

1인 가구 급증에 따른 법제변화 연구

이준우 · 장민선

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE



연구보고 2014-09

1인 가구 급증에 따른 법제변화 연구

이 준 우 · 장 민 선



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

1인 가구 급증에 따른 법제변화 연구

A Study on the Legislative Improvements
according to Increase of One-person
Household

연구자 : 이준우(선임연구위원)

Lee, Joon-Woo

장민선(부연구위원)

Jang, Min-Sun

2014. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

- 1인 가구의 급증은 전통적 가족 개념의 해체를 의미하며, 가족이 담당해오던 돌봄과 보호의 기능을 국가와 사회가 담당하게 되는 국가 기능의 패러다임 변화를 요구함
- 1인 가구의 형성 원인은 세대별로 다르게 나타나며, 1인 가구가 처한 어려움 및 정책 수요도 다를 수 있기 때문에 1인 가구 관련 법제를 정비할 때에는 이를 고려해야 함
- 현행 법제도는 부부와 자녀로 구성된 전통적 가족을 전제로 형성된 것이어서 1인 가구는 법제의 보호밖에 높이지 못하므로 그들의 기본적 인권을 향유하는데 장애가 될 수 있음
- 본 연구는 1인 가구가 급증하고 있는 현실에 비추어, 1인 가구가 직면하게 되는 여러 법적 문제들을 검토해 봄으로써 1인 가구 급증에 따른 법제 변화의 필요성 및 방향을 모색하는 것을 목적으로 함

II. 주요 내용

- 제2장에서는 1인 가구의 개념과 증가현황, 발생원인 및 정책 수요를 각종 통계자료 등을 통해 살펴보고, 현재 1인

가구를 위한 중앙정부와 서울시의 정책을 개관함

□ 제3장에서는 현행 법체계 내에서 1인 가구의 법적 지위를 헌법과 가족법을 중심으로 살펴보고, 1인 가구의 정책 수요 목록 중 상위를 차지하는 주거, 사회보장, 과세법제를 중심으로 문제점을 살펴봄

- 주거 관련 법제에서는 주택공급과 관련해서 4인가구를 기준으로 산정한 주거전용면적을 적용하는 것을 비롯하여, 입주자 선정시 부양가족수를 고려한다는 점, 소형주택에 최저주거기준이 적용되지 않음으로써 주거의 질이 보장되지 못하는 점을 지적함
- 사회보장 관련 법제에서는 1인 가구가 인간다운 생활을 하기에 부족한 최저생계비 기준과 부양의무자 기준의 불합리성을 지적함
- 과세 법제에서는 소득공제의 혜택과 근로장려세제 등 각종 세제 혜택이 부양가족이 있는 경우 집중된다는 점을 지적함

□ 제4장에서는 우리보다 먼저 1인 가구의 증가를 경험한 독일, 영국, 미국, 일본의 1인 가구 현황과 관련 법제를 개관하고 시사점을 도출함

- 독일과 영국, 미국은 1인 가구의 비율이 높지만, 점진적으로 증가하였고 사회보장제도가 잘 구축되어 있어서 1인 가구를 위한 별도의 정책은 존재하지 않고, 저소득층을 위한 주택 정책 등이 시행됨
- 일본은 단신세대의 급증으로 인해 소형 임대주택 공급, 셰어하우스 활성화, 고령 단신세대를 위한 맞춤형 주거 공급 등의 정

책을 시행하면서, 공적 안전망을 확충하는 방향으로 사회보장 제도의 재구축이 논의되고 있음

□ 제5장에서는 1인 가구 급증에 효과적으로 대응하기 위한 법제 분야별 정비 방향을 제시함

- 1인 가구에 대해 가족공동체의 범리를 확장할 것과 주거 및 사회보장 법제 분야에서 1인 가구가 배제되지 않도록 1인 가구의 수요와 특성을 고려한 법제 개선이 필요함

Ⅲ. 기대효과

□ 1인 가구 급증에 따른 전반적인 법제도 개편의 필요성을 제시하고 바람직한 정비방향을 제시함

□ 1인 가구 급증에 따른 분야별 법적 개선 과제 발굴을 위한 기초자료를 제공함

▶ 주제어 : 1인가구, 독신가구, 독거노인, 공동생활주택, 가족정책, 도시형생활주택

Abstract

I . Background and Purpose

- Rapid increase of one-person households means the dismantling of the traditional family concept and requires changing paradigm of functions of protection and care which has been responsible for by family into the state and society.
- As the causes of being one-person household and difficulties and needs they have experienced are different from each generation, we have to consider this to improve the related legislations regarding one-person household.
- Current law system has been formed on the premise of traditional family, which is composed of a married couple and the children, which causes excluding one-person household from legal protection and making obstacles to enjoy their fundamental human rights such as the right to pursue one's happiness, equal protection of law, and right to social security.
- This study is aimed to seeking the necessity and desirable alternatives for improving the current legislations through analysing the legal problems faced by one-person households in

preparation for the continuous growth of people living alone.

II. Main Content


- In Chapter 2, we examine the concept and current state of one-person household in our country and their policy demands from the result of national statistics and surveys. And then we overview our government's policies related to supporting one-person household.
- In Chapter 3, we first contemplate legal status of one-person household in the current law system and then consider various problems which are possible to cause their separation or exclusion from legal protection, focused on the housing, social security and tax system. According to this analysis, we emphasize the necessity of amending the current legal system based on the traditional family concept.
- In Chapter 4, we introduce cases of other countries regarding policies responding to change of household structure to get the implication for improving our legal system from Germany, United Kingdom, United States and Japan.
- Chapter 5 presents directions of improving current legislation for effective responding the rapid increase of one-person household,

such as extension of principles of family law, supply of comfortable and stable housing and expansion of social security system.

III. Expectations

- It is expected to contribute to advance rights and interests of one-person household by presenting the need for reorganization of the overall legal system according to proliferation of one-person household.

- This report is expected to provide basic research materials in order to discover the sectoral legal improvement challenges associated with rapid increase of one person households.

 **Key Words :** One person household, Living Alone, Elders living alone, Co-housing, Family Policy, City-Type Housing

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 목적	15
제 2 절 연구의 범위 및 방법	17
제 2 장 1인 가구 증가 현황 및 정책	19
제 1 절 1인 가구의 개념과 발생 원인	19
1. 1인 가구의 개념	19
2. 1인 가구의 발생 원인	30
제 2 절 1인 가구 증가 현황 및 정책 수요	34
1. 1인 가구 증가 현황	34
2. 연령별 1인 가구의 정책 수요	45
제 3 절 1인 가구 급증에 따른 정부 정책	58
1. 중앙 정부의 1인 가구 관련 정책	58
2. 서울특별시의 1인 가구 지원 대책	72
제 3 장 1인 가구의 법적 지위 및 분야별 법적 제문제	77
제 1 절 1인 가구의 법적 지위	77
1. 헌법상 1인 가구의 지위	77
2. 가족법상 1인 가구의 지위	82

제 2 절 분야별 1인 가구의 법적 제문제	86
1. 주거 관련 법제	86
2. 사회보장 관련 법제	99
3. 과세 관련 법제	102
제 4 장 주요 국가의 1인 가구 현황 및 관련 법제	115
제 1 절 독 일	115
1. 1인 가구의 현황	115
2. 1인 가구 대응 정책 및 법제	122
제 2 절 영 국	127
1. 1인 가구의 현황	127
2. 1인 가구 대응 정책 및 법제	128
제 3 절 미 국	129
1. 1인 가구의 현황	129
제 4 절 일 본	133
1. 1인 가구의 현황	133
2. 1인 가구 대응 정책 및 법제	138
제 5 절 소 결	147
제 5 장 1인 가구 급증에 따른 법제 정비 방향	149
제 1 절 가족관계 법제	149
1. 가족공동체 법리 확장	149
2. 가족법의 정비 방향	150

제 2 절 주거 관련 법제	152
제 3 절 사회보장 관련 법제	153
1. 최저생계비 설정 방식	155
2. 부양의무자 기준	155
제 6 장 결 론	157
참 고 문 헌	161

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

최근 몇 년 사이에 사회적 이슈로 떠오른 1인 가구의 급증은 우리 사회의 가족구조의 변화를 대변하는 중요한 현상이라고 할 수 있다. 전체 가구에서 1인 가구가 차지하는 비율이 점차 증가하고 있으며 머지않은 장래에는 1인 가구가 가장 많은 비중을 차지하게 될 것으로 예측되고 있다.¹⁾ 이는 결혼한 부부와 그 자녀로 구성된 전통적 개념의 가족이 점차 해체되고 있음을 의미하는 것으로서, 1인 가구의 증가는 종래 가족이 담당해오던 돌봄과 보호의 기능을 국가와 사회가 담당할 수밖에 없게 되는 결과를 가져온다는 점에서 국가 기능에 관한 패러다임의 변화를 요구한다.

1인 가구가 급증한 데에는 여러 가지 원인이 있을 수 있으나, 젊은 세대들이 취업난이 가중되면서 결혼을 포기하거나 늦추게 되는 경우, 결혼에 대한 가치관의 변화로 인해 자발적으로 비혼을 선택하면서 싱글 라이프를 즐기는 경우, 중년 세대가 배우자와의 이혼 또는 사별로 혼자 살아가게 되는 경우, 노년 세대가 자녀 분가 또는 사별로 인해 홀로 노년기를 보내는 경우 등이 대표적인 것이다. 이와 같이 1인 가구 형성의 원인은 세대별로 조금씩 다르게 나타나며, 1인 가구가 겪고 있는 어려움 역시 세대별로 구별해볼 수 있다. 청년층은 취업이 어렵기 때문에 자연스럽게 결혼을 미루거나 선택하지 않게 되고, 고시촌, 쪽방 등 열악한 주거환경에서 어렵게 살아가는 경우가 많고, 노년층은 소득이 거의 없는 빈곤층에 해당하며 적절한 의료 또는 돌봄 서비

1) 통계청의 장래가구추계(2010-2035) 결과에 따르면, 2010년 부부+자녀가구가 642만 7천 가구(37.0%)로 가장 많고, 1인 가구(23.9%), 부부가구(15.4%) 등의 순이던 것이 2035년에는 1인가구(34.3%), 부부가구(22.7%), 부부+자녀가구(20.3%)순으로 변화할 것으로 예측되고 있다.

스를 받지 못한채 홀로 여생을 보내고 있다. 이처럼 1인 가구는 세대별, 연령별로 생활 실태가 다르므로 그에 따른 정책 수요에도 차이가 나타나지만, 공통적으로 소득수준이 낮고 주거가 불안정하며, 비정상적 가구라는 암묵적인 사회적 낙인도 경험하고 있다.

전세계적으로 1인 가구의 증가는 공통적인 현상이며, 2008년의 다보스 포럼에서도 ‘솔로 이코노미(Solo Economy)’의 등장에 대해 관심이 환기된 바 있다. 우리나라는 유럽 국가들에 비해서 다소 늦은 감이 있으나 상당히 빠른 속도로 1인 가구가 증가하고 있는 현실을 고려할 때, 1인 가구가 점차 전형적인 가구가 되고 있다는 것은 가족의 축소와 그로 인한 시장 기능의 확대, 적극적인 정책적 개입을 요구받고 있는 국가의 세 영역이 맞물려 있는 문제라고 할 수 있다.²⁾

우리보다 먼저 1인 가구의 증가를 경험한 국가들은 주거, 사회보장 측면에서 대응 정책을 마련해 시행하고 있으나, 우리나라는 아직 1인 가구 급증에 대한 정부 차원의 대응이 미흡한 실정이다. 현행 대부분의 법제도는 3-4인으로 구성된 전통적인 가족을 전제로 하여 형성된 것이기 때문에, 1인 가구는 이러한 법제의 보호 밖에 놓이게 된다. 물론 1인 가구를 정책적으로 지원하는 것에 대해서는 1인 가구의 증가를 유인함으로써 가족의 해체를 조장하고, 저출산 심화에 기여할 수 있다는 점에서 반대 입장이 존재할 수 있다. 그러나, 1인 가구 역시 대한민국의 국민으로서, 인간으로서의 존엄과 가치와 행복추구권을 실현하고 인간다운 생활을 하는데 필요한 기본권을 향유하기 때문에 그러한 기본권을 제대로 누릴 수 있도록 관련 법제의 개선이 필요하다.

따라서, 본 연구는 1인 가구가 급증하고 있는 현실에 비추어 1인 가구로 살면서 직면하게 되는 여러 가지 법적인 문제들을 검토해 봄으로써 1인 가구 급증에 따른 법제 변화의 필요성을 규명하고 그 대안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

2) 이명진, 1인 가구의 형성과 현황, 제1회 갈등관리포럼(2014. 3. 26) 발표자료, 국민대통합위원회 보도자료, 7쪽.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1인 가구가 급증하고 있는 현실에 비추어 현행 법제도 하에서 1인 가구가 소외 또는 배제되거나 불합리하게 차별받는 영역을 파악하기 위해서는 우선 1인 가구 증가의 실태 및 그들이 어떤 정책을 원하고 있는지 여부에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이에 따라 제2장에서는 1인 가구의 개념과 발생 원인, 그리고 1인 가구 증가의 실태를 인구주택 총조사 결과 분석과 선행연구의 실태조사 결과들을 종합하여 파악할 것이다. 이를 통해 1인 가구의 정책 수요가 무엇이고, 현재 우리나라에서는 1인 가구에 관해 어떠한 정책이 실시되고 있는지에 관해 개관할 것이다.

다음 제3장에서는 앞에서 살펴본 1인 가구의 실태를 바탕으로 1인 가구가 직면하게 되는 법적인 문제들을 고찰하고자 한다. 이를 위해서는 무엇보다 현행 법체계에서 ‘1인 가구’의 지위를 살펴보는 작업이 선행되어야 할 것이다. 주지하다시피 1인 가구는 법적인 개념이 아니므로 현행 법체계에서 1인 가구의 지위를 확인하는 것이 용이하지 않음에도 불구하고, 정책 대상으로 삼기 위해서는 규명되어야 할 문제이다. 1인 가구가 누리는 기본권을 중심으로 현행 법제도 중에서 1인 가구에게 불리하게 되어 있는 영역을 파악하여 그 내용과 문제점을 살펴볼 것이다.

제4장에서는 1인 가구 증가를 먼저 경험하고 다양한 정부 대응책을 마련해 시행중인 국가들의 사례를 비교 분석함으로써 시사점을 도출할 것이다. 전세계적으로 1인 가구 비율이 가장 높은 스웨덴을 비롯해서 독일과 영국 그리고 미국, 일본 등을 대상 국가로 선정하여 1인 가구 증가 현황과 그에 따른 정부 및 지자체의 정책 및 법제의 내용을 살펴볼 것이다. 이를 통해서 1인 가구 증가에 대한 국가적, 사회적

대응의 방향을 가늠해볼 수 있을 것이다.

제5장에서는 1인 가구로서 대한민국에서 헌법상 보장된 기본권을 향유하면서 삶을 영위하는데 어떠한 법제의 변화가 필요한지에 대해서 살펴볼 것이다. 제3장에서 살펴본 영역 중에서 특히 법제 개선이 시급하게 필요하다고 판단된 주거와 사회보장 분야를 집중 검토하였다. 이를 통해서 현행 법제는 1인 가구의 급증에 대응하기에는 한계가 있으며, 분야별로 법제의 개선이 필요하다는 결론에 도달할 수 있을 것이다.

이러한 내용을 연구하기 위해서는 1차적으로 1인 가구에 대한 선행 연구들을 전부 분석하여 1인 가구를 위한 정책 수요 도출에 참고하며, 1인 가구의 증가 및 생활 실태 파악을 위해서는 2010년 인구주택 총조사 등 통계자료를 2차적으로 활용할 것이다. 본 연구에는 2명의 연구진이 참여하여 사법 분야(이준우 선임연구위원)와 공법 분야(장민선 부연구위원)를 각각 담당하여 집필하였으며, 연구의 방향 정립 및 결론 도출 등에는 상호 긴밀한 협력을 하는 동시에, 연구 수행 과정에서 여러 전문가들의 의견을 수렴하고자 노력하였다.

제 2 장 1인 가구 증가 현황 및 정책

제 1 절 1인 가구의 개념과 발생 원인

1. 1인 가구의 개념

(1) ‘가구’의 개념

1인 가구의 개념을 파악하기 위해서는 우선 ‘가구(家口, household)’의 개념부터 살펴보아야 한다. 일반적으로 가구는 주거 및 생계를 공동으로 하는 생활단위로서, 세대 구성에 따라 친족가구와 비친족가구, 단독가구 등으로 나누어볼 수 있다. 친족가구는 가구주와 친족관계를 갖는 세대원으로 구성된 것이고, 비친족가구는 가구주와 동거인 및 친족이 아닌 가사사용인 등을 포함하며, 단독가구는 가구주 1인 외에 구성원이 없는 것을 말한다.³⁾ ‘가구’의 개념에서 중요한 것은 주거 및 생계유지를 함께 한다는 것으로서, 이에 따르면 ‘1인 가구’란 독립된 주거에서 생계유지를 홀로 담당하는 생활단위를 말한다고 할 수 있다.

한편, 1인 가구는 법적 개념이 아니기 때문에 법적 정의는 찾아보기 어렵다. 그러나, 현행법상 ‘가구’란 용어가 많이 쓰이고 있고, ‘가구’와 비교할만한 개념인 ‘가족’과 ‘세대’라는 개념을 검토해봄으로써 1인 가구의 개념에 한층 더 접근할 수 있을 것이다.

우선, ‘가구’의 개념에 대해서는 「인구주택총조사 규칙」 제2조제3호에서 다음과 같이 정의하고 있다.

3) 「사회복지학사전」(Blue Fish, 2009)에서 ‘가구’를 검색한 결과이다.

인구주택총조사 규칙

[시행 2013.3.23.] [기획재정부령 제345호, 2013.3.23., 타법개정]

제 2 조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “가구”란 1명이 단독으로 생계를 영위하거나 2명 이상이 공동으로 취사·취침 등을 하며 생계를 영위하는 생활 단위를 말한다.

이에 따르면, ‘가구’의 개념에 1인 가구도 포함되는 것으로 해석되며, 1인 가구란 1명이 단독으로 생계를 영위하는 생활단위를 말한다고 할 수 있다.

또한, 「국민기초생활보장법」 제2조제7호는 ‘개별가구’에 대해 다음과 같이 정의하고 있다.

국민기초생활 보장법

[시행 2012.8.2.] [법률 제11248호, 2012.2.1., 일부개정]

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “개별가구”란 이 법에 따른 급여를 받거나 이 법에 따른 자격요건에 부합하는지에 관한 조사를 받는 기본단위로서 수급자 또는 수급권자로 구성된 가구를 말한다. 이 경우 개별가구의 범위 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

국민기초생활 보장법 시행령

[시행 2014.10.15.] [대통령령 제25659호, 2014.10.15., 일부개정]

제 2 조(개별가구) ① 「국민기초생활 보장법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제7호부터 제9호까지의 규정에서 “개별가구”란 다음 각 호의 사람으로 구성된 가구를 말한다.

1. 「주민등록법 시행령」 제6조제1항에 따른 세대별 주민등록표에 등재(登載)된 사람(동거인은 제외한다)
2. 제1호 외의 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람

가. 제1호에 해당하는 사람의 배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 같다)

나. 제1호에 해당하는 사람의 미혼 자녀 중 30세 미만인 사람

다. 제1호에 해당하는 사람과 생계 및 주거를 같이 하는 사람(제1호에 해당하는 사람 중 생계를 책임지는 사람이 그의 부양의무자인 경우로 한정한다)

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 개별가구에서 제외한다.

1. 현역 군인 등 법률상 의무를 이행하기 위하여 다른 곳에서 거주하면서 의무 이행과 관련하여 생계를 보장받고 있는 사람
2. 외국에 최근 6개월간 통산하여 90일을 초과하여 체류하고 있는 사람
3. 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 및 「치료감호법」 등에 따른 교도소, 구치소, 치료감호시설 등에 수용 중인 사람
4. 제38조에 따른 보장시설에서 급여를 받고 있는 사람
5. 실종신고 절차가 진행 중인 사람
6. 가출 또는 행방불명으로 경찰서 등 행정관청에 신고된 후 1개월이 지났거나 가출 또는 행방불명 사실을 특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)이 확인한 사람
7. 그 밖에 제1항제1호에 해당하는 사람과 생계 및 주거를 달리한다고 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 확인한 사람

[전문개정 2011.9.8.]

이에 따르면 ‘개별가구’는 국민기초생활보장법상 급여를 받는 기본 단위이며, 동법 시행령 제2조제1항은 ‘개별가구’의 구성원을 열거하고 있다. 즉, 주민등록법상 세대별 주민등록표에 등재된 사람을 기준으로, 그의 배우자, 그의 미혼의 자녀로서 30세 미만인 자, 그와 생계 및 주거를 같이 하는 사람(단, 생계를 책임지는 사람이 부양의무자인 경우에 한정)이 개별 가구를 구성한다. 가구의 특성을 파악하기 위해서 동조 제2항의 가구 구성원에서 제외되는 자들의 공통점을 파악해

보니, 일시적 또는 영구적으로 생계 및 주거를 달리하는 자는 가구 구성원에서 제외된다. 이를 통해 가구 구성원이 되기 위해서는 생계 및 주거를 공동으로 해야 함을 알 수 있다.

다음으로 가구와 유사한 것으로 현행 법체계에서 사용되는 개념인 ‘세대’는 동일한 주소 또는 거소에서 거주자 및 그 배우자가 공동으로 생계를 유지하는 가족단위로서, 「주민등록법」이 이에 관해 규정하고 있다.⁴⁾

주민등록법

[시행 2014.5.20.] [법률 제12600호, 2014.5.20., 타법개정]

제 7 조(주민등록표 등의 작성) ① 시장·군수 또는 구청장은 주민등록사항을 기록하기 위하여 전산정보처리조직(이하 “전산조직”이라 한다)으로 개인별 및 세대별 주민등록표(이하 “주민등록표”라 한다)와 세대별 주민등록표 색인부를 작성하고 기록·관리·보존하여야 한다.

② 개인별 주민등록표는 개인에 관한 기록을 종합적으로 기록·관리하며 세대별(世帶別) 주민등록표는 그 세대에 관한 기록을 통합하여 기록·관리한다.

③ 시장·군수 또는 구청장은 주민에게 개인별로 고유한 등록번호(이하 “주민등록번호”라 한다)를 부여하여야 한다.

④ 주민등록표와 세대별 주민등록표 색인부의 서식 및 기록·관리·보존방법 등에 필요한 사항과 주민등록번호를 부여하는 방법은 대통령령으로 정한다.

제 9 조(정리) 개인별 주민등록표는 주민등록번호순으로, 세대별 주민등록표는 세대주의 주민등록번호순으로 각각 정리하며, 이에 관한 구체적인 사항은 안전행정부장관이 정한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

제10조(신고사항) ① 주민은 다음 각 호의 사항을 해당 거주지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다. <개정 2007.5.17., 2009.4.1.>

4) 주민등록법 제7, 9, 10조 참조.

1. 성 명
 2. 성 별
 3. 생년월일
 4. 세대주와의 관계
 5. 합숙하는 곳은 관리책임자
 6. 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제10조제1항에 따른 등록기준지 (이하 “등록기준지”라 한다)
 7. 주 소
 8. 가족관계등록이 되어 있지 아니한 자 또는 가족관계등록의 여부가 분명하지 아니한 자는 그 사유
 9. 대한민국의 국적을 가지지 아니한 자는 그 국적명이나 국적의 유무
 10. 거주지를 이동하는 경우에는 전입 전의 주소 또는 전입지와 해당 연월일
 11. 대통령령으로 정하는 특수기술에 관한 사항
- ② 누구든지 제1항의 신고를 이중으로 할 수 없다.

동법상 세대별 주민등록표에 등재된 사람은 하나의 세대에 속하게 된다. 즉, 세대주, 가족인 세대원(배우자, 세대주의 직계존비속, 세대주의 형제자매, 배우자의 직계혈족, 배우자의 형제자매), 가족이 아닌 동거인은 하나의 세대를 구성한다. 가족이 아닌 세대원도 인정된다는 점에서 ‘세대’는 가족보다 넓은 개념으로서 주거를 함께 하는 것으로 추정되는 주민등록표 등재를 기준으로 하는 개념이라고 할 수 있다. 즉, 생계 유지를 함께 하지 않아도 같은 세대에 속할 수 있다는 점에서 앞에서 본 ‘가구’와 차이가 있다. 이러한 ‘세대’의 개념은 「국민건강보험법」상 지역가입자의 월별 보험료액을 산정하는 단위가 되며⁵⁾, 「주택법」상 국민주택의 기준이 되는 주거전용면적을 산정하는 기준이 된다.⁶⁾ 또한 「종합부동산세법」에서 과세표준에 적용되는 부동산가액 산정에도 1세대 1주택 개념이 도입되어 있다.⁷⁾

5) 국민건강보험법 제69조 제5항 참조.

6) 주택법 제2조 제3호 참조.

7) 종합부동산세법 제8조제1항 참조.

국민건강보험법

[시행 2014.11.21.] [법률 제12615호, 2014.5.20., 일부개정]

제69조(보험료) ① 공단은 건강보험사업에 드는 비용에 충당하기 위하여 제77조에 따른 보험료의 납부의무자로부터 보험료를 징수한다.

② 제1항에 따른 보험료는 가입자의 자격을 취득한 날이 속하는 달의 다음 달부터 가입자의 자격을 잃은 날의 전날이 속하는 달까지 징수한다. 다만, 가입자의 자격을 매월 1일에 취득한 경우에는 그 달부터 징수한다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 보험료를 징수할 때 가입자의 자격이 변동된 경우에는 변동된 날이 속하는 달의 보험료는 변동되기 전의 자격을 기준으로 징수한다. 다만, 가입자의 자격이 매월 1일에 변동된 경우에는 변동된 자격을 기준으로 징수한다.

④ 직장가입자의 월별 보험료액은 다음 각 호에 따라 산정한 금액으로 한다.

1. 보수월액보험료: 제70조에 따라 산정한 보수월액에 제73조제1항 또는 제2항에 따른 보험료율을 곱하여 얻은 금액

2. 소득월액보험료: 제71조에 따라 산정한 소득월액에 제73조제1항 또는 제2항에 따른 보험료율의 100분의 50을 곱하여 얻은 금액

⑤ 지역가입자의 월별 보험료액은 세대 단위로 산정하되, 지역가입자가 속한 세대의 월별 보험료액은 제72조에 따라 산정한 보험료부과점수에 제73조제3항에 따른 보험료부과점수당 금액을 곱한 금액으로 한다.

주택법

[시행 2014.10.1.] [법률 제12333호, 2014.1.24., 타법개정]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “주택이”란 세대(世帶)의 구성원이 장기간 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 건축물의 전부 또는 일부 및 그 부속토지를 말하며, 이를 단독주택과 공동주택으로 구분한다.

- 1의2. “준주택”이란 주택 외의 건축물과 그 부속토지로서 주거시설로 이용가능한 시설 등을 말하며, 그 범위와 종류는 대통령령으로 정한다.
- 2. “공동주택”이란 건축물의 벽·복도·계단이나 그 밖의 설비 등의 전부 또는 일부를 공동으로 사용하는 각 세대가 하나의 건축물 안에서 각각 독립된 주거생활을 할 수 있는 구조로 된 주택을 말하며, 그 종류와 범위는 대통령령으로 정한다.
- 2의2. “세대구분형 공동주택”이란 공동주택의 주택 내부 공간의 일부를 세대별로 구분하여 생활이 가능한 구조로 하되, 그 구분된 공간 일부에 대하여 구분소유를 할 수 없는 주택으로서 대통령령으로 정하는 건설기준, 면적기준 등에 적합하게 건설된 주택을 말한다.
- 3. “국민주택”이란 제60조에 따른 국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택으로서 주거의 용도로만 쓰이는 면적(이하 “주거전용면적”이라 한다)이 1호(戶) 또는 1세대당 85제곱미터 이하인 주택(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면 지역은 1호 또는 1세대당 주거전용면적이 100제곱미터 이하인 주택을 말한다. 이하 “국민주택규모”라 한다)을 말한다. 이 경우 주거전용면적의 산정방법은 국토교통부령으로 정한다.

종합부동산세법

[시행 2014.1.1.] [법률 제12153호, 2014.1.1., 타법개정]

제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다. <개정 2005.12.31, 2010.3.31>

8. “세대”라 함은 주택 또는 토지의 소유자 및 그 배우자와 그들과 생계를 같이하는 가족으로서 대통령령이 정하는 것을 말한다.

제 8 조(과세표준) ① 주택에 대한 종합부동산세의 과세표준은 납세의무자별로 주택의 공시가격을 합산한 금액 [과세기준일 현재 세대원 중 1인이 해당 주택을 단독으로 소유한 경우로서 대통령령으로 정하는 1세대 1주택자(이하 “1세대 1주택자”라 한다)의 경우에는 그 합산한 금액에서 3억원을 공제한 금액] 에서 6억원을 공제한 금액에 부동산 시장의 동향과 재정 여건 등을 고려하여 100분의 60부터 100분의 100까지의 범위에서 대통령령

으로 정하는 공정시장가액비율을 곱한 금액으로 한다. 다만, 그 금액이 영
보다 작은 경우에는 영으로 본다. <개정 2005.12.31, 2008.12.26>

종합부동산세법 시행령

[시행 2014.11.19.] [대통령령 제25751호, 2014.11.19., 타법개정]

제 1 조의2(세대의 범위) ① 「종합부동산세법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제
8호에서 “대통령령이 정하는 것”이라 함은 주택 또는 토지의 소유자 및
그 배우자가 그들과 동일한 주소 또는 거소에서 생계를 같이하는 가족
과 함께 구성하는 1세대를 말한다.

② 제1항에서 “가족”이라 함은 주택 또는 토지의 소유자와 그 배우자
의 직계존비속(그 배우자를 포함한다) 및 형제자매를 말하며, 취학, 질
병의 요양, 근무상 또는 사업상의 형편으로 본래의 주소 또는 거소를
일시퇴거한 자를 포함한다.

제 2 조의3(1세대 1주택의 범위) ① 법 제8조제1항 본문에서 “대통령령으로
정하는 1세대 1주택자”란 세대원 중 1명만이 주택분 재산세 과세대상인
1주택만을 소유한 경우로서 그 주택을 소유한 「소득세법」 제1조의2제1
항제1호에 따른 거주자를 말한다. 이 경우 「건축법 시행령」 별표 1 제1
호다목에 따른 다가구주택은 1주택으로 보되, 제3조에 따른 합산배제
임대주택으로 같은 조 제8항에 따라 신고한 경우에는 1세대가 독립하여
구분 사용할 수 있도록 구획된 부분을 각각 1주택으로 본다. <개정
2009.2.4., 2011.3.31.>

② 제1항에 따른 1세대 1주택자 여부를 판단할 때 다음 각 호의 주택
은 1세대가 소유한 주택 수에서 제외한다. 다만, 제1호는 각 호 외의
주택을 소유하는 자가 과세기준일 현재 그 주택에 주민등록이 되어 있
고 실제로 거주하고 있는 경우에 한정하여 적용한다. <신설 2009.2.4.,
2011.10.14.>

1. 제3조제1항제1호부터 제4호까지 및 제6호의 어느 하나에 해당하는
주택으로서 같은 조 제8항에 따른 합산배제 신고를 한 주택
2. 삭 제 <2012.2.2.>
3. 제4조제1항제8호에 해당하는 주택

‘가족’의 범위는 「민법」 제779조8)가 규정하고 있다.

민 법

[시행 2013.7.1.] [법률 제11728호, 2013.4.5., 일부개정]

제779조(가족의 범위) ① 다음의 자는 가족으로 한다.

1. 배우자, 직계혈족 및 형제자매
2. 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매

② 제1항제2호의 경우에는 생계를 같이 하는 경우에 한한다.

이에 따르면 가족은 일정한 범위의 친족에 해당하는 개념으로서, 여기에는 생계 및 주거를 함께 해야 한다는 요건은 필요하지 않다. ‘가족’은 혈연 또는 혼인을 계기로 형성되는 것이므로, 1인 가구의 개념과 연관시켜보면 1인 가구는 ‘주거와 생계를 같이 하는 가족이 없는 자’라고 정의할 수도 있다. 다만, 이 경우에는 민법상 가족이 아닌 친족과 생계를 같이 하는 경우에도 1인 가구에 포함되는지 문제될 수 있으나, 1인 가구는 홀로 독립하여 생계를 유지하는 가구라는 점에서 1인 가구가 아니라고 할 것이다.

‘가구’의 개념과 ‘가족’, ‘세대’의 개념을 비교해보면 다음과 같다.

8) 제정 민법상 가(家)는 호주를 중심으로 하여 관념적으로 구성된 것을 의미하며, 가족이란 그러한 가의 구성원으로서 호주가 아닌 자를 의미하였다. 즉, 가족은 함께 사는 친족의 집단을 의미하는 것이 아니라 현실 생활의 가족과는 무관한 개념이었다. 이후, 2008년 호주제 폐지를 논의하는 과정에서 호주제도의 폐지로 인해 가(家) 제도 및 가족의 개념이 필요없게 되었으나, 민법 친족편 제2장 「호주와 가족」 삭제가 가족의 해체를 초래할 것임을 우려하여 ‘가족의 범위’를 새로 규정한 것이다. 이 조항에 대해서는 가족 구성원들 사이에 어떠한 새로운 권리의무 관계가 발생하는 것이 아니고, 개별 법률관계에 따라 법률효과를 받은 자를 규정하는 방식으로 되어 있기 때문에 법률상 큰 의미를 가지지 못한다는 평가가 있다.(김주수·김상용, 친족 상속법 제11판, 법문사, 2013, 7쪽)

<표 1> 가구, 세대, 가족 개념 비교

구별개념	정 의	관련 법령
가 구	주거 및 생계를 공동으로 하는 생활단위	「인구주택총조사규칙」 제2조 제3호 - 가구의 개념 「국민기초생활보장법」 제2조 제7호 - 수급자 산정 단위로서 ‘개별가구’
세 대	동일한 주소 또는 거소에서 거주자 및 그 배우자가 공동으로 생계를 유지하는 가족단위	「주민등록법」 제7조 등 - 세대별 주민등록표 작성 「국민건강보험법」 제69조 제5항 - 지역가입자 보험료액 산정 단위 「주택법」 제2조 제3호 - 국민주택 요건인 주거전용면적 기준 「종합부동산세법」 제8조제1항 - 과세표준에 적용되는 부동산 가액 산정에 1세대 1주택 개념 도입
가 족	혈연·인연·입양으로 연결된 일정 범위의 사람들(친족원)로 구성된 집단	「민법」 제779조 “가족의 범위” - 생계를 같이 하는지 여부를 불문하고 배우자, 직계혈족, 형제자매 - 생계를 같이 하는 일정 범위의 인척

(2) 선행 연구에서의 ‘1인 가구’의 개념 정의

1인 가구의 개념은 2005년 이후에 등장했으며, 그 이전에는 주로 ‘단독 가구’로 통용되었다. 선행 연구들에서는 1인 가구의 개념에 관해 때로는 제한적으로, 때로는 포괄적으로 사용해왔다.

여윤경 외(2001)는 가구원이 한명인 가구를 ‘단독 가구’로 정의하였고,⁹⁾ 박은아(2004)는 ‘단독 가구’를 만 60세 이상의 노인이 자녀 및 친

9) 여윤경·양세정, 가구유형에 따른 소비지출패턴 비교 분석, 소비자학연구 제12권

척과 동거하지 않고 1개월 이상 독립된 가구 형태로 생활하고 있는 독신 가구로 보아 노인 독신 가구로 한정하였다.¹⁰⁾

2005년부터 통계청에서는 ‘1인 가구’라는 개념을 사용하면서, “혼자서 살림하는 가구, 즉 1인이 독립적으로 취사, 취침 등 생계를 유지하고 있는 가구”로 정의하였다.¹¹⁾ 이에 따라 통계청 등에서 실시하는 각종 사회조사에서는 ‘1인 가구’가 통용되게 되었다. 이성은 외(2012)는 ‘비혼 1인 가구’라는 개념을 사용하면서 “현재 법적으로나 사실적으로 무배우자로서 주민등록상 단독으로 세대가 분리되어 혼자 생활하는 가구”로 정의함으로써 배우자가 없이 혼자 생활하는 ‘비혼’의 상태를 강조하였다.¹²⁾ 가장 최근의 연구에서, 배건이 외(2013)는 1인 가구를 “현재 법적·사실적으로 무배우자로서 단독으로 세대가 분리되어 혼자 생계를 유지하는 가구”로 정의하였다.¹³⁾ 이것은 ‘비혼’인 상태를 강조하면서도 혼자 생계를 유지한다는 측면을 포함한 정의라고 할 수 있다.

제4호 (2001. 12), 한국소비자학회, 65-81쪽.

10) 박은아, 단독가구 남녀노인의 부부간 의사소통·의사결정 참여 및 가정생활만족도, 숙명여자대학교 박사학위 논문, 2004, 55쪽.

11) 통계청 홈페이지, 통계표준용어에서 ‘1인 가구’를 검색한 결과이다.

(http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_ki/6/detail_lang.action?bmode=detail_lang&pageNo=null&keyWord=0&cd=L004)

12) 이성은 외, 『서울시 비혼여성 1인 가구 정책지원방안 수립』, 서울시여성가족재단, 2012, 12쪽.

13) 1인 가구의 핵심요소로서 첫째, “실제 주소 및 거소를 갖는 단독생활자”를 요건으로 한다. 주거권의 보호라는 입법목적을 달성하기 위해서는 주민등록상 주소 및 거소와 다를지라도 주거비 지원이 가능해야 하기 때문에 실제 주소 및 거소를 갖는 단독생활자를 제1요건으로 제시하였다. 두 번째 요건은, “비혼”이라는 기준을 제시할 수 있다. 이는 생활환경 및 복지혜택이 가장 취약한 것으로 집계된 저소득 1인 가구의 대부분이 이혼·사별 또는 결혼하지 않은 “싱글”이라는 점에 기반한 것이다. 셋째, “독립적으로 생계를 유지하는 단독세대”일 것을 요건으로 제시하였다. 독립적 생계유지라는 것은 피부양자의 경제적 조력 없이 개인의 직업과 소득을 통해 생활을 영위한다는 것을 의미하며, 이는 실질적인 사실관계에 따라 판단해야 한다. 위 요건을 적용할 경우, 부부로서 사실상 생계를 같이하면서 주민등록상 주소지만 달리하여 별도의 세대를 구성하는 경우 등을 수혜대상에서 제외할 수 있게 된다. 배건이·정극원, 『1인 가구 지원 법제에 관한 입법평가- 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로-』, 한국법제연구원, 2013, 21-22쪽.

(3) '1인 가구'의 개념

이상의 논의를 종합해볼 때, '1인 가구'란 주거가 독립되고, 동거인이 없으며, 혼자 생계를 유지할 것이란 요건이 충족되어야 한다. 그리고, 1인 가구란 현재 혼인하지 않은 상태로서 과거에 혼인을 했으나 이혼이나 사별로 혼자가 된 경우도 포함된다고 할 수 있다. 그런데, 통계청에서 실시하는 인구주택총조사 등 각종 통계에서는 근무지 변경, 배우자 및 자녀의 해외 유학 등으로 일시적으로 혼자 살아가는 경우도 1인 가구에 포함시키고 있으므로, 현재 1인 가구는 혼인 여부와 상관없이 독립된 주거에서 혼자 생계를 유지하는 생활단위를 말하는 것으로 통용되고 있다. 그러나, 법적 보호 내지 지원의 대상으로서 '1인 가구'의 개념을 정의할 때에는 배우자 또는 자녀가 있으면서 일시적으로 따로 주거를 가지고 있는 경우를 제외해야 할 것이다. 한편, 현행법상 1인 가구는 단독으로 세대를 구성할 수 있으며 원 가족의 일원으로서 법적 지위를 가진다고 할 수 있다.

2. 1인 가구의 발생 원인

(1) 1인 가구의 발생

1인 가구의 발생은 한국의 가족 구조의 변화 및 특성과 상관관계를 가진다. 가족관련 지표의 변화 흐름과 특성은 유연하고 평등적인 방향을 추구하는 경향을 나타내고 있다.¹⁴⁾ 가족형성 관련 지표 및 가족 형태의 변화, 가족관계 및 가족생활의 변화 등이 가족가치 및 의식 변화의 흐름과 그 궤를 같이하면서 다양한 법적 과제를 나타내고 있다. 결혼과 이혼 및 재혼에 대한 인식, 결혼생활 및 성의식, 부모부양의식 등

14) 장혜경 외, 가족의 미래와 여성·가족정책전망(II), 한국여성정책연구원, 2012, vi쪽.

은 가족공동체의 해체에 가속화를 가져오는 한 요인이 되고 있다.

1인 가구의 발생과 소멸은 출발점을 어디로 잡느냐에 따라 양상이 다르게 나타날 수 있다.

