

민간부문의 노인복지주택 공급 활성화를 위한 방향성 제안

A Study of Proposal of Direction to Promote the Supply of Senior Welfare Housing in the Private Sector

구정환* Koo, Junghan | 광성호** Kwak, Sungho | 김재준*** Kim, Jaejun

Abstract

Purpose: In our country, the aged population accounted for about 13% of the total population in 2018. In addition, it is expected to exceed 20% in 2026, entering an super-aged society. However, the senior welfare housing in Korea currently accommodates only 0.08% of the elderly population, and the increasing amount of the elderly population is very small. Accordingly, this study aims to analyze the causes of supply shortages and to propose directions for revitalizing the supply of welfare housing for the elderly in the private sector. **Methods:** First, the causes and problems of the poor supply of welfare housing for the elderly were analyzed. Next, the direction was proposed through institutional and case-by-case surveys and expert interviews. **Results:** It suggested directions such as legal and institutional improvement, inducing the use of REITs, preparing policies to support consumers, allocating a certain percentage of senior welfare housing for the elderly in the reconstruction project, improving awareness of monthly living expenses, and re-discussing sales permits. **Implications:** Experts said that the direction proposed in this study can have a positive effect on supply activation. However, there were many opinions that re-discussion on permission for sales was necessary due to the excessive impact of the inability to sell. In addition, further research is needed for specific application of the proposed direction.

주제어: 노인복지주택, 실버타운, 시니어하우징

Keywords: Senior Welfare Housing, Silver Town, Senior Housing

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

UN에서는 65세 이상 인구가 전체 인구의 20% 이상이 되면 초고령사회(Super-aged society)로 분류하고 있다. 우리나라는 2018년에 65세 이상 고령인구가 전체인구대비 13% 정도를 차지했다. 그러나 2026년에는 20%를 초과하여 초고령사회로 진입할 것으로 예상된다(KOSIS, 2019). 하지만 우리나라의 노인복지주택은 현재 고령인구의 0.08% 밖에 수용하지 못하고 있다. 또한 늘어나는 노인인구 대비 증가폭도 매우 적다. 신규 공급도 대부분 저소득층 대상 위주로 이루어져 있어 중산층 이상의 고령층을 위한 공급은 미비하다. 공공부문의 노인복지주택도 저

소득층을 대상으로 한 복지차원의 공급이 대부분이다. 기존의 노인복지주택 관련 연구 중에서도 민간부문의 노인복지주택 공급 활성화에 대한 연구는 많이 부족하다. 대부분 공공형 노인복지주택, 노인들의 입주 의사와 선호 특성, 거주환경 분석, 해외 사례 비교 등에 집중되어 있다. 이에 본 연구는 노인복지주택 공급 부족의 원인을 분석하고 그에 따른 민간부문의 노인복지주택 공급 활성화를 위한 방향성을 제안하는 것을 목적으로 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 다음과 같은 단계를 거쳐 민간부문의 노인복지주택 공급 활성화를 위한 방향성을 제안하였다. 우선, 문헌 연구와 통계자료 분석을 통해 우리나라의 노인인구와 고령화현상 그리고 노인복지주택의 부족현상에 대하여 고찰하였다. 다음으로 노인복지주택의 공급이 저조한 원인과 문제점을 전문가 인

* 회원, 석사과정건축공학과, 한양대학교 (주저자: junghan6767@naver.com)

** 회원, 박사과정건축공학과, 한양대학교 (kwak.sungho@gmail.com)

*** 회원, 교수, 건축공학과, 한양대학교 (교신저자: jkim@hanyang.ac.kr)

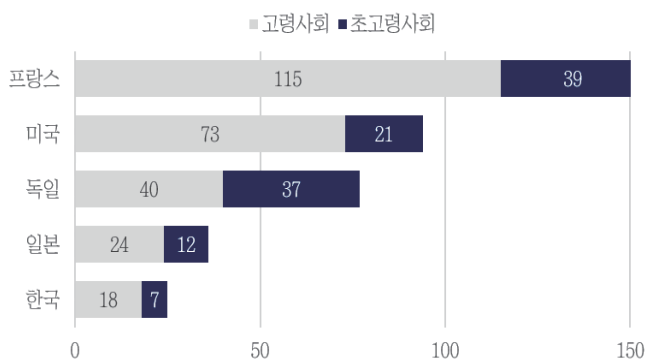
터뷰를 통해 분석하였다. 인터뷰는 부동산 개발업, 노인복지주택 운영 등에 종사하는 관련 전문가들을 대상으로 실시하였다. 최종적으로 도출한 문제점에 대해서 제도적, 사례적인 조사 및 전문가 인터뷰를 통하여 해결 방향성을 제안하였다. 또한 제시한 방향성의 검증에 위해 전문가들을 대상으로 기대효과 및 피드백에 관한 설문조사를 실시하였다.

2. 우리나라의 고령화와 노인복지주택

2.1 국내 노인인구에 대한 고찰

행정안전부에서는 주민등록인구를 연령별로 14세 이하의 유소년층, 15~64세의 생산가능인구, 65세 이상의 고령층으로 나누고 있다. 유소년층 인구와 고령층 인구의 비교를 통해 고령화 진행수준을 살펴보았다. 유소년층 인구는 1990년에 전체인구 중 25.4%였으나 2050년 8.9%까지 감소할 것으로 예상된다. 반면에 고령층은 1990년에 14.4%였으나 2050년이 되면 38.2%까지 늘어날 것으로 예상되어 고령화현상이 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다(KOSIS, 2019).

UN에서는 65세 이상 인구가 전체 인구의 7% 이상이 되면 고령화사회(Aging Society), 14% 이상이 되면 고령사회(Aged society), 20% 이상이 되면 초고령사회(Super-aged society)로 구분하고 있다. 우리나라는 이미 2000년에 65세 이상 인구 비율이 7.2%에 이르러 '고령화사회'에 들어섰다. 2018년에는 14.3%를 차지하여 '고령사회'에 진입하였다. 그리고 2026년에는 20.8%가 되어 초고령사회로 진입할 것으로 예상된다(KOSIS, 2019). 또한 [그림 1]에서 볼 수 있듯이 우리나라는 전 세계적으로도 가장 빠른 고령화 속도를 보이고 있다. 예상 초고령사회 도달 소요 연수는 7년으로 도달 속도가 일본의 1.3배, 미국의 2.5배로 월등하다(KOSIS, 2019).



