

# 주택개량, 주택 수명향상·가격안정에 효과 명확한 목표설정과 체계적 정책 마련 필요

## 주택개량, 주택 수명 늘리고 가격안정에 효과 있어…“정책 실효성 높여야”

2030년부터 인구수와 가구수는 감소할 전망이지만 1인가구 및 노인가구는 증가하여 주택수요의 추세적 감소가 예상된다. 최근 주택가격 급등, 기준금리 상승 등에 따라 중산층도 주택구입에 부담을 느끼는 상황이다. 중산층을 대상으로 부담가능한 가격대의 주택을 대량으로 공급하는 정책 및 모델은 장기적으로 수정이 불가피하다. 노후주택의 철거 및 재정비를 통한 주택공급은 주택가격(임대료) 상승, 저소득층 주거불안 등의 문제를 초래한다. 따라서 주택개량 및 리모델링을 통한 주택의 유효활용성과 지속가능성을 증대시킬 필요가 있다.

주택개량 및 리모델링은 주택시장에 양질의 주택을 공급하는 수단 중 하나이다. 선진국에 비해, 우리나라는 주택개량정책이 발달하지 못한 편이다. 주택개량정책은 저소득층을 위한 복지정책으로 인식되어 정책중요도 및 관심도가 낮고, 비체계적으로 시행되어 왔다. 이론적으로 주택개량은 주택구입의 선택폭을 넓히고, 가구의 주택취득비용을 낮추며, 장기적으로 주택재고 관리와 주택가격 안정에도 기여하는 효과가 있다. 2015년 「주거기본법」을 제정하면서, 노후주택 개량 등을 통한 기존주택 거주가구의 주거수준 향상을 주택정책의 기본원칙으로 규정하였다. 하지만 주택개량정책은 여전히 주택건설 촉진, 임대주택 공급에 비해 미미한 수준으로 다루어지고 있다.

서울시는 10년 넘게 자체예산을 이용하여 시공지원형 주택개량 프로그램인 희망의 집 수리사업(주거안심지원반)과 가꿈주택사업(주거환경개선과)을 시행하고 있다. 그러나 정책적 목표가 부족하고, 운영 측면에서 비체계적이다. 성능·품질 향상에 대한 정책적 지향성이 부족하고, 적절한 주거환경 조성을 위한 사업시행 및 효과도 미흡하다. 이 연구는 현재 서울시가 시행 중인 시공지원형 주택개량사업의 실태를 파악하고, 주택개량의 실효성과 효과성을 높이기 위해 제도 및 운영상의 개선방안을 모색하는 데 목적이 있다.

## 주택개량 정책은 ‘노후화 대응’ ‘주택적응’ 등 명확한 목표·방향 아래 추진 필요

주택은 구조, 설비 등의 변경이 쉽지 않은 비가역성(irreversibility)을 지니고 있다. 시간이 경과할수록 주택이 제공하는 주거서비스의 질은 지속적으로 저하된다. 주택개량은 적기에 명확한 목표와 방향성을 가지고 적절한 개량공사를 실시하는 것이 중요하다. 따라서 주택개량은 다음과 같은 목표 또는 방향하에 정책화될 필요가 있다.

첫째, 주택의 열화 또는 노후화에 대한 대응이다. 내구성 향상 및 장수명화를 목표로 하는 주택개량은 안전 및 성능 향상뿐만 아니라 주거생활의 안심감·만족감도 높인다.

둘째, 주택적응(housing adaptation)을 목적으로, 노인·장애인·만성질환자 등이 일상적인 활동을 수행할 수 있도록 주거변경(home modification)을 하는 것이다. 주택적응은 개인 및 가구의 독립적인 생활, 자신감·존엄성을 회복하거나 가능하도록 자립저해환경(disabling environment)을 변경하는 것이 목적이다.

셋째, 주택의 에너지효율성과 열적 쾌적성(thermal comfort)을 향상시키는 것이다. 주택의 에너지효율을 개선하는 것은 탄소기반 연료의 사용을 줄이고, 가구의 광열비절감에도 효과가 있다. 에너지절약형 주택개량은 주거환경 및 생활의 쾌적성 향상에 도움이 된다.

