



기획

Special Article

“취약계층을 위한 지역사회 정책”

영국의 치매 친화 지역사회 정책 | 남궁은하

건강하고 활력 있는 고령화를 위한 독일의 지역사회 정책 | 세바스찬 메르켈, 헨리케 랭거

미국의 고령친화 지역사회 정책 | 최연진

싱가포르의 아동 권리와 아동친화적 스마트 도시 | 이정음

일본의 배리어프리 관련 도시 정책의 동향 및 시사점: 건축·도시 관련 법규를 중심으로 | 전성민

미국의 고령친화 지역사회 정책

Age-friendly policies in the United States

최연진 (서던캘리포니아 대학교 노인학과 박사 후 과정)
Choi, Yeon Jin (University of Southern California)

노인인구의 증가에 따라 고령 친화 도시 조성에 대한 관심이 높아지고 있다. 미국에서는 주택 개보수 프로그램을 통해 노인이 생활에 필수적인 활동을 수행하는 데 겪는 어려움을 줄이고, 교통편을 제공하여 필수 자원에 대한 접근성을 높이며, 거동이 불편하거나 인지 능력이 떨어지는 노인 및 가족 요양인을 지원하여 나이, 장애 여부와 상관없이 살 수 있는 환경을 만들기 위해 노력하고 있다.

1. 들어가며

미국의 한 기관에서 실시한 설문조사에 따르면 50세 이상 노인인구의 약 77%가 현재 살고 있는 거주지에서 계속해서 살기(aging-in-place)를 바란다고 답했다(Binette, 2021). 이는 살아온 집에서 계속 살며 노후를 보내는 것이 노인들에게 안정감을 주며 그들의 독립성과 자율성을 보장하는 동시에 가족과 친구를 포함한 지역사회 내에서 맺어 온 인간관계를 유지하는 것을 가능케 하기 때문이다(Wiles et al., 2012). 이를 반영하듯 미국 노인인구의 96% 이상이 지역사회에 거주하고 있는 것으로 밝혀졌다(Roberts et al., 2018). 하지만 노화로 인한 신체·인지적 변화는 종종 현재 거주지에서 계속 사는 것을 불가능하게 한다. 2010년에 발표된 리포트에 의하면 2004년, 두 가지 이상의 장애가 있는 노인의 약 3분의 1은 지역사회를 떠나 시설에 거주하고 있다고 한다(Redfoot, Houser, & AARP Public Policy Institute, 2010). 이에 고령 친화 도시, 즉 나이와 장애에 관계 없이, 노화로 인해 신체 능력이 저하된 노인들에게도 살기 좋은 도시를 조성하는 것에 대한 관심이 높아지고 있다. 세계보건기구(World Health Organization, WHO)에서는 2006년부터 세계적인 고령화 추세에 발맞추어 여덟 가지 영역에 걸쳐

(그림 1 - 외부 환경과 시설, 교통, 거주 환경, 사회 참여 및 일자리, 사회적 존중 및 통합, 의사소통 및 정보, 여가 및 사회활동, 지역사회 돌봄 및 건강 지원) 고령 친화 도시 조성을 위한 가이드라인을 제시해 왔다(World Health Organization, 2007).

