

서민소유 자가주택의 개보수 활성화가 필요하다

- 단독주택과 소규모 공동주택을 중심으로 -

- 서민들이 많이 소유·거주하고 있는 단독주택, 연립주택, 다세대 주택(재고의 약 48%)은 대부분 적절한 개보수 투자가 이루어지지 못해, 건물의 조기 노후화, 비정상적인 자산가치 하락 및 거주민의 주거수준 악화를 초래함
- 서민들의 개보수투자를 어렵게 하는 요인으로 가옥주의 경제력 부족, 주택 개보수 산업 미비와 개보수 관련 정보 부족 등을 들 수 있고, 정책적 문제점은 정부지원 부족, 신규주택 건설 위주의 정책, 기성주거지 관리 미흡 등임
 - 특히 경과년수가 오래된 주택의 가옥주들은 노령계층이거나 저소득층인 경우가 많아, 개보수 투자 여력이 부족함
- 개보수투자를 보다 활성화하기 위한 정책방안은 아래와 같음
 - 국민주택기금등 공공자금의 지원기준 (주택 경과년수, 주택 규모 등) 완화
 - 임대겸용주택에 대한 특별 용자제도 도입을 검토
 - 노령계층이나 소득수준이 낮은 가옥주들의 개보수자금 대출을 지원하기 위한 대출보증시스템 구축
 - 주택 구조나 면적 변경으로 주택 재등록이 필요한 경우 등록세의 감면
 - 개보수 산업 육성 및 관련 정보체계 구축
 - 기반시설 부족지역을 집단개량지구로 지정하여 주택과 함께 기반시설도 개량
 - 정기적인 재고주택상태 조사(Housing Condition Survey) 실시

1. 노후주택 소유자의 사회·경제적 특성

(국토연구원 서울·대전·청주·진주·목포 5개 도시 표본조사 결과)

- 1990년 이전에 건축된 노후 단독주택과 소규모 공동주택을 소유하고 있는 가옥주는 소득이 낮은 노령계층이 많은 것으로 조사됨
 - 월평균 총소득은 '100만원 미만'(31%)이 가장 많고, 그 다음이 '150만원 이상~200만원 미만'(21%)이며, 월평균 총소득이 250만원 이상인 경우는 전체의 약 15%에 지나지 않았음
 - 노후 주택 가옥주 연령은 '60세 이상'(36%)이 가장 많고, 그 다음이 '50세 이상~60세 미만'(30%) 순으로 조사됨
 - 노후주택 유형별 소유자의 60세 이상 비율은 단독주택의 경우 약 39%로 가장 높게 나타났으며, 다세대·연립주택의 경우 약 32%, 소규모 아파트의 경우는 26%였음
- 노후 단독주택과 소규모 공동주택의 소유자는 소득수준이 낮을수록 그리고 연령이 높을수록 경과년수가 오래된 주택을 소유하고 있음

2. 노후주택의 일반 특징

- 주택의 상태가 전반적으로 불량하다고 판단되는 주택의 비율은 1970년 이전에 건축된 주택의 경우 57%, 1970년대에 건축된 주택의 경우는 47%, 1980년대 전반기와 후반기에 지어진 주택의 불량 비율은 각각 31%, 23%로 조사됨
- 주택의 가장 불량한 부분은 단열재, 외부분, 창문, 외벽으로 조사되었고, 다음으로 천장, 주방, 우배수시설이 불량한 것으로 나타남
 - 그 외에 내벽, 보 및 기둥, 바닥도 불량한 경우가 많은 것으로 나타남
 - 1970년 이전에 지은 주택의 경우 상하수도 배관도 불량한 경우가 많음
- 동네 기반시설에 있어 주차공간이 매우 부족하다고 지적한 가구의 비율은 약 40%, 약간 부족하다고 응답한 가구의 비율은 약 15%였음
 - 도로의 상태가 불량하거나 폭이 4미터 이하로 비좁다고 지적한 가구도 약 42%에 이룸

3. 개보수 투자의 장애요인

1) 가옥주의 경제력과 자원조달의 한계

- 1990년 이전에 건축된 단독주택과 소규모 공동주택 소유자들의 1/3 이상이 60세 이상으로 조사되었는데 직업이 없는 경우가 거의 대부분이고, 50세 이상~60세 미만 가구들(30%)의 경우도 구조조정 등으로 직업을 잃은 경우가 많았음
 - 이들은 주택을 구매할 당시에는 대부분 정기적인 소득원이 있는 중산계층이었으나 현재는 개보수 투자를 위한 경제적 여력을 상실한 경우가 많음
 - 노령·저소득계층 소유의 주택은 매각이 여의치 않은 경우가 많고, 매각이 가능한 경우라도 가옥주가 임차가구로의 전환에 따른 주거불안정을 우려하여 매각을 원치 않는 경우가 많음

