

# 미국의 1인 가구 관련 정책 동향

The Latest Trends of Single-person Households Related Policy In U.S.A.

정순희(이화여자대학교 소비자학과 교수)

미국은 2018년 기준 1인 가구의 수가 가장 많은 국가이다. 1인 가구는 다인 가구에 비해 주거, 안전, 건강, 소득, 사회적 관계망 등이 취약하여 미국 정부는 공공임대주택, 임대료 할인, 주택 바우처 제도 등 주거 정책, 정부와 민간 봉사자 간 유기적 협력 중심의 돌봄 정책, 1인 가구의 세금 부담을 경감하고자 하는 등 과세 정책 등을 중심으로 정책을 펼치고 있다. 그러나 미국의 1인 가구 정책은 노인이나 저소득층에 초점이 맞춰져 있어 상대적으로 여성 1인 가구나 청년 1인 가구를 대상으로 한 정책은 부족한 상황으로, 새로운 정책의 개발, 시행이 예상된다.

## 1. 들어가며

1인 가구의 급증은 전 세계적 현상으로, 2020년 전 세계 인구 6가구 중 1가구는 1인 가구로 예상된다. 유럽연합(EU) 28개 회원국에서도 1인 가구 비율이 2010년 31%에서 2017년 34%로 증가하는 양상을 보이고 있다(Eurosta, 2019). 일본이 35%(2015년 기준, 일본 통계청), 스웨덴은 50%에 달한다(공인호, 2019). 우리나라는 2018년 기준 3가구 중 1가구가 1인 가구이다(통계청, 2019).

중국, 인도, 브라질 등이 급격한 경제발전을 이룩해 왔던 수년 동안 이들 국가의 1인 가구 비율도 동시에 가장 빠르게 증가하였다. 이는 1인 가구의 증가세가 단순히 일시적인 현상이 아니라 한 나라의 경제가 성숙해 가는 과정에서의 불가피한 사회구조적 변화임을 시사한다. 선진국은 물론 비교적 경제성장률이 높은 국가들에서도 이미 1인 가구가 가장 보편적인 가구 형태로 나타나고 있다. 문제는 1인 가구가 다인 가구에 비해 주거, 안전, 건강, 소득, 사회적

관계망 등에서 취약하여 개인은 물론 사회 전체의 불안정성을 증가시키므로 정책적 지원과 대처가 필요하다는 것이다(구혜자, 2019).

미국은 2018년 현재 전체 가구의 28%에 해당하는 3570만 명이 1인 가구로, 1인 가구가 가장 많은 국가이다. 뉴욕의 경우 무려 50%가 1인 가구인 것으로 집계되고 있다(U.S. Census Bureau, 2019). 이는 철저히 개인을 중시하는 미국 사회의 특성과 맞물려 평균수명의 증가, 대도시화, 통신의 발달, 여성의 지위 향상 등 현대 사회의 다양한 특성이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다. 1인 가구는 다인 가구에 비해 양극화, 고령화, 여성화의 특성이 두드러진다. 가족 내 경제적 지원은 물론 정서적 지원을 구하기 힘들고, 갑작스러운 사고나 질병 등 위기 상황에 도움을 청할 수 있는 체계가 없다. 결국 1인 가구 형태로의 전환으로 개인 삶의 질 저하는 물론 사회적 안녕의 저하를 수반할 위험이 커진다고 볼 수 있다. 미국 정부는 이러한 문제를 해결하고자 주거 정책과 돌봄 정책, 과세 정책 등을 중심으로 1인 가구를 위한 정책을 시행하고 있다.

이 글에서는 미국 1인 가구의 주요 현황과 정부 차원의 주요 정책 동향, 제도적 한계에 대해 살펴보고자 한다. 이를 통해 세계에서 빠른 속도로 1인 가구가 증가하는 국가 중 하나인 한국에 주는 시사점을 간단히 고찰해 보고자 한다.

