

고령자주택의 활성화에 관한 법정책적 개선방안

The Legal-Policy Improvement Scheme for Revitalization of Housing for the Elderly

김도윤*

Kim, Do-Yun

목차

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| I. 들어가며 | IV. 고령자주택 활성화를 위한 개선방안 |
| II. 고령자주택 관련 법 규정의 검토 | V. 나오며 |
| III. 고령자주택 정책에 관한 비교법적 검토 | |

우리나라에서는 고령화 사회를 대비한 고령자를 위한 주거정책 및 제도를 통해 주거문제를 준비하여 왔지만, 노인인구의 주거복지증진을 위한 정부의 노력에도 불구하고 실질적인 고령자 주택개발 및 지원방안이 매우 미흡한 실정이다. 노인은 신체적 기능의 노화와 장애발생, 정신적·심리적 위축, 사회적인 소외와 활동성 저하, 경제적으로 약화되면서 주로 행동반경이 좁아들어 주택을 중심으로 생활이 이루어지는 점에서 주거의 중요성이 증가하고 있다. 오늘날 고령자의 주거문제는 노인의 자립성을 향상시켜 안전하고 쾌적한 생활공간을 만들어 주어 자신의 힘으로 삶을 영위할 수 있는 최소한의 공간을 정부가 주도적으로 고령자 주택을 공

투고일 : 2016. 6. 30. / 심사외일 : 2016. 7. 20. / 게재확정일 : 2016. 8. 5.

* 건국대학교 대학원 법학과 박사수료

Completed the doctoral course, department of law, graduate school of Konkuk University

급하기 위한 제도와 지원방안 마련이 필요하다 할 것이다. 고령자 주택은 노화에 따른 신체적, 심리적, 사회적, 경제적 특성을 감안한 주택구조의 건설과 기존주택의 개조, 제반 사회적 지원을 통하여 지역사회와 교류하면서 안전하고 안락한 일상생활을 유지할 수 있는 공간을 확보하여 노인이 건강하고 자립적인 생활을 유지할 수 있는 사회적인 노력이라고 할 수 있다. 고령인구의 증가와 더불어 고령자 주택의 필요성이 더욱 커지고 있는 시점에서 고령자 주택 공급을 활성화하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 노인복지주택 건설을 규정하고 있는 노인복지법과 주택법의 체계의 정비가 필요하다. 또한 고령자주거에 적합하도록 안전하고 안락한 일상생활을 유지할 수 있는 공간 확보를 위한 주택개조 지원에 현실적인 방안지원이 필요하다. 현재 우리나라의 고령자 주거시설은 일반주택과 요양시설로 한정된 상황으로 독립적인 주거가 가능하면서 요양·의료 복지가 융합된 고령자 전용 주택공급확대가 이루어져야 법과 제도상으로 확립된 고령자를 위한 진정한 주거복지라고 할 수 있을 것이다.

[주제어] 노인복지법, 고령화 사회, 고령자주택, 주택개조, 노인전용주택

I. 들어가며

노인인구의 증가는 선진국뿐만 아니라 산업화를 겪은 모든 사회에서 나타나고 있는 공통된 현상이다. 우리나라는 2000년에 들어 고령화 사회에 진입하였다. 고령화에 사회에 대한 UN의 분류¹⁾는 이를 잘 보여주고

1) 송준호, “커뮤니티연계를 고려한 노인복지주택의 계획방향에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2013, 1쪽. 한 국가의 고령화를 판단하는 기준은 2000년 UN이 정한 기준을 일반적으로 사용하고 있다. 고령화 사회에 대한 UN의 정의를 보면, 연령 구조에 따라 한 국가의 인구유형을 세가지로 분류하고 있는데, 65세 이상의 노인 인구가 전체인구에서 차지하는 비율이 4% 미만인 국가를 유년 인구국(young population), 4-7%인 국가를 성년 인구국(mature population), 7% 이상인 국가를 노년 인구국(aged population)으로 분류된다. 노년인구국은 다시 65세 이상 노인인구 비중이 7% 이상인 ‘고령화사회’(ageing society), 14% 이상인 ‘고령사회’(aged society), 20% 이상인 ‘초고령 사회’(super-aged society)로 분류된다. 우리나라는 2000년 노인인구 비중이 7,2%로 고령사회에 진입했다.

있는데, 통계청이 발표한 ‘2015 고령자 통계’에 따르면 올해 기준 65세 이상 인구는 전체 인구의 13.1%로 2005년보다 200만 명 증가한 662만 4,000명으로 집계됐다.²⁾ 2026년에는 전체 인구의 20%가 노인인구로 초고령화 사회로 진입할 것으로 예측하고 있으며, 2040년 32.9%, 2060년 43.1%까지 증가할 것으로 예상되고 있다.³⁾

우리나라에서는 고령화 사회에 대비한 고령자를 위한 주거정책 및 제도를 통해 주거문제를 준비하여 왔지만, 노인인구의 주거복지증진을 위한 정부의 노력에도 불구하고 실질적인 고령자 주택개발 및 지원방안이 매우 미흡한 실정이다.⁴⁾ 노인은 신체적 기능의 노화와 장애발생, 정신적·심리적 위축, 사회적인 소외와 활동성 저하, 경제적으로 약화되면서 주로 행동반경이 좁아들어 주택을 중심으로 생활이 이루어지는 점에서 주거의 중요성이 증가하고 있다. 고령자에게 있어서 주택의 결여 또는 주택상태의 열악성은 노후의 안정과 인간적인 삶을 위한 기본적인 노후의 안정과 인간적인 삶을 위한 기본적인 물질적 복지의 결여를 의미할 뿐만 아니라 삶의 질의 결여를 의미하기도 한다.⁵⁾ 현재 고령자의 주거문제는 노인자신이나 가족 구성원이 해결해야 할 문제의 인식에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다. 특히 자립이 불가능한 부양노인을 비롯한 빈곤계층 노인들의 주거환경은 상당히 열악한 수준이다. 이러한 상황들이 더 심각해지는 오늘날 고령자의 주거문제는 노인의 자립성을 향상시켜 안전하고 쾌적한 생활공간을 만들어 주어 자신의 힘으로 삶을 영위할 수 있는 최소한의 공간을 정부가 주도적으로 고령자 주택을 공급

2) 한우리 경제, “[고령자 통계]현재 8명 중 1명 노인 2060엔 전체의 40%”,
<http://m.wibiz.co.kr/news/articleView.html?idxno=5962>, 검색일: 2016.6.9.

3) 통계청, 보도자료, 장래인구추계 : 2010년~2060년, 2011.12.7, 44쪽.

4) 이현정, “싱가포르의 노인주거복지정책 및 노인주택 특성 분석”, 대한건축학회논문집 계획계 제22집, 대한건축학회, 2006, 135쪽.

5) 김명엽, “고령자의 주거개선을 위한 법적 연구”, 일감부동산법학 제11호, 건국대학교 법학연구소, 2015, 5쪽.

하기 위한 제도와 지원방안 마련이 필요하다 할 것이다. 따라서 고령자 주택은 노화에 따른 신체적, 심리적, 사회적, 경제적 특성을 감안한 주택 구조의 건설과 기존주택의 개조, 제반 사회적 지원을 통하여 지역사회와 교류하면서 안전하고 안락한 일상생활을 유지할 수 있는 공간을 확보하여 노인이 건강하고 자립적인 생활을 유지할 수 있는 사회적인 노력이라고 할 수 있다.⁶⁾ 고령인구의 증가와 더불어 고령자 주택의 필요성이 더욱 커지고 있는 시점에서 고령자 주택 공급을 활성화하는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 본 논문에서는 다가오는 고령화 시대를 대비할 수 있는 고령자를 위한 주거에 관한 법과 제도의 문제점을 검토하고, 고령자 주택을 활성화를 위한 법정책적 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 고령자주택 관련 법 규정의 검토

1. 고령자의 주거 현황

‘2014년 노인실태조사’⁷⁾를 보면, 노인가구의 형태는 2014년 노인독거의 비중이 23.0%인데 이는 20년 전의 13.6%, 10년 전의 20.6%에 비하여 높은 수준이다. 노인부부의 비중 또한 증대하여 2014년 현재 44.5%를 차지하고 있다. 반면 자녀동거의 비중은 급격히 감소하여 1994년의

6) 권철우, “노인의 주거복지 관련법제에 관한 연구”, 동아대학교대학원, 박사학위 논문, 2013년, 49쪽.

