

고령화 사회의 노인주거지원 정책 모색을 위한 연구

: 영국의 예를 중심으로

김 은 혜(서울여자대학교 초빙교수)

I. 서론

노인과 관련한 정책적 대응과 관련하여, 인간의 기본적 욕구의 하나이며 인생의 가장 많은 시간을 보내는 중요한 영역으로서 주거와 관련한 문제는 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다(박재간, 2002; 박신영 외, 2003). 하지만, “노인복지는 주택으로 시작하여 주택으로 끝난다”(박신영 외, 2003 재인용)는 말처럼, 노인에게 있어 주거는 단순히 물리적 공간만을 의미하지 않으며, 가족생활, 사회보장, 건강, 안전등의 다양한 사회정책들과 밀접한 연관성을 가지기 때문에(Murie, 2003; 박광준, 2004), 주거와 관련한 정책적 모색은 앞으로 더욱더 중요하게 다루어질 것으로 예상된다.

이에, 본 연구에서는 한국의 고령화와 주거지원정책의 변화를 살펴봄으로써, 논의의 필요성을 언급하고, 영국의 고령화 추이 및 노인인구 성장에 따른 주거지원정책의 전개과정의 내용을 조사할 것이다. 그리고 일련의 과정을 통해 영국이 노인주거지원이라 문제에 대해 어떻게 접근하고 어떤 성과를 도출하였는지를 문헌 및 제 2차자료의 분석을 통해 살펴본 후, 우리나라가 추진하는 노인주거지원정책¹⁾ 모색에 있어 시사점을 도출해 보고자 한다.

1) 본 연구에서는 ‘주거’는 ‘주택’이라는 이름이 주는 시설물로서의 물리적이 환경뿐 만 아니라, 공간을 둘러싼 다양한 영역, 즉, 건강(health), 보장(security), 가족 및 인간관계(social relations)등의 인간의 삶의 양식과 질적인 문제들을 광범위하게 포함하는 영역을 의미하며, 주거지원정책은 이러한 문제들의 해결을 위한 제반 활동이라고 정의한다.

II. 고령화 사회로의 한국과 노인주거정책 현황

1. 한국 고령화와 인구사회학적 이해

1) 노인 인구의 증가

2002년 현재 우리나라 65세이상 노인인구는 전체 인구의 7.9 퍼센트로 이미 ‘고령화 사회’(Ageing society)로 접어들었다. 주목할 것은, 65세 이상 노인 인구 비율의 증가뿐만 아니라 80세 이상 고령 노인(old old²⁾)의 증가속도로서, 다른 어떤 연령대의 인구보다 빠르게 증가할 것으로 전망하고 있다 (1.1 % 2000; 12.6% 2050; UNPD, 2000). 이것은 생애주기에 있어 연장된 노년기에 대한 재고찰의 필요성을 증대시켰다. 즉, 연장된 노후, 길어진 노령기에 대한 체계적 분석을 통한 현실적 대응이 계속적으로 모색되어야 함을 시사하고 있다 (Kim, 2004; 김은혜, 2005).

2. 노인주거정책의 변천현황

우리나라 노인주거정책은 1980년대 요양시설에 대한 관심에서 1990년대 노인인구의 급격한 증가와 노인문제의 다양한 증가로 인한 노인주택, 즉 실버타운이나 유료양로원 보급과 관련한 논의로의 발전단계까지 왔다고 정리해 볼 수 있겠다.

2005년 보건복지부 사업지침에 따르면, 우리나라의 노인주거정책은 여전히 노인과 가족의 동거를 장려하는 정책과 노인복지시설과 관련된 법제정 및 지원정도에 그치고 있다. 이와는 별도로 건설교통부가 2004년 3월에 발표한 주택종합계획(2003~2012년)을 발표하였지만, 여전히 주택공급에만 초점을 두고 있다는 인상을 지울 수 없다 (박신영 외, 2003; 윤주현 외, 2003; 윤주현, 2005).

2) 평균수명의 연장으로 인해, 노령기를 세분화 하여 구분하기 시작하였다. 65세 이상을 노인, 초기 노령기로, 80세 이상을 고령 노인, 초고령노인, 후기 노령기로 구분하는 것이 일반화 되고 있다 (Gierveld, 1999 ; Waker, 2001)

III. 영국의 노인주거지원 정책의 전개

1. 인구의 고령화 추이

영국은 1975년 노인인구가 전체인구의 14%를 넘기면서 고령사회가 되었다. 산업화를 일찍 경험한 다른 서구 국가들-스웨덴, 프랑스-과 비교해 볼 때, 비교적 빠른 노인인구의 성장을 경험한 영국은 비록 현재는 점진적이라 할지라도 지속적인 고령화율을 보이고 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 영국사회의 노인주거지원정책은 지역사회보호와 밀접한 관련성을 가진다. 이는 현재 노인가구의 거주유형에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 현재 영국의 65세 이상 노인들 가운데 90퍼센트 이상의 노인들이 시설이 아닌 일반주택에서 생활하고 있으며, 나머지 요양 보호 시설(residential home, nursing home)에 거주하고 있는 것으로 드러났다.

