아셈노인인권정책센터
제10차 노인인권포럼

노인 주거여건과 주거권 보장

2023.3.24

박미선 국토연구원 주거정책연구센터장

KRIHS
국토연구원

CONTENTS

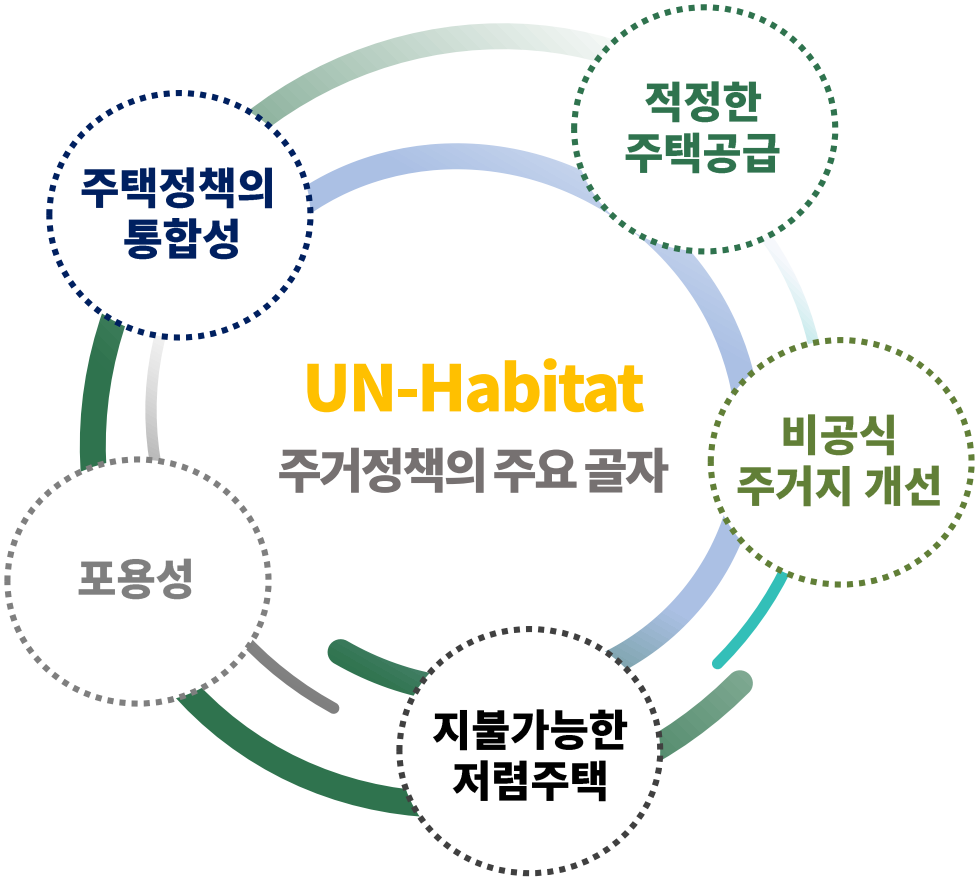
01

주거권 보장 논의

1 주거정책의 주요 골자(pillar)

UN-Habitat Housing Policy

주거정책의 주요 골자



1 UN-Habitat 발전과정

UN-Habitat I, II, III 변화

해비타트 Ⅰ	해비타트 Ⅱ	해비타트 Ⅲ
● 비공식주거문제 중심 ● (비판) 주택에 대한 문제 인식은 있지만 큰 반향을 끌지 못함 ● (비판) 선언문이 국가별 실행안으로 발전하지 못함	● 모든 이에게 적정주택 공급 ● 주거권을 하나의 권리로 인식 ● (성과) 최저주거기준 설정 논의 및 제정, 취약계층과 저소득층 주택정책적 고려	● 도시라는 큰 틀 속에 하나의 요소로 주택을 다룸 ● 다차원의 종합적, 유기적 측면에서 주택 정책 접근이 요구됨

1 주거권

적절한 주거를 누릴 권리

- 인간의 존엄과 가치를 훼손하지 않는 최소한의 주거생활의 보장(세계인권선언, 1948)
- 적절한 주택과 서비스는 기본적인 인권(1976, 해비타트1, 밴쿠버 선언)
- 모든 사람이 적절한 수준의 삶을 영위할 권리 – 음식, 의복, 주택 등이 포함(1996, 해비타트2, 이스탄불 선언)

노인과 주거권

- 노인과 적정한 주거에 대한 권리(Older persons and the right to adequate housing)
- 주거지 선택의 독립성, 자율성, 독립 생활 영위를 위한 지원, 장애 부상 방지, 차별 등이 추가로 더 요구
- 저소득 근로능력 저하에 따른 문제, 코로나 영향, 집/커뮤니티 근처에서 나이들기

  ➔ 커뮤니티에서 나이들기, 서비스 지원 주거, 세대 통합, 스마티 홈 기술 활용

1 주거권

적절한 주거를 보장할 의무

- 정부는 모든 사람이 이를 충족시킬 수 있도록 보장할 의무(1976, H1, 벤쿠버선언)
- 중앙정부 뿐 아니라 지방정부가 책임감있는 자세로 적정한 주거를 보장하기 위한 노력을 경주할 것(UN-Habitat)
- 주택공급은 입지, 도시에 대한 통합적 고려속에서 이루어져야(해비타트3, 키토선언)

정부의 중요성

- (비용) 중앙정부 National Minimum 설정 ➔ 동일한 주거서비스를 보장받기 위한 비용이 지역별로 차이 ➔ 지역별 차별화된 주거복지사업 필요
- (소요) 지역민의 주거소요에 대응 ➔ 지역 밀착적 주거정책 필요 ➔ 지방정부의 역할도 중요

