

# Measures to Improve the Role and Function of Elderly Residential Facilities: Focusing on Free Elderly Residential Facilities in Seoul

## 양로시설의 역할과 기능 제고 방안: 서울시 무료 양로시설을 중심으로

Hee Sook Yoon<sup>1</sup>, So Yun Choi<sup>2</sup>

윤희숙<sup>1</sup>, 최소연<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Senior Chief Researcher, Seoul Welfare Foundation, Korea, [yhsook@welfare.seoul.kr](mailto:yhsook@welfare.seoul.kr)

<sup>2</sup> Professor, Department of Social Welfare, Namseoul Unoversity, Korea, [sychoi@nsu.ac.kr](mailto:sychoi@nsu.ac.kr)

Corresponding author: So Yun Choi

**Abstract:** The purpose of this study is to examine the function and role of elderly residential facilities to ensure the quality of life for elderly without dependents and find ways to improve elderly residential facilities as alternative welfare services for the elderly in the blind spot of community care. To this end, this study investigated seven elderly residential facilities in Seoul to identify the difficulties faced in the operation and operation status. The results of the study are as follows: First, the average age of the residents was 84.9 years old due to the aging of the elderly, and 20% of the elderly needed care for more than 7 hours a day. Second, there was a problem of the adequacy of residential space due to the deterioration and spatial composition of facilities. Most of the facilities consisted of shared rooms, and the space was too small to ensure privacy. Third, there were facilities without dedicated social workers, and service quality could not be guaranteed by appropriate work force. Finally, programs linked to local communities or programs for lifelong education were found to be weak. Based on the research results, this study suggested the need for residential space composition for privacy protection of the elderly, specialized programs centered on the needs of the elderly, strengthened connection with the local community, expanded case management functions and placement of case management experts, and the necessity of strengthening the function of elderly residential facilities as an intermediate facility of homestay and nursing homes.

**Keywords:** Elderly Residential Facilities, Case Management, Local Community, Care

**요약:** 본 연구는 무의탁노인의 노후 삶의 질을 보장하기 위한 양로시설의 기능과 역할을 점검하여 양로시설이 지역사회돌봄의 사각지대 노인을 위한 대안적 복지서비스로 운영될 수 있도록 개선 방안을 모색하고자 진행되었다. 이를 위해 서울시 양로시설 7개소에 대한 조사를 통해 운영 현황을 파악하였다. 연구 결과 첫째, 입소자의 고령화로 돌봄 비중이 큰 것으로 나타났다. 입소자의 평균 연령은 84.9세였으며 1일 7시간 이상 돌봄이 필요한 노인도 20%로 확인되었다. 둘째, 공간 구성의 노후화와 시설화로 주거공간으로서 부적절성이 확인되었다.

\*이 연구는 2021 년도 서울특별시복지재단의 '서울시 양로시설 운영 개선방안 연구' 의 일부 내용을 수정 · 보완함

Received: February 20, 2023; 1<sup>st</sup> Review Result: April 05, 2023; 2<sup>nd</sup> Review Result: May 02, 2023

Accepted: May 31, 2023

대부분의 시설은 3인~4인의 다인실이었고 협소하여 사생활을 보장받을 수 없는 구조였다. 셋째, 서비스 질을 위한 인력 구성의 적절성 문제로 전담 사회복지사가 없는 시설도 있었다. 넷째, 지역사회 연계 프로그램이나 평생교육 프로그램이 취약한 것으로 확인되었다. 연구 결과를 토대로 사생활보호를 위한 공간구성의 필요성, 욕구 중심의 다양한 프로그램 운영 및 지역사회 연계 강화, 사례관리 기능 강화와 사례관리 전문인력 배치, 그리고 재가와 요양시설의 중간 시설로서 양로시설의 기능 강화 필요성을 제안하였다.

**핵심어:** 양로시설, 사례관리, 지역사회, 돌봄

## 1. 서론

지역사회 중심의 복지와 커뮤니티 케어 등 노인을 위한 재가 복지서비스가 확장되고 있는 가운데 본 연구는 노인을 위한 주거생활 공간인 양로시설의 역할과 기능 제고를 위해 진행되었다. 우리나라는 고령화로 인해 전체 인구 중 노인이 차지하는 비율이 지속해 증가하면서 노인을 위한 복지서비스가 확충되고 있다. 그러나 지역사회 중심의 돌봄 기능 강화와 노인 요양보호시설의 급격한 증가로 노인을 위한 생활시설인 양로시설의 이용은 감소하였을 뿐 아니라 시설화에 대한 부정적인 이미지로 인해 입소장벽 또한 존재하고 있다[1].

우리나라 근현대 시기의 최초 양로시설은 1885년 불랑주교가 종로 관철동에 기와집을 마련해서 갈 곳 없는 노인을 돌본 것에서 받아들였다. 이후 천주교에서 양로원을 설립하여 운영한 것이 현재 양로원의 모체라 할 수 있다[2]. 이러한 양로시설은 6.25 전쟁 이후에 무의탁 노인을 위한 보호와 주거 시설로 급격하게 증가하였다[3]. 양로시설은 노인주거복지시설의 하나로서 65세 이상 저소득 및 거동 불편 노인을 보호하고 일상생활에 필요한 편의를 제공하며 노후의 안정된 생활 도모에 기여하는 것을 목적으로 한다(노인복지법 32조). 그러나 최근 지역사회기반의 돌봄 정책의 확장과 커뮤니티 케어사업의 활성화는 양로시설 운영 전반에도 영향을 미치고 있어 양로시설 입소를 통해 안전한 삶의 지원이 필요한 노인의 경우에도 독거생활을 지속하고 있어 고독사의 위험에 노출되고 있다[4]. 이러한 현상은 지역사회에서 거주하며 장기간 자립생활이 가능하도록 지원하는 중앙정부 및 지방정부의 정책이 다양화됨에 따른 것으로, 이로 인해 서울을 비롯한 전국 양로시설에 대한 수요는 지속해 감소하고 있어 서울시는 현재 7개소의 무료 양로시설을 운영하고 있으며 입소 정원도 장기간 미달되고 있는 상황이다[5].

