

초고령사회 주거지정비의 방향: 고령 소유자 특성 분석을 기초로*

김준형**

Strategies for Residential Renewal in a Super-Aged Society: Based on the Characteristics of Elderly Property Owners*

Jun-Hyung Kim**

국문요약 초고령사회, 고령 소유자에게 적합한 주거지정비의 필요성 및 그 방향을 파악하기 위해 본 연구는 주택소유통계, 주거실태조사, 그리고 1기 신도시 한 곳의 주민을 대상으로 한 설문조사 자료를 분석하였다. 분석결과에 기초할 때, 고령 소유자, 그리고 노후주택을 보유한 고령 소유자의 규모 및 비율이 늘어나고 있으므로 고령 소유자를 고려한 주거지정비방식은 반드시 마련되어야 한다. 고령 소유자를 고려하기 위한 전략의 출발점은 그들이 보유한 주택의 특성을 분석하는 것이어야 한다. 반드시 소형이거나 단독주택, 혹은 저가의 주택이라고 일반화하기는 어렵다. 주택이 노후하였기 때문에 정비사업이 필요하다는 논리 역시 근본적 검토가 필요하다. 준공된 지 오랜 시간이 경과하였다고 해서 반드시 주택, 주거환경에 대한 만족도가 떨어진다고 보기 어려우며, 설령 노후할지라도 현재의 주택, 주거환경, 이웃관계 등에 만족하여 계속 거주하려는 고령 소유자가 충분히 존재하기 때문이다. 동시에 고령 소유자가 많다는 사실만으로 그들이 정비사업에 반드시 반대할 것으로 단정해서도 안된다. 정비사업의 필요성에는 공감하지만 현재 정비 방식에 대한 반감으로 정비사업에 반대하고 있다고 보아야 하며, 특히 그 반대의 가장 큰 원인이 그들의 경제적 특성을 고려하지 않은 현재의 사업방식에 있음을 주지하여야 한다. 낮은 소득에도 임대소득에 의존하고 있는, 그리고 소규모 자산에도 보증금 반환의 부담에 직면한 고령 소유자까지도 정비사업 이후 계속 거주할 수 있게 하는 것이 초고령사회에 부합하는 신통한 주거지정비 방식이 될 것이다.

주제어 주거지정비, 고령사회, 정비사업, 주택소유통계, 주거실태조사

Abstract: This study analyzes data from national housing statistics and a resident survey in a first-generation new town to assess the need for housing renewal strategies suited to elderly home-

* 본고는 2024년 12월 5일 대한국토·도시계획학회 포용도시연구위원회가 개최한 '청년과 노인을 위한 나라는 없나? 청년과 노인을 위한 주택정책 토론회' 발표자료를 기초로 작성되었습니다.

** 명지대학교 부동산학과 교수 (Email: junhgkim@gmail.com)

owners in a super-aged society. The growing number of elderly owners, especially those with aging properties, underscores the need for tailored approaches. However, it is inappropriate to generalize their homes as small, detached, or low-value, or to assume that age alone necessitates renewal. Many elderly homeowners remain satisfied with their current housing and communities, suggesting the importance of nuanced, needs-based redevelopment strategies. Elderly homeowners should not be assumed to oppose redevelopment simply due to age. While many support its necessity, opposition often arises from redevelopment models that overlook their economic realities. Effective strategies must enable elderly residents with limited income or assets to remain in place after renewal.

Key Words: Residential Renewal, Aging Society, Renewal Project, Statistics of House Ownership, Korea Housing Survey

1. 서론

우리 사회는 2024년 12월 드디어 전체 인구에서 만 65세 이상 고령인구 비율이 20%를 넘는 ‘초고령사회(super-aged society)’로 진입하였다. 고령인구 비율은 여기에 머무르지 않고 향후 계속 높아질 것으로 전망된다. 통계청 장래인구 추계에 따르면 중위시나리오를 기준으로 고령인구 비율은 2036년에는 30%, 그리고 2050년에는 40%를 넘을 예정이다.

보다 많은 비중의 인구가 고령화된다는 것은 주택 소유자 내에서도 고령자가 늘어남을 의미한다. 이는 곧 노후한 주거지를 정비하는 과정에서 이전보다 더 많은 고령 소유자를 직면하게 됨을 뜻한다. 따라서 고령 소유자가 갖는 특성을 보다 정교하게 고려하고 반영하는 것이 주거지 정비에 있어 보다 중요해짐을 시사한다.

그러나 아직까지 우리의 주거지정비 과정에서는 고령이라고 해서 그 특성을 차별적으로 고려하는 장치가 마련되어 있지는 않다. 고령 소유자는 비고령 소유자와 다르게 간주되지 않으며,

한 대상지 내에서 고령 소유자가 특별히 많다고 하더라도 다른 사업의 방식이나 내용이 요구되지 않는다. 고령 소유자의 비중이 높은 곳에서 주거지정비가 더디게 진행되는 까닭도 어쩌면 이와 같은 무차별적 접근에 기인할 수 있다. 그럼에도 고령 소유자의 특성을 파악해 대안을 모색하기보다는, 이들을 중심으로 높은 반대가 존재함에도 불구하고 동의율을 낮추어 사업을 추진할 수 있는 방식이 ‘신통한’ 기법으로 환영받고 있는 것이 현재의 상황이다.

당장은 이와 같은 방식으로 버틸 수 있을지라도, 고령인구의 비율이 40%까지 높아진다면, 고령 소유자가 갖고 있는 특성을 고려하지 않은 정비사업은 작동하기 어려울 것으로 판단된다. 이에 본 연구는 다양한 통계자료를 활용, 주거지 정비 과정에서 보다 빈번히 직면할 고령 소유자의 특성을 파악하고, 이를 토대로 초고령사회 주거지정비 정책 및 사업에 대한 시사점을 도출하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 먼저 2장에서는 국내 실증연구를 중심으로 주거지정비 과정에서 고령 소유자의 특성이 어떻게 분석되었는

지, 그 한계가 무엇인지 검토한다. 3장에서는 통계청의 주택소유통계, 국토교통부의 주거실태조사, 그리고 한 노후계획도시의 주민 설문조사를 통해 고령 소유자의 특성을 파악하기 위한 분석의 틀이 고안되며, 4장에서 그 분석의 결과를 순차적으로 검토한다. 이를 통해 도출된 고령 소유자의 특성을 향후 주거지정비에 반영하기 위한 전략이 5장에서 제시된다.

2. 이론연구

정비사업의 대상지역에서 고령의 소유자는 적지 않은 비중을 차지하며, 일반 소유자와 유사하지 않은 선호를 가지고 있음에도 불구하고, 기존 주거지정비 관련 연구들은 고령 소유자를 적극적으로 구분해 살펴보지는 않고 있다. 대부분 정비사업 추진의 찬성 혹은 반대, 재정착 혹은 이주 결정에 영향을 미치는 소유자의 특성 중 한 요소로 연령을 분석하는 데 그치고 있다.

예를 들어 최열 외(2009)는 부산의 19개 재개발사업구역 조합원 자료를 활용, 원거주민의 재정착 혹은 이주 의사에 영향을 미치는 요인 중 하나로 원거주민의 연령 변수를 사용하고 있다. 분석결과 연령이 높을수록 재개발사업 이후 지역을 떠날 확률이 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타나는데, 이를 “단독주택생활을 선호하는 노인층의 경우 그 지역이 떠날 가능성”이 높아지는 것으로 해석하고 있다(414쪽). 성진욱·남진(2016)은 서울 동대문구의 한 가로주택정비사업 토지등소유자를 대상으로 한 설문조사 자료를 분석한 결과, 연령은 사업 찬성에 부의 영

향을 미치는 것으로 나타난다. 저자들은 그 이유를 마찬가지로 연령이 높을수록 사업 추진시 이주할 가능성이 높기 때문으로 보고 있다. 대구의 10개 재개발사업구역 대상의 설문조사에 기초한 이병홍·한춘모(2020)에서도 유사한 결과가 확인된다. 먼저 이변수분석 결과에서 연령이 높을수록 재건축의향이 줄어드는 패턴이 관찰되며, 재건축의향을 종속변수로 한 로짓모형 결과에서도 50대 이하에 비해 60대 이상에서 재정착의향이 낮아지는 효과가 통계적으로 유의하게 나타난다.

