

건설이슈포커스

**공동주택 리모델링 활성화를 위한
정책 방안**

2012. 8
윤영선 · 이승우

- 문제 제기 4
- 리모델링 활성화를 위한 정책 기본 방향 5
- 증축 리모델링 활성화를 위한 제도 개선방안 10
- 대수선 리모델링 활성화를 위한 제도 개선방안 18

요 약

- ▶ **향후 주택정책은 신축 중심에서 기존 주택의 유지관리와 성능을 중시하는 방향으로 균형을 잡아갈 필요성이 커지고 있음.**
 - 주택보급률 상승에 따른 양적 공급의 상대적 중요성 저하 및 자산가치 증식 수단으로서 주택에 대한 인식 변화 현상 반영 필요
 - 2010년대는 신축, 재건축, 리모델링이 동시 병행적으로 요구되는 시대

- ▶ **향후 공동주택 리모델링 정책은 증축 리모델링과 대수선 리모델링을 개념적으로 구분하고 동시에 활용하는 방향으로 추진할 필요가 있음.**
 - 증축 리모델링의 활성화는 시급한 현안으로서, 일부 여건이 충족되는 노후 공동주택에 대해서는 증축 리모델링이 현실적인 대안이 될 수 있도록 유도할 필요가 있음.
 - 비용 측면에서 증축 리모델링 추진이 불가능한 공동주택의 잠재된 주거 성능 향상 욕구를 충족시킬 수 있는 방안으로서 대수선 리모델링 활성화를 위한 제도 개선방안 필요

- ▶ **「주택법」 개정으로 세대수 증가를 위한 일반분양은 수평 또는 별동 증축과 세대분할을 통한 방식으로만 허용하며 수직증축을 통한 방식은 불허**
 - 수평 또는 별동 증축의 여지가 없는 단지가 대다수인 만큼 리모델링 활성화를 크게 기대하기는 어려울 것으로 판단됨.
 - 구조물의 안전성을 점검하고 심의할 수 있도록 하는 제도적 장치를 강구하는 방식으로 수직증축을 허용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.
 - 수직증축의 범위는 총 3개 층을 넘지 않는 범위 내에서 허용
 - 멀티홈(세대 구분형 아파트) 방식의 리모델링 활성화를 위해서 전체 세대의 수 및 전용면적의 1/3을 초과하지 않도록 하는 제한 조치를 완화시킬 필요가 있음.

- ▶ **대수선 리모델링은 정책적 지원을 통해 국민 주거의 질 개선과 에너지 절감 및 친환경성 강화 차원에서 공공성이 강한 방향으로 유도**
 - 국민주택기금 운용 계획에 실질적인 자금 계획 및 구체적인 지원 방안 기준 수립
 - 국민주택기금의 일부를 노후 공동주택의 대수선 리모델링을 위한 지원 기금으로 할당하여 현행 장기수선충당금제도와 연계 운용하는 방안 모색
 - 에너지 및 친환경 관련 국가인증제도와 연계하여 건설비용 지원 및 세제 감면 모색
 - 내진 보강을 유도하기 위해서는 정부의 직접적인 보조금 지원이 필요
 - 지방자치단체 차원에서 자금 측면의 지원과 전문가 서비스 지원 등 수행
 - 체계적인 지원을 위하여 기본법 제정, 전담 부서 및 센터 설립 등의 공적 시스템 구축
 - 정부의 지원과 함께 대수선 리모델링의 저비용화를 위한 사업 유형 개발, 기술 개발 등 건설업계의 노력 필요

I. 문제 제기

- 최근 국내 주택시장은 단기적으로는 침체의 늪에 빠져 있으면서 장기적으로는 인구구조 변화 등으로 신축을 중심으로 한 성장이 한계에 직면할 것으로 전망되고 있음.
- 이런 가운데 향후 주택정책은 신축 중심에서 기존 주택의 유지관리와 성능을 중시하는 방향으로 균형을 잡아갈 필요성이 커지고 있음.
- 특히, 주거양식 가운데 아파트 비중이 압도적으로 높은 우리나라의 경우 향후 공동주택의 성능 유지와 개선을 위한 리모델링 정책의 중요성이 크게 부각되고 있음.
- 2010년 기준으로 우리나라 아파트는 860여 만호에 달하며 이 가운데 사용 기간이 15년 이상을 경과한 아파트가 300만호를 초과하는 등 급증하는 노후 아파트 문제가 심각한 사회·경제적 문제를 야기할 것으로 예상됨.
- 국회와 정부는 이러한 현실적 문제를 인식하여 지난해 공동주택 리모델링 활성화를 위한 방안으로서 증축 리모델링시 일반분양을 허용하는 방향으로 「주택법」을 개정하였음.
- 그러나 주택시장의 침체가 지속되고 있는 가운데 제한된 방식으로 일반분양을 허용하는 제도 개선만으로 공동주택 리모델링을 활성화시키는 데는 한계가 있다는 지적이 제기되고 있음.
- 또한, 장기적인 관점에서 보면 현행과 같은 증축 중심의 리모델링 방식으로 향후 급증하는 노후 공동주택 문제에 효과적으로 대응하기는 어려울 것으로 예상됨.
- 이러한 관점에서 우리나라도 선진국의 경우와 같이 대수선 방식의 리모델링을 활성화해 나갈 필요성이 커지고 있음.
- 본 연구는 급증하는 노후 공동주택의 성능 유지와 개선을 위한 수단으로서 리모델링을 효과적으로 활용할 수 있는 종합적인 정책적 방안을 제시코자 함.
- 단기적으로는 증축 리모델링에 중점을 둔 제도 개선방안을 제시하고 장기적으로는 대수선 리모델링 활성화를 위한 정책 방안을 제시코자 함.

II. 리모델링 활성화를 위한 정책 기본 방향

1. 공동주택 리모델링 활성화의 필요성

□ 공동주택 노후화의 문제

- 2010년대 이후 노후 공동주택이 급증 추세
- 15년 이상 경과 주택 2011년 310만호, 2016년 500만호 이상 추정
- 서울시의 경우 2011년 현재 60만호로 전체 아파트의 42% 차지
- 향후 매년 30만호 내외가 15년 이상 경과 주택에 포함

<표 1> 향후 15년 경과 공동주택 추이

구분	전국	수도권			광역시	지방	
		계	서울특별시	경기도			
총 세대수(호) (2011년)	8,116,650	3,575,756	1,427,394	2,148,362	2,332,893	2,208,001	
15년	2011	3,098,208	1,269,187	603,031	666,156	1,011,562	817,459
	2012	3,470,050	1,393,503	642,244	751,259	1,137,612	938,935
경과	2013	3,903,303	1,564,802	703,798	861,004	1,269,919	1,068,582
	2014	4,294,745	1,704,674	760,020	944,654	1,383,751	1,206,320
주택수(호)	2015	4,663,117	1,879,715	841,906	1,037,809	1,474,974	1,308,428
	2020	6,242,653	2,745,185	1,168,838	1,576,347	1,813,448	1,684,020
	2025	7,819,025	3,424,730	1,391,470	2,033,260	2,257,663	2,136,632

주 : 15년 경과 주택 수 추정시 기존 주택 수에서 재개발·재건축 등으로 멸실되는 부분은 반영하지 않았음.
자료 : 부동산 114.

- 공동주택 노후화 문제는 물리적 노후화와 사회적 노후화의 양 측면에서 나타남.
- 수도 배관 문제와 주차 공간 부족이 대표적인 물리적 노후화의 양상임.
- 우리나라는 물리적 노후화 못지않게 압축적 경제성장으로 인한 사회적 노후화의 문제가 심각한 문제로 대두
- 공동주택의 사회적 노후화 문제는 소득 및 주거수준의 향상, 인구구조의 변화, 기술 발달 및 사회 트렌드 변화 등에 따른 귀결임.
- 첫째, 소득 및 주거수준 향상으로 1인당 주거면적 증가 및 아파트의 질적 수준 변화 등에 따라 상대적으로 기존 공동주택의 사회적 노후화 현상 심화
- 1인당 주거면적은 1990년 9㎡에서 2010년 33㎡로 증가

