2024년 사회문화조사실 장기과제 보고서Ⅲ
국회입법조사처 | 2024. 6. 12. | 제2245호
이슈와 논점
Issues and Perspectives

초고령사회 노인 대상 식사 지원 현황 및 과제

- 경로당 주 5일 식사 제공이 의미하는 것 -

구 슬 이

정부는 지방자치단체와 함께 경로당 이용 노인을 대상으로 주 5일 식사를 제공하기로 하였다. 노인에게 있어 '다른 사람과 함께 하는 영양가 있는 식사 한 끼'는 신체적·정신적 건강을 유지하며 지역사회 계속 거주(Aging In Place)를 가능하게 하는 중요한 요소로, 경로당은 좋은 서비스 공간이 될 수 있다. 다만, 경로당 지원 수준이 지방자치단체별로 상이하고, 시설 및 인력 측면에서 식사 준비의 어려움이 예상되는바, 경로당 이용의 유연성 제고, 지역 간 형평성 확보를 위한 국비 지원 검토 및 식사준비 보완 대책이 요구된다.

1 경로당 주 5일 식사 제공 추진

정부는 지난 5월 1일부터 전국 경로당[1]에 중앙정부와 지방자치단체 협업으로 주 5일 식사 제공을 추진하겠다고 발표하였다.[2] 이는 제22대 총선에서 주요 정당들이 발표했던 공약과도 맥락을 같이 한다.[3]

높은 노인 빈곤율과 독거노인 증가세를 고려할 때, 노인 대상 식사 지원 확대는 불가피한 측면이 있다. 그러나 경로당마다 시설이나 운영 상황이 다르고, 지방자치단체별 지원 수준에도 차이가 있어 단기간에 지원 확대가 어려울 뿐만 아니라 노인 건강 확보의 실효성 측면에서도 의문이 제기된다.[4]

이 글에서는 원칙적으로 자율 운영 시설일뿐만 아니라 2005년 지방자치단체로 이양된 경로당 지원사업을 정부가 적극적으로 추진하는 현 상황의 의미를 짚어보고, 초고령사회를 대비하는 측면에서 노인에 대한 식사 지원의 중요성 및 실천 방안을 살펴보고자 한다.

2 노인 대상 식사 지원의 중요성

정부의 경로당 식사 지원 확대 목적은 초고령사회에서 가급적 노인들이 신체적·정신적 건강을 유지하면서 지역사회에서 거주할 수 있도록 함으로써 과도한 의료·요양 비용을 절감하고 노년기 삶의 질을 제고하려는 것으로 볼 수 있다.

「2020년도 노인실태조사」에 따르면, 우리나라 전체 노인의 84%가 1개 이상의 만성질병이 있다고 응답하였으며, 만성질병을 2개 이상 지니고 있는 복합 이환자가 54.9%에 달하였다. 만성질병의 치료와 관리에 있어 영양관리는 필수적인 것으로 알려져 있으나,[5] 「국민건강영양조사」에서는 65세 이상 노인 중 남자 4.4%, 여자 5.5%가 식품불안정

1) 경로당은 지역마다 자생적으로 발생한 노인정이 '대한노인회'를 중심으로 조직화되며 1989년 「노인복지법」에 따른 노인여가복지시설로 편입되었으나, 여전히 '지역노인들이 자율적으로 운영하는 시설'이라는 성격을 지님

2) 보건복지부 보도자료, 「경로당에 중앙-지자체 협업으로 5월1일부터 주 5일 식사제공」, 2024.4.30.

3) 제22대 총선에서 더불어민주당은 경로당 주 5일 식사 제공을, 국민의힘은 주 7일 식사 제공을 공약으로 발표하였음

4) 장형임·도혜원, 「인력 없고·시설 비좁은데…'경로당 점심 매일 제공' 가능할까」, 서울경제, 2024.3.9.

