

碩士學位論文  
指導教授 黃振洙

韓國 老人住居政策의 活性化方案에  
대한 研究

- A study on the Promotion of Silver housing policies  
in Korea -

1999年 2月 日

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

崔 善 惠

碩士學位論文  
指導教授 黃振洙

韓國 老人住居政策의 活性化方案에  
대한 研究

- A study on the Promotion of Silver housing policies  
in Korea -

위 論文을 行政學 碩士學位論文으로 提出함

1999 年 2 月 日

漢城大學校 行政大學院

福祉行政學科

社會福祉專攻

崔 善 惠

崔善惠의 行政學 碩士學位 論文을 認定함

1999 年 2 月 日

審査委員長 ①

審査委員 ①

審査委員 ①

## 感謝의 글

하나님의 은혜로 나이 50에 시작한 대학원의 과정을 마무리하면서 지난날들을 回顧해 볼 때 아름다운 추억의 그림자 였다고 생각하며

본 논문을 쓸 수 있도록 격려와 힘이 되어주신 80노모와 물심양면으로 뒷바라지를 해준 남편 吳榮煥과 자료수집을 도와준 世靜, 世鎭, 世媛 세 자매에게 功을 돌리고 싶다.

마지막으로 이 논문이 완성되기까지 각별히 지도해 주신 黃振洙 교수님께 진심으로 감사를 드리고 싶다.

1998. 12

崔善惠

# 목 차

제 1장 서론 .....	1
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	5
제 2장 이론적배경 .....	6
제1절 노인주거정책의 의의 .....	6
제2절 노인주거의 필요성 .....	9
제3절 노인주거의 특성 .....	15
제4절 노인주거시설의 종류 .....	18
제5절 노인주거의 성향 .....	20
제 3장 한국 노인주거정책 현황 및 문제점 .....	23
제1절 한국 노인주거현황 .....	23
제2절 한국 노인주거정책의 문제점 .....	35
제 4장 한국노인주거정책의 활성화방안 .....	45
제1절 노인주거정책의 전제적요건 .....	45
제2절 노인주거정책의 실천적개선방향 .....	59
제 5장 결론 .....	70
참고문헌 .....	72
ABSTRACT .....	75

## 표 목 차

〈표-1〉 노인인구추이 .....	1
〈표-2〉 노인의 동·별거형태 변화추이 .....	3
〈표-3〉 재가 주택보장의 방법 .....	12
〈표-4〉 신체기능을 중심으로 한 노인주거시설의 분류 .....	20
〈표-5〉 지역별 60세이상 노인가구 비율의 변화추이 .....	24
〈표-6〉 노인 1인가구 비율 .....	25
〈표-7〉 노인가구와 비노인가구의 주택점유형태 비교 .....	26
〈표-8〉 평균사용방수 및 사용방수별 구성비 .....	27
〈표-9〉 주거시설형태별 구성비 .....	28
〈표-10〉 가구 형태의변화 .....	29
〈표-11〉 가구의 세대별 분포 .....	30
〈표-12〉 가구규모의변화 .....	31
〈표-13〉 노인복지시설 및 입소현황 .....	33
〈표-14〉 노인복지시설 및 입소율 .....	34
〈표-15〉 3세대 가족형 공동주택의 계획지침 .....	66

# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

현대사회는 급격한 산업의 발달로 인해 생활수준의 향상과 의학기술의 발달로 인간의 수명이 현저히 증가하고 질병이나 천재지변으로 인한 사망이 줄어들면서 세계적으로 노인인구의 수가 현저히 증가하였으며, 노인인구가 전체 인구 중에서 차지하는 비율도 급격히 증가하였다.

한국개발연구원이 제시한 21세기 경제장기구상에서 2020년에는 평균 수명이 77세로 고령화사회가 도래될 것이고 전체인구 5,058만명 중에서 노인인구가 12.5%인 632만 명으로 증대 될 것이 예측된다. 좀더 자세한 통계자료를 보면 노인의 평균 수명이 85년에는 69.0세였으나 2000년에는 74.3세가 되고 2020년에는 77세로 될 것이 예상되어 조만간 노령화국가가 될 것이다.

또한 <표-1>에서 보는 것과 같이 노인인구가 전체인구에 차지하는 비율이 1998년 6.6%였으나 2000년에는 7.1%, 2020년에는 13.2%로 증가할 것이 예상되는 것으로 노인복지의 다양한 욕구에 대한 문제가 심각한 사회문제로 제기되고 있다.

<표-1> 노인인구 추이

(단위:천명)

연도별 구분	60	70	80	90	98	2000	2020
전 인 구	25,012	32,241	38,124	42,869	46,329	47,275	52,358
65세 이상 노인인구(%)	726 (2.9)	991 (3.1)	1,456 (3.8)	2,195 (5.1)	3,051 (6.6)	3,371 (7.1)	6,899 (13.2)

자료: 장래인구 추계(통계청, 1997)

그리고 종전의 전통적인 사회에서는 대가족제도이기 때문에 노인중심주의 사회였고 개인이나 가족이 노인을 중심으로 하여 노인복지문제를 우선적으로 해결하였으나, 현대의 핵가족제도에서는 노인중심주의에서 핵가족 중심주의로 변하였기 때문에 노인복지문제가 심각하게 된 것이다. 즉 자녀들은 노부모로부터 멀리 떠나 있으므로 개인이나 가족이 노인을 봉양한다는 것은 어렵게 되었다. 따라서 노인 복지문제가 가족적 차원에서는 해결이 어렵게 되면서 사회적 차원에서 해결해야 되는 노인복지문제가 사회문제로 대두하게 된다는 것이다.

최근 우리나라의 경우 노인들의 주거문제에 많은 관심을 가지고 있다. 유료 양로원을 비롯하여 노인아파트, 노인부락, 노인휴양단지, 노인병원등 노인을 위한 시설을 확충해 달라는 목소리가 높아지고 있다. 저소득층 노인의 경우 최소한의 의식주를 해결할 수 있는 시설을 원하고 있으며, 경제적으로 능력이 있는 노인들은 보다 나은 시설에서 양질의 서비스를 받을 수 있는 시설이 설립되기를 바라고 있는 실정이다.<sup>1)</sup>

노인인구의 수가 증가하면서 노인주거문제에 관한 문제는 정책적으로 보다 적극적인 지원이 요구되고 있는 실정이다.

현재 우리나라의 노인주거정책은 선거택보호, 후시설보호 정책을 실시하고 있다. 그러나 핵가족화로 인해서 노인들은 자녀들과 따로 살게 되고 연금제도의 발전으로 노인들의 욕구에 맞는 주거시설의 확충을 위해서 정부는 정책적으로 획기적인 전환점을 마련해야 한다. 어느 한 계층의 노인들만이 혜택을 받는 것이 아니라 모든 계층의 노인들이 골고루 혜택을 받을 수 있는 주거정책으로 발전시켜야 한다.

현재 우리나라에서는 저소득층 노인들을 위한 주거정책은 어느 정도 발전이 되고 있지만 중·상류층 노인들을 위한 정책은 미비한 것으로 나타나고 있다.

---

1) 박재간, “고령자주거정책의 과제와 전망”(노인복지학술세미나 고성, 충무, 거제지역 양노시설건립추진위원회, 1990), pp. 1-2.

우리나라는 현재 핵가족화 진전으로 인해서 노부부 또는 노인 단독세대가 급속도로 증가하고 있다. 1970년대까지만 하더라도 노부부 또는 노인단독가구 세대는 전체노인의 7.0%선으로 증가하였으며, 1996년에는 53.1%, 2005년에는 75% 가까이 노인들은 자녀들과 동거하지 못하는 상황에서 노후생활을 하게 될 것으로 전망된다. 2)

<표-2> 노인의 동별거형태 변화추이

	1975	1981	1990	1994	1996
3세대 동거가구	78.2	69.1	44.0	39.1	34.5
미혼자녀가구	6.8	11.2	29.4	14.7	6.3
노인단독세대	7.0	19.7	23.8	41.0	53.1
기 타	8.0	-	2.8	5.2	6.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국노인문제연구소, 노인실태 및 정책방향, 1997.

이와 같은 사회여건과 생활구조의 변화에 따라 노인들의 주거 환경의 생활구조도 서서히 변화하게 될 것으로 전망되며, 따라서 국가나 사회는 사회여건 변화에 부응하기 위한 새로운 정책 대안의 마련을 서둘러야 할 단계에 도달했다.

1990년현재 우리나라 주택보급율은 1948년 81.3%이던 것이 1981년 73.7%, 1984년 71.6%, 1989년 70.9%로서 점차 낮아지는 추세이다. 이같이 주택보급율이 낮아진 이유는 부모로부터 독립하는 젊은 세대가 많아짐에 따라 새로운 주택이 필요하고 자녀와의 분리세대가 증가하였기 때문이다. 이와 같이 1980년대를 전후하여 노부모와 자녀의 동거 분리현상이 급속도로 확산되고 있는 실정이다. 우리나라 노인들이 주거형태를 알아본 한국보건사회연구원의 최근 조사한 결과 노인가구가 전체 가구 중에서 차지하는 비율은 1994년 22.6%로, 자녀별거

2) 박재간, "유료 노인복지시설개발 전략" (서울: 한국노인복지 연구소 1998), p. 10.

노인가구의 비율은 38.5%로 나타나고 있다.<sup>3)</sup> 연령별 거주형태를 볼 때 75세 이상 노인이 경우에는 자녀동거 노인의 비율이 다른 연령층보다 높으며, 70-74세 연령층에서는 독신노인의 비율이 다른 연령층보다 높고, 60-69세 연령층에서는 노인부부의 비율이 타 연령층보다 높게 나타났다. 현재 우리나라는 핵가족화 진전으로 인해서 노부부 또는 노인 단독 세대가 급속도로 증가하고 있다. 노인인구의 증가를 언제까지 가족에게만 의존할 수는 없기 때문이다. 노인 가구의 증가는 가족과 사회에 부양부담을 증가시키고 있다. 따라서 본 연구는 위와 같은 배경을 바탕으로 노인들이 각자 원하는 편리한 생활 즉, 보람되게 살아갈 수 있도록 우리나라 실정에 맞는 노인주거정책의 활성화방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

---

3) 최순남, 「현대노인복지론」(경기: 한신대출판부, 1995), pp. 530-531.

## 제 2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 노인주거정책을 연구함에 있어서 노인주거정책의 이론적 배경을 바탕으로 노인주거의 의의, 노인주거정책의 의의, 노인주거보장의 필요성, 노인주거의 필요성, 노인주거시설의 종류, 노인주거의 성향을 살펴보고, 우리나라의 노인주거정책의 현황과 문제점에 대해 알아보고, 노인주거정책을 국가가 담당해야 할 공적부분을 제시하고자 한다. 노인의 주거 정책에는 가족제도, 즉 3세대 가족이나, 4세대 가족 속에서의 노인주거정책, 노인 단독세대 중 임대주택이나 자가주택을 소유하고 있는 노인들을 위한 주거정책, 노인수용시설 중심의 주거정책, 노인공동체 및 노인가파트, 노인 마을 장려정책 등 다양한 정책들이 있다. 본 연구에서는 다양한 정책들이 현실적으로 실행되지 못하고 있는 실정을 감안하여 노인들의 의식에 맞는 주거정책 활성화 방안을 제시하고자 한다. 본 연구는 총5장으로 구성하여 제 1장 서론에 이어, 제 2장 노인주거정책의 이론적 배경으로 노인주거정책의 의의, 노인주거보장의 필요성, 노인주거의 특성, 노인주거시설의 종류, 노인주거성향을 제시하였으며 제 3장에서는 우리나라의 노인주거정책의 현황 및 문제점을 언급하고, 제 4장에서는 우리나라의 노인주거정책의 활성화방안에 대해 제도적 측면에 대해, 제 5장에서는 결론으로 구성하였다. 본 연구의 방법은 주로 문헌적 방법을 이용하여 국내에서 발행된 문헌들과, 노인주거정책과 관련된 서적 및 논문, 정부기관 및 연구기관에서 발행된 보고서 등을 이용하였다.

## 제 2장 이론적 배경

노인들에게 있어서 주거생활은 다른 어떤 것보다도 사회적, 경제적, 심리적, 정신적인 면에서 가장 중요하다고 볼 수 있다. 그러나 현재 노인의 주거를 보면 특징에 맞게 구조적으로나 환경적으로 되어 있지 못하고 있는 실정이다. 본 장에서는 이러한 노인들의 보dana은 주거정책을 알아보기 위해 노인주거 정책의 의의, 필요성, 특성, 주거시설의 종류, 주거성향을 알아봄으로써 보dana은 주거 서비스를 제공받을 수 있어야 하겠다.

### 제 1절 노인주거정책의 의의

노인복지란 한마디로 노인이 복리적인 상태를 유지하도록 하는 사회적 활동으로 사회복지 실천의 한 분야이다. 보다 구체적으로 정의하면 노인복지란 “노인이 인간다운 생활을 영위하면서 자기가 속한 가족과 사회에 적응하고 통합될 수 있도록 필요한 자원과 서비스를 제공하는 데 관련된 공적 및 사적 차원에서 조직적 제반활동”이라 할 수 있다. 여기서 인간다운 생활이란 그 노인이 속한 국가사회의 발전적 수준에 비추어 의식주의 기본적인 욕구를 충족하고 건강하고 문화적인 삶을 사는 것을 뜻하며, 가족과 사회에 적응하고 통합되는 것은 노인이 그가 속할 수 있는 사회적 조직 속에서 사회적 및 심리적으로 소외감을 느끼지 않게 되는 것을 의미한다.

자원과 서비스를 제공하는 것은 이용 가능한 인적 및 물적 자원을 찾아 연결시켜주거나 또는 보충시켜 주며, 또한 사회적 적응에 있어서의 문제를 해결해주고, 나아가서 개인의 발전을 제공해주는 것을 의미한다.

노인복지에 관련된 정책뿐 아니라 활동을 포함하여 그것이 간헐적으로 무계

획적으로 이루어지는 것이 아니라 계획에 의해서 조직적으로 이루어지는 활동이어야 한다.<sup>4)</sup>

그러므로 주거정책이란 노인들이 그들의 경제능력과 욕구에 따라 안락하게 생활할 수 있는 다양한 주택을 개발하여 노인들이 이용할 수 있도록 사회적으로 보장하는 사회적 대책이라고 할 수 있다. 주택은 인간생활을 담는 하나의 그릇이다. 특히 노령기에 있어서의 사회적 관계가 가족을 중심으로 축소되고, 생활의 주 공간이 가정이 되기 때문에 노인에 있어서의 주택에 관한 욕구는 어떤 시기보다도 강하다고 할 수 있다.

주택의 형태와 질과 위치는 노인의 독립성, 안전성, 프라이버시, 사회적 관계 및 활동에의 참여, 노인복지 서비스에의 접근 등에 영향을 미치며 나아가는 노후생활의 전반적인 만족도를 향상시킬 수 있는 주요한 요인으로 작용하고 있다.<sup>5)</sup> 따라서 노인의 주택보장은 노인들이 생활해 나아가는 데에 필요한 요건 중 필수라고 해도 과언이 아니다.

노인은 주택이 생활의 주거지이므로 안전하고 편안한 주택을 요구하게 되기 때문에 노인에게 주택 보장정책은 중요한 것이다. 따라서 노인이 주거할 수 있는 주택을 마련하지 못하였을 때 정부에서 노인주택을 건설하도록 주택공사나 민간건설업자에게 재정적 지원을 하여 노인주택의 공급을 증대시키는 노인주택 공급정책이 있고, 반면에 노인이 주택을 마련하려고 할 때 정부에서 공적부조를 통하여 노인이 주택을 매입할 수 있도록 도와주는 노인주택수요정책이 있다. 그런데 우리나라의 노인주택보장정책은 미미한 상태로 출발하였다.

이것은 우리나라 노인복지시설이 1961년 생활보호법에 따른 무의무탁한 노인을 수용하기 위하여 무료요양원으로부터 시작하였기 때문이다. 그래서 무의무탁한

---

4) 장인협 최성재, 「노인복지학」 (서울: 서울대출판부, 1992), pp. 266-267.

5) 허영숙, “고령화 사회에 따른 한국 노인의 주거정책에 관한 연구”(동국대학교 행정대학원 석사학위논문 1993) p. 9.

저소득층의 노인들을 수용하기 위하여 1996년 12월말까지 통계를 보면 전국적으로 87개의 무료양로원을 설치하여 건강한 노인 4,628명을 수용하였을 뿐이고, 무료요양원은 50개소를 설치하여 건강이 허약한 노인 3,401명을 요양하였다.<sup>6)</sup>

그리고 노인주택보장정책에 근거가 될 수 있는 노인복지법이 1989년에야 개정되므로서 동법 제 17조에 의하여 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주택의 건설을 국가나 지방자치단체에서 조장하도록 되어있으나 기대한 만큼의 효과를 거둘 수가 없었던 것이다. 또한 1997년 개정된 노인복지법 제 33조에는 사회복지법인이 아닌 개인이나 민간사업체에서도 시·도지사의 허가를 받아 실비노인 복지주택과 유료노인 복지주택을 설치 운영할 수 있도록 하였는데 이것도 근년에 이루어진 것으로 아직도 기대한 만큼 법적 효과를 거둘 수 없다는 것이다. 그나마 이러한 법적 뒷받침에 따라 경제적으로 여유가 있는 노인을 위하여 유료양로원 12개소를 설치하여 348명을 수용하였고, 유료요양원 1개소를 설치하여 35명을 수용하였다. 한편 실비 양로원 3개소에는 82명과 실비요양원 12개소는 502명을 수용하게 되었다. 그래서 1997년 전국의 양로원 수를 보면 총165개소이고 8,396명의 노인이 수용되었는데, 이를 전체 65세 이상 노인인구 254만명에 비하면 0.3%에 불과하다. 이가옥 연구팀의 조사에 의하면 노인가구의 주택소유상태는 본인과 배우자 소유가 53.5%이고, 25.4%가 자녀들이 소유한 집에서 살고 있고, 15.2%가 전세, 월세, 영구임대주택에 살고 있다고 하였다. 그러나 주택을 소유하지 못한 노인들을 도시와 지방으로 구분하여 볼 때 도시는 24.5%가 전세, 월세, 영구임대주택에 살고, 지방 군 지역은 3.0%로서 도시가 지방에 비하여 자가소유율이 낮다고 보겠다. 그리고 노인가구의 주택형태를 보면 단독주택이 75.5%이고, 아파트가 14.1%, 연립주택이 5.6%, 다세대주택이 2.3%로서 대부분의 많은 노인들은 재래형 단독주택에 주거한다는 것을 알 수있다.<sup>7)</sup>

---

6) 보건사회부, 「노인복지사업지침」, 1997.

