

「노인의 집」을 중심으로 살펴 본 도시지역 저소득 독거노인의 주거안정 개입에 관한 사례연구:

우리는 앞으로 어떤 논의가 필요한가?

김 유 진

(경북대학교)

본 연구의 목적은 소규모 어르신 공동생활주택인 「노인의 집」 사례를 연구 대상으로 하여 도시지역 독거노인을 위한 주거안정 차원의 사회적 개입 현상을 심층적으로 살펴보는 것이다. Stake식의 도구적 사례연구 방법을 통하여 저소득 독거노인을 위한 주거안정 개입이 어떻게 발전되었고, 어떤 식으로 진행되고 있으며, 이해관계자들의 경험은 어떠한지 이해하고자 하였다. 여섯 곳의 「노인의 집」에 대한 참여관찰, 42명과의 심층면담, 그리고 문서와 시청각 자료를 수집하여 질적내용분석 방법에 따라 분석하였다. 「노인의 집」 사례들에 대한 개요와 함께, 연구 질문에 맞추어 자료 분석의 결과를 크게 세 가지로 제시하였다. 1) 관리 운영 측의 관심과 이해도에 따라 「노인의 집」 천차만별로 운영되고 있음, 2) 거주자의 목소리는 배제된 채 공급자의 판단에 의해 용두사미(龍頭蛇尾)식이 되어감, 3) 노인들 노쇠가 심해지면서 단순히 거주지 제공 이상의 돌봄이 절실히 필요해짐. 연구 결과를 바탕으로 저소득 독거노인을 위한 주거복지의 개입 방향, 노인주거의 의미, 서비스 지원 주택의 필요성을 제언하였다.

주요 용어: 독거노인, 주거복지, 노인의 집, 노인공동생활주택, 서비스지원 주택, 사례연구

이 논문은 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014S1A5A8012522).

■ 투고일: 2016.7.31 ■ 수정일: 2016.10.5 ■ 게재확정일: 2016.10.20

I. 머리말

독거노인의 불안정하고 열악한 주거상황이 우리 사회의 문제로 떠오르고 있다. 2012년 주거실태조사 및 2014년 노인실태조사에 의하면, 독거노인 가구는 다른 노인인구에 비해 소득과 자산 수준이 낮으며 주거실태도 가장 열악한 형편이다(정경희, 오영희, 강은나, 김재호, 선우덕, 오미애 등, 2014; 한국토지주택공사, 2012). 특히 저소득 독거노인은 불안정하고 열악한 주거환경으로 인해 삶의 질이 심각하게 위협받는 상황에 놓여 있다(진미윤, 2013; 천현숙, 강미나, 2012). 독거노인의 25.4%는 주택법이 정한 최저 주거기준에 못 미치는 곳에서 살고 있는데, 주거 면적이 적을 뿐 아니라 주택의 노후로 인해 화장실과 목욕시설이 열악하고, 가건물, 여관, 쪽방 등 비주택에서 거주하기도 한다(천현숙, 오민준, 2013). 노인 1인가구의 빈곤이 심각한 가운데 이들은 생활관련 비용 중에서 관리비와 난방비, 월세 등 주거와 관련된 지출에 가장 큰 부담을 느끼고 있다(정경희 등, 2014). 임대료 과부담에 따라 더 싼 곳을 찾아 주거지 이동이 잦은 만큼 저소득 독거노인의 주거불안정은 심각한 수준이다(박미정, 2010; 이경옥, 허소영, 2008).

이처럼 열악하며 불안정한 주거환경은 노인의 정신건강을 위협할 뿐 아니라 신체적 건강과 기능을 약화시키고 조기 시설입소를 초래하며 사회통합을 저해한다(김동배, 유병선, 신수민, 2012; Perez, Fernandez, Rivera & Abuin, 2001). 독거노인의 취약한 주거 실태와 그에 따른 문제가 심각함에도 불구하고 이에 대한 정책적 접근은 상대적으로 소홀히 진행되어 왔다. 우리나라의 주거 관련 정책이 그동안 주택 공급에 치중되어 있었을 뿐 아니라(이희성, 2012; 하성규, 이성우, 황재희, 전희정, 서원석, 2012), 노년기 주거는 가족동거를 기본적인 것으로 여기는 인식이 팽배했고(박신영, 지은영, 최은희, 한수진, 2006), 복지 정책은 주로 노인복지시설 관련에 치중되어 있었기 때문이다. 2008년 노인장기요양보험 제도의 도입 이후, 치료와 돌봄이 필요한 고령자를 위한 요양 시설은 급속히 증가했지만, 비교적 자립생활이 가능한 노인을 위한 주거복지는 매우 미비한 상황이다.

급속한 인구 고령화, 그리고 가족기능 및 노인부양의식의 변화에 따라 앞으로 독거노인가구의 증가가 더욱 예상되면서, 최근 정부는 노인주거보호 체계 구축을 위한 중장기 종합계획을 수립하고자 노력하기 시작했다. 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016-2020년)에서 고령 친화적 주거환경 조성을 추진하기 위해 고령자임대주택 공급 확대, 주거서

비스 지원 등의 계획을 공표하고, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」개정 등을 통해 ‘공공실버주택(2015년 9월 공급계획 발표)’의 시도가 가시화되고 있다. 또한, 노인의 정주 욕구(aging in place)에 대한 인식과 함께 시설보호중심에서 지역사회중심의 주거복지에 대한 관심이 높아진 가운데, 저소득 노인1인 가구의 주거안정을 위한 소규모 공동생활주택, 일명 「노인의 집」 등이 시행 중에 있다(고양곤, 1998; 손창숙, 2001).

여기서 저소득 독거노인을 위한 지역사회 내 안정적인 거주 방안으로서 공동생활이라는 아이디어가 접목된 것을 볼 수 있다. 주거가 취약한 저소득 독거노인을 위한 지역사회 거주 방안으로서 다수의 국내 문헌에서도 공동생활거주제를 언급하고 있다(염혜실, 권오정, 2014; 전병주, 최은영, 2015; 최지선, 오동훈, 2015; 천현숙, 강미나, 2012; 천현숙, 오민준, 2013). 시설입소가 아닌 지역사회 거주를 원하는 노인들에게 공동생활주택을 주거대안으로 권장하는 것은 공동생활제가 이들의 경제적 부담 완화 및 사회적 고립 감소를 위한 기반이 된다고 보기 때문이다(남원석, 2012; 최지선, 오동훈, 2015). 도시 지역 거주 노인의 비중이 점점 증가하는 가운데, 최근 보건복지부는 도시형 독거노인 공동생활거주를 시범사업 예정이라고 발표하였다.¹⁾

본 연구는 “도시 저소득 독거노인 주거안정 차원에서 시행되고 있는 공동생활주택은 어떤 것인가?, 이와 같은 공동생활거주 방식은 과연 도시의 독거노인들에게 얼마나 살기 좋은 곳인가?”라는 질문에서 출발하였다. 정책가들과 연구자들이 제시하는 공동거주생활의 여러 가지 장점들에도 불구하고, 도시 저소득 독거노인들에게 공동생활제가 지역사회 내 주거로서 적절한 대안인지 결론짓기 어렵기 때문이다. 본 연구는 질적 사례연구 방법을 통해 우리나라 도시 저소득 독거노인 주거 안정을 위한 사회적 노력은 어떠한 모습이며 어떻게 발전하고 있는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 소규모 공동생활주택인 「노인의 집」을 사례로 활용한다. 본 연구는 저소득 독거노인 주거안정을 위한 사회적 개입이라는 이슈를 예증하기 위해 어르신 공동생활주택인 「노인의 집」을 도구적으로 사용하는 사례연구, 즉 도구적 사례연구(instrumental case study)이다(Stake, 1995). 사례연구는 하나의 경계 지어진 현상에 대해 다양한 출처의 자료를 수집하고 분석함으로써 그 현상을 둘러싼 요인들 간의 상호작용을 밝혀내고, 그것이 어떻게 그러한 모습으로 작동하고 있는지에 대한 통찰력을 제공한다(Merriam, 1998; Stake, 1995). 사례연구를

1) 출처: 이현정(2016.5.30.). 도시 독거노인 ‘공동생활공간’ 만든다. 서울신문. <http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160531001009>

통해 얻은 통찰을 바탕으로 다양한 입장을 반영한 보다 현실적인 제도 개선방안이 도출될 것을 기대할 수 있다.

본 연구의 사례는 서울과 대구 등 도시지역에 존재하는 저소득 독거노인을 위한 공동생활주택 「노인의 집」이다. 공동생활주택 또는 그룹홈으로도 불리는 「노인의 집」은 2~3개의 방이 있는 다세대·다가구주택을 임차하여 3~7명의 무의탁 홀몸노인들이 공동으로 거주할 수 있도록 지원하는 제도로 1995년 정부 주도로 시작된 소규모 공동주택 프로그램이다(고양곤, 1998; 손창숙, 2001). 서울시에 의하면, 「노인의 집」은 보건복지부 노인의 집 운영지침(1995.10.4.), 서울특별시 노인의 집 설치·운영지침(1996.9.17.), 그리고 서울특별시 노인의 집 운영개선계획(2011.6.24.)을 관련 근거로 하고 있다. 저소득 독거노인들이 시설에 가지 않고 도심의 일반주택 내에 가족적인 환경 속에서 함께 살면서 공동난방, 공동취사에 따른 생활비 절감과 외로움을 해소하고, 일상생활에 필요한 각종 서비스를 지원받으면서 실질적인 삶의 수준이 향상되는 것을 목적으로 하고 있다(고양곤, 1998).

「노인의 집」을 사례로 선정한 이유는 이것이 저소득 독거노인을 위한 주거안정 목적을 위해 시설이 아닌 주택을 제공하는 프로그램으로 우리 사회에서 첫 번째로 시도한 사업이기 때문이다. 그리고 1995년 첫 출발 이후 여러 지역에서 20여년이 넘게 시행되고 있기에 이것의 발전 과정과 여러 측면의 이해관계를 볼 수 있을 것으로 기대되기 때문이다. 「노인의 집」 사례를 통해 저소득 독거노인 거주 안정을 위해 시행 중인 공동생활주택이 어떻게 시작되었고, 현재 어떤 모습으로 어떻게 발전하고 있으며, 앞으로 어떠한 논의가 필요한지 살펴보고자 한다. 앞에서 살펴본 것처럼, 앞으로 독거노인가구의 증가가 더욱 예상되는 가운데 이들의 주거부담 완화 및 고독사 예방 차원에서 노인공동생활주거가 대안으로 제시되고 있다. 노인공동생활주거가 독거노인을 위한 바람직한 주거모형으로 자리 잡기 전에, 본 연구에서 제기하는 것과 같은 질문을 탐색하는 경험적 연구가 체계적으로 이루어져야 할 필요가 있다. 이와 같은 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 도시지역 독거노인 공동생활주택인 「노인의 집」의 사례를 대상으로 하여 도시 저소득 독거노인을 위한 주거안정 차원의 사회적 개입 현상을 심층적으로 살펴보고자 한다. 연구 질문은 다음과 같다.

연구 질문 1. 도시 저소득 독거노인을 위한 소규모 공동생활주택은 어떻게 시작되었으며, 어떤 모습이고, 어떻게 발전하고 있는가? 그리고 앞으로 어떤 논

의가 필요한가?

연구 질문 2. 거주 노인들은 어떻게 살고 있는가? 그들의 경험은 무엇인가?

연구 질문 3. 그 밖의 이해관계자들(공공 및 민간의 관련자)의 입장은 어떠한가?

