



농촌 노인의 주거복지 향상을 위한 고령자복지주택 정책의 개선 과제

김수린·정민주·서지민

한국농촌경제연구원



감 수 김정섭 선임연구위원 061-820-2546 jskkjs@krei.re.kr
내 용 문 의 김수린 연구위원 061-820-2036 slkim@krei.re.kr

※ 「KREI 농정포커스」는 농업·농촌의 주요 동향 및 정책 이슈를 분석하여 간략하게 정리한 것입니다.
※ 이 자료는 우리 연구원 홈페이지(www.krei.re.kr)에서도 보실 수 있습니다.

KREI 농정포커스 제238호

농촌 노인의 주거복지 향상을 위한 고령자복지주택 정책의 개선 과제

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)
발 행 2026. 8.
발 행 인 한두봉
발 행 처 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500
인 쇄 처 (주)에이치에이엔컴퍼니
I S S N 2672-0159

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

농촌 노인의 주거복지 향상을 위한 고령자복지주택 정책의 개선 과제

김수린·정민주·서지민

요 약

고령자복지주택은 농촌 노인의 주거복지 향상을 위한 중요한 정책 수단

- 고령자복지주택은 무장애 설계(Barrier-free)를 적용한 주거공간과 복지시설을 함께 공급함으로써 고령자의 '지역사회 계속거주(Aging in Place: AIP)'를 지원하는 통합형 주거복지 정책임.
- 농촌은 도시에 비해 노후주택과 빈집 비율이 높고, 난방 및 수선유지비 등 주거비 부담도 도시보다 큼. 또한 상대적으로 고령자 비율이 높은 가운데 주거약자에 해당하는 저소득·장애인·독거 고령자 비중이 커 주거복지에 더욱 취약할 가능성이 있음. 이러한 측면에서 고령자복지주택은 농촌의 주거복지 향상에 중요한 역할을 수행할 수 있음.
- 실제 입주 후 농촌 노인의 낙상 경험률이 크게 감소하고, 응급상황 대응과 주거 내부 안전성 등에서 도시보다 큰 폭의 만족도 향상이 나타나는 등 고령자복지주택이 농촌 고령자의 주거복지 향상에 기여하는 것으로 확인됨.

그러나 농촌의 특성을 충분히 반영하지 못해 정책 효과에는 한계가 존재

- 현재 농촌(군)에는 건설형 위주의 획일적인 공급으로 농촌 고령자의 다양한 주거 수요를 충분히 반영하기 어렵고, 소규모 단지 공급으로 인한 관리비 가중 문제도 발생함. 한편 사업 대상지 선정 과정에서도 도시적 입지를 고려한 평가기준이 적용되어 농촌 지역이 상대적으로 불리하게 작용할 가능성이 있으며, 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 공급과 운영에도 구조적 제약이 존재함.
- 또한 입주 이후에도 의료·교통·생활서비스 등 기초생활 인프라에 대한 접근성은 개선되었으나, 도시 지역과의 입지 여건의 차이에 비해 임대료 수준의 차이가 크지 않아 농촌 입주자가 체감하는 주거비 절감 효과도 도시보다 제한적으로 나타남. 이는 고령자복지주택이 주거 제공을 넘어 부족한 생활서비스를 연계·보완하는 역할까지 함께 수행할 필요가 있음을 시사함.

농촌에서는 생활서비스 거점 기능 강화와 지역 특성을 반영한 고령자복지주택 공급체계 마련이 필요

- 농촌은 의료·돌봄·교통 등 기초생활 인프라가 부족한 지역이 많은 만큼, 입주자 중심의 복지서비스 제공에서 나아가 지역 내 의료·돌봄·생활서비스를 연계하는 생활서비스 거점으로 기능을 확대할 필요가 있음. 이를 위해 국토교통부·보건복지부·농림축산식품부 등 관계 부처와 지자체, 보건소, 치매안심센터, 복지기관 등이 함께 참여하는 지역 단위의 연계체계를 구축할 필요가 있음. 이를 통해 입주자는 물론 지역 고령자 전반의 삶의 질 향상에도 기여할 수 있음.
- 아울러 농촌의 특성을 반영한 평가체계를 마련하고, 낮은 지가와 저밀도 여건 등 농촌의 강점을 살린 저층형·세대통합형 등 농촌형 공급모형을 개발하는 한편, 지자체가 사업을 기획·운영할 수 있도록 역량과 지원체계도 함께 강화할 필요가 있음.

01



농촌 고령자의 주거복지 실태와 정책 대응¹⁾

1.1. 농촌과 도시 고령자의 주거복지 여건 비교

주거복지는 주민의 삶의 질 향상을 위해 반드시 보장되어야 하는 핵심 영역

- 「주거기본법」은 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 주거권으로 명시하고, 국민의 주거안정과 주거수준 향상을 도모함.
 - 주거복지는 단순히 주거지 확보 여부를 넘어, 주택의 물리적 상태(구조 안전성, 설비 수준, 노후도 등), 주거비 부담(임대료, 수선유지비, 난방비 등), 주거환경 및 생활 인프라(청결 및 안전, 인프라 접근성 등)를 종합적으로 포괄하는 개념으로 여겨짐(황규홍 외, 2022; 하성규 외, 2020).

농촌은 이러한 주거복지 측면에서 도시와 비교해 더 열악한 것으로 우려

- 농촌은 노후주택 비율이 상대적으로 높고, 빈집으로 방치되는 비율도 상당함.
 - 농촌은 단독주택 거주 비율이 높고 한 집에서 오래 거주하는 특성이 있어 건축 30년이 넘는 노후주택 비율이 도시(27.0%)보다 농촌(31.9%)에서 높게 나타남. 특히 면부는 그 비율이 40%를 초과함.²⁾
 - 인구감소로 인해 농촌의 빈집 비율도 13.3%로 도시(6.6%)보다 높음.³⁾
- 주택의 전반적인 물리적 상태에 대해 만족하지 않는 주민의 비율 역시 농촌이 더 높음.
 - 특히 채광 상태와 주택 외부 소음을 제외한 모든 항목에서 농촌 주택의 불량 비율이 높고, 난방 및 단열, 방수, 위생 등에서 도시와의 격차도 이와 유사한 수준임. 이에 따라 주택 상태에 대한 전반적 만족도 역시 농촌에서 도시보다 낮게 나타남.
- 생활 인프라 접근성에서 도·농 격차는 더욱 두드러짐.
 - 그중에서도 의료시설 접근성에 대한 불만족 비율은 49.1%로 도시(15.4%)의 3배를 상회하였으며, 상업시설, 공공기관, 문화시설 등에서도 20%p 이상의 격차가 나타남. 대중교통과 교육환경에 있어 서도 도시 대비 농촌 주민의 불만족 비율이 더 큰 것으로 확인됨.⁴⁾

1) 본고는 '정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선-고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-'에 기반하였으며, 일부 최신 데이터로 수정·보완하였음.

2) 국가데이터처(<https://kosis.kr/>), 2024 주택총조사, 검색일: 2026. 7. 1.

3) 국가데이터처(<https://kosis.kr/>), 2024 주택총조사, 검색일: 2026. 7. 1.

- 반면 주차시설 이용 편의성, 대기오염, 소음 등 밀집도와 관련된 항목은 도시의 불만족 비율이 더 높게 나타나, 농촌의 인프라 취약성이 주로 접근성 부족에 집중되어 있음을 알 수 있음.

표 1 주택 상태 불량 및 주거환경 불만족 비율

현재 주택 상태 불량률(%)				현재 주택 주거환경 불만족 비율(%)			
항목	도시	농촌	차이 (농촌-도시)	항목	도시	농촌	차이 (농촌-도시)
집의 구조물	11.5	17.6	6.1	상업시설 접근성	14.9	45.4	30.5
방수	12.6	18.8	6.2	의료시설 접근성	15.4	49.1	33.7
난방 및 단열	11.7	19.6	7.9	공공기관 접근성	13.9	39.6	25.7
환기	8.7	11.0	2.4	문화시설 접근성	27.8	55.5	27.6
채광	10.5	9.3	-1.2	도시공원 및 녹지 접근성	14.7	24.2	9.6
주택 외부 소음	18.9	15.3	-3.6	대중교통 접근성	15.5	37.8	22.3
주택 내부 소음	26.9	29.6	2.7	주차시설 편의성	27.5	21.3	-6.1
재난 및 재해	8.9	11.5	2.7	보행 안전	10.7	13.8	3.2
화재 안전성	10.1	12.7	2.6	교육 환경	11.6	30.6	19.1
방범	9.0	11.3	2.3	치안 및 범죄	8.1	10.1	2.0
위생	9.6	13.5	3.9	외부 소음	17.6	14.1	-3.5
전반적 불만족 비율	9.7	12.1	2.4	청소 및 쓰레기	8.6	8.2	-0.4
				대기오염	10.7	7.0	-3.7
				이웃과의 관계	7.7	6.0	-1.5
				전반적 불만족 비율	9.5	16.2	6.7

