

# 일본의 고령자주택 정책 및 제도 동향\*

변나향  
건축도시공간연구소  
부연구위원

## 들어가며

한국은 전체 인구 중 65세 이상 고령 인구가 14%를 넘어 고령사회(aged society)에 진입하였다. 이렇게 고령 인구 비율이 증가하면서 고령자의 주거와 복지 중요성도 높아지고 있다. 최근 보건복지부는 지역 사회 중심으로 서비스와 투자를 강화할 계획임을 발표하였다. 그 가운데 시범사업 일환으로 지역 사회 돌봄 (community care) 실현을 위한 관련 인프라 구축, 재 지원, 맞춤형 주거 개선을 제시하였다.\*\*

한국보다 20여 년 먼저 고령사회에 접어든 일본은 주택, 의료, 개호, 예방, 일상생활 지원이 포괄지원되는 지역포괄케어시스템을 구축하였다. 지역포괄케어시스템은 고령자가 생활하는 주택 확보를 바탕으로 고령자의 요구에 따라 지역에서 생활지원 서비스가 제공될 수 있는 체계를 말한다. 이 체계를 강화하기 위해 일본 정부와 지자체는 지역별 관련 사업소와 긴밀한 협력을 위한 정책을 추진하고 제도를 운영하고 있다. 이 글에서는 일본의 고령자주택 정책과 제도, 도쿄도의 고령자주택 사업과 관련 지침을 살펴보자 한다.

## 일본 고령자주택 정책과 제도

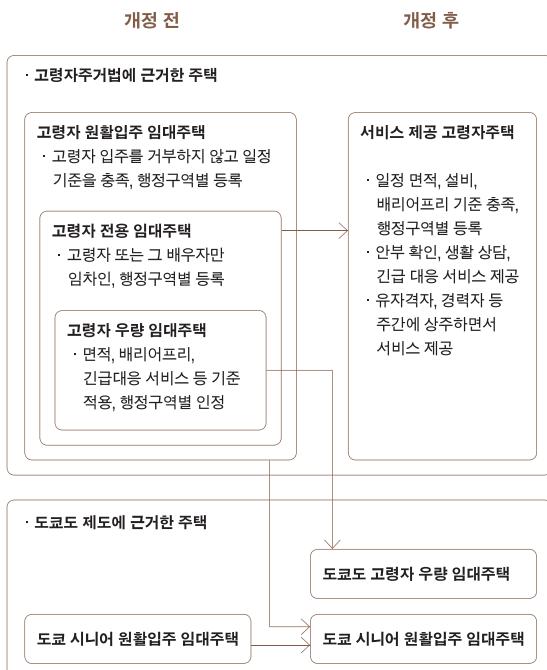
일본은 고령자주택 공급과 생활서비스 지원을 통합 인식하고 고령자의 주거 안정 확보를 위한 정책을 추진하고 있다. 고령자의 주택 마련, 주거권 보장, 생활 지원을 위해 2001년 ‘고령자 주거안정 확보에 관한 법률’을 제정하였고, 생활 지원 강화를 위해 2011년 ‘서비스고령자주택 등록제도’를 신설하였다.

\* 이 글은 건축도시공간연구소 2018년 기본과제로 수행 중인 「고령1인가구의 주거복지 지원을 위한 노인복지시설 개선방안」(변나향·박석환) 연구의 일부를 바탕으로 재정리하였다.

\*\* 보건복지부(2018), “사람 중심의 포용적 복지국가 구현을 위한 '19 복지부 예산 편성”, 8월 27일자 보도자료.

## 고령자 주거안정 확보에 관한 법률

고령자 주거안정 확보에 관한 법률(이하 고령자주거법)은 국토교통성과 후생노동성 공동으로 고령자의 주거 안정 확보를 위해 결정한 기본 방침이다. 세부 시행 계획은 지자체에서 수립하도록 하였다. 계획의 주요 내용은 지역별 특성과 상황을 반영한 고령자주택과 노인 흄의 중장기 공급 목표, 생활 지원 관련 사업, 유관 시설 정비사업 등으로 구성된다. 이 법은 민간 사업자의 고령자 임대주택 공급 촉진에 목표를 두고 있으며, 여러 가지 임대주택 유형과 제도가 마련되었다. 이후 2011년에는 고령자주거법이 개정되면서 ‘고령자 원활입주 임대주택’, ‘고령자 전용 임대주택’, ‘고령자 우량 임대주택’에서 특정 시설 입주자의 생활개호 지정을 받는 것이 가능하던 제도가 폐지되고 ‘서비스 제공 고령자주택’으로 통합하여 등록하는 제도가 신설되었다.