부부와 자녀로 구성된 표준가구에 해당하는 가정을 그 출발점으로 한다면, 미성년인 자녀가 미혼인 상태로 독립(종전의 분가)하는 경우에 1인 가구가 된다. 이 자녀가 혼인을 하게 되면 1인 가구는 소멸하게 된다. 부부만으로 구성된 가정인 경우에는 이혼이나 배우자와의 사별(실종선고 포함)로 1인 가구로 전환된다. 혼인 가능한 연령인 경우에는 재혼으로 1인 가구 상태에서 벗어나지만, 고령의 경우에는 계속 1인 가구 상태에 놓여 있게 된다. 자녀가 있는 가정의 경우에는 자녀의 혼인과 부부의 이혼 또는 사별이란 요인이 결합하여야 1인 가구로 된다. 또한 부모가 모두 사망한 경우에 홀로 남은 자녀는 1인 가구로 된다. 입양으로 다른 가족의 구성원이 될 수도 있고, 일시적으로(19세에 달할 때까지) 시설 입소자로서 또는 소년소녀가장으로서 1인 가구 또는 비가구가 될 수 있다.

그밖에 1인 가구의 개념 정의에 따라, 상당한 기간 주거와 생계를 함께 할 수 없는 핵가족의 경우에는 이를 실질적인 1인 가구로 보는 것이 가능하다. 즉, 장기간의 해외근무, 교도소 등의 시설에 입소, 실종 내지 행방불명, 장기간의 유학 등도 하나의 원인이 될 수 있다.

이와 같이 누구든지 전 생애에 걸쳐 어느 시점에서 1인 가구가 될 수 있으며, 1인 가구였다가 혼인, 입양 등으로 다인 가구로 전환될 수 있다.

(2) 1인 가구의 유형과 분류

1인 가구의 증가의 원인으로는 혼인을 감소, 초혼 연령 지체에 따른 독신가구의 증가, 이혼, 별거에 따른 싱글화, 고령화 사회에서의 노인 단독가구의 증가를 들 수 있다.¹⁵⁾ 또한 대도시에 1인 가구가 집중되

15) 변미리, “서울의 1인 가구 현황과 도시 정책 수요”, 한국행정학회 2009년도 동계

고 있는 것은 한국사회의 교육 경쟁과 치열한 노동시장의 경쟁구조로 인해 청년 세대들이 교육과 취업의 기회가 집중된 대도시로 유입되고 있는 것도 하나의 원인이다. 이와 같이 1인 가구는 연령별, 세대별로 2-30대는 청년 1인 가구, 4-50대는 중년 1인 가구, 60대 이상은 노년 1인 가구로 구분해볼 수 있다. 청년층은 교육과 취업을 위해 결혼을 미루거나 포기하는 경우에 1인 가구가 되는 경우가 많고, 중년층은 배우자와의 이혼이나 별거로 인해 혼자 살아가는 경우가 대부분이며, 노년층은 배우자와의 사별로 인해 홀로 어렵게 살아가는 경우가 많다.

또한 형성 요인에 따라 자발적 1인 가구와 비자발적 1인 가구로 분류가 가능하다.¹⁶⁾ 자발적 1인 가구나 함은 30대 이상의 연령층에서 결혼 연령이 늦어지고, 부모세대로부터 독립하면서 형성된 것으로, 도시의 새로운 문화와 라이프 스타일을 창출하는 골드 미스, 미스터를 의미한다.¹⁷⁾ 반면에, 본인의 의도보다는 사회적 요인에 따라 1인 가구가 된 경우는 비자발적 1인 가구라고 할 수 있다. 경제적 이유 또는 이혼, 별거 등으로 가족이 해체된 경우, 배우자의 사망으로 인해 홀로 남겨진 경우, 자녀의 교육을 위해 자녀와 배우자를 유학보내고 홀로 살아가는 기러기 아빠 등이 여기에 해당한다. 자발적인 1인 가구 확대는 그 변화가 가져올 문제들에 대해 충분한 대비가 필요하고, 비자발적 1인 가구들에 대해서는 사회적 지지를 제공해 줄 수 있는 사회적 장치가 필요하다.¹⁸⁾ 즉, 자발적으로 1인 가구를 선택한 경우와는 달리, 비자발적 1인 가구는 사회정책의 대상자들이라고 할 수 있다.¹⁹⁾

학술대회 및 정기총회 발표자료집, 2009. 12, 186쪽.

16) 조주현·김주원, 1인 가구의 주택수요 특성에 관한 연구-서울시를 중심으로- 부동산학연구 제16집 제4호, 한국부동산학회, 2010, 36쪽.

17) 변미리, “서울의 1인 가구 현황과 도시 정책 수요”, 한국행정학회 2009년도 동계 학술대회 및 정기총회 발표자료집, 2009.12, 187쪽.

18) 이명진, 1인 가구의 형성과 현황, 제1회 갈등관리포럼(2014. 3. 26) 발표자료, 국민대통합위원회 보도자료, 8쪽.

19) 변미리, 앞의 글, 187쪽.

또한, 집단별 유형으로 보면 골드세대, 산업예비군, 불안한 독신자, 실버세대로 나눌 수 있다.²⁰⁾ ‘골드세대’ 그룹은 주로 전문직에 종사하는 30, 40대들로서 역세권을 중심으로 오피스텔에 거주하는 경우가 많다. 이들은 개인적 삶과 사회적 성공을 중시하고, 결혼을 필수 아닌 선택이라고 생각하며 도시 생활을 즐기는 경향이 있으며 ‘싱글 산업’을 주도해나가는 계층이다. 반면에, ‘산업예비군’ 그룹은 아직 직업을 구하지 못한 청년 실업자 또는 기존의 취업시장에서 후퇴하여 새로운 직업을 모색하는 20대 중심의 집단으로서, 대학가나 고시촌을 중심으로 거주하고 있다.²¹⁾ 이혼 등 가족 해체와 중장년 실업 증가로 인해 형성된 ‘불안한 독신자’ 그룹은 경제적 지위가 낮고 직업이 불안정해 사회의 부유(浮遊) 세력이 될 가능성이 높다.²²⁾ ‘실버 세대’는 고령화의 산물로서 일부 경제력이 있는 고령자도 있지만 대부분을 차지하는 것은 빈곤과 불안정한 주거를 경험하고 있는 독거노인 집단이다. 이와 같이 1인 가구도 유형별로 발생 원인 및 특성이 다른 만큼 정책 수요에 있어서도 차이가 있다. 즉, 골드세대는 다양한 주거수요를 고려한 주택유형 공급 등을 원하고 있는 반면에, 산업예비군들은 일자리 창출이 가장 절실한 요구사항이며, 불안한 독신자들은 가족재구성화를 위한 경제적, 심리적 지원을 원하고, 실버세대는 사회안전망 확충을 제일 필요한 정책과제로 생각한다.²³⁾ 따라서, 1인 가구를 위한 정책 및 법제를 마련할 때에는 이러한 유형별 정책 수요를 고려해야 할 것이다.

20) 변미리 박사는 서울의 1인가구의 인구학적 특성과 사회경제적, 공간적 분포를 분석한 이후 서울의 1인가구를 네 가지 유형으로 분류하였다. 변미리, 앞의 글, 197쪽.

21) 변미리, 앞의 글, 197쪽.

22) 변미리, 앞의 글, 197쪽.

23) 변미리, 혼자 사는 일이 더 이상 특별하지 않은 시대, 우리 사회는 무엇을 준비해야 하는가?, 법연 제43호, 한국법제연구원, 2014, 21쪽.

제 2 절 1인 가구 증가 현황 및 정책 수요

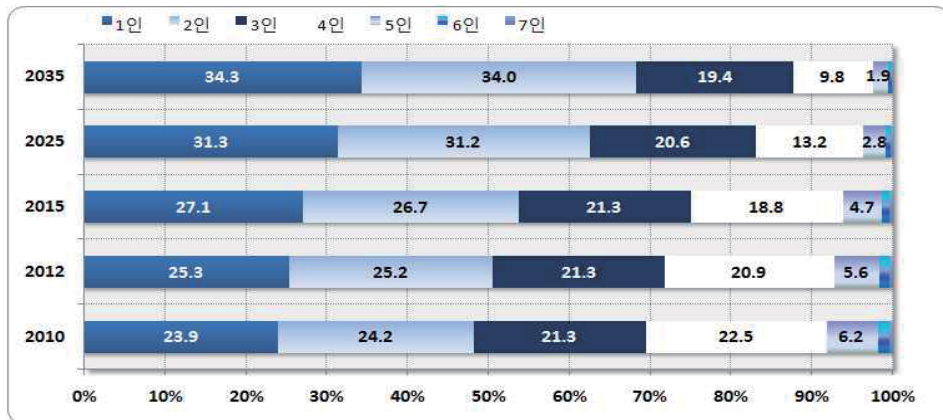
1. 1인 가구 증가 현황

(1) 1인 가구의 추이 및 특징

① 1인 가구 증가 추이

우리나라 1인 가구 수는 2000년 약 222만 가구에서 2010년 약 414만 가구로 증가한 것으로 조사되었다. 총 가구 대비 1인 가구의 비율은 2000년에 15.5%에서 2010년에 23.9%로 증가한 것으로 4 가구 중 1 가구는 1인 가구에 해당하는 것이다. 이는 아직 OECD의 평균치(2010년 기준 27.7%)에는 미치지 못하는 것이나, 매우 빠른 속도로 증가하고 있다. 더구나 2035년에는 총 가구의 34.3%가 1인 가구가 될 것으로 예측되고 있어서 이제 1인 가구는 2-3인 가구 수를 넘어서는 우리 사회의 주류 가구 유형이 될 것으로 전망되고 있다.²⁴⁾

<그림 1> 가구원수별 가구 추이(2010~2035)



자료 : 통계청(2012), 「장래가구추계 : 2010년~2035년」, <그림2-19>

24) 통계청의 ‘장래가구추계 2010-2035’에 따르면 2010년 부부+자녀가구가 642만7천 가구 (37.0%)로 가장 많고, 1인 가구(23.9%), 부부가구(15.4%) 등의 순이던 것이 2035년에는 1인가구(34.3%), 부부가구(22.7%), 부부+자녀가구(20.3%)순으로 변화할 것으로 전망되고 있다. - 통계청, 장래가구추계 : 2010년~2035년, 통계청 보도자료(2012. 4. 26), 10쪽.

② 생애주기에 따른 1인가구의 변화

2010년 우리나라 1세 미만 남자는 40.1%가 3인 가구에서, 36.7%가 4인 가구에서 태어나는 것으로 나타난 반면, 1세 미만 여자는 40.3%가 3인 가구에서, 37.0%가 4인 가구에서 태어난 것으로 조사되었다.²⁵⁾

남녀 모두 18세 이후 취학이나 취업 등으로 급격하게 1인 가구가 될 확률이 증가하는데, 남자는 28세(17.3%가 1인 가구) 여자는 26세(13.0%가 1인 가구)에서 정점에 이르렀다.²⁶⁾

이후 혼인으로 2인 가구가 되는 비율은 남자는 30세(23.3%), 여자는 29세(23.4%)까지 늘고, 자녀 출산으로 3인 가구와 함께 특히 4인 가구가 급증하였다.²⁷⁾ 4인 가구의 경우, 남자는 43세에 2차 정점(45.3%), 여자는 40세에서 2차 정점(47.2%)에 달하는데, 이 시기는 2인 가구의 저점이 되는 연령과도 일치하는 것으로 나타났다.²⁸⁾

자녀들이 취업, 취학, 혼인으로 출가하면서 남자 43세, 여자 40세 이후부터 점차 3인 및 4인 가구는 감소하고 부부만의 빈 동지가 증가하는데, 이러한 빈 동지는 남자는 76세에 정점(56.3%)에 이를 때까지 계속되며 그 이후엔 감소하는 반면, 여자는 64세(44.8%)까지 증가하는 것으로 나타났다.²⁹⁾

남자는 76세 이후 2인 가구가 될 확률이 급격히 감소하는데 이는 사별 등으로 1인 가구가 되거나, 다른 가족과 다시 합쳐 3인 이상 가구로 되기 때문이다.³⁰⁾ 반면 여자는 76-86세 기간 중에는 1/3이 1인 가구로 혼자 살다가 90세 이상 고령이 되면 가족과 재결합하는 것으

25) 통계청, 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 통계청 보도자료 (2012. 12. 11), 3쪽.

26) 통계청, 앞의 글, 3쪽.

27) 통계청, 앞의 글, 3쪽.

28) 통계청, 앞의 글, 3쪽.

29) 통계청, 앞의 글, 3쪽.

30) 통계청, 앞의 글, 4쪽.

로 나타났다.³¹⁾

③ 성별, 연령별 증가 추이

1인 가구의 성별 분포를 살펴보면, 2000년에는 남성 1인 가구가 94만 5천 가구이고, 여성 1인 가구는 127만 9천 가구로 여성의 비율이 높는데 반해, 2010년에는 남성 1인 가구가 192만 4천 가구로 10년 동안 97만 9천 가구(103.6%) 늘었고, 여성 1인 가구는 221만 8천 가구로 93만 8천 가구(73.3%) 증가한 것으로 나타났다.³²⁾ 이로써 전체 1인 가구 중 여전히 여성의 비율이 높지만, 지난 10년 동안 남성 1인가구의 증가율이 더 높다는 점은 주목할 필요가 있다.

<표 2> 연도별 일반가구 및 1인 가구 현황

(단위 : 천 가구, %, %p)

	2000년(A)			2010년(B)			증감(B-A)		
	전체	남자	여자	전체	남자	여자	전체	남자	여자
일반 가구	14,312	11,659	2,653	17,339	12,842	4,497	3,028 (21.2)	1,183 (10.1)	1,844 (69.5)
1인 가구	2,224	945	1,279	4,142	1,924	2,218	1,918 (86.2)	979 (103.6)	938 (73.3)
(구성 비)	15.5	8.1	48.2	23.9	15.0	49.3	8.4	6.9	1.1

자료 : 통계청(2012), 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, <표 1>

2010년 11월 1일을 기준으로 1인 가구의 성별 및 연령별 비율을 보면, 남자는 혼인 직전인 28세(17.3%)에서 정점을 이루다가 점차 감소

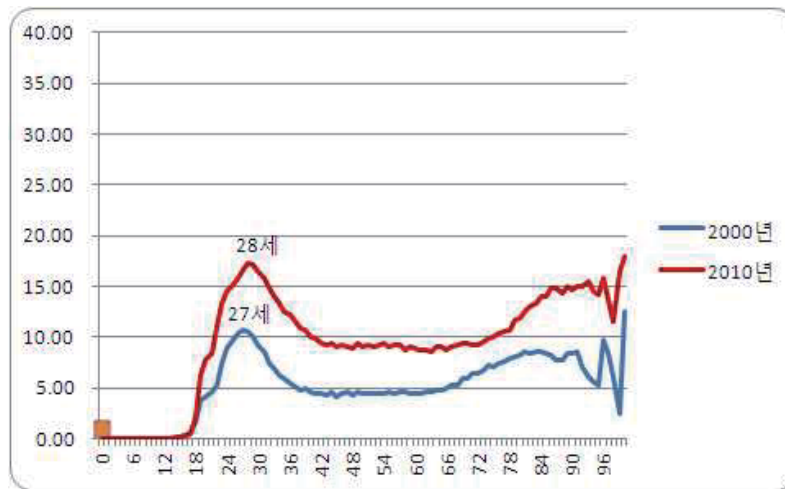
31) 통계청, 앞의 글, 4쪽.

32) 통계청, 앞의 글, 1쪽.

하였으나, 여자는 26세(13.0%)에서 1차 정점에 달한 후, 혼인으로 감소했다가 사별로 점차 증가해 79세(36.9%)에 2차 정점을 보이고 있다.³³⁾ 2000년에는 이러한 1인 가구 비율 정점이 남자는 27세(10.8%), 여자는 1차 정점이 24세(7.3%), 2차 정점이 75세(26.7%)였으나, 2010년에는 남자는 정점이 1세가 늦추어지고, 여자는 1차 정점이 2세, 2차 정점이 4세가 늦추어졌다.³⁴⁾ 20-30대 1인 가구는 남성의 비율이 여성보다 약간 높고, 60대 이상의 고령의 1인 가구는 여성의 비율이 월등히 높음을 알 수 있다.

2010년 11월 1일 현재 일반가구원 중에서 남자는 8.4%, 여자는 9.3%가 1인 가구인 것으로 나타났다.³⁵⁾ 이는 2000년과 비교하여 남자(4.3%)는 4.1%p, 여자(5.6%)는 3.7%p 늘어난 수치이다.

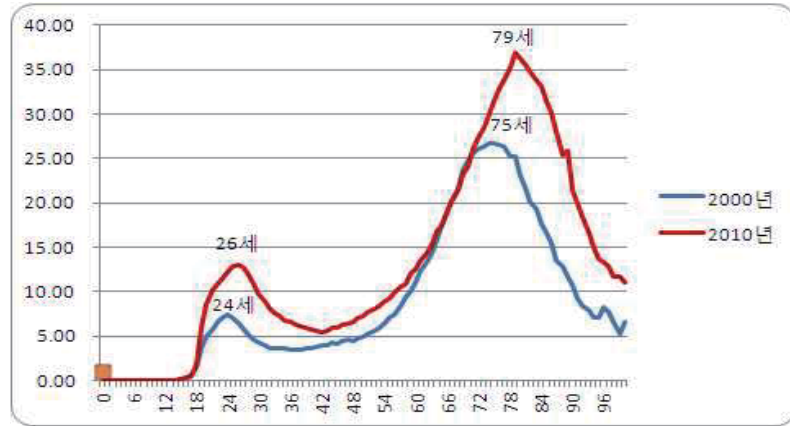
<그림 2> 연령별 1인 가구 분포(남자) : 2000-2010년



자료 : 통계청(2012), 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 2쪽

33) 통계청, 앞의 글, 2쪽
 34) 통계청, 앞의 글, 2쪽
 35) 통계청, 앞의 글, 2쪽

<그림 3> 연령별 1인 가구 분포(여자) : 2000-2010년



자료 : 통계청(2012), 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 2쪽

최근 1인 가구의 연령대별 양극화 현상이 뚜렷해지고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 1인 가구 연령은 2010년에 35-64세(49%), 35세 미만(32.3%), 65세 이상(18.6%)순이었으나, 2035년에는 35-64세(43.8%), 65세 이상(39.7%), 35세 미만(16.5%) 순이 될 것으로 전망되고 있다.³⁶⁾ 급격히 고령화 사회로 진입하면서 고령층의 1인 가구 증가가 눈에 띄는데, 이는 자녀의 부모 부양 회피, 황혼 이혼, 남녀 평균수명 차이 등에 기인한다.³⁷⁾ 고령 1인 가구는 여성의 비율이 압도적으로 높으며, 대부분 단순노무직이나 무직군에 속하며, 소득은 전체 가구 평균 소득에 비해 매우 낮고 불안정해서 빈곤화가 점점 심화되고 있다. 주거비 지출이 지출에서 높은 비중을 차지하고 있는 것이 특징이다.

한편 청년층의 1인 가구도 급증하고 있는 실정이다. ‘에코 세대’라고 불리는 청년층은 베이비부머의 자녀들로서 우리나라에서는 1979-1985년에 태어난 이들을 말한다. 2010년 통계에서 청년층 1인 가구는 약 510만명으로 조사되었다. 이들은 아직 미취업 상태에 있는 경우가 대

36) 통계청, 장래가구추계 : 2010년~2035년, 통계청 보도자료(2012. 4. 26), 10쪽

37) 박덕배, “1인가구 속사정 너무 달라”, 주간동아 제878호(2013. 3. 11), 32쪽.

부분이고, 미혼인 경우가 많으며 독립된 주거를 마련하지 못했다는 점 등에서 취업, 결혼, 주택구입 등이 절실한 세대라고 할 수 있다.

④ 혼인 상태별 추이

2010년 1인 가구의 혼인상태는 미혼 184만 3천 가구(44.5%), 배우자있음 53만 4천 가구(12.9%), 사별 120만 8천 가구(29.2%), 이혼 55만 6천 가구(13.4%)로 나타났다.³⁸⁾ 연령대별로 주된 혼인상태의 구성을 보면, 44세 이하는 미혼이 대부분(15-21세(99.8%), 22-24세(99.4%), 25-34세(93.5%), 35-44세(65.8%))이고, 45-54세는 이혼의 비율이 36.1%에 달했으며, 55세 이상은 사별을 많이 경험한 것(55-64세(42.3%), 65-74세(99.4%), 75-84세(92.7%), 85세 이상(95.2%))으로 나타났다.³⁹⁾

2000년과 비교시 이혼 154.4%(33만 8천명), 배우자있음 100.1%(26만 7천명), 미혼 92.7%(88만 7천 명) 순으로 증가한 것으로, 남자는 미혼, 여자는 미혼 및 사별 분포가 크게 확장되었다.⁴⁰⁾

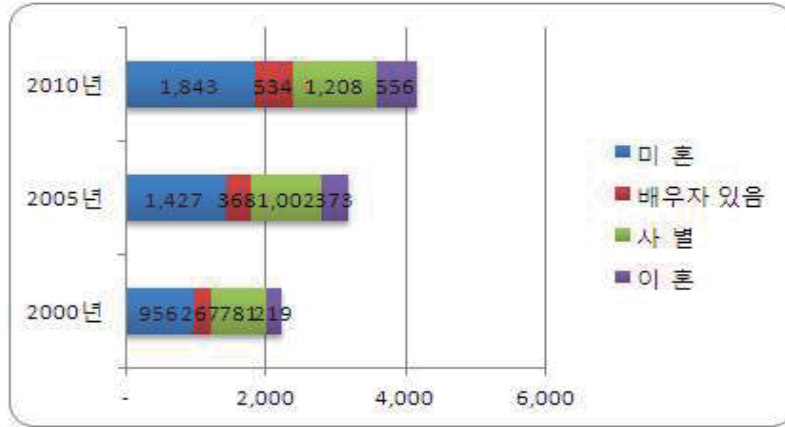
여기에서 혼인 여부가 1인 가구의 발생 및 소멸에 상당한 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 20-30대는 미취업, 경제적 이유 등으로 결혼이 늦어지거나 자발적으로 비혼을 선택함으로써 1인 가구가 되는 경우가 많고, 40-50대에는 이혼을 선택함으로써 1인 가구가 되는 비율이 높고, 50-60대는 배우자와의 사별 등으로 1인 가구가 되는 비율이 높았다.

38) 통계청, 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 통계청 보도자료 (2012. 12. 11), 8쪽

39) 통계청, 앞의 글, 8쪽

40) 통계청, 앞의 글, 8쪽

<그림 4> 연도별 혼인상태별 분포



자료 : 통계청(2012), 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 8쪽.

2014년 온라인 설문조사에서 ‘결혼에 대한 인식’을 보면 ‘반드시 해야 한다’는 인식에서 ‘개인의 필요에 따라 선택할 수도 있다’는 인식으로 점차 변화하고 있는 것으로 나타났다.⁴¹⁾ 즉, 결혼에 대해 대체로 긍정적인 의견이 62.5%였으나, ‘반드시 해야 한다’는 의견은 19.6%에 불과하였다. 특히 청년 1인가구들 결혼은 선택이라고 생각하는 경향이 다인 가구에 비해 높은 것으로 나타났고, 결혼하지 않고도 자녀를 출산, 양육하는 것을 긍정적으로 인식(63.5%)하는 경향을 보였다.⁴²⁾

⑤ 주거점유 및 형태별 추이

2010년 1인 가구의 점유형태는 보증금 있는 월세가 142만 6천 가구(34.4%)로 가장 많고, 자가 132만 3천 가구(31.9%), 전세 90만 3천 가구(21.8%) 순으로 나타났다.⁴³⁾ 연령대별로 주된 가구의 점유형태를 보

41) “1인 가구 증가 원인 ‘가족 가치 약화’·‘노후는 자녀와 함께’는 7%”, 국민신문고 보도자료(2014. 8. 8.)

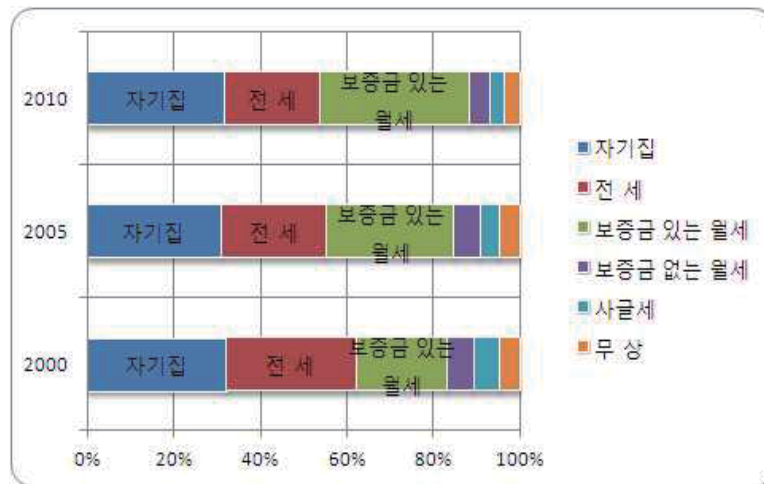
42) “1인 가구 증가 원인 ‘가족 가치 약화’·‘노후는 자녀와 함께’는 7%”, 국민신문고 보도자료(2014. 8. 8.)

43) 통계청, 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 통계청 보도자료

면 다음과 같다.

54세 이하는 보증금 있는 월세에 거주하는 비율이 높았고, 55세 이상은 자가를 소유하고 있는 비율이 높았고, 보증금있는 월세에 거주하는 1인 가구는 2000년 45만 3천 가구에서 2010년 97만 3천 가구로 214.6% 증가했다.⁴⁴⁾ 이러한 점에서 1인 가구의 주거안정성은 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

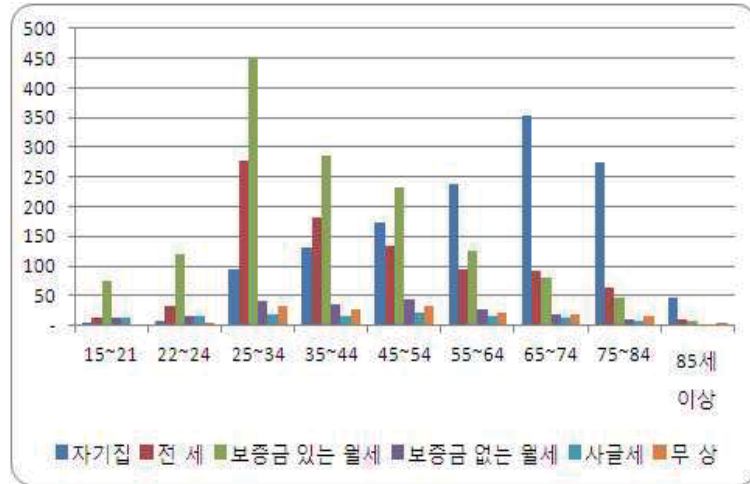
<그림 5> 연도별 점유형태별 분포



자료 : 통계청(2012), 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 14쪽.

(2012. 12. 11), 14쪽.
44) 통계청, 앞의 글, 14쪽.

<그림 6> 2010년 연령별 점유형태별 분포



자료 : 통계청(2012), 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 14쪽.

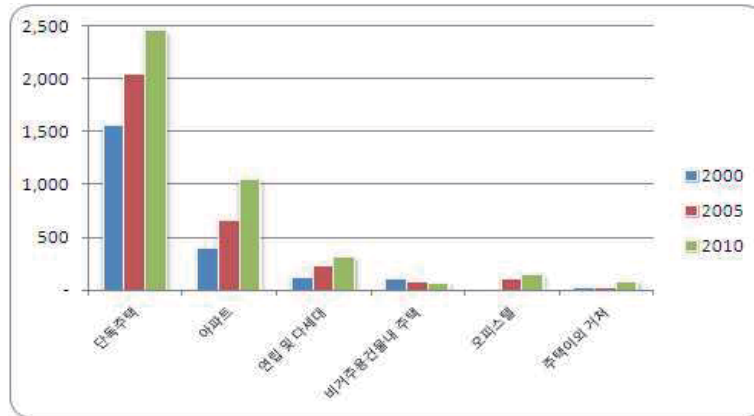
2010년 1인 가구의 거처의 종류는 단독주택이 246만 가구(59.4%)로 가장 많고, 아파트 106만 가구(25.5%), 연립 및 다세대주택 32만 가구(7.7%) 순으로 나타났다.⁴⁵⁾ 모든 연령층에서 단독주택이 가장 주된 주택유형으로 나타났으며, 이는 주택의 주된 점유형태가 54세 이하까지 보증금 있는 월세인 점을 감안할 때 주거여건이 열악함을 나타내는 것이다.⁴⁶⁾ 2000년에서 2010년까지 1인 가구의 거처별 변화 추이를 살펴보면, 오피스텔이 1,417.3%(14만 2천 가구) 증가로 가장 큰 변화를 보였다고 할 수 있다.⁴⁷⁾

45) 통계청, 앞의 글, 16쪽.

46) 통계청, 앞의 글, 16쪽.

47) 통계청, 앞의 글, 16쪽.

<그림 7> 연도별 거처의 종류별 분포



자료 : 통계청(2012), 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 16쪽.

(2) 1인 가구 증가의 원인 및 생활실태

① 1인 가구 증가 원인

최근 실시된 국민권익위원회와 국민대통합위원회가 공동으로 실시한 온라인 설문조사(2014. 6. 9 ~ 2014. 7. 9. ‘국민신문고’와 ‘미디어 다음’에서 실시)에서, 네티즌들은 우리나라에서 1인 가구가 증가하는 원인으로 ‘가족가치의 약화(28.8%)’와 ‘개인주의 심화(23.6%)’를 가장 많이 꼽았고, 그 다음으로는 ‘비혼자 증가(23.0%)’와 ‘고용불안 및 경제여건 악화(20.3%)’를 들었다.⁴⁸⁾ 그러나, 이에 대해 청년층은 ‘비혼자의 증가(30.1%)’, ‘고용불안 및 경제여건 악화(26.5%)’ 등을 가장 큰 원인으로 꼽는데 반해, 중·고령층은 ‘가족가치의 약화(31.4%)’나 ‘개인주의 심화(26.7%)’를 주된 원인으로 보는 것으로 나타나 세대별 인식 차이가 확인되었다.⁴⁹⁾

48) “1인 가구 증가 원인 ‘가족 가치 약화’·‘노후는 자녀와 함께’는 7%”, 국민신문고 보도자료(2014. 8. 8.)

49) “1인 가구 증가 원인 ‘가족 가치 약화’·‘노후는 자녀와 함께’는 7%”, 국민신문고

② 1인 가구의 생활 실태

1인 가구의 생활 실태에 관해서는 연령별로 다른 특징을 가지고 있는 것으로 나타났다.⁵⁰⁾

우선, 연령별 1인 가구의 독거 이유를 살펴보면 20-30대 청년층은 직장 또는 학업으로 인해 혼자 사는 반면, 60대 노년층은 배우자의 사망과 자녀의 결혼으로 인해 홀로 살아가게 된다.⁵¹⁾ 40-50대 중년층은 자유롭게 살기 위해 독거를 선택하는 경우가 많았다.⁵²⁾ 결혼 상태를 보면, 청년 1인 가구는 학업계속이나 구직을 위해 결혼을 선택하지 않거나 미룬 경우가 많았기 때문에 미혼인 경우가 많았고, 중년층은 이혼 상태가 많았으며, 노년층은 사별한 상태가 대부분이었다.⁵³⁾ 경제활동 및 경제상황에 관해서는 청년층은 경제활동에 참가하고 있거나, 참가를 위해 꾸준히 구직활동을 하고 있으며, 절반 가량이 소득의 30% 이상을 저축하는 것으로 나타났다.⁵⁴⁾ 중년층 역시 경제활동에 참가하고 있으며 상용직에 종사하는 비율이 높고, 중년층의 약 30%가 소득의 30% 이상을 저축하고 있다고 한다.⁵⁵⁾ 반면에 노년층은 경제활동에 참가하는 비율이 낮고, 참가하더라도 일용직에 종사하는 경우가 많고, 대다수가 저축할 여유가 없고 국민기초생활 수급자인 경우가 많은 것으로 나타났다.⁵⁶⁾ 다음으로 독거생활에의 만족도에 관해서는,

보도자료(2014. 8. 8.)

50) 정경희 외 7인은 2012년의 연구보고서 「가족구조 변화와 정책적 함의: 1인 가구 증가현상과 생활실태를 중심으로」에서 1인 가구의 생활실태를 파악하기 위해 다양한 기존자료(인구센서스 및 한국복지패널)를 분석하였고, 이러한 분석으로 부족한 내용에 대해서는 전화조사(일반인 2,000명 조사, 1인 가구 거주자 4,000명 조사)를 실시하였다. - 정경희, 1인가구 급증 현황과 정책적 제언, 1인 가구 급증에 따른 법제변화 연구 제1차 워크숍(2014. 6. 18) 자료집, 17-23쪽.

51) 정경희, 앞의 글, 17쪽.

52) 정경희, 앞의 글, 17쪽.

53) 정경희, 앞의 글, 17쪽.

54) 정경희, 앞의 글, 20쪽.

55) 정경희, 앞의 글, 20쪽.

청년층은 독거생활에서의 중요한 요소가 경제적 능력이라고 보고, 생계비 마련이나 주택구입 등이 가장 큰 걱정거리로서, 독거생활의 만족도는 중년층과 노년층보다는 높았다.⁵⁷⁾ 중년층은 독거생활에서 가장 중요한 요소가 경제적인 것보다는 가까운 친구라고 응답한 것으로 나타나, 외로움과 노후 준비, 건강 등이 걱정거리임을 알 수 있었다.⁵⁸⁾ 노년층은 자신의 건강을 독거생활에 있어서 가장 중요한 요소로 보았고, 애틀 때 간호해줄 사람이 없다는 것과 건강을 유지하는 것이 가장 큰 걱정거리라고 응답했다.⁵⁹⁾

2. 연령별 1인 가구의 정책 수요

(1) 연령별 접근의 필요성

1인 가구는 공통의 욕구와 연령별로 특화된 욕구를 갖고 있어 이에 대응하는 정책방안 마련이 요구된다.⁶⁰⁾ 첫째, 1인 가구는 공통적으로 주거의 불안정성과 그로 인한 빈번한 거주지 변동을 경험하고 있다는 점에서 주거의 안정과 편리성을 지원할 수 있는 정책이 필요하다.⁶¹⁾ 둘째, 강도의 차이는 있지만 1인 가구 거주자는 모두 안전에 대한 불안감을 갖고 있는 것으로 나타나 1인 가구 거주자가 안심하고 생활할 수 있는 지역사회 안전체계 구축이 요구된다.⁶²⁾ 셋째, 1인 가구의 대부분은 낮은 사회참여율과 높은 질병률 및 우울도를 보이고 있다.⁶³⁾

56) 정경희, 앞의 글, 20쪽.

57) 정경희, 앞의 글, 18쪽.

58) 정경희, 앞의 글, 18쪽.

59) 정경희, 앞의 글, 19쪽.

60) 정경희 외 7인, 가족구조 변화와 정책적 함의: 1인 가구 증가현상과 생활실태를 중심으로, 한국보건사회연구원, 2012, 355쪽.

61) 정경희 외 7인, 앞의 책, 355쪽.

62) 정경희 외 7인, 앞의 책, 355쪽.

63) 정경희 외 7인, 앞의 책, 355쪽.

이는 1인 가구가 사회에서 고립되거나 소외되어 정신 건강이 손상될 가능성이 높음을 나타내는 것이므로, 정신적 유대감을 유지할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하고 사회참여활동을 할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.⁶⁴⁾ 이러한 공통적인 정책과제는 1인 가구의 연령대에 따라 구체화할 수 있는 방법과 우선순위가 달라질 수 있다.⁶⁵⁾

한편, 1인 가구인 사람의 가족관계, 연령, 성별, 주거지역 등에 따라 발생 가능한 법적 과제나 정책적 과제가 다르다.

연령별로는 30대 미만, 30대~40대, 50대~60대, 65세 이상으로 구분하면, 연령층이 낮은 경우에는 혼인으로 1인 가구에서 벗어날 가능성이 높지만, 고령으로 갈수록 입양의 경우를 제외하고는 1인 가구에서 벗어나는 경우는 없게 된다. 오히려 이혼이나 사별 등으로 부부가정이 1인 가구로 되는 경우가 나타나게 된다.

고령의 1인 가구는 사회보장의 문제가 중요한 비중을 차지하는 한편, 젊은 층의 1인 가구는 경제적 활동 및 사회안전망과 관련한 문제가 중요한 부분을 차지한다. 따라서, 1인 가구를 위한 정책 수립시에는 이러한 연령별 수요를 고려하여, 그에 적합한 법제적 대응이 필요하다. 이하에서는 2012년 한국보건사회연구원에서 수행한 조사결과를 바탕으로 연령별 1인 가구의 정책 수요를 살펴보고자 한다.

(2) 청년 1인 가구의 정책 수요⁶⁶⁾

① 주거지원 및 주택정책

20~30대 비혼 1인 가구들이 일차적으로 기대하는 정책은 주거정책이다.⁶⁷⁾ 이들은 부모님으로부터의 경제적 지원이 없는 경우 안정적인

64) 정경희 외 7인, 앞의 책, 355쪽.

65) 정경희 외 7인, 앞의 책, 355쪽.

66) 정경희 외 7인, 앞의 책, 356-360쪽.

67) 정경희 외 7인, 앞의 책, 356쪽.

주거를 확보하기 어렵고, 특히 월세를 사는 경우에는 주거안정성이 매우 떨어진다.⁶⁸⁾ 2010년 통계청의 인구주택총조사 결과에 따르면, 최저주거기준에 미달하는 가구에 거주하는 청년이 112만명으로 전체의 11.8%에 해당하는 것으로 나타났다. 그리고, 전국의 청년 1인 가구 중 15.4%가 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하고 있었다. 이와 같이 청년 1인 가구의 상당수가 주거빈곤층에 해당하기 때문에 이들에게 헌법상 보장된 주거권을 보장하기 위한 적극적인 정책이 필요하다.

<표 3> 우리나라 청년의 주거빈곤 규모(2010년)

(단위: 명, %)

구 분		전 국					
		전 체		청 년		1인 청년	
전체 인구		46,070,318	100.0	9,457,826	100.0	1,189,820	100.0
최저주 거기준 미달	계	4,997,913	10.8	1,117,629	11.8	183,310	15.4
	시설 미달	1,654,927	3.6	235,514	2.5	63,166	5.3
	면적 미달	3,589,015	7.8	935,434	9.9	138,619	11.7
	방수 미달	526,227	1.1	112,280	1.2	0	0.0
최저주 거미달 이거나 지하 옥탑	전 체	5,790,514	12.6	1,319,442	14.0	239,600	20.1

68) 정경희 외 7인, 앞의 책, 356쪽.

제2장 1인 가구 증가 현황 및 정책

구 분	전 국					
	전 체		청 년		1인 청년	
주택이외의 기타 거처	207,442	0.5	68,478	0.7	41,711	3.5
주거빈곤	5,997,956	13.0	1,387,920	14.7	281,311	23.6

자료: 민달팽이 유니온(2012), 청년주거빈곤 보고서, <표 2>에서 발췌.

우리나라의 주택정책은 공공임대, 국민임대, 영구임대와 같은 보금자리주택정책이나 전세임대 등 주거복지정책, 장기 전세와 같은 전월세지원 등이 대표적인데, 이 중 혼인기간 5년 이내인 유자녀(임신포함) 신혼부부에게 입주자선정 우선순위를 부여하는 특별공급 정책이 있다.⁶⁹⁾ 최근에 1인 가구 증가에 대응하여 도시형 생활주택 등 소형 주택이 늘어나고 있고, 소형 공공임대주택인 행복주택이 공급될 예정이나 1인 가구에 적합하고 필요한 주택 정책으로는 미흡하다. 주택시장에 대한 선행연구들을 보면, 2005년에 비해 2010년 자가의 증가는 미미하고 보증부월세의 증가가 큰 폭으로 이루어져 이를 고려하는 정책이 필요하다.⁷⁰⁾

20~30대 1인 가구들은 결혼을 한다고 하더라도 10년 이상 장기간 동안 1인 가구로 생활할 확률이 높으며, 이들 중 일부는 그 이상의 기간을 1인 가구로 살게 될 것이므로, 이들의 주거생활이 안정적으로 유지될 수 있도록 지원하는 주택정책이 필요하다.⁷¹⁾

69) 영구임대주택은 저소득층 주거안정을 위해 1989년부터 시작된 임대주택으로 전용 26.34~42.68㎡ 규모로 기초생활수급자 등에게 저렴한 임대료로 공급됨. 공공임대주택은 영구임대주택을 대체할 목적으로 한국토지주택공사 또는 지자체가 건설 공급하는 임대주택으로 분양전환하지 않고 임대료만 거주하는 50년 공공임대와 임대기간 종료 후 분양 전환하는 전용 85㎡ 이하의 5년(10년)공공임대가 있음. 국민임대주택은 장기 공공임대주택 재고량을 확대하여 무주택 저소득층 주거안정을 도모하기 위해 국가, 지자체, 한국토지주택공사, 지방공사가 건설 공급하는 30년 임대주택임. - 정경희 외 7인, 앞의 책, 356쪽 각주 8)

70) 김리영·홍석민·노희순, 수요변화에 따른 주택공급방안, 주택산업연구원, 2010, 33-34쪽.

71) 정경희 외 7인, 앞의 책, 356쪽.