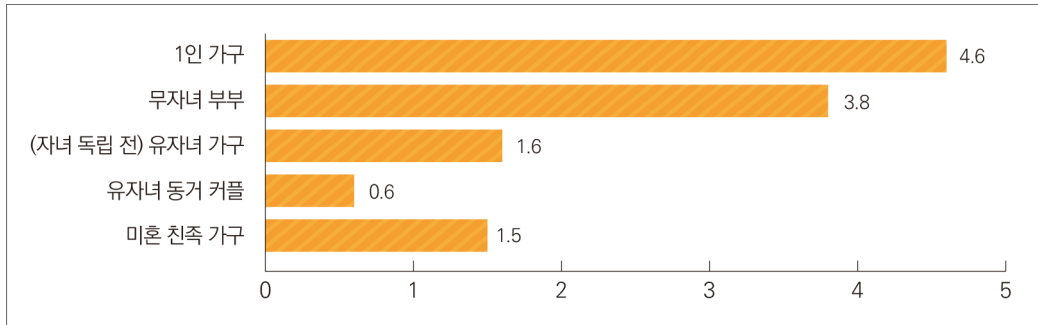
## 2. 미국의 1인 가구 현황<sup>1)</sup>

U.S. Bureau of Census(2019)에 따르면 1960년대 13%에 불과했던 미국 1인가구 비율은 2018년 28%로 증가하였고, 향후 10년간 증가 속도는 더욱 빨라질 것으로 예상된다. 하버드대의 주거학 조인트센터(Joint Center for Housing Studies of Harvard University)는 2018~2028년 가구 유형별 증가 수를 예측한 결과를 2018년 12월 발표하였는데, 향후 10년간 전체 가구 유형 중 1인가구가 가장 큰 폭으로 증가할 것으로 예측하였다. 이에 따르면 2028년까지 유자녀 부부 가구와 유자녀 미혼 커플을 모두 포함한 유자녀 가구는 220만 가구 증가하는 데 비해 1

1) 김동그라미. (2019.6.24.). 미국의 늘어나는 1인 가구 소비자를 잡아라. Kotra해외시장뉴스. Retrieved from <http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/list/604/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=175474&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdx=&searchIndustryCatIdx=&searchItemName=&searchItemCode=&page=1&row=80>에서 일부 발췌.

그림 1. 미국 2018-2028년 가구 구성별 가구 증가 수 전망치

(단위: 100 만 가구)



주: 그래프에서 자녀는 18세 미만으로 정의. 타인과 함께 사는 미혼은 혼인 관계가 아니지만 함께 거주하는 18세 이상의 성인 혹은 18세 미만의 손주가 있는 경우로 정의함.

자료: Joint Center for Housing Studies of Harvard University. (2019). State of the Nation's Housing 2019. Harvard University.

인 가구는 460만 가구 증가하여 유자녀 가구의 2배 이상 증가할 것으로 전망하였다(그림 1 참조).

미국의 1인 가구 증가 원인은 크게 경제학적인 측면에서의 원인과 인구사회학적 측면에서의 원인으로 대별할 수 있다. 먼저 경제학적 측면에서는 급격한 경제적 발전과 더불어 여성들의 노동시장 참가율 증가와 재정적인 독립성 증대, 정부가 제공하는 다양한 사회안전망(건강보험, 연금) 등이 1인 가구 증가와 관계가 있다. 인구사회학적 측면에서는 평균수명의 증대, 높아진 결혼 연령, 작아진 가족 규모, 높은 이혼율 등과 같은 요인이 복합적으로 작용하면서 1인 가구 증가를 견인한 것이다.

미국 1인 가구는 대체로 도시 지역에 머물며 구성원 수가 많은 가구에 비해 씹씀이가 큰 경향을 보인다. 미국 1인 가구는 크게 2개 집단, 즉 도시에 거주하는 밀레니얼세대 집단과 노년층 집단이 주축을 이룬다. 여성의 비율이 남성에 비해 높고, 자가 주택 대신 집을 빌려 사는 고학력자라는 특성을 가지고 있다. U.S. Bureau for Census(2019)의 '2016~2017년 1인 가구 소득 및 지출 조사' 자료에 따르면, 미국 1인 가구의 46%가 남성, 54%가 여성이었다. 1인 가구 중 주택을 소유한 비율은 48%, 나머지 52%는 임차하는 것으로 나타나 주택을 사는 것보다 빌리는 것을 선호하였다. 집을 사더라도 단독주택보다는 다세대주택을 더 좋아하였다. 교육 수준도 높아 대졸이 64%로 가장 많았으며, 고졸은 33%였다. 75%가 차를 소유하고 있거나 리스해 자가용을 운행하고 있었다. 1인 가구의 연평균 지출액은 3만 5584달러

이며, 이 가운데 교통비와 주거비(주택 관리, 가구, 각종 유틸리티 비용 포함)가 각각 4951달러, 1만 3328달러로 가장 큰 비중을 차지하였다(전채경, 2019).

### 3. 미국의 1인 가구 관련 정책

#### 가. 주거 정책<sup>2)</sup>

미국 내 1인 가구 수 증가와 전체 인구 대비 상대적인 비중의 증가는 주택 공급 및 임대주택의 공급 결정에 크게 영향을 미치는 요인이다. 미국 1인 가구를 위한 주택 정책은 크게 주택금융 정책, 임대료를 지원하는 바우처 제도, 주거 지원 정책과 건축법상 규제 완화 정책 등으로 구분할 수 있다. 미국 주택 정책의 기조는 ‘자가 주택의 보급을 확대하는 것’으로 이러한 기조를 실현하기 위해 미국은 저소득층 대상의 주택 공급을 공공 부문에서 담당하고 있다. 공공 부문에서 주택금융 시장을 통제하거나, 자가 주택을 구입하기 위한 주택 자금 대출을 할 때 그 이자에 대한 소득공제를 해 줌으로써 개인의 주택 구입을 지원하고 있다. 저소득층에 해당하는 1인 가구를 위하여 주택 지원을 하고 있으나, 대부분 주택금융 정책 혹은 임대료를 지원하는 내용의 바우처 제도 등에 한정되어 있는 상황이다(김윤영, 2017).

