

주택성능, 재고관리정책의 목표로 삼아서 서울시, 주택개량·리모델링 제도 개선해야

주택의 신규공급·재고관리 균형있게 추진하는 정책으로 전환이 필요

지금까지 물리적 측면의 주택정책은 주택재고의 확보를 위해 신규공급 확대에 초점을 두고 집행되었다. 점검·수선·개량·리모델링 등 주택의 유지관리보다는 대규모 재개발·재건축사업 등 전면철거방식의 재정비사업을 통해 양질의 주택재고를 확보하는데 치중하였다.

서울의 인구는 1990년 이후부터 꾸준히 감소하고 있고, 2030년대 중반부터는 가구감소도 전망된다. 인구감소뿐만 아니라 가구감소가 진행된다면, 주택수요와 함께 공급량도 줄어든 것으로 예상된다. 신규공급과 재고관리를 균형있게 추진하는 정책으로의 전환이 필요한 시점이다.

주택의 재고관리는 건물·시설·설비의 유지관리를 뜻하며, 유지·보전과 개량·리모델링으로 구분된다. 유지·보전은 건물·시설·설비의 손상 복구, 열화(劣化) 예방을 위해 집행되는 공사로, 주택의 초기성능을 회복하기 위한 수선행위를 말한다. 이에 비해 준공~철거인 생애 동안에 이루어지는 개량·리모델링은 사회적 요구성능에 적합하도록 실시하는 공사를 말한다.

주택은 사용기간의 경과에 따라 손상·마모로 인해 노후화되는 것을 피할 수 없다. 하지만 주택개량 및 리모델링을 통해 적절하게 유지관리하게 되면 노후화를 방지하거나 늦출 수 있고, 장기간에 걸쳐 주거생활의 안전성과 쾌적성을 증진시킬 수 있다. 주택품질 향상 및 주거서비스 확대뿐만 아니라 주택시장과 주택가격의 안정을 위해서는 다양한 성능과 품질을 갖춘 주택재고를 체계적으로 확보·관리하는 정책의 중요성이 커지고 있다.

저출산·고령화·저성장시대 재고관리 정책목표는 주택 장수명화·성능향상

우리나라의 경제성장률은 2011년 3.7%에서 2019년 2.0%로 추세적으로 낮아지고 있다. 고성장시대는 지나가고 구조적인 저성장이 경제의 기본으로 자리를 잡아가고 있는 것이다. 고성장시대에는 가구분화, 소득증가에 따른 주택수요의 증가로 신규주택을 지속적으로 공급하는 것이 중요하였다. 건물을 제외한 토지의 자산가치가 어떠한 노력 없이도 상승하였기 때문에 주택의 유지관리에 대한 인식이 부족하였고, 유지관리 수준이 낮은 주택도 개발가능성에 기대어 거래가 이루어졌다.

하지만 저출산·고령화가 진행되고 경제성장률이 1%대로 떨어지는 저성장시대에는 주택수요의 추세적 감소와 함께 주거서비스에 대한 요구도 다양해질 것으로 예상된다. 과거와 같은 소유형(少類型) 대량건설로는 소비자를 만족시키기 어렵고, 다양한 수요에 대응한 맞춤형 주택의 공급이 요구될 것이다. 가구감소에 따라 주택부족 문제도 일부 해소되고, 기술의 발달로 주택개량 및 리모델링도 활발해질 것이다. 이에 따라 주택개량 및 리모델링은 재개발·재건축사업에 비해 낮은 비용으로 주택수명을 장기화함으로써 사회적 자원의 낭비를 막는 효과적인 방안으로 대두될 것이다.