- 반면, 전체 재고 아파트의 70%가 20평대 이하, 15년 이상 경과 아파트의 36%가 10평대, 5대 신도시의 54%가 20평대 미만임.
- 실내 평면구조, 주차 및 녹지 공간, 커뮤니티 시설, 외관 이미지 등에서 격차 확대
- 둘째, 인구구조 변화 측면에서는 저출산으로 인한 인구 감소, 1~2인 가구의 증가 및 고령화 현상으로 인한 사회적 노후화 촉발
- 주택 수요의 감소와 주택 평형에 대한 다양한 요구 변화에 효과적으로 대응하지 못함으로써 사회적 측면의 노후화 촉진
- 고령화와 관련 대형 평형 거주 노인층의 주거 효용성 및 경제 능력 저하 문제가 발생하고 편의성 및 건강성 측면에서 노후화 문제 발생
- 셋째, 첨단 기술 및 사회 트렌드 변화와 관련 기존 공동주택은 정보화·자동화와 에너지 성능 측면 등에서 상대적으로 노후화 심화
- 준공 후 15년 정도가 경과됨에도 불구하고 거주민들의 상대적 주거의 질 저하 현상이 심각하게 발생하고 자산가치 하락 우려도 증가
- 최근 일본 사례에서 보듯이 신도시 및 택지개발지구의 대규모 아파트 단지의 경우 지역 및 도시 차원의 주거 경쟁력 저하 가능성도 우려
- 건설을 통한 공급중심 패러다임에서 재고주택 관리 패러다임으로 주택정책 전환 요망
- 주택보급률 상승에 따른 양적 공급의 상대적 중요성 저하 및 자산가치 증식 수단으로서 주택에 대한 인식 변화 현상 반영 필요
- 2010년대는 신축, 재건축, 리모델링 등이 동시 병행적으로 요구되는 시대

□ 리모델링 시장 규모 및 추진 현황

- 2008년도 기준으로 서울 및 수도권 주요 지역의 리모델링 추진 가능 단지를 대상으로 조사한 결과에 따르면 363개 단지, 24만 2,000세대가 리모델링 추진 의향을 갖고 있는 것으로 조사되었음.¹⁾

1) OO건설업체가 2008년도에 리모델링 가능 단지를 대상으로 리모델링 추진 의향을 조사한 내부 자료임.

<표 2> 서울 주요 지역 리모델링 추진 의향 단지

		입주 20년 이상		입주 20~15년		계	
		단지수(개)	세대수(호)	단지수(개)	세대수(호)	단지수(개)	세대수(호)
서울 주요 지역	강남 4구	89	52,646	34	17,577	123	70,233
	강북 3구	28	19,688	42	23,867	70	43,555
	기타 지역	13	8,217	32	18,734	45	26,951
	소계	130	80,551	108	60,178	238	140,729
5개 신도시		-	-	125	101,987	125	101,987
계		130	80,551	233	162,165	363	242,716

주 : 1. 2008년도 기준 리모델링 가능 단지를 대상으로 방문 방법으로 추진 의향을 조사한 결과이며, 조사 시점 현재 리모델링 추진 중인 단지(보류, 무산 등 포함)는 제외함.
 2. 강남 4구 : 강남구, 서초구, 송파구, 강동구
 강북 3구 : 광진구, 노원구, 도봉구
 5개 신도시 : 분당, 평촌, 중동, 일산, 산본
 자료 : ○○건설회사, 내부 조사 자료, 2008년도.

- 2011년 1월 기준으로 리모델링을 완료하였거나 추진 중에 있는 아파트는 총 49개 단지, 2만 4,138세대로 집계됨.²⁾
- 추진 단계별로는 전체 49개 리모델링 추진 단지 중 안전진단과 건축심의를 추진 중인 단지가 16개 단지(32.7%), 9,075세대(37.6%)로 가장 많음.

<표 3> 추진 단계별 리모델링 추진 현황

구분	추진위결성	조합설립인가	안전진단/건축심의	행위허가 및 이주	착공	준공	전체
단지수(개)	10(20.4)	5(10.2)	16(32.7)	7(14.3)	3(6.1)	8(16.3)	49(100.0)
세대수(호)	5,362(22.2)	5,883(24.4)	9,075(37.6)	1,738(7.2)	453(1.9)	1,627(6.7)	24,138(100.0)

주 : 리모델링 사업은 추진위 결성(리모델링 결의) → 조합설립 인가 → 안전진단 → 건축심의 → 행위허가 → 이주 → 착공 → 준공(이주)의 과정을 거침.

- 49개 단지는 실질적으로 리모델링을 추진 중에 있는 단지만을 집계한 것인데 여기에 보류 또는 무산 단지수를 포함하면 리모델링 추진 단지는 크게 늘어남.
- 보류 또는 무산 단지를 광의 또는 잠재적 추진 단지로 볼 수 있는데 이는 향후 리모델링 수요 추이를 판단하는 데 중요한 지표가 될 수 있음.
- 보류 또는 무산 단지를 포함하면 총 단지수는 172개, 세대수는 10만 4,803세대에 이룸.
- 보류 단지(리모델링을 추진 중에 있지만 실제 진척이 되지 않고 있는 단지)는 전체의

2) 리모델링 추진 실제 관련 자료는 부동산 114의 조사 자료를 참조 받아 분석한 것임.

절반이 넘는 96개(55.8%), 6만 4,250세대(61.3%)에 이릅니다.

- 무산된 단지(추진위원회 설립 등 동의 절차를 추진하였지만 실패한 단지)는 27개(15.7%), 1만 6,415세대(15.7%)임.
- 리모델링 추진 실태를 살펴보면 실제 추진 실적은 미미하나 추진 의향을 가진 단지가 많음을 알 수 있음.
- 보류 내지 무산 단지가 많다는 것은 추진 의향을 갖고 있으나 현실적 여건으로 인하여 리모델링 추진이 곤란한 단지가 많다는 것을 의미함.

2. 리모델링 활성화를 위한 기본 방향

- 재건축의 현실적 제약 요인으로 인하여 리모델링 활성화가 노후 공동주택의 성능을 개선할 수 있는 실질적 대안으로 부각되고 있음.
- 하지만 노후 공동주택의 리모델링 필요성에도 불구하고 현재 리모델링 시장은 제대로 활성화되지 못하고 있음.
- 급증하고 있는 노후 공동주택 문제에 효과적으로 대응하기 위한 수단으로서 리모델링 활성화를 위한 제도 개선방안 모색이 요구됨.
- 현실적으로 1990년대 이후 대량으로 공급된 신도시 및 택지개발지구의 아파트를 일시에 재건축하는 것은 사회적으로 부담이 크고, 사실상 불가능함.
- 향후 이들 아파트가 모두 재건축을 추진하는 경우 사업성 제고를 위한 도시적 부담이 크게 증가함은 물론 주택 수급 등 부동산 측면의 파급도 크게 우려됨.
- 최대한 리모델링을 통하여 재건축 수요를 지연 또는 분산시키는 정책이 요구됨.
- 이와 관련 향후 주택정책의 기본적 관점을 기존 주택의 관리에 중점을 두는 방향으로 전환함과 동시에 다음 두 가지 측면에서 정책적 일관성을 유지할 필요가 있음.
- 첫째, 재건축과 리모델링의 정책 방향을 명확히 설정하고 일관성 있는 제도 개선 및 시행을 추진해 나가야 할 것임.
- 향후 노후 공동주택 문제에 대응하는 수단으로서 재건축과 리모델링의 동시 병행적 추진이 요구됨.

- 노후주택 정비와 관련된 큰 틀 내에서 일관성 있게 재건축과 리모델링의 위계를 정립할 필요가 있음.
- 재건축에 대한 막연한 기대감을 불식하고 재건축과 리모델링의 실익을 명확하게 판단토록 하여 시행착오의 혼란을 주지 말아야 할 것임.
- 둘째, 리모델링의 주거성능 개선 효과를 극대화하기 위하여 가능한 범위 내에서 리모델링이란 건축적 수단을 적극적으로 활용하려는 발상의 전환이 요구됨.
- 이런 측면에서 굳이 선진국 사례를 들어 리모델링의 개념과 범위를 좁게 해석하려는 사고로부터 벗어날 필요가 있음.³⁾
- 이러한 전제 하에 향후 공동주택 리모델링 정책은 증축 리모델링과 대수선 리모델링을 개념적으로 구분하고 동시에 활용하는 방향으로 추진할 필요가 있음.
- 「주택법」(제2조 제15호)에는 리모델링을 '건축물의 노후화 억제 또는 기능 향상 등을 위해 대수선⁴⁾, 주거전용면적의 증축⁵⁾, 세대수 증가 증축 중 하나에 해당하는 행위'로 규정하고 있음.
- 즉, 개념적으로 리모델링은 대수선 행위와 증축 행위로 구분할 수 있음.
- 대수선은 준공 10년 경과 후, 증축은 15년 경과 후 시행 가능하며, 그 외 법·제도적 지원에 있어 특별한 차이는 존재하지 않음.
- 따라서 증축 리모델링과 대수선 리모델링은 다음과 같이 구분하여 각각의 특성에 맞게 정책 방향을 설정하고 지원 방안을 모색할 필요가 있음.
- 증축 리모델링은 주거전용면적의 증축(세대수 증가 증축 포함)이 발생하는 리모델링을 지칭하여, 15년이 경과된 공동주택을 대상으로 함.
- 대수선 리모델링은 주거전용면적의 증축이 수반되지 않고 「건축법」 규정에 의한 대수선이 발생하는 리모델링을 지칭하며, 10년이 경과된 공동주택을 대상으로 함.
- 증축 리모델링의 활성화는 현재 서울 및 신도시 등 수도권권을 중심으로 노후 공동주택의 주거성능 개선을 위한 방안으로 증축 리모델링 관련 현안들이 제시되고 있음.