7) 정경희 외, “2014년도 노인실태조사”, 노인실태조사 정책보고서, 보건복지부, 2014, 1쪽. 2014.6.11.~2016.9.4.까지 전국 975개 조사구의 65세 이상 거주노인 10,451명(대리 응답 172명 포함)을 대상으로 면접조사를 통하여 노인의 가구형태 및 가족관계, 소득, 건강, 기능상태, 경제활동 및 여가, 사회활동 실태, 생활환경 및 가치관 등 노인에 대한 심층적 이해를 위한 경험적 기반을 마련하여 노인 정책수립에 필요한 기초자료를 제공하는 것을 목표로 실태조사를 실시하였다. 2008년, 2011년에 이은 세 번째 전국단위 조사이다.

54.7%, 2004년의 38.6%에서 2014년 28.4%로 급감하였다. 즉, 더 이상 자녀동거가 노년기의 대표적인 가구형태가 아닌 것이다. 이러한 수치는 노인 단독가구(노인부부, 노인독거)의 증가 추세에 대한 고령자 주거복지에 대한 정책적 패러다임의 변화가 필요하다는 것을 의미한다.⁸⁾

또한 노인가구의 35.4%가 주거관련비의 지출을 부담스러워 하고 있다. 이러한 경향은 특히 노인독거가구에서 강하게 나타나고 있다.⁹⁾ 정부는 노인복지의 여러 분야 중 공적연금, 건강보험 등의 확대를 위해서 적지 않은 노력을 기울여 왔지만 노인의 주거복지에 대하여는 매우 소극적이라고 할 수 있다. 현행 제도상 고령자 주거 보장을 위하여 시행되고 있는 대표적인 정책은 기초생활수급자에 지급되는 주거급여¹⁰⁾가 있다. 그러나 주거급여 수준이 매우 낮아 유명무실하다. 또한 고령자의 거주주택의 종류를 살펴보면, 전체의 51.7%는 단독주택에 거주하고 있고, 아파트는 34.7%, 연립·다세대주택 11.8% 순으로 나타났다. 해를 거듭

8) 보건복지부, 위의 보고서, 519쪽.

9) 보건복지부, 위의 보고서, 525쪽.

10) 국토교통부 블로그, “주거급여 개편이후, 저소득층 주거비 부담이 쑥 가벼워 졌습니다”, <<http://koreanland.tistory.com/6632>>, (검색일: 2016.6.20.)을 보면, 소득인정액(소득평가액 및 재산의 소득환산액)이 중위소득의 43% 이하이면서 관련 법상 부양의무자 자격을 충족하는 가구가 주거급여를 받을 수 있다. 중위소득은 모든 가구의 소득을 높은 순서대로 줄 세웠을 때 중간에 위치한 가구의 소득을 말한다. 지원대상은 소득평가액과 재산소득환산액의 합인 소득인정액이 중위소득 43% 이하면서 부양의무자 기준을 모두 만족하는 경우 수급자의 소득수준에 따라 차등을 두고 급여를 지급한다. 수급자 중 임차가구에 거주하는 경우 소득인정액이 생계급여 선정기준(중위소득 28%, 4인 가구 118만원) 초과 시 자기 부담분(초과분의 30%)을 차감하고 급여를 받는다. 소득인정액이 생계급여 선정기준과 같거나 낮을 경우 기준 임대료를 전액 지급받는다. 2016년 1인 가구 기준 중위소득은 1,624,801만 원이다. 이에 따라 소득인정액이 698,677원 이하인 1인 가구는 주거급여 대상에 해당한다. 세입자는 임차료를, 집주인은 수선비용을 지원받을 수 있다. 단, 노숙자쉼터, 양로원 등 정부나 지방자치단체가 운영하는 시설에 거주하거나 다른 법령에 따라 주거 지원을 받는 사람은 제외된다. 2016.6. 기준 서울기준 1인 가구는 최소 1만원부터 최대 19만원 범위 내에서 개인의 소득·주거형태·주거부담수준 등을 종합적으로 고려하여 책정되며, 지방자치단체마다 지급액이 상이하다.

할수록 거주율이 감소하고 있지만(2008년 60.5%, 2011년 55.7%), 단독주택은 아직까지 고령자의 절반이상이 거주하는 대표적인 주택유형인 것이다. 이는 우리나라의 부동산 특성으로 인한 부동산 가격이 크게 상승하여 노인가구가 주택을 저축 또는 노후 대비 자산으로 구입하였기 때문인 것으로 보인다.¹¹⁾ 노인의 69.2%가 자가에 거주하고 있고, 무상 11.0%, 보증금 있는 월세 9.8%, 전세 8.4% 보증금 없는 월세 1.7%의 순으로 노인가구의 불안정한 주거상태를 보여주고 있다.¹²⁾ 이러한 수치는 노인가구의 주택점유형태를 보면 잘사는 계층과 못사는 계층 간의 자산격차가 매우 크다는 것을 알 수 있다.¹³⁾ 또한 노인의 3.1%는 (반)지하에 살고 있고, 17.3%가 생활하기 불편한 구조에서 생활하고 있다. 고령자가 생활하기 어려워하는 공간으로는 계단, 화장실 및 욕실 등을 지적하였는데, 현재 고령자 절반이상이 거주하는 단독주택 주거구조는 고령 친화적으로 설계 되어 있지 않아 고령노인이 생활하기에 화장실 및 욕실 계단 등이 불편한 공간으로 파악되고 있다.¹⁴⁾ 따라서 주택을 보유한 고령자를 위한 고령친화적인 편의시설 설치를 위한 주택개량 지원이 필요할 것이다.

2. 고령자 주택 관련 법 규정의 검토

2.1 노인복지법

노인복지법 제8조(노인전용주거시설)에서는 국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거용 시설의 공급을

11) 신용주, “노인주거복지정책의 현황과 정책제언”, 주거환경 제10권 제3호, 한국주택환경학회, 2012, 3-5쪽.

12) 보건복지부, 앞의 보고서, 533쪽.

13) 신용주, 앞의 논문, 6쪽.

14) 보건복지부, 앞의 보고서, 483-491쪽.

조장하여야 하며, 그 주거용 시설의 공급자에 대하여 적절한 지원을 할 수 있다는 규정이 있다. 다만, 이 규정은 훈시적 규정이어서 실효성에 의문이 되지만 노인 주거 관련 지원규정으로서의 역할은 되고 있다. 노인복지법은 노인주거와 관련해서 시설기관에 관해서만 법적인 규율을 하고 있다.¹⁵⁾ 노인복지법은 노인주거복지와 관련한 법으로 보기는 미흡하지만 고령자 주택을 노인복지시설로 명시하여 사회복지 주요정책으로 등장하게 만든 계기가 되었다.¹⁶⁾ 여러 차례의 개정¹⁷⁾을 통해 규정과 시행규칙, 노인복지시설의 분류와 명칭들을 재정하여 왔다. 현재 노인복지법 개정·시행(2008)으로 규정된 노인주거복지시설의 종류를 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택으로 구분되며 노인주거시설은 입소대상자와 주거시설 유형을 비용유무에 따라 무료, 실비와 유료로 내용상 구분할 수 있다. 노인복지시설은 사회복지사업법 제2조의 규정에 의한 사회복지시설에 해당하며 이는 건축법상 용도가 노유자 시설에 해당한다. 다른 사회복지시설과는 달리 설치·관리·공급 등에 관하여 노인복지법에 규정된 사항을 제외하고 주택법 관련규정을 준용토록 하고 있는 등 관련된 법이 서로 달라 체계적이지 못한 실정이다. 또한 노인복지법은 노인의 주거와 관련하여 시설공급 및 운영에 대한 규정이 중심을 이루고 있으므로 사회 환경의 변화와 급증하는 노인의 다양한 주거욕구를 충족하기에는 한계가 있다.

