

공동주택 리모델링 정책의 현황과 개선방향

The policy issues for the apartment remodeling projects

윤 영 선*

Yoon, Young-Sun

요 약

공동주택 리모델링은 유지보전과 개량보전이라는 두 가지 관점을 포괄하고 있다. 유지보전과 관련해서는 현재 장기수선계획과 특별수선충당금제도가 있으나 제대로 운용되지 못하고 있다. 그리고 개량보전을 위해서는 최근 관련 법의 개정이 이루어지고 있는 등 제도적 여건이 조성되고 있다. 향후 공동주택 리모델링의 활성화를 유도하기 위해서는 첫째, 특별수선충당금제도의 내실화를 위한 조세 감면 등의 인센티브 제공과 공익적인 기구의 설립을 통한 운영 등이 요구된다. 그리고 주민들의 실질적인 리모델링 욕구에 부응하기 위하여 세대수 증가, 내력벽 철거 및 발코니 용도 변경 등의 사안에 대해서도 전향적인 검토가 요구되고 있다. 또한, 리모델링에 대한 유인책 제공을 위한 조세 및 금융상의 지원도 필수적으로 요구되고 있다. 이밖에 중고주택정책, 재건축정책, 리모델링을 고려한 신축주택의 설계 지침 마련 등 여건 조성을 위한 관련 제도의 개선도 요구되고 있다.

키워드: 리모델링, 유지보전, 개량보전

1. 문제의 제기

최근 공동주택의 재건축이 사회적 문제로 부각되자 리모델링에 대한 관심이 커지고 있다. 주택 공급 방식은 그 나라의 사회적 여건에 따라 변하는 것이 일반적이다. 개발의 초기 단계에서는 신축에 대한 수요가 높은 반면, 도시적 용도의 토지 공급이 한계에 이르는 다음 단계에서는 재건축 또는 재개발이 중요한 주택 공급의 수단으로 등장하게 된다. 그러나 이러한 단계를 지나게 되면 주택의 양적 공급보다는 질적 관리와 개선 즉 리모델링의 필요성이 커지게 된다. 현재 우리나라는 이러한 리모델링의 필요성이 커지는 초기 단계에 진입하고 있다.

그러나 현재 우리나라는 리모델링에 대한 사회적 관심이 커지고 있음에도 불구하고 이를 효과적으로 뒷받침할 수 있는 제도적 여건은 제대로 갖추어져 있지 않다. 일반 건축물에 비하여 정부의 일정한 정책적 개입이 요구되는 주택 부문의 리모델링을 유도하기 위해서는 효과적인 제도의 뒷받침이 필수적으로 요구된다. 더구나 우리나라 주택 공급의 절대적 비중을 차지하는 공동주택은 주거단지의 구조 및 소유 특성상 관련 정책의 개선과 지원없이 제대로 된 리모델링을 시행하기가 쉽지 않다. 이런 관점에서 본 연구는 향후 그 당위성과 필요성이 커지고 있는 공동주택의 리모델링을 활성화시키기 위하여 리모델링의 개념에 입각한 관련 제도 개선의 실태를 점검하고 향후 정책 방향을 제시해 보고자 한다.

2. 주택 리모델링의 개념과 포괄 범위

리모델링의 개념과 포괄 범위에 대해서는 아직 합의된 정의가 없다. 일반적으로 그리고 최근에 개정되고 있는 법적 개념으로는 리모델링은 건물의 성능을 새롭게 개선하는 활동의 좁은 의미로 인식되고 있다. 그러나 체계적인 논리에 기반하는 학술적인 접근에서는 건물의 유지·관리 단계에서 일어나는 건물의 성능 유지 및 개선 활동을 모두 포괄하는 개념으로 이해하는 것이 바람직하다. 이렇게 정의함으로써 라이프사이클 개념에 입각한 건물의 효율적인 관리가 가능하기 때문이다.

