

## 유료 노인복지주택 활성화 방안에 관한 기초 연구

A Basic Study on the Activation Methods of Paid Welfare Housing for the Aged

황은경\*, 문수영\*\*  
Hwang Eun Kyoung, Moon Soo Young

### Abstract

The modern has been the aged society. It is also the result of the improvement of the whole living conditions such as the improvement of medical health and national income level. But, as nuclear family has been extended according to industrialization and urbanization, the consciousness of supporting the aged has been weakened. And the problems of old people such as poverty, disease and alienation has been raised. This study propose the three activation methods for paid elderly welfare house which will be another measures for solving the aged problems

키워드 : 노인, 유료노인주택, 활성화 방안

Keywords : the aged, paid welfare housing for the aged, activation method

### 1. 서론

#### 1.1 연구의 배경 및 목적

우리나라는 1960년대 이후 눈부신 경제 및 의학기술 발달로 인해 국민의 평균수명 연장과 노령 인구가 지속적으로 증가하고 있다. 통계청의 조사에 따르면 우리나라는 이미 2000년에 65세 이상 노인인구비율이 7%를 초과하여 고령화 사회에 진입하였으며 2019년에 노령인구 14%의 고령 사회로 진입 할 것으로 예측하고 있다. 이에 정부에서는 노인 소득보장 정책, 의료보험 및 보건복지, 노인복지시설 등 다양한 정책을 마련 중에 있다.

특히, 우리나라는 타 선진국에 비해 고령화 속도가 매우 빠르며, 더 주목할 만한 것은 노인인구증가보다 더욱 빠른 속도로 노인 단독 또는 노인부부 가구가 늘어나고 있어 타인의 조력을 받지 않고도 주생활이 가능한 주택에 대한 관심이 증가하고 있다. 그러나 아직 우리나라 고령자 주거환경은 매우 열악하여 고령자들이 일상생활을 함에 있어 많은 물리적 장애와 불편을 겪고 있다.

이에 보건복지부에서는 노인복지법의 규정에 의하여 노인주거복지시설의 하나로 단독취사 등 독립된 주거 생활을 하는데 지장이 없는 65세 이상의 노인들을 대상으로 노인복지주택을 제공하도록 규정하고 있다. 그러나 같은 고령자라고 하더라도 소득, 건강상태, 거주지역, 교육 수준 등에 따라 매우 다양한 특성을 나타내며 이에 따라 주거에 대한 선호도 매우 다양함에도 불구하고 노인복지법에서는 노인 복지주택에 관한 시설기준 및 직원배치기준만을 규정하고 있는 실정이다. 또한 민간에서도 대부분 유료노인복지주택을 고령자들의 복지후생 지원사업보다는 실버산업 진출을 통한 이윤추구를 목적으로 하고 있어 실제적인 유료노인복지주택 건설이 매우 미흡한 실정이다.

이에 본 연구에서는 유료 노인복지주택 현황과 문제점을 분석하고 이러한 문제점에 대한 대책을 강구함으로써 우리나라 유료 노인복지주택에 대한 활성화 방안을 제안코자 한다.

#### 1.2 연구의 방법 및 범위

우리나라 유료 노인복지 주택은 최근에 와서야 일반 국민들에게 인식되기 시작한 다소 생소한 분야라 할 수 있으나 고령화 시대에 도래한 지금 변화된 사회구조에 대응하기 위한 하나의 주거 대안이 될 수 있다.

따라서 일차적으로 노인에 대한 일반적 특성 및 우리나라 노인복지시설 현황을 살펴보았다. 그리고 노인주거복지시설 관련 문헌 분석을 통하여 우리나라 노인주거복지시설에 대한 전반적인 시설현황, 관계법령 현황, 관계 정책 현황등을 파악하고 이에 대한 문제점을 도출하였다. 그리고 이를 토대로 유료노인복지주택의 활성화 방안을 제안하였다.

