

발표 4

인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제

# 고령화 사회 노인주거의 현황과 정책과제

2004. 11. 19.

윤주현·강미나·송하승

국 토 연 구 원

## 목 차

제1장 서 론 .....	1
제2장 고령화의 진전과 여건변화 전망 .....	2
제3장 노인의 특성 및 노인가구 구조변화 .....	4
1. 노인계층의 특성 .....	4
2. 노인가구수 및 가구구조의 변화 .....	7
제4장 노인가구의 주거실태 및 주거의식 .....	10
1. 노인가구의 주거실태 .....	10
2. 노인주거복지수준의 평가 .....	14
3. 노인가구의 주거의식 .....	19
제5장 노인주거정책의 평가 .....	22
제6장 외국의 시사점 .....	26
제7장 노인주거복지정책의 방향 및 과제 .....	28
1. 고령화에 따른 노인주거의 문제 .....	28
2. 노인주거정책의 필요성 .....	30
3. 기본방향 .....	32
4. 정책과제 .....	35

## 표 목 차

<표 2-1> 노인인구비율의 변화추이(1970~2000) .....	2
<표 2-2> 주요국의 인구고령화 속도 .....	3
<표 3-1> 노인가구의 소득수준 .....	5
<표 3-2> 노인가구소득계층별 가구 구성 .....	6
<표 3-3> 노인가구의 유형 구분 .....	7
<표 3-4> 지역별, 연령별 노인가구 유형별 가구수(2000년) .....	8
<표 3-5> 노인의 세대구성별 분포(인구기준) .....	9
<표 4-1> 노인가구 자가거주율(%) .....	10
<표 4-2> 노인가구 주거밀도 .....	12
<표 4-3> 노인가구 유형별 주거시설수준 비교(2000) .....	12
<표 4-4> 거주주택 건축경과년수 .....	13
<표 4-5> 주택 노후 문제가 전혀 없는 가구 비율 .....	15
<표 4-6> 노인가구의 시설기준 주거수준 .....	16
<표 4-7> 안전장치가 설치되어 있는 비율 .....	16
<표 4-8> 노인가구 유형별 방당 거주인수(2000) .....	17
<표 4-9> 가구구성별 독립된 방 사용 .....	18
<표 4-10> 소득계층별 외로움(지역별) .....	21
<표 5-1> 노부모 부양세대에 대한 주택우선 분양 실적 .....	22
<표 7-1> 노인가구의 추이 .....	28
<표 7-2> 가구구성별 가구수의 추이(일반가구) .....	29
<표 7-3> 정책 대상 계층 구분 .....	33
<표 7-4> 건강상태/경제력에 따른 노인가구 분포 .....	34
<표 7-5> 스스로 돌볼 능력이 있고, 경제력이 없는 계층의 가구구성 .....	34
<표 7-6> 단계별 정책과제 .....	35

## 그림목차

[그림 3-1] 연령별 생계수단 .....	5
[그림 3-2] 연령계층별 연간소득 및 주택소유가구비율 .....	7
[그림 3-3] 읍·면·동별 및 연령별 1인가구수(2000) .....	9
[그림 4-1] 세대주 연령계층별 자가거주율 .....	11
[그림 4-3] 지역별 소득분위별 RIR .....	19
[그림 4-4] 소득계층별 동거희망 .....	20
[그림 7-1] 노인부부가구 및 노인1인가구 추이 .....	29
[그림 7-2] 활력있는 노후생활을 위한 노인주거정책 .....	31

## 제 1 장 서 론

우리나라는 2000년에 고령화사회<sup>1)</sup>에 진입한 상태이며, 2002년 현재 노인인구는 3,772천명으로 전체인구의 7.9%를 차지하고 있다. 통계청의 인구전망에 의하면 2019년에 고령사회, 2026년에 초고령사회가 될 것으로 보인다.<sup>2)</sup>

고령화사회, 고령사회, 초고령 사회 등을 포괄하는 '고령화'라는 현상은 노인인구의 상대적 증가를 의미하나 우리나라는 노인인구의 절대적 증가도 함께 나타나고 있다. 고령화의 진전은 사회적으로는 고용구조의 변화, 젊은 층의 부양부담 증가 등 거시경제적 영향과 더불어 노인복지를 위한 재정부담의 증대를 야기하며, 개인 입장에서 본 고령화는 수명의 연장을 의미하며 건강 약화 및 경제력 약화 등을 수반하게 된다.

따라서 고령화의 진전에 대비한 거시적·미시적 정책방안을 마련할 필요가 있다. 이러한 시대적 필요에 의해 총리실의 경제사회연구회 소속 연구기관들이<sup>3)</sup> 각 분야의 전문성을 살려 종합적인 시각에서 분석·접근하기 위하여 협동 연구를 시행하게 되었다.

본 연구는 미시적 접근으로서, 고령화로 인해 야기되는 기초생활의 어려움 중에서 가장 비용부담이 큰 주거 문제를 완화하기 위한 주거복지 정책방안을 마련하는데 그 목적이 있다. 종합분석 연구의 추진계획에 맞추어 노인주거복지 부문도 3개년도 연구로 추진하고 있는데, 제1차년도(2004)에는 '고령화 사회 노인주거의 현황과 정책과제', 제2차년도(2005)에는 '고령화시대에 대비한 주거정책의 세부 개선과제', 제3차년도(2006)에는 '고령화 대비 주거부문 10개년 계획의 수립'을 추진할 예정이다. 이에 따라 금년 연구의 목적은 노인가구의 주거실태와 관련제도를 분석하여 노인주거문제의 실체를 파악함으로써 노인주거복지 접근을 위한 기본방향을 설정하고 당면과제를 발굴하는데 있다.

- 
- 1) '고령화사회'란 65세 이상 노인인구비중이 전체인구의 7%를 넘어서는 경우를 말하며, '고령사회'는 노인인구비중이 14%를 넘어서는 경우, '초고령사회'는 노인인구비중이 20%를 넘어서는 경우를 말한다.
  - 2) 통계청, 장래인구추계, 2001.
  - 3) 국토연구원, 한국개발연구원, 한국노동연구원, 한국보건사회연구원, 한국조세연구원 등

## 제 2 장

# 고령화의 진전과 여건변화 전망

2000년 현재 65세 이상 노인인구는 337.2만명으로 전체인구의 7.2%에 달함으로써 이미 고령화사회에 진입하였다. 노인인구의 비율이 1970년에는 전체 인구의 3.3%였으나 1980년 3.9%, 1990년 5.0%, 2000년에는 7.2%로 증가폭이 커지고 있다. 인구고령화 현상은 지역별 차이가 매우 커서 2000년 도시지역의 노인인구가 5.5%인데 비하여 읍·면부지역은 14.7%로 이미 고령사회에 진입하였다.

〈표 2-1〉 노인인구비율의 변화추이(1970~2000)

(단위: 명, %)

구 분	1970	1980	1990	2000
전체인구	31,435	37,407	43,390	45,985
노인인구	1,039	1,446	2,161	3,372
65세 이상/전체인구	3.3	3.9	5.0	7.3

자료: 김두섭, 박상태, 은기수 편, 한국의 인구, 통계청, 2002.

향후에도 고령화가 급속히 진전될 것으로 전망되고 있다. 출산율은 매우 낮는데 비하여 평균 수명은 늘어나고 있기 때문이다. 2003년 현재 우리나라의 출산율은 1.19명으로 OECD 평균 1.7명보다도 낮은 수준이며, 평균수명은 1970년 63.2세에서 2000년 현재 74.9세로 연장되었고, 2020년에는 남자 77.54세, 여자 84.08세로 급증할 것으로 전망되고 있다.

65세 이상 노인인구비율이 2002년 현재 7.9%로서 노인인구는 3,772천명에 달하는데, 한국보건사회연구원<sup>4)</sup>의 전망에 의하면 출산률이 2003년 수준에서 장기적으로 유지되는 경우 2018년에는 노인인구가 전체 인구의 14.2%를 차지하는 고령사회가 될 것이며, 2026년에는 노인인구가 20%를 넘어서는 초고령사회가 될 것으로 전망하고 있다.

우리나라의 고령화 진전 속도는 주요국의 고령화 속도와 비교해 볼 때 7~14%에 도달하는 시간이 일본(24년)보다도 7년이나 짧은 19년으로 고령화 속도가 가장 급속한 나라에 속한다.

〈표 2-2〉 주요국의 인구고령화 속도

구 분	도달연도			소요기간(년)	
	7%	14%	20%	7~14%	14~20%
한 국	2000	2018	2026	19	7
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
독 일	1932	1972	2012	40	40
영 국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미 국	1942	2013	2028	71	15
스웨덴	1887	1972	2012	85	40

자료: 이해훈, 2001, "인구고령화와 재정의 대응과제", (경제사회여건변화와 재정의 역할), 한국개발연구원. 한국은보건사회연구원 전망치 이용

고령화의 진전에 따라 경제 사회적으로 많은 여건의 변화가 예상된다. 출산력 감소와 함께 경제활동인구의 노인부양부담 증가로 부담의 적정성, 형평성 등 세대간 갈등이 심화될 전망이다. 건강한 노인인구의 증가로 노인계층의 사회참여욕구가 증대할 전망이다. 또한 노인가구가 독자적인 소비주체로 등장함으로써 소비 및 투자위축으로 경제성장 둔화, 실버산업의 등장 등 국가경제에 미치는 영향이 증대할 것이다. 그간 '가족중심'의 노인문제 해결에서 '국가의 역할' 증대가 요구될 것이며, 가족기능의 약화로 빈곤노인계층의 양산이 우려되고 있다.

4) 이삼식 외, 인구고령화의 전개와 인구대책, 한국보건사회연구원, 2004.

## 제 3 장

# 노인의 특성 및 노인가구 구조변화

### 1. 노인계층의 특성

노인계층의 특성으로는 육체적 건강과 정신적 건강 등을 포함하는 건강상태의 약화와 경제력 약화를 들 수 있다. 노인의 육체적 건강 정도를 2000년 인구주택총조사로 살펴보면 노인의 92.4%가 '집안 및 바깥활동을 혼자 할 수 있다'고 대답한 반면, '혼자 할 수 없다'는 대답도 5.1%로 나타났다. 모든 노인 연령층의 절반이상이 '집안 및 바깥 활동을 할 수 있다'고 응답하였는데, 거동불편의 정도는 나이가 많아질수록 높아져 80세 이상 89세 미만의 연령층은 12.7%가 '집안 및 바깥활동을 혼자서 할 수 없다'고 대답하였다.

노인의 정신적 건강상태를 '치매유병률'로 살펴보면, 노인의 14.7%는 치매로 의심되고 7.6%는 치매로 판정되고 있다. 연령이 높을수록 치매판정비율이 증가하며, 성별로는 남자에 비하여 여자가 월등히 높고, 지역별로는 동부에 비하여 읍·면부에서 높게 나타났다.

경제활동은 전체 고령인구 3,372천명의 25.0%인 842천명이 일하고 있다고 응답하였는데, 65~69세의 비교적 낮은 연령층이 57.9%를 차지하고 있으며, 다음이 70대 38.3%, 80대 3.8%로 연령이 많아짐에 따라 급격히 감소세를 나타내고 있다. 고령자의 종사상의 지위별로 보면 61.0%가 자영자, 22.4%가 무급가족 종사자, 13.6%가 임금·봉급근로자로서 자영업 및 가족 종사자가 많았다.

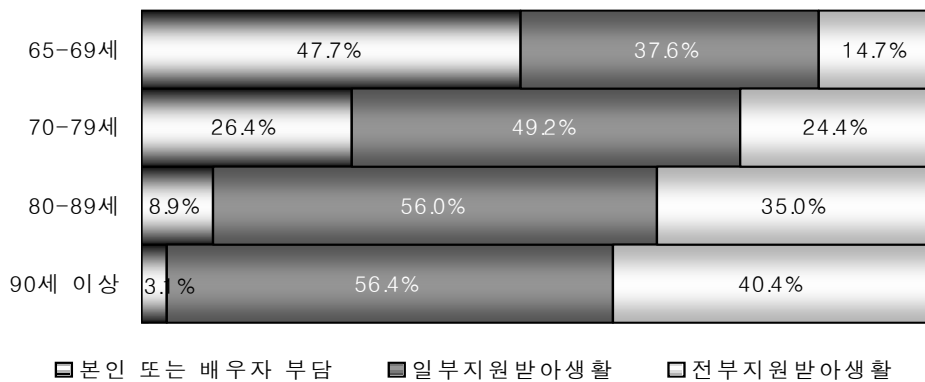
생계수단으로서는 본인 및 배우자가 부담하는 경우는 32.5%이고, 67.4%가 생활비를 일부(45.4%) 또는 전부(22.0%)를 지원받아 생활하고 있었다. 65~69세 연령층은 「본인·배우자 부담」 47.7%로 자립능력이 상대적으로 높은 반면, 70대 연령층의 절반

---

5) 2000년 인구주택총조사

은 「일부 지원받아 생활」하며, 80대이상은 「일부 및 전부 지원받아 생활」하는 경우가 90% 이상이었다. 일부 또는 전부를 지원받아 생활하는 고령자의 주된 부양자를 보면 자녀에 의한 부양이 88.5%를 차지하며, 정부·사회단체에 의한 생계도 9.3%로 나타났다.

