

노인주거 현황과 노인주거정책을 위한 제언

최은희 | 대한주택공사 주택도시연구원 선임연구원

노인주거의 현황

고령인구가 증가하면서, 이들의 제반문제에 대한 관심이 증대하고 있다. 주거부문 역시 고령인구와 관련된 여러 문제 중 하나로 부각되고 있다.

우리나라의 경우 고령인구에 대한 부양문제는 전통적인 효 사상에 근거하여 가정 내에서 자연스럽게 해소되어왔으나, 자식의 노부모 부양방법에 대한 가치관 변화, 핵가족화·현상의 지속, 여

성의 사회진출 증가 등 사회인식과 구조가 빠르게 변화하고 있어 고령인구의 부양문제를 단지 가정 내에서만 해결할 수 없게되었다. 이런 측면에서 고령인구에 대한 사회적 부양의 필요성과 노인에 대한 복지정책의 확대 필요성이 제기되고 있다.

고령인구의 현황

현재 우리나라의 노인주거의 현황이 어떠한지 살펴보기 전에 우선 노인인구의 현황을 살펴보

면 다음과 같다.

2000년 11월 1일 현재 전국의 총인구는 4,613만 6천명이며, 이중 7.3%인 337만 2천명이 65세 이상의 고령인구인데 이들 고령인구의 세대구성을 보면, ‘노인부부’인 1세대가구 인구는 약 96만 명으로 95년보다 5.4%p 증가하였으며, 3세대 이상 고령인구와 거의 비슷한 수준으로 증가하였다.

혼자 사는 1인 노인가구의 경우는 2.9%p 증가한 54만여명 수준으로 나타났다. 고령인구의 세대

〈표 1〉

고령인구의 세대구성 현황

구 분	1995년		2000년		1995~2000 증감 %p
	천 명	%	천 명	%	
1세대	610	23.3	960	28.7	5.4
2세대	602	23.0	799	23.9	0.9
3세대 이상	1,041	39.7	1,030	30.8	-8.9
1인 가구	349	13.3	543	16.2	2.9
비혈연가구	21	0.8	15	0.4	0.4
계	2,624	100.0	3,347	100.0	-

자료 : <http://www.nso.go.kr/report/data/spce00-2.htm> 통계청 자료 참고 재구성

주 : 총 334만명 고령인구 중 1세대 구성 또는 1인가구를 구성하는 고령인구 비율은 약 45%임.

구성 변화를 통해 자녀와 동거하지 않는 고령가구가 크게 증가하고 있음을 알 수 있다.¹⁾

사회전체 인구의 세대구성 측면에서 볼 때도, 95년보다 부부가구는 26.2% 증가한 반면, 부모부양 직계가족은 5.4% 감소하는 등 지속적인 핵가족화 양상이 나타나고 있어, 점차적으로 노인부부세대와 노인단독세대의 비율이 3세대 이상 가구의 비율을 능가할 것으로 보인다.

노인주거정책의 현황

위에서 살펴보았듯이 우리나라의 고령화율은 2000년 11월 현재 7.3% 수준으로 고령화 사회(the aging society)가 되었으나²⁾, 1990년대 초반에 고령인구의 비율이 15%가 넘는 영국이나 스웨덴 등 선진고령국과 비교하여 아

직까지는 낮은 수준이다.

이처럼 우리나라가 고령화 사회가 되었으나, 최근까지 노인복지정책은 '선가정보지 후사회보장'이라는 정책이념 하에 극히 제한된 복지예산을 편성하여 무의무탁한 저소득층 노인만을 대상으로 실시되어오고 있는 실정이다. 복지예산 배정 역시 주로 저소득층의 생활보호노인에 대한 생계비 지원이나 시설수용에 의한 보호정책 등에 지원되고 있으며, 일반노인에 대해서는 상속세공제, 소득세 공제, 양도소득세 면제, 생계형저축 비과세 등 노인을 봉양하는 경우에 대해 각종 세제혜택을 부여하는 방식으로 간접적인 지원정책을 실시하고 있다.

