리 준비하였지만, 구조적인 면접형식에 구애 받지 않고 면접이 실시되었다. 면접은 조사의 성격상 연구목적에 밝히지 않고 평상시 가정방문을 하는 것처럼 진행되었으며, 여러가지 항목에 대한 내용은 조사대상자가 밝힌 금액을 토대로 환산되었다. 조사내용은 4영역으로 구성된 수입항목[① 시·정부보조금, ② 단체기부금, ③ 자녀로부터 용돈, ④ 근로소득]들과, 5개 영역으로 구성된 지출항목[① 피복비, ② 주거비, ③ 식비, ④ 의료비, ⑤ 기타 사회활동비]들이었다. 여기에 대한 구체적인 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 수입 및 지출항목의 내용

항 목	내 용
수입	
시정부보조금	생계비보조 (거택보호자), 노령수당, 독거노인 용돈 등
단체기부금	복지기관으로부터 결연된 후원금 등
자녀용돈	자녀로부터 받는 용돈 등
근로소득	본인의 근로에 의한 소득
지출	
피복비	의복이나 양말, 신발 구입비, 이발이나 화장, 목욕 등에 필요한 경비
주거비	집세 및 수도, 전기, 연료비 등
식비	주식, 부식, 외식 등에 소용된 경비
의료비	병원이나 약국 이용비, 의료보험비 등
사회활동비	교통비, 노인정이용비, 교제비 등

상기 <표 1>의 내용중에서 수입항목을 간략하게 설명하면 다음과 같다. 우선 시·정부 보조금으로 거택보호자는 1995년 현재 생계비 명목으로 매월 78,000원 정도의 혜택을 받고 있지만, 여름에는 연료비가 지급되지 않아서 월평균 7만원 정도의 수혜에 해당된다. 그러므로 거택보호자이면서 노령수당을 지급받는 분들의 경우에는 매월 9만원 정도의 혜택을 받는다. 반면에 자활보호자로 70세 이상은 매월 2만원씩의 노령수당밖에 받지 못하고 있으며, 또 70세 미만은 독거노인용돈으로 매월 2만원씩만 받고 있다.

단체기부금은 광주노인복지회에서 알선하고 있는 결연자로부터 1인당 매월 1만원씩을 지급받는 금액이다. 그러나 70명의 조사대상자중에서 1명은 한 기관으로부터 매월 3만원씩 기부금을 받고 있지만, 또 다른 12명은 결연자가 적시에 나타나지 않아서 아직까지 보조를 받지 못하고 있는 형편이다.

자녀로부터의 용돈은 주민등록상 아들이 등재되어 있는 자활보호자들이 그렇지 않는 거택보호자들보다 받을 가능성이 높다. 그러나 자녀들이 주민등록에 등재되었더라도 자녀들 역시 윤택한 생활을 하지 못하는 처지에 있기 때문에 자녀들로부터의 용돈은 비정기적이면서 매우 드문 형편이다. 본 조사에서는 외손녀를 돌보아 주는 대가로 받는 금액이나, 남편의 자식이지만 본인하고는 무관한 자식의 집에 임대로 살고 있는 입주자들로부터 받은 집세를 용돈으로 사용하는 경우도 여기에 포함시켰다.

근로소득은 노인들이 고령이면서 건강이 좋지 못한 까닭에 근로에 의한 소득은 거의 불가능하다. 또 생활보호대상자의 책정기준이 월 20만원 이하의 소득이기 때문에 조사대상자 70명중 15명만이 근로에 의한 소득이 있다고 말하였다. 이들 중에서 특이하게 월평균 30만원 정도의 소득을 올린다는 여성도 한 분 계셨는데, 그녀는 소리(창)를 하는 대가로 수입이 생긴다고 답했다. 또 다른 분들 중에서는 월 1만원 미만의 근로소득도 있었으며, 이웃집 아이를 돌보아주는 대가 또는 폐품 수집 등으로 월 20만원 정도를 받는 분도 몇 분 계셨다.

