고령자의 주거개선을 위한 법적 연구

A Legal Study on Residential Improvement for the Aged

김 명 엽*

Kim, Myung-Yeop

목 차

I. 시작하며	IV. 개선방안
II. 고령자 주거지원을 위한 주요 법제	V. 마치며
III. 고령자 주거지원에 관한 비교법적 고찰	

고령화 시대를 맞이하여 고령자가 독립적으로 안전하게 거주할 수 있는 고령자를 위한 주거개선을 위한 법과 제도가 정립되어야 한다. 그 이유는 고령기에는 노화로 인해 주로 행동반경이 좁아들기 때문에 주택을 중심으로 생활이 이루어지는 점에서 주거의 중요성이 증가한다. 고령자에게 있어서 주거의 결여 또는 주거상태의 열악성은 노후의 안정과 인간적인 삶을 위한 기본적인 물질적 복지의 결여를 의미할 뿐만 아니라 삶의 질의 결여를 의미하기도 한다. 우리 헌법 제35조 제3항에서도 쾌적한 주거생활이 국가의 의무임을 선언하고 있으며, 2015년 제정된 주거기본법 제2조에서도 구체적으로 주거권을 명시하고 있다. 따라서 국가는 고령자인 노인의 특성에 적합한 주거정책을 복지향상차원에서 개발하여 노인으로서 하여금 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 할 의무를 부담하고 있음을 인정하고 있다. 이를 위해서는 노인복지법과 주택법의 체계정

투고일 : 2015. 7. 24. 심사완료일 : 2015. 7. 29. 게재확정일 : 2015. 8. 12.

* 아산 서남대학교 경호탐정학과 교수

Assitant professor, Department of Security Service and Private Investigation

립이 필요하다. 또한 주거기본법상 고령자만을 위한 유도주거기준이 명확화되어야 한다. 단순한 지참으로서만 활용된다면, 고령자의 주거복지는 그 의미가 퇴색할 수밖에 없다. 현재는 고령자만을 위한 최소주거기준이나 유도주거기준이 설정되어 있지 않기 때문에 고령자의 특성을 중시한 고령자만을 위한 주거기준의 법제화가 필요하다. 고령자 1인 가구의 증가로 인한 독거노인전용 주거복지시설에 대한 규정을 정립하여야 하고, 이들이 거주하는 주택개조사업의 확대가 이루어져, 법과 제도상으로 확립된 고령자를 위한 진정한 주거복지가 이루어져야 할 것이다.

[주제어] 고령자, 노인복지법, 주거권, 최저주거기준, 고령자주택

I. 시작하며

2000년 들어 고령화율이 7%를 넘어 고령화 사회에 진입하면서¹⁾ 우리나라에 있어서 고령화 사회에 대응한 고령자를 위한 여러 법과 정책 중에서, 주거 문제는 여러 측면에서 논의되었다. 주거는²⁾ 인간생활의 가장 기본적인 생활공간이며, 주거에 대한 인간요구는, 생물로서 인간이 가지는 요구, 사회적 존재를 위한 요구, 경제적인 측면에서의 요구 등에 의해 성립되나 인간의 생명이나 건강에 영향을 미치는 요구는 절대적이다. 이는 주거의 설비적인 요인에 의한 영향도 있으나 내부공간의 규모

1) 2010년 말 기준 전체 인구대비 65세 이상 인구는 5,425천명(11.3%)으로 2005년 4,365천명(9.3%)보다 1,059천명(24.3%) 증가하였다. 성별로는 여자가 3,227천명(59.5%), 남자가 2,198천명(40.5%)으로 10년 전(2000년) 보다 남자의 성비가 2.3%p 높아졌다. 통계청, [보도자료] 2010 인구주택총조사 전수집계 결과, 2011. 5. 30, 24-27쪽.

2) 김은혜, “고령화 사회의 노인주거지원 정책 모색을 위한 연구”, KOREAN ACADEMY OF SOCIAL WELFARE, 한국사회복지학회, 2013, 363쪽에서는 주거는 주택이 인간에게 줄 수 있는 시설물로서의 물리적인 환경뿐 만 아니라, 공간을 둘러싼 다양한 영역, 즉, 건강, 보호, 가족 및 인간관계 등의 인간의 삶의 양식과 질적인 문제들을 광범위하게 포함하는 영역을 의미하며, 주거지원정책은 이러한 문제들의 해결을 위한 제반 활동이라고 정의한다.

가 절대적인 요인으로 작용하기 때문에 건강의 유지뿐만 아니라 인간으로서의 최소한의 생활을 유지하기 위한 최소한의 주거규모와 그 기준 설정이 중요하다고 할 수 있다. 고령기에는 노화로 인해 주로 행동반경이 좁아들기 때문에 주택을 중심으로 생활이 이루어지는 점에서 주거의 중요성이 증가한다. 고령자에게 있어서 주택의 결여 또는 주택상태의 열악성은 노후의 안정과 인간적인 삶을 위한 기본적인 물질적 복지의 결여를 의미할 뿐만 아니라 삶의 질의 결여를 의미하기도 한다. 그러므로 주택의 공급 및 이에 관련된 서비스는 최저한의 경제적 생활보장과 인간다운 삶의 보장을 위한 사회정책의 중요한 목표라 할 수 있다.³⁾ 고령화 사회에 있어서 고령자의 주거환경은 사회계층별 차이가 크고 특히 자립이 불가능한 부양노인을 비롯한 빈곤계층 노인들의 주거환경은 상당히 열악한 수준이다. 이러한 상황들이 더 심각해지는 오늘날 고령자의 주거환경은 그들의 주거권 보호차원에서 정부가 정책적으로 개입하여야 하고 이런 면에서 정책의 공공성이 중요한 역할을 하게 된다.⁴⁾ 따라서 고령자 주거복지는 개인의 독립성을 유지하면서 안전하고 안락한 일상생활의 유지를 위한 공간을 확보하고 주택의 건설과 공급, 그리고 이에 관련되는 서비스를 통하여 지원해 주는 제반 사회적인 노력을 의미한다. 따라서 고령자주거지원은 노화에 따른 신체적, 심리적, 사회적, 경제적 특성을 감안한 구조의 주택건설과 기존주택의 개조하고 이를 지원함을 뜻하며, 제반 사회적 지원을 통하여 지역사회와 교류하면서 안전하고 안락한 일상생활의 유지를 위한 공간을 확보하여 노인이 건강하게 자립을 유지 할 수 있도록 하는 사회적인 제반노력이라고 할 수 있다.⁵⁾ 따라서 본 논문에서는 고령화 시대를 맞이한 우리나라의 현실

3) 박신영, “고령자주거지원과 정책방향”, 경기논단 2007년 봄호, 경기개발연구원, 2007, 23쪽.

4) 이은주, “프랑스 노인주거복지정책의 공공성 함의”, 보건사회연구 제35권 제1호, 한국보건사회연구원, 2015, 363쪽.

5) 이정식, “노인 주거보장에 관한 고찰”, 세계헌법연구 제15권 제3호, 국제헌법학회

에 맞는 고령자를 위한 주거에 관한 법과 제도를 살펴보고 그 법제의 개선방향을 제시하고자 한다.

