

## 고령자 주거지원 방안<sup>1)</sup>

박 신 영 (주택도시연구원 선임연구위원)

### 1. 고령자 주거지원의 필요성

주택은 구입비용이나 임대비용이 크기 때문에 각 개인의 능력으로 조달하기 어렵다. 특히, 소득이 줄어들고 신체적 능력이 떨어진 고령자가 스스로의 주택문제를 해결하는 것에는 상당한 어려움이 수반된다. 또한 어느 정도의 부담능력을 가지고 있는 고령자도 신체적 특성에 맞게 주택을 개조하거나, 고령자를 위해 지어진 주택으로 옮기고 싶어도 어떻게 개조하는 것이 필요할지, 또한 어떠한 개조업체나 공급자를 선택해야 할지에 대해서 정보를 얻거나 자문을 받을 수 없다. 특히, 재산을 정리하여 고령자 전용 주거로 옮겨가려고 해도 적절한 입주비용이나 관리비용으로 제공되는 주택이 크게 부족하며, 이주이후에도 혹시 발생할 수 있는 운영자의 부도나 관리소홀 등의 문제가 걱정이 되어 불편함을 감수하면서 현재의 주택에 거주하는 경우도 있다.

이러한 현실적인 문제 외에 고령자 또는 고령자 부부만 거주하는 가구의 급증, 동거부양의식의 쇠퇴, 고령자의 열악한 주거현실, 주택임차시장에서의 고령임차인에 대한 기피 등을 감안할 때, 고령자 주거문제는 더 이상 방관할 수 없는 실정이다. 더욱이 안전하지 않은 주택에 거주함으로써

써 고령자거 주택에서 다치거나 넘어지는 사례도 적지 않아 2005년 기준으로 약 3000억원의 의료비 지출이 있었다.

따라서 급격한 고령사회에 효과적으로 대응하기 위해 노인주거보장 및 노인주택정책 수립에 대한 명시적 근거를 마련하고 각종 정책을 종합적으로 추진할 필요성이 제기된다.

### 2. 고령자 주거지원 제도 현황

아직도 우리나라에서는 자식이 부모를 함께 모시고 사는 경우 양도소득세를 면제해주거나 주택을 구입하는 경우 주택자금 대출액을 조금 늘려주며, 고령자를 부양하고 있는 세대에 대해 공공주택을 우선 분양해주는 동거권장 정책이 고령자 주거지원 정책의 대표적인 정책이다. 비록 노인의 복지전반을 규정한 「노인복지법」이 있으나, 「노인복지법」은 노인복지의 강행적 성격이 미약하고, 선가정보호·후국가보호의 원칙을 고수하고 있어, 세부적인 규정이나 구체적인 집행을 다루는 내용이 매우 모호하다는 한계가 있다.

노인복지법의 고령자 주거와 관련된 규정을 보면, 시설공급 및 운용에 대한 규정이 중심이며, 최하위 소득계층인

1) 본 자료의 많은 부분이 건설교통부와 대한주택공사가 주최한 고령자주거안정법안 공청회(2007.12.18) 자료에 의존하고 있음을 밝혀 둔다. 또한 고령자주거안정법안은 건설교통부가 「가칭 고령자주거지원 법안 마련을 위한 연구」로 위탁하여 2006년 7월부터 12월까지 박신영, 성낙환, 윤정득, 이현정, 강혁신, 강현호, 박상희 등이 참여하여 연구하였다.

## 고령자 주거지원 방안

고령자를 보호·수용하는 시설에 대한 지원이 명시되어 있는 정도이다. 더욱이 고령자 주거와 관련해서는 사용하는 용어가 분명하게 정의되어 있지 않다. 예를 들면, 노인 전용 주거시설<sup>2)</sup>과 노인주거 복지시설이 사용되고 있으나, 양자를 어떻게 구분해야 하는지가 명시되어 있지 않으며, 노인주거복지시설의 세부항목으로 양로시설과 노인복지 주택이 있으나, 양자의 구분 역시 애매하기 때문이다.

