

# 우리나라 노년 주택정책 및 제도에 관한 연구

## A study on the housing policy for the elderly in Korea

임 승 구\* 최 효 승\*\*  
Lim, Seung-Koo Choi, Hyo-Seung

### Abstract

The first of 2000's, Korea will be changed the aging society. And then the many of aged Korean are respected to live alone or with their wives/husbands at the housing for the elderly.

Therefore the demand of the housing for the elderly will be increasing rapidly in Korea but it is difficult to provide it to them. The housing policy for the elderly in Korea is not definite so far. For the development of the housing policy for the elderly in Korea, the process of this study is as follows.

1st, The consideration of the residence consciousness of the elderly in Korea.

2nd, Focussing around the welfare of the aged act and the arrangement of agricultural and fishing villages act, the analysis of the housing policy/system for the elderly.

3rd, In conclusion, a proposal for the development of the housing policy for the elderly.

키워드 : 노년, 노년주택정책

Keyword : the old age, the housing policy for the elderly

## 1. 서론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

지금 우리사회가 안고 있는 여러 가지 사회문제 중 인구의 고령화와 노인가구의 급증문제 또한 매우 심각한 사회문제로 대두되고 있다.

인구의 고령화에 있어서 우리나라도 2000년이면 전체인구 중 65세 이상의 인구가 7.1%에 이르러 고령화사회(aging society)가 되고 2022년에는 그 비율이 14%를 넘는 고령사회(aged society)가 될 것으로 전망되고 있다<sup>1)</sup>. 고령화사

회(aging society)에서 고령사회(aged society)로의 변천과정에 있어서 우리나라의 특징은 [표 1]에서 보는 바와 같이 전세계적으로 유례가 없을 정도로 빠르게 진행되고 있으며 이는 오랜 기간에 걸쳐 점진적으로 인구의 고령화에 대처해 온 서구 여러 나라와는 달리 우리나라는 고령사회에 대한 대처방안을 강구함에 있어서 매우 급진적이어야 함을 의미한다.

표 1. 각국의 노령화 추세

노령화 비율	일본	미국	영국	프랑스	서독	스웨덴	한국
7%	1970	1945	1930	1865	1930	1890	2000
14%	1996	2020	1975	1980	1975	1975	2022
소요년수	26	75	45	115	45	85	22

\* 자료 : 통계청 장래인구추계 (1996)

\* 정희원, 청주대학교 건축공학과 박사과정, 청주대학교 도시·지역개발연구소 연구원

\*\* 정희원, 청주대학교 건축공학과 교수, 공학박사

1) 보건복지부, 보건복지백서, 1998, p.328

한편 노인가구의 급증문제에 있어서 급격한 핵가족화로 인하여 65세 이상의 노인가구의 비율이 1995년 현재 전국평균 38.2% (도시 28.6%, 농촌 51.1%)로 나타나고 있다<sup>2)</sup>. 이와 같이 노인가구가 급격히 증가하고 있는 현상은 자식들이 부모를 모시고 살아야 한다는 전통적 사고가 희박해지고 있을 뿐만 아니라 노년층의 주거의식 또한 자식들과 따로 살고 싶다는 쪽으로 급격히 변화하고 있기 때문이며 따라서 노년층을 위한 주택정책이 시급함을 의미한다.

고령사회에서는 노인에 대한 소득보장, 의료보장, 주택보장 등 여러 가지 노인문제가 대두되지만, 우리나라의 경우 인구의 고령화와 노인가구의 증가가 동시에 너무 급격히 이루어지기 때문에 노년층에 대한 주택보장 문제가 특히 시급한 노인문제로 인식된다. 그러나 아직까지 우리나라 주택정책에는 노년층을 위한 주택정책이란 개념이 정착되어 있지 않다.

따라서 본 논문은 이와 같은 사회적 시대적 상황을 배경으로 다가오는 고령사회의 노년주택 문제에 대한 적절한 대비를 위하여 현재의 우리나라 노년주택정책 및 제도를 분석하고 그 문제점을 파악하여 노년주택정책 수립에 기여하고자 함이 연구의 목적이다.

## 1.2 연구의 내용

본 연구는 다가오는 고령사회에 대비하여 노년주택정책이 우리나라 주택정책 내에 확고히 자리 매김 되기 위하여 현재 우리나라에서 시행되고 있는 노년주택정책 및 제도에 대한 분석을 통하여 문제점을 도출하여 개선에 관한 제언을 연구범위로 설정했으며 그 내용은 다음과 같다.

첫째 우리나라 인구의 고령화추세 및 노인가구의 증가추세에 대한 통계자료와 노년층의 주거의식에 대한 사회학 등 관련학문의 선행연구 내용을 고찰함으로써 노년주택정책의 방향설정 에 대한 올바른 이해의 틀을 세운다.