[그림 3-1] 연령별 생계수단



노인가구의 소득수준은 전체가구 평균보다 낮게 나타나고, 특히 노인 1인 가구 및 노인부부가구의 경우 도시 최저생계비 미달가구비중이 각각 56.3% 및 35.2%로 매우 높아 노인들의 경제력이 상대적으로 미약함을 알 수 있다.

<표 3-1> 노인가구의 소득수준

(단위: %)

월소득	노인가구		전체가구	
	1인 가구	부부가구	1인 가구	2인 가구
50만원 이하	78.7	31.1	37.1	11.0
50~100만원 이하	16.9	34.7	31.5	25.7
100~200만원 이하	3.8	25.4	24.1	37.3
200만원 이상	0.6	8.8	7.3	26.0
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0
도시가구 월 최저생계비 이하	56.3	35.2	23.2	14.5

자료: 통계청, 2000 가구소비실태조사 보고서 원자료, 박신영·최은희, 실버노인복지주택공급제도 개선방안 연구, 대한주택공사, 2003.12, 52쪽

6 고령화 사회 노인주거의 현황과 정책과제

노인 1인가구와 노인 부부가구가 저소득계층이 될 가능성이 많다는 것이 본 연구의 설문조사결과에서도 입증되고 있다. 노인 1인 가구와 노인부부가구의 경우 제1내지 제2오분위에 포함되는 가구비중이 높게 나타나고 있다.

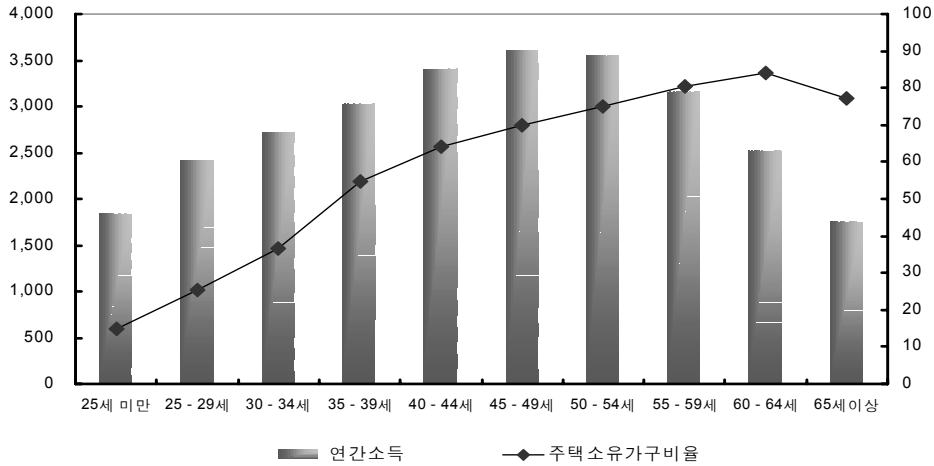
〈표 3-2〉 노인가구소득계층별 가구 구성

(단위: %)

가구구성		소득계층				
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
서 울	노인 1인 가구	48.7	6.2		1.3	4.3
	노인 부부 가구	34.6	25.9	9.8		4.3
	노인 세대주+미성년자	4.5	2.5			2.1
	노인 세대주+성인	6.4	24.7	29.3	25.3	19.1
	노인 동거 가구	5.8	40.7	61.0	73.3	70.2
익 산	노인 1인 가구	42.7				
	노인 부부 가구	35.2	5.0			
	노인 세대주+미성년자	4.0				
	노인 세대주+성인	11.5	29.7	20.8	19.0	33.3
	노인 동거 가구	6.6	65.3	79.2	81.0	66.7

연령계층별 소득분포와 자가거주율로 간접 측정된 연령계층별 자산분포를 비교해 보면 65세 이상 노인의 경우 소득은 급격히 감소하는데 반하여 자산보유는 젊은 층보다 높은 것으로 나타난다. [그림 3-2]에서 보듯이 소득수준은 연령이 많아짐에 따라 점차 증가하여 45~49세에서 최고 수준에 이른 후 60세 이후 급감하는데 반하여, 자가거주율은 연령이 높아짐에 따라 점차 증가하다가 60~64세에서 최고수준을 나타내고 그 이후 점감하였다.

[그림 3-2] 연령계층별 연간소득 및 주택소유가구비율



## 2. 노인가구수 및 가구구조의 변화

노인가구를 65세 이상 노인이 포함된 가구로 정의하고, 자녀와의 동거여부 및 세대주 여부를 기준으로 노인가구의 유형을 노인 1인 가구, 노인부부가구, 노인세대주 미성년동거가구, 노인세대주 일반동거가구, 노인세대원 동거가구로 구분하였다.

<표 3-3> 노인가구의 유형 구분

구 분		세대동거		세대비동거
		미성년만 동거	기 타	
세대주		노인세대주	노인세대주	노인 1인 가구
세대원	세대주의 배우자	미성년동거가구	일반동거가구	노인부부가구
	기 타	노인세대원동거가구		

2000년 현재 노인가구수는 1,734,402 가구로 전체 가구수(14,311,807)의 12.1%에 달하였는데, 이는 1990년에 비하여 47.75%가 증가한 것이다. 이러한 증가폭은 노인인구증가율 55.94%(1990년 2,162,239인에서 2000년 3,371,806인)를 하회하고 있는 것이지만, 노인만으로 이루어진 가구(1인 및 부부)수는 767,102가구로 전체가구의 5.4%, 노인가구의 44.2%에 달하며 1990년에 비해서 2.6배로 급증하고 있다.

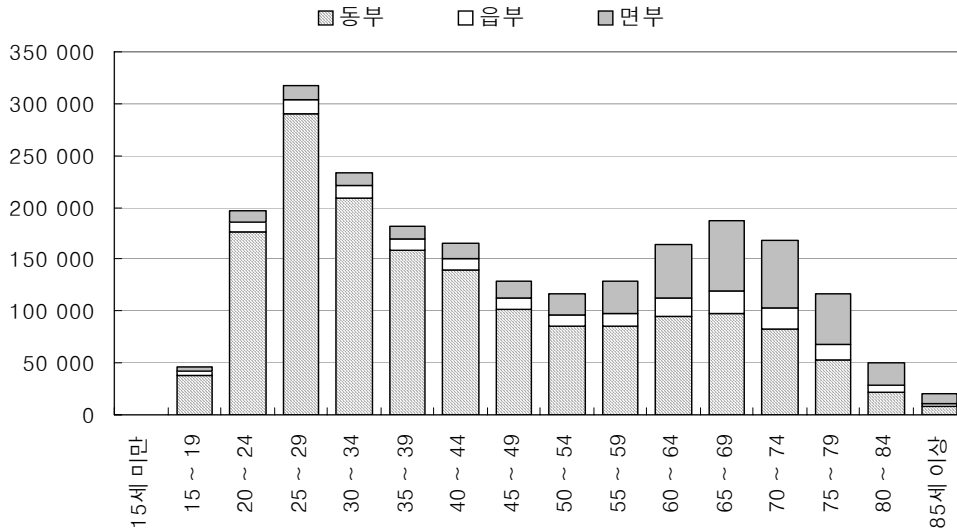
〈표 3-4〉 지역별, 연령별 노인가구 유형별 가구수(2000년)

구 분	노인 1인 가구	노인부 부가구	노인세대주 동거가구			노인동 거가구	합 계	
			노인세대주+ 미성년자	노인세대주+ 비미성년자	소 계			
연령별	65~75	270,201 (15.58)	330,476 (19.05)	46,140 (2.66)	281,682 (16.24)	327,821 (18.90)	355,376 (20.49)	1,283,874 (74.02)
	75~85	87,510 (5.05)	69,661 (4.02)	9,238 (0.53)	40,943 (2.36)	50,181 (2.89)	201,955 (11.64)	409,308 (23.60)
	85 이상	6,265 (0.36)	2,988 (0.17)	320 (0.02)	2,378 (0.14)	2,698 (0.16)	29,269 (1.69)	41,220 (2.38)
도농별	동 부	160,151 (9.23)	171,902 (9.91)	29,467 (1.70)	194,106 (11.19)	223,573 (12.89)	406,252 (23.42)	961,878 (55.46)
	읍면부	208,779 (12.04)	221,158 (12.75)	23,542 (1.36)	106,545 (6.14)	130,087 (7.50)	212,500 (12.25)	772,524 (44.54)
합 계		363,976 (20.99)	403,126 (23.24)	55,698 (3.21)	325,003 (18.74)	380,701 (21.95)	586,600 (33.82)	1,734,402 (100.0)

자료: 2000, 인구주택총조사 자료를 이용하여 노인가구 유형별로 재집계 하였음.

도시와 농촌 모두 노인 독립세대(노인 1인 가구 및 노인부부가구)가 증가하고 있으나, 특히 농촌 지역에서 더욱 심하게 나타나고 있다. 2000년 인구주택총조사에서 1인 가구수를 읍면동별로 살펴보면 농어촌지역으로 볼 수 있는 면부의 노인계층에서 1인 가구의 비중이 절대 다수임을 알 수 있다.

[그림 3-3] 읍면·동별 및 연령별 1인가구수(2000)



자료: 서종균, "가구특성별 주거수준", 윤주현 편, 『한국의 주택』, 통계청, 2002.12, p.127에서 인용

노인가구를 구성하는 동거세대수를 보면 노인가구의 구조가 노인의 독립적 세대 구성이 증가하는 추세로 변화함을 알 수 있다. 2000년 현재 고령인구 3,347천명 중 가장 많은 29.9%가 3세대가구이고, 그 다음이 1세대가구(28.7%) 및 2세대가구(23.9%)이며, 노인 혼자 사는 가구도 543천명으로 전체의 16.2%를 차지했다. 노인 1인 가구는 1990년 8.9%에서 2000년 16.2%로 배증하였으며, 1세대가구도 1990년 16.9%에서 2000년 28.7%로 급격히 증가하였다.

<표 3-5> 노인의 세대구성별 분포(인구기준)

(단위: 천명, %)

구 분	1990	1995	2000
계	3,3191(100.0)	2,624(100.0)	3,347(100.0)
1인 가구	8.9	13.3	16.2
1세대 가구	16.9	23.3	28.7
2세대 가구	23.4	23.0	23.9
3세대 가구	47.6	38.4	29.9
4세대 이상 가구	2.0	1.3	0.9
비혈연가구	0.7	0.8	0.4

주: 1) 1990년 노인인구는 60세 이상 인구  
 자료: 통계청, 2000 인구주택총조사

제 4 장  
노인가구의 주거실태 및 주거의식

1. 노인가구의 주거실태

노인가구의 주거상황을 보면 전반적으로 자가거주율이 높으나, 일반가구에 비하여 주거수준이 낮은 것으로 파악된다.

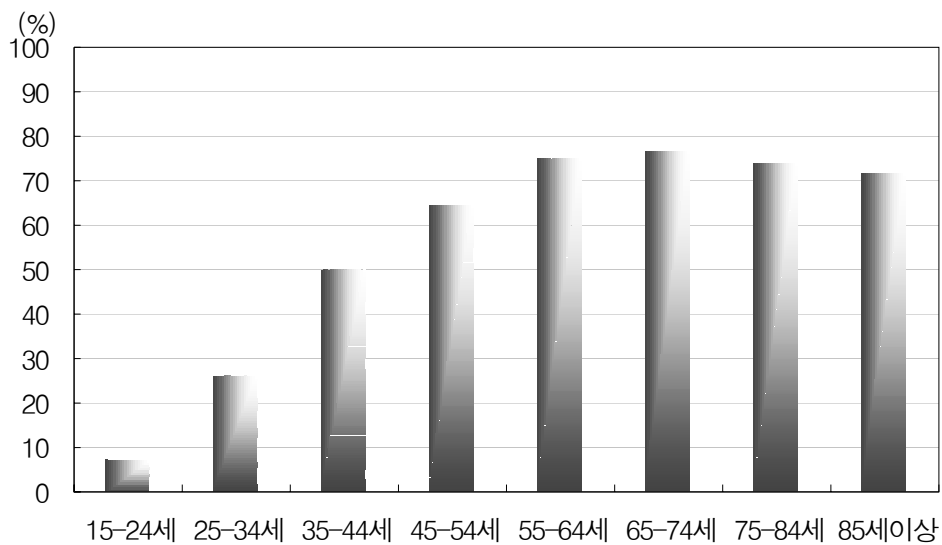
노인가구의 자가거주율은 76.0%로서 일반가구의 54.2% 보다 매우 높은데, 이는 도농간 차이가 매우 커서 읍면부는 90.6%에 이르는 반면 동부는 66.6%에 머물고 있다. 특히 도시지역의 노인1인가구의 경우 자가거주율이 44.2%로 매우 낮게 나타나고 있어서 도시지역의 주택난이 심하다는 사실을 입증하고 있다.

