

## 고령자의 주거안정 확보를 위한 終身型 建物賃貸借제도의 개발에 관한 입법론적 연구\*

A Legal Study on Development in Lifetime Building Rental  
System for Securing Housing Stability of the Aged

강혁신\*\*  
Kang, Hyuck-Shin

### 목 차

- I. 처음에
- II. 일본의 고령자주거안정법
- III. 일본 고령자주거안정법에서의 종신건물임대차제도
- IV. 일본 고령자주거안정법 상의 과제
- V. 국내법으로의 시사

### 국문초록

본 논문은 초고령화 사회에 직면하고 있는 우리나라에서 고령자의 주거안정, 특히 종신행임대차제도의 개발에 관한 입법론적 고찰을 하였다. 우리나라의 주택시장에서 고령자의 주거확보는 비고령자와 비교하여 볼 때 주거의 질적 조건, 주거확보의 수월성 등에 있어서 매우 열악한 지위에 놓여있다. 이에

논문접수일 : 2011. 12. 28

심사완료일 : 2012. 01. 21

게재확정일 : 2012. 01. 25

\* 이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF - 2009-332-B00533)

\*\* 법학박사·조선대학교 법과대학 조교수

본 논문은 고령자의 주거확보와 관련한 입법내용 중, 특히 일본에서 입법된 '고령자의 거주안정 확보에 관한 법률'을 선행연구로 삼아 사회학적 및 법학적 고찰을 하였다.

특히, 고령자의 임대차계약에 있어서 주목할 만한 일본의 입법은 '종신형임대차'로 볼 수 있다. 고령자의 종신형임대차는 고령자가 가지는 주거의 불안정성을 해소하고 안정적인 주거환경을 종신, 즉 사망할 때 까지 보호하는 제도이다. 이러한 종신차가권의 입법으로 고령자 단신·부부세대 등이 종신에 걸쳐 임대주택에 거주할 수 있는 장치가 고령자 임차인이 생존하고 있는 한 존속할 수 있게 되었다.

이러한 연구를 토대로 하여 고령자의 주거환경이 매우 열악한 우리나라에 있어서 장래 고령자를 위한 새로운 임대차제도의 개발에 대한 시사점을 전할 수 있을 것으로 기대한다.

주제어 : 고령자, 임대차 계약, 종신 임차권, 주거안정, 종신 임대차 계약

## 1. 처음에

'고령자사회로의 진입'은 우리사회에서 대단히 위기적 이슈로 다루어지고 있다. 고령자사회는 저출산이라고 하는 또 하나의 '대단한' 명제와 맞물려 '저출산·고령화'의 조합어는 이제 생산 및 소비활동의 중지, 그리고 이에 따른 국가경제성장의 멈춤, 나아가 국가존립의 위태로움이라는 매우 불안정한 이미지를 국민에게 각인시키고 있는 것이 현실이다.

필자는 현재 매우 빠른 속도로 진행되고 있는 고령자사회로의 진입 속에서, 급증하는 고령자에 대하여 우리 사회의 메절러티로서의 적극적인 역할을 부여하는 방안이 매우 시급히 요구된다고 본다.

그렇다면 고령자가 우리사회에서 메절러티가 되기 위해서 요구되는 사회시스템의 개선은 어느 영역에서부터 또는 어느 영역에 가장 중요성을 부여하고 출발이 되어야 하는가의 문제가 발생한다. 현재 고령자 사회로의 진입이

이미 개시된 또는 이제부터 개시되려고 하는 일부 서구국가, 일본, 그리고 우리나라에 있어서 고령자 와 관련된 사회 정책은 주로 보험, 개호 등의 주로 소프트웨어에 대한 부분이 중심을 이루고 있다. 그러나 이러한 소프트웨어적 요소에 대한 고령자 서비스 등이 성공하기 위해서는 무엇보다도 안정적인 주거를 확보하게 하는, 이른바 '고령자의 주거안정 확보'가 무엇보다도 절실한 전제로 등장할 하게 된다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 논문은, 사회학적 고찰과 법학적 고찰을 병행하는 형태로, 분양과 임대를 포함하는 우리나라의 공동주택시장에서 고령자와 비고령자의 주거확보의 수월성 및 용이성 등을 비교할 때 상대적으로 열악한 위치에 있는 고령자의 대한 주거확보마련을 위한 법제도의 개발을 목적으로 기술한다. 본 논문의 작성을 위해서서 2001년 일본에서 입법된 고령자의 거주안정 확보에 관한 법률(이하, 고령자주거안정법)을 주요한 선행연구로써 참고한다.

## II. 일본의 고령자주거안정법

### 1. 도입 배경 및 주요 골자

2001년 일본의 제151회 국회에서 고령자의 거주안정 확보에 관한 법률(高齡者の居住の安定確保に関する法律)(이하, 고령자주거안정법)이 제정, 고령사회의 급속한 진전에 대응하여 고령자를 위한 주택의 효율적 공급을 촉진함과 동시에 고령자의 거주에 대해 거부하지 않는 주택정보를 제공하기 위한 제도의 정비 등이 구축되어 고령자가 안심하고 생활할 수 있는 거주환경을 실현하기 위한 법제도가 정비되었다.<sup>1)</sup>

일본은 제2차 세계대전 종식 이후 약 10년 동안 전쟁 패망으로 빚어지는 사회문제 등이 비교적 안정적으로 해결되며 또한 1950년대 이후부터 일본은 고도의 경제성장의 기간을 만들게 된다. 이 시기에 일본은 이른바 베이비붐을

1) 高齡者居住法研究會編, 「高齡者居住法の解説」, 大成出版社, 2002. 6. 1면.

형성하게 되며 이때 출생한 베이비붐 세대가 2015년에는 만65세이상 만74세미만의 전기고령자의 시기를 맞이하게 된다. 그리고 2025년에는 고령자의 인구가 더욱 급증하여 전체인구의 약20퍼센트인 약 3500만명의 고령자가 발생하는데, 즉 인구 5명 중 1명인 65세 이상이 되는 지금까지 경험하지 못했던 새로운 시대를 형성하게 되는 것이다. 따라서 일본의 고령자주거안정법의 입법이 시기적으로 적절했는가에 대해 의문이 제기되고 있으나, 이상의 데이터를 가지고 해석해 볼 때 본 고령자주거안정법의 입법은 가까운 미래의 고령자사회에 능동적이고 적극적으로 대처한 것으로 시기적으로도 적절한 입법으로 평가할 만하다.