II. 고령자 주거지원을 위한 주요 법제

1. 헌법상 주거권의 보장

주거는 주택의 물리적 공간 그 속에서 살아가는 거주자와 그 공간에서 이루어지는 생활을 의미한다. 복지는 그 의미가 행복한 삶을 뜻한다. 주거복지를 단어의 뜻에서 보면 주택의 테두리 안에서 사람이 행복한 삶을 영위 하는 것을 의미한다. 주거생활이 인간생활에 미치는 영향이 크다. 주거는 단순히 개인의 문제에 그치지 않고 공공의 문제로도 연결된다. 우리나라 헌법은 쾌적한 주거생활이 국가의 의무임을 선언하고 있다(헌법 제35조 제3항). 현대국가는 복지국가를 지향하여 다양한 분야에서 복지를 추구하고 있다. 이중에서도 주거복지가 중시되고 있다.⁶⁾ 주거권은 주거에 대한 국민생활 최저선의 확보를 의미한다. 주거권은 국민이 인간의 존엄성에 적합한 주거조건과 주거환경을 누릴 수 있는 권리를 의미한다. 이와 동시에 국가는 주거약자의 최저주거수준을 보장할 의무를 진다. 주거권은 주거의 안정성이 보장되며, 인간이 주거 관련 시설을 편리하게 이용할 수 있는 권리이다. 국민이 적정가격으로 공평하게 주택을 공급받고, 안락한 주거환경을 누리며, 각자의 문화적 정체성을 누릴 수 있는 권리를 주거권으로 볼 수 있다.⁷⁾ 따라서 국가는 고령자

한국학회, 2008, 295쪽.

6) 민태욱, “보편적 주거복지관련 법제의 법적검토”, 토지공법연구 제62집, 한국토지공법학회, 2013, 349쪽.

7) 여경수, “주거복지관련 사회적기업 육성을 위한 법제도개선방안”, 법학논총 제32집, 숭실대학교 법학연구소, 2014, 8쪽.

인 노인의 특성에 적합한 주택정책을 복지향상차원에서 개발하여 노인으로 하여금 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 할 의무를 부담하고 있음을 인정하고 있다. 즉, ‘쾌적한 주거생활의 확보’, 특히 사회적 취약계층에 대한 ‘적정한 주거권’(the right to adequatehousing)의 보장은 여기서 인간다운 생활을 위한 중요한 조건이자 전제라 할 수 있다.⁸⁾

이를 구체적으로 실현하기 위하여 노인복지법 제8조에서 국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거용 시설의 공급을 조장하여야 하며, 그 주거용 시설의 공급자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다고 규정되어 있다. 따라서 국가나 지방자치단체는 고령자특성에 적합한 주택정책을 통해 쾌적한 주거 생활을 영위할 수 있도록 해야 하며, 노인의 주거에 대한 시설 공급의 조장과 이에 대한 적절한 지원을 하여야 한다고 규정한다.⁹⁾

2. 노인복지법

노인복지법 제8조(노인전용주거시설)에서는 국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거용시설의 공급을 조장하여야 하며, 그 주거용시설의 공급자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다는 규정이 있다. 다만 이 규정이 훈시적 규정이어서 실효성이 의문이 되지만 고령자 주거 관련 지원규정으로서의 역할을 하고 있다.¹⁰⁾

노인복지법은 고령자주거와 관련해서는 시설기관에 관해서만 법적

8) 이호근, “사회적 취약계층에 대한 주거정책의 현황과 법·제도 개선방안”, 사회정책연합학술대회 발표논문, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 2014, 794쪽.

9) 장교식/선은애, “노인주거복지시설에 관한 고찰”, 토지공법연구 제52집, 한국토지공법학회, 2011, 364쪽.

10) 여경수, “고령화 사회에 있어서 고령자주거복지를 위한 법제도적 개선방안”, 서울법학 제19권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2012, 400쪽.

인 규율을 하고 있다.¹¹⁾ 노인주거복지시설의 종류는 노인복지법의 개정·시행(2008)으로 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택으로 구분되며 노인주거복지시설은 입소대상자와 비용유무 등에 따라 무료, 실비와 유료로 내용상 구분할 수 있다.

노인복지시설은 사회복지사업법 제2조의 규정에 의한 사회복지시설에 해당하며 이는 건축법상의 노유자시설에 해당한다. 노인복지주택에 있어서 노인복지주택 설치의 관련규정은 노인복지법으로 노인복지주택 설치신고, 시설·설비·직원자격·시설운영 기준 등 시설의 설치·운영에 관한 일반적 사항의 관련규정을 준수해야 한다. 노인복지주택의 설치·관리 및 공급 등에 관하여 노인복지법에서 규정된 사항을 제외하고 주택법의 관련규정을 준용한다.

지금까지 노인복지서비스 공급은 극빈계층을 주 대상으로 했기 때문에 무료시설이 대부분 차지하고 있으며, 무료시설의 입주가능 자격은 생활보호 대상으로 제한되어 대다수 고령자에게는 입소에 제한이 따른다. 노인복지법은 노인의 주거와 관련하여 시설공급 및 운용에 대한 규정이 중심을 이루고 있으므로 사회환경의 변화와 급증하는 노인의 다양한 주거욕구를 충족하기에는 한계가 있다.¹²⁾

3. 저출산·고령화사회 기본법

2005년 제정된 법률로서 주거와 관련하여서 국가 및 지방자치단체는 노후생활에 필요한 기능과 설비를 갖춘 주거와 이용시설을 마련하고 노인이 안전하고 편리하게 이동할 수 있는 환경을 조성하는 등 쾌적한 노후생활환경을 조성하고 재해와 범죄 등 각종 위협으로부터 노인을

11) 엄밀한 의미에서 시설주거는 주택이 아니므로 주택의 관한 논의를 전개하는 것은 적절하지 않다는 견해도 있다. 유병선, 고령화사회의 노인주거복지 과제, 한국학술정보, 2006, 68쪽.

12) 여경수, 앞의 논문, 401쪽.

보호하기 위하여 필요한 시책을 강구하여야 한다(제13조)는 규정을 두고 있다.

4. 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률

2012년 국가적 상황에서 사각지대에 놓인 장애인가구의 주거안정과 노인의 노후여건을 고려한 주거환경 확보는 그 어느 때보다도 중요하고 필요한 일이라는 인식하에, 장애인·고령자 등 주거약자용 주택의 최저 주거기준 및 편의시설 설치기준 등을 설정·공고하도록 하고, 일정 요건을 충족하는 건설임대주택의 경우 일정비율 이상을 주거약자용 임대주택으로 건설하도록 의무화하며, 주거약자용 주택으로의 개조 비용을 지원할 수 있도록 하는 등 주거약자 지원 방안을 마련함으로써 장애인·고령자 등 주거약자의 주거안정과 주거복지 향상에 기여하기 위하여 제정되었다.¹³⁾ 주요 내용은 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률에 의하면 주거약자인 고령자의 연령을 65세 이상의 자로 규정하고 있으면서 주거약자의 주거안정과 주거수준 향상을 위한 국가 및 지방자치단체의 의무를 규정하고 있다. 주거약자를 개념을 실정법으로 정의했다는 것은 소유 중심의 주택에서 인간의 기본적 권리로서의 주거라는 측면으로 주택법제의 인식을 전환했다는 의미가 있다고 평가할 수 있다. 이로서 사회적 취약계층의 사회권 보장을 위한 주거의 공공성 확보를 법률적으로 설명할 수 있게 된 것이며, 나아가 국민의 주거복지와 관련해서 헌법상 주거권을 구체화한 것이다.¹⁴⁾ 국토교통부장관 및 시·도지사는 각각 주거약자에 대한 주거지원계획을 수립하며, 국토교통부장관 또는 시·도지사는 주거약자에 대한 주거실태조사를 실시할 수 있도록

13) 장교식/선은애, 앞의 논문, 51쪽.