	과거 : 고성장시대	현황 / 현상	향후 : 저성장시대
주택수요	<ul style="list-style-type: none"> - 가구분화, 소득증가에 따른 주택수요의 증가 - 가격상승 기대가 높은 주택유형 및 사업에 투자 	<ul style="list-style-type: none"> - 저출산·고령화의 진행 - 1인가구의 증가 - 주된 주택수요계층(35세~54세)의 감소 	<ul style="list-style-type: none"> - 주택수요의 추세적 감소 - 주거서비스 요구의 다양화 - 실질소득 미증가에 따른 저렴주택 선호의 확대
주택공급	<ul style="list-style-type: none"> - 가수요 발생에 따라 주택공급 활성화 - 신축주택의 지속적인 시장공급 	<ul style="list-style-type: none"> - 주택보급률 100%에 근접 - 신규택지 부족, 재정비사업 부진으로 적정품질의 신축주택 감소 	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 수요에 대응한 맞춤형 주택의 공급 - 주택개량 및 리모델링을 통한 시장공급 확대
주택재고	<ul style="list-style-type: none"> - 인구증가, 가구분화로 인한 낮은 주택보급률 - 주택재고 유지관리에 대한 인식 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 재정착률·공동체성 중시에 따라 재정비사업 부진 - 내용연수가 도래하거나 경과한 주택 증가 	<ul style="list-style-type: none"> - 2030년대부터 가구감소에 따른 주택부족문제 해소 - 기술의 발달로 인해 주택개량 및 리모델링 활발
주택재고 관리정책	<ul style="list-style-type: none"> - 용적률, 건축규제, 사업요건 등을 완화하여 재정비사업 촉진 - 재고관리정책 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 부처별 / 부서별 집수리사업의 개발·시행 - 사회적 요구성능을 충족하는 효과 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 사회안전망 측면에서 주택의 역할 강조 - 주택 장수명화를 위한 개량 및 리모델링 활성화

[그림 1] 저성장시대의 주택시장 변화와 주택재고 관리정책

향후 주택정책은 사회안전망 측면에서의 역할이 강조되면서, 부담가능하고 지속가능한 공동체의 유지를 위해 주택 장수명화를 위한 개량 및 리모델링을 활성화하는 정책을 구사하는 것이 요구된다. 장수명화 외에 보건성, 안전성, 거주적절성 등이 강조되면서 배리어프리화, 내진화, 에너지효율화 등을 목표로 기존주택의 성능을 향상시키는 정책적 지원도 필요하다.

경제적 내용연수 초과한 서울의 노후주택 비율은 호수 기준으로 3.9%

2018년 호수 기준 서울의 주택재고는 289.4만 호로, 2010년 이후 매년 2.3만 호~5.4만 호 정도씩 순증가하고 있다. 재고 대비 준공주택의 비율은 2.5%~3.1%로, 유럽 선진국의 1% 내외와 비교했을 때 상당히 높은 수치이다. 재고 대비 멸실주택의 비율도 0.5%~1.7%로 상당히 높다.

한국감정원의 구조재질에 따른 경제적 내용연수(하한치 기준)를 기준으로 하여 서울의 노후주택 현황을 살펴보면, 호수 기준 3.9%로 파악되었다. 조적조가 많은 단독주택의 노후주택 비율이 34.5%로 가장 높았다. 임혜연 외(2019)의 붕괴위험 건축물 판단기준과 방법론을 토대로 분석한 결과, 인근지역의 신축개발로 구조안전 문제가 예상되는 노후주택 비율도 1.0%로 파악되었다. 노후주택 가운데 1/4은 인근에서 개발되는 신축행위로 인해 구조안전성 측면에서 붕괴위험 등의 문제에 노출되어 있는 상태인 것이다.

신규주택 공급이 없다고 가정할 경우에 5년 후에는 5.7%, 10년 후에는 11.4%까지 노후주택이 증가할 것으로 예상된다. 노후주택이 밀집하고 있는 지역에 대한 면적인 대응이 필요하다고 판단된다.

서울의 주택재고 관리정책·지원프로그램은 종합적·체계적이지 못한 실정

2012년 이후 주거정비의 패러다임이 재고관리로 전환됨에 따라 서울은 주택개량 지원사업, 주거지 재생사업 등을 통한 노후주택 개량 및 리모델링을 유도하기 시작하였다. 2016년에는 저층주거지의 물리적 환경을 개선하기 위한 집수리사업을 체계적으로 추진하기 위하여 「서울시 저층주거지 집수리 지원에 관한 조례」를 제정하고, “저층주거지 집수리지원 기본계획(2018)”을 수립하였다. 하지만 기본계획은 주택재고 관

리를 위한 종합적인 정책 또는 계획을 제시하기보다는 소관부서별로 추진되는 각종 시책과 주택개량 관련 프로그램의 추진방안을 제안하는 데 그치고 있다.

