

공동주택 리모델링 보편화를 위한 개선방안 연구

Improvement Plan for Apartment Remodeling

김종국*
Kim, Jong-Kook

박영민**
Park, Young-Min

조영준***
Cho, Young-Jun

Abstract

While reconstruction has been criticized since 1990 for its tendency of resource over-usage and negative impact on the surrounding environments, remodeling has begun drawing attention as its new alternative.

Through examining the recent legal and systematic conditions such as Construction Law, Common Housing Administration Ordinance, and Housing Law, etc. this research analyzes problems on the current legal systems on remodeling, and it aims to suggest systematic and policy-driven schemes which could revitalize remodeling on its software and hardware sides.

Careful consideration in regards to remodeling should be given from the initial design stage and throughout the maintenance stages of construction to achieve lengthy durability of buildings, and realization of long-term maintenance costs should also be pursued during this process. This will set in place the practice of remodeling in longer than 50-years intervals since the construction rather than the current 20 or 30 years.

키워드 : 리모델링, 건축법, 공공주택관리령, 주택법

keyword : remodeling, Construction Law, Common Housing Administration Ordinance, Housing Law

1. 서론

1.1 연구의 배경 목적

주택건설촉진법이 주택이 없는 국민의 주거생활의 안정을 도모하고 모든 국민의 주거수준의 향상을 목표로 1972년도에 제정된 이후 그동안 수차례에 걸쳐 제도적인 정비를 통한 법령의 개정으로 주택의 공급측면에서는 괄목할 만한 성과를 거두었으며, 그 결과 2002년도 말에는 주택보급률이 100%에 달하고 있다. 그러나 1987년 재건축사업제도가 도입된 이후 20년 이상 된 주택이 도시미관토지이용도난방방식구조적 결함 또는 부실시공 등을 이유로 철거됨에 따라 자원의 낭비와 철거 폐기물로 인한 환경오염, 용적률 및 세대수 증가에 따른 재건축 지역의 도시기반시설 부족 등의 문제점을 발생시키고 있다. 또한 국토의 계획적인 이용·관리면에서 중전의 국토이용관리법상 준농림지역에서의 무분별한 난개발을 방지하기 위하여 국토체계개편 작업을 착수하여 용적률 규제의 강화와 용도지역 종별세분화, 공동주택의 지구단위계획 구역 지정 등을 포함한 새로운 법률인 국토계획 및 이용에 관한 법률이 제정되었다. 이러한 환경의 변화로 1990년대 후반까지 활발하였던 재건축 사업이 어느 정도 위축됨에 따라 그 대안으로서의 리모델링에 대한 관심이 증대하게 되었다.

그러나 공동주택의 특성상 단지 또는 동 전체의 리모델링을 위한 해당 입주자 전체 동의 필요 및 증축할 경우의 개발행위 허가 등에 대한 규정으로 인해 사실상 증축을 통한 리모델링은 불가능하다고 해도 과언이 아니다. 또한 리모델링의 효과, 즉 리모델링 이후의 자산가치의 상승 여부에 대해서도 선택이 많지 않기 때문에 입주자와 시공자가 리모델링에 대해 적극적인 자세를 취하지 못하는 등의 이유로 리모델링은 활성화되지 못하고 있다.

1.2 연구의 범위와 방법

이들 위한 연구의 내용은, 공동주택현황 및 재건축·리모델링의 사업추진 현황 등의 자료를 검토하여 공동주택 리모델링의 현주소를 점검하고, 또한 이를 바탕으로 공동주택 리모델링의 사업 추진상 문제점들을 분석하여 공동주택 리모델링의 활성화 방안 및 리모델링의 경제적 효과를 분석하는 것으로 한다. 연구에 필요한 자료는 주로, 건설교통부와 서울시의 통계자료 및 서울시정개발연구원, 공동주택 리모델링 세미나 자료 등을 이용하였다.

