

프랑스 노인주거복지정책의 공공성 함의

이 은 주
(서강대학교)

노인인구의 증가와 함께 복지정책이 확대되고 있지만 노인주거 정책은 의료정책에 비해 상당히 미흡한 실정이다. 노인들의 주거환경은 사회계층별 차이가 크고 특히 자립이 불가능한 부양노인을 비롯한 빈곤계층 노인들의 주거환경은 상당히 열악한 수준이다. 이러한 상황들이 더 심각해지는 오늘날 노인들의 주거환경은 노인들의 주거권 보호차원에서 정부가 정책적으로 개입하여야 하고 이런 면에서 정책의 공공성이 중요한 역할을 하게 된다. 초 고령화된 사회로 진입한 지 이미 오래된 프랑스의 노인주거복지정책은 노인들의 사회통합과 연대를 목적으로 이루어지고 정부는 책임의식을 갖고 역할을 강화하고 있다. 그러므로 이들의 정책적 개념과 목적 등을 포함한 정책의 공공성을 살펴보고 우리정책에 주는 함의 점을 찾아보고자 한다. 연구는 국가의 책임의식과 정책 개입과정, 지방정부와 중앙정부의 분담, 시장화에 대한 대응 등을 알아보는 제도적 분석과 지원서비스의 접근성, 다양성, 공급주체, 재정 등을 분석하는 정책적 분석으로 진행된다. 결론적으로 프랑스 노인주거정책은 노인들의 주거권리 보장과 개별상황을 고려한 수급자 중심의 서비스 제공을 핵심으로 이를 위한 정부의 정책이 다각적으로 이루어지고 있어 급속한 고령화 속도를 경험하는 우리나라 노인정책의 문제점에 시사하는 바가 크다.

주요용어: 노인주거복지정책, 공공성, 정부의 역할, 주거권, 주거시설

■ 투고일: 2014.10.28 ■ 수정일: 2015.1.6 ■ 게재확정일: 2015.2.6

I. 문제제기

노인인구 증가와 함께 복지정책이 확대되면서 노인들의 건강을 위한 노인성질환의 보험적용확대와 노인 장기요양 서비스 등 의료서비스 정책은 발전하였지만 이에 비해 노인들의 주거정책은 매우 미흡한 실정이다. 주거정책은 생활의 기본조건이 되는 의식주의 하나이지만 재정적으로 개인이 단기간에 해결 할 수 없는 개인역량의 한계가 가장 큰 분야이기 때문에 제도적인 지원이 필요하다. 한국사회의 노인 주거환경의 특징 중 하나는 중산층 노인의 경우 은퇴 후 노후자금이 충분치 않아 주택을 처분하는 비율이 매해 증가하고 있는 것이다. 우리나라 국민연금의 소득 대체율은 OECD 국가들에 비해 낮은 수준¹⁾으로 국내 고령자 중 공적연금을 수령하는 고령자는 약 143.2 만 명으로 전체 고령자의 27.6%에 불과하다(2009년)(손은경, 2012:18). 현재 노인세대로 진입한 베이비붐 세대의 총 자산은 평균 3억4,000만원으로 이 중 77%(2억6,000만원)가 부동산에 편중돼 있고 금융자산은 23%(8,000만원)에 불과해 노후자금마련으로 주택을 처분하고 있어 노인들의 주택보유율은 다른 세대들에 비해 낮은 편이다(황원경, 2011:5). 우리나라의 노인주거현황을 보면 노인세대만 거주하는 가정일 경우 자가 주택거주가 73.8%이고 전세, 월세 거주가가 13.9%이다(통계청 인구주택 총조사, 2011). 노인인구 전체에서 시설거주자의 비율은 1.3%에 불과하여²⁾(복지부 노인시설 현황, 2012), 대부분의 노인들이 주택에 거주하고 있지만 이중 30년 이상이 된 주택 거주자가 27.8%(통계청 인구주택 총 조사, 2012) 이고 대부분이 경제적인 이유로 개조와 보수를 못하고 있어 주거환경의 질적 격차가 크다. 또한 전, 월세 거주자들은 전, 월세 가격이 매해 증가하고 있어 향후 열악한 환경에 빠질 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 노인인구의 76.1%(통계청 사회조사, 2012)가 시설보다는 주택에 거주하기를 희망하고 있으며 가구 구조의 변화와 노인특성을 고려한 다양한 주택형태에 대한 욕구가 크다(김은혜, 2005: 367). 다른 한편 질병으로 제 3자의 도움이 필요한 부양노인들의 주거환경은 더욱 열악한 편이다. 시설거주는 주로 자립생활이 어려운 노인들의 치료와 주거의 두 가지 기능을 갖추어야 하지만 주로 치료목적에 두고 있어 거주목적으로는 열악한 편이다. 지역 간

1) 연금소득대체율: 한국 42.1%, OECD평균 57.2%(Pensions at a Glance, 2013, OECD and G20 Indicators: OECD 2013)

2) 시설정원 12509명, 입주자 8990명

시설의 수와 서비스 질의 차이가 크기 때문에 노인들의 시설 접근성 역시 낮다. 시설거주에 대한 일반 국민들의 문화적 요인의 편견은 극복 되고 있지만 여전히 편견이 존재하는 것은 시설의 질에 대한 신뢰가 없기 때문으로 부양노인시설에 대한 점검과 서비스 질의 향상을 위한 정부의 대책이 필요하다. 오늘날 우리사회는 노인인구의 증가, 노인성질환 치료와 보호에 대한 가족보호의 한계, 그리고 독거노인이 증가하는 사회적 변화를 겪고 있지만 노인주거복지정책은 주로 시설지원정책에만 주력하고 있어 사회변화에 적합한 노인주거복지 정책의 새로운 패러다임이 필요하다. 주거에 대한 개념이 소유자산에서 생활의 도구로써 전환되면서 노인주거복지정책은 은퇴이후의 삶의 질에 대한 권리보호 차원에서 이루어져야 한다. 노인들의 주거환경문제를 주거권 개념으로 접근하면서 전체 국민을 대상으로 하고 있는 국민기초생활보장법과 노인들의 기초노령연금과 함께 사회서비스 차원에서 주거복지정책이 이루어져야 한다. 그러므로 오늘날 노인주거환경은 개인의 책임보다는 정부의 책임과 역할이 중요하고 따라서 정책의 공공성이 주요 핵심 개념이 되어야 한다. 이러한 노인들의 주거욕구에 대한 정부의 역할을 실수요자들의 요구 충족을 위한 공영개발이나 임대주택 확대 그리고 일반주택의 공공성을 시장적으로만 접근하는 주택정책의 한계를 보완하는 주택정책의 공공성 강화와 확대에 두어야 한다(이상영, 2005: 349)고 설명하고 있다. 주택의 공급도 국가가 주도하는 장기임대형으로 공급주체가 정부가 되어야 한다(강창호, 2009: 283)는 주장도 제기되었다. 더불어 노인주거정책에 대한 법적체계화와 효율화의 필요성, 노인주거복지시설에 대한 조세측면의 혜택과 폭넓은 금융지원책 등 정부의 경제적 지원도 병행되어야 한다(노영학·장정민, 2009:199)는 제안도 있다. 이러한 정부의 역할은 노인들의 주거권을 보호해 주는 정책의 공공성으로 실행되어야 한다. 주거정책에 공공성이 명확하게 내재되어야 하는 이유는 노인주거환경을 시장경제에 두게 되면 노인들의 부담이 커지고 빈곤, 취약계층의 주택문제가 더 심각해질 가능성이 높기 때문이다. 복지정책의 큰 이슈가 되었던 사회투자 국가를 근본으로 하는 제3의 길이 실패 하고 1990년대 말과 2000년 초 몇 차례의 세계적인 경제위기를 겪으면서 사회적으로 배제되는 빈곤 취약계층의 보호에 대한 국가역할의 논의가 선진복지 국가들에서 많이 진행되어왔다. 신자유주의에 대한 논란과 복지정책의 변화가 감지되면서 유럽 국가들은 평등과 사회연대 개념에서 복지정책의 공공성을 강조하고 있는데 노인주거복지정책 역시 이에 포함이 된다. 국내의 한 설문조사에 의하면 국가차원의 노인주거복지정책이 필요하다는 응답이 무려 98.9%로 나타났으며, 공급주체에 대해서는 82.1%

가 국가와 지방자치단체가 되어야 하고 사회복지법인이나 민간에서 공급해야 한다는 응답은 6.3%로 나타났다(강창호, 2009: 283). 이러한 노인주거복지정책에 대한 정부의 역할이 크게 요구되는 상황을 근거로 본 연구는 이미 초 노령화 사회가 된 프랑스의 노인 주거복지정책의 현황과 국가가 주도하는 정책의 공공성을 살펴보고자 한다. 프랑스의 노인주거복지정책을 선택한 이유는 프랑스는 초 고령화 사회로 진입한지 오래 되어 노인 정책이 발전되어 있는 점, 사회민주주의 성향으로 복지정책의 공공성의 함의가 큰 점, 이들의 복지정책의 기본개념인 사회연대에 기초하여 노인들의 사회통합정책을 강화하고 있는 점을 고려한 것이다. 프랑스의 노인주거복지정책의 공공성이 이루어진 사회적 합의와 그 과정을 살펴 봄으로써 지속적으로 노인인구가 증가하는 우리나라의 노인주거 복지정책의 공공성 함의와 제안을 하는 것을 본 연구의 목적으로 한다.