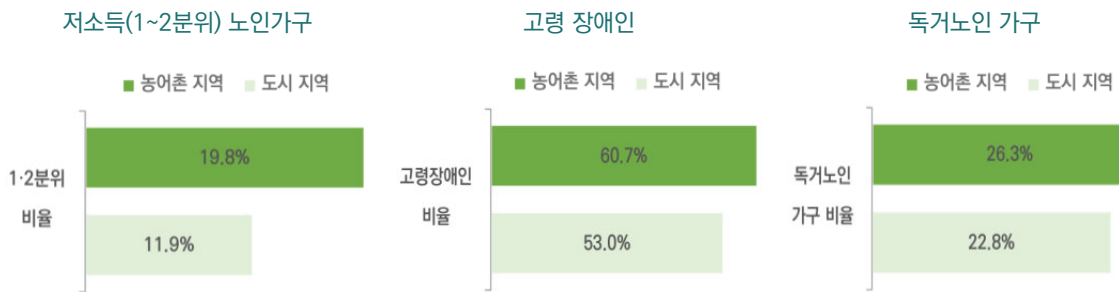
주: 도·농 간 차이는 소수점 둘째 자리에서 반올림한 수치임.
자료: 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2024 주거실태조사, 검색일: 2026. 7. 7.

취약한 고령인구 비율이 상대적으로 더 높은 농촌은 주거복지에 더 취약할 가능성 존재

- 「주거기본법」과 「주거약자법」은 고령자, 장애인 등을 주거약자로 규정하고 있음. 주거약자는 소득·건강·환경 등에 의해 적정 수준의 주거를 확보하거나 유지하기 어려운 계층으로, 고령자 중에서도 장애인이나 저소득층의 비율이 도시보다 더 높은 농촌에서 주거복지 취약성이 더욱 크게 나타날 가능성이 있음(그림 1).
- 저소득 고령자는 소득이 낮아 안정적인 주거를 확보하는 데 제약이 있고, 거주하는 주택이 노후화되더라도 수선·유지에 필요한 비용을 부담하기 쉽지 않음.
- 또한 생애주기상 노년기에는 안전하고 편리한 주거환경과 의료·돌봄서비스에 대한 수요가 증가하지만, 농촌은 독거가구 비율이 높고 서비스 기반이 상대적으로 부족해 이러한 수요를 충분히 충족하기 어려운 여건임.

4) 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2024 주거실태조사, 검색일: 2026. 7. 7.

그림 1 취약 고령자 현황: 도·농 비교



자료: 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2024 인구총조사 및 2024 가계동향조사, 모든 검색일: 2026. 3. 9.

- 실제 노후주택에 거주하는 고령가구 비율은 농촌(42.9%)이 도시(38.1%)보다 높음. 그 가운데 독거가구가 노후 주택에 거주하는 비율은 그 격차가 더욱 큼(농촌 48.3%, 도시 42.2%)⁵⁾
 - 고령자 거주 주택 가운데 농촌의 12.5%, 도시의 5.2%가 생활하기 불편한 구조를 가지고 있으며, 고령자를 배려한 설비를 갖춘 비율도 농촌(19.9%)이 도시(29.8%)보다 낮게 나타남.⁶⁾
 - 농촌에서는 도시가스 보급률이 낮아 개별 기름보일러를 사용하는 고령자 거주 주택 비율이 농촌이 50.6%, 도시가 6.1%로, 도·농 간 난방 여건 차이가 현격함. 특히 농촌의 80세 이상 초고령자 거주 주택 가운데 63.2%가 개별 기름보일러를 사용하고 있음.⁷⁾
 - 주택 개조 수요 역시 농촌 고령자 가구에서 상대적으로 더 높고, 관련 비용 부담도 더 크게 나타남. 농촌 고령자는 도시 고령자보다 수선유지비를 최대 3.3배 가까이 더 부담하고 있으며, 겨울철 난방 비용도 1.6배 가량 더 부담하고 있음.⁸⁾
- 거주지에서 상업시설, 의료시설, 공공기관, 문화시설, 대중교통에 접근하는 일 역시 농촌 고령자에게 더 큰 어려움을 발생시키는 것으로 확인됨.
 - 고령자에게 필수적인 의료시설 접근에 대한 농촌 노인의 불만족 비율은 57.7%에 달함(도시 17.3%).⁹⁾
 - 농촌 노인 중 노인복지관, 사회복지관까지 도보 30분 이상 소요되는 비율은 60%를 초과하였고, 보건 의료기관, 행정복지센터까지 도보 30분 이상 소요되는 비율 역시 50%를 초과함. 반면 도시 노인의 경우 각각 10~30% 수준에 불과하였음.¹⁰⁾
 - 의사가 진단한 평균적인 만성질환 수도 농촌 노인이 더 많았으나, 미충족 의료 경험 비율은 3.33%로 도시 고령자보다 2배 이상(1.29%) 높았음.¹¹⁾

5) 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2024 주거실태조사, 검색일: 2026. 7. 7.

6) 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2023 노인실태조사, 검색일: 2025. 7. 9.

7) 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2024 주거실태조사, 검색일: 2026. 7. 7.

8) 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2024 가계동향조사, 검색일: 2026. 3. 9.

9) 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2024 주거실태조사, 검색일: 2026. 7. 7.

10) 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2023 노인실태조사, 검색일: 2025. 7. 9.

11) 마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2023 노인실태조사, 검색일: 2025. 7. 9.

이러한 상황에서 농촌 노인의 정주 만족도는 도시 노인보다 낮은 것으로 드러나

- 한국농촌경제연구원의 ‘농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사’ 항목 중 주거복지 실태와 관련된 일부 문항에 대해 65세 이상 고령자의 만족도를 분석한 결과, 의료, 문화·여가, 접근성 측면에서 도·농 간 정주 만족도 차이가 크게 나타남(표 2).

표 2 고령자의 정주만족도 세부 항목별 도·농 간 만족도 비교

구분	세부 항목	도시 지역	농어촌 지역	도·농 차이
주거·생활 인프라	난방 인프라	8.1	6.3	-1.7
	생활 인프라	7.9	7.2	-0.7
	대중교통	7.7	5.8	-1.9
의료·복지 서비스	의료 서비스 접근성	8.0	5.6	-2.4
	의료 서비스 범위	7.4	4.9	-2.5
	신속한 응급의료 서비스	7.1	4.9	-2.2
	복지서비스 이용	6.7	5.8	-0.9
문화·여가 서비스	평생교육 기회	6.4	5.1	-1.3
	문화·여가 시설	6.7	4.7	-1.9
	문화·여가 프로그램	6.5	4.5	-2.0

주 1) 각 점수는 10점 만점으로 도·농 간 차이는 소수점 둘째 자리에서 반올림한 수치임.

2) 도·농 간 차이는 ‘농어촌-도시’ 방식으로 산출함.

3) 모든 항목의 t값은 $p(0.05)$ 유의수준에서 통계적으로 유의함.

자료: 최현우·이진(2024), 농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사; 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선 - 고령자 복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-에서 재인용.

1.2. 고령자 주거복지 관련 주요 정책

정부는 고령자를 비롯한 취약계층의 주거 안정을 지원하기 위해 다양한 주거복지 정책을 추진

- 만 65세 이상 고령자 중 저소득 요건을 충족하는 경우 국토교통부(주관)·한국토지주택공사(시행)의 영구임대주택, 행복주택 등은 우선 공급 또는 일반 공급대상이 될 수 있음.
 - (영구임대주택) 생계급여·의료급여 수급자 및 국가유공자 등 저소득 고령층에게 시중 시세 30% 수준의 보증금과 임대료로 2년 단위 최장 50년 임대를 제공함.
 - (행복주택) 고령·취약계층 20%, 젊은 층(대학생, 청년, 신혼부부 등) 80% 비율로 공급하여 주거 불안 해소와 함께 주거 안정을 지원함.
- 노인주거복지시설(양로시설·노인공동생활가정, 노인복지주택)은 보건복지부가 「노인복지법」에 근거하여 설치·운영 기준을 마련해 관리하고 있음.¹²⁾
 - (양로시설·노인공동생활가정) 입소 대상자는 무료 입소 대상자(기초생활보장수급자 및 부양의무자로부터 적절한 부양을 받지 못하는 자로서 65세 이상 노인), 실비 입소 대상자(월평균 소득액이 도시근로자 1인당 월평균 소득액 이하인 자로서 65세 이상 노인), 유료 입소 대상자(입소비용의 전부를

12) 보건복지부 홈페이지(<https://www.mohw.go.kr/>), 검색일: 2025. 7. 15.