2. 리모델링 사업의 여건과 동향

리모델링은 기존 건축물의 기능을 유지·관리·개선하는 일련의 활동을 포함하는 포괄적인 개념이라 할 수 있으며, 건축물의 준공 후 청소, 점검 및 교체 등의 활동을 통하여 건축물의 기능 저하를 방지하려는 '유지'와 각종 시설물의 노후화와

* 중부대학교 건축공학과

** 중부대학교 건축공학과

*** 중부대학교 건축공학과 교수/공학박사

파손, 고장으로 인하여 건축물의 기능이 저하되었을 경우 수리·수선 등을 통하여 이를 준공 시점의 수준으로 회복하려는 '보수', 사회환경의 변화에 부응하여 건축물에 새로운 기능을 부여하기 위한 증개축 및 대수선 등의 활동을 포함하는 '개수'로 구분할 수 있다.

2.1 공동주택현황과 재건축사업의 추진동향

1) 공동주택 현황

표 1. 공동주택 사용년수별 현황 (단위 : 세대)

구분	계	분양주택				임대주택
		계	아파트	연립	다세대	
계	6,132,783	5,261,010	5,043,450	203,329	14,231	871,773
5년이하	2,078,794	1,549,636	1,532,526	14,335	2,795	529,138
6-10년	2,106,373	1,846,514	1,806,849	33,653	6,012	259,859
11-15년	1,024,353	955,703	898,113	54,707	2,883	68,650
16-20년	558,980	547,308	475,346	70,105	1,857	11,672
21년이상	364,283	361,829	330,616	30,529	684	2,454

자료 : 건설교통부, 공동주택현황, 2002.

우리나라에서 공동주택의 노후화는 주로 건물의 구조적 수명이 다하는 물리적 노후화보다는 설비의 노후화, 단열성능 저하, 난방방식의 변화, 생활양식의 변화에 따른 불편함 등으로 인한 기능적 노후화로 인해 발생하고 있다.

2) 공동주택 재건축사업 추진동향

공동주택이 기능적 노후화에 직면하여 고려할 수 있는 선택은 크게 재건축과 리모델링 두 가지가 있는데, 이 두 가지 중에서 어느 하나를 선택할 것인가 하는 문제는 그동안 경제적 측면에서의 판단이 큰 비중을 차지해 왔다. 즉 비용과 효과 측면에서 어느 쪽이 더 큰 이익을 가져다줄 것인지에 따라 재건축 또는 리모델링이 결정되어 왔다.

표 3. 재건축에 따른 주택유형별 세대수 변화

주택유형	조합수	세대수		단지 당 평균세대수		증가율
		기존	계획	기존	계획	
단독	64	5,743	23,178	89.7	362.2	403.6%
연립	474	29,530	76,465	62.3	161.3	258.9%
아파트	189	47,671	84,823	252.2	448.8	177.9%
기타	6	1,506	4,256	151.0	709.3	282.6%
계	733	84,450	188,722	115.2	257.5	223.5%

자료 : 서울시, 재건축추진현황, 1988. 박용하, 전개논문, p.19에서 재인용

이러한 재건축 사업은 1987년 12월 주택건설촉진법의 개정으로 재건축사업이 시행근거가 마련된 이후 1988년 12월 마포 아파트 재건축 조합설립인가를 시작으로 본격적으로 추진되었으며, 1990년 중반에 가장 활발히 진행되었다. 그 결과 1999년 12월말 서울시에서만 1,163개의 재건축 조합이 인가되었으며, 그 중 사업승인을 받은 조합은 678개에 달하고 있다.

표 4. 재건축 추진현황 (단위 : 개/천호)

내 용	계	완 료	시행중	미착수
조 합 수	1,163	405	273	485
공급주택수	388.8	89.5	121.4	177.9

자료 : 건설교통부, 「주택업무편람」, 2000.

2.2 공동주택 리모델링에 대한 인식 및 제도적 여건

재건축이 1990년대 후반 이후 자원낭비 및 도시경관과 주변환경에 미치는 부정적 영향 등의 측면에서 많은 비판을 받는 가운데, 재건축에 대한 새로운 대안으로 리모델링이 서서히 주목받기 시작하였다.

