

한국의 노인복지주택 공급 현황 및 특성에 관한 연구

A Study on the Supply Status and Characteristics of Elderly Welfare Housing in Korea

윤극한* Yun, Geukhan | 권순정** Kwon, Soonjung

Abstract

Purpose: This study aims to analyze the housing for the elderly, check the supply status including the planned development sites of elderly welfare housing, and discuss the characteristics of the supply. **Methods:** This study examined the existing literature on elderly welfare housing, including previous studies, reviews of laws and systems, and current data. In addition, we analyzed the Ministry of Land, Infrastructure, and Transport's Housing Survey, Population and Housing Census, and Social Statistics Survey Report to understand the housing situation and demand of the elderly, and referred to various statistical data such as the Ministry of Health and Welfare's statistics on elderly welfare facilities. **Results:** Of the 40 elderly welfare houses, most of them are concentrated in the capital and metropolitan areas, with regions outside the capital having a low supply rate relative to the elderly population, leading to a growing regional disparity. Recently, housing under development is being supplied in large cities. They are also larger in scale than existing housing and tend to be newly built as mixed-use facilities along with office buildings and commercial facilities. **Implications:** Elderly welfare housing is concentrated in the metropolitan areas, resulting in a severe regional imbalance, with gentrified supply geared towards high-income earners, making it difficult to meet the needs of lower-middle-income seniors. A balanced supply is needed through institutional improvements and expansion of rural supply.

주제어: 고령자, 노인주거, 노인복지주택, 공급방향

Keywords: Elderly, senior housing, elderly welfare housing, supply direction

1. 서론

1.1 배경 및 목적

한국은 출생률 감소와 평균수명 증가, 베이비부머의 고령층 진입¹⁾ 등으로 급속한 고령화를 맞게 되었다. 2023년 12월 통계청이 발표한 장래인구 추계에 따르면 65세 이상 노인인구는 2024년 약 994만명(전체 인구 대비 19.2%)에 이르며 2030년에는 1,298만명(전체 인구대비 25.3%)에 달할 것으로 전망되고 있다. 향후 주요 노인층이 될 것으로 예상하는 베이비부머 세대는 한국 경제가 빠르게 성장했던 1970 ~ 90년대에 사회활동을 하면서 경제력과 학력, 소비력 등에서 기존 노인 계층에 비해 높은 수준을 보이고 있다.

이와 같이 고령자의 급속한 증가세와 기존 노인과 다른 특성을 갖는 베이비부머의 노인층 편입은 그동안 저소득층 지원에만 집중했던 정부의 노인 주거정책과 고소득층을 대상으로 주

택을 공급했던 민간시장의 변화를 요구하고 있다.

2023년 노인실태 조사에 따르면, 건강이 악화되었을 때 48.9%의 노인이 자신의 집에서 생활하기를 희망하며, 44.2%는 돌봄 및 식사 등의 서비스가 제공되는 요양시설이나 노인복지주택으로 이사를 희망하는 것으로 나타났다(강은나 외, 2023: 694). 이는 2020년 조사(이윤경 외, 2020: 575)와 비교해 각각 7.6% 감소하고 12.9% 증가한 수치이다. 노인주거는 신체적으로 취약한 노인이 생활하기에 편리한 주거환경 뿐만 아니라, 건강, 생활지원 등의 서비스도 필수적이다. 따라서 주거 공간과 생활 지원 서비스를 함께 제공하는 노인 복지주택의 공급이 필요하다.

본 연구는 급속히 증가하는 노인 인구의 주거 수요에 대응하기 위해, 노인 전용 주택과 관련 서비스를 제공할 수 있는 노인 복지주택에 대한 공급 확대의 필요성을 강조한다. 이를 위해 현재의 공급현황과 특성을 파악하고 문제점을 분석하여, 공급 활성화를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

* 회원, 석사과정, 스마트융합건축학과, 아주대학교

(주저자: limity@ajou.ac.kr)

** 명예회장, 교수, 건축학과, 아주대학교(교신저자: sjkwon@ajou.ac.kr)

1) 6.25전쟁 이후인 1955~1974년 출생한 인구가 약 1400만명. 2020년부터 노인계층으로 진입하고 있다.

1.2 연구방법

본 연구에서는 노인주거 관련법과 규정 등을 살펴보고 국내 노인주거의 유형과 공급량을 파악하였다. 「노인복지법」 상의 노인복지주택 법적기준을 살펴보고 노인복지주택의 공급현황을 확인하기 위해 보건복지부에서 발표한 2024년 노인복지시설현황 자료를 참고하여 노인복지주택의 특성(공급분포, 공급방식, 이용률, 운영주체, 직원수, 주택규모와 비용)을 분석하였다.

또한, 개발 진행 중이거나 최근 완공되어 통계에 포함되지 않은 노인복지주택을 조사하여 특성을 분석하고 공급 활성화를 위한 개선방안을 고찰하였다.

2. 이론적 고찰

2.1 노인 주거 개요

1) 국내의 노인주거 유형

노인 대상 주거는 「노인복지법」에 의한 노인요양시설, 노인요양공동생활가정, 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택이 있으며 「공공주택특별법」에 의한 고령자복지주택²⁾과 공공임대주택이 있다. 케어안심주택³⁾은 보건복지부와 국토교통부가 협업하여 설치하고 있다.

노인주거에 입주할 수 있는 연령은 65세 이상을 기준으로 하며, 장애 등 예외조건이 있을 경우 60세 이상도 가능하다. 소득수준은 차상위 계층에게 집중되어 있으며, 일부 노인요양시설과 노인복지주택은 소득수준에 제한 없이 입주자가 비용을 부담하여 입주가 가능하다.

입주자격은 자립생활 가능여부를 기준으로 구분하지만 일부 돌봄이 필요한 경우에 우선순위를 주어 입주여부를 정하는 경우도 있다. 노인복지법에 의한 노인주거복지시설은 1인당 연면적을 충족하는 등 시설기준을 법으로 규정하였고, 전문인력 배치기준을 두어 입주자 수에 따른 배치 기준⁴⁾을 만족토록 하였다. 고령자복지주택과 공공임대주택과 같은 공공주택특별법에 의한 공공주택은 주택건설기준 등에 관한 규정에 주거약자세대에 대한 설치기준을 추가⁵⁾하여 고령자의 일상생활에 도움이 되는 시설을 설치하고 있다.

