

# 제주 풍속에 적합한 노인복지 방안\*

김 민 호\*\*

目	次
I. 서론	
II. 제주 노인복지의 사회 문화적 배경	
가. 제주 풍속	
나. 제주 노인의 생활실태	
III. 제주 노인복지사업의 실태 및 문제점	
가. 노인단체의 노인복지사업	
나. 민간단체의 노인복지사업	
다. 정부의 노인복지사업	
IV. 제주 풍속에 적합한 노인복지사업의 개선방안	
가. 제주 노인에 관한 연구 및 교육 홍보활동	
나. 제주 노인에 의한 복지의 개선방안	
다. 제주 노인을 위한 복지의 개선방안	
V. 결론	
* 참고문헌	
* 부록	

## I. 서론

사람은 누구나 예외없이 늙는다. 나이를 먹을수록 신체적, 정신적 건강은 퇴화하며, 사회적 역할 역시 변화한다. 자기 스스로 환경에 적응하는데 점차 곤란함을 직면하게 된다. 따라서 노인은 타인으로부터 어떤 형태로든 크고 작은 도움을 받으며 사회생활에 재적용하지 않을 수 없다. 비껴말하면, 어떤 사회든 나름대로 노인을 부양해야 하는 것이다. 그러나 노인을 어떤점(노인복지 구성요소, 내용)에서 어떻게(노인복지 방법) 도우는가는 그 사회의 정치, 경제 및 문화 여건 등에 따라 다르다. 즉, 그 사회의 복지정책과 경제적 수준 및 가족생활 규범 등에 따라 노인부양 방식에 차이가 있다. 그러나 본 논문의 목적이 노인복지의 다양성을 전제로 제주사회가 선택해야 할 노인복지 방향을 규범적으로 모색하는데 있으므로, 여기서는 다양한 노인복지 정책 그 자체에 대한 논의<sup>1)</sup>는 약하기로 한다. 다만, 제주 노인복지가 지향해야 할 특수성을 강구하기 위해 현대사회

\* 이 글은 1992년 산학협동 연구의 일환으로 제주시에 보고한 것을 수정, 보완한 것이다. 면접과 설문조사에 참여했던 제주교육대학교 교육학과 학생들과 연구비를 지원해 준 제주시에 감사드린다.

\*\* 제주교육대학교 교육학과 조교수

1) George와 Wilding은 기존의 사회복지 정책을 그 이념적 지향에 따라, 반집합주의(anti-collectivism), 소극적 집합주의(reluctant-collectivism), 페이비언 사회주의(Fabian-Socialism) 및 마르크스주의(Marxism) 등으로 유형화하고 각각을 분석, 평가한다(원석조, 강남기 공역, 1981 참조).

노인복지의 보편적 특성을 개략적으로 언급하고자 한다.

먼저, 현대 노인복지 방법상의 특징을 살펴보면, 사적 부양체제에서 공적 부양체제로의 이행을 발견하게 된다. 농업을 위주로 경제생활을 영위하던 전통사회에서는 일반적으로 농업기술과 가산상속으로 부모가 자녀의 사회적 생존과 지위획득에 결정적이기 때문에 부모에 대한 효도의 가치가 인간행위의 중요한 덕목으로 부각되었다(고영복, 1983 : 49-51). 따라서 노인부양에 관한 모든 것이 가정생활의 테두리 안에서 자연스럽게 사적체제를 유지하고 있었고 ‘노인복지’라는 개념조차 없었다. 그러나, 공업을 중심으로 하는 근대사회에 들면서 ‘전통적 신분질서가 파괴’되어 ‘자녀의 장래는 부모가 아닌 자녀 자신에게 달려 있게 되고’, 가족내 ‘인간관계가 전인적인 관계에서 기능적(교환)관계로 변화하며, 가족구조 역시 핵가족화하여 ‘부모와 자녀 세계의 별거’가 증가했고, 또한 부모의 기대가 사회의 기대와 불일치하는 점이 많아져 부모의 뜻이 아닌 자녀 스스로가 판단의 주체로 등장함에 따라, 전통적인 경로효친의 규범체제가 크게 흔들리게 되었다(고영복, 1983 : 31-54; 서울특별시교육위원회, 1985참조). 그래서 가정중심의 사적부양 만으로는 노인이 사회생활에 적응하는 데 한계를 지낼 수 밖에 없고, 이와 더불어 공적, 사회적 부양이 요청되었다. 따라서 학자들은 노인복지의 개념을 “노인이 인간다운 생활을 영위하면서 자기가 속한 가족과 사회에 적응하고 통합될 수 있도록 필요한 자원과 서비스를 제공하는데 관련된 공적 및 사적 차원에서 조직적 제반활동”으로 규정한다(장인협·최성재, 1987 : 266). 즉, 정부나 민간사회단체가 노인의 삶에 능동적으로 개입해야 할 ‘노인복지’의 필요성이 대두한 것이다. 선진 산업사회에서 공적 노인복지정책이 앞서 가고 있는 것도 이같은 이유라 할 수 있다(박재간, 1983, 1992 참조).

다음으로는 현대 노인복지 내용상의 특징을 살펴보기로 한다. 노인은 일반적으로 ① 경제적 요구(연금, 보험, 용돈), ② 신체적 요구(퇴화된 신체기능의 보완), ③ 정신적 능력의 요구(기억, 판단 능력의 도움), ④ 사회적 요구(사회적 접촉의 추구, 고립회피) 및 ⑤ 심리적 요구(감정적 유대, 안락감) 등을 충족시켜야 한다(윤진, 1989 : 252-253). 사적 부양체제에서는 이상의 다섯가지 요구를 가정 중심으로 충족시켜 왔었다. 그러나 공적 부양체제의 대두와 함께 앞의 네 가지 요구 — 경제적, 신체적, 정신적, 사회적 요구 — 는 주로 공적 부양체제에서, 그리고 끝의 한 가지 요구 — 심리적 요구 — 는 사적 부양체제에서 담당하는 경향이 있다. 공사복지체제가 노인의 요구를 충족시키기 위해 상호보완적 노력을 기울이고 있는 셈이다. 요컨대, 산업화에 따라 전통적인 경로효친의 전통이 약화되고 그에 따라 노인의 사회생활 적응에 문제가 야기되면서 정부, 민간단체 중심의 공적, 사회적 노인복지의 필요성이 대두되었다. 그렇긴 하지만 노인이 경제적, 신체적, 정신적, 사회적 및 심리적 필요를 충족시키면서 인간다운 삶을 주체적으로 영위해

나가기 위해서는 가정 또는 노인 자신에 의한 사적 노인복지와의 균형과 조화가 요청된다.

끝으로, 노인복지 행정의 지방화 경향을 들 수 있다. 현대 노인복지의 내용과 방법은 중앙정부 차원에서 획일적으로 마련되기도 하나, 형식적이든 실질적이든 지방자치 단체의 위상이 격상되고 지방문화에 대한 지역 주민의 의식이 각성됨에 따라, 지방 고유의 문화 전통과 실정에 적합한 방안의 모색이 강구되어야 할 시점에 와 있다(한창영, 1990;1991 참조). 제주도만 하더라도 지역행정의 차원에서 제주도를 '노인공경시범지역'으로 공포하고 제주도 문화전통에 알맞는 노인복지 시책을 적극적으로 모색하고 있는 중이다.

이처럼, 현대 사회의 노인복지는 공적 부양체제를 중심으로 하되, 노인 자신의 심리적 욕구 충족을 위해 사적 부양체제의 보완을 필요로 한다. 또한, 지방자치 단체의 위상이 상대적으로 높아감에 따라 현대 노인복지 행정은 지방의 정치, 경제 및 문화적 특수성을 반영할 것을 그 과제로 삼는다.

따라서, 본 연구는 '제주 풍속에 적합한 노인복지 방안'을 모색하기 위해 다음의 연구 과정을 계획, 추진하였다. 첫째, 제주 노인복지의 문화적 맥락을 발견하기 위해 제주의 가족과 마을의 전통적 문화유산 및 오늘날 제주노인의 생활실태를 문헌 및 예비면접<sup>2)</sup>과 설문조사<sup>3)</sup>를 통해 살펴보았다. 둘째, 현재 제주도 당국과 제주도내 민간단체(노인단체 포함)가 추진하고 있는 노인복지 사업을 객관적인 실적과 실무자들과의 면접을 토대로 검토하여, 제주도의 문화적 맥락에서 그 적합성 여부를 평가하고자 했다. 끝으로, 제주풍속에 적합한 노인복지의 발전적 방안을 모색, 제시하고자 했다.

- 2) 예비면접 기간: 1992년 7월  
 예비면접 대상: 46명  
 예비면접 지역: 면접자가 거주하는 인근지역으로 제주도 전역을 망라함.  
 예비면접 내용: 연령, 성별, 종교, 학력, 직업, 교향, 거주지 및 거주형태, 소득 및 소득원, 가족관계, 건강정도, 여가생활, 희망사항

- 3) 설문조사 기간: 1992년 8월~9월  
 설문조사 대상자:

유형/구분	남	여	missing	계
일반노인	51	141	3	195
생활보호대상노인	11	71		82
양로원노인	15	44	1	60
계	77	256	4	337

설문조사 지역:

제주시: 건입동, 봉개동, 삼도1동, 화북동, 아라동, 용담1동, 의도동

서귀포시: 중앙동, 중문동, 효돈동

북제주군: 구좌읍 김녕리, 조천읍 신촌리, 애월읍 고내리, 한림읍 한림리, 한경면 산양리

남제주군: 남원읍 의귀 및 위미리, 대정읍 하모리, 성산읍 고성 및 난산리, 안덕면 창천리, 표선면 가시 및 표선리

설문조사 내용: 부록 참조(일반노인용, 생활보호대상노인용, 양로원노인용)

## II. 제주 노인복지의 사회 문화적 배경

### 가. 제주풍속

#### (1) 제주문화 — 가족, 마을 문화를 중심으로

제주도는 육지와는 달리 다른 독특한 성격의 문화를 갖는다. 이는 “지리적 조건으로 인하여 특수한 성격을 갖는 것으로 한반도에서 멀리 떨어진 것과 한반도의 남부에 있어 기후적인 조건이 다른것, 섬이 화산도라는 것, 그리고 크기가 지나치게 작지 않다는 등의 조건”(이광규, 1984 : 61) 때문이다<sup>4)</sup>. 여기서는 노인복지와 관련하여 가족문화와 마을공동체 문화를 중심으로 살펴보겠다.

#### ① 제주의 가족문화

제주의 가족은 핵가족적 성격의 독립형 가족으로 며느리가 처음부터 독립된 생활을 한다<sup>5)</sup>. 부모가 죽고난 뒤 며느리에게 권한을 양도하는 ‘중신형’(한반도 서남지역)과 시어머니가 60세 전후에 며느리에게 주부권을, 아버지는 가장권을 이양하는 ‘은거형’(동남지역)과 구별된다. 뿐만 아니라, 기혼여자 1인이 생활의 단위가 되어 생활 전반을 이끌어 가는 모(母)중심적 가족사회의 특징을 보인다. 즉, 밭농사와 같은 소규모 농업을 기혼여자 1인이 운영하며 가사일 역시 여자 1인이 한다. 따라서 육지부의 일부다처제와는 달리 처첩간에도 독립된 생활을 한다(이광규, 1984 : 62-66). 그 외에도, 제주 가족은 균분상속, 조상제사의 분할, 이혼과 재혼에 대한 금기 의식의 미약 등 일반적인 한국 가족의 구성원리로 설명할 수 없는 특징을 지닌다(이창기, 1992 : 27).

그러나 육지와 마찬가지로 유교문화의 영향아래 가부장제적 남성우위의 규범체제를 지닌다. 즉, 남아 선호의식이 강하여 아들을 얻기 위한 축첩이 사회적으로 용인되고 많이 행해 졌으며, 조상을 숭배하고 조상제사를 중시하였다. 아들이 없을 때는 반드시 양자를 들이려고 노력한다(이창기, 1992 : 27).

결국, 제주 가족은 경제권은 기혼여성인, 규범체제에서는 남성이 주도하는 가족구조의 특징(조혜정, 1989)을 보인다.

