

auri brief.

건축공간연구원

고령친화 생활환경 마련을 위한 건축도시 정책개선 방향

최가윤 연구원 (044-417-9862, gychoi@auri.re.kr)

고영호 연구위원 (044-417-9834, yhko@auri.re.kr)

* 이 글은 고영호 외. (2021). 고령친화 생활환경 조성을 위한 건축도시정책의 개선방향 연구.
건축공간연구원. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

우리나라는 급속한 인구고령화에 따라 건축도시 분야에서의 정책 대응이 필요하다. WHO 고령사회 대응 지침에서는 고령친화 생활환경 조성을 위한 물리적·사회적·서비스 환경에서의 종합적 대응을 기본 원칙으로 설정하였다. 그러나 국내 고령친화 생활환경 조성을 위한 건축도시정책은 시설·설비 개선 등 점(點) 단위의 정비에 머물러 있으며 주거와 돌봄 서비스의 연계가 미흡한 실정이다. 고령자 주거와 돌봄 서비스가 다양하게 연계된 면(面) 단위의 고령친화 생활환경 조성이 필요하다.

● 인구고령화와 도시 거주 고령자의 열악한 생활환경

국내 고령자 인구는 빠르게 증가하는 추세이며 2020년 기준 전체 인구의 15.7%가 65세 이상으로 한국은 이미 고령사회에 진입하였다. 이 중에서도 도시지역에 거주하는 고령자는 63.7%(통계청,

2021)이며 이들은 노후주택과 열악한 거주환경에 집중 노출될 가능성이 크다. 실제로 고령가구는 일반가구 대비 법적 최저주거기준(시설기준)을 충족하지 못하는 비율이 높고, 주택 및 주거환경에 대한 만족도 또한 낮은 것으로 나타났다(통계청, 2020).

개별적으로 정비가 가능한 주택이나 내부공간과 달리 단지환경이나 주변 공간의 면(面) 단위 개선을 위해서는 국가 차원에서의 노력이 필요하다. 그러나 국내 고령친화 생활환경 조성을 위한 건축도시정책은 점(點) 단위의 시설·설비 개선과 주택의 개량, 주거환경의 정비에 머물러 있는 실정이다.

● 국가의 도시지역 고령사회 대응 현황과 한계 극복 필요

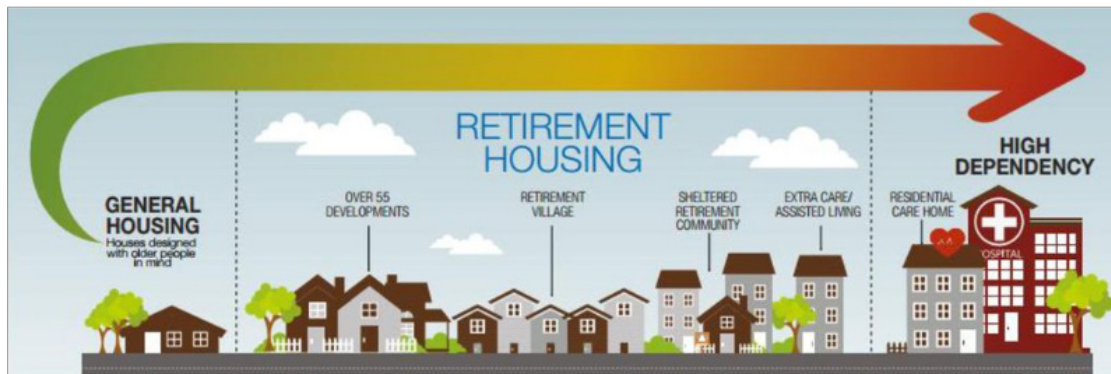
고령자 생활환경 개선 관련 국가의 주요 계획은 고령자 맞춤형 주거지원 확대, 고령친화 주택 제공, 고령자 안전 교통·보행 등으로 요약 가능하다. 제5차 국토종합계획(2020~2040), 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021~2025) 등은 고령자 특성을 고려한 국토의 이용과 주택 개선, 재가생활 지원서비스 연계를 강조한다. 하지만 고령자 서비스를 연계하는 개별 시설 공급 성격의 사업계획은 서비스 접근성이 해당 시설을 이용하는 고령자로 한정된 한계를 갖는다. 도시지역 고령자의 종합적 생활환경 개선을 위해서는 개별 시설 및 서비스 공급 차원을 넘어, 고령자 일상생활 범위 내에서 서비스 공급과 연계성을 높이는 방향으로 진화하여야 한다.