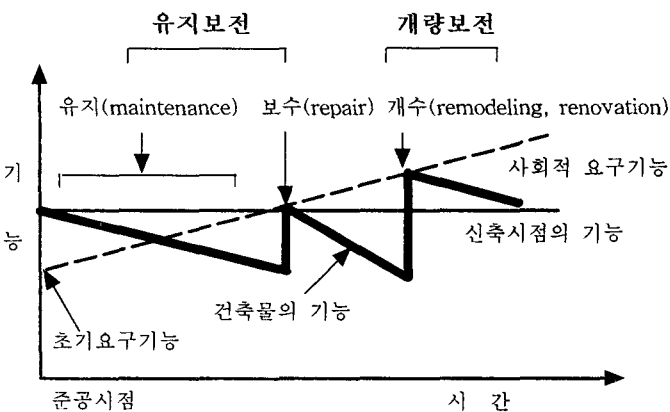
이런 관점에서 주택의 유지·관리단계에서 일어나는 리모델링 활동은 크게 유지보전과 개량보전으로 구분할 수 있다. 유지보전은 건물 준공 당시의 물리적 기능을 유지하기 위한 활동으로서 일상적인 유지(maintenance)와 보수(repair)활동을 포괄한다. 일상적인 유지활동은 주택의 초기 성능 유지와 기능 저하 속도를 늦추기 위한 청소, 점검 및 교체 등의 활동을 의미한다. 그리고 보수활동은 건물의 구성 부분이 노후, 파손, 고장 등으로 인해 물리적 내용 연수가 한계에 달한 경우 준공 시점의 성능 수준으로 건물의 기능을 회복시키기 위한 수리·수선 등의 활동을 의미한다. 이러한 보수 활동은 다시 보통수선, 계획수선 및 특별수선으로 구분된다. 보통수선은 일상적인 교체 또는 수선활동을 의미하고, 계획수선은 건물 또는 설비의 내용연수를 사전에 파악하여 적절한 시기에 교체 또는 수리하는 주기적 활동을 의미한다. 그리고 특별수선은 사전에 예측할 수 없었던

* 일반회원, 한국건설기술연구원, 선임연구원, 공학박사

상황 변화나 돌발사고 발생 시에 대처하는 수선 활동을 말한다.

개량보전은 사용 기간이 경과함에 따라 새롭게 요구되는 사회적 기능을 부가하거나 또는 향상시키는 활동을 의미한다. 건물은 장기간 사용하는 내구재이기 때문에 사용 기간이 경과함에 따라 여러 가지 측면에서 새로운 요구 기능이 생겨나게 되고, 이러한 수요에 부응하지 못할 경우 제 역할을 못하게 된다. 최근에 사회적 관심을 받고 있는 리모델링은 이러한 개량보전 활동을 주로 의미한다고 볼 수 있다. 이와 같이 주택의 유지·관리단계에서 발생하는 이러한 두 가지 개념의 활동들이 필요한 시기에 적절히 이루어질 때 주택은 지속적인 사용이 가능하게 되고, 수명도 연장된다.

리모델링의 개념과 포괄범위



3. 유지보전 관련 제도의 현황과 문제점

우리나라의 주택 정책에도 비록 공동주택에 한하기는 하지만 유지보전을 위한 제도가 있다. 「공동주택관리령」과 동 규칙에 따르면 「주택건설촉진법」에 의하여 사업계획승인을 얻어 건설한 공동주택중 300세대이상의 주택과 150세대 이상으로서 승강기가 설치되어 있거나 중앙집중식 난방방식을 갖춘 공동주택을 의무적 관리대상으로 지정하고 있다. 이에 해당되는 공동주택은 입주자 자치관리기구 또는 주택관리업자를 관리 주체로 두고 공동주택의 유지·보수 및 안전관리, 경비·청소 및 쓰레기 수거, 관리비 및 사용자 징수 등의 사항을 집행하도록 하고 있다. 한편, 동별 대표자로 구성되는 관리에 관한 의결기구로서 입주자 대표회의를 설치하도록 규정하고 있다.

