

노인복지주택 이슈 사항 분석

고령 인구가 크게 증가함에 따라 노인복지주택에 대한 관심이 높아지고 있습니다. 최근 한국토지주택공사(LH)는 화성동탄2 택지개발사업지구 내 의료복지시설용지에서 부동산투자회사법에 따른 부동산투자회사(이하 “리츠”)를 통해 노인복지주택 등을 개발하는 사업을 시행할 사업자를 선정하기 위한 공모를 진행하기도 하였습니다.

노인복지주택의 공급이 활성화 되려면 리츠, 조세특례제한법상 프로젝트금융투자회사(이하 “PFV”)와 같은 투자 기구를 통해 이를 개발, 공급하는 것이 가능하여야 합니다. 한편, 민간임대주택에 관한 특별법(이하 “민간임대주택 법”)에 따라 등록된 민간임대주택에 대해서는 각종 혜택이 부여되는바, 노인복지주택을 민간임대주택으로 등록할 수 있도록 하는 것도 노인복지주택 공급을 확대하는 하나의 방법일 것입니다.

이에 이하에서는 노인복지주택의 정의와 그 제도상의 혜택에 대해 간략히 살펴본 후 (i) 리츠 또는 PFV가 노인복지 주택을 공급하고자 하는 경우에 발생할 수 있는 문제점과 (ii) 노인복지주택을 민간임대주택으로 등록함에 있어 예상 되는 문제점에 대해 살펴보겠습니다.

1. 노인복지주택의 정의, 제도상의 혜택

“노인복지주택”은 노인에게 주거시설을 임대하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설(노인복지법 제32조 제1항 제3호)로서, 60세 이상의 노인에게 임대하여야 합니다 (동법 제33조의2 제1항, 제2항).

노인복지주택과 관련한 세제 혜택으로는, 유료 노인복지주택에 대해서는 지방세특례제한법에 따른 취득세, 재산세에 대한 100분의 25 감면 혜택(지방세특례제한법 제20조 제2호), 종합부동산세법상의 과세표준 합산대상 배제 혜택 (종합부동산세법 제8조 제2항 제2호, 동법 시행령 제4조 제1항 제12호), 노인복지시설을 운영하는 중소기업에 대한

소득세 또는 법인세 감면 혜택(지방세특례제한법 제101조 제1항 제1호 노목, 조세특례제한법 제7조 제1항 제1호 노목), 부가가치세 면제 혜택(조세특례제한법 제106조 제1항 제4의4호) 등이 있습니다.

그 밖에 노인복지주택에 부여되는 혜택으로는 학교용지부담금 면제(학교용지 확보 등에 관한 특례법 제5조 제5항 단서 및 제3호), 세대당 주차대수 완화(주택건설기준 등에 관한 규정 제27조 제5항), 건축가능한 용도지역 확보가 용이한 소유자시설로의 취급(노인복지법 제55조 제2항, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제71조 제1항), 관리사무소, 가스공급시설, 유치원, 주민공동시설 등 설치규정 적용배제 특례(주택건설기준 등에 관한 규정 제7조 제8항) 등이 있습니다.

2. 리츠 또는 PFV가 노인복지주택을 공급하는 경우에 발생할 수 있는 문제점

가. 노인복지주택 설치 시의 문제점

부동산투자회사법에 의하면 위탁관리 리츠는 직원을 고용하거나 상근 임원을 둘 수 없고, 자산의 투자·운영업무는 자산관리회사(이하 “AMC”)에, 주식발행업무 및 일반적인 사무는 일반사무관리회사에, 자산의 보관에 관한 업무는 자산보관기관에 위탁하여 처리하여야 합니다(부동산투자회사법 제11조의2, 제22조의2 제1항, 제35조 제1항). 또한 리츠는 부동산을 취득하는 즉시 리츠 명의로 이전등기를 함과 동시에 자산보관기관에게 이를 위탁하여야 합니다(부동산투자회사법 제35조 제1항, 동법 시행령 제37조 제1항 제1호). 위탁의 결과 해당 부동산의 소유권은 자산보관기관에 귀속되고, 리츠는 그 투자 부동산에 대한 소유권을 보유할 수 없습니다.

PFV 또한 직원 및 상근하는 임원을 둘 수 없고, 자산의 관리·운영 및 처분에 관한 업무는 AMC에, 자금 관리 업무는 자금관리사무수탁회사에 위탁하여 처리하여야 합니다(조세특례제한법 제104조의31 제1항 제2호, 제8호, 동법 시행령 제104조의28 제4항 제2호, 제3호). 다만 리츠와 달리 PFV는 부동산을 취득하더라도 이를 제3자에게 위탁할 의무를 부담하지 않으므로, PFV는 그 투자 부동산을 자신의 명의로 소유할 수 있습니다.