제가서비스 수혜자인 독거노인의 경제생활 실태 연구

마지막으로 <표 1>의 내용에서 지출항목에 대한 내용을 간략히 소개하면, 의복이나 화장 등에 필요한 피복비, 집세나 각종 세금 등의 주거비, 식비, 의약품비, 그리고 교통비를 포함한 사회활동비 등으로 나누어졌다.

3. 조사결과

네가지 수입항목 및 다섯가지 지출항목에 대한 월평균 금액이 <표 2>에 제시되어 있다. 먼저 <표 2>의 수입항목을 보면, 조사대상자들의 월평균 전체수입액은 91,640원 정도임을 알 수 있다. 이 수입액은 거택보호자가 자활보호자보다 그리고 여성이 남성보다 약간 높은 것 같다.

<표 2> 제가노인의 월평균 수입 및 지출표 (단위: 원)

	남성	여성	거택보호	자활보호	전체
N	9	61	29	41	70
수 입 (A)					
시정부보조금	44440	45600	77930	22480	45450
단체기부금	8890	8520	8620	8540	8570
자녀 용돈	22220	13800	2760	23450	14880
근로 소득	0	26090	17300	26580	22740
전 체	75550	94010	106610	81050	91640
지 출 (B)					
피 복 비	19410	12800	15800	12140	13650
주 거 비	66090	57080	54680	60760	58240
식 비	61560	48230	57790	44390	49940
의 료 비	6710	15400	19360	10690	14290
사회활동비	52680	15040	12860	24840	19880
전 체	206410	148560	160490	152830	156000
A/B	.366	.633	.664	.530	.587

이제 <표 2>의 지출항목을 종합적으로 살펴 보면 다음과 같다. 먼저 의복이나 화장에 필요한 피복비를 보면, 여성에 비하여 남성 그리고 자활보호자보다 거택보호자가 약간 더 높은 지출액이 나타나며, 전체 평균은 월 13,650원 정도이다. 또 전체 대상자중 1명은 매월 10만원 이상의 피복비를 지출했는데, 앞에서 서술한 소리(창)를 하시는 여성으로 한복값으로 소요되기 때문이었다.

주거비는 다른 지출항목에 비하여 상당한 비중을 차지했는데, 여기에는 주거에 따른 여러가지 세금 등도 포함되었기 때문이다. 주거의 형태는 거택보호자 6명과 자활보호자 7명만이 전세 그리고 거택보호자 18명과 자활보호자 36명이 사글세, 그리고 나머지 3명은 다른 친척집에서 동거하고 있었다. 식비는 주식비에서는 개인간의 차이가 별로 나지 않았지만, 부식비에서 많은 차이를 보이고 있다. 그래서 식비가 월 2만원 미만으로부터 13만원 이상까지 다양한 차이가 나타났다. 일반적으로 할머니들의 경우 집에서 꾸준히 식사를 하기는 편이기에 부식비가 많이 드는 편이다. 할아버지들의 경우는 식사준비가 귀찮아서 집에서 식사하는 회수가 드물어 부식비가 적게 드는 편이나 밖에서 식사하는 비용이 많이 든 편이었다.

의료비는 생활보호대상자이므로 대부분 종합병원이나 보건소를 이용하시므로 높은 편은 아니다. 그렇지만 약국이나 개인 병원을 자주 이용하시는 분이나 한의원에서 침을 맞거나 한약을 처방받으신 분들은 의료비가 높은 편이었다. 전반적으로 남성보다 여성이 그리고 자활보호자보다 거택보호자의 의료비가 약간 높은 편이다. 사회활동비는 여성의 경우 경조금이 많았던 반면에 남성의 경우 노인정 방문이나 친구들과의 교제에서 지출이 많았다. 일반적으로 노인정의 이용에도 여성들보다 남성들이 더 빈번하게 나타났는데, 대부분의 할머니들은 노인정에 나가면서 운영회비를 매월 납부하기가 어려웠다고 답했다. 또한 여성들은 노인정에 나가는 대신 주변의 할머니들과 어울려서 시간을 보내기 때문에 교통비의 지출도 매우 낮은 편이었다. 결국 여성들의 사회활동비 (월 15,040원)는

남성들의 것(월 52,680원)에 비하여 30% 수준에도 미치지 못하였다.

