

공동주택 리모델링 활성화 정책의 재조명

조미란 | 대한주택공사 주택도시연구원 수석연구원

건설교통부 후원으로 주공에서 리모델링 정책토론회를 개최한 것이 2000년 7월, 이후 2년 가까운 시간이 흘렀고, 법규상 외래어 사용을 피하던 지금까지의 관례를 깨고 ‘리모델링’이 법규 용어로 등재되면서 리모델링 관련 법규가 공포되기에 이르렀다.

그동안 이렇듯 짧은 시간동안 법안을 만드는 측이나 업계, 학계 등 많은 이들이 한가지 테마를 향해 한마음이 되어 돌진해 본 것이 ‘리모델링’ 외에 또 있었던가.

이쯤에서 지금까지의 리모델링 활성화를 위한 일련의 정책 흐름과 그간의 행로를 재조명해 봄으로써 향후 바람직한 방향제시에 도움이 되었으면 한다.

현행 리모델링 관련 법규 현황 및 문제점

우선, 우리나라의 주택관련 법률은 대략 30여 종류가 제정·시행되고 있는데, 대통령령이나 부령, 훈령, 행정지침 등을 포함하면 훨씬 더 복잡한 체계를 형성하고 있다. 이러한 법령의 체계는 주택정책의 수행과정에서 상호보완적인 경우가 많지만, 유사·중복되거나 상충되기도 하며, 실효성이

없는 경우도 있다.

이는 기존의 법률체계에서 벗어나지 못하고 현재 리모델링 관련 법규 또한 이와 유사한 체계를 지니고 있다. 따라서 현재 주택공급 중심의 법규 체계는 스톡 주택의 재활용 측면에서는 많은 제약점이 나타나는 것이 현실이다.

또한 동일한 행정 부처에 속하는 법령이라 할지라도 통일성 있는 법규의 개정은 아직까지 어려운 상황이다.

특히, 현재 법규 체계는 주택 공급을 중심으로 이루어진 것으로 소유주나 사용자를 중심으로 관리되어야 하는 재고주택에 대한 배려가 없음을 지적하고자 한다. 또 주택공급과 관련된 법규(건축법, 주택건설촉진법, 공동주택관리령 및 공동주택관리규칙)에 대한 내용 이외에 등기관련 법률과 조세관련 법률에 대한 법안 개정 및 담당부처간의 의견조율이 이루어지고 있지 않으므로 실질적으로 리모델링을 실현하는 데에는 많은 어려움이 남아 있다.

그리고 현재 공포한 법안과 입법예고 법안의 구체적인 내용을 살펴보면, 법안 공포시기에 따른 리모델링 법안 내용의 상이성(예를 들어, 리모델링 시기에 따른 차이) 또는 현재 재건축 혹은 재개발

사업에서 문제가 되고 있는 법안의 내용(예를 들어, 리모델링 시행에 따른 동의를 50%로 지정)이 있다.

그 외에 현실성 없는 법안 내용(예를 들어, 특별수선충당금의 사용과 국민주택기금의 활용 등), 다른 법규와의 통일성 혹은 다른 법규와의 관련성을 유지하기 위한 리모델링 행위의 규제(예를 들어, 세대수 증감에 대한 불허 등)는 리모델링의 활성화에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 현재 공포된 법안과 입법예고 법안의 한계성과 문제점을 제시하면 다음과 같다.

- 리모델링 시기에 있어서 건축법시행령(사용승인 후 20년)과 공동주택관리령(사용승인 후 10년)의 시기가 다르다. 이를 위해 중복적인 법 개정이 이루어져야 하는 상황에 있다.
- 용어정의에 있어 주택건설촉진법에 사용된 용어정의는 포괄적인 의미로 건축법시행령과 공동주택관리령에서 규정한 증축, 개축, 그리고 대수선 이외의 행위까지 포함할 수 있는 우려가 있다.
- 리모델링 추진에 있어서 리모델링 조합을 구성하게 하였으며, 또한 리모델링 조합은 주택건설촉진법에서 규정한 다른 조합과는 달리 공동사업주체가 되지 못한다는 점을 명기하고 있으나, 기존의 재건축에서의 조합구성 발상에서 크게 벗어나지 못한다.
이는 리모델링이 재건축/재개발과 크게 다르다는 것을 인식하지 못하고 있는 증거이며, 리모델링이 유지관리를 포함하여 일원화된 조직, 즉 소유주에 의한 의사결정이 필요하고, 실 거주자의 책임과 권한이 검토되어야 함을 간과하고 있는 것이다.
- 공동주택 리모델링 동의시 입주자의 1/2 찬성

