

## 영국의 고령자용 서비스제공주택 활성화 논의와 시사점

송윤아 연구위원

### 요약

- 영국에서는 사회돌봄정책의 일환으로 고령자를 위한 서비스제공주택 활성화에 대한 논의가 활발함
  - 고령자주택 시장 내 민간투자 활성화 방안을 마련하고자 고령자주택 태스크포스를 구성함
- 그 배경을 살펴보면 먼저, 영국 사회돌봄정책의 기본 원칙은 자기주도적 돌봄과 조기개입을 통해 고령자가 장기간 독립적인 생활을 유지하도록 지원하는 것으로, 서비스제공주택이 이에 부합함
  - 독립적인 생활의 핵심 요소는 '자신만의 현관문'을 보유하는 것으로, 서비스제공주택에서는 입주자가 독립적 주거공간에서 거주하며 필요에 따라 선택적으로 서비스를 이용하는 반면, 기존 요양시설에서는 공용생활 공간에서 거주하며 획일적이고 일률적인 서비스를 제공받음
- 둘째, 서비스제공주택은 재가돌봄과 요양시설에 비해 비용효과성이 높은 것으로 평가되어 사회돌봄 분야에서 재정위기에 처한 지방정부에 대안으로 고려됨
  - 서비스제공주택은 재가돌봄 또는 요양시설보다 고령자의 신체적 및 인지적 기능 저하를 지연시킴으로써 의료 및 사회돌봄 비용을 줄이는 것으로 나타남
- 셋째, 고령자의 퇴원 지연 및 사회적 입원을 줄이기 위한 방안으로 서비스제공주택 활성화가 논의됨
  - 고령자의 퇴원 지연은 심각한 사회문제로, 퇴원 후 이용 가능한 돌봄서비스의 공급 부족이 주요 원인임
- 넷째, 고령자의 주거공간 초과 점유와 주택 공급 부족 해결 방안으로 '연령 및 생애주기에 적합한 주택 공급'의 필요성이 제기된 가운데, 고령자에 적합한 주택으로서 서비스제공주택이 논의됨
  - 고령자의 주거공간 초과 점유가 두드러지는 한편 인구 증가와 가구 분화로 인해 주택 공급이 부족하고 주택가격이 상승하면서 청장년층의 주택구입과 주택규모 확대가 어려워짐
- 시설돌봄의 획일적인 서비스, 사회돌봄의 재정 위기, 사회적 입원, 그리고 고령자의 주거공간 초과 점유 등은 영국 고유의 문제라기보다는 초고령사회에 진입한 대부분의 국가에서 직면한 과제임
  - 영국에서 서비스제공주택 활성화는 고령자에게 추가적인 주거 대안을 제공하는 차원을 넘어, 고령자의 삶의 질을 높이면서 고령화로 인한 의료 및 돌봄 비용 증가와 주택위기 해결을 위한 방안으로 고려됨
- 우리나라의 고령화 속도를 고려하면 고령자용 서비스제공주택 활성화 방안 마련이 시급함

## 1. 서론

- 초고령사회 진입과 함께 돌봄서비스가 제공되는 고령친화적 주거공간에 대한 수요가 커질 것으로 전망됨
  - 우리나라는 2017년 주민등록 인구 중 65세 이상이 차지하는 비율(고령화율)이 14%를 넘어서며 고령사회에 진입하였고 2024년 12월 고령화율이 20%를 넘어서며 초고령사회에 진입함
  - 장기요양보험에서 시설급여를 받지 못한 경증요양자(장기요양 3~5, 인지지원 등급) 또는 후기고령 1인 가구 등을 중심으로 고령친화적 주거공간과 지원·돌봄 서비스가 결합된 서비스제공주택에 대한 수요가 커질 것으로 예상됨<sup>1)</sup>
- 영국에서는 보수당이 집권한 2010년부터 고령자용 서비스제공주택 활성화 논의가 활발히 이루어지고 있음
  - 영국의 고령화율은 2025년 19.9%로 우리나라와 유사하나, 1976년 이미 고령사회(고령화율 14%)에 진입함
  - 2023년 기준 고령자용 서비스제공주택은 약 60만 호에 달하며, 대부분이 2000년 이전에 공공 또는 비영리단체에 의해 공급된 것으로, 2000년 이후 고령인구 증가에도 불구하고 민간에 의한 신규 공급은 저조한 상황임<sup>2)</sup>
- 본고에서는 영국 내 서비스제공주택 활성화 논의의 여러 사회적 배경을 살펴봄으로써, 초고령사회 진입에 따른 서비스제공주택 공급의 시급성과 필요성을 역설함
  - 영국은 이미 오래전에 고령사회에 진입하여 장기간 고령화로 인한 다양한 문제에 노출되면서 이를 해결하기 위한 사회적 논의와 정책, 시행착오 등이 축적되어 있음