서울 양천구의 한 사업구역의 조합원을 대상으로 한 윤방현·김홍배(2017)는 조합원의 연령대를 30-40대, 50대, 60대 이상으로 구분하여, 주거지재정착에 있어서 중요한 요인을 연령별로 구분하고 있다. PLS회귀분석 결과에 따르면 60대 이상 조합원은 권리가액, 의료복지시설, 이웃과의 관계, 조합원 분담금, 사업기간, 추가 분담금 저금리대출 등의 순으로 중요 요인이 나타났다는데, 이는 30-40대의 조합원 분담금, 권리가액, 추가 분담금 저금리대출, 분양공급평형의 다양화, 50대의 용적률 인센티브, 교육환경, 권리가액, 직장통근거리 등의 순서와는 차이를 보인다.

이상의 연구들은 고령 소유자가 정비사업에 반대하거나, 정비사업 이후 다른 지역으로 이주할 가능성은 확인하였으나, 그와 같은 의사결정의 원인에 대해서는 구체적으로 다루지 않았다. 유일하게 최막중·김준형(2006)은 고령 소유자가 재개발에 부정적 입장을 취할 수 있는 경제적 원인을 구체적으로 제시하고 있다. 이는 크게 자산 측면과 소득 측면 두 가지로 나뉜다. 먼저 자

산 측면으로 재개발 전에 비해 재개발 이후 자산 가치의 증가가 크지 않거나, 재개발 전의 자산 가치가 너무 낮아 재개발을 위해 상당한 추가 자산 투입이 필요할 때 정비사업에 반대한다. 소득 측면에서는 별도의 소득 없이 대상지 내 주택의 임대를 통해 소득을 확보할 때 정비사업을 반대한다. 고령 소유자들은 상대적으로 다른 소득원 없이 주택의 임대소득에 의존할 가능성이 높다는 점, 임대보증금을 상환할 경우 남은 자산만으로 재개발에 필요한 분담금을 확보하기 어렵다는 점, 그리고 임대소득을 얻으면서 주로 거주하고 있는 단독주택이 정비사업 이후 임대소득 확보가 불가능한 아파트로 대체된다는 점 등을 이유로 정비사업에 강하게 반대할 수 있다는 것이다.

실제 서울시 영등포7가 일대를 대상으로 경제적 부담을 크게 느끼는 집단을 생계형 집단, 그 외 집단을 자산형 집단으로 구분해 분석한 결과, 생계형 집단이 자산형 집단에 비해 재개발을 반대하고, 향후 이주를 희망하는 것으로 나타났다. 연령이 높을수록 자산형보다 생계형으로 분류될 가능성은 높게 나타났으나, 생계형 여부를 종속변수로 한 로짓모형에서 연령 변수는 통계적으로 유의하게 나타나진 않았다.

그러나 이 연구 역시 소유자의 특성 중 하나로 연령을 분석하면서, 고령 소유자를 구분하여 그들의 특성을 파악하지는 않았다. 자산의 관점에서, 그리고 소득의 관점에서 고령 소유자를 생계형으로 분류하고 그들의 재개발 반대 사유, 사업 이후 이주의향 등을 설명하기 위해서는 고령 소유자를 대상으로 보다 다양한 자료를 활용한 분석이 필요하다.

3. 연구설계

고령 소유자의 특성을 파악하기 위해 크게 세 종류의 자료를 사용한다. 이는 구체적으로 통계청의 주택소유통계, 국토교통부의 주거실태조사, 그리고 노후계획도시 한 곳에서 수행된 주민 대상의 설문조사이다.

먼저 통계청의 주택소유통계는 건축물대장, 주택공시가격자료, 재산세 자료 등 주택 관련 행정자료와 인구주택총조사의 인구, 가구, 주택 자료를 활용하여 생성되는 승인통계로, 2012년부터 매년 발표되고 있다(통계청, 2023). 이를 통해 우선 전체 주택 소유자 중 고령 소유자가 차지하는 비중과 그 변화를 파악한다. 과연 고령인구의 비중이 늘어나 초고령사회로 이행해온 것처럼 주택 소유자 내에서도 고령 소유자가 실제로 늘어났는지 여부가 분석의 초점이다. 주택소유통계의 집계자료에서 연령은 만 65세가 아니라 만 60세를 기준으로 구분하고 있어서, 고령의 구분점도 만 60세를 사용한다. 전국 추이뿐만 아니라 시도별로 나누어 분석, 변화가 전체 시도에 걸쳐서도 동일하게 나타나고 있는지 살펴본다.

주택소유통계를 활용해 고령자 소유 주택의 특성도 살펴볼 수 있다. 이는 주택소유가구의 규모가 주택의 면적, 주택유형, 그리고 주택의 가액별로 나누어 제공되기 때문이다. 특히 국내 고령가구가 은퇴 이후 부족한 소득을 충당하기 위해 주택의 다운사이징(downsizing)을 실행한다는 맥락에서, 중대형보다는 소형주택, 중고가주택보다는 저가주택, 그리고 상대적으로 비싼 아파트보다는 비아파트 내에서 고령 소유자가 많

이 분포하고 있는지 여부를 중점적으로 살펴본다(김준형, 2024). 주택소유통계는 이처럼 고령 소유자의 특징을 전수 자료로 살펴볼 수 있다는 장점이 있으나, 주택의 경과년수가 제공되지 않아 노후주택을 소유한 고령자의 특성을 구분해 파악할 수 없다는 한계를 갖는다.

이에 비해 국토교통부 주거실태조사는 가구가 보유한 주택의 건축년도 정보를 제공한다. 이에 건축년도 20년을 기준으로 노후주택, 비노후주택으로 구분하고, 가구주의 만나이 65세를 기준으로 고령가구, 비고령가구로 구분하여 노후주택을 보유한 고령가구가 다른 가구에 비해 갖는 특성을 구체적으로 분석할 수 있다. 행정자료가 아니라 설문조사로 문항이 다양하여, 노후주택을 보유한 고령가구의 특성을 다각적으로 분석할 수 있다. 다만 주거실태조사는 거주하고 있는 주택의 특성에 초점을 맞추고 있으며, 거주하고 있지 않은 주택의 특성은 조사되지 않는다. 이로 인해 이 주거실태조사의 특성 분석에서 부채지주는 분석에서 원천적으로 제외된다는 한계는 존재한다.

주거실태조사를 활용해 분석되는 항목은 구체적으로 주택의 유형, 주택 및 주거환경에 대한 만족도, 이웃과의 관계에 대한 만족도, 향후 이주 의사, 가구소득 및 순자산의 규모, 임대소득의 존재 여부, 반환하여야 할 보증금 존재 여부 등이다. 노후주택을 보유한 고령가구가 지역에 더 머무르거나 떠나는 분명한 필요가 존재하는지, 그리고 최막중·김준형(2006)이 언급한 임대소득에 대한 의존, 보증금상환에 대한 의무가 노후주택을 보유한 고령가구 내에서 일반화될 수 있는지 확인하는 것이 분석의 주요 초점이다.

마지막으로 1기 신도시 중 한 곳에서 추진된 주민 대상 설문조사를 분석한다. 이는 정비사업에 대한 고령 소유자들의 입장을 현 시점을 기준으로 파악할 수 있게 한다. 뿐만 아니라 설문 대상에 자가소유자와 함께 대상지 내 주택을 갖고 있지만 거주하고 있지 않은 부채지주도 포함한다는 점에서 매우 유용하다. 정비사업 추진의 맥락에서 유효한 응답이 되도록 준공 이후 시간이 경과한 주택을 보유한 경우만으로 한정하기 위해, 설문의 대상이 2000년 이전 준공된 연립주택 및 아파트 소유자로 한정하고 있다는 것도 긍정적이다. 분석의 항목은 현재 보유 주택, 그리고 주거환경에 대한 전반적 만족도, 정비사업 추진 희망 여부, 정비사업 추진을 희망하지 않을 경우 그 이유, 정비사업 추진 동의시 정비사업 이후 희망 용적률, 정비사업 이후 희망하는 주택의 규모, 정비사업 이후 부담가능한 최대 분담금, 그리고 정비사업을 통해 공급되는 주택에 대한 입주의사 등이다. 가구주의 연령에 대한 질문은 만 65세가 아니라 만 60세를 기준으로 구성되므로, 고령가구의 기준 역시 만 60세 이상 여부로 구분한다.