이상에서 언급한 조사대상자들의 월평균 수입액과 지출액을 비교한 지수가 <표 2>의 하단에 명시되었다. 전반적으로 지출에 비하여 수입액이 매우 한정되어 있듯이 균형을 이루지 못하고 있음을 알 수 있다. 또 조사대상자의 개인적 자료는 연간금액으로 산출하여 <부 록>에 수록하였다.

IV. 논 의

우리나라의 노인들중에서 생활보호대상자로 선정된 노인들이 어떠한 상태에서 생활하고 있는가를 상기의 조사결과로 어느 정도 짐작할 수 있다. 우선 노인가구의 생활비 수준의 통계치를 보면, 1994년도 대도시 지역 노인독신가구의 평균 생활비가 매월 120,000원이고 최저 생계비가 매월 105,893원이었다 (현외성, 1995). 본조사의 대상자들로부터 밝혀진 바에 의하면, 그들의 수입 총액은 1994년도의 최저생계비보다 낮은 91,640원에 불과하다. 또 그들의 수입액은 월평균 지출액중에서 주거비와 식비만을 포함한 금액 108,180원에도 미치지 못함을 알 수 있다.

여기에서 그들이 밝힌 수입액에 비하여 지출액이 훨씬 더 높게 나타난 점을 주목하지 않을 수 없다. 우선 수입원이 고정적이지 못한 까닭에 면접시 밝히지 않는 경우도 가능했으며, 또 실제 수입원을 정확히 밝히면 나중에 복지혜택의 대상자 기준에서 탈락될 것을 우려하여 조사대상자가 제대로 답을 하지 않았을 수도 있다. 그렇지만 몇년간의 조사대상자에 관한 기록이나²⁾ 최근의 면접과정에서 얻은 내용을 토대로 추론하자면, 지출액이 수입액을 초과한

2. 본연구의 조사대상자들중에서 1995년도에 처음으로 독거노인으로 선정되어 혜택을 받고 있는 분들도 있지만, 상당수가 2년째 이상 그 혜택을 받아오고 있다.

가장 기본적인 이유는 현재 자신이 다소나마 가지고 있는 재산을 계속 줄여가는 형편에서 비롯된 것 같다.

예를 들면, 전세로 세들어사는 노인들이 매년 전세액을 낮추면서 살아가거나 실제로 부채가 늘어가고 있는 노인들도 상당수였다. 조사과정에서 지출에서 주거비가 차지하는 비중이 가장 높았던 점이 이와 관계가 있는데, 주거비중에서는 연료비, 전기나 수도요금 등이 차지하는 비중보다도 집세가 노인들에게 큰 부담이 되는 것으로 밝혀졌다. 특히 전세로 살고 있는 노인들보다도 사글세로 거주하는 노인들은 매월 보증금액이 줄어든다는 사실 때문에 장래를 무척 걱정하고 있는 형편이었다.

곧 주거생활에 별다른 문제가 없는 노인들에 비하여 생활보호대상자가 처한 상황은 매우 다르다. 예를 들면, 65세 이상의 노인들에게 지급하는 버스표는 생활보호자들에게는 불만스러운 것이 된다. 버스를 타지 못하면 무용지물이 되버리고, 버스를 타는 행위 자체가 몸치장 등에 최소한의 경비를 지출해야 하므로 별로 호감이 가지 않는다. 그렇기 때문에 버스표대신 현금으로 지급해 주기를 바라고 있었으며, 1996년부터의 현금지급은 버스비가 아니라 일반생활비에 도움이 될 것으로 생각하고 있다. 결연금의 액수도 마찬가지로 보통 사람들은 매월 1만원씩 보조받는 행위 자체가 비굴하거나 창피하게 느낄 수 있다. 그렇지만 생활보호대상자들은 1만원의 후원금이 조금이라도 늦게 송금되면 매우 불안해질 정도로 수입원에 대한 안정을 바라고 있었다.