도시지역 고령사회 대응을 위한 주요 국가계획

| 구분 | 주요내용 | |
|-------------------|-----------|---|
| 제5차 국토종합계획 | 주거환경(주택) | - 주거 공간 확충 및 맞춤형 주거지원 확대 - 복지시설 및 공공시설 확충, 복지와 협업한 주거환경 조성 |
| | 거주환경(생활권) | - 교통 및 보행의 고령자를 위한 안전망 강화 - 맞춤형 정주환경 및 돌봄환경 구축 |
| 제4차 저출산·고령사회 기본계획 | 주거환경(주택) | - 고령친화적 주택 제공 |
| | 거주환경(생활권) | - 통합적 돌봄 및 고령자를 위한 기반 커뮤니티 시설·교통복지 기반 구축 |
| 주거복지로드맵 | 주거환경(주택) | - 고령자 전용 공공 임대주택 확대, 맞춤형 임대주택 공급 - 주택 개보수 지원 |
| 저출산·고령사회 정책 로드맵 | 주거환경(주택) | - 고령자 복지주택 공급 및 맞춤형 개보수 지원 강화 - 고령자 주거모델 개발·공급 |
| | 거주환경(생활권) | - 유니버설 디자인 적용 확대 - 교통안전 강화 및 다양한 교통서비스 제공 |

출처: 고영호 외(2021, p.9)

생활권 단위의 물리적 환경 개선은 고령자의 이동성과 사고·범죄 안전성, 건강, 사회참여 등에 영향을 미친다(WHO, 2007). 특정 시설·장소 대상의 물리환경 개선은 고령자의 다양한 일상생활을 종합적으로 지원하는 데 한계를 갖는다. 지역사회 곳곳에 고령자 집중 거주지가 형성되는 상황 속에서도 의료·돌봄·체육·문화·교육 등 고령자의 다양한 사회활동과 참여를 위한 일상생활에서의 고령자 지원 서비스는 미흡한 상황이다. 개별 시설·장소의 개선보다는 고령자의 일상 생활권을 형성하는 읍·면·동 단위의 고령친화적 환경 개선과 서비스 연계가 중요하다.



고령자 주거·복지 서비스 연계가 연속되는 고령친화적 생활환경 개념

출처: Knight Frank(2016)

고령자 일상 생활권 중심의 고령친화적 생활환경 조성과 관련한 우리나라 법제도는 고령자 주거환경, 교통안전·보행환경, 복지·의료·교육 등에 대한 내용에서 살펴볼 수 있다. 국토교통부 등은 구역·지구 등 특정 공간범위를 지정하여 고령자 주거환경과 이동환경 개선 필요를 강조한다. 보건복지부는 보건·복지, 여가, 교육 등의 특정 시설 마련을 통한 고령자 생활지원 서비스 제공을 담당한다. 하지만 도시 내 일정 지역의 고령친화적 생활환경 조성은 부처의 소관 법률과 담당 영역의 개별화로 각 부처와 부서의 여건에 맞는 개별 사업으로 추진된다. 때문에 고령자 입장에서 일상 생활권 내 주택과 복지시설 및 주거환경, 교통과 보행, 보건·복지서비스의 공급과 개선에 종합적 연계가 어려우며 관련 종합계획과 복합사업 추진이 어려운 실정이다.

