

초고령사회에 대비한 고령자 주거정책방향

이수옥 부동산시장연구센터장, 박천규 책임연구원, 최윤경 연구원(국토연구원)

- 우리 사회는 2000년부터 기대수명 연장 등에 따른 빠른 고령화로 고령화사회에 진입한 이래, 2018년 고령사회(14.3%), 2026년 초고령사회(20.8%)에 도달할 전망
- 고령화에 따른 인구구조 및 가구구성 변화는 주택시장 트렌드와 소비자의 주택수요 형태에 많은 변화를 가져올 것으로 예상
 - 은퇴 후 노후생활을 안정적으로 보내기 위해 가계자산에서 가장 큰 비중을 차지하는 주택규모를 축소(다운사이징)하려는 경향이 커지고, 고령층을 비롯한 사회전체의 주택구매력도 저하되면서 신규 주택수요가 감소할 것으로 예상
 - 반면, 고령자 맞춤형 주택수요와 주택개량 수요 등은 커지고 전원지역 거주 수요도 증가할 것으로 전망
- 일본, 미국 등 주요 국가의 경우도 고령자의 거주안정성을 높이기 위해 주택개보수 등 재고주택 관리를 중시하고, 주택정책과 복지정책을 연계하여 추진하는 경향을 보임

| 정 | 책 | 직 | 시 | 사 | 점 |

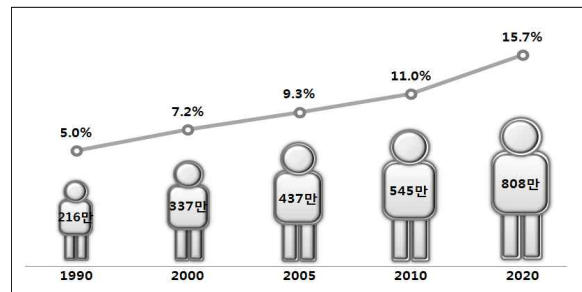
- 1 노인연령과 신체적 특성을 고려하여 고령자를 수용하는 주거지원(Supportive Housing)기준을 마련할 필요
- 2 고령자 주거정책의 효과적 추진을 위해 지역별로 연령별 주거현황을 주제도(主題圖)로 작성하여 정책수립 시 활용
- 3 「노인복지법」, 「주택공급에 관한 규칙」 등에서의 개별화된 고령자 주거지원 제도 외에 직접적으로 고령자 주거지원을 규정하는 법령제정이 필요
- 4 노후생활 안정을 지원하기 위해 부동산자산을 활용하는 다양한 포트폴리오를 구성하도록 역모기지 개선 등 양질의 부동산 금융상품을 개발

1. 고령화사회로의 진입

- ‘2010년 인구주택총조사’ 결과, 우리나라는 2010년 모든 시도에서 고령인구(65세 이상) 비율이 7%를 넘어섰고 2018년 고령사회(14.3%), 2026년 초고령사회(20.8%)에 각각 도달할 전망¹⁾

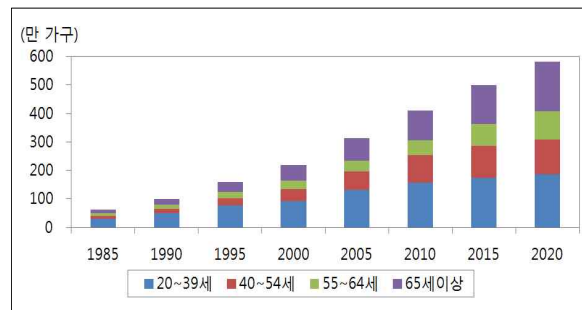
- 고령인구는 2010년 545만 명(총 인구의 11.0%)으로 나타났으며, 2020년에는 808만 명(15.7%)으로 증가할 것으로 전망됨
- 고령사회와 초고령사회로 진입하는데 미국은 72년과 16년, 일본은 24년과 12년이 소요된 데 비해 우리나라는 18년과 8년으로 매우 짧은 기간이 될 것으로 예상

[그림 1] 고령인구(65세 이상) 변화 추이



자료: 1. 통계청, 각 연도, 인구주택총조사.
2. 통계청, 2011, 장래가구추계(2010년~2060년).