노인이 자신의 거주지에서 안정된 노후를 영위하는 것은 노인의 사회통합을 위해 노인복지가 지향해야 하는 과제이다[6]. 그러나 독거노인은 가족과 거주하는 노인에 비해서 우울감과 자살 생각의 수준이 높을 뿐 아니라 정신건강과 영양 관리가 열악하며 사회적 지지체계가 취약하여 고독사의 위험에 노출된다[7][8]. 따라서 노인의 안전을 위한 주거공간으로서 양로시설의 기능은 일정 부분 지속되어야 할 필요성이 있다고 하겠다.

이러한 맥락에서 본 연구는 부양가족이 없는 독거노인의 안전과 노후 삶의 질을 보장하기 위한 양로시설의 기능과 역할을 점검하여 지역사회돌봄의 사각지대에 있는 노인을 위한 대안적인 복지서비스로 운영될 수 있도록 개선 방안을 모색하고자 한다. 더 나아가서는 독거노인이 고령화에 따라 고독사의 위험에서 벗어나서 안전한 삶을 영위할 수 있도록 양로시설의 질적 운영을 위한 개선 과제가 무엇인지 현황을 파악하여

양로시설의 발전 방안을 위한 실천 및 정책적 제언을 하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 서울시 양로시설 7개소에 대한 조사를 통해 다음의 연구 목적을 진행하고자 한다. 첫째, 양로시설 운영과 관련하여 당면하고 있는 어려움이 무엇인지를 확인한다. 둘째, 양로시설 입소자의 특성, 운영 현황, 양로시설의 물리적인 환경의 적절성 및 프로그램의 현황을 파악하고자 한다. 이러한 연구 과정을 통해 본 연구는 노인의 삶의 질 제고를 위한 양로시설의 효과적인 운영 방향을 모색하고자 한다.

## 2. 문헌고찰

### 2.1 국내 양로시설 관련 고찰

양로시설은 ‘입소한 노인에게 급식과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 노인주거복지시설의 하나로서 65세 이상 저소득 및 거동 불편 노인을 보호하고 일상생활에 필요한 편의를 제공하며 노후의 안정된 생활 도모에 기여하는 곳’으로 노인복지법 32조에서 정의하고 있다. 양로시설의 무료 입소대상자는 일상생활에 지장이 없는 65세 이상의 기초생활수급자 및 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 경우이며 실비 입소대상자는 도시근로자 1인당 월평균 소득액 이하로 일상생활에 지장이 없는 65세 이상이 입소할 수 있다.

양로시설에 대한 논의는 과거에는 활발하게 전개되었으나, 탈시설화로 인한 지역사회 중심 복지서비스의 영향으로 과거에 비해서 활발하지 않은 것이 현실이다. 그러나 양로시설은 무의탁 노인의 복합적인 욕구에 대응하기 위한 필수적인 복지서비스로 그 필요성에 관해서는 공감하고 있다. 탈시설화로 양로시설에 대한 이미지는 부정적이지만 노인 양로시설, 이용시설, 요양시설 이용 노인을 비교한 연구는 각 시설 이용자 간에 사회통합 지향성에 있어 의미 있는 차이를 보이지 않음을 확인하고 있다[9]. 이는 외부의 시각과 무관하게 이용 노인이 인식한 사회통합은 시설 이용이라는 변수에 따라서 차이가 크지 않음을 확인한 결과이다.

양로시설과 관련된 논의는 공간(생활실) 활용, 삶의 질, 시설운영 전문화의 3가지 맥락에서 논의되고 있다. 첫째, 양로시설 공간 운영에 대한 논의는 양로시설이 대부분 다인실로 구성되어 있어서 노인의 사생활 보호에는 한계가 있음을 지적한다. 양로시설 입소 노인 대부분은 장기간 독거의 경험을 갖고 입소하기 때문에 다인실을 1~2인실로 개편하여 독립적인 공간을 제공할 필요가 있다는 것이다[10]. 사생활을 존중받기 어려운 다인실 운영은 양로시설에 대한 외부인의 부정적인 이미지와 함께 시설 입소의 장벽 중 하나로도 분석되고 있다. 또한 주거공간 구성과는 괴리가 있는 복도식 구조의 생활공간을 소규모 단위로 분할하여 개인실과 공용 공간을 구성하여 집단화된 시설생활에 대한 이미지가 개선되어야 하는 것도 제시되고 있다[11]. 이와 함께 노인의 잔존 능력 활용을 통한 독립생활 유지를 위한 공간 구성의 필요성도 논의 되고 있다. 양로시설의 노인은 도구적 일상생활 수행능력이 전반적으로 낮기 때문에 입소 후 잔존능력을 유지하면서 독립생활을 장기간 영위할 수 있도록 개인 생활공간을 지원해야 하며[12], 1인당 전용 공간이나 침실 면적도 현행 5.0m<sup>2</sup>에서 최소 6.6m<sup>2</sup>이상으로 확장되어야 한다는 의견과 함께[11] 향후 신축이나 개축할 경우 개인공간의 일조 방향에 대한 고려와 최소 설치기준의 법적 기준 상향이 필요함이 피력되고 있다[13].

둘째, 양로시설 입소노인 삶의 만족도에 주목한 연구는 시설입소가 노인의 생활만족도에 부정적일 것이라고 가정한다. 그러나 실제 연구 결과는 이를 입증하지는

못하고 있다. 재가노인과 시설노인의 생활만족도를 비교한 정명숙은 재가노인의 생활만족도가 시설노인에 비해 높지 않음을 확인하였으며 시설이나 재가라는 요인보다 개인의 낙관적이며 외향적 성향이 생활만족도를 설명하고 있음을 확인하였다[14]. 또한 양로시설 노인의 생활만족도에 시설 환경의 영향도 보고되고 있는데, 이유리와 박미석은 노인 대부분이 시설 안에서 지내기 때문에 시설 환경과 서비스가 생활만족도와 삶의 질에 영향을 미치는 요인이라고 지적한다[15].