고령자주거안정법이 제정된 배경은 고령자가 안심하며 안전하게 생활할 수 있는 거주환경을 실현하는 것이 목적이다. 법률이 제정되었던 무렵인 2000년에는 고령자를 가구원으로 하는 세대가 전체 세대의 33%이지만, 단신고령자 혹은 고령자부부세대의 비율이 15%를 점하고 있는 상황에서, 단신고령자와 고령자부부세대 중 26.6%인 179만세대가 임대주택에 거주하고 있는 반면 무장애화(barrier-free)가 실현된 주택은 자가소유의 경우 2.9%, 임대주택은 2.3%에 지나지 않아 고령자가 안전하게 거주할 수 있는 주택이 크게 부족하였다. 더욱이 민간임대주택일수록 고령자가 입주하기에는 부적절하였으며, 임대인의 고령자 기피도 상당수 존재하고 있었다. 정부는 이러한 문제에 대응하여 법률 제정을 통해 다음과 같은 조치가 가능하도록 하였다. 첫째, 고령자에 대한 민간임대주택 입주를 거부하는 경향에 대응하기 위해 임대주택 등록제도를 마련하였다. 보통 민간임대주택의 집주인들이 고령자에 대해 임대료 체납, 질병 및 사고 등에 대한 걱정으로 고령자의 입주를 거부하는 경향이 많았기 때문에, 이를 개선하기 위해 고령자 입주를 거부하지 않는 임대주택을 등록하게 하고 이들 임대주택에 대한 정보를 고령자들에게 제공하도록 하였다. 구체적으로는 임대주택의 소재지를 관할하고 있는 도도부현 또는 도도부현이 지정한 지정등록기관이 집주인들의 신청을 받아 임대주택의 위치, 호수, 규모, 무장애화의 상태 등에 대한 정보를 등록한다. 이 정보는 각 도도부현이나 지정등록기관에 대한 방문 혹은 인터넷을 통해 고령자들이 열람할 수 있도록 하고 있다. 둘째, 임대주택 등록제도와 함께 집주인들이 임대료 체납을 걱정하지

양도록 임대료채무보증제도를 함께 운영하고 있는데, 고령자주거안정법에 의해 설치되는 고령자거주지원센터(高齡者居住支援センター)가 이를 담당하고 있다. 등록된 임대주택에 입주하려고 하는 고령자는 입주신청시 고령자거주지원센터에 임대료 채무보증을 신청할 수 있으며, 이 경우 월임대료의 35%에 해당하는 금액을 납부하고 2년간의 보증을 받을 수 있다. 보증을 담당하는 고령자거주지원센터는 6개월의 한도 내에서 집주인에 대한 임대료 지불채무를 보증하게 된다. 셋째, 1993년부터 새로이 공급되기 시작한 특정우량임대주택이 고령자주거안정법에 근거하여 고령자용 우량임대주택(高齡者向け優良賃貸住宅)이라는 이름으로 별도로 공급되기 시작했다. 본래 특정우량임대주택 정책은 건설비 및 임대료수입에 대한 보조를 통해 민간임대업자의 저렴한 주택 공급을 유도하기 위한 정책으로 버블경제기 이후 지지부진해진 공적지원주택의 공급을 보완하려는 배경 하에서 추진된 것이었다. 이러한 정책을 고령자세대에 특화하여 실시한 것은, 그만큼 고령자세대의 거주문제가 다른 어떤 저소득 세대보다 더욱 심각하다고 판단되었기 때문이다. 고령자용 우량임대주택의 입주대상은 60세 이상의 독거노인 혹은 노인부부이고 특별한 소득기준은 없다. 다만 2006년부터 입주가 시작된 주택에 대해서는 하위소득 40% 이하의 세대가 입주할 경우 정부가 임대료의 일부를 보조하는 것으로 되어 있다. 공급주체는 민간의 토지소유자, 자치체, 도시재생기구(구 일본주택공단) 등 다양한데, 특정우량임대주택과 마찬가지로 건설비 및 임대료수입에 대한 보조를 국가와 자치체가 분담하여 지원하고 있다. 민간임대사업자나 지방공공단체가 정부지원을 받기 위해서는 공급하는 주택이 건축기준으로서 25㎡ 이상의 면적에 고령자의 신체기능을 고려한 설비를 갖추어야 하며 긴급상황시 적절한 서비스를 받기 용이한 구조를 갖추고 있어야 한다. 2004년 말 현재 고령자용 우량임대주택은 1만9천호가 공급돼 있다. 넷째, 임대주택에 거주하는 고령자가 집주인에 의한 퇴거요구에 불안해하는 현실을 감안하여 종신고용임대차제도를 도입했다. 이 제도는 일정 수준의 무장애 시설을 갖추고 있어 도도부현 지사의 인가를 받은 임대주택에 대해, 임차인의 사망시까지 임대계약을 지속시키는 것을 내용으로 한다. 다섯째, 자가를 소유하고 있는 고령자에 대해서는 해당 주택의 무장애화를 촉진하기 위해 주택개량공사를 지원한다. 이는 고령

자가 정기적인 소득이 없어 적절한 주택개량이 힘들다는 상황인식에 근거한 것으로, 비용은 주택금융공고의 용자를 통해 이루어지며 원금은 사망시에 일괄상환하도록 하고 있다. 더불어 주택금융공고뿐만 아니라 다른 금융기관으로부터 용자를 받은 경우에도 고령자거주지원센터가 채무보증을 담당할 수 있도록 하고 있다.<sup>2)</sup>

## 2. 일본정부의 고령자 주거지원정책

일본의 고령자주택정책이 본격화된 것은 고령화율이 이미 12%에 달한 1990년대였으나, 일본의 고령자를 위한 주택정책의 전개과정은 크게 고령화초기단계(1960년대~1970년대), 고령화사회단계(the Aging Society, 1980년대), 그리고 고령사회단계(the Aged Society, 1990년대)의 세 단계로 구분할 수 있다. 아직 고령화의 초기단계인 70년대 이전의 고령자를 위한 주택정책은 고령자가 자녀와 동거하거나 또는 근거리에서 거주할 수 있도록 유도하는 정책을 중심으로 전개되었는데, 노인실이 딸린 공영주택이나 페어주택(Pair Housing), 노인동거형 및 노인근린거주형 공단주택 등이 건설되기도 하였으며, 고령자 동거세대에 대한 입주우대조치, 할증대출제, 주택분양시 상환이율의 우대조치 등이 마련되었다. 그러나 1980년대에는 1970년 고령화율이 7.1%에 달하고, 80년대 후반 고령화율이 더욱 증가하게 되자 고령자를 위한 주택문제에 대해 국가, 지자체, 지방주택공급공사 등이 직접 참여하는 시책들이 등장하게 되었다. 특히 “지역고령자주택계획수립사업(1986)” 실시 및 “실버하우징 프로젝트(1987)”, “실버피아” 등의 시책은 단순히 주택만을 제공하는 것이 아니라 고령자의 생활에 필요한 다양한 지원체제를 주택과 함께 제공한다는 취지에서 도입된 것으로 이전의 시책보다 진일보하였음을 알 수 있다. 특히, 1986년 고령화사회에 대비하기 위한 방안의 일환으로 지역고령자주택계획정비추진사업(地域高齡者住宅計畫整備推進事業)이 추진된 것은 고령자 거주에 대한 지자체 책임을 강화한 것으로 중요한 의미를 가진다. 이 계획은 HOPE 계획이 실

2) 박신영 외, 「고령자 주거지원 중장기 계획 수립」, 대한주택공사 주택도시연구원, 2006.11, 41-42면.

