

노인 주거권에 대한 현실과 상상

발제: 김정규(선배시민협회 회원)

우리 삶에서 집은 없어서는 안 될 필수적인 공간입니다. 특히 은퇴 후에는 집에서 생활하거나 돌봄을 받는 시간이 많아지게 되므로 더욱 중요합니다. 그런데 원하는 기간만큼 안정적으로 거주할 집을 확보하지 못한 고령자들이 많이 있습니다. 또 한편으로, 집을 소유하고는 있어도 생활비 조달을 위해 팔거나, 줄이거나, 주택연금에 이자를 지불하는 고령자들도 많을 것입니다. 이것은 국민연금 1인당 평균 수령액이 70만원도 안 되는데, 고령자 월평균 생활비가 1인 가구 기준 300만원이라는 언론보도를 보면 짐작할 수 있습니다.

오늘 공론장에서는 이런 상황에 처한 고령자들이 경제적 효율성을 높이면서 주거의 안정을 도모하는 데 하나의 선택지가 될 수 있는 노인복지주택 현황을 알아보려고 합니다. 그리고 주거권 관점에서 어떤 접근과 상상이 가능할지 토론해 보고자 합니다.

1. 노인복지주택 현황

우리나라 60세 이상 인구는 1,400만 명입니다(통계청, 2024.3. 기준). 이 가운데 가구의 자가 보유율은 약 80%입니다(전체 인구의 자가 보유율: 약 63%). 평균 2인 가구라고 가정하면 무주택자는 약 140만 명으로 추산됩니다. 이런 무주택 노인들이 주거비용을 최소화할 수 있는 노인복지주택은 전국 40곳 9,000가구 정도가 있습니다. 1.2%에 해당합니다. 노인복지주택 가구수가 수요에 비해 턱없이 부족하다는 의미입니다. 노인 '1인 가구'의 자가 미거주율이 53.2%(보건복지부, 2018)라는 통계를 적용하면 노인복지주택은 더 부족해집니다.

노인복지법에서 말하는 노인복지주택이란 “노인에게 주거시설을 임대하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공하는 시설”을 말합니다. 이 밖에도 노인복지법에서는 노인주거 복지시설로서 노인을 입소시켜 급식과 생활 편의를 제공하는 ‘양로시설’과, 노인들에게 가정과 같은 주거여건과 급식 등 생활 편의를 제공하는 시설인 ‘노인공동생활가정’과는 다른 시설입니다.

노인복지주택 유형들

공급 주체	유형	주요 내용	보증금/임대료
LH, SH 등 공공기관	공공 임대형	[신청자격 제한] -65세 이상, 무주택세대 구성원 -생계급여/의료급여 수급자, 유공자 등 -2인 가구 기준 월평균 소득 약 300만원 이하 -세대당 총 자산 약 2억 5,000만원 이하	보증금 200~300만원 임대료 월 4~6만원 (식비 등 생활비 별도)
민간기업	민간 임대형	예) 더 시그넘하우스: 42평형, 2인 가구 기준	보증금 8.8억원, 월 생활비 360만원
	민간 분양형	올해부터 지방 인구소멸지역에서 시행 예정	
협동조합, 사회적 기업 등	임대형	사업자와 입주자 분리	공공임대형보다 약간 비쌘
	당사자 협동조합형	입주자가 조합에 참여, 공급과 운영 책임	

위의 표에서 보는 바와 같이 노인복지주택은 공급 주체에 따라 공공형, 민간형, 사회주택형으로 나눌 수 있고, 소유 형태에 따라서는 임대형과 분양형으로 나뉩니다. 공공 영역에서 공급하는 복지주택은 임대형인데, 공급 주택수가 부족하고 조건이 까다로워 입주하기가 어렵습니다. 그리고 공공 임대형과 민간임대형은 비용 차이가 매우 큽니다. 민간임대형은 고급형 실버주택으로서 서민들이 입주하기는 쉽지 않습니다. 보증금만 보면 근 200배 차이가 납니다.

노인복지주택의 공급이 적은 이유는 여러 가지가 있지만, 30가구 이상으로 지어야 하고, 사업자가 직접 토지와 건물을 소유해야 하며, 관리비 징수에도 법적 제한을 많이 받기 때문입니다. 분양형을 10년 만에 부활한다고 하는데, 투기 우려로 인구소멸지역으로 제한을 둔다고 해서 실효성이 떨어진다는 지적이 있습니다.