II. 이론적 고찰

1. 독거노인의 열악하고 불안정한 주거 실태

21세기 우리 사회에서 1인 가구는 전 연령층에 걸쳐 보편적인 가구 유형으로 자리 잡아 가고 있다. 고령층의 경우도 예외는 아니어서, 노인 단독가구가 전체 노인가구의 23%를 차지할 정도로 독거노인의 수가 증가하고 있다(정경희 등, 2014). 급속히 진행되는 사회·경제적 변화, 그리고 가족기능 및 노인부양 인식의 변화 등으로 인해 현재 노인 1인 가구는 그동안 우리나라에서 전통적으로 여겨졌던 방식, 즉 가족이 노인 가족원을 부양하는 삶과 다른 식으로 살게 된 경우가 많다. 대다수 고령의 독거노인들이 노후준비에 대한 인식이 없었던 시절을 보낸 탓에 별 다른 노후대비가 되지 않은 채 지나간 노년기를 보내고 있다. 2014년 노인실태조사 자료를 분석한 결과에 의하면, 공적 보호가 필요한 위기집단 및 취약집단은 전체 독거노인의 약 49%로 추정될 정도로, 1인 노인 가구를 위한 사회적 대책이 시급하다(정경희, 오영희, 황남희, 권중돈, 박보미, 2014).

주거 차원에서도 독거노인은 전 인구 집단 중 가장 취약한 계층이다(천현숙, 강미나, 2012). 보통 주거 빈곤을 최소한의 주거가 충족되지 못한 상태로 규정하며 크게 세 가지 영역, 즉, 최저주거기준, 임대료 과부담, 잦은 주거이동을 통해 그 수준을 진단한다(진미윤, 2013). 국토해양부와 한국토지주택공사가 실시한 2012년 주거실태조사에 의하면, 주택법에서 정한 최저주거기준에 못 미치는 가구는 전체 가구의 7.2%인데, 그중에서 65세 이상 저소득층 고령가구가 67.8%를 차지한다(한국토지주택공사, 2012). 대부분 저소득 독거노인들이 면적, 구조, 성능, 환경의 영역에서 주거안정성에 문제가 있는 곳에서 살고 있는 것이다(김혜승, 2007). 소득대비 임대료로 30% 초과 지출하는 경우를 임대료 과부담이라고 하는데, 임대료 과부담 비중이 가장 높은 집단 역시 저소득 독거노

인 집단으로 나타났다. 이들은 생활비 지출 중에서 임대료와 냉난방비 등 주거 관련비를 가장 힘들어 하고 있었다. 또한 저소득 독거노인은 비자발적으로 잦은 주거이동을 하고 있다. 노인1인 가구의 47.6%가 주거비 부담 가중 또는 임대차 기간 만료에 따라 잦은 이동을 하며 불안을 경험한다고 응답하였다(정경희 등, 2014). 저소득 독거노인들의 주거 경험은 유랑과 고립의 삶이며(박미정, 2010), 경제적 부담이 적고, 이사하지 않아도 되며, 난방과 온수가 나오는 방 한 칸을 구하는 것이 이들의 최대 과제인 것을 볼 수 있다(이경옥, 허소영, 2008). 일반적으로 노인이 중요하게 여기는 쾌적하고 안전하며 이웃과의 유대감이 가능한 주거환경 요인은(김소희, 2009) 이들에게 거의 해당되지 않는 것을 볼 수 있다.

2. 지역사회 노인주거 대안으로서의 공동생활거주 관련 연구 동향

도시지역 저소득층 노인1인가구는 불안정하고 열악한 주거환경적인 문제 뿐 아니라 사회적 교류가 미비한 상황에 놓여 있다. 이들은 가족과 친지 등 비공식적 지지체계로부터의 도움이 원활하지 않고 사회적 소외와 고립에 처할 위험이 높은 것으로 알려져 있다(권중돈, 2011). 노인 1인가구의 이와 같은 생활환경적인 문제를 해결하기 위해 많은 연구자들이 소규모 공동생활거주 방식을 대안으로 제안하고 있다. 그러나 아직 우리 사회에 노인공동생활거주라는 주제가 생소한 만큼, 대부분 선행연구들이 이것의 필요성과 인식 위주로 살펴보고 있다. 비슷한 처지에 있는 여러 명의 사람들이 함께 살면서 고립과 소외를 극복하고 일상생활의 어려움을 함께 해결할 수 있다는 논리이다(남원석, 2012; 최지선, 오동훈, 2015). 중고령자들에게 이와 같은 공동거주에 대한 이해와 선호를 묻은 결과를 보면, 아직 그 개념이 낯선 만큼 대부분의 응답자들이 노인공동생활에 대해 잘 모른다고 응답하였다. 노인공동생활을 시설이 아닌 일반주택에서의 주거대안으로 설명하고 입주 의사를 물었을 때, 공동생활 도입의 필요성(85.1%)에 비해 거주 의사(74.3%)는 낮은 것으로 나타났다. 공동생활주택의 입주에 긍정적인 경우와 반대인 경우가 비슷한 비율을 보이고 있는데, 공동거주에 긍정적인 이유로서 외로움과 고독감 해소, 주거관련비와 생활비 절약이 장점으로 꼽힌 반면, 입주할 의사가 없는 이유로서 공동생활이라는 주거형태에 확신이 없고, 사생활 침해에 대한 두려움과 함께, 가족 이외의 타인과 함께 살아본 경험이 없기 때문이라고 응답하였다(김현진, 안옥희, 2006; 염혜실,

권오정, 2014).

노인 공동생활거주에 대한 높은 관심과 필요성에 대한 강조에 비해, 이것이 과연 시설 인지 주택인지, 이것의 기준과 내용 등은 무엇인지에 관한 명확한 정의는 미흡하다. 소규모 공동생활 주제를 다룬 대부분의 선행 연구²⁾는 시설과 주택을 굳이 구분하지 않거나, 혼용하여 사용하거나(문자영, 신경주, 2015), 다음과 같이 주택의 차원으로 접근한다. 예를 들면, 노인공동생활주택이란 전 세계적으로 노인1인 가구가 증가하는 가운데 등장한 노년층을 위한 공동체형 주거유형으로서 소규모·다가능을 갖춘 자립형 고령자 공동주택이며(염혜실, 권오정, 2014), 적은 수의 노인이 가정과 같은 분위기에서 가능한 자유롭게 일상생활을 유지할 수 있는 소규모 공동주택이다(최현정, 2011). 이진영(2005)에 의하면, 이것은 노인시설이 아닌 집합주택의 형태로서 다세대·다가구주택의 건설기준에 공유공간과 관리인 공간을 포함하고 노인을 배려한 설계를 바탕으로 주택을 건설한 것이다. 건축 쪽 연구자들에 의해 정의된 위와 같은 내용을 보면, 노인용 코하우징이나 공유주택, 서비스 지원 주택 등 서구의 다양한 노인주거의 내용이 우리나라에 소개되면서(장레이 등, 2014; 최정신, 2013; 홍현욱, 2001), 실체가 아직 명확하지 않은 노인공동생활이라는 용어와 함께 사용되는 것을 볼 수 있다.

실제 우리나라 현실에서 노인공동생활에 대한 관심은 2006년 전북 김제를 시작으로 농촌지역 독거노인의 생활안정 차원, 주로 고독사 방지 차원에서에서 시작되었다(남윤철, 2012). 최근에는 여가와 주거, 소득보장 등 여러 가지 기능을 갖춘 노인공동생활 사업도 시행되고 있다. 경기도의 카네이션하우스는 비록 사업의 진행이 어렵다는 평가를 받고 있지만, 독거노인에게 거주 공간과 함께 여가와 소일거리를 지원하는 식으로 운영하고 있다(유병선, 김나연, 2014). 지자체에서 주도적으로 시작한 농촌형 노인공동생활거주제에 대한 평가는 대체로 긍정적인 편이다. 비록 이것으로 인해 지역의 공동체적 속성이 변질되었지만(김유진, 2016), 거주 노인들의 생활비가 줄어들었으며, 반세기 이상 알고 지낸 사람들 간의 상호 돌봄 관계를 통해 노인들이 생활의 안정을 누리고 있다고 보기 때문이다(유은주, 김미영, 이진정, 2013; 이진숙, 2010). 정책적 차원 또는 공급자 입장에서 노인공동생활제를 독거노인의 주거대안으로 선호하는 이유이다.

2) 노인복지법에 따른 노인공동생활가정은 본 논의에서 제외하였다. 노인공동생활가정은 노인주거복지 시설로 분류되며, 거의 대부분의 노인공동생활가정은 도시 외 지역에서 운영되고 있다(지은영, 김혜승, 채혜원, 은난순, 2009). 또한, 노인요양공동생활가정도 본 논의에서 제외하였다. 이것은 노인복지법상 노인요양시설이기 때문이다.

앞에서 아직 노인공동생활의 개념이 정립되지 않은 채 서구의 다양한 노인주거 모형이 우리나라 문헌에 소개되었다고 언급하였다. 서구의 경험은 어떠할까? 나라별로 조금씩 다르지만, 대체로 서구의 노인주거복지는 크게 세 단계로 발전되어 온 것으로 보인다. 첫째, 저소득 노인 또는 24시간 요양이 필요한 노인을 위한 시설공급 위주에서 둘째, 정부와 민간과의 협력을 통한 노인주거 형태의 다양화, 즉 소득과 건강·기능별로 선택 가능한 다양한 규모와 기능을 갖춘 시설 및 노인주택이 공급되는 시기를 거쳤다. 그리고 최근 재가 위주의 보건복지 서비스 지원연계 식으로 발전되었다(Jones, Howe, Tilse, Bartlett, & Stimson, 2010). 탈시설화, 정상화, 지역사회보호 등의 가치에 따라 노인복지정책의 방향이 시설중심에서 지역중심, 재가중심의 제도로 바뀐 것을 반영한다(Bookman, 2008). 큰 틀에서 정리하자면, 서구에서는 시설 보호가 아닌 지역사회 보호, ‘에이징 인 플레이스(aging in place)’를 강조하며, 주거와 장·단기요양서비스가 통합적으로 제공되는 다양한 주거 케어 모델들이 개발되어 왔다. 주택 내 생활지원 및 돌봄과 요양 서비스를 제공하는 다양한 규모의 서비스 지원 집합주택(congregate housing services program)이 운영 중인 것이다(Bookman, 2008; Golant, 2008).

서구 노인주거 체계는 유형화 작업이 쉽지 않을 정도로 다양하고 복잡하지만, 호주 학자들의 작업(Jones et al., 2010)을 통해 본 연구의 주요 주제인 노인공동생활주택, 그리고 주요 사례인 「노인의 집」과 유사한 것을 살펴보았다. 노인주거는 사회정책 뿐 아니라 그 사회의 지역적·문화적 특성에 따라 크게 영향을 받으며, 공공과 민간, 또는 민관 협력 등 투입된 자본과 운영의 주체에 따라 다양한 형태가 존재한다. 이에 따라서 단순하게 규모와 기능적인 면을 가지고 비교하기는 어렵지만, 아직 노인주거복지의 초기 단계인 우리나라에 주는 함의를 찾고자 서구의 관련 연구들을 살펴보았다.

먼저 규모 측면에서 볼 때, 영국에서 시작한 애비필드(Abbeyfield), 미국과 영국의 기숙형 돌봄주택(small board-and-care homes)이 있고, 기능적인 면에서 보면 미국의 공유주택(shared housing), 일본의 고령자 그룹하우스, 시니어 세어하우스 등이 있다(김동숙, 권오정, 2014; 주현진, 문정인, 2015; Hallman & Koseph, 1997; Folts & Muir, 2002; Jones et al., 2010; Oltman, 1982; Stone, 2013). 이들은 노인주거의 주류적 모형이 아니다. 일본을 제외한 서구 나라들에서는 정부 그리고 민간 차원에서 이들을 확장을 위한 노력을 크게 하지 않은 것 같다. 서구의 경우 노인주택은 적어도 100-150세대 이상 규모가 대부분이고, 3-10명 내외가 거주하는 소규모 공동주택은 시

설 및 주택의 허가과 인준, 운영과 평가 측면에서 중대형 규모와 동일할 수 없기 때문인 것으로 보인다(Peace & Holland, 2001). 다만, 경제적으로 힘든 시대적 배경과 함께 최근 소규모 주택 및 공유 주거(shared housing)에 대한 관심이 재조명 받고 있다고 한다(Stone, 2013).