둘째 우리나라의 노년주택정책에 대하여 법규정과 관계부처의 시책을 통하여 노년주택정책의 실체를 파악한 다음 노인복지법과 농어촌정비법에 규정되어 있는 우리나라의 노년주택/주거 관련제도에 대하여 분석한다.

셋째 위의 분석을 통하여 도출된 문제점과 이에 대한 개선방향을 결론으로 제안한다.

## 2. 인구의 고령화와 노년층의 주거의식에 관한 고찰

1960년대부터 지금까지 30여년 동안 우리나라의 사회구조는 급격하게 변화했다. 경제성장과 보건위생생활의 보편화 및 의학기술의 발전으로 평균수명이 20여세나 늘어나 노인 인구가 급증하였으며 도시화 및 핵가족화에 따라 노년층의 주거의식이 바뀌어 자식들과 별거하는 노인가구가 크게 증가했다. 이와 같은 사회구조의 변화에 따라 이제 노년층의 주택수요가 크게 증가할 것으로 예상된다. 따라서 이 절에서는 우리나라 인구의 고령화 추세 및 노년층의 주거의식 변화에 대한 고찰을 통하여 노년층의 주택수요에 대한 이해의 기반을 넓히고자 한다.

### 2.1 인구의 노령화추세 및 노인가구 현황

우리나라 인구의 평균수명은 1960년 52.4세에 불과하던 것이 1980년에는 65.8세, 1995년에는 73.5세로 늘어났으며 2000년에는 74.9세, 2020년에는 78.1세에 달할 것이고, 전체인구 중 65세 이상의 노인인구는 1998년 현재 305만명으로 6.6%를 차지하고 있으나 2000년에는 337만명(7.1%), 2022년에는 752만명(14.3%)에 이를 것으로 추정하고 있다<sup>3)</sup>. 우리나라 인구의 평균수명의 변화, 노령화추세, 노인가구 현황은 [표 2, 3, 4] 와 같다.

2) 통계청, 한국의 사회지표, 1996, p.116

3) 보건복지부, 보건복지백서, 1998, p.328

표 2. 평균수명

	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005	2010
전체	52.4	63.2	65.8	71.6	73.5	74.9	76.1	77.0
남	51.1	59.8	62.7	67.7	69.6	71.0	72.3	73.3
녀	53.7	66.7	69.1	75.7	77.4	78.6	79.7	80.7

\* 자료 : 통계청 장래인구추계, 1996

표 3. 인구의 노령화 추세

단위 : 천명

인구 구성	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010	2020	2030
총인구	25,012	32,240	38,123	42,869	45,092	47,274	50,617	52,358	52,743
노인인구	60세 이상 비율 (%)	4.97	5.12	6.01	7.82	9.19	10.98	14.22	20.11
	65세 이상 비율 (%)	2.90	3.07	3.82	5.12	5.89	7.13	9.94	13.18

\* 자료 : 통계청 장래인구추계(1996)에서 재구성

표 4. 65세 이상 노인의 가구 현황(1995년 현재)

단위 : %

구분	전체	65-79세			70-79세			80세 이상				
		전체	남	녀	전체	남	녀	전체	남	녀		
전국	38.2	43.5	39.0	20.9	45.1	45.7	46.9	34.0	33.9	41.9	34.0	15.9
도시	28.6	33.1	28.6	15.5	35.4	36.0	36.6	27.2	24.6	31.0	23.9	11.4
농촌	51.1	58.4	52.4	27.8	57.1	59.2	58.7	41.8	47.1	57.8	48.0	21.9

\* 자료: 통계청 한국의 사회지표 1996<sup>4)</sup>

이와 같은 통계자료로 볼 때 이제 우리나라도 본격적으로 고령화 사회를 맞이하게 되었으며 노인가구가 보편화되고 있는 추세이다. 따라서 고령사회에서의 노인가구를 위한 주택정책의 개발이 매우 시급한 과제를 인식할 수 있다.

4) 1996년부터 한국의 사회지표 편제가 65세이상 노인 가구 분포로 바뀌었으며 1995년까지는 노부모와의 동거여부 및 생계부양실태를 사회지표로 밝히고 있다. 1995년 자료에 의하면 노부모와 자식들과의 별거비율이 44.9%, 동거비율이 54.7%, 기타 0.4%로 나타나 있다.

## 2.2 노년층의 주택수요 및 주거의식

노인가구를 대상으로 국토개발연구원이 1994년 실시한 노년주택의 수요에 대한 설문조사에 나타난 노년주택정책 및 제도와 노인들의 주거의식은 다음과 같다.

첫째, 노인전용주택을 도입하는 것에 대해서는 72.6%가 바람직하다고 응답하였고 14.2%는 바람직하지 않다고 응답하였으며 시기상조라는 응답은 13.2%로 나타나서 대부분의 노인가구는 우리나라에도 노인전용주택을 도입하는 것이 바람직하다고 평가하고 있다.

