

## 일본의 노인주거정책에 관한 연구

### A Study on the Housing Support Policy for the Elderly in Japan

이서영\*  
Lee, Seo-Young

#### Abstract

In recent study, we are referencing the necessity by examining the environment for housing policies for elderly Koreans. In reality, Japan, who is ahead of our country, has already experienced and is currently in progress for the aging society. They have developed a profound housing policy under all circumstances with the change of aging society. There forth, we are in progress of examining the series of helpful characteristics being presented by Japan, and how they have expanded and improved their housing support services. Our country must clearly ensure a resolution for investigating a new direction in housing policy and housing support services by learning through the development process of Japan's housing support services for the aging society. For instance, Japan have provided housing policy in both housing and welfare for senior citizens. Recently, the reason they are well adjusted for housing and welfare linked with special care and supportive living services and being skillfully focused on the maintenance policy is because they have great implications on how to successively organize housing policies for the aged society. Recent studies show preferred living arrangement and housing policy of the elderly for stabilization in the aging society. First, must be aware of the leading factors for housing in later life, organize dwelling patterns for diverse characteristics and give consideration for future life plans. Second, must continuously maintain an accessible environment in all community levels without changing the required services in their livelihood by adjusting to diverse changes for the aged. In addition, must organize flexibility in choice following these housing-support services for the elderly's desire and self reliance which raises profound questions on cultural policy.

Keywords : Aging Society, Senior Citizen, Housing Policy, Housing-Support Service

주요어 : 고령사회, 노인, 노인주거정책, 노인주거지원서비스

#### I. 서론

##### 1. 연구목적 및 연구방법

일반적으로 주거는 인간의 가장 기본적인 욕구의 하나로 정서적 안정, 생활상의 안전, 가족 간의 교류 및 일상생활의 장으로 인간의 존엄성 확보에 매우 중요한 의미를 갖는데, 특히, 노년기에는 심신기능의 저하 및 수입의 감소 등으로 안정적인 주거 확보가 어려운 상황에 처하게 될 위험이 높다. 이는, 노인을 둘러싼 가족구성의 변화, 핵가족화된 가족구조, 자녀와의 별거를 원하는 노인인구의 증가, 가족의 부양기능의 저하에 기인하는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 맥락에서 볼 때, 노인의 주거안정에 대한 국가적 개입의 필요성은 강조되고 있다.

노인에게 주거는 단순히 물리적 공간만을 의미하지 않으며, 가족생활, 사회보장, 건강, 안전 등의 다양한 사회정책들과 밀접한 연관성을 가지는데(초의수, 1998; 김은혜,

2006), 특히, 노년기에는 사회적 관계가 축소되고 생활의 주영역이 주택이 되기 때문에 주택에 대한 욕구가 매우 강한데 반해, 노인주거지원을 위한 정책 및 서비스는 미흡한 실정이다.

종래, 우리나라의 노인주거보장정책은 일반주택 부문에서는 거의 전무한 채, 저소득계층을 대상으로 하는 노인복지시설에만 집중되어 있어, 노인을 위한 계획적인 주거유형개발 및 노인의 상태에 맞는 주거공급 측면에서는 매우 미비한 상태였다(이연숙·신화경·이선미·백혜선, 1991; 성명옥, 1994; 초의수, 1998; 최성재, 2003).

다시 말하면, 우리나라의 노인주거지원정책 및 서비스는 저소득층을 위한 시설정비 위주로 국한되어 전개되어 왔는데, 이러한 주거시설의 정비는 다른 선진국과 비교하면 양적으로도 적고 매우 단순한 수준이라고 볼 수 있다.

그러나, 고령화 사회에서 고령 사회로의 이행과정에 있는 우리나라의 현 상황을 감안하여 볼 때, 노인이 다양한 상태에 따라 본인의 주거환경을 선택할 수 있도록 하는 노인주거정책과, 노인들의 자립된 삶을 보장할 수 있는 주거지원서비스의 양적 확충 및, 질적 수준 향상을 위한 다양한 정책 마련은 시급하다.

\*정회원(주거자, 교신저자), 서울사이버대학교 노인복지학과 조교수  
이 논문은 한국노년학회의 2008년도 유한킴벌리 노년학 연구비 지원에 의해 연구되었음.

따라서, 본 연구는 우리나라보다 앞서 고령사회·초고령사회를 경험하고 있는 일본에서는 고령화의 추이에 따라 어떠한 노인주거정책이 전개되어 왔으며, 어떻게 주거지원서비스가 확충되어 왔는지에 대해 관련 법제 및 제도를 리뷰하고 관련문헌을 검토함으로써, 각각의 고령화 진행단계별로 추진된 노인주거정책의 특징을 명확히 하고자 한다. 또한, 본 연구에서는 일본의 고령화 추이에 따른 노인주거지원정책의 전개과정에 대한 고찰을 통해, 우리나라의 주거정책과 주거지원서비스의 방향성 모색에 시사하는 점을 제시하고자 한다.

## 2. 연구방법과 선행연구

본 연구에서는 일본이 고령화의 진행시기에 따라 어떠한 주거정책과 주거지원정책을 전개해 왔는지를 규명하기 위해 다양한 선행연구 및 문헌을 검토하고, 인터넷 자료 등의 검색 등을 통해 노인주거정책과 관련된 주택정책, 복지정책 영역의 관련 제도 및 법제, 정책 등이 무엇인지를 리뷰하여 고령화의 추이에 따른 주거정책과 주거지원서비스의 전개과정의 특징을 명확히 하고자 하였다.

본 연구에서는 우선 고령화진행시기별 정책의 주요 변화 특징을 도출하기 위해, 고령화의 시기를 고령화의 진행시기<sup>1)</sup>에 따라, 인구가 7%가 되기 이전(1970년도 이전), 노인인구가 7%에서 14%(1970년부터 1994년 이전)까지의 시기, 14%에서 20% 이상(1994년부터 현재)의 시기로 구분하였으며, 각각의 시기에 고령자에 대한 주거지원정책이 주택정책과 복지정책이 각각의 영역에서 어떻게 전개되어 왔는지를 리뷰하기 위해, 노인주거에 관련된 정책 및 제도를 추진해온 일본의 국토교통성, 후생노동성의 정부백서, 도시재생기구, 고령자주택재단, 전국 노인복지시설협의회 등과 같은 관련기관의 인터넷자료를 리뷰함으로써, 각 시기별로 추진된 정책을 살펴보고, 각각의 영역에서 전개된 주택정책과 복지정책의 관계성을 축으로 하여 각각의 시기별 노인주거정책의 특징을 도출하고자 하였다.

지금까지 우리나라에서 이루어진 노인주거에 관련된 연구는 선진국의 고령자를 대상으로 한 주택정책 및 노인주거지원프로그램을 소개하는 연구(김명숙·강순주, 1992; 김태일, 1992; 강병근, 1999; 문창호, 2004; 김은혜, 2006; 이현정, 2007), 노인의 주거형태에 대한 선호도 및 노인주거유형별 현황에 관한 연구(신영숙, 1998; 김태일, 2000; 박신영·지은영·최은희·한수진, 2006; 이운형, 2007), 노인주택의 계획 및 모형 개발, 노인주택 제도개선에 관한 연구(양우현·박근형, 1996; 박희진·전창미, 2004; 장윤배·봉인식·유병선·한지원, 2005), 우리나라 노인주거복지의 현황과 과제에 대한 연구(윤주현·강미나·송하

승, 2004; 이운형, 2007), 유료노인복지주택에 관련된 연구(상형중, 1998; 서기영·이진혁·류지애, 2001), 노인주거관련 연구경향(조재순·신경주·곽인숙·최정신, 1995; 정무용·정기남, 1996) 으로 정리할 수 있다.