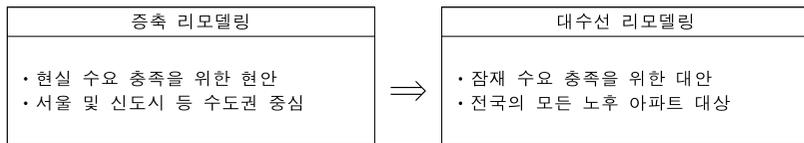
3) 리모델링이 활성화되어 있는 서구 선진국은 주로 대수선 방식의 리모델링이 활성화되어 있다고는 하나 단기간 내 집중적으로 아파트를 대량 공급하여 노후화가 확산되고 있는 우리의 현실 여건과 직접 비교하기는 어려울 것임.

4) 「건축법」(제2조 제9호)에선 '건축물의 기둥, 보, 내력벽, 주계단 등의 구조나 형태를 수선·변경하거나 증설하는 것'으로 규정.

5) 「건축법」 시행령(제2조 제2호)에서는 증축을 '기존 건축물이 있는 대지에서 건축물의 건축면적, 연면적, 층수 또는 높이를 늘리는 것'으로 규정.

- 증축 리모델링 활성화의 필요성에 대해서는 많은 논란이 야기되고 있음.
 - 하지만 현실적으로 정부의 직접적인 지원이 불가피한 대수선 리모델링을 노후 아파트 정비의 유일한 수단으로 삼기에는 정책적 부담이 너무 큼.
 - 따라서 일부 여건이 충족되는 노후 공동주택에 대해서는 증축 리모델링이 현실적인 대안이 될 수 있도록 유도할 필요가 있음.
- 증축 리모델링 활성화가 시급한 현안이라면 대수선 리모델링은 지금부터 대책 마련이 요구되는 대안으로 볼 수 있음.
- 향후 주택수요 감소를 감안할 때 증축 리모델링은 분명히 지속적인 노후주택 정비 수단으로서 한계를 가짐.
 - 비용 측면에서 증축 리모델링 추진이 불가능한 공동주택의 잠재된 주거성능 향상 욕구를 충족시킬 수 있는 방안으로 대수선 리모델링 활성화를 위한 제도 개선방안도 준비해 두어야 함.

<그림 1> 공동주택 리모델링 활성화 방향의 두 가지 축



III. 증축 리모델링 활성화를 위한 제도 개선방안

1. 증축 리모델링 관련 제도 개선의 내용과 시장 활성화 효과

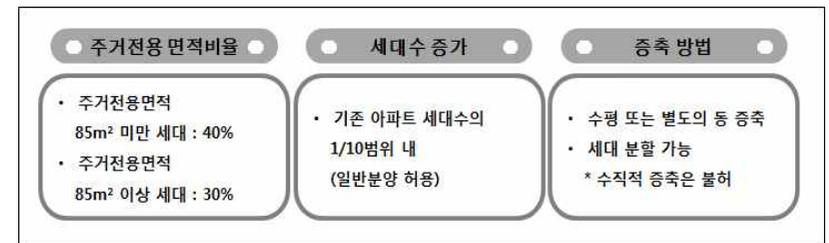
□ 리모델링 관련 개정 「주택법」의 핵심 내용과 의미

- 지난해 말 공동주택 리모델링 관련 「주택법」 개정안이 국회를 통과함으로써 금년 7월 27일부로 발효되었음.
- 이번 공동주택 리모델링 제도 개선의 핵심 내용은 ‘일반분양 허용, 수직증축 불허’로 요약될 수 있음.
- 당초 수직증축과 일반분양 허용을 주된 내용으로 하는 의원 발의의 「주택법」 개정

안이 국회에 상정되었으나 정부 측의 반대 입장으로 오랫동안 갈등을 빚으면서 해결될 기미를 보이지 않았음.

- 그러나 최종 조율 단계에서 일반분양은 허용하되, 수직증축은 불허하는 방향으로 법률 대안을 마련하여 개정하게 되었음.
- 개정된 리모델링 관련 「주택법」의 핵심 내용은 다음 세 가지임.
- 첫째, 주거전용면적 85㎡ 미만의 세대는 전용면적의 40%까지 증축을 허용(단, 85㎡ 이상 세대는 기존대로 30%까지만 증축 가능)
 - 둘째, 기존 아파트 단지 세대수의 1/10 범위 내에서 세대수 증가를 허용
 - 셋째, 수평 또는 별도의 동 증축 및 세대분할을 허용(반면, 수직증축은 불허)

<그림 2> 공동주택 리모델링 관련 「주택법」 개정 내용



- 이번 「주택법」의 개정으로 향후 실현 가능한 공동주택 리모델링 방식이 한 가지 더 늘어났다고 볼 수 있음.
 - 지금까지 추진 가능한 리모델링 방식은 ‘대수선형’과 ‘증축형’의 두 가지였으나 ‘일반분양형’이라는 한 가지 유형이 더 추가됨.
 - 일반분양형은 세대별 증축과 더불어 일정 범위 내에서의 일반분양을 전제로 한 세대수 증가를 동반하는 방식으로 볼 수 있음.
 - 단, 세대수 증가를 위한 일반분양은 수평 또는 별도 동 증축과 세대분할을 통한 방식으로만 허용하며 수직증축을 통한 방식은 불허
- 일반분양형 리모델링의 구체적인 적용은 소위 ‘면적 총량제’라고 불리는 방식을 활용
- 면적 총량제한 법으로 허용한 전체 증축 가능 면적의 범위 내에서 세대별 증축과 세대수 증가를 선택하여 사용하는 접근임.

- 예를 들면, 85㎡ 미만 세대의 경우에는 40% 비율을 적용한 전체 증축가능면적 중 세대 내부 증축을 위하여 사용한 부분을 제외한 나머지 면적을 세대수 증가를 위하여 사용할 수 있음.
- 물론 세대수 증가는 기존 세대수의 1/10 범위 내에서만 가능하며, 세대분할을 통한 일반분양 역시 같은 방식으로 적용 가능

□ 리모델링제도 개선의 시장 활성화 효과

- 일반분양형 리모델링의 허용은 리모델링의 경우에도 재건축과 같이 일반분양을 통한 사업비 부담의 경감을 가능하게 한 획기적인 조치임.
- 지금까지 공사비를 포함한 높은 사업비 부담은 공동주택 리모델링 시장의 활성화에 결정적인 장애 요인이 되어 왔음.
- 기존 세대수의 1/10 범위 내에서 일반분양을 하는 경우 단지에 따라 20~30% 정도의 주민 비용부담이 경감될 것으로 예상됨.
- 그러나 수평 또는 별동 증축과 세대분할을 통해서만 세대수 증가와 일반분양이 가능하도록 한 제약 조건을 활용할 수 있는 단지가 얼마나 많을지는 의문임.
- 수평 또는 별동 증축은 용적률과 대지 공간의 여유가 있는 아파트 단지에서 실현 가능하고, 세대분할은 주로 대형 평형 아파트 단지에서 적용 가능
- 수도권 지역 가운데서 이번 조치의 혜택을 누릴 수 있는 지역과 그렇지 못한 지역이 갈릴 것으로 예상됨.
- 아파트 단지의 평균 용적률이 180%대 전후로서 수평 또는 별동 증축을 위한 공간 확보 여지가 비교적 높은 분당, 일산 등은 수혜 대상 지역에 포함될 가능성이 높음.
- 이에 반해 평균 용적률이 200%를 초과하는 평촌, 산본, 중동 등 나머지 수도권 신도시들과 서울의 아파트 단지들은 여유 공간 확보가 용이치 않아 이번 조치의 수혜를 받기 어려울 것으로 예상됨.
- 한편, 이번 제도 개선으로 대형 평형 아파트의 세대분할을 통한 리모델링 활성화가 기대되고 있으나 이 역시 현실적으로 쉽지 않은 상황임.
- 수직증축이 불허됨으로써 세대분할 리모델링 역시 제약을 받을 수밖에 없음.

