

## 노인복지시설 유형별 지역적 편차에 관한 연구

강 주 희 · 윤 순 덕  
농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소

### A Study on Local Variations of Elderly Welfare Facilities by Care Type

Kang, Ju Hee · Yoon, Soon Duck  
Rural Resources Development Institute, NIAST, RDA, Suwon, Korea

#### ABSTRACT

This study purposed to examine elderly welfare facilities by type, to analyze their local variations, and ultimately to contribute to the expansion of elderly welfare infrastructure. The results are expected to help inspect elderly welfare infrastructure for providing the aged with social services before the execution of 'the insurance for elderly long term care' and establish welfare facilities by area in the future. For these purposes, we used the national data "The Current State of Elderly Welfare Facilities in 2007" produced by the Ministry of Health and Welfare. We digitized elderly welfare facilities in 163 cities and counties by type and analyzed them by area. We also examined the differences in the local distribution of representative elderly welfare facilities such as elderly welfare centers, home based facilities (home helper centers), asylums for the aged and elderly care facilities in 16 cities and provinces. Furthermore, we analyzed differences and problems in their local distribution urban areas, mixed areas of urban and rural communities, and rural areas. In addition, we studied the current state of institutionalized care and home based care, which are two major directions of current elderly welfare policies, based on the local distribution of facilities and analyzed differences in the trends according to area. According to these results, the urban had more home based care facilities than the rural. However, the rural had more institutionalized care facilities than urban. Also, each local self-governing body showed unique characteristics. Therefore, these results suggest that we need to establish elderly welfare policies based on the distribution of facility types by area.

Key words: elderly welfare facilities, home care, institutional care

#### I. 서론

2008년도 7월부터 노인장기요양보험제도가 실시된다고 하는데 이에 앞서 서비스를 제공할 지

역의 노인의료복지시설과 재가노인복지시설 등의 확충이 요구된다. 이에 정부에서는 2001년부터 노인요양시설의 인프라 확보를 위한 계획을 수립하였고, 매년 100개 이상의 시설을 확충하고 있다. 또한 앞으로 노인복지 인프라에 대한 투자

본 연구는 농촌진흥청 2007년 박사 후 연수과정 과제에 의해서 수행된 것임.

접수일: 2007년 7월 28일 채택일: 2007년 8월 26일

Corresponding Author: Yoon, Soon Duck Tel: 82-031-299-0495 Fax: 82-031-299-0453

e-mail: ysd@rda.go.kr

에 있어 지역사회중심으로 대상노인의 건강상태, 소득수준, 시설종류별로 적정배분을 통한 효율적 시설 확충을 목표로 하고 있다(보건복지부 2005). 하지만 증가되는 노인 인구에 비해서 노인복지를 담당하는 시설은 부족한 실정이고, 도시와 농촌 간의 지역적 불균형 또한 문제로 부각되고 있다.

최근 노인인구의 증가와 함께 그들에 대한 사회적 서비스를 어떻게 제공할 것인가에 대한 관심이 급증하고 있다. 사회적 서비스란 노인 및 그 가족의 사회적 역기능을 감소시키거나 문제를 예방하기 위하여 사회복지관련 시설에서 제공되는 신체, 심리, 사회적인 측면에서의 서비스(모션화 등 2005)를 의미한다. 따라서 노인에게 사회적 서비스를 제공하는 기반이 될 뿐만 아니라 그들의 다양한 욕구를 충족시키며, 삶의 질을 향상시키기 위한 기본 인프라가 노인복지시설이다.

노인을 위한 시설은 대부분이 자립이 어렵거나 가족의 부양에서 소외된 대상자를 중심으로 하는 입소시설을 의미하는 경우가 많았다. 하지만 기대여명이 늘어나면서 자립가능 노인인구의 증가로 인해 더 이상 직접적 사회적 보호만을 할 수 없기 때문에 지역사회를 중심으로 재가 노인에게 서비스를 제공할 필요성이 대두되었다. 최근의 노인복지정책의 방향도 시설보호 중심에서 벗어나 지역사회와 가정 중심의 재가복지 중심으로 발전해야 한다는 것을 강조하고 있다(보건복지부 2005). 따라서 본 연구는 노인복지시설을 보호형태에 따라 자립이 불가능 노인을 대상으로 하는 ‘생활보호시설(Institutional care facilities)’과 재가 서비스를 제공받는 ‘재가보호시설(Home care facilities)’로 분류하여 지역적으로 어떻게 분포되어 있는지를 검토하고자 한다.

이에 본 연구는 첫째 노인복지법에 의거하여 노인복지시설을 유형별로 살펴보고, 각 시설들의 시도별, 도시·농촌 간의 차이를 분석하고, 둘째 다양한 노인복지시설을 생활보호시설과 재가보호시설로 구분하여 이의 분포적 특성을 알아볼 것이다. 이와 함께 보호형태에 따라 구분된 시설이 모두 많은 곳과 특징의 시설이 많은 곳, 시설이 부족한 곳으로 지역적 분류를 시도하고자 한다. 이를 통해 지방자치단체의 노인복지시설 분

포의 지역적 특성을 점검하고, 추후 노인복지 인프라를 구축하는데 보다 효과적인 정책을 수립할 수 있을 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 노인복지시설에 대한 연구

지금까지 수행된 노인복지시설에 대한 연구는 크게 시설 이용자인 노인이나 시설에서의 서비스 제공자에 대한 연구, 노인복지시설에서 제공하는 프로그램을 평가하는 연구, 시설 운영 관련 제반 문제에 대한 연구, 노인복지시설의 지리적 분포에 관한 연구 등이 있다. 구체적으로, 노인복지시설에 입소한 노인들의 특성이나 건강상태, 만족도 등을 분석(최혜정 2006; 여순자 등 2006)하거나 복지시설에 종사하는 사회복지사의 인식을 분석(설진화 2006; 오진주 등 1998)하여 보다 나은 정책을 마련하고자 한다. 시설에서 제공하는 프로그램을 중심으로 하여 노인복지시설을 평가하고자 하는 연구(조유향 등 2005; 김주원 2003; 배창진 2001)와 시설의 운영에 관련하여 이를 사회화 시키는 방안(이병록 2006)이 있다.