셋째, 양로시설 운영 전문화와 관련된 논의로 입소와 관련하여 적절한 대안의 모색이 필요하다는 견해이다. 양로시설 입소 자격 중 하나는 ‘일상생활이 가능한’ 노인이다. 그러나 입소노인은 자신의 건강을 나쁘거나 매우 나쁜 것으로 인식하고 있는 경우가 응답자의 35%이며 도움 없이 이동이 불가능하거나 보조기구를 활용해야 하는 노인도 38.9%로 보고되고 있다[10]. 이러한 현상은 재가급여를 이용하다가 일상생활 능력 쇠퇴로 입소하는 고령 노인의 영향으로 파악되고 있어서[12] 요양시설과 차별화된 양로시설의 역할이 필요함을 확인한 연구라 하겠다.

## 2.2 국외 양로시설 관련 고찰

국외의 양로시설은 한국의 양로시설과는 차이를 보이고 있다. 미국의 양로시설은 생활보조시설(Assisted living facility)의 개념을 적용한 오레곤주에서 법규화 되어 타주로 확산하였는데, 가정집과 같은 곳에서부터 1,000개 이상의 침상을 가진 대규모의 시설까지 다양하다. 미국의 양로시설은 한국과 달리 개인의 사생활을 보장하고 있어서 집단화된 공동생활보다는 1개 침상의 스튜디오로 구성된 것에서부터 2개의 침상으로 구성된 곳 등 생활 수준에 따라서 선택의 폭을 달리하고 있다. 미국 양로시설의 조명 색채에 대한 연구는 미국은 한국과 달리 심리적인 안정감을 주는 난색을 많이 활용하고 있으며 편안한 색의 조명을 활용하고 있어서 주거공간으로서 안정감을 주고 있음을 보고한다[16].

스웨덴은 1896년 예테보리(Göteborg)에 최초의 양로원을 설립한 이후 양로원은 증가 추세를 보였으나 열악한 주거환경과 사생활 보호 문제가 사회적으로 비판을 받으면서 1940년대 후반부터 양로원은 감소하였다. 1970년대 이후부터 1980년대까지 아파트형 주거복지시설인 Servicehus가 노인과 장애인을 대상으로 보급되기 시작하였으며 생활 편리성을 추구한 구조와 서비스로 수요가 증가하였다. 스웨덴의 양로원은 상시 보호가 필요한 노인을 대상으로 독립된 거실과 소형 부엌, 그리고 전용욕실이 설치되어 있어서[17] 한국의 양로시설과 달리 개인의 독립 공간을 보장하고 있다.

독일은 입소노인의 자립도에 따라 입소유형이 양분되고 있다. 일상생활 수행능력이 있는 노인은 양로주택(Altenwohnheim)에 입소하며 자립 생활이 불가능한 노인은 양로시설(Altenheim)에 입소하여 생활주거와 함께 돌봄 서비스를 제공받는다[18]. 따라서 양로주택(Altenwohnheim)은 한국의 양로시설과 같은 주거복지에 해당하며 양로시설(Altenheim)은 한국의 요양시설에 근접한다고 할 수 있다. 그 외 노인 거주시설로는 노인아파트(Altenwohnungen), 보호주택(Betreuteswohnen), 케어형 주택(Pflegewohnung)등 주거복지의 선택이 다양하다[19].

일본의 경우 1950년 이전의 양로원은 구호법에 근거, 복지시설에 포함되지 않았으나 1950년에 (신)생활보호법 개정으로 양로시설로 개명되면서 복지시설에 포함되었다[20]. 1961년 경비노인홈이 신설되고 1963년에는 양호노인홈으로 명칭이 변경되기도 하였으나

현재 경비노인홈은 급식을 제공하는 A형과 자취 형태로 거주가 이루어지는 B형으로 구분되며 1988년에는 새로운 경비노인홈인 케어하우스가 신설되었다[21]. 일본의 A형 경비노인홈은 우리나라 양로시설에 해당되는데 거실공간이 100인 기준 1,485m<sup>2</sup>로 우리나라 70인 기준 711.2m<sup>2</sup>에 비해 두 배 이상이며 의료공간을 제외하고 모든 공간에 있어 한국보다 시설의 여유공간이 상회하는 것으로 보고된다[22].

중국의 양로시설은 국가가 설치한 양로원과 민간에 의해 운영되는 시설로 구분된다. 국가가 설치한 양로원은 비용부담은 적지만 열악한 환경으로 보고되고 있다. 중국 창춘시 양로원 거주환경을 공립과 민간양로원의 비교관점에서 조사한 Ma Ning은 공립 양로원 입주자들은 시설에서 범죄에 대한 불안도가 높았으며 공용공간의 조명이나 화장실과 욕실의 구성에 대한 만족도는 낮은 것을 확인하면서 이는 건물의 노후화로 인한 현상임을 지적한다[23].

양로시설은 그 국가의 경제상황이나 인권 민감성 및 노인을 위한 주거복지정책의 방향 등 여러 변수에 의해 영향을 받기 때문에 해외 양로시설을 한국의 상황과 단순 비교하는 것은 한계가 있을 수 있다. 그러나 해외의 사례가 시사하는 바는 개인의 사생활보장과 주거공간으로서의 적합성을 고려하기 위해 노력하고 있다는 점이다. 또한 양로시설에 있어 민간자원의 대응으로 인해 이용자의 주거복지의 다양한 선택권을 제공하고 있다는 점이다.

### 3. 연구방법

본 연구는 양로시설의 역할과 기능 제고를 위해 서울시복지재단의 무료 양로시설 7개소를 대상으로 한 조사자료를 활용하였다. 서울시복지재단의 자료 수집은 2021년 2월-4월에 진행되었으며 수집방법은 시설종사자를 대상으로 한 면담 조사와 설문조사 두 가지를 병행하였다. 면담 조사는 각 시설의 실무책임자를 대상으로 2월24일~3월9일 사이에 개별인터뷰로 진행하였다. 참가자의 특성은 [표 1]과 같으며 면담내용은 무료 양로시설 운영에 있어서 문제점이 무엇인지에 대한 것이었다. 설문조사는 시설 입소자의 특성과 운영현황에 대해서 해당 시설 실무책임자가 직접 관련된 사항을 엑셀시트에 작성하여 제공하는 방식으로 진행되었다. 프로그램 현황은 2021년 사업계획서를 기준으로 내부 프로그램은 2021년 3월 첫째 주 한 주간을 기준으로 작성하였으며, COVID-19 상황에서 프로그램 진행이 불가능한 점을 감안하여 외부연계 프로그램은 2019년 3월 첫째 주를 기준으로 진행사항을 기록하였다. 구체적인 조사내용은 [표 2]와 같다.