[그림 1] 주요국가의 고령화사회 및 초고령사회 진입소요기간

앞으로 고령인구가 될 예비고령인구의 특성도 기존의 고령 인구와는 다를 것으로 예상된다. 경제력을 가지고 있는 베이비부머세대가 고령인구로 접어들면서 큰 변화가 나타났다. 기존 고령층과 비교하여 상대적으로 고용 안정성이 높아지고 자기부양능력을 확보한 노인의 비중이 늘어나고 있다.

통계청의 경제활동인구조사를 살펴보면 60세 이상의 고용비율은 2010년 이후 상승세를 보이고 있다. 또한 최근 10년 동안 다른 연령층에 비해 월평균 가구 소득 규모가 가장 빠른 속도로 증가하고 있다. 또한 50대와 60대의 자산규모는 2014년 약 4.3억 원에서 2018년 약 4.8억 원으로 증가하여 전체 가구 평균보다 높게 나타나고 있다. 자가 점유형태도 60대 이상에서 74.2%의 자가 점유율을 보이고 있어 노인복지주택 입주 시 자가 처분비용을 활용 하는 등의 자금여유가 확보되어 있음을 알 수 있다.

2.2 국내 노인복지주택에 관한 고찰

1) 노인복지법과 노인복지주택 현황

우리나라에서는 노인복지주택의 설치, 운영기준 등의 일반적 사항에 대해서 노인복지법에 규정해 놓았다. 그리고 노인복지법에 규정된 사항을 제외하고는 주택법, 장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률 등을 준용하여야 한다.

[표 1] 노인복지법 관련 법규

구분	내용
노인복지법	가. 노인복지주택 설치신고, 시설·설비·직원자격·직원배치·시설운영 기준 등 시설의 설치·운영에 관한 일반적 사항 나. 노인복지주택의 설치·관리 및 공급 등에 관하여 노인복지법에서 규정된 사항을 제외하고 주택법의 관련규정을 준용
주택법	가. 노인복지법 제32조제3항의 규정에 의거 주택법, 주택건설기준 등에 관한규정, 주택공급에 관한규칙 등 관련규정
기타	장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률 등

노인복지법에서는 노인복지시설을 주거복지시설, 의료복지시설, 여가복지시설, 개가노인복지시설로 구분하고 있다. 그 중 노인주거복지시설은 세부적으로 양로시설, 노인공동생활가정, 노인복지주택 3가지로 구분되고 있다. 노인주거복지시설은 노인복지법 제32조에서 "가정을 대신하여 노인들이 생활할 수 있도록 주거를 포함하여 일상의 생활이 가능하도록 서비스를 제공하는 시설"로 정의하고 있다.

노인복지주택의 건축법상 용도는 노유자시설에 해당된다. 그러나 타 시설과는 달리 개발 시 노인복지법에서 규정된 사항을 제외하고 주택법 관련규정을 따라야 한다. 입소 대상자는 노인복지법 제32조에서 "단독취사 등 독립된 주거생활을 하는데 지장이 없는 60세 이상의 노인"으로 규정하고 있다.

[표 2] 노인복지주택 관련 사항

구분	내용
건축물용도	가. 건축법상 용도는 노유자시설 나. 노인복지법에서 규정된 사항을 제외하고 주택법 관련규정을 따라야 함
설치목적	노인에게 주거시설을 임대하여 주거의 편의, 생활 지도, 상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공
입소대상자	단독취사 등 독립된 주거생활을 하는데 지장이 없는 60세 이상의 자

노인복지법은 1981년 제정된 이후 많은 개정이 있었다. 그 중 노인복지주택의 공급에 영향을 미치는 개정사항을 살펴보았다. 주로 수요자를 보호하기 위한 목적으로 개정된 사항들이 대표적이다. 첫 번째로 2006년에 있었던 설치자금 융자한도 제한 관련 개정이다. 노인복지법 시행규칙 17조 1항에 의한 노인주거복지시설의 시설기준 및 직원배치기준에 규정되어 있다. 개정 이전에는 노인복지주택 건설 시 설치자금 융자 한도가 없었다. 그리하여 과도한 금융비용 부담으로 인한 부도 사례가 다수 발생했다. 결국 1순위 채권에 밀려 노인들이 입소 보증금을 반환 받지 못하는 결과가 나타나게 되었다. 이를 예방하기 위해 노인복지주택 사업 시 입소보증금과 대출금을 합한 금액이 건설원가의 80%를 초과할 수 없도록 개정했다. 즉 노인복지주택 개발 시 자기자본의 20% 조달을 유도하여 자금조달 안정성을 높였다.

두 번째로 2008년에는 입소자격기준을 강화하였다. 기존 노인복지주택은 60세 이상 고령자만 입소하도록 규정하고 있었다. 하지만 60세 미만의 입소 부적격자가 들어가 살아도 처벌할 규정이 없었다. 그로인해 세대주의 89%가 60세 미만인 경우도 발생하는 등 노인복지주택의 설치목적이 훼손되는 경우가 많이 발생했다. 이와 같은 일을 방지하기 위해 노인복지법 시행규칙 14조에 입소자격 기준을 60세 이상의 노인으로 명확히 규정했다. 또한 이를 위반하는 경우에는 노인복지법 57조에 따라 이행강제금 부과 및 처벌규정에 따른 처벌을 받도록 하였다.

