



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 석사학위논문

노인요양시설의 비선호시설화와
입지갈등에 대한 연구

- 송파 및 동대문 시립실버케어센터 사례를
중심으로 -

2023년 2월

서울대학교 환경대학원

환경계획학과 도시 및 지역계획학 전공

김태영

노인요양시설의 비선호시설화와 입지갈등에 대한 연구

- 송파 및 동대문 시립실버케어센터 사례를
중심으로 -

지도교수 박 인 권

이 논문을 도시계획학 석사 학위논문으로
제출함

2023 년 2 월

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 도시 및 지역계획학 전공

김 태 영

김태영의 도시계획학 석사 학위논문을 인준함
2023 년 2 월

위 원 장 _____ 전 상 인 _____ (인)

부위원장 _____ 송 재 민 _____ (인)

위 원 _____ 박 인 권 _____ (인)

국문초록

한국의 고령화가 빠르게 진행되면서 노인장기요양보험으로 운영되는 노인요양시설, 이른바 공공 요양원을 도심에 설치하려는 시도가 늘어나고 있다. 하지만 노인요양시설은 위험성·혐오성이 거의 전무한 복지시설인데도 불구하고 지역사회에서 비선호시설로 인식돼 거센 입지갈등을 초래하고 있다. 이에 이 연구는 노인요양시설이 최근 비선호시설로 인식되게 된 배경과 요인을 규명하고, 이 시설의 입지를 둘러싼 갈등의 심화 요인을 분석하는 것을 목적으로 한다.

본 연구는 서울 송파구의 동대문구의 시립실버케어센터 입지갈등 사례를 중심으로 분석을 진행했다. 그 결과 지역주민들이 노인요양시설을 비선호시설로 생각하는 기저에는 노인에 대한 광범위한 편견과 부정적 인식을 의미하는 ‘노인차별주의(Ageism)’가 자리하고 있다는 사실을 확인했다. 특히 죽음을 앞두고 있는 병든 노인들에 대한 거부감이 컸다. 주민들은 노인요양시설에 입소한 노인들이 자신들의 거주지 인근을 돌아다니면 지역 분위기가 정체되고 부동산 가치가 떨어질 것이라 우려했다. 일부 주민은 유치원 같은 영유아 보육시설이 부족한 상황에서 노인을 위한 복지시설이 들어선다는 것에 적대감을 표현하기도 했다. 노인들마저도 노인차별주의를 체화하고 위축되는 모습을 보였다.

한편 갈등 발생 이후에는 지역 주민, 사업 주체인 서울시, 해당 지역 정치인의 특성과 행태가 갈등의 향방에 중요한 영향을 미쳤다. 송파구는 실버케어센터 사업지 인근에 단일 대단지가 있었기 때문에 지역 주민이 행사할 수 있는 정치적 영향력이 막강했다. 이는 지방자치단체와 지역 정치인에게 상당한 압력으로 작용하며

사업이 쉽게 진척될 수 없도록 하는 효과를 낳았다. 특히 갈등 과정에서 2020년 21대 국회의원선거가 치러지며 정치인들은 지역 주민의 표를 얻기 위해 갈등을 이용하려는 모습을 보이기도 했다. 그 결과 시립송파실버케어센터 입지갈등은 장기화됐다.

반면 동대문구는 사업지 인근의 아파트 단지들이 모두 소규모였기 때문에 사업지에서 가장 가까이 살고 있는 소수 주민들만 강력한 반대 의사를 표현했다. 지역 사정을 잘 알고 있는 지역 정치인은 이 점을 간파하고 지역 주민들을 설득하는 데 힘썼다. 지역 주체인 서울수도 실버케어센터 설치에 동의하는 대신 주변 환경을 정비해달라는 주민들의 요구를 수용하며 갈등은 일단락됐다.

노인요양시설을 둘러싼 입지갈등을 방지하기 위해서는 근본적으로 노인 및 노인요양시설에 대한 부정적 인식을 해소하는 것이 중요하다. 노인요양시설이 쓰레기매립장·공동묘지 같은 여타 비선호 시설과 달리 위험성·혐오성이 뚜렷하지 않은 시설이라는 점을 고려하면 인식 개선만으로도 대부분의 노인요양시설 입지갈등을 방지할 수 있을 것으로 예상된다. 노인에 대한 인식 개선은 노인빈곤율이 경제협력개발기구(OECD) 1위에 자리하는 등 노인의 지위가 낮은 한국 사회가 초고령 사회 진입을 앞두고 반드시 달성해야 할 과제이기도 하다.

주요어 : 비선호시설, 입지갈등, 노인요양시설, 실버케어센터, 노인차별주의, 연령주의

학 번 : 2019-25448

목 차

제 1 장 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 대상 및 범위	4
3. 연구 방법	5
제 2 장 이론적 논의와 분석틀	7
1. 이론적 논의	7
1) 노인차별주의(Ageism)	7
(1) 노인차별주의(Ageism)의 개념 및 실태	7
(2) 노인차별주의(Ageism)가 등장한 배경	10
(3) 노인차별주의(Ageism)를 설명하는 이론	12
(4) 노인차별주의(Ageism)에 영향을 미치는 요인	17
2) 비선호시설 입지갈등	21
(1) 비선호시설의 개념과 유형	21
(2) 비선호시설의 특성	23
(3) 비선호시설 입지갈등 요인	24
(4) 비선호시설 입지갈등요인 분류	26
2. 선행연구 검토	27
1) 노인요양시설 입지 관련 연구	28
2) 비선호시설 입지갈등 관련 연구	29
3. 연구의 분석틀	31
1) 비선호시설화 요인	33
2) 갈등유발요인	33
3) 갈등조절요인	34

제 3 장 송파 및 동대문 실버케어센터 사례 분석

.....	35
1. 조사 설계	35
1) 조사 대상 및 방법	35
2) 분석 방법	37
2. 비선호시설화 요인 분석	38
1) 사회구조적 변화	38
(1) 인구구조 변화	38
(2) 노인요양 정책 변화	39
2) 노인차별주의	42
3. 시립송파실버케어센터 사례 분석	43
1) 사례 개요 및 갈등 전개 과정	43
2) 갈등유발 요인 분석	51
(1) 심리·문화적 요인	51
(2) 경제적 요인	56
(3) 입지 요인	58
3) 갈등조절요인 분석	59
(1) 지역 주민의 활동	59
(2) 지방자치단체의 활동	61
(3) 지역 정치인의 활동	64
4. 시립동대문실버케어센터 사례 분석	66
1) 사례 개요 및 갈등 전개 과정	66
2) 갈등유발요인 분석	70
(1) 심리·문화적 요인	70
(2) 경제적 요인	75
(3) 입지 요인	76
3) 갈등조절요인 분석	78
(1) 지역 주민의 활동	78
(2) 지방자치단체의 활동	80

(3) 지역 정치인의 활동 81

제 4 장 실버케어센터 갈등 사례 비교 및 평가

..... 84

1. 갈등유발요인 84

1) 심리·문화적 요인 - 만연한 노인차별주의 84

2) 경제적 요인 - 뚜렷하지만 다른 양상 85

3) 입지 요인 - 시설에서 가까울수록 큰 반감 86

2. 갈등조절요인 87

1) 지역 주민의 활동 - 서로 달랐던 정치적 영향력 87

2) 지역 주민의 활동 - 과대 대표된 반대 의견 88

3) 지방자치단체의 활동 - 비민주적 절차로 인한 갈등 심화
..... 89

4) 지역 정치인의 활동 - 대조적인 역할 90

제 5 장 결론 93

1. 요약 및 결론 93

2. 연구의 함의 95

3. 연구의 한계 98

참고문헌 99

Abstract 112

표 목 차

< 표 1 > 노인차별주의를 설명할 수 있는 사회심리 이론	15
< 표 2 > 노인차별주의에 영향을 미치는 요인	19
< 표 3 > 비선호시설의 유형과 유형별 갈등발생요인	22
< 표 4 > 비선호시설 입지갈등 관련 연구의 시설별 분류	30
< 표 5 > 연구참여자 명단	36
< 표 6 > 노인복지시설의 종류 및 시설	40
< 표 7 > 서울시의 시립노인요양시설 추진 계획	44
< 표 8 > 시립송파실버케어센터 설립 진행 과정	50
< 표 9 > 시립동대문실버케어센터 진행 과정	68

그림 목 차

< 그림 1 > 연구의 분석틀	32
< 그림 2 > 시립송파실버케어센터 부지	46
< 그림 3 > 시립송파실버케어센터 위치	47
< 그림 4 > 시립송파실버케어센터 설계공모 당선작	48
< 그림 5 > 헬리오시티 단지 내 어린이집	55
< 그림 6 > 시립동대문실버케어센터 위치	67
< 그림 7 > 시립동대문실버케어센터 경관	70
< 그림 8 > 시립동대문실버케어센터(왼쪽)와 밥퍼(오른쪽)	73
< 그림 9 > 신답경남아파트 화단에 설치된 펜스	74
< 그림 10 > 시립동대문실버케어센터 인근 아파트 단지 위치	77
< 그림 11 > 시립송파실버케어센터 입지갈등 요약	91
< 그림 12 > 시립동대문실버케어센터 입지갈등 요약	92

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

한국 사회의 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 한국의 65세 이상 노인 인구 비중은 올해 3월 기준 17.4%로, 3년 뒤인 2025년에는 20.3%에 이르러 초고령사회에 진입할 것으로 전망된다(통계청, 2021; 통계청 홈페이지, 2022). 이에 따라 질병을 앓고 있는 노인, 이들을 돌보기 위한 각종 요양·복지시설도 많아지는 추세다. 대표적인 노인돌봄시설로 꼽히는 노인요양시설은 노인장기요양보험제도¹⁾가 시행된 2008년 1332개소에 불과했지만 2021년 4057개로 늘었다. 노인요양시설은 질병을 앓고 있는 노인들 중 일정 조건을 갖춘 이들이 장기요양급여로 이용할 수 있는 노인의료복지시설²⁾의 일종으로, 대개 ‘요양원’ ‘실버케어센터’ 같은 이름으로 불린다.

문제는 대표적인 노인 공공 돌봄을 수행하는 노인요양시설이 지역별로 다르게 분포돼 있다는 점이다. 노인요양시설은 도시보다는 농촌에, 도심보다는 교외·외곽에 고밀 분포돼 있는 상황이다(이윤경, 2009, p56; 박현봉·박환용, 2019, p35). 이는 민간이 운영하는 노인요양시설이 2016년 기준 80%에 달하는 가운데, 비용 경감을 위해 부동산 가격이 저렴한 도시 외곽이나 농촌에 시설을 설립하는 것이 효과적이기 때문으로 풀이된다. 이로 인해 도심에서는 노인의료복지시설의 공급이 수요를 따라가지 못하

1) 고령이나 노인성 질병 등으로 일상생활을 혼자서 수행하기 어려운 노인들을 건강 수준에 따라 장기요양 1~5등급으로 분류해 시설급여, 재가급여 등을 제공하는 복지 제도.
2) 노인요양시설(10인 이상)과 노인요양공동생활가정(10인 미만). 노인복지시설은 노인복지법에 따라 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관, 노인일자리지원기관, 학대피해노인 전용쉼터로 나뉜다.

는 상황이 발생하고 있다. 서울의 경우 노인요양시설에 입소할 수 있다고 여겨지는 장기요양 1·2등급 인정 대상자는 2만 1348명인 반면 요양시설 정원은 1만 6408명으로 수요 대비 충족률이 76.8%에 불과하다(한국경제, 2022).

이에 도심지역 내 국공유지를 활용해 국공립 노인요양시설을 도심에 늘려야 한다는 지적이 나오고 있다(김세진 외, 2021, p162). 이미 서울시는 2014년 시의 노인요양시설 충족률을 2020년까지 80%로 늘리겠다는 계획을 세운 바 있다. 최근 서울시는 여기서 더 나아가 2000가구가 넘는 신축 대단지 아파트에 노인요양시설을 의무 설치하는 방안을 검토하는 중이다(한국경제, 2022). 서울에 시청이 주도적으로 노인요양시설을 지을 수 있는 시유지가 부족하다는 이유에서다.

하지만 노인요양시설은 지역사회에서 비선호시설로 인식돼 거센 입지갈등을 초래하고 있다. 노인요양시설을 비롯한 각종 노인복지시설은 과거에도 비선호시설로 인식됐지만(서유석, 2003, p42), 최근 들어 그 갈등이 더욱 격화되고 있다. 동시에 노인요양시설은 과거 지방 교외 지역에 주로 입지함으로써 지방 도시들에서 갈등을 일으켰던 것과 달리, 최근엔 수도권 도심에 입지하면서 이 지역들에서도 입지갈등을 초래하고 있다³⁾. 노인요양시설이 비선호시설처럼 인식되는 지금의 상황은 노인요양시설, 나아가 노인에 대한 부정적 인식을 강화할 수 있다는 점에서 문제적이다.

특히 지난해 시립송파실버케어센터(노인요양시설) 사업 무산을 둘러싼 논란은 우리 사회에서 노인요양시설의 입지갈등이 얼마나 심각한지 드러

3) 2014년 서울 용산구 청파동의 한 건물에 데이케어센터(제가노인복지시설)가 들어온다는 소식이 알려지자, 주민들이 반발해 구청이 설립 신청서를 수리하지 않는 일이 있었다(뉴시스, 2014). 2020년에는 마포구청이 신축 아파트 단지 내 구립 주민복지시설의 한 개 층에서 운영하려던 데이케어센터가 아파트 주민들의 반대로 수 개월간 운영하지 못하는 일도 있었다(조선일보, 2020).

났다. 시립송파실버케어센터는 서울시가 2016년부터 송파구 헬리오시티 아파트 단지 옆 시유지에 추진하다가 지역 주민들의 반대로 장점 중단된 사업이다. 지역구 국회의원인 배현진 국민의힘 의원은 2021년 9월 시설 무산 소식을 알리며 “주민들의 숙원 사업을 또 다시 해결하게 돼 기쁘다”는 보도자료를 내 무분별하고 과도한 노인 혐오라는 비판을 받았다(한국일보, 2021).

한국의 고령화 속도를 감안하면 노인요양시설은 향후 지역사회에 꼭 있어야 할 필수시설이 될 것으로 점쳐진다. 지역 수요를 맞추기 위해 도심 내 입지도 보다 적극적으로 추진될 것으로 보인다. 즉 앞으로 노인요양시설을 둘러싼 입지갈등이 더 빈번하고 거세게 발생할 가능성이 높다. 노인요양시설의 비선호시설 인식 문제는 초고령화 사회 진입을 앞두고 우리 사회가 반드시 풀어야 할 숙제이기도 하다.

하지만 이 같은 중요성에도 불구하고 노인요양시설 입지갈등에 대한 학문적 갈등은 빈약했던 것이 사실이다. 노인요양시설을 포함한 노인복지시설 입지 관련 연구는 시설 분포 현황을 다룬 연구가 대부분(마세인·김홍순, 2011; 박현봉·박환용, 2019; 이윤경, 2009; 김세진 외, 2021)이다. 이에 본 연구는 노인요양시설이 최근 비선호시설로 인식되게 된 배경과 요인을 규명하고, 이 시설의 입지를 둘러싼 갈등의 심화 요인을 분석하고자 한다.

특히 집중할 부분은 노인요양시설이 비선호시설로 인식되는 원인을 규명하는 것이다. 이를 위해서는 여타 비선호시설 입지갈등처럼 경제적 요인이나 행태적 요인을 분석하는 것만으로는 부족하다. 입지로 인한 피해가 뚜렷하지 않은 노인요양시설의 특성상 이 시설을 비선호시설로 인식하는 기저에는 시설 이용 대상인 노인에 대한 차별적 인식, 즉 ‘노인차별주의(Ageism)’이 자리하고 있을 가능성이 높다. 이에 따라 노인차별주의

의 관점을 적극 활용해 노인요양시설에 대한 사람들의 심리를 살펴보고, 동시에 입지갈등을 입체적으로 분석함으로써 유사 갈등 사례 해결에 도움이 되는 시사점을 제공하고자 한다.

2. 연구의 대상 및 범위

본 연구에서 살펴보고자 하는 연구 대상은 7개 유형의 노인복지시설 중에서도 노인의료복지시설, 즉 노인요양시설이다. 노인요양시설은 노인성 질환을 앓고 있는 65세 이상의 노인이 입소해 요양을 받으며 생활하는 시설을 의미한다. 단, 이용인원이 10인 이하인 경우에는 노인요양공동생활가정으로 분류된다. 입소 대상은 △65세 이상 노인장기요양보험 수급자 △65세 이상의 생계급여 또는 의료급여 수급자 △부양의무자에게 적절한 부양을 못 받는 65세 이상 노인 △국비·지방비 없이 입소자 전액부담으로 운영되는 노인요양시설의 경우 60세 이상의 노인성 질환이 있는 사람으로 한정돼 있다. 특히 장기요양보험은 노인요양시설이용자의 본인 부담금을 이용금액의 15~20%로 낮게 설정해놓았다. 즉, 노인요양시설은 이용자 전액부담으로 이용되는 일부 시설을 제외하고는 재원의 상당 부분이 공적보험에서 나온다고 볼 수 있다.

연구 대상을 노인요양시설로 선정한 이유는 다양한 유형의 노인복지시설 가운데 입지갈등이 가장 두드러지게 나타나는 시설이기 때문이다. 노인요양시설은 이용자의 절대다수가 노인장기요양보험 수급자이거나 생계급여·의료급여 수급자라는 점에서 ‘노인 돌봄의 사회화’라는 흐름을 잘 드러내는 시설이기도 하다. 물론 데이케어센터 같은 재가노인복지시설도 입지갈등의 대상이 되긴 하지만 이 시설은 노인이 집에서 지내면서 이용하는 시설이라는 점에서 노인요양시설에 비해서는 갈등의 강도가 낮을

수 있다 보고 제외했다.

이러한 기준 하에 선정된 공간적 연구 범위는 서울 동대문구와 송파구의 실버케어센터(노인요양시설) 입지갈등 사례다. 서울시는 도심 노인요양시설을 확충한다는 목표로 2016년부터 서울 마포구·동대문구·광진구·강동구·송파구 등 5개 자치구에 노인요양시설을 설립하는 계획을 세워 추진해오고 있다. 현재 마포구, 동대문구 센터가 개원한 상태이며 강동구 센터는 건설 중, 광진구 센터는 2024년 건립을 목표로 사업이 진행되고 있다. 송파구 센터는 주민들의 반발로 사업이 장점 중단됐지만 서울시가 복합시설로 운영한다는 계획을 세워 재추진하고 있다.

다섯 개 실버케어센터 사업 가운데서도 동대문구와 송파구를 선정한 이유는 두 사례가 비슷한 과정을 거쳤으나 정반대의 결과로 귀결됐기 때문이다. 두 센터는 같은 사업계획 하에서 비슷한 시기에 진행됐을 뿐만 아니라 나머지 세 개의 사업들에 비해 주민들의 반대가 조직적인 형태로 거세게 전개됐다는 공통점이 있다. 하지만 현재 동대문구는 입지갈등이 잘 봉합돼 개관한 반면, 송파구는 갈등 끝에 사업이 잠정 중단됐다. 두 사례가 비슷한 조건 속에서 대조적인 결론을 보인 만큼 비교분석이 용이하다고 판단했다.

연구의 시간적 범위는 갈등이 표면화된 시기(송파구는 2017년, 동대문구는 2018년)부터 갈등이 종료된 시점까지다. 동대문구의 경우 이 시점은 실버케어센터가 완공된 지난해 8월이다. 단 송파구는 아직 갈등이 끝나지 않은 상태여서 2022년 12월까지의 상황을 분석 대상으로 삼았다.

3. 연구 방법

본 연구는 사례 연구 방법을 따른다. 사례연구는 하나 또는 복수의 사

례를 심층적으로 이해하고 나아가 그 사례가 갖고 있는 의미를 도출하고자 할 때 적합한 연구형태다. 사례연구는 소수의 사례에 대해 집중적으로 연구를 진행함으로써 개별 상황의 특수성을 명확히 파악할 수 있으며, 그러한 상황과 관련된 환경과 배경까지 파악할 수 있다는 특징이 있다(이정일, 2021). 특히 갈등이 특정 장소와 국면에서 선택적으로 발현되는 것을 설명하기 위해서는 갈등이 발생하는 현장의 정체성에 대한 고려가 필요하다는 점에서 많은 입지갈등 연구들이 사례연구의 방식을 따르고 있다.

사례연구를 위해서는 문헌자료, 인터뷰 자료 등 사례를 설명하고 분석할 수 있는 다양한 자료를 수집해야 한다. 본 연구 역시 서울시의 관련 문서, 언론 보도, 각종 공공기관 통계 등을 중심으로 문헌 조사를 진행했다. 또 사업을 담당하는 서울시 공무원, 사업 진행과정에서 주민과 시 당국 간 갈등에 개입한 지역 정치인, 사업지 인근에서 거주 중인 주민 등 다양한 이해관계자와 면담을 진행했다.

제2장 이론적 논의와 분석틀

1. 이론적 논의

1) 노인차별주의(Ageism)

(1) 노인차별주의(Ageism)의 개념 및 실태

노인차별주의는 노인 집단에 대한 부정적 태도, 광범위한 차별 및 편견을 뜻하는 개념으로 영어 'Ageism'을 번역한 것이다(신학진, 2012; 김일호·천희란, 2013; 이인영·박혜경, 2021). Ageism을 직역하면 '특정 연령 집단에 대한 차별'을 의미한다는 점에서 한국에서 '연령주의' '연령차별주의'라는 용어로도 사용되고 있다(김주현, 2009). 하지만 이 용어를 최초로 고안한 Butler(1969)가 노인차별을 설명하기 위해 용어를 사용했다는 점, 일반적으로 고령자를 대상으로 하는 부정적인 편견이나 차별을 의미하고 있다는 점(김문영, 2000; 국가인권위, 2006)을 감안해 본 연구에서는 Ageism의 번역어로 노인차별주의라는 용어를 사용한다.

한국에서는 2000년을 전후해 노인차별주의라는 용어가 소개되고 노인차별 관련 연구가 증가하기 시작했지만(김문영, 2000; 김욱, 2003, p.23; 국가인권위, 2006, p.39) 미국에서는 70여 년 전인 1950년대부터 관련 연구가 진행됐다(신학진, 2012, p.194). 대표적으로 Tuckman과 Lorge(1953)는 산업사회에서 젊음과 신속함이 미덕으로 여겨지는 탓에 노인에 대한 편견이 강화될 수 있다는 문제의식을 갖고 20~48세 성인 147명을 대상으로 노인에 대한 인식을 측정하는 연구를 진행했다. 그 결과 사람들은 노

인 및 고령 노동자에 대해 경제적 불안정, 고독, 변화 거부, 신체적·정신적 퇴화 같은 부정적인 편견과 고정관념을 갖고 있는 것으로 나타났다.

미국에서 노인 차별 문제가 서서히 주목받기 시작하던 시기, Butler(1969, pp.243-246)는 1969년 1월 워싱턴DC 주택위원회가 지역 내 아파트를 구입해 저소득 노인에게 제공하자는 제안을 한 이후 벌어진 논란에 주목해 '노인차별주의(Ageism)'라는 용어를 처음으로 고안했다. 당시 중산층 시민들은 관련 간담회에 참석해 격렬히 항의했고, 지역 신문에는 "빈민가(slum)는 그 장소에 사는 사람들에 의해 만들어지는 것"이라고 주장하는 내용의 성명이 실렸다. 해당 사업이 공공 부조를 받는 흑인 노인들만을 위한 것이라는 낭설도 퍼졌다. Butler는 이 사건이 미국 사회에 상당한 노인 차별이 존재한다는 방증이라고 지적하면서, 향후 20~30년 안에 노인차별주의가 인종차별주의(Racism)·성차별주의(Sexism)에 필적하는 사회적 차별이 될 것이라고 우려했다.

Butler(1969)의 우려대로 이후 진행된 노인차별 관련 연구들은 노인에 대한 차별과 편견, 나아가 그 악영향이 적지 않다는 점을 지적했다. 노인의 차별 경험 여부를 측정하는 척도를 처음으로 개발한 Palmore(2001)를 비롯, 많은 연구들에 따르면 대부분의 노인들은 한 가지 이상의 노인차별을 겪은 적이 있는 것으로 보고됐다(한동희, 2002; 김옥, 2003; 이순희·정승은, 2010). 이 차별은 노인에 대한 반감을 표시하거나 노인을 회피하는 등의 경미한 차별은 물론, 고용·복지 등의 사회적 권리에서 노인을 배제하는 것 등 행동 차원의 차별을 모두 의미한다(Pauspathi & Lockenhoff, 2002).

가장 대표적이면서도 흔히 찾아볼 수 있는 노인차별은 노인에 대한 부정적인 인식과 이미지다. 많은 연구들은 비노인층이 노인의 건강 상태, 지적 능력, 정서, 경제력 등에 대해 부정적 이미지(신체적·정신적 퇴화,

고집, 변화 거부, 경제적 불안정)를 갖고 있음을 지적했다(Tuckman & Lorge, 1953; Kite & Stockdale, 2004; 이윤경, 2007; 홍성희·곽인숙, 2010; 정진경, 2015; 정순돌 외, 2016; 안순태 외, 2017). 특히 청년세대가 노인들의 사회적 지위를 낮게 평가하며 부정적인 이미지와 감정을 지니는 경향이 나타난다(박경란·이영숙, 2001; 권명순·노기영·장지혜, 2013; 주경희 외, 2017).

이 같은 부정적 인식은 광고, TV 프로그램, 인터넷 댓글 등 미디어에서도 그대로 드러나고 있다(김미혜, 2003; 김숙·박주연, 2014; 정진경, 2015; 신경아·최윤희, 2020). 온라인 댓글에서 노인을 지칭하는 표현 중 다수가 ‘노인네’ ‘꼰대’ ‘늙은이’ 등의 부정적인 단어들이었을 정도다(안순태 외, 2021). 이외에 노인들이 겪는 차별로는 가족·타인과의 관계에서 발생하는 갈등과 소외, 다양한 사회 활동에서의 배제(김주현 외, 2013; 김주현, 2015)와 채용 연령 제한, 임금 격차, 강제 퇴직 등 노동시장 내 차별(김동선, 2012; 우국희 외 2012) 등을 들 수 있다.