일본은 우리보다 10년 먼저 초고령사회로 진입했습니다. 그만큼 노인주택 보급도 잘 되어 있습니다. 1970년대 잘나가던 출판사가 실버타운 1위 기업이 되었는데, 일본 정부가 보조금을 대주는 '사코주' 정책이 성공요인이라고 합니다. 국가가 적절하게 개입을 한 것이지요. 월생활비를 중산층들이 받는 연금 수준(150만원)으로 책정한 것도 인기를 끈 요인이고요. 우리나라의 민간기업들을 유인하는 정책에 참고할 만합니다.

미국에서는 베이비부머의 활동적인 노후생활과 평생교육이 강조되면서, 대학이 '은퇴촌' 역할을 하기 시작했다고 합니다. "대학은 수입을 얻을 수 있고, 노인들은 평생교육을 받을 수 있는 윈윈구조"라고 할 수 있습니다. 비용은 보증금 4억원, 월생활비는 500만원 정도입니다. 1인당 국민소득(미국 77,000달러, 한국 36,000달러)을 고려해도 약간 고가이긴 한데요, 학령인구 급감으로 문을 닫아야 할 처지에 있는 우리나라 대학들을 실버주택 공급자로 끌어들이 수 있는 사례라고 봅니다.

2. 주거권과 주거 중립성

주거정책은 베버리지가 사회적 위험으로 지목한 5대 거악 중 '불결'(squalor)을 해소하는 방안입니다. 주거기본법 2조에서는 '주거권'에 대해 "국민은 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 갖는다."라고 정의하고 있습니다. 그리고 동법 3조에는 주거권을 보장하기 위한 국가와 지자체의 의무를 다음과 같이 정해 놓았습니다.

- 소득수준, 생애주기 등에 따른 주택 공급 및 주거비 지원을 통하여 국민의 주거비가 부담 가능한 수준으로 유지되도록 할 것
- 주거복지 수요에 따른 임대주택의 우선공급 및 주거비의 우선지원을 통하여 장애인, 고령자, 저소득층 등 주거지원이 필요한 계층의 주거수준이 향상되도록 할 것
- 장애인, 고령자 등 주거 약자가 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 지원할 것
- 저출산, 고령화, 생활양식 다양화 등 장기적인 사회적·경제적 변화에 선제적으로 대응할 것

'주거(점유) 중립성'(tenure neutrality)이란 "다수의 국민이 자기의 주거 선호를 쉽게 선택할 수 있도록 현재 점유 형태나 정책이 특정한 것을 더 우대, 차별, 배제하지 않거나 저감하려고(줄이려고) 하는 것"입니다(최경호, 2022). 말이 좀 어렵네요, 자가든 전세든 월세든 임대든 어느 것을 선택해도 그 비용을 비슷하게 해서 사람들이 필요에 따라 주거 형태를 선택할 수 있는 상태라는 겁니다.

예를 들어서 전세자금 대출 이자를 싸게 해주는 것만큼 월세에 대해서도 주거보조비를 줘서 내가 월세를 사나 전세를 사나 비용을 비슷하게 하는 것입니다. 이런 주거 중립 환경을 조성하는 일은 바로 국가가 할 일이고, 이를 해태하는 것은 주거 약자에 대한 차별이라고 할 수 있습니다.

3. 상상: '지상의 방 한 칸'은 누가 마련해 줘야 하나

앞서 한국의 자가 보유율이 전체 인구는 63%, 60대 이상은 81%라고 소개했는데, 이게 실질적으로는 허수라는 데 문제가 있습니다. 대부분 주택담보대출을 끼고 있기 때문이지요. 이것은 임대료 대신 은행에 이자를 내는 것이니 실질적으로는 임대나 마찬가지입니다. 이를 반영하면 순수 자가 보유율은 훨씬 더 떨어질 것입니다.

그리고 1인 가구가 지속적으로 증가하고 있습니다. 2023년 기준 35.5%로 총 783만 가구입니다. 고령층 증가로 더욱 가파르게 늘어날 것으로 예상됩니다. 1인 노인가구가 2020년 25만 가구에서 2023년엔 43만 가구로 69% 급증한다는 조사가 있습니다.