한편, 노인복지에 관한 전반의 사항들을 규정하고 있는 노인복지법은 81년에 제정된 이후 동법

시행령 및 시행규칙과 함께, 전문개정과 일부개정을 통해 노인주거정책을 수행하고 있다.

노인복지법에서 규정하고 있는 노인복지시설로는 양로시설, 노인요양시설, 유료양로시설, 노인복지회관 등이 있는데 이중 노인복지회관을 제외하면, 노인의 주거로 활용될 수 있는 시설들이다. 노인복지시설은 국가 또는 지방자치단체가 설립하거나, 서울시장 또는 해당 도지사의 허가를 얻어 사회복지법인이나 비영리기관이 설립할 수 있도록 규정하고 있다.

보건복지부는 60세 이상 고령인구의 급증, 핵가족화의 진전, 독거노인 증가 등 사회문화적 여건이 변화하고 경제발전, 소득수준의 향상 등으로 저소득층 노인 중증사업에서 탈피하여 중산층 이상의 노인을 위한 시설을 확보할

〈표 2〉

노인복지시설 현황

구 분	계				무료시설			실비시설		유료시설		유료노인 복지주택
	합계	양로	요양*	전문 요양	양로	요양*	전문 요양*	양로	요양*	양로	요양*	
세 대 수	250	119	103	25	93	77	25	4	13	22	13	3
정 원	19,551				6,765	5,448	2,537	174	939	1,862	714	1,112
현 원	13,907	5,694	5,759	2,105	4,872	4,692	2,105	120	711	702	356	349

자료: 보건복지부, 2001년 6월말 현재

주1: 실비노인복지주택은 아직까지 공급된 사례가 없음.

주2: *는 노인의료복지시설임.

1) 고령인구의 세대구성을 보면, '고령자+자녀+손자'로 구성되는 3세대 이상 인구는 95년에 비하여 크게 감소(8.9%p)하였으나, 전체 노인세대 중 약 31%를 차지하고 있어 아직까지는 가족들과 함께 거주하는 노인의 비율이 가장 높다.
2) 일반적으로 65세 이상의 고령인구가 총인구 중에서 차지하는 비율이 7% 이상이 되면 고령화 사회(the aging society), 14% 이상이 되면 고령사회(the aged society)로 보고 있다.

수 있는 계기를 마련하기 위하여 89년 12월 노인복지법 개정 시 실비양로시설, 유료노인시설, 실비 유료노인복지주택을 포함하는 등 노인의 주거와 관련된 새로운 개념을 포함할 수 있도록 하였다.

93년 12월에는 유료노인복지 사업에 대한 민간참여를 촉진하기 위해 사회복지법인 뿐만 아니라 민간기업이나 개인도 동 사업에 참여할 수 있도록 허용하였다.

그리고 97년 8월 전면개정을 통해 무료 및 실비노인복지시설, 유료노인복지시설, 노인여가시설 등 세 가지로 구분되어 있던 노인복지시설을 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설 등으로 세분화하였다. 이 중 노인주거복지시설에는 무료³⁾양로시설, 실비⁴⁾양로시설, 유료⁵⁾양로시설, 실비 노인복지주택, 유료노인복지주택 등이 있다.

노인주거복지시설 중 실비노인복지주택 및 유료노인복지주택 등은 '주택'이란 이름이 붙어있



으나, 노인복지법에 규정된 복지시설의 한 종류로서 다른 복지시설들과 큰 차이가 없다.

81년 동법 제정이래 실비노인복지주택은 아직까지 공급된 사례가 없으며, 유료노인복지주택 위 경우는 96년 10월에 개원한 강원도 양양 보리수마을을 포함하여 부산 흰돌실버타운, 전북 김제시노인전용아파트⁶⁾, 경북 월명성모의 집, 강원 아름다운은빛농

장 등 5개소가 개원하여 운영되고 있다⁷⁾.

노인복지시설에 대한 공공의 지원 현황을 살펴보면, 무료노인복지시설의 운영비에 대한 국고 부담비율은 서울의 경우 국고와 지방비에서 각각 50%를 부담하며, 지방의 경우는 국고에서 70%를 지방비에서 30%를 부담하여 운영되고 있다. 무료노인복지시설에 대해 국가 지원은 사회복지

3) 무료사업의 대상자는 65세 이상 국민기초생활보장대상 노인, 국민기초생활보장대상 노인이 아닌 65세 이상의 자중 그 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 자이다.