이처럼, 여성의 지위가 상대적으로 높은 가족문화는 친족제도에서도 육지와는 다른 도기특한 면을 보인다. 즉, 부계권의 친족, 모계권의 외척, 처족의 인척을 각각 성편, 외편, 처편이라 부르는 삼편제(三偏制)의 친족제도이다. 바꿔말해 부계와 모계를 같은 비중

4) 이창기(1992)는 제주 문화의 성격을 규정하려 했던 여러 연구들을 크게 세 가지로 종합하여 ‘환경적응론’ ‘주변부 문화이론’ ‘외래문화 유입설’ 등으로 분류하고, 최근에는 ‘도서성 이론’과 ‘역사적 경험을 중시하는 관점’ 등도 대두하고 있음을 소개했다.

5) 서경림 외(1990 : 339)는 이를 분가주의 가족관습으로 명명. 이것은 제주도 특유의 생존환경에서 나타난 경제적 자활성, 유교적 부모중심적 가치관의 약화에서 배태된 것이라고 본다.

으로 생각하는 양편존중의 친족제도라 할 수 있다(이광규, 1984 : 66-69). 따라서, 장례나 혼례과정에 출가한 딸이나 사돈댁 또는 외가 친족이 적극적으로 참여한다(이창기, 1992 : 27).

## ② 마을공동체 문화

제주의 마을은 전통적으로 생활 공동체의 규범문화를 지녀왔다. 마을 주민들이 공동 이용하는 공동목장, 공동어장 등은 이를 입증한다. 더구나 공동목장에는 가축을 돌보기 위해 공동 노동조직을 두었고, 입어권 규제, 공동입어, 금채기 등의 규정을 통해 어장에 대한 공유개념을 간직하고 있었다. 그 외에도 큰일(혼례, 상례)을 치를 때나 집 짓는 일을 할 때면 마을 주민들이 서로 돕는 '골부림'의 전통이 있다. 그리고 이같은 마을 공동체 문화의 기반은 무속(巫俗)이었다. 즉, 당신(堂神)을 조상으로 간주하고 그 영역을 삶의 터전으로 살아가는 제주 마을 사람들은 혈연집단 이상의 끈끈한 관계를 맺어왔다. 특히, 개인과 집단 간의 관계구조에서 볼 때 자산은 없으나 노동력만 있으면 같이 살아갈 수 있는 공동생산, 공동분배의 관행을 키워왔다(서경림 외, 1990 : 267~269).

그러나 이같은 마을 공동체 문화도 제주 개발이 물고 온 산업화의 영향으로 급속히 해체되고 있다. 이런 현실을 두고 유철인(1992)은 '대면사회와 산업사회의 공존과 경쟁'으로 서술하였다.

## (2) 전통적 제주노인의 특징

제주도 노인은 검소성, 근면성, 자립성, 장수성, 강인성, 온고성(溫古性) 등의 특징을 보인다(한창영, 1983 : 172-181). 제주 노인의 검소성은 검소한 농기구, 갈옷, 검소한 음식, 소박한 주택구조, 소박한 언어, 현실주의적 공리성의 민요, 주냥정신 등에서 찾아볼 수 있다. 제주 도민이 노동을 생활화 하면서 근면하게 살아 왔음은 제주 민요의 4/5가 노동요 임이 잘 보여 준다. 또한 제주 노인은 노후에도 자녀들과 동거하기 보다는 별거하기를 선호할 만큼 자립적이다. 즉, 박거리 또는 모거리에서 노부부가 독자적으로 생활하는 경우가 많다. 제주 노인의 장수성은 역사적 기록을 지니고 있다. 조선왕조실록은 80세 이상의 노인이 제주에 많았음을 기록하고 있고, 오늘날에도 100세 이상의 노인이 전국에서 가장 높은 비율로 나타나고 있다. 또한 제주 노인은 강인성 하다. 예컨대 감물을 들인 갈옷을 입고 피약별 아래서 정당벌림을 쓰고 자갈밭에 씨를 뿌리며 농사를 짓는 제주 노인들이다. 그 외에도 제주 노인은 문화적 우월자, 전승자, 인생의 성취자로서의 역할을 갖는다. 제주도에 유난히 민요, 신화, 전설, 무속 등이 많은 것은 바로 이러한 제주 노인의 온고성 때문이다.

요컨대, 제주도는 지리적 특성을 바탕으로 가족, 친족, 마을공동체에서 독특한 문화전통을 간직하고 있는데, 이는 '경제권은 기혼여자 1인이 쥐고 규범체제는 남성이 주도하는

가족 '모계를 부계 못지 않게 생각하는 삼편제 친족제도' '공동체적 결합의식에 바탕을 둔 공동생산, 공동분배의 생활공동체' 등으로 명명할 수 있다. 또한, 이 바탕위에 제주 노인들은 검소성, 근면성, 자립성, 장수성, 강인성, 은고성의 특질을 지닌다.

### 나. 제주노인의 생활실태

현재 제주지역 60세 이상 노인인구 비율의 변동 추이를 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 전국 대비 60세 이상 노인인구 구성비 추이 비교 ( ) %

구분 / 연도	66	70	75	80	85	90
제 주	8.3	8.1	7.5	7.0	7.5	9.1
전 국	5.2	5.5	5.6	6.1	6.8	7.8

제주: 경제기획원 조사통계국, 인구 및 주택센서스보고-제주도-, 1966-1990

전국: 경제기획원 조사통계국, 한국통계연감, 1991

위에서 알 수 있듯이 최근들어 구성비율의 차이가 점차 줄어들고 있긴 하나, 제주도 노인인구의 구성은 전국 평균에 비해 높은 편이다. 따라서 사회정책의 우선순위가 인구비율을 고려함을 전제로 한다면, 제주도의 노인복지 정책은 전국 타도에 비해 상대적으로는 우선적 고려대상이 되어야 할 것이다. 일반노인, 생활보호대상노인 및 양로원 노인의 생활에 관한 면접 및 설문문을 통한 조사 결과의 특징을 요약하면 다음과 같다.

#### (1) 일반노인

배우자 동거 비율은 <표 2>에서 알 수 있듯이 남자의 경우 82.4%, 여자의 경우 24.8%로서 1981년에 조사된 전국 평균(남: 82.8%, 여: 12.1%)과 비슷한 결과이다. 다만, 여자의 동거 비율이 높은 것은 제주도 남자 노인들이 육지부에 비해 장수하기 때문이라고 생각된다.

<표 2> 배우자와의 동거비율( ) %

유형 / 구분	동 거		비 동 거	계
	남	여		
제 주	남	42 (82.4)	9 (17.6)	51 (100)
	여	35 (24.8)	106 (75.2)	141 (100)
	missing	1	2	3
	계	78 (40.0)	117 (60.0)	195 (100)
전 국*	남	(82.8)		
	여	(12.1)		

\* 전국비율: 아산사회복지사업재단(1981)을 윤진(1989: 263)에서 재인용.

제주노인들의 자녀와의 동거 비율은 <표 3>에 의하면 44.6%로서 전국 평균 51.8%(92년조사)보다 낮다. 게다가 자녀와 동거하지만 '분리취사'하는 경우를 제외하면, 공동취사에 의한 동거는 27.2%에 불과하다. 이는 제주도의 독립형 가족문화, 제주노인들의 자립성 등을 나타낸다. 그러나 소위 '박거리 모형'의 거주형태는 17.4%에 불과하고(자녀와 비동거하되, 같은 마을에 거주하는 경우 14.4%를 통합해도 31.8%에 지나지 않음), 자녀와 다른 마을에 거주하는 경우가 37.9%에 이르고 있어, 점차 제주도의 전통적 거주형태가 쇠퇴하고 있음을 알 수 있다. 이는 산업화에 따라 이윤을 극대화하고 교육을 중요하게 생각하는 의식이 증대하여 자녀 세대가 고향을 떠나 이주하는 경우가 많기 때문이다(유철인, 1992 참조).

<표 3> 자녀와의 동거비율( ) %

유형/구분	동 거 (44.6)		비 동 거 (55.4)			계
제 주	공동취사	분리취사	같은마을	다른마을	자녀없음	195(100)
	53(27.2)	34(17.4)	28(14.4)	74(37.9)	6(3.1)	
전 국	1981* (95.7)					
	1982** (80.4)					
	1992*** (51.8)					

\* 아산사회복지사업재단(1981)을 윤진(1989 : 263)에서 재인용.

\*\* 김태현(1982)을 윤진(1989 : 264)에서 재인용.

\*\*\* 한국노인문제연구소(1992)를 박재간(1992 : 14)에서 재인용.

한편, 제주 노인의 소득원을 묻는 질문에 대해, 본인 스스로(근로소득, 재산소득, 연금 등) 해결하는 경우가 대부분이고, 자녀에 전적으로 의지하는 경우는 27.7%에 불과하다고 답해 1981년에 조사된 전국 평균치(자녀의존 78.2%, 본인 스스로 21.8%)와 크게 대조를 이룬다(<표 4>참조). 이 또한 제주의 독립적 가족문화와 제주노인의 자립심, 강인성 등을 엿보게 한다.

<표 4> 소득원(중복응답) ( ) %

유형/구분	본인해결	자녀의존	친인척	민간단체	정 부	기 타
제 주	140	107	7	6	3	1
전 국	(21.8)	(78.2)				

그 밖에도 경제활동하는 노인의 비율(56.9%, 전국평균 20%), 노후생활의 책임은 노인에게 있다고 보는 경향(44.6%, 전국평균 21.9%), 경제생활 개선을 위해 일거리를 요구

하는 노인이 많음(44.6%), 집안일에 간섭 않겠다는 성향(40.2%, 집안일 도우는 노인 전국 평균 85.1%) 등도 제주노인과 제주 가족문화의 독특함을 특징짓는 증거라 하겠다.

또한, 일반 노인 중에는 경제적으로 어려운 분들이 적지 않았다. 즉, 생활보호대상자는 아니나 생활보호대상자 못지 않게 경제적으로 궁핍한 노인들이 상당수 존재했다(설문조사 대상 노인중 월 5만원 이하 28.7%, 10만원 이하 50.2%에 이룸). 게다가, 몸이 아파 병원에 가야할 경우에도 진료비가 없어 가지 못하기도 한다(보건소 약은 잘 낫지 않는다고 생각함)

위에서 알 수 있듯이, 제주 노인들은 일반적인 전국 노인들에 비해, 자녀 의존도가 높지 않고 본인 스스로 자신의 삶을 해결하려는 자립심이 매우 강함을 알 수 있다. 이는 제주도의 전통적인 가족문화가 아직도 보존되고 있음을 뜻한다. 다만 자녀와 다른 마을에 거주하는 노인이 37.9%나 되는 것으로 보아서 점차적으로 ‘박거리 모형’의 전통적인 제주 가족문화가 쇠퇴해 가는 상황을 확인 할 수 있다. 따라서 경제적 자립능력이 없는 노인(조사대상자의 50.2%가 월 10만원 이하의 소득수준)은 정부나 민간단체의 지원이 없을 경우에는 삶의 기본적인 요구(생계유지, 건강유지)조차 위협받는 셈이다.

## (2) 생활보호대상노인

생활보호대상자는 월소득 8~10만원 이하, 소유재산 1,000만원 이하의 사람으로서 매월 정부로부터 양곡과 생계비를 지원을 받는 사람들이다. 이들은 대체로 주위의 권유에 의해서 생활보호대상자로 선정되는 경우가 많았고(〈표 6〉 참조), 정부의 지원을 고맙게 여기긴 해도 경제적 안정을 누릴 형편은 못되 불만 또한 적지 않았다(〈표 5〉참조). 특히 전기, 수도요금의 면제와 주택문제의 해소를 강력히 요구했다. 또한, 정부의 생활지원금과 식량이 읍·면·동 사무소 또는 농협에서 지급되기에, 거동이 불편한 노인의 경우 이를 받아 가는 데 매우 큰 어려움을 겪고 있다. 따라서 이들이 요구하듯이, 정부의 실질적이고도 공평한 지원이 강구되어야 할 것이고, 지급 절차에 따른 인격적 대우가 요청된다(〈표 7〉참조).

