

노인의 지역사회 거주를 위한 주거정책 과제

서종균
주택관리공단 사장

지역사회 자립생활과 주거정책

많은 사람이 아직도 늙고 병들면 요양원이나 요양병원을 갈 수밖에 없다거나 그러는 편이 낫다고 생각한다. 지역사회의 자기 집에서 생활할 여건이 갖추어지지 않았기 때문이다. 그러나 노인들은 그런 삶을 원하지 않는다. 재정적 비효율의 문제도 심각하다.

여기에는 여러 가지 원인이 있을 것이지만, 주거정책이 제대로 대응하지 못한 것도 한 부분을 차지한다. 노인이 지역사회에서 가능한 한 오래 거주할 수 있게 지원하는 것이 지금까지 주거정책의 핵심적 관심사는 아니었다. 주거정책을 통해서 기여할 여지가 상당히 있는데, 정책 발전은 지체되었다.

이제는 혼자 병들어도 외롭거나 불편해하지 않으면서 지역사회에서 생활할 수 있게 하는 것을 주거정책의 목표로 삼을 필요가 있다. 자기가 살던 곳에서 독립적으로 생활하는 것을 돕는 ‘자립생활을 위한 정책 수단’이 자리를 잡으면, 사람들은 몸이 불편해져도 요양원이나 요양병원에 가는 일을 당연하게 생각하지 않을 것이다. 이를 위해서는 지역사회 중심의 서비스를 강화하는 것과 함께 주거정책 수단이 갖추어져야 한다.

지역사회에서의 자립생활을 위해 주거정책에서 고려해야 할 것으로 세 가지를 제시한다. 유니버설 디자인 주택 적용, 주택개조 지원, 지역사회에서 선택할 수 있는 주거 대안 확대이다. 이들 각각은 분절적으로 존재하지 않고, 가능한 한 오래 살던 집과 동네에서 생활할 수 있도록 효율적

으로 자원을 활용하고 체계적으로 대응할 수 있게 구성되어야 한다. 이를 집행하는 과정에는 지방정부가 중요한 역할을 수행하는 것이 바람직하다.

유니버설 디자인의 주택 적용

모든 주택은 접근이 용이하고 몸이 불편해져도 생활에 불편함이 없도록 쉽게 개조할 수 있게 처음부터 설계하여 지을 필요가 있다. 주택을 신축하거나 리모델링할 때 ‘유니버설 디자인(universal design)’을 적용하게 하는 것이 그 방법이다.

노인 인구가 급격하게 늘어나고, 그중에는 일상생활 기능이 떨어지는 이들도 상당수 있다. 거의 모든 주택에 언젠가는 노인이나 장애인이 거주할 것이고, 그들 중 상당한 비율은 이동이나 일상생활 기능에 대한 지원이 필요할 것이다.* 따라서 노인을 위한 주택을 별도로 만들거나 일상생활 기능에 불편이 있을 때 주거환경을 개선하기 위해 많은 자원을 활용할 것이 아니라, 장애가 있어도 이용하기 불편하지 않고 돌봄을 위해서도 편리한 주거환경을 애초부터 제공하고 쉽게 고칠 수 있는 집을 만드는 것이 효율적이다.

주택에 유니버설 디자인 기준을 적용할 때 고려해야 할 두 가지 원칙은 ‘접근성’과 ‘개조 가능성’이다. 접근성은 주택 개조를 통해서 확보하기 어려운 경우가 많기 때문에 주택의 설계 과정에 충분히 고려되어야 한다. 접근성을 확보하면 거주자만이 아니라 모든 사람의 방문이 가능한 환경을 제공할 수 있다. 개조 가능성은 몸이 불편해졌을 때 각자의 상황에 맞춰 쉽게 고칠 수 있게 하려는 것이다. 모든 주택에 다양한 종류의 장애를 모두 고려한 무장애 기준을 적용하는 것은 어렵다. 특정한 장애가 발생하였을 때 각자의 필요를 고려하여 주택을 개조하는 것이 효율적이며, 이러한 개조가 용이한 조건을 설계에 미리 반영할 수 있다.

유니버설 디자인 기준은 주택을 신축할 때 적용하는 것이 가장 효율적이다. 리모델링을 통해서도 어느 정도 반영할 수 있다. 신축 주택에 대해서 유니버설 디자인을 의무적으로 적용하고, 리모델링을 통해서도 여건

* 미국의 경우 가구원 중 한 명 이상이 이동이나 자기 돌봄 능력, 기본적 가사활동 능력에 어려움이 있는 사례가 전체 가구의 21%를 차지한다(Joint Center for Housing Studies of Harvard University, 2016).

을 고려하여 최대한 적용할 수 있도록 하는 것이 적절하다.

