

서울시 노인주거복지
개편 방안 연구
(중간보고)

송인주

(서울시복지재단 연구위원)

노년기 주거의 의미와 중요성

생활 생존
정서, 관계망
개인-환경 조
화
지불 가능성,
접근 가능성,
자율성,
참여성
요양 시설도
거주 공간임

- 1) 주요생활공간: 노인은 집안에서 보내는 시간이 80%
- 2) 생존의 수단: 생계의 근거이자 터전(주거의존도 높음)
- 3) 경험과 추억 저장의 정서적 공간(인문지리학적 관점에서의 장소성)
- 4) 관계망 유지의 도구: 이웃과 가족이 아는 곳

주거(dwelling)는 사람이 살아가는 장소, 건물, 거주하는 장소, 집을 포괄적으로 일컫음(정영한, 2010)

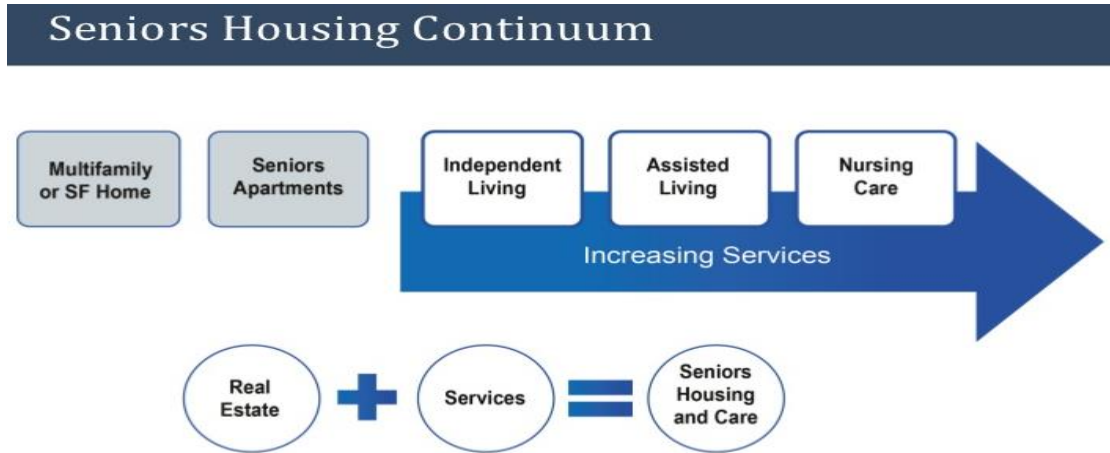
거주(Residency)란 일정한 곳에 자리를 잡고 사는 일을 말함. 양로, 요양시설을 주거로 구분하지는 않지만 노인의 관점에서는 엄연한 거주 공간임 (홍형욱,1999)

노인의 주거는 개인-환경(Personal-Environment) 조화를 만족해야 함, 적절한 이웃 관계(Relationship), 지불가능하고(Affordable) 접근가능하게 조작할 수 있는(Accessible) 시설이 있어야 함. 사회적이고 시민적 참여가 조장되며 기회와 고용이 결합되는 환경이어야 함. 약해지고 장애를 갖게되는 노인들의 자율성이 극대화 되어야 함. 접근 가능한 이동수단이 제공되어야 하고 집에 남겨진 사람도 도움 받을 자원이 연결되어야 함(Oberlink,2008; Hooyman &Kiyark,2011)