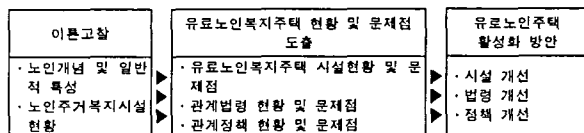


그림1. 연구 흐름도

### 2. 이론적 고찰

#### 2.1 노인의 개념 및 일반적 특성

노인에 대한 개념은 국가나 사회적·경제적 문화적 배경과 사회의 관습·규범 또는 그 사회의 전통과 역사에 따라 다를 수 있기 때문에 한마디로 단정할 수는 없다. 하지만 일반적으로 노화는 물리적·기계적인 시간의 측정에 의하여 연령이 몇 세인지 규정하는 시간연령 방법과 심신의 기능의 변화에 따라 노화현상이 어느 단계에까지 이른 것을 노령으로 간주하는 실제적인 방법인 생활연령에 의하는 방법이 있다.

\* 한국건설기술연구원, 선임연구원, 공학박사

\*\* 한국건설기술연구원, 연구원

이런 측면에서 노인은 신체적 측면, 정신적 측면, 사회적 측면에서 노인 특유의 일반적 특성을 규정할 수 있다. 먼저 신체적 측면은 이동성, 체력과 원기, 시력, 청력, 촉각과 온도감각의 저하이다. 그리고 정신적 측면은 지능, 기억력, 사고 및 문제해결 능력 저하 및 의존성 증가를 들 수 있으며, 마지막으로 사회적 측면은 사회적 부적응 및 성역할 지각의 변화를 들 수 있다.

## 2.2 우리나라 노인주거복지시설의 현황

현재 노인복지법 제 32조에 의거한 노인주거복지시설은 양로시설, 실비양로시설, 유료 양로시설, 실비노인복지주택, 유료노인복지주택 등 5가지로 구분되어 있다.

2004년 12월 현재 65세 이상 노인인구는 4,124,946명이며 이 가운데 주거기능을 수행하는 노인주거복지시설의 이용노인수는 '04년 7,067명으로 '03년도의 6,685명에 비해 약 5.7% 증가하였으며, 시설수도 '03년 125개소에서 '04년에는 139개소로 증가하였다. 특히, 경제적 능력이 있는 중산층 노인들이 이용하는 유료노인복지주택은 '03년 6개 시설, 798명이 이용하였으나, '04년도에는 8개 시설에서 1,043명이 이용하고 있는 것으로 나타났다.

표1. 노인주거복지시설 현황

구분	소계		무료		실비		유료		
	시설수	이용자	시설수	이용자	시설수	이용자	시설수	이용자	
인구	03년	119	5,887	85	4,160	5	156	29	1,571
	04년	131	6,024	78	3,835 (4,972)	12	230 (363)	41	1,959 (2,853)
주택	03년	6	798					6	798
	04년	8	1,043					8	1,043 (1,232)
계	03년	125	6,685	85	4,160	5	156	35	2,369
	04년	139	7,067	78	3,835	12	230	49	3,002

(출처: '04년 노인복지시설 증가현황 및 이용노인수 증가실태,보건복지부)

## 3. 우리나라 유료노인복지주택 현황과 문제점 도출

### 3.1 유료노인복지주택 시설 현황과 문제점

#### 1) 유료노인복지주택 시설 현황

우리나라 유료 노인복지주택은 99년 월명 성모의 집을 시작으로 매년마다 2개소 정도가 건설되어 2005년 현재 8개소이다.

표2. 우리나라 유료 노인복지주택 현황

시설명	입소노인		부지면적	연면적	건물규모	공급방식	공급규모	입지현황
	정원	현원						
서울 시니어스타워	336	198	1,042평	7,177평	지하3층 지상 15층	분양	142세대	도심형
부산 환돌 실버타운	200	277	3,663평	6,663평	지하2층 지상 9층	임대	203세대	도심형
부산 낙원대 실버타운	63	63	3,023평	2,069평	지하층 지상 6층	임대	63세대	전원형
부산 임호 시니어타운	129	8	3,006평	3,320평	지하층 지상 7층	-	-	도심형
분당 시니어스타워	254	272	2,622평	12,289평	지하 3층 지상 8층	분양	254세대	도심형
김천 은빛농장	60	4	-	-	-	-	-	-
김제 노인복지주택	150	186	3,368평	2,851평	지하 1층 지상 5층	임대	150세대	전원형
경북 월명 성모의집	40	35	-	-	-	-	-	-

이 가운데 서울 및 분당시니어스타워, 환돌 실버타운, 낙원대 실버타운, 김제노인복지주택을 중심으로 시설현황을 살펴보았다. 나머지 3군데 노인복지주택을 제외한 것은 해당기관의 상황 등으로 인해 관련 자료수집의 한계

때문이다.