### 고령자주택 관련 법 개정 내용

자료: 도쿄도(2018), 「고령자 주거안정 확보계획」, p.56.



치요다구 직영 서비스고령자주택 입주자 및 생활협력원 정기식사 모임

## 서비스 제공 고령자주택 등록제도

서비스 제공 고령자주택은 고령자 단독 가구가 증가하고 특별양호양로원 신청자 수가 증가하면서 의료·개호와의 제휴 및 생활지원 서비스를 포함하는 주택 수요에 대응하기 위해 제도화해서 공급되기 시작하였다. 서비스 제공 고령자주택은 ①단차가 없는 바닥, 손잡이, 복도 폭 확보 등 고령자가 살기에 적합한 배리어프리(barrier-free) 구조를 적용하고, ②거주 안정성 확보를 위해 임대차 계약인 경우 거주 권리를 보호받으며, ③생활지원 서비스를 제공하고, ④의료·개호 서비스와 제휴하여 입주자가 필요한 서비스를 선택할 수 있는 특징이 있다.\*

## 도쿄도의 고령자주택 사업 및 제도

도쿄도 내에 위치한 서비스 제공 고령자주택은 2015년 기준 9,153호가 등록되어 있으며, 지속적으로 증가하고 있는 것으로 조사되었다(도쿄도, 2013). 도쿄도 복지보건국이 도내 서비스 제공 고령자주택 입주자를 대상으로 수행한 실태조사에 따르면 입주자 평균 연령은 82세, 평균 개호 필요도는 1.61, 자립은 응답자 전체의 23%로 나타났다. 입주자 연령이 이전보

\* 국토교통성 홈페이지 관련 내용 번역 및 요약(<http://www.mlit.go.jp>, 검색일: 2018.8.22.)

다 고령화되고 의료·개호 수요도 증가하고 있지만 의료 개호 제휴 현황은 긴급 시 대응에 협력하는 경우가 많아 긴밀한 제휴의 필요성이 제기되었다. 도쿄도는 의료·개호 연계형 서비스 제공 고령자주택 모델 시범사업을 추진하여 관련 주체 간 협력 체계를 구축하였다. 이후 ‘서비스 제공 고령자주택의 의료·개호 제휴 가이드라인(2015)’을 수립하였고, 이 가이드라인 방향을 반영하여 같은 해 ‘생활지원서비스 제공 지침(2009)’을 개정하였다.

### 의료·개호 연계형 서비스 제공 고령자주택 모델 사업

도쿄도 복지보건국 고령사회대책부와 도시정비국 주택정책추진부는 2000년부터 2014년까지 의료·개호 연계형 서비스 제공 고령자주택 사업을 실시하였다. 이 사업은 고령자의 의료 및 개호 수요에 따라 대응할 수 있도록 의료·개호 연계 서비스를 포함하는 주택 보급을 위해 병설사업소 정비 비용을 보조하는 방식으로 추진되었다. 사업 내용은 지역 상황을 고려하여 서비스 제공 고령자주택에서 주택사업자, 병설사업자(개호계 사업소, 의료계 사업소), 입주자(고

령자), 이외 관계자(방문개호, 진료소, 병원 등)의 협력 체계를 구축하는 것이다.

복지보건국은 서비스 제공 고령자주택의 의료 개호 제휴 가이드라인 수립을 통해 사업 시행 기준을 마련하였다. 이 가이드라인은 도쿄도 내 서비스 제공 고령자주택 현황, 의료·개호 제휴 시 전제 조건, 입지, 인력 배치, 수단에 관한 사항, 부록(시범모델, 의료·개호 제휴 시 체크리스트)으로 구성되어 있다.

#### \* 서비스 제공 고령자주택의 의료 개호 제휴 가이드라인

(サービス付き高齢者向け住宅における医療・介護連携のガイドライン)

##### · 가이드라인 개요

가이드라인의 목적, 용어 정의  
서비스 제공 고령자주택 제도 및 특징

##### · 도쿄도 서비스 제공 고령자주택 현황

도내 서비스 제공 고령자주택 현황  
의료·개호 제휴의 필요성

##### · 서비스 제공 고령자주택의 의료 개호 제휴의 주요 사항

의료 개호 제휴의 전제 조건  
입지 및 건물 구조  
인력 배치  
제휴 수단  
의료·개호 제휴의 질 향상을 위한 노력



서비스 제공 고령자주택 시범사업(제8호) 사례, 코사하임 지토세카라스야마(코ーシャハイム千歳烏山)

자료: [http://www.tt-sls.co.jp/kousya\\_karasuyama/machi/index.html](http://www.tt-sls.co.jp/kousya_karasuyama/machi/index.html)(검색일: 2018.8.22.)