15) 여경수, “고령화 사회에 있어서 고령자주거복지를 위한 제도적 개선방안”, 서울법학 제19권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2011, 400쪽.

16) 지은영 외, “한국형 고령자 주택 유형 개발에 관한 연구”, 국토연구보고서, 국토연구원, 2009, 11쪽.

17) 노인복지법상의 노인주거시설의 변천과정을 살펴보면, 처음에는 양로시설(무료, 유료)만 존재하였다가 1989년 노인복지법이 개정되면서 실비양로시설과 노인복지주택이 추가되어, 양로시설(무료, 실비, 유료)과 노인복지주택이 운영되었다. 이는 다시 1993년에 노인복지주택이라는 명칭이 실비노인복지주택으로 변경되었으며, 1997년 노인복지법이 전면 개정되면서 양로시설(무료, 실비, 유료)과 노인복지주택(실비, 유료)으로 다시 분류되었다.

2.2 저 출산 · 고령사회기본법

2005년에 제정된 법률로서 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하는 정책의 기본방향과 그 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정함으로써 국가의 경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질 향상과 국가의 지속적인 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다 (저출산 · 고령사회기본법 제1조). 이 법은 고령자와 관련하여 국가 및 지방자치단체는 노후생활에 필요한 기능과 설비를 갖춘 주거와 이용시설을 마련하고 노인이 안정하고 편리하게 이동할 수 있는 환경 및 쾌적한 노후생활환경을 조성하고 재해와 범죄 등 각종 위험으로부터 노인을 보호하기 위한 필요한 시책을 강구하여야 한다고 명시하고 있다(저출산 · 고령사회기본법 제13조). 그리고 고령자의 안전한 주거 공간 확보를 위하여 고령자가구의 주거기준 설정 및 주택개조지원, 저소득 고령자를 위한 주택확대, 역모기제도 활성화, 고령친화산업 육성, 인프라 조성 등의 중점과제를 설정하고 추진 중에 있다.¹⁸⁾

2.3 주거기본법

2015년 제정된 법률¹⁹⁾로서 주거복지 등 주거정책에 대한 개별 법령에 산재된 각종 주거복지 정책을 연계해 국민의 기본적 권리인 주거권을

18) 지은영 외, 앞의 보고서, 14쪽.

19) 2015.4.30. 국회 국토교통위원회에서 의결된 ‘주거기본법’은 2015.5.6. 법사위를 통과하여 2015.12.23.부터 시행되고 있다. 이법은 국가가 인간답게 살 권리인 ‘주거권’을 보장하고 그에 맞춰 주거정책의 시행을 목적으로 하고 있다. 헤럴드경제, “신혼부부 · 저소득층 · 청년...‘맞춤형 주거복지’ 강화다”, <[http:// news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160531000650](http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20160531000650)>, (검색일: 2016.6.11.)를 보면, 국토교통부는 주거기본법 시행 목적에 부합하도록 단순히 주택 공급량을 확대하는 것에서 탈피해 주거복지를 높이는 공공임대주택 확대와 더불어 생애주기별 맞춤형 주거지원을 통한 주거비경감 방안에 대한 2016년 주거종합계획을 5.31.에 발표하였다.

선언하고, 국가나 지방자치단체가 이를 보장하도록 기본원칙을 세우는 것이다. 주거권은 법령에 따라 인간다운 주거생활을 할 권리로 헌법의 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조), 건강하고 쾌적한 환경에서 생활 할 권리(헌법 제35조) 등에 근거를 두고 있다. 이에 따라 국가와 지방자치단체는 소득수준과 생애주기 등에 맞춰 주택을 우선 공급해야 하고, 주거비 지원 등 주거복지정책을 통해 주거비를 부담 가능한 수준으로 낮추어야 한다. 이 법에 따르면, 현행 4인 가구의 최저주거기준은 방 2개, 부엌 1개, 면적은 36㎡이지만, 최저주거기준을 대체하는 유도주거기준을 도입하여 개선된 주거환경을 제공할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.²⁰⁾ 이밖에도 주거복지 전달체계를 강화하기 위한 주거복지사를 양성하고, 정보제공과 상담을 수행하는 주거복지센터를 한국토지주택공사와 각 지방자치단체가 설립하도록 하고, 주거복지를 전달하는 주거복지정보체계(주거복지포털)을 구축하기로 했다.²¹⁾ 또한 국가와 지방자치단체에 10년 단위, 1년 단위의 주거종합계획을 수립할 때 5년마다 타당성을 재검토하도록 하고, 주거복지·주택시장 등에 관한 사항을 포함하도록 했으며, 주거종합계획 수립, 최저주거기준, 유도주거기준 설정 등 주택시장에 관한 중요사항을 심의하는 주거정책심의위원회도 설치하도록 규정하고 있다.²²⁾ 주거기본법은 현행 주택법을 전부 개정한 법률로 주거정책의 기본방향을 주택공급확대에서 주거복지로 전환해 국민의 주거기본권을 보장하기 위해 마련되었다고 할 수 있다.

20) 국토교통부, 보도자료, 2015.5.29, 1-9쪽에 따르면, 국토교통부는 1인 가구의 경우 전용 33㎡에 방 2개, 부부와 자녀 2명인 4인 가구는 방 4개에 전용 66㎡를 유도주거기준으로 제시하고 있다.

21) 모창환, “주거기본법 제정을 바라보며”, 월간교통 제207호, 한국교통연구원, 2015, 50쪽.

22) 김명엽, 앞의 논문, 11쪽.

2.4 장애인 고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률

2012년 8월 23일부터 시행된 ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률’은 사회적 취약계층인 장애인과 고령자 등의 주거안정을 국가의 책임으로 규정하고 있다. 주거약자의 주거안정과 주거복지향상의 의무를 국가에 구체적으로 부여한 것이다. 이는 우리나라의 주거복지법제가 진일보한 것으로 평가된다.²³⁾

이 법이 제정된 배경은 우리사회의 근본적 변화 속에서 고령자와 장애인의 주거문제를 더 이상 방치 할 수 없는 상황을 반영한 것이다. 즉 복지의 사각지대에 놓인 장애인·고령자 등 주거약자에 대한 대책과 함께 신체적 정신적 노쇠나 허약 등의 여건을 고려한 주거확보가 어느 때보다도 중요하고 필요하다는 인식으로 인하여 장애인·고령자 등 주거약자용 주택의 최저주거기준 및 편의 시설 설치 기준 등을 설정·공고하도록 하였다. 그리고 일정요건을 충족하는 건설임대주택의 경우 일정 비율 이상을 주거약자용 임대주택으로 건설하도록 의무화 하며, 주거약자용 주택으로의 개조비용을 지원할 수 있도록 하는 등 주거약자 지원방안을 마련함으로써 장애인·고령자 등 주거약자의 주거안정과 주거복지 향상에 기여하기 하여 제정되었다.²⁴⁾ 주요 내용은 ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률’에 의하면 장애인, 65세 이상의 노인 및 장애인 복지법 제2조 제2항에 해당하는 장애인, 그리고 대통령령으로 정한 자를 주거약자로 규정하고 있으며(장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 제2조), 주거약자의 주거안정과 주거수준 향상을 위한 국가 및 지방자치단체의 의무를 규정하고 있다. 주거약자의 개념을 실정법으로 정의했다는 것은 소유 중심의 주택에서 인간의 기본적 권리로서

23) 이현석/여경수, “장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률의 내용과 평가”, 토지공법연구 제57집, 한국토지공법학회, 2012, 103쪽.