NARS www.nars.go.kr
발행처 국회입법조사처
발행인 박상철 국회입법조사처장
저 자 구슬이 사회문화조사실 보건복지여성팀장
02-6788-4720 sallyku@assembly.go.kr
국회입법조사처 NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

(Food Insecurity)[6]을 경험하고 있으며, 특히 1인 노인 가구에서 그 비율이 높은 것으로 나타났다.[7] 노인의 저영양은 노쇠(Frailty)를 초래하여 장애나 질병이 발생할 가능성 또한 높인다.

혼자 식사를 하는 노인은 불안 및 우울 증상이 상대적으로 높고, 식품불안정성 또한 우울증 유병확률을 증가시키는 요소이다.[8][9] 지역사회에서 함께 하는 식사는 노인에게 정서적·사회적 교류 기회를 제공할 수 있으며, 독거노인에 대한 식사배달 사업은 홀로 사는 노인의 안부를 확인하고, 고독사를 예방하는 역할도 한다. OECD 국가 노인자살률 1위인 우리나라에서 노인의 정신건강은 중요한 과제이다.

노인의 지역사회 계속 거주 측면에서도 식사 지원은 중요하다. 지역사회 거주가 가능함에도 식사 문제를 해결하기 위해 자발적으로 요양병원에 입소하는 사례가 발생하고 있으며,[10] 노인을 위한 주거시설에서의 유료서비스 이용 욕구 조사에서도 식사서비스에 대한 적극적인 이용 의사가 의료서비스 및 돌봄서비스에 이어 3번째로 높게 나타났다.[11]

3 노인 대상 식사 지원 서비스 현황

(1) 경로당 식사 지원 현황

2024년 4월 기준 전국 경로당 수는 총 68,658개소이며, 그 중 85.3%인 58,558개소에서 주 7일 중 평균 3.4회 식사를 제공하고 있다.

정부는 경로당 운영의 활성화를 도모하고자 법제화 초기부터 경로당에 소정의 난방연료비와 운영비를 지원해 왔으나, 2005년 사회복지사업의 지방이양 이후 양곡비 및 냉·난방비에 한정하여 국비를 지원하고 있으며 기타 운영비 지원에 대해서는 각 지방자치단체의 책무로 보고 있다. 이에 따라 경로당 식사지원 확대 또한 정부는 경로당별 양곡을 연간 8포에서 12포로 늘려 지원하고, 밑반찬 구입 등 부식비는 지방비에서 증액 지원하도록 할 예정이다. 양곡 추가 지원에는 국비 38억 원이 추가 소요될 것으로 예상하고 있다.

2023년 기준으로 전국 경로당에 지원되는 예산은 [표 1]과 같이 국고보조금 763억 원, 지방비 1,532억 원 수준이다.

[표 1] 경로당 운영비 등 예산 지원 현황

(단위: 개소, 백만원)

구분	경로당 수 (22.12월말)	노인인구 1천명 당 수	예산 지원	
			국고보조금	지방비
합 계	68,220	7	76,323	153,208
서 울	3,554	2	1,025	14,926
부 산	2,367	3	2,840	4,385
대 구	1,560	4	1,765	5,966
인 천	1,539	3	1,860	5,108
광 주	1,370	6	1,634	5,109
대 전	840	3	993	5,132
울 산	841	5	992	1,657
세 종	508	12	647	1,688
경 기	10,053	5	10,351	19,199
강 원	3,276	9	3,815	14,681
충 북	4,231	13	5,225	7,398
충 남	5,871	13	7,143	5,236
전 북	6,820	17	8,161	13,394
전 남	9,179	21	10,736	14,186
경 북	8,213	13	9,926	22,320
경 남	7,534	12	8,699	6,325
제 주	464	4	510	6,498

※ 주: 국고보조금은 2023년도 기준(냉난방비 및 양곡비), 노인인구는 2023년 통계청 「장래인구추계」, 지방비는 지자체 취합 자료
※ 자료: 보건복지부 제출자료(2024.5.)