이러한 현실에서 고령자의 주거권, 특히 무주택 고령자들의 주거권은 어떻게 해소해야 할까요? 주거권은 '안정적인 주거 기간 보장'과 '부담 가능한 주거비'가 기본 요소라 할 수 있습니다. 그리고 '주거지 선택권'과 '적시 이주권'도 중요합니다.

먼저, 지난달 기획재정부가 내놓은 노인 주택정책을 볼까요?

“시니어 레지던스 활성화 방안”

- 고령자 복지주택 매년 3,000가구 공급, 중산층 고령자까지 공급 확대
- 토지·건물 소유권이 아닌 사용권 기반으로 실버타운 설립, 운영 가능
- 도심 유휴지, 유휴 국유지 사용 가능, 건설 자금 융자 지원
- 유주택 고령층도 입주가 가능한 실버스테이 시범 시행
- 고령층 친화적인 주거공간과 가사·건강·여가 서비스 결합
- 신분양형 실버타운은 인구감소지역에 도입

가정집과 같은 분위기에 호텔 수준의 서비스가 제공되는 숙박업소라는 뜻의 '레지던스'라는 단어를 사용해서 그럴듯하게 포장했지만, 핵심은 맞춤형으로 가되 민간기업을 끌어들여서 공급을 늘리겠다는 발상 같습니다. 민간기업은 이윤이 남지 않으면 투자하지 않으므로 성과는 미지수입니다. 그리고 매년 3,000가구는 여전히 부족합니다.

또 하나의 대안은 **사회주택(social housing)**입니다. 사회주택이란 “사회경제적 약자를 대상으로 주거 관련 사회적 경제주체에 의해 공급되는 임대주택 등”을 말합니다(서울시 조례). 세부적으로 보면 ①공공의 토지를 사용하여 집을 짓거나, ②공공의 보증을 통한 자금 대출로 택지 구입이나 건축비용을 조달하는 형태, ③공공이 자금을 투입해서 집을 짓고 운영만 사업자에게 맡기는 형태 등이 있습니다.

사회주택이 필요한 이유는 저렴하지만 설계와 운영이 경직되어 있는 공공 임대주택의 단점을 해소할 수 있기 때문입니다. 지역의 사정이나 입주자의 형편을 잘 아는 협동조합이나 사회적 기업이 나서서 공급과 운영을 할 수 있어, 입주자들의 만족도를 높일 수 있다는 것입니다.

우리나라에 사회주택이 시작된 지는 8년 정도 되는데, 그동안 한국사회주택협회에 가입한 회원 조직이 80여 개로 늘어났고, 7,000호 정도의 주택이 공급되었다고 합니다. 사례를 보면 성별, 나이, 장애 유무, 국적에 따라 차별받지 않고 거주할 수 있는 '유니버설디자인하우스', 의료사회적협동조합이 운영하는 '케어B&B', 스마트업 종사자들을 위한 '앤스스페이스' 등 다양한 특성들을 지니고 있습니다.

이 중에서 케어B&B는 병원에서 퇴원했지만 집으로 바로 돌아갔을 때 생활이 어려운 약자들을 위한 '중간 집'을 표방한 단기 입주자 중심의 재활주택입니다. 의사 왕진과 간호 처치, 재활운동을

하는 ‘의료안심’ 분야, 일상생활 훈련과정, 요양보호사 순회 돌봄, 식사 지원 등을 하는 ‘생활안심’ 분야, 옥상 텃밭 가꾸기, 소모임을 통한 정서 안정을 하는 ‘관계안심’ 분야로 구성되어 있습니다. 63~88세 고령자들이 입소했는데, 이해와 소통, 자기관리, 돌아다니기, 어울리기 등 신체활동 능력이 크게 향상된 것으로 나타났다고 합니다.