국내 사례 역시 복지관 등 관련 시설과 일부 서비스를 연계하거나, 특정 고령층을 대상으로 하는 개별 시설 중심의 생활환경 조성의 특징을 보인다. 관련 법제도의 개별화로 인한 중앙부처와 지자체 담당업무의 개별화에 따른 현상이다. 일정 지역 단위의 종합적 고령친화 생활환경 조성을 위한 국토교통부와 보건복지부의 법제도 및 계획, 사업의 연계가 강화될 필요가 있다.

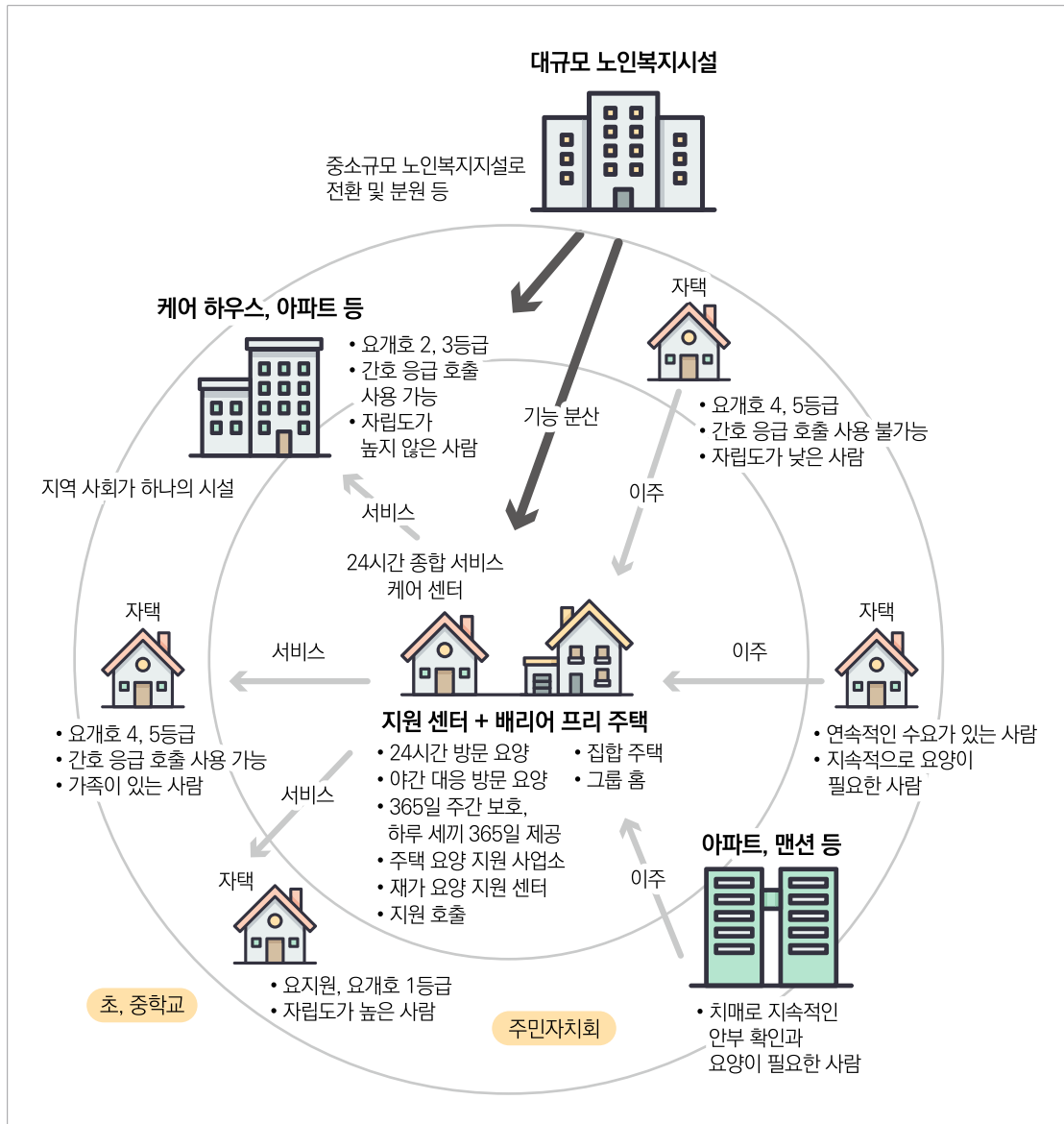
고령친화 생활환경 조성 관련 국내 주요 법제도

| 법령 | 생활환경 조성 단위 | 소관부처 | 고령친화 생활환경 조성 관련 내용 |
|--------------|-----------------|------------|--|
| 「도로교통법」 | 노인보호구역 | 경찰청 | - 시설 중심 일정 반경(300~500m) 내 주변도로를 대상으로 지정, 노인의 도로 이용 안전(교통사고 안전) 강화 시설을 설치 |
| 「보행안전법」 | 보행환경 개선지구 | 행안부 | - (고령)보행자 통행량 및 빈도가 높은 구역을 대상으로 지정, (고령)보행자 통행 안전 강화를 위한 시설을 설치 |
| 「교통약자법」 | 보행우선구역 | 국토부 | - (고령자 등) 교통약자의 안전·편리한 보행환경 조성이 필요한 도로의 일정 구간을 대상으로 지정, (고령자 등) 교통약자의 도로 이용 안전 강화를 위한 시설을 설치 |
| 「도시재생법」 | 도시재생 활성화지역 | 국토부 | - 주거환경 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시의 역량 강화, 지역자원 활용 경제·사회·물리·환경적 활성화 |
| 「도시정비법」 | 정비구역, 주거환경 개선구역 | 국토부 | - 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 개량 |
| 「경관법」 | 경관지구 | 국토부 | - 정비구역 내 정비기반시설, 공동이용시설, 주택 등 건축물 개량 또는 건설 |