특히, 이와 함께 노인복지시설의 분포에 관한 연구가 많이 있는데 시설은 설립된 위치에 따라서 이용이나 서비스 제공 등이 지역적으로 편차를 발생시키기 때문이다. 이들은 노인복지시설의 분포의 지리적 특성을 밝히고 이에 따른 적정배치를 목적으로 연구되었는데 가장 대표적인 연구가 노인복지시설 분포의 형평성을 검토(서동민 등 2006; 김경호 2004)한 것으로 노인의료복지시설인 요양시설과 노인주거복지시설인 양로시설의 분포와 그 이용인원을 중심으로 이용률, 집중도 등을 분석하였다. 생활보호시설에서 수용할 수 있는 인원을 각 시도별로 이용 대상자인 노인 인구수를 고려하여 분석한 결과 무료시설의 형평성은 어느 정도 확보되었지만 실비, 유료시설의 경우 서울을 비롯한 인천, 경기지역에 편중되어 있다고 한다. 따라서 인구밀도가 높은 대도시 지역의 시설 확보와 함께 농어촌 지역의 실비, 유료시설의 확충을 통해서 지역 불균형을 극복하여야 한다고 설명하고 있다. 또한 시설의 분포를

통한 입지조건에 대한 연구(이병록 2005; 김근홍 등 2004; 현외성 등 2003)가 진행되었는데 시설의 분포와 지역사회와의 관계성을 검토하고 있다. 노인복지시설의 유형별 분포를 검토함으로써 접근성, 쾌적성을 추구하는 성격에 따라서 그 분포의 차이가 있음을 보여주거나 지역사회와의 관계성 정도를 통해 시설 분포의 적절성을 밝히고자 하였다.

노인복지시설의 형평성에 대한 선행연구는 거의 대부분 생활보호시설을 대상으로 입소인원과 이용하고자 하는 노인인구수의 불균형을 보여주고 있다. 하지만 생활보호시설은 지역에 거주하는 노인들이 이용하는 시설이라고 보기에는 무리가 있다. 자신의 거주 지역을 벗어나 생활보호시설에 입소하기 때문에 입지조건이 좋은 곳에 많이 설치되어 발생하는 편차인지를 확인할 수 없다. 하지만 최근에는 노인들이 자신의 지역사회를 떠나기 싫어하는 경향을 감안하여 도시지역에도 생활보호시설이 설립되는 추세이기도 하다. 따라서 기존의 지역사회에 잠재적 수요인구로 노인수와 이용 가능한 인원으로 지역적 편차를 밝히기 보다는 그 지역에 있는 시설의 수만을 고려하여 그 분포를 확인하도록 하겠다. 이와 마찬가지로 재가상태의 노인이 이용할 수 있는 시설도 절대적인 수치만을 가지고 지역적 편차를 보여주고, 보호형태에 따른 유형별로 시설의 분포가 어떠한지를 검토하도록 할 것이다.

## 2. 노인복지시설의 유형

노인복지시설이라고 하면 요보호 노인을 대상으로 사회적 서비스를 제공하기 위한 목적으로 설립된 시설을 의미하여 신체적, 정신적 기능이 약화되어 장기간 보호가 필요한 병약한 노인을 대상으로 하는 생활보호시설을 지칭하는 경우가 많았다. 하지만 고령인구가 증가하면서 보다 다양한 욕구를 가진 폭넓은 노인을 대상으로 복지정책이 선회하면서 이를 실현할 수 있는 노인복지시설이 등장하였다. 현재는 노인복지법 제31조에 의하면 노인을 위한 주거, 의료, 여가, 재가복지, 전문기관을 모두 포함하여 노인복지시설로 지칭하고 있음을 알 수 있다. 따라서 노인복지시

설은 단순히 입소하여 생활하는 시설을 포함하여 목적에 따라 여러 유형이 있는데 Table 1과 같이 구분할 수 있다.

Table 1. Care type of the elderly welfare facilities

Type	Name
Elderly housing	Institution for the aged
	Senior house
Elderly medical facilities	Medical care facilities
	Special hospital
Elderly leisure facilities	Welfare service facilities for the aged
	Hall for the aged
	Elderly school
	Elderly recreation facilities
Residential homes facilities	Home helper center
	Day care, Short period care
Elderly protection agency	

노인복지시설의 분류는 목적에 의한 구분 이외에도 비용수납의 여부에 따라서 무료, 실비, 유료로 구분되기도 하고, 설립주체에 의해서 구분하기도 한다. 본 연구에서는 비용이나 설립주체에 상관없이 목적에 의해서 구분된 노인복지시설 중에서 가장 대표적인 시설을 4가지 종류로 살펴보고, 이를 다시 노인보호형태에 따라서 2가지 유형으로 구분할 것이다.

