

# 노인복지주택의 설치 및 운영의 문제 사례와 개선방안

## Improvement Plans for Problem Cases in the Foundation and Management of Elderly Housing Facility

전경숙\*

강원대학교 가정교육과

June, Kyung Sook

Dept. of Home Economics Education, Kangwon National University

---

### Abstract

The purpose of this research is to investigate the realities and problem cases that occurred in the establishment and management of elderly housing facility in order to suggest the recommendations that help to improve the problem cases. For this purpose, 21 elderly housing facilities, which were established between 1996 and 2008 in Korea, were investigated with a documentary research method in terms of founders, managers, locations, the number of housing units, how to move-in. Also the problem cases that occurred in the establishment and management of 21 elderly housing facilities were investigated. The results were as followings. 1. Main founders and managers of 21 elderly housing facilities were the special companies for elderly housing, building companies, and social welfare corporation. Changes in the founders and managers were caused by financial problems; More than half of 21 elderly housing facilities were located in Seoul and near area; About a half of 21 elderly housing facilities had 100~200 housing units; An individual unit of elderly housing facilities can be rented or purchased, rented only, and purchased only. 2. The problems in the establishment and management of elderly housing facilities were non-return of deposit money, illegal sale of housing units, non-public registration of elderly housing facility, false advertisement, and unfair contract. 3. The problems in the establishment and management were mainly caused by the weakness in the legal and administration system for elderly housing and the illegal acts of founders and managers.

**Keywords** : elderly housing facility, foundation, management, problem cases

### I. 서론

우리나라의 65세 이상 노인 인구는 평균수명 연장과 출산율 감소로 인해 빠른 속도로 증가하고 있다. 65세 이상 노인인구는 2000년 전체인구의 7.2%였지만, 2005년 9.1%, 2010년 10.9%, 2018년 14.3%, 2026년 20.8%로 증가할 것으로 예측되고 있다(통계청, 2005). 노인인구의 증가와 함께 노인 가구도 빠른 속도로 증가하고 있다. 노

인 가구 중 65세 이상 1인 가구는 2005년 전체 1인 가구의 24.4%였지만, 2007년 26.8%, 2010년 29.4%, 2020년 36.8%의 비중을 가질 것으로 예측되고 있다. 또한 65세 이상 부부 가구는 2005년 전체 부부가구의 36.2%였지만, 2007년 38.0%, 2010년 39.0%, 2020년에는 43.1%로 증가할 것으로 예측되고 있다(통계청, 2007). 그러므로 주택시장에서 노인 가구의 노인주택에 대한 관심과 수요가 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

---

\* Corresponding author: June, Kyung Sook  
Tel: 033-250-6740, Fax: 033-250-6740  
E-mail: june\_kyungsook@hotmail.com

우리나라의 노인주택에 대한 역사는 1989년 12월 노인복지법이 전문 개정되면서 노인복지시설에 노인복지주택이라는 유형이 추가되면서부터 시작되었다고 할 수 있다. 이후 1993년 12월 노인복지법 개정을 통해 국가·지방자치단체와 비영리법인에게만 허용되던 노인복지주택의 설치를 민간 기업이나 개인에게도 허용함으로써 노인복지주택의 설치가 활성화될 수 있는 계기를 마련하였다. 1997년 8월의 노인복지법 개정에서는 노인복지주택의 설치를 기존의 허가제에서 신고제로 전환하였고, 입주 연령을 65세 이상에서 60세 이상으로 낮추었다. 또한 건설업체에 의한 노인복지주택 분양을 금지해 왔던 기존의 규정이 건설업체의 노인복지주택 참여를 제한하여 왔으므로 동 개정에서는 건설업체에 의한 노인복지주택의 분양과 임대가 가능하도록 관련 규정을 바꾸었다. 1999년 2월의 노인복지법 개정에서는 노인복지주택의 공급은 주택건설촉진법의 관련 규정을 준용하도록 하였다. 2005년 3월의 노인복지법 개정에서는 노인복지주택의 설치신고를 기존의 시장·도지사에서 시장·군수·구청장에게 하도록 하였다. 이상의 모든 개정은 민간의 노인복지주택 사업 참여를 촉진하고 절차를 간편하게 하기 위한 것으로 궁극적인 목적은 노인복지주택 수요 증가에 대비하여 노인복지주택의 설치와 운영을 활성화하기 위한 것이다.

김민형(2002)은 노인주택의 발전 단계를 시장도입기, 시장성장기, 사업 확대기로 구분하였다. 시장도입기는 노인인구 비중이 7.3% 이상이 되어 병원, 대기업, 종교단체 등을 중심으로 고급형 유료노인주거시설이 설립되는 시기이고, 시장 성장기는 노인인구 비중이 9% 이상이 되고 유료노인주거시설에 건설업체와 민간 개발업체의 참가가 증가하여 시장이 커지는 시기이며, 사업 확대기는 노인인구 비중이 10.7% 이상이 되고 다양한 사업주체의 참여로 고급형에서부터 보급형까지 유료노인주거시설의 다양화와 차별화가 이루어지는 시기이다. 이러한 기준으로 볼 때 우리나라의 유료노인주거시설은 2000년 전후의 시장도입기를 지나 2005년 전후의 시기에 시장성장기에 진입했다고 볼 수 있으며, 2010년 이후 사업 확대기로의 도약을 앞두고 있다고 하겠다.

노인복지주택에 관한 연구는 노인복지주택 수요자의 선호도와 경제적·사회 인구조학적 특성을 파악하는 연구가 중심을 이루고 있었다. 노인복지주택을 포함한 노인주거시설에 대한 수요 계층의 전반적인 입주 의사는 대부분의 연구에서 긍정적인 것으로 나타났으며(정경희 외,

1998; 박신영 외, 1999; 박신영 외, 2004; 장현숙 외, 2005; 윤지영 외, 2008; 진미연, 최종수, 2008), 노인주거시설에 대한 설명 후에는 선호도와 입주 의사가 더욱 증가하였다(서기영, 이진혁, 2002; 권오정, 2005). 노인주거시설에 대한 선호도가 높은 수요 계층의 특성은 도시지역 거주, 고소득, 고학력(정경희 외, 1998; 박신영 외, 2004; 권오정, 2005)으로 요약할 수 있다. 또한 고소득과 고학력 수요 계층은 큰 규모의 노인주거복지시설을 선호하였으며 제공되는 서비스에 대해서도 이용료를 높게 지불할 의사가 있었다(장현숙 외, 2005; 윤지영 외, 2008).

노인복지주택이 노인주거의 중심 대안으로 발전하기 위해서는 수요자 특성에 대한 연구와 함께 공급 측면에서 노인복지주택의 설치와 운영에 관한 문제점을 조사하는 연구가 함께 필요하다. 그러나 노인복지주택의 설치와 운영에 관한 연구는 설문을 통한 실태조사(장현숙 외, 2004)와 법적·제도적 현황을 점검하고 개선방안을 제시하는 연구(여운식, 2002; 이동찬, 2007) 및 전문가 집단의 의견 수집을 통해 정책적 대안을 제시하는 연구(유병선 외, 2005; 김종태 외, 2007)가 주류를 이루며, 실제 문제 사례를 분석하는 연구는 부족한 실정이다. 1993년 이후 노인복지법의 노인복지주택 관련 규정은 개인과 기업 등 다양한 사업자가 설치와 운영에 참여할 수 있도록 지원하는 방향으로 개정되어 왔다. 그러나 사업 참여자가 증가하고 다양화되면서 노인복지주택의 설치와 운영체제의 취지를 훼손하는 문제 사례 또한 증가하고 있다(“경매위기 갈 곳 없는 노인들”, 2001; “노인복지주택 일반아파트 둔갑”, 2004; “부적격 입주”, 2008). 노인복지주택이 수요 계층의 신뢰를 받으며 지속적인 발전을 하기 위해서는 설치와 운영에서 발생한 문제점들을 연구하고 개선하려는 노력이 필요하다. 본 연구는 노인복지주택의 현황을 파악하고 설치와 운영의 문제 사례를 조사하여 원인을 분석하고 이에 대한 개선방안을 제시함으로써 노인복지주택의 발전과 활성화에 기여하고자 하며, 이를 위해 다음과 같은 연구내용을 수립하였다.

1. 노인복지주택의 현황을 설립주체와 운영주체, 입지 현황과 세대규모, 입주방법의 측면에서 조사한다.
2. 노인복지주택의 설치와 운영의 문제 사례를 조사한다.
3. 노인복지주택의 설치와 운영의 문제 사례의 원인을 분석하고 개선방안을 제시한다.

## II. 문헌 고찰

본 연구는 노인복지주택의 설치와 운영에서 발생한 실제 문제 사례들을 분석하고 개선점을 모색하기 위한 것이다. 그러므로 문헌 고찰에서는 우리나라 노인복지주택의 설치와 운영에 대한 제도적 맥락을 이해하기 위해 노인복지주택의 설치와 운영을 규정하는 현행 법령의 내용을 검토하였으며, 노인복지주택의 설치와 운영의 문제점을 분석한 선행연구를 고찰하였다.