- 일반분양을 전제로 한 대형 평형의 세대분할은 가구 구성의 사회변화 추세를 반영하여 수요가 있을 것으로 예상되나 아파트 단지의 평형 구성이 다양한 경우 이해관계의 조정이 어려워 실제 추진되기는 쉽지 않을 것으로 판단됨.
- 이번 일반분양 허용 조치로 그동안 리모델링 추진을 보류하여 왔던 단지 중 일부가 본격적으로 리모델링을 추진할 것으로 예상됨.
- 그러나 수평 또는 별동 증축의 여지가 없는 단지가 대다수인 만큼 리모델링 활성화를 크게 기대하기는 어려울 것으로 판단됨.
- 거기에다 전반적으로 주택시장의 침체가 지속되는 상황에서 일반분양을 통한 리모델링의 사업성 제고 역시 큰 효과를 발휘하기 어려운 상황임.

2. 증축 리모델링 활성화를 위한 제도 개선방안

□ 수직증축의 허용

- 보다 많은 리모델링 추진 의향 단지가 일반분양의 혜택을 입으려면 이번 법령 개정에서 유보된 수직증축 허용을 적극 검토할 필요가 있음.
- 수평 또는 별동 증축의 여지가 없는 아파트 단지는 수직증축을 통한 방법 외에는 다른 대안이 없음.
- 수직증축과 관련해서는 여전히 정부와 민간 전문가의 시각이 대립하고 있어 해법 찾기가 쉽지 않은 상황임.
- 정부는 구조물의 안전성을 담보할 수 없는 수직증축 방식을 통한 세대수 증가와 일반분양을 허용할 수 없다는 입장임.
- 이에 반해 다수의 민간 구조 및 시공 분야 전문가들은 일정한 제도적 장치를 마련한다면 기술적으로 수직증축의 안전성을 충분히 확보할 수 있다는 상반된 입장을 보임.
- 수직증축 허용 문제는 앞으로도 계속 쟁점이 될 전망이다.
- 무엇보다 세대수 증가와 일반분양의 수혜를 입는 아파트 단지가 일부 지역에 국한된다면, 형평성의 관점에서 그렇지 못한 단지과 지역들에서 지속적으로 문제를 제기할 가능성이 높음.

- 이와 관련 리모델링 허가권자인 기초자치단체장이 구조물의 안전성을 점검하고 심의할 수 있도록 하는 제도적 장치를 강구하는 방식으로 수직증축을 허용하는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.
- 구조 설계자로 하여금 리모델링 아파트의 구조 현황을 조사 및 진단토록 하고, 구조 안전계획서를 작성하여 제출하도록 의무화
- 현행 건축위원회와 별도로 구조 기술자로 구성된 구조안전기술심의위원회를 두어 구조안전계획의 적정성 여부를 심의하도록 함.
- 또한 행위허가 후 착공 단계에서도 건축주는 구조안전계획서를 작성한 구조 설계자로 하여금 기술 자문 및 이력 관리를 하도록 하고, 리모델링 완료 후 사용승인 요청 시에는 관련 문건을 첨부토록 함.
- 수직증축의 범위는 전체 건물의 층수와 안전성을 고려하여 총 3개 층을 넘지 않는 범위 내에서 허용하도록 함.
- 아파트의 층수에 따라 일정한 비율을 적용하여 수직증축을 허용하되, 총 허용 가능 수직증축 층수는 3층 이내로 제한
- 예를 들면, 증축 범위를 기존 층수의 20%로 설정한다면 5층 아파트는 1개 층, 10층 아파트는 2개 층, 그리고 15층 이상 아파트는 3개 층이 될 것임.

□ 멀티홈 리모델링 방식의 활성화 유도

- 지난 5월 11일 국토해양부가 발표한 멀티홈(세대구분형 아파트) 건설기준에 따르면 멀티홈 방식을 리모델링의 경우에도 적용하는 것이 가능함.
- 멀티홈 아파트 건설기준에 따르면 아파트의 면적에 상관없이 임차되는 가구의 면적을 최소 14㎡ 이상이 되도록 규정하고 있음.
- 또한 임차가구가 독립적인 생활이 가능하도록 독립 현관과 침실, 부엌 및 개별 욕실 등의 독립적인 생활을 위한 설계기준을 제시하고 있음.
- 한편, 1세대로 간주하여 추가적인 부대 복리시설 및 주차장 설치 의무를 면제하되, 기반시설 부담이 과중하지 않도록 하기 위해 임차가구의 수 및 임차가구의 전용면적이 각각 전체 세대의 수 및 전용면적의 1/3을 초과하지 않도록 제한하고 있음.

- 세대분할 또는 멀티홈 방식의 리모델링은 소형 가구의 증가 추세에 부응하여 대형 평형 아파트를 중심으로 수요가 있을 것으로 예상됨.
- 그러나 「주택법」에서 허용하고 있는 세대분할 방식보다는 멀티홈을 통한 방식이 보다 추진이 용이하여 활용도가 높을 것으로 예상됨.
- 세대분할 방식과 멀티홈 방식의 가장 큰 차이를 살펴보면 전자는 분양을 전제로 하는 것이므로 현실적으로 추진이 용이치 않으나, 후자는 임대 방식으로서 상대적으로 추진이 용이함.
- 그러나 멀티홈 방식의 리모델링 활성화를 유도하기 위해서는 전체 세대의 수 및 전용면적의 1/3을 초과하지 않도록 하는 제한 조치를 완화시킬 필요가 있음.
- 멀티홈을 전체 세대수의 1/3로 제한하게 되면 혜택을 입는 가구와 그렇지 못한 가구 간의 이해 충돌이 발생하여 원활한 리모델링 추진이 장애를 받게 될 것임.
- 정부의 1/3 제한 조치는 주차장 등 부대 복리시설 의무 설치를 면제하기 위한 조치이므로 제한 조치를 완화하되 주차장 설치 요건을 현행 법령 기준에 따르도록 요구하는 방안이 바람직할 것임.
- 실제 증축 리모델링을 추진하는 경우 지하 주차장을 설치하는 등 주차시설의 확보를 최우선적으로 하므로 멀티홈의 세대수를 제한하지 않아도 문제가 발생하지 않을 것임.

3. 현행 불합리한 제도 개선방안

□ 조세 부담 경감 및 금융 지원

- 리모델링 사업 추진으로 인하여 부담하게 되는 조세는 주민의 비용부담을 증가시키는 요인으로 작용함.
- 리모델링 추진 세대는 리모델링 후 취득세를 부담하고 이주 기간 동안 재산권 행사가 불가능함에도 재산세를 부담하고 있음.
- 국민주택 이상 규모 세대의 경우 리모델링 용역으로 인한 부가가치세를 부담함.
- 리모델링 용역 중 설계 용역을 제외한 감리, 안전진단, 보수보강 등의 용역은 부가가치세 면제 대상에서 제외되어 있음.
- 리모델링주택조합은 미동일자 주택에 대하여 매도청구권 행사시 부가가치세 및 취득세 등을 부담하고 있음.

- 취득세 및 2년 간 재산세 부담분만 계산하면 국민주택 이하의 경우 세대당 대략 450만~600만원 정도를 부담함.
- 국민주택 이상 규모는 부가가치세, 취득세 및 2년 간 재산세 부담분이 세대당 1,400만~2,000만원 정도로 추정됨.
- 재건축과 형평에 맞지 않는 리모델링주택조합의 취득세 부담을 면제하고, 현행 리모델링 노후 공동주택의 성능 개선을 활성화한다는 차원에서 주민의 취득세를 면제할 필요가 있음.
- 리모델링주택조합이 매도청구권 행사를 통하여 취득한 주택은 취득세 면제
- 증축 리모델링 후 취득세 면제(만약 이것이 어렵다면 전체 리모델링 공사비에 대하여 계상하는 현행 취득세를 증축 면적분에 대해서만 적용하도록 개선)
- 재건축의 경우와 같이 리모델링 시공을 위하여 이주 기간 동안 부담하는 재산세를 면제하도록 함.
- 재건축은 주택 별실로 간주하여 재산세를 면제하고 있는 만큼 리모델링의 경우도 실질적으로 재산권 행사를 하지 못하므로 면제해 주는 것이 타당함.
- 또한 현재 부가가치세를 면제하고 있는 설계 용역 외에 감리, 안전진단, 보수보강 등의 리모델링 용역도 부가가치세를 면제할 필요가 있음.
- 리모델링 사업에서는 민간금융을 통해 공사비 및 이주비 등 사업비를 지원받고 있음.
- 제도상으로는 국민주택기금 등 공적 금융 지원을 받을 수 있도록 하고 있으나 실제 지원을 받은 사례는 없음.
- 공적 금융 지원을 받기도 어렵지만 대출의 규모 및 금리 측면에서 민간금융에 비하여 재정을 통한 공공금융 지원의 상대적 이점이 없음.
- 따라서 증축 리모델링의 경우 민간금융을 통한 자금 융통을 원활하게 하도록 유도하는 정책이 현실적일 것으로 판단됨.
- 리모델링의 경우 민간금융의 원활한 활용을 위하여 LTV, DTI 등 주택담보대출에 대한 규제를 완화

