



주거취약 노인을 위한 주거복지서비스의 필요성에 대한 논의

가천대학교 사회복지학과
송아영

들어가며

- 주거권과 주거취약 노인-

주거권에 대한 인식 향상과 주거취약 노인

- 과거 한국의 주거복지정책은 잔여적이고 공급자중심적으로 설계되어 주거권보장에 한계가 있었음
- 최근 주거권 강화 및 주거복지확대에 대한 사회적 요구가 증대되고 인식 확대에 따라 국가 및 지자체의 역할 강화 필요성이 증대됨
- 주거권 보장을 위한 국가 역할은 이미 다양한 법률에서 규정하고 있음
 - 『사회보장기본법』에 따르면 주거권은 국가가 보장하여야 하는 주요 권리
 - 2015년 『주거기본법』에서 주거권에 대한 명시 조항이 포함
 - 『장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률(이하 주거약자법)』에서 주거취약계층에 대한 주거복지정책 및 서비스의 법적 근거 마련
 - 주거는 사회보장체계의 주요한 영역이며 국가 및 지자체의 책임있는 개입과 역할이 요구되는 분야임을 확인
- 이에 따라 사회적인 주거취약계층에 대한 주거복지정책과 서비스가 확대되고 있으며 노인의 경우 주거권 보장의 주요 대상집단으로 여겨지고 있음
 - 주거취약계층의 대상범위가 확대되고 그 인구수가 지속적으로 증가
 - 주거취약계층이 자력으로 안정적인 주거를 확보할 수 있는 가능성은 지속적으로 감소(남원석, 2012; 주거실태조사, 2019)하고 있어 적극적 개입의 필요성이 인정됨
 - 노인의 경우 주거약자법이 별도로 마련되고 주거로드맵에서 주요한 개입 대상으로 확인하는 등 주거부분에 있어 주요한 인구 집단으로 고려되고 있음

주거취약 노인의 주거욕구

○ 2020년 노인실태조사에서 확인된 주요 주거특성과 욕구

- 다른 조사에서의 결과와 마찬가지로 노인의 자가 주택 거주 비율은 2020년 평균 79.8%로 다른 연령대에 비해 높게 확인
 - 높은 자가비율로 인해 노인의 주거욕구는 낮을 것으로 판단하는 것은 위험함
 - 자가보유가 주거 적절성을 보장해주지 못함
 - 오히려 자가보유로 인해 주거정책의 사각지대에 놓일 가능성이 높아지기도 함
- 자가가 아닌 불안정 주거형태를 보일 수 있는 인구사회학적 특성을 확인하면 다음과 같음
 - 남성보다 여성인 경우
 - 연령이 높을 수록 자가비중이 낮아짐
 - 독거노인의 경우 전세, 월세, 무상의 비중이 높음(전세. 14.1%; 보증금 있는 월세 14.2%%; 5.7% 무상)
 - 소득이 낮은 경우
 - 기능상태에 제한이 있는 경우
- 주택 거주 안전성의 경우 소수의(1.2%) 노인이 여전히 지하 또는 반지하에 거주(2017년에 비해 낮아짐)
 - 여성, 고연령, 독거, 낮은 소득, 기능제한의 특성이 있는 노인의 경우 부적절한 주거환경에서 거주할 가능성이 높은 것으로 확인

○ 2020년 노인실태조사에서 확인된 주요 주거특성과 욕구

- 8.9%의 노인이 현재 주거형태가 생활하기 불편한 구조라고 응답
 - 불편하지 않다 응답하더라도 19.8%만이 노인을 위한 설비를 갖춘 주거지에서 거주하고 있어 대부분의 노인은 적절한 설비 없이 생활
 - 이는 주거 만족도와 관련되어 현재의 주거지에 만족하지 못하는 주요한 이유로 주방, 화장실, 욕실 등의 사용이 불편하다는 응답, 일상생활을 위한 공간이 비좁음, 출입의 불편함, 개보수 비용이 많이 들어서 등이 확인됨
- 노인은 현재의 주거지에서 계속 거주하길 바라는 것이 주된 특징(83.8%)
 - 그럼에도 불구하고 16.2%의 노인은 이주를 희망하고 있는 것으로 나타남
 - 연령이 높고 읍면부에 거주하거나 유배우자의 경우에 현재의 거주지에서 거주를 희망하는 것으로 나타남
- 노인의 경우 안정적인 거주를 위해 돌봄이나 의료와 같은 사회서비스의 필요성이 높게 나타나는 것이 특징임
 - 주거환경과 주거안정을 위해서는 주택 공급만으로는 불충분하며 노인의 자립과 거주를 돕는 다양한 서비스의 필요성이 확인
 - 거동불편 노인의 경우 서비스 및 돌봄 지원의 편의성을 위해 시설거주 희망 비율도 높게 나타남
 - 노인이 지역사회 계속거부를 위해 요구하는 서비스는 다음과 같음