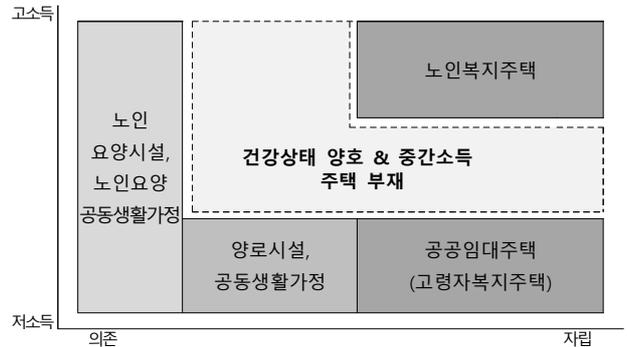
입주대상자의 건강수준 자립도와 소득수준의 상대적 비교를 통해 노인주거를 구분해보면 [그림 1]과 같이 나타날 수 있다. 노인복지주택은 상대적으로 자립이 가능하고 소득이 높은 고령자를 대상으로 하며 민간에서 공급하는 주택이 대부분이다. 소득수준이 낮은 계층이 입주할 수 있는 주택은 공공에서 공급하

는 공공임대주택, 고령자복지주택이 주를 이루며 건강 상태가 낮은 경우 노인요양시설이나 노인요양공동생활가정과 같은 요양시설로 입소하게 된다.

[표 1] 국내의 노인주거

구분	입주대상			시설 및 서비스			
	연령	소득수준	건강상태	공간형태	지원내용		
시설	노인요양시설	65세이상 (60세이상)	제한없음	일상생활 불가능, 돌봄 등 도움이 필요한 경우	1인당 연면적, 전문인력 배치기준 충족	노인성질환 서비스, 일상생활 서비스	
	노인요양공동생활가정						양로시설
주택	노인복지주택	65세이상 (60세이상)	제한없음	단독취사 독립생활 가능	준주거	주거편의사항, 일상생활 서비스	
	케어안심주택		지자체별 상이	돌봄 등 도움이 필요한 경우	다세대주택 (공동주택)	보건·의료, 일상생활 서비스	
	고령자복지주택	65세이상 (고령자우선)	차상위계층/생계/의료급/여수급자	일상생활이 지장없는 경우		공공주택	건강, 일자리 서비스, 주거환경, IT스마트홈
	공공임대주택	65세이상	일정수준이하 월평균소득/무주택	일상생활이 지장없는 경우			주거환경, IT스마트홈

* 박미선 외(2022), 초고령사회 대응을 위한 주거정책 분석 및 제언(일부 수정)



[그림 1] 국내 노인주거정책 구분

* 박미선 외(2022), 초고령사회 대응을 위한 주거정책 분석 및 제언(일부 수정)

2) 국내 노인주거 공급량

통계로 확인한 노인주거의 공급량은 양로시설 175개소, 노인공동생활가정 82개소, 노인요양시설 4,525개소, 노인복지주택 9,006호 등이 있다. 양로시설과 노인공동생활가정은 이용율이 60% 내외로 낮은편이다. 노인복지법에 의한 주거시설 이외에는 고령자복지주택 8,360호와 케어안심주택 200호, 서울시 노인지원주택 91호⁶⁾, 서울시 어르신안심주택 3,000호(2025년까지 사업승인 목표)⁷⁾등 주로 공공임대주택을 기반으로 한 주거가 공급되어 있거나 공급될 계획이다. 65세이상 노인 인구 986

2) 노인대상 주거공급 정책으로 2011년 영구임대주택 단지 내 여유부지에 별도로 주거복지동을 증축하는 사업으로 도입, 2015년 공공실버주택과 병행 추진되다가 2019년부터 명칭을 고령자복지주택으로 통합하여 추진되고 있다(남기철 외, 2022; 남기철 외, 2024: 33)
 3) 지역사회에서 지속적으로 거주할 수 있도록 지원하는 서비스가 결합된 주택(남기철 외, 2024: 9)
 4) 노인복지법 시행규칙 별표2, 별표3
 5) 장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 시행령 [별표2] 주거약자용 주택의 편의시설 설치기준

6) 서울시 2024 노인지원주택운영현황 (<https://yesan.seoul.go.kr/wk/wkSelect.do?itemId=114669>)
 7) 2024.1.30. 언론보도자료 (<https://www.asiae.co.kr/article/2024013011304264999>)

만명 중 약 25만명이 노인주거시설에 거주하거나 입소하여 있으며, 이는 전체 노인 인구의 약 2.5%에 해당한다.

[표 2] 국내 노인주거 공급량

구분	개소	정원	이용율
양로시설	175개소	9,653명	60% 내외
노인공동생활가정	82개소	710명	60% 내외
노인요양시설	4,525개소	228,495명	80% 내외
노인요양공동생활가정	1,614개소	14,479명	90% 내외
노인복지주택	40개소	9,006호	90% 이상
고령자복지주택	51개소	8,360호 ⁸⁾	-

* 2024 노인복지시설 현황(2023.12월 기준) 참고하여 작성

3) 노인복지주택의 법적 기준

노인복지법에 따른 노인복지시설은 노인주거복지시설, 노인 의료복지시설, 노인여가복지시설 등으로 분류한다. 노인주거복지시설은 규모와 시설기준에 따라 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택으로 나뉜다.

[표 3] 노인복지주택 관련 법의 종류 및 내용

구분	법령	항목	
주거 의미	노인복지법	제1조 목적 제2조 기본이념	
	저출산·고령사회기본법	제13조 생활환경과 안전보장	
노인 주택 정의	노인복지법	제32조 노인주거복지시설 제55조 건축법에 대한 특례	
	건축법 시행령	제14조 용도변경 부칙 제16284호	
건축 기준	주택건설기준등에 관한 규정	제5조 기타복지시설 제7조 적용의 특례 제22조 장애인등의 편의시설 제23조 장애인 전용주택의 시설기준 제27조 주차장	
		장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한법	별표 2 대상시설별 편의시설의 종류 및 설치기준
		노인복지법 시행규칙	별표 2 노인복지시설의 시설기준 및 직원 배치기준
공급	노인복지법	제4조 보건복지증진 제32조 노인주거복지시설 제33조 노인주거복지시설의 설치	
입주 자격	노인복지법 시행규칙	제14조 노인주거복지시설의 입소대상자 등	
가족 동거 지원	주택공급에 관한 규칙	제19조 주택의 특별공급 제32조 국민임대주택 입주자선정에 관한 특례	
		노인복지법 시행규칙	별표 3 노인주거복지시설의 운영기준