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

의 주거라는 측면으로 주택법제의 인식을 전환했다는 의미가 있다고 평가할 수 있다. 이로서 사회적 취약계층의 사회권보장을 위한 주거의 공공성 확보를 법률적으로 설명할 수 있게 되는 것이다. 더 나아가 국민의 주거복지와 관련해서 헌법상 주거권을 구체화한 것이라고 할 수 있다.²⁵⁾ 국토교통부장관 및 시·도지사는 각각 주거약자에 대한 주거지원 계획을 수립하며 국토교통부장관 또는 시·도지사는 주거약자에 대한 주거실태조사를 실시할 수 있도록 하였다(동법 제7조). 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 100분 3 이상의 범위에서 일정비율 이상을 주거약자용 임대주택을 건설하도록 의무화하였다. 그리고 그밖에도 주거약자 등이 주택개조를 할 경우에는 국민주택기금을 용자 지원할 수 있도록 명시하고 있으며, 시·군·구에 주거지원센터를 설치하여 주거복지와 관련한 행정체계를 일원화 할 수 있도록 규정하고 있다.²⁶⁾

이처럼 ‘장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법’에서 주거약자의 개념이 실정법에 의해서 규정된 것과 주거지원에 대한 법적 근거가 마련된 점은 매우 의미가 있다고 할 수 있다. 그러나 국가 및 지방자치단체의 재정적 부담 등에 대한 고려가 부족했다는 점과 지원 대상 및 운영방법 등에 대한 충분한 사전 검토가 부족하다는 지적이 있다.²⁷⁾

25) 이현석/여경수, 앞의 논문, 109-110쪽.

26) 김명엽, 앞의 논문, 9-10쪽.

27) 이현석/여경수, 앞의 논문, 103쪽.

Ⅲ. 고령자 주택 정책에 관한 비교법적 검토

1. 독일

독일에서는 노인주거복지법제만을 규정하고 있는 법은 따로 없고, 노인주거복지와 관련된 여러 법령에서 다루어지고 있다. 다만, 사회적주거지원법 이 독일의 주거복지정책에 관한 일반법으로서의 기능을 하고 있다. 사회적주거지원법은 주택건설의 촉진과 더불어 임대주택 및 자가 소유 주택을 위한 다양한 지원책 들을 마련해 놓고 있으며, 주택 시장에서 적절한 주거공간을 얻을 수 없어 지원을 필요로 하는 사람들을 주요 지원 대상으로 삼고 있다. 특히 사회적주거지원법 중에서 주거보조금제도²⁸⁾는 지원조건에 해당하는 대상자 절반정도가 1인 고령자 가구이기 때문에 노인 주거에 관련하여 중요한 제도이다.²⁹⁾ 독일의 고령자 주거 정책은 세입자 및 무주택자를 우선 배려하는 정책과 재가 지향적 노인주거정책을 지향하고 있다.³⁰⁾ 연방정부는 정책 틀만 제시하고, 각 주정부에서 구체적 사항은 시행되고 있다. 독일의 노인들은 대부분 93% 이상이 평소에 살던 일반주택에 거주하며, 나머지 7%는 집단거주시설에서 거주하고 있다.³¹⁾ 따라서 평소에 살던 일반주택에 거주하는 노인들을 위해서 주택의 시설 및 구조의 개선을 위한 보조금의 지원 등이 필요하게

28) 주현경, “각 국의 주거복지법제에 관한 연구 -독일(노인주거복지법제를 중심으로)-” 한국법제연구원, 2012, 52-53 쪽에 의하면, 주거보조금은 가족 친화적 주거에 대한 경제적 보장을 목표 도입된 제도로서 임대의 경우에는 임대료에 대해, 자가 소유 주택의 경우에는 주택의 자가 소유로 인한 부채에 대해 지원금을 지원하는 제도이다. 보조금을 수령할 수 있는 사람은 일반적인 임대차 관계와 유사한 형태의 임대세입자와 장기적 거주권을 지닌 타인 소유 주택에서의 거주자 및 요양시설법상의 요양시설에 거주하는 사람들도 임대 세입자와 마찬가지로 주거보조금을 수령할 권한을 갖는다.

29) 주현경, 위의 논문, 117쪽.

30) 권철우, 앞의 논문, 52쪽.

31) 이주은/박명숙, “한국의 노인복지제도 개선 방안에 관한 연구-독일 노인복지제도를 중심으로”, 유라시아연구 제9권 제4호, 아시아유럽 미래학회, 2012, 391쪽.

되었다. 그래서 정부에서는 노인 친화적 주택³²⁾에 대한 규정을 마련하고, 주택 개조를 위한 보조금을 지급하는 수발보험법을 도입한다. 또한 고령 세입자 보호, 노인집단주거시설에 거주하는 노인들의 권익보호, 노인시설 기준 강화 하는 등의 노인주택 정책을 시행하고 있다.³³⁾ 독일의 노인집단주거시설은 원칙적으로 유료로 운영된다. 대부분 연금이나, 저축 혹은 보험금으로 납입하여야 하며, 이 부분이 부족하면 사회부조를 통해 부족분만 지원받기 때문에 경제적 여건에 따라서 그 선택의 폭이 넓어지게 된다. 1975년에 시행된 기본법적 노인권익을 보장하는 노인 집단 주거시설 법은 최소한의 인간다운 생활을 누리면서 생활할 수 있는 수용시설의 기준과 종류를 법적으로 규율하고 있는데, 이 법에 의한 노인집단주거시설로는 양로시설, 노인주택시설 및 수발형 노인요양원 등이 있다. 이러한 시설들이 한곳에 모여 노인의 건강상태에 따라 시설 내 이동이 가능한 특징을 지닌 연속 보호공동체 성격을 띠고 있다.³⁴⁾

2001년 9월 새로운 주택 임대법에서는 임대료인상 상한선이 3년 내 20% 까지만 인상을 허용하여 대부분 월세주택에서 연금으로 생활하고 있는 고령층 세대에게 법적으로 제한된 주택 임대료 인상규정이 그들의 안정적 주거보장과 생활에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 또한 연간 임대료 수입의 11%를 주택 및 건물 유지 보수를 위한 비용으로 사용하도록 규정하고 있으며, 환경 친화적인 에너지 저소비형 주거구조로 전환을

32) 김근홍, “독일의 노인주택정책”, 노인복지정책연구 통권 제21호, 한국노인문제연구소, 2001, 122쪽. 노인 친화적 주택은 노년기의 주거를 내 마음대로 선택한다는 내용으로 독일 연방정부에서 추진하는 3년 기한의 모델 프로그램제목이다. 그 내용에 따라 노인들이 마음대로 생활하기 적합하며 또 어느 정도의 장애가 일어나더라도 독자적인 생활이 오래도록 가능한 그런 형식의 주택을 개발하는 한편 그 필요성을 홍보하여 누구나 피할 수 없는 노년기를 대비하여 미리부터 스스로 노년기의 주거문제를 대비하고 준비할 수 있게 하자는 의도를 가지고 있다.

33) 선은애, “노인주거복지시설의 관리·감독에 관한 연구”, 건국대학교 대학원, 박사학위논문, 2012, 64쪽.

34) 이주은/박명숙, 앞의 논문, 392쪽.