### 1. 노인복지주택의 특성

우리나라의 노인주택에 대한 명칭은 일반에서 실버타운, 실버주택, 고령자주택, 은퇴촌 등으로 혼용되고 있다. 그러나 우리나라의 노인주택은 노인복지법에서는 노인주거복지시설로 분류되는 노인복지주택에 해당되며, 건축법에서는 노인복지주택을 노유자(老幼子)시설로 분류하고 있다(표 1). 노인복지법에 따르면 노인복지주택은 입주자와 설치 주체간의 임대 계약이나 소유와 상속이 가능한 분양 계약에 의해 공급된다. 노인복지주택은 최소 규모를 30세대 이상으로 하며, 사업승인에서 입주까지 주택법의 적용을 받으므로 일반 공동주택과 유사한 공급과정을 갖는다. 노인복지주택은 입주자가 지불하는 경비로 운영되는 것으로 중산층 이상의 노인을 수요자로 한다. 그러므로 노인복지주택은 노인복지법상 양로시설, 노인공동생활가정과 함께 노인주거복지시설로 분류되나 주택으로서의 특성을 가진다.

한편 노인복지주택은 건축법상 노유자(老幼子)시설로 분류되어 입지 면에서 일반주택이 건립될 수 없는 준공업지역, 자연녹지지역 등에 건립이 가능하다(표 1). 그러므로 현행 법체계에서 노인복지주택에 대한 직접적인 금융지원이 없지만 일반 공동주택에 비해 노인복지주택의 입지조건은 대폭 완화된 것으로 주거지역 이외의 토지를 저렴한 비용으로 매입할 수 있는 기회가 주어진다(박재간, 2002). 또한 노인복지주택 설치를 위해 토지를 구입하는 경우 취득세와 등록세의 감면 혜택을 받을 수 있다(이동찬, 2007). 노인복지법에서는 노인복지주택의 입주대상자와 소유자를 60세 이상으로 한정하며, 노인복지주택의 용도를 '단독취사 등 독립된 주거생활을 하는데 지장이 없는 60세 이상'을 대상으로 '주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함'으로 명시하고 있다. 또한 노인복지주택이 이러한

용도를 수행할 수 있도록 일반 공동주택과 구별되는 시설·설비기준, 직원배치기준, 운영기준을 규정하고 있다. 노인복지주택은 공급과정에서 주택법의 적용을 받으나 주택법의 건설기준특례가 적용되어 일반 공동주택에 요구되는 관리사무소, 가스공급시설, 어린이놀이터, 유치원, 주민운동시설, 경로당, 주차장 등의 기준이 적용되지 않는다. 노인복지주택은 완공 후 주택법에 따라 사용승인을 받아야 하는 것과 함께 노인복지법의 규정에 따라 시설설치 신고를 하여야 하며, 시설의 장은 운영 규정과 운영 현황 등을 자치단체장에게 보고해야하는 등 일정한 감독을 받는다. 그러므로 노인복지주택은 일반 공동주택과 구분되는 복지시설로의 특성을 갖는다. 따라서 현행 법체계에서 우리나라의 노인복지주택은 주택으로서의 특성과 복지시설로서의 특성을 복합적으로 갖는다고 할 수 있다.

### 2. 노인복지주택의 설치와 운영에 관한 선행 연구

여운식(2002)은 노인복지시설 공급 시 토지개발행위와 관련된 법률을 분석하였으며 분석 결과 관련 법률이 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법을 포함하여 15개로 과다하고, 법률 상호 간에 중복되는 부분과 모호한 규정이 많아 담당 공무원의 자의적 해석과 오해의 소지를 포함하고 있다고 지적하였다. 이에 대한 개선안으로 관련 법규의 단일화·통일화, 모호한 규정의 정밀 보완을 제안하였다. 또한 노인복지시설은 사회복지 공공사업에 준하므로 토지의 취득·개발에 있어서 적극적인 우대정책이 요구되며 사례로서 노인복지시설은 자연환경이 양호한 지역에 집단적으로 건설하는 것이 유리하므로 입지선정과 토지개발 과정에서 관계 행정기관의 장은 필요하다고 인정되는 경우 수도권정비계획법, 삼림법 등에 의한 규제를 배제할 수 있는 특례의 적용이 필요하다고 제안하였다.

유병선 외(2004)는 주거관리에 대한 사회구성주의(Social Construction) 관점의 이론을 도입하여 노인주택의 설치와 운영을 분석하는 이론적 틀을 제공하였다. 이 논거에 따르면 노인주택을 개발하기 위해서는 거시적 차원에서 노인주택과 관련된 모든 정치적·경제적·사회적 시스템의 근간이 되는 사람들의 가치, 믿음, 이데올로기 등의 구조적 맥락, 노인주택 법령 제정과 정책 입안을 담당하는 입법 및 정부 기관의 활동에 의해 결정되는 제도적 맥락, 노인주택에 관한 정책을 실제 수행하는 자치

&lt;표 1&gt; 노인복지주택에 관한 법규

구분	노인복지법	주택법	건축법
설치	<p>용도 제32조 ①항 3. 노인복지주택: 노인에게 주거시설을 분양 또는 임대하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설</p>		시행령 [별표 1] 용도별 건축물의 종류(제3조의4 관련) 나. 노인복지시설
	<p>입주대상자 제33조의2 (노인복지주택의 입소자격 등) ①항: 60세 이상의 노인으로 한다. ②항: 노인복지주택은 입소자격자에게 분양 또는 임대하여야 함. ③항: 노인복지주택을 입소자격자가 아닌 자에게 양도 또는 임대할 수 없다. ④항: 노인복지주택을 상속받은 경우 입소자격자가 아닌 자도 노인복지주택을 취득할 수 있으나 입소자격자가 아닌 경우는 노인복지주택에 입소할 수 없으며 입소자격자가 아닌 다른 자에게 해당 노인복지주택을 양도 또는 임대할 수 없다. 시행규칙 제14조 ①항 2. 노인복지주택: 단독 취사 등 독립된 주거생활을 하는 데 지장이 없는 60세 이상의 자 시행규칙 제15호 ⑥항: 노인복지주택의 입소는 임대 또는 분양계약에 의한다. 시행규칙 제15조의2 (입소비용) 4. 노인복지주택: 본인 전부 부담</p>		
	<p>공급 제32조 ③항: 노인복지주택의 설치·관리·공급 등에 관하여 노인복지법에서 규정된 사항을 제외하고는 주택법의 관련 규정을 준용한다. 제33조의 2 ⑤항: 시장·군수·구청장은 지역 내 노인 인구, 노인주거복지시설의 수요와 공급실태 및 노인복지주택의 효율적인 이용 등을 고려하여 노인복지주택의 공급가구수와 가구별 건축면적을 일정규모 이하로 제한할 수 있다.</p>	<p>주택공급에 관한 규칙 제3조 ②항: 노인복지주택을 공급하는 경우에는 제7조(입주자모집시기·조건), 제8조(입주자의 모집절차) 제1항·제7항, 제12조의2(제2종 국민주택채권 매입대상 주택 공급) 제6항, 제23조(제당첨 제한), 제26조(입주금의 납부), 제26조의2(건축공정 확인서발급), 제27조(주택의 공급계약) 제3항부터 제7항까지 만을 적용한다.</p>	
시설·설비기준	<p>시행규칙 [별표 2] 1. 공통사항 가. 시설의 규모 (3)노인복지주택: 30세대 이상 3. 시설기준 노인복지주택: 침실, 관리실, 식당 및 조리실, 체력 단련실, 의료 및 간호사실, 식료품점 또는 매점, 비상재해대비시설, 경보장치 4. 설비기준 가. 침실 (1) 독신용·동거용 면적은 20㎡ 이상 (2) 취사설비 (3) 목욕실, 화장실</p>	<p>주택건설기준등에관한규정 제7조 8항: 일반주택에 적용되는 관리사무소, 가스공급시설, 어린이 놀이터, 유치원, 주민운동시설, 경로당에 관한 규정을 적용하지 않는다.  주택건설기준등에관한규정 제27조 4항: 세대 당 주차대수가 0.3대 이상이 되도록 한다.</p>	
직원 배치 및 운영 기준	<p>제42조(감독) ②항: 노인복지시설 설치·운영자는 매년도 입소자 또는 이용자 현황 등에 관한 자료를 제출하여야 한다. 시행규칙 [별표 2] 2. 다. 임대형 노인복지주택을 설치자는 입소자에 대한 보증금 반환채무의 이행을 보장하기 위하여 입소계약 체결 후 보증금 수납일 부터 10일 이내에 다음 각 호의 요건에 적합한 인·허가보증보험에 가입하여야한다 (단 개원 후 입소자별로 전세권·근저당권 설정조치의 경우 인·허가보증보험에 가입하지 아니할 수 있다.) (1) 보증내용: 입소자의 입소보증금 반환채무 이행보증 (2) 보증가입금액: 입소보증금 합계의 100분의 50 이상 (3) 보증가입기간: 보증금 납부일 부터 퇴소시 까지 (4) 보증가입관계: 시장·군수·구청장을 피보험자로 함 (5) 보험금 수령방법: 시장·군수·구청장의 확인 하에 입소자가 보험금을 직접 수령함 6. 직원의 배치기준 노인복지주택: 시설장, 사회복지사, 관리인 시행규칙 [별표 3] 3. 운영규정 가. 시설의 장은 조직, 인사, 급여, 회계, 물품, 그 밖에 시설의 운영에 관하여 필요한 규정을 작성하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.</p>		

