요약 및 정책건의

Ⅰ. 연구개요

1. 연구의 필요성

공동주택 리모델링을 이 연구의 주제로 선정한 이유는 서울시 주거형태의 과반수를 자치하고 있는 기존 아파트의 체계적 관리를 통한 노후화 방지와 주택 수명연장이 중요하다고 보았기 때문임.

현행 리모델링 사업은 해당 건축연한에 의해 대상지가 급증하고 있지만, 추진실적은 매우 저조하여 이에 대한 구조적 문제 파악과 대응 마련이 절실함.

또한 대형평형을 선호하는 고비용 구조의 증축형 리모델링은 소형주택 수요증가와 부동산경기 침체로 인해 한계에 직면해 있어 새로운 여건변화와 주민요구에 대응할 필요가 있음.

2. 연구목적

이 연구는 서울시 민간아파트의 리모델링을 대상으로 사회·경제적 여건변화에 대응할 수 있도록 현행 리모델링 정책 및 제도를 평가하여 방향성을 재설정하고 사업추진의 관점에서 현행 리모델링 사업의 구조적 문제를 파악하여 개선방안을 제시하는 데 그 목적이 있음.

3. 연구방법 및 주요내용

주요내용은 총 5장으로 구성되어 있으며 그 내용은 다음과 같음.

제1장은 ‘연구개요’로 연구 배경과 목적, 방법 및 주요내용을 다룸.

제2장 ‘선행연구’에서는 리모델링의 장단점을 파악하여 기존연구의 실적검토를 통해 연구동향과 기존연구와의 차별성을 파악함.

제3장 ‘리모델링 추진실태 및 제도·정책 변화’에서는 기초자료 분석과 기존 문헌의 고찰을 통해 현행 리모델링의 특징과 문제점을 살펴봄.

제4장 ‘리모델링 사례지구 검토’에서는 완료된 지구 3곳과 추진 중인 지구 3곳을 선정하여 현장조사와 조합면담을 통해 사업추진의 배경, 사업추진 가능성과 애로사항을 진단함.

제5장 ‘선진 해외사례와 시사점’에서는 선진 외국 리모델링 관련 정책과 제도의 고찰을 통해 저비용 구조의 리모델링 방법, 합리적 주민참여 및 사업추진 방법에 대한 시사점을 도출함.

제6장 ‘종합평가 및 개선방안’에서는 이상의 검토결과를 토대로 기존 리모델링에 대한 종합평가와 정책 방향을 재정립하고, 이에 대한 개선방안을 도시관리 및 사업추진의 관점에서 제시함.

Ⅱ. 연구결과 요약

1. 리모델링 추진실적 및 제도 · 정책으로 본 특징과 문제점

○첫째, 증축형 리모델링 건축연한에 해당하는 곳은 총 아파트 거주 세대 수의 50% 이상으로 과다한 반면, 실제 사업 추진실적은 1%대로 매우 낮음. 이에 대한 구조적 원인파악과 증축형 리모델링 건축연한 재조정이 필요함.

○둘째, 개발밀도와 정책변화를 보면, 2005년을 기점으로 대수선형에서 증축형으로 리모델링에 대한 정책이 변화하면서 기존 용적률과 관계없이 용적률 40~50% 내외(전용면적 30~40%, 공용면적 10%)의 증가를 보여주고 있어 밀도관리의 필요성이 대두되고 있음.

○ 셋째, 리모델링과 관련된 제도가 ‘건축법’과 ‘주택법’, ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’로 나누어져 있고 담당부서도 별개로 되어 있어 도시밀도 관리상 혼란을 주고 있음. 통합된 법 체제의 정비가 필요한 실정임.

○ 넷째, 아파트의 수명연장을 위한 유지관리를 위해서는 리모델링과 재건축, 수선형 리모델링과 증축형 리모델링이 상호 보완관계를 이루어야 하나, 그렇지 못하여 이에 대한 보완이 필요함.

2. 현행 리모델링 사업의 특징과 구조적 문제

○ 첫째, 리모델링 사업 추진여부는 부동산 경기에 크게 좌우되고 있음. 사업이 완료된 곳은 부동산 호경기의 영향이 컸고, 현재 추진 중인 곳은 부동산 경기침체로 사업추진이 어려운 실정임.

○ 둘째, 리모델링을 위한 매뉴얼의 부재, 제도의 미흡 등 행정적 지원이 전무한 가운데, 경험이 없는 조합에 의존한 리모델링 사업은 추진에 어려움을 겪고 있음.

○ 셋째, 소형 위주로 주택수요가 변하였지만, 사업 추진지구는 새로운 대안을 찾지 못하여 여전히 고비용 구조의 증축형 리모델링을 선호하고 있음.

