

고령화사회의 도래와 실버타운의 건설

琴喜淵*

우리나라에 고령화시대가 눈앞에 다가오고 있다는 것은 경로당에서 70대 노인이 술심부름을 해야 한다는 우스개 소리가 증명해 준다. 생활 수준의 향상과 의학의 발전으로 인해 평균 수명이 연장되었고 고령화 속도도 선진외국과 거의 비슷한 수준에 달하고 있다. 1993년 현재 우리나라의 고령인구는 2,362,000명으로서 전체 인구의 5.4%를 차지하고 있으며 2000년에 이르면 478만 명으로 전체의 6.8%, 2020년에는 12.5%에 달할 것으로 예상된다. 이와 함께 평균 수명도 보건의료 및 국민소득 수준의 향상 등으로 1990년의 71.3세에서 2000년에는 74.3세로 늘어날 전망이다. 고령화 속도에 있어서도 노인 인구가 7%에서 14%로 증가하는 데 소요되는 기간도 22년으로 선진 외국보다 훨씬 더 빠른 속도로 진행되고 있다.¹⁾

뿐만 아니라 산업화 및 도시화로 인해 직계가족 중심으로 유지되어 왔던 과거의 대

가족제도에 근본적인 변화가 있게 되었고 핵가족화로 인해 가구 규모가 축소되어 자녀와 별거하여 거주하는 노인독신 가구나 노인부부 가구의 수도 증가 일로에 있다. 이러한 핵가족화의 촉진과 가족관계의 변화로 가족별거 노인가구나 독신 노인가구, 혹은 부부 노인가구가 증가 일로에 있으며 2000년에는 이러한 노인가구가 전체 가구의 35%에 달할 것으로 예상되고 있다.

이러한 변화 외에도 연금이나 저축 등으로 경제력이 높아진 노인들의 복지서비스에 대한 욕구도 다양화해지고 있으며 질 높은 노인복지 대책을 필요로 하고 있다. 그러나 선진국과 유사한 가족 구조상의 변화를 경험하고 있는 우리의 노인복지 수준은 선진국에 비하면 유아 수준에 머무르고 있는 실정이다. 복지사회의 실현이라는 정부의 정책이나 구호가 아직 공허하게 들리고 있는 것은 노인이란 노동력과 경제력을 상실한

* 현대경제사회연구원 선임연구원, 미국 Miami 대학교 정치학 박사, 비교정치 전공.

1) 선진외국이 7%에서 14%로 증가하는 데 걸린 기간, 즉 고령화 속도를 살펴보면 프랑스 125년, 스웨덴 80년, 미국 65년, 영국 60년, 그리고 일본이 25년이 소요되었다.

집단이며 보호와 구제의 대상으로서의 인구 구성원일 뿐이라는 인식에서 기인한다. 그나마 다행한 것은 작년 12월 「노인복지법」을 개정하여 법인이나 국가단체에만 국한되었던 노인복지 시설이나 사업에 민간기업도 참여할 수 있는 계기를 마련하였고 몇몇 민간기업도 이러한 노인복지사업에 참여함으로써 수익성 보장과 기업이미지 제고라는 두 가지 목적을 달성하기 위해 적극적인 개발 사업을 벌이고 있다는 점이다.

노인복지가 더 이상의 사회구제 사업이 아니라 정부와 민간 부문이 함께 적극적으로 참여함으로써만 해결될 수 있는 것이다. 이러한 시점에서 아직도 국내에는 종합노인복지센터인 실버타운에 대한 연구나 조사가 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이 글에서는 우리나라 실버타운 개발 현황을 소개하고 실버타운 개발의 활성화 방안을 제시하고자 한다.

영리 추구하고 기업이미지 제고의 일거양득

住생활 영역에서 실버타운을 개발할 때 고려해야 할 점은 실버세대의 住생활 문제는 관련 시장을 어떻게 개발하느냐 하는 것뿐만 아니라 노인문제를 어떻게 해결할 것인가라는 사회정책적 측면 또한 강조되어야 한다는 것이다. 아직 「노인복지법」 개정안이 통과되지 않은 시점에서 실버타운의 개발은

활성화되지 않고 있으나 금년 6월 법안 통과를 눈앞에 둔 단계에서 개발에 적극성을 보이고 있는 기업은 대기업과, 주로 건설업, 보험업, 여행업, 서비스업, 콘도미니엄업에 종사하고 있는 중소기업들이 있다. 이들 기업이 실버타운 건설 사업 참여를 긍정적으로 검토하고 있는 것은 사회사업을 통한 기업의 이미지 제고와 홍보 효과, 비업무용 부동산의 효과적 이용, 그리고 급증하는 수요의 영리사업 참여라는 경영다각화를 꾀할 수 있다는 점이다. 현재 우리나라에서 운영중이거나 설립 계획중에 있는 실버타운이나 노인전용 주거시설 현황은 <표 1>과 같다.