1 주거권 – 인권

인권에 기초한 주거전략

- Human-rights based housing strategy
- 주거전략은 주거정책(housing policy)보다 높은 수준에서 작동하고 주거소요(housing needs)를 다루는 광범위한 법률, 사업, 정책, 결정을 조정함
- 주거전략을 인권에 기초해서 구축하면 보편적 인권의 정당성과 중요성에 근거해서 기존 주거지원체계의 공백과 구조적 취약점을 파악하고 보완하는데 효과적임
- 인권에 기초한 주거전략 보고서에서는 인권에 기초한 주거전략의 다양한 사례들을 제시할 뿐만 아니라 실제로 인권에 기반한 주거전략을 설계하고, 감독하고, 자금조달하고, 실행하는 구체적인 방안까지 언급

1 주거권 보장 – 헌법

대한민국 헌법 (제34조)

① 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.
② 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다.
③ 국가는 여자의 복지와 권익의 향상을 위하여 노력하여야 한다.
④ 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다.
⑤ 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.
⑥ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

- 모든 국민은 '인간다운 생활을 할 권리'를 가지지만, 국가가 이와 같은 권리를 보장해야 한다는 명확한 문구는 ?
- 국가는 사회복지 증진 등을 위해 노력해야 하고 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시한 의무를 가짐
- 그리고 국가의 보호는 법률이 정하는 바로 한정되는 것

1 주거권 보장 – 주거기본법

주거기본법

- **(제1조) (목적)** 이 법은 주거복지 등 주거정책의 수립 · 추진 등에 관한 사항을 정하고 주거권을 보장함으로써 국민의 주거안정과 주거수준의 향상에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

- **(제2조) (주거권)** 국민은 국민은 관계 법령 및 조례로 정하는 바에 따라 물리적 · 사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다.

- **(제3조) (주거정책의 기본원칙)** 국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립 · 시행하여야 한다. 〈개정 2018. 12. 31., 2019. 4. 23.〉

1 주거권 보장 – 주거지원 필요계층(노인)

주거기본법

주거기본법의 주거지원 필요계층

- 제3조(주거정책의 기본원칙) 국가 및 지방자치단체는 제2조의 주거권을 보장하기 위하여 다음 각 호의 기본원칙에 따라 주거정책을 수립 · 시행하여야 한다. 〈개정 2018. 12. 31., 2019. 4. 23.〉

1. 소득수준 · 생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것
2. 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인 · 고령자 · 저소득층 · 신혼부부 · 청년층 · 지원대상아동(「아동복지법」 제3조제5호에 따른 지원대상아동을 말한다) 등 주거지원이 필요한 계층(이하 "주거지원필요계층"이라 한다)의 주거수준이 향상되도록 할 것
3. 양질의 주택 건설을 촉진하고, 임대주택 공급을 확대할 것
4. 주택이 체계적이고 효율적으로 공급될 수 있도록 할 것
5. 주택이 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 할 것
6. 주거환경 정비, 노후주택 개량 등을 통하여 기존 주택에 거주하는 주민의 주거수준이 향상될 수 있도록 할 것
7. 장애인 · 고령자 등 주거약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것
8. 저출산 · 고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적 · 경제적 변화에 선제적으로 대응할 것
9. 주택시장이 정상적으로 기능하고 관련 주택산업이 건전하게 발전할 수 있도록 유도할 것

1 주거권 보장 – 주거약자법(주거약자)

주거약자법 (장애인 고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률)

주거약자법의 주거약자

• 법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 〈개정 2015. 8. 28.〉

1. "주거약자"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 65세 이상인 사람

나. 「장애인복지법」 제2조제2항에 해당하는 장애인

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람

• 시행령 제2조(주거약자의 범위) 「장애인 · 고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조제1호다목에서 "대통령령으로 정하는 사람"이란 다음 각 호의 사람을 말한다. 〈개정 2012. 12. 21.〉

1. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자로서 상이등급 1급부터 7급까지의 판정을 받은 사람
2. 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 보훈보상대상자로서 상이등급 1급부터 7급까지의 판정을 받은 사람
3. 「5 · 18민주유공자예우에 관한 법률」에 따라 등록된 5 · 18민주화운동부상자로서 신체장해등급 1급부터 14급까지의 판정을 받은 사람
4. 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 고엽제후유의증환자로서 경도(輕度) 장애 이상의 장애등급의 판정을 받은 사람

자료: 「장애인·고려자 등 주거약자 지원에 관한 법률」

1 주거권 – 주거취약계층

주거취약계층 지원 사업: 주거취약계층

쪽방. 비닐하우스 거주자, 가정폭력 피해자, 아동빈곤가구 등

사업대상자: 쪽방 등 비주택, 최저주거기준 미달 주택 또는 재해 우려지역에 3개월 이상 거주해야

공공임대주택에 입주하기 위해서는 소득기준과 자산기준을 충족해야(영구임대주택)

➔ 다층적 제약조건을 만족시키는 대상자에 한정된 주거지원

<표> 주거취약계층 주거지원 사업 대상자 기준의 시기별 변화

지원대상자 필수기준		대상자 추가 시기	지원대상자 선택기준	
소득수준	자산기준		거처 특성	가구 특성
도시근로자 월평균소득 50% 이하	5천만원 이하 토지소유, 2천2백만원 이하 자동차소유	09.08.24.	쪽방, 비닐하우스 거주자	
		10.03.31.	**+고시원, 여인숙 거주자**	**범죄피해자**
		12.08.20.	**+노숙인시설 거주자**	
		15.12.28.	**+컨테이너, 움막 거주자**	
	영구임대주택 입주대상 자산기준 이하	18.03.14.	+컨테이너, 움막 거주자	**+아동빈곤가구**
		19.07.23.	**+PC방, 만화방 거주자**	**+가정폭력피해자 출산예정 미혼모**
		20.07.29.	+최저주거기준 미달 또는 홍수,호 등 재해우려 **지하층 거주자**	