현재 서울시에서 주택의 유지관리를 위해 추진하고 있는 프로그램은 지원방식에 따라 집수리 및 주택개량 시공, 보조금 등 지원, 용자지원 등으로 구분된다. 그러나 이들 지원프로그램은 지원대상 선정·공사종류와 내용 등이 중복되고, 소비성 자재·설비 교체 중심의 사업으로 효과성이 떨어진다는 한계가 꾸준히 제기되고 있다. 부서별 지원에 따른 통합적인 전달·협업체계 부재로 효율성·효과성이 미흡할 뿐 아니라, 수요자 측면에서 주택과 거주자의 특성에 맞는 프로그램을 선택하기도 어려운 상황이다. 공공의 지원을 받아 개량 및 리모델링 공사를 실시하더라도 지원사업에 대한 선정부터 결과·성과까지 모니터링되는 경우도 적다.

선진국은 시장가치 있는 양질의 주택재고 늘리는 정책 종합적으로 추진

선진국은 시장가치가 있는 양질의 주택재고를 늘리기 위하여 장수명화, 배리어프리화, 고단열화·고효율화 등을 위한 주택개량 및 리모델링을 지원하고 있다.

영국은 지방정부마다 지역의 주택정책·전략과 연계하여 지역주거상황에 적합한 보조금, 용자 등의 프로그램을 유연하게 운영하고 있다. 최근에는 노인·장애인을 병원이거나 요양시설로 옮기지 않고, 살고 있는 주택에서 계속 거주하면서 사회서비스를 제공받을 수 있도록 지원하는 ‘Ageing in Place’ 서비스도 확대되고 있다. 보조금 수혜자격 확인, 주택개량 관리, 개량계획 수립, 시공 등을 포함한 다양한 서비스는 비영리조직인 주택개량기관(Home Improvement Agencies: HIA)을 통해 이루어진다.

일본도 중고주택의 품질을 제고하는 동시에 유통을 활성화하기 위한 대책을 지속적으로 추진하고 있다. 주택리폼의 종류를 유형화하고, 유형별 대상공사와 지원공사를 명시하고 있다. 요건을 충족하는 리폼을 실시할 경우에는 세제 혜택, 보조금, 용자 등을 지원하고 있다. 고효율 설비시스템과 재생에너지를 통해 에너지를 절약·생산하는 제로에너지주택(Net-zero Energy House: ZEH)도 선도 프로그램으로 추진되고 있다. 또한 주택성능표시제도의 평가기준을 충족하는 장기우량주택을 확보하기 위해 노력하고 있고, 주택의 유지관리 및 매매 시에 주택이력정보도 활용하고 있다.

주택소유자의 자발적 주택개량·리모델링 활성화 지원하는 정책이 필수적

우리나라는 주택재고 관리에 관한 정책이 발달하지 않았고, 주택개량 및 리모델링에 대한 주택소유자의 의식도 높지 않은 상황이다. 장수명화와 에너지효율을 고려한 주택의 건설과 함께, 주택소유자의 자발적인 주택개량 및 리모델링을 활성화하기 위해서는 중기(5년 이내)에 다음과 같은 목표와 방향으로 정책을 개편할 필요가 있다.

첫째, 주택의 행정적 내용연수를 점진적으로 경제적 내용연수와 동일하게 설정하여 재고관리를 추진하여야 한다. 둘째, 재고관리의 목표는 장수명화, 보건성·안전성, 거주적절성(배리어프리화, 에너지효율화)으로 설정할 필요가 있다. 셋째, 점적 대응·관리와 면적 대응·관리의 균형을 추구하여야 한다. 목표 실현을 위한 정책과제별 프로그램은 [표 1]과 같다.