(단위: %, 명)

구분	매우 필요	필요	그저 그렇다	불필요	전혀 불필요	계 ¹⁾ (명)
주거 환경 개선	11.0	56.4	21.1	9.2	2.2	100.0 (9,930)
일상생활 지원	22.2	42.9	23.6	8.3	3.0	100.0 (9,930)
안전지원	22.5	44.0	22.8	8.2	2.6	100.0 (9,930)
의사, 간호사 등 의료인의 가정 방문서비스	25.9	43.5	20.9	7.1	2.6	100.0 (9,930)
병의원 동행/외출 지원서비스	21.2	46.5	22.2	7.5	2.6	100.0 (9,930)
상담서비스	11.3	46.9	31.0	8.5	2.3	100.0 (9,930)

출처: 보사연(2021). 2020년 노인실태조사. p. 578

주거로드맵에서 확인된 노인주거지원 방안

- 노인의 주거욕구는 매우 다양한 형태로 확인되며 이를 위한 주거복지적인 접근과 대응이 필요한 것으로 확인
- 크게 두 가지의 범위에서 논의가 가능
 - 첫째, 안정적으로 거주 가능한 **적절한 주거 확보**를 지원
 - 둘째, 지역사회 지속 거주를 돕는 돌봄, 의료와 같은 **다양한 사회서비스의 연결**
- 두번째의 경우 전통적으로 주거복지정책의 범위가 아닌 사회복지의 분야로 여겨질 수 있으나 노인의 안정적 주거생활을 위한 필수적인 요소로 통합적으로 제공되어야 하는 주요한 분야가 됨
 - Waterloo 사회서비스국의 STEP Home 전략에서는 주거안정성은 다음의 세 조건을 만족할 때 가능하다고 봄
 - Adequate housing
 - Adequate income
 - Adequate support
- 후자의 경우 AIP 부분에서 충분히 다루어질 수 있어 오늘의 발표 논의는 주거취약 노인에 대한 적절한 주거확보 지원에 초점을 맞춤
 - 여기서 '적절한'이란 adequate의 의미로 거주하기에 적절한 주거를 의미
 - 적절한 주거확보 지원 중에서도 오늘은 노인을 위한 공공임대주택 등의 공급이 아닌 확보를 가능하도록 돕는 주거복지서비스 부분에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 함
 - 중요성에도 불구하고 상대적으로 논의가 활발하지 않아 이에 대한 필요성을 확인하고자 함

주거취약 노인을 위한 주거복지서비스의 필요성

여전히 진입장벽이 높은 주거취약 노인을 위한 주거복지정책

- 주거복지정책은 오랫동안 시장중심, 공급자중심적으로 운영되어 경직되고 비효율적인 전달체계를 가지고 있음
 - 최근 몇 년 동안 이에 대한 문제점 인식을 토대로 주거복지전달체계에 대한 개선 논의가 있었으나 여전히 진입장벽은 높음
 - 주요한 기존 연구 몇 가지를 확인하면 아래와 같음
 - 주거취약 노인을 위한 주요한 주거자원으로서의 주거급여 이슈(낮은 예산집행률, 지방정부의 자원부담으로 인한 소극적 대상확보노력, 비수급빈곤층의 제도 편입 한계, 수선유지급여의 비현실성 등)
 - 공공임대주택 공급체계의 비효율성으로 인한 문제
 - 통일되지 않고 전문성이 떨어지는 비효율적 주거복지 행정체계(비효율적 행정체계->비효율적 집행체계->대상자중심 전달체계 구성 실패, 김혜승 외, 2018)
- 이러한 특성으로 인해 주거취약 노인이 적절한 주거를 확보하는 데 있어 어려움을 크게 느낄 가능성이 매우 높음
 - 노인들이 지역 내에서 주거소요가 발생했을 때 이를 손쉽게 빠르게 요구하여 주거안정을 도모할 수 있도록 하여야 함에도 불구하고 현재의 주거복지전달체계는 이를 효과적으로 달성하기에 한계가 있음
 - 노인의 주거요구는 단순 주거확보가 아닌 주거확보+주거환경+서비스연계의 복합성을 띄고 있어 이러한 통합적인 그림을 토대로 한 주거복지지원 방향의 설계가 필요
 - 현재의 주거복지정책과 대응은 주거위기 발생 이후의 사후적 성격이 강하며 예방적인 대응이 가능한 체계를 갖추는 것이 필