특히, 우리나라에서 이루어진 노인주거와 관련된 연구 중에서도, 일본의 노인주거서비스를 다루고 있는 선행연구들을 살펴보면, 성명옥(1994)의 연구는 일본에서 1987년에 새롭게 제도화된 실버하우징이라는 형태의 주거서비스를 연구하여 노인단독가구를 위한 주거모델로 실버하우징의 한국에의 적용을 제안하고 있다는 데에 특징이 있다. 그러나, 성명옥(1994)의 연구는 노인의 상태변화에 따라 어떠한 노인주거서비스가 필요한지, 어떠한 정책이 필요한지에 대해서는 다루고 있지 못하다. 또한, 강병근(1999)은 고령화 사회에 대응한 노인주거유형에 관한 연구에서, 선진각국의 노인주거유형을 소개하고 있는데, 강병근(1999)의 연구에서는 일본의 노인주거서비스를 개략적으로 소개만 하고 있는 데에 그치고 있다. 그리고, 이현정(2007)의 연구에서는, 일본의 노인주거지원정책과 고령자 전용주택에 대한 사례를 소개하면서 우리나라의 고령자주택도 주거기능과 복지기능이 통합된 형태의 주택개발이 필요함을 강조하고 있다. 그러나, 이현정(2007)의 연구에서는, 다양한 노인주거정책이 시대별로 어떠한 맥락에서 전개되어 왔는지에 대해서는 언급하고 있지 않으며, 최근 일본의 노인주거현황이 어떠한지에 대해서는 제시하고 있지 않다.

한편, 일본에서 고령자주거와 관련된 연구동향<sup>2)</sup>은 고령화가 진행된 시기별로 보면, 각 시기별 특징을 볼 수 있는데, 우선, 고령화 사회에 진입하기 이전까지의 시기는 노인문제가 개개인의 가정의 문제로 인식되는 경향이 강한 시기이나, 점차로 고령화의 진행에 따라 노인문제가 사회문제로 인식되기 시작하면서 노인의 거주문제가 주택, 건축 등의 분야에서도 연구가 진행되기 시작하였으며, 이 시기에는 주로 고령자의 생활방식 혹은 주생활을 다루는 연구, 노인주택 및 유료노인홈에 대한 연구가 대다수를 차지하였다.

그리고, 본격적인 고령화가 진행된 1970년대 이후, 특히 1980년대에는 고령자의 거주상태에 관한 연구, 고령자주거관련 정책 과제에 대한 연구, 고령자주거시설의 거주환경에 관한 연구가 다루어졌으며, 특히, 주택정책에서는 도시계획적 관점에서 노인거주시설이 다루어지고, 복지영역에서는 유료노인홈, 특별양호노인홈, 지역노인복지시설 및 노인의 생활동작 및 주거환경 등이 주요 연구주제로 다루어졌다. 또한, 고령사회에 진입한 1994년 이후에는, 다양한 국가의 고령자 주거정책이 소개되고, 고령사회에 대응하기 위한 주택정책에 대한 논의, 새로운 시설에 대한 평가나 환경공학적인 관점에서 노인주거를 다룬 연구, 보건과 복지시설, 주택과 복지의 연계정책에 대한 연구,

1) 국제연합에 의하면, 총인구 대비 65세 이상 노인인구가 7%를 넘으면 '고령화 사회'로 14%를 넘으면 '고령사회'로, 20%를 넘으면 '초고령사회'로 칭하고 있음.

2) 국회도서관 잡지기사 색인 목록 및 cinii에서 논문자료 검색 <http://ci.nii.ac.jp> 참조.

고령자복지주택, 주거지원서비스 등에까지 다양한 영역의 연구가 진행되고 있는 것이 특징이다(정무웅·정기남, 1996).

## II. 일본의 고령화 추이에 따른 노인주거정책의 변화

일본의 고령사회백서(2009)에 따르면, 일본은 1970년에 65세 이상의 인구가 7.1%로 7%를 넘어 고령화 사회에 돌입하였으며, 1994년에는 14%를 넘어 고령사회로 이행되었고, 2005년에는 노인인구가 19.9%를 차지하여, 2005년을 기점으로 초고령사회에 진입하였으며, 2010년 현재는 노인인구의 비율이 22.5%에 이르고 있다.

2005년 실시된 ‘고령자의 주택과 생활환경에 관한 의식조사’(2005년도, 60세 이상)에 따르면, “일본의 60세 이상의 노인들이 심신의 기능이 허약해졌을 때 희망하는 거주형태는, ‘현재의 주택에서 생활을 유지하고 싶다’가 37.9%, ‘현재의 주택을 개조하여 생활하기 편리하게 하고 싶다’가 24.9%, ‘개호서비스를 받을 수 있는 시설에 입소하고 싶다’가 17.9%, ‘공적인 케어서비스가 제공되는 주택에 입소하고 싶다’가 10.8%로, ‘케어서비스가 제공되는 민간의 유료노인홈에 입소하고 싶다’가 6.0%, ‘민간의 케어서비스가 제공되는 주택에 살고 싶다’가 2.7%로 나타나, 현재의 주택에서 지속적으로 생활하고 싶다는 의견이 반수 이상을 차지하고 있다(內閣部, 2009, p. 42).<sup>3)</sup>

한편, 후생노동성의 자료에 의하면 일본의 65세 이상의 인구 중 96%가 재가에서 생활을 하고 있으며, 특히, 요 개호인정을 받은 고령자 453만명 중에서도 78%가 재가에서 생활을 하고 있는 것으로 보고되고 있다. 이러한 수치는 노년기에 심신기능이 저하된 상황에 직면하더라도 생활을 지속할 수 있도록 하는 주거지원서비스의 필요성을 엿볼 수 있다.

일본에서는 1960년대부터 이미 고령인구 증가에 대한 중요성을 인식하고 각종 관련제도를 마련하여 왔다(이현정, 2007). 그동안 일본에서는 스스로 생활이 가능한 노인의 주거환경 정비는 국토교통성이 관할하고, 타인의 도움이 필요한 노인을 대상으로 하는 주거지원대책은 후생노동성이 관할하도록 하는 시스템을 취해 왔다. 그러나, 최근에는 개호<sup>4)</sup> 등의 생활지원서비스를 필요로 하는 고령자가 증가함에 따라 주택과 복지서비스, 다시 말하면, 생활지원서비스의 연계가 중요시되고 있으며, 종래의 주택과 시설이라고 하는 이분법적인 구분에서 탈피하여 ‘제3의 주거지’의 정비를 강조하고 있다(高齡者介護研究會, 2003; シルバーサービス振興會, 2005).

아직까지 일본에서도 주택과 복지 분야의 연계를 위해 다양한 주거정책 및 주거지원서비스를 정비하는 단계로

아직 불충분한 상태이지만, 고령사회에 대응하기 위해서는 거주자인 노인을 중심으로 자립과 존엄을 유지하도록 하기 위해서는 어떠한 환경과 개호 및 생활지원서비스를 함께 제공할 필요가 있는가를 검토하여 연계를 꾀하도록 하는 것이 불가피하다고 볼 수 있다.

따라서, 여기에서는 고령화의 추이에 따른 주거정책과 주거지원서비스의 전개과정을 명확히 하기 위해 먼저, 고령화의 시기를, 고령화의 진행시기에 따라, 인구가 7%가 되기 이전(1970년 이전)까지의 시기, 노인인구가 7%에서 14%(1970년부터 1994년 이전)까지의 시기, 14%에서 20% 이상(1994년부터 현재)의 시기로 구분하여 각각의 시기에 노인주거를 지원하는 주택정책과 복지정책이 어떻게 전개되어 왔는지, 두 영역의 관계성을 축으로 하여 각각의 시기의 노인주거정책의 특징을 분석하여 기술한다.

### 1. ‘고령화 사회’ 도래 이전

1970년에는 65세 이상의 노인인구가 전체 인구의 7.1%(약 730만명)를 차지하여 고령화 사회에 돌입한 시기이다. 고령화에 따른 여러 가지 문제가 사회문제로 대두되면서 후생성에 본격적인 고령사회에 대한 대책을 논의하는 ‘고령자대책프로젝트’팀이 발족되어 의료, 소득보장, 건강관리, 복지, 삶의 만족이라는 영역별로 구성되어 고령자대책에 대한 종합적인 검토를 추진하기 시작하였다.

1960년대 고도성장기 하에서 일본의 복지는 ‘복지3법<sup>5)</sup>’ 시대에서 ‘복지6법<sup>6)</sup>’ 시대로 이행되면서 다양한 사회복지법 제도가 형성되었다. 이 시기에 노인복지의 근간이 되는 노인복지법이 1963년에 제정되고, 노인복지법을 실시하기 위한 환경정비가 주로 이루어졌다.