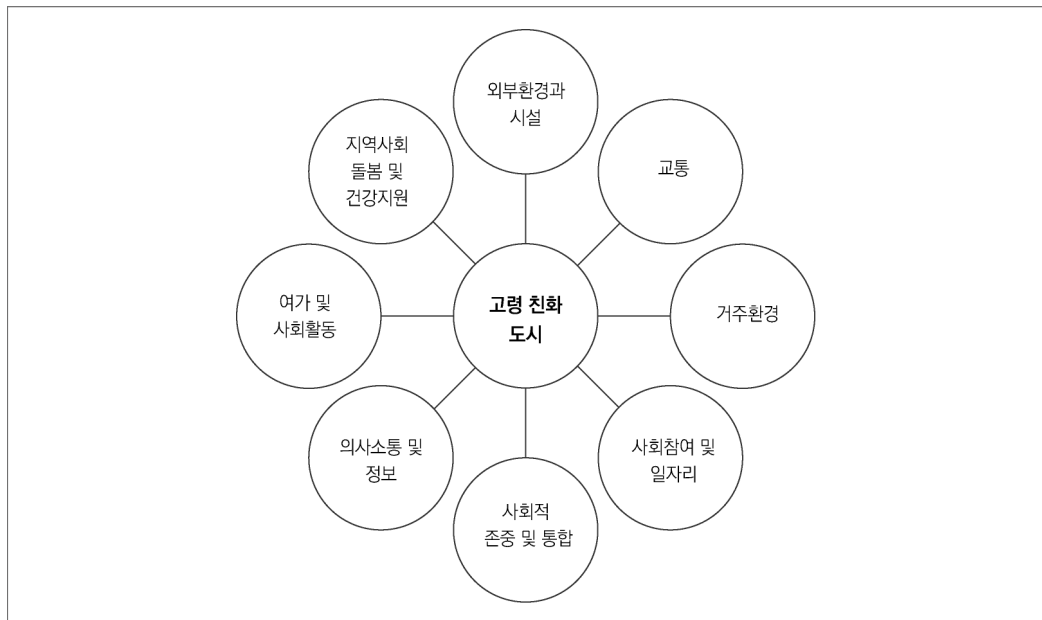
미국에서도 이에 근거하여 노인을 위한 주거 환경 개선 프로그램, 교통 지원 프로그램, 노인 및 가족 요양인 지원 프로그램 등을 통해 고령 친화 도시를 조성하고자 다방면으로 노력해 오고 있다. 이 글에서는 고령 친화 도시의 8대 영역과 관련된 정책을 소개하고자 한다.

2. 미국의 고령 친화 지역사회 정책

가. 주택 개보수 프로그램

집은 단연코 노인들이 가장 많은 시간을 보내는 곳이다(Spalt et al., 2016). 따라서 노화로 인한 신체 기능 저하에도 일상생활에 필수적인 활동을 수행하는 데 어려움이 없는 주거 환경을 마련해 주는 것은 고령 친화 도시 조성의 기초일 것이다. 이에 미국의 연방정부는 주택 개보수를 위한 다양한 프로그램을 제공하고 있다. 그중 하나가 농무부의(USDA: U.S. Department of

그림 1. WHO의 고령 친화 도시 가이드 라인 8대 영역



자료: WHO. (2007). Global Age-friendly Cities: A Guide. p. 9 [그림 6] 재구성.

Agriculture) 주택 개보수 프로그램(Section 504 Home Repair Program)으로 집수리를 위한 금액을 마련하기 어려운 저소득층을 대상으로 대출 및 보조금을 지원하는 사업이다. 자격 요건에 해당하기 위해서는 주택을 소유하고 있는 실거주자여야 하며, 거주지 중위소득의 50% 미만이어야 한다. 노인의 경우, 62세 이상이며 주택 개보수를 위한 대출금 상환이 어려운 자에게 최대 1만 달러(약 1,394만 원)의 보조금을 지급하고 있다(U.S. Department of Agriculture, 2022). 만약 대출을 받을 수 있는 자격이 인정될 경우에는 보조금 1만 달러(약 1,394만 원)에 대출금 4만 달러(약 5,576만 원)를 합쳐 최대 5만 달러(약 6,970만 원)의 지원을 받을 수 있다.

이와 비슷하게 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development)도 화장실 미끄럼 방지, 단차 제거 등을 통해 집 안의 위험 요소를 줄이고 안전바·손잡이, 보조의자, 높이가 높은 벤치, 이동 보조 기구, 가정용 리프트 등을 설치함으로써 주택의 안전 및 기능 향상을 도모하고, 주택을 소유한 저소득 노인의 욕구를 충족시키고자 하고 있다. 주택도시개발부는 이 프로그램을 위해 매년 3천만 달러(약 418억 2,000만 원)의 예산을 책정하여 30여 개 프로젝트를 지원하고 있으며, 이 중 최소 50%는 시골 지역에 쓰일 수 있도록 하고 있다. 책정된 예산은 개인이 아닌 비영리단체나 주정부, 지방정부, 공공임대주택기관 등에 주어지며, 이들을 통해 집행된다.

에너지부(DOE: U.S. Department of Energy)의 주택 에너지 지원 사업(Weatherization Assistance Program)과 보건복지부(DHHS: U.S. Department of Health & Human Services)의 저소득층 대상 주택 에너지 지원 사업(Low-Income Home Energy Assistance Program) 또한 취약계층의 주거 환경을 개선하기 위한 프로그램으로, 저소득층 거주 주택의 에너지 효율을 높임으로써 주거부담금을 줄이는 것이 주목적이지만, 환기 시스템, 바닥, 벽, 배수시설 등의 유지·보수 등 보건·안전과 관련된 주거 환경의 전반적인 개선도 지원하며, 60세 이상의 노인, 장애인, 아동 가구에 우선권을 주고 있다(자세한 내용은 박소정, 강은나(2021) 참고).