14) 이현석/여경수, “장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률의 내용과 평가”, 토지공법연구 제56집, 한국토지공법학회, 2012, 167쪽.

하였다. 국토교통부장관은 필요하다고 인정하면 강화된 최저주거기준을 설정할 수 있으며, 주거약자의 안전하고 편리한 주거생활을 위하여 편의시설 설치기준을 설정하였다. 또한 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 및 지방공사가 재정 등을 지원받아 건설하는 일부 임대주택의 경우에는 100분의 3 이상의 범위에서 일정비율 이상을 주거약자용 임대주택으로 건설하도록 의무화하였다.

5. 주거기본법

2015년 제정된 법률로서 주거복지 등 주거정책에 대한 개별법의 제정 근거를 마련하고, 이 법에 부합되도록 하여 주거정책에 관한 기본법으로서의 지위를 부여하고 있다.¹⁵⁾ 주거기본법은 현행 주택법을 전부 개정한 법률로 주거정책의 기본방향을 주택공급량 확대에서 주거복지로 전환해, 국민의 주거기본권을 보장하기 위해 마련되었다. 그동안 주택정책의 근간이 된 주택법은 주택건설과 공급 관련 사항을 주요 내용으로 해, 저출산·고령화, 1·2인 가구 증가 등을 반영하는데 한계를 인식하여, 주거기본법엔 주거급여 등을 통한 주거비 부담 완화, 임대주택 공급 확대, 효율적 공급·관리, 주거환경 개선, 장애인·고령자 등 주거 약자 배려, 주택시장 기능 정상화와 같은 내용이 포함됐다. 최저주거기준 외에 주거정책 지표로서 ‘유도주거기준’도 새로 도입했다. 이는 최저주거기준보다 주거수준을 향상하기 위한 지표로 정책 방향을 수립하는 데 활용하도록 하고 있다. 국토교통부는 1인 가구의 경우 전용 33㎡에 방 2개, 부부와 자녀 2명인 4인 가구는 방 4개에 전용 66㎡을 유도주거기준으로 제시하고 있다.¹⁶⁾

또 국가와 지자체에 10년 단위, 1년 단위의 주거종합계획을 수립할

15) 주거기본법 제10조-제16조 참조.

16) 국토교통부, 보도자료, 2015. 5. 29, 1-9쪽 참조.

때 5년마다 타당성을 재검토하도록 하고, 주거복지·주택시장 등에 관한 사항을 포함하도록 했으며, 주거종합계획 수립, 최저주거기준, 유도 주거기준 설정 등 주택시장에 관한 중요 사항을 심의하는 주거정책심의 위원회도 설치하도록 규정하고 있다.

Ⅲ. 고령자 주거지원에 관한 비교법적 고찰

1. 일본

일본은 이미 1960년대부터 고령인구 증가에 대한 중요성을 인식하고 각종 관련제도를 마련함으로써 고령자의 편의를 제공해 오고 있다. 주요 법령을 중심으로 살펴보면, 1963년 노인복지법을 제정하였고,¹⁷⁾ 1983년 노인보건법, 1997년 개호보험법, 2001년 고령자의 주거안정법이 제정되었다. 고령자 주거지원 정책은 초기의 시설수용에서 고령자와의 가족동거를 촉진하고, 이어 고령자의 독립된 거택성을 강화하는 재가중심으로 점차 전환되었다.¹⁸⁾ 1980년대 후반에는 동거가족 유무와 상관없이 재택생활이 가능하도록 환경을 조성하는 것이 주요 과제로 제기되었다. 그 결과 1987년 주택행정과 복지행정이 결합되면서, 실버하우징(silver housing) 제도가 실행되기 시작하였다. 이는 공영주택에 무장애 설비를 설치하고, LSA(life support adviser) 파견 등 일상생활지원 서비스를 제공하는 저소득 고령자 세대용 주택이다.¹⁹⁾ 특히 민간임대주택을 활용한 고령자 주

17) 즉, 1963년에 노인복지법을 제정하면서 1964년부터 저소득 노인가구에 대해서는 지방정부가 직접 건설하는 공영주택의 일부를 제공하는 방안이 강구되었다. 공영주택에 입주하기 위해서는 동거가족이 필요하나 60세 이상의 고령자(여자의 경우는 50세 이상)는 동거가족이 없는 경우에도 입주를 허용하였다.

18) 이현정, “일본의 고령자 주거지원정책 및 고령자 주택 특성 분석”, 대한건축학회논문집 계획계 제23권 제12호, 대한건축학회, 2007, 12-13쪽.

택 정책이 비교적 활발하게 제기되었다. 일본의 고령자대상 주거시설과 주택은 노인복지법상의 특별양호 양로원, 유료양로원 이외에 개호보험법상의 간병 노인보건시설, 고령자의 거주 안정 확보에 관한 법률에 규정된 서비스가 제공되는 고령자대상 주택 등이 있다.²⁰⁾

특히 이 법에 따라 ①민간활력을 이용한 고령자용 임대주택 공급촉진, ②고령자가 원활히 입주, 안심하고 생활할 수 있는 임대주택시장정비, ③주택의 무장애화(barrier free) 촉진을 목표로 관련 사업을 진행 중이다. 한편, 2006년 4월에는 개호보험법이 개정되어 시설이용시 식비와 주거비를 유료로 부담하게 하는 조항이 마련됨으로써 ‘개호부 유료노인홈’ 사업이 가능해졌다. 이 중 민간의 참여가 가능한 고령자용우량임대주택이란 무장애화(barrier free)되고 긴급시 대응서비스 이용이 가능하며 부가서비스를 제공하면서 사회복지시설 등을 병설한 임대주택을 말한다. 60세 이상의 독신·부부세대를 대상으로 하며 민간활력을 활용하여 양질의 임대주택 공급을 촉진하기 위한 제도다. 제8기 주택건설5개년 계획에서는 11만호를 공급할 것을 계획하고 있으며, 이 주택을 공급하는 사업자는 동법에 따라 정비에 필요한 비용, 임대료 감액, 세제 우대, 주택금융지원기구의 용자 등 각종 지원조치를 받을 수 있다. 사업자가 지원을 받기 위해서는 공급계획을 작성하여 도도부현 지사에게 인정을 신청하여 인정을 받아야 하며, 인정을 받은 고령자용 우량임대주택은 공급계획에 따라 일정요건을 만족하는 임대인에 의한 관리가 의무화된 다.²¹⁾ 또한 2011년 개호보험법 개정으로 고령자등의 주택 무장애화를 위한 개수는 개호보험의 대상이 된다. 이 개호보험에 의한 주택 개수

19) 조아라, “일본의 고령자 거주문제와 주거정책: Aging in Place를 중심으로”, 대한지리학회지 제48권 제5호, 대한지리학회, 2013, 714쪽.

20) <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8429431_po_0817.pdf?contentNo=1> (검색일: 2015. 07. 15)

21) 임혜순, “민간활력(民間活力)을 이용한 일본의 노인주택 공급”, HOUSING ISSUE, 주택산업연구원, 2009, 9쪽.