Aging in Place의 개념과 주요 내용

- 살만한 지역사회를 위한 요소들이 Aging in Place(AIP)를 만듦
 - Standford center on longevity website
 - 사용가능하고 부담 가능한 주거환경
 - 걸어서 이웃과 만나고 이동수단이 마련되어있음
 - 안심할 수 있는 이웃 관계망
 - 지역사회 지원과 서비스들
 - 개인적 자원들(사회경제적 지위)
 - 노인의 건강과 안녕 보장
- AIP는 UN국제 고령화 계획(비엔나,1982)을 시작으로 WHO 활동적 노년의 버전으로 발전(Bookman, 2008)
- 대다수의 노인들은 AIP를 원하며 자립하면서 가족, 친구 이웃과 살기를 원한다(Wiles et al, 2011, Cutchin,2003; Thinder,1999)
- AIP는 정책입안자에게 관심사항. 노인요양시설 및 시설 건립보다 비용이 덜 들며 이를 지원하기 위해서는 지역사회를 중심으로 돌봄서비스가 급격히 마련되고 있음(Kaye et al. 2009, Esther,2014)
 - 최근의 우리나라 장기요양 2차 기본계획도 지역사회 돌봄을 주로 추진하도록 방향 수립함, 2018

주거연속성과 돌봄 연속성의 결합 모형 필요



미국의 고령자 주거와 돌봄 서비스 연속체계도



개인의 재산인 집과 서비스의 연속적과정 독립에서부터 의존까지의 돌봄 과정

-> 미국 CCRC's , NORC 사례 커뮤니티 케어(Michel Bayley)

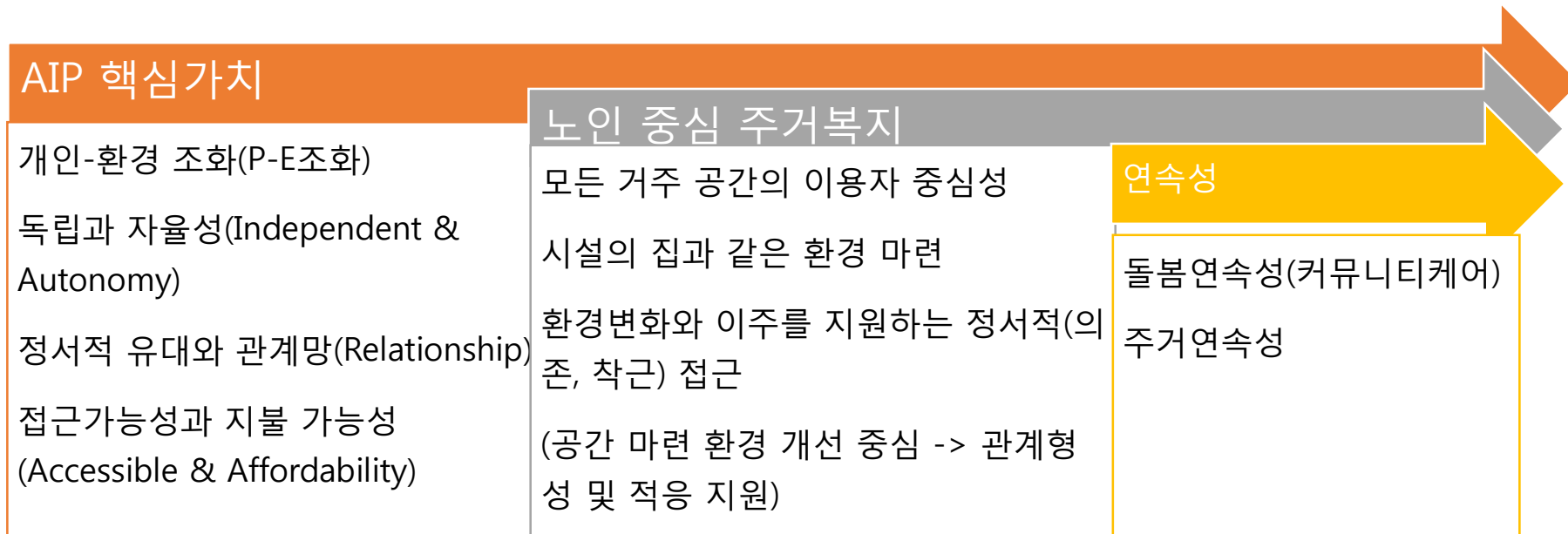
- 자택에서의 돌봄
- 커뮤니티와 무관한 돌봄
- 커뮤니티 내 기관의 돌봄
- 커뮤니티 내의 돌봄
- 커뮤니티에 의한 돌봄

