

시니어 주거시설 어디로 향하는가?!

Vol.17



주거시설은 삶에서 빼놓을 수 없는 요소 중 하나입니다. 살면서 자신 명의 주택 하나쯤 있으면 좋겠다는 바람으로 알뜰살뜰 살면서 악착같이 돈을 모으는 이유이기도 합니다. 주거시설은 연령대별 의미가 다릅니다. 기본적인 개념은 외부의 위험과 낯선 세계로부터 자신을 보호해 준다는 심터입니다. 결혼하고 자녀와 함께 가족이라는 울타리가 만들어질 때는 사랑하는 가족과 함께 한 공간에 부대끼며 웃고 우는 정서적 공간이 필요합니다. 나이가 들면서 오십이 넘으면 자신만의 시간과 공간을 제공해주는 '동굴'과 같은 이기적이며 성찰적 공간이 주거입니다. '머문다'는 주거 개념은 '쉰다.', '사랑한다.', '성찰한다' 로 나이와 함께 진화합니다. 젊었을 때는 조금이라도 더 넓은 공간이 동경의 대상이 었다면, 나이가 들면 아담하지만, 소중한 자신만의 공간으로 만족합니다. 고령화는 전 세계적 트렌드입니다. 그 트렌드는 시니어하우징 산업에 울림으로 다가오고 있습니다. '집에서 머물다, 집에서 생을 마감하고 싶다'라는 소소한 바람입니다. 지금까지 'ن싱홈 (nursing home)'이 노인 돌봄의 대명사였다면, 액티브 시니어가 주축이 된 21세기 고령사회에서는 시니어하우징에 대한 수요와 관심이 높아지고 있습니다.



공공시설은 너싱홈 수준에서 머물고, 민간사업은 고급화와 고비용의 편의 제공이 시니어 주거시설의 키워드입니다. 다만, 최근 시니어하우징은 단순히 편의성만 추구한다기보다는 장수 3대 리스크를, 위험을 분산할 수 있는 방법으로 변모하고 있습니다.

2024년 12월 23일 우리나라는 초고령사회로 진입했습니다. 더 이상 미룰 수 있는 정책이 아니라는 것은 정부도 정치권도 잘 알고 있습니다. 최근 부쩍 바빠지게 시니어 정책과 대안 마련에 바쁜 움직임을 보더라도 알 수 있습니다. 2025년 4월에는 국회에서 초고령사회 대비 시니어 주거에 관한 토론회가 있었습니다. 현재는 시니어 주거시설도 양극화입니다. 공공영역에서는 저소득층 대상의 '저비용 복지시설'인 너싱홈 중심으로, 민간 영역에서는 고소득층 대상의 '프리미엄 시니어하우징'을 공급하고 있어 다른 어떤 분야보다 양극화 현상이 심합니다. 이런 현상이 일어나는 이유는 뭘까요? 시니어 주거시설이 보편화되지 않은 현실적 걸림돌은 무엇인지, 그 걸림돌이 디딤돌이 되기 위해서는 어떻게 해야 하는지 살펴보겠습니다.

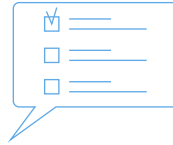




한국 시니어하우징(Senior Housing)산업의 저성장 원인

시니어하우징은 초고령사회에서 반드시 갖춰야 할 인프라입니다. 매년 큰 폭으로 유입되는 고령인구를 고려한다면 한시가 급한 정책 중 하나입니다. 먼저 **시니어 하우징은 고령층을 대상으로 주거와 생활 편의 서비스를 제공하는 시설**을 의미합니다. 실버타운, 노인복지시설 등 고령층의 적합한 내외부 설계나 의료와 돌봄 등 편의 서비스를 갖춘 시니어 주거시설입니다. 우리나라 시니어하우징 산업이 더딘 이유는 여러 가지로 꼽을 수 있겠지만, 크게 세 가지로 구분한다면, 첫째 모호한 법적 위치, 둘째 사회 환경 변화를 반영하지 못하는 각종 규제, 셋째 민간사업자가 매력을 느낄 수 있게 하는 다양한 지원책과 같은 동기부여 부족입니다. 시니어하우징이 처한 상황과 함께 저성장 원인을 한가지씩 다루면서 개선해야 할 방향성 또한 모색해 보도록 하겠습니다.