수납한 60세 이상의 자)로 구분되며, 입소 노인에게는 급식과 일상생활 편의가 제공됨. 취약한 고령자의 보호와 부양이 목적임.

- (노인복지주택) 단독취사 등 독립된 주거생활이 가능한 60세 이상 노인에게 주거시설을 임대 및 분양하여 주거의 편의와 함께 생활지도, 상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의 서비스를 제공함.

• 농림축산식품부와 지방시대위원회는 농촌 지역의 취약한 주택 여건을 개선하기 위한 정책을 추진·지원함.

- (희망가꾸기 사업) 농림축산식품부는 다솜동지복지재단을 통해 농촌 지역의 독거노인 등 소외계층 가구의 주거 안정을 위해 가구당 약 700만~850만 원 수준의 개보수 비용을 지원함.¹³⁾

- (농어촌 취약지역 생활여건 개조사업) 지방시대위원회는 노후주택 비율, 슬레이트 지붕 비율, 취약 계층 거주 비율 등을 고려하여 취약지역을 선정하여 주거·안전·위생 인프라의 종합적인 개선을 도모함. 농어촌 지역은 농림축산식품부가, 도시 지역은 국토교통부가 사업 관리를 맡아 추진함.¹⁴⁾

• 그 외 고령자의 주거 관련 비용 부담을 직접적으로 완화하기 위한 정책도 추진됨.

- (주거급여 지원) 국토교통부는 중위소득 48% 이하 가구의 주거 안정을 목적으로 임차료 지원(임차급여)과 주택 보수 지원(수선유지급여)을 위한 주거급여를 제공함. 주거급여는 조건에 따라 차등 지급되고 고령자에게는 최대 50만 원이 추가 지원됨.¹⁵⁾

- (에너지바우처) 기후에너지환경부는 에너지 취약계층을 대상으로 전기, 도시가스, 지역난방, 등유, LPG, 연탄을 구매할 수 있도록 에너지바우처를 제공함. 수급 대상은 기초생활수급자 중 노인, 영유아, 장애인, 한부모가족 등에 해당하는 가구에 세대원 수를 고려하여 세대당 금액을 차등 지급함.¹⁶⁾

특히 고령자복지주택은 주거환경 개선과 복지서비스를 동시에 제공하는 대표적인 통합형 주거복지 정책이라는 점에서 의미가 상당해

• 고령자복지주택은 고령자의 특성을 고려한 주거공간과 복지시설을 함께 공급하는 공공임대주택으로, 주거환경 개선과 복지서비스를 통합적으로 제공함으로써 고령자의 ‘지역사회 계속거주(Aging in Place: AIP)’ 실현을 도모함.

• 그러나 동 사업의 공급과 운영은 지역의 주거 여건, 복지서비스 기반, 지역 수요 등의 영향을 받을 수 있어, 농촌과 도시에서의 추진 여건과 정책 성과가 다르게 나타날 가능성이 있음.

• 이에 본 고에서는 도시와 농촌의 고령자복지주택 공급 및 이용 실태를 비교하고, 농촌인지적(Rural-Sensitive) 관점에서 농촌의 특성이 동 정책의 추진과 성과에 어떠한 영향을 미치는지 검토하여 개선 과제를 제시하고자 함.

13) 다솜동지복지재단 홈페이지(<https://dasomhouse.kr/>), 검색일: 2025. 7. 15.

14) 관계부처합동 보도자료(2024. 3. 12.), “취약지역의 열악한 생활환경, 편안한 보금자리로 탈바꿈한다”.

15) 국토교통부(2025), 2025년 주거급여 사업안내.

16) 한국에너지공단 홈페이지(<https://www.energyv.or.kr/>), 검색일: 2025. 7. 15.

02



고령자복지주택 공급 실태

정부는 2016년부터 무장애 설계(Barrier-free)와 복지서비스를 결합한 ‘고령자복지주택’을 공급

- 국토교통부는 65세 이상 무주택 고령자를 대상으로 주거와 복지서비스를 함께 제공하는 고령자 맞춤형 공공 임대주택인 ‘공공실버주택’을 공급하였으며, 2019년 이후 이를 ‘고령자복지주택’으로 전환하였음.
- 주택 내부는 문턱 제거, 미끄럼방지 바닥, 높낮이 조절 세면대, 좌식 샤워시설, 적절한 밝기의 조명 등 무장애 설계를 적용하여 노약자·장애인을 위한 편의시설을 설치하여 공급함. 또한, 주거동 저층에는 복지시설을 함께 설치하여 입주자 및 지역 주민의 복지서비스 거점으로 활용할 수 있도록 시설 설계 및 운영 등을 포괄적으로 지원하고 있음.

고령자복지주택의 3대 공급 유형 가운데, 농촌 지역에는 신규 주택을 직접 건설하는 ‘건설형’이 100%를 차지

- 현재까지 선정·추진 또는 완공되어 입주까지 이루어진 고령자복지주택은 약 300곳임. 그중에서 건설형만이 군 지역을 포함하여 추진됨.
- ’25년 기준 건설형 71개 선정지 중 33개 지역이 군 지역(읍: 23곳, 면: 10곳)에 해당함.
- 건설형과 달리, 기존 입지에 이미 생활 인프라가 갖추어진 지역 위주로 추진되는 경향이 있는 매입임대형과 리모델링형의 경우 특·광역시 및 일반시 지역에 편중되어 있음. 즉, 농촌에서는 다양한 공급 방식을 활용하기 어려운 상황임.

표 3 고령자복지주택 공급 유형별 주요 사항

유형	건설형	매입임대형	리모델링형
내용	신규 주택 직접 건설	민간주택 매입 후 개보수	기존 공공임대 주택 리모델링
사업기간	2016년~계속	2004년~계속	2024년~계속
지원대상	65세 이상 무주택 고령자	65세 이상 저소득·고령자 등	노후 공공임대주택 입주민 중 65세 이상 고령자
단지당 평균 공급물량	114호	15호	11호
특징	맞춤 설계, 복지시설 통합	단기 수요 대응 가능, 도심 입지 확보 용이	사업비 절감, 중단기적 공급 가능
한계	공급 속도 느림 (시간 및 비용 많이 소요)	구조 변경 제약, 공간 한계	한정된 후보지
공급 개소 수	71	52	172

주: ‘단지당 평균 공급물량’은 2025년 6월 기준 계획, 건설, 준공 및 입주 완료된 모든 단지의 공급물량 평균임.
자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선 -고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-.

- 건설형 고령자복지주택 71개소 중 완공 및 입주를 완료한 35개소는 도시 지역에 14개소, 농촌 지역에 21개소가 공급됨('24년 기준).
 - 도시 지역 고령자복지주택은 평균 128세대, 농촌 지역은 평균 111세대로, 농촌은 읍·면 지역의 입지 및 수요 규모에 따라 도시보다 소규모로 공급되는 경향이 있음.
 - '24년 기준 평균 입주율은 도시가 89%, 농촌이 92%로, 농촌 지역에 대한 공실 우려와 달리 도시보다 높은 입주율을 나타냄.

표 4 도·농별 고령자복지주택(건설형) 공급 현황

단위: 개소, %

구분		개소 수	총 세대수	평균 세대수	평균 입주율
전국		35	4,108	117	91
도시		14	1,786	128	89
농어촌		21	2,322	111	92
	읍	16	1,866	116	89
	면	5	456	91	93

주: 자료는 2024년 12월 기준 자료임.

자료: 국토교통부(2025) 내부자료.

