

# 고령친화 도시와 지역사회 조성 방향

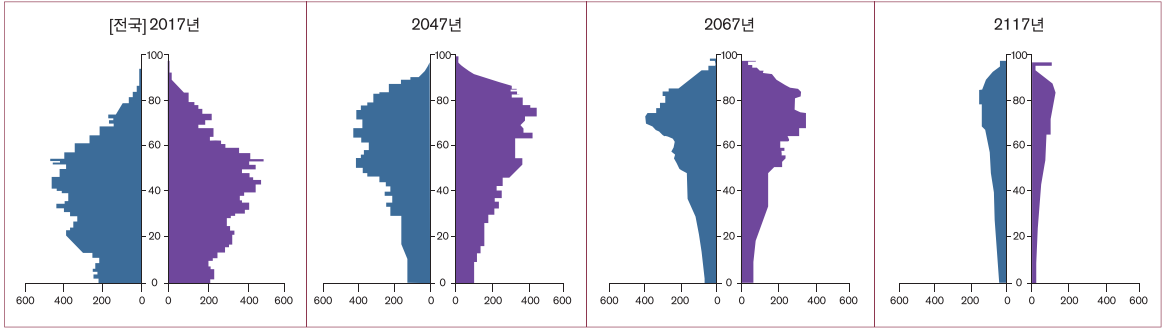
고영호  
건축공간연구원 연구위원,  
고령친화정책연구센터장

우리나라는  
건축도시공간과  
지역사회의  
주 이용자가 변화하는  
초고령사회

2017년 우리나라 총인구는 약 5,100만 명이었다. 100년 전인 1917년에는 1,700만 명이었으니 100년 만에 약 3배 증가한 셈이다. 100년 후에는 어떨까? 통계청은 2117년 우리나라 총인구를 1,500만 명으로 추계하였다(감사원, 2021, pp.21-22). 100년 전보다 100년 후 인구가 더 적어지는 것으로, 우리나라 인구 규모의 감소가 충격적으로 다가오는 상황이다.

더욱이 2017년 우리나라 총인구의 13.8%(707만 명)를 차지하던 고령자가 2047년에는 총인구의 39.4%(1,879만 명)로 급증하고, 100년 후인 2117년에는 총인구의 52.8%(796만 명)를 차지하게 될 전망이다(통계청, 2019, p.7; 감사원, 2021, pp.22-23). 인구 규모의 감소에 따라 고령자 규모도 함께 감소할 전망이지만 고령자가 총인구에서 차지하는 비율은 향후 100년 동안 꾸준히 증가하여 우리나라 국민 2명 중 1명은 65세 이상 고령자가 되는 미래가 다가오고 있다. 우리나라의 주거공간과 도시환경, 지역사회 주요 이용·경험자가 고령자가 되는 상황이다.

향후 우리나라 고령자 규모 급증을 논의할 때에는 베이비붐 세대의 고령화를 반드시 함께 살펴보아야 한다. 1955~1963년에 출생한 1차 베이비붐 세대는 2020년부터 65세 이상 고령자 그룹에 진입하기 시작하였다. 1·2차 베이비붐 세대를 함께 고려하면 향후 20년간 우리나라 고령자 규모가 급증하는 이유를 쉽게 이해할 수 있다.



우리나라 인구피라미드의 변화  
출처: 감사원(2021, p.23)

남색 : 남자 / 보라색 : 여자, 단위 : 천 명

**주거 복지 연계로  
고령자 건강 변화에  
연속 대응하는  
도시 지역사회가 필요**

우리나라의 고령사회 대응 중 건축도시 부문의 정책지원은 주택·주거 환경에 한정된 고령자의 지속적 재가생활(살던 집에서 나이들어가기, Aging in Place) 지원 방향이다. 고령자가 살던 집을 떠나 시설에서 공동 생활을 할 경우 변화된 생활환경과 사라진 개인의 삶이 주는 스트레스가 오히려 고령자 삶의 질을 저하한다는 점에 주목하여, 고령자가 살던 집에서 계속 생활할 수 있도록 기존 주택을 개조하고 재가 요양서비스를 강화하였다. 최근에는 고령자 입주 영구임대주택 저층부에 사회복지시설이 위치하도록 하여 고령자의 여가·문화 복지서비스와 주거를 연계하는 고령자복지주택 공급도 추진되고 있다.