II. 프랑스 노인주거복지정책의 공공성의 주요내용

1. 공공성 개념

정책의 공공성을 분석하기 위해서는 오늘날 복지정책의 공공성의 의미와 본 연구에서 분석할 공공성의 요인을 명확하게 제시할 필요가 있다. 공공성의 의미는 여러 가지로 해석되고 있으며 넓은 의미로는 공동체의 복리, 공공복리를 추구하는(조한상, 2009) 사회통합과 사회연대의 개념을 포함하고 있다. 이 개념을 실천하는 방법의 공공성에는 정부의 역할과 책임이 주요한 요인이 된다. 후기산업사회에 들어오면서 복지정책은 생산적 복지를 강조하면서 국가보다는 개인의 역할과 책임을 더 요구하였다. 앤서니 기든스(Giddens, 1998)가 주장한 사회투자 이론은 정부와 기업의 역량보다는 개인의 능력을 기반으로 복지정책이 발전되어야 한다는 주장이지만 개인의 능력을 형성하는 사회적 기반은 물론 실업을 해결 할 수 있는 사회구조의 문제를 지적하지 못하였다. 이후 기든스의 사회투자 관점의 제한성을 지적해 주는 논의들은 복지정책의 공공성의 중요성을 강조하고 개인의 역량보다는 국가역할의 필요성을 강조했다. 결국 공공성은 국가의 역할과 책임을 의미하기 때문에 국가의 역할이 이루어지는 정책실행의 시스템으로 살펴보는

것이 공공성을 더욱 명확하게 할 수 있다. 이는 에스핑 앤더슨이 언급한 복지혼합(Esping, 1990)에서 국가의 역할을 통해 나타나는 공공성과 유사하다. 그러므로 본 연구는 오늘날 프랑스 정부가 주력하고 있는 정책의 국가적 역할을 정책의 공공성으로 정의하고 다음과 같은 3가지 측면에서 공공성을 분석하고자 한다. 첫 번째는 중앙정부와 지방정부의 협력과 분담역할이다. 정책의 기본방침과 정책목표를 제시하는 중앙정부와 이를 실행하는 지방정부의 협력체계는 정책의 공공성을 알 수 있는 주요한 요인이 된다. 예전과는 다르게 다양한 역할을 하고 있는 지방정부의 공적역할은 정책의 공공성에 주요한 영향을 주고 있는데 이는 지역자원의 이용과 서비스 전달체계에서의 공적역할의 비중으로 평가되는 역할이 공공성의 주요한 요인이 되기 때문이다. 예를들어 지방정부가 서비스 전달에서 고려하고 있는 공급자 중심을 탈피하여 수급자 중심으로 이루어지는 정책은 국민들의 시민권보호 차원에서 이루어지는 공공성을 의미한다. 두 번째는, 정책실행을 위한 공공과 민간참여를 조절하고 감독하는 국가의 역할이다. 서비스의 시장화는 자칫 국가의 역할을 축소하여 정책의 공공성을 감소시키는 결과도 가져 올 가능성이 크다. 그러나 시장화는 정부가 시장 시스템 내에 국가의 새로운 역할을 정착시킴으로서 공공성을 확대할 수 있는 장치가 될 수도 있다. 이는 공공성은 발견되는 대상이 아닌 형성되는 동태적 관점의 개념(양기용, 2008: 99)이기 때문에 가능하다. 공공성이 확장되는 과정에서 사적 영역의 문제가 공적인 문제로 제기되고, 이시기에 이해관계자들이 참여하여 의견을 자유롭게 제시하며 공정한 토론 절차를 통하여 공적인 문제로 받아들여지는 것이다.(양기용, p.100) 이는 일종의 정책의 거버넌스 패러다임으로 시민단체와 정부의 협력체계를 통해 형성되는 공공성이며 예전의 관료주의가 주도하는 정부의 역할과는 다른 시장화와 시민단체, 민간의 참여를 유도하고 이를 조절 감독하는 새로운 정부의 역할이 주도하는 확장된 개념의 공공성이다. 정책운영의 측면에서 시장화를 수용하는 정책을 공공성으로 보는 것은 시장화라도 정부의 정책설계에 따라 프로그램이 기획되고 정부재정이 투입되기 때문이라는 해석도 있다(양기용, p.196). 그러므로 오늘날 정책의 공공성을 판단하는 기준으로 사회 서비스를 제공하는 기관이 공공기관인가 민간기관인가 라는 2분법적인 구분은 무의미하다(Moulton, 2009)는 것이다. 즉 공적인 영향력에 주목해야 한다는 것인데 이는 시장화의 단점을 정부와 민간의 협력기제를 통해 공공성으로 증대 시키는 것이다. 다른 한편, 시장화는 자본가치가 우선이 되기 때문에 운영자의 이익에 치중하게 된다. 이로 인해 이용자들의 접근성이 제한적이라 저소득층이나 중산층 이하에서는 시설이용

에서 배제될 가능성이 매우 높다. 그러므로 시장화를 감독 조절하는 공적영역이 필요하고 공공성을 보장하기 위해 공공과 민간부문의 체제, 기관, 프로그램, 활동들을 함께 이용하는 정책도 포함되어야 한다.(고경환 외, 2011) 세 번째는 재정규모와 연관된 공공성으로 공적재원의 범위와 이용자의 소득수준이 장애요인이 되지 않는 공공의 재정지원(양기용, 2008; 최은영, 2004) 정도이다. 이 3가지 측면 외에 정책의 공공성을 알 수 있는 다양한 요인들이 있지만 본 연구는 정부의 주요역할인 이점을 근거로 노인주거정책의 공공성을 전개하고자 한다.

2. 분석틀

본 연구는 위의 3가지 요인을 2개의 측면에서 분석하고자 한다. 하나는 거시적인 관점에서 정책의 기본적인 틀인 제도적 측면을 보는 것으로 내용으로는 노인의 주거환경을 위한 정부의 정책개입과정, 중앙정부와 지방정부의 협력과 분담역할, 시장화에 대한 정부의 대응정책, 재정규모 등을 파악하여 프랑스 정부의 노인주거정책의 기본개념과 목표를 살펴볼 예정이다. 다른 하나는 미시적 관점으로 위의 3개의 요인들에 근거하여 정책을 실행하는 세부적인 사항들을 점검하는 정책적 측면의 공공성을 분석하고자 한다. 세부적인 사항은 주거형태의 다양성, 민간과 공공의 비율, 시설의 배치, 서비스 접근성, 주택지원 수당 등을 포함한다.

표 1. 공공성 분석틀

제도적 측면 (정책의 기본 틀)	정책적 측면 (정책실행의 요인들)
<ul style="list-style-type: none"> • 변화에 따르는 정부의 정책 개입과정 • 지방정부와 중앙정부의 협력과 분담역할 • 시장화에 대응하는 정부의 역할 • 재정 	<ul style="list-style-type: none"> • 주거형태의 다양성 • 민간과 공공의 비율 • 서비스 접근성 • 주택지원 수당

3. 프랑스 노인주거복지정책의 공공성

가) 제도적 측면에서는 정부가 노인주거의 문제를 제도권으로 이전한 사회적 배경과 지방정부와의 협력체계, 시장화에 대한 정부의 대응 등을 분석한다

1) 사회변화에 따라 개입된 정부의 역할과 정책목표

프랑스 사회보호체제의 기본개념은 공화주의적 가치에 근거한 국민적 연대이다. 특히 노인보호지원정책은 은퇴로 인한 경제적 문제, 노인성질환으로 인한 사회적인 고립, 세대 간의 갈등을 해결하는데 주력하고 있다. 특히 취약과 배제에 노출될 가능성이 큰 자립 생활이 어려운 노인들의 주거지원 정책을 강화하고 자립이 가능한 노인들은 선별적으로 빈곤계층을 우선 지원하여 전체적인 사회연대를 형성하는 정책에 목표를 두고 있다. 이러한 정부의 목표에 따라 노인주거복지정책은 노인들의 요구보다는 사회변화에 따라 정부와 전문가들의 정책의 효과성과 적합성의 점검에 의해 이루어져 왔다(이은주, 2013). 프랑스의 노인보호가 가족에서 제도권으로 이전된 것의 중요한 역할을 한 것은 베에르 라호끄(Laroque, 1962)의 보고서이다. 노인인구가 증가하고 가족구조와 사회 변화에 따라 정책의 보편성과 사회연대성을 강조한 이 보고서에서는 노인성질환의 예방 강화와 의료 사회적 차원에서 제공되는 주택거주자들의 지원과 이를 위한 중앙정부와 지방정부의 협력체계구축의 필요성이 제시되어 있다. 프랑스 정부가 국민들의 주거환경을 위해 마련해 온 정책의 역사적 배경을 보면 오늘날 노인주거정책의 정책목표를 알 수가 있다. 간략한 변천과정을 보면, 빈곤층을 위한 공식적인 주택지원은 1854년 한 기업가가 고용노동자들을 위해 집단 거주지를 마련한 것에 나폴레옹 3세의 지원이 함께 이루어지면서 국가가 관심을 갖기 시작했다. 이후 빈곤노동자들을 위한 무상 주거제공 법안(loi Siegfried) 이 1894년에 마련되고 1912년에는 지방자치단체차원에서 빈곤층을 대상으로 주택건설의 지원을 촉구하는 법안이 마련되었다(loi Strauss). 같은 해에 서민주택 건설 공공사무실이 개소되어 오늘날 서민주택정책(HLM)으로 발전하였다. 노인을 대상으로 하는 복지정책은 그동안 인구변화, 사회경제 변화, 정부의 정책의지 등이 맞물려 변화되어 왔다. 초기의 노인보호는 종교단체의 시혜적 차원의 지원과 국가의 부분적 지원으로 이루어졌다. 앙리 4세(Henri IV)가 퇴역한 군인들에 대한 관심을 갖은 이후 루이 14세(Louis XIV)가 이들을 위한 상이군인병원(l'Hôtel des Invalides :1671)을 건립하면서