넷째, 사람 및 가구가 쾌적하고 편리한 생활을 영위하기 위하여 주거기준에 부합하도록 주택재고를 유지관리하기 위함이다. 주거생활의 보건성과 안전성을 목표로 하여 주택의 성능, 설비의 품질, 쾌적성, 편리성을 유지하거나 제고할 필요가 있다.

다섯째, 주택의 유용성(utility), 적응성(adaptability), 기능성(functionality)을 높이는 것이다. (초)고령사회에서 무장애 또는 범용디자인을 적용한 주택개량은 가구의 생애주기·생활양식 변화에도 오랫동안 안전하고 편리한 주거생활을 영위할 수 있도록 한다.

마지막으로, 장기의 공가(빈집)에 대한 대응이다. 장기의 공가(빈집)는 범죄·사건·반사회적 행동을 유발하여 사회적 비용을 발생시키고, 열화 및 노후화를 촉진하여 근린환경에 안전, 위생, 미관 측면에서 나쁜 영향을 미치기 때문이다.

주택개량은 기본적으로 소유자가 자발적으로 공사를 실시하여야 한다. 하지만 주택의 열화 및 노후화는 개인적 요인뿐만 아니라 사회·구조적 요인도 영향을 미치기 때문에, 정책적인 관심이 필요하다. 공공은 장기간에 걸쳐 지속적으로 집수리·주택개량의 욕구와 필요는 있었으나, 소득·경제력 부족으로 연기한 가구를 중심으로 지원을 강화하여야 한다.

## 현장담당자·전문가, “사업별 정책목표 명확히 하고 제도·사업운영 개선해야”

주택개량사업 현장담당자, 건축사·기술사, 관련분야 전문가 등을 대상으로 표적집단면접(FGI) 조사를 실시한 결과, 다음과 같은 정책적 시사점이 도출되었다.

우선, 현행 주택개량 지원프로그램은 각각의 정책목표를 명확히 하고, 주택소유자의 주택개량에 대한 자기책임성을 강화하는 방향으로 제도개선이 필요하다. 희망의 집수리 사업의 경우 사회복지 차원의 물품지원을 제외하고, 집수리 또는 주택개량을 위한 공중으로 전환하여야 한다. 가꿈주택의 경우 수혜자의 만족도는 높지만 지원금액에 비해 주택개량의 효과가 크지 않다는 점에서, 공중별 지원기준과 지원내용이 재설계되어야 한다.

둘째, 정책목표에 부합하는 사업 및 공중에 따라 공사시방서를 개발·적용하여야 한다. 공중별로 축적된 데이터에 기반하여 재료 및 공사시방서를 마련하고, 현장에서의 준수율을 높여야 한다.

셋째, 공사의 필요성·시급성, 신청자의 소득·재산 등을 고려하여 시공을 지원할 필요가 있다. 특히 공사의 필요성과 시급성을 판단하기 위한 주택조사를 실시한 후에 시공을 지원하여야 한다.

넷째, 주택조사·공사확인 등을 고려할 때 생활권 중심의 중간지원조직을 설립하여 운영하는 것이 필요하다. 수혜자의 혼란, 중복수혜 등의 문제를 해결하기 위해 전달체계의 일원화와 전문화가 요구된다. 서울시 주택정책실과 자치구 담당부서 사이에 유기적인 협조체계를 구축할 필요도 있다.

다섯째, 초기상담과 주택조사 담당자의 전문성을 강화하거나, 건축사·기술사 등의 참여 또는 관여하에 시공지원이 이루어져야 한다. 현재는 공사시행 여부를 결정하는 초기상담, 주택상태조사, 공사시행계획 등이 부실한 상태에서 보조금지원 여부가 결정되고 있어 주택개량의 효과성이 낮다.

마지막으로, 사전상태부터 사후결과까지 건축사·기술사가 점검하는 체계가 마련되어야 한다. 이와 더불어 주택개량정책의 선진화를 위해 시공업체 등록제 및 평가제를 도입하며, 주택개량 이력관리시스템을 구축할 필요가 있다.