| 「장애인등편의법」 | 장애물 없는 생활환경 | 복지부 국토부 | - 고령자 등의 안전·편리한 시설이용 도모를 위한 BF 시설 설치 |
| 「노인복지법」 | 노인복지시설 | 복지부 | - 고령자를 위한 노인복지시설 |
| 「노인장기요양 보험법」 | 장기요양기관 | 복지부 | - 고령이나 노인성 질병 등의 사유로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인들에게 제공하는 신체활동 또는 가사활동 등을 지원 |
| 「장애인복지법」 | 장애인 복지시설 | 복지부 | - (고령자 및) 장애인의 자립생활·보호 및 수당지급, 시설 설치 등 |
| 「지역보건법」 | 지역의료기관 | 복지부 | - (고령자를 포함) 주민의 보건의료 향상을 위한 보건소, 건강센터 등 설치 |
| 「평생교육법」 | 평생교육기관 | 교육부 | - (고령자를 포함) 국민의 평생 교육 권리 보장을 위한 평생교육기관을 설치 |
| 「여가활성화법」 | 여가활동 | 문체부 | - (고령자를 포함) 국민 여가활동 기반 조성을 위한 여가시설과 공간 개선·확충 |
| 「생활체육진흥법」 | 생활체육 | 문체부 | - (고령자를 포함) 국민의 건강과 체력 증진을 위한 시책을 시행 |
| 「국민건강증진법」 | 건강생활 | 복지부 | - (고령자를 포함) 국민의 건강생활 실천을 위한 시책을 시행 |

출처: 고영호 외(2021, p.62)

● 해외의 지역 단위 종합적 고령친화 생활환경 조성 노력

인구고령화를 일찍 경험한 일본은 소규모 지역사회별 고령자 주거와 보건·복지 서비스의 연계를 위해 지역 주민과 주거·복지 서비스 공급자의 구체적인 역할과 방향을 설정하고 있다. 주요 정책으로는 초등·중학교 통학구역 단위의 주거·복지서비스 연계, 건강·소득 수준에 따른 고령자 주택 공급 및 개조 활성화, 고령자 돌봄 체계(老-老케어)를 통한 사회참여 및 상호교류 활성화 등이 있다.