시된 이후 나타난 지역계획의 한가지로 지역의 장래 주민상(고령자 인구, 거주형태 등)을 염두에 두고 재정력의 추이를 고려하면서 시구정촌 차원에서 고령화사회에 적합한 주택재고를 착실히 축적해 가는 것이 필요해졌기 때문이다. 이상과 같은 배경에서 1990년대 후반 이후 고령화의 문제는 일본 주택정책의 핵심적인 의제가 되었다. 고령자용 우량임대주택 제도, 고령자 거주안정 확보에 관한 법률 제정 등은 이러한 정책적 관심의 대표적인 사례라 할 수 있으며, 그 연장선상에서 제8기 주택건설5개년계획에서는 무장애화가 달성된 주택재고의 목표량(20%)과 고령자용 우량임대주택의 공급량(110천호)이 설정되기도 하였다.<sup>3)</sup>

〈표 1〉고령자를 위한 주택정책의 흐름

	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
주택 건설 5개년 계획	제1기 (‘66~’70) 1세대1주택	제2기 (1971~1975) 제3기 (1976~1980) 최저거주수준, 평균거주수준	제4기 (1981~1985) 제5기 (1986~1990) 고령자의 안전성, 편리성	제6기 (1991~1995) 제7기 (1996~2000)	제8기 (2000~2005)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1962년 가정봉사원 제도</li> <li>● 1963년 노인복지법</li> <li>● 1964년 노인세대를 위한 공영주택</li> <li>● 1969년 페어주택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1972년 노인동거세대를 위한 공영주택</li> <li>● 1978년 연금주택용자 고령자동거할증용자(연금복지사업단)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1980년 2세대주택할증용자 승계상환제도</li> <li>● 1985년 공단주택의 노인세대, 부양세대우대</li> <li>● 1986년 고령자용 화장실, 욕실설치공사할증용자(주택금융공단) 지역고령자주택계획 책정</li> <li>● 1987년 실버하우징프로젝트(복지시설연계)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1990년 시니어주택</li> <li>● 1991년 고령자대응구조공사 할증용자(주택금융공고)</li> <li>복지마을만들기 모델사업</li> <li>● 1993년 고령자주택재단 설립</li> <li>리폼헬퍼제도</li> <li>연금주택케어 할증용자(연금복지사업단)</li> <li>● 1995년</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2000년 개호보험실시(주택개조지원)</li> <li>● 2003년 고령자의 거주안정 확보에 관한 법률</li> </ul>

3) 박신영 외, 상계서, 39-40면.

			<ul style="list-style-type: none"> <li>● 1988년 홈엘리베이터 설치 할증용자(주택금융 공고) 효도론(loan)</li> </ul>	장수사회 대응 주택 설계 지침 고령사회대책기본법	
● 노인복지시설의 이용 ● 무상주택 지원 정책					
● 고령자 주거지원 정책					
● 주거서비스의 연계 ● 노인복지시설 ● 노인복지사업					

자료: 日本住宅總合研究財團(1995), '高齡者の住まいづくり通新20'(12월)<sup>4)</sup>

위와 같이 주요 법령을 중심으로 살펴보면, 1963년 노인복지법을 제정하였고, 1983년 노인보건법, 1997년 개호보협법, 2001년 고령자의 주거안정법이 제정되었다. 고령자 주거지원 정책은 초기의 시설수용에서 고령자와의 가족동거를 촉진하고, 이어 고령자의 독립된 거택성을 강화하는 재가중심으로 점차 전환되었다. 근래의 정책방향은 건강하거나 독립생활이 가능한 고령자들이 자가에서 지속적으로 거주할 수 있도록 주택의 무장애화를 추진하고 있으며 필요한 서비스를 커뮤니티 단위에서 조달할 수 있도록 하고 있다. 또한, 주거이동을 원하는 고령자를 위해서는 다양한 공동생활형 주택과 임대주택(예, 고령자용 우량임대주택, 실버하우징, 시니어 주택, 콜렉티브 하우스 등)을 제시하고 있으며, 건강이 악화되어 상당한 의료 및 복지서비스가 필요한 경우에 한하여 시설주거를 입소하도록 하고 있다(예, 각종 노인요양시설, 노인전문병원 등). 전반적으로 주거와 복지기능을 병합하는 방안으로 고령자를 위한 주거지원정책을 시행하고 있으며, 최근 통과된 고령자 거주 안정확보에 관한 법을 통해 저렴하고 다양한 임대주택의 활성화가 두드러질 것이며, 주택시장에서 임차인으로서의 고령자 권리 보호를 마련해 주고 있다.<sup>5)</sup>

4) 박신영 외, 상계서, 60면, 재인용

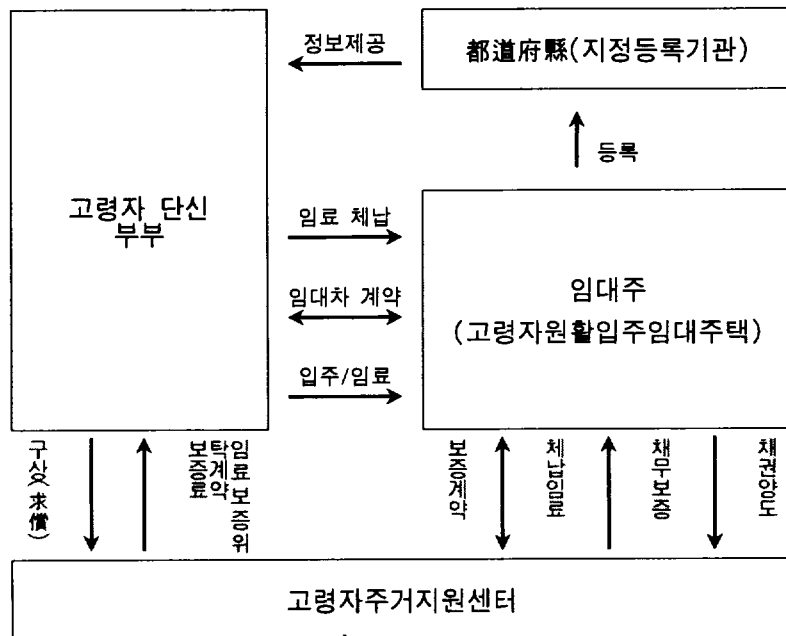


### Ⅲ. 일본 고령자주거안정법에서의 종신건물임대차제도

#### 1. 고령자 주거안정법의 개요

고령자주거안정법은 크게 다음의 여섯 개의 내용으로 분류하여 살펴볼 수 있다.<sup>6)</sup> 첫째, 고령자 원활입주임대주택(高齡者圓滑入住賃貸住宅)의 등록에 관한 내용이다.