## 제 2절 노인주거보장의 필요성

우리나라의 경우, 현재 노인문제가 사회 문제화되고 있는 것은 인구노령화의 압력 때문이라기 보다는 차라리 급속한 가구의 이동과 세대적 분화에서 오는 압력이 더 크다는 주장이 있다.

즉, 우리나라의 노인 문제는 전통적으로 노인을 봉양하던 자녀들이 가치관의 변화와 경제적인 여건 때문에 부모를 봉양하지 않게 됨으로써 나타나는 문제인데, 가치관의 변화보다는 부모를 모시고 싶어도 소득이 낮고 주택의 사정이 허락하지 않기 때문이라는 것이다.

특히 노인에게 주거보장이 필요한 이유는

첫째, 노인의 경제적 빈곤이다. 노인은 생물학적 노화와 사회학적 제한으로 인하여 노동을 할 수 없기 때문에 경제적으로 빈곤하게 되는 것이 일반적이다. 다시 말해서 노인은 일반적으로 빈곤하기 때문에 주택을 확보하는 데 필요한 비용을 마련할 수 없다는 것이다. 그러므로 사회적 차원에서의 특별한 개입으로 노인이 저렴한 비용으로 또는 무료로 주거공간을 확보할 수 있도록 도와주어야 한다.

둘째, 주택은 노인에게 있어서의 생활의 주거지라는 것이다. 중년기까지의 사회적 관계 중심지는 가정 밖의 직장 또는 기타 장소였는데, 퇴직 후의 노령기에 있어서의 가정이 사회적 관계의 중심지가 된다. 낮시간에 있어서의 생활의 주공간이 가정으로 바뀌고 사회적 조직망의 중심도 가족이 됨으로써, 노인에게 있어서의 주택은 생활의 중심지가 되는 것이다.

그러므로 노인에게 생활의 주거지를 확보해 주는 것은 인간다운 생활을 영위하

---

7) 이가옥외, “노인생활 실태분석 및 정책과제”(한국보건사회연구원, 1994), pp. 34-35.

는 데 있어서의 기본적인 요건이 된다.

셋째, 신체적 요건의 변화에 따른 주거환경의 조성이다. 생물학적 노화로 신체적 대응능력이 저하되므로, 이러한 취약점에 쾌적한 삶을 생활할 수 있도록 주택의 구조 및 환경적 조건을 조성해 주어야 할 것이다.

노인의 생물학적, 사회적 및 경제적 여건변화에 따른 주거욕구의 충족은 개인의 능력이나 노력으로써 해결될 수 없는 경우가 대부분이므로, 사회적 차원에서 개입하여 이를 해결하도록 도와주어야 한다.<sup>8)</sup>

이와 같은 중요한 의미를 지니고 있는 주택욕구를 충족하기 위한 주택보장 서비스는 사회복지의 전반적인 서비스를 다루는데 있어서 거의 간과되고 있다.

노인복지 측면에서 주거보장의 필요성은 다음과 같은 이유에서도 대두된다.

- ① 주택은 생활을 담은 그릇으로 노령기에 있어서 퇴직후 생활의 주된 근거지가 된다는 점과 일상생활의 공간이 된다는 것이다.
- ② 주택은 안전의 욕구를 만족시켜 주는 주된 수단이 되는 것이며, 주택보장은 바로 노인의 생존적 기본욕구를 충족시키는 가장 기본적인 수단이 되는 것이다.
- ③ 주택은 노인에게 있어서의 가계상의 가장 큰 지출의 대상이 되는 것이고, 따라서 경제적 보장의 효과를 높여 준다.
- ④ 주택은 노인을 포함한 모든 개인에게 사생활의 자유를 공간적으로, 노인의 주거 요구에 따라 대책 마련이 시급하다고 할 수 있다.

그러므로 주거의 보장은 노인의 생활을 경제적으로 뒷받침되지 않고는 경제적 보장을 위한 노인복지정책의 수립에 그 효과를 기대할 수 없을 것이다. 노인을 개인 단위, 또는 가족이나 지역사회 속에서 생활하도록 하는 재가노인 보장형은 현재미국에서 실시하고 있는 서비스는 특별히 노인만을 위한 것도 있고, 노인을 포함한 일반국민을 위한 것도 있는데, 노인을 포함하는 전반적인 주택정

---

8) 조소영·이창석 공저, 「노인시설관리론」(서울: 학문사, 1997), p. 30.

책을 알아보면 다음과 같다.

#### 1) 노인용 주택 건설 및 보급

- 노인이 신체적 장애가 있지만 활동이 가능하면 독립적으로 생활할 수 있도록 특별히 설계된 주택을 건설하여 공급.
- 노인 개개인이 집단적으로 모여서 생활할 수 있는 노인촌, 노인전용 아파트, 소규모 수용 주택 등을 공급.

#### 2) 주택분양 우선권 부여

노인 단독세대 또는 노인들이 포함된 가족에게 주택분양 우선권을 부여하는데 일본에서는 일부의 공영주택의 경우 노인단독가구와 노인이 있는 가구에 우선권을 부여한다.

#### 3) 주택 임대 우선권 부여

대부분의 선진국에서는 주택의 40-50%이상을 임대주택으로 공급하고 있으며, 이러한 임대주택은 공영주택이거나 정부의 특별용자를 받은 민영주택이 된다.

#### 4) 주택관련 보조금 지급

주택관련 보조금은 주택수당, 또는 임대료 보조금이라는 명목으로 저소득층에 지급하고 있다. (예: 영국, 스웨덴)

#### 5) 주택금융

주택금융은 주택을 구입, 수리, 개조 또는 임대하는 경우 비용의 일부를 낮은 이율로써 융자해 주는 제도인데, 대부분의 국가에서 시행하고 있으며 노인을

포함한 일반국민을 대상으로 한다.

#### 6) 주택관련 세금혜택

주택을 구입하거나 매매하는 경우 일정 조건하에서 (1가구 1주택인 경우) 세금을 면제 또는 감면해 주는 제도를 많은 국가에서 시행하고 있다.<sup>9)</sup> 위의 내용을 정리하면 <표-3>과 같다.

<표-3> 재가주택보장의 방법

주택보장 프로그램	세부적 프로그램
노인용 주택건설 및 보급	① 노인에게 편리한 구조의 노인단독세대 주택 ② 노인에게 편리한 구조가 포함된 3세대 동거형 주택 ③ 노인전용, 집단주거(노인촌, 소규모수용주택, 노인아파트)
주택 분양 우선권부여	① 노인단독세대에 대한 우선권 ② 노인이 포함된 가족에 대한 우선권
주택 임대 우선권부여	① 노인단독세대 대한 우선권 ② 노인이 포함된 가족에 대한 우선권
주택 관련 보조금지급	① 주택수당 ② 임대료 보조금 ③ 임대료 변제
주택 금융	① 주택구입금 융자 ② 주택수리 및 개조금 융자 ③ 임대료 융자
주택관련 세금혜택	① 재산세 감면 ② 취득세 감면 ③ 양도소득세 감면

9) 한국주택협회, “실버산업 관련 노인주택에 관한 조사연구”(1993), p. 52.

## 1. 반의존 노인주택

가능한 시설에 수용되지 않고 독립적인 생활을 조력해 주는 독립생활조력 프로그램으로서 1970년대 영국에서 개발되어 전 유럽에 보급되어 있다.

반의존단계의 시설보호를 목적으로 한 양로시설로서 지역사회 내에서 생활 할 수 있는 주거환경의 기회를 제공하면 반의존 노인들의 보호시설의 수를 줄일 수 있다.

지역사회 내에서 노후의 의존 증대에 필요한 지원서비스를 이용 할 수 있는 노인서비스 주거에 살고 있으면서, 사회참여와 자기보호에 대한 거주자의 노력을 계속 할 수 있는 것이다.<sup>10)</sup>

반의존단계의 시설보호를 목적으로 한 양로시설의 대안으로 독립생활 조력 프로그램에 의한 독립생활조력을 위한 노인서비스주거 개발의 중요성을 주장하는 이유는 총인구 중 노인인구비율의 증가, 허약노인의 수와 비율의 증가, 가족 후원의 수적 감소, 시설보호 노인의 부적합성의 증가, 의존노인 보호의 비용 증가 등이다.

일반주택에서 독립생활을 원하고 있으며 자기 집에서 자립생활을 할 수 없게 되어도 곧바로 시설에 보호되는 것이 아니라, 보호/간호서비스가 부실된 중간 형태의 주거가 있으면 하루라도 더 자립생활을 유지할 수가 있는 것이다.

개인보호/간호 서비스를 포함한 주생활에 필요한 서비스를 제공하기 위해서 식당, 노인활동센터, 기능회복실을설치하는 등 사정에 따라 다르지만 주목해야 할 공적 주거정책의 일환으로 실행되고 있는 것이다. 노후의 주거시스템에는 이러한 중간형태의 주거가 필요한 것이다.

---

10) 박태환, “한국노년층의 주거와 의학적 보호 욕구”, (노인복지시설개발 학술세미나, 한국문제연구소, 1991), p. 28.

## 2. 완전의존형 노인주택

완전의존형 노인주택이란 노화현상이 심해져서 전문적인 의료시설에서 치료를 받을 수 있도록 한 노인병 전문치료기관을 의미한다.

노년층에 대한 의료와 치료의 향상은 노화의 생리학적 과정에 관한 새로운 발견, 진단과 치료의 새로운 기술개발의 결과이다. 노년학에 대한 현대적 접근방식은 영국, 덴마크, 네덜란드 그리고 미국에서 시작되었다. 노년의학에 오랫동안 종사해온 개척자들은 현대적으로 수용이 되지 않은 것들에 대하여 의학적·사회적 조직을 만들어 체계화해야 했고, 개인적인 생각과 상황에 따라 다른 종류의 조직으로 발전되었다.

### 1) 노인병원과 종합병원의 노인병과

종합병원의 노인병과(Geriatric Units)의 기본적인 목적은 노인병과의 충분한 치료를 위한 집단시설을 제공하고 경쟁을 촉진시키는데 있다.

### 2) 노인 간호시설

노인간호시설은 여러 나라에서 재조명되고 있다. 그 용어 자체는 동일하지 않으며 각 나라마다 목적과 프로그램에 따라 많은 차이가 있어서, 간호하고 있는 환자의 유형과 연령, 경영하고 있는 간호와 치료의 형태, 규모, 후원자 그리고 의료단체와의 조직적인 체계와 다양한 건물형태에 따라 차이가 난다. 노인간호시설은 자기자신의 가정에서 간호가 불가능한 노인환자들을 위해 계획된 것이다. 그러나 값비싸고 고도의 전문화된 범위의 종합병원의 시설이 대부분은 필요하지 않는 환자들을 위한 것이다.<sup>11)</sup>

---

11) 이선희, "한국의 노인주택정책에 관한 연구", (동국대학교 행정대학원 석사학위 논문), pp. 29-31.

### 제3절 노인 주거의 특성

인간이 생활하는데 있어서 주거는 필수 조건이므로 노인에게 맞는 신체적 정신적, 사회적 특성을 고려한 주거시설을 확충하기 위해서 조건들을 살펴보면, 물리적 구조, 정서적인 심리적 구조, 사회적 요소를 고려한 구조, 환경적조건으로 나눌 수 있다.

#### 1. 물리적 구조

노인이 되면 생물학적 노화로 신체의 기능이 저하되고 신장도 줄어들게 되므로 이러한 신체적 기능과 조건에 맞게 주택의 구조가 만들어져야 한다.

① 보행이 어려우므로 계단을 피하고 계단 대신에 경사로를 만들고 문턱을 없애야 한다. 특히, 현관에서 거실 또는 마루로 이어지는 데도 턱을 피하는 것이 좋다. 이는 특히 휠체어를 사용해야 하는 경우에 있어서 중요한 사항이다.

② 노인의 침실은 화장실, 목욕탕 및 부엌 등에서 가까운 곳에 배치되어야 한다.

③ 물을 이용하는 공간인 화장실, 목욕탕 바닥은 잘 미끄러지지 않는 재료를 써야 한다. 그리고 화장실 및 목욕탕에는 튼튼한 손잡이 난간이 필요하고 비상벨이 설치되어야 한다.

④ 노인이 되면 신장이 낮아지므로(평균 10cm정도) 선반, 손잡이, 세면기 등은 약간 낮게 설치되어야 한다.

⑤ 계단을 설치하는 경우는 반드시 계단 양옆에 손잡이 난간이 설치되어야 한다.

⑥ 수도꼭지, 문손잡이 등이 손으로 돌리는 것보다는 꼭지를 길게 하여 상하

또는 좌우로 이동하는 것이 좋다. 특히 문의 손잡이는 상하 또는 좌우로 길게 하여 잡기에 편하도록 하는 것이 좋다.

⑦ 노인 침실 벽의 색채는 노랑, 주황색 계통의 밝은 색으로 하고 조명도 더 밝게 해야 한다. 노인의 방은 방음장치를 하여 다른 가족원이 방해를 받지 않도록 하여야 한다.

⑧ 공간 통합능력이 연령의 증가에 따라 점차로 감소하므로 복잡한 조작을 요하는 가구나 주방 기기 등의 사용은 피해야 한다.

⑨ 쇠퇴해 가는 건강유지를 위하여 노인 방이나 노인주택은 공기가 맑고 햇볕이 잘 드는 남향에 위치해야 하고 실내온도도 젊은이들에게 적합한 온도보다 약간 높은 22-24 °C 정도 유지하도록 하는 것이 좋다.

## 2. 정서적인 심리적 구조

① 노인이 가족과의 관계에서 심리적 소외감과 고독감을 느끼지 않도록 가족들이 많이 어울려 지내는 거실 가까이에 노인침실을 마련하는 것이 좋다.

② 방의 부족으로 다른 가족원이 노인과 함께 방을 사용해야 되는 경우는 가능하면 노인을 이해하고 노인의 마음에 맞는 가족원과 같이 사용하도록 배려해야 한다.

③ 노인은 프라이버시를 지키고자 하는 욕구가 강하고 자신이 오래 사용해 오던 물건에 대한 애착이 매우 강하므로 자신의 소지품을 정리보관 할 수 있는 공간이나 벽장 등이 필요하다.

## 3. 사회적 요소를 고려한 구조

노인의 사회적인 특성을 고려하여 어떤 유형의 주택을 건설할 것인가는 또

하나 중요한 선택적 차원이 된다. 노인주택을 일정한 곳에 집합적으로 건설할 것인지 아니면 노인주택을 일반주택과 섞어서 건설할 것인지는 하나의 선택적 차원이 된다. 노인분리형은 노인들끼리는 서로가 동년배집단으로서 비슷한 점이 많고 서로를 잘 이해할 수 있으므로 서로의 빈번한 접촉을 통하여 사회적 관계를 향상시킬 수 있다. 노인들 끼리만의 접촉은 사회전체 흐름 속에서 소외되고 또한 노인 자체의 신체적·사회적 취약점 때문에 스스로 부정적인 낙인을 찍어 사회로부터 소외되는 문제도 있다. 노인통합형은 노인들이 주위에 항상 젊은이들이 있으므로 사회적 관계의 다양성을 맛볼 수 있고 사회 속에 통합된 감정을 가질 수 있다. 그러나 노인들과 젊은이들과의 가치관의 갈등을 극복하지 못할 때는 오히려 소외·고독감을 더 많이 느낄 수도 있다.

개인의 성격적 특성 및 생활습관등에 따라 택할 수 있도록 두 가지 상태가 공존할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

#### 4. 환경적 요건

노인 주택을 건립하거나 선택할 때는 다음과 같은 요소들을 고려하여 택하는 것이 바람직하다.

① 교통이 편리한 곳이어야 한다. 많이 걷지 않고 대중교통을 이용할 수 있는 곳이어야 한다. 신체적 기능의 약화로 걷는 것이 힘들고 불편해지므로 가능하면 많이 걷지 않을 수 있는 곳에 노인주택이 위치해야 한다.

이점은 특히 긴급시에 교통수단 이용의 편리를 위해서도 반드시 고려되어야 할 사항이다.

② 노인복지시설에 접근이 용이한 곳이어야 한다. 노인복지시설은 의료시설, 노인여가시설, 기타 노인이 참여할 수 있는 시설을 말한다.