□ 절차 관련 제도의 개선

- 공동주택 리모델링 사업의 추진절차 관련 제도 개선은 사업 추진의 안정성을 제고하여 리모델링 활성화에 기여할 수 있음.
- 지금까지 리모델링의 절차와 관련된 제도는 「도시 및 주거환경정비법」의 재건축 관련 제도를 준용함으로써 리모델링의 특성에 부합하지 않는 등의 문제로 인하여 사업 지연과 분쟁을 초래하는 경우가 많았음.
- 첫째, 표준동의서 및 조합규약 등의 제정과 보급
- 리모델링 특성을 반영한 리모델링주택조합 설립 관련 표준동의서 및 표준조합규약 등이 보급되지 않아 민원이 급증하고 사업 지연이 초래됨.
- 정부는 리모델링 추진을 위한 표준동의서, 표준조합규약 및 표준공사계약서 등을 작성 및 보급하여 안정적인 리모델링 사업 추진을 도모할 필요가 있음.
- 둘째, 감리자 선정 방법의 개선
- 시·도지사가 감리자를 지정토록 하는 현행 제도는 감리 기능의 형식화를 유도하는 부작용을 낳고 있음.
- 해당 리모델링 단지의 구조계획 및 설계에 대한 정보를 갖지 못한 감리자는 시공 과정에서 제대로 된 기술 자문과 이력 관리를 하지 못함.
- 설계자가 감리 책임을 지도록 하여 설계 및 감리 기능과 이력 관리를 일원화하도록 개선
- 셋째, 시공사 선정 방법의 자율성 부여
- 시공사 선정 시기를 조합설립 인가 후로 함으로써 리모델링 사업의 투명성은 크게 개선되었으나, 선정 방식을 단순 경쟁입찰로만 제한하는 것은 리모델링 사업의 창의성과 다양성을 제한하는 문제가 있음.
- 리모델링의 경우 창의적인 계획이 중요하며 다양한 시행 방법에 대한 선택권을 주민에게 부여하는 것이 바람직할 것임.
- 시공사 선정 시기는 조합 설립 후로 하되 선정 방법은 CM, 설계제안, 사업제안 공모 등 다양성을 존중하여 조합 총회에서 자율적으로 선정하도록 함.

IV. 대수선 리모델링 활성화를 위한 제도 개선방안

1. 기본 방향 및 지원의 타당성

□ 기본 방향

- 대수선 리모델링은 재건축 및 증축 리모델링이 여의치 않은 전국적 노후 아파트 문제에 대한 대응 및 국민 주거환경 개선 차원에서 접근함.
- 증축 리모델링의 사업성이 확보되지 않는 단지들을 지속적으로 사업의 수익성을 높여주는 방식으로 접근하는 것은 한계가 존재함.
- 따라서 장기적으로는 대수선 리모델링으로 수요를 유인하는 정책이 필요하며, 그 방안은 정책적 지원의 확대임.
- 대수선 리모델링은 국민 주거의 질 개선과 에너지 절감 및 친환경성 강화 차원에서 공공성이 강한 방향으로 유도
- 대수선 리모델링으로의 이행 가능성에 대해서는 그 당위성과는 별개로 현실성에서 많은 의문이 제기되고 있음.
- 현재 주택에 대한 사회적 인식 상황에서 볼 때 리모델링의 활성화를 위해서는 원칙적으로 주거환경 개선과 재산가치 상승이 모두 성립해야 함.
- 즉, 지불하는 비용 대비 늘어난 면적 및 신축에 따른 가치 상승이 사업성을 결정하는 구조이며, 현 시점에서는 증축 리모델링만이 선택을 받을 수 있을 것임.
- 하지만 주택시장 및 인구구조의 변화 등을 고려할 때 향후에는 수익성에 크게 영향을 받지 않는 리모델링 수요가 발생할 수 있을 것으로 예상됨.
- 예를 들어, 1기 신도시 내에는 신축 아파트가 없으며, 신축 아파트가 제공하는 주거 서비스를 누리기 위해서는 수도권 외곽으로 이전해야 함.
- 즉, 기존 입지의 혜택과 신축 아파트의 주거 서비스를 선택해야 하는 상황에 놓이게 될 것임. 이 경우 기존 입지의 혜택이 더욱 크다고 인식하는 주민의 경우, 수익성과 무관하게 리모델링을 통해 기존 입지의 혜택을 유지하려는 선택을 할 수 있을 것임.
- 결국, 수익성(부담금 대비 가치 상승의 차이)은 없더라도 기존 입지의 혜택을 유지하

기 위하여 비용이 최소화되는 리모델링을 택할 수 있으며, 이러한 수요는 대수선 리모델링으로 나타날 것임.

- 주호 내 주거환경 개선을 위한 소위 ‘인테리어6)’에 소요되는 비용은 수익성과 별개의 메커니즘으로 작동하고 있음을 참고할 필요가 있음.
- 대수선 리모델링의 저비용화가 달성된다면 현행 ‘인테리어’의 확장 개념으로 접근할 수 있을 것임.
- 이러한 저비용화를 위해서는 적절한 사업 범위 및 다양한 사업 유형 제시, 저비용을 가능하게 하는 기술 개발 등에 대한 건설업계의 노력이 매우 중요함.

□ 지원의 타당성

- 대수선 리모델링에 대한 정부의 지원은 그 당위성에 대한 논란을 야기할 수 있음.
- 첫째, 개인 소유의 민간 아파트는 장기수선충당금을 활용하여 그 소유주가 유지보수 및 개선하는 것이 당연하다는 관점
- 둘째, 정부 지원을 위해서는 그에 상응하는 공익성 제공이 수반되어야 한다는 관점
- 첫 번째 관점에 대해서는, 현재의 노후 아파트 증가 추세를 감안할 때 미리 지원을 하는 것이 장기적인 관점에서 사회적 비용을 최소화할 수 있을 것임.
- 장기적으로 주택 수요는 감소할 것으로 예상되며, 이로 인한 증축 리모델링 및 재건축 사업의 부진으로 많은 노후 아파트가 슬럼화될 수 있음.
- 노후 아파트의 슬럼화 문제는 건물 자체의 노후화로 인한 주거 안전성 악화 외에도 주거 양극화, 범죄 등 다양한 사회적 문제를 초래함.
- 이 경우, 결국 정부가 슬럼화된 아파트의 처리에 직접 개입할 수밖에 없으며 더 큰 사회적 비용이 수반될 것임.
- 두 번째 관점에 대해서는, 공익성의 확보를 보다 폭넓게 해석할 필요가 있음.7)

6) 인테리어 개선 활동은 세대별 전용 부분에 대한 리모델링 관련 행위를 말함. 세대별로 가능한 부위에 대해서만 개수를 하는 활동이므로 특별히 공용 부분에 영향을 미치는 문제를 제외하고는 법적으로 제약을 가할 필요가 없는 유형임. 반면 대수선 리모델링은 집합주택의 특징을 갖는 공동주택 거주자 전체의 주거 및 생활 환경을 개선하기 위하여 개별 세대를 넘어선 전체 동 또는 단지의 시설을 새롭게 개선하는 것을 지원하는 제도임. 공용 부분의 개선은 물론 세대 내부라 하더라도 공동으로 추진하지 않으면 안 되는 전용 부분의 개선을 주민 전체의 일정한 동의를 전제로 시행하는 특징을 가짐.

7) 대수선 리모델링은 제한적인 범위의 리모델링으로 증축 리모델링에 비해 오히려 공익성과 공공성을 확보하기 어려운 측면이 있음. 그렇다고 해도 주거환경 개선과 함께 일정 정도의 외부환경 개선이 이루어질 것이며, 이는 공익성의 관점에서 궁극적으로 볼 수 있을 것임.

