



ISSN: 2288-7709

JEMM website: <https://accesson.kr/jemm>doi: <http://dx.doi.org/10.20482/jemm.2025.13.3.65>

Toward Integrated UBRC Development: Bridging Legal Frameworks for Senior Living

Hye-Min KIL¹

Received: June 16, 2025. Revised: June 20, 2025. Accepted: June 30, 2025.

Abstract

Purpose: This study investigates the institutional challenges and policy implications related to the development of Urban-Based Retirement Communities (UBRCs), a proposed integrated welfare infrastructure model for addressing Korea's transition into a super-aged society. **Research design, data and methodology:** The research employs a comparative legal analysis of key frameworks, including the Urban Development Act, Building Act, Elderly Welfare Act, and Public-Private Partnership Act. It further incorporates case studies from Japan's Community-Based Integrated Care System and the Stanford University-linked senior community project to extract international insights relevant to Korea. **Results:** The study finds that current legal frameworks are fragmented by sector, lack definitions for multifunctional facilities, and impose limitations on private sector participation. These structural weaknesses hinder the institutionalization of UBRCs despite increasing policy interest and localized pilot efforts. **Conclusions:** For UBRCs to be successfully institutionalized, a coordinated multi-agency legal framework, new facility classification, and unified planning and permitting system are required. In addition, long-term policy roadmaps and structured incentives for private investment are essential to ensure nationwide scalability and sustainability.

Keywords : Urban-Based Retirement Community, Elderly Welfare Law, Urban Development, Public-Private Partnership, Aging Society, Legal Integration

JEL Classification Code : H75, I18, R52, R58

1. Introduction

대한민국은 빠르게 초고령사회로 진입하고 있으며, 통계청의 장래인구추계에 따르면 2025년에는 65세 이상 고령인구가 전체 인구의 20%를 넘어설 것으로 전망된다(Statistics Korea, 2023). 이러한 급속한 인구구조의 변화는 주거복지, 도시계획, 보건의료, 경제구조 전반에 걸쳐 깊은 영향을 미치고 있으며, 특히 고령자의 자립성과 삶의 질을 고려한 복합주거 정책의 필요성이 크게 대두되고 있다.

기존의 노인복지시설이나 실버타운은 일정 수준의 역할을 수행해왔으나, 오늘날 고령자들은 단순한 보호

대상이 아니라 적극적인 사회 구성원으로서의 역할을 기대하고 있으며, 이에 따른 공간 및 서비스 수요도 복잡화되고 있다. 이러한 배경에서 주목받고 있는 모델이 UBRC(Urban-Based Retirement Community)이다. UBRC는 주거, 복지, 의료, 문화, 평생교육, 교류기능을 통합한 고령자 중심의 도시형 복합커뮤니티이며, 특히 도심 접근성과 사회적 연계성을 강조하는 점에서 실버타운과 구별된다(Kim, 2022).

최근에는 지방대학의 유허부지를 활용하여 UBRC 시니어타운을 조성하려는 시도가 확산되고 있다. 대학 캠퍼스는 이미 의료·운동·교육 인프라를 보유하고 있을 뿐 아니라 지역사회와의 네트워크가 구축되어 있어 UBRC의

1 First Author. Assistant Professor, Future Welfare Convergence Research Institute, Kangnam University, Korea, Email:mini785@kangnam.ac.kr

© Copyright: The Author(s)

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted noncommercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

최적 입지로 평가받는다. 실제로 부산 동명대학교, 상지대학교, 신라대학교 등에서는 UBRC 시범사업이 구체적으로 기획되고 있으며, 이는 도시재생, 지방소멸 대응, 교육자산 활용이라는 다중정책 목표와 연계되어 정책적 관심이 집중되고 있다(Maeil Business News Korea, 2024; Policy Briefing, 2023).

이에 발맞추어 국토교통부는 2023 년부터 UBRC 를 고령친화도시 정책의 핵심축으로 설정하고, 입지규제 완화, 복합개발 특례 도입, 용도지역 전환 절차 간소화, 세제 인센티브 부여 등의 제도 개선을 검토하고 있다(MOLIT, 2023). 그러나 제도적으로는 여전히 도시개발법, 건축법, 고령자복지법 등 관련 법령 간의 적용 범위와 승인 주체가 분산되어 있어 사업 추진의 법적 불확실성이 존재한다(Han, 2023).

현재까지 국내 선행연구는 대부분 고령자복지주택의 물리적 구조 분석, 실버타운의 민간개발 사례에 집중되어 있으며, 접근권 보장 등의 측면에서 중요한 시사점을 제공한다(Kim & Jang, 2024; Kim & Dave, 2011). 도시개발법과 복지법 간의 구조적 연계를 바탕으로 한 제도화 연구는 매우 부족한 실정이다(Kim, 2022). 반면 국외에서는 Clark(1922)이 지역권 체계에서 부속약정의 지속가능성을 분석하였고, Lovett 와 Daggett(2022)는 프랑스 민법상의 지역권 변경청구권을 기반으로 공공성과 사적 권리의 조정 구조를 제시하였다. 본 논문은 UBRC(Urban-Based Retirement Community)의 제도화를 저해하는 복수 법령 간 파편화(Korea Development Institute, 2022), 복합시설 개념 부재(MOLIT, 2023), 민간 유인을 저해하는 인허가 제도 등 구조적 제도 한계를 규명하고, 이를 극복하기 위한 법적 연계방안과 정책 개선 방향을 도출하는 것을 목적으로 한다. 특히 본 연구는 도시개발법, 고령자복지법, 건축법, 민간투자법 간의 적용 경계와 충돌 지점(MOLIT, 2021; Han, 2023)을 실증적으로 분석하고, 이를 통합할 수 있는 법제 프레임워크를 제안함으로써 초고령사회에 대응 가능한 고령자복지 인프라 모델 정립에 기여하고자 한다.