1 주거권 보장의 체계

주거 관련 법과 주거권 보장

〈 헌법/ 주거기본법 / 주거약자법/ 주거취약계층 〉

- 주거기본법: 주거권 보장 목적

– 주거정책의 기본원칙에 따라 주거지원이 필요한 계층:
장애인, 고령자, 저소득층, 신혼부부, 청년층, 지원대상 아동 등이 나열
➔인구사회학적 특성에 기초한 대상자 설정

– 주거지원 필요계층은 장애인, 고령자 포함 신혼부부까지 대상자를 추가하는 식으로 확대

- 주거약자법: 주거약자를 규정

➔ 인구사회학적 특성에 기반한 고령자 장애인 중심의 보수적 설정

- 주거취약계층: 주거취약계층 선정되기 위해서는 인구특성과 무관하게 비적정 거처에 일정기간 거주하고+소득자산이 충분히 낮아야 공공임대주택 입주 가능

02

주거권 보장과

노인 주거여건

1 주거권 구성요소

주거권 구성요소

- 점유의 법적 안정성(legal security of tenure) : 강제퇴거로부터의 보호, 임차인 안정적 주거
- 생활 서비스의 이용 가능성(availability) : 물, 전기, 채광, 상하수도, 도로 등 공공서비스, 지역사회 편의시설 이용
- 주거비용의 적정성, 저렴한 주택의 공급(affordability) : 저렴주택 공급, 주택가격과 임대료의 적정수준
- 거주 적합한 주택(habitability) : 최소한의 주거면적 이상, 추위, 습기, 더위, 비, 바람 등을 막아주는 주택
- 사회서비스에 대한 접근성과 이용가능성(accessibility) : 접근가능, 이용가능, 안전한 거처
- 주거입지의 적정성(location) : 학교, 의료기관, 생활 편의시설, 직주 등 생활 편의 이용, 이용히나 위치에 입지한 거처
- 문화적 적정성(cultural adequacy) : 문화적 다양성을 존중한 주택 건설

1 최저주거기준

최저주거기준

- **제2조(최소 주거면적 등)** 가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수
- **제3조(필수적인 설비의 기준)** 주택은 상수도 또는 수질이 양호한 지하수 이용시설 및 하수도시설이 완비된 전용입식부엌, 전용수세식화장실 및 목욕시설(전용수세식화장실에 목욕시설을 갖춘 경우도 포함한다)을 갖추어야 한다.
- **제4조(구조·성능 및 환경기준)** 주택은 안전성·쾌적성 등을 확보하기 위하여 다음 각호의 기준을 모두 충족하여야 한다.

1. 영구건물로서 구조강도가 확보되고, 주요 구조부의 재질은 내열·내화·방열 및 방습에 양호한 재질이어야 한다.
2. 적절한 방음·환기·채광 및 난방설비를 갖추어야 한다.
3. 소음·진동·악취 및 대기오염 등 환경요소가 법정기준에 적합하여야 한다.
4. 해일·홍수·산사태 및 절벽의 붕괴 등 자연재해로 인한 위험이 현저한 지역에 위치하여서는 아니된다.
5. 안전한 전기시설과 화재 발생 시 안전하게 피난할 수 있는 구조와 설비를 갖추어야 한다

1 최저주거기준

가구구성별 최소 주거면적 및 용도별 방의 개수

가구원 수(인)	표준 가구구성[1)]	실(방) 구성[2)]	총주거면적(㎡)
1	1인 가구	1 K	14
2	부부	1 DK	26
3	부부+자녀1	2 DK	36
4	부부+자녀2	3 DK	43
5	부부+자녀3	3 DK	46
6	노부모+부부+자녀2	4 DK	55

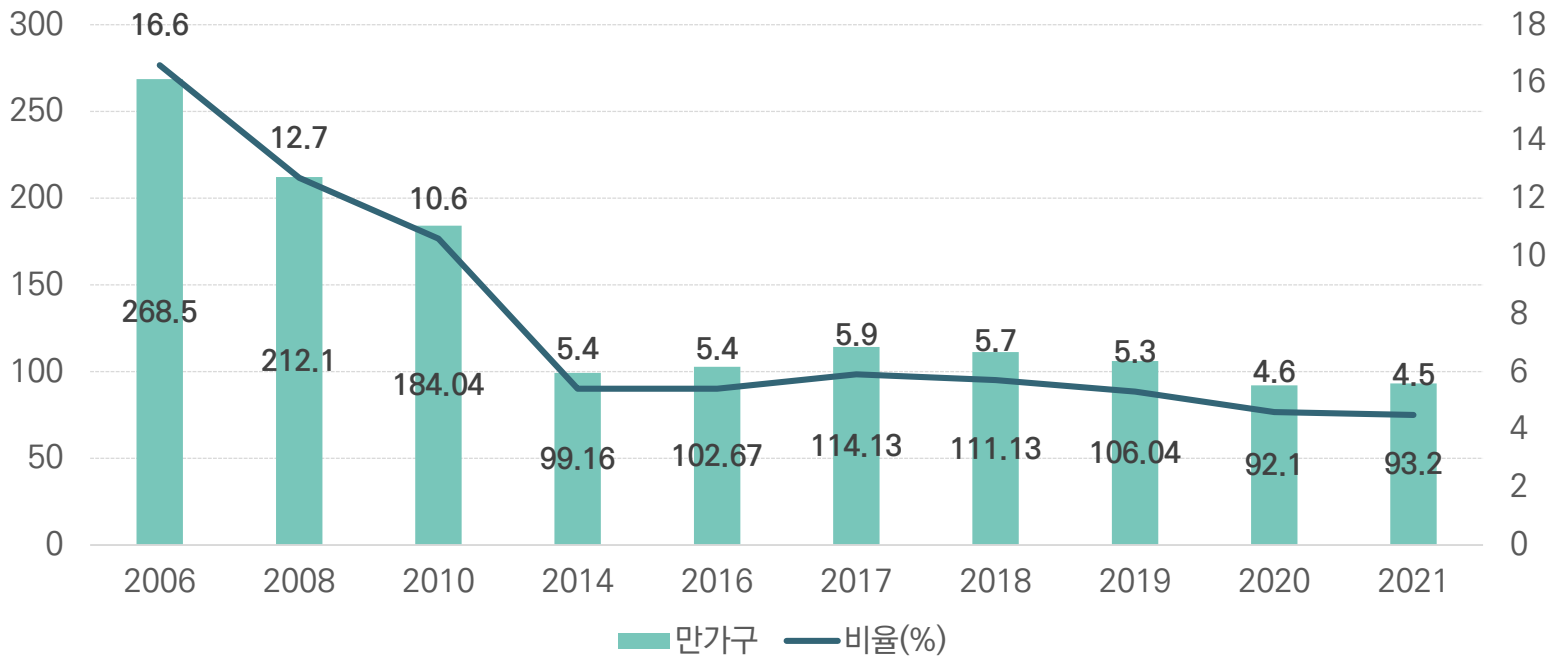
1) 3인 가구의 자녀 1인은 6세 이상 기준
4인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준
5인 가구의 자녀 3인은 8세 이상 자녀(남2, 여1 또는 남1, 여2) 기준
6인 가구의 자녀 2인은 8세 이상 자녀(남1, 여1) 기준
2) K는 부엌, DK는 식사실 겸 부엌을 의미하며, 숫자는 침실(거실겸용 포함) 또는 침실로 활용이 가능한 방의 수
3) 비고 : 방의 개수 설정을 위한 침실분리원칙은 다음 각호의 기준을 따름
1. 부부는 동일한 침실 사용
2. 만6세 이상 자녀는 부모와 분리
3. 만8세 이상의 이성자녀는 상호 분리
4. 노부모는 별도 침실 사용

