

July 26, 2024

「시니어 레지던스 활성화 방안」의 주요 내용 및 시사점

정부는 2024. 7. 23. 경제장관회의에서 「시니어 레지던스 활성화 방안」(이하 “**시니어 레지던스 활성화 방안**”)을 발표했습니다.

정부는 이번 시니어 레지던스 활성화 방안을 통해 시니어 레지던스의 설립과 운영 규제, 부지와 자금 등 공급단계 전반에 걸친 규제를 대폭 완화하여 시니어 레지던스의 공급 확대를 촉진하고, 고령 수요자에 대한 맞춤형 지원을 확대하기 위해 정부의 지원을 강화할 예정임을 밝히고 있습니다.

시니어 레지던스 활성화 방안의 주요 내용은 아래와 같습니다.

I. 시니어 레지던스의 개념

정부가 발표한 시니어 레지던스 활성화 방안에서 ‘시니어 레지던스’는, 고령자 복지주택(공공임대), 실버스테이(민간임대), 실버타운(노인복지주택)에 가사나 돌봄 서비스를 제공하는 고령층 친화적 주거공간을 의미합니다.

이 중 실버타운 또는 노인복지주택(이하 문맥에 따라 “**실버타운**” 또는 “**노인복지주택**”)은 노인복지법에 따라 60세 이상의 노인에게 주거시설을 임대하여 주거의 편의, 생활지도, 상담 및 안정관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설을 말합니다 (노인복지법 제 32 조 제 1 항 제 3 호, 제 33 조의 2 제 1 항, 제 2 항).

II. 시니어 레지던스의 민간 부분 공급 확대

1. 토지 및 건물 “사용권”을 통한 실버타운 설립 및 서비스 전문사업자 육성

현행 노인복지법령은 노인주거복지시설 설치 신고 시 ‘시설을 설치할 토지 및 건물의 소유권을 증명할 수 있는 서류’를 제출하도록 규정하고 있으나, 시니어 레지던스 활성화를 방안에 따르면, 올해 하반기 중 토지 및 건물의 ‘사용권’을 기반으로 노인복지주택을 설립 및 운영할 수 있도록 허용하는 노인복지법 관련 법령 개정이 추진될 예정입니다.

아울러, 정부는 토지 및 건물의 사용권을 기반으로 서비스만을 제공하는 전문사업자 육성을 위한 지원근거 및 사업자 요건(예: 운영사업자가 법인이고 일정 수준 이상의 자본금 요건을 충족할 것) 등을 마련할 계획이라고 밝혔습니다(2025년 하반기).

2. 신분양형 실버타운의 도입

과거에는 노인복지주택을 분양하는 방식으로 공급할 수 있었으나, 관련하여 서비스 부실 문제, 미자격자(60세 미만) 거주 문제 등이 발생하자, 2015년 노인복지법 개정을 통해 분양형 노인복지주택이 폐지되었고, 이에 따라 현행 노인복지법에 따르면 노인복지주택은 오로지 임대하는 방식으로만 공급될 수 있습니다(임대형 노인복지주택).

그러나 노인복지법이 분양형 노인복지주택을 폐지하면서, 노인복지주택 사업의 수익성이 악화되었고(임대형 노인복지주택의 경우 사업자가 투자금을 회수하는 데 보다 장기간이 소요됨), 결과적으로 노인복지주택의 공급이 고령층 수요에 미치지 못하는 문제가 발생하였습니다.

이 같은 문제를 해결하기 위하여 정부는 노인복지법 개정을 통해 다시 노인복지주택을 분양하는 방식으로 공급할 수 있도록 하되(신분양형 실버타운), 신분양형 실버타운을 전국 89개 인구감소지역에 집중 도입할 계획이라고 밝혔습니다(2024년 하반기).

한편, 과거 분양형 노인복지주택에서 발생한 여러 문제를 감안하여, 정부는 신분양형 실버타운을 안정적으로 운영하기 위하여 아래 방안을 검토 중입니다.