(그림 1) 고령자원활입주임대주택제도의 구조



자료: 일본 국토교통성

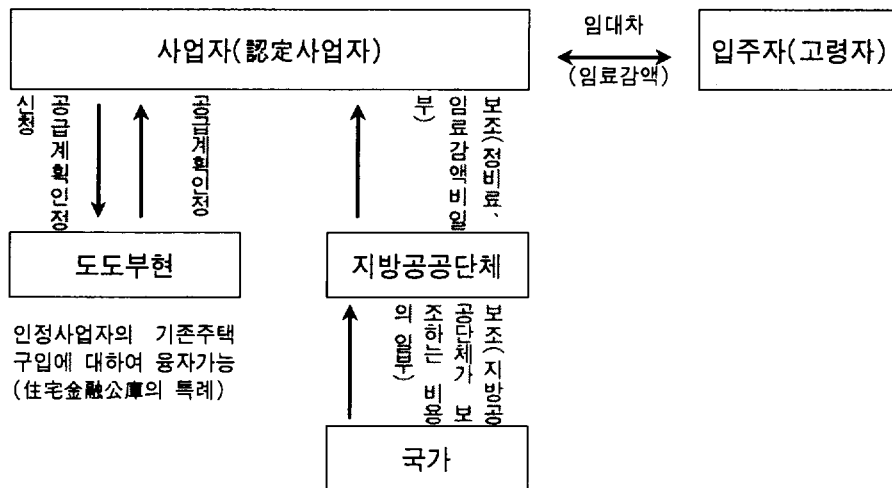
5) 이현정, "일본의 고령자 주거지원정책 및 고령자 주택 특성 분석", 대한건축학회논문집(계획계), 대한건축학회, 제23권 제12호, 2007.12., 12-13면.

6) 관련 내용에 대한 조문 선별은 高齡者居住法研究会編, 高齡者居住法の解説, 大成出版社, 2002.6. 참조

고령자주거안정법은 고령자의 임대주택으로의 원활한 입주를 위해서, 고령자 원활입주 임대주택 제도와 관련된 조문은 고령자의 입주를 허락하는 임대주택의 임대인은 해당임대주택을 도도부현으로 등록하며 등록을 받은 도도부현지사는 그 등록부를 일반에게 열람가능토록 한다(일본 고령자주거안정법 제4조 및 제9조, 이하 이 법의 경우에는 조문만 표시하기로 한다). 고령자주거지원센터는 등록을 마친 임대주택(등록주택)의 임대인의 요청에 근거하여 해당등록주택에 입주하는 고령자의 임료채무를 보증한다(제11조). 도도부현지사는 지정하는 자(지정등록기관)에게 4조 및 제9조에서 규정하고 있는 등록 및 등록부 열람에 관한 사무를 대행토록 할 수 있다(제17조).

둘째, 고령자 대상 우량임대주택의 공급촉진에 관한 내용이다.

(그림 2) 고령자 대상 우량임대주택제도



자료: 일본 국토교통성

민간사업자 등은 고령자 대상 임대주택 공급촉진계획을 작성하여 도도부현지사에게 그 인정을 신청할 수가 있고, 도도부현지사는 주택의 호수, 규모, 구조 및 설비, 가령대응구조(加齡對應構造), 입주자의 자격, 임대조건, 관리방법

등이 기준이 적합하다고 인정되는 때에는 그 계획을 인정할 수 있다(제30조 및 제31조). 인정된 계획에 근거하여 해당 정비가 시행된 임대주택(고령자 대상 우량임대주택)에 대해서는 국가 및 지방공공단체가 그 정비비용 및 임대료 감액비용의 일부를 보조할 수 있으며, 주택금융공고법의 특별조치(우량임대주택을 개량하기 위한 기존주택 구입필요자금 대부) 및 농지소유자 등 임대주택건설용자이자보급임시조치법이 강구되어야 하도록 규정되어 있다(제41조, 제43조, 제44조, 제46조).

셋째, 지방공공단체 등에 의한 고령자 대상 우량임대주택 공급의 촉진 등에 관한 내용이다.

지방공공단체는 고령자 대상 우량임대주택과 그 외의 양호한 주거환경을 갖춘 고령자 대상 임대주택이 부족한 경우, 그 정비 및 관리를 위해 노력해야 한다(제48조). 정부는 지방공공단체에 대하여 일정한 기준에 적합한 임대주택의 정비비용 및 임대료감액비용의 일부를 보조할 수 있다(제49조). 지방공공단체는 도시기반정비공단 또는 지방주택공급공사에 대하여 고령자 대상의 우량(優良)한 임대주택의 정비 및 관리를 요청할 수 있으며, 정부는 공단에 그에 관한 일부를 보조할 수 있고, 또한 정부 및 지방공공단체는 당해 공사에 정비비용 및 임대료감액비용의 일부를 조조할 수 있다(제50-52조). 정부는 공단에 대하여 일정한 기준에 적합한 임대주택의 정비비용 및 임대료감액비용의 일부를 보조할 수 있다(제53조). 공영주택 사업주체는 고령자 대상의 우량한 임대주택 부족 등 특별한 사유가 있는 때에는 국토교통대신의 승인을 얻어 고령자에게 공영주택을 사용하게 할 수 있다(제55조).

넷째, 종신건물임대차제도에 관한 내용이다.

종신임대사업자<sup>7)</sup>는 당해 사업에 대하여 도도부현의 인가를 얻은 경우에는 차지차가법(借地借家法) 제30조의 규정에도 불구하고 당해 사업에 관한 건물의 임대차에 관하여 임차인이 사망하는 때에 종료하도록 그 내용을 정할 수

7) 종신임대사업자란, 고령자를 임차인으로 하며 이 때의 임대는 고령자의 종신(終身)까지의 주택임대를 전제로 하는 사업자를 말한다.