1인 가구 관련 주택 정책을 구체적으로 살펴보면 첫째, 1930년에 도입되어 정부 주도하에 확대하고 있는 저소득 1인 가구를 위한 ‘싱글 룸 거주(SRO: Single Room Occupancy)’ 프로그램이 있다. SRO 프로그램은 미국 주택도시부(HUD: U. S. Department of Housing and Urban Development)에서 지정한 특수 주거 유형(Special Housing Types) 중 하나로, 연방정부가 정한 소득 기준의 150% 이하인 가구가 원칙적으로 지원 자격을 갖게 된다. 주요 지원 내용은 프로그램의 중심 역할을 하며 주택 및 거주자 관리 등 전반적인 업무를 담당하는 지역 기반의 공공주택기관(PHAs: Public Housing Agency)이 HUD와 연간 기부 계약을 체결해 노후화된 호텔, 빈집, 이용되지 않는 학교 등과 같이 활용도가 비교적 낮은 시설을 리모델링 혹은 신축하여 저소득층, 노숙자, 저임금 노동자, 약물중독자 등과 같이 사회적 약자에 속하는 1인 가구에 공급하는 것이다.

우리나라 서울시 공공 지원형 공동체주택의 리모델링형 추진 방식과 유사하지만 SRO는

2) 신현진(2018), 1인 가구 증가에 따른 주택정책 및 주거상품에 관한 연구와 국민안전 보장을 위한 형사정책의 실효성 제고 방안 연구 (II): 1인 가구 밀집지역의 안전실태와 개선방안 연구를 요약하였다.

공공주택 전문기관의 생활 지원 프로그램 등을 제공하는 것이 차이점이라고 하겠다(임보라, 2018). 즉 이 프로그램에서는 1인 가구에 주택을 제공할 뿐만 아니라 시설 유지, 관리 서비스와 함께 의료, 법률 상담, 직원 교육 및 직업 알선 등을 통해 자활을 지원한다(이민홍, 전용호, 김영선, 강은나, 2015).

둘째, 주택 바우처 제도를 들 수 있다. 주택 바우처는 극빈층의 주거권을 보장하기 위해 임차료를 보조해 주는 임차인 지원 바우처의 일종이라고 할 수 있다. 주택 바우처 임대인은 프로그램에서 정한 일정 수준 이상 주택의 질적 측면에 대한 기준(Housing Quality Standards)을 만족시켜야 하고, 해당 주택을 바우처 주택으로 등록하여 주택 검사 시 기준을 충족시켜야 한다. 저소득층에 해당하는 1인 가구는 소득 수준을 포함한 기타 지급 요건에 충족할 경우 주택 바우처를 통해 주거비를 지원받을 수 있게 된다. 저소득 무주택자에 대한 임차료 주택 바우처 프로그램은 연방주택청에서 운영을 총괄하고 프로그램의 집행과 관리는 지방주택청에서 담당한다. 미국 연방정부는 주택 바우처 발급을 통해 저소득 임차인의 임차료를 보조하는데, 월 소득액 중 임차료의 비율이 일정 정도를 초과할 경우 그 초과 금액만큼을 지원한다. 공공임대주택의 공급과 관리 책임을 위해 설립된 지방주택청은 관할 구역 내 주택 바우처 프로그램을 관리하는 데 상당한 책임과 자율권을 행사한다.

이런 주택 바우처 제도에 대해 재정상 문제로 찬반 논쟁이 이어지고 있다. 바우처를 지지하는 쪽은 바우처 제도가 비용 측면에서 효과적이라면서 민간 주택시장을 활용하여 선택권을 행사할 수 있도록 한다고 강조한다(박미선, 2014). 반대하는 쪽은 바우처가 지역 주택시장에 부정적인 효과를 미쳐 임대료 상승을 유발하므로 결국 주거지 선택이 자유롭지 못하게 될 것이라는 점을 지적한다. 실제로 예산 할당 방식인 주택 바우처의 수급 규모는 지난 10년간 예상과 달리 크게 늘지 않았는데, 이는 민간 임대주택의 저가 재고 감소, 임대료 상승, 수급자의 소득 감소 등에 기인한다(박미선, 2014; 진미윤, 2017).

셋째, 2014년에 도입된 마이크로하우징 관련 규제 정책을 들 수 있다. 마이크로하우징이란 미국 시애틀에서 젊은 층 1인 가구가 급격히 증가하면서 시애틀에서 제공하는 주택 형태이다. 혼자 사는 젊은 층을 위해 제공하는, 약 11m<sup>2</sup>의 협소한 공간을 가진 초소형 주택으로, 이 주택에서 혈연관계가 없는 8명 이하의 사람들이 독립적인 공간과 공공 사용 공간을 나누어 함께 거주한다. 이에 적합한 주택 정책과 신규 마이크로주택 건설 사업에 대한 적절한

규제 및 디자인 가이드라인 등의 필요성이 높아지면서 시애틀에서는 작은 집에 살더라도 주거권이 보장되어야 한다는 취지로 마이크로주택 등에 대한 규제 정책을 마련하여 발표하는 등 노력하고 있으나 지나치게 협소한 공간 등과 같은 한계로 인해 논란이 지속되고 있다.