도모하여 주택유지비용 절감으로 노인들이 여유로운 주거생활이 가능하도록 하고 있다.³⁵⁾

2. 일본

일본은 65세 이상 노인인구가 2005년에 20%를 넘는 초고령사회로 진입하였고, 평균수명이 80세가 넘는 최장수국이 되었다. 노인인구의 급속한 증가는 의료·개호·주택·생활지원 등의 비용증대를 가져온다. 이러한 사회적인 문제점 인식하고 각종 관련제도를 미리 마련하여 고령자의 편의를 제공하고 있다.³⁶⁾ 주요법령을 중심으로 살펴보면, 1963년 노인복지법은 고령자와 자녀와의 동거를 촉진하였으며, 사정상 동거를 하지 못한 고령자를 위한 특수주거를 마련하기 위한 법률을 제정하였고, 1983년 고령자의 주거 및 복지기능을 연계하기 위한 노인보건법, 1997년 개호보험법은 고령자의 거택 촉진과 지역사회 거점의 재택서비스를 조달하는 내용을 담고 있다. 2001년 고령자의 주거안정법에서는 고령자의 자가 주택의 무장애 공간으로 개조, 고령자의 주거안정 확보를 위한 법률을 제정하였다. 2011년에는 노인 단신·부부세대의 급증과 노인이 안심하고 생활할 수 있는 환경을 정비하여 안정감 있는 거주공간을 공급을 촉진하기 위한 서비스형 고령자 주택사업을 추진하였다. 이처럼 일본의 고령자 주거지원 정책은 초기의 시설수용에서 고령자의 가족 동거를 촉진하고, 이어 고령자의 독립된 거택성을 강화하는 재가 중심으로 점차 전환 되어 지고 있다. 1987년 이후부터는 건강하거나 독립생활이 가능한 고령자들이 자가에서 지속적으로 거주할 수 있도록 장애제거(barrier-free)주택과 필요한 일상생활 지원 서비스를 제공하는 고령자 세

35) 박용근, “독일과 일본의 노인복지법과 그 시사점”, 법학연구 통권 제35집, 전북대학교 법학연구소, 2012, 173-174쪽.

36) 박명자, “노인주거 시설 및 정책에 관한 연구”, 인하대학교 대학원, 박사학위논문, 2010, 135쪽.

대용 주택으로 제도가 변화되기 시작하였다.³⁷⁾ 일본의 고령자 주거시설은 노인복지법상 개호보험시설로는 특별양호노인주택, 노인보건시설, 개호 요양형 의료시설, 이외에 주거형 시설로는 유료노인주택, 케어하우스, 치매고령자 그룹 홈, 양호 노인 홈 등과 ‘고령자의 거주 안정 확보에 관한법률’에 규정된 서비스가 제공되는 서비스형 고령자 주택, 실버하우스 등이 있다.³⁸⁾ 특히 ‘고령자 거주 안정 확보에 관한 법률’은 고령자 주거 정책에서 중요한 조치로 고령자가 안심하고 안전하게 생활할 수 있는 거주환경을 실현하는데 그 목적이 있다.

첫째, 고령자에 대한 민간임대주택 입주를 거부하는 경향에 대응하기 위해 고령자의 입주를 거부하지 않는 임대주택을 등록하게 하고 이들 임대주택에 대한 정보를 제공하도록 하는 ‘임대주택 등록제도’를 마련하였다.

둘째, 임대주택 등록제도와 함께 집주인들이 임대료 체납을 걱정하지 않도록 고령자 거주법에 의해 설치된 고령자 거주 지원센터에 임대료 채무보증을 신청하는 ‘임대료채무보증제도’를 운영하고 있다.

셋째, 60세 이상의 독신고령자 혹은 부부고령자에게 ‘고령자용 우량 임대주택’을 별도로 공급하고 있다. 이는 정부의 세제지원, 건설비 및 임대료수입에 대한 보조를 통해 민간 임대업자에게 저렴한 주택 공급을 유도하기 정책으로 정부의 지원을 받기 위해서는 25㎡ 이상의 면적에 일정한 장애제거 조건을 갖추어야 하며, 긴급 상황시 적절한 서비스를 받기에 용이한 구조이어야 한다.

넷째, 임대주택에 거주하는 고령자가 집주인에 의한 퇴거 요구에 불만해하는 현실을 감안하여 임차인이 사망할 때 까지 임대계약을 지속시키는 것을 내용으로 하는 ‘중신고용임대차제도’를 도입하였다.

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

38) 유선중, 노인주택 파노라마, 집문당, 2014, 75-84쪽.

다섯째, 자가를 소유하고 있는 고령자에 대해서 해당 주택의 무장애화를 촉진하기 위한 ‘주택개량공사’를 지원하고 있다.³⁹⁾

3. 미국

국민주택법은 금융서비스와 연계하여 주택을 공급할 수 있도록 하는 미국 주택정책의 핵심을 이루는 주요한 법 중의 하나로 수십 차례의 개정을 거치면서 미국의 공공주택정책의 기본법으로 발전해 왔다. 노인 주거정책에 관한 규정을 이법에서 다루고 있다. 1937년에 제정된 국민주택법에 의하여 노인을 포함한 저소득층에게 공공주택 건립자금을 국가의 예산으로 지원하는 주택정책으로 특별히 노인의 특성을 고려한 주택 공급은 1956년 미국주택법 개정을 통해 일반주택과 분리된 정책으로 노인주거를 건설하고 주택법에 의해 민간업체에게 정부가 장기저리 융자를 해주도록 규정함으로써, 민간부문이 노인주거 분야에 진출하기 시작한 계기가 되었다. 미국의 경우 연방정부에 의한 공공연금제도나 저소득층을 대상으로 하는 공적인 주택서비스가 있지만, 기본적으로 노후문제는 개인책임이 원칙이다. 따라서 노인주거시장은 철저하게 시장원리가 적용되어 수요와 공급의 균형을 이루면서 다양한 형태의 노인 주거가 제공된다. 하지만 국가는 민간시장이 활성화 될 수 있도록 주택 건설자금지원, 건설자금융자, 요양시설 건립 자금융자, 저당손실 보상보험, 주택서비스 인건비지원, 임대주택 사업자 이자감면 등 지원정책과 함께 감독체계를 철저히 하고 있다. 또한 저소득층 노인들을 위한 집합주택의 부수적인 서비스는 주정부나 지방정부에서 지원되는 경우도 많고, 서비스를 담당하는 인력의 인건비는 연방정부의 지원금으로 지원되고 있다.⁴⁰⁾ 전반적인 고령자를 위한 주택정책을 미국에서는 국민주택법

39) 박명자, 앞의 논문, 145-147쪽.

40) 박명자, 위의 논문, 128-129쪽.

에서 규율하고 있는 Section202와 저소득주택 임대료 보조제도 Section8 제도를 연계하여 시행하고 있다. 전자인 Section202 제도는 고령자가 자가 소유의 노인주택을 신축할 경우 전액융자를 해주고, 비영리단체가 노인전용임대주택 또는 조합주택을 설치·공급하고자 할 경우에는 정부가 최장 40년간의 저리융자를 해주는 제도이다. 후자인 Section8제도는 기존 공공주택임대료(공정시장 가격으로 책정된 임대료)와 세입자의 조정소득의 30%의 차액을 지불해 주는 제도가 있는데, 이는 미국의 저소득 계층이 주택을 보장받는 가장 보편적인 프로그램이다. 즉 세입자의 월 조정소득의 30%를 임대료로 지급 하면 된다. 다만 세입자는 공공주택 관리국이 세입자와 임대주택을 고려하여 적절하다고 판단되면, 30% 이상을 임대료로 지급할 수 있다. 이러한 Section8의 임대료 직접 보조 프로그램을 1983년에는 국민주택법 개정으로 주택임대료 교환제도(housing voucher)로 변경 하게 된다. 1998년 의회는 양질의 주택 및 근로 책임법(The Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998: QHWRA)을 제정함으로써 두 프로그램이 주거선택 바우처(Housing Choice Voucher: HCV)라는 이름으로 통합되었다. 이 방식은 두 가지로 구분되는데, 주택에 인정되는 바우처로 특정 바우처나 지정주택에 거주하는 가구에게 임대료를 보조하는 방식과 민간주택이나 연립, 아파트 등을 임차인이 원하는 주택을 선택 할 수 있으며, 그 주택의 적정여부를 지역별 공공주택관이 심사한 후 연방정부 기금을 지원받아서 임대료를 보조해주는 임차인 중심형 방식으로 이용되고 있다.⁴¹⁾

미국 노인의 주거형태는 노인의 특성을 고려하지 않은 일반인을 위한 주택으로 가장 일반적으로 많은 노인들이 거주하는 곳으로 65세 이상 노인의 75% 이상이 거주하는 일반 자가주택(single-family)과 우리나라의 노인복지주택에 해당하는 독립적이고 자립적인 생활이 가능한 자립 주거시설(independent living)인 은퇴주거단지(retirement community)에서

41) 김명엽, 앞의 논문, 16쪽.