주거취약 노인을 위한 주거복지서비스체계의 정비

- **현재 주거소요가 발생한 노인과 주거복지정책과 제도를 이어주는 서비스적 중간다리가 필요**
 - 궁극적으로 주거복지정책의 대상자중심적 성격의 회복과 전달체계 개혁이 이루어져야 하겠지만 노인 주거욕구의 복잡성을 고려하였을 때 주거복지서비스 부분의 마련과 발전은 필요
 - 이와 함께 주거복지정책의 개선만을 마냥 기다릴 수도 없는 상황임(제도개선의 어려움)
- **접근성이 떨어지고 진입장벽이 높은 현재의 주거복지정책으로 주거취약 노인이 편입될 수 있도록 하는 노력**
 - 주거취약 노인을 대상으로 한 주거복지서비스 영역의 강화를 통해 기존의 공공(대표, 주민센터 또는 구청)의 한계를 보완하는 동시에 지역 내 다양한 자원 활용을 통한 노인주거욕구 해소라는 주요한 목표 달성이 필요
 - 현재 지역 내 노인의 주거욕구는 공공자원만을 활용하여 해결할 수 없는 경우가 존재하며 민간자원 및 지역 내 다양한 주체들을 연결하여 이를 해소할 수 있도록 하는 서비스적 유연성이 필요
 - 이러한 역할을 공공기관이 충분히 수행하기란 현재의 행정체계에서 어려움이 존재
- **주거취약노인을 위한 주거복지서비스는 다음의 세 영역으로 구분할 수 있음**
 - 적정 주거에서 거주할 수 있도록 주거지 확보 지원
 - 안정적 지역사회 거주를 돕는 서비스 연계
 - 노인 특성을 반영한 주거환경 개선 지원

주거취약노인을 위한 주거복지서비스의 역할 1: 적정 주거확보 지원

- 공공임대주택은 여전히 주거취약노인에게 중요한 주거자원임
 - 2021년 주거실태조사에 따르면 필요한 주거지원 프로그램 1순위로 장기공공임대주택 공급이 17.1%로 주택개량개보수 19.8%에 이어 2위를 기록하여 안정적으로 오래 거주할 수 있는 공공임대주택에 대한 욕구가 높은 것으로 나타남
 - 노인인구의 자가점유비율이 상당히 높음에도 불구하고 공공임대주택은 노인에게 있어 여전히 주요한 주거정책이 될 수밖에 없음
 - 같은 조사에서 노인은 공공임대주택에 대한 생각으로 '저렴한 임대료'를 가장 중요한 매력으로 선택하였으며 (51.2%), 이사를 다니지 않아도 된다는 점도 중요한 특성으로 나타남(38.9%)
 - 고령의 경우 일반적으로 정기적이고 안정적인 소득이 감소함을 고려하였을 때 공공임대주택은 주거비부담을 덜면서 안정적인 주거지를 공급한다는 점에서 중요성을 지님
- 공공임대주택의 높은 진입장벽으로 인해 노인의 경우 자력으로 공공임대주택 지원 및 입주가 현실적으로 지나치게 어려움
 - 공공임대주택은 오랫동안 주거취약계층의 주요한 주거자원으로 역할을 수행하였음에도 공급자중심의 전달체계로 인해 이용에 어려움을 겪는 경우가 다수 존재
 - 노인의 경우도 예외는 아니어서 정보획득, 적절한 공공임대주택 선택, 신청, 대기, 주택물색, 이주 전 과정에 있어 장애물과 어려움을 겪을 가능성이 매우 높음
 - 이러한 한계로 인해 공공임대주택에 입주를 희망하더라도 노인이 도움 없이 실제 입주를 하기는 매우 어려움
 - 실제 서울주거복지센터의 다양한 개입 사례를 보면 밀착 주거복지서비스를 통해 노인들이 이주 및 주거상향을 이루는 경우 확인