있다(제56조). 도도부현 지사는 위 사업의 인가를 얻고자 하는 종신타사업자로부터 당해 인가에 관한 신청이 있는 경우에는 당해 신청에 관한 사업이 가령대응구조 등 임대조건 등에 적합하고 종신타사업임대차임이 인정되는 경우에는 사업에 대하여 인가할 수 있다(제57조 및 제58조). 종신타사업임대차에서 인가를 얻은 종신타사업자는 일정한 경우에 한하여 도도부현지사의 승인을 얻어 당해 임대차의 해약신청을 할 수 있으며, 임대인은 요양, 노인보호 시설로의 입소 및 그 외의 사정으로 인해 임대인의 인가주택에서의 거주가 곤란한 경우 등에는 당해 임대차계약의 해약신청이 가능하다(제62조 및 제63조). 종신타사업임대차의 임대인이 사망한 경우, 당해 인가주택에 동거하고 있는 배우자 등에 의한 일정한 신청이 있는 경우에는, 인가사업자는 당해 동거배우자 등과 종신타사업임대차 계약을 하지 않으면 안 된다(제66조).

다섯째, 가령대응구조 등을 가지는 주택개량에 대한 지원조치

고령자의 가령대응구조 등을 가지는 주택개량에 대한 주택금융공고용자에 대해서는 당해 고령자의 사망시에 일괄상환하는 방법을 규정하고 있다(제76조). 다음의 고령자주거지원센터는 고령자가 스스로 주택에 대해 일정개량에 필요한 자금의 용자에 대하여 당해 고령자의 사망시에 일괄상환하는 방법을 취한 금융기관의 요청에 근거하여 당해 용자에 대한 채무를 보증할 수 있도록 하였다(제77조).

여섯째, 고령자주거지원센터

국토교통대신은 임료의 보증, 주택개량자금의 사망시 일괄상환방법에 의한 채무보증 등의 업무를 행하는 자를, 그 신청에 의해 고령자주거지원센터로 지어할 수 있다(제78조 및 제80조).

## 2. 종신타사업임대차와 타 법과의 관계

### 1) 차지차기법과의 관계

종신차가계약은 특별법에 의하지 않는 한 일본의 현행차지차가법상에서 계약체결은 불가능하다. 먼저, 차가인(借家人)의 사망이라고 하는 불확정기한(不確定期限)에 의해 종료하는 차가계약은 기간의 정함이 있는 보통정기차가로 구성하는 것이 불가능하다. 왜냐하면, 또한 당사자가 언제든지 해약신청을 할 수 있는, 즉 기간의 정함이 없는 임대차에 대해서도 그 적용이 불가능하다.<sup>8)</sup> 즉, 사망이라고 하는 불확정적인 기한의 도래로 인한 차가계약의 해약은 차가계약이 가지고 있는 존속보호의 기본적 성질에 비추어 보아 용인되기 어려운 사항으로 해석할 수밖에 없다.

## 2) 일본민법 896조와의 관계

'사망시 종료'내용의 특약은 고령의 차가인에 대하여 사망시까지의 거주안정을 확보하는 '생전의 완전한 존속 보호'와 사망시 차가계약의 연장을 방지하는 '사망시에 있어서의 확정적 종료'의 두 개의 효과를 목적으로 하고 있다. 그러나, 후자의 효과에 대해서는 상속법과의 저촉이 발생한다. 즉, 종신차가의 특약은 상속되지 않는 차가권을 발생시키는 계약인데 일본민법 제896조에는 '상속인은 상속개시의 때로부터 피상속인의 재산에 속한 모든 권리를 승계한다'고 규정되어 있어 상속되지 않는 재산권을 계약으로 마음대로 만들어 내는 것을 인정하고 있지 않다. 따라서, 보통차가계약에서의 '계약'의 형태로 종신차가계약을 체결하는 것은 인정되지 않는다.<sup>9)</sup>

## 3) 정기차가계약과의 관계

그렇다면, 정기차가에서의 하나의 유형으로 종신차가계약을 체결하는 것은 가능한가. 정기차가란, 기간의 정함이 있는 차가계약에서 계약의 갱신이 없음을 내용으로 하는 규정이다(차지차가법 제38조 제1항). 한편, '사망시까지'라고 하는 계약기한은, 그 도래가 확실하지만 도래의 시기에 대해서는 예측불가능하

8) 丸山英氣編, 高齢者居住法, 信山社, 2003. 17면.

9) 丸山英氣編, 상계서, 18면.

기 때문에 불확정기한부 계약에 해당된다. 따라서, 사망에 이를 때까지를 내용으로 하는 종신차가계약은 기간의 정함이 있는 차가계약으로 인정되지 않다.<sup>10)</sup>

이상의 내용을 검토하여 볼 때, 현행 일본의 차지차기법제하에서는 종신차가계약을 내용으로 가지는 특별법이 입법되지 않는 한, 현행 입법의 테두리 내에서 종신차가계약을 체결할 수 있는 여지는 없다고 보아야 한다.

### 3. 종신건물임대차의 내용.

#### 1) 종신차가권의 의의

현행의 일반적 건물의 임대차에 있어서는 임차인은 정당사유제도에 의해 보호를 받고 있기는 하나, 임대주택에 거주하는 고령자의 경우에는 임대인으로 부터 퇴거를 요청당할 수 있는 불안을 안고 있는 것이 사실이다.<sup>11)</sup> 고령자의 이러한 주거의 불안정성을 해소하고 안정적인 주거환경을 제공하는 것을 목적으로 하고 입법된 것이 종신차가권이다.

종신차가권이란, 고령자 단신·부부세대 등이 종신에 걸쳐 임대주택에 거주할 수 장치로서, 임차인이 생존하고 있는 한 존속하며 사망한 때에 종료하는 차가인 본인 일대(一代)에 한하여 차가계약을 체결하는 제도(종신건물임대차제도)이다. 즉, 차가인이 생존하고 있는 한 존속하며, 사망한 때에 종료하는 의미의 권리이며, ①불확정기한부 임대차이고 ②그 임차권에 대하여 상속권이 배제되어 있다. 이러한 종신임차제도의 탄생에 의해 일본에서의 건물(주택)임차권은 ①보통차가권, ②정기차가권, ③종신차가권의 3종류가 입법되기에 이르렀다.<sup>12)</sup>

그러나 종신차가권에서 상속이 배제되는 것은 임대차계약부분만으로 한정되며 그 외의 권리관계에 대해서는 민법의 일반이론이 적용된다. 즉, 미지불임

10) 丸山英氣編, 상계서, 18면.

