
일본의 지역친화적 노인주거 모델 사례 방문 출장보고서

2016. 9.

이상림

□ 출장 배경 및 목적

- 빈곤 노인의 비율이 높고, 주택비용이 매우 높은 우리의 현실에서 앞으로 다가올 인구구조 고령화는 노인주거 지원에 대한 높은 정책수요를 만드는 요인으로 작용할 것임
- 우리보다 인구고령화의 경험이 앞서 있으며, 다양한 형태의 노인주거 지원 정책 마련의 시도가 이뤄졌던 일본의 사례는 앞으로의 그 수요가 높아질 지역친화적 노인주거 모델 마련에 많은 정책적 시사점을 줄 수 있을 것임
- 이에 일본의 지역 친화적 노인주거 모델 사례들을 방문하여 살펴봄으로써 노인주거모델 개발을 목표로 하고 있는 연구에 일본 사례에 대한 질적 이해를 제공해 줄 것임

□ 출장지역

- 일본 오사카
- 일본 사카이시 (오사카 인근 베드타운)

□ 기간 : 2박 3일(8월 25일- 8월 27일)

□ 출장 방문기관 및 자료수집 내용

I

일본의 노인주거 관련 고령화 현황

- 일본의 총인구는 2015년 10월 1일 현재, 1억 2,711만명이며, 이 중 65세 이상 고령자 인구는 3,392만명으로 총인구 대비 26.7%를 차지. 또한, 고령자 인구 중 '65세~74세 인구'는 1,752만명으로 총인구 대비 13.8%, '75세 이상인구'는 1,641만명으로 총인구 대비 12.9%를 차지하여 고령화 및 노인인구의 고령화의 진전이 높은 수준
- 초고령사회를 맞이한 일본의 고령자를 둘러싼 환경은 고령자가 있는 세대가 전체 세대의 절반을 차지하는 가운데, '단독세대(25.6%, 2014년)', '부부만의 세대(30.7%, 2014년)'가 전체의 과반수를 차지하며, 이 두 유형을 합치면 전

체 고령세대의 절반을 넘어서는 수준

- 또한, 자녀와 동거세대는 점차 감소하고 있는 추세로, 단신 고령자의 증가 경향이 두드러짐(남성: 11.1%, 여성:20.3%, 2010년).

II

일본의 노인주거 관련 정책환경

- 고령자 복지시설에 대한 국고보조가 2005년에 폐지된 후 2006년에는 광역자치체의 교부금마저 폐지. 이에 따라, 도시를 제외하고 공적 자금을 투입한 시설 건설은 점차 감소되어 가고 있는 추세임
- 더불어 고령자 전용임대주택 제도가 등장하여 유료노인홈 등과 더불어 '서비스지원형 고령자대상 주택'(본문에 소개)으로 재편되어가는 추세.
- 돌봄의 측면에서는 2006년의 「개호보험개정법」에 의해 '새로운 서비스 체계'로서 '생활권역내에서의' 365일 24시간 서비스에 의해 정든 지역에서 노후 생활을 지원'하는 구체적인 제도가 시작. 그 후 '24시간 지역순회형 방문 서비스'도 창설되어 일본에서는 본격적인 지역친화형 거주 개발의 경향
- 고령자 시설과 관련하여 2005년에 고령자복지시설(특별양호노인홈)에 대한 국고보조가 폐지되어, 제도상으로는 시설 건설이 더 이상 진행되는 않는 상황. 나아가 2006년의 의료제도 개혁 하에서 개호요양 병상의 2012년 3월까지 폐지가 결정. 이에 따라 개호도가 높은 고령자는 물론 장기요양을 필요로 하는 고령자도 시설입소 및 원내 요양이 아닌, 종래 거주해 온 지역에서의 생활을 지원하는 방향으로 정책 변경이 추진
- 노인주거의 관리 및 돌봄의 제공이라는 측면에서 국가나 지방정부의 역할이 축소되는 대신, 이에 부응하는 NPO 등의 지역 자원 활용 움직임이 나타나고 있음. 이는 수익성을 보장하기 힘든 노인주거(및 돌봄) 관리의 특성에 기인한 현상

스마트웰니스주택 추진모델사업

고령자, 장애인, 자녀양육세대 등의 주거 안정 확보와 지역주민의 건강 유지 및 증진, 다양한 세대의 교류 촉진 등을 추진하기 위해, 주택단지 등에 거점 시설을 신설 혹은 수리할 경우, 그 비용에 대해 국가가 민간 사업자 등에 대해 보조를 실시.