넷째, 저소득의 젊은 1인 가구를 대상으로 주택 비용을 지원하는 SHFYA(Supporte Housing for Families and Young Adults) 프로그램이 있다. SHFYA 프로그램에 따라 입주하게 되는 주택의 경우 하나 이상의 침실과 거실이 구비되어 있어야 하고, 화장실과 욕실은 건물 내에 있어야 한다. 정책 대상은 고등교육기관에 등록한 24세 이하의 학생(예비역이 아니고, 결혼하지 않았으며, 자녀가 없어야 하고, 부모와 거주하지 않아야 함)으로서 기존 주거 지원 프로그램의 수혜를 받지 않는 학생 중 저소득 학생(연방정부가 정한 소득 기준의 200% 이하)이어야 한다. 장학금을 받는 학생의 경우 장학금액이 저소득액 상한선을 넘지 않아야 한다. 부모가 저소득층이어서 주거 지원을 받는 것과 별개로 지원을 받을 수 있다. 추가적으로 연령 초과로 인한 보호 시설 퇴거 대상자, 가출자, 홈리스도 지원받을 수 있다.

이 외에 노인 전용 주거복합단지, 이동식 주택 단지, 에코하우징 같은 노인 주택이 있어 1인 가구의 큰 비중을 차지하는 노인들을 지원하고 있다.

### 나. 돌봄, 의료 정책<sup>3)</sup>

2017년 미국 전체 인구 중 1인 노인 가구의 비율이 7%로 2000년보다 2배 증가하고, 65세 노인 중 1인 가구 비율이 19.3%에 달해 노인 돌봄이 큰 정책적 이슈로 자리 잡고 있다. 노인 돌봄 가족의 부담을 덜어 주고, 그들이 더 지속적으로 돌봄을 제공할 수 있도록 2000년부터 돌봄가족지원법(NFCSP: National Family Caregiver Support Program)을 제정하여 시행하고 있다(김윤영, 2017). 미국의 노인복지법에 따르면 돌봄 가족은 혈연에 의하지 않는 자도 포함하기 때문에 1인 노인 가구를 위한 법으로 간주할 수 있다.

미국 노인을 위한 포괄적 커뮤니티 기반 케어 프로그램 중 노인 통합 진료서비스로 PACE(Program of All-inclusive Care for the Elderly)를 들 수 있다. PACE는 통합적이고 조정된 개인 맞춤형

3) 김윤영(2017), 1인가구를 위한 정책방향 연구와 박준휘 외(2017), 국민안전 보장을 위한 형사정책의 실효성 제고 방안 연구 (II): 1인가구 밀집지역의 안전실태와 개선방안 연구를 요약하였다.

형 케어를 제공하는 데 목적을 두고 있다. 2018년 9월 기준 31개 주에서 134개의 PACE 프로그램이 운영되어 최대 2500명까지, 평균적으로는 몇백 명의 노인을 관리 중인 것으로 나타났다. 1971년 미국 샌프란시스코 북부 해안의 중국인이 주로 거주하는 지역에서 노인을 대상으로 통합 보건의료서비스 제공을 위한 PACE 모형이 시작되었다가 1986년 의회가 미국 내 다른 주 지역에서도 돌봄(On Look) 방식의 프로그램을 도입하여 시행하도록 승인함에 따라 그 사업을 PACE라 명명하게 된 것이다(원은숙, 2006). 즉 미국 보건복지부 장관이 영리기관에 PACE를 운영 할 수 있는 권한을 부여한 것이다(Gonzalez, 2017). 만성질환을 2개 이상 보유하면서 중증질환이 없는 55세 이상 노인을 대상으로 ‘성인 주간 건강보호(adult day healthcare)’를 제공하는 PACE 프로그램을 이용하는 노인이 대부분 1인 가구라는 점에서 PACE는 대표적인 1인 가구 정책으로 들 수 있다(최현수 외, 2016).

다음으로, 뉴욕시가 1979년 뉴욕 노인법을 근거로 도입한 노인을 위한 지역사회 서비스 프로그램(CSE: Community Services for the Elderly Program)이 있다. 시설 내 보호가 필요하지 않은 노인, 시설 내 보호로 오히려 생활 능력이 떨어진 노인 등과 관련된 연구가 발표되면서 노인이 자신의 집에서 생활하면서 필요한 복지서비스를 받을 수 있도록 하는 것으로, 전체 재원에서 주 기금이 최소 25%여야 한다(이민홍 외, 2015). CSE의 2012~2013년 조사 결과, 이용자 중 저소득자에 해당하는 비율이 30%(2만 3155명), 장애인이 48%(3만 4323명), 75세 이상 노인이 62%(3만 9608명), 혼자 사는 사람이 51%(3만 4246명)를 차지하여 이 프로그램의 주요 이용자도 1인 가구라는 점에서 1인 가구 정책으로 간주할 수 있다(New York State Office for the Aging).