노인전용주택에 입주를 희망하는 사유 가운데 노년간의 교제가 59.0%로 가장 높게 나타났으며, 노인전용주택의 운영방식은 분양(39.5%)보다 임대(60.5%)가 훨씬 높게 나타났다.

둘째, 노인주택정책 방향에 대해 영구임대주택에 대한 우선권 부여 47.9%, 분양주택에 대한 우선권부여 6.2%, 3대동거형 주택의 공급확대 14.0%, 노인전용주택의 공급확대 17.8%, 양로요양시설의 확대 및 기타 14.0%로 나타났다.

영구임대주택을 노인가구에 우선적으로 공급하는 노인주택정책의 실시와 노인전용주택의 공급을 확대할 것을 노인들은 희망하고 있다.

셋째, 노인가가가 주택을 결정할 경우 가장 먼저 고려하는 사항은 주거입지가 38.9%, 주택규모가 27.7%, 주택내부시설이 13.7%인 것으로 나타나 주택의 주변환경과 여건을 주택규모나 시설수준보다 더 우선하고 있으며 주거입지를 가장 중요한 결정요인으로 여기고 있다.

넷째, 노인가가가 선호하는 주거입지로는 도심지가 46.5%, 도시근교가 38.1%, 농어촌이 15.4%로 도심지 밖(도시근교+농어촌)을 선호하는 경향이 53.5%로 전체의 과반수를 넘고 있다.

## 3. 우리나라의 노년주택 정책

### 3.1 우리나라 주택정책 기초

우리나라에서 본격적으로 주택문제를 정부의 계획 하에서 실시한 것은 1962년의 제1차 경제

개발 5개년 계획부터라고 할 수 있다<sup>5)</sup>. 그러나 그 동안의 우리나라의 주택정책은 오직 주택보급률 제고를 위한 양적 확대정책이 주택정책의 주요 과제였다고 할 수 있다. 이는 핵가족화의 급진전에 따른 가구수의 증가로 인하여 주택수요가 주택공급보다 훨씬 컸기 때문이다. 1960년부터 1995년까지 35년 동안의 인구, 가구수, 주택수, 주택보급률을 살펴보면 [표 5]와 같다.

표 5. 1960년-1995년간 인구·가구·가구수·주택보급률 현황

년도	총인구 (천명)	가구수 (천가구)	주택수 (천호)	주택보급 률(%)
1960	24,989	4,361	3,589	84.2
1970	31,466	5,576	4,360	78.2
1980	37,436	7,969	5,319	72.7
1985	40,448	9,571	6,104	69.7
1990	43,411	11,355	7,160	72.4
1995	44,609	12,958	9,205	86.0
1997	45,991		10,627	92.0

\* 자료 : 건설교통부, 건설교통 통계연보(1997), 주택건설종합계획(1998)

[표 5]에 나타난 바와 같이 이 기간 중 인구는 184%, 가구수는 297%, 주택수는 256%가 증가하였으며 주택보급률은 1985년 69.7%(1987년 69.2%)까지 떨어졌다. 이와 같은 과정에서 주택정책은 수요계층에 따른 체계적인 주택공급정책을 추진할만한 정책적 여유를 갖지 못한 채 주택수요에 대한 양적 공급이 주택정책의 최우선 과제였으며 주택수의 절대부족에 대응하여 양적 공급확대를 위한 공급자 중심으로 추진될 수밖에 없었다. 따라서 급격한 인구의 고령화와 노년층의 주거의식 변화에 따른 노인가구의 급증에 따른 노인주택의 수요가 상당함에도 불구하고 노인주택 정책은 아직 우리나라 주택정책 내에 포함되어 있지 못하고 있다.

### 3.2 우리나라 노년주택 정책

우리나라의 주택보급률은 그간의 양적 확대정책의 결과 1997년 현재 주택보급률이 92.0%를 상회하고 있다. 이제 주택정책이 주택 절대부족 시대의 양적 확대 중심으로부터 다양하고 차별화 된 수요계층별 주거 정책으로 전환되어야 할 시점이라고 생각된다. 이와 같은 맥락에서 2000년대 초에 맞이하는 고령사회에서 복지사회를 구현하려면 노인층의 주택수요에 대응하는 노년주택정책의 개발은 시급한 정책과제이다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 노년주택정책은 아직 주택정책의 영역 내에 포함되어 있지 못한 채 정책토론단계의 수준에 머물고 있다.