2. Concept and Policy Background of UBRC

UBRC(Urban-Based Retirement Community)는 도심 또는 접근성 높은 지역에 위치하면서 고령자의 주거, 의료, 복지, 교육, 문화 기능을 통합적으로 제공하는 고령자

친화형 복합 커뮤니티 모델이다(Lee & Kim, 2023). UBRC는 단순한 실버타운이나 요양시설을 넘어, 자립성과 사회참여 욕구를 갖는 고령자의 삶의 방식에 부합하는 '참여형 도시노년기 모델'로 전환되고 있으며, 그 중심에는 활동성, 커뮤니티 연결성, 다기능 공간 설계가 놓여 있다(Kim, 2022).

미국 스탠퍼드대학교 사례는 고령자 레지던스를 교육·의료시설과 연계해 'connected aging'을 구현한 모범 사례다. 이는 국내 대학 내 UBRC 도입 시 교육자산 활용과 사회적 연계성을 제도적으로 설계할 수 있는 근거를 제공한다(Lovett & Daggett, 2022).

Table 1: Key Components of the Stanford University-Linked UBRC Model

Component	Description
Location	Utilization of land adjacent to Stanford Medical Center and Arts Center
Target Group	Independent seniors aged 60 or older (including former and current university affiliates)
Services Provided	Medical and nursing care, cultural programs, dining and fitness facilities, transportation support
Operation Model	Public-private partnership (PPP) involving university, private developers, and management entities
Key Features	Promotion of lifelong learning and implementation of a "connected aging" community model

특히 스탠퍼드대학교는 실리콘밸리 기반의 고소득 퇴직자들을 위한 레지던스를 조성하고, 병원과 교육센터, 커뮤니티 홀을 캠퍼스 기반에서 공유함으로써 학습과 치료, 문화가 융합된 모델을 구현하고 있다.



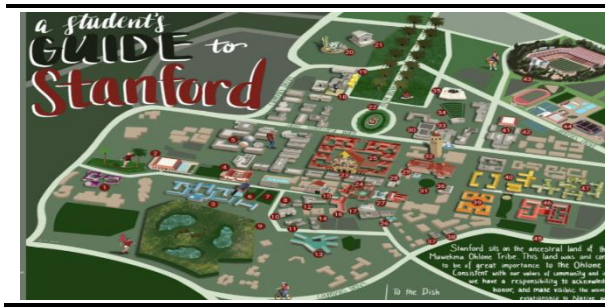


Figure 1: Stanford University–Linked Senior Campus Structure

일본의 지역포괄케어시스템은 복지·의료·주거·생활 지원이 통합된 구조로 운영되며, MHLW(후생노동성) 주도의 제도화가 이루어졌(Kajiwara, 2021; MHLW, 2017). 특히 지자체가 운영 허브 역할을 수행하고, 복합시설을 하나의 단위로 인허가하는 구조는 한국형 UBRC 추진 시 지방정부 중심 개발 모델의 정당성과 가능성을 뒷받침한다.

Table 2: Key Components of Japan's Community-Based Integrated Care System

Component	Description
Elderly Resident	Central focus of the system. All services aim to support autonomous daily living.
Medical Services	Community-based healthcare services such as hospitals, clinics, and medical specialists.
Nursing Care Services	Long-term care services including home care, nursing visits, and daycare centers.
Housing & Daily Living	Elderly-friendly housing and support for meals, laundry, mobility, and other daily needs.
Welfare & Community Support Centers	Service coordination led by local counseling offices, welfare centers, and care managers.
Community Participation & Volunteers	Engagement of residents, volunteers, and non-profit organizations in a community care model.

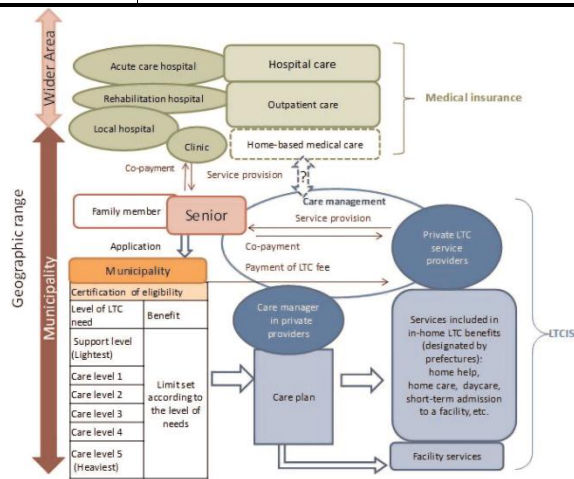


Figure 2: Structure of Japan's Community-Based Integrated Care System

우리나라에서도 최근 들어 UBRC 개념이 제도적으로 명시되지 않은 상황에서도 다양한 정책 실험이 진행되고 있다. 특히 고등교육기관의 유휴부지를 활용 하여 지역사회 기반 고령자 복합커뮤니티를 조성하려는 '캠퍼스형 UBRC' 시범모델이 일부 대학과 지자체를 중심으로 추진되고 있다. 그 대표적인 사례가 부산 동명대학교의 복합단지 조성 계획이다. 동명대학교는 부산광역시 남구에 위치한 사립대학으로, 2022년부터 학교 캠퍼스 내 유휴부지 약 27,000 m²를 활용해 600 세대 규모의 시니어타운을 조성하는 계획을 수립하였다. 해당 사업은 LH 공사, 부산시, 민간 디벨로퍼가 협력하는 형태로 추진되며, 단지 내에는 고령자 친화형 임대주택 외에도 보건소, 평생교육시설, 커뮤니티센터, 실내 체육시설 등이 포함될 예정이다(Maeil Business News Korea, 2024).