〈표 5〉 생활보호대상자에 대한 정부지원의 만족도( ) %

매우만족	약간만족	보 통	약간불만	매우불만	missing	계
3 (3.7)	7 (8.5)	18 (22.0)	32 (39.0)	21 (25.6)	1 (1.2)	82 (100)



〈표 6〉 생활보호대상자가 된 계기

주 위 권 유	42 (51.2)
관 공 서 직 원 권 유	18 (22.0)
본 인 신 청	19 (23.2)
기 타	1 (1.2)
m i s s i n g	2 (2.4)
계	82 (100)

〈표 7〉 정부지원책 중 개선사항

선 정 기 준 의 명 료 화	11
실 질 적 지 원	46
인 격 적 대 우	2
기 타 (전기, 수도요금 면제, 지원절차의 개선)	

(3) 양로원 노인의 특징

놀랄만한 사실은 조사대상 양로원 노인 중 자녀가 있는 노인이 43.3%나 되는 것이다. 이것은 자녀의 경제능력의 부족과 함께 노인 스스로가 자녀에게 부담되고 싶지 않은 마음으로 양로원에 왔기 때문이다. 예컨대, 막내아들부부와 단칸방에서 살던 할머니가 중풍까지 걸치자 스스로 양로원을 찾아 오기도 했다(〈표 8〉 〈표 9〉 참조).

〈표 8〉 자녀 유무

있 다	없 다	missing	계
26 (43.3)	33 (55.0)	1 (1.7)	60 (100)

〈표 9〉 양로원 입원계기

자녀가 있는 경우	가족간의 갈등	2
	자녀의 경제력 부족	7
	자녀에게 의존하고 싶지 않다	10
	기 타	
자녀가 없는 경우	친지권유	5
	이웃권유	9
	동사무소 또는 양로원 직원 방문	2
	본인 스스로	11
	기 타	3
missing		7

양로원의 노인들은 경제적으로는 기본욕구를 충족하는데 큰 문제가 없으나, 외로움을 느끼는 경우가 많았다(〈표 10〉 참조).

〈표 10〉 외로움의 정도

매우 많이 느낌	21 (35.0)
약 간	9 (15.0)
보 통	10 (16.7)
별로 못 느낀다	9 (15.0)
전혀 못 느낀다	6 (10.0)
missing	5 ( 8.3)
계	60 (100)

(4) 각 노인집단 간의 비교

제주 도내 일반 노인, 생활보호대상 노인, 양로원 노인들의 생활실태를 보다 잘 이해하기 위해 이들의 특성을 비교해 보면 다음과 같다.

생활보호대상 노인이나 양로원 노인은 일반노인에 비해 평균연령이 높은 편이다(일반노인은 60, 70대가 78.4%인데, 생활보호노인은 70, 80가 78%, 양로원의 경우는 70%에 해당함) (〈표 11〉 참조).

〈표 11〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 연령별 비교

유형 / 연령	60~69	70~79	80~89	90세 이상	missing	계
일 반 노 인	79(40.5)	74(37.9)	41(21.0)	1(0.5)		195(100)
생활보호대상노인	11(13.4)	31(37.8)	33(40.2)	6(7.3)	1(1.2)	82(100)
양 로 원 노 인	15(25.0)	16(26.7)	26(43.3)	3(5.0)		60(100)
계	105(31.2)	121(35.9)	100(29.7)	10(3.0)	1(0.3)	337(100)

〈표 12〉에 의하면 생활보호대상노인, 양로원 노인들은 일반 노인들에 비해 배우자가 없는 경우가 많다.

〈표 12〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 배우자 유무 비교

유형 / 구분	유	무	계
일 반 노 인	78 (40.0)	117 (60.0)	195(100)
생활보호대상노인	21 (25.6)	61 (74.4)	82(100)
양 로 원 노 인	2 ( 3.3)	58 (96.7)	60(100)
계	101 (30.0)	236 (70.0)	337(100)

조사대상 노인들의 고향을 비교할 때 양로원 노인의 경우는 타지방 출신이 30%나 되었다(〈표 13〉 참조).

〈표 13〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 고향 비교

유형/구분	제주도내	제주도외	계
일반노인	180 (92.3)	15 ( 7.7)	195(100)
생활보호대상노인	75 (91.5)	7 ( 8.5)	82(100)
양로원노인	42 (70.0)	18 (30.0)	60(100)
계	297 (88.1)	40 (11.9)	337(100)

종교실태를 비교할 때, 생활보호대상 노인 중 종교가 없는 노인이 50%나 되었다. 이것은 지나친 물질적 빈곤이 정신적 빈곤을 초래한 것으로 여겨진다(〈표 14〉 참조).

〈표 14〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 종교 비교

유형/구분	없음	유교	개신교	천주교	불교	민속신앙	기타	계
일반노인	76(39)	7(3.6)	10( 5.1)	10( 5.1)	89(45.6)		3(1.5)	195(100)
생활보호대상노인	41(50)	3(3.7)	4( 4.9)	9(11.0)	24(29.3)		1(1.2)	82(100)
양로원노인	8(13.3)		6(10.0)	34(56.7)	10(16.7)	2(3.3)		60(100)
계	125(37)	10(3.0)	20( 5.9)	53(15.7)	123(37)	2(0.6)	4(1.2)	337(100)

생활보호대상 노인은 일반노인이나 양로원 노인에 비해 교육수준이 낮았다. 또한 조사대상 노인 중 절반 이상이 글을 읽지 못했다(〈표 15〉 참조).

〈표 15〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 교육수준 비교

유형/구분	문맹	한글해독	야학	서당	국졸	중졸	고졸	대졸	missing	계
일반노인	81 (41.5)	55 (28.2)	15 (7.7)	5 (2.6)	28 (14.4)	4 (2.1)	7 (3.6)			195 (100)
생활보호대상노인	52 (63.4)	17 (20.7)	7 (8.5)		5 (6.1)	1 (1.2)				82 (100)
양로원노인	33 (55.0)	11 (18.3)	2 (3.3)	1 (1.7)	8 (13.3)	4 (6.3)			1 (1.7)	60 (100)
계	166	83	24	6	41	9	7		1	337

생활보호대상노인과 양로원 노인은 대체로 경제활동을 못하고 있으며, 일반노인에 비해 건강상태도 대체로 좋지 않은 편이다(〈표 16〉, 〈표 17〉, 〈표 18〉 참조).

〈표 16〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 경제활동

유형/구분	유	무	missing	계
일반노인	111 (56.9)	84 (43.1)		195(100)
생활보호대상노인	10 (12.2)	71 (86.6)	1 (1.2)	82(100)
양로원노인	2 (3.3)	53 (88.3)	5 (8.3)	60(100)
계	123 (36.5)	208 (61.7)	6 (1.8)	337(100)

〈표 17〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 일의 종류

유형/구분	자경	소작	품값	직장	상업	일없음	missing	계
일반노인	48(24.6)	4(2.1)	37(19)	3(1.5)	24(12.3)	79(40.5)		195(100)
생활보호대상노인	0	0	9(12.4)	0	2(2.4)	71(86.6)		82(100)
양로원노인	0	2(3.3)	0	0	0	56(93.3)	2(3.3)	60(100)
계	48(14.2)	6(1.8)	46(13.6)	3(0.9)	26(7.7)	206(61.1)	2(0.6)	337(100)

〈표 18〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 건강상태

유형/구분	양호	보통	안 좋음	missing	계
일반노인	48 (24.6)	62 (31.8)	85 (43.6)		195(100)
생활보호대상노인	7 (8.5)	16 (19.5)	59 (72.0)		82(100)
양로원노인	6 (10.0)	17 (28.3)	36 (60.0)	1 (1.7)	60(100)
계	61 (18.1)	95 (28.2)	180 (53.4)	1 (0.3)	337(100)

제주 노인들은 대체로 동네, 원내 사람들과 이야기 나누기와 TV시청 등을 통해 여가를 지내는 편이고 그 외의 활동은 극히 미약하다(〈표 19〉 참조).

〈표 19〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 여가선용(중복응답)

유형/구분	TV라디오신문독서	담소	오락	운동	취미	봉사	노인대학	잠·휴식
일반노인	104	129	14	7	1	0	12	67
생활보호대상노인	35	66	1	1	0	0	0	0
양로원노인	27	47	6	4	0	0	0	0
계	166	236	21	12	1	0	12	67

노후생활의 책임에 대해, 일반노인은 본인 자신과 자녀 모두를, 생활보호대상 노인은 정부와 자녀 모두를, 양로원 노인은 사회단체와 노인자신을 주로 지적했다. 같은 맥락에서 경제생활개선을 위해 일반노인은 일거리와 자녀, 친인척의 도움 및 정부, 사회단체의 보조를 고르게 요구하나, 생활보호대상자노인과 양로원 노인은 정부와 사회단체의 보조를 원했다(〈표 20〉, 〈표 21〉 참조).

〈표 20〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 노후생활의 책임

유형 / 구분	노인자신	자녀모두	장남	사회단체	정부	기타	missing	계
일반노인	87 (44.6)	60 (30.8)	26 (13.3)	2 (1.0)	14 (7.2)	6 (3.0)		195 (100)
생활보호대상노인	17 (20.7)	22 (26.8)	1 (1.2)	3 (3.7)	33 (40.2)	6 (7.3)		82 (100)
양로원노인	15 (25.0)	4 (6.7)	4 (6.7)	23 (38.3)	4 (6.7)	4 (6.7)	6 (10.0)	60 (100)
계	119	86	31	28	51	16	6	337

〈표 21〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 경제생활 개선(중복응답)

유형 / 구분	일거리필요	자녀친인척도움	정부사회단체보조	기타	missing
일반노인	87	63	89		
생활보호대상노인	20	13	70	5	
양로원노인	7	11	41	9	7
계	114	87	200	14	7

건강개선을 위해 세 집단 모두 대체로 의료시설의 확충과 정기적 건강진단을 요구했다. 일반노인 중에는 규칙적인 생활에 답한 경우도 적지 않았다(〈표 22〉 참조).

〈표 22〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 건강개선(중복응답)

유형 / 구분	술담배절제	규칙적생활	정기진단	의료시설혜택	기타	missing
일반노인	17	46	97	113	7	
생활보호대상노인	5	7	45	51	4	9
양로원노인	5	9	28	36	6	9
계	27	62	170	200	17	18

한편, 여가 개선을 위한 적당한 시설의 요구도 컸다. 노인정이 없는 마을도 적지 않았기 때문이다(〈표 23〉 참조).

〈표 23〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 여가개선(중복응답)

유형 / 구분	적당한시설프로그램	학습기회마련	사회봉사참여	기타	무응답
일반노인	115	48	17	59	
생활보호대상노인	42	10	10	9	27
양로원노인	14	7	1	23	17
계	171	65	28	91	44

제주 노인들은 가정생활의 개선을 위해 우선 경로효친의 전통강화를 요구했다. 다음으로 일반노인과 양로원 노인들이 젊은이에 대한 이해를, 생활보호 노인들이 법제도의 개선을 지적했다(〈표 24〉 참조).

〈표 24〉 일반노인, 생활보호대상노인, 양로원 노인의 가정생활개선(중복응답)

유형 / 구분	경로효친전통고수	젊은이에대한이해	법제도개선	기타
일반노인	128	91	36	14
생활보호대상노인	63	20	30	1
양로원노인	39	11	7	3
계	230	122	73	18

### Ⅲ. 제주 노인복지사업의 실태 및 문제점

#### 가. 노인단체의 노인복지사업

##### (1) 노인회 조직을 통한 사업

현재 제주도에 있는 노인단체로서 대한노인회 제주도연합회(1개), 시군지회(4개), 읍면동분회(41개), 학구단위 노인회(120개)가 있다.

먼저 도연합회 사업부터 살펴보기로 한다.

도연합회는 (주)한진으로 부터 기부 체납을 받은 노인복지관을 위탁운영 한다. 여기서는 노인회 임원 지도자 육성을 위해 노인대학을 추진하고, 경로식당, 이용실, 목욕탕, 오락실 등의 시설을 운영하며, 어버이날에는 전통문화 선양 유공자(효자, 효부, 착한 어린이, 노인복지 기여자)를 표창한다. 또한 노인능력은행 운영, 민속경기와 체육대회 등의

개최 및 시군이하 노인회 지원사업 등을 하고 있다.