노인차별은 노인의 자아존중감을 떨어뜨리는 것에서 그치지 않고, 다양한 방식과 강도로 노인의 삶의 질을 끌어내린다는 점에서 문제가 크다(김옥, 2003; 원영희, 2005; 신학진, 2010; 신학진, 2012; 김일호·천희란, 2013). 연구에 따르면 노인은 비노인층에게 노인차별적인 메시지를 받으면 감정적·신체적으로 민감하게 반응하고 부정적 인식을 내면화하는 경향이 있다(Levy, 2003; Hooker et al., 2019). 부정적 인식을 내면화한 노인이 현실에서 노인차별주의에 따른 불이익을 감수하게 되는 현상을 가리켜 자기연령주의(Self-ageism)라고 칭하기도 한다(김주현 외, 2020). 나아가 차별 경험은 노인들의 인지, 행동, 삶의 의지, 건강에 부정적인 영향을 미친다(Levy et al., 2000; Levy & Myers, 2003). 노인차별주의를 내면화한 노인은 노년기에 찾아오는 신체적 퇴화와 질병을 적극적으로

관리하기보다는 정상적인 부분이라고 믿게 될 가능성이 크다는 것이다 (김주현 외, 2020). 특히 노인 차별 경험이 절망과 우울을 증대시킴으로써 결과적으로 자살 생각에 정적을 미친다는 연구 결과(신학진, 2012)는 노인차별의 심각성을 잘 설명해준다.

(2) 노인차별주의(Ageism)가 등장한 배경

노인차별주의를 추동한 사회 구조적 배경을 설명한 연구들은 공통적으로 현대화·산업화와 복지국가의 등장에 주목한다. 건강기술, 생산기술, 도시화, 교육의 대중화 등 요소에 힘입어 노인 인구가 증가하게 됐고, 다수의 고령 노동자들이 젊은이와의 경쟁에서 뒤처져 퇴직을 하게 돼 노인의 사회적 지위가 떨어졌다는 것이다(국가인권위 2006). 같은 맥락에서 North와 Fiske(2012, p.4)도 산업사회가 도래하며 환경 변화에 빠르게 적응할 수 있는 노동력이 중요해지고, 나이가 어리더라도 고등교육을 통해 풍부한 지식을 갖추 수 있게 되면서 노인의 위상이 약화됐다고 지적했다. 전통사회에서는 오랜 삶을 통해 축적된 노인의 지혜가 높이 평가됐기 때문에 노인들은 직접적 생산활동이 아니더라도 다른 측면에서 인정을 받을 수 있었다(김문영, 2000, p.517). 하지만 산업화에서 더 나아가 정보화 시대가 도래하면서 비(非)노인들은 더 이상 이 같은 역할을 필요로 하지 않게 됐다.

특히 복지국가 담론이 부상하면서 본격적으로 노인이 의존적인 존재로 규정되고, 부정적인 의미의 노인차별주의가 확산했다는 지적이 있다(김주현, 2009, pp.372-374). 복지정책은 수급 대상을 공적 지원과 개입을 필요로 하는 약자로 상정하는데, 노인도 마찬가지로 복지정책의 대상이 되면서 노인들이 사회 내 다른 연령층에 부담을 지우는 존재라는 고정관념

이 강화됐다는 것이다. 요컨대 미국의 경우 1960~1970년대 노인의 낮은 고용률, 열악한 경제 상황 등이 부각되며 모든 노인을 대상으로 하는 각종 사회보장제도가 구축되고 고령화로 인한 고용차별금지 관련 법이 제정됐다(Binstock, 2010, p575). 이와 같은 노인차별주의는 노인을 위한 각종 지원 제도를 구축하는 성과를 거뒀지만, 동시에 노인들이 취약하고 의존적인 집단으로 여겨지는 결과도 초래했다. Binstock(2005, p.73)은 이러한 상황을 “온정적인 노인차별주의(compassionate ageism)”라고 규정하며 다양한 노인 집단이 균일한 특징과 지위를 지닌 존재로 규정됐다고 꼬집기도 했다.

이러한 온정적 노인차별주의는 1970년대 말 미국에서 빈곤에 대한 개인 책임을 강조하는 신자유주의(neoliberalism)가 지배적인 이데올로기로 등장하면서 공격적인 형태로 변모했다(Binstock, 2005). 십수년 간 급증한 노인에 대한 사회보장 및 의료 지출로 인해 노인들이 사회에 짐이 되면서도 본인들은 윤택한 삶을 향유하는 “탐욕스러운(Greedy Geezers)” 이미지로 TV와 신문 등 미디어에 나타났기 때문이다(김주현, 2015, p73). 1992년 1월 포춘지는 ‘사회부조를 받을 자격이 있는 빈곤층 노인은 사실 소수임에도 불구하고 “노인 세대의 독재” 탓에 막대한 재원이 지출되고 있다’는 비판 기사를 냈고(Smith, 1992, p68), 인구학자 사무엘 프레스톤(1984, p44)은 “1960년대 이래 노년층을 위한 복지가 크게 개선된 반면 청년층의 복지는 악화됐다”며 노인 복지 혜택 탓에 빈곤 아동이 증가했다는 주장을 펴기도 했다.

이처럼 공격적이고 극심해진 노인차별주의는 1990년대 윌리엄 제퍼슨 클린턴 당시 미국 대통령 집권기에 미국 경제가 호황을 누리고 연방 예산이 흑자를 내기 시작하면서 잠잠해졌다. 특히 21세기 들어 베이비붐 세대가 대거 노인 대열에 합류한 것을 계기로 미국 사회는 어떻게 노인

을 위한 복지 정책의 재원을 조달할지에 집중하기 시작했다. 이때 이후 미국의 노인 복지는 각 노인의 개별적 특성과 경제 상황 등을 보다 면밀히 고려하기 시작함으로써 이전의 보편적 노인복지정책과는 차이점을 보이고 있다. 하지만 노년층에 대한 부정적인 이미지는 여전히 이어지고 있다(Binstock, 2005, pp.75-77).

상술한 노인차별주의의 등장 배경은 현대화와 산업화를 거쳐 고령화를 겪고 있는 여타 많은 국가들에 적용하는 데 무리가 없다(김주현, 2015, p.73; Bodner, 2009, p.1004). 특히 Cuddy와 동료들(2005, pp.272-273)은 유교 사상과 집단주의 문화가 강한 동아시아에서 노인에 대해 서구보다 더 강력한 고정관념을 갖고 있었다는 점에 주목했다. 한국 역시 나이들(aging)에 대해 미국보다 더 부정적인 태도를 보일 뿐 아니라, 젊은 연령대가 노인에 대해 갖고 있는 두려움도 미국보다 크다는 연구 결과도 존재한다(Yun & Lachman, 2006, pp.63-64). 이는 서구사회가 장기간의 현대화 및 산업화 속에서 인종차별·성차별 등의 갈등을 겪으며 평등주의·시민권 같은 담론을 일찍 받아들인 반면, 아시아 국가들은 급속한 산업화를 통해 노인차별과 같은 새로운 사회문제에 준비할 기회가 적었기 때문으로 풀이된다(정순돌 외, 2015, p.248).

(3) 노인차별주의(Ageism)를 설명하는 이론

노인차별주의에 대한 경험적 연구는 여전히 부족하지만 이론적 논의는 다양한 각도에서 이뤄져 왔다(이인영·박혜경, 2021, p.141). 대표적으로는 한정적인 자원을 놓고 경쟁이 심화되면서 외집단에 대해 부정적인 태도가 심해진다는 사회 심리 이론들이 있다. 먼저 현실적 집단 갈등 이론(Realistic group conflict theory)은 외집단이 내집단의 성공·성취·자원

획득 기회를 위협할 때 외집단에 대한 차별이 극대화된다고 본다. 특히 다양한 이미지를 갖고 있는 피낙인 그룹이 주류 그룹에게 ‘직접적인 위협’이 된다고 여겨질 때, 피낙인 그룹을 향한 인식이 급격하게 부정적으로 바뀔 수 있다(North & Fiske, 2012, p.6). 통상적으로 노인들은 각 사회에서 너그럽고 따뜻하다는 긍정적 이미지와 완고하고 나약하다는 부정적 이미지를 동시에 갖고 있는데, 노인이 비노인층의 이익에 배치된다고 느껴질 때 후자의 이미지가 강화될 수 있는 식이다.

유사한 이론인 집단 간 위협 이론(Intergroup threat theory; Stephan, Ybarra & Rios, 2009)에 따르면 외집단으로 인해 내집단이 손해를 본다는 인식이 외집단에 대한 편견으로 이어질 수 있다. 일례로 1970~1980년대 미국에서 노인 복지를 둘러싼 논쟁이 첨예하게 이뤄졌을 당시, 인구학자 사무엘 프레스톤(1984, p44)은 “1960년대 이래 노년층을 위한 복지가 크게 개선된 반면 청년층의 복지는 악화됐다”며 노인 복지 혜택 탓에 빈곤 아동이 증가했다는 주장을 폈다. 특히 Stephan과 동료들(2009, pp.46-47)은 외집단이 불러올 손해에 인식이 실제 상황과 부합하는지에 관계없이 외집단에 대한 편견이 발생할 수 있다고 지적했다. 즉, 실제 존재하는 위협보다는 ‘인식된 위협’이 외집단에 대한 편견 및 차별에 영향을 미치는 셈이다.

또 사회교환이론(social exchange theory)은 인간관계에서는 양쪽에서 주고받는 가치(투자과 보상)가 비슷하게 이뤄질 때 자연스러운 교환 관계가 성립되지만, 투자와 보상의 균형이 맞지 않을 때는 양측의 교환 관계가 끊어지거나 보상을 많이 받는 쪽에서 다른 한쪽에 의존적인 관계가 형성된다고 지적한다. 즉 세 이론대로라면 노인에게 들어가는 사회적 비용이 커지고 이를 감당하기 위한 비노인층의 부담이 심화될수록 노인의 의존적 이미지가 더 커지고, 노인차별주의도 심해질 수 있다. 실제로

Binstock(2005) 등 여러 학자들은 복지 자원, 고용 기회 등의 제한된 자원을 두고 기성세대와 젊은 세대 간 갈등이 일어날 것이라고 우려한 바 있다.

개인적 차원의 사회심리 이론 중에서는 사회정체성 이론(Social identity theory; Tajfel & Turner, 1986)이 노인차별주의를 이해하는 데 유용한 개념적 틀을 제공한다. 사회정체성 이론에 따르면 사람들은 자신이 속해 있다고 느껴지는 특정 범주에 따라 집단 정체성을 형성하고 자신의 집단을 선호하는 성향을 지닌다. 이는 집단 정체성이 자아 정체성의 일부이기 때문일 뿐 아니라 집단 정체성을 지닐 때 불확실성과 불안을 낮출 수 있기 때문이다. 이를 노인차별주의 관련 논의에 적용하면, 사람들은 자신이 속한 연령대를 다른 연령대보다 더 긍정적으로 평가할 가능성이 있다(Bodner, 2009, p.1005). 많은 연구들에서 젊은 연령대가 노화와 노인에 대해 부정적 인식을 드러낸 것도(박경란·이영숙, 2001; 권명순·노기영·장지혜, 2013; 주경희 외, 2017) 정체성 우월 인식의 발현이라고 볼 수 있다.

다만 사회정체성 이론은 특정 개인이 낮은 지위로 여겨지는 집단의 구성원일 때 이 개인이 자아존중감을 지키기 위해 자신의 집단을 긍정적으로 여기는 전략을 취하거나, 반대로 자신이 속한 집단을 부정적으로 평가하며 거리를 둘 수 있다고 지적한다(Bodner, 2009). 실제로 노인들을 대상으로 노인에 대한 인식을 조사한 연구들을 보면, 적지 않은 노인들이 노화를 긍정적으로 평가했지만(Chasteen et al., 2002, p.545) 한편에선 정반대의 모습도 나타났다. Nosek과 동료들(2002, p.111-112)은 노인 집단에 대한 노인들의 태도가 젊은이들이 평가한 것만큼이나 부정적이라는 점을, Levy와 Schlesinger(2001, p.204)는 노인을 위한 연방 복지 프로그램에 반대하는 노인의 비율이 젊은 층의 반대 비율보다 높았다는 것을

증명했다.

공포 관리 이론(Terror management theory; Greenberg et al., 1997) 역시 노인차별주의를 설명할 수 있는 사회심리 이론으로 꼽힌다. 이 이론에 따르면 인간은 결국 죽는다는 사실을 인식하게 되면, 즉 죽음 현저성(mortality salience)이 커지면 실존적 불안과 공포가 생겨 자기 삶의 가치를 확인하려고 한다. 그 과정에서 오래 지속될 것이라고 여겨지는 집단 내에서 소속감을 확인하려는 경향이 생긴다. 이 이론을 차용해 진행된 연구들(Pyszczynski 외, 1995; Hirschberger 외, 2005)은 사람들이 신체적 부상 및 말기 질환을 가진 이들과 거리를 두는 경향이 있다는 것을 보여주었다. 질병이 있는 사람들과의 만남은 나약하다는 감정을 불러일으키고, 심각한 부상과 죽음에 대한 두려움을 상기시키기 때문이다.

공포 관리 이론대로라면 죽음과 보다 가까이 있다고 평가되는 노인들은 비노인층에게 인지적·신체적·사회적 쇠퇴가 다가오고 있다는 사실을 자각하게 하고, 나아가 죽음에 대한 두려움을 불러일으킬 수 있으므로 노인차별주의의 대상이 될 수 있다(Bodner, 2009, p.1006-1007). Martens와 동료들(2004)은 공포 관리 이론 하에서 노인차별주의를 실증적으로 연구했다. 젊은 성인으로 구성된 두 개의 그룹 중 한 그룹에게는 청년의 사진 4장을, 다른 그룹에게는 청년 사진 2장과 노인 사진 2장을 보여준 연구 결과, 후자의 그룹이 죽음을 더 많이 연상하고 노인에 대해 부정적인 태도를 견지하는 경향이 뚜렷했다.

< 표 1 > 노인차별주의를 설명할 수 있는 사회심리 이론

이론	내용
현실적 집단 갈등 이론 (Realistic group conflict)	- 외집단이 내집단의 성공·성취·자원 획득 기회를 위협할 때 외집단에 대한 차

theory)	별이 극대화
집단 간 위협 이론 (Intergroup threat theory)	<ul style="list-style-type: none"> - 외집단으로 인해 내집단이 손해를 본다는 인식이 외집단에 대한 편견으로 이어짐 - 실제 존재하는 위협뿐 아니라 '인식된 위협'이 외집단에 대한 편견에 영향
사회교환이론 (Social exchange theory)	<ul style="list-style-type: none"> - 투자와 보상의 균형이 맞지 않을 때, 양측의 교환 관계가 끊어지거나 보상을 많이 받는 쪽에서 다른 한쪽에 의존적인 관계가 형성
사회정체성 이론 (Social identity theory)	<ul style="list-style-type: none"> - 사람들은 자신이 속해 있다고 느껴지는 특정 범주에 따라 집단 정체성을 형성하고 자신의 집단을 선호 - 낮은 지위로 여겨지는 집단에 속해있는 경우 자아존중감을 지키기 위해 자신의 집단을 긍정적으로 여기거나, 반대로 거리를 두는 전략 취할 수 있음
공포 관리 이론 (Terror management theory)	<ul style="list-style-type: none"> - 인간은 결국 죽는다는 사실을 인식하게 되면 실존적 불안과 공포가 생겨 자기 삶의 가치를 확인하려 함 - 사람들은 인지적·신체적 쇠퇴 불러일으키는 존재를 꺼리는 경향

자료: 선행연구 토대로 연구자가 재작성

(4) 노인차별주의(Ageism)에 영향을 미치는 요인

노인차별주의가 심각하다고는 하지만 모든 노인이 차별의 대상이 된다거나, 모든 사람들이 노인 차별을 한다고 보기는 어렵다. North와 Fiske(2012)도 노인의 특성에 따라 차별 경험 여부는 물론 차별이 나타나는 양상도 다르다고 주장했다. 이에 노인차별주의에 어떤 요인이 영향을 미치는지 규명하려는 연구가 여럿 진행돼 왔다. 먼저 차별의 대상이 되는 노인의 차별 경험 영향 요인을 규명하기 위해 진행된 연구들을 보면, 대부분의 연구에서 소득 수준과 차별 경험 사이에 상관관계가 있다는 점을 지적했다. 노인의 주관적 생활수준이 낮을수록(김옥, 2003), 공공부조 수급 대상일수록(박현식, 2008), 수입이 낮을수록(김일호·천희란, 2013) 그렇지 않은 노인들에 비해 많은 차별을 경험하는 것으로 나타났다. 28개 유럽 국가들의 62세 이상 노인 1만 4364명을 대상으로 한 해외 연구에서도 가구 소득이 높고 소수자 집단에 속하지 않은 노인일수록 차별 경험이 적은 것으로 나타났다(van den Heuvel & van Santvoort, 2011, p.295).

차별을 가하는 사람들의 특성에 대해서는 매우 다양한 영향 요인들이 보고됐다. 대표적인 것이 연령, 성별 등의 인구사회학적 요인이다. 많은 연구들은 연령에 따라서 노인에 대한 인식이 달라질 수 있음을 보고하고 있다(이금룡, 2004; North & Fiske, 2012; 박윤경, 2016; 안순태 외, 2018). 대부분은 연령이 높아지면서 노인에 대한 부정적 이미지가 증가하다가 노년층이 되면서 다시 긍정적으로 변화한다는 것이 중론이다(안순태 외, 2018, p.207). 하지만 노년이 되더라도 뚜렷한 노인차별주의를 나타내기도 하는데, 이는 젊은 시절부터 갖고 있던 부정적 고정관념이 노년이 되어서도 변하지 않은 결과로 보인다(Bodner, 2009; 정순돌 외,

2015).

성별의 경우 여성이 노인차별을 더 많이 한다는 연구결과(이선자, 1989; 이윤경, 2007; 안순태 외, 2018)와 남성이 노인차별을 더 많이 한다는 연구 결과(원영희, 2003; Kendig et al, 2018)가 동시에 존재한다.

경제적 요인도 노인차별에 영향을 미치는 대표 요인으로 꼽히는데 이 요인 역시 정반대의 연구 결과가 많다. 사회경제적 지위가 낮은 사람들은 사회경제적 지위가 높은 이들에 비해 더 뚜렷한 노인차별주의를 보인다는 실증 연구가 있는 반면(박채리 외, 2018; 이인영, 2021), 주택 미소유자 혹은 낮은 사회경제적 지위에 놓인 사람들일수록 노인에 대해 온정적인 태도를 드러낸다는 연구도 있다(Kendig et al., 2018). 전자의 경우 사회경제적 지위가 낮을수록 자원 부족에 대한 우려가 높아 노인이 야기할 수 있는 복지 지출 증가 등의 자원위협에 민감하게 반응한다는 설명이 있다(Rios et al., 2018). 반대의 경우에는 사회경제적 지위가 낮은 사람들일수록 고통받거나 차별받고 있는 타인에게 더 많은 동정심을 드러낸다는 설명이 가능하다.

복지태도, 즉 복지 제도에 대한 태도가 노인차별주의에 보다 직접적인 영향을 주는 요인이라는 주장도 있다. 정순돌과 동료들(2015)의 연구에서는 65세 이하 비노인의 경우 소득불평등이 심각하다고 생각하는 경우, 복지 책임이 개인이 아닌 국가에 있다고 생각하는 경우 노인차별주의가 덜했다. 특히 이 연구는 연령과 관계없이 진보적이고 평등지향주의적인 복지태도를 갖고 있는 사람일수록 노인에 대해 긍정적인 태도를 보인다고 덧붙였다.

무엇보다도 주된 영향 요인으로 꼽히는 것은 노인과의 교류 경험이다(이선자, 1989, p.80). 노인과의 동거 및 교류 경험은 노인에 대한 막연한 두려움을 해소하는 데 도움이 된다고 여겨진다(원영희, 2004, p198).

실제로 노인과의 접촉 경험이 드물고, 경험의 질이 좋지 않을수록 노인
에 대해 부정적인 태도를 많이 지니고 차별 행동을 가하는 것으로 나타
났다(김지연·김민희·민경환, 2012). 또 노화에 대한 지식수준이 낮고 노
화에 대한 불안 수준이 높을수록 노인에 대한 부정적 태도가 증가하는
것으로 보고됐다(한정란, 2003; 김민희, 2013). 특히 원영희(2004, p198)는
조부모와의 동거경험 외에도 조부모의 사회활동이 활발하지 않을수록,
조부모와의 친밀도가 낮을수록, 좋아하거나 존경하는 노인이 없을수록
노인 편견이 높은 것으로 나타났으며 “단순히 세대 간 접촉의 양이 아닌
‘질’이 중요하다”고 강조했다.

< 표 2 > 노인차별주의에 영향을 미치는 요인

요인	내용
소득 수준	<ul style="list-style-type: none"> - 노인의 주관적 생활수준이 낮을수록, 공공부조 수급 대상일수록, 수입이 낮을수록 그렇지 않은 노인들에 비해 많은 차별을 경험 (김옥, 2003; 박현식, 2008; 김일호·천희란, 2013)
연령	<ul style="list-style-type: none"> - 연령 높아지면서 노인에 대한 부정적 이미지 증가하다가 노년층 되면서 긍정적으로 변화(안순태 외, 2018) - 젊은 시절의 부정적 고정관념이 변하지 않을 경우, 노인이 되더라도 노인차별주의 보일 수 있음(Bodner, 2009; 정순돌 외, 2015)

<p>성별</p>	<p>- 여성이 노인차별을 더 많이 한다는 연구결과(이선자, 1989; 이윤경, 2007; 안순태 외, 2018)와 남성이 노인차별을 더 많이 한다(원영희, 2003; Kendig et al, 2018)는 연구 결과 상존</p>
<p>경제적 요인</p>	<p>- 사회경제적 지위가 낮은 사람들은 사회경제적 지위가 높은 이들에 비해 더 뚜렷한 노인차별주의 보임 (박채리 외, 2018; 이인영, 2021)</p> <p>- 낮은 사회경제적 지위에 놓인 사람들일수록 노인에 대해 온정적인 태도 (Kendig et al., 2018)</p>
<p>복지 태도</p>	<p>- 소득불평등이 심각하다고 생각하는 경우, 복지 책임이 개인이 아닌 국가에 있다고 생각하는 경우 노인차별주의가 덜함 (정순돌 외, 2015)</p>
<p>노인과의 교류 경험</p>	<p>- 노인과의 접촉 경험이 드물고, 경험의 질이 좋지 않을수록 노인에 대해 부정적인 태도를 많이 지니고 차별 행동 빈번 (김지연·김민희·민경환, 2012)</p> <p>- 노화에 대한 지식수준이 낮고 노화에 대한 불안 수준이 높을수록 노인에 대한 부정적 태도가 증가(한정란, 2003; 김민희, 2013)</p>

2) 비선호시설 입지갈등

(1) 비선호시설의 개념과 유형

비선호시설은 사회 전체의 편익을 향상시키고 공익 실현에 도움이 되지만, 부정적 외부효과를 일으켜 지역 주민들이 선호하지 않는 시설을 의미한다. 편익은 사회 전체에 돌아가는 반면, 비용(재산가치 하락, 환경오염, 소음, 사고 위험)은 비선호시설이 입지하는 지역에서 치르기에 때문에 이같은 불균형이 입지 지역 주민들의 입지 저항과 반발을 유발하고 있다(최항순·이형만, 2010; 이정일, 2021). 대부분 공공재적인 성격을 지니고 있는 만큼 민간부문보다는 중앙정부나 지방자치단체 등 공적 기관에 의해 공급되고 있다(이중훈 외, 2007).

일반적으로 비선호시설은 그 특성에 따라 위험시설, 혐오시설, 환경오염시설, 사회통념상 기피시설 등 네 가지로 분류된다(이중훈 외, 2007). 위험시설은 원자력발전소, 핵폐기물처리장, 송전탑 등 잘못 시공되거나 관리될 경우 해당 지역은 물론 인근 지역에 막대한 인명피해와 재산피해를 초래할 수 있는 시설을 의미한다. 혐오시설은 입지 지역 주민들에게 건강상 유해한 영향을 미치지 않지만 불쾌한 감정 유발, 부정적 이미지 연상 등으로 인해 주민들이 기피하는 시설이다. 대표적인 예로는 화장장, 공동묘지, 납골당 등이 있다. 환경오염시설은 소음, 악취 등을 유발하거나 환경오염물질을 배출하는 시설로 공영버스 차고지, 하수종말처리장, 쓰레기 소각장, 쓰레기 매립장 등이 포함된다. 사회통념상 기피시설은 사회통념상 입지하는 것을 기피하는 공익시설로 교도소, 정신병원, 장애인

복지시설, 아동복지시설 등이 있다. 본 연구에서 다루는 노인요양시설도 사회통념상 기피시설의 일종이라 할 수 있다.

사회통념상 기피시설은 여타 유형의 비선호시설과 달리 입지 지역에 미치는 피해가 거의 없거나 비교적 경미하다는 특징이 있다. 장애인복지시설, 아동복지시설, 노인요양시설 등 복지시설의 경우에는 특히 그렇다. 그럼에도 이 시설은 지역 이미지의 손상, 지역이기주의 등의 요인으로 인해 입지 갈등의 대상이 된다. 특히 Dear(1992)는 복지시설(human service facility)에 대한 지역 주민들의 낯비는 복지시설 이용 대상 집단의 특성에 따라서 달라진다고 지적하며, 장애인, 약물 남용자, 노숙자, 에이즈 환자 등에 대한 편견과 차별이 주민들의 반발을 초래하는 주요 요인이라고 설명했다.