4. 결과 및 해석

1) 통계청의 주택소유통계

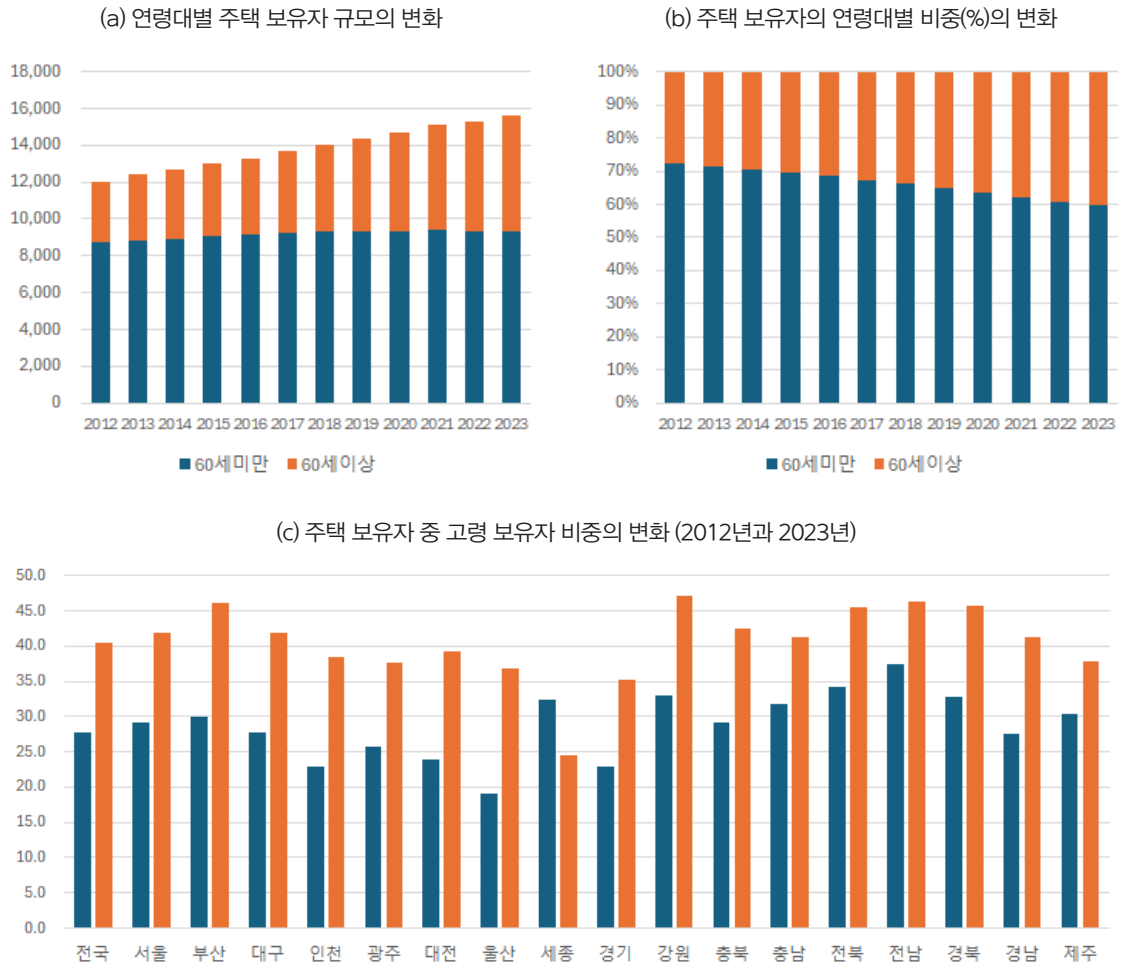
주택을 보유한 60세 이상 고령 보유자는 2012년 333만 명에서 2023년 631만 명으로 크게 늘어났다. 동일한 기간 내 비고령 소유자는 그 규모를 유지, 전체 주택 보유자 중 고령 보유자의

비율은 2012년 27.7%에서 2023년 40.4%까지 증가하였다. 이는 고령화가 주택 보유자의 고령화도 동시에 야기함을 보여주는 증거이다.

지역별로 나누어도 고령 보유자 비중이 증가하는 패턴은 거의 유사하게 나타난다. 세종시만 기간 동안 감소하는데, 이는 전체 주택 보유자가 3만 명에서 12만 명으로 4배를 늘린 신도시 개발의 결과로 봐야 한다. 세종시를 제외한 대부분의 지역에서 고령 보유자의 비중은 10%p

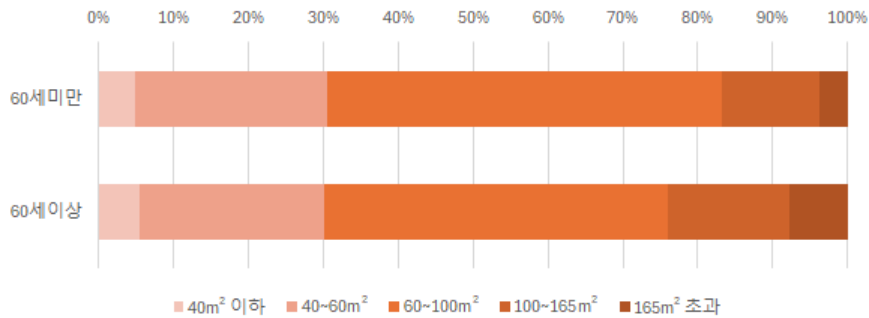
이상의 증가를 보이며, 특히 울산(17.7%p), 부산(16.1%p), 인천(15.6%p), 대전(15.3%p) 등의 비율 증가가 눈에 띈다. 강원(47.1%), 전남(46.3%), 부산(46.0%), 경북(45.6%), 전북(45.5%) 등은 고령 소유자의 비중이 현재를 기준으로 전체의 45%를 넘고 있는 상황이다.(a) 연령대별 주택 보유자의 주택면적별 분포

주택면적별로 나누어 살펴보면, 비고령 보유자와 고령 보유자 간 60㎡ 이하 주택 보유 비중

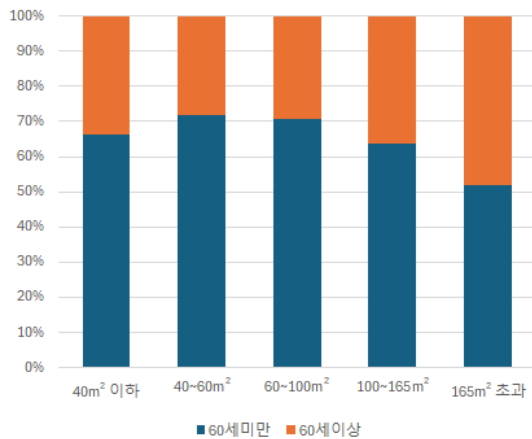


〈그림 1〉 주택소유통계의 주요 결과 (1)