다음, 시군노인회에서는 노인들의 계속적 성장을 위해 노인학교를 운영하며, 사회봉사 활동의 일환으로 청소년 충효교실 개설, 자율방범대 운영, 거리청소, 증흔묘지 정화 등을 시행한다. 그 외, 운영기금 조성을 위한 빈병, 폐품수집 활동과 여가선용을 위한 오락 및 체육활동 등을 하고 있다(제민일보, 92. 3. 9). 한편, 읍·면·동 분회 노인회 사업중 특기할 만한 것으로 삼양1동 노인회가 주관하는 「산삭일」행사(매달 초하루 동네 노인에게 음식을 푸짐하게 대접) (제민일보, 92. 8. 30)와 연동노인회가 밭을 임대하여 공동으로 농사 짓는 것을 들 수 있다(제민일보, 92. 11. 19). 이같은 공동농사는 안덕면 창천 학구단위 노인회에서도 이미 82년부터 실시해 온 바 있다(92. 9. 4).

## (2) 경로당과 「노인교실」 중심의 사업

도연합회가 노인복지회관을 통해 그 사업이 전개된다면, 읍·면·동 분회는 경로당을 중심으로, 학구단위 노인회는 국민학교 시설을 통해 「노인교실」 등의 노인회 활동을 한다고 볼 수 있다.

이상의 노인단체 중심의 사업을 살펴볼 때, 제주노인들은 전통적인 공동노동의 정신을 바탕으로 노인회 조직을 비교적 활발히 운영하고 있음을 알 수 있다. 다만, 몇 가지 개선되어야 할 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 할머니의 참여가 저조하다는 점이다. 90년 현재 제주도 노인의 75% 정도가 여성 노인임을 고려할 때 노인회 조직 속에 할아버지만이 아니라, 할머니들도 참여할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있겠다. 이를 위해서는 도나 시군단위의 노인회에 비해 활성화 되지 못한 읍·면·동 및 학구단위 노인회가 보다 활성화 되어 할머니들이 손쉽게 찾아갈 수 있도록 해야 하겠다.

둘째, 경로당이 없거나 있어도 운영 프로그램이 부실하다는 것이다. 경로당 신축과 함께 충실한 경로당 운영 프로그램이 마련되어야 하겠다.

셋째, 학구단위 별로 조직, 운영하게 되어 있는 「노인교실」의 경우, 연간 교육부의 지원액이 극히 저조하며 학교장의 관심부족 등으로 활성화가 되고 있지 못하다. 지역단위의 학교는 단지 학생들만을 가르치는 곳이 아니라, 지역사회 주민을 위한 교육센터로서 명실상부하게 제 기능을 발휘할 수 있어야 한다. 이를 위해 도당국은 도교육청과 협조하여 학구단위 「노인교실」 사업에 대한 지원책을 강구해야 할 것이다.

끝으로, 제주 노인들은 경제적이지 않은 일에는 소극적 태도를 보이는 경향이 있다. 즉, 노인 자신들의 「일」과 「노인복지사업」에 대한 의식이 협소하고 소극적이라는 점이다. 그러나 「일」이란 사회봉사, 취미생활, 학습활동, 교육활동 등을 포괄하는 폭넓은 개념이기도 하다. 일에 대한 의식전환을 바탕으로 다양하고 가치있는 활동을 발굴 모색하여 노

인 자신들의 성장기회를 도모하는 노력이 요청된다. 더불어 「노인복지사업」에 대한 생각도 보다 적극성을 지녀야 한다. 정부나 민간단체가 도와주길 기다릴 것이 아니라 당사자인 노인 스스로가 정부와 민간단체에 대해 자신들의 요구사항을 적극적으로도 조직적인 방법으로 개진할 수 있어야 할 것이다.

## 나. 민간단체의 노인복지사업

### (1) 제주도 사회복지협의회

제주도 사회복지협의회에서는 5개소의 노인복지시설(양로원, 요양원) 209명 노인 전원을 결연사업을 통해 후원하고 있다. 92년 10월 현재 636구좌(구좌당 5,000원)가 제공되고 있다(1인 평균 3구좌, 15,000원/월). 그 외 제주도 사회복지협의회 주변의 재가 영세노인 25명을 45구좌를 통해 돕고 있다. 또한 제주도 사회복지협의회는 올해 준공된 아라중합복지관을 통해 노인 무료이발, 무료급식, 노인교실, 공동작업장 제공 등을 계획 중이며, 지역복지 봉사자 교육과 사회복지 관련 연구, 출판, 홍보활동을 해 오고 있다.

### (2) 한국어린이재단 제주종합사회복지관 부설 재가복지상담센터

한국어린이재단에서는 92년 6월 이래로, 50명의 재가노인을 결연사업을 통해 월 1만원씩 후원하는 사람들과 맺어 주고 있다. 또한 자원봉사 활동의 일환으로, 노인에게 가사원조, 간병서비스, 생활상담 등을 서비스할 가정봉사원을 교육·파견한다.

### (3) 제주사회복지회 부설 한백경로당

제주사회복지회에서는 경로당 운영과 함께 경로식당을 운영해 오고 있다.

### (4) 이용자협회 제주도지부, 미용사협회 제주도지부

경로당 분회 무료이발(월 1회 이상)과 시설노인 이·미용(월 1회) 및 환경정비 활동을 한다.

(5) 제주시청과 도청의 동백회, 제주시 새마을부녀회에서는 제주시 노인회 자원봉사자와 함께 경로식당을 운영한다(제민일보, 92.7.1).

(6) 각 마을의 부녀회, 청년회 등이 마을 노인에 대한 지원사업을 하고 있다(제민일보, 92.9.4).

(7) 그 외 교회, 사찰 등의 종교단체에서 노인을 위한 각종 서비스활동을 전개한다.

이상에서 알 수 있듯이, 제주도내 노인복지 관련 민간단체와 각종 자원단체들에서는 제주 노인을 위한 여러 사업을 전개해 왔다. 특히, 제주도 사회복지협의회와 한국어린이재단 제주종합사회복지관 부설 재가복지상담센터가 주도하는 시설 및 재가노인 결연사업



과 자원봉사자 교육은 제주 노인복지에 크게 기여하고 있다.

다만, 노인복지 사업들이 개별적으로, 시행주체의 고유한 설립목적과 성격 등에 따라 추진될 수 밖에 없다는 한계를 지님으로써, 이들 단체들 간의 연계성을 확보하지 못하는 문제점을 지닌다. 예컨대, 노인결연후원금의 구좌당 금액을 어떤 곳은 5,000원 어떤 곳은 10,000원으로 설정하여 제주도민을 대상으로 후원자 발굴 모집에 경쟁하는 인상이 엿보이고 비슷한 성격의 자원봉사를 '지역복지봉사자' 또는 '가정봉사원' 등의 이름으로 달리 부르며(물론 한쪽은 시설노인을 중심으로, 다른 한쪽은 재가노인을 중심으로 봉사대상이 다르긴 하지만), 이들의 양성교육 역시 따로 실시함으로써 시간과 재원을 낭비하고 있다고 여겨진다. 그 외에도 노인복지에 관한 조사, 연구 사업 등에서 중복의 가능성이 많다. 따라서 이들 민간단체의 복지활동이 자신의 고유목적을 지니면서 동시에 상호 연계하는 가운데 보다 효율적으로 추진되기 위한 방안이 요청된다.

또한, 민간단체가 주도하는 여러사업을 자신들의 고유한 복지사업 영역의 유지 및 확장이라는 맥락에서만 생각할 때, 서어비스 대상에 대한 사회봉사적 차원에서의 세심한 배려가 약화될 수 있음을 유의해야 한다. 노인결연 후원자의 발굴 못지 않게 결연을 맺고 있는 노인과 노인복지 사업에 대해 진정한 이해와 관심을 갖고 사후관리하는데도 신경을 써야겠다. 바꿔말해, 노인복지를 위해 민간단체가 존재하는 것이지 단체 그 자체를 위해 노인이 존재하는 것이 아님을 늘 명심해야 할 것이다.

#### 다. 정부의 노인복지사업

정부의 노인복지사업을, 그 대상에 따라 일반 노인, 생활보호대상 노인, 양로원 노인의 경우로 나누고, 그 영역에 따라 노후건강 지원, 취미여가 및 사회봉사활동 지원, 소득 및 심리적 지원 사업 등으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다(제주도 가정복지국, 1992; 제주시, 1992).

##### (1) 일반노인을 대상으로 하는 복지사업

첫째, 정부는 일반 노인의 노후건강관리를 위해 다음의 사업을 전개한다.

- ① 노인건강진단(기본진단+7과목) - 유료
- ② 노인건강진단 결과 유질환자 진료비 지원(10만원/1인)
- ③ 경로당 순회 무료진료(주 1회 - 보건소 의사, 간호사)
- ④ 독거노인 가정간호사업(보건소 간호사 방문)
- ⑤ 경로식당운영(한백경로당) 국고 42%, 시비 42%, 자체 16%
- ⑥ 건강교육(도연합회, 시지회) - 노인교실 수강자 대상
- ⑦ 이용요금 50%로 할인, 안경 30% 할인(전노인), 생활보호자 목욕 월 4회 입욕권

둘째, 일반 노인의 취미여가 및 사회봉사활동을 위해 다음과 같은 지원사업을 하고 있다.

- ① 노인복지관의 노인교실 지원 : 교양강좌, 노인솜씨센터, 바둑, 장기 등을 지원
- ② 경로당 운영비 지원<난방연료비(30만/년), 운영비(6만/월 - 공공요금, 신문, 도서대 현실지원), 상사업비> 및 신중축 보수사업 그리고 모범경로당 육성
- ③ 노인대학(도연합회 1), 노인학교(시군지회 4), 노인교실(학구단위) 지원 : 노인교양, 건강강좌, 사회발전과 노인문제 관련 강의, 취미, 오락, 노인솜씨 자랑 기타 친목도모 등을 지원
- ④ 노인위안 큰잔치 사업
- ⑤ 노인체육활동지원(노인 게이트볼 대회, 노인회 창립 체육대회, 국제 노인의 날 기념)
- ⑥ 마을원로회 조직 : 60세이상 5,010명
- ⑦ 향장 방법대 조직
- ⑧ 경로당 충효교실 외 기타 지원사업

셋째, 일반 노인의 소득보장을 위한 지원사업은 다음과 같다.

- ① 경로우대 승차권제도(시 : 210원×12매, 군 : 260원×10매/30, 378명 7억340만원/국비 51.6%, 도비 24.2%, 시군비 24.2%) 실시
- ② 경로당 공동작업장(제주시 : 5개소, 그 외 3개소) 제공
- ③ 노인능력은행 운영 : 제주시 148명 알선(장기 : 30명, 단기 : 118명)
- ④ 무료이발(65세 이상 전노인) 실시 : 제주도 노인종합복지회관(주 1회) - 한국이용자협회 제주도지회의 협조를 받음.
- ⑤ 무료미용 실시 : 양로원, 요양원(월 1회) - 대한미용사회 제주도지부의 협조를 받음.
- ⑥ 이용요금할인(65세 이상 전노인 50%) 혜택부여
- ⑦ 무료목욕 실시 : 제주도노인복지회관(매주 수·금)

끝으로, 가족관계 강화를 위해서는 효행자발굴 표창, 학생편지쓰기대회, 학생웅변대회, 청소년 충효교실 지원, 및 경로당 위문 등의 사업을 전개한다.

## (2) 생활보호대상 노인을 위한 사업

첫째, 노후건강관리를 위해 생활보호대상 노인에게 일반 노인을 위한 사업 외에도 의료보호의 혜택을 부여한다.

둘째, 생활보호대상 노인을 위한 특별한 취미여가 및 사회봉사활동 지원사업은 없으며, 일반노인 복지사업과 함께 다루어 진다.