우리나라에서 유니버설 디자인 기준은 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률」에 따라 공중이 이용하는 건물과 시설을 중심으로 적용되고 있다. 주택의 경우 일정 규모 이상의 공동주택에서 외부공간의 접근성을 확보하기 위한 의무적인 기준이 있지만, 주택 내부에 적용할 기준은 아직 충분히 개발되고 제도화되지 않았다. 접근성을 확보하기 위한 기준의 적용 범위를 개별 주호까지 확대할 필요가 있다.

주택에 적용할 유니버설 디자인 기준은 ‘주거약자용 주택’ 기준과는 구분된다. 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」에 따라서 건설형 공공임대주택 가운데 일정 비율을 주거약자용 주택으로 확보하는데, 이런 주택에 적용되는 기준은 상대적으로 높은 수준의 장애가 있는 이들에게 무장애 주거환경을 제공할 것을 기대하고 만들었다. 이에 비해 유니버설 디자인 기준은 모든 주택에 보편적으로 적용할 기본적인 요건이고, 필요에 따라 쉽게 고쳐서 생활에 불편함이 없게 하기 위한 것이다.

주택에 적용되는 유니버설 디자인 기준은 현실적으로 주택의 규모와 성격에 따라 그 내용이 달라질 수 있다. 영국의 지방정부들은 ‘방문이 용이한 주택’, ‘접근 가능하고 개조가 용이한 주택’, ‘휠체어 이용자를 위한 주택’ 등 세 범주의 기준을 모든 신축 주택 혹은 신축되는 주택의 일정 비율에 대해서 의무적으로 적용하고 있다(Habinteg, 2018). 미국 전역에 적용되는 건축 규정에는 ‘숙박시설, 기숙사, 너싱홈 등에 적용되는 휠체어 이용자의 완전한 접근성이 보장되는 기준’, ‘20호 이상의 아파트에 적용되는 휠체어 이용자 친화적인 수준’, ‘4호 이상의 주택이 있는 건물에 적용되며 휠체어 이용자가 이용할 수 있는 수준’, ‘신규 단독주택 등에 적용되는 낮은 수준의 접근성 기준’을 정하고 있으며, 각각의 기준이 모든 상황에 의무적으로 적용되는 것은 아니다(American National Standard, 2017).

주택에 적용할 유니버설 디자인 기준에는 구체적으로 ‘단차가 없고 접근이 용이한 출입구와 주차공간’, ‘주택 전체에 걸쳐서 접근이 용이한 설계’, ‘문과 복도의 폭 확보’, ‘욕실, 샤워실, 화장실의 견고한 벽’, ‘미끄럼 방지 바닥’ 등의 내용이 포함될 수 있다(Nissim, 2008). 유니버설 디자인을 적용하면 건설비가 다소 상승할 수 있다. 하지만 저렴한 주택 개조를 통하여 살던 집에서 계속 거주할 가능성이 커지면서 시설에 대한 수요가 감소하는 등 더 큰 사회적 부담을 줄일 수 있다.*

보편적 주택 개조 지원

노인이나 장애인이 일상생활에 어려움을 겪을 때 불편한 주거환경을 개선하기 위한 주택 개조는 지역사회에서 계속 거주할 수 있게 돕는 효율적인 수단이다. 노인 인구 증가와 함께 재정 부담이 커지는 것을 우려하는 나라에서는 주택 개조를 지원하는 정책이 발전해 왔다. 상대적으로 낮은 비용의 예방적 투자를 통해서 사고나 입원으로 인한 고비용 돌봄의 부담을 줄일 수 있기 때문이다.

우리나라의 주택 개조 지원은 양적으로 매우 제한적이고, 대상이나 지역에 따라서 적용되지 않는 부분이 많다. 예산과 대상자 규모가 정해지면 매년 특정한 시기에 대상자를 선정해서 사업을 수행하는 방식으로 추진되고 있다. 획기적인 정책 체계 개선과 예산 확대가 필요하다. 주택 개조 지원이 필요한 이들을 포괄할 수 있게 대상을 확대해야 한다. 주택 개조가 필요해지면 언제든 신청을 할 수 있고, 필요가 인정되면 신속하게 지원을 받을 수 있는 체계도 갖추어야 한다.