특히, 노인주거와 관련된 정책을 보면, 복지영역에서는, 1950년 이전에 구호법에 근거하였던 양로원이 1950년에 (신)생활보호법에 근거하여 양로시설로 변경<sup>7)</sup>되었고, 1963년 노인복지법 제정으로 양호노인홈으로 명칭이 변경되었다. 또한, 1961년에는 시설정비의 일환으로 경비노인홈의 신설이 추진되었으며, 1963년에 정식으로 노인복지법상의 시설로써 양호노인홈, 특별양호노인홈, 경비노인홈이라는 3가지 체제(小笠原裕次·福島一雄·小國英夫, 2002)가 형성되었다. 이 시기에는 노인복지법 제정으로 만들어진 이 3가지 시설체제와 민간의 유료노인홈을 합쳐서 4가지 형태로 정비되게 되었는데, 이 노인홈이 노인주거정책의 전부라고 할 정도로, 다른 형태의 주거지원정책은 미비하였다.

당시, 경비노인홈은 신설 당시에는 한 가지 형태였으나, 1972년에 독거노인의 증가에 따른 주택상황의 악화에 대응하기 위해 ‘경비노인홈설치운영요강’이 제정되어 급식서비스의 제공 유무에 따라, 기존의 경비노인홈 A형과 새

3) 內閣部(2009). 高齡社會白書. 平成21年度版, 內閣部, 42.

4) 개호라는 용어는 일본에서 care(케어)를 지칭하는 용어로 사용되고 있음.

5) 복지3법은 아동복지법, 신체장애자복지법, 생활보호법이 해당.

6) 복지6법은 복지3법과 함께 정신박약자복지법(현행의 지적장애자복지법), 노인복지법, 모자복지법이 추가된 것을 가리킴.

7) 1950년 (신)생활보호법에 근거하여 만들어진 양로시설은 일본에서 처음으로 노인만을 위한 시설로 기능 분화된 시설임.

롭게 자취를 할 수 있도록 하는 경비노인홈 B형이 신설(河島修·厚美薫·島村節子, 2001)되었으며, 이 시기에는 노인홈을 ‘수용의 장’이 아닌 ‘생활의 장’으로 간주하고, ‘생활의 장’에 부합하는 환경변화가 필요하다는 것이 강조되면서, 노인시설의 환경을 생활공간에 맞게 변화시키는 시도가 이루어졌다.

한편, 이 시기의 일본의 주택정책은 패전 이후, 주택의 절대적 부족에 대응하기 위해 주택금융공고의 용자, 지방자치단체에 의한 저소득층을 위한 공영주택, 주택공단이 운영하는 임대, 분양주택을 중심으로 추진되어 왔다. 이러한 주택정책이 구체적으로 법제화된 시기를 보면, 우선, 자가정책을 추진하기 위한 건설자금 용자 등과 관련된 ‘주택금융공고법’이 1950년에, 1951년에는 저소득층을 대상으로 한 ‘공영주택법’<sup>8)</sup>이 제정되었다.

이후, 고도경제성장기에 접어들면서 인구가 도시에 집중하게 되나 주택사정은 열악하여 이러한 수요에 충분히 공급하지 못하게 되었다. 이러한 사정을 감안하여 1966년에 주택건설을 계획적으로 실시하기 위한 ‘주택건설계획법’이 제정됨에 따라 이에 근거하여 주택이 정비되었다. 주택정책 중에서 노인과 관련된 조치로는 처음으로 1965년 공영주택에 노인과 함께 생활하는 세대에 대한 ‘우선입소’ 조치가 취해졌다.

이 시기의 일본의 노인주거정책의 특징을 주택정책과 복지정책영역의 관계성이라는 측면에서 보면, 주택정책 부분에서는 자녀와의 동거를 장려하고, 저소득 노인에게 우선적으로 주택을 공급하는 등의 방법으로 고령자와의 가족동거를 장려하는 방식으로 전개되었으며, 복지영역에서는 건강상태와 경제상황을 고려하여 일정자격요건을 충족하는 노인이 입소할 수 있는 시설수용방식으로 전개된 것이 특징으로, 주택영역과 복지영역에서의 관련은 전무하였다고 볼 수 있다. 실제로 자립이 가능한 노인의 주거정비는 국토교통성이 관할하고, 케어 등과 같은 사회서비스를 필요로 하는 경우에 후생성이 관할하도록 하는 이원체계를 갖추게 된 것도 이 시기라고 볼 수 있다.

## 2. ‘고령화 사회’에서 ‘고령사회’로의 이행시기

1994년은 65세 이상의 인구가 차지하는 비율이 14.1%로 고령사회에 돌입한 시기이다. 1970년대 초, 1973년까지만 해도 노인의료비 무료화 등의 획기적인 복지정책이 확대되게 되지만, 1973년 오일쇼크 이후 저성장기로 접어들면서 재정난으로 인한 복지수정론이 대두됨에 따라 복지예산이 축소되었으며, 사회복지의 방향성이 재가복지서비스 중심으로 전환됨에 따라 재가복지서비스가 확대되었다.

한편, 1982년에는 노인보건법을 제정하여 1973년에 도입한 노인의료비 무료화 정책을 폐지하고 노인의료비를 유료화하였으며, 1989년에는 급격하게 진행되는 고령화에

대응하고자 골드플랜(고령자보건복지추진 10개년 전략)을 책정하여 노인홈과 같은 노인시설을 계획적으로 정비하였으며, 노인보건법에 근거한 노인보건시설이 1988년에 신설되었다.

또한, 경비노인홈의 형태 중 세 번째 유형으로 골드플랜이 책정되면서 케어하우스가 신설되었으며, 1992년에는 요양형병상군<sup>9)</sup>이 신설되었다.

이 외에도, 1990년대에는 종래와는 다른 치매노인<sup>10)</sup>에 대한 새로운 케어방법 및 주거유형이 개발되어 치매노인 그룹홈이 1997년에 등장하게 되었다.

고령화 사회에서 노인인구가 14%를 넘어 고령사회에 진입한 시기에 일본정부는 1994년에 신골드플랜(고령자보건복지추진 10개년 전략)을 수립하여, 보다 고령사회에 대비한 환경정비에 박차를 가하게 된다. 이뿐 아니라, 급격한 고령화에 대응하기 위해 ‘고령자 개호·자립지원시스템 연구회’가 공적개호보험도입(안)을 후생성에 제출하면서 공적 보험제도 도입에 대한 본격적인 검토가 이루어지기 시작하였다.

한편, 일본의 주택정책에서 고령자를 위한 정책의 정비가 본격적으로 추진되기 시작한 것은 1980년대 이후이다. 이 시기의 주택과 관련된 법제 및 정책을 보면, 1980년에는 혼자 거주하는 노인이 공영주택에 입소할 수 있도록 하는 법 개정이 이루어졌다. 그리고, 1986년에는 ‘지역고령자주택계획책정사업’을 마련하여 시정촌이 주체가 되어 계획하고, 복지와 의료서비스 등을 함께 이용할 수 있도록 하는 것을 방향으로 제시하였다.

이러한 것이 구체적인 서비스로 제도화된 것 중의 하나가 1987년에 후생성과 건설성이 공동으로 추진한 ‘실버하우징프로젝트’인데, 이는 노인을 위해 주택정책과 복지시책을 연계시켜 거택고령자의 일상생활을 지원하기 위해 추진된 것으로, 당시 전국에서 5개소의 시범사업지역에 노인집합주택이 건설(川崎直宏, 1997; 이현정, 2007)되었다.

실버하우징은 barrier-free주택의 공급과 함께, 생활원조원(Life Support Adviser)이라는 인력을 배치하여 노인의 일상적인 생활상담, 안부확인, 긴급 시 연락 등의 생활지원서비스를 제공하는 형태(園田眞理子, 1993; 川崎直宏, 1997)인데, 이 사업은 이후에도 지속적으로 전개되어 각 지방자치단체의 단독사업으로 전개되면서 각 지역의 특징에 맞는 다양한 형태로 확대되었다.

특히, 이 시기에는 인구고령화의 진행과 함께 새로운 유형의 경비노인홈(케어하우스)이 출현하고, 유료노인홈이 증가하는 등 노인시설에도 많은 변화가 발생하게 되었다.

9) 요양형병상군은, 의료시설기능의 체계화의 추진을 위한 정책의 일환으로 1992년 제도화되었으며, 주로 장기요양을 필요로 하는 환자를 수용하는 형태임.