먼저 시설별 공급규모를 살펴보면 전체 812주호 가운데 17평이 247호로 전체 30% 이상을 차지하고 있었으며, 다음으로 25평형 111호, 34평 100호 순으로 나타났다. 평형대별로 살펴보면 15평~20평 이하가 290호로 가장 높았으며, 다음은 20평~25평 이하가 133호, 46평~50평 이하가 127호 순으로 나타났으며, 전체적으로 25평 이하 소형평형이 전체 52% 이상을 차지하고 있다.

표3. 유료 노인복지주택 주호규모 분석

평형구분	15평	16-20평	21-25평	26-30평	31-35평	41-45평	46-50평	51-55평	55평초과	총주호수
김서			12		78		48	4		142
환돌	1	157	23		22					203
낙원대		43	20							63
분당			88	6		64	79	4	13	254
김제	50	90	10							150
총주호수	51	230	133	26	100	64	127	8	13	812

한편 유료 노인복지주택의 전용율을 살펴보면 김제 노인복지주택이 전용율 83% 이상으로 가장 높게 나타났으며, 낙원대 실버타운과 분당 시니어스타워가 50% 전후의 낮은 전용율을 보이고 있다. 이에 대한 극단적 차이는 김제 노인복지주택과 분당 시니어스타워의 전용면적 비교를 통해 알 수 있는데 김제 노인복지주택 11평의 경우 전용면적이 11.41평이지만 분당 시니어스타워의 경우 25평이 전용 면적 12.56평밖에 되지 않는다.

표4. 유료 노인복지주택의 전용율 분석

시설명	평형	전용면적	공용면적	분양면적	전용율	평형별				
						전용면적	공용면적	분양면적	전용율	
김서	24A	15.71	9.42	25.13	62.5%	25	12.56	12.56	25.13	50%
	34A	22.49	13.49	35.98	62.5%	26	14.09	14.1	28.19	50%
	34B	22.47	13.47	35.94	62.5%	41	20.31	20.8	41.61	50%
	34C	22.42	13.45	35.87	62.5%	42	21.44	21.45	42.89	50%
	46A	30.96	18.57	49.53	62.5%	45	22.71	22.71	45.42	50%
	53A	35.85	21.32	57.17	62.5%	45	22.82	22.82	45.64	50%
환돌	16.95	11.28	5.7	16.98	66.4%	47	23.50	23.50	47.00	50%
	25.46	17.53	9.03	26.56	65.9%	48	24.20	24.19	48.39	50%
	33.59	22.73	10.91	33.64	67.53%	49	24.93	23.93	48.86	50%
낙원대	19A	48.61	48.9545	97.5745	49.82%	51	25.52	25.52	51.04	50%
	19B	32.35	33.1229	66.0729	49.87%	50	29.50	29.50	59.10	50%
	29	31.60	31.7008	63.3008	49.92%	66	33.01	33.00	66.01	50%
	11	11.71	2.25	13.97	84%	79	39.98	33.99	79.97	50%
김제	17	17.10	3.46	20.56	83.2%	94	47.10	47.10	94.20	50%
	23	23.43	4.68	28.11	83.4%					

#### 2) 문제점 도출

##### • 다양한 유료노인복지주택 유형의 부재

유료노인복지주택의 입소는 경제력이나 개인적 여건 및 선호 성향에 영향을 받음으로 이에 대응할 수 있는 다양한 유료노인복지주택에 대한 유형 개발이 필요하다. 하지만 현재 우리나라 유료노인 주택은 저소득계층과 특수 중산층을 위한 유료노인복지주택은 있으나 대다수를 차지하고 있는 중간계층에 대한 주택 유형은 없다.

##### • 공용면적 비율이 높아 분양비 및 관리비가 높음

일반적인 공동주택은 80%의 전용율을 보이고 있으나 김제노인복지주택을 제외하고 대부분 5~60%의 낮은 전용율을 보이고 있다. 따라서 이에 대한 분양비 및 관리비

가 높아 노인들에게 부담으로 작용한다.