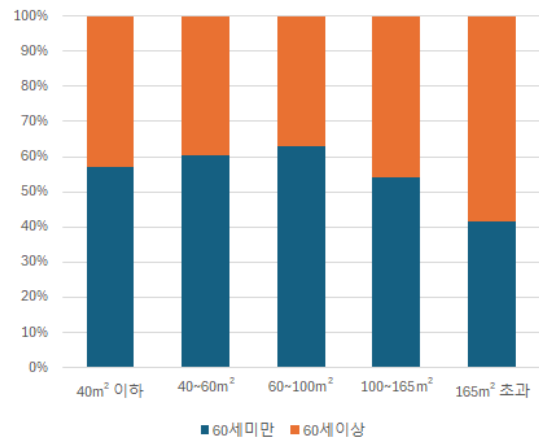
(a) 연령대별 주택 보유자의 주택면적별 분포



(b) 주택면적대별 주택보유자의 연령대별 분포 - 2016년



(c) 주택면적대별 주택보유자의 연령대별 분포 - 2023년



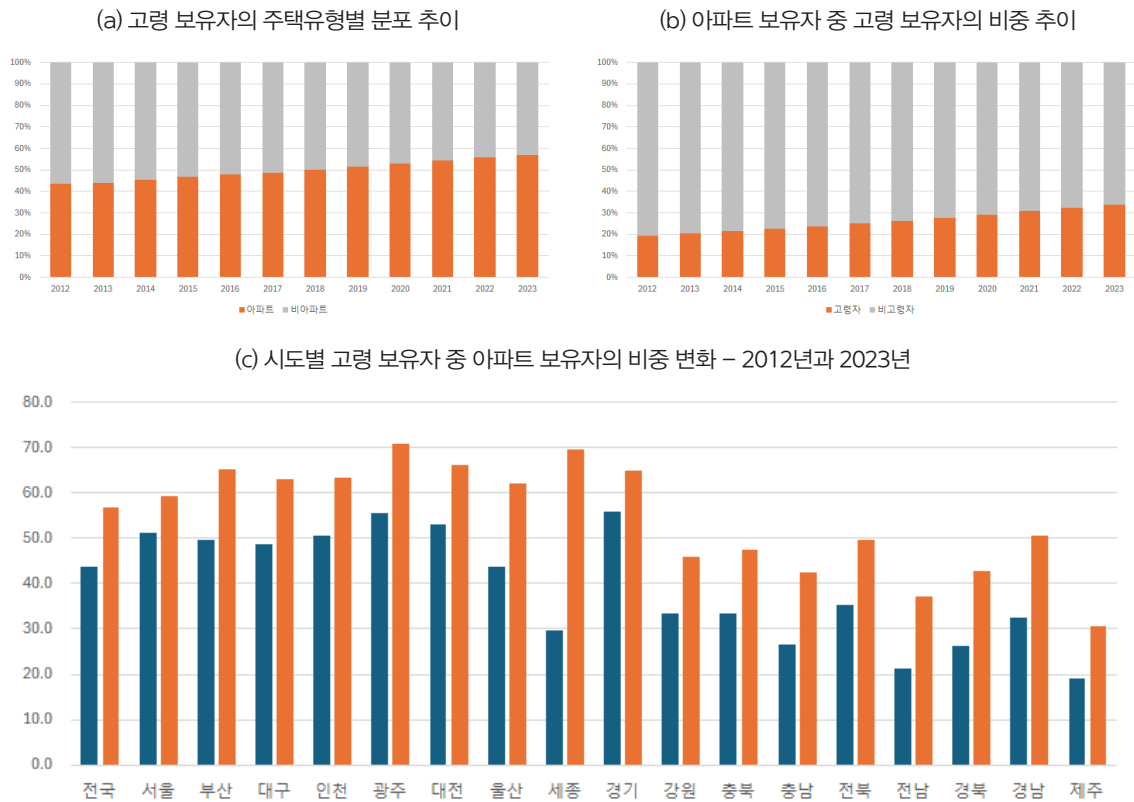
〈그림 2〉 주택소유통계의 주요 결과 (2)

은 유사하다. 그러나 100㎡ 이상의 중대형 주택 보유자의 비중은 고령자 내에서 훨씬 높게 나타난다. 주택면적별로 연령대별 보유자 비중을 살펴보면 165㎡ 초과 구간에서 고령 보유자의 비중은 2023년 기준 58%로 산정된다. 이는 고령에 접어들면서 나타날 것으로 기대되는 주택면적의 축소 등 다운사이징이 국내 고령가구내에서는 일반화되기 어려운 상황임을 시사한다.

고령 주택보유자 중 아파트보유자의 비중은 지속적으로 증가하는 것으로 나타난다. 2012년 43.7%에서 2023년 57%까지 증가하였다. 전체

아파트를 보유한 자 중에서 고령자가 차지하는 비중도 마찬가지로, 2012년 19.5%에서 2023년 33.8%까지 증가하였다. 시도별로 나누어 보더라도 2012~2023년 기간에 걸쳐 전국 모든 지역에서 고령자의 아파트 보유 비중은 증가하였으며, 특히 광주(70.7%), 세종(69.7%), 대전(66.1%), 부산(65.1%) 등은 고령자가 아파트를 보유한 비중이 65%를 넘고 있다.

주택자산가액을 기준으로 살펴보면 고령자가 보유한 주택은 상대적으로 1.5억 원 이하의 저가, 그리고 12억 원 이상 고가의 양극단에 분



〈그림 3〉 주택소유통계의 주요 결과 (3)

포하고 있다. 이는 주택자산가액별 주택 소유자 중 고령 소유자의 분포에서도 확인할 수 있다. 2023년 기준 12억 원 초과 주택 보유자 중 고령 보유자의 비중은 54.3%에 달한다.

2) 국토교통부의 주거실태조사

주거실태조사를 활용, 비고령가구와 고령가구 간 주요 특성을 비교한 결과 우선 비고령가구에 비해 고령가구의 노후주택 보유 비율이 훨씬 높은 것으로 나타난다(그림5의 a).

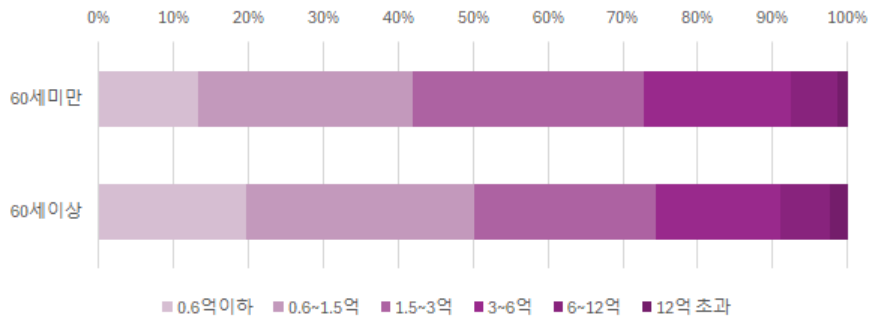
비고령가구가 노후주택을 보유한 비율은 44.5%이지만, 고령가구 내에서 이 비율은 71.5%까

지 증가하고 있다.

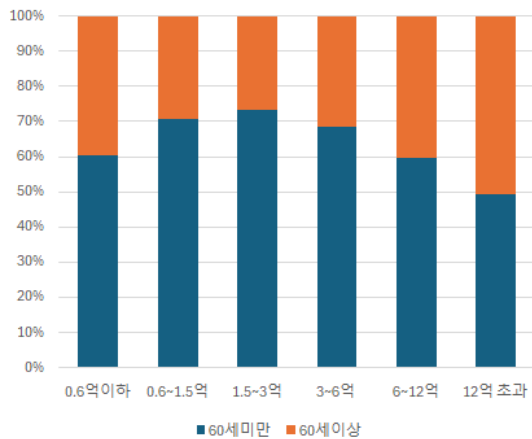
고령이면서 노후주택을 보유하고 있는 가구는 상대적으로 단독주택을 많이 보유하고 있는 것으로 나타난다. 이는 비고령 노후주택 보유가구가 상대적으로 아파트를 많이 보유하고 있다는 점과 분명히 대조된다.

주택에 대해 불만족하고 있는 가구의 비율은 고령의 노후주택 보유가구 내에서 17.4%로 가장 높게 나타난다. 비노후주택을 보유한 고령가구는 주택에 대한 불만족도가 2.9%에 불과하다. 그렇지만 역으로 노후주택을 보유하고 있을지라도 약 83%의 고령가구는 그 주택에 대해 만족하고 있음을 의미하기도 한다. 주택이 노후하기

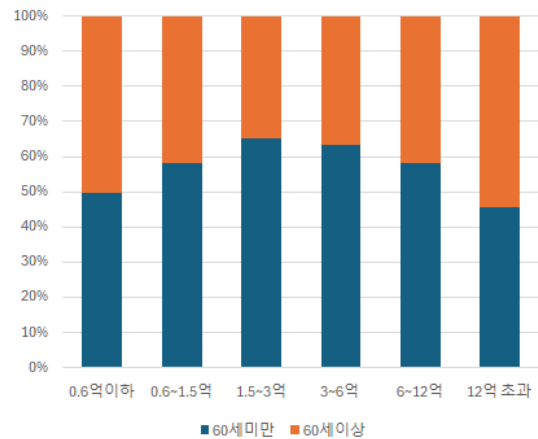
(a) 연령대별 주택 보유자의 주택자산가액 분포



(b) 주택자산가액 구간별 고령 보유자의 비중 - 2016년



(c) 주택자산가액 구간별 고령 보유자의 비중 - 2023년



〈그림 4〉 주택소유통계의 주요 결과 (4)

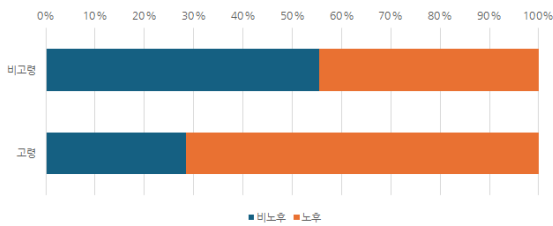
때문에 그 주택을 보유한 고령자들도 불만족할 것이라고 전제하는 것에는 무리가 있음을 시사한다.