## III. 연구방법

노인복지시설의 분포를 알아보기 위해 본 연구는 보건복지부에서 매년 공표되는 “2007년도 노인복지시설현황”(보건복지부 2007)과 통계청의 “2005년도 인구주택 총조사”를 이용하였다. 노인복지시설은 2006년도 12월을 기준으로 전국적으로 분포되어 있는 시설의 수를 대상으로 하였고, 인구주택총조사에서는 65세 이상 노인인구를 추출하였다. 모든 자료는 163개 시·군으로 조사하였고, 시설별로 분포되어 있는 수와 노인인구수

를 고려하기 위해서 지역별 노인 10,000명당 시설수로 환산한 값을 비교할 것이다.

분석대상이 되는 노인복지시설은 비교적 지역에 모두 분포 되어 있는 대표적인 시설 4가지 종류를 설정하였는데 노인주거시설에서는 시설이 비교적 많은 요양시설, 의료시설에서는 양로시설만을 대상으로 하였다. 복지주택이나 전문요양병원, 노인휴양소와 노인보호전문기관은 아직까지 그 분포가 적기 때문에 연구대상에서 제외하였다. 요양시설과 양로시설의 경우 무료, 실비, 유료시설을 모두 더한 값을 사용하였다. 다음으로 노인여가시설에서는 노인복지회관을 대표적으로 선정하였는데 경로당, 노인교실의 경우에는 그 시설 수는 많기는 하지만 실제적인 노인복지의 역할을 못할 수도 있기 때문이다(이가옥 등 1992). 마지막으로 재가노인복지시설은 가정봉사원센터와 단기보호시설, 주간보호시설을 모두 합하여 계산하였다. 정리하자면 노인주거시설인 요양시설, 노인의료시설인 양로시설, 노인여가시설인 노인복지회관, 재가노인복지시설을 연구의 대상으로 설정하였다. 그리고 이를 다시 노인복지시설의 유형별로 분류하기 위해서 노인복지회관과 재가노인복지시설을 재가상태에서 이용할 수 있는 “재가보호시설”로 분류하였고, 요양시설과 양로시설을 “생활보호시설”로 구분하여 새로운 변수를 생성하였다.

163개 시·군별로 자료를 시도별로 다시 구분하여 분석하고, 이의 도농간 차이를 밝히기 위해서는 도시지역, 도농복합지역, 농촌지역으로 분류하였다. 시도별 구분은 행정구역의 분류체계를 따랐고, 동(洞)지역만 있는 시군을 도시지역으로 구분하고, 동(洞)과 함께 읍(邑), 면(面)지역이 있는 곳을 도농복합지역, 읍(邑), 면(面)지역만 있는 군을 농촌지역으로 구분하였다. 따라서 특별시와 광역시는 도시지역으로만 구성되어 있고, 제주도의 경우에도 도농복합지역으로만 구성되어 있다.

노인복지시설의 분포를 알아보기 위해서 시설수와 함께 노인인구 10,000명당 시설수를 비교하였고, 시도별로 노인복지시설을 재가시설과 생활시설로 구분해서 비교 분석을 하였고, 이런 방식으로 도농간의 차이를 보여줄 것이다. 마지막으로

로 재가보호시설과 생활보호시설로 구분된 노인인구 10,000명당 시설수를 표준화하기 위해서 Z 값으로 환산하여 산점도 분포를 살펴보겠다. 또한 분포의 차이를 통해서 4가지 지역을 구분하여 모든 시설이 평균보다 높은 지역(A), 재가보호시설은 평균보다 많지만 생활보호시설은 부족(B)하거나 반대로 생활보호시설만 많은 지역(C), 노인보호형태에 상관없이 모든 시설이 평균보다 낮은 지역(D)의 지리적 분포를 살펴볼 것이다.

#### IV. 연구결과

##### 1. 노인복지시설의 분포

조사된 노인복지시설의 일반적인 분포는 Table 2에서 보듯이 재가복지시설이 1,045개로 전국적으로 가장 많이 있었고, 요양시설이 814개, 양로시설이 399개로 나타났다. 노인복지회관은 182개만이 존재하여 가장 적은 수로 분포되어 있었는데 노인여가시설로 분류되어 다른 시설에 비해서 가장 다양한 서비스를 제공하고 있다. 문화 프로그램을 포함하여 간단한 의료 서비스, 생활상담, 식사제공 등의 비교적 전문적인 서비스를 제공하고 있으며 그 이용대상도 65세 이상의 연령으로

Table 2. Distribution of the elderly welfare facilities

Elderly welfare facilities	N	Elderly per 10,000	
Welfare service facilities for the aged	182	0.40	
Residential homes facilities	Home helper center	523	1.15
	Day care	409	0.90
	Short period care	113	0.25
	Total	1,045	2.30
Institution for the aged	Free	192	0.42
	Low-price	132	0.29
	Private	75	0.17
Total	399	0.88	
Medical care facilities	Free	357	0.79
	Low-price	284	0.63
	Private	173	0.38
	Total	814	1.79

규정하고 있다. 특히 건강한 노인을 위하여 교육 사업과 일자리사업 등을 제공하고 있고, 지역사회와 연계하는 프로그램을 제공하기 때문에 지역사회 노인복지를 위해서는 반드시 필요한 시설로 인식할 수 있다. 하지만 노인복지회관은 다른 시설에 비해서 전국적 분포가 가장 적고, 전체 노인인구를 고려하면 노인인구 10,000명당 0.4개의 비율로 다시 말하자면 2만 5천명에 1개씩 시설이 분포되어 있었다.