이러한 시설들이 근접한 곳이어야 건강상의 문제가 생겼을 경우에 의료시설을

이용할 수 있고, 또한 노인들과의 빈번한 접촉을 통하여 사회적 및 심리적 만족감을 얻을 수 있다.<sup>12)</sup>

#### 제 4절 노인 주거시설의 종류

한국의 노인들이 주거시설의 형태, 경영방식 등에 대해 가지고 있는 취향, 민감성 등은 막연한 감상이나 즉흥적인 생각이 상당히 작용했다고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 노인 주거시설의 대부분은 무의탁노인만을 받아들이는 곳으로 전체 65세 이상 노인의 0.3%만이 (보건복지부, 1994) 노인 주거시설에서 생활하고 있는 실정이다. 그렇기 때문에 일반 노인이 자유로이 입소할 수 있는 노인 주거시설이 거의 없는 상태에서 한국의 노인들을 대상으로 노인 주거시설에 대한 성향을 조사하는 것은 노인 시설을 입소와 관련된 심리적 충격, 생활의 장·단점에 대한 경험이 없는 상태에서 막연한 상상에 답변을 의존하는 부담을 피할 수 없다. 미국 등 선진국의 경우 1920년대 처음으로 노인 주거시설이 본격적으로 도입된 이후 일반 노인들이 시설의 형태나 경영방식에 대한 세부적인 특성을 경험하고 소비자로서의 의견제시 및 보완에 적극적으로 참여해 온 역사가 70년이상 되므로 (American Association of Homes for the Aging, 1993, Atchley, 1988) 현재 미국 내에 존재하는 다양한 형태의 노인 주거시설은 노인들의 주거 성향을 오랫동안 반영하여 정착된 주거 문화로 볼 수 있으며, 그렇기 때문에 현재의 미국 등 선진국의 노인 주거시설의 특성을 분석하는 것은 노인들이 일반적으로 가지고 있는 주거문화의 일부를 이해하는 길이 될 것이다.

미국에서 보편화된 노인 전용 주거시설을 노인의 건강수준과 연관시켜 분류

---

12) 장인협·최성재, 앞의 책, pp. 352-355.

하면 크게 ①독립 주거시설 (Independent Living Facility)과 ②보호시설 (Care Facility)로 나눌 수 있는데, 독립 주거시설은 말 그대로 건강한 노인들이 스스로 숙식과 대부분의 일상생활을 유지하는 시설을 말하고 보호시설은 취사, 세탁, 기타 일상생활의 일부를 타인의 도움으로 유지하며 생활하는 시설을 말한다. 독립시설에는 노인 전용 아파트, 노인 공동생활 주택, 노인 합숙소 은퇴 후 휴양시설 등이 있으며 보호시설에는 노인 공동생활 주택, 은퇴 후 휴양시설, 통합형 연속 보호시설, 요양원, 치매센타 등이 있다. 노인들은 젊은 연령층에 비해 평상시 건강하다가도 불시에 건강이 급격히 나빠졌다가 다시 회복되는 기회가 많으므로 Congregate Housing 과 Retirement Facility는 운영하는 회사나 법인에 따라 독립 주거의 목적을 지향하기도 하고 보호의 목적을 지향하기도 하며, 혹은 시설을 구역별로 등급을 정하여 독립생활과 보호의 기능을 연속적으로 병행하기도 한다 (박태환, 1993, p. 89. 이인수, 1995, p. 56).

한국에서는 이제까지 140여 개의 양로원, 요양원 등의 노인 주거시설 대부분이 무의탁 영세노인이 최후의 수단으로 생계 유지를 위해 입소하는 불명예스런 곳으로 오랫동안 인식되어 왔기에 사회통념상 노후에 양로원이나 요양원 등의 노인 주거 시설에 거주하는 것은 “자녀의 능력상실”, 혹은 “친족의 결속력 약화”라는 부정적 원인의 결과라는 인식이 자녀와 노인에게 팽배해 있지만(석정개발, 1994, p. 11), 미국을 비롯한 선진국의 경우 독립 주거구역, 일상생활보호구역, 간호구역을 갖추어 놓고 입소 노인의 건강상태에 따라 유동적으로 이송, 관리하는 “통합형 연속 장기 보호시설”(박태환, 1993, p. 25)이 보편화되어 있는 실정이다.

통합형 장기 보호시설의 기능은, ① 기본적인 숙식 등의 서비스와 저렴하고 건강에 도움이 되는 1차적 의료진료 및 응급진료를 제공하고, ② 물리치료, 운동치료 등의 재활치료와 간호보호를 제공하며, ③ 안내 서비스, 종합관리, 전문의료진과 응급기관에 대한 진료 의뢰를 제공하는 종합적인 시설로 정의된다.

노인 입소자의 건강상태에 따라 유동적인 이송이 잘 이루어지므로 이러한 시설에 거주하는 노인들은 ① 비교적 건강한 노인이 복합적 연속 장기 보호시설의 독립 주거 구역에 입소할 경우 일상생활 보호구역이나 간호구역에서 생활하는 노인들과의 대조에서 오는 상대적인 생활만족감이 노인의 시설 입소에 따른 불안감을 해소해 주고, 더욱이 독립구역에서 생활하며 다른 노인의 일상생활 보호를 위한 자원봉사 등을 통해 사기를 진작시킬 수 있고(Goldschneider, 1989), ② 다소의 건강문제로 인하여 Assited Living Unit이나 Nursing Unit에 입소하는 노인은 전문적인 건강 관리, 간호, 재활치료를 통하여 독립 주거지역으로 이송된 후 궁극적으로는 자녀나 친척의 직접 부양 범위로 복귀하는 다른 입소자의 예를 보며 건강 관리와 재활치료에 대한 강한 의욕을 가질 수 있다.13)

〈표-4〉 신체기능을 중심으로 한 노인 주거시설의 분류

시설의 종류	사 례
독립주거시설	노인아파트, 공동주택, 합숙소, 은퇴노후 휴양시설
보호시설	공동주택, 은퇴 후 휴양시설, 통합형 연속 보호시설, 요양원

### 제5절 노인의 주거 성향

한국주택협회(1993)에서 전국의 60세 이상 남녀 노인 1,067명을 대상으로 조사한 바에 의하면 노인들만의 동질성이 보장된 노인주거시설의 장점에 대해 충분히 설명한 후 응답자의 63%가 장래에 노인 전용주거시설에 생활하기를 희망이라는 것으로 나타났는데 이 결과는 사전지식이 없는 상태에서 약 40%만이

13) 이인수, 「노인주거와 실버산업」 (강원: 하우, 1997), pp. 43-46.

노인 전용시설에 거주하기를 희망하는 것과 큰 차이를 보인다.

이러한 차이를 볼 때 노인 주거시설의 입주는 노인자신만의 독단적인 결정보다는 국가의 정책적 배려와 자녀와의 타협 등이 결정적인 역할을 함을 시사한다고 볼 수 있다.

우리나라의 경우 노인들이 주거시설을 선호하는 가장 큰 이유는 첫 번째로 노후에 신체기능의 저하와 더불어 직면하게 되는 일상생활의 보조 및 의료관리를 적절하게 해결해 주는 이상적인 장소이기 때문인 것으로 나타났으며(33.7% 응답), 두 번째로 이유는 노인 전용 시설이 노인의 주거생활의 유지에 편리하다고 믿기 때문이며(29.7% 응답), 그 다음은 동료 노인과의 사교(22.8%), 그리고 노인 주거시설에 입주함으로써 자녀에게 부담을 주지 않는다고 믿기 때문(13.8%)인 것으로 나타났다.

노인전용시설이 노인들의 주거생활 유지에 편리하다고 생각하는 사항은 노인 주거시설에서 쉽게 접할 수 있는 문화시설, 종교생활의 기회, 자원봉사자의 방문, 노인들끼리의 바둑대회 등이었다.

이러한 다양한 문화, 오락활동을 노인 주거시설의 장점으로 생각하는 이유는 자녀들과 함께 살면 개개의 문화활동을 위해 특별히 외출을 해야 하지만 노인 주거시설에 있으면 모든 활동이 시설 내에서 쉽고 광범위하게 이루어진다고 믿기 때문이었다.

이러한 점을 미루어 볼 때 노인주거시설이 노인들에게 갖는 의미는 자연적 환경의 영향으로부터 신체를 보호하고 의식주를 해결하는 1차적 공간의 기능을 초월하여 ① 일상생활 및 의료 관리 그리고 ② 노인들만의 동질성이 보장된 문화활동의 혜택을 누리며 자녀들에게도 부양의 부담을 덜어 주는 복합적 기능의 사회적 공간이라는 것이다.

한국의 노인들은 대부분 65세이후 노인 주거시설 입소의 적정시기로 보고 있는데 이러한 경향은 미국 등 선진국의 노인들도 대개 65세이후 노인 전용 시설

에 입소함으로써 노인 전용 입주자의 평균 연령이 70-75세인 점과 유사한 경향을 보인다.

노인 전용 주거시설에 입소하는 것을 희망하지 않는 노인들을 대상으로 조사한 또 다른 연구는 앞으로 한국의 노인주거시설이 어떻게 운영되어야 할 것인가에 대한 지침이 된다. 14)

---

14) 이인수, 앞의 책, pp. 52-54.

## 제3장 한국 노인주거 정책 현황 및 문제점

### 제 1절 한국 노인주거현황

#### 1. 한국노인가구의 특성

노인가구란 노인들만으로 이루어지거나 노인과 배우자만으로 구성된 가구를 뜻하는 것으로서 노인은 만 65세이상의 사람으로 정의한다. 노인들만으로 구성된 가구는 일반가구의 전체의 4.1%가 되며 65세이상 노인인구중 노인만이 사는 가구에 사는 노인의 비율은 남자노인의 경우 33.8%, 여자노인의 경우 23.5%에 달하고 있다.

노인가구의 유형에서 <표-5>에서 한국보건사회연구원이 전국 7,250가구를 표본으로 조사한 바에 의하면 이러한 노인가구가 전체 가구 중에서 차지하는 비율은 1994년 22.6%이며 노인가구 중에서 노인독신가구의 비율은 14.9%, 노인부부가구의 비율은 23.6%, 자녀별거노인가구의 비율은 38.5%로 나타나고 있다.

郡(군)지역에서는 전체 가구 중노인가구 가 차지하는 비율이 40.7%이며 독신 노인가구 및 노인부부가 노인가구에 차지하는 비율은 각각 20.0%, 32.7%로, 군부지역의 자녀별거 노인가구가 전체 노인가구에서 차지하는 비율은 52.7%에 이른다. 또한 도시지역에서 자녀별거 노인가구가 노인가구에 차지하는 비율은 28.6%로, 지역마다 큰 차이를 보인다.

이러한 현상은 산업의 발달로 이농화 현상이 심화되어 있으며 농촌에서의 자녀별거 노인가구의 수는 점차 더 늘어날 것이다.

농촌에서의 노인의 주거에 관한 문제는 도시에 비해 더욱 심각해 질 것이다.

〈표-5〉 지역별 60세이상 노인가구 비율(%)의 변화 추이

단위: %

	1988			1994		
	전국	시	군	전국	시	군
노인가구/전체 인구	22.6	16.8	36.6	22.6	17.2	40.7
노인가구/전체 가구	2.2	1.2	4.5	3.4	2.0	8.2
노인부부/전체 가구	3.0	1.4	6.8	5.3	3.0	13.4
노인독신가구/노인가구	9.6	7.2	12.2	14.9	11.4	20.0
노인부부가구/노인가구	13.3	8.4	18.7	23.6	17.2	32.7

자료 : 한국보건사회연구원(1995), “노인생활 실태 분석 및 정책과제”

(전국 7,250가구를 대상으로 한 표본 조사임)

노인들의 연령의 높아질수록 혼자 사는 노인의 1인 가구의 비율은 높아지고 있다. 1994년 현재 60세이상 노인인구 중 혼자 살고 있는 노인인구의 비율은 9%로 성별로 보면 남자노인의 3.2%, 여자노인의 12.8%가 혼자 살고 있다. 또 연령이 높아질수록 독거노인의 비중이 높아지고 있으며, 지역별로도 차이가 있다.

〈표-6〉 노인 1인 가구 비율(1995)

단위: %

지역	성	60세이상	65세이상
전국	전체	12.0	13.7
	남	4.2	5.4
	여	15.8	17.5
시부	전체	7.0	8.2
	남	6.8	7.1
	여	10.3	13.2
군부	전체	11.5	12.4
	남	5.6	6.4
	여	23.1	26.0

자료 : 통계청, 인구주택총조사, 1995.

〈표-6〉에서 나타난 바와 같이 60세이상 1인 가구의 비율을 보면 시부는 7.0%, 군부는 11.5%로 군부가 시부보다 훨씬 많은 독거노인이 존재하고 있음을 보여 주고 있다.<sup>15)</sup> 이처럼 노인인구는 농촌으로 갈수록 증가하는 것을 볼 수 있다.

## 2. 한국노인가구의 주거실태

노인가구의 주거실태를 살펴보면 주택점유율의 경우 비노인가구와 비교를 하면 〈표-7〉에서 나타나 바와 같이 노인가구의 자가거주비율은 77.1%로서 60세 이하의 가구 45.4%에 비해 혼자 거주하는 경향이 배이상높게 나타나고 있으며 전체 노인가구중에 22.9% 정도가 타인소유의 집에 거주하고 있는 것으로 나타났다.

15) 박광준외, 「주택보장과 주택정책」 (부산: 세종 출판사,1998), pp133-135.

〈표-7〉 노인가구와 비노인가구의 주택점유형태 비교(1995)

단 위: %

구 분		점 유 형 태				계
		자 가	전 세	월 세	무 상	
전 국	60세 이상	77.1	11.8	8.3	2.8	100
	60세 이하	53.4	28.1	15.5	3.0	100
동 부	60세 이상	63.0	20.8	12.5	2.4	100
	60세 이하	46.4	46.4	15.5	3.0	100
읍면부	60세 이상	92.2	2.2	2.5	3.3	100
	60세 이하	77.3	9.7	7.6	5.4	100

자료 : 통계청, 대도시 주택 주거환경 변화연구, 1995.

60세이상 노인가구의 동부와 읍면부를 비교하면 자가보유율이 읍면부에서 92.2%로 매우 높게 나타나고 있고 동부의 경우는 63.0%여서 읍면부보다는 시부에서 노인거주가 더 많은 문제를 안고 있음을 알 수 있다.

노인가구의 평균 사용방 수는 전국 평균 2.7개, 시부 2.68개, 군부 2.59개를 나타내어 우리나라 일반가구의 평균 사용방 수3.0개 보다 적고, 비노인가구의 평균 사용방 수3.1개 보다 적은 것으로 나타났다. 시부노인들은 방1개를 사용하는 비중이 전체의 43.3%에 달하고 있고 비노인가구의 단칸방 비율 27.5%를 높아 시부지역의 노인단칸방 비중이 매우 높다는 것을 확인시켜주고 있다. 16)

노인가구의 주거비는 주택가격, 전세가격, 월세 등을 비롯하여 주택의 유지에 필요한 비용까지 포함한다. 주거지가 가계지출에서 차지하는 비율을 살펴보면 도시가구의 경우 1970년대에는 6.6%이던 것이 1980년대에는 9.5%, 1990년에는 9.0%로 높아져 주거에 대한 경제적 부담이 가중되고 있는 실정이다. 농가의 경우에도 주거에 대한 경제적 부담이 커지고 있다.<sup>17)</sup>

〈표-8〉 평균사용방수 및 사용방수별 구성비(1995)

단위: %

가구 유형	지역	평균 사용방수	계	1	2	3	4	5	6이상
노인가구	전국	2.70	100.0	38.4	13.5	16.9	16.3	9.2	5.8
	시부	2.68	100.0	16.5	9.4	16.1	27.0	18.3	12.8
	군부	2.15	100.0	47.7	15.2	17.2	11.7	5.3	2.9
비노인가구	전국	3.1	100.0	12.1	6.6	13.0	25.4	22.6	20.4
	시부	3.09	100.0	4.7	3.6	10.4	28.2	27.8	25.5
	군부	3.02	100.0	26.9	12.5	18.3	19.8	12.3	10.2

자료 : 통계청. 인구주택총조사, 1995.

주거시설의 보유형태를 중심으로 노인가구와 비노인가구를 비교하면 입식부엌이 있는 경우는 비노인가구가 11.7%인 반면 노인가구를 비교하면 22.3%에 불과하여 상당수의 노인가구가 재래식부엌을 이용하는 것으로 나타났다.

화장실에 있어서도 비노인가구가 75.0%가 수세식화장실인데 반해 노인가구는

16) 박광준, 앞의 책, p139.

17) 경제기획원, 인구 및 주택센서스보고, 1985, p. 248.

80.9%가 재래식화장실의 형태로 수세식 화장실은 전체노인가구의 20%에도 미치지 못하고 있어서 퇴행성 질환 등 각종 육체적 어려움을 당하고 있는 노인들의 불편함을 알 수 있다.

〈표-9〉 주거시설형태별 구성비(1995)

단위: %

가구 유형	지역	부엌시설			화장실			목욕탕			상수도	
		재래식	입식	없음	재래식	수세식	없음	온수	비온수	없음	있음	없음
노인가구	전국	76.9	0.7	0.7	80.9	18.6	0.6	12.8	5.6	81.6	42.5	57.5
	시부	54.4	1.8	1.8	56.0	43.1	0.9	28.1	9.1	62.8	84.3	15.7
	군부	90.9	0.1	0.1	96.3	3.3	0.4	3.3	3.4	93.2	16.5	83.5
비노인가구	전국	14.8	84.5	0.7	24.3	75.0	0.7	75.1	3.2	21.7	77.9	22.1
	시부	11.7	87.4	0.9	15.2	84.0	0.4	79.2	2.3	18.5	93.3	6.7
	군부	25.3	74.3	0.4	55.6	44.0	0.4	60.9	6.2	32.9	29.8	70.2

자료 : 통계청. 인구주택총조사. 1995.

시부와 군부를 비교하였을 때 시부는 56%, 군부는 93.6%가 재래식 화장실이어서 뚜렷한 대비를 보이고 있다. 목욕탕시설을 갖춘 비노인가구는 45.5%이나 노인가구는 18.4%에 불과하여 현격한 대조를 보이고 있다. 목욕탕시설을 갖춘 비노인가구는 45.5%이나 노인가구는 18.4%에 불과하여 현격한 차이를 나타내고 있으며, 그나마 온수를 갖춘 노인가구는 12.8%에 불과하여 시부와 군부를 모두 노인가구의 목욕탕시설수준은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다.