노년주택정책이란 노인층의 요구에 부합하는 주택서비스를 용이하게 제공할 수 있도록 계획된 수단으로서 그 정책대상을 명료하게 해야만 더욱 효율적이고 실질적인 정책집행이 가능할 것이다(Brink, 1996). 따라서 노년주택정책은 노인가구의 유형을 중심으로 정책대상을 구분했을 때 ①자녀와 동거하는 노인을 위한 주택정책 ②노인단독가구를 구성하여 살아가는 노인을 위한 주택정책 ③부양할 가족이 없고 단독가구가 아니라 별도의 시설에 거주하여야 할 노인을 위한 주택정책으로 구분할 수 있다.<sup>6)</sup> 이 기준에 따라 우리나라의 노년주택정책을 살펴보면 노인복지법 상의 노인주택 공급규정(1981년, 1997년 개정), 정부 제2장관실의 노인정책 토론회(1988년) 보건복지부의 보건사회백서(1994년), 대한주택공사의 3대가족형 공동주택 개발연구(1987년) 등이 있다. 여기서는 ①과 관련된 3대가족형 공동주택 개발연구는 주택정책적 측면보다는 기능적 측면의 특성이 크기 때문에 논외로 하고 ② 및 ③과 관련된 노인복지법, 정부 제2장관실의 노인정책 토론회, 보건복지부의 보건사회백서(1994)를 중심으로 우리나라 노년주택정책에 대하여 논하고자 한다.

5) 하성규, 주택정책론, 박영사, 1995, p.470

6) 박광준 외, 주택보장과 주택정책, 세종출판사, 1998, p.143

(1) 노인복지법 상의 노인주택 조항

「.....노인인구의 절대수가 증가하는 한편 산업화, 도시화, 핵가족화의 진전에 따라 노인문제가 점차 큰 사회문제로 대두되고 있음에 대처하여..... 노인을 위한 건강보호와 시설의 제공 등 노인복지시책을 효과적으로 추진함으로써.....사회복지의 증진에 기여하려 한다」는 취지로 노인복지법(1981년)이 제정된 이래 1999년까지 4차에 걸쳐 개정되면서 노인문제에 대한 정책의 폭을 조금씩 확대해 나가고 있다. 그러나 이 법은 주로 노인의 노후생활 안정을 위하여 필요한 조치를 강구함으로써 노인의 보건복지증진에 기여함을 목적으로 하고 있기 때문에 노년층에 대한 주택(주거)의 보장에 대하여는 아주 미흡하다. 그러나 노년층에 대한 주택(주거)의 보장에 관하여 규정하고 있는 유일한 법규정이다.

노인주택의 공급에 관하여 노인복지법 제8조에 「국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거용 시설의 공급을 조장하여야 하며 그 주거용 시설의 공급자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다」라고 규정하고 있다. 이 규정은 1981년 노인복지법 제정 당시 제12조에 「국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주택의 건설을 조장하여야 한다」라는 조항이 1997년 이렇게 개정된 것이다. 노인주택정책을 선언하고 있는 노인복지법 제8조는 1981년 노인복지법 제정당시의 법규정보다 오히려 더 포괄적으로 개정되었다.

(2) 정부 제2장관실 노인정책 토론회

정부 제2장관실에서 1988년8월 개최한 노인정책 토론회에서는 2000년대의 노인복지정책의 과제를 주택/주거보장, 의료보장, 사회적 서비스보장 등 분야별로 나누고 각 분야에 대해 단계별로 정책과제를 제시하고 있다. 그러나 이 토론회에서 제시된 노년층에 대한 주택/주거 개발계획은 전혀 시행되지 못하고 있다. 노인정책 토

론회에서 제시된 노년주택/주거 개발계획은 3단계로 나뉘어 다음과 같이 제시되었다.

① 제도보완기 (1987년 - 1991년)

노인 편의주택 개발, 3세대 동거형 주택 연구 개발, 유료(완전유료. 일부무료) 양로·요양시설 시험적 개발, 무료양로원 및 요양원 증설

② 제도확대기 (1992년 - 1996년)

노인주택의 다양화, 노인집단주택 개발, 유·무료 양로·요양시설의 확대, 농촌노인을 위한 거주시설체계 개발

③ 제도정착기 (1997년 - 2001년)

노인주택 유형의 개발과 연계성 확보, 노인집단주택 및 관련서비스 개발, 유료양로·요양시설의 정착화, 농촌노인 보호시설의 정착화

(3) 1994년 보건사회백서

보건복지부는 보건사회 백서(1994)에서 노인복지시설의 확충과 관련하여 「그동안 우리나라는 주로 무의무탁한 생활이 어려운 노인을 대상으로 무료 및 실비수준으로 노인복지시설을 운영하여 왔으나, 우리사회가 고령화 및 핵가족화됨에 따라 이제는 여러 가지 형편으로 가정에서 생활하기 어려운 노인이 크게 늘어날 것에 대비하고 노인들이 자신의 부담능력에 따라 선택하여 이용할 수 있도록 유료양로원 및 요양원, 노인복지주택 등의 시설을 다양하게 확충해 나가기 위하여 노인복지법 및 시행규칙을 개정하여 개인이나 민간업체가 참여할 수 있도록 할 계획이다. 아울러 동 유료 노인복지사업의 공익성과 노인전용 주거시설이 전무한 현실을 고려하여 동 사업에 대한 금융 및 세제지원방안을 적극 추진, 유료 노인복지사업에 민간기업이나 개인의 참여를 적극적으로 유도하여 나갈 것이다」라고 밝히고 있다. 그러나 보건사회 백서의 이와 같은 천명에도 불구하고 정부부처간의 정책조정 및 협조가 제대로 이루어지지 않아 정책의 구체적 실현을 보지 못하고 있다.