재가상태의 노인이 이용할 수 있는 서비스는 가정봉사원센터와 단기보호, 주간보호를 위한 센터가 존재하는데 1,045개로 가장 많은 수치를 보이고 있지만 실제 세 가지의 서비스가 한 곳에서 이루어지거나 이용할 수 있는 인원이 20명 내외인 경우가 많다. 종류별로 분포를 보면 가정봉사원센터가 523개 시설로 가장 많고, 다음으로는 주간보호시설이 409개이다. 단기보호시설은 가정봉사원 센터나 주간보호에 비해서 전문적인 서비스를 장기간 제공해야 하기 때문에 상대적으로 적은 113개의 시설이 있었다. 재가복지시설은 노인보호 정책이 시설보호에서 재가보호로 전환되는 것과 동시에 노인장기요양보험제도의 실시 등으로 인해서 가장 필요한 시설이기 때문에 현재 노인 10,000명당 2.3개로는 부족한 실정이다.

양로시설은 자립이 가능하지만 가족 등의 보호가 여의치 않은 노인을 대상으로 하는데 전국적으로 무료시설이 192개, 실비시설이 132개, 유료시설이 75개 분포되어 있다. 노인인구를 고려하면 노인 10,000명당 0.88개로 1개에도 미치지 못한다. 물론 모든 노인들이 양로시설 대상자는 아니겠지만 현재의 분포로는 이용을 원하는 노인들이 충분히 입소할 시설이 부족하고, 무료나 실비로 운영되는 시설이 많다보니 양적인 부분과 함께 질적인 보완도 필요하다. 요양시설은 양로 시설과는 달리 노인성 질환을 가지고 있는 노인을 대상으로 의료적인 서비스를 제공하는 기관으로 전국적으로 814개의 시설이 존재한다. 2005년에 비교하면 273개가 증가되어 최근에 증가되고는 있지만 과거보다 의료시설을 이용하고자 하는 비율이 증가되기 때문에 아직까지는 부족한 수치라고 할 수 있다.

## 2. 노인 재가보호시설의 지역적 편차

노인의 보호형태에 의해 유형 중에서 재가보호를 위한 시설의 지역적 편차를 살펴보기 위한 노인복지회관과 재가복지시설(가정봉사원센터+단기보호시설+주간보호시설)의 시도별 분포는 Table 3과 같다. 노인복지회관은 경기도지역에 35개가 존재하여 전체의 19.2%를 차지하고 있으며, 다음으로는 서울이 14.3%(26개), 경남에 9.9%(18개)가 분포하고 있다. 이외의 다른 지역은 거의 10개미만의 시설이 존재하고 있는데 노인복지회관의 경우 도시지역은 구단위, 농촌지역은 읍면단위에 1개씩 분포하는 것이 보통이기 때문에 각 시도의 면적이나 포함하고 있는 시군구, 읍면동의 수에 의해서 차이를 보이는 것이다. 경기도의 경우 31개의 시군이 존재하는데 35개의 시설이 있고, 울산은 4개의 구와 1개의 군으로 구성되어 있어 5개의 시설이 있는 것이다. 따라서 절대적

Table 3. Local distribution of the home care facilities

Region	Elderly population	Welfare service facilities for the aged		Residential homes facilities	
		Frequency (%)	Elderly per 10,000	Frequency (%)	Elderly per 10,000
Seoul	780,900	26(14.3)	0.33	141(13.5)	1.81
Busan	322,019	10(5.5)	0.31	96(9.2)	2.98
Daegu	206,158	7(3.8)	0.34	55(5.3)	2.67
Incheon	189,940	10(5.5)	0.53	34(3.3)	1.79
Gwangju	105,802	6(3.3)	0.57	50(4.8)	4.73
Daejeon	105,716	6(3.3)	0.57	31(3.0)	2.93
Ulsan	61,419	5(2.7)	0.81	29(2.8)	4.72
Gyeonggi	797,582	35(19.2)	0.44	172(16.5)	2.16
Gangwon	192,012	3(1.6)	0.16	54(5.2)	2.81
Chungbuk	175,914	7(3.8)	0.40	20(1.9)	1.14
Chungnam	271,346	10(5.5)	0.37	36(3.4)	1.33
Jeonbuk	252,029	11(6.0)	0.44	92(8.8)	3.65
Jeonnam	305,068	15(8.2)	0.49	89(8.5)	2.92
Gyeongbuk	378,516	8(4.4)	0.21	64(6.1)	1.69
Gyeongnam	337,931	18(9.9)	0.53	20(5.7)	0.59
Jeju	58,685	5(2.7)	0.85	22(2.1)	3.75
Total	4,541,037	182(100.0)	0.40	1,045(100.0)	2.30

인 시설수를 비교하는 것보다는 그 지역의 노인 인구수를 고려해서 살펴보면 오히려 면적이 적은 지역에 많은 시설이 분포하고 있는 것을 확인할 수 있다. 노인인구 10,000명당 시설분포를 보면 제주도가 0.85개로 가장 높고, 다음으로는 울산광역시 0.81개로 높은 비율을 보이고 있다. 하지만 서울특별시의 경우 노인 10,000명당 0.33개, 경기도는 0.44개로 거의 절반에도 못 미치는 수준이다.

재가복지시설도 Table 3의 오른쪽에 있는 빈도수를 살펴보면 경기도가 172개로 전체의 16.5%, 서울특별시에 141개(13.5%)의 시설이 있지만 노인인구수를 고려하면 경기도의 경우 노인 10,000명당 2.16개, 서울특별시의 경우 1.81개의 시설이 있을 뿐이다. 상대적으로 노인인구에 비해서 시설이 많은 지역은 광주광역시(4.73개), 울산광역시(4.72개), 제주도(3.75개) 지역으로 모두 면적이 적은 시도임을 알 수 있다. 이를 통해서 재가노인을 위한 복지는 실질적인 이용을 위해서는 행정단위별로 설립하는 것보다는 시도의 면적, 이용 가능한 거리, 노인인구를 고려하여 시설을 배치하는 것이 효율적이라고 보여 진다.