## 2. 영국의 고령자용 서비스제공주택 활성화 논의와 그 배경

- 영국에서는 지난 15년 동안 돌봄서비스를 제공하는 고령자주택 활성화에 대해 심도 있는 논의가 이루어짐
  - 1976년 고령화율이 14%를 넘어서며 고령사회에 진입한 이후 2025년 65세 이상 인구는 1,354만 명에 이르러 전체 인구의 19.9%를 차지함<sup>3)</sup>
  - 고령자의 주거형태는 일반주택, 서비스제공주택, 요양시설로 구성되며, 서비스제공주택은 서비스 범위에 따라 지원주택과 돌봄주택으로, 요양시설은 간호 여부에 따라 주거요양시설과 간호요양시설로 구분 가능함(〈표 1〉 참조)
    - 돌봄주택은 지원주택에 비해 신체적 또는 인지적 독립성이 낮은 이용자를 대상으로 추가 돌봄서비스를 제공함
  - 2010년 집권한 보수-자민 연립정부는 고령자용 서비스제공주택의 공급 확대 및 지원 계획을 발표함
  - 2023년에는 고령자주택 시장에서 민간 투자를 활성화하기 위한 규제 개선 및 시장환경 조성 방안을 마련하고자 고령자주택 태스크포스(Older People's Housing Task Force)를 구성하고 지난 11월 최종보고서를 발표함<sup>4)</sup>

1) 서비스제공주택은 법상 개념은 아니며, 우리나라에서는 고령자복지주택, 실버스테이, 노인복지주택 등이 서비스제공주택에 해당함

2) 운영주체별 비중은 공공 22%, 비영리 58%, 영리 20%임; British Property Federation(2023), "Housing for an Aging Population"

3) UN World Population Prospects 2024

4) UK Department of Health and Social Care(2023), "Next Steps to Put People at the Heart of Care"; 동 태스크포스는 보건사회

〈표 1〉 영국 고령자의 주거유형

| 구분   | 일반주택 | 서비스제공주택(Service-led Home)                           |   | 요양시설(Care Home)                      |                                       |
|------|------|---|---|--------------------------------------|---------------------------------------|
|      |      | 지원주택<br>(Housing with Support,<br>Supported Living) | 돌봄주택<br>(Housing with Care,<br>Assisted Living) | 거주요양시설<br>(Residential Care<br>Home) | 간호요양시설<br>(Care Home<br>with Nursing) |
| 주택유형 | 일반주택 | (Housing with Support,<br>Supported Living)         | (Housing with Care,<br>Assisted Living)         | (Residential Care<br>Home)           | (Care Home<br>with Nursing)           |

주: 고령자 주거유형에 대한 공식적인 법적 명칭은 아직 정해지지 않았으며, 상기 표는 고령자주택 태스크포스(2024)의 명칭 및 분류를 따름. 지원주택은 sheltered homes, independent living 등으로도 불리며, 돌봄주택은 extra care housing, retirement villages, integrated retirement community(IRC) 등으로도 불림

자료: Older People’s Housing Taskforce(2024), “Our Future Homes: Housing that Promotes Wellbeing and Community for an Ageing Population”

○ 그 배경을 살펴보면 먼저, 영국의 성인사회돌봄정책은 개인의 선택권 및 통제권 강화를 통한 맞춤형 돌봄과 예방에 중점을 두어 왔으며 서비스제공주택은 이러한 정책 방향을 구현하는 모델로 고려됨<sup>5)</sup>