농촌 지역의 높은 고령화율에도 불구하고, 고령자복지주택 공급의 사각지대가 존재

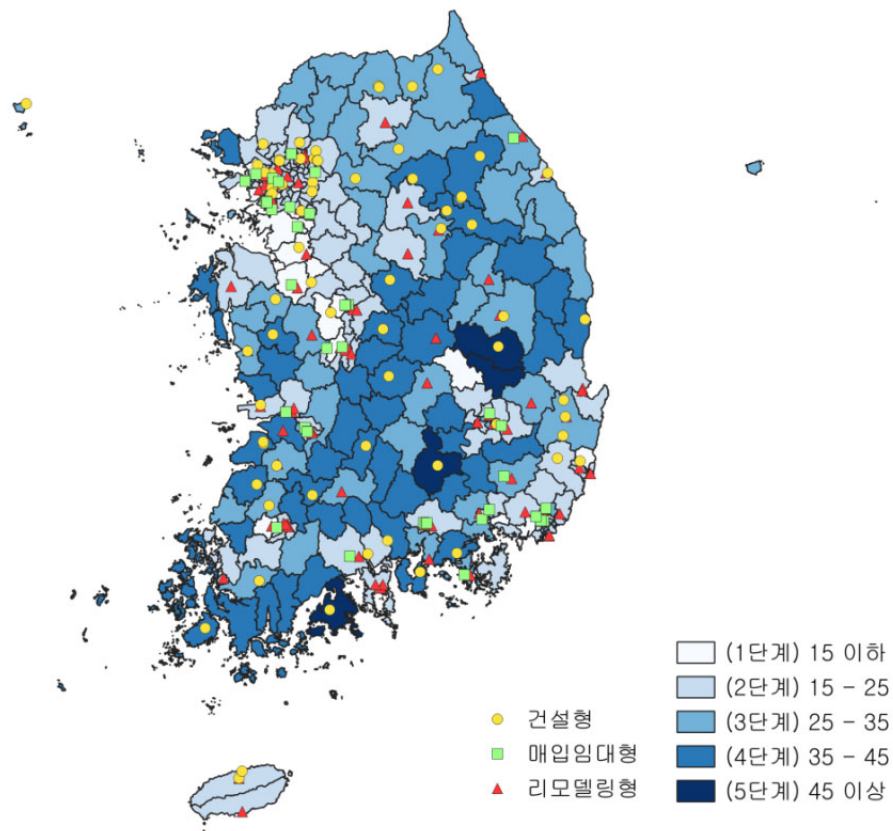
- '24년 기준 기초지자체별 고령화율과 고령자복지주택 유형별 공급 현황 비교 결과, 고령화율이 높은 일부 지역은 고령자복지주택이 공급되지 않아 해당 지역 고령자의 정책 접근성이 제한될 수 있음.
 - 고령화 4~5단계(고령화율 35% 이상)에 해당하는 지역들에서 고령자복지주택이 공급되지 않은 것으로 나타남(그림 2). 이들 지역 대부분이 농촌 지역에 해당하는 만큼, 동 사업이 농촌 고령자의 주거복지 수요에 충분히 대응하지 못할 가능성이 있음.

건설형 고령자복지주택의 경우에도 농촌 지역에는 구조적 제약이 존재

- 농촌 지역은 공실 우려로 인해 소규모 단지로 공급되는 경향이 있음. 이는 세대당 관리비 부담이 상대적으로 더 커지는 결과를 초래함.
 - 전기, 수도, 가스 등 사용량에 따라 부과되는 개인 관리비와 달리, 공용 관리비는 세대수와 무관하게 고정적으로 발생하는 비용구조를 가짐. 농촌의 소규모 단지는 관리비를 분산할 세대수 자체가 적어 입주자의 주거비 부담으로 이어짐.
- 군 지역의 낮은 재정자립도 역시 사업비 부담과 복지시설 운영의 제약요인으로 작용함.
 - '25년 기준 전국 시·군 지자체의 평균 재정자립도는 48.6% 수준이나, 군 단위 지자체의 재정자립도는 평균 17.7%에 불과하고, 일부 농촌 지역은 10% 미만인 경우도 있어 자체 재원으로 사업비 부담 자체가 어려운 실정임(행정안전부, 2025).

- 또한 사업 대상지 선정 과정에서도 농촌의 지역 여건이 충분히 반영되지 못할 가능성이 있음.
 - 평가항목은 도시와 동일하게 입지 적정성(20점), 수요타당성(30점), 지자체 추진 의지 및 주민 관심도(10점), 사업비 부담 및 사업 추진가능성·관리비 적정성(20점), 사회복지시설 운영 계획(20점), 타 정책 연계(가점 10점)로 구성됨.¹⁷⁾
 - 이는 도시적 입지와 사업 여건을 기준으로 설계된 항목들로, 농촌 지역은 제안서 평가에서 상대적으로 낮은 점수를 받을 가능성이 있음. 이는 결과적으로 공급 필요성이 높은 농촌 지역이 사업 대상지 선정 과정에서 불리하게 작용할 우려가 있음.

그림 2 기초지자체별 고령화율 및 고령자복지주택 선정 지역



주: 범례는 고령자복지주택의 각 유형과 시군구별 고령화율(% , 5단계로 구분)을 의미함.

자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선 -고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-.

17) 고령자복지주택 사업제안서 평가기준은 ▲ 입지 적정성(입지 특성, 교통접근성, 생활편의시설 및 고령자를 위한 기초생활시설 접근성), ▲ 수요타당성(고령자복지주택 수요 대비 공급 현황, 고령자 특화 임대주택 수요 예측치 등), ▲ 지방자치단체 추진 의지 및 주민관심도(사업추진 과정에서의 지자체장의 의지 및 주민참여 정도 등), ▲ 사업비 부담 및 사업 추진가능성·관리비 적정성(예산수립 및 조달계획 적절성, 지자체의 사업비 부담 정도, 추진역량, 사업대상지 확보 방법, 관리비 적정성), ▲ 사회복지시설 운영계획(복지시설 면적 및 세부 시설현황(계획안), 운영 인력 및 프로그램 적정성, 주거복지허브 기능 수행 가능성), ▲ 가점(고령자 복지 관련 정부정책 연계)으로 구성됨(공공임대주택 공모사업 업무처리지침 별표1의2).

03



고령자복지주택 이용 실태: 도·농 비교

고령자복지주택 입주자 대상 설문조사를 통해 실제 이용자가 체감하는 사업 실태를 파악

- 공급체계의 한계와는 별개로 실제 공급된 고령자복지주택이 농촌 고령자의 주거복지 향상에 어떠한 효과를 보였는지는 별도의 검토가 필요함. 이에 현재 고령자복지주택 입주자를 대상으로 주거복지에 대한 인식, 고령자복지주택 이용 경험, 주거환경 개선 효과 등에 대한 설문조사를 실시하고 도시와 농촌을 비교 분석함.

표 5 고령자복지주택 입주자 설문조사 개요

구분	내용
조사대상	전국 고령자복지주택 입주자
표본 수	314명(동 지역 115명, 읍·면 지역 199명)
표본오차	95% 신뢰수준에서 최대 허용 표본오차 $\pm 5.29\%$ (유한모집단 기준)
조사방법	구조화된 설문지를 통한 방문 면접조사(Face-to-Face Interview)
표본추출	동 지역, 읍·면 지역 할당 표본 추출(Quota Sampling)
조사기간	2025년 8월 11일(월)~9월 9일(화)

자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선-고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-.

표 6 고령자복지주택 입주자 설문조사 주요 조사 문항

구분	세부 항목	조사 내용
일반특성	인구사회학적 특성	연령, 성별, 가구 구성, 경제 상태, 농업 및 소득 활동 등
	건강 상태	주관적 신체/정서 건강, 만성질환 및 장애 여부, 일상생활 도움 필요도 및 조력자 등
주거복지 및 고령자복지주택에 대한 인식	노년기 주거 가치관	의료·복지시설 접근성, 주거비 부담, 안전성 등 주거 요소별 중요도 및 우선순위 등
	입주 결정 및 인식 변화	입주 정보 습득 경로, 입주 결정 배경, 입주 전·후 이미지 변화 및 퇴소 고려 여부 등
주택 상태 및 주거환경 변화	주거 여건	이전 주택 점유 형태 및 유형, 주거비 및 주거면적 변화, 낙상 경험(전/후) 비교 등
	시설 이용	복지시설 이용 빈도 및 시간 변화, 주요 이용시설, 프로그램 참여도 및 정보 안내 만족도 등
	거주 만족도 비교	이전 주택 대비 현재 주택의 부문별 만족도(의료, 복지, 교통, 환경 안전 등), 정주 의향 및 추천 의향 등

자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선-고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-.

농촌 지역 고령자복지주택 입주자는 80세 이상 초고령 노인의 비율이 높고, 신체적으로 취약한 경향

- 도시와 농촌 모두 여성과 독신 가구 비율이 높다는 공통점이 있으나, 농촌(80.4세)은 도시(75.8세)보다 평균 연령이 높고, 80대 이상과 90대 이상 비중이 크게 나타남.
- 또한, 농촌에서 건강 상태가 '나쁨'인 비율, 만성질환 3개 이상 비율이 도시보다 높아 전반적인 신체적 취약성이 두드러짐. 일상생활 도움 필요 정도 역시 도시보다 높은 것으로 드러나, 농촌 지역 입주자가 건강관리 및 일상 생활 지원에 더 많은 어려움을 겪음을 알 수 있음.