10) 일본에서는 후생노동성의 ‘치매를 대신하는 용어에 관한 검토회’에서 치매를 대신하는 용어로 ‘인지증’이라는 용어 사용에 합의하여, 2004년 12월 24일 이후에는 ‘인지증’이라는 용어를 사용하도록 하고 있으며, 인지증고령자그룹홈은 인지증대응형 공동생활개호로 불림.

8) 공영주택법과 유사한 것으로 일정 수입 이상의 자를 대상으로 한 독립행정도시재생기법법이 2003년에 제정되었음.

케어하우스가 신설된 1988년에는 공적시설인 노인홈의 검토를 하고 있던 당시의 후생성이 새로운 유형의 식사서비스가 제공되는 집합주택을 건설하여, 비교적 건강한 노인들의 새로운 주거유형으로 이를 정비하기 시작하였다. 케어하우스는 기본적으로 모든 침실을 1인실로 하고 있으며, 식사서비스, 개호서비스는 노인의 상태에 따라 선택적으로 이용하도록 하고, 생활노인들의 프라이버시를 보호할 수 있도록 되어 있는 것이 특징이다.

또한, 1991년 공영주택건설기준 개정을 통해 신축주택의 경우 노인의 이용이 편리하도록 하는 barrier-free정책이 추진(介護福祉士養成講座編集委員会, 2006; 兒玉, 2009)되면서, 1992년에는 모든 공영주택이 노인이 생활하기 편리한 주택구조를 갖추게 되었다.

이 시기의 일본의 노인주거정책의 특징은, 주택정책 부분에서는 건강하거나 독립생활이 가능한 노인들이 자택에서 계속 거주할 수 있도록 주택의 장애물을 제거하고 주거이동을 원하는 노인들을 위해 공동생활형주택과 다양한 임대주택(예를 들면, 1980년대 후반에 실버하우스<sup>11)</sup>, 시니어주택, 노인집합주택 등과 같은 주택)이 확충되는 것이 특징이며, 한편, 복지영역의 주거정책은 건강이 악화되어 상당한 정도의 의료 및 복지서비스를 필요로 하는 경우에 이용하도록 전개되고 있는 것이 특징이다.

이 시기의 특징을 주택정책과 복지정책영역의 관계성이라는 측면에서 보면, 주택정책과 복지영역의 정책들이 상호 연계하기 시작한 시기로 볼 수 있다. 이러한 예는 일본 국토건설성의 ‘실버하우스프로젝트’, 동경도의 독자사업인 ‘실버피아사업’ 등이 이에 해당된다. 특히 이러한 노력들은 주택정책에 복지시책을 적극적으로 반영하려는 시도로 볼 수 있으며, 이 시기에는 각각의 지방자치단체를 중심으로 이러한 주택과 복지서비스를 연계한 고령자주택 공급이 본격화되면서 노인주거정책의 주를 이루게 되는 시기이다.

### 3. ‘고령사회’에서 ‘초고령사회’로 이행시기

1995년에는 급속한 고령화의 진전이 국민생활에 광범위한 영향을 미치고 있는 것을 고려하여 고령화의 진전에 적절히 대응하기 위한 시책으로 ‘고령사회대책기본법’이 제정되면서 구체적인 시책들이 전개되기 시작하였으며, 1999년에는 ‘골드플랜21’이 제정되었다.

이 외에도, 1987년에 신설되어 노인이 생활하기 편리한 환경과 안심하고 생활할 수 있도록 하는 생활지원서비스를 제공하는 실버하우스정은, 개설 당시에는 노인들의 심신기능의 저하를 고려한 복지서비스를 제공하지 않았지만, 1995년 이후, 특히 개호보험제도가 성립된 이후에는 다른 서비스를 연계하여 이용하도록 하는 조치가 취해졌다.

그리고, 양호노인홈은 2005년에 개정된 ‘개호보험법’의 적용을 받게 되어, 양호노인홈에 거주하는 노인도 심신의 기능이 악화되었을 때, 개호보험제도와 같은 외부서비스를 이용할 수 있도록 변화되었다. 또한, 1997년에는 치매노인그룹홈이, 2003년에는 개인실을 원칙으로 하는 유니트케어형의 소규모생활단위형개호노인복지시설<sup>12)</sup>이 제도화되었고, 2006년부터는 개호보험법 개정으로 소규모다기능형거택개호가 제도화되면서, 노인이 생활을 영위해 온 지역(일상생활권역)에서 장소를 이동하지 않고 서비스를 이용할 수 있도록 하는 정책이 적극적으로 전개되고 있다(兒玉, 2008; 足立啓・林悦子・安岡眞由, 2007).

또한, 일본에서는 고령화에 수반되어 나타나는 의료비 증가로 인한 재정적 압박과, 과중한 부양가족의 개호부담을 경감해 주기 위한 수단으로 사회보험방식의 개호보험제도를 2000년 4월부터 시행하게 되었다.

특히, 개호보험제도 시행 이후의 노인주거유형은, “일반주택·생활지원시설·치매노인그룹홈·개호시설로 구분”할 수 있으며, “관련된 개호보험서비스는, 거택개호·소규모다기능형거택개호·특정시설입소자생활개호·인지증대응형공동생활개호·시설개호로 구분”<sup>13)</sup>(兒玉, 2009, p. 43)할 수 있으며, 노인의 건강상태(개호정도)에 따라, 자립상태에서 입소하는 주거형태, 허약한 경우에 입소하는 주거형태, 지속적인 안부확인 등의 서비스가 필요한 인지증노인을 위한 주거형태, 중증의 개호가 필요한 경우에 입소하는 형태로 구분할 수 있다. 이 외에도 고령화의 진행에 따라 급속히 증가하는 치매노인을 위해 치매노인그룹홈이 1990년대 후반 이후 정비되기 시작하였는데, 이는 정원이 5~9명으로 소규모이면서 가정적인 환경에서, 노인 스스로가 자신의 역할을 하면서 필요에 따라 식사, 배설, 목욕 등과 같은 개호서비스를 받을 수 있는 주거형태이다. 치매노인그룹홈은 개호보험제도로 이용이 가능하며 요개호관정에서 요개호1~5까지의 관정을 받은 대상이 이용할 수 있도록 되어 있으며, 개호를 필요로 하는 치매노인에게 공동생활주거라는 형태의 가정적인 환경에서 개호 및 이외의 일상생활에 필요한 서비스를 제공하는 것이 특징이다. 2005년 개호보험법 개정을 통해 ‘개호예방인지증대응형공동생활개호’라는 새로운 범주의 서비스가 신설되어, 치매를 가지고 있으나 개호보험에서 경증의 관정을 받은 ‘요지원’에 해당하는 노인들이 개호예방차원에서 이용할 수 있게 되었다. 또한 2005년 개호보험법개정에서 그룹홈은 지역밀착형서비스로 지정되면서, 기본적으로는 신규의 입소자는 서비스를 제공하는 사업소의 소재지에 거주하는 노인에게 이용을 제한하게 되었다. 이러한 조치가 취해지기 이전까지 인지증고령자그룹홈의 양적 증가는 매우 급격하게 나타났으나, 이러한 제도개정으로 기초자

11) 실버주택은 공공기관에서 제공하는 중·저소득층의 건강한 고령자를 대상으로 하는 임대주택으로 생활지원상담사가 주택 단지에 거주하면서 고령자의 생활전반에 필요한 상담 등의 서비스를 제공한다.

12) 유니트케어형의 소규모생활단위형개호노인복지시설은 2003년에 신설되었으며, 新型특별양호노인홈(신형특양)이라고 칭함.

13) 兒玉桂子(2009). 高齡期における住まいの検証—安心して暮らすの確保にむけて. 社會福祉研究, 106, 43.

치단체인 시정촌은 개호보험사업계획에 근거하여 이러한 양적인 팽창을 통제하게 되었다(全國社會福祉協議會, 2005).

인지증고령자그룹홈이 제도화된 초기에는 이용자를 경증 및 중등정도의 이용자에 제한하는 경향이 있었으나, 입소자의 상태의 변화에 따라 터미널케어<sup>14)</sup>까지 제공하는 그룹홈이 증가하고 있다. 이 개호보수개정으로 인해 터미널케어서비스를 제공하는 시설에는 터미널케어가산 및 의료연계체제가산 등의 혜택을 받도록 되어 있다(全國社會福祉協議會, 2005; 이서영, 2009; 長谷憲明, 2009).