1956년 영국 런던에서 시도된 애비필드(Abbeyfield)는 노인1인 가구를 위해 가정과 같은 환경을 제공하자는 목적을 가지고 민간 차원에서 시작하였다고 한다. 영국을 거쳐 캐나다, 호주와 뉴질랜드, 남아프리카와 유럽으로 확대되면서, 민간 또는 정부에서 집합 주택(congregate housing)의 형태로 운영하고 있다. 미국의 소규모 기숙형 돌봄 주택(board and care home)과 마찬가지로, 자립적인 생활이 가능한 노인 3-4명, 많게는 8-10명의 규모로 저소득 노인들에게 안정된 거주지와 상근 직원의 돌봄을 제공하는 것으로 알려져 있다(Hallman & Koseph, 1997). 애비필드에는 노인 각자의 개별실 및 공동 식사와 여가를 보낼 수 있는 공동 공간이 있으며, 거주자 간의 상호지지와 교제를 강조한다. 미국의 기숙형 돌봄주택(board and care home)은 대부분 소규모이지만 100세대 이상의 중대형 규모도 존재한다. 거주 노인들에게 기본적으로 식사 제공, 세탁과 청소 등 가사 보조와 장보기 등 일상생활에 도움을 제공하지만 돌봄과 간호 기능은 하지 않는다. 기숙형 돌봄주택은 주로 정부의 지원을 받는 저소득 노인들이 입주하고 있는데 이들의 평균 연령은 85세로 대부분 여성이다. 작은 규모의 기숙형 돌봄주택일수록 극빈층의 노인들, 그리고 육체적·정신적으로 더 연약한 노인들이 거주하는 것으로 알려져 있다(Morgan, Eckert, & Lyon 1993; Morgan, Gruber-Baldini, & Magaziner, 2001; Oltman, 1982).

이 밖에, 노인주거의 또 다른 소규모 유형으로서 공유주택이 있다. 영국의 홈셰어(Home Share), 그리고 미국의 셰어홈(Share-a-Home)은 서울시에서 시행 중인 노인과 대학생을 매칭한 '세대융합형 룸셰어링', 서울시와 주거복지재단에서 시도했던 '합가(合家) 프로젝트'와 유사한 제도이다. 영국과 미국에서는 소규모의 노인들이 집을 사거나 빌려서 생활공간을 공유하는데, 보통 집주인은 임대료를 낮추는 대신 보통 입주자로부터 집안일 등의 도움을 받는 식이다(Folts & Muir, 2002; Harahan, Sanders, & Stone, 2006). 일본에서는 1980년대 후반부터 최근까지 다양한 종류의 소규모 노인 공동주택 모델들이 개발되고 있다. 자립형고령자주택을 시작으로 실버하우징 프로젝트, 고령자 그룹하우스, 시니어 셰어하우스 등 노화에 따른 기능저하를 고려한 설계를 갖춘 다양한 모형들이 개발되고 있다(김동숙, 권오정, 2014; 주현진, 문정인, 2015).

서구 연구자들에 의하면 이러한 소규모 공동생활주택은 노인들이 자신이 살던 지역사회에 계속 거주하면서 가정과 같은 분위기에서 필요한 도움을 받으며 생활할 수 있다는 점에서 시설의 대안이다. 노인요양병원(nursing home)에 비해 비용효율적일 뿐 아니라 지역사회 통합 차원에서도 필요한 주거이기 때문에, 메디케이드(medicaid, 미국 극빈층 의료보험)에서 재가지원 서비스를 보조하듯이 소규모 공동생활주택을 지원해야 한다고 제안하는 학자도 있다(Oltman, 1982). 운영 방식과 내용, 명칭 등은 다르지만 앞서 살펴본 서구의 소규모 공동생활 방식의 노인주거 모형의 공통점은 노인의 독립적인 생활을 가능하게 만드는 물리적 주거환경과 주택 내 돌봄 관리 인력 상주, 그리고 일상생활지원에 있다. 단순히 공동생활을 하는 주거지만 제공하지 않는 것을 볼 수 있다.

3. 「노인의 집」 관련 선행연구 고찰

본 사례연구의 분석 대상인 「노인의 집」에 관한 연구는 거주 노인의 특성 및 운영에 관한 실태조사 중심으로 이루어졌다. 특히 서울과 강원도, 대구 지역의 「노인의 집」에 관한 운영 실태와 거주자 특성에 대한 연구가 주로 진행되었다(김옥현, 1999; 김유석, 1998; 손창숙, 2001). 이들 조사에 의하면, 대부분의 거주자는 70대 이상 연령의 여성노인으로 한 가지 이상의 만성질환을 앓고 있다.

입주 노인들은 「노인의 집」 입주 전부터 독거의 생활을 한 경우가 대부분이었는데, 주로 사회복지사, 구청의 공무원 등을 통해 「노인의 집」을 추천받았다고 한다(손창숙, 2001). 보통 구청에서 입주자 선정을 하게 되는데 그 기준은 노인의 현 주거상황, 경제상태, 그리고 건강상태 면에서 열악한 순서로 선정한다고 되어 있으나, 관련 문서가 체계화 된 것은 아니었다. 2인1실 또는 3인1실로 운영되는 경우가 38.9%로서 오랜 기간 혼자 살아온 독거노인이 지내기 힘들어하며(성명옥, 2000), 이에 따라 두 명 이상이 한 방에서 거주하는 경우에 입주자 간 갈등이 더욱 심하다고 보고되었다(김유석, 1998).

「노인의 집」을 주택이 아닌 시설로 보고 접근한 연구도 진행되었다. 「노인의 집」과 양로시설 입소노인의 생활만족도를 비교한 연구(이수희, 2006)에 의하면, 양로시설의 노인이 「노인의 집」에 거주하는 노인보다 생활만족도가 더 높은 것으로 나타났다. 「노인의 집」 노인의 평균연령 79.3세, 양로시설의 경우에는 평균 78세로 연령 뿐 아니라 경제적 상황, 건강상태, 가족관계 등에서 비슷한 조건의 노인들이 어떤 부양시설 형태에서

더 만족하는지 보려고 한 것인데, 양로시설 입소노인이 「노인의 집」 노인보다 다양한 일상 생활 서비스를 더 많이 받고 있고, 그에 따라 생활 만족도가 높은 것으로 보고 있었다.

「노인의 집」 운영과 관련하여 어려운 점에 관해 관리자 역할을 하는 사회복지사 및 구청 담당 직원에게 조사한 결과에 따르면, 거주노인들 간의 불화와 불신, 그리고 사업비 부족으로 인한 잦은 이주 및 더 열악한 주택으로의 이주, 지역사회의 이해와 협조 부족, 행정기관의 무관심 등이 꼽혔다(김옥현, 1999; 손창숙, 2001). 그럼에도 불구하고 「노인의 집」 관리자의 절대 다수(97%)가 노인공동생활주택이 입주자의 생활의 질을 높이는 데 기여한다고 응답하였으며, 대다수의 노인 입주자들도 주택문제 해결과 고독감 해소 차원에서 높이 만족한다고 하였다(손창숙, 2001).

시행 초기 「노인의 집」은 수용시설로 오해를 받아 입소 기피 현상이 있었으나, 대기자가 늘어날 만큼 인정을 받으면서 수용시설과 이용시설의 중간 개념시설로 정착하였고, 무의탁 노인들에게 사회적 안전망의 역할을 하고 있다는 평을 받고 있다고 하였다(고양곤, 1998; 성명옥, 1999; 손창숙, 2001). 이에 따라 1998년 기준 「노인의 집」은 전국 437개소로 확장되었으나, 이후에는 더 이상 활성화되지 않았다. 선행연구에 의하면, 그 필요성에도 불구하고 「노인의 집」이 더 이상 확장되지 않은 것은 사업 주체가 국가에서 사회복지단체로 바뀐 후 부터이다. 1998년도부터 사회복지사업기금이 보건복지부에서 공동모금회로 이관된 것을 지적하는 것이다(고양곤, 1998; 성명옥, 2000). 또 다른 이유는 시설이 아닌데 시설처럼 운영한 것에 따른 결과와 관련된 것으로 보인다. 예를 들어, 오랜 독거생활을 한 노인들이 2인 1실 또는 3인 1실 생활을 하면서 거주자들 간의 갈등이 높은 문제가 지적되었으나(김유석, 1998), 1인 1실로 바꾸어 갈등을 해결하기 보다는 아예 「노인의 집」 자체를 폐지하는 경우들이 생겼기 때문이다(김옥현, 1999). 이에 따라 보건복지부는 「노인의 집」이 사양 사업이라고 결론 내렸는데, 그 이유는 바로 노인들의 다툼과 기금 확보가 어려운 점이었다고 한다(김옥현, 1999, p.20에서 재인용).

「노인의 집」에 관한 선행 연구 고찰의 결과, 다음과 같은 의문이 제기된다. 우리나라 첫 번째 재가 노인주거 모델이라고도 할 수 있는 「노인의 집」을 더 나은 방향으로 운영할 수는 없었는가? 현재 「노인의 집」은 어떤 상황인 것일까? 「노인의 집」에 거주하고 있는 노인들과 관련 이해관계자들의 경험은 어떠한가? 지역사회 노인주거를 위해 우리는 어떠한 논의가 필요한가? 이러한 질문을 가지고 본 연구에서는 도시지역 저소득 독거노인을 위한 주거안정 차원의 개입의 실제와 관련 이슈들을 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 도구적 사례연구 방법

본 연구에서는 도시 저소득 독거노인을 위한 주거안정 차원의 사회적 개입 현상을 심층적으로 살펴보기 위하여 「노인의 집」 사례를 대상으로 사례연구 방법을 활용하였다. 사례연구는 충분히 알려지지 않은 연구 대상이나 주제를 둘러싼 다양한 요인들 간의 복잡한 상호작용을 보여주기 위해 적합한 연구 방법으로 어떤 현상에 대해 다양한 자료의 출처(예, 면담과 관찰, 시청각 자료와 문서 등)를 활용하여 그것을 보다 심층적으로 이해하게 하는 장점이 있다(Merriam, 1998; Stake, 1981; Yin, 1994). 사회과학연구에서 사례연구 방법이 특히 유용한 경우는 사회 제도 및 정책, 또는 프로그램 등을 개발하거나 평가하는 경우로서, 사례연구를 통해 얻은 통찰을 바탕으로 다양한 입장을 반영한 보다 현실적인 제도 개선방안을 도출할 수 있기 때문이다. 또한, 후속 연구를 위한 가설 또는 잠정적 질문들을 얻을 수 있다는 점에서 사례연구는 해당 분야의 지식형성과 확장에 기여한다(Patton, 2002).

대부분의 연구방법이 그러하듯이 방법론적인 면에서 사례연구 방법도 각 방법을 만들고 발전시킨 학자들의 영향을 받아 여러 가지 사례연구 방법이 발전되어 왔다(Merriam, 1998; Stake, 1981; Yin, 1994). 본 연구는 그 중에서 Stake식의 도구적 사례연구(instrumental case study) 방법을 활용하였다. 구성주의적 인식론을 기반으로 하는 Robert Stake에 의하면, 도구적 사례연구란 사례 그 자체에 대한 이해보다는 연구 주제와 밀접한 관련이 있는 사례를 활용하여 관심 현상에 대한 이해와 통찰을 넓히려는 경우에 적합하다. 이처럼 사례를 도구적으로 활용하는 경우에 보통 하나 이상의 여러 사례들을 선정하게 된다. 도구적 사례연구에서 보고자 하는 것은 사례들 간의 유사성과 차이성에 대한 것이 아니라 여러 사례들을 통해 공통된 현상에 대한 이해를 높이려는 것이다(Stake, 2000).

2. 자료의 삼각화와 자료 분석

사례연구에서는 두 가지 차원에서 연구 참여 대상을 선정한다. 먼저, '경계 지어진

체계, 즉 사례를 정한 뒤, 사례 내의 참여자를 선정하는 것이다. 본 연구의 사례는 도시 저소득 독거노인을 위한 공동생활주택, 「노인의 집」이다.