나. 교통 지원 프로그램

노인으로 하여금 의료기관, 마트, 여가활동, 가족·친구 등 다양한 지역사회 자원 또는 사회적 지지망에 접근할 수 있게 해 주는 기동성·이동성은 노인의 자율성과 건강을 유지하고 사회적 고립을 방지하는 데 필수적이다. 하지만 시력과 인지 기능 감퇴 등 노화로 인한 신체 변화

와 반응 속도 저하는 사고 위험성을 높이기 때문에 고령자들은 운전을 하지 못하는 경우가 종종 있다. 이는 대중교통이 드문 시골이나 도외출 사람이 없는 독거노인에게 특히 치명적이기에 연방정부 차원에서 노인을 위한 교통 지원 프로그램을 제공한다. 대표적인 정책 중 하나는 미국 노인법(Older Americans Act [OAA])으로 1965년, 노인을 위한 지역사회 서비스의 부재를 해결하고자 만들어진 최초의 정책이다. 만들어진 목적에 부합하여 OAA는 노인의 보호시설 입소와 사회적 고립을 방지하고 지역사회 내에서 독립적으로 살 수 있도록 주정부나 지역사회 내 기관들을 통해 영양 프로그램, 재가 및 지역사회 프로그램, 건강 증진 프로그램, 노인 권리 보장 프로그램, 요양인 지원 프로그램 등 다양한 서비스를 지원하고 있다(ACL Administration for Community Living, 2022). 교통 지원 프로그램도(Title III-B Transportation) OAA에서 지원하는 프로그램 중 하나로 노인들을 위한 교통 지원 프로그램 중 약 47.9%가 OAA로부터 지원을 받고 있을 정도로 규모가 크다(National Center on Senior Transportation, 2010). 노인과 장애인의 이동성을 보장하기 위해 교통수단이 부족한 지역의 비영리기관에 예산을 지원하는 OAA의 교통 지원 프로그램은 연방 교통국(Federal Transit Administration)이 집행하는데, 예산은 각 주의 노인과 장애인인구에 근거하여 배분된다. 시골(인구 5만 명 미만)이나 작은 도심 지역(인구 5만~20만 명)에서는 교통부(Department of Transportation)에 예산이 주어지고, 인구 20만 명 이상의 큰 도심 지역에서는 주지사가 수령인을 지정한다. 이 경우에는 주로 민간 비영리기관이나 주정부기관 또는 대중교통 운행사에 할당된 예산이 주어진다. 이 예산은 버스나 밴 등 교통수단의 유지·보수, 휠체어 관련 장비(예: 휠체어 리프트, 램프, 고정 장비) 구매, 환승 관련 정보 시스템 도입(예: 대중교통 운행 시간표), 교통 서비스 계약 등을 위해 쓰여 왔으며, 드물게는 운전 봉사자 프로그램, 대중교통 이용 편의 시설 완비, 교통비 인상 제한, 교통수단 또는 프로그램 구매 등을 위해서도 쓰인다(Federal Transit Administration, n.d.). OAA의 교통 지원 프로그램 외에 의료보조제도인 메디케이드(Medicaid)도 교통 서비스 이용을 위한 지원금을 제공한다.

다. 재가 및 지역사회 기반 서비스

신체·인지적 기능은 독립적인 삶을 위한 필수 요소이다. 하지만 노화나 질병으로 인해 거동이 불편하거나 인지 기능이 떨어져 일상생활에 필수적인 활동을 수행하지 못하는 경우에는