시설의 분포가 도시지역, 도농복합지역, 농촌 지역에 의해서 차이를 보이는지 검토한 결과는 Table 4와 같다. 노인복지회관은 55.5%, 재가복지시설은 58.0%가 도시지역에 집중적으로 분포되어 있었다. 하지만 도시지역의 노인인구가 많은 것을 감안하면 노인복지회관의 경우 노인인구 10,000명당 0.42개, 농촌지역은 0.41개로 거의 차이를 보이지 않는다. 문제가 되는 것은 최근에

등장한 도농복합지역인데 인구의 구성은 도시적 특성을 가지고 있지만 복지수준은 농촌에 가깝기 때문이다. 노인인구는 도시의 절반인 1,294,106명 이지만 복지서비스를 제공하는 노인복지회관은 46개로 노인 10,000명당 0.36개의 시설이 존재하여 농촌보다도 부족한 실정이다. 또한 가정봉사원 센터 등의 재가노인복지시설도 도농복합지역은 노인인구수를 고려할 때 도시지역보다 많이 부족하게 분포되어 있다.

### 3. 노인 생활보호시설의 지역적 편차

노인이 입소하여 생활하는 양로시설의 지역적 편차는 Table 5의 왼쪽에서 확인할 수 있다. 이를 살펴본 결과 울산광역시(1개, 0.3%), 제주도(3개, 0.8%) 지역에는 극소수의 시설만이 분포하고 있었고, 서울특별시를 비롯한 대도시에는 10개미만

Table 5. Local distribution of the Institutional care facilities

Region	Elderly population	Institution for the aged		Medical care facilities	
		Frequency (%)	Elderly per 10,000	Frequency (%)	Elderly per 10,000
Seoul	780,900	8(2.0)	0.10	49(6.0)	0.63
Busan	322,019	6(1.5)	0.19	32(3.9)	0.99
Daegu	206,158	6(1.5)	0.29	22(2.7)	1.07
Incheon	189,940	21(5.3)	1.11	26(3.2)	1.37
Gwangju	105,802	4(1.0)	0.38	16(2.0)	1.51
Daejeon	105,716	6(1.5)	0.57	23(2.8)	2.18
Ulsan	61,419	1(0.3)	0.16	22(2.7)	3.58
Gyeonggi	797,582	153(38.3)	1.92	196(24.1)	2.46
Gangwon	192,012	29(7.3)	1.51	51(6.3)	2.66
Chungbuk	175,914	43(10.8)	2.44	43(5.3)	2.44
Chungnam	271,346	37(9.3)	1.36	38(4.7)	1.40
Jeonbuk	252,029	14(3.5)	0.56	99(12.2)	3.93
Jeonnam	305,068	35(8.8)	1.15	48(5.9)	1.57
Gyeongbuk	378,516	22(5.5)	0.58	69(8.5)	1.82
Gyeongnam	337,931	11(2.8)	0.33	60(7.4)	1.78
Jeju	58,685	3(0.8)	0.51	20(2.5)	3.41
Total	4,541,037	399(100.0)	0.88	814(100.0)	1.79

Table 4. Home care facilities by residential area

Residential area	Elderly population	Welfare service facilities for the aged		Residential homes facilities	
		Frequency (%)	Elderly per 10,000	Frequency (%)	Elderly per 10,000
City	2,390,615	101(55.5)	0.42	606(58.0)	2.53
Complex	1,294,106	46(25.3)	0.36	264(25.3)	2.04
Rural	856,316	35(19.2)	0.41	175(16.7)	2.04
Total	4,541,037	182(100.0)	0.40	1,045(100.0)	2.30

의 시설이 있었다. 이에 비해서 경기도는 153개 (38.3%)로 가장 많은 시설을 보유하고 있어 시도 에 의해서 확연한 차이를 보이고 있었다. 분포의 중간정도를 차지하고 있는 지역은 충청북도, 충청남도, 전라남도로 30~40개의 시설이 설립되어 있었다. 특히 경기도의 경우 대도시권과 거리상 으로 가깝지만 아직 완전히 도시화가 진행되지 않은 지역에 많은 양로시설이 설립되어 있었는데 무료양로시설의 경우 경기도 화성시의 경우 5개, 포천시 4개의 시설이 있어 접근성과 환경의 쾌 적성을 고려한 것으로 보여 진다. 노인인구수를 고려하면 충청북도가 노인 10,000명당 2.44개로 가장 높은 비율을 차지하고 있는데 이것도 경기도와 같이 접근성과 쾌적성을 고려하였기 때문일 것이다. 충청북도 영동군에도 7개의 양로시설이 있고, 제천시에도 8개의 시설이 있어 시설이 밀 집해 있는 지역이 있다는 것을 확인할 수 있다. 이에 비해서 대도시지역에는 양로시설의 비율이 상대적으로 낮는데 서울특별시, 울산광역시 등은 노인 10,000명당 0.1개 정도의 시설이 있다.