출처: 노인복지법(2009년), 주택법(2009년), 건축법(2009년도)에서 정리

단체의 직원 구성과 업무 활동 등의 조직적 맥락을 분석해야 한다고 하였다. 미시적 차원에서는 노인주택 서비스가 전달되는 일상적인 현장의 다양한 요인들, 즉 노인주택 및 단지의 물리적 특성과 디자인, 지역사회와의 연계, 거주자 특성 등의 작업적 맥락과 관리자의 서비스 전달방식과 이에 대한 거주 노인들의 만족도와 반응을 관찰하는 상호주관적인 맥락에 대한 분석이 이루어져야 한다고 하였다.

유병선 외(2005)는 노인복지주택 관련 법률의 문제점 분석과 함께 노인주택 개발과 관련된 학계·업계·행정기관의 전문가를 대상으로 노인복지주택의 법률 정립 방향에 대한 면접 조사를 실시하였다. 관련 법률의 문제점으로는 노인복지주택과 양로시설의 개념 구분이 불명확한 점, 노인복지주택 관리감독에 관한 법률이 형식적이고 효력이 없으며 미정비 된 부분이 많은 점(노인복지법), 노인복지주택 건축기준이 미비한 점(노인복지법, 건축법), 노인복지주택 설치 시 노인복지법 외에 주택법, 건축법 등의 적용을 받아 설치 관련 법제가 복잡한 점을 지적하였다. 면접 조사에서 전문가 집단은 노인복지주택을 규정하는 법·제도상에 문제가 있으며 이를 타개하기 위해 노인복지주택에 적용되는 노인복지법과 주택법을 상호보완적으로 개선할 것, 노인복지주택의 관리감독 제도를 강화할 것, 노인복지주택에 관한 건축 기준을 보완할 것을 제안하였다.

김종태 외(2007)는 노인복지주택 수요자, 노인복지 종사자, 사회복지전문가, 공무원을 대상으로 노인복지주택 관련 법·제도에 대한 인식, 공급 방법, 조직구성원과 서비스에 대해 설문조사를 하였다. 법·제도에 대해서는 모든 집단이 정부 부처 간 제도 정비가 가장 시급히 해결해야 될 과제라고 응답하였다. 공급주체에 대해서는 모든 집단이 개인이나 민간기업보다 지방자치단체나 공기업이 공급주체로 적극 참여하기를 희망하였다. 조직구성원과 서비스에 대해서는 수요자와 노인복지종사자는 보건·의료서비스 제공과 간호사 충원을 원하며, 사회복지전문가와 공무원은 사회복지사의 활동과 프로그램 제공이 필요하다고 응답하였다. 이상의 결과에 근거하여 연구자가 제시한 공급 측면의 정책 대안은 노인복지주택 설립 시 관련 정부부처 간 파트너십의 형성과 정부·지방자치단체·공기업의 설립주체로서의 적극적 참여이며, 수요 측면에서는 공급자 부담의 보증보험가입 의무화 및 위반 시 벌칙조항의 제도화, 노인복지주택 표준 임대보증금 및 임대료 산정기준 마련, 불공정 거래 예방을 위한

표준계약서 마련을 제안하였다.

이동찬(2007)은 노인복지주택 관련 법·제도의 문제점을 노인복지법과 건설관련 규정을 중심으로 분석하여 개선안을 제시하였다. 문제점으로 파악된 것은 노인복지주택 설치 시 노인복지법이 기본법이 되어야 하나 입지에 관한 사항은 국토의 이용 및 관리에 관한 법률, 건축에 관한 사항은 노인복지법, 건축법, 주택법의 적용을 받는 등 각종 개별법의 적용을 받아 건립 관련 법제가 복잡한 점, 노인복지주택 운영의 관리·감독에 대한 법제가 형식적이고 실효성이 없어 설치 후 관리감독의 부재한 점 등이다. 연구자는 이에 대한 대안으로 노인복지주택 건립 관련 법제의 단일화, 노인복지주택 운영의 관리감독 법제의 강화를 제안하였다.

### III. 연구 방법

#### 1. 연구 대상

본 연구는 보건복지가족부의 노인복지시설현황에 등재된 노인복지주택과 최근에 건립된 노인복지주택을 포함하여 총 21곳의 노인복지주택을 연구 대상으로 하였다(표 2).

1) 보건복지가족부의 2000-2008년 노인복지시설현황에 등재된 16곳의 노인복지주택을 포함하였다.

2) 보건복지가족부의 2008년도 노인복지시설현황이 2007년 12월 31일을 기준으로 작성되었으므로 2008년 1월 1일 이후 노인복지주택으로 설치 신고가 된 4곳과 보건복지가족부에 의해 노인복지주택으로 판정된 1곳을 포함하였다.

#### 2. 자료의 수집과 분석

본 연구는 문헌 연구방법을 사용하여 연구 내용과 관련된 자료를 수집하였다. 각각의 연구 내용을 위해 수집된 문헌자료의 목록은 아래와 같다.

1) 설립주체와 운영주체: 보건복지가족부의 노인복지시설현황, 법인등기부등본, 건물·토지등기부등본, 각 노인복지주택의 홈페이지

2) 입지현황과 규모: 보건복지가족부의 노인복지시설현황, 건물·토지등기부등본, 각 노인복지주택의 홈페이지, 지리정보전문사이트 maptopia 검색 자료

&lt;표 2&gt; 노인복지주택의 설립주체와 운영주체

명칭 <sup>1)</sup>	설립주체	운영주체	년도												
			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. B마을	사회복지법인	동일	설치	O	O	O	O	시설 폐지							
2. W성모의 집	사회복지법인	동일				설치	O	O	O	O	O	O	설립 및 운영 주체변경	O	O
3. H실버타운	사회복지법인	동일					설치	O	O	O	O	O	O	O	O
4. K노인복지 주택	지방자치단체 건설회사						설치	O	O	O	O	O	O	O	명칭변경 운영주체변경
5. A농장	개인사업자	동일						설치	O	O	O	O	O	O	O
6. S시니어스 G타워	전문회사	동일								설치	O	O	O	O	O
7. S시니어스 BD타워	전문회사	동일								설치	O	O	O	O	O
8. Y시설	건설회사	.								설치 미 신 고					
9. N실버타운	전문회사	동일									설치	O	O	O	O
10. H타운	전문회사	동일									설치	명칭변경 설립 및 운영 주체변경	설립 및 운영 주체변경(9월) 설립 및 운영 주체변경(12월)	O	O
11. GD빌리지	건설회사	동일										설치	용도 변경		
12. P하우스	전문회사	동일										설치	O	O	명칭변경 설립주체 명칭변경 운영주체변경
13. S시니어타운	건설회사	동일										설치	O	O	O
14. C시니어캐슬	부동산 매매·임 대·관리회사	동일											설치	O	O
15. SA밸리	건설회사	전문회사											설치	O	O
16. MG시설	학교법인	사회복지법인											설치	O	O
17. GR힐	전문회사	동일											설치	O	O
18. S시니어스 GY타워	전문회사	동일												설치	O
19. N타워	건설회사	동일													설치
20. J시설	건설회사	.													설치
21. GD팰리스	개인사업자	종합병원													설치
계			1	1	1	2	4	4	4	6	8	11	14	15	19

1) 노인복지주택, 설치주체, 운영주체의 명칭은 익명성의 보장을 위해 약어를 사용하였다.

2) 노인복지주택, 설치주체, 운영주체의 명칭은 설치 년도를 기준으로 하였으며 명칭, 설치주체, 운영주체 상의 변경 사항은 발생 년도에 내용을 정리하였다.