2 최저주거기준 미달 가구 변화

(규모) 최저주거기준 미달 가구의 변화

최저주거기준 미달가구 / 전체

(단위: 만 가구, 비율(%))



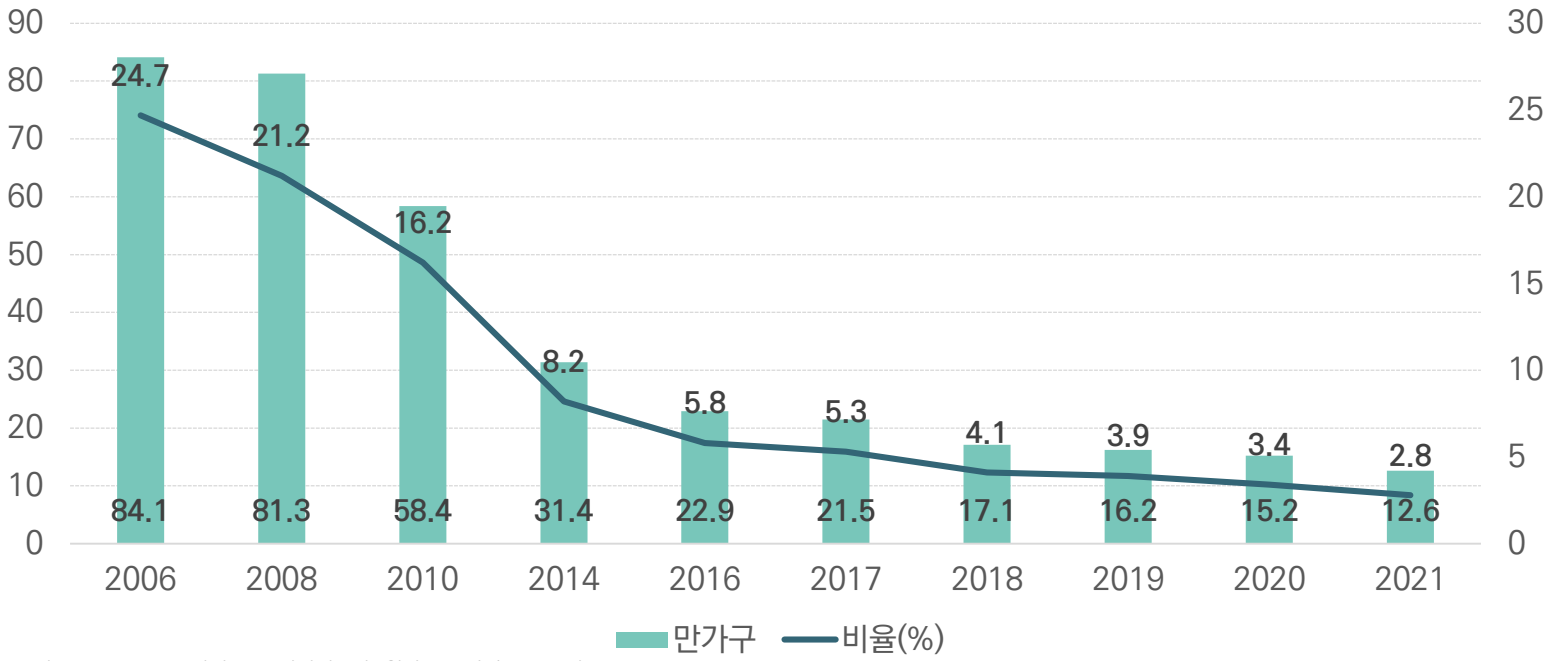
※ 자료: 국토교통부. 각년도. 주거실태조사. 원자료를 바탕으로 분석.