이상에서 논의한 비선호시설의 유형과 입지갈등 발생 요인에 대해 정리하면 < 표 3 >과 같다.

< 표 3 > 비선호시설의 유형과 유형별 갈등발생요인

구분	시설 예시	입지갈등 발생 요인
위험시설	<ul style="list-style-type: none"> - 원자력발전소 - 핵폐기물처리장 - 송전탑 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 시설 설치 및 운영 단계에서 발생할 수 있는 각종 사고의 위험성
혐오시설	<ul style="list-style-type: none"> - 화장장 - 공동묘지 - 납골당 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 불쾌한 감정 유발 - 부정적 이미지 연상 - 주변 환경에 대한 무형적 침해

환경오염시설	<ul style="list-style-type: none"> - 공영버스 차고지 - 하수종말 처리장 - 쓰레기 소각장 - 쓰레기 매립장 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 소음 - 악취 - 환경오염물질
사회통념상 기피시설	<ul style="list-style-type: none"> - 교도소 - 정신병원 - 장애인복지시설 - 아동복지시설 - 노인요양시설 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 이미지 실추

자료: 이중훈 외(2007)의 연구를 토대로 연구자가 정리

(2) 비선호시설의 특성

비선호시설의 특징으로는 공공재적 성격, 비용과 편익의 불균형, 입지의 제약성, 위험의 불확실성을 꼽을 수 있다(신호섭, 2009, pp.9-12; 박인수, 2019, pp.27-28; 최항순·이형만, 2010, p.439). 먼저 비선호시설은 시장경쟁 원리에 의해서는 원활히 공급할 수 없고, 중앙정부나 지방자치단체의 개입이 필요한 공공재적 성격을 지닌다. 둘째, 비선호시설은 본질적으로 부정적인 외부효과를 지니고 있어 비용과 편익의 불균형을 야기한다. 편익을 누리는 집단(지역)과 비용을 치르는 집단(지역)이 불일치하게 된다는 의미다. 셋째, 비선호시설은 계획과 설치 과정에서 공간적, 정치적, 경

제적, 사회적 요소들을 다 고려해야 하는 만큼 입지가 가능한 지역이 제한적이다. 특히 고도의 기술을 요구하는 시설이 많아 특정 입지조건을 필요로 한다. 넷째, 비선호시설이 입지한 후 인간의 건강이나 주변 환경에 어떤 영향을 얼마나 끼치는지를 정확히 알 수 없는 경우가 많다. 이 때문에 지역 주민들은 특히 비선호시설과 근접해 있는 것을 꺼린다.

(3) 비선호시설 입지갈등 요인

국내에서는 1990년대 이후 비선호시설 입지갈등에 대한 연구가 본격화되며 입지갈등이 발생하는 원인에 대해서도 많은 설명과 분석이 제시됐다(전주상, 2000, p278). 앞선 연구들에서 분석한 입지갈등 요인들은 크게 경제적 요인, 기술적(환경) 요인, 심리·문화적 요인, 절차적(정치적) 요인 등으로 분류할 수 있다.

먼저 경제적 요인(전주상, 2000; 최항순·이형만, 2010; 최화식, 2012; 이형우·이남우, 2012; 이정일, 2021)을 살펴보면, 비선호시설은 해당 지역에는 지역 이미지 손상, 지가 하락 등의 문제를 야기하는 반면 그에 대한 보상은 미미해 입지갈등을 유발한다. 실제로 쓰레기소각장·송전선 같은 비선호시설은 대부분 주변 지가 및 주택 가격에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다(전병운, 2017, pp.172-173). 충남발전연구원(2014)도 충남 당진 일대의 송전선로 주변지역 지가가 송전선 입지로 인해 총 1137억원 하락했다고 보고한 바 있다.

하지만 경제적 요인 때문에 입지갈등이 일어났다 하더라도, 모든 비선호시설이 실제로 지가 하락 등의 경제적 피해를 일으키는 것은 아니다. 조규영과 동료들(2007)이 경기도 안양시에 위치한 안양노인전문요양원과 주변 지가 간 상관관계를 분석한 연구에 따르면 노인전문요양원은 주변

지가에 부정적인 영향을 미치지 않았다. 이 때문에 Dear(1992, p290)는 복지 시설(human service facility) 입지 이후 지가 하락이 관찰된 사례가 없는데도 지역 주민들이 자산 가치를 이유로 장애인·노숙자 복지시설을 반대한다고 지적했다. 실제 경제적으로 악영향을 미치지 않더라도 경제적 요인에 의해 입지갈등이 발생할 수도 있는 셈이다.

기술적(환경) 요인도 주된 갈등 요인이다. 위험시설이나 혐오시설은 지역 주민의 건강과 환경에 위험한 영향을 미칠 수 있어 갈등을 유발한다(전주상, 2000; 최항순·이형만, 2010; 최화식, 2012; 이형우·이남우, 2012; 이정일, 2021). 동시에 기술적 안정성 그 자체뿐 아니라 안정성에 대한 ‘주관적 두려움’ 역시 입지 갈등을 일으키기도 한다. 위험에 대한 평가는 늘 불확실성을 내포하며, 전문가와 일반인이 느끼는 위험에 대한 인식에는 격차가 존재할 수밖에 없기 때문이다(이정일, 2021, p28). 즉, 주관적으로 인식된 위험(perceived risks)이 비선호시설 반대에 영향을 미친다(최화식, 2012, p.130).

특히 주목해야 할 것은 비선호시설 입지갈등에서 심리·문화적 요인도 주된 갈등 요인으로 작용한다는 점이다(조승현 외, 2006; 최항순·이형만, 2010). 비선호시설 입지에 따른 잠재적 위험이나 피해의 가능성은 수치화하기엔 어려움이 있다. 이 때문에 주민들은 원래 갖고 있던 고정관념과 선입견에 의해 특정 시설에 대한 불안감과 거부감을 드러내기도 한다. 심리·문화적 요인에는 구체적으로 환경에 대한 객관적·과학적 정보 부족, 해당 시설과 시설 이용자에 대한 선입견과 편견, 상호 불신, 막연한 피해의식, 지역 간 경쟁의식, 문화적 전통과 가치관의 차이 등이 있을 수 있다(조승현 외, 2006, p.197). 즉 비선호시설 입지갈등에는 해당 시설과 시설 이용자에 대한 사회의 고정관념이나 부정적 인식 등이 막대한 영향을 미친다.

이해관계자의 행태적 측면이 강조되는 절차적(정치적) 요인 역시 중요하다(전주상, 2000; 홍성만·박홍엽, 2006; 최항순·이형만, 2010; 최화식, 2012; 이형우·이남우, 2012; 심충만·김태진, 2017; 이정일, 2021). 비선호시설의 설치 주체가 설치 과정에서 지역 주민들과 얼마나 소통하고 관련 정보를 공개하느냐에 따라 지역 주민들의 반응은 달라진다. 하지만 일반적으로 비선호시설은 중앙정부나 지방자치단체가 일방적으로 입지를 선정하고 지역 주민들에게 통보하는 과정을 많이 따른다(최화순, 2012). 이 경우 비선호시설 입지로 인해 손실을 입게 된다고 여기는 지역주민들은 자신이 이해당사자임에도 의견이 전혀 반영되지 않았다고 인식해 갈등이 더 격화된다(이정일, 2021, p.28). 당국과 지역주민 간의 신뢰 부족이 시설 건설과 관련된 분쟁을 더욱 첨예하게 만들 수 있는 것이다(전주상, 2000, p.92). 심충만·김태진(2017)은 정치 개입으로 인해 비선호시설 갈등이 심화되고 장기화될 수 있다고 지적했다.

물론 경제적, 기술적(환경) 요인, 심리·문화적 요인, 절차적(정치적) 요인 외에도 다양한 요인이 비선호시설 입지갈등에 영향을 미친다는 점을 간과해서는 안 된다. 일례로 Dear(1992, p291)는 시설과 각 주민이 거주·생활하는 지역의 지리적 근접성 역시 중요한 요소라고 봤다. 비선호시설과 가까이 위치한 사람일수록 반대할 가능성이 높으며, 2~6블록만 떨어져도 관심과 인식이 무관심할 정도로 떨어진다는 것이다.

(4) 비선호시설 입지갈등요인 분류

갈등요인들은 입지갈등 과정에서 복합적이고 동시다발적으로 작용하지만, 대부분의 갈등주기⁴⁾에 따라 크게 갈등유발(생성)요인과 갈등조절(증

4) 대부분의 갈등은 잠복 및 생성기→표면화기→확대기→해소기의 과정을 거친다(홍성

폭)요인으로 한 번 더 범주화할 수 있다(홍성만·박홍엽, 2020; 최항순·이형만, 2010). 갈등유발요인은 갈등의 생성과 유발에 영향을 미치는 요인을, 갈등조절요인은 이후의 갈등 진행상황에 영향을 미치는 요인을 뜻한다. 갈등요인을 갈등 과정에 따라 두 범주로 나누는 것은 갈등의 생성 원인과 해결 방안에 대한 이해를 돕기 위함이다. 갈등은 각 요인들이 어떻게 작용하느냐에 따라 생성이 되지 않거나, 생성이 되더라도 잘 해결되거나, 오히려 더 확대돼 해결되지 않고 지속될 수 있기 때문이다.

갈등유발요인과 갈등조절요인을 자세히 살펴보자면, 갈등유발요인에는 앞서 논의했던 경제적 요인, 기술적(환경) 요인, 심리·문화적 요인, 입지요인이 들어갈 수 있다. 갈등유발요인은 시설 자체의 특성, 나아가 시설을 둘러싼 사회의 인식과 연관이 깊기에 유심히 살펴보는 것이 중요하다. 시설에 대한 사회의 고정관념을 확인하고 그 고정관념을 해소할 수 있는 방안을 모색하는 것이야말로 입지갈등의 발생을 방지할 수 있는 근본적인 해결책일 수 있다.

갈등조절요인은 갈등이 유발된 이후 갈등의 확대 혹은 해소를 좌우하는 요인인 만큼, 이해당사자들의 행태적 측면과 연관이 깊다(최항순·이형만, p444). 주로 사업을 추진하는 행정주체(지방자치단체, 중앙정부), 사업의 직접적인 영향을 받는 지역주민, 행정주체와 지역주민 간 가교 역할을 하는 지역 정치인, 갈등 사안을 둘러싼 여론 형성에 영향을 미치는 언론이 중요 행위자로 등장한다.

2. 선행연구 검토

국내에서 수많은 노인요양시설 관련 연구 및 비선호시설 입지갈등 관련

만·박홍엽, 2006).

연구가 진행됐지만, 노인요양시설의 입지갈등 원인과 양상을 다룬 심층적인 연구는 전무하다시피 하다.

1) 노인요양시설 입지 관련 연구

노인요양시설 입지와 관련된 연구들은 대부분 노인요양시설의 지역별 분포 차이를 다뤘다(이윤경, 2009; 마세인·김홍순, 2011; 박현봉·박환용, 2019; 김세진 외, 2021). 이윤경(2009)에 따르면 노인장기요양보험 제도가 도입된 2008년 기준 노인요양시설은 인구밀도가 높은 지역에 비해 인구밀도가 낮은 지역에 더 많이 공급됐다. 도시 규모를 기준으로 보면, 중소도시, 농어촌, 대도시 순으로 공급이 많았다. 이러한 연구 결과를 두고 이윤경은 대도시의 높은 토지 비용, 노인요양시설에 대한 부정적 인식이 영향을 미쳤다고 해석했다.

마세인과 김홍순(2011)은 GIS 네트워크 분석을 실시해 인천시 노인복지시설의 분포 현황을 살펴보았다. 그 결과, 구도심인 중·동구 지역의 경우 노인복지시설에 대한 접근성이 현저하게 떨어지는 것으로 나타났다. 이에 대해 마세인과 김홍순은 “구도심지역이자 낙후지역 중·동구에서 노인복지서비스가 적정하게 공급되지 못함을 의미하는 것”이라고 지적했다.

박현봉과 박환용(2019)은 수도권 시군구 단위로 노인요양시설의 과밀지수를 산정하여 수도권 노인요양시설의 분포현황과 입지영향요인을 분석했다. 분석 결과에 따르면 수도권의 중심부인 서울지역에서 노인요양시설은 매우 저밀한 반면, 수도권 외곽(인천 부평, 이천, 동두천, 포천, 과주, 양주 등)에서는 매우 과밀한 상태였다. 특히 입지영향요인 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 지역의 수요요인이 아닌 부동산 가격인 것으로 나타났다. 노인요양시설이 부동산 가격이 낮은 지역을 중심으로 밀집

입지 하다 보니 서울엔 저밀하고 경기도 외곽에 고밀한 상태가 나타났다는 것이다. 이를 두고 박현봉과 박환용은 노인장기요양 보험료를 납부하는 국민들이 평등한 서비스를 받지 못하는 것이라며 부정적으로 평가했다.

김세진과 동료들(2021)은 전국 노인요양시설의 지역별 수요-공급의 적정성을 분석한 결과, 도(道)지역에 비해 광역시의 비형평 수준이 전반적으로 높은 특성을 보였다. 또 강원 지역을 제외하고 대부분 각 도(道)의 중심도시에서는 노인요양시설 수와 정원이 모두 부족한 반면, 중심도시의 외곽지역에는 시설이 과잉 공급된 것으로 나타났다. 이러한 연구결과를 토대로 김세진과 동료들은 수요 대비 공급 부족은 도심 지역을 중심으로 발생하는 것으로 보인다고 지적했다.

2) 비선호시설 입지갈등 관련 연구

비선호시설 입지갈등에 대한 분석을 시도한 종전의 연구들은 장사시설, 폐기물 시설, 쓰레기 소각장처럼 위험시설, 혐오시설, 환경오염시설을 다룬 경우가 주를 이룬다(전주상, 2000; 홍성만·박홍엽, 2006; 신호섭, 2009; 최항순, 2010; 이형우·이남우, 2012; 심충만, 2017; 노광호, 2018; 박인수, 2019; 이정일, 2021). 이 시설들은 또 다른 비선호시설 유형인 사회통념상 기피시설에 비해 위험성, 환경오염성 등 지역에 미치는 피해 요인이 보다 뚜렷하다는 특징을 지닌다. 일부 연구가 사회통념상 기피시설로 분류되는 군사시설을 다루고 있는데, 군사시설은 통상의 사회통념상 기피시설-장애인복지시설, 노인요양시설 등-이 복지 성격이 크다는 점에서 차이가 있다. 각 연구가 다룬 시설을 정리하면 < 표 4 >과 같다.

< 표 4 > 비선호시설 입지갈등 관련 연구의 시설별 분류

연구자	연구 대상 시설	시설 유형
전주상 (2000)	서울 노원, 목동, 강남 쓰레기 소각장	환경오염시설
홍성만·박홍엽 (2006)	기무사 과천 이전, 부안 방폐장 건립, 서울 추모 공원 건립	사회통념상 기피시설 위험시설 혐오시설
신호섭 (2009)	청주시 및 서울시 화장 장	혐오시설
최항순·이형만 (2010)	관교신도시 메모리얼파 크	혐오시설
이형우·이남우 (2012)	장사시설 전반	혐오시설
심충만 (2017)	부안 방사설 폐기물 처 리장 제주 해군기지	위험시설 사회통념상 기피시설
노광호 (2018)	제주 해군기지	사회통념상 기피시설
박인수 (2019)	남양주시 에코-랜드 내포신도시 에너지시설	환경오염시설
이정일 (2021)	충남 서산시 양대동 자 원회수시설(소각장) 충남 청양군 비봉면 강 정리 석면·폐기물매립장	환경오염시설

본 연구가 대상으로 삼는 노인요양시설처럼 사회통념상 기피시설로 분

류되는 복지·교육시설 입지 갈등에 대한 연구는 장애인 특수학교 설립 갈등에 집중돼 있다(김이인정, 2019; 이세미 외, 2022). 이는 장애인 특수학교 설립 갈등이 2017년께 강서구 서진학교 설립 갈등을 계기로 주목받았기 때문으로 풀이된다. 김이인정(2019)과 이세미 등(2022)의 연구도 서진학교 설립 갈등을 연구 대상으로 삼고 있다. 김이인정(2019, p3)은 “비선호시설에 대한 연구는 주로 위험시설, 혐오시설, 교통시설 등을 다루어왔기 때문에 최근 문제가 되고 있는 교육시설 및 복지시설에 따른 갈등을 다루기에는 역부족”이라고 지적하기도 했다. 이 지적은 노인요양시설 입지갈등에 대한 연구가 부족한 상황과도 맞닿아 있다.

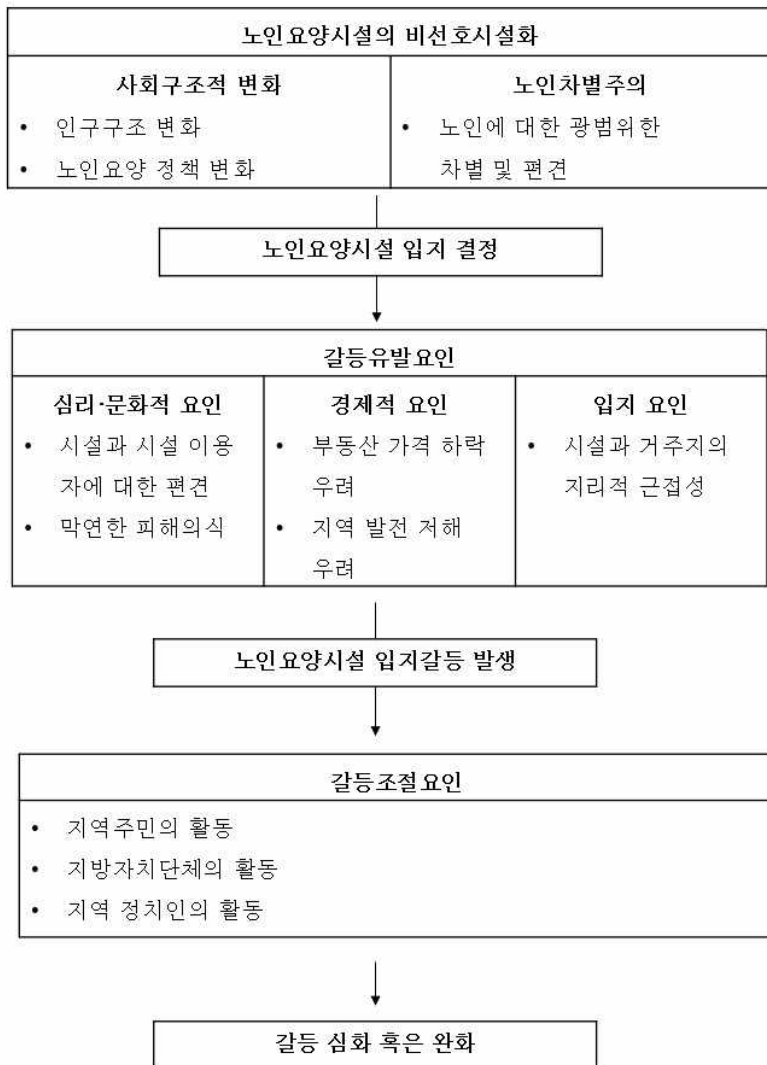
노인복지시설 입지갈등을 다룬 연구가 전혀 없는 것은 아니다. 김새로미(2017)는 민간 노인재가복지시설의 행정소송 판례 세 건을 토대로 노인복지시설 입지갈등 과정에서 지방 행정청이 어떤 역할을 했는지 살펴 보았다. 하지만 김새로미의 연구는 본 연구가 대상으로 삼는 노인요양시설과는 다른 종류의 시설을 다뤘다는 점에서 차이가 있다. 무엇보다도 김새로미의 연구는 판례에서 나타나는 행정청의 역할을 분석하는 데 초점을 맞췄기 때문에, 노인복지시설이 지역사회에서 비선호시설이 된 원인을 심층적으로 살펴보기에는 한계가 있다.

3. 연구의 분석틀

본 연구는 앞선 이론적 검토를 참고해 갈등의 배경, 갈등유발요인, 갈등조절요인을 세 축으로 하는 분석틀을 설계했다(< 그림 1>). 홍성만·박홍엽(2020)과 최항순·이형만(2010)이 갈등유발요인과 갈등조절요인이라는 두 축을 중심으로 분석틀을 짰 것을 참고했다. 이들은 갈등과정이 생성 및 잠복기→표면화기→확대기→해소기를 거친다는 점에서 갈등유발요인

은 생성 및 잠복기, 표면화기에 주된 영향을, 갈등조절요인이 이후의 확대기와 해소기에 주된 영향을 미친다는 내용의 분석틀을 연구에 적용했다.

< 그림 1 > 연구의 분석틀



1) 비선호시설화 요인

본 연구는 비선호시설 입지갈등이 시설에 대한 사회의 고정관념에 근거해 발생한다는 점을 고려해 노인요양시설의 비선호시설화에 영향을 미친 배경 요인을 별도로 분석하기로 했다. 특히 노인요양시설은 여타 위험시설, 혐오시설, 환경오염시설과 달리 비교적 피해가 경미한데도 입지갈등을 초래하는데, Dear(1992)는 이 같은 복지시설(human service facility)을 둘러싼 님비가 '시설 이용 대상 집단에 대한 차별과 편견'에서 기인한다고 설명했다. 즉 노인요양시설에 대한 반대에도 노인차별주의가 영향을 미쳤을 가능성이 있는 것이다.

그런데 노인차별주의만을 유일한 비선호시설화 요인으로 볼 수는 없다. 노인차별주의는 근대화, 복지국가의 등장 등 광범위한 사회구조적 변화와 함께 나타난 현상이다(김주현, 2009). 연장선상에서 노인요양시설 입지갈등도 인구구조 변화와 정책 변화 등의 요인으로 등장한 측면이 있다. 이에 비선호시설화 요인으로 노인차별주의와 사회구조적 변화(인구구조 변화, 정책 변화)를 살펴본다.

다만 비선호시설화 요인은 본 연구가 분석하고자 하는 송파시립실버케어센터와 동대문시립실버케어센터에 공통적으로 적용된다. 때문에 갈등유발요인과 갈등조절요인은 사례별로 분석하는 것과 달리 비선호시설화 요인은 한 번만 분석하고자 한다.

2) 갈등유발요인

이 같은 배경 속에서 노인요양시설 입지가 결정된 이후엔 갈등유발요인

이 입지갈등 발생에 직접적인 영향을 미친다. 갈등유발요인에는 심리·문화적 요인, 경제적 요인, 입지 요인을 포함했다. 경제적 요인과 입지 요인은 앞선 선행연구들에서 제시된 주요 갈등 요인인 만큼, 노인요양시설의 사례에도 폭넓게 적용될 수 있다고 봤다.

심리·문화적 요인은 본 연구의 분석틀이 여타 연구와 차별성을 지니는 지점이다. 입지갈등 원인을 분석한 연구들 중 최항순과 이형만(2010)이 심리·문화적 요인을 다룬 것을 빼고는 이 요인에 주목한 연구는 많지 않다. 대부분 심리적 요인 대신 기술적(위험) 요인을 분석했는데, 이는 앞선 연구들이 대상으로 삼은 시설들이 대부분 위험성·환경오염성이 뚜렷한 위험시설, 혐오시설이기 때문으로 풀이된다. 하지만 노인요양시설은 위험성이 뚜렷하지 않은 시설로, 기술적 요인보다는 심리·문화적 요인을 심층적으로 살펴볼 필요가 있다.

3) 갈등조절요인

갈등주기론에 따르면 갈등유발요인이 작용해 입지갈등이 발생한 후에는 갈등조절요인의 작용에 따라 갈등의 향방이 갈린다(홍성만·박홍엽, 2006, p909). 따라서 분석틀에 갈등조절요인을 포함시켜 이해관계자인 지역주민, 지방자치단체, 지역 정치인의 행태적 측면을 분석하고자 했다. 지역주민, 지방자치단체는 비선호시설 입지갈등의 가장 기본적인 이해관계자이고, 지역 정치인 역시 갈등의 향방에 결정적인 영향을 미치는 주체라는 것을 고려했다.

제3장 송파 및 동대문 실버케어센터 사례 분석

1. 조사 설계

1) 조사 대상 및 방법

본 자료는 문헌 자료와 인터뷰 자료를 토대로 분석을 진행했다. 먼저 문헌 조사는 서울시의 관련 문서, 언론 보도, 각종 공공기관 통계를 중심으로 진행했다. 문헌자료들은 기본적으로 온라인 검색을 통해 구득했으며 온라인으로 나오지 않는 자료들은 해당 기관에 연락을 취해 관련 통계나 유선으로 답을 받았다.

인터뷰 자료는 송파구와 동대문구의 시립실버케어센터 사업 이해관계자와 심층 면담을 통해 얻었다. 본 연구의 인터뷰 대상은 사업을 담당 중인 서울시 공무원, 사업 진행과정에서 주민과 시 당국 간 갈등에 개입한 지역 정치인 각 1명, 사업지 인근에서 거주 중인 주민 20명(송파, 동대문 각 10명)으로 총 23명이다. 해당 사업이 시에서 진행한 사업인 만큼, 구청은 직접적인 이해관계자가 아니라고 판단하여 심층 인터뷰 대상에서 제외했다. 주민 인터뷰는 찬성, 반대 등 해당 사업에 대해 다양한 의견을 가진 성인들을 대상으로 진행했다.

인터뷰 대상이 되는 주민들은 동대문구 사례의 경우 사업지 인근 아파트 7개 단지(신답경남, 전농동아, 청계와이즈, 청계한신, 동대문롯데캐슬, 신답극동, 신성미소지움)로 한정했다. 앞서 7개 아파트의 입주자협의회장들이 2019년 1월 서울시가 동대문구 주민을 대상으로 실시한 첫 사업설명회에 참석한 바 있어 이를 기준으로 삼았다(동대문이슈, 2019). 송파구

사례의 주민 인터뷰 대상은 사업지와 인접해 있는 헬리오시티 아파트 단지로 한정했다. 헬리오시티 아파트가 사업지와 바로 붙어있는데다가 입지 갈등이 헬리오시티 아파트 주민들을 중심으로 일어났다는 점을 고려했다.