구체적인 공동주택의 유지보전 제도의 내용을 살펴보면, 관리주체는 안전관리계획을 수립하고 시설별로 안전관리 책임자를 임명하여 책임점검과 안전관리진단을 실시하도록 하고 있다. 또한, 공동주택의 보수활동을 체계적으로 유도하기 위하여 장기수선계획의 수립과 특별수선충당금의 적립을 규정하고 있다. 특별수선충당금은 장기수선계획을 효과적으로 집행하기 위하여 입주민들로부터 거두는 비용이다.

우리나라 공동주택 유지보전의 문제는 제도적인 측면보

다 실제 운영에서 더 큰 문제를 나타내고 있다. 일반적으로 통상적인 유지와 관련된 활동은 관리주체를 통하여 비교적 잘 수행되고 있는 반면, 계획적 수선을 위한 장기수선계획의 집행은 제대로 진행되지 않는 경우가 많다. 이는 공용부분에 대한 무관심과 재건축에 대한 높은 기대감 등의 영향으로 장기적인 관점에서의 단지 관리와 개선에는 무관심한 아파트 주민의 특성을 반영하고 있는 것으로 판단된다.

장기수선계획의 수립과 추진이 효과적으로 시행되지 않는 실질적인 이유는 특별수선충당금의 적립이 제대로 이루어지지 않고 때문이다. 장기수선계획이 수립되어 있는 경우 이에 근거하여 특별수선충당금을 산정하여야 함에도 불구하고 실질적으로는 주민의 부담을 고려하여 이보다 훨씬 낮은 비용을 적립하는 경우가 대부분이다. 1999년도에 발간된 서울시 공동주택관리 현황에 따르면 서울 강남구의 143개 단지중 특별수선충당금을 적립하지 않은 단지가 19.6%, 그리고 「공동주택관리령」에서 정한 유지관리비의 2.5% 이하를 적립하는 단지가 70.6%로 나타나고 있다.

4. 개량보전 관련 제도의 개선 실태와 문제점

공동주택의 개량보전 즉, 적극적인 리모델링을 위한 제도는 2001년도부터 갖추어지기 시작하고 있다. 정부는 2001년도 9월에 개정된 「건축법 시행령」과 「시행규칙」에서 리모델링 행위에 대하여 건축 규제의 적용을 완화할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 건축물의 기능 및 환경 개선 등 리모델링과 관련된 증축 행위도 일정한 조건 하에서 허용하고 있다.

한편, 공동주택의 리모델링 행위에 직접적인 영향을 미치는 「공동주택관리령」은 2002년 3월에 개정을 완료하였고, 주택건설촉진법은 금년 중 개정을 목표로 국회에 상정 중에 있다. 개정된 「공동주택관리령」은 공동주택의 리모델링 추진과 관련된 구체적인 내용과 절차 기준 등을 담고 있다. 입주자 대표회의를 리모델링 제안 주체로 할 수 있도록 하였고, 10년 이상 된 공동주택으로서 단지 또는 동 입주자 전원의 동의를 얻어 구조안전에 지장이 없다고 인정하는 경우에는 리모델링의 추진이 가능하도록 하였다. 한편, 입주자 2/3이상의 동의를 얻는 경우 1/2범위 내에서 부대 복리시설 상호간의 용도 변경이 가능하도록 허용하였다.

「주택법」으로 바뀌게 되는 「주택건설촉진법」에는 입주자 80%의 동의만으로 리모델링을 추진할 수 있게 하고 미동의자에 대한 매도청구권을 부여함으로써 실질적인 리모델링의 추진이 용이하도록 하고 있다. 그리고 국민주택 기금의 운용 대상에 국민주택의 리모델링도 포함되도록 하였다. 또한, 리모델링에 따른 소유자간의 분쟁 소지를 없애기 위하여 리모델링에 의하여 전용부분의 면적이 증가하여도 대지 사용권은 변하지 않는 것으로 규정하였다.