2 최저주거기준 미달 가구 변화

(규모) 최저주거기준 미달 가구의 변화

최저주거기준 미달가구 / 노인 가구주 가구

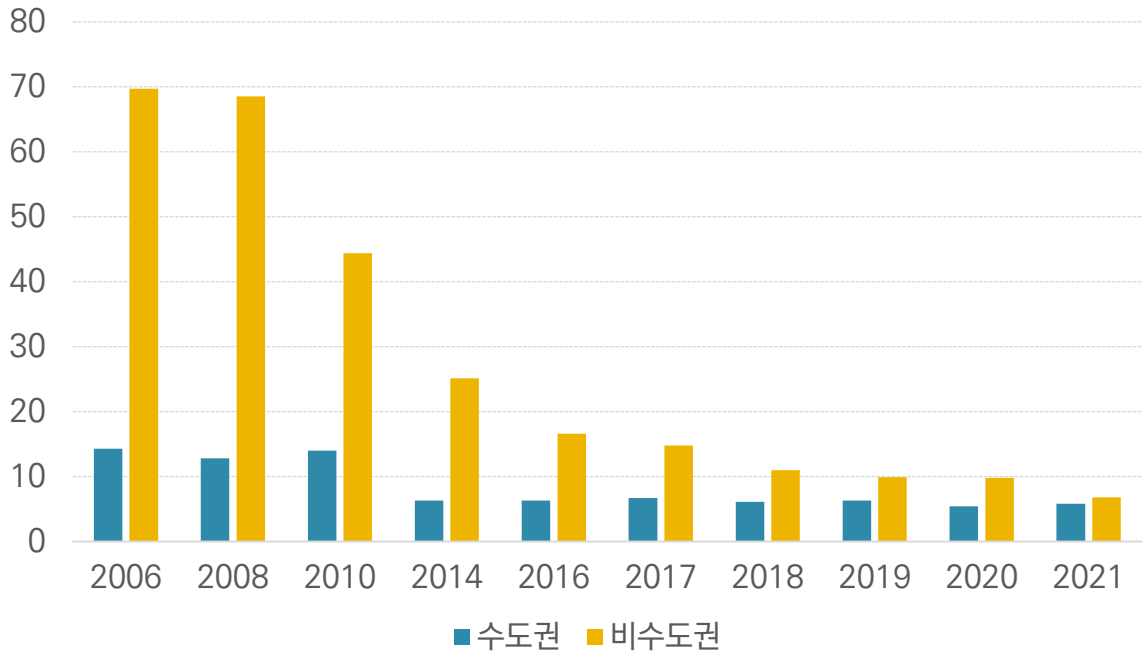
(단위: 만 가구, 비율(%))



※ 자료: 국토교통부. 각년도. 주거실태조사. 원자료를 바탕으로 분석.

(지역별) 비수도권 여건 향상 확연 vs. 수도권?

노인가구주 가구 지역별: 비수도권에서 급격한 하락



※ 자료: 국토교통부. 각년도. 주거실태조사. 원자료를 바탕으로 분석.

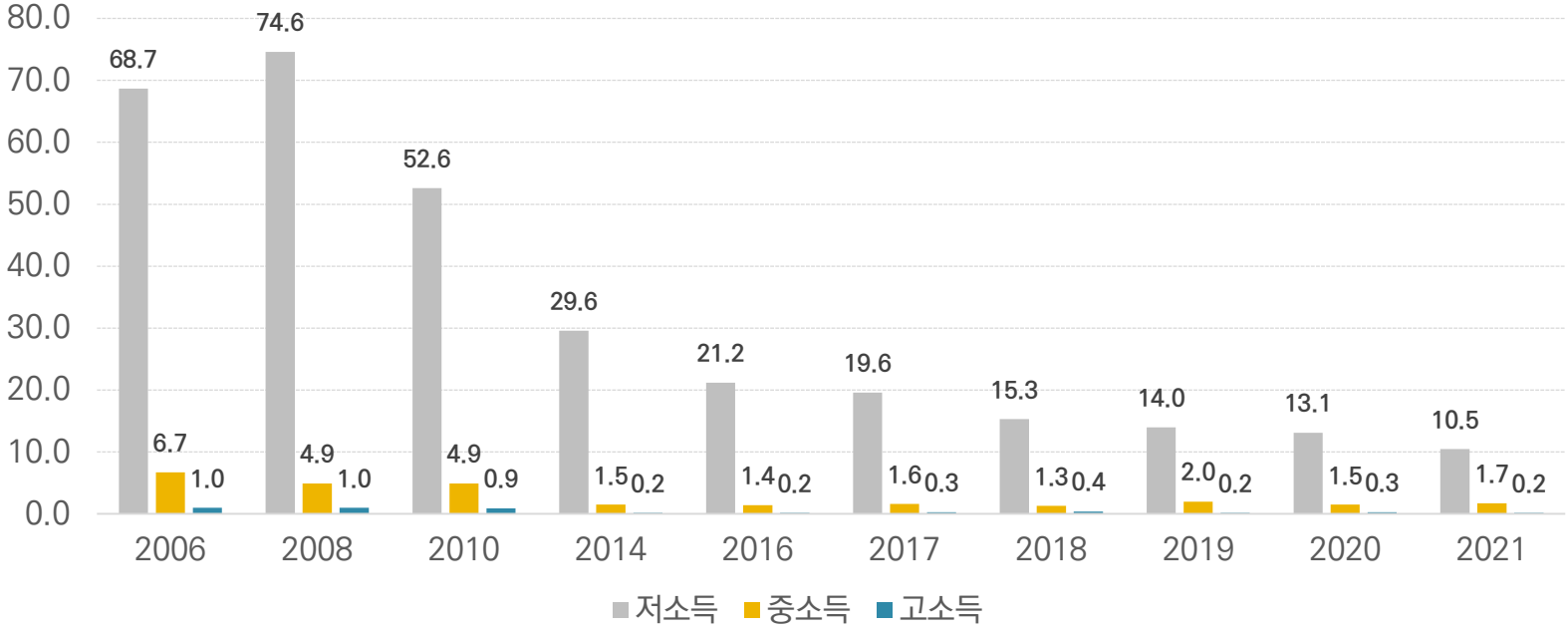
(단위: 만 가구)

	수도권	비수도권
2006	14.3	69.7
2008	12.8	68.5
2010	14.0	44.4
2014	6.3	25.1
2016	6.3	16.6
2017	6.7	14.8
2018	6.1	11.0
2019	6.3	9.9
2020	5.4	9.8
2021	5.8	6.8

(소득계층별) 중고소득층 여건 향상 vs. 저소득층?