○ 개요

<사업의 주된 요건>

- ① 주택단지 등의 호수가 100호 이상일 것(공영주택과 지역우량임대주택등에 대해서는 100호 미만도 대상).
- ② 지자체와 연계하여 ‘스마트웰니스계획(①지역내 고령자의 주거안정확보, 지역주민의 건강유지와 증진, 다양한 세대의 교류 촉진, 지역커뮤니티활동 활성화 등과 관련한 방침, ②거점시설 관련 사항, ③생활지원 및 다세대 교류활동과 관련한 사항 등을 책정한 것)’이 책정되어 있을 것.
- ③ 정비할 시설이 ‘스마트웰니스계획’에 근거하고 있을 것.

<지원율>

거점시설의 정비(건설, 수리, 매입)관련 비용을 보조

보조율: 1/3, 보조한도액: 1,000만엔(1시설당)

<대상 거점시설>

- ① 고령자생활지원시설: 진료소, 방문돌봄사업소, 통소(通所)돌봄사업소, 재택돌봄지원사업소 등.
- ② 장애인복지시설: 장애인 지원시설, 공동생활원조시설(장애인 그룹홈) 등.
- ③ 자녀양육지원시설: 보육소, 탁아소, 학동보육시설, 주민의 운영에 의한 공동육아 공간 등.
- ④ 기타 시설: 사업목적에 기여하는 식사서비스, 교류시설 등.

<주택단지의 경우>

- 공영주택, UR단지, 공사단지 등의 주택단지
- 주택단지내 주호수가 약100호 이상
- 재건축등에 따른 잉여지와 1층 빈 공간등에 거점시설을 설치



<일반주택지의 경우>

- 단독주택지 등 일반주택지 등
- 구역내의 주택수가 약100호 이상
- 공지와 기존 공사 등의 수리를 통해 거점시설을 정비



출처: 스마트웰니스拠点整備事業 <http://kyoten-sw.jp/>

○ 이상과 같이 고령자, 장애인, 자녀양육세대 등의 주거안정확보 및 건강 유지 및 증진에 기여하는 사업을 공모하여 정부가 책정한 사업 실시에 필요한 비용의 일부를 보조함. 공모부문은 ‘일반부문’과 ‘특정부문’으로 구분하여 공모 실시.

○ 특정부문

1. 제안사업의 종류와 보조율 등

주택관계자가 의료와 복지관계자 등과의 연계에 의한 추진체제 하에서, 기존주택의 개보수공사 및 개보수 공사 전후의 거주자의 건강상황의 변화 등에 관한 조사에 대한 연계 및 협력 등에 따라, 고령자 등의 건강의 유지 및 증진에 기여하는 주택의 보급을 추진하기 위해, 다음 ① 및 ②에 제시하는 사업을 실시할 것.

① 일상생활에 필요한 주생활공간에 있어서 에너지 절약형 개수공사

보조율등

일정기준 이상의 에너지 절약 성능을 구비하기 위한 개보수공사 등에 필요한 비용(보조율: 1/2)

보조 상한: 100만엔/호(이와 더불어 무장애 개보수공사를 수행할 경우는 120만엔/호)

② 사업 성과의 정보 제공 및 보급 계발

주택확보요(要)배려자 안심주거추진사업

○ 지원 조건

- 입주 대상자: 수입분위 25% 이하의 고령자 세대, 장애우 세대, 자녀 양육세대 중, 현재 주택에 곤궁을 겪고 있는 세대(협소한 주택에 거주하고 있는 등)에 대해 주거지원협의회가 인정한 세대(공영주택의 대안으로서, 특히 공영주택 입주 추천에 낙선한 세대를 우선적으로 입주).
- 주택 요건: 주호의 면적은 원칙적으로 25㎡이상으로 주택설비를 갖추고 있을 것(키친, 수세식 화장실, 수납설비, 세면설비, 욕실), 일정한 무장애화 기준에 적합할 것, 현행 내진기준에 적합할 것.
- 임대료: 공영주택의 임대료에 준할 것.

○ 대상공사

무장애화 개보수 공사, 내진개보수 공사, 공동거주를 위한 개보수 공사

○ 보조율 및 보조한도액: 보조율 1/3, 보조한도액 50만엔/호등

(2) 주거지원협의회 등을 중심으로 한 조정체제의 구축

○ 보조조건

- 주택확보요(要)배려자의 수요를 파악하여 정비주택의 공급량을 설정하여 그 범위 내에서 사업을 실시함.
- 주거지원협의회 등에 정비주택의 정보를 등록할 것.
- 주거지원협의회 등을 통한 입주 요청에 부응할 것.
- 매년도, 주거지원협의회 등에 입주 상황 등에 대해 보고할 것.