첫째, 동일 시설에 대한 다양한 법률적 해석



시니어하우징에 관련된 법률은 크게 세 가지입니다. 시니어하우징은 필요에 따라 주택으로 분류할 수도 있고, 준주택이나 시설로도 해석이 가능합니다. 시설로 보는 근거는 '건축법 시행령(제3조의 5)입니다. 유치원, 어린이집, 양로원, 노인요양시설 등 아동, 노인, 장애인과 같은 사회적 약자를 위한 시설은 건축법 시행령에 의거 '노유자시설'로 분류됩니다. 건축법상 주택이 아니라 시설입니다. 시설은 소방법, 장애인복지법, 노인복지법 등의 다양한 법률에 적용되므로 주택과 달리 허가에서부터 건축까지 복잡하고 까다롭기에 민간 영역 진입의 걸림돌이 되고 있습니다. 노인복지 주택은 '준주택'으로 분류됩니다.

근거는 주택법(제2조 4호)입니다. 준주택은 주택 외의 건축물과 그 부속 토지로서 주거시설로 이용할 수 있는 시설 등을 포함합니다. 마지막으로 '주택'으로 분류하는 경우에는 세금 부과 기준입니다. 지방세법에서는 시니어하우징을 주택으로 인정하여 과세 대상으로 분류합니다. 그러하기에 1가구 2주택에 해당하며, 개인의 소유에도 한계가 있을 수밖에 없습니다. 이렇게 하나의 시설이 다양한 법률에 따라 다르게 해석된다는 것은, 산업을 영위하는 일선 현장에서는 엄청난 혼란을 야기할 수 있습니다. 주택과 시설, 또는 준주택 등 필요에 따라 구분 적용하는 다양한 법률을, 주택을 규제하고 지원하는 '건축법'으로 통일된 관점에서 바라본다면 소유와 운영, 또는 시설 설치에 관한 일관된 적용이 가능해질 것입니다. 현재 정치권에서는 2025년도 법률 개정을 목표로 하고 있습니다.

둘째, 각종 규제 사항



주택과 시설, 준주택이라는 다양한 시각이 존재하는 만큼 법률적 적용 또한 혼란스러운 것이 사실입니다. 앞서서도 언급한 것처럼 시니어하우징을 소유했을 경우 1가구 2주택에 해당합니다.

1가구 2주택은 일정 조건을 충족하지 않을 경우 종과세 대상이 되므로 일반 주택과 달리 흥행에 실패할 확률이 높습니다. 소방법, 노인복지법 등 적용받는 법률이 많아, 역설적으로 제약조건이 많으므로 민간사업자로부터 매력이 떨어지는 것이 사실입니다.

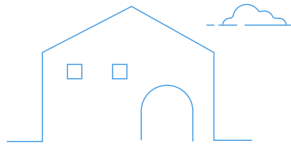
또 하나는 세금 부분도 뽑아야 할 전봇대입니다. 민간임대주택이나 소형주택을 취득할 경우에는 세금 면제 등 다양한 절세방안이 지원되고 있지만, 시니어하우징은 2026년 12월 말까지 취득세와 재산세 25% 감면받는 조건부 일몰제가 적용되고 있습니다. 소유자가 직접 사용하는 경우에만 감면을 적용받을 수 있습니다. 앞으로 시니어하우징 산업의 활성화와 민간기업의 적극적 참여 유도를 위해 시급하게 개선되어야 할 항목 중 하나입니다.

시니어하우징 개발과 건축 규제에 관한 내용입니다. 현행 노인복지법시행규칙(제16조)에 따르면 토지와 건물의 소유권을 확보한 경우에만 노인복지 주택 설치가 가능합니다. 2024년도 하반기에 토지와 건물의 사용권만 확보한 경우에도 설치와 운영이 가능하도록 관련 규정을 개정할 예정이었으나 아직 실행되지 않고 있습니다.

노인복지법시행규칙(제17조, 별표2 제6호, 별표3 제3호 라목)에 의하면 위탁관리 리츠는 노인주택 복지 운영을 할 수 없습니다. 그 이유는 부동산투자회사법상 노인주택 복지 운영에 필요한 법정 최소 인력 요건에 충족할 수 있는 상근 임직원이 근무할 수 없다는 조건 때문입니다. 이 부분도 2024년도 하반기에 위탁운영사를 통해 필요 인력 기준을 충족시킬 수 있도록 개정하려 했으나 아직 개정되지 않았습니다. 또 하나는 분양형 개발에 관한 규제입니다. 현재는 임대형만 가능합니다.

