

요약

리모델링사업, 서울시 공동주택 여건 감안하고 사업추진 가이드라인 만들어 계획적 관리 필요

리모델링사업 완료단지는 증축형, 추진단지는 세대수 증가형이 특징

공동주택 리모델링 사업은 건축물의 노후화를 억제하거나 기능을 향상시키기 위해 건축물을 대수선하거나 일부를 증축하는 방식이다. 리모델링 사업은 기존 노후 공동주택의 주거환경과 성능을 개선하고, 효율적으로 유지·관리하여 주택의 장수명화를 유도하고자 하는 취지에서 도입되었다. 2003년 주택법에서 공동주택 리모델링 사업이 제도화된 이후, 현재까지 서울시에서 완료된 단지는 16개소이다. 완료단지는 기존 세대수를 유지한 증축형 리모델링 사업으로, 주택의 성능과 주거환경을 개선하고 구조보강을 목적으로 추진되었다.

2013년 12월 주택법 개정을 통해 수직증축을 포함한 세대수 증가형 리모델링이 허용되었다. 그동안 추진이 지지부진했던 리모델링 사업을 활성화하고자 건축법에서 건축규제를 완화하고, 주택법에서는 세대수 및 연면적 증가, 수직증축 허용 등의 완화사항을 포함시켰다. 현재 서울시에서 리모델링 사업을 추진하는 단지는 세대수 증가형이고, 안전진단결과에 따라 수직 또는 별동증축으로 계획하고 있다.

주택법 규정 적용받는 리모델링사업, 도시관리체계와 연계방안 미흡

국토의 계획 및 이용에 관한 법률(국토계획법)에서는 토지의 효율적 이용과 공공복리 증진을 위해 용도지역으로 지정하여 세부지역별로 토지의 이용과 건축물의 용도, 용적률, 건폐율 등을 관리하도록 하고 있다. 국토계획법에서 정한 사항에 대해 서울시는 도시계획조례에서 용도지역별로 용적률 등 행위제한을 구체적으로 다루고 있다. 서울시에서 일어나는 개별 건축행위, 정비사업을 포함한 다양한 개발사업은 모두 도시관리체계에 의해 관리되고 있다.

반면, 공동주택 리모델링 사업은 주택법에서 구청장 승인사업으로 규정하고 자치구 건축위원회에서 완화사항을 심의하도록 하고 있다. 주택법에서 주거연면적의 최대 증가범위를 정하고 있지만, 실질적으로 밀도를 결정하는 용적률의 증가범위나 기준은 없다. 따라서, 리모델링 사업의 계획용적률이 조례 또는 법 상한용적률을 초과하는 경우에도 자치구 건축위원회에서 완화범위에 대한 심의를 통해 사업계획을 승인한다.

이는 리모델링 사업의 활성화를 유도한다는 긍정적인 의미도 있지만, 리모델링 사업을 통한 과도한 용적률의 증가는 도시관리체계의 취지에 부합하지 않고, 궁극적으로 해당 지역의 주거 밀도를 높이며 기반시설의 용량을 과부하시키는 결과를 초래한다. 다른 유사사업 또는 주변지역과의 형평성 차원에서 도시관리체계의 원칙에 맞지 않는 점도 있다.

수직증축·세대수 증가 허용으로 리모델링사업의 추진절차 복잡해져

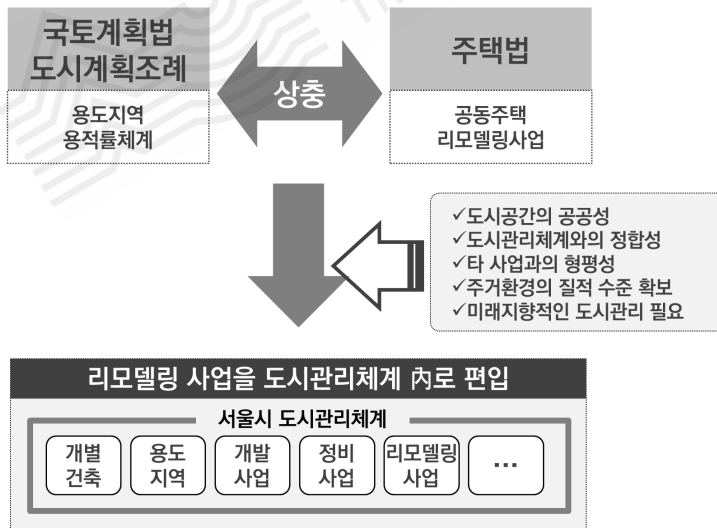
공동주택 리모델링 사업은 일정한 요건을 갖춘 리모델링 주택조합이 주체가 되어 제도적으로 정한 기능과 조건을 충족시키는 범위 내에서 구청장의 허가를 받아 추진하는 사업으로, 대부분 추진절차가 자치구에서 진행된다. 수직증축의 허용이 확대되고 세대수 증가형 리모델링이 도입되면서, 구조적 안전성을 확보하고 기반시설에 대한 영향 등을 검토하기 위한 추진절차가 늘어났다.