5) Lloyd JL & Wellman NS, Older Americans Act Nutrition Programs: A Community-Based Nutrition Program Helping Older Adults Remain at Home, J Nutr Gerontol Geriatr, 2015;34(2):90-109.

6) 식품불안정(food insecurity)이란 '영양적으로 적합하고 안전한 식품의 이용가능성이 안정적이지 않거나, 사회적으로 수용할 수 있는 방법으로 식품 구매 능력이 제한되거나 불확실한 경우'를 의미함

7) 맹아름·이지현·윤은주, 「식품안정성 수준에 따른 한국노인의 건강상태와 영양섭취현황: 제7기 (2016-2018) 국민건강영양조사 자료 활용」, Journal of Nutrition and Health, 54(2), 2021, pp.179-198.

8) 양정숙·배은진·홍지은·강준일·전원진, 「한국 노인에서 동반 식사 여부와 우울 증상과의 관계: 2013 년 국민건강영양조사」, Korean Journal of Family Practice, 7(6), 2017, pp.904-908.

9) 이수진·류호경, 「초기, 중기 및 후기 성인기에 따른 우울증 관련 요인과 식생활과의 연관성 분석 -2016, 2018년 국민건강영양조사 원시자료를 이용하여-」, 한국식품영양과학회지, 52(8), 2023, pp.864-878.

10) 박유진·심나영·강진형, 「"아프지 않은데"…밥 해줄 사람 없어 요양병원 문 두드렸다[시니어하우스]」, 아시아경제, 2024.5.28.

11) 보건복지부·한국보건사회연구원, 『2020년도 노인실태조사』, 2020.

지방비로 지원되는 경로당 운영비는 공공요금, 부식비 등으로 사용처가 정해져 있으며, 지방자치단체별로 지원금액이 상이하다.[12] 다만, 노인 인구 대비 경로당 수와 지방비 지원 금액의 수준을 고려해볼 때 전남·북, 충남·북, 경북 등 농촌 지역의 경우 경로당이 주요한 노인복지시설로 기능하면서도 지원 수준이 열악함을 알 수 있다.

한편, 경로당에는 노인일자리 사업의 일환으로 급식지원인력이 지원되고 있다.[13] 현재 식사 제공 경로당에 5만 6천명이 급식지원 인력으로 참여 중인데, 정부는 경로당 식사지원 확대에 따라 2만 6천명을 추가 투입할 계획이다.

(2) 경로당 외 노인 대상 식사 지원 서비스

경로당 외에 노인을 대상으로 식사를 지원하는 서비스로는 경로식당 무료급식 사업과 거동불편 저소득 재가노인 식사배달 사업 등이 있다. 지원대상은 가정형편이 어렵거나 부득이한 사정 등으로 식사를 거를 우려가 있는 노인들이며, 기초수급자 등 저소득 독거 노인에게는 무료로 식사를 제공하고, 일정한 경제적 능력을 갖춘 노인들에게는 실비로 식사를 제공할 수 있어 경로식당의 경우 일반 노인들도 저렴한 가격으로 이용할 수 있다.

동 사업들은 지방자치단체의 고유사업으로, 별도의 국비 지원이 없고 지자체별 다양한 형태로 사업이 진행되고 있다. 일반적으로 경로식당의 경우 사회복지관·노인복지관 등에 설치·운영되며, 식사배달 사업의 경우 거동이 불편하여 경로식당을 이용하지 못하는 노인을 대상으로 도시락 또는 밑반찬 등을 배달하는 방식으로 운영되고 있다.