### 3.3. 우리나라 노년주택정책의 문제점

인구의 고령화 추세 및 노년층의 주거의식 변화를 살펴볼 때 노년주택정책이 매우 시급함에도 불구하고 우리나라의 노년주택정책은 노인복지법 제8조가 유일한 법규정이다. 따라서 우리나라 노년주택정책의 문제점을 노인복지법 규정을 중심으로 논하고자 한다.

노년주택정책을 선언하고 있는 노인복지법 제8조는 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 노년주택의 공급에 있어서 「국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거용 시설의 공급을 조장<sup>7)</sup>하여야 하며」라고 규정함으로써 노년주택정책에 대한 국가의 의무를 소홀히 인식하고 있다. 노년주택의 공급정책은 취약계층을 위한 국가의 의무이지 국가가 조장하기만 해서는 될 일이 아니다.

둘째, 노인주택 공급정책이 1981년 법규정에는 「노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주택의 건설을 조장하여야 한다」라고 규정되어 있었으나 1997년 개정규정에는 「.....주거용 시설의 공급을 조장하여야 하며」라고 오히려 모호해지고 있다. 비록 이 규정이 선언적 규정일지라도 「.....주택 및 주거용 시설의 공급을...」이라고 하여 노년층에 대한 주택공급을 보다 명확히 했어야 했다.

## 4. 노년주택 관련 제도

현재 우리나라에서 시행·운영되고 있는 노년주택제도에 대하여 노인복지법 상의 노인주거복지시설 제도<sup>8)</sup>와 농어촌정비법 상의 효도농원 제도가 있다. 농어촌정비법 상의 효도농원은 1997년에 처음 도입된 제도로 본 연구자가 농촌지역 시설로서의 노년층 주거시설을 연구하는 과정에서 확인한 노년주택 관련제도이다.

7) 조장(助長)의 사전적 의미는 한글학회 우리말 큰사전에서 「힘을 도와서 더 자라게 함」이라고 풀이 되고 있으며 이희승 감수 국어사전에는 「도와서 성장시킴」이라고 풀이 되어 있다.

### 4.1 노인복지법 상의 노인주거복지시설 제도

노인복지법에 노인주거복지시설로 양로시설, 실비양로시설, 실비노인복지주택, 유료양로시설, 유료노인복지주택 등 5개 시설을 규정하고 있으나 구호시설인 양로시설, 실비양로시설, 실비노인복지주택을 제외하고 여기서는 유료 노인주거복지시설에 대해서만 논하고자 한다.

(1) 유료 노인주거복지시설의 종류 및 입소 노인복지법에 규정된 유료 노인주거복지시설의 종류와 입소 대상 및 절차는 [표 6]과 같다.

표 6. 노인주거시설 종류와 입소대상자

시설의 종류	노인주거복지시설의 개념	입소대상자	입소 절차
유료 양로 시설	노인을 입소시켜 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하고 이에 소요되는 일체의 비용을 입소한 자로부터 수납하여 운영하는 시설	일상생활에 지장이 없는 60세 이상의 자	당사자간의 계약(분양계약을 제외)
유료 노인 복지 주택	노인에게 유료로 분양 또는 임대 등을 통하여 주거의 편의 생활지도 상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설	단독취사 등 독립된 주거 생활을 하는 데 지장이 없는 60세 이상의 자	임대 또는 분양계약.

\* 입소대상자의 배우자는 60세 미만인 때에도 입소대상자와 함께 입소할 수 있다.

노인복지법 상의 노인주거복지시설은 1997년 노인복지법을 개정하면서 이전의 양로시설, 실비양로시설, 실비노인복지주택, 유료복지시설(유료양로시설, 유료노인요양시설, 유료노인복지주택)중 유료노인 요양시설을 제외한 5개 시설이 노인주거복지시설로 분류되고 복지시설에 주거라는 용어가 법적으로 처음 도입되어 노인주거복지시설이란 개념이 성립되었다. 이중 양로시설, 실비양로시설, 실비노인복지주택이 복지시설임에는 틀림없으나 유료양로시설과 유료노인복지주택까지 복지시설로 분류함으로써 노인복지법 상의 여러 가지 법적 통제를 받게 되어 오히

려 활성화와 자율성이 제약되고 있다<sup>8)</sup>, 노년주택정책적 측면에서 유료양로시설 및 유료노인복지주택을 복지시설에서 제외하는 등의 제도적 보완이 요망된다.