○ 넷째, 사업추진이 부진한 이유는 정부정책의 혼선, 관련법 및 자치구 간의 대응 및 유권해석의 차이, 비찬성자의 빈번한 소송에 의한 사업지연과 공사비 증액에 의한 바가 큼.

3. 선진 해외사례의 시사점

○ 첫째, 우리나라와 같은 리모델링을 통한 전용면적 30~40% 증축과 10% 세대 수 증가를 허용한 사례를 외국에서는 찾아볼 수 없으며, 외국의 리모델링 사업은 주택 수명연장 차원에서 수선형을 기본으로 하고 있음.

○둘째, 기존 아파트의 수선을 위해 다양한 명목의 공공 보조금 및 세제혜택이 제공되고 있음. 친환경 및 에너지 절약, 내진설계 강화, 노후설비 교체, 저소득 및 노약자 계층 주택개선 등이 보조금 및 세제혜택의 대상임.

○셋째, 아파트 수선형 리모델링 시 공공은 공용부분만 지원하고, 조합은 전용부분에 대한 개선을 실시함.

○넷째, 일본은 국가 차원에서 대 시민용 리모델링 방법과 사업추진을 위한 매뉴얼을 제시하고 있음. 도쿄도 차원에서는 주택 마스터플랜과 함께 기존 아파트 수명연장을 위한 정책과 주요시책, 실현수단을 제시하고 있음. 또한 도쿄도와 각 자치구는 대 시민용 관련제도와 세제혜택에 대해 알기 쉬운 팸플릿을 작성하여 제공하고 있음.

○다섯째, 건축 수명연장을 고려한 시간적 프로그램 속에서 수선·개수하여야 할 항목을 알기 쉽게 상세히 제시하고 있음. 대응은 [신축→수선→대수선→수선→ 재건축]의 순서로 이루어지고 있음.

Ⅲ. 현행 리모델링에 대한 종합평가 및 새로운 방향 설정

1. 현행 민간아파트 리모델링의 종합평가

○첫째, 증축형 리모델링 사업(준공 후 15년 이상 경과)이 가능한 아파트 세대 수는 총 아파트 세대 수의 50%를 초과하고 있어, 건축연한의 합리적 재조정이 필요함.

○둘째, 리모델링 추진실적이 저조(1.3%)하였던 이유는 여건변화(부동산 경기침체, 대형주택 수요 급감 등)에 대응하지 못한 증축형 리모델링에 대한 선호도가 여전히 높기 때문인 것으로 파악됨.

○셋째, 현행 리모델링 사업은 정책과 제도의 미흡과 공공지원 부족으로 사업추진이 현실적으로 어려운 실정임. 이는 조합원에 의한 전액 부담방식,

사업 추진경험이 없는 조합 일임방식, 관련제도 및 정책의 미흡, 합리적 사업추진을 위한 매뉴얼 부재 등에 기인한 바가 큼.

○ 넷째, 정부의 리모델링 정책을 보면, 수선형 리모델링을 통한 기존 아파트의 수명연장 및 관리보다 증축형 리모델링의 활성화에 역점을 두고 있음. 특히 정부는 작년 말까지만 해도 반대하였던 리모델링 세대 수 증가와 일반분양을 2011년 12월에 전격 허용하였는데, 이로 인한 새로운 행태의 리모델링 사업이 예견되므로 이에 대한 도시계획적 관점에서의 대응이 필요함.

○ 다섯째, 기존 아파트 리모델링 사업이 성공적으로 완료된 지역의 특징은 부동산 호경기 혜택, 조합장의 전문성과 역량, 조합원의 사업비 부담 능력, 단지의 양호한 입지조건 등이 유리하게 작용하였기 때문인 것으로 판단됨.

2. 아파트 리모델링의 새로운 정책방향

○ 지속가능한 도시발전을 지향하고 새로운 여건변화에 대응할 수 있으며 현행 리모델링 사업이 가지고 있는 구조적 문제를 개선하기 위한 리모델링 정책의 새로운 방향을 재정립하면 다음과 같음.

○ 첫째, 주택정책 및 주택기본계획에서 기존 아파트의 관리 및 재활용에 역점을 둔 정책을 강화해 나아감.

○ 둘째, 새로운 사회적 요구와 여건변화에 대응한 리모델링을 추진해 나아감.

○ 셋째, 주민의 새로운 요구와 불편사항 해소에 대응한 리모델링을 추진함.

○ 넷째, 증축형 리모델링과 수선형 리모델링에 대한 공공지원을 차등화함.

○ 다섯째, 사업의 원활한 추진을 위해 공공의 역할과 지원을 강화해 나아감.