이러한 실버타운 개발이 붐을 일으키고 있는데 반해 이에 따른 문제도 적지 않게 일어나고 있다. 유료 노인주거 시설인 실버타운 건설과 관련한 「노인복지법」이 완전히 통과하지 않은 상황에서 토지만 확보한 채 미리 입주자를 유치, 실버주택을 건설하려는 업체들이 늘고 있는 것이다. 이들 업체 중 일부 회사는 각종 노인관련 부대 시설을 조성한다는 점을 들어 전원주택형 단지나 아파트형 주택을 실버타운이나 실버맨션으로 홍보하고 있어 정부의 관계법령에 의한 실버타운의 개념 정립과 규제방법이 시급한 상황에 있다.

공공부문과 민간부문의 역할 분담

고령화사회에서의 특징은 노인 인구의 증

<표 1> 실버타운 개발사업 추진 현황

사업주체	소재지	규모	내용
복지법인 성지원 (충효의 집)	수원시 조원동	대지 9000평 건평 1500평 72실, 62명	요양시설, 공용 및 편의시설
복지법인 혜성원 (혜성원)	경남 양산군	대지 2280평 건평 700평 45실, 74명	요양시설, 공용 및 편의시설
복지법인 재성 (유당마을)	수원시 조원동	대지 4159평 건평 1502평 50실, 66인	양로시설, 공용 및 편의시설
삼성생명 (삼성노인촌)	경기도 기흥읍 하길리 산62	15,000평 642실 872명 수용	양로시설 요양시설 노인복지회관
학교법인 고운재단 (라비돌)	경기도 화성군 정남면 보통리산 9-10	부지 27,000평 연건평 29,000평 회원 200명 모집	종합노인휴양소 휴양, 건강관리 및 체육시설
(주)아산온천	충남 아산군 음봉면 신수리 산 92	노인휴양촌	휴양콘도, 한방병원
(주)상록주택 (정선아리랑 실버타운)	강원도 정선군 북면 유천리 333-8		주거, 여가 및 체육시설
사회복지법인 한국양로복지공사	강원도 강릉시 포남동 1105-1	부지 72,000평 시설면적 55,000평 세대수 360세대 입소인원 720명	주거, 의료, 체육시설
금강개발 (현대)	수도권 지역	1백만평	회원제운영(계획중)
(주)석정개발 실버사업본부	강원도 양구군 상무용리 137	45만평	종신이용권방식의 대단위 실버타운
럭키개발	충남 옥천군 서울 우이동		의료노인주거시설
한국국토개발	경기도 용인군		주거 및 휴양시설
코오롱	경주관광호텔 주변	300실 규모	
한일그룹	제주도		노인복지타운
삼양그룹	제주 서귀포		유로 양로원
동해리조트	경북 경주	109만평	
라이프그룹	양평, 고성		노인 휴양소
동신주택	고양, 능곡	100만평	
사학연금관리공단	경기도 여주	44만평	의료, 레저시설
신원월드	경기도 용인	18만평	휴양입목시설, 요양시설, 의료연구소
쌍방울개발	전북 무주		한방요양원