일상생활 지역 및 마을 전체의 접근성 향상 사례(일본 나가오카복지협회)

출처: 도쿄대 고령사회 종합연구소(2019, p.445)

고령친화 생활환경 조성 관련 일본의 주요 법제도

| 단위 | 법제도 | 고령친화 생활환경 조성 관련 내용 |
|----------|------------------------------|---|
| 마을·타운 | 액션 리서치 (Action Research) | - Healthy Ageing과 Ageing in Place, Social Inclusion을 위한 지역생활환경과 케어시스템의 정비 제시 |
| | 「배리어 프리법」 | - 대중교통, 여객시설 주변 보행 공간 등에서 고령자 및 장애인 등을 배려한 배리어 프리화의 의무기준 규정 |
| | 건강, 의료 복지 마을 만들기 가이드라인(2014) | - 고령자 거주환경을 둘러싼 변화에 따라 도시공간과 시설이 어떻게 대응해야 하는지에 대한 방향성과 지침 제시 |
| | 미래 도쿄 전략 비전(2019) | - 도쿄도 차원에서 제시한 20가지 비전: 고령사회 관련 항목으로는 장수, 커뮤니티, 도시 조성을 제시 |
| 시설·공간 | 「생활보호법」 | - 고령자 보호시설로 양로시설, 구호시설, 갱생시설, 의료보호시설, 수산(授産)시설, 숙박소 제공시설 등 6개 종류의 시설 규정 |
| | 「노인복지법」 | - 고령화, 도시화 등 사회적 변화에 대응해 재택복지제도와 고령자 시설의 정비에 대한 사항을 규정 |
| | 「고령자 주거환경법」 | - 의료·개호 사업과의 연계 부족 등 기존 고령자용 임대주택이 지닌 문제를 해결하기 위해 구 고령자 주거법을 개정하고, '서비스 포함 고령자용 주택' 제도 창설 |
| 프로그램·서비스 | 「노인보건법」 | - 고령자 의료비 부담, 고령자의 장기 입원 증가 등에 대응해 70세 이상 노인에게 대한 의료비 전액지원 제도를 폐지하고 정액의 본인 부담제를 도입 |
| | 「개호보험법」 | - 시설 개호보다 재택 개호를 유도하여 시설정비 부담을 줄이고자 함 - 개호보험법 개정(2005년)으로 '지역포괄케어시스템' 개념 창출 |
| | 개호보험제도 | - 고령자가 생활하는 데에 익숙해진 지역에 계속 살 수 있도록 하는 지역밀착형 서비스 창설 |
| | 사회보장제도 | - (1960~70년대) 사회보장제도 확립을 목표로 전 국민보험, 국민연금 및 의료제도 확충 - (1980년대) 사회보장급부비의 적정화 및 효율화를 목표로 노인보건제도, 기초연금 창설 등 사회배경을 반영한 시책 시행 - 이후 제도의 기본 이념에 근거해 연금, 개호보험, 의료 등 각 제도에 대한 개편을 매년 1개 부문씩 실시 |

출처: 고영호 외(2021, p.126)

미국의 경우 다양한 소규모 단지를 조성하여 물리적 환경을 적극적으로 개선하고 있으며 주민 참여를 통해 단지별로 특성화된 보건·복지 서비스를 공급한다. 지역 고령자는 본인의 소득 수준과 필요한 보건·복지 서비스 등을 고려하여 본인 및 지역주민에게 적합한 고령친화 생활 커뮤니티를 조성할 수 있다. 대부분의 고령친화 생활단지는 우리나라의 동네, 근린주구 또는 소형 아파트 단지 규모로 조성되며 저밀·저층 주택이 대다수이다.