이러한 일련의 관련 법의 개정으로 노후 건축물 특히 노후 아파트의 리모델링을 추진할 수 있는 제도적 틀은 어느 정도 마련되어 가고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이러한 제도적 여건 형성에도 불구하고 여전히 리모델링을 활성화시키는데는 장애 요소가 많다. 이번 제도 개선

안은 주로 건축 규제의 완화에 국한되어 있다. 그러나 제대로 리모델링을 유도하기 위해서는 규제 완화를 넘어서 지원, 조성하는 정책이 필요하다. 상업용 건물이나 부자들의 주택에 대해서는 규제 완화만으로 충분하지만 서민들의 노후 주택 개선을 위한 리모델링은 정부가 직접 나서서 지원하고 유도하는 정책이 요구된다. 이런 관점에서 현 단계의 관련 제도 개선에는 금융, 조세상의 지원 대책이 미흡하다고 볼 수 있다.

또한, 전용면적의 확대와 같은 주민의 실질적인 기대 욕구를 충족시킬 수 있는 방안도 여전히 미흡하다. 현재 개정된 법에서는 제한된 범위 내에서 부분적인 발코니의 확장 등과 같은 방법으로 평형 확대가 가능하도록 했으나 입주민이 원하는 실질적 주거 공간의 확대나 변경을 위한 조치로는 미흡하다. 특히, 아파트 소유자들이 재건축 사업의 수익성에 익숙한 현실적 여건에서 리모델링을 통한 재산가치의 상승을 유도하기 위한 유인책이 없는 것이 현실적인 문제로 대두되고 있다.

어지지 않는데 있다. 따라서 장기수선계획 대상의 공동주택 단지가 자발적으로 특별수선충당금을 적립할 수 있도록 정책적 지원 내지 유인책을 제공할 필요가 있다. 이를 위해서 적립금의 일정부분에 대하여 소득 공제 형식의 조세 감면 혜택을 주는 정책이 바람직하다.

그리고 보다 근본적인 개선을 위하여 현행과 같이 입주자대표회의가 자의적으로 적립금을 금융기관에 예치하는 방식을 탈피하여 기금의 적립부터 운용에 이르기까지 관장하는 공적 기구를 설립하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 기구는 적립된 각 단지의 특별수선충당금과 정부의 별도의 기금 출연등을 통하여 공익적인 차원에서 운용되어야 할 것이다. 즉, 일정기간 자금을 적립한 단지에 대해서는 사전에 용자를 받을 수 있도록 하고, 또 별도의 대규모 리모델링 사업을 추진코자 하는 경우에는 자금 용자를 위한 보증을 서는 기능 등을 수행할 수 있을 것이다.

둘째, 공동주택의 리모델링을 활성화시키기 위해서는 적극적인 개량보전을 유도할 수 있는 정책 방안이 요구된다. 개

리모델링 관련 주요 법령의 개정내용과 동향

관련 법령	주요내용	개정동향
건축법 시행령 및 시행규칙	<ul style="list-style-type: none"> 리모델링 대상 건축물에 대한 건축기준의 적용완화 적용완화의 절차 	<ul style="list-style-type: none"> 2001.9월 개정완료
공동주택관리령	<ul style="list-style-type: none"> 부대복리시설 설치기준의 적용예외 규정 신설-리모델링시 1/2범위내에서 변경가능 동 또는 단지 리모델링 허용 <ul style="list-style-type: none"> - 20년 이상의 경우 증축허용 	<ul style="list-style-type: none"> 2002.3월 개정완료
주택건설촉진법	<ul style="list-style-type: none"> 리모델링 조합 설립근거 신설 입주자 동의 및 매도 청구권 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 4/5 동의시 추진 가능 국민주택 기금운용 대상에 리모델링 포함 공동주택 전용면적 변경시 대지지분 및 공유면적 배분방법 특례규정신설 	<ul style="list-style-type: none"> 현재 개정작업 진행중 - 2003년 상반기 시행 예정
국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령	<ul style="list-style-type: none"> 리모델링 관리 지구 도입 용도지구내 건축물 층수 또는 높이제한 완화 	<ul style="list-style-type: none"> 현재 개정작업 진행중