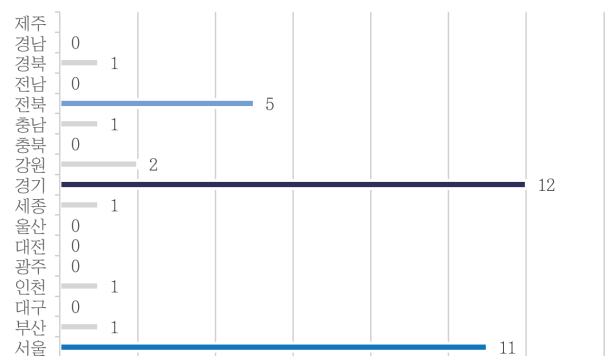
마지막으로 2015년에는 노인복지주택의 분양관련 조항을 삭제하였다. 개정 이전에는 분양이 가능한 점을 이용하여 노인복지주택의 도입취지를 훼손하는 사례가 많아졌다. 대표적으로 노유자시설임을 악용하여 각종 보조와 혜택을 노리고 개발하는 경우가 많았다. 또한 시설을 제대로 갖추지 않거나, 운영 노하우 없이 분양·관리하는 등 실제 사용자인 노인들에 대한 피해가 많이 발생하였다. 이러한 피해를 줄이고자 노인복지법 33조에 의해 분양형 노인복지주택을 폐지하고 임대형으로만 설치·운영되도록 개정하였다.

법규적인 변화 외에 실제적인 변화도 나타났다. 노인복지주택의 초기사례와 비교적 최근의 사례를 비교하여 보면 입지적인 특성의 차이가 크게 나타난다. 초기에 주목을 받은 전원형의

경우 입지상의 불편함, 자녀들의 접근성, 의료시설 미비 등의 이유로 선호도가 낮아져 점차 축소되는 추세이다. 권지혜(2016)에 의하면 최근 주목받고 있는 도심형 노인복지주택, 도심 근교형 노인복지주택의 상당수는 서울 등 대도시 또는 수도권에 위치해 있다. 또한 도심형 노인복지주택은 전원형에 비해 높은 보증금 및 생활비를 책정하고 있다. 그럼에도 불구하고 시니어계층의 높은 관심을 반영하고 있다. 좋은 입지로 인한 교통편의성, 의료 시설 연계 등의 장점이 주된 원인이다. 대중교통 등으로 접근이 용이한 점, 병원과 연계한 운영 등을 장점으로 내세워 높은 임대율을 보이고 있다. 실제 전문가 인터뷰 결과 고급형으로 분류되는 서울 T노인복지주택의 경우에는 보증금 7억원, 월 생활비 200~250만원으로 높게 책정되어 있다. 하지만 380세대가 만실이고 50세대가 입주 대기 중이다. 경기도 S노인복지주택의 경우도 비슷한 보증금과 월 생활비가 책정되어 있지만 현재 입주율 97%로 성공적인 운영을 하고 있다. 고급 임대형임에도 노인들의 입주 수요가 높은 것을 알 수 있다.

2) 노인복지주택의 부족

보건복지부(2019) 통계에 의하면 2019년 기준 국내에서 운영 중인 노인복지주택은 총 35개이다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 노인인구는 급증하고 있으나 노인주거복지시설은 부족하다. 노인주거복지시설 중 양로시설, 노인공동생활기관은 2014년 이후 감소하고 있다. 그나마 증가추세를 보이고 있는 노인복지주택만 매년 1~2개 정도 증가하고 있다. 또한 노인복지주택의 설치운영이 임대형만 가능해지자 민간부문의 신규 노인복지주택 사업 진입은 더욱 줄어들었다. 앞으로 노인인구 대비 노인복지주택의 증가 폭은 더욱 줄어들 것으로 예상된다. 더구나 35개 중 23개는 서울, 경기도에 위치하여 지역적인 편차도 매우 크다.



[그림 2] 지역별 노인복지주택 수

다른 나라와 비교해보아도 노인복지주택은 부족하다. 일찌감치 초고령사회로 진입한 일본과 비교해보면 노인복지주택 공급의 현저한 부족을 객관적으로 볼 수 있다. 일본후생성(2018) 통계에 따르면 2018년 기준 일본의 총 인구는 약 1억3,000만 명이고, 65세 이상 고령인구는 총 인구의 약 28%인 약 3,500만 명 정도이다. 그리고 일본 전국에서 운영 중인 노인복지주택은

13,667개소이고 입소정원은 461,217 명이다. 즉 노인복지주택이 고령인구의 약 1.3%를 수용하고 있다고 볼 수 있다. 반면 우리나라의 2018년 기준 운영중인 노인복지주택 입소정원은 6,389 명으로 65세 이상 노인 738만 명 중 0.08% 밖에 수용하지 못하고 있다.

우리나라가 초고령사회로 진입하게 되는 2025년~2026년에 노인인구는 약 1천 50만 명이 될 것으로 예상된다. 그리고 일본의 노인복지주택 수용비율인 1.3%를 적용하였을 때 우리나라는 약 136,500 명을 수용할 노인복지주택이 필요하다. 즉 2018년 기준으로 우리나라의 노인복지주택 입소정원은 약 21배 증가가 요구되는 상황이다. 결론적으로 초고령 사회를 대비하여 각기 다른 수준의 노인들을 수용할 다양한 노인복지주택의 공급이 활성화 되어야 한다.

3) 기존 노인복지주택관련 연구 분석

분양형 노인복지주택이 금지된 2015년 이후 노인복지주택 공급활성화에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 기존 연구들은 공공형 노인복지주택, 정책연구, 해외성공사례분석, 노인들의 입주 의사 및 선호 특성, 입지요인 및 거주환경, 코하우징 등에 집중되어 있다. 그러나 우선적으로 공급활성화가 선행되어야 기존의 연구들의 활용도가 더 높아질 것이다. 특히 민간부문이 활발하게 진입하게 된다면 더욱 다양한 사례의 노인복지주택이 공급되어 각기 다른 예비고령층들의 수요를 충족시킬 수 있을 것이다.