* 홍미령 외, 2009; 권순정 외, 2021: 19 (일부수정)

노인복지주택은 「노인복지법」상 '노인복지시설', '사회복지시설'이며 건축물의 용도는 「건축법」상 '노유자시설', 「주택법」상 '준주택'으로 분류된다. 시설 규모는 30세대 이상이며 사업승인 절차는 「노인복지법」의 노인복지시설의 설치 공급관리에 관한 지침을 따르며 「주택법」, 「건축법」 등의 적용을 받는다. 주택으로서 노인이 독립적으로 생활할 수 있도록 주거와 일상의 편의

8) 노인복지주택과 고령자복지주택은 주택으로 정원이 없어 '호'로 표기, 8,360호는 주거복지동과 공공실버 주택을 포함한 수치임.

를 제공하면서 의료, 여가를 제공하는 부대·복지시설을 기준에 따라 설치하고 운영할 수 있는 직원의 배치를 의무로 하고 있다.

노인복지주택의 입주 대상은 단독 취사 등 독립된 주거생활을 하는데 지장이 없는 60세 이상 고령자이다. 60세 미만의 배우자와 부양책임을 지는 24세 미만의 자녀·손자녀의 입주가 가능하며 비용은 전액 본인 부담이다. 노인복지주택은 2007년 노인복지법 개정으로 분양, 양도, 임대 방식으로 계약이 가능했지만 부자격자 공급 등 폐해가 있어 2015년 임대만 가능하고 부자격자 입주가 불가하도록 처벌규정을 강화하였다. 기존 승인된 분양형의 경우 현재 17개소 3,738세대만 매매가 가능하다.

구조와 설비에 대해서는 노인의 활동에 편리한 구조와 소방·안전관리 기준, 입주자의 문화 및 건강증진 시설 설치와 지역사회와의 교류 부분을 강조하고 있다.

4) 노인복지주택의 혜택과 제한

노인복지주택에 대한 혜택은 주로 세제 감면의 혜택이며 건축계획에 대한 혜택은 입주자의 연령층이 60세 이상의 노인층으로 한정됨에 따라 불필요한 시설에 대한 의무설치를 면제해주는 것이 주요 내용이다. 주요 혜택은 취득세와 재산세에 대한 100분의 25 감면, 종합부동산세법상 과세표준 합산 대상 배제, 노인복지시설 운영 중소기업에 대한 소득세 또는 법인세 감면, 부가가치세 면제 등의 혜택이 있다. 그밖에 학교용지부담금 면제, 세대당 주차대수 완화, 건축할 수 있는 용도지역 확보가 용이한 노유자시설로의 취급, 관리사무소, 가스공급시설, 유치원, 주민공동시설 등 설치 규정 적용배제 특례, 리츠 세제 혜택(배당수익 9.9% 세율로 분리과세) 연장, 노인복지주택 대상 주택기금의 공공지원 민간임대 용자 지원 등이 있다.

[표 4] 노인복지주택 혜택

구분	법령	내용
세제·금융	지방세특례제한법 제20조 제2호	취득세, 재산세에 대한 100분의 25 감면
	종합부동산세법 제8조 제2항 제2호, 동법 시행령 제4조 제1항 제12호	종합부동산세법상의 과세표준 합산대상 배제
	조세특례제한법 제101조 제1항 제1호	노인복지시설을 운영하는 중소기업에 대한 소득세 또는 법인세 감면
	조세특례제한법 제106조 제1항 제4호 4	부가가치세 면제
	조세특례제한법 제87조 7	리츠 세제 혜택(배당수익 9.9% 세율로 분리과세)
	주택도시보증법 제3조	노인복지주택(준주택) 대상 주택기금의 용자 지원
건축 계획	학교용지 확보 등에 관한 특례법 제5조 제5항 단서 및 제3호	학교용지부담금 면제
	주택건설기준 등에 관한 규정 제27조 제5항	세대당 주차대수 완화(0.3대)
	노인복지법 제55조 제2항, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제71조 제1항	건축가능한 용도지역 확보 용이한 노유자시설로 구분
	주택건설기준 등에 관한 규정 제7조 제8항	관리사무소, 가스공급시설, 유치원, 주민공동시설 등 설치규정 적용배제
입주민	조세특례제한법 제95조 2	입주자 월세 세액공제

입주민에 대한 혜택으로는 2023년 하반기 '고령 친화 주거지원대책'으로 입주자 월세 세액공제를 받을 수 있다.

혜택이 있는 반면 제한도 따르는데 매매, 임대, 입주자격 60세 이상으로 제한, 가족과 동거 제한과 주택법상 공동주택이 아닌 준주택으로 인해 매매거래 시 담보대출 제한, 주택연금 제한 전기차 충전기 설치비 지원이 해당 없으며 국민연금 기금에서의 용자를 받을 수 없는 것 등이 있다.

3. 노인복지주택 공급현황 및 최근 개발현황

3.1 국내 기공급 노인복지주택 현황

1) 공급 분포

2023년 12월 기준 총 40개소 9,006세대의 노인복지주택이 운영되고 있다(보건복지부, 2024 노인복지시설 현황). 서울 12개소(1,944세대), 경기도 15개소(4,485세대), 인천, 부산, 세종시 등 광역·자치시에는 4개소 895세대가 운영되고 있다. 서울시, 경기도, 광역·특별자치시의 비율이 81.3%로 대부분의 노인복지주택이 수도권과 대도시에 분포되어 있었다. 광주, 대구, 울산은 광역시지만 공급이 없고, 전라남도, 제주도 지역도 공급이 없었다. 전라북도는 4개소 1,282세대가 공급되어 수도권과 대도시를 제외한 지방 권역에서 90.4%의 비율을 보였다.

