

고령자를 위한 주거시설 관련규정 개선방안 연구

이재국*.차경은**.이승희***.조남두****

출산율저하에 따른 생산인구 감소와 빠른 고령화로 인한 노인인구의 증가로 인해 인구구조변화는 급속하게 진행되고 있다. 이와 같은 현상은 개인의 문제가 아니라 사회 문제의 하나로 대두되어 그 심각성을 더해가고 있으며, 노인가구의 증대는 노인복지 중 특히 노인주거문제로 연결되어 노인주거복지정책에 대한 중요성을 인식하는 중요한 요소로 인식되어 지고 있다.

본 연구에서는 노인복지 중 노인주거시설을 중심으로 현황 및 실태를 조사하여 외국의 다양한 노인주거복지정책을 통해 우리나라 노인주거복지 정책의 문제점을 파악하고 올바른 개선방안을 제시하고자 한다.

노인주거복지시설은 노인복지시설의 하나로서 노인의 신체적 기능저하에 대응하여 이용하기 편하게 설계되어야 하고 안전하고 쾌적한 환경을 제공하여야 하며 자립적인 생활을 오래 지속할 수 있도록 생활지원서비스를 제공하여야 한다. 신체적 요건의 변화에 따른 주거복지시설 마련을 위해서는 노인 개개인의 노력이나 능력만으로는 해결하기 어려워 정부의 포괄적이고 적극적인 정책적 지원이 필요하다. 따라서 본 연구는 노인주거복지 시설의 최근 현황과 법적근거를 탐색하여, 다양화되고 있는 노인소비자의 요구에 대응하는 노인복지지원정책에 대해 논의하였다.

※핵심단어 : 인구구조변화, 고령화, 노인주거복지시설, 노인주거복지정책

* 서일대학교 건축학과 교수, E-mail:ljik61@hanmail.net, 제1저자

** 성균관대학교 경제대학 경제학과 겸임교수, E-mail:apjessy@skku.edu, 공동저자

*** 나사렛대학교 국제금융부동산학과 교수, E-mail:storm@netsgo.com, 공동저자

**** 서일대학교 건축학과 겸임교수, E-mail:chokone@naver.com, 교신저자

I. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

오늘날의 노인문제는 고령화 시대에 대한 발맞춤이자 국가 경쟁력에 있어 중요하게 다루어야 할 부분이다. 현재 우리나라는 고령화 사회(Aging Society)를 거쳐 빠른 고령사회(Aged Society)로의 진입을 눈앞에 두고 있다. UN은 전체 인구에 대한 65세 이상의 인구비율이 7%가 넘는 사회를 고령화사회(高齡化社會:Aging Society), 14%가 넘는 사회를 고령사회(高齡社會:Aged Society)로 규정하고 있다.¹⁾ 2013년 총인구에서 65세 이상 고령자가 차지하는 비율은 12.2%로 1970년 3.1%에서 지속적으로 증가하여 2030년 24.3%, 2050년 37.4% 수준에 이를 것으로 전망하고 있으며, 우리나라의 고령화 속도는 저출산과 맞물려 더욱 더 가속되어 전 세계에서 유래가 없을 정도의 빠른 속도로 진행되고 있고, 특히 85세 이상 초고령 인구 비율은 2013년 0.9%에서 2020년 1.6%, 2030년 2.5%, 2050년 7.7%로 크게 증가할 것으로 전망하고 있다.(표1) 이렇듯 빠른 고령화에 의한 현상은 베이비 붐세대의 은퇴와 고령화에 대한 다방면에서의 대책을 요구하는 배경이 되었다.

<표 1> 연령계층별 고령인구

	1970	1990	2000	2013	2020	2030	2040	2050
총인구	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
0~14	42.5	25.6	21.1	14.7	13.2	12.6	11.2	9.9
15~64	54.4	69.3	71.7	73.1	71.1	63.1	56.5	52.7
65세이상	3.1	5.1	7.2	12.2	15.7	24.3	32.3	37.4
65~74세	2.3	3.5	4.9	7.3	9.0	14.6	15.8	15.3
75~84세 (75세 이상)	(0.8)	(1.6)	2.0	4.0	5.1	7.2	12.4	14.4
85세 이상	-	-	0.4	0.9	1.6	2.5	4.1	7.7

자료 : 통계청, 「장래인구추계」 2011

사회발전과 후손의 양육에 이바지해 온 노인은 후손에게 존경을 받으며 안정된 생활을 하여야 할 자격이 있다고 할 수 있다. 노인은 의학기술의 발달로 인한 평균수명의 증가와 저출산에 따른 인구 구조의 문제 등으로 그 수가 급격히 증가했고, 이러한 노인 인구의 증가는 여러 사회적인 문제로 나타났다. 21세기 고령사회에서 다양한 형태로 나타나게 될 노인 주거복지 수요에 대처하기 위해서는 복지서비스 공급의 보편화 즉, 저소득층뿐만 아니라 중산층 이상의 노인을 위한 복지정책이 요구된다.

노인복지의 주축에서 시작해서 주택으로 끝난다는 표현이 있을 정도로 적절한 주거의 제공은 노인복지의 기본이라 할 수 있다.²⁾ 특히 노년기에는 노화로 인하여 행동반경이 좁아들어 생활이 주택을 중심으로 이루어지므로 주거복지의 중요성은 더욱 증가한다.³⁾

우리나라는 그동안 급속한 고령화에 대응하면서 주로 소득 보장, 의료 보장, 및 사회복지

1) U.N "The aging of population and its social implication, population studies" NO. 26. NewYorks, 1956.
 2) 조추용 "노인주거복지의 현황과 과제", 「한국사회, 어른들의 삶과 생활: 노인복지의 현재와 미래」, 국회도서관보 제46권 제5호(통권 제359호), 2009.5.26면
 3) 김미희, "주거복지와 노인", 「광주연구」 통권 제5호, 광주발전연구원, 2009.60면.

서비스 보장 측면에서 법정정책적인 대응을 해왔다. 반면 노인주거복지에 관한 문제는 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다.⁴⁾

우리나라보다 일찍 고령화를 겪은 주요 선진국에서는 노인복지와 관련하여 불필요하게 시설에 입소하거나 지역사회로부터 고립시키는 정책에서 벗어나, 지역사회 내에서 일반인과 어울려 노인이 살던 장소에서 계속 거주할 수 있는 사회통합적 주거환경(aging in place)조성을 위한 주거정책에 중점을 두고 있다. 우리나라 고령자의 기대여명은 1970년대 61.9세에서 44년이 지난 2014년 82.4세로 백세시대를 앞두고 있다.(표2, 통계청자료) 이러한 추세에 맞추어 노인주거 문제의 해결을 위하여 노인의 자립성을 향상시킴으로써 노인이 가능한 한 시설을 이용하지 않고 자신의 힘으로 삶을 영위할 수 있는 최소한의 주거공간을 가질 수 있도록 정부가 주도적으로 노인주택을 공급하기 위한 법제도를 마련하고 지속적으로 지원하여야 할 것이다.

노인의 신체적 요건의 변화에 맞는 주거복지시설 마련을 위해서는 노인 개인의 능력이나 노력으로 해결하기는 어려우며 이에 따른 사회적 차원에서 정부의 지원이 종합적이고 체계적으로 시행될 필요가 있다. 특히, 우리나라는 노인주거복지 중 시설과 주택에 대한 개념 정립조차 제대로 되어 있지 않으며 담당부처도 국토교통부와 보건복지부로 이원화되어 있어 노인주거복지의 건축과 서비스 제공이 분리되어 이루어지고 있다. 따라서 본 연구에서는 노인주거복지시설의 현황과 문제점을 살펴보고, 관련된 법적·제도적 분석을 통해 노인주거복지시설의 정책 및 관련제도 개선에 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

<표 2> 기대수명(출생 시 기대여명) 추이, 1970-2014년

(단위: 년)

	1970	1980	1990	2000	2010	2004	2013	2014	증 감	
									'14-'04	'14-'13
남녀전체	61.9	65.7	71.3	76.0	80.8	78.0	81.9	82.4	4.4	0.5
남자(A)	58.7	61.8	67.3	72.3	77.2	74.5	78.5	79.0	4.5	0.5
여자(B)	65.6	70.0	75.5	79.6	84.1	81.4	85.1	85.5	4.1	0.4
차이(B-A)	6.9	8.3	8.2	7.3	6.9	6.8	6.5	6.5	-0.3	0.0

자료 : 통계청, 2014년 생명표

1.2. 연구의 범위와 방법

본 연구에서 노인주거복지시설은 고령자의 생활특성을 반영하여 장애물을 제거하여 설계된 주택(barrier free)⁵⁾이라는 개념과 함께 노인들의 안락하고 편안한 생활을 위해 개조된

4) 김태한·고준기, “고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후 개선과제” 인하대학교 법학연구 제16집 제1호, 2013.3, 190면.