표 7 고령자복지주택 입주자 일반특성 도·농 비교

단위: 명, (%)

구분		도시(n=115)	농촌(n=199)	구분		도시(n=115)	농촌(n=199)
성별	남성	43(37.4)	74(37.2)	만성질환 수	1개 이하	56(48.7)	56(28.1)
	여성	72(62.6)	125(62.8)		2개	53(46.1)	87(43.7)
나이	60대	11(9.6)	15(7.5)		3개 이상	6(5.2)	56(28.2)
	70대	72(62.6)	72(36.2)	장애 여부	있음	21(18.3)	32(16.1)
	80대	32(27.8)	91(45.7)		없음	94(81.7)	167(83.9)
	90대 이상	0(0.0)	21(10.6)	경제 상태	기초생활수급	36(31.3)	34(17.1)
	평균	75.8세	80.4세		기초연금	12(10.4)	54(27.1)
가구형태	독신	109(94.8)	188(94.5)		둘 다 해당	58(50.4)	96(48.2)
	배우자	5(4.3)	9(4.5)		해당 없음	9(7.8)	15(7.5)
	기타	1(0.9)	2(1.0)	농업 및 소득	전혀 안 함	109(94.8)	181(91.0)
신체적 건강 상태	건강함	31(26.9)	56(28.2)		농업	0(0.0)	2(1.0)
	보통	47(40.9)	62(31.2)		농업 외 소득	6(5.2)	16(8.0)
	나쁨	37(32.2)	81(40.7)	일상생활 도움 필요	있음	16(13.9)	60(30.2)
정서적 건강 상태	건강함	46(40.0)	80(40.2)		보통	26(22.6)	17(8.5)
	보통	36(31.3)	74(37.2)		없음	73(63.5)	122(61.3)
	나쁨	33(28.7)	45(22.6)				

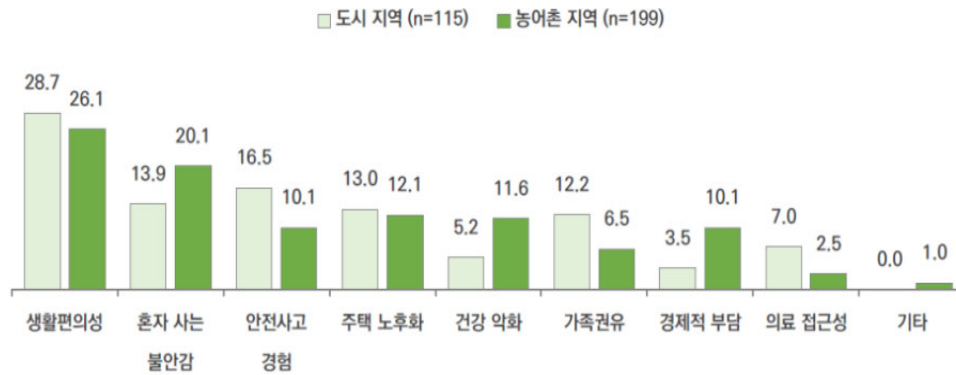
자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선 -고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-.

‘생활 편의성’과 ‘혼자 사는 불안감’이 고령자복지주택 입주를 결정하는 주요 요인

- 도시와 농촌 입주자 모두 ‘생활 편의성’을 입주 동기로 가장 많이 응답한 가운데, 농촌에서는 ‘혼자 사는 불안감’과 ‘건강 악화’ 역시 주요한 입주 배경으로 나타남(그림 3).
 - 농촌 입주자의 경우 ‘혼자 사는 불안감(20.1%)’이 도시(13.9%)보다 6.2%p 높게 나타나 독거생활에 대한 불안이 중요한 입주 요인으로 확인됨. 또한, ‘건강 악화(11.6%)’와 ‘경제적 부담(10.1%)’도 도시(각각 5.2%, 3.5%)보다 높아, 건강과 경제적 여건 역시 입주 결정에 영향을 미치는 것으로 나타남.
 - 반면 도시 입주자 집단에서는 ‘안전사고 경험(16.5%)’과 ‘가족 권유(11.6%)’ 응답 비율이 농촌(각각 10.1%, 6.5%)보다 높게 나타나. 안전사고 경험과 가족의 권유가 입주 결정에 상대적으로 더 큰 영향을 미친 것으로 나타남.

그림 3 고령자복지주택 입주 결정 배경

단위: %

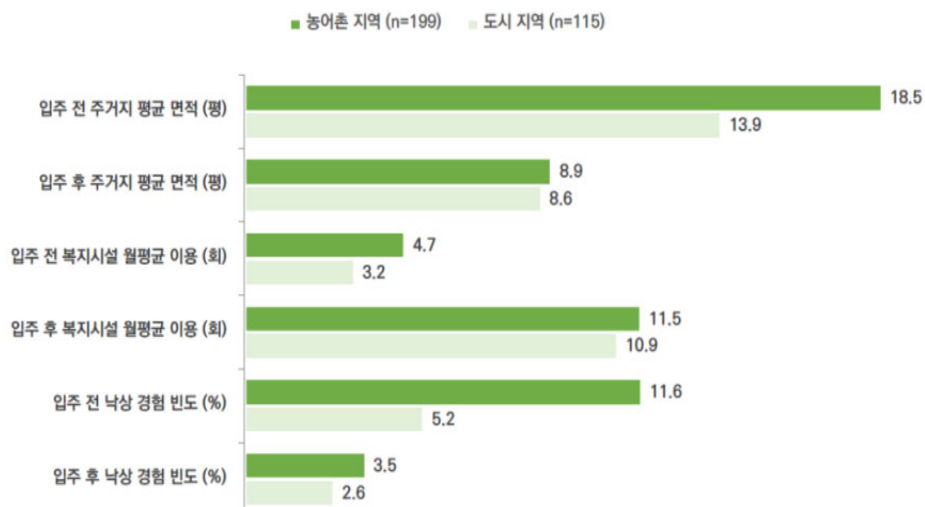


자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선-고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-

고령자복지주택 입주 후 주거 면적은 감소한 반면, 복지시설 이용은 증가하고 낙상 위험은 감소

- 특히 농촌 입주자의 경우 주거 면적이 기존 대비 절반 수준으로 줄었음(그림 4).
 - 농촌 입주자의 평균 주거 면적은 입주 전보다 9.6평 감소하여 도시(5.3평 감소)보다 감소 폭이 크게 나타남. 이는 농촌 지역에서 단독주택에 거주하는 비중이 높은 점과 관련이 있을 가능성이 있음.
- 입주 후 월평균 복지시설 이용 횟수는 농촌은 6.8회, 도시는 7.7회 증가하여 도시와 농촌 간 이용 격차가 입주 전 보다 축소됨.
- 또한, 농촌의 낙상 경험률은 입주 후 8.1%p 감소하여 도시(2.6%p 감소)보다 감소 폭이 크게 나타남. 이는 무장애 설계 등 물리적 주거환경 개선 효과가 농촌에서 상대적으로 더 크게 나타났을 가능성을 시사함.

그림 4 고령자복지주택 입주 전후 주거 여건 비교



자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선-고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-

입주 후 고령자복지주택에 대한 인식이 긍정적으로 변화하고, 전반적인 지속 거주 의향도 높아

- 고령자복지주택 입주 전에는 동 사업에 대한 긍정적인 인식이 50.6% 수준이었으나, 입주 후에는 92.0%로 입주자 대부분이 긍정적으로 인식하는 것으로 나타남. 반면 부정적 인식은 입주 후 1% 수준으로 감소함(그림 5).
- 고령자복지주택이 제공하는 주거환경과 복지서비스에 대한 만족도에 대해서도 긍정적으로 평가함.
 - ‘구조가 생활하는 데 편안’하다는 항목이 96.8%로 가장 높은 긍정 응답률을 보였으며, ‘응급상황 발생 시 신속한 대응(88.9%)’, ‘입주 후 외로움 감소(85.0%)’, ‘이웃과의 교류 기회 충분(84.7%)’, ‘부대시설의 이용 편리성(84.4%)’ 모두 80% 이상의 높은 긍정 응답률을 보임.
- 이러한 긍정적 평가는 입주자의 높은 지속 거주 의향으로 이어짐.
 - 고령자복지주택 지속 거주 의향은 농촌 입주자 94.5%, 도시 93.0%로, 두 지역 모두 90% 이상이 현재의 주거환경에 만족함을 확인함.