11) 藤井賢一, “高齢者が安心して生活できる居住環境づくり”, 時の法令, No.1646, 財務省印刷局, 2001. 7.30., 13면.

12) 吉井修平, “高齢者向け賃貸住宅の法と制度”, マンション學, 第34号, 日本マンション學會, 2009., 15면.

료채무, 원상회복의무, 보증금반환청구권 등은 종신차가권자의 상속인에게 민법의 원칙 그대로 적용을 하여 상속될 수 있도록 하고 있다.

## 2) 종신차가권의 형성

종신차가권은 도도부현으로부터 인가를 얻은 임대사업자와 임차를 희망하는 고령자 간에 공정증서 등의 서면에 의해 계약이 체결되는 것을 원칙으로 하고 있다(제56조, 제58조).

특히 고령자 대상 임대사업을 희망하는 사업자에 대한 인가기준에 대해서는 제58조에서 상세하게 규정하고 있다.

종신임대사업자가 당해 사업에 수행에 필요한 자력 및 신용, 그리고 이를 정확하게 수행하기 위해 필요한 그 외의 능력이 충분한 자이어야 한다(제58조 제1항). 그리고 사업자는 당해 사업의 주택이 이하에서 규정하는 기준에 적합하게 마련해야 하는 의무를 가지게 된다. 먼저, 임대주택의 규모 및 설비가 국토교통성령에서 정하는 기준에 적합하여야 한다(제2항 제1호). 임대주택의 가령대응구조 등이 단차가 없는 바닥, 욕실 등의 손잡이, 휠체어가 이동가능한 넓이의 복도, 그 외의 가령으로 인해 발생하는 고령자 신체기능의 저하를 보완하여 고령자가 일상생활을 지장없이 영위하기 위하여 필요한 구조 및 설비 기준으로서 국토교통성령에서 정하는 기준에 적합하여야 한다(본 항 제2호). 기존 임대주택을 정비하여 종신임대사업을 하는 경우에는, 당해 정비에 관한 자금계획이 당해 정비를 확실하게 수행하기 위하여 적합할 것을 요구하고도 있다(제3항). 즉, 고령자대상 임대주택의 기준은 크게 '베리어 프리(barrier free)주택'의 기준을 제시하고 있는 것으로 보여 진다.

이러한 베리어 프리 주택은 우리정부의 고령자 대상의 주택에 대해서도 마찬가지로 확인할 수 있다. 우리 국토해양부도 이미 직면한 고령자 사회에 있어서의 고령자에 대한 안정적 주거를 제공 및 실현하기 위하여 다양한 입법모색을 하고 있는데, 예를 들면 '고령자용 보금자리주택 설계기준'도 그러한 하나의 사례이다. 이 설계기준에 의하면 고령자용 보금자리주택 공급 확대 및 고령자 주거편의 증진을 주요 목표로 하고 있고 나아가 국민임대주택에 이어

영구임대도 고령자 생활에 불편이 없는 '베리어 프리' 설계가 적용되는 내용을 가지고 있다. 또한 국민임대주택뿐 만 아니라 영구임대주택에 대해서도 고령자용 주택의 공급이 이루어지는 내용을 포함하고 있다.

예를 들면, 고령자 입주 비율에 맞춰 고령자용 주택이 공급될 수 있도록 단지내 장기공공임대주택 총 가구수의 5% 이상을 고령자용 주택으로 지어지며, 비수도권의 경우 고령자 가구의 자가주택 비율이 높고 임대주택 계약률이 낮다는 점에서 전체 주택의 3%를 고령자용 주택으로 짓게 된다.

주택의 내부시설에 대해서도 또한 고령자의 안전사고를 예방하기 위하여 욕조의 높이를 낮추고 통로 적정 기울기 확보 및 바닥 단차 제거 등 베리어 프리 설계로 주택을 건설하도록 하고 있다.

### 3) 차가인의 자격

종신차가의 계약당사자의 지위는 누가 가지는가. 이 지위를 가지기 위한 요건으로는, 60세 이상의 자로 임차인 이외의 동거인이 없을 것 또는 배우자 혹은 60세이상의 친족의 자와 동거하고 있는 자로 한정이 되고 있는 것도 고령자주거안정법의 특징이다. 종신차가권제도는 결국 이미 맞이하고 있는 고령자 사회에 있어서 증가한 고령자에게 안정적이 주거를 제공한다고 하는 이른바 공익목적에서 시행되는 제도이기 때문에 본 목적에서 이탈하는 최소한의 사익도 견제하는 것이 마땅할 것이다. 따라서 종신차가권의 대상을 이상과 같이 한정하고 있는 것으로 파악된다.

단, 배우자의 경우에는 반드시 60세 이상이어야 하는 제한은 보이지 않는다. 또한 혼인하지 않는 이른바 내연(內緣)관계의 있는 자에 대해서도 배우자와 동일한 자격을 부여하고 있다(제56조, 제31조).

### 4) 고령자가 사망한 경우의 동거자 주거 보호

종신차가인이 사망한 경우, 동거하고 있던 배우자 또는 60세 이상의 친족에 대한 주거권의 추이가 문제가 될 것이다. 이 경우, 고령자와 동거하고 있던 자



는 종신차가인의 사망 후 1개월의 기간 동안 거주가 보호된다(제56조). 그런데, 배우자 및 동거 친족이 종신차가인의 사망 후 1개월 이내에 임대인에 대하여 계속하여 임차한다는 의사를 신청하게 되면, 임대인은 사망한 종신차가인과 맺었던 동일한 내용으로의 종신차가계약을 위 신청자와 체결하지 않으면 안 된다(제66조). 이러한 입법은 종신차가인과 동거하고 있던 배우자 및 60세 이상의 친족에 대한 거주 보호를 위한 장치라고 해석할 수 있다.

우리 법률에서는, 원칙적으로, 임차권도 재산권으로 보기 때문에 특별한 사정이 없는 한 임차인의 사망에 따라 상속인에게 포괄적으로 상속되어 임차권에 대해서도 상속인은 임대인과의 임대차관계가 계속해서 발생하는 것으로 보고 상속되도록 하고 있다. 그러나, 주택의 임차권은 단순한 재산권으로서의 범위를 넘어서 임차인과 그리고 임차인과 공동생활을 하던 가족들이 안정적인 주거를 영위할 수 있도록 해야 하는 것이므로 공동생활을 하던 가족이 사실혼 관계에 있는 자 등의 비상속인이거나 또는 후순위 상속인인 경우에는, 이러한 자들의 안정적 주거를 보장하기 위하여 「민법」의 상속제도에 대한 특례를 규정하고 있다.