5) 배리어 프리(영어: barrier-free)는 장애인 및 고령자 등의 사회적 약자들의 사회 생활에 지장이 되는 물리적인 장애물이나 심리적인 장벽을 없애기 위해 실시하는 운동 및 시책을 말한다. 일반적으로 장애인의 시설 이용에 장애가 되는 장벽을 없애는 뜻으로 사용되고 있다. 1974년 6월 유엔 장애인 생활환경 전문가 협회에 의해 장벽이 없는 건축 설계라는 보고서가 알려지면서 건축 분야에서 사용되기 시작하여 일본, 스웨덴, 미국 등지를 시

공간으로서 의료, 여가, 복지, 등의 서비스가 제공되는 노인관련 시설을 포함하는 것으로 정의하고자 한다. 또한 우리나라 노인주거복지 현황을 파악하고, 외국의 노인주거복지정책을 비교 정리함으로써 고령사회에 진입하는 시점에서 복지정책의 효율적 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 문헌연구를 중심으로 국내외 학위논문, 국내학회논문, 관련 계획기준 및 법령, 관련 기관 보도자료, 인터넷 자료, 통계자료 등을 고찰하여 노인주거복지시설 및 정책의 현황을 분석하고 문제점을 찾아내어 외국과 비교하여 우리나라실정에 맞는 노인주거복지시설에 대한 정책적 개발방향을 제시해 보고자 한다.

먼저 고령화와 관련된 이론적 고찰을 위하여 국내외 관련서적과 연구 논문, 정부나 연구기관의 보고서, 각종 통계자료, 언론 기사 등을 검토하여 선행 연구 및 이론적 배경의 자료로 활용하였고, 노인주거복지에 대한 보다 명확한 개념정립을 위해 노인복지주택, 노인복지시설, 실버타운 등과 같은 유사한 개념을 비교함으로써 노인주거복지에 대한 체계적 정립을 가능하게 하였으며, 노인주거복지의 필요성에 대한 논거를 제시하기 위해 통계청에서 조사하는 장래인구추계조사의 결과를 토대로 활용하였다. 또한 외국의 노인주거복지의 개념, 유형, 정책에 대한 특징을 살펴보기 위해 국외문헌들을 검토하고 관련 내용을 비교 분석하였다.

II. 선행연구

2.1. 노인주거시설에 관한 연구

이정숙(2000)⁶⁾은 “유니버설디자인 개념 도입에 관한 연구:노인주거시설을 중심으로”에서 고령자주거에 있어서 주거의 질에 대한 문제제기 및 객관적 측정을 통해 물리적 계획 개선을 하려 했고, 남정덕(2000)⁷⁾은 “귀농형 실버타운의 보급에 관한 연구”에서 유료노인 주거시설의 문제점에 대응하여 새로운 형태의 노인주거시설로서 귀농형 시설을 제안하였다. 귀농형 실버타운의 경우 입소보증금은 일반적인 유료노인주거시설과 비슷하나 입소 후 소득보장과 가족휴양지, 전원생활로서의 기능 등 여러 장점이 있어 진보된 시설형태로서 유료노인복지시설에 대한 부정적인 인식을 전환시키는 계기가 되었다.

장석만(2003)⁸⁾은 “실버타운 활성화를 위한 정부의 역할에 관한 연구”에서 정부의 역할을 여섯가지로 분류하였다. 실버타운 관련 법규와 제도의 개선으로 부가가치세와 각종 부담금의 면제가 이루어져야 하고 외국처럼 다양한 실버타운을 개발하여 노인의 욕구에 부응해야 한다고 하였다.

오영미(2003)⁹⁾는 “실버타운 활성화 방안에 관한 연구”에서 실버산업 활성화를 위해서는 정부의 노인복지 예산이 국민소득 수준의 향상에 맞게 반영되어야 하면 관련법규나 제도의 개선이 필요하다고 주장하고 있다.

작으로 전 세계로 확산되었다.

6) 이정숙, “유니버설디자인 개념 도입에 관한 연구:노인주거시설을 중심으로”, 명지대학교, 석사학위논문, 2000.

7) 남정덕, “귀농형 실버타운의 보급에 관한 연구”, 세종대학교, 석사학위논문, 2000.

8) 장석만, “실버타운 활성화를 위한 정부의 역할에 관한 연구”, 중앙대학교, 석사학위논문, 2003.

9) 오영미, “실버타운 활성화 방안에 관한 연구”, 경희대학교, 석사학위논문, 2003.

김외숙(2007)¹⁰⁾은 “도심형 실버타운의 활성화 방안에 관한 연구”에서 노인주거 시설의 활성화를 위해서는 국민연금의 수익성 사업, 사회복지공동기금 마련, 각종 부담금의 면제 등이 필요하다고 주장하고 있다.

박명자(2010)¹¹⁾는 “노인주거시설 및 정책에 관한 연구”에서 노인주거시설과 정책을 연계해서 분석하고 미국, 일본 등의 노인주거시설과 비교하여 시사점을 도출하였다.

최기범(2013)¹²⁾은 “고령사회에 따른 노인주거복지 현황분석과 개선방안”에서 노인주거시설의 현황과 함께 노인주거복지 개조를 위한 정부의 지원부족과 주택법상 관련규정 부재, 관할부서의 이원화에 따른 연계부족에 대해 문제를 제기하였다.

2.2. 노인주거복지정책에 관한연구

곽인숙(2003)¹³⁾은 “미국의 노인을 위한 주거 대안과 서비스의 특성을 통해 본 한국의 노인주거정책에 대한 제안”에서 미국의 위스콘신주와 캘리포니아주의 노인주거시설을 방문하여 노인의 생활능력의 독립성과 의존정도, 경제적 능력에 따른 주거공간의 선택 가능한 대안에 대해 관리인과의 면접을 통해 시설의 특성과 관련된 자료를 수집하였다. 미국의 노인을 위한 주거정책이나 주거대안, 서비스 등은 주에 따라서 다양한 특징을 가지고 있으며 행정체계나 문화적 배경이 상이한 점을 감안하여 우리나라에 적용 가능한 정책에 대해 시사점을 도출하였다. 미국의 노인주거 대안과 서비스의 경우 노인의 생활능력의 독립성과 의존도에 따라 선택할 수 있는 주거공간이 우리나라보다 훨씬 다양하여 선택의 폭이 넓다고 분석하고 있다.

박신영(2006)¹⁴⁾은 “외국 노인주택정책과 시사점”에서 고령사회로 진입한 영국과 일본의 노인주거대책의 내용과 특성을 살펴 보고 국내에 도움이 될 만한 정책방향을 제시하고 있다. 공공부분에 의한 노인임대주택의 공급, 노인주택 개조 지원, 노인주택을 위한 최저주거기준의 제공 등을 분석하고 영국과 일본 정부가 시도한 이러한 정책들은 우리나라에 시사하는 바가 많다. 고령사회에 진입한 우리나라도 노인용 최저주거기준에 대한 검토가 필요하다고 결론짓고 있다. 즉, 저소득 노인임대주택의 공급부터 노인을 위한 주택설계기준 그리고 주택개조를 위한 다양한 지원 프로그램을 마련할 필요가 있다.

장영희(2007)¹⁵⁾는 “고령화 시대 노인주거복지정책 방안에 대한 연구”에서 재택 고령화가 대다수 노인들이 희망하는 사항이고 세계적인 지향점이며 중심적 역할임에도 불구하고 외국에서는 노인전용시설을 지속적으로 공급하고 있으며 안전하고 안정된 재택고령화를 위한 민관 차원에서의 별도 지원 프로그램을 운영하고 있다고 주장한다. 급속한 고령화에 대비하여 노인전용주거시설을 꾸준히 공급하고 지역사회복지 서비스와의 연계방안도 모색할 필요가 있다.

이인수 외(2008)¹⁶⁾는 “복지국가의 고령자 주거정책”에서 노인주거를 위해 추진되는 정

10) 김외숙, “도심형 실버타운의 활성화 방안에 관한 연구”, 경희대학교, 석사학위논문, 2007.

11) 박명자, “노인주거시설 및 정책에 관한 연구”, 인하대학교, 박사학위논문, 2010.

12) 최기범, “고령사회에 따른 노인주거복지 현황분석과 개선방안”, 명지대학교, 석사학위논문, 2013.

13) 곽인숙, “미국의 노인을 위한 주거대안과 서비스의 특성을 통해 본 한국의 노인주거 정책에 대한 제안”, 한국행정관리학회지, 2003.

14) 박신영, “노인주택정책과 시사점”, 주택도시, 2006.

15) 장영희, “고령화 시대에 노인주거복지 정책 방안에 관한 연구”, 문경대학논문집, 2007.