노인가구주 가구 소득별: 저소득층 최저주거기준 미달 10만 가구

(단위 : 만 가구)



※ 자료: 국토교통부. 각년도. 주거실태조사. 원자료를 바탕으로 분석.

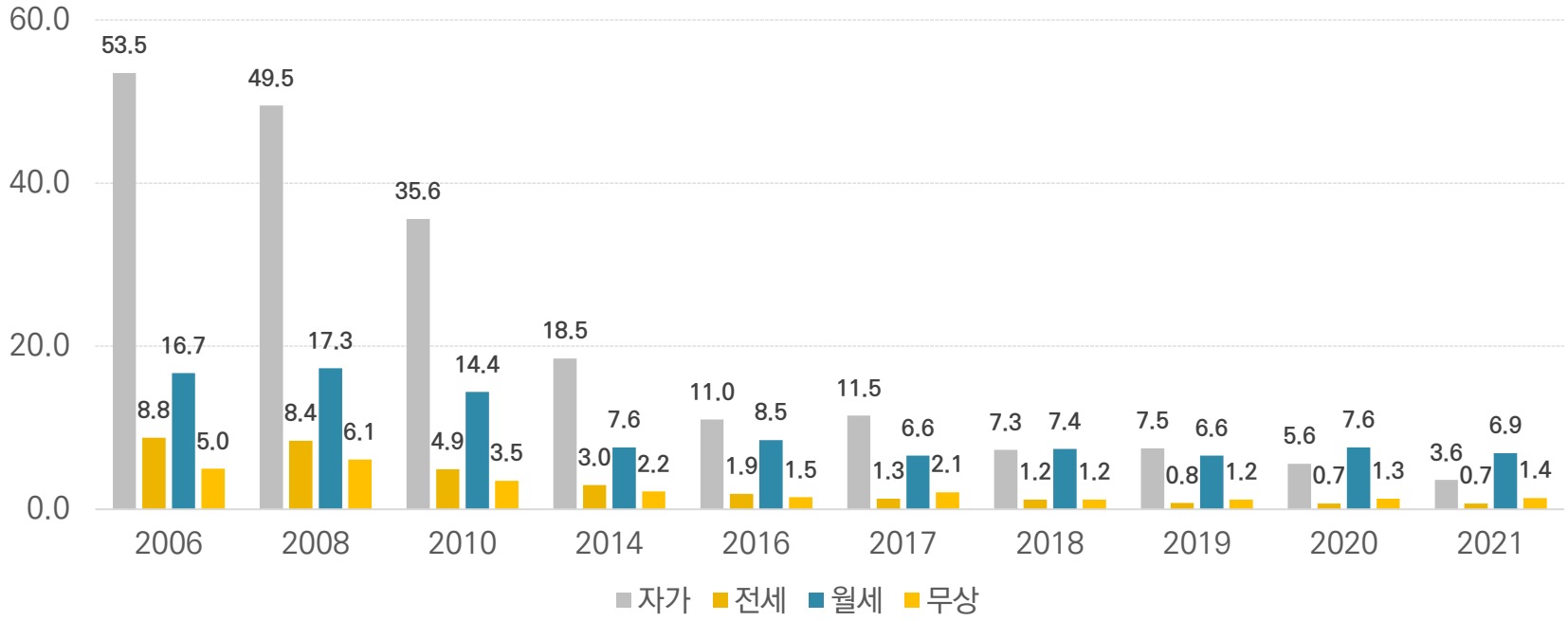
1 주거취약계층

(점유형태별) 자가 vs. 전세 vs. 월세

노인가구주 가구: 자가 향상, 월세?

(단위: 만 가구)

- 월세 거주가구의 기준미달 6.9만가구, 자가 3.6만



※ 자료: 국토교통부. 각년도. 주거실태조사. 원자료를 바탕으로 분석.

03

노인주거정책 과제

1 서비스가 결합된 주거정책 필요

고령화 진전과 사회적 변화

추이

- 2025년 노인인구가 20% 이상인 초고령사회 진입 예상

가족

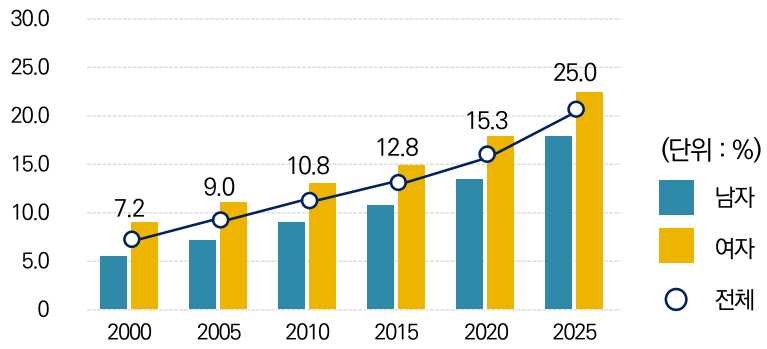
- 가족 부양의식 약화 /가족 내 돌봄은 감소
- 노년기 자녀와 동거 희망 비율 급격 하락중 26.6%('04)→15.2('17))