조성 제도를 이용하는 것으로, 지원과 개호의 필요성을 인정받은 고령자의 주택에 난간의 설치나 단차해소, 바닥면 소재교환 등의 개수공사는 지급 한도기준액수(상한 20만엔)의 90%인 18만엔까지 지급받을 수 있다. 또 개호의 필요성이 절실한 경우나, 이사를 한 경우에는 다시 20만엔까지 지원받을 수 있다.²²⁾

2. 영국

1948년 국민부조법(National Assistance Act)에 의해 노령, 쇠약 또는 환경상의 이유에 의해 개호 및 배려를 필요로 하는 자가 입주하는 노인 홈(Old people's home)이 건설되기 시작하였다. 그리고 1944년 A. Batler가 중심이 된 보건성의 고령자를 위한 적절한 주거가 필요하다는 건의를 배경으로 각 지방정부가 조례 등에 의해 노인용 주택을 건설하기 시작하였다.²³⁾

고령자 전용 주택은 1960년대, 1970년대 약 50만 호가 건설되었으며, 영국의 고령자주택 공급정책에 또 다른 변화가 초래된 것은 1961년 주택법을 통해 주택조합(Housing Association)이 고령자용 주택을 건설하는 경우 보조금이 지불됨으로써 고령자용 주택 공급이 확대되었다. 이 시기는 주택조합이 보호주택건설에 가담하게 되어 고령자 공동생활주택의 전성기를 맞게 된다.²⁴⁾

1972년 주택법에 의하여 민간임대주택에 거주하는 저소득층에 대해서는 지불할 수 있는 임대료와 실제의 임대료 사이의 차액에 대해 정부

22) 衆議院調査局国土交通室衆議院調査局国土交通室, 高齢者等の安心な住まいについて, 2012년, 89쪽.

23) 홍미령 외, “노인복지주택 개선방안 및 발전모형 개발연구”, 2009 노인복지정책연구 보고서, 보건복지부, 2009, 113쪽.

24) 홍형욱, “영국의 노인공동생활주택에 대한 검토”, 한국가정관리학회지 제19권 제4호, 한국가정관리학회, 2001, 52쪽.

가 보조하는 임대료보조제도가 도입됨으로써 민간부문의 보호주택 건설에 대한 관심이 증대되었다. 이 제도는 공공임대주택 임차인에 대한 임대료할인과 민간임대주택 및 주택협회주택 임차인에 대한 임대료수당이 의무화된 제도로 지방정부에 의해 실시되었다. 이들 제도는 임대료의 상승과 가구의 빈곤에 대처하기 위한 주택정책의 일환으로 도입되었다.

이러한 보호주택은 기존 양로원의 크기, 폐쇄성, 집단성 등의 시설적인 성격을 지양하고, 주택과 같은 개념으로 접근하고 있으며, 양로원의 의존적 생활과는 달리 독립적인 생활이 가능하였다. 따라서 보호주택은 1960년대와 1970년대에 노인주택의 전형이 되었다.²⁵⁾ 1982년 사회보장 주거급여법이 제정되면서 통합적인 주거비 보조제도로 재정비되었는데, 기존의 지방세 할인제도를 포함한 주거관련 보조금들을 주거급여로 통합하였다. 이에 따라 중앙정부 사회보장부처에서 지급하는 인증주거급여와 지방정부에서 지급하는 표준주거급여로 이원화하여 운영하였다. 1986년에는 사회보장법에 따라 2개의 주거급여제도를 일원화하면서 소득보조 가구공제(Family Credit)와 함께 주거비 보조제도가 정착되었다. 즉 영국의 고령자주택 공급정책의 특징은 공공부문이 보호주택을 공급하고 바람직한 주거형태가 될 수 있다는 것을 일반에게 인식시켜준 것이다.²⁶⁾

3. 미국

연방정부의 대표적인 고령자 주택정책으로 1959년 주택법에 의해 도입된 Section 202(Section 202 Supportive Housing for the Elderly Program)

25) 유병선/홍형욱, “영국, 미국, 일본의 노인공동생활주택 특성 분석에 관한 연구—플랭클린(Franklin)의 사회구성주의적 관점을 중심으로—”, 한국가정관리학회지 제23권 제5호, 한국가정관리학회, 2005, 28쪽.

26) 최항순/강팔문, “고령화사회의 노인주거복지정책 : 추진방향과 과제를 중심으로”, 한국공공관리학회보 제19권 제1호, 한국공공관리학회, 2005, 81쪽.

의 공공 노인주택 프로그램이 있다. 즉 공공임대주택에 62세 이상 고령자 1인 가구의 입주가 허용되었으며, 이후 노인의 특성을 고려한 연방차원의 주택정책이 다양하게 추진되었다.²⁷⁾ 지역 중간소득 50% 이하의 저소득 노인계층을 대상으로 임대주택이 Section 202에 의해 공급되었다. 이들 주택의 상당부분은 난간과 램프, 휠체어용 접근로 등이 갖추어져 있으며 임차료도 소득의 30%만 지불하면 되므로, 민간 양로원과 비교하여 약 30~50%로 저렴한 수준이다. Section 202에 의한 노인임대주택은 저소득 노인계층의 주거안정에 기여하였으나 2000년 이후 연 5천호 공급에 머무르는 등 실질적으로 혜택을 얻는 노인가구가 많지 않은 한계를 지니고 있다. 또한 1974년 미국 의회는 1937년 주택법(Housing Act of 1937)을 개정하여 주택바우처제도를 도입하였다. 당시 주택바우처제도는 Section 8 임차료 증명서 프로그램(rental certificate program)으로 불렸으며, 신규건축, 재개발 주택, 기존 임대주택 및 협동조합주택 등에 거주하는 수급자격이 있는 저소득 임차인에게 임차료 보조금이 지급되었다. 1984년에는 의회가 시범사업으로서 주택바우처 프로그램을 승인하게 되었고, 1987년부터 1987년 주택 및 지역사회개발법에 따라 공식적으로 주택바우처 프로그램이 실시되었다.²⁸⁾ 주택바우처 프로그램은 임차료 증명서 프로그램과 병행적으로 실시되었으나, 1998년 의회가 양질의 주택 및 근로책임법(The Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998: QHWRA)²⁹⁾을 제정함으로써 두 프로그램이 주거선택 바우처(Housing Choice Voucher: HCV)라는 이름으로 통합되었다. 이 방식은

27) 홍미령 외, 앞의 보고서, 105쪽.

28) 즉 미국의 주택바우처는 1972-1981년까지 EHAP (Experimental Housing Allowance Program)라는 주거비보조 프로그램을 12개 지역을 대상으로 시범사업을 실시하여 수행한 것이 시초이다.

29) 동 법률에는 프로그램을 집행하는 HUD의 권한, 수급자 기준, 월간지원액수, 주택바우처 지급을 위한 임대료의 결정, 바우처지급 중단사유 등을 규정하고 있다. QHWRA를 시행하기 위한 구체적인 사항은 연방시행령(24CFR part 982)에서 규정하고 있다.