3) 입주방법: 각 노인복지주택의 홈페이지, 신문 등에 게재된 분양·임대 홍보물

4) 설치와 운영의 문제 사례: 신문 기사(16종), 시청 민원자료(7부), 국회의원 민원자료(2부), 국회제출 의견서(1부), 공정거래 위원회 심의결의자료(5부), 자치단체에 제출한 민원(2부) 및 건의 자료(1부), 자치 대책위원회 자료(11부), 보건복지가족부 유료노인복지주택 사업안내 자료(1부)

3. 용어의 설명

문제 사례는 본 연구의 대상인 노인복지주택 21곳의 설치 및 운영과 관련하여 발생한 것으로 노인복지법상의 규정에 위배 되어 제재 조치나 시정 명령을 받은 경우, 행정적 기준에 맞지 않아 제재 조치나 시정 명령을 받은 경우, 여타의 사유로 민원이 발생한 경우, 재산권의 침해 사례가 발생한 경우, 거주자의 불편사항이 발생한 경우 등을 모두 포함한다.

## IV. 연구 결과

### 1. 노인복지주택의 현황

#### 1) 노인복지주택의 설립주체와 운영주체

노인복지주택 21곳의 설립주체는 노인복지시설의 설치와 운영을 목적으로 하는 전문회사가 7곳, 건설회사가 6곳, 사회복지법인이 3곳, 개인사업자가 2곳, 지방자치단체가 1곳, 부동산 매매·임대 및 관리회사가 1곳, 학교법인이 1곳이었다(표 2). 노인복지주택의 설립주체는 전문회사와 건설회사가 다수였다.

주목할 점은 2000년까지는 주로 사회복지법인에 의해 노인복지주택이 설립되었지만 2003년 이후로는 전문회사와 건설회사 등의 민간 사업자가 설립주체로 참여한 경우가 증가하였다는 점이다. 김민형(2002)은 유료노인주거시설의 시장성장기는 노인인구 비중이 9% 이상이 되고 민간 개발업체와 건설업체의 참가가 증가하여 시장이 커지는 시기로 설명하였다. 2003년 이후의 노인복지주택 설립주체의 변화 양상과 65세 이상 노인인구의 비중이 2005년 9.1%였음을 종합해 볼 때 우리나라의 노인복지주택은 2003-2005년 사이에 시장성장기에 진입했다고 판단된다.

노인복지주택 21곳 중 2곳은 노인복지주택으로 사업승인을 받았으나 실제로는 일반 공동주택으로 사용되는 문제점이 있으므로 제외하고 19곳의 운영주체를 살펴본다(표 2). 운영주체가 노인복지시설의 설치와 운영을 목적으로 하는 전문회사가 8곳, 사회복지법인이 4곳, 건설회사가 3곳, 개인사업자가 1곳, 지방자치단체와 건설회사가 공동 운영하는 경우가 1곳, 부동산 매매·임대 및 관리회사가 1곳, 종합병원이 1곳이었다(표 2). 노인복지주택의 운영주체는 전문회사가 가장 많았으며 다음으로 사회복지법인과 건설회사의 순이었다. 설립주체와 운영주체와 동일한 경우가 19곳 중 15곳이었다. 그러나 설립주체와 운영주체가 동일하지 않은 4곳(K노인복지주택, SA밸리, MG시설, GD팰리스)중 3곳은 설립주체와 운영주체가 밀접한 관련이 있는 경우로 K노인복지주택은 설립주체인 지방자치단체가 입주자 관리를 담당하고 시공사인 건설회사가 시설관리를 담당하여 운영을 분담하는 형태였으며, MG시설은 설립주체인 학교법인과 동일 재단에 소속된 사회복지법인이 운영을 담당하며, GD팰리스는 개인 설립자가 운영하는 종합병원이 운영을 담당하는 형태였다. 따라서 노인복지주택은 설립주체와 운영주

체가 거의 동일하며 전문회사에 의해 주로 운영되고 있었다.

노인복지주택의 설치와 운영에서의 변화를 종합하면 시설 폐지 1회, 설치 미신고 1회, 노인복지주택의 명칭 변경 1회와 설립 및 운영주체 변경 3회, 요양원으로서의 용도 변경 1회, 설립 및 운영 주체의 변경 1회, 노인복지주택의 명칭과 운영주체의 변경 1회, 노인복지주택의 명칭 변경 및 설립주체의 명칭 변경과 운영주체 변경 1회의 변화가 발생하였다. 설치 미신고를 제외하고 시설 폐지와 용도 변경은 운영난 때문이며 설립·운영 주체의 변경, 노인복지주택의 명칭 변경, 설립·운영주체의 명칭 변경은 운영난을 극복하기 위한 시도로 판단되어 운영난이 설치·운영주체 변경의 주원인으로 파악되었다.

#### 2) 입지현황과 규모

노인복지주택 21곳의 입지를 선행연구(한희경, 오덕성, 1999)를 참고하여 도시형, 도시근교형, 전원형으로 구분하였을 때 도시형이 12곳, 도시근교형이 4곳, 전원형이 5곳이었다. 행정구역상으로는 서울 8곳, 경기도 6곳, 부산광역시 3곳, 강원도 2곳, 경상북도 1곳, 전라북도 1곳이었다. 경기도에 위치한 6곳은 도시형, 도시근교형, 전원형으로 구분될 수 있으나 모두 서울에서 자동차로 1시간 이내의 거리에 위치하므로, 과반수 이상이 넘는 14곳의 노인복지주택이 수도권에 위치하였다(표 3).

노인복지법은 노인복지주택의 규모를 30세대 이상으로 정하고 있는데 본 연구의 노인복지주택 세대수는 31세대부터 570세대까지 분포하였다. 노인복지주택의 세대수는 100세대 미만인 곳이 3곳, 100세대 이상 200세대 미만인 곳이 10곳, 200세대 이상 400세대 미만인 곳이 6곳, 400세대 이상인 곳이 2곳이었다(표 3).

#### 3) 입주방법

노인복지주택의 입주방법은 분양형, 임대형, 평생형으로 분류되었다. 노인복지주택 21곳 중 분양형은 5곳, 임대형은 6곳, 분양·임대형은 7곳, 임대·평생형이 2곳, 분양·임대·평생형이 1곳이었다(표 4). 분양형은 개별 세대에 대한 등기가 가능하였다. 임대형은 전세형과 월세형이 있으나 대부분 전세형이었다. 전세형은 기간계약형(단기, 중기, 장기 등)과 영구임대형이 있으며 임대보증금을 일시불로 지불하는 방식이었다. 전세형의 보증금은 입주자가 퇴거시에는 본인이, 사망할 경우는 지정 상속인이 되돌려 받게 된다. 평생형중 종신위탁 기증형은

&lt;표 3&gt; 유료노인복지주택의 입지와 규모

입지	빈도	위치	빈도	세대	빈도
도시형	12	서울	8	100세대 미만	3
도시근교형	4	경기도	6	100세대 이상 200세대 미만	10
전원형	5	부산광역시	3	200세대 이상 400세대 미만	6
		강원도	2	400세대 이상	2
		경상북도	1		
		전라북도	1		
계	21	계	21	계	21

&lt;표 4&gt; 노인복지주택의 입주방법

	입주방법				
	분양형	임대형	분양·임대형	임대·평생형	분양·임대·평생형
비용 및 설치 년도	분양금 (2003)	전세형: 임대보증금, 생활유지비 (1996)	분양형: 분양금, 생활운영보증금(거주년수별 균등감가상각)/ 전세형: 임대보증금, 단기(5년), 중기(7년), 장기(10년)/ 영구임대형: 임대보증금, 생활 운영보증금 (2003)	임대형: 임대보증금, 입소비/ 종신위탁 기증형: 보증금, 입소비 (1999)	분양형:분양금/ 전세형: 임대보증금/ 종신위탁형: 보증금 (2004)
	분양금 (2005)	전세형: 임대보증금, 입소비 (2000)	분양형: 분양금, 생활운영보증금(거주년수별 균등감가상각)/ 전세형: 임대보증금, 단기(5년), 중기(7년), 장기(10년)/ 영구임대형: 임대보증금, 생활 운영보증금 (2003)	전세형: 임대보증금/ 평생계약형: 보증금 (2001)	
	분양금 (2006)	전세형: 임대보증금 월세형: 보증금, 월세 (2000)	분양형: 분양금/ 전세형: 임대보증금 (2005)		
	분양금과 시설관리비에치금 (퇴소시 전액 반납) (2008)	전세형: 임대보증금 (2004)	분양형:분양금/ 전세형:임대보증금 (2006)		
	분양금 (2008)	전세형: 임대보증금, 기초시설이용비용 (15년간 균등분할상각) (2005)	분양형: 분양금/ 전세형: 임대보증금, 시설이용선납금 (2006)		
		영구임대형: 임대보증금, 5년 최초 계약 후 2년마다 연장 (2008)	분양형:분양금/ 전세형: 임대보증금 (2006)		
			분양형: 분양금/ 영구임대형:임대보증금 (2007)		
계	5	6	7	2	1
총계	21				

입주시 일시불을 지불하고 사망까지의 생활을 보장받는 형이고, 평생계약형은 입주시 일시불을 기탁한 후 사망까지의 생활을 보장받으며 사망 후 기탁한 금액의 일부를 지정상속인이 되돌려 받는 형이다. 2003년 이전의 노인복지주택은 입주방식이 주로 임대형이었으나 이후 전 문화사와 건설회사가 노인복지주택 사업에 참여하는 경우가 증가하면서 분양형과 분양·임대형 노인복지주택이 확대되었다.