노인복지법에 의하면 노인복지주택을 설치하려는 자는 설치신고를 하고, 동법 시행규칙 별표 2 및 별표 3에서 정하는 시설기준, 직원배치기준 및 운영기준을 준수하여야 합니다(노인복지법 제33조 제2항, 제4항, 동법 시행규칙 제16조

제1항, 제17조). 노인복지주택에 대한 소유권의 확보 및 직원의 배치와 관련하여서는, ① 노인복지주택을 설치할 토지 및 건물의 소유권을 증명할 수 있는 서류를 제출하고(동법 시행규칙 제16조 제1항 제5호), ② 시설의 장 1명과 사회복지사업법상 사회복지사 자격증을 소지한 자 1명을 노인복지주택에 배치하여야 하며, 노인복지주택의 종사자는 모두 시설의 장과 근로계약을 체결한 사람일 것이 요구됩니다(동법 시행규칙 제17조, 별표 2 제6호, 별표 3 제3호 라목).

부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률(동법 제4조 제3항, 동법 시행령 제6조)에서는 리츠나 PFV와 같은 상근 임직원이 없는 특수목적회사도 부동산개발업 등록에 필요한 인력기준을 충족할 수 있도록 예외규정을 두고 있습니다만, 노인복지법은 그러한 예외규정을 두고 있지 않습니다. 따라서, 노인복지법의 문언상으로는 직원을 고용할 수 없는 위탁관리 리츠나 PFV는 노인복지주택의 설치·운영에 필요한 인력기준을 충족하는 것이 불가능합니다.

다만, 보건복지부는 2021. 5. 31.자 노인정책과-2747 질의회신(이하 “본건 유권해석”)에서 ‘PFV와 위탁계약을 체결한 AMC가 위 인력기준을 갖춘 경우 해당 PFV는 노인복지주택 설치신고를 할 수 있다’는 취지로 회신하였는바, 본건 유권해석의 입장에 의하면 PFV 뿐만 아니라 위탁관리 리츠도 노인복지법상 인력기준을 충족한 AMC에게 자산의 관리·운영 업무를 위탁하는 방식으로 노인복지주택의 설치·운영에 필요한 인력기준을 충족하는 것이 가능합니다.

하지만, 리츠의 경우 그 부동산을 자산보관기관에 신탁하는 것이 강제되어 노인복지주택의 소유권 확보 요건도 충족할 수 없고, 현재로서는 이 문제를 직접 다룬 유권해석은 확인되지 않는바, 향후 부동산의 신탁이 강제되는 리츠와 같은 경우에 대해 소유권 확보요건의 예외를 인정할지 여부를 유권해석이나 법 개정을 통해 정리할 필요가 있습니다.

나. 노인복지주택 운영 위탁 시의 문제점

한편, 노인복지법에 의하면 노인복지주택을 설치한 자는 해당 노인복지주택의 전부 또는 일부 시설을 시장·군수·구청장의 확인을 받아 제3자에게 위탁하여 운영할 수 있습니다. 그런데 이 경우 노인복지주택의 운영을 위탁받는 자(이하 “운영수탁자”)는 ① 노인복지주택사업을 실시한 경험이 있고, ② 노인복지주택의 운영업무를 담당할 전담인력 및 전담조직을 갖출 것(이하 ① 및 ②를 총칭하여 “운영수탁자요건”)이 요구됩니다(노인복지법 제33조의2 제6항, 동법 시행령 제20조의3). 노인복지주택을 설치한 자가 이를 직접 운영하는 경우 위 규정은 문제되지 않습니다.

AMC의 인력으로 노인복지주택 설치에 필요한 인력기준을 충족한 리츠나 PFV가 그 AMC의 인력을 이용하여 노인복지

주택을 운영하는 경우, 이를 (i) PFV가 노인복지주택을 직접 운영하는 것으로 보면 AMC는 운영수탁자요건을 충족하지 않아도 되는 반면에, (ii) PFV가 AMC에 노인복지주택의 운영을 위탁한 것으로 보면 AMC는 운영수탁자요건을 충족하여야 하는 것입니다.