주거환경에 대한 불만족 가구 비율 역시 노후주택을 보유한 고령가구 내에서 15.9%로 가장 높게 나타난다. 그러나 주택에 대한 불만족에 비해 타 유형의 가구와의 상대적 불만족 차이는 줄어든 수치이다. 마찬가지로 노후 주택을 보유하고 있는 고령가구의 약 84%는 주거환경에 대해 만족한다는 점에 주목할 필요가 있다.

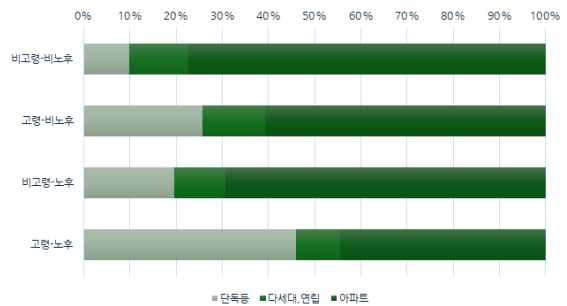
이웃과의 관계는 노후주택을 보유한 비고령

가구에 비해 노후주택을 보유한 고령가구 내에서 훨씬 만족도의 비율이 높게 나타난다. 이웃과의 관계에 불만족하는 가구의 비율은 노후주택을 보유한 비고령가구 내에서 8.0%이지만 노후주택을 보유한 고령가구 내에서는 6.4%로 줄어든다. 이웃과의 관계에 대해 ‘매우 만족’한다는 응답은 노후주택을 보유한 비고령가구 내에서 11.6%이지만, 노후주택을 보유한 고령가구 내에서는 15.9%이다. 정비사업을 통해 기존 공동체 관계가 해체될 가능성이 크다는 점을 감안할 때, 노후주택을 보유한 고령가구가 만족하고 있

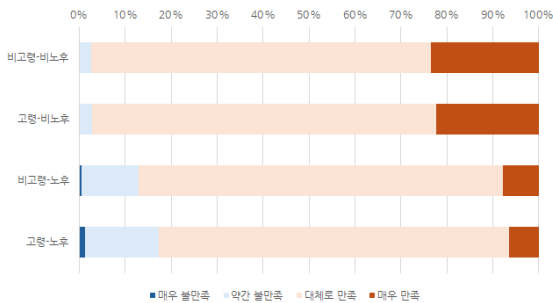
(a) 고령 및 비고령가구의 노후 및 비노후주택 보유 비율



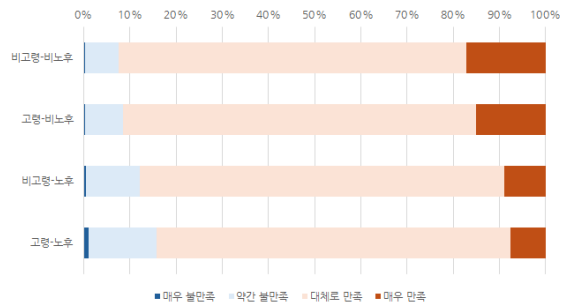
(b) 유형별 보유주택의 유형



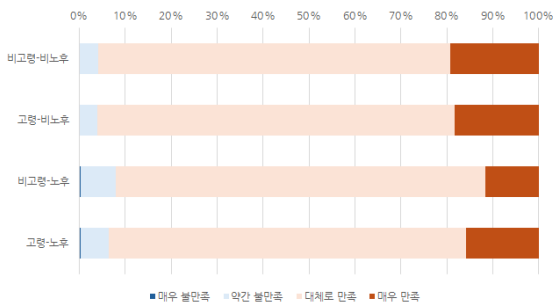
(c) 유형별 주택에 대한 만족도



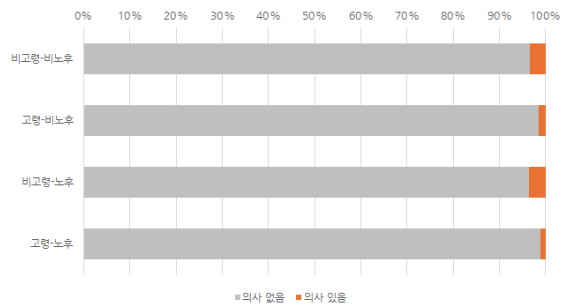
(d) 유형별 주거환경에 대한 만족도



(e) 유형별 이웃과의 관계에 대한 만족도



(f) 유형별 가구의 향후 이주의사



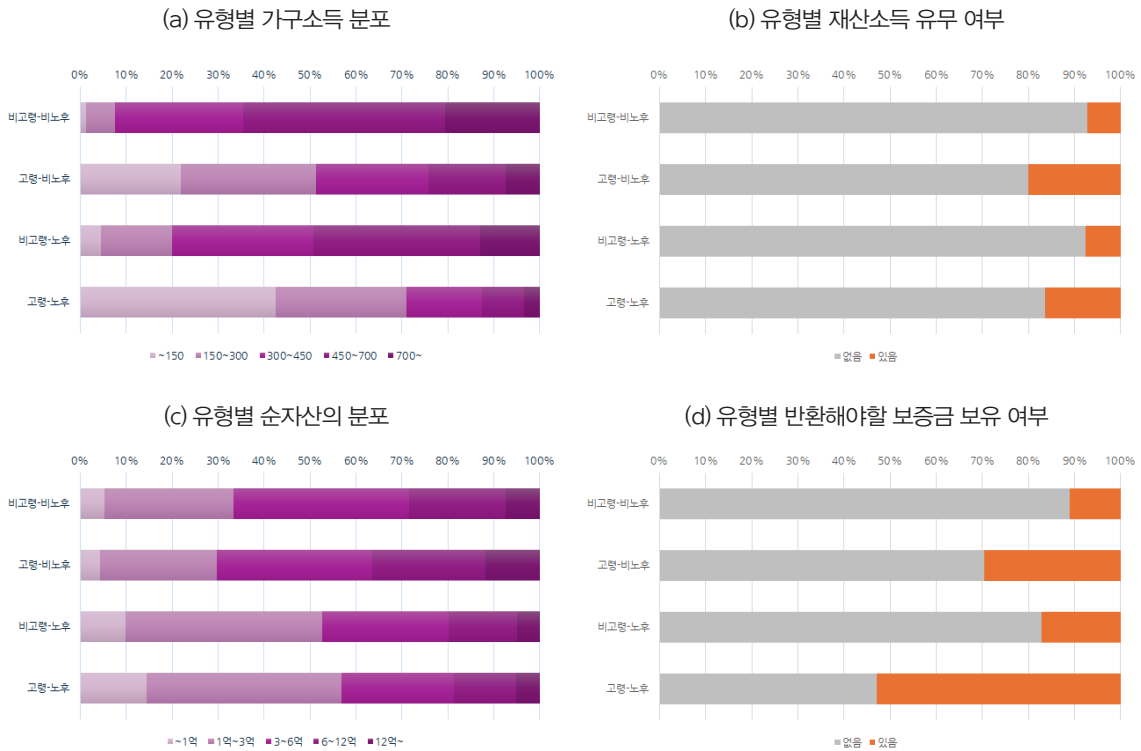
〈그림 5〉 주거실태조사의 주요 결과 (1)

는 이웃과의 관계가 구축되어 있음은 유의하여야 한다.