- 리모델링을 통해 단지 내 커뮤니티 시설을 제공하고, 지상의 녹지공간을 확보하는 등의 개선은 충분한 공익성을 확보하고 있음.
- 더 나아가 주동의 외관 향상을 통한 도시경관 제고, 옥외환경 개선으로 인한 쾌적성 확보, 주차장 개선을 통한 보행환경 개선, 주민 편의시설의 개선 등 광의의 효과도 공익성의 관점에서 볼 수 있을 것임.
- 이와 별개로 정부가 추진하는 정책 과제에 부합하는 리모델링에 대한 정책적 지원은 그 자체로서 충분히 정당성을 확보할 수 있을 것임.
- 친환경 리모델링, 내진 보강 등에 대한 정부 지원 필요

2. 선진국 리모델링 정책 및 제도 사례

□ 해외 리모델링의 특성

- 선진국에서는 저출산, 고령화사회, 세대 감소 등 사회적 환경 변화에 따라 주택의 신축보다는 주택의 거주성 향상, 주택 스톡의 재이용으로 국가 정책 방향이 전환되었음.
- 선진국의 리모델링은 전면 철거보다는 부분적 갱신, 수복형 재생, 도시블록의 복원 등의 방식으로 진행되고 있음.
 - 문화 자원으로서 공동주택을 활용하는 측면을 강조하여 디자인 재정비, 주민 커뮤니티 활성화, 역사적·이념적 보존 및 재생 등이 주요 내용임.
 - 재정착률을 높이기 위해 기존 시설을 유지보수하면서 노후 불량한 요인들을 제거하여 주거환경을 개선하는 수복형 재생사업을 시행함.
- 리모델링 추진 방식은 각국의 상황에 따라 상이하지만, 노후한 건물을 전면 철거하고 재건축하기보다 리모델링을 통해 부분적으로 개선하는 추세는 공통임.
 - 대체로 건물의 개보수 및 성능 향상(구조 보강, 실내 설비 추가 및 교체, 용도 변경)을 위한 사업이며 증축이나 세대수 증가를 포함하는 경우는 거의 없음.⁸⁾
 - 반면, 선진국의 경우 도심지의 사무실·상업용 건물을 공동주택 등 주거용으로 용도 전환하는 리모델링을 추진하는 사례가 많음.

8) 선진국의 경우 건축 규제의 완화를 통하여 증축이나 세대수 증가를 유도하지는 않으나 법적으로 허용 가능한 범위 내에서의 증축과 세대수 증가는 가능함.

- 선진국의 리모델링에 대한 정부 지원은 주로 저소득층 아파트 주민의 주거수준 저하 방지와 에너지 절약과 친환경성 유도 차원에서 이루어지고 있음.
- 직접적인 보조금과 저리 자금지원 등을 통한 비용 지원
- 이러한 성격을 벗어나는 사업은 오히려 건축적 규제를 통하여 소유자가 리모델링을 선택하도록 유도
- 공동주택 리모델링을 지원하는 제도는 보조금, 자금지원, 세금공제로 나눌 수 있지만 대개 두 가지 이상의 제도를 혼용하고 있음.
 - 에너지 소비량 절감이나 사용기한 연장을 위한 리모델링을 지원하며,
 - 특히, 장애인이나 노인을 위한 시설을 설치하는 리모델링에 대해 혜택 부여
- 하지만 선진국과 우리나라의 공동주택은 매우 큰 의미적 차이를 가지고 있음.
 - 미국, 일본, 독일, 프랑스 등의 경우에는 우리나라와 같은 고층 아파트 단지들이 주요 주거 유형이 아님.
 - 우리나라에서 주류를 이루고 있는 공동주택은 선진국에서는 정부에서 공급한 공공 임대주택이 대부분임.

□ 미국의 유지관리 자금지원 제도⁹⁾

- 미국에서는 주택금융시장의 특성으로 담보 가치 지속을 위해 개수·보수에 대한 금융이 활발함.
- 주택 유지관리에 대한 금융 보증은 정부기관인 FHA(Federal Housing Administration) 또는 정부기관에 준하는 FHLMC(Federal Home Loan Mortgage Corporation)이 행하고 있음.
- 뉴욕시의 경우 주택 마스터플랜에서도 신축보다 기존 주택의 재생을 주택정책의 기본틀로 삼고 있음(주택 예산 중 신축 35.2%, 재생 36.9%).¹⁰⁾
- 이와 함께 막대한 주택 스톡의 유지관리를 지속적으로 유도하고 정책의 목표를 달성할 수 있도록 다양한 론 프로그램을 갖추고 있음.

9) 박상훈, 백정훈, 류계근, 공동주택의 유지관리 촉진을 위한 론 프로그램 구축 방향, 대한건축학회논문집 구조계 제26권 제12호, 2010.12에서 정리.

10) The New York City Department of Housing Preservation and Development(HPD)의 The New Housing Marketplace-Creating Housing for Next Generation(2004-2013).

- 개보수를 원하는 신청자가 해당하는 조건이 만족될 경우, 뉴욕시의 보증을 통해 민간 은행에서 대출을 해주거나 연방자금 및 직접 자금을 투입하여 론 프로그램을 운영하고 있음.11)
- 주로 소규모 건물(1~20세대), 빈집이 있는 복합건물, 주거환경이 불충분한 건물을 대상으로 함.
- 우대 내용은 일반적으로 10~30년 간 1~3%의 저금리가 되도록 이자의 일부를 보조하고, 약 1만~4만 달러의 자금을 제공함. 일부의 금융 프로그램에 대해서는 부동산세를 감면 또는 면제받을 수 있음.
- 금융 프로그램을 받고 있으면 임대료안정시스템(the NYC Rent Stabilization system)의 통제를 받지만, 프로젝트의 일정 비용을 기부하는 프로그램도 있음.

□ 일본의 공공 자금지원 제도12)

- 일본의 민간 공동주택 리모델링을 위한 공적 자금지원 제도는 크게 세 가지 방식으로 이루어지고 있음.
- 주택금융지원기구를 통한 자금지원 제도
- 지방자치단체의 자금지원 제도
- 지방공공단체에 의한 보조금 교부
- 민간 주택에 대한 공적 자금지원은 모두 공용 부분을 대상으로 이루어지고 있음.
- 전용 부분은 공공적 성격이 없으므로 개별 소유자가 개별적 또는 집단적으로 민간 금융 등을 통하여 대수선 등을 실시함.
- 주택금융지원기구의 맨션 공용부분 리폼 용자 제도에서는 맨션 관리조합을 대상으로 자금 지원을 실시하는데 다음의 다섯 가지 조건이 충족되어야 함.
 - ① 관리조합이 주체가 되어 맨션 공용부분을 리폼할 것
 - ② 관리규약 및 집회의 결의에 의거 차입 조건을 수락하고, 수선적립금을 통하여 변제할 수 있어야 하며, (재)맨션관리센터에 보증 위탁을 받아야 함.

- ③ 수선적립금이 안정적으로 적립, 관리되고 있을 것
 - ④ 매월 변제액이 매월 징수하는 수선적립금의 80% 이내일 것
 - ⑤ 관리조합의 관리자는 맨션에 거주하는 구분 소유자 중에서 선임할 것
- 자금지원 대상은 공용부분에 대한 모든 리폼 공사(수선 및 성능 향상 공사 등)가 해당되며 구체적으로 다음 공사들이 포함됨.
 - ① 외벽 보수 및 도장 공사, 공용 계단·복도의 보수 및 도장 공사, 옥상 방수공사, 급수관·급수설비 공사, 배수관 및 오수관 공사, 전기설비 공사, 엘리베이터 갱신 공사 등 대규모 수선 공사
 - ② 건물의 내진성을 높이는 공사, 약자 배려 공사, 에너지 절약 공사
 - ③ 엘리베이터 설치 공사
 - ④ 공동 안테나 설치 공사, 주차장 및 자전거 설치·보수 공사
 - ⑤ 열화 진단 비용 등
 - 용자 금액은 대상 공사비의 8할 이내에서 호당 150만 엔에 호수를 곱한 금액이 최대 용자액이 됨.
 - 금리는 최장 10년 고정금리로 공사 유형에 따라 연 2%대 초반 수준
 - 또한 다수의 지방자치단체가 맨션 공용부분의 수선 및 개량 공사에 대해서 일정한 자금지원 및 보조 등의 제도를 두고 있음.
 - 광역자치단체(도도부현) 차원의 지원과 별도로 하위의 기초자치단체도 별도의 지원 제도를 운영
 - 대부분 주택금융지원기구의 자금지원과 연계하여 지원하며, 주택금융지원기구의 이자율을 보다 낮은 수준으로 보전하는 방식(예 : 2.5%를 1% 수준으로)이 주를 이루나 자치단체별로는 자체 계획에 따라 세부적인 지원 제도를 운영하는 경우도 많음.
 - 일부 자치단체의 자금지원 제도의 사례를 제시하면 다음과 같음.

11) The Participation Loan Program, New Partners Programs, The Small Building Loan Programs, Home Improvement Program, Rehabilitation New Partners Program, Article 8A Loan Program, Supportive Housing Loan Program, Primary Prevention Program, Senior Citizen Home Assistance Program 등.

12) 노후 공동주택 리모델링 연구단, 개수에 의한 맨션의 제생수법에 관한 매뉴얼(2004), 일본국토교통성, 2006. 5.