이곳을 이용하는 대상자에 노인을 포함시켰다. 이와 같이 프랑스 정부의 노인정책은 이미 오래전에 시작되어 초기에는 오늘날 같이 세분화된 정책은 아니었지만 공화정의 개념과 사회연대 개념을 바탕으로 마련된 정책들이 이후 정부의 역할과 책임의식으로 꾸준히 발전되어 왔다. 1950년대 60세 이상 노인인구비율이 전체국민의 16.2%를 넘어 서면서 노인주거정책의 필요성이 대두되어 서민주택 내에 노인들을 위한 주택을 마련하는 법이 제정(1957년) 되었다. 이후 노인들을 위한 공립병원과 공립 호스피스를 마련하고 노인주거지에 대한 분류에 병원, 호스피스, 양노원을 포함시켰다(1959년). 그러나 노인 주택정책에 큰 변화를 가져온 것은 비에르 라호크 보고서에 근거하여 정책을 재정비한 것으로 이후 노인주택수당이 제정되었다(1971년). 부양노인들의 자택보호문제를 해결하기 위해 1978년 자택거주 노인들을 위한 가정간호사 제도가 제정되었으며 2001년 개인자립수당³⁾(APA: l'allocation personnalisée à l'autonomie)이 제정되어 주택거주 노인들의 보호를 강화하였다. 이후 노인 정책을 확대, 강화하기 위해 2006년에는 주택 지원을 포함한 노년층을 위한 연대계획을 발표하여 노인들의 사회통합정책을 더욱 공고히 했다. 19세기 중반까지 정부는 빈곤계층에 대한 주택지원을 거부했다. 그 이유는 특정집단만을 지원하는 것은 공화정의 평등개념에 부합되지 않는다고 판단했고 특정집단이 그룹화 되어 사회에서 분리되면 사회평등을 저해 할 수 있다고 생각했기 때문이다. 일종의 특혜적 고립화를 우려한 것이다(Barou, 1992). 그러나 오늘날은 오히려 배제계층의 지원을 사회통합의 주요한 정책으로 인식하고 적극적인 지원정책을 마련하고 있다. 사회통합정책은 2000년 초 유럽 국가들의 복지정책의 새로운 패러다임으로 등장하였는데 프랑스도 이 개념을 정책에 반영하고 있다. 노인정책은 초기의 선별적 정책에서 점차로 보편적인 성격을 띠게 되었고 초기의 빈곤계층대상자에 노인층이 포함된 것을 오늘날은 노인계층만을 위한 정책으로 분류하고 있다. 이러한 발전을 해 온 프랑스 정부가 노인들의 주거권을 보호하기 위해서 만든 제도적 장치는 3 가지로 요약할 수 있다. 하나는 노인들의 건강상태를 기준으로 주거형태를 마련한 것이다. 노인들의 건강상태는 자립적인 생활활동의 가능정도를 근거로 다음과 같은 3 개의 범주로 구분하고 있다. 타인의 도움 없이 혼자서 일상생활활동이 가능한 노인군, 병원에 입원할 정도는 아니지만 일상생활을 혼자서

3) 이 수당은 우리나라 노인장기요양보험과 같은 성격으로 자립이 어려운 노인들의 일상생활을 지원하는 long term care 개념의 지원제도이다. 노인들의 불필요한 병원입원을 최소화하고 자택에서 간단한 치료와 생활이 가능하도록 도와 주는 재가 서비스 지원 수당이다. 한 가지 우리나라 노인장기요양보험과 다른 점은 본인 부담금 없이 조세로 재원을 마련하고 있어 명칭을 개인자립수당이라 하고 있다

수행하기 어려워 제3자의 도움이 필요한 노인군, 그리고 병원에 입원하여 치료를 받을 정도로 건강이 좋지 않은 노인군으로 구분하여 이 3개의 범주별로 주거시설을 마련하고 있다. 1970년대 서민주택(Habitation à loyer modéré: HLM) 형태의 노인주거복지시설(Les logements-foyers)을 마련한 정부는 오늘날은 범주별로 노인주거복지시설의 다양화 정책을 시도한 것이다. 두 번째는 주거시설 제공 외에 주거에 필요한 비용을 지원하는 보충적 재정 지원 장치이다. 은퇴이후 수입은 감소된 반면 매해 월세가격 증가의 부담과 주택유지비등 이중 부담을 안고 있는 점을 고려하여 저소득층 노인을 대상으로 주거수당을 지급하고 있다. 세 번째는 노인주거시설을 전국단위로 시스템화하여 각 지역 시설의 정보를 제공함으로써 노인들의 시설이용 선택권과 접근성을 용이하게 하였다. 특히 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인들을 위한 주거복지정책은 노인장기요양보험이 실행된 2002년 장기요양노인들을 위해 의료시설을 갖춘 민간, 공립 주거시설을 통합 관리하는 부양노인주거시설(Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes :EPHAD)을 마련함으로써 노인주거환경의 전환을 가져왔다. 이 시스템으로 정부는 시설 점검과 감독역할의 효율성을 높이고 있다. 이 3개의 제도적 장치는 하위의 공공성가치를 포함하고 있으며 최종적으로 사회연대효과를 이루고 있어 은퇴이후 사회환경적 요인으로 사회 배제의 가능성이 높은 노인층의 사회통합과 연대효과를 이루고 있다.

표 2. 공공성을 위한 제도적 장치

	1. 범주별 시설분류	2. 보충적 수당지원	3. 전국규모의 시스템
공공성가치	수요자 중심/ 시민권보장	개별환경고려/ 주거권보장	접근성/ 서비스질의 균형화
연대효과	선택권확대와 시민권 보장을 통한 연대성	주거비지원으로 빈곤층의 사회통합과 연대성	지역균형화를 통한 연대성

3개의 장치가 각각 포함하고 있는 공공성의 가치를 보면, 첫째 범주별로 시설을 분류한 것은 노인들이 건강상태에 따라 적절한 거주환경을 선택할 수 있도록 선택권을 강화한 것이다. 이러한 정책은 획일적인 공급자 중심보다는 수급자중심에서 이루어진 것이며 국민들의 시민권의 하나인 주거권 보호에 대한 정부의 공적역할이다. 두 번째 보충적 주거비용 수당은 빈곤계층에게 주거에 필요한 주거비를 지급함으로써 개별적 환경을

고려하고 빈곤층의 주거권을 보호하는 공공성을 지니고 있다. 세 번째 전국규모의 시설 시스템화는 이용노인들의 접근성을 용이하게 해 줄 뿐 아니라 균등한 서비스를 제공하는 공공성 효과를 지닌다. 이러한 정책들은 배제계층을 최소화하고 개인상황에 알맞은 주거시설의 선택권을 높여주어 프랑스 복지정책의 목적인 사회연대효과를 가져왔다.

2) 지방정부와 중앙정부의 협력과 분담역할

서비스 제공 과정에서 각 지방정부가 주도하는 공적역할과 민간기관(영리 및 비영리 기관)간의 협력과 규제관계 설정은 공공성의 주요요인이 된다. 프랑스는 1983년에 지방 분권정책을 도입하여 자치단체의 권한을 확대하면서 특히 사회배제, 빈곤층과 노인들을 위한 사회활동정책에 주력하고 있다. 노인주거복지정책 역시 1988년과 1992년에 제정된 법안을 통해 지방의 특성과 재정을 고려한 지방정부의 역할을 강화한 이후 (Ramos-Gorand, 2013) 노인주거복지정책은 대부분 지방정부 차원에서 이루어지고 있다. 예를 들어 주거를 위한 연대 기금(Fonds de solidarité pour le logement: FSL)은 취약계층노인들의 거주에 필요한 집세, 보증금, 주택보험, 수도세, 주택구입희망자에 대한 지원재정으로 각 지방정부가 정한 기준에 근거하여 대상자들에게 수당으로 지급된다. 2004년 의료사회서비스를 지방정부의 역할로 제시한 법이 제정되면서 노인주거복지시설 운영에 대한 지방정부의 재정책임은 더 강화 하였다. 또한 지방정부는 중앙정부가 제시하고 있는 정책의 사각지대에 대한 보충적 지원을 통해 공공의 역할을 수행하고 있다. 1983년 이후 프랑스의 사회서비스 정책은 실행의 주체들이 다양해지면서(중앙정부, 지방정부, 사회보장 관련 기관, 협회) 지방정부의 역할이 확대되었다. 실제로 한 조사연구는 지방분권정책이후 지방마다 노인주거시설에 치료보호시스템을 마련하여 주거시설의 질적 향상을 가져온 결과를 정책의 공공성의 효과로 설명하고 있다(Ballain·Sauvayre, 2008). 이러한 지방정부의 역할에 비해 중앙정부는 서비스제공보다는 정책의 검열 감독역할에 주력하고 있다. 중앙정부 산하에 있는 사회활동 검열기구 (l'Inspection générale des affaires sociales :IGAS)는 노인주거복지시설에 대한 지속적인 감독을 하고 있다. 2013년 노인주거복지정책과 관련된 지방정부와 중앙정부의 정책담당자들의 주요 이슈는 지방정부의 신도시 정책으로 주거정책이 변화되는 과정에서 새롭게 조성되어야 할 노인주거환경에 대한 두 정부의 협력 대책이었다(Broussy, 2013). 이와 같이 지방정부와 중앙정부의 관계는 명확한 역할분담, 재정분담, 중앙정부의 검열감독역할 강화, 그리고 지역관계자들의

참여를 촉구하는 지방분권제의 기능의 효율성을 높이는 두 정부의 파트너 쉽(Lester, 1997) 관계로 이루어지고 있다.