표 6. 기존 연구에서 제시한 리모델링관련 법규의 제언 내용

내 용	기존 주택	신규 주택
대한주택공사 (2000)	-공동주택관리령 · 리모델링 범위별 절차, 동의, 허가 및 신고기준 개정, 동별 관리기준 및 행위절차 마련 · 장기수선계획 수립 및 특별수선충당금의 적립, 사용기준 현실화	- 라이프사이클코스트(LCC)에 대한 검토 · 현실성 있는 LCC계획 수립을 위한 데이터 조사, 축적 및 기법 개발 · 배관·설비교체를 위한 설계 기법개발
	-주택건설기준등에 관한 규정-신축공동주택의 리모델링을 고려한 설계기준 마련, 리모델링시의 특례규정 검토 -건축법-공동주택의 증개축, 대수선의 용어 정의 보완, 리모델링시 건축물 구조안전 점검기준 마련	-발주기관의 턴키 평가 시 리모델링 고려에 대한 가점부여 기준마련
건설기술연구원 건설산업연구원 대한주택공사 주택도시연구원 (2001)	-리모델링 관련 법령 · 리모델링 행위허가기준 시설 · 공동주택내 행위허가기준 개선 · 금융관련제도 · 금융주택 특별수선충당금적립제도 · 리모델링 민간금융활성화 방안 · 종합적 리모델링 금융지원체제 · 조세관련제도 · 조세제도 개선방안	-건축계획분야 · 모듈정합설계(MC)기준 적용 · 가변계획수립 -건축구조분야 · 구조제 내구성 확보 · 구조제 유지관리·용이한 구조설계 · 증축·용도변경 고려한 구조설계

자료 : 조미란(2002), 공동주택 활성화 정책의 재조명, 공동주택단지 리모델링 한·독일 공동세미나 자료집, p150

또한 리모델링을 통한 증축도 연면적의 1/10내에서 공동주택의 경우, 승강기 및 계단실의 증축, 노대·복도 및 각 세대의 증축, 주차장 및 운동시설 등 부대·복리시설의 증축이 허용되었다.

3. 공동주택 리모델링 사업 추진의 문제점

재건축 사업 여건의 악화로 인하여 저밀도 아파트 지구의 저층 아파트단지와 일반 주거지역 내의 일부 저층 연립주택을 제외한 나머지 공동주택 단지에서의 재건축사업은 최근 들어 상당히 위축되었다. 그러나 이와 같은 재축의 위축에도 불구하고, 단지 또는 주동 차원의 리모델링은 최근까지도 활성화되고

못하고 있다. 다음에서는 이에 대한 문제요인에 대하여 법규상 제약요인과 공동주택 리모델링 시행상 문제점으로 나누어 살펴해보도록 하겠다.

3.1 법규상 주요 제약요인

표 9. 현행 법 개정이전(2001년 9월 이전) 리모델링 주요제약요인

법적·제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 증축을 수반한 리모델링 사업추진은 사업승인인 필요 - 주택건설촉진법 등의 규제:부대복리시설, 평형 등 규제 - 증축을 수반하는 리모델링의 경우 대지지분 문제 <p>(*집합건물의소유및관리에관한법률 제12조제1항 : 각 공유자의 지분은 그가 가지는 전유부분의 면적의 비율에 의한다)</p>
기술적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 건물 준공 당시의 건축기술 및 리모델링 업체의 기술력에 대한 회의 : 건물의 수명 및 내구성 등에 대한 신뢰도 등
경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 재건축과는 달리 사업비용의 대부분을 입주자가 일시적으로 부담 - 재건축 : 대형건설업체 이주비 지원, 사업확수단계부터 지분권 및 분양권에 대한 시세 형성, 사업추진 도중 지분매각, 금융권 대출가능 - 리모델링 : 사업완료 후 실제 거래가 발생해야 시세 형성, 사업기간 동안 자산가치 형성여부 불확실 - 리모델링의 비용 및 단가에 대한 정보가 신축건물에 비해 부족