### 3. 노인가구 형태의 변화

우리나라 가족구조의 변화는 독신가구의 증가, 직계형 가구의 감소를 들 수 있다. 독신가구가 전체가구에서 차지하는 비율은 1966년 2.3%에서 1990년 9.0%로 크게 증가하였으며, 2세대이상으로 구성된 직계형 가구의 비율은 같은 기간에 20.6%에서 9.5%로 급격하게 감소되었다. 18)

〈표-10〉 가구형태의 변화

단위: %

구 분	1966	1970	1980	1985	1990	1995
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
핵가족형가구	64.7	71.5	68.3	68.8	68.0	68.8
직계형가구	20.6	19.9	10.9	10.2	9.5	9.2
독신가구	2.3	-	4.8	6.9	9.0	10.1
기타가구	12.4	8.5	16.9	14.1	13.5	12.2

주 : 1) 가구의 형태는 다음의 기준임

핵가족형가구 : (부부) + (부부 + 자녀) + (편부모 + 자녀)  
+ (자녀 + 부부 + 편부모) + (4세대이상)

독신가구 : 독신(단독)가구

기타가구 : (1세대가구) + (2세대 부부 + 자녀 + 부부의 형제/자매)  
+ (2세대기타) + (3세대 기타) + (비혈연가구)

2) 1966 : 기타가구 = 1세대기타 + 부부와 형제/자매

3세대 기타가족에 친족가구가 포함됨.

4세대이상 가구 구분되어 있지 않음.

3) 1970 : 비혈연가구와 독신가구 구분되지 않음.

1975 : 비혈연가구 구분되지 않음.

자료 : 경제기획원, 인구 및 주택센서스 보고, 1966, 1970, 1975, 1980, 1985.

통계청, 인구주택 총조사, 1990, 1995.

18) 이가옥외, “노인복지정책 개발을 위한 연구”(서울 : 한국보건사회연구원, 1993), p. 124.

가족구조의변화를 세대구성의 측면에서 살펴보면 3세대 이상 직계형 가구가 우리나라 전체가구에서 차지하는 비율은 1966년 23.3%에서 1990년 12.2%로 크게 감소하였으나, 1세대가구의 비율과 단독가구의 비율은 1966년 1세대가구가 5.5%, 단독가구 2.3%에서 1990년 10.7%, 9.0%로 지속적인 증가현상을 보여왔음을 알 수 있으며, 1990년의 경우 2세대가구는 66.3%로 전체가구의 2/3를 차지하고 있다.<sup>19)</sup>

〈표-11〉 가구의 세대별 분포

단위: %

구 분	1960	1966	1970	1975	1980	1985	1990	1995
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1세대가구	7.5	5.5	6.8	6.7	8.3	9.6	10.7	13.0
2세대가구	64.0	65.5	70.7	68.9	68.5	67.0	66.3	62.8
3세대가구	26.9	23.3	22.1	19.2	16.5	14.4	12.2	9.9
4세대이상가구	1.6	2.5	1.1	0.9	0.5	0.4	0.3	0.2
단독가구	-	2.3	-	4.2	4.8	6.9	9.0	12.7
비혈연가구	-	0.8	-	-	1.5	1.7	1.5	1.4
미 상	-	-	-	-	-	-	-	-

1) 1996년 : 4세대이상 가구는 기타의 친족가구의 수치임.

2) 1970년 : 비혈연가구와 단독가구 구분되어 있지 않음.

3) 1975년 : 비혈연가구 구분되어 있지 않음.

자료 : 통계청, 인구주택총조사, 1995.

〈표-11〉에서 본 바와 같이 가족구조의 변화는 가족형태 및 세대구성면에서의

19) 허영숙, 앞의논문, p. 35.

변화이외에도 핵가족화 현상이 두드러지고 있다

<표-12> 가구 규모의 변화

단위: %

구 분	1960	1966	1970	1980	1985	1990	1995
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1인가구	2.3	2.8	-	4.8	6.9	9.0	9.0
2인가구	7.1	7.7	9.7	10.5	12.3	9.0	10.0
3인가구	11.7	11.6	13.3	14.5	16.5	19.1	20.0
4인가구	14.7	14.0	15.5	20.3	25.3	29.5	30.4
5인가구	15.8	15.4	17.7	20.0	19.3	18.8	17.8
6인가구	15.2	15.8	16.9	14.7	12.4	5.9	2.9
7인이상가구	32.8	32.9	26.9	15.2	7.2	3.9	3.9
기 타	0.3	-	-	-	-	-	-
미 상	-	-	-	-	-	-	-
평균가구원수	5.7	5.5	5.2	4.5	3.7	3.7	3.7

자료: 통계청, 대도시 주택 및 주거환경변화 연구, 1997. p. 38.

<표-12>에서 보면 4인가구 이하의 비율이 증가하고 있는데 반해 2인 이상의 가구의 비율은 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 평균가구원수도 1960년 5.7명에서 1995년에는 3.7명으로 줄어들었다. 이러한 가구규모의 축소현상은 가정 내에서의 노인부양인력의 감소현상으로 직결되고 있다.

이러한 현상으로 노인가구의 수는 점차 증가하고 있다. 1988년 전국적으로 노인가구가 전체가구에서 차지하는 비율은 22.6%이며, 군부에서는 36.6%로 나타났다. 그러나 1993년에는 군부에서 자녀 별거 노인가구가 전체가구에서 차지

하는 비율은 54.0%로 크게 증가하고 있으며, 군부에서 자녀별거 노인가구가 전체가구에서 차지하는 비율은 1998년 11.3%에서 1993년 28.8%로, 전체 노인가구에서 차지하는 비율은 같은 기간에 30.9%에서 51.5%로 크게 증가한 것을 알 수 있다.

이는 생년연령인구의 이농현상에 기인하는 것으로 설명될 수 있다.<sup>20)</sup>

### 3. 시설보호

우리나라 노인들은 대체적으로 가족과 함께 생활하기를 원하지만 생활양식의 변화 등으로 인해 노인들의 의식도 변화하기 시작하여 자녀들과 동거하기보다는 노인부부들만 살기를 선호하는 현상이 나타나고 있다.

그러나 연령이 높아지면 부득이 시설보호등으로 의존할 수밖에 없다. 이러한 상황에서 현재 우리나라의 경우 시설의 양과 질 면에서 매우 빈약한 편이다.

노인복지시설의 경우 1993년 12월말 현재 무료양로시설 79개소, 무료양로시설 34개소, 실버양로시설 2개소, 실버요양시설 14개소, 유료양로시설 5개소, 유료양로시설 1개소로 총 135개소이며, 7,525명으로 집계되고 있다.

현재 시설 및 입소현황의 내용은 <표-13>과 같다.

노인양로시설 및 입소노인의 변화를 살펴보면 시설수 및 노인복지 시설입소노인은 꾸준히 증가해 왔으나, 1993년에는 입소노인이 다소 감소하고 있으며, 1996년 노인복지시설 입소노인이 전체 65세이상 노인인구에서 차지하는 비율은 0.3%에 불과하다.<sup>21)</sup>

---

20) 이가옥외, 앞의 책, p.126.

21) 허영숙, 앞의 논문, pp. 37-40.

<표-13> 노인복지시설 및 입소현황

단위: 개소, 명

연도	구분	총계	무료 양로	무료 요양	실버 양로	실버 요양	유료 양로	유료 요양
1985	개소	68	63	4	-	-	1(법인)	-
	수용인원	5,059	4,769	290	-	-	-	-
1986	개소	72	64	8	-	-	-	-
	수용인원	5,387	4,788	599	-	-	-	-
1987	개소	76	66	10	-	-	-	-
	수용인원	5,648	4,961	687	-	-	-	-
1988	개소	80	67	12	-	-	1	-
	수용인원	5,648	5,043	1,081	-	-	40	-
1989	개소	93	69	18	-	4	2	-
	수용인원	6,379	4,962	1,324	-	39	54	-
1990	개소	98	71	18	1	6	2	-
	수용인원	6,593	4,962	1,447	8	114	62	-
1991	개소	106	72	19	1	10	4	-
	수용인원	6,822	4,930	1,497	15	226	154	-
1992	개소	123	71	28	1	14	3	1
	수용인원	7,239	4,848	1,802	15	318	236	20
1993	개소	135	79	34	2	14	5	1
	수용인원	7,525	4,830	2,008	23	377	260	27
1994	개소	140	82	36	2	14	5	1
	수용인원	8,072	4,898	2,412	37	440	250	35
1995	개소	146	84	41	2	14	4	1
	수용인원	8,396	4,806	2,784	40	460	280	38
1996	개소	165	87	50	3	12	12	1
	수용인원	8,996	4,628	3,401	82	502	348	35

주) 각년도 12월 31일 기준임.

자료 : 보건복지부, 노인복지지정사업, 1995.

보건복지부, 보건복지통계연보, 1997.

〈표-14〉 노인복지시설 및 입소율

단위: 명, %

연 도	시설수	정 원	65세이상노인입소율
1960	39	2,314	0.28
1966	42	2,565	0.27
1970	44	2,283	0.23
1975	45	2,441	0.20
1980	48	3,159	0.22
1985	67	5,059	0.29
1986	72	5,387	0.30
1987	76	5,648	0.31
1988	79	6,124	0.32
1989	93	6,379	0.32
1990	98	6,593	0.31
1991	106	6,822	0.31
1992	123	7,239	0.32
1993	135	7,525	0.32
1994	140	8,072	0.33
1995	146	8,396	0.33
1996	165	8,996	0.32

주) 입소율 = (시설입소 노인수/65세이상 인구수) × 100

자료 : 이가옥외, 노인복지정책을 위한 연구, 한국보건사회연구원, 1993.

보건복지부, 1995년도 생활보호사업지침, 1996.

보건복지부, 노인복지지정사업, 1995

보건복지부, 보건복지통계연보, 1997

우리나라의 경우 <표-14>에서 나타나 바와 같이 점차적으로 시설수는 늘어날 것이며 노인계층에 맞는 시설이 계속적으로 증가할 것으로 예상된다.

## 제 2절 노인주택정책의 문제점

우리나라의 경우 노인에 관한 정책은 선진국에 비해 미흡한 실정으로 거의 실행 되어지지 않고 있는 면이 많다. 노인복지분야를 담당하고 있는 행정조직 체계는 전반적으로 보아 발달되지 않은 편이며, 우선 중앙정부 차원의 공적 행정조직체계를 보면 노인복지담당조직의 기능이 미약하다.<sup>22)</sup>

보건복지부의 노인복지업무와 다른 부처의 관련사업, 예를 들면 주택지원, 세제지원등 기타 노인생활지원 사업에 대한 상호조정 및 협력관계가 제대로 이루어지지 않고 있다.

현대의 주택정책이 노인을 배려하지 못하고 있는 실정이다. 전통적으로 내려오는 노인은 자식만이 모셔야 한다는 사상을 갖고 있기 때문에 정부에서도 노인의 주택정책에 관해서는 관심을 보이지 않고 있는 실정이다.

산업사회로 인한 핵가족화 현상 등으로 인해 노인들은 자녀들과 사는 경우보다는 혼자 사는 노인들이 급증하는 현실을 정부가 인식하지 못하고 있기 때문이다.

앞으로 노인들에게 경제적인 지원을 해주는 것도 중요하지만 보다 더 중요한 것은 정신적인 지원, 즉 경노 효친의 사회적분위기를 조성하여 노인으로 하여금 삶의 보람을 잃지 않도록 하여야 할 것이다. 현대국가에서 번영의 정도를 지금까지는 그 나라의 사회복지 제도적 기능이 어느 정도냐 혹은 국민의 생활

---

22) 이선희, 앞의 논문, p. 60.

수준이 어느 정도냐에 따라 측정하는 방법을 사용하지 않았다.

다만 경제성장률을 기준하여 그 정도를 평가하는 것이 현재까지의 방법이었다. 그러나 이제는 사회복지제도를 어느 정도 실시하고 있느냐에 따라서 그 나라의 수준을 알 수 있는 척도가 되고 있다.

이러한 상황에서 우리나라 노인복지법은 노인복지를 위한 법제화 운동의 노력으로 1981년 6월에 제정되어 공포되었다.

노인복지법의 기본 이념은 제2조의 규정에 의해 나타나 있는데 그내용을 보면 제1항에서 “노인은 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 기여하여 온 자로서 존경을 받으며 건전하고 안정된 생활을 보장받는다”라고 하여 노인이 단순히 노령에 의한 무능력자가 아닌 국가발전의 공로자로서 이에 상응하는 보상적 의미의 복지를 대우받을 권리가 있음을 나타내고 있다. 이러한 의미에서 제1항에 나타난 기본이념은 하나의 노인헌장과 같은 성격을 나타내고 있는 것이라고 할 수 있다.

노인전용주거시설이 사회전반에 걸쳐 보편화되었을 경우 자녀들이 부모와 동거하는 전통적인 관습의 붕괴 속도가 빨라질 우려가 있다는 점도 있다. 그러나 최근 많은 비율의 노인들이 노인전용주거시설의 설치와 운영을 활성화 시켜야 한다고 생각하고 있으며, 정부의 정책적 시각도 점차 변모하고 있다. 노인복지법 제19조 제1항에 “국가 또는 지방자치단체는 노인복지시설을 설치 할 수 있다.”고 규정하고 또한 제2항에 “사회복지법인 기타 비영리법인은 서울특별시·직할시장 또는 도지사의 허가를 받아 노인복지시설을 설치할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 1993년 12월에 노인복지법을 개정하여 제19조의 3항을 신설하여 민간부분에서도 참여할 수 있는 길이 열렸다. 또한 노인복지법 제17조에 의하면 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주택의 건설을 조장 하여야 한다.”고 규정하여 노인주거분야에 관심을 유도하고 있으며<sup>23)</sup> 1997년 8월에 전면 개정한 제 33조에 의하면 “국가 또는 지방

자치단체외의 자가 노인복지주거시설을 설치하고자 하는 경우에는 시·도지사에게 신고하여야 한다.”고 규정하여 시설 설치를 하는데 관심을 유도하고 있다.

## (1) 법적 문제점

### 1) 노인 복지법에 따른 문제

노인복지법의 중요내용과 문제점을 살펴보면 노인 복지법은 노인들의 기본적인 생계를 보장하고 여가를 활용케 하며 사회에서 인간으로서 존엄성을 유지하고 존경받는 연장자로서의 보람을 가질 수 있도록 법으로 보장하기 위하여 1997년 8월에 법률 제 5359호로 개정되어 현재에 이르고 있으며 노인의 심신의 건강유지 및 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 복지증진에 기여함을 목적으로 제정되었다.

노인복지법 제28조 상담·입소등의 조치에 의하면 복지실시기관은 노인에 대한 복지를 도모하기 위하여 65세 이상의 자나 또는 그를 보호하고 있는 자를 관계공무 또는 노인복지 상담원으로 하여금 상담, 지도토록 하고, 필요한 경우에는 양로시설, 노인요양시설에 입소시키거나 입소를 위탁해야 하며 입소자가 사망할 경우에는 장례를 지원해 주도록 규정하고 있다.

이때 양로시설이나 요양시설에 입소를 하는 경우에는 그 사유가 단순한 경제적 이유뿐만 아니라 신체·정신 또는 환경상의 이유에서 노인을 보호할 필요가 있을 시에는 입소를 실시할 수 있게 되며, 65세 미만의 자라 하더라도 그 노쇠현상이 현저하여 특별히 보호가 필요하다고 인정될 때는 입소조치를 취할 수 있게 규정하고 있다. 24)

---

23) 허영숙, 앞의 논문, pp. 44-47.

24) 박재간, 앞의 논문, p. 1.

노인복지시설 부분에서는 노인복지법 제32조 규정에 의하여 양로시설, 실비 양로시설, 유료양로시설, 실비노인복지주택, 유료노인복지주택, 노인복지주택 등의 시설에 관한 내용이다.

시설 설치에 필요한 비용을 부담한 복지실시기관은 당해 노인이나 그 부양의무자로부터 비용의 전부 또는 일부를 납입할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 노인복지법 시행령 제45조에서는 국가 또는 지방자치단체는 노인복지시설의 설치·운영에 관한 비용을 보조할 수 있으며 양로시설, 노인요양시설의 운영비를 국가는 70/100을, 지방자치단체는 30/100을 예산의 범위 내에서 보조해야 한다고 되어 있다.

그러나 현실화되지 못하는 관리예산과 운영비의 책정으로 양로시설 및 노인요양시설이 원활하게 운영되지 못하는 것은 우리의 현실이다.

어느 나라 노인 복지에 있어서나 그 법이 어느 정도 복지효과를 나타낼 수 있는 법이냐 하는 것을 알려면 비용에 관한 조항 하나만 검토해 보면 용이하게 그 전체는 파악할 수가 있다.

외국의 경우는 노인복지법 안에 비용부담 또는 비용보조의 비율이 명시되어 있어 그 한계가 명백한데 비하여 우리 나라의 노인 복지 법에서는 비용부담 또는 비용보조를 시행령에 미루고 시행령에서는 그것을 또 사회복지사업 기금법 또는 생활보호법에 미루는 등 그 체계가 복잡하게 되어 있어서 노인복지체계의 효율화란 관점에서 본다면 적지 않은 저해요인으로 작용하고 있다. 또한 그것마저 “가용 예산의 범위 안에서”라는 용어를 사용하고 있어 예산이 없다면 어쩔 수 없다는 뜻을 내포하고 있다.<sup>25)</sup> 따라서 투자에 있어 우선 순위가 아니라는 것을 간접적으로 시사하고 있는 것으로서 노인복지에 있어서 저해요소가 되

---

25) 유향석, “한국노인 복지제도의 개선 방안에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1993, p. 47.

는 것으로 분석된다.