사회

- 장기요양서비스 이용자 증가
- 공적 돌봄서비스에 대한 욕구 증가

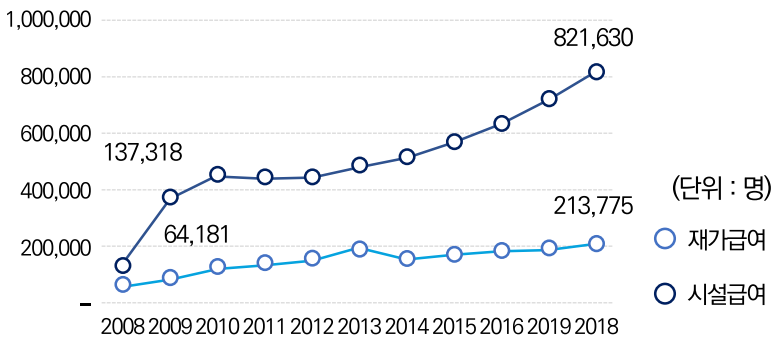
고령화 추이

전국 고령화율 증가추이(%)



노인장기요양서비스 이용자 증가 추이

전국 장기요양서비스 이용자 증가추이(명)

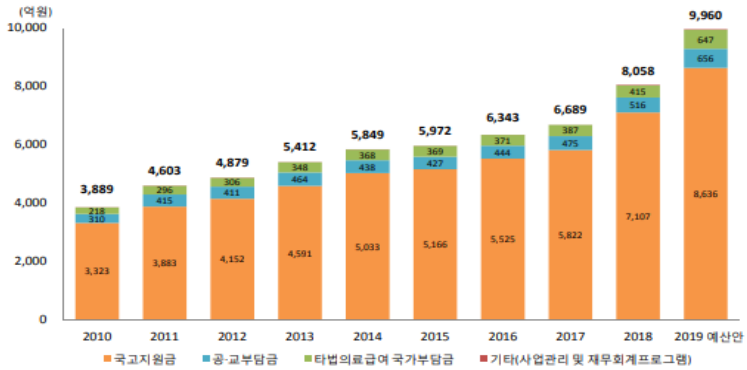


1 서비스가 결합된 주거정책 필요

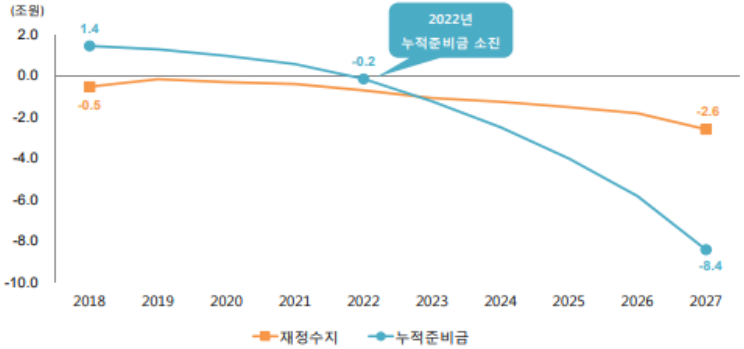
장기요양보험 재정의 건전성 문제 예상되며 사회적 비용 증가

- 노인장기요양보험 지출 지속 증가로 재정수지 적자가 지속(-0.5조('18), -2.6조원('27))
- 2022년 누적준비금이 소진될 것으로 전망(국회예산정책처, 2018)

노인장기요양보험 사업운영 예산추이



노인장기요양보험 재정수지 추이



(노인 선호) 주택 거주하며 필요한 서비스 선택
↔ (현실) 자가 거주 어려운 경우 ,시설 이외 선택의 여지가 미흡

- 현재 노인에 대한 지원서비스는 자가 또는 시설이라는 이분법적 틀에 의해 운영 중
- 이는 사회적 입원을 야기하고 고비용이며, 개인의 거주 선택권이 약화