세째, 생활보호대상 노인의 소득보장을 위해 노령수당지급(70세 이상 노인 월 1만원), 생계보호(백미, 정맥, 부식비, 연료비, 장의비), 취로사업 등이 행해진다.

끝으로, 생활보호대상 노인의 고독감 해소를 위해 정부는 위문, 양로시설 견학을 통한 입소권유, 마을 주민 또는 독지가와 결연 등을 추진한다.

### (3) 양로원 노인을 위한 사업

첫째, 건강관리를 위해 시설내 의료시설 확충, 물리치료를 비롯한 각종 치료장비를 보장한다.

둘째, 양로원 노인의 여가생활의 일환으로 정부는 경로주간에 도내 산업시찰을 추진한다.

세째, 양로원 노인의 소득보장을 위해 노령수당(70세 이상 노인 월 1만원)과 시설운영비(백미, 정맥, 부식비, 연료비, 피복비, 장례비)를 지원한다.

끝으로, 양로원 노인의 고독감 해소를 위해 수시로 양로원을 위문 방문한다.

이상의 정부의 노인복지사업을 살펴볼 때, 몇 가지 문제점을 발견하게 된다.

첫째, 노인복지의 사각지대가 생각보다 넓다는 것이다. 즉, 양로원에 입원하지 않거나 생활보호대상 노인으로 선정되지 못한 노인 중에 일상적 삶의 기본적 욕구(생계와 건강유지)를 충족시키지 못하는 가난한 노인들이 상당수가 존재함에도 불구하고(조사대상 노인의 50% 정도가 월 10만원 이하의 소득, 5만원 이하도 31.8%나 됨) 이들에 대한 정책적 배려가 극히 미약하다. 노인능력은행을 통한 취업알선, 경로당 공동작업장에 일감제공 등을 하고 있지만 일거리를 요구하고 있는 노인의 수에 비해(조사대상의 4.6%) 그 적용범위는 극히 제한적이다.

둘째, 생활보호대상 노인과 양로원 노인에 대한 정부의 경비지원 내역에 주거비, 피복비, 각종 공과금(전기, 수도요금) 및 최소한의 문화비 등이 포함되어 있지 않아 이들 노인이 '건강하고 문화적인 최저생활을 유지'(생활보호법 제5조)하기에는 턱없이 부족한 실정이다. 물론 70세 이상 노인에게 월 1만원씩 노령수당이 별도로 지급되고 있긴 하나, 그것만으로는 부족한 실정이다.

세째, 정부의 노인치료 및 재활 서어비스에 장기적 대책이 세워져 있지 않다. 물론, 예방 차원에서는 정기적인 건강진단과 건강교육 등은 꾸준히 실시하고 있으나, 치료 또는 재활의 차원에서는 장기적 대책이 결여되어 있다. 특히, 생활보호법에 의한 '의료보호'를 받지 못하는 가난한 일반노인의 경우, 비록 의료보험에 가입했다 하더라도 병원을 갈 때 마다 진료 및 치료비를 부담해야 하기에 장기간 소요되는 질병치료에 엄두를 내지 못한다.

네째, 노인들의 다양한 욕구를 충족시키기 위한 프로그램 개발에 소홀한 편이다. 정부는 노인단체에 대한 행·재정적 지원에 초점을 둘 뿐, 노인단체 또는 「경로당」이나 「노인 교실」의 프로그램 개발을 노인 자신들에게 맡겨 놓고 있다. 그러나 어느 정도 노인단체의 자립능력이 향상될 때까지는 노인복지 관련 학자나 민간단체들과 협력해서 정부가 적극적으로 지도, 조언해야 한다. 특히, 복잡 다양해진 현대 생활에서 문맹이거나 문맹에 가까운 저학력 노인을 위한 학습 프로그램 및 사회참여 욕구를 충족시키는 프로그램 개발에 관심을 보여야 하겠다.

끝으로, 노인복지 행정의 전문성과 봉사정신의 결여문제를 들 수 있다. 최근 제주도 당국은 제주도내 43개 읍·면·동에 각 1명씩의 사회복지전문요원을 배치할 계획이라고 한다. 노인복지를 포괄하여 사회복지 행정의 전문화를 기대해 본다. 그러나 생활보호대상자에 대한 선정과 생계비 지급절차는 여전히 관료주의적이다. 즉, 조사자의 펜끝에서 선정여부가 판가름 날 수도 있다. 소위 「배급」을타러 읍·면·동까지 불편한 몸을 이끌고서라도 가야하는 현실은 생활보호대상자로서의 수치감을 느끼게 할 것이다. 복지행정의 차원에서 지역주민을 도와 주려는 마음 씀씀이가 아쉽다.

#### IV. 제주 풍속에 적합한 노인복지사업의 개선방안

앞에서 언급했듯이 제주도는 육지와 다르게 독특한 가족문화, 마을공동체 문화를 간직하고 있었다. 즉, 유교적 가부장제적 규범체제와 더불어 기혼여자 1인 중심의 독립형 가족(소위 박거리, 안거리 가족모형), 모계를 부계에 못지 않게 같은 비중으로 생각하는 삼편제 친족제도 그리고 견고한 마을 공동체적 결합의식에 바탕을 둔 공동생산, 공동분배의 전통 등이다. 그러므로 노인들은 노동력이 있는 한 자녀에 의존하지 않으려 했고, 자녀들 역시도 제사를 중심으로 규범적 수준에서 부모에 대한 효의식을 형성하는 반면에 노인세대 부모에 대한 경제적 봉양을 상대적으로 중요하게 생각하지 않았다. 게다가 마을공동체의 상호부조 전통은 독립형 가족의 문제점을 보완해 주었다.

그러나 산업화에 따라 농어업 중심의 경제기반이 약화되었고 아울러 제주사회의 독특한 「박거리, 안거리 가족형태」는 점차 감소하고 있으며(일반노인 중 자녀와 동거하며 공동취사하는 경우는 27.2%, 동거하되 분리 취사하거나 비동거하되 같은 마을에 거주하는 경우를 합하면 31.8%임, 그러나 자녀가 다른 마을에 거주하는 비율이 37.9%로 높게 나타남), 공동노동을 바탕으로 하는 마을 공동체 역시 해체과정을 겪고 있다. 이 상황에서 제주의 노인들은 자녀들과 심리적, 경제적 유대관계를 맺는데 곤란함에 부딪쳤으며 공동노동을 통해 마을 공동체에 참여하고 또한 공동체로부터 심리적, 경제적 지원을 받기가

쉽지 않게 되었다. 즉 자녀들이 노인 부모세대와 가까이 살면서 그들은 심리적, 경제적으로 부양하기가 어려워졌고, 공동목장, 공동어장, 집(계)조직 등의 붕괴로 마을 공동체 의식이 크게 약화되어 노인들의 심리적 경제적 소외는 증대된 것이다.

특히 건강의 악화로 자신의 노동력마저 상실한 노인들 중에는, 재산도 없고 자녀도 없으며, 자녀가 있어도 자신들의 생계조차 빈곤한 상황인 경우 자녀로 부터의 경제적 도움을 얻을 수 없어 생활의 기본적 필요조차도 충족시킬 수 없는 분들이 적지 않다. 제주도 노인들은 산업화와 더불어 자신의 가족이나 마을로부터 심리적, 경제적 지원을 받기가 점차 어려워지면서 일반 육지의 노인들과 비슷한 처지에 놓이게 되었다.

그럼에도 불구하고 제주 노인들은 전통적인 제주 특유의 가족형태와 마을 공동체적 삶 속에서 검소하고 근면하게, 자립적이고 강인하게 성장해 온 세대이므로 산업화라는 새로운 변화에도 불구하고 오늘의 자신들의 경제적 문제를 정부에 의존하려 하기 보다는 스스로 해결하려는 성향이 강하다. 마지못해 정부로부터 경제적 지원을 받게 될 경우라도 정부에 대해서는 고마움을 느끼면서 동시에 이웃과 자신의 가정형편에 대해서는 수치심을 갖게 된다. 바꿔말해, 산업화하는 오늘의 제주 현실에서 노인들의 일반적인 복지의식은 다분히 가족중심적이며, 한 사회의 시민으로서 마땅히 누려야 할 사회권으로 인식하고 있지 못한 편이다.

이러한 맥락에서, 제주 풍속에 적합한 노인복지 방안은 크게 두 가지 방향에서 모색되어야 한다고 본다. 하나는, 제주도 노인들 스스로가 사회변화에 맞추어 노인복지에 대한 생각을 가족중심적 시각에서 국가중심적 시각으로 전환하여 떳떳한 시민으로서 주인의식을 갖고 살아가도록 돕는 일이다. 이는 제주도 노인들이 지닌 전통적 마을 공동체의식을 시민공동체 의식으로 승화시키는 데서 시작할 수 있다. 또한, 이같은 복지의식개혁 운동은 비단 노인들 뿐만 아니라, 전 도민으로까지 확대되어야 한다. 다른 하나는, 제주 노인들의 삶의 요구를 실질적으로 보장하는 방향에서 복지 서비스를 제공하는 것이다. 특히 현대사회의 복지이념이 평등적 가치를 지향하는 추세임을 고려할 때 삶의 기본적 욕구조차 충족시키지 못하고 있는 노인들에 대한 복지를 우선적으로 강구해야한다.

제주도 노인복지가 나아가야 할 두 가지 방향을 염두에 두고 구체적인 방안을 제시하면 다음과 같다.

### 가. 제주 노인에 관한 연구 및 교육 홍보 활동

어떤 사회정책이든 기초연구에 바탕을 두지 않을 때, 그 정책은 현실 적합성을 잃고 만다. 따라서 제주현실에 적합한 제주 노인복지 정책을 입안하기 위해서는 우선, 산업화하는 현 상황에서 제주 노인들의 객관적 삶의 조건이 어떻게 변화하고 있으며, 이에 대해

제주 노인들은 어떻게 주관적으로 인식하는가에 관한 조사 연구가 필요하다. 이를테면 「제주도 노인백서」를 매년 발간하여 정책의 기초자료로 활용하는 것이다.

둘째, 제주 노인문화의 정체성을 제주 전통문화 속에서 발견하기 위한 연구가 요청된다. 제주도민이 변화하는 사회에 문화적 자아의식을 갖고 주체적으로 대응하면서 제주노인문화를 계승·발전시키기 위해서는 제주 노인문화의 정체성을 확인하는 일이 선행되어야 할 것이다.

셋째, 제주노인의 주·객관적 현실과 제주 노인문화의 정체성은 교육을 통해 노인과 제주도민 전체 특히 자라나는 어린 세대들에게 가르쳐야 한다. 제주 노인문제는 현재 제주노인 자신의 문제일 뿐만 아니라 우리 제주도민 모두의 문제이므로 어릴 때부터 이에 대한 주체적이고 정확한 인식을 갖게 해야 한다. 이를 위해, 도교육청과 협력하여 「노인교실」을 활성화하고 도내 각급학교와 도산하 각종 사회교육기관 및 자원단체들의 교육프로그램 속에 제주 노인의 현실과 전통문화를 자주 다룰 필요가 있겠다. 뿐만 아니라, TV나 라디오의 지방시각대에 노인관련 프로그램을 정기적으로 제작 방영할 필요도 있다.

#### 나. 제주 노인에 의한 복지의 개선방안

제주 노인단체의 노인복지사업의 문제점을 바탕으로 그 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 60세 이상 제주도 노인의 75%가 할머니임을 고려할 때, 할머니들이 쉽게 참여할 수 있도록, 할머니들이 살고 있는 인근의 노인들이 보다 개방적인 자세를 보여 주어야 할 것이다. 또한, 각급 노인회의 프로그램과 경로당 시설배치 등에 할머니들의 요구가 반영되어야 한다. 예컨대, 한글을 모르는 노인을 위한 「한글교실」의 개설, 할머니들만을 위한 공간으로서 「할머니 방」의 설치 등을 들 수 있다.

둘째, 경로당이 없는 마을에서는 그 지역 노인들이 힘을 합해 경로당 신축을 정부에 건의해야 할 것이고, 기존의 경로당에서는 경로당 운영 프로그램을 다양화, 충실화, 해야 할 것이다. 이를 위해 장차 각 읍·면·동에 배치될 사회복지전문요원은 노인들을 도와 동원가능한 인적, 물적자원을 발굴하고 지역실정에 맞는 프로그램을 강구하게 하는 것이 바람직하겠다.