4) 실비사업의 대상자는 65세 이상 저소득노인, 2000년도(4/4분기) 도시근로자 월평균소득 미만인 가구의 65세 이상 노인으로, 2001년 3월초에 2000년 도시근로자가구 월평균소득 발표 시(통계청)까지 2000년 3/4분기 소득기준을 잠정적으로 활용한다.

※ 1인당 월평균 소득액 691,983원(2000년 도시근로자가구 월평균 잠정소득 2,442,700원/평균 가구원수 3.53명, 2000년 3/4분기 통계청 고시)

5) 유료사업의 대상자는 무료 및 실비사업 대상자 이외의 60세 이상 일반노인이다.

6) 83년 개정된 노인복지법 제17조에 '국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주택의 건설을 조정하여야 한다'고 규정하고 있으나, 현재까지 이 규정에 의거한 공공부문에서의 주택건설 시도는 전라북도 김제시에서 추진한 유료노인복지주택 사례가 유일한 것으로, 아직까지 노인의 주거문제에 대한 공공부문의 대응은 소극적이라 할 수 있다.

7) 2001년 9월말 현재 5개소의 입소정원은 1,450명이다.

시설 종사자의 인건비와 관리운영비, 입소노인이 병원입원 시에 대한 지원, 신규로 개원하거나 시설하는 시설 등에 대한 지원으로 사용된다.

현행 노인주거정책의 한계

이상과 같이, 현재 우리나라의 노인주거정책에는 몇 가지 한계점이 존재하고 있다.

첫째, 주거라는 기본적인 생활을 보장해주는 제도로써의 정책이 부재한 것이 사실이다. 우리나라 노인주거정책이란 복지부문에서 공공부문 중심으로 일정 소득 이하의 저소득층 노인이나 신체적 정신적으로 자립생활이 불가능한 노인을 수용 보호하는 아주 제한된 방식만을 택하고 있는 실정이다. 그러나 국내 고령인구와 노인만의 거주세대가 빠르게 증가하는 실정에서 노인의 주거보장문제를 시설수용 보호방식만으로 해결하는 데는 한계가 있다.

둘째, 열악한 노인복지시설⁸⁾을 들 수 있다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 2001년 7월 현재, 전국의 무료양로시설 지원 시설수는 93개, 입소노인은 총 4,872명으로 정원 6,765명에 미치지 못하며,

이 시설에 종사하는 인원은 총 741명이다. 경기지역(15개소, 617명 입소)과 서울(6개소, 506명 입소) 등 수도권지역에 21개소가 있다.

이러한 노인복지시설의 운영현황은 현재 65세 이상의 고령인구가 약 337만명임을 고려할 때 턱없이 부족한 수준임을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 무료시설의 입소현원은 4,872명으로 6,765명의 정원을 못 채우고 있는데, 이는 시설입소에 대한 사회적 인식이 다소 부정적인 면이 남아 있어서 입소를 꺼리기 때문에 나타난 결과로 보인다.

셋째, 열악한 복지예산⁹⁾이다. 2000년 정부 총예산에서 보건복지부예산이 차지하는 비율은 5.32%이며, 복지부예산 중 노인복지관련 예산은 6%에 불과하다. 정부 총예산 중 노인복지예산이 차지하는 비중은 0.5%에도 못 미치는 0.32%(2천8백억원)인데¹⁰⁾, 이 예산은 지난 98년부터 생활보호대상 노인과 저소득 노인들에게 지급되고 있는 경로연금 재원으로 2천억원(수혜인원 71만명, 3만~5만원씩 지급)이 소요되는 현실에서 노인주거복지를 위한 예산은 아직 요원한 실정이다.

향후 노인주거정책을 위한 제언

우리나라에 노인복지법에 제정된 지 20여 년이 흘렀지만, 아직까지 구체적인 노인주거정책을 반영하고 있는 제도와 법이 정착되어 있다고 보기는 어렵다. 향후 증가하게 될 고령인구 및 노인세대에 대비하여 보다 바람직하고, 구체적인 노인주택정책에 대한 다양한 논의와 시도를 통해 개발되기를 바라면서 다음과 같은 제언을 하고자 한다.