2. 노인주거지원정책의 현황

1) 주거정책의 전개

(1) 1919년 이후 : 주택난

노인주거지원정책에 대한 관심보다, 전쟁의 여파로 주택부족이 심각해지면서 급등하기 시작한 민간 임대주택의 임대료 통제와 중앙정부의 보조금을 통한 지방 정부의 시영주택(council housing)의 공급을 통한 지방자치정부의 권한을 강화 시킨다는 두가지 목표달성에 집중하였다 (Cole & Furbey, 1994; Alcock et al., 2000; Murie, 2003).

(2) 1945년 이후 : 공공주택의 보급과 사회복지 서비스 발전

2차대전후의 주택재건의 사회적 요구에 부응하여 그 어느 때 보다도 공공주택의 공급이 활발한 시기였다 (Murie, 2003). 노인주택정책에 대해 관심을 기울이기 시작한 시기라고도 볼 수 있으나, 노인인구의 증가에 따른 주거문제해결을 위한 것이라기보다는 영국사회의 근대적 의미의 복지서비스제공과 관련한 정책들이 본격적으로 개발되기 시작하고, 전쟁후의 주택 재건과 국가유공자에 대한 보상이라는 측면과 맞물려 나타났다고 볼 수 있다.

(3) 1979년 이후 : 새로운 행정개혁과 노인주거정책의 전환

작은정부를 표방하는 대처의 보수당 정부는 공공지출을 억제하고, '공공임대주택의 해체'(dismantling of the public rented sector)와 '사설임대의 규제완화'(deregulation of private renting)를 표방하며 자가 소유의 확대를 강조하였다 (Murie, 2003). 이를 위해 무엇보다 이제

껏 지속적으로 늘려왔던 공공임대주택 건설을 억제하고, 1988년 주택법(Housing Act)을 통과시켜 기존의 공공주택의 새로운 형태의 소유권을 부여하였다.

(4) 1990년대 중반이후 : 토탈 서비스로의 노인주거지원정책

사회정치적 변화와 노인욕구와 맞물려 1996년 지역사회보호법 (Community Care(Direct Payments) Act) 이 발표되었다. 이는 자신의 집에서 생활하면서 필요한 전문적 혹은 준전문적 수준의 보건의료 서비스 외에 이동서비스, 전화 확인서비스 등의 다양한 대인서비스와 나아가 필요하다면 주간보호나 일시보호를 위한 시설이용을 포괄하고 있어, 지역사회의 노인들이 노후를 보내기위한 여러 문제들의 접근을 포괄적으로 시도하고 있는 토탈 서비스의 접근으로 받아들여지고 있다 (Kane & Kane, 1987; Kim, 2005).

3. 주거지원유형별 고찰

1) 시설 보호(residential home)

혼자서는 집안에서 생활하기 어려운 노인들이 일반적으로 신청의 대상이 되고 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 영국의 5퍼센트의 노인인구정도만이 생활하고 있어, 일반적인 주거지원정책의 모습을 보기에는 역부족인 면이 있다.

2) 보호주택(sheltered housing)

안전, 독립성, 경제성, 편리성을 골자로 은퇴노인들을 대상으로 임대 및 매매의 목적을 두고 활발한 모집을 하고 있어, 최근에는 ‘은퇴주택’이라 불리기도 한다. 무엇보다 개개인의 사생활의 보장과 독립성을 골자로 하는 주택으로서 이곳에 입주하더라도, 사정에 의해 사회서비스를 신청하고 받을 수 있다.

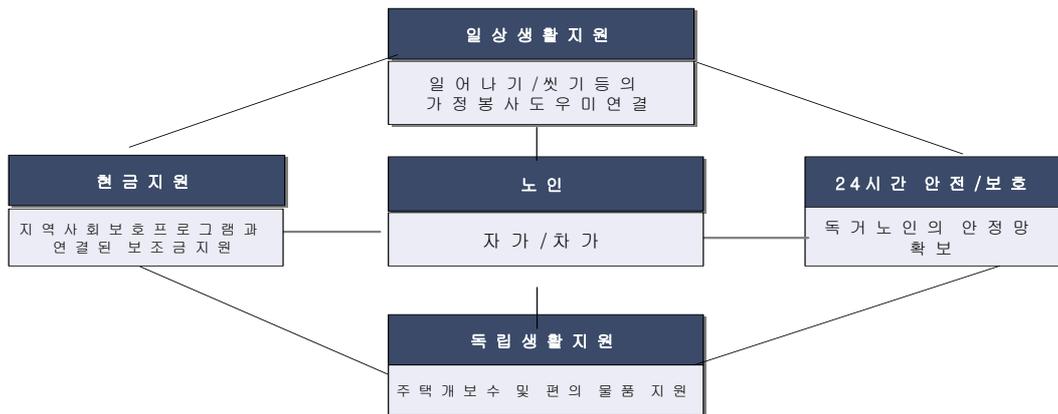
3) 주택에 거주하는 노인

<그림 1>은 일반적으로, 지역사회에 거주하는 노인에게 제공되는 지자체 주거지원서비스를 도식화 한 것이다³⁾.