[그림 2] 1인가구의 연령대별 변화 추이



자료: 1. 통계청, 각 연도, 인구주택총조사.
2. 통계청, 2011, 장래가구추계(2010년~2060년).

- 생산가능인구(15~64세) 중 35세 미만의 청년층 비중은 감소한 반면, 55세 이상의 고령층 비중은 증가
 - 35세 미만은 2000년 47.7%에서 2010년 39.8%, 2020년 34.3%로 감소한 반면, 55세 이상은 2000년 11.4%에서 2010년 13.9%, 2020년 21.9%로 증가할 전망
- 전체 고령인구 중 65~75세 연령계층 인구비중은 감소하나, 85세 이상의 초고령인구 비중은 2010년 6.8%에서 2020년 10.0%로 증가할 전망
- 65세 이상 고령 가구주는 2000년 173만 가구(전체 가구의 12.1%)에서 2010년 309만 가구(17.8%), 2020년 477만 가구(24.0%)로 증가 예상
- 연령별 1인 가구 비율을 살펴보면 저출산의 영향으로 20~30대 1인 가구는 감소한 반면, 기대수명의 연장 등으로 65세 이상 1인 가구는 증가

1) 고령사회는 65세 이상 인구비중이 14% 이상, 초고령사회는 20% 이상인 사회

2. 고령자의 건강수준별 주거유형 실태

● 고령자 대상의 주거시설 현황

- 고령자 대상의 주거형태는 크게 「노인복지법」에 의거하여 설치·운영되는 복지시설과 주택건축과 관련된 각종 법률로 지어진 일반주택으로 구분됨
 - 노인주거용 복지시설의 수는 2006년 1,181개소에서 2010년 4,172개소로 3.5배 증가하였으나, 노인복지주택은 동기간중 15개소에서 22개소로 7개소 증가에 그침(보건복지부, 2011. '2010년 노인복지시설 현황)
- 고령가구 지원을 직접적으로 규정하는 법률은 미비한 실정이며, 현재 노인주거 안정화와 주거복지 실현을 목적으로 「고령자주거안정법(안)」이 입법추진 중
 - 기존의 노인주거 관련 법령은 「노인복지법」을 중심으로 「저출산고령사회기본법」, 「건축법」, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」, 「지방세법」, 「주택공급에 관한 규칙」 등으로 개별적으로 적용되고 있음

● 건강수준에 따른 고령자 대상 주거유형

- 고령자주거시설은 최근 도입된 노인장기요양보험 제도를 기준으로 장기요양 대상자용과 장기요양 비대상자용으로 구분
- 장기요양 대상자용 고령자주거시설은 노인요양공동생활가정을 포함한 노인요양시설, 소규모요양시설 등으로 구분
 - 장기요양 대상자로 인정받은 경우 노인요양시설로 인정된 모든 시설에 입소가 가능
 - 소규모 요양시설은 치매·중풍 등 노인성 질병으로 수발을 필요로 하는 노인에게 입소보호 및 재가보호서비스를 제공하는 복합시설로 장기간의 입소자 이외에 지역사회 내 재택생활자에게도 서비스를 제공
- 장기요양 비대상자용의 고령자주거시설에는 노인복지주택, 고령자임대주택(보급자리주택), 양로시설 등이 있음
 - 독립된 주거생활을 하는 데 지장이 없는 노인이 대상이며, 고령자임대주택으로 국민·영구임대 등 장기공공임대의 5% 이상을 공급