또한, 리모델링 사업의 변화 규모와 입지에 따라 교통영향평가, 경관심의 등 추가적인 심의절차가 요구된다. 특히, 사업대상지가 과거 아파트지구 등에서 현재 지구단위계획구역으로 지정된 경우에는 자치구의 심의절차에 더해 추가적으로 서울시 심의를 거쳐야 한다. 이러한 과정에서 심의절차와 사업기간이 늘어나고, 동일한 사업계획에 대한 심의주체가 서울시와 자치구로 나누어지면서 사업추진에 혼선을 빚고 있다.

리모델링사업, 주택성능·주차장 등 서울시 공동주택 여건에 맞출 필요

서울시에 입지한 공동주택은 준공시기에 따라 주택 성능, 구조안전, 주차장, 설비 기준 등이 다르다. 특히 1990년대에 준공된 다수의 아파트단지가 건축연한, 주거환경 노후화 등의 이유로 리모델링 사업의 잠재적인 수요대상이 된다. 따라서, 노후한 공동주택의 성능과 구조안전을 개선하고, 장기적으로 공동주택의 집단적인 슬럼화 현상을 방지하기 위한 수단으로 리모델링 사업이 필요하므로, 이에 대한 정책방향을 모색할 필요가 있다.

공동주택 리모델링 사업을 적용할 필요가 있는 대상과 지역에 대해서는 사업을 활성화시키되, 이를 서울시 도시관리체계와 연계하여 계획적으로 관리해야 할 것이다. 도시관리체계는 토지의 합리적인 이용을 위해 건축행위에 대한 기준을 제시하고 밀도, 기반시설의 용량 등을 관리하여 도시의 쾌적성을 증진하고자 하는 취지를 지닌다. 그러므로, 리모델링 사업을 서울시 도시관리 체계 내로 편입시켜 도시공간이 지니고 있는 공공성, 도시관리체계와의 정합성, 주거환경의 질적 수준 확보, 다른 유사사업과의 형평성 등을 고려하여 관리해야 한다. 다만, 신축과는 다른 리모델링의 특수성을 반영하여 별도의 관리기준을 마련할 필요가 있다.



[그림 1] 서울시 공동주택 리모델링 사업의 정책방향

리모델링사업, 계획적 관리방안 수립...주택법 등 관련 법제도도 개선

주택법에 의한 건축완화사항을 국토계획법과 연계하도록 제도를 개선해야 한다. 단기적인 방안으로 현행 도시관리수단을 활용하여 서울시 주거지역의 밀도관리체계와 정합성을 맞춰 관리한다. 서울시 주거지역의 밀도 상한을 기본으로 하되, 공동주택의 준공시기에 따른 용적률 기준 등 현황과 특수성을 반영하여 관리한다.

리모델링 사업이 도시관리체계 내에 안착하기 위해서는 주택법의 개정이 필요하다. 현행 주택법은 일괄적으로 건축완화범위, 기본계획의 내용 등을 정하고 있다. 지자체에 따라 리모델링 사업의 수요, 추진여건 등이 다르기 때문에 특성에 맞게 사업을 추진할 수 있도록 주택법에서 리모델링 완화범위, 기본계획의 주요 내용 등 구체적인 기준은 지자체로 위임하도록 한다.

주택법이 개정되면 서울시 공동주택 리모델링 지원조례에서 리모델링 완화범위의 기준 또는 상한을 설정한다. 공동주택 리모델링 기본계획의 주요 내용을 정비하고 저비용 리모델링 사업 모델 개발, 기금 조성, 지원센터 개설, 서울시와 자치구 간 협력체계 등 공공부문의 역할을 포함한다. 또한 공동주택 리모델링 기본계획의 주요 내용에서는 기성 시가지인 서울시 상황에 맞춰 권역별 기반시설에 대한 영향 분석, 권역별 시기의 조정 및 관리, 도시관리체계와의 연계 방안 등을 보완할 수 있다.