Table 3: Key Features and Summary of the Campus-Based UBRC Project (Dongmyung University)

Component	Description
Location	Vacant land on the Dongmyung University campus, Nam-gu, Busan (approx. 27,000 m ²)
Housing Scale	Planned development of a senior complex with approximately 600 residential units
Stakeholders	Dongmyung University (land provider), LH Corporation (developer), Busan City (administrative support), private investors
Facility Composition	Elderly-friendly rental housing, public health center, community center, lifelong learning spaces, indoor fitness facilities
Planning Status	Development plan completed in 2023; pilot construction expected to begin in 2024
Policy Objectives	Utilization of university assets, support for local aging in place, and promotion of independent living within multifunctional facilities

이와 같은 사례는 단순한 고령자 복지주거 정책을 넘어, 지방대학의 생존전략과 도시재생 정책, 고령자 복지의 통합 실현이라는 다중 정책 목표를 동시에 달성하려는 시도로 주목된다. 특히, 해당 사업은 UBRC 제도화를 위한 시범적 기반이자, 도시개발법, 고령자 복지법, 건축법의 적용 가능성과 제도적 연계성을 실질적으로 점검할 수 있는 '정책 실험장'으로 기능할 수 있다.

국토교통부는 UBRC를 향후 고령자주거복지 정책의 중추 모델로 설정하고, 관련 법령의 개정을 통해 제도화 기반을 마련하고자 하고 있다(MOLIT, 2023). 그러나 아직은 실질적 제도 정착 단계까지는 나아가지 못하고 있다.

3. Legal and Institutional Framework for UBRC Development

3.1. Understanding the Multi-Layered Legal Structure Governing UBRC Implementation

UBRC(Urban-Based Retirement Community)는 단순한 고령자 복지시설이 아니라, 주거, 의료, 복지, 교육, 문화 기능을 통합한 다기능 복합 커뮤니티이다(Kim, 2022). 이러한 구조적 특성 때문에 UBRC 는 기존의 실버타운이나 고령자복지주택과는 명확히 구분되며, 그 법제적 정착을 위해서는 복수의 법령이 동시에 적용되어야 한다. 그러나 현실에서 이러한 법령들은 서로 다른 목적과 체계를 갖고 있어, UBRC 를 실현하고자 할 때 제도적 충돌과 행정적 불확실성이 자주 발생한다(Han, 2023).

실제로 복합시설로서의 UBRC 는 입지, 운영주체, 서비스 범위, 건축 기준, 투자 구조 등에서 기존 법제의 경계에 걸쳐 있다. 예를 들어 도시개발법은 지구단위계획의 복합기능 시설을 규정하지만 고령자 복합복지시설 유형은 명시하지 않으며, 고령자복지법은 자립형 시설에 대한 기준을 제공하지 않아 적용 공백이 발생한다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport [MOLIT], 2023).

따라서 본 장에서는 각 법령별로 UBRC 실현 가능성과 한계를 구조적으로 검토하고, 이를 통해 향후 제도 정비의 방향을 구체화하고자 한다.

3.2. Applicability and Limitations of Key Laws

UBRC 는 다기능 복합공간으로서 기존 단일 목적 중심의 시설들과는 구조적으로 전혀 다른 방식으로 계획·운영되어야 한다. 이에 따라 관련 법령 역시 UBRC 의 특성을 수용할 수 있어야 하나, 현재는 오히려 기존 시설 유형에만 최적화된 법령 체계가 UBRC 실현의 걸림돌로 작용하고 있다. 본 절에서는 UBRC 와 직접적으로 관련되는 주요 법령들에 대한 적용 가능성과 제도적 한계를 분석하고자 한다.

3.2.1. Elderly Welfare Law – Operational Restrictions

고령자복지법은 1981 년 제정된 이후 주로 취약계층 보호와 복지 서비스 제공에 초점을 맞추어 발전해왔다. 이에 따라 주요 시설유형은 노인요양시설, 경로당, 주간보호센터, 복지관 등 단일 기능 중심으로 규정되어

있다. 반면, UBRC 는 의료, 복지, 교육, 문화 기능이 통합된 복합공간을 구성하고자 하므로, 이와 같은 기존 법적 정의에 포함되지 않는다(Kim, 2022).

가장 큰 문제는 운영주체 제한이다. 고령자복지법 시행령 제 22 조는 설치 및 운영 주체를 사회복지법인 또는 지방자치단체로 한정하고 있다(National Law Information Center, 2023). 이에 따라 민간 디벨로퍼 또는 대학이 UBRC 에 공동 운영주체로 참여하고자 해도, 법적 인정이 되지 않기 때문에 허가, 지원, 보조금 신청 등이 원천적으로 차단된다(Han, 2023).

또한 자립형 고령자복지시설에 대한 개념조차 명시되어 있지 않기 때문에, 고령자가 요양이 아닌 자립적 삶을 영위하면서 사회와 교류할 수 있는 공간을 제도 내에서 설계하거나 승인할 수 있는 기반이 전무하다. 이러한 정의의 공백은 인허가 절차의 혼선을 초래하며, 사업자가 법적 지위를 확인하지 못해 행정심이나 사전검토 단계에서 반복적인 재설명을 요구받는 구조로 이어지고 있다(Han, 2023).