두 가지로 구분되는데 프로젝트형 보조와 임차인증심형 보조로 나뉘어진다. 전자는 주택에 인정되는 바우처로 특정바우처나 지정주택에 거주하는 가구에게 임대료를 보조하는 방식이고, 후자는 민간주택을 포함하여 임차인이 원하는 주택을 선택할 수 있으며 그 주택의 적정여부를 PHA가 심사한 후 임대료를 보조해주는 방식이다. Section 8 주택선택바우처제도를 운영하고 있으면 미국 내 어느 지역이라도 거주할 수 있는 것이 특징이다. 주택바우처 프로그램은 수급권이 보장되는 프로그램이 아닌, 정부 예산제약에 의해 수혜자의 규모가 정해진다는 점에서 다른 사회보장적 성격의 주택 수당과 차이를 두고 있다.³⁰⁾

4. 소결

일본은 경제적으로 다소 여유 있는 중산층을 대상으로 공공기관인 도시재생기구나 지방주택공급공사가 1990년대 초부터 시니어 주택을 공급하였다. 이는 고령자 생활특성을 고려한 설계 및 설비를 갖추고 있으며, 생활지원을 위한 공용시설과 부대 서비스 시설을 갖춘 양호한 주택이 공급될 수 있었으며, 특히, 입주방식을 입주자가 일정금액을 일괄지불하고 임종시까지 거주할 수 있도록 함으로써 고령거주자의 주거 안정을 도모한 점이다. 영국의 고령자 주택 공급정책은 공공부문이 보호주택을 공급하고 그것이 바람직한 노후의 주거형태가 될 수 있음을 일반에게 인식시켜 준 것이라고 할 수 있다. 정부가 민간이 고령자의 주택공급에 대하여 법과 정책을 통하여 감독하고, 고령자에 대한 보조를 통해 고령자가 민간이 공급하는 다양한 주거서비스를 이용할 수 있도록 지원하는 것이다.

미국은 고령자를 위한 주택 및 임대주택에 대해서는 여러 가지 용자

30) 박미선, “미국 주택바우처 프로그램의 저소득층 주거안정성과와 정책적 시사점”, 도시행정학보 제25권 제2호, 한국도시행정학회, 2012. 124쪽.

가 제공되는 것이 특징이다. 이러한 지원책이 있기 때문에 미국에서는 자가거주 고령자부터, 특별한 보호와 요양시설이 필요한 고령자를 대상으로 하는 시설까지 다양한 형태의 주거시설이 공존하고 있는 것이다. 또한 고령자를 위한 응급서비스 시스템, 지역사회 수준에서 공급해야 할 기반시설 및 부대 서비스, 정보제공 등 다양한 서비스가 제공되기 때문에 고령자 스스로 자신의 삶을 계획하고 관리할 수 있다는 점이다.

우리나라의 경우에도 민간부문에 있어서 고령자를 위한 노인복지주택공급 활성화를 위해서는 현재 노인주거와 관련된 주요 법·제도의 개선이 적극 요구된다. 특히, 민간부문에서 재원을 유치하여 노인복지주택 공급을 활성화하기 위해서는 노인복지법과 주택법 등의 법령에서 다양한 제도적 지원방안이 필요하며, 구체적으로 택지확보를 용이하도록 지원하며, 고령자를 위한 노인복지주택 건설을 위한 지원방안이 마련되어야 할 것이다.

IV. 개선방안

1. 노인복지법과 주택법의 체계정립필요

현재 노인복지주택은 노인복지법에 따라서 노인복지시설로 분류되어 아파트 등 공동주택이 들어설 수 없는 용도지역 및 사회복지시설부지에 건축될 수 있게 하였고, 아파트 등 일반 공동주택에 설치하도록 규정한 놀이터, 경로당, 주차장 등의 설치를 면제함으로써 사업자가 건축비를 절감할 수 있게 하였으며, 조세특례제한법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 조세 기타 공과금을 감면하는 등의 혜택이 주어지고 있다.³¹⁾

31) 노인복지시설이 취득하는 당해 사업용 부동산은 지방세법 제107조와 제127조에 따라 대해 취득세가 비과세된다. 즉 무료·실비이용시설은 100% 감면되고, 유료이용시설

그러나 노인복지주택과 관련하여 본래 제도의 취지에 반하게 입주자에게 정보를 왜곡하여 과대광고를 하는 등으로 입소 부자격자에게 분양·임대함으로써 선의의 피해자가 다수 발생하고 있는 등의 문제가 나타나고 있으므로 노인복지주택에 대한 전반적인 제도 개선의 필요성이 있다. 노인주거복지를 위한 법제도적 개선방안을 살펴보면 첫째, 노인복지법과 주택법의 상호보완적 적용이다. 이는 주택법의 법인세·부가가치세 혜택 등은 저소득층을 위한 노인주택에만 한정적으로 시행하는 것이 바람직할 것이며, 사업계획 승인, 건축비 용자, 분양보증 등 주택법에 적용되는 제도는 노인주거문제 해결에 접근해야 한다.³²⁾ 특히 노인복지시설 선분양에 따른 보험가입 의무화와 고령친화산업진흥법에 노인복지시설 건축물 분양에 따른 분양대금 반환 또는 완성을 담보하는 보증금 분양보증에 대한 의무조항 마련이 필요하다.³³⁾ 또한 우리나라에서는 일정 호수 이상의 주택은 주택법에 따라서 설치·공급·관리(19세대 이하는 건축법의 적용)하고 있다. 그러나 고령자인 노인을 위한 주택과 비슷한 역할을 하는 양로시설과 노인복지주택은 노인주거복지시설로 공급됨에 따라 기본적으로는 노인복지법의 적용을 받는다. 5인 이상의 입소를 전제로 공급되는 유료양로시설은 건축법과 노인복지법의 적용을 받지만, 30세대 이상을 전제로 건설되는 유료노인복지주택은 주택법과 노인복지법의 적용을 받는다. 또한 시설·인력·운영에 관한 사항은 노인복지법(노인복지법의 규정외는 주택법준용)의 규정을 따르게 되어 있다. 이러한 측면에서 같은 노인주거복지시설이면서 한편에서는 사람

은 50%가 감면된다. 또한 조세특례제한법 제106조 4의 4에 따라 노인복지법 제32조 제1항 제3호에 따른 노인복지주택의 관리·운영자, 경비업자 및 청소업자가 주택법에 따른 국민주택 규모 이하의 노인복지주택에 공급하는 대통령령으로 정하는 일반관리용역·경비용역 및 청소용역은 부가가치세가 면제된다.

32) 손용락, “거버넌스 관점에서 실효성 있는 노인복지법 이론적 고찰”, 사회복지지원학회지 제8권 제1호, 한국사회복지지원학회, 2013, 222-223쪽.

33) 유병선, 앞의 책, 2006, 82쪽.

수를 기준으로 법이 적용되고, 또 다른 한편에서는 주택수를 기준으로 법이 적용되는 것은 혼란스러울 수 있다. 따라서 유료양로시설도 노인주택과 같이 입주세대(독신이나 부부가구 모두 1세대로 간주) 기준으로 현재는 30세대 이상인 경우는 주택법의 준용을 따르도록 하는 등의 통일적인 기준 필요하다.³⁴⁾ 노인복지법의 주무관청인 보건복지부는 노인주택 내의 운영과 서비스 프로그램 등의 기준을 제공하고, 국토교통부는 노인복지주택의 건축, 시설, 공간계획지침 등의 관할하는 것이 바람직하다고 본다.³⁵⁾ 우선 노인전용주거가 독립형 건물이나 단지로만 지어질 경우에는 자립형 주거시설, 보호형주거시설, 요양형주거시설 등의 단독 기능형 주거시설에서부터 이들이 조합된 유형 혹은 모두가 포함된 연속적 보호체계형으로 개발된 경우, 전반적으로 보건복지가족부가 관할하고 이것이 만들어지는 건축지침은 국토교통부가 지원하여야 할 것이다.