표집 방식은 목적표집과 눈덩이 표집을 따랐다. 연구참여자는 2022년 4~5월과 9~10월 사업지를 총 일곱 차례(송파구 3번, 동대문구 4번) 방문해 주민들에게 연구참여문건을 제시해 직접 섭외하거나, 지인을 소개받는 방식으로 모집했다. 서울시 공무원과 지역 정치인의 경우, 전화나 이메일로 연구 취지를 설명한 후 연구 참여 의향을 밝힌 이들을 대상으로 심층면담을 진행했다.

인터뷰는 대면과 비대면 중 연구참여자가 원하는 방식으로 반구조화 질문지에 따라 약 30분~1시간 동안 진행했다. 연구참여자에게 솔직한 이야기를 듣기 위해서는 대면으로 인터뷰를 진행하는 것이 최선이나, 당시 코로나19 신종 바이러스 확산이 거셌던 만큼 연구참여자가 유선 면담을 원할 경우 유선으로 인터뷰를 했다. 이러한 방식으로 인터뷰를 한 이들의 명단은 < 표 5 > 와 같다.

< 표 5 > 연구참여자 명단

구분	ID	특징	연령	성별	주택 소유 여부
공무원	공무원 1	서울시청 사업 담당 공무원	.	.	.
정치인	동대문구 전 구의원	동대문구의회 7·8대 구의원 (2014년)	.	.	.

		7월~2022년 6월)				
	송파구 현 구의원	송파구의회 9대 구의원 (2022년 7월~현재)	.	.	.	
송파구 주민	찬 성	송파구 주민 1	헬리오시티 주민	78세	여	소유주
		송파구 주민 2	헬리오시티 주민	83세	여	소유주
		송파구 주민 3	헬리오시티 주민	47세	여	소유주
		송파구 주민 4	헬리오시티 주민	35세	남	세입자
	반 대	송파구 주민 5	헬리오시티 주민	62세	여	소유주
		송파구 주민 6	헬리오시티 주민	65세	여	소유주
		송파구 주민 7	헬리오시티 주민	54세	남	소유주
		송파구 주민 8	헬리오시티 주민	36세	여	소유주
		송파구 주민 9	헬리오시티 주민	52세	남	소유주
		송파구 주민 10	헬리오시티 주민	42세	여	소유주
동대문 구 주민	찬 성	동대문구 주민 1	전농동아 주민	80세	여	소유주
		동대문구 주민 2	청계한신 주민	53세	여	소유주
		동대문구 주민 3	전농동아 주민, 아파트 노인회장	74세	남	소유주
		동대문구 주민 4	청계한신 주민, 아파트 노인회장	80세	남	소유주
		동대문구 주민 5	신답극동 주민	37세	여	세입자
	반 대	동대문구 주민 6	신답경남 주민	63세	남	소유주
		동대문구 주민 7	신답경남 주민, 아파트 노인회장	74세	여	소유주
		동대문구 주민 8	전농동아 주민	45세	여	소유주
		동대문구 주민 9	전농동아 주민	42세	여	소유주

		동대문구 주민 10	청계와이즈 주민	58세	남	소유주
--	--	------------	----------	-----	---	-----

2) 분석 방법

본 연구는 구득한 자료를 분석틀에 맞춰 분석하고 해석하는 방법을 따른다. 이를 위해 연구참여자의 동의 하에 녹음한 심층면담 내용을 모두 전사하여 개념화한 후 분석틀을 기반으로 분석했다.

2. 비선호시설화 요인 분석

1) 사회구조적 변화

(1) 인구구조 변화

한국의 65세 이상 노인인구 비중은 2022년 3월 기준 17.4%로, 2025년에는 20.3%에 이르러 초고령사회⁵⁾에 진입할 것으로 전망된다(통계청, 2022; 통계청, 2021). 게다가 1970년부터 2018년까지 한국의 고령화비율 연평균 증가율(3.3%)은 OECD 37개국 중 가장 빨랐다. 한국의 합계출산율이 2020년 기준 0.84명으로 3년 연속 1명을 밑도는 등 출산율이 낮아진 영향이다. 이대로라면 2060년에는 고령층의 비중이 43.9%에 이르고, 노년부양비⁶⁾는 2067년에 102.4로 세계 1위를 차지할 것으로 전망된다. 이는 2위인 대만의 노년부양비 예측치(77.5)보다 높을 뿐 아니라, 세계 평균인 22.1를 크게 웃도는 수치다(기획재정부, 2021).

5) 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 20% 이상인 사회.

6))65세 이상 인구) / (15~64세 이상 인구)

노인인구가 증가하며 만성질환을 1개 이상 앓고 있는 65세 이상 노인의 비율도 2008년 81.3%, 2017년 89.5%, 2020년 84%로 꾸준히 높은 수치를 보이고 있다(보건복지부, 2021). 특히 현재의 고령화 속도를 늦추지 못하면 기대수명과 건강수명 간의 격차가 확대되면서 요양 및 돌봄에 대한 수요도 급증할 것으로 예상된다.

(2) 노인요양 정책 변화

고령화 속도가 빨라지면서 더 이상 노인 돌봄을 가족에게 맡기기가 어려워지자, 정부는 2008년 사회보험의 일종인 노인장기요양보험제도를 도입하여 노인 돌봄을 사회화할 수 있는 체계를 마련했다. 노인장기요양보험은 노인성 질병 등으로 인해 일상생활을 혼자 수행하기 어려운 노인들에게 장기요양급여를 제공하는 사회보험 제도다(김새로미, 2017).

제도가 도입된 지 13년이 흐른 지금, 장기요양등급 인정을 받는 노인과 노인 돌봄 서비스 제공 기관은 꾸준히 증가하는 추세다. 장기요양등급 인정자는 2018년 83만 1512명에서 올해 3분기 114만 1964명으로 늘었다. 장기요양급여로 이용할 수 있는 장기요양기관도 2008년 8,318개소에서 2021년 2만 6,246개로 늘었다(국민건강보험공단 홈페이지, 2022년 11월 30일 방문). 여기서 장기요양기관은 노인장기요양급여로 이용할 수 있는 요양시설을 의미하며, 노인의료복지시설(노인요양시설·노인요양공동생활가정)과 재가노인복지시설이 여기에 해당된다. 노인복지법에서 규정한 노인복지시설의 유형은 < 표 6 > 과 같다.

< 표 6 > 노인복지시설의 종류 및 시설

종류	시설
노인의료복지시설	노인요양시설(실버케어센터)(10인 이상), 노인요양공동생활가정(10인 미만)
노인여가복지시설	노인복지회관, 경로당, 노래교실
노인주거복지시설	양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택
재가노인복지시설	방문요양서비스, 주야간보호서비스(데이케어센터), 재가노인지원서비스 등
그 외	노인보호전문기관, 노인일자리지원기관, 학대피해노인 전용쉼터 등

하지만 대표적인 장기요양기관이자 노인의료복지시설인 노인요양시설의 분포는 지역별로 현저히 다르다. 노인요양시설은 인구밀도가 높은 도시지역이 인구밀도가 낮은 농촌지역에 비해 적게 분포하고 있다(이윤경, 2009). 특히 수도권은 노인요양시설이 서울엔 저밀하게 분포돼 있는 반면, 동두천·포천·의정부·강화 등 외곽지역에는 고밀 분포돼 있다(박현봉, 2019). 이는 정부가 시설 확대를 위해 설립 요건을 신고제로 정하는 등 진입 장벽을 낮춘 데 따라 민간이 시설 설립을 주도한 결과로 풀이된다. 노인의료복지시설 운영 주체 중 법인, 개인 등 민간이 차지하는 비중은 2016년 기준 약 80%에 이른다(박현봉, 2019). 비용 경감을 위해서는 부동산 가격이 비교적 저렴한 외곽과 농촌 지역에 시설을 설립하는 것이

효과적이기 때문이다.

전체 노인요양시설의 정원 대비 현원 충족률은 85.2%(김세진 외, 2021, p5)로 일견 시설이 충분히 공급되고 있는 것처럼 보이지만, 밀집도가 지역마다 다른 탓에 지역별 충족 현황도 천차만별이다. 도심 지역의 경우 노인의료복지시설의 공급이 지역 수요를 따라가지 못하는 상황이 이미 발생하고 있다(김세진 외, 2021). 특히 서울의 경우, 장기요양 인정자 1·2 등급 대상자는 2만 1348명인 반면 요양시설 정원이 1만 6408명으로 수요 대비 충족률이 76.8%에 불과하다(한국경제, 2022).

노인요양시설 공급이 부족한 상황은 많은 문제를 낳는다. 최근 노인복지의 지향점이 ‘노인의 지역사회 계속 거주(Aging in place, AIP)’로 꼽히고 있다는 사실을 고려했을 때, 거주 지역에 마땅한 요양시설이 없어 다른 지역의 요양시설로 삶의 터전을 옮겨야 하는 상황을 바람직하다고 보기는 어렵다(이윤경 외, 2017). 시설 입소 노인과 가족이 물리적으로 멀리 떨어짐으로써 가족 간 만남이 어려워진다는 점도 문제다(박현봉·박환용, 2019). 충분치 못한 시설 때문에 정상적인 이용이 어려운 것은 사회보험의 일종인 장기요양보험 이용자에 대한 권리 침해이기도 하다.

이에 따라 도심지역 내 국공유지를 활용해 국공립 노인요양시설을 도심에도 설립해야 한다는 지적이 나오고 있다(김세진 외, 2021, p162). 서울시는 여기서 더 나아가 2000가구가 넘는 신축 대단지 아파트에 노인요양시설을 의무 설치하는 방안을 검토하는 중이다(한국경제, 2022). 요양시설 확충이 시급한데 서울에는 시유지가 부족해 확충하는 데 한계가 있다는 이유에서다.

이처럼 인구 구조 변화와 노인요양시설 정책 변화가 맞물리면서 종전에 도심 외곽이나 지방에 주로 입지했던 노인요양시설의 수도권 도심 입지가 최근 들어 적극적으로 추진되고 있다. 과거 지방 위주로 발생했던 노

인요양시설 입지 갈등이 인구가 밀집한 수도권에서 보다 격화된 상태로 펼쳐질 조건이 형성된 셈이다.

2) 노인차별주의

한국 노년의 상황은 경제협력개발기구(OECD) 가운데 매우 열악하다. 이를 단적으로 드러내는 것은 OECD에서 가장 높은 한국 노인의 자살률이다. 2017년 기준 한국 노인의 자살률은 인구 10만 명당 58.6명으로 OECD 평균인 18.8명에 비해 크게 높았다(서울신문, 2019). 한국의 노인 빈곤율 역시 2018년 기준 43.4%로 OECD 평균(14.8%)의 3배에 달했을 뿐 아니라 OECD 국가 가운데 가장 높았다(연합뉴스, 2021).

한국 노인의 열악한 지위는 경제적 분야에만 국한되지 않는다. 김주현(2014)이 OECD 15개 국가들의 노인차별 실태를 경제적 영역, 건강 영역, 고용 영역, 사회참여 영역 등 5개 지표를 기준으로 분석한 결과 한국의 노인차별주의 수준은 튀르키예에 이어 두 번째로 높았다. 특히 한국은 경제 영역 지표에서 노인차별주의가 가장 심한 반면, 고용 상황 지표에서는 노인차별이 가장 덜한 것으로 집계됐다. 이는 한국 노인들이 열심히 일하면서도 경제적 차별을 많이 받고 있다는 뜻이다(저출산고령사회위원회 홈페이지, 2022년 11월 30일 방문).

열악한 노인의 지위는 한국 사회에서 노인 및 노화에 대한 이미지가 부정적으로 형성될 가능성을 남긴다. 실제로 Yun & Lachman(2006, p.63)이 한국인과 미국인의 노인 및 노화 인식을 비교 분석한 연구에 따르면 한국인은 노화에 대해 미국인보다 더 높은 걱정을, 노인에 대해 더 많은 두려움을 표현했다.

부정적 이미지는 온라인 공간에서 노인 혐오성 발언으로도 나타난다.

안순태와 동료들(2021)이 노인과 관련된 인터넷 댓글들을 텍스트 마이닝(text mining) 기법을 이용해 양적으로 분석한 결과, 노인 관련 댓글에 사용된 형용사 표현은 ‘무식한’, ‘교활한’, ‘힘없는’, ‘아픈’, ‘약한’ 등처럼 부정적 의미를 나타내는 어휘들이 많았다. 특히 노인 관련 지칭어는 ‘노인네’, ‘틀딱’, ‘할머니’, ‘꼰대’, ‘늙은이’, ‘할배’가 상위 빈도를 차지했다. 이에 대해 안순태와 동료들(2021, p.519)은 ‘늙은이’, ‘할배’, ‘할매’ 같은 용어는 ‘틀딱’, ‘꼰대’에 비해 부정성이 약하지만 나이 든 사람을 추하고, 답답하고, 부담되는 집단으로 평가하는 부정적 인식이 반영돼 있다고 지적했다.

이처럼 노인차별주의가 뚜렷한 상황은 실버케어센터 입지갈등 사례를 분석하는 데 있어서도 노인차별주의 관점이 유용한 분석 도구가 될 수 있음을 시사한다.

3. 시립송파실버케어센터 사례 분석

1) 사례 개요 및 갈등 전개 과정

서울시는 2014년 ‘치매·요양 종합대책’을 세우고 2013년 62.3%에 불과하던 서울시의 요양시설 충족률⁷⁾을 2020년 80%로 끌어올린다는 목표를 수립했다. 이 목표를 달성하기 위해 서울시는 2014년 기준 529곳인 노인요양시설을 2020년까지 793곳으로 늘리고, 공공요양시설은 같은 기간 127개소에서 155개소로 28개소 증설하기로 했다. 민간요양시설의 서비스 질이 낮다는 지적이 꾸준히 나오는 만큼 공공요양시설 확충도 병행해 요

7) 요양수요 대비 시설이용 충족률로, 2013년 노인 요양시설 수요는 2만 213명이었던 반면 공급은 1만 2605명(시·구립 2992명, 법인 3488명, 민간 6125명)에 그쳤다.

양수요를 분담할 필요가 있었기 때문이다(서울특별시, 2014). 지난해 12월 기준 서울시가 운영하는 시립요양시설은 총 7개⁸⁾에 불과했다(서울특별시 홈페이지, 2022년 11월 30일).

관련 용역 연구를 실시한 서울시는 2015년 12월 ‘공공요양시설 확충 기본계획’을 세웠다. 노인인구분포, 노인요양수요, 시유지 유무 등을 따져본 결과 송파구, 동대문구, 마포구, 강동구, 광진구에 시립노인요양시설을 건설해야 한다는 것이 기본계획의 골자였다. 후속 절차로 서울시는 2016년 3월 송파구, 동대문구, 마포구, 강동구, 광진구 등 5개 구의 시유지에 약 800억원의 실비를 들여 각 100여 명의 노인성 질환자를 수용할 수 있는 시립노인요양시설을 건립하겠다는 세부 계획을 내놓았다. 당시 서울시가 계획했던 각 시설의 사업비, 건립 규모, 정원은 < 표 7 > 과 같다.

< 표 7 > 서울시의 시립노인요양시설 추진 계획

시설명	사업비 (백만원)	건립규모	정원
시립동대문실버케어	12,383	2,990m ² 지하1층/지상4층	요양 77명 주야간 29명
시립마포실버케어	28,836	12,271m ² 지하2층/지상4층	요양 120명 주야간 50명
시립강동실버케어	19,842	4,058m ² 지하0층/지상3층	요양 88명 주야간 32명
시립송파실버케어	20,048	4,969m ²	요양 88명

8) 서울 성동구, 중랑구, 노원구, 마포구, 영등포구, 송파구와 용인시 처인구까지 총 7개 지역에 위치해 있다.

		지하2층/지상4층	주야간 28명
시립광진실버케어	11,239	4,367m ² 지하3층/지상7층	요양 100명

자료: 서울특별시(2018), 뉴시스(2021) 내용을 토대로 연구자 재작성

이 중 시립송파실버케어센터는 서울 송파구 가락동의 헬리오시티 아파트 단지 앞 4,969m² 부지에 지하 2층, 지상 4층 규모로 116명(요양 88명·주야간 보호 28명)의 노인을 돌보는 노인요양시설을 건립하려던 사업이다. 서울시는 송파구의 장기요양등급자가 서울시 25개 자치구 가운데 3번째로 많고, 입소대기자도 3번째로 많은 만큼 송파구에 시립실버케어센터가 반드시 필요하다고 봤다(서울특별시의회, 2017)⁹⁾. 서울시는 2017년 7월 투자심사에서 2018년 10월 착공, 2020년 12월 준공 계획으로 조건부 승인(용적률 상향 및 입소인원 증대)을 받아 본격적으로 사업에 착수했다.

하지만 이 시기, 2018년 12월 입주가 예정돼 있던 헬리오시티 아파트 입주예정자들에게 사업계획이 알려지며 반발이 제기됐다. < 그림 2 >과 < 그림 3 >에서 보이는 것처럼 사업지가 헬리오시티 아파트 부지와 바로 붙어 있었기 때문이다. 입주예정자들은 아파트 소유주들만 가입할 수 있는 포털사이트 커뮤니티 등을 통해 실버케어센터가 아파트 예정지 바로 옆에 들어온다는 소식을 알렸고, 서울시청에 집단 민원을 넣고 건립

9) 2017년 11월 21일 진행된 서울특별시의회 서울특별시의회 제277회(정례회) 행정자치위원회 회의에서 김용복 당시 서울시 복지본부장은 “송파구가 특히 요양서비스 수요가 굉장히 높은 지역입니다. 장기요양등급자 수도 서울시 25개 구에서 3위고, 입소대기자 수도 역시 3위입니다. 그렇기 때문에 송파구는 이게 굉장히 필요한 공공요양서비스 시설이거든요. 그런데 지금 시설은 굉장히 부족합니다”라고 말했다.

부지에 현수막을 거는 방식 등으로 항의했다.

< 그림 2 > 시립송파실버케어센터 부지



자료: 연구자 직접 촬영 (2022년 4월 3일)

< 그림 3 > 시립송파실버케어센터 위치



자료: 네이버 지도

2017년 7월 7일부터 9월 27일까지 서울시에 접수된 1532건의 민원에서 주민들은 근방에 데이케어센터 및 요양원이 이미 4곳 있다는 점, 어린이 보호 측면에서 주거지 인근에 실버케어센터가 들어오는 것은 부당하다는 점, 사업지가 8차선 앞에 위치해 있어 노인요양시설 부지로는 적합하지 않다는 점, 서울시가 민주적 절차를 이행하지 않았다는 점을 들어 건립 장소를 이전할 것을 요구했다(서울특별시, 2017a).

서울시는 여러 방식으로 주민들을 설득하고자 했지만 이견은 좁혀지지 않았다. 우선 서울시는 주민 민원에 대한 답변으로 여타 노인복지시설이 건립 예정 부지에서 반경 1.5km 이상 떨어져 있을 뿐 아니라 송파구의 노인요양시설 공급이 수요에 비해 부족하다는 점 등을 강조했다. 시설에서 지내는 노인의 복지와 가족의 방문을 위해 접근성이 중요하다는 점, 주민들이 우려하는 안전 문제가 발생하지 않도록 노력하겠다는 점도 밝혔다(서울특별시, 2017a). 동시에 서울시는 2017년 8월부터 10월까지 주

민대표와 4차례 면담하는 한편 9월 20일에 주민설명회를 개최했다(서울특별시, 2017b). 하지만 주민들이 설명을 거부해 설명회는 사실상 무산됐다(한겨레, 2017).

주민들의 반발에도 서울시는 노인요양시설이 주민 설명회를 사전 개최하거나 주민 동의를 의무적으로 받아야 하는 시설이 아니라는 점을 들어 사업을 이어나갔다. 특히 2018년 12월 31일에 서울시가 설계 공모 공고를 내면서 주민들과의 갈등은 격화됐다. 그럼에도 서울시는 2019년 설계 심사와 용역 계약을 진행한 후(< 그림 4 >) 그 해 12월에 송파구에 건축허가를 신청했다. 주민 반발이 잇따르자 건축허가권을 갖고 있는 송파구는 결국 2020년 4월 13일 서울시에 협의 지연을 통보했다. 주민 공감대를 형성하고 주민 요구사항을 구체적으로 반영한 방안을 도출할 때까지 건축허가를 내줄 수 없다는 이유에서다(서울특별시, 2021a).

< 그림 4 > 시립송파실버케어센터 설계공모 당선작



자료: 디림건축사사무소 홈페이지

(<https://www.dlimarch.com/kor/project/view.php?idx=26&pNo=1>)

이후 서울시는 2021년 1~3월 주민들의 요구를 받아들여 대체 부지 5곳을 추진 후 헬리오시티 입주자대표회의 대표 5명과 실사에 나서는 등 대안을 모색했지만, 현 사업 부지를 대체할 수 있는 곳은 없다는 결론을 내렸다. 이처럼 사업이 진척되지 않던 중 2021년 4·15 총선에서 실버케어센터 사업 무산을 적극 추진한 배현진 의원이 당선됐고, 같은 해 9월 16일 배현진 의원은 꾸준한 당·정 협의를 통해 실버케어센터 추진 계획을 백지화시켰다는 보도자료를 냈다. 이 과정에서 배 의원이 “헬리오시티 주민들의 숙원사업을 또 다시 해결하게 돼 기쁘다”는 성명을 발표해 논란이 되기도 했다(경향신문, 2021).

하지만 배 의원의 발표와 달리, 서울시는 해당 부지에 실버케어센터와 복지시설을 함께 조성해 사업을 재추진하는 방안을 추진 중이다. 당초 계획상 실버케어센터 건물 연면적은 5000㎡ 내외였는데, 건물 연면적을 8000㎡ 이상으로 확대해 요양시설, 어린이집, 문화시설 등이 한데 모인 복합시설을 짓겠다는 것이다(경향신문, 2022). 서울시는 조만간 주민대표와의 협의 혹은 주민 설명회 등의 의견 수렴 절차를 거칠 계획이다. 하지만 소유주 온라인 커뮤니티 등에서는 주민들이 이 같은 대안에 대해서도 부정적인 의견을 밝히고 있어 서울시의 새 사업 계획이 공식적으로 발표되면 갈등이 다시 격화할 가능성도 남아 있다.

지금까지 논의한 시립송파실버케어센터 갈등 과정을 표로 정리하면 < 표 8 > 과 같다.

< 표 8 > 시립송파실버케어센터 설립 진행 과정

시기	내용
2014년 4월 28일	서울시 치매·요양 종합대책
2015년 5월 18일	공공요양시설 확충 기본계획 용역 시행
2015년 12월 7일	공공요양시설 확충 기본계획 수립
2016년 3월 21일	시립송파실버케어센터 건립계획 수립
2017년 7월 28일	투자심사 - 조건부 승인 (용적률 및 입소 인원 상향)
2017년 8월 11일 ~ 10월 19일	서울시와 주민대표 간 면담
2017년 9월 20일	주민 설명회 개최
2017년 9월 26일	공유재산 심의 - 적정
2018년 12월 31일	설계 공모 공고
2019년 6월	기본 및 실시설계용역 착수
2019년 12월 16일	서울시→송파구 건축허가 신청 (공용건축물 협의)
2020년 4월 13일	송파구→서울시에 협의 지연통보
2021년 1~3월	서울시, 주민대표와 대체부지 선정 논의
2021년 9월 14일	배현진(송파을 국회의원), 실버케어센터 무산 발표
2021년 10월~현재	서울시, 복합시설로 사업 재추진

자료: 서울특별시(2017b, 2021a) 문건을 토대로 연구자가 재구성

2) 갈등유발 요인 분석

(1) 심리·문화적 요인

시립송파실버케어센터 사업을 반대하는 의견 가운데 단연 두드러지는 것은 ‘노인차별주의’로 일컬어지는 노인에 대한 부정적 인식이었다. 실버케어센터 입지를 반대하는 주민들은 실버케어센터가 통상적인 의미의 혐오 시설과는 다르다는 점을 인정하면서도, 해당 시설에 입주할 노인들에 대해 거부감을 드러냈다. 휠체어를 탄 노인들이 아파트 단지를 돌아다니면 보기에 좋지 않다는 이유에서다.

주민들은 치매 노인들이 무분별하게 아파트를 돌아다니며 아이들에게 위해를 가할 가능성을 우려하기도 했다. 서울시가 실버케어센터에 입주하는 치매 노인은 전체 입소 인원의 일부이고, 시설의 모든 이용자는 엄격하게 출입 통제 절차를 거친다고 설명했지만 주민들의 우려를 불식시키기엔 역부족이었다. 이러한 상황은 비노인층이 노인의 건강 상태와 지적 능력 등에 부정적 이미지를 갖고 있다는 앞선 연구 결과(Tuckman & Lorge, 1953; Ferraro, 1989; Kite & Stockdale, 2004; 이윤경, 2007; 홍성희·곽인숙, 2010; 정진경, 2015; 정순돌 외, 2016; 안순태 외, 2017)들과도 일치하는 반응이다.