5. 공동주택 리모델링 활성화를 위한 제도 개선 방향

선진국의 사례를 보면 공동주택 리모델링은 정부의 직접 또는 간접적인 지원을 통하여 추진되는 것이 일반적이다. 우리나라는 공동주택 리모델링 사업이 이제 초기 발전단계에 있으므로 정부의 체계적인 제도 개선과 지원이 더 절실히 요구된다. 이와 관련하여 무엇보다 먼저 정부의 일관된 주택 정책 방향 설정과 이러한 틀에 입각한 노후 공동주택에 대한 리모델링 정책의 개선이 요구된다. 우선 당장 시급하게 개선이 요구되는 사항을 제시하면 다음 세가지로 요약할 수 있다.

첫째, 현행 장기수선계획제도의 내실화를 기할 필요가 있다. 장기수선계획의 본질적인 문제는 이를 뒷받침 할 수 있는 특별수선충당금의 적립이 형식적이거나 제대로 이루

량보전과 관련한 주민들의 절대적인 욕구는 적극적인 주거 평형의 확대와 변경 등인데 이를 위한 관련 제도의 개선이 필요하다. 이와 관련하여 세대수 증가를 위한 증축 행위, 내력벽 구조의 철거 내지 변경 행위, 발코니의 용도 변경 행위 등에 대한 보다 적극적이고 전향적인 검토가 요구되고 있다. 구조 안전에 관한 기준 등을 엄격히 지키는 범위 내에서 이러한 사항들을 적극적으로 허용할 경우 공동주택 리모델링 사업은 수익성과 다양성 측면에서 보다 활성화 될 것이다.

셋째, 리모델링의 활성화를 위하여 조세 및 금융상의 지원 대책이 시급하다. 공동주택 리모델링은 사회적 비용을 최소화시키면서 기존의 주거 수준을 개선시키는 바람직한 행위이지만 투자 주체의 입장에서 경제 부담이 적지 않고 단기적으로 투자의 수익성을 기대하기 어려운 경우가 많다. 공공 임대주택의 비중이 높은 서구 선진국의 경우 주택 리모델링은 주로 정부의 직접적인 재정 보조를 통하여

시행되는 경우가 많지만 우리나라는 개인 소유의 민간 분양 아파트가 절대 다수를 차지하므로 조세 감면 또는 용자 정책을 통한 지원 대책이 보다 바람직할 것이다. 이와 관련하여 「조세특례제한법」상의 부가가치세 면제 범위에 리모델링을 포함시키고 취득세, 재산세 등의 지방세 감면 등의 혜택도 줄 필요가 있다. 또한 현행 국민주택기금의 용자 규모와 상환 조건도 개선할 필요가 있다. 그리고 리모델링과 관련된 대출금의 상환 및 증당금의 적립에 대하여 소득 공제 등의 인센티브를 주는 방안도 도움이 될 것이다.

이밖에도 리모델링의 활성화를 위하여 선행적으로 검토하고 여건을 조성해야 할 개선 사항들은 적지 않다. 이와 관련 향후 집중적으로 개선해 나가야 할 정책 과제들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 중고 아파트 또는 주택의 성능과 유지·관리 정도 등을 종합적으로 평가할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이러한 평가제도가 정착될 경우 시장 메카니즘을 통하여 우수한 리모델링을 한 주택이 보다 나은 가격으로 거래될 수 있을 것이다.

둘째, 현행 재건축 추진 시기의 기준이 되고 있는 노후 불량주택의 재건축 가능 연한을 삭제하는 것이 바람직할 것이다. 현행 기준에는 20년 된 건물로서 노후 또는 불량한 주택은 재건축이 가능하도록 하므로써 재건축의 조기 추진을 유도하는 경향이 있다. 이에 대하여 불량주택의 기준 연한을 연장하기보다는 차라리 기간을 삭제하므로써 재건축의 추진이 기간이 아닌 실질적인 노후·불량의 정도에 따라 추진이 될 수 있도록 유도할 필요가 있다.