일본에서는 커뮤니티 케어를 위해 사적영역(私), 공적영역(公)과 지역사회와 공동체의 영역(共)을 포함하고 있음. 마을만들기(마즈츠크리)와 함께 결합하여 검토하고 있음(이노우에 유끼코, 2015)

한국에서도 돌봄의 공적 책임이 강화되지만 아직도 지역사회 거주 노인의 거주, 생활 지원 등의 욕구 등이 빈 공간으로 남아있음

노인 관점에서의 주거 복지 방향성

- 주택, 주거환경, 생활보조시설, 케어 시설, 자발적인 커뮤니티 지원, 노인 주택, 고급 주택, 등을 포괄하는 개념으로 사용함(김유진 외, 2016)
- 주거애착 : 노인의 강제 이동에 관한 연구에서는 주거이동후 노인의 신체적, 정서적 건강이 악화되었음을 밝히며 이동의 비자발성이 신체적 건강 뿐 만 아니라 심리적 변화에도 영향을 줌(Wilson,1991). 장소 애착은 의존성, 착근성, 정체성, 정서성, 애정성 등의 하위개념들로 구성되며 사회적 관계, 주거경험 등의 개념으로 확장함.
- 서울시 주거복지는 '주거'와 '공간' 제공과 보급이 아니라 노인 입장의 '거주' 관점에서의 시설 포함, 관계 지원 필요함
- AIP의 핵심 가치와 노인 입장에서의 거주 관점으로 주거복지를 검토할 때 주요 가치는 다음과 같음



노인의 자립에 따른 거주 공간 및 주거복지(김유진,2016)

		독립생활가능			독립생활 불가능	
		지역사회거주			시설입소	
유형	주거복지관련서비스 (개별 주택-자가 및 전월세, 임대 등)	공공임대주택	서비스연계 노인전용주거	노인주거복지시설	노인의료복지시설	
관련 법률	주거급여법 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률	공공주택특별법 주택법	노인복지법/주택법 /보건복지부지침	노인복지법	노인복지법	
비빈곤 ↓ 빈곤	주거급여 주거환경개선서비스	공공건설임대주택 공공매입임대주택	국민임대주택	(유료)노인복지주택	(유료)양로시설 (유료)노인공동생활가정	노인요양시설 노인요양공동생활가정
			영구임대주택 고령자전용국민임대주택 ¹⁾ 공공실버주택 ²⁾ 공공형물형임대주택 ³⁾	노인의 집 공공형 노인복지주택 ⁴⁾ (농촌형)노인공동생활유형 ⁵⁾	(실비)양로시설 (실비)노인공동생활가정	

- 1)고령자전용임대주택 : 국민임대주택 공급의 일환으로 노인편의시설 구비 및 무장애 설계로 건설되는 고령자 전용 국민임대주택 시범사업을 2005-2007년 기간 동안 실시하였고, 2010년 이후 본격적인 입주가 시작되었음.
- 2)공공실버주택 : 제3차 저출산·고령사회기본계획 및 2015년 서민·중산층 주거안정강화 방안에 따라 기존 건설 중인 공공임대주택을 공공실버주택으로 전환하여 주거복지혼합동으로 운영하는 형태, 무장애시설을 갖추고 물리치료실, 24시간 케어시설 등을 운영, 사회복지사·간호사 등이 상주하며 서비스를 제공할 계획. 2016년 및 2017년 각각 8개 단지(약 650호), 총 16개 단지(약 1,300호)를 공급할 계획
- 3)공공형물형임대주택 : 서울시와 금천구, 8개시가 협업으로 독거노인을 위한 공공형물형임대주택을 건설, 지원하고 있음(보린주택). 개별 거주뿐만 아니라 사회복지서비스연계 등 서비스지원주택의 성격임.
- 4)공공형 노인복지주택 : 현행 노인복지주택은 대부분 실비 내지 유료노인복지주택으로 경제력이 있는 일반 노인을 대상으로 하는 시설인데 비해 최근 밀마루복지마을, 성남시 아리움과 같이 저소득 노인을 위해 무상 임대방식의 노인복지주택이 최근 등장하였음
- 5)(농촌형)노인공동거주유형 : 농촌형노인공동거주유형에는 몇가지로 나누어볼 수 있는데, 독거노인의 고독사 예방, 겨울철 난방비 절감 등의 목적으로 지자체별로 경로당 또는 마을회관을 리모델링하여 3-30명에 이르는 독거노인이 공동생활을 하면서 숙식 및 여가, 일자리 등을 지원하는 유형(이 유형은 노인의 본래 주거는 보유하고 있으면서 단기간 이용 내지 낯서간 이용, 밤에는 귀가하는 형태 등을 띠고 있음) 있고, 실제로 노인가구별 주거를 지원하는 유형 등이 있음