- 2010년 정권교체에 성공한 보수당은 맞춤형 돌봄(personalization)과 조기개입을 돌봄정책의 비전으로 제시함<sup>6)</sup>
  - 지방정부가 돌봄서비스를 일괄적으로 제공하는 대신, 돌봄이 필요한 개인에게 지원금을 할당하여(개인예산제) 개인이 서비스 및 제공자를 직접 선택하고 구매할 수 있도록 함(직접지불제)
- 2021년 백서에서도 자기주도적 돌봄과 조기개입을 통해 개인이 가능한 오랫동안 독립적인 생활을 유지하도록 지원하는 것을 사회돌봄정책의 기본 원칙으로 제시함<sup>7)</sup>
  - 고령자가 독립적인 생활을 장기간 유지하려면 돌봄필요도가 높아지기 전에 적절한 주거환경을 마련하는 것이 중요하다고 판단하여, 정부는 서비스제공주택의 공급 확대 및 지원 계획을 발표함<sup>8)</sup>
- 서비스제공주택은 기존 요양시설에 비해 자기주도적이고 예방적인 돌봄을 실현하는 모델로 평가됨(〈표 1〉 참조)
  - 독립적인 생활의 핵심 요소는 ‘자신만의 현관문’을 보유하는 것으로, 서비스제공주택에서는 입주자가 독립적 주거 공간에서 거주하며 필요에 따라 선택적으로 서비스를 이용하는 반면, 요양시설에서는 입주자가 공용생활 공간에서 거주하며 획일적이고 일률적인 서비스를 제공받음
  - 영국을 비롯한 유럽에서는 비단 재정적인 이유뿐만 아니라 돌봄대상자의 존엄과 삶의 질 제고 측면에서 시설의존도 감소(탈시설)와 지역사회 중심의 돌봄체계(즉, 커뮤니티 케어) 구축을 바라는 정책 방향으로 추구함

복지부(Department of Health and Social Care; DHSC)와 지역균형발전·주택·공동체부(Department for Levelling Up, Housing and Communities; DLUHC)가 공동으로 구성함

5) 성인사회돌봄(adult social care) 제도는 고령자와 장애인 등 돌봄이 필요한 성인에게 지원을 제공하는 공공돌봄체계로, 돌봄필요도와 자산 심사를 통해 선별적 지원이 이뤄짐. 이하에서는 ‘사회돌봄’이라는 용어와 상호 교환적으로 사용함

6) UK Department of Health(2010), “A Vision for Adult Social Care: Capable Communities and Active Citizens”

7) HM Government(2012), “Caring for Our Future: Reforming Care and Support”; 보수당의 접근방식은 돌봄이용자의 선택권, 통제권, 그리고 독립성을 강화한다는 명분에도 불구하고, 사회복지서비스에 경쟁과 비용 효율성을 중시하는 모델을 도입했다는 비판을 받음

8) UK Department of Health and Social Care(2021), “People at the Heart of Care: Adult Social Care Reform White Paper”

〈표 2〉 영국 서비스제공주택과 요양시설 비교

| 구분     | 서비스제공주택(Service-led Home)  | 요양시설(Care Home)   |
|--------|--|---|
| 법적 정의  | 개인돌봄을 요하는 사람을 위한 숙박시설  | 간호와 개인돌봄을 요하는 사람을 위한 숙박시설   |
| 주거와 돌봄 | 주거와 돌봄 법적 분리, 별도계약   | 주거와 돌봄의 통합 제공, 단일계약   |
| 거주형태   | 개인 소유·임대의 독립적 주거공간(독점적 점유권)  | 공용생활 공간에 거주   |
| 돌봄서비스  | 필요시 선택적으로 이용하는 맞춤형 서비스   | 모든 거주자에게 획일적이고 일률적인 서비스 제공  |
| 적용법률   | 주거: 일반 주택법 및 임대 관련 규정<br>돌봄: Care Act 2014   | Care Standards Act 2000, Care Act 2014,<br>Health and Social Care Act 2008  |
| 규제기관   | 주거: 지방정부, 돌봄: CQC  | CQC에서 시설과 서비스 규제  |
| 입주자격   | 돌봄필요도에 상관없이 거주 가능  | 돌봄필요도 평가를 통해 결정   |
| 비용구조   | 주택과 돌봄 비용이 분리되어 개별 부담  | 통합(숙소, 식사, 돌봄)된 비용으로 모든 서비스 제공  |
| 공공지원   | <ul style="list-style-type: none"> <li>주거: 자산수준에 따라 주거지원금(housing benefit) 결정</li> <li>돌봄: 돌봄필요도 및 경제적 능력에 따라 개인예산(personal budget) 지원 여부 및 수준 결정</li> <li>자산기준을 초과하는 거주자는 일부 또는 전체 비용을 자비 부담</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>자산기준 미만인 경우 숙박, 식사, 돌봄 비용 전액 지방정부가 부담</li> <li>의료적 필요가 매우 높은 경우 자산수준에 상관없이 NHS가 부담(CHC, Continuing Healthcare)</li> <li>요양시설은 주택이 아니므로 별도의 주거지원금 없음</li> </ul> |