향후 이주의사는 고령가구가 비고령가구보다 상대적으로 낮게 나타난다. 특히 노후주택을 보유한 고령가구 내에서 향후 이주의사는 1.1%로 전체 유형 중 가장 낮게 나타난다. 주택이 상대

적으로 양호할 것으로 평가되는 비노후주택을 보유한 고령가구보다도 이주의사가 낮게 나타난다는 점에 주목할 필요가 있다.

가구소득은 전반적으로 비고령가구에 비해 고령가구가 낮게 나타난다. 고령가구 내에서 비교하면, 비노후주택을 보유한 가구에 비해 노후



〈그림 6〉 주거실태조사 주요 결과 (2)

주택을 보유한 가구의 소득이 훨씬 낮은 것으로 나타난다. 임대료수입 등을 포함하고 있는 재산 소득의 보유 여부는 비고령가구보다 고령가구 내에서 훨씬 높은 비율이 확인된다. 비노후주택을 보유하고 있는 고령가구 중 재산소득의 존재 비율은 20%로 노후주택을 보유하고 있는 고령가구(16.4%)보다는 더 높게 나타난다.

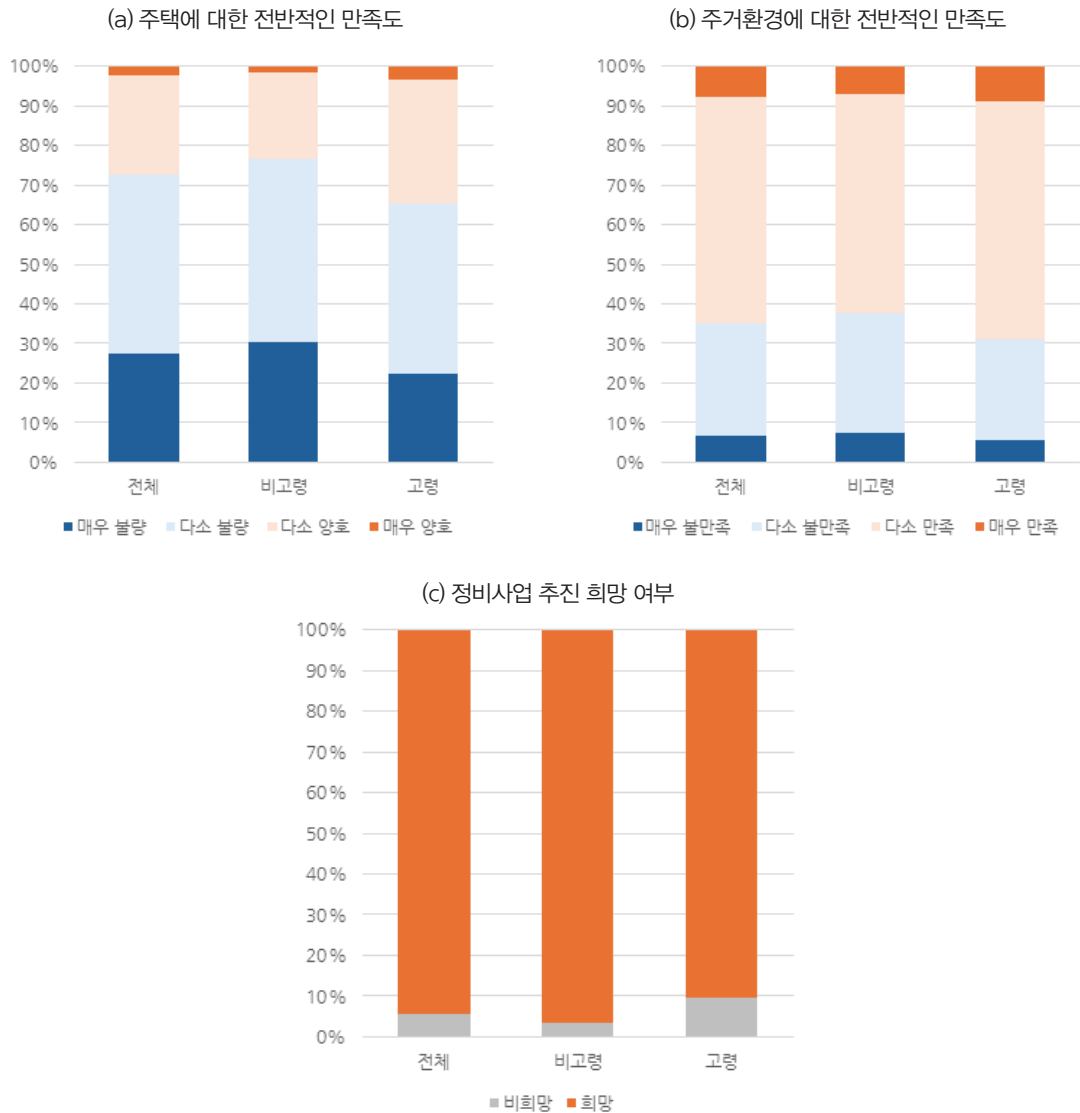
순자산의 규모는 비노후주택을 보유한 가구에 비해 노후주택을 보유한 가구가 훨씬 작다. 노후주택을 보유한 가구 내에서 살펴보면, 고령가구가 비고령가구에 비해 상대적으로 3억 원 이하 순자산 가구의 비율이 높게 나타난다. 부채로 반환해야 할 보증금을 가진 가구의 비율은 비고령가구보다 고령가구 내에서 높게 나타난다.

자산이 있다고 하더라도 정비사업이 이루어질 경우 보증금 반환으로 여유자산이 부족한 가구가 고령가구 내에서 등장할 가능성이 높은 상황이다.

3) 노후계획도시 주민 설문조사

주거실태조사가 전국을 대상으로 한 것이라면, 노후계획도시 주민 설문조사는 현재 정비사업 시점에 도달한 지역내 주민들의 여건을 보다 집중적으로 살펴볼 수 있게 해준다.