서울시를 예로 들면, 결식우려 기초생활수급자 등 저소득 노인을 대상으로 하며 경로식당은 60세 이상 노인에 대해 월 평균 26일, 도시락배달은 65세 이상 거동불편 노인에 대해 365일, 밑반찬배달은 65세 이상 거동불편 노인으로 가정에서 조리가 가능한 사람에 대해 주 2회 제공되고 있고 소요비용은 회당 3,500원~4,000원이다.[14]

(3) 해외 사례

미국 노인복지법(OAA, The Older Americans Act)에 따른 Nutrition Program은 60세 이상 노인을 대상으로 회합(Congregate) 및 가정배달 영양서비스를 제공하며, 소득조사는 하지 않지만 저소득, 소수자, 농촌 거주 노인 등을 우선 대상으로 한다. 제공되는 모든 식사는 영양기준을 준수해야 하며, 2018년 기준 회합 서비스는 약 150만명에게, 가정배달 서비스는 89만 2천명에게 제공되었다.[15] 미국 각 주에서는 다양한 식사 지원 프로그램이 제공되는데, 뉴욕주에서는 저소득 노인을 대상으로 지역 생산 신선식품 구입 쿠폰을 제공하는 프로그램과 시장에 갈 수 있는 무료 버스 운행이 이루어지고 있으며,[16] 시카고시는 60세 이상 노인들이 무료로 과일, 야채 및 단백질 공급원을 가져갈 수 있는 'Nourish Chicago Pantry'를 운영한다.[17]

일본은 개호보험에 기반을 두고 서비스를 지원하는데, 소득 수준에 따라 자부담이 있으며 지역포괄지원센터 또는 재가개호지원사업소가 거점이 된다.[18] 독거노인이나 노인세대에 대해 '생활지원형 배식서비스'와 '식사자립지원사업'이 운영되고, 사회적 기업이 지역 내 작은 매장을 설치하여 저렴한 비용으로 식사배달, 식당 운영, 고령자 맞

12) 예컨대, 충청북도 단양군의 경우 11만 5천 원, 경상남도 창녕군의 경우 월 25만~35만 원, 대구광역시 수성구의 경우 개소 당 월 16만 원, 경기도 부천시의 경우 최소 37만 원 등으로 상이함(각 지방자치단체 홈페이지)

13) 경로당 급식지원인력은 노인일자리 중 '공익활동형'에 속하며, 65세 이상 기초연금 수급자가 참여 대상이나, 업무 강도로 인한 구인난 등으로 경로당 급식지원에 한해 대상자 및 60~64세 차상위계층 대기자가 없을 경우 60세 이상 적합자 선발이 가능함

14) 현명이, 「서울시 노인 식사지원 사업 모형개발 연구」, 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, 서울, 2021.5.14.

15) Kirsten J. Colello, 『Older Americans Act: Nutrition Services Program』, CRS Report(IF10633), Updated May 4, 2020.

16) 뉴욕주 홈페이지(https://www.nyc.gov/site/foodpolicy/programs/meals-for-seniors.page, 최종검색일: 2024.5.31.)

17) Nourish Chicago Pantry(https://www.mealsonwheelschicago.org/nourish-pantry-chicago, 최종검색일: 2024.5.31.)

18) 박유경 외, 『지역사회 통합돌봄대상자(노인)의 자립생활 및 건강증진을 위한 식사제공서비스 지원방안 연구』, 2019, pp.55-56.

춤형 식재료 판매를 하기도 한다.[19)]

그 밖에 영국, 독일 등 주요국 모두 소득이 아닌 욕구를 기준으로 서비스를 제공하되 소득 수준에 따라 이용료를 부과할 수 있도록 하며, 거동이 가능한 노인에 대해서는 회합 식사나 음식물 구매 지원 등 참여적·능동적인 서비스를 제공하고 있다.

4 경로당 식사지원 개선 사항

경로식당과 같은 회합식 식사공간을 단기간에 충분히 확보하기 어려운 상황에서, 지역사회 근거리의 경로당을 통한 식사 지원은 노인에게 식사 뿐만 아니라 사회적 교류의 기회를 자연스럽게 제공할 수 있다는 점에서 바람직한 측면이 있다.