1995년 정부에 의해 시작된 「노인의 집」은 1994년 사회복지정책심의위원회가 사회복지정책 발전 방안으로 제시한 내용이 시범사업으로 가시화된 것이다.³⁾ 1994년 12월 보건복지부로 개편되기 전의 보건사회부 사회복지정책심의위원회의 보도자료에 의하면, 「노인의 집」은 노인의 주거보장을 위해 제안한 것으로서, “지역사회에서 계속 생활하기를 희망하는 노인 5-20인이 공동으로 생활할 수 있도록 「노인의 집」(group home, sheltered housing)을 시·도별로 1개소 씩 설치·운영하여 시범사업”하도록 제안하고 있다⁴⁾. 이에 따라, 1995년 서울시에서 4개의 시범사업으로 출발한 「노인의 집」은 1998년 전국 437개소로 확장되었으나 현재는 이에 대한 공식적인 자료가 부재하며, 2016년 현재 서울과 대구를 제외한 지역에서 「노인의 집」의 운영 여부를 확실하게 알 수는 없다⁵⁾. 이에 따라, 본 연구에서는 서울과 대구지역의 「노인의 집」을 중심으로 살펴보게 되었다. 2016년 5월 기준으로 서울시에서는 49곳, 대구시에서는 26곳에서 총 139명의 노인이 거주하고 있다.

사례연구에서 자료 수집은 다양한 정보의 출처와 자료를 사용하며, 광범위하게 이루어진다. 본 연구는 사례연구 방법의 특성을 충분히 활용하여 적극적으로 자료의 삼각화를 지향하였다. 본격적인 연구 수행 전 사전 연구(pilot study)를 통해 연구 실행가능성을 검토하면서 정보원(gatekeeper)들과 접촉하였다. 2014년 경북대학교 연구윤리위원회를 통해 윤리적인 연구수행에 필요한 심사(IRB) 통과 후, 본격적인 자료 수집은 2014년 6월부터 2016년 6월까지 이루어졌다. 시청과 OO구청의 어르신복지 담당자, OO노인복지관 등 정보원의 협조를 통해 풍부한 자료수집이 가능한 「노인의 집」을 소개 받았

3) 출처: 연합뉴스, 1994년 5월 12일 기사. 보건복지부에 확인을 위해 문의했으나 오래된 자료라 확인이 쉽지 않다고 하였다. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&roid=001&aid=0003848035>

4) 본 내용의 원 출처는 1994년 5월 13일 보도된 보건사회부 사회복지정책심의위원회의 보도 자료로서 그 내용이 담긴 페이지(<http://welfare.or.kr/library/library02/text/115.5xt>)는 현재 찾을 수 없다고 되어 있다. 본 내용은 다음과 같은 주소의 블로그에서 찾을 수 있다(<http://blog.naver.com/designmaeg/150014354500>).

5) 관련 자료의 부재로 인해 「노인의 집」에 대한 현황 파악은 수작업을 통해 이루어졌다. 전국 각 행정구역(1개 특별시, 1개 특별자치시, 1개 특별자치도, 6개의 광역시, 8개 도)의 지방관청 홈페이지에서 「노인의 집」, 「노인 공동주택」, 「노인 주택」 등의 검색어를 가지고 검색하였고, 검색 결과를 관련 부서(어르신복지 등)의 담당자에게 전화문의를 통해 확인하는 식으로 이루어졌다.

고, 거주 노인들의 동의를 받아 현장 연구가 이루어졌다. 다양한 역동을 조사하기 위해 가능하면 접근 용이성 뿐 아니라, 위치와 규모, 운영 기간, 생태적 환경 등 여러 면을 고려하여 여섯 곳의 「노인의 집」을 사례로 선정하였다.

여섯 곳의 「노인의 집」에 대한 참여관찰과 함께 관련자와의 심층 면담이 진행되었다. 여섯 곳의 「노인의 집」에서 거주하는 노인 14명, 「노인의 집」에 방문하는 노노케어 일자리 노인 2명, 이웃 노인 1명, 각 「노인의 집」 위탁운영 기관(구청, 재가노인지원센터, 통합지원센터)의 담당자 8명, 여섯 곳 이외의 「노인의 집」 위탁운영 기관(구청, 노인복지관) 담당자 4명, 주거 관련 사회적 기업 대표 1명, 주거복지센터장 1명 등 총 31명의 연구 참여자와는 면대면(face-to-face) 심층면담이 진행되었다. 거주 노인들과는 「노인의 집」 입주 경로, 보통의 하루 일과, 함께 사는 사람들과의 관계, 이웃 및 지역과의 관계 등 전반적인 거주 경험에 관해 면담을 나누었다. 그 밖의 참여자들과는 「노인의 집」 거주 노인과의 관계, 「노인의 집」 운영에 관한 전반적인 경험에 대해 이야기를 나누었다. 이와 함께 11명과의 전화 면담도 진행되었다⁶⁾. 이들은 다음과 같다: 서울시청 및 대구시청 어르신복지과 및 주택정책과 담당자 4명, 「노인의 집」을 직접 위탁 운영하는 구청의 실무자 3명, 「노인의 집」을 위탁 운영하는 민간(종합사회복지관, 교회) 실무자 2명, 공동모금회 배분사업본부 담당자 1명, 주거복지연대 대표 1명.

총 42명과의 면담을 통해 「노인의 집」 운영에 관한 내부 자료와 비공식적 이야기, 이들의 경험들을 취합할 수 있었고, 「노인의 집」에 관한 신문 기사와 보도자료, 시청각 자료들을 추가로 수집하였다. 심층 면담과 관찰기록은 녹취하였고, 그 외 자료들도 하나의 한글 파일로 만들어 분석을 위한 원자료로 데이터베이스화 하였다. 자료 분석은 원자료(raw data)를 반복적으로 읽어나가는 줄 단위(line-by-line) 기본으로 하여 Marying(2000)과 Morgan(1993)의 질적 내용분석 방법을 활용하였다.

3. 연구의 윤리성과 신뢰성 및 엄격성

Lincoln과 Guba(1985)는 질적 연구가 얼마나 엄격하게 이루어졌는가를 판단하는 척도는 신뢰성과 엄격성이라 하였다. 본 연구의 신뢰성과 엄격성을 높이기 위해 첫째, 자료의 삼각화 방법으로 관찰과 심층 면담 자료 외에 문서와 시청각 자료, 비공식적

6) 여기서의 전화 면담은 앞에서 기술한 「노인의 집」 현황 파악을 위한 전화와는 별개의 것이다.

자료 등을 활용하였다. 둘째, 연구 장소에 장기간 머물면서 연구 참여자들과 관계를 형성하고 그들의 반응성 및 연구자의 편견을 최대한 점검하여 연구의 객관성을 확보하고자 하였다. 셋째, 멤버 확인 과정을 통해 면담 내용에 대해 기술한 것을 참여자에게 검증 받는 것으로 참여자가 의도하고 표현하고자 하는 대로 기술되었는지 확인하였다. 넷째, 동료심사 방법을 활용해 질적 연구방법과 연구 주제에 이해가 있는 연구자로부터 연구 현상을 다각적으로 살펴보았다. 윤리적인 연구 진행을 위해 IRB 심사를 마쳤으며, 연구 참여자에게 본 연구의 목적과 보고 방식 및 면담 내용의 녹음, 그리고 연구에의 자발적 참여와 증지에 대해 자세히 설명하였다.

IV. 결과

1. 도시 저소득 독거노인을 위한 주거안정 개입은 어떠한 모습인가?: 여섯 군데 「노인의 집」사례 소개

각 사례에 대한 소개는 다음과 같으며 연구진의 방문 순서에 따라 번호가 부여된 것이다.

사례 1: 서울특별시 북부에 위치한 「노인의 집」 1은 구청 소유의 건물로 구청에서 직접 위탁운영하고 있다. 4층짜리 다가구 주택의 2층에 위치한 「노인의 집」 1은 외견상 특별한 점이 없다. 건물 1층에 경로당이 위치해 있고, 2층과 3층 모두 「노인의 집」으로 운영되고 있지만, 건물 주변 어디에도 이곳이 노인들만 거주하는 곳이라는 것을 알 수 있는 표지 등은 없다. 낮에도 전기를 켜지 않으면 어두운 편인 「노인의 집」 1은 약 13m²의 방 2개와 23m² 규모의 거실 겸 부엌으로 이루어져 있고 2명의 노인이 거주하고 있었다. 2014년 기준으로 이곳에 거주한 지 십 년이 되어 간다는 80대 여성 노인들은 각자의 생활 영역을 확실하게 구분하고 있었다. 거실 겸 부엌에는 모든 살림살이가 두 개씩 있는 것을 볼 수 있다. 냉장고, 접이 식탁, 전기밥솥 등 모든 것에 각자의 영역 구분이 되어 있고, 서로의 것이 섞이지 않도록 주의한다고 한다. 바깥출입을 할 때뿐만

이 아니라, 거실 겸 부엌에서 식사준비나 물을 마실 때에도 자기 방문을 열쇠로 잠근다. 김 노인(가명)은 이에 대해 서로 간의 쓸데없는 다툼을 방지하기 위해서라고 설명하였다. 또 다른 거주노인이 현재 외상 상태로 있음에도 불구하고 오래 전부터 그래왔기 때문에 이렇게 하는 것이 마음이 편하다는 것이다.

사례 2: 「노인의 집」 2는 서울시 남부에 위치한 지역에 있는 곳으로 85세, 87세, 88세의 여성 노인 세 명과 개 한 마리가 거주하고 있다. 세 명 중 두 명은 이전에도 같은 지역 내 다른 「노인의 집」에서 살고 있었는데, 그곳이 폐지되면서 약 일 년 전(면담 당시 기준) 이곳으로 함께 옮겨왔다고 한다. 이곳에 살던 노인들이 사망하면서 방들이 비게 되어 가능한 일이었다. 병원과 교회를 제외한 외출이 거의 없이 집 안에서 생활하는 이들은 대부분 거실에 모여 시간을 보내고 식사도 같이 한다. 열다섯 살의 개는 조용히 주인(87세 노인)의 방에 있는 편이다. 다른 두 노인은 애완견을 좋아하지 않지만 그 개가 애견주인에게는 가족과 같은 중요한 존재라서 이해한다고 하였다. 전기세와 수도세 등 공과금은 세 명이 양심껏 쓴 만큼 내려고 하고 있으며, 아직까지 문제가 없었다고 한다. 반지하이긴 하지만 통풍이 잘 되어 한여름에도 크게 덥지 않다. 유급자원봉사자가 주 1회 방문하여 설거지와 청소를 돕고, 드물지만 가끔 보건소에서 찾아오기도 한다. 거실 벽에는 보건소에서 붙여 준 체조하는 그림이 걸려 있었다.

사례 3: 「노인의 집」 3은 「노인의 집」 2와 같은 지역에 위치한다. 서울시 내에서도 집값이 비싼 지역인 이 지역의 해당 구청은 최근 큰 결심을 하였다. 2013년 해당 구에는 「노인의 집」 3곳(전세금 각 칠천만원, 육천만원, 육천만원)이 있었는데, 새롭게 위탁 운영을 하게 된 기관이 인수인계 과정 중 방문한 공동주택의 환경이 너무나 열악한 것을 보고 구청에 협조를 요청하였다. 이에 구청은 서울시와 주요 재원 출처인 공동모금회 담당자와의 협의 하에, 3개 「노인의 집」 중에서 두 군데를 합쳐 보다 제대로 된 거주지를 찾고자 한 것이다. 이에 따라, 위에서 본 것처럼, 두 명의 노인이 자신들이 살던 「노인의 집」이 없어지면서 「노인의 집」 2로 이사 오게 되었다. 「노인의 집」 3은 4층 빌라의 2층에 위치한 방 3칸짜리 거주지이다. 두 개의 「노인의 집」을 폐지하고 합한 금액인 1억3천만을 가지고도 해당 지역에서 전세를 구하는 것은 쉬운 일이 아니어서 「노인의 집」 3은 언덕이 매우 높고 걸어 다니기에 쉽지 않은 곳에 위치해 있다. 면담일 기준,

이사 들어온 지 2개월째인 83세 여성 노인 한 명만이 거주하고 있었다. 위탁 기관에 의하면, 예비 입주자들을 대상으로 면담 중인데, 공동생활을 선뜻 선택하기 어려워 고시원에 남겠다고 결정한 노인들이 몇 명 있었다고 한다. 이 전 위탁 기관이 주먹구구식으로 위탁 운영했던 것과 달리, 현 위탁 기관은 서울시의 방침을 지키고자 한다. 이에 따라, 「노인의 집」 입주 기간이 기본 5년이고 1회 연장에 한하여 3년, 총 8년 동안 거주하는 곳이라는 것을 입주자에게 틈틈이 인식시키고 있었다.