〈표 4-1〉 노인가구 자가거주율(%)

구 분	동부	읍면부	합계
노인 1인 가구	44.2	86.9	66.7
노인부부가구	75.3	94.0	85.1
노인세대주동거가구	71.1	91.3	77.8
- 미성년자만 동거	60.6	85.8	70.8
- 일반세대원 동거	72.7	92.5	79.0
노인세대원동거가구	69.2	90.1	75.6
합 계	66.6	90.6	76.3

세대주 연령계층별 자가거주율 분포를 보면 가구주 연령이 높아질수록 자가거주 비율이 증가하다가 65-74세 구간을 정점으로 그 이후 약간 하락하는 양상을 보인다. 고령계층의 자가거주율이 젊은 계층의 자가거주율보다 높으므로 노인가구의 자산의 유지관리 및 활용에 관심을 두어야 할 것이다.

[그림 4-1] 세대주 연령계층별 자가거주율



노인가구의 거주주택 유형을 살펴보면 노인가구의 대부분인 67.7%가 단독주택에 거주하고 있다. 이는 1990년의 83.3%에서 급속히 하락한 것이다. 거주주택 유형에 있어서 도농간 격차가 매우 커서 읍면부 거주 노인가구는 91.6%가 단독주택에 거주하며, 동부의 경우 51.4%가 단독주택에 거주하고 34.3%가 아파트에 거주한다. 특히 노인1인가구의 경우 단독주택거주비율이 80.1%로 높으며, 읍면부 거주자는 95.4%가 단독주택에 거주하나, 동부 거주자는 63.3%가 단독주택에 거주하며 아파트 거주율이 26.3%로 높다.

노인가구의 주거밀도를 살펴보면, 2000년 노인가구의 방당거주인 수는 1.33명으로서 일반가구의 0.92명에 비하여 상대적으로 조밀하다. 노인 1인가구는 방당 거주인수가 0.81명으로 상대적으로 넓게 쓰고 있고, 노인부부가구는 방당 거주인수가 1.28명으로 다른 노인가구 유형보다 거주밀도가 낮으나 일반가구보다 조밀한 것으로 나타났다.

<표 4-2> 노인가구 주거밀도

구 분	노인 1인 가구	노인 부부 가구	노인세대주 동거가구			노인세대원 동거가구	합계	
			노인세대주+ 미성년자	노인세대주 +일반	소계			
연령별	65~75	0.79	1.25	1.72	1.49	1.53	1.64	1.32
	75~85	0.83	1.34	1.70	1.56	1.62	1.57	1.36
	85 이상	0.85	1.46	1.53	1.47	1.48	1.52	1.40
도농별	동 부	0.73	1.02	1.61	1.46	1.49	1.60	1.31
	읍면부	0.87	1.51	1.87	1.58	1.66	1.61	1.37
합 계	0.81	1.28	1.72	1.50	1.55	1.60	1.33	

부엌, 화장실, 목욕시설, 상수도 등으로 본 주거시설수준은 비교적 양호하나 일반 가구보다는 열악함을 보였다. 특히 읍면부 노인 1인 가구의 경우, 수세식 화장실 (29.2%), 온수목욕시설(44.2%), 상수도 부문(32.5%)에서 여타 노인가구에 비하여 주거 시설 수준이 매우 낙후된 것으로 나타났다.

<표 4-3> 노인가구 유형별 주거시설수준 비교(2000)

(단위: %)

구 분		입식부엌	수세식 화장실	온수목욕 시설	상수도
노인 1인 가구	합 계	73.8	49.3	52.7	61.7
	읍면부	68.4	29.2	44.2	32.5
노인부부가구		90.4	64.8	74.4	61.7
노인세대주 동거가구		91.2	75.9	80.7	76.9
- 노인세대주미성년동거가구		89.5	68.5	74.8	72.1
- 노인세대주일반동거가구		92.3	77.2	81.8	77.7
노인세대원 동거가구		95.4	83.8	89.3	79.0
노인가구 전체		89.1	70.7	76.6	71.1

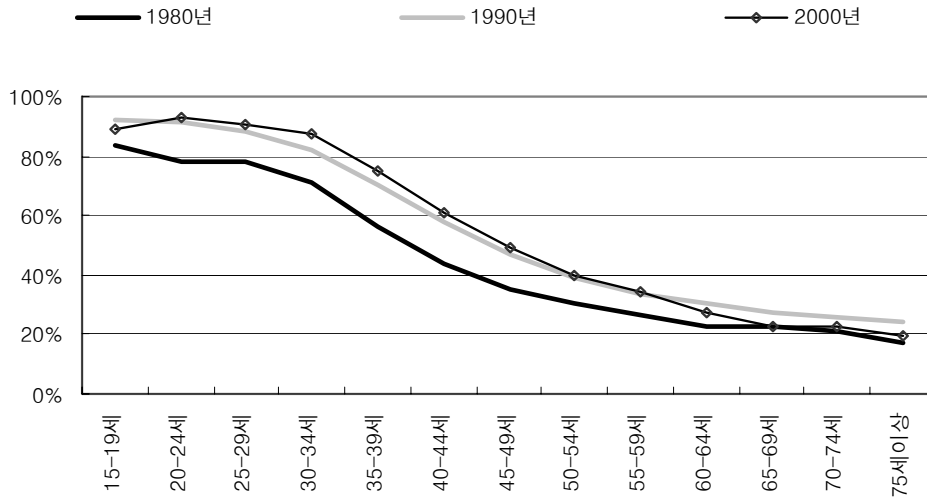
가구주 연령이 높아질수록 오래된 주택에 거주하는 비율이 점차 높아져서 노인가가 상대적으로 오래된 주택에 살고 있는 것으로 파악되고 있다. 10년이 넘는 주택에 거주하는 가구비율이 45세 이전에는 5% 미만이었으나 65세 이상에서는 30%대로 증가하며, 85세 이상의 고령자는 절반 정도가 10년이 넘는 주택에 거주하고 있었다. 10년 이상의 경우 더 구체적인 경과년수의 구분이 없었으나 노인이 거주하는 주택의 경우 더욱 오래된 주택에 거주할 것으로 추측된다.

〈표 4-4〉 거주주택 건축경과년수

구 분	1년 이하	1~5년	5~10년	10년 초과	합 계
25세 미만	2.9	22.4	70.3	4.4	100.0
25~35	3.8	31.4	62.7	2.2	100.0
35~45	2.1	24.4	70.0	3.6	100.0
45~55	1.4	15.3	76.7	6.5	100.0
55~65	1.2	12.8	73.0	13.1	100.0
65~75	1.1	9.7	66.1	23.1	100.0
75~85	0.9	7.8	56.7	34.6	100.0
85세 이상	0.8	6.3	46.2	46.8	100.0
합 계	4,177 (1.90)	42,191 (19.20)	153,773 (70.00)	1,9548 (8.90)	219,689 (100.0)

노인가구의 주거이동성은 젊은 층에 비하여 크게 낮게 나타난다. 가구주 연령계층별로 5년 전 거주지가 현재와 동일한 가구비율을 비교하였는데, 지역별 차이가 두드러져서 동부에 거주하는 노인가구는 62.1%가 5년 전 거주지와 동일하였으나, 읍면부 거주노인가구의 경우 88.7%가 5년 전 거주지와 동일하여 주거이동이 매우 낮음을 보였다. 노인1인가구의 경우 동부 거주가구는 59.9%가 5년 전 거주지와 동일하다고 응답하여 비교적 주거이동이 많은 것으로 보이나, 읍면부에 거주하는 노인1인가구는 90.5%가 5년간 이동이 없었고, 노인부부가구도 92.1%가 5년간 주거이동이 없었다. 특히 자가거주자의 경우 젊었을 때 한번 자기 집을 마련하면 주거이동 없이 오랜 기간 같은 집에 거주하는 것으로 유추된다. 따라서 노인이 되면서 경제적·육체적 약화로 주택관리의 문제가 발생할 우려가 있다.

[그림 4-2] 가구주 연령별 5년간 이사한 가구의 비율



자료: 서종균, "가구특성별 주거수준", 윤주현 편, 『한국의 주택』, 통계청, 2002.12, p.148에서 인용

## 2. 노인주거복지수준의 평가

노인주거복지지표를 활용하여 주거복지수준을 평가해 보았다. 이용한 주거복지 지표로는 주택의 적절성, 노인접근성, 주거소비의 적합성, 주거비부담정도를 설정하였다. 주택의 적절성(adequacy)이란 거주에 지장이 없도록 '주택의 물리적 결함은 없는가, 물리적 결함이 있다면 수선을 요하는 정도는 어떠한가'를 나타내며, 주택의 노인접근성(accessibility)은 노인이 거주 및 출입하기에 적합한 시설들이 주택내에 설치되어 있는가? 주거소비량의 적합성(suitability)은 주거소비량(방당가구원수, 주거소비면적 등)이 노인가구에 적합한가? 주거비부담능력(affordability)은 주거비 지출이 소득에 비하여 과중하지는 않은가 등을 의미한다.

노인주거복지지표	측정지표	대체지표
주택의 적절성	▪ 주택기준 미달 여부 ⇒ 주택기준이 없음	- 주택노후도 - 주거시설수준
노인 접근성	▪ 노인편의시설 ⇒ 설치기준이 없음	- 노인편의시설 설치정도 - 낙상사고 경험
주거소비의 적합성	▪ 최저주거기준 미달여부 ⇒ 기준은 있으나 가용통계미비	- 주거조밀도
주거비 부담	▪ RIR > 30% ⇒ 가용통계 미흡	- 설문조사 이용

주택의 적절성은 노인가구가 거주하고 있는 주택이 '주택'으로서의 질적 기준을 확보하고 있는지 여부를 보는 '주택기준'이 있어야 하나, 우리나라는 '주택'의 요건으로 독립된 출입구와 1개 이상의 방과 부엌을 요구하고 있고 주택의 질적 수준에 대한 규정은 없는 실정이다. 따라서 주택의 질적 수준을 나타내는 이용가능한 대체지표로서 주택의 노후도와 주거시설수준을 살펴보았다. 주택의 노후정도를 살펴보면<sup>6)</sup> '노인 1인 가구', '노인부부가구', 그리고 '노인세대주와 미성년'가구의 경우 여타 가구보다 노후도가 높으며, 서울보다 익산의 경우 더 높게 나타난다.

〈표 4-5〉 주택 노후 문제가 전혀 없는 가구 비율

(단위: %)

구 분	지역	전체	노인가구 유형				
			노인 1인 가구	노인 부부 가구	노인 세대주+미성년자	노인 세대주+성인	노인 동거 가구
벽이나 천정 등에 금(crack)이 감	서울	78.5	70.2	74.1	70.0	87.1	81.9
	익산	80.8	75.3	75.3	77.8	81.7	87.7
건물이 기울어짐	서울	93.3	88.1	90.1	90.0	95.7	96.8
	익산	90.0	89.7	88.2	88.9	88.7	92.0
빗물이 새는 곳이 있음	서울	88.5	84.5	82.7	100.0	91.4	91.6
	익산	82.0	83.5	75.3	88.9	90.1	80.4
주요구조부[기둥, 보, 벽 등]가 파손되어 있음	서울	85.5	77.4	80.2	80.0	90.0	91.0
	익산	83.3	75.3	75.3	100.0	84.5	92.0
습기로 인하여 곰팡이가 피어있음	서울	72.5	65.5	70.4	70.0	75.7	76.1
	익산	67.0	54.6	61.2	66.7	64.8	80.4
배관등이 부식[녹이 슴]	서울	72.5	63.1	71.6	70.0	80.0	74.8
	익산	80.5	76.3	72.9	77.8	80.3	88.4

주택의 적절성을 주택의 시설기준면에서 보면, 노인가구(1인 및 부부가구)의 주거 시설은 일반가구의 1인 및 2인 가구에 비하여 상대적으로 열악한 주택에 거주하는 비율이 높게 나타났다.<sup>7)</sup>

6) 국토연구원, 2004 노인가구 설문조사 결과 이용

7) 박신영·최은희는 “건축한 지 오래되었으나 개보수가 제대로 이루어지지 않은 주택의 경우에는 열악할 수밖에 없다”라고 해석하고 있음(56쪽)

〈표 4-6〉 노인가구의 시설기준 주거수준

구 분	노인가구		전체가구	
	1인 가구	부부가구	1인 가구	2인 가구
부엌 시설기준 미달	27.4	10.0	19.2	8.0
화장실 시설기준 미달	56.2	36.9	36.8	24.2
욕실 시설기준 미달	43.2	22.4	30.2	16.0

주: 부엌은 전용입식, 화장실은 전용 수세식화장실, 전용목욕실구비 기준이 적용  
 자료: 박신영·최은희, 실비노인복지주택공급제도 개선방안 연구, 56쪽 <표 3.20> 에서 인용

주택의 노인접근성의 측정은 노인편의시설 설치기준을 충족하고 있는지의 여부를 보아야 하나, 우리나라는 주택 내 노인편의시설 설치기준이 마련되어 있지 않다. 따라서 주택의 노인접근성은 간접측정하기 위해 설문조사를 이용하여 노인편의시설의 설치정도와 낙상사고 경험을 살펴보았다. 노인편의시설 설치 정도는 서울의 경우 출입문과 복도의 넓이는 다른 안전장치에 비해 비교적 설치가 많이 되어 있으나(58.0%), ‘계단이나 문턱’, ‘응급벨’, ‘경비실 호출’등의 안전장치는 거의 설치되지 않았다. ‘노인세대주와 미성년 가구’의 경우 특히 안전장치의 설치가 미흡한 주택에 거주하고 있음을 보였다.