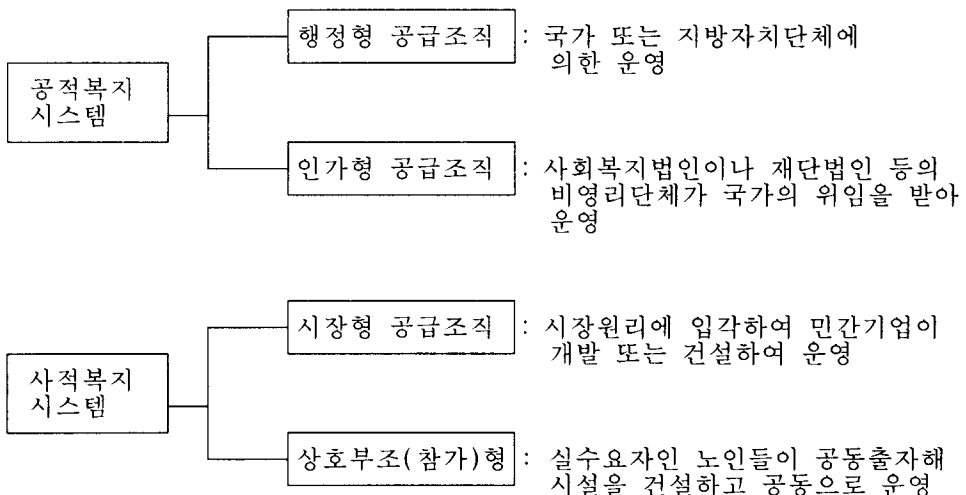
가, 연금 및 노후대책 마련을 위한 보험 등의 확충, 소득 수준의 향상 등으로 인해 노인주택에 대한 수익자들의 욕구수준이 고도로 다양화한다는 것이다. 따라서 국가나 지방자치단체 등과 같은 공공부문에서 행할 수 있는 주거 서비스의 폭은 재정적인 면이나 인적 자원 동원의 측면에서 제한적일 수밖에 없기 때문에 우리나라에서도 노인주거시설 개발 정책이나 노인복지사회 건설에 있어서 사회적 역할분담론에 기초하여 민간부문과 공공부문이 공동으로 참여할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하게 된다.

노인복지제도는 복지사업의 주체가 누구인가에 따라 공적 복지와 사적 복지로 구분된다. 前者는 20세기 이후 선진 서구사

회에서 채택하고 있는 사회보장제도 또는 사회복지제도에 의한 사회적 수준의 복지이며, 사적 복지는 대부분의 개발도상국들이 채택하고 있는 복지체제로서 가족, 친족들이 노인을 부양하는 개인적 수준의 복지라 할 수 있다. 이러한 복지시스템을 서비스와 운영주체별로 세분하면 아래의 <그림 1>과 같다.

현대 사회에서 사회복지 서비스의 공급은 획일적인 시책만으로는 노인들의 다양한 욕구를 충족시킬 수 없으므로 노인복지 사업은 영리법인 또는 비영리단체 등과 같은 민간부문의 적극적 참여나 시설을 실제로 사용하게 될 노인들의 참여로 질 높은 서비스체계가 구축될 수 있다. 따라서 정부나 지자체의 주도에 의한 공적 복지는 경제

<그림 1> 주체별 복지체계

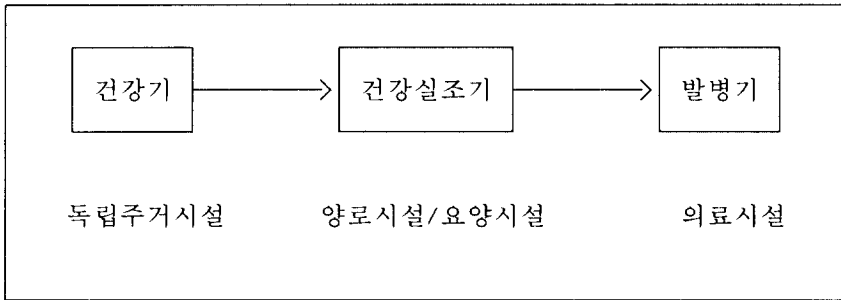


력이 없는 노인에게 노후생활 보장을, 그리고 경제력이 있는 노인에게는 사적 복지에 의한 보장이 가능하도록 역할 분담이 이루어지는 것이 바람직하며 증대·다양화하는 고령자 요구에 적합한 대응을 하기 위해서는 공적 시책과 연계하여 민간 부문의 창의 노력을 살릴 수 있는 건전한 실버산업의 육성과 실버타운의 개발이 시급하다.

실버타운의 개발에는 개발하고자 하는 주요 시설이 건강상태에 따른 시설 요구에 부합할 수 있도록 상호 연계성을 유지할 수 있는 체계가 구축되어야 하며 건강상태의 변화에 따라 적절한 서비스의 내용 또는 유형이 제시되어야 한다. 즉, 노인의 건강상태에 따라 요구되는 다양한 복지 욕구를 유기적으로 제공하는 단계별 서비스 체계 건립 및 안락한 노인 주거환경 조성을 위해 <그림 2>와 같은 3 단계에 기초한 서비스, 프로그램 및 시설이 고려될 필요가 있다.