3. 고령화에 따른 주택시장 여건변화

- 고령자가 도심으로 회귀하면서 도시지역 내 소형주택에 대한 수요가 증가할 전망
 - 고령화가 빠르게 진전되면서 서울 등 수도권과 문화·의료시설이 잘 갖춰진 지방대도시로 고령인구 집중현상이 초래되어 향후 도심에서의 고령자 주택수요가 증가할 전망
 - 고령자의 소형주택 수요는 양적 측면에서의 공급 외에 질적 측면에서도 양호한 주거환경 및 서비스 수준이 잘 갖춰진 지역을 중심으로 발생
- 소득감소, 자녀출가, 안정된 노후생활을 위해 1~2인 고령자 가구의 경우 주택규모를 축소하는 경향이 확산될 것으로 예상
 - 국토연구원 조사(2011.4월)에 따르면, 60대 이상에서는 주택보유자의 약 15%가 소형으로 주택규모를 축소할 의향이 있으며, 전체의 45%는 소형주택에 거주하기를 희망
 - 장래에는 현재 소유하고 있는 주택을 처분하여 소형주택을 구입하거나, 소유한 주택을 임대로 주고 다른 곳에 임대주택을 구하여 거주하는 사례가 증가할 것으로 예상
- 의료 및 생활수준 향상에 따른 고령인구의 빠른 증가로 고령자 전용주택, 연령혼합 주택단지 등 고령자 맞춤형 주택수요와 주택개량 수요가 증가할 전망
 - 고령자임대주택, 노인복지주택 등 노인전용주택 수요가 증가하는 반면, 고령화 진행 속도에 못 미치는 고령자 주거정책으로 전월세 거주 고령자의 임대료부담이 가중
 - 고령자의 경우 현재 거주하는 주택 또는 지역에서 계속 거주하기를 선호하는 경향이 있는 만큼, 고령자 거주안정성을 높이기 위해서는 기존 주택에 대한 개량사업 활성화가 필요
- 고소득 은퇴자, 고령 다주택소유자 등에 의한 고령 민간임대사업자 확대
 - 저금리 및 주택금융상품이 부족한 상황에서 경제적으로 안정된 노후생활을 지속하기 위해 상당수 고령가구주가 민간임대사업에 참여할 것으로 예상
 - 국토연구원 조사에서도 연령이 높아질수록 현재의 임대주택을 처분하지 않고 유지하겠다는 응답이 더 높게(50대는 75%, 60대 이상은 82%) 나타남
- 이러한 고령화에 따른 주택시장의 여건 변화에 따라 고령자 수요에 대비한 주택공급과 주거지원모형을 구축할 필요

4. 외국의 고령자 주거정책

- 국가에 따라 차이는 있으나 고령자 주거정책은 일반적으로 3단계로 발전해오고 있음
 - 초기에는 빈민구호 차원에서 출발하였지만 경제성장에 따라 다양한 시설을 공급하는 과정을 거친 다음, 재가(在家)위주 정책이 점차 고령자 주거정책의 핵심을 이루게 됨
- 일본은 1990년대에 고령화 사회로 진입하면서 고령자 주거정책이 본격화되어 공공부문에서 다양한 고령자전용주택을 공급해왔음
 - 고령자의 주거이용편의 증진을 위해 ‘고령자 거주안정 확보에 관한 법률(2001)’, ‘주택품질 확보촉진 등에 관한 법률(2002)’, ‘주생활기본법(2006)’ 등을 제정하였으며, 공공임대주택단지와 사회복지시설의 병설, 콜렉티브(collective housing) 하우스 건설 등을 추진
 - 주택정책과 복지정책 간의 상호 연계를 통해 고령자 거주자의 일상생활을 지원하며, 실버 하우스 프로젝트, 고령자를 위한 임대주택사업인 실버피아 사업 등을 통해 실버주택 공급을 확대
- 미국은 자연발생적 은퇴촌(Naturally Occurring Retirement Community: NORC)을 중심으로 고령자 커뮤니티를 지원하는 여러 형태의 서비스 프로그램을 추진
 - 고령자의 신체적 특성과 기존 주택 및 커뮤니티에서 계속 거주하려는 주거 선호의 심리적 특성을 고려하여 지역 내 비영리 기구와 협력하여 생활지원서비스 등을 제공
 - 기존 주택에 대한 개조 비용을 줄이기 위해 주택개량 허가 및 시공업자 면허 요건을 완화하였으며, 신축주택은 노인시설(barrier-free)을 갖추도록 유도
- 영국은 ‘Housing Green Paper(2007)’, ‘고령화 시대의 국가 주택전략(2008)’ 등을 수립하여 저렴하고 지속가능한 주택을 공급하고 관리하도록 함
 - ‘Lifetime Home Standards(2008)’를 2011년까지 공공임대주택, 2013년까지 모든 신규 주택에 적용·확대하여 평생 거주가능한 주택에 대한 건설을 촉진
 - 1950년대 이후부터 소형주택이 20~40호 정도 모여 있는 고령자 보호주택(Sheltering Housing)의 공급을 지원하고 확대