## 2. 노인복지주택의 설치와 운영의 문제 사례

### 1) 노인복지주택의 설치와 관련한 문제 사례

노인복지주택은 주택법에 따라 사업계획 승인을 받은 후 분양할 수 있으며 완공 후 사용승인을 받아야 한다. 또한 완공 후 노인복지법에 따라 시설설치 신고를 하여야 노인복지주택으로의 운영이 가능하다. 노인복지주택의 설치까지의 과정에서 발생한 문제 사례를 정리하면



다음과 같다.

#### (1) 허위·과장 광고와 불법 분양 사례

S사회복지법인은 B마을을 조계종이 운영하는 실버타운으로 홍보하였으나, 실제로는 전 조계종의 간부였던 한 스님이 개인자격으로 B마을의 대표이사를 맡은 것이었다. 이에 대해 조계종의 관계자는 B마을은 개인과 관계되는 일이며 법적으로 조계종과 아무런 관계가 없으므로 조계종의 명의를 도용하지 말라는 내용증명을 발송하였다고 하였다. 그러나 조계종은 B마을이 홍보되는 과정에서 종단 명의를 무단 사용하는 것에 대해 적절히 대응하지 못하였고, 그로 인해 많은 입주자들이 조계종이 B마을을 운영한다는 허위·과장 광고 내용을 믿고 입주를 결정하였다("B마을의 노인들", 1999). 공정거래위원회는 1999년 5월 6일자로 사회복지법인 세움실버의 위와 같은 부당한 광고행위에 대해 허위·과장 표시광고로 시정명령을 내렸다(공정거래위원회, 1999). 또한 공정거래위원회는 1999년 10월 7일자로 시정조치불이행에 대해 비방표시광고로 고발하였다(공정거래위원회, 1999).

#### (2) 허위·과장 광고와 불법 분양 및 설치신고 미필 사례

Y건설은 노인복지주택인 Y시설 사업계획을 파주시에 제출하여 경기도 파주시 탄현면 법흥리의 자연보존 토지 30,000m<sup>2</sup>를 2001년 토지공사로부터 평당 51~55만원의 가격으로 저렴하게 구입하였으며, 취득세와 등록세 감면 혜택을 받았다("노인복지주택 일반아파트 둔갑", 2004). Y건설은 분양과정에서 Y시설이 노인복지주택이라는 점을 숨기거나 소비자들이 일반 아파트로 오인할 수 있도록 라디오와 신문 광고 등을 통해 허위·과장 광고하여 다수의 60세 미만 부자격자에게 불법분양 하였다("건설사 부당이익만 키우는", 2004). 그러나 이러한 사실을 인지한 한 입주자가 해당 자치단체인 파주시에 이를 신고하였지만 파주시는 노인복지법에 노인복지주택을 허위·과장 광고하는 행위에 대한 관계 조항이 없다는 이유로 Y시설에 대한 허위·과장 광고 신고 건에 대한 판단을 유보하여 문제를 계류상태에 두고 있다. 또한 파주시는 당시의 노인복지법에 노인복지주택을 부자격자에게 분양하는 경우 이를 단속할 관련 규정이 없다는 이유로 사태를 방치하였다. 이후 파주시는 Y시설의 노인복지주택 설치 신고에 대해 분양과정에서의 불법 등을 사유로 설치신고를 반려하였고, Y시설은 노인복지주택 신고필증을 받지 못한 상태에서 사실상 일반 아파트로 사용되

었다. 결과적으로 2003년 11월 1차 570세대와 2004년 5월 2차 510세대가 건립된 후 입주자의 80% 정도가 60세 미만으로("감독 안 되고 처벌 솜방망이", 2005) 노인복지주택의 편의를 기대하고 입주한 60세 이상의 적법한 입주자만 일반 아파트로 변질된 곳에 살게 되는 손해를 보게 되었다("노인정 대신 학원들", 2005). 그러나 2007년 8월 3일 노인복지법의 개정으로 노인복지주택을 60세 미만자에게 분양·임대·양도하지 못하도록 하는 조항과 이를 위반하는 경우에 대한 처분명령 조항이 신설되었으며, 이를 근거로 보건복지가족부는 파주시청이 질의한 Y시설의 용도에 대해 노인복지주택이라는 회답을 하였다("6년째 살고 있는 아파트가 노인복지시설", 2008). 이로써 Y시설을 일반 아파트로 알고 입주한 60세 미만의 기존 입주자들은 주택 매매와 임대 등의 재산권 행사에 제한을 받게 되고 처분명령의 대상이 되는 문제가 발생하였다("정부가 적극 나서라", 2008).

#### (3) 허위·과장 광고와 불법 분양 사례

B건설은 국유지를 노인복지주택 용도로 저렴하게 양도받고, 취득세와 등록세 감면의 혜택을 받으며 서울특별시 노원구 중계동에 노인복지주택인 J시설 219세대를 건립하였다. J시설은 2008년 6월 20일 사용승인을 받았으며 같은 달 24일 노인복지주택 신고필증을 교부받았다. 그러나 분양과정에서 B건설은 J시설을 일반 아파트인 것처럼 허위·과장 광고하였으며 일반 소비자들의 문의에도 일반 아파트인 것처럼 답변하는 등의 행위를 통해 다수의 60세 미만 부자격자에게 불법 분양을 하였다. 그 결과 입주자의 80% 이상이 부자격자가 되는 사태가 발생하였다("건설사 부당이익만 채우는", 2008). 더불어 2007년 8월 3일 노인복지법의 개정으로 다수의 부자격 입주자들은 주택의 매매와 임대 등 재산권 행사에 제한을 받음과 함께 처분명령의 대상이 되는 문제가 발생하였다("부적격 입주", 2008).

#### (4) 불공정한 계약 사례

공정거래위원회는 B마을의 약관 조항 중 사업자에게 원상회복의무나 손해배상의무를 경감하는 조항을 불공정 약관 조항으로 판정하여 1999년 6월 29일자로 시정권고를 하였다(공정거래위원회, 1999). 또한 공정거래위원회는 전국의 28개 노인주거시설 사업자에 대해 2002년 6월 24일부터 7월 6일 까지 불공정 약관에 대한 실태조사를 하였다. 그 결과 공정거래위원회는 2003년 1월 노인복지주택 3곳을 포함하는 23개 사업자에게 불공정 약관

조항을 수정 또는 삭제하라는 시정권고를 하였다. 노인 복지주택 중 W성모의 집은 부당한 실비정산조항, 시설비의 부당한 고객부담 조항, 보증금을 동시에 반환하지 않는 조항, 부당한 계약해제 조항, 비용의 일방적 개정조항, 중도해지 시 과도한 위약금 부과 조항의 6개 불공정 약관 조항에 대해 시정권고를 받았다. H실버타운은 부당한 특별간병비용 반환 조항, 시설비의 부당한 고객부담 조항, 보증금을 동시에 반환하지 않는 조항, 부당한 계약해제 조항의 4개 불공정 약관 조항에 대해 시정권고를 받았다. A농장은 보증금을 동시에 반환하지 않는 조항, 부당한 계약해제 조항, 비용의 일방적 개정 조항, 중도해지 시 과도한 위약금 부과 조항의 4개 불공정 약관 조항에 대해 시정권고를 받았다(공정거래위원회, 2003). 공정거래위원회는 2004년 9월 24일자로 S시니어타운의 퇴소 시 시설이용금 불반환 조항을 수정·삭제하도록 시정권고 하였다(공정거래위원회, 2004).

## 2) 노인복지주택의 운영과 관련한 문제 사례

### (1) 시설폐지와 입주보증금 미반환 사례

B마을은 우리나라 최초의 노인복지주택으로 S사회복지법에 의해 1996년 10월 설립되었다. 그러나 운영된 지 30개월 만인 1999년 4월 부도가 난 후 1999년 7월 건물과 토지에 근저당이 설정되었고 2001년 시설폐지와 함께 경매가 결정되었다. 2003년 10월 경매에 의해 부동산 임대업 회사로 매각된 후 리조트로 용도 변경되었다. B마을이 폐지된 원인은 운영자들이 은행 대출금과 분양대금을 횡령하여 운영난에 봉착하였기 때문이다(“편안한 여생 대신 고통만 남긴”, 2001). B 마을이 폐지되는 과정에서 많은 입주자들이 입주보증금을 돌려받지 못한 채 퇴소하는 상황이 발생하였다. 2003년 12월까지 남아 있던 70여명의 입주자 중 절반은 경매신청자인 농협이 1999년 7월 건축과 토지에 근저당을 하기 전에 계약을 완료하고, 주민 등록을 이전하고, 확정일자를 받아 대항권을 주장할 수 있으므로 보증금 일부를 회수할 수 있을 것으로 기대되지만, 나머지 입주자는 입주보증금을 돌려받지 못한 채 퇴소해야할 처지가 되었다(“경매위기 갈 곳 없는 노인들”, 2001). 또한 부도가 난 후 운영진은 종적을 감추고, 직원들은 떠나버려 시설운영이 정상적으로 되지 않았으며 이로 인해 2003년 12월까지 남아있던 입주자들은 퇴소할 때 까지 식사 제공과 난방 등이 되지 않고 쓰레기가 치워지지 않는 열악한 환경에서 괴로운 생

활을 하였다(“노인 올리는 실버타운”, 2003).