1) 법·제도적 측면

공동주택 리모델링이 활성화되지 못한 것에는 리모델링에 대한 사회적 인식이 부족한 탓도 있겠지만, 보다 근본적인 원인은 리모델링에 대한 법적·제도적 환경이 정비되지 않았다는 것이다. 예를 들어 재건축의 경우 전체 주민 중 80%의 동의만 얻으면 미동의자의 지분을 매도청구권을 통해 매입할 수 있었지만, 리모델링의 경우 이에 대한 명시적 규정이 없어 전체 주민의 동의를 얻어야 하므로 일부 미동의 하는 주민이 있는 경우 사업을 추진할 수 없어 리모델링 사업을 어렵게 하였다.

특히 공동주택의 리모델링을 통해 단순히 노후화된 설비를 교체하는 것이 아니라 공동주택의 내부 평면구조를 입주자의 취향에 맞게 개선하고, 필요한 공간의 확장이 필요한데, 이 경우 단순한 대수선이 아닌 증축이 되므로 종전의 주택건설촉진법에서는 사업승인을 받아야 하는 문제가 있었다. 1개동에 한하여 증축을 수반하는 리모델링을 추진하기 위해서는 해당동에 거주하는 주민뿐만 아니라 증축에 따른 부대시설의 일부인 조경시설을 사용할 수밖에 없으나 이 경우 조경시설은 입주자 공유인 시설에 해당하므로 단지 전체 입주자의 동의를 받아야 하는 문제점이 있었다. 또한 현행 주택건설기준 등에 관한규정에 따라 부대복리시설을 새롭게 갖추어야 하고 평형규제의 적용을 받아야 하는 등의 문제가 있었다. 그 결과 1개동 단위 리모델링 사업이 증축을 수반하는 경우 사업추진이 사실상 어려워졌다.

2) 기술적 측면

이 외의 기술적 측면에서는 건물 준공 당시의 건축기술 수준에 대한 불신으로 부실공사에 대한 우려가 사회적으로 잠재되어 있는 상황 속에서, 일반시민들은 건물의 안전성 및 내구

성 측면에서의 리모델링 효과에 대해 매우 회의적인 시각을 가질 수밖에 없으며, 우리나라의 공동주택에서 보편화되어 있는 벽식구조와 각종 설비 및 배관의 매립은 구조 보강 및 수선·교체를 어렵게 하거나 많은 비용을 요구하고 있다. 그러므로 일반시민들은 리모델링이 비용·효과 측면에서 과연 바람직한 것인지 판단이 쉽지 않다.

3) 경제적 측면

또한 리모델링은 사업재원을 조달하는데 있어서 재건축에 비해 불리하였다. 즉 용적률 및 세대수의 증가가 수반되는 재건축의 경우 일반분양분과 조합원 지분 및 분양권 전매 등을 통해 장래 입주하게 될 주택의 시세를 바로 파악할 수 있고, 이를 근거로 사업 도중에 조합원 지분을 매각할 있는 여지가 있으며, 많은 경우 대형 건설업체가 참여함에 따라 이주비 대출 등이 이루어지기 때문에 재건축 조합원의 초기부담은 그렇게 큰 편이 아니다.

3.2 공동주택 리모델링 시행상의 문제점

공동주택 리모델링이 활성화되기 위해서는 여러 가지 장애요인과 제약요인을 극복해야 하는데, 주로 이러한 요인들은 국내 건설환경, 국민의식, 주거환경의 특수성, 구조형식, 주택소유자의 다양성, 경제적 여건 등과 맞물려 복합적으로 작용하고 있다.

1) 사회적 문제

사회적 문제요인으로는 입주자들의 유지관리 의식수준의 낮음과 공동주택 입주자들 간의 공동체 의식 결여 등을 들 수 있다. 이는 바로 리모델링 시행을 위한 비용적립 또는 의사결정을 어렵게 만드는 원인으로 작용한다. 공동주택유지관리에 대한 의식을 고양시키기 위해서는 지속적인 교육과 홍보를 통하여 향후 재건축의 어려움과 재고주택 활용의 중요성, 리모델링을 통한 주거환경 개선 가능성 등을 제시함과 아울러 주민들간의 상호교육 및 공동체의식이 일어날 수 있는 환경을 유도하는 것이 필요하다.