노인복지법외에 고령자 주거와 관련된 법률조항이 포함되어 있는 법률은 노인복지법, 고령사회대책법, 저출산고령사회기본법이 있으나, 내용이 매우 포괄적이어서 구체성이 결여되어 있다. “국가와 지자체는 ...할 수 있다”는 노인복지법 제 8조에 비해 “주거와 이용시설을 마련하고 ... 강구하여야 한다”는 저출산고령사회기본법 제 13조의 규정이 강화되었으나 ‘어떻게’에 대한 구체적인 내용이 없어 여전히 국가와 지방자치단체의 역할이 명확하지 않으며, 실현성을 담보하는 내용이 부족하기 때문이다.

따라서 사회환경의 변화와 급증하는 노인의 복지수요에 대응하기 위해서는 지원내용에 따라 구체적인 법률을 제정하는 것이 필요하며, 이러한 목적의 입법예가 여러 건 있다. 1991년 제정된 고령자고용촉진법(고령자고용촉진법 [제정 1991.12.31 법률 제4487호])은 고령자가 그 능력에 적합한 직업에 취업하는 것을 지원·촉진하기 위해 제정되었다. 또한 2007년 4월에는 현세대 고령자가 연금 등을 받는 비율이 매우 낮으며 소득이 적은 점을 감안하여 국민연금법이 있음에도 불구하고, 고령자중 소득 하위 60%에 한해서 연금을 지급하는 내용을 담은 기초노령연금법(제정 2007.4.25 법률 제8385호)이 제정되었다. 또한 같은 시기 노인장기요양법([제정 2007.4.27 법률 제8403호], 시행일 2008.7.1)이 제정된 것도 급격한 고령화에 따라 치매·중풍 등 일상생활이 어려운 노인들이 증가하면서 장기요양이 필요한 노인을 가정에서 돌보는 것이 어렵고, 그 가정의 비용부담이 과중한 점에서 이를 사회보험으로 해결하기 위함이었다. 점점 길어지는 고령기를 안전하고 자립

적으로 보내는 것이 고령자 개인에게나 국가적 입장에서 바람직하다고 인정한다면, 이를 뒷받침하는 근거법률을 제정해야 할 것이다.

### 3. 고령자의 주거지원 법안의 내용

고령자 주거지원 및 주거안정과 관련된 법률에는 고령자 주거지원 계획의 수립과 주체에 대한 규정, 고령자의 안전하고 자립적인 주거생활을 위한 기준 설정, 고령자 임대주택의 공급 및 관리, 고령자가 거주하는 주택의 개조지원, 고령자 주거지원센터의 설치 등의 내용이 있어야 할 것이다.

첫째, 고령자주거지원계획이 있어야 하는 이유는 고령자는 사회적 약자인 점에서 고령자가 필요로 하는 주택의 공급과 주거지원을 책임지는 주체가 있어야 할 것으로 보았기 때문이다. 일본의 「고령자거주안정확보에 관한 법률(高齡者の居住の安定確保に関する法律’ 2001년4월6日 法律第26号)」에서도 기본방침이라는 용어로 국토교통성의 책무를 명시하고 있다. 또한 2006년 제정된 「주생활기본법」제14조(거주안정 확보를 위해 필요한 주택의 공급촉진 등)에도 국가 및 지방자치단체는 국민 거주안정의 확보가 도모되도록 ... 고령자용 임대주택 및 보육가정용 임대주택의 공급 촉진, 기타 필요한 시책을 강구해야 한다”는 규정이 명시되어 있다. 따라서 법률에는 정부와 광역자치단체가 주택종합계획을 수립하면서 고령자용 임대주택 공급계획을 수립하는 내용을 규정하였다.