## 영국·일본 등은 주택개량의 효과성 높이는 체계적인 정책·사업을 시행

우리나라에서 주택의 철거·교체수명은 평균 27년으로, 일본보다 11년~25년, 영국보다 54년 정도가 짧다. 2020년 기준으로 일본의 주택리폼시장은 6.1조 엔~6.5조 엔, 영국의 주택개량시장은 255.1억 파운드로 나타나, 주택건설시장의 1/3~2/5를 차지하고 있다. 우리나라는 중앙정부의 주택개량정책에 대한 관심이 낮고, 체계적인 정책 및 프로그램도 부족하다. 서울시가 운영하는 희망의 집수리와 가꿈주택은 이른바 ‘서울형’ 주택개량사업이다.

일본은 주택리폼 사업자단체 등록제도의 시행, 악질인 주택리폼사업자에 대한 행정처분, 주택리폼·분쟁처리지원센터의 운영, 리폼평가내비의 운영 등을 통해 안심하고 공사를 실시할 수 있는 환경을 조성하기 위한 정책을 시행하고 있다. 주택의 장수명화, 친환경·에너지절약, 배리어프리, 내진·방재, 고령자의 주택적응 등을 목적으로 실시하는 리폼공사에 대해 공적 지원을 실시하고 있다. 전문인력(건축사자격 보유자와 기존주택 상황조사 기술자)에 의한 주택조사를 기초로 하여 리폼사업자와 건축사가 시공계획을 수립한 후에 장기우량주택화 리폼추진사업을 시행하고 있다. 건축사·기술사 등이 유지보전계획 수립부터 시공결과까지 관여하여 계획과 시공의 정합성을 확인하고 있다.

영국은 주택개량조직(HIA) 설립·운영 법제화, 주택보건·안전평가시스템(HHSRS) 시행, 사업자 등록제인 동시에 정부보증 시공품질제도인 TrustMark 운영 등을 통해 주택개량사업을 체계화하고 있다. 장애인·노인의 주택적응, 주택품질 및 성능 향상, 에너지효율 개선 등의 공사에 대해 공공이 보조금을 제공하고 있다. 대부분의 보조금을 활용한 개량공사는 사전에 필요한 공사를 평가·확인하는 과정을 거친 후에 지원대상이 결정된다.

## 주택개량사업 정책적 효과성 제고 필요, 제도 정비하고 정책 체계화해야

주택개량 및 리모델링은 낮은 비용으로 주택수명을 장기화함으로써 사회적 자원의 낭비를 막는 효과적인 방안이다. 서울시는 주택·주거 관련 부서뿐만 아니라 복지·환경 등의 부서도 주택개량과 관련한 사업을 운영·시행하고 있다. 하지만 주택의 장수명화, 사회적 요구성능의 충족을 위한 공중·공법 등을 요구하지 않아, 그 효과는 미흡한 실정이다. 주택개량사업의 정책적 효과성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 제도

를 개선할 필요가 있다.

첫째, 주택정책 차원에서 시공지원형 주택개량사업은 건강성·안전성, 에너지효율화를 정책목표로 하여 사업을 추진하여야 한다. 둘째, 건축사·기술사의 활용 강화, 시공업체 등록·평가제의 도입, 주택조사·평가시스템 마련 등의 제도적 환경을 재정비하여야 한다. 셋째, 현행 주택개량 지원프로그램을 개선·개편하여 정책을 체계화하여야 한다. 넷째, 사업운영 및 전달체계의 일원화가 요구된다. 마지막으로 지방서 마련 및 준수, 주택이력 관리시스템의 구축·운영을 통해 시공 및 사후관리를 체계화하여야 한다.