[표 1] 면담 참가자의 일반적 특성

[Table 1] General Characteristics of Interview Participants

연번	시설	직위	성별	현직기간	(만)연령
1	가	사무국장	남	2년 3개월	44
2	나	사무국장	여	4년	47
3	다	사무국장	여	2년	47
4	라	사무국장	여	6년 4개월	56
5	마	사무국장	남	14년	41
6	바	사무국장	여	3년 1개월	39
7	사	사무국장	여	2년 6개월	52

[표 2] 서울시 무료 양로시설 현황 조사 내용

[Table 2] Contents of Survey on Free Elderly Residential Facilities in Seoul

입소노인 현황	입소시 연령, 현재나이, 입소기간, 돌봄 수준
공간 활용 현황	시설 내 공간의 활용 현황 파악(실사 사진)
인력 운영 현황	직종 별 인력 대상 기능과 역할 수행의 적정성 및 전문성 등
프로그램 운영 현황	개별 및 공통대상 프로그램 현황

## 4. 연구결과

### 4.1 실무 책임자 면담 결과

서울시 무료 양로시설 사무국장 7인에 대한 개별 인터뷰로는 내용분석을 통해 문제점과 하위내용을 도출하였으며, 그 결과는 [표 3]과 같다.

[표 3] 양로시설 운영의 문제점

[Table 3] Problems in the Operation of Elderly Residential Facilities

문제점	세부 내용
운영 상 문제	-입소대상자의 고령화 현상 -입소자의 집단생활 규율과 규칙의 준수, 다인실 생활, 입소자 간의 갈등
물리적 환경의 문제	-4인실의 다인실 위주 구성으로 인한 사생활 보호 -사적 생활공간의 협소 -시설의 노후화
인력운영의 문제	-24시간 운영에 따른 요양보호사 1인 담당 사례수 과중 -소규모 시설의 경우 인력 부족으로 행정과 실무업무 동시 진행

첫 번째, 운영상의 문제는 입소노인의 고령화에 따른 돌봄비중의 증가와 집단 생활로 인한 규칙준수 및 이용자 간의 갈등관리의 문제가 제기되었다. 연령이 높아짐에 따라 일상생활 전반에 돌봄에 대한 요구가 점차 증가하고 있었으며 집단생활의 의무와 규칙 등을 불편해하며 다인실 위주의 생활공간 구성으로 성원간 갈등이 유발되고 있음을 피력하였다. 입소자 대부분이 주거공간과 돌봄이 필요하여 입소하였기 때문에 이와 관련된 요구사항이 많다는 의견이 제시되었다. 또한, 입소 노인 간의 상호작용에서 발생하는 갈등의 관리도 운영 과정에서 경험한 어려움으로 제시되었다.

두 번째, 양로시설 내·외부 공간 운영, 특히 생활실 운영의 어려움이 제시되었다. 입소노인 대부분이 1인실 사용과 개인 공간에 대한 욕구가 있음에도 다인실 위주로 운영되기 때문에 사생활이 침해되고 있으며 시설의 노후화와 구조적인 한계로 인해 쾌적한 주거환경을 제공하지 못한 부분도 문제로 인식하고 있었다. 또한 양로시설 생활공간이 매우 협소하여 개인의 사적 생활공간의 확보가 불가능하여 이를 개선하기 위한 기능보강개선방안이 시급하다는 의견이 피력되었다.

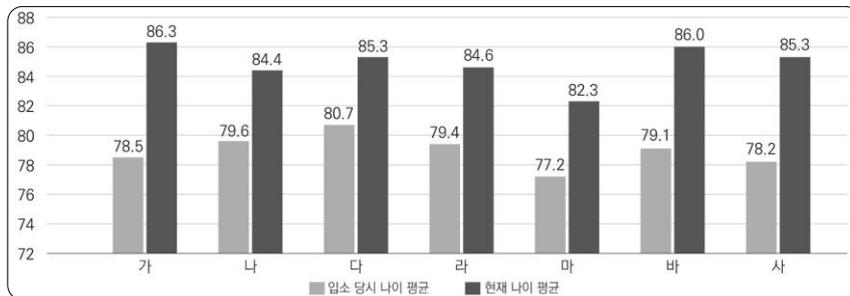
세 번째, 양로시설 인력 부족문제와 관련된 의견이 제시되었다. 양로시설 요양보호사 배치 기준은 입소인원 12.5명당 1인이지만, 24시간 운영되는 특성상 교대 근무 등을

감안할 때 낮 동안 돌봄과 관련된 요양보호사의 업무 강도는 타 시설과 비교하였을 때 열악하다는 의견이 지배적이었다. 특히, 소규모 시설은 전담 사회복지사나 사무원 배치가 의무사항이 아니기 때문에 관리자가 행정 및 회계업무까지 진행하면서 전문적인 프로그램의 진행이 제한된다는 의견도 제시되었다.

## 4.2 실태조사 결과

### 4.2.1 양로시설 입소노인 현황

양로시설 시설 ‘가’에서부터 ‘사’까지 7개소 입소노인의 연령특성, 거주기간, 돌봄시간을 파악하였다. 먼저 입소노인의 입소시점과 현시점 평균 연령을 비교한 결과 [그림 1]과 같이 고령화되고 있음을 알 수 있다. 시설에 따라 평균 연령에 차이가 있지만, 입소평균 연령은 77.2세~ 80.7세였으나 조사 당시의 시설별 평균연령은 82.3세~86.3세로 고령화 추세를 보이고 있다. 전체 시설 입소자의 입소 연령 평균은 79세였으며, 현 입소자의 평균 연령은 84.9세였다. 거주기간은 [표 4]와 같이 3~5년이 87명(28.7%)으로 가장 많았으며, 5년 이하 거주자는 전체 입소자의 54.1%로 나타났으며 46%는 6년 이상 거주하고 있었고 15년 이상 거주 노인도 26명으로 나타났다. 시설의 고령화는 돌봄에 대한 수요로 연결되어 입소노인에게 제공되는 돌봄 시간의 정도를 파악한 결과[표 5], 52.5%의 노인은 1일 3시간 이내의 돌봄이 필요하였으나 20%가 넘는 63명은 1일 7시간 이상 밀접한 돌봄이 필요한 것으로 확인되었다.