그림 5 고령자복지주택에 대한 입주자의 평가(좌) 및 지속 거주 의향(우)

단위: %



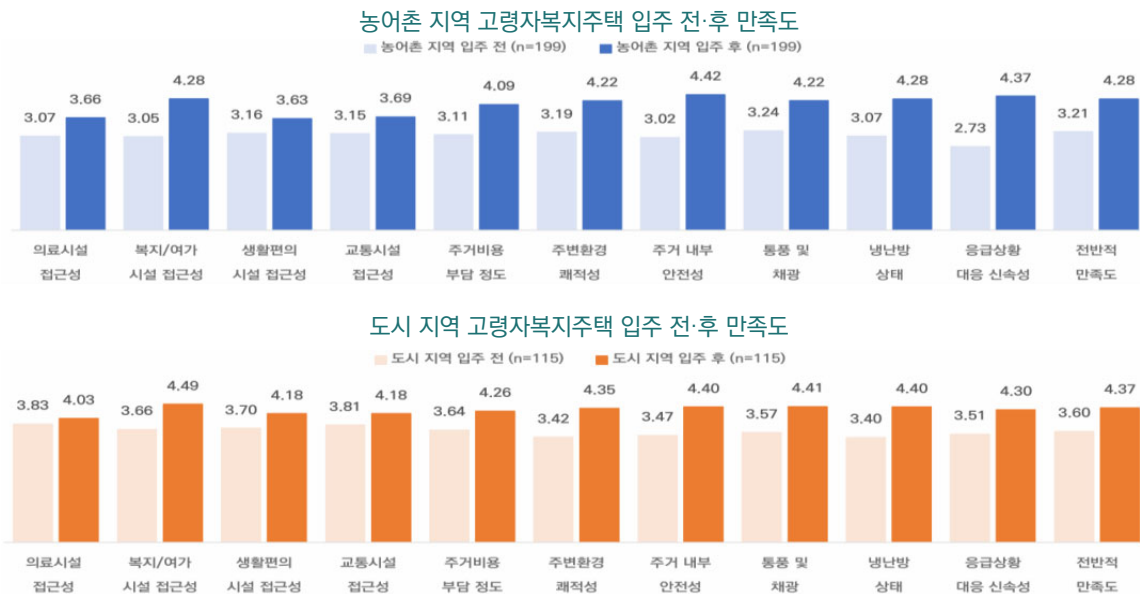
자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선 -고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-

대부분의 주거 요소에서 농촌 입주자의 만족도 개선 폭이 도시보다 커

- 농촌 입주자는 대부분 항목에서 도시 입주자보다 만족도 상승 폭이 더 크게 나타남. 특히 응급상황 대응 신속성과 주거 내부 안전성 항목의 만족도 개선 폭이 가장 컸음(그림 6).
- 농촌 입주자는 응급상황 대응 신속성(+1.64), 주거 내부 안전성(+1.40), 복지·여가(+1.23), 냉·난방 상태(+1.21) 등 대부분 항목에서 도시보다 만족도 상승 폭이 크게 나타났음.
- 한편, 의료시설 접근성(+0.59), 교통시설 접근성(+0.54), 생활편의시설 접근성(+0.47) 등 농촌 지역의 특성상 인프라 접근성에 대한 만족도는 다른 항목에 비해 개선폭이 적음. 생활편의시설 접근성의 경우 오히려 도시 입주자의 만족도 개선 폭이 더 크게 나타나 도·농 간 만족도 격차가 확대됨.
- 이 같은 개선에도 불구하고, 농촌 입주자의 입주 후 만족도 점수는 여전히 도시 지역보다 낮음.
 - 이는 고령자복지주택이 주거 여건은 개선할 수 있으나, 농촌 특유의 의료·교통 등 기초 인프라 부족 까지 해소하기에는 한계가 있음을 시사함.

그림 6 도·농별 고령자복지주택 입주자의 입주 전·후 항목별 만족도 비교

단위: 점



주: 1(매우 불만족)~5(매우 만족) 리커트 척도로 조사함.

자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선 -고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-.

농촌은 도시보다 고령자복지주택 입주에 따른 주거비 절감 효과가 제한적

- 농촌은 임대료 절감 효과가 상대적으로 작고 관리비 부담은 오히려 증가하여, 입주에 따른 주거비 절감 효과¹⁸⁾가 도시보다 제한적으로 나타남.

- 기존 주거지에서 지불하던 임대료 대비 절감 폭은 도시 입주자 월 6.9만 원(12.6만 원 → 5.7만 원), 농촌 입주자 월 2.8만 원(8.8만 원 → 6.0만 원)으로 나타남. 농촌은 입주 전 임대료 수준이 도시보다 상대적으로 낮아, 입주자가 체감하는 주거비 절감 효과도 제한적일 수 있음.
- 반면 관리비의 경우 도시 입주자는 월 2.5만 원(9.2만 원 → 6.7만 원) 감소하였고, 농촌 입주자는 0.2만 원(9.7만 원 → 9.9만 원)으로 증가하였음. 이는 농촌 지역에 고령자복지주택이 소규모 단지 중심으로 공급되면서 공용관리비를 분산할 세대수가 상대적으로 적은 구조와 관련된 것으로 판단됨.

표 8 도·농별 입주 전·후 평균 임대료 및 관리비(입주자 설문조사)

구분	평균 주거 면적(평)			평균 임대료(만 원)			평균 관리비(만 원)		
	입주 전	입주 후	전후 차이	입주 전	입주 후	임대료 절감 효과	입주 전	입주 후	관리비 절감 효과
도시 (n=115)	13.9	8.6	5.3	12.6	5.7	6.9	9.2	6.7	2.5
농어촌(n=199)	18.5	8.9	9.6	8.8	6.0	2.8	9.7	9.9	-0.2
도·농 차이(도시-농어촌)	-4.6	-0.3	-4.3	3.8	-0.3	4.1	-0.5	-3.2	2.7

자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선 -고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-.

18) 주거비(임대료 및 관리비) 절감 효과의 비교는 지역별 시장여건과 주택·단지 특성 등을 충분히 반영하지 못한 결과이므로, 절대적인 효과보다는 도·농 간 상대적인 경향을 파악하는 참고자료로 해석할 필요가 있음.

- 설문조사에서 확인된 농촌에서 주거비 절감 효과가 상대적으로 적다는 점이 입주공고문에 제시된 임대료 수준에서도 유사하게 확인됨.
 - 한국토지주택공사 홈페이지를 살펴보면, 영구임대주택, 고령자 매입임대주택의 임대조건은 시중 시세의 30~40% 수준으로 명시되어 있으나, 입주공고가 확인된 30개 고령자복지주택의 공급면적 및 임대료¹⁹⁾를 확인한 결과 도시 지역의 나군(일반)²⁰⁾ 기본 임대료는 107,703원으로 농어촌 지역 나군(일반) 기본 임대료인 95,191원과 12,512원 차이에 불과함.

표 9 도·농별 고령자복지주택 평균 임대료(입주공고문)

구분		평균 공급 면적(m ²)	평균 임대료(원)	
			가군(수급자)	나군(일반)
전국		25	46,133	99,506
도시		25	47,693	107,703
농어촌		25	45,230	95,191
	읍	25	44,581	93,917
	면	26	47,048	98,758

주: 국토교통부 마이홈 홈페이지(<https://www.myhome.go.kr/>)에서 열람 가능한 각 단지의 최신 모집 공고문을 확인함(검색일: 2025. 9. 22.).
자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선-고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-.

농촌 지역의 고령자복지주택은 주요 생활 인프라와의 접근성이 여전히 미흡해

- 고령자복지주택은 부지 선정 시 주변 입지를 고려하여 공급되고 있음에도, 농촌 지역의 고령자복지주택은 의료·복지 및 생활편의시설에 대한 접근성이 여전히 제한적인 것으로 나타남.

표 10 도·농별 고령자복지주택 입주자의 기초생활인프라 접근성 분석

변인	병원(내과)		병원(외과)		마트(편의점)		이·미용실		노인 주야간보호센터	
	거리(m)	시간(분)	거리(m)	시간(분)	거리(m)	시간(분)	거리(m)	시간(분)	거리(m)	시간(분)
도시	650	9.8	980	15	136	1.7	361	5.3	1,536	24.8
농촌	1,287	20.1	1,850	22.4	336	5.0	557	8.5	1,693	26.9

주 1) 도·농복합시의 경우 지리적 여건을 고려하여 농촌으로 포함하여 분석하였으며, 도·농 간 동일하게 생활서비스 접근성을 파악하기 위해 도보접근성을 기준으로 산출함.
2) 네이버 지도를 이용하여 각 고령자복지주택에서 가장 근접한 생활인프라 시설까지의 도보 기준 거리와 시간을 측정함. 지역 내 해당시설이 없는 경우, 해당 지역을 제외한 평균 거리와 도보 시간을 산출함.
자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선 -고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-.

19) 도시 및 농어촌 지역 모두 25형 또는 26형의 공급이 가장 많아 이 면적 기준의 임대료를 비교함.
20) 고령자복지주택의 임대료는 타 복지정책에 따라 가군(수급자), 나군(일반)으로 구분됨. 가군(수급자) 기준 임대료는 타 복지정책의 지원 효과이므로 나군(일반) 기준 임대료를 중심으로 비교함. 실제 부담 비용은 보증금 확대, 주거급여 등을 포함하므로 변동성이 큰 점에 유의해야 함.