더 나아가 노인복지주택은 각종 건축 관련 개별법의 적용을 받게 되어 건립과정의 번잡함을 야기하고 있다. 일본의 경우처럼 각종 법률에 산재되어 있는 노인주거관련 법제를 포괄하는 ‘고령자의 거주안정 확보에 관한 법률’을 제정을 검토해야 한다. 이를 통하여 노인 주거지원계획의 수립, 최소안전기준, 노인 우량 임대주택의 공급 및 관리, 종신건물임대차규정, 노인주거에 적합한 주택개조사업 지원, 노인 공동주택의 사후 관리를 위한 주택전문관리업체 양성 등 규정을 두어 노인의 주거생활의 안정적인 확보를 도모할 필요가 있다. 향후 국민임대주택 건설시 일부 단지 또는 저층을 활용한 노인주택으로 의무화할 법적 근거를 마련할 필요성이 있다.³⁶⁾ 이를 위해서는 노인복지주택을 주택법 등의 주택의 한 유형으로 규정하게 되면, 정부재정의 지원, 국민주택기금의 지원, 인·허가에 따른 각종 법률의제 및 부지확보 등 건설지원을 받을 수

34) 박신영, “노인복지주택 제도 개선을 위한 정책 간담회”, 발표자료, 2010, 7쪽.

35) 홍미령 외, 앞의 보고서, 168쪽.

36) 김태한/고준기, “고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후 개선 과제”, 인하대학교 법학연구 제16집 제1호, 인하대학교 법학연구소, 2013, 190쪽.

있으나, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등의 새로운 규제를 받게 되어 용도지역에 따른 입지제한과 용적률 등에 제한을 받게 된다. 노인복지시설(노유자시설)로 분류된 노인복지법 제55조 제2항을 폐지하고 노인복지주택을 주택법에서 규정하는 공동주택의 한 유형으로 포함시키는 방안이 타당하다. 이를 위해서는 건축법상에 노인복지주택에 관한 근거조항을 신설하여야 한다.

2. 주거기본법상 고풍자 유도주거기준의 명확화³⁷⁾

정부는 2015년 주거기본법을 제정하면서 제9조에서 유도주거기준에 대하여 명시하고 있으나 그 내용은 언급하고 있지 않다. 향후 정책 방향 수립에 활용되는 지표로 사용될 예정이며 2016년 상반기까지 설정·공고하도록 추진할 예정이다. 유도주거기준이란 쾌적하고 안락한 주거생활을 위해 확보가 바람직한 수준을 의미하는 것으로 정의할 수 있으며 적정주거기준이라고도 한다.³⁸⁾ 장단기 구분에 따라 구분할 수도 있고 일본과 같이 도시형과 일반형으로 구분할 수도 있다.³⁹⁾ 복지적 성격의

37) 국토교통부 보도자료 참조 <유도주거기준예시>

가구원수	가구구성	방수*	면적(m ²)	가구원수	가구구성	방수*	면적(m ²)
1	1인 가구	2 K	33	4	부부+자녀2	4 DK	66
2	부부	4 DK	50	5	부부+자녀3	4 DK	70
3	부부+자녀1	4 DK	60	6	노부모+부부+자녀2	4 DK	83

38) 박양호, “주택공급제도 선진화 보고서”, 국가건축재정위원회, 2011, 112쪽.

39) 일본이 최저거주수준과 평균거주수준을 최초로 도입한 것은 1973년 제3기 주택건설5개년계획이었으며, 4기 주택건설5개년계획 수립 시에는 낮은 주거환경에 대한 문제가 대두되어 전환경수준에 대한 항목을 추가하였으며 이를 통해 낮은 주거환경을 형성할 우려가 있는 주택건설을 억제하고 양호한 주거환경을 확보하려 하였다. 1986년 제5기 주택건설5개년계획에서 유도거주수준을 도시거주형 유도거주수준과 일반형 유도거주수준으로 세분화하여 도시와 농촌지역 주거수준격차를 반영하고자 하였다. 최정민, “일본의 주택건설계획법의 역할 및 주생활기본법 제정의 함의”, 주택연구

주거기준은 최소한의 거주수준을 규정하는⁴⁰⁾ 최저기준⁴¹⁾뿐만 아니라 상위의 거주수준을 규정하는 기준을 포함하는 다단계적 형태로 설정할 필요가 있다. 즉 최소한의 주거수준 충족과 더불어 ‘궁극적으로 바람직한 주거수준으로의 유도’를 위한 지향점으로써 기능이 필요하며 따라서 최저주거기준 외에 유도주거기준에 대한 명확한 검토를 하여 법정기준화 할 필요가 있다. 이 유도기준은 고령자의 특성을 반영하지 않은 일반적인 저소득층인 주거약자를 기준으로 만들어졌기 때문이다. 따라서 고령자가 주택내에서 안전하게 거주토록 하려면 노화에 따른 고령자의 인체공학적 측면이나 주거생활의 무장애 측면을 고려하여,⁴²⁾ 고령자세대와 고령자를 포함하는 세대의 최저주거기준 및 유도주거기준 설정이 필요하다. 즉 유도주거기준을 현실화할 법적 장치가 요구된다. 단지 지침으로서 상징적 효력만을 갖는다면 고령자의 주거복지는 쇠퇴할 것으로 보인다. 또한 고령자를 위한 최저주거기준 및 유도주거기준을 강제할 법적 장치가 구비되지 않는다면 이는 단순한 상징적 지표에 머무르고 말 것이다. 유도주거기준은 고령자를 위한 최소한의 복지가 아닌 목표 주거면적이라는 쾌적한 주거로서의 개념도 함께 적용함으로써 중장기적으로는 이것이 최소 주거면적이 되어야 한다는 의미도 담고 있기 때문이다.⁴³⁾

제15권 제3호, 한국주택학회, 2007, 129-131쪽 참조.

40) <<http://www.lawmaking.go.kr/lmSts/ogLmPp/26149?pageIndex=1&prevSeq=0&prevNm=&nextSeq=0&nextNm=&lsClsCd=&cptOfiOrgCd=&keyword=주거&diff=&pntcNo=&pntcNo2=&stYdFmt=&edYdFmt=&lsNm=>>(검색일:2015.07.20)을 보면 주거기본법 시행령(안) 제15조에서는 국토교통부장관이 설정·공고하는 최저주거기준에 가구구성별 최소 주거면적, 용도별 방의 개수, 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준, 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다.

41) 2011년 5월 개정된 최저주거기준은 1인 가구의 경우 14㎡, 2인 가구 26㎡, 3인 가구 36㎡, 4인 가구의 경우 43㎡, 6인 가구의 경우 55㎡이다. 주택법 제5조의 2, 시행령 제7조 참조

42) 예를 들면 특히 고령자주택에서 주거생활의 필수성이 고려되어야 하는 대표적인 실은 욕실로, 고령자가 자립적으로 욕실을 사용할 수 있는 구조일 경우 욕실의 최소규모는 4.5㎡ 정도로 일반욕실의 최소규모 3㎡보다 더 넓은 면적이 필요하다.