또 YANA 프로그램(YANA: You Are Not Alone Program)을 들 수 있는데, 이는 지역의 노인과 장애인 등의 안전을 지원하기 위해 샌디에이고, 리버사이드 등의 각 시 경찰국이 주체가 되어 만든 프로그램이다. 일반적으로 시가 재원을 담당하고, 자원봉사자를 활용하여 노인, 장애인 등이 스스로 독립심을 가지며 살 수 있도록 신청자에게 무료로 제공하는 프로그램이다. 은퇴한 경찰국 자원봉사자들이 프로그램 대상자에게 정기적으로 전화 및 방문을 함으로써 대상자의 안전 여부뿐 아니라 식사, 신체적 건강, 재정 등을 확인하게 된다. 은퇴한 경찰국 자원봉사자들의 전화를 대상자가 여러 번 받지 않을 경우 프로그램의 코디네이터 혹은 경찰관이 대상자의 거주지를 방문하여 대상자의 안전 여부를 직접 확인하고, 긴급 상황으로 판단될 경우 응



급의료 및 구조를 요청하거나 노인보호서비스 등에 연계하는 프로그램이다(이민홍 외, 2015). YANA 프로그램은 의료에 관한 문제는 다루지 않는다는 특성이 있다.

비슷하게 민간 회사에서 저렴한 비용을 지불하면 이용할 수 있는 ‘나는 잘 지내고 있습니다(lamfine)’ 등 안부 전화 서비스가 있다. 안부만 묻는 프로그램부터 병원 방문, 약물 복용 알람을 제공하는 프로그램도 있다. 전화 알람을 통해 가정 내에서 만성질환 노인이 약물을 관리할 수 있도록 하고 있는데, 혼자 사는 노인들은 누구나 이용할 수 있는 서비스이다.

마지막으로 NORC(Nationally Occurring Retirement Community) 프로그램을 살펴볼 수 있다. NORC는 65세 이상 노인이 50% 이상의 비율로 거주하는 지역을 지정하는 ‘자연 발생적 은퇴 공동체’로서 요양시설로 이전하는 일 없이 본인의 주거지에서 건강, 의료, 문화, 교육, 생활 등의 혜택을 다양하게 받으며 건강하고 질 높은 노후를 지킬 수 있도록 하는 프로그램이다. 미국에서는 노인이 살던 주거지역에서의 계속 거주(Aging in Place)를 지원하는 정책의 중요성이 한층 더 강조되고 있는데, AARP(American Association of Real Possibilities)에서 미국 50세 이상 성인을 상대로 조사한 바에 따르면 77%가 현재의 지역사회에서 계속 살고 싶다고 응답했고, 76%가 현재 거주하는 집에서의 계속 거주를 희망한다고 응답한 것으로 나타나 이 프로그램의 중요성을 뒷받침하고 있다. 현 한국 정부 정책인 ‘주민 참여와 자치 확대를 풀뿌리 민주주의를 강화하자’는 취지와도 일치하며 지방자치단체와의 협력, 지역 기업과의 파트너십이 동반되어야 큰 효과를 얻을 수 있다는 점에서 비슷한 특성이 있다고 볼 수 있다

이 프로그램의 연간 회비는 개인당 35달러, 부부의 경우 50달러로 저렴하다. 해당 금액을 지불할 능력이 없는 노인들은 면제되는데, 65세 이상의 노인이라면 성별, 인종, 종교와 관계 없이 누구나 회원이 될 수 있으며, 적은 비용의 연회비와 정부·기업의 기부금, 자원봉사자의 지원으로 운영되고 있다. 대표적인 NORC인 세인트루이스 NORC의 경우 현장 간호사가 방문하여 정기적 건강 상담 및 검사를 제공한다. 자원봉사자가 청소 및 간단한 집수리, 정원 작업 등을 해 주며, 개인 비상 대응 및 안전 시스템, 헬스클럽·요가 등의 스포츠 기회도 제공한다.

이 프로그램은 미국 50개 주 중 과반 이상의 주에서 시행되고 있는 것으로 파악된다. 일상 생활에 도움이 필요한 노인 대부분이 요양시설로 이동해야 하는 우리나라와 달리 자신이 생활하던 지역 공동체 안에서 생활을 해 나가며 사회적인 교류가 유지, 환기된다는 점에서 시



사하는 바가 크다(최지연, 2018).

1인 가구 중 큰 비중을 차지하는 노인에 대한 미국의 돌봄의료 정책은 정기 서비스 및 지원에 포함된 정책이 점점 더 포괄적인 ‘간병인’ 개념으로 대체되고 있다(Ivanova & Dykstra, 2015). 여러 프로그램의 지원 내용에 비추어 볼 때 주로 건강 예방 및 지원 정책에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.