[표 3] 기존 노인복지주택 관련 연구 분석

구분	내용
공공형 노인복지주택	대부분 저소득층 대상 노인복지주택 위주의 연구
정책연구	선진국들의 노인복지주택 관련 정책 벤치마킹
해외사례분석	대부분 노인복지주택에서 제공하는 서비스 위주의 연구
노인들의 선호도 연구	노인들의 노인복지주택 입주 결정요인 및 선택 선호도 연구
주거환경연구	주로 노인복지주택의 입지 및 입지선택 요인에 대한 분석
코하우징	주로 고령층의 코하우징에 대한 연구

3. 노인복지주택 공급이 미비한 문제점 도출

앞서 살펴보았듯이 초고령사회를 대비하여 노인복지주택의 활발한 공급이 필요하다. 그로 인한 민간부문의 공급활성화를 위한 방향성 제안을 위해 공급이 저조한 원인을 전문가 인터뷰를 통하여 도출하였다. 인터뷰는 노인복지주택 개발 및 운영, 부동산개발, 자산운용사, 금융기관 등 노인복지주택 개발과 연

관된 업종의 전문가 15명을 대상으로 실시하였다. 각 전문가가 종사하는 업종에서 노인복지주택사업 진입을 꺼리는 원인에 대하여 인터뷰를 진행한 결과 아래와 같은 원인들이 도출되었다.

대부분의 전문가들이 응답한 제일 영향이 큰 원인은 분양불가로 인한 사업비 조달 리스크이다. 80%의 전문가가 분양이 불가하게 법이 개정된 이후 사업진행을 검토조차 안하는 경우가 대부분이라고 응답하였다. 선분양이 금지되어 투자금액의 회수기간이 장기화 될 수밖에 없다는 것이 주된 문제점이다. 다만 노인복지주택은 용도상 사회복지시설로 분류되어 자연녹지지역에 건설할 수 있다. 그로 인해 타 용도에 비해 토지비가 저렴하다는 장점이 있다. 그러나 저렴한 토지비만으로는 민간의 참여를 유도하기에 부족한 점이 많다. 현재 노인복지법에는 노인복지주택 공급자를 위한 지원정책이 명시되어 있다. 하지만 재정적 사항으로 규정되어 있을 뿐 구체적으로 명시되어 있지 않아 실효성이 적다.

다음으로 사업개시 이후 임대율의 불확실성에 대한 리스크가 두 번째로 큰 원인으로 나타났다. 임대율은 사업지의 입지환경 및 시설수준에 따라 상이하여 정확한 예측이 어렵다. 또한 임대형 노인복지주택의 사례 자체가 적고 공급이 고급형 노인복지주택에 집중되어 있어 사업기획단계에서 예상 임대율에 대한 확신이 어렵다는 의견이 있었다. 실제 운영되고 있는 노인복지주택들의 사례를 조사한 결과 [표 3]과 같이 대개 보증금으로 3억에서 7억 원, 월 생활비로 100만 원 이상이 필요하다. 이로 인해 일정 수준 이상의 자산규모를 가지고 있는 노인이 아니면 이용이 어렵다는 점도 임대율의 불확실성 리스크에 영향을 미친다.

[표 4] 운영중인 노인복지주택 보증금 및 월 생활비

구분	보증금	월 생활비
C실버타운	14,000,000원/평	2,800,000원
N노인복지주택	10,800,000원/평	2,330,000원
G노인복지주택	14,700,000원/평	1,032,000원
S노인복지주택	13,500,000원/평	1,406,000원
M실버타운	10,300,000원/평	1,048,000원

세부적인 원인으로서는 법제도적 문제점이 있다. 첫 번째로 노인복지주택을 통합적으로 관리하는 법의 부재가 실무적인 어려움을 준다는 불만이 있었다. 노인복지주택 관련 법률은 보건복지부 소관의 노인복지법과 국토교통부에 의한 주택법, 장애인·고령자 등 주거약자 지원을 위한 국민주택의 공급이 있다. 또한 다른 사회복지시설과는 달리 공급에 관하여 노인복지법에 규정된 사항 외에는 주택법 관련규정을 따라야 한다. 즉 주택관련 사항은 국토교통부, 복지관련 사항은 보건복지부에서 다루게 되어 통합적으로 다루어지지 못하는 한계가 있다.

두 번째 문제점은 수요자만을 위한 법 개정이다. 노인복지법은 2006년에 저당권의 범위가 개정되었다. 입소보증금과 대출금의 합을 건설원가의 80%를 넘지 못하도록 제한하여 20%의 자본금 조달을 유도했다. 그리고 2015년에는 분양을 금지하고 임대형으로만 설치·운영되도록 개정되었다. 정부에서는 과거 무분별한 노인복지주택개발로 발생하는 피해사례를 법, 제도 개정을 통해 개선하려고 하였다. 하지만 강화된 법에 부담을 느껴 노인복지주택에 대한 투자 자체가 이루어지지 않는 단점이 나타나게 되었다.

또 다른 실무적인 문제점도 나타났다. 노인주거복지시설 시설기준 및 배치기준에 명시된 인·허가 보증보험에 가입에 대한 사항이다. 공급자는 입소자에 대한 입소보증금 반환보증을 위해 입소보증금 합계의 50% 이상의 금액에 대해 보증보험을 가입하여야 한다. 위 사항을 발급하는 기관은 공공기관인 주택도시보증공사와 민간의 서울보증보험이 있다. 하지만 해당 기관에 문의의 결과 발급이 어렵다는 답변을 받았다. 보증금 규모도 크고 노인복지주택이 각 사의 정관에 규정된 시설이 아니며 발급된 사례도 전무하다는 것이 그 원인이다.

위와 같은 문제점에도 불구하고 현재 노인복지주택을 운영 중인 기업들은 유의미한 수익률을 기록하고 있다. 대표적으로 전국에 노인복지주택 1,700세대를 운영 중인 S주식회사는 금융감독원 전자공시시스템 조회결과 대부분 임대형 임에도 불구하고 최근 5년간 영업이익률 평균이 7.1%인 것으로 나타났다.