2) 경제적 문제

공동주택의 리모델링을 시행하는데 있어 가장 큰 문제 중의 하나는 비용조달에 있어 자기부담 금액의 비율이 높고, 공사비 투입대비 경제적 가치상승의 효과를 객관적으로 나타내기 어려우며, 이주를 필요로 하는 리모델링시 입주자들의 이주비용 부담문제 등이라 할 수 있다.

3) 기술적 문제

리모델링을 시행하는데 있어 기술적 제약요인으로는 무엇보다 벽식구조에 따른 구조변경의 어려움과 바닥온수코일 난방 방식에 따른 설비배관 변경의 어려움이 가장 크다고 할 수 있다. 따라서 세대간 벽이 내력벽으로 구성되어 있는 경우 내부 공간의 가변성이 큰 제약요인이 따른다. 또한 매립된 설비배관이 노후화 되어 부식되었을 경우 설비배관 교체가 불가능하며, 전기설비 또한 구조체 속에 매립되어 있어 교체나 증설이 용이하지 않은 문제점이 있다.

4. 공동주택 리모델링 보편화 방안 및 경제적 효과

4.1 공동주택 리모델링 보편화 방안

공동주택 리모델링을 보편화하기 위해서는 앞에서 언급된 리모델링의 문제점들에 대한 종합적인 분석을 통해 리모델링을 시행할 수 있는 여건을 조성하는 것이 선행되어야 한다. 공동주택 리모델링은 각 소유자들의 의사 합의 과정을 통해 이루어져야 시행과정에서의 문제점이 최소화 될 수 있으므로 원활한 합의가 이루어 질 수 있도록 유도할 수 있는 방안이 정책적인 차원에서 마련되어야 할 것이다.

따라서 단순한 리모델링 추진절차나 시행방법만을 규정하는 법개정 이외에도 정부차원의 지원정책 및 리모델링 시행을 위한 시스템 구축이 필요하며, 리모델링 유형에 따른 비용조달, 주민동의, 주민 이주 등과 같은 절차 등의 소프트한 부분에 대한 지원체제, 의무 및 책임, 권리문제와 기술개발이나 기준설정 등과 같은 하드한 부분에 대한 규정이 필요하다.

1) 소프트 측면

리모델링 시행을 위한 주민의사 합의과정에서 가장 걸림돌이 될 것으로 판단되는 공사비용 조달에 대한 지원책 마련이 필요하다. 현재 장기수선계획에 따라 적당하고 있는 장기수선충당금조차 형식적으로 이루어지고 있는 상황에서 수선공사에 비해 일시적으로 많은 비용이 소요되는 리모델링 공사의 경우 비용조달의 대부분이 소유자의 부담으로 작용하게 될 것이며, 경제적 능력 차이에 따라 리모델링 공사에 대한 의견이 달라 주민합의의 추진 과정의 어려움으로 인해 공사시행이 불가능해질 우려가 있다. 따라서 금융지원, 세제혜택, 정부보조비 등 다양한 비용조달 방법을 마련해야 할 것이다.

세제혜택과 정부보조비를 묶어서 다룬다면 리모델링은 재건축에 비해서 건물을 철거하지 않고 부분만 공사를 하여 지금보다 더 좋은 건축물을 만들 때 재건축보다 폐기물이나 환경에 대한 오염을 적게 만들기 때문에 국가에서 이러한 행동들을 참작하여 세제혜택이나 정부보조비등 이러한 여건을 만들어야 더욱더 리모델링이 활성화가 될 수 있을 것이다. 리모델링을 할 경우 정부에서의 이익의 최대는 환경오염을 줄 일수 있다는 것이다. 우리나라의 환경오염은 심각하기 때문에 리모델링을 할 경우 폐기처분되는 폐기물이나 건축 자재를 줄 일수 있을뿐더러 시멘트의 사용량을 많이 줄여서 대기 오염등의 환경문제를 조금이라도 줄 일수 있다. 이런 정부의 이익을 주는 리모델링을 시행할 경우 정부에서는 그에 따른 혜택과 보조비를 지원해준다는 것은 당연한 것이라고 생각된다.

