

저출산 고령화 대응

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



초고령사회 대응 주거복지 인프라 확장과 건설정책의 진화 방향

이지아 대한건설정책연구원 산업정책연구실 부연구위원
(jiapooh@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 정책적 배경 및 공약 분석
- III. 고령자 주거복지 인프라의 실태 및 한계
- IV. 고령자 주거복지 인프라의 건설정책 연계 방안
- V. 결론 및 정책 제언

6

■ 국문요약 ■

2024년 12월 공식적인 초고령사회로 진입한 대한민국은 고령자 주거복지 인프라의 구조적 전환이 시급한 상황에 놓여 있다. 본 연구는 이재명 정부의 고령자 주거복지 공약을 중심으로 기존 제도와 정책의 한계를 분석하고, 고령친화 주거 인프라 확장을 위한 건설정책 연계방안을 제시하고자 한다. 특히 고령자 친화 주택 및 은퇴자 도시 조성, 지역사회 통합돌봄 체계 구축, 공공신탁제도 등 이재명 정부의 공약이 단순 복지 차원을 넘어 건설산업과 유기적으로 연계될 수 있는 가능성에 주목하였다. 이를 위해 고령자 주택 실태, 지역 간 불균형, 민간 참여 저조, 스마트 기술 미비 등 현실적 제약을 진단하고, 제도 정합성 확보, 지역 맞춤형 재정인센티브, 민간역량 강화, 스마트 주거서비스 통합 등을 정책적 대안으로 제안하였다. 궁극적으로 본 연구는 이재명 정부 공약의 실행력 제고를 통해 초고령사회 대응 주거복지 정책의 실효성과 지속가능성을 높이는 데 기여하고자 한다.

주제어 : 초고령사회, 고령자 주거복지, 건설정책, 이재명 정부 공약

I. 서론

대한민국은 2024년 12월을 기점으로 공식적인 초고령사회에 진입하였다. 행정안전부에 따르면 2024년 12월 23일 기준, 65세 이상 고령 인구는

1,024만 4,550명으로 전체 주민등록 인구(5,122만 1,286명)의 20.0%를 초과하였다¹⁾. 유엔의 기준에 따르면 65세 이상 인구 비중이 20% 이상이면 초고령사회로 분류되며, 이는 한국이 고령화사회(2000년), 고령사회(2017년)에 이어 단 7년 4개월 만에 초고령사회로의 전환을 이룬 것이다. 이 수치는 고령화 속도가 빠르다고 알려진 일본(10년), 네덜란드(17년), 이탈리아(20년)보다도 가장 빠른 수준으로, 한국의 인구구조 전환이 세계에서 유례를 찾기 어려운 급격한 속도로 진행되고 있음을 시사한다²⁾.

이러한 급속한 고령화는 주거·복지·의료·노동 등 사회 전반에 걸쳐 새로운 정책 과제를 야기한다. 특히 주거복지 분야에서는 고립, 건강 악화, 돌봄 공백 등 복합적 문제의 출발점으로, 노후의 삶의 질과 직결되는 핵심 정책 과제이다. 수도권(약 17~19%)과 전남·경북·강원(25% 이상) 간 고령화를 격차가 뚜렷하여 지역 간 인프라 불균형과 지방소멸문제를 동시에 드러내고 있다³⁾. 또한 베이비붐 세대(1955~1974년생)의 고령 진입과 생산가능인구 감소가 동시다발적으로 진행됨에 따라, 2049년에는 고령인구가 2,000만 명에 이를 전망이다⁴⁾. 반면 합계출산율은 2023년 기준 0.72명으로 세계 최저 수준을 기록하여⁵⁾, 인구고령화가 더욱 가속화될 가능성이 크다.

이러한 인구구조 변화는 단순한 주택 공급 확대를 넘어 도시·지역계획, 건설산업, 공공서비스 전달체계전반의 재편을 요구한다. 그러나 현행 주거복지 인프라는 고령자를 위한 공공임대주택으로 국한되어 있으며, 무장애 설계나 돌봄 연계기능을 갖춘 공간은 소수 사례에 불과하다⁶⁾⁷⁾. 또한, 고령자의 약 87% 이상이 “현재 거주지에서 계속 살고 싶다”고 응답했음에도⁸⁾, 재택 기반의 주거개선이나 커뮤니티 연계형 인프라는 매우 부족한 실정이다.