04



농촌 지역 고령자복지주택 운영 사례

농촌 고령자복지주택의 실제 운영 실태와 현장에서 나타나는 문제를 파악하기 위해 현장 방문 조사를 실시

- 현장에서 공급되는 복지서비스 종류와 제공 방식, 현장에서 발생하는 애로사항 등을 비롯하여 입주자 삶의 질에 미치는 영향에 대해 구체적으로 확인하고자 반구조화된 조사 항목으로 면담 조사를 실시함.
- 권역별 농촌 지역 고령자복지주택 6개소를 직접 방문하여 지자체 담당자, 복지시설 운영자, 입주자 등을 대상으로 면담 조사를 진행함.

표 11 고령자복지주택 현장 방문 조사 개요

권역	소재지	운영시설	조사일자	면담 대상
강원도	군(읍부)	노인복지관	2025. 10. 21.	복지시설 운영자
강원도	군(읍부)	노인복지관	2025. 10. 22.	복지시설 운영자, 관리소장
경상남도	군(면부)	보건지소	2025. 8. 27.	담당 공무원, LH 담당자
전라남도	군(읍부)	노인복지관	2025. 8. 12.	복지시설 운영자, 입주자
전라북도	군(읍부)	노인복지관	2025. 9. 11.	복지시설 운영자
충청남도	군(읍부)	사회복지관	2025. 8. 13.	담당 공무원, 복지시설 운영자, 입주자

자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선 -고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-.

표 12 고령자복지주택 현장 사례 조사 항목

요인	항목	주요 내용
운영 및 이용	운영 및 관리체계	- 입주 현황 - 사업추진 및 절차상·운영상 애로사항 - 운영 협력 및 역할 구조(지자체-복지관-민간-LH 등)
	복지서비스 운영	- 제공 서비스 유형과 질 - 서비스의 접근성·전문성·지속성 정도 - 이용자 선호도 및 개선 요구사항 - 서비스 제공상 애로사항(예산, 인력 등)
	주거환경 및 이용	- 건물 구조의 안전성 - 의료·교통·상업시설 등 접근성 - 공동공간 및 커뮤니티 활성화 정도 - 입주 만족도 및 삶의 질 개선

(계속)

요인	항목	주요 내용
정책 및 지역 여건	정책 및 제도	• 국가·지자체 차원의 지원정책 • 행정지원 효율성 및 한계 • 관련 정책·사업 연계 필요성 및 가능성
	지역사회 여건	• 지역 내 고령인구 추세와 수요 전망 • 지역 수요 대비 공급량 • 지역사회 연계(민간단체, 자원봉사 등) • 외부인구 유입·이주 가능성
	기타 현장 의견	• 정책 기조 변화 등 • 지역사회 인식

자료: 정민주 외(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선 -고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-.

무장애 설계와 건강·인지 중심 프로그램은 강점이나, 운영·관리 체계와 인력 부족은 개선이 필요

- 운영 및 관리 측면에서 LH와 복지관 간 이원화된 역할 구조로 인해 하자보수, 시설 개선 과정에서 의사결정 지연과 책임 공백이 발생하는 것으로 나타남. 또한 관리 인력 부족과 높은 관리비 부담으로 인해 시설관리 및 안전 대응에도 어려움이 확인되었음.
 - 지역 시공사의 부도 및 기술력·사후관리 편차로 하자보수가 지연되거나, 전력·주차·배선 등과 관련해 설계 단계의 미비가 운영 과정에서 추가 비용과 입주자 불편으로 이어지는 사례가 발생함.
- 복지서비스는 건강·인지 프로그램 중심으로 운영되고 있으나, 지역 여건과 외부 자원 연계에 따라 서비스의 질적 수준에 차이가 나타남.
 - 일부 단지는 보건소·치매안심센터 등과 연계한 서비스를 제공하는 반면, 일부 단지는 프로그램 운영 인력 및 다양성이 상대적으로 부족하였음. 또한 복지관 운영 여부²¹⁾에 따라 제공 가능한 서비스 범 위에도 차이가 있었음.
 - 영양사 배치에 따른 식당 운영 제약, 식자재 조달, 자원봉사자 확보 등에도 지역 간 여건 차이가 확인됨.
- 주거환경의 경우 무장애 설계 등 기본적인 주거 만족도가 높았음. 그러나 실제 이용 과정에서는 고령자 특성을 충분히 반영하지 못한 시설 개선 수요가 확인되었음.
 - 주차 공간 부족, 전동보행차 이동 동선 및 충전시설 부족, 자동문 미설치 등에 대한 요구가 대표적 이었음. 또한, 고령자 밀집시설 특성상 화재 발생 시 대피의 어려움과 교통·의료 접근성 부족도 주요 위험요인으로 지적됨.
 - 그 외 소규모 단지 공급에 따른 관리비 부담과 공동주택 생활 적응 문제도 일부 확인되었음.

21) 지역 여건에 따라 노인·사회복지관 외 기타 시설(보건지소 등)이 운영되는 경우도 있음.

중앙집중형 사업 추진체계와 지역 여건 차이로 인한 제도 운영상 한계가 존재

- 정책 및 제도 측면에서 설계 결정권이 중앙(LH)에 집중되어 지자체와 운영자의 의견이 충분히 반영되지 못하면서, 운영 단계에서 시설 개선과 보완 공사가 반복되는 사례가 발생함.
 - 농촌 고령자의 주거 선호와 생활 방식을 충분히 고려하지 못한 설계로 인해 일부 공간이 계획대로 활용되지 못하거나 장기 공실이 발생함. 또한, 노인시설 주차장 설치 기준(세대당 0.3대 이상) 적용으로 실제 수요와 맞지 않게 주차 공간이 조성되거나 추가적인 시설 조성이 필요한 경우도 나타남.
- 지역 여건에 따라 돌봄 수요와 서비스 운영 여건에도 차이가 나타남.
 - 일부 지역은 높은 수요에 대응한 추가 공급이 추진되고 있으며, 서비스 수준과 입지 여건에 따라 다른 지역에 거주하던 고령자가 입주하는 사례도 확인됨. 반면, 의료·교통 여건이 열악한 지역에서는 공실이 발생함.
 - 지역 여건에 따라 재정과 지역자원을 활용하여 비교적 다양한 서비스를 제공한 단지도 있는 한편, 일부 단지에서는 인력과 재정의 제약으로 기본적인 서비스 운영에도 어려움을 겪고 있음.
- 현장에서는 고령자복지주택의 명칭과 공급 유형에 대한 개선 의견도 제시됨.
 - ‘고령자복지주택’이라는 명칭이 입주자 자존감에 부정적 영향을 줄 수 있다는 의견이 제기되었음.
 - 농촌은 낮은 인구밀도와 분산된 정주 구조로 인해 도시처럼 수요가 밀집된 대규모 단지 조성이 어려우며, 이로 인해 아파트형 운영에 필요한 관리 인프라를 갖추더라도 입주 규모 대비 운영비 부담이 커 관리비 가중에 대한 우려가 언급됨.
 - 따라서 아파트형의 일률적인 공급보다는 마당이나 텃밭 등 외부공간을 일상적으로 활용해 온 농촌 고령자의 생활 특성과 응급의료 접근성이 낮은 농촌 지역의 여건을 고려하여 이동 편의성과 안전성을 높일 수 있는 저층형·커뮤니티형 모델 필요성이 제기되었음.

05



농촌 고령자복지주택의 개선 과제

고령자복지주택의 지역사회 생활서비스 거점 기능 강화

- 연구 결과, 농촌 고령자복지주택은 주거환경 개선과 함께 의료·교통·생활서비스 등 기초생활인프라 접근성도 개선하였으나, 여전히 도시 고령자복지주택 입주자보다 낮은 만족도를 보이고 있음. 따라서 농촌에서는 고령자 복지주택이 복지서비스 제공에 그치지 않고, 지역 내 다양한 생활서비스를 함께 공급할 수 있는 연계 기능을 강화할 필요가 있음.
 - 구체적으로, 보건·의료·돌봄·여가·문화·생활지원 등 지역 내 다양한 서비스를 연계함으로써, 고령자 복지주택이 지역 고령자를 위한 생활서비스 공급 플랫폼으로 활용될 수 있도록 함. 즉, 향후 고령자 주거복지 정책은 주택 공급 중심에서 나아가 식료품·이미용·세탁 등 지역 내 생활서비스를 함께 공급 하여 인프라 공백을 보완함으로써 정책 효과를 극대화하는 방향으로 발전할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 정책 기획 단계부터 관계 부처 간 역할을 명확히 하고, 지역 단위 협력체계를 구축하여 고령자 복지주택의 운영을 지원할 필요가 있음.
 - 국토교통부는 주거 공간과 무장애 설계 등 주택 공급을 담당하고, 보건복지부는 의료·돌봄서비스 연계체계 구축, 농림축산식품부는 농촌 생활인프라 확충 및 고령자복지주택 운영에 활용할 수 있는 사업을 발굴·연계하는 등 정책 단계부터 역할을 분담하여 협력체계를 구축할 필요가 있음.
 - 특히 입주자의 초고령화에 따른 의료·요양 수요 증가를 고려하여 고령자복지주택이 의료·돌봄서비스를 연계하는 거점으로 기능할 수 있도록 관련 부처가 공동으로 운영방안을 마련할 필요가 있음.
 - 또한 지자체, 보건소, 치매안심센터, 의료기관, 복지기관, 민간 서비스 제공기관 등이 참여하는 지역 단위 협력체계를 구축하여 지역 내 다양한 서비스를 연계·제공할 수 있도록 지원할 필요가 있음.