유료 노인주거 시설인 실버타운 건설시 고려해야 할 것은 시설 이용시 필요한 비용을 노인들이나 그 가족들이 부담해야 하기 때문에 실수요자의 다양한 욕구와 건강상의 필요를 충족해야 한다는 것이다. 개발 가능한 노인용 주거 시설의 종류에는 다음과 같은 것이 있다. 첫째는 건강한 노인들을 위한 단지주택 또는 공동주택으로서 규모는 대개 100세대 이상인 노인 전용 주택이다. 이러한 시설은 노인들의 신체적, 심리적, 사회적 조건에 맞게 개발하여 다른 사람의 도움없이도 취사, 청소, 세탁 등을 할 수 있도록 하여 임대 방식에 의해 운영한다. 이 외에도 노인용의 시설, 설비, 의료 시스템을 비롯한 「care」 기능을 부가한 분양형 맨션이 있는데 이는 주로 거주 기능을 중시하는 노인 주거 시설이며 비교적 소득이 높고 건강한 노인을 대상으로 한다. 둘째는 유료 양로시설로서 자신을 돌볼 수 있는 반의존 노인을 대상으로 일상 생활에

<그림 2> 건강상태 변화에 따라 요구되는 서비스



필요한 각종 편의 시설을 제공하는 시설이다. 즉 기본적인 서비스를 필요로 하는 노인들을 위한 공동기숙사 형태로서 간호보다는 숙박을 해결하는 데 목적을 두는 시설이다.

셋째는 흔히 Nursing Home이라 불리우는 유료 노인요양 시설로서 보다 높은 수준의 간호를 필요로 하는 노인환자들에게 숙박 시설과 요양 시설을 겸비하고 있으며 치료 후에는 노인거주단지에 이전 입주하게 된다. 넷째는 실버 호스텔이라 불리우는 노인용의 개인별 보호서비스를 제공하는 호텔 타입의 시설로 단기간의 거주 혹은 숙박을 목적으로 한다.

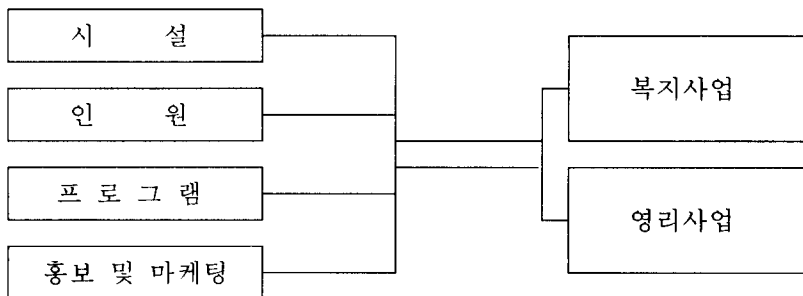
실버타운의 운영

주거 형태, 규모, 위치, 서비스의 내용, 시설, 설비의 형태와 종류를 결정한 후의 단계로서 실버타운 개발의 사업성을 검토

하기 위해 입주 방법 및 형태, 입주노인들의 비용부담 능력을 고려한 적정입주비 산정방법이나 입주비 납부방법 등을 결정하고 이에 근거한 전반적인 운영체계를 수립한다.

건설될 실버타운의 운영에 고려되어야 할 네 가지 요소는 시설, 인원, 프로그램, 그리고 홍보 및 마케팅 전략으로 나눌 수 있다. 우선 시설 면에서는 Home Care Service 사업, 중간보호시설 및 1일 탁노소 사업, 유료의 양로 및 요양시설, 노인 전용의 의료서비스 사업, Care Housing의 설치운영 사업, 노인을 대상으로 하는 관광, 취미, 오락 프로그램의 제공 등과 같은 기능적 시설을 포함한다. 둘째, 인원은 전문적이며 훈련된 직원으로 구성되어야 한다. 영리성과 사회사업이라는 두 가지 목적을 달성하기 위해 전문경영인에 의한 경영이 필요하며 사업의 홍보와 마케팅뿐만 아니라 의료, 생활서비스, 관리 등에 관한 각 부문

<그림 3> 실버타운 운영에 고려되는 요소



별 전문인력의 확보와 지속적인 교육이 필요하다. 마지막으로 프로그램은 다양해야 하며 서비스의 내용도 노인들로 하여금 쇠퇴기의 건강 상태에서 회복되거나 혹은 그 이상의 쾌적한 신체적, 육체적 건강 상태를 유지할 수 있는 양질의 서비스이어야 하며, 비용은 최소화하여 수용자에게 경제적 부담을 덜어줄 수 있는 동시에 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다.