3.2.2. Building Act – Mixed-Use Constraints

건축법은 모든 건축물의 용도를 법적으로 구분하고, 용도별로 건폐율, 용적률, 높이제한, 주차대수 등 세부 설계기준을 제시한다(National Law Information Center, 2023). 이 제도는 단일 목적의 건축물에는 효과적으로 작동하지만, UBRC 처럼 의료, 복지, 교육, 주거 등 다양한 기능이 한 단지 안에 통합된 형태에는 적용상 충돌이 빈번하다.

예를 들어 의료시설은 일조권이나 방재 기준에서 엄격한 기준이 적용되고, 같은 건물 안에 공동주택이 포함되는 경우에는 주택법 기준이 함께 적용되어 구조적 충돌이 발생한다. 현재는 시설 유형별로 별도의 건축심의 및 인허가 절차를 거쳐야 하며, 통합 심의 체계가 마련되어 있지 않아 행정적 비효율이 발생한다(MOLIT, 2021).

3.2.3. Urban Development Act – Lack of UBRC Provisions

도시개발법은 지구단위계획을 통해 복합기능 배치가 가능한 지역개발을 지원하지만, 고령자복지시설 또는 UBRC 와 같은 자립형 복지복합단지에 대한 명시적 조항은 부재하다(MOLIT, 2023). UBRC 는 특히 대학 캠퍼스 부지, 유희 공공시설, 도심 국공유지 등 비전통적 입지에서

실현될 가능성이 높아, 기존 용도지역 체계나 입지특례와 충돌할 가능성이 크다.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서도 복합복지시설이나 UBRC 개념은 제도적으로 정비되어 있지 않기 때문에, 도시관리계획 변경, 지구단위계획 수립, 환경영향평가 등 절차가 지역마다 상이하게 적용된다. 이는 UBRC의 확산을 시범사업 수준에 머물게 만드는 제도적 원인으로 작용한다(MOLIT, 2021; MOLIT, 2023).

3.2.4. Private-Public Partnership Law – Investment Uncertainty

사회기반시설에 대한 민간투자법은 민간 자본이 공공시설에 투자하고 일정 기간 운영권을 통해 투자금을 회수하는 구조를 규정하고 있다. 하지만 적용 대상은 도로, 철도, 상하수도 등 전통적 사회간접자본(SOC)에 한정되어 있으며, 복지·문화·교육 등은 명확한 법적 근거 없이 모호한 상태로 남아 있다(Korea Development Institute, 2022).

UBRC는 공공성과 사회적 가치가 높음에도 불구하고, 법적 분류가 모호하고 수익구조도 불안정해 민간사업자가 제도적 보호 없이 참여하기 어렵다. 이로 인해 민간 디벨로퍼는 투자 유인을 확보하지 못하고, 정부 역시 시범사업 형태로 한정된 지원만 가능하다. 이는 UBRC의 지속가능성과 확산 가능성을 저해하는 중요한 제도적 제약으로 작용한다.

3.3. Legal and Structural Comparison between Senior Facility Models

UBRC는 그 자체로 고령자 주거복지 모델의 새로운 유형이다(Kim, 2022). 이는 기존의 실버타운 또는 고령자복지주택과는 법제도적 구조, 운영방식, 입지 전략, 인허가 체계에서 본질적인 차이를 보이며, 그로 인해 제도화 필요성도 매우 높다.

먼저 법적 기반의 명확성 측면에서 실버타운은 별도의 법령 없이 민간 주도로 형성된 모델로, 사회복지시설도 아니고 공공주택도 아닌 애매한 위치에 있다. 반면 고령자복지주택은 「고령자복지법」과 「공공주택특별법」에 따라 명확한 제도적 근거를 가진다(National Law Information Center, 2023). 이와 달리 UBRC는 아직 국내법령상에 정의되어 있지 않으며, 도시개발법, 고령자복지법, 건축법 등 복수의 법령이 분산 적용되거나, 해석에 의존하고 있어 법적 불확실성이 크다(Han, 2023).

운영주체 구조도 다르다. 실버타운은 민간 기업이 독

자적으로 운영하며, 고령자복지주택은 LH공사나 지방자치단체가 중심이 되어 공급·운영하는 공공 모델이다. 반면 UBRC는 민간 개발사, 대학, 지방정부가 협력하는 복합운영 모델을 상정하고 있다. 이는 기존 법체계에서는 존재하지 않는 형태이며, 운영자격 기준이나 책임 주체에 대한 명확한 기준도 아직 마련되어 있지 않다(MOLIT, 2023).

입지전략의 차이도 중요하다. 실버타운은 보통 도시 외곽의 전용택지에 조성되며, 고령자복지주택은 공공임대주택 단지 내 또는 근린생활권 내 소규모 시설로 분포된다. 반면 UBRC는 대학 캠퍼스 부지, 도심 내 유휴 공공시설 등 기존 도시자산을 활용하여 입지적 효율성과 사회적 통합성을 함께 추구한다. 그러나 이러한 방식은 기존의 도시계획 틀로는 수용되기 어렵고, 용도지역 변경 및 특례 적용이 필요하여 제도적 장벽이 높다(MOLIT, 2021).

서비스 범위 측면에서도 UBRC는 확연히 차별화된다. 실버타운은 주거 중심에 일부 의료 또는 여가 기능이 추가된 수준이며, 고령자복지주택은 기본적인 주거와 재가복지 서비스를 중심으로 한다. 그러나 UBRC는 주거, 의료, 복지, 교육, 문화 기능을 통합하여 자립 고령자의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 이는 기존 시설의 기능 범위를 넘어서는 수준이며, 각 기능별 주무 부처의 역할과 책임이 명확하지 않아 법령 적용의 경계에 놓이는 구조이다(Korea Development Institute, 2022).