## 3. 노인복지주택의 설치와 운영의 개선방안

### 1) 노인복지주택 설치의 개선방안

#### (1) 설치신고 미필의 방지

Y건설은 Y시설을 노인복지주택으로 사업승인을 받았으나 다수의 60세 미만자에게 일반 아파트로 불법 분양하였고 파주시는 이러한 사유로 2003년 Y시설에 대한 노인복지주택 설치신고를 반려하였다. 2007년 노인복지법 개정에 근거하여 보건복지가족부가 Y시설의 용도를 노인복지주택으로 해석할 때까지 Y시설은 노인복지주택으로 시설 설치가 미필된 상태로 존재하였다. 이러한 문제의 근본 원인은 두 가지로 요약된다. 첫째, 당시의 노인복지법에 노인복지주택으로 사용승인을 받고 설치신고를 미필한 경우에 대해 대처하는 규정이 전무한 점을 사업자가 악용하였고, 둘째, Y건설이 파주시 근교에 노인복지주택을 1차 570세대, 2차 510세대의 규모로 분양 공급한다는 사업계획을 제출하였을 때 파주시가 사업계획의 타당성을 충분히 고려하지 않고 승인한 점이다. 파주시가 60세 이상의 실수요자가 실제로 1,080세대에 입주할 수 있는지에 대한 현실적 타당성을 면밀히 검토하여 공급규모를 합리적으로 조정하였다면 사업자가 영업이익을 위해 노인복지주택을 사실상 일반 아파트로 불법 분양하고 이로 인해 설치신고가 미필된 채 수년간 방치되는 사태를 사전에 방지할 수 있었을 것이다.

Y시설과 같이 설치신고 미필 상태가 발생하는 경우를 미연에 방지하기 위해서 다음과 같은 대안을 제시한다. 첫째, 노인복지주택 설치신고를 건물의 사용승인과 연계하는 별도의 규정을 노인복지법에 신설한다. 둘째, 노인복지주택 설치신고를 미필하는 경우 사업계획 승인에 따라 발생한 각종 혜택과 이익(주거지역 이외의 토지의 용도 변경 및 거래 허가, 취득세와 등록세의 감면)을 정산하여 환수하는 조항을 노인복지법에 신설한다. 셋째, 보건복지가족부는 노인복지주택 사업계획의 타당성을 검토할 때 참고할 수 있는 지침과 사례 분석 등의 정보를 행정사항으로 제공하는 등의 노력을 통해 자치단체가 노인복지주택 사업계획에 대한 판단력과 조정 능력을 제고할 수 있도록 유도한다. 2007년 8월 3일에 개정된 노인복지법은 ‘지방자치단체의 장은 지역 내 노인 인구, 노인주거복지시설의 수요와 공급실태 및 노인복지주택의 효율적

인 이용 등을 고려하여 노인복지주택의 공급가구수와 가구별 건축면적을 일정규모 이하로 제한할 수 있다'는 내용의 조항을 신설하였다. 그러나 이러한 개정에도 불구하고 자치단체가 노인복지주택에 대한 이해부족으로 사업계획 승인 시 판단착오를 할 위험요소는 여전히 높다고 하겠다. 따라서 자치단체의 노인복지주택 사업계획에 대한 판단력과 조정 능력을 제고하는 것이 설치신고 미필 등의 문제를 사전 예방하는 가장 근본적인 방안이 될 것이다.

## (2) 허위 과장 광고와 불법 분양의 방지

S사회복지법인은 조계종이 B마을을 운영한다는 허위·과장 광고를 통해 입주자를 모집하였으며, Y건설과 B건설은 노인복지주택을 일반 아파트처럼 허위·과장 광고하여 다수의 부적격자에게 불법 분양함으로써 막대한 부당이익을 취하였다. 불법 분양의 주원인은 첫째, 당시의 노인복지법에는 노인복지주택의 입주 자격(단독취사 등 독립된 주거생활을 하는데 지장이 없는 60세 이상의 자)만이 명시되었을 뿐 60세 미만자 등에게 분양하여도 이를 처벌하는 규정이 없었으며, 이러한 미비점을 사업자가 악용하였기 때문이다. 둘째, 해당 자치단체들이 노인복지주택의 사업계획은 승인하였으나 사업자의 입주자 모집 과정에서의 불법 행위를 관련법에 단속 규정이 없다는 이유로 방치하였기 때문이다. 노인복지주택의 부자격 입주자로부터 분양권을 회수하는 것은 현실적으로 해결하기 어려운 난제이며, 이러한 불법 행위를 방지할 경우 노인복지주택이 일반 아파트로 악용되는 사례가 빈번하게 되어 노인복지주택의 설치와 운영의 근본 취지가 심각하게 훼손된다.

이러한 문제점을 개선하기 위해 2007년 8월 3일 노인복지법이 개정되어 노인복지주택을 입주자격자에게 분양, 임대, 양도하도록 하는 규정과 이를 위반하는 경우에 대한 처벌 규정이 신설되었다. 그러나 노인복지주택의 허위·과장 광고와 불법 분양을 사전에 방지하는 것과 관련하여 여전히 미비한 부분들이 있으므로 다음과 같은 보완이 필요하다. 첫째, 노인복지법에는 노인복지주택의 공급과 관련하여 입주자 모집에 '노인복지주택'과 '설립주체'를 명시하도록 하는 별도의 규정이 없다. 따라서 사업자가 이를 분양 공고에 악용할 경우 일반 소비자가 노인복지주택을 일반 아파트로 오인할 가능성과 설립주체를 혼동할 가능성이 여전히 존재한다. 그러므로 노인복지주택의 입주자 모집 공고에 '노인복지주택'과 '설립주체'를 명시하는 조항을 노인복지법에 신설한다. 둘째, 현행

법체계에서 노인복지주택의 공급은 주택법의 일부 규정과 노인복지법에 별도로 명시된 규정의 적용을 받는다. 이에 따라 시·군·구청의 자치단체에서 노인복지주택의 공급 과정을 관리하는 부서가 이원화되면서 행정적인 혼란과 책임 회피의 원인이 되고 있다. 그러므로 노인복지주택의 공급 관리를 담당하는 부서를 일원화하여 일체의 업무를 책임지게 하고 부서의 업무 협조를 받아야 할 부분은 행정 사항으로 명시함으로써 노인복지주택의 공급 관리와 관련되는 행정 책임의 소재를 분명히 한다.

## (2) 불공정 계약의 방지

공정거래위원회는 1999년 1곳, 2003년 3곳, 2004년 1곳의 노인복지주택에 대해 입주자에게 불리한 내용으로 되어있는 계약 조항들을 시정할 것을 권고하였다. 입주자에게 불리한 불공정 계약의 원인은 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 노인복지법 시행규칙에는 노인복지주택의 운영규정에 포함되어야 할 기본적인 사항들의 명목(서비스의 내용과 그 비용의 부담에 관한 사항, 입소 계약에 관한 사항 등)만 나열되어 있을 뿐 공정한 내용 구성에 대한 지침이 제시되어 있지 않다. 그러므로 노인복지주택의 운영자는 운영규정의 내용을 운영자에게 유리한 방향으로 구성할 수 있으며 이러한 점이 그대로 계약서에 반영된다. 둘째, 노인복지주택의 확대를 위해 설치에 중점을 두게 되는 상황에서 보건복지가족부와 노인권익단체, 소비자보호단체 등이 노인복지주택의 운영규정과 계약조건들을 입주자 보호의 입장에서 면밀히 검토하지 못한 점도 불공정 계약의 원인이라고 하겠다.