(2) 유료 노인주거복지시설의 설치

국가 또는 지방자치단체 외의 자가 유료 노인주거복지시설을 설치하고자 하는 경우에는 시도지사에게 신고하여야 한다. 유료 노인주거복지시설의 설치에 관해서 허가제에서 신고제로, 개인이나 민간기업의 참여금지에서 참여허용으로 개정되었으며 그 변천과정은 [표 7]과 같다.

4.2. 농어촌정비법 상의 효도농원 제도

(1) 효도농원의 배경 및 개념

1) 효도농원의 배경

효도농원은 1997년 농어촌정비법 상의 관광농원의 한 유형으로 신설된 제도로써 충남 홍성에서 운영되고 있는 한 농장의 사례를 농림부에서 관광농원의 바람직한 사례로 받아들여 1997년 시범사업으로 선정함으로써 유래된 것으로 생각된다. 관광농원은 도시와 농촌의 교류를 촉진하여 농촌주민의 소득증대 및 지역개발을 도모하고자 농어촌정비법 제66조 및 제67조 등의 규정에 의거 시행되고 있는 제도이지만 그간 대부분

표 7. 유료 노인주거복지시설의 변천과정

주요규정	1981	1989	1993	1997
노인주택의 공급	국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주택의 건설을 조장하여야 한다.	원칙과 같음	원칙과 같음	국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거용 시설의 공급을 조장하여야 하며 그 주거용 시설의 공급자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다.
노인복지시설의 종류	양로시설	양로시설	양로시설	노인양로시설
		실비양로시설	실비양로시설	주거실비양로시설
		노인복지주택	실비노인복지주택	실비노인복지주택
	유료양로시설	유료양로시설	유료양로시설	유료양로시설
		유료노인요양시설	복지시설	유료노인요양시설
			유료노인복지주택	유료노인복지주택
	노인요양시설	노인요양시설	노인요양시설	노인요양시설
			실비노인요양시설	노인요양시설
				실비노인요양시설
				유료노인요양시설
			노인전문요양시설	
			유료전문요양시설	
			노인전문병원	
노인복지회관	노인복지회관	노인복지회관	노인복지회관	
			노인여가복지시설	
			경노당	
			노인교실	
			노인휴양소	
			재가복지시설	
			가정봉사과견시설	
			주간보호시설	
			단기보호시설	
노인복지시설 운영주체 및 설치	사회복지법인 비영리법인 허가제	사회복지법인 비영리법인 허가제	개인 및 영리법인도 유료노인복지시설 설치가능 허가제	개인 및 영리법인도 유료노인복지시설 설치가능 신고제

8) 우리나라의 유료양로시설, 유료노인복지주택과 유사한 일본의 유료노인홈은 노인복지시설이 아니다 (일본노인복지법 제29조).

의 관광농원이 본래의 정책목표와는 달리 숙박 시설 및 휴게시설을 중심으로 운영되는 등 상당한 문제를 야기했다.

이와 같은 관광농원의 운영 행태와는 달리 충남 홍성의 한 농장은 숙박시설과 휴게시설을 두지 않고 노인주택과 부대시설 및 농장을 중심으로 농촌과 노년층을 연계하는 노인주거시설의 새 모델을 제시하고 있다. 이 농장의 사례를 모델로 농림부에서 효도농원 제도로 수용하고 이를 시범사업으로 추진하고 있다.

2) 효도농원의 개념

효도농원은 농촌지역의 풍부한 관광휴양자원을 농업과 연계 개발하여 증가하는 국민의 여가 수요를 농촌공간으로 유치함으로써 도시와 농촌의 교류를 촉진하여 농촌주민의 소득증대 및 지역개발을 도모하고자 시행되고 있는 관광농원의 한 유형으로 1997년 시범사업으로 처음 도입된 제도로써 시장·군수, 농협 등 생산자 단체가 한계농지 등을 개발하거나 농업인이 자기소유 농지를 개발하여 은퇴·귀농인을 대상으로 농원 내 시설들을 대여 또는 이용토록 하게 하거나 영농활동에 참여할 수 있도록 하는 등 소일거리를 제공하며 지역주민도 구매·판매 등 운영에 공동 참여토록 유도되고 있는 시설이다. 효도농원은 노인문제의 접근에 있어서 노년층에 대한 일거리 제공 및 소득창출과 노인주거시설의 수용시설화를 탈피하고 지역사회와의 커뮤니티를 확보할 수 있는 노년층의 주택보장을 위한 유효한 수단으로 주목되는 농촌지역시설이다. 이 사업은 1997년 시행당시 사업참여자를 시장·군수 농협 등 생산자단체로 제한하였으나 1998년부터 사업참여자를 농업인 까지 확대하여 사업참여의 폭을 넓혀 활성화를 유도하고 있다.