노인주택건설 분야에는 노인용 주택건설은 국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주택의 건설을 조장하여야 한다고 노인복지법 제37조에 규정함으로써 현대식주택이 노인들의 일상생활에 불편을 주고 있는 점등을 감안하여 노인의 주거 생활에 적합한 기능이나 설비를 갖춘 주택의 건설을 권장하여 이와 같은 문제점을 개선해 나가고자 하고 있다. 그러나 노인주택의 건설을 조장한다고 규정으로 정하였으나 이에 따른 세부규정 및 관련법인 건설업법, 주택건설촉진법 등에서 노인주택에 관한 구체적인 규정이 없어 노인주택건설 및 공급에 많은 문제를 야기시키고 있다.

## 2) 노인주택에 연관된 건축관련법에 다른 문제

우리 나라의 주택관련 규정에 노인주택에 대한 개념이나 별도의 노인주택에 관한 법규정이 아직 마련되지 않고 있다. 따라서 노인주택에 관한 개념이나 용어정의에 대한 사항 및 세부적인 법규정의 미제정으로 인하여 노인주택 건설 및 공급에 많은 문제점을 내포하고 있다. 구체적으로 살펴보면 노인주택에 대한 용도분류는 일반주택에서 사용하는 건축법시행령의 용도분류<sup>26)</sup>에 따르고 있으며 노인시설도 건축법시행령 별표1 제7항에서 규정한 노인시설에 노인복지

---

26) 건축물 용도분류 (건축법 시행령 별표 1의 1항)

### 1) 단독주택

가. 단독주택 (가정보육시설을 포함한다)

나. 다중주택 (학생 또는 직장인등의 다수인이 장기간 거주 할 수 있는 구조로된 주택을 말한다)

다. 공관

### 2) 공동주택 (주택건설촉진법 시행령 제2조의 규정에 의한 다음 각목의 주택으로서 가정보육시설도 포함한다)

가. 아파트 나. 연립주택 다. 다세대주택

시설, 경로당 기타 이와 유사한 시설로 규정되어 있다.

이와 같은 용도분류는 건축물의 지역별 건축제한에 주로 쓰이며 노인시설은 일반주거지역, 생산녹지지역과 자연녹지지역에서는 건축을 허용하면 그 외 지역에서는 지방자치 단체에의 건축조례가 정하는 바에 의하여 건축을 허용할 수 있도록 정하고 있다.

지역별 건축제한은 건축물의 건축여부를 규정하는 것이기 때문에 대단히 중요하며 노인주택과 노인시설은 큰 차이를 두고 있다는 점에서 개선의 여지가 있다. 즉 건축물의 용도지역별 규제는 일반적인 시설을 기준 하여 총괄적으로 규정한 것이기 때문에 노인주택의 특수성을 고려하지 못한 것으로 여겨진다.

노인주택의 시설기준의 특례규정을 살펴보면 일정규모 이상의 주택을 집단으로 건설할 경우 주택건설촉진법에 의한 특례규정을 적용하여 형질변경, 국민주택자금지원등 여러 가지 혜택을 받게되며 아울러 시설에 대한 세부적인 건설기준을 마련하여 여기에 따르도록 규정하고 있다.

노인을 위한 공동주택을 건설할 경우에는 일반공동주택의 경우와 마찬가지로 주택건설촉진법을 적용하게 되며 주택건설기준을 적용 받게 된다. 노인주거는 일반주택과 여러 가지 측면에서 다르기 때문에 일반적인 주택을 기준으로 하여 일률적으로 규제를 하게 되면 불합리하다고 할 수 있다.

건축관련법상 노인주택건설에 관련된 세부적 문제점<sup>27)</sup>으로는

첫째, 노인주택의 개념 및 용어정의가 필요하고 건축물의 용도분류, 복합 용도규제, 지역지구내 건축규제 등은 노인주거시설의 특성을 전혀 고려하지 않고 있으며,

---

27) 박정웅, “고령자 주택에 관한 연구”, 성균관대학교 경영대학원 석사학위논문, 1993, p. 73.

둘째, 사회복지정책차원에서 노인주거의 중요성이 무시됨으로써 이를 위한 개발 및 건설과정에서 문제점이 제기 되고 있고

셋째, 일반주거 및 건축시설물과 신체적, 정신적 성격이 상이한 노인주거의 시설기준을 일률적으로 적용하고 있는 점.

넷째, 국민주택규모의 특별조치 안에서 노인전용 및 동거·근거주택을 제외하고 있는 점.

다섯째, 노인주거 가운데 고령자 전용, 3세대주거 및 근거주택에 대하여 기존의 임대주택사업의 범위에서도 제외되고 있는 점등은 문제점으로 부각되고 있다.

## (2) 제도적 문제점

### 1) 조세제도에 따른 문제

조세란 국가 또는 지방자치단체 등 공공단체가 그 고유업무를 수행하는 데 소요되는 경비를 조달하기 위하여 외부로부터 국가경제에 참가하여 강제·권력적으로 획득하는 물적 수단 또는 화폐라고 할 수 있다.

우리 나라의 현행 실정법상 주택과 관련되어 부과되는 세법은 직접세부분에서 소득세법, 법인세법, 자산재평가법, 간접세 부분에서는 부가가치세법, 인지세법, 지방세부분에서는 지방세법, 특별목적세에서는 방위세법 등이 있다.

노인주택 건설 및 공급에 있어서 고령자 전원주택, 3대 동거주택, 근거주택에 대한 정책적 지원, 특히 조세 지원이 절실히 요청되고 있으나, 현행 조세법상 주택양도시에 부과하는 양도소득세, 상속자에게 부과하는 상속세, 부동산취득시에 부과하는 취득세·등록세, 주거시설의 보유여부에 따라 부과하는 재산세 및 종합토지세 등에 대한 조세지원이 고려되지 않고 있어 노인주택문제를 더욱 악

화시키는 요인이 되고 있다. 따라서 노인주택의 건설 및 공급을 촉진시키기 위해서는 노인주택건설에 부과되는 조세와 주택공급에 따른 조세를 대폭적으로 경감해 주어야 하며 또한 세제상 많은 혜택을 주어야 노인주택건설사업의 활성화를 기대할 수 있을 것이다.

## 2) 주택금융제도에 따른 문제

주택은 값이 비싼 내구재이기 때문에 주택을 원하는 자가 전액 자기 자금으로 주택을 구입하거나 또는 주택건설업체가 건설자금을 전액 스스로 조달하기에는 경제적인 부담이 매우 크다. 또한 주택은 영속적으로 유지되는 것이 아니기 때문에 주택서비스는 장시간을 두고 제공된다는 점에서 볼 때 일시금으로 고가의 주택을 마련하는 것은 자금의 운용상 비효율적이다. 그러므로 주택금융은 주택과 직·간접적으로 관련된 각종 저축을 유도하여 주택부분 투자와 소비자 용자를 위한 자금을 효과적으로 운용함으로써 주택시장에서의 주택수급을 원활히 하고 가격을 안정시키는 역할을 한다.

주택금융이 취약하면 결국 자금의 여유가 있는 소비자 또는 생산자만이 주택시장에 참여할 수 있게 되어 주택시장은 매우 제한적으로 운용되고 결국 주택이 필요한 실수요자나 경제적 능력이 부족한 저소득층 및 노령자 층의 시장진입을 막아 주택문제를 심화시킬 것이다.

우리 나라의 주택금융 제도를 살펴보면 크게 제도권 주택금융과 비제도권 주택금융으로 구분할 수 있다. 제도권 주택금융은 일반금융기관 또는 주택자금대출 전문기관이 일반 저축자들로부터 예금을 받거나 기금을 위탁받아 주택자금을 대출하는 체계로서, 주택자금 전문취급 및 기금 수탁기관으로서의 한국주택은행을 중심으로 하여 일반시중은행, 지방은행 및 생명보험회사, 그리고 내집마련 주택부금을 취급하는 중소기업은행과 농협, 수협, 축협 등이 주택자금대출을

취급하고 있다.

비제도권 주택금융은 주택구입자들이 사채, 계, 부모 및 친지보조금 등 비공식 금융부분으로 용자를 통해 주택자금을 직접 조달하는 수요자금융과 공급자 금융으로서의 상환사채, 선납제 등의 조기분양제도를 들 수 있다. 그러나 특별히 노인을 위한 별도의 주택금융제도가 마련되지 않아 노인주택문제가 더욱 심각해지고 있다고 볼 수 있다.

우리나라 제도권 주택금융의 지원체계는 공공주택금융과 한국주택은행을 중심으로 한 민간주택금융으로 크게 나누어 볼 수 있다. 공공주택금융은 지난 1981년 “주택건설촉진법”에 의하여 “무주택서민을 위한 공공주택건설에 필요한 기금조성”을 목적으로 설립된 국민 주택기금과 농협자체자금 및 국민주택 기금 차입금을 재원으로 하는 농협의 농촌주택개량자금, 지방자치단체의 전세 보증금대출 등으로 구성되어 있다.

민간주택금융은 1967년에 제정된 한국주택은행법에 의해 서민의 주거안정을 위한 주택자금의 효율적 조성과 공급을 목적으로 설립된 주택은행의 민간주택금융과, 1987년 근로자주거안정법의 제정으로 주택금융취급기관이 전 시중은행으로 확대됨으로써 서민 금융기관인 국민은행과 시티은행, 생명보험회사 등이 부분적으로 주택금융을 담당하고 있으며 담보력이 부족한 영세서민에 대한 주택자금대출을 원활히 하기 위해 주택금융 신용보완제도를 도입하고 있는데, 주택은행에서 관리 운용하는 주택금융 신용보증기금제도와 보증보험회사에서 취급하는 주택자금 보증보험제도가 있다.

국민주택기금과 민영주택자금으로 구성되는 우리 나라의 현행 제도권 주택금융의 몇 가지 문제점을 살펴보면

첫째, 구조적인 측면에서 저당시장의 부재로 본원적 자금을 이용한 신용창출이 되고 있지 않아 거액에 상당하는 저당권을 활용하지 못하고 사장시키고 있

는 실정이다.

둘째, 자금배분 측면에서는 현재의 가구를 대상으로 하는 것보다 주로 주택을 대상으로 지원하다 보니 지원의 형평성이 결여가 되고 있으며, 그중 신축주택, 특히 신축아파트에 지나치게 치중하여 금융지원을 함으로서 주택유형분포를 왜곡시킬 염려가 있다. 또한 현재의 주택가격대비 용자비율은 매우 낮은 주택금융을 통해 저소득층 및 노령자 층의 주택구입수요를 유발시키려는 데는 한계가 있다.

셋째, 제도권을 통해 공급되는 주택금융자금은 주택부분이 필요로 하는 총자금의 15-20% 수준에도 미치지 못하고 있어 주택구입자들은 비제도권으로부터 전세금, 사채 등 값비싼 자금을 이용하고 있다. 뿐만 아니라 주택사업자들은 상환사채, 조기분양, 선수금제도 등을 통해 필요한 자금을 융통함으로써 결국 소비자에게 경제적 불이익을 전가하였으며, 그 결과 현금부담이 가능한 소비자만이 주택시장에 참여할 수 있게 되었다. 이러한 제도들이 주택가격 및 임대료를 상승시키는 등 많은 사회적 문제를 야기시켰음에도 불구하고 제도권 금융이 너무 취약해서 이들을 할 수 없었다.

넷째, 주택수요가 계속 증가하게 됨으로써 금융자금에 대한 수요도 급격히 증가할 수밖에 없다. 지금까지는 공공주택자금의 상당부분을 여유자금이 있는 중산층을 중심으로 조성하다 보니 경기 의존적으로 주택건설이 이루어질 수밖에 없어 상대적으로 다른 계층에 대한 주택공급이 미진하게 이루어 졌다.

위에서 살펴본 우리 나라의 주택금융제도는 현재 저소득층에 대하여 어느 정도 지원이 되고 있으나 노인주택에 대한 금융지원은 전혀 없는 실정이라 볼 수 있다. 따라서 노인문제가 심각하게 대두되고 있는 시점에서 노인주택건설 및 공급에 대한 정부의 금융지원이 요구된다.

## 제4장 한국 노인주거정책의 활성화 방안

### 제1절 노인주거정책의 전제적 요건

주택은 의·식과 함께 인간생활에 있어서 기본적인 욕구라고 생각되고 있다. 따라서 모든 국가와 사회에 있어서 사회복지의 최우선 관심은 의·식·주라는 인간의 일차적인 욕구를 충족시키는 데 주어지는 것이 보통이다. 우리나라의 경우 지난 20여 년간에 걸친 고도의 경제 성장으로 말미암아 식생활과 주생활에 있어서는 괄목할만한 발전을 이룩하였으나, 주택 면에 있어서는 아직도 미흡한 상태에 있는 실정이다. 특히 노인들의 주거수준 향상에 대한 욕구나 거주환경과 관련된 정책이나 제도는 초보단계에 놓여있는 실정이다.

우리나라의 노인복지정책은 '선가정보호·후사회보장'으로 가족의 복지기능 강화에 역점을 두고 있는 지극히 기초적인 정책방향을 가지고 있다. 그러나 노인문제가 사회적 문제로 대두되고 있는 원인에는 핵가족화, 산업화, 도시화 등 가정 외적인 영향이 강하므로 전적으로 가정에 그 책임을 돌릴 수는 없으며, 또한 노인문제는 기초적인 '보호'에 머물러 있는 것이 아니라 고령화되어 가는 산업사회에서 노인들도 다른 세대들과 마찬가지로 정상적인 사회활동을 함으로써, 역할과 보람을 찾으며 적극적으로 그들의 삶을 추구해야 한다는 점이 중요하다. 그러나 지금까지 노인대책이라고 하면 주로 연금·의료 혹은 시설복지인 것으로 생각되어 왔다. 물론 이러한 대책도 중요하지만 노인문제는 본질적으로 다방면의 성격을 갖는다. 따라서 이러한 점에 대응하기 위해서는 연금·의료·시설복지와 같은 대책뿐만 아니라 노동분야 주택·교육·문화 기타 여러 가지 분야에 있어서도 종합적으로 검토되지 않으면 안된다.

점차로 우리사회는 국민소득의 증가와 생활수준의 향상으로 경제적 능력이 있는 노인들이 증가할 것으로 예상되므로 이러한 노인들을 위한 유료 노인복지 시설 및 주거단지의 건립은 불가피한 현실이다.

노인들의 생활특징인 건강악화, 불안감 증대 등에 수반해서 노인들에 대한 사회적 태도의 반영과 건축적 구상은 급속히 변화하고 있다. 주거의 집합규모, 주거와 간호의 복합필요성, 주거의 위치 이상적인 거주자 수, 분리와 혼재의 문제는 논쟁의 대상이 되고 있다. 대부분의 기존주거가 노인들이 생활하기에 부적합한 상태이며, 빈약한 주거의 질, 높은 주거비, 가까운 친척이나 친구들의 부족 등의 이유로 노인들이 자립적인 노후생활을 하기에는 충분한 주거환경이 되지 못하고 있다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 노인들의 신체적 정신적 사회적 요구에 부합되는 노인주거를 제공하는데 있다.

### (1) 노인계획주거의 모형

노년층을 위한 주거개발 필요성의 증가는 노년층의 증가에 대응하기 위한 것이다. 의학의 발달과 사회적 서비스의 개선으로 오랜 기간 노년층들이 그들의 노후생활을 유지 할 수 있는 건강, 소득, 주거환경 및 사회적 서비스에 대한 요구가 커가고 있는 것이다.

새로운 거주환경의 조성지역은 기존의 지역사회에서 노인복지정책의 일환으로서 노년층의 생활보호나 생활권을 형성하여 노년층을 기존의 도시지역 내에서 생활하게 하거나 또는 도시근교에 형성된 새로운 지역사회에서 자녀세대나 젊은 세대와 통합시켜 생활할 수 있게 하는 방법이 제안된다.

1988년 전국 7개 도시 중년층 4,900명을 대상으로 한 '노후생활형태'에 관한 박태환교수의 연구에 의하면 전체 51.2%가 노부부 독립생활을 희망하고 있으며, 1989년 전국 8개 지역도시와 1개 농촌지역 노년층 1,693명을 대상으로 한

‘기존 주거환경에서의 바람직한 생활형태’에 대한 면접조사에서도 전체 39.1% (서울 : 44.5%, 부산 : 39.6%, 울산 : 44.5%, 진주 : 45.8%, 농촌 : 29.4%)가 노부부 독립생활을 원하고 있다. 기존 주거환경에서의 자녀와의 거주방법에 관한 전국 8개 도시와 1개 농촌지역 노년층을 대상으로 한 면접조사에서도 ‘동일한 거주 단위 내에서의 자녀와 함께 생활’이 39.9%이며, ‘자녀 세대의 거주 단위와 인접거주’가 45.4%, ‘자녀세대와 동일한 주거단지나 마을에 거주’에 대해서는 응답자의 14%가 응답하고 있다.

따라서 노년층을 위한 주거개발에 있어서 노부부만의 독립생활을 위한 노부부형 주거와 자녀와 함께 생활할 수 있는 가족형 주거형태의 개발이 요청된다. 노인계획주거는 노년층들의 정신적·육체적 제기능의 약화와 쇠퇴에 따른 노화현상을 고찰하고 종합하여 노년층들의 심신의 능력과제 요구에 부합되게 특별히 계획하고 설계한 주거로서 의존단계별로 독립생활이 가능한 노년층을 위한 것과 반의존 노년층을 위한 것으로 대별된다.

### 1) 독립노인을 위한 계획주거

독립세대의 거주자는 자기 스스로 주거관리(House keeping), 조리(cooking), 그리고 개인적 보호(personal)를 할 수가 있다. 즉 독립노인계획주거는 다른 사람의 도움 없이 독립해서 조리, 세탁, 청소 등 자기 몸을 돌볼 수 있을 정도로 건강한 노인들을 위하여 쾌적성을 실현한 주거형태이다. 이러한 주거는 공동 주택, 테라스주택, 연립주택, 단독주택이다. 독립생활이 가능한 노인주택과 생활대책을 위해서는 재정적 해결의 뒷받침과 함께 노인 개개인의 특성, 교육정도, 부양형태, 생활양식의 차이 등이 중요시된다.