이러한 상황에서 2025년 출범한 이재명 정부의 저출산·고령화 대응 공약은 “고령자 친화 주택 및 은퇴자 도시 조성”, “지역사회 통합돌봄 체계 구축”, “공공신탁제도 도입” 등을 중심으로 고령자의 주거와 돌봄의 통합적 접근을 강조하였다⁹⁾. 주목할 점은 이들 정책이 단순한 복지 차원을 넘어, 건설정책

1) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2024 주민등록인구.

2) <https://www.donga.com/news/Society/article/all/20241224/130718017/2>

3) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2024 고령인구비율.

4) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2024 장래인구추계.

5) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2024 출생/사망 통계

6) 통계청 국가통계포털(KOSIS), 2024 임대주택 공급현황

7) 국토교통부 (2024.10.), 2024 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 국토정책과.

8) 주보혜 (2024), 노인의 생활환경과 노후생활 인식, 한국보건사회연구원 보건복지포럼, 11(337), 65-80.

II. 정책적 배경 및 공약 분석

및 건설산업과의 유기적 연계를 통해 실현 가능성을 높이고 있다는 점이다. 특히 낙상 예방, 건강 모니터링, 스마트홈 기술을 접목한 고령친화 주거공간 구축은 건설산업의 새로운 전략적 영역으로 부상하고 있다.

한편, 이재명 정부의 고령자 주거복지 공약은 초고령사회 진입이라는 구조적 변화에 대응하는 하나의 정책적 시도이자 실험이라 할 수 있으나, 제도적 정합성, 현장-제도 간 간극, 산업적 연계 가능성 등 다양한 관점에서 검토될 필요가 있다. 본 연구는 초고령사회 대응이라는 보편적·장기적 국가과제에 대해 보다 구조적이고 학술적인 문제의식을 바탕으로 정책의 실효성과 실행 전략을 모색하며 나아가 건설정책의 전략적 추진 방향을 제시하고자 한다.

1. 이재명 정부의 고령자 주거복지 공약 개요

2025년 출범한 이재명 정부는 제21대 대통령 선거에서 ‘저출산·고령화 극복’을 국가적 최우선 과제로 제시하며, 고령자 삶의 질 개선을 위한 주거 및 돌봄 관련 공약을 핵심 내용으로 포함시켰다. 특히 주목할 만한 내용은 다음 세 가지이다.

첫째, ‘고령자 친화 주택 및 은퇴자 도시 조성’ 공약은 기존의 공급 중심적 공공임대 정책에서 벗어나, 고령자의 생활 전반을 포괄하는 복지 기반 주거 환경 구축을 목표로 한다. 이는 주거, 의료, 돌봄, 커뮤니티 등 다양한 기능이 통합된 복합형 도시 또는 단지 단위 모델을 통해 노후 삶의 안정성을 확보하고자 하는 정책적 방향을 시사한다고 볼 수 있다.

둘째, ‘지역사회 통합돌봄 체계 구축’은 고령자가 시설에 입소하지 않고도 자택에서 돌봄과 건강 서비스를 받을 수 있는 인프라 조성을 목표로 하며, 이를 통해 노인의 자기결정권 보장과 삶의 연속성을 유지하려는 시도를 보여준다.

셋째, ‘공공신탁제도 및 자산관리 지원’은 치매, 장애 등으로 재산관리 능력이 제한된 고령자의 주거 유지와 생활 안정성을 보장하기 위한 법적·제도적 기반 강화를 지향한다. 이러한 공약은 이전 정부에서 추진되었던 개별적 정책들을 하나의 통합된 주거복지 틀로 재구성하려는 시도라는 점에서 의미를 가진다.

9) 중앙선거관리위원회 정책공약마당. (2025). 제21대 대통령 선거 - 이재명 공약목록. 중앙선거관리위원회.