• 노인을 위한 편의시설 설치 부족

기존 주택과 노인유료복지주택과의 평면계획 및 편의시설에 대한 차이점이 거의 없는 것으로 나타났다. 다만 노인주택에 확연히 나타나고 있는 편의시설은 복도 등에 설치된 손잡이와 안방 및 화장실 또는 현관입구에 설치되어 있는 비상벨 정도의 수준이다.

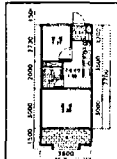

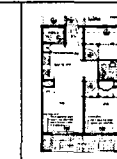
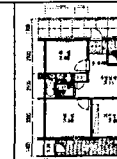
			
면적 16.95평	H 아파트 12평	면적 25.46평	U 아파트 24평

그림 2. 유료 노인주택과 일반주택의 평면비교

3.2 유료노인복지주택 관계법령 현황 및 문제점

1) 관계법령 현황

유료노인복지주택 관계법령은 크게 건축물 관련 법령과 입지선정 등 토지개발행위 관련 법령으로 구분할 수 있다. 여기서는 건축관계법령을 중심으로 살펴보았다.

건축물과 관련된 주요 법령에는 노인복지와 관련된 기본법으로 노인복지법, 건축물 인·허가와 관련된 건축법과 주택법 그리고 편의시설 설치와 관련된 장애인·노인·임산부등의 편의증진 보장에 관한 법률이 있다.

표5. 유료노인복지주택 건설관련 주요 법령

관계법령	주요 항목	비고
노인복지법	· 법 제32조 (노인주거복지시설), 제33조 (노인주거복지시설의 설치), 제47조 (비용의 보조), 제55조 (건축법에 대한 특례) · 규칙 제17조 (노인주거복지시설의 시설기준), 별표 2(노인주거복지시설의 시설기준 및 직원배치기준)과 별표3(노인주거복지시설의 운영기준)	
건축법	· 시행령 제 3조의4(용도별 건축물의 종류), 별표 1(용도별 건축물의 종류)	
주택법	· 주택법 제16조(사업계획의 승인) · 주택건설기준 등에 관한 규정	
장애인·노인·임산부등의 편의증진 보장에 관한 법률	· 시행령 제3조(대상시설), 제4조(편의시설의 종류), 별표 1(편의시설 설치 대상시설), 별표 2(대상시설별 편의시설의 종류 및 설치기준)	

3) 문제점 도출

• 사업자 중심의 노인복지법

노인복지법은 기본적으로 노인의 입장에서 안락하고 생산적인 노후생활을 보장할 수 있는 방향으로 나아가야 한다. 그러나 현재 노인복지법은 사업주체 중심의 규정으로써 사업주가 입소노인들에 대한 복지적 편의를 최대한 보장해 줄 수 있는 규정은 매우 미흡한 실정이다.

• 노인주택 허가상의 문제

노인복지법 제 32조 규정은 노인복지주택의 설치·공급·관리에 관하여 노인복지법에 없는 사항은 주택법의 관련 규정을 준용토록 하면서 동법 제 55조에서는 건축허가 대상인 노유자시설<sup>1)</sup>로 규정하고 있어 사업승인대상

1) 현재 노유자시설은 1999년 4월 30일 건축법 시행령 개

이 아닌 것으로 운영해 왔다. 그러나 보건복지부에서 노인복지주택의 공급질서 확보 및 원활한 사업추진을 위해 주택법에 의한 사업승인으로 처리토록 요청해 오에 따라 현재 주택법 제 16조에 의한 사업계획승인을 얻어 건설하고 주택건설기준 등에 관한 규정 및 주택공급에 관한 규칙중 관련 규정을 적용하도록 하고 있어 관련법령의 재정비가 시급하다.

• 편의시설 설치기준의 혼재

노인복지법 시행규칙 별표 2에서 노인주거복지시설의 시설기준을 규정하고 있으나 단순히 사용승인을 받기 위한 최소한의 요구시설만 규정하고 있음 뿐 구체적인 편의시설 기준 등은 고령자·장애자·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률을 따르고 있는 실정이다. 그러나 본 법률에서도 고령자를 위한 구체적인 편의시설 설치기준 등은 매우 미흡하다. 이에 고령자에게 적합한 편의시설 설치기준 규정 마련이 시급하다.