〈표 4-7〉 안전장치가 설치되어 있는 비율

(단위: %)

설치되어 있는 안전장치	전체	노인가구 유형					
		노인 1인 가구	노인 부부가구	노인 세대주+ 미성년자	노인 세대주+ 성인	노인 동거 가구	
서울	휠체어가 드나들 수 있도록 출입문과 복도 넓히기	58.0	60.7	56.8	70.0	58.6	56.1
	엘리베이터와 같은 이동시설	26.8	26.2	25.9	20.0	27.1	27.7
	연기감지기	19.5	21.4	16.0	20.0	20.0	20.0
	욕실바닥 미끄럼 방지	14.3	13.1	16.0	10.0	12.9	14.8
	욕실 등에 손잡이와 문고리달기	5.3	1.2	7.4	-	7.1	5.8
	응급벨	2.3	-	4.9	-	1.4	2.6
	계단이나 문턱 없애기	2.3	1.2	2.5	-	2.9	2.6
	조리대 높이를 낮게	1.3	1.2	1.2	-	-	1.9
	욕조높이를 낮게	0.8	1.2	1.2	-	-	0.6
	경비실 호출	0.3	-	1.2	-	-	-

집안에서 낙상사고의 경험을 살펴보면 낙상사고를 겪었던 노인은 서울이 23.3%로 높은 반면, 익산은 7.3%로 낮음으로써 대도시의 노인주거환경이 더욱 열악할 수 있음을 나타내었다. 연령이 높을수록 낙상경험이 많고, 남자보다 여자가 낙상경험이 많으며, 특히 노인 혼자 사는 가구의 낙상경험이 22.1%로 높게 나타났다. 낙상사고의 주요원인은 서울은 '미끄러운 바닥'이 60.2%로 절대다수를 차지하나, 익산은 미끄러운 바닥(34.5%), 울퉁불퉁한 바닥(20.7%), 어두운 조명(17.2%) 등으로 다양하게 나타났다.

주거소비량의 적합성은 노인가구의 주거소비량이 최저주거기준을 충족하고 있는지의 여부로 측정할 수 있는데, 우리나라는 최저주거기준을 설정하고 있으나 기준미달여부를 파악할 수 있는 통계자료가 미비하다. 대체적인 측정수단으로 설문조사자료를 이용할 수 있겠으나 특성추출이 아닌 규모추정을 위해서는 표본의 대표성이 문제된다. 따라서 본 연구에서는 캐나다의 주거조밀도 기준을 원용하였다. 캐나다는 '방당 거주인이 2명을 초과할 수 없다'는 기준을 설정하고 있는데 이 기준을 적용해보면, 노인가구의 6.6%가 조밀하게 거주하고 있고, 이는 일반가구의 5.9%에 비하여 조밀함을 나타냈다.<sup>8)</sup> 미성년자만을 데리고 사는 노인가구의 경우 조밀도가 높은 가구 비중이 21.0%로 다른 노인가구 유형보다 높았다.

〈표 4-8〉 노인가구 유형별 방당 거주인수(2000)

구 분	1인 이하	1~2인	2인 초과	전 체
노인 1인 가구	376,676 (21.72)	-	-	376,676 (21.72)
노인부부가구	250,414 (14.44)	151,184 (8.72)	-	401,598 (23.15)
노인세대주동거가구	84,922 (4.90)	181,151 (10.44)	35,208 (2.03)	301,281 (17.37)
- 미성년자만 동거	14,736 (0.85)	28,879 (1.67)	11,604 (0.67)	55,219 (3.18)
- 일반세대원 동거	77,208 (4.45)	155,470 (8.96)	23,604 (1.36)	256,282 (14.78)
노인세대원동거가구	133,284 (7.68)	442,839 (25.53)	78,724 (4.54)	654,847 (37.76)
합 계	845,295 (48.74)	775,175 (44.69)	113,932 (6.57)	1,734,402

8) 2000년 인구주택총조사 이용

설문조사에서도 ‘미성년자 동거 노인세대주’ 가구의 경우 더 조밀하게 사는 것으로 나타났고, 그 다음으로는 ‘노인 동거가구’가 주로 손자녀와 방을 함께 사용하고 있었다.

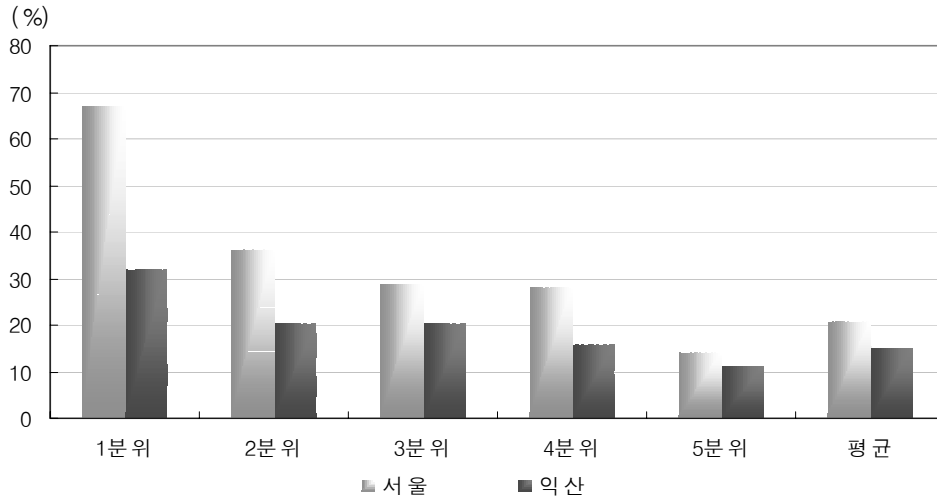
〈표 4-9〉 가구구성별 독립된 방 사용

지 역	가구유형	노인 1인	노인 부부	노인 세대주	노인	노인 동거
		가구	가구	+미성년자	세대주+성인	가구
서울	단독으로 사용	98.8	100.0	80.0	91.4	85.8
	손자녀와 함께 사용	-	-	20.0	5.7	13.5
	형제, 자매와 함께 사용	-	-	-	1.4	-
	기 타	1.2	-	-	1.4	0.6
익 산	단독으로 사용	100.0	98.8	88.9	94.4	85.5
	손자녀와 함께 사용	-	-	11.1	5.6	14.5
	형제, 자매와 함께 사용	-	1.2	-	-	-
	기 타	-	-	-	-	-

노인가구의 주거비 부담과다 여부는 가구소득에 대비한 임대료 비중이 30%를 넘는지 여부로 측정할 수 있다. 그러나 신뢰성 있는 소득수준을 파악할 수 있는 통계가 미비한 실정이다. 본 연구의 설문조사 결과를 이용하여 노인가구의 주거비부담능력<sup>9)</sup>을 살펴보면 최저소득계층의 주거비부담이 과중하였다. 일반적으로 주거비부담이 월소득의 30%를 넘어서면 주거비부담이 높은 것으로 판단하는데, 서울의 경우 최저소득계층인 제1오분위에 속하는 노인가구의 주거비부담이 66.9%로 매우 높은 수준을 보이고 있고, 소득이 증가함에 따라 주거비부담비율이 점차 낮아져서 제5오분위에서는 11.4%로 낮아졌다. 익산의 경우에도 제1오분위의 주거비 부담이 36.2%로 가장 높고 소득이 증가함에 따라 점차 낮아져 제5오분위에서는 20.6%를 나타내었으나, 분포의 범위가 서울보다 작았다.

9) 2000년 인구주택총조사에는 소득자료가 없어 본 연구의 설문조사 결과로 임차가구의 월소득대비 임대료수준(RIR)을 추계

[그림 4-3] 지역별 소득분위별 RIR



주거비부담을 노인가구 유형별로 보면 서울의 경우 ‘노인 1인 가구(37.3%)’, ‘노인 부부가구(31.9%)’, ‘노인세대주와 미성년자 가구(23.6%)’의 순으로 주거비부담이 높았으며, 익산의 경우에도 ‘노인 1인 가구(28.7%)’, ‘노인부부가구(25.1%)’의 순으로 나타났으나 ‘미성년과 동거하는 노인세대주 가구’는 10.7%로 가장 낮았다.

이상의 분석을 종합하면 노인가구는 주택의 적절성 및 노인접근성, 주거소비량의 적합성, 주거비부담능력 등 모든 노인주거복지지표에서 낮은 수준을 보였으며, 특히 저소득계층 노인가구나 노인만으로 이루어진 가구들의 노인주거복지수준이 더 열악한 것으로 나타났다. 인구주택총조사로서는 가용통계의 한계가 있어서 일부 설문조사 결과를 사용하였는데 정확성에는 한계가 있다고 하겠다. 좀더 정확한 평가를 위해서는 이에 필요한 통계자료의 구비가 요구된다.

### 3. 노인가구의 주거의식

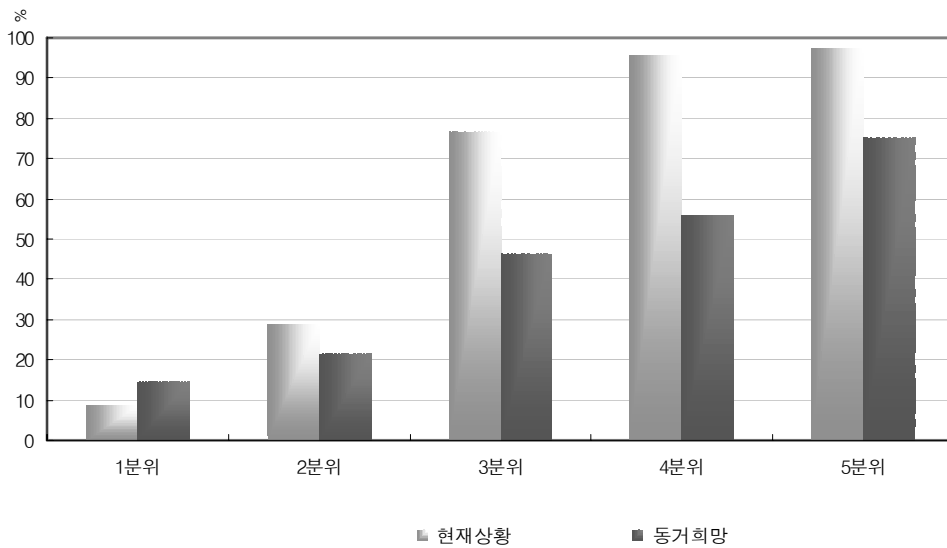
본 연구의 설문조사 결과를 이용하여 노인가구의 주거의식을 분석하였다. 앞서 가구구조분석에서도 지적하였듯이 노인 독립세대 구성 비율이 점차 증대하고 있고, 설문조사 결과에서도 앞으로도 자녀와 따로 살겠다는 희망이 점차 증대하고 있다.

현재 자녀가구와 동거하고 있는 노인가구는 조사대상의 56.1%이며 동거의 주된 이유는 ‘경제적 이유’, ‘자녀가 도움을 필요’, ‘전통이므로’ 등으로 응답하였다. 향후 자녀가구와 별거를 희망하는 가구는 59.9%로서 현재 독립거주하고 있는 비율 43.9%

를 크게 넘어서고 있다. 자녀와 따로 살고자 할 때 일반주택 거주 희망이 50.4%로 거의 대부분을 차지하고, 노인시설 및 노인주택 거주 희망은 9.6%(무료시설 희망 5.8% 포함)에 불과하여 아직은 노인주택에 대한 수요가 낮다고 하겠다.

대도시보다 중소도시의 독립세대 구성의지가 높으며, 주거의식의 소득간 격차가 매우 크게 나타나고 있다. 소득이 높을수록 자녀와 동거하는 비중이 높게 나타나고, 최저소득계층의 경우 8.7%만이 자녀와 동거하고 있으나, 최고소득계층의 경우 97.3%가 자녀와 동거하고 있었다. 이는 저소득층의 가족해체 경향을 나타내는 듯하다. 제1오분위의 경우 자녀와 동거희망 가구비율이 15% 안팎이고 건강이 나빠질 경우 32.4%로 높아지나, 제5오분위의 경우 자녀와 동거를 희망하는 가구가 75%로 높고, 배우자 유무와 건강여부에 큰 차이가 없었다. 또한 최고소득층에서도 현재보다는 독립거주희망이 크게 증대하고 있다.

[그림 4-4] 소득계층별 동거희망



외로움을 느끼는 노인이 서울 59.0%, 익산 80.0%로 중소도시의 노인이 외로움을 더 느끼는 것으로 나타났는데, 이는 노인여가활동의 기회가 서울이 높은데 기인할 것으로 보인다. 연령이 높을수록, 남자보다는 여자가 외로움을 더 타며, 그리고 노인 1인 가구 및 미성년과 함께 사는 노인가구의 경우 외로움을 느끼는 정도가 더욱 심하였다. 재미있는 사실은 최저소득계층이 외로움을 가장 많이 느끼지만 최고소득 계층 역시 중산계층보다 외로움을 많이 느낀다고 응답함으로써 경제력과 외로움이 반드시 관계가 있는 것은 아님을 보이고 있다.