임대는 사업비 회수에 장기간이 소요되므로 민간사업자의 수익 실현에, 한계에 봉착하여 진입할 이유와 명분이 약화하는 것이 사실입니다. 임대형과 분양형 혼합 개발 허용하는 것으로 2024년도 하반기 개정 예정이었으나, 이 또한 아직 진행 중입니다. 청년, 신혼부부, 어르신 안심주택, 서울형 공유주택 등 복합개발에 관한 규제, 발코니 규정 등도 개선해야 할 대상입니다.

셋째, 민간사업자 유인책 부족



이익이 있는 곳에 민간사업자가 있습니다. 민간사업자는 수익 실현이 사업의 최우선 목표라고 해도 과언이 아닙니다. 사회적 기업을 포함한 민간기업의 사업 목적은 이익 창출이라는 것은 부인할 수 없는 사실입니다. 수익은 제조회가를 낮추거나 판매가가 상대적으로 높을 때 규모가 커집니다. 제조회가 인하는 개별 기업의 월등한 기술력이 있거나, 정책적 지원이 뒷받침될 때 가능합니다. 시니어하우징 산업은 일반적 공산품을 제조 생산하는 과정이 아니므로, 진입장벽을 낮춰 주거나 세제 지원, 금융 혜택 등 다양한 지원책이 있을 때 맞춤형 시니어하우징이 유통될 수 있을 것입니다.

금융에 관한 이중적 잣대도 민간사업자의 진입장벽입니다. 양로시설은 사회복지 시설로 대출 대상에서 제외됩니다. 노인복지 주택은 준주택에 해당하므로 주택담보 대출 대상이 되지 않습니다. 이와 같이 노유자시설은 금융지원의 사각지대에 놓여 있어 민간사업자가 초기비용에서부터 운영리스크까지 대부분 떠안아야 하는 구조입니다. 이런 부담을 덜어줄 때 민간기업의 관심은 저절로 높아질 것입니다.

노인복지 주택이 2017년 38개에서 2023년 40개로 2개가 증가했습니다. 단순히 비교하더라도 6년간 2개소만 증가했다는 것은 시니어하우징이 얼마나 더딘 성장을 하는지 단적으로 보여주는 자료입니다. 입소 정원은 2017년 대비 약 6% 증가한 9천여 명이지만 고령인구 천만 명 시대에 견주어 보면 아주 미미한 수준입니다. 양로원은 감소했습니다. 너싱홈(nursing home)으로 분류되는 요양시설만 2017년 대비 약 11% 증가했고 입소 정원 또한 14.7% 증가했습니다. 너싱홈은 돌봄이 필요한 시니어를 대상으로 하므로, 액티브 시니어를 대상으로 하는 시니어하우징과 다소 차이가 있습니다. 시니어하우징에 대한 다양한 정책과 금융 지원 등이 뒤따른다면 지금보다 훨씬 더 빠른 성장세를 보일 것입니다.

저출산고령사회위원회, 국회 등 정부와 정치권이 시니어에 대한 관심이 날로 높아지고 있습니다. 정치권에서는 정부와 긴밀한 협조를 통해 시니어하우징 산업의 발전을 저해하는 걸림돌을 올해 내에 디딤돌로 전환할 수 있도록 최선의 노력을 기울이겠다고 다짐을 밝혔습니다. 아울러, LH공사 중심으로 시니어하우징 시범단지 조성을 추진 중이며, 가시화될 경우 전국을 5대 권역으로 나눠 실시하겠다고 발표했습니다. 그 어느 때보다 제도권이 빠른 움직임을 보입니다.

시니어하우징은 블루오션으로 볼 수 있습니다. 지금까지의 너싱홈 수준을 넘어설 뿐 아니라, 그렇다고 '프리미엄 시니어하우징'까지는 아닌 수준에서 이용 대상자를 확대하면서 장수 3대 리스크(질병, 외로움, 가난)를 예방할 수 있는 차원의 시니어하우징이 될 것으로 보입니다. 우리나라를 비롯한 가까운 일본과 중국, 멀리는 유럽과 아메리카 등 사회적 나이 듦에 따라 수요가 폭발적으로 성장하고 있는 시니어하우징 산업을 선점하기 위한 발 빠른 대응이 필요한 때인 것 같습니다.



박창동

KMA 시니어랩 전문위원
(인적자원개발학 박사)

KMA 시니어랩

초고령시대를 앞둔 우리나라의 시니어 대상 경력개발사업, 시니어 대상 정책 및 비즈니스를 개척하려는 조직을 위한 사업을 진행하고 있으며, 관련 리포트를 정기적으로 발행합니다.