III. 고령자 주거복지 인프라의 실태 및 한계

2. 기존 정책과의 연속성 및 차별성 비교

이재명 정부의 고령자 주거복지 정책은 윤석열 정부(2022~2025년) 및 그 이전 문재인 정부(2017~2022년) 시기의 정책과 연속성을 가지나, 다음과 같은 차별적 특징을 제시한다.

첫째, 공간 개념의 확장이다. 과거에는 복지시설 인접형 단지 수준¹⁰⁾(문재인 정부의 ‘복지주택’ 시범사업, 2016~)이나 윤석열 정부에서 일부 확대된 공급 중심 정책을 기반으로 운영되었다면, 현 정부는 ‘은퇴자 도시 조성’을 통해 도시계획 차원에서 고령자 정주 모델을 제시한다.

둘째, 지역균형발전 통합이다. 문재인·윤석열 정부 모두 재가돌봄·복지주택 공급을 통해 고령자 주거 안정화에 기여했으나, 이재명 정부는 고령자 유입을 통한 지방 정착 유도 및 생활권 재구성을 목표로 고령화 대응과 지방소멸 방지를 동시에 고려한 복합 전략을 수립하고 있다.

셋째, 제도 범주의 확장이다. 이전 정부에서는 주거 공간과 돌봄 서비스 연계에 주력했다면, 이재명 정부는 공공신탁·후견 제도 연계를 통해 고령자의 자산·주거 유지 권리를 보호하려는 보다 포괄적인 제도적 시도를 포함하고 있다.

그러나 이러한 차별적 정책 제안은 아직 구체적 이행 로드맵 부재, 법령 개정안 미확정, 예산 확보 계획 미비 등의 이유로 실효성을 검증받기 이전의 개념적 수준에 머물러 있다.

1. 고령자 주거복지 관련 제도 및 정책 현황

현재 운영 중인 고령자 주거복지 제도 및 사업은 주거(노인복지법·공공주택특별법), 돌봄(지역사회 통합돌봄), 자산보호(후견·신탁 제도) 기능을 개별적으로 지원하고 있으나, 공간과 서비스가 분절된 구조를 보인다¹¹⁾.

10) 유애정, 박현경 (2022), 지역사회 통합돌봄 추진현황과 향후 과제, 대한공공의학회지, 6(1), 75-97.

11) 송윤아, 정수진 (2025), 보험회사의 노인주거서비스 제공 방안, 보험연구원.

표 1 고령자 주거지원 관련 법제

구분	제도/사업명	주관 부처	주요 내용	한계점
법률	노인복지법	보건 복지부	노인전용주거시설 설치·운영 근거(제8조, 제32조 등)	무장애 설계·돌봄 연계 의무 부재
법률	저출산·고령사회기본법	보건 복지부	노후생활환경 조성·안전보장 의무(제13조)	주거 인프라 구체화 지침 없음
법률	고령친화산업 진흥법	보건 복지부	고령자 주거·복지시설을 산업육성 대상 정의	산업지원에만 초점, 돌봄 기능 연계 미흡
법률	장애인·고령자 등 주거약자 지원법	국토 교통부	주거약자용 주택 기준·의무 건설 규정	시행령 미비, 서비스 연계 불명확
법률	주거기본법	국토 교통부	주거종합계획 수립 의무(장기주거종합계획)	고령자 특화 주거전략 한계
정책	고령자 복지주택 사업	국토 교통부·NH	2019년 이후 80개소, 8,098호 지정·공급	수도권·비수도권 편차(0.8% vs. 0.4%) 심화
정책	지역사회 통합돌봄	보건 복지부	재가돌봄·방문의료 기반 커뮤니티케어 구축	주거공간과 돌봄 연계 모델 부재
제도	후견·신탁 제도	법무부·보건 복지부	치매·장기요양 고령자 자산관리 보호	주거 유지 수단 미연계