〈표 4-10〉 소득계층별 외로움(지역별)

지역	외로움 경험	지역별 소득5분위					전체
		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	
서울	있음	74.7	59.1	51.1	47.1	56.6	59.0
	없음	25.3	40.9	48.9	52.9	43.4	41.0
익산	있음	87.9	72.7	75.6	77.6	79.2	80.0
	없음	12.1	27.3	24.4	22.4	20.8	20.0

저소득 노인가구의 경우 저소득 상황으로 인하여 가정이 해체되고, 그 결과 노인이 외로움과 소외감을 느끼고, 이것이 건강악화로 연결되는 악순환이 되지 않을까 우려된다. 일반 저소득가구는 경제활동을 통하여 소득증대를 도모할 수 있으나 노인 저소득가구는 소득증대를 기대하기 어려우므로 더욱 많은 정책적 관심이 요구된다고 하겠다.

한편 노인주택 및 노인시설 선호도는 그리 높지 않은 것으로 나타났다. 일반주택에서 독립된 생활을 원하는 응답가구가 전체적으로는 55.0%로 서울이 약 50%, 익산이 60.4%로 익산이 더 높은 응답률을 보였다. 노인가구의 노인주택에 대한 선호는 소득분위별로 큰 차이를 보이고 있지 않으나 건강악화시 노인주택에 대한 선호가 높아졌다. 특히 노인시설에 대한 선호가 크게 높아졌으며, 저소득계층일수록 그 증가가 뚜렷했다. 노인주택 선택시 가장 크게 고려하는 사항은 '입주비용', '의료서비스 제공'의 순으로 꼽고 있으며, 노인주택에 입주하지 않으려는 이유는 '경제적인 능력', '현재 집에 만족' 등이 높은 응답률을 나타내고 있다. 한편, '자녀들과 떨어져서 사는 것이 싫어서'라는 응답과 '자녀반대'라는 응답은 소득이 높을수록 그 응답률이 높아졌다.

노인들이 국가에 요구하는 정책수요는 다양하게 나타나고 있다. 공공임대, 3세대 동거형 주택, 노인주택, 노인양로시설 등의 공급확대, 주거비 지원 등 지역별, 계층별 차별화가 뚜렷하지 않았다. 주택개보수에 대한 요구는 상대적으로 낮았는데, 이는 아직 우리나라의 주택수요가 신규수요에 치우쳐 있음을 반영한다고 보겠다.

## 제 5 장 노인주거정책의 평가

고령화가 진전되고 있으며, 노인주거수준이 상대적으로 열악함에도 불구하고 현재까지 우리나라는 노인주거정책에 대한 관심이 낮았다고 하겠다.

일반주택은 주택법에 의거하여 택지공급, 국민주택기금 저리지원, 조세지원 등 주택건설을 지원하고 있으나 노인주택건설에 대해서는 별도의 배려가 없고, 공공임대주택 배분이 노인가구에 대한 우선분양혜택이 주어지고 있긴 하지만 실질적인 혜택이 낮고, 노인주거정책이라기 보다는 사회취약계층 주거정책의 일환으로 접근하고 있다. 그동안 공공임대주택 우선분양 물량이 총 공급량의 10%정도 배정되었으나 실제 노인가구가 입주한 실적은 배정물량의 15-30%정도로 매우 낮다.

〈표 5-1〉 노부모 부양세대에 대한 주택우선 분양 실적

(단위: 호)

구 분	현 행	'03년 신청실적					관계법령 및 관계부처
		구 분	총공급	배정	신청	비율	
국민주택 우선공급	65세 이상 직계존속 3년 이상 부양세대주는 국민주택 공급량의 10% 범위내 우선공급	공공분양	10,357	1,032	161	15.6%	주택공급에 관한 규칙 제19조의2
임대주택 우선공급	65세 이상 1년 이상 부양시 임대주택공급량의 10% 범위내 우선공급 -도시근로소득 50%, 50㎡미만 -도시근로소득 70%, 50㎡이상	공공임대	12,825	1,273	304	23.9%	주택공급에 관한 규칙제32조
		국민임대	24,142	2,384	733	30.7%	

자료: 건설교통부 내부자료

최근 들어 노인문제의 심각성을 인식하여 시행 및 계획되고 있는 주택정책에서 노인주거정책을 부분적으로 포함시키고 있으나, 아직 종합적이고 적극적인 노인주거정책 수립단계에는 이르지 못하는 실정이다. 건설교통부가 2004년 3월에 발표한 주택종합계획('03~'12)에는 국민주거복지수준의 향상을 위한 일환으로 고령사회, 가구구성 변화에 대응한 주택공급이 다음과 같이 포함되어 있다. 즉, 노인을 배려한 설계를 바탕으로 복지·의료시설과 연계한 노인주택을 건설·공급하도록 하는 노인주택 정책방향을 설정하고 종합적인 주거복지 차원에서 접근하며, 노인주택 설계기준을 정비하고, 무장애 공공주택의 공급확대를 위한 지원을 강화한다. 또한 노인거주 편의를 위한 개보수비용 지원방안으로서 국민주택기금의 주택개량자금 지원대상에 노인가구를 포함하는 방안을 검토하고 있다.

정부는 국민임대주택 공급시 노인·장애인 시설을 제공하기로 발표하였다. 즉, 국민임대주택의 최초 분양자 가족 중 만 65세 이상 노인, 3급 이상 중증 지체장애인, 시각·청각장애인이 있는 경우 분양 계약할 때 11가지 편의시설 중 필요한 시설의 설치를 신청하면 대한주택공사 등 사업자가 입주 전까지 욕실 바닥의 단차 없애기, 욕실 미끄럼 방지타일, 욕실 출입문 규격확대, 욕실 출입문 개폐방향 변경(안여단이 → 밖여단), 좌식 샤워시설 설치 등 10가지는 무료로, 좌식싱크대는 원가로 입주 전에 설치하도록(04년 7월 사업승인분 부터 적용) 하였다. 그러나 이는 신청자에 한한 것이고, 이들이 향후 다른 곳으로 이주한다면 그 다음 입주자가 노인이나 장애인이거나 아니면 일반인인 경우 기존 시설을 제거해야 할 지 등 지속성에 문제가 생길 수 있다. 따라서 신청 베이스가 아닌 항구적인 공급체제가 되도록 해야 할 것이다.

현재 주거환경개선자금은 주거환경개선지구내 주택을 개량하거나 20년 이상 노후불량주택에 대해 개보수 비용을 지원하고 있으나, 노인주택에 대해서는 노후불량주택이 아니더라도 노인거주에 맞게 수선하거나 불량주택을 개량할 경우 지자체의 추천을 거쳐서 국민주택기금을 지원받을 수 있도록 검토하고 있다.

이렇듯 주택정책에서 노인주거문제를 최근 들어 관심 있게 다루고 있으나 종합적이지 못하고, 관할부서의 이원화 및 연계부족으로 노인주거정책의 실효성이 미약하다. 건설교통부는 주택정책을, 보건복지부는 복지정책을 다룸으로써 양쪽에 걸쳐있는 노인주거정책이 종합적으로 다루어지지 못하였다. 노인복지주택은 '노인에게 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설'로서 노인양로시설, 노인요양시설, 노인전문요양시설과 함께 노인복지시설로 구분되어 보건복지부의 노인복지정책의 일환으로 다루어진다. 노인시설의 편의시설은 「장애인·노인·임산부등의편의증진보장에관한법률」에 의거하여 공용공간에 대한 설치를 의무화하고 있으나, 주택내의 시설을 규정하고 있지 않으며, "편의시설설치촉진기금"이 조성되어 있으나 기금의 지원에 대한 실제적인 규정이 없고 노인

거주 일반주택의 개보수에 대한 지원의 근거가 불확실한 실정이다. 이렇듯 노인복지주택은 주택법의 적용을 받는 일반주택과 같은 지원(택지, 기금, 재정 등)이 이루어지고 있지 못하여 현재 4개의 노인복지주택만이 운영중이다. 주택법의 적용을 받지 않는 경우 국토·도시계획상 용도지역에 따른 입지제한이 적고 소규모시설 설치에는 유리할 수 있으나, 국민주택기금 지원, 인·허가에 따른 각종법률 의제 및 부지확보 등 건설지원을 받을 수 없다. 이 밖에도 유료노인복지시설에 대한 권리설정 금지 및 보증(노인복지법시행규칙 별표3)은 있으나 입소 이후 부도시 입주자 불편이 예상되고 사후관리에 신뢰성이 없는 것도 노인복지주택 공급을 활발하지 못하게 하는 원인이 되고 있다.

한편 보건복지부에서도 노인관련 문제를 전체적으로 다루고 있으나 생활복지 및 의료복지에 중점이 두어져 있어 주거복지의 비중은 크지 않은 상황이다. 최근 시행 및 계획되어 있는 노인관련 정책으로는 노인종합대책의 수립(2002.10.02)과 「고령사회대책기본법(가칭)」 제정의 추진을 들 수 있다.

노인종합대책에서는 중산·서민층 노인의 경제적 부담을 덜어주기 위하여 실비요양시설 설치 및 운영비지원을 대폭확대하고, 실버타운(주거시설) 조성을 적극 유도하기 위하여 민간 또는 지방자치단체에 대한 지원방안을 포함하고 있다. 종합 실버타운에 대한 수요에 대비, 민간투자 유치를 위한 지원방안을 마련하고 실버타운(노인주거시설) 조성을 적극 유도하기 위하여 희망 시도 또는 법인에 노인요양병원설립을 행정적·재정적으로 우선지원하도록 하고 있다. 또한 농업진흥지역 이외지역(계획관리지역)에 노인복지시설 설치시 농지조성비 및 대체조립비 감면을 확대하여 농촌지역의 부족한 노인복지시설을 확충하여 나갈 계획이다. 주거시설을 요양시설, 실버타운, 노인전용주택 및 아파트, 3세대동거주택 등으로 구상 중에 있다.

「고령사회대책기본법(가칭)」에서는 소득보장 및 고용지원, 건강보장, 주거환경, 교육 문화, 교통여건 등 노인정책 전반에 대한 제도적 근거를 마련하고, 기본이념을 '국가의 지속적인 발전', '건강하고 안정된 노후생활' 및 이른바 '노인권'으로 규정할 계획이다. 「고령사회대책기본법」은 고령화와 관련된 모든 법령의 모범으로서 고령사회를 대비하는 기본이념과 정책방향을 제시하고 고령사회대책의 수립 및 추진체계를 담는 기본법이 될 것이며, 입법화 되면 2006년 1월 1일부터 적용이 될 예정이다.

그렇다 하더라도 이들 계획이 실천되어 효과를 나타내기에는 많은 시간이 소요될 것이다. 현재로서는 노인주거관련 선택의 폭이 매우 제한적이다. 노인복지주택은 저렴한 비용으로 분양 또는 임대하는 실비노인복지주택과 유료노인복지주택이 있으나 실제로 공급된 실비 또는 무료의 노인복지주택은 거의 없는 형편이다. 유료노인복지주택은 이용료 부담이 매우 높아서 고소득층 노인만이 이용할 수 있기 때문에 다양한 계층의 수요가 충족되지 못하고 있다. 최저소득계층의 일부는 영구임대주택이나

기초생계비 지원의 대상이 되어 주거비지원을 받고 있고, 의료시설도 저렴하게 이용할 수 있으나 차상위계층이나 중산층의 경우 저렴하게 이용할 수 있는 노인시설이 거의 전무하다. 따라서 지역별로 다양한 계층이 선택할 수 있는 다양한 유형의 노인 복지주택이 공급되어야 할 것이다.

또 다른 문제점으로는 노인부양가구에 대한 세제와 금융상 혜택의 실제 수혜가 저조하다는 점이다. 주거정책과 복지정책 이외에도 노인가구 및 노인부양가구에 대한 조세지원 및 금융지원 방안이 있으나 대상에 대한 파악이 제대로 안 되어 있고, 또한 이러한 제도에 대한 홍보가 부족한데도 그 원인이 있다. 노인부양가구지원에 대한 정책수립 못지않게 홍보도 중요하다 하겠다.

노인주거실태와 주택실태 파악을 위한 기본통계가 미비하다는 점도 문제로 지적될 수 있다. 노인주택의 접근성, 적절성, 적합성, 주거비부담능력 등을 주거실태지표로 설정하여 현실을 파악하고, 동시에 목표지표로 활용하여 주거복지수준을 제고할 필요가 있는데, 이를 위해서는 주거소비와 소득수준을 연결한 주거실태조사와 주택의 물리적 상태 조사가 필요하다.

## 제 6 장

# 외국의 시사점

고령화를 일찍 경험하고 있는 일본(2003년 19.0%), 스웨덴(2003년 17.2%)이나 미국(2000년 12.3%) 모두 고령사회에 대비한 정책적 관심이 높고 노인주거문제에 대한 관심과 경험이 축적되어 있어서 향후 우리나라의 노인주거정책을 입안하는데 많은 시사점을 제공한다.