[표 5] 지역별 노인복지주택 공급량

시·도	노인인구 (65세이상,천명)	개소	소계 (세대수)	인구 1000명당 주택공급량
경기도	2,171	15	4,485	2.07
인천광역시	506	1	264	0.52
부산광역시	750	1	291	0.39
대구광역시	468	-	-	-
광주광역시	235	-	-	-
대전광역시	247	1	240	0.97
울산광역시	177	-	-	-
세종자치시	43	1	100	2.33
광역·자치시	2,426	4	895	0.37
강원도	368	1	155	0.42
충청북도	336	1	15	0.04
충청남도	461	1	100	0.22
전라북도	425	4	1,282	3.02
전라남도	473	-	-	-
경상북도	634	1	100	0.16
경상남도	673	1	30	0.04
제주도	122	-	-	-
지방 중소도시	3,492	9	1,682	0.48
합계	9,857	40	9,006	0.91

* 보건복지부 2024년 노인복지시설 현황(재구성)

지역별 노인인구 대비 노인복지주택 공급량을 확인해 보면 서울시와 경기도에 거주하는 394만명의 노인인구에 비해 노인복지주택은 6,429호로 인구 1,000명당 1.10호와 2.07호가 공급되어 있다. 대도시인 부산, 대전 등 광역시·자치시는 0.37호, 지방 중소도시는 0.48호가 공급되어 있다.

이와 같은 사실에서 노인복지주택의 공급이 서울시와 경기도에만 집중되어 있어 전국적으로 불균형을 이루고 있다는 것

을 알 수 있다. 지방의 공급률이 저조한 이유로는 노인복지주택의 사업주체가 민간기업이 대부분인데 보증금과 월관리비 등 입주비용이 높은편(조남연 외, 2014: 272)이며, 수도권지역의 거주자보다 지방 대도시와 중소도시의 거주자가 주거이동 의향이 낮은 것이(윤영종 외, 2019: 92) 원인으로 보인다.

2) 공급 방식

노인복지주택의 공급 방식은 분양형⁹⁾과 임대형으로 나눌 수 있다. 현재 운영되고 있는 분양형은 10개소, 임대형이 22개소, 임대와 분양이 혼합된 단지는 8개소이다. 시설 수는 임대형이 더 많지만, 세대수로 보면 분양형이 4,820세대, 임대형은 4,186세대로 비슷한 수준이다. 임대형의 공급 수가 많은 것은 2015년 노인복지법 개정으로 분양형이 금지되었기 때문으로 보인다. 2015년 이후 16개소의 시설이 설치되었는데 분양형(법 개정 전 사업승인)이 3개소, 혼합형 2개소, 임대형이 11개소였다.

분양형 공급을 폐지한 지 9년 만인 2024년 3월, 정부는 인구 감소 지역에만 분양형을 다시 도입하는 방안을 검토하고 있으며 2024년 하반기 노인복지법을 개정하는 것으로 계획하고 있다고 발표하였다. 이와 같은 규제 완화는 수도권에 집중되었던 노인복지주택을 지방에 공급할 수 있도록 유도하여 지역간 불균형을 해소하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

[표 6] 공급방식별 운영주체 현황

구분	개인		주식회사		법인		기타		합계	
	개소	세대수	개소	세대수	개소	세대수	개소	세대수	개소	세대수
분양	-	-	7	3,018	-	-	3	717	10	3,735
임대	1	30	5	764	16	2,543	-	-	22	3,337
혼합	-	-	7	1,787	-	-	1	147	8	1,934
합계	1	30	19	5,569	16	2,543	4	864	40	9,006

* 보건복지부 2024년 노인복지시설현황(재구성)

3) 운영주체

노인복지주택 40개소 중 47.5%인 19개소가 주식회사가 운영하고 있으며, 사회복지법인, 재단법인 등 법인(40%, 16개), 기타(10.3%, 4개), 개인(2.5%, 1개) 순이었다.

주식회사는 임대, 분양, 혼합방식이 각각 7개소, 5개소, 7개소로 비율이 비슷하였고, 사회복지법인, 재단법인, 종교법인, 학교법인 등 법인은 임대형으로만 운영하고 있다. 개인도 1개소를 임대형으로 운영하고 있다. 2015년 분양형이 폐지된 이후 임대형에서 주식회사 보다는 영리를 목적으로 하지 않는 사회복지법인과 같은 법인이 운영하는 시설이 늘었는데 이는 노인복지주택이 임대형 만으로는 사업성이 부족함을 보여준다. 다만, S주식회사가 운영 중인 노인복지주택은 6개소 1,522세대로 체인 경영을 통해 규모를 확장하고 지점들의 운영 노하우를 바탕으로 조성하여 노인들의 만족도가 높은 것으로 나타났다(구정환, 2021: 15).

9) 개발사가 개발이익만 취하고 입주자 자격이 없는 사람이 매매나 입주하는 등 폐해가 커지자 2015년 1월 노인복지법을 개정하여 분양형이 금지되어 현재는 임대형으로만 공급이 가능하다.

4) 직원수

40개 시설의 평균 직원수는 현원대비 9.3세대당 직원 1명이 배치되어 있다. 분양형 시설이 22.8세대 당 1명, 임대형 시설이 7.0세대 당 1명, 분양임대 혼합형 시설이 5.5세대 당 1명으로 분양형 시설이 가장 적은 인원을 배치하고 있으며, 임대형보다 혼합형의 인원배치가 더 많았다. 혼합형이 평균세대수가 241.8세대로 임대형보다 규모가 더 크기 때문에 제공하는 서비스도 더 많거나 분양과 임대를 혼합하는 방식에 직원이 더 필요할 경우도 고려할 수 있다. 주식회사가 임대형과 혼합형에서 5세대 당 1명의 인원을 배치하고 있어 시설관리나 서비스 제공에 더욱 적극적임을 알 수 있다. 분양형 시설의 직원수가 적은 것은 분양형 단지에서 서비스를 지속적으로 제공하기보다는 일반 아파트와 같이 주거공간을 우선하여 운영하는 특성이 있기 때문으로 보인다.

[표 7] 노인복지주택의 공급방식별 직원수 및 이용률

구분	평균세대수	운영주체	정원대비 (직원1명당 세대수)	현원대비 (직원1명당 세대수)	이용률
분양	373.5	주식회사	19.3	19.0	98.0%
		기타	143.4	143.4	100.0%
		소계	23.2	22.8	99.0%
임대	151.7	주식회사	6.6	4.8	92.7%
		재단법인	9.4	8.2	87.8%
		개인	5.2	4.0	76.9%
		소계	8.3	7.0	85.8%
혼합	241.8	주식회사	5.3	5.2	97.0%
		기타	29.4	28.8	98.0%
		소계	5.7	5.5	97.1%
합계			10.0	9.3	92.7%

* 보건복지부 2024년 노인복지시설 현황(재구성), 임대 1개시설은 2023년 11월 설치되어 2023.12월 기준 이용률이 0.6%에 불과하여 제외함.