리모델링사업 활성화 위해 추진절차 개선하고 가이드라인도 마련해야

세대수 증가형과 수직증축형 리모델링 사업이 도입되면서 중복적이고 이원화된 사업의 추진절차로 인해 사업추진이 지연되고 있다. 이를 개선하기 위해 먼저 사업의 규모와 입지에 따라 심의주체를 구분한다. 리모델링 사업 대상지의 입지와 규모에 따라 ‘관리지역’과 ‘일반지역’으로 구분하고, 심의 주체를 각각 서울시와 자치구로 세분하여 추진한다. 둘째, 심의를 일원화하되 실질적으로 심의내용을 강화한다. 건축, 도시계획, 경관 등의 통합심의를 통해 용적률을 포함해 건축규제완화에 따른 해당 단지와 주변 지역의 부정적인 영향을 최소화한다.

리모델링 사업의 계획적인 관리를 위한 방안을 사업추진 가이드라인에 담아, 사업추진주체와 관련 공무원 등이 사업에 대한 이해도를 높이고 효율적으로 사업을 추진할 수 있도록 한다.

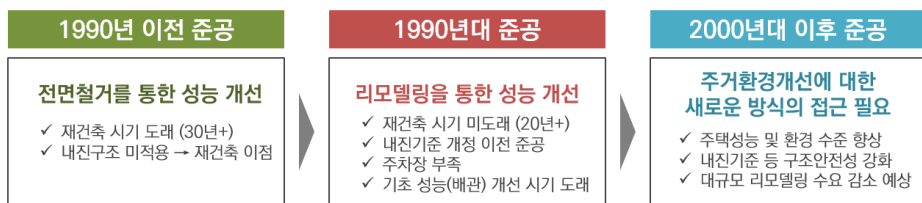
서울시와 자치구 유관부서, 관련 전문가 등으로 태스크포스를 구성하여 사업추진 가이드라인을 마련한다. 가이드라인에는 리모델링 사업의 목적 및 유형, 추진절차, 도시관리방안, 유형별 사업추진방안, 주체별 역할 등을 포함한다.

리모델링 사업은 시장논리에 따라 사업성이 높은 지역을 중심으로 추진되고 있다. 그런데, 일부 소규모 노후고밀 아파트단지는 주거환경을 개선하기 위해 리모델링 사업이 필요하지만, 높은 사업비와 낮은 사업성으로 어려움을 겪고 있다. 이러한 아파트단지의 주거환경과 주택성능을 향상시키기 위해 서울형 리모델링 중 저비용 리모델링 사업의 비즈니스 모델을 개발하고, 공공의 행·재정적 지원을 구체화하여 노후 아파트의 슬럼화를 미연에 방지해야 할 것이다.

장기: 리모델링의 **새개념·역할** 정립, **공동주택 생애주기 관리정책** 필요

현행 방식의 리모델링 사업의 수요는 1990년대에 준공된 아파트단지에 몰려 있다. 2000년대 이후 준공된 아파트단지는 주택과 설비의 기능, 구조안전 등 일정 수준 이상의 성능을 갖추고 있다. 이러한 아파트는 전면적인 교체방식의 리모델링보다는 유지·관리 차원에서 접근할 필요가 있고, 장기적으로 대규모 리모델링 사업의 수요는 감소할 것으로 예상된다. 향후 리모델링 사업의 수요는 현재와 다른 양상으로 변화가 예상되기 때문에 리모델링 사업의 새로운 개념과 역할을 정립할 필요가 있다.

기술의 발전으로 기존 주택성능이 향상되고 인구감소 등으로 신규 주택공급의 시급성이 낮아지면서 기존 공동주택을 생애주기에 따라 유지·관리·수선해야 할 필요성이 높아진다. 공동주택 생애주기에 따른 관리정책방향을 설정하고, 이를 실행하기 위한 관리체계도 마련해야 할 것이다. 향후 주택의 장수명화와 주거환경의 질적 향상을 위해 ‘설계-준공-유지·관리-리모델링-유지·관리-재건축’의 생애주기로 단계별 체계적인 관리가 필요할 것이다.



[그림 2] 준공시기에 따른 공동주택의 성능 비교