

## ■ 중산층 고령자를 위한 돌봄주택 공급 방안

### 요 약

주거개조 지원과 재가급여 확대에도 불구하고, 고령인구 증가에 따라 서비스제공주택 수요가 증가할 것으로 예상됨. 중산층 고령자를 위한 서비스제공주택은 시장 자율 메커니즘만으로는 공급 확대를 기대하기 어려워, 지속가능한 공급 기반 마련을 위한 정책적 지원이 필요함. ① 사업자에 보조금, 세제혜택, 용자·보증, 부지확보 등의 지원을 병행하되 임대료 상한을 지원 조건으로 설정, ② 주택 다운사이징과 연계한 세제 지원, 다양한 계약방식 도입, 중산층 맞춤형 설계기준 마련, ③ 경증요양자 중심의 서비스제공주택에 대해 장기요양보험 급여의 포괄적 제공과 이에 적합한 별도의 수가 체계 마련 등이 검토될 수 있음

### 1. 현황 및 문제점

- 고령자를 위한 주거개조 지원 및 재가급여 확대에도 불구하고, ① 장기요양보험의 시설급여를 받을 수 없는 경증요양자, ② 장기요양 미인정 후기고령자, ③ 1인 고령가구를 중심으로 서비스제공주택에 대한 관심이 커질 것으로 예상됨
  - 현재 장기요양시설 이용자의 69%가 장기요양 3·4등급 수급자로, 경증요양자의 시설급여 의존도가 높으며, 이는 경증요양자를 중심으로 서비스제공주택에 대한 수요가 클 것임을 시사함
  - 신체 및 인지 기능의 저하가 요양등급을 받을 정도에는 이르지 않았더라도, 후기고령자는 일상생활 기능의 점진적인 저하로 인해 독립적인 생활에 불안을 느끼며 일정 수준의 지원 및 돌봄을 필요로 함
    - 현재의 연령대별 장기요양 인정자 비율이 유지된다고 가정할 경우, 85세 이상 인구 중 장기요양 미인정자는 2023년 60만 명에서 2050년에는 243만 명으로 증가할 것으로 예상됨
  - 후기고령자 중 1인 가구는 재가급여 수급 여부와 관계없이 지원과 돌봄 공백에 대한 불안이 존재하며, 85세 이상 1인 가구는 2023년 26만 가구에서 2050년에는 141만 가구로 증가할 것으로 전망됨
- 중산층 자립가능 고령자 또는 경증요양이 필요한 고령자를 위한 서비스제공주택의 공급이 부족함
  - 고령자를 위한 서비스제공주택에는 '노인복지법'에 따른 노인주거복지시설인 노인복지주택, 양로시설, 노

인공동생활가정과 '공공주택특별법 시행규칙'에 근거하여 공급되는 고령자복지주택이 포함됨

- 저소득층은 양로시설, 노인공동생활가정, 또는 고령자복지주택을, 고소득층은 민간 주도의 고급 유료양로시설이나 노인복지주택을, 돌봄필요도가 높은 장기요양 1·2등급 인정자는 장기요양시설을 이용할 수 있음
  - 서울·경기 지역에 위치한 노인복지주택의 월 이용료는 국민연금(노령연금) 30년 이상 가입 수급자의 월평균 지급액(2024년 1월 기준 157만 원)을 크게 초과함

#### ○ 중산층 고령자를 위한 서비스제공주택 시장은 자율적으로 형성되기 어려운 특성을 지님

- 공급자 관점에서, 서비스제공주택은 일반주택에 비해 개발비용이 크고, 자금조달의 어려움, 판매속도의 지연, 장기적인 투자회수기간, 자산의 낮은 유동성과 재판매 가치, 적합부지 확보의 어려움 등 다수의 제약요인이 존재함
  - 아울러 서비스제공주택은 지속적인 서비스 제공이 전제된 주거 형태로서 장기적인 운영전략과 수익구조의 다변화가 요구되지만, 현재의 수익구조는 임차료와 서비스비(지원 및 프로그램)에 전적으로 의존하는 실정임
- 소비자인 고령자 관점에서, 서비스제공주택은 일반주택 대비 높은 월 이용료와 지속적인 비용 부담이라는 경제적 제약과 함께, 향후 요양 및 의료적 필요에 대한 대응력이 제한적이라는 우려가 존재함