개호보험제도가 도입되어 10년째를 맞이하는 2010년도 현 시점까지, 일본의 개호보험제도는 2회의 법 개정, 3회의 개호보수개정이 이루어졌다.

개호보험제도 시행 이후의 주요 개정 내용을 살펴보면(全國社會福祉協議會, 2005; 이서영, 2009), 제도 시행 이후 처음으로 실시된 2003년 개정에서는, 자립지원의 관점에서의 케어매니지먼트시스템 확립, 자립지원을 지향하는 재가서비스의 확대, 시설서비스 비용의 적정화 등이 주요 쟁점이었다. 이 2003년 개정으로 당시 특별양호노인홈, 노인보건시설 등의 시설서비스를 제공하는 사업자들은 큰 타격을 받게 되었다.

그리고, 두 번째 개호보수개정은 예정보다 앞당겨진 2005년 10월에 이루어졌는데, 이 개정에서는 개호보험시행 이후 5년 후로 예정되어 있던 법 개정이 함께 이루어져, 2005년 6월에 개정개호보험법이 성립되었다. 2006년 개호보수개정에서는, ① 예방중시형시스템의 확립, ② 시설급여의 재검토, ③ 새로운 서비스시스템의 확립, ④ 서비스 질의 확보 및 향상, ⑤ 제도운영에 관련된 내용이 주요 쟁점이었다. 특히, 2006년 개호보험법 개정에서는 재가와 시설의 이용자부담의 공평성 확립을 위해 개호보험시설을 이용하는 이용자로부터 주거비와 식비를 추가로 징수하도록 하고, 단기보호서비스 이용자에게는 체제비와 식비를, 주간보호서비스 이용자에게는 식비를 추가로 징수하도록 하였다. 또한, 독거노인 및 치매노인의 증가, 재가지원의 중시, 노인학대에 대한 대응, 의료와 개호의 연계 등이 과제로 대두됨에 따라, 고령자가 오랜 동안 생활해 오던 지역에서 안심하고 생활을 지속할 수 있도록, ‘지역밀착형 서비스’를 창설하고, 기존의 재가서비스<sup>15)</sup> 및 시설서비스, 개호예방서비스, 지역밀착형개호예방서비스로 변경되었다.

2005년 개호보험법 개정으로 소규모다기능형거택개호가 제도화되기 이전까지는 노인들이 일반주택에서 생활하는 경우, 낮 동안에 필요한 거택서비스를 이용할 수 있어도,

14) 터미널케어라는 용어는 종말기 케어를 의미하는 용어로, 이를 복지영역에서는 터미널케어, 의료 및 보건영역에는 호스피스케어라는 명칭을 사용하고 있음.

15) 일본에서는 재가서비스라는 의미의 용어로 재택, 거택이라는 용어를 사용하고 있는데, 본 연구에서는 용어에 대한 혼돈을 피하기 위해 재가서비스로 표기함. 단, 제도 안에서 사용하는 서비스 명칭은 일본어식으로 수정하지 않고 표기함.

야간에 제공되는 서비스는 개호보험제도의 적용을 받지 않는 서비스로 양적인 정비가 매우 불충분한 상황이었다. 그러나, 소규모다기능형거택개호가 2006년 4월부터 개호보험제도 하에서 이용가능하도록 제도화되면서 양적인 정비가 확대되어, 노인이 심신의 기능이 악화된 경우에 선택할 수 있는 서비스 메뉴가 확대되었으며, 노인은 이러한 서비스를 이용하면서 심신의 상태에 맞는 서비스를 지역 안에서 이용하면서 생활을 유지할 수 있게 되었다.

최근에 이루어진 2009년 개호보수개정에서는, 개호종사자의 인력확보 및 처우개선, 의료와의 연계 및 치매노인에 대한 케어의 충실, 효율적인 서비스 제공, 이전 개정에서 도입된 서비스의 검증을 중점적으로 다루고 있다.

이 시기의 노인주거형태는 초고령화사회가 도래하기 이전에 정비된 고령자우량임대주택, 고령자전문주택, 유료노인홈, 케어하우스 등이 입주자의 고령화가 진행됨에 따라 특정시설로 변경되는 경우가 증가하고 있다. 또한, 개호보험제도의 적용을 받는 3개의 시설(개호노인복지시설, 개호노인보건시설, 개호요양형의료시설)에서는 입주자의 90% 이상이 인지증고령자이며, 2014년에는 요개호도4·5의 중증이용자가 전체의 70%를 차지할 것으로 예측(內閣部, 2009)되고 있다. 개호노인복지시설의 경우에는 유니트화, 개인실 정비가 앞으로의 추진과제이며, 노인요양형의료시설은 의료서비스를 필요로 하지 않는 입주자가 과다하여 의료비가 급증하고 있는 점은 감안하여, 2012년까지 개호노인보건시설·케어하우스 등의 거주시설·재택의료지원거점 등으로 전환하도록 되어 있다.

한편, 이 시기의 노인주거정책 및 주거지원서비스의 기본방향은, 주택은 생활의 기반이 되는 것이므로 생애주기에 따른 생활설계에 기초하여 주택을 선택할 수 있도록 주생활을 안정을 꾀할 필요가 있음을 제시하고, 주택시장의 환경정비 등을 추진함과 동시에 다양한 거주형태를 개발하고, 노년기의 심신기능의 저하에 대응한 자립과 개호를 배려한 주택 및 노인의 입주를 거부하지 않는 주택을 보급하는 정책을 적극적으로 추진하며, 복지시책을 연계함으로써 생활지원기능을 갖춘 주택의 공급을 추진하도록 하는 것이다.

특히, 이 시기는 ‘고령사회대책요강’에서 제시된 기본방침을 실행하는 구체적인 법제 및 정책들이 수립되는 시기이며, 주택정책과 복지서비스를 연계한 주거지원정책이 구체적으로 정비되는 시기이다.

이러한 움직임을 구체적으로 보면, 1995년 ‘장수사회대응주택설계지침’이 발표되면서 고령대응주택설계가 일본의 주택의 기본으로 인식되는 계기를 마련하였으며, 1996년부터는 신축주택의 barrier-free화가 추진되었고, 1996년에는 공영주택법 개정으로 공영주택의 이용제한이었던 소득제한 조건이 완화되고 공영주택 내에 사회복지시설의 병설을 인정(內閣部, 2009)하게 되었다. 또한 1998년부터 시행된 고령자우량임대주택제도에 근거하여, “1960년대부터 1970년대에 건설된 주택을 노인에게 적합한 환경으로 개

량하여 임대하는 ‘고령자우량임대주택’이 정비되었다(이현정, 2007, p. 14).<sup>16)</sup> 이러한 ‘고령자우량임대주택’을 이용하기 위해서는 도시재생기구가 정한 조건을 충족하는 만 60세 이상의 노인으로서 수입이 도시재생기구가 정한 기준 금액 이상일 경우에 이용할 수 있도록 하는 주거형태로, 주로 동경도 주변의 수도권에 집중되어 건설되었다.

2001년에는 ‘고령자거주법’이 제정되었는데, 이는 노인들의 거주에 관한 공공정책의 중요한 틀을 제시하고 있는 법으로 국토교통대신은 고령자의 거주 안정을 위한 방침을 제시하도록 하고 있다. 이에 근거하여 ‘고령자가 입주하는 임대주택의 관리에 관한 지침’, ‘고령자가 주거하는 주택의 설계에 관한 지침’ 등이 제시되었으며, 이 지침에는 임대주택 공급의 촉진, 임대주택 관리의 적정화, 양호한 거주환경 정비의 촉진, 보건 및 의료, 복지서비스 제공자의 연계, 이 이외의 고령자 거주안정을 위한 중요 사항 등이 제시되어 있다(嶺學, 2008; 高齢者居住法研究会, 2001).

또한, 이 시기에는 대규모단지(100세대 이상)를 재건축할 때 사회복지시설을 병설하도록 하는 ‘사회복지시설병설의 원칙’이 제시(嶺學, 2008; 高齢者居住法研究会, 2001) 되면서, 공영단지 및 도시재생기구임대주택단지를 지역의 복지거점으로 하여 노인들의 주거환경의 재정비를 꾀하는 내용의 ‘안심주공간창출프로젝트’ 등을 추진하는 등 노인을 위한 생활지원시설의 정비에 박차가 가해졌다.