에 따른 그 외 입주자의 반발에 대한 고려가 되어 있지 않다.

- 국민주택기금 사용과 특별수선충당금의 사용은 현실성이 결여된 법안 내용이다.
- 리모델링 행위의 한정으로 인하여 다양한 리모델링의 시행이 어려움이 있다.
- 다른 법률과의 관계성을 위해 주택건설촉진법에서는 리모델링 특례 규정을 두고 있으나, 리모델링 행위 범위를 일부 한정은 등기관련 법률과 조세관련 법률과의 충돌을 미연에 방지하고 있다.
- 공동주택 리모델링 이 후에 발생하게 되는 하자처리에 대한 절차 및 비용에 대한 내용이 미흡하다.

향후 리모델링 관련 법규의 정비 방향

이상에서 살펴본 내용을 중심으로 리모델링을 위하여 정비해야 할 주택관련 법규 개정 방향을 살펴보면 다음과 같다.

- 건설 관련 법규의 전체적인 네트워크를 통하여 법규간의 상호 연관성에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.
- 우선적으로 법적인 공동주택 리모델링 범위의 제한보다는 공동주택 리모델링 활성화를 위한 금융제도 및 지원제도가 우선적으로 해결되어야 할 것이다.
- 우리나라의 주택시장 및 주택정책에 적합한 리모델링 법안의 정비가 이루어져야 하며, 이를 위해서는 임대주택을 대상으로 국가에서 주도적인 시범사업을 통하여 꾸준한 법규 개정이 요구된다.
무엇보다 현재 개정중인, 개정된 리모델링 관련

법은 종전의 사업자중심의 법안이라는 점을 지적할 수 있다. 국민 주거환경 개선 및 국가적인 차원의 자원절약, 나아가 지구환경보전이라는 측면에서 더더욱 리모델링은 사업자가 아닌 사용자(소유주 또는 거주자)의 입장에서 합당한 방향으로 가야 할 것이다.

해외 리모델링 현황의 시사점

독일을 비롯한 유럽국가들과 일본의 공동주택단지는 어떠한 경위로 리모델링 사업을 하게 되었을까. 물론 경년변화에 따른 건물의 물리적 열화현상과 마감재나 설비 등의 과거와 현재의 차이 등에 따른 리모델링 요구는 어딜 가나 마찬가지겠지만, 그 외의 사회적문제를 해결하기 위한 나름대로의 배경이 있을 것이다.

일본의 경우는 제외하고, ‘버려진’, 또는 반쯤 ‘버려지기 시작한’ 공동주택은 유럽에서 적지 않게 보여진다. 그러한 공동주택은 대개의 경우 대량생산기에 건설된 것이라고 한다.

유럽에서는 대량생산된 공동주택이 주를 이루고 있으며 그것들은 주로 소득이 낮은 계층을 대상으로 공급된 것으로, 해를 거듭함에 따라 열화를 극복하기 위한 관리비가 필요해 지는데, 당초 충분한 관리비용을 예상, 확보하지 않았으므로 대응이 늦어졌다. 한편으로는 경제적으로 여유로워진 주민의 전출이 시작되었고, 이로 인하여 더욱 형편은 어려워지고 열화에 대응을 못하게 된다.