청년 1인 가구들은 전세자금 대출보다는 다양한 유형의 소규모 주택을 확대하여 입주기회를 제공해주는 것을 더 선호한다.⁷²⁾ 최근 소형주택공급 확대를 위해 기금이나 주차장설치기준 완화 등 다양한 혜택을 줌으로써 소형주택 공급이 확대되고 있지만, 여전히 가구증가에 비해 공급이 부족한 실정이다.⁷³⁾ 따라서, 1인 가구의 주거욕구와 특성을 파악하여 이를 반영한 소형주택 공급을 확대해야 하며, 1인 가구를 위한 공공임대주택 보급도 필요하다.⁷⁴⁾

② 지역사회 안전 확보

20~30대 1인 가구 중 미혼 여성들은 안전 확보에 대한 요구가 높은 것으로 나타났다.⁷⁵⁾ 여성은 강력범죄의 피해자가 될 가능성이 높기 때문에, 거주 지역 내 기초적인 안전을 도모하는 지역사회 기반의 안전 정책이 필요하다.⁷⁶⁾

이러한 현실적인 문제들을 해결하기 위해서 주목받고 있는 것이 범죄예방 환경설계(Crime Prevention Through Environmental Design, 이하 CPTED 또는 셉테드)인데, CPTED는 주요 선진국을 중심으로 보편화되고 있는 기법으로 여러 학문간 연계를 통해 도시 및 건축공간 설계시 범죄기회를 제거하거나 최소화하는 방향으로 계획·변경함으로써 범죄 및 불안감을 저감시키는 원리이자 실천전략이다.⁷⁷⁾ 2010년 서울시는 범죄예방환경설계 도입을 통해 여성들이 안심할 수 있는 도시를 추진하기로 발표하였다.⁷⁸⁾ 또한, 부산시는 2013년 7월 ‘셉테드 적용 가이드라인’을 수립하고 범죄 취약지구 4곳을 대상으로 한 셉테드 시

72) 정경희 외 7인, 앞의 책, 357쪽.

73) 김리영·홍석민·노희순, 앞의 책, 84쪽.

74) 정경희 외 7인, 앞의 책, 357쪽.

75) 정경희 외 7인, 앞의 책, 357쪽.

76) 정경희 외 7인, 앞의 책, 357쪽.

77) 서울특별시, 범죄예방환경설계(CPTED) 가이드라인, 2013, 5쪽.

78) <http://woman.seoul.go.kr/archives/5443>

범사업과 조례 제정을 검토하고 있다.⁷⁹⁾ 대도시 뿐 아니라 중소도시 지역에서도 범죄 취약지역을 파악하고 일상생활 속의 안전을 도모하는 정책을 확대하는 것이 필요하다.⁸⁰⁾

또한, 현재 지역사회에서 초등학교를 중심으로 아동의 안전을 도모하기 위해 시행되고 있는 다양한 패트롤 활동을 확대하여 지역사회의 사회통제 수준을 높일 필요가 있다.⁸¹⁾

③ 청년 1인 가구를 위한 사회서비스 개발

1인 가구의 증가에 따라 이러한 싱글족을 겨냥한 소형 가전제품과 가구, 소포장 음식, 1인용 식당좌석 등 시장서비스가 날로 증가하고 있다. 그러나, 현재 시행되고 있는 사회서비스는 주로 노인을 대상으로 하는 것일 뿐 그밖의 다른 연령층의 1인 가구를 위한 서비스는 거의 없다고 할 수 있다.⁸²⁾ 특히 20-30대 청년 1인 가구는 부모로부터 독립하여 구직활동을 하거나, 취업 전선에서 가장 활발하게 활동하는 시기인만큼 정신과 육체적 건강에 장애가 생길 가능성이 높다. 따라서, 미성년 자녀를 양육하는 가족들에게 일과 가족생활을 균형 있게 추구할 수 있도록 지원하는 것과 마찬가지로 20~30대 1인 가구들도 일과 생활을 균형 있게 양립하기 위해서는 지원이 필요하다.⁸³⁾ 1인 가구들의 자기돌봄 역량강화, 건강관리, 정신건강, 재정설계 및 관리, 생활도우미 지원 등에 관한 다양한 사회서비스가 마련되어야 한다.⁸⁴⁾

79) “전국 지자체, 범죄예방 환경설계 적극 도입한다”, 한국건설신문 2013. 11. 19 자 기사 발췌. <http://www.conslove.co.kr/news/articleView.html?idxno=33021>

80) 정경희 외 7인, 앞의 책, 357쪽.

81) 정경희 외 7인, 앞의 책, 357-358쪽.

82) 정경희 외 7인, 앞의 책, 358쪽.

83) 정경희 외 7인, 앞의 책, 358쪽.

84) 정경희 외 7인, 앞의 책, 358쪽.

④ 청년 일자리 창출을 통한 결혼을 제고

20~30대 청년 1인 가구의 대부분은 구직과 취업 등을 이유로 결혼 적령기를 넘기거나 결혼을 의도적으로 미루고 있다고 할 수 있다. 주지하다시피 현재 우리나라의 청년층들은 ‘88만원 세대’라고 불릴 만큼 경제적 어려움과 고용의 불안에 시달리고 있기 때문에, 쉽게 결혼을 선택하지 못한다. 이들은 자발적으로 비혼을 선택한 것이라기보다는 경제적 이유로 어쩔수 없이 결혼을 미루는 경우가 대부분이다. 결국 이것은 저출산을 심화시키는 원인이 되므로, 청년 1인 가구를 위한 정책을 시행할 때에는 20~30대 청년층의 결혼률을 높이기 위한 노력이 함께 전개되어야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 양질의 일자리를 창출하여 청년층의 경제적 자립도와 고용의 안정성을 높임으로써 결혼에의 진입 장벽을 해소시킬 필요가 있다.⁸⁵⁾ 또한 결혼에 대한 인식 개선을 위한 교육이 청년층과 그의 부모를 대상으로 이루어질 필요가 있다.⁸⁶⁾ 이와 함께 청년층의 주거 빈곤을 해소하기 위해 주거지원 및 주택공급 정책이 병행될 필요가 있다.

(3) 중년 1인 가구의 정책 수요⁸⁷⁾

중년의 1인 가구는 이혼을 계기로 혼자 생활하거나 자녀, 혹은 원가족과 함께 생활하다가 특정한 이유로 다시 혼자 생활하는 1인 가구 등 가구 구성 사유가 다양하고, 소득수준별로 상당히 다른 삶의 방식을 보여준다는 점에서 이들에 대한 정책 지원 방식은 대단히 포괄적이며 다양한 방식으로 구체화될 필요가 있다.⁸⁸⁾ 그러나 이들 중에서도 이혼 후 혼자서 생활하는 중년의 1인 가구가 소득수준이 낮고 인적, 물적

85) 정경희 외 7인, 앞의 책, 359쪽.

86) 정경희 외 7인, 앞의 책, 359쪽.

87) 정경희 외 7인, 앞의 책, 360-365쪽.

88) 정경희 외 7인, 앞의 책, 360-361쪽.

네트워크가 열악한 집단이므로 이들에게 우선적으로 정책이 집중될 필요가 있다.⁸⁹⁾

① 안정된 일자리 확보를 위한 직업 훈련 및 취업 알선

중년 세대의 특성을 고려할 때, 남성의 경우 주로 가족의 부양을 담당하고, 여성은 가사 및 자녀 돌봄의 역할을 도맡아하는 성별 분업이 고착화되었을 가능성이 높으므로, 이혼 후에 남성보다는 여성이 경제활동 참가 및 생계 유지에 더욱 어려움을 많이 경험할 수 있다. 즉, 여성들은 소득활동 경험이 있다고 할지라도 대체로 결혼 또는 자녀 양육과 함께 직장을 그만두거나, 일을 계속한다 하더라도 부양의 보조자 역할을 수행해왔을 확률이 높다.⁹⁰⁾ 따라서, 이혼 후 혼자 살아가는 중년 여성 1인 가구들에게 가장 필요한 것은 무엇보다도 안정된 일자리를 확보하고 이를 유지하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해 기혼 여성이나 중고령자층을 위한 직업 훈련이나 일자리 연계서비스 등이 제공될 필요가 있다.⁹¹⁾ 현재 출산 및 육아 등으로 인한 경력 단절 여성을 위한 직업상담, 취업 알선, 직업교육훈련, 인턴쉽 등 종합적인 취업 지원 정책이 실시되고 있는데, 이를 통해서 여성의 잠재적 능력을 개발하고, 여성의 경제활동 참가를 촉진할 수 있다. 이러한 취업지원 정책을 경력 단절 여성의 취업에 대한 수요를 고려하여 맞춤형 정책으로 강화해 나감으로써, 중년 여성이 이혼 등으로 혼자 생계유지를 담당해야 할 경우에도 큰 어려움 없이 구직 및 취업 활동을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

이러한 직업훈련 및 일자리 알선 제공 서비스는 중년 여성에게만 필요한 것이 아니라, 장기적으로는 은퇴 후 노년의 삶을 준비해야 하는 중년기 남성들에게도 필요하므로 중년 1인 가구를 위한 정책 수립

89) 정경희 외 7인, 앞의 책, 361쪽.

90) 정경희 외 7인, 앞의 책, 357쪽, 361쪽.

91) 정경희 외 7인, 앞의 책, 361쪽.

시 이를 고려해야 할 것이다.

② 자녀 돌봄 지원을 위한 인프라 구축

중년 1인 가구에게 취업 지원 다음으로 가장 중요한 정책 수요는 자녀 양육 지원을 위한 다양한 인프라의 구축이라고 할 수 있다. 결혼 경험이 없는 청년세대나 자녀분가로 독거생활을 하는 노인 1인 가구와 달리, 이혼한 중년 1인 가구의 경우에는 자신의 경제적 부양과 자녀 양육이라는 이중 부담을 감내해야하는 경우가 많을 수밖에 없다.⁹²⁾ 현재 자녀를 직접 양육하지 않더라도 양육의 책임은 부모가 공동으로 담당해야 하므로, 중년 1인 가구가 안심하고 경제 활동에 전념할 수 있도록 지역사회 차원에서 자녀 양육을 맡길 수 있는 돌봄 시스템의 구축은 남녀 1인 가구 모두에게 매우 중요하다. 향후 결혼 및 가족생활은 더욱 개인화될 가능성이 높다는 점에서 자녀연령별 돌봄 시스템이 지역사회에 다양하게 구축되어야 함은 물론 이러한 돌봄 인프라에 대한 접근성을 제고하는 것이 중요하다.⁹³⁾

③ 긴급 위기지원서비스 확대 및 지역사회 안전망 구축

중년 1인 가구는 노년에 대한 불안감이 커지는 시기로서, 한국보건사회연구원의 조사 결과에 따르면 혼자 살면서 어떤 것이 가장 힘든 가라는 질문에 대해 응답자의 28.0%가 아플 때 간호해줄 사람이 없다는 응답이 가장 높았으며, 그 다음은 심리적 불안감이나 외로움 26.9%, 가사일 등 일상생활 문제처리의 어려움 18.4%, 경제적 불안감이 15.1%, 노후에 대한 불안감이 5.6%, 안전에 대한 불안감이 3.1%의 순으로 나타났다.⁹⁴⁾ 이것은 결국 아무도 돌봐주는 사람이 없는 상황에서 혼자 건강상 문제가 발생했을 때의 위기 대처 능력의 부족을 염

92) 정경희 외 7인, 앞의 책, 362쪽.

93) 정경희 외 7인, 앞의 책, 362쪽

94) 정경희 외 7인, 앞의 책, 363쪽.

려하기 때문인 것으로 보인다. 따라서, 혼자 사는 중년 1인 가구에게 질병이나 사고 등이 발생했을 때 신속하게 대응하여 구제할 수 있는 위기지원 서비스가 제공될 필요가 있다. 이러한 서비스는 이미 노인들에게는 시행되고 있는데, 이를 지역사회 차원에서 보호와 관심이 필요한 중년 1인 가구에까지 확대함으로써 안심하고 노년기를 준비하도록 할 필요가 있다.⁹⁵⁾

아울러 1인 가구원들이 안심하고 생활할 수 있는 안전한 거주환경을 조성하는데 관심을 기울여야 한다. 특히, 다양한 폭력위험의 가능성은 경제적으로 취약한 1인 가구 여성들에게는 더 높을 수 있는데, 이혼 또는 사별 후 혼자 살아가는 여성들은 낮은 소득수준과 자녀양육 및 노후 대비 등으로 인해 그들 스스로 안전한 거주환경에 투자할 것을 기대하기란 어렵다. 따라서, 정책적으로 노후하고 취약한 지역환경을 개선하여 안전하고 쾌적한 거주 환경을 조성하도록 지역의 안전망이 제대로 구축되어야 할 것이다.

④ 성평등한 가족문화로의 인식 전환

앞에서 살펴본 바와 같이 이혼을 통해 1인 가구가 된 중년층의 삶은 성별에 따라 격차가 크다. 즉, 여성들은 그동안 남편에게 생계부양을 의존하는 경우가 대부분이었기 때문에 스스로 부양이나 경제적 독립의 어려움을 느끼는 반면, 남성들은 경제 활동에는 별다른 변화가 없으나 규칙적인 생활 패턴이 유지되지 않는 현실에 대한 당혹감과 심리적인 고독감을 더 많이 호소하고 있는 것으로 나타났다.⁹⁶⁾ 이러한 경향은 결혼생활에 있어서의 불평등성이 남녀 간 인식 차이로 이어지고 있음을 의미하며, 이는 재혼에 대한 기대 격차로 이어지고 있다. 즉, 남성은 재혼을 원하는 반면에, 여성은 제도적인 남녀관계로의

95) 정경희 외 7인, 앞의 책, 363쪽.

96) 정경희 외 7인, 앞의 책, 364쪽.

발전되길 원치 않는 경향이 발견되고 있다.⁹⁷⁾ 이것은 성별 역할 분업이 고착화된 가족 문화를 대변하는 것인 동시에 성별 구조가 이원화된 한국사회의 경직성을 그대로 드러내고 있다고 할 수 있다.⁹⁸⁾

따라서, 성차별적 가족 문화를 근본적으로 양성이 평등한 가족 문화로 전환해야 할 것이다. 이는 비단 1인 가구에만 국한된 문제는 아니지만, 양성이 평등한 가족 문화로 개선이 이루어진다면, 가족이 해체되어 1인 가구로서 살아감에 있어서도 차별받지 않고 자립할 수 있을 것이다. 만일 새로운 가족을 구성할 경우에도 가족 내 구성원간 동등한 지위를 확보하는데 도움이 될 것이다. 이러한 성평등한 가족문화의 정착에는 무엇보다도 돌봄에 대한 사회적 책임과 돌봄 노동의 성별 공유에 대한 인식이 확산될 필요가 있다. 그동안 돌봄은 여성의 몫이라는 고정관념에 따라 결혼이나 출산을 기피하는 여성들이 많았고, 기혼 여성은 경제활동에 필요한 능력 개발의 기회를 갖지 못했고, 직업을 가진 여성들도 일과 자녀양육의 이중고에 시달려야 했다. 이러한 상황에서 가족 해체로 인해 홀로 생계를 부양해야 하는 상황에 직면했을 때, 여성들은 상대적으로 경쟁력을 갖추지 못했기 때문에 쉽게 빈곤에 빠지기 쉽다. 이것은 결국 고령화사회에서 노년기의 빈곤으로 지속될 가능성이 높기 때문에 중년 1인 가구와 노년 1인 가구의 삶의 질을 확보하기 위해서도 근본적인 가족문화의 전환이 필요하다고 하겠다.⁹⁹⁾

97) 정경희 외 7인, 앞의 책, 364쪽.

98) 정경희 외 7인, 앞의 책, 364쪽.

99) 정경희 외 7인, 앞의 책, 365쪽.

(4) 노년(고령) 1인 가구의 정책 수요¹⁰⁰⁾

① 현행 독거노인 지원서비스의 범위 확대

현재 정부에서 1인 가구에 대해 가장 적극적으로 대응하고 있는 분야가 바로 노년 1인 가구에 대한 지원 정책이라고 할 수 있다. 즉, 정부는 독거노인의 보호 및 지원에 정책의 우선순위를 두고 2012년에 『독거노인 종합지원대책』을 발표하였다.¹⁰¹⁾ 이에 따르면 노년 1인 가구를 위해 현재 노인돌봄 기본서비스, 독거노인 응급안전돌보미, 독거노인 사랑잇기 정책 등이 실시되고 있으나, 이들 정책들은 정책대상이 협소할 뿐만 아니라 사후적인 접근이라는 점에서 한계점을 갖고 있다.¹⁰²⁾

고령화 사회에서 보편적 가구형태로 정립되어가고 있는 노년 1인 가구에 대한 적절한 대응을 위해서는 현재 정부에서 수행하고 있는 정책의 확대가 요구된다.¹⁰³⁾ 무엇보다 노인돌봄 기본서비스의 수급 대상자를 현재의 취약 독거노인에서 전 독거노인으로 확대하고, 안전에 취약한 노인 가구 및 희망하는 독거노인 가구에 대해 화재·가스·활동 감지기 부착, 독거노인 돌보미 사업 확대 등을 현재의 취약 노인 가구에서 희망 독거노인 가구까지로 확대할 필요가 있다.¹⁰⁴⁾ 더불어 독거노인 식품안전 및 결식 방지를 위한 도시락 서비스 및 급식소 확

100) 정경희 외 7인, 앞의 책, 366-369쪽.

101) 보건복지부는 2012년에 소득·건강·사회적 관계 등 모든 분야에서 다른 노인 가구보다 특히 취약한 홀로 사는 노인을 위해 「독거노인 종합지원대책」을 발표하였다. 노인 인구가 지속적으로 증가하고 있는 현실을 고려할 때, 단순한 안전확인 위주의 독거노인 정책은 한계가 있다고 인식하여, 독거노인의 발생을 예방하고 민·관이 협력하여 홀로사는 노인에게 대한 보호 및 지원을 강화하기 위한 종합대책 마련한 것이다. 종합지원대책은 안전관리, 가족지원, 소득보장, 건강유지의 4개 분야를 중심으로 마련되었다. - “독거노인, 더 이상 혼자 아닙니다!”, 보건복지부 보도자료(2012. 5. 11) 참조.

102) 정경희 외 7인, 앞의 책, 357쪽.

103) 정경희 외 7인, 앞의 책, 366쪽.

104) 정경희 외 7인, 앞의 책, 366쪽.

대 등 서비스의 내용도 함께 확충되어야 한다.¹⁰⁵⁾ 이러한 수급대상 확대 및 서비스 확충은 독거노인의 안전 및 건강 유지, 나아가 고독사 방지에도 기여할 것이다.

② 지역공동체의 협력 강화 및 가족공동체 기능 회복

독거노인의 안전 확보와 사회통합 제고를 위해서는 정부 차원의 대책만으로는 부족하고, 무엇보다도 지역공동체의 협력이 필요하다.¹⁰⁶⁾ 즉, 독거 노인이 거주하고 있는 지역 공동체를 중심으로 긴급 상황에 대비하고 고독사를 방지할 수 있도록 지역주민을 활용한 독거노인 안전 확인 체계의 강화 방안을 모색할 필요가 있다.¹⁰⁷⁾ 위기·취약 독거노인전체에 대해서는 정부지원의 안부 확인 서비스를 제공하도록 하며, 관심 필요 독거노인의 경우는 민간자원의 활성화를 통해 민간자원봉사자와의 1:1결연을 추진하는 방안을 고려해볼 수 있다.¹⁰⁸⁾ 또한 노인자신의 지역 공동체 참여를 활성화하기 위하여 독거노인 공동생활가정(농촌형) 및 독거노인 자조모임(도시형) 활성화 등 사회적 가족 구성을 지원해가도록 한다.¹⁰⁹⁾

한편, 독거노인 확대에 대응하기 위한 고령친화사업과 같은 민간 서비스의 개발 및 지원이 이루어져야 할 것이다.¹¹⁰⁾ 혼자 일상 생활을 영위하기가 어렵거나 서비스 구매를 위한 비용이 든다는 점을 고려할 때, 증가하는 독거노인을 위한 저렴하고 접근 가능한 다양한 생활서비스가 개발 및 제공되어야 한다.

또한 독거노인이 자녀와 함께 살지 않더라도 가족으로서의 유대감 및 친밀감을 유지할 수 있는 문화를 조성하도록 노력해야 할 것이

105) 정경희 외 7인, 앞의 책, 366쪽.

106) 정경희 외 7인, 앞의 책, 367쪽.

107) 정경희 외 7인, 앞의 책, 367쪽.

108) 정경희 외 7인, 앞의 책, 367쪽.

109) 정경희 외 7인, 앞의 책, 367쪽.

110) 정경희 외 7인, 앞의 책, 367쪽.

다.¹¹¹⁾ 자주 만나지 못하더라도 노인과 가족 상호간의 친밀성과 이해에 기초한 가족관계를 유지할 수 있도록 가족관계 증진 프로그램의 개발이 요구된다. 더불어 가족이 없는 노인들을 위한 준가족적인 유대를 지역사회 차원에서 개발, 제공해야 할 것이다.¹¹²⁾

③ 부양의무자 기준에 대한 재검토

독거노인 중에는 소득인정액이 최저생계비 미만인 경우가 많기 때문에, 이들은 국민기초생활보장법상 생계 급여의 대상자가 되어야 함에도 불구하고 부양의무자 기준으로 인하여 그 대상자로 선정되지 못하는 경우가 많다. 자녀로부터 전혀 부양을 받지 못하는 경우에도 법적인 부양의무자가 존재한다는 이유만으로 수급대상에서 제외하는 것은 독거노인의 인간다운 생활 보장에 반하는 것이라고 할 수 있다. 따라서, 노년 1인 가구를 위한 사회보장제도 확충을 위해서는 부양의무자 기준의 재검토가 필요하다.¹¹³⁾

제 3 절 1인 가구 급증에 따른 정부 정책

1. 중앙 정부의 1인 가구 관련 정책

그동안 중앙정부 차원에서 1인 가구 급증에 대응하기 위한 정책은 주로 독거노인을 지원하기 위한 정책에 한정되었었다. 1인 가구가 증가함에 따라 소형 주택에 대한 수요가 늘어나면서 정부는 2009년부터 소형 임대주택의 공급량을 늘리는 정책을 추진해왔다.

111) 정경희 외 7인, 앞의 책, 368쪽.

112) 정경희 외 7인, 앞의 책, 368쪽.

113) 정경희 외 7인, 앞의 책, 367쪽.

(1) 주택공급 정책의 변화

1) 소형주택 공급 확대

1-2인 가구의 급증으로 인해 65㎡이하의 소형 주택의 재고율이 점차 낮아짐과 동시에 소형 주택도 20세대 이상으로 건설할 경우 사업 승인절차가 필요하고 분양가 상한제나 소음 및 조경기준 등 엄격한 절차 및 기준이 적용되어 1-2인 가구 및 저소득층의 주거불안이 지속되었다. 이에 따라 새로운 소형주택을 신속하고 저렴하게 공급하는 것이 시급하다는 판단 하에 주택법 등의 개정을 통해 2009년 5월 도시형 생활주택이 도입되기에 이르렀다.

주택법 제2조제4항에 따르면 ‘도시형생활주택’이란 국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 도시지역에 공급되는 300세대 미만으로서 국민주택 규모(1세대당 주거전용면적 85㎡) 이하로 건립되는 공동주택을 말한다.¹¹⁴⁾ 도시형 생활주택은 원룸형과 단지형 다세대주택, 단지형 연립주택으로 나누어진다.¹¹⁵⁾

증가하는 1-2인 가구의 주택수요에 부응하고자 도입된 도시형 생활주택은 건축법상 ‘공동주택’으로 분류되고 있으나, 일반 공동주택에 적용되는 공급기준 및 사업승인절차 등 각종 규제를 완화함으로써 공급을 활성화하고자 하였다.¹¹⁶⁾ 이에 따라 1인 가구의 주거난이 어느 정도 해소되었다는 긍정적인 평가를 받았다.

114) 주택법 제2조 제4항 참조.

115) 주택법 시행령 제3조 제1항 참조.

116) 지규현 외, 1인 가구 주택수요 증가의 도시계획적 함의, 도시정보 통권 제337호, 대한국토도시계획학회, 9-10쪽.

<표 4> 공동주택과 도시형 생활주택 비교

구 분	공동주택 (아파트, 연립, 다세대)	도시형 생활주택 (단지형 연립·다세대, 원룸형 등)
입지지역	도시·비도시지역 중 허용지역	도시지역 중 허용지역
주거 전용면적	297㎡이하	단지형 연립·다세대 : 85㎡이하 원룸형 : 14~50㎡
사업계획 승인	아파트 20세대 이상 연립·다세대주택 30세대 이상	30세대 이상 * 상업·준주거지역 주상복합은 건축허가
건설사업 등록기준		도시형 생활주택 건축 시에는 30세대이상
공급규칙	「주택공급에 관한 규칙」적용	「주택공급에 관한 규칙」일부 적용 (분양보증, 공개모집)
감 리	주택법상 감리 적용	건축법상 감리 적용
분양가 상한제	적 용	미적용
주차기준	세대당 1대 이상 * 60㎡이하 0.7대 이상	· 원룸형 : 0.5대/30㎡ 미만, 0.6대/30㎡~50㎡

그러나, 최근 이에 대해 50㎡ 미만의 원룸형의 경우 공실률이 늘어나는 등 수요와 공급이 맞지 않는 문제점이 발생하고 있다는 점이 지적되었다.¹¹⁷⁾

117) KDI는 2014. 5. 14. ‘고령화·소가축화가 주택시장에 미치는 영향 및 정책시사점 분석’이란 보고서에서 “향후 1-2인 가구의 증가가 소형주택의 수요 증가로 반드시 귀결되지는 않는다며 1~2인 가구 증가의 대부분을 차지하는 노년층은 이미 자산형성기를 거쳤기 때문에 소형주택에 대한 수요 증가로 이어지기 어렵다”고 밝혔다. - “소형주택 위주 정책이 시장 교란... 중형 공급 늘려야”, KDI 보고서, 정부 정책 방향 수정 제기, 국민일보 2014. 5. 15. 기사

2) 국민행복주택의 공급

박근혜 정부가 추진하는 국민행복주택은 사회초년생, 신혼부부, 대학생 등 사회활동 계층의 주거불안 해소를 위해 대중교통이 편리하고 직주 근접이 가능한 부지를 활용하여 저렴하게 공급하는 공공임대주택 형태이다.¹¹⁸⁾ 즉, 주거가 불안한 청년층을 위한 주거복지 정책이라고 할 수 있다. 서울의 20-34세 청년 1인 가구의 주거형태는 보증부 월세(52.3%), 전세(27%), 무보증부 월세(9%)로 나타났기 때문에 행복주택 공급 물량의 80%를 이들 청년층에게 우선 공급하고, 임대료도 시세보다 저렴하게 공급하도록 하고 있다. 또한, 대학생, 사회초년생, 신혼부부의 특성을 고려하여 수요자 맞춤형 설계를 채택하고 있는 것이 특징이다.¹¹⁹⁾

(2) 독거노인 지원 정책

1) 독거노인 정의 및 현황

독거노인이란 ‘만 65세 이상의 홀로 사는 노인’으로서, 우리나라 노인 5명 중 1명은 독거노인에 해당한다.¹²⁰⁾ 통계청의 2012년 고령자 통계에 따르면 독거노인 가구수는 2012년에 118만 가구를 돌파하여, 2025년에는 220만 가구가 될 것으로 예상되고 있다.¹²¹⁾

118) 국토해양부, 국민행복주택 브로셔, 2014, 3쪽.

119) 국토해양부, 국민행복주택 브로셔, 2014, 5쪽.

120) 보건복지부, 독거노인종합지원센터 홈페이지(<http://1661-2129.or.kr/index.html>)

121) “[통계로 보는 미래] 1인 가구-화려하거나 혹은 초라하거나”, datanews 2013. 2. 15. 기사 참조.

<표 5> 독거노인 인구의 증가추이

(단위 : 천 명, %)

구 분	2000	2010	2012	2015	2025	2030
65세 이상 노인 인구수 (총인구중 비율)	3,395 (7.2)	5,452 (11.4)	5,890 (11.8)	6,624 (13.1)	10,331 (19.9)	14,751 (28.4)
65세 이상 독거노인 수 (전체노인 중 비율)	544 (16.0)	1,058 (19.4)	1,187 (19.9)	1,379 (20.8)	2,248 (21.8)	3,430 (23.3)

자료 : 통계청(2012), 장래가구추계 : 2010년~2035년

2) 독거노인에 대한 노인돌봄서비스 : 보건복지부

독거노인 지원정책의 출발점은 2007년 6월 독거노인생활지도사 파견 사업이었으며, 2009년부터 ‘노인돌봄기본서비스’로 명칭이 변경되었다.¹²²⁾ 2008년에는 노인돌봄응급안전돌보미서비스, 2012년에는 독거노인 사랑잇기서비스와 무연고 독거노인 사전·사후 장례 의뢰서비스 지원, 2013년에는 가사·활동 지원서비스 등이 신규사업으로 포함되었다.¹²³⁾

특히 2011년에 독거노인종합지원센터가 설립되어 노인돌봄기본서비스를 제공하는 거점 및 지역 서비스 수행기관의 종합지원, 사랑잇기 서비스, 노인전문 전화상담, 정책제안 및 연구, 홍보사업 등의 기능을 수행하고 있다.¹²⁴⁾

노인돌봄서비스는 「노인복지법」 제27조의2에 근거한 것으로서, 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인과 독거노인에게 욕구에 따라 안전확인, 생활교육, 서비스 연계, 가사활동 지원 및 주간보호 등

122) 보건복지부, 독거노인종합지원센터 홈페이지(<http://1661-2129.or.kr/index.html>)

123) 보건복지부, 독거노인종합지원센터 홈페이지(<http://1661-2129.or.kr/index.html>)

124) 보건복지부, 독거노인종합지원센터 홈페이지(<http://1661-2129.or.kr/index.html>)

맞춤형 복지서비스 제공하는 것을 목적으로 한다.¹²⁵⁾ 이것은 크게 종합서비스와 기본서비스로 나뉜다.¹²⁶⁾

노인복지법

[시행 2014.8.7.] [법률 제11998호, 2013.8.6., 타법개정]

제27조의2(홀로 사는 노인에 대한 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 홀로 사는 노인에 대하여 방문요양서비스 등의 서비스와 안전확인 등의 보호조치를 취하여야 한다.

② 제1항의 서비스 및 보호조치의 구체적인 내용 등에 관하여는 보건복지부장관이 정한다.

[본조신설 2007.8.3.]

우선, 노인돌봄종합서비스는 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인들에게 가사 및 활동서비스를 제공하는 것으로, 만 65세 이상 노인 중 가구 소득과 건강상태를 고려해 대상자를 선정한다.¹²⁷⁾ 이 서비스를 받기 위해서는 국민건강보험공단에서 건강 판정을 받아야 하며, 노인장기요양 등급 외 A 또는 B 판정을 받아야 하며, 가구 소득이 전국 가구 평균소득의 150%이하에 해당하는 경우에 최종적으로 서비스 대상자로 결정된다.¹²⁸⁾ 종합서비스는 가사활동지원서비스(월 36시간/27시간) 또는 주간보호서비스(월 9일/12일)로 구성되며, 본인 부담이 면제되거나 바우처 방식으로 일부 부담한다.¹²⁹⁾

노인돌봄기본서비스는 만 65세 이상의 요양서비스가 불필요한 독거 노인에게 제공되는 것으로서 위에서 언급한 건강판정 등급이나 소득

125) 보건복지부, 2014 노인돌봄서비스사업안내 브로셔, 2014, 13쪽.

126) 자세한 내용은 보건복지부, 2014 노인돌봄서비스사업안내 브로셔 참조.

127) 보건복지부, 2014 노인돌봄서비스사업안내 브로셔, 2014, 75쪽.

128) 보건복지부, 2014 노인돌봄서비스사업안내 브로셔, 2014, 81쪽.

129) 보건복지부, 2014 노인돌봄서비스사업안내 브로셔, 2014, 75-76쪽.

요건이 필요하지 않으며, 소득, 건강, 주거, 사회적 접촉 등의 수준을 평가하여 서비스 욕구가 높은 순으로 대상자를 선정한다.¹³⁰⁾ 서비스는 월 4시간의 가정방문, 유선 등을 통한 주기적 안전확인, 생활교육, 서비스연계 등 예방서비스로 구성되며 이용자의 부담은 없다.¹³¹⁾

3) 독거노인 주거 지원 : 국토교통부

① 노인복지주택 공급

1989년 처음 도입된 노인복지주택은 일반 아파트에 노인에게 필요한 복지서비스를 유료로 제공하는 별도의 부대시설을 갖춘 주택과 복지가 결합된 구조로서 노인주거복지시설의 하나이다. ‘노인복지주택’은 노인에게 주거시설을 분양 또는 임대하여 주거의 편의와 생활지도, 상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 목적으로 하는 시설이다.¹³²⁾ 국가나 지방자치단체가 이를 설치할 수 있으며, 입소자격자는 단독 취사 등 독립된 주거생활을 하는데 지장이 없는 ‘60세 이상의 노인’이다. 단, 입소자격자의 배우자는 60세 미만의 자라 하더라도 입소자격자와 함께 입소할 수 있다.¹³³⁾ 노인복지주택에의 입소는 임대 또는 분양계약에 의하며, 임대 또는 분양계약의 신청자가 당해 시설의 정원을 초과하는 경우에는 i) 부양의무자가 없는 자, ii) 주민등록법상 연장자, iii) 배우자와 함께 입소하는 자 순으로 정한다. 동순위자가 있는 경우에는 신청순위에 따라 정한다.¹³⁴⁾

130) 보건복지부, 2014 노인돌봄서비스사업안내 브로셔, 2014, 14쪽.

131) 보건복지부, 2014 노인돌봄서비스사업안내 브로셔, 2014, 14쪽.

132) 노인복지법 제32조 제1항 참조.

133) 노인복지법 제33조의2 제1항, 동법 시행규칙 제14조제1항제1호 참조.

134) 노인복지법 시행규칙 제15조제6항 참조.

노인복지법

[시행 2014.8.7.] [법률 제11998호, 2013.8.6., 타법개정]

제33조의2(노인복지주택의 입소자격 등) ① 노인복지주택에 입소할 수 있는 자는 60세 이상의 노인(이하 “입소자격자”라 한다)으로 한다. 다만, 입소자격자의 배우자는 60세 미만의 자라 하더라도 입소자격자와 함께 입소할 수 있다.

② 노인복지주택을 설치하거나 설치하려는 자가 노인복지주택을 분양 또는 임대하려는 경우 입소자격자에게 분양 또는 임대하여야 한다.

③ 제2항에 따라 노인복지주택을 분양받거나 임차한 자는 해당 노인주거시설을 입소자격자가 아닌 자에게 양도(매매·증여나 그 밖에 소유권변동을 수반하는 일체의 행위를 포함한다. 이하 같다) 또는 임대할 수 없다.

④ 제3항에도 불구하고 노인복지주택을 상속받은 경우 입소자격자가 아닌 자도 노인복지주택을 취득할 수 있다. 다만, 상속에 의하여 노인복지주택을 취득한 자라도 입소자격자가 아닌 자는 노인복지주택에 입소할 수 없으며 입소자격자가 아닌 자에게 해당 노인복지주택을 양도 또는 임대할 수 없다.

⑤ 시장·군수·구청장은 지역 내 노인 인구, 노인주거복지시설의 수요와 공급실태 및 노인복지주택의 효율적인 이용 등을 고려하여 노인복지주택의 공급가구수와 가구별 건축면적(주거의 용도로만 쓰이는 면적에 한한다)을 일정규모 이하로 제한할 수 있다.

⑥ 제33조제2항에 따라 노인복지주택을 설치한 자는 당해 노인복지주택의 전부 또는 일부 시설을 시장·군수·구청장의 확인을 받아 대통령령으로 정하는 자에게 위탁하여 운영할 수 있다.

[본조신설 2007.8.3.]

노인복지법 시행규칙

[시행 2013.4.23.] [대통령령 제24512호, 2013.4.22., 일부개정]

제14조(노인주거복지시설의 입소대상자 등) ① 법 제32조에 따른 노인주거복지시설의 입소대상자는 다음 각 호와 같다.

1. 양로시설·노인공동생활가정 : 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 일상생활에 지장이 없는 자
 - 가. 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급권자(이하 “기초수급권”라 한다)로서 65세 이상의 자
 - 나. 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 65세 이상의 자
 - 다. 본인 및 본인과 생계를 같이 하고 있는 부양의무자의 월소득을 합산한 금액을 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액이 통계청장이 「통계법」 제17조제3항에 따라 고시하는 전년도(본인 등에 대한 소득조사일이 속하는 해의 전년도를 말한다)의 도시근로자가구 월평균 소득을 전년도의 평균 가구원수로 나누어 얻은 1인당 월평균 소득액이하인 자로서 65세 이상의 자(이하 “실비보호대상자”라 한다)
 - 라. 입소자로부터 입소비용의 전부를 수납하여 운영하는 양로시설 또는 노인공동생활가정의 경우는 60세 이상의 자

2. 노인복지주택 : 단독취사 등 독립된 주거생활을 하는 데 지장이 없는 60세 이상의 자

- ② 제1항 각 호에도 불구하고 입소대상자의 배우자는 65세 미만(제1항 제1호라목 및 제2호의 경우에는 60세 미만)인 경우에도 입소대상자와 함께 입소할 수 있다.

[전문개정 2008.1.28.]

제15조(양로시설등의 입소절차등) ① 삭제 <2008.1.28.>

- ② 제14조제1항제1호가목 및 나목에 해당하는 자가 해당 양로시설 또는 노인공동생활가정에 입소하려는 경우에는 입소신청서에 입소신청사유서 및 관련 증빙자료를 첨부하여 주소지를 관할하는 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 다만, 기초수급권자는 입소신청사유서 및 관련 증빙자료를 첨부하지 아니한다. <개정 2001.2.10., 2008.1.28.>

- ③ 제2항의 규정에 의한 신청을 받은 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 신청일부부터 10일이내에 입소대상자의 건강상태와 부양의무자의 부양능력등을 심사하여 입소여부와 입소시설을 결정한 후 이를 신청인 및 당해시설의 장에게 통지하여야 한다. <개정 2008.1.28.>

- ④ 특별자치도지사·시장·군수·구청장은 양로시설 입소자중 제14조제1항제1호 나목에 해당하는 자에 대하여는 1년마다 부양의무자의 부양능력등을 심사하여 입소여부를 재결정하여야 한다. <개정 2008.1.28.>
- ⑤ 제14조제1항제1호다목 및 라목에 해당하는 자가 양로시설 또는 노인공동생활가정에 입소하려는 경우에는 당사자간의 계약(분양계약은 제외한다)에 의한다. <개정 2008.1.28.>
- ⑥ 노인복지주택의 입소는 임대 또는 분양계약에 의한다. 이 경우 임대 또는 분양계약 신청자가 당해시설의 정원을 초과하는 때에는 다음 각호의 순위에 의하되, 동순위자가 있는 때에는 신청순위에 의한다. <개정 2007.5.8.>
 - 1. 부양의무자가 없는 자
 - 2. 「주민등록법」상 연령이 많은 자
 - 3. 배우자와 함께 입소하는 자
- ⑦ 입소대상자가 계약을 체결할 수 없는 부득이한 사유가 있다고 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 인정하는 경우에는 입소대상자의 부양의무자가 입소대상자를 대신하여 계약당사자가 될 수 있다. <개정 2008.1.28.>
- ⑧ 입소자로부터 입소비용의 전부를 수납하여 운영하는 양로시설 및 노인공동생활가정의 설치자는 시설을 설치할 토지의 소유권 또는 사용권을 확보하고 시설의 건축공정이 별표 1의2에 따른 기준공정에 도달한 후에 입소자를 모집할 수 있다. <개정 1999.8.25., 2008.1.28., 2013.12.4.>

그러나, 노인복지주택은 민간사업자가 주택을 건설하고, 입소자가 주거비 외에 고액의 복지 서비스 비용을 직접 부담하는 구조로서, 경제적으로 여유가 있는 노인들만 분양 또는 임대가 가능하므로 경제적으로 빈곤한 대부분의 독거노인에게는 실효성이 떨어지는 제도라고 할 수 있다.

② 주거약자 주택개조비용 등 지원

2012년에 제정된 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」에 따르면, 65세 이상인 자는 ‘주거약자’로 분류된다.¹³⁵⁾ 동법은 고령

135) 동법은 사실상 저소득 1인 가구 주거지원과는 거리가 멀며, 주거약자의 범위에

자를 비롯한 주거약자의 주거 안정과 주거 수준 향상을 목적으로 주거약자용 주택의 최저주거기준 강화, 편의시설 설치기준의 공고, 주거약자용 주택 건설 의무화, 주택개조비용 지원 등을 규정하고 있다. 동법 제10조에 따르면, 국가, 지방자치단체, 한국토지주택공사 등이 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 국민주택기금의 지원을 받아 임대주택법 제2조제2호가목에 해당하는 임대주택을 건설하려고 하는 경우, 3% 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율(수도권 지역에는 8%, 그 외의 지역은 5%) 이상을 주거약자용 주택으로 건설할 의무가 있다.¹³⁶⁾ 이러한 주거약자용 주택의 임차인 선정 등은 아래 표에서 보는 바와 같이 i) 공공건설임대주택의 경우는 「주택공급에 관한 규칙」에 따르고, ii) 공공매입임대주택의 경우는 국민기초생활보장법상 수급자나 한부모 가족이 1순위자이고, 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득의 50% 이하인 사람 또는 장애인이나 국가유공자 등 주거약자에 해당하면서 해당 세대의 월평균 소득이 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 이하인 사람이 2순위가 된다.¹³⁷⁾

그런데, 「주택공급에 관한 규칙」에 따를 경우 부양가족 수에 따라 청약가점제가 적용되기 때문에 부양가족이 없는 독거노인의 경우에는 임차인으로 선정되기 어렵다는 문제가 있다.¹³⁸⁾ 고령자용 임대주택을 의무적으로 일정 비율 이상 건설하도록 함으로써 열악한 주거환경에 처해있는 독거노인의 주거 안정 및 지원을 도모할 목적임에도 불구하고, 임차인 선정 방식에서는 이에 대한 고려가 미흡하다고 할 수 있다.