○ 여섯째, 증축형 리모델링은 적정밀도의 개발을 통하여 일정 수준의 주거환경이 확보되도록 노력함.

Ⅳ. 개선방안

1. 도시관리의 관점

① 아파트 수명연장을 위한 체계적 장기수선 프로그램 마련

아파트 수명 연장 및 노후화 방지를 위해 시기별로 수선할 항목과 기준을 제시한 장기수선계획의 수립을 의무화함.

② 수선형 리모델링을 유도하기 위한 재건축과 리모델링 연한의 합리적 조정

증축형 리모델링의 적용연한을 15년에서 20년 이상으로 상향조정하여, 향후 수선형 리모델링에 흡수될수 있도록 정책적으로 유도해 나아감.

③ 도시관리 차원에서 상한치 없는 용적률 완화 허용에 대한 문제 개선

리모델링 사업추진 시 현재 구청장 소관인 행위허가권을 서울시와 사전에 협의하여 조정하도록 의무화함.

④ 일반분양과 세대 수 10% 증가 허용에 따른 계획적 대응

이제까지 경험하지 못한 세대 수 증가를 동반하는 분양형 리모델링이 새롭게 도입될 예정이기 때문에 재건축과 같은 구분소유방식 도입이 필요함. 또한 기존의 대형평형 아파트에는 수선형 리모델링을 유도함. 이때 전용면적 증가는 별동의 증축을 통하여 이루어지도록 하고, 증축된 별동은 소형평형 아파트 건립이 이루어지도록 유도하여, 주택공급 효과와 사업 활성화를 도모함.

2. 합리적 사업추진과 주민참여를 유도할 수 있는 환경 조성

① 사업추진 단계별로 해당 전문가의 파견과 지원비 제공

리모델링 사업과 관련이 있는 도시계획가, 법률가, 건축가, 부동산 전문가, 세

제 전문가 등의 파견비용과 자문비용을 공공이 지원하도록 함. 거주민들은 리모델링 사업에 대한 지원을 자치구에 신청하고, 자치구는 이를 지원함으로써 사업추진 초기부터 전문가의 도움을 통한 원활한 사업추진이 가능하도록 함.

② 합리적인 주민참여와 사업추진을 위한 매뉴얼 작성과 배포

국토해양부는 공동주택 리모델링 사업추진 및 주민참여를 위한 매뉴얼을 작성하도록 함. 서울시와 자치구는 시민이 쉽게 이해할 수 있도록 대 시민용 리모델링 사업추진을 위한 팸플릿을 작성하여 배포함.

③ 공동주택 리모델링의 체계적 지원을 위한 공공 전담부서 설치

아파트 리모델링의 수요증가에 대비해 서울시와 자치구는 아파트 리모델링 담당부서의 기능을 강화하고 전문요원을 양성해 나아감.

④ 주민설명회 개최 및 추진방법, 시공사 선정에 대한 공공의 지원

공공은 사업 초기단계에 주민설명회 개최 및 사업 추진방법, 시공사 선정 및 사업추진 상 장애요인 극복방법 등에 대한 자문과 행정지원을 강화해 나아감.

3. 저비용 구조의 수선형 리모델링 활성화를 위한 공공지원 확대

① 주민동의를 위한 설계안 마련 및 사업성 확보 검토비용 지원

리모델링 사업완료 후 비용청산 때 변제하는 것을 원칙으로, 초기비용을 공공이 일부 지원하여 사업이 원활히 추진될 수 있도록 함. 그 일환으로 주민동의를 얻기 위한 설계안을 마련하고 사업성 검토를 위한 비용을 지원함.

② 수선형 리모델링 시 다양한 명목의 보조금 및 세제지원 확대

정부는 수선형 아파트 리모델링을 장려하기 위하여 각종 보조금과 금융지원,

세제혜택을 강화 및 확대해 나아감. 그 일환으로 고령자를 위한 유니버설 디자인, 에너지 절약을 위한 친환경 소재 사용 등에 대한 보조금 및 세제 혜택을 확대해 나아감.

③ 사업비 저리융자 및 공공(임대) 주택 가입주 허용

기존 아파트를 활용한 주택공급 차원에서, 저리의 금융지원을 강화하도록 함. 주민이 원할 경우, 사업기간 중에 공공주택에 임시 거주할 수 있도록 알선하고, 경제력이 낮은 고령자에 대해서는 특별지원제도를 강구하도록 함.

④ 서울시, 저비용 구조의 리모델링 시범사업 추진

서울시는 자치구별로 지역 주민의 요청을 받아 다양한 형태의 저비용 구조인 리모델링 시범사업을 실시하여 각 아파트 단지의 특성에 맞는 환경개선이 가능함을 홍보할 필요가 있음.