마지막으로 인허가 체계에 있어, 실버타운은 단일 민간사업자의 계획 하에 지자체 인허가를 통해 이루어지며, 고령자복지주택은 공공주택사업의 일환으로 국토교통부 또는 지방정부의 표준화된 인허가 절차를 따른다. 반면 UBRC는 도시개발법, 건축법, 복지법, 교육법 등 복수의 법령이 동시에 적용되기 때문에, 단일한 인허가 체계를 갖추지 못하고, 다부처 심의와 중첩된 규제를 거쳐야만 사업승인이 가능하다. 이로 인해 행정절차가 복잡하고, 사업 추진 속도도 크게 지연되는 경향이 있다(MOLIT, 2023).

이러한 비교를 종합하면, UBRC는 기존의 고령자 주거복지시설들과 명확히 구분되는 독자적 모델이며, 제도권 내 편입을 위한 전용 법령 또는 통합 가이드라인 마련이 시급하다는 결론에 도달하게 된다. 특히 사회변화에 따른 고령자 주거수요의 다양성과, 도시자산을 활용한 효율적 복지 인프라 구축이라는 측면에서 UBRC는 미래지향적인 정책모델로 기능할 수 있으며, 이에 걸맞은 제도 정비가 병행되어야 한다.

Table 4: Table 1. Comparative Features of Silver Towns, Elderly Welfare Housing and UBRC,

Category	Silver Towns	Elderly Welfare Housing	UBRC
Legal Basis	No formal regulation (private-led)	Institutionalized under the Elderly Welfare Act and Public Housing Act	Not institutionalized; governed by multiple laws
Operating Entity	Private developers	LH Corporation, Local governments	Public-private-university partnerships
Location Type	Outskirts, standalone sites	Within public rental housing zones	Urban centers, university campuses, idle public land
Service Scope	Housing + limited healthcare	Housing + basic welfare services	Integrated housing, healthcare, welfare, education, culture
Approval Process	Single local government approval	Relatively standardized public approval process	Multi-agency permits; fragmented regulatory process
Legal Challenges	Informal legal status, no institutional recognition	Limited flexibility, policy rigidity	High legal uncertainty, dependent on administrative interpretation

3.4. Regulatory Inconsistencies and the Need for Institutional Integration

UBRC는 단일 주체가 운영하는 단순한 복지시설이 아닌, 공공과 민간, 대학이 협력하는 다기능 복합공간으로서 기존 법령 체계의 경계를 넘는 특성을 지닌다(Kim, 2022). 그러나 현재의 제도 구조는 각각의 법령이 독립적으로 작동하고 있어, 복합개발이 갖는 복잡성과 다층성을 수용하지 못하고 있다. 이에 따라 법령 간 정합성 확보와 제도 통합은 UBRC 제도화의 핵심 전제 조건으로 작용한다.

무엇보다도, 현행 도시개발법은 지구단위계획 수립을 통해 다양한 복합시설 개발이 가능하다고 보지만, 고령자 복지단지나 자립형 복합 커뮤니티와 같은 새로운 유형의 도시공간을 명시적으로 반영하지 않고 있다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport [MOLIT], 2023). 따라서 법 개정을 통해 UBRC를 지구단위계획 내 독립 유형으로 규정하고, 입지 특례와 복합용도 기준을 신설하는 것이 필요하다.

고령자복지법 역시 개정이 요구된다. 현재의 법령은 요양 또는 돌봄 중심의 복지시설에 초점이 맞춰져 있어, 자립형 고령자를 위한 주거·복지·교육 복합시설을 정의하거나 인정할 법적 기반이 부재하다(Han, 2023). ‘자립형 고령자복합복지시설’이라는 새로운 유형을 신설하고, 민간·대학·

지자체가 공동으로 운영 가능한 협력형 운영 주체 구조를 법제화할 필요가 있다.

건축법은 UBRC가 복합용도로 운영되도록 허용하는 배치기준과 설계기준을 정비해야 한다. 현재는 시설별로 개별 기준이 중복 적용되고 있어 통합 설계 및 인허가가 불가능한 구조인데, 이를 개선해 복합기능 단지를 하나의 건축 프로젝트로 처리할 수 있도록 하는 행정 체계 마련이 절실하다(National Law Information Center, 2023).

마지막으로, 민간투자법은 PPP 방식의 복지시설 적용 근거를 확장해야 한다. 현재는 전통적인 사회간접자본(SOC) 중심의 투자 대상만 규정되어 있어, UBRC처럼 비수익 기반이나 복합기능을 갖춘 복지시설은 투자 대상에서 배제되고 있다. UBRC를 민간투자법상 명시된 유형으로 포함시킴으로써, 민간 자본의 안정적 참여 기반을 확보하고, 사업 지속성을 높이는 구조를 마련할 수 있다(Korea Development Institute, 2022).

결론적으로 UBRC는 법제 간 통합과 기능적 연계를 전제로 하지 않으면 제도화가 불가능한 정책모델이다. 각 부처별로 분절된 기준과 절차를 넘어서 도시복지 정책을 종합적으로 설계할 수 있는 범부처 협업 및 단일창구 행정체계 마련이 시급하다. 이러한 정비 없이는 UBRC는 여전히 시범사업 수준에 머무르며, 전국적 확산은 요원할 수밖에 없다.

4. Regulatory Relaxation and Legal Challenges in UBRC Implementation

4.1. Regulatory Trends toward Easing Development Barriers

최근 정부는 초고령사회에 대비해 고령자복지주거정책의 다변화를 추진하고 있으며, 그 일환으로 UBRC 유형의 복합시설에 대한 정책적 관심도 높아지고 있다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport [MOLIT], 2023). 특히 국토교통부와 보건복지부는 2023 년 이후 지구단위계획 내 복합시설 허용 확대, 고령자복지시설에 대한 용적률 특례 적용, 입지 규제 완화 등을 주요한 과제로 제시하고 있다.