한국형 실버타운의 모형

일반적으로 노인들은 보수적 성향을 띠고 있는 데다가 새로운 환경에 적응하고자 하는 의지나 능력이 다소 떨어진다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 노인들은 새로운 환경이나 상황에 불안감이나 소외감을 느끼기 때문에 새로운 주거 환경에서의 정착보다는 이전의 생활 환경이나 양식을 선호하는 경향이 있으므로 노인 전용 주거 시설의 개발에는 반드시 이러한 환경적 요소가 고려되어야 하며 서비스의 내용이나 위치, 시설의 규모를 결정할 때는 노인들의 행동양식과 행동범위 등이 아울러 고려되어야 한다.

실버타운의 입지 환경은 그 위치에 따라 도시형, 도시근교형, 휴양단지 및 전원형으로 나눌수 있다. 도시형은 노인분리세대를 대상으로 한 주거 형태로 주로 도시거주 노인을 대상으로 지역 내의 기존의 공

공시설, 상업시설, 의료시설을 그대로 이용할 수 있다는 이점이 있으나 지가가 높아 부지의 확보가 어렵고 입주 가격이 높다는 단점이 있다.

휴양지 및 전원형은 은퇴한 노인들을 위해 1000-1500 명 정도 규모의 은퇴노인촌을 개발하여 공동생활을 할 수 있도록 하는 시설이다. 그러나 이러한 시설은 은퇴생활을 하려는 의사나 능력을 가진 사람들에게 적합하고 주변 환경의 쾌적함은 누릴 수 있으나 도시지역과 단절되어 노인들로 하여금 소외감이나 고립감을 느끼게 할 뿐 아니라 도시 시설이나 기능의 혜택을 받을 수 없다는 점이 단점으로 지적된다.

우리나라의 실정이나 상황에 미루어 가장 적합한 모델은 도시근교형이라 할 수 있다. 도시근교형은 교외나 도시 외곽 지대에 위치한 노인전용 주거 단지로서 도시형보다는 비교적 토지의 가격이 저렴하고 보다 넓은 부지를 이용하여 필요한 설비나 시설을 확보할 수 있는 장점이 있다. 이러한 도시근교형 실버타운에는 규모와 거주자수, 그리고 서비스 수준에 따라 ① 노인타운 ② 노인촌, ③ 노인주거단지, ④ 노인 집단주거 등이 있다(<표 2>참조).

일반적으로 실버타운의 건설이나 개발에 반드시 고려되어야 할 사항들로서 다음과 같은 것이 있다. 실버타운의 입지 환경은

<표 2> 노인층 커뮤니티의 유형과 특성

커뮤니티 유형	규모/거주자수	거주자 특성	서비스 수준
노인타운	대규모 5000 명이상	젊고 건강상태가 우세한 노인층	광범한 건강 및 옥외 오락시설 등
노인촌	중규모 1000-5000 명	젊고 건강상태가 우세한 노인층	제한적 건강 및 광범한 옥외 오락시설
노인주거단지	대, 중, 소 100/500-1000	젊고 건강상태가 우세한 노인층	제한적 건강 및 광범한 옥외 오락시설
노인집단주거	소규모 100-500 이상	고령, 건강이 우세한 노인층	제한적 건강 및 광범한 옥외 오락시설

도시 지역보다는 조용하고 쾌적한 환경을 지닌 교외 지역이 바람직하며 이러한 지역의 입지 조건으로 고려되어야 할 요소들로서는, ① 저렴한 토지 가격으로 수용자의 부담을 줄일 수 있는 지역, ② 교통이 편리하고 입주자들이 격리감이나 소외감을 느끼지 않는 지역, ③ 병원이나 의료시설과의 연계가 가능한 지역, ④ 자연경관 등의 혜택이 있는 곳으로 소음과 공기오염이 적은 지역, ⑤ 거동 불편자 또는 장애자들이 공동체 의식을 형성하는 데 필요한 적정 규모, ⑥ 그리고 시설의 개방화를 통한 지역사회 주민들과의 교류 등이 고려되어 수용자의 다양하고 복합적인 요구를 충족시킬 수 있어야 한다.