따라서 독립생활이 가능한 노년층을 위한 해결방법으로는 기존주거에서 생활하고 있는 노년층을 위해서 생활권별로 지역서비스를 제공받으면서 생활 할 수

있게 하거나 필요하면 기존주거 개선을 통해서 노년생활에 적합하게 조정한다. 이와 같이 기존주거시설의 보완과 확충, 각종 서비스 프로그램을 개발하여 노인들의 독립생활을 조력할 수 있도록 하는 것이다.

적극적 방법으로는 독립노인들에게는 기존주거지역 또는 새로운 지역 사회 내에서 노년층들의 독립생활에 알맞은 노인계획주거를 개발하여 자녀나 젊은 세대와 통합하여 생활할 수 있게 한다. 노인들의 경제적 안정과 감성적·물리적 안전을 도모하면서 적절하고 즐거운 주거환경을 조성하는 것은 무엇보다도 중요하다.

#### 가. 독립노인주거의 개발규모(Number of dwelling units)

개발의 규모는 경제적 요인과 사회적 요인에 의해서 영향을 받는다. 일반적으로 대규모 노인주거단지가 건립된 곳에는 경제적 요인이 우세하고, 젊은 층과 노인집단이 바람직하게 혼재된 곳은 사회적 요인이 우세하다.

노인들의 주거요구에 관심을 가지는 사람들의 일반적인 여론은 새로운 개발의 규모는 비교적 적은 규모로 유지해야 한다는 것이다. 일반적으로 도시 내에서의 주호단위수는 100~150의 소규모 집합이 바람직한 것이다.

#### 나. 대지 조건(Site factor)

노인들을 위한 다른 유형의 프로젝트에 공통되는 대지조건은 위치, 방위, 지형적 특성 등이다. 위치는 적당한 간격으로 대지 구입이 가능해야 하고 노인주거가 다른 지역 시설로부터 격리되지 않는 위치라야 한다.

대부분의 노인들은 그들이 태어난 곳의 친숙한 주변환경에 그냥 머물러 있기를 원하고 있다. 친척과 친구들, 상가시설과 다른 지역 서비스시설에 접근된 것이 매우 바람직하며 노인주거는 병원이나 의학적 서비스를 얻을 수 있는 곳 가까이 있어야 한다.

어린이들의 운동장과 같은 성가심의 근원은 부적당한 소음뿐만 아니라 또한 창문이나 정원의 파손에 대한 공포를 주게 되므로 반드시 피해야 하며, 그리고 노인들은 소음과 사람들의 왕래로부터 보호되어야 한다.

방위(Site Orientation)에 관해서는 대부분의 노인들은 그들의 많은 시간을 단지 안에서 밖을 내다봄으로써 보내므로, 대지는 즐겁고 유쾌한 조망을 가져다 줄 수 있어야 한다. 침실과 거실은 남, 동남, 또는 남서에 면해서 언제든지 햇빛을 확보할 수 있어야 한다. 지형적 특성(Topographic factor)은 경사가 심한 비탈에서의 대지접근은 피해야 하고, 거주단위의 접근은 최소한의 계단으로 오를 수 있게 계획해야 한다. 그리고 많은 노인들이 정원 가꾸기 등 취미생활을 할 수 있도록 적당한 공간을 확보해야 한다.

#### 다. 구조의 유형(The type of structure)

노인주거의 구조는 광범위하고 다양하다. 서구의 여러 나라에서 개발된 유형은 단일가족의 단독주택, 테라스주택, 다층구조, 고층구조 등이다.

널리 일반화된 유형은 노인들을 여러 계단으로 오르지 않도록 하기 위해서 단층과 2층 구조이다. 그리고 토지가 부족하고 비싼 신시가지 가까이에 고밀도를 획득하기 위해 많은 도시에서 채택한 구조가 승강기가 있는 고층구조이다. 승강기가 없는 건물의 1층에 노인들을 위한 거주단위를 배려하고 있는 것은 많은 나라에서의 일반적인 양상이다.

#### 라. 단위평면(unit plan)

일반적으로 주택의 공간구성은 공동생활공간, 개인생활공간, 기사활동 공간과 부수 공간으로 되어 있으나, 노인독립주거에서는 거주자의 능률향상과 건축비의 절감을 위해서 주거공간을 집약화하고 있다.

침실과 거실이 겸용되어 1실을 이루고 열기에 욕실과 부엌이 부속된 침·거실형(1실형 : Bed sitting)은 대부분의 노인독립주거의 기본을 이루고 있어 많은

거주자들의 충분한 공간이 되지 못하고 있어 많은 거주자들의 많은 거주자들의 견해는 침실과 거실 분리된 형태를 원하고 있다.

#### 마. 안전설비 및 보조시설

노인들은 심신의 제기능이 저하되어감으로 일상시와 비상시의 안전성을 중시하여 이에 대한 안전설비를 갖추어야 한다.

물리적 안전인 쾌적하고 즐거운 환경의 조성을 위해서는 옥내·외의 부수 시설, 실내기온·환기 감정적 욕구를 지속시켜 주어야 하는데 대부분의 노년층은 소득 감소 또는 소득원의 단절로 인한 재정적 곤란을 갖게 되는 경우가 많으므로 재정적 안전을 도모하는 측면에서 건축 계획시 적절한 대책을 세워야 한다.

보행에 지장을 주는 출입문의 문턱을 제거하거나 모든 통로에 미끄럽지 않은 마감재료를 선택해야 하고 모든 계단과 비탈진 곳에는 손잡이설비, 위험이 내포된 지역에는 조명장치, 욕실과 침실의 경보장치, 열 손실 방지와 작동의 용이성을 고려한 창문, 휠체어 사용이 가능한 출입문, 안전성을 고려한 부엌 취사용 연료 등이다.

특히 노인독립주거단지의 보조시설로는 관리 사무소를 독립주거의 각 거주단위에서 가깝고 쉽게 접근 할 수 있게 중앙위치에 두고, 각 거주단위의 경보장치를 연결시켜 종합 관리하게 한다. 그리고 노인독립주거에 관계되는 문제중의 하나는 일반적으로 규모가 작기 때문에 방문자들이 취침할 수 있는 공간이 없으며, 그러한 공간은 노인들의 몸이 불편한 기간에는 특별히 중요하다. 이를 해결하기 위해서 침실 하나를 더 두고 평소에는 서재(study room)로 사용하기도 한다.

또한 공용식당을 두어 거주자가 자기 스스로 식사를 준비하는 것을 원하지 않을 때나 친척이나 친구들이 방문했을 때는 공용식당을 이용할 수 있게 한다. 그 외에 공용세탁실 및 세탁물 건조장을 설치한다.

## 2) 반의존 노인을 위한 서비스 주거

반의존 세대(Semidependent households)는 조리(cooking), 청소(cleaning), 또는 개인적 간호(personal care)와 같은 하나 또는 그 이상의 일상 생활 활동의 도움을 필요로 하는 사람을 위한 보호시설(Home for the Aged/노인홈)이다. 단독주택이나 공동주택 또는 다른 친척이나 친구와 함께 생활하는 거주자가 개인적인 보호 또는 일상생활중의 그들의 활동에 있어서 다른 사람의 도움을 필요로 할 경우에는 반의존 세대주로 취급되며, 이러한 집단은 주간 건강보호(Day Health Care), 가사서비스(Home-maker /Chore Services), 가정건강서비스(Home Health Service), 식사배달(Meals on Wheels)서비스 등과 같은 가정복지서비스 프로그램(Home-based Service)의 원칙적 대강집단이다.

반의존 세대의 범위는 보호시설 (Boarding and Care Home), 노인호스텔(Retirement Hostel), 계속보호시설(Continuing and Homes)에 있는 사람을 포함하고 있다.

이러한 시설은 식사, 가사서비스, 약간의 개인적 보호서비스를 포함하고 있어서 거주자가 필요하거나 선택적인 서비스를 제공하게 된다.<sup>28)</sup>

반의존 노인에게 숙박, 식사, 세탁, 청소 등의 일상생활 서비스를 제공하여 독립생활을 조력하며 지역사회 내에서의 생활을 가능하게 하는 노인서비스를 제공하여 독립생활을 조력하고, 지역사회 내에서의 생활을 가능하게 하는 노인 서비스주거에는 가족형 및 비가족형 서비스주거로 나눌 수 있다.

가족형 노인서비스주거는 자녀세대의 주거단위에 침거실형(침실 및 화장실, 거실, 식사실 및 간이부엌을 갖춘)노인거주단위를 인접시킨 출입구 2개의 형태

---

28) 박태환, “한국노년층의 주거와 의학적 보호 욕구”, (노인복지시설개발 국제학술세미나, 한국노인문제연구소, 1991), pp. 10-17.

와 자녀세대의 거주단위에 침실, 화장실 및 거실을 갖춘 노인세대의 거주단위를 인접시킨 출입구 1개의 형태가 있다.

이러한 가족형 서비스주거는 반의존 노인들이 의존의 증대에 따라 자녀세대와 인접주거해서 필요한 서비스를 자녀를 통해서 제공받고자 하는 경우를 위한 모형이다. 비가족형 노인서비스주거는 식사제공, 세탁, 청소 및 일상생활 서비스를 공동으로 제공하는 공용서비스 부분을 중심으로 개인주거단위를 배치시킨 형태이다.

노인 서비스주거에서는 화장실, 욕실은 초기에는 공용이었으나 최근의 경향은 개인 주거단위내에 포함되고 있다. 우리나라의 경우에도 주거단위가 4인~8인의 합숙형태가 되어서는 바람직하지 않다고 여겨진다. 거주자의 사생활보호라는 측면에서도 노인서비스주거의 개인거실형태는 독신형 또는 부부형이 이상적이라고 본다면 서비스주거의 단위주호는 욕실, 화장실 및 간이부엌을 갖추어야 함이 바람직하다.<sup>29)</sup>

#### 가. 거주단위의 집합규모

양로시설의 규모문제는 무엇보다 시설이용자의 잠재적인 거주자의 수, 그들이 어디에서, 어떻게, 생활할 것을 더 원하고 있으며, 얼마나 많은 선택이 주어지고 있으며, 시설을 위해서 얼마나 많은 자본이 확보될 수 있느냐에 따라서 적당한 규모를 결정하여야 한다.

이와 같이 가장 적당한 규모 문제는 제기되지 않으며 거주자의 편의가 충분히 제공되어 질 수 있고, 그들이 이용하는 보호시설을 위해서 얼마나 많은 자금이 확보될 수 있느냐에 따라 결정된다.

첫째, 규모의 요소는 노인독립주거에서부터 공용노인홈의 변화와 노인홈내에서의 조정에 따라서 고려되어야 한다.

---

29) 박태환, 앞의 논문, p. 54-55.

예를 들어서 다른 많은 사람들 가운데서의 생활은 혼란 되어 그 이전의 주택에서 보다 더 쓸쓸함을 느끼게 된다. 이것은 노인홈에 입주여부의 결정요인이 된다.

둘째, 노인홈의 규모간의 관계, 거주자간의 관계에 대한 조사이다.

셋째, 특별한 규칙이 필요한 대규모 노인홈에서의 이러한 규칙이 노인들의 개인적 관계에 미치는 경향과 극단적인 사무적 접근이 주목될 수 있는 범위에 대한 조사이다. 이것은 또한 노인홈에서는 보다 큰 범위의 휴식 적인 공간을 제공할 가능성과 대규모 수용의 결과로 수용력과 설비시설에 영향을 주는 것도 연구할 필요가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 노인에 대한 주거보장 프로그램은 주택공급사정에 대한 전망 및 앞으로 발전 될 노인가족유형을 고려하여 계획되어야 되며, 우리 나라의 노인을 위한 주택보장프로그램은 다음과 같이 계획되고 발전되어야 할 것이다.

첫째, 노인의 가족형태의 다양화를 인정하면서도 주택공급사정, 우리가족제도의 전통적 장점 등을 고려하여 정책적으로 3세대가 동거하면서 노인세대와 자녀세대가 독립성을 유지할 수 있는 주택구조를 개발하고 이를 선호할 수 있도록 인센티브가 주어져야 할 것이다.

둘째, 노인이 포함된 가족수가 늘어날 것이며, 특히 노인단독세대는 크게 늘어날 것이므로 이들을 위한 주택구조 모형이 개발되어 새로 건립하는 아파트에 적절히 배치되어야 할 것이다.

셋째, 노인가족 주택은 아파트인 경우 한 동을 완전히 노인용으로 할 수도 있고, 한 동에 섞어서 배치할 수도 있을 것이다. 특히 같은 동에 있으면서 따로 떨어져 살게 되는 것은 수정·확대 가족적 성격을 가지므로 바람직한 모형이 될 수 있다.

넷째, 노인들이 큰 목돈 없이도 주택을 확보할 수 있도록 주택공급 방식이 단기간 일시금 지불에 의한 분양식 보다는 월세로 지불할 수 있는 임대제도로 크게 전환되어야 할 것이다.<sup>30)</sup>

이상의 발전방향은 노인이 실제로 주택을 소유하는데 있어서의 경제적인 보조를 위주로한 것은 아니지만 노인가족으로서 부족한 주택을 공급받는데 있어서의 우선적 기회를 확보해 주는 방안이 될 것으로 기대된다.

## (2) 시설보호

노인복지시설이라 하면 영국, 미국의 너싱 홈(nursing home, 요양원)을 연상하게 한다. 영국에서의 너싱 홈은 사립으로 운영되는 요양원 또는 진료소인데 목적은 의지할 곳 없고 병약한 노인들이 저렴한 요금 또는 유료로 단기 혹은 장기간 입원하여 이용하는 곳이다. 미국에서는 연방정부의 재원을 바탕으로 주정부가 빈곤층을 대상으로 입소, 복지서비스 및 의료를 제공하는 곳이다. 지금은 비싼 병원과 대조적으로 연쇄(chain)기업 등에 의한 값싼 너싱 홈이 많이 건설되면서 이른바 '너싱홈 산업'이 크게 발달하고 있다. 더욱이 핵가족화 경향은 너싱홈에 대한 의존을 증대시키고 있다.

우리나라는 현재 여러 가지 시설에 많은 투자를 해야 하는데, 지금 선진국에서는 '시설만능'에서 '지역복지'(community)로 전환하고 있음을 감안하여, 가장 효과적이고 경제적인 지원체계의 방안을 수립해야 한다.

따라서 시설투자는 우리의 현실에 적합한 모형이어야 하고, 노인들의 입장이 충분히 고려되는 것이어야 한다. 시설복지에 대한 발전방향에 대해 살펴보면 다음과 같다.

---

30) 장인협·최성재, 앞의 책, p. 356-357.

### 1) 시설의 다양화

1996년 12월 31일 현재 우리 나라의 노인복지시설은 수용보호시설의 경우 모두 165개소이며, 여기에 수용되어 보호를 받고 있는 노인은 모두 8,396명이다. 이것은 우리나라 65세 이상의 노인 200만 명과 비교해 볼 때 수용률이 0.32%에 불과한 것으로, 일본의 1987년 현재 1.78%와 비교해 볼 때 아주 낮은 수용률을 보이고 있는 것을 알 수 있다.

따라서 무의무탁한 노인들을 위한 수용보호시설의 증설은 시급히 이루어져야 할 과제중의 하나이다.

### 2) 시설의 균형 배치

노인복지시설은 수요에 적절한 수가 적합한 지역에 배치되어 있어야 한다. 현행 노인복지시설은 시설부족 자체도 문제이지만 시·도별 편중 경향이 강하며 노인요양시설이 없는 시·도도 있으므로 최소한의 적정시설이 배치되도록 해야 할 것이다. 특히 유료양로시설은 서울에 설립하는 것을 행정적으로 제한하고 있어, 이러한 점은 재고해야 하며, 특히 시설노인에 대한 전문적인 서비스 제공과 사생활 보장, 그리고 운영의 합리화가 조화를 이룰 수 있어야 할 것이다.

### 3) 시설의 사회화

시설의 사회화란 시설관계자가 시설생활자의 인권보장 및 생활권 확대와 자율권에 근거한 보호내용의 향상, 시설생활자의 생활과 지역사회 생활양태와의

동질화를 추구함과 동시에 인근 지역사회의 복지욕구를 충족시키기 위하여 시설의 제 자원을 지역사회에 제공 및 개방하고 지역사회와의 상호작용과정이 이루어져야 한다.<sup>31)</sup> 이러한 시설의 사회화를 위해서는 노인복지시설 외부의 힘에 의존하기보다는 시설관계자와 시설노인 및 그 가족이 중심이 된 시설내부의 힘에 의하여 시설보호의 지역화와 시설전문기능, 설비의 지역사회제공, 자원봉사자의 활용, 지역사회의 자원동원, 시설운영에의 지역주민 의사 반영 등의 사회화 프로그램 전개에 노력을 기울여야 할 것이다.

우리나라 노인복지정책은 노인복지법에 의한 노인복지시설 일부를 제외하고는 현재 노인주택의 건설공급자나 수요자를 위한 주택정책이 사실상 없는 형편이다.

앞으로 노인주택 정책 방향은 다음과 같이 설정되어야 할 것이다.