주: CQC(Care Quality Commission, 돌봄품질위원회)는 보건 및 사회돌봄서비스의 질을 평가하고 감시하는 독립규제기관임  
자료: 관련 법령 및 지침을 참고하여 작성함

○ 둘째, 서비스제공주택은 재가돌봄과 요양시설에 비해 비용효과성이 높은 것으로 평가되어 성인사회돌봄 분야에서 재정위기에 처한 지방정부에 대안으로 고려됨

- 영국에서 성인사회돌봄 서비스 제공은 지방정부의 책무로서 지방정부 재정에 의존하며, 사회돌봄 신청자의 돌봄필요도와 경제적 능력을 종합적으로 고려하여 공공지원 여부와 지원 수준을 결정함
  - 보유자산이 £14,250 미만 시 지방정부가 전액을, £23,250 초과 시 본인이 전액을 부담하며, 보유자산이 £14,250~£23,250인 경우 본인이 일부 부담함<sup>9)</sup>
- 1인당 돌봄 비용 감소에도 불구하고 고령인구 증가로 인해 사회돌봄을 위한 지방정부의 재정부담이 증가함<sup>10)</sup>
  - 현재의 돌봄제공방식과 재정지원체계가 유지된다고 가정할 경우, 2018~2038년 기간 동안 65세 이상 고령자 중 돌봄필요 인구는 약 57% 증가하고, 공공재원으로 지원되는 돌봄서비스 비용은 98% 증가할 것으로 전망됨<sup>11)</sup>
- 서비스제공주택 입주자는 유사한 조건의 재가돌봄을 받는 지역사회 거주자에 비해 요양시설 입소가 가능성이 낮아 장기적으로 사회돌봄 비용이 더 낮은 것으로 나타남
  - 서비스제공주택은 일반주택 대비 입주자의 병원 방문 및 입원율, 낙상 및 기타 사고 발생률, 고독과 사회적 고립에 따른 정신건강문제 발생가능성이 낮아 건강관리 및 사회돌봄 비용 절감 효과를 보임<sup>12)</sup>

9) 2014년 보수-저민 연립정부는 더 많은 사람들이 공공지원을 받을 수 있도록 자산심사 기준을 완화하고(£23,250 → £100,000) 개인이 평생 부담해야 할 돌봄 비용의 상한선(£86,000) 설정을 계획하였으나 재정적자로 인해 시행이 2025년 10월로 연기됨. 이후 2024년 집권한 노동당은 해당 정책을 폐기하고 초당적 왕립위원회(Royal Commission)를 구성하여 장기적인 해결책을 마련하겠다는 구상을 제시함  
10) 성인사회돌봄이 지방정부 예산에서 차지하는 비율은 평균 16%임; House of Commons(2024), "Funding for Adult Social Care in England"  
11) Care Policy and Evaluation Centre(2020), "Projections of Adult Social Care Demand and Expenditure 2018 to 2038"  
12) Mayhew L.(2009), "On the Effectiveness of Care Co-ordination Services Aimed at Preventing Hospital Admissions and