○ 주거지원협의회 등의 관여

- 등록 주택의 정보를 널리 제공할 것.
- 등록 주택의 가옥주에 대해 공영주택의 낙선자 등과 관련된 입주요청과 입주 상황 확인을 실시할 것(아래 그림 참조).



III

일본의 노인주거 지원에서 민간자원 이용

- 일본은 서구와 달리, 민간 차원의 주거사업, 즉 비영리민간주택과 관련한 지원제도가 존재하지 않음. 따라서, 민간 단체 등은 특정비영리법인(NPO법)을 취득하여 활동하고 있는 사례가 많음.
- 초기 설치와 관련된 재원조달 방식은 생활협동조합 등에 의한 자체 자원, 설립주체의 공동 거출 방식 등을 활용한 예가 대부분. 이밖에 사회복지법인 등이 운영하는 방식도 있지만, 실제 현장에서는 민간부동산회사, NPO, 생활협동조합 등이 노인주거를 관리하는 경향
- 생활협동조합 혹은 지역 NPO를 모체로 한 민간지원단체가 고령자 대상의 주택을 공급하여 지역거주를 지원하는 형식

IV

일본의 노인주거 지원 사례

- 일본은 서구와 달리, 민간 차원의 주거사업, 즉 비영리민간주택과 관련한 지원제도가 존재하지 않음. 따라서, 민간단체 등은 특정비영리법인(NPO법)을 취득하여 활동하고 있는 사례가 많음.
- 이번 출장방문의 주요 방문 기관인 すまいる センター (스마일센터)는 오사카 인근 사카이의 마키즈카다이 지구에서 활동하는 NPO 단체로 인구유출로 공동화되어 가는 지역의 활성화와 지역 복지를 담당하는 단체임
- 스마일 센터에서 운영하는 노인주거 관련 활동은 여러 가지가 있는데, 여기에는 개호임대주택 사업, 주거개보수 사업, 노인 그룹홈, 단기 노인주거 제공 사업(부영주택) 등이 있음

<개호임대주택 사업>

- 노인 입주시의 지원으로는 고령자의 입주 상담을 통해 조건에 맞는 주택을 소개한 후 입주를 희망하는 경우, NPO가 가옥주로부터 임대한 후 입주 희망자에게 전대)하는 방식으로 운영. 따라서 입주 후에 임대료 체납 등 문제

가 발생할 지라도 NPO가 책임지고 대처할 수 있으므로 주택주는 안심하고 임대할 수 있음

- 입주 후에도 지속적으로 입주자에 대한 지원을 실시하고 있는데, 예를 들어 민간업체의 음료 택배서비스를 활용하여 주 2회 정도의 안부 확인을 실시하고 있기도 하며, 배달한 음료가 남아 있으면 NPO에 연락이 가게끔 되어 있음. 이와 더불어 직원이 자택을 방문하거나 전화 연락을 하여 사무소를 방문하게끔 유도하기도 하여 생활과 건강 상황을 정기적으로 확인
- 또한 가전제품 등의 사용방법의 설명과 생활용품의 구입 대행, 관공서등에서 행정 서류 절차의 필요가 생긴 경우에는 입주자와 동행하여 절차 수속을 지원하는 등 개별적인 지원도 필요에 따라 수행. 질병 등 의료와 건강상의 문제가 생긴 경우에는 입원 수속 지원과 가족에 연락을 취하거나 사망한 경우는 잔존물 처분도 담당
- 일본에서는 이를 '서브리스sub-lease방식'이라고 칭하고 있는데, 대부분의 고령자 등 주택 소요계층에 대해, 이 방식을 활용한 주택공급과 돌봄서비스 지원등을 병합한 지원이 실시되고 있음

<주거개보수 사업>

- 국가의 주요 사업 자금을 활용하여 빈집 등을 해소하기 위해 복지 전용 통해 주거 환경을 정비하였음. 한 예로 1992년에는 주거 제공을 목적으로 6개의 연립 주택을 정비 정비, 다음 해에는 1 연립 주택 1 개의 공유 객실 정비, 다음 해에는 연립 주택 6 개의 정비하였음. 정비 과정에는 지역 대학교, 지역 단체, 민간 사업체 등이 공동으로 참여하여 분업화된 작업을 수행
- 더불어 주택 정비와는 별도로 커뮤니티 활성화를 위해 빈 점포 개수 사업을 벌였는데, 현재 이곳은 노인 및 지역 주민을 위한 배식 서비스를 제공하는 장소로서 활용하고 있음. 지역의 거주 복지 수요에 대응 한 커뮤니티 하우스의 정비를 위해 연립 주택 정비 중에 있음
- 2013년 총무성의 토지/주택통계조사에 따르면, 전국적으로 공가가 13.5% 존재하고 있음 이들 공가중에는 개보수를 거치면 거주용으로 사용 가능한 재고가 상당수 존재. 현재 이들 공가를 사회적인 자원으로서 활용해가고자 하는 움직임이 본격화하고 있으며, 일부는 레스토랑이나 카페 등 주민의 교류 공간으로서 재생되고 있기도 함