첫째, 주택 공급(국토교통부)과 돌봄 서비스(보건복지부)는 독립 운영되어, 설계 단계에서부터 서비스 제공 단계에 이르기까지 일관된 연계체계가 갖춰지지 못하고 있다. 둘째, 노인복지주택의 공급이 수도권에 집중되어 있고 비수도권 공급은 더더 지역 간 불균형 문제가 계속되고 있다¹²⁾. 셋째, 민간 건설사 참여를 유도할 제도적 장치(용적률 보너스 등 인센티브)가 미비하여, 민간 부문의 고령자 특화 주택 개발 참여가 저조한 상황이다. 또한 시범 사업을 통해 복지주택 공급 물량은 확대되고 있으나 지역별 편차가 여전하고, 후견·신탁 제도는 자산관리 보호 기능을 수행하나 주거 유지와 직접 결합되지 않아 복합적 주거복지 인프라로의 확장이 제한적이다¹³⁾¹⁴⁾.

이처럼 제도 간 통합성 부족, 지역 격차, 민간 참여 유인 부족이 동시에 존재함으로써, 고령자 주거복지의 실효성 있는 확장과 운영을 위해서는 공간·돌봄·자산보호 기능을 결합한 통합적 제도 설계가 요구된다.

12) 국토교통부 (2024), 2024년 주거종합계획, 주택정책과.

13) 이계정 (2020), 고령사회에서의 신탁의 역할 - 신탁의 공익적 기능에 주목하여, 서울대학교 법학연구, 61(4), 73-123.

14) 박성준 (2019), 커뮤니티케어 시범사업 계획평가와 개선과제, 국회입법조사처.

2. 고령자 주거 인프라 실태 진단

대한민국의 고령자 주거 인프라는 크게 공공임대주택, 민간시장 주택, 리모델링 주택으로 구분할 수 있다.

첫째, 2024년 기준 공공이 공급한 노인 전용 주택은 총 3만 가구 수준으로 전체 고령 가구(501만 6,000가구)의 0.6%에 그치며, LH가 공급한 매입 임대주택에서 노인전용주택 비율도 2.2%(478가구)에 불과하다¹⁵⁾. 또한 이 중 무장애 설계 등 노인에 적합한 시설기준을 적용해 건설된 주택은 2만 1,000여 가구에 그치고 있어 고령자 수요를 충족시키지 못하고 있다.

둘째, 시니어타운과 같이 민간이 공급하는 노인복지주택 역시 전국 39곳 8,840가구에 그쳐 급증하는 노인 가구를 감당하기에 부족한 실정이다. 특히 무장애 및 안전설계 의무화가 추진되고 있음에도 고령자 맞춤형 주택상품이 활성화되지 못하고 있다.

셋째, 기존 임대주택의 리모델링을 통한 고령자 주거개선 사업은 보급 초기 단계이나, 지역별 분배 및 발주 지연 등의 이유로 선정 이후 1년 이상 시행이 지연되는 등 주거개선 속도가 극히 더디다는 한계를 보이고 있다¹⁶⁾.

이처럼 공공·민간·리모델링 모든 부문에서 고령자 친화 주거 공급이 절대적으로 부족하며 나아가 지역별 격차가 심한 것을 알 수 있다.

3. 고령친화 인프라 수요 전망

한국보건사회연구원 ‘노인의 생활환경과 노후생활 인식¹⁷⁾’ 연구에 따르면, 고령자의 87.2%가 “현재 집에서 계속 살고 싶다”라고 응답했으며, 건강 악화 시에도 48.9%가 “집에서 돌봄을 받으며 거주하겠다”라고 답하였다. 반면, 실버타운·요양시설 거주 희망 비율은 각각 20.0%, 32.0%에 그쳐, 재택 중심의 주거 인프라 확대가 필수적임을 시사한다. 또한 국회미래연구원에 따르면 신노년층(60~75세) 중 52%가 “스마트홈 기반 건강 모니터링”을, 45%가 “낙상감지·원격의료 연계 서비스”를 주거지 내 필수 기능으로 꼽아, 주거공간과 돌봄·의료 서비스의 융합에 대한 니즈가 높게 드러났다¹⁸⁾.

15) 남형권 (2024), 노인가구 주거편익 향상 방안, 주택산업연구원.

16) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20241009054700003>

17) 주보혜 (2024), 노인의 생활환경과 노후생활 인식, 한국보건사회연구원 보건복지포럼, 11(337), 65-80.