장애인 및 고령자와 같은 사회적 약자 그리고 국가유공자 및 보훈대상자를 동시에 규정하여 보호대상의 특성에 따라 주거편의시설 및 주거지원을 실현하고자 하는 맞춤형 주거복지라는 입법목적과 상반되고 있다는 지적이 있다. - 배건이·정극원, 1인 가구 지원법제에 관한 입법평가-저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로-, 한국법제연구원, 2013, 86쪽.

136) 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 제10조 참조.

137) 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 시행령 제6조 제1항 참조.

138) 배건이·정극원, 앞의 글, 87쪽.

구 분	조문 내용
<p>장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률</p>	<p>제13조(주거약자용 주택 임대 조건 등) ① 제2조제2호가목부터 다목까지의 주거약자용 주택의 임차인 자격·선정방법 등 임대 조건에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>② 임대사업자는 해당 임대주택에 거주 중인 임차인이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 주거약자용 주택을 임대받은 경우에는 임대차계약을 해제 또는 해지하거나 임대차계약의 갱신을 거절할 수 있다.</p>
<p>장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 시행령</p>	<p>제 6 조(주거약자용 주택의 임대 조건 등) ① 법 제13조제1항에 따라 주거약자용 주택의 임차인 자격 및 선정방법은 다음 각 호의 구분에 따른다. <개정 2013.3.23., 2014.7.16.></p> <p>1. 법 제2조제2호가목139) 및 나목140)에 따른 주거약자용 주택 가. 「주택법」 제16조에 따라 사업계획승인을 받아 건설한 「임대주택법」 제2조제2호의2에 따른 공공건설임대주택(이하 “공공건설임대주택”이라 한다)의 임차인(賃借人) 자격 및 선정방법은 국토교통부령으로 정한다.</p> <p>나. 가목 외의 주택의 임차인 자격 및 선정방법은 해당 주택의 임대사업자(「임대주택법」 제2조제4호에 따른 임대사업자를 말한다. 이하 같다)가 정한다.</p> <p>2. 법 제2조제2호다목141)에 따른 주거약자용 주택 가. 국가, 지방자치단체, 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사(이하 “한국토지주택공사”라 한다) 또는 「지방공기업법」 제49조에 따라 주택사업을 목적으로 설립된 지방공사(이하 “지방공사”라 한다)가 공급하는 매입임대주택(이하 “공공매입임대주택”이라 한다)의 임차인은 무주택 세대주를 대상으로 선정하되, 임차인 선정의 우선순위 및 선정방법은 국토교통부령으로 정한다.</p> <p>나. 가목 외의 주거약자용 주택의 임차인 자격 및 선정방법은 해당 주택의 임대사업자가 정한다.</p> <p>② 법 제13조제1항에 따라 주거약자용 주택의 임대보증금 및 임대료는 다음 각 호의 구분에 따른다. <개정 2013.3.23.,</p>

구분	조문 내용
	<p>2014.7.16.></p> <p>1. 법 제2조제2호가목에 따른 주거약자용 주택</p> <p>가. 공공건설임대주택의 최초의 임대보증금 및 임대료는 「임대주택법 시행령」 제21조제1항에 따라 국토교통부장관이 정하여 고시하는 표준임대보증금 및 표준임대료를 초과할 수 없다.</p> <p>나. 가목에 따른 최초 임대보증금과 임대료는 같은 목에도 불구하고 임차인의 동의가 있는 경우에는 임대차계약에 따라 상호전환할 수 있다. 이 경우 최초 임대보증금은 해당 임대주택과 그 부대시설에 대한 건설원가에서 국민주택기금의 융자금을 뺀 금액을 초과할 수 없다.</p> <p>다. 「임대주택법」 제2조제2호의3에 따른 민간건설임대주택의 임대보증금 및 임대료는 해당 주택의 임대사업자가 정한다.</p> <p>2. 법 제2조제2호나목 및 다목에 따른 주거약자용 주택</p> <p>건설임대주택 및 매입임대주택의 임대보증금 및 임대료는 해당 주택의 임대사업자가 정하되, 공공건설임대주택 및 공공매입임대주택의 임대보증금 및 임대료는 주거약자용 주택으로 개조하지 아니하고 임대하였을 경우의 금액을 초과할 수 없다.</p>
<p>장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 시행규칙</p>	<p>제 2 조(주거약자용 주택의 임차인 자격 등) ① 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제6조제1항제1호가목에 따른 공공건설임대주택의 임차인의 자격 및 선정방법에 관하여는 「주택공급에 관한 규칙」에서 정하는 바에 따른다.</p> <p>② 영 제6조제1항제2호가목에 따른 공공매입임대주택 임차인은 다음 각 호의 순위에 따라 선정한다. <개정 2013.3.23.></p> <p>1. 제1순위에 해당하는 사람: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람</p> <p>가. 「국민기초생활 보장법」 제2조제2호에 따른 수급자</p>

구 분	조문 내용
	<p>나. 「한부모가족지원법 시행규칙」 제3조에 따라 여성가족부장관이 정하는 기준에 해당하는 한부모가족</p> <p>2. 제2순위에 해당하는 사람: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람. 다만, 토지·건물 및 자동차 등 재산의 가액(價額)이 「임대주택법 시행규칙」 제12조의2제1항제2호 각 호 외의 부분 단서에 따라 국토교통부장관이 정하여 고시하는 금액을 넘는 사람은 제외한다.</p> <p>가. 해당 세대의 월평균 소득(세대주와 같은 세대별 주민등록표상에 적혀 있지 아니한 세대주의 배우자 및 배우자와 같은 세대를 이루고 있는 세대원의 소득을 포함한다. 이하 이 호에서 같다)이 「통계법 시행령」 제22조에 따라 통계청장이 고시하는 지정통계에 따른 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득[태아를 포함한 가구원(家口員) 수가 4명 이상인 세대는 가구원 수별 가구당 월평균 소득으로 한다. 이하 이 호에서 같다]의 50퍼센트 이하인 사람</p> <p>나. 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호나목 및 다목에 해당하는 사람으로서 해당 세대의 월평균 소득이 가목에 따른 전년도 도시근로자 가구당 월평균 소득 이하인 사람</p> <p>③ 제2항 각 호의 제1순위 및 제2순위 중 같은 순위에서 경쟁이 있는 경우에는 「임대주택법 시행규칙」 제12조의2제2항에서 정하는 바에 따라 임차인을 선정한다.</p>

139) 「임대주택법」 제2조제4호에 따른 임대사업자가 주거약자에게 임대할 목적으로 건설하는 「임대주택법」 제2조제2호에 따른 건설임대주택

140) 「임대주택법」 제2조제2호에 따른 건설임대주택 중 주거약자에게 임대할 목적으로 개조한 주택

141) 「임대주택법」 제2조제3호의 매입임대주택 중 주거약자에게 임대할 목적으로 개조한 주택

2. 서울특별시의 1인 가구 지원 대책

(1) 여성 1인 가구에 대한 종합지원대책

서울시는 지방자치단체 최초로 서울에 거주중인 싱글 여성을 대상으로 ‘여성 1인 가구에 대한 종합지원대책’을 추진하고 있다. 그동안 다인가구 중심으로 이루어졌던 정책에서 벗어나 날로 급증하고 있는 1인 가구, 그 중에서도 사회적 약자에 속하는 여성에 초점을 맞추고, 여성들이 혼자 살아가는데 느끼는 생활불편과 불안을 해소하는데 역점을 둔 것이 특징이다.¹⁴²⁾

서울시는 여성 1인 가구의 생활실태와 정책수요를 파악하기 위해 온라인, 오프라인 상에서 설문조사를 실시하였고, 다음과 같은 결과를 발표하였다. 우선, 서울에 사는 싱글 여성은 45만명으로 추정되며(2012년 조사 기준), ‘고학력에 미혼자’가 많고, ‘안정적 일자리’와 ‘주거환경’을 중요시 여기지만, 실제 혼자 생활하면서 가장 어려운 점이 ‘주거불안정’과 ‘성폭력 등 범죄에 대한 불안감’으로 나타났다.¹⁴³⁾ 그들이 가장 바라는 정책은 ‘지역 중심의 안전체계’와 ‘건강 및 의료지원체계’, ‘임대주택 및 아파트 우선권 부여’라고 응답했다.¹⁴⁴⁾

서울시가 수립한 여성 1인 가구 종합지원대책은 주거, 안전, 건강, 일자리, 커뮤니티, 불편해소의 6대 분야로 나누어 수립되었다.¹⁴⁵⁾

142) “서울시, 45만 여성 1인 가구 종합지원 나선다”, 아주경제 2012. 9. 12. 기사참조

143) “서울시, 지자체 최초 ‘45만 여성 1인가구 삶’ 종합지원”, 서울특별시 2012. 9. 13. 보도자료 <http://spp.seoul.go.kr/trackback/tb/b/B0158/13792>

144) “서울시, 지자체 최초 ‘45만 여성 1인가구 삶’ 종합지원”, 서울특별시 2012. 9. 13. 보도자료 <http://spp.seoul.go.kr/trackback/tb/b/B0158/13792>

145) <http://woman.seoul.go.kr/archives/11192>

<표 6> 서울시 여성 1인 가구 종합지원대책

분 야	내 용
① 주 거	싱글여성 전용 안심주택 개발, 보급, 15년까지 소형 임대주택 2천호 공급
② 안 전	무인택배 시스템 도입, 다가구 밀집지역 창문, 배관 등에 방범창 설치
③ 건 강	산부인과 진료 편히 받도록 보라매병원 ‘여성전문진 료센터’ 운영
④ 일 자리	갑자기 실업상태에 놓여 생계 힘든 여성에게 일 자리 를 연계하는 ‘여성 1인 가구 인턴십’
⑤ 커 뮤 니 티	여성 의료생활협동조합 등 싱글여성 커뮤니티 ‘15년 까지 100곳 지원
⑥ 불 편 해 소	집 계약시 사기를 겪는 여성 세입자에게 ‘부동산 원스톱 서비스’

서울시는 여성의 안전을 위한 특별 대책으로 대표적으로 다음의 네 가지 서비스를 시행하고 있다.¹⁴⁶⁾

<표 7> 서울시 여성 안전을 위한 특별 대책

구 분	내 용
① 여성안심귀가 서비스	‘여성안심귀가스카우트’ 사업은 여성의 안전한 귀가 지원과 취약지역의 순찰 업무를 담당할 인력을 채용하여 해당업무에 투입시키는 것 안심귀가지원은 2인 1조로 구성된 스카우트가 도보나 차량을 이용해서 늦은 시간에 귀가하는 지역 여성을 집 앞까지 데려다 주는 것으로서, 주중에만 운영

146) <http://woman.seoul.go.kr/archives/11192>

제2장 1인 가구 증가 현황 및 정책

구 분	내 용
	스카우트는 성범죄 발생취약지역 및 유흥업소 지역 주변 등을 집중순찰하고, 자치구 경찰서와의 윈스톱 연계를 통해 위급상황에 대처
② 여성안심택배 서비스	1인 가구 여성이 택배수령 과정에서 느끼는 불안감과 직장생활로 인한 택배수령의 어려움 등을 2013년 서울시는 거주지 인근에 설치된 무인택배 보관함을 통해 물품을 수령하는 서비스를 제공 2013년 1월부터 시범사업 운영을 거쳐 6월부터 본격적으로 서울시 전역에 50개소를 설치·운영하였고, 2014년 1월 31일 기준 여성안심택배함 이용실적은 총 10만건 돌파
③ 홈(Home)방법 서비스	여성 1인 가구의 안전강화를 위해 서울시와 전문보안 업체인 ADT캡스가 공동 추진하는 사업으로 ADT캡스의 최신보안서비스를 월 9,900원에 제공함 만18세 이상 서울시 거주 여성 중 저가주택에 거주하는 무주택자로서 ① 여성 1인 단독가구, ② 여성 세대주인 한부모 가구(만 18세미만 자녀포함), ③ 여성으로만 구성된 가구(모녀, 자매가구 등, 대표 1인만 신청)에 해당할 경우 신청할 수 있음
④ 여성 긴급 구조신고 기능 강화	현재 '1366'번으로 운영 중인 여성긴급전화를 위치추적이 가능한 119와 연계하여위기에 처한 여성이 '1366'에 비해 인지도가 높은 '119'로 신고하면, 위치추적을 통해 즉시 출동함과 아울러 경찰신고를 병행하며, 응급의료기관 이송까지 이루어지도록 조치함으로써 긴급 상황에 처한 여성을 보다 신속하게 지원

최근 서울시는 여성안심주택 96가구를 구로구 천왕지구에 처음으로 공급할 계획을 발표했다.¹⁴⁷⁾ 여성안심주택은 범죄에 노출되기 쉬운 1

147) 서울시는 2013년 10월 착공한 천왕지구 여성안심주택 공사를 연말까지 마칠 계

인 여성가구의 생활 패턴과 안전장치를 반영한 임대주택으로서 출입구 바로 옆에 무인택배함이 설치되고 수도, 전기, 가스 검침은 주택 외부에서 처리되도록 설계되며 출입문도 주출입구와 카드식 개폐문을 이중으로 설치해 외부인이 쉽게 들어갈 수 없다.¹⁴⁸⁾

한편 서울시는 2011년 시행한 독거노인에 관한 전수조사 결과를 바탕으로 서울시 거주 전체 독거노인 중 71%가 여성에 해당하고, 그들은 남성에 비해 1.6배나 더 많은 질병을 앓고 있으며, 무주택자는 남성보다 3배나 높고, 월평균 소득도 남성의 79%에 그치는 것으로 보아, 여성독거노인에 대한 지원정책 수립을 추진하고 있다.¹⁴⁹⁾

(2) 희망하우징 사업

서울시는 2012년 ‘희망하우징’이란 이름으로 대학생들이 주거 난에 시달리지 않고 학업에 집중할 수 있도록 보증금 100만원에 주변시세의 20~30% 수준인 8~10만 원대 저렴한 월세를 내고 거주 가능한 대학생 전용 임대주택을 공급하기 시작하였다.¹⁵⁰⁾ 이것은 서울시가 기존 가구를 새단장해 대학생에게 공급하는 주거형태로서 전문대학교를 포함해 서울시 소재 대학 재학생이면 신청자격을 가지며, 수도권 외 지역 출신 기초생활수급자·차상위계층 등 저소득 가구의 대학생 자녀에겐 선발 우선권을 부여하였다.¹⁵¹⁾ 생활이 어려운 청년 1인 가구의 주거 문제에 적극적으로 대응하기 위한 정책의 하나라고 할 수 있다.

획으로, 이와 관련해 입주자 96명을 모집할 예정이다. - “서울 첫 여성안심주택 천왕지구에 96가구 공급”, 연합뉴스 2014. 10. 31자 기사 참조.

148) “서울 첫 여성안심주택 천왕지구에 96가구 공급”, 연합뉴스 2014. 10. 31자 기사 참조.

149) <http://woman.seoul.go.kr/archives/21150>

150) “주변월세의 20~30% 대학생 ‘희망하우징’ 공급” 서울시 2012. 1. 28. 보도자료 참조.

151) “주변월세의 20~30% 대학생 ‘희망하우징’ 공급” 서울시 2012. 1. 28. 보도자료 참조.

(3) 주거 공유(홈 셰어링) 사업

서울시 노원구가 최초로 시행하고 있는 룸 셰어링 사업은 관내 독거노인과 대학생을 매칭시켜 주는 것이다. 이를 통해 대학생은 저렴하게 생활할 수 있는 거처를 마련할 수 있고, 노인들은 부수입과 함께 외로움을 덜고 장보기나 집안청소 등 도움을 받을 수 있다. 구청은 입주자의 신원에 대한 공적인 보증역할 및 상호 알선 업무를 하고 있다.¹⁵²⁾ 서대문구도 2014년부터 주거비 부담을 느끼는 대학생과 여유 주거공간이 있는 노인을 연결하는 홈셰어링 사업을 시작하였다.¹⁵³⁾ 독거노인과 청년 1인 가구의 주거 및 빈곤 문제를 함께 해결하기 위한 대안으로서 기초 지방자치단체뿐만 아니라 민간 단체를 중심으로 확산되고 있다.

152) 정병규, 1인 가구 시대의 주택정책 방향-셰어하우스 대안을 중심으로-, 법연 제 43호, 한국법제연구원, 2014 여름, 12쪽.

153) “홈셰어링, 새로운 주거복지모델로 굳어지나”, 파이낸셜뉴스 2014. 9. 16. 기사 참조(<http://www.fnnews.com/news/201407181647515179>)

제 3 장 1인 가구의 법적 지위 및 분야별 법적 제문제

제 1 절 1인 가구의 법적 지위

1. 헌법상 1인 가구의 지위

앞에서 살펴본 바와 같이, 1인 가구가 급증하는 현상을 가족의 축소 또는 해체로 보고, 국가의 적극적인 대응을 통한 사회적 고립과 단절의 극복을 요구하는 것으로 해석할 경우에는 다음과 같은 헌법상 논의가 필요하다.

(1) 헌법상 가족제도의 보장

우선, 헌법이 보호하는 가족의 의미는 무엇인가 하는 점이다. 헌법은 제36조제1항에서 ‘혼인과 가족생활의 보호’를 규정하고 있다.¹⁵⁴⁾ 가족이라 함은 혼인·혈연 또는 입양의 형태로 결합하여 동거하면서 상호 협동하는 비교적 영구적인 생활공동체로서, 가족의 존립기반인 가정은 사회의 존속과 발전을 위해 사회구성원을 지속적으로 재생산하고, 자녀를 보호·양육하여 사회구성원으로 육성하며, 반사회적 성행위를 규제하고 구성원들의 경제적 수요를 해결하며 정서적 만족을 충족시키는 등 다양한 기능을 수행한다.¹⁵⁵⁾ 따라서 헌법이 가족제도를 보호한다 함은 가족생활에서 기본이 되는 부부관계와 친자관계가 각

154) 건국헌법을 제정할 당시에는 혼인은 가족의 근거로 여겨졌고, 가족은 혼인의 정상적인 결과로 인식되었기 때문에 혼인과 가족은 거의 일치하는 현상이었다. 그러나 오늘날 부부 이혼의 증가, 현대적 피임방법, 혼인의 생활공동체라는 공동생활의 새로운 형태가 혼인과 가족의 일치관계를 파괴하였으므로, 변화된 사회상황속에서 혼인과 가족의 보호는 분리 고찰할 필요가 있다. - 한수웅, 헌법학, 법문사, 2013, 1033쪽.

155) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 277-278쪽.

자의 인격을 존중하고 양성의 평등이 유지되도록 보장하며, 이를 위반했을 시에는 그러한 행위의 배제를 요구하거나 그러한 행위 자체를 무효로 할 수 있다는 것이다. 이와 같이 헌법이 보호하는 가족제도는 부부와 그 자녀로 구성되는 가족을 전제로 하고 있으므로¹⁵⁶⁾, 1인 가구는 헌법 제36조제1항에 의해 보호를 받지 못한다. 독일 기본법 제6조제1항에 규정된 혼인과 가족의 보호와 감독 역시 부부와 그 자녀들로 형성된 공동체 생활관계를 의미하는 것으로 이해되고 있다.

헌법상 가족제도 보호와 관련하여 현재 「건강가정기본법」이 제정, 시행되고 있다. 「건강가정기본법」은 가족의 문제가 사회적 아젠다로 제기되었던 2000년대 초에 제정이 논의되기 시작하였다. 즉, 한국 가족은 노동력을 재생산하는 기능, 피부양자를 보호하고 가족원 간에 정서적 유대감을 유지하는 기능에 이르기까지 그동안 가족이 수행해 왔던 주요 기능상의 급격한 변화와 균열에 직면해있는 것으로 인식되었다.¹⁵⁷⁾ 이에 따라 건강가정기본법은 당시 가족에 대한 사회적 위기감에 대해 가족 문제가 사회적 아젠다로 형상화되면서 가족이 가진 부담을 개별 가족이 아닌 국가와 사회가 부담해야 한다는 문제의식에서 출발한 것이다.¹⁵⁸⁾ 이 법의 제정을 둘러싸고 격렬한 찬반 논쟁이 제기되었으나, 이 법이 우리나라 가족정책의 역사에서 갖는 의의가 국가가 가족에 대한 개입의사를 가족정책의 이름으로 적극적으로 표명한 최초의 법적 장치라는 점에서 이제 ‘가족’을 단순히 사적 영역이

156) 가족은 부모의 혼인 여부, 자녀의 성년 여부, 자녀들이 단일의 혼인에서 출생하였는지에 관계없이 혼인·혈연 또는 입양에 의하여 결합된 ‘부모와 자녀의 생활공동체’로서, 헌법상 가족의 개념을 판단하는 결정적인 요소는 단지 자녀의 존재여부이다. 즉, 혼인에 근거한 가족뿐만 아니라 서로 결혼하지 않은 부모와 자녀의 공동체 및 부모의 일방과 자녀의 공동체 역시 가족에 포함된다. 이러한 부모와 자녀의 관계는 혈연이라는 생물학적인 관계에서뿐만 아니라 입양에 의해서도 발생한다. - 한수웅, 앞의 책, 1033쪽.

157) 윤홍식·송다영·김인숙, 가족정책: 복지국가의 새로운 전망, 공동체, 2012, 355쪽

158) 윤홍식·송다영·김인숙, 앞의 책, 356쪽.

아닌 공적 개입이 필요한 영역으로 선언한 것이라고 할 수 있다.¹⁵⁹⁾

건강가정기본법은 가정 기능을 가족의 일상적인 부양·양육·보호·교육 등으로 보고 있다.¹⁶⁰⁾ 이와 함께 i) 출산과 육아에 대한 사회적 책임(제8조), ii) 국가와 지방자치단체의 가족해체 예방의무(제9조)를 규정하고 있다.¹⁶¹⁾ 이는 반대해석으로 1인 가구의 발생을 최대한 억제 내지 예방할 의무를 규정하고 있는 것이며, 1인 가구를 병리적 현상으로 보는 관점에 있는 법률이라 할 수 있다.

국가 및 지방자치단체가 건강가정사업으로 지원하는 사항은, i) 가족구성원의 정신적·신체적 건강지원, ii) 소득보장 등 경제생활의 안정, iii) 안정된 주거생활, iv) 태아검진 및 출산·양육의 지원, v) 직장과 가정의 양립, vi) 음란물·유혹가·폭력 등 유해환경으로부터의 보호, vii) 가정·친화적 사회분위기의 조성, viii) 가정폭력으로부터의 보호, ix) 그밖에 건강한 가정의 기능을 강화·지원할 수 있는 관련 사항 등이다.¹⁶²⁾

현행법은 표준가구를 기준으로 한 건강 가정을 기본이념으로 하고 있으므로 1인 가구는 건강가정기본법의 대상이 되지 못한다. 이와 병행하여 건강가정에서 가족구성원에게 할 수 있는 기능을 1인 가구에 대하여 부여할 수 있도록 다른 법제를 보완하는 것이 전체 국민으로서, 인간으로서의 기본권 보장에 있어서 형평성을 유지할 수 있는 방법이다.

(2) 1인 가구의 기본권

다음으로, 1인 가구가 헌법이 보호하는 가족제도에 의해서 보호받지 못하는 경우에 어떠한 헌법상 보호를 받게될 것인지 검토할 필요가

159) 윤홍식·송다영·김인숙, 앞의 책, 358쪽.

160) 건강가정기본법 제3조 참조.

161) 건강가정기본법 제8, 9조 참조.

162) 건강가정기본법 제21조2항 참조.

있다. 1인 가구도 대한민국 국민으로서 헌법상 보장되는 모든 기본권의 주체가 된다는 점은 분명하나, 1인 가구가 처한 현실을 고려할 때 헌법상 보호의 근거로 원용할 수 있는 기본권은 헌법 제10조의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권과 헌법 제11조의 평등권, 헌법 제34조의 인간다운 생활을 할 권리, 헌법 제35조제3항의 쾌적한 주거생활권 등이라고 할 수 있다.

첫째, 1인 가구도 헌법 제10조에 의해 보장되는 자기결정권의 주체가 될 수 있다. 혼인을 하거나 하지 않을 자유가 보장되며, 혼인생활을 지속할 것인지에 대한 선택권도 보장된다. 따라서, 청년 1인 가구의 경우 자발적이든, 비자발적이든 비혼인 상태를 유지할 수 있다. 국가가 저출산 대책으로서 결혼에의 진입장벽을 제거하기 위한 여러 가지 정책을 수립, 시행하는 것은 무방하다. 중년 1인 가구의 경우에도 이혼이나 별거를 선택할 수 있다. 부부간 합의에 따라 혼인관계를 유지하지 않기로 하는 결정을 존중할 필요가 있으며, 이혼 등 이후에 자녀 양육 문제나 경제활동에의 복귀 등의 문제에 대해 국가가 정책적으로 대응해야 할 것이다.

둘째, 헌법 제11조는 모든 생활영역에서 성별, 종교, 사회적 신분등 여타의 이유로 불합리하게 차별하는 것을 금지하고 있으므로, 1인 가구라는 이유로 불합리하게 차별을 받아서는 안된다. 현행 법제도는 부부와 자녀로 구성된 3-4인의 가구를 기준으로 형성된 것이 대부분이어서 1인 가구는 법과 제도의 보호 밖에 놓이게 된다. 따라서, 합리적 이유 없이 1인 가구를 차별하는 요소들을 선별해서 이를 시정해야 할 것이다.

셋째, 1인 가구도 인간다운 생활을 할 권리를 향유하며, 이에 따라 사회보장, 사회복지 제도의 혜택을 받을 수 있다. 후술하는 바와 같이 현행 사회보장제도 역시 부양자모델에 근거하여 부부와 자녀로 구성된 3-4인의 가구를 기준으로 형성되어 있기 때문에 1인 가구는 더욱 열악한 생활을 하고 있으면서도 사회보장 수급대상에서 제외되는 경

우가 있을 수 있다. 따라서, 사회보장 제도에서 1인 가구의 특성을 고려해야 할 것이다.

넷째, 헌법은 제35조에서 환경권을 보장하면서, 동조 제3항에서 쾌적한 주거생활권을 규정하고 있다. 이에 따라 국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력할 의무가 있다.¹⁶³⁾ 주거는 인간다운 생활을 영위하기 위한 필수적인 기본요소이므로, 모든 국민에게 삶의 보금자리로서 주거를 확보해야 할 국가의 의무를 규정한 것이다.¹⁶⁴⁾ ‘쾌적한 주거생활’의 의미가 다소 추상적이긴 하지만, 「주택법」 제3조에 따르면 국가와 지방자치단체는 주택정책을 수립, 시행할 때 국민에게 쾌적하고 살기좋은 주거생활을 할 수 있도록 하고, 주택이 공평하고 효율적으로 공급되며, 쾌적하고 안전하게 관리될 수 있도록 하며, 국민주택규모의 주택이 저소득자·무주택자 등 주거복지 차원에서 지원이 필요한 계층에게 우선적으로 공급될 수 있도록 해야 한다고 규정하고 있다.¹⁶⁵⁾ 또한, 국토교통부 장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고하여야 하며,¹⁶⁶⁾ 최저주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등 혜택을 줄 수 있고,¹⁶⁷⁾ 임차료 부담이 과다하여 주거생활을 하기가 어려운 무주택 임차인가구에 대하여 「주거급여법」에 따른 주거급여와 별도로 예산의 범위에서 주택임차료의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.¹⁶⁸⁾ 여러 통계자료에서 나타난 바와 같이, 1인 가구는 특히 청년층과 노년층의 경우 빈곤과 주거의 불안을 경험하고 있기 때문에, 이들에게 적절한

163) 헌법 제35조제3항 참조.

164) 한수웅, 앞의 책, 1032쪽.

165) 주택법 제3조 참조.

166) 주택법 제5조의2 참조.

167) 주택법 제5조의3 참조.

168) 주택법 제5조의4 참조.

주거를 보장해주는 것도 헌법상 요청사항이라고 할 수 있다.

2. 가족법상 1인 가구의 지위

(1) 가족공동체와 1인 가구

법체계상 공법과 사법으로 구분하듯이 가족공동체는 민법의 적용을 받는 가장 작은 규모의 공동체(사단)이며, 개인주의를 바탕으로 하는 변화하는 유동적 공동체이다. 사적자치의 원칙과 공공복리의 원칙은 가족공동체 영역에서는 전자가 주(主)이고 후자가 보(輔)의 관계에 있고, 지역공동체 및 국가 영역에서는 공공복리의 원칙이 주(主)이고 사적자치가 보(輔)인 관계에 있다고 할 수 있다.

가족공동체는 그 구성원과 구분되는 법률관계의 존재여부, 법인·단체에 적용되는 법리가 가족공동체에도 원용될 수 있는 가능성여부 등이 중요한 법리적 관점이 된다고 본다. 가족공동체는 그 구성원과 구분되는 실체로서 사회적 단위 내지 단체적 성격을 인정할 수 있느냐가 중요한 관점이다.

「건강가정기본법」 제3조는 ‘가족’을 「사회의 기본단위」라 정의하고 있고, 아울러 ‘가정’은 「생활공동체」로서 「생활단위」라고 정의하고 있다.¹⁶⁹⁾ 기본이념으로 “가정은 개인의 기본적인 욕구를 충족시키고 사회통합을 위하여 기능할 수 있도록 유지·발전되어야 한다”라고 함으로써 가정의 기능을 국가가 강화하기 위한 사업으로 “건강가정사업”을 하도록 규정하고 있다.¹⁷⁰⁾ 건강가정사업은 본질적으로 국가 지원사업으로서, 국가 및 지방자치단체에게 i) 가정이 원활한 기능을 수행하도록 지원하는 사업과 ii) 사회적 보호를 필요로 하는 가정에 대한 적극적 지원사업으로 나누어 규정하고 있다.

169) 건강가정기본법 제3조 참조.

170) 건강가정기본법 제2조 참조.

가족공동체와 국가 및 지방자치단체의 관계는 이처럼 「건강가정기본법」에서 살펴 볼 수가 있다. 민법은 가족공동체 자체 및 그 내부의 법률관계만을 규정하고 있고, 사회보장 관련 법령은 국가나 지역공동체의 구성원으로서의 개인(가족공동체의 구성원)을 대상으로 하는 공법적 법률관계를 규정하고 있다는 점에서 차이가 있다. 「건강가정기본법」은 가족공동체의 자치로서 해결하지 못하는 상태에 있는 가정에 대하여 그 가정기능을 국가 및 지방자치단체가 지원, 보완하는 법제에 해당한다 할 수 있다.

가족공동체는 혼인으로 성립되는 부부를 그 출발점으로 한다. 부부만으로 구성되는 가정이 이른바 「핵가족」이다. 핵가족은 다시 출산, 입양 및 동거 등으로 가족이 증가하다가 다시 이혼, 파양, 분가, 별거 등으로 가족이 감소한다. 가족공동체가 해체되거나 특별한 사정으로 가족공동체로 구성조차 되지 못하는 경우가 이른바 1인 가구에 해당한다.

1인 가구는 가장 좁은 의미로는 본인 이외에 주거와 생계를 같이하는 가족이 없는 경우를 말한다. 넓게는 주거는 공동으로 하지만 생계는 달리하는 가족이 있는 경우를 포함할 수 있다. 주거는 달리하나 생계를 같이 하는 가족이 있는 경우에는 1인 가구가 아니라 이산 가족에 해당한다. 가장 넓은 의미로 이를 포함할 수는 있을 것이다.

만일 자녀가 혼인을 하거나 성인이 되면 부모의 친권의 대상이 아니므로 종전 가족공동체의 구성원으로서의 지위에서 벗어나게 된다. 즉, 자녀는 법적으로 완전한 행위능력을 가지며, 경제적 자립으로 주거와 생계를 달리하게 되는 것을 의미한다. 부모를 알 수 없는 경우 및 기아(棄兒)의 경우에는 처음부터 전통적인 가족공동체의 구성원이 되지 못한 경우이다. 민법상 가족이 아무도 없게 된 경우는 후발적으로 가족공동체가 해체된 경우라고 볼 수 있다.

종전의 가족법 체계에서는 법정분가, 강제분가, 임의분가, 일가창립 등의 가(家)의 생성·변경 및 소멸에 관한 규정을 두고 있었으나, 현

행 민법(가족법) 및 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」은 가(家: 가족공동체)·호주(가족공동체의 대표) 및 가족(가족공동체의 구성원)이라는 사단적 공동체 법리를 폐지하고, 개인과 가족관계만을 법률관계 내지 법현상으로 규정하고 있을 뿐이다.

1인 가구의 급증현상은 이러한 민법의 가족법리 변경과 밀접한 관계가 있다. 현행 민법상에는 가족공동체에 관한 법리는 삭제되고 개인과 가족관계(혼인관계, 친자관계 및 친족관계)만을 규정하고 있다. 권리의무관계로는 친권관계, 부양의무, 상속권이 존재할 뿐이다.

그 중에서 가족공동체 법리에 해당한다고 볼 수 있는 것은, 부양관계, 상속관계이다. 미성년자에 대한 법정대리관계는 행위능력제도에 속하는 것이므로 가족공동체 법리에 해당하는 것은 아니라고 할 수 있다. 부양관계는 가족공동체 구성원 상호간의 상호부조관계이고, 상속관계는 상속재단으로서 가족공동체 재산의 관리·승계에 관한 것이다. 그러므로 1차적으로 이 법률관계에서는 가족공동체 자치 법리가 우선하고, 지역공동체 법리나 국가의 제도적 보장은 2차적 관계에 있게 된다.

1인 가구의 법제적 문제는 이러한 가족공동체 법리가 적용될 수 있느냐 하는 것이다. 적용될 수 없는 경우에는 곧바로 지역공동체 법리나 국가의 대친이론(代親理論) 내지 후견적 기능 등에 맡겨도 무방한 것인가, 이러한 수정된 법리는 여전히 주류를 차지하고 있는 가족공동체 및 그 구성원에 비하여 형평성의 문제는 없는 것인지, 「건강가정기본법」에서 기본이념으로 하는 건강가정을 약화시키는 역기능을 법제도적으로 인정하는 것은 아닌가 하는 문제가 고려되어야 할 것이다.

(2) 가족법상 1인 가구의 법적 지위

1인 가구는 다시 가족공동체를 구성하거나 계속 1인 가구로 남는 경우로 구분할 수 있다.

1인 가구가 가족공동체를 구성하는 방법은 혼인과 입양이다. 혼인은 기존의 가족법체계로 편입되는 것이므로 고려할 바가 없다. 입양의 경우에 문제가 된다.

입양은 양친 중심의 입양제도와 양자 중심의 입양제도가 있다. 전자의 경우에는 양친되는 자의 이해관계가 중요하고, 후자의 경우에는 양자의 권익과 복리가 중요하다, 특히 후자의 경우에는 양친의 자격요건이 가장 중요한 요소에 해당하는데, 1인 가구는 양자법상 결격에 가깝다. 즉, 권장되는 양친에 해당하지 않고, 건강가정으로 볼 수도 없다는 점에서 현행 양자법을 그대로 적용하는 데에는 한계가 있다.

「건강가정기본법」도 “한부모가족, 노인단독가정, 장애인가정, 미혼모가정, 공동생활가정, 자활공동체 등을 ‘사회적 보호를 필요로 하는 가정’으로 분류하고 적극적 지원 대상으로 하고 있다.¹⁷¹⁾ 그렇다고 1인 가구에 해당하는 성인에게 입양권을 박탈하는 것은 양자법의 법리에 부합하는 것은 아니다. 더구나 25%를 넘어 설 것으로 증가하는 1인 가구의 사회적 비중을 고려할 때, 또 한부모가정이 반드시 문제가 있는 가정으로 볼 수 없다는 점에서 현행 양자법의 개정이 필요한 것이다.

1인 가구는 종전의 가족법 용어로 장래의 무후가(無後家)에 해당한다. 그 사회 전체에서의 비중이 극소수일 경우에는 문제가 없지만, 지금과 같은 증가 추세에서는 다음과 같은 심각한 문제를 낳게 된다.

즉, 1인 가구가 사망하면, 이는 무연고자이며 이에 해당하는 경우가 상당한 비중을 차지하게 될 것이다. 무연고자의 경우에는 사망, 실종 등의 경우에 국가가 관여하여 예외적 조치를 할 수밖에 없는 것으로 규정되어 있다. 사망과 관련된 법제(상속, 장사, 분묘, 아동복지 등)에 보완이 필요하게 된다. 이를 예외로서가 아니라 이원적 법률관계로 규율하여야 한다. 「장사 등에 관한 법률」은 연고자의 범위를 최대 형제·자매로 하고 있다.¹⁷²⁾

171) 건강가정기본법 제21조제4항 참조.

172) 장사 등에 관한 법률 제2조 제16호 참조.

제 2 절 분야별 1인 가구의 법적 제문제

1. 주거 관련 법제

우리나라의 주거지원 제도는 크게 주택 공급, 주거비 보조, 주택 개량의 세가지로 구분해볼 수 있다.¹⁷³⁾ 주택 공급은 양적인 주거 지원으로서 분양, 건설 임대, 매입 임대, 전세 임대 등을 통해 이루어지고, 주거비 보조는 주택구입자금 및 전세자금 대출, 보증자리론, 주거급여 등을 통해 지원되고 있으며, 주택 개량은 농어촌 개량사업과 주거환경개선자금을 통해 지원하고 있다.¹⁷⁴⁾ 이하에서는 1인 가구의 주거와 관련 있는 주택공급과 주거비 지원을 중심으로 살펴본다.

(1) 주택 공급

1) 부양가족수를 고려한 입주자 선정

국가가 공급하는 공공주택은 크게 국민주택과 임대주택으로 나누어진다. 국민주택 및 임대주택은 공공부문이 시장기능에 의하지 않고 주택소요에 근거하여 공급하는 사회적 서비스로, 시장을 통해서 주택문제를 해결하기 어려운 저소득층의 주거를 안정시킬 수 있는 가장 적극적인 정책수단이라 할 수 있다.¹⁷⁵⁾ ‘국민주택’은 주택법 제60조에 의한 국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 건설·개량하는 주택으로서 주거전용면적이 1호 또는 1세대 당 85㎡ 이하인 주택을 말한다.¹⁷⁶⁾ 국민

173) 배건이·정극원, 1인 가구 지원법제에 관한 입법평가연구: 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로, 한국법제연구원, 2013, 44-45쪽.

174) 권영복, 저소득 1인 가구에 대한 주거지원의 법적 근거와 주거지원제도의 현황 및 문제점, 1인 가구 지원법제에 관한 입법평가 연구 워크숍, 2013. 9. 12, 한국법제연구원, 11면 참조.

175) 배건이·정극원, 앞의 글, 48쪽.

176) 주택법 제2조 제3호 참조.

주택의 공급에 관해서는 「주택법」 제38조와 「주택공급에 관한 규칙」 제11조에 규정되어 있다.

주택법

[시행 2014.10.1.] [법률 제12333호, 2014.1.24., 타법개정]

제38조(주택의 공급) ① 사업주체(「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받아 주택 외의 시설과 주택을 동일 건축물로 하여 제16조제1항에 따른 호수 이상으로 건설·공급하는 건축주와 제29조에 따라 사용검사를 받은 주택을 사업주체로부터 일괄하여 양수받은 자를 포함한다. 이하 이 장에서 같다)는 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 주택을 건설·공급하여야 한다. 이 경우 국가유공자, 장애인, 철거주택의 소유자, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 대상자에 대하여는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 입주자 모집조건 등을 달리 정하여 별도로 공급할 수 있다.

<개정 2010.4.5., 2012.1.26., 2013.3.23., 2014.5.21.>

1. 사업주체(다음 각 목에 해당하는 자는 제외한다)가 입주자를 모집하려는 경우: 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 승인(복리시설의 경우에는 신고를 말한다)을 받을 것
 가. 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 및 지방공사
 나. 가목에 해당하는 자가 단독 또는 공동으로 총지분의 100분의 50을 초과하여 출자한 부동산투자회사
 2. 사업주체가 건설하는 주택을 공급하려는 경우: 국토교통부령으로 정하는 입주자모집의 조건·방법·절차, 입주금(입주예정자가 사업주체에게 납입하는 주택가격을 말한다. 이하 같다)의 납부 방법·시기·절차, 주택공급계약의 방법·절차 등에 적합할 것
 3. 사업주체가 주택을 공급하려는 경우: 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 벽지·바닥재·주방용구·조명기구 등을 제외한 부분의 가격을 따로 제시하고, 이를 입주자가 선택할 수 있도록 할 것
- ② 주택을 공급받으려는 자는 국토교통부령으로 정하는 입주자자격, 해당점 제한 및 공급 순위 등에 맞게 주택을 공급받아야 한다. <개정 2013.3.23.>
- ③ 사업주체가 제1항제1호에 따라 시장·군수·구청장의 승인을 받으려는 경우(사업주체가 국가·지방자치단체·한국토지주택공사 및 지방

공사인 경우에는 견본주택을 건설하는 경우를 말한다)에는 제38조의3에 따라 건설하는 견본주택에 사용되는 마감자재의 규격·성능 및 재질을 적은 목록표(이하 “마감자재 목록표”라 한다)와 견본주택의 각 실의 내부를 촬영한 영상물 등을 제작하여 승인권자에게 제출하여야 한다.