주거취약노인을 위한 주거복지서비스의 역할 2: 안정적 지역사회 거주를 돕는 서비스 연계

- 노인의 지역사회 자립과 안정적 거주를 위해 돌봄 및 의료를 포함한 다양한 사회서비스 연계가 필수적임
 - 주거욕구가 단순히 주거공급 하나로만 충족되기는 어려움
 - 지역에서 안정적으로 거주하기 위해서는 주거유지를 방해하는 다양한 욕구가 해소될 필요가 있음
 - 노인의 경우 연령적 특성으로 인해 안정적 거주를 위해 고려해야 하는 욕구가 존재
- 지역사회 통합돌봄 체계의 도입으로 인해 지역 내 주거복지자원 활용이 필수적이게 됨에 따라 주거복지센터의 지역 내 역할은 더욱 강화될 예정
 - 노인복지주택, 케어안심주택, 지원주택 등 돌봄 및 사회서비스 필요자에 대한 주거확보에 대한 관심 증대
 - 대상자 발굴, 정보제공 및 지원(apply)연계, 주거유지 지원 등에 있어 주거복지센터와 같은 주거복지서비스의 역할 강화 예상
 - 새로운 주거유형 뿐만 아니라 집수리 및 주거환경 개선에 대한 관심도 통합돌봄 체계에서 논의 중이며 집수리센터 등과 연계한 주거복지센터의 역할이 필요할 가능성이 높음
 - 통합돌봄시범사업 지역 중 일부 LH와 협력하여 주거복지서비스 기능을 통합돌봄 체계 안에 포함시키려는 시도를 한 바 있음
 - 여러 한계에 부딪혀 서비스의 필요성은 있으나 서비스 제공 체계에 대한 고민이 필요한 것으로 확인
- 지역사회자원 연계 및 네트워크는 주거복지서비스의 역할과 기능 중 중요한 부분을 차지
 - 이용자의 주거안정 및 주거유지를 위해서는 주거 정보 또는 주거 확보 제공만으로는 불충분
 - 사례 발굴, 주거안정 및 유지를 위한 자원 연계 및 서비스 연계 등은 네트워크가 형성되어 있지 않으면 불가능
 - 지역사회 네트워크는 공공, 민간, 지역주민 모든 필요 영역을 포괄
 - 한국의 공공 주거자원의 특성상 풍부하지 못할 뿐만 아니라 선별주의로 인해 다수의 사각지대가 존재할 수밖에 없음
 - 지역주민 활용은 주거복지센터의 부족한 자원을 보충하고 사업을 풍부하게 함