- 또한 다수의 연구는 유사한 조건의 입주자가 요양시설에 입소한 경우와 비교하여 서비스제공주택이 상대적으로 비용이 낮으면서도 신체적·인지적 기능 저하를 지연하는 효과가 있어 비용효과적임을 입증함<sup>13)</sup>

○ 셋째, 고령자의 퇴원 지연 및 사회적 입원을 줄이기 위한 방안 중 하나로서 서비스제공주택 활성화가 논의됨

- 영국 사회에서 퇴원 지연은 오래 지속된 문제로, 전체 사례의 약 85%가 65세 이상 환자에게서 발생함<sup>14)</sup>
  - 2013~2015년 기간 동안 급성병원에서 퇴원 지연으로 인해 점유된 병상 일수는 2013년 87만 일에서 2015년 115만 일로 31% 증가하였으며, 이로 인해 연간 약 8억 2천만 파운드를 지출함
  - 퇴원 지연은 병원의 수용능력을 제한할 뿐만 아니라 환자의 건강 악화와 자립성 상실을 초래하여 NHS(National Health Service)와 사회돌봄 지출의 증가로 이어짐
- 퇴원 지연의 주요 원인으로 퇴원 후 이용 가능한 돌봄서비스의 공급 부족이 지적됨<sup>15)</sup>
  - 2010~2015년 기간 동안 지방정부의 성인사회돌봄 지출이 10% 감소함에 따라 돌봄인력 채용·유지와 서비스 공급이 어려워지자, 퇴원 후 재가돌봄서비스 이용 대기 기간은 89,000일에서 182,000일로 두 배 이상 증가하고 요양시설 입소 대기 기간은 86,000일에서 140,000일로 63% 증가함<sup>16)</sup>
- 이에 중앙정부가 돌봄제공 미비로 인한 퇴원 지연에 대해 지방정부를 강하게 압박하자, 지방정부는 돌봄자원 확보에 주력하고 그 과정에서 서비스제공주택의 공급 확대 방안이 논의됨<sup>17)</sup>
  - 정부는 돌봄제공 미비로 인한 퇴원 지연 감축 목표를 지방정부에 부과하고 목표 미달 시 재정지원을 축소함<sup>18)</sup>
  - 더불어 지방정부가 퇴원 예정 환자의 돌봄필요에 대한 평가를 수행하지 않거나 적절한 조치를 마련하지 않아 환자의 퇴원이 지연된 경우 NHS는 환자의 퇴원 기간에 대해 보상을 청구할 수 있음<sup>19)</sup>

○ 넷째, 고령자의 주거공간 초과 점유와 주택 공급 부족을 해결하기 위한 방안으로 '연령 및 생애주기에 적합한 주택 공급'의 필요성이 제기된 가운데, 고령자에 적합한 주택으로서 서비스제공주택이 논의됨<sup>20)</sup>

- 지난 20년 동안 인구 증가와 가구 분화로 인해 주택 공급이 부족하고 주택가격이 상승함에 따라, 청장년층의 생애 최초 주택 구입과 주거규모 확대가 어려워짐

---

Emergency Attendances, Health Care Management Science 12(3)". 이외에도 다수의 연구가 있으나 지면 관계상 보고를 생략함

13) Bäumker, T., Netten, A., Darton, R. and Callaghan, L.(2011), "Evaluating Extra Care Housing in the United Kingdom Social Care Context: A Comparative Cost and Outcome Analysis with Residential Care, Journal of Service Science and Management 4(4)". 이외에도 요양시설과 서비스제공주택의 비용을 비교한 다수의 연구가 있으나 지면 관계상 보고를 생략함

14) National Audit Office(2017), "Discharging Older Patients from Hospital"

15) Department of Health and Social Care(2023), "Delivery Plan for Recovering Urgent and Emergency Care Services"

16) House of Commons(2017), "Delayed Transfers of Care in the NHS"

17) NHS England(2017), "Integration and Better Care Fund Planning Requirements for 2017~2019"; National Housing Federation(2024), "Supported Housing and the NHS: Reducing Delayed Discharge"

18) 중앙정부는 성인사회돌봄을 지원하기 위해 통합돌봄기금(Better Care Fund), 성인사회돌봄지원금(Adult Social Care Support Grant), 그리고 성인사회돌봄퇴원기금(Adult Social Care Discharge Fund)을 운영함