<개정 2010.4.5.>

④ 사업주체는 주택공급계약을 체결할 때 입주예정자에게 다음 각 호의 자료 또는 정보를 제공하여야 한다. 다만, 입주자 모집공고에 이를 표시(인터넷에 게재하는 경우를 포함한다)한 경우에는 그러하지 아니하다.

<개정 2013.6.4.>

1. 제3항에 따른 견본주택에 사용된 마감자재 목록표
2. 공동주택 발코니의 세대 간 경계벽에 피난구를 설치하거나 경계벽을 경량구조로 건설한 경우 그에 관한 정보
- ⑤ 시장·군수·구청장은 제3항에 따라 받은 마감자재 목록표와 영상물 등을 제29조제1항에 따른 사용검사가 있는 날부터 2년 이상 보관하여야 하며, 입주자가 열람을 요구하는 경우에는 이를 공개하여야 한다.
- ⑥ 사업주체가 마감자재 생산업체의 부도 등으로 인한 제품의 품귀 등 부득이한 사유로 인하여 제16조에 따른 사업계획승인 또는 제3항에 따른 마감자재 목록표의 마감자재와 다르게 마감자재를 시공·설치하려는 경우에는 당초의 마감자재와 같은 질 이상으로 설치하여야 한다.
- ⑦ 사업주체가 제6항에 따라 마감자재 목록표의 자재와 다른 마감자재를 시공·설치하려는 경우에는 그 사실을 입주예정자에게 알려야 한다.

[전문개정 2009.2.3.]

주택공급에 관한 규칙

[시행 2014.11.19.] [국토교통부령 제141호, 2014.11.19., 타법개정]

제11조(민간건설 중형국민주택외의 국민주택등의 일반공급) ① 사업주체가 국민주택등(민간건설 중형국민주택을 제외한다)의 입주자를 선정하는 경우에는 입주자모집공고일 현재 다음 각호의 순위에 따라 선정하여야 한다. <개정 1997.7.18., 1998.6.15., 1999.7.15., 2000.3.27., 2002.10.29., 2005.3.9., 2010.2.23.>

1. 제1순위: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자. 다만, 투기과열지구안에서 공급하는 주택인 경우에는 과거 5년 이내에 다른 주택의 당첨자가 된 자의 세대에 속한 자(입주자저축 가입자와 동일한 세대별 주민등록표상에 등재되어 있지 아니한 가입자의 배우자 및 배우자와 동일한 세대를 이루고 있는 세대원을 포함하며, 이하 “세대에 속한 자”라 한다)를 제외한다.
 - 가. 수도권: 청약저축에 가입하여 2년이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월납입금을 24회 이상 납입한 자
 - 나. 수도권 외의 지역: 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월납입금을 6회 이상 납입한 자. 다만, 시·도지사는 청약과열이 우려되는 등 필요한 경우에는 청약 1순위를 위한 입주자 저축 가입기간 및 납입회수를 24개월 및 24회까지 연장하여 공고할 수 있다.
2. 제2순위 : 청약저축에 가입하여 6월이 경과된 자로서 매월 약정납입일에 월납입금을 6회 이상 납입한 자 및 제1호 단서에 해당하는 자
3. 제3순위 : 제1순위 및 제2순위에 해당되지 아니하는 자
 - ② 제1항의 규정에 의한 제1순위 및 제2순위중 같은 순위안에서 경쟁이 있는 때에는 다음 각호의 순차별로 공급한다.
 1. 40제곱미터를 초과하는 주택의 공급순차
 - 가. 5년 이상의 기간 무주택세대주로서 매월 약정납입일에 월납입금을 60회이상 납입한 자중 저축총액이 많은 자
 - 나. 3년 이상의 기간 무주택세대주로서 저축총액이 많은 자
 - 다. 저축총액이 많은 자
 - 라. 납입횟수가 많은 자
 - 마. 부양가족이 많은 자
 - 바. 당해주택건설지역에 장기간 거주한 자
 2. 40제곱미터이하인 주택의 공급순차
 - 가. 5년 이상의 기간 무주택세대주로서 납입횟수가 많은 자
 - 나. 3년 이상의 기간 무주택세대주로서 납입횟수가 많은 자
 - 다. 납입횟수가 많은 자
 - 라. 부양가족이 많은 자
 - 마. 당해 주택건설지역에 장기간 거주한 자

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 추첨의 방법으로 입주자를 선정한다. <신설 2007.8.24., 2009.9.17.>

1. 제1항제3호에 따른 제3순위 안에서 경쟁이 있는 경우
2. 제2항제1호바목 및 같은 항 제2호마목에 따른 순차안에서 경쟁이 있는 경우

④ 삭 제 <2012.9.25.>
[제목개정 1999.5.8.]

‘임대주택’은 임대 목적에 제공되는 건설임대주택 및 매입임대주택으로서, 건설임대주택 중에서 ‘공공건설임대주택’은 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설되거나 국민주택기금에 의해 지원을 받아 건설하거나, 공공사업으로 조성된 택지에 주택법 제16조에 따른 사업계획 승인을 받아 건설하는 임대주택을 말한다.¹⁷⁷⁾ 장기전세주택(시프트)이란 국가, 지방자치단체, LH 공사 또는 지방공사가 임대할 목적으로 건설 또는 매입하는 주택으로서 20년의 범위 내에서 전세계약의 방식으로 공급하는 임대주택을 말한다. 이러한 임대주택에 대해서는 일정한 임대의무기간이 적용되며, 그 기간이 지나지 않으면 매각이 불가능하다.¹⁷⁸⁾ 임대주택의 공급에 관해서도 「주택공급에 관한 규칙」이 적용된다.

「주택공급에 관한 규칙」상 국민주택 및 임대주택의 입주대상자 선정 기준을 살펴보면, 청약가점제가 인정되는 항목으로 무주택기간과 부양가족수, 입주자저축 가입기간이 규정되어 있다.¹⁷⁹⁾ 청약가점제 항목 중에 특히 1인 가구에게 불리한 규정이 부양가족수에 따라 가점을 부여하는 부분이라고 할 수 있다.¹⁸⁰⁾ 즉, 현재 부양가족수 1명마다 5점씩

177) 임대주택법 제2조제1호, 제2의2호 참조.

178) 임대주택법 제16조 참조.

179) 주택공급에 관한 규칙 제2조제14호 참조.

180) 배건이·정극원, 앞의 글, 87쪽.

가점(총 35점 상한)되고 있기 때문에, 무주택기간과 청약저축 납입횟수가 같더라도 부양가족이 있는 동순위 후보자에 비해 1인 가구는 부양가족수에 대한 가점을 받지 못하므로 상대적으로 후순위로 밀릴 수밖에 없다. 현재 청약가점제는 주거전용면적 85㎡를 초과하는 민영주택에 대해서는 폐지되었고, 85㎡ 이하의 민영주택도 가점 적용비율이 40%로 축소되는 등 주택거래의 활성화를 도모할 목적으로 개정되었다.¹⁸¹⁾ 그럼에도 불구하고 부양가족수에 대한 고려는 민영주택 분양에서 여전히 이루어지고 있고, 국민주택이나 민간건설 중형국민주택에서도 동순위 경쟁시 선발 기준으로 적용되고 있으므로 여전히 1인 가구에게는 불리한 효과를 가져온다.

2) 최저주거기준의 적용 확대

한편, 1~2인 가구가 급증함에 따라서 정부에서는 소형 임대주택 활성화 방안으로 도시형 생활주택과 국민행복주택을 공급하기로 하였다. 도시형 생활주택은 도시지역에 공급되는 300세대 미만으로서 국민주택 규모(1세대당 주거전용면적 85㎡) 이하로 건립되는 공동주택을 말한다.¹⁸²⁾ 도시형 생활주택 공급 활성화를 위해 분양상한가, 사업계획 승인 기준, 주택공급규칙 적용, 주차장 설치 기준 등 각종 규제를 완화하였다. 그리고, 1인 가구가 많이 거주하는 오피스텔이나 고시원 등도 준주택으로서 여러 가지 예외가 인정되었다. 이에 따라 늘어나는 1인 가구의 주택 수요가 어느 정도 충족되었다고 할 수 있지만, 준주택의 경우에는 ‘최저주거기준’의 적용을 받지 않아 주거의 질이 제대로 보장되지 않는 문제가 발생하였다. 즉, 고시원 및 쪽방촌 등 매우 열악한 주거환경에 거주하는 저소득 1인 가구의 주거안전을 보호하기 위해서는 최저주거기준을 강화해야 할 필요성이 있음에도 불

181) 주택공급에 관한 규칙[시행 2013.5.31.] [국토교통부령 제8호, 2013.5.31., 일부개정] 제·개정 이유 참조, 국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr>)

182) 주택법 시행령 제3조 참조.

구하고, 위 주거유형은 주택법 및 건축법상 준주택에 해당해 최저주거기준의 적용을 받지 않고 있었다.¹⁸³⁾

주택법상 ‘최저주거기준’은 국민이 쾌적하고 살기좋은 생활을 하기 위하여 필요한 주거기준으로서, 국토교통부장관이 이를 설정·공고하여야 한다.¹⁸⁴⁾ 여기에는 1. 가구구성별 최소 주거면적, 2. 용도별 방의 개수, 3. 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준, 4. 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준이 포함되어야 한다.¹⁸⁵⁾ 이에 따라 2011년 공고된 ‘최저주택기준’은 1인 가구의 최소주거면적을 14㎡, 4인 가구의 최소주거면적을 43㎡으로 정하고 있다.¹⁸⁶⁾ 국가 또는 지방자치단체는 최저주거기준에 미달하는 가구에 대해 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원할 수 있고,¹⁸⁷⁾ 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 주택의 건설 인·허가 등을 할 때 건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되는 경우에는 그 기준에 맞게 사업계획승인신청서를 보완할 것을 지시하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.¹⁸⁸⁾ 그러나, 도시형 생활주택 및 준주택에 대해서는 예외가 적용되므로, 최저주거기준에 미달하는 주택이 양산될 위험이 있다. 따라서, 1인 가구 급증에 대한 주택공급에 있어서는 소형 주택 수요를 고려한 양적인 공급도 필요하지만, 주거의 질을 고려한 최저주거기준의 적용이 요구된다고 할 것이다.

183) 배건이·정극원, 앞의 글, 111쪽.

184) 주택법 제5조의2 참조.

185) 주택법 시행령 제7조 참조.

186) 최저주거기준[시행 2011.5.27.] [국토해양부공고 제2011-490호, 2011.5.27., 일부개정] [별표1] 참조.

187) 주택법 제5조의3제1항 참조.

188) 주택법 제5조의3 제3항 참조.

주택법

[시행 2014.10.1.] [법률 제12333호, 2014.1.24., 타법개정]

제 5 조의2(최저주거기준의 설정 등) ① 국토교통부장관은 국민이 쾌적하고 살기 좋은 생활을 하기 위하여 필요한 최저주거기준을 설정·공고하여야 한다. <개정 2013.3.23.>

② 제1항에 따라 국토교통부장관이 최저주거기준을 설정·공고하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제84조에 따른 주택정책심의위원회(이하 "주택정책심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 공고된 최저주거기준을 변경하려는 경우에도 또한 같다. <개정 2013.3.23.>

③ 최저주거기준에는 주거면적, 용도별 방의 개수, 주택의 구조·설비·성능 및 환경요소 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 하며, 사회적·경제적인 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되어야 한다.

[전문개정 2009.2.3.]

제 5 조의3(최저주거기준 미달 가구에 대한 우선 지원 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 최저주거기준에 미달되는 가구에 대하여 우선적으로 주택을 공급하거나 국민주택기금을 지원하는 등 혜택을 줄 수 있다.

② 국가 또는 지방자치단체가 주택정책을 수립·시행하거나 사업주체가 주택건설사업을 시행하는 경우에는 최저주거기준에 미달되는 가구를 줄이기 위하여 노력하여야 한다.

③ 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 주택의 건설과 관련된 인가·허가 등을 할 때 그 건설사업의 내용이 최저주거기준에 미달되는 경우에는 그 기준에 맞게 사업계획승인신청서를 보완할 것을 지시하는 등 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 도시형 생활주택 중 대통령령으로 정하는 주택에 대하여는 그러하지 아니하다. <개정 2010.4.5., 2013.3.23.>

④ 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 최저주거기준에 미달되는 가구가 밀집한 지역에 대하여는 우선적으로 임대주택을 건설하거나 「도시 및 주거환경정비법」에서 정하는 바에 따라 우선적으로 주거환경정비사업을 시행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

<개정 2013.3.23.>

[전문개정 2009.2.3.]

주택법 시행령

[시행 2014.11.19.] [대통령령 제25751호, 2014.11.19., 타법개정]

제 7 조(최저주거기준) 법 제5조의2의 규정에 의하여 국토교통부장관이 설정·공고하는 최저주거기준에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

<개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

1. 가구구성별 최소 주거면적
2. 용도별 방의 개수
3. 전용부엌·화장실 등 필수적인 설비의 기준
4. 안전성·쾌적성 등을 고려한 주택의 구조·성능 및 환경기준

(2) 주거비 지원

1) 국민주택기금에 의한 전세자금 대출

1인 가구에 대한 주거비 지원으로 현재 실시되고 있는 것은 전세자금 대출 및 주택임차료 보조, 그리고 주거 급여 제도라고 할 수 있다.

우선, 전세자금 대출에 관해서는 국민주택기금에 의한 ‘근로자/서민 주택 전세자금 대출’과 ‘저소득가구 전세자금 대출’이 시행되고 있다. 두가지 대출 모두 신청 자격에는 단독 세대주를 제외하고 있고, 만 30세 미만의 미혼인 세대주는 직계존속 중 1인 이상과 동일한 세대를 구성하고 주민등록표상 부양기간이 계속해서 6개월 이상인 경우에만 예외적으로 허용하고 있다. 1인 가구는 무주택자라도 전세자금을 대출받을 수 있는 자격부터 제한받고 있다.

<표 8> 국민주택기금에 의한 전세자금 대출 제도

구 분	근로자/서민 주택 전세자금 대출	저소득가구 전세자금 대출
대출 대상	<p>대출 신청일 현재 세대주로서 대출대상주택을 임차하고자 임차보증금 2억원 이하(단, 수도권(서울, 경기, 인천)은 3억원 이하)인 주택임대차계약을 체결하고 임차보증금의 5% 이상을 지불한 근로자 및 서민으로 다음 각호의 요건을 모두 구비한 분</p> <p>1) 대출 신청일 현재 만 19세 이상인 세대주(단독 세대주 제외, 단 만30세 미만 미혼세대주는 직계존속중 1인 이상과 동일세대를 구성하고 주민등록표상 부양기간(합가일 기준)이 계속해서 6개월 이상인 분) 또는 세대주로 인정되는 분</p> <p>2) 대출 신청일 현재 세대주로서 세대주를 포함한 세대원 전원이 무주택인 분</p> <p>3) 최근년도 또는 최근 1년간 부부합산 연소득(1년 미만 근로소득인 경우 연환산 소득을 의미함)이 5천만원 이하인 분(단, 신혼가구 경우 5천5백만원 이하, 혁신도시이전 공공기관 종사자 또는 타 지</p>	<p>대출대상주택을 임차하고자 주택임대차계약을 체결하고 임차보증금의 5%이상을 지불한 저소득 가구로서 아래 요건을 구비한 분</p> <p>1) 해당 지자체장의 추천을 받은 보증금액이 일정금액 이하인 분</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수도권과밀억제권역 1억 2천만원(3자녀이상 세대는 1억 3천만원) - 수도권기타지역 및 광역시 9천만원(3자녀이상 세대는 1억원) - 기타지역 7천만원(3자녀이상 세대는 8천만원) <p>2) 대출신청일 현재 만 19세 이상 세대주(단독 세대주 제외, 단 만30세 미만 미혼세대주는 직계존속중 1인 이상과 동일세대를 구성하고 주민등록표상 부양기간(합가일기준)이 계속해서 6개월 이상인 분) 또는 세대주로 인정되는 자로서 세대주를 포함한 세대원 전원이 무주택인 분</p>

제3장 1인 가구의 법적 지위 및 분야별 법적 제문제

구 분	근로자/서민 주택 전세자금 대출	저소득가구 전세자금 대출
	역으로 이주하는 재개발 구 역내 세입자는 6천만원 이하 인 분)	
대상 주택	임차 전용면적 85㎡ (수도권 을 제외한 도시지역이 아닌 읍 또는 면지역은 100㎡) 이 하 주택(주거용 오피스텔은 85㎡이하 포함)	주거면적이 85㎡ 이하 주택 (주거용 오피스텔 포함)
대출 한도	1. 임차 보증금의 70% 이내 에서 최고 8천만원 이내/수도 권의 경우 1억원 만 19세 미 만 자녀가 3인 이상의 가정 의 경우에는 최고 1억 이내/ 수도권 1억 2천만원 이내 2. 계약갱신으로 인한 증액, 추가 대출시에는 증액되는 금액 전액을 지원가능하나, 기대출금을 포함하여 위의 1 항 한도는 초과할 수 없음	1. 임차 보증금의 70% 이내에 서 지역별 대출한도액 차등 지원 수도권과밀억제권역 8천 4백만원 이내(3자녀 이상 세 대는 9천 1백만원 이내) - 수도권기타지역 및 광역시 6천 3백만원 이내(3자녀 이 상 세대는 7천만원 이내) - 기타지역 4천 9백만원 이내 (3자녀 이상 세대는 5천 6 백만원 이내) 2. 계약갱신으로 인한 증액, 추가 대출시에는 증액되는 금액 전액을 지원가능하나, 기대출금을 포함하여 위의 1 항 한도는 초과할 수 없음
대출 금리	연 3.3%(국민주택기금 운용 계획에 따라 변동될 수 있음) 고령자가구, 노인부양가구, 다문화가구, 장애인가구는 0.2%, 다자녀가구 0.5% 금리 우대 가능(중복적용불가)	연 2.0%(국민주택기금 운용 계획에 따라 변동될 수 있음) 신용대출(임차보증금반환확약 서)은 1% 금리 가산

구 분	근로자/서민 주택 전세자금 대출	저소득가구 전세자금 대출
	신용대출(임차보증금반환확약 서)은 1% 금리 가산	
대출 기간	2년 일시상환(3회 연장하여 최장 8년 가능) 기한연장시 마다 최초 대출금의 10%이상 상환 또는 상환불가 시 연 0.1% 금리 가산	15년(원리금(원금) 균등분할 상환 또는 혼합상환) 거치기 간은 없음

자료 : 국토교통부 주택기금포털(http://nhf.molit.go.kr/loan/02_funds02.do) 참조

2) 주거급여

국민기초생활보장법상 급여의 하나로 인정되고 있는 주거급여는 수급자에게 주거안정에 필요한 임차료, 유지수선비 등을 제공하는 것으로서, 최저생계비 중 최저주거비를 분리하여 별도로 지급하는 것이다.¹⁸⁹⁾ 아래 <표 9>에서 보는 바와 같이 2014년 주거급여 한도액은 가구별 최저주거비로서 최저생계비의 17.82%에 해당한다.

<표 9> 2014년 주거급여 한도액

(원/월)

	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
최저 생계비	603,403	1,027,417	1,329,118	1,630,820	1,932,522	2,234,223	2,535,925
주거 급여 한도액	107,532	183,094	236,860	290,626	344,391	398,157	451,923

자료 : 보건복지부, 2014년 국민기초생활보장사업안내, 190쪽.

189) 보건복지부, 2014년 국민기초생활보장사업안내, 190쪽.

그러나, 이와 같이 가구원 수에 따라 일률적으로 급여를 지급하는 방식은 가구의 특성 및 지역별 주거 특성 및 임대료 수준을 고려하지 못하는 문제가 있다. 정부는 최근 기초생활보장제도의 개편안을 발표하면서, 주거급여법을 별도로 제정¹⁹⁰⁾하여 주거급여는 소득인정액을 현금급여기준선이 아니라 중위소득의 43%를 기준으로 산정할 것이라고 밝힌 바 있다.¹⁹¹⁾

3) 주택임차료 보조

주택법은 임차료 부담이 과다하여 주거생활을 하기 어려운 무주택 임차인 가구에 대하여 주거급여법에 따른 주거급여와는 별도로 예산의 범위에서 주택임차료의 전부 또는 일부를 국가 또는 지방자치단체가 보조할 수 있다고 규정하고 있다.¹⁹²⁾

190) 2014. 1. 24 새로이 제정되고 같은 해 10. 1부터 시행되는 「주거급여법」은 「국민기초생활 보장법」에 따른 기초생활보장제도가 맞춤형 급여체제로 개편됨에 따라 주거급여 수급권자의 범위, 임차료 및 수선유지비의 지급 기준 등 주거급여의 실시를 위하여 필요한 사항을 규정하되, 수급자의 불편 및 일선기관의 업무상 혼란을 방지하기 위해 주거급여의 신청 및 지급결정 절차 등의 일반적인 사항은 「국민기초생활 보장법」을 따르도록 하고, 주거급여는 저소득 임차가구에게 지급하는 임차료와 저소득 자가가구에게 지급하는 수선유지비로 하고, 주거급여의 수급권자는 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사람으로서 소득인정액이 국토교통부장관이 정하는 기준 이하인 사람으로 정하며, 그 밖에 임대차계약 등의 신청조사·확인조사, 임차료의 지급 중지, 보조 업무의 전산화를 위한 정보시스템의 구축·운영, 금융정보 등의 제공, 주거급여의 부담, 비용의 징수 및 반환명령, 금융정보 등의 누설 등에 대한 벌칙 등 주거급여의 실시를 위하여 필요한 사항을 정하려는 것임 - 주거급여법[시행 2014.10.1.] [법률 제12333호, 2014.1.24., 제정] 제정 이유 참조(국가법령정보센터 홈페이지).

191) 국토교통부 홈페이지 내 ‘새로운 주거급여 제도 안내’ 참조.

http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_35449/DTL.jsp

192) 주택법 제5조의4 참조.

2. 사회보장 관련 법제

(1) 최저생계비 설정

국민기초생활보장법에 따르면 매년 보건복지부장관이 최저생계비를 결정, 공표하도록 되어 있다.¹⁹³⁾ 이는 기초생활보장 수급자를 선정하는 요건인 소득인정액 기준 및 부양의무자 기준을 충족하는지 여부를 판단하는데 활용된다. 수급자가 되기 위해서는 가구의 소득인정액이 가구별 최저생계비 이하여야 한다. 현재 최저생계비는 전물량(Market Basket) 방식에 따라 4인 가구의 최저생계비를 우선 산정한 뒤, 기타 가구 유형에 대해서는 OECD 가구균등화 지수를 기계적으로 적용하여 산정되고 있다.¹⁹⁴⁾

그런데, 다음과 같은 점에서 문제가 있다. 우선, 이것은 2013년을 기준으로 기초생활보장 수급자의 65.82%가 1인 가구이고, 3-4인 가구의 비율은 낮은 수준이라는 현실과는 크게 동떨어진 것이다.¹⁹⁵⁾ 둘째, OECD 가구균등화 지수를 활용하여 기계적으로 산정하는 것은 대도시 1인 가구의 소비지출에 있어서 주거비 비중이 매우 높고, 독거노인의 경우 의료비 지출이 크다는 점 등 가구유형별 특성이 제대로 반영되지 못하였다.¹⁹⁶⁾ 셋째, 가구별 최저생계비 기준에 있어서 1인 가구의 최저

193) 국민기초생활보장법 제6조 참조.

194) 김영철 외, 가구유형 변화에 대한 대응방안, 한국개발연구원, 2011, 76쪽.

195) 한국보건복지정보개발원이 최근 발간한 ‘국민기초생활보장제도 수급자격 변동유형별 소득추이 분석’ 보고서에 따르면, 가구특성별로는 2-4인 가구는 줄고, 1인 가구는 2010년 62.51%에서 2013년 65.82%로 유일하게 증가했다. 가구유형별로는 자녀동거가구와 부부가구는 감소하고, 단독가구는 2010년 53.02%에서 2012년 55.73%로 증가했다. 자가, 전세, 월세 수급가구는 줄고, 보증부 월세 가구만 유일하게 2010년 13.78%에서 2012년 14.68%로 증가한 점에서, 수급가구의 주거비 지출 비중이 상대적으로 높아질 수 있다는 점을 나타내므로 앞으로 기초생활보장급여에서 주거 급여의 보장이 더 중요해질 것이라고 전망했다. - 국제신문, 2014. 6. 8. 기사 참조.

196) 김영철 외, 앞의 글, 76-77쪽.

생계비 수준이 매우 낮기 때문에 현실적으로 인간다운 생활을 하는데 적정한 수준이 아니라고 할 수 있다. 2014년 최저생계비의 경우 1인가구는 603,403원이고, 4인 가구는 1,630,820원이다.¹⁹⁷⁾ 1인 가구의 주거점유 형태는 보증부 월세가 가장 많은 비율을 차지하고 있고, 월세 등 주거비가 생활비에서 차지하는 비율을 고려할 때 60만원 가량은 ‘국민이 건강하고 문화적인 생활을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 비용’이 되기에는 턱없이 부족한 금액이다.

이와 같이 현행 최저생계비 산정 방식은 중소도시에 거주하는 젊고 건강한 가구를 ‘표준가구’로 설정하고, 여기에 속하지 않는 가구들의 특성을 고려하지 않았다.¹⁹⁸⁾ 따라서, 표준가구를 다양화하여 증가하는 독거노인과 청년층 1인가구 등에 대해 별도로 최저생계비를 산정하거나, 현행 제도를 그대로 유지하되 기존의 복지서비스를 보완하는 방식 등을 고려할 필요가 있다.¹⁹⁹⁾

(2) 사회보험 수급자격

사회보험 수급자격 결정에 있어서도 가구유형의 변화와 가구규모의 축소화 등 변화된 상황을 고려하여 가구유형 집단간 형평성이 확보되도록 해야 할 것이다.²⁰⁰⁾ 예를 들어, 건강보험의 경우 피부양자가 많은 4인 이상 가구와 1인 가구 간 보험혜택의 차이가 매우 커서 이러한 간극을 좁혀야 할 필요가 있다.

(3) 부양의무자 기준 등

「국민기초생활보장법」은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하

197) 2014년 최저생계비 - 보건복지부 고시

198) 김영철 외, 앞의 글, 77쪽.

199) 김영철 외, 앞의 글, 77쪽.

200) 김영철 외, 앞의 글, 78쪽.

여²⁰¹⁾ 일정한 수급자격을 갖춘 자에게 생계급여, 주거급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여를 제공하는 것을 내용으로 하고 있다.²⁰²⁾ 동법에 따라 수급자격을 인정받기 위해서는 소득인정액이 최저생계비 이하일 것(소득인정액 기준)과 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 부양을 받을 수 없는 사정이 있어야 한다는 요건(부양의무자 기준)을 모두 충족해야 한다.²⁰³⁾ 수급권을 인정받기 위해서 요구되는 부양의무자 기준은 동법의 급여가 수급자가 자신의 생활의 유지·향상을 위하여 그의 소득, 재산, 근로능력 등을 활용하여 최대한 노력하는 것을 전제로 이를 보충·발전시키는 것을 원칙으로 하는데 따른 것이나, 부양의무자로부터 실제로 부양을 받지 못함에도 불구하고 부양의무자가 있다는 사실만으로 수급자격을 박탈당하게 됨에 따라 빈곤층의 최저생활보장 및 자활지원이라는 목적을 제대로 달성하지 못하고 있다. 실제로 소득인정액이 최저생계비 이하임에도 불구하고 수급자격을 인정받지 못하는 비수급 빈곤층이 양산되고 있는 실정이다.²⁰⁴⁾

자녀들과 연락이 끊긴 채로 홀로 살아감에도 불구하고 부양의무가 있는 자녀가 있다는 이유만으로 기초생활수급자에서 제외되어 자살을 택하는 노인들이 잇따르고 있다.²⁰⁵⁾ 한국보건사회연구원에 따르면 2010년 기초생활수급자는 155만명, 소득이 최저생계비 이하이지만 부양의무자가 있다는 이유로 수급자가 되지 못한 경우는 117만명으로 추산한다.²⁰⁶⁾ 이에 따라 부양의무자 기준의 완화 또는 폐지가 논의되고 있다.²⁰⁷⁾

201) 국민기초생활보장법 제1조 참조.

202) 국민기초생활보장법 제7조 참조.

203) 국민기초생활보장법 제5조 참조.

204) 장민선, 젠더평등실현을 위한 여성복지법제 개선방안, 법학논집 제18권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013. 9, 113-114쪽.

205) “가족의 재편 ④ 현실과 동떨어진 제도·인식”, 연합뉴스 2012. 12. 3 자 기사 발췌.

206) “가족의 재편 ④ 현실과 동떨어진 제도·인식”, 연합뉴스 2012. 12. 3 자 기사 발췌.

207) 부양의무자 기준은 가족이 복지의 중요한 공급자로서 기능한다는 것을 전제한 것으로 가족관계가 약화된 현실에 맞추어 기준을 완화하고 장기적으로는 폐지를

3. 과세 관련 법제

(1) 소득공제

현행 소득공제 제도는 원칙적으로 배우자나 부양가족이 있는 것을 전제로 구성되어 있다. 즉, 부양가족 수로 연 150만원씩 소득공제를 해 주는 기본공제부터 연간 50만원씩 소득공제를 해 주는 ‘부녀자 공제’도 배우자나 부양가족이 있어야 혜택을 받을 수 있다.²⁰⁸⁾ 또한 소득세법 제52조제4항에 근거한 임차인의 월세액 소득공제도 원래 총급여 3천만원 이하이면서 ‘부양가족이 있는’ 무주택 세대주에게만 월세액의 40%를 공제해주었기 때문에 1인 가구는 다른 요건을 갖추더라도 부양가족이 없다는 이유로 공제를 받지 못했다.²⁰⁹⁾ 그러나, 2012. 1. 1 소득세법 개정으로 2013년부터 단독세대주도 월세액 소득공제를 받을 수 있게 되었다. 또한, 2013. 8. 13 개정으로 독신자 증가 및 노인세대 급증에 따른 주거형태가 오피스텔 등 소형위주로 변화한 것을 고려하여 오피스텔 등의 준주택의 월세액에 대해서도 「주택법」상의 주택과 마찬가지로 소득공제 혜택을 부여하고 있다.²¹⁰⁾

고려해야 한다. 정부도 변화된 상황을 고려하여 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준을 현행 월 392만원(4인 가구가 1인 가구를 부양할 때)에서 월 449만원으로 60만원 가까이 대폭 인상을 추진하였다. 부양의무자 기준 때문에 수급에서 탈락할 것을 우려하여 가족관계를 의도적으로 단절시키는 사례도 생기는 만큼 장기적으로는 외국과 같이 수급자 본인의 소득 상황만을 고려하여 부양의무자 기준의 폐지를 고려할 필요가 있다.

208) “多人·핵가족서 1인 가구로 포커스 맞춰라”, 서울신문(2014. 7. 5.) 기사 참조.

209) 김영철 외, 앞의 글, 78쪽.

210) 소득세법[시행 2013.8.13.] [법률 제12030호, 2013.8.13., 일부개정] 개정이유 참조, 국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr>)

<p style="text-align: center;">소득세법</p> <p>[법률 제10789호, 2011.6.7, 타법개정]</p>	<p style="text-align: center;">소득세법</p> <p>[법률 제11146호, 2012.1.1, 일부개정]</p>
<p>제52조(특별공제)</p> <p>④ 과세기간 종료일 현재 주택을 소유하지 아니한 대통령령으로 정하는 세대(이하 제5항에서 “세대”라 한다)의 세대주로서 근로소득이 있는 거주자가 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 주택(주택에 딸린 토지를 포함하며, 그 딸린 토지가 건물이 정착된 면적에 지역별로 대통령령으로 정하는 배율을 곱하여 산정한 면적을 초과하는 경우 해당 주택은 제외한다. 이하 이 조에서 “국민주택규모의 주택”이라 한다)을 임차하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액을 지급하는 경우 그 금액의 100분의 40에 해당하는 금액을 해당 과세기간의 근로소득 금액에서 공제한다. 다만, 그 공제하는 금액과 「조세특례제한법」 제 87조제2항에 따른 금액의 합계액이 연 300만원을 초과하는 경우 그 초과하는 금액은 없는 것으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령령으로 정하는 주택임차 자금 차입금의 원리금 상환액 2. 해당 과세기간의 총급여액이 <u>3천만원 이하인 사람(배우자 또는 제 50조제1항제3호에 따른 부양가족이 있는 사람만 해당한다)</u>이 지급하는 대통령령으로 정하는 월세액 	<p>제52조(특별공제)</p> <p>④ 과세기간 종료일 현재 주택을 소유하지 아니한 대통령령으로 정하는 세대(이하 제5항에서 “세대”라 한다)의 세대주로서 근로소득이 있는 거주자가 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 주택(주택에 딸린 토지를 포함하며, 그 딸린 토지가 건물이 정착된 면적에 지역별로 대통령령으로 정하는 배율을 곱하여 산정한 면적을 초과하는 경우 해당 주택은 제외한다. 이하 이 조에서 “국민주택규모의 주택”이라 한다)을 임차하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액을 지급하는 경우 그 금액의 100분의 40에 해당하는 금액을 해당 과세기간의 근로소득 금액에서 공제한다. 다만, 그 공제하는 금액과 「조세특례제한법」 제 87조제2항에 따른 금액의 합계액이 연 300만원을 초과하는 경우 그 초과하는 금액은 없는 것으로 한다. <개정 2012.1.1.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 대통령령으로 정하는 주택임차 자금 차입금의 원리금 상환액 2. 해당 과세기간의 총급여액이 <u>5천만원 이하인 사람</u>이 지급하는 대통령령으로 정하는 월세액

현행 소득세법상 월세액 소득공제를 받기 위해서는 다음의 요건을 충족하여야 한다. 첫째, 국민주택 규모의 주택을 임차해 월세(사글세 포함)를 지급하고 있을 것, 둘째, 과세기간 종료일(12월 31일) 현재 무주택 세대주일 것(단독 세대주 포함), 셋째, 해당 과세기간의 총급여액이 5천만원 이하인 근로자일 것, 넷째, 임대차계약증서의 주소지와 주민등록등본의 주소지가 같아야 한다.²¹¹⁾ 이러한 경우에 월세액의 60%를 공제받을 수 있다. 다만, 공제금액과 청약저축 또는 주택청약종합저축에 납입한 금액의 100분의 40에 상당하는 금액의 합계액이 연 300만원을 초과하는 경우 그 초과하는 금액(이하 '한도초과금액'이라 함)은 없는 것으로 하되, 총급여액이 5천만원 이하인 사람의 경우는 한도초과금액과 월세 소득공제금액(연 200만원을 한도로 함) 중 적은 금액을 추가로 근로소득금액에서 공제한다.²¹²⁾

소득세법

[시행 2014.7.1.] [법률 제12169호, 2014.1.1., 일부개정]

제52조 【특별소득공제】

④ 과세기간 종료일 현재 주택을 소유하지 아니한 대통령령으로 정하는 세대(이하 제5항에서 "세대"라 한다)의 세대주(세대주가 이 항, 제5항 및 「조세특례제한법」 제87조제2항에 따른 공제를 받지 아니하는 경우에는 세대의 구성원을 말한다)로서 근로소득이 있는 거주자가 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 주택(주거에 사용하는 오피스텔과 주택 및 오피스텔에 딸린 토지를 포함하며, 그 딸린 토지가 건물이 정착된 면적에 지역별로 대통령령으로 정하는 배율을 곱하여 산정한 면적을 초과하는 경우 해당 주택 및 오피스텔은 제외한다)을 임차하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액을 지급하는 경우, 제1호의 경우는 그 금액의 100분의 40에 해당하는 금액을, 제2호의 경우는 그 금액의 100분의 60에 해당하는 금액(이하 이 항에서 “월세 소득공제금액”이라 한다)을 해당 과세기간의 근로소득금액에서 공제한다. 다만, 그 공제하는 금액과 「조세특

211) 소득세법 제52조제4항 및 동법 시행령 제112조 참조.

212) 소득세법 제52조제4항 및 동법 시행령 제112조 참조.

례제한법」 제87조제2항에 따른 금액의 합계액이 연 300만원을 초과하는 경우 그 초과하는 금액(이하 이 항에서 "한도초과금액"이라 한다)은 없는 것으로 하되, 제2호의 경우는 한도초과금액과 월세 소득공제금액(연 200만원을 한도로 한다) 중 적은 금액을 추가하여 근로소득금액에서 공제한다. <개정 2012.1.1, 2013.1.1, 2013.8.13., 2014.1.1>

1. 대통령령으로 정하는 주택임차자금 차입금의 원리금 상환액
2. 해당 과세기간의 총급여액이 5천만원 이하인 사람(해당 과세기간에 종합소득과세표준을 계산할 때 합산하는 종합소득금액이 4천만원을 초과하는 사람은 제외한다)이 지급하는 대통령령으로 정하는 월세액

소득세법 시행령

[시행 2014.11.19.] [대통령령 제25751호, 2014.11.19., 타법개정]

제112조 【주택자금공제】

- ① 법 제52조제4항 각 호 외의 부분 본문에서 “대통령령으로 정하는 세대”란 거주자와 그 배우자, 거주자와 같은 주소 또는 거소에서 생계를 같이 하는 거주자와 그 배우자의 직계존비속(그 배우자를 포함한다) 및 형제자매를 모두 포함한 세대를 말한다. 이 경우 거주자와 그 배우자는 생계를 달리하더라도 동일한 세대로 본다. <신설 2009.2.4., 2010.2.18>
- ② 법 제52조제4항 각 호 외의 부분 본문에서 “대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 주택”이란 「주택법」에 따른 국민주택규모의 주택(「주택법 시행령」 제2조의2제4호에 따른 오피스텔을 포함한다)을 말한다. 이 경우 해당 주택이 다가구주택이면 가구당 전용면적을 기준으로 한다. <개정 2010.2.18., 2013.9.9>
- ③ 법 제52조제4항 각 호 외의 부분 본문 및 같은 조 제5항 각 호 외의 부분 본문에서 “대통령령으로 정하는 배율”이란 다음 각 호의 구분에 따른 배율을 말한다. <개정 2010.2.18., 2013.9.9>
 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조에 따른 도시지역의 토지: 5배
 2. 그 밖의 토지: 10배
- ④ 법 제52조제4항제1호에서 “대통령령으로 정하는 주택임차자금 차입금”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 차입금을 말한다. 다만, 제2호의 차입금의 경우 해당 과세기간의 총급여액이 5천만원 이하인 사람만 해당한다. <개정 2010.2.18., 2012.2.2., 2014.2.21.>

1. 별표 1의2에 따른 대출기관으로부터 차입한 자금으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 것
 - 가. 「주택임대차보호법」 제3조의2제2항에 따른 임대차계약증서(이하 이 조에서 "임대차계약증서"라 한다)의 입주일과 주민등록표 등본의 전입일 중 빠른 날부터 전후 3개월 이내에 차입한 자금일 것. 이 경우 임대차계약을 연장하거나 갱신하면서 차입하는 경우에는 임대차계약 연장일 또는 갱신일부터 전후 3개월 이내에 차입한 자금을 포함하며, 주택임차자금 차입금의 원리금 상환액에 대한 소득공제를 받고 있던 사람이 다른 주택으로 이주하는 경우에는 이주하기 전 주택의 입주일과 주민등록표 등본의 전입일 중 빠른 날부터 전후 3개월 이내에 차입한 자금을 포함한다.
 - 나. 차입금이 별표 1의2에 따른 대출기관에서 임대인의 계좌로 직접 입금될 것
 2. 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제2조에 따른 대부업등을 경영하지 아니하는 거주자로부터 차입한 자금으로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 것
 - 가. 임대차계약증서의 입주일과 주민등록표 등본의 전입일 중 빠른 날부터 전후 1개월 이내에 차입한 자금일 것. 이 경우 임대차계약을 연장하거나 갱신하면서 차입하는 경우에는 임대차계약 연장일 또는 갱신일부터 전후 1개월 이내에 차입한 자금을 포함하며, 주택임차자금 차입금의 원리금 상환액에 대한 소득공제를 받고 있던 사람이 다른 주택으로 이주하는 경우에는 이주하기 전 주택의 입주일과 주민등록표 등본의 전입일 중 빠른 날부터 전후 1개월 이내에 차입한 자금을 포함한다.
 - 나. 기획재정부령으로 정하는 이자율보다 낮은 이자율로 차입한 자금이 아닐 것
- ⑤ 법 제52조제4항제2호에서 "대통령령으로 정하는 월세액"이란 주택을 임차하기 위하여 지급하는 월세액(사글세액을 포함한다. 이하 이 항에서 "월세액"이라 한다)으로서 임대차계약증서의 주소지와 주민등록표 등본의 주소지가 같은 경우를 말한다. <개정 2010.2.18., 2014.2.21.>
1. 삭 제 <2014.2.21.>
 2. 삭 제 <2014.2.21.>
- ⑥ 월세액은 임대차계약증서상 주택임차 기간 중 지급하여야 하는 월세

액의 합계액을 주택임대차 계약기간에 해당하는 일수로 나눈 금액에 해당 과세기간의 임차일수를 곱한 금액으로 한다.
<하 락>

이와 같이 소득공제에 있어서도 1인 가구는 부양가족이 있는 다인 가구에 비해 상대적으로 혜택을 받지 못하는 측면이 있었으나, 월세액 소득공제의 대상을 1인 가구에게도 확대하고, 1인 가구가 많이 거주하고 있는 오피스텔의 월세액에 대해서도 소득공제가 가능하도록 한 것은 과세형평을 고려한 긍정적인 변화라고 볼 수 있다.