2) 하드 측면(기술적 측면)

신축건물의 설계기준을 들 수 있다. 기존 재고주택의 리모델링시 어려움이 예상되는 기술적인 사항 중 당초 설계 시 개보수에 대한 고려가 되어 있지 않아 야기되는 문제점이 많이 예상된다. 예를 들어, 벽체 내부 매립 배관교체, 바닥온수난방 시스템의 교체, 벽식구조아파트의 세대내부 간벽의 제거 및 세대간 통합 등에서 예측되는 문제점을 찾아 볼 수 있는데, 향후 지속적으로 공급되어야 할 공동주택의 장수명화를 위해서는 설

계시부터 리모델링에 대한 고려가 될 수 있도록 유도해야 할 것이며, 이를 위해서는 필수적으로 필요한 사항들을 정리하여 설계 기준으로 제공하는 일이 필요할 것이다. 다른 나라들은 처음 설계를 했을 경우 리모델링을 고려한 설계를 하는 것이 일반적이다. 우리나라가 리모델링이 늦게 들어와서 이러한 기준이 없는 것이기에 다른 나라의 설계기준을 참고해서 우리나라도 이에 따른 기준을 만들어야 할 것이다.

5. 결 론

재건축이 1990년대 후반 이후 자원낭비 및 도시경관과 주변 환경에 미치는 부정적 영향 등의 측면에서 많은 비판을 받는 가운데, 재건축에 대한 새로운 대안으로 리모델링이 주목받기 시작하였다. 재건축에 비해 리모델링은 폐기물 발생과 자원절약 측면에서, 수십 년이 지나면서 우거진 수목 등 녹지공간을 보존하여야 한다는 측면에서 바람직하다는 주장이 제기되기 시작하였다.

본 연구의 연구 결과를 요약해 보면 첫째로, 정부의 지원이 적극적으로 이루어 져야만 한다는 것이다.

아무리 좋은 대안이 있다 하더라도 정부에서의 지원이 뒷받침 되지 않는다면 좋은 대안은 사라질 것이다.

둘째로, 법적인 측면이 개선되어야 할 것이다.

리모델링의 법적이 처음 들어왔을 때보다 많이 개선이 되었을지 몰라도 지금의 리모델링의 법적 문제는 아직도 많이 있기 때문이다. 그에 법적 개선이 빨리 해결되어 나가야 리모델링이 더욱더 활성화가 될 것이다.

이러한 문제점을 많이 개선이 됐을 경우에는 지금보다 더 리모델링이 활성화 될 것이며 우리나라도 리모델링의 선진국으로 도약할 것이다.

참 고 문 헌

1. 고재풍, 「공동주택 리모델링의 정착을 위한 제도개선 방안연구」, 건국대학교 부동산대학원, 2002.
2. 건설교통부, 「건축물의 리모델링 활성화를 위한 제도적 기반미련 연구」, 2001.
3. 김도년, 「서울시 여건에 적합한 공동주택 리모델링 적용방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2001.
4. 김현주, 「재개발 재건축 사업의 효율적 추진」, 삼성경제연구소, 2001.
5. 김미라, 「공동주택단지의 환경친화적 리모델링에 관한 연구」, 화이여자대학교 과학기술대학원, 석사학위논문, 2000.
6. 대한주택공사, 「공동주택단지 리모델링 한독일 공동세미나」, 2002.
7. 박용하, 「재건축과의 비교를 통한 고층아파트 리모델링방안 경제적 타당성 검토연구」, 서울대 환경대학 원석사학위논문, 2001.
8. 윤영선·박용석, 「수도권지역 아파트 주민의 리모델링에 대한 의식」, 서울: 건설산업연구원, 2001.
9. 이기배, 「서울시 공동주택 유지관리에 관한 연구」, 서울시립대 산업대학원 석사, 1999.