이와 관련하여 보건복지부는 본건 유권해석에서 PFV가 AMC의 인력을 이용하여 노인복지주택을 운영하는 것이 위 (i)의 경우와 (ii)의 경우 중 어느 경우에 해당하는지에 대해서는 명확한 입장을 밝히지 않으면서, ‘PFV가 운영수탁자요건을 갖춘 자에게 노인복지주택의 운영을 위탁하는 것은 논리적으로는 가능하나, 조세특례제한법은 PFV의 자산관리·운용 및 처분에 관한 업무를 AMC에 위탁하도록 규정하고 있으므로, 현실적으로 PFV가 AMC가 아닌 제3의 업체에게 노인복지주택의 운영을 위탁하는 것은 불가능할 것으로 판단된다’는 취지로 회신하였습니다. 하지만, 리츠나 PFV와 같은 투자기구 자산의 관리·운용 업무와 그 투자자산인 부동산을 이용한 영업의 운영 업무는 별개의 업무로 봄이 타당합니다. 따라서, 후자가 전자에 포함되는 것을 전제로 한 본건 유권해석의 타당성에는 의문이 있습니다. 나아가, PFV의 경우에는 AMC가 PFV의 자산관리업무 이외의 업무를 겸영함에 있어서 제한이 없으나, 리츠의 경우에는 AMC의 겸영 업무가 제한적으로만 허용되고 있는바(부동산투자회사법 제22조의3 제3항, 동법 시행령 제21조), 노인복지주택의 운영을 할 수 있다고 보기도 어렵습니다. 따라서, 리츠나 PFV가 노인복지주택을 설치하는 경우에 있어서 운영수탁자는 AMC가 아닌 제3자가 맡아야 하는 것으로 해석되어야 할 것입니다.

또한, 현재의 노인복지법상 운영수탁자요건 중 ① 요건(노인복지주택사업을 실시한 경험이 있을 것)은 현재 해당 산업의 수요가 크게 증가하고 있는 점을 고려할 때 필수적인 요건인지 의문이 있으며, ② 요건(노인복지주택의 운영업무를 담당할 전담인력 및 전담조직을 갖추는 것)은 좀 더 구체적인 기준이 필요하다고 생각합니다.

3. 노인복지주택을 민간임대주택으로 등록함에 있어 예상되는 문제점

가. 민간임대주택의 정의, 제도상의 혜택

“민간임대주택”이란 임대 목적으로 제공하는 주택으로서 주택 소유자 또는 주택 취득 계획이 있는 자가 임대사업자로서 민간임대주택법(이하 본 3.항에서 “법”)에 따라 등록된 주택을 말하며(법 제2조 제1호, 제5조, 동법 시행령 제4조 제2항), “공공지원민간임대주택”이란 임대사업자가 제2조 제4호 가목 내지 마목에 해당하는 공공지원을 받은 민간

임대주택을 10년 이상 임대할 목적으로 취득하여 법에 따른 임대료 및 임차인의 자격 제한 등을 받아 임대하는 민간 임대주택을 말합니다(법 제2조 제4호).

우선 민간임대주택에 대해서는 민간임대주택의 종류, 임대기간, 전용면적 및 공시가액 등에 따라 지방세특례제한법에 따른 취득세, 재산세 등의 세제에 대한 면제 또는 감면 혜택(지방세특례제한법 제31조, 제31조의3), 종합부동산세법상의 과세표준 합산대상 배제 혜택(종합부동산세법 제8조 제2항 제1호, 동법 시행령 제3조 제1항 제1호, 제2호 및 제4호), 임대사업자에 대한 소득세 또는 법인세 감면 혜택(조세특례제한법 제96조 제1항), 양도소득세에 대한 감면 또는 장기 보유 특별공제 계산 혜택(조세특례제한법 제97조의3 제1항, 제97조의4 제1항) 등 각종 다양한 세제혜택이 적용됩니다.

그리고 민간임대주택의 건설에 있어서 임대사업자에게의 주택 우선공급(법 제18조 제6항) 간선시설의 우선 설치(법 제19조), 토지보상법에 따른 토지 취득 특례(법 제20조) 등이 적용됩니다.

또한, 공공지원민간임대주택에 대해서는 주택도시기금의 출·용자, 공공택지 등 부동산의 공급, 용적률 완화 또는 용도 지역 변경, 공공지원민간임대주택 공급촉진지구 지정, 주택도시보증공사의 보증 등의 공공지원을 받을 수 있습니다(법 제2조 제4호 가목 내지 마목).

따라서, 노인복지주택을 민간임대주택법에 따라 등록하여 민간임대주택으로 공급할 경우, 위와 같은 민간임대주택법상의 각종 혜택들을 받을 수 있습니다. 또한, 노인주거복지시설의 공급은 보건복지부 소관으로 복지정책에 중점을 두고 있는 반면, 민간임대주택의 공급은 국토교통부 소관으로 주택정책에 중점을 두고 있으므로 공급의 활성화도 기대할 수 있을 것으로 보입니다.