(2) 근로장려세제

근로장려세제는 저소득 근로자 가구에 근로장려금을 세금 환급의 형태로 지급하는 제도로써, 사회보험제도와 국민기초생활보장제도로 이원화된 사회복지 제도의 혜택을 받지 못하는 근로빈곤층을 지원하기 위해서 도입되었다.²¹³⁾ 즉, 조세제도를 통해서 근로의욕을 고취하고 소득재분배의 효과를 기대할 수 있다.

근로장려세제에 관한 상세한 내용은 「조세제한특례법」 제10절의 2 “근로 장려를 위한 조세특례”에 관한 절에서 규정하고 있다. 신청자격은 다음의 요건을 모두 충족하여야 한다.

<표 10> 근로장려세제 신청 자격 요건(조세특례제한법 제100조의3)

구 분	내 용
부양자녀 · 배우자 · 연령 요건	전년도 12월 31일을 기준으로 배우자 또는 부양자녀가 있어야 함(단, 신청자 본인이 60세 이상인 경우에는 배우자나 부양자녀가 없어도 가능)

213) 국세청, 근로장려세제 해설, 2008, 1-3쪽.

제3장 1인 가구의 법적 지위 및 분야별 법적 제문제

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 입양자 포함되고, 부양할 수 없는 경우에는 손자녀도 포함 - 중증장애인인 경우에는 연령 제한 적용 면제 - 부양자녀의 연간소득 합계 100만원 이하
총소득 요건	전년도의 연간 부부합산 총소득이 단독가구는 1,300만원, 홀별이 가족가구는 2,100만원, 맞벌이 가족가구는 2,500만원 미만일 것
주택 요건	가구원 모두가 무주택이거나 소득세법에 따른 1세대 1주택에 해당할 것
재산 요건	가구원이 소유하고 있는 토지·건물·자동차·예금 등 재산의 합계액이 1억 4,000만원 미만일 것

단, 이상의 요건을 갖추어도 해당 소득세 기간에 대한민국 국적을 보유하지 않은 자(대한민국 국적자와 혼인한 경우는 제외), 다른 거주자의 부양자녀인 자는 신청할 수 없다. 또한, 종전까지 신청자격이 제한되었던 기초생활수급자도 2015년부터 신청할 수 있게 되었다.

근로장려세제는 배우자 또는 부양자녀가 있는 가구에만 인정되었기 때문에 1인 가구에게는 상당히 불리한 제도라는 비판을 받아왔다. 이에 따라 2014년 1월 1일 법개정을 통해 60세 이상의 1인 가구도 다른 요건을 충족하는 경우 근로장려세제를 신청할 수 있게 되었다. 신청자의 연령을 현재 60세 이상으로 하고 있으나, 2015년부터는 50세 이상, 2016년부터는 40세 이상으로 확대하고, 과거 부양자녀수에 따라 4개 항목으로 구분하여 근로장려금을 차등 산정하던 것을 단독가구, 홀별이 가족가구와 맞벌이 가족가구로 구분하여 차등 산정하도록 하였다. 1인 가구까지 적용대상이 확대되어 저소득자의 근로의욕을 고취하는 동시에 가족가구에 대한 혜택을 늘림으로써 결혼 및 여성의 근로활동을 촉진하는 것을 목적으로 하였다.²¹⁴⁾

214) 국가법령정보센터, 조세특례제한법[시행 2014.7.1.] [법률 제12173호, 2014.1.1., 일

<p style="text-align: center;">조세특례제한법 [시행 2012.10.2.] [법률 제11486호, 2012.10.2., 일부개정]</p>	<p style="text-align: center;">조세특례제한법 [시행 2014.7.1.] [법률 제12173호, 2014.1.1., 일부개정]</p>
<p>제100조의3(근로장려금의 신청자격) ① 소득세 과세기간 중에 「소득세법」 제19조에 따른 사업소득이 있는 거주자로서 대통령령이 정하는 자 또는 같은 법 제20조에 따른 근로소득이 있는 거주자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우 해당 소득세 과세기간의 근로장려금을 신청할 수 있다. <개정 2011.12.31.></p> <p>1. 배우자 또는 제100조의4제1항에 따른 부양자녀(이하 이 절에서 “부양자녀”라 한다)가 있을 것</p> <p>2. 거주자(그 배우자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 대통령령으로 정하는 연간 총소득의 합계액이 부양자녀 수에 따라 정한 가목의 총소득기준금액(이</p>	<p>제100조의3(근로장려금의 신청자격) ① 소득세 과세기간 중에 「소득세법」 제19조에 따른 사업소득이 있는 거주자로서 대통령령이 정하는 자 또는 같은 법 제20조에 따른 근로소득이 있는 거주자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우 해당 소득세 과세기간의 근로장려금을 신청할 수 있다. <개정 2011.12.31., 2013.1.1., 2014.1.1.></p> <p>1. 배우자 또는 제100조의4제1항에 따른 부양자녀(이하 이 절과 제10절의4에서 “부양자녀”라 한다)가 있거나 해당 과세기간 종료일 현재 다음 각 목의 구분에 따른 연령 이상일 것</p> <p>가. 2014년 1월 1일부터 2014년 12월 31일 이내인 소득세 과세기간의 경우: 60세 이상</p> <p>나. 2015년 1월 1일부터 2015년 12월 31일 이내인 소득세 과세기간의 경우: 50세 이상</p> <p>다. 2016년 1월 1일이 속하는 소득세 과세기간과 그 이후의 과세기간의 경우: 40세 이상</p> <p>2. 거주자(그 배우자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 대통령령으로 정하는 연간 총소득의 합계액(이하 제10절의4에서 “연간 총소득의 합계액”이라 한다)</p>

조세특례제한법 [시행 2012.10.2.] [법률 제11486호, 2012.10.2., 일부개정]	조세특례제한법 [시행 2014.7.1.] [법률 제12173호, 2014.1.1., 일부개정]																		
<p>하 이 절에서 “총소득기준금액”이라 한다) 미만일 것. 다만, 대통령령으로 정하는 근로자로서 소득세 과세기간에 근로를 제공한 기간이 12개월 미만인 경우(1개월 미만의 기간이 있는 경우에는 이를 1개월로 본다)에는 가목에도 불구하고 나목의 계산식에 따라 계산한 금액(총소득기준금액을 초과하는 경우 그 초과금액은 없는 것으로 본다)을 총소득기준금액으로 한다.</p> <p>가. 총소득기준금액</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th>부양자녀수</th> <th>총소득기준금액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0명</td> <td>1천300만원</td> </tr> <tr> <td>1명</td> <td>1천700만원</td> </tr> <tr> <td>2명</td> <td>2천100만원</td> </tr> <tr> <td>3명 이상</td> <td>2천500만원</td> </tr> </tbody> </table> <p>나. 가목의 구분에 따른 총소득기준금액 × (소득세 과세기간에 근로를 제공한 개월 수 /12) × 100분의 130</p> <p>3. 거주자를 포함한 대통령령으로 정하는 1세대의 구성원 전원(이하 이 절에서 “세대원”이라 한다)이 주택을 소유하지 아니할 것</p> <p>4. 거주자를 포함한 세대원이 소유하고 있는 토지·건물·자동차·예금 등 대통령령으로 정하</p>	부양자녀수	총소득기준금액	0명	1천300만원	1명	1천700만원	2명	2천100만원	3명 이상	2천500만원	<p>이 거주자를 포함한 대통령령으로 정하는 1세대(이하 이 절에서 “가구”라 한다)의 구성원 전원(이하 이 절과 제10절의4에서 “가구원”이라 한다)의 구성에 따라 정한 다음 표의 총소득기준금액(이하 이 절에서 “총소득기준금액”이라 한다) 미만일 것.</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th>가구원 구성</th> <th>총소득기준금액</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>단독가구</td> <td>1천300만원</td> </tr> <tr> <td>홀벌이가구</td> <td>2천100만원</td> </tr> <tr> <td>맞벌이 가구</td> <td>2천500만원</td> </tr> </tbody> </table> <p>3. 가구원이 무주택 또는 「소득세법」 제89조제1항제3호에 따른 1세대 1주택(같은 법 시행령 제154조제1항에 따른 보유기간의 적용은 제외한다)에 해당할 것</p> <p>4. 가구원이 소유하고 있는 토지·건물·자동차·예금 등 대</p>	가구원 구성	총소득기준금액	단독가구	1천300만원	홀벌이가구	2천100만원	맞벌이 가구	2천500만원
부양자녀수	총소득기준금액																		
0명	1천300만원																		
1명	1천700만원																		
2명	2천100만원																		
3명 이상	2천500만원																		
가구원 구성	총소득기준금액																		
단독가구	1천300만원																		
홀벌이가구	2천100만원																		
맞벌이 가구	2천500만원																		

<p style="text-align: center;">조세특례제한법 [시행 2012.10.2.] [법률 제11486호, 2012.10.2., 일부개정]</p>	<p style="text-align: center;">조세특례제한법 [시행 2014.7.1.] [법률 제12173호, 2014.1.1., 일부개정]</p>
<p>는 재산의 합계액이 1억원 미만 일 것</p> <p>② 제1항에도 불구하고 해당 소득세 과세기간 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 거주자는 근로장려금을 신청할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「국민기초생활 보장법」 제7조 제1항제1호, 제2호 또는 제4호에 따른 급여의 전부 또는 일부를 3개월 이상 받은 자 2. 외국인. 다만, 대한민국 국적을 가진 자와 혼인한 자는 제외한다. 3. 다른 거주자의 부양자녀 <p>③ 제1항제3호를 적용할 때 「소득세법」 제99조에 따른 기준시가가 6천만원 이하인 주택을 한 채 소유한 경우에는 주택을 소유하지 아니한 것으로 본다. <개정 2011.12.31.></p> <p>④ 제1항제3호 및 제4호에 따른 주택 및 재산의 소유기준일, 평가방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [전문개정 2010.1.1.]</p>	<p>통령령으로 정하는 재산의 합계액(이하 제10절의4에서 "가구원 재산의 합계액"이라 한다)이 1억 4천만원 미만일 것</p> <p>② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 거주자는 근로장려금을 신청할 수 없다. <개정 2013.1.1.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 삭제 <2014.1.1.> 2. 해당 소득세 과세기간 중 대한민국 국적을 보유하지 아니한 자. 다만, 대한민국 국적을 가진 자와 혼인한 자는 제외한다. 3. 해당 소득세 과세기간 중 다른 거주자의 부양자녀인 자 <p>③ 제1항제1호에 따른 배우자에 해당하는지의 판정은 해당 소득세 과세기간 종료일 현재의 상황에 따른다. 다만, 해당 소득세 과세기간 종료일 전에 사망한 배우자에 대해서는 사망일 전일의 상황에 따른다. <신설 2013.1.1.></p> <p>④ 삭제 <2014.1.1.></p> <p>⑤ 제1항제2호의 표와 이 절 및 제10절의4에서 “단독가구”, “홀벌이 가족가구” 및 “맞벌이 가족가구”의 뜻은 다음 각 호와 같다.</p>

제3장 1인 가구의 법적 지위 및 분야별 법적 제문제

<p style="text-align: center;">조세특례제한법 [시행 2012.10.2.] [법률 제11486호, 2012.10.2., 일부개정]</p>	<p style="text-align: center;">조세특례제한법 [시행 2014.7.1.] [법률 제12173호, 2014.1.1., 일부개정]</p>
	<p style="text-align: center;"><신설 2014.1.1.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 단독가구: 배우자와 부양자녀가 없는 가구 2. 홑벌이 가족가구: 배우자 또는 부양자녀가 있는 경우로서 제3호에 따른 맞벌이 가족가구가 아닌 가구 3. 맞벌이 가족가구: 거주자의 배우자가 소득세 과세기간 중에 다음 각 목의 금액(비과세소득과 대통령령으로 정하는 근로소득 또는 사업소득은 제외하며, 이하 이 절 및 제10절의4에서 “총급여액 등”이라 한다)을 모두 합한 금액이 3백만원 이상인 가구 <ul style="list-style-type: none"> 가. 「소득세법」 제19조제1항 각 호에 따른 사업소득 중 대통령령으로 정하는 소득의 금액 나. 「소득세법」 제20조제1항 각 호에 따른 근로소득의 금액

근로장려금 지급액은 조세특례제한법의 규정(제100조의5)에 따라 산정하여 단독가구는 최대 70만 원, 홑벌이가구는 최대 170만 원, 맞벌이가구는 최대 210만 원을 지급한다. 단, 재산 합계액이 1억 원 이상인 경우에는 산정된 근로장려금의 50%만 지급하고, 신청기간(5월 1~31일)을 지나 종료일로부터 3개월 이내에 ‘기한 후 신청’을 한 경우에는 10%를 감액하여 지급한다. 또한 2015년부터 자녀장려세제를 도입하여

부개정] 개정이유 및 주요내용 참조.

산정액 외에 부양자녀 1명당 50만 원을 추가로 지급한다.

조세특례제한법

[시행 2014.7.1.] [법률 제12173호, 2014.1.1., 일부개정]

제100조의5(근로장려금의 산정) ① 근로장려금은 총급여액 등을 기준으로 다음 각 호의 구분에 따라 계산한 금액으로 한다. 이 경우 근로장려금이 1만5천원 미만일 때에는 없는 것으로 한다. <개정 2011.12.31., 2014.1.1.>

1. 단독가구인 경우: 다음 각 목의 구분에 따라 계산한 금액

목별	총급여액 등	근로장려금
가	600만원 미만	총급여액 등 × 600분의 70
나	600만원 이상 900만원 미만	70만원
다	900만원 이상 1천300만원 미만	70만원 - (총급여액 등 - 900만원) × 400분의 70

2. 홑벌이 가족가구인 경우: 다음 각 목의 구분에 따라 계산한 금액

목별	총급여액 등	근로장려금
가	900만원 미만	총급여액 등 × 900분의 170
나	900만원 이상 1천200만원 미만	170만원
다	1천200만원 이상 2천100만원 미만	170만원 - (총급여액 등 - 1,200만원) × 900분의 170

3. 맞벌이 가족가구인 경우: 다음 각 목의 구분에 따라 계산한 금액

목별	총급여액 등	근로장려금
가	1천만원 미만	총급여액 등 × 1,000분의 210
나	1천만원 이상 1천300만원 미만	210만원
다	1천300만원 이상 2천500만원 미만	210만원 - (총급여액 등 - 1,300만원) × 1,200분의 210

4. 삭제 <2014.1.1.>

② 제1항을 적용하는 경우 거주자의 배우자(비거주자는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)가 근로소득 또는 사업소득이 있을 때에는 해당 거주자와 그 배우자 중 대통령령으로 정하는 주된 소득자(이하 이 절과 제10절의4에서 "주소득자"라 한다)의 총급여액 등에 그 배우자의 총급여액 등을 합산하여 총급여액 등을 산정한다. <개정 2014.1.1.>

③ 제1항에도 불구하고 제100조의3제1항제4호에 따른 재산의 합계액이 1억원 이상인 경우의 근로장려금은 제1항에 따라 산정된 근로장려금의 100분의 50에 해당하는 금액으로 한다. <신설 2014.1.1.>

④ 제1항에도 불구하고 근로장려금은 총급여액 등의 구간별로 작성한 대통령령으로 정하는 근로장려금산정표를 적용하여 산정한다. <개정 2014.1.1.>

[전문개정 2010.1.1.]

제4장 주요 국가의 1인 가구 현황 및 관련 법제

제1절 독일

1. 1인 가구의 현황

(1) 1인 가구의 개념

독일에서 ‘1인 가구(Einpersonenhaushalt)’란 경제활동의 기초단위로서의 가구(haushalt)²¹⁵⁾의 구성원이 1인이라는 것을 의미하며, 가구를 중심으로 하는 인구 총조사에서 가구 구성원 수에 따른 하나의 지표로서 활용되고 있다. 일반적으로 1인 가구는 혼인하지 않은 상태를 의미하는 독신가구 또는 싱글족이라는 용어로 많이 쓰이고 있다. 그런데, 1인 가구는 결혼 여부와 관계없이 현재 혼자 살아가는 경우를 의미한다는 점에서 독신이나 싱글과 완전히 동일한 개념이라고 보기는 어렵다. 관공서의 문서 등에 기재되는 가족관계/가족상황에는 ‘독신(ledig: 현재까지 혼인을 하지 않은 상태)’, 이혼, 사별 등으로 표기되고 있으며,²¹⁶⁾ 연방통계청의 인구조사에서 가족관계 내지 거주관계를 배우자와 함께 사는 경우, 혼인관계는 아니지만 일정한 법의 보호를 받는 파트너와 함께 사는 경우, 독신, 한부모로 분류하고 있다. 이러한 점에서 법적 관점에서는 1인 가구보다는 ‘독신’이라고 하는 것이

215) ‘가구’의 사전적 의미는 ① (가족의 구성원이) 함께 사는 수인 또는 1인의 가계(家計), ② 하나의 가계단위에 속하는 인적 그룹이다. - Duden 온라인 사전

<http://www.duden.de/rechtschreibung/Haushalt>.

216) 전입신고시 작성하는 서류 또는 사망등록부의 기재사항 중 Familienstand(가족상황/가족관계)에는 ①독신, ② 혼인, ③ 이혼, ④ 사별, ⑤ 등록된 동반자관계 중 하나의 상태를 기재하여야 한다. 즉 독신이라고 하는 경우 혼인을 하지 않아서 현재 독신인 상태와, 혼인을 하였으나 이혼, 사별로 독신인 상태가 포함된다. - 홍윤선, 독일에서의 1인 가구에 대한 논의, 1인 가구 급증에 따른 법제변화 연구 제3차 워크숍 자료집, 2014. 8. 28, 8쪽.

더욱 정확한 표현이라고 할 수 있다.²¹⁷⁾ 독일 현행법상 ‘독신’이라는 용어를 사용하고 있는 법률에는 「양육비선지급 및 미지급된 양육비지급에 의한 독신 부모의 자녀 부양확보를 위한 법률」²¹⁸⁾이 있다. 여기에서 독신이라 함은 배우자나 동반자와의 관계가 부재하여야 하며, 부재의 원인으로는 혼인 또는 동반자관계를 설정하지 않은 경우, 혼인 또는 동반자관계가 있었으나 이혼 또는 사별로 홀로 남거나 장기간 별거하는 경우이다. 동법의 적용을 받으려면 미성년 자녀와 함께 거주할 것을 요건으로 하고 있으므로 이 때 독신의 개념이 1인 가구와 일치하는 것은 아님을 알 수 있다.²¹⁹⁾ 독일에서 1인 가구의 개념을 사용하고 있는 법률에는 「사회법 제12법전 제28조에 따른 생활필수금액의 조사에 관한 법률」²²⁰⁾이 있다. 동법 제2조는 “사회법 제12법전의 제28조에 관한 표준에 따른 생활필수금액(최저생계비)을 조사함에 있어서는 다음 각 호의 소비액이 기준이 된다. 1. 성인이 혼자 거주하는 가구 (1인 가구) 2. 커플과 한 자녀가 사는 가구 (가족 가구)”라고 규정하고 있다. 이에 따르면 ‘1인 가구’를 성인이 혼자 거주하는 가구로, ‘가족 가구’를 커플과 한 자녀가 거주하는 가구로 정의하면서, 1인 가구를 가족 가구와 대비되는 개념으로 보고 있다.

한편, 1인 가구는 가구의 구성단위의 하나로서, 종래 가족이 하나의 가구를 구성하는 요소였다는 점을 고려할 때 1인 가구도 가족 개념에 포섭될 수 있는지 논의될 필요가 있다. 가족을 사회의 가장 기본적인 구성단위로 보는 견해에 의하면 가족은 전통적 대가족과 핵가족으로

217) 홍윤선, 앞의 글, 8쪽.

218) Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfallleistungen (UhVorschG). 1979년 7년 23일 제정, 최근 2007년 7월 17일 개정, BGBl. I 2007, S. 1446.

219) Alleinstehende Mutter/Alleinstehender Vater 대신에 일반적으로는 Alleinerziehende (홀로 양육하는) Mutter, alleinerziehender Vater 라는 용어가 많이 쓰인다.

220) Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (RBEG). 2011년 3월 24일 제정, BGBl. I 2011, S. 453.

나누어지고, 핵가족은 부모와 그들의 자녀로 구성된 완전가족과 부모의 별거, 이혼, 사별 등에 의해 독신인 부모와 자녀로 이루어진 가족의 두 유형으로 나누어진다.²²¹⁾ 즉, 자녀가 없이 배우자만 있는 부부가구는 법적인 의미에서 가족의 범주에 포함되지 않는다.²²²⁾ 그밖에 독일에서는 동성 커플에 대해 2001년 8월 1일 시행된 ‘등록된 동반자관계에 관한 법률(Gesetz über die Eingetragene Lebenspartnerschaft. 이를 줄여서 동반자법(Lebenspartnergesetz)이라고 하며 약칭으로는 LPartG라고 함)’²²³⁾에 근거하여 ‘동반자 관계’를 인정하여 등록 제도를 두고 있다. 2005년 1월 1일부터 등록된 동반자관계에 대해서도 혼인과 마찬가지로의 효과를 부여하도록 부부재산제와 이혼, 그리고 자녀 입양에 대해 법개정이 이루어졌다.

이와 같이 법률혼 및 사실혼의 배우자 또는 동반자(등록 동반자 또는 비혼인 동반자관계)와의 밀접하고 지속적인 관계가 없는 자를 가리켜 독신자라고 하는데 반해, 공간적 의미에서의 가구에 1인만이 거주하는 경우를 가리켜 1인 가구라고 한다.²²⁴⁾ 독일에서는 법적인 보호를 받는 가족의 개념에 부부 또는 한부모와 자녀를 필수 요건으로 보고 있다는 점에서 1인 가구는 가족의 개념에 포섭되지 않는다고 할 수 있다.

221) 홍윤선, 앞의 글, 10쪽.

222) *Dethloff*, Familienrecht, 29. Aufl., 2009, Rn. 61.

223) 연방헌법재판소는 2002년 동반자법이 기본법에 합치한다고 판단하였다. 기본법 제6조 제1항에서의 혼인을 특별하게 보호한다는 것이, 입법자가 동반자관계 등록제도를 창설하여 혼인과 동일하거나 혼인에 부합하는 권리의무를 예정할 것을 저지하여야 하는 것을 의미하지는 않는다고 하였다. 특히 근본규범으로서의 제6조 제1항으로부터 혼인을 삶의 형태의 하나로서 장려하여야 하는 의무가 도출되는 한편, 다른 공동체관계에 불이익을 주거나 이러한 관계를 혼인과는 다른 범주에서 형성하게 하거나 이러한 관계에 보다 적은 권리를 규정해서는 안 될 의무 또한 도출된다고 하였다. BverfGE 105, 313, 348 ff. = FamRZ 2002, 1169, 1171 ff.

224) 홍윤선, 앞의 글, 14쪽.

(2) 1인 가구의 증가 추이 및 특성

독일 연방 통계청(Federal Statistical Office)은 2012년에 발표한 보고서 “Living alone in Germany”에서 2011년 기준으로 독신자의 숫자가 1590만명에 달한다고 발표했다.²²⁵⁾ 이는 전체 국민(약 8000만명, 2011년 기준)의 20%에 해당하는 것이다. 1590만명의 1인 가구 중 여성은 850만명으로 53%를 차지했고, 남성은 740만명으로 47%를 차지했다.²²⁶⁾ 한편, 1인 가구의 숫자는 1396만명으로서, 전체 가구의 37.2%에 해당하는 것으로 나타났다.²²⁷⁾ 2인 가구는 33.2%, 3인 가구는 14.5%, 4인 가구는 10.4%이었다.

<표 11> 독일의 가족, 가구 형태에 따른 인구 비율
(1996년과 2011년 비교)

형 태	2011		1996	
	인구수	%	인구수	%
총 수	80,950,000	100	81,114,000	100
가 족	39,777,000	49.1	45,876,000	56.6
자녀가 없는 동반자관계	23,566,000	29.1	21,020,000	25.9
독신 (1인가구)	15,898,000	19.6	12,687,000	15.6
비독거 독신	1,709,000	2.1	1,531,000	1.9

자료 : 독일 연방통계청(2012), 독일의 독신자들-2011 인구총조사 결과 참조

225) Statistisches Bundesamt, Alleinlebende in Deutschland - Ergebnisse des Mikrozensus 2011, 2012(www.destatis.de/publikationen)

226) Statistisches Bundesamt, Alleinlebende in Deutschland - Ergebnisse des Mikrozensus 2011, 2012(www.destatis.de/publikationen)

227) Statistisches Bundesamt, Alleinlebende in Deutschland - Ergebnisse des Mikrozensus 2011, 2012(www.destatis.de/publikationen)

<표 12> 독일의 2011년 인구총조사 결과
- 가구 및 가족 유형별 분류

유형 및 규모	가 구		가 족	
	총	%	총	%
합 계	37,571,219	100	22,659,045	100
유형별 분류				
가구 (가족구성 아님)	14,912,174	39.7	X	X
1인 가구	13,960,811	37.2	X	X
다인 가구 (가족구성 아님)	951,363	2.5	X	X
가족	22,659,045	60.3	22,659,045	100
자녀가 없는 배우자관계	8,511,122	22.7	8,511,122	37.6
자녀가 있는 배우자관계	8,400,181	22.5	8,400,181	37.2
자녀가 없는 등록 동반자관계	25,837	0.1	25,837	0.1
자녀가 있는 등록 동반자관계	2,754	0.0	2,754	0.0
자녀가 없는 비혼인 동반자관계	1,836,346	4.9	1,836,346	8.1
자녀가 있는 비혼인 동반자관계	924,025	2.5	924,025	4.1
자녀와 독신인 모	2,442,356	6.5	2,442,356	10.8
자녀와 독신인 부	476,424	1.3	476,424	2.1
가구 및 가족의 구성원수				
1인	13,960,811	37.2	X	X
2인	12,455,731	33.2	11,616,365	51.3

제 4 장 주요 국가의 1인 가구 현황 및 관련 법제

유형 및 규모	가 구		가 족	
	총	%	총	%
3인	5,454,875	14.5	5,371,195	23.7
4인	3,906,260	10.4	3,888,674	17.2
5인	1,222,149	3.3	1,216,801	5.4
6인 이상	571,393	1.5	566,010	2.5

자료 : 독일 연방통계청(2014), 2011년 인구총조사 결과 참조

(https://www.destatis.de/DE/Methoden/Zensus_/Tabellen/HH_Fam_TypGrosse.html)

20년 전인 1991년과 비교할 때 가족과 함께 살아가는 사람들의 비율이 점차 감소하고 있으며, 자녀가 없는 동거 커플이나 1인 가구 비율은 지속적으로 증가했으며, 앞으로도 증가할 것으로 예상되고 있다.²²⁸⁾ 20년의 기간 동안 1인 가구 여성수는 16% 증가한데 비해, 남성수는 약 81%가 증가하여 남성의 증가율이 훨씬 높았다. 1인 가구는 도시 거주율이 높으며, 주별로 2011년 1인 가구의 비율이 가장 높은 주는 베를린으로서 전체 인구의 31%에 달했다.

2010년 인구주택총조사 결과에 따르면 독일의 1인 가구는 평균적으로 주거면적 70m²에 거주하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 1인 가구의 약 28%가 자가 주택을 보유하고 있었고, 약 68%가 임차인으로 살고 있었다. 1인 가구는 다인 가구에 비해 자가의 비율이 낮으며, 임차 비율은 높다고 할 수 있다. 또한 2010년 1인 가구의 전기료, 관리비 등 부대비용을 제외한 차임의 평균 총액은 약 370유로로서, 가구 소득에서 부대비용을 제외한 차임의 총액 비율은 26%에 달한 것으로 나타났다.

228) 2030년에는 독일 전체 인구의 약 23%가 1인 가구에 해당할 것으로 전망하고 있다.

연령별로 살펴보면, 청년 및 중년의 경우 남성이 여성보다 1인 가구 비율이 더 높다. 여성은 58세부터 1인 가구 비율이 남성보다 높아지고, 연령이 높아질수록 남성과 여성의 1인 가구 비율 차이가 현저하다.

청년층 1인 가구(18세-34세)는 다른 연령층에 비해 1인 가구 비율이 높지 않다. 즉, 2011년 현재 18-34세의 인구 중 약 24%가 1인 가구에 해당한다. 젊은 연령층의 혼인 연령이 점차 높아졌고, 교육기간의 연장 및 유연성과 구직으로 인한 거주지 이동으로 인해 1인 가구나 부모집에 일시적으로 거주하거나, 혼인하지 않은 상태로 동거하는 생활 형태가 점차 많아지고 있다.

중년층 1인 가구(35-64세) 중 남성의 약 60%가 혼인 경험이 없는 것으로 나타나 혼인을 선택하지 않는 비율이 여성보다 높은 것으로 나타났다. 이들은 같은 연령대의 다인가구 남성보다 경제활동 참여율이 낮으며, 약 10%가 무직 상태로 구직활동을 하는 단계에 있었다. 반면에, 중년층 1인 가구 여성은 같은 연령대의 다인가구 여성들과 경제활동 참가율이 거의 같았고, 1996년과 비교하여 중년층 1인 가구 여성의 경제활동 참가율이 같은 기간 남성의 참가율보다 훨씬 더 증가하였다. 2011년 기준으로 중년층 1인 가구의 2/3 이상이 자신의 경제활동을 통해 소득을 얻고 있었고, 17%는 실업급여나 공공부조를 통해 생활하고 있는 것으로 조사되었다. 중년층 1인 가구가 중년층의 다인가구보다 사회복지 급여를 주요 소득원으로 의존하고 있는 비율이 3배 가까이 높았다.

노년층(65세 이상) 1인 가구의 2/3 가량은 배우자와 사별한 상태로 홀로 살아가는 독거노인이었고, 남성보다 여성의 비율이 높은 것으로 나타났다. 이는 여성의 평균 수명이 남성보다 길고, 대부분의 부부가 남성이 자신의 배우자보다 연상인 경우가 많기 때문인 것으로 분석된다. 2011년 기준으로 65세 이상 1인 가구 여성의 96%가 연금을 주요 소득으로 삼고 있었고, 이는 남성도 마찬가지였다.

이상의 통계 조사 결과에 따르면, 1인 가구가 전체 가구에서 상당히 높은 비중(37%)을 차지하고, 대도시의 1인 가구 비율이 42%로 다른 지역보다 높으며, 1인 가구의 18%가 30세 미만, 34%가 64세 이상으로 은퇴 연령에 해당하는 노년의 1인 가구 비율이 높다.²²⁹⁾ 이와 같이 1인 가구가 증가한 원인으로는 도시화, 평균 수명의 연장, 교육과정이 길어 진데다가, 실업 등의 경제적 상황이 혼인 및 가족의 구성에 장애요인으로 작용한 것으로 분석되고 있다. 1인 가구의 증가로 인해 독일에서는 주택난 및 주택비용 상승이 큰 사회적 문제가 되고 있으며, 빈곤율이 높아져서 50% 넘는 1인 가구가 Hartz-IV(실업급여: Arbeitslosengeld II, Grundsicherung für Arbeitsuchende)로 생활하고 있다.²³⁰⁾

2. 1인 가구 대응 정책 및 법제

(1) 주택정책

1인 가구의 증가에 따라 독일에서는 주택난이 사회문제로 대두되고 있다. 특히 독신의 라이프스타일에 맞는 소규모 주택(40-60m²)의 수요가 급증하며, 이는 1인가구의 비율이 높은 대도시에서는 더욱 심각하다. 대도시의 임대차 차임은 다른 지역과 비교할 때 15~30% 높은 수준이다. 주거비 및 난방비도 청구할 수 있는 요건이 갖추어진 경우 청구할 수 있는 사회복지 급여에 해당하므로 사회법원과 수급자 사이에 많은 분쟁이 있게 되었고, 이에 따라 2013년 연방사회법원은 차임의 상한을 확정할 수 있다는 판결을 내렸다.²³¹⁾ 이에 따라 뮌헨시에서

229) 일간지 Sueddeutsche Zeitung 2014년 5월 28일 기사.

<http://www.sueddeutsche.de/panorama/ergebnisse-des-zensus-fast-prozent-singlehaushalte-in-deutschland-1.1978081>

230) 주간지 Stern 2012. 7. 11. 기사.

<http://www.stern.de/familie/leben/vereinsamung-in-deutschland-ein-fuenftel-der-bevoelkerung-lebt-allein-1856089.html>

231) BSG, Urteil vom 10. 9. 2013 - B 4 AS 77/AS Band 77, S. 12

는 임대차 차임의 상한을 정하게 되었고, 1인 가구의 경우에도 차임의 상한(1인 가구, 50m², 590유로(난방 및 수도 제외))을 정하게 되었다.²³²⁾ 이는 본래 가구당 인원수에 따른 주택의 면적 및 이에 따른 차임의 상한을 정하여 이 범위 내에서의 주거비 보조를 인정하기 위해서 정해졌지만, 임대차 시장에서의 기준으로도 기능하게 되었다.²³³⁾

(2) 사회보장 정책

1) 사회보장 제도 개관

독일의 사회보장제도를 간략히 살펴보면 다음과 같다.²³⁴⁾

일반적으로 65세까지는 직업활동을 통하여 생계를 유지하고, 이후에는 연금을 수령한다. 직업을 갖지 못하는 경우, 국가에 대하여 생계유지보장을 요구할 수 있다(Grundsicherung für Arbeitsuchende). 이와 관련하여 사회법은, 국가는 원칙적으로 부양의무를 지는 자에 대하여 구상할 수 없는 것으로 명백하게 규정하고 있다.²³⁵⁾

직업활동을 하다가 일자리를 잃게 되는 경우에는 실업급여청구권을 행사할 수 있다(Arbeitslosengeld). 이는 근로자가 근로기간 동안 장래의 실업 위험에 대비하여 보험료를 납부하여야 하는 고용보험에 기하여 발생하는 것이다.

근로자가 장기간 질병을 겪는 경우에는 처음 6주의 기간 동안은 임금 전액을 받게 된다.²³⁶⁾ 그 이후에는 의무부담금을 납부해 온 의료공단에 대하여 1년 6개월의 기간 동안 종래 임금의 70%에 해당하는 금액을 청구할 수 있다.²³⁷⁾ 그 이후에는 구직자와 마찬가지로 실업급여

232) 2014년 3월 1일 현재 1인 가구의 경우 주택면적 50m², 590 유로(난방 및 수도 제외)

233) 홍윤선, 앞의 글, 20쪽

234) 홍윤선, 앞의 글, 17-18쪽.

235) 사회법 제2법전 제7조 제1항, 제33조 제2항.

236) 임금지속지급법 제3조.

237) 사회법 제5법전 제47조.

를 받을 수 있다. 물론 이러한 실업급여는 최저생활을 보장하는 금액에 해당한다.

요양을 필요로 하는 사람들을 위하여 독일에서는 1995년 이래로 특수한 요양보험이 시행되고 있다.²³⁸⁾ 요양보험은 —건강보험과 마찬가지로— 직업 활동을 하는 동안 매월 보험료를 납부하여야 하는 의무보험이다. 요양보험법에서 말하는 요양을 필요로 하는 자란 육체적 또는 정신적 제약으로 타인의 도움에 의존해야만 하는 자로, 예컨대 거동이 불편하여 스스로의 힘으로는 일상생활을 할 수 없는 경우, 치매 그 밖의 사유로 항상 누군가로부터의 돌봄을 받아야 하는 자를 의미한다. 요양비용에는 요양시설로 가는 경우뿐만 아니라 집에서 요양보호사나 가족친지로부터 방문요양을 받는 경우도 포함되며, 이때의 비용을 보험이 부담한다. 어떤 급여가 필요한지, 어떤 급여를 요양보험에서 부담하게 되는지 등은 구체적으로 감정인이 평가한다. 그러나 요양원의 비용 전액이 요양보험에서 충당되는 것은 아니다.

장애가 있는 경우에는 성년이 되는 즉시 국가에서 부양의무를 인수한다.

이와 같이 사회보장 제도가 빈틈없이 구축되어 있기 때문에, 1인 가구라 하더라도 생존 자체가 위협받을 위험이 없다. 따라서, 1인 가구를 별도의 정책대상 그룹으로 분류하여 특별 보호 또는 지원을 할 필요가 없는 것으로 보인다. 오히려 수입이 있는 부양의무자와 동거하는 경우에 수령요건이 충족되지 않아 사회보장급여 수령 목적으로 1인 가구를 자처하는 것이 사회적으로 문제가 되고 있다는 주장도 있다.²³⁹⁾

238) 사회법 제11법전에서 규율함.

239) Diener, Katharina, Feldhaus, Michael, ““Hartz” oder Herz? Hartz IV und die Intention zum Zusammenziehen in Partnerschaften” (Hartz 또는 Herz(심장)? 실업급여와 동거계획”, Zeitschrift für Sozialreform, 2011, Heft 2, Jahrgang 57, S. 199~220.에서 이른바 Hartz IV(실업급여)가 동반자의 수입을 고려하여 산정되는 관계로 파트너와 동거하는 것을 꺼리게 되는가에 대한 문제를 고찰하였다. 이에 대한 결론에서는 실업급여 산정 외에도 교육수준, 동거기간, 만족감, 친밀감, 신뢰 등의 다른 요인들이 함

2) 실질 최저생계비 산정

독일의 공공부조정책은 근로능력이 있는 자와 근로능력이 제한되는 자들을 서로 다른 그룹으로 선정하여 지원한다. 근로능력이 있는 자에 대한 생계지원은 ‘실업급여 II(Arbeitslosengeld II)’에 의해서 이루어지며, 근로능력이 제한된 자에 대한 생계지원은 ‘공공부조(Sozialhilfe)’를 통해 이루어진다.²⁴⁰⁾

우리나라의 기초생활보장과 유사한 제도는 ‘실업급여 II’이며, 기본적인 생계보장을 위한 지원액은 기초생계보장비와 주거비 및 난방비로 구성되며, 그 밖에 가구원의 특성에 따라 추가지원이 이루어진다.

먼저 기본적인 생계보장(Regelbedarf)의 수준은 사회법전 2권 제20조와 제23조에서 규정하고 있으며, 1인, 2인 등 가구 구성원 수에 따라 최저생계비 및 기초수급비를 규정하고 있는 우리나라와는 달리 독일의 경우 각각 가구원수의 특징에 따라 차등화된 욕구 수준을 규정하고 있다.²⁴¹⁾

먼저 기초생계보장에는 주거비 및 난방비를 제외한 식비, 의비, 난방 및 온수를 제외한 에너지사용요금 등이 포함된다.

우리나라는 최저생계비를 산정할 때 주거비 및 난방비를 모두 포함하는데 반해, 독일의 경우는 이를 따로 산정하여 지급한다²⁴²⁾. 과거에는 주거비와 난방비의 경우 실비를 지급하는 것을 원칙으로 하였다.

께 고려되기 때문에 실업급여 산입이라는 요소만으로는 동거 여부를 결정하지 않는다고 결론지었다.

240) 독일의 공공부조정책은 지난 2005년 일명 “Hartz IV”가 도입되면서 큰 전환을 맞게 된다. 이 제도에 따라 ‘실업급여 II(Arbeitslosengeld II)’가 도입되었는데, 근로능력이 있는 자에 대한 기초생계보장을 주요 내용으로 하고 있으며, 법적 근거는 사회법전 2권(Sozialgesetzbuch II)이다. 한편 65세이상 노인, 장애인, 기타 조건으로 인하여 근로능력이 제한되는 경우는 ‘공공부조(Sozialhilfe)’를 통해 지원받을수 있으며, 이에 대한 법적 근거는 사회법전 12권(Sozialgesetzbuch XII)이다.

241) SGB II §20 Abs.2 bis 4, §23

242) 사회법전2권 제22조제1항에서는 주거 및 난방을 위한 실제 비용을 지급하도록 규정하고 있다. SGB II §22 Abs.1

제 4 장 주요 국가의 1인 가구 현황 및 관련 법제

즉, 수급자가 주택을 임대하는 경우 실제 임대비와 난방 및 온수비를 지급하였으나, 최근 이러한 주거비와 난방비도 기초생계보장비와 같이 일괄적으로 지급하고 있다. 2012년 기준으로 1인가구의 연간주거비는 2,724€, 부부의 경우 연간주거비 4,344€, 아동은 876€이다. 난방 및 온수비 역시 주거비 외에 추가로 지급되며, 2012년 기준으로 1인가구 684€, 부부 864€, 아동은 180€이다.