## 2. 개선방안

#### ○ 중산층 고령자를 위한 서비스제공주택은 자율 시장 메커니즘만으로는 공급 확대를 기대하기 어려운 구조로, 지속가능한 공급 기반 마련을 위해 정책적 지원이 필요함

- 서비스제공주택은 고령인구 증가라는 인구구조 변화에 대한 대응 차원을 넘어 고령자의 삶의 질 향상, 불필요한 입원 및 시설 입소 예방, 돌봄 비용 절감 등 다양한 사회적 편익을 제공함
- 서비스제공주택의 공급을 촉진하기 위해서는 먼저, 보조금, 세제혜택, 융자 및 보증, 부지확보 등 다양한 지원을 병행하되 임대료 상한 요건을 조건부로 설정하는 방안을 검토할 수 있음
  - 보조금, 저리융자, 정부보증 등은 민간사업자의 자금조달 비용과 재무적 불확실성을 완화함으로써 그 리스크가 소비자에게 전가되어 나타나는 임대료 상승 압력을 구조적으로 낮출 수 있음
  - 민간사업자에 대한 재정적 지원에 임대료 상한과 일정한 공공성 요건을 조건으로 부과함으로써 공급 확대와 함께 공공성 확보라는 정책적 효과를 동시에 달성할 수 있음
- 둘째, 고령자의 서비스제공주택 이용을 실질적으로 지원하기 위해 주택 다운사이징과 연계한 세제지원,

금융상품 가입 유인 제공, 다양한 계약방식 도입, 중산층을 위한 전용 설계기준 마련 등의 방안을 종합적으로 검토할 수 있음

- 셋째, 장기요양 인정자가 일정 비율 이상인 경증요양 특화 서비스제공주택의 경우 운영자가 직접 장기요양보험 급여를 포괄적으로 제공할 수 있도록 허용하고 해당 급여에 대해 서비스특성과 제공방식에 부합하는 별도의 수가 체계를 검토할 필요가 있음
  - 서비스제공주택의 포괄적인 급여 제공은 입주자의 요양급여 접근성 제고뿐만 아니라 요양급여 제공의 효율성을 높이고 운영사업자의 수익 안정성을 확보함으로써 중산층 고령자의 서비스제공주택에 대한 경제적 접근성을 강화함
- 마지막으로, 서비스제공주택의 설치 및 이용에 대한 제도적 불확실성을 완화하고 근거 법령과 추진주체가 분절적으로 규정되어 있는 현행 법체계의 한계를 보완하고 통합할 필요가 있음

○ 중산층 고령자를 위한 서비스제공주택 시장은 아직 초기 단계로, 보험회사는 전술한 시장 현황과 향후 발전 방향을 바탕으로 관련 사업 진출과 보험상품 개발을 전략적으로 검토할 필요가 있음

송윤아 연구위원  
knuckleball@kiri.or.kr

## Providing Service-Led Housing for Middle-Income Seniors

### ABSTRACT

Despite support for home modifications and expanded home-based care benefits, the aging population is expected to drive increased demand for service-led housing. For middle-income seniors, market mechanisms alone are unlikely to ensure sufficient supply, making policy support essential. Key measures may include: ① Subsidies, tax incentives, financing, guarantees, and land support for providers—conditional on rent caps; ② Tax benefits linked to housing downsizing, diverse contract models, and design standards tailored to middle-income seniors; ③ Comprehensive long-term care insurance coverage and a dedicated reimbursement system for housing aimed at those with mild care needs.

### 1. Overview

Despite ongoing policy efforts—such as home environment improvement programs for older adults and the expansion of home-based care benefits—demand for service-led housing is expected to grow, particularly among older adults with mild care needs, those not eligible for long-term care insurance, and elderly individuals living alone. Notably, approximately 69% of long-term care facility users are recipients of Level 3 or 4 care under the long-term care classification, indicating a high level of institutional care dependence among those with relatively mild needs. This implies a significant latent demand for an intermediate housing support model tailored to such individuals.