- 신분양형 실버타운 사업자의 운영 책임성을 강화하기 위하여 일정 비율 이상의 임대형 노인복지주택을 의무적으로 포함하여 운영
- 투기수요 차단, 불법 전용 등을 방지하기 위하여 일반 주택과 동일한 건축 인허가 및 관리기준 등을 적용하는 방안 검토
- 부실한 서비스 운영을 방지하기 위하여 서비스 품질관리체계(표준계약서, 관리비 공개 및 관리회사 교체 근거규정 마련, 서비스 관련 계약 위반시 시정조치 규정 마련, 분쟁조정제도 마련 등)를 마련
- 입주자격 등에 관한 불성실한 공지를 미리 방지하기 위하여 분양과정 전반에 대하여 체계적인 관리 및 감독을 실시
- 입주자격이 한정된 실버타운 매매를 지원하기 위한 정보공유 홈페이지 설치 및 운영

3. 용적률 완화 및 유희시설과 국유지 활용 등 시니어 레지던스 부지 확보 지원

정부는 도심 내 시니어 레지던스 부지 공급을 위하여 아래 방안을 추진할 예정입니다(2024 년 하반기).

- ① 지자체가 유희 기반시설의 부지를 활용할 수 있도록 용도 및 밀도 규제 완화 근거 마련(2024. 8. 7. 국토계획법 개정을 통해 도시군계획시설 입체복합구역을 도입하고, 이를 통해 기반시설의 복합활용시 용적률 및 건폐율 2 배 완화 및 건축물 용도제한 완화)
- ② 도심 내 유희시설(대학시설, 폐교, 숙박시설, 오피스텔 등)을 시니어 레지던스로 전환 및 활용할 수 있도록 용도변경 및 용적률 완화를 유도
- ③ 시니어 레지던스 조성에 활용 가능한 유희 국공유지(군부대 이전 부지, 노후 공공청사) 등을 발굴 및 개발하여 민간 사업자에게 제공할 계획

위 ③과 관련하여, 정부는 구체적인 예로서 국유재산법 제 29 조에 따라 한국토지주택공사(이하 "LH") 등이 위탁개발한 부지를 민간사업자에게 아래와 같은 단계로 장기임대 하는 방안을 들고 있는데, 향후 시니어 레지던스를 설치 및 운영하려는 사업자가 주목해볼 만한 부분이라고 생각됩니다.

- 사업 대상지 선정 및 사업계획 승인 단계: 국유재산심의위원회에서 대전, 원주 등 토지위탁 개발 사업지 19곳 중 개발 여건 및 사업추진의 적정성 등을 고려하여 개발대상지 선정 및 사업계획 승인
- 사업시행 단계: LH 등이 부지를 위탁개발
- 관리처분 단계: 민간사업자에게 LH 등이 위탁개발한 부지를 장기임대 하고, 민간사업자가 시니어 레지던스 개발사업 착수

4. 리츠 진입을 위한 규제 완화 및 투자위험 부담 완화

1) 리츠 진입 활성화를 위한 택지지원 및 규제개선 추진

정부는 「부동산투자회사법」에 따른 부동산투자회사(이하 "리츠")가 시니어 레지던스 개발사업에 원활하게 진입할 수 있도록 다음과 같은 규제개선을 추진할 예정입니다.

- ① '프로젝트 리츠'의 도입: 부동산투자회사법에 따르면, 주주 1인과 그 특별관계자는 최저자본금준비기간이 끝난 후에는 리츠가 발행한 주식 총 수의 100분의 50을 초과하여 주식을 소유하지 못합니다(1인 주식 소유한도 요건). 그 밖에 부동산투자회사법상 리츠의 변경인가, 공시 등 규제로 인하여 부동산 개발 시 리츠의 활용이 제한됩니다.