[표 1] 향후 주택개량정책의 과제

구 분	서울시의 정책 및 사업 개선	중앙정부의 정책마련
정책목표의 명확화	- 〈단기〉 건강성·안전성, 에너지효율화를 목표로 주택개량사업 추진	- 〈장기〉 주택의 장수명화를 지향하도록 관련 법률 개정
제도적 환경 재정비	- 〈단기〉 사업운영 과정에서 건축사·건축기사, 기술사의 활용 강화 • 사전 주택조사, 시공 모니터링, 공사 결과 확인 - 〈중기〉 시공업체 등록·평가제의 도입 • 인터넷 홈페이지 구축 → 신뢰할 수 있는 시공업체 탐색·확인	- 〈중기〉 주택조사·평가시스템 마련 • 주택조사 체계화 • 구조안전성·거주적절성뿐만 아니라 안전성·건강성 평가
지원프로그램 개선·개편	- 〈단기〉 희망의 집수리와 1인가구 주택 관리서비스의 통합 → 주택수선·관리 사업 - 〈단기〉 가꿈주택은 사회적 요구성능의 달성을 목표로 추진	- 〈장기〉 최저주거기준 및 유도주거기준 재설정 • 성능 및 품질에 관한 기준 마련
사업운영·전달체계 일원화	- 〈단기〉 사업운영의 일원화 • 서울시와 자치구 사이에 유기적 협조 체계 구축 - 〈단기〉 주택개량지원센터 설립·운영 • 건축사·건축기사, 기술사의 상시고용 및 배치 • 생활권별 주택개량지원센터 설립	
시공 및 사후관리 체계화	- 〈중기〉 지방서 마련 및 준수 • 재료 및 공법의 검토·확인 명시 • 시공업체 대상의 교육·훈련 병행 - 〈중기〉 주택이력 관리시스템의 구축·운영 • 주택이력을 신축~유지관리~철거까지 전산화하여 관리 • 공공이 공급·지원한 주택부터 이력관리를 시행	- 〈장기〉 의무관리 공동주택부터 시작하되, 모든 주택으로 확대하여 주택이력 관리시스템의 구축·운영

## 주택개량정책의 목표는 ‘장수명화’가 기본, 건강성·안전성·에너지효율화 등 추구

주택정책의 본질은 가구의 주거 안정과 삶의 질 향상을 위한 주택 내·외부의 질적 개선이라고 할 수 있다. 신규공급 및 전면철거 방식의 주택공급도 중요하지만, 맞춤형 주택개량 및 리모델링 중심으로 정책의 전환이 필요하다. 주택은 거주 외에 업무·여가·문화·요양 등의 다양한 활동을 할 수 있는 기능이 집약된 공간으로 진화되고 있다. 주택의 사용성이 확장되는 시대에는 주택개량 및 리모델링을 통해 주택의 성능과 품질을 향상시키는 것이 중요해진다.

선진국의 사례에서 보듯이, 주택개량정책의 목표는 장수명화, 에너지효율, 건강성·안전성, 배리어프리에 초점을 둘 필요가 있다. 특히 ‘100년 주택’, ‘200년 주택’(일본)의 정책구호에서 보듯이, 주택의 장수명화는 필수적인 목표로 여겨지고 있다. 에너지효율적인 주택, 건강 및 안전에 위해요소가 적은 주택, 물리적 장애물이 없는 주택에서는 오랫동안 살기 마련이기 때문에 장수명화가 가장 기본적인 정책목표라고 할 수 있다.

## 전문가 활용 강화, 시공업체 등록·평가제 도입 등으로 ‘공사품질’ 높일 필요

주택개량정책의 취지와 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다도 공사품질을 확보하는 것이 중요하다. 현행 서울시의 주택개량사업은 육안조사 중심으로 주택진단이 이루어지고 공사계획이 수립되지 않은 상태에서 공사에 착수하는 경우가 많다. 이는 공사의 정합성·효율성 측면에서 사업을 평가하는 데 어려움을 발생시킨다. 사업의 실효성 향상과 주택개량의 정책목표 달성을 위해서는 현재보다 건축사(건축기사 포함)·기술사의 역할을 강화할 필요가 있다. 주택 사전상태부터 공사 사후결과까지 전 과정을 점검하는 체계를 구축하고, 건축사·기술사의 참여·개입을 강화하여 재료 및 시공관리, 시공 품질관리를 제고할 필요가 있다.

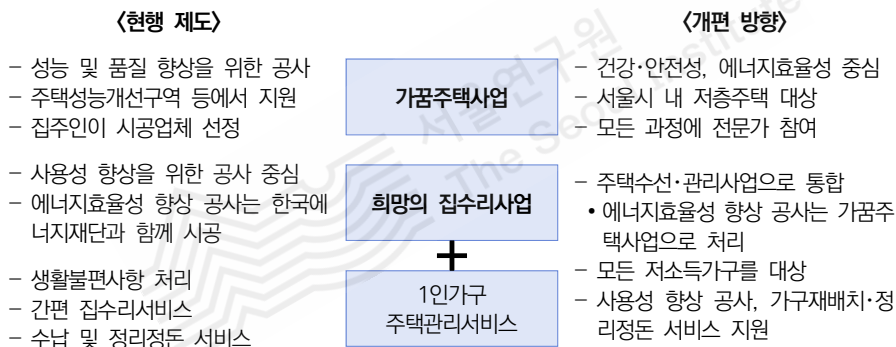
시공업체가 일정 수준의 기술력과 전문성에 도달하는 것을 목표로 등록·평가제를 도입하여야 한다. 시공업체 등록·평가제는 신뢰할 수 있는 시공업체 풀(pool)을 확보하고, 누구나 편리하게 믿을만한 시공업체의 현황 및 전문성을 확인할 수 있도록 구축되어야 한다.