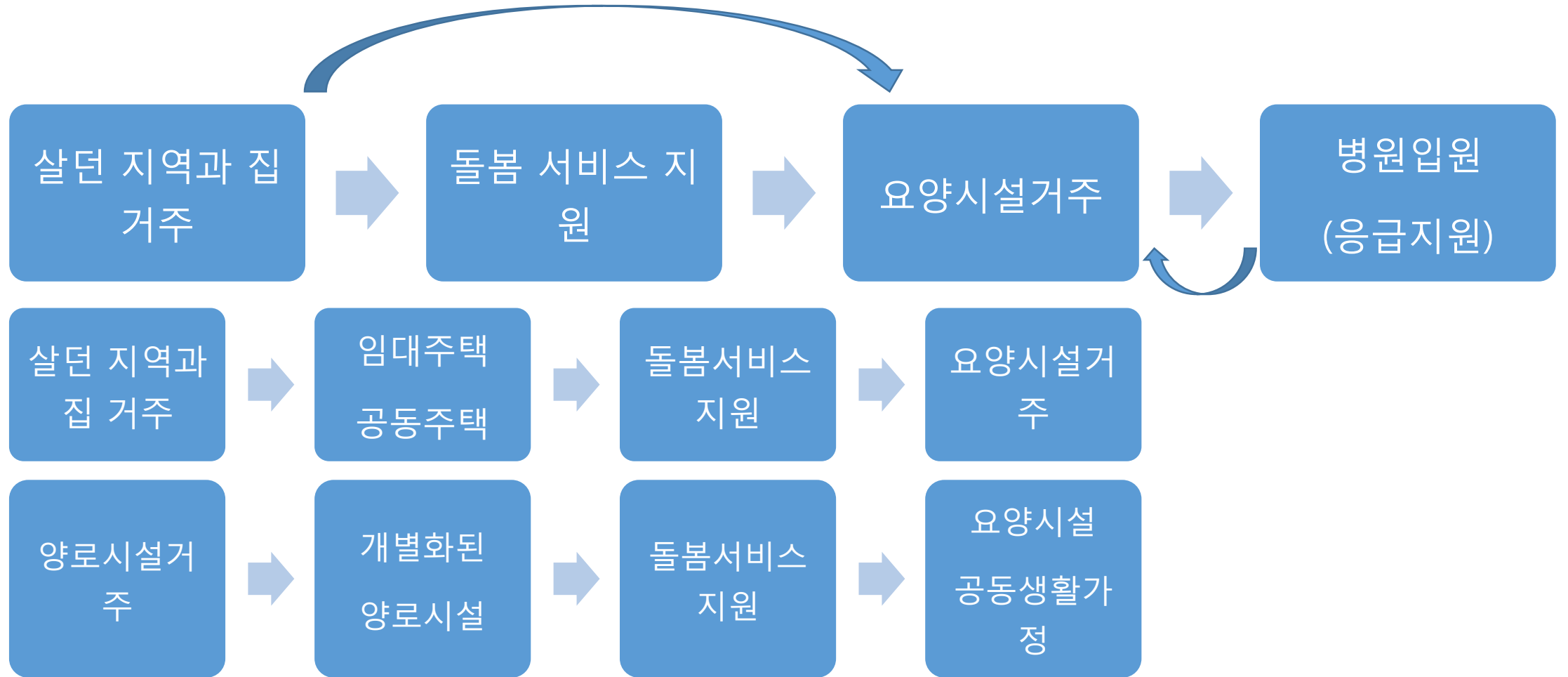


표시 안의 1)-4) 주거유형은 근거법령의 차이는 있으나 2010년 이후 고령자 중심, 주거+서비스의 강조, 공급주체의 공공성 강화라는 세가지 측면에서 유사한 형태라고 볼 수 있음.