사례 4: 넓고 허름하고 빈 집이 많은 단층 주택가에 위치한 「노인의 집」 4는 대구의 재개발 계획이 진행되다 멈춘 동네에 위치해 있다. 이곳을 위탁 관리하는 센터장에 의하면, 재가노인복지센터 대상자의 주거환경을 상중하로 나뉘 볼 때, 「노인의 집」 4의 주거환경은 하에 속한다. 면담일 기준 약 일 년전 「노인의 집」을 위탁 운영하는 사회복지법인에서 「노인의 집」 4를 구입하였다고 한다. 이에 따라 노인들이 전세금에 맞추어 이사할 필요가 없어 주거 안정적인 면에서는 괜찮지만, 주택이 오래되어 손 볼 곳이 많다. 최근에는 이유를 알 수 없이 전깃불이 들어오지 않기도 했으며, 비가 오는 날은 깨진 지붕 사이로 떨어지는 빗방울을 받기 위해 대야를 놓고 있다. 얼마 전 거의 이십 년을 살았던 노인이 사망한 뒤, 이곳에는 팔 년째 거주 중인 78세 여성과 일 년 전 이사한 75세의 남성 노인 두 명이 살고 있다. 노인학대 쉼터가 구축되기 이전이던 시절, 학대행위자 아들을 피해 갈 곳이 없던 노인은 복지관의 소개로 이곳으로 오게 되었다. 이 여성 노인은 함께 사는 노인들을 정성으로 보살핀다. 사망한 노인의 생전에는 그의 빨래와 일상생활 뒤치다꺼리를 마다하지 않았으며, 현재는 알코올 중독의 남성 노인을 여러 모로 돕는다. 예를 들어, 돈을 빌려주거나 전기세 등 공과금을 혼자서 내고, 술 대신 밥을 먹으라고 챙겨주는 식이다. 무절제한 생활로 인해 이전 셋집에서 쫓겨나다시피 나온 남성 노인은 다행히 빈 방이 남아있는 이곳으로 옮겨 올 수 있었다. 남성 노인의 방은 여성 노인의 방보다 크기가 작지만 화장실이 딸려 있는 반면, 여성 노인은 화장실에 가기 위해서 신발을 신고 마당을 가로질러 가야 한다.

사례 5: 2층짜리 다가구 건물 1층에 위치한 「노인의 집」 5 건물 외벽에는 「노인의 집」이라는 표지판에 거주 노인 세 명의 이름이 기재되어 있다. 2층엔 건물 주인이 거주하고 있고, 1층은 각각 9m² 정도 규모인 세 개의 개별 방에 노인들이 살고 있는데,

모든 방에 화장실이 갖추어져 있는 것은 아니다. 화장실이 구비되지 않은 방에서 생활하는 노인은 자기 방의 높고 좁은 문턱을 넘어 신발을 신고 나와 건물 뒤편에 있는 화장실에 가게 된다. 특히 밤 또는 비가 올 때 넘어질까 두려워하는 노인들은 방에 요강을 갖추고 있었다. 면담일 기준 83세 노인은 요양병원에 입원 중에 있었고, 두 번의 허리 디스크 수술과 팔 수술을 한지 얼마 되지 않은 81세 노인은 곧 무릎 수술을 앞두고 있었다. 「노인의 집」 5를 위탁 운영하는 곳은 「노인의 집」 4를 위탁 운영하는 재가노인 복지센터이다. 「노인의 집」 거주 노인들이 재가노인복지센터의 대상자이기도 하기에, 센터의 사회복지사가 정기적으로 노인들을 방문하고 있다.

사례 6: 「노인의 집」 6은 미군 부대가 주둔한 지역에 위치한 단층 일반주택이다. 대문 옆 담벼락에 붙어 있는 「노인의 집」이라는 작은 간판이 없으면 일반 단독 주택과 다를 바가 없어 보인다. 간판에는 다음과 같이 적혀 있었다. “본 〇〇시니어 빌리지는 〇〇구청에 수탁을 받아 〇〇노인복지센터에서 운영, 관리하는 그룹 홈입니다.” 안채에 세 명의 여성 노인이 거주하고 있고, 대문 옆 바깥채에 한 명의 여성 노인이 살고 있다. 작은 마당에는 오래된 화분들과 연탄이 쌓여져 있다. 이십 년째 거주 중인 89세 노인은 주로 앉아서 생활한다. 일어서는 것이 힘들기 때문에 화장실을 갈 때도, 식사 준비를 할 때도, 엉덩이를 움직여 이동한다. 집의 규모에 비해 커다란 부엌에는 두 개의 냉장고, 세 개의 가스레인지와 세 개의 싱크대가 구비되어 있지만, 식탁은 따로 없다. 89세 노인은 자신의 방에 전기밥솥과 휴대용 가스레인지인 부르스타를 놓고 식사를 한다. 88세, 77세의 다른 두 노인도 각자의 방에서 식사를 한다. 식성이 다르고 배고픈 시간이 다르기 때문이라고 하였다. 그래도 이들은 방문을 열어 놓고 마루에 나와 대부분의 시간을 보낸다. 두 명의 노노케어 노인들도 찾아와 함께 시간을 보내곤 한다. 한편, 바깥채에 거주하는 노인은 청각장애로 인한 것인지, 물리적 환경 상 떨어져 지내서 그런 것인지, 안채 노인들과 거의 상관하지 않고 지내고 있었다.

2. 도시 저소득 독거노인을 위한 주거안정 개입은 어떤 식으로 진행되고 있으며, 이해관계자들의 경험은 어떠한가?

여섯 곳의 「노인의 집」 사례 개요를 통해 지역 및 위탁운영 기관, 그리고 거주하는

노인들의 특성에 따라 다양한 역동과 스토리를 갖고 있는 것을 볼 수 있다. 본 절에서는 자료 삼각화를 통해 수집한 다양한 자료를 분석한 결과를 연구 질문에 맞추어 크게 세 가지로 제시하였다.

가. 관리 운영 측의 관심과 이해도에 따라 「노인의 집」 천차만별로 운영되고 있음

현장에서는 「노인의 집」을 어떻게 이해하고 있을까? 「노인의 집」을 위탁 운영하는 기관들의 실무자들에 의하면, 이곳은 노인들이 머물 곳이 없고 다른 선택의 여지가 없을 경우, 마지막으로 오게 되는 곳이라고 할 수 있다.

공동생활 주택 같은 경우는 정말 갈 데가 없는 그런 분들, 또 주거환경 너무 열악하신 분들, 그런 분들이 주로 들어오시는 곳입니다. 여유가 있으시면 개인적으로 생활하기 원하지 같이 살기는 원하지 않거든요. 정말 이제 마지막이 잘 안 됐을 때 오시는 거죠(「노인의 집」 2와 3을 위탁·운영하는 기관의 사회복지사).

「노인의 집」은 기본적으로 “65세 이상 국민기초생활수급자 중 일상생활 및 공동생활을 하는데 지장이 없는 노인을 대상으로 소규모 공동주택 전세 지원”을 하는 것이다(서울시 2015년 어르신 공동생활주택 운영계획서의 업무 개요). 여기에 위탁운영 기관을 통해 재가복지 서비스 등을 연계하도록 하고 있다.

어르신들은 순수하게 그 집에 들어와서 생활하시는 입주민들이시고, 계약을 하는 부분에 있어서 집주인과 계약하는 것은 구청에서 계약서를 작성을 하는 거죠 대상 자체가 국민기초생활보장수급자이면서 독거노인이시기 때문에 이제 재가노인지원센터 등에서 노인들을 찾아뵙는 거죠. 어차피 재가 대상자가 되시니까(「노인의 집」 4와5의 위탁 센터 소장).

2010년 언론과의 인터뷰에서 서울시 관계자는 “「노인의 집」에 입주하고 있는 어르신들이 입차료에 대한 부담 없이 여생을 편안하게 지낼 수 있도록 민·관 복지자원을 적극 연계하여 지원할 계획”이라고 밝혔다⁷⁾. 그러나 현실의 모든 「노인의 집」이 여생을 보낼

수 있는 곳은 아니다. 서울시의 방침에 따르면, 이곳은 영구적인 거처가 될 수 없다. 서울시 2015년 어르신 공동생활주택 운영계획에 따르면, 노인은 입주일로부터 기본 5년, 1회에 한하여 3년 연장하여 거주할 수 있다. 「노인의 집」을 직접 운영·관리하는 구청의 직원은 전화 면담에서 이렇게 들려주었다.

이건 영구임대주택이 아니에요. 현재 사정이 어려운 경우 한정적 거주이지. 자리가 한정되어 있고 다른 사람도 생각해야죠. 8년 안에 노인들이 자활의지 갖거나 자녀와 연락이 돼서 이전 조치하는 게 방침입니다(서울시 OO구청 어르신복지과 「노인의 집」 담당 주무관 A).

업무 인수인계를 받은 지 얼마 되지 않아 아직 거주자 파악을 안했다고 한 주무관 A는 그런 이유 때문인지 「노인의 집」에 거주하는 노인들에 대한 이해가 매우 비현실적이고 낮은 것을 볼 수 있다. 모든 직영 구청이 「노인의 집」을 사무적으로 대하는 것은 아니다. 「노인의 집」 1을 관리하는 구청의 경우, 서울시의 기본 방침에 비해 보다 거주 안정성을 높이려고 한다. 이 지역은 관할 지역 내 「노인의 집」 네 곳 모두 구청 소유의 건물이며, 3회까지 연장이 가능하도록 하고 있다.

사례에 등장한 많은 노인들은 어떻게 십 년 넘게 거주할 수 있었을까? 지역별로 「노인의 집」 운영 방침이 다르기 때문이다. 대구시에는 거주 기간에 대한 규정이 따로 없다. 서울 지역처럼 입주 기간이 정해져 있어도 그것이 엄격하게 지켜지지 않는 경우도 있다.

기존 위탁하던 법인이 이런 규정이 있는데도 불구하고 계속 하셨더라고요 저희가 위탁을 맡고 규정상 그만 둘 수도 없는 상태예요. 어르신들 마인드가 죽을 때 까지 있는 텐 줄 알아요. 이게 9년, 10년 살다보니까 자기 집인 줄 아시는 거예요. 그 전 자료가 없어서 정확히 알 수도 없고(「노인의 집」 3 담당 사회복지사).

위탁·운영하는 민간기관에서는 「노인의 집」을 전세금 지원을 받는 주택이라고 보지만, 대구시에서는 이것을 주거시설이라고 보고 있었다. 이런 이유 때문인지 마치 시설의 경우처럼 거주 노인의 기초생활수급비에서 주거급여가 빠지는 경우들이 있다.

7) 출처: 김인수(2010. 6. 23). 서울시, 홀몸노인 공동거주 임차료 지원. 복지연합신문. <http://www.bokjinews.com/news/articleView.html?idxno=10990>

이것(「노인의 집」)은 시비 50%와 공동모금회 기금 50%로 운영하는 주거시설이죠. 차차 폐지될 거라고 봅니다. 임차료 지원 계속 오르고, 한 분만 있는 「노인의 집」도 있어서 그런데는 폐소하는 거죠(대구시청 어르신복지과 담당 주무관).