주택개량사업은 주택의 성능 및 품질을 객관적으로 판단할 수 있는 기준에 맞춰 지원되어야 한다. 공공지원 주택개량사업에서 일정 수준 이상의 성능 및 품질의 향상을 도모하려면, 사전에 주택조사를 실시하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 주택의 구조안전

성과 거주적절성뿐만 아니라 거주자의 안전성과 건강성을 조사·평가하는 체계를 마련할 필요가 있다.

## 단기적으로 내구성 강화 중심의 사업과 주택수선·관리사업으로 이원화 바람직

단기적으로 주택개량사업을 크게 가꿈주택사업과 주택수선·관리사업으로 개편할 필요가 있다. 가꿈주택은 장수명화(내진공사 병행), 보건성·안전성 확보, 설비 교체, 배리어 프리화, 에너지효율화 등과 같은 내구성 강화 목적의 개량공사 중심으로 전환되어야 한다. 현재 주택성능개선구역 등에서 지원하고 있는 가꿈주택사업을 서울시 내의 모든 저층주택을 대상으로 실시할 필요가 있다. 정책대상 선정에서 공사완료 검사까지 모든 과정에 건축사·기술사가 참여하도록 하여, 시공품질을 확보함과 동시에 사업의 효과성을 제고하는 것도 필요하다.



[그림 1] 주택개량사업의 개편방향

희망의 집수리사업은 1인가구 주거관리서비스와 통합하여 주택수선·관리사업으로 시행할 필요가 있다. 현재 희망의 집수리사업은 주로 간단한 공종의 사용성 향상 공사, 제습기 등의 물품지원을 중심으로 시행되고 있다. 정책대상을 모든 저소득가구로 확대하여 간편집수리뿐만 아니라 가구재배치 및 정리정돈 등도 지원할 필요가 있다. 그리고 부분적으로 시행되고 있는 에너지효율성 향상 공사는 가꿈주택사업으로 이관하는 것이 필요하다.

장기적으로 공공이 지원하는 주택개량사업은 지속가능성과 장수명화를 정책목표로 하여 주택의 사회적 요구성능을 달성할 수 있어야 한다. 가꿈주택과 같은 주택개량사업은 공종별 최대지원액과 자부담액을 재설정하고, 융자지원과 세제혜택을 늘리는 방향



으로 개선하는 것도 필요하다. 가구가 생애주기(life-cycle)·생애과정(life-course)에 따른 주거이동을 줄이는 것이 가능하도록, 주택건설 초기부터 가변성, 유지관리의 용이성 등을 확보하기 위해 관련 제도를 정비할 필요도 있다.

## 사업운영·전달체계 일원화, 중간지원조직 설치·운영 등으로 제도적 기반 강화

2022년 7월부터 균형발전본부 내의 주거환경과가 주택정책실(주거환경개선과)로 이관되어, 주택정책실을 중심으로 주택개량사업을 추진하는 조직체계가 마련되었다. 따라서 가꿈주택을 도시재생이 아닌 주택정책 차원의 주택개량사업으로 재정비할 필요가 있다. 주택개량 및 리모델링을 활성화하기 위해서는 이해관계자가 관심을 가지고 참여할 수 있는 제도적 기반이 강화되어야 한다. 이를 위해 서울시 주택정책실과 자치구 담당부서 간의 유기적 협조하에 전달체계를 개선하고, 서울시 차원에서 중간지원조직인(가칭)주택개량지원센터를 설립·운영하는 것이 필요하다.