[그림 1] 입소평균 연령과 현재 평균연령 비교

[Fig. 1] Comparison of Average Age at Admission with Current Average Age

[표 4] 양로시설 거주기간

[Table 4] Length of Residence in Elderly Residential Facilities

거주기간	2년미만	3~5년	6~8년	9~11년	12~14년	15년이상	총계
합계	77(25.4%)	87(28.7%)	60(19.8%)	26(8.6%)	27(8.9%)	26(8.6%)	303(100%)

[표 5] 입소 노인 1일 평균 돌봄 시간

[Table 5] Average Daily Care time for the Elderly

돌봄 시간	3시간이내	4-6시간	7-9시간	10-12시간	13시간 이상	합계(%)*
3시간 이내	147(52.5%)	70(25%)	55(19.6%)	7(2.5%)	1(0.4%)	280(100%)

### 4.2.2 공간활용 현황

서울시 무료 양로시설은 시설에 따라 생활실 운영에 차이가 있었다. [표 6]에서 볼 수 있듯이 1인실이 있는 곳은 ‘가’와 ‘라’시설 2개소였으며 모든 생활실이 4인실로만 구성된 경우도 있었다. 4인실을 이용하고 있는 노인은 114명이었으며 104명은 3인실을 이용하고 있었다. 1인실을 이용하고 있는 노인은 12명에 불과한 것으로 확인되어 대부분의 노인은 공용실에서 생활하는 것을 알 수 있다. 또한 [그림 2]에서 볼 수 있듯이 생활실 침대는 병원이나 요양시설용 침대로 배치가 되어 있어 가정의 분위기와는 괴리가 있었다. 그리고 화장실과 욕실도 생활실과 연결되어 공용으로 활용되고 있거나 아예 생활실과는 별도의 공간에 배치되어 공동 이용하는 경우도 있었으며 식당도 집단 배식 형태로 운영되고 있었다. 양로시설의 생활공간은 주거 공간의 배치라기보다는 집단화된 공용 시설로 공간이 구성된 것을 확인할 수 있다.

[표 6] 서울시 무료 양로시설 생활실 운영 현황

[Table 6] Current State of Sleeping Rooms at Free Elderly Residential Facilities

단위: 명

시설 구분	가		나		다		라		마		바		사		합계	
	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원
1인실	없음		없음		4	4	10	8	없음		없음		없음		14	12
2인실	12	11	6	4	10	9	18	17	없음		32	11	없음		78	52
3인실	72	50	45	36	6	5	없음		없음		12	5	9	8	144	104
4인실	20	9	20	18	없음		없음		64	54	없음		48	36	152	117
합계*	104	70	80	58	20	18	28	25	64	54	44	16	57	44	397	285



[그림 2] 공용 침실 및 욕실

[Fig. 2] Shared Bedroom and Bathroom

### 4.2.3 인력 현황

양로시설 직원 배치 기준은 입소자 정원에 따라 구분된다. 서울시 무료 양로시설 종사자는 [표 7]과같이 국비와 시비 보조금 매칭 인력, 시비 보조금 100% 인력 등으로 구성되어 있다. 국비와 시비 인력은 시설별로 최소 7인에서 16인이며, 시비 100% 인력은 1명에서 8명이다. [표 6]의 시설별 입소정원 및 현원과 비교하여 보았을 때, ‘가’시설과 ‘나’시설과 같이 대규모 시설은 20명이 넘는 인력에 사회복지사, 간호사, 물리치료사, 영양사, 위생사 등 다양한 전문직종이 근무하고 있었으며 요양보호사도 다수 종사하고 있는 것으로 확인되었다. 반면 ‘다’와 ‘라’와 같이 20명~30명의 소규모 시설은 전담

사회복지사나 물리치료사가 종사하지 않았으며 요양보호사도 2명 근무로 나타났다. 표에 제시된 내용과 별개로 종사자의 근무경력을 분석한 결과 모든 시설이 공통으로 2년 미만 근무 경력자와 10년 이상 장기근속 직원으로 양분되고 있는 것을 확인하였다. 2년 미만 근무자가 40%인 시설이 있는가 하면 10년 이상 장기 근속자가 50%를 초과하는 시설도 있었다.

[표 7] 서울시 무료 양로시설 직종별 인력배치 현황

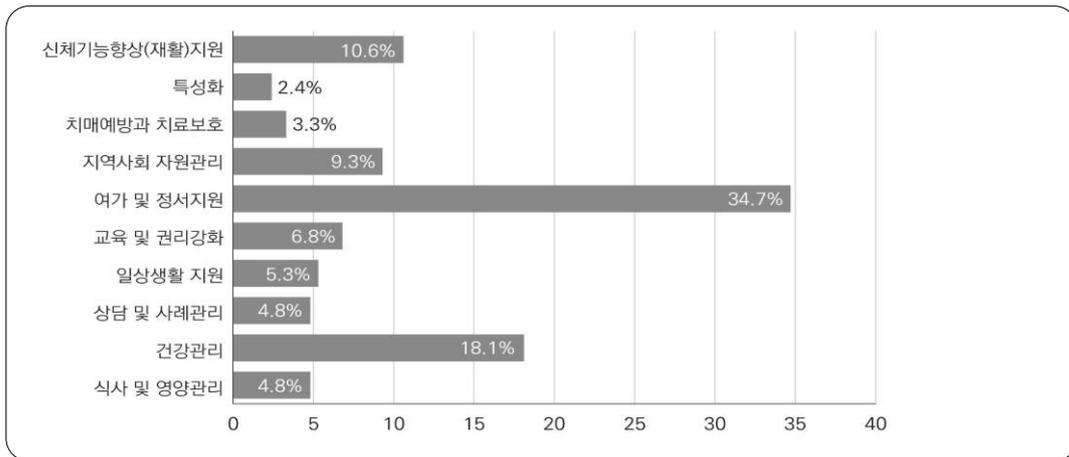
[Table 7] Current State of Manpower Assignment by Job Type at Free Elderly Residential Facilities in Seoul