「노인의 집」 어르신 같은 경우는 주거급여를 안 받아요. 한 곳을 폐거하면서 나가셔야 될 때 어르신이 불안감이 많으셨는데 그에 대해서(주거급여를 받을 수 있다는 점) 설명을 해드리고 하니가 나가는 것에 거부감이 덜 하셨죠. 주거비가 나오니까 호강을 하는 일인 것처럼 받아들이는 분도 있었어요(「노인의 집」 6 담당 사회복지사).

「노인의 집」에 대한 현황 자료를 확인하기 위해 연락을 취한 서울시청의 「노인의 집」 담당자는 「노인의 집」에 대해 다음과 같이 정리했다. “현재 49개소 113명 거주한다는 것 외에 정보 관리 하지 않아요. 이걸 주거시설 아니고 그냥 연립주택이예요. 어디 자료에도 속하지 않아요.”

나. 거주자의 목소리는 배제된 채 공급자의 판단에 의해 용두사미(龍頭蛇尾)식이 되어감

시설 입소 대신 지역사회 내 거주를 가능하게 하는 방안이 될 수 있다는 초기의 기대에도 불구하고, 「노인의 집」은 계속 축소되는 증으로 점차 존재가 없어질 수도 있다. 서울시의 경우 2011년 58개소에서, 2016년에는 49개소로 줄어들었다. 서울시청 담당자는 “입주자들 경험도 별로 좋지 않고, 그냥 현상 유지만 하는 거지, 이것을 확대한다거나 그런 계획은 없다”고 하였다. 이에 대해 「노인의 집」을 위탁·운영하는 사회복지기관에서는 안타까운 심정을 나타낸다. 어디에서도 적극적인 관심과 지원을 하지 않는 구조 안에서 「노인의 집」에 대해 마음의 부담만 가지고 소홀히 하게 되는 현실을 다음과 같이 설명하였다.

잘하면 살릴 수 있는데 잘 안되거든요. 왜 그러냐면 구에서 돈을 올려줘 가면서까지 집 환경을 개선하려는 의지가 없고, 집 주인도 전세자금 올리지 않기 때문에 해줄 수 없다고 하면서 공중에 문제가 뜨게 되는 상황이 생기드라고요. 위탁하는 곳에서 보면 「노인의 집」이라는 것이 하나의 끝가지 사업이거든요. 사례관리는 다른 어르신들(재가노인복지센터 대

상자들)과 똑같이 하지만 주거 환경 개선해야 하는 문제라든지 저희가 금방 해결할 수 없는 문제들이 터져 나오는 곳이 되다보니 이 문제들을 피하고 싶은 마음들이 있어요 이런 문제가 해결이 안 되니까 『노인의 집』을 없애고 노인들이 나가서 사는 형태들로 가버리자 선택을 하는 센터가 있었고, 저희 센터 같은 경우에는 근근이 유지하는 거고(『노인의 집』 4와 5의 위탁 기관 센터장).

이와 함께 운영에 관한 행정적 뒷받침이 부재한 것도 『노인의 집』의 운영이 흐지부지 되는 식으로 흘러가게 만들었다. 전세금 운영에 관한 정확한 지침의 부재 또는 이해의 부족으로 인해 담당자의 재량에 따라 폐지 유무가 정해지는 것처럼 보인다. 도시가 발전하면서 주택 환경이 전반적으로 좋아진 점도 『노인의 집』이 활성화되지 않은 점으로 꼽을 수 있다.

집주인이 나가라고 할 수도 있잖아요. 전세금 올려줄 수 없을 때 다른 곳으로 옮겨야 하는데 옮기려면 계속 지원이 되어야잖아요. 일단 계약이 끝나 버리면 반납하는 개념인지 이해가 잘 안 되더라고요. 최근에 구에서 이야기를 해서 한 곳은 그렇게 폐쇄가 되었어요 (『노인의 집』 6 위탁 기관 센터장).

지금도 모금회에서 연말이 되면 돈 반납하라고 공문이 온대요. 지자체에서는 반납이 싫으니까 돌아가실 때까지 모금회에 이야기 안하고 어르신 한명 돌아가시면 빨리 거기에 다른 어르신을 입주시키는 거예요. 그렇게 계속 이어져 온 게 있는 거죠(『노인의 집』 위탁 OO노인복지관 부관장).

도시 개발이 많이 되다 보니까 허름한 주거와 공간들이 많이 없어지는 거죠. 이곳만 하더라도 옛날에는 주거가 열악한 지구였는데 지금은 원룸 촌으로 많이 바뀌었잖아요. 예전 보다는 어르신들이 깔끔하게 지내요. 임대 아파트가 없다 보니 주거 문제가 발생해서 이런 그룹 홈이 활성화됐지만 이제는 원룸이 많이 있다 보니 이 목적이 조금 퇴색이 된 것 같아요(『노인의 집』 6 위탁 기관 센터장).

『노인의 집』을 위탁하는 노인복지관의 어느 관리자가 지적한 대로, “한 마디로 이것(『노인의 집』)은 ‘마냥 해야겠다’ 해서 확산하다가 안 되니까 접으려는 상태”에 있는 것처럼 보인다. 면담에 참여한 공공 및 민간의 실무자들이 지적한 『노인의 집』이 ‘안 되는’

또 다른 이유는 노인들의 거주 경험이 좋지 않기 때문이다.

이게 취지가 그거잖아요. 집 없는 노인들에게 공간을 제공하면서 공동취사, 공동생활 할 수 있게 하면 좋겠다. 그런데 막상 뚜껑을 열어 보니까, 노인들 같이 살면서 난방비나 공공요금 때문에 많이 다투고. 이런 점들 때문에 입소하려고 하지 않는 거죠(「노인의 집」 6 위탁 운영기관 센터장).

일평생 각자 자기 식대로 살았는데 형편이나 여러 가지 것들 때문에 들어와서 살아라. 같이 버티면서 산다는 게 어떤 측면에서는 참 어려운 거죠(예전 「노인의 집」 위탁 운영했던 OO재가노인복지센터장).

도저히 못 살겠다고 나간 분들도 많아요. 거주자 정원을 채우지 못해서 아예 폐소하기도 하고. 남은 분들은 양로시설이나 요양원으로 조치되고요(아직 「노인의 집」 위탁 운영하는 OO노인복지관 과장).

공공기관과 민간 위탁운영 기관에 의하면, 자원 제공처는 관심을 보이지 않고, 행정적 받침도 불분명하며, 예전에 비해 도시의 물리적 환경이 좋아진 만큼 이것에 대한 수요도 높지 않고, 노인들은 서로 다투고 함께 살기 힘들어한다. 그래서 「노인의 집」은 계속해서 축소되는 중이다. 이들의 이와 같은 의견은 타당해 보인다. 그런데 방관하는 듯 한 분위기가 묻어있다. 행정적이며 인위적인 마인드로 만들어지고 운영되다가, ‘이것은 좋은 것이 아니다’라는 공급자의 판단에 의해 결국 폐지되는 순을 밟고 있는 것처럼 비치기도 하기 때문이다. 운영하는 입장의 생각이 중요한 만큼 실제 거주 노인들의 입장을 반영하여 개선시키려는 노력, 그리고 이에 대한 실증적인 평가는 미비하다.

다. 노인들 노쇠가 심해지면서 단순히 거주지 제공 이상의 돌봄이 절실히 필요해짐

「노인의 집」에 살고 있는 노인들의 경험은 어떠할까? 면담에 참여한 14명의 노인들이 「노인의 집」에 들어와 살게 되기까지의 사연은 제각기 다르지만 모두 쉽지 않은 삶을 살아왔음을 짐작할 수 있다. 「노인의 집」 2의 88세 노인의 표현대로, “여기(「노인의 집」) 들어온 사람은 다 힘들지 않은 사람이 없다.” “아들이 빚만 잔뜩 저 놓고 죽었잖아. 내가 평생 청소하면서 전세 들었던 거 병원비로 아들 사업 빚으로 홀랑 까먹고” 라고

자신의 사연을 들려준 87세 노인의 경우처럼, 면담에 참여한 여성 노인들은 남편 또는 아들의 병간호와 이들이 진 채무를 감당하며 힘들게 살다가, 가족원의 죽음과 함께 여전히 감당할 빛을 떠안고 홀로 남겨졌던 사연이 많았다. 홀로 살 방 한 칸을 구할 수 있는 형편이 안 되거나, 방을 구하더라도 계속 살 수 있는 형편이 되지 않을 때, 이들은 구청이나 동사무소의 도움을 통해 「노인의 집」에 들어오게 되었다.

방 얻으려 댕기는데 방이 마땅한 게 없어요. 사글세라도 얻으라 캐도 얻을 수가 있어야지. 고마 댕기다 지쳐서 눈물이 다 나요. 그 카고 있었는데, 동사무소 담당 계장 양반이 '요기 방이 조만해도 하나 있는데 그 갈랑가 물어서 요 오게 됐어요(『노인의 집』 6 11년째 거주 88세).

처음에는 안 올라 그랬어. 이렇게 공동생활 한다고 해서. 말이 쉽지. 한 공간에서 방 따르 해도 그렇지. 살던 집이 복잡하게 되가지고 (전세)돈을 못 받게 돼서 다급하니까 인자 할 수 없이 들어왔지(『노인의 집』 3의 83세 노인).

여섯 개 「노인의 집」 사례 개요에서 보았듯이, 「노인의 집」에 거주하는 노인들 사이의 관계는 다양한 모습이다. 「노인의 집」 1에서처럼 십여 년을 한 집에 살면서 상대방을 불신하며 화장실에 갈 때조차 자기 방문을 열쇠로 잠그는 경우도 있지만, 함께 사는 사람들끼리 서로 의지하며 살고 있는 경우도 있었다. 「노인의 집」 2에 거주하는 노인들은 자신의 관계를 이렇게 표현하였다.

큰 형님 같고 작은 형님 같고 내 동생 같고 이렇게 사는 거야(『노인의 집』 2 85세 노인).

노인네들이 치매 걸려서 지 매음(마음)도 모르고 이상하게 굴지 않으면 모를까 그렇지 않으면 서로 애껴주면서 살아야 하잖아(『노인의 집』 2 88세 노인).

서로 상의하고 얘기라도 하고. 먹는 것도 나눠 먹고 혼자 사는 거 보다 낫지(『노인의 집』 2 87세 노인).

타인이었던 사람들과 한 집에서 사는 만큼 조심하게 되는 부분들이 있다. 특히 공과금의 문제가 그러한데, 「노인의 집」 노인들을 3년 동안 지켜봐 온 사회복지사의 이야기처럼 “공동생활 자체가 적게 쓰고 많이 쓰고를 떠나서 다 공동으로 부담하는 부분이니까, 누구는 많이 쓰고 누구는 적게 쓰는데도 똑같이 나눠 내야 되냐”는 문제로 다툼이 일어

나기도 한다. 거실 등에 나와서 함께 보내는 시간이 많을수록, 즉 거주 노인들 서로 간의 관계가 어떤지에 따라 공과금의 문제를 대하는 것이 다른 것 같았다. 「노인의 집」 2, 5, 6의 노인들은 서로에게 폐를 끼치지 않기 위해 전기나 수도를 아껴 쓰고, 자기가 쓴 만큼 더 내려고 노력한다고 말한다. 「노인의 집」 4에서처럼 서로 간의 다툼을 방지하기 위해 자기가 앞장서서 일을 해결하고자 하고 희생하려는 마음을 가진 노인도 있다.

전기는 한 달에 삼 만 원 정도 나와. 단독으로 안 나오고 같이 나오거든. 서로가 조심해서 쓰기 때문에 전기세 많이 안 나와요(「노인의 집」 5 84세 노인).

나온 거 보구 나뉘 내는데, 내 양심에 선풍기라도 조금 더 켜으면 내가 조금 더 내고 그러카고 살아요. 그러니깐 말도 없지(「노인의 집」 2 85세 노인).

예전에 할매들 있을 때부터 적게 널라고 쾡하고 욱하고 크기는 기라. 내가 할매들 두 분 다 모아놓고 얘기를 하자 췌어. 수도세, 전기세 다 내 이름으로 나오게 하고 나뉘 내고, 꺾다리 남았는 거는 내가 부담기로 하고. 그때부터 내가 그렇게 정리하는 기라(「노인의 집」 4).