첫째, 복지개념으로서의 주거라는 인식으로 노인주거정책의 기본방향을 설정해야 한다.

지금까지 노인주거정책이 제대로 운영되지 못한 것은 주택이라는 물질적이고 물리적인 개념이 주거생활이라는 복잡한 기본생활을 충분히 만족시키지 못한 데 있다. 이제는 노인주거를 고려할 때 단순한 주택문제가 아니라 주거복지라는 개념을 포괄할 수 있는 부분으로 나아가야 할 것이다. 즉, 노인주거정책은 노인주거복지정책으로 이해되어야 한다는 의미이며, 이는 노인의 복지를 위한 하나의 해결책으로서 주거를 바라본다는 것과 아울러, 정책입

8) 보건복지부 노인복지과 내부자료 '2001년도 노인보건복지 국고보조사업 안내' 참고

9) 보건복지부 노인복지과 내부자료 '2001년도 노인보건복지 국고보조사업 안내' 참고

10) 노인복지예산의 비중 : 90년 0.14%, 98년 0.25%, 2000년 0.32%



정책의 수혜대상도 저소득층 노인만이 아닌 차상위 소득계층 노인들까지 포함될 수 있는 다양한 접근방식이 필요하다. 재가목적의 주거정책의 대표적인 방안으로는 노인들이 향후 건강상의 변화 등에 적절히 대응하면서 자신이 원래 거주하는 지역과 집에서 자립생활이 가능토록 일반주택과는 차별화 된 '노인주택'을 건설 공급하는 것이다.

안자 위주의 정책이 아니라 수혜자, 즉 정책대상자 위주의 정책으로 변환되어야 한다는 것을 의미한다.

정책대상자인 고령인구의 주거안정을 위해서는 주거복지에 대한 기본적인 정책방향을 복지법에서 설정해야 함과 동시에, 이러한 주거정책이 현실화 되기 위해서는 노인주택건설과 관련되는 구체적인 지침 등을 건교부가 정립하여 적용해야 할 것이다.

둘째, 고령인구의 선호를 반영한 주거가 되어야 한다.



현재 운영되고 있는 몇몇 노인 주거복지시설이 적자를 면치 못하고 있거나 심지어는 파산하는 경우도 생기는 것은 아직까지 고령인구 소요계층이 두텁지 못한 측면도 있지만, 고령인구의 선호를 제대로 반영하지 못하고 인적이 드문 고립되어 있는 곳에 수용한 결과라고 볼 수 있다.

고령인구의 선호는 단차제거(barrier free)나, 미끄럼방지와 같은 물리적 측면에서의 주거계획만을 의미하는 것이 아니다.

한국여성개발원의 여론조사나, 주택공사의 설문조사 알 수 있듯이, 현재 노인복지시설보호에 대해 긍정적인 한편, 고립되거나 분리되어 수용 혹은 거주하는 것에 대해서는 거부감을 가지고 있다 (한국보건사회연구원 토론회 자료집, 2001. 9; 대한주택공사, 1999. 7).

Pynoos(1995)가 강조하였던 것처럼 노인에게 가장 좋은 주거정책은 자기가 지금까지 살던 곳에서 노후를 보내도록 하는 원칙

(aging in place)을 고려하는 것으로서, 선진국이 처음 노인주거정책으로 시설수용에 의한 방식을 택하다가 점차 자립생활을 전제로 일정수준의 보호를 받을 수 있는 재가목적의 주거정책으로 선회하는 것은 우리에게 많은 시사점을 준다.

셋째, 소득층에 따른 다양한 주거양식이 개발되어야 한다.

정책의 수혜대상도 저소득층 노인만이 아닌 차상위 소득계층 노인들까지 포함될 수 있는 다양한 접근방식이 필요하다. 재가목적의 주거정책의 대표적인 방안으로는 노인들이 향후 건강상의 변화 등에 적절히 대응하면서 자신이 원래 거주하는 지역과 집에서 자립생활이 가능토록 일반주택과는 차별화 된 '노인주택'을 건설 공급하는 것이다. 그러나 국내에서는 아직까지 노인주택에 대한 규정도 마련되지 않은 수준으로, 수용목적의 노인주거복지시설과 일반주택과 차별화 되는 노인주택 간의 물리적 설계기준

의 차이 등도 명확하지 않은 상태에 있다.