- ① 노인복지법에서 사적부조에 의한 노인의 특성이 고려된 노인주택을 민간부문이 건설할 수 있도록 하여야 한다.
- ② 주택건설촉진법에서 노인주택을 분류하여 주택건설기준 등에 관한 규정을 보완하여야 한다.
- ③ 토지관련법에서 노인주택과 시설을 보다 저렴하게 이용·임대·분양할 수 있도록 토지이용자의 행위제한을 완화하여야 한다.
- ④ 노인주택 건설 자에 대하여는 국민주택기금과 국민연금기금, 보험기금 등에서 장기저리로 융자할 수 있어야 한다.
- ⑤ 노인주택 건설용지를 위한 국·공유지 우선 공급과 송영개발토지를 저렴하게 공급하여야 한다.
- ⑥ 세제지원을 위한 취득, 보유, 양도 등에 세제를 감면하여야 한다.

---

31) 박태영 외, 「사회복지시설론」(서울: 범론사, 1990), p. 254.

### (3) 공적 및 사적 부문의 역할 분담

고령화 사회에서는 노인인구의 양적 증대, 공적연금제도의 확충, 소득의 향상 등으로 인해서 노인주택에 대한 수익자들의 욕구 수준도 고도로 다양화 할 것이 예상되므로, 국가나 지방자치단체에서 행할 수 있는 주거서비스의 폭은 우선 재정적인 면에서나 인적자원의 동원이라는 측면에서도 그 한계점을 드러내지 않을 수 없다. 그러므로 앞을 우리 나라에서도 노인주택정책을 추구해 나감에 있어서 사회적 역할 분담론에 입각해서 민간자본이 이 분야에 참여할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

공적부조는 크게 나누어 보면 공적부조와 사적부조의 두 가지 유형으로 대별된다. 공적부조는 20세기초에 들어오면서 서구사회에서 발달한 사회보장제도 또는 사회복지제도에 의한 사회적 수준의 부조이며, 사적부조는 대다수의 개발도상국에 있어서 부조체계로서 노인을 부양하는 체계가 가족, 친족들에 의한 개인적 수준의 부조라 할 수 있다. 그러나 오늘날은 노인들의 고령화 추세로 선진 각국에서도 공적부조의 부담이 크게 늘어나고 있으며 사적부조의 역할을 기대하고 있다.

#### ▶ 노인복지공급 시스템

공적복지시스템 \*행정형공급조직: 국가 또는 지방자치단체 복지사업을 또는 복지시설을 운영함.

\*인가형공급조직: 정부가 사회복지법인 또는 재단법인등 단체로 국가 등의 사업을 임하여 행함.

사적복지시스템 \*시장형 공급조직: 시장원리에 입각하여 운영함.

\*상호부조형(참가형): 100-200명의 노인이 공동출자해서 시설을 설치하고 공동생활을 함.

美, 日本 등 여러 나라들에서 노인의 기초적 최저 생계유지에 필요한 최소한의 욕구는 국가 등 공적기관이 책임지지만 부가적 복지서비스를 원하는 노인계층의 문제점은 민간부문이 담당토록 하는 역할분담정책을 떠나가지 않을 수 없는 원인도 바로 여기에 있음을 상기할 때우리 나 노인주택을 개발함에 있어서 역할분담에 관한 보다 진지한 논의가 있어야 할 것이다.

우리 헌법 제34조에서는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며 국가는 사회복지의 증진에 노력할 의무를 져야 한다”고 선언하고 있다. 특히 동조 제3항, 4항에서는 국가는 노인의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 지며, 신체장애자 및 질병, 노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 국가의 보호를 받는다고 규정하고 있다. 이를 근거로 우리의 노인복지법에서도 국가와 지방자치단체는 노인의 복지를 증진할 책임을 지고 있다고 규정하고 있다. 이러한 노인복지정책은 국가 사회 보장 적인 면에서 세계 여러 나라의 공통적인 현상이며, 여기서 현대사회가 추구하는 노인복지의 이상형으로 등장하고 있는 것 중의 하나가 공적복지 시스템과 사적복지 시스템의 효율적인 안배를 통해서 해당사회가 요구하는 노인복지를 조정해 나가야 한다는 주장이다.<sup>32)</sup>

공적복지시스템에 있어서는 행정형 공급조직과 인가형 공급조직이 있다. 행정형 공급조직은 국가나 지방자치단체가 복지사업 또는 재단법인등 비영리 단체로 하여금 국가가 행해야 할 사업을 위임받아 행하도록 하는 공급으로서 사업대상자는 주로 무의탁 노인이나 저소득 노인이 그 주류를 이룬다.<sup>33)</sup>

---

32) 한국주택협회, 앞의 책, p. 55-57.

33) 박재간, “유료노인복지시설의 개발전략” 노인복지 정책 연구서 98-1 (서울: 한국노인문제연구소 1998), pp. 18-19.

## 제 2절 노인주택정책의 실천적 개선방향

### 1. 법적제도

#### (1) 노인복지법

우리나라의 노인복지법 제2조에서 규정한 기본이념은 “노인은 후손의 교육과 국가 및 사회의 발전에 기여하여 온 자로서 존경 받으며 전하고 안정된 생활을 보장받고, 노인은 그 능력에 따라 적당한 일에 종사하고 사회적 활동에 참여할 기회를 보장받으며, 노인은 노령에 따르는 심신의 변화를 자각하여 항상 심신의 건강을 유지하고 그 지식과 경험을 활용하여 사회의 발전에 기여하도록 노력하여야 한다” 라고 그 기본이념을 규정하고 있으며, 노인의 심신의 건강유지 및 생활안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 복지증진에 참여 함을 목적으로 제정되었다.

노인복지법에 나타나 있는 문제점에 대한 개선방안을 살펴보면

첫째, 노인복지시설에 수용되어야 할 노인의 수가 급증하고 있고 시설에 대한 욕구 또한 다양화하고 있음에도 불구하고 생활보호 대상이나 무의무탁한 노인중 극히 일부만을 수용하고 있는 극소의 양로시설이 있을 뿐이다. 따라서 노인복지법 제32조에 규정된 노인복지시설을 확충하여 경제적 능력이 없는 노인들을 수용하여야 한다. 물론 시설보호는 가급적 억제해야 한다. 그러나 현재의 까다로운 입소조건을 완화해 시설입소가 필요하다고 판단되는 고통중에 있는 노인은 가급적 많이 수용해야 할 것이다. 또한 경제적 능력을 구비한 노인을 위한 유료 노인복지시설의 구분 및 설치에 관한 규정은 노인복지법 제32조에서

유료양로시설, 유료노인요양시설, 유료노인복지주택, 실비양로시설, 실비요양시설으로 구분하여 규정하였다. 그러나 세부적인 규정 및 연관된 법규정의 미비로 인하여 제기능을 발휘하지 못하고 있다. 따라서 유료복지시설의 건설을 적정선에서 완화하여 건설하여야 한다. 특히 실비양로시설의 경우 입소비용의 완전자율화는 사치스럽고 호화로운 시설로만 발전할 가능성이 크므로 시설에 따라 차등적인 입소비용을 적용하여 차등적인 서비스를 제공할 수 있도록 하든가 또는 같은 시설에서도 차등적인 비용을 적용하여 서비스의 질을 달리할 수도 있는 다양성도 고려해야 할 것이다.

둘째, 노인복지 비용의 부담, 또는 비용의 보조문제를 노인복지법은 시행령에 미루고, 시행령은 생활보호법 또 사회 복지기금법에 미루는 등 그 체계가 복잡하고 효율성이 떨어지는 것을 막기 위해 복지비용의 국가가 부담하는 정책적인 배려가 있어야 된다.

셋째, 노인복지법 제33조 규정에서 국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거복지시설을 설치할 수 있다고 규정하였다. 이 규정과 관련된 건설업법, 주택건설촉진법 등을 개정하여 노인주택의 건설 및 공급을 원활히 하여야 한다.

따라서 노인복지법에 규정된 노인주거시설에 대한 규정은 노인복지해결 측면에서 다양한 노인주거시설의 건설 및 공급, 기존 노인주거시설의 개량과 관련된 규정이 함께 개정되어 진정한 노인복지를 위한 주거정책이 되도록 하여야 한다.

## (2) 노인주택에 관한 건축관련법

우리나라의 노인주택의 건축에 관련된 제규정을 구체적으로 살펴보면 노인주택에 대한 개념이나 용어정의가 설정되지 않아서 이에 대한 정의가 요구되며 또한 유형구분이 필요하다. 이는 일반적인 주택의 유형구분에서 별도의 용어구

분이 되어야 법규정상의 특수성이나 차별화를 적용 할 수 있다.

법규정상의 유형구분 용도분류에 있어서 노인주택시설 규정을 일반건축물의 구정에 적용함으로써 불이익을 받고 있으며 이는 노인주택의 특수성을 고려하지 않아서다. 따라서 노인주택과 노인시설은 용도지구제에서 별개의 시설로 따로 규정할 필요가 없으며 특히 시설주거는 노인주거시설과 주거가 혼합된 경우이며 이는 노인주거의 한 유형일 뿐이며 용도복합은 노인시설을 위한 부속용도가 함께 있는 것으로 간주되어야 한다.

또한 공동주택의 경우 주거와 타용도와의 복합은 가급적 규제하고 있거나 별도의 제한규정을 두고 있는데 노인주거에 있어서는 그 특성으로 보아 노인복지시설과 주거 복합은 바람직하다고 생각된다.

노인주택의 시설기준에 관한 사항은 노인을 위한 공동주택을 건설할 경우에는 일반공동주택의 경우와 마찬가지로 주택건설촉진법을 적용하게 되며 주택건설기준을 적용을 받기 때문에 노인 주택건설에 불리한 기준이 되고 있다.

따라서 노인주거단지에 적절한 노인주거시설 기준을 마련하고 현재의 주택건설기준 등 불합리한 사항은 특례적용을 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 또한 단위주거의 세부적인 부분과 함께 도로, 주차장, 노인을 위한 각종시설물 설치 등에 있어서도 별도의 기준을 마련하여야 한다.

노인주택에 대한 개발 법에 관련된 사항을 살펴보면 노인주택은 영리추구를 목적으로 하는 대부분의 민간 개발과는 그 궤도를 달리하고 있으며 이는 사회복지정책상 공공시설에 준하는 등의 우대정책이 요구된다. 또한 노인주택이나 노인시설의 건설뿐만 아니라 토지취득, 기반시설의 건설등 여러가지 여건조성에도 적극적인 지원과 배려를 해야 하며 관리, 운영에 대한 지원이 함께 뒤따라야 한다.

우리나라의 노인주택 건설에 관하여 개선해야 할 규정을 살펴보면

첫째, 노인주택의 개념설정과 함께 용어정의가 필요하고 건축물의 용도분류,

복합용도규제, 지역구내 건축규제등 노인주택의 특성에 맞는 규제가 되도록 해야 한다.

둘째, 노인주택은 사회보장정책에 있어 중요하게 다루어야 할 정책과제임을 인식하고 특성화 시책이 필요하며 이를 위해서 개발 및 건설과정에서 특례화조치가 필요하다.

셋째, 노인주택은 일반주택 및 건축시설물과는 신체적, 심리적 여건이 다르므로 시행해온 시설기준을 별도로 정할 필요가 있다.

특히 집단지 주택일 경우 단지시설의 종류와 규모기준 및 개별 건축물의 기준을 별도로 만든다.

넷째, 노인주택은 국민주택 규모제한을 받지 않도록 하여 혜택을 받게하고 주택건설비율을 늘리므로써 공급을 늘리도록 한다.

다섯째, 노인주택의개발모델은 미래지향적인 목적에서 가족구성의 변화 등을 고려한 융통성 있는 계획이 되도록 한다. 특히 3대 가족형 주택의 경우 임대주택으로서 활용성이 크다.<sup>34)</sup>

이와 같이 노인주택건설에 대한 사랑이 개선되어 노인주택에 대한 건설 및 공급이 활성화가 될 때 앞으로 심각한 사회문제로 예상되는 노인주택문제가 해결되는 진정한 노인복지 사회가 될 것이다

## 2. 제도적 개선방안

### (1) 조세제도

우리나라의 노인에 관련된 조세혜택은 상속세법에서 하나의 주택을 3대 이상

---

34) 최문권, “우리나라 노인주거정책에 관한 연구”, 강원대학교 행정대학원 석사논문 1996, pp. 41-46.

대를 물려 상속받은 주택에 대하여서는 주택 상속추가공제를 해주고, 소득세법에서는 65세 이상의 경로대상이 되는 노부모를 부양하는 경우에는 1인에 대하여 48만원을 거주자의 종합소득, 퇴직소득, 양도소득, 산림소득의 과세표준에서 공제해 주고 있다. 그러나 노인주택을 위한 구체적이고 세부적인 조세정책은 미흡한 실정이다.

노인주택의 공급을 원활히 하기 위해서는 우선 국민 주택건설사업자에 대한 조세지원을 확대하여 노인주택의 공급을 확대하여야 한다.

국민주택건설사업자에 대한 조세지원은 사업용 토지의 매입과 보유, 건축용 자재의 매입 그리고 사업소득에 대한 조세지원을 들 수 있는데 국민 주택 건설사업자가 사업용 토지나 자재를 매입하는 것은 주택건설에 필도한 구입이므로 그 보유 역시 주택사업 시행을 위해 일정한 기간동안 불가피하게 보유하는 것이므로 이에 대한 과세는 결국 주택가격에 전가되므로 주택가격의 상승원인이 된다.

그러므로 국민 주택 건설용지의 구입과 보유에 대한 비과세, 자재의 매입에 따른 부가가치세의 감면 및 사업소득에 대한 조세의 경감 등 혜택을 주는 대신 국민주택가격의 저렴화를 꾀하여 노인주택건설 및 공급을 원활하게 하여야 한다. 또한 노인주택의 취득에 따라 부과되는 취득세, 등록세 주거시설의 보유에 따른 재산세 및 종합토지세 등에 대하여 세율의 감액이나 감면이 요구된다 하겠다. 우리나라의 노인주택의 공급을 원활하게 하려면 이에 따른 조세 장벽을 과감히 제거하고 필요한 조세혜택이 전제되어야 하므로 무엇보다 이를 위하여서 노인 주택의 공급촉진에 대한 국민적인 관심과 호응이 폭넓게 확산되어 조세당국이 조세지원정책을 실행하도록 인식시키는 것이 중요하다.

## (2) 노인주택에 대한 금융제도

우리나라의 주택정책은 일종의 전환기를 맞고 있다. 금융실명제, 금리자유화, 금융자유화, 자본시장 개방 등 급변하는 금융환경 속에 정부의 역할은 직접 개입에서 간접 개입으로 변경하고 민간부분의 주도적 역할을 허용하는 주택정책이 추진되어 소비자들의 다양한 주택수요를 충족시킬 수 있는 주택금융을 강화하여야 한다. 특히 노인주택의 건설 및 공급에 대한 금융지원이 요구된다. 또한 주택금융을 강화함으로써 금리를 통해 주택시장의 수급을 간접 조절할 수 있도록 주택시장에 대한 직접적인 시장규제를 지양해야 한다.

이를 위해서는 무엇보다도 주택자금을 확충하여야 할 것이다. 가능한 방법으로는 기존의 자금조성방법을 보완 또는 강화하여 추가적으로 자금조성을 확대하고 조성된 자금을 보다 효과적이고 효율적으로 운용, 관리하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 따라서 노인 주택의 건설 및 공급을 원활하게 하기 위하여

첫째, 기존의 국민주택기금의 주택청약저금, 재형주택, 주택은행의 주택청약저축 등의 주택 관련저축제도에서 노인의 주거를 위한 새로운 주택저축제도를 개발하여 노인주택을 원활하게 공급하여야 한다.

둘째, 정부의 재정투자용자의 확대는 그 부분에 대한 투자우선순위를 제고함을 의미하여 노인주택부분에 대한 재정투자용자의 확대는 직접적으로 주택자금 규모를 늘리는 한편 간접적으로는 주택자금의 대출금리를 낮출 수 있어서 주택금융기관의 재정구조를 튼튼히 하는데 크게 기여한다. 따라서 복지사회건설 달성을 위하여 노인주택건설 부분에 대한 우선순위가 높아져야 한다.

셋째, 주택을 신축하는데 막대한 자금의 소요되므로 대규모 주택건설업자와 자금력이 부족한 개인이나 영세업자의 경우 부족한 자금을 충분히 지원받을 수 없는 실정이다. 따라서 분양계약금을 제외한 모든 선금을 주택건설업자에게 미리 지불하고 후에 입주자에게 대환할 수 있는 환불방안이 강구되어야 한다.

넷째, 노인층의 주거수준개선을 위하여 신축주택구입은 물론 기존주택의 증·개축에 따른 소요자금을 지원해줄 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 그리고 자본시장을 통하여 노인주택을 건설할 수 있는 저당권의 유통화방안을 모색하여야 할 것이다.

### 3. 노인 주거시설 개발

노인주거정책의 궁극적인 목표는 가능하다면 모든 노인들이 적정수준의 주거 및 노인복지혜택을 받아 노후를 보다 편안하게 보낼수 있도록 도와주는 정책이라 할 것이다. 따라서 절대부족한 노인 주거시설의 개발 및 공급을 확대하기 위하여 첫째, 저소득층을 위한 주거시설개발 주택은 다른 어떤 재화보다도 고가이므로 스스로의 힘만으로는 주택을 구입할 수 없는 경우가 많다. 특히 부양가족이 없고 경제적 능력이 없는 노인층의 경우는 더욱 심할 수밖에 없는 실정이다. 따라서 생활능력은 있으나 주택을 구입할 수 없는 노인층과 주거시설이 미흡한 노인층을 위하여 정부에서 공급하는 임대주택의 공급대상을 저소득층노인을 위하여 일정비율로 특별히 임대하는 제도가 요구된다.