나. 노인복지주택을 민간임대주택법에 따라 등록함에 있어 예상되는 문제 및 입법과제

민간임대주택의 임대사업자는 임대의무기간(10년) 동안 계속임대의무(법 제43조), 보증금과 임대료 증액 상한 제한(법 제44조 제2항)¹, 증액 청구시기 제한(법 제44조 제3항), 임대차계약의 재계약 거절 등 제한(법 제45조)², 표준임대차

¹ 민간임대주택은 5퍼센트의 범위에서 시행령으로 정하는 증액비율을, 노인복지주택은 주택임대차보호법 제7조에 따라 5퍼센트의 범위(단, 조례로 달리 정할 수 있음)를 증액청구의 상한으로 정하고 있습니다.

계약서 사용 의무(법 제47조), 임대보증금 보증 가입(법 제49조), 관리비 청구 항목 제한(법 제51조) 등의 제한을 받습니다.

공공지원민간임대주택의 경우, 그 밖에 임차인 자격(20퍼센트 이상을 청년, 신혼부부 또는 65세 이상의 고령자에게 공급) 및 선정방법 등의 제한(법 제42조 제1항 제1호, 시행규칙 14조의3 제1항, 별표 1)과 최초 임대료 상한(법 제44조 제1항 제1호, 시행규칙 제17조의2) 등의 제한을 받습니다.

이러한 민간임대주택의 각종 제한 중에 노인복지주택의 운영과 관련하여 특히 문제가 되는 것은 ‘관리비 항목 제한’과 ‘최초 임대료 및 증액의 상한 제한’입니다.

민간임대주택의 임대사업자가 임차인으로부터 받을 수 있는 관리비는 일반관리비, 청소비, 경비비, 소독비, 승강기 유지비, 난방비, 급탕비, 수선유지비, 지능형 홈네트워크 설비 유지비이며, 그 외에 어떠한 명목으로도 관리비를 징수할 수 없습니다(법 제51조, 시행규칙 22조 제1항, 제3항). 노인복지주택의 경우, 주거 공간 이외에 식사, 의료 및 커뮤니티 서비스 등이 제공되고 임차인들로부터 이에 대한 관리비를 받는데 이는 민간임대주택법상의 관리비 항목 제한에 위반됩니다.³

또한, 민간임대주택의 임대사업자는 등록기간 동안 원칙적으로 재계약 거절이 제한되고 5퍼센트의 범위에서 시행령으로 정하는 증액비율을 초과하여 임대보증금과 월임대료의 증액을 청구할 수 없으며, 공공지원민간임대주택의 경우 최초 임대료의 상한 역시 정해져 있으므로, 최근의 노인복지주택의 고급화 전략 또는 노인복지주택에서 다양한 서비스를 제공하고자 하는 수요를 맞추기 어려운 측면이 있습니다.

결론적으로, 노인복지주택을 민간임대주택으로 등록하여 각종 혜택을 받을 수 있게 하려면 선행적으로 노인복지주택의 운영실정과 맞지 않는 민간임대주택법상의 제한이 해결되어야 합니다. 민간임대주택법에 노인전용 민간임대주택

² 민간임대주택의 임대사업자는 등록기간 동안 시행령으로 정하는 사유가 발생한 때를 제외하고 임대차계약을 해제 또는 해지하거나 재계약을 거절할 수 없습니다. 노인복지주택의 임대인에게는 이와 같은 제한은 없으며, 다만 주택임대차보호법 제6조의3 제2항에 따라 임차인은 1회에 한하여 계약갱신요구권을 행사할 수 있습니다.

³ 식사, 의료 및 커뮤니티 등 서비스 계약 체결 여부는 임대차계약과 별도로 임차인에게 선택권을 부여하여 서비스를 받기로 한 임차인에게만 서비스를 별도로 받는 방식의 해결방안도 생각해볼 수 있으나, 주택임대과 그 서비스를 묶어서 계약하는 현재 노인복지주택의 운영 구조를 고려할 때, 아래 결론에서 서술하는 바와 같이 민간임대주택법에 특례조항을 넣어 입법으로서 해결하는 편이 바람직해 보입니다.

(가칭) 개념을 도입하고 위와 같은 민간임대주택법상의 제한규정의 적용을 받지 않도록 특례 조항을 도입한다면, 노인 복지주택 공급의 활성화에 기여할 수 있을 것으로 보입니다.

법무법인(유) 지평 리츠 · 펀드팀

이준혁 변호사	T. 02-6200-1962 E. joonlee@jipyong.com
이석재 변호사	T. 02-6200-1960 E. leesj@jipyong.com
이승환 변호사	T. 02-6200-1961 E. seunghwan.lee@jipyong.com
강상원 변호사	T. 02-6200-1954 E. swkang@jipyong.com
차혜민 변호사	T. 02-6200-1965 E. hmcha@jipyong.com
김민경 변호사	T. 02-6200-1955 E. mkkim@jipyong.com