복지시설이라고는 하는데 아파트 단지 안에서 이제 나이 드신 분들이 휠체어를 타고 다니고 막 이러면 좀 보기 싫다, 사람들이 이렇게 얘기하더라고. (중략) 휠체어 타고 다니고 막 밖에 나오고 이러면 보기 싫다 그런 거지 뭐. [송파구 주민 6, 반대, 65세, 여]

여기 단지가 안그래도 개방형인데 중증 환자들 여기 들어올 거고, 사람들 죽어나는 곳이 여기에 들어와서 뭐가 좋냐고요. [송파구 주민 7, 반대, 52세, 남]

(사업이) 무산된 게 아니라 실버케어센터랑 키즈카페 같은 시설들 해서 복합시설로 짓는다는데, 한 건물 안에 노인요양시설이랑 어린이시설이 같이 있는 게 말이 된다고 생각하세요? 주민들 사이에서는 그 계획 짠 사람이 치매 아니냐는 말까지 나왔다니깐요. [송파구 주민 10, 반대, 42세, 여]

주목할 대목은 주민들이 노인 그 자체가 아니라 '질병을 앓고 있는 노인'에 대해 반감을 드러내고 있다는 점이다. 공포 관리 이론(Terror management theory)이 지적하듯, 질병을 앓고 있는 노인들은 비노인층에게 인지적·신체적 쇠퇴가 다가오고 있다는 사실을 자각하게 하고 나아가 죽음에 대한 두려움을 불러일으킬 수 있어 노인차별주의의 대상이 될 수 있다(Bodner, 2009, p.1006-1007). 사람들이 죽어나가는 곳이 들어와서 좋을 게 없다는 송파구 주민 7의 비판, 비선호시설이라 하더라도 장애인도 이용할 수 있는 특수학교가 낫다는 송파구 주민 8의 지적은 노인요양시설이 불러오는 죽음 현저성(mortality salience)이 주민들에게 얼마나 큰 반감을 불러일으키는지 방증한다. 서울시가 주민들에게 민원 답변 등의 형태로 '치매 환자는 실버케어센터 입소자 중 일부이며 치매 환자가 있다 하더라도 엄격히 출입통제가 된다'고 설명했지만 별다른 효과가 없었던 것도 '중증' '치매' 등의 단어가 주민들의 뇌리에 이미 박혔기 때문으로 풀이된다.

남들이 혐오하는 시설이라고 해도 차라리 장애인 학교가 나아요. 도심에 살고 있는 장애인들도 왔다 갔다 하면서 배울 수 있는 공간은 필요한 거잖아요. 뭔가 활력을 줄 수 있는 공간이 와야죠. (중략) 중증이라는 말이 한 번 나왔는데 그때 진짜 난리가 났었거든요. [송파구 주민 8, 반대, 36세, 여]

시설에 치매 걸리신 분만 들어오는 건 아니거든요. 일부만 들어오시는 거고, 다른 시설들을 봐도 요양등급별로 분배가 돼 있어요. (중략) 또 요양시설은 종사자 분들도 출입 카드 등록된 분들만 문이 열리기 때문에 마음대로 돌아다니시고 그런 건 없어요. 이런 내용을 주민 대표 분들에게 설명해 드려도, 주민들 사이에서는 치매 시설이라는 것만 머리에 박혀서 치매 어르신들이 단지에 돌아다니는 상황을 생각을 하는 것 같아요. [공무원 1]

자녀가 있는 젊은 주민들의 경우, 이용할 수 있는 유치원이 부족하다는 점 때문에 실버케어센터에 대한 반감이 더욱 강했다. 실제로 헬리오시티는 단지 내 어린이집이 10개로 비교적 많은 편이지만(< 그림 5 >), 반경 1km 내 유치원은 가락초등학교병설유치원, 티움유치원, 석촌유치원 3곳으로 매우 적은 수준이다. 이 때문에 젊은 주민들 사이에서는 아파트와 바로 붙어있는 실버케어센터 부지에 유치원이나 어린이집 같은 보육시설이나 초중등학교가 들어와야 한다는 목소리가 컸다.

외집단으로 인해 내집단이 손해를 본다는 인식이 외집단에 대한 편견으로 이어진다는 집단 간 위협 이론(Intergroup threat theory; Stephan, Ybarra & Rios, 2009)에 따르면, 헬리오시티 인근의 열악한 보육시설 공

급 상황은 젊은 주민들의 노인차별주의를 강화하는 요인이 된다. 노인을 위한 실버케어센터로 인해 보육시설이 들어오지 못한다는 인식이 생길 수도 있기 때문이다. 1970~1980년대 미국에서 노인 복지를 둘러싼 논쟁이 벌어졌을 당시 사무엘 프레스톤(1984, p.44) 등이 ‘노년층을 위한 복지가 개선된 반면 청년층을 위한 복지는 약화됐다’고 주장한 것처럼 말이다.

입주민들은 이 큰 단지에 유치원 하나가 없어서 차타고 애들 등원 시켜요. 노인들만 국민이예요? 근처에 요양원이다 뭐다 해서 비슷한 시설도 많은데 애들 위한 시설 들어와야죠. 보육시설 진짜 없거든요. 만 세대가 있는데 가락초등학교 병설 유치원 빼고는 유치원이 없어요. [송파구 주민 10, 반대, 42세, 여]

여기가 젊은 사람들이 많고, 솔직히 유치원하고 어린이집이 부족하긴 하거든요. 아무래도 젊은 사람들이 목소리가 크니까, 더 대변되는 측면이 있죠. [송파구 주민 3, 찬성, 47세, 여]

< 그림 5 > 헬리오시티 단지 내 어린이집



자료: 네이버 지도 (2022년 11월 24일 기준)

물론 젊은 층만 실버케어센터에 반대한 것은 아니다. 60세가 넘는 노인들 사이에서도 실버케어센터를 반대하는 목소리가 작지 않았다. 이유가 무엇이 됐든 이것은 노인들도 실버케어센터를 비선호시설로 인지하고 있다는 뜻이기도 하다. 심지어 실버케어센터 입지를 찬성하는 노인들마저도 찬성 의견을 적극적으로 내지 못했다. 이들은 반대 여론이 거센 상황에서 비선호시설인 실버케어센터 설치를 주장하는 것은 이기적인 행동이 될 수 있다고 생각하고 있었다. 노인들 사이에서도 노인에 대한 부정적인 인식을 내면화하고 자신감을 상실하는 ‘자기연령주의(Self-ageism)’가 나타나고 있는 것이다. 김주현과 동료들(2020)은 자기연령주의가 심해지면 노인이 노인차별주의에 따른 불이익을 감수하기도 한다고 지적했는데, 반대 여론에 밀려 실버케어센터 사업 무산을 저항 없이 받아들이는 연구

참여자 8의 태도가 그 사례라고 할 수 있다.

나도 나이를 먹고 늙지만. 그런 걸 싫어하는 건 누구나 다 같은
다 같은 인지상정 같은 거니까. [송파구 주민 6, 반대, 65세, 여]

솔직히 나는 있으면 좋지. 지금이야 건강하지만 어떻게 될지 모르
는 거니까. 근데 주민들이 싫어하고. 젊은 사람들 얘기하는데 거기
다가 내가 나설 수도 없는 거고. [송파구 주민 2, 찬성, 83세, 여]

(2) 경제적 요인

실버케어센터에 대한 부정적 인식은 곧 이 시설이 헬리오시티의 자산 가치를 떨어뜨리거나, 최소한 가치 상승을 저해한다는 생각으로 이어졌다. 이러한 경제적 요인은 많은 비선호시설 입지갈등이 그러하듯 시설 설치를 반대하는 가장 큰 요인으로 작용했다. 주민들은 노인들이 아파트 단지 내 공원을 확보함으로써 재산권이 침해된다는 비판을 하는가 하면, 해당 부지에 운동시설·문화시설처럼 지가 상승에 도움이 되는 시설들이 들어와야 한다고 요구했다.

다만 연구 참여자들 가운데 실버케어센터 같은 노인요양시설로 인해 실제로 지가가 하락했다는 구체적 근거를 언급하는 경우는 없었다. 비선호 시설은 입지 이후의 피해를 수치화하기 어렵다는 특징이 있는 만큼(이정일, 2021, p.28), 주민들 또한 주관적으로 인식된 위험에 의해 실버케어센터가 부동산 가치 하락을 불러올 수 있다고 생각한 것으로 보인다.

요양원 들어오면 주로 집값이 떨어진다는 얘기들 많이 하더라고.

복지관 오는 노인네들도 그런 얘기 많이 했어. 그래서 들어오면 안 된다고 하는 노인들도 많았어. [송파구 주민 1, 찬성, 78세, 여]

실버케어센터가 집값에 도움 되는 시설은 아니잖아요. 여기 사람들이 얼마나 집값에 관심 많은데요. 안 그래도 지금 집값 떨어지네 마네 해서 흥흥한데. [송파구 주민 10, 반대, 42세, 여]

주민들은 서울에서도 부동산 가격이 높다고 손꼽히는 송파구에 비선호 시설이 들어오는 것에 더욱 큰 거부감을 드러냈다. 부동산 가격이 비싼 도심에는 그에 걸맞은 경제적 가치를 창출할 수 있는 시설이 들어와야 하며, 실버케어센터가 들어오는 것은 낭비나 마찬가지라는 것이다. Kendig와 동료들(2018), Cote와 동료들(2013)은 사회경제적 지위가 낮은 사람들일수록 사회경제적 지위가 높은 사람에 비해 자원 부족에 대한 우려가 낮고, 차별받고 있는 타인에게 더 많은 동정심을 드러낸다고 주장했다. 헬리오시티 주민들의 모습도 높은 부동산 가치로 인해 자원 위협에 더욱 민감해진 결과로 해석된다.

비싼 땅에다가 굳이 그렇게 할 필요 없이 외곽으로 가면 충분히 할 수 있는데 왜 굳이 비싼 아파트 앞에서 실버케어센터를 짓냐, 그런 거죠. [송파구 주민 6, 반대, 65세, 여]

송파구잖아요. 송파구 한복판에서. 어떻게 보면 서울에서 제일 비싼 땅인 거잖아요. 그런데 여기서 왜 굳이 그렇게 써야 돼요. 이걸 어떻게 보면 진짜 낭비에요. [송파구 주민 8, 반대, 36세, 여]

(3) 입지 요인

Dear(1992)는 비선호시설과 거주지가 가까이 위치한 사람일수록 시설에 반대할 가능성이 높으며, 2~6블럭만 떨어져도 관심이 급감한다고 지적했다. 실제로 관련 공무원과 정치인들은 헬리오시티 이외의 지역에 거주하는 송파구민은 시설에 반대하는 목소리가 거의 없다고 말했다. 이는 송파 시립실버케어센터 부지와 인접한 거주지가 사실상 헬리오시티뿐이라는 사실과 무관하지 않다. 시립실버케어센터 부지는 뒤로는 헬리오시티 2단지와 맞닿아있는 한편, 맞은편에는 대형 농수산물시장인 가락시장을 두고 있다. 사실상 실버케어센터 입지로 인해 직접적인 환경 변화를 겪을 주민은 헬리오시티 주민뿐이었던 셈이다. 서울시가 헬리오시티 주민만을 상대로 협의를 이어간 것도 이 때문이다.

○ 박호근 서울시 행정자치위원회 위원: 정리하면 송파구도 환영하는데 그 인근 지역주민들만 반대한다 이렇게 정리하면 되겠습니까?

○ 서울시 복지본부장 김용복: 거기(헬리오시티) 아파트 입주 예정인 분들만 반대합니다.

[서울특별시의회 회의록, 2017년 11월 21일]

부지 주변에는 (아파트 단지가) 없어요. 지금 헬리오시티 아파트 단지 밖에는. (연구자: 그러면 논의했던 분들은 헬리오시티 주민들이 다였던 거네요?) 네. [공무원 1]

3) 갈등조절요인 분석

(1) 지역 주민의 활동

2017년 7월, 시립실버케어센터 사업계획이 투자심사를 거쳐 본격적으로 추진되면서 헬리오시티 입주예정자들에게도 사업 내용이 알려졌다. 이때 헬리오시티 입주예정자들이 문제 삼은 것은 주민 의견 수렴을 거치지 않고 사업계획을 결정한 서울시의 행태였다. 서울시의 입장은 실버케어센터 부지가 사유지인데다가 법적으로 주민 설명회를 의무 시행하지 않아도 되는 시설인 만큼 사업계획 결정 후 주민들을 설득하겠다는 것이었다. 하지만 입주예정자 사이에서는 비민주적인 절차에 대한 비판이 컸다. 일각에서는 입주예정자들의 반발을 예상한 서울시가 재건축이 진행되고 있는 틈을 타 ‘벼락치기’ 식으로 사업을 추진하는 것이라는 의견까지 제기됐다(송파구의회, 2017).

이에 입주예정자들은 소유주들이 본인 인증을 거쳐 가입할 수 있는 네이버 카페에서 의견을 공유하고 집단행동을 논의하기 시작했다. 이들이 주로 실천한 입지 반대 행위는 사업을 진행하는 서울시에 집단 민원을 제기하는 것이었다. 2017년 7월부터 9월 말까지 ‘가락시영아파트 주택재건축정비사업조합 일동’이라는 명의로 서울시에 민원을 접수한 인원은 1532명에 달했다. 주민들은 주로 서울시가 민주적 절차를 이행하지 않았고, 관련 시설이 이미 인근에 있으며, 사업 부지가 환경적으로 노인이 요양할 만한 장소가 아는데다가 어린이 보호 측면에서도 부당하다는 내용으로 청원을 제기했다(서울시, 2017a).

이처럼 주민들이 대규모 민원이라는 방식으로 반대 의사를 일사분란하게 표명할 수 있었던 것은 ‘단일 대단지’라는 헬리오시티의 특성 때문으

로 풀이된다. 단일 아파트 단지였기에 의견이 통일되기 쉬웠던 한편, 세대 수가 9510세대로 국내 최대 수준이었기 때문에 대규모 민원을 제기할 수 있었던 것이다.

집단행동은 대부분 민원을 엄청 넣는 거죠. 요즘은 전화도 있고 인터넷 민원도 있어서. [공무원 1]

실버케어센터 반대 관련 논의가 소유주 온라인 커뮤니티에서 주로 이뤄지면서 주민들의 반감은 계속해서 심화되는 양상을 띠었다. 특히 실버케어센터 부지가 조합의 기부채납지인데다가 센터에 중증 치매 노인만 입소한다는 잘못된 정보가 퍼지며 주민들의 반대 의견을 강화하는 데 큰 역할을 했다.

‘시설 설립 절대 불가’로 이미 입장을 정한 데다가 서울시에 대한 불신이 팽배했던 주민들은 서울시가 2017년 9월 20일 주민 설명회를 개최하자 ‘공무원의 설명을 들으면 사업 추진에 동의하는 것이 된다’며 설명회를 사실상 무산시켰다(한겨레, 2017). 이에 사업 담당 서울시 공무원은 주민들의 태도에서 타협의 여지가 보이지 않는다고 난색을 표했으며, 실버케어센터 설립에 반대하는 주민조차 ‘서울시의 절차상 하자를 시설 반대 이유로 내세우는 것은 핑계일 뿐 주민들은 시설 자체가 싫은 것’이라고 지적하기도 했다.

동의를 안 구했다고 실버케어센터를 반대하는 건 나는 핑계라 생각해. 내가 생각할 때는 주민 동의를 먼저 구한다고 해도, 어느 사람이든지 쉽게 동의할 사람은 거의 없다고 봐요. 그거는 하나의 핑계지. [송파구 주민 6, 반대, 65세, 여]

소수의 주민이 여론을 주도하고, 반대 여론이 강경하게 집결 및 표출되다보니 찬성 의견을 내기 어려운 분위기도 형성됐다. 실버케어센터 설치에 찬성하는 일부 주민은 반대 여론이 워낙 강해 다른 목소리를 공개적으로 내는 것이 사실상 불가능했다고 토로했다. 독일의 정치학자 노엘레-노이만이 1993년 제시한 침묵의 나선 이론에 따르면 여론이 형성되는 과정에서 소수 의견을 지닌 사람들은 고립에 대한 두려움으로 인해 침묵하는 경향이 있는데(신동인·곽기영, 2017) 송파 시립실버케어센터 갈등에서도 이 현상이 나타난 것이다. 일각에서는 소수의 주민이 여론을 주도했다는 지적도 제기됐다. 입대의 대표 가운데 일부는 개인적으로는 시설 설치에 찬성하지만 주민들을 대표하는 입장인 만큼 반대할 수밖에 없다는 입장을 서울시에게 털어놓기도 했다.

카페 같은 데서 너무 여론이 반대 쪽으로 생기니까 거기서 뭐라고 할 수도 없더라고요. 되게 반기를 들기 어려운 분위기에요 거기가.
[송파구 주민 3, 찬성, 47세, 여]

(2) 지방자치단체의 활동

서울시는 주민들의 반발이 충분히 예상됐음에도 불구하고 사업 계획을 먼저 발표한 이후 주민 설득에 나서면서 반발을 키운 측면이 컸다. 실제로 갈등 초기 주민들이 문제 삼았던 대목은 서울시가 2016년 3월 공개한 실버케어센터 건립 계획 문건에서 △시민 의견 반영 및 사업 참여 방안 △이해 당사자 간 갈등발생 가능성 △타 기관과의 협의·협력 등의 사전 검토 항목에 대해 ‘해당사항이 없다’고 표기한 것이었다(시사경제신문,

2017).

물론 서울시가 이후라도 주민 설득 절차를 다방면으로 밟은 것은 사실이다. 서울시는 2017년 9월 주민설명회를 개최하고, 설명회 전후로 주민대표와 면담에 나서 주민들의 요구사항을 수렴했으며 민원 답변을 통해서도 실버케어센터가 왜 필요한지 설명했다. 하지만 이 같은 노력이 헬리오시티 주민들의 마음을 되돌리지 못했음에도 서울시는 주민들을 더 설득하기보다는 실버케어센터 설립 절차를 차근차근 밟아 나갔다. 서울시는 주민 설명회 6일 만인 2017년 9월 26일에 공유재산 심의를 받고, 2018년에 설계 공모 공고를 내고, 2019년에 실시설계용역에 착수한 후 그 해 연말에 송파구에 건축허가를 신청했다.

○서울시 복지본부장 김용복: 저희 생각은 반드시 이 사업은 추진해야 된다고 생각하고 있고요. (중략) 여기는 우리 시유지에다가, 그리고 종합사회복지관 바로 옆이거든요. 거기에다 건립하는 거기 때문에 반드시 해야 됩니다. [서울특별시의회 회의록, 2017년 11월 21일]

이처럼 서울시가 완고한 태도로 일관하면서 주민들과 서울시의 갈등은 갈수록 심화됐다. 송파구를 비롯한 서울시의 노인요양시설 공급이 수요에 비해 한참 부족한데다가, 시립송파실버케어센터 부지가 시유지인 만큼 헬리오시티 주민들의 반대에도 불구하고 사업을 진행할 수 있다는 것이 서울시의 입장이었다. 결론을 정해놓고 사업을 추진해나가는 듯한 서울시의 모습에 주민들의 반감은 더욱 커졌고, 그 결과 주민들도 ‘실버케어센터 건립 절대 불가’라는 기존의 입장에서 물러서지 않았다. 연구참여자 3를 비롯해 실버케어센터에 소극적 반대를 했던 일부 주민들은 서울

시가 보다 적극적으로 설득에 나섰으면 찬성으로 돌아섰을 이들도 많았을 것이라고 지적했다.

오히려 시청에서 잘못된 게, 저같이 좀 뭐랄까 흔히 쓰는 말로 ‘무대뽀’ 말고, 차근차근 합리적으로 우리한테 설명을 했으면, 절차를 잘 봤으면 오히려 건설이 될 수도 있지 않았나 싶기도 하고. 근데 쉽게 얘기하면 너무 노력을 안 했어요 관공서에서. 제가 생각해 볼 때 아무런 노력을 한 적이 없어요. [송파구 주민 5, 반대, 62세, 여]

자기들끼리 후다닥 정해가지고 저희한테 통보하는 식으로 해버리니까 이미 그때부터 반감이 많이 들었죠. 진행 내용도 공유를 해달라고 했는데 나중에 알아보면 너무 많이 진행이 돼 있고. [송파구 주민 9, 반대, 52세, 남]

서울시는 2021년 1~3월 대체부지를 선정해 헬리오시티 입주자대표회의 대표 5명과 실사까지 했지만 끝끝내 사업지를 결정할 수는 없었다. 서울시와 입주자대표회의의 논의 결과 대체부지들 역시 실버케어센터가 입지하기엔 부적절하다는 결론이 내려졌기 때문이다. 이 과정에서 일부 입주자대표들은 자신들의 거주지에 실버케어센터가 들어오는 것이 싫다는 이유로 타 거주지 인근으로 사업지를 정하는 것은 도의적으로 부적절하다는 의견을 표명했다고도 한다. 그럼에도 여타 주민들의 반발이 워낙 컸던 탓에 결론은 나지 않았고, 실버케어센터 갈등이 장기화되는 결과가 초래됐다. 이 상황을 두고 송파구의 구의원은 극단적인 반대론자들이 갈등 협의를 주도하다보니 갈등 조정이 쉽지 않다고 지적하기도 했다.

아무래도 정치나 행정을 할 때 민원을 적극적으로 내는 사람들 중심으로, 그 분들과고 갈등 조정을 할 수밖에 없어요. 제가 봤을 때는 가만히 있는 사람들이 어떻게 보면 더 손해인 거예요. 행정, 정치의 방향이 민원을 적극적으로 내는 사람들에게 이익을 주는 식으로, 아니면 그 사람들이 방향성을 제시하는 대로 끌려가는 거죠.
[현 송파구 구의원]

(3) 지역 정치인의 활동

헬리오시티가 위치한 송파을 지역구의 국회의원과 국회의원 후보자들은 2020년 21대 총선 국면에서 이 갈등을 이용해 헬리오시티 주민들의 표를 얻는 데 집중했다. 헬리오시티의 당시 선거인 수는 2만 1273명으로 송파을 지역구 유권자의 10%에 달해 선거 전부터 캐스팅보터로 불려왔다(중앙일보, 2020). 이에 유력 후보였던 최재성 당시 더불어민주당 의원과 배현진 당시 미래통합당(현 국민의힘) 후보는 헬리오시티 주민들의 요구를 수용해 실버케어센터 사업 계획을 백지화하겠다는 공약을 내놨다(서울경제, 2020).

최재성 의원의 경우 당시 지역구 의원으로서 탄천유수지 등의 대안 부지를 제안하는 등 시와 지역주민 간 중재를 하기도 했지만, 시설을 이전시켜야 한다는 점에서는 배현진 후보와 같은 입장이었다. 총선 과정을 거치며 실버케어센터 설치를 둘러싼 논란에 대해 알게 된 주민들도 있었다.

(논란에 대해) 언제 알았냐 하면, 2020년 4.15 총선이 있었잖아요.

총선에 출마한 배현진 국회의원이 공약을, 실버 케어 센터를 안 짓게 해보겠다 자기가. 그리고 현수막을 이제 걸었어요. 그래서 ‘아 이 곳이구나’ 하고 위치를 알게 됐죠. (중략) 그 전에는 저희한테 시에서 아무런 정보를 주지 않았어요. [송파구 주민 5, 반대, 62세, 여]

특히 실버케어센터 무산에 대한 배현진 당시 후보의 강한 의지는 그의 당선을 이끈 요소 중 하나로 평가된다. 배현진 당시 후보는 헬리오시티 주민들에게 보낸 문자 메시지에서 1번 공약을 실버케어센터 무산으로 내걸 정도로 해당 문제에 관심을 보였다. 주민들 중에는 이 점 때문에 배현진 후보를 뽑았다는 의견도 있었다.

반면 최재성 당시 의원은 종합부동산세를 비롯한 전 정부의 부동산 정책에 대한 반감이 지역사회에서 팽배했던 탓에 실버케어센터를 이전시키겠다는 입장을 내걸었음에도 주민들의 호응을 얻지 못했다. 최재성 의원이 대체 후보지 검토 등의 입장을 보인 것만으로도 ‘지역 주민들의 요구에 토를 단다’는 비판이 제기되기도 했다.

결국 배현진 후보는 6309표차로 최재성 의원을 제치고 당선됐으며, 이중 절반가량은 헬리오시티가 위치한 가락1동의 표차(3151표)였다. 배현진 후보 측은 가락1동에서 최재성 의원을 제칠 수 있었던 이유에 대해 실버케어센터 설립 백지화와 탄천 둘레길 조성 등 주민들이 원하는 공약을 제시했다는 점을 들었다(중앙일보, 2020). 그만큼 실버케어센터 사업이 헬리오시티 주민들 사이에서 중요한 이슈였던 셈이다. 이 같은 정치인들의 태도는 주민들에게 실버케어센터가 비선호시설이라는 확신, 지역 주민들의 조직화된 정치적 영향력으로 실버케어센터 사업을 무산시킬 수 있다는 자신감을 심어주는 효과를 낳았다.

재산권 관련해서 관심이 있다보니, 관련 이슈들은 입주자 협의회나 이런 데서 제일 큰 관심사였고. 그 다음에 송파구 의원 뽑는 부분에 있어서도 얼마나 많이 도와주는지, 그런 게 제일 큰 관심사였죠. [송파구 주민 8, 반대, 36세, 여]

부동산 정책 때문에 민주당에 반기가 심해서 (실버케어센터 설치) 반대하던 사람도 많아요. 지역이기주의나 넘비가 아니고. 그걸 다 봐야 이걸 제대로 볼 수 있어요. 배현진도 그래서 뽑은 거거든. [송파구 주민 7, 반대, 54세, 남]

4. 시립동대문실버케어센터 사례 분석

1) 사례 개요 및 갈등 전개 과정

시립동대문실버케어센터도 시립송파실버케어센터와 마찬가지로 서울시의 2014년 치매·요양 종합대책과 2016년 3월 시립노인요양시설 추진 계획에 따라 사업이 시작됐다. 시립동대문실버케어센터는 서울 동대문구 답십리동 553번지(황물로 12번지)의 시유지(< 그림 6 >)에 2,990㎡의 지하 1층, 지상 4층 규모로 노인요양시설을 짓는 사업이다. 시설 정원은 116명(요양 77명, 주·야간 29명)으로 계획됐다. 서울시는 2016년 투자심사 및 공유재산심의, 2017년 설계용역 착수, 2018년 동대문구와 공공건축물 협의 등의 관련 절차를 마치고 2018년 11월 1일에 공사 입찰공고를 냈다(서울특별시, 2018; 서울특별시, 2019).