18) 허중호, 황종남 (2024), 노인의 삶의 질 향상을 위한 과학기술 적용의 현황과 미래, 국회미래연구원, 국회미래의제, 24(6).

IV. 고령자 주거복지 인프라의 건설정책 연계 방안

이러한 통계 및 인식조사 결과는 초고령사회에서 공간적 수요(무장애·안전 설계)와 서비스 수요(돌봄·의료 연계)가 동시에 충족되어야 주거복지 인프라가 실효성을 가질 수 있음을 보여준다. 특히 재택 중심 인프라를 대폭 확충하지 못할 경우, 돌봄 공백과 고립, 건강악화 등 복합 문제를 심화시킬 우려가 있다.

앞서 분석한 고령자 주거복지 관련 제도와 실태, 수요에 대한 분석과 선행 연구 결과를 바탕으로 본 장에서는 이재명 정부의 공약의 실효적 이행을 위한 다음과 같은 정책 연계방안을 제시하고자 한다.

(1) 통합적 공간·서비스 설계를 위한 제도 정합성 확보

고령자 주거복지의 핵심은 주택 공급과 돌봄 서비스가 일체적으로 설계되는 통합적 공간·서비스 모델의 구현이다. 앞서 현재 공공임대주택은 고령친화 설계가 적용된 단지가 극히 소수에 불과하며, 돌봄센터는 주거단지와 물리적으로 분리되어 정책 효과가 제한적이다. 지구단위계획 수립 단계부터 고령자 복지 복합단지에 대한 개념과 설계기준을 명문화하고, 복지주택 인증제도 내에 통합설계 요소를 반영함으로써 정책의 구체적 실현을 유도할 수 있다.

(2) 지역 격차 해소를 위한 재정·인센티브 설계

지역 격차 해소를 위한 차등형 재정지원이 필요하다. 현재 수도권과 비수도권 간 고령자 복지주택 보급률 및 리모델링 지원 실적 차이는 공공서비스 접근성의 불균형을 초래하고 있으며¹⁹⁾, 이재명 정부가 강조한 ‘균형발전 기반의 복지체계 확립’ 기조와 연계하여 비수도권 지자체에 대한 재정 보조, 용역을 완화, 세제 혜택 등 유인책을 병행할 필요가 있다.

(3) 민간 참여 촉진 및 전문역량 강화

민간 건설업체의 적극적 참여를 유도하기 위해서는 시장 기반의 인센티브와 전문역량 강화가 동시에 이루어져야 한다. 고령친화 설계에 대한 인증제

19) 윤국한, 권순정 (2024), 한국의 노인복지주택 공급 현황 및 특성에 관한 연구, 의료복지건축, 30(4), 33-40.

V. 결론 및 정책 제언

도입과 더불어, 사회적 채권 우선 배정, ESG 평가 연계 등의 인센티브 제공을 통해 시장 기반에서 고령자 주거복지를 확대할 수 있다.²⁰⁾ 더불어 정부 주도의 고령자 주거설계·시공 전문가 양성 과정을 개설하고, 표준 시공 매뉴얼을 보급함으로써 민간업체들이 품질과 비용을 예측 가능하게 관리할 수 있도록 지원해야 한다.

(4) 스마트 기술 통합을 통한 주거서비스 연계

고령자의 자립과 안전을 동시에 보장하는 스마트 기술의 통합은 재택 중심 주거복지 모델의 완성도를 결정짓는 요소이다. 앞서 신노년층 다수가 건강 모니터링, 원격의료 등 스마트 의료기술 연계를 필수 기능으로 요구한 만큼, 신축 고령자 주택에는 고령자 친화 설계 스마트 기술을 의무 탑재해야 한다. 특히 단순 공급 확대에 그치지 않고, 생활밀착형 복지와 건설정책을 연계함으로써 공약의 이행력을 강화하고 지속가능한 복지 인프라 체계 구축에 기여할 수 있다.