이 밖에 가구원수의 특징에 따라 추가적인 지원이 가능한데, 7세 이하 아동을 혼자 키우는 한부모 가정의 경우 140.76€, 16세 이하의 다자녀가 있는 경우 넷째 자녀와 다섯째 자녀를 위해 각각 46.92€, 임신부의 경우 13주부터 66.47€, 가구원에 장애인이 있는 경우 136.80€를 추가로 지원받을 수 있다.

이에 따라 2012년을 기준으로 1인가구, 부부, 아동의 실질 생계비와 주거비, 난방 및 온수비 등은 다음과 같다.

<표 13> 독일 가구원 유형에 따른 기초생계보장비, 주거비, 난방비

(단위 : 유로)

가 구	년 도	기초생계보장비	주거비	난방 및 온수	실질 최저 생계비	비과 세대상 소득수준
1인	2005	4,164	2,592	600	7,356	7,664
	2008	4,140	2,364	636	7,140	7,664
	2010	4,368	2,520	768	7,656	8,004
	2012	4,488	2,724	684	7,896	8,004
부 부	2005	7,488	3,984	768	12,240	15,328
	2008	7,464	4,020	792	12,276	15,328
	2010	7,860	4,164	972	12,996	16,008
	2012	8,064	4,344	864	13,272	16,008

가 구	년 도	기초생계 보장비	주거비	난방 및 온수	실질 최저 생계비	비과 세대상 소득수준
아 동	2005	2,688	804	156	3,648	3,648
	2008	2,676	804	168	3,648	3,648
	2010	2,820	840	204	3,864	4,368
	2012	2,988	876	180	4,272	4,368

자료 : 2005년자료 Vierter Existenzminimumbericht, BT-Drucksache 14/7765

2008년자료 Fünfter Existenzminimumbericht, BT-Drucksache 15/2462

2010년자료 Sechster Existenzminimumbericht BT-Drucksache 16/3265

2012년자료 Achter Existenzminimumbericht BT-Drucksache 17/5550

제 2 절 영 국

1. 1인 가구의 현황

영국은 복지 제도가 잘 되어 있어서 사실상 개인의 육아부담이 없으며, 가정을 꾸리는 경우 국가 지원금을 받을 수 있어서 싱글로 경제활동을 하는 것보다 직업을 갖지 않으면서 가정을 꾸리고 살아가는 사람들이 많았다.²⁴³⁾ 그러나, 최근 들어 개인주의 가치관과 경제활동을 중시하는 사회 풍토가 조성되면서, 결혼을 기피하고 자유로운 독신생활을 유지하려는 싱글족이 증가하고 있다.²⁴⁴⁾

매년 15만명이 독신 생활을 선택하는 것으로 나타남에 따라 기존의 가족중심의 사회구조가 더 이상 강조되지 않고 있는데, 이와 같이 싱글족이 늘어나는 이유는 경제 부담보다는 가치관 변화에 따라 가정이

243) KOTRA, “영국의 정치사회동향”, KOTRA 국가정보(2013. 9. 30.) 참조
(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2084933&cid=48582&categoryId=48582>)

244) KOTRA, “영국의 정치사회동향”, KOTRA 국가정보(2013. 9. 30.) 참조.

라는 사회구조가 붕괴된데 기인한 것으로 분석된다.²⁴⁵⁾ 영국 통계청은 2010년 조사에서 1인 가구가 약 750만명으로 전체가구의 29.6%에 해당한다고 발표하였으며, 2014년에는 1인 가구가 약 900만명으로서 전체가구의 30%에 해당할 것으로 전망하였다.²⁴⁶⁾

2. 1인 가구 대응 정책 및 법제

영국에서 증가하는 1인 가구에 대응한 정책이 마련된 것은 주로 주택 분야라고 할 수 있다. 특히 청년 1인 가구 및 노년 1인 가구를 위해 소형 임대주택이나 노인보호주택, 공동주택 등을 건설, 공급하고 있다.

영국의 주택정책은 정권의 성격에 따라 그 방향이 달라져왔다. 즉, 노동당이 집권한 시기에는 공공부문의 역할을 강조하는 주택정책이 시행된 반면에, 보수당이 집권한 시기에는 공공부문의 역할과 비중이 축소되고 민간부문의 활성화를 통한 주택정책을 추진해왔다.²⁴⁷⁾ 공공 임대주택은 국가가 지방정부와 주택조합에 보조금을 지불하는 형태로 추진되며, 대부분의 주거지원이 지방정부를 통해 집행되는 등 지방정부가 주택정책의 집행을 위한 핵심적인 역할을 담당하고, 중앙정부는 지방정부의 주거전략에 대한 지침을 제시하여 우선순위 결정, 정책 포괄범위, 지역발전을 위한 효과적인 방법 유도 등의 역할을 수행하고 있다.²⁴⁸⁾

영국 정부는 저소득층의 주거안정을 위해 직접 임대주택 공급 및 임대료 통제정책을 시행하여 총 주택 중 민간임대주택의 비중은 낮으

245) KOTRA, “영국의 정치사회동향”, KOTRA 국가정보(2013. 9. 30.) 참조.

246) KOTRA, “영국의 정치사회동향”, KOTRA 국가정보(2013. 9. 30.) 참조.

247) 엄철호·하지영, 주거문화진단 및 주택정책 방향 설정 연구, 건축도시공간연구소, 2011, 65쪽.

248) 설동필·우윤석, 1-2인 가구 증가에 따른 주택공급정책의 효율성 연구, 한국정책연구 제12권 제4호, 경인행정학회, 2012, 228쪽.

나, 민간임대주택에 대한 공정임대료 제도의 적용으로 임차인을 보호하고 있다.²⁴⁹⁾

한편, 25세 이하의 청년층에 대해 주택임대정책(Single Room Rent for under 25)을 시행하고 있다. 대부분의 학교는 주택과 주거비용 문제에 대해 숙식 및 기숙 서비스를 제공함으로써 기숙사, 학교 인근지역 주택임대를 통해 주거지원을 받고, 학교에서 지원이 힘들 경우에는 학생 조합에서 도움을 주기도 한다.²⁵⁰⁾ Single Room Rent(이하 ‘SRR’)은 16-25세의 청년에게 1개의 독립된 침실을 제공하고, 욕실, 화장실, 부엌 및 기타 생활에 필요한 공간은 공동으로 사용하게 하는 숙소를 임대해주는 것이다.²⁵¹⁾ 또한 종래 25세 미만에게만 이루어지던 주거비 보조가 2012년 1월부터 34세까지 확대 적용되어서 민간임대주택에 거주 지원에 하고 있다.²⁵²⁾

제 3 절 미 국

1. 1인 가구의 현황

2013년 8월에 미국 통계국(Census Bureau)이 발표한 자료에 따르면, 2012년 기준 1인 가구 비중이 27.4%에 달한 것으로 나타났다.²⁵³⁾ 1970년대에는 1인 가구 비율이 17.1%였으나, 2000년대에 들어서는 25%를 상회하고 있다. 반면에 부모와 한 자녀로 구성된 ‘3인 가구’ 비중은 1970년 40%에서 2012년에는 18%로 급감하였다.²⁵⁴⁾ 이와 같이 부모와

249) 설동필·우윤석, 앞의 글, 229쪽.

250) 김지은, 청년세대 주거실태 점검 및 지원대책 마련(요약본), 주택산업연구원 보도자료(2014. 3. 5), 7쪽.

251) 김지은, 앞의 글, 7쪽.

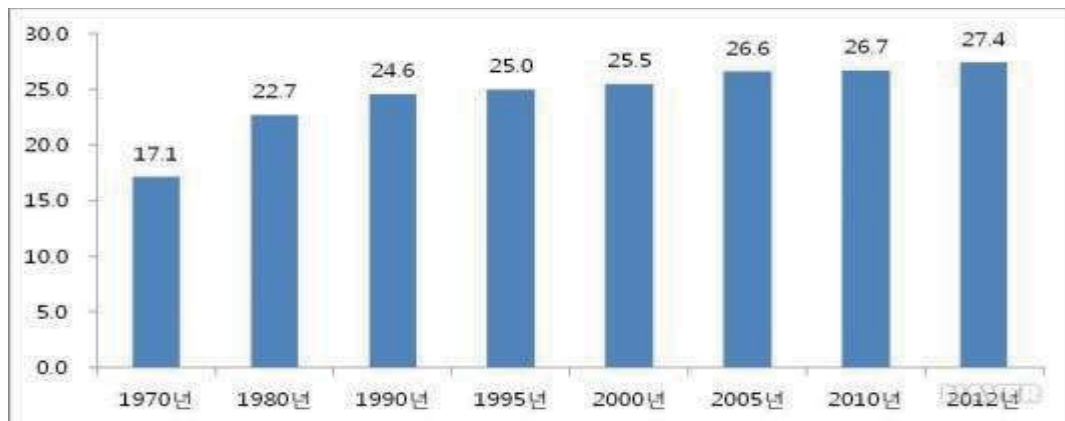
252) 김지은, 앞의 글, 7쪽.

253) KOTRA, “미국의 정치사회 동향”, KOTRA 국가정보(2013. 9. 30.) 참조.
(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2085584&cid=48591&categoryId=48591>)

254) KOTRA, ‘미국의 정치사회 동향’, KOTRA 국가정보(2013.9.30.) 참조.

자녀로 구성된 전통적인 가구 대신에 1인 가구가 주류를 차지하게 된 것은 경기 불황과 결혼에 대한 인식 변화로 결혼을 늦추거나 독신을 고집하는 젊은이들이 늘어나고 있기 때문인 것으로 분석된다.²⁵⁵⁾

<그림 8> 미국 1인 가구 비율



*주: 좌측 축은 전체 인구 중 1인 가구 비중(%)을 의미

자료: 美 통계청(U.S. Census Bureau), 2012년 자료- KOTRA 국가정보 ‘미국의 정치 사회 동향’에서 재인용

2. 1인 가구 대응 정책 및 법제

미국의 주택정책의 기조는 ‘자가 주택보급의 확대’에 있으며, 이를 실현하기 위해 공공부문은 주로 저소득층을 대상으로 하는 주택공급을 담당하고, 그 외에는 주택금융시장 통제와 자가 구입을 위한 주택자금대출 이자에 대한 소득공제를 함으로써 개인들의 주택 구입을 지원하는 역할을 담당하고 있다.²⁵⁶⁾ 정부에서 저소득층 1인 가구를 위한 주택지원 방안은 대부분 주택금융 정책과 임대료를 지원하는 바우처 제도 등에 한정되어 있다.²⁵⁷⁾ 미국의 1인 가구를 위한 지원 정책으로

255) KOTRA, ‘미국의 정치사회 동향’, KOTRA 국가정보(2013. 9. 30.) 참조.

256) 설동필·우윤석, 1-2인 가구 증가에 따른 주택공급정책의 효율성 연구, 한국정책연구 제12권 제4호, 경인행정학회, 2012, 227쪽.

257) 설동필·우윤석, 앞의 글, 2012, 213쪽.

는 크게 주거지원 정책과 건축법상 규제완화 정책을 들 수 있다.

(1) 주거지원 정책

1) SRO 프로그램

미국에서는 1인 가구의 비율이 높음에도 불구하고, 점진적으로 주택 시장에 정착했기 때문에 주택 정책은 주로 저소득층의 주거 안정을 위한 지원을 중심으로 형성되어 왔다. 대표적인 것이 저소득 1인 가구의 주거지원을 위해서 SRO(Single Room Occupancy) 정책을 추진해 온 것이다. 이 사업은 활용도가 낮은 시설을 1인 가구를 위한 임대주택으로 개조하여 저소득층에 공급하는 것으로서, 예컨대 노후한 호텔 등을 리모델링하거나 신축을 통해서 노숙인, 약물중독자, 저임금 노동자 등 사회적 보살핌이 필요한 1인 가구를 위한 주거로 활용하고 있다.²⁵⁸⁾ 이러한 업무는 각 지역의 공공주택청(Public Housing Agency, 이하 ‘PHA’)이 연방의 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development, 이하 ‘HUD’)와 연간 기부 계약을 체결하고 노후화된 시설물을 증·개축하여 노숙인 등 사회적 배려가 필요한 저소득 1인 가구에게 보수된 주거시설을 제공하며, 임차인을 대신하여 참여 지주 등 건물소유주에게 임대지원 보조금을 지급한다.²⁵⁹⁾ 이러한 임대 지원은 10년간 계속되며, 그 보조금은 일부 개보수 비용, 소유 및 관리 비용, 임대료 등으로 사용된다. 임대료 보조는 임차인의 소득과 주택규모 등에 따라 차이가 있으나, 임차인 소득의 30%와 주택도시개발부가 정한 공정시장임대료(fair market rent)간의 차액 내에서 정해진다.

이러한 SRO는 홈리스 지원을 위한 프로그램으로서 The McKinney-Vento Homeless Assistance Act에 의해 시행되었다가, 2009년 Homeless

258) 이성은 외, 앞의 글, 36쪽.

259) 이동훈, 서울시 저소득 1인 가구를 위한 임대주택 유형에 관한 연구, 대한건축학회 논문집 제28권 제12호(통권 제290호), 2012. 12, 79쪽.

Emergency Assistance and Rapid Transition to Housing Act에 의해서 평생 케어(Cotinum of Care) 프로그램으로 통합되었다.²⁶⁰⁾ 이를 통해서 홈리스들을 평생 케어 시스템 안에서 안정된 주거 단계로 전환시키는 것을 목표로 한다.

2) 주택 바우처 제도

미국 연방정부는 저소득 임차인의 월 소득액 중 임차료 비중이 일정비율 이상 초과할 경우, 그 초과하는 금액만큼을 현금으로 보조해주는 주택바우처(Housing Choice Voucher)제도를 운영하고 있다.²⁶¹⁾ 주택바우처의 담당부서는 HUD이며, 지방정부 수준에서 활동하는 PHA을 통해 실제업무가 집행된다.

주택바우처를 지급받고자 하는 자는 PHA 또는 주거지와 인접한 HUD 사무소에 신청해야 하고, PHA는 신청자의 가구소득, 자산, 가구 구성 등에 관한 정보를 수집하고, 신청자의 고용주, 은행 등을 통해 해당정보를 검증하며, 이를 통해 지원액을 결정한다.²⁶²⁾ PHA가 주택바우처를 신청한 가구가 정책대상자로 적합하다고 결정하면, 해당 신청자를 바우처 지급 대기자 명부에 올리게 되고, 바우처를 지급받을 순번이 되면 신청자에게 연락하게 된다.²⁶³⁾ 주택바우처를 지급받은 가구들은 자신의 책임 하에 적절한 주택을 찾아야하고, 해당 주택의 집주인으로부터 주택바우처 프로그램 하에서 임차해도 좋다는 승낙을 받아야한다. 주택바우처는 PHA를 통해서 임대인에게 직접 지급되며, 해당 가구들은 실제 지불해야할 임차료와 지급받은 주택바우처 금액간의 차액을 임대인에게 지급한다.²⁶⁴⁾

260) <https://www.hudexchange.info/sro/>

261) 장경석, 미국 주택임대료 보조제도와 시사점, 국회입법조사처, 2012, 19쪽.

262) 김명엽, 무주택 저소득층을 위한 주거비지원제도의 개선에 관한 연구, 일감법학 제24호, 건국대학교 법학연구소, 2013, 44쪽.

263) 장경석, 앞의 글, 19쪽.

264) 장경석, 앞의 글, 20쪽.

(2) 건축법상 규제완화 정책

최근 미국 샌프란시스코 및 워싱턴 DC 등에서 건축법상 최소 주거 면적을 27㎡에서 20㎡로 하향 조정했다.²⁶⁵⁾ 이것은 미국 전체가구 중 1인 가구가 차지하는 비중이 27.4%로 꾸준히 늘고 있고, 특히 1인 가구들은 대도시에서 생활하는 경향이 많기 때문에 대도시를 중심으로 소형 아파트, 주택 등의 공급을 활성화하기 위해 규제를 완화한 것으로 분석된다. 이러한 경향은 1인이 쾌적하고 살기 좋은 주거를 보장받기 위해 필요한 최저주거기준을 위협할 수 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다.

제 4 절 일 본

1. 1인 가구의 현황

(1) 1인 가구의 개념

일본에서 1인 가구를 의미하는 것으로서 단신세대²⁶⁶⁾라는 용어가 쓰인다. 단신세대란 혼자서 사는 것(一人暮らし)으로서 미혼뿐 아니라 별거·이혼·사별·자녀의 독립 등으로 인해 단신(單身)으로 생활하는

265) 2014년 4월 23일 월스트리트저널 등 외신에 따르면 샌프란시스코는 작년 말 법적 최소 주거 면적을 27㎡에서 20㎡대로 하향 조정했다. 워싱턴DC·산타바바라 등도 최근 최소 주거 면적을 20㎡로 줄였다. 이들이 최소 주거 면적을 하향 조정한 이유는 1인가구 등 소형가구 증가때문인 것으로 풀이된다. 2012년 미국 전체 가구 중 1인가구가 차지하는 비중은 27.5%로 꾸준히 늘고 있다. 특히 뉴욕의 경우 1인 가구가 33%를 차지한다. 결혼·출산이 늦어지면서 도시에 거주하며 일하는 싱글족이 증가한 영향이다. 또한 미국 대기업들이 젊은 인재를 찾아 도시로 본사를 이전하는 사례가 많아졌고, 최근 미국 월세가 임금보다 빠른 상승세를 보인 것도 더 작은 아파트를 선호하는 분위기 형성에 영향을 미쳤다고 전문가들은 보고 있다. -아시아투데이 2014.4.23 기사참조(<http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20140423010014173>)

266) <http://kotobank.jp/word/%E5%8D%98%E8%BA%AB%E4%B8%96%E5%B8%AF?dic=daijisen&oid=22469500>

것을 의미한다.²⁶⁷⁾ 이는 단독세대 또는 싱글세대라고도 사용되는데, 실태조사 등에서 세대의 가족유형 구분에 따라 사용하는 용어로, 세대주만으로 구성된 세대 즉 ‘세대인원이 1명인 세대’를 단독세대(単独世帯)²⁶⁸⁾ 라고 한다. 이러한 단독세대에는 회사 등의 독신 기숙사나 세입자, 하숙생 등의 독신자는 포함되나 기숙사의 학생이나 자위대의 막사 거주자 등은 시설 등의 세대로 구분하여 포함하지 않는다.

(2) 1인 가구의 증가 추이 및 특징

일본은 아시아 국가 중 1인 가구의 비율이 가장 높은 국가 중의 하나로서 2010년 기준으로 1인 가구는 전체 가구(일반세대²⁶⁹⁾)의 32.4%를 차지하고 있다.²⁷⁰⁾ 2010년 기준 일본의 1인 가구 수는 약 16,785 세대로서, 전체 세대수에서 차지하는 비율도 1985년 20.8%에서 2010년 32.4%로 증가하였다.²⁷¹⁾

일본의 가구 구성은 대체로 1인, 2인, 3인 가구가 지속적인 성장세를 보여왔으며, 최근에는 1인 및 2인 가구가 급증하고 있고, 3인 가구는 정체 상태이며, 4인 이상의 가구 수는 감소하고 있는 추세이다.²⁷²⁾

267) <http://dictionary.goo.ne.jp/leaf/jn2/140166/m0u/>

268) 일본 총무성 통계국 통계 데이터 FAQ 참조

(<http://www.stat.go.jp/library/faq/faq02/faq02b05.htm>)

269) 국세조사를 할 때 세대를 ‘일반세대’와 ‘시설 등의 세대’로 구분하고 있으며, 2010년 기준 총 세대수 51,951 천세대 가운데 일반세대 수는 51,842천세대로 총 세대수의 99%에 달함. (<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/users-g/word2.htm#a01>)

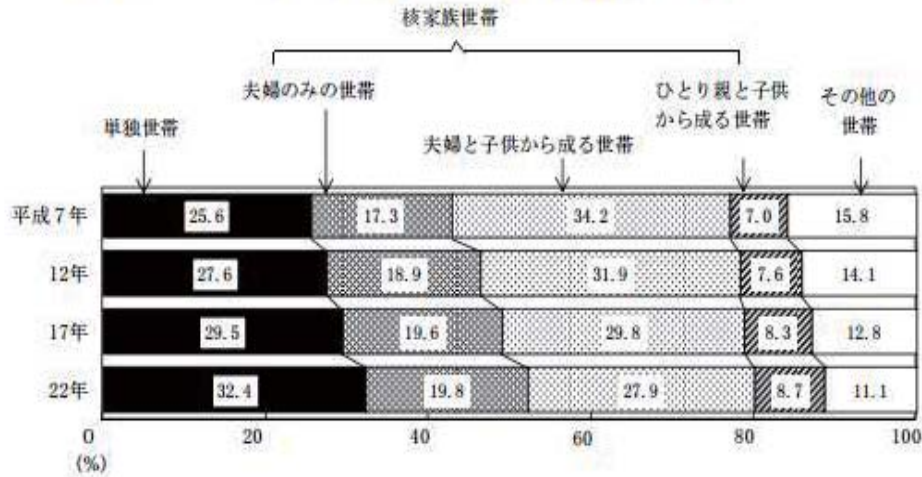
270) 2010년 국세조사 참조 (<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/index2.htm#kaisetu>)

271) 総務省, 平成 22年 国勢調査-人口等基本集計結果, 2011, 26쪽 참조

(<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2010/kihon1/pdf/gaiyou1.pdf>)

272) 김영철 · 김연수, 김인경, 앞의 글, 26쪽.

図V-3-1 一般世帯の家族類型の割合の推移—全国（平成7年～22年）



(注) 平成7年から17年までの数値は、新分類区分による選及集計結果による。

이와 같은 일본의 가구구조의 변화 추이에 대해서는 다음과 같이 정리해볼 수 있다.²⁷³⁾

우선, 전후에서 1960년대까지는 다자녀 출산에서 소자녀 출산으로 이동하고, 고도의 경제성장과 함께 고용안정, 수입 증가 등이 이루어지면서 결혼과 출산 등이 적령기화되는 소위 ‘표준적 라이프 코스’가 성립되었다.²⁷⁴⁾ 이때, 남편은 회사생활을 하고, 아내가 가사와 육아를 전담하는 ‘전후 가족모델’이 형성되었고, 취업형태의 변화와 도시로의 대규모 이동에 따라 ‘3세대 가구’ 중심의 형태가 ‘핵가족’ 가구로 변화하였다.²⁷⁵⁾

1970년대 중반 이후에는 고도성장이 둔화되면서 ‘전후 가족모델’을 성립시켰던 조건들이 사라지고, 이에 따라 만혼화, 비혼화, 이혼 증가, 맞벌이 부부 증가 등 표준적인 라이프 코스가 붕괴되기 시작했다.²⁷⁶⁾

273) 김영철·김연수, 김인경, 앞의 글, 26-27쪽.

274) 김영철·김연수, 김인경, 앞의 글, 26쪽.

275) 김영철·김연수, 김인경, 앞의 글, 27쪽.

276) 김영철·김연수, 김인경, 앞의 글, 27쪽.

1990년대 중반 이후에는 가정만큼 강한 귀속의식을 지녔던 전통적인 일본의 기업문화가 변화하기 시작하면서, 평생직장 의식이 약화되고 아르바이트, 파견 근로자 등 불안정 노동자 비율이 급상승하는 등 비정규직이 활성화되었으며, 일보다는 여가생활을 중시하는 ‘개인화’가 진행되었다.²⁷⁷⁾

일본에서 2011년 기준으로 1인가구의 비율이 가장 높은 것은 남성은 20~24세, 여성은 80~84세이고, 혼자 사는 65세 이상 인구는 전체 65세 이상 인구의 16.4%(479만 1천명)에 해당, 65세 이상 남성의 10명 중 1명, 65세 이상 여성의 5명 중 1명은 1인가구인 것으로 나타났다. 만혼화, 비혼화 등으로 인해 청년층 1인 가구가 증가하였고, 이는 초저출산 상황과 연계되어 이에 대한 정책적 대응이 요구되고 있다. 또한, 노인 인구 증가와 함께 독거노인이 꾸준히 상승하였고, 이에 따라 고령 1인 가구에 대한 사회보장 서비스 확충에 대한 요구가 상승하고 있다.

1인 가구의 증가 원인은 연령계층별로 차이가 있으나, 7-80대 이상은 인구요인, 40대 이하는 인구요인보다 비인구 요인에 의한 것으로 분석되고 있다.²⁷⁸⁾ 비인구 요인을 분석²⁷⁹⁾해보면, 남성의 경우 50대 증가율이 가장 높고, 50대의 비인구 요인의 증가율의 내용을 보면 60% 정도는 미혼의 증가이며 20%가 이혼의 증가이다. 그 다음으로 증가율이 높은 것은 60대로 미혼과 이혼이 거의 비슷하며, 40대 이하 젊은 연령 계층에서는 미혼이 주요 원인이다. 여성의 경우 30대 증가율이 가장 높으며, 그 주요원인은 미혼의 증가이고, 80세 이상의 여성에서 비인구요인에 의한 증가율이 높았는데 사별이 주요인이 되고 있

277) 김영철·김연수, 김인경, 앞의 글, 27쪽.

278) 藤森 克彦, 単身世帯の増加と求められるセーフティネットの再構築 — 「ひとりでも生きられる社会」に向けて —, みずほ情報総研, 2008. 12, 6쪽.

279) 국세조사에서 혼자사는 사람의 배우관계에 대해 ① 미혼(아직 한번도 결혼한 적이 없는 사람), ② 유배우(혼인신고에 관계없이 처 또는 부가 있는 사람으로, 별거하고 있는 사람), ③ 사별(처 또는 부와 사별한 독신인 자), ④ 이혼(처 또는 부와 이혼하여 독신인 자) 등 4가지 배우관계를 설정하고 있다.

다. 또한 자녀와 동거하는 비율의 저하도 영향이 있다고 판단된다. 1인가구의 증가 배경은 장수화에 의한 고령자 인구의 증가와 더불어 50대 및 60대 남성을 중심으로 미혼이나 이혼이라고 하는 결혼·세대형성행동의 변화를 들 수 있다.

단신 세대의 증가가 현저하게 된 1985년의 싱글 세대수를 기준으로 하여 2005년의 성별·연령 계층별 단일 세대수의 비율을 보면 남성은 50대 이상 연령 계층, 여성은 80세 이상 연령 계층에서 3배 이상 증가하고 있다. 특히 80세 이상 연령 계층에서는 남녀 모두 단일 세대수가 5~7배로 증가하고 있다. 주목해야 할 것은 50대와 60대 남성에서 단신 세대가 4~5배나 증가하고 있다는 점이다. 단신 세대는 고령자가 많아진 것으로 되어 있지만, 중년 남성도 증가가 현저하다.

국립 사회 보장·인구 문제 연구소의 추계에 따르면 향후 전체적으로 1인 가구는 계속 증가할 것으로 예상되는데, 2005년부터 2030년까지 남녀 모두 40대 이상의 연령계층에서 1인가구가 증가할 것으로 보인다. 이는 미혼, 이혼, 자녀동거율의 저하라고 하는 세대형성행동의 변화에 의한 것이다. 그리고 앞으로는 고령 여성뿐 아니라 중고령 남성에서도 1인가구가 증가할 것으로 예상된다. 미혼의 중고령 1인가구가 고령기를 맞이하면 배우자 뿐 아니라 자녀도 존재하지 않는다는 점에서 지금까지의 고령 1인가구의 상황과 다를 것으로 보인다. 즉, 가족에 의한 부양이 지금보다 어렵게 될 것으로 예상된다.

단신 세대의 증가가 사회에 미치는 영향²⁸⁰⁾을 살펴보면, 첫째, 소득격차가 확대되면서 저소득층이 증가하는 것을 들 수 있다. 그리고 단신 세대의 빈곤은 다양하며 (1) 비정규 노동에 종사하는 근로자인 단신 세대의 빈곤, (2) 실업이나 질병으로 인해 무직이 되는 단신 세대의 빈곤, (3) 노인 단신 세대의 빈곤이라는 세 가지 측면을 생각할 수

280) 藤森 克彦, 単身世帯の増加と求められるセーフティネットの再構築 — 「ひとりでも生きられる社会」に向けて —, みずほ情報総研, 2008. 12, 13-20쪽.

있다. 노인 세대는 공적연금인 후생연금이나 공제연금²⁸¹⁾을 수급하지 않는 비율이 높고, 후생연금, 공제연금의 수급자라도 현역시대의 소득이 낮아서 연금액이 적은 경우가 많다. 둘째, 단신 세대의 증가는 개호 서비스에 대한 수요 증가를 가져온다. 재택 개호 독신자의 주요 간병인을 보면 다른 가구 유형에 비해 사업자의 비율이 높다. 또한 개호를 요하는 독신자는 개호도가 낮은 단계에서부터 개호 시설 등으로 이동하는 경향도 엿보인다. 셋째, 단신 세대와 지역 사회의 관계를 보면, 싱글 남성을 중심으로 이웃과의 교류가 적다는 특징을 보인다. 향후, 중년의 싱글 남성의 증가로 인해 지역 사회에서 고립하는 사람들이 늘어날 것으로 우려된다.²⁸²⁾

2. 1인 가구 대응 정책 및 법제

(1) 주택 정책

1) 소형임대주택 공급 활성화 정책

일본은 가구 구성원 수 감소에 따른 소형임대주택의 중요성을 일찌감치 인지해, 1인 가구의 독립적 생활이 가능한 임대주택 공급이 활성화되어 있다. 1인 가구를 위한 소형임대주택은 20m² 내외의 전용면적에 욕실, 부엌 등이 설치되어 독립생활이 가능한 원룸 형태가 중심을 이루고 있다. 민간 공급에 의한 일본의 소형임대주택은 거주자의 환경과 안전을 확보하고, 이웃 간에 발생할 수 있는 마찰을 최소화하기 위해 일정 수준 이상의 주거환경 성능을 확보하도록 자치조례 등으로 건축기준을 마련하여 유도하고 있다.²⁸³⁾

281) 각각 우리나라의 국민연금, 퇴직연금에 해당한다.

282) 내각부 「세대유형에 따른 고령자의 생활실태 등에 관한 의식조사」(2006년도) 조사에서 미혼남성의 경우 ‘고민상담 상대가 없다’ ‘이웃과의 교제가 없다’고 답하는 비율이 가장 높게 나타났다.

283) 이동훈, 서울시 저소득 1인 가구를 위한 임대주택 유형에 관한 연구, 대한건축

그 내용은 다음과 같다.²⁸⁴⁾

1인 가구의 주거성능 확보를 위한 건축 기준 조례 제정

1. 자치구별 조례를 통해 1인 가구 거주환경과 안전을 확보하고 이웃간에 발생할 수 있는 마찰의 최소화
2. 도쿄도 신주쿠구의 경우, 1가구당 최소 전용면적 18㎡ 이상, 긴급 연락을 위한 표지판 설치, 관리실 설치, 자전거 및 오토바이 주차장 설치 등 거주자의 거주환경 및 안전 기준 확보
3. 자동차 주차를 위한 공지 마련, 폐기물 처리방법, 실외기 등 소음발생 기기 설치위치 지정 등 이웃주민과의 마찰을 최소화하기 위한 조치
4. 고령자, 가족용 세대 설치를 명시하여 입주 배려 및 사회계층 혼합 유도

또한 주거지원이 필요한 노인 가구에 대해서는 고령자형 지역우량임대주택제도를 통해 시설개선 비용 및 임대료 등을 보조하고 있다.²⁸⁵⁾

2) 공동 주택(Co-housing 또는 셰어 하우스) 보급 활성화

일본은 대도시를 중심으로 1인 가구를 위한 공동 주택 또는 부분임대주택이 증가하고 있다. 공동 주택(셰어 하우스)는 욕실 및 주방은 공동으로 사용하나, 각자의 방을 가지는 일종의 도미토리 형식으로 기존 주택을 리모델링해 공급되었다.²⁸⁶⁾ 부분임대주택은 기존의 중대형 주택에 별도의 현관문을 마련해 사생활 침해가 없는 2개의 독립공간으로 분리시킨 것으로 대형 주택을 보유한 고령계층을 중심으로 임대수익 확보 등을 위해 리모델링 수요가 증가하고 있다.²⁸⁷⁾

학회 논문집 제28권 제12호(통권 제290호), 2012. 12, 79쪽.

284) 이성은 외, 「서울시 비혼여성 1인 가구 정책지원방안 수립」, 서울시여성가족재단, 2012, 37쪽.

285) “선진국은 이미 新가족정책.. 변화가 다가온다”, 머니투데이 2012. 9. 18. 자 기사 내용 중 발췌.

286) KB 금융지주, 1인가구 급증에 따른 소형 주택시장의 변화, 2011, 8쪽.

287) 설동필·우윤석, 앞의 글, 230쪽.

3) 고령자맞춤주택 보급 활성화

일본에서는 고령자에 대한 거주시책 중에서도 가장 늦어진 차가(借家)의 주거안정을 도모하는 것을 중심으로 누구라도 안심하고 늙어갈 수 있는 거주환경의 구축을 목적으로 하여 ‘고령자의 주거안정 확보에 관한 법률’이 2001년 4월 6일 법률 제26호로 공포되었다.²⁸⁸⁾ 이 법률에서는 ① 고령자임대주택의 등록·열람제도(동법 제4조), ② 고령자주거지원센터에 의한 고령자임차료채무의 보증(동법 제11조 및 제78조), ③ 고령자용 민간임대주택의 정비에 대한 조성(동법 제31조 및 제41조), ④ 고령자용 공공임대주택의 공급촉진(동법 제48조 내지 제55조), ⑤ 고령자(60세 이상)용 종신건물임대차계약제도의 창설(동법 제56조 내지 제75조), ⑥ 주택금융공고에 의한 고령자주택장애배제지원 특별용자의 창설(동법 제76조 및 제77조) 등을 정하고 있다. 위의 내용은 지금까지의 고령자주택정책을 집대성함과 함께, 민간임대주택도 대상으로 하여 조성과 규제, 임차료채무의 보증, 특별한 계약제도의 창설 등 종합적인 시책을 새롭게 강구하고 있다.²⁸⁹⁾

후생노동성은 국토교통성과 연계하여 고령자를 대상으로 하는 안부 확인 서비스나 생활상담 서비스를 제공하는 「서비스부 고령자 주택」 등 고령자를 위한 주택공급을 촉진하고 있다. 이것은 고령자 단신·부부세대가 안심하고 거주할 수 있는 임대 등의 주거를 말하는 것으로서 「고령자 주거안정 확보에 관한 법률」에 규정된 고령자에게 적합한 주택의 규모 및 설비와 서비스²⁹⁰⁾를 갖춘 주택이다. 정부에서는

288) 김정순, 노인주거관련법제의 개선, 한국법제연구원, 2005, 44쪽.

289) 김정순, 앞의 글, 44쪽.

290) 우선, 각 전용부분의 바닥면적은 원칙적으로 25m² 이상이어야 하고, 각 전용부분에는 부엌, 화장실, 수납설비, 세면설비, 욕실을 구비해야 하며, 집안에서 고령자의 이동에 불편이 없도록 계단이나 턱을 없애 휠체어가 다닐 수 있는 배리어프리(barrier-free) 구조여야 한다. 또한 케어 전문가에 의해 수시로 고령자의 안부를 확인할 수 있어야 하며, 생활 상담 서비스가 제공되어야 한다. 이러한 서비스 외에,

‘서비스부 고령자 주택’의 공급촉진을 위하여 주택·시설의 건설·개 보수 비용에 대하여, 국가가 민간사업자·의료법인·사회복지법인·NGO 등에게 직접 보조하고, 2015년 3월 31일까지(소득세·법인세에 관해서는 2016년 3월 31일까지), ‘서비스부 고령자 주택’을 신축 또는 취득한 경우, 소득세·법인세의 할증상각, 고정자산세 감액, 부동산취 득세 경감조치를 적용하거나 건설 및 개량에 필요한 자금 융자 혜택을 제공하고 있다.²⁹¹⁾ 또한, 요개호도가 높아지는 등 재택에서의 생활이 곤란하게 된 고령자가 입소할 특별요양노인홈 등 개호기반의 정비를 계속 추진해 나가고 있다.

지금까지 개호보험은 가족과 함께 사는 세대를 표준으로 한 서비스가 중심이었지만, 앞으로는 고령자 혼자나 고령자 부부만의 세대를 지원하는 신형 서비스를 전국적으로 보급하고자 하는 사회적 움직임이 일고 있다.²⁹²⁾ 2015년에 혼자 사는 고령자 세대는 3백70만 세대가 되어 전체의 33%를 차지하게 될 것이란 전망 하에 일본에서는 고령자의 수요와 특성에 적합한 맞춤형 주택의 보급을 추진하고 있다.²⁹³⁾

(2) 사회보장 정책

1) 현행 사회보장 제도의 한계

기존의 일본에서의 사회보장제도는 개인 및 가족에 의한 자조(自助), 직장이나 지역사회 등에 의한 공조(共助)를 전제로, 공조(公助)로서 구축되어 왔다.²⁹⁴⁾ 즉, 일본에서는 가족과 기업이 사회보장제도를

개호·의료·생활지원 서비스가 제공·병설되어 있는 경우가 있다. - 国土交通省·厚生労働省, サービス付き 高齢者向け住宅, 2013, 3쪽.

291) 国土交通省·厚生労働省, サービス付き 高齢者向け住宅, 2013, 4쪽

292) ‘고령의 나라’ 일본, ‘케어 주택’ 뜬다, 시사저널, 2012. 10. 9 기사 참조.

293) ‘고령의 나라’ 일본, ‘케어 주택’ 뜬다, 시사저널, 2012. 10. 9 기사 참조.

294) 藤森 克彦, 単身世帯の増加と求められるセーフティネットの再構築 — 「ひとりでも生きられる社会」に向けて —, みずほ情報総研, 2008. 12, 21쪽.

보완하는 기능을 수행해왔다. 가족에 의한 부양 및 돌봄 기능은 무상으로 제공되어 온 까닭에 일본의 사회보장 급부비는 고령화율에 비해 낮은 편이다. 기업들은 고용보장을 중시하기 때문에, 불황에도 고용을 유지하면서, 대기업을 중심으로 각종 후생복지를 제공함으로써 국가의 사회보장을 보완하는 역할을 해왔다. 다만, 이러한 기업에 의한 안전망의 대상이 되는 것은 정규직 노동자로서, 비정규직 노동자에게는 기업의 안전망이 미치지 않기 때문에 여기에는 국가에 의한 공적 안전망이 가동되어야 한다. 이처럼 국가에 의한 사회보장 제도는 가족과 기업에 의한 안전망을 전제로 설계되어진 측면이 있고, 세가지 안전망이 충분히 작동하는 것은 부부 중 적어도 한 사람이 정규직 노동자이고, 자녀가 있는 가구라고 할 수 있다.²⁹⁵⁾ 반면에, 1인 가구 또는 단신세대는 동거가족이 없으므로 가족에 의한 안전망을 기대할 수 없고, 정규직 노동자인 경우에만 기업에 의한 안전망의 지원을 받으며, 공적 안전망은 불충분하기 때문에 다인 가구에 비해 사회보장의 혜택에 있어서 불리한 위치에 있다고 할 수 있다.

<표 14> 3가지의 안전망과 1인 가구의 관계 (개념도)²⁹⁶⁾

	부부와 자녀로 구성된가구	1인가구	
		정규노동자	비정규노동자/ 무직
가족에 의한 안전망(safe-net)	○	△/×	△/×

295) 藤森 克彦, 単身急増社会の衝撃, 日本経済新聞出版社, 2010, 277쪽.

296) 藤森 克彦, 単身世帯の増加と求められるセーフティネットの再構築 — 「ひとりでも生きられる社会」に向けて —, みずほ情報総研, 2008. 12, 22쪽, 도표24 - 최윤희, 일본의 독신가구 증가 현상과 법적 대응, 1인 가구 급증에 따른 법제변화 연구 제2차 워크숍(2014. 7. 25.) 발표 자료, 17쪽 표 재인용.

			부부와 자녀로 구성된가구	1인가구	
				정규노동자	비정규노동자/ 무직
기업에 의한 안전망(safe-net)			○	○	△/×
공적 안전 망 (safe -net)	사 회 보 험	공적 연금	○	○	△
		개호 보험	○	△	△
	공적부조 (생활보호)		△	△	△

- * (주) 1. 부부와 자녀로 구성된 가구에서는 부부 중 적어도 1명이 정규노동자로 근무하는 것을 상징
2. 각 기호에 대해서는 상대적인 비교에 기초해 ○는 충분, △는 불충분, ×는 없음.

첫째, 개호보험의 기본이 되는 서비스 모델은 ‘가족동거 모델’로 현재 개호보험 서비스는 가족의 개호를 전제로 한 보완적 역할에 그치고 있기 때문에 고령 1인 가구의 경우에 개호보험의 혜택을 제대로 받기 어렵다.