[표 5] S주식회사의 최근 5년간 재무제표 요약 (단위 : 억원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
매출	493	454	613	666	599
운영수익	55.1	6.2	27.8	56.9	59.5
매출대비 운영수익 비율	11.2	1.4	4.5	8.5	9.9

결론적으로 현재도 노인복지주택 사업은 유의미한 수익률을 나타내고 있으며, 앞서 기술한 문제점이 개선된다면 더욱 많은 공급주체의 참여를 이끌어 낼 수 있을 것으로 판단된다.

4. 공급활성화를 위한 방향성 제안

노인복지주택 공급활성화를 위한 방향성을 전문가 인터뷰 및 기존연구 분석 등을 통하여 도출하였다. 방향성은 법·제도적 개선, 리츠의 활용 유도, 수요자 지원정책 마련의 3가지 분류로 제안하였다.

4.1 법·제도적 개선

법·제도적 개선방향성 중 첫 번째는 노인복지주택 관련 법률의 통합적인 관리체계 수립이다. 노인복지법에서는 노인복지주택을 노인복지시설로 구분하고 있다. 하지만 노인복지법에 규

정된 사항 외에는 주택법을 준용하도록 하고 있다. 이로 인해 노인복지주택 관련 정책이 통합적으로 관리 되지 않고 있다. 강혁신(2015)에 의하면 일본의 경우에는 노인복지주택관련 법률들을 통합하여 '고령자의 주거안정법'으로 관리하고 있다. 우리나라도 여러 법에 산재되어있는 관련 법률에 대하여 이와 같은 통합적인 관리가 필요하다.

다음으로는 공급자들의 참여를 유도하기 위한 구체적인 지원책을 마련하여야 한다. 현재 제도적인 혜택은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 용도지역 입지제한 완화 및 주택법에 의한 건설기준 특례가 있다. 그리고 조세감면규제법에 민간이 노인주거복지시설을 설치·운영할 경우 그 필요한 비용에 대한 재량적 보조를 규정해 놓았다. 하지만 민간부분의 공급 활성화를 유도하기 위해서는 위 사항들을 구체적으로 규정할 필요가 있다. 특히 건설비용에 대한 용자지원 정책과 취득세, 소득세 등 조세감면에 대한 구체화가 효과적일 것이다. 최성재(2001)에 의하면 미국의 경우에는 주택건설자금지원, 건설자금융자, 사업자 이자감면 등의 지원정책을 세부적으로 규정하고 있다. 우리나라도 재량적인 규정보다는 공급자에 대한 구체적인 지원정책이 필요하다. 하지만 노인들의 안정적 거주 보장이 확보되는 범위 내에서 이루어져야 한다.

마지막으로 인·허가 보증보험발급이 어려운 문제점은 담당 기관인 국토교통부에서 적극적으로 나서야 한다. 주택도시보증공사가 인·허가보증보험 업무를 취급할 수 있도록 정관에 반영하는 등 현안 해결이 필요하다.

4.2 리츠(REITs)의 활용 유도

현재 리츠를 활용한 노인복지주택은 국내에 없다. 하지만 리츠가 노인복지주택사업에 활발히 진입할 수 있는 환경이 갖추어 진다면 공급 활성화에 영향을 줄 수 있다. 하지만 노인복지주택의 경우 다른 상품보다 수익성이 떨어지는 경우가 많다. 즉 노인복지주택 리츠의 수익성을 보장하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 제도적인 개선이 이루어지지 않으면 참여를 기대하기 어렵다. 부동산투자회사법 제21조에 따르면 리츠는 부동산과 부동산개발사업 등에 투자할 수 있고, 취득, 개발, 개량 및 처분, 시설운영을 포함한 관리, 임대차 및 전대차 등으로 투자·운영할 수 있다. 또한 노인복지주택 운영사에 투자할 경우에는 제 27조에 의해 발행주식의 10%를 초과하여 취득할 수 없다. 결론적으로 리츠는 노인복지주택을 직접 운영할 수도 있고, 10% 이내의 범위에서 운영사에 투자가 가능하다. 만약 리츠가 운영사 지분을 100% 소유 가능하다면 수익률이 상승하여 투자가 늘어날 것이다. 관광숙박업의 경우에 부동산투자회사법 제27조의 예외조항에 따라 10% 취득제한 규정이 적용되지 않는다. 노인복지주택에도 이러한 예외규정을 적용하여야 한다.

부동산 자산 처분제한기간에 대해서는 부동산투자회사법 제 24조가 적용된다. 노인복지주택은 주택법 제2조 제1호에 따른 주택이 아닌 부동산이므로 1년의 처분제한기간이 적용된다. 리츠의 입장에서는 처분제한기간이 1년임을 이용하여 탄력적인

자산 운용이 가능하다는 장점이 존재한다. 그러나 투기를 위한 수단으로 악용할 가능성도 존재한다. 따라서 법적으로 노인복지주택 리츠에 대한 감독과 통제를 할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 하지만 조성홍(2012)에 의하면 부동산 처분수익이 리츠의 수익률에 미치는 영향이 다른 요소들보다 크다. 즉 운영상품인 노인복지주택에 리츠가 투자하더라도 자산의 처분은 불가피하다. 리츠가 노인복지주택에 투자 하더라도 원활한 처분이 가능하도록 하되 투기로 변질되지 않도록 안전장치를 마련하여야 한다. 안전장치가 마련되지 않으면 수요자인 노인들의 신뢰도가 떨어져 임대료를 하락으로 이어질 수 있다.

미국 국세청은 미국 국세법을 통해 2007년 RIDEA법(REIT Investment Diversification and Empowerment Act)을 재정하여 의료관련리츠가 노인복지주택에서 나오는 수익구조에 투자할 수 있도록 규정하였다. 또한 숙박시설을 운영하는 회사에는 투자비용 제한규정을 적용하지 않았다. 그리고 노인복지주택도 숙박시설에 포함시켜 이러한 혜택을 이용할 수 있게 하였다. 부동산 처분제한기간은 2년이며, 매각수익에 대해서는 공정시장가격을 적용하도록 하였다. 선진국의 다양한 사례를 참고하여 우리나라에서 리츠가 노인복지주택에 활발한 투자를 할 수 있는 환경을 만들어야 한다.