• 실효성 없는 비용보조 규정

노인복지법 제49조(조세감면)에서 노인을 위하여 사용하는 건물·토지 등에 대하여는 조세감면규제법 등 관계법령이 정하는 바에 의하여 조세 기타 공과금을 감면할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 조세감면 규제법은 1998년 12월에 조세특례제한법으로 법명이 변경된 상태이며 노인복지주택과 관련된 특례규정이 명시되지 않아 세제상의 혜택을 받지 못하고 있다. 예를 들어 조세특례제한법 제 82조(사회복지법인 등에 대한 특별부가세의 면제)는 2001년 12월에 법조항이 삭제되었으며, 특히 제 106조 1항의 4에, 대통령령이 정하는 국민주택 및 당해주택의 건설용역에 대해서는 부가가치세를 면제해 주고 있으나, 노인복지법 제 8조에 명시된 노인유료복지주택에 대해서는 특례가 없다.

3.3 유료노인복지주택 관계정책 현황 및 문제점

1) 정책 현황

우리나라 노인주거지원 정책은 크게 노인 가족 동거장려 정책, 노인주거지원 정책, 노인주거내 편의시설 설치 지원 정책 등을 들 수 있다. 노인가족 동거장려 정책은 소득세법 제50조 내지 제51조에 의한 부양가족 공제와 경로우대공제 등의 소득공제와 소득세법 시행령 제 155조 4항에 의한 양도소득세 면제 등이 있다.

그리고 노인주거지원 정책으로는 본인 또는 배우자의 직계존속 중 1인 이상으로 1년 이상 봉양하고 있는 세대주가 개인주택의 신축, 매입, 임차할 경우 한도액에서 신축시 1,000만원, 임차시 500만원을 추가로 용자해 주는 주택자금 할증제도와 2002년 주택공급 규칙을 개정하여 새롭게 도입, 국가·지방자치단체·대한주택공사 및 지방공사가 85㎡ 이하로 건설하는 공급주택의 10% 우선 공급하는 직계존속 부양자 주택 우선공급제도 등이 있다.

정에 따라 교육연구 및 복지시설로 명칭이 변경되었다.

마지막으로 노인주거내 편의시설 설치 지원 정책에는 건설교통부가 '2004 장애인·노약자를 위한 편의시설 설치기준'을 마련하여 국민임대주택에 신청자 요구에 따라 욕실, 주방가구, 거실, 유도시설 등을 무료로 설치하는 제도가 있다.

## 2) 문제점 도출

### • 노인주거정책의 부재

보건복지부가 관장하는 노인복지주택은 노인시설로 분류되어 택지, 기금, 조세 등 주택정책 지원을 받지 못한다. 건설교통부 관장 주택정책은 시장소외계층 지원대책 일환으로 임대주택 분양우선권을 부여하고 있으나 실적 저조. 일부 세제감면 제도는 있으나 노인전용주거시설을 공급하는 것이 아니라 일반 주택이나 아파트에서 자식이 부모를 모시고 살도록 촉진하는 사업이기 때문에 노인주택공급과 다소 거리가 먼 정책이다.

### • 유료노인복지주택 건설에 대한 정부 용자사업 부재

국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있도록 규정하고 있으나, 1997년도 노인복지법에 이 조항이 신설된 이후 2005년 현재까지 전국 어느 곳에서도 공식적으로 국가나 지방자치단체가 유료 노인복지주택 공급을 위한 사업이 계획되거나 시행 또는 추진한 실적이 없다. 또한 2000년 이후부터 유료 노인복지시설에 대한 정부 지원은 중단된 상태이다.

## 4. 우리나라 유료노인복지주택 활성화 방안

### 4.1 건축 시설물 개선

#### 1) 다양한 유료노인복지주택의 개발

유료노인주택에 대한 수요는 증가할 것으로 예측된다. 하지만 우리나라의 경우 저소득층과 고소득층으로 양극화되어 있다. 따라서 노인의 가치관과 신체적 독립성, 경제적 여건 등 다양한 노인계층이 선호하는 주택의 형태가 다를 것이므로 노인 주택을 다양한 유형으로 개발하는 것이 필요하다.