[표 2] (가칭) 주택개량지원센터의 역할

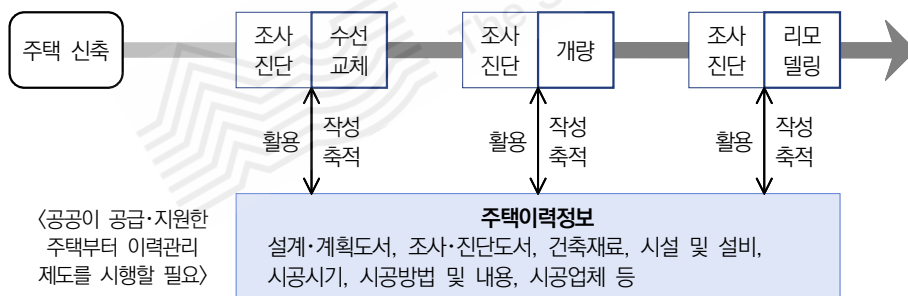
구 분		기본적 역할
기술적 서비스	주택개량 리모델링	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시공지원형 프로그램의 운영</li> <li>- 주택조사 및 진단에 기반한 개량공사 지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 장수명화(보건성·안전성, 에너지효율성)를 목표로 사회적 요구성능 도달을 위한 공사</li> </ul> </li> <li>- 시공업체 선정, 시공관리 및 모니터링, 주택개량이력관리 등</li> </ul>
	간편집수리	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인가구, 노인가구, 장애인가구 등에 대한 경상수선 지원</li> <li>• 50만 원 이하의 주택의 초기성능 회복 또는 사용성 향상을 위한 작업</li> </ul>
상담·컨설팅		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신청가구 대상               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택개량 및 리모델링·간편집수리에 관한 상담, 공사계획 수립</li> <li>• 기타 주거복지 시책에 관한 정보의 제공</li> </ul> </li> <li>- 시공업체 대상               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주택개량 및 리모델링·간편집수리에 관한 컨설팅</li> <li>• 등록·평가제 등에 관한 상담</li> </ul> </li> </ul>
교육·훈련		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시공업체에 대한 기본교육 및 심화훈련</li> </ul>
지역사회 네트워크		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택개량사업에 참여하는 지역의 사회경제조직, 중소기업체와의 협력관계 구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 등록·평가제를 통한 시공품질 유지·향상</li> </ul> </li> <li>- 지역의 건축사·기술사 단체와의 협력관계 강화</li> <li>- 자치구, 주거안심종합센터, 주거복지센터, 집수리지원센터 등의 주거복지 관련한 기관과의 파트너십 유지</li> </ul>
홍보·출판		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택개량사업에 대한 종합적인 홍보</li> <li>- 주택개량 가이드북, 공사시방서, 사례집 등의 배포</li> </ul>



## 공사시방서 마련, 이력관리시스템 구축으로 시공·사후관리 체계화해야

공공지원 주택개량사업은 시공의 효과성과 비용의 효율성을 추구하여야 한다. 정해진 예산 및 지원금액 내에서 효과성과 효율성을 발휘하기 위해서는 적절한 재료와 공법을 사용하는 것이 선행되어야 한다. 따라서 시방서 마련 및 준수, 주택이력 관리시스템의 구축·운영을 통해 시공 및 사후관리를 체계화하는 것이 중요하다. 건축사·기술사·시공업자의 참여하에 주택개량에 적합한 시방서를 개발하고, 이를 준수하도록 할 필요가 있다.

현재 주택에 대한 수선이력이 관리되지 않고, 위법·불법개조도 발생하고 있어 주택의 성능과 품질을 파악하는 데 한계가 있다. 서울시는 조례를 통해 주택관리이력제를 도입·지원할 수 있도록 규정하고 있지만, 아직까지 시행되지 않고 있다. 주택이력관리는 적기에 적절한 수선·교체·개량·리모델링이 가능하고, 주택거래 및 가격안정에 기여하며, 재해 및 안전사고 발생 시 신속한 대응에 도움을 준다. 따라서 설계·계획도서, 조사·진단도서, 건축재료, 시설 및 설비, 시공시기, 시공방법 및 내용, 시공업체 정보를 전산으로 관리하는 주택이력관리 시스템을 구축·운영하여 재고관리에 활용할 필요가 있다.



자료 : 박은철·윤혜림, 2020, 「서울시 주거상황 감안한 주택재고 관리정책 방향」, 서울연구원, p.95의 그림을 수정함.

[그림 2] 주택이력관리 시스템의 개념도