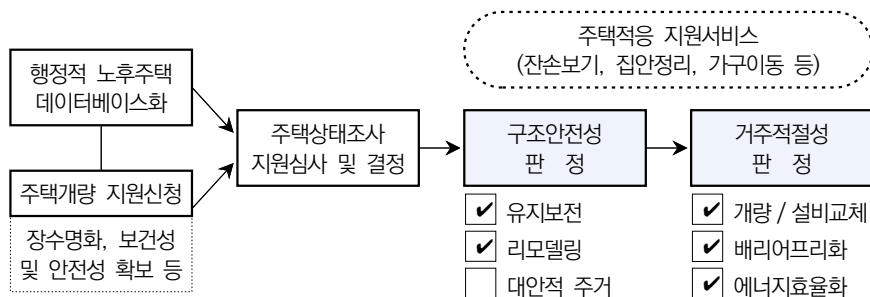
[표 1] 향후 주택재고 관리정책의 과제와 프로그램

정책과제	시책 및 프로그램
주택개량 및 리모델링 지원제도의 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 주택의 행정적 내용연수 상향조정 및 주택개량 지원요건의 개선 - 주택 생애주기와 개량사업 목표에 따라 종합적으로 접근 <ul style="list-style-type: none"> • 지원대상 주택 및 공사내용·범위 결정의 체계화 • 지원대상 가구요건 및 선정의 정합성 제고 - 주택개량 지원수단 및 내용의 개선 <ul style="list-style-type: none"> • 조세감면의 도입 • 시공지원 한도금액의 상향 - 주거적합성을 판단하기 위한 조사·평가시스템의 마련
주택개량 관련 조직 및 운영의 체계화	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 중심의 주택개량 거버넌스체계의 구축 - 주택개량 및 리모델링을 위한 시행주체 품질인증제도의 마련 - 주택이력정보 관리체계의 구축
중고주택 거래의 활성화를 위한 제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 고품질 주택재고의 확보 및 유통 촉진을 위한 인증제도의 개선 - 주택거래 시에 활용할 수 있는 지원제도·금융상품의 마련

주택개량·리모델링 제도, 현실적 수요 반영해 지원기준·절차 개선할 필요

주택개량 및 리모델링 지원제도는 다음과 같이 개선할 필요가 있다. 우선, 주택의 행정적 내용연수를 상향조정하고, 주택개량의 지원요건을 개선하여야 한다. 주택개량 수요가 10년~15년 사이에 집중된다는 점에서, 주택개량의 지원요건은 10년으로 조정하고, 재정비사업의 노후·불량건축물 요건은 30년 이상으로 조정할 필요가 있다. 둘째, 주택의 생애주기와 재고관리의 목표에 따라 주택개량 프로그램의 지원대상 주

택, 공사종류 및 내용 등을 [그림 2]와 같이 체계화하도록 한다.



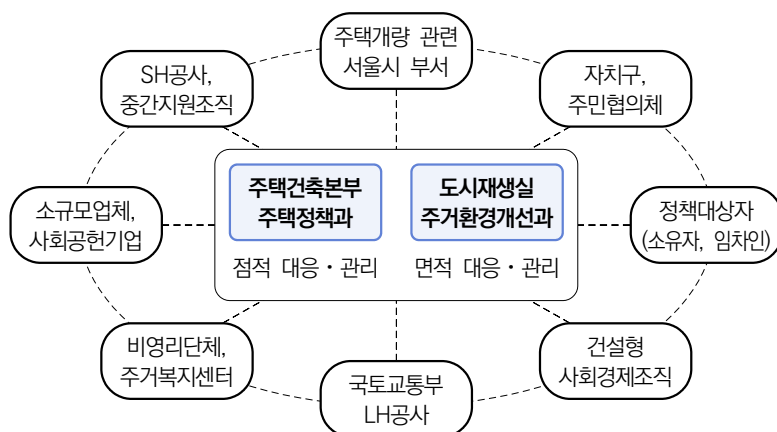
[그림 2] 주택개량 및 리모델링의 지원대상 선정 및 공사범위 결정 개념도

셋째, 조세감면 도입, 시공지원 한도금액 상향 등 주택개량 지원수단 및 내용을 개선할 필요가 있다. 주택의 내구성 향상 및 사회적 요구성능을 충족시키는 개량공사는 조세감면을 받을 수 있도록 제도를 개선하고, 시공지원도 300만 원~600만 원 수준까지 상향하도록 한다.