표시가 현재 국내에서 저소득 독거노인을 위한 주거의 유형이라 할 수 있음

서울시 노인의 주거 이동 경로와 지원 과제



각 단계별 이동 과정과 적응에 대한 지원이 없음

필요 서비스 : 노인의 장소 애착, 정서적 관계망 고려 점진적 이전, 적응 서비스와 프로그램 실행 사례 > 보린주택 입주자 프로그램 참고 필요



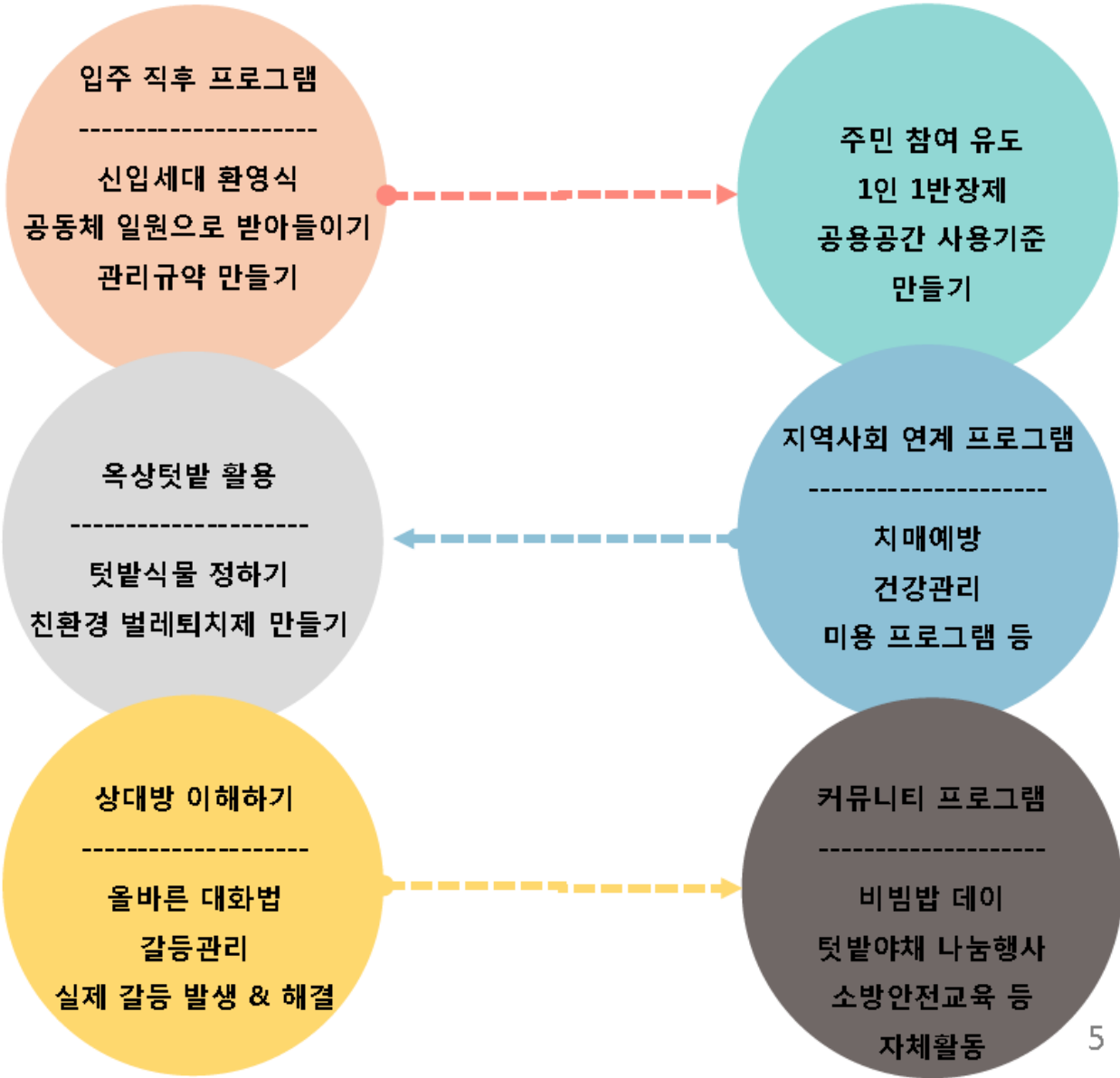
원내용



주민참여 코디네이터 지원 공공의 지원



주거지 중심의 사회적 안전망 형성 소외감, 외로움 해소, 공동체 형성 주거약자의 주거생활안정



지원 욕구: 서울시 노인의 유형별 거주 현황

구분	거주공간유형별 노인 현황		1인 가구		돌봄 서비스 이용 노인 수		돌봄기본 서비스	돌봄종합 서비스	요양 서비스 4)
	인구 수	100%	인구 수	100%	인구 수	100%	인구 수	인구 수	인구 수
합계	1,348,123	100.00	300,288	22.27	124,654	9.25	27,679	3,819	93,156
일반 주거 1)	1,216,716	90.25	262,606	21.58	109,115		27,679	3,819	77,617
임대주택(LH+SH) 2)	113,240	8.40	35,925	31.72					