요양시설의 경우 의료시설이기 때문에 양로시 설에 비해서 더 많은 서비스가 필요한 시설이라 고 할 수 있는데 양로시설의 분포와 비슷하게 경 기도 지역에 가장 많은 시설이 설립되어 있었다. 그 다음은 전라도, 경상도의 순서로 나타났는데 100개 이상의 요양시설이 분포되어 있었다. 하지만 서울시를 비롯한 광역시에는 20개 정도의 시 설이 분포되어 지역적 편차가 큰 것을 확인할 수 있다. 각 지역의 노인인구수를 고려할 경우 울산 광역시에 가장 많은 시설이 있고, 제주도가 다음 으로 나타났다. 울산지역은 양로시설이 단 1곳이 존재하지만 요양시설은 무료요양시설 4개, 무료 전문요양시설 6개, 실비요양시설 9개, 실비전문 요양시설 3개가 있어 무려 22개의 시설을 보유하고 있었다. 특히 울산지역에는 울주군에 거의 모 든 요양시설이 있었는데 경상도 지역의 중심지역 에 위치하면서 가장 넓은 면적을 차지하기 때문 이라고 보여 진다. 제주도의 경우에도 노인인구 수에 비하면 상대적으로 높은 비율의 양로시설을 보유하고 있는데 기후와 환경이 노인성 질환을 가지고 있는 노인의 건강에 도움이 되기 때문이

다. 이렇게 양로시설과 마찬가지로 환경이 쾌적 한 곳에 양로시설이 설립되는 입지조건을 고려한 다면 당연한 현상이라고 볼 수도 있다. 또한 도 도시지역은 환경이 쾌적하지 않고 비싼 지대, 사용 료로 인해 시설을 유지하기 힘들어 도심에서 벗 어난 곳에 양로시설이나 요양시설을 설립하기 때 문이다. 과거에는 가족이 없는 경우 양로시설을 많이 이용하여 문제가 없었지만 최근에는 가족이 있어도 직접적인 보호가 어려우면 사회적 서비 스를 이용하기 때문에 노인과 가족과의 관계를 분 리시킬 우려가 발생한다. 따라서 근거리의 양로 시설을 이용하여 가족의 방문이나 지역사회와의 연계를 계속 유지하고 싶어 하는 노인들의 욕구 를 충족시킬 수 없다는 점을 고려하여 대도시권 에도 양로시설이나 요양시설이 확충되어야 할 것 이다.

시설에 입소하여 복지서비스를 제공받는 생활 보호시설은 도시지역, 농촌에 많이 분포하고 있 으며, 도농복합지역에는 상대적으로 적은 수의 시설이 있다는 것은 Table 6을 통해서 확인할 수 있다. 양로시설의 경우 44.4%의 시설이 농촌지역 에 설립되어 있었고, 도농복합지역은 22.8%만이 존재하여 지역적 편차를 보이고 있다. 요양시설 은 다른 시설에 비해서는 지역적 편차가 상대적 으로 적어 도시지역 38.0%, 농촌지역 36.4%, 도 농복합지역 25.7%로 고르게 분포되어 있었다. 그 러나 각 지역의 노인인구를 감안하면 농촌지역에 상대적으로 양로시설, 요양시설의 비율이 높아 각 각 2.07개, 3.46개 도시지역이나 도농복합지역 의 2배이 이르는 시설이 설립되어 있었다.

Table 6. Institutional care facilities by residential area

Residential area	Elderly population	Institution for the aged		Medical care facilities	
		Frequency (%)	Elderly per 10,000	Frequency (%)	Elderly per 10,000
City	2,390,615	131(32.8)	0.55	309(38.0)	1.29
Complex	1,294,106	91(22.8)	0.70	209(25.7)	1.62
Rural	856,316	177(44.4)	2.07	296(36.4)	3.46
Total	4,541,037	399(100.0)	0.88	814(100.0)	1.79

4. 유형별 노인복지시설의 지역적 편차

노인복지시설을 보호형태에 따라 2가지 유형으로 분류하여 재가보호시설과 시설보호시설의 형태로 구분하고 그 지역적 차이를 살펴보면 도시지역은 재가보호시설이 더 많고, 농촌지역은 시설보호시설이 더 많음을 알 수 있다. 생활보호시설은 환경 등의 입지 조건으로 인하여 농촌지역에 많이 설립되어 있으나 이는 지역사회 노인만을 수용하는 시설이 아니기 때문에 그 지역의 실질적인 복지수준을 의미하는 것이 아니다. 특히 앞으로 재가보호의 형태로 점차 복지정책이 바뀌고 있으며, 농촌지역은 노인들의 주택보유율이 높아 시설보호보다는 자신의 집에서 노후를 보내고 싶어 하는 경우가 많은 점을 고려할 때 이를 충족하기 위해서는 농촌지역에 더 많은 재가보호시설이 설립될 필요가 있다.(Table 7)

Table 7. Classified facilities by residential area

Residential area	Elderly population	Home care		Institutional care	
		Count	Elderly per 10,000	Count	Elderly per 10,000
City	2,390,615	865	3.62	667	2.79
Complex	1,259,592	293	2.33	424	3.37
Rural	868,174	215	2.48	323	3.80

Table 8에서 보듯이 도시와 농촌 간의 지역적 차이는 시도별로 구분하면 더욱 뚜렷하게 나타나는데 시도단위로 노인복지시설의 설립계획을 수립할 때 차이를 보이기 때문이다. 경기도, 충청도, 경상도의 경우 재가보호시설은 도시지역과 도농복합지역, 농촌지역의 차이가 크게 나타나지 않는다. 모든 지역에 서비스의 혜택을 받을 수 있도록 분포되어 있다는 것인데 이에 비해서 전라도의 경우 도시지역은 노인 10,000명당 7.08개의 재가보호시설이 존재하는 반면 농촌지역이나 도농복합지역은 3개 정도에 불과하여 큰 차이를 보이고 있다. 이와는 반대의 현상이 생활보호시설에서는 나타나고 있는데 전라도 지역은 생활보호시설의 지역적 편차가 거의 없는 반면 경기도,

충청도의 경우 농촌지역은 도시지역보다 3-4배가량의 시설이 밀집되어 있었다.