하지만 최근의 이러한 건축도시 정책지원은 새로운 방향을 설정할 필요가 있다. 무조건적인 '고령자의 지속적 재가생활(Aging in Place) 지원'은 자칫 고령자에게 '살던 집에 갇혀서 나이들어가기(Stuck in Place)'를 가용하는 것으로 전락할 수 있기 때문이다. 기존의 노후한 주택·주거 환경을 계속 개조·개선해 가며 고령자의 건강상태 변화에 지속적으로 대응하는 데는 기존 주택이 갖는 한계가 분명히 존재한다. 재가 복지서비스 역시 고령자가 거주하는 모든 집에 가가호호 연계되기에는 인력과 예산의 한계가 존재한다. 고령자 거주 주택 하나하나 단위로 고령사회 대응 건축도시 정책을 추진하기에는 어려움이 따른다는 것이다.

고령사회 대응 건축도시 정책의 지원은 고령자의 사회적 관계성이 유지되는 생활권 단위의 지역사회 지속거주(Aging in Community) 방향으로 추진되어야 한다. 우리나라 도시와 지역사회는 고령자의 사회적 관계성이 유지되는 생활권 범위 내에서 도시와 지역의 주거환경 및 복지서

지역사회 지속 거주 실현을 위한 장소, 서비스, 결정권 개념의 발전

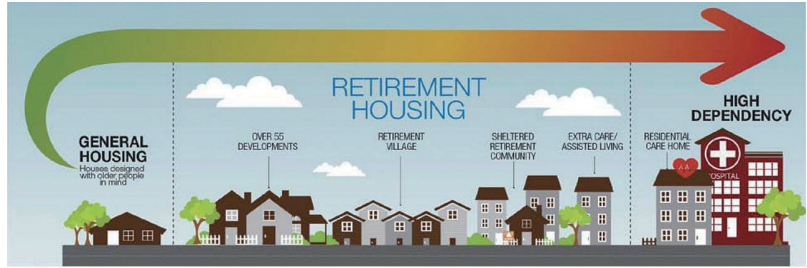
구분	일반 사항	정책 지원	잠재적 한계
장소 중심 개념	현 주택 무조건 거주	· 기존 생활환경 유지 · 이사비용 없음	· 주택 개조 지원
	가능한 한 현 주택 거주	· 일반적 상황 · 후기고령 등 생애주기 전환에 순응	· 후기고령(의존적 생활 필요) 시기에 서비스 집중시설 지원
	마을·동네 거주	· 적정 규모 주택으로 이주 · 동일한 지역 생활환경, 사회적 관계성 유지	· 적정 규모의 주거 공급 · 다양한 주거 선택지 지원
서비스 중심 개념	요양시설 회피	· 거주지를 떠나 타 지역 가족과 참가하더라도 시설 입소를 회피	· 지역별 고령자 특성에 맞는 다양한 돌봄·복지 서비스 제공 필요 · 요양시설의 부정적 이미지 탈피 필요
	요양시설 유지	· 고령자 건강상태 변화에 대응 가능한 요양시설 · A시설에서 B시설로 이동하지 않음	· 하나의 요양시설에서 고령자의 다양한 특성을 고려한 돌봄·의료 서비스 제공 필요
결정권 중심 개념	다양한 주거 선택	· 고령자 개인의 결정	· 개별 주택의 제공
	다양한 주거 지원	· 국가의 다양한 주거 지원 속에서 고령자 개인이 결정	· 양질의 주거 선택지 제공 · 고령친화 커뮤니티 조성

출처: Forsyth & Molinsky(2020); 고영호 외(2021, p.42)

비스가 연계되고 거주 고령자의 건강상태 변화에 도시와 지역이 연속적 대응을 이루어야 한다. 주택 하나하나로는 불가능한 거주 고령자의 건강상태 변화 대응이 생활권 단위의 도시와 지역사회에서 가능할 때 고령자의 지역사회 지속 거주 실현도 가능해진다.

**미국과 일본의 고령자 주거복지 지원 일체화 사례**

고령자 생활권 단위로 고령친화적 주거환경과 복지서비스를 연계하고 도시와 지역이 거주 고령자의 건강상태 변화에 연속 대응하여 거주 고령자의 시설 입소를 지연하며 활기차고 건강한 나이들어가기 지원하는 사례는 미국과 일본 등에서 찾아볼 수 있다. 미국은 주거지가 시간의 흐름으로 노후화되는 동시에 거주자도 고령화됨에 따라 자연스럽게 고령자 집중 거주 주거지역을 대상으로 주택 개조와 주거환경 개선, 지역 내 복지서비스의 주거지 연계성 강화, 거주 고령자 대상 생활지원·돌봄 서비스 공급 등을 지원하는 NORC(Naturally Occurring Retirement Communities) 지정사업을 시행 중이다. 주로 저소득 고령자를 대상으로 주거복지를 강화할 목적으로 추진되는 특성을 갖는 미국의 NORC는 우리나라 건축도시 부문 정책에 많은 시사점을 제시한다.