4.3 수요자 지원정책 마련

수요자 지원정책으로 노인들이 입주를 고려하는 경우가 늘어나 임대료가 상승한다면 노인복지주택 공급에 영향을 줄 것이다. 분양형 노인복지주택이 폐지된 후 대부분의 노인복지주택은 입주보증금과 월 생활비에 의하여 운영된다. 대개 보증금으로 3억에서 7억 원, 월 생활비로 100만 원 이상이 필요하다. 즉 일정 수준 이상의 자산규모를 가지고 있는 베이비부머세대라 해도 일정한 경제력이 뒷받침되지 않으면 이용이 어렵다. 우리나라 예비고령층은 노년기에 대한 준비 수준이 높고 상대적으로 자산규모가 커 소비여력이 있다. 그럼에도 불구하고 실제 수요를 확대하기 위해서는 입주비용에 대한 부담을 줄여야 한다. 한 가지 방법으로 의료기관과 연계된 노인복지주택의 경우 임대료 일부를 의료비 공제가 가능하도록 하는 방법을 고려할 수 있다. 그러나 장기적인 관점에서 노인들의 건강악화 예방에 영향을 준다는 공감대 형성이 선행되어야 할 것이다. 노인복지주택 전문 운영사에 대한 검증제도 마련도 방법이 될 수 있다. 투명하게 검증된 업체가 운영을 한다면 노인들도 신뢰를 가지고 입주를 할 수 있을 것이다. 또한 운영품질이 높아진다면 임대료의 상승으로 이어질 수 있다. 그리하면 리츠의 진입 및 사업진입을 고려하는 사례가 증가 할 것이다. 다음으로 노인복지주택 입주목적으로 자산처분을 하는 것에 대한 인식개선사업도 필요하다. 노인들은 임대보증금 마련을 위해 기존 소유주택을 처분하고 입소하는 경우가 많을 것으로 예상된다. 하지만 최근 부동산정책의 리스크로 인하여 자산처분에 대한 노인들의 거부감이 크다. 인식개선사업으로 이를 해소하여야 한다.

5. 설문조사를 통한 방향성 검증

5.1 설문조사 개요

앞서 제시한 방향성에 대해 실제 기대효과정도와 리스크 등 전문가들의 피드백을 수렴하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 부동산개발, 자산운용사, 노인복지주택 운영사, 금융사 등 노인복지주택 개발과 관련된 업종에 종사하는 전문가 57명을 대상으로 실시하였다. 46명이 응답하였으며 응답자들의 해당업종 경력은 20년 이상이 45%, 10년에서 20년 사이가 28%, 10년 이하가 26%이다. 검증 방법으로는 앞서 제시한 각 방향성에 대하여 예상 효과를 “①효과없음”부터 “⑤효과기대”까지의 5단계로 나누어 선택응답을 요청하였다. 또한 각 방향성에 대하여 피드백의견을 요청하였다.

5.2 설문조사 결과

첫 번째로 건설비용 용자지원에 대한 설문조사 결과이다. 전문가 중 33%가 효과를 기대한다고 응답하였으며, 55%도 보통 이상의 효과가 예상된다고 하였다. 낮은 이자율로 용자 지원이 가능하다면 사업비 절감효과가 기대된다는 의견이 많았다. 그러나 지원에 대해 노인복지 차원이라는 전체적인 공감대가 형성되어야 정책으로 시행될 수 있을 것이라고 하였다. 반면 분양불가가 미치는 영향이 커 이자율에 따라 용자지원의 효과가 미미할 것이라는 우려가 있었다. 또한 고급형 노인복지주택은 여론 등의 문제로 용자지원이 쉽지 않을 것이라고 예상했다.

[표 6] 공사비 용자지원의 효과예상

구분	응답수	비율
① 효과없음	0	0%
②	5	11%
③ 보통	7	15%
④	19	41%
⑤ 효과기대	15	33%

두 번째로 취득세, 소득세 등 조세감면에 대해서는 전문가의 80%가 보통 이하의 효과를 예상하였다. 현재 조세감면 수준도 일반 주택보다 낮아 추가적인 감면이 어려울 것으로 예상하였다. 또한 조세감면 수준으로는 사업비조달 리스크가 완화되지 않아 공급증가에 미치는 영향은 미미할 것이라는 의견이 많았다.

[표 7] 조세감면의 효과예상

구분	응답수	비율
① 효과없음	7	15%
②	16	35%
③ 보통	14	30%
④	5	11%
⑤ 효과기대	4	9%

세 번째로 리츠의 노인복지주택 운영사 지분소유비를 제한 완화효과에 대한 응답은 각 항목별로 평균 20%의 높은 응답률을 보였다. 소유비율제한 완화를 한다면 지분율에 따른 배당의 증가로 운영기간의 수익 증가가 기대된다. 그러나 분양불가로 인한 개발기간 자금조달 리스크 유효하여 효과가 미미할 것이라는 의견이 많았다. 추가적으로 Master Lease 등 여러 가지 방식에 대한 검토, 실제 지분율 증가에 따른 사업성에 대한 회계적인 검증이 필요하다는 제안사항이 있었다. 다음으로 처분기간 조정에 대해서는 임대율에 영향을 줄 수 있다고 응답하였다. 리츠의 수익률 확보에는 자산처분이 필수적이다. 하지만 처분 이후 운영품질에 대한 안전장치가 있어야 노인들의 신뢰도와 임대율이 유지될 것이라고 하였다.