둘째, 노인들은 가족과 함께 생활하는 것이 가장 바람직한 주거라 할 수 있겠다. 노인들이 자녀들과 함께 거주할 수 있으면 정신적, 심리적인 안정을 기할 수 있으며, 국가적으로 볼 때 노인들에 대한 사회적 비용을 절감할 수 있을 뿐만 아니라 주택난을 그 만큼 완화할 수 있어 여러 가지 면에서 경제적이다. 그러나 노인과 함께 주거생활을 하기에는 기존의 주택이 공간설계와 방의 배치, 그리고 설비 등은 일반주택과 달라야 한다. 서울시에서 노인복지정책을 수립하기 위한 기초자료 수집과정에서 분석한 자료에 의하면 3세대 동거주택에 대한 선호도가 매우 좋음을 알 수있다. 3세대 동거가 바람직하다고 응답한 가구가 64.6%에 달해 대체로 가족들과의 동거를 희망하고 있는 노인들이 많은 것으로 분석되었다. 35) 3세대가족형 공동주택의 계획지침을 보면

<표-15> 3세대가족형 공동주택의 계획지침

구 분	계 획 지 침 내 용
평면구성지침	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주호의 규모:전용면적 85m<sup>2</sup> 이하</li> <li>· 노부모전용침실확보</li> <li>· 침실수 : 3개 이상(노부모 전용침실포함)</li> <li>· 주호규모 제약상 식당과 거실 모두배치가 불가능한 경우, 거실보다 식당을 우선 배치</li> <li>· 화장실 및 욕실은 각 세대전용으로 2개 설치</li> <li>· 노부모용 침실과 자녀부부용 침실은 그 규모와 향 등의 조건을 비슷하게 함</li> <li>· 주호내 계단이 있을 경우, 노부모용 공간을 현관에서 계단을 거치지 않고 접근가능하게 함</li> <li>· 노부모 전용화장실은 가능한한 노부모 전용침실에서 직접출입이 가능하게 배치. 단, 그렇지 않을 경우는 화장실출입문과 노부모침실 출입문이 마주 보이지 않게 배치</li> </ul>
주택형별지침 -동거형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (침실)화장실,욕실 분리형으로 함(동일 주호내 노부모전용 침실, 노부모전용화장실, 욕실을 처리하는)</li> <li>· 자녀부부 침실과 노부모 침실은 가능한 한 거리를 두고 배치</li> <li>· 노부모 침실은 현관에서 다른실을 거치지 않고 들어 갈 수 있게 배치</li> <li>· 노부모 침실은 식당, 거실 등 주호내 공용공간에서 직접 들여다 보이지 않게 배치</li> </ul>
주택형별지침 -인거형	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 노부모용 공간과 자녀부부용 공간이 각각 현관을 갖는 별개의 주호형식을 취하되 서로 인접하게 내부에서 연결통로를 갖도록 함</li> <li>· 노부모용 공간에 전용 현관과 전용침실외에 전용화장실, 욕실 및 부엌을 배치 단, 부엌은 위에서 제시한 최소치에 미달하는 간의부엌도 가능함</li> <li>· 노부모용 공간과 자녀부부용 공간사이의 연결통로는 노부모 침실을 경유하지 않도록 함</li> <li>· 노부모용 공간과 자녀부부용 공간사이의 연결통로는 항상 새방이 가능하도록 함</li> </ul>

35) 서울특별시, 노인복지정책을 위한 조사연구, 서울특별시, 1989. p. 90.

각 실 계 획 지 침	노부모침실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 충분한 일조와 통풍이 확보</li> <li>· 침실에서 직접 나갈 수 있는 발코니설치</li> <li>· 창턱의 높이는 충분히 낮춤</li> <li>· 다목적으로 사용가능한 일코브 설치 바람직</li> <li>· 조명스위치는 사용하기 쉬운 위치에서 설치</li> </ul>
	화장실 욕실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문을 밖에서 열 수 있도록 할 것</li> <li>· 여단이 문은 바깥쪽으로 열리게 할 것</li> <li>· 화장실 바닥은 물에 젖어도 미끄러지지 않도록 할 것</li> <li>· 변기는 양변기로 설치</li> <li>· 변기옆에 안전손잡이 설치</li> <li>· 세면기는 일반적인 것보다 조금 낮게 설치</li> <li>· 세면기는 기대어도 안전하도록 튼튼히 설치</li> <li>· 수건걸이는 안전손잡이로 사용할 수 있도록 튼튼히 설치</li> <li>· 욕조는 벽과 바닥이 수직으로 만나는 형이 좋음</li> <li>· 샤워기는 상하로 움직여서 높이 조절이 가능한 것 설치</li> <li>· 문의 손잡이와 수도꼭지는 둥글게 생긴 것을 피할 것</li> <li>· 수도꼭지는 온·냉수를 확실히 구분할 수 있게 할 것</li> <li>· 모든 시설물은 끝이 뾰족하거나 돌출된 부분이 없도록 할 것</li> <li>· 충분한 난방이 되어 있을 것</li> <li>· 소음을 줄이도록 할 것</li> <li>· 세탁작업이 가능한 공간을 확보할 것</li> </ul>
	부 역	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다른 공간으로 가기 위한 통로가 되지 않도록 할 것</li> <li>· 싱크대 등 작업면의 높이를 보통보다 약간낮게 할 것</li> <li>· 가스 조리대의 배치에 주의할 것</li> <li>· 조명은 충분히 밝게 할 것</li> </ul>
	현관 및 복도	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신발 갈아신기 쉽게 현관바닥과 마루의 단차를 높이거나 손잡이 난간설치</li> <li>· 바닥재료는 젖어도 미끄럽지 않은 재료로 할 것</li> <li>· 불필요한 단차나 경사 등이 없도록 할 것</li> </ul>
	수납공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 수납공간을 충분히 설치할 것</li> <li>· 귀퉁이나 테두리가 각지지 않고, 가능하면 벽속으로 매립시켜 설치할 것</li> <li>· 미닫이 문이 바람직</li> <li>· 조명이 가능하도록 할 것</li> </ul>

	발코니	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 옥외 휴식공간으로 계획 할 것</li> <li>· 세탁물의 건조장소로 사용할 수 있도록 하는 것</li> <li>· 별도의 급수설비를 설치하는 것이 바람직</li> </ul>
각 부 위 계 획 지 침	계 단	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경사도가 완만하게 할 것</li> <li>· 계단 각 부의 치수는 노인이 사용하기에 적합하도록 할 것</li> <li>· 난간을 양측에 설치하며, 도중에 중단하거나 단부를 갑자기 끝 마치지않도록 할 것</li> <li>· 조명 · 채광에 주의 할 것</li> <li>· 조명기구는 상하 양쪽에 점멸 가능한 것으로 할 것</li> </ul>
	벽의 마무리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 벽의 모퉁이는 각이 지지않도록 할 것</li> <li>· 청소하기 쉬우며 피부에 상처를 주지 않는 재료로 할 것</li> <li>· 홀 · 복도 등에서 벽은 밝은 색으로 마감할 것</li> </ul>
	바닥의 마무리	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집안내의 바닥은 동일한 높이로 하고 단차를 두지 말 것</li> <li>· 미끄러지지 않는 재료를 사용할 것</li> <li>· 청소나 유지가 편하고 발이 차게 느껴지지 않는 재질로 할 것</li> </ul>
	난 방	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집 전체를 보통보다 따듯하게 함이 좋음</li> <li>· 온도변화가 심하지 않도록 할 것</li> <li>· 자동 온도 조절장치를 설치함이 바람직</li> </ul>
	조 명	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각 실의 조도변화가 심하지 않도록 할 것</li> <li>· 단차가 있는 곳은 밝게 할 것</li> </ul>
	콘센트 스위치류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사용하기 쉬운 위치에 설치</li> <li>· 눈에 잘 띄도록 할 것</li> </ul>
	주동계획지침	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 충분한 일조와 통풍이 이루어지도록 배치</li> <li>· 동일 동내에 일반 주호와 혼합배치함이 바람직</li> <li>· 주동의 저층부에 배치함이 바람직</li> <li>· 엘리베이터 설치할 것</li> </ul>

자료 : 대한주택공사(1987)

따라서 노인층의 주거난 해결을 위하여 기존주택의 주거시설을 노인층에게 편리한 구조를 가진 주거시설로 개선하여야 하며, 3세대 동거주택의 공급이 필요하다. 이러한 주택을 건설 · 공급하려면 정부의 정책적인 지원이 요망된다 하겠다.

셋째, 경제적으로 여유가 있는 노인들을 위해서는 노인촌의 건설을 고려하여 볼 수 있다. 일본 및 미국 등 선진국에서는 이미 실버산업의 일환으로 노인촌 건설이 보편화 되어 갔다. 우리나라에도 앞으로 각광을 받을 수 있는 실버 산업으로 예측된다. 그 이유는 우선 비교적 경제력이 있는 노인들은 대부분 자녀와의 동거를 원하지 않고 시설이 양호한 노인촌을 선호한다고 한다. 한국인구보건연구원이 1989년에 조사한 바에 의하면 전체응답자의 약 49%가 노인촌을 선호하는 것으로 나타났다. 이제 우리나라도 노인촌을 별도로 조성하여 경제적으로 여유가 있는 노인들이 주거문제를 해결할 수 있도록 노인촌의 건설을 권장하여야 한다.

따라서 유료노인시설의 허가대상을 완화하고 노인주택건설 및 공급에 따른 각종 규제를 풀어 자율적으로 건설에 임하도록 하여 경제적으로 부담능력이 있는 계층의 노인을 위한 주거시설을 공급하여 실버산업의 일환으로 발전할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.<sup>36)</sup>

---

36) 서울특별시, 앞의 책, p. 90.

## 제5장 결 론

인간의 평균수명 연장으로 우리나라에서도 노인인구의 양적 증대와 노인인구 증가현상이 나타나기 시작했다. 우리나라도 노인문제가 사회문제로 대두되기 시작하면서 노인문제에 관한 인식이 높아지고 있으며, 이에 대한 문제의 성격과 해결방안에 대하여 많은 논의와 대안이 제시되어 왔다. 그러나 2000년대를 바라보는 현 시점에서 노인들의 복지증진을 위한 연구나 정책들이 만족할만한 수준으로 못하고 있는 실정이다.

선진 외국에서는 이러한 노인문제를 개인차원의 가족문제가 아닌 사회문제로 받아들여 노후의 소득보장은 물론 노인주거보장에서도 다양한 서비스를 제공하고 있다.

우리나라에서도 고령화추세가 빠르게 진행되고 있으며, 가구 및 가족체계에 있어서 많은 변화가 일어나고 있는 점을 고려할 때 노인문제는 앞으로 더욱 심각해질 가능성이 있으며, 자체해결능력을 상실해 가고 있는 노인문제는 더 이상 방치되어서는 안되며 사회정책적 대처가 절실히 요청된다.

신체적, 경제적, 사회적 특성상 집에서 보내야 하는 시간이 많아지는 노인들에게 주택 및 시설들은 생활의 질에 있어서 중요한 영향을 미치나 우리나라의 주택문제가 워낙 광범위하여 노인들의 주거환경에 있어서는 고려할 여유가 없었던 것으로 보인다.

지금까지 노인을 위한 주택정책은 수용목적을 위한 것을 제외하고는 거의 관심의 대상이 되지 못한 것이 사실이다.

주택보장 없이는 노인의 최저한의 삶의 보장은 사실상 어렵다는 것이 실증적 자료에 의하여 밝혀졌고, 또한 노인들의 욕구도 최저한의 생계보장의 수준을 넘어 사회적, 심리적 존재로서의 삶의 질을 높이려는 수준으로 발전되고 있는데 이러한 욕구도 주택보장과 연계되어 있기 때문에 앞으로 노인에 대한 주택

정책은 새로운 관심사가 되어야 할 것이다.

노인주거정책의 활성화를 위해서는 첫째, 주택공급제도의 개선이 이루어져야 할 것이다. 주택건설촉진법에서 노인주택의 개념이 정립됨과 동시에 주택건설촉진법 시행령과 주택공급에 관한 규칙의 개정을 통해 구체적인 공급방안이 마련되어야 한다. 또 노인주택의 경우에도 일정비율을 공급토록 단서조항을 삽입하여 노인주택공급규모를 최대한 확대시켜야 하며 3세대이상의 동거형 주택도 확대공급하여야 한다.

둘째, 노인복지법의 개정이 필요한바 노인복지법에는 노인복지시설에 관한 규정을 두고 있으나 실제로 노인주택을 공급토록하는 의무규정화 되어 있지 않으므로 저시설을 확대공급하는 제도적 지원이 필요하다.

셋째, 주택관련 금융지원의 개선이 이루어져야 한다. 현재 민영주택자금 대출 지침은 노부모 동거가구가 주택을 임차 또는 신축구입하여 개량하는 경우 일반가구보다 대출한도를 상향지원하도록 하고 있으나 상대적으로 금리가 낮은 국민주택기금의 지원에 있어서는 노인가구에 대한 차등지원이 없어서 개정이 필요하다.

마지막으로 노인가구 및 주택에 대한 세제 지원이다. 65세이상 노인을 포함하는 3세대의 가구에 대해서는 국민주택이하에 적용되는 취득세, 등록세, 재산세 감면이 필요하며 노부모와 동거, 부양하는 가구에 대해서는 소득법세상의 상속세와 소득세법상의 소득공제금액도 확대 적용해야 한다.

오늘의 젊은이 모두는 자기의 의사와는 무관하게 미래의 노인이라는 피할 수 없는 사실을 명심하여 노인들과 관련된 제반 복지문제가 나와 관련된 일이라는 점에 주목해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

- 박광준 외, 주택보장과 주택정책, 부산 : 세종출판사, 1998.
- 박태영, 사회복지시설론, 서울 : 범론사, 1990.
- 이인수, 노인주거와 실버산업, 강원 : 하우, 1997.
- \_\_\_\_\_, 노인복지와 실버산업, 서울: 일진사, 1995.
- 장인협 · 최성재, 노인복지학, 서울 : 서울대 출판부, 1992.
- 조소영 · 이창석, 노인시설복지론, 서울 : 학문사, 1997.
- 최순남, 현대노인복지론, 경기 : 한신대학교 출판부, 1995.

### 2. 연구논문 및 보고서

- 박재간, “고령자 주거정책의 과제와 전망”, 노인복지개발 학술  
세미나, 고성 · 충무 · 통영 · 거제지역양로원전립추진위원회, 1990.
- \_\_\_\_\_, “유료노인시설의 개발전략”, 노인복지정책연구서98-1, 한국노인문제  
연구소, 1998.
- 박태환, “한국노년층의 주거와 의학적 보호욕구”, 노인복지시설개발  
국제학술세미나, 한국문제연구소, 1991.
- 박정웅, “고령자 주택에 관한 연구”, 성균관대학교 경영대학원 석사학위논문,  
1993.
- 이가옥, “노인복지정책 개발을 위한 개발연구”, 한국보건사회연구원, 1993.
- \_\_\_\_\_, “노인생활실태분석 및 정책과제” 한국보건사회연구원, 1994.
- \_\_\_\_\_, “한국노인보호시설 정책,” 국제학술세미나 자료, 한국노년학회, 1994.

이선희, “한국의 노인주택정책에 관한 연구,” 동국대학교 행정대학원학위논문, 1992.

이인수, “장기보호시설의 개발에 관한 연구(Ⅰ),” 한국노년학회지, 1996.

유항석, “한국노인 복지제도의 개선방안에 대한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1993.

최문권, “우리나라 노인주택정책에 관한연구”, 강원대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.

서울특별시, “노인복지정책을 위한 조사연구,” 서울특별시, 1989.

한국주택협회, “실버산업 관련 노인주택에 관한 조사 연구”, 1993.

허영숙, “노령화 사회에 따른 한국노인의 주거정책에 관한 연구, 동국대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1993.

### 3. 기타

경제기획원, 인구 및 주택센서스보고, 1985.

보건복지부, 노인복지사업지침, 1994, 1997.

통계청, 인구주택조사보고서, 1993, 1995.

\_\_\_\_\_, 한국의 가구 및 가족유형, 1995.

\_\_\_\_\_, 한국인의 주거실태현황 및 특성, 1993.

\_\_\_\_\_, 보건복지통계연보, 1997.

\_\_\_\_\_, 대도시주택 주거환경 변화연구, 1997.

#### 4. 국외문헌

American Association of Homes the Aging(1993). *Annual Report*.

Beverly Enterprise(1993). *Annual Report on Care Facility Management*.

Irwin Epstein, Social Workers and Social Action Attitudes Toward  
Social Action strategies". *Social Work*, 1968.

Randolph Hills Nursing Center(1994). Annual Report on the  
Management, Series 2. Randolph Hills Nursing Center,  
Wheaton, MD, U. S. A.

# ABSTRACT

## A Study on the Promotion of Silver housing policies in Korea

Choi, sun-hae

Major in Social Welfare

Dept. of Welfare Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University

Rapid development of industry brings advance of the standard of living and medical science leads to decreasing the number of deaths due to natural disaster. The old population grows notably in the world and the ratio of them of whole one increases in number.

It's very important the old parents in the past traditional society and their welfare is NO.1 task imposed on their offspring, but under modern intended family system, everything changed.

Now, they make much of equality of households themselves. So well being for the old gets worse and worse than past. So to speak, as children are far away from their old parents, they have difficulty in taking care of them. Nowadays, their welfare problem occurs to us as

a socialone, not a family. The old man needs positive support on their dwelling policy. Intending our family, they lives their own lives without any children, and our amuity system has developed.

Therefore our authority has to get a new turning point for ideal housing for them. Now we need to talk about how to activate it. Irefered the government statistical data and inferior and exferior records and documents. I'll inguire into the significance, especiality, necessity of dwellingpolicy and an inclination of living for them, and study the systematic and practical areas.

The result of our research is as followings: lacks of efforts in the fields of both policy and resl practices. Now we need better plans and programs than usual. To activateit, we have to put into operation the adeguate and proper one, bring public athention to it, and increase faculties and egupments fit for them. We have to listen their voice with attention and care. We have to develop it not for any special class but for every class. We are also aging rightnow. We don't have to forget it.