< 그림 6 > 시립동대문실버케어센터 위치



자료: 네이버 지도

하지만 서울시는 공고를 낸 지 6일 만인 11월 7일 입찰 공고를 취소했다. 주민들에게 사업 계획이 알려지며 시청과 동대문구에 건립 반대 민원이 빗발쳤기 때문이다. 인근 아파트 단지에는 건립 반대 현수막이 걸렸고, 각 단지 주민 대표들은 아파트 주민들에게 단지별로 100명 이상의 반대 서명을 받아 시청에 제출했다. 일부 주민들은 반대 피켓을 들고 사업 부지에 앉아있기도 했다.

결국 서울시는 2019년 1월 동대문구 답십리동 주민센터에서 주민 설명회를 열었다. 설명회에는 인근 7개 아파트 단지(신담경남, 전농동아, 청계와이즈, 청계한신, 동대문롯데캐슬, 신담극동, 신성미소지움)의 주민대표를 비롯해 약 50명의 주민들이 참석했다. 설명회에서 주민들은 지금까지 지역사회가 부지 바로 옆에 노숙자 급식시설인 ‘밥퍼’가 위치해 많은

피해를 봤는데 또 다른 비선호시설이 들어오는 것은 부당하다고 비판했다. 이전까지 별도의 주민 의견 수렴 절차가 없었던 것도 문제시됐다(티브로드서울, 2019).

설명회로도 이견이 좁혀지지 않자 서울시와 지역 정치인들은 이후 약 6개월 동안 주민 요구사항을 수렴했다. 이러한 과정 끝에 서울시와 주민들은 건물 근처에 산책로와 휴게공간을 조성하고, 실버케어센터 내에는 북카페 등 주민 친화 공간을 마련한다는 내용으로 실버케어센터 설립 합의를 이뤘다.

주민 동의를 얻은 서울시는 2019년 6월 건설사업관리용역 입찰공고를 다시 냈고 2019년 8월 시립동대문실버케어센터 공사를 시작했다. 약 2년의 공사 뒤 시립동대문실버케어센터는 지난해 8월 완공됐고, 인력 충원 등의 준비를 거쳐 올해 5월 개관했다(< 그림 7 >). 현재 시립동대문실버케어센터에는 62명(정원 77명), 데이케어센터에는 26명(정원 28명)의 노인이 입소해 있다. 이상의 시립동대문실버케어센터 진행 과정을 정리하면 < 표 9 >와 같다.

< 표 9 > 시립동대문실버케어센터 진행 과정

시기	내용
2016년 3~6월	시립동대문 실버케어센터 건립계획 수립, 투자심사 및 공유재산심의, 공유재산관리계획 의결
2017년 8월 31일	설계용역 착수
2018년 7~12월	공공건축물 협의 (건축허가)
2018년 11월 1일	공사 및 건설사업관리용역 입찰공고

2018년 11월 7일	입찰공고 취소 (주민 민원 및 동대문구 요청에 따른 발주 취소 요청)
2018년 12월 14일	설계용역 준공
2019년 1월	주민 설명회
2019년 1~8월	비공식 주민 개별 면담
2019년 6월	공사 및 건설사업관리용역 입찰 재공고
2019년 8월	공사 착공
2021년 8월	공사 완료
2022년 5월	개관

자료: 서울특별시, 동대문실버케어센터 준공 보도자료(2021.09.10.);
서울특별시, 동대문 실버케어센터 건립공사 시행계획 토대로 연구자가
재구성

< 그림 7 > 시립동대문실버케어센터 경관



자료: 서울특별시, 동대문실버케어센터 준공 보도자료(2021.09.10.)

2) 갈등유발요인 분석

(1) 심리·문화적 요인

시립동대문실버케어센터 설치를 반대한 주민들은 센터에 입소한 노인들이 자주 모습을 드러내면 지역 분위기가 저해될 것을 우려했다. 주민들은 ‘사람들은 모두 언젠가는 노인이 된다’는 점을 인정하면서도, 노인들이 돌아다니면 보기에 좋지 않고 지역사회 활력이 떨어진다고 주장했다. 동대문구 주민 8 등 일부 주민은 치매의 대표 증상이 가출과 폭력성이라는 점을 언급하며 치매 노인들로 인해 인근의 신답초등학교를 통학하는 학생들의 안전이 저해될 수 있다는 우려를 표하기도 했다.

이는 사람들이 노인의 건강 상태와 지적 능력 등에 부정적 이미지를 갖고 있다는 선행연구결과들(Tuckman & Lorge, 1953; Ferraro, 1989; Kite

& Stockdale, 2004; 이윤경, 2007; 홍성희·곽인숙, 2010; 정진경, 2015; 정순돌 외, 2016; 안순태 외, 2017)과 부합하는 반응이다.

또 일부 노인들은 지역사회에 노인들이 자주 왕래하는 것에 대해 부정적인 인식을 나타냈는데, 이는 노인차별주의가 노인층들 사이에서도 광범위하게 나타난다는 Nosek과 동료들(2002, p.111-112)의 지적과 일맥상통하는 현상이다. 한편 사회정체성 이론(Social identity theory)에 따르면 지위나 입지가 낮다고 여겨지는 집단의 구성원들은 자아존중감을 지키기 위해 자신의 집단을 오히려 부정적으로 평가하며 거리를 두기도 한다. 즉 시립동대문실버케어센터에서 보여지는 노인들의 노인차별주의도 비슷한 시각으로 해석될 수 있는 여지가 있는 것이다.

주민들이 ‘노인네들이 많이 왔다 갔다 하면 좋은 일이 뭐가 있겠느냐’ 많이 그랬죠. 심지어 노인들도 그렇게 많이 말씀하시고. [동대문구 주민 3, 찬성, 74세, 남]

분위기를 더 처지게 할 수 있는 시설이 들어온다고 하니까 반대를 했었죠. 그리고 여기 근처에 초등학교가 있거든요? 그럴 일이야 없겠지만 치매 증상이 가출이랑 폭력 같은 거잖아요. 그래서 아이 있는 젊은 사람들 중에서는 그런 부분들을 걱정하는 사람들도 분명히 있었어요. [동대문구 주민 8, 반대, 45세, 여]

공포 관리 이론(Terror management theory)에 따라 죽음 현저성(mortality salience)을 불러일으키는 상황이 벌어졌을 때 노인차별주의가 강화될 수 있다는 Bodner(2009, p.1006-1007)의 주장은 시립동대문실버케어센터에 대한 주민들의 반응에서도 확인된다. 동대문구 주민들은 죽

음, 퇴화, 노화 등을 떠올리게 하는 요양원의 특성에 거부감을 드러냈다. 해당 시설을 둘러싸고 ‘요양원(실버케어센터)에 들어가면 살아서 못 나온다’ ‘죽기 전에 가는 곳이다’는 인식이 퍼지며 주민들의 반대 여론은 더욱 강화됐다. 시립동대문실버케어센터에는 장례식장이 없는데도 불구하고 장례식장이 들어올 것이라는 소문이 퍼져 주민들이 특히 예민하게 반응하기도 했다.

‘사람 죽어나가는, 마지막 죽기 전에 어르신들이 가는 곳이다. 요양원 들어가면 살아서 못 나온다’ 이런 말들이 와전된 거에 이어서, 와전되는 걸로 끝이 아니라 장례식장까지 겸할 것이라는 이런 근거 없는 얘기들이 확산됐고요. [전 동대문구 구의원]

특히 주민들의 반감에 노인차별주의와 더불어 영향을 미친 것은 해당 지역이 오래 전부터 유·무형의 피해를 겪어 왔다는 피해의식이었다. 조승현과 동료들(2016, p.197)은 입지갈등에 영향을 미칠 수 있는 심리·문화적 요인 중 하나로 막연한 피해의식을 꼽은 바 있다. 사회복지재단 다일공동체는 1980년대 후반부터 서울 동대문구 황물로 8번지에서 노숙인, 무의탁 노인 등에게 무료 점심 급식을 제공해왔다(< 그림 8 >). 오랜 기간 사회취약계층의 빈곤 문제를 해결하기 위해 노력해왔다는 긍정적 평가를 내릴 수 있지만, 한편으로는 이 시설로 인해 주민들이 안전상 및 재산상 피해 등을 겪은 것도 부정할 수 없다.

< 그림 8 > 시립동대문실버케어센터(왼쪽)와 밥퍼(오른쪽)



자료: 연구자 직접 촬영 (2022년 4월 30일)

주민들은 밥퍼 방문 노숙인들이 아파트 단지 내부 혹은 길거리에서 음주, 고성방가, 노상방뇨를 일삼는 탓에 여름이면 창문도 열기 힘들었다고 토로했다. 특히 인근의 신답경남 아파트에서 이 같은 일이 자주 발생해 주민들이 자비로 아파트 화단에 높은 담을 세우기도 했다(< 그림 9 >). 노숙인들이 인근의 아파트 경로당에서 화장실을 이용한 뒤 기물을 훔쳐가거나 훼손하는 일도 빈번했으며, 쓰레기가 무분별하게 버려지는 문제도 존재했다. 이러한 영향 탓에 가까이 위치한 아파트일수록 가격도 낮다는 것이 주민들의 주장이다. 밥퍼로 인한 피해와 그에 대한 반감이 수

십 년간 누적된 상황에서 밥퍼 부지 바로 옆인 황물로 12번지에 비선호 시설로 여겨지는 노인요양시설이 입지한다고 하니 주민들의 반발이 더욱 커진 것이다.

< 그림 9 > 신담경남아파트 화단에 설치된 펜스



자료: 연구자 직접 촬영 (2022년 4월 30일)

주민들이 밥퍼 때문에 그렇게 고생을 했는데 또 한번 비선호시설을 짓는다고 하니깐 반대하죠. 인터넷 봤더니 뭐 님비라고 하는데, 말 같지도 않은 소리. 당해보면 알아요. 우리가 몇 십 년을 당했는데. [동대문구 주민 6, 반대, 63세, 남]

밥퍼 이용하는 사람들이 화장실 좀 쓰자, 물 좀 마시고 가자 그러면 경로당에선 거절할 수가 없잖아요. 그래가지고 들어오면은 노인네들이 방에 들어와요, 방에 들어오면 소주병을 꺼내서 소주를 마시고. 또 화장실에 가서 화장지가 없으면 런닝셔츠 같은 걸 찢어갖고 그거를 사용해서 번기가 막히기도 하고. 그렇게 하다보니까 여기 있는 분들이 전부 연대를 해서 요양원도 반대를 했죠. [동대문구 주민 7, 반대, 74세, 여]

(2) 경제적 요인

상술한 심리·문화적 요인은 자연스럽게 실버케어센터 설치로 인해 지역이 더 낙후될 수 있다는 우려로 이어졌다. 실버케어센터 사업 부지는 인근의 밥퍼 시설로 인해 환경이 좋지 않다고 여겨졌을 뿐만 아니라, 오랜 기간 특별한 용도 없는 나대지로 쓰이며 우범지역처럼 인식되던 곳이다. 이 같은 상황 속에서 주민들은 지역에 활력을 부여하고 경제적으로도 좋은 효과를 창출할 수 있는 시설이 들어오길 원했다. 이러한 반응은 사회경제적 지위가 낮은 사람들일수록 자원 부족에 대한 우려가 높아 비교적 뚜렷한 노인차별주의를 보인다는 앞선 연구 결과(박채리 외, 2018; 이인영, 2021; Rios et al., 2018)를 뒷받침한다.

그게 들어옴으로 인해서 우리한테 득 될 게 없다고 생각을 하는 거죠. 아파트 가격이 100만 원이라도 오르는 시설이 좋은 시설이고, 실버케어센터는 지금 내가 사용할 수 있는 것도 아니고. (중략) 거기다가 여태까지 그 주변 환경이 어두운 부분하고 밥퍼로

인해서 사람들이 엄청난 스트레스가 기본적으로 깔려 있는 부분들이 반대할 수밖에 없는 상황으로 이어진 거죠. [전 동대문구 구의원]

시립 요양시설이 싸고 좋겠지만 동네 발전하는 데 알맞은 시설은 아니니까요. 오히려 아이들 위한 시설 지으면 주변 상권도 더 살고요. 요양시설은 그 앞이 좀 활기가 없는 느낌이고요. [동대문구 주민 9, 반대, 42세, 남]

이러한 태도는 현실적 집단 갈등 이론(Realistic group conflict theory)으로도 설명이 가능하다. 현실적 집단 갈등 이론은 외집단이 내집단의 성공·성취·자원 획득 기회를 위협할 때 외집단에 대한 차별이 극대화된다고 본다. 밥퍼 시설로 인해 지가 하락, 주변 소음 등의 피해를 겪은 주민들은 스포츠 시설, 문화 시설 등이 들어왔으면 누릴 수 있었던 자원 획득 기회를 실버케어센터로 인해 빼앗겼다고 생각했던 것으로 풀이된다.

(3) 입지 요인

시립동대문실버케어센터 입지갈등에선 Dear(1992)가 언급한 입지적 요인의 영향이 뚜렷하게 나타났다. Dear는 비선호시설과 가까이 위치한 사람일수록 반대할 가능성이 높으며, 2~6블록만 떨어져도 시설에 대한 관심이 급격히 떨어진다고 주장했다. 시립동대문실버케어센터 사례에서도 사업 부지에서 직선 거리로 각각 36m, 51m 가량 떨어진 신담경남과 전농동아 아파트에서 반대 의견이 가장 뚜렷하게 표출됐다. 반면 인근의

또 다른 5개 아파트 단지인 청계와이즈, 청계한신, 동대문롯데캐슬, 신담극동, 신성미소지움에서는 반대 의견이 크지 않았다(< 그림 10 >).

< 그림 10 > 시립동대문실버케어센터 인근 아파트 단지 위치



자료: 네이버 지도

전농동아 아파트 노인회장으로 갈등 진행 당시 주민들의 반대 의견을 대변했던 동대문구 주민 3은 신담경남과 전농동아를 제외한 5개 아파트 단지가 사업 부지와 멀리 떨어져 있어서 강 건너 불구경하듯 하는 태도를 보였다고 말했다. 비록 신담경남, 전농동아, 청계와이즈, 청계한신, 동대문롯데캐슬, 신담극동, 신성미소지움 등 7개 아파트의 주민대표가 2019년 1월 개최된 주민 설명회에 함께 참석하고 주민들을 상대로 반대 서명

을 받는 등 연대하는 모습을 보였지만, 반대 강도는 실버케어센터와 거주지 간 거리에 따라 달랐던 것이다.

아파트마다 의견이 다 달랐죠. 현장하고 제일 가까운 아파트가 경남 아파트하고 동아 아파트잖아요. 우리하고 그 현장하고 딱 붙어 있었으니까. 근데 다른 아파트들은 좀 멀리 떨어져 있으니까 강 건너 불구경하듯이 하긴 했지. [동대문구 주민 3, 찬성, 74세, 남]

우리 쪽에서 반대한 게 아니고 경남하고 동아 아파트 주민들이 반대했죠. 사실 우리는 도와주긴 했지만 그래도 찬성이었어. 우리는 어차피 나이 먹으니까 그런 시설 유치하는 게 괜찮지 않을까 했는데 거기는 아무래도 가까우니까 반대를 하신 거 같아요. [동대문구 주민 4, 찬성, 80세, 남]

3) 갈등조절요인 분석

(1) 지역 주민의 활동

시립동대문실버케어센터 입지갈등 초기에는 인근의 아파트 단지 7개가 서로 연대하는 모습을 보였다. 오래 거주한 주민이 많은 이 지역은 아파트 주민대표 간에 견고한 네트워크가 형성돼 있어 특정 단지가 직면한 문제에 대해 서로 연대하며 문제를 해결해 나가는 전략을 취해 왔다. 실버케어센터 입지갈등 역시 갈등 발발 직후 각 아파트 단지의 주민대표들이 단지별로 100명 이상의 반대 서명을 받아 시청에 제출하는 등 연대가 뚜렷했다.

특히 밥퍼로 인한 지역 낙후 문제에 대해서는 어느 아파트에 거주하느냐와 관계없이 광범위한 공감대가 형성돼 있었던 만큼, 갈등 초기 협력은 순조로웠다. 2019년 1월 처음으로 개최된 주민 설명회에 참석한 주민들은 서울시가 주민들과의 협의 없이 비민주적으로 사업을 결정했다는 점, 이미 밥퍼로 인해 많은 피해를 받은 지역에 실버케어센터를 짓는 것은 부적절하다는 점 등을 지적했다(동대문이슈, 2019).

처음에는 왜 같은 목소리를 냈냐면, 지역사회에 이 문제 말고도 안건들이 많아요. 그래서 연대가 돼 있어요. 예를 들면 롯데캐슬 같은 경우는 직접적으로 실버케어센터에 연관이 전혀 없어요. 그럼에도 불구하고 밥퍼 문제는 롯데캐슬도 같이 엮여 있거든요. 그래서 이제 힘을 실어주는 거죠. (중략) 여기는 오래된 아파트들이고 다 서로서로 잘 아시는 분들이고 그럴기 때문에 연대가 잘 돼요. 서로서로 도와줘요. [전 동대문구 구의원]

하지만 앞서 논의했던 바와 같이 주민들의 반대 정도는 사업지에서 가까운 신답경남, 전농동아 주민들일수록 강했다. 여타 아파트 단지는 반대 의견이 신답경남, 전농동아만큼 뚜렷하지 않았던 탓에 두 단지 주민들이 나서서 실버케어센터 건립을 무산시키기는 현실적으로 어려웠다. 결국 신답경남, 전농동아 주민들은 ‘실버케어센터가 마음에 드는 것은 아니지만 어쩔 수 없이 찬성한다’는 입장으로 선회했다. 여기엔 두 아파트 단지의 세대수가 225세대(신답경남), 360세대(전농동아)로 적어 의견을 조직화하더라도 서울시에 강력한 압박을 가하기 어려웠던 측면도 작용한 것으로 보인다.

우리 같은 사람들은 어쩔 수 없이 따라가는 거지. 행정관청하고 개인하고 싸워봐야 행정관청이 이기지, 개인이 이길 수 있습니까. 못 이기지. [동대문구 주민 7, 반대, 74세, 여]

결국 신답경남, 전농동아 주민들은 실버케어센터 설치를 수용하는 대신 지역 환경 개선 등의 요구사항을 서울시와 협의해 나가기 시작했다. 실버케어센터 부지와 인근이 그간 나대지로 쓰이며 낙후됐던 만큼 가로수를 식재하고 도로를 정비해 환경을 개선해 달라는 것이 주민들의 요구였다. 아울러 주민들은 실버케어센터 내에 주민들이 활용할 수 있는 다용도실과 북카페 등의 문화시설을 조성하는 데 서울시와 합의했다. 이 과정에서 전농동아 노인회장을 맡고 있는 동대문구 주민 3 등 주민대표들은 2019년 8월 착공 이후 공사 과정에서 환경 개선 부분에 대해 적극적으로 의견을 개진하며 요구사항을 관철해 나갔다.

이번에 요양시설을 지으면서, 주민들이 길거리에 가로수를 나무를 예쁘게 좀 심어달라 그래서 그 나무는 잘 심었어요. 현장 보면서 여기가 이렇게 돼 있지 않느냐, 여기서부터 여까지는 나무로 좀 예쁜 걸 심어서 어떻게 해 주고 하는 것을 서로 직접 눈으로 다 확인했죠, 가서. [동대문구 주민 3, 찬성, 74세, 남]

(2) 지방자치단체의 활동

서울시는 시립송파실버케어센터와 마찬가지로 시립동대문실버케어센터에서도 사업을 먼저 결정한 후 주민 갈등이 표면화된 이후에서야 설득에 나서 주민 반발을 샀다.

절차를 지들 멋대로 해놓고서 하니 마니 하는데 거기다가 찬성이니 반대니 하는 게 뭐가 필요하냐고. 지들이 다 해놓고 난 다음에 우리가 반대해봤자 무슨 소용이야. [동대문구 주민 6, 반대, 63세, 남]

하지만 이후 주민 설득을 위해 주변 환경 정비 등에 적극적으로 협의하고 주민들의 요구사항을 시설 설계에 반영하는 등의 노력을 기울였다.

주민들 요구사항은, 나무가 좀 부족하니까 주변 나무도 좀 심어주라, 그 다음에 무허가 건물도 있었고 철로변에 아주 낙후돼서 그 부지가 지저분하다. 그러니까 깨끗하게 정비해 주고 조경을 심어주라. 또 1층에 주민들이 자유롭게 이용할 수 있는 북 카페를 좀 넣어달라. 그래서 그런 요구사항을 다 들어줬어요. [공무원 1]

(3) 지역 정치인의 활동

시립동대문실버케어센터는 주민들의 반발로 2018년 11월 건설사업관리 용역 입찰공고가 취소된 뒤 실제 착공까지 약 8개월이 걸렸다. 이 기간 동안 김인호 시의원, 김정수 구의원 등의 기초자치단체 의원들은 주민들을 개별적으로 만나 설득에 나섰다. 주민 설명회 같은 공식적인 단체 만남에서는 대중 심리가 작용해 소수 의견이 자유롭게 표명되기 힘들고, 의견이 한쪽으로 쏠리기 쉽다는 점을 고려했기 때문이다.

단체로 만나면 대화가 안 되기 때문에. 이제 의견을 말하기도 어

럽고 설명하기도 복잡하고. (중략) 그런데 한 명 두 명을 만나서 얘기하면 그 분들도 이해를 해요. 그래서 한 100여 차례 만났던 것 같아요. [전 동대문구 구의원]

이 과정에서 지역 정치인들은 지역 주민들과 점심, 저녁 식사 등을 함께하며 주민들의 연령에 따라 설득을 달리 하는 전략을 취했다. 노인층에게는 시립 노인요양시설이 서울에 위치하게 되면 가족들이 찾아오기 쉽다는 점, 시립노인요양시설은 민간 시설보다 관리가 잘 된다는 점을 강조했다. 경제적인 이유로 실버케어센터를 반대하는 젊은 층에게는 이번 계획이 무산될 시 해당 부지가 향후 더 낙후될 수 있다는 점, 실버케어센터를 짓게 되면 이를 지렛대 삼아 밥퍼 부지 인근의 환경 정비를 할 수 있다는 점을 내세웠다.

그 결과 시설 입지를 반대하던 신답경남·전농동아 주민들의 의견이 시설 수용 방향으로 바뀌기 시작했고, 시립동대문실버케어센터는 주민들의 동의 하에 2019년 8월 공사를 시작할 수 있었다.

동대문구 같은 경우는 시의원님이나 구의원 이런 분들이 주민들 설득에 적극적이었죠. [공무원 1]

어르신들부터 해서 ‘내가 얼마나 산다고 이거 반대해서 뭐 하나’ 이런 분위기가 슬슬 돌았죠. 젊으신 분들도, 학부모들도 이제 인식이 조금씩 바뀌었고요. 혼자서 차분히 생각해 보면 그게 혐오 시설이 아니라는 거는 어느 정도 의식이 있는 사람들은 알아요. [전 동대문구 의원]

정치인들이랑 한 두 사람 만나서 개인적으로 하기도 하고. 또 단체로 만날 때는 아파트 대표들끼리 모이자 해가지고 얘기하고. 또 구청에 과장 담당자 이렇게 나오고. 그런 식으로 그런 식으로 해 갖고 이게 서로 이제 대화가 있었죠. [동대문구 주민 3, 찬성, 74세, 남]

제4장 실버케어센터 갈등 사례 비교 및 평가

1. 갈등유발요인

본 연구는 송파시립실버케어센터와 동대문시립실버케어센터 입지갈등의 갈등유발요인으로 심리·문화적 요인, 경제적 요인, 입지 요인을 살펴보았다. 그 결과 분석틀에서 가정했던 대로 세 가지 요인이 입지갈등의 발생 및 표면화에 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 다만 경제적 요인과 입지 요인은 그 양상과 정도가 사례별로 차이가 있었다.

반면 심리·문화적 요인은 두 사례 간 차이점이 거의 없이 동일한 양상으로 나타났다는 점에서 주목할 만하다. 본 연구는 앞서 분석틀에서 위험시설, 혐오시설, 환경오염시설 등 여타 비선호시설이 환경적(기술적) 요인에 의해 기피되는 것과 달리 노인요양시설은 심리·문화적 요인이 크게 작용할 것이라 보고 해당 요인을 분석했다. 실제로 ‘노인차별주의’로 표명되는 노인에 대한 부정적 인식이 실버케어센터에 대한 거부감을 키우고, 나아가 이 시설이 지역의 경제적 가치에도 악영향을 미칠 것이라는 인식이 강화되는 현상이 나타났다.

1) 심리·문화적 요인 - 만연한 노인차별주의

두 입지갈등 사례에서는 광범위한 차별과 편견으로 일컬어지는 노인차별주의가 공통적으로 드러났다. 해당 사업을 반대하는 두 지역 주민들은 실버케어센터가 지역에 설치돼 노인들이 거주지 인근에 나타나면 보기에 좋지 않으며, 결국 지역 분위기에도 악영향을 미칠 것이라고 우려했다. 일부 주민들은 치매 노인들로 인해 지역 내 아이들이 위협에 처할 가능

성을 거론하기도 했다.

특히 지역 주민들은 노인 그 자체보다는 ‘경·중증 질병을 앓고 있는 노인’, 나아가 에 대해 부정적인 인식을 드러냈다. 이는 질병을 앓고 있는 노인들은 비노인층에게 인지적·신체적 쇠퇴가 다가오고 있다는 사실을 자각하게 함으로써 차별의 대상이 될 수 있다는 공포 관리 이론(Terror management theory)에 부합하는 결과다. 나아가 송파구와 동대문구 사례 모두에서 장례식장, 임종실 같은 시설이 들어온다는 근거 없는 소문도 확산돼 주민들의 반감이 더욱 커졌다.

뿐만 아니라 두 사례에서는 노인들도 실버케어센터에 부정적인 인식을 드러내며 노인차별주의적 시각을 체화하고 있는 모습도 나타났다. 송파구의 경우 요구사항이 어린이집, 유치원 등 젊은 층의 수요에 맞춘 시설로 모아지면서 실버케어센터 설치를 내심 바라는 노인들 사이에서는 ‘노인이 나르면 안 된다’며 사업 무산을 감수하는 자기연령주의(self-ageism)적 태도도 발견됐다. 자기연령주의는 노인에 대한 부정적 인식을 내면화한 노인이 현실에서 노인차별주의에 따른 불이익까지 감수하는 현상을 의미한다(김주현 외, 2020).