3) 시장화에 대한 정부의 개입과 역할

자본주의 사회에서 정책의 공공성을 논할 때 가장 주목 해야 하는 요인 중 하나가 시장화에 대한 정부의 대응방법이다. 오늘날 사회서비스는 공공기관과 민간업체의 협력 체계를 통해 이루어지는 것이 대부분이다. 공공기관은 사회복지 서비스를 제공하기 위해 시장원리를 적극적으로 도입하여 보다 효율적인 조직운동을 모색하게 된다(신동면, 2008: 243; Taylor-Gooby, 2009). 또한 복지혼합에서는 한 사회의 복지욕구가 충족되는 데는 국가 외의 다양한 공급주체들이 존재한다는 인식에 기반을 둔다(김진욱, 2009: 596). 프랑스는 2015년부터 실행이 되는 자립을 위한 보충적 연대 수당(*la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie :CASA*)을 위해 정부는 물론 민간단체, 지역공동체, 사회협력조직, 사용자 대표, 전문가 등 관련자들의 참여를 촉구하였다(Ministère de la Santé, 2014.) 특히 지역자원을 활용하는 측면에서 지역의 민간자원인 기업과 인력을 활용하는 지방정부의 역할이 중요하다. 그러나 시장화에서 간과해서는 안 되는 것은 시장 기제의 도입과 공동체의 가치의 보존이라는 대립에 대한 해결방법이다(김용득, 2012; 양기용, 2008: 98) 그러므로 오늘날 복지정책의 공공성에는 이러한 시장 화에 대응하여 시장논리를 조절하고 민간의 참여에 대한 감독 검열하는 지방정부와 중앙정부의 역할이 중요하다. 정부의 조절역할이 제대로 되지 않을 경우 시장화에 대한 우려는 이용자들의 서비스 접근성을 제한하고 서비스의 질적 차이가 존재하며 이로 인해 계층 간의 갈등이 발생함으로써 공공성을 잃게 되는 것이다. 프랑스 정부가 구축한 노인 주거복지시설의 일원화된 운영체계인 에파드 시스템은 이용노인들을 위한 서비스의 효율성은 물론 중앙정부와 지방정부가 민간시설들을 관리 감독할 수 있는 기제로도 중요한 역할을 한다. 시장화에 대한 프랑스정부의 또 다른 역할은 시장화의 역기능으로 발생하는 배제 층의 사회통합을 위해 보충적 서비스인 주택수당을 지원함으로써 사회계 층의 간극을 최소화 하는 것이다. 다른 한편으로 시장화는 민간기업의 참여 뿐 아니라 이로 인해 얻어지는 고용창출의 목적으로도 정책에 반영하고 있다. 예를 들어 노인보호 인력을 관리하는 민간업체의 참여와⁴⁾ 현재 많이 노후 된 노인주거시설의 개조와 보수작

4) 2010-2020년 사이에 노인보호서비스를 담당할 간병인과 가정간호사의 증가를 35만 명 이상으로

업에 대한 민간기업의 참여를 유도하고 있는 점이다(Broussy, 2013)

4) 재정 면에서 본 공공성

재정으로 본 공공성은 두 가지 측면에서 볼 수 가 있다. 하나는 정부의 복지예산에서 노인주거정책 재정이 차지하는 비중이고 둘은 주거지원수당의 종류이다. 재정을 살펴 보면 프랑스 GDP 2조 587억 유로(약 2700조 원) 에서 사회급여가 차지하는 비율은 31.9%이다. 이중 노인들의 의료비를 제외한 은퇴 후 관련비용은 65억 3000만유로(약 8조 5천 원)이다(Drees, 2013) 노인중에서도 부양노인을 위한 재정은 2013년 GDP의 1.5%정도인 300억 유로 (약 39조 원)이며 이중 70%는 공적자금에서 제공되었다. 더불어 부양노인이 되지 않도록 예방하는 정책(재가 서비스, 예방정책, 노인들 자살 예방정책, 고립된 노인들을 위한 정책)에 책정된 사회급여는 1억 4000만 유로(약 1800억 원)이다. 이중에서 주거를 위한 재정은 매해 증가하고 있어 주거재정이 포함된 노인을 위한 의료 사회서비스와 시설지원비용은 2013년 3978만 유로(약 500억 원)로 2008년에 비해 13% 증가된 재정지원이 있었다. 또한 직접 지급되는 보충적 사회급여 수당 6억 4500만 유로(약 8400억 원)중 노령급여는 40%인 2억 5200만유로(약 3300억 원)이며 주거 급여는 2%인 1677만유로(약 220억 원)를 차지하고 있다. 그러나 노령급여의 경우 사회 보험충당이 95% 공공지원충당금이 3.7% 인 것에 비해 주거급여의 경우는 사회보험 충당이 27% 공공지원충당이 73% 로 주거지원 급여는 대부분 공적자금으로 제공되어 이 비율만 보더라도 공공성을 담보하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 재정측면에서 본 정책의 공공성은 의료서비스 다음으로 주거시설에 대한 재정 지원을 주요하게 책정하고 있는 점, 사회보험보다는 공적지원으로 재원이 마련되고 있는 점, 그리고 주거수당을 별도로 지급하고 있는 점 등 으로 확인 할 수 있다. 재원의 규모도 중요하지만 재원마련에 대한 공적책임의식, 보충적 현금지급등으로 재정운영의 다양성도 공공성의 가치로 설명할 수 있다.

예상하고 이를 위한 인력관리기관으로 민간기관을 확대하고 있다.

나. 정책적 측면은 주거시설의 종류, 서비스의 접근성, 민간과 공립시설의 운영, 주거수당 등을 살펴 본다

1) 주거시설의 종류

프랑스국민의 주택 보유율은 58.1%로 다른 유럽국가인 이탈리아(71%), 벨기에(67%)에 비해 낮은 편이다⁵⁾ 노인주거복지정책의 주요핵심과제는 주거시설이용의 접근성, 시설이용비용의 공정성, 공립과 민간시설의 비율 조정 등이다. 노인인구가 증가하면서 정부는 주거정책의 공공성을 강화하기 위해 2006년 “노년층을 위한 연대계획”을 발표하였는데 이정책의 주요과제는 정부의 획일적인 서비스 제공보다는 개인에게 서비스 선택권을 주는 수요자중심으로 이루어지는 정책이다. 더불어 시설보다는 자택거주를 권장하고 이를 위해 재가서비스를 확대하고 거주환경을 개선하는 정책을 강화하였다. 그럼에도 불구하고 연령이 높을수록 부양정도가 심해져⁶⁾ 정부는 자립생활이 불가능한 노인들을 위한 주거지원 정책에 주력하고 있다. 질병이나 건강의 이상으로 제 3자의 도움이 필요한 부양노인들을 위해 의료와 주거를 겸한 통합적 서비스를 갖춘 주거복지시설을 확보하고 새로운 시스템을 구축하였다. 또한 이와 더불어 노후 된 노인주거복지시설의 개조를 위한 지원정책도 함께 하고 있다. 현재 노인들의 주거시설은 크게 3개의 범주로 구분되어 의료시설을 갖춘 부양노인주거시설(Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes:Ehpad), 자립이 가능한 노인들을 위한 주거시설 (Marpa, logements foyers, résidences services), 병원서비스 주거시설(les services hospitaliers)로 분류되어 있다. 이 분류에서 자립이 가능한 노인들을 위한 시설을 제외한 2개 범주의 시설은 우리나라의 요양시설과 같은 기능과 형태를 포함하고 있다.

□ 부양노인을 위한 시설:

대부분의 부양노인들이 이용하는 주거형태로는 간단한 의료시설을 갖춘 부양노인주거시설(Ehpad: Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes:)이 있다. 이 시설은 노인들의 건강상태를 우선적으로 고려하여 주거 시설 내에 의료시설을

5) 유럽국가 평균은 63-64%(eurostat, 2013)

6) 60-69세 노인들중 부양이 필요한 노인은 전체노인의 2%에 불과하지만 80세 이상은 10%, 85세 이상은 18% 90세 이상은 30%를 차지하고 있다(Drees, 2013)