5) 이용률

전국 시설의 평균 이용률(이용세대/공급세대×100)은 92.7%이다. 공급유형별로 보면 분양형이 가장 높고 혼합, 임대 순이다. 분양형은 2015년 이전 사업승인 후 공급이 되었고 개인이 소유하면 공실인 경우가 없는 특성이 있어 이용률이 100%에 근접하는 것으로 보인다. 수도권이 평균 92.9%, 수도권 외 지역은 평균 92.0%로 지역에 따른 이용률의 차이는 미미하였다.

임대형은 주식회사, 법인, 개인 순으로 이용률이 높았다. 주식회사 4개소 중 1개소의 이용률이 70% 미만이었으며, 법인은 15개소 중 2개소가 80% 미만, 3개소가 50% 미만으로 시설별로 차이가 있었다. 개인은 2개소 중 1개소는 100%, 1개소는 0%로 실제 운영이 되지 않는 곳도 있는 것으로 보인다.

각 시설의 이용률의 차이는 지역이나 운영주체에 따른 차이보다는 시설의 노후화나 기타 운영상의 문제로 인한 것으로 보이며 이용률이 낮은 일부 시설은 사업의 지속성에 문제가 있을 것으로 보인다.

6) 임대형 노인복지주택 주택규모

노인복지주택 40개소 중 홈페이지에 입주 정보를 공개하고 있는 20개소¹⁰⁾는 모두 임대형으로 주택의 평균세대수, 평균주거유형수, 평균공급면적, 평당보증금, 평당관리비 등의 정보를 검토하였다. 주거유형은 원룸형태의 31㎡(공급면적)에서 2개의 침실과 거실로 구성된 193㎡(공급면적)까지 다양했는데 평균 공급면적은 100.9㎡이었다. 평균공급면적은 지역별로 큰차이가 없었다.

임대형 노인복지주택을 운영주체별로 보면 평균 주거유형수나 공급면적은 주식회사가 가장 높았다. 지역별로는 서울시가 평균 주거유형수가 9.4로 높았고 평균 공급면적도 103.8㎡로 전체평균 100.9㎡보다 높았다. 광역·자치시와 지방중소도시가 평균주거유형수도 적고, 공급면적도 작는데 학교법인, 사회복지법인과 같은 비영리 목적으로 운영하는 특성으로 보인다. 토지비가 높은 수도권의 공급면적이 작을 것이라 예상했으나 서울시와 경기도가 평균보다 높았다. 수도권에 고소득 계층의 수요가 더 많기 때문에 소형에서 대형까지 다양한 주거유형을 제공하는 것으로 보인다.

[표 8] 임대형 노인복지주택의 운영주체별 주택규모 및 비용

구분	개소	평균 세대수	평균 주거유형 수	평균 공급면적 (㎡)	비용	
					평당보증금 (천원)	평당월관리비 (원)
주식회사	9	229.6	8.9	107.2	11,540	68,502
법인	10	270.1	5.9	96.9	7,622	45,443
개인	1	42	4.0	83.5	3,564	47,525
전체	20	213.5	7.2	100.9	9,182	51,806

[표 9] 임대형 노인복지주택의 지역별 주택규모 및 비용

구분	개소	평균 세대수	평균 주거유형 수	평균 공급면적 (㎡)	비용	
					평당보증금 (천원)	평당월관리비 (원)
서울시	7	179.0	9.4	103.8	12,731	68,502
경기도	6	232.0	7.0	107.0	8,168	49,467
광역·자치시 ¹¹⁾	3	265.7	6.0	94.4	6,413	26,827
지방중소도시 ¹²⁾	4	165.4	4.3	91.4	6,570	44,832
전체	20	213.5	7.2	100.9	9,182	51,806

* 보건복지부 2024년 노인복지시설현황(재구성)

7) 비용

비용은 평당보증금과 평당월관리비로 구분하여 분석하였다. 월관리비는 시설관리비, 직원인건비, 시설이용료, 세대내 청소 서비스 등을 포함하였다. 평당보증금은 서울시, 경기도, 광역·자치시 순으로 높았는데 서울시가 평균대비 1.5배 가까이 높았다. 평당 월관리비도 서울시가 전체평균대비 1.34배로 높아 다른지

10) 각 노인복지주택의 홈페이지의 정보를 참조함(2024.6.13. 기준)

11) 광역·자치시는 인천, 부산, 대전, 대구, 광주, 울산광역시와 세종자치시를 말함

12) 지방중소도시시는 서울시, 경기도, 광역시, 세종자치시를 제외한 지역을 말함

역과 차이가 있음을 알 수 있다. 광역자치시의 평당보증금과 월관리비가 낮은 것은 학교법인 등 비영리 단체가 운영하는 형태가 많기 때문인 것으로 보인다. 운영주체별로는 주식회사가 법인보다 평당보증금과 평당 월관리비가 50% 가까이 높았다. 월관리비에 월임대료, 제공서비스 등의 비용이 포함되어 있거나 수익성 차이 등 기타 요인이 있는 것으로 추측할 수 있다.

8) 소결

노인복지주택의 공급은 예상되는 수요와 지역 노인인구수와 비교해 볼 때 공급이 부족한 실정이며 특히 지방중소도시 지역에서의 공급이 부족하다. 지방중소도시의 공급량 부족과 더불어 소득문제, 주택보증금, 노인주택에 입주하기 꺼려하는 문화적인 요인이 복합작용되어 이용률도 낮은 경향을 보이는데 단순히 공급을 늘리는 것보다 복합적인 해결방안이 필요하다. 운영 주체는 영리를 목적으로 하는 주식회사, 사회복지사업의 일환으로 운영하는 사단법인이나 종교단체, 일부 지방자치단체가 개발하여 위탁운영 하는 경우로 나뉜다. 법률적·제도적으로 유의미한 혜택이 없는 상태로 노인복지주택의 공급을 촉진하는 것이 어렵고, 수요자도 공급부족으로 선택의 폭이 좁아지는 악순환이 계속되고 있다.