특히, 공공주택을 그룹홈으로 활용하려는 노력도, 1996년 ‘공영주택법’ 개정으로 인해 가능해졌는데, 장애인그룹홈부터 시작된 이러한 시도가 2000년에는 노인그룹홈에도 확대되었다. 또한, 노인우량임대주택도 일부를 고령자 생활지원시설로 정비하여 주택을 차매(인지증)노인그룹홈으로 활용하는 정책이 추진되고 있다.

2003년 일본정부는 2015년까지 노인들이 거주하는 주택의 barrier-free화를 적극적으로 추진하여, 앞서 언급한 3가지 조건이 충족되는 barrier-free주택을 25%, 손잡이 등을 설치한 기본적인 barrier-free주택을 75%까지 정비하는 것을 목표로 제시하고 있다(高齢者居住法研究会, 2003).

또한, 이 시기에 일본에서는 노인들의 삶의 질에 영향을 미치는 주거안정을 위해 ‘주생활기본법(2006년)’, ‘주택확보요배려자에대한임대주택의공급촉진에관한 법률(2007년)’, ‘고령자주거안정확보에관한법률개정(2009년)’ 등의 법정비가 활발하게 진행되고 있다.

또한, 2007년에는 ‘주택safety-net법’이 제정되어, 주택의 확보에 배려가 필요한 노인, 장애인, 아동양육세대 등에 대한 임대주택의 종합적인 대책이 검토되었다.<sup>17)</sup> 특히, 공공임대주택에서는 고령자를 대상으로 하는 우량임대주택의 촉진과 우선입소 등의 대책이 마련되어 있다.

한편, 민간임대주택의 경우에는 고령자의 입소를 거부하지 않는 임대주택을 ‘고령자원할입소임대주택’으로 등록하도록 하고 노인들에게 이에 대한 정보를 제공하도록 하는 대책을 마련하였다. 그리고, 노인들이 민간임대주택에서 생활하는 데에 갖게 되는 불안을 경감시켜주고, 노인이 일반주택에서 거주하면서 발생할 수 있는 문제에 대응하도록 하기 위해 ‘안심임대주택지원사업’을 전개하고 있는데, 이는 지방공공단체, NPO법인, 사회복지법인, 주택중개업자 등이 연계하여, 안부확인서비스 등과 같은 생활서비스를 연계하여 제공하는 형태(嶺學, 2008; 高齢者居住法研究会, 2001)이다.

고령사회에서 초고령사회로 이행한 이 시기의 일본의 노인주거정책의 특징은, 주택정책 부분에서는 1996년 이후에 신규로 건설되는 모든 집합주택에 ‘장수사회대응법<sup>18)</sup>’을 적용하도록 하고 있는 것이 특징이다. 또한, 80년대 중반 이후부터 확대되기 시작한 고령자전용주택을 확대하는 한편, 고령자에게 임대주택이나 주택 관련제도에 대한 상담을 제공할 수 있도록 하는 시스템을 정비하면서, 2001년에는 고령자 거주 안정을 위한 법을 제정하여 노인을 위한 임대주택을 활성화시키고자 하였으며, 이러한 고령자 주택은 유니버설디자인으로 생활하는 데에 장애물을 없애고, 각종 지역사회의 서비스를 들을 연계하여 노인의 자립생활을 영위하도록 하고 있다. 특히, 2009년에는 ‘고령자거주법’ 개정을 통해 광역지방자치단체인 도도부현이 고령자에 대한 ‘거주안정확보계획’을 책정하고, 주택과 복지를 연계하여 서비스에 대한 수요를 파악함으로써, 지역사회의 노인들의 주거안정을 위해 노력하도록 규정하고 있다.

이 시기의 노인주거정책의 특징을 주택정책과 복지정책의 관계성이라는 측면에서 보면, 고령화사회에서 고령사회로의 이행시기에 추진되었던 주택정책과 복지정책의 연계가 보다 적극적으로 나타나고, 일반화된 것이 특징이다.

일본에서는 고령사회에서 초고령사회로의 이행시기에 주택공급뿐 아니라, 고령자가 주거공간에서 다양한 생활지원서비스를 이용할 수 있도록 다양한 환경이 정비되었다. 입소시기별로 보면 자립상태에서 입소할 수 있는 형태, 허약한 때에 입소할 수 있는 주거형태, 지속적인 관찰 등의 서비스가 필요한 경우에 입소할 수 있는 형태, 타인의 도움이 필요한 상황에서 입소할 수 있는 주거형태 등이 정비되는 등, 주거기능과 복지기능을 연계한 주거복지형 고령자 전용주택이 다양하게 개발되고 정비됨과 동시에 복지영역에서도 후기고령자의 증가를 고려하여 의료와 생활서비스를 주거기능에 연결하는 형태의 다양한 노인주거형태가 제시되고, 이러한 다양한 형태의 서비스를 노인이 심신의 상태 및 라이프스타일에 따라 선택하여 이용하도록 하는 체제를 정비하기 위해 노력하고 있다.

16) 이현정(2007). 일본의 고령자 주거지원정책 및 고령자 주택 특성 분석. 대한건축학회논문집, 23(12), 14.

17) 兒玉桂子(2009). 高齢期における住まいの検証—安心できる居住の確保にむけて. 社會福祉研究, 106, 49.

18) 장수사회대응법을 적용하여 노인이 안전하고 쾌적하게 생활할 수 있도록 주거환경을 유니버설디자인을 적용하여 계획하도록 하는 내용을 담고 있음.

### III. 우리나라의 고령화추이에 따른 노인주거정책 변화

우리나라의 대표적인 주택정책은, 우선 주택 자체에 대한 기준을 두어 주택의 질적인 수준을 확보하도록 하는 것, 둘째, 주택이 많이 건설되도록 시촉되는 주택에 저리자금을 융자해주거나 보조금을 지원하는 것, 셋째 저소득층이 이용할 수 있는 주택을 확보하기 위해 공공부문에서 직접 임대주택 및 분양주택을 건설하는 것, 넷째, 주거비 부담을 낮추기 위해 주거비 또는 임대료를 보조해주는 주거급여(housing allowance 또는 housing benefit)정책, 다섯째, 주택의 자가취득을 권장하기 위해 장기저리주택금융제도, 소득에서 이자공제 등의 제도 등으로 구분할 수 있다(박신영, 2006).

이러한 주택정책은 고령자도 이용대상이 될 수 있지만, 일반적으로 노화로 인한 신체적 특징 등을 감안하면 일반 세대와는 다른 특징이 있기 때문에 일반적 주택만으로는 안전하고 안정적인 주거생활이 보장되기에 제약이 있으므로 고령자의 신체적, 경제적, 심리적 특성을 감안한 고령자주거정책이 필요하다.

최근 고령화를 먼저 경험한 선진국에서는 고령자를 위한 노인주택이나 시설을 공급하는 정책 뿐 아니라, 주택 개보수지원, 임대료나 이용료 부담이 적은 실비시설 공급 확대 등, 고령자가 원하는 서비스를 선택할 수 있도록 하는 다양한 정책이 전개되고 있으며, 특히 최근에는 고령자가 거주하던 곳에서 계속 거주할 수 있도록 하는(aging in place)정책이 고령자주거정책의 주요한 흐름이다.

한편, 우리나라는 2000년에 65세 노인인구비율이 전체 인구의 7.2%에 달하여 고령사회에 진입한 바 있으며, 2018년에는 14.3%로 고령사회에 접어들 것으로 예측하고 있다. 우리나라에서는 고령자에 대한 주거 및 주거지원정책은 매우 미비한 상황이다. 우리나라에서는 2000년 고령화사회에 진입한 이후, 빠른 고령화 등에 대비하기 위해 복지과 노인주택정책을 연계하도록 하여 이를 주택종합계획(2003-2012)에 반영하도록 하고, 노인의 주거복지향상을 위한 관련법 및 제도를 개선해 나가기 위해 노력하고 있으나, 일부 노인의 특성을 고려한 주택 개발 및 보급은 공공부문에서 추진하려는 것을 제외하고는 미흡한 수준이다.

구체적으로 보면, 종전의 우리나라 고령자 주거지원정책은 노인과 가족의 동거를 장려하는 정책과 노인주거복지시설을 공급하기 위한 규정, 국민기초생활보장법상의 주거급여제도(2000년), 국민임대주택에 노인이 입주하는 경우 일부 설비개조를 지원하는 제도(2004)로 구분할 수 있는데, 구체적 입법으로서는 노인복지법, 건축법, 주택법, 임대주택법, 주택건설기준 등에 관한 규정, 주택공급에 관한 규칙, 소득세법, 저출산고령사회기본법 등이 해당된다(김정순, 2005).