단위: 명

시설 구분	가	나	다	라	마	바	사
국비 시비	원장(1) 사무국장(1) 사회복지사(1) 간호사(2) 요양보호사(7) 사무원(1) 영양사(1) 조리원(1) 위생원(1)	원장(1) 사무국장(1) 사회복지사(1) 간호사(1) 요양보호사(6) 영양사(1) 조리원(2) 위생원(1)	원장(1) 사무국장(1) 간호조무사(1) 요양보호사(2) 조리원(1) 위생원(1)	원장(1) 사무국장(1) 간호조무사(1) 요양보호사(2) 조리원(1) 위생원(1)	원장(1) 사무국장(1) 사회복지사(1) 간호사(1) 요양보호사(5) 영양사(1) 조리원(2) 위생원(1)	원장(1) 사무국장(1) 사회복지사(1) 간호사(1) 요양보호사(2) 조리원(1) 위생원(1)	원장(1) 사무국장(1) 사회복지사(1) 간호사(1) 요양보호사(4) 영양사(1) 조리원(2) 위생원(1)
	16	14	7	7	13	8	12
시비 100%	요양보호사(1) 조리원(1) 물리치료사(1) 시설기사(1) 운전기사(1) 관리인(2)	간호조무사(1) 물리치료사(1) 사무원(1) 위생원(1) 시설기사(1) 관리인(3)	조리원(1)	조리원(1)	물리치료사(1)	조리원(1)	요양보호사(1) 사무원(1)
	7	8	1	1	1	1	2
합계	23	22	8	8	24	9	14

#### 4.2.4 프로그램 운영 현황

프로그램은 보건복지부 시설평가 기준을 적용하여 총 10개 단위로 구분하여 분석하였다. 신체기능향상(재활) 지원프로그램, 특성화 프로그램, 치매 예방과 치료보호 프로그램, 지역사회 자원 관리 프로그램, 여가 및 정서지원 프로그램, 교육 및 권리 강화 프로그램, 일상생활 지원 프로그램, 상담 및 사례관리 프로그램, 건강관리 프로그램, 식사 및 영양관리 프로그램이다. 프로그램 운영 현황 조사결과 모든 시설에서 큰 비중을 차지하는 것은 여가 및 정서지원 프로그램이었다. 시설 평균 35%로 가장 높게 나타났다(시설 중에는 최소 22%에서 최대 50%로 차이가 나타났다). 다음으로는 건강관리 프로그램이 18%, 신체기능 향상(재활) 지원 프로그램 10%의 순서였으며 그 외의 다수 프로그램은 모두 10% 미만이었다. 또한 입소노인의 프로그램 참여 현황도 차이가 크게 나타났다. COVID-19 이전인 2019년 기준으로 시설 외부 프로그램 참여 현황을 조사한 결과 전체 입소노인의 54%가 1주일에 0개로서 외부와 연계된 프로그램 참여가 전무한 것으로 파악되었다. 시설에 따라 입소노인 83%가 외부 프로그램 참여가 없거나 100% 외부 프로그램에 참여하는 등 시설 간에 편차가 큰 것으로 나타났다.



[그림 3] 서울시 무료 양로시설 프로그램별 운영 현황

[Fig. 3] Current State of Programs at Free Elderly Residential Facilities in Seoul

## 5. 결론 및 제언

### 5.1 결론

연구를 통해 파악된 서울시 무료 양로시설 운영과 관련된 문제점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 서울시 무료 양로시설 입소연령의 고령화와 돌봄 요구의 증가 추세이다. 무료 양로시설 입소노인의 고령화 현상은 전 시설에서 나타나는 현상으로 장기간 시설 거주하면서 고령화의 현상을 보이고 있었다. 입소자의 입소 연령 평균은 79세였으나 현 거주자의 평균 연령은 84.9세였다. 이러한 고령화 현상은 입소자의 거주 기간을 통해서도 확인할 수 있다. 6년 이상의 비교적 장기간 거주한 입소자의 비율이 46%였으며 15년 이상 거주한 노인도 26명으로 확인되었다. 이러한 입소자의 고령화 현상은 돌봄에 대한 수요로 연결되어 입소노인에게 제공되는 돌봄 시간의 경우 20%가 넘는 63명의 노인은 1일 7시간 이상 밀접한 돌봄이 필요하여 요양시설과 차별화된 양로시설의 역할과 기능의 제시가 필요한 것으로 확인되었다.

둘째, 공간 구성의 노후화와 시설화로 인한 주거 공간으로서의 적정성의 문제이다. 양로시설 중 일부 시설이 소수를 대상으로 1인실을 운영하고 있었으나 대부분의 시설은 3인 내지는 4인의 다인실로 운영되고 있으며 그 공간 또한 협소하여 사생활을 보장받을 수 없는 구조였다. 외국의 경우 침실, 욕실 등을 개별 공간으로 분리하여 양로시설이 노인의 주거 공간으로 가정과 같은 기능할 수 있도록 배려하고 있으나[16] 우리나라 양로시설은 요양시설과 유사한 공용 침실 및 욕실, 그리고 단체 급식 등으로 주거 공간으로서의 배치라기보다는 관리의 효율성에 초점을 둔 시설화의 문제점을 그대로 보여주고 있었다

셋째, 서비스 질을 위한 인력 구성의 적절성의 문제이다. 양로시설은 요양시설과 달리 노인의 주거 기능이 강하지만, 고령화로 인한 돌봄의 요구가 증가하고 있는 상황에서 24시간 교대 근무하는 요양보호사의 배치는 1인이 담당해야 하는 사례 수의 증가로 연결되어 결과적으로 입소 노인에게 질적인 서비스의 제공에 한계가 존재하고 있음이

확인되었다. 또한 30인 미만 소규모 시설의 경우 전담 사회복지사나 사무원의 미배치로 인해 인력 활용에도 문제가 존재하는 것으로 나타났다.