갖춘 곳으로 정부는 노인들의 시설이용의 접근성과 정책운영의 효율성을 고려하여 이 시설들을 통합하여 에파드(Ehpad)라는 하나의 시스템으로 구축하였다. 이 시스템은 2002년에 제정된 것으로 시설규모에 상관없이 의료시설을 갖춘 노인시설에 대한 통합 명칭이기도 하다. 부양노인시설들이 에파드 명칭을 얻기 위해서는 정부와 협정을 맺어야 하는데 이 협정에는 지방의회(conseil général du département), 지방건강국(l'Agences Régionales de Santé), 에파드를 희망하는 시설이 참가한다. 협약에는 각 기관들의 역할이 명시되어 있어 지방의회는 시설운영을 위한 재정의 긴장성과 이에 준하는 시설운영조건들을 검토하고, 지방건강청은 시설에 대한 정규적인 검열 감독내용을 제시하고, 요청시설은 운영하는 시설에서 제공하는 서비스의 질에 대한 내용 등을 포함하게 된다. 현재 프랑스 노인인구 중 자립이 불가능한 노인인구는 약 112만 명으로 이 중 42%가 에파드 시설에 거주 하고 있으며 공립 에파드는 전체 노인시설의 2/3를 차지하고 있다(Drees 자료).⁷⁾ 에파드는 다양한 시설을 하나의 체계로 운영하여 지역별로 발생할 수 있는 서비스의 질을 균일하게 하고 다양한 형태로 전국적인 지역안배를 고려하여 시설을 배치하고 있다. 그러므로 이용 노인들이 개인의 경제능력에 따라 시설을 선택 할 수 있고 희망하는 도시나 지역의 에파드 시설을 이용할 수 있어 노인들의 시설이용의 선택권과 접근성을 향상시켰다. 또한 정부는 에파드 명칭을 부여하기 위해 시설과 협정을 맺을 당시 관리와 감독 조건을 제시하고 정기적인 검열조항을 만들어 이에 준하는 시설의 관리와 감독을 하고 있어 시설의 질을 점검하는 정부역할의 효율성도 높이고 있다. 그럼에도 불구하고 이 시스템에 관해 몇 가지 문제점이 제기 되고 있어(Dormont·Martin €., 2013) 정부는 이에 대한 개선점을 모색 중에 있다. 하나는 시설간의 형평성 문제이다. 각 시설마다 시설이용 비용이 다양하여 개인의 경제능력에 따라 선택권을 높여주는 장점이 있지만 비용에 따라 시설의 질이 차이가 발생하는 점이다. 지방정부마다 재정지원이 다르고 시설 건립 시 초기비용이 시설마다 다르기 때문에 모든 시설의 이용비용을 동일하게 할 수는 없지만 시설 간의 형평성을 고려한 검토가 필요하다는 지적이다. 둘은, 관리자들의 비능률적인 조직운영과 운영의 비효율성으로 비용의 낭비뿐 아니라 인력부족, 서비스질의 저하 등이 발생하고 있는 점이다. 높은 시설이용 비용과 서비스의 질이 비례하는 것은 아니기 때문에 각 시설의 재정규모와 이에 따르는 효율적인 운영을 기반으로 시설이용

7) 75세 이상의 부양노인들의 84%가 시설에 거주하고 있다 2005년 68 만 명이었던 시설 거주자 수는 2025년에는 92 만 명으로 예상하고 있다(Drees, 2013).

비용 점검의 필요성을 제시하였다. 조사결과 대형 규모일수록 이용비용이 낮은 대신 서비스의 질이 낮은 곳이 많아 시설의 규모 규제도 필요하다는 지적과 함께 시설의 이상적인 규모로 24개의 침상을 소유한 시설과 가능한 한 가정집 규모의 시설로 축소하는 방안도 제시되었다(Conseil Général de Vendée, 2010).

□ 자립이 가능한 노인시설:

1960년 이후 많은 발전을 한 자립적인 생활이 가능한 일반노인들의 주거정책은 세 가지 특성을 지니고 있다. 하나는 이용자들의 상황에 따라 선택할 수 있는 다양성이다. 시설의 규모, 서비스 종류, 지역에 따라 지역노인주택(Les maisons d'accueil rurales pour personnes âgées :Marpa), 주거시설(Les logements-foyers), 서비스 주거시설(Les résidences services), 임시거주시설과 단기 위탁시설(Les hébergements temporaires et accueils à temps partiel)이 마련되어있다. 이들 주거시설의 공통점은 부양노인주거시설인 에파드와는 다르게 의료시설이 마련되어 있지 않지만 이전에 살던 주거지와와 거리, 자녀들의 접근성, 가족상황(독거와 부부노인), 선호하는 주거환경들을 고려하여 선택할 수 있도록 다양하다. 시설을 이용하는 방법은 대부분 임대형식이지만 서비스 주거시설은 자가소유와 임대 모두 가능하다. 둘은 노후 된 주거시설에 대한 개조와 보수 지원 정책이다. 새로 설립되는 자립노인을 위한 주거시설은 노인들 신체의 연약성, 시설이용의 접근성, 생활의 안정성, 가족과 친지와의 동반성을 중점적으로 고려하고 새로운 생활기기를 설치하는 등 주거환경이 좋은 반면 이미 오래된 시설에 거주하는 노인들은 생활에 많은 불편함을 호소하고 있다. 이러한 노인들의 요구에 따라 정부는 2013년 자립이 가능한 노인들을 위한 새로운 3가지 주거정책 목표인 주거시설의 기능강화, 주거시설의 설비개선, 노인들의 건강유지 강화를 위한 주거시설마련을 제시하고 이에 대한 정부의 역할을 발표하였다(Direction générale de la cohésion sociale, 2013). 건강한 노인들이 개인 단독주택보다 시설을 선호하는 것은 정신적인 외로움과 고립감을 사회관계를 통해 해결하기 위해서이다. 그러므로 정부는 이러한 공동주거시설의 장점이 활성화 되도록 시설의 개조와 보수 작업을 지원하고 있다. 셋은, 단기시설운영으로 노인들이 단기간동안 가족과 함께 있지 못할 경우나 집에 공사가 있는 등 개인적인 이유로 단기간 시설거주가 필요한 상황을 고려하여 개별상황에 맞춘 임시시설과 단기이용 거주 시설을 마련하고 있다.

□ 병원서비스를 갖춘 주거시설(Les services hospitaliers)

중증질환의 노인들을 위한 거주공간으로 주로 공립 병원 내에 있거나 민간 병원에서 부속으로 운영하는 주거시설이다. 이곳에 거주하는 노인들은 대부분 중증질환자이므로 거주기간이 다른 시설에 비해 짧은 편이다. 이 주거시설은 거주기간에 따라 세분화 되어 있어 위급상황에 거주하는 단기시설(Le court séjour), 재활치료가 필요한 경우 이용하는 중기시설(Le moyen séjour, les soins de suite et de réadaptation: SSR), 장기간의 치료가 필요한 경우 거주하는 장기시설(Le long séjour : les unités de soins de longue durée: USLD)이 있다. 또한 알츠하이머와 이와 유사한 질병을 가진 노인들을 위한 작업치료를 통한 활동센터(Centre d'Activités Naturelles Tirées d'Occupations Utiles:Cantou) 역시 주거와 치료를 겸한 시설로 소규모 운영되며 부양노인주거시설인 에파드 내에 마련되어 있기도 하고 별도로 마련되어 있기도 하다.

□ 시설배치

시설유형의 다양성과 함께 대도시와 지방에 따라 주거환경의 격차를 줄이고 지역균형 발전을 위해 국토, 주거평등부(Ministère de l'égalité des territoires et du logement) 라는 전담부를 두고 있다. 주거정책의 균등화를 위해 2013년에는 98억유로(약 13조 원) 재정을 집행하였는데 이는 전체인 2012년에 비해 20% 증가 한 것이다. 이 정책은 각 지방의 노인시설의 균등화, 시설서비스의 질적 평등, 인력배치의 균형을 목적으로 주로 에파드시스템을 통해 이루어진다. 시설의 접근성을 높이기 위해 정보를 제공하는 센터도 마련하고 있다. 시설을 선택할 때 시설의 특성을 아는 것도 중요하지만 지원되는 정책에 대한 정보도 중요한 선택요인이 되는 점을 고려하여 정부는 이를 전담하는 기관과 담당 인력을 배치하고 있다. 노인들이 시설을 선택할 경우 지역에 있는 지역정보센터(Centres locaux d'information et de coordination: CLIC)와 사회활동 지역센터(Centres communaux d'action sociale: CCAS), 그리고 지방의회(conseils généraux)에 있는 직원의 설명과 조언을 참고 할 수 있다. 또한 에파드 노인시설은 각 지역의 시설에 대한 정보를 홈페이지에 제공하고 있어 전국의 모든 에파드 시설을 쉽게 찾아 볼 수 있다.

이상과 같이 정부는 노인들의 개별적 환경을 고려한 다양한 형태의 시설을 마련하고 있을 뿐 아니라 생활의 편리성과 접근성을 고려한 시설의 지역적 안배 그리고 공적역할을 강화하는 에파드시스템 등 다각적인 측면에서 서비스를 제공하고 있다. 정책실행에

있어서 문제점이 제기되고 있기는 하지만 수요자 중심의 정책을 마련한 점은 정부의 공적역할로 평가 할 수 있다.