<표 4> 자치단체의 자금지원 제도 사례

구분	내용
도쿄도 민간주택부	관리조합을 대상으로 주택금융지원기구로부터의 용자액(호당 150만 엔)을 한도로 주택금융지원기구의 금리가 1% 수준이 되도록 이자 보전, 7년 한도
도쿄도 분쿄구 도시계획부	개인을 대상으로 하되 공유자 전원의 신청이 필요하고 주택금융지원기구의 맨션리폼 자금지원을 받는 것을 전제로 500만 엔 이내에서 이자율 수준을 1%대로 보전, 상환 기간은 10년 이내
오사카시 개발지도과	관리조합을 대상으로 내진 공사비의 약 13%를 보조
코베시	관리조합을 대상으로 공용부분의 배리어프리 공사에 대해 공사비의 1/2를 보조. 다만 보조의 상한은 단지당 30만 엔
치바시 도시정책과	관리조합을 대상으로 주택금융지원기구의 자금지원을 받고, 배리어프리 및 내진 개수 공사를 포함한 공용부분의 리폼을 전제로 주택금융지원기구 자금지원 잔액의 이자를 1% 수준으로 보전, 5년 한도

3. 정책 및 제도 개선방안

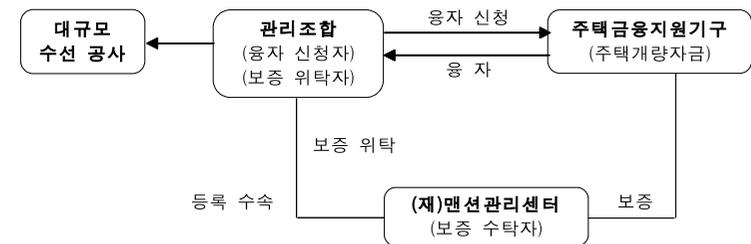
□ 금융 지원 확대

- 리모델링에 대하여 국민주택기금 운용 계획상의 실질적인 자금 계획 및 구체적인 지원 방안 기준을 수립하여야 함.
 - 2002년부터 「국민주택기금 운영 및 관리기준」에 노후 불량주택을 개축·증축 또는 대수선하고자 하는 개인에 대하여 국민주택건설자금을 융자해 주도록 규정하고 있음.
 - 하지만 매년 계획되는 국민주택기금 운용 계획상 자금 계획에 반영되어 있지 않고 구체적인 지원 방안에 대한 기준을 수립하지 못하고 있는 실정임.
- 「2012 국민주택기금운용계획」에서는 아파트·연립주택의 주거환경 개선에 대해 공공분양주택자금 및 공공임대주택자금 기준을 적용하여 자금지원을 해주는 제도가 마련되어 있으나, 좀 더 실효성을 제고시킬 필요가 있음.
 - 호당 용자 한도액의 상향 : 리모델링 비용의 80% 이상
 - 이자율 하향 : 연이율 3%대로 하향 조정
 - 10년 이상 장기분할상환 고려
- 국민주택기금을 통한 지원과 별개로 대수선 리모델링을 위한 자금 조달 원칙은 주민 스스로 금융을 조달하는 것을 전제로 여기에 공공이 지원을 하는 방식이 바람직함.
 - 민간 보유 주택의 성능 개선은 자기 비용으로 조달하는 것이 원칙이며, 일시적으로

소요되는 고비용 부담을 충족시킬 수 있도록 지원할 필요가 있을 것임.

- 이런 측면에서 현행 공동주택의 장기수선충당금제도와 연계하여 적절한 방식으로 공공이 지원하는 방안을 마련할 필요가 있음.
 - 비용 지원 방안으로서 대수선 리모델링 비용의 일정 비율에 대하여 소득공제를 해주는 방안도 검토할 수 있음.
- 현행 장기수선충당금제도는 장기수선 계획의 실현을 위하여 적립하는 준비금인데 대수선 리모델링은 장기수선의 수준을 넘어서는 것으로서 일시적으로 많은 비용이 소요될 수밖에 없음.
 - 장기수선 계획에 의한 수선 활동은 아파트 공용부분을 대상으로 적절한 시점에 주로 성능 향상보다는 보수를 통한 성능 유지에 초점을 맞추고 있음.
 - 대수선 리모델링은 공용부분은 물론 전용부분까지 포함하며 성능 유지를 넘어서 성능 향상을 추구한다는 점에서 일반적인 장기수선의 개념과 범위를 넘어서는 것임.
 - 이런 측면에서 대수선 리모델링은 범위의 폭이 대단히 넓으며 실제 주민들은 비용을 고려하여 적정 수준의 대수선 리모델링 범위를 선택하게 됨.¹³⁾
 - 장기수선충당금제도와 연계한 공적 지원 방안은 앞서 검토한 일본의 주택금융지원기구의 공용부분 리폼 융자제도를 참고할 수 있음.
 - 일본은 주택금융지원기구를 통하여 수선 적립금을 적립하고 있는 공동주택의 관리조합을 대상으로 공용부분에 대해서만 대수선 리모델링 자금을 융자해주고 있음.
 - 또한 자금지원을 위한 절차로서 (재)맨션관리센터의 보증을 받도록 하고 있음.

<그림 3> 일본의 공동주택 리모델링 지원 제도



13) 따라서 대수선 리모델링의 비용 수준을 일률적으로 말하기는 어려우며, 대략 증축 리모델링 비용의 30~70% 범위 내에 해당되는 것으로 말할 수 있음.

- 일본의 주택금융지원기구와 같은 기능을 수행하는 기구 또는 기능의 설립을 전제로 하여 다음 두 가지 방안 중 하나를 선택할 수 있을 것임.
- 첫째, 국민주택기금의 일부를 노후 공동주택의 대수선 리모델링을 위한 지원 기금으로 할당하여 현행 장기수선충당금제도와 연계 운영하는 방안
- 둘째, 현행 공동주택 단지별로 적립하고 있는 장기수선충당금 적립금을 하나의 공적 기구에서 통합하여 운영하고 이를 통하여 자금을 지원하는 방안
- 첫째 방안은 단기간 내에 실현 가능하나, 둘째 방안은 관련 제도 및 운용에 대한 실태 분석과 연구가 필요하므로 첫째 방안을 먼저 시행하고 장기 검토 안으로 후자의 방안을 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 지원 대상은 전용부분을 제외한 전체 공용부분으로 하며, 일정 수준의 장기수선충당금 적립 조건을 충족하도록 요구함.
- 지원 조건은 전체 공용부분 개선비용의 상당 부분을 담당하도록 하며, 장기수선충당금의 적립을 통하여 변제 가능하도록 금리 조건, 상환 기간 등을 검토하여 결정
- 전용부분은 공용부분과 별도로 주민 자체 비용조달 또는 민간금융을 통하여 조달(공용부분은 장기수선충당금과 연계하여 지원하므로 이와 별도로 전용부분만을 대상으로 하는 민간금융 활용은 가능할 것임)

□ 에너지 절감 및 친환경 리모델링에 대한 지원

- 친환경성은 리모델링의 가장 큰 장점으로 활성화 필요성의 근거가 됨.
- 리모델링의 친환경적 장점은 폐기물 발생 억제 및 건물의 장수명화 유도에 있음.
- 리모델링으로 에너지 절감을 통한 온실가스 배출 감소를 달성할 수 있음.
- 녹색성장과 관련하여 공동주택의 대표적 과제는 건축물 성능 향상을 통한 에너지 절감으로서, 노후주택 에너지 효율화를 위한 국가적 정책이 필요한 상황임.
- 건축물은 국가 에너지의 25%를 소비하며, 자재까지 포함할 경우 온실가스 배출의 40%를 차지하고 있음.
- 주거 건물의 약 53%가 아파트로서, 2006년 신축 주택 중 88%에 달함.
- 총 에너지 소비의 63.8%는 환경 조절에 사용되는 에너지(난방, 냉방, 환기, 조명)이며, 주거 건물에서는 냉난방 에너지가 총 에너지 사용량의 59%를 차지

- 에너지 절약에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 건물의 고단열 및 고기밀성 등임.
- 고성능 단열재 및 고성능 창호의 설치와 같은 최신 기술을 적용하여 건축물 성능을 향상시킴으로써 에너지를 절감할 수 있음.
- 에너지 절감 및 친환경 리모델링의 활성화를 위해서는 정부의 지원이 필요함.
- 친환경 리모델링을 구현하기 위한 기술, 자재, 설계 등은 높은 초기 설치비 또는 공사비가 요구되므로 거주민의 경제적 능력을 감안하여 국가의 보조를 고려해야 함.
- 녹색성장 및 친환경 관련된 국가의 인증을 받은 사업에 대하여 지원
- 에너지 절감 및 친환경 인증제도와 연계하여 지원할 수 있는 기본적인 방향은 건설비용 지원 및 세제 감면 등이 될 것임.
- 건설비용 지원 : 규모 및 인증 등급에 따른 차등 부여, 대규모·저금리의 건설자금 대출
- 세제 감면 : 각종 지방세 감면
- 선진국의 경우, 친환경 인증제도와 연계하여 보조금을 지급하는 사례가 있음.¹⁴⁾
- 미국은 LEED(Leadership in Energy and Environmental Design) 인증을 통하여 친환경 건축물을 인증하고 있으며, 이를 바탕으로 대부분의 주정부에서 인증 등급에 따라 차등적으로 건설 비용 등의 보조금을 지원하고 있음.
- 캐나다에서는 MNECB(Model National Energy Code for Buildings)에 의하여 상업건물에 지원되는 CBIP(Canada's Commercial Building Incentive Program) 및 산업건물에 지원되는 IBIP(Canada's Industrial Building Incentive Program) 등을 통해 인증 조건을 만족시키는 경우 재정적인 인센티브를 부여하고 있음.