서두에서 소개하였듯이 우리나라의 헌법에 모든 인간은 인간다운 생활을 할 권리가 있고, 국가는 사회보장이나 사회복지에 대한 책임을 지고 있다고 언급되어 있다. 그렇지만 빈곤의 상태가 극심하여 매일 불안하게 살아가는 생활보호대상자의 노인들은 인간다운 생활을 하고 있다고 보기는 어렵다. 보건복지부(1995)의 방침에 따르면, 1995년 현재 생활보호대상자에게 지급되는 금액은 최저생계비의 70%에 해당되고, 1996년에는 80%에 해당되는 금액이 지급될 것이라고 한다. 그렇지만 최저생계비라는 용어 자체는 인간다

재가서비스 수혜자인 독거노인의 경제생활 실태 연구

운 생활을 할 권리를 내포한다기 보다는 생계 유지가 가능한 최저의 수준을 의미한다.

그렇다면 생활보호자에 대한 수혜 정도는 최저생계비의 100%에 해당되는 금액이라고 하더라도 인간다운 생활을 한다고 해석하기 어려울 수 있다. 또 책정기준에 부합되지 않는다는 이유로 생활보호대상자에서 제외된 노인들의 수는 지금 현재 수혜대상자의 몇배에 해당된다는 점을 감안한다면, 우리나라의 노인복지 예산이 현재와 같은 상태로 변화하는 것은 매우 비현실적이다. 물론 국가의 경제수준에 걸맞는 복지정책을 수립하는 것이 타당하겠지만, 현재의 복지정책은 경제수준의 향상에 비추어 후진성이 내포되어 있음이 분명하다.

<표 3> 사회복지 및 노인복지 서비스 예산의 구성비 (단위%)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
국가예산 ¹ /GNP ²	14.9	16.1	14.9	14.1	14.3	14.3	-
사회보장예산 ³ /GNP	0.7	0.8	1.0	1.0	0.9	0.9	-
노인복지예산/국가예산 ⁴	0.02	0.03	0.14	0.13	0.17	0.22	0.11 ⁵

주: 1. 국가예산은 경정예산이 아닌 일반회계만을 의미함.

2. GNP는 경상가격에 기준함.

3. 국민연금, 의료 보호 및 보험, 산재보험, 보훈, 근로자 복지, 기타 사회복지 (생활보호, 사회복지 서비스 등) 예산이 포함됨.

4. 전체예산에서 차지하는 비율을 소수점 이하 2자리로 계산함.

5. 노인교통비 지원이 전액 지방비 부담사업으로 이관됨.

출처: 이가옥 등 (1994)

여기에서 우리나라 전체예산중에서 사회복지 및 노인복지에 소요되는 예산이 어느 정도 비중을 차지하고 있는가를 <표 3>을 참고하자. 최근 몇년동안 경제가 꾸준히 성장하고 있는 까닭에 국가

의 전체예산에서 노인복지예산이 차지하고 있는 비중이 약간씩 상승하고 있는 추세이다. 그러나 1994년부터 노인승차권 비용부담이 지방자치단체로 넘어가면서 전체 예산중에서 노인복지예산이 차지하는 비율이 줄어들었다. 그러나 그 비율은 외국의 상태와 비교하면 매우 빈약한 상태이다. 예를 들면, 1990년 1인당 GNP가 우리나라의 약 4배였던 일본의 경우, 노인인구의 비율을 감안하더라도, 전체예산에서 노인복지예산이 차지하는 비율이 1.9% 정도로 우리의 0.14%의 13배 이상이었던 것이다.