2) 경제적 요인 - 뚜렷하지만 다른 양상

실버케어센터에 입주하는 노인들과 시설 자체에 대한 부정적 인식은 이 시설이 입지함으로써 지역의 경제적 가치가 저해될 것이라는 인식으로 이어졌다. 송파구와 동대문구의 입지갈등 사례에서 경제적 요인은 공통적으로 지역 주민의 반대에 중요한 역할을 했지만, 들여다보면 양상은 사뭇 달랐다.

경제적 이유로 시립송파실버케어센터를 반대하는 주민들은 ‘서울에서도

집값이 비싼' 송파구에 비선호시설이 들어온다는 반감이 컸다. 반면 시립 동대문실버케어센터에 반대했던 주민들은 밥퍼 시설로 인해 안 그래도 낙후됐던 지역에 또 하나의 비선호시설이 들어옴으로써 지역이 더 낙후될 것이라는 우려가 지배적이었다. 실제로 시립송파실버케어센터와 인접한 헬리오시티아파트, 시립동대문실버케어센터와 인접한 신담경남아파트의 최근 실거래가를 보면 헬리오시티는 84.99㎡(16층) 아파트가 11월 18억 5000만원에 거래된 반면 신담경남아파트는 82.5㎡(11층) 아파트가 7월 8억 2500만원에 거래됐다(국토교통부 실거래가 공개시스템, 2022년 11월 25일 방문).

이처럼 다른 양상의 경제적 요인은 이후 서울시와 주민 간의 협의 과정에도 영향을 미쳤다. 송파구의 경우 실버케어센터에 대한 부정적이고 경멸적인 인식이 이어지며 주민들이 '시설 부지 이전'만을 고집했던 반면, 동대문구 주민들에게는 실버케어센터가 들어옴으로써 밥퍼 부지 인근 도로도 정비되고 지역이 더 깔끔해질 것이라는 주장이 힘을 얻으며 서울시와 비교적 원만한 협의가 가능했다.

3) 입지 요인 - 시설에서 가까울수록 큰 반감

Dear(1992)는 비선호시설과 거주지가 가까이 위치한 사람일수록 시설에 반대할 가능성이 높으며, 2~6블럭만 떨어져도 관심이 급감한다고 지적했다. 이 지적은 송파구와 동대문구 사례 모두에서 공통적으로 나타났다. 송파구에선 사업지 인근의 유일한 아파트단지였던 헬리오시티를 중심으로 입지갈등이 전개됐다.

특히 사업지 인근에 소규모 단지가 여럿 입지했던 동대문구 사례에서는 입지 요인이 더욱 뚜렷하게 작용했다. 사업지에서 가장 가까운 신담경남

과 전농동아 아파트에서 반대 의견이 가장 강하게 분출됐고, 인근의 다른 아파트 단지인 청계와이즈, 청계한신, 동대문롯데캐슬, 신답극동, 신성미소지움은 이 두 아파트의 반대 의견에 동조하며 힘을 실어주긴 했지만 반대 의견이 크지 않았다.

2. 갈등조절요인

송파구와 동대문구의 실버케어센터 입지갈등에서 중추적인 역할을 한 세 주체(지역주민, 지방자치단체, 지역 정치인)는 저마다의 활동으로 입지 갈등 전개에 영향을 줬다. 입지갈등의 발생에는 상술한 갈등유발요인이 직접적인 영향을 미쳤지만, 이후의 전개는 이들 요인이 어떻게 작용하느냐에 따라 달라졌다.

1) 지역 주민의 활동 - 서로 달랐던 정치적 영향력

시립송파실버케어센터와 시립동대문실버케어센터 입지갈등은 갈등의 이해관계자로 지목된 지역 주민들의 수적 규모와 단지 분류에서 큰 차이가 있었다. 시립송파실버케어센터의 경우, 인근 거주지는 단일 대단지인 헬리오시티 아파트가 전부였던 반면 시립동대문실버케어센터는 갈등에 개입한 아파트 단지 수만 7개에 달했다. 동시에 헬리오시티는 세대 수가 9510세대에 달했던 데 반해 시립동대문실버케어센터는 7개 아파트 단지를 다 합쳐도 세대 수가 2948세대에 불과했다.

‘대규모 단일 아파트 단지’라는 특성으로 헬리오시티 주민들은 갈등 과정에서 많은 반대 의견을 쉽게 모아 조직화할 수 있었다. 이는 곧 지방자치단체와 지역 정치인 등의 여타 갈등 주체들에게 상당한 압력으로 작용

용하며 실버케어센터 사업이 쉽게 진척될 수 없도록 하는 효과를 낳았다. 2020년 4월 13일 건축 허가권을 갖고 있는 송파구청이 지역 주민 협의를 이유로 공용건축물 협의 지연 통보를 해 사업이 잠정 중단된 것이 대표적이다. 헬리오시티 주민들의 위력은 2020년 4.15 총선 때 뚜렷하게 드러났다. 헬리오시티의 당시 선거인 수가 2만 1273명으로 송파구 지역 구 유권자의 10%에 달했기 때문이다. 이 때 출마한 국회의원 후보들이 헬리오시티 주민들의 실버케어센터 건립 무산을 수용하는 방향으로 공약을 내걸었던 이유다.

반면 시립동대문실버케어센터 인근 주민들은 소규모 아파트 단지가 여러 개 밀집해 있었던 탓에 단일 의견을 도출하는 것이 어려웠다. 시설과 가장 인접한 신답경남, 전농동아 아파트를 제외한 아파트 단지 주민들은 반대 서명 등에는 참여했지만 반대 의사가 강하지 않았다. 전체 단지 수가 585세대에 불과한 신답경남과 전농동아 아파트 주민들은 실버케어센터로 인한 부정적 외부효과를 우려하면서도 ‘시에서 하는 사업을 개인이 막기는 힘들다’는 태도로 시설을 수용할 수밖에 없었다.

2) 지역 주민의 활동 - 과대 대표된 반대 의견

시립송파실버케어센터와 시립동대문실버케어센터 입지갈등 사례는 지역 주민들의 반대로 사업이 잠정 중단되거나 상당 기간 지연될 정도로 입지갈등이 첨예했지만, 그렇다고 해서 모든 주민이 시설에 반대한 것은 아니다. 송파구 사례의 경우 시설에 찬성하는데도 불구하고 지역 주민들의 온라인 커뮤니티 등에서 반대 여론이 지나치게 거세다 보니 고립되는 것이 두려워 찬성 의견을 표명하지 못하는 주민들이 있었다. 동대문구는 인근 아파트 단지들과 사업부지 간 거리가 제각각이었기 때문에 사업지

에서 멀리 떨어져 있던 아파트들의 경우 반대 의견이 뚜렷하지 않았다.

그럼에도 두 사례는 시설 입지에 반대하는 주민들 위주로 갈등 구조가 형성되며 반대 의견이 과대 대표되는 양상을 보였다. 이는 부정적인 외부효과를 야기하는 비선호시설의 특징 때문에 나타난 현상으로 풀이된다. ‘핼피(PIMFY) 현상’을 일으킬 정도의 선호시설이라면 찬성 의견을 적극적으로 개선하는 움직임이 있었겠지만, 비선호시설은 시설 설치에 찬성한다 하더라도 그 의사를 적극적으로 드러내는 경우는 드물다.

3) 지방자치단체의 활동 - 비민주적 절차로 인한 갈등 심화

서울시는 실버케어센터가 법적으로 주민 설명회를 의무 개최하지 않아도 되는 시설이라는 이유로 사업 계획을 먼저 수립해 반발을 키웠다. 서울시가 기부유한 사유지를 대상으로 실버케어센터 건립 계획을 세웠다는 점, 실버케어센터는 여타의 비선호시설과 달리 피해가 뚜렷하지 않은 사회공익시설이라는 점을 고려하면 서울시의 태도를 무조건적으로 비판하기는 어렵다. 하지만 송파구와 동대문구 주민들은 이 같은 절차로 인해 서울시가 주민 설득을 요식 행위로 치부한다고 여기게 됐다. 실버케어센터가 거주지 인근에 들어오면 자신이 시설의 직접적인 이해당사자가 되는데도 불구하고 서울시가 주민 의견을 중요하게 받아들이지 않는다고 느낀 것이다.

다만 서울시는 갈등이 반발한 이후 주민 설명회 개최, 대체부지 모색, 주민 의견 수용 등의 방식으로 갈등을 해결하고자 노력했다. 이후 갈등의 전개는 협의의 당사자인 주민들의 태도나 반응에 따라 달라진 측면이 있다. 송파구의 경우 2021년 1~3월 서울시가 대체부지를 선정해 헬리오 시티 입주자대표회의 대표들과 실사에 나섰고 마땅한 대체부지가 없다는

결론이 내려졌지만, 여타 주민들의 반발이 워낙 완고했던 탓에 협의가 진척되지 못했다. 반면 동대문구의 경우 주민들이 실버케어센터 입지를 수용하는 대가로 지역 환경 정비 등의 요구사항을 제시하는 등 보다 유연한 태도를 취했다. 실버케어센터처럼 위험성이 뚜렷하지 않은 비선호 시설 입지를 논의할 때 지역주민들의 무조건적인 반대가 있을 경우, 지방자치단체가 이를 어디까지 수용해야 하는 것이 적절한지도 생각해볼 만한 지점이다.

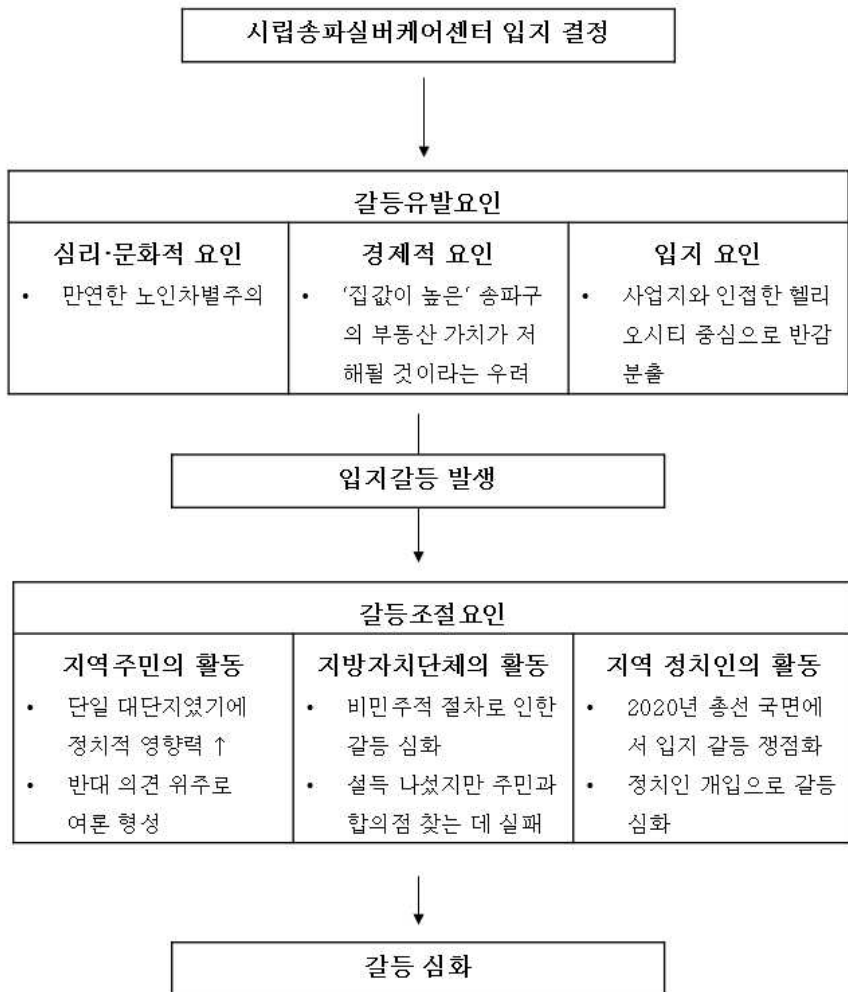
4) 지역 정치인의 활동 - 대조적인 역할

심충만과 김태진(2017)은 정치 개입으로 인해 비선호시설 갈등이 심화되고 장기화될 수 있다고 지적했다. 이 지적은 송파구 사례에서 보다 명징하게 나타났다. 2020년 4.15 총선 국면에서 시립실버케어센터 사업이 헬리오시티 아파트 단지의 주요 쟁점으로 떠오른 가운데, 지역 정치인들은 협의를 통한 대안을 찾기보다는 이 논란을 활용해 표를 얻는 데 힘썼다. 총선 과정에서 실버케어센터가 지역에서 옮겨져야 할 시설로 오르내리면서 지역 주민들 사이에서는 실버케어센터에 대한 부정적 인식이 더욱 확고해졌다. 즉, 시립송파실버케어센터 입지갈등 사례는 지역 정치인이 개입함으로써 갈등이 심화되는 결과가 초래됐다.

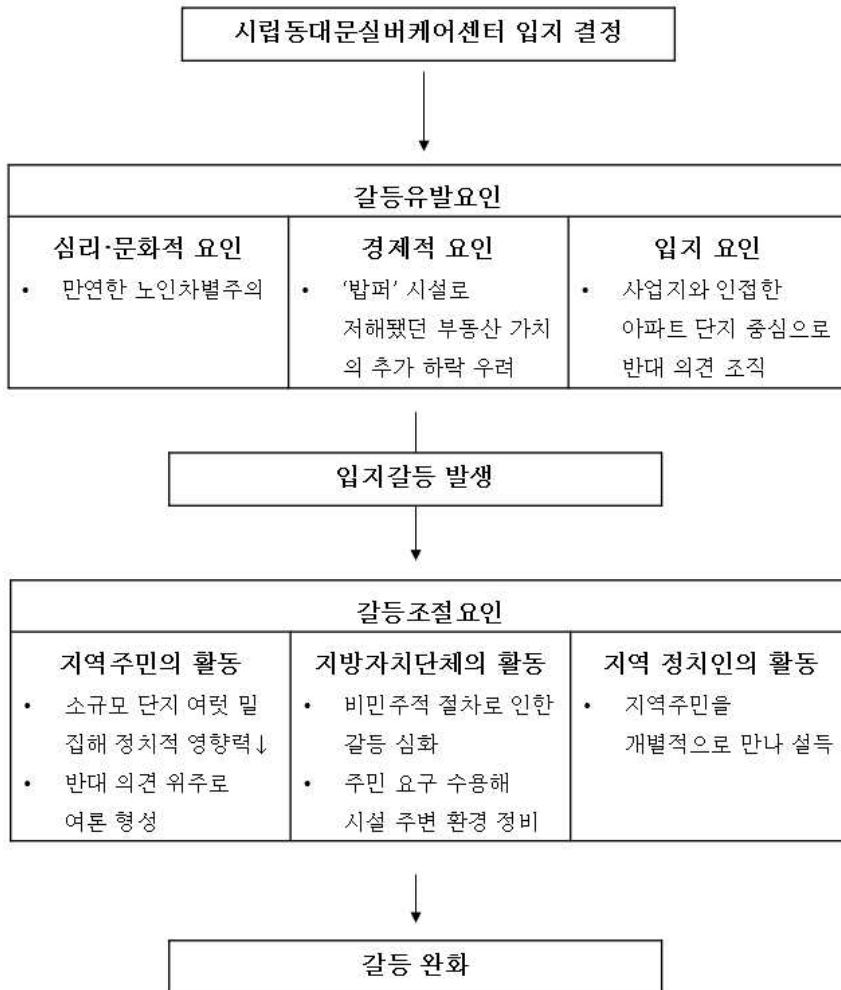
반면 시립동대문실버케어센터 입지갈등 사례는 기초자치단체 의원들이 지역 주민 설득에 적극적이었다는 점에서 송파구 사례와 달랐다. 2018년 11월 지역 주민들의 반대로 공사 입찰이 무산되고 2019년 1월 서울시가 첫 번째 주민 설명회를 진행한 이후, 복수의 시의원과 구의원들은 약 6~7개월간 개별적으로 주민들을 만나가며 설득에 나섰다. 이 과정에서 실버케어센터가 설치될 시 가로수 식재, 도로 정비 등 지역 주민들이 서

울시에게 얻어낼 수 있는 인센티브를 제시하기도 했다. 이 같은 설득을 기반으로 주민과 서울시 간 협의가 이뤄지며 시립동대문실버케어센터는 공사 입찰이 취소된 지 8개월 만에 착공에 들어갔다. 따라서 시립동대문 실버케어센터 입지갈등은 정치인의 개입이 갈등 해소에 도움이 된 사례라고 할 수 있다.

< 그림 11 > 시립송파실버케어센터 입지갈등 요약



< 그림 12 > 시립동대문실버케어센터 입지갈등 요약



제5장 결론

1. 요약 및 결론

본 연구는 시립송파실버케어센터와 시립동대문실버케어센터 사례를 중심으로 노인요양시설이 지역사회에서 비선호시설로 인식되는 이유를 살펴봄과 동시에 노인요양시설을 둘러싼 입지갈등 양상을 분석했다. 특히 중점을 둔 것은 노인요양시설이 지역 주민들에게 비선호시설로 인식되는 이유다. 노인요양시설이 여타 비선호시설과 달리 위험성·혐오성이 없는 만큼, 비선호시설로 인식되는 이유를 살펴보는 것이 근본적인 갈등 해결 방안 모색에 도움이 될 것이라 판단했기 때문이다. 아울러 갈등 발생 이후의 향방에 어떤 요인들이 영향을 미치는지도 알아보려고 했다.

두 사례를 분석한 결과, 지역주민들이 노인요양시설을 비선호시설처럼 인식하는 기저에는 ‘노인차별주의(Ageism)’로 일컬어지는 노인에 대한 광범위한 편견과 부정적 인식이 자리하고 있는 것으로 나타났다. Bodner(2009)는 공포 관리 이론(Terror management theory)을 들어 질병을 앓고 있는 노인들이 비노인층에게 인지적·신체적 쇠퇴가 다가오고 있다는 사실을 자각하게 하고 나아가 죽음에 대한 두려움을 불러일으킬 수 있어 노인차별주의의 대상이 될 수 있다고 지적한 바 있다. 실제로 주민들은 노인, 그 중에서도 질병이 있는 노인에 대해 거부감을 드러내며 이들이 거주지 인근에 집단적으로 모습을 보이면 지역 분위기가 정체가 되고 활력이 떨어질 것이라고 우려했다.

비노인층이 노인의 지적 능력에 부정적인 이미지를 갖고 있다는 선행연구(이윤경, 2007; 홍성희·곽인숙, 2010; 정진경, 2015; 정순돌 외, 2016; 안순태 외, 2017)들의 지적과 마찬가지로 치매 노인들이 어린이에게 폭력

등의 위협을 가할 것이라는 주장도 속출했다. 특히 자녀가 있는 젊은 주민들은 유치원 등 영유아 보육시설이 부족한 탓에 실버케어센터에 대한 반감이 더욱 강했다. 외집단으로 인해 내집단이 손해를 본다는 인식이 외집단에 대한 편견으로 이어진다는 집단 간 위협 이론(Intergroup threat theory)이 실버케어센터 입지갈등에서도 확인된 것이다.

노인이 노인에 대한 부정적 인식을 내면화하고 자신감을 상실하는 ‘자기연령주의(Self-ageism)’는 실버케어센터 입지갈등 사례에서도 발견됐다. 노인들은 실버케어센터 사업에 대한 찬반을 떠나 노인들이 부정적으로 인식되는 현실에 대해 인지하고 있었다. 특히 시립송파실버케어센터 사례의 경우, 반대 과정에서 젊은 연령대를 중심으로 노인 차별 발언이 노골적으로 표출되다 보니 이 과정에서 노인들이 위축되고 찬성 의견을 내지 못하는 상황도 빚어졌다. 김주현과 동료들(2008) 역시 자기연령주의가 심해지면 노인이 노인차별주의에 따른 불이익을 감수하기도 한다고 지적한 바 있다.

노인요양시설에 대한 부정적 인식은 자연히 노인요양시설이 경제적으로 부정적 효과를 초래할 것이라는 생각으로 이어졌다. 향후 한국이 초고령 사회로 진입하면 실버케어센터가 필수시설로 자리 잡을 가능성이 높은데도 불구하고, 해당 시설이 들어옴으로써 추가적인 부동산 가격 상승을 기대하지 못한다거나 지역이 더 낙후될 것이라는 우려가 지역 주민들 사이에서 팽배했다. 부동산을 포함한 비금융자산이 가계 자산의 64.4%(연합인포맥스, 2022)에 달하는 한국의 상황에서 경제적 요인과 관련한 우려는 결국 노인요양시설을 반대하는 강한 동인으로 작용했다. 다만 시립동대문실버케어센터 입지갈등 사례가 보여주듯, 같은 지역 주민이라 하더라도 거주지와 해당 시설의 거리에 따라 관심과 반대의 강도는 달랐다.

노인요양시설 입지갈등은 여타 입지갈등이 그러하듯 이해관계자의 행태적 측면에 따라 완화 혹은 심화 등의 향방이 결정됐다. 즉 지역주민, 지방자치단체(사업 주체), 지역 정치인의 활동이 갈등의 수위 및 향방을 조절하는 요인으로 작용했다. 사업 주체인 서울시가 사전에 지역 주민과의 협의 없이 사업을 추진함으로써 갈등이 야기된 것은 송파구와 동대문구 사례 모두에서 확인됐지만, 지역주민과 지역 정치인이 다른 행태를 보임으로써 송파구는 갈등이 심화 및 장기화된 반면 동대문구는 갈등이 해결될 수 있었다.

송파구 사례의 경우 최대 이해관계자가 단일 대단지 아파트인 헬리오시티 주민들이었기 때문에 수적 규모를 내세워 여타 이해관계자에게 강한 정치적 압박을 가할 수 있었다. 헬리오시티 주민들이 이 사실을 잘 알고 있었던 만큼 갈등 상대방인 서울시와의 협의는 쉽사리 합의점을 찾지 못했다. 특히 2020년 총선과 시기가 맞물리고 정치인들이 입지갈등을 활용하며 시립송파실버케어센터 입지갈등은 더욱 격화되는 양상을 보였다. 반면 지역 주민들의 연대가 느슨하고 의견 조직화가 덜 된 동대문구 사례는 서울시와 주민 간의 협의가 비교적 수월했다. 이 과정에서 지역 정치인이 지역주민과 지방자치단체 간의 간극을 좁히기 위해 활동한 것은 입지갈등 해소에 긍정적인 영향을 미쳤다.

2. 연구의 함의

노인요양시설은 위험성·혐오성이 뚜렷하지 않음에도 불구하고 과거부터 지역 주민들의 크고 작은 반발을 일으키며 비선호시설로 인식돼 왔다. 하지만 입지가 수도권 교외나 지방 외곽지역에 집중돼 있었기 때문에 노인요양시설의 비선호시설화 문제가 중요하게 여겨지지 않았다. 노인요양

시설의 분포에 대한 연구는 많았던 반면 입지갈등에 대한 연구는 부족했던 이유다. 하지만 빠른 고령화 속 노인 돌봄 수요를 충족하기 위해 수도권 도심에도 노인요양시설을 설립하려는 시도가 늘어나고 있다. 이에 따라 노인요양시설 입지갈등 문제의 중요성과 심각성이 수면 위로 떠오르고 있는 추세다.

하지만 노인요양시설 입지갈등을 일반적인 비선호시설 입지갈등으로 바라보고 연구하는 것은 적절치 않다. 노인요양시설은 고령화 시대에 꼭 필요한 복지시설로서 혐오시설·환경오염시설 등 여타의 비선호시설과는 특성이 다르기 때문이다. 일반적인 비선호시설이라면 거주지 인근 주민에게 인센티브를 주거나 인구밀집지역에서 떨어뜨려 짓는 방안이 입지갈등 해결책으로 제시된다. 반면 노인요양시설은 그 자체가 복지시설인데다가, 지역 노인 돌봄 수요를 충족하고 노인의 삶의 질 유지를 위해 도심 입지가 추진되고 있는 상황이어서 일반적인 해결 방안을 적용하기가 어렵다. 본 연구가 갈등 당사자들의 행태적 측면을 의미하는 갈등조절요인뿐 아니라 갈등유발요인, 그 중에서도 심리·문화적 요인에 무게를 두고 입지갈등 분석을 시도한 이유다.

노인요양시설 입지갈등에서 주목해야 할 것은 우리 사회에 이미 만연한 노인차별주의다. 송파구와 동대문구의 시립실버케어센터 입지갈등 사례가 보여주듯, 노인차별주의는 병든 노인들이 모여 있는 노인요양시설을 비선호시설로 인식하게 만드는 핵심 요인으로 작용하고 있다. 세부적으로는 노인에 대한 막연한 편견과 부정적 인식, 질병을 앓고 있는 노인이 불러일으키는 죽음 현저성(mortality salience), 노인요양시설로 인해 필요한 복지시설이 들어오지 못한다는 반감, 노인의 자기연령주의(self-ageism) 등이 노인요양시설 입지갈등에서 나타나는 노인차별주의를 구성하고 있었다. 이러한 노인차별주의는 노인요양시설이 지역의 부

동산 가치를 저해할 것이라는 인식까지 강화시켰다.