영국은 지역사회보호를 중심으로 자신의 집에서 살고 있는 노인들의 독립적 생활을 위한 다양한 주거지원 프로그램을 제공하고 있다. 주거지원서비스 (Housing Support Service)는 일상생활지원, 고지서 납부, 급여정보획득, 집주인과의 계약서 관리, 복지서비스 및 건강 관리,

3) 이는 영국의 각 7개의 Council 의 자료를 수집하여 공통적인 것을 요약한 것이며, 세부적인 요건등은 후속 연구에서 자세하게 다룰 예정이다.

비상연락망의 확보 등의 활동을 지원해 줌으로써 노인의 독립적인 생활을 강화시켜준다. 특히 주택안의 물리적 환경의 장애로 인해 어려움이 발생할 경우에 있어 주택개조프로그램을 신청할 수 있다. 이상과 같이 노인에게 있어 주거를 기준으로 다양한 서비스가 진행되고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 포괄적 의미의 주거지원정책으로서, 지방자치체의 내 외부적인 관계형성의 바탕위에 형성된 다양한 자원 프로그램과, 중앙정부의 지역사회보호원칙과 연결된 공식적·비공식적 지원체계의 형성이 근본을 이룬다고 볼 수 있다.



<그림 1> 지방자치체의 노인 주거지원 프로그램

IV. 결론

본 연구에서는 고령화 사회를 맞아 필요한 정책을 도출함에 있어, 우리나라의 고령화와 주거정책의 현황과 한계를 짚고, 우리나라보다 앞서 노인과 관련한 많은 연구를 진행시켜온 영국의 주거지원정책을 살펴보면, 무엇보다 노인에게 주거가 가지는 의미를 재조명하고, 다양한 복지영역을 포함하고 있는 주거지원정책의 중요성을 제시하였다. 이것을 다음과 같이 정리해 볼 수 있겠다.

첫째, 주거가 노후에 미치는 복지적 의미의 재고를 통해, 고령자의 다양한 특성 (거주지역, 소득, 건강상태)등을 감안한 주거지원의 다양한 유형화를 골자로, 이를 위한 중앙정부, 지자체, 지역사회 민간단체들의 역할 강화가 요구된다.

둘째, 최근의 영국의 노인주거지원정책의 특징은, 개인의 기본적 욕구충족이라는 일반적인 해결부터 독립적 생활을 유지하도록 하기위한 다양한 서비스의 탄력적 제공에서 찾아볼 수 있다. 앞으로 노후에 시설보다 자기 집에 거주하고자 하는 노인이 증가하고 있음을 감안해 볼

때, 적절한 주거공간에서 자립생활을 계속 유지할 수 있도록 하는 정책형성에 관심을 기울여야 할 것이다. 그러나 무엇보다 이것은 지방 자치제의 수준과 적절성에 의거하여 모형을 개발해야 할 것이다.

마지막으로 소비적 주체로서의 노인이라는 관점의 도입을 통해, 노인의 욕구와 필요에 따라 노인에게 그리고 노인 스스로가 노화과정과 의존도에 따라 지원 프로그램을 융통성 있게 선택할 수 있도록 하는 방향성이 제고되어야 한다. '선택성'에 의한 사회정책적 접근은 경제 사회적 효과를 충족키는 접근으로써, 노인 개개인과 사회적·국가적 차원의 삶의 질을 높이는 하나의 중요 기제이며 이러한 관점의 제고를 통해 효과적이며 효율적인 세부방안들이 모색되어야 할 것이다.

〈 참고 문헌 〉

- 김은혜(2005). 한국교회의 노인교육 과제와 전망. 기독교교육정보. 제 11집 : 171-191, 보건복지부(2005). 노인보건복지 사업안내.
- 박신영·최은희(2003). 실비노인주택공급제도 개선방안 연구. 대한주택공사 주택도시연구원.
- 박재간(2002). 노인문제의 현황과 앞으로의 과제-고령화사회에서 제기되는 문제들. 고려대학교 노인복지연구회 학술 세미나 자료집.
- 윤주현(2005). 고령화사회와 대응과제; 고령화사회에 대응한 노인주거정책의 방향 및 과제, 국토연구원,
- 이영환(2001). 주요선진국의 노인주택정책: 영국의 노인주택정책과 관련법. 한국노인문제연구소.
- 임병우(2001). 주요선진국의 노인복지 서비스정책: 영국의 노인대상 사회적 서비스와 관련법. 노인문제연구소.
- 정경희 외 (2004), 2002년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사. 한국보건사회연구원.
- Alcock, C., Payne, S. & Sullivan, M. (2000). Introducing Social Policy. Essex: Prentice Hall.
- Cole, I. and Furbey, R. (1994). The Eclipse of Council Housing. London: Routledge.
- Kim, E. H. (2004). Security and well-being in later life: policies and strategies for elderly people in South Korea, PhD Thesis. University of Bristol.
- _____ (2005). Caring for elderly people in the community. Korean Journal of Clinical Social Work. vol 2 (2).
- Murie, A.(2003). Housing, In Alcock, A. et al. The Student's Companion to Social Policy(2nd). Oxford : Balckwell.