#### 다. 과세 정책

미국은 개인 단위 혹은 부부 단위 과세 방식을 선택해서 적용할 수 있도록 허용한다. 네 가지의 가구 유형별 과세 방식에 따라 과세표준 구간(독신, 부부 합산, 부부 분할, 가구주)이 다르게 적용된다. 또한 납세 의무자의 지위에 따라 소득자의 세율표를 공동 신고 기혼자, 분리 신고 기혼자, 독신자, 독신 가구주의 네 종류로 구분해 과세표준, 세율 및 공제 등을 차등적으로 적용하고 있다. 미국의 복수 세율표로도 미혼 독신자의 선택적 2분2승법을 공동 신고하는 기혼 부부 간 소득세 부담의 불평등을 제거하지는 못한 것으로 간주된다. 이 때문에 미혼 독신자에게는 동일한 과세소득이 있는 기혼 부부에 대한 세액의 120%를 초과하지 못하도록 제한 규정을 두고 있다.

한국의 경우 가구별 특성과 특정 소비지출액을 반영해 적용되는 소득세법 상 각종 공제 항목 등이 가족 중심으로 설계된 결과, 1인 가구에 불리하게 규정되어 있기 때문에 1인 가구의 상대적 세금 부담이 커지고, 사실상의 ‘싱글세’가 부과되고 있다는 비판이 꾸준히 제기되고 있다. 이에 대해 미국과 같은 복수 세율표를 도입하는 방안도 논의된 바 있으나, 조세제도의 복잡성으로 인해 과도한 납세 협력 비용이 발생할 확률이 높아 시행상의 어려움이 있다고 평가받고 있다(전병욱, 2019). 1인 가구에 불리한 과세 정책에 대한 논의가 좀 더 이루어질 필요가 있다.

#### 라. 기타

위에서 언급한 것 외에도 1인 가구와 관련된 것으로 연명의료법의 대리인 지정 제도(김보배, 김명희, 2018), NODA(No One Dies Alone) 프로그램(이민홍, 전용호, 김영선, 강은나, 2015), 워싱턴DC 정부의 고령 친화도시 이니셔티브 프로그램 등을 살펴볼 수 있다.

독거노인을 포함한 1인 가구가 급증하는 현실에서 대리인 지정 제도라는 대안을 모색하지 않고 방치할 수 없기 때문에 미국은 연명의료법에서 대리인 지정 제도를 시행하고 있다. 이 제도는 생전 유언과 함께 사전 지시의 핵심 요소이다. 대리인 지정은 환자가 무능력한 상태가 될 경우 본인의 보건의료 결정을 행할 권한을 특정인에게 위임하는 것을 의미한다. 즉 보건의료 대리인이라 앞으로 스스로 의료에 대하여 결정할 수 없을 때를 대비하여 그 결정을 대신하기를 원한다고 본인이 지정한 사람을 말하는 것이다. 대리인이 꼭 가족이어야 하는 것은 아니며, 친구, 가까운 친척, 존경하는 지인도 가능하다. 다만 법률에 따른 성인이어야 하며, 본인을 담당하는 의료진이나 요양시설 종사자는 불가능하다. 환자가 의학적 의사 결정 능력을 상실한 경우 담당 의사는 환자의 지정 대리인과 상담하여 연명의료 지시서를 작성하게 된다. 지정 대리인은 환자와 가깝고도 지속적인 관계를 갖는 사람이고, 환자의 선호와 가치에 대해 정확하게 소통할 수 있는 사람이 이상적이라고 명시하고 있다.

NODA 프로그램(이민홍, 전용호, 김영선, 강은나, 2015)은 2001년 피스헬스(Peace Health) 15의 중환자실 간호사였던 샌드라 클라크가 시작한 전국 자원봉사 중심 프로그램이다. “누구도 혼자 태어나지 않았고, 아무도 혼자 죽지 않는다.”라는 목표 아래 자원봉사자가 환자의 곁을 지키며 존엄한 죽음을 가능하게 도와주는 것이다. 이 프로그램은 죽음을 앞두고 가족에 대한 기록이 없거나, 방문할 친구나 가족이 없는 환자를 대상으로 한다. 자원봉사자는 환자가 24~48시간 이내에 죽을 것이 예상되고 친구나 가족이 없는 경우 호출된다. 자원봉사자가 병원을 방문하여 환자 옆에 머무르면서 환자의 손을 잡거나, 말을 걸거나, 함께 있어 주는 것이다. 가족 역할을 하면서 환자에게 동료애를 주며, 그들이 존엄하게 죽을 수 있도록 하고, 기억될 수 있도록 한다. 간호사는 환자에게 의료적 처치를 하면서 자원봉사 프로그램을 지원한다. 프로그램의 특성상 자원봉사자는 18세 이상이며, 최근 가족과 친구의 죽음을 경험하지 않은 사람이어야 한다.