2) 개보수 투자의 시장가치 반영률 미흡

- 개보수 투자가 이루어질 경우 시장거래가격에서 개보수 투자 비용이 반영되는 비율이 낮음
 - 반면 사용가치를 중시할 경우 건물의 구조가 견실하다면 건물 신축비용에 비해 개보수 비용이 최대 1/2밖에 소요되지 않으므로, 개보수 투자의 효율성은 매우 높음
- 향후 주택보급률이 더욱 높아짐에 따라 교외지역 개발이 둔화되고 주거이동이 상대적으로 적어지게 되면 개보수 투자의 시장가격 반영률이 높아질 전망이다

3) 가옥주들의 정보 부족 및 개보수 산업 미비

- 주택은 다양한 부재로 구성되어 있고, 각 부재는 일정한 내구연한이 있어 이를 교체하거나 수선하여야 주택의 성능이 유지될 수 있으나 일반 가옥주들은 대부분 개보수 방법, 개보수 전문업체, 소요 비용 등에 대한 정보가 절대 부족함
- 주택의 소규모 개보수 사업을 수행하기 위한 산업이 미발달
 - 기존의 주택건설회사 규모와 체제로는 소규모 개보수사업을 수행하기에 적절치

않으며, 개보수에 대한 종합적인 전문성과 경험을 갖추고 있지 못한 경우가 대부분임

- 한편 개보수 전문업체를 표방하고 있는 업체들은 전문건설업체들인데 아직 활동이 제한적이고 서비스의 표준화도 이루어지지 못하고 있음

4. 정책적 문제점

- 신규주택 건설 위주의 주택정책과 주택분양가 규제
 - 우리나라 주택정책은 공급확대를 추구하면서 금융과 세제 등의 정책지원을 주택신축에 집중시켜왔음
 - 외환위기이전까지 전반적으로 시행되었던 분양가 규제로 인하여, 신규분양 주택은 시장가격보다 월등히 저렴하게 구입이 가능했으므로 중고주택에 대한 개보수 투자보다는 신규주택 분양을 선호하게 함
- 도시 주거지역 공간관리 미흡
 - 과거 다가구주택에 대한 건축법과 주차장기준 등을 과도하게 완화함에 따라 기존의 주거지를 과밀화시키고 주거지의 가치를 저하시킴
 - 이는 가옥주의 개보수 경제성을 크게 저하시키는 요인으로 작용하고, 도로와 주차장 여건이 비교적 양호한 아파트단지로의 이주를 선호하도록 함
- 주택개보수 지원 미흡
 - 국민주택기금과 에너지합리화자금에 의한 노후주택개량자금 지원이 이루어지고 있으나 지원대상이 과도하게 제한적이고 용자조건에 있어 서민가옥주의 특성과 대상주택의 상태가 충분히 감안되지 못함
- 주택재고의 상태에 대한 체계적인 정보와 통계자료가 거의 전무하여, 적극적인 정책을 펼 기반이 마련되어 있지 않음

5. 개보수 활성화 방안

1) 금융지원

□ 저소득 노후주택 소유자에 대한 국민주택기금 지원요건 완화

- 노후주택의 담보가치나 환금성이 충분치 않을 경우가 많아 국민주택기금 담보조건의 완화가 필요함
- 대출 대상 주택의 경과년수를 20년 이상으로 제한하기보다는 20년 이전이라도 필요한 부분을 개보수할 수 있도록 요건을 완화
 - 서민 거주 주택들의 경우 조기노후화 현상이 많이 나타므로 10년 이상 경과된 주택을 국민주택기금 개보수자금 대출대상으로 하는 것이 바람직함
- 현재 주택개량자금 대출을 원하는 사람은 시·군·구와 은행을 오가며 절차를 밟아야 하므로 창구를 은행으로 일원화함으로써 행정절차를 간소화

□ 임대겸용주택에 대한 특별 용자제도 도입

- 단독주택의 반 이상이 자가점유와 더불어 부분 임대용으로 사용되고 있으나, 임대겸용주택의 경우 대부분 주택 규모가 커서 국민주택기금의 개보수 용자 대상에 포함되지 못함
 - 내부구조 및 부대설비의 개보수가 이루어지지 않을 경우 서민 가옥주 및 세입자들의 주거수준을 저하시키고, 미점유 공간(공가)을 증대시킴
- 따라서 영세한 수준의 임대겸용 단독주택에 대해서도 국민주택기금을 활용한 대출제도를 마련하는 것이 바람직함
 - 지원대상의 범위에 있어 임대겸용 단독주택의 규모는 제한할 필요가 없으며, 주택 소유자의 소득(연소득 3,000만원 이하)과 보유 자산 수준에 따라 대상을 제한하는 것이 바람직함
 - 선진 외국의 경우도 임대주택의 경우에 대한 별도의 개보수 지원제도가 있는 것이 일반적임