#### 2) 유료노인복지주택의 설계 가이드라인 작성

기존의 유료노인복지주택은 건물에 다양한 복지시설을 제공하는 것을 제외하고 개인 주거 공간은 거의 일반 공동주택과 큰 차이를 보이지 않고 있다. 그러나 노인의 대부분의 생활은 주호내에서 이루어지기 때문에 주호공간이 신체적 기능이 저하되더라도 높은 환경적 지원성으로 인해 독립적인 생활을 유지할 수 있도록 설계 가이드라인을 우선적으로 작성해야 한다.

### 4.2 관계 법령 개선

#### 1) 노인 거주자를 중심으로 한 노인복지법의 개정

현재 노인복지법의 유료노인복지주택 시설 및 설비 기준은 단순히 최소설에 관한 규정밖에 없다. 이는 사업자

를 위한 규정으로써 실제 거주자하는 노인들의 생활 안정과 편의 그리고 경제적 부담을 줄이기 위한 실별 최소면적기준, 전용율, 특수 설비 및 시설과 설계지침 등 관련 세부 원칙 및 규정 마련이 요구된다.

#### 2) 노인복지주택 건설 관련 법령의 체계화

현재 유료노인복지주택의 설치·공급·관리에 관한 규정이 노인복지법, 건축법, 주택법 등에 산재되어 있어 상호 협력과 중계가 이루어지지 않으며 업무의 신속한 처리가 어렵기 때문에 이들 법령에 대한 전체적인 내용 검토 및 체계화가 필요하다.

### 4.3 관계 정책 개선

#### 1) 유료 노인복지주택 공급 계획 수립

현재 우리나라 노인주거 정책은 노인전용주택에 대한 사항이라기 보다는 노인 부양자의 일반주택 지원정책이라 할 수 있다. 따라서 가족부양 의식 제고나 일반주택의 일부를 노인 전용 주택화하는 소극적인 방법뿐만 아니라 정부 및 지방자치단체의 구체적인 유료노인주택 공급계획을 수립할 필요가 있다.

#### 2) 유료노인복지주택 건설에 대한 민간 유도 및 금융상의 지원 계획 수립

우리나라 노인복지시설의 경우 무료시설은 정부에서 그리고 유료시설은 민간화됨에 따라 노인계층이 저소득층과 고소득층으로 양극화되어 중간계층에 대한 노인주거복지정책은 거의 전무한 실정이다. 이에 건설업체의 참여유도를 위하여 부지제공, 용자해택 등을 배려하거나 세금혜택을 주는 등의 여러 가지 정책적 지원이 필요하다.

### 4. 결론

노인에게 있어서 주택은 삶의 안정을 위한 필수 조건으로 노화에 따라 사회적·물리적 생활권이 위축됨에 따라 대부분의 노후 시간을 보내게 되는 생활의 장이다. 따라서 노인들의 다양한 주거복지서비스 요구에 대응할 수 있는 주거생활 환경의 제공이 절대적으로 필요하다.

이에 본 논문에서는 이러한 노인복지주택의 필요성을 인지하여 안락한 노후와 인간다운 삶을 보장해 주기 위한 유료 노인복지주택의 활성화 방안을 제안하였다. 이러한 노인복지주택의 활성화는 보건복지부 단독의 노력으로 이루어질 수 있는 것이 아니라 건설교통부 등 각 부처간의 상호 연계체계 구축이 요구된다. 뿐만 아니라 정부와 민간부문이 조화를 이루어 발달하여야 하는데 특히 노인복지주택이 아직 활성화되지 못한 상태이므로 시장이 협소하고 공급가격이 지나치게 높아 일반 고소득층 외에는 사용이 사실상 불가능한 상태이나 다양한 노인계층에 대응할 수 있는 유료 노인복지주택 유형 개발이 선행되어야 한다.

### 참고문헌

1. 박춘식, 고령화 사회에 대응한 노인주거 유형 연구, 대구대학교 석사학위논문, 2000.