이런 경우가 반복되는 가운데 공가는 늘어나고, 형성되었던 이웃관계는 깨지게 되며, 수요 저하에 따른 편의시설 폐쇄 등 생활환경은 급격히 열악한 상태에 빠지게 된다. 커뮤니티는 붕괴되고 일부 사회적 약자만이 남겨진 공동주택단지에는 공가의 증

가로 치안마저 악화되는 경우도 적지 않아, 최종적으로는 아무도 살지 않는 ‘버려진’ 상태에 이르게 되는 것이다.

현재의 우리나라뿐만 아니라 일본에서도 상상하기 어려운 상황이지만, 유럽국가에서는 이러한 사회문제를 해결하고 커뮤니티를 재생하는 데에 리모델링 목표를 두고 있는 경우가 적지 않다.

공동주택의 재생사업을 원활하게 진행하는 데 있어서 무엇보다도 중요한 것은 자금계획, 즉 비용조달 문제이며, 특히 그 중에서도 공적자금의 활용이다.

공동주택 리모델링은 그것이 지역사회의 문제와 깊게 관계되는 측면을 가지는 만큼, 많은 적든 공적인 성격을 띤다. 그것만으로도 공적자금을 투입하는 근거는 된다.

공동주택에는 공용부분이 있고, 특히 임대주택의 경우는 임대주와 임차인의 관계가 얽혀있으므로 리모델링사업의 재원 구성은 복잡해진다.

리모델링사업의 재원은 거주자 또는 소유자의 부담인가 아닌가라는 관점에서 자기자금과 공적자금으로 대별된다. 자기자금에는 자기일시금, 임대료 등과 동시에 징수되는 적립금, 시장금리로의 차입금이 있다.

공적인 금융기관으로부터 저금리차입금은 시장금리와의 차에 해당하는 부분을 국가와 지방자치체 등이 보충하고 있기 때문에 자기자금과 공적자금 쌍방을 포함하는 재원이 된다. 일본의 주택금융공고가 제공하는 차입금이 이에 해당한다.

한편 공적자금으로서 보조금을 들 수 있는데, 정부나 지방자치체로부터가 아닌 비영리주택협회의 연합조직으로부터의 보조금(덴마크의 경우)이 있다. 또 리모델링사업비의 일부를 임대료 상승으로 보충하고, 거주자가 결정되면 임대료 보조라는 형태로

보면, 첫째 유럽국가들의 리모델링 사업추진 경위와 배경을 살펴보면 지금까지 문화재보전 차원의 리모델링이 주를 이룰 것으로 생각해왔던 것과는 달리, 대량생산기의 공동주택(저소득층을 위한 공적주택)의 노후화에 따른 사회문제 해결방안으로서의 리모델링이 주를 이루고 있다.

둘째 일본의 경우는 주호내부의 리폼이 아직까지 주류를 이루고 있으며, 일견 유럽과 마찬가지로 정부주도의 공적주택에 대한 리모델링이 시작되고 있다.

셋째 가장 중요한 것은 리모델링 사업에 있어서 공적자금 활용은 유럽과 일본 어디에서도 중요한 재원이라는 사실이다.

결과적으로, 리모델링은 공적주택(주로 영세민을 위한 임대주택)을 중심으로 실시되고 있으며, 공적자금의 활용이 큰 역할을 해야 한다는 것이다.

국내의 특수 상황을 고려한 정책 방향

우선, 국내 리모델링 여건상 특수성을 정리해 보면 다음과 같다.

- 공동주택이 전체주거건축에서 차지하는 비율이 높다.
- 공동주택 건설이 주로 단지형태로 공급되어 있다.
- 공동주택의 점유형태가 임대주택보다는 각 호별 개인 소유가 많으며, 특유의 전세제도가 일반화되어 있다.
- 전체 공동주택 스톡의 상당량이 80년에서 90년 중반까지에 대량 공급된 것이다.
- 80년 이후 지어진 공동주택은 대부분 벽식 철근콘크리트 구조이다.
- 유지관리 및 수선에 대한 인식, 기준, 자료,

적립비용 등이 빈약하다.