주거취약노인을 위한 주거복지서비스의 역할 3: 노인 주거환경 개선을 지원

- 노인의 경우 신체적 기능의 감소, 기능 수행의 어려움 등으로 발생할 수 있는 위험과 불편함을 방지하기 위해 주거환경 및 시설을 적절하게 개보수할 필요가 있음
 - 2021년 주거실태조사의 결과에서도 나타났듯이 주택 개량 및 개보수 지원의 필요한 주거지원 프로그램 1순위로 뽑은 결과는 70대 12.8%, 70대 20.0%, 80대 이상 32.4%로 나타나 고령의 노인일수록 이에 대한 욕구가 강한 것으로 확인되었으며 특히 80대 이상의 경우 어떠한 주거프로그램보다도 필요성을 강하게 느끼는 것으로 나타남
 - 그러나 수선유지급여와 같이 주거환경 개선을 위해 활용할 수 있는 정책에 대한 인지도는 매우 낮은 것으로 나타남(고령층에서 9.6%~13.0%만 인지하고 있음)
 - 기타 주택개량/개보수 지원의 경우 역시 11.3%~18.5%정도만이 인식하고 있어 필요성에 비해 활용 정책에 대한 인지도는 낮아 접근성이 충분히 보장되지 않음을 확인할 수 있음
- 노인의 주택개량개보수 동부가 아닌 읍면부의 경우 그 욕구가 눈에 띄게 높은 것으로 확인됨
 - 읍면부 거주 노인의 경우 주택개량개보수 지원의 필요성에 대해 43.5%가 응답하여 동부의 13.1%에 비해 매우 높은 수준의 욕구를 가진 것으로 확인됨(주거실태조사, 2021)
- 주택개량이나 개보수를 원하지만 선뜻 하기 어려운 이유로 고령가구는 경제적 부담을 1순위로 뽑았으며(27.9%), 과정이 번거롭고 업무가 만나서가 11.5%, 주택개조에 대한 정보나 방법을 잘 몰라서가 7.7%로 나타나 경제적부담을 제외하고 주택개조지원서비스의 필요성을 확인할 수 있었음
 - 주택개조시 주택개조 계획, 실행, 점검 전 과정에 있어 노인의 주거욕구와 기능적 특성, 주거점유형태 등을 종합적으로 고려하여 이를 관리하여 지원할 수 있는 주체가 필요
 - 현재 주택개보수 지원의 과정에 있어 이러한 관리적 부분이 적극적으로 다루어지지 않아 주거욕구나 특성과 관계없이 획일화된 시공이 이루어져 불만이 존재
 - 다른 연령집단과 달리 노인의 경우 이러한 주택개보수에 대한 욕구가 매우 크며 자신의 거주지에서 기능을 최대한으로 발휘하며 거주할 수 있도록 돕는 데 주택개보수 지원은 필수적일 수 있음

나가며

- 노인의 주거안정과 지역사회 거주를 위해 주거복지서비스의 필요성이 점차 강조되고 있음
 - 주거복지로드맵 2.0에서도 주거서비스에 대한 논의가 일부 확인됨
 - 특히 지역사회 거주를 돕는 요양서비스, 의료서비스(스마트 헬스 케어), 생활서비스에 대한 부분이 다루어지고 있음
 - 그러나 상대적으로 주거물색과 주거확보 부분에 있어서의 주거복지서비스에 대한 계획이나 중앙정부의 뚜렷한 의지는 읽어내기 어려움
 - 주거복지서비스 분야에 대한 관심 증대와 함께 주거복지센터 전국화가 탄력을 받아 논의가 적극적으로 이루어지고 있음
- 지역 내 노인을 위한 주거복지서비스 체계를 구축함에 있어 공급 주체에 대한 논의는 별개로 진행될 필요가 있음
 - 현재 국토부를 중심으로 주거복지센터 전국화를 논의하고 있으나 공급주체 및 운영 방식에 있어 일원화보다는 지역적 특성에 맞는 결정이 힘을 얻는 것으로 보임
 - 본 발표는 노인을 위한 주거복지서비스 필요성과 영역을 논하는 것으로 공급주체나 운영체계는 별도의 논의가 필요함
 - 노인을 위한 별도의 주거복지서비스 체계가 필요한 것은 아니며 지역 내 주거취약계층을 위한 주거복지서비스 체계 구축 과정에서 노인이 주요한 주거취약계층으로 다루어질 수 있음
- 단순 정보제공이 아닌 밀착형 주거복지서비스 필요
 - 주거복지서비스는 대상자의 욕구에 맞는 맞춤형 상담과 사례관리가 필수이며 단순 정보제공으로 끝나서는 안됨
 - 노인의 경우 주거복지서비스를 보다 강화하여 밀착형 주거복지서비스가 필요함
 - 밀착형 주거복지서비스를 통해 적절한 주거자원과 지원 확보가 가능해지며 이를 통해 주거안정이 도모됨
- 노인의 경우 AIP와 함께 지역사회통합돌봄 추진에 따라 다양한 지역사회 돌봄 등의 서비스 연계의 주체가 필요해짐
 - 주거복지서비스는 주거소요가 존재하는 노인이 이러한 지역사회 자원과 서비스와 연결이 되도록 역할을 수행해야 함