종합적으로 우리나라의 예산중에서 노인복지예산은 현재 노인들의 생활수준을 근거로 해서 마련된 것으로 보기 어렵다. 아마도 노인복지의 예산은 다른 분야 예산의 증액비율을 감안하여 설정하는 다음, 책정된 예산에 맞추어서 복지혜택의 대상을 설정하는 상황인 것 같다. 그렇기 때문에 65세 이상의 노인들중에서 전혀 혜택을 받지 못하는 생활보호대상자가 생길 수 있으며, 현재의 수혜대상자도 빈곤의 상태에서 벗어나기 어려운 실정이다. 또 생활보호대상자의 선정도 일정한 기간동안에 사회복지전문요원에 의하여 이루어지고 있지만, 전문요원이 노인 각자의 상황을 정확하게 파악하기가 어렵고, 파악하였더라도 선정기준에 부합되지 못하여 제외되는 경우도 적지 않다. 다행히 1996년부터는 노인을 위한 복지정책의 일환으로 '노인의 집'이 개원되어 정부에서 전세금을 보조할 방침이다 (보건복지부, 1995). 노인의 집은 서너명의 노인이 함께 생활할 수 있는 형태의 집으로 이에 대한 관리도 재가노인복지센터나 사회복지법인이 맡을 예정인데, 이러한 정책이 단순히 전시행정의 차원이 아니라 거주해야 할 장소를 걱정하는 노인들을 진정으로 이해하는 차원에서 마련된 것이라면 정부는 예산책정에 어떠한 미련도 없어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 광주광역시 (1995). 1995 주요업무보고. 광주: 광주광역시 가정복지국.
- 박재간 (1995). 무각출 노령연금제도의 필요성과 그 도입방안. 박재간 외 (편), *고령화 사회의 위기와 도전* (pp. 445-461). 서울: 나남출판.
- 보건복지부 (1994). 1995 노인복지지침. 서울: 보건복지부.
- 보건복지부 (1995). 1996 생활보호지침. 서울: 보건복지부.
- 이가옥, 서미경, 김기옥, 오미영 (1994). 아시아 지역의 노인복지 정책 및 노인생활실태 비교 (정책연구 자료 94-01). 서울: 한국보건사회연구원.
- 한창영 (1995). 노인복지 제정 및 개정의 배경과 과정. 박재간 외 (편), *고령화 사회의 위기와 도전* (pp. 421-443). 서울: 나남출판.
- 현외성 (1995년 10월) 한국보건사회연구원 주최 '21세기 노인문제와 복지대책' 정책토론회. 서울: 한국보건사회연구원.
- Youn, G. & Song, D. (1992) Aging Koreans' perceived conflicts in relationships with their offsprings as a function of age, gender, cohabitation status, and martial status. *Journal of Social Psychology*, 132, 289-305.

<부 록> 조사대상자의 연간 소득 및 지출 금액

[주: 표의 항목에서 a는 성별(1: 남성, 2: 여성)이며, b는 연령, c부터 f까지는 소득항목으로 시정부보조금, 단체기부금, 자녀용돈, 근로소득이며, g부터 k까지는 지출항목으로 피복비, 주거비, 식비, 의료비, 사회활동비이다. c부터 k까지는 단위가 천원이다. 또 l은 생활보호대상자의 구분(1:거택보호자, 2:자화보호자)이다.]