책의 구체적인 내용을 분석하여 우리나라 노인주거정책의 쟁점과 과제를 도출하였다.

Ⅲ. 노인주거복지시설현황

3.1. 노인복지시설과 고령자

‘노인복지시설’이라 함은 노인의 삶의 질적 수준을 도모하고자 노인의 포괄적 욕구해결에 필요한 관련 서비스 및 프로그램을 제공하는 시설을 의미한다. 「노인복지법」에 의거하여 우리나라의 노인복지시설은 ‘노인주거복지시설’, ‘노인의료복지시설’, ‘노인여가복지시설’, ‘재가노인복지시설’로 구분하며 노인이 주거할 수 있는 복지시설은 ‘노인주거복지시설’과 ‘노인의료복지시설’이라고 할 수 있다. ‘노인의료복지시설’의 경우 일상적인 활동이 어려워 의료보호가 필요한 노인들이 의료서비스를 받으면서 상태가 호전될 때까지 한시적으로 머무는 시설이라고 할 수 있다.

「노인복지법」 제32조 제1항에 의해 노인주거복지시설은 ① 양로시설, ② 노인공동생활가정, ③ 노인복지주택으로 나누어지며 양로시설만이 무료 또는 저렴한 비용으로 운영되는 시

<표 3> 노인복지시설의 종류(노인복지법 제31조)

종 류	시 설	설 치 목 적
노인주거 복지시설	양 로 시 설	노인을 입소시켜 급식과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공
	노 인 공 동 생 활 가 정	노인들에게 가정과 같은 주거여건과 급식, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공
	노 복 지 주 인 택	노인에게 주거시설을 분양 또는 임대하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전 관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공
노인의료 복지시설	노 인 요 양 시 설	치매·중풍 등 노인성 질환 등으로 심신에 상당한 장애 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식·요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공
	노 인 요 양 공 동 생 활 가 정	치매·중풍 등 노인성 질환 등으로 심신에 상당한 장애 발생하여 도움을 필요로 하는 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식·요양, 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공
노인여가 복지시설	노 복 지 인 관	노인의 교양·취미생활 및 사회참여활동 등에 대한 각종 정보와 서비스를 제공하고, 건강증진 및 질병예방과 소득보장·재가복지, 그 밖에 노인의 복지증진에 필요한 서비스를 제공
	경 로 당	지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공
	노 인 교 실	노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공
재가노인 복지시설	방 문 요 양 비	가정에서 일상생활을 영위하고 있는 노인으로서 신체적·정신적 장애로 어려움을 겪고 있는 노인에게 필요한 각종 편의를 제공하여 지역 사회

16) 이인수 외, “복지국가의 고령자 주거정책”, 고양:공동체, 2008.

		안에서 건전하고 안정된 노후를 영위하도록 하는 서비스		
주 보 서	야 비	간 호 스	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애인노인을 주간 또는 야간 동안 보호시설에 입소시켜 필요한 각종 편의를 제공하여 이들의 생활안정과 심신기능의 유지·향상을 도모하고, 그 가족의 신체적·정신적 부담을 덜어주기 위한 서비스	
단 서	기 비	보 호 스	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애인노인을 보호시설에 단기간 입소시켜 보호함으로써 노인 및 노인가정의 복지증진을 도모하기 위한 서비스	
방 서	문 비	목 욕 스	목욕 장비를 갖추고 재가노인을 방문하여 목욕을 제공하는 서비스	
재 지	가 원	노 서 비	인 스	그 밖에 재가노인에게 제공하는 서비스로서 상담·교육 및 각종 서비스
노인보호 전문기관	노 인 보 호 전 문 기 관	노 인 보 호 기 관	시·도지사가 노인보호전문기관을 지정·운영, 노인 학대 신고, 상담, 보호, 예방 및 홍보, 24시간 신고·상담용 긴급전화(1577-1389) 운영	
노인일자리지원기관	노 인 일 자 리 지 원 기 관	노 인 일 자 리 지 원 기 관	지역사회 등에서 노인일자리의 개발·지원, 창업·육성 및 노인에 의한 재회의 생산·판매 등을 직접 담당하는 노인 일자리 전담기관 운영	

설이며 나머지는 어느 정도 차이는 있지만 유료로 운영되는 시설이다. 최근 노인주거복지시설과 관련해서 흔히 사용되어 지고 있는 ‘실버타운’이란¹⁷⁾ 용어는 바로 노인복지주택을 지칭하는 개념이다.

노인주거시설이란 말 자체가 노인과 주거시설을 연결시킨 새 낱말이고 게다가 극히 최근에야 노인인구 증가로 인한 고령화 사회를 맞아 노인주거시설의 필요성이 제기된 후에 나타난 말로 다음과 같은 특성을 지닌다(박재간, 1997).

첫째, 노인주거시설이란 고령자들이 모여 사는 주거시설을 뜻한다.

둘째, 노인주거시설이란 노인들의 생활특성을 배려한 건축과 도시계획, 그리고 교통 등이 어우러진 노인에게 불편함이 없는 방식으로 축조 되어져야 한다.

셋째, 노인주거시설은 노인들의 자립적인 생활을 지원하기 위하여 주거시설이외에 인적서비스가 반드시 부수된다는 점이다.

‘고령자’에 대한 정의는 사전적 의미로 ‘나이가 썩 많은 늙은 사람’이라는 의미이다. 현실적으로 ‘늙은 사람’이란 뜻의 노인이라는 말과 고령자라는 말은 혼용해서 쓰고 있지만 고령자의 법적 정의에 대한 사항은 적용법에 따라 다른 기준을 보인다. 일반적으로 고령자와 노인을 동일시하는 사회적 관습에 의해 같은 의미이지만 노인보다는 좀 더 유화(柔和)된 표현으로서 고령자라는 말을 사용하고 있는 것이다. 고령자의 법적 기준을 살펴 보면 「노인복지법」에서는 노인의 기준을 생리적, 신체적 기능이 퇴화된 65세 이상인 자로 정의하며, 「국민연금법」에서는 노령연금 수급권자인 60세 이상인자, 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률시행령」에서는 55세 이상인자로, UN에서는 65세 이상인 자로 정의하고 있다. 또한 인구주택 총조사를 위한 통계청의 정의는 ‘호적이나 주민등록과는 관계 없이 사실상의 만 나이가 65세 이상인 사람’을 말한다고 되어 있다. 현행법상 노인의 개념은 개별적인 법률목적과 그 보장취지에 따라서 연령을 기준으로 노인의 범주를 달리 규정하

17) 실버타운(silver town)이란 노인촌락이라는 한국식 단어로도 통용되는 일상적인 용어이다. 실버타운은 노인들이 의식주 및 기본 의료관리를 주목적으로 체류하는 통합형 목적의 노인주거시설로서 그 규모와 형태는 매우 다양하며 특히 대규모 실버타운은 한 개의 시설이 아니라 단독주택, 아파트, 연립주택, 양로시설, 요양시설 등의 다양한 형태의 시설물이 상호 협조체계를 유지하며 형성한 공동주거구역(township for the aged)이다.

고 있다. 본 연구에서의 고령자라 함은 65세 이상인 사람을 의미하는 것으로 하며, 고령자와 노인을 같은 의미로 혼용하는 것으로 한다.

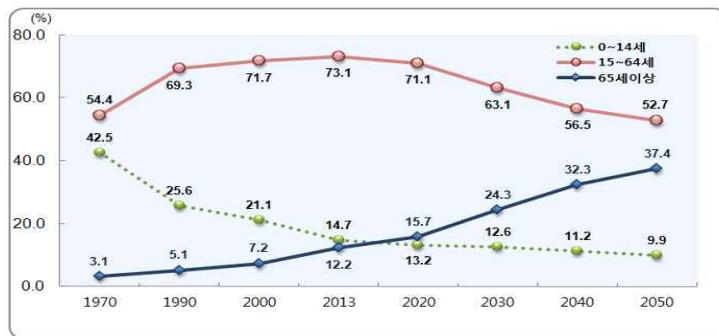
<표 4> 고령자의 법적 적용 기준

법규	연령기준	근거규정
고령자고용촉진법	고령자 55세이상 * 준고령자 50세~55세미만	고령자고용촉진법시행령 제2조 고령자 및 준고령자의 정의
국민연금법	노령연금 수급권자:60세이상	국민연금법 제56조 노령연금의 수급권자
노인복지법	기초노령연금지급대상 : 65세이상	노인복지법 제9조 기초노령연금지급대상
	무료·실비노인주거시설:65세이상 유료노인주거시설:60세이상	노인복지법시행규칙 제14조 노인주거복지시설의 입소대상
국민기초생활보장법	근로능력이 없는 수급자:65세이상	국민기초생활보장법

* 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」의 일부개정을 통해 준고령자(50세 이상 55세 미만) 및 고령자(55세 이상) 명칭을 장년(55세 이상)으로 변경하여 고령자 고용에 대한 부정적 인식 완화 : 고용노동부 공고 제2016-298호(2016. 9. 12.) | 법률(일부개정) |

3.2. 고령자의 주거시설 현황

고령자의 급격한 증가로 인하여 고령자가 한국 사회에서 갖는 영향력은 커지고 있으며, 이러한 영향력은 지속적으로 증대할 것으로 전망되고 있어 고령자에 대한 심층적 이해의 필요성이 높아지고 있다. 통계청의 2013년도 고령자 통계보도자료에 의하면 2013년 총인구에서 65세 이상 고령자가 차지하는 비율은 12.2%로 1970년 3.1%에서 지속적으로 증가하여 2030년 24.3%, 2050년 37.4%에 이를 것으로 전망하고 있다. 특히, 85세 이상 초고령인구 비율은 2013년 0.9%에서 2030년 2.5%, 2050년 7.7%로 크게 증가할 것으로 전망하고 있다.