이들 나라의 주택정책은 대체적으로 주택의 양적공급의 시대 ⇒ 주택의 질에 대한 관심 ⇒ 저소득층과 장애인들에 대한 관심 ⇒ 노인에 대한 관심으로 변천해 왔음을 알 수 있었다. '주택의 양적공급의 시대'에는 주택의 공급자체를 확대, '주택의 질 확보의 시대'에는 저소득층과 장애인을 포함하는 사회적 약자에 대한 배려가 정책방향이였다. 이때 노인은 특별한 정책대상이라기 보다 사회적 약자와 저소득층에 포함되는 경우에 대상으로 간주되었다. '고령화 사회'에 직면해서 노인이 직접적인 정책대상이 되었으며 일차적으로 육체적, 경제적 약자인 노인들을 대상으로 하는 '노인주택', '복지시설', '의료시설과 연계한 주거양식', '동거자녀에 대한 인센티브' 등이 주어졌다. 한편 의료비의 과다한 정부부담과 점차 노인을 의존적으로 만드는 경향이 있다는 문제점, 편리와 효율성을 제공하는 시설만으로는 정서적인 만족감을 충족시킬 수 없다는 문제가 제기되고 이러한 경험에 근거해서 '노인의 자립의지와 의사결정권을 중시'하는 형태의 주거정책이 추진되고 있는 경향이다. 따라서 노인은 친숙한 주택에 거주하면서 사회복지 프로그램의 지원을 받고, 후기고령자(85세 이상으로 특별한 전문적인 간호나 삶을 마감하는 단계)의 경우 필요한 서비스를 제공하는 시설을 이용할 수 있도록 정책이 추진되고 있다.

주거정책과 복지정책이 서로 긴밀한 협조와 업무연계가 필수적인 노인의 문제에서 굳이 정책을 구분한다면 경계는 노인의 자활능력이 될 것이다. 즉 스스로 돌볼 능력이 있는 노인에게는 노인주택을 공급하고, 스스로 돌보지 못할 정도로 건강이 약화된 경우에는 노인시설에 입주시키고, 노인주택 거주노인에게도 의료 및 생활서비스를 연계시켜서 노인의 생활의 편의성과 만족도를 도모할 필요가 있다.

사회통합(social mix)은 이론적으로는 바람직하지만 현실적으로 성공하지 못하고 있음을 여러 사례에서 알 수 있었다. 즉, 3세대 동거주택이 성공적이지 못했고 프로그램도 활성화되지 못했으며, 노인가구나 일반가구 모두 같은 건물에 사는 것을 크게 원치 않는 것을 알 수 있었다. 따라서 주거생활은 별도로 하되 원하는 경우에 서로 섞일 수 있도록 생활프로그램에서 사회통합을 추구하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다고 하겠다.

노인주택공급의 필요성이 인정되고 있으나 재정부담의 문제가 동반되므로 미국과 일본 모두 민간자본 및 서비스를 통한 노인주택공급을 확대하고 점차 재정부담을 줄이고 있는 실정에 있다. 즉 민간이 노인에게 편리한 주거시설을 제공하거나, 서비스를 제공, 지역의 서비스와 연계시키는 등 민간 비영리단체(종교단체 또는 시민단체 등)의 활동 비중이 크다고 하겠다. 그러나 이 또한 임대료보조 지원이 있어야만 운용 가능한 것으로, 노인의 소득을 고려한 부담가능한 임대료 수준책정과 부족분에 대한 재정에서의 보조가 있어야 원활한 운용이 될 수 있다.

우리나라에서 응용가능한 프로그램으로 “독신노인가구의 공영주택에의 입주특례”, “승계상환 융자금(Relay Loan) 제도”(고령자가 주택을 취득하는 경우 부자 2세대에 걸친 장기변제 융자를 가능하도록 하는 제도), “효도융자제도”(고령부모와 자녀가 일정지역 인근에 주택을 취득하기 위하여 융자하는 경우와 고령부모의 현 거주주택을 개축 또는 시설 개조하는 경우 융자), 그리고 “근거우대제도”(고령자만의 가구와 자녀가구가 동일단지 내에서 거주하는 경우 우대하는 제도)등을 고려할 수 있겠다.

한편 친지가 노인을 부양하는 비용이 높은 한국에서 노인부양가족에 대한 보호를 위한 유급휴가(care leave), 노인부양으로부터의 휴식(respite care), 상담서비스 등은 매우 유용할 것으로 보인다. 특히 휴식과 상담서비스는 비용 대비 상당한 효과를 거둘 수 있을 것으로 예상된다.

반면 노인부양자에 대한 직접적인 현금지원(carers allowance)에는 몇 가지 고려해야 할 점이 있다. 소액의 지원으로는 노인주거복지에 별다른 효과가 없으며, 금액이 일정 수준에 다다른 경우 주로 저소득층이 노인부양을 선택할 가능성이 높아질 것이다. 이에 현금지원은 기본적인 주거환경이 열악한 가운데 노인주거제공의 책임을 빈곤한 개인에게 저렴하게 넘겨버리는 결과를 낳을 수 있다.

한편 독립주거 지원은 탈시설화 흐름에서도 볼 수 있듯이 비용과 노인의 만족도 면에서 많은 장점을 갖는다. 그러나 이는 전반적인 주택의 질이 일정수준 이상이어야 한다는 것, 그리고 촘촘한 재가서비스 제공망 구축 등을 조건으로 한다. 즉 시설에 거주하지 않으면서도 노인들이 불편을 느끼지 않게 하기 위해서는 개개인들이 살고 있는 기본적인 주택의 질을 높이기 위한 광범위한 주택정책 투자가 선행될 필요가 있다. 또한 노인을 위한 제반 서비스-day care center, home helper 등등에 대한 접근성이 높아져야 한다. 즉 지역사회 서비스 기반이 갖추어져 있어야 할 것이다.

## 제 7 장

# 노인주거복지정책의 방향 및 과제

### 1. 고령화에 따른 노인주거의 문제

고령화의 진전에 따라 노인가구수도 증가할 전망이다. 향후 20년간 전체 가구수는 14.2% 증가할 것임에 반하여 노인가구주 가구는 56.1%가 증가하는 것으로 전망되고 있으며, 특히 80세 이상의 고령자 가구수는 2000년의 16만 가구에서 2020년에는 68.3만가구로 327% 증가할 전망에 있다.

〈표 7-1〉 노인가구의 추이

구 분	2000	2005	2010	2015	2020
전체가구	14,609 (100.0)	15,789 (100.0)	16,864 (100.0)	17,571 (100.0)	18,158 (100.0)
노인가구주가구 <sup>1)</sup>	1,771 (12.1)	2,271 (14.4)	2,764 (16.4)	3,222 (18.3)	3,808 (21.0)
- 65~80세 미만	1,611	2,032	2,420	2,718	3,125
- 80세 이상	160	239	344	504	683

주: 1) 가구주가 노인인 경우로 한정되었음. 따라서 노인이 가구원으로 포함된 가구는 제외된 것임.  
 자료: 한국의 인구 634-639쪽에서 정리

일반가구구성의 변화 전망에 비추어 볼 때, 노인가구구성도 그간의 변화추이를 지속할 것으로 유추된다. 즉 부부+자녀 중심의 가구구성에서 개인 및 세대의 독립경

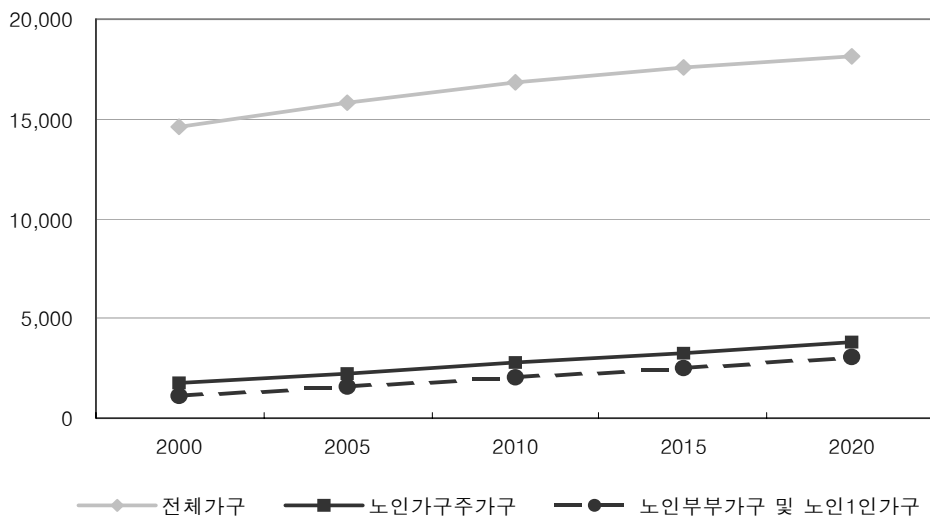
향이 증가할 것이며, '핵가족화'로 불리우는 '전통적인 3세대 가구의 퇴조'에서 한걸음 더 나아가 '근래의 2세대 가구'의 비중도 점차 감소하면서 물리적인 가족의 해체가 진전될 전망이다. 그리고 1인 가구 및 부부가구가 증가할 것으로 전망된다.

〈표 7-2〉 가구구성별 가구수의 추이(일반가구)

가구구성	2000		2005		2010		2015		2020	
	가구수	구성비	가구수	구성비	가구수	구성비	가구수	구성비	가구수	구성비
합 계	14,609	100.0	15,789	100.0	16,864	100.0	17,571	100.0	18,158	100.0
부 부	1802	12.3	2185	13.8	2597	15.4	2987	17.0	3429	18.9
부부+자녀	7035	48.2	7435	47.1	7666	45.5	7688	43.8	7537	41.5
편부+자녀	225	1.5	242	1.5	266	1.6	279	1.6	284	1.6
편모+자녀	923	6.3	1,005	6.4	1080	6.4	1112	6.3	1125	6.2
(핵가족) <sup>1)</sup>	9984	68.3	10868	68.8	11609	68.8	12066	68.7	12375	68.2
3세대 이상	1223	8.4	1152	7.3	1073	6.4	964	5.5	852	4.7
1인 가구	2270	15.5	2677	17.0	3109	18.4	3493	19.9	3897	21.5
비혈연	163	1.1	160	1.0	150	0.9	143	0.8	136	0.7
기 타	969	6.6	933	5.9	922	5.5	905	5.2	898	4.9

주: 핵가족이란 부부, 부부+자녀, 편부모+자녀 가구의 합계임.  
 자료: 김두섭외, 한국의 인구 636쪽

[그림 7-1] 노인부부가구 및 노인1인가구 추이



특히 노인 1인 가구 및 노인부부가구수가 2000년 전체가구의 7.8%에서 2020년에는 전체가구의 16.8%로 급증할 것으로 전망되었다. 이처럼 고령화의 진전이 예상되고 있는데 반해 현재 노인가구의 주거수준은 상대적으로 열악함을 알 수 있다. 이는 한편에서 노인의 경제력 약화를 반영하고 있고, 노인의 주거이동이 활발하지 않아서 예전에 구입했던 주택에서 그대로 거주함으로써 거주주택도 주인과 함께 노화되고 있으며, 노인의 건강상태를 배려한 주거시설수준이 미비되어 있다는 점, 그리고 노인 주거정책의 이원화로 노인주택공급이 부진하다는데 그 원인을 찾을 수 있다.

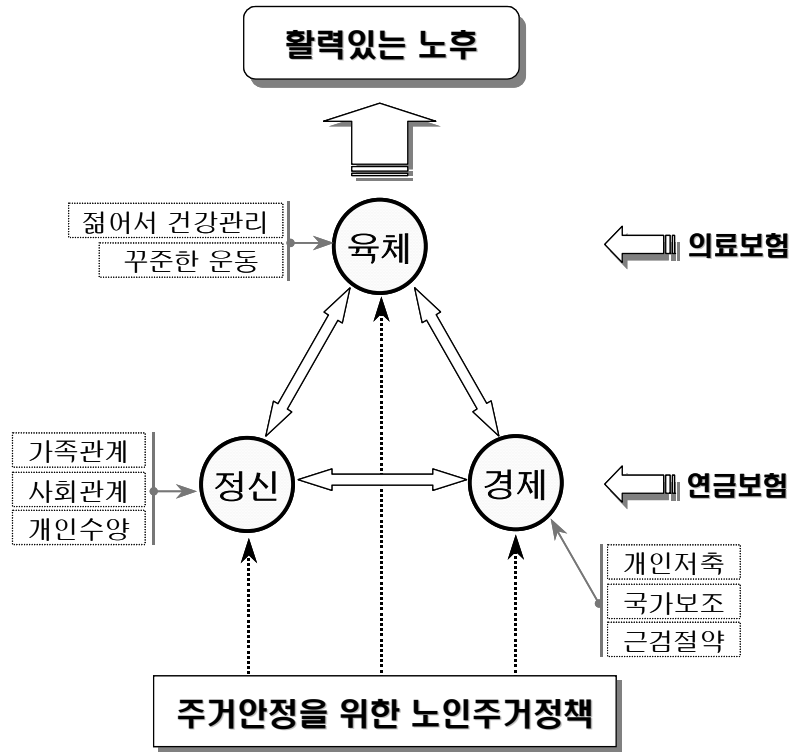
따라서 고령화가 진전됨에 따라 노인주거문제가 사회문제로 대두될 우려가 있다. 집있는 노인의 경우 주택관리 부실로 주택의 노후화가 촉진될 우려가 있고, 집없는 노인의 경우에는 저소득층으로 전락할 우려가 있으며, 집주인의 입주기피로 주거불안에 직면할 가능성이 높다. 한편 집안에서의 안전사고로 인한 노화촉진이 우려되고 있고, 자녀와 동거하지 않는 1인 및 부부 노인가구의 증대로 말미암아 그동안 가족중심으로 처리되었던 노인문제를 국가가 해결해야 하는 부담이 증대한다는 점, 그리고 노인계층과 이를 부양할 젊은 계층간의 세대간 갈등이 심화 될 가능성이 있다.