셋째, 노인회를 민주적으로 조직 운영하고, 도의 복지행정에 참여해야 한다. 특히 가장 기초적인 학구단위의 「노인교실」을 활성화시켜 참여기회를 넓히고 또한, 노인들의 의견을 민주적으로 수렴할 수 있는 바탕을 마련해야 한다. 이러한 토대 위에 도연합회에서는 수렴된 노인들의 요구사항을 노인복지 정책에 적극적으로 개진하여 노인들의 권익을 옹호할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 예를 들어 국무총리 자문기관으로서의 「노인복지

대책위원회」를 도단위에도 구성하여, 도연합회에서는 노인을 대표하여 참여하는 것이다.

끝으로, 노인들 자신의 의식전환을 위한 교육 프로그램을 마련한다. 무엇보다도 「일」을 중요시하는 제주노인에게 「일」이란 경제활동 만이 아님을 각성시켜, 다양한 일에 노인들의 참여의식을 고취시켜야 하겠다. 또한 「노인복지」는 당사자인 노인 스스로가 정부나 민간단체에 대해 적극적으로 요구하는 가운데 증진된다는 생각을 가져야 한다.

## 다. 제주 노인을 위한 복지의 개선방안

### (1) 민간단체 주도의 사업

첫째, 노인복지 관련 민간단체들간의 연계성을 강화하기 위해 노인복지 관련 단체들과 노인복지를 지원하는 제 단체를 망라하여 「노인복지협의회」를 조직, 결성한다. 기존의 제주도 사회복지협의회의 기능을 사업별로 전문화하는 셈이다. 여기서는 노인복지 관련 정보교환, 중복사업의 조정 및 함께 할 수 있는 사업 등을 전개한다. 이를테면 후원자 모집과 자원봉사자에 대한 교육 등은 연합하여 실시하는 것이다.

둘째, 노인결연 후원자에 대한 사후 관리체제를 강화하여 노인결연사업이 민간단체의 사업확장의 차원보다는 노인 개개인의 복지 증진의 차원에서 이뤄져야 하겠다.

### (2) 정부 주도의 사업

첫째, 노인복지의 사각지대를 해소하는 방안을 시급히 강구해야 한다. 생활보호대상자나 양로원 노인이 아니지만 가난한 삶을 살아가는 일반노인들을 위해 생계보장 서비스를 제공해야 한다. 이를 위해 기존의 노인능력은행의 기능을 확대 개편하여 「노인협동조합」을 조직하는 방안을 제시해 본다.

① 과거 농사경험이 있거나 육체노동능력이 있는 노인들이 중심이 되어 개인적으로 일자리를 얻기 보다는 제주의 접(계) 전통을 살려 노인 노동력을 집단적으로 제공하는 것이다. 다만, 수동적으로 주어진 일을 하는 것이 아니라 적극적으로 일거리를 찾아 나선다. 이를 위해 협동조합 형태의 조직이 필요하다.

② 또한, 관공서나 기업체를 정년퇴임한 노인들이 중심이 되어 관공서나 기업체에 문방구 납품, 자판기 설치 등의 「노인협동조합」의 수익사업을 전개한다(노인복지법 제15조 참조).

③ 제주의 마을 공동목장, 공동어장의 전통을 살려 「노인협동조합」이 관리 운영하는 농장, 목장, 어장 또는 주차장 등을 확보하거나 장의사 개업 등도 권장할 만하다.

④ 오일장 내에 「할머니 장터」의 공간과 시설을 확보하여 집안에서 조그맣게 농사짓는 할머니들이 안심하고 편안하게 장사할 수 있도록 도와 준다.

둘째, 생활보호대상 노인과 양로원 노인을 위한 지원사업의 강화가 요구된다.

① 생계보호비의 내역을 강화해야 한다. 생활보호법 제5조에서도 명시하고 있듯이 '건강하고 문화적인 최저생활을 유지'하기 위해서는 생계보조비 안에 「주거비」 「피복비」 「각종 공과금(전기, 수도요금)」 및 「최소한의 문화비」 등이 포함되어야 한다. 이를 위해 생활보호법 제37조와 생활보호법 시행령 제29조에 명시된 「보호기금」을 확충하는 방안을 강구해야 한다. 제주도민의 상호부조 전통을 살린다면, 노인복지 정책의 일환으로 제주도 자체의 출연금을 보다 확대할 수 있을 것이다.

② 아울러 도당국은 생활보호 노인과 양로원 노인에 대한 민간단체의 결연사업을 지원해야 한다. 이를 위해 근로소득의 5%이내에서 공제되는 결연후원금이 세제혜택 범위를 국방비나 수재의연금 처럼 무제한으로 하든가 아니면 적어도 10% 이상으로 늘리도록 중앙정부와 국회에 적극 건의할 것을 바란다.

③ 또한, 양로원의 수익사업을 지원하는 방안으로 양로원에서 채소재배, 가축사육 등을 요구할 때, 양로원 주위의 도유지나 시군유지를 무상임대할 것을 제안한다.

세째, 가난한 노인의 질병의 장기적 치료와 재활을 위한 대책을 마련해야겠다. 앞서 언급했듯이 생활보호법에 의한 의료보호 혜택을 받지 못하는 가난한 노인이 장기간의 치료를 받기는 곤란하므로, 이를 위해 ① 요양원의 균형배치(서귀포와 남군에는 없음) ② 가정 간호원제의 확대 실시 및 민간단체의 가정봉사원에 대한 교통비 정도의 보수 지급 ③ 가난한 노인이 염가로 장기간, 지속적 치료를 받을 수 있는 보건소와 병원의 중간수준인 「도립노인치료센터」의 건립 등을 제안한다. 특히, 「도립노인치료센터」에서는 우선적으로 한방치료를 실시한다면 설립경비는 크게 들지 않을 것이다.

네째, 도당국은 노인들이 다양한 욕구충족을 위한 프로그램 개발에 노력해야 한다. 특히 노인복지회관, 경로당 및 노인교실 등이 유명무실 하지 않고 실질적 기능을 발휘하기 위해서는 일회적이기 보다는 지속적으로 추진할 프로그램의 개발이 요청된다. 무엇보다도 제주도 노인 중 문맹자가 많음을 고려할 때, 이들을 위한 「한글교실」의 개설을 제안한다. 민간단체의 협조를 얻어 자원봉사자들이 노인복지회관이나 경로당 및 노인교실 등에서 할아버지, 할머니들에게 글을 가르칠 수 있을 것이다. 사회체육협회, 레크레이션협회, 가요협회 등의 협조하에 「운동교실」 「오락교실」 「노인가요교실」 등을 마련할 수 있으며, 도립도서관의 지원 아래 도서관내에 노인과 손자녀가 함께 찾아가는 「가족도서실」 등도 마련해 봄직하다. 그 밖에도 다양한 사회참여 프로그램으로서 젊은이를 가르치거나 사회에 봉사할 수 있는 자리를 마련하는데 힘써야 하겠다. 또한 제주노인이 육지 나들이를 보다 손쉽게 하기 위해 항공요금이 할인제도가 필요하다. 한 가지 덧붙일 것은 양로원내 제주도가 고향이 아닌 분들이 적지 않다는 점이다. 따라서 풍습의 차이로 인해 양로원 노인간 갈등이 유발되지 않도록 이분들에게 「제주풍습」에 대해 적절한 교육기회를 마련해야 할



것이다.

끝으로, 노인복지 행정의 봉사성을 강조해야 한다. 복지행정 담당직원은 주민의 삶의 질을 높이기 위해 지역주민에게 봉사한다는 자세로 임해야 한다. 단지 행정적 차원에서만 일을 처리하고자 할 때, 복지사회의 실현이라는 그 본래의 취지를 잊기 쉽다. 특히, 생계 보호비나 보호양곡은 본인에게 직접 전달이 되도록 해야 한다. 생활보호 노인이 대체로 건강이 인종은 경우가 많은 데, 소위 「배급」을 타러 읍·면·동 사무소까지 찾아가야 하는 불편함을 덜어 주어야 할 것이다.

## V. 결 론

본 연구의 과제는 제주 풍속에 적합한 노인복지의 방안을 모색하는 일이었다. 이를 위해, 우선적으로 문헌연구와 면접 및 설문조사를 통해 제주의 풍속과 제주 노인들의 실태 등 제주 노인복지의 사회문화적 배경을 살펴보았다. 다음에는 현 제주 노인복지의 위상을 검토하기 위해 노인복지 주체별 사업실태와 문제점을 분석하였다. 그리고 끝으로 노인복지의 배경과 현상을 바탕으로 제주풍속에 적합한 노인복지의 개선방안을 모색하였다. 이를 요약하면 다음과 같다.

### 가. 제주 노인복지의 사회문화적 배경

#### (1) 제주 풍속

제주도는 지리적 특성을 바탕으로 독특한 문화전통을 간직해 왔다. 경제권은 기혼여자 1인이 쥐고 있으며 규범체제 면에서는 기혼남성이 주도하는 가족문화, 모계를 부계 못지 않게 같은 비중으로 생각하는 삼편제 친족제도, 그리고 견고한 마을 공동체로서의 전통 등이다. 이를 바탕으로 전통적인 제주 노인들은 검소성, 근면성, 자립성, 장수성, 강인성 및 온고성의 성격상의 특징을 보여 주고 있다.

#### (2) 제주 노인의 생활실태

오늘날 제주 노인의 생활 안에는 전통적인 제주 문화유산이 배어 있었다. 제주 노인들 가운데는 자녀와 동거하지 않거나 동거 하더라도 분리취사를 하는 경우가 적지 않았다. 노후생활을 자녀에게 의존하기 보다는 스스로 일을 하거나 재산을 준비해 자립하려는 경향이 전국의 일반노인들에 비해 상당히 높았다. 그러나, 산업화와 함께 생계유지를 걱정해야 하고 몸이 아플 때 병원에 가기도 곤란한 가난한 노인이 적지 않다. 더구나, 취미 여가선용은 생각조차 못하는 편이다. 물론, 취미 여가에 대해 무관심한 까닭은 경제적 여유가 없기 때문만은 아니다. 경제적 여유가 있더라도 「노는 것」 자체를 금기시 하는

「일 중심의 생활문화」에 젖어 왔기 때문이기도 하다.

한편, 생활보호대상 노인들은 대부분 배우자나 자녀가 없는 경우가 대부분이었고 소득이나 건강, 취미, 여가생활 등에서 기본적 욕구를 충족시키지 못하는 편이었다. 특히, 주택문제를 커다란 걱정거리로 갖고 있다. 양로원 노인의 경우에는 기본적 생계유지에 별다른 어려움이 없었으나, 외로움을 느끼는 경우가 많았다.

## 나. 제주 노인복지사업의 실태와 문제점

### (1) 노인단체 중심의 복지사업

도나 시군단위 노인회를 중심으로 여러가지 사업을 활발히 전개하고 있지만 몇 가지 문제점을 지닌다.

첫째, 할머니 노인의 참여가 저조하다.

둘째, 경로당이 부족하고 있다해도 그 운영 프로그램이 미흡하다.

셋째, 학구단위의 「노인교실」의 활동이 크게 미약하다.

넷째, 노인 자신들의 「일」과 「노인복지」에 대한 의식이 협소하고 소극적이다.

### (2) 민간단체 중심의 복지사업

제주도내 노인복지 관련 민간단체와 각종 지원단체에서는 노인복지를 위해 각자 나름대로 힘쓰고 있으나, 몇 가지 개선되어야 할 점이 있다고 본다.

첫째, 노인복지 관련 민간단체간 그리고 각종 자원단체들간의 유기적 연계가 미흡하여 후원자 발굴, 자원봉사자 교육, 조사연구 활동 및 기타사업에 있어서 협조체제가 결여되어 있다.

둘째, 민간 또는 자원단체의 고유한 설립목적에 맞추어 노인복지 사업을 확대하는 가운데 노인 당사자에 대한 서어비스의 질 향상에 소홀한 면이 엿보인다.