실버타운의 개발에 관한 제안

노인들을 위한 주거시설이나 요양 및 의료 시설의 개발에는 노인에게 적합한 시설의

개발, 정확한 수요 예측, 정부와 민간 부문의 역할 분담, 거주 환경 및 주택용지 등과 같은 점이 고려되어야 한다. 주택은 인간의 기본적 생존을 위한 물질적 필수품이므로 모든 노인에게 주거 장소가 확보되고 적절한 기준으로 보장되기 위하여 국가개발정책 차원의 배려가 있어야 하며 노인들의 독립적인 생활이 가능하도록 노인주택의 모델이 설정되어야 한다.

우리나라의 노인전용 주거 시설과 의료시설이 체계적으로 갖추어진 실버타운의 개발에 고려되어야 할 정책적 요소로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 「노인복지법」 규정에서 허용된 노인복지시설에 공공부문과 민간부문이 공동으로 참여하여 개발한다. 둘째, 「주택건설촉진법」에서 노인주택은 분리하여 주택건설기준 등에 관한 규정을 보완해야 한다. 셋째, 「토지관련법」에서 노인주택과 시설을 보다 저렴하게 이

용, 임대, 분양할 수 있도록 토지이용상의 규제를 완화해야 한다. 넷째, 노인주택 건설자에 대해서는 국민주택기금과 국민연금기금, 보험기금 등에서 장기저리로 융자할 수 있어야 한다. 다섯째, 노인주택 건설 용지를 위한 국·공유지 우선 공급과 공영 개발토지를 저렴하게 공급해야 한다. 마지막으로 취득, 보유, 양도 등에 세제 지원이 이루어져야 한다.

노인에 대한 새로운 인식

고령자 계층은 더 이상 병약하고 보호만을 기다리는 비정상적인 집단이 아니라 스스로의 경제력을 지닌 우리 사회의 구성원으로서 보다 적극적으로 사회 활동과 폭넓은 참여를 통한 자기생활의 개발을 이루려는 정상적인 사회 구성원으로 변모해 가고 있다. 이를 위해서는 노인의 기본적인 욕구와 필요를 동시에 충족시킬 수 있는 시설과 프로그램을 개발하여 의존이 아닌 자립의 기반을 마련해 줄 필요가 있다.

노인 계층의 이러한 자립 욕구는 위에서 언급한 노인 스스로의 기본적인 욕구 이외에도 가족 구조의 변화와 맞벌이 부부의 증가로 인한 노인 부양 능력과 시간의 부족, 그리고 연금이나 퇴직금, 보험 등과 같은 다양한 노후대책 마련으로 경제적 자립도가 증가한 데에서도 기인한다. 이러한 환경의 변화에도 불구하고 현재 우리나라

는 노인 복지등 전반적인 복지 수준이 아직은 걸음마 단계에 머무르고 있다. 금년 6월에 법안이 통과되면 보다 구체적인 노인복지정책이 제시될 것으로 보이나 민간 자본이 수익자 원칙에 입각한 실버타운의 개발이나 건설에 참가할 수 있는 제도적·법적인 절차가 확립되기까지는 상당한 시일이 요할 것으로 보인다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 시설의 마련보다도 노인들의 자립 의지를 키울 수 있고 이를 바탕으로 자신들의 노후 대책을 마련할 수 있는 기반을 제공할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 이를 위해 정부는 장기적인 관점에서 노인 취업 기회를 확대하고, 노인고용비용의 상향과 의무화를 통해 위해서 노인들의 자립기반 조성을 위한 제도적인 장치를 마련해야 할 것이다. 아울러 유급 가정봉사원이나 노인병 전문간호인력을 체계적으로 훈련 양성함으로써 노인복지 전문인력을 양성할 필요가 있다. 바로 이러한 점들이 법적인 규제가 완화되어 민간부문이 너도나도 실버타운 건설이나 개발 경쟁에 나설 때 자칫 소홀히 하기 쉬운 것들이다. ♣