워싱턴DC 정부는 고령 친화도시 이니셔티브의 일환으로 여러 실질적인 정책을 도입해 실행하고 있는데, 이 정책들의 대상자는 주로 저소득, 1인 노인 가구이다(전채경, 2019). 지원 내용은 다양하다. 저렴한 임대주택을 공급하거나 ‘재가 안전(Safe at home)’ 프로그램을 실행하여 60세 이상 노인 가구에 낡은 주택 개조와 개인 안전 보장을 위한 CCTV를 설치해 주기도 한다. 여름방학 기간에는 학교 정원 관리를 돕는 ‘세대 간 정원 관리 프로그램’을 시범적으로

실시하여 1인 가구의 사회적 고립을 방지하고 세대 간 소통을 돕는다. 이 외에도 50세 이상 인구에게 취업 훈련을 제공하고 직업을 알선하거나, 노인 대상 금융 사기 예방 교육을 하고 있다.

#### 4. 나가며

미국은 1인 가구와 관련하여 주거, 지역사회 서비스 프로그램, 과세제도 등을 중심으로 정책을 펴 나가고 있었다. 미국의 1인 가구는 한국의 1인 가구보다 고학력, 고소득이라는 특성이 있어 ‘솔로 이코노미’를 이끈다고 하지만, 여전히 다인 가구에 비해 경제력이 낮아 주거 부담이 컸다. 이로 인해 주거비 지불 가능성 문제를 해결하기 위한 정책과 주택 공급 측면의 논의가 지속되어 왔다. 결과적으로 2019년 현재 미국의 1인 가구 정책은 주택 정책을 중심으로 이루어지고 있고, 또 가장 활발함을 알 수 있었다.

주택 지원 정책은 크게 저소득층 가구를 대상으로 한 정책과 노인 및 장애인 가구를 대상으로 한 정책으로 나뉜다. 저소득층, 고령자, 청년층 등 주거 취약계층 1인 가구에는 정부 차원에서 주거 안정을 목적으로 공공임대주택을 공급하고, 임대료 할인이나 주거 바우처 등을 지원하며, 물리적인 공간 제공은 물론 맞춤형 서비스를 함께 제공한다. 노인 1인 가구와 관련해서는 노인이 살던 주거지역에서 계속 거주(Aging in Place)를 할 수 있도록 지원해야 하는 정책의 중요성이 강조되고 있다. 이에 따라 요양시설로 이전하는 일 없이 본인의 거주지에서 여러 서비스를 받으며 노후의 삶을 건강하고 불안하지 않게 살아갈 수 있게 하는 것을 목적으로 하는 프로그램이 확대되고 있다.

살펴본 바와 같이 미국의 1인 가구 정책은 저소득층과 노인 1인 가구 지원에 초점이 맞춰져 있다. 상대적으로 청장년 1인 가구나(김윤영, 2017) 여성 1인 가구를 대상으로 하는 지원 정책은 찾기 어려웠다. 특히 미국 백악관 보고서에서 여성은 남성에 비해 스토킹, 성범죄 등의 피해자가 되는 경우가 더 많았을 뿐 아니라 파트너나 연인이 여성을 살해하는 범죄도 1993년 이래 꾸준히 높은 수준을 유지하고 있어 여성 1인 가구의 위험이 더 큼을 밝히고 있음에도(White House Council on Women and Girls, 2011; 김정은, 2018에서 재인용) 이러한 문제들에 대처하지 않는 것으로 나타났다. 1인 가구의 가치, 환경, 특성, 문제 등의 다양성에 주목하고 1인 가구의 특성별 문제에 대한 관심과 정책적 지원이 매우 절실해 보인다.

하지만 미국 정부와 민간 자원봉사자가 결합하여 다인 가구에 비해 사회적 관계가 취약해지기 쉬운 1인 가구에 대해 다양한 프로그램에서 인적 연결망을 이용하여 지원하고 있다. 특히 1인 가구의 사회적 연결망이 취약한 한국 사회에 시사하는 바가 크다고 판단된다.

한편 한국에서도 고령화와 1인 가구의 급증에 따라 의료 대리인 지정 제도에 대한 관심이 높아지고 있다. 실제로 이 제도를 한국에 도입하려는 방안 모색에 대해 연구한 김보배, 김명희(2018)는 장기적으로는 한국 사회의 말기 및 임종 과정 의료가 어떤 특징이 있는지를 살피고, 말기 및 임종 과정 환자의 삶의 질을 높일 수 있는 방법을 대상 환자, 대상 의료, 결정 방법, 이행 방법, 사전 돌봄 계획, 임종 돌봄 등 다양한 측면에서 종합적으로 검토하고 개선해 나갈 것을 제안하기도 하였다. 이에 대한 지속적 논의도 필요하다고 본다.

급증하는 1인 가구로 인해 한국 내 1인 가구에 대한 사회적 관심이 그 어느 때보다도 뜨겁다. 한국 1인 가구의 상대적 빈곤율은 2017년 기준 43.6%로 5가구 중 2가구 이상이 빈곤 가구이다(이현주, 이주미, 2018). 미국 1인 가구에 비해 경제적으로 더 열악한 데다 청년 1인 가구 비율이 2018년 기준 18%로 미국의 11%보다 높아 생활 위험도 더 크다고 할 수 있다(통계청, 2019). 따라서 다양한 특성의 1인 가구가 안고 있는 생활 위험을 분석하고 다각적인 측면에서 1인 가구의 욕구, 문제, 유형 등을 고려한 정책 방안을 시급히 개발해야 할 시점이다. 이에 못지않게 개발된 정책이 잘 시행될 수 있도록 기준선을 마련하는 법적 근거를 도입하고 실행 가능한 예산을 확보해야 한다. 나아가 민간기관 등과 연계하여 탄탄한 안전망을 구축해야 할 것이다.