주거복지시설거주	1,757	0.13	1,757	100.00					
요양시설입소 3)	15,539	1.15			15,539				15,539
양로공동생활거주	871	0.06							

1) 서울시 노인인구 수(2018년) - 임대주택, 기타 시설거주자

2) LH, SH공사 계약자 중 현재 65세 이상 인구 현황자료 가구수+ 2인 가구 노인 포함

3) 요양시설 입소자 정원수

4) 서울시 장기요양 서비스 이용자수 - 요양시설 입소 정원수(장기요양연보2017)/ 그 외 숫자는 서울시 내부자료(어르신복지과 업무바인더)

서울시 거주공간 유형과 의존 정도에 따른 지원

서울시 거주공간 유형별 노인 현황과 의존 정도

독립적 생활을 하는 일반주거거주 노인의 욕구와 문제 검토

“고령화와 오래된 도시의 주거환경 문제 검토”

서울시 저층 주거지 20년 이상 노후주택 72%로 지속 증가. 집수리 주민 조사 결과 공사비용 부담, 지원제도 정보부족 등 문제

주택의 물리적 쇠퇴는 거주자 채념과 커뮤니티 악화로 이어짐(서수정, 2018)

서울시 노후 주거지의 문제- 주로 노인이 살고 집과 집에 사는 노인이 함께 늙어가는 모습 보임(권오정, 2018, 김은희, 2018)