넷째, 입소자의 욕구에 부합하는 프로그램의 적정성의 문제이다. 시설 내부에서 집단화된 프로그램을 운영하기 때문에 시설 외부와 연계된 프로그램의 이용이 권장될 수 있으나 54%에 해당하는 노인은 시설 내부의 프로그램만을 이용하고 있어서 지역사회와의 연계는 활발하지 않은 것으로 확인되었다. 또한 입소노인이 이용하는 프로그램도 여가 및 정서프로그램에 치중되고 있어서 평생교육을 지원하기 위한 프로그램이나 개인의 욕구별 맞춤형 지원을 위한 사례관리 등의 서비스가 강화될 필요성이 제시되었다.

## 5.2 제언

본 연구는 무의탁 노인의 안전한 주거 공간으로서 양로시설의 역할과 기능 제고를 위해 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 양로시설의 주거공간으로서 공간구조의 변화가 필요하다. 낙후된 공간 및 환경 개선을 위한 각 시설의 적극적인 노력이 우선되어야 하며, 서울시 또한 기능보강을 위한 지원을 적극적으로 해야 할 것이다. 고령화 추세를 보이고 있기 때문에 안전을 고려한 생활실(1인실과 다인실)과 공동 이용시설(화장실, 욕실, 거실 등)의 개선이 조속히 이루어져야 할 것이다. 대부분의 양로시설이 시설화가 진행되던 과거에 설계되었기 때문에 구조적인 환경개선은 어려울 수 있을 것이다. 그러나 입소노인의 사생활보장과 인권침해 방지를 위한 개선 노력은 시급한 만큼 어르신들의 사적 공간을 구성하여 사생활을 보장해야 할 것이다. 개인이 사생활을 중시하는 미국의 경우 1인의 생활공간을 지원하고 있으며 상황에 따라서는 2인이 공용으로 생활할 수 있도록 하여 입소인의 상황에 따른 생활지원을 하고 있다[16]. 이에 우리나라의 경우는 개인의 사생활을 존중하는 방식으로 생활공간을 구성하며 가정과 같은 온화한 분위기를 조성하도록 해야 할 것이다. 또한 요양시설과 같은 침대를 지양하고 낙상 예방을 할 수 있는 가정용 침대를 고려하여 쾌적한 주거공간으로 구성되어야 할 것이다. 더 나아가 단체 급식에 국한하지 말고 입소노인의 취향에 맞게 간이 취식 공간의 구비도 제언하고자 한다.

둘째, 입소노인의 욕구 중심의 다양한 프로그램 운영 및 지역사회와의 연계 강화를 제언하고자 한다. 양로시설은 노인주거복지시설로서 24시간 생활이 진행되는 삶의 공간인 만큼 입소노인에게 적합한 일상 프로그램 및 특화 프로그램을 개발하고 운영하는 것이 필요하다. 단기 및 장기 거주자가 공존하고 연령의 편차로 있기 때문에 다양한 고령층을 고려하여 프로그램의 운영 방식을 세분화할 필요가 있다. 무료 양로시설의 프로그램에 대한 연구는 매우 미진한 상황으로, 한국 유료 양로시설 입소노인을 대상으로하는 프로그램을 일본과 비교한 이중협과 강건희는 한국 유료 양로시설에서 예체능을 비롯한 다양한 취미 활동이 진행되고 있을 뿐 아니라 주 1회 차량을 지원하여 외부활동을 지원하고 있음을 확인하고 있다. 또한 일본의 유료 양로시설은 지역사회 스포츠센터를 지역사회와의 교류의 장으로 활용하고 있는 것을 보고하고 있다[24]. 이에 무료 양로시설에서도 입소자 중심의 다양한 취미활동 프로그램을 제공하여 평생교육을 지향하는 방식으로 전개해야 할 것이다. 또한 시설 내부에서만 진행되는 것이 아니라 지역사회의 유관 기관과의 연계를 통해서 입소노인이 지역사회와 활발한 교류를 통한 사회통합을 지향해야 할 것이다.

셋째, 입소노인의 안정된 노후 삶을 지원하기 위해 사례관리의 기능이 강화되어야 하며 이를 위해 사례관리 전문인력의 연결을 제언하고자 한다. 또한 인력의 실질적인 배치가 고려되어야 한다. 고령화로 인해 돌봄에 대한 수요가 증가하고 있으며 입소노인의 복합적 욕구는 지속해 증가할 것이다. 입소노인의 심리적, 신체적, 사회적 욕구 특성을 면밀히 파악하여 이를 근거로 개별화된 서비스를 계획하고 시설내외부의 자원을 연결하여 양로시설에서 안정된 노후를 보낼 수 있도록 지원해야 한다. 특히, 장시간 돌봄이 요구되는 노인의 경우 요양시설로의 전원 과정이 시설 중심이 아니라 고객 중심으로 제공될 수 있도록 사례관리 인력의 배치 혹은 직원의 사례관리 역량 구비가 필요하다고 사료된다. 서울시복지재단의 조사 결과를 토대로 2022년부터 서울시의 인력지원 정책에 변화가 있었다. 입소정원과 무관하게 모든 시설에 전담 사회복지사 1명을 지원하게 되었으며 물리치료사·영양사·사무원은 입소자 50인 이상 시설 각 1명을 추가 지원하며 계약의사의 경우 물리치료사가 고용된 시설에 각 1명을 지원하게 되었다. 입소노인의 식사제공을 위한 조리원은 입소자 30인 이하의 경우 각 1명, 입소자 25인 추가 시 1명을 추가 지원하는 변화가 발생한 점은 매우 긍정적 변화라고 할 수 있겠다.

넷째, 무의탁 노인을 위한 안전한 주거공간으로서의 양로시설의 역할과 기능은 일정 부분 강화되어야 한다는 점을 제언한다. 지역사회 중심의 돌봄과 요양시설의 증가로 양로시설의 입소는 감소하고 있다. 그러나 고령 무의탁노인의 경우 지역사회 돌봄 체계의 사각지대에 놓이게 될 경우 고독사의 위험에 노출될 수 있다. 따라서 재가와 요양시설의 중간 시설로서 양로시설의 기능이 필요한 만큼 그 역할을 잘할 수 있도록 서울시의 실질적인 지원(시설개선, 인력의 전문화 등)이 있어야 할 것이다.