앞에서 살펴본 것과 같이 지역을 시도로 구분하고 도시지역, 도농복합지역, 농촌지역으로 분류하여 시설의 분포를 검토하면 좀 더 세부적인 차이를 확인할 수 있었다. 최근 노인복지사업이 지방자치단체로 많은 부분 이관되면서 시·군별로 복지계획을 수립하는 것이 보통이다. 따라서 노인복지시설의 분포를 구체적으로 확인하고 추후 지역적 특성을 고려한 정책을 생산하기 위해서는 시·군단위의 분포를 살펴보는 것이 필요하다. Fig. 1은 163개 시·군의 재가보호시설과 생활보호시설의 노인인구수에 대비한 값을 표준화하기 위해서 Z값으로 환산하여 산점도로 나타낸 것이고, Fig. 2는 각 지역의 노인복지시설 분포를 4가지 차원으로 구분하여 지도에 표시하여 지역적 분포를 알아볼 수 있게 한 것이다.

Table 8. Local distribution of the classified facilities

Region	Elderly population	Home care		Institutional care	
		elderly count per 10,000	elderly count per 10,000	elderly count per 10,000	elderly count per 10,000
Gyeonggi-do	City	464,792	130 3.20	113	2.89
	Complex	287,434	62 2.39	151	5.77
	Rural	45,356	15 3.25	39	8.82
Gangwon-do	City	25,242	11 4.23	10	3.91
	Complex	96,167	30 2.91	32	3.32
Chung chong-do	Rural	70,603	17 2.70	38	5.11
	City	43,149	11 2.55	7	1.62
Jeonla-do	Complex	184,848	29 1.27	55	2.68
	Rural	219,63	33 1.46	98	4.67
Gyeong sang-do	City	71,500	45 7.08	34	3.92
	Complex	214,398	64 2.91	75	3.26
	Rural	283,057	99 3.79	87	3.10
Gyeong sang-do	City	13,978	4 2.87	3	2.15
	Complex	452,574	101 2.08	106	2.35
	Rural	249,895	46 1.63	54	2.37



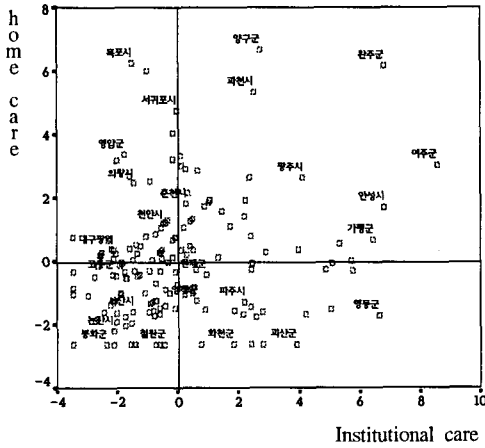


Fig. 1. Scatter plots of the classified facilities in the municipal

Fig. 1에서 보듯이 생활보호시설이나 재가보호 시설이 모두 평균적으로 많은 시·군보다는 거의 평균에 근접하여 0을 중심으로 밀집되어 있었다. 이런 분포적 특성을 고려하면 각 지방자치단체의 특성과 추후의 정책방향을 설정할 수 있을 것이다. 예를 들어 전라남도 목포시의 경우 재가보호를 위한 시설이 많지만 생활보호를 위한 시설은 평균보다 적다. 전라남도는 고령화비율이 높은 지역으로 노인복지에 대한 다양한 정책과 사업을 실시한 결과로 가정봉사원센터, 단기보호센터 등이 많다. 이런 유형은 전라남도를 비롯하여 경상남도에서도 확인할 수 있는데 이 지역은 앞으로

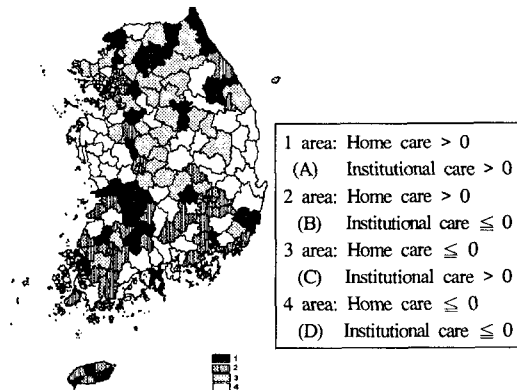


Fig. 2. Geographical distributions of the classified facilities for in municipal

이 시설을 중심으로 질 높은 서비스를 제공하기 위한 정책을 마련하는 것이 필요하다고 생각한다.

위의 지도 Fig. 2에서 흰색으로 표시된 부분이 시설보호나 재가보호를 위한 시설이 모두 부족한 지역으로 충청남도 논산시, 서산시, 경상북도 봉화군과 같은 지역이다. 이 지역은 아직 고령화 비율이 그리 높지 않아 노인복지에 대한 관심이 적은 것이 원인이라고 보여 진다. 서산시에는 노인복지회관도 없으며, 가정봉사원센터가 단 1개만이 설립되어 있어 노인에 대한 복지가 절대적으로 부족하다. 도시지역도 평균적 복지시설이 부족한데 양적으로는 많은 시설이 설립되어 있는 것처럼 보이지만 실제 노인인구 많기 때문에 이용할 수 있는 시설은 상대적으로 적게 된다.