둘째, 고령자의 안전하고 자립적인 주거생활을 위한 기준이 필요한 이유는 고령자는 노화에 따라 일반 국민과 신체적 특성이 다른 점에서 이를 반영한 별도의 주거기준을 마련하고, 이 기준이 고령자 주거지원계획 수립시 반영될 수 있도록 하는 것이 필요하기 때문이다. 고령자용 주거기준으로는 최저주거기준과 최소안전기준을 생각할 수 있다. 먼저 고령자용 최저주거기준과 관련해서는 고령자는 특성상 거동이 불편해질 수밖에 없기 때문에 좁은 공간에서 사는 다칠 가능성이 더 많아지는 점에서 독신기준인 경우

2) 「노인복지법」 제 8조에는 노인전용주거시설이라는 명칭이 사용되는 반면, 「노인복지법」 제31조, 제 32조에는 노인주거복지시설이라는 명칭이 사용되고 있다.

## 고령자 주거지원 방안

24.35㎡, 부부인 경우는 36.43㎡를 제시할 수 있다. 또한 고령자를 위한 최소안전기준이란 고령자가 안전하게 거주하는 것에 필요한 최소한의 항목을 의미한다. 최소안전기준으로는 미끄럼점과 걸려 넘어짐을 방지할 수 있도록 욕실과 침실 바닥재를 미끄럼 방지가 되어 있는 재료로 설치하는 것, 높낮이차(단차 제거) 및 문턱단차제거, 여기에 고령자의 신체동작에 부담을 줄이거나 혹은 몸을 의지할 수 있는 항목으로 현관, 거실, 욕실에 안전 손잡이 설치를 제안할 수 있을 것이다.

셋째, 고령자 임대주택의 공급 및 관리에 대한 규정을 두어야 하는데, 이는 고령자가 마음 놓고 거주할 수 있는 임대주택개조를 확보하는 것이 필요할 뿐만 아니라 고령자만 거주하는 주거단지가 아니라 일반 가구가 거주하는 단지에서 고령자가 거주하기 쉽게 지어진 주택으로서의 고령자임대주택이 필요하기 때문이다. 이를 위해 공공건설임대주택중 일정비율(예시 3%)은 고령자임대주택으로 건설하는 의무조항을 법조문에 명시하였다. 또한 공공부문의 건설외에 고령자 임대주택을 건설하는 사업자에 대한 지원을 통해 민간부문의 공급확대도 도모하였다. 구체적인 지원내용으로 고령자임대주택 건설사업자의 건설, 취득, 관리와 관련된 국세 및 지방세 감면, 정부와 지자체가 건설비용의 일부를 지원할 수 있는 규정을 두었다.

그리고 고령자 임대주택은 일반임대주택과는 관리가 달라야 하는 점에서 관리업무의 내용을 규정하는 것이 필요하다. 고령자는 일반인과 비교하였을 때, 주택내에서의 부주의에 의한 사고 발생 가능성, 급작스러운 사망, 건강문제 등 많은 어려움을 겪고 있어 임차인으로서 지켜야 할 의무를 다하지 못할 우려가 있기 때문이다. 따라서 고령자가 거주하는 주택에서는 입주 고령자를 위한 생활지원 및 안전사고 등 긴급상황시에 대처할 필요성이 있다. 이러한 상황을 감안하여 고령자임대주택 사업자나 고령자에게 공급되는 임대주택의 임대사업자는 입주고령자 안부확인, 보호자 연락처 등을 확인하고 관리하여야 함을 규정하는 것이 요구된다.

넷째, 고령자가 거주하는 주택의 개조지원이 필요한데,

이는 고령기에는 신체특성에 부합한 주택개조가 매우 필요하나, 고령자에게 맡겨두면 개조가 이루어질 가능성이 매우 낮기 때문이다. 설문조사에 의하면 고령자의 경우 개조의사(매우 많다고 어느 정도 있는 편이다만 포함)가 약 22.5%로 낮으며, 개조의향이 있는 경우조차 “비용보조” 혹은 “전액 유료”보다 “전액 무료”라야 이용할 의사가 있는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 고령자의 경우 스스로를 위해 비용을 쓰는 것을 꺼리는 경향이 있기 때문이다. 따라서 고령자가 안전한 주택에 거주할 수 있도록 하려면 주택개조 비용 지원이 있어야 한다.