생활하다가 약간의 개호(care)가 필요로 할 때에는 생활보조주거시설(assisted living)로 변경하게 된다. 약간의 개호를 넘어 24시간 전문적인 개호와 간호를 제공 받아야 할 경우에는 개호시설(nursing home)으로 옮겨지게 된다. 이처럼 나이가 들어 개호(care)가 필요한 경우 거주지를 옮겨야 하는 문제가 발생하게 되고 새로운 거주 환경은 노인들의 커뮤니티 단절을 가져올 수 있으며 새로운 환경에 적응하는데 어려움이 있기 때문에 최근에는 ‘Aging in Place’의 개념이 부각되면서 연속보호은퇴시설(Continuing Care Retirement Community, 이하 CCRC)가 선호되고 있다. 이러한 노인주거시설의 활성화 되도록 연방정부는 노인복지정책 및 서비스 제공에 있어서 기본 방향의 설정, 행정상 감독 및 재정적 지원 그리고 민간의 상호 보완체제를 통해 노인밀집지역에 대규모 노인시설의 설립을 지원 등의 역할을 담당하고 있다.⁴²⁾

4. 시사점

독일의 고령자 주거정책은 세입자 및 무주택자를 우선 배려하는 정책과 재가 지향적 노인주거정책을 구성하고 있다. 독일의 주거복지정책의 일반법으로서 기능을 하는 ‘사회적 주거 지원 법률’ 중에서 주거보조금 제도는 임대인 경우에는 임대료에 대해, 자가 소유 주택인 경우에는 주택의 자가 소유로 인한 부채에 대해 지원금을 지원하는 제도로써 저소득층과 임대주택만을 위한 제도가 아니라 자가 거주를 희망하는 고령자를 위한 거주안정을 도모하고 있는 제도라는 점이다. 또한 고령층세대에게 법적으로 제한된 주택 임대료 인상규정은 주거보장과 생활에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 일본은 ‘고령자 거주 안정 확보에 관한 법률’에서 고령자의 원활한 입주를 촉진하기 위한 임대주택 등록제도와 ‘임대료 채무 보증제도’를 마련하고, 양호한 거주환경이 확보되어 고령자

42) 송준호, 앞의 논문, 137-141쪽.

가 안정적으로 거주할 수 있는 임대주택에 대하여 종신건물임대차제도를 도입하였으며, 독신고령자 및 부부고령자에게 저렴한 주택을 공급하기 위한 ‘고령자용 우량임대주택’을 공급할 뿐만 아니라 고령자 소유의 주택에 무장애화를 촉진하는 ‘주택개량공사’를 지원하고 있다. 이러한 정책들은 고령자 세대에 특화하여 실시한 것으로 그만큼 고령자 세대의 거주문제가 다른 어떤 것보다 심각하다고 판단되었기 때문에 고령자 주거정책을 집대성함과 함께 민간임대주택도 대상으로 하여 조성과 규제, 임차료채무의 보증, 특별한 계약제도의 창설 등 종합적인 시책을 새롭게 강구한 것으로 볼 수 있어 우리나라의 고령자주거정책과 비교했을 때 적지 않은 시사점을 준다. 이법을 통해 고령자를 위한 임대주택을 활성화 시키고 있다. 미국은 고령자를 위한 주거환경에 대해서 정부의 사회보장지원과 여러 가지 금융융자혜택이 제공됨으로 인해 다양한 형태의 노인주거시설이 등장하고 있는 것이 특징이다. 이러한 노인주거시설 운영은 민간 운영 측면이 강하고 연방정부는 행정상 감독과 재정적 지원을 담당하고 있을 뿐만 아니라 고령자의 신체적, 심리적, 사회적 활동의 향상과 삶의 질 개선을 위해 다양한 서비스를 포괄적으로 제공할 수 있는 연속보호 은퇴주거단지(CCRC) 노인주거시설이 정부의 적극적인 지원으로 대규모 노인시설이 설립되고 있다는 점이다. 우리나라도 고령자를 위한 주택의 활성화를 위해서는 현재 노인주거와 관련된 주요 법·제도의 개선이 적극 요구된다. 특히 미국의 경우처럼 민간부문의 재원을 유치하기 위해 금융지원 및 조세감면 등 다양한 제도적 지원이 필요하다.

Ⅳ. 고령자주택 활성화를 위한 개선방안

1. 노인복지법과 주택법 체계 정비

우리나라의 노인주거와 관련된 전용시설 혹은 주택에 대해서는 노인복지법에서 규정하고 있다. 노인복지법 제8조에서는 노인주거전용시설에 대해 “국가 또는 지방자치단체는 노인의 주거에 적합한 기능 및 설비를 갖춘 주거용 시설의 공급을 조장하여야 하며, 그 주거용 시설의 공급자에 대해 적절한 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 우리나라의 노인주거복지시설 공급은 보건복지부 소관의 노인복지법에 따른 노인주거복지시설의 공급과 국토교통부에 의한 장애인·고령자 등 주거약자 지원을 위한 국민주택의 공급으로 요약할 수 있다. 노인복지법을 노인주거복지와 관련한 법으로 보기는 미흡하지만 고령자 주택을 노인복지시설로 명시하여 사회복지 주요정책으로 시행하고 있다. 그러나 다른 사회복지시설과는 달리 설치·관리·공급 등에 관하여 노인복지법에 규정된 사항을 제외하고는 주택법 관련규정을 준용토록 하고 있는 등 관련된 법이 서로 상이하다. 국토교통부는 주택정책, 보건복지부는 복지정책을 다룸으로써 양쪽에 걸쳐 있는 노인주거정책이 종합적으로 다루어지지 못하는 한계가 있다.⁴³⁾ 이를 개선하기 위해서는 노인복지법의 주무관청인 보건복지부는 고령자 주택 내의 운영과 서비스 프로그램 등의 기준을 제공하고 국토교통부는 노인복지주택의 건축, 시설, 공간계획지침 등을 관할하는 것이 바람직 한다고 본다.⁴⁴⁾ 또한 노인복지법 제55조 제2항의 노인복지주택의 노유자시설의 규정을 폐지하고 노인복지주택을 주택법에서 규정하여 공동주택의 한 유형으로 포함 시켜 정부재정의 지원,

43) 유선종, 앞의 책, 47쪽.

44) 홍미령, “노인복지주택 개선방안 및 발전모형 개발연구”, 2009 노인복지정책연구보고서, 보건복지부, 2009, 168쪽.

국민주택기금의 지원, 인·허가에 따른 각종 법률 의제 및 부지확보 등 건설지원을 받아 고령자 주택 공급을 활성화 할 수 있도록 하는 방안이 타당하다.⁴⁵⁾ 현재는 노인복지법에 의한 노인주택에 건설에 있어서 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 의한 용도지역에 입지제한 완화 및 주택법에 의한 건설기준 특례 이외에 별도의 지원이 없는 실정이다.