2) 공급주체로 본 공공성 (민간과 공립의 비율)

공립주거시설은 지방자치단체의 소속으로 시설이용비용도 지방정부가 결정한다. 민간시설은 1901년 제정된 민간협회 관련법 안에 근거하여 상호기금, 은퇴기금, 특별 민간단체등이 참여하고 있으며 영리와 비영리 2개의 형태로 이루어져 있다. 에파드 시스템의 도입과 신 도시화 정책으로 2002년 이후 공공과 민간의 부양노인주거시설건립 참여가 증가하여 지난 15년간 100여개의 에파드 민간과 공립시설이 건립되었다. 현재 민간과 공립 시설의 비율은 공립주거시설이 전체 노인주거시설의 60%를 차지하고 있다. 그러나 부양노인시설의 경우 공립시설이 전체의 35.4%, 영리를 목적으로 한 민간시설이 27.7%, 비영리 민간시설이 36.9%를 차지하고 있다(Drees, 2011) 부유층이 거주하는 파리근교와 프랑스 남부도시에는 영리를 목적으로 하는 민간시설이 증가 한 것으로 조사되었다(Ramos-Gorand, 2013). 시설의 규모는 공립시설의 평균 침상수가 84개, 민간시설은 평균 66개(비영리), 61개(영리시설)로 민간시설의 규모가 조금 작은 편이다. 시설이용비용은 공립시설이 민간시설에 비해 저렴하여 노인들의 선호도가 높아 공립시설에 입주하기 위해서는 평균 6개월에서 1년을 기다려야 한다. 그러므로 응급으로 시설을 이용해야 할 노인들은 민간시설에 입주한 후에 공립시설로 이전을 하는 경우가 많다. 경제적 측면과 정부의 재정적인 상황으로 부양노인주거시설의 민간운영 비율이 커지는 것은 불가피하기 때문에 정부는 민간과 공립의 균등한 서비스 질을 위한 정책마련과 민간시설의 감독 검열을 강화하는 공적역할을 확대하고 있다. 일반적으로 공공기관의 검열은 명확하게 이루어지고 있는 반면 민간시설의 검열은 다소 복잡한 문제를 갖고 있어 검열체계의 재조정의 필요성이 제기되고 있다. (Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, 2013) 또한 정부는 노후 된 공립시설에 전화연결 시스템, 엘리베이터 설치, 건강을 위한 신소재교체, 욕실개조 등 주거환경 개선을 위해 2013년 6000만 유로(800억원)의 재정을 지원했다(Drees, 2013). 정부는 민간과 공립의 시설 수를 조절하기 보다는 민간시설의 확장을 유도하면서 민간시설에 대한 감독역할을 강화하고 공립시설에 대해서는 질적 향상을 위한 개조지원정책을 확대 함으로써 민간과 공립의 질적 균형을 높이는데 주력하고 있다. 자택거주 노인들이 시설거주로 이전하지

않고 되도록 오랜 기간 자택거주를 할 수 있도록⁸⁾ 주택에 생태학적 시스템을 도입하고 지역 의료시설의 활용과 거주 지역자원 이용을 위해 지역 상공인, 전문가, 이웃 등의 참여를 유도하는 민간기업의 참여를 유도하고 있다(Argoud, 2008). 시장화에 대한 정부의 대응책에서 이미 언급한 바와 같이 프랑스정부는 운영주체가 공공기관인 것에 더 공공성의 의미를 부여하기 보다는 민간운영을 허용하면서 이들에 대한 규제감독 역할의 공공성을 중요한 공적역할로 수행하고 있다.

□ 수당

주거수당은 빈곤계층이 주 대상이 되며 이에 빈곤노인이 포함된다. 수당의 종류로는 1948년 마련된 가족 주거수당(l'allocation de logement à caractère familial: ALF)과 1971년 마련된 사회주거수당(Allocation de Logement Social), 1977년 1월 제정된 개인 주거수당(L'Aide Personnalisée au Logement: APL)이 있다. 개인주거수당은 빈곤계층을 위해 거주에 필요한 주거유지비를 제공하는 것으로 노인들만을 위한 수당은 아니고 학생, 40세 미만의 빈곤계층 청년부부, 장애인이 대상자에 포함되어 있다. 이 수당은 경제적으로 취약한 계층의 사회배제를 방지하고 국민의 최소한의 질적인 삶을 보장해 주기위한 목적으로 가족수당과는 별도로 주거와 관련된 전기요금, 수도요금 그리고 월세에 대한 보충적 지원금이다. 3개 수당 대상자는 가구수입, 연령, 주거지 규모⁹⁾에 따라 선정된다. 반면 각 수당의 차이점은 개인주거수당(APL)의 경우에는 주거규모, 주거환경, 시설의 종류등 거주상태에 근거하고 있으며 가족주거수당(ALF)은 가족상황에 근거하여 자녀와 노 부모를 부양하는 가족, 편모가정을 대상으로 한다. 사회주거수당(ALS)은 이 두 가지 수당의 조건을 충족시키지 못하는 계층들을 위한 수당이다. 예를 들어 노인이 정부와 협정을 맺지 않은 시설에 거주하면 개인주거수당(APL)을 신청할 수 없는 대신 이 수당을 신청 할 수 있다. 이 세 개의 수당은 지급액의 차이가 있어 개인주거수당(APL)의 수당액이 가장 높다. 전체 수당의 평균액은 212유로 이다(2013년). 보충적 개념의 수당은 개별적 환경을 기준으로 범주별로 분류하고 사각지대에 있는 대상을 위해 또 다른 수당을 제공하는 것은 낮은 소득으로 인해 주거의 권리가 보장 받지 못하는 정책 사각지대에 있는

⁸⁾ 110만명의 부양노인 중 장기요양병원입원이 34000, 병원부속 주거시설에 129000명, 단독 주거시설 ehpad에 443000명, ehpad가 아닌 양노시설에 113000명 자택거주가 400000명 정도(drees 2013)

⁹⁾ 최대 2명 이하 거주로 1인 최소 9 m², 2인 최소 16 m² 의 규모를 갖추어야 한다. 최대면적 규제는 없고 월세에 대한 규제는 1200유로까지 제한되고 있다.

국민들의 권리를 최대한으로 보호하려는 정부의 노력으로 볼 수 있다. 그러나 이러한 정부의 다각적인 노력에도 불구하고 전문가들이 지적하고 있는 문제점은 매해 거주비용과 월세가 증가하는 반면 주거지원 수당은 이에 비례하지 못하다는 것이다(Onpes: 빈곤과 사회배제를 위한 국가관찰기구, 2013). 공권력이 수당을 지급한다는 사실만 강조하고 있을 뿐 수당액이 현실적으로 주거빈곤을 해결 하기에는 부족하다는 것이다. 그러나 이 문제를 해결하기 위해 월세를 포함한 물가를 내리는 것은 불가능하기 때문에 정부는 개선안으로 월세자들을 위한 지원 수당의 현실적인 금액을 위한 새로운 기준 마련, 월세를 지불할 능력이 없는 노인들을 위한 대안 마련, 그리고 이 2 제안을 구체화하기 위한 관련 정부부처의 협력대책 마련을 제시했다(Igas: 사회활동 관찰기구, 2013).

표 3. 주택수당의 종류

수당의 종류	제정년도	대상자	선정기준
가족 주거수당 (ALF: l'allocation de logement à caractère familial)	1948년	노인, 학생, 40세 미만의 빈곤계층 청년부부, 장애인	가족상황
사회 주거수당 (ALS: l'allocation de logement social)	1971년	정부와 협정을 맺지 않은 시설거주노인, ALF와 APL 미대상자	
개인 주거수당 (APL: l'Aide personnalisée au logement:)	1977년	정부협정시설거주노인, 학생, 40세 미만 빈곤계층 청년부부, 장애인	거주상태

자료출처: www.social-sante.gouv.fr/사회보건부 Direction générale de la cohésion sociale(2014. 08.11)

우리나라의 경우 기초생활보장에서 제공하고 있는 각종 급여 중 하나로 주거급여가 포함이 되어 있지만 프랑스의 경우는 빈곤층을 위한 생활보장 급여 외에 주거수당은 별도로 지급이 되고 있다. 즉, 우리나라는 빈곤층을 우선 정하고 기초생활보장 수급권자가 정해지면 이들의 상황에 따라 급여가 결정이 되는 것에 반해 프랑스의 노인주거수당은 생활보장 대상자와는 별도로 3개의 주거수당에 대한 평가기준을 두고 이에 근거하여 수급권자를 정하는 방식으로 이루어지고 있다. 그러므로 프랑스의 사회수당은 개별적 환경에 더 근거하고 이로 인해 수혜자의 폭도 우리나라보다는 넓은 편이다. 이러한 방식은 수급자 중심으로 이루어지는 공공성효과가 크고 빈곤노인들을 위한 보충적 지원이기 때문에 우리나라도 고려해만한 정책이지만 수당을 위한 재원마련이 부담이 될 수 가 있어 현재 실행되고 있는 주거급여를 토대로 이를 개선하는 방안에 대한 논의가 필요하다.