노인복지주택 공급 현황을 분석하여 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 주택규모, 보증금, 월생활비 등 선택의 주요인이 되는 항목의 차이가 크고 정보가 각 시설의 홈페이지, 전화, 방문 등으로 제한적이어서 일반 노인이 정보를 얻기에는 어려움이 있다. 세대 규모나 월생활비용을 체계적으로 정비하고, 최소 주거 수준을 올릴 수 있는 제도적인 혜택이나 지원방안을 세부적으로 마련해야 할 필요가 있다.

둘째, 분양형은 노인복지주택의 기능보다는 일반주택과 같은 형태로 운영되고 있으므로 지방에 분양형 등 사업성을 높여 공급을 촉진하더라도 임대형을 같이 설치하는 혼합형으로 허가하거나 시설기준이나 직원배치 등 운영기준을 세심하게 정하고 감독기능을 현실화하여 거주하는 노인들이 안심하고 거주할 수 있도록 운영되어야 할 필요가 있다.

셋째, 수도권에 집중되어 있는 노인복지주택 공급을 전국적으로 균등하게 공급하기 위해 지방과 소도시에 공급을 유인할 수 있는 제도적 혜택을 강화해야 한다. 이를 위해 사업성을 높여 수익을 목적으로 하는 사업체에 대한 혜택 보다는 지방자치단체의 공동사업이나 비영리 사업체의 복지차원에서의 공급을 유도하는 방안이 필요하다.

3.2 국내 노인복지주택 최근 개발현황

2024년 10월~11월까지 공급을 시작하였거나 공사 중인 노인복지주택에 대해 공개된 인터넷 자료와 분양관계자로부터 수집한 자료 등 총 5개 사업을 확인할 수 있었다. 이들 사업의 건축개요, 공급지역, 보증금, 월임대료 및 주요 특징 등을 분석하였다.

5개 사업은 총 2,139세대의 공급을 계획하고 있거나 앞두고 있었는데 이는 2023년 12월까지 공급된 총 노인복지주택 수의 약 1/3에 해당한다. 최근 몇 년간 매년 1~2개 시설이 공급되었던 것에 비하면 매우 높은 수치로 초고령사회로 진입하는 시기에 맞추어 민간 분야에서 공급량이 증가할 것으로 예상된다.

[표 10] 최근 개발시설의 사업개요

구분	A	B	C	D	E
공급주체	주식회사	주식회사	주식회사	주식회사	주식회사
지역	경기도	부산광역시	서울시	서울시	강원 춘천시
지역지구	준주거지역	2종일반주거	일반상업지역	준주거지역	2종일반주거
입주일	'25.11월(예정)	'24.12월(예정)	'25.9월(예정)	'25.3월(예정)	'25.下(예정)
연면적(m)	302,799	199,715	157,065	13,314	14,501
규모	B6F~16F 4개동	B4F~18F, 7개동	B6F~15F, 5개동	B2F~10F, 1개동	B1F~8F, 1개동
세대 공급면적	37 ~ 39평	14 ~ 54평	15 ~ 45평	13 ~ 17평	14평
시설구성	노인복지주택 오피스텔, 근린생활시설	노인복지주택 의료시설, 근린생활시설	노인복지주택 판매시설	노인복지주택 아동관련시설	노인복지주택

1) 공급지역, 공급주체

조사한 5곳의 노인복지주택은 수도권과 대도시 지역의 교통이 편리한 곳에 위치 하고 있었다. 특히 새로 조성되는 주택단지나 지구단위계획이 수립된 곳에 위치하는 경우가 많은데 용지확보 용이성과 주변 인프라가 잘 구성되어 있는 부분이 사업성에 영향을 주는 것으로 보인다.

지역지구는 2종일반주거지역, 준주거지역, 일반상업지역 순으로 노인복지주택의 혜택을 극대화할 수 있는 자연녹지지역이나 생산지역과 같은 지역지구는 없었다. 이는 교통과 의료시설 등 주변 편의시설 부족과 자녀들의 접근성 불편으로 전원형 노인복지주택의 실질적인 선호도가 낮다는 것을 방증한다고 볼 수 있다. 우리나라의 노인복지주택 신설 과정을 살펴보면 초기에는 대도시에서 떨어져 자연환경에 접해있는 장소에 위치하는 전원형이 주를 이루었다. 그러나 시간이 지나면서 도시의 편의시설을 이용할 수 있는 도심형 노인 복지주택이 증가하고 있다(한문희, 2010: 216~217).

노인복지주택의 공급 주체는 모두 주식회사였으며, 이 중 4개 업체는 부동산 개발을 목적으로 하는 주식회사였고 1곳은 노인복지시설 운영을 위한 곳이었다.

2) 세대면적, 세대수

층수는 지하 6층부터 지상 18층으로 일반 공동주택이나 오피스텔과 같은 주거용 시설과 비슷한 구조이었으며, 노인복지주택이 주차대수를 줄여서 계획할 수 있는 것에 비해 주차대수를 충분히 제공하고 있었다. 고소득층의 건강한 노인을 대상으로 하고 있기 때문에 세대당 주차에 대한 수요가 있었을 것으로 보인다.

세대 전용면적은 13~45평까지 있었으며 한곳을 제외하고 다양한 평면구성을 계획하여 선택의 폭을 넓혔다. 대부분 입지

가 좋은 곳이기 때문에 세대수를 늘리기 위해 작은 평형을 위주로 하고 일부를 선택적으로 대형 평형으로 구성한 것으로 보인다. 세대수는 115세대부터 810세대까지 비교적 대단위 세대수로 계획되어 있었다. 100세대 이상 200세대 미만인 곳이 2곳, 500세대 이상 600세대 미만인 곳이 2곳, 800세대 이상인 곳이 1곳으로 500세대 이상인 곳이 60%를 차지하였다. 세대수가 많은 대단지의 경우 공동관리비와 공용시설관리비가 저렴해지고, 시설의 대형화와 고급화가 가능하기 때문에 대단위 구성을 하고 있는 것으로 보인다.