살고 있는 집은 바뀌어도 계속해서 한 동네에 살았던 노인들은 병원이나 시장, 교회, 성당, 절 등 자신이 다니던 곳을 계속해서 다닌다고 하였다. 그런데 점점 나이가 더 들면서 대부분 집 안에서 주로 생활하고 있었다. 평균 연령 83.4세의 면담 참여 노인들은 지금 살고 있는 곳에서 죽을 때까지 살 것이라고 생각하고 있다. “여기 살다가 그냥 죽는 거지, 갈 날이 가깝거든. 나이가 이런 게. 또 이사하는 건 못하지 뭐. 이제 살 날도 얼마 안 남았는데(「노인의 집」 5의 84세 노인). 「노인의 집」에 이사 온 지 두 달 된 83세 노인은 위탁운영 기관에서 틈 날 때마다 거주 기간 8년의 규칙을 숙지시키며, 수급비를 아껴 저축을 하라고 하는 것에 대해 이렇게 응답하였다. “그 안에 죽을 지 어떨지 모르지만. 사는 데 까지 살다가 병원에 가야죠.”

거주의 연속 보장의 문제만큼이나 이들에게 필요한 것은 일상생활의 도움인 것으로 보인다. 노노케어 또는 유급자원봉사자들이 시장을 대신 봐주고 청소를 도와주고, 밑반찬 배달이 오기도 하지만 충분한 정도는 아니었다. 이들이 거주하는 곳은 노화를 전혀 고려하지 않고 지어진 오래된 집이다. 신체적 노화와 기능저하를 전혀 배려하지 않는 물리적 환경 속에서 여러 가지 질환과 장애를 갖고 있는 노인들이 식사 준비 등 일상생활을 영위하는 것은 쉽지 않다. 「노인의 집」 6의 89세 노인처럼 앉았다 일어서는 일이

힘든 경우, 아예 자신의 방에 전기밥솥과 휴대용 가스레인을 놓고 식사를 하는 일이 생긴다. 어지러움이 심해 하루 종일 누워 지내는 84세의 노인은 이렇게 말했다. “누가 해주는 사람 없으니까 자빠지나 엎어지나 그냥 해먹지 뭐. 주로 물에 밥 말아 먹는다.” 면담 참여 노인들에게 한 지방 아래 낫선 타인과의 동병상련적인 동거보다 더욱 어려운 현실은 이들의 돌봄 욕구가 더욱 높아진다는 것이다.

내 팔이 이래 노니까 복지 센터에서 돌보미 선생님을 일주일에 두 번씩 보내주는데. 그래 해주고 가면은 내가 밥을 차려 먹으라 카면 곤란하다. 왜 곤란하냐면 다리가 주저앉는데. 내가 오래 서 있지를 못 해요. 오래 서 있지를 못해서 뭐 할 수가 없다(화장실에 가다 넘어지는 바람에 다친 한 쪽 팔을 쓸 수 없고, 최근 몇 년 전 허리 수술을 두 번 했으며, 곧 무릎 수술을 앞두고 있는 노인의 집 5의 81세 노인).

V. 결론 및 제언

본 연구에서는 Stake식의 도구적 사례연구 방법을 통해 소규모 공동생활주택인 「노인의 집」을 중심으로 도시지역 저소득 독거노인을 위한 주거안정 개입이 어떻게 발전되었고 어떤 식으로 진행되었는지 살펴보았다. 그리고 「노인의 집」과 관련된 이해관계자들의 경험은 무엇인지 탐색하면서 앞으로 필요한 논의 사항을 찾아보고자 하였다.

여섯 곳의 「노인의 집」 사례 개요에서 보듯이, 대부분 80대 이상 연령으로 어느 정도 자립적인 생활이 가능하지만 기능상 돌봄 욕구가 높은 노인들이 열악한 주거환경에서 거주하고 있는 것을 볼 수 있다. 지역에 따라 건물에 문패가 부착되어 있기도 하고 없기도 한데, 「노인의 집」은 외견상 일반 주택과 다를 바 없는 주택의 모습이다. 본 사례에서는 모두 1인1실에 거주하고 있어 선행연구에서 제기한 상황보다는 나은 모습이나, 「노인의 집」을 안전하고 안정적인 주거지라고 보기는 어렵다. 지역별로 차이가 있지만, 1990대 중반 사업 초기 책정된 전세 지원금과 크게 차이가 없는 예산에 따라 주택을 임대하다 보니, 거주지의 규모나 물리적 환경이 열악할 수밖에 없기 때문이다. 노인들은 문턱이 높거나 화장실이 외부에 위치하는 등 노화에 따른 신체적 기능 변화에 대한 고려

가 전혀 없는 주택에서 생활하고 있다. 기능 저하의 노인들에게 현재의 환경은 질환과 장애를 더욱 악화시키는 것으로 보인다.

「노인의 집」은 기초생활수급 독거노인이 부양가족이 없거나, 부양가족이 있어도 실질적 부양을 받지 못하며 주거 문제가 있을 때, 다른 지역의 시설이 아닌 원래 살던 지역 내에서 살 수 있는 거처인 것은 분명한 것 같다. 그런데 이것이 임시적 거주 처인지, 계속 거주가 가능한 것인지, 그리고 그냥 거처만 제공하는 것인지, 서비스 지원이 중요한 요소인지, 또는 시설 식으로 운영하는 것인지에 대해서 관련 이해관계자들의 이해가 제각기 다르다. 「노인의 집」이 흐지부지되는 이유로서 면담에 참여한 공공 및 민간의 실무자들의 지적은 얼핏 타당해 보인다. 「노인의 집」은 미비한 행·재정적 뒷받침, 개선된 도시환경, 노인의 부정적인 거주 경험에 의해 점차 폐지되는 것일 수 있다. 그런데 이런 현상은 「노인의 집」 노인들이 우리 사회의 가장 취약한(social marginal) 계층인 것과도 관련 있어 보인다. 저소득 독거노인은 가족 및 사회와의 끈이 희박한 사람들, 사회의 도움으로 간신히 살아가는 사람들, 그리고 자기 목소리를 내기 힘든 위치에 있는 사람들이기 때문에, 이들에게 단순히 주거지를 제공하는 것 이상의 문제의식이 부족한 것은 아닌가? 이들의 입장과 경험에 대한 고려는 거의 반영하지 않고, 이론상 이상적일 수 있는 공동생활 식이 실제 노인들에게 얼마나 적합한 주거 모형인지에 대한 고민도 미비한 채, 주기적으로 바뀌는 담당 공무원과 민간의 위탁운영 실무진의 이해에 따라 제각각 운영되다가 점차 폐지되는 순을 밟고 있는 것은 아닌가? 지역사회 내 어르신 공동생활주택인 「노인의 집」에 대한 사례연구를 통해 살펴 본 바에 따르면, 우리나라 노인 주거복지, 특히 저소득 독거노인을 위한 주거안정에 대한 정책적 목표는 명확하지 않을 뿐 아니라 관심도 높지 않고, 전시 행정(展示行政)의 모습과 크게 다르지 않다.

본 연구 결과를 바탕으로 저소득 독거노인을 위한 주거복지의 개입 방향을 제안하고자 한다. 대부분 노인들은 자신이 살아온 주택이나 적어도 그 지역 내에 지속적으로 거주하는 것(aging in place)을 선호한다. 보험연구원의 ‘고령자 주거실태와 주거정책방향 보고서에 의하면 2014년 기준 노인주거복지시설 및 의료복지시설에서 거주하는 65세 이상 노인은 전체 노인인구의 2.7%이다. 거의 대부분의 노인들이 지역사회 내에서 거주하고 있는 것이다. 공공임대주택을 공공실버주택으로 전환하는 노인주거복지 정책도 필요하지만, 자기가 살던 지역에 계속 머물기 원하는 정주 욕구를 수용할 수 있는 다양한 주거 대안이 요구된다. 그러기 위해선 무엇보다 안정적이고 지속가능한 재정

방안이 마련되어야 한다. 임대 계약 만료에 따른 잦은 이동과 더 열악한 곳으로의 이주를 방지하기 위해 2008년 경 부터 서울시에서는 「노인의 집」을 공공임대주택으로 전환하는 방침을 세웠다고 한다. 저소득 독거노인을 위한 주거복지가 시작 단계인 만큼, 공공이 주도하여 재정 및 공급 방안을 마련해야 한다. 하지만 공공재원 수준이 매우 미약한 우리나라 실정을 고려해 볼 때 공공주택의 양적 확대는 쉽지 않다. 공공재원과 민간재원의 혼합으로 주택을 건설하고, 사회적 기업 등에서 주택을 개보수하며, 노인복지 전문 민간 영역에서는 노인주거 서비스지원을 담당하는 등 1·2·3섹터의 다양한 주체들의 참여가 가능하도록 사회적 논의가 선행되어야 한다.

최근 우리 사회에는 소규모 공동생활거주 방식이 저소득 독거노인을 위한 주요 거주 대안으로 각광받고 있다. 공동생활 방식을 통해 이들의 경제적 부담 완화 및 사회적 고립 감소를 가져올 수 있다고 보기 때문이다. 본 사례연구에서 살펴본 것처럼, 공동생활 식 거주지를 제공하는 것 보다 더 중요한 것은 노인들이 그 안에서 잘 살 수 있도록 돕는 것이다. 여럿이 함께 거주한다고 자연스레 노인들의 고독감이 해소되거나 상호돌봄을 기대하는 것은 그 입장이 아닌 사람들의 순진한 생각일 수 있다. 공동 거주 장소를 제공하는 선에서 그치는 것이 아니라, 노인들이 공동생활 식의 유익을 경험할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 사례에서 보듯, 현재까지의 어르신 공동생활주택 「노인의 집」은 기존 다가구 주택의 구조 상 개인 공간이 충분히 보장되지 않고, 공과금이 일괄적으로 부과되며, 행정적 편의 상 빈자리가 있으면 입주하는 식으로 운영되고 있다. 이와 같은 구조적인 문제를 감안한다면, 면담에 참여한 거의 모든 실무자들의 의견처럼 공동생활 방식을 무조건 부정적으로 결론내리기 어렵다. 「노인의 집」 사례 2와 6의 경우처럼, 서로 의지하고 돌보는 노인들의 경험은 어떻게 가능한지에 대한 깊이 있는 연구가 필요하다. 또한, 노인 공동생활을 대안적 노인주거로 강조하기 전에 다음과 같은 선행 연구의 결과를 참고할 필요가 있다. 우리나라 식의 공동생활 보다 진화된 모형임에도 불구하고, 서구에서는 노인집합주택에서의 공동생활 방식에 대한 장·단점 논의가 분분하다. 영국에서 실시된 대규모 조사연구 결과에 의하면, 노인집합주택 거주 노인들의 삶의 만족이 높은 이유는 다른 노인들과의 접촉에 따른 고독감 감소, 외로움 감소 때문이라기보다는 집합주택 내의 편리하고 다양한 서비스가 만족스럽기 때문이었다(Butler, Oldman, & Grove, 1983).

여기서 노인주거의 의미가 무엇인지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 노인주거는 물리

적 공간 뿐 아니라 비물리적 요소를 포함한 개념이며(천현숙, 강미나, 2012), 노화가 진행됨에 따라 발생하는 여러 가지 욕구들을 충족시켜 줄 수 있는 서비스를 필요로 한다(Golant, 2008). 저소득 독거노인을 위한 주거 안정은 거주지 제공 이상으로 노화로 인한 신체적·심리사회적·경제적 특성을 감안하여 접근할 필요가 있는 것이다. 선행 연구에서 살펴본 것처럼, 서구에서는 자신의 소득, 건강 상태에 따라 선택할 수 있는 다양한 노인주거 체계를 갖추고 있다. 아무리 소규모의 주거 모형일지라도 주거지만 제공하지 않고, 노인의 독립적인 생활을 가능하게 만드는 물리적 주거환경을 중요하게 고려하며, 주택 내·외 돌봄 관리 인력을 통해 일상생활지원이 가능토록 하고 있다. 이에 따라, 노인의 특성에 적합한 주거서비스 제공 시에 나타나는 효과에 대한 근거들이 구축되고 있다. 예를 들어, 저소득 노인들에게 주거와 서비스 연계 제공시에, 불안과 우울 감소, 심리·정서적 안정감 증가, 신체적 기능 약화 시 대처능력의 향상, 그리고 시설입소 지연 등의 효과를 보이고 있다(Ficke & Berkowitz, 2000; Mollica & Morris, 2005).