자료 : 통계청, 2014년 생명표

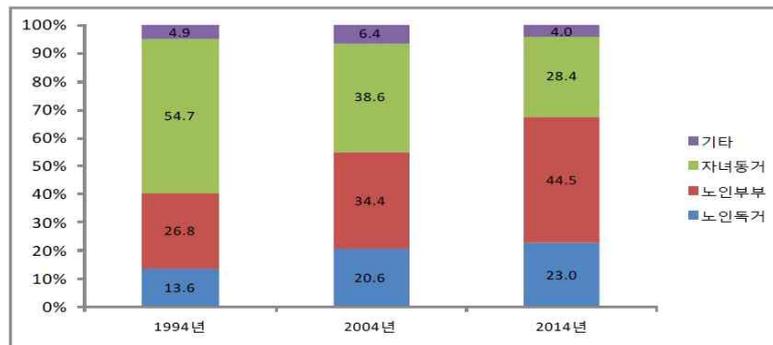
<그림 1> 연령별 고령인구

‘2014년노인실태조사’¹⁸⁾를 보면 노인가구의 유형은 노인부부 44.5%, 자녀동거 28.4%로,

18) 이는 보건복지가족부가 「노인복지법」에 근거하여 실시한 것이다. 2014년도 노인실태조사는 2014년 6월 11일에서 9월 4일 까지 975개 조사구 65세 이상 10,451명에 대한 직접 면접조사를 통하여, 가구형태 및 가족관계, 소득, 건강·기능상태, 다양한 사회참여활동실태, 가치관 및 서비스 욕구 등 노인보건복지정책 개발에 필요한 노인생활실태 및 복지욕구를 파악하기 위한 것이었다.

노인독거 23.0% 순으로 나타났고, 노인단독가구(노인부부, 노인독거)의 비중이 증가하고 자녀 동거율이 급감하고 있는 것으로 나타났다.(그림2) 이러한 수치는 노인가구 유형의 변화에 따른 주거복지에 대한 입법·정책적 대책이 필요하다는 것을 의미한다.

또한 60세 이상 노인의 주택유형은 단독주택이 51.7%로 가장 많고, 아파트가 34.7%, 다세대·연립주택 13.6%이며 보증금있는 월세 9.8%, 전세 8.4%로 나타났다. 아파트에 비해 단독주택의 화장실, 욕실 등이 현대화되어 있지 않아 불편한 점이 많은 현실을 감안하면 많은 고령자가 불편한 단독주택에 거주함을 알 수 있다. 고령자 가운데서도 특히 연령이 상대적으로 더 높은 75세 이상의 고령자가 단독주택에 거주하는 것으로 나타났다.



자료 : 보건복지부(2015), 2014년 노인실태조사

<그림 2> 노인(65세 이상)의 가구형태의 변화(1994년~2014년)

노인주거복지시설의 전체 시설 수는 2011년 414개소에서 2015년 427개소로 12개로 늘어나는데 그쳤다. 내용으로는 양로시설이 2011년 303개소에서 265개소로 38개소 줄어들었으며, 노인공동생활가정은 87개소에서 131개소로 44개소 늘었고, 노인복지주택은 2011년 23개소에서 2015년 31개소로 8개소가 늘어났다.(표5) 수치로 보면 양로시설은 줄고 노인공동생활가정이 가장 많이 늘었으며, 노인복지주택도 약간 늘어난 것으로 보인다. 양로시설이 준 이유는 2008년 7월 「노인장기요양보험」 제도 시행에 따라 일시적으로 요양시설이 많이 확충되어 일어난 현상으로 풀이된다.

<표 5> 연도별 노인복지시설 현황

단위:개소,명

종류	시 설	2015		2014		2013		2012		2011	
		시설 수	입소정 원								
합 계		75,029	201,648	73,774	190,162	72,860	174,592	71,873	167,884	70,643	158,839
노인주거 복지시설	소 계	427	19,909	443	20,110	435	18,592	416	18,179	414	17,450
	양로시설	265	13,446	272	13,903	285	12,782	285	13,164	303	12,509
	노인공동생활가정	131	1,087	142	1,173	125	1,049	108	887	87	710
	노인복지주택	31	5,376	29	5,034	25	4,761	23	4,128	24	4,231
노인의료 복지시설	소 계	5,063	160,115	4,841	151,200	4,585	139,939	4,352	133,629	4,079	125,305
	노인요양시설	2,933	141,479	2,707	132,387	2,497	121,774	2,610	118,631	2,489	111,457
	노인요양공동생활가정	2,130	18,636	2,134	18,813	2,088	18,165	1,742	14,998	1,590	13,848

* 자료 : 보건복지부(2016), 노인복지시설현황

노인복지주택은 건축법상 ‘노유자 시설’로 구분이 되어 주택법상 주택으로서의 혜택을 받지 못하였으나, 주택금융공사법 개정으로 인해 노인복지주택에 대한 역모기지 제도활성화의 계기가 마련되었다. 2007년 노인주거실태조사에 따르면 만 65세 이상 노인의 30.9%가 역모기지에 대해 들어본 적이 있다고 응답하였고, 13.8%는 실제로 이 제도를 이용할 의향이 있는 것으로 나타나 아직까지 역모기지 상품에 대한 노인층의 인지는 높지 않은 것을 알 수 있다.¹⁹⁾

IV. 노인주거복지시설관련 정책 및 법규

4.1. 고령자 주거 관련 정책

기존에 시행된 우리나라 노인주거정책은 노인가구의 다양한 주거수요를 반영하기보다는 공급위주의 정책이 주를 이루었다. 시기별로 고령화에 따른 관련 복지정책 및 법제정, 주거관련제도의 전개과정을 요약해 보면 다음<표6>과 같다, 고령화 사회에로의 진입 및 주거복지로의 주택정책전환을 기준으로 크게 2000년 이전의 시설보호 중심과 민간사업자의 참여시기, 2000년 이후에 정부차원의 고령자 대책마련을 통한 주거정책 대두와 재가복지로의 전환

19) 권오정, “노인세대를 위한 주거시설 현황과 노후 주거대안 탐색”, Financial Planning Review. 제5권 2호, 2012년 5월, p72.

이 이루어진 시기로 나누어 살펴 볼 수 있다.²⁰⁾ 우리나라 고령자 전용주거시설은 주로 양로원 등 극빈계층을 대상으로 한 무료시설이 대부분이었다가, 2008년 노인장기요양보험 도입 이후 노인요양시설과 노인요양병원이 급격히 증가하였고, 고령자전용 임대주택은 최근에 공급되기 시작했다. 또한 노인의 주거수요는 요양필요도에 따라 재가와 시설거주, 소득수준에 따라 노인복지 주택과 고급형 노인전용주택, 거주형태에 따라 일반주택 혹은 집합주거시설(노인전용주거단지) 등 다양한 차원으로 존재하고 있다.

<표 6> 시기별 고령자 정책 전개 과정

구분	1980년대	1990년대	2000년대
요약	시설보호시기	민간사업자의참여시기	정부차원의 고령자 대책 마련
고령 인구 현황			2000년 7.2%(고령화사회)→2007년 9.8% →2018년 20%(고령사회)진입
법 제정 동향	'81년 노인복지법 제정 '89년 노인복지법 전문개정	'92년 고령자고용촉진법 '97년 노인복지법 전문개정	'05년 저출산고령사회기본법제정 '07년 노인장기요양법 제정 '08년 고령자 주거안정법(안)마련
복지 관련 제도	'89년 65세 이상 노인수당지급근거마련	경로연금 지급	'02년 보건복지부 「노인보건복지 종합대책 실행계획안」 확정 발표 '06년 지역사회복지계획수립 '08년 장기노인요양보험제도실시 '08년 경로연금폐지 기초노령연금 지급
고령 자주 거 관련 제도	'87년 대한주택공사 3세대 주택공급 '89년 양로시설이 아닌 노인 복지 주택개념 등장 '82년 고령자 동거시 국민 주택기금에서 할증 용자	'92년 노인의 직업능력 개발 및 취업알선 기반 마련 '93년 민간단체나 개인의 유료 노인복지시설 설치 운영 허용	'02년 고령자 가구 가족동거 권장을 위한 공공주택우선부양제도도입 '04년 고령자 긴급전화개설 및 노인보호 전문 기관 설치 국민임대주택 고령자 입주 시 일부설비 교체제도 '05년 고령자 주택개조기준 마련 '07년 고령자 주거지원 중장기계획 수립

자료 : 김승희, “강원도 고령자 주거실태분석”, 2009, 강원발전연구원.