3. 독거노인전용 주거법제 마련

초고령화 사회와 급속한 노인 1인 가구 증가에 따라 노인의 생활에 적합한 주거유형을 개발해야 할 필요가 있다. 즉 독거노인전용 주거복지 모델을 위한 법과 정책이 확립되어야 한다. 노인복지법 제8조 노인전용 주거시설에 대한 항목으로 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거용 시설의 공급을 조장하여야 하며, 그 주거용시설의 공급자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다.”라고 명시되어 있다. 그럼에도 불구하고 노인전용주거시설에 대한 자치단체의 협조와 지원은 기대에 미치지 못하고 있다. 이미 다수의 노인복지주택의 입주자들은 보건복지부의 시행착오로 공급자와 힘든 분쟁을 벌이고 있으며 노인의 특성을 이해하지 못한 건축설계에 의하여 불편함을 호소하고 있으나 노인복지법 위법사항 없음에 현 입주자들의 고통은 고스란히 노인복지주택 입주자인 노인들의 몫이 되어있다. 아직 독거노인전용 주거복지시설에 대한 규정은 어디에서도 찾을 수 없다. 독거노인전용 주거복지시설을 활성화하기 위해서는 현재 노인복지주택과 같은 사례를 남겨서는 안 될 것이며, 독거노인 전용주거복지시설 설치법, 시행 및 운영규칙 등 독거노인 삶의 만족도를 최대한 높일 수 있는 법제와 정책 마련이 필요하다.⁴⁴⁾ 현재 우리나라에서는 이러한 현상에 대비해 노인 5-6명이 공동생활을 할 수 있는 공간을 조성하여 안전한 노후를 보장하기 위한 ‘독거노인 공동생활 시범사업’이 지자체별로 운영되고 있다.⁴⁵⁾

43) <http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/682862.html>(검색일:2015.07.20)

44) 김철복/송노원, “독거노인 생활안정을 위한 주거복지모델 연구”, 21세기사회복지연구 제7권 제2호, 21세기 사회복지학회, 2010, 197쪽.

45) 이 사업과 관련된 법은 이와 관련된 법령은 농어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진을 위한 특별법 제19조의 2와 제29조, 노인복지법 제32조 등이 있다.고령자를 위한 공동생활 시범사업에 대하여 자세하게 지자체별로 정리한 자료는 남윤철, “농촌지역 고령자 공동시설의 추진방향 -농촌고령자 공동시설지원 시범사업”을

이 독거노인 공동생활체는 충청남도에서 2010년에 편안하고 안정된 노후생활지원을 목적으로 ‘독거노인 공동생활체 추진계획’을 시범사업으로 진행하면서 만들어진 시설이다. 독거노인의 생활안전을 도모하고자 자연마을 단위의 경로당, 마을회관, 유희주택 등을 활용하여 독거노인들이 공동으로 생활할 수 있도록 하였다.⁴⁶⁾ 한편, 일본에서는 노인 1인 가구와 고독사 문제를 최소화하기 위해 시니어 쉼어하우스가 운영되고 있다. 시니어 쉼어하우스는 우리나라의 자발적·비자발적으로 거주하는 노인 1인가구의 심리적인 고독감과 주거비 부담을 해소하는 방안으로써 현재 살던 지역사회와 집을 유지할 수 있는 노후 주거대안으로 가능할 것으로 판단된다.⁴⁷⁾ 특히, 시니어 쉼어하우스는 다른 노인요양 시설과는 달리 저렴한 가격에 제공되고, 기존 가정에 과 유사한 분위기가 만들어져 제2의 가족을 만드는 계기가 되고 있다. 이와 같은 일본의 사례는 국내의 지자체에서 시행하고 있는 ‘독거노인 공동생활 시범사업’ 운영에 참고할 가치가 있으며, 노인 1인 가구와 관련된 문제들을 해소할 수 있는 방안이 될 것이라고 본다.⁴⁸⁾

4. 국민기초생활보장법상 고령자 주택개조사업의 확대

우리나라는 집수리사업, 사랑의 집 고쳐주기 등 정부차원에서 주택개조사업을 실시하고 있으나 저소득층 고령자만을 위한 주택개조 지원제도는 없다. 다만 국민기초생활수급자인 노인이 대상이 되어 혜택을 받을

중심으로-”, 한국농촌건축학회논문집 제17권 제1호, 2015, 127-128쪽 참조.

46) 김승근, “고령자 공동이용시설 사례조사 및 모델 연구”, 2013년 보고서, 농림축산식품부, 2013, 30쪽.

47) 염혜실/권오정, “노인 1인가구를 위한 시니어 쉼어하우스 개발에 관한 연구”, 한국주거학회논문집 제25집 제6호, 한국주거학회, 2014, 131쪽.

48) 주현진/문정민, “일본의 시니어 쉼어하우스 공간배치 및 면적 연구”, 한국주거학회논문집 제26권 제2호, 한국주거학회, 2015, 14쪽.

수 있는 보건복지부의 집수리사업과 국토교통부의 취약계층 주택개보수사업이 있다. 개보수대상은 건축은 외벽 및 지붕보수, 주방가구 교체, 도배장판, 도장, 미장, 타일, 현관문교체, 입식부엌 및 화장실 개조, 방수공사 등이며, 기계부분은 난방시설 개선, 양변기, 수전 교체 등이고, 전기부분은 전등교체, 전기배관 이설, 전선교체, 콘센트교체 등이며 기타 배수시설, 대문수리, 바닥차 조정, 장애보조시설 등이 있다.⁴⁹⁾ 공사항목은 거주자의 요구사항을 최우선 항목으로 우선 결정하고 거주자의 특성(무장애시설, 입식부엌 및 화장실개조 등), 생활불편(내외부 누수, 배수불량 등), 편의시설(도배 및 장판, 도장, 대문보수 등), 그린홈 관련 항목(발코시 샷시, 외부창호, 콘덴싱 보일러 교체, 대기전력차단장치)을 우선 시행한다. 의료 및 생활수준 향상에 따른 고령인구의 빠른 증가로 고령자 전용주택, 연령혼합 주택단지 등 고령자 맞춤형 주택수요와 주택개량 수요가 증가할 전망이다. 그리하여 고령자임대주택, 노인복지주택 등 노인전용주택 수요가 증가하는 반면, 고령화 진행속도에 못 미치는 고령자 주거정책으로 전월세 거주 고령자의 임대료부담이 가중. 고령자의 경우 현재 거주하는 주택 또는 지역에서 계속 거주하기를 선호하는 경향이 있는 만큼, 고령자 거주안정성을 높이기 위해서는 기존 주택에 대한 개량사업 활성화가 필요하다.⁵⁰⁾

49) 개조의 범위는 도배·장판 교체, 누수나 배수불량 개선, 부엌과 화장실 개조 등의 개조를 지원하며, 가구당 최대600만원을 지원한다. 다른 사업과는 다르게 거주자의 요구사항을 최우선으로 반영하여 공사 범위를 결정하게 되며, 거주자 요구 사항이 지원금액보다 적을 경우 무장애시설, 누수·배수 불량, 도배 및 장판, 대문보수 등의 사업을 추가 할 수 있다.

50) 이수욱 외, “초고령사회에 대비한 고령자 주거정책방향”, 국토정책 Brief 제383호, 국토연구원, 2012. 5, 8쪽.