- 공급자 위주의 대형사업화에 익숙하다.
- 국민 모두가 기존의 재건축사업의 경제성에서 탈피하기 어렵다.
- 분양아파트가 대부분의 리모델링 대상이 되고 있어 그 자금조달방안 및 리모델링후 투자대비 재산가치 증식효과의 검증이 어렵다.
- 지금까지의 공급자 위주의 주택공급정책에서 사용자 위주의 주택정책(리모델링 등)으로의 생각의 전환이 쉽지 않다.
- 공동주택의 관리에서 리모델링, 재건축에 이르기까지의 의사결정 및 실행을 담당하는 조직이 다원화되어 있다.

이러한 상황에서 리모델링 활성화를 위해 추진해야 할 과제는 이미 최초의 정책토론회에서 많은 부분을 주장했으며, 몇 가지를 제외한 많은 부분들이 아직까지도 유효한 주장이 아닐까 생각된다. 그 중에서 중요한 사항을 몇가지 들어보기로 한다.

첫째, 무엇보다도 입안자, 주택 소유주 및 거주자, 리모델링 사업자를 비롯한 온 국민의 의식전환이 가장 중요하다고 할 수 있다. 그 의식전환에는 무엇보다 통사적인 유지관리의 중요성과 이에 연관된 리모델링의 필요성의 인식이 요구된다.

이를 뒷받침하기 위해서는 중고주택평가제도, 10년 주기별 노후도 평가 및 개보수 필수항목 선정 및 법제화, 시민단체 활동의 활성화 지원 및 재건축 기준 재검토 등이 필요할 것이다.

둘째, 공사비용 조달 및 금융 세제지원 방안 마련이 시급하다. 리모델링 공사비용의 주민자체 조달방법에 대한 연구가 필요하며 리모델링 비용보조 및 세제지원 가능평형, 범위, 항목기준 수립 및 지원방안과 금융지원의 우선지원 대상지구의 선정 기준을 마련해야 할 것이다.

그 외에도 저소음, 저진동 리모델링 시공기술 및 시공장비, 리모델링을 위한 구조안전 진단 및 점검 기준, 보강기술 개발, 리모델링 공사비 견적의 표준화 등이 필요하다.

세부내용에 대해서는 필자가 기 발표한 '공동주택단지 리모델링 방안(1), (2)' 보고서(대한주택공사 주택도시연구원)의 내용과 정책토론회 및 국제 세미나 자료 등에 상세히 기술한 바 있다.

결론

리모델링의 중요성이나 향후 건설산업구조에서 중심이 될 것에 대해서는 이제 많은 이들이 동감하고 있다. 그러나 모두 각자의 입장에서 서로 동상이몽에 있는 것은 아닐까.

아래의 내용은 그간 리모델링에 관련된 많은 원고를 쓰면서 반복해서 이야기해왔던 내용이다. 그만큼 중요하게 생각되는 부분이다.

리모델링에 수반되는 수식어를 보면, '환경보존', '환경친화적', '자원절약', '쾌적한 거주공간' 등을 흔하게 만날 수 있다. 그러나 리모델링이 과연 환경친화화와 자원절약, 거주공간의 쾌적성 증대라는 여러 마리 토끼를 한꺼번에 잡을 수 있는 것일까 하는 의문이 제기된다.

도시의 발전, 인간의 윤택한 생활 추구, 경제활동은 기본적으로 자원 및 에너지 소비, 그리고 생태계 파괴 측면을 갖고 있으며, 이는 곧 CO₂ 발생에 따른 온난화라고 하는 지구 규모의 환경보존에 적지 않은 영향을 미치고 있다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다.

건설공사에서 배출되는 해체자재나 폐기물에 대한 처리문제는 소각이나 매립 모두가 환경보존에 있어서는 위기를 초래하고 있다. 그러므로 지구환경 보존을 위한 본질은 생태계와의 공존을 위하여 '간소' 하고, '자기억제'와 '자연에 대한 경의'를 가지지 않으면 안되는 것이다.

따라서, 경제적가치나 효율과는 차원이 다른 평가기준을 얼마만큼 중시하는 가에 달려 있다고 볼 수 있다. 건축물 '리모델링'은 바로 이러한 차원에서 접근해야 하는 것이다. 