노인들이 시설이나 병원에 가지 않고, 지역사회에서 가능한 한 오래 생활할 수 있는 여건을 만드는 쪽으로 정책 방향을 수정하지 않을 수 없는 상황에서 단기간에 큰 효과를 거둘 수 있는 수단이 주택 개조 지원이다. 주택 개조를 통해 더 많은 사람이 지역사회에서 사회서비스를 이용하며 계속 생활하는 것을 선택할 수 있도록 도와야 한다. 주택 개조에 대한 지출은 낙상 예방을 통해서 의료비를 절감하는 비용 대비 편익이 큰 효과적인 예방적 투자로 인정되고 있다(Adams, 2015). 영국에서는 장애편의시설보조금(Disability Facility Grant: DFG)** 지원을 받은 노인의 낙상 비율이 그렇지 않은 노인보다 39% 낮고, 요양시설 이용은 10%가량 감소하였다. DFG 지원을 받은 노인의 25%는 필요한 돌봄 서비스의 양이 줄었고, 18%는 서비스가 없어도 생활할 수 있게 되었다(Foundations, 2020).

* 유니버설 디자인이 적용된 주택이 늘수록 장기요양과 활동지원 등의 서비스 제공이 용이해지고 병원이나 시설에 대한 부담은 줄어드는데, 인구 640만 명 정도의 호주 빅토리아주는 매년 7,000만 달러(약 550억 원)가 절감된다고 평가한다(Nissim, 2008).

** 영국의 경우 중앙정부 차원에서 실시하는 주거와 관련된 유일한 보편적인 보조금 프로그램은 주택 개조 지원이다. DFG는 장애가 있는 사람이 대상인데, 지원을 받는 이들 중에서 노인의 비중이 크다. 소규모 개조에 대해서는 전액 지원이 이루어진다. 1,000파운드(약 150만 원)까지는 본인 부담이 전혀 없다. 지원 내용에는 손잡이, 슬로프, 시각장애인용 알람등 등이 포함된다. 이보다 더 비용이 들어가는 경우에는 본인 부담이 일부 있다. 영국은 매년 8만 명에 대해서 주택 개조를 지원하고 있다.

주택 개조에 대한 지원은 가능한 한 보편적으로 제공하는 것이 바람직하지만, 외국의 정책 사례들을 보면 가구 소득 상한선을 두거나 소득 수준에 따라 차등적으로 지원하는 경우가 많다. 적절한 주거환경을 갖추도록 유도하기 위해서 보조금 외에 융자 지원을 하는 경우도 많다. 재정적 제약 속에서 과도한 지출을 막고 실질적인 효과를 높이기 위한 선택으로 볼 수 있다.

주택 개조 지원에서는 특히 임차가구가 배제되지 않도록 주의를 기울여야 한다. 임대인의 동의가 있어야 주택 개조가 가능하게 한 것은 임차인이 쉽게 배제될 수 있는 조건이다. 임차인의 정상적인 주거생활을 위해서 필요한 주택 개조는 임대인에게 상당한 손실이나 불편을 야기하지 않는 한 ‘합리적인 편의 제공’으로 볼 수 있으므로(오옥찬, 2021), 임대인이 합리적인 내용의 주택 개조를 거부하지 못하도록 구체적인 제도로 명시할 필요가 있다.

지역사회의 주거 대안 확대

자기가 살던 집을 개조하더라도 양호한 환경을 만들기 어려운 경우가 있다. 이럴 때는 지역사회에 있는 적절한 여건을 갖춘 다른 주택으로 이주하는 것이 대안이 될 수 있다. 기존의 사회적 관계를 최대한 유지할 수 있도록 살던 집 가까이에서 이주할 수 있는 주거 대안을 확보하는 것이다. 이를 위해서 고려할 정책 수단은 주거약자용 주택과 지원주택이다.

현재 주거약자용 주택은 건설형 공공임대주택 중 일정 비율을 공급하여 노인과 장애인 가구에 우선 배분된다. 이런 주거약자용 주택은 기존 거주민들이 지역사회에서 계속 거주하도록 하는 데 더욱 적극적으로 활용될 수 있다. 지방정부가 일정 규모의 주거약자용 주택을 확보하고 있다. 가 주택 개조를 해도 계속 생활하기 어렵다고 여겨지는 이들에게 제공하여 살던 동네에서 계속 생활할 수 있게 지원하는 것이다. 이를 위해서 지방정부는 주거약자용 주택을 건설형 공공임대주택만이 아니라 매입형 공공임대주택 등 다양한 방법을 활용하여 일정 규모의 지역사회마다 확보하고, 필요가 확인되는 가구에 배분할 필요가 있다. 낙상으로 입원하였다가 퇴원한 혼자 사는 노인이 엘리베이터가 없는 고층에서 고립되지 않도록 하기 위해서는 이런 수단이 필요하다.

아울러 양호한 주거환경을 제공하는 것만으로는 독립적인 생활을 이어가기 어려운 이들을 위해 부담 가능한 주거와 주거를 유지할 수 있게 돕는 지원서비스를 동시에 제공할 필요도 있다. 지역사회에서 제공되는 서비스만으로는 자립생활을 유지하기 어려울 경우 추가적인 지원서비스가 특별히 제공되는 지원주택으로 이주해서 독립적인 생활을 지속할 수 있게 하는 것이다.