노인복지주택의 대형화는 단지 노인주택으로만 그치지 않고 주변의 오피스텔이나 판매시설, 업무시설과 복합개발하여 노인 주거가 복합프로젝트의 일부분으로 구성하는 형태로 개발하고 있다. 쾌적한 환경과 주변의 생활 인프라 시설을 같이 이용하며 그 안에서 거주하며 생활할 수 있도록 하는 개발 전략으로 노인 복지주택을 대형화, 고급화하여 고소득층의 수요에 맞추는 것이 현재 노인복지주택의 공급 방향이라고 할 수 있다.

3) 보증금과 임대료

최근 개발시설 5곳의 보증금과 임대료를 살펴보면 2.9억에서 17억까지 다양하였다. 이중 3곳의 시설이 평균 5.5억 이상으로, 기 공급된 지역과 비교했을 때 서울지역 평균보다 1억이상 높았으며 수도권 외 지역과 비교하면 3배 이상 높은 수준이었다. 운영주체가 주식회사이며 임대형인 기존 시설과 비교했을 때 최근 개발되는 시설의 평균세대수는 기존의 2배에 가까웠고 평균공급면적은 비슷하였다. 평균평당보증금은 최근개발시설이 약 1.4배 높았으며 보증금을 제외한 평균평당월관리비 또한 10% 이상 높았다.

높은 보증금의 주요 원인은 운영주체가 사업 투자금의 회수를 우선으로 하고 있다고 보아야 할 것이다. 또한 노인복지주택의 고급화 전략과 다양한 서비스를 제공받으려 하는 수요를 맞추기 위해 공사비 등 사업비가 높아졌기 때문으로 보인다. 보증금 반환에 대한 안전성을 위해 노인복지법에서 보증금에 대해 보증보험을 가입하도록 강제하고 있지만 보증보험 가입의 어려움과 함께 운영주체가 부실에 빠질 경우 보증금 환불에 문제가 생길 수 있어 이에 대한 대책이 필요하다.

민간에서 공급하는 노인복지주택이 무조건적으로 비용을 낮추는 것은 장기적으로 재정악화, 운영관리 소홀로 이어져 노인복지주택의 기능을 다하지 못할 위험을 초래할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 초기투자비용 감소를 위한 정부와 지자체의 지원과 세제감면, 입주자 혜택 등 해법이 필요하다(김소영 외, 2019: 47~48).

5개의 시설에서 제시된 식비는 월 의무식 평균 42식이었으며, 비용을 제시한 2개 시설의 평균 식비는 1.25만원으로 기존 시설의 8천원에 비해 높았다. 이러한 차이는 식단의 다양화 및 향후 물가상승률을 선반영한 결과로 볼 수 있다.

식비를 포함한 월생활비용은 평균 300만원에 달하며, 이는 중산층 이하 노인이 감당하기에는 높은 비용이다. 우리나라 노

인가구의 5분위 소비지출 금액이 306만원¹³⁾인 것이 비하면 전체 노인인구 중 소수만이 실제로 입주가 가능할 것으로 보인다.

[표 11] 최근 개발시설의 보증금, 월관리비, 식비 현황

구분	보증금	지역	임대료	식비
A	7.5~9억	경기도	190~250만원	생활비포함(1인 30식)
B	2.9~17억	부산광역시	170~410만원	생활비포함(1인 30식)
C	6~10.9억	서울시	117~351만원	45만원/월(1인 30식)
D	3.95~5.85	서울시	80~100만원	-
E	2.9~3.2억	강원도 춘천시	198~288만원	생활비포함(1인 60식)

[표 12] 최근 개발시설과 기존시설(주식회사,임대형) 비교

구분	최근개발시설	기존시설
개소	5개소	9개소
평균세대수	437.4세대	229.6세대
평균공급면적	91.6m ²	107.2m ²
평균평당보증금 ¹⁴⁾	39,772천원	29,051천원
평균평당월관리비	68,630원	62,419원

4) 제공서비스

최근 개발시설의 서비스는 기본생활 서비스로 식사, 청소, 세탁 서비스를 제공하고 있으며, 그밖에 예약 대행, 비즈니스 업무지원, 방문객 응대 등 호텔식 편의 및 고객맞춤형 서비스를 제시하였다. 또한, 인근 지역에 위치한 대형병원과 연계하여 진료예약, 교통제공, 건강검진 프로그램 제공 등의 서비스도 강점으로 내세우고 있었다. 노인복지주택의 대형화를 통해 전문의 또는 전문간호사를 배치하여 건강 컨설팅과 같은 서비스도 제공하는 등 보편적인 생활서비스 외에 우대감을 느낄 수 있는 서비스를 제공하여 고소득층의 선택을 받기 위한 것으로 보인다.

[표 13] 최근 개발시설의 제공 서비스

구분	일상서비스	서비스
A	식사, 청소, 세탁	지역 대형병원 연계(예약, 교통제공, 건강검진)
B	식사, 청소, 세탁	전문, 전문간호사 배치, 건강 컨설팅 제공
C	식사, 청소, 세탁	건강관리의료연계, 건강검진, 컨시어지서비스
D	식사, 청소, 세탁	건강관리(건강상담, 상급병원 진료예약), 문화여가(외국어, 사회공헌 프로그램)
E	식사, 청소, 세탁	건강관리(간호사 상주), 문화여가(동아리개설, 여가프로그램), 대행서비스

이와 같은 현상은 조사한 5개 공급업체가 부동산 개발업의 수익성을 목적으로 하는 회사인 것이 원인일 수 있고, 이런 이유로 노인복지주택의 수요층을 보편적 복지를 위한 중·저소득층 보다는 고소득층을 대상으로 하여 수익을 극대화할 수 있는 사업성에 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있다.

13) 통계청, 2023년 가계동향조사를 통해본 노인가구 소득과 지출의 변화
14) 평균평당보증금은 보증금 + 월임대료의 월세전환률 4% 적용금액

5) 시사점

최근 공급 중이거나 공급예정인 5개 사업의 현황을 확인해 본 결과 기 공급된 노인복지주택과 다른 경향을 보였다.

최근의 노인복지주택의 개발 방향은 상업지역, 2종일반지역과 같은 지구단위계획이 수립된 곳에 입지하고 주차대수도 충분히 계획하여 노인복지주택의 혜택보다는 사업기간을 단축하고 사업의 안전성이 검증된 곳으로 집중되는 경향을 보인다.