- 고령화시대에는 고령자의 거주안정을 높이기 위해 주택개보수 등 재고주택 관리가 중요하며, 주택정책과 복지정책 간 연계·강화가 필요
 - 고령화에 대응한 주택정책은 복지, 의료, 고용정책 등과 연계하여 추진되어야 하며, 정부기관과 관련 민간, 사회단체 간에 역할분담과 협력적 관계도 중요

5. 초고령사회에 대비한 고령자 주거정책 방향

● 연령과 신체적 특성을 고려하여 고령자를 수용할 수 있는 주거지원(Supportive Housing) 기준 마련이 필요

- 자립생활이 가능한 노인층 혹은 전기(65~75세) 노인층은 기존 커뮤니티에서 계속 거주할 수 있도록 고령자용 주택 개조에 대한 지원을 강화
 - 기존 주택을 고령자전용 주택으로 개조할 때 장기저리 융자 지원 및 역모기지와 연계
 - 최소 서비스만을 제공하는 노인전용아파트, 10~100세대 규모로서 비영리단체로부터 가사·청소 등의 생활서비스를 제공받는 노인집합공동주택 보급 등을 활성화
- 자립생활이 어려운 노인층 혹은 후기(76세 이상) 노인층의 경우, 케어 서비스와 생활안정 서비스를 함께 지원
 - 신체적으로 기능 장애가 있는 노인을 24시간 돌봐주고 도움을 주는 일상생활보호 주거시설을 확충
 - 저층부 노인 케어시설 설치 및 생활안정 서비스를 연계 지원

● 고령자 수요에 대응한 고령친화적 주택공급 확대

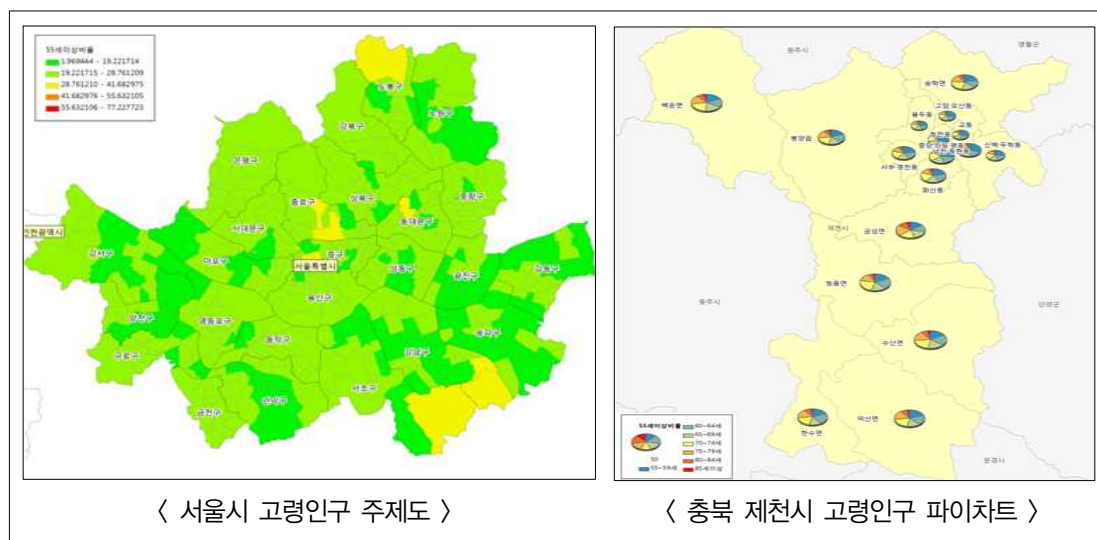
- 2018년 고령사회 진입에 대비하여 노인전용주택 건설기준 제정 및 적용을 의무화
 - 신규주택은 무장애주택(barrier-free)으로 건설하여 공급하는 것을 단계적으로 의무화하고, 특정규모 이상 단지는 노인의료시설 설치 등을 의무화
 - 이러한 노인전용주택건설 기준과 관련하여 인센티브 부여 등을 내용으로 기존 법제를 정비