## 2. 노인주거정책의 필요성

노인의 특성으로 지적되는 육체적, 정신적 건강 약화 및 경제력 약화라는 측면에서 보면 장애인 및 저소득계층의 특성과 크게 구분되지 않는 것처럼 보인다. 그러나 장애인과 저소득계층은 세가지 요소중 일부가 나타나거나 향후 상황의 개선을 기대할 수 있지만, 노인계층은 이들 세가지 요소가 피할 수 없이 나타나는 현상이며 상황의 개선을 크게 기대하기 어렵다는 특징이 있다. 또한 인생의 마지막 단계라는 측면에서 가능한 한 인간다운 존엄성을 유지하면서 생을 마감하도록 지원할 필요가 있다. 고통을 최소화하고, 생계걱정없이, 편안한 마음으로 생을 마감할 수 있도록 배려와 지원이 필요하다고 하겠다. 따라서 현재의 노인계층에게는 '활력있는 노후생활'을, 향후의 노인계층에게는 '활력있는 노후생활 설계'를 위한 정책마련이 요구되며, 이에 대한 홍보 및 의식 교육이 필요하다.

'활력있는 노후생활'을 위해서는 육체적 건강, 정신적 건강, 생계걱정 해소 등이 갖추어져야 할 것이다. 육체적 건강을 위해서는 사전적으로 건강관리를 위한 개인노력, 사후적으로 의료보험 지원이 필요하고, 정신적 건강을 위해서는 사전적으로는 개인노력, 사회교육, 그리고 사후적으로는 의료지원이 필요하며, 경제적 문제해결을 위해서는 사전적으로는 개인노력과 사후적으로 지원을 할 수 있는 정책이 병행되어야 할 것이다.

[그림 7-2] 활력있는 노후생활을 위한 노인주거정책



모든 사람에게 있어서 주거생활의 안정은 기본생활 요건(의, 식, 주) 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 노인주거정책은 주거비부담 완화로 경제력을 지원하기도 하지만 주거생활의 안정은 정신적 안정을 가져다준다. 또한 노인계층의 경우 체력약화로 인한 이동 및 일상생활의 불편, 거주지 고착 성향, 경제력 감퇴 등을 고려할 때 노인 주거안정문제는 정신적, 육체적으로도 영향을 미치는 중요한 요인이 되고 있다. 특히 저소득노인가구의 경우 가정해체 및 소외감, 건강악화 등의 악순환이 우려되고 있으므로 노인주거정책을 통하여 이를 해소할 필요가 있다.

정책을 시행함에 있어서 어떠한 계층을 대상으로 어떻게 접근해야 할 것인가의 문제는 우리나라의 특성을 고려하고 재정의 한계 및 정책의 지속성을 감안하여 단기, 그리고 중·장기적인 목표를 마련하고 외국사례의 교훈으로부터 시사점을 반영하여 해결하여야 할 것이다.

### 3 기본방향

#### 가. 목표와 추진전략

“노인의 주거안정을 통한 활력있는 노후생활 지원”이라는 목표를 세우고, 이를 구체화하여 노인의 주거안정과 노인의 활력 지원이라는 세부 목표를 설정한다. 노인의 주거안정은 주택의 적절성, 접근성, 주거소비량의 적합성 제고, 그리고 주거비부담의 완화를 통해서 가능하다. 즉 주택의 적절성, 주거소비량의 적합성 제고는 최저주거기준을 적용하여 판단하고, 기준미달 해소를 위하여 주택개량 및 공공주택을 공급하도록 하고, 주택의 접근성 제고는 일반적인 안전시설(미끄럼 방지, 바닥 단차 없애기, 광폭 출입구 등)을 모든 건물에 적용하여 설치 의무화하도록 건축기준에 마련하고, 일정한 노인용 시설은 노인주택에 설치 의무화하여 해결하도록 한다. 주거비부담 완화는 공공노인임대주택공급 확대, 주거비보조를 통하여 해결한다.

노인의 활력 지원은 주거생활과 연계한 의료 및 생활서비스의 제공, 주거생활과 연계한 사회활동 도모를 통해서 추진한다. 즉 노인주택 공급시 인근의 의료시설과 연계하도록 하고, 자원봉사자와의 연계로 생활 편의성을 제고하며, 건강한 노인의 자원봉사 활동을 확대하도록 유도하고, 노인들을 대상으로 하는 일거리 창출과 직업교육을 실시한다.

위와 같은 목표를 달성하기 위한 정책의 추진방향은 여러 형태로 노인주택을 공급 확대하여 다양한 선택폭을 제공하고, 대다수 노인에 대해서는 재가노인 지원으로 주거이동성을 최소화하며, 의료 및 생활서비스를 연계시키고, 노인부양을 위한 가족의 동거를 유도 지원하는 방향으로 잡는다.

추진전략은 재정의 한계 및 정책의 지속성을 감안하고, 계층별로 정책차별화를 실시하며, 단기, 중·장기로 목표를 차별화하여 단계별로 접근하도록 한다. 계층별로 정책을 차별화하는 전략은 공공지원시 재정부담을 고려하여 최하위계층부터 지원하되 철저히 기반을 구축한 이후 본격적으로 도입을 확대하도록 한다. 그리고 민간참여 활성화를 위한 제도적 지원을 포함시킨다. 기간별 목표 차별화와 단계별 접근전략은 관련제도의 마련, 임대시장의 여건 성숙, 연계 프로그램의 개발, 전문인력의 확보 등 시간이 소요되므로 단계별로 목표를 구분하여 설정한다. 1차적으로 노인시설을 갖춘 노인주택재고의 확대에 주력하고 2차적으로는 노인주택의 임대운영 정책의 도입을 시도한다. 따라서 우선 제도적 기반 구축이 시급하다고 하겠다.

## 나. 정책 차별화를 위한 대상 계층의 구분

정책차별화를 위한 대상을 먼저 경제력과 건강상태에 따라 노인계층을 구분한다. 경제력의 구분은 도시근로자가구 소득 하위 40%를 기준으로 구분(지역에 따라 소득 수준이 다르므로 이를 반영하여야 하나, 지역기준의 소득분포자료의 미비로 전국적인 소득분포자료를 기준으로 하였음)하고, 건강상태는 설문조사결과 건강상태에 대한 응답이 '매우 건강', '건강한 편', '보통'으로 응답한 노인가구를 스스로 돌볼 수 있는 계층으로 보았다.

〈표 7-3〉 정책 대상 계층 구분

구 분		건강상태			
		활동가능		활동곤란	
경제력	자립능력 있음	① 시장에서 해결 - 일반주택 - 민간노인주택	주거정책	③	복지정책
	자립능력 없음	② 공공지원 - 일반주택 보조 - 공공주택		④	

한편 주거정책과 복지정책의 영역으로 구분하여 건강상태가 스스로 돌볼 수 있는 계층(①과 ②)은 주거정책의 영역으로 포함시키고, 건강상태가 나빠서 스스로 생활할 수 없는 계층(③과 ④)은 복지정책의 영역으로 구분하도록 한다. 그러나 본 연구에서는 주거정책 부문의 연구로 한정시키도록 한다.

주거정책 대상계층을 경제적 자립능력이 있는 노인과 능력이 없는 활동가능한 노인가구로 차별화하여 정책을 실시한다. 주거정책의 영역 중에서 경제적 자립능력이 있는 노인(①)에 대해서는 민간주택시장에서 해결하도록 하되 일반주택에 거주하거나 민간노인주택을 공급하고, 일반주택이든 노인주택이든 노인주거시설설치를 의무화(또는 권유)하고 복지서비스와 연계시킨다. 경제적 자립능력이 없는 활동가능한 노인가구(②)가 정책지원의 주요대상이 된다. 이들에 대해서는 일반주택에 거주하면서 정부지원을 하는 방안과 공공노인주택을 공급하는 방안을 병행한다. 특히 돌볼 여타

가족이 없거나 떨어져 사는 노인 1인 및 노인부부가구, 또는 미성년자를 부양하는 노인가구가 노인주택정책의 우선순위가 되어야 할 것이다.

정책대상계층의 구분에 따른 노인가구의 분포(전국적인 조사결과를 이용하여 정책대상규모를 재추정해야 함)를 설문조사를 이용하여 분석한 결과 노인가구의 약 10%가 스스로 돌보기 어려운 복지정책의 대상으로 나타났다. 그리고 노인가구의 약 90%가 활동가능하여 주거정책의 대상으로 구분되었다. 이중 약 1/3 정도는 민간시장에서 해결이 가능하고, 약 2/3 정도는 정부지원이 필요한 것으로 나타나 노인가구의 절반 이상이 여기에 해당되지만, 정부부담의 한계상 모든 가구를 지원하기는 어려운 실정이다. 따라서 노인부양가구에 대한 인센티브 지원과 함께 독거노인 또는 노인부부가구, 미성년자 부양노인가구 등에 대한 지원이 우선 되어야 하며, 이들 규모는 공공지원대상계층의 62.8% 로, 전체 노인가구의 40.3% 정도의 규모로 추정된다.

〈표 7-4〉 건강상태/경제력에 따른 노인가구 분포

구 분		건강상태		
		활동가능	활동곤란	합계
경제력	자립능력 있음	212 (26.7)	20 (2.5)	232 (29.2)
	자립능력 없음	511 (64.3)	52 (6.5)	563 (70.8)
	전체	723 (90.9)	72 (9.1)	795 (100.0)

〈표 7-5〉 스스로 돌볼 능력이 있고, 경제력이 없는 계층의 가구구성

가구구성	노인 1인 가구	노인 부부 가구	노인 세대주+미성 년자	노인 세대주+ 성인	노인 동거 가구	전체
응답자수 (비율)	156 (30.5)	149 (29.2)	16 (3.1)	78 (15.3)	112 (21.9)	511 (100.0)

#### 4. 정책과제

노인주거정책은 주거시설 뿐만 아니라 주택관리 및 운영, 주거비보조, 의료 및 생활서비스 연계가 종합적으로 제공되어야 하므로 시스템 구축 등 기반마련이 시급하다. 또한 선진국의 사례에서도 보았듯이 재정부담 문제로 노인주거를 정부가 전면적으로 해결할 수 없으므로 신중한 접근이 필요하다고 하겠다.

〈표 7-6〉 단계별 정책과제

목 표	단 기			중 기			장 기
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011년 이후
기반구축	노인주택 재고 확보를 위한 기반구축			민간임대운업을 위한 기반구축			
재고확대	다양한 노인주택 재고 확대						
임대운영	공공주택 임대운영 시범단계						민간 임대운영 확대

#### 가. 단기 과제: 노인주택재고 확대를 위한 기반구축 단계(2005~2007년)

##### 1) 노인주거정책의 기반구축

노인주거정책이 매우 일천한 우리나라에 있어서 가장 시급한 것은 노인주거정책의 수립을 위한 기반구축에 있다. 일반주거부문에 대해서도 마찬가지이지만 노인주거정책에 있어서도 기본실태 파악을 위한 통계자료가 미흡하다. 실태조사를 기초로 하여 지역별, 계층별, 유형별 노인주거실태, 노인주택 입주실태, 주거비부담 등 특성을 분석하고 주거문제에 대한 노인가구의 주택 및 서비스 수요를 파악한 후 현실에 기초한 정책을 수립하는 것이 효과적이다. 따라서 노인주거실태 파악을 위한 충실한 통계조사가 실행되어야 하겠다.

다음으로는 노인주거정책에 대한 정부담당부처간의 업무영역을 구분하고 노인주거정책에 대한 상호연계 지원이 필요하다. 자활능력이 있는 노인가구는 주택 및 주거정책에서 다루고, 자활능력이 없는 노인은 복지정책에서 다루어 복지시설을 이용

하도록 해야 할 것이다. 건설교통부는 주택정책 및 주택법에서 노인주택 건설 지원을 포괄하되, 노인주택운영에 있어서는 보건복지부와 연계하여 의료 및 생활 서비스를 제공할 필요가 있다. 그리고 보건복지부의 노인복지정책에서는 양로 및 보호시설 운영을 담당하되 노인시설 뿐만 아니라 기존 주택에 거주하는 노인들에 대한 보건복지서비스도 함께 공급하여야 한다.

셋째, 노인주거실태분석에 근거한 실효성 있고 구체적인 노인주거정책의 추진계획이 수립되어야 한다. 건설교통부에서 이미 수립한 주택장기종합계획(2003-2012)에도 노인주거문제가 포함되어 있기는 하지만 고령화사회에 대응하여 좀더 적극적이고 구체적인 노인주거정책을 수립할 필요가 있으며, 이에 따라 전반적인 주택정책의 재검토가 요구된다. 고령화의 진전에 따라 노인가구의 비중이 증대하고, 인구 및 가구 구조의 변화에 따라 주택시장이 어떻게 변화할 것인지를 전망하고 이에 대응하는 주택정책의 재정비가 요구되며, 노인주택공급과 운영에 관한 중장기 계획의 수립이 필요하다.