사회적 기업 ‘더함’이 아파트 7개동 491호로 조성한 ‘위스테인별내’는 아파트형 마을공동체라는 콘셉트로 지어진 사회주택입니다. 1,500명의 주민이 살고 있는데, 일반 아파트의 2.5배에 이르는 2,800평 커뮤니티가 특징입니다. 설계단계에서부터 입주주민들이 직접 관여했고, 동호회가 활발한데, 막걸리 동호회는 발효실에서 직접 막걸리를 빚다가 아예 양조장을 차리기도 했다고 합니다. 60+센터에서는 은퇴자 중심으로 만보 걷기나 마을 택배사업을 합니다. 보증금 2억 5천만원 정도입니다.

또 하나의 대안은, 이경락 명예교수(유원대, 건축공학과)가 주장하는 “에이징 인 플레이스(aging-in-place, 살던 집에서 노후를 보내는 것)”입니다. 나이가 들수록 주거 공간을 바꾸는 게 일종의 ‘충격’으로 다가올 수 있습니다. 환경이 바뀌는 게 싫어 에이징 인 플레이스를 원하는 노인들에게도 선택권을 보장해줘야 합니다. 일본의 경우 요양보험에서 주택 수리비를 지원해주고 있는데, 덕분에 고령자 맞춤형 주택 개조 시장이 정말 많이 발달했습니다. 다만, 요양보호사 이용 시간을 3시간보다 늘리거나 유연하게 나눠 활용할 수 있도록 하는 제도 개선이 필요합니다.

이상에서 알아본 바와 같이 노인 주택정책이 성공하려면 주거 형태와 장소에 대한 선택지를 양적·질적으로 풍부하게 하여 수요자가 자기 필요에 맞게 고를 수 있는 ‘주거(점유) 중립성’(tenure neutrality)을 달성하는 것이 중요합니다. 이를 위해서는 임대주택을 포함하여 다양한 유형의 주택들이 여러 사업 주체에 의해 합리적인 비용으로 꾸준히 공급되어야 할 것입니다. 이것은 주택의 탈상품화वाद도 맞닿아 있습니다.

따라서 주거 중립성을 달성할 수 있도록 시민사회가 당사자들의 목소리를 내고, 국가와 지자체도 주거기본법 3조에 적시된 의무를 다해야 합니다. 이러한 노력들이 지속적으로 이루어질 때 비로소 주거 약자들이 불안에 떨지 않고 ‘안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있는’ 권리인 주거권이 확보될 것입니다.

4. 질문들

- (1) 다주택자들을 포함한 주택 소유자들이 부동산 시장의 이익을 거의 독식하는 구조로 되어 있는 한국의 주택시장에서, 서민들의 주거 문제를 개인과 시장 메커니즘에 내맡기는 것은 구조적 차별이라고 할 수 있을까요?
- (2) 경제활동이 어려운 고령자들이 저비용으로 선택할 수 있는 임대주택을 국가가 제대로 충분히 공급되도록 하는 정책을 펴지 않는 것은 노인에 대한 차별이라 할 수 있을까요?
- (3) 고령자들을 위한 임대주택이 충분히 공급된다면, 그리고 지금의 주거비를 상당히 절감할 수 있다면 입주할 의향이 있으신가요? 만약 의향이 없으시다면 이유는 무엇인가요?
- (4) 임대주택에 대한 사회적 인식이 바람직하지 않게 형성되어 있습니다. 이를 개선하기 위한 방법에는 어떤 것들이 있을까요?
- (5) 고령자들의 주거권 확보를 위해 선배시민들이 해야 할 실천에는 어떤 것들이 있을까요?

참고자료

기획재정부. “실버타운 설립 쉬워진다…정부, 시니어 레지던스 활성화 방안 발표”, 대한민국 정책브리핑. 2024.7.23.

박유진. “집보다 중요한 거주환경…살던 데서 노후 보낼 수 있어야”, 아시아경제. 2024.6.13.

박진수. “'1인실 주택형 노인요양 공동생활가정'이 더 필요하다”, 파이낸셜뉴스. 2024.8.11.

서진우. “실버주택 분양, 지방서만 허용 "수도권 어르신들 이사 가겠나", 매일경제. 2024.5.30.

전준우. “서울시 '자가 보유율 50% 목표…초고령 사회 대비'”, 뉴스1. 2024.3.26.

최경호, 『어쩌면, 사회주택』. 자음과모음. 2024.

최경호, 서울하우징랩유튜브. 2022.