2 노인주거지원 공백

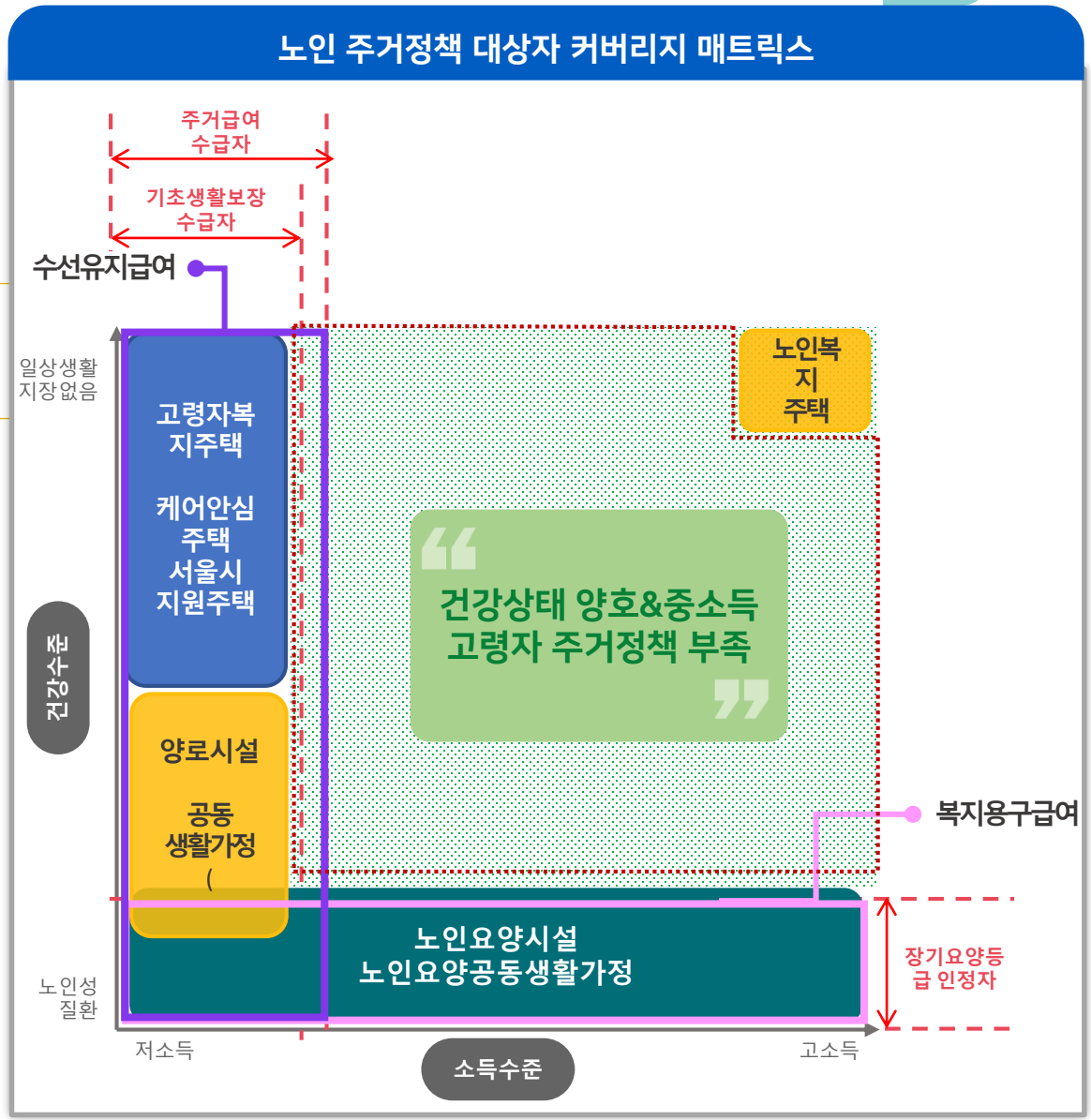
노인주거지원 공백

- 소득자산, 건강일상생활
- 국토부, 복지부

건강상태 양호하거나

약간의 생활 지원이 있으면 독립 생활 가능한

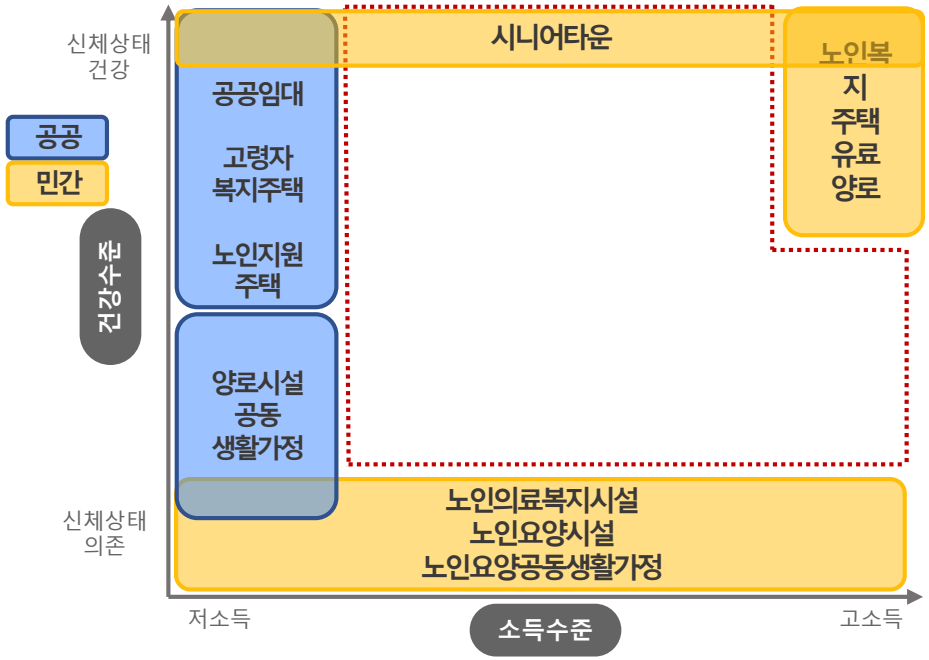
중소득 고령자 대상으로 한 주거정책 부족한 상황



2 노인주거지원 공백

노인주거지원 공백

공급 주체, 소득분위



9~10분위	노인복지주택
7~8분위	정책 공백
5~6분위	
3~4분위	
1~2분위	고령자복지주택, 공공임대주택 등

3 노인주거정책 비전과 전략

비전 살고 싶은 곳에서 편안하게 나이들기를 지원하는 주거정책

목표	삶의 질 향상	포용적 주거정책	미래사회 대응

추진 영역		IN-place	NEW-place
	물리적 편안을 보장하는 주거	• 리모델링 강화 • 개조지원 전폭 확대	• 공공임대/노인테마형 매입 • 노인지원주택
	경제적 편안을 지원하는 주거	• 주거급여 강화 • 대상자 확대	• 부담가능한 주거비 책정
	신체적 편안을 지원하는 주거	• 서비스 연계 • 일상생활 지원하는 찾아가는 서비스	• 서비스 연계 주택 • CCRC

추진 체계			
	법률 제개정	거버넌스	서비스 &재정
	• 부처간 협력 기반 마련	• 국토교통부 & 보건복지부 협업 • 민간 & 지역 & 정부 협력	• 주거서비스 강화 • 국가 재정 지속가능성 확보

AS-IS	TO-BE
• 소득 & 점유형태만 고려 • 공급 중심 주거정책 • 물리적 주거공간 제공	• 소득 & 점유형태 & 건강 고려 • 수요자 맞춤형 주거정책 • 서비스 결합을 통한 주거 플랫폼

자료: 박미선 외. 2022. 초고령사회 대응을 위한 주거정책 분석 및 제언. 저출산고령사회위원회

3 취약, 위기, 돌봄, 포용의 정책으로

주거정책의 견고한 자리매김

housing as RIGHTS
취약계층 보호 두텁게

housing as SAFETY NET
위기가구의 안전망

housing as infrastructure of CARE
돌봄의 기반

건강하고 포용적인 주거정책

제10차 노인인권포럼

노인주거여건과 주거권 보장

박미선 mspark@krihs.re.kr

KRIHS
국토연구원