For the late-elderly population, even in the absence of eligibility for long-term care

services due to insufficient physical or cognitive decline, the progressive deterioration of daily functioning increases anxiety about independent living. Consequently, there is a growing desire for a living environment that combines residential stability with moderate levels of support and care. Assuming the current recognition rate for long-term care remains constant, the number of people aged 85 and older who are not eligible for long-term care benefits is projected to increase nearly fourfold—from 600,000 in 2023 to 2.43 million by 2050. In addition, among older adults living alone, concerns about care gaps persist regardless of whether they receive home-based services, making them another key demographic with high demand for service-integrated housing. The number of one-person households aged 85 and above is expected to surge from 260,000 in 2023 to 1.41 million by 2050, highlighting the growing importance of service-led housing as a housing welfare tool to address the care-related anxieties associated with deepening population aging.

Types of service-led housing for older adults include elderly welfare housing, nursing homes, and group homes under the Welfare of the Aged Act, as well as senior welfare housing supplied under the Enforcement Rules of the Special Act on Public Housing. These housing types are generally categorized by income level and care needs. Low-income seniors can access highly public options such as nursing homes, group homes, or senior welfare housing, while high-income seniors may turn to privately operated premium care facilities or elderly welfare housing. Those requiring high levels of care (Levels 1 or 2 under the long-term care classification) are eligible for institutional care.

However, there is a significant supply gap in service-led housing designed for middle-income older adults who are either capable of independent living or require only mild care. In particular, the cost of elderly welfare housing in the Seoul and Gyeonggi regions greatly exceeds the average monthly benefit (KRW 1.57 million as of January 2024) of those who have contributed to the National Pension system for over 30 years, making access difficult for middle-income seniors.

## 2. Challenges

Service-led housing for middle-income older adults faces limitations when left solely to market mechanisms. On the supply side, such housing requires higher upfront development costs and faces significant financial barriers to entry. Development is slower, capital recovery takes time, and assets tend to have lower liquidity and resale value. Securing appropriate sites—especially in urban centers—is also a major challenge. Furthermore, the operation of service-led housing assumes continuous service provision, necessitating long-term management strategies and diversified revenue models. However, current models rely almost entirely on rent and service fees, thereby constraining both financial resilience and scalability.

From the perspective of older adults as consumers, service-led housing involves higher monthly fees and ongoing financial burdens compared to standard housing, creating economic barriers. Additionally, uncertainty about whether these residences can adequately meet future care and medical needs as physical health declines further serves as a psychological barrier to entry.

## 3. Suggested Measures

Service-led housing offers public value beyond simple housing provision by improving the quality of life for older adults, supporting daily living in community settings, and reducing social costs by preventing unnecessary hospitalizations and institutionalization. To establish a sustainable supply base for service-led housing for middle-income seniors, public policy support must complement market forces.

Specifically, a combination of public supports—such as subsidies, tax benefits, low-interest loans, government guarantees, and assistance with site acquisition—could be paired with conditional rent ceilings. Since high initial investment and long capital recovery periods result in high financial costs for private

providers(e.g., high interest rates and risk premiums), these costs are often passed on to residents through higher rents. Public financial support can reduce private providers' funding costs and financial uncertainty, helping to prevent these burdens from being shifted to residents. Particularly, linking public funding to requirements for social utility and rent ceilings can simultaneously promote supply expansion, housing affordability, and social equity.

Second, to facilitate the use of service-led housing by older adults, complementary measures such as tax incentives linked to housing downsizing, the introduction of diverse contract models, and the development of exclusive design standards for the middle class should be considered.

Third, in the case of service-led housing that specializes in mild care, where a certain portion of residents are officially recognized under the long-term care system, operators should be permitted to directly provide bundled long-term care services. A distinct reimbursement system aligned with the characteristics and delivery methods of such services should also be established. Enabling operators to offer integrated services would enhance residents' access to care, improve service delivery efficiency, and stabilize operators' income streams—ultimately increasing economic accessibility for middle-income older adults.

Finally, it is necessary to reduce institutional uncertainties related to the establishment and use of service-led housing and to integrate and streamline the currently fragmented legal framework and responsible agencies.

The market for service-led housing for middle-income older adults remains in its early stages. Insurance companies, in particular, should strategically consider entering this market and developing related products based on the current landscape and future growth prospects.

**Yunah Song, Research Fellow**  
knuckleball@kiri.or.kr