둘째, 현행 공적 연금제도는 1인 가구라고 하여 특별히 불리하게 설계되어 있지 않다. 즉, 민간기업 근로자가 가입하는 후생 연금의 급부 수준은 소득대체율로서 나타나는데 이것은 [연금월액/현역시절에 받는 임금월액(보너스를 포함하는 연수입의 월액 환산)]으로 산출되므로 어떠한 세대 유형이라도 세대 1인당 소득이 같다면 동률이 되도록 설계되어 있기 때문이다.²⁹⁷⁾ 그러나, 기초연금의 급부액이 낮고 특히 1인

297) 藤森 克彦, 单身急増社会の衝撃, 日本経済新聞出版社, 2010, 278쪽.

가구인 비정규노동자의 대다수는 국민연금 제1호 피보험자로 보험료를 납부하여 노후에 기초연금을 받지만, 그 기초연금의 수급액은 40년간 보험료를 납부해도 만액으로 6.6만엔밖에 받지 못하고 있는 실정이다.²⁹⁸⁾ 미혼여성을 중심으로 비정규노동자로서 일하는 1인 가구가 많아서 노후의 수입을 기초연금만으로 의지하는 것은 어려우므로 비정규노동자인 1인가구의 노후 소득보장이 과제로 부각되고 있다.

셋째, 현행 생활보호제도 하에서는 생활보호기준을 하회함에도 불구하고 생활보호를 받지 못하는 세대 비율이 높다. 이에 대해 일본의 보충률(생활보호기준 이하로 생활하는 세대 중 실제 생활보호를 받고 있는 세대의 비율)은 20% 미만으로 추계하고 있다. 또한 생활보호제도는 일정한 자력조사에 기초하여 단일화된 포괄적 제도이므로 빈곤의 유형에 따른 세밀한 구제가 어렵다. 1인 가구의 빈곤은 다양하기 때문에 빈곤의 유형에 따른 구제가 필요하다고 할 수 있다.

따라서, 1인 가구 또는 단신세대의 급증에 대응하기 위해서는 위의 세가지 측면에서 공적인 안전망을 확충할 필요가 있다고 할 것이다.

2) 1인 가구 증가에 따른 사회보장 제도 재구축 논의

1인 가구(특히, 저소득 고령자 1인가구의 증가)의 증가와 더불어 상기 저소득층 증가, 개호수요의 증가, 지역사회로부터 고립되는 사람들의 증가가 예상되므로, 공조(共助)로서 공적연금이나 개호보험, 공조(公助)로서 생활보호제도의 확충이 요구된다. 즉, 사회보장 제도의 재구축의 논의가 필요하다고 할 수 있다.²⁹⁹⁾

298) 원래 국민연금은 주로 정년이 없이 고령기에도 수입을 얻을 수 있는 자영업자나 농업종사자의 노후의 소득보장을 염두에 두고 만들어진 제도이다. 즉 기초연금만으로 생활하는 것은 상정되지 않았었다고 할 수 있다.

299) 최윤희, 앞의 글, 35-39쪽.

① 공적연금제도의 개선

전술한 바와 같이, 현행 공적 연금제도는 1인 가구에 특별히 불리하게 설계되어 있지 않기 때문에 공적 연금 제도를 개편하자는 주장은 설득력이 없다. 다만, 2009년의 후생노동성이 발표한 세대유형별 연금월액의 장래추계에 따르면 단신여성(40년간 풀타임 근로)이 1인당 연금월액이 가장 낮은 것으로 나타났고, 단신남성(40년간 풀타임 근로)은 남편만 취업한 전업주부세대의 1인당 연금월액과 거의 비슷한 것으로 나타났다.³⁰⁰⁾ 이와 같이 고령단신세대에서는 단신여성을 중심으로 저소득층 비율이 높기 때문에, 이러한 부분에 대한 제도 개선이 필요하다. 따라서, 이들에게는 연금제도와는 별도로 최저소득보장제도를 설치하여 구제하자는 의견이 제기되었다.³⁰¹⁾ 즉, 현행 생활보호제도는 저축 제한 및 성인자녀 부양의무 등 요건이 엄격하기 때문에 완화된 자력조사를 통한 고령자를 위한 생활보호 제도로 보완해야 한다는 것이다.

② 개호보험 제도의 개선

노인 또는 고령으로 인한 병으로 혼자서는 일상생활을 보낼 수 없는 사람에 대해 가급적 불편없이 생활할 수 있게 개호시설이나 방문간호서비스를 이용하기 쉬운 환경을 지원하기 위해 1997년 12월에 「개호보험법」이 제정되었다.³⁰²⁾ 즉, 간병이 필요한 고령 환자가 혼자서도 생활할 수 있도록 병원에서의 치료나 병원과 복지시설에서 재활하기 좋은 환경을 만들고, 이를 위해 개호보험제도를 마련하여 전 국민으로 하여금 고령자들의 생활을 지원하도록 하기 위한 법이라고 할 수 있

300) 藤森 克彦, 単身急増社会の衝撃, 日本経済新聞出版社, 2010, 280쪽.

301) 藤森 克彦, 単身急増社会の衝撃, 日本経済新聞出版社, 2010, 285-286쪽.

302) 이유봉, 일본의 노년 1인 가구 대응 법제, 1인 가구 급증에 따른 법제변화 연구 제3차 워크숍(2014. 7. 25.) 발표 자료, 37-38쪽.

다.³⁰³⁾ 그러나, 현행 개호보험제도는 개호자의 존재를 전제로 설계되어 있어서 고령 단신세대의 증가에 따른 개호 수요에 효과적으로 대응할 수 없다는 문제가 있다.

구체적으로, 개호서비스를 받을 필요성이 가장 높은 요개호도 5에 해당하는 사람이 지급 한도액 전부를 재택 신체개호에 충당한 경우에도 1일 5시간이라는 제한으로 인해 충분한 서비스를 받기 어렵다. 특히 가족이 없는 고령 단신세대의 경우에는 재택 개호서비스에 의존할 수 밖에 없기 때문에 이러한 시간 제한이 필요한 서비스를 향유하는데 장애물이 된다.³⁰⁴⁾ 또한 이들은 사업자에 의한 생활원조 서비스를 신청할 확률이 높는데 역시 여기에도 1일 90분이라는 한도가 있어서 많은 불만이 제기되고 있다.³⁰⁵⁾

그리고 고령 단신세대는 개호보험에 따라 설치되는 「특별양호노인홈」, 「노인보건시설」, 「개호요양형 의료시설」의 이용희망률이 높으므로 시설 확충이 필요한 동시에, 고령자의 신체기능 저하에 따라 시설을 옮겨야 하는 불편함도 해소할 방안을 마련해야 할 것이다.³⁰⁶⁾

③ 생활보호제도 확충

전술한 바와 같이 가족과 기업에 의한 안전망이 취약한 단신세대에서는 2인 이상 세대보다 최후의 안전망인 생활보호제도가 중요하다.

현행 생활보호제도로는 생활보호기준을 하회하는 세대 가운데 실제로 생활보호를 받는 세대의 비율(보충률)은 20%에 조금 미치지 못

303) 介護保険法と制定された背景, <http://kaigohokenwakaru.jp/a00seido/a02haikei.html>.; ウィキペディア, 介護保険.

304) 藤森 克彦, 単身急増社会の衝撃, 日本経済新聞出版社, 2010, 290쪽 주12) 사토미 켄지(里見賢治)(2007) 『현대사회보장론』 高菅出版, 213쪽 참조. 덧붙여, 현행 개호보험에서 요개호도 5의 주택 서비스의 지급한도액은 월액 35만 8300엔 (3만 5830단위, 1단위=10엔의 경우). 그리고 「신체개호」의 비용은 소요시간 1시간이상의 경우는 1시간까지는 584단위로, 그것을 넘는 경우에는 30분마다 83단위가 가산된다.

305) 藤森 克彦, 単身急増社会の衝撃, 日本経済新聞出版社, 2010, 290쪽.

306) 藤森 克彦, 単身急増社会の衝撃, 日本経済新聞出版社, 2010, 291쪽.

하는 것으로 추산되고 있다.³⁰⁷⁾ 보충률이 낮은 배경에는 보유자산이나 가동능력의 활용이라는 소득 측면 이외의 수급요건이 엄격하다는 제도적 요인, 생활보호에 대한 굴욕감 등을 이유로 신청을 하지 않는 수급자 측의 요인, 신청 창구에서의 엄격한 운용을 하는 행정적 요인 등이 지적되고 있다³⁰⁸⁾ 따라서, 생활보호 기준 이하에서 생활하는 생활곤궁자를 구제할 수 있도록 운용을 변화시킴과 동시에, 생활보호 급부의 재정 측면의 강화가 요구된다.

제 5 절 소 결

지금까지 우리보다 약 5-10년 먼저 1인 가구의 급증을 경험한 국가들의 1인 가구 현황과 주요 정책 및 법제에 관해 살펴보았다. 전세계적으로 1인 가구는 다인 가구를 앞서는 주요한 가구 유형이 되고 있으며, 이러한 가구구조의 변화는 국가별로 다른 대응을 가져왔다.

독일이나 영국 등 유럽 국가들은 우리나라와는 달리 1인 가구가 점진적으로 증가하였고, 사회보장 제도가 잘 되어 있어서 혼자서 살아가는데 불편함이 별로 없기 때문에 1인 가구 증가가 큰 사회적 문제가 되지 않았다. 더구나, 독일, 프랑스 등 일부 유럽국가들에서는 혼인이라는 법적인 결합 외에도 동거나 동반자관계의 설정 등 혼인을 대체할 수 있는 다양한 삶의 형태를 수용하고 있기 때문에 1인 가구가 비정상적이거나 이질적인 생활 방식으로 여겨지지 않는 점이 특징이다. 따라서, 이들 국가에서는 주로 저소득층의 복지를 위한 주택공급이나 주거비 지원 등을 중심으로 1인 가구 증가에 대응하였고, 고령 1인 가구를 위한 정책은 지속적으로 추진해오고 있었다. 미국에서도 1인 가구가 전체 가구 중 높은 비율을 차지했지만, 점진적으로 증

307) 駒村康平, “生活保護制度改革・障碍者の 所得保障”, 『社會保障制度改革- 日本と諸外國の選擇』, 東京大學出版會, 2005, 182쪽.

308) 駒村康平, 앞의 책, 183쪽 참조.

가하면서 주택시장에 자연스럽게 흡수되었기 때문에 소형 주택의 공급을 늘리기 위해서 건축법상 규제를 완화하는 정도의 정책을 추진했다. 그리고 홈리스 등 저소득층의 주거 지원을 위해 1인 주거 시설 (Single Room Occupancy) 공급 사업을 실시했으나 이제는 일반적인 사회보장급여 체계로 편입되었다.

단기간 내에 1인 가구가 급격히 증가한 우리나라와 비슷한 경험을 가지고 있는 일본의 대응에서 일정한 시사점을 얻을 수 있었다. 일본에서는 이미 2000년대 초반부터 미혼율 증가, 고령화 등으로 인해 단신세대의 증가가 문제가 되어왔고, 최근에는 ‘무연(無緣) 사회’로의 진입을 경고하고 있기도 하다.³⁰⁹⁾ 주로 은퇴 후 고령 1인가구가 가장 많은 정책의 관심을 받고 있으며, 이들을 위한 공적 연금, 생활보호, 개호보험, 고령자 맞춤형 주택 공급 제도 등이 수립, 시행되고 있다. 그동안 국가에 의한 공적 사회안전망은 가족과 기업에 의해 보완되었으나, 1인 가구는 가족과 기업의 안전망에 포섭될 수 없기 때문에, 공적 사회안전망의 강화가 필요하다는 인식하에 사회보장제도의 재구축, 확충이 논의되고 있다. 1인 가구도 한사람의 국민으로서 보장되는 기본권을 제대로 향유하기 위해서는 가족이 해주지 못하는 역할을 결국 국가와 사회가 도와주어야 하는 것이라는 인식이 확산되어야 할 것이다.

309) 이에 관한 문헌으로는 NHK 「無緣社会プロジェクト」取材班, 無緣社会, 文藝春秋, 2010. 11. 등 참조.

제 5 장 1인 가구 급증에 따른 법제 정비 방향

제 1 절 가족관계 법제

1. 가족공동체 법리 확장

가족공동체는 혼인을 기반으로 한 체제이다. 1인 가구는 원시적 사유로 된 경우도 있고, 종전의 분가에 해당하는 가구에서의 분리나, 이혼, 사별 등의 후발적 사유로 1인 가구가 된 경우도 있다.

가족공동체의 법리는 넓은 의미의 사단으로서 구성원으로서의 지위에서 발생하는 사원권적 권리와 의무가 있게 되고, 가족공동체 자치라는 법리가 재산법이나 공법으로부터 독자적인 영역을 인정받고 있는 것이다. 친권이나 후견제도, 가족공동체의 1차적 부양의무, 일상가사대리권 등으로 나타나는 법률관계의 상호보완적 형성, 유지, 해소 등이 특별한 법역으로서 인정받고 있다.

1인 가구는 고정된 지위가 아니라 혼인이나 입양 등으로 다시 일반적인 가구로 전환될 가능성을 가지고 있기 때문에 그 법적 지위나 관계를 순수한 개인으로서의 지위로만 파악하거나 다룰 수는 없다.

이러한 점에서 1인 가구가 전체 인구에서 차지하는 비중이 비록 25%를 넘게 되는 현실이 발생하더라도 이를 가능한 한 현재의 가족제도 및 가족공동체의 법리를 최대한 적용하여 포섭하되, 본질적인 한계로서 적용할 수 없는 부분은 순수한 개인으로서의 법률관계나 법적 지위를 인정하는 것이 타당할 것이다.

이는 가족의 개념 범위나 가구의 개념 범위에서 1인 가구를 포함한다는 의미이며, 법의 적용에 있어서 가족공동체의 자치로 해결되지 않는 부분에 대하여는 공적인 관여를 적극적으로 인정할 수 있다는 이원적인 법리 적용을 받아들여야 한다는 점에서 현행 가족제도의 법

리 확장과 변환이 있다고 하겠다.

가족제도는 부부간의 상호 협력과 부양, 친자간의 친권과 부양, 기타 가족간의 후견과 부양이란 공동체적 법리가 존재한다. 이를 아우르는 것이 가족 제도이며 가족공동체 법리라고 할 수 있는 바, 이 제도와 법리는 구성원의 특수성과 가족공동체의 자치라는 점에 기인한다. 여기에 변화가 생긴 것이 1인 가구이므로 이러한 특성을 최대한 반영하여 그 법리의 확장과 변화를 제도에 도입하는 것이 바람직하다. 결국 1인 가구의 경우에는 가족공동체의 구성원이 가지는 특수성은 희석되고, 가족공동체의 자치라는 특수법역 부분도 대부분 완화되거나 적용의 여지가 없게 된다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 그러나 여전히 일반적인 가족공동체로 전환될 가능성이 있고, 또한 상당한 가족공동체가 1인 가구로 변화할 수밖에 없기 때문에 두 유형의 가구를 아우르는 이원적 적용이 불가피하다고 하는 것이다.

2. 가족법의 정비 방향

‘요람에서 무덤까지’라는 구호는 「생애주기별 법제」라는 측면으로 원용할 수 있다. 출생부터 1인 가구로 출발하는 경우와 1인 가구로 사망하는 경우를 포함하여 생애 중 장기간을 1인 가구로 살아가는 경우에는 현재의 가족제도가 입법으로 달성하려는 제도적 목적과 헌법이 부여한 행복추구권을 보장하는 데에 한계가 있다. 이것이 1인 가구의 문제이고, 관련 법제가 변화될 수밖에 없는 이유이다.

1인 가구는 쉽게 말하여 ‘나홀로세대’라고 칭할 수 있다. 지금까지는 부부와 자녀로 구성된 3~4인 가족공동체를 표준가구로 하고 있다. 여기에 대가족제도의 유습으로 3세대 가족이 미풍으로 남아 있고, 표준가구를 꾸려 살아가는 것을 ‘건강 가정’으로 보는 것이 현행 가족법 및 건강가정기본법의 관점이다.

「가(家) 중심 가족제도」에서 「부부 중심 가족제도」로 전환된 것이 그리 오래된 것은 아니다. 여기에서 다시 1인 가구의 급증은 가족제도 자체를 근본적으로 이원화시킨다는 점에서 사회적 문제가 되는 것이다. 통계상 1인 가구는 2030년에는 25%가 넘을 것이라고 예측하고 있다. 특정 법현실에 인구 100만명 이상이 해당된다면 이는 독립된 실정법으로 규율할 사항이지 법해석으로 합리화를 도모할 수 있는 사안이 아니라고 보아야 한다.

사권(私權)은 내용을 기준으로 인격권, 신분권, 재산권, 사원권으로 분류한다. 이 중에서 1인 가구의 경우에는 신분권을 누리는 데에 큰 문제가 발생한다. 신분권은 일신전속권으로서 친족권과 상속권으로 다시 나눌 수 있다. 4촌 이내의 친족이 없는 1인 가구가 증가하게 되는 바, 이 경우에는 친족권과 상속권 자체가 무의미하게 된다. 즉, 민법 중 가족법에 해당하는 친족편과 상속편의 적용 사항이 거의 없게 된다는 것을 뜻한다. 결국 가족법의 대상에서 벗어난다는 것이며, 이는 곧바로 가족법에서 규율하여 그 권익을 보호하지 못하고 사회보장제도 내지 사회안전망으로 편입할 수밖에 없다는 문제를 낳게 된다. 이것이 가족공동체의 이원화 현상이라고 할 수 있다.

1인 가구 중 특히 고령 1인 가구는 고령인 1인 가구의 생명·신체·명예·자유 등 인격권 보호는 가족공동체라는 보호막이 없다는 점에서 법제의 보완이 필요하다고 할 수 있다.

고령 1인 가구를 위한 법제를 법률행위 부문과 생명·신체 등의 보호 부문으로 구분하면, 전자는 민법상 성년후견제도의 보완 문제가 발생한다. 생애 잔존재산의 합리적 관리 및 이용은 특히 고령 1인 가구에 문제가 된다. 생명·신체 등의 보호와 관련된 사회안전 부분은 보호를 필요로 하는 긴급한 경우에 이들을 돌보거나 도와줄 사람이나 제도적 장치가 미흡하기 때문에 가족공동체의 자조 부조적 기능을 기대하기 어렵다는 점에서 사회공동체의 보호막인 사회안전망이 1차적

보호장치로 적용될 수 있게 마련되어야 하는 문제가 있게 된다. 부양의 문제도 마찬가지이다.

각종 법령에서 규정하고 있는 ‘보호자’ 제도는 민법상의 후견제도와 반드시 동일하지 아니하다. 1인 가구의 경우에는 후견제도보다 ‘보호자’ 제도의 적용상 어려움이 아주 클 수밖에 없다. 더구나 현재 성년 후견인제도의 활용 정도가 아주 미미하다는 점, 제도의 정착에 상당한 시간이 걸리거나 기대하기 어려울 수도 있다는 점에서 본다면, 민법상 「사무관리」로 해결될 수 없는 경우에는 현행법상 애매한 ‘보호자’ 제도 및 후견제도의 보완이 필요하다.

제 2 절 주 거 관 련 법 제

제3장에서 살펴본 주거 관련 정책 및 법제는 주로 저소득층과 노인의 주거 안정 및 복지 차원에서 마련되었다고 할 수 있다. 즉, 1인 가구의 쾌적하고 적절한 주거의 보장에 관심이 두어지기 보다는 양적인 공급 위주의 정책이 추진되었다. 따라서 1인 가구 급증에 효과적으로 대응하기 위해서는 주택공급 및 주거지원 법제 마련시 1인 가구의 특성을 고려하여야 한다. 특히 청년 1인가구의 주거빈곤율이 높고,³¹⁰⁾ 노년 1인 가구는 주거 약자에 해당한다는 점을 고려하여야 할 것이다.

표준가구로서의 저소득층 내지 무주택자에 대한 정책과 법제는 이제 1인 가구 전반에 대한 주택 정책 및 법제의 정비로 추진되어야 할 것이다. 1인 가구와 저소득층은 동일한 계층 범위라고 할 수 없기 때문에 관련 정책과 법제가 다를 수밖에 없다. 후자는 무주택의 완화 내지 해소, 주거권의 확보 지원이란 목적에 치중하고 있지만, 1인 가구의 경우에는 행복추구권으로서 주거권을 제도적, 정책적으로 보장

310) 2010년 인구주택총조사 결과에 달하면 전국의 112만명(11.8%)이 최저주거기준 미달 가구에 거주하며, 혼자 사는 청년(1인 가구)의 15.4%가 최저주거기준에 미달하는 주택에 거주하고 있다.

하여야 한다는 것이다. 단순한 주거가 아니라 생활의 근거지로서, 건강하고 쾌적한 가정환경으로서의 주거로서 가족공동체 중심의 법제와 정책과 차별되고 구별되는 1인 가구 정책과 법제를 아울러 마련하여야 한다는 것이다.

주거 관련 법제에서의 주택의 형태나 표준가구 기준을 단순히 가족수에 비례하여 결정하는 시스템에서의 기본적인 최저 기준을 1인 가구도 하나의 독자적인 가구라는 관점에서 새로 마련하여야 한다. 결코 고시촌이나 원룸을 가정의 장소적, 물리적 공간으로서 다루어서는 아니 된다. 건강가정기본법에서 추구하는 이념이 1인 가구에도 적용되어야 할 것이며, 주택의 임대차 및 분양과 관련되는 공공주택 관련 법제에서도 주거비의 부담 완화 내지 지원이라는 관점의 정책과 함께 1인 가구의 주택도 표준 주택과 동등한 의미의 주택으로 인정하여야 한다. 이를 예외적 주거 형태 내지 주택 형태로 다루는 것을 지양하여야 한다.

소형 임대주택의 공급 활성화, 노인에게 적합한 배리어프리 주택 등 공급, 청년층 주거비 지원, 주거급여 등의 제도를 저소득층과 대등한 비중을 차지하는 1인 가구를 이제 예외적인 특수한 집단으로 취급할 때는 지났다. 1인 가구는 우리 사회에 있어서 무시할 수 없는 비율을 차지하고 있고, 계속 증가하는 추세에 있기 때문에, 법제 분야에서도 이를 반영하여 대등한 하나의 부문으로 그 특성과 목적에 부합하는 개선이 필요하다.

제 3 절 사회보장 관련 법제

1인 가구의 급증은 가족이 담당하던 부양의 기능을 이제 국가와 사회가 담당해야 함을 요구하므로 사회보장 법제 마련에 있어서 종래 3~4인 가구 중심이었던 것에서 1인 가구를 고려하는 방향으로 개선되어야 할 것이다.

최저생계비 설정, 부양의무자 기준은 3~4인 가족의 표준가구를 기준으로 한 제도이다. 가족공동체가 가지고 있는 사회보장적 기능은 가족간 상호부양제도이며, 미성년인 자에 대한 의무적 부양제도이다. 사회적 보장제도는 가족공동체의 부양제도에 대한 보충적, 2차적 부양, 후견제도에 해당한다.

사회보장제도상의 가족공동체에 대한 후견적, 보완적 제도들은 1인 가구에 대하여는 사회 구성원으로서 가족공동체에서 벗어난 개인으로 취급하여야 한다. 적용 기준과 보장 범위 및 절차 등에서 별도의 사회 부문으로 인정하고 재정립하여야 한다.

사회보장제도는 사회적 약자에 대한 국가적 후견 및 보호 기능에서 기인한다. 저소득층과 달리 1인 가구의 경우에는 여러 속성이 혼재되어 있기 때문에 일의적으로 적용할 수 없다는 내재적 한계가 있다.

사회보장 제도에서는 사회적 약자인 1인 가구와 사회적 약자가 아닌 1인 가구를 구분하여 접근할 수 밖에 없다. 이러한 점에서 1인 가구에 대해 사회보장 제도를 탄력적으로 적용하는데 상당한 어려움이 있다. 따라서 사회적 약자인 1인 가구의 경우에는 기존의 저소득층에 적용되었던 사회보장 법리를 그대로 적용하는 방향으로 그 내용과 절차 등을 보완하면 무난할 것이다. 반면에 사회적 약자층에 해당하지 않는 1인 가구는 또 다른 형태의 사회보장이 필요할 것이다. 사회적 약자의 개념에는 단순히 경제적 약자만을 의미하지 않는다. 사회적 안전장치 측면에서 1인 가구는 가장 취약한 계층에 해당한다. 주택연금의 경우도 표준가구의 경우와 1인 가구의 경우가 동일하게 취급될 수 없다. 가족공동체 부양 가능성이 있는 경우와 없는 1인 가구의 경우는 구별함이 마땅하기 때문이다. 사회보장제도는 사적 계약의 영역으로 해결할 수 없는 부분은 공적 영역으로 다루는 것이다.

1. 최저생계비 설정 방식

우선, 최저생계비 설정 방식에 관해서 4인 가구를 기준으로 최저생계비를 산정한 다음, 가구원수를 고려하여 OECD 방식으로 최종적으로 최저생계비를 산출하는 방식은 문제가 있다. 4인 가구와 1인 가구의 생활은 분명히 차이가 있으며, 혼자 살더라도 기본적인 생활 비용(월세, 관리비 등)은 4인 가구 못지않게 지출되는 것이 현실이므로 1인 가구가 인간다운 생활을 할 수 있는 정도의 생계비가 설정되어야 할 것이다. 이에 관해 독일에서는 최저생계비를 산정할 때, 기초생계보장비와 별도로 주거비와 난방비를 정액 지급하고 있다. 주거비와 난방비는 생활 비용에서 상당 부분을 차지하는 것이므로, 이를 별도로 산정하는 경우 보다 더 실질적인 최저생계비를 산정할 수 있을 것이다.

2. 부양의무자 기준

노년 1인 가구가 생계급여 등 기초생활보장 수급자가 되기 위해서는 소득인정액 기준 외에 부양의무자 기준을 충족해야 한다. 부양의무자 기준은 부양의무자가 있거나, 있더라도 부양을 할 수 없는 경우에는 수급자에서 제외한다는 것으로서 부양의무자가 있지만 실제로 부양을 하지 않는 경우에도 수급자에서 제외되어 노인들의 빈곤을 더욱 심화시킨다는 문제점이 제기된 바 있다. 따라서, 이러한 부양의무자 기준을 완화하거나 폐지할 것이 요구된다.

제 6 장 결 론

지금까지 1인 가구가 주요한 사회 구성단위가 되고 있는 현실에 비추어 관련 법제도는 아직 그러한 현상에 효과적으로 대응하지 못하고 있음을 살펴보았다. 즉, 현행 법제도는 부부와 자녀로 구성된 4인 가구를 중심으로 형성되어 왔기 때문에 여기에서 1인 가구는 상대적으로 불리한 지위에 놓여있다고 할 수 있다. 향후 20년 이내에 1인 가구는 전체 가구 중에서 가장 많은 비율을 차지할 것이기 때문에 4인 가구 중심의 법체계는 수정이 필요하다. 1인 가구 형성의 원인이 되는 자발적 비혼의 선택, 만혼, 그리고 이혼 등과 같은 사유는 결국 전통적인 가족구조의 해체를 의미하는 것이므로, 종래 가족이 담당하던 기능을 이제 국가와 사회가 담당해야 한다는 점에서 사회 제도 전반에 있어서 상당한 변화가 요구된다. 이 때에는 과연 국가공동체가 개인에게 과연 어느 정도까지 개입해야 할 것인지에 관해, 그것이 개인의 사적 자치 및 가족공동체의 자율권을 침해하지 않는 한도 내에서 그 범위 및 정도에 관해 사회적 합의가 이루어져야 할 것이다.

이러한 필요성에 따라 현행 법제도를 정비하기 위해서는 우선 1인 가구의 수요와 특성에 대해 정확히 파악해야 할 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 대부분의 1인 가구는 빈곤율이 높고, 주거가 불안정하며, 건강 및 안전의 위협에 노출되어 있고 사회보장제도의 혜택을 받지 못하는 경우가 많기 때문에, 이러한 비자발적인 1인 가구에 대해서는 국가적, 사회적 지원이 이루어져야 할 것이다. 특히 청년 1인 가구의 경우 고용의 불안정으로 인해 경제적으로 빈곤하며 주거가 불안정하기 때문에 이들에 대한 지원이 필요하며, 노년 1인 가구의 경우에는 경제활동 참가율이 낮고, 빈곤하며, 가족의 부양이 단절된 경우가 많으며, 고독사의 위험이 높기 때문에 사회보장제도의 확충 및 지역사회적 관심이 필요하다고 할 수 있다.

다음으로는 현행 법제도 중 1인 가구에 불합리하게 차별이 발생하고 있는 부분을 발굴하여 개선하는 노력이 필요하다. 가족법제는 물론이고, 사회보장법제, 주거법제, 과세법제 등은 모두 4인 가구를 표준가구로 하여 성립되었기 때문에 여기에서 1인 가구는 제대로 보호받지 못한다. 사회보험과 공공부조 제도는 모두 가족의 부양을 전제로 국가의 2차적인 역할을 전제로 하고 있기 때문에, 가족이 없는 1인 가구의 경우에는 사회보장의 혜택에서 소외될 가능성이 높다. 또한 주택공급에 있어서도 4인 가구를 기준으로 산정한 국민주택 규모(주거전용면적 85㎡)가 적용되기 때문에, 1인 가구의 주택에 대한 수요는 제대로 반영되기 어려울 뿐만 아니라, 부양가족수에 따른 가점제를 운영하고 있어서 1인 가구가 불리한 측면이 많다. 과세법제에 있어서도 소득공제는 주로 결혼했거나 부양할 가족이 있는 자에게 혜택이 집중되어 있어서 상대적으로 1인 가구는 소득공제의 혜택도 받지 못하고 있다. 이처럼, 1인 가구에 불리한 공법상 각종 규정들을 발굴하여 개선하는 노력이 필요하다.

그리고 앞으로 가족을 이루지 않고, 혼자서 살아가는 1인 가구가 증가하게 될 경우 가족법상의 각종 제도들의 적용 여부가 문제될 수 있다. 누구든지 전생애에 걸쳐 어느 시점에서건 1인 가구가 될 수 있는 가능성이 있기 때문에, 1인 가구에게도 가족법상 규정들이 적용될 수 있도록 법제의 개선이 필요하다. 표준가구에 적용되는 가족법 법리와 제도에 대응하는 1인 가구에 대한 가족법의 법리와 제도 구성을 생각해볼 수 있다. 사회공동체 법리(공법적 규범)는 표준가구에 어느 정도 적용되고 있는가를 기초로 하되, 이와 병행하여 이원적으로 1인 가구를 별개의 부문으로 인정하는 개별 세부적인 제도를 마련하여야 한다. 1인 가구 자체가 독립적인 가족공동체라는 특성과 함께, 그 가족공동체 법리가 적용될 수 없는 부분(부양, 후견 등)에서는 사회공동체 법리를 바로 적용하여야 한다. 아울러 반드시 1인 가구가 사회·경제적 약자인 것은 아니므로 이들을 대상으로 하는 정책과 구분하여 ‘사

회적 약자로서 1인 가구'가 적용되는 부문, 예컨대 사회적 안전부문, 고령 1인가구 등에는 특별한 제도적 장치의 마련이 필요하다.

그리고 1인 가구 본인의 신상(신분, 생명, 신체, 자유 등)에 관련된 사안, 재산에 관한 사안, 법률행위(의사표시)에 관한 사안 중 가족공동체가 현재 분담 내지 부담하고 있는 사항 등은 법제적 보완이 필요할 것이다. 구체적으로는 다음과 같은 부문은 1인 가구와 관련하여 보완되어야 할 것이다. i) 출생(입양)과 친권제도, ii) 제한능력과 성년후견제, iii) 재산관리인제도와 감독관계, iv) 신상감호와 후견인, 보호자제도, v) 재산의 증여·유증·상속과 상속재단, vi) 실종·사망과 장사제도, vii) 비친족가구와 가족공동체 법리 준용, viii) 조손가구와 친권·부양제도, ix) 1인 가구의 가족관계등록, x) 1인 가구의 의사표시 수령능력, xi) 소송법 등 절차법상 1인 가구 등이다.

혼인의 의무는 없다. 가족이 있는 자와 없는 자 모두 헌법상 기본권의 대상인 국민이므로 헌법상 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 평등권, 인간다운 생활을 할 권리 등을 향유한다. 가족공동체가 가족법이란 법제 아래 가족공동체의 구성원에게 보장한 행복과 권익을, 가족법의 적용을 사실상 받기 어려운 1인 가구에게도 어떠한 법제로 보장하여 줄 것인가하는 것이 작금의 화두라 할 수 있다.

가(家)는 없고, 가족만 남아 있는 현행 가족법법체계에서 이제 가족조차 없는 1인 가구가 전체 국민의 1/4을 넘게 된다고 예상한다면, 이들 1인 가구에 대하여 적용할 새로운 법리와 법체계가 조속히 마련되어야 1인 가구의 행복추구권을 최대한으로 보장하여 줄 수 있을 것이다. 이제 원칙과 예외, 일부 소수의 법현실이라는 관점에서 벗어나, 1인 가구는 사회공동체 아래의 작은 단위로서 가족공동체와 이원적으로 병행하여 법제화하여야 할 대상으로 편입하여야 할 것이다.

1인 가구는 순수한 개인으로서의 법적 지위를 규율하는 법제 위에 가족공동체 및 이에 준하는 법제도적 장치가 추구하는 입법목적과 권

제 6 장 결 론

익을 공백 없이 현행 법체계에서 재분배하거나 새로운 법제를 마련하는 것이 필요할 것이다. 사회와 가정 및 개인이라는 중층적 구조에서 사회와 개인 사이에 1인 가구라는 새로운 사회적 단위를 법제적으로 인정하지 않고서는 여전히 예외적, 소수적 법현실로만 규율하게 될 한계에 부딪히게 될 것이다.

개인의 행복추구권은 어떠한 경우라도 최대한 보장하는 것이 헌법의 이념에 합치한다. 가족공동체의 구성원이 아니라고 해서 소외되거나 예외로 취급하여서는 아니 된다. 일반적인 법현실로서 1인 가구 사회를 인정하여야 할 때가 다가왔다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 권영복, 저소득 1인 가구에 대한 주거지원의 법적 근거와 주거지원제도의 현황 및 문제점, 1인 가구 지원법제에 관한 입법평가연구 워크숍 (2013. 9. 12), 한국법제연구원, 2013
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2013
- 국민권익위원회, “1인 가구 증가 원인 ‘가족 가치 약화’·‘노후는 자녀와 함께’는 7%”, 국민신문고 보도자료(2014. 8. 8.)
- 국세청, 근로장려세제 해설, 2008
- 국토교통부, 국민행복주택 브로셔, 2014
- 권지용·이은진, 청년 주거빈곤 보고서, 민달팽이 유니온, 2012
- 김리영·홍석민·노희순, 수요변화에 따른 주택공급방안, 주택산업연구원, 2010
- 김명엽, 무주택 저소득층을 위한 주거비지원제도의 개선에 관한 연구, 일감법학 제24호, 건국대학교 법학연구소, 2013
- 김영철·김연수·김인경, 가구유형 변화에 대한 대응방안, 한국개발연구원, 2011
- 김정순, 노인주거관련법제의 개선, 한국법제연구원, 2005
- 김주수·김상용, 친족상속법(제11판), 법문사, 2013
- 김지은, 청년세대 주거실태 점검 및 지원대책 마련, 주택산업연구원, 2014

참 고 문 헌

- 문은영 외, 서울시 고령1인 가구여성 생활실태 및 정책지원방안, 서울시여성가족재단, 2013
- 박덕배, “1인가구 속사정 너무 달라”, 주간동아 제878호, 2013. 3. 11.
- 박은아, 단독가구 남녀노인의 부부간 의사소통·의사결정 참여 및 가정 생활만족도, 숙명여자대학교 박사학위논문, 2004
- 배건이·정극원, 1인 가구 지원법제에 관한 입법평가 연구- 저소득 1인 가구의 주거지원을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2013
- 배건이·정극원, 1인 가구 주거지원을 위한 주택법제 개선방안에 관한 연구, 토지공법연구 제64권, 한국토지공법학회, 2014
- 변미리, 서울의 1인 가구 증가 현황과 도시 정책 수요, 한국행정학회 2009년도 통계학술대회 및 정기총회 발표자료집, 2009. 12
- 변미리, 혼자 사는 일이 더 이상 특별하지 않은 시대, 우리 사회는 무엇을 준비해야 하는가?, 법연 제43호, 한국법제연구원, 2014
- 보건복지부, 2014년 국민기초생활보장사업 안내, 보건복지부, 2014
- 보건복지부, 2014년 노인돌봄서비스사업 안내, 보건복지부, 2014
- 보건복지부, “독거노인, 더 이상 혼자가 아닙니다!”, 보건복지부 보도 자료(2012. 5. 11)
- 서울특별시, 범죄예방환경설계(CPTED) 가이드라인, 2013
- 서울특별시, “서울시, 지자체 최초 '45만 여성 1인가구 삶' 종합지원”, 서울특별시 보도자료(2012. 9. 13)
- 설동필·우윤석, 1-2인 가구 증가에 따른 주택공급정책의 효율성 연구, 한국정책연구 제12권 제4호, 경인행정학회, 2012. 12
- 여윤경·양세정, 가구 유형에 따른 소비지출패턴 비교 분석, 소비자학 연구 제12권 제4호, 한국소비자학회, 2001

- 염철호·하지영, 주거문화진단 및 주택정책 방향 설정 연구, 건축도시공간연구소, 2011
- 윤홍식·송다영·김인숙, 가족정책 : 복지국가의 새로운 전망, 공동체, 2012
- 이동훈, 서울시 저소득 1인 가구를 위한 임대주택 유형에 관한 연구, 대한건축학회논문집, 제28권 12호, 대한건축학회, 2012
- 이명진, 1인 가구의 형성과 현황, 제1회 갈등관리포럼(2014. 3. 26) 발표자료, 국민대통합위원회 보도자료, 2014
- 이성은 외 2인, 서울시 비혼 여성 1인 가구 정책지원방안 수립, 서울시여성가족재단, 2012
- 이유봉, 일본의 노년 1인 가구 대응 법제, 1인 가구 급증에 따른 법제 변화 연구 제3차 워크숍(2014. 7. 25.) 자료집, 2014. 7
- 장경석, 미국의 주택임차료 보조제도와 시사점, 정책보고서 Vol. 12, 국회입법조사처, 2012. 4
- 장민선, 젠더평등 실현을 위한 여성복지법제 개선방안, 법학논집 제18권 제1호, 이화여자대학교 법학연구소, 2013. 9
- 장혜경 외, 가족의 미래와 여성·가족정책전망(II), 한국여성정책연구원, 2012
- 정경희 외 7인, 가족구조 변화와 정책적 함의: 1인 가구 증가현상과 생활실태를 중심으로, 한국보건사회연구원, 2012
- 정경희, 1인 가구 급증 현황과 정책적 제언, 1인가구 급증에 따른 법제 변화 연구 제1차 워크숍(2014. 6. 18) 자료집, 2014. 6
- 정병규, 1인 가구 시대의 주택정책 방향-세어하우스 대안을 중심으로, 법연 제43호, 한국법제연구원, 2014

참 고 문 헌

- 조주현·김주원, 1인 가구의 주택수요 특성에 관한 연구-서울시를 중심으로 - 부동산학연구 제16집 제4호, 한국부동산학회, 2010
- 지규현 외, 1인 가구 주택수요 증가의 도시계획적 함의, 도시정보 통권 제337호, 대한국토도시계획학회, 2010. 4
- 최윤희, 일본의 독인가구 증가 현상과 법적 대응, 1인 가구 급증에 따른 법제변화 연구 제2차 워크숍 자료집, 2014. 7. 25
- 통계청, 인구주택총조사에서 나타난 1인 가구 현황 및 특성, 통계청 보도자료(2012. 12. 11)
- 통계청, 장래가구추계 : 2010년~2035년, 통계청 보도자료(2012. 4. 26)
- 한수웅, 헌법학, 법문사, 2013
- 홍윤선, 독일에서의 1인 가구에 대한 논의, 1인 가구 급증에 따른 법제 변화 연구 제3차 워크숍(2014. 8. 28) 자료집, 2014
- KB 금융지주, 1인가구 급증에 따른 소형 주택시장의 변화, 2011
- KOTRA, 미국의 정치사회 동향, KOTRA 국가정보, 2013
- KOTRA, 영국의 정치사회 동향, KOTRA 국가정보, 2013

독 일 문 헌

- Diener, Katharina/Feldhaus, Michael, ““Hartz” oder Herz? Hartz IV und die Intention zum Zusammenziehen in Partnerschaften”, Zeitschrift für Sozialreform, 2011, Heft 2, Jahrgang 57
- Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., 2005
- Nina Dethloff, Familienrecht. 30. Aufl., 2014

Statistisches Bundesamt, Alleinlebende in Deutschland - Ergebnisse des Mikrozensus 2011, 2012

일본 문헌

国土交通省・厚生労働省, サービス付き 高齢者向け住宅, 2013

駒村康平, “生活保護制度改革・障害者の 所得保障”, 『社会保障制度改革 - 日本と 諸外國の選擇』, 東京大學出版會, 2005

藤森 克彦, 単身世帯の増加と求められるセーフティネットの再構築 — 「ひとりでも生きられる社会」に向けて—, みずほ情報総研, 2008. 12

藤森 克彦, 単身急増社会の衝撃, 日本經濟新聞出版社, 2010

総務省, 平成 22年 国勢調査-人口等基本集計結果, 2011

NHK, 「無縁社会プロジェクト」取材班, 無縁社会, 文藝春秋, 2010. 11