시니어 레지던스 활성화 방안에 따르면, 정부는 부동산투자회사법 개정을 통해 부동산투자회사법상 위 1인 주식 소유한도 요건 등 진입 규제를 완화함으로써 '프로젝트 리츠'를 도입하고 이러한 프로젝트 리츠를 활용하여 시니어 레지던스 개발을 촉진할 계획이라고 밝히고 있습니다(2024년 하반기).

- ② **택지 지원:** 정부는 시니어 레지던스 개발을 촉진하기 위하여 리츠가 화성동탄2지구 및 2025년까지 신도시 택지 3곳 이상을 활용할 수 있도록 지원할 계획입니다.
- ③ **위탁운영사 기준으로 인력요건 같음:** 현행 노인복지법에 의하면, 시설의 장 1명과 사회복지사업법상 사회복지사 자격증을 소지한 자 1명을 노인복지주택에 배치하여야 하며, 노인복지주택의 종사자는 모두 시설의 장과 근로계약을 체결한 사람일 것이 요구됩니다(노인복지법 시행규칙 제17조, 별표2 제6호, 별표3 제3호 라목). 그런데 현행 부동산투자회사법상 위탁관리 리츠는 상근 임직원을 둘 수 없어, 위와 같은 노인복지주택의 설치 및 운영에 필요한 인력기준을 스스로 충족하는 것이 불가능합니다.

시니어 레지던스 활성화 방안에 따르면, 정부는 상근 임직원이 없는 위탁관리리츠가 위탁운영사를 통해 위 인력기준을 충족할 수 있도록 제도를 개선할 예정이라고 밝히고 있습니다(2024년 하반기).

- ④ **노인복지주택 위탁운영사 요건 개선:** 현행 노인복지법에 의하면, 노인복지주택을 설치한 자는 해당 노인복지주택의 전부 또는 일부 시설을 시장, 군수, 구청장의 확인을 받아 제3자에게 위탁하여 운영할 수 있습니다. 그런데 이 경우 노인복지주택의 운영을 위탁받은 자는 노인복지주택사업을 실시한 경험을 갖추어야 합니다(노인복지법 제33조의2 제6항, 동법 시행령 제20조의3). 이러한 제한으로 인하여 부동산투자회사법상 상근 임직원이 없는 위탁관리 리츠의 자산관리회사가 리츠로부터 노인복지주택의 운영을 위탁받는 것이 현실적으로 불가능하였고, 이는 리츠가 노인복지주택 개발 및 운영에 참여할 수 없도록 하는 주요 장애요인이 되었습니다.

시니어 레지던스 활성화 방안에 따르면, 정부는 위 위탁운영사 요건(즉, 노인복지주택사업을 실시한 경험을 갖추어야 할 것)을 폐지할 예정이라고 밝히고 있습니다(2024년 하반기).

- ⑤ **설치요건 개선:** 부동산투자회사법에 의하면 리츠는 부동산을 취득하는 즉시 자산보관기관에 해당 부동산을 신탁해야 하므로(부동산투자회사법 제35조 제1항, 동법 시행령 제37조 제1항 제1호), 현행 노인복지법에 따른 시설요건(설치자가 토지 및 건물의 소유권을 확보할 것)을 충족할 수 없습니다.

그런데 정부는 이번 시니어 레지던스 활성화 방안을 통하여 노인복지법 시행규칙 제16조를 개정하여 토지 및 건물의 '사용권'을 기반으로 노인복지주택을 설립 및 운영할 수 있도록 관련 규정을 개정할 예정이라고 밝히고 있고, 리츠의 자산보관의무를 고려하여 제도를 개선할 계획을 밝히고 있습니다(2024년 하반기). 따라서 향후 노인복지주택 설치 및 운영의 주체로 리츠를 적극적으로 고려해 볼 수 있습니다.

2) 투자위험 부담 완화

정부는 시니어 레지던스 조성을 활성화하기 위해 각종 금융지원을 검토하고 있습니다. 현재 지원 대상, 지원 규모, 지원 시기 등 금융지원 요건이 구체화된 상태는 아니나, 정부가 고려하는 금융지원의 골자는 아래와 같습니다(2025년 상반기).