2. 고령자의 주택개조 지원 방안

2014년 노인실태조사를 통해서 알 수 있듯이 현재 고령자 69.2%는 자가에 거주하고 있다. 이는 선진국의 수치보다 낮지만, 고령자 대부분은 연령, 소득, 능력수준에 관계없이 자신이 살던 집과 공동체에서 안전하고 자립적이며 안락하게 살고 싶어 한다. 노인들은 자신이 살아온 주택에서 계속 살아가기(Aging in place)를 희망하지만, 노인의 신체적·정신적 특성이 고려되지 못해 생활의 불편이 따른다. 또한, 개조, 수리가 용이하지 않기 때문에 관리와 노후화의 문제가 발생하고 있으며, 위급한 상황에서 신속한 대처가 어렵다. 이러한 이유로 고령자들이 최대한 늦은 나이까지 자립적으로 생활을 하려면 신체 저하를 보완할 수 있는 주택개량이 필요하다.

2011년 주택보수가 이루어진 전체 가구 중 73.0%가 고령자와 장애인 가구였으며, 개조의 범위는 도배·장판교체, 누수나 배수불량 개선, 부엌과 화장실 개조 등의 개조를 지원하며, 가구당 최대 650만원을 지원하며,⁴⁶⁾ 지원 금액보다 적을 경우 고령자를 위한 무장애시설 등을 추가

45) 이희성, 앞의 논문, 212쪽.

46) 자가 수급자 주택개량 시 만 65세 이상 고령자가 있는 가구는 주택수선 외 안전손잡이, 단차제거 등 주거약자용 편의시설 설치 추가지원이 가능 하며, 주택 노후도에 따라 (지원한도): 경보수(350만원), 중보수(650만원), 대보수(950만원) 장애인은 주택수선비용 외 380만원까지 주거약자용 편의시설 설치가 가능하다. <<http://koreal and.tistory.com/6633>>. 검색일: 2016.6.27.

할 수 있다.⁴⁷⁾ 고령자의 안정적인 주거 공간 확보와 활동능력에 적합한 높낮이 단차 제거, 안전손잡이 설치, 미끄럼방지 바닥재 방지 등 노인의 활동에 편리한 구조로 개조하려면 상당한 비용이 지불되는데, 정부 지원 만으로는 경제력이 약한 고령자에게 주택개조가 현실적으로 어려울 수 있다.⁴⁸⁾ 따라서 주택개조는 노화로 인한 개인적 특성, 사회적 환경, 주택 개조비용 등 경제적 범위 한계 내에서 이루어지기 때문에 사용자가 개조의 항목 및 범위를 선택해야 하는 것이므로 좀 더 유연하게 활용할 수 있는 보다 총체적으로 고려된 맞춤형 주택개조 가이드라인이 개발되어야 할 것이다.⁴⁹⁾ 편리한 주거생활을 위한 고령자 주택개조를 위해서는 주택개조실비의 지원범위를 소득에 따른 분류와 함께 건강·주택상태 등의 특성에 따라 차별화 되어야 할 것이다. 편의시설에 대한 주택개조 전문 인력양성 방안 및 개조도우미 양성방안에 관한 논의가 있어야 할 것이다.⁵⁰⁾

3. 의료·복지가 복합된 고령자 전용주택 활성화 방안

우리나라의 노인을 위한 주거 대안 개인차원에서 해결할 수 없는 저소득층 노인을 위한 복지시설, 혹은 주로 일부의 부유층을 대상으로 한 유료노인주택만이 존재하고 있고, 이러한 노인시설이나 주택의 유형과 운영방식도 다양하지 못하며 대다수 노인이 자신이 원하는 형태의

47) 이연숙 외, “저소득층 고령자를 위한 주택개조 가이드라인 연구”, 한국주거학회 논문집 제26권 제3호, 한국주거학회, 2015, 67쪽.

48) 김지민 외, “거주환경의 관점에서 고찰한 노인주거복지시설의 기준에 관한 연구”, 대한건축학회논문집-계획계 제29권 제10호, 대한건축학회, 2013, 76쪽. 2013년 국민주택기금에서 주택개조비용으로 26억 원의 용자를 지원했는데, 전액 LH공사에게 할당됐다. 그나마 실질적인 지원이 필요한 고령주거약자와 세대원, 임대사업자에 대한 지원 건을 없었다. <<http://blog.naver.com/hopem1/220622903708>> 검색일: 2016.6.28.

49) 이연숙 외, 앞의 논문, 75쪽.

50) 여경수, 앞의 논문, 417-418쪽.

노후 주거와 서비스를 제공받을 수 있는 주거대안을 찾아낸다는 것은 매우 힘든 상황이다.⁵¹⁾ 이에 우리나라도 노인들의 경제적 상태, 신체적 상태 등에 따라 선택의 폭이 크도록 주택공급의 유형을 다양화 시킬 필요가 있으며, 노인주거와 의료 및 복지가 연계하는 주택정책이 필요하다. 일본의 경우처럼 각종 법률에 산재되어 있는 노인주거관련 법제를 포괄하는 ‘고령자의 거주 안정확보에 관한 법률’을 검토해야 한다. 이를 통하여 임대주택등록제, 임대료채무보증제, 중신고용임대차규정, 노인 공동주택의 사후관리를 위한 주택 전문 관리업체 양성 등의 규정을 두어 노인주거생활의 안정적인 확보를 도모할 필요가 있다.⁵²⁾ 또한, 고령인구가 급격하게 늘고 있는데도 고령자 전용주거시설의 공급량이 매우 적은 수준이다. 고령자 전용주거시설은 주로 양로원 등 극빈층을 대상으로 한 무료시설이 대부분이며, 최근에는 고령자전용 임대주택 공급이 시작되었다.⁵³⁾ 이러한 고령자 수요에 대응 하는 고령 친화적 주택 공급 확대를 위해 IT 기술을 이용한 케어서비스를 제공하는 노인전용주택 건설기준을 제정하고 그 적용을 의무화 하는 현실적인 법의 규정이 필요하다. 신규주택은 무장애주택으로 건설하여 공급하는 것을 단계적으로 의무화하고 특정규모 이상 단지는 노인의료시설 설치 등을 의무화 하여야 할 것이다. 이를 위해서 고령자의 생활습관과 신체적 변화에 맞춘 주거환경의 개선 및 고령친화적 주택을 구현할 수 있는 노인전용주택 건설 기준과 관련하여 인센티브 부여 등을 내용으로 하는 기존 법제를 정비할 필요가 있다.⁵⁴⁾

-
- 51) 권오정, “노인세대를 위한 주거시설 현황과 노후 주거대안 탐색”, Financial Planning Review 제5권 제2호, 한국FP학회, 2012, 69쪽.
- 52) 김태한 외, “고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후 개선 과제”, 인하대학교 법학연구 제16권 제1호, 인하대학교 법학연구소, 2013, 190-191쪽.
- 53) 인터뉴스, “의료·복지 융합된 고령자전용주택공급필요”, <<http://blog.naver.com/hopem1/220622903708>>, 검색일: 2016.6.28.
- 54) 이수욱 외, “초고령사회에 대비한 고령자 주거정책방향”, 국토정책 Brief 제383호, 국토연구원, 2012, 6쪽