a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l
2	68	240	120	0	0	51	980	672	0	130	2
2	69	840	0	0	0	105	1200	114	0	58	1
2	73	1080	0	0	0	136	1208	480	180	58	1
2	74	2580	120	0	90	202	1367	792	18	121	2
2	67	240	0	2400	0	84	840	588	0	370	2
2	72	240	360	0	0	90	680	490	0	58	2
1	71	240	120	600	0	420	1200	672	54	878	2
1	82	240	120	0	0	46	660	187	0	58	2
2	67	240	120	0	0	19	960	1274	0	181	2
2	72	240	120	0	0	106	1200	1002	27	279	2
2	66	240	120	0	650	172	1056	463	1468	166	2
2	67	840	0	0	0	236	963	432	96	70	1
2	83	240	120	0	0	13	1309	245	258	82	2
2	68	840	0	0	0	100	0	768	48	0	1
2	69	240	120	0	0	46	1599	204	234	166	2
2	75	240	120	0	0	108	138	1620	54	275	2
2	70	240	120	0	0	83	1007	276	736	95	2
2	76	240	120	0	120	48	1193	238	406	115	2
1	77	240	120	1200	0	347	920	1008	180	1741	2
2	90	240	120	0	0	82	473	211	24	80	2
2	70	240	120	0	3600	1326	610	287	18	352	2
2	70	240	120	0	0	5	624	370	0	192	2
2	80	240	120	2300	0	153	96	641	75	154	2
2	75	240	120	0	0	205	1048	787	264	392	2
1	70	240	120	0	0	236	1120	458	18	498	2
2	72	240	120	0	2400	140	414	490	102	804	2

제가서비스 수혜자인 독거노인의 경제생활 실태 연구

2	70	240	120	0	500	85	147	182	72	48	2
2	80	240	120	0	0	28	310	204	32	70	2
2	71	240	120	1200	1200	102	106	1046	58	94	2
2	87	240	120	0	0	92	575	187	348	124	2
2	79	240	120	720	0	72	840	250	18	274	2
2	74	240	120	600	0	101	482	306	48	128	2
2	67	840	120	0	2400	96	732	1200	36	118	1
2	68	240	0	0	2400	10	830	396	0	142	2
2	68	240	0	1200	0	96	735	602	56	121	2
2	68	840	120	0	2400	202	1645	1513	2400	106	1
1	72	240	0	600	0	126	930	816	0	1090	2
2	68	240	0	0	0	61	840	492	0	130	2
2	75	240	0	720	900	53	601	554	122	106	2
2	70	240	0	0	0	87	484	436	90	118	2
2	70	1080	120	0	0	191	1080	1037	320	132	1
2	68	840	120	360	0	100	628	193	20	78	1
2	71	1080	120	0	0	280	728	850	135	240	1
2	67	840	120	0	0	361	660	1060	500	136	1
2	73	240	120	0	2400	68	310	137	41	124	2
2	70	1080	120	0	500	171	154	715	120	10	1
1	68	840	120	0	0	196	1238	848	120	58	1
2	68	840	120	0	0	413	201	1056	354	548	1
2	67	840	120	0	720	71	168	334	108	106	1
2	68	840	120	0	0	208	619	558	139	144	1
2	69	840	120	0	0	76	200	560	50	84	1
2	70	1080	120	600	0	202	516	698	108	353	1
2	71	1080	120	0	0	143	744	790	96	36	1
2	69	240	0	0	0	221	1153	555	120	86	2
2	72	240	120	0	20	190	659	338	0	300	2
2	68	840	120	0	0	157	542	237	48	142	1
2	67	840	120	0	0	119	313	458	144	130	1
2	69	240	120	0	0	360	490	238	48	142	2
2	72	1080	120	0	0	174	160	756	200	196	1
2	66	840	120	0	0	175	1081	430	301	76	1
2	70	1080	120	0	0	156	561	586	140	528	1
2	72	240	120	0	0	142	1451	847	480	154	2
2	71	1080	120	0	0	484	635	727	120	346	1
1	70	1080	120	0	0	111	443	518	120	58	1
1	70	1080	120	0	0	272	530	941	220	91	1

2	70	1080	120	0	0	181	665	726	0	128	1
1	85	600	120	0	0	343	97	1200	130	696	2
2	70	240	120	0	0	64	251	341	120	720	2
2	70	1080	120	0	0	142	661	720	96	58	1
2	68	840	120	0	0	255	276	547	180	250	1