### (3) 정부 중심의 노인복지 사업

최근 정부 중심의 노인복지 사업이 활발히 전개되는 양상을 보여주고는 있으나, 시급히 개선되어야 할 점이 있다.

첫째, 정부지원의 손길이 미치지 못하는 노인복지의 사각지대가 넓게 존재한다. 즉, 가난한 일반노인에 대한 생계보장 대책이 전무한 실정이다.

둘째, 생활보호대상 노인이나 양로원 노인에 대한 실질적 생활보장이 결여되었다.

셋째, 노인치료 및 재활 서어비스에 장기적 대책이 세워져 있지 않다.

넷째, 노인들의 욕구를 조사 수렴하고 이를 바탕으로 다양한 프로그램을 개발하는데 소극적이었다.

다섯째, 노인복지 행정의 전문성 및 봉사적 측면이 미흡하다.

## 다. 제주 풍속에 적합한 노인복지사업의 개선방안

본 연구는 제주풍속에 적합한 노인복지의 개선을 두 가지 방향에서 모색코자 했다. 하나는 제주도민이 지닌 전통적 마을공동체 의식을 시민공동체 의식으로 승화시키는 것이고, 다른 하나는 제주 노인의 삶의 요구를 실질적으로 보장하는 것이었다.

이를 실현하기 위해 다음 세 가지 차원에서 구체적인 개선방안을 제안했다.

### (1) 제주 노인에 관한 연구 및 교육, 홍보활동

첫째, 제주 노인의 객관적 삶과 주관적 인식에 관한 「제주노인백서」를 매년 발간하여 장기적인 노인복지 정책의 기초자료로 삼아야 하겠다.

둘째, 제주 노인문화를 계승 발전시키기 위해 제주 노인문화의 정체성을 발견하는 전문적 연구가 요청된다.

셋째, 제주 노인문제는 노인만이 아니라 제주 사회 전체의 문제이므로 제주 노인의 현실적 삶과 문화적 정체성을 노인은 물론 제주도민 전체에 교육 홍보하기 위한 사업이 필요하다. 각급학교 교육, 각종 사회교육기관 및 언론매체의 각별한 관심을 촉구해야 한다.

### (2) 제주 노인에 의한 복지의 개선방안

첫째, 제주도민의 75%나 되는 할머니들이 참여할 수 있도록 노인회가 보다 개방되어야 하겠고, 「한글교실」 「할머니 방」 등의 프로그램과 시설을 준비한다.

둘째, 경로당 확대와 함께, 사회복지 전문요원의 도움을 받아 도시 농촌 등 지역실정에 적합한 경로당 프로그램을 마련해야겠다.

셋째, 노인회를 민주적으로 운영하고 노인들의 의견을 학구단위로부터 조직적으로 수렴하여 정책에 반영시키기 위한 노력을 해야 한다. 이와 관련하여 도에서는 노인의 의견을 수합하는 「노인복지대책위원회」를 제도화 해야 하겠다.

넷째, 「일」과 「노인복지사업」에 관한 노인 자신의 의식전환을 위한 교육프로그램을 마련, 실시해야 한다.

### (3) 제주 노인을 위한 복지의 개선방안

#### ① 민간단체 주도의 사업

첫째, 노인복지 관련 민간단체들과 지원단체들을 총망라하여 「제주노인복지협의회」를 조직 결성하여 정보교환, 중복사업의 조정, 연대사업 등을 실시한다.

둘째, 노인결연 후원자에 대한 사후관리체제를 강화한다. 예컨대, 후원자와 노인간의 「만남의 자리」, 후원자에게 소식을 전하는 「뉴스레터」 발간 등을 생각할 수 있겠다.

#### ② 정부 주도의 사업

첫째, 노인복지의 사각지대를 해소하기 위해 「노인협동조합」을 결성하도록 지원한다. 노인협동조합은 육체노동 경험자를 중심으로 할 만한 일거리를 적극적으로 찾아 노인 노동력을 집단적으로 제공하거나, 관공서나 기업체의 정년퇴직자를 중심으로 관공서, 기업체 등에 문방구 납품사업, 자판기 설치 등의 수익사업을 전개한다. 또한, 공동으로 관리 운영하는 농장, 어장, 목장, 주차장 등을 확보하거나 장의사 등을 개업하며, 오일장터 내에 「할머니 장터」를 마련하는 사업 등을 전개할 수 있을 것이다.

둘째, 생활보호대상 노인과 양로원 노인에 대한 생계보조를 현실화 한다. 이를 위해 제주도가 출연하는 「보호기금」을 확충하고, 결연후원금에 대한 근로소득 세액공제 범위를 적어도 근로소득의 10% 정도까지 확대하도록 중앙부서와 국회에 건의하고, 도유지나 시군유지의 무상임대를 통해 양로원의 수익사업을 적극 지원해야 한다.

셋째, 가난한 노인의 장기적 질병치료와 재활을 위해 요양원의 균형배치, 가정간호원의 확대와 가정봉사원에 대한 소정의 보수 지급, 그리고 보건소와 병원 중간 수준의 「도립노인치료센터」(한방중심)를 건립했으면 한다.

넷째, 노인들의 욕구충족을 위해 다양한 프로그램을 자원단체의 협조를 받아 마련한다. 문맹노인을 위한 「한글교실」, 여가를 즐기려는 노인에게 「운동교실」 「레크레이션 교실」 「노인 가요교실」 「가족 도서실」 등을 제공하고, 사회봉사 욕구가 있는 노인들을 위해 「노인사회봉사센터」를 제도화 한다. 아울러 제주노인을 위한 항공요금의 할인제도가 요구된다.

끝으로, 노인복지 행정의 봉사성을 강화하여 일선 노인복지 행정의 대민 자세를 전환시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 인력을 확충하기도 해야겠지만 특별히 생활보호 대상자의 선정의 합리성과 본인에게 직접 전달하는 보호양곡 및 생계비 지급절차가 요망된다.

## 참 고 문 헌

1. 경제기획원 조사통계국, 인구 및 주택 센서스 보고-제주도- 1966년-1990년.
2. 경제기획원 조사통계국, 한국통계연감 1991년.
3. 고영복(1983), “전통사회의 효 개념과 현실적 과제”, 아산사회복지사업재단, 현대사회와 노인복지(제4회 복지사회 심포지움), 서울: 아산사회복지사업재단.
4. 김태현(1982), 한국에 있어서의 노인부양에 관한 연구, 고려대학교 대학원 박사학위 청구논문.
5. 박재간(1983), “노인복지의 국제동향과 전망”, 아산사회복지사업재단, 현대사회와 노인복지(제4회 복지사회 심포지움), 서울: 아산사회복지사업재단.
6. 박재간(1992), “이 땅의 노인들”, 영원한 도움의 성모수녀회, 성서와 함께 제198호.
7. 서경림 외(1990), “제주도 마을공동체와 법규범”, 제주대학교 탐라문화연구소, 탐라문화 제10호.
8. 서울특별시 교육위원회(1985), 경로효친의 교육, 교원연수도서 #12.
9. 아산사회복지사업재단(1981), 전국 노인의 생활실태 및 의식조사 1차 보고서.
10. 양영용 외(1990), “한국문화 속의 제주지역 문화의 특수성과 발전방향”, 제주대학교 사회발전연구소, 사회발전연구 제6집.
11. 원석조, 강남기(공역) (1981), 이데올로기와 사회복지, George, V. & Wilding, P., Ideology and Social Welfare, 서울: 평화사.
12. 유네스코 한국위원회(1984), 노인문제와 노인교육, 연구세미나 보고서.
13. 유철인(1992), “제주사람들의 사회와 섬에 대한 관념: 인구이동과 제주사회”, 제주도 연구회, 제주도 연구 제9집.
14. 윤진(1989), 성인·노인 심리학, 서울: 중앙적성출판사.
15. 이광규(1984), “제주도 연구의 현황과 전망: 사회학적 측면”, 제주대학교 탐라문화연구소, 탐라문화 제3집.
16. 이창기(1992), “제주도의 사회문화적 특성과 환경-도전 적응 초월의 메카니즘-제주도 연구회, 제주도 연구 제9집.
17. 장인협, 최성재(1987), 노인복지학, 서울: 서울대학교출판부.
18. 제민일보, 1992. 3. 9; 7. 1; 8. 30; 9. 4; 11. 19.
19. 제주도 가정복지국(1992), '92 주요업무 보고, 제71회 도의회 임시회 내무위원회 보고자료.
20. 제주시(1992), 건강, 안정감, 경제력, 소일거리 등 노인 기본문제 해결을 위한 노인

복지 증진 대책, 1992년 산학협동 연구활동 중간토론회 자료.

21. 조혜정(1989), “‘발전’과 ‘저발전’: 제주 해녀 사회의 성체제와 근대화”, 조혜정, 한국의 여성과 남성, 서울: 문학과 지성사.
22. 한국노인문제연구소(1992), 전국 노인 생활실태 및 의식에 관한 조사.
23. 한창영(1982), “제주도 노인복지에 관한 구도”, 제주대학교 탐라문화연구소, 탐라문화 제2집.
24. 한창영(1983), “제주도 노인 특질론”, 제주도 교육위원회, 교육제주 제50호.
25. 한창영(1990), “지방자치와 노인복지에 관한 고찰- 제주도를 중심으로 -”, 제주대학교 사회발전연구소, 사회발전연구 제6집.
26. 한창영(1991), “노년과 지역복지에 관한 연구”, 제주대학교 지역발전연구소, 지역발전연구 제3집.
27. 황대정(1991), “사회복지 시설의 운영실태와 개선대책”, 제주시 통권 제34호.

〈부 록〉

## 제주 노인 생활실태 설문 조사지

안녕하십니까?

무더운 날씨에 건강하게 지내시는지요?

저희는 제주도와 제주시가 지원하는 산학협동연구의 일환으로 ‘제주 풍속에 적합한 노인 복지 방안’을 연구 중 입니다. 이를 위해 다음의 설문지를 마련했습니다. 본 연구가 제주 노인복지 발전에 기여하리라 기대되는 만큼, 바쁘시더라도 성의껏 솔직하게 응답해 주시면 감사하겠습니다.

1992년 8월

제주교육대학교 산학협동 연구단

지도교수 김 민 호

연구단 학생 일동 올림.

## 설문지 (일반 노인용)

성 별 (남·여)

1. 당신의 연령은? ( )  
① 60~69세      ② 70~79세      ③ 80~89세      ④ 90세 이상
2. 당신의 고향은? ( )  
① 제주도 내      ② 제주도 외
3. 현재 배우자가 생존해 계십니까? ( )  
① 예      ② 아니오
4. 당신의 현재 거주지는 어디에 해당합니까? ( )  
① 시내      ② 읍      ③ 면      ④ 리
5. 현재 살고 계신 곳에서 몇 년 동안 살고 계십니까? ( )  
① 5년 이하      ② 5~10년      ③ 10~20년      ④ 20년 이상
6. 현재 자녀와 함께 살고 계십니까? ( )  
① 예  
    (그렇다면, 공동 취사입니까? < > 분리 취사입니까? < >)  
② 아니오  
    (그렇다면, 같은 마을에 살고 계십니까? < > 다른 마을에 살고 계십니까? < >)
7. 일상 생활비는 어떻게 충당하고 계십니까? 있는 대로 고르시오. (      )  
① 본인의 근로소득    ② 재산소득      ③ 본인의 연금, 퇴직금, 보험금  
④ 자녀의 도움      ⑤ 민간단체      ⑥ 정부보조      ⑦ 친인척
8. 월평균 소득 수준은 어느 정도입니까? ( )  
① 5만원 이하      ② 5~10만원      ③ 10~20만원      ④ 20~40만원  
⑤ 40~60만원      ⑥ 60~80만원      ⑦ 80~100만원      ⑧ 100만원 이상
9. 당신의 종교는? ( )





\* 현재 가정생활에 만족하십니까? (예 / 아니오)

\* 집안 일에 어느 정도 참여하십니까? ( )

- ① 모든 일에 참여한다    ② 경조사에만 참여한다    ③ 참여하지 않는다

\* 가족관계는 원만하십니까? ( )