즉, 임차인이 사망한 경우 상속인이 없거나, 상속인이 있다고 하더라도 재산상속권이 없는 사실상의 혼인관계에 있는 자를 포함하여 생존배우자에게 임차권의 승계를 인정하고 있는 것이다(주택임대차보호법 제9조). 또한, 우리법률은 임차권의 승계권자가 임차인이 사망한 후 1개월 이내에 임대인에게 반대의사, 즉 임차권을 승계하지 않겠다는 뜻을 표시하고 임차권의 승계를 포기할 수 있도록 하고 있다(주택임대차보호법 제9조 제3항).

##### 5) 고령자 전용 임대주택제도

고령자전용 임대주택은 '고령자원활입주임대주택'의 등록제도에 근거하여 도·도부현지사 등에 등록되어야 한다. 등록정보의 통일적 공개에 의해 입주자는 복수의 고령자전용 임대주택에 대하여 주택에 대한 정보를 비교 선택할 수 있게 된다.<sup>13)</sup>

## Ⅳ. 일본 고령자주거안정법 상의 과제

일본은 고령자주거안정법을 입법한 후 11년째를 맞이하고 있다. 그러나 고령자주거안정법 입법 당시의 일본정부의 계획 및 예상과는 다르게 종신차가권을 이용한 임대차계약은 좀처럼 보급되고 있지 않는 것이 현실이기도 하다. 그렇다면 종신차가권의 보급이 확대되고 있지 않는 이유는 어디에 있는가.

2005년 12월 국토교통성령으로 창설된 고령자전용 임대주택은 주택건설업자와 개호사업자를 중심으로 민간사업자의 지속적인 참가가 이루어져 일본 전국에서 등록호수 약3만호를 넘는 공급이 이루어지고 있고 따라서 고령자에게는 새로운 주거의 형태로 사회에 보급되고 있다. 2009년 3월에는 고령자 전용 임대주택을 운영하는 사업자 및 소유자로 구성된 고령자 전용 임대주택사업자협회가 설립되어 민간사업자에 의한 자주적인 적정화를 위한 활동이 전개되는 등, 새로운 시대를 맞이하고 있다. 그러나, 아직 새로운 제도에 대한 충분한 검증이 이루어지지 않고 정보제공도 부족한 점으로 인해 계약 및 제도의 운영에 있어 문제점을 발생시키고 있으며, 정부행정의 대응도 도도부현마다 통일되어 있지 않아 민간사업자의 사업전개에도 어려움이 발생되고 있다. 더욱이 일본 후생노동성의 참가로 고령자 전용 임대주택제도에 대한 예측이 어려워진 것도 문제점으로 인식되고 있다. 또한 고령자 전용 임대주택은 유료 노인시설보다 개설이 쉽도록 입법되어 따라서 공급확대가 계속되어 왔으나, 2008년 3월 고령자 전용 임대주택의 대형민간사업자가 민사재생(民事再生)을 신청하는 등의 사업운영의 장애가 발생하여 공급확대에 불안요소가 발생하고 있는 점도 문제이다.<sup>14)</sup>

13) 吉井修平, 상계논문, 19면.

14) 永井秀之, “高齢者向け優良賃貸住宅・高齢者専用賃貸住宅”, マンション學, 第34号, 日本マンション學會, 2009., 23면.

## V. 국내법으로의 시사

1983년 이래 우리나라의 합계출산율은 인구대체 수준 이하로 하락하였으며, 2005년에는 합계출산율이 1.08명을 나타냄으로써 세계 최저 수준을 기록하였다. 이렇게 신생아수는 줄어든 반면, 의료기술의 발전, 식생활의 개선 등으로 평균수명이 늘어나면서 65세 이상 고령자는 매년 늘어나고 있다. 2007년 1월 31일 우리나라의 고령인구는 455만 6733명으로 1년전에 비해 23만2000여명이 늘어났으나, 전체인구는 20만 9505명이 늘어났다. 인구증가에 비해 고령자가 더 많이 늘어남에 따라 고령화 사회에서 고령사회로의 진입에 18년, 고령사회에서 초고령사회로 진입에 8년이 걸릴 것으로 예상된다. 이러한 고령화 속도는 고령화가 가장 빠르게 진행되고 있는 일본에 비해서도 각각 6년, 3년이 빠른 것이다. 고령화는 노후복지를 위한 개인, 가족, 국가의 경제적 부담을 증대시키는 요인으로 간주된다. 특히, 공적 연금의 적자요인 누적 및 부과식 (pay-as-you-go) 식으로의 이행, 정부이전지출의 지속적 확대 등 제도적 요인들이 경제성장률의 하락을 초래할 것으로 예측되고 있다.<sup>15)</sup>

현재의 우리나라의 고령자 대상 주거관련 정책을 조사하기 위하여 먼저 사회적 소외자를 포함하는 우선적 보급 대상자에 대한 영구임대주택의 보급정책을 보면 다음과 같다.

영구임대주택의 입주 우선순위는 다음과 같이 나누어진다. ①소년·소녀가장, 세대주와 양부모중 편부모님과 가족구성원을 이루고 있는 세대, ②기초생활 수급대상자, ③무주택자로서 신혼부부이며 세대주이고 자녀가 있는 자로서 청약저축 월2만원이상 불입으로 6개월이상인 자, 의 순위로 나누어진다. 그러나 영구임대주택에 입주하기 위해서는 평균 1년 반정도의 기간을 기다려야 하고, 대기하는 자의 수도 5만여명에 육박하고 있다.

영구임대주택의 입주자격은 다음과 같은데, 기본적으로 무주택자이어야 한다. ①국민기초생활 보장법에 의한 수급자, ②국가유공자(광주민주유공자, 특

15) 박신영, "고령자 주거지원과 정책방향", 『경기논단』 Vol.9 No1., 경기개발연구원, 2007., 22면.

수임무수행자) 또는 그 유족으로서 국민기초생활보장법에 의한 수급자의 소득평가액 이하인 자, ③일군위안부, ④보호대상 모자가정, ⑤북한이탈주민, ⑥ 장애인등록증이 교부된 자(정신지체인, 정신장애인 및 3급 이상의 노병변장애인의 경우 그 배우자인 세대주 포함), ⑦65세 이상의 직계존속(주민등록상 세대원으로 등재된 경우) 부양자로서 국민기초생활법에 의한 수급자 소득평가액 이하인 자, ⑧ 시도지사 및 건교부장관이 영구임대주택의 입주가 필요하다고 인정하는 자, ⑨ 청약저축가입자로 나열할 수 있다.