따라서 향후 주택부문에서 일반주택과 차별화 되는 노인주택 즉, 노인의 생활특성을 감안한 노인주택의 개념을 정의하고 설계 기준 등을 제시하며, 노인주택의 건설 공급 관리 등에 관한 전반적인 제도 모색이 필요하다.


65세 이상 고령인구의 빠른 증가로 인해 저소득노인을 대상으로 한 무료시설의 확대 뿐 아니라, 차상위 소득계층의 노인들을 위한 실비 또는 유료노인복지시설의 양적 확대가 필요하다. 특히 시설의 공급에 있어서는 고령인구의 지역적 분포 등을 고려하여 시설이 균형적으로 설치될 수 있도록 지역적 안배를 고려한 계획 수립 및 지침 등이 마련되어야 할 것이다.

넷째, 고령인구의 주거정책이 단순한 정책의 입안에만 그치지 않고 실질적인 주거안정을 도모하기 위해서는 다양한 형태의 재원마련이 이루어져야 한다.

우선 공공재원으로 현재 미미하게 차지하고 있는 노인복지예산이 늘어나는 고령인구의 비중에 맞추어 증대되어야 할 것이다.

다음으로 민간부문의 재원마련

을 위해서는 여러 가지 금융상품이 개발될 필요가 있다. 일정수준 이상의 자산을 소유한 중상층 고령인구의 주거안정을 도모할 수 있는 방안을 금융상품 개발로 모색해 볼 수 있다는 것이다. 예를

들면, 부동산을 소유하였으나 정기적인 생활비 충당이 어려운 고령인구를 위해, 부동산 신탁이나 역모게지(reverse mortgage)¹¹⁾를 고려해 보는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다. 

참고문헌

1. 노인요양의 실태와 사회적 보호방안 토론회, 한국보건사회연구원 토론회 자료집, 2001.9.20
2. 대한주택공사, 노인주택 공급제도 개선 및 주공의 참여방안, 1999.7
3. 박신영, 한국노인주택정책의 현황과 특성, 제10회 한일주택협의회회, 2001.11
4. 보건복지부 홈페이지(<http://www.mohw.go.kr>) 가정보건복지심의관실 자료실, "2001년도 노인보건복지 국고보조사업 안내"
5. 보건복지부 홈페이지(<http://www.mohw.go.kr>) 공개자료실, "연도별 노인인구 및 예산현황"
6. 서혜경, 고령화사회의 의의와 의미, 건축, 1998.2
7. 園田真理子, 세계의 고령자주택, 대한주택공사譯, 1995, pp.11~13
8. 이승우, 고령화사회에 있어서의 노인주거보장의 현실과 법적 과제, 한국가정법학회, 1994, 변화하는 시대의 가족과 가족법·가족관계법
9. 주택산업연구원, 노인 주거복지 향상을 위한 연구, 1998년
10. 주택산업연구원, 노인주택 공급 활성화를 위한 제도 연구, 1998년
11. 통계청 홈페이지(<http://nso.go.kr>), 2000 인구주택총조사 전수집계 결과(인구부문) 자료
12. 한국보건사회연구원, 1998년도 전국노인생활실태 및 복지욕구조사, 1999년
13. Jon Pynoos Phoebe S. Liebig, 「*Housing Frail Elders - International Policies, Perspectives, and Prospects*」, the John Hopkins University Press, 1995

11) 노인가구를 위한 부동산 신탁이란 노인주택을 분양하면서 분양받고자 하는 노인이 기존 부동산을 공사가 처분신탁을 통해 대신 매각하고 그 비용으로 분양가를 내도록 하는 것이다. 역모게지는 노인이 소유한 부동산을 담보로 노인에게 필요한 자금을 매월 일정액씩 대출해 주는 제도이다. 자세한 내용은 대한주택공사, 1999.7 참조