### V. 결론 및 제언

본 연구는 노인복지시설을 보호형태에 따른 유형을 구분하고 이의 지역적 편차를 시도별, 도농간으로 구분하여 살펴보고 마지막으로 재가보호시설과 생활보호시설로 구분하여 163개 시군의 분포를 검토하였다. 이를 통하여 도출된 결과는 다음과 같다.

첫째, 노인주거시설인 양로시설, 노인의료시설인 요양시설, 노인여가시설인 노인복지회관, 재가노인복지시설의 4가지 종류의 노인복지시설의 분포를 살펴보고, 이를 노인보호형태에 따라서 2가지로 구분하여 각 지역적 분포를 살펴본 결과 전반적인 노인복지시설이 부족한 실정이기 때문에 앞으로 노인장기요양보험제도가 실시되기 전에 시설 확충이 필요할 것이다.

둘째, 시도별로 노인복지시설의 종류에 따른 분포가 차이가 있는데 노인복지회관은 제주도와 울산광역시, 재가노인복지시설은 광주광역시, 울산광역시에 높은 비율로 분포되어 있었고, 양로시설은 충청도와 경기도, 요양시설은 울산광역시와 제주도에 노인인구수에 비해서 많은 시설이 설립되어 있었다. 이는 각 시도별 특성을 반영한 결과로 앞으로 시도별 복지정책을 수립하거나 전반적인 노인복지 인프라 구축에 있어서 시도별 배분을 고려하여야 할 것이다.

셋째, 도농간의 편차를 살펴본 결과 도시지역에는 노인복지회관과 가정봉사원센터 등의 재가보호시설 비율이 높고, 농촌지역에는 요양시설이나 양로시설이 밀집해 있었다. 특히 전라도와 경상도의 경우 재가보호시설이 도시에만 거의 집중되어 있었고, 경기도와 강원도의 경우 생활보호시설이 농촌지역에 집중되어 시도별로도 도농간의 격차가 심각하였다. 이런 불균형적 노인복지시설의 분포는 도시지역이나 농촌지역의 노인들의 다양한 욕구를 반영하지 못한 것이다.

넷째, 각 지역의 다양한 욕구를 가진 노인을 위한 보다 실질적인 복지향상을 위해서 재가보호시설과 생활보호시설을 구분하여 163개 시·군의 분포를 확인하였는데 이를 통하여 지역의 문제점을 극복할 수 있는 노인복지정책이 수립되어야 할 것이다.

노인복지시설의 유형별 분포를 점검하고, 나아가 노인복지의 수준을 진단하여 추후 노인복지 인프라를 구축하는데 정책적 기반으로 사용할 수 있는 본 연구는 노인복지시설의 시설 수만을 대상으로 하고 있을 뿐 이용인원은 고려하고 있지 않다. 지역에 몇 개의 시설이 있는가와 노인 10,000명당 인구를 고려하여 그 수요의 측면에서만 검토하고 있지 실제적으로 각 시설을 이용할 수 있는 인원과 노인인구수에 대한 직접적인 비교가 없기 때문에 특정 지역에 시설이 많다는 것과 수용인원이 많다는 것에서 오차를 발생시킬 수 있다. 또한 각 시군의 면적을 고려하지 않은 상태에서 노인 인구수만을 중심으로 연구하였기 때문에 실질적인 노인복지 측면에서 이용할 수 있는 거리 등의 문제는 이후 보완되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김근홍 등(2004) 노인복지시설 분포에 따른 정책적 과제-안양시를 중심으로. 복지정책연구 20, 293-316.
- 김경호(2004) 노인복지시설의 지리적 분포현황 분석. 한국노년학 24(4), 19-38.
- 김주원(2003) 지방정부 노인복지시설의 운영실태와 개선방안-강원도를 중심으로. 노인복지연구 19, 225-259.
- 모선희 등(2005) 현대노인복지론. 서울: 학지사.
- 배창진(2001) 노인복지시설의 평가에 관한 연구. 노인복지연구 13, 173-192.
- 서동민 등(2006) 노인수발보호제도의 도입에 따른 노인의료복지시설의 지역분포와 이용에 관한 연구. 노인복지연구 33, 127-154.
- 설진화(2006) 노인복지시설에서의 클라이언트 폭력과 사회복지사의 인식에 관한 연구. 노인복지연구 34, 133-162.
- 여순자·김윤정(2006) 노인복지시설의 성관련 환경이 노인의 성에 대한 태도에 미치는 영향-시설장, 시설종사자, 시설노인을 대상으로. 한국가족관계학회지 11(2), 97-121.
- 오진주·신은영(1998) 노인의 성적욕구에 대한 시설종사자들의 태도에 관한 조사 연구. 한국노년학 18(2), 97-109.
- 이병록(2005) 노인복지시설의 입지조건에 따른 지역화 관계의 차이. 노인복지연구 30, 53-73.
- 이병록(2006) 노인복지시설의 유형에 따른 시설사회화의 차이. 노인복지연구 33, 155-176.
- 조유향·임병우(2005) 재가노인복지사업 이용노인의 프로그램 평가분석. 노인복지연구 29, 151-173.
- 최혜정(2006) 노인복지시설 이용노인의 우울 및 인지기능 상태에 관한 연구. 한국보건간호학회지 20(2), 119-129.
- 현외성·민말순(2003) 노인복지시설의 유형별 선호 입지 분석. 노인복지연구 22, 243-265.
- 보건복지부(2005) 요양인프라 종합 투자계획.
- 보건복지부(2007) 2007 노인복지시설 현황.