일본의 경우 고령자가 안전한 주택에 거주하는 것이 정부재정을 절감하는 것이라는 인식이 90년대부터 일반화되어 있다. 참고로 建設省建設政策研究センター(1993)는 54만엔의 비용을 지원하여 고령자가 자립가능하도록 실내의 단차제거, 손잡이 설치, 방배치 등을 배려하여 주택을 개조할 경우 간병인이 없이도 자립적으로 생활하게 되어 개조비용은 280만엔 정도 절감될 수 있는 것으로 추정된 바 있다. 따라서 개호보험 항목에 20만엔이라는 주택개조비용 지원이 포함되어 있으며, 이와는 별도로 주택금융공고에 의해 일반 대출보다 저금리이면서 자식이 상환할 수 있는 가령대응형(배리어 프리) 주택개조를 위해 500만엔을 상한액으로 하는 용자제도가 운영되고 있다. 게다가 이러한 지원 외에 지자체가 개조비용을 자체 예산으로만 들어서 주택개조를 실시하기도 한다. 우리나라에서도 유사한 제도의 도입이 필요하다.

또한 주택개조지원을 요청할 수 있는 자는 주택을 소유한 고령자뿐만 아니라 고령자에게 주택을 임대하는 사업자에게 지원될 수 있도록 하는 것도 필요하다. 즉, 주택개조의 대상을 고령자소유 주택뿐만 아니라 고령자를 임차인으로 하는 임대주택법상의 등록된 임대주택에 대해서 지원함으로써 일반 주택을 빌려서 임차로 거주하는 고령자에게도 안전한 주택에 거주할 수 있도록 하는 것이 가능하기 때문이다. 다만 고령자가 소유한 주택의 규모가 크고 고령자일지라도 여러 주택을 소유한 사람은 대상에서 제외함으로써 형평성을 강구하여야 할 것이다. 또한 임대사

## 고령자 주거지원 방안

업자도 최소안전기준 설치에 적합한 비용을 지원받은 이상 6년간은 고령자에게 주택을 임대하도록 하는 의무규정을 두는 것이 필요하다.

다섯째, 고령자 주거지원센터의 설치를 규정하였다. 이는 고령자의 주거문제는 여러 문제가 복합되어 있는 점에서 해당업무를 전담하는 조직이 필요하기 때문이다. 고령자의 주거문제를 상담하고 해결하는 주체로는 고령자의 행동반경이나 최근 복지업무의 지자체 이관을 염두에 둘 때 지자체가 담당하는 것이 필요하나, 그렇다고 이러한 업무를 지자체가 스스로 담당해야 한다는 것은 아니다. 지자체의 업무 위탁을 통해 지역내에서 활동하는 비영리단체가 수행하는 것도 가능하며 기존의 노인복지업무를 담당하는 복지법인이 수행하는 것도 가능하기 때문이다.

고령자주거지원장기계획 수립연구<sup>3)</sup>에서 실시한 노인 관련 비영리단체(노인복지관 및 노인주거복지시설 운영자) 설문조사에 의하면 응답자의 90%가 고령자의 안전한 주거생활을 위하여 주거이동, 주택개조, 서비스 이용 등 주거에 관한 전반적인 상담업무를 실시하는 종합적인 주택상담 창구가 필요함을 하다고 보고 있었다. 주택상담업무를 수행할 의향이 있는지의 여부에 대해서는 노인복지시설의 54%, 노인종합복지관의 82%가 참여의사를 밝혀 고령자 주거지원센터를 설립하는 경우 노인복지를 전문으로 하는 비영리 단체의 활용방안을 검토할 필요가 있다. 또한 동사무소가 변화된 주민복지센터를 활용하는 것도 가능하다. 현재 주민복지센터가 제공하는 서비스에는 기초생활보장 급여, 모부자가정 지원, 노인교통수당, 경로연금, 장애수당, 보육료 지원, 긴급복지 등 법정급여 지원 등의 법정 서비스와 시군구청 및 고용안정센터와 함께 직업상담, 공공근로, 구인구직 등록, 자활지원 등 고용지원 서비스, 영구임대, 매입(전세) 임대주택의 입주신청 및 전세자금 대출신청·접수, 나아가 노인 양로(요양) 시설, 장애인 복지시설, 여성복지 시설 등에 입소하고자 할 때 안내 및 의뢰까지 포함된다고 하기 때문이다. 하지만 바람직하

기로는 주민복지센터의 업무가 지나치게 많은 점을 감안하여, 이미 고령자 복지관련 업무를 담당하는 조직이 수탁하여 필요한 서비스를 제공하는 것이 최선으로 판단된다.