## 2) 노인주택 공급정책의 정비

1차적으로 노인시설을 구비한 주택재고의 확보를 위해서는 새로이 공급되는 노인주택에 노인시설 구비를 의무화하는 것 이외에도 기존 주택의 개보수를 통해서 노인시설을 설치해야 한다. 또한 공공주도의 공급뿐만 아니라 민간참여를 활성화하기 위한 제도적 지원이 마련되어야 한다.

첫째, 노인주택 건설기준을 강화해야 하겠다. 계단, 욕실 등의 시설을 노인의 생활기능에 적합하도록 건축기준을 정비할 필요가 있다. 일반주택의 경우에도 문턱을 없애는 기준설치와 욕실의 미끄럼 방지기준, 출입문 개폐방향(안여닫이를 밖여닫이로) 통일을 고려하여 점차 보편적인 설계(universal design)기준을 적용하는 방안도 필요하다. 공공부문에서는 장애제거(barrier free)를 완비한 공공주택의 공급과 이들 시설에 대한 기술 및 금융지원 등을 제공해야 할 것이다.

둘째, 기존 거주주택의 개보수를 통하여 노인시설을 설치하도록 지원해야 한다. 일반주택에 사는 노인이 노인주거설비를 설치하기 위하여 주택을 개보수하거나, 가옥주가 노인에게 임대하기 위하여 노인주거설비를 설치하는 경우 건설교통부가 운영하고 있는 "국민주택기금"이나 보건복지부의 "편의시설설치촉진기금" 등에서 자금을 지원하는 방안을 마련해야 한다.

셋째, 노인주택 건설지원 제도를 확립해야 한다. 노인주택을 건설하는 경우 일반주택 건설비용보다 많이 소요되므로 노인주택건설에 민간업체가 스스로 참여하기 어려운 구조이다. 따라서 노인주택건설을 주택정책의 일환으로 편입하여 노인주택 건

설시에도 기존의 공공임대주택에 대한 지원과 마찬가지로 택지, 기금, 규제, 조세 등 지원이 필요하다.

## 나. 중기과제(1): 노인주택 재고 확대단계(2006년~)

단기 과제로 노인주택재고 확대를 위한 제도적 기반이 갖추어지면 이러한 제도의 실행으로 노인주택 공급을 확대해야 할 것이다.

### 1) 노인의 주거선택 폭 확대

노인의 주거에 대한 선호가 소득계층별, 지역별로 다르므로 다양한 형태의 노인 주거공간을 공급함으로써 노인의 주거선택 폭을 확대해야 한다. 기존의 주택에 노인 시설을 구비한 일반주택 이외에도 노인주택을 독신용, 부부용, 3세대 동거형 등으로 다양하게 공급할 필요가 있다. 노인 1인 가구 및 노인부부가구의 증대에 대응하여 독신용 및 부부용의 중소형 노인주택공급을 확대해야 한다. 3세대 동거형 주택은 노인 문제 해결을 위해 이상적인 주거형태이지만 현실적으로 외국에서도 성공사례가 적으므로 지역적 수요와 특성을 고려하여 제한적으로 공급을 검토해야 할 것이다.

외국에서 시행되고 있고 우리나라에서는 새로운 형태로 소개되고 일부 시험적으로 시도되고 있는 소규모의 노인공동생활주택(그룹홈)의 공급도 시행 결과를 보아가며 적극 검토할 필요가 있다.

### 2) 국민임대주택 중 일부를 노인주택으로 공급

노인주택재고를 우선 확보하기 위한 수단으로서 이미 계획수립되어 추진 중인 국민임대주택100만호 공급계획 중 일부를 노인주택으로 공급하는 방안을 제안한다. 즉, 국민임대주택 건설시 1개동 전체를 노인주택으로 건설 공급하되 의무화 비율은 지방자치단체와 협의하여 수요에 맞추어 결정할 수 있을 것이다. 이는 노인가구와 비노인가구가 주거생활에서는 독립성을 유지하되 연계프로그램을 통해서 사회적 통합을 유도하자는 취지이다. 더욱이 노인주택은 주거공간 제공뿐만 아니라 의료 및 생활 서비스와의 연계가 필요하므로 운영의 효율화를 위해서도 집단화가 필요하다.

이 밖에도 공공주택의 1층 중 일부를 의무적으로 장애인 및 노인들을 위한 편의 시설을 갖추도록 의무화하여 접근성을 제고하고, 이러한 주택을 장애인이나 노인가구에 우선 분양토록 권할 수도 있을 것이다.

## 다. 중기과제(2): 임대운업을 위한 기반구축 단계(2008~2010년)

단기정책과제의 실행으로 노인시설을 갖춘 주택재고를 지속적으로 확대하되, 한편으로는 운영지원체제 구축을 위한 제도적 노력도 병행해야 한다.

### 1) 임대관련 주거제도의 정비

노인주택은 건설뿐만 아니라 운영 및 관리 서비스가 함께 제공되어야 하므로 장기적으로는 임대주택으로 공급되어야 한다. 분양주택으로 공급되는 경우 사유재산의 이전에 있어서 노인가구에게만 매각해야 한다는 규정을 두기 어렵고, 노인가구 대신 젊은 계층이 입주하는 경우 대상가구의 감소로 운영의 지속성을 유지하기 어려울 수 있다.

우선 주거비보조제도가 현실화되어야 할 것이다. 노인가구는 소득이 증대할 여력이 없고 오히려 감소할 가능성이 크기 때문에 임대료 보조 등 주거비보조가 함께 제공되어야 노인가구의 임대료 납부가 원활해진다. 현재의 주거비보조는 기초생활보장법에 의한 생계급여에 포함된 부분(67,000~111,000원, 2002년 1~2인 가구)과 별도의 주거급여(월 28,000원)가 있으나 개개인의 소득과 지불임대료를 감안하여 현실성 있는 주거비보조가 되어야 할 것이다.

다음으로 임대보증제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 우리나라의 경우 임대보증금액이 크므로 운영주체의 파산시 입주자 보호를 위해서 노인가구의 임대보증금 반환 안전장치를 마련해야 한다. 일본의 경우 집주인이 노인임차인의 입주를 거부하지 않도록 임대채무 보증제도를 시행하고 있는데, 우리나라와는 상황이 좀 다르다 하겠다.

### 2) 노인주택의 운영지원제도 확립

이미 몇 번 강조하였듯이 노인주택은 건설로 끝나는 것이 아니라 주택관리, 건강관리, 생활지원 등 운영지원도 함께 공급되어야 한다. 따라서 비영리운영단체의 육성, 지역의 의료시설 및 사회복지 서비스와의 연계 등이 필요하다.

우선 민간비영리단체를 육성하기 위하여 지원제도를 확충해야 한다. 종교단체나 시민단체 등 공공적 기능을 할 수 있는 민간비영리단체를 육성하고 이들이 비영리로 노인주택을 운영할 수 있도록 지원방안을 마련해야 한다. 수익을 확보하지는 못 하더라도 비용보전이 될 수 있도록 다양한 지원방안이 검토되어야 할 것이다.

우리나라에서 노인임대주택의 운영에 있어서 민간비영리단체의 활발한 역할을 단기간에 기대하기는 어렵다. 따라서 단기적으로는 현재의 공공임대주택 관리주체의 공적기능을 확대할 필요가 있다. 현재 영구임대주택을 관리하는 주택관리공단이나 지방개발공사 등의 관리주체가 민간비영리단체가 활발히 활동하기 이전에는 노인임대주택의 운영주체로 역할 함으로써 기존의 업무인 시설관리 및 입주자 관리뿐만 아니라 운영관리, 나아가 사회복지시스템과의 연계기능까지도 담당하도록 하는 방안도 필요하다.

### 3) 노인활력지원 프로그램의 개발

활력있는 노후를 맞기 위해서는 소비적 활동이 아닌 생산적 활동에 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 노인인력활용센터를 운영하여 노인주거단지 내에서 노인의 생산참여 및 근로기회를 제공하는 것이 좋겠다. 근로활동을 통하여 여가 활용, 근로에 의한 사회참여 만족도 제고, 생계보조 등이 가능할 것이다. 경제활동이 아니더라도 사회참여 활동의 일환으로서 여가가 많고 활동할 수 있는 건강상태의 노인이라면 노인 봉사활동을 확대하도록 유도해야 할 것이다. 일반적인 사회봉사활동도 좋겠고, 노인주거단지 내에서 노인들간의 상호부조체계를 만드는 것도 좋은 방안이라 하겠다.

### 4) 노인관련 지원제도의 개선

이상에서는 노인주거관련 정책의 정비를 다루어 왔지만 이 밖에도 노인관련 지원정책의 개선이 병행되어야 한다. 노인의 경제력 지원을 위한 연금제도 및 기초생활보조제도, 건강 지원을 위한 의료보호제도, 주택 등 자산은 있으나 소득이 없는 노인들을 위한 역모기지제도 등 종합적인 제도개선이 병행되어야 한다. 또한 노인문제에 대한 해결이 '가족중심'에서 '사회부담'으로 넘어오는 추세를 완화하기 위해서 자녀가 노부모 부양시 인센티브를 부여하는 방안을 강구해야 하겠다.

### 5) 노후준비 및 '더불어 살기'의 의식제고

자녀세대와 부모세대의 의식격차를 좁히고 세대간에서도 서로 이해를 높이는 교육과 홍보의 기회를 확산할 필요가 있다. 현재 보건복지부에서는 노인공경에 대한 사업이 이루어지고 있는데, 이를 확대하여 세대간 이해의 폭을 넓히고 더불어 살아가기에 대한 교육과 홍보사업을 추진할 필요가 있다. 노인에 대해서는 시대적 변화에 대한 이해, 젊은 세대의 특성에 대한 이해, 활력있는 노후생활을 하기 위한 마음

이 준비 등 의식교육이 필요하다. 이미 노인이 된 사람들뿐만 아니라 앞으로 노인이 될 예비노인에 대한 노후대비 의식교육도 매우 중요하다. 젊은 세대에 대해서는 노인의 육체적 심리적 특성을 이해하고 그들이 젊었을 때의 사회공헌을 기리며, 축적된 경험에서 배울 점을 찾는 등 노인을 부담으로만 인식하지 않고 더불어 살아가야 할 미래의 자신들임을 인식시키는 의식교육이 필요하다.

## 라. 중장기 과제: 노인주택 임대운영 시범단계

노인임대주택 재고 확대와 더불어 노인주택 임대운영을 위한 제도적 기반이 갖추어지면 정부 주도의 다양한 시범사업을 전개하여 시장상황에 따른 문제점 및 제도적 문제점 등을 파악하여 개선하는 노력이 필요하다.

### 1) 중단기적으로는 공공주도의 시범사업을 전개(2006~2010년)

우리나라는 주거비보조제도, 의료 및 생활지원 서비스를 위한 자원봉사 네트워크 미흡, 임대운영을 담당할 비영리단체의 부족 등 여러가지 측면에서 미흡한 점이 많으므로 본격적인 외국식 노인임대주택의 공급 및 운영이 활성화되기 어렵다. 따라서 제도적 여건 및 시장여건이 부족한 가운데, 공공부문 주도의 시범사업을 선도적으로 추진할 필요가 있다. 시범사업을 통하여 제도를 보완하고 정책효과를 제고할 수 있기 때문이다. 이미 공급 운영되고 있는 영구임대주택 또는 국민임대주택 단지 중 일부를 노인임대주택으로 공급 운영하고, 현재의 운영주체인 주택관리공단 또는 지방공사가 시설관리 및 입주자 관리뿐만 아니라 복지 서비스 연계 기능을 강화하여 의료 및 생활서비스 관련 단체들을 발굴하고 연계 하는 노력이 필요하다 하겠다.

### 2) 중장기적으로는 민간의 참여 활성화 지원

공공택지에서 민간 노인주택 건설시 주거비부담이 낮은 노인주택의 건설비가 일반주택건설 보다 더 많이 들어가므로 노인가구에 대한 부담을 완화하기 위해서라도 건설비용을 낮출 수 있도록 택지, 기금, 조세 등 지원이 필요하며, 뿐만 아니라 안정적으로 노인임대주택을 운영할 수 있도록 운영지원 시스템 등이 구축되도록 해야 한다. 또한 공공택지에서의 대규모 건설뿐만 아니라, 중소규모의 노인주택단지를 건설 및 운용하는 데에도 지원이 있어야 할 것이다.

### 3) 임대시장 여건 성숙을 위한 제도적 지원

우리나라는 오랫동안 자본이득을 위한 주택보유를 선호하여 왔기 때문에 노인임대주택에 대한 선호가 단기적으로는 제한적일 수밖에 없다. 더욱이 전세제도하에서 민간임대사업은 임대사업기간에는 수익확보를 못하다가 보유주택을 처분하고 임대사업을 종료할 때 수익을 확보할 수 있는 구조이므로 가격 상승시 매각하고 시장에서 퇴장하고자하는 성향이 높다. 노인임대사업이 활성화되기 위해서는 임대사업의 수익성이 확보되어야 하므로 시장여건이 성숙되어야 한다. 이를 위해서는 주택가격의 안정과 임대시장의 월세전환 유도가 필요하다.