## References

- [1] J. Y. Lee, K. S. Nam, A Study on the Evaluation of Outdoor Spaces of Nursing Homes in Seoul, Korean Institute of Interior Design Journal, (2014), Vol.23, No.6, pp.221-229.
- [2] S. J. Yoon, Establishment and Management of homes for the aged by the Catholic Church during the period of Japanese Colonialism, Journal of Korean Studies, (2009), Vol.31, pp.415-447.
- [3] J. D. Kwon, H. R. Cho, K. A. Yoon, Y. H. Lee, Y. M. Lee, E. S. Son, I. K. Oh, D. K. Kim, Introduction to Social Welfare, Paju; Hakjisa, (2023)
- [4] E. A. Seon, The Improvement of Legislation for the Prevention of Lonely Death According to a Rise in One-person Households, Public Land Law Review (KPLLR), (2022), Vol.100, pp.297-316.
- [5] Seoul Welfare Foundation, A Study on Improvement of Nursing Facility Operation in Seoul, Seoul Welfare Foundation, (2021)
- [6] Y. D. Kim, Deinstitutionalization and Building Community-Based Personal Social Services: Community Care that Connects Independence and Interdependence, Health and Social Welfare Review, (2018), Vol.38, No.3, pp.492-520. DOI: <https://doi.org/10.15709/hswr.2018.38.3.492>
- [7] J. H. Park, S. Min, Y. Eoh, S. H. Park, The Elderly Living in Single-person Households in South Korea: a latent profile analysis of self-esteem, life satisfaction, and depression, Quality of Life Research, (2021), Vol.30, pp.1083-1092. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11136-020-02693-1>
- [8] E. N. Kang, M. H. Lee, Identifying the Effect of Living Alone on Life in Later Adulthood: Comparison between Living Alone and Those Living with Others with a Propensity Score Matching Analysis, Health and Social Welfare Review, (2018), Vol.38, No.4, pp.196-226.

DOI: <https://doi.org/10.15709/hswr.2018.38.4.196>

- [9] J. S. Choi, I. K. Oh, S. Y. Jung, Social Inclusion Orientation of Social Service Organizations for the Aged: An Exploratory Comparison of Residential Facilities, Nursing Homes, and Community Senior Centers, *Journal of Korean social welfare administration*, (2007), Vol.9, No.2, pp.85-105.
- [10] E. N. Kang, The Status of Residential Welfare Facilities for Senior Citizens and Its Policy Implications, *Health and Welfare Forum*, (2021), Vol.3, pp.88-101.
- [11] K. R. Lee, B. J. Jun, J. Y. Hwang, J. K. Kim, N. H. Byun, A study on the development of an appropriate model for residential welfare facilities for the elderly, Ministry of Health and Welfare and U-1 University, (2019)
- [12] S. W. Baw, Y. J. Kim, S. M. Park, Residential Welfare Facility Programs for the Elderly and Improvement Plans: Focusing on Free Nursing Facilities for the Elderly, *Kyungbuk University and Ministry of Health and Welfare*, (2014)
- [13] B. A. Kim, S. A. Kim, A Study on the Architectural Characteristics and Spatial Structure of Residential Welfare Facilities for the Elderly - focused on aged care facilities in Seoul -, *The Regional Association of Architectural Institute of Korea*, (2019), Vol.21, No.1, pp.211-222.
- [14] M. S. Jung, Quality of Life in the Elderly Living in the Community and in Institutions, *THE Korean Journal of Developmental Psychology*, (2007), Vol.20, No.2, pp.145-170.
- [15] Y. R. Lee, H. S. Park, An Ecological Study on the Leisure and Quality of Life for those who reside in free institutionalized elderly homes- Applying a Structural Equation Model, *Human Ecology Research*, (2006), Vol.44, No.11, pp.117-131.
- [16] J. H. Chun, A. G. Delores, Analysis of Interior Color Status in Assisted Living Facilities of the Elderly: Focused on 10 Facilities of 4 State in America, *Korean Institute of interior design journal*, (2003), Vol.41, pp.215-225.
- [17] H. S. Lee, J. K. Kim, A Study on the Legislative System Relevant to Housing for Elderly Health and Care in Sweden - Focusing on Housing Rights Relationship, *Journal of Law research*, (2020), Vol.23, pp.79-111.  
DOI: <https://doi.org/10.22397/bml>.
- [18] Y. K. Park, Study on the Elderly Welfare Law and its Implications in Germany and Japan, *Chonbuk Law Review*, (2012), Vol.35, pp.163-195.
- [19] J. H. Park, K. Y. Park, K. S. Sim, A Comparative Study on the Housing Policy for the Aged in Germany, the UK and Sweden, *The Journal of Humanities and Social science*, (2017), Vol.8, No.4, pp.1175-1191.  
DOI: <https://doi.org/10.22143/HSS21.8.4.60>
- [20] S. Y. Lee, A Study on the Housing Support Policy for the Elderly in Japan, *Journal of the Korean Housing Association*, (2010), Vol.21, No.4, pp.41-50.
- [21] S. J. Kwon, A Study on the Types and Supply of Elderly Housing in Japan, *Journal of the Korea Institute of Healthcare Architecture*, (2010), Vol.16, No.3, pp.49-56.
- [22] C. S. Park, An Survey on the Space Program of the Actual Condition in residential Facilities for the Elderly - Focused on Free Facilities for the Elderly in Jeolla Province, *The Regional Association of Architectural Institute of Korea*, (2009), Vol.11, No.2, pp.101-108.
- [23] N. Ma, The Improvement of Living Environment in Chinese Nursing Homes - Focused on Changchun City in China, *KyungHee University, Master Thesis*, (2019)
- [24] J. H. Lee, K. H. Kang, A Study of Space and Service Program of Privately Funded Dwellings for the Aged: In Reference to Korea and Japan, *Korean Institute of Intreior Design Journal*, (2000), Vol.25, pp.162-168.