노인주거정책은 의료 및 복지 정책과 결합하여 시행되어야 하나 현재 우리나라의 정책은 거주와 요양 및 의료정책이 통합되어 시행되고 있지 못하는 실정이다. 현재 고령자 주거시설은 요양시설이나 병원 아니면 일반주택이라는 두 가지 유형만이 존재하는데, 독립적 주거가 가능하면서 요양시설을 갖춘 복합적인 형태의 노인전용 주거시설이 필요하며 이에 따른 정책으로 공공실버주택²¹⁾이 2015년 실시계획이 발표되어 진행되고 있으나 다수에게 혜택을

20) 김승희, “강원도 고령자 주거실태분석”, 2009, 강원발전연구원, p21.

21) 공공실버주택이란 영구임대주택 1개동에 복지관과 주택을 함께 지어 독거노인 등이 주거지 내에서 복지서비스를 이용할 수 있도록 하기 위한 공공임대주택이다. 입주 대상자는 65세 이상 저소득(노인 단독가구 기준 월 93만원 이하) 고령자다. 우선순위는 수급자(생계·의료급여) 소득 수준의 국가유공자가 1순위 수급자 가구가 2순위이며 3순위는 도시근로자 평균소득 50% 이하 순으로 매겨진다.

주기엔 아직도 미미한 실정이다. 또한 노인복지의 가장 중요한 목표인 Aging-in-place(본인의 지역에서 최대한 오래살기) 관점에서 최대한 독립적 생활을 위해서는 주택개량이 중요함에도 불구하고 이에 대한 지원이 미비한 상태이다. 제2차 장기 주택종합계획(2013~2022)에서 주거약자에 대한 유니버설 디자인 적용을 목표로 한 가이드라인을 마련하고 적용방안을 검토하고 있으나 구체적으로 실현되고 있지 못하고 있다.²²⁾

2013년 국민주택기금에서 주택개조비용으로 26억원의 용자를 공급하였으나 전액 LH공사에게 지원되었으며, 실질적인 지원이 필요한 주거약자와 세대원, 임대사업자의 신청 건은 없었다. 노인주거에 대한 정책이 주로 노인부양가구에 대한 지원으로 이루어졌는데, 노인가구의 급속한 증가를 반영하여 노인가구를 대상으로 한 주거지원을 더욱 강화하여야 한다. 현재는 국민임대주택, 영구임대주택, 분양주택 공급 시 65세 이상 노부모 부양 가구에 가점을 부여하는 방식으로 지원하고 있다.

4.2. 고령자 주거지원을 위한 법규

노인복지법 제8조(노인전용주거시설)에서는 국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거전용시설의 공급을 조장하여야 하며, 그 주거용시설의 공급자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다는 규정이 있다. 노인복지법에서는 노인주거복지시설의 종류와 입소대상자, 비용유무 등과 같은 시설기관에 관해서만 법적인 규율을 하고 있다. 노인복지주택의 설치·관리 및 공급 등에 관하여 노인복지법에서 규정된 사항을 제외하고 주택법의 관련규정을 준용한다.

저출산·고령화사회 기본법은 2005년 제정된 법률로서 주거와 관련하여서 국가 및 지방자치단체는 노후생활에 필요한 기능과 설비를 갖춘 주거와 이용시설을 마련하고 노인이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 환경을 조성하는 등 쾌적한 노후생활환경을 조성하고 재해와 범죄 등 각종 위험으로부터 노인을 보호하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다(제13조)는 규정을 두고 있다.

장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률은 2012년 국가적 상황에서 사각지대에 놓인 장애인·고령자 등 주거약자의 주거안정과 노인의 노후여건을 고려한 주거환경 확보가 그 어느 때보다 중요하고 필요한 일이라는 인식하에 장애인·고령자 등 주거약자용 주택의 최저주거기준 및 편의시설 설치기준 등을 설정 공고하도록 하고, 일정요건을 충족하는 건설임대주택의 경우 일정비율이상을 주거약자용 임대주택으로 건설하도록 의무화하여, 주거약자용 주택으로의 개조비용을 지원할 수 있도록 하는 등 주거약자 지원 방안을 마련함으로써 장애인·고령자 등 주거약자의 주거안정과 주거복지 향상에 기여하기 위하여 제정되었다.

주거기본법은 2015년 제정된 법률로서 주거복지 등 주거정책에 대한 개별법의 제정근거를 마련하고, 이 법에 부합되도록 하여 주거정책에 관한 기본법으로서의 지위를 부여하고 있다. 또한 국가와 지자체에 10년 단위, 1년 단위의 주거종합계획을 수립할 때 5년마다 타당성을 재검토하도록 하고, 주거복지·주택시장 등에 관한 사항을 포함하도록 하였으며, 주거종합계획 수립, 최저주거기준, 유도주거기준 설정 등 주택시장에 관한 중요 사항을 심의하는 주거정책심의위원회도 설치하도록 규정하고 있다.

22) 한국장애인단체총연맹과 김상희 의원실의 주거약자지원법 이행실태 점검 결과 참조.

<표 7 > 고령자 주거지원 주요법제

구분	내용
노인복지법	<p>제8조(노인전용주거시설) 국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거용시설의 공급을 조장하여야 하며, 그 주거용시설의 공급자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다.</p> <p>제32조(노인주거복지시설)</p> <p>제33조(노인주거복지시설의 설치) ① 국가 또는 지방자치단체는 노인주거복지시설을 설치할 수 있다.</p> <p>제47조(비용의 보조) 국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 의하여 노인복지시설의 설치·운영에 필요한 비용을 보조할 수 있다.</p> <p>제49조(조세감면) 제31조의 규정에 의한 노인복지시설에서 노인을 위하여 사용하는 건물·토지 등에 대하여는 조세감면규제법 등 관계법령이 정하는 바에 의하여 조세 기타 공과금을 감면할 수 있다.</p>
저출산·고령사회 기본법	<p>제13조(생활환경과 안전보장) 국가 및 지방자치단체는 노후생활에 필요한 기능과 설비를 갖춘 주거와 이용시설을 마련하고 노인이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 환경을 조성하는 등 쾌적한 노후생활환경을 조성하고 재해와 범죄 등 각종 위험으로부터 노인을 보호하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다.</p>
장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률	<p>제8조(주거약자용 주택에 대한 최저주거기준의 설정) 국토교통부장관은 「주거기본법」 제17조에 따라 최저주거기준을 설정함에 있어 필요하다고 인정하는 경우에는 주거약자용 주택에 대하여 강화된 기준을 설정할 수 있다. <개정 2013.3.23., 2015.6.22.></p> <p>제9조(주거약자용 주택의 편의시설 설치기준의 설정) ① 국토교통부장관은 주거약자의 안전하고 편리한 주거생활을 위하여 편의시설 설치기준을 설정·공고하여야 한다. <개정 2013.3.23.></p> <p>제10조(주거약자용 주택의 의무건설) ① 국가, 지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 "지방공사"라 한다)가 「공공주택 특별법」 제2조제1호가목의 공공임대주택 중 대통령령으로 정하는 임대주택을 건설하는 경우 100분의 3 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율 이상을 주거약자용 주택으로 건설하여야 한다. <개정 2015.1.6., 2015.8.28.></p> <p>제17조(주거지원센터의 설치 등)</p>
주거기본법	<p>제3조(주거정책의 기본원칙)</p> <p>7. 장애인·고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것</p> <p>제22조(주거복지센터)</p>

V. 외국의 사례

5.1. 미국

5.1.1. 미국의 노인주택정책관련 법률

미국은 고령자의 지속적인 증가로 인해 지역복지(Community care)와 사회복지차원에서 노

인주거정책의 중요성이 부각되기 시작하였다.²³⁾ 미국의 노인주거 중에서 가장 많은 비중을 차지하는 것이 일반주택(Single-family Home)과 혈연세대간에 독립적이면서도 도움을 받을 수 있는 ECHO주택을 포함하여 크게 Independent Living, Assisted Living, Nursing Home Care로 분류할 수 있다. Single-family Home은 노인의 특성을 고려하지 않은 일반인을 위한 주택으로 가장 일반적이고 65세 이상 노인의 80% 이상이 단독주택에서 생활하고 있다. ECHO(Elder Cottage Housing Opportunity) 주택은 자녀세대와 독립하여 살던 부모가 노쇠하여 도움이 필요하게 되면 자녀의 기존주택 부지에 별도로 노인이 생활하기에 적합하도록 설계된 조립식 주택(cottage)을 만들어 노인과 자녀가 독립된 생활을 하면서 노인을 모시는 형태의 주택이다. 일시적이고 이동이 가능하여 쉽게 제거할 수 있으며 가격도 싸고 임대도 가능하다. Assisted Living Facility(AL)은 독립적인 생활을 유지하길 원하지만 일상생활에서는 도움이 요구되는 노인들에게 제공되는 주거형태이다. Nursing Home Care는 전문 요양시설이다. 24시간 전문적인 간호와 간호가 제공되는 시설의 대표적인 형태로 우리나라의 노인복지시설 중 노인요양시설에 해당된다고 볼 수 있다.