노인복지주택이 성장기를 지나 사업 확대기로 진입하기 위해서는 불공정 계약과 같은 불합리한 요소들이 신속히 개선되어 수요자의 신뢰를 확보하는 것이 가장 중요하다. 노인복지주택의 불공정 계약을 방지하기 위해서는 다음과 같은 보완이 필요하다고 사료된다. 첫째, 노인복지법 시행규칙을 개정하여 운영규정에 포함되어야 할 사항들의 명목과 함께 각 사항의 공정한 내용 구성에 대한 지침을 제시한다. 둘째, 노인복지법에 노인복지주택 운영자와 입주자 간의 공정한 계약을 위해 관련 법령(약관법, 공정거래법 등)을 준용한다는 조항을 신설한다. 셋째, 보건복지가족부는 노인복지주택 입주자에게 불리한 불공정한 계약 조항들을 근절하기 위해 공정한 계약서 작성에 참조할 수 있는 표준 계약서를 행정사안으로 제시한다. 김종태 외(2007)의 연구에서도 노인복지주택 입주자를 위한 표준계약서를 마련하여 불공정거래 위반 행

위를 예방할 수 있는 관리·감독체계를 구축해야 한다고 제안하였다. 넷째, 노인권익단체, 소비자보호단체 등의 민간기구가 노인복지주택을 포함한 노인주거복지시설의 불공정한 계약에 대해 지속적으로 모니터링하고 시정을 요구하는 활동을 활성화한다.

## 2) 노인복지주택 운영의 개선방안

### (1) 임대보증금의 보호

임대보증금에 관한 문제 사례는 2001년 B마을의 설치 폐지 시 입주자들이 보증금을 돌려받지 못한 경우와 일부 임대형 노인복지주택이 입주계약서에 퇴소 시 보증금을 동시에 반환하지 않는다는 조항을 포함한 경우로 요약할 수 있다. 이러한 문제들이 발생한 배경에는 노인복지법 관련 규정에서 노인복지주택의 임대보증금 보호 장치가 미흡한 것도 하나의 원인으로 파악되었다. 노인복지법 시행규칙에는 노인복지주택 입주자가 퇴소 시 보증금을 즉시 반환한다는 조항이 있으나 설치자가 보증금을 즉시 반환하지 않는 행위에 대한 처분 조항이 없어 실제 효력을 상실하고 있다. 노인복지법 시행규칙에는 노인복지주택 설치자가 입주보증금 반환을 보장하기 위해 보증금액이 입주보증금 합계의 100분의 50이상이 되는 인·허가보증보험에 가입하도록 규정하는 한편 입주자가 전세권 또는 근저당권을 설정한 경우 인·허가보증보험에 가입하지 않아도 된다는 예외적인 경우를 허용하고 있다. 그러나 관련 규정에는 설치자의 인·허가보증보험 가입 여부를 확인하고 불이행시 강제할 수 있는 규정이 명시되어 있지 않다. 또한 설치자의 인·허가보증보험 가입 시 보증금액이 입주보증금 합계의 100분의 50이상으로 되어있어 유사시 모든 입주자의 보증금이 보장되는 것이 아니다. 입주자가 전세권 또는 근저당권을 설정하여 대항권을 갖춘 경우 설치자는 인·허가보증보험에 가입하지 않아도 된다는 조건 또한 문제점을 내포하고 있다. 유사시 입주자가 대항권을 갖춘 경우도 입주보증금의 반환 여부는 법원의 결정 사항이며, 법적 한도 내의 보증금만 보호받는다. 결론적으로 현행 법체계에서는 노인복지주택의 입주자가 퇴소 시 입주보증금의 즉각적인 전액 반환을 보장 받지 못하고 있다.

따라서 입주보증금 반환과 관련된 위와 같은 문제점들을 보완하기 위해 다음과 같은 보완이 필요할 것으로 사료된다. 첫째, 노인복지주택 설치자가 보증금 전액을 입주자 퇴소와 함께 즉시 반환하지 않은 경우 반환을 강제

하고 불이행시 처분하는 조항을 노인복지법에 신설한다. 둘째, 노인복지주택 설치자의 인·허가보증보험 가입 여부를 확인할 수 있도록 노인복지법에 노인복지주택 설치자가 해당 자치단체장에게 보험 가입을 신고하는 조항을 신설한다. 셋째, 노인복지주택 설치자가 인·허가보증보험 가입 신고를 하지 않는 경우에 이를 강제하는 규정을 노인복지법에 신설한다. 넷째, 설치자의 인·허가보증보험 가입금액을 입주보증금 합계의 100분의 50로 한다는 기존 조항을 입주보증금 합계로 하는 것으로 개정한다. 다섯째, 유사시 입주자가 임대차보호법의 대항권을 통해 보증금 전액을 반환받는 것은 현실적으로 불가능한 경우가 많다. 이는 입주보증금이 대항권이 보장하는 법적 한도액보다 큰 경우가 대부분이기 때문이다. 따라서 입주자가 개인적으로 설정한 전세권 또는 근저당권이 설치자의 인·허가보증보험 가입을 상치할 수 있다는 단서 조항을 삭제한다. 김종태 외(2007)의 연구에서도 노인복지주택의 임대 및 분양가격에 표준 임대료 산정기준을 마련하여 표준 임대 보증금 및 임대료를 적용해야 하며, 노인복지주택 입주자의 재산권에 대한 법적 보호를 위한 방안으로 설치자의 보증보험가입의 강제조항과 이를 위반할 경우에 대한 처벌조항을 제안하고 있다.

## V. 결론 및 제언

본 연구의 목적은 노인복지주택의 발전과 활성화를 위해 노인복지주택의 설치와 운영의 문제 사례를 조사하여 원인을 분석하고 이의 개선점을 모색하는 것이다. 본 연구는 이를 위해 1996년부터 2008년 까지 설치된 21개 노인복지주택을 대상으로 문헌연구 방법을 통해 노인복지주택의 현황을 설치주체와 운영주체, 입지현황과 규모, 입주방법의 면에서 조사하였다. 또한 노인복지주택의 설치와 운영의 문제 사례를 조사하였으며, 문제 사례의 원인을 파악하고 이에 대한 대안을 제시하였다.

노인복지주택 설치주체의 대다수는 노인복지주택의 설립과 운영을 목적으로 하는 전문회사였으며 다음으로 건설회사, 사회복지법인의 순이었다. 2000년까지는 사회복지법인이 주요한 설치주체였지만 2003년 이후로는 전문회사와 건설회사 등의 민간 사업자가 설치주체로 참여하는 경우가 증가하였다. 노인복지주택의 운영주체는 대부분 설립주체와 동일한 전문회사였다. 노인복지주택의 설치와 운영에서의 변화(시설폐지 1회, 설치 미신고 1회,

용도 변경 1회, 설립·운영주체의 변경 1회, 노인복지주택의 명칭과 운영주체의 변경 1회, 노인복지주택의 명칭 변경 1회와 설립·운영주체 변경 3회, 노인복지주택의 명칭 및 설립주체의 명칭 변경과 운영주체 변경 1회)가 발생한 원인은 대부분 운영난이나 운영난을 극복하기 위한 시도 때문이었다. 노인복지주택은 도시형이 도시근교형이나 전원형보다 2배 이상 많았으며 과반수 이상이 수도권에 위치하였다. 규모는 31세대에서 570세대까지 분포하였으나 과반수 정도가 100세대 이상 200세대 미만의 규모였다. 입주방법은 2003년 이전에 설치된 노인복지주택은 주로 임대형이었으나 이후 전문회사와 건설회사가 노인복지주택 사업에 참여하는 경우가 증가하면서 분양·임대형과 분양형 노인복지주택이 확대되었다.

노인복지주택의 설치와 운영에 관한 문제 사례를 조사한 결과 설치신고 미필, 허위·과장 광고와 불법 분양, 불공정 계약, 임대보증금 미반환의 문제점이 확인되었다. 이를 방지하기 위한 개선방안으로는 1) 노인복지법에 노인복지주택 설치신고를 건물의 사용승인과 연계하는 조항과 노인복지주택 설치신고를 미필하는 경우 사업계획승인에 따른 각종 이익과 혜택을 환수하는 조항의 신설이 필요하다. 더불어 자치단체의 노인복지주택 사업승인에 대한 판단력과 조정 능력을 향상시키는 것이 필요하다. 2) 허위·과장 광고와 불법 분양의 사전 예방을 위해서는 노인복지주택 입주자 모집에 ‘노인복지주택’과 ‘설치주체’를 명시하는 조항을 노인복지법에 신설하여 소비자의 오인을 방지하고, 노인복지주택 공급 관리를 담당하는 자치단체의 부서를 일원화하여 공급 관리와 관련되는 행정 책임의 소재를 분명히 하는 것이 필요하다. 3) 불공정 계약의 사전 예방을 위해서는 노인복지주택 운영 규정이 공정한 내용으로 구성될 수 있도록 노인복지법의 기존 관련 조항을 개정하고, 노인복지주택 계약에 약관법 또는 공정거래법을 준용하는 조항을 신설하는 것이 필요하다. 이와 함께 보건복지가족부가 공정한 계약서 작성에 참조할 수 있는 표준 계약서를 제시하고, 관련 민간기구가 불공정한 계약에 대해 지속적인 모니터링과 시정을 요구하는 활동을 활성화하는 것이 필요하다. 4) 임대보증금 미반환의 방지를 위해서는 노인복지주택 설치자가 보증금 전액을 즉시 반환하지 않는 경우 반환을 강제하며 불이행시 처분하는 조항, 설치자의 인·허가보증보험 가입 신고를 의무화하는 조항과 불이행시 이를 강제하는 조항을 노인복지법에 신설한다. 또한 노인복지주택 설치자의 인·허가보증보험 가입금액을 입주보증금 합계의 절반으로 정한 기존

규정을 입주보증금 합계로 상향 조정하는 개정이 필요하며, 입주자의 전세권 또는 근저당권이 노인복지주택 설치자의 인·허가보증보험 가입을 상치할 수 있는 현재의 단서 조항을 삭제할 필요가 있다.