## 고령자주택 생활지원 서비스 제공 지침

2009년에 수립된 고령자주택 생활지원 서비스 제공 지침은 적절한 생활지원 서비스를 제공하는 고령자 주택 보급과 함께 고령자가 안전하게 안심하면서 주체적으로 생활할 수 있도록 관리하는 데 목적을 두고 있다. 이 지침은 생활지원 서비스 정의, 주택 및 서비스 사업자 역할과 책임, 서비스 제공 및 계약에 관한 사항 등으로 구성되어 있다. 2015년 서비스 제공 고령자주택의 의료·개호 제휴 가이드라인이 발표되면서 같은 해 의료·개호 제휴에 관한 사항이 추가되었다.

‘생활지원 서비스’는 고령자가 일상생활을 하는 데 필요한 서비스로, 개호보험 적용 이외의 서비스를 의미한다. 생활지원 서비스에는 긴급한 상황 대응, 안부 확인을 통한 고령자의 상황 파악, 생활 상담, 식사 제공, 외출 시 동행 등이 포함된다. 이 가운데 긴급 시 대응, 상황 파악, 생활 상담은 ‘기본 서비스’에 해당한다. 특히 고령자의 주체적인 생활에 대하여 서비스 사업자는 사업 운영 시 ‘입주자(고령자) 개인의 존엄 확보’를 최우선으로 하고 ‘서비스나 케어 매니저를 자유롭게 선택할 권리를 제한하지 않음’, 계약 및 변경 사항과 관련하여 ‘입주자에게 충분히 설명해야 함’을 명시하고 있다.

### \* 고령자주택 생활지원 서비스 제공 지침

(高齢者向け住宅における生活支援サービス提供のあり方指針)

#### 1. 기본 사항

목적, 지침의 정의, 사업 운영의 유의점, 특정 시설의 입주자 생활 개호를 지정받지 않는 고령자주택과 지정받는 고령자주택의 의료·개호 연계 시 유의점, 주택사업자의 책무, 생활지원 서비스 사업자의 책무

#### 2. 생활지원 서비스 제공에 관한 사항

생활지원 서비스 제공, 기본서비스 실시자의 유의점, 기본서비스 이외의 생활지원 서비스 제공 시 유의점, 서비스 제공 직원의 배치와 기밀 유지, 공용 부분 위생관리, 예산관리, 비상 재해 대책

#### 3. 계약에 관한 사항

생활지원 서비스 계약 시 유의점, 생활지원 서비스 내용 및 계약에 대한 상세 설명

#### 4. 불만 사항 해결 및 손해 배상에 관한 사항

입주자 및 입주자 가족의 불만 사항 해결을 위한 주택사업자와 생활지원 서비스 사업자의 처리 체제 정비, 입주자의 생명·신체·재산에 대한 손해 배상 등

#### 5. 개인정보 보호

입주자, 신원 인수인 등 개인정보 취급에 대하여 관련 법률 및 조례 적용

## 나오며

일본은 2000년대 초반에 고령자의 주거 안정을 위한 별도 법률을 제정하고 고령자의 주택 확보와 서비스 지원을 위한 제도적인 근거를 마련하였다. 서비스 제공 고령자주택 제도는 당시 고령자가 증가하고 2006년부터 유료 노인 홈 신설 규제로 고령자 계층의 주택과 복지서비스 수요가 급증하면서 주목을 받았다. 최근 도쿄도에서 추진된 서비스 제공 고령자주택 시범 사업에서는 기존 노후화된 서비스 제공 고령자주택을 정비하는 비용을 지원하고 지역 내 의료사업소, 개호사업소의 서비스 제공이 효과를 볼 수 있는 사업 체계로 구축되었다. 2018년부터는 의료·개호 연계 강화에 중점을 두고 추진되고 있으며, 소규모 다기능 개호도 확대되고 있다.

일본의 고령자주택 정책과 제도는 여러 가지 비판이 있음에도 국내보다 앞서 시도되었고 시행착오를 겪으면서 발전하고 있다. 한국은 고령자 주거 지원 정책과 효과 점검에 상당한 시간이 필요하기 때문에 관련 정책과 다양한 시범사업 추진이 요구된다. 현 시점에서 일본의 관련 법 개정과 도쿄도의 시범사업 추진 사례는 주택 확보 문제와 복지서비스 수요에 대응하고 지역 사회에서의 생활 지원을 위한 체계를 강화한다는 점에서 시사점이 크다.