먼저 현재 보유 주택 및 그 주거환경에 대한 만족도를 살펴보면, 두 가지 항목에 있어 모두 비고령가구에 비해 고령가구의 만족도가 높게

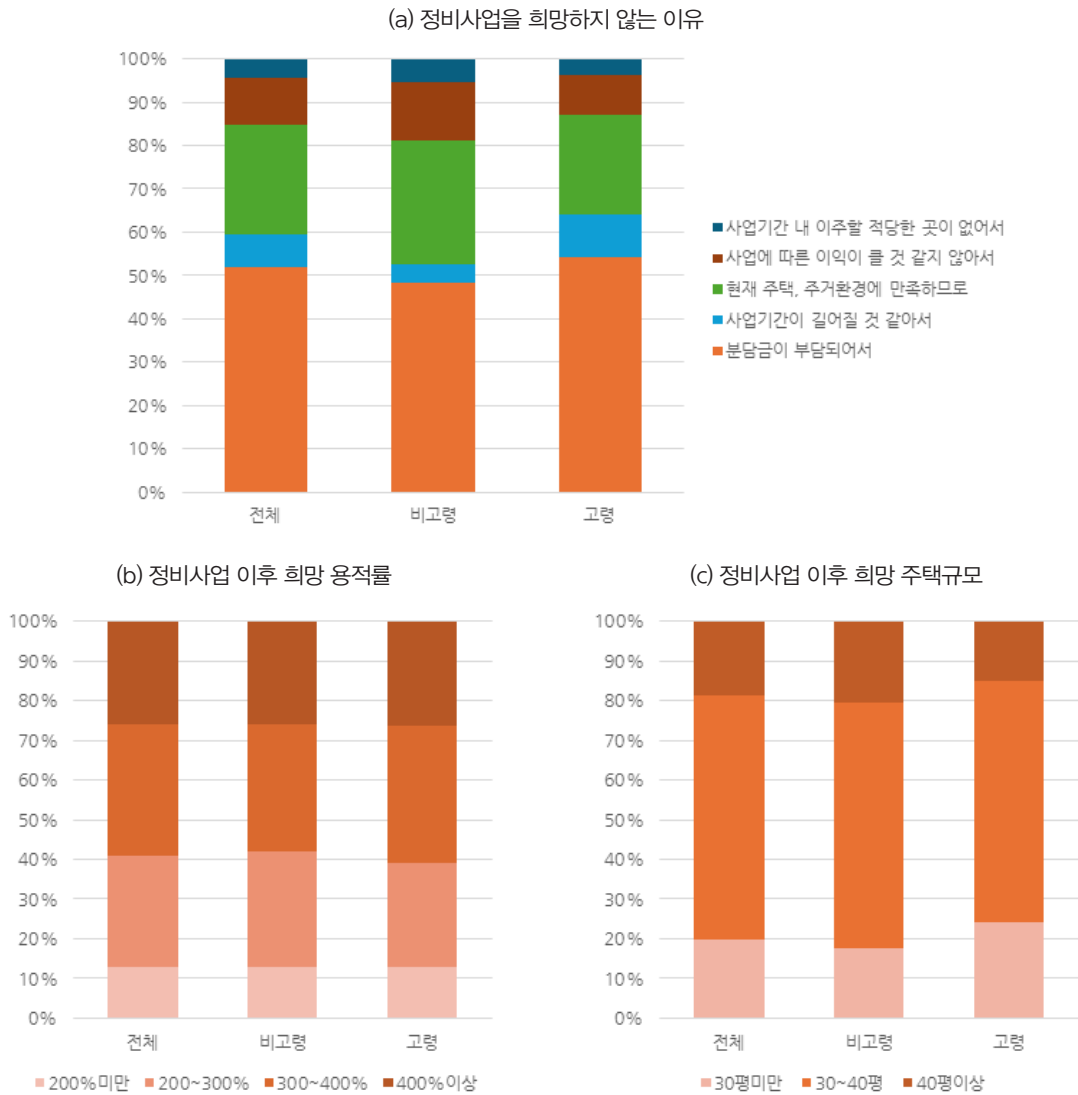


〈그림 7〉 노후계획도시 주민 설문조사의 주요 결과 (1)

나타난다. 주택의 경우 만족한다는 응답의 비율은 비고령자에서 23.2%이지만 고령자에서는 34.8%로 더 높게 나타난다(그림 7의 a). 다만 주택이 전반적으로 노후한 탓에 고령자 내에서도 불만족 응답의 비율이 3분의 2에 달할 만큼 높다. 반면 주거환경에 있어서는 비고령자나 고령

자 모두 60% 이상의 만족도를 보인다(그림 7의 b). 만족도의 구체적인 비율은 고령자가 69%로 비고령자(63%)보다 다소 높게 나타난다.

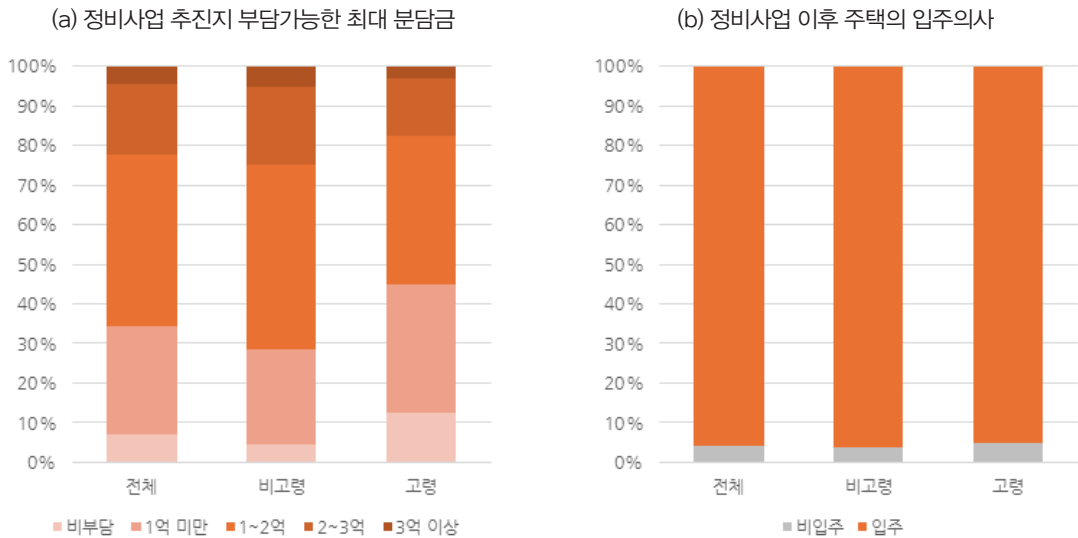
정비사업 추진에 대해서는 고령자보다 비고령자가 더 호의적인 것으로 나타난다(그림 7의 c). 비고령자 중 정비사업을 희망한다는 응답의



〈그림 8〉 노후계획도시 주민 설문조사의 주요 결과 (2)

비중은 96.5%로 고령자의 90.5%보다 높다. 이는 정비사업 추진을 희망하지 않는 비율이 고령자 내에서 더 높음을 뜻한다(9.5% > 3.5%). 그럼에도 불구하고, 전체 고령자의 약 91%가 정비사업 추진에 동의하고 있음은 주목할 필요가 있다. 그림 8의 a는 정비사업을 희망하지 않는 경우 그

이유가 무엇인지 보여준다. 이에 대한 응답으로 ‘분담금이 부담되어서’라는 항목이 절반 이상의 비율(51.8%)을 보인다. 다음이 ‘현재 주택, 주거 환경에 만족하므로’(25.2%), ‘사업에 따른 이익이 클 것 같지 않아서’(10.9%) 등이다. 고령자는 상대적으로 ‘분담금이 부담되어서’(54.3%), ‘사



〈그림 9〉 노후계획도시 주민 설문조사의 주요 결과 (3)

업기간이 길어질 것 같아서'(9.9%)라는 항목의 비중이 상대적으로 높게 나타난다. 정비사업은 고령자에게 분담금, 그리고 사업기간의 관점에서 부정적으로 평가될 수 있음을 시사한다.

정비사업 이후 희망 용적률에 있어서는 고령자와 비고령자 간 큰 차이는 발견되지 않는다(그림 8의 b). 300%를 기준으로 할 때 그 이상의 용적률을 기대하는 응답자의 비율은 비고령자(58.2%)보다 고령자(61.0%)에서 약간 높다. 고령자이기 때문에 보다 저밀의 주거밀도를 선호한다는 주장은 이 결과만으로 볼 때 지지되기 어렵다. 그러나 희망하는 주택의 면적은 비고령자에 비해 고령자가 상대적으로 작게 나타난다(그림 8의 c). 30평 미만의 비율은 비고령자에서 17.7%이지만 고령자 내에서는 24.2%이다. 반면 40평 이상 비율은 비고령자 내에서 20.4%이지만 고령자 내에서는 15.1%이다.

정비사업 이후 부담가능한 최대 분담금에 있

어서는 고령자와 비고령자간 차이가 분명히 존재한다(그림 9의 a). 분담금을 전혀 부담할 수 없다는 응답은 비고령자 내에서 4.5%이지만 고령자 내에서 12.4%에 이른다. 1억 원 미만까지 부담할 수 있다는 응답까지 합산할 경우 비고령자는 28.6%이지만 고령자는 45%로 전체의 절반 가까이에 달한다. 반대로 2억 원 이상 부담할 수 있다는 응답의 비중은 비고령자 내에서 25%인데 비해 고령자 내에서는 17%에 불과하다.

정비사업 이후 공급되는 주택에 입주할 의사가 있는지 문의한 결과 고령자는 95.2%로 비고령자보다 96.1%로 다소 낮게 나타난다. 높은 분담금, 장기의 사업기간 등을 감안할 때, 사업 추진시 입주할 고령자가 보다 더 많이 존재하는 것으로 해석된다. 그러나 95%의 응답자는 이후에도 계속 거주할 의사를 가지고 있다는 점에 보다 주목할 필요가 있다.

5. 결론 및 시사점

지금까지 고령 소유자의 특성을 파악하기 위해 주택소유통계, 주거실태조사, 그리고 1기 신도시 주민을 대상으로 진행된 설문조사 자료를 분석하였다. 그 주요 결과 및 시사점은 다음과 같다. 우선 예상한 것처럼 초고령사회에서 고령 소유자의 특성을 반영한 주거지정비 방안은 반드시 마련되어야 한다. 고령인구 비율이 늘어나 초고령사회로 진입해온 패턴과 유사하게, 고령 소유자의 규모 및 비율도 지속적으로 늘어나고 있기 때문이다. 이는 지역별로 나누어 살펴봐도 마찬가지이다. 특히 고령 소유자는 상대적으로 노후주택을 많이 보유하고 있으므로, 노후주택을 중심으로 진행되는 정비사업은 고령 소유자의 특성을 적극 반영하는 것이 마땅하다.