건축 계획에서는 대형화, 고급화, 다양한 서비스를 제공하는 추세로 보증금과 월생활비는 기 공급된 서울의 평균보다 1억 이상 비용이 높아 중산층 이하 수요에 대응하지 못하고 있다. 제공서비스도 기본서비스에 더해 호텔이나 휴양시설로 느낄 수 있도록 서비스 제공, 의료, 건강서비스를 중요시 하고 있다.

노인인구가 급증하고 국내 생산가능인구와 총인구가 감소할 것으로 예상되는 가운데 노인복지주택을 신사업으로 설정하고 부동산개발과, 노인복지시설 운영을 목적으로 하는 회사의 진출이 예상되므로 공급활성화를 위한 유인방안과 우량한 노인주택으로 운영을 위한 적절한 관리방안이 필요하다.

4. 결론

본 연구는 노인복지주택의 공급 현황을 확인하고 공급된 주택과 최근 개발중인 주택의 특성에 대해 분석하였다.

공급된 40개소의 노인복지주택 중 대부분의 주택이 수도권과 광역시에 집중되어 군·면·읍 지역에 공급된 주택은 전체 노인복지주택 수 대비 15.7%로 작아 지역 간 격차가 커지고 있다. 보증금과 월 생활비는 서울·경기도와 그외 지역의 차이가 1.5배 가량이었는 데 이러한 차이가 공급을 제한하는 요소가 되고 있다. 운영률은 수도권과 수도권 외의 지역의 차이가 없었다. 반면에 최근 개발되었거나 건설 중인 노인복지주택은 수도권 외 지역에도 공급되는 경향이 있는데 부산과 같은 대도시인 광역시에 주로 공급되고 있다. 규모 또한 기존의 주택에 비해 규모가 크고 오피스텔, 상업시설과 함께 복합용도 시설로 건축되는 경향을 보이며 제시하는 보증금과 월 생활비는 서울 평균보다 높아 고소득층의 수요에 대응하고 있는 것으로 보인다.

노인복지주택의 혜택이 실제 공급 활성화에 대한 영향이 작고 제한요소는 불리하게 작용하여 공급과 수요 부족의 원인이 되고 있다. 향후 법 제도 개선사항에 외면받는 혜택은 재검토하고 실질적인 혜택을 세대면적, 입주자 부담비용에 따라 체계적으로 부여하여 사업성을 높이고 수요자에게 혜택을 주는 방향으로 개선해야 할 것이다.

본 연구는 노인복지주택의 공급현황을 분석하고 최근 개발 동향을 파악함으로써 공급의 활성화 방안을 모색하고자 하였다. 사용된 데이터는 통계청, 보건복지부, 인터넷 홈페이지 등의 공공자료를 기반으로 하였지만, 일부 통계자료는 현장 상황을 정확히 반영하는데 한계가 있었다. 최근 개발현황 분석에서는 자료수집이 어려운 공공기관이나 사회복지법인에서 공급하고 있는 시설은 본 사례분석에 포함하지 못하였다.

향후 연구에서는 고소득 계층에 집중되어 있는 노인복지주택이 중간소득 계층에게도 공급될 수 있도록 기본적으로 필요한 주택의 시설과 서비스계획을 비용과 법정 측면에서 다루는 심층적인 연구가 필요할 것으로 사료된다. 이를 통해 보다 좀더 다양한 계층의 노인들이 접근할 수 있는 노인복지주택의 계획 방향과 대안을 제시할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강은나, 김혜수, 정찬우, 김세진, 이선희, 주보혜, 황남희, 김경래, 이혜정, 최경덕, 2023, "2023년도 노인실태조사", 한국보건사회연구원
구정환, 2021, "민간부문 노인복지주택 공급 활성화를 위한 방안 제언", 석사학위논문, 한양대학교
권순정, 박화옥, 임정원, 이수현, 한은비, 박도은, 2021, 한국형 시니어주거공동체 모형 및 조성 방향, 굿네이버스 미래재단, P19
김소영, 양가람, 유민수, 전의기, 최선호, 한예림, 2020, "신노년세대를 위한 노인복지주택에 관한 연구", 이화행정, p18-54
남기철, 강은나, 최한솔, 2024, "지역사회 계속거주 실현을 위한 노인케어안심주택 추진사업의 현황과 개선과제", 국회입법조사처 보고서 대한민국, 노인복지법, 2024, "노인복지법 시행규칙" 별표2, 별표3
박미선, 윤성진, 조윤지, 전해란, 2022, "초고령사회 대응을 위한 주거정책 분석 및 제언", 국토연구원 보고서
보건복지부, 2024, "2024년 노인복지시설 현황"
서동원, 2017, "지방 중소도시의 고령인구 증가에 따른 노인주택 공급 방향에 관한 연구", 박사학위논문, 경상대학교
서울시, "2024년 노인지원주택운영현황", <https://yesan.seoul.go.kr/wk/wkSelect.do?itemId=114669>
오덕만, 2009, "노인복지주택 활성화 방안에 관한 연구", 박사학위논문, 단국대학교
윤영중, 박환용, 2019, "베이비부머 은퇴세대의 사회·경제적 특성이 주거이동에 미치는 영향에 관한 연구", 한국주거학회 30호
이윤경, 김세진, 황남희, 임정미, 주보혜, 남궁은하, 이선희, 정경희, 강은나, 김경래, 2020, "2020년도 노인실태조사", 한국보건사회연구원
장애인 · 고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률 시행령
장윤배, 봉인식, 유병선, 한지원, 2005, "유료노인복지주택의 제도개선 방안", 경기개발연구원 연구보고서
조남연, 윤기찬, 문신용, 2014, "지방정부 역할제고를 위한 노인복지주택의 선호요인 인식과 입주의사 영향요인 분석", 지방정부연구 17(4), p269-299.
통계청, "2022~2072년 장래인구추계"
통계청, "2023년 가계동향조사를 통해본 노인가구 소득과 지출의 변화"
한문희, 2010, "고령화에 따른 실버타운의 발전과 개발 방안", 박사학위논문, 고려대학교
한진주, 2024, "병원역세권 주변 '어르신 안심주택' 공급 '내년까지 3000가구 사업 승인'", <https://www.asiae.co.kr/article/2024013011304264999>, 아시아경제, 2024.01.30.

접수 : 2024년 10월 21일

1차 심사완료 : 2024년 11월 5일

게재확정일자 : 2024년 11월 25일

3인 익명 심사 필