-> 노인과 환경 관점에서 주거환경개선사업 검토하고 결합하는 관점 필요

일반주거
1,216,716

■ 일반주거 ■ 임대주택(LH+SH) ■ 주거복지시설거주 ■ 요양시설입소 ■ 양로공동주거

임대주택(LH+SH)
113,240

요양시설입소
15,539

낮음
신체적 의존
높음

돌봄기본, 돌봄종합서비스
장기요양(재가+시설) 서비스 제공

경제적 의존 낮음

경제적 의존 높음

노인과 환경 조화 관점의 주거환경개선 사업 검토

구분	주거환경 개선 역할	근거	비고
재가노인지원센터 /돌봄통합센터	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득 취약 노인 대상 - 건강, 안전관리, 이사 지원 - 주민 관계망(여행, 취미활동) 형성 사업 - 청소, 도배 장판 등 민간자원 및 자원봉사자 활용 	노인복지 법 제38조	어르신복 지과
주거복지센터	<ul style="list-style-type: none"> - 주거취약계층 주거지원사업(2006년 시작- 2018년 25개 자치구 확대) - 임대주택 상담, 전세자금대출, 복지지급융자, 주거급여 및 지원제도 안내 - 자치구별 특색사업으로 이사 지원, 집수리서비스, 집수리 아카데미, 매입임대 관리사업, 공구 대여 	주거복지 기본조례	주택정책 과
도시재생지원센터 (집수리지원센터)	<ul style="list-style-type: none"> - 도시재생지역(재개발에서 전환) - 장위동 등 - 골목 재생, 지역재생, 저층 주거지 재생 사업(창신 송인, 상도4동, 장위, 성수, 해방촌, 가리봉, 신촌, 암사), 집수리지원센터(6개소) - 가꿈 주택, 골목 정비 사업 운영 - 주민협의기구 마련 사업 과정 협의 	도시재생 활성화 및 지원에 관 한 조례	주거환경 개선과
저층 주거지 집수 리 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 도시 연대+도시재생지원센터 공동사업 - "집수리는 마을 수리 관점" - 서대문구 개미마을 건축 구조 검토 - 주민 주도 수리 결정, 공동 공간 수리 지원 	사회복지 공동모금 회 등	민간지원 사업

노후화된 저층 주거지의 개선과제(2018)

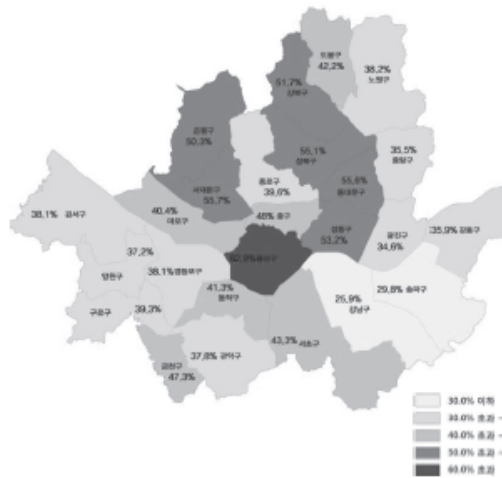
1 집수리 지원 대상 지역 공간 및 시간 범위

- 공간범위 : 서울시 4층 이하의 단독, 다가구, 다세대 주택이 밀집한 저층주거지
- 시간범위 : 기본계획 수립은 2018년~2022년(5년 기간) 기준으로 수립



서울시 저층주거지(124.5km², 전체 주거지역의 38.2%)

출처 : 국토교통부 2016년 서울시 저층주거지 실태와 개선방안



서울시 30년 이상 노후주택 비율(2016년 기준)

은평구 산새마을
강북구 장위동
성북구 장수마을 등의 주민 참여 방식의 가꿈
주택과 골목 재생 사업, 커뮤니티 공간 마련
마을 수리의 관점에서 지역사회 지원
지속 유지와 관리 필요

서수정(2018) 저층 주거지 집수리 실행방안

건축물 에너지 효율화
1

⚡

- 건축물 에너지효율성 제고를 통한 주거비 절감 및 국가 에너지 정책 대응
- 20년 이상 단독, 다가구주택 성능개선을 통해 냉난방 1차에너지소요량 연간 1,691,539,360kWh/m²yr 절감
* 신고리 3호기 연간 발전량의 약 13.0%(2017 기준)

집수리 시장 활성화 (입자리 상환)
2

🔨🏠

- 집수리 시장 활성화로 소규모 건축물 시장 활성화 약 5조 951억원 시장 규모
- 20년 이상 노후 서울시 저층주택 약 46만호의 91.2% 해당하는 42만호의 주택 집수리 필요
* (집수리 시장규모) 42만호 X 집수리항목별 평균 공사비 = 약 5조 951억원

도시주거다양성 확보 및 저층주거지공동체 형성
3

🏡

- 다양한 주택 유형이 혼합되어 있는 서울시의 저층주거지 마을 특성 보존
- 저층주거지 보존을 통해 서울시의 고유한 저층주거지 도시경관 보존
- 오랫동안 형성된 저층주거지 거주자의 지속가능한 공동체 형성 유도