(2) 효도농원의 추진방향·법적근거

효도농원은 농림사업지침(1997,농림부)에 관광농원의 한 유형으로 분류되어 시범사업으로 추진되고 있는 바 관광농원사업의 추진방향·법적

근거를 효도농원의 추진방향·법적근거로 삼고자 한다.

1) 효도농원의 추진방향

① 농원으로써의 특성이 나타날 수 있도록 반드시 일정규모이상의 작목입식이 되도록 하며 모든 시설물은 자연지형 및 경제적 여건을 고려하여 자연경관과의 조화를 유지하면서 건전하게 개발하여야 한다.

② 농원운영의 주체는 농업인으로 하며 농업인과 지역주민의 실질소득 증대에 기여할 수 있는 방향으로 운영하여야 한다.

③ 농원은 도시민에게 건전하고 생산적인 휴식장소로 제공하고 농촌사회와 농업생산의 산 교육장으로 활용되어야 한다.

2) 효도농원의 법적 근거

효도농원은 농어촌정비법 제66조(농어촌 휴양자원의 육성), 동법 제67조(농어촌 휴양지의 개발) 및 동법 시행령 제63조(농어촌 휴양지의 지정 개발)에 법적근거를 두고 있으며 농림부장관이 관광농원(효도농원)으로 지정한다. 농림부의 농림사업시행지침서에 의하면 관광농원은 [표 8]과 같이 5가지 유형으로 분류되어 있다.

표 8. 관광농원의 유형

유형	시설예시
자연학습형	기본시설, 동식물원, 민속자료관, 식당, 캠프장, 운동장, 자연학습관찰장, 놀이터 등
주말농원형	기본시설, 주말농원, 농기구창고, 숙박시설, 식당, 특산물판매장, 낚시터, 놀이터, 야영장 등
심신수련형	기본시설, 야영장, 민속자료관, 운동장, 수영장, 기타
농촌휴양형	기본시설, 숙박시설, 식당, 야영장, 휴게소, 특산물판매장, 기타
효도농원형	농장, 부속농가주택, 농업부대시설, 가공시설 등

\* 기본시설이라 함은 일정규모이상의 특색 있는 농장(과수원, 초지, 특수작물 재배지 등)과 농산물판매시설(판매장 또는 직판장)을 말한다.



(3) 효도농원의 시설규모

효도농원의 규모는 66,000㎡미만으로서 시설 중 농장면적(작목입식면적)은 지구지정면적의 40%이상(최소 작목입식면적은 4,000㎡이상)이어야 하며, 시설물면적은 농장을 제외한 시설(도로 및 조경면적을 포함)면적으로 지구지정면적의 60%이내로 조성되어야 하고 농산물 판매시설 면적이 30㎡이상이어야 한다. 효도농원의 규모는 종전까지 50,000㎡미만이었으나 1999년 농어촌정비법 시행규칙을 개정하여 66,000㎡미만으로 확대하여 편의시설 및 조경시설 등을 확대할 수 있도록 하였다.

(4) 효도농원의 사례

효도농원이 노년주거시설로서 유효한 제도임을 사례를 통하여 이해하고자 한다. 충남 홍성에서 운영되고 있는 은퇴농장이 효도농원의 효시로 생각되어 이곳을 사례로 든다. 이곳은 매스컴을 통하여 노인주거시설의 새로운 모델로 소개되기도 한 시설이다.

1) 노인주택 및 부대시설

노인주택 및 부대시설은 벽돌조슬라브 2층 다중주택 1동과 경량철골조(조립식) 단독주택 9동 및 식당 1동(15평)으로 구성되어 있다. 다중주택은 세대당 10평형으로 8세대, 단독주택은 동당 14평으로 7개동에 14세대(세대당 7평형) 2개동에 2세대(세대당 14평)로 총24세대가 입주할 수 있다. 현재 21세대 22명(1세대는 부부입주자)이 입주하여 생활하고 있다. 이 곳은 입주비용이 87.5%나 되어 우리나라 농촌지역 유료양로시설의 평균 입소비용 36%보다<sup>9)</sup> 월등히 높았다.

2) 농장운영

입주자 1인당 경작면적 100평을 기준으로 하고 있으나 농장 전체규모가 12,000평이나 되므

로 본인이 희망할 경우 더 많이 경작할 수도 있다. 입주노인들의 체력 및 영농기술의 한계로 인하여 대개 1인당 100평 단위로 경작하고 있다. 영농방법은 농장주가 밭갈이 등 영농의 제반조치를 해주고 입주자는 종자대금만 지불하고 농사를 짓고 있으며 생산물은 부식으로 지급되기도 하고 자식들에게 나누어주기도 한다. 또한 생산 농산물을 팔기도 하여 1인당 월 평균 14만원의 소득(농장주 제공 소득자료)을 얻고 있다.