□ 취약계층의 개보수 자금 용자를 지원하기 위한 대출보증 체계 구축

- 노후 단독주택과 소규모 공동주택의 경우 담보가치가 크지 않아 민영자금뿐 아니라 국민주택기금, 에너지합리화자금과 같은 공공기금으로부터의 개보수자금 대출도 여의치 않은 경우가 많으므로, 취약계층의 개보수자금 대출에 대해 정부가 보증하는 체계를 구축해야 할 것임
- 이러한 대출보증에 있어 우선적으로 고려해야 할 대상은 노령계층 주택소유자와 임대겸용 단독주택 소유자임

□ 노령계층 가옥주들을 위한 역저당제도(reverse mortgage system) 활용방안 모색

- 노령계층 주택소유자들을 대상으로 역저당제도를 활성화하여 소득보전과 더불어 개보수 투자재원을 확보하는 데 이용할 수 있도록 조치
- 역저당제도가 적용될 수 있다면 생존해 있는 동안 혹은 주택소유권을 유지함으로써 주거안정을 기하고 주택을 담보로 정기적인 수입과 개보수 비용도 확보할 수 있을 것임

2) 세제지원

□ 개보수주택에 대한 등록세 면제

- 주택개보수시 구조변경이 수반되거나 면적이 증감될 경우 주택을 재등록하고 등록세를 납부해야 하므로 주택개보수에 대한 등록세의 감면이 바람직함
- 개보수를 적극 지원하는 차원에서 경과연수가 오래된 주택의 경우, 주택규모에 제한을 두지 않고 등록세 감면 혜택을 부여하는 것이 바람직함

□ 주택개보수 대출금 이자에 대한 소득세 감면

- 저소득 주택소유자의 주택개보수 대출금 이자비용의 소득세 감면을 적극 검토
- 지원대상은 우선 연소득 3,000만원 이하인 사람과 연면적 100㎡ 이하 단독주택, 전용면적 60㎡ 이하 공동주택으로 하는 것이 바람직하다고 판단되며, 향후 지원대상을 확대

3) 집단개발지구지정에 의한 개량제도 도입 및 지원

- 기반시설 특히 도로여건이 충분치 못한 지역에서는 개별적인 개보수 투자만으로는 효과를 기대할 수 없으므로, 이러한 지역에 대해서는 집단개발지구의 도입이 필요함
- 기반시설확충에 소요되는 비용을 충당하기 위해서는 공공자금이 지원되어야 하고, 주택개량을 위한 자금은 보조금 지급보다 융자금 제공이 바람직함
 - 지방자치단체와 주민들의 적극적인 참여가 필요함
- 지구지정은 일반적으로 구획정리가 되지 못한 주거지나, 구획정리가 되었으나 주거지 내부도로가 대부분 4미터 이하인 지역을 대상으로 주민들의 동의절차를 거쳐 정하도록 하는 것이 바람직함

4) 개보수산업의 정착을 위한 기준수립 및 육성방안 모색

- 개보수의 범위가 실내 마감재의 일부 교체 등과 같이 미미한 경우는 관계없으나, 개보수의 범위가 넓고 전문적인 영역을 포함할 경우 개보수공사와 관련한 전문성 확보가 필요함
- 그러나 공사금액은 크지 않은 데 비해 다양한 공정이 조금씩 포함되는 경우 여러 전문건설업체가 동시에 참여하기는 어려움
 - 겸업제한을 완화하여 다양한 전문건설업체가 개보수 사업에 참여할 수 있도록 허용
- 무등록업체의 공사는 철저히 방지토록 하고 실내건축전문업체로 등록된 업체의 경우 규정된 공사의 범위 안에서만 공사를 담당토록 하되, 공사금액 상한선을 현실에 맞게 상향 조정해야 함
- 관련 업체들의 공동 노력으로 개보수산업 업역의 범위 설정과 서비스의 표준화를 이루는 것이 필요함

5) 주택재고상태조사 실시 및 개보수 관련 정보 제공

□ 주택재고상태조사(Housing Condition Survey) 실시

- 구체적이고 적극적인 개보수지원 정책을 도입하기 위해서는 정기적인 주택재고상태 조사가 필요함
 - 미국의 경우 Housing Condition Survey를 주기적으로 실시하는데 선별된 지역들을 대상으로 표본조사가 이루어지고 있음

□ 공공의 개보수관련 정보 서비스 제공

- 일반인들이 개보수를 추진할 경우 필요한 공사내용, 개략적인 비용, 자금대출 방법, 전문업체 등에 대한 구체적인 정보를 제공할 수 있는 시스템을 구축
 - 중앙정부, 지방자치단체와 더불어 대한주택공사, 지방공사의 적극적인 역할이 바람직함

국토연구원 배순석 선임연구위원 (ssbae@krihs.re.kr, 031-380-0304)