생활권 단위 고령자 주거·복지 연계를 통한 고령자 건강상태 변화의 연속적 대응 개념  
출처: Knight Frank(2016, p.5)

고령친화 주거와 의료·돌봄을 일체화하여 민간이 주거지를 개발하고 주로 고소득 고령자를 입주 대상으로 하는 미국의 CCRC(Continuing Care Retirement Communities) 사업은 이미 우리나라의 클래식 500, 노블카운티 등을 통해 공급되고 있다. 다만 미국은 민간 주도로 개발·운영되는 CCRC 사업의 무분별한 확산에 따른 부작용(사업자의 파산, CCRC와 지역 간 교류 단절 등)을 방지하고자 주정부 차원에서 CCRC 사업 개발계획과 운영현황을 철저히 모니터링하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 우리 정부와 지자체도 증가추세에 있는 노인복지주택(시설) 사업의 지속가능성을 담보하기 위한 정책을 고민해야 한다.

일본의 경우 고령친화 주택 공급과 고령자 복지서비스 연계를 일체화하기 위해 담당 소관 부처인 국토교통성과 후생노동성이 공동 소관하는 지원법(고령자 거주 안정 확보에 관한 법률)을 마련하였다. 해당 법률을 통해 일본은 고령자용 임대주택의 공급과 의료·돌봄서비스가 연계를 넘어 일체적으로 지원되는 법적 근거를 마련하고 지역사회 지속 거주 실현을 도모하였다.

## 우리나라 고령자 주거복지 지원의 사각지대

우리나라의 고령자 주거와 복지서비스의 연계를 통한 고령친화 도시와 지역사회 조성은 여전히 건축물 단위의 연계에 머물러 있으며, 연계된 복지서비스의 유형은 여가·문화 복지서비스에 한정된다. 현재 건강한 거주 고령자가 허약 또는 의존의 상태로 건강이 악화되는 경우에는 현재 여가·문화 복지서비스 연계 고령자복지주택에 거주하는 고령자는 여전히 노인재가서비스를 신청하거나 시설 요양을 고민해야 한다. 장기요양등급 판

정을 받을 정도가 아닌 허약 수준으로 건강상태가 악화된 거주 고령자는 자부담으로 노인재가서비스를 받으며 지속적 재가생활을 유지해야 한다.

진정한 고령친화적인 지속적 재가생활과 지역사회 지속 거주 지원은 고령자 주거환경과 복지서비스가 연계될 뿐만 아니라 고령자의 건강상태 변화에 연속적으로 대응할 수 있는 체계를 통해 가능하다. 하지만 국토교통부의 고령자 주택공급과 주거환경 개선, 보건복지부의 고령자 복지서비스 지원으로 양분된 우리나라 고령친화 도시·지역사회 조성의 기반은 오히려 정책지원의 사각지대를 발생시키고 있다. 공공임대주택 입주 대상이 될 수 없는 중소득 고령자나, 장기요양등급 판정을 받을 정도까지 의존적이지 않은 허약 수준의 건강상태를 보이는 고령자는 우리나라 고령친화 주거복지와 고령친화 도시 및 지역사회 조성 지원의 사각에 놓여 있다. 이러한 중소득·허약에 해당하는 고령자 가구는 2020년 기준 33만 9,196가구로 확인되었으며, 2030년에는 62만 2,032가구가 될 것으로 예측되는 등 향후 10년 사이에 2배로 증가할 전망이다(고영호 외, 2021, p.66).

특히 기존 고령세대와 달리 높은 가구소득 수준을 보이며 중소득 이상의 그룹으로 이해되는 우리나라 베이비붐 세대가 이러한 정책지원 사각지대에 노출되어 있다. 베이비붐 세대는 중소득 이상의 가구소득 특성



우리나라 고령자 주거와 복지 연계 지원정책의 사각지대

출처: 고영호 외(2021, p.36)

## 고령자 주거복지 지원을 통한 고령친화 도시와 지역사회 조성 방향

으로 인해 현재의 고령자 주거지원과 복지서비스 지원의 대상에서 제외되고 있지만, 대부분의 자산이 부동산이며 현금자산 준비가 미흡한 탓에 유료의 재가서비스를 지속적으로 부담할 수 없는 상황이다.

고령자의 주거환경과 복지서비스가 생활권 단위로 연계되어 고령자 건강 상태 변화에 연속적으로 대응할 수 있는 고령친화 도시와 지역사회 조성을 위한 정책 개선은 단기·중기·장기로 구분할 수 있다.