재가 및 지역사회 서비스가 도움이 될 수 있다. 재가 및 지역사회 기반 서비스는 도움을 필요로 하는 지역사회 내 거주민들을 위한 다양한 서비스를 포괄한다. 보편적인 노인 의료보험제도인 메디케어(Medicare)는 재가 및 지역사회 기반 서비스 이용을 지원하나, 한시적으로 제한적인 서비스만(예: 재가 방문 의료 서비스) 지원하고 있고, 저소득층을 위한 의료보험제도인 메디케이드의 경우 요양원 비용은 필수로 지원이 되는 반면 재가 및 지역사회 기반 서비스는 지원하지 않는 주도 존재한다. 예를 들어 2018년에는 34개 주에서만 메디케이드를 통해 개인 미용 및 위생 관리 서비스(예: 목욕, 옷 입기, 식사, 이동, 화장실 사용)가 제공되었다(Hado & Flinn, 2021). 또한, 메디케이드를 통해 재가 및 지역사회 기반 서비스를 이용하기 위해서는 요양시설에서 제공하는 서비스를 필요로 하는 수준의 신체 기능을 가지고 있어야 해서 경미한 수준의 장애나 병이 있는 경우에는 혜택을 받기 어렵다. 코로나19로 인해 요양시설에 대한 의존성을 급하게 낮춰야 했던 2021년에는 미국 구조계획법(American Rescue Plan Act)을 통해 127억 달러(약 17조 7,038억 원)의 예산을 추가로 책정하여 재가 및 지역사회 기반 서비스 제공자와 관련한 문제를 해결하고, 필수 서비스의 수용력을 늘리며, 메디케이드 수혜자 중 재가 및 지역사회 기반 서비스 대기자와 가족 요양인의 욕구를 충족시키고자 하였다.

앞서 언급되었듯 OAA 역시 식사 배달, 교통 지원, 재가 방문 요양 서비스 등 노인을 위한 다양한 서비스를 제공하고 있다. 메디케어와 메디케이드의 예산에는 미치지 못하지만 2013년 의회는 3억 4,772만 4,000달러(약 4,847억 2,725만 6,000 원)를 OAA의 재가 및 지역사회 기반 서비스를 위해 책정하였고, 이는 2,420만 번의 교통수단 서비스와 3억 시간의 개인 미용/위생 및 가사 서비스, 8백만 시간의 주간보호 서비스, 4백만 시간의 사례관리 서비스를 제공하는 데 사용되었다(Administration on Aging and Administration for Community Living, 2017). 또한, 옴부즈맨 제도를 통해 서비스의 질 향상 및 유지를 위해 노력하고 있는데, 이에 97%의 OAA 교통 서비스 이용자와 95%의 OAA 가족 요양인 지지 서비스 이용자가 본인이 이용한 서비스에 매우 만족한다고 답했다.

재향군인을 위한 재가 및 지역사회 기반 서비스 지원도 있다. 이는 재향군인 주간보호 서비스 등 재향군인회에서 직접 제공하는 서비스와 가사 지원 서비스 등 비재향군인 출신이 제공하는 서비스를 포함하는데, 보통 장애 보상금이나 다른 보조금 프로그램을 통해 지급된다. 2020년, 재향군인회는 37만 명의 65세 이상 재향군인에게 재가 및 지역사회 기반 서비스를

지원하기 위해 30억 달러(약 4조 1,820억 원)를 사용하였다고 밝혔다.

라. 가족 요양인 지지 프로그램

한국과 마찬가지로 미국에서도 아픈 노인을 돌보는 주 요양자는 가족이다. 하지만 배우자나 자녀가 돌보는 경우, 본인의 건강이나 가정 또는 직장 문제로 돌봄에 어려움이 있을 수 있다. 이에 최근에는 가족 요양인을 위한 프로그램도 늘어나고 있다. OAA도 가족 요양인의 돌봄 부담을 줄이기 위한 프로그램을 제공하고 있다. 2000년에 수립된 OAA의 가족 요양인 지원 프로그램(National Family Caregiver Support Program)은 노인 또는 장애인을 돌보는 가족 요양인의 서비스 욕구를 충족하기 위해 만들어진 최초의 정부 지원 프로그램이다(ACL Administration for Community Living, 2021). 이 프로그램은 가족 및 비전문 요양인을 보조하여 노인 또는 장애인의 시설 입소를 최대한 늦추는 동시에 그들의 돌봄 부담을 줄이고 생업을 유지하도록 돕는 것을 목표로 한다. 가족 요양인 지원 프로그램의 혜택을 받기 위해서는 60세 이상 노인이나 알츠하이머·치매 환자를 돌보는 18세 이상의 가족 요양인이거나 55세 이상의 친척이어야 한다. 프로그램 제공을 위한 예산은 각 주의 70세 이상 인구수에 따라 책정되며, 고령화 관련 행정부(Administration on Aging)가 주정부에 예산을 분배한다. 주정부는 지역 내 기관 및 서비스 제공자들과 협력하여 가족 요양인에게 가능한 서비스에 대한 정보를 전달하고 연결시켜 주어 서비스의 접근성을 높이며, 상담이나 자조모임, 요양자 훈련 등의 프로그램을 제공하여 가족 요양인을 지지한다. 이 외에도 가족 돌봄을 위한 주택 개보수나 보조 기기 마련을 위한 현금·현물을 제공하는 긴급 지원 서비스와 노인 주간보호 서비스·방문 요양 서비스 등의 임시 위탁 서비스를 제공하며, 앞서 언급된 교통 지원 서비스 또한 사용할 수 있다. 가족 요양인 지지 프로그램을 위한 예산은 미국 원주민과 이민자들을 위한 기관이나 혁신적인 돌봄 프로그램 개발 및 제공을 위한 훈련, 기술적 보조, 연구 등에 쓰이기도 한다.