이상의 방안은 이재명 정부 공약의 실행력을 높이고, 고령자 주거복지를 주거-돌봄-기술이 통합된 구조로 전환하는 데 실질적인 정책 수단으로 작용할 수 있을 것이다. 특히 단순 공급 확대에 그치지 않고, 생활밀착형 복지와 건설정책을 연계함으로써 공약의 이행력을 강화하고 지속가능한 복지 인프라 체계 구축에 기여할 수 있다.

본 연구에서는 이재명 정부의 고령자 주거복지 공약을 중심으로 현행 제도와 실태를 분석하고, 실효성 있는 정책 연계를 위한 인프라 확충 방향을 제안하였다. 앞서 분석한 결과에 따르면 첫째, 공공·민간·리모델링 부문 모두에서 고령자 특화 주택 공급이 수요에 턱없이 부족하며, 특히 비수도권의 불균형이 심각하였다. 둘째, 재택 중심의 주거복지 수요가 뚜렷함에도 불구하고, 주거공간과 돌봄·의료 서비스가 물리적으로 분리되어 있어 정책 실효성이 저해되고 있었다. 셋째, 스마트홈 기반 고령자 친화 설계 기술 수용 여건이 현

20) 이진우, 남경숙 (2015), 노인주거 대안으로서의 친환경 공동주택 디자인 가이드라인 제시, 한국실내디자인학회 논문집, 24(4), 111-124.

행 주거설계에 반영되지 않아, 고령자의 자립적 생활을 지원하는 데 미흡함을 확인하였다.

이에 따라 주거-돌봄-의료-기술이 통합된 복합 주거 인프라를 정책적으로 지원하고, 지역 맞춤형 접근과 민간의 참여 확대를 유도하는 것이 필요하다. 이재명 정부가 공약한 ‘지역 기반 복지주택 확대’, ‘재택돌봄 중심의 생활 복지체계 구축’, ‘기존 주택의 고령친화 리모델링’ 등은 이러한 정책 방향성과 부합하며, 건설정책과의 유기적 연계를 통해 실현 가능성을 제고할 수 있다.

궁극적으로 고령자 주거복지 정책은 단순한 물리적 공간 공급을 넘어, 생애주기 기반의 통합 복지 서비스 구현, 지역 간 형평성 확보, 기술과 디자인을 통한 삶의 질 제고를 목표로 해야 하며, 이를 위해 정부·지자체·민간의 다층적 협력이 필요하다. 본 논의는 신정부 공약의 이행을 구체화하고, 초고령사회 대응 복지정책의 실행력을 높이기 위한 실천 전략으로 기능할 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국토교통부 (2024), 2024년 주거종합계획, 주택정책과.
2. 국토교통부 (2024), 2024 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 국토정책과.
3. 중앙선거관리위원회 정책공약마당 (2025), 제21대 대통령선거: 이재명 공약목록. 중앙선거관리위원회.
4. 남형권 (2024), 노인가구 주거편의 향상 방안, 주택산업연구원.
5. 박성준 (2019), 커뮤니티케어 시범사업 계획평가와 개선과제, 국회입법조사처.
6. 송윤아, 정수진 (2025), 보험회사의 노인주거서비스 제공 방안, 보험연구원.
7. 유애정, 박현경 (2022), 지역사회 통합돌봄 추진현황과 향후 과제, 대한공공의학회지, 6(1), 75-97.
8. 윤극한, 권순정 (2024), 한국의 노인복지주택 공급 현황 및 특성에 관한 연구, 의료복지건축, 30(4), 33-40.
9. 이계정 (2020), 고령사회에서의 신탁의 역할: 신탁의 공익적 기능에 주목하여, 서울대학교 법학연구소, 61(4), 73-123.
10. 이진우, 남경숙 (2015), 노인주거 대안으로서의 친환경 공동주택 디자인 가이드라인 제시, 한국실내디자인학회 논문집, 24(4), 111-124.
11. 주보혜 (2024), 노인의 생활환경과 노후생활 인식, 한국보건사회연구원 보건복지포럼, 11(337), 65-80.
12. 허종호, 황종남 (2024), 노인의 삶의 질 향상을 위한 과학기술 적용의 현황과 미래, 국회미래연구원 국회미래의제, 24(6).