고령친화 생활환경 조성 관련 미국의 주요 법제도

| 단위 | 법제도 | 고령친화 생활환경 조성 관련 내용 |
|-------|---|---|
| 마을·타운 | 지역 및 조닝 계획 정책 | - 고밀도 및 혼합사용 개발, 노인의 활동적인 라이프스타일을 지원하는 지역 및 조닝 계획 정책을 수립 |
| | 완전 가로 정책 (Complete Street) | - 도로 표지판의 가시성 개선 및 교차로 간소화 등 고령 주민이 자신의 차량을 계속 안전하게 운행할 수 있도록 지원 - 지방정부는 완전 가로 디자인을 지원하는 조닝 조례와 관련 법령을 수립함으로써 주민들의 안전을 도모 |
| 시설·공간 | 빌딩 코드 | - 지방 정부에서는 유니버설 디자인을 접목한 빌딩 코드를 수립하여 고령친화 생활환경 조성을 위해 노력 |
| | 부속 주택 조성 정책 (Accessory Dwelling Units) | - 거주공간의 경제적 부담을 줄이기 위해 활발히 진행되고 있는 정책 및 프로그램, 부속 주택 단위는 기존의 한세대 주택이 있는 대지 안에 추가적으로 지을 수 있는 작은 규모의 독립적인 거주공간을 의미 - 대지 내 분리된 거주공간을 통해 사람들이 같은 커뮤니티 및 주거환경 내에서 지속적으로 살 수 있도록 지원 |

출처: 고영호 외(2021, p.127)

우리나라보다 인구고령화에 대한 건축도시정책의 대응에 앞선 일본과 미국은 지역과 지구 지정, 보건복지와 건축도시정책의 융합을 통해 고령자 삶의 질 개선과 Active Aging, Aging in Place 실현에 앞장서고 있다. 우리나라 고령친화 생활환경 조성 관련 건축도시정책의 개선 방향 설정에 참고할 만하다.

● 지역사회 지속거주를 지원하는 고령친화 생활환경 조성을 위한 정책개선 방향

고령친화 생활환경 조성 관련 국내외 정책과 사업을 검토한 결과, 우리나라의 관련 정책개선 주요 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 고령친화 생활환경 조성구역의 지정과 시범사업의 추진이다. 점(點) 단위의 개별 시설과 설비 개선을 통한 고령자 보행안전, 교통안전 강화 등에 한정되어 있는 현재의 우리나라 고령친화 도시환경 개선 노력을 확대하여, 지역·지구 단위의 종합적 고령친화 생활환경 조성을 위해 노력할 필요가 있다. 시범사업 추진과 실효성 검증을 통한 종합적 고령친화 생활환경 조성 구역사업의 확산을 기대한다.

둘째, 고령자 주거와 돌봄 서비스의 다양한 연계 전략이 필요하다. 기존의 저소득, 의존적 고령자 중심 고령자 주거 공급과 돌봄서비스 지원을 확대하여 중소득 고령자, 건강·허약 고령자까지를 정책대상으로 포함하여 고령친화 주거·돌봄서비스 혜택을 누릴 수 있도록 해야 한다. 이를

위해서는 고령자의 다양한 생활수준과 욕구에 대응할 수 있는 고령친화 주거-돌봄서비스 연계 유형을 마련할 필요가 있겠다.

우리나라의 급속한 인구고령화만큼 시급한 종합 연계형 고령친화 생활환경 조성을 위해 본 연구가 제안하는 건축도시정책의 개선 방향이 고령자 개인과 지역 주민 모두의 건강하고 활기찬 나이 들어가기를 지원하는 데 일조할 수 있기를 기대한다.

-
- 고영호, 허재석, 최가윤, 한승연. (2021). 고령친화 생활환경 조성을 위한 건축도시정책의 개선방향 연구. 건축공간연구원.
 - 도쿄대 고령사회 종합연구소. (2019). 도쿄대 고령사회 교과서.
 - 통계청. (2020). 2020 고령자 통계. 9월 28일 보도자료.
 - 통계청. (2021). 장래인구추계: 2020~2070년.
 - Knight Frank. (2016). Retirement Housing Insight.
 - WHO. (2007). Global Age-friendly Cities: A guide.

auri.brief.



No.251

2022.07.18.

발행처 건축공간연구원
발행인 이영범
주 소 세종특별자치시 가림로 143, 8층
전 화 044-417-9600
팩 스 044-417-9604

www.auri.re.kr

(a u r i) 건 축 공 간 연 구 원