마. 사회 참여 및 교류 독려

나이가 들에 따라 사회관계가 축소되고, 이는 종종 노인의 사회적 고립을 초래한다. 이를 방지하기 위해 대부분의 주정부는 노인의 사회 참여 기회에 대한 정보를 제공하고 있다. 예를 들어, 각 주의 고령화 관련 지역 기관(Area Agencies on Aging)은 전화나 인터넷 페이지를 통해 구직

관련 정보를 제공하고 있으며, 플로리다주의 새러소타 카운티(Sarasota County Government)는 다양한 분야와 지역에서의 봉사활동 기회에 대한 정보를 검색할 수 있는 인터넷 포털을 가지고 있다.

코로나19로 인해 인터넷을 통한 사회적 교류의 중요성이 증가함에 따라 캘리포니아 주정부는 노인의 인터넷 접근성을 높이기 위해 저소득 노인에게 매달 50달러(약 6만 9,700 원)의 인터넷 요금을 지급하여 온라인 의료서비스 이용이나, 인터넷을 통한 가족·친구와의 교류, 가상 수업 참여 등을 지원하고 있다. 자격 요건에 맞는 지원자들은 컴퓨터나 태블릿을 구매할 때 프로그램 참여 구매처에 한해 최대 100달러(약 13만 9,400 원)의 할인을 받을 수 있다. 플로리다 주정부 역시 대학교, 노인복지센터 등 비영리기관들과 연계하여 노인들에게 컴퓨터와 인터넷 등을 사용할 수 있는 평생교육 프로그램을 제공하고 있다.

바. 건강 증진 프로그램

건강은 성공적 노화의 가장 필수적인 요소이다. 이에 주정부들은 그들의 환경에 맞추어 노인들의 신체 활동을 늘리고 건강한 삶을 유지·증진하기 위해 노력하고 있다. 예를 들어, 뉴욕 주의 보건부는 공원의 외부 시설과 보행로를 늘리는 동시에 공원 스태프들을 훈련시켜 노인들에게 운동 프로그램을 제공하고 있으며, 뉴욕시 교통부는 자전거 공유 프로그램을 확장하여 시민들의 건강을 증진하고자 하였다. 플로리다주의 새러소타 역시 2,000마일의 보행자 및 자전거 도로를 확보하여 운동하기에 안전한 장소를 제공하고자 하였다.

3. 나가며

이 글에서는 고령 친화 도시 조성을 위한 정책을 살펴보았다. 주택 개보수 프로그램의 경우, 여러 부처에서 비슷한 내용의 프로그램을 보유·제공하고 있어 지원 가능한 선택지를 늘리고 있으며, 대부분 저소득 노인에게 우선권을 제공하는 등 취약계층을 우선시하고 있음을 알 수 있었다. 교통이나 가족 요양인 지지 프로그램의 경우, 주로 연방정부에서 주정부의 인구 구성에 근거하여 예산을 책정 및 배분하고, 주정부에서는 자율적으로 지역사회 내 기관을 통해 서비스를 개발하고 제공하였다. OAA와 재향군인회는 노인들이 지역사회 내에서 살아갈 수 있도록 다양한 프로그램을 제공하고자 노력하는 반면, 의료보험제도는 여전히 재가 및 지역사회 기반 서비스에 대한 지원보다는 시설 기반의 서비스 지원을 우선시하고 있어, 지역사회

회 내에서 살아가는 것을 선호하는 노인이 증가하고 실제로 재가 및 지역사회 기반 서비스 이용이 증가하는 현실을 반영하여 의료보험제도의 수정이 필요할 것으로 보인다. 코로나19로 인해 비대면 서비스에 대한 선호도와 필요성이 높아짐에 따라 새로운 서비스 모델의 개발 및 제공 또한 필수적이다. 노인의 사회 참여와 건강 증진 관련 정책은 주정부에서 비영리기관과 연계하여 제공함으로써 지역사회 환경과 지역사회 내 노인의 욕구를 적극적으로 반영하고 그에 맞는 프로그램을 제공하고자 하였다.