일본의 경우에도 이와 유사하게 '살롱'이라는 지역공간 운영을 통해 고령자들의 모임과 식사를 지원하고 있다. 다만, 기본적으로 자유로운 참여를 추구하고 지역주민에게 열린 공간인 '살롱'에 비해 우리나라의 경로당은 회원 등록을 전제로 운영되는 다소 폐쇄적인 공간이라는 단점이 있다.

따라서 우선 경로당이 지역의 실질적인 노인지원 거점이 될 수 있도록 보다 유연한 운영 방안을 고민할 필요가 있다. 특히 도시 지역의 경우 경로당이 공동생활공간처럼 운영되는 농어촌지역과 달리 경로당 이용률이 상대적으로 저조한바,[20)] 개방적 운영을 통해 활용도를 제고할 수 있을 것이다.

한편, 식사의 질적 측면에서는 지방자치단체별로 부식비 등의 지원 수준에 격차가 있고, 급식지원 인력이 있다 하더라도 결국 노인들끼리 식사 준비를 자율적으로 계획하고 해결해야 한다는 점에서 제대로 된 노인 맞춤형 영양식이 제공되기는 어려울 가능성이 높다는 문제가 있다. 특히 식당·시장 등의 식품 관련 인프라가 부족하거나 접근성이 어려운 농촌 지역에서는 경로당 식사를 통한 영양 공급의 중요성이 더 높지만 급식지원인력 구인 또한 쉽지 않아 이른바 '80대 노인 밥 당번' 현상이 지속적으로 발생할 수 있는 상황이다.

이에 우선적으로는 지역 간 형평성을 담보한 수준의 식사가 제공될 수 있도록 국비 지원의 필요성을 검토해 볼 여지가 있다. 정부는 양곡 및 냉·난방비의 집행 잔액을 부식비 등으로 활용할 수 있도록 보조금 관련 규정을 개선할 계획이지만, 이미 2023년 국비 집행률 잠정치가 92.2%에 이르고 있으며 노인들이 부식비 마련을 위해 꼭 필요한 부분까지 절감할 우려가 있다는 지적도 제기된다.

또한, 지역 공동급식소를 활용한 전문적인 음식 조리·배달, 이동식 급식소 운영, 지역 식당·가게와의 연계를 통한 배식 등 음식 준비 관련 다양한 보완책을 마련하여 식사의 질을 담보할 필요가 있다.

5 '선심' 아닌 초고령사회를 대비한 투자

노년기에 영양을 갖춘 식사가 가져다주는 신체적·정신적 이점을 고려할 때, 노인 대상 식사 지원이 '선심성 공약'이 아닌 초고령사회에서도 가급적 많은 노인이 건강을 유지하며 지역사회에서 살아갈 수 있게끔 하는 투자라는 인식 전환이 요청된다.

따라서 소득 기준이 아닌 실질적인 식사 도움 필요 여부를 기준으로 실비 이용자까지 식사 지원 서비스의 대상을 확대해 나갈 필요가 있으며, 노인 인구의 증가세를 고려할 때 장기적으로는 도시의 경우 공동주택 커뮤니티 센터나 지역 식당 등의 인프라를 다양하게 활용하고, 농촌의 경우 공동급식이나 식재료 제공, 장보기 대행 등 지역 맞춤형 서비스를 개발하여 노인들이 각자의 욕구와 형편에 따라 지역사회에서 어울리며 식사를 해결할 수 있는 다양한 방안을 모색해야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

19) 오은진·박혜선, 「커뮤니티 거주 고령자를 위한 식사서비스 환경에 관한 연구 – 국외의 고령자 식사지원서비스를 중심으로」, 의료·복지 건축(구 한국의료복지시설학회지), 20(1), 2014, pp.57-66.

20) 경로당 이용률은 농어촌이 도시지역에 비해 4배 이상 높은 분포를 보임 (보건복지부·한국보건사회연구원, 『2020년도 노인실태조사』, 2020.)

07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 국회입법조사처
Tel. 02-6788-4510
발간등록번호 31-9735042-001341-14
ISSN 2005-744X