고령자 주거센터가 할 수 있는 업무는 고령자임대주택 입주고령자에 대한 생활관리업무, 고령자거주주택개조에 관한 업무, 고령자의 주거문제 상담 및 지원, 고령자가 거주하는 주택 및 주거환경에 대한 실태조사 및 개선사항을 조사하는 업무를 담당하도록 하는 것이 필요하다.

## 4. 결론

우리나라의 경우 2000년 고령사회에 진입한 이후 고령자 주거와 관련해서 여러 가지 제도를 만들어 왔으며, 만들어나가고 있다. 그럼에도 불구하고 고령자나 노인복지 전문가들은 그 변화를 느끼지 못하고 있다. 이는 정부정책이 고령자가 체감하는 정책을 만들기보다는 어떠한 의미로 이미 시대에 부응하지 못하는 노부모 부양시 공공주택을 우선분양하는 제도이거나 고령자가 가족구성원인 경우 국민임대주택의 일부 시설을 고쳐주는 수준에 머물고 있기 때문일 것이다. 또한 고령자 주택개조기준이나 고령자용 국민임대주택 시설기준, 고령자용 공동주택 신축기준과 같이 기준이나 지침 등을 만드는 것에 더 초점이 맞추어져 있기 때문일 것이다. 물론 고령자용 국민임대주택 공급도 추진되고 있으나, 이조차 사업계획을 승인하는 단계에 머물러 있어 아직까지는 실물이 보이지 않는 단계이며, 그나마 2009년이 되어야 860호가 선을 보일 정도이기 때문이다.

이처럼 정부가 직접적인 재정지원을 회피하면서 기준이나 지침 등만을 만드는 것만으로는 고령자가 안전하고 자립적인 환경에 머물 수가 없다. 인간이 존엄성을 유지하고 자아를 실현하려면 일정 수준 이상의 주거보장이 필요하다. 특히, 나이가 들수록 안전하고 쾌적한 주거생활을 영위하는 것이 건강을 증진시킬 뿐만 아니라, 활발한 사회 참여를 원하는 이들의 사회활동을 독려하는 것이 된다. 또

3) 건교부의 용역과제로 주택도시연구원이 2006년 7월부터 12월까지 수행하였으며, 고령자주거지원법안 마련 연구와 동시에 진행되었다.

## 고령자 주거지원 방안

한 고령자에게 적합하게 설계된 주택은 고령자의 타인에 대한 의존을 지연시키는 효과가 있으며, 시간이 흘러 고령자가 타인의 수발을 필요로 하는 시기가 되었을 때 수발자의 편의를 제고하는 것이 될 수 있다.

따라서 이제는 정부가 언제까지 무엇을 어떻게 할 것인가를 명시적으로 제시하는 정책을 수립하는 것이 필요하며, 이를 뒷받침할 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다. 전 세계에 유례가 없는 고령화를 경험한 일본의 경우 고령자의 주거안정을 뒷받침하기 위해 고령자거주안정법을 제

정하였으며, 이를 통해 고령자가 원활하게 입주할 수 있는 임대주택과 임대주택등록제도, 고령자를 위한 임대주택의 공급촉진, 임대료보증제도, 고령자를 위한 종신건물임대차제도의 도입, 자택의 장애(barrier)제거에 대한 용자제도를 뒷받침하고 있다. 우리나라도 고령자를 위한 주거정책의 법적 근거로서 구체적인 입법을 제정하는 것이 정치·경제적인 변화로부터 고령자의 주생활을 안전하게 하는 것으로 생각된다<sup>4)</sup>.

4) 현재 국토해양부 주거복지기획과에서 2008년내에 국회제출을 목적으로 고령자거주안정법안을 만드는 작업이 진행중이다.