우리나라의 노인복지주택은 2000년 전후의 시장도입기를 지나 2003~2005년 사이에 시장성장기에 진입했다고 볼 수 있으며, 2010년 이후 사업 확대기로의 도약을 앞두고 있다. 노인복지주택의 성장기에는 다양한 사업자가 설립주체와 운영주체로 참여하도록 유도하는 정책이 필요하며 이는 노인복지주택의 설치가 확대되는 긍정적인 작용을 한다. 그러나 설치 확대와 더불어 다양한 문제점들이 발생하기도 하므로 노인 복지주택의 질적인 성장을 위해서는 설치 확대와 운영 미숙에 따른 부작용을 최소화하는 개선방안에 관한 연구가 지속되어야 할 것이다. 본 연구는 제한적으로 수집한 설치와 운영의 문제 사례에 근거하여 개선방안을 제시하였으므로 운영에 관한 개선안이 임대보증금 미반환 방지에 관한 내용으로 한정되었다. 그러나 실제 현장에서는 다양한 운영상의 문제점들이 발생할 수 있는데 예를 들면 노인복지주택에서 제공되어야 할 서비스나 프로그램에 대한 문제 또는 현재 노인복지주택이 노유자시설로 분류되어 있어 특별장기수선충당금과 같은 대수선과 관련된 비용이 관리비에 책정되어있지 않아 미래에 운영상의 커다란 문제가 될 것으로 예상되고 있다. 그러므로 앞으로는 실제 현장의 운영상의 문제점을 다각도로 수집하고 분석하는 연구가 활성화되어 운영에 관한 포괄적이고 심층적인 개선방안이 제시되어야 할 것이다.

본 연구는 설치신고 미필, 허위·과장 광고와 불법 분양, 불공정 계약, 임대보증금 미반환의 주원인이 노인복지주택의 설치와 운영을 총괄하는 노인복지법이 미비하고 보건복지가족부와 자치단체의 행정 처리가 미숙하여 발생하였다고 파악하였으며, 노인복지법의 관련 규정 개정과 행정 제도 개선에 중점을 둔 개선 방안을 제시하였다. 그러나 법제도적 규제 강화 외에 노인복지주택의 설치와 운영을 향상시킬 수 있는 다양한 대안들이 존재하므로 앞으로의 연구는 노인복지주택 운영자의 운영방법 개선, 관련 민간기구의 노인주거복지시설의 모니터링 활성화, 노인복지주택에 대한 소비자 평가와 정보의 확산, 노인복지주택의 홍보와 마케팅 방법 등에 관한 내용으로 확대되어 법제도적 규제 외에 문제 해결을 위한 다양한 개선안이 창출되어야 할 것이다.

주제어 : 노인복지주택, 설치, 운영, 문제 사례

## 참 고 문 헌

- 감독 안 되고 처벌 솜방망이. (2005, 3. 31). 한겨레, p. 5.
- 건설사 부당이익만 채우는 노인복지주택. (2008, 8. 11). 노원도봉 타운뉴스, p. 1.
- 건설사 부당이익만 키우는 노인복지주택. (2004, 12. 14). 내일신문, p. 3.
- 경매위기 양양실버타운 갈 곳 없는 노인들. (2001, 4. 1). 동아일보, p. 7.
- 공정거래위원회. (1999, 10. 7). 사건번호 9908광고1215 사회복지법인 세웅실버의 시정조치불이행에 대한 건.
- 공정거래위원회. (1999, 5. 6). 사건번호 9812광고2194 사회복지법인 세웅실버의 부당한 광고행위에 대한 건.
- 공정거래위원회. (1999, 6. 29). 사건번호 9901약이0071 사회복지법인 세웅실버의 보리수마을 입주계약서상 불공정약관조항에 대한 건.
- 공정거래위원회. (2003). 23개 실버산업 관련사업자의 불공정약관조항에 대한 시정조치. 보도참고자료.
- 공정거래위원회. (2004, 9. 24). 시니어타운(노인복지시설) 계약서상 불공정약관조항에 대한 시정. 보도자료.
- 권오정. (2005). 예비노인층의 실버타운에 대한 선호경향 - 서울과 수도권권의 50대를 중심으로-. 대한건축학회논문집 계획계, 21(2), 21-30.
- 김민형. (2002). 유료노인주거시설 시장 전망과 진입 전략. 한국건설산업연구원.
- 김종태, 정운수, 정상기. (2007). 노인복지주택 활성화를 위한 정책 방향. 현대사회와 행정, 17(3), 301-332.
- 노인 올리는 실버타운. (2003, 12. 25). 강원도민일보, p. 9.
- 노인복지주택 일반아파트 둔갑. (2004, 10. 12). 파이낸셜뉴스, p. 2.
- 노인복지주택 중앙하이츠아쿠아 부적격 입주. (2008, 8. 17). 노원신문, 자료검색일 2009, 2. 20, 자료출처 <http://cafe.naver.com/amboise/78>
- 박신영, 김주진, 최은희. (1999). 노인주택 공급제도 개선 및 주공의 참여방안 연구. 대한주택공사.
- 박신영, 최은희, 박광재, 지은영, 한수진. (2004). 고령사회에 대비한 주거환경 개선방안. 고령화 및 미래사회위원회.
- 박재간. (2002). 노인전용주거시설의 개발전략. 아시아미디어리서치.
- 보리수마을의 노인들. (1999, 4. 21). 현대불교, p. 2.
- 서기영, 이진혁. (2002). 도시형 유료노인복지시설의 모형개발 연구. 대한건축학회논문집 계획계, 18(8), 111-120.
- 실버주택 노인 드문 노인정 대신 학원들. (2005, 4. 1). 한겨레, p. 4.
- 여운식. (2002). 노인복지시설의 설치 및 운영에 관련된 법령제도의 개선방안. 노인복지연구, 16(3), 271-297.
- 유병선. (2004). 프랭클린(Franklin)의 사회구성주의 모델 관점에서 본 한국의 노인주택 맥락. 한국가정관리학회지, 22(1), 103-114.
- 유병선. (2005). 노인공동생활주택 법률정립 방향에 관한 연구. 국토연구, 47(4), 145-167.
- 유승양브와즈문제 정부가 적극 나서라. (2008, 10. 29). 파주타임즈, p. 3.
- 6년째 살고 있는 아파트가 노인복지시설. (2008, 10. 21). CNBNEWS, 자료검색일 2009, 2. 20, 자료출처 <http://paju.cbnnews.com>
- 윤지영, 이운정, 노문식, 구양진. (2008). 실버타운 계획을 위한 의식 및 선호에 관한 연구 -40대 이상의 부산 지역 거주자를 대상으로-. 대한건축학회논문집 계획계, 24(1), 53-62.
- 이동찬. (2007). 실버타운 활성화를 위한 법제도적 개선방안. 토지공법연구, 38(11), 321-336.
- 장현숙, 배성권, 유선주. (2004). 2004 유료노인복지시설 실태조사. 한국보건산업진흥원.
- 장현숙, 진영란, 배성권, 남소영. (2005). 노인용품 및 주거시설 등에 관한 수요 공급 추계 분석. 한국보건산업진흥원.
- 정경희, 조애저, 오영희, 변재관, 변용걸, 문현상. (1998). 전국 노인생활실태 및 복지 욕구조사. 한국보건사회연구원.
- 진미연, 최종수. (2008). 유료노인주거시설에 대한 투자 의사결정을 위한 수요자 요구 분석. 한국건축사공학회 논문집, 8(2), 53-61.
- 통계청. (2005). 장래인구 특별추계 결과. [www.nso.go.kr](http://www.nso.go.kr)
- 통계청. (2007). 2005-2030 장래가구 추계결과. [www.nso.go.kr](http://www.nso.go.kr)
- 편안한 여생 대신 고통만 남긴 보리수마을. (2001, 5. 7). 강원도민일보, p. 7.
- 한희경, 오덕성. (1999). 실버타운의 시설계획특성과 사용자 요구에 관한 연구. 대한건축학회논문집 계획계, 15(2), 13-22.

접 수 일 : 2009. 03. 02.  
수정완료일 :