이처럼 고령 친화 지역사회를 만들기 위해서는 노인의 기본적 권리를 보장할 수 있는 복지 정책의 수립과 건강을 유지할 수 있는 환경 조성, 사회의 일원으로서 더불어 살아갈 수 있는 기회 제공 등 다방면의 접근이 필수적이다. 미국의 많은 도시에서 이러한 노력이 이루어지고 있지만 주로 동-서부의 큰 도시들에 국한되어 있어 정작 인프라가 부족한 중부 지역, 특히 교통, 의료시설, 서비스에 대한 접근성이 떨어지는 시골에 사는 노인들은 홀로 지역사회 내에서 살아가는 데 큰 어려움을 겪고 있다. 따라서 노화와 환경의 영향에 더 취약한 노인이 밀집되어 있는 지역에서의 고령 친화 도시 조성을 위한 정책과 프로그램의 확장이 시급하다.

참고문헌

- 박소정, 강은나. (2021). 미국의 주택 개보수 프로그램 현황과 시사점. **국제사회보장리뷰**, 19(9), 97-107.
- ACL Administration for Community Living. (2021). *National Family Caregiver Support Program*. Retrieved from <https://acl.gov/programs/support-caregivers/national-family-caregiver-support-program> 2022. 8. 21.
- ACL Administration for Community Living. (2022). Older Americans Act. Retrieved from <https://acl.gov/about-acl/authorizing-statutes/older-americans-act> 2022. 8. 21.
- Administration on Aging and Administration for Community Living. (2017). *FY 2013 Report to Congress: Older Americans Act*. Washington, DC: Department of Health and Human Services.
- Binette, J. (2021). *2021 Home and Community Preference Survey: A National Survey of Adults Age 18 Plus*. Washington, DC: AARP Research. doi:10.26419/res.00479.001
- Federal Transit Administration. (n.d.). *Enhanced Mobility of Seniors & Individuals with Disabilities - Section 5310*. Retrieved from <https://www.transit.dot.gov/funding/grants/enhanced-mobility-seniors-individuals-disabilities-section-5310> 2022. 8. 21.
- Hado, E., & Flinn, B. (2021). Home and Community-Based Services for Older Adults. *AARP*. Retrieved from <https://www.aarp.org/ppi/info-2021/home-and-community-based-services-for-older-adults.html> 2022. 8. 21.
- National Center on Senior Transportation. (2010). *Transportation: The Silent Need*. Washington, DC: National Center on Senior Transportation.
- Redfoot, D. L., Houser, A., & AARP Public Policy Institute. (2010). *More Older People with Disabilities Living in the Community: Trends from the National Long-Term Care Survey, 1984-2004*. Washington, DC: AARP Public Policy Institute.
- Roberts, A. W., Ogunwole, S. U., Blakeslee, L., & Rabe, M. A. (2018). *The Population 65 Years and Older in the United States: 2016*. Washington, DC: United States Census Bureau.

-
- Spalt, E. W., Curl, C. L., Allen, R. W., Cohen, M., Adar, S. D., Stukovsky, K. H., ... & Kaufman, J. D. (2016). Time-Location Patterns of a Diverse Population of Older Adults: The Multi-Ethnic Study of Atherosclerosis and Air Pollution (MESA Air). *Journal of Exposure Science & Environmental Epidemiology*, 26(4), 349-355. doi: 10.1038/jes.2015.29
- U.S. Department of Agriculture. (2022). Single Family Housing Repair Loans and Grants. Retrieved from <https://www.rd.usda.gov/programs-services/single-family-housing-programs/single-family-housing-repair-loans-grants> 2022. 8. 21.
- WHO. (2007). Global Age-friendly Cities: A Guide.
- Wiles, J. L., Leibing, A., Guberman, N., Reeve, J., & Allen, R. E. S. (2012). The Meaning of 'Aging in Place' to Older People. *The Gerontologist*, 52(3), 357-366. doi: 10.1093/geront/gnr098
- World Health Organization. (2007). *Global Age-Friendly Cities: A Guide*. Geneva: World Health Organization.