[표 8] 리츠의 지분소유비율 조정 효과예상

구분	응답수	비율
① 효과없음	6	13%
②	13	28%
③ 보통	10	22%
④	11	24%
⑤ 효과기대	6	13%

네 번째로 의료기관 연계 노인복지주택의 경우 월 생활비 일부를 의료비에서 공제한다는 방향성에 대해서는 89%가 보통 이상의 효과를 기대하였다. 실제로 의료보험 공제가 시행된다면 실 사용자인 노인들의 입주선호도 높아져 임대율 상승효과가 예상된다. 하지만 시행이 되기까지 형평성 문제 등 정부차원에서 추가 논의되어야 할 사항이 많을 것이다. 또한 지원 대상 노인복지주택의 의료기관 연계정도를 어떤 방식으로 평가할 것인지에 대해서도 검토가 필요하다. 위 방향성은 의료기관 연계가 노인건강증진에 도움을 준다는 전제하에 추진되어야 하는 정책이다. 그러므로 실제적인 의료기관 연계 수준을 객관적으로 평가할 수 있는 평가기준이 마련되어야 한다.

[표 9] 월 생활비에 대한 의료비공제 효과예상

구분	응답수	비율
① 효과없음	2	4%
②	3	7%
③ 보통	11	24%
④	20	43%
⑤ 효과기대	10	22%

다섯 번째로 노인복지주택 전문 운영사에 대한 검증제도 마련에 대해서는 67%가 효과를 기대한다고 응답하였다. 운영품질이 높아져 운영수익이 상승하면 리츠의 진입 및 사업검토사례가 많아질 것이라고 예상했다. 하지만 운영사의 검증기준에 수익률을 포함할 것이냐 등 객관적인 평가방식에 대한 구체적인 검토가 필요하다.

[표 10] 노인복지주택 전문 운영사 검증에 대한 효과예상

구분	응답수	비율
① 효과없음	4	9%
②	3	7%
③ 보통	8	17%
④	24	52%
⑤ 효과기대	7	15%

추가로 설문 항목 외 전문가에게 제안할만한 방향성을 요청하였다. 첫 번째로 재건축사업 시 임대주택과 같이 노인복지주택을 일정비율 할당하는 방안을 제안하였다. 시행된다면 노인복지주택 자체의 공급은 증가할 수 있을 것으로 예상하였다. 그러나 운영이나 부대시설, 의료기관 연계 등에서의 어려움, 부대시설 운영 등으로 인한 수익률 저하 등에 대한 우려가 있었다.

두 번째로는 노인복지주택에 대한 인식개선사업이다. 높은 월 생활비가 부대시설비용, 식비 등으로 인한 합리적인 금액이라는 노인들의 이해가 필요하다. 노인들이 월 생활비를 합리적 비용으로 인식한다면 임대율 상승에 도움이 될 것이다.

세 번째로 노인복지주택 분양허가에 대한 재검토이다. 분양이 가능하다면 사업초기 사업비조달에 큰 이점을 가져오게 되어 공급활성화에 영향을 줄 것이다. 그러나 수요자인 노인들의 보증금, 운영품질 등을 보증할 수 있는 안전장치가 전제되어야 한다.

6. 결론

우리나라는 2018년에 65세 이상 인구 비율이 14.3%를 차지하여 '고령사회'에 진입하였다. 그리고 2026년에는 20.8%가 되어 초고령사회로 진입할 것으로 예상된다. 반면에 2019년 기준 국내 노인복지주택은 총 35개이며, 증가폭도 매년 1~2개 정도만 증가하고 있다. 즉 초고령사회가 되는 시점에는 노인복지주택 부족현상이 더욱 심해질 것이다. 이미 초고령사회로 진입한 일본과 비교해보면 부족현상은 더욱 명확해진다. 우리나라의 초고령사회 진입예상시점인 2026년에 일본 수준의 입소정원을 확보하려면 21배의 추가 공급이 필요하다.

실제 사례조사 결과 고급형 노인복지주택 임에도 불구하고 입주대기 중인 노인가구가 있을 정도로 수요가 높은 것으로 나타났다. 또한 노인복지주택 전국 1,700세대를 운영 중인 기업은 대부분 임대형 임에도 불구하고 최근 5년간 영업이익률 평균이 7.1%로 수익을 기록하고 있다. 즉 현재 공급부족 현상의 문제점을 해결 한다면 노인들의 수요와 노인복지주택 사업의 수익성을 극대화 할 수 있을 것이다.

6.1 공급부족 현상의 문제점 도출

노인복지주택 공급활성화를 위한 방향성 제안에 앞서 공급이 미비한 원인을 전문가 인터뷰를 통해 도출하였다. 인터뷰로 도출된 대표적인 두 가지 원인으로 사업비 조달 리스크, 임대율

의 불확실성 리스크가 있다. 전문가들에 의하면 분양불가로 인한 사업비 조달 리스크는 사업을 검토조차 안하는 경우가 대부분일 정도로 영향이 크다. 또한 사업개시 후 임대율 확보에 대한 불확실성도 영향을 미친다. 임대율은 사업지에 따라 상이하고 사례도 적어 정확한 예상이 어렵다. 이로 인해 공급자는 사업개시 이후 수익률에 대한 불확실성으로 노인복지주택 공급을 꺼리게 된다.

기타 세부적인 원인으로는 법·제도적 문제점이 있다. 우선 노인복지주택 관련 법규를 통합적으로 관리 할 수 있는 법의 부재가 한 가지 원인이다. 현재 노인복지주택 관련 사항 중 주택관련 사항은 국토교통부에서 복지관련 사항은 보건복지부에서 다룬다. 이로 인해 노인주거정책이 종합적으로 다루어지지 못하는 한계가 있다. 실무적인 문제점으로는 인·허가 보증보험 관련 애로사항이 존재한다. 발급기관인 주택도시보증공사와 서울보증보험에서는 발급사례도 없고 정관에 명시되지 않아 발급이 불가하다는 문제점이 해결되어야 한다.