예를 들어, 국토교통부는 「도시정비형 복합개발 가이드라인」을 통해 고령자복지시설과 의료, 교육, 상업시설을 하나의 개발 구역 내에 배치할 수 있도록 하는 복합용도계획 특례를 시범 적용하고 있으며(MOLIT, 2023),

일부 지자체는 캠퍼스 내 UBRC 조성 시 도시관리계획 변경 절차를 간소화하는 조례 개정을 추진하고 있다.

이러한 규제완화는 UBRC의 입지 확보를 용이하게 하며, 민간투자 유치에도 긍정적 신호로 작용하고 있다(Korea Development Institute, 2022). 그러나 이러한 완화 조치들은 대부분 행정지침, 부처 협의, 또는 한시적 특례에 기반하고 있으며, 법률적 효력을 갖춘 규정이 아니라는 한계를 지닌다. 특히 시범사업 대상지에만 적용되거나, 특정 지자체의 자의적 판단에 의해 결정되는 경우가 많아 제도적 안정성과 지속가능성 확보에는 여전히 미흡한 실정이다(Han, 2023).

4.2. Legal Tensions between Urban Planning and Welfare Objectives

UBRC는 단순한 복지시설이 아닌 복합기능을 갖춘 도시단위 커뮤니티 모델이기 때문에, 기존의 도시계획체계와 다수 충돌하는 구조적 한계를 지닌다. 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 주거, 상업, 교육, 복지 등 기능을 명확히 구분하여 용도지역을 설정하고 있으며, 이로 인해 UBRC와 같이 다양한 기능이 통합된 단지 설계는 제도상 수용되기 어렵다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport [MOLIT], 2021).

예컨대, 복지시설은 근린생활시설용지에, 병원은 준주거지역에, 교육시설은 제2종 일반주거지역에 위치해야 하는 현행 구조에서는 하나의 단지 내에 이러한 기능들을 통합하기 위해 도시관리계획의 변경, 용도지역 변경, 교통영향평가 등 복수의 인허가 절차가 요구된다. 이는 행정비용을 증가시키고, 계획 수립부터 심의, 승인까지의 시간을 과도하게 연장시키는 요인이 된다(Han, 2023).

또한 도시계획은 기능별 토지이용의 명확한 구분을 원칙으로 삼기 때문에, UBRC와 같은 복합용도 단지는 도시계획위원회 심의 단계에서 배제되거나, 건축심의 및 환경영향평가에서 반복적인 보완 요청을 받는 경우가 많다. 이는 기존의 도시계획 체계가 고령사회에 부응하는 복합 커뮤니티 모델을 제도적으로 포용하지 못하고 있음을 방증한다(Kim, 2022).

이러한 상황에서 일부 지방자치단체는 자체 조례 개정이나 지구단위계획 수립을 통해 UBRC 조성을 위한 공간유연성을 확대하려는 시도를 하고 있으나, 이러한 접근은 제도적 표준이나 법률상 근거 없이 자의적으로

시행되고 있으며, 전국적인 확산에는 구조적 한계를 지닌다(MOLIT, 2023).

4.3. Legal Status and Special Treatment of UBRC as a Welfare Facility

UBRC는 다양한 기능이 통합된 시설인 만큼, 법적으로 어떠한 시설 유형에 포함시킬 것인지에 대한 정의 자체가 법령 간 불일치와 해석 차이를 낳고 있다. 현행 고령자복지법은 요양원, 노인복지관, 주야간보호센터 등 전통적 복지시설을 중심으로 설계되어 있으며, '자립형 고령자복지시설'이라는 유형은 법제화되어 있지 않다(National Law Information Center, 2023).

이에 따라 UBRC 단지를 법적으로 등록하고, 인허가를 받고자 할 경우, 어느 부처가 주관 부서인지조차 명확하지 않으며, 의료시설은 보건복지부, 공동주택은 국토교통부, 교육시설은 교육부, 문화시설은 문화체육관광부로 역할과 관할이 분산되는 구조를 갖는다(Han, 2023). 이는 인허가 과정에서 유권해석 의존도 증가, 행정 지연, 사업 추진 불확실성을 초래하며, 투자자의 리스크 인식을 높이는 요인으로 작용한다(Kim, 2022).

특히 시범사업으로 추진된 일부 UBRC 계획에서, 노인복지시설에 해당하는 면적 비율이나 기능이 일정 수준 이하로 판단되면 복지시설로 분류되지 않아 지원조항이 적용되지 않는 사례도 확인된다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport [MOLIT], 2023). 특히 복지시설의 개념이 고정적으로 해석되면서, UBRC는 인허가 주체 간 권한 중첩, 책임 불명확성, 그리고 보조금·세제 혜택 적용의 배제 등 실질적 제도 장애에 직면하고 있다(National Law Information Center, 2023; Han, 2023).

4.4. Summary and Implications

현재 UBRC의 실현 가능성을 높이기 위해 추진되고 있는 규제완화 정책은, 일견 긍정적인 진전을 보여주고 있으나, 그 대부분은 한시적, 행정지침 중심, 또는 시범사업 수준에 그치고 있다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport [MOLIT], 2023). 동시에 UBRC의 공간적 특성(도시 중심, 캠퍼스 연계 등), 기능적 특성(복합통합형), 운영주체 특성(민간-대학-공공 협력) 등을 수용할 수 있는 법적 정의가 부재하여 제도적 안정성과 실현 가능성 확보에는 미흡하다(Han, 2023).