단기적으로는 국토교통부와 보건복지부의 기존 정책사업의 협력적 통합공모 추진을 검토할 필요가 있다. 국토교통부의 공공임대주택 공급 사업과 보건복지부의 노인맞춤돌봄서비스 및 재가노인복지시설 사업이 통합 추진되어야 현재 고령자복지주택 저층부에 설치된 사회복지관의 업무지침에 따른 여가·문화 복지서비스 한정 연계를 넘어 공공임대주택의 의료·돌봄 복지서비스 확장 연계를 기대할 수 있다. 아울러 국토교통부의 지역개발사업과 보건복지부의 노인맞춤돌봄서비스 및 지역사회 통합돌봄 사업이 통합 추진되어야 성장촉진지역 대상지 거주 고령자의 지속 거주를 도모하고 통합공모 대상지 내에서 공공임대주택 공급, 주거환경 개선, 생활인프라 공급과 고령자 종합복지서비스가 마을 단위로 일체화되는 것을 기대해 볼 수 있다.

중기적으로는 국토교통부와 보건복지부의 기존 정책사업이 지속적으로 통합 추진될 수 있도록 해당 사업 근거법과 사업운영지침 등의 개정을 검토할 필요가 있다. 국토교통부의 「공공주택 특별법」, 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」, 「고령자복지주택사업 업무처리지침」 등이 이에 해당한다. 보건복지부의 노인맞춤돌봄서비스 사업운영계획과 지역사회 통합돌봄 사업 모델 역시 고령자 주거와의 직접적 연계를 위해 검토되어야 한다.

장기 과제로는 국토교통부 및 보건복지부의 통합적 고령자 주거복지 연계체계 정착을 위한 근거법 마련과 거버넌스 구성 사례를 검토하여 (가칭) ‘고령자 주거복지 증진과 지역사회 지속거주 지원법’을 마련할 것을 제안한다. 일본의 국토교통성과 후생노동성이 공동 소관하는 ‘고령자

거주 안정 확보에 관한 법률' 사례나 미국의 주택도시개발부(Department of Housing & Urban Development)와 보건복지부(Department of Health & Human Services)의 파트너십으로 설립된 주거복지서비스센터(Housing and Services Resource Center) 사례는 우리나라 역시 고령친화 도시와 지역사회 조성에 있어 고령자 주거와 복지의 일체적 연계를 위한 근거법과 운영체계 조성의 필요성을 일깨워 준다.

우리나라의 초고령사회 진입은 3년이 채 남지 않았고, 2022년 태어난 아기가 한창 경제활동을 하고 있을 2067년에 우리나라 고령자 비율은 46.5%로 전망되었다(통계청, 2019). 구체적 정책 대응과 전략 수립을 위해 윤석열 정부는 대통령직속 저출산고령사회위원회의 부위원장을 새로 임명하고 민간위원회를 구성하여 새로운 정책패러다임 제시를 위한 위원회 명칭 변경 등을 추진 중에 있다. 저출산과 고령사회 대응 이슈는 다각적이며 다차원의 정책을 추진해야 하고 그 성과가 즉각적일 수 없는 특성으로 많은 고민과 논의가 필요함에도 불구하고 초고령사회에 대응하고 적응하기에 남은 시간이 많지 않다. 급하기 때문에 지금이라도 가장 중요한 것부터 시작해야 한다. 나이들어가는 과정이 활기차고 건강할 수 있도록 지원하는 고령친화 도시와 지역사회는 고령자 주거와 복지가 생활권 단위로 일체화되어 고령자의 건강상태 변화에 연속적·지속적으로 대응할 수 있는 복지적 건축도시공간을 통해 조성 가능하다. 저출산고령사회위원회, 국토교통부, 보건복지부 등 관계기관과 부처는 공급자 입장에서의 분절적 정책추진 한계를 극복하고 거주 고령자 입장에서의 통합적 정책연계를 시작해야 한다.

#### 참고문헌

- 1 감사원. (2021). 감사보고서 - 인구구조변화 대응실태 I (지역) - 감사원.
- 2 고영호, 허재석, 임진영. (2021). 고령친화 서비스연계주택 및 은퇴자돌봄공동체마을 조성 로드맵 수립 연구. 대통령직속 저출산고령사회위원회·건축공간연구원.
- 3 통계청. (2019). 장래인구특별추계(2017-2067). 통계청.
- 4 Forsyth, A. & Molinsky, J. (2020). What Is Aging in Place? Confusions and Contradictions. USA: HOUSING POLICY DEBATE.
- 5 Knight Frank. (2016). Retirement Housing 2016. Knight Frank Research.