선진 유럽국가들이 철저한 사회보장제도 아래 국가(연방정부)나 지방자치단체에 의해 노인주거시설을 운영하는 것과 달리 미국은 기본적으로 민간에 의해 운영된다. 연방정부는 노인복지정책 및 서비스 제공에 있어서 기본방향의 설정, 행정상의 감독 및 재정적 지원 등의 역할을 담당하여, 위탁과 민영복지라는 독특한 특성을 갖고 있다.²⁴⁾ 미국의 노인주택정책변화와 관련된 법률은 <표8>과 같다.

5.1.2. 노인 등 저소득계층을 위한 주택 및 주거지원 정책

공공임대주택(Public Housing Program)은 60년대 전국적으로 대량 확산된 이래 70년대 들어서 연방정부가 지방정부에게 임대주택 관리권한을 이양하면서 연방정부의 주택도시개발부(Housing and Urban Development : HUD)의 보조금으로 노인(section 202)과 장애인(section 811)에게 임대주택을 맞춤형으로 제공한다. 저소득계층을 포함하여 임대주택 세입자가 주택매입을 할 수 있도록 보조금(homeownership section 235)을 지원하거나, 노후임대주택의 개보수를 지원(HOPE VI)하기도 한다. 주택바우처(Housing Choice Voucher Program)는 극빈자, 노인, 장애인을 위하여 살기에 쾌적하고, 안전하며, 위생적 수준을 갖춘 민간주택을 저렴한 가격으로 구입하도록 지원하는 주택보조금(housing assistance)제도이다. 수혜자는 개인주택이나 연립, 아파트 등 원하는 주택을 선택할 수 있고, 신청은 지역별 공공주택관(public housing agencies : PHAs)에서 접수하고, PHAs는 HUD로부터 연방정부 기금을 지원 받아서 주택바우처사업을 운영한다.²⁵⁾

23) 조임영, “고령사회와 노인복지법제의 체계개선”, 고령사회법제7,2004.

24) 김현정, “각국의 주거복지법제에 관한 연구(미국)”, 한국법제연구원, 2012.12.31. p36.

25) 정지혜·김용하이지현, “주요국의 사회보장제도(영국)”, 한국보건사회연구원, 2012, pp492-493.

<표 8> 미국의 노인주택정책변화와 관련된 법률

구분	내용
1935년	○사회보장법에 따라 연금을 지원하는 것으로부터 노인주거정책 시작
1950년대	○고령자 전국회의가 처음으로 개최되면서 노인주거정책 본격화
1960년대	○노인주택을 건설하는 민간기업에 대한 인센티브 제공 -1960년대 초부터 사회복지사, 간호사, 상주의 노인용 집합주택이 민간주도로 활발하게 건설 -1965년 노인복지법(Older American Act)제정으로 노인과 장애인을 위한 주택개조 및 재건축 자금지원
1970년대	○노인이 살던 지역에 그대로 거주할 수 있는 주거환경 구축 -1970년대 노인들의 식사, 안전 등 소프트웨어의 필요성을 인식하기 시작 -1974년 주택 지역개발법의 제정으로 노인과 장애자를 포함한 가족의 경우 임대료 보조 -1978년 집합주택원조법(the Congregate Housing Act) -저소득층주택과 장애인 주택거주자에 식사와 일상생활서비스를 위한 자금보조
1980년대	○정부복지예산 축소하고 지자체로 업무 이양, 민간부문과 비영리단체 활동 큰 비중 -레이건정부의 주택지원예산 삭감으로 민간위주 증가 -노인주택정책 후퇴(1988년 도시주택개발예산 28%감축)
1990년대	-정부도 노인주택에 관련된 복지정책 및 프로그램의 다양한 전개와 Aging in Place 중심의 지원강조 -노인의 자가주택 신축 시 건축자금 최대 100%융자 -비영리단체의 노인전용 임대주택설치공급시 연방정부가 최장 40년간 저리 융자 -저소득층 노인의 임대용 노인주택 입주시 임대료의 일부를 연방정부나 주정부가 보조 -영리, 비영리 민간단체의 저소득층 노인주택건설시 40년간 기한으로 건축자금의 무이자 대부제도 운영
1992년	○고령자법

5.2. 일본

일반적으로 일본의 경우 고령사회 대응과 관련된 각종 정책제안 및 기존연구문헌에서 사례 연구로 많이 활용되고 있다. 그 이유는 다른 선진국과는 달리, 빠른 고령화로 인한 대응기간이 짧은 현실이 우리나라와 비슷하기 때문이다. 또한 정책적 측면에서도 전반적으로 우리나라와 비슷한 성격의 복지정책, 노인복지 시스템의 유사성(일본 2000년 개호보험제도 도입, 한국 2008년 장기요양보험제도 도입 등)과 주택정책에서 고령자 주거지원 흐름의 유사한 시각(일본 2000년 노인주택개조비 지원 및 2001년 고령자 거주 안정확보에 관한 법률, 한국 2007년 노인주택 개조 기준 및 매뉴얼 보급, 2012년 장애인·고령자 등 주거약자지원에 관한 법률) 등에서 문제점 도출에 대한 인식이 쉽기 때문으로 판단된다. 일본의 고령자주거정책이 본격화된 것은 고령화율이 이미 12%에 달한 1990년대였으나, 고령자를 위한 주거정책의 전개과정은 크게 고령화초기단계(1960년~1970년), 고령화사회단계(the Aging Society, 1980년대), 그리고 고령사회단계(the Aged Society, 1990년)의 세 단계로 구분할 수 있다.

고령화의 초기단계인 70년대 이전의 고령자를 위한 주거정책은 고령자가 자녀와 동거하거나 또는 근거리에서 거주할 수 있도록 유도하는 시책을 중심으로 전개되었는데, 노인실이 딸린 공영주택이나 페어주택(Pair Housing), 노인동거형, 노인근린거주형, 공단주택 등이 건설되었으며, 고령자 동거세대에 대한 입주우대조치, 할증 대출제, 주택분양 시 상환이율의 우대조치 등이 마련되었다.

그러나 1970년 고령화율이 7.1%에 달하고, 80년대 후반 고령화율이 더욱 증가하게 되자 1980년대 에는 고령자를 위한 주택문제에 대해 국가, 지자체, 지방주택공급공사 등이 직접 참여하는 시책들이 등장하게 되었다. 특히 “지역고령자주택계획수립사업(1986)” 실시²⁶⁾ 및 “실버하우징 프로젝트(1987)”, “실버피어” 등의 시책은 단순히 주택만을 제공하는 것이 아니라 고령자의 생활에 필요한 다양한 지원체제를 함께 제공한다는 취지에서 도입된 것으로 이전의 시책보다 진일보한 것이다. 특히, 1986년 고령화사회에 대비하기 위한 방안의 일환으로 “지역고령자주택계획정비추진사업(地域高齡住計畫整備推進事業)” 이 추진된 것은 고령자 거주에 대한 지자체의 책임을 강화 한 것으로 중요한 의미를 가진다.

이상과 같은 배경에서 1990년대 후반 이후 고령화 문제는 일본 주거정책의 핵심인 의제가 되었다. 고령자용 우량임대주택 제도, 고령자 거주안정 확보에 관한 법률 제정 등은 이러한 정책적 관심의 대표적인 사례라 할 수 있으며, 그 연장선상에서 제8기 주택건설5개년계획에서는 무장애(barrier-free)화가 달성된 주택재고의 목표량(20%)과 고령자용 우량임대주택의 공급량(110천호)이 설정되기도 하였다.