19) Care Act 2014 Section 74(schedule 3) Discharge of Hospital Patients with Care and Support Needs

20) 주거공간 초과 점유(housing over-consumption)는 개인이나 가구가 필요 이상으로 큰 주택을 점유하는 현상을 의미함; Mayhew L.(2024), "The Mayhew Review: Future-proofing Retirement Living; Les Mayhew(2019), The Last-time Buyer: Housing and Finance for an Ageing Society"

- 2000~2020년 기간 동안 영국의 인구는 5,900만 명에서 6,700만 명으로 증가한 동시에 평균 가구원 수는 2.48명에서 2.36명으로 감소함
- 1980~2022년 기간 동안 소득은 7배 증가한 반면 주택가격은 14배 상승하였고, 2000년 이후 그 격차가 커짐
- 동시에 고령자의 주거공간 초과 점유 현상이 두드러지며 2040년까지 심화될 것으로 전망됨
  - 2020년 기준 여유 침실은 1,640만 개이며, 이 중 65세 이상 가구가 보유한 침실이 1,000만 개 이상임
- 이에 고령자에 적합한 주택을 공급·지원하여 청장년층이 필요로 하는 규모의 주택 재고를 확보하는 방안이 논의됨
  - 신규 주택 공급이 수요에 미치지 못하는 상황에서, 고령자의 주거공간 초과 점유는 생애 최초 주택 구매자와 성장하는 가구의 주택 구입 및 이주를 어렵게 만드는 요인으로 작용함
  - 기존 주택정책이 청장년층 지원에 집중하였으나, 고령자를 위한 주택 공급 및 지원 확대는 고령자의 주거만족도를 높이는 동시에 기존 중대형 주택의 시장 유입을 촉진하여 청장년층의 주택 구입 기회를 넓힐 수 있음
- 고령자에 적합한 주택 모델로서 돌봄과 주거가 통합된 서비스제공주택에 대한 논의가 전개됨
  - 서비스제공주택 확대는 단순히 주택 자원의 효율성 제고를 넘어, 연령에 적합한 주거 환경에서 돌봄과 사회적 편의시설에 원활히 접근하는 것이 노후 건강에 긍정적 효과를 미친다는 점에 근거함

### 3. 결론 및 시사점

- 영국에서 서비스제공주택 활성화는 단순히 고령자에게 추가적인 주거 대안을 제공하는 차원을 넘어, 고령자의 삶의 질을 높이면서 고령화로 인한 의료 및 돌봄 비용 증가와 주택문제 해결을 위한 방안으로 검토됨
- 시설돌봄의 획일적인 서비스, 사회돌봄의 재정 위기, 사회적 입원, 그리고 고령자의 주거공간 초과 점유 등은 영국 고유의 문제라기보다는 초고령사회에 진입한 대부분의 국가에서 직면하고 있는 과제임
- 우리나라는 고령화가 매우 빠르게 전개되고 있다는 점에서 고령자용 서비스제공주택 활성화 방안 마련이 시급함
  - 고령사회에 진입한 지 7년 만에 초고령사회로 전환되었고, 2050년에는 고령화율이 40%를 넘어설 것으로 전망됨
  - 지역사회 계속 거주를 위해 주거개조 지원과 재택돌봄 접근성을 확대하더라도, 상시 모니터링이나 응급상황 대응이 필요한 고령자가 여전히 존재하기 때문에 서비스제공주택에 대한 수요가 커질 것으로 전망됨
    - 현재 요양시설 거주자의 77%가 장기요양 3·4등급 인정자이고, 85세 이상 1인 가구는 2023년 26만 가구에서 2050년 141만 가구로 증가할 것으로 예상됨
  - 지난 1월 23일 정부는 돌봄서비스가 결합된 고령친화적 주거공간 공급을 위해 자금지원, 규제완화 등을 발표하였으나, 이러한 조치만으로는 서비스제공주택 공급 촉진에 한계가 있을 수 있음<sup>21)</sup>

21) 저출산·고령사회위원회(2025. 1. 23), “제8차 인구 비상대책회의 개최”