V. 마치며

고령자를 위한 주거정책은 고령자만을 위한 노인주택이나 시설을 공급하는 법령의 제정이나 정책에 한정되어서는 안되고, 고령자가 원하는 것을 선택할 수 있도록 다양한 정책이 추진될 필요가 있다. 구체적으로 주거기본법에 따라 임대료나 이용료 부담이 적은 실비시설의 공급이 확대될 필요가 있고, 고령자를 위한 전세자금의 우대조치도 필요하며, 현재 거주하는 주택의 개조를 지원하는 개조정책의 확대도 필요하다. 국민임대주택의 일부를 고령자 전용주택으로 공급하는 방안도 적극적으로 추진해야 한다. 덧붙여서 자력으로 주거비 부담을 할 수 있는 고소득층이 안심하고 입주할 수 있는 서비스가 제공되는 고령자 주택이나 시설도 공급이 활성화 되도록 하는 것이 필요하다. 이렇게 고령자가 선택할 수 있는 선택지가 다양해져야 고령자의 삶이 편안하고 만족스러운 것이 될 수 있기 때문이다. 우리보다 앞서 고령화가 진행된 선진국에서는 고령자를 안전하고 편안한 주거공간에 거주하도록 하기 위해 공공부문이 직접 고령자용 주택을 공급하거나 주택개조를 지원하는 다양한 정책을 확대·시행하여야 한다. 이를 위해서는 노인복지법과 주택법의 체계정립이 필요하다. 특히 보건복지부와 국토교통부 등 주무관청간에 고령자를 위한 주거정책을 명확히 구분해서 시행하여야 한다. 또한 주거기본법상 고령자 유도주거기준 등이 명확하게 마련되어야 한다. 현재는 고령자만을 위한 최소주거기준이나 유도주거기준이 설정되어 있지 않기 때문에 고령자의 특성을 중시한 고령자만을 위한 주거기준의 법제화가 필요하다. 고령자 1인 가구의 증가로 인한 독거노인전용 주거복지시설에 대한 규정을 정립하여야 하고, 이들이 거주하는 주택개조사업의 확대가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

1. 단행본

유병선, 고령화사회의 노인주거복지 과제, 한국학술정보, 2006.

2. 학술지

김은혜, “고령화 사회의 노인주거지원 정책 모색을 위한 연구”, KOREAN ACADEMY OF SOCIAL WELFARE, 한국사회복지학회, 2013, 363-368쪽.

김철복/송노원, “독거노인 생활안정을 위한 주거복지모델 연구”, 21세기 사회복지연구 제7권 제2호, 21세기 사회복지학회, 2010, 187-212쪽.

김태한/고준기, “고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후 개선 과제”, 인하대학교 법학연구 제16집 제1호, 인하대학교 법학연구소, 2013, 167-198쪽.

남윤철, “농촌지역 고령자 공동시설의 추진방향 -농촌고령자 공동시설 지원 시범사업을 중심으로-”, 한국농촌건축학회논문집 제17권 제1호, 한국농촌건축학회, 2015, 121-128쪽.

민태욱, “보편적 주거복지관련 법제의 법적검토”, 토지공법연구 제62집, 한국토지공법학회, 2013, 347-369쪽.

박미선, “미국 주택바우처 프로그램의 저소득층 주거안정성과와 정책적 시사점”, 도시행정학보 제25권 제2호, 한국도시행정학회, 2012, 121-154쪽.

박신영, “고령자주거지원과 정책방향”, 경기논단 2007년 봄호, 경기개발연구원, 2007, 21-40쪽.

손용락, “거버넌스 관점에서 실효성 있는 노인복지법 이론적 고찰”, 사회복지지원학회지 8권 1호, 한국사회복지지원학회, 2013, 213-228쪽.

- 여경수, “주거복지관련 사회적기업 육성을 위한 법제도개선방안”, 법학논총제32집, 숭실대학교 법학연구소, 2014, 111-130쪽.
- 염혜실/권오정, “노인 1인가구를 위한 시니어 셰어하우스 개발에 관한 연구”, 한국주거학회논문집 제25집 제6호, 한국주거학회, 2014, 123-132쪽.
- 유병선/홍형욱, “영국, 미국, 일본의 노인공동생활주택 특성 분석에 관한 연구-플랭클린(Franklin)의 사회구성주의적 관점을 중심으로-”, 한국가정관리학회지 제23권 제5호, 한국가정관리학회, 2005, 27-38쪽.
- 이은주, “프랑스 노인주거복지정책의 공공성 함의”, 보건사회연구 제35권 제1호, 보건사회연구원, 2015, 363-390쪽.
- 이정식, “노인 주거보장에 관한 고찰”, 세계헌법연구 제15권 제3호, 국제헌법학회 한국학회, 2008, 289-328쪽.
- 이현석/여경수, “장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률의 내용과 평가”, 토지공법연구 제56집, 한국토지공법학회, 2012, 101-121쪽.
- 이현정, “일본의 고령자 주거지원정책 및 고령자 주택 특성 분석”, 대한건축학회논문집 계획계 제23권 제12호, 대한건축학회, 2007, 11-18쪽.
- 임혜순, “민간활력(民間活力)을 이용한 일본의 노인주택 공급”, HOUSING ISSUE, 주택산업연구원, 2009, 9쪽.
- 장교식/선은애, “노인주거복지시설에 관한 고찰”, 토지공법연구 제52집, 한국토지공법학회, 2011, 357-382쪽.
- 조아라, “일본의 고령자 거주문제와 주거정책: Aging in Place를 중심으로”, 대한지리학회지 제48권 제5호, 대한지리학회, 2013, 709-727쪽.
- 주현진/문정민, “일본의 시니어 셰어하우스 공간배치 및 면적 연구”, 한

- 국주거학회논문집 제26권 제2호, 한국주거학회, 2015, 13-20쪽.
최정민, “일본의 주택건설계획법의 역할 및 주생활기본법 제정의 함의”,
주택연구 제15권 제3호, 한국주택학회, 2007, 123-167쪽.
홍형욱, “영국의 노인공동생활주택에 대한 검토”, 한국가정관리학회지
제19권 제4호, 한국가정관리학회, 2001, 49-68쪽.

3. 기타자료

- 국토교통부, 보도자료, 2015. 5. 29.
박양호, “주택공급제도 선진화 보고서”, 국가건축재정위원회, 2011.
이호근, “사회적 취약계층에 대한 주거정책의 현황과 법·제도 개선방
안”, 사회정책연합학술대회 발표논문, 2014.
홍미령 외, “노인복지주택 개선방안 및 발전모형 개발연구”, 보건복지부
보고서, 2009.
衆議院調査局国土交通室衆議院調査局国土交通室, 高齢者等の安心な
住まいについて, 2012년.

[Abstract]

A Legal Study on Residential Improvement for the Aged

Kim, Myung-Yeop*

As aging society progresses, it is necessary to establish a housing standard that provides a healthy, safe, and convenient environment for the aged.

Housing rights is main fundamental rights to existence, comfortable environmental rights and cultural fundamental rights. Especially adequate housing for the aged is essential to live comfortably. But government housing law and policy does not meet the housing demand of all the aged but provide a particular old people with the particular housing. The advanced countries have been diversifying the types of housing by considering the diversity of needs of the aged hierarchy. So legislators and Policy makers should learn from other countries' housing programs such as repair and modification of the elderly's housing, provision of various types of elderly housing.

We should enact such as the Japan's Act to secure the stable residence for the aged' as comprehensive law of housing welfare that are scattered in various laws. Such as regulations, including the establishment of the senior housing assistance plan, the minimum safety standards of housing for the aged.

[Key Words] the age, housing right, welfare act for the age, minimum housing standard, Housing Welfare, Senior Housing

* Assitant professor, Department of Security Service and Private Investigation