넷째, 주택의 품질·성능을 중심으로 구조안전성과 거주적절성을 판단하기 위한 조사·평가시스템을 마련하여야 한다. 특히 안전성·건강성을 판단하는 기준을 마련하여 노후주택 거주자의 '삶의 질'을 향상시키는 정책을 구사하도록 한다.

주택개량 관련 조직·운영 체계화하고, 주택이력정보 시스템 구축 바람직

주택개량 관련 조직 및 운영을 체계화하기 위해서는 우선, 서울시 주택정책과와 주거환경개선과를 중심으로 지역사회의 주택개량 거버넌스체계를 구축하도록 한다. 주택정책과는 점적 대응이 요구되는 개별주택의 개량 및 리모델링을 지원하고, 건축기획과는 성능향상 또는 품질개선과 관련한 기준을 마련할 필요가 있다. 주거환경개선과는 면적 대응이 필요한 지역의 기반시설 정비와 함께 개량 및 리모델링이 활성화될 수 있도록 관련주체와의 협업관계를 구축하여야 한다.



[그림 3] 주택개량 거버넌스체계의 구축

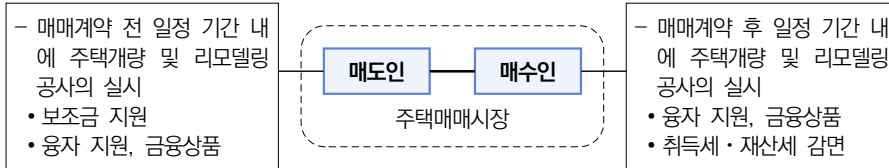
둘째, 주택개량 및 리모델링을 위한 ‘시행주체 품질인증제도’를 마련·시행하도록 한다. 일정한 교육훈련 과정을 수료하고 양호한 공사품질 수준을 갖춘 시공업체에게 인증제도를 통해 공신력을 제공할 필요가 있다. 시행주체는 주택개량·리모델링, 주택적용 서비스 등 기술적 서비스뿐만 아니라 상담·컨설팅, 지역사회 네트워크, 홍보·안내 등의 역할도 담당하도록 한다.

셋째, 주택이력정보 관리체계를 구축하여야 한다. 주택의 성능과 품질을 판단할 수 있는 물리적 정보, 유지관리계획 및 실시내역, 각종 인증서류, 공공지원 개량·리모델링 내역 등의 정보를 전산화하여 관리할 필요가 있다. 이는 중고주택의 관리를 용이하게 할 뿐만 아니라, 거래 활성화를 제고하는 초석이 될 것이다.

장수명주택 인증제도 개선 등 중고주택 거래 활성화 위한 지원책 세워야

중고주택 거래를 활성화하기 위해서는 첫째, 고품질 주택재고의 확보 및 유통 촉진을 위한 인증제도를 개선할 필요가 있다. 현재 장수명주택, 제로에너지건축물 등에 대한 인증제도가 있지만, 평가요소 및 기준이 까다로워 인증을 획득한 주택은 극소수이거나 가장 낮은 등급을 획득하고 있다. 주택시장 이해관계자의 참여성과 수용성을 높이기 위해서는 기술적 표준사양보다 낮은 수준에서 표준사양이 결정될 필요가 있다. 최소 표준사양은 주택개량 및 리모델링 공사를 통해서도 달성가능한 수준이어야 한다. 둘째, 주택거래 시에 활용할 수 있는 지원제도·금융상품이 마련되어야 한다. 현재

주택거래 시에 이용할 수 있는 주택개량 및 리모델링 프로그램은 거의 없는 실정이다. 주택거래 전·후의 일정 기간(3개월~6개월) 내에 매도인과 매수인이 활용할 수 있는 금융상품, 보조금·조세감면 등 공적 지원제도를 마련하여, 개량 및 리모델링이 활성화될 수 있도록 유도할 필요가 있다.



[그림 4] 주택거래 시의 주택개량 및 리모델링 지원(안)