일본 고령자 주거정책과 관련해서 중요한 사실은 후생성과 국토교통성이 연계하여 대응방안을 마련하였다는 것이다. 종전까지 고령자를 위한 주거문제는 주로 국토교통성에서, 복지 관련 의 문제는 노동후생성에서 각기 독자적인 사업을 시행하여왔으나, 2000년의 개호보험의 실시와 더불어 국토교통성 관할의 사업과 노동후생성관할의 사업에 대한 보험제도의 공평한 적용에 대한 필요성이 대두되어 양성 연계에 의한 “종합적인 고령자주거정책의 기본방향” 을 공표하고, 다음과 같은 방향을 설정하였다.

첫째, 고령자의 안심, 쾌적하고 자립된 생활을 지원하는 주택, 주거환경 정비의 촉진

둘째, 고령자의 다양한 수요에 대응한 주거선택에 대한 지원

셋째, 지역사회에서 고령자를 돌보기 위한 복지와 연계한 생활환경의 정비

또한 일본 고령자 정책에서 중요한 조치로는 2001년 제정된 “고령자의 거주안정 확보에 관한 법률(高齢者の居住の安定確保に関する法律)”²⁷⁾을 들 수 있다. 법률이 제정된 배경은 고령자가 안심하며 안전하게 생활할 수 있는 주거환경을 실현하는 것이다. 법률이 제정되었던 무렵인 2000년에는 고령자를 가구원으로 하는 세대가 전체 세대의 33%이지만, 독신고령자 혹은 고령자부부세대의 비율이 15%를 점하고 있는 상황에서, 독신고령자와 고령자부부세 중 26.6%인 179만 세대가 임대 주택에 거주하고 있는 반면 무장애화(barrier-free)가 실현된 주택은 자가소유의 경우 2.9%, 임대 주택은 2.3%에 지나지 않아 고령자가 안전하게 거주할 수 있는 주택이 크게 부족하다. 더욱이 민간임대주택일수록 고령자가 입주하기에는 부적절 하였으며, 임대인의 고령자 기피도 상당수 존재하고 있었다. 정부는 이러한 문제에 대응하기 위하여 법률제정을 통해 다음과 같은 조치가 가능 하도록 하였다.

첫째, 고령자에 대한 민간임대주택 입주를 거부하는 경향에 대응하기 위해 ‘임대주택 등록 제도’ 를 마련하였다. 보통 민간임대주택의 집주인들이 고령자에 대해 임대료 체납, 질병 및 사고 등에 대한 걱정으로 고령자의 입주를 거부하는 경향이 많았기 때문에, 이를 개선하

26) 행정단위인 市·町·村이 주체가 되어 고령사회에 적합한 주택재고를 형성하고, 고령자가 살기 좋은 지역의 종합적인 주거환경정비를 목표로한다.

27) 2001년 4월 6일 제정, 법률 제26호, 이 법률은 노인주거복지사항을 통합하여 체계적으로 정비한 법제도라 할 수 있다. 고령자의 원활한 입주를 촉진하기 위한 임대주택의 등록 제도를 설치하고, 양호한 주거환경이 확보되어 고령자가 안정적으로 거주할 수 있는 임대주택에 대하여 종신건물임대차제도를 설치하는 등의 조치를 강구함으로써 고령자의 거주안정의 확보를 도모함으로써 복지증진에 기여하는 것을 목적으로 한다.(동법 제1조)

기 위해 고령자 입주거부를 거부하지 않는 임대주택을 등록하게 하고 이들 임대주택에 대한 정보를 고령자들에게 제공하도록 하였다. 구체적으로는 임대주택의 소재지를 관할하고 있는 도도부현(都道府県)이 지정한 지정등록기관이 집주인들의 신청을 받아 임대주택의 위치, 호수, 규모, 무장애화의 상태 등에 대한 정보를 등록한다. 이 정보는 각 도도부현이나 지정등록기관에 대한 방문 혹은 인터넷을 통해 고령자들이 열람할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 임대주택 등록제도와 함께 집주인들이 임대료 체납을 걱정하지 않도록 ‘임대료채무보증 제도’를 함께 운영하고 있는데, 고령자거주법에 의해 설치되는 고령자거주지원센터(高齢居住支援センター)가 이를 담당하고 있다. 등록된 임대주택에 입주하려고 하는 고령자는 입주신청 시 고령자거주지원센터에 임대료 채무보증을 신청할 수 있으며, 이 경우 월임대료의 35%에 해당하는 금액을 납부하고 2년간의 보증을 받을 수 있다. 보증을 담당하는 고령자거주지원센터는 6개월의 한도 내에서 집주인에 대한 임대료 지불채무를 보증하게 된다.²⁸⁾

5.3. 외국 선진국 주택 정책 고찰

고령사회에서의 정책적 성공을 이룬 외국 선진국들을 살펴보면 스웨덴, 덴마크, 영국, 프랑스, 미국, 일본 등을 들 수 있다. 그 중 일본과 미국을 제외한 국가들은 이미 1940년대부터 60년대에 이미 고령화율이 10%를 넘어 1970년대~1990년대에 이미 고령화율이 15%를 넘어선 고령사회 국가들이다. 이미 충분히 고령사회에 대응할 수 있는 시간적 여유를 갖고 정책을 시행한 것에 비해 우리나라는 매우 급박한 정책을 세울 수 밖에 없는 상황이다.

고령화율 10%를 갓 넘어선 시점에서의 선진외국의 주택정책특징은 홈 혹은 시니어 주택은 노후에 케어가 필요한 노인들이 시설에서 의료 및 복지서비스를 받는 것으로 기존의 자신이 거주하던 주택을 떠나 노인들만의 커뮤니티를 영위하는 일종의 노인 시설 중심의 정책이었다고 볼 수 있다. 이 후 고령화 진전이 계속되면서, 노인관련 복지정책과 주택정책의 연대가 이루어지게 된 것을 알 수 있다. 고령화율이 15% 이상 진전된 고령사회에 들어서는 주택정책의 패러다임이 시설적 거주를 배제하고 시설과 주택의 구분을 없애는 즉 재가복지로의 전환이 이루어지면서 고령자의 주거지원을 중심으로 정책전환이 이루어졌다.²⁹⁾

우리나라와 비슷하게 고령사회로의 진입이 빠른 일본의 경우, 고령자의 소득과 건강상태에 따라 의료서비스가 부가된 시설 등 주거시설을 제공하는 정책과, 일반주택에서 배리어프리 및 고령자를 위한 임차관련 지원 등 주거지원을 하는 정책을 동시에 사용하고 있다. 이것은 스웨덴이나 프랑스 등 시설위주에서 시설과 주택의 경계를 없애는 정책패러다임의 변화를 거친 시행착오를 적절히 받아들인 결과로 판단된다.

우리나라의 경우 고령화 사회에서 고령사회로의 진전이 일본보다 훨씬 빠르게 진행 될 것으로 예측되어, <표11> 의료 및 복지서비스와 직접적으로 연계된 노인주거관련 시설 공급 확대 정책과 기존 고령자 거주 일반주택에 대한 주거환경개선정책이 함께 병행될 것이라 판단된다.

실제로 2008년 7월 장기노인요양보험제도가 개시 되면서 대상 요양 노인을 위한 인프라 확충 측면에서 노인주거복지시설과 노인의료복지시설의 확충이 최근 몇 년간 지속적으로 이루어

28) 한국건설교통부, “고령자 주거지원 중장기 계획 수립연구”, 건설교통부, 2006, p57.

29) 김승희, 앞논문, p41.

어저 왔다.

<표 10> 세계의 고령화 추이

구분	한국	미국	프랑스	영국	독일	일본	브라질	러시아	인도	중국
1990	5.1	12.5	14.1	15.7	15.0	11.9	4.5	10.2	3.9	5.8
2000	7.2	12.4	16.0	15.8	16.3	17.2	5.5	12.4	4.4	6.9
2010	11.0	13.1	16.8	16.6	20.8	23.0	6.9	13.1	5.1	8.4
2020	15.7	16.6	20.3	18.9	23.1	28.6	9.5	14.8	6.3	11.7
2030	24.3	20.1	23.2	21.7	28.2	30.7	13.6	18.1	8.2	16.2
2040	32.3	21.2	25.4	24.0	31.8	34.5	17.6	18.3	10.2	22.1
2040/2010	2.9	1.6	1.5	1.4	1.5	1.5	2.6	1.4	2.0	2.6

자료 : UN(2012), World Population Prospects: The 2012 Revision
 통계청(2011), 장래인구추계 : 2010-2060

VI. 결론

출산율 저하에 따른 생산인구의 감소와 급격한 노인인구의 증가로 인해 고령화는 개인의 문제가 아니라 사회 전체의 문제로 대두되어 그 심각성을 더해가고 있다. 고령사회를 대비한 노인의 안정적인 주택을 지원하고 주거복지수준을 향상시키기 위해서는 정부의 적극적이고 다양한 정책적 지원이 필요하다.