고령 소유자를 고려하기 위한 전략의 가장 기본은 그들이 보유한 주택의 특성을 분석하는 것이다. 분석결과, 고령가구 내에서 다운사이징이 일반적으로 나타날 것이라는 예상과 달리 대형 보유자의 비율이 고령자 내에서 더 높게 나타나고 있다. 가격대 역시 낮은 가격대의 주택 보유 비율뿐만 아니라 높은 가격대의 주택 보유 비율이 높게 나타나는 양극화 패턴이 확인된다. 주택 유형은 고령자가 상대적으로 단독주택을 많이 보유하고 있으나, 아파트 보유 규모 및 비율도 계속 증가 추세이다. 고령 소유자라고 해서 그 특성을 예단하지 말고 관련 자료를 확보하여 증거 기반으로 접근할 필요가 있다.

노후주택에 대해 정비사업이 필요하다는 논리 역시 초고령사회 내에서는 면밀한 검토가 필요하다. 주거실태조사 분석 결과에서 약 80% 이

상의 비율로 주택, 주거환경에 대한 고령자의 높은 만족도가 확인된다. 물론 1기 신도시 공동주택 보유자의 경우 주택의 만족도가 크게 낮아지지만, 그럼에도 주거환경에 대한 만족도는 60% 이상이다. 특히 이웃과의 관계에 대한 높은 만족도, 상대적으로 낮은 이주 의사 등은 쉽게 간과할 수 없는 대목이다. 준공 이후 경과연수가 오래 되었다는 사실이 과연 주택의 노후함을 의미하는지, 설령 주택이 노후할지라도 이를 곧 정비사업의 추진으로 연계하는 것이 기존 고령 소유자의 높은 거주만족도, 양질의 이웃관계, 지속적인 거주 의향 등에 부정적인 영향을 미치지 않는지 검토가 반드시 필요하다. 정비사업은 이와 같은 영향이 크지 않거나, 설령 클지라도 그 영향을 최소화할 장치가 마련되었다는 전제 하에서 추진되어야 할 것이다.

한편 고령 소유자가 많다는 사실만으로 그들이 반드시 정비사업에 반대할 것으로 단정하는 것도 현명하지 않다. 1기 신도시 설문조사 결과에 따르면, 고령 소유자가 비고령 소유자에 비해 정비사업 추진을 더 반대하지만, 그럼에도 90% 이상이 정비사업을 희망하고, 정비사업 이후 입주 의사도 95%에 이르기 때문이다. 더 주목해야 하는 것은 이들이 희망하는 정비사업이 현재의 정비사업은 아닐 수 있다는 점이다. 정비사업을 희망하지 않는 이유가 상대적으로 높은 분담금, 긴 사업기간에 있다는 결과도 이를 증명한다.

최막중·김준형(2006)의 예상대로 가장 큰 원인은 고령 소유자의 특별한 소득 및 자산 구조에 있다. 고령 소유자는 상대적으로 소득이 낮을 뿐만 아니라 그 소득마저 임대소득에 의존할 가능성이 높으며, 상대적으로 자산이 작지만 그 자산

마저 부채로 반환해야 할 보증금에 대한 우려에서 자유롭지 않다. 정비사업의 최대 분담금이 상대적으로 낮은, 그리고 정비사업 이후 희망하는 주택의 면적이 상대적으로 작은 이유는 여기에서 찾을 수 있다. 정비사업 이후 희망하는 용적률이 고령 소유자 내에서 상대적으로 높게 나타나는 까닭도 일반 분양분을 늘려 부족한 자산의 한계를 극복하려는 시도로 해석될 수 있다. 그럼에도 불구하고, 다른 소유자들로 동의율이 충족되었기에 고령 소유자의 경제적 특성을 무시한 채 그들의 불만을 매도청구로 대응하는 현재의 방식은 향후 갈등을 지속적으로 양산할 수밖에 없다.

중요한 것은 이에 대응할 해법들이 충분히 논의되고 있다는 사실이다(관계기관 합동, 2021; 관계부처 합동, 2024; 김지은·한연오, 2019; 이지현, 2024; 이태희·김정주, 2024). 고령 보유자가 관리처분단계에서 분양가격의 일부만 지불하고서도 온전한 소유권을 확보하되, 이후 이전이나 상속 등으로 처분할 때 손익을 부담하게 할 수 있다. 주택도시기금 용자를 받아 주택을 취득한 후 원리금을 분할상환하되, 대출평균잔액의 비중에 따라 처분이익을 기금과 공유할 수 있다. 주택연금의 대출한도를 활용해 정비사업 분담금을 납부할 수 있게 한 최근의 법령 개정사항을 적극 반영하여 고령 소유자의 지속 거주를 전제한 사업방식을 설계할 수 있다. 일정한 요건을 충족한 경우 전세금 반환 대출이 가능한 전용 대출보증상품을 결합할 수 있다. 임대수입으로 생계를 유지하는 고령자에게는 정기적으로 사업이익의 일정 금액을 배당받을 수 있는 리츠주식의 취득 기회를 제공할 수 있다. 정비사업 이

후 2개 이상 주택을 공급하거나, 1개 주택과 별개의 준주택을 공급함으로써 임대소득원을 보장하는 장치를 마련할 수 있다. 고령 소유자가 존재하는 정비사업의 현장에서 그들의 협조, 그들의 지속적인 거주 등을 전제하여 이와 같은 대안들을 통합적으로 고려할 때에야, 초고령사회에 부합하는 '신통한' 주거지정비가 될 수 있을 것이다.

다만 본 연구는 다양한 자료를 활용해 정비사업과 연관된 고령자 특성을 파악하는 데 초점을 맞추었으며, 그 과정에서 고령자와 비고령자, 고령가구와 비고령가구 간의 차이에 대한 통계적 검정은 다루지 않았다. 고령자의 특성을 보다 일반화하기 위해서는 후속 연구에서 보다 엄밀한 통계적 검정이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 관계기관 합동, 2021, 공공주택도 3080+: 대도시권 주택공급 확대방안.
- 관계부처 합동, 2024, 국민 주거안정을 위한 주택공급 확대방안.
- 김준형, 2024, 「고령사회와 부동산」, 서울: 박영사.
- 김지은·한연오, 2019, 「연금형 자활주택정비사업 모델 연구」, 서울: SH도시연구원.
- 성진욱·남진, 2016, 이항로짓모형을 이용한 가로주택 정비사업 찬반에 미치는 영향요인에 관한 연구, 「부동산학보」, 65, 한국부동산학회, pp.161-175.
- 윤방현·김홍배, 2017, 뉴타운사업의 조합원 연령별 주거재정착 영향요인에 관한 연구, 「집합건물법학」, 24, 한국집합건물법학회, pp.179-207.
- 이병홍·한준모, 2020, 재개발사업 재정착요인에 관한 연구, 「부동산경영」, 21, 한국부동산경영학회,

pp.203-237.

이지현, 2024, 도시 내 노후주택 정비사업 활성화방안
- 경기지역을 중심으로, 주택산업연구원 외, 세
미나 발표자료.

이태희·김정주, 2024, 정비사업형 주택연금 도입 필
요성과 상품(안) 개요, 「CERIK 하이라이트」, 4,
한국건설산업연구원.

최막중·김준형, 2006, 재개발로 인한 주택 소유자
의 경제적 어려움에 관한 실증연구, 국토계획,
41(7), 대한국토·도시계획학회, pp.85-96.

최열·임하경·장원호, 2009, 도시재생에 따른 주거재
정착 결정요인 분석, 「대한토목학회논문집」 29
(3D), 대한토목학회, pp.409-418.

통계청, 2024, 행정자료를 활용한 2023년 주택소유통
계 결과, 보도자료.

제재신청 2025.04.21

심사일자 2025.05.03

제재확정 2025.05.09

주저자: 김준형, 교신저자: 김준형