4. 기존연구에서 제시된 정책의 개선점

이러한 공공성을 근거로 한 프랑스의 노인주거복지정책의 문제점에 대한 연구를 살펴볼 필요가 있다. 2013년 사회, 건강, 여성부가 발표한 노인주거복지정책에 대한 보고서(Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes, 2013)는 현재 주거정책이 지니고 있는 문제점을 증점으로 다루었다. 주된 문제점은 개인주택에 대한 공적역할의 부족으로 노후 된 개인주택에 대한 개조와 보수가 이루어지지 않고 있는 점, 노인주거복지 관련 재정의 문제, 그리고 고가의 주거시설이용의 부담과 자택거주를 희망하고 있는 노인들의 욕구가 충족되지 못하고 있는 점이다. 이 3가지 문제들을 좀 더 살펴보면, 프랑스인들의 90%가 건강이 나빠질 경우 건강상태에 맞추어 주택을 개조할 의향을 갖고 있지만 2013년 현재 자립생활이 불가능 한 사람들 중 6% 만이 주택을 개조한 것으로 조사되었다(Agence nationale de l'habitat: ANAH, 2013). 노인주거시설의 개조와 보수 문제는 이미 30년 전부터 제기되어 왔지만 늘 재정의 문제로 제한적으로 실행되어 왔다. 지난 20년 동안 공적자원과 민간자원의 참여로 에파드 시설의 인프라 구축에 주력한 정부의 역할이 이제는 자가 주택자의 지원에도 필요하다는 문제가 제기되었다. 특히 중산층이하의 노인주거환경은 노후 된 난방 시스템과 엘리베이터가 없는 계단이용 등 생활의 불편함이 많고 주거 공간 외에 주거지 부근에 노인들의 휴식에 필요한 지역 환경 조성이 미흡한 문제도 있다. 두 번째는 노인주거복지관련 재정의 문제이다. 앞서 언급한 바와 같이 2010년 자립이 불가능한 노인들을 위한 총 복지지출액은 약 300억 유로(약 39조 원)로 이 금액 중 2/3가 의료보험공단, 지방정부, 자립을 위한 국가 연대기금등 공적자금에서 지출되었다. 지출증가폭도 매해 커지고 있어 2014-2015년의 공적지출 증가액을 약 25억 유로(약 3조2000억원) 로 예측하고 있다. 이러한 증가로 공적기금 출자자들의 부담은 물론 노인과 그 가족들의 부담이 커지고 있음에도 불구하고 이에 대한 해결방안이 구체적으로 제시되지 않고 있다. 또한 노후 된 주택의 개조와 보수가 진행될 경우 재원마련의 현실적인 어려움도 있다. 현재는 국립주택국(Agence nationale de l'habitat: ANAH)과 국립노령보험기금(la Caisse nationale d'assurance vieillesse: CNAV)에서 주택개조에 필요한 최소한의 비용을 지원하고 있다. 주택보수에 필요한 추가 재정마련에 대해 정부가 제시한 방안은 사회보호정책 재원을 위한 세금중 하나인 일반사회기여금(La contribution sociale généralisée: CSG)의 인상, 전액 지원을

받지 못하는 대상자를 위한 대출제도, 주거를 위한 보충적 상호보험 가입의 의무화 등이다. 그러나 이러한 제안들은 실행방법과 시기에 대한 구체적인 발표가 없이 개선안만 제시되어 있다. 세 번째는, 시설이용의 부담과 자택거주 노인들의 욕구 충족이 이루어지지 않고 있는 점으로 이에 대해 정부가 구상중인 방안은 주택에 거주하는 노인들이 갑자기 건강에 이상이 올 경우 장기간 거주하는 에파드 시설로 이전하기 보다는 자가주택과 에파드 시설의 중간 기능을 가진 새로운 형태의 주거시설을 사용하는 것이다. 그러나 이 방안은 적극적인 정책 추진보다는 하나의 방안으로만 제시되어 있다. 이상과 같은 3가지 문제에 대해서는 정부도 동의를 하지만 이에 대한 구체적인 개선안은 없이 제안만 되어 있는 상태이다. 그러므로 프랑스정부는 앞으로 노인주거복지정책의 공공성을 강화하기 위해 이러한 문제점들을 보완하고 개선할 과제를 안고 있다.

5. 정책의 공공성 함의

정책의 공공성은 정책에 내재되어 있는 정부의 역할과 책임의식이 주된 분석요인이 된다. 이 2가지를 근거로 한 프랑스 노인주거정책의 공공성은 다음과 같은 특성을 지니고 있다.

첫째는 사회변화로 다양해진 국민들의 욕구에 대한 정부의 책임의식으로 정책이 발전되어 온 점이다. 특히 부양노인인구의 증가로 이에 따르는 부양노인정책의 확대와 강화는 정부의 공적역할을 보여주고 있다.

둘째는 지방정부와 중앙정부의 협력과 분담역할을 통해 공공성을 강화하고 있는 점이다. 중앙정부의 정책수립업무와 이를 실행하는 기관으로서의 지방정부는 지역의 물적, 인적 자원을 활용하여 정책의 효율성을 높이고 있다. 더불어 오늘날 정책실행과정에서 시장화 수용을 거부할 수 없기 때문에 운영실행 주체가 되는 민간참여를 유도하고 대신 두 정부는 민간시설의 서비스 질을 관리 감독하는 역할을 수행함으로써 정책의 효율성을 높이고 서비스의 형평성을 유지하는 효과를 함께 담고 있다. 이는 오늘날 시장화를 수용하는 공공정책의 새로운 공공성을 의미한다.

셋째는 노인들의 필요에 대응하는 수급자 중심의 정책으로 다양한 형태의 주거시설을 마련함으로써 개별적 요구에 적합한 선택권을 높여 주고 있는 점이다. 주거시설의 공급 뿐 아니라 전국의 균형적인 시설배치는 물론 시설 서비스의 질적 균등성을 위해 이를

전담하는 기관을 설립하여 전국규모의 공평성과 지역별 형평성을 유지하는 점 역시 수급자 중심의 정책으로 해석 할 수 있다

넷째는 부양노인들의 특화된 주거시설을 마련한 점이다. 만성질환과 노인성질환을 가진 노인들을 위한 주거시설은 의료서비스를 제공하는 의료와 주거의 복합기능을 갖추고 있다. 더 나아가 질병의 정도에 따라 전문화된 시설을 마련하고 있는 점도 정부의 노인 보호에 대한 책임 의식을 잘 보여주고 있다. 특히 알츠하이머 환자들을 위한 전용치료주거 시설은 알츠하이머 환자들이 증가하는 상황을 포착한 정부의 빠른 대응정책의 좋은 예가 된다. 우리나라의 경우 노인들이 병원에서 치료를 마치게 되면 생활에 필요한 집중 재활치료를 위해 거주할 시설이 별도로 마련되지 않아 지속적인 질병치료와 관리가 어려워 노인케어 문제의 하나로 제기된 바 있어(김철중, 2014) 우리에게 주는 함의가 크다.

다섯째는 정책의 사각지대에 있는 노인들과 빈곤계층의 노인들을 위해 주거에 필요한 비용을 보충적 수당으로 지급하고 있는 점이다. 이 수당은 하나의 기준이 아니라, 주거 환경에 따르는 기준과 가족상황을 고려한 기준 그리고 이 두 가지 모두에서 배제된 노인들이 청구할 수 있는 3개의 수당으로 구분하여 정책의 사각지대를 최소화 하고 있다. 이러한 공공성은 노인들의 사회통합과 사회연대라는 프랑스 노인 주거정책 목표에 기반한 정부의 책임의식에서 비롯된 것이다.

Ⅲ. 우리나라 노인주거복지정책의 공공성 한계와 정책적 과제

프랑스의 노인주거복지정책이 오늘날 노인복지의 모델이 되거나 이상형인 것은 아니다. 그러나 1950년 이후 프랑스 정부가 노인들의 주거권 보호를 위해 취해온 정책과정과 정책목표는 우리나라 노인주거정책에 시사하는 바가 크다. 사회연대와 평등을 정책의 기본개념으로 하고 2000년 이후 사회 배제 층의 사회통합정책을 강화한 프랑스 노인 주거복지정책의 공공성의 핵심은 노인들의 주거권 보장과 개별적 환경을 중시한 수요자 중심의 정책이다. 주거권보장을 위해 정부는 노인들의 주거환경을 위한 정책 개입, 시장화로 인한 정부의 역할을 강화하는 등 공적역할을 확대하고 특히 2007년 DALO¹⁰⁾ 법을

제정하면서 노인들의 주거권 보호를 위한 정부의 역할을 강조하였다. 이러한 프랑스 노인주거정책의 공공성에 근거하여 우리나라 노인주거정책의 방향에 대한 논의를 전개해 보고자 한다. 우리나라는 2012년 2월22일 장애인과 만 65세 이상의 고령자등 주거약자 지원에 관한 법률이 제정되었다. 주요내용은 주거약자가 거주하는 주택의 최저주거기준과 주거지에 편의시설 설치기준을 포함한 주거지원 계획, 주거실태조사, 임대주택 건설의 할당비율의 의무화, 주거지의 개조 비용 지원 등으로 노인과 장애인들의 주거안정과 주거복지를 목적으로 제정되었다. 그러나 이러한 지원내용의 실행이 거의 이루어지고 있지 않아 지원법의 실효성에 대한 논란이 야기 되었다. 이에 정부는 2013년 주거약자지원법 시행령을 개정해 주거약자용 주택의무건설 비율을 확대하고 국토교통부가 제2차 장기주택종합계획(2013~2022)에 주거약자를 위해 장기공공임대주택 의무건설비율 확대, 주택개조 기금 융자, 유니버설 디자인적용 등의 계획을 다시 세웠다. 그럼에도 불구하고 실행은 여전히 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 이러한 문제들의 요인은 무엇보다도 정부가 노인주거복지정책에 대한 확고한 목표를 가지고 있지 못하기 때문이다. 노인들의 건강상태를 기준으로 시설을 범주화하고 각 범주마다 여러형태의 주거시설을 마련하고 있는 프랑스의 노인주거 시설의 다양화정책은 노인들의 주거권보장을 포함한 기본생활권 보장이라는 목표의 실천개념으로 이루어져 있다. 우리나라도 노인들의 주거권 보장에 대한 국가의 책임의식이 우선되어 수요자들의 욕구파악을 기반으로 정책이 실행되어야 한다. 주거약자용 임대주택의 의무비율 정책은 사회배제 층을 위한 사회통합의 목적으로 반영되어야 한다. 프랑스는 배제 층을 위한 주거정책으로 건설의 의무적 비율보다는 시설을 다양하게 마련하여 경제능력에 따라 선택권을 주고 있을 뿐 아니라 개별수입에 근거하여 주거수당을 지급하는 보충적 재정지원을 병행하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 프랑스의 주거수당은 기초생활보장 수당 외에 별도로 지급되고 대상자를 정하는 기준을 다양하게 마련하여 정책의 사각지대를 최소화 하고 있다. 이러한 정책은 기초생활보장에 주거급여가 포함되어 있는 우리나라에 주는 함의가 크다. 보충적 지원 수당임에도 불구하고 수급자들의 개별 환경을 중시한 수급자 중심의 정책은 사회통합의 효과를 동반한다. 주거수당은 재원만 마련된다면 노인들의 최소한의 삶의