14) 김창성, 윤정득, 김강수, 공동주택의 친환경 인증 활성화를 위한 인센티브 적용에 관한 연구, 대한건축학회논문집 계획계, 제23권 제8호, 2007. 8.

<표 5> 미국의 친환경 인센티브제도

구분	인센티브 적용 사항
Seattle	<ul style="list-style-type: none"> LEED 기준에 따른 인증 등급에 따라 보조금 차등 부여 <ul style="list-style-type: none"> - Certified : 최소 \$15,000 지급 - Silver : 최소 \$20,000 지급 협정 후 인증을 받지 못할 경우 지급된 금액은 모두 상환
Oregon	<ul style="list-style-type: none"> LEED 기준에 따른 인증 등급에 따라 보조금 차등 부여 <ul style="list-style-type: none"> - Silver : sqft당 \$5.71 지급 - Platinum : sqft당 \$14.29 지급
New York	<ul style="list-style-type: none"> 20,000sqft 이상의 상업건물이나 주거건물에 적용 환경친화 관련 재료의 이용, 설계 및 시공 단계 등에 대한 세금 공제 대상 건물에 대해 \$25,000,000까지 할당
Maryland	<ul style="list-style-type: none"> 건물의 복원과 건설 사업에서 비용의 일부를 감면 감면액은 비용의 총합계에 상한선을 규정 <ul style="list-style-type: none"> - 건물의 공용부분에 대해 sqft당 \$120 이하 - 건물의 임대공간에 대해 sqft당 \$60 이하
Massachusetts	<ul style="list-style-type: none"> 모든 건물에서 친환경 관련 에너지 기술의 계획, 시공에 자금을 지원 프로젝트당 최대 \$500,000 지원 가능

자료 : 김창성 외, 전계서, p.92.

- 한편, 향후 대수선 리모델링시 현재 지식경제부에서 운영하고 있는 ESCO(에너지절약 전문기업)제도¹⁵⁾도 활용할 수 있을 것으로 보임.
- ESCO 제도에서 2011년부터 서울시의 공공 임대아파트를 대상으로 '아파트 ESCO 시범사업'을 추진하고 있으며, 향후 지속적으로 확대할 계획임.
- 영세 노후 아파트의 노후 난방시설을 고효율 설비로 교체하고 지하 주차장 조명의 LED 교체 및 대기전력 차단 장치 보급 등을 지원

□ 내진 보강 지원

- 1988년 이전에 내진설계가 적용되지 않았거나 1990년대 초반까지 내진설계 기술이 정착되지 않은 단계에서 시공된 건축물은 지진이 발생할 경우 큰 피해가 우려됨.
- 현재 국내 아파트의 내진성능 조사 결과에 따르면 총 748만호 가운데 약 134만호(17.9%)는 취약, 약 244만호(32.6%)는 미흡으로 나타나고 있음.¹⁶⁾
- 국가적 차원에서 재난에 대비하기 위한 「지진재해대책법」이 2009년 3월에 시행되었

15) 기술과 자금조달 능력이 부족한 에너지 사용자를 대신하여 에너지 사용 시설을 개체하고, 여기서 발생하는 에너지 절약 효과로 투자비를 회수하는 사업

16) 윤영호 등, 「공동주택 리모델링 세대 증축 등의 타당성 연구」, 국토해양부, 2010.12, p.82.

으나 실질적인 지진 재해에 대비하기 위한 보강을 강제하기는 어려움.

- 리모델링을 통하여 내진 보강을 유도하는 정책 필요
- 하지만 대수선 리모델링에서는 비용 및 설계 측면에서 내진 보강이 사실상 용이하지 않으므로 내진성능을 보강하기 위해서는 정부의 지원이 필요하게 됨.
- 현행 내진설계 기준에 미달하는 공동주택 증축형 리모델링시에는 내진 보강을 별도의 지원 없이 의무화
- 내진 보강을 유도하기 위해서는 정부의 직접적인 보조금 지원이 필요할 것으로 보임.
- 더불어 재산세 감면 등의 지방세 경감 및 재해 보험률 차등 적용과 같은 지원 제도가 마련되어야 함.

□ 지자체 차원의 공동체 프로그램을 통한 지원

- 노후 공동주택의 대수선 리모델링은 국가적 과제임과 동시에 직접적으로는 지방자체단체 차원에서 해결해야 할 과제임.
- 이런 측면에서 중앙정부와 별도로 지방자치단체는 직접적으로 지역 내 노후 공동주택의 대수선 리모델링을 유도하기 위한 정책 방안을 강구할 필요가 있음.
- 선진국 도시의 경우 자체적인 노후 공동주택의 대수선 리모델링 지원을 위한 자금지원, 보조, 조세 감면 등의 방안을 설정, 운용하고 있음.
- 지방자치단체의 대수선을 중심으로 한 리모델링 지원은 자금 측면의 지원과 전문가 서비스 지원 등 두 가지 측면에서 접근할 수 있을 것임.
- 첫째, 금융 지원은 공적자금 융자의 이자를 일부 보전하는 방식으로 접근할 수 있음.
- 우리나라의 경우도 장기수선충당금과 연계한 금융 지원이 이자율 측면에서 초저리로 융자하는 것이 한계가 있을 것이므로 이에 대한 이자 보전을 해주는 방식으로 검토
- 광역자치단체 차원에서는 주로 이자 보전 방식으로 접근하고 기초자치단체는 지역 실정에 맞는 구체적인 지원 방안을 마련함으로써 차별화를 이룰 수 있을 것임.
- 둘째, 보조금 지원은 공공성의 성격이 더 강해야 하므로 주로 구조물의 안전진단 판

련 사항을 중심으로 보조하는 방안이 바람직할 것으로 판단됨.

- 또한, 지역 내 민간 공동주택 소유자 중 저소득 또는 노령층 등 사회적 약자를 대상으로 보조금 지원 방안도 검토 필요
 - 특별히 지역 차원에서 주민 거주환경 개선을 위하여 요구되는 공익적 시설물의 설치와 관련하여 보조금을 지원하는 방안 가능
- 셋째, 지역 내 노후 공동주택의 효율적인 리모델링의 유도를 위하여 리모델링 관련 전문가 파견 및 상담 제도를 운영하는 방안 검토 필요

□ 공동주택 관리 및 리모델링 지원을 위한 공적 시스템 구축

- 노후 공동주택이 급증함에 따라 중장기적으로 주택의 유지관리와 리모델링을 체계적으로 유도하고 지원하기 위한 공적인 시스템을 구축할 필요성이 커지고 있음.
 - 이를 위해서 관련 법·제도를 정비하고 정부 내 전담부서 또는 별도의 전담 조직을 두는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.
- 첫째, 노후 공동주택의 유지관리 및 리모델링을 체계적으로 유도하기 위한 「공동주택관리기본법」을 제정할 필요가 있음.
- 여기에서는 공동주택의 장기수선 계획의 범위를 확대하고 이를 대수선형 리모델링과 연계시키는 등의 내용을 담아야 할 것임.
- 둘째, 정부 내 공동주택의 유지관리 및 리모델링 업무를 전담하는 부서를 설립하고 (가칭) 주택관리 및 리모델링센터의 설립 추진도 검토할 필요가 있음.
- 일본의 경우 주택 리모델링 관련 인계 육성, 조사·연구, 정보 제공, 상담 등의 기능과 분쟁처리 지원 업무를 수행하는 (재)주택리폼·분쟁처리지원센터를 1984년부터 설립해 운영하고 있음.

윤영선(연구위원 · ysyoon@cerik.re.kr)

이승우(연구위원 · swoolee@cerik.re.kr)