3) 입주자 자치회 운영

입주자 자치활동이 비교적 활발하게 운영되고 있다. 그 이유는 입주자의 평균 연령이 71세로 유료양로시설 입소자보다 12세 정도 젊고 신체적으로도 더 건강하기도 하지만 모든 운영 프로그램은 입주자들이 자율적으로 편성하고 있으며 또한 확실한 일거리가 있고 이 일이 소득과도 연계됨으로서 입주자 각자가 자율적·적극적인 자세로 생활할 수 있다는 것이 더 중요한 요인인 것으로 판단된다. 입주자의 자율적 생활자세와 자치회의 활성화는 이 곳을 수용시설이 아닌 삶의 장으로 활성화시키고 있다. 입주자 자치회 활동사례로 콩심기계획(1999년)을 수립하여 추진하고 있다. 콩은 영농기술이 크게 필요하지 않을 뿐더러 수확한 콩으로 된장, 고추장을 생산하여 자식들에게 안전하고 사랑이 담긴 식품을 제공해 주자고 결의하여 진행하고 있다.

5. 결론

고령사회에서 노년층들을 위한 주택정책은 사회문제로서 큰 비중을 차지한다. 특히 우리나라의 경우 고령화와 핵가족화가 동시에 급속히 이루어지고 있고 노년층의 주거의식이 자녀들과 따로 살겠다는 비율이 50%를 넘고 있다. 그러나 우리나라의 주택정책에 노년주택정책이 포함되어 있지 않다. 따라서 본 논문은 우리나라 노년주택정책의 올바른 방향설정을 위하여 우리나라의 노년주택정책과 현재 우리나라에서 시행되

9) 최효승 외, 농촌지역시설로의 유료양로원 계획에 관한 연구, 한국농촌건축학회논문집, 1999. 2, p.104,

임승구, 최효승

고 있는 노년주택(주거) 관련제도들을 분석하여 다음과 같은 결론을 얻었다.

1. 우리나라 노년층의 노년주택 수요가 70%를 넘고 있다. 1997년 현재 주택보급률이 92.0%까지 상승되었기 때문에 주택정책을 이제까지의 양적 확대정책에서 수요계층별 주택정책으로 전환하여야 하고 노년주택정책을 주택정책의 주요 과제로 삼아 다가오는 고령사회의 노인주택문제에 능동적으로 대응하여야 한다.

2. 노인복지법 제8조의 노인전용 주거시설의 건설에 관한 규정을 개정하여 국가의 주택정책 내에서 실질적인 노인주택정책이 수립될 수 있는 법적 제도적 장치를 마련함으로써 건설교통부, 보건복지부, 농림부 등 중앙 행정부처의 공조체제를 구축하여 실효성 있는 노년주택정책을 개발할 수 있도록 하여야 한다.

3. 노인복지법 상의 노인주거복지시설 중 유료양로시설 및 유료노인복지주택에 대하여 복지시설에서 제외하는 등의 노인복지법 개정을 통하여 이들 시설에 대한 행정적 규제를 최소화하여 자율성을 확보함으로써 유료노인주거시설의 다양화와 활성화를 도모해야 한다.

4. 농어촌정비법 상의 관광농원 중 효도농원이 유효한 노년주택제도로 활용될 수 있음이 확인되었다. 효도농원에 입주한 노인들은 자율적 생활과 일거리(영농)를 통하여 삶의 의욕이 유료양로시설 입소노인보다 컸으며, 특히 생산한 농산물을 자식들에게 나누어줌으로써 부모로서 아직도 자식들에게 무엇인가를 해줄 수 있다는 자긍심 고취와 더불어 가족제도의 복원에도 효과적이었다. 또한 입주자들의 자치활동 활성화로 노년주택의 수용시설화를 방지할 수 있었다. 유료양로시설이 시설의장, 생활지도원 등 종사자들로 하여금 입소자들을 보호 관리하는 것과 비교해 볼 때 그 의미가 매우 크다.

농림부와 보건복지부의 정책적 공조체계를 통하여 효도농원을 고령사회에 대비한 노년주택제도로 확대 발전시켜 나가야 한다.

## 참고문헌

1. 인구의 변화 삶의 질, 이규식, 한국인구학회, 1997
2. 인구학, 이홍탁, 법문사, 1994
3. 노인복지학, 장인협 외, 서울대학교출판부, 1992
4. 현대노인복지론, 최순남, 한신대학교출판부, 1995
5. 통계청, 장래인구추계, 1996
6. 통계청, 한국의 사회지표, 1995-1998
7. 주택정책론, 하성규, 박영사, 1995
8. 주택정책론, 황명찬, 경영문화원, 1992
9. 주택보장과 주택정책, 박광준 외, 세종출판사, 1998
10. 대한민국법령집 (주택건설촉진법, 노인복지법, 농어촌정비법)
11. 보건복지부, 보건복지백서, 1994-1998
12. 농림부, 농림사업시행지침, 1997-1999
13. 한국농촌건축학회 논문집, 1999.2