표 13 고령자복지주택 관련 부처별 역할과 연계 방향

유관 부처	주요 역할	연계 필요 사항(예시)
국토교통부	주택 공급 및 시설 관리	• 무장애 설계 및 주거환경 개선, 복지시설 운영 기반 마련
보건복지부	의료·돌봄서비스 연계	• 보건소·치매안심센터 등 지역 의료·돌봄서비스 연계체계 구축
농림축산식품부	농촌 생활인프라 확충	• 생활인프라 확충 및 지자체 재정부담 완화 방안 마련

자료: 저자 작성.

농촌의 특성을 반영한 차별화된 고령자복지주택 공급체계를 마련해야

- 농촌은 도시와 다른 주거·생활 여건을 고려한 차별화된 공급체계를 마련할 필요가 있음.
 - 현행 제안서 평가지표는 인프라 접근성, 수요 규모, 재정자립도 등 도시적 입지를 고려한 평가 요소를 포함하고 있어 공급 필요성이 높은 농촌 지역이 공모단계에서 상대적인 불리함을 겪을 수 있음.
 - 따라서 사업대상지 선정과정에서 농촌의 지역적 특성과 공급 여건을 충분히 반영할 수 있도록 평가 체계를 개선할 필요가 있음. 예를 들어 입지 적정성 평가는 절대적인 인프라 접근성뿐 아니라 대체 교통수단 확보 여부 등을 함께 고려하고, 수요타당성은 사업 필요성과 주거취약도를 반영하도록 세분화하는 방안을 검토할 수 있음.
 - 또한 복지시설의 설치 여부뿐 아니라 지역 내 보건·복지 자원과의 연계 계획 및 운영의 실현 가능성을 함께 평가할 수 있도록 평가항목을 보완할 필요가 있음.
- 농촌의 공간적 특성과 생활 여건을 반영한 농촌형 고령자복지주택 모델을 개발할 필요가 있음.
 - 농촌은 도시보다 낮은 지가와 낮은 인구밀도로 인해 동일한 사업비로도 보다 넓은 부지와 여유로운 공간 구성이 가능하며, 자연환경과 저밀도 주거환경 역시 농촌의 강점으로 활용될 수 있음.
 - 최근 공공임대주택에서도 소형 주택의 공실 문제가 나타나고 있는 점을 고려할 때, 농촌에서는 기존 보다 넓은 전용면적과 공동체 활동 공간을 확보한 농촌형 공급모델을 검토할 필요가 있음.
 - 저층형 공급모델은 초고령자의 밀집도를 완화하고 긴급대피와 이동 편의성 측면에서 장점이 있으며, 세대통합형 모델은 세대 간 교류를 통한 공동체 형성과 돌봄 기능 강화, 공실 완화 등의 효과를 기대할 수 있음.
- 농촌의 입지 여건과 정책 체감도를 고려한 주거비 부담 구조를 검토할 필요가 있음.
 - 현재는 지역 간 생활서비스 접근성과 입지 여건의 차이에 비해 임대료 수준의 차이가 크지 않아 농촌 입주자가 체감하는 정책 효과가 상대적으로 제한될 수 있음. 따라서 지역별 정책 체감도의 형평성과 입지 여건을 종합적으로 고려하여 주거비 부담 구조에 대한 검토가 필요함.
- 농촌 지자체의 사업 기획 및 운영 역량을 강화할 필요가 있음.
 - 고령자복지주택은 공간 설계와 운영이 밀접하게 연계되는 사업인 만큼, 계획 수립 및 설계 단계에서 운영 측면의 의견 반영 체계가 필요함. 예컨대 공간 구성, 동선계획, 부대시설 배치 등에 관한 현장 수요 및 비형식적 지식(Informal knowledge)을 갖춘 전문가(유관기관 운영자 등)나 고령자 주거·돌봄 전문가가 해당 지역단위에서 설계안을 검토·조정할 수 있는 절차가 필요함.
 - 또한 농촌 지자체의 사업 추진 역량은 단순한 건설 관리가 아니라 지역의 의료·돌봄 수요를 파악하고 다양한 복지서비스를 연계·운영하는 역량까지 포함되어야 함. 이를 위해 운영 컨설팅, 교육, 사례 공유 등을 지원하는 '고령자복지주택 통합 운영지원체계(가칭)'를 마련하는 방안도 검토할 필요가 있음.

- 아울러 공모단계에서 지자체의 추진 의지와 운영 역량이 충분히 반영될 수 있도록 관련 평가항목과 배점을 재검토할 필요가 있음.²²⁾

표 14 농촌 고령자복지주택의 주요 문제와 개선 과제 요약

주요 문제		개선 방향 및 과제	
운영체계 및 지역사회 연계 한계	▪ 운영주체 간 협력 부족 ▪ 지역 간 서비스 격차 ▪ 복지시설 운영의 지속가능성 한계	고령자복지주택의 생활서비스 공급 기능 강화	▪ 부처 간 연계 강화 ▪ 지역 단위 협력체계 구축
농촌의 특성을 충분히 반영하지 못한 공급체계	▪ 도시 중심 사업 평가 ▪ 획일적인 공급 방식 ▪ 지자체 추진 여건 반영 부족	농촌의 특성을 반영한 차별화된 공급체계 마련	▪ 평가체계 개선 ▪ 농촌형 공급모델 개발 ▪ 농촌 주거비 부담 구조 검토 ▪ 지자체 기획·운영 역량 강화

자료: 저자 작성.

22) 2019년 제정된 「고령자복지주택사업 업무처리지침」에서 지자체 참여 의지 배점을 20점으로 정하고 있으나, 2024년 「공공임대주택 공모사업 업무처리지침」이 제정되면서 기존 배점 20점을 10점으로 축소하여 발령함.



참고문헌

국토교통부(2025), 2025년 주거급여 사업안내.

정민주·최현우·김민석·정선화·강정윤(2025), 농어촌 영향평가: 도·농 간 고령자 주거복지 격차 개선 -고령자복지주택 중심의 도·농 간 고령자 주거복지 격차 완화 방안-, 한국농촌경제연구원.

최현우·이진(2024), 농어촌 삶의 질 실태와 주민 정주 만족도 조사, 한국농촌경제연구원.

하성규·강순주·윤영호·김혜승·권오정·최병숙·박경옥, 김덕례, 장용동, 김찬호(2020), 주거서비스 인사이트, 박영사.

행정안전부(2025), 2025년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요.

황규홍·최보미·장진우·조명호·허선호(2022), 지역사회 주거복지 서비스 확대를 위한 협력적 거버넌스 구축 방안, 토지주택연구원.

관계부처합동 보도자료(2024. 3. 12.), “취약지역의 열악한 생활환경, 편안한 보금자리로 탈바꿈한다”.

국가데이터처(<https://kosis.kr/>), 2024 주택총조사, 검색일: 2026. 7. 1.

국토교통부 마이홈 홈페이지(<https://www.myhome.go.kr/>), 검색일: 2025. 9. 22.

다솜동지복지재단 홈페이지(<https://dasomhouse.kr/>), 검색일: 2025. 7. 15.

마이크로데이터 통합서비스(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2023 노인실태조사, 검색일: 2025. 7. 9.

_____(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2024 가계동향조사, 검색일: 2026. 3. 9.

_____(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2024 인구총조사, 검색일: 2026. 3. 9.

_____(<https://mdis.mods.go.kr/>), 2024 주거실태조사, 검색일: 2026. 7. 7.

보건복지부 홈페이지(<https://www.mohw.go.kr/>), 검색일: 2025. 7. 15.

한국에너지공단 홈페이지(<https://www.energyv.or.kr/>), 검색일: 2025. 7. 15.

고령자복지주택사업 업무처리지침(시행 2024. 7. 18. 국토교통부훈령 제1780호, 2024. 7. 18., 타법폐지).

공공임대주택 공모사업 업무처리지침(시행 2026. 7. 1. 국토교통부훈령 제1963호, 2026. 7. 1., 일부개정).

장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률(약칭: 주거약자법)(시행 2023.10.19. 법률 제19389호 2023.4.18., 일부개정).

주거기본법(시행 2026. 6. 3. 법률 제21184호, 2025. 12. 2., 일부개정).



한국농촌경제연구원