UBRC 제도화를 위한 규제완화는 단편적 행정 유도에 머물러서는 안 되며, 관련 법령 간 통합 조정 장치를 통해 지자체가 주도권을 가질 수 있는 구조가 필요하다. 예를 들어 국토부-복지부-교육부 간 법령 연계 기준을 마련하고, 시범사업 운영 결과를 반영한 표준 지침 개발이 병행되어야 한다(MOLIT, 2023).

5. Institutional Enhancement Strategies and Conclusion

5.1. Legal and Institutional Reform for UBRC Realization

UBRC 가 도시복지 인프라로 자리 잡기 위해서는, 현재의 분절적 법제도를 보완하고 복합기능을 포괄할 수 있는 통합적 법령체계 정비가 핵심이다. 기존 도시개발법은 지구단위계획 수립 등으로 복합용도지구를 지정할 수 있으나, 고령자복지 또는 복지 중심 단지에 대한 명시 규정은 부재하다. 이에 따라 UBRC 를 지구단위계획 상 독립적 개발 유형으로 규정하고, 도시계획 조례에 고령자 복합커뮤니티에 대한 입지 특례 및 용도 복합 기준을 구체화하는 것이 필요하다. 이를 위해 도시개발법 내 '고령자복지지구' 또는 '자립형 고령자 커뮤니티 지구' 유형을 신설하고, 국토계획지침 상 해당 유형의 지정 요건과 기준을 명문화할 필요가 있다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport [MOLIT], 2023).

고령자복지법은 여전히 요양 및 보호 중심 시설에 집중되어 있으며, 자립형 고령자를 위한 복합시설 개념은 존재하지 않는다. 이에 따라 '자립형 복합복지시설' 또는 '고령자 복합 커뮤니티시설'이라는 법적 유형을 신설하고, 민간·지자체·대학이 운영 주체로 참여할 수 있도록 운영자격 요건의 유연화가 병행되어야 한다. 특히 UBRC 유형은 '사회복지서비스' 제공을 전제로 하되, 단일 복지서비스가 아닌 복수 기능 간 상호 연계성을 반영한 통합운영 기준이 필요하다.

건축법 측면에서는 UBRC 와 같이 의료, 복지, 주거, 교육 기능이 혼합된 시설이 단일 배치 및 설계 기준으로 인허가를 받을 수 있도록 하는 통합 심의 기준이 필요하다. 현행 법령상 각 시설은 개별 기준과 절차를 따르며, 심의 중복으로 인한 행정 부담이 크기 때문에 복합기능 단지의 일괄 심의 제도가 마련되어야 한다. 예를 들어, 복합용도

커뮤니티의 배치계획은 '기능 구역화', '공동 공간 기준', '복합 기반시설 기준'을 충족할 경우 통합 심의를 거쳐 단일 허가가 가능하도록 설계되어야 한다.

또한, 사회기반시설에 대한 민간투자법은 도로, 항만 등 전통적 인프라 시설에 적용되도록 설계되어 있어, UBRC와 같은 복지 기반 복합시설은 법령상 투자 대상으로 인정받기 어렵다. 따라서 BTL 또는 BOT 방식의 투자대상에 고령자 복지복합시설을 명확히 포함시키고, 투자 리스크를 분산할 수 있도록 보조금, 세제 감면, 장기 계약 구조 등 인센티브 기반을 제도화해야 한다(Korea Development Institute, 2022). 이는 고령친화 복지시설의 재무 안정성과 민간 유입 가능성을 동시에 보장하는 새로운 투자 유인 구조로 기능할 수 있다.

5.2. Administrative Coordination and Multi-Agency Governance

UBRC는 복합기능과 복합운영구조를 전제로 하기 때문에, 개별 부처 중심의 단일 법령 접근으로는 제도화가 불가능하다. 이를 해결하기 위해서는 복수 부처 간 협업 체계를 제도화하고, 도시계획, 복지, 교육, 문화 등 분야별 법제 간의 수평적 조정이 가능하도록 범정부 통합 가이드라인을 마련해야 한다. 현행 인허가 구조는 도시개발법, 건축법, 고령자복지법, 교육기본법 등이 기능별로 나뉘어 적용되며, 이로 인해 사업자는 각 기능별 부처의 해석에 따라 인허가 방향이 달라지는 구조적 불확실성에 노출된다.

또한, 지방정부의 역할 강화가 필요하다. UBRC는 지역 맞춤형 복지, 지역자산 활용, 캠퍼스 연계형 개발이 핵심이므로, 지방자치단체가 단순 인허가 기관을 넘어서 정책 기획과 실행의 중심 주체가 되어야 한다. 이를 위해 각 지자체는 도시재생 전략, 인구구조 분석, 대학과의 협력 플랫폼 등을 연계하여 UBRC 계획을 통합적으로 수립할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 이를 위해 지방정부에 'UBRC 지역관리계획 수립 권한'을 부여하고, 도시재생 또는 도시복지 전략과 연계된 통합계획을 수립할 수 있도록 법적 근거가 마련되어야 한다.

지자체의 전문성과 재정역량 보완을 위해 중앙정부의 재정지원 확대, 전문가 파견, 민간컨설팅 도입 등이 병행되어야 하며, 지역주민과 고령자 당사자가 실질적으로 참여하는 주민참여형 개발 모델을 확산시킬 필요가 있다. 예산·인사 측면에서 UBRC 담당 전담 조직이 설치될 수

있도록 복지부 또는 국토부의 지역 복지기획센터와 연계하는 것이 효과적일 수 있다.

5.3. Private Participation and Policy Incentives

UBRC는 단순한 시범사업을 넘어서 전국 단위로 확산 가능한 지속가능한 정책모델로 기능해야 한다. 이를 위해서는 사업계획 수립부터 운영까지 전 과정에 걸쳐 법적 안정성과 예측 가능성을 확보할 수 있는 제도 설계가 필수적이다.