10) DALO(droit au logement opposable) 주거권 대응법이라고 하는 이 법은 국민들이 주거지원을 요구했으나 정부가 적절한 해결책을 제공하지 않았을 경우 법적으로 요구 할 수 있는 법으로 2007년에 제정되었다

질을 보장하고 주거 빈곤층을 줄이는 이중의 효과를 얻을 수 있기 때문에 현재 주거수당 좀 더 포괄적으로 개편하여 정책의 효과를 높이는 방안을 모색 해 볼 만 하다. '장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률'에 근거한 주택 개조 기금 용자는 2013년 26억 원이 책정 되었지만 주거약자들의 신청이 없어 전액 모두 본래의 목적이 아닌 주택 건설 자금으로 전환되어 사용되었다. 이러한 결과는 홍보 부족과 함께 다른 열악한 생활여건들로 주거개선에 적극적으로 대처하지 못하는 주거약자들의 태도 때문이기도 하다. 이 문제는 신청 주체가 주거약자 이기 때문에 비롯된 것으로 객관적인 판단기준에 의해 이를 관리하는 장치가 필요하다. 프랑스의 경우 주택 개조정책은 지역균등정책의 일환으로 낙후된 지역의 주택실태 조사를 실시하고 이 조사를 통해 노인주거시설의 개조 작업을 진행하고 있다. 우리나라의 경우 2년에 한번 씩 하는 주거약자 주택에 대한 실태 조사가 사실상 이루어지고 않아 이 조사를 개조가 필요한 주택을 선정하는 장치로써 강화하여 이용할 필요가 있다.

이상은 프랑스 정책과 비교하여 우리나라 주거약자를 위한 법률에 근거한 개선사항들이다. 이외에도 프랑스의 중앙정부와 지방정부의 명확한 역할 분담은 정책실행의 효과는 물론 지역자원개발의 효율성을 높이고 있어 우리에게 시사하는 바가 크다. 지방정부의 역할은 서비스 전달에 있어서도 주요한 역할을 하고 지방의 물적, 인적 자원의 활용을 주도하여 사회통합의 중심역할을 하기 때문에 이러한 정부 간의 역할 분담은 정책의 공공성은 물론 국민연대를 형성하는 기제가 된다. 그러나 이러한 실천적 정책을 위해서는 노인들의 주거정책에 대한 정부의 확고하고 명확한 정책 목표와 실천적 의지가 우선되어야 한다.

이은주는 프랑스 파리 도핀대학(파리9대학)에서 사회학 박사학위를 받았으며, 현재 서강대학교 생명문화연구소 연구원과 몇몇 대학원의 시간강사로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책의 연대성, 여성경제활동 등이며, 현재 노인정책에 내재된 사회연대개념, 여성지위변화의 역사적 고찰 등을 연구하고 있다.
(E-mail: eunjoomail@gmail.com)

참고문헌

- 강창호(2009). 노인주거정책에 관한 연구. 한국전자통신학회 추계학술대회지. 서울: 한국전자통신학회, pp.279-286.
- 고경환, 외 4명(2011). 노인복지서비스공급방식의 변화와 복지경영: 지방정부를 중심으로. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김용득(2012). 사회복지서비스 공급체의 지형과 쟁점. *사회서비스 연구*, 3(1), pp.107-133.
- 김은혜(2005). 고령화 사회의 노인주거지원 정책 모색을 위한 연구: 영국의 예를 중심으로. 한국사회복지학회, 2005년 한국사회복지학회 추계학술대회자료집. 서울: 한국사회복지학회, pp.363-368.
- 김진욱(2009). 한국의 복지혼합과 복지체제 정무권. *한국복지국가의 성격논쟁 II, 인간과 복지*, pp.595-632.
- 김철중(2014.09.30). 수명다한 1989 의료체제. *조선일보*, A33면.
- 노영학, 장정민(2009). 고려사회에 대응한 노인주거정책에 관한 소고. *대한부동산학회지*, 27(1), p.199.
- 손은경(2012). 고령화시대, 주요국 사례를 통해 본 주택시장 변화점검. *KB 금융지주 경영연구소*, p.17.
- 신동면(2008). 사회복지정책의 공공성 측면. *한국사회정책*, 17(1), pp.241-265.
- 양기용(2008). 사회복지서비스 공급체계의 변화와 공공성. *한국공공관리학보*, 27(1), pp.89-114.
- 이상영(2005). 주택시장, 정책 그리고 공공성. *창작과 비평*, 33(3), pp.342-351.
- 이은주(2013). 사회연대성 확대의 측면에서 본 프랑스 부양노인정책의 전개와 함의. *한국보건사회학회, 보건과 사회과학* 33, pp.5-28.
- 조한상(2009). 공공성이란 무엇인가. 서울: 책세상.
- 최은영(2004). 한국보육정책의 공공성 평가: 공급과 재정부담을 중심으로. *보건복지포럼*, 97, 2004.11, pp.22-30.
- 황원경(2011). 베이비부머세대의 은퇴이후 자산여력진단. CEO REPORT 2011-17. kb 금융지주 경영 연구소.
- Argoud Dominique (2008). *Viellissement de la population et habitat*. éd Université, Paris XII - Val de Marne.

- Ballain René, Sauvayre Anne (2008). *La place du Fonds de solidarité logement (FSL) dans les systèmes départementaux d'aide aux personnes en difficulté suite à sa décentralisation.* éd DREES, n°74 janvier 2008.
- Barou Jacques (1992). *La place du pauvre-Histoire et géographie sociale de l'habitat HLM. Collection Minorités et sociétés.* éd L'Harmattan, p.135.
- Broussy Luc (2013). *Mission Interministérielle sur l'adaptation de la société française au vieillissement de sa population.* éd Conseil Général de Vendée.
- Dormont Brigitte, Martin Cécile (2013). *L'efficacité des EHPAD en France.* éd college del'economistes et de la santé EPHAD.
- Esping Andersen (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge. Polity Press & Princeton, Princeton University Press.
- Giddens Anthony (1998). *The third way: the renewal of social democracy.* Cambridge, Polity press.
- Laroque Pierre (1962). *Rapport de Pierre Laroque.* éd Conseil d'État.
- Lester M. Salamon (1997). *Defining the Nonprofit Sector.* Manchester: Manchester University Press.
- Moulton Stephanie (2009). Putting Together the Publicness Puzzle: A Framework for Realized Publicness *Public Administration Review*, 69(5), pp.889-900.
- OECD (2013), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators.* éd OECD.
- Ramos-Gorand Melina (2013). *Accessibilité de l'offre en établissements d'hébergement pour personnes âgées: enjeux territoriaux.* éd DREES N° 36.
- Taylor-Gooby peter (2009). *Reframing Social Citizenship.* Oxford: Oxford University Press.

〈관련 웹사이트〉

<http://www.anah.fr> 국가주택국. (2014.09.25).

<http://www.drees.sante.gouv.fr/etudes-et-resultats,678.html>. (2014.09.20).

<http://www.ehpad.fr/> 부양노인주거시설.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (2013.07.30.).

- <http://www.igas.gouv.fr/> 사회활동 관찰기구. (2014.09.14.).
- <http://www.insee.fr/> 프랑스 통계청. (2014.08.30.).
- <http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action> 통계청.
사회조사. 2012. 2013. (2014.09.15.).
인구주택총조사. 2011. 2012. (2014.09.05.).
- <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions>. (2014.08.19.).
- <http://www.onpes.gouv.fr/> 빈곤과 사회배제를 위한 국가관찰기구. (2014.08.24.).
- <http://www.social-sante.gouv.fr/> 사회보건부. (2014.08.11.).
Direction générale de la cohésion sociale.
- <http://www.vendee.fr/Territoire-et-environnement/Conseil-General>.
vendee지방의회. (2014.09.11.).
- <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F763.xhtml>. 공공서비스 행정기관. (2014.08.24.).

The Implication of Publicness on France's Housing Welfare Policies for the Elderly

Lee, Eunjoo

(Sogang University)

As the elderly population has been increasing, the welfare policy for elderly has also developed in Korea. But the housing welfare policies for the elderly is relatively insufficient compared with that of medical service. Especially dependents and the poor elderly are in bad condition of residential environment. The residential environment has a wide disparity between social classes. For ameliorating this situation, the role of government should be reinforced with a publicness of housing policy. France's housing welfare policy for the elderly has well developed for the purpose of realizing social integration and solidarity. Therefore this study examines the publicness of housing welfare policies for the elderly of France, which will give implication for elderly welfare policies in Korea. Author has analyzed the publicness with two aspects, institutional and political aspects. The institutional aspect contains the government's role which has the process of intervention for housing policy with social evolution, the system of decentralization, and the countermeasure facing a market system. The political aspect has the type of residential facilities, their accessibility, the proportion between public housing and private housing, the amount of fiscal. To conclude, French policy for the elderly is based on the human right to housing and the priority of personal environment.

Keywords: Housing Welfare Policies for the Elderly, Publicness, Role of Government, Human Right to Housing, Housing System for Elderly