우리나라의 노인주택관련법규의 종류는 노인주거시설의 설치 관리 운영 등에 관한 사항을 규정하고 있는 「노인복지법」과 「주택법」, 「장애인노인임산부 등의 편의 증진에 관한 법률」 등에 관련 규정이 있어 적용을 받고 있다. 외국의 다양한 노인주거복지정책을 통해 우리나라 정책의 개선방안을 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 노인복지법과 주택법의 체계를 정립할 필요가 있다. 현재 노인복지주택은 이원화된 구조로 되어 있다. 노인복지법의 주무관청인 보건복지부, 그리고 건축, 시설, 공간계획지침은 국토교통부가 담당하고 있다. 때문에 노인복지주택은 각종 건축 관련 개별법의 적용을 받게 되어 건립과정의 번잡함을 야기하고 있다. 일본의 경우처럼 각종 법률에 산재되어 있는 노인주거관련 법제를 포괄하는 ‘고령자의 거주안정 확보에 관한 법률’을 제정 검토하여야 한다. 이를 통해 노인의 주거생활의 안정적인 확보를 도모할 필요가 있다. 또한 관련 부처의 긴밀한 연계를 통한 종합적인 노인주거복지 지원책 마련이 필요하다. 현재 주택의 건축 및 개조에 대한 하드웨어적 지원은 국토교통부, 복지서비스 지원과 관련해서는 보건복지부로 나뉘어져 있는 부서간의 협조가 원활하도록 다양한 법체계를 일원화 할 필요가 있다.

둘째, 노인주거복지 지원정책의 주체가 지금까지 정부의 주도였다면 이를 지방자치단체와 비영리 민간단체에게 확대하여 종합적인 정책, 개발 및 실행이 될 수 있도록 확대할 필요가 있다. 정부의 주택공급만으로는 건강상태, 가구유형, 소득 및 자산수준에 따른 고령자의 다양한 주거수요에 대응하는 데 한계가 있으므로, 민간 기업이나 NPO(민간비영리조직) 등 지역사회 참여를 유도하여 노인전용주택 시장을 활성화 시켜야 한다.

셋째, 지원금이나 집수리 같은 하드웨어적인 접근이 아닌 자활을 할 수 있게 하는 보다 질적인 접근이 필요하다. 주거약자에 대한 법률인 장애인·고령자 등 주거약자지원법의 실효성에

대해, 이 법에서는 주거지원계획 수립, 주거실태조사, 주거약자용 주택 의무건설, 주택개조 비용지원, 주거지원센터 설립 등을 명시하고 있지만 실제로 이러한 내용이 충실히 이행되지 않고 있는 것으로 조사됐고(한국장애인단체총연맹과 김상희 의원실의 주거약자지원법 이행 실태 점검 결과, 2014년11월18일), 2012년 제정 이후 정책적 수요가 다른 대상을 주거약자로 규정하면서 혼선이 생겼고, 실행계획이 전혀 마련되지 못하였다. 때문에 고령자에 대한 지속적인 관심을 갖고, 자립 가능한 고령자들이 자활을 위한 교육을 할 수도 있고, 고령자들끼리 커뮤니티를 형성할 수 있도록 하는 정책적 지원이 필요하다.

넷째, 고령자와 같은 주거약자에게 주거와 관련한 각종 지원과 정보제공을 위한 주거지원 센터설치의 지속적인 확대와 다양한 프로그램 개발이 필요하다. 주거복지센터는 본격적으로 2000년대부터 민간단체 주도로 시작되다가, 2012년에 서울시가 주거복지센터 지원사업에 참여하면서 공공부문이 처음 참여하게 되었다. 이후 주거복지센터는 민간단체와 공기업 그리고 지자체나 공공재단에서 참여하여 지원, 운영하고 있으며, 전주시는 2011년, 익산시와 성남시는 2012년, 대구시와 시흥시는 2013년, 세종특별자치시는 2014년부터 주거복지에 관련 조례를 시행하고 있고, 다른 지역에서는 주로 2015년부터 주거복지 관련조례를 시행하고 있다. 지자체별로 주거복지 관련조례를 정하여 주거복지센터를 지원하고 있는 곳은 서울시, 인천시, 광주광역시, 대구시, 성남시, 시흥시, 세종시, 익산시, 전주시, 경기도, 고창군이 있고, 주거복지센터를 지원 혹은 운영하고 있는 곳은 전북, 대구, 부산, 원주, 울산, 인천, 익산 등이 있는데 전국적으로 확대 실시되어야 하며 운영하는 단순 업무 지원을 넘어 고령자끼리의 커뮤니티를 늘릴 수 있는 각종 프로그램 개발이 필요할 것으로 생각된다.

참고 문헌

곽인숙, “미국의 노인을 위한 주거대안과 서비스의 특성을 통해 본 한국의 노인주거 정책에 대한 제안”, 한국가정관리학회지, 2003

권오정, “노인세대를 위한 주거시설 현황과 노후 주거대안 탐색”, Financial Planning Review. 제5권 2호, 2012년 5월

김미희, “주거복지와 노인”, 「광주연구」 통권 제5호, 광주발전연구원, 2009

김승희, “강원도 고령자 주거실태분석”, 2009, 강원발전연구원, 2009

김외숙, “도심형 실버타운의 활성화 방안에 관한 연구”, 경희대학교, 석사학위논문, 2007

김태한·고준기, “고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후 개선과제” 인하대학교 법학연구 제16집 제1호, 2013.3

김현정, “각국의 주거복지법제에 관한 연구(미국)”, 한국법제연구원, 2012.12.31

남정덕, “귀농형 실버타운의 보급에 관한 연구”, 세종대학교, 석사학위논문, 2000

박명자, “노인주거시설 및 정책에 관한 연구”, 인하대학교, 박사학위논문, 2010

박신영, “노인주택정책과 시사점”, 주택도시, 2006

오영미, “실버타운 활성화 방안에 관한 연구”, 경희대학교, 석사학위논문, 2003

이인수 외, “복지국가의 고령자 주거정책”, 고양·공동체, 2008

이정숙, “유니버설디자인 개념 도입에 관한 연구:노인주거시설을 중심으로”, 명지대학교, 석사학위논문, 2000

장석만, “실버타운 활성화를 위한 정부의 역할에 관한 연구”, 중앙대학교, 석사학위논문, 2003

장영희, “고령화 시대에 노인주거복지 정책 방안에 관한 연구”, 문경대학논문집, 2007

정지혜·김용하·이지현, “주요국의 사회보장제도(영국)”, 한국보건사회연구원, 2012

조임영, “고령사회와 노인복지법제의 체제개선”, 고령사회법제7, 2004

조추용 “노인주거복지의 현황과 과제”, 「한국사회, 어른들의 삶과 생활: 노인복지의 현재와 미래」, 국회도서관보 제46권 제5호(통권 제359호), 2009.5.26

최기범, “고령사회에 따른 노인주거복지 현황분석과 개선방안”, 명지대학교, 석사학위논문, 2013

高齢住宅財団, 「高齢住宅必携」, 平成19年度版, 2007

高齢住宅財団, 「高齢社会の住まいと福祉データブック」, 風土社, 1998

Green, I. Housing for the Elderly : The Development and Design process. New York : Van Nostrand Reinhold Co. 1975.

Valins, M. Housing For Elderly People : A Guide for Architects. Interior Designers and their Clients. New York : Van Nostrand Reinhold co. 1988.

U.N “The aging of population and its social implication, population studies“ NO. 26. NewYorks, 1956.

보건복지부 홈페이지, www.mohw.go.kr

통계청 홈페이지, kostat.go.kr

법제처 홈페이지, www.moleg.go.kr

A Study on Improvement of Elderly Residential Facilities
for the relevant regulation

Abstract

Reduction in the productive population according to the declining birthrate and rapidly aging society as a whole, not individual problems due to increasing the fastest growing elderly populations, the question as to the fore of the seriousness. Needness. To support an aged society for the old man of stable housing and housing welfare in order to enhance the Government's active and diverse policy support.

Elderly Housing in our country operational matters related to the installation of Elderly Housing Facilities Management is the kind of related laws that define the law for senior citizens 「Elderly Welfare Act」, 「Housing Act」 and 「Act on the convenience of pregnant women, such as elderly disabled and other application under the regulations in. Our country through a variety of Elderly foreign policy if you look at the Improvement of the policy as follows : First, need to establish systems of 「Elderly Welfare Act」 and 「Housing Act」. Second, the Elderly support accounts were led by the government's policy thus far has been subject of a local groups and comprehensive policies, by expanding development and to non-profit private organizations. Need to expand so you can be executed. Third, not hardware approach, such as assistance and repair of a more qualitative approach is necessary to make it become bread winners can do. Fourth, such as older housing and housing and related to housing support centres for various support and information with ongoing expansion of the various development program is installed to need.

Key words: Demographic Change, Aging, Elderly Housing, Housing policy for the aged