6.2 공급활성화를 위한 방향성 제안 및 검증

앞서 도출한 문제점 해결을 위해 전문가 인터뷰 및 기존연구 분석 등을 통해 아래와 같은 방향성을 제안하였다. 그러나 방향성에 대한 전문가 의견으로만 검증을 하였다. 그러므로 각 방향성에 대한 구체적인 적용을 위해서는 추가적인 연구가 필요하다. 본 연구가 기반이 되어 초고령사회가 얼마 남지 않은 우리나라에 보다 다양한 노인복지주택이 등장하여 노인들의 주거수요를 만족시켜주기를 기대한다.

1) 법·제도적 개선방향

법·제도적 개선방향 중 첫 번째는 '노인복지주택 관련 법률의 통합 관리체계 수립'이다. 현재 노인복지법 관련 규정은 노인복지법, 주택법, 장애인, 노인, 임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률 등 여러 법률에 산재되어 있다. 이를 통합적으로 관리할 수 있는 법률재정이 필요하다. 두 번째는 노인복지주택 건설시 건설자금 융자지원정책을 구체화하는 것이다. 이 방향성에 대해서는 전문가 중 88%가 보통 이상의 효과가 예상된다고 하였다. 그러나 분양불가가 미치는 영향이 커 이자율이 크게 낮아지지 않으면 융자지원의 효과가 미미할 것이라는 우려도 있었다. 또한 고급형 노인복지주택은 여론 등의 문제로 국가차원에서 융자지원을 꺼려할 수 있다는 의견도 있었다. 세 번째로 조세감면에 대한 기대효과는 전문가의 80%가 보통 이하의 효과를 예상하였다. 조세감면 수준으로는 사업비조달 리스크를 완화할 수 없다고 했다. 마지막으로 인·허가 보증보험발급이 어려운 문제점은 국토교통부에서 정관에 반영하는 등 적극적인 개선이 필요하다.

2) 리츠의 활용 유도

다음으로 리츠의 활용 유도에 대한 방향성이다. 현재 우리나라에는 리츠를 활용한 노인복지주택은 없다. 하지만 리츠가 노인복지주택에 활발하게 투자하게 된다면 공급을 활성화 하는데

도움을 줄 수 있다. 하지만 노인복지주택의 경우 수익성이 떨어지기 때문에 제도적인 개선이 이루어지지 않으면 참여를 기대하기 어렵다. 현재 리츠가 운영사에 투자를 할 경우 운영사 지분의 10% 이내의 범위에서만 가능하다. 현재 부동산투자회사법 상 관광숙박업 운영사에 대해서는 이에 대해 예외를 적용한다. 노인복지주택에도 예외를 적용하여 리츠가 운영사의 지분을 100% 소유 가능하다면 수익률이 상승하여 리츠의 투자참여를 유도할 수 있을 것이다. 전문가들은 이 방향성에 대해 효과 없음에서 효과기대까지 고른 응답률을 보였다. 또한 처분제한 기간 조정에 대해서는 리츠가 노인복지주택에 투자 하더라도 원활한 처분이 가능하도록 하되 투기로 변질되지 않도록 안전장치에 대한 검토가 이루어져야 한다고 하였다.

3) 수요자 지원정책

마지막으로 수요자 지원정책에 대한 방향성을 제안하였다. 현재 수준의 보증금과 월 생활비는 베이비부머세대라 해도 경제력이 뒷받침되지 않으면 이용이 어렵다. 위 문제점 해결을 위해 의료기관과 연계된 노인복지주택의 경우 임대료의 일부를 의료비 공제가 가능하도록 하는 방향을 제안하였다. 이 방향성에 대해서는 전문가의 89%가 보통 이상의 효과를 기대하였다. 하지만 형평성 문제 등 법 개정 이슈에 대한 우려와 지원대상 평가방식 검토가 필요하다는 의견이 있었다. 다음으로 노인복지주택 전문 운영사에 대한 검증제도 마련에 대해서는 67%가 효과를 기대한다고 응답하였다. 하지만 운영사의 검증기준에 수익률을 포함할 것이냐 등 객관적인 평가방식에 대한 검토가 필요하다.

4) 기타

제시한 방향성에 대한 의견 외 전문가들의 추가 제안사항은 아래와 같다. 재건축사업 시 임대주택과 같이 노인복지주택을 일정비율 할당하는 방안, 일반 임대주택에 비해 과도한 월 생활비에 대한 인식개선사업이 필요하다는 의견이 있었다. 특히 분양허가 재논의가 필요하다는 의견을 제안하는 전문가가 많았다. 앞서 제안한 방향성도 노인복지주택 공급 증가에 긍정적인 영향이 기대되지만, 분양허가의 재논의가 가장 파급력이 클 것으로 예상하였다. 그러나 노인들에 대한 보호 장치가 전제되어야 노인들의 신뢰성을 얻을 수 있을 것이라고 하였다.

참고문헌

- 강혁신, 2015, "일본의 고령자 주거 지원 정책에 관한 조망", 한국재산법학회 논문집 32(1), 1-23쪽
- 권지혜, 2016, "도심형 실버타운의 입지요인 특성에 관한 연구", 한국주거학회 학술발표대회 논문집 28(1), 101-105쪽
- 조성홍, 2012, "부동산투자회사(REITs)의 수익률에 관한 요인분석", 대한국기업법경영학회 기업경영연구 23(0), 167-192쪽
- 최성재, 2001, "미국의 노인주택정책과 관련법", 한국노인문제연구소 노인복지정책연구 21(1), 211-258쪽
- 대한민국 금융감독원, 2020, "전자공시시스템"
- 대한민국 법무부, 2020, "노인복지법".
- 대한민국 법무부, 2020, "부동산투자회사법".
- 대한민국 통계청, 2019, "가계동향조사".
- 대한민국 통계청, 2019, "경제활동인구조사".
- 대한민국 통계청, 2019, "장래인구추계".
- 미국 국세청, 2019, "내국세법".
- 보건복지부, 2019, "노인복지시설 현황".
- 일본 후생노동성, 2018, "Social welfare facility survey".
- United Nation, 2019, "World Population Prospects".

접수 : 2020년 10월 16일

1차 심사완료 : 2020년 11월 16일

게재확정일자 : 2020년 11월 16일

3인 익명 심사 필