셋째, 기존 주택의 리모델링이 원활히 추진되기 위해서는 주택 신축단계에서부터 리모델링을 고려한 설계 및 시공이 이루어지도록 유도할 필요가 있다. 이를 위해서 향후 주택 또는 건물 신축시 리모델링을 고려한 설계가 유도될 수 있도록 가이드 라인 또는 지침을 제공하여야 할 것이다. 그리고 이러한 리모델링을 고려한 설계 및 시공이 가능하도록 기술개발 및 보급, 표준화 부품 및 자재의 사용 유도 등 여러 가지 유인책을 제공할 필요가 있다.

넷째, 지금까지 제시한 대부분의 리모델링 관련 규제 완화와 지원 제도들은 공동주택을 위한 것들이다. 따라서 단독주택에 대해서도 효과적인 리모델링이 유도될 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이를 위해서 단독 주택에 대해서도 여

러 가지 유지·관리를 위한 표준 모형의 개발과 보급, 관련 공법 및 자재의 개발과 보급, 조세 및 금융상의 인센티브 등이 주어질 수 있도록 하는 정책적 배려가 요구된다.

다섯째, 도시계획적 차원에서 리모델링을 보다 체계적으로 유도하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다. 싱가포르의 경우 정부가 직접 나서서 노후화된 아파트 단지의 업그레이딩을 계획적으로 유도하고 있다. 우리나라도 단순히 정부가 인허가를 하는 수준을 넘어서 적극적으로 「리모델링관리지구」의 지정 등을 통하여 리모델링을 계획적으로 유도해 나갈 필요가 있다.

마지막으로 이러한 모든 제도 개선 노력에도 불구하고 궁극적으로 주택 리모델링은 국민의 의식개혁이 전제되지 않으면 안 된다. 무엇보다 새것을 구입하는데만 급급하고 유지·관리하는 데는 관심을 갖지 않는 고도성장시대의 타성을 버리도록 범국민적 운동을 펼쳐나갈 필요가 있다. 이를 위해서 정부는 물론 민간단체 등이 주택의 유지·관리와 리모델링, 그리고 장수명화의 사회적 필요성을 널리 홍보하고, 국민 저변에 뿌리내리도록 노력해야 할 것이다.

< 참고문헌 >

건설교통부, 주택업무편람, 2001.
 대한주택공사, 공동주택 리모델링 정책토론회, 2000
 박신영 외, 고층아파트 유지관리제도 개선방안 연구, 대한주택공사 주택연구소, 1996
 박신영 외, 공동주택 대규모 수선비용 적립 및 용자방안 모색, 대한주택공사 주택연구소, 1998
 배순석, “주택조기노후화의 실태와 원인”, 국토, 1997.2
 시설안전기술공단, 재건축 판정기준 정립방안, 2000
 윤영선, 리모델링 시장의 동향과 대응과제, 한국건설산업연구원, 2002
 조미란 외, 공동주택단지 리모델링 방안 연구, 대한주택공사 주택연구소, 2000
 한국건설기술연구원 외, 건축물 리모델링을 위한 신축건축물의 설계기준 수립토론회, 2001
 한국건설산업연구원 외, 건축물 리모델링 활성화를 위한 제도개선토론회, 2001

Abstract

Building remodeling concept includes maintenance & repair and renovation. We have long-term repair plan and special repair fund system for the apartment maintenance & repair, but they do not operate well. And laws and ordinances are being revised in relation with renovation. However, more policy improvement and assistance are needed in order to activate the apartment remodeling project. Especially preferential loan and tax reduction policy and deregulation of building provisions are the main tasks for the apartment remodeling.

keywords : remodeling, maintenance & repair, renovation