---

## 참고문헌

- 공인호(2019.9.1.). 나홀로 가구 전성시대, 경제-생활 트렌드 바꾼다. 한국경제매거진. Retrieved from [http://mhttp://magazine.hankyung.com/money/apps/news?popup=0&nid=02&c1=2002&nkey=2019082900172041162&mode=sub\\_view](http://mhttp://magazine.hankyung.com/money/apps/news?popup=0&nid=02&c1=2002&nkey=2019082900172041162&mode=sub_view)
- 구해자. (2019). 한국 1인 가구의 건강관련 삶의 질 영향 요인 분석. *디지털융복합연구*, 17(8), 453-463.
- 김동그라미. (2019.6.24.). 미국의 늘어나는 1인 가구 소비자를 잡아라. Kotra해외시장뉴스. Retrieved from <http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotraneews/list/604/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=175474&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryId=&searchIndustryCatelIdx=&searchItemName=&searchItemCode=&page=1&row=80>
- 김보배, 김명희. (2018). 연명의료결정법의 한계를 극복하기 위한 대리인 지정제도 도입방안 모색. *한국의료윤리학회지*, 21(2), 95-113.
- 김윤영. (2017). 1인가구를 위한 정책방향 연구. 인천: 인천발전연구원.
- 김정은. (2018). 2018 경기도 여성 1인가구의 사회적 웰빙 향상을 위한 정책 연구. 경기도의회-수원대학교 산학협력단.
- 박미선. (2012). 미국 주택바우처 프로그램의 저소득층 주거안정성과 정책적 시사점. *도시와 정책*, 25(2), 121-154.
- 박미선. (2014). 미국의 주택바우처. *도시와 빈곤*, 106, 87-106.
- 박준휘, 김한균, 유진, 한민경, 이성규, 최지선...김도형. (2017). 국민안전 보장을 위한 형사정책의 실효성 제고 방안 연구 (II): 1인 가구 밀집지역의 안전실태와 개선방안 연구. *형사정책연구원 연구총서*, 1-938.
- 이민홍, 전용호, 김영선, 강은나. (2015). 1인가구 증가에 따른 신사회적 위험 대응전략. 세종: 보건복지부. 동의대학교.
- 이현주, 이주미. (2018). 2018년 빈곤통계연보.
- 신현진. (2018). 1인 가구 증가에 따른 주택정책 및 주거상품에 관한 연구. 석사학위논문. 세명대학교 대학원.
- 원은숙. (2006). 보건소 중심의 노인 통합보건의료서비스 필요도, 석사학위논문. 연세대학교 대학원.
- 임보라, 이도영. (2018). 1인 가구 주거 유형에 관한 탐색 연구. *예술인문사회융합멀티미디어논문지*, 8, 493-511.
- 전병욱. (2019). 1인 가구의 증가에 대응한 조세제도의 합리적 개편방안. *조세연구*, 19(2), 53-72.
- 전채경. (2019). '활기찬 노년'을 위한 워싱턴 DC정부의 체계적인 계획. *복지이슈 Today*, 서울시복지재단, (74), 12.
- 진미윤. (2017). 개편 주거급여 제도의 특징과 개선과제. *주택연구*, 25, 91-118.
- 최지연. (2018). 고독사 예방 정책방안 연구. 석사학위논문, 연세대학교.
- 최현수, 오미애, 강은나, 고재이, 전진아, 김혜수...김솔휘. (2016). 1인 취약가구 위험분석 및 맞춤형 정책지원 방안 연구.
- 통계청. (2019). 2018인구주택총조사
- Gonzalez, L. (2017). A focus on the program of all-inclusive care for the elderly (PACE). *Journal of aging & social policy*, 29(5), 475-490.
- Husock, H. (2003). America's trillion-dollar housing mistake: The failure of American housing policy. Ivan R Dee.
- Ivanova, K., & Dykstra, P. (2015). Aging without children. *Public Policy & Aging Report*, 25(3), 98-101.
- Joint Center for Housing Studies of Harvard University. (2019). State of the Nation's Housing 2019. Harvard University.
- New York State Office for the Aging. (2019). <https://aging.ny.gov/>
- U.S. Census Bureau. (2019). Census. Retrieved from <https://www.census.gov/>
- U.S. CES, (2018). America's Families and Living arrangements.
- Weissman, J. D., & Russell, D. (2018). Relationships between living arrangements and health status among older adults in the United States, 2009-2014: Findings from the National Health Interview Survey. *Journal of Applied Gerontology*, 37(1), 7-25,
- White House Council on Women and Girls. (2011). Women in America: Indicators of social and economic well-being.