이 같은 현실은 노인요양시설 확대를 추진하기에 앞서 노인요양시설, 보다 근본적으로는 노인에 대한 부정적 인식을 개선해야 할 필요성을 시사한다. 이는 노인요양시설의 도심 입지를 용이하게 할 뿐 아니라, 입지 갈등 과정에서 분출될 수 있는 노인차별적 언행을 방지한다는 측면에서 중요하다. 잘 운영되고 있는 국내외 노인요양시설 사례를 널리 알리는 한편 노인과의 긍정적인 교류 경험을 늘리는 방안 등을 생각해볼직하다. 실제로 일본은 세대 간 교류를 늘리기 위해 아이들이 보호자와 함께 노인요양시설에 나가 노인들과 시간을 보내고, 인센티브로 급여·기저귀를 주는 정책을 시행하고 있다(연합뉴스, 2022). 노인과의 교류 증진, 노화에 대한 인식 확대 등의 중요성은 앞선 연구들에서도 입증됐다. 김지연과 동료들(2012)은 노인과의 접촉 경험이 드물고 경험의 질이 좋지 않을수록 노인에 대해 부정적인 태도를 많이 지닌다고 지적했다. 노화에 대한 지식수준이 낮고 노화에 대한 불안 수준이 높을수록 노인차별주의가 심하다는 연구 결과도 있다(한정란, 2003; 김민희, 2013).

물론 인식 개선에는 오랜 시간이 걸리는 만큼, 갈등 발발 이후 갈등이 장기화되고 심화되지 않도록 하는 것도 중요하다. 노인요양시설이 주민 설명회를 의무 개최하지 않아도 되는 시설이라 하더라도 지방자치단체는 사업 진행 과정에서 주민들에게 계획을 상세히 알리고 적극적으로 설득하는 자세로 임할 필요가 있다. 특히 지역 정치인의 경우, 갈등과 혐오를 조장하기보다는 지역 공동체의 발전에 도움이 되는 방향으로 주민과 지방자치단체의 가교 역할을 하는 것이 요구된다. 노인요양시설이 지역사회 노인돌봄 수요를 충족할 수 있는 복지 시설인 만큼 지역 주민들도 무조건적인 반대보다는 보다 수용적인 태도로 갈등을 풀어나가야 한다.

3. 연구의 한계

본 연구는 23명이라는 한정된 인원을 대상으로 실시했기 때문에 표본의 대표성이 부족할 수 있다. 주된 연구 방법으로 심층면담을 택했다는 점에서 연구 대상의 신뢰성과 기억력이 완전하지 않다는 한계도 있다. 이를 보완하기 위해 참여연구의 방식으로 갈등 행위자 간의 역학관계를 분석할 필요가 있었으나, 주된 갈등이 이미 종료된 상황이었던 탓에 참여연구를 실시하지 못했다. 차선택으로 각 아파트 단지의 노인회장 등 당시 사안을 잘 알고 있는 연구참여자를 최대한 많이 인터뷰하기 위해 노력했고, 객관적인 분석을 위해 2차 문헌을 검토했지만 일반화의 오류가 있을 가능성을 배제하기 어렵다.

노인요양시설은 여타 비선호시설과 달리 심리·문화적 요인이 크게 작용하는 시설인 만큼 해당 요인과 경제적 요인, 입지 요인을 중심으로 갈등 유발요인을 분석했다. 하지만 사회·문화적 요인과 경제적 요인이 서로 연관돼 있어 명확히 구분하기가 모호하다는 것도 연구의 한계점이다. 또 노인요양시설 입지갈등의 역사적 변천을 보다 면밀히 살펴볼 필요가 있었으나, 선행 연구의 부재로 명확한 확인이 어려웠다. 향후에는 노인요양시설 입지갈등에 대한 다양한 분석과 관점을 제시하는 연구가 진행되기를 기대한다.

■ 참고문헌

해외 문헌

Binstock, R. H. (2005) "Old-Age Policies, Politics, and Ageism" *Generations* 29(3): 73-78.

_____ (2010) "From Compassionate Ageism to Intergenerational Conflict?" *The Gerontologist* 50(5): 574-585.

Bodner, E. (2009). On the origins of ageism among older and younger adults. *International Psychogeriatrics*, 21(6), 1003-14. doi:<https://doi.org/10.1017/S104161020999055X>

Butler, R. N. (1969). Age-ism: Another form of bigotry. *The gerontologist*, 9(4_Part_1), 243-246.

Cuddy, A., Norton, M., & Fiske, S. (2016). Corrigendum to "This Old Stereotype: The Pervasiveness and Persistence of the Elderly Stereotype". *Journal of Social Issues*, 72(3), 614.

Dear, M. (1992). Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American planning association*, 58(3), 288-300.

Greenberg, J., Solomon, S., & Pyszczynski, T. (1997). Terror management theory of self-esteem and cultural worldviews: Empirical assessments and conceptual refinements. In *Advances in experimental social psychology* (Vol. 29, pp. 61-139). Academic Press.

Hirschberger, G., Florian, V., & Mikulincer, M. (2005). Fear and Compassion: A Terror Management Analysis of Emotional Reactions to Physical Disability. *Rehabilitation psychology*, 50(3), 246.

Hooker, K., Mejía, S., Phibbs, S., Tan, E., & Stevens, J. (2019). Effects of Age Discrimination on Self-perceptions of Aging and Cancer Risk Behaviors. *The Gerontologist*, 59(1), S28-S37. doi.org/10.1093/geront/gny183

Kendig, H., Hussain, R., O'Loughlin, K., & Cannon, L. (2019). Australian attitudes to intergenerational equity: impacts of social and policy change. *Ageing & Society*, 39(12), 2671-2698.

Kimberly Rios, Nicholas Sosa & Hannah Osborn (2018) An experimental approach to Intergroup Threat Theory: Manipulations, moderators, and consequences of realistic vs. symbolic threat, *European Review of Social Psychology*, 29:1, 212-255, DOI: 10.1080/10463283.2018.1537049

Kite, M. E., Stockdale, G. D., Whitley Jr, B. E., & Johnson, B. T. (2005). Attitudes toward younger and older adults: An updated meta analytic review. *Journal of social issues*, 61(2), 241-266.

Levy, B. (2003). Mind Matters: Cognitive and Physical Effects of Aging Self-Stereotypes. *The Journals of Gerontology Series B: Psychological Sciences and Social Sciences*, 58(4), P203-P211. doi.org/10.1093/geronb/58.4.p203

Martens, A., Greenberg, J., Schimel, J. and Landau, M. J. (2004). Ageism and death: effects of mortality salience and similarity to elders on distancing from and derogation of elderly people. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 30, 1524 - 1536.

Merriam, S.B. (1998) *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

North, M. S., & Fiske, S. T. (2012). An inconvenienced youth? Ageism and its potential intergenerational roots. *Psychological Bulletin*, 138(5), 982 - 997.

Nosek, B. A., Banaji, M. and Greenwald, A. G. (2002). Harvesting implicit group attitudes and beliefs from a demonstration web site. *Group Dynamics*, 6, 101 - 115.

Palmore, E. (2001). The ageism survey: First findings. *The gerontologist*, 41(5), 572-575.

Pasupathi, M., & Lockenhoff. 2002. "Ageist Behavior." In Nelson, T. D.(eds.). *Ageism: Stereotyping and Prejudice against Older Persons*. (pp. 201-246). London: MIT Press.

Preston SH. Children and the elderly in the U.S., *Scientific American*, 1984, vol. 51 6(pg. 44-49)

Pyszczynski, T., Greenberg, J., Solomon, S., Cather, C., Gat, I. and Sideris, J. (1995). Defensive distancing from victims of serious illness: the role of delay. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 21, 13 - 20.

Robert N. Butler. (1989). Dispelling Ageism: The Cross-Cutting Intervention, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 503, 138-147

Smith, Lee. (1992) "Politics & policy: the tyranny of America's old". *Fortune*; New York Vol. 125, Iss. 1, : 68.

Stephan, Walter & Ybarra, Oscar & Rios, Kimberly. (2009). Intergroup threat theory. *Handbook of prejudice, stereotyping, and discrimination*. 43-59.

Tajfel, H., & Turner, J. C. (1986). The social identity theory of intergroup behavior. In S. Worchel & W. G. Austin (Eds.), *Psychology of Intergroup Relations*, 7 - 24.

Tuckman, J., & Lorge, I. (1953). Attitudes toward old people. *The Journal of Social Psychology*, 37, 249 - 260.

van den Heuvel, W.J.A., van Santvoort, M.M. Experienced discrimination amongst European old citizens. *Eur J Ageing* 8, 291 - 299 (2011). <https://doi.org/10.1007/s10433-011-0206-4>

Yun, R. J., & Lachman, M. E.(2006). Perceptions of aging in two cultures : Korean & American views on old age. *Journal of Cross-cultural Gerontology*, 21, 55-70.

국내 문헌

권명순, 노기영, 장지혜(2013). 대학생의 노인이미지, 지식과 고정관념 및 인식. *한국보건간호학회지*, 27(3), 633-646.

김동선. (2012). 연령주의 관점에서 바라본 고령자 고용차별 인식. *사회과학연구*, 23(4), 93-112.

김문영. (2000). Ageism 을 통해 본 노인차별에 관한 고찰. *정신간호학회지*, 9(4), 515-523.

김미혜(2003). 인터넷 신문에 나타난 노인 이미지 분석: 오마이뉴스를 중심으로, *한국인구학*, 23(1), 13-30.

김민희(2013). 노인접촉, 노인에 대한 태도 및 죽음불안이 대학생의 노화불안에 미치는 영향. *한국심리학회지 : 문화 및 사회문제*, 19(3), 435-456.

김새로미. (2017). 노인복지시설 입지갈등에 대한 연구: 판결례

- 분석 및 갈등 해소 방안 제안을 중심으로. 분쟁해결연구, 15(1), 5-32.
- 김숙, 박주연(2014). 텔레비전 시사 및 교양 프로그램에 나타난 노인 이미지 연구. 사회과학연구, 30(2), 281-300.
- 김옥. (2003). 노인차별의 실태 및 관련요인에 관한 탐색적 조사 연구. 한국노년학, 23(2), 21-35.
- 김이인정 (2019). 지역에서 원하지 않는 토지이용(LULUs) 관점에서 본 공공갈등의 원인 분석 - 강서구 특수학교 설립 갈등 사례를 중심으로. 서울시립대 대학원 석사학위논문
- 김주현, 오혜인, & 주경희. (2020). 노인차별 경험과 자기연령주의 (self-ageism). 한국노년학, 40(4), 659-689.
- 김주현. (2009). 연령주의 (Ageism) 관점을 통한 노년의 이해. 사회와역사, (82), 361-391.
- 김주현. (2015). 한국 고령자의 연령차별 경험과 노년기 인식 질적 연구. 한국인구학, 38(1), 69-104.
- 김지연, 김민희, 민경환(2012). 한국판 노인차별주의 척도의 타당화. 한국심리학회지: 사회 및 성격, 26(4), 89-106.
- 노광호. (2018). 해군 군사시설 입지 갈등관리 사례의 비교 분석: 해군기지 이전 및 건설 사업을 중심으로. 국방정책연구, 33(4), 105-141.
- 마세인, 김홍순 (2011). GIS 네트워크 분석을 활용한 노인복지시설의 접근성 연구. 국토연구, 61-75
- 박경란, 이영숙(2001). 대학생이 갖고 있는 노인에 대한 고정관념 분석. 한국노년학회, 21(2), 71-83.
- 박윤경, 이은주, & 류상희. (2016). 성인의 노인 접촉 경험과 노인에 대한 태도의 관계 연구: 충북 지역 주민을 중심으로. 노인복지연구, 71(2), 81-109.

- 박인수. (2019). 협력적 거버넌스를 통한 공공시설 입지갈등의 해결방안에 관한 연구. 한양대학교 대학원 박사학위논문
- 박채리, 정순돌, 안순태(2018). 노인에 대한 낙인에 영향을 미치는 요인. 노인복지연구, 73(1), 385-416.
- 박현봉, 박환용. (2019). 수도권 노인요양시설 과밀 분포 및 입지영향요인에 관한 연구. 도시행정학보, 32(3), 21-43.
- 박현식. (2008). 공공부조노인과 일반노인의 노인차별경험과 우울의 관계. 노인복지연구, 41, 7-25.
- 신경아·최윤희. (2020). 혐로 (嫌老) 사회: 뉴스 댓글에 나타난 노인인식과 공공 PR 의 과제. 광고학연구, 31(6), 93-128.
- 신학진 (2012). 노인차별경험이 자살생각에 미치는 영향과 절망과 우울의 매개효과. 노인복지연구, 56, 191-215
- 신학진(2010). 노인의 차별경험이 자아통합감을 매개로 삶의 질에 미치는 영향. 한국노년학, 30(2), 551-565.
- 신호섭(2009). 비선호시설 입지갈등의 단계별 영향요인 비교분석: ‘청주지 화장장 유치사업’과 ‘서울시 제2화장장 유치사업’ 사례를 중심으로, 중앙대학교 대학원 석사학위논문
- 심충만, & 김태진. (2017). 장기화된 비선호시설 입지갈등의 패턴 분석에 대한 연구. 국가정책연구, 31(4), 153-178.
- 안순철(2014). “고압송전선로건설 분쟁에 대한 대안적 접근: 환경공감의 시각을 중심으로”, 분쟁해결연구.
- 안순태, 강한나, & 정순돌. (2018). 지각된 노인 낙인 척도의 타당도 검증 및 인구통계학적 특징에 따른 낙인 인식. 한국노년학, 38(1), 203-223.
- 안순태, 오현정, & 정순돌. (2017). 지각된 노인 낙인 척도 개발

을 위한 탐색적 연구. 한국노년학, 37(2), 309-328.

우국희, 주경희, 이연순. (2012). 취업노인의 직장 내 연령차별 경험 연구, 사회복지정책, 39(4), 281-304.

원영희(2004). 노인편견에 영향을 미치는 요인. 한국노년학, 24(1), 187-206.

원영희. (2003). 노인편견에 영향을 미치는 요인. 한국사회복지학회: 학술대회논문집, 275-296.

원영희. 2005. “노인차별 피해경험이 노인의 심리적 안녕감에 미치는 영향.” 『사회복지정책』 21: 319-339

이금룡. (2004). 연령별 노인에 대한 태도 비교를 통한 세대통합 프로그램의 전략적 방안모색. 노인복지연구, 26, 143-164.

이세미, 김은미, 한현지, & 민윤경. (2022). 장애인 특수학교 설립 추진 과정에서 나타난 공공 갈등 해결에 관한 연구: 서울서진학교 사례를 중심으로. 지방정부연구, 25(4), 155-189.

이순희·정승은. (2010). 차별에 대한 노인의 경험. 사회연구, 11(1), 45-68.

이윤경. (2007). 비노인층이 갖는 노인 이미지 연구. 한국인구학, 30(2), 1-22.

이윤경. (2009). 노인장기요양서비스의 지역별 공급 형평성 시계열 변화 분석. 보건복지포럼, 158, 55-63.

이인영 and 박혜경. (2021). 자원 부족이 청년세대의 노인차별주의에 미치는 영향: 사회경제적 지위의 조절효과를 중심으로. 한국심리학회지: 문화 및 사회문제, 27(2), 139-165.

이정일 (2021). 지방정부의 비선호시설 입지갈등 해결과정에 관한 연구 - 충청남도 사례를 중심으로. 단국대학교 대학원

박사학위논문

이중훈, 권혁일, 김연식, & 이만형. (2007). 비선호시설 입지갈등에 대한 인과지도 작성과 정책 대안. 한국시스템다이내믹스 연구, 8(1), 151-171.

이선자. (1989). 연령 단계별로 본 노인에 대한 태도.

이형우, 이남우. (2012). 장사시설 입지결정에 미치는 영향에 관한 연구. 사회과학연구, 19(1), 141-163.

전병운. (2017). 환경기초시설의 입지가 지가에 미치는 영향: 하수처리장을 사례로. 한국지리정보학회지, 20(3), 170-180.

전주상. (2000). 비선호시설 입지갈등요인에 관한 연구: 노원·목동·강남 쓰레기소각장 건설사례의 비교분석. 한국사회와 행정연구, 11(2), 275-295.

정순돌, 송아영, 전해상. (2015). 복지태도와 연령주의에 대한 연구: 노인과 비노인의 비교를 중심으로. 노인복지연구, 70, 245-266.

정순돌, 정세미, 이미우, 임정숙. (2016). 연령통합에 대한 인식 및 영향요인: 연령집단별 비교. 보건사회연구, 36(1), 261-285.

정진경. (2015). 노인 이미지 연구 경향 분석: 1990 년 이후 국내 학술지 게재 논문을 중심으로. 한국노년학, 35(4), 1115-1134.

조규영, 안중욱, 윤영모, & 신동빈. (2007). 유형별 님비시설이 주변지역 지가에 미치는 영향에 관한 연구. 수도권연구, 159-184.

조승현, 김경모, & 강윤철. (2006). 지방정부간 환경갈등 원인에 관한 연구-영광쓰레기장 설치와 관련 고창군과 영광군 갈등을 중심으로. 한국자치행정학보, 20(1), 181-201.

주경희, 김주현, 정순돌, 임병우. (2017). 연령집단에 대한 태도와 연령통합 인식에 대한 연구: 청년집단과 노년집단 의 비교를 중심으로

로. 노인복지연구, 72(3), 71-93.

천희란 and 김일호. (2013). 노인차별(ageism)의 사회경제적 관련 요인과 건강영향. 한국노년학, 33(3), 601-615.

최항순, 이형만. (2010). 비선호시설의 입지선정에 따른 갈등요인에 관한 연구. 한국정책연구, 10(3), 455-477.

최화식. (2012). 비선호시설의 유형별 입지갈등 영향요인에 관한 연구. 도시행정학보, 25(4), 123-151.

한동희. 2002. 한국의 노인차별에 관한 연구-공공영역에서의 노인차별-. 한국노년학회 추계학술대회 자료집, pp. 78-93.

한정란 (2003). 청소년들의 노인에 대한 태도 연구. 한국노년학, 23, 181-194.

홍성만, 박홍엽. (2006). 공공정책갈등 생성과 증폭요인 연구: 비선호시설 입지갈등 사례를 중심으로. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2006, 1-16.

홍성희, 곽인숙.,(2010). 세대간 노인에 대한 태도와 행동의 차이에 관한 연구. 한국가족자원경영학회지, 14(2), 177-199

보고서 및 발간물

국가인권위 (2006), 노인에 대한 사회차별 실태조사

기획재정부 (2021). 인구구조 변화 영향과 대응 방향

김세진,김혜수,이윤경. (2021). 노인요양시설의 지역별 수요-공급 적정성 분석. 한국보건사회연구원

보건복지부 (2021), 2020년 노인실태조사

서울특별시 (2014). 서울시 치매요양 종합대책

서울특별시, "시립송파실버케어센터 건립관련" 건립백지화 청원

서 처리계획, 2017.10.18a

서울특별시, "의원 요구자료 제출", 2017.10.23.b

서울특별시, 동대문 실버케어센터 건립공사 시행계획, 2019.6.24.

서울특별시, 동대문 실버케어센터 건립공사 시행계획, 2019.6.24.

서울특별시, 동북권 어르신 돌봄 위한 '시립 동대문실버케어센터'
' 준공 보도자료, 2021.9.10.

서울특별시, 동북권 어르신 돌봄 위한 '시립 동대문실버케어센터'
' 준공 보도자료, 2021.9.10b

서울특별시, 복지본부 업무보고, 2018.7.23.

서울특별시, 의원 요구자료 제출, 2021.9.30a

서울특별시의회, 서울특별시의회 제277회(정례회) 행정자치위원회
회 회의록, 2017.11.21

서유석 (2003). [특집] 노인주거의 입지와 근린생활권. 건축,
47(6), 42-48

송과구의회, 제251회 서울특별시송과구의회 본회의(임시회) 회의
록, 2017.09.11

이윤경·강은나·김세진·변재관. (2017). 노인의 지역사회 계속 거
주를 위한 장기요양제도 개편 방안. 한국보건사회연구원

충남연구원 (2014). 송전선로에 의한 지가하락 피해 분석

통계청 (2021), 고령자 통계

기사

경향신문(2021.9.16.), "배현진 "송과 실버케어센터 무산 기뻐"
공개 성명 논란",

<https://www.khan.co.kr/national/national-general/article/20210916133100>

1

경향신문(2022.06.26.), “주민 반대 부딪혔던 ‘송파 실버케어센터’...키즈카페 갖춘 복합시설로?”,

<https://www.khan.co.kr/local/Seoul/article/202206261643021>

뉴시스(2014.9.9.), “老人시설 반대하는 老人…데이케어센터 ‘항복’”, https://newsis.com/view/?id=NISX20140906_0013155537

뉴시스(2021. 10. 14), “송파 실버센터 무산…”박원순 지우기” vs “주민반발 탓””,

<https://n.news.naver.com/mnews/article/003/0010768861?sid=102>

동대문이슈(2019. 1. 29), ”동대문 실버케어센터 건립 주민설명회 개최“, http://www.ddmissue.com/news_view.jsp?ncd=2266

서울경제(2020.04.07.), “[4.15 이 후보] 배현진 “국민의 참모가 되고싶다””,

<https://n.news.naver.com/mnews/article/011/0003720998?sid=100>

서울신문 (2019.06.11.), “2017년 자살률 전년보다 감소…노인 자살률 여전히 OECD 1위”,

<https://n.news.naver.com/mnews/article/081/0003005720?sid=102>

시사경제신문(2017.08.24.), “”서울시의 송파실버케어센터 사업 문제있다””, <http://www.sisanews.kr/news/articleView.html?idxno=26243>

연합인포맥스(2022.08.25.), “국내 가계자산, 부동산 등 비금융자산이 64%…금융투자상품 비중 9%에 그쳐”,

<https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4230381>

연합뉴스(2021.02.17.), “한경연 “한국 고령화 가장 빠른데 노인빈곤율은 이미 OECD 1위””,

<https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0012207270?sid=104>

연합뉴스(2022.09.02.), “日 노인요양원 출근하는 아기들…업무는 포용 급여는 기저귀”,

<https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0013415233?sid=104>

조선일보 (2020.01.04.) “‘어르신 유치원’ 우리 아파트엔 안 된다?”,

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/01/03/2020010302223.html

조선일보 (2020.04.07.), “아파트값 떨어진다고… 노인 케어센터 반대하는 주민들”,

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/07/2020040700166.html

중앙일보(2020.04.17.), “이낙연 일등공신 ‘경희궁자이’…배현진은 ‘헬리오시티’였다”,

<https://n.news.naver.com/mnews/article/025/0002993792?sid=100>

한겨레(2017.10.11.), “청년임대주택도 ‘NO’…갈수록 심화되는 ‘넘비현상’”, https://www.hani.co.kr/arti/area/area_general/813989.html

한국경제(2022. 04. 25), “2000가구 넘는 새 아파트에 노인요양원 추진 ‘논란’”,

<https://n.news.naver.com/mnews/article/015/0004690211?sid=101>

한국일보(2021.9.16.), “배현진, 실버케어센터 무산에 “기쁘다”…‘노인 혐오’ 비판 못매”,

<https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2021091621410001634>

홈페이지

e-나라지표

홈페이지,

(2022.5.25.).

URL:

https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2766

국민건강보험공단 홈페이지,(2022.11.30.) URL:

<https://www.nhis.or.kr/announce/wbhaec11502m01.do>

국토교통부 실거래가 공개시스템 (2022.11.25.) URL:

<https://rt.molit.go.kr/>

서울특별시 홈페이지, (2022.11.30.) URL:

<https://news.seoul.go.kr/welfare/archives/507874>

통계청 홈페이지, (2022.11.25.). URL:

https://kosis.kr/visual/populationKorea/PopulationByNumber/PopulationByNumberMain.do?mb=Y&menuId=M_1_4&themaId=D03

Abstract

A study on the hatred toward
senior care facilities and the
conflicts over their location
: Focusing on Songpa and Dongdaemun
Silver Care centers

Taeyoung Kim

Urban and Regional Planning Major

Department of Environmental Planning

The Graduate School of Environmental Studies

Seoul National University

As Korea's aging population progresses rapidly, the social role of caring for the elderly is growing. Accordingly, more and more attempts are being made to establish elderly care facilities operated by Long-term Care Insurance, so-called public nursing homes, in the city center. However, although elderly care facilities are welfare facilities with almost no risk and disgust, they are recognized as non-preferred facilities in the local community and give rise to strong location conflicts. Therefore, this study is aimed to identify the background and factors behind the recent recognition of elderly care facilities as non-preferred facilities and to analyze the intensifying factors of the conflict over the location of this facility.

This study focused on the case of the location conflict of the municipal silver care center in Dongdaemun-gu and Songpa-gu in Seoul. As a result, Ageism was found to be the biggest cause of people's perception of elderly care facilities as non-preferred facilities. In particular, there was great hostility toward the sick elderly who were about to die. Residents were concerned that if the elder residents of the silver care center wander around near their residence, the local atmosphere would stagnate and the value of the real estate would decrease. Some young residents who feel the lack of infant care facilities expressed intense hostility to the establishment of welfare facilities for the elderly. Even the elderly showed ageism themselves.

After the conflict occurred, the characteristics and behaviors of conflicting parties—local residents, the Seoul government, and local politicians—influenced a lot on the direction of the conflict. Since the Heliocity apartment complex is the only big residential area near the Songpa Silver Care Center, the residents could have a strong political influence. This put considerable pressure on local governments and

local politicians and had the effect of preventing the project from progressing easily. In particular, general elections in 2020 were held in the conflict process, and politicians seemed to use the conflict to win votes from local residents. As a result, the location conflict of the Songpa Silver Care Center has been prolonged.

In Dongdaemun-gu, on the other hand, only a few residents closest to the project site expressed strong opposition because all apartment complexes near the project site were small. The local politician, who was well aware of the local situation, knew this point and tried to persuade the local people. The conflict ended relatively easily since the Seoul Metropolitan Government also accepted residents' demand to overhaul the surrounding environment instead of agreeing to the establishment of a silver care center.

To prevent location conflicts surrounding elderly care facilities, it is important to fundamentally resolve negative perceptions of the elderly and elderly care facilities. Considering that elderly care facilities are not dangerous or repugnant, it is expected that when we improve negative perceptions toward elder people, especially those sick, it contributes to preventing most elderly care facilities' location conflicts. Improving awareness of the elderly is also a significant task that Korean society must achieve ahead of a super-aged society.

**keywords : Ageism, Eldery discrimination, Eldery care facility,
Public conflict, Location conflict**

Student Number : 2019-25448