우리나라에서 노인전용 주거와 관련하여 최초의 명시적 규정은 1981년에 제정된 노인복지법이며, 이후 노인복지

법이 여러차례 개정되면서 노인주거관련 시설의 분류체계가 변화되고 공급주체도 다양해졌지만, 노인복지주택의 설치 및 관리, 공급에 관하여 노인복지법에서 규정된 사항을 제외하고는 주택법의 관련 규정을 준용하도록 하고 있는 것이 특징이다. 고령화가 진전되면서 노인복지법에 이

표 1. 일본과 한국의 고령화 진행시기별 노인주거정책

고령화 진행시기 구분	일본의 노인주거정책의 주요 특징	한국의 노인주거정책의 주요 특징
고령화 사회로의 이행시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶노인세대용 공영주택의 공급(1964)</li> <li>▶노인동거세대용 주택 공급(1975)</li> <li>▶가족과 고령자의 동거를 권장하는 정책, 동거세대 융자지원 등(1970년)</li> <li>▶공영주택에의 저소득고령자 입주지원(1972년)</li> <li>▶사회복지시설건급 정비 5개년계획에 근거한 고령자시설 정비 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶노인복지법에서 노인전용주거 명시(1981)</li> <li>▶노인복지법개정에서 노인복지주택 개념추가(1989년)</li> <li>▶3세대 동거를 전제로 하는 3세대 동거형 주택 공급(1989)</li> <li>▶노인복지법개정에서 민간기업의 유료노인복지시설 설치운영 허용(1993)</li> <li>▶노인복지법개정으로 노인주거복지시설 유형 등장(1997)</li> </ul>
고령화 사회에서 고령사회로의 이행시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶공영주택법개정으로 고령자 단독입주 인정(1980년)</li> <li>▶주택건설5개년계획(1986-1990)에서 주택건설의 목표에 고령화사회에 대한 대응이 거론되면서 고령자를 대상으로 하는 주택 정비</li> <li>▶고령자의 특성을 고려한 공영주택 공급(1980)</li> <li>▶실버하우징등과 같은 고령자대상주택 정비(1987)</li> <li>▶생활지원서비스가 제공되는 시니어주택 정비 및 임대(1990)</li> <li>▶주택리모델링제도와 같은 주택개조 원서비스 제공(1993)</li> <li>▶시정촌이 주택마스터플랜 수립(1994)</li> <li>▶고령자, 신체장애인 이원할터이용할수 있는 특정건축물건 축축진에 관한 법률 제정(1994)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶직계존속 부양자 국민주택 규모 우선공급제도: 공공주택 물량 중 10%를 고령자 동거가족에게 우선분양(2002)</li> <li>▶주택건설촉진법이 주택법으로 개정되면서 노인복지주택의 설치 및 관리에 대해 주택법 관련 규정 준수(2003)</li> <li>▶주택자금우대지원(2004)</li> <li>▶신규 국민임대주택에서 고령 거주자를 위한 주택개조 지원(2004)</li> <li>▶국민임대주택의 일부 고령자 전용주택으로 공급(2005)</li> <li>▶고령자를 위한 주택 연금제도에 대한 공적보증제 도입(2007)</li> </ul>
고령사회에서 초고령사회로의 이행시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶장수사회대용주택 설계지침발표(1995)</li> <li>▶고령자대상 우량임대주택사업제도실시(1998)</li> <li>▶개호보험제도에서 주택개보수서비스 제공(2000)</li> <li>▶주택건설5개년계획(2001-2005)에서 주택의 barrier-free화 추진</li> <li>▶고령자의거주안정 확보에관한법을 공포(2001)</li> <li>▶주생활기법법 수립(2006)</li> </ul>	

러한 노인전용주거가 명시됨과 동시에 추진된 정책은 노인의 가족동거를 장려하는 정책이었는데, 이러한 정책은, 소득세 공제, 양도소득세 면제(2005), 주택자금 우대지원(2004), 직계존속 부양자에 대한 국민주택 규모이하 주택 10% 우선 공급 정책 등이 해당된다.

우리나라에서도 급격한 인구의 고령화 및 노년층의 주거의식 변화로 발생하는 노인층의 주택수요에 대응하는 주거복지정책은 고령화사회에서는 매우 시급한 정책과제이다(임승구·최효승, 1999).

2000년 이후에는 노인주거문제가 사회적 약자의 주거문제로 인식되기 시작하면서 이를 위한 정책마련에 고심하고 있지만 시작단계에 불과(장영희, 2007)하며, 노인주거복지정책은 노인주거복지시설 공급에 치중되어 있으며, 이러한 노인주거복지시설은 입소대상의 제한 및 시설이 부족하고, 지역적 편차가 크며, 저소득층 노인들이 이용할 수 있는 주거복지시설과 비교적 경제적 여유가 있는 노인들이 이용하는 유료노인복지주택으로 양극화되어 있어 다양한 노인들의 욕구에 맞추어 선택할 수 있는 주거의 확보가 충분하지 못하다. 또한, 노인주거복지정책을 추진하는 과정에서도 정부는 복지시설의 차원에서 접근하는 방식과 주택의 보급에 초점을 두는 방식으로 이원화되어 있고 관할부서의 연계부족으로 노인주거정책의 효과성은 미약한 상황이다(김정순, 2005).

#### IV. 결 론

##### 한국의 노인주거지원정책에의 함의

노년기에는 어떠한 주거유형을 선택한다고 하더라도 심신기능의 저하를 고려한 다양한 지역의 복지·보건 등과 관련된 생활지원서비스가 정비되어 있지 않으면, 노년기의 주거안정은 기대하기 어렵게 되는 점을 감안하면, 우리나라에서도 노인들의 주거안정을 위한 시스템을 정비해야 할 필요가 있다.

특히, 이러한 주거지원서비스는 노인의 욕구와 필요, 자립 정도에 따라 다양한 프로그램을 탄력적으로 선택할 수 있도록 정비되어야 한다. 그리고, 심신기능의 저하에 따라 노인의 안전과 필요한 케어서비스를 제공할 때에는 안전 확보 및 프라이버시 보호를 위한 노력이 수반되어야 한다. 노인의 자립과 존엄 있는 생활을 실현하도록 하는 데에 있어 환경의 영향력은 매우 크다고 볼 수 있다. 따라서 좋은 환경을 단지 제공하는 것에만 그치는 것이 아니라, 환경의 장점을 살려서 필요한 서비스와 연계하여 제공할 수 있는 시스템이 정비되어야 한다.

본 연구에서는 앞으로 도래할 고령사회에 필요한 노인주거지원정책의 나아가야 할 방향을 모색하기 위해, 우리나라 주거지원정책의 현황에 대해 살펴보고, 우리나라보다 고령사회에 대한 대책수립 마련에 일찍부터 대응해온 일본의 주거정책 및 주거지원서비스에 대해 분석하였는데, 본 연구를 통해 우리나라의 주거지원정책에 시사하는

점은 다음과 같다.

일본의 경우, 노인에게 적합한 주택을 개발하고 공급하게 된 것은 국가나 지방자치단체의 의도적인 개입에 의한 것임을 본 연구를 통해 알 수 있다. 고령화사회에서 고령사회로 이행되기 이전까지의 노인들을 위한 주거지원 정책은 주택과 복지 분야로 구분되어 각각의 영역에서 독자적인 정책이 전개되어 왔는데, 고령사회에 진입한 이후, 고령사회에서 초고령사회로 이행하는 시기에는 이원화된 주택과 복지를 연계하는 주거유형이 등장하고 보급되게 되면서 종래와는 다르게 노인들이 개개인의 상태 및 욕구에 맞추어 주거지를 선택할 수 있도록 선택의 폭이 확대되었으며, 노인의 주거정책도 이러한 방향이 중시되고 있다는 것이 가장 큰 특징이다.