부담 가능한 주택재고 관리 및 집 향상
4

🏠💰

- 다양한 소득계층을 위한 주택을 보유함으로써 거주자들의 주거선택 기회 보장
- 노후 저층주거지 재고 주택의 적극 관리

주택 유형	1인 가구 (%)	고령가구 (%)	장애인가구 (%)
단독주택	~25	~45	~10
다가구	~45	~25	~10
다세대	~25	~25	~10
아파트	~15	~25	~10

* 2018년 주거실태조사(서울시)

저층주거지 소규모 주택 재생을 위한 집수리 실행방안 11/53

노인 중심 주거복지 돌봄 서비스 구상

- 방향성 : 집 - 지역 - 노인 결합, 환경 개선과 돌봄의 연속성

- 시설 노인 - 양로 시설과 요양시설 거주 20,300여명 대상

노인 중심 서비스, 집과 같은 환경, 개인적 생활 공간(정서적 상징물 활용), 거주지 이동시 적응 지원 서비스 개발(자기결정권, 독립성, 관계성), 사회적 활동과 지역사회 연계 강화

- 지역 노인- 90%의 일반 지역 노인, 8.4%의 임대주택 노인 130만

위험도가 높고 서비스 욕구가 높은 노후화 주택 거주 노인(관련사업 대상지, 도시재생, 주거복지지원사업 등), 마을주택관리소, 커뮤니티 케어를 결합한 "돌봄커뮤니티 사업" 개발 필요

지역 노인 돌봄 커뮤니티 사업 제안

- 노후한 지역과 노인 주거지를 중심으로 거주지 개선과 생활서비스 지원을 결합하는 서비스 필요
- 1) 대상 : 노인 밀집 취약 주거 지역과 노인
 - 2) 내용 : 노인 밀집 취약 지역사회 선정 및 통합 서비스 내용 구축, 거점 운영 전달체계 마련, 마을 관리소 운영
 - 노인 밀집 취약 지역사회 선정 : 도시재생·환경개선 지역, 취약주거지역 (노후주택밀집, 임대아파트 등)
 - 돌봄 커뮤니티 거주 노인의 통합적 서비스 내용 개발 운영
- ① 쾌적한 주거환경 개선 : 단열, 난방 관리, LED 등 교체, 배선, 청소
 - ② 주민과 소통하는 골목: 벤치(평상) 설치, 화단, 텃밭 가꾸기, 마을 청소
 - ③ 통합 돌봄 서비스 : 장기요양 등급자 및 돌봄 요구자 돌봄 서비스
 - ④ 이동 서비스 : 병원, 민원업무, 등
 - ⑤ 영양 서비스 : 공동 식사, 노인의 상태에 맞는 식사 제공
 - ⑥ 순찰 서비스 : 오전 - 오후 가가호호 순찰과 안부 확인 및 문제 확인 등

지역 노인 돌봄 커뮤니티 사업 제안

- 서비스관리 거점의 다양화 : 재가노인지원센터형, 사회적 경제(협동조합)형, 아파트 주민 자치형
 - 공간 마련 : 지정 동(지역) 공가 또는 공용 공간에 "마을 관리소" 지정
 - 관리 업무 : 거점 체계에서 마을관리소관리, 서비스 사례 및 지역통합관리
-
- 1안 : 마을주택관리소 방안(인천 마을주택관리소 운영 사례 적용, 미국의 NORC 사례)
 - 2안 : 주민협동사업 방안(소나무 협동 마을 주거복지센터 또는 성북구 사회적 경제 사례 적용)
 - 3안 : 아파트 형 방안(가양 5단지 마을 협동 금고 사례 적용, 일본 공동 매점 방식 결합)
-
- 사업 모델 운영 시 쟁점1. 지역별 특성을 살린 모델 적용 필요
 - 사례 지역 선정 시 쟁점2. 중점 전달체계 선정, 운영중인 지원체계 활용 여부
 - 향후 추진 과제 : 지역 선정 및 지역별 서비스 욕구와 자원 파악, 시범사업 모델링