- 고령자 거주주택에 대한 주택개량 지원을 확대하고, 세대친화형 시범주택단지 보급을 추진
 - 젊은층을 비롯한 다양한 연령층과 고령자가 함께 거주할 수 있는 ‘세대친화형 공동주택 단지(저층부에 고령자가 거주하는 공동주택)’에 대한 건설기준을 마련
 - 젊은층 입주자에게 저리용자 및 세제지원 등의 인센티브를 부여하되, 공동거주 고령자에 대한 보살핌과 관찰 준수를 의무화
- 부동산 자산을 활용한 다양한 금융상품 및 주택교환 시스템 개발
 - 주택역모기지 상품을 다양화하고, 공공부문과 공동으로 거주주택을 임대주택으로 건설하여 공급 및 관리할 수 있도록 임대주택건설 금융상품 도입을 추진
 - 고령자의 주택규모 축소 희망과 생활비 마련 요구에 대응해 거주주택을 공공이 소형 주택과 교환 매입하고, 차액은 역모기지로 지원하는 프로그램 추진 등을 검토

● 고령자 거주현황지도 작성

- 고령자 주거정책을 효과적으로 추진하기 위해 65세 이상 고령자 및 향후 고령화가 예상되는 55세 이상 인구층의 지역별 거주실태를 파악
 - 읍면동별 고령인구 데이터를 구축하여 공간 데이터와 연계시켜 해당 지역 총인구와 고령인구 변화양상을 파악할 수 있는 주제도(主題圖)를 작성

[그림 3] 고령자 거주현황지도(예시)



자료: 이수옥 외, 2011, 사회·경제구조 전환기의 주택정책 패러다임 정립방안 연구, p128.

● 건강수준별 고령자 주거지원모형 구축

- 공동주택 생활이 보편화된 오늘날의 시대에 맞게 노후 건강이 악화되더라도 공동주택 환경에서 장기요양서비스를 받으면서 생활하겠다는 의식을 점차 확산시켜 감
 - 고령자가 안전하게 생활하기에는 공동주택이 일반주택에 비해 주거서비스 환경이 보다 양호함
- 고령자를 위한 주거지원모형은 각종 복지시설을 병설하는 공동주택을 모형으로 하여, 건강수준을 반영한 건축이 가능하도록 건축규제를 개방적으로 운용할 필요
 - 도시 내 부지확보 가능성, 지역사회로부터의 고립 여부 등을 감안하여 중소규모의 고령자주택단지로 고령자 주거지원모형 개발
 - 소득과 건강수준에 대해서도 차별화된 고령자 주거지원모형을 개발하고, 장기요양시설과 복합건물로 건축할 수 있도록 관계법률을 개선

● 정책적 시사점

- 고령화 진행속도를 감안할 때 신진국과는 다른 고령자 주거정책을 추진할 필요
 - 외국의 3단계 발전모형을 2단계로 축소해 빈민구호 차원의 시설공급과 다양한 시설공급의 단계를 뛰어 넘어 바로 재가위주의 고령자 주거지원 정책을 준비할 필요
- 고령자 주거정책의 성패는 고령자 주거실태를 정확하게 파악하는 데 있는 만큼 지역별로 연령별 주거현황을 주제도(主題圖)를 작성하여 정책수립 시 활용함이 필요
- ‘노인복지법’, ‘주택공급에 관한 규칙’ 등 각 영역별로 적용되고 있는 고령자 주거지원 제도와 더불어 고령자에 대해 직접적으로 주거지원이 가능한 법령을 조속히 제정
- 노후생활 안정을 지원하기 위해 부동산자산을 활용하는 다양한 포트폴리오를 구성하도록 역모기지 개선 등 양질의 부동산 금융상품을 개발

● 국토연구원 주택토지연구본부 이수욱 연구위원(swlee@krihs.re.kr, 031-380-0369)

● 국토연구원 주택토지연구본부 박천규 책임연구원(cgpark@krihs.re.kr, 031-380-0274)

● 국토연구원 주택토지연구본부 최윤경 연구원(yukchoi@krihs.re.kr, 031-380-0388)