

# 리모델링 정책 - 노후 아파트 사용 가치 향상에 초점을

- 저성장 시대의 아파트 리모델링 정책 방향, 상업용은 이미 리모델링 시대 진입 -

윤영선 | 한국건설산업연구원 연구위원  
ysyoon@cerik.re.kr

## 시장 변화에 부응해야

최근 또다시 공동주택 리모델링 제도 개선에 관한 요구가 커지고 있다. 수직 증축 허용 요구가 핵심 쟁점이다. 지난해 세대수 증가와 일반 분양을 허용하는 리모델링 관련 「주택법」 개정 내용이 발효되었으나 별동 및 수평 증축의 경우에만 허용함으로써 실효성이 높지 않다는 문제가 제기되어 왔다.

사실 기존 세대수의 1/10 범위이기는 하나 세대수 증가를 통한 일반분양 허용은 리모델링의 사업성을 제고시킬 수 있는 획기적인 조치였다. 그러나 별동 및 수평 증축의 방식으로 이 조치의 수혜를 받을 수 있는 아파트 단지는 극히 제한될 수밖에 없다.

리모델링을 추진하려는 대부분의 아파트 단지가 기존 용적률이 높고 여유 공간이 부족하기 때문이다.

그러나 지금까지 수직 증축에 대한 정부 입장은 요지부동이다. 기존 구조물의 안전성에 영향을 주는 수직 증축을 허용할 수 없다는 것이 정부의 확고한 방침인 것 같다.

물론 이에 대한 건설업체나 다수 구조 전문가들의 생각은 상당히 다르다. 수직 증축의 경우에도 충분히 구조물의 안전성을 점검하고 보강함으로써 정부가 우려하는 문제를 방지할 수 있다는 것이다.

어쨌든 수직 증축 관련 안전성 이슈는 대단히 중요하고도 민감한 사안이다. 아무리 리모델링 활성화 필요

성과 요구가 높다 하더라도 이 문제를 도외시키고 수직 증축을 허용할 수는 없을 것이다. 수직 증축 관련 안전성 이슈는 관련 전문가들이 지혜를 모아 해법을 찾아야 할 사안이다.

필자는 구조 분야 전문가가 아니므로 이에 대해서는 더 이상의 의견이 없다. 다만 리모델링 현안과 관련하여 보다 전향적으로 정책의 방향을 재검토할 필요가 있다고 생각한다. 사실 지금은 주택 정책의 거대한 패러다임 전환기라 해도 과언이 아니다. 최근의 주택시장은 신축 수요가 급감하고 있으며 재건축과 재개발의 사업성 역시 현저히 떨어지고 있다. 그런 가운데 노후 아파트는 해를 거듭할수록 빠르게 증가하고 있다. 모

서울시 건축물 유형별 리모델링

(단위 : %)

건축물 유형	구분	2002년	2012년
상업용 건축물	면적 기준	14.5	40.7
	동수 기준	32.4	80.7
주거용 건축물	면적 기준	1.9	2.3
	동수 기준	9.2	16.1

주 : 각 건축물 유형별 전체 건축 허가 대비 리모델링의 비중을 의미함(전체 건축 허가는 신축과 증개축 및 대수선과 용도 변경을 포괄하고 리모델링은 증개축 및 대수선과 용도 변경만을 포함).

자료 : 서울시청, 서울시 연도별 건축허가통계.

두가 공감하는 바와 같이 리모델링의 필요성은 바로 여기에서 출발한다. 그러나 이제 리모델링 정책의 방향 설정은 여기서 한 걸음 더 나아가야 한다.

현 시점에서 리모델링이 왜 필요하고 어떤 방향으로 활성화시켜 나가야할지 그 맥을 짚어보자.

**상업용 건물은 이미 리모델링 시대**

서울시 상업용 건축물의 건축허가 면적 가운데 리모델링이 차지하는 비중은 2002년도에는 14.5%였으나 2012년에는 40.7%로 거의 세 배 가까이 증가하였다. 그리고 동수 기준으로는 같은 기간 32.4%에서 80.7%로 크게 증가하였다.

이에 비하여 주거용 건축물의 건축허가면적 중 리모델링 비중은 2002년도의 1.9%에서 2012년도에는 2.3%로 거의 변화되지 않은 것으로 나타나고 있다. 동수 기준 역시 같은 기간 9.2%에서 16.1%로 크게 증

가하지 않았다.

이 간단한 통계는 무엇을 말하고 있는가? 한마디로 상업용 건축물은 이미 리모델링 시대로 들어섰음을 말하고 있다. 반대로 주거용 건축물은 아직 리모델링과 거리가 멀다는 것을 보여주고 있다.

만약 주거용 건축물 중 가장 높은 비중을 차지하는 아파트만을 놓고

본다면 리모델링의 비중은 이보다 훨씬 더 낮게 나타날 것이다. 아파트의 경우 리모델링 비중은 거의 제로에 가깝다 해도 과언이 아니다. 그렇다면 2000년대 이후 상업용 건축물은 왜 리모델링 비중이 이토록 높아졌는가?

리모델링은 신축 및 재건축·재개발 등과 더불어 건축물을 공급하는 한 유형이다. 일반적으로 경제 발전 단계에 따라 신축이 주류를 이루다가 그 다음으로 재건축·재개발이 바통을 이어받고, 마지막으로 리모델링이 선택된다. 신축과 재건축·재개발은 비용이 많이 들고 따라서 그에 따른 가치 상승의 기대효과 역시 높다. 따라서 이러한 조건을 충족



서울 방배 예가아파트의 리모델링 후 모습.

## ■ 이 슈 