본 연구에서 일본의 노인주거정책의 변천과정을 살펴본 결과, 일본의 노인주거정책은 첫째, 노년기에 주거의 중요성을 인식하고 길어지는 인생주기를 고려, 고령자의 다양한 특성 등을 감안한 주거형태를 정비하고 있으며, 둘째, 노인의 다양한 변화에 맞추어 필요한 서비스를 생활의 거점을 바꾸지 않고 연속적으로 이용할 수 있는 체제로 정비되고 있다는 것을 확인할 수 있다. 또한, 노인들이 주택·시설·노인전용주택 어디에서 생활을 하더라도 심신기능의 변화에 따라 이용 가능한 다양한 생활지원서비스가 제공되도록 지역사회에서 다양한 노인주거지원서비스가 확대되고 있다는 것을 알 수 있다.

이 연구는 고령사회에서 초고령사회로 이행된 일본에서 노인주거정책이 어떻게 전개되어 왔는지, 현재 어떠한 방향으로 정책이 모색되고 있는지에 대해 일본의 법률 및 제도, 정책 등을 광범위하게 다루고 있어 우리나라에서는 어떠한 방향으로 노인주거정책이 모색되어야 하는가에 대해서는 도움이 될 것이다. 그러나, 본 연구에서는 일본 이외의 다른 국가의 노인주거정책은 어떻게 전개되고 있는지, 우리나라와 일본의 노인주거정책이 고령화율의 추이에 따라 어떠한 차이가 있는지에 대해서는 다루지 못하고 있다. 본 연구는 일본의 노인주거정책이 고령화율의 추이에 따라 어떻게 전개되었는지에 중점을 두고, 이를 규명하기 위해 관련 자료를 리뷰하여 각 시기별 노인주거정책의 내용과 특징에 대해 기술하고 있는 것에 그치고 있다는 것이 본 연구의 한계로 지적할 수 있다.

후속연구에서는 일본의 노인주거정책에 대한 검토뿐 아니라, 다른 선진국들의 노인주거정책을 종합적으로 검토하고, 우리나라의 노인주거정책은 고령화의 추이에 따라 어떻게 변화하고 있는지, 일본과 우리나라의 고령화추이에 따른 노인주거정책이 어떠한 공통점과 상이점이 있는지에 규명하고, 우리나라에 적합한 노인주거정책들을 제시할 수 있는 추가연구가 필요하다.

#### 참 고 문 헌

1. 강병근 (1999). 고령화 사회에 대응한 노인주거유형. 대한

- 건축학회논문집, 15(10), 3-14.
2. 김은혜 (2006). 고령화 사회의 노인주거지원 정책 모색을 위한 연구-영국의 예를 중심으로. 2006년 한국사회복지학회 학술대회자료집(pp. 363-368). 한국사회복지학회.
  3. 김정순 (2005). 노인주거관련법제의 개선(한국법제연구원 연구보고서 No. 2005-15). 한국법제연구원.
  4. 김태일 (1992). 일본의 고령자 주택 및 복지시설의 동향에 관한 연구. 대한건축학회논문집, 8(1), 13-20.
  5. 김태일 (2000). 인구구조의 변동에 따른 고령자 주택형태의 변화와 수요예측에 관한 연구. 한국노년학, 20(3), 37-50.
  6. 김명숙 · 강순주 (1992). 노인주거계획에 관한 이론적 접근. 대한건축학회논문집, 8(6), 15-27.
  7. 문창호 (2004). 최근 일본 노인주거시설의 건축적 특성에 관한 연구. 대한건축학회논문집, 20(6), 119-126.
  8. 박신영 (2006). 고령사회의 노인주거복지과제. 한국학술정보.
  9. 박신영 · 지은영 · 최은희 · 한수진 (2006). 고령자의 주거 선호 다양성과 정책적 함의. 노인복지연구, 34, 81-104.
  10. 박희진 · 전창미 (2004). 노인의 특성에 따른 환경친화적 노인 주거단지 계획요소. 노인복지연구, 26, 215-235.
  11. 상형중 (1998). 수요 및 공급 측면에서 본 유료노인복지시설의 접근방향. 건축, 42(2), 42-46.
  12. 서기영 · 이진혁 · 류지애 (2001). 유료노인복지시설의 계획특성에 관한 연구. 대한건축학회논문집, 17(5), 71-79.
  13. 성명옥 (1994). 한국 노인 서비스주거의 방향모색에 관한 연구. 한국노년학, 14, 46-58.
  14. 신영숙 (1998). 중년층이 선호하는 미래 노인주거 환경에 관한 연구. 대안가정학회지, 36(2), 105-120.
  15. 이서영 (2009). 일본 개호보험제도의 동향. 보건복지포럼, 156, 90-99.
  16. 이연숙 · 신화경 · 이선미 · 백혜선 (1991). 한국의 주거문화모델로서 삼대가족아파트 개발에 관한 연구. 한국노년학, 11(1), 17-35.
  17. 이윤형 (2007). 노인주거복지의 고찰에 따른 대응과제. 사회복지개발연구, 13(4), 257-284.
  18. 이현정 (2007). 일본의 고령자 주거지원정책 및 고령자 주택 특성 분석. 대한건축학회논문집, 23(12), 11-18.
  19. 임승구 · 최효승 (1999). 우리나라 노년 주택정책 및 제도에 관한 연구. 한국농촌건축학회논문집, 1(2), 53-62.
  20. 양우현 · 박근형 (1996). 노인을 위한 도시 공동주택의 계획방향에 관한 연구. 대한건축학회논문집, 12(1), 13-20.
  21. 윤주현 · 강미나 · 송하승 (2004). 인구고령화와 노인주거; 고령화사회에 대응한 노인주거정책의 현황과 정책과제(국토연구원 연구보고서 No. 2004-05). 국토연구원.
  22. 장영희 (2007). 고령화시대 노인주거복지 정책방안(서울시정개발연구원 연구보고서 No. 2007-R-31). 서울시정개발연구원.
  23. 장윤배 · 봉인식 · 유병선 · 한지원 (2005). 유료노인복지주택의 제도개선방안 (경기개발연구원 연구보고서 No. 2005-23). 경기개발연구원.
  24. 정무용 · 정기남 (1996). 노인주거관련연구경향 및 특성에 관한 연구. 대한건축학회논문집, 12(11), 51-61.
  25. 조재순 · 신경주 · 박인숙 · 최정신 (1995). 미국의 노인주거 관련 연구 경향. 대한건축학회논문집, 11(10), 13-18.
  26. 최성재 (2003). 한국의 노인주거보장 정책의 문제점과 개선 방향. 건축, 47(6), 16-20.
  27. 초의수 (1998). 노인주거현실과 노인주택정책. 박광준 외(편), 주택보장과 주택정책(129-158), 세종출판사.
  28. 足立啓 · 林悦子 · 安岡眞由 (2007). 全国悉皆調査による従来型特別養護老人ホームのユニットケアの實體について. 日本建築學會技術報告集, 13(25), 243-246.
  29. 伊藤周平 (2005). 介護保険と社會保障改革. 山吹書店.
  30. 小笠原裕 · 次福島一雄 · 小國英夫 (2002). 社會福祉施設. 有斐閣.
  31. 川崎直宏 (1997). シルバーハウジングプロジェクトの概要と課題. 高齢者住宅財団.
  32. 介護福祉士養成講座 (2006). 老人福祉論(第4版). 中央法規.
  33. 高齢者居住法研究会 (2001). 高齢者居住法の解説. 大成出版.
  34. 高齢者介護研究会 (2003). 2015年の高齢者介護—高齢者の尊厳を支えるケアの確率にむけて. 厚生労働省老健局.
  35. 兒玉桂子 (2008). 超高齢社會の福祉居住環境. 中央法規.
  36. 兒玉桂子 (2009). 高齢期における住まいの検証—安心して暮らす居住の確保にむけて. 社會福祉研究, 106, 41-50.
  37. シルバーサービス振興會 (2005). 生活視点の高齢者施設. 中央法規.
  38. 全國社會福祉協議會 (2005). 2006年介護保険制度改訂のポイント—こう変わる介護保険PLUS. 全國社會福祉協議會.
  39. 園田眞理子 (1993). 世界の高齢者住宅. 日本建築センター.
  40. 嶺學 (2008). 高齢者の住まいとケア—自立した生活, その支援と住環境. お茶の水書房.
  41. 內閣部 (2009). 高齢社會白書(平成21年度版) · 內閣部.
  42. 長谷憲明 (2009). 新しい介護保険の仕組み. 瀬谷出版.

집수일(2010. 4. 19)

수정일(1차: 2010. 7. 23)

게재확정일자(2010. 8. 4)