표준화된 인허가 절차, 통합심의 기준, 운영자격 요건, 평가체계 등이 마련되어야 하며, 민간 투자자와 지역사회가 신뢰할 수 있는 제도적 틀을 갖추는 것이 핵심이다. 이를 위해 국토교통부는 UBRC 모델을 민간투자사업 가이드라인 내 신규 유형으로 분류하고, LH·SH 등 공공 디벨로퍼와 민간 간의 공동개발 협약체계를 제도화할 필요가 있다. 특히 복합시설 내 기능별 법령의 적용 범위가 명확히 규정되지 않으면, 사업 추진 과정에서 유권해석에 따른 혼선과 갈등이 반복될 수 있다.

따라서 실효성 있는 법제 정비와 함께, 중장기 정책 로드맵, 중앙-지방 협력체계, 운영 성과 기반의 피드백 구조를 병행적으로 마련해야 한다. 이를 통해 UBRC는 정책 실험을 넘어서, 한국형 고령사회 복합복지 인프라로 제도화될 수 있을 것이다.

5.4. Conclusion

UBRC(Urban-Based Retirement Community)는 단순한 고령자 복지시설의 확장을 넘어, 도시계획과 복지정책, 교육, 의료, 문화 인프라를 통합하는 새로운 도시복지 플랫폼으로 자리매김할 수 있는 모델이다. 특히 도심 또는 대학 인근이라는 입지 전략, 자립형 고령자를 중심으로 한 복합 서비스 구성, 민간·지자체·대학의 협력 운영방식은 기존 실버타운이나 복지주택과 명확히 구별되는 정책적·공간적 차별성을 가진다.

그러나 현행 제도는 여전히 기능별 단일 목적 중심으로 설계되어 있어, UBRC의 복합성과 유연성을 수용하기에는 구조적 한계를 안고 있다. 복합시설에 대한 법적 정의 부재, 도시개발법·고령자복지법·건축법·민간투자법 간의 연계 미흡, 다중 부처로 분산된 인허가 체계, 민간의 참여 유인을 제한하는 제도 환경 등이 UBRC 제도화를 가로막는 핵심 요인으로 작용하고 있다. 이는

제도 간 경계 해소, 운영 구조의 유연화, 재정적 지원체계 마련을 포함하는 다층적 정책 정비 없이는 장기적인 확산이 어렵다는 것을 의미한다.

본 논문은 이러한 문제점을 구조적으로 분석하고, 제도 정비 방향으로서 복합용도지구 신설 및 도시계획법 개정, 자립형 복지시설 유형 명문화, 운영주체의 법적 자격 확대, 통합 건축심의 도입, 민간투자법 적용 대상 확대 및 인센티브 구조 설계를 제안하였다. 이는 단순한 법령 개정 수준을 넘어서, 초고령사회에 대응하는 지속가능한 도시복지 인프라 구축을 위한 정책적 전환을 의미한다.

결론적으로 UBRC는 단일 부처나 민간 중심의 일회성 개발이 아닌, 지속가능성과 제도화를 중심으로 한 중장기 복지·도시 전략의 일환으로 접근되어야 하며, 향후 연구는 정량적 성과 분석과 제도 적용 후 평가로 이어져야 한다.

References

- Clark, C. E. (1922). The doctrine of privity of estate in connection with real covenants. *Yale Law Journal*, 32(2), 123–145.
<https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/2662>
- Han, S. H. (2023). Legal issues in integrated elderly housing development. *Construction Legal Review*, 18(2), 77–92.
- Kajiwara, H. (2021). Urban welfare planning in aging societies: Japan's regional care integration model. *Journal of Japanese Planning Studies*, 30(2), 55–72.
- Kim, G. E., & Jang, M. S. (2024). Indoor environmental adjustments and satisfaction of indoor environmental quality in senior welfare housing. *Journal of the Korean Housing Association*, 35(4), 15–28.
- Kim, J. A., & Dave, B. (2011). Smart Silver Towns: Prospects and Challenges. ICOST 2011 Proceedings, LNCS 6719, 129–136.
- Kim, J. Y. (2022). Institutionalization of urban elderly welfare complexes. *Journal of Urban Planning Studies*, 57(3), 87–105.
- Korea Development Institute. (2022). Guidelines for Public-Private Partnership Projects in Social Infrastructure. Seoul: KDI.
- Lee, E. J., & Park, S. J. (2020). Immersive experience model of the elderly welfare centers supporting successful aging. *Frontiers in Psychology*, 11, 8.
<https://doi.org/10.3389/fpsyg.2020.00008>
- Lee, H. J., & Kim, S. Y. (2023). Senior centered housing innovation in super aged cities. *Korean Journal of Gerontological Policy*, 41(2), 155–174.
- Lovett, J. A., & Daggett, D. D. (2022). Easement and change: Legal foundations in aging communities. *Baylor Law Review*, 74, 1–48.
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MOLIT). (2021). Urban Planning Guidelines for Mixed-use Developments. Sejong: MOLIT.

- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (MOLIT). (2023). Study on introduction of senior-complex residential districts. Sejong: MOLIT.
- National Law Information Center. (2023). Elderly Welfare Act, Building Act and related enforcement decrees. Retrieved from <https://www.law.go.kr>
- Policy Briefing. (2023). Pilot policy for elderly friendly campus towns. Korea.kr. <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148939067>
- Statistics Korea. (2023). Population projection report: 2023–2072. KOSTAT. <https://kostat.go.kr>
- World Health Organization (WHO). (2015). Measuring the age-friendliness of cities: A guide to using core indicators. Geneva: WHO. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241509695>