V. 나오며

산업화와 도시화를 경험한 국가들 사이에 공통적인 인구변화는 노인 인구의 증가이다. 노인인구 증가에 앞서 노인가구의 증가가 상회하는 추세를 보이는 점이 특히 주목할 만한 사실이다. 급속한 노인 가구 및 노인인구 증가를 직면하고 있는 우리나라에서는 고령자 주거복지 실현을 위한 현실적 제도가 미흡한 실정이다. 이러한 상황에서 유사한 경험을 하고 있는 국가의 사례를 살펴봄으로써 향후 노인인구를 위한 주거복지 대책 마련에 상당한 의미를 지닌다고 할 수 있겠다. 독일은 세입자 및 무주택자를 우선 배려하는 정책과 재가 지향적 노인주거정책을 구성하고 있으며, 미국은 고령자를 위한 사회보장지원과 여러 가지 용자혜택이 제공됨으로 인해 다양한 형태의 노인주거시설이 등장하고 있는 것이 특징이다. 일본은 각종 법률에 산재되어 있는 노인주거관련 법제를 포괄하는 ‘고령자의 거주안정 확보에 관한 법률’을 제정하여 고령자를 위한 임대주택을 활성화 시키고 있다. 우리나라도 고령자를 위한 주택의 활성화를 위한 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 노인복지법과 주택법의 체계 정비가 필요하다. 특히 노인복지법의 주무관청인 보건복지부는 고령자주택 내의 운영과 서비스 프로그램 등의 기준을 제공하고 국토교통부는 노인복지주택의 건축, 시설, 공간계획지침 등을 관할하는 것이 바람직하다. 다음으로는 노인의 특성에 적합한 주택개량을 위해서 총체적으로 고려된 맞춤형 주택개조 가이드라인의 개발이 선행되어야 하며, 주택개조실비 지원은 소득·건강·주택상태 등의 특성에 따라 차별화를 이루어야 할 것이다. 마지막으로 고령자들의 경제적 상태, 신체적 상태 등에 따라 선택의 폭이 크도록 주택공급의 유형을 다양화시킬 필요가 있으며 노인주거와 의료 및 복지가 연계 하는 주택정책이 필요하다. 앞으로 공급위주의 고령자 주거정책에서 벗어나 고령자의 다양한 니즈를 반영하는 정책이 요구되며 고령자의 다양한 주거수요에

부응하기 위해 지역사회와 민간기업의 참여를 적극 유도해 노인전용주택시장을 활성화 시켜야 할 것을 제안하고자 한다.

참고문헌

1. 단행본

유선중, 노인주택 파노라마, 집문당, 2014

2. 학술지

권오정, “노인세대를 위한 주거시설 현황과 노후 주거대안 탐색”, *Financial Planning Review* 제5권 제2호, 한국FP학회, 2012, 67-85쪽.

김근홍, “독일의 노인주택정책”, 노인복지정책연구 통권 제21호, 한국노인문제연구소, 2001, 55-97쪽.

김명엽, “고령자의 주거개선을 위한 법적 연구”, 일감부동산법학 제11호, 건국대학교 법학연구소, 2015, 3-29쪽.

김지민 외, “거주환경의 관점에서 고찰한 노인주거복지시설의 기준에 관한 연구”, 대한건축학회논문집-계획계 제29권 제10호, 대한건축학회, 2013, 75-82쪽.

김태한 외 “고령화에 따른 노인복지관련법의 문제점 및 향후 개선 과제”, 인하대학교 법학연구 제16권 제1호, 인하대학교 법학연구소, 2013, 167-197쪽.

모창환, “주거기본법 제정을 바라보며”, 월간교통 통권 제207호, 한국교통연구원, 2015, 50-53쪽.

박용근, “독일과 일본의 노인복지법과 그 시사점”, 법학연구 통권 제35

- 집, 전북대학교 법학연구소, 2012, 163-195쪽.
- 신용주 “노인주거복지정책의 현황과 정책제언”, 주거환경 제10권 제3호, 한국주택환경학회, 2012, 155-167쪽.
- 여경수, “고령화 사회에 있어서 고령자주거복지를 위한 법제도적 개선 방안”, 서울법학 제19권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2011, 391-426쪽.
- 이수욱 외, “초고령사회에 대비한 고령자 주거정책방향”, 국토정책 Brief 제383호, 국토연구원, 2012, 1-8쪽.
- 이연숙 외, “저소득층 고령자를 위한 주택개조 가이드라인 연구”, 한국주거학회 논문집 제26권 제3호, 한국주거학회, 2015, 65-76쪽.
- 이주은/박명숙, “한국의 노인복지제도 개선 방안에 관한 연구-독일 노인복지제도를 중심으로”, 유라시아연구 제9권 제4호, 아시아 유럽미래학회, 2012, 379-412쪽.
- 이현석/여경수, “장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률의 내용과 평가”, 토지공법연구 제57집, 한국토지공법학회, 2012, 102-121쪽.
- 이현정, “싱가포르의 노인주거복지정책 및 노인주택 특성 분석”, 대한건축학회논문집-계획계 제22집, 대한건축학회, 2006, 135-142쪽
- _____, “일본의 고령자 주거 지원정책 및 고령자 주택 특성 분석”, 대한건축학회논문집-계획계 제23권 제12호, 대한건축학회, 2007, 11-18쪽.
- 장교식/선은애, “노인주거복지시설에 관한 고찰”, 토지공법연구 제52집, 한국토지공법학회, 2011, 357-382쪽.
- 주현경, “각 국의 주거복지법제에 관한 연구 -독일(노인주거복지법제를 중심으로)-” 한국법제연구원, 2012, 1-117쪽.

3. 학위 논문

권칠우, “노인의 주거복지 관련법제에 관한 연구”, 동아대학교대학원, 박사학위논문, 2013.

박명자, “노인주거 시설 및 정책에 관한 연구”, 인하대학교 대학원, 박사학위논문, 2010.

선은애, “노인주거복지시설의 관리·감독에 관한 연구”, 건국대학교 대학원, 박사학위논문, 2012.

송준호, “커뮤니티연계를 고려한 노인복지주택의 계획방향에 관한 연구”, 서울대학교대학원, 박사학위논문, 2013.

4. 자료집

국토교통부, 보도자료, 2015.5.29.

정경희 외, “2014년도 노인실태조사”, 노인실태조사 정책보고서, 보건복지부, 2014.

지은영 외, “한국형 고령자 주택 유형 개발에 관한 연구”, 국토연구보고서, 국토연구원, 2009.

홍미령, “노인복지주택 개선방안 및 발전모형 개발연구”, 2009 노인복지 정책연구보고서, 보건복지부, 2009.

[Abstract]

The Legal-Policy Improvement Scheme for Revitalization of Housing for the Elderly

Kim, Do-Yun*

Korean society has prepared for the residential problem through residential policy and system for the elderly in response to the ageing society. But in spite of government's efforts to promote the residential welfare of the elderly population, real housing development and support plan for the elderly are very insufficient in reality. The elderly tend to live a life around their home due to their narrowed area of activity as they have the aging physical function and the occurrence of handicaps, mental and psychological shrinkage, social alienation, activity deterioration and weakening economic prowess. In this sense, the importance of dwelling is on the increase among the elderly. Housing for the elderly improves their independence and provides them with the safe and comfortable living space. Therefore, there is a need to establish the system and support plan for supplying the elderly population with housing for the elderly as the minimum space to maintain their life for themselves. Housing for the elderly can be said to be the social effort to enable them to maintain their healthy and self-reliant life by providing them with the space for maintaining a safe and comfortable daily life while exchanging with the local community through the construction of housing

* Completed the doctoral course, department of law, graduate school of KonKuk University

structure, the renovation of existing houses and all kinds of social support in consideration of the aging-induced physical, psychological, social and economic characteristics. At the point in time when there is an increasing need for housing for the elderly with the increase of the elderly population, what is more important than anything else is to revitalize the supply of housing for the elderly. For this purpose, it is necessary to establish the system of the Elderly Welfare Act and the Housing Act that provide the construction of welfare housing for the elderly. It is necessary to provide realistic support for housing renovation to secure the space to enable the elderly to maintain their safe and comfortable daily life to fit housing for them. The current situation is that residential facilities for the elderly in Korea are confined to general houses and nursing facilities. When it is made possible to expand the supply of housing for the elderly alone that makes it possible for them to live an independent life and to be provided with both nursing and medical welfare, it can be said to be true residential welfare for the elderly established in legal and institutional terms.

[Key Words] Elderly welfare act, Aging society, Housing for the elderly, Renovation of housing for the elderly, Combined elderly private house