지원주택에 입주하는 당사자는 임대사업자와 직접 임대차계약을 한다. 그룹홈이나 자립생활주택과 구분되는 중요한 특징이다. 서비스에 대한 실질적인 선택권을 행사하기 위해서는 서비스 이용 여부와 무관하게 안정적인 점유가 가능해야 하는데, 서비스 제공과 구분된 임대차계약이 그조건을 제공한다.

지원주택의 대상은 그것이 없으면 지역사회에서 독립적인 생활을 선택하지 못하고 시설 또는 병원에서 살아야 하거나 가족들에게 큰 부담을 주면서 원하지 않는 동거를 해야 하는 이들이다. 지원주택의 제공은 지역사회가 이들에게 생활할 여건을 충분히 제공하지 못해서 나타나는 시설이나 병원의 부담을 즉각적으로 감소시킬 수 있다.

주거와 서비스의 결합 모델로는 케어안심주택과 고령자복지주택 등이 거론되고 있다. 어떤 이름으로 불리든 간에 독립적으로 생활하는 것이 어렵다고 여겨지던 당사자들에게 지역사회 생활에 대한 실질적인 선택권이 강화될 수 있는 안정적인 주거 모델이 신속하게 확대되는 것이 필요하다. 지원서비스 예산을 안정적으로 확보하는 것이 핵심적인 과제이고, 이를 위한 제도적 토대를 만들어야 한다.

지방정부의 역할

주택 개조와 주거약자용 주택 및 지원주택을 활용한 주거이동 지원 등의 정책 수단을 잘 활용하기 위해서는 지방정부의 역할이 중요하다. 정책적 지원이 필요한 가구를 확인하고 그들에게 적절한 자원을 활용하여 지원하는 역할을 기초자치단체가 수행하도록 하기 위해서는 기초자치단체에 ‘주거사정관’을 두어 이를 담당하게 하는 것이 바람직하다.

주거사정관은 ▲몸이 불편해진 노인이 거주하는 집을 방문하여 주

거와 관련된 지원의 필요를 판단하고 ▲거처의 상황과 개인의 상태를 종합적으로 고려하여 주택 개조나 주거약자용 주택 또는 지원주택으로의 이주 등 주거지원 수단 중에서 적절한 방법을 제시하는 역할을 한다. 일반적으로 주택 개조를 통한 개선 가능성 검토, 주택의 물리적 개선을 통해서 계속 거주할 수 있는 조건을 만들기 어려울 때 주거이동 검토, 개선된 환경을 제공하더라도 자립생활을 유지하기 어렵다고 판단될 경우에는 지원서비스가 결합된 지원주택의 필요성 검토의 순으로 지원 방법을 고려하게 될 것이다. 이를 원활하게 수행하려면 주거사정관은 주거지원에 대한 계획과 자원 확보를 위해서 적극적으로 노력해야 한다. 지역사회 중심의 돌봄 체계를 만들어 가는 과정에 주거정책 분야에서 지방정부가 담당해야 할 역할이 점점 커질 것이다.

참고문헌

- 1 김지은, 이보람, 김부영, 남원석. (2019). 고령친화 주택개조 활성화를 위한 공공지원 방안. 서울싱크탱크협의회(SeTTA) 정책토론회 자료집, SeTTA.
- 2 민소영, 남기철, 송인주, 서혜미. (2019). 서울시 지원주택 공급확대를 위한 제도개선 방안. 서울특별시의회.
- 3 오욱찬. (2021). 장애인에 대한 정당한 편의제공의 원칙과 방향. 장애인에 대한 정당한 편의제공의 방향 모색을 위한 토론회 자료집. 국가인권위원회.
- 4 Adams, S. (2015). Disabled Facilities Grants: A system of help with home adaptations for disabled people in England- an overview. Care & Repair England.
- 5 American National Standard. (2017). 2017 ICC A117.1 Accessible and Usable Buildings and Facilities. International Code Council.
- 6 Foundations. (2020). *Disabled Facilities Grants: Activity Report for 2018/19*.
- 7 Heywood, F. (2001). *The Effectiveness of Housing Adaptations*. Joseph Rowntree Foundation.
- 8 Habinteg. (2018). *Accessible Housing in Local Plans*.
- 9 Joint Center for Housing Studies of Harvard University. (2016). *Projections & Implications for Housing a Growing Population: Older Households 2015-2035*.
- 10 Nissim, R. (2008). Universal Housing Universal Benefits. A VCOSS discussion paper on universal housing regulation in Victoria. Victorian Council of Social Service.