임대차계약은 먼저 주택소유여부를 확인하고 무주택세대주에 한정하여 임대차계약을 체결하게 되며, 임대차 기본 계약기간은 2년이다. 그리고 2년이 경과하게 되면 입주자격을 다시 확인하게 되고 특별한 하자 등이 없는 경우 갱신계약을 체결하게 된다.

우리 정부도 국토해양부의 주도로 고령자용 보금자리 주택의 공급 및 확대, 그리고 고령자의 주거안정 및 편의 등을 확보하기 위하여 '고령자용 보금자리 주택 설계기준'의 개정안을 마련하여 국민임대주택에 이어서 영구임대주택에 대해서도 고령자를 위한 주택공급을 실시하고 있다. 고령자 입주 비율에 맞춰 고령자용 주택이 공급될 수 있도록 단지 내 장기공공임대주택 총 가구수의 5% 이상을 고령자용 주택으로 건설하며, 비수도권의 경우에는 고령자 가구의 자가주택 비율이 높고 임대주택 계약률이 낮다는 점을 고려하여 전체 주택의 3%를 고령자용 주택으로 짓는다.

그러나 일본의 고령자주거안정법의 입법사례를 통해 알 수 있듯이, 이미 초고령화사회에 진입하고 있는 우리나라에서도 정부의 공공주도만으로는 고령자 주거안정을 도모해서는 현실을 포섭하는 것이 매우 부족하고, 따라서 다수의 민간사업자를 고령자 대상의 주거마련을 위한 사업에 끌어드리는 것이 중요한 관건으로 작용하게 된다. 또한, 시설면의 개선만으로는 고령자 대상의 주거를 안정적으로 확보하고 공급할 수도 없다. 가장 중요한 핵심은 입차환경의 개선에 있다. 임대차계약에서의 고령자회피 등의 사회적 여건이 성숙되고 있지 않은 상황에서는 더욱 더 임대차계약의 원활화를 위한 적극적 입법이 필요하다.

또한 현재의 영구임대주택의 입주자 자격에도 문제점이 있다. 현재의 영구

임대주택의 입주자 자격을 가지기 위해서는 무주택 세대주의 요건을 충족시켜야 하는데, 물론 이러한 자격요건은 특히 경제적으로 빈곤한 고령자를 포섭할 수 있다는 효과를 가지는 것에는 틀림이 없으나, 이를 주택을 소유하고 있는 고령자에 대해서까지 그 공급범위를 확대시켜야 할 필요가 있다. 왜냐하면, 고령자가 거주 또는 소유하고 있는 주택의 질적조건을 전혀 고려하고 있지 않기 때문이다. 도시부와 농촌부를 단순 비교하더라도 또는 같은 도시부내에서의 비교에 의해서도 고령자의 주거의 환경 및 질적 조건에서 상당한 차이가 있기 때문이다. 주택을 소유하고는 있으나 그 주거 조건이 상당히 열악한 환경에 놓여있는 고령자에 대해서는 주택의 소유여부만을 가지고 판단하는 것이 아니라 동시에 주거의 질적 조건도 같은 범위로 포함하여 새로운 주택의 공급 또는 임대차계약에 있어서의 보호를 그 범위에 넣고 판단해야 한다고 본다.

또한 고령자의 안정적 주거확보를 위한 가장 큰 문제로서, 일본에서의 입법 사례를 참조하여 우리나라에도 민간사업자와 고령자 간의 종신차가형 임대차제도를 적극 도입할 필요가 있다고 본다. 위에서도 언급하였듯이 고령자에 대한 주거의 확보는 공공의 주도로만 시행하기에는 정책상, 예산상의 곤란이 필연적으로 수반되게 된다. 또한 열악한 지방재정도 공공주도의 고령자 대상 주택의 확보를 어렵게 만드는 현실이기도 하다. 현재의 미분양된 공동주택 또는 새롭게 참여하고자 하는 기존 및 신설주택을 적극적으로 고령자 대상 주택으로 등록할 수 있는 입법이 필요하고 이러한 주택에 대하여 공공 및 민간사업자와 고령자 간의 종신형임대차계약이 현실화되어야 만이 현재의 열악한 주거로 인해 고통 받는 고령자에게 안정적으로 주거를 공급할 수 있는 가장 최선의 수단이 될 것으로 기대한다.

## 참고문헌

박신영, "고령자 주거지원과 정책방향", 「경기논단」 Vol.9 No.1., 경기개발연구원, 2007.

- 박신영 외, 「고령자 주거지원 중장기 계획 수립」, 대한주택공사 주택도시연구원, 2006.
- 이현정, “일본의 고령자 주거지원정책 및 고령자 주택 특성 분석”, 「대한건축학회논문집(계획계)」 제23권 제12호, 대한건축학회, 2007.
- 丸山英氣編, 高齢者居住法, 信山社, 2003.
- 藤井賢一, “高齢者が安心して生活できる居住環境づくり”, 時の法令, No.1646, 財務省印刷局, 2001.
- 吉井修平, “高齢者向け賃貸住宅の法と制度”, マンション學, 第34号, 日本マンション學會, 2009.
- 永井秀之, “高齢者向け優良賃貸住宅・高齢者専用賃貸住宅”, マンション學, 第34号, 日本マンション學會, 2009.
- 高齢者居住法研究會編, 高齢者居住法の解説, 大成出版社, 2002.

[Abstract]

## A Legal Study on Development in Lifetime Building Rental System for Securing Housing Stability of the Aged

Kang, Hyuck-Shin

*Assistant Profssor, Cho-Sun University College of Law, Ph.D.*

This study considered legally on the housing stability of the aged in our country, especially on the development in lifetime rental system of being faced in the ultra aged society. In our country's housing market, the housing security of the aged is being placed in the very poor position as for the qualitative condition of housing and the easiness in housing security when comparing it with the non-aged. Accordingly, this study considered

sociologically and legally by having a prior research especially as 'the law pertinent to security of housing stability in the aged,' which was legalized in Japan, among the enacted contents related to the housing security of the aged.

In particular, the legislation in Japan enough to be noted in the lease contract of the aged can be considered as 'lifetime lease.' Elderly people's lifetime lease is a system of solving the housing instability that the aged have and of protecting the stable housing environment during lifetime, namely, until death. The legislation of this lifetime rental-housing right led to what the device that the elderly single-married-couple households can dwell in the rental housing over lifetime came to continue to exist as far as an aged lessee is alive.

Based on this study, the implication is expected to be possibly delivered to development in new rental system for the future aged in our country where the housing environment of the aged is very poor.

**Key words** : The aged, Lease Contract, Lifetime rental-housing right, Housing stability, Permanent lease