- ① 원만하다    ② 보통이다    ③ 그저 그렇다    ④ 원만하지 않다

4) 자녀와 동거하지 않는 경우,

\* 자녀와 만나는 횟수는 어느 정도나 되십니까? ( )

- ① 주 2~3회 이상    ② 주 1회    ③ 월 2~3회    ④ 월 1회  
 ⑤ 석달에 한번    ⑥ 집안 행사, 명절    ⑦ 거의 만나지 않는다

\* 자녀와의 관계는 원만하십니까? ( )

- ① 원만하다    ② 보통이다    ③ 원만하지 않다

\* 외로움은 어느 정도 느끼십니까? ( )

- 매우 많이    ② 약간    ③ 보통    ④ 별로 못 느낀다    ⑤ 전혀 못 느낀다

17. 노후생활에 대한 책임은 누구에게 있다고 보십니까? ( )

- ① 노인 자신    ② 자녀 모두    ③ 장남    ④ 사회 단체    ⑤ 정부  
 ⑥ 기타( )

18. 생활이 지금보다 나아지려면 어떤 것이 필요하다고 생각하십니까? 두 가지만 고르시오. ( )

- ① 일거리가 필요하다    ② 자녀나 친인척으로부터 용돈이 많아져야 한다  
 ③ 정부나 사회단체의 보조    ④ 기타( )

19. 본인의 건강면에 있어서 현재보다 나아지려면 어떤 점이 필요한지 두 가지만 고르시오. ( )

- ① 술담배 절제    ② 규칙적 생활(운동)    ③ 정기적 건강 진단  
 ④ 의료시설 확충 및 의료진료    ⑤ 기타( )

20. 본인의 취미나 여가활용을 위해 필요한 것은 무엇입니까? 두 가지만 고르시오. ( )

- ① 적당한 시설이나 프로그램 확보(노인정, 노인대학, 복지관 등)  
 ② 학습기회 마련(한글, 서예, 교양강좌 등)

- ③ 사회봉사 참여 기회(방법, 교통정리, 양로원 방문, 예절이나 한문교육 등)
- ④ 기타( )

21. 가족관계 및 생활이 원만해지려면, 어떤 것이 필요하다고 생각하십니까? 두 가지만 고르시오. ( )

- ① 젊은 사람들을 이해하려고 애쓰고, 대화에 의한 의사 결정
- ② 확고한 기풍 마련
- ③ 가족간 만남의 기회를 자주 가져야 한다
- ④ 자녀의 일에는 간섭하지 않는다
- ⑤ 가정생활에 대한 재학습 기회를 갖는다
- ⑥ 합리적 재산 상속법을 강구한다
- ⑦ 노부모부양 수당 제도, 세금혜택 강화
- ⑧ 노부모 공경하는 사회적 풍토 조성
- ⑨ 기타( )

## 설 문 지 (생활보호대상자용)

성 별 (남·여)

1. 당신의 연령은? ( )
  - ① 60~69세
  - ② 70~79세
  - ③ 80~89세
  - ④ 90세 이상
  
2. 당신의 고향은? ( )
  - ① 제주도 내
  - ② 제주도 외
  
3. 현재 배우자가 생존해 계십니까? ( )
  - ① 예
  - ② 아니오
  
4. 당신의 현재 거주지는? ( )
  - ① 제주시
  - ② 서귀포시
  - ③ 북군
  - ④ 남군
  
5. 현재 살고 계신 곳에서 몇 년 동안 살고 계십니까? ( )

- ① 5년 이하      ② 5~10년      ③ 10~20년      ④ 20년 이상
6. 현재 자녀와 함께 살고 계십니까? ( )  
 ① 예  
 (그렇다면, 공동 취사입니까? < > 분리 취사입니까? < >)  
 ② 아니오  
 (그렇다면, 같은 마을에 살고 계십니까? < > 다른 마을에 살고 계십니까? < >)
7. 일상 생활비는 어떻게 충당하고 계십니까? 있는 대로 고르시오. ( )  
 ① 본인의 근로소득    ② 재산 소득      ③ 본인의 연금, 퇴직금, 보험금  
 ④ 자녀의 도움      ⑤ 민간 단체의 도움    ⑥ 정부 보조      ⑦ 친인척의 도움
8. 월평균 소득 수준은 어느 정도입니까? ( )  
 ① 5만원 이하      ② 5~10만원      ③ 10~20만원      ④ 20~40만원  
 ⑤ 40~60만원      ⑥ 60~80만원      ⑦ 80~100만원      ⑧ 100만원 이상
9. 당신의 종교는? ( )  
 ① 없음      ② 불교      ③ 개신교      ④ 천주교      ⑤ 유교      ⑥ 민속신앙  
 ⑦ 기타(      )
10. 당신의 교육수준은 어느 정도입니까? ( )  
 ① 무학(한글해독 가능)    ② 무학(한글해독 불능)  
 ③ 야학      ④ 서당      ⑤ 국졸      ⑥ 중졸      ⑦ 고졸      ⑧ 대학이상
11. 돈벌이가 있는 일을 하고 계십니까? ( )  
 ① 예      ② 아니오
12. 현재 어떤 일에 종사하십니까? ( )  
 ① 자경      ② 소작      ③ 품삯      ④ 직장      ⑤ 상업      ⑥ 일하지 않는다
13. 현재 건강상태는 어떻습니까? ( )  
 ① 양호한 편      ② 보통      ③ 안좋은 편
14. 몸이 안좋은 경우 치료는 주로 어떻게 받으십니까? ( )  
 ① 병원을 찾는다      ② 보건소에 간다      ③ 한방치료를 받는다

- ④ 민간요법을 쓴다      ⑤ 약국을 이용한다      ⑥ 가정 간호사  
⑦ 그대로 둔다

15. 여가 시간에는 주로 무엇을 하며 지내십니까? 있는 대로 고르시오. (      )

- ① TV, 라디오, 신문, 독서      ② 동네 사람과 담소  
③ 오락활동(바둑, 장기, 화투 등)      ④ 운동  
⑤ 취미(서예, 화초가꾸기, 노래, 무용)      ⑥ 봉사활동(방법, 교통정리 등)

16. 다음 중 해당 사항에 답하시오.

1) 배우자가 있는 경우,

- \* 부부 관계에 있어서 만족하고 계십니까? (예 / 보통 / 아니오)  
\* 충분한 대화를 나누고 계십니까? (예 / 보통 / 아니오)

2) 배우자가 없는 경우,

- \* 앞으로 재혼 의사가 있으십니까? (있다 / 없다 / 글썽)

3) 자녀와 동거하는 경우,

- \* 현재 가정생활에 만족하십니까? (예 / 아니오)  
\* 집안 일에 어느 정도 참여하십니까? (      )  
① 모든 일에 참여한다      ② 경조사에만 참여한다      ③ 참여하지 않는다  
\* 가족관계는 원만하십니까? (      )  
① 원만하다      ② 보통이다      ③ 그저 그렇다      ④ 원만하지 않다

4) 자녀와 동거하지 않는 경우,

- \* 자녀와 만나는 횟수는 어느 정도나 되십니까? (      )  
① 주 2~3회 이상      ② 주 1회      ③ 월 2~3회      ④ 월 1회  
⑤ 석달에 한번      ⑥ 집안 행사, 명절      ⑦ 거의 만나지 않는다  
\* 자녀와의 관계는 원만하십니까? (      )  
① 원만하다      ② 보통이다      ③ 원만하지 않다  
\* 외로움은 어느 정도 느끼십니까? (      )  
○ 매우 많이      ② 약간      ③ 보통      ④ 별로 못 느낀다      ⑤ 전혀 못 느낀다

17. 노후생활에 대한 책임은 누구에게 있다고 보십니까? (      )

- ① 노인 자신      ② 자녀 모두      ③ 장남      ④ 사회 단체      ⑤ 정부  
⑥ 기타(      )



의료 혜택 : ( )

24. 어떤 계기로 생활보호 대상자가 되셨습니까? ( )  
 ① 주위의 권유 ② 관공서 직원의 권유 ③ 본인의 신청 ④ 기타( )
25. 현재의 생활 지원에 대해 어느 정도 만족하십니까? ( )  
 ① 매우 만족 ② 약간 만족 ③ 보통 ④ 약간 불만 ⑤ 매우 불만
26. 생활보호 대상 노인에 대한 지원책 중 개선되어야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까? ( )  
 ① 대상선정 및 지원 기준의 명료화  
 ② 실질적 지원의 보장  
 ③ 물질적인 지원 외에 인격적 대우 마련  
 ④ 기타( )

## 설 문 지 (양로원용)

성 별 (남·여)

1. 당신의 연령은? ( )  
 ① 60~69세 ② 70~79세 ③ 80~89세 ④ 90세 이상
2. 당신의 고향은? ( )  
 ① 제주도 내 ② 제주도 외
3. 현재 배우자가 생존해 계십니까? ( )  
 ① 예 ② 아니오
4. 현 양로원의 소재지는? ( )  
 ① 제주시 ② 서귀포시 ③ 북군 ④ 남군
5. 현 양로원에서 몇 년 동안 살고 계십니까? ( )  
 ① 1년 이하 ② 1~3년 ③ 3~5년 ④ 5년 이상





- ③ 약국, 민간요법 이용      ④ 그대로 둔다
16. 여가시간에는 주로 무엇을 하며 지내십니까? 있는 대로 고르시오. (      )  
 ① TV, 라디오, 신문, 독서      ② 원내 사람과 담소  
 ③ 오락활동(바둑, 장기, 화투 등)      ④ 운동
17. 자녀와 만나는 횟수는 어느 정도나 되십니까? (      )  
 ① 주 2~3회 이상      ② 주 1회      ③ 월 2~3회      ④ 월 1회  
 ⑤ 석달에 한번      ⑥ 집안 행사, 명절      ⑦ 거의 만나지 않는다
18. 자녀와의 관계는 원만하십니까? (      )  
 ① 원만하다      ② 보통이다      ③ 원만하지 않다
19. 외로움은 어느 정도 느끼십니까? (      )  
 ○ 매우 많이      ② 약간      ③ 보통      ④ 별로 못 느낀다      ⑤ 전혀 못 느낀다
20. 노후생활에 대한 책임은 누구에게 있다고 보십니까? (      )  
 ① 노인 자신      ② 자녀 모두      ③ 장남      ④ 사회 단체      ⑤ 정부  
 ⑥ 기타(      )
21. 생활이 지금보다 나아지려면 어떤 것이 필요하다고 생각하십니까? 두 가지만 고르시오. (      )  
 ① 일거리가 필요하다      ② 자녀나 친인척으로부터 용돈이 많아져야 한다  
 ③ 정부나 사회단체의 보조      ④ 기타(      )
22. 본인의 건강면에 있어서 현재보다 나아지려면 어떤점이 필요한지 두 가지만 고르시오. (      )  
 ① 술담배 절제      ② 규칙적 생활(운동)      ③ 정기적 건강 진단  
 ④ 의료시설 확충 및 의료진료      ⑤ 기타(      )
23. 본인의 취미나 여가활용을 위해 필요한 것은 무엇입니까? 두 가지만 고르시오. (      )  
 ① 적당한 시설이나 프로그램 확보(노인정, 노인대학, 복지관 등)  
 ② 학습기회 마련(한글, 서예, 교양강좌 등)  
 ③ 사회봉사 참여 기회(방법, 교통정리, 양로원 방문, 예절이나 한문교육 등)

④ 기타( )

24. 가족관계 및 생활이 원만해지려면, 어떤 것이 필요하다고 생각하십니까? 두 가지만 고르시오. ( )

- ① 젊은 사람들을 이해하려고 애쓰고, 대화에 의한 의사 결정
- ② 확고한 가풍 마련
- ③ 가족간 만남의 기회를 자주 가져야 한다
- ④ 자녀의 일에는 간섭하지 않는다
- ⑤ 가정생활에 대한 재학습 기회를 갖는다
- ⑥ 합리적 재산 상속법을 강구한다
- ⑦ 노부모부양 수당 제도, 세금혜택 강화
- ⑧ 노부모 공경하는 사회적 풍토 조성
- ⑨ 기타( )