<단기 임대 - 부영주택 사업>

- 비어있는 임대주택을 활용하여 노인 지원 주택으로 활용하고 있음. 현재 개

요 객실 수는 2실로 4인이 이용할 수 있음. 이들 객실은 샤워실이 있는 2 개의 개인실이 있으며, 공용 욕실 및 공용 공간이 있는 공용실 1개를 운영하고 있음. 임대료는 1일 기준 ₩ 1.200 ~ 3.200이며, ₩ 250의 가격으로 낮 시간만 이용할 수 있는 데이 유스 서비스가 있음. 이 비용에는 전기료, 수도비, 통신비, 간호 비용, 린넨, 위생 용품, 식비 등이 포함되어 있으며, 최대 1년까지 이용할 수 있음.

- 객실에는 환자용 침대, 수납장, 에어컨, 전화기, TV 등이 있으며, 또한 전자레인지, 냄비 IH 히터, 냉장고 등이 있어 취사도 가능한 구조
- 이 시설은 요양병원과 퇴원 사이에 놓여 있는 개호 요구 노인들을 대상으로 하고, 더불어 임시로 가족이 돌봄을 제공할 수 없는 상황에 있는 노인, 친구끼리의 모임, 손님용 게스트룸, 보호자의 외출 쉽터 등으로 활용되고 있음.
- 시설에는 관리인이 있어 노인의 상황을 체크하며, 생활 상 필요한 약간의 도움도 제공하고 있음
- 빈곤 노인의 주택보급이 급도로 낮은 우리의 시각에서는 이러한 서비스는 노인주거 지원의 범위와는 많은 거리감이 있을 수 있지만, 고령화의 진행 및 정책 환경의 변화에 따라 노인 주거에 대한 수요가 다양화되고 있는 현실에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있음

<노인공동 주택>

- 지역 내 공가를 임대하여 노인의 주거에 맞게 개보수 작업을 수행한 후 5~6인의 노인들이 공동생활이 가능한 주택을 노인들에게 임대하는 사업을 수행하였음
- 그러나 생활 속에서 노인들의 갈등이 높아져 현재에는 이 사업을 중단하였으며, 앞으로 인근 대학의 대학생들에게 재임대하는 사업으로 변경하여 추진 중에 있음

□ 국내 정책적 함의

- 노인주거 제공은 주택 제공이라는 물리적 공간의 제공을 넘어서는 정책적 수요를 내포하고 있으며, 다양한 지역의 서비스 자원과의 결합이 필수적 요소로 작용할 것임
- 더불어 인구구조의 고령화는 노인수의 증가 현상만을 가지고 있는 것이 아니라, 지역의 인구유출, 지역의 공동화 및 지역성과 경기 침체라는 문제가 동시에 나타날 것이라는 점에서 주택제공 이상의 서비스 인프라 구축이 요구됨

- 지역의 공동화로 인한 공가의 증가, 베드타운 건설 시기부터 제공된 대규모의 임대주택, 건설한 지역 커뮤니티 성격, 다양한 시민조직의 운영 등의 환경에 있는 일본 사례를 그대로 우리에게 적용할 수는 없겠지만, 앞으로의 인구변동에 따른 주거 관련 다양한 정책수요를 확인할 수 있었음
- 더불어 지역 NPO 활용과 같은 지역 자원의 활용은 수익성이 나지 않아 민간업체가 접근할 수 없고, 정부의 정책 지원의 손길이 닿지 않는 영역에서 다양한 서비스를 제공해줄 수 있다는 장점이 있음
- 지역 자원의 활용을 통해 다양한 지역 활성화 및 커뮤니티성 확보의 효과를 내고 있었으며, 또한 노인들을 피동적 정책 대상이 아닌 주체적 정책 참여자로서 위상을 변화시켜주고 있었음. 그리고 지역 활동을 통해 자연스럽게 세대 간 교류의 장을 마련해주고 있었음

□ 사진

부영주택이 있는 임대주택	지역 공동체 공간으로 활용하고 있는 공가를 활용한 지역카페
	

부영주택 내부 모습과 관리인원	부영주택 내부 모습(개인 화장실)
	

부영주택 내부 모습(침실)	노인 공동홈 외부 모습
	