- 시니어 레지던스 조성을 위한 건설자금에 대하여 주택도시기금 공공지원 민간임대용자 지원 검토
- 시니어 레지던스 조성을 위한 건설자금에 대한 주택금융공사 대출보증 지원 검토
- 지역활성화 투자 펀드를 활용할 수 있도록 분양형 실버타운에 한해 예외적으로 투자 허용(단, 단순한 분양형 사업은 투자대상에서 제외)
- 지자체가 지방소멸대응기금 등을 활용하여 시니어 레지던스 조성을 추진할 수 있도록 지원

5. 실버스테이 도입

정부는 2024년 하반기부터 유주택 고령층도 입주 가능한 실버스테이(민간임대주택) 시범 사업을 추진하고, 2025년부터 그 시행 및 확산을 추진할 계획입니다. 주요 내용은 아래와 같습니다.

- 대상부지 및 부지공급: 수도권 소재 의료 및 복지시설이 인접한 공공택지, 공공택지 내 민간임대용지 일부를 의료 및 복지시설 등 인접지역에 배치하고 실버스테이를 공급하는 민간 건설사에 공급
- 자금: 주택도시기금이 출자한 리츠를 통해 출자 또는 주택도시기금이 용자(용자규모: 세대당 0.7~1.2억원, 금리: 2.0~2.8%, 상환기간: 14년 만기일시상환)하여 건설자금 지원
- 건설기준 등 규제개선: 놀이터, 돌봄센터 등 고령자 수요가 적은 주민공동시설 설치 완화 검토

- 입주대상범위 확대: 60세 이상 '유주택' 고령자도 입주 가능하도록 입주대상 범위 확대(현재 공공지원 민간임대주택은 무주택자만 입주 가능함)
- 기타: 단지 내 고령자 외 다양한 세대가 함께 거주할 수 있도록 일반형 주택을 혼합하여 건설하는 방안 검토

III. 수요자 맞춤형 지원 확대

정부는, 시니어 레지던스 공급확대에 발 맞추어 입주자 보호 및 입주자의 선택권을 보장하기 위하여 표준계약을 마련하고, 시니어 레지던스의 인력 및 시설현황과 이용료, 서비스 품질 등에 관한 정보를 홈페이지에 주기적으로 공개하는 등 정보공개 시스템을 구축하는 한편, 시니어 레지던스가 제공하는 서비스에 대하여 주기적 평가를 시행하여, 그 결과를 공개하는 품질인증제도를 도입하는 등 다양한 수요자 지원정책을 확대할 계획입니다(2024년 하반기~2025년 하반기).

IV. 관리 지원체계 구축

정부는 시니어 레지던스가 주택건설과 가사, 건강, 여가 서비스가 함께 유기적으로 결합되어 다부처가 관여할 필요가 있는 사업임을 감안하여, 관계부처 전담반을 구축하고, 시니어 레지던스 활성화를 위한 특별법 제정을 추진할 예정입니다. 또한 신속한 사업지원을 위한 원스톱 지원시스템을 구축, 운영하는 한편, 현장 수요자 의견수렴 등을 통해 추가 보완 대책을 지속적으로 마련해 나갈 예정임을 밝혔습니다.

관련 구성원

전은진

변호사

T 02.3404.0163

E eunjin.jeon@bkl.co.kr

송치영

변호사

T 02.3404.6531

E chiyoung.song@bkl.co.kr

지승은

변호사

T 02.3404.7495

E seungeun.chi@bkl.co.kr

법무법인(유한) 태평양의 뉴스레터에 게재된 내용 및 의견은 일반적인 정보제공만을 목적으로 발행된 것이며, 법무법인(유한) 태평양의 공식적인 견해나 어떤 구체적 사안에 대한 법률적 의견을 드리는 것이 아님을 알려드립니다. 뉴스레터와 관련된 문의사항이 있을 경우 위 연락처로 문의주시기 바랍니다.