이와 같은 서비스지원 주택은 재가복지와 시설 케어 사이의 중간적인 성격을 띠고 있는데, 서구에서는 이런 서비스 통합 주택을 ‘제 3의 노인돌봄(third component of aged care)’이라고 정리하며, 지역사회 커뮤니티 케어와 시설 케어 사이의 중간이라고 인식한다(Jones et al., 2010). 서구에서는 다양한 주거환경이 통합적 장기요양 서비스 체계 구축에서 갖는 중요성이 점차적으로 부각되고 있다. 즉, 거주지를 보전복지 서비스 연계의 플랫폼으로 보는 것이다(Pynoos, Liebig, Alley, & Nishita, 2004). 우리도 이와 같은 개념으로 접근하여 서비스 지원 주택에 대한 방향을 설정하는 것이 필요하다.

김유진은 미국 Loyola University of Chicago에서 박사학위를 받았으며, 현재 경북대학교 사회복지학부 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 노인상담, 노인주거복지, 질적 연구방법론이며, 현재 노인주거복지와 노인학대 현상에 관해 연구하고 있다. (E-mail: yjkim@knu.ac.kr)

참고문헌

- 권중돈. (2011). 독거노인정책지원세미나. 서울: 보건복지부·독거노인종합지원센터.
- 고양근. (1998). 노인의 집(Group Home) 현황과 개선방안에 관한 연구. *강남대학교 논문집*, 32, pp.389-408.
- 김동배, 유병선, 신수민. (2012). 노년기 주거빈곤이 우울에 미치는 영향. *한국노년학*, 32, pp.1041-1061.
- 김동숙, 권오정. (2014). 일본의 자립형고령자주택의 계획 방향성 제인에 관한 연구. *한국실내디자인학회논문집*, 23(5), pp.192-201.
- 김소희. (2009). 노인의 주거환경 욕구에 관한 연구. *노인복지연구*, 43, pp.157-182.
- 김옥현. (1999). 노인의 집 현황과 개선방안에 대한 연구: 강원지역을 중심으로. 석사학위논문, 가톨릭대학교.
- 김유석. (1998). 노인의 집 이용노인의 생활실태와 만족도. 석사학위논문, 대구대학교.
- 김유진. (2016). 농촌지역 독거노인 공동생활거주에 관한 질적 사례연구. *한국노년학*, 36(1), pp.21-38.
- 김현진, 안옥희. (2006). 고령자 그룹홈의 운영과 거주자의 생활 실태. *한국주거학회논문집*, 17(4), pp.155-163.
- 김혜승. (2007). 최저주거기준을 활용한 2006년 주거복지소요 추정 연구. 안양: 국토연구원.
- 남원석. (2012). 고령화 시대의 주거복지정책. *도시와 빈곤*, 98, pp.74-108.
- 남윤철. (2012). 농촌지역 독거노인 공동생활의 사례와 개선 방향. *농촌건축. 한국농촌건축학회논문집*, 14(2), pp.59-66.
- 문자영, 신경주. (2015). 독거노인을 위한 공동생활시설의 공간구성과 이용실태연구: 경기도 지역의 카네이션하우스 6개 시설을 중심으로. *한국실내디자인학회논문집*, 24(1), pp.34-42.
- 박미정. (2010). 국민기초생활수급 여성독거노인의 일상생활 연구. *보건사회연구*, 30(1), pp.62-91.
- 박신영, 지은영, 최은희, 한수진. (2006). 고령자의 주거선호 다양성과 정책적 함의. *노인복지연구*, 34, pp.81-104.
- 성명옥. (2000). 노인의 집 운영의 활성화 방안. *노인복지연구*, 7, pp.97-123.

- 손창숙. (2001). 노인의 집 운영실태와 활성화 방안에 관한 연구: 서울지역을 중심으로 석사 학위논문, 강남대학교.
- 유병선, 김나연. (2014). 경기도 케어이션하우스 운영방안 및 매뉴얼 개발 연구. 수원: 경기복지재단.
- 유은주, 김미영, 이건정. (2013). 농촌 공동생활가정 거주 노인의 공동생활체 경험 연구. 노인복지연구, 62, pp.151-172.
- 염철호. (2012). 주택정책과 복지정책의 접점으로서의 주거복지. 건축, 10, pp.44-52.
- 염혜실, 권오정. (2014). 노인1인가구를 위한 시니어 쉐어하우스 개발에 관한 연구. 한국주거학회지, 25(6), pp.123-132.
- 이건영. (2005). 12인의 전문가가 풀어낸 주택문제의 해법. 서울: 삼성경제연구소.
- 이수희. (2006). 노인복지시설 입소노인의 생활만족도 영향요인에 관한 연구: 노인의 집과 양로시설 입소노인 비교 연구. 석사학위논문, 한림대학교.
- 이진숙. (2010). 가족대안으로서의 농촌 독거노인 생활공동체에 대한연구. 가족과 문화, 22(1), pp.95-119.
- 장레이, 이연숙, 강혜연. (2014). 스웨덴 취약계층을 위한 코하우징 사례연구. 한국주거학회 학술대회논문집, 4, p.178.
- 전병주, 최은영. (2015). 노인의 사회적 배제 특성, 주거 점유형태가 생활만족도에 미치는 영향 및 사회적 관계망의 완충효과. 사회과학연구, 26(1), pp.77-107.
- 정경희, 오영희, 강은나, 김재호, 선우덕, 오미애, 등. (2014). 2014년도 노인실태조사. 세종: 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 정경희, 오영희, 황남희, 권중돈, 박보미. (2014). 노인단독가구의 생활 현황과 정책 과제. 세종: 한국보건사회연구원.
- 주현진, 문정민. (2015). 일본의 시니어 쉐어하우스 공간배치 및 면적 연구. 한국주거학회 논문집, 26(2), pp.13-20.
- 지은영, 김혜승, 채혜원, 은난순. (2009). 한국형 고령자주택 유형 개발에 관한 연구. 안양: 국토연구원.
- 진미윤. (2013). 최근 주거빈곤의 양상, 어떤 해법이 필요한가?. 보건복지포럼, 197, pp.42-55.
- 천현숙, 강미나. (2012). 저소득층 독거노인가구의 주거지원방안. 안양: 국토연구원.
- 천현숙, 오민준. (2013). 노인주거문제와 지원방안. 국토정책 Brief, 417, pp1-6.

- 최정신. (2013). 공동체 주거로서 스칸디나비아의 노인용 코하우징. *대한건축학회논문집*, 19(12), pp.129-138.
- 최지선, 오동훈. (2015). 공급자 관점에서 본 시니어계층을 위한 세어하우스 도입 활성화 방안. *주택연구*, 23(2), pp.89-109.
- 한국토지주택공사. (2012). 2012년도 주거실태조사. 국토해양부·한국토지주택공사.
- 하성규, 이성우, 황재희, 전희정, 서원석. (2012). 한국 주거복지 정책: 과제와 전망. 서울: 박영사.
- 홍현욱. (2001). 노인공동생활주택에 대한 태도와 선호: 한국에서의 노인생활지원주택 개발 방향을 중심으로. *한국가정관리학회지*, 19(5), pp.147-166.
- Bookman, A. (2008). Innovative models of aging in place: Transforming our communities for an aging population. *Community, Work & Family*, 11(4), pp.419-438.
- Butler, A., Oldman, C., & Grove, J. (1983). *Sheltered housing for the elderly*. London: Allen and Unwin.
- Ficke, R. C., & Susan, G. B. (2000). *Report to Congress: Evaluation of the Hope for Elderly Independence Demonstration Program and the New Congregate Housing Services Program*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development.
- Folts, W. E., & Muir, K. B. (2002). Housing for older adults: new lessons from the past. *Research on Ageing*, 24(1), pp.10-28.
- Golant, S. M. (2008). Affordable clustered housing-care: A category of long-term care options for the elderly poor. *Journal of Housing for the Elderly*, 22(1-2), pp.3-44.
- Hallmna, B. C., & Koseph, A. E. (1997). Housing the rural elderly: a place for Abbeyfield?. *Journal of Housing for the Elderly*, 12(1/2), pp.83-103.
- Harahan, M. F., Sanders, A., & Stone, R. (2006). *Creating New Choices for Older Adults: A Synthesis of Findings from a Study of Affordable Housing Plus Services Linkages*. Washington, DC: AAHSA and the Institute for the Future of Aging Services.
- Jones, A., Howe, A., Tilse, C., Bartlett, H., & Stimson, B. (2010). *Service integrated housing for Australians in later life*. Australian Housing and Urban Research Institute, Queensland Research Centre.

- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Marying, P. (2000). Qualitative Content Analysis. *Qualitative Social Research*, 1(2), pp.12-20.
- Merriam, S. B. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco, CA: John Wiley.
- Mollica, R., & Morris, M. (2005). *Massachusetts Supportive Housing Program*. New Brunswick, NJ: Rutgers Center for State Health Policy.
- Morgan, L. A., Eckert, J. K., & Lyon, S. M. (1993). Social marginality: the case of small board and care homes. *Journal of Aging Studies*, 7(4), pp.383-394.
- Morgan, L. A., Gruber-Baldini, A. L., & Magaziner, J. (2001). Resident characteristics. In Zimmerman, S. I., Sloane, P. D., & Eckert, J. K. (eds.), *Assisted Living: Residential Care in Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Oltman, R. M. (1982). The small group home: needed option for the poor elderly. *Home health care services quarterly*, 2(3), pp.59-66.
- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research & Evaluation Methods*(3rd.). New York: Sage.
- Peace, S., & Holland, C. (2001). Homely residential care: a contradiction in terms? *Journal of Social Policy*, 30(3), pp.393-410.
- Perez, R., Fernandez, G., Rivera, E., & Abuin, J. (2001). Aging in place: predictors of the residential satisfaction of elderly. *Social Indicators Research*, 54, pp.173-208.
- Pynoos, J., Liebig, P., Alley, D., & Nishita, C. M. (2004). Homes of choice: Towards more effective linkages between housing and services. In Pynoos, J., Feldman, P. H., & Ahrens, J. (Eds.). *Linking housing and services for older adults: Obstacles, options and opportunities* (pp.5-29). New York: Hawthorn Press.
- Stone, R. (2013). What are the realistic options for aging in community? *Journal of the American Society on Aging*, 37(4), pp.65-70.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: design and methods*. (2nd Ed.). Thousand and Oaks, CA: Sage.

A Case Study on Interventions for Housing Welfare for Low-Income Older Adults Living Alone in Urban Area Based on Cases of Congregate Housings for Older Adults: What Do We Need for Its Intervention?

Kim, Yujin

(Kyungpook National University)

The purpose of this study is to explore the phenomenon of social interventions on housing welfare for low-income elderly people who live alone in urban area. Using Stake's instrumental case study methods and utilizing the cases of congregate housing for older adults, 「the house for the elderly」, this study intends to investigate the background where the social intervention on housing welfare for low-income elderly people who live alone in urban area has started, what and how factors are interrelated with, and how it has worked in such a way. It also explores the experiences of related stakeholders including older adults living at 「the house for the elderly」. Participant observations in six 「the house for the elderly」, in-depth interviews with 42 participants, related documents, and visual materials were collected and analyzed using qualitative content analysis. Case illustrations and three main themes are presented. Based on research findings, implications for the housing welfare for low-income older adults, the practical meaning of the elderly housing, and the necessity of developing service integrated housings are discussed.

Keywords: Older Adults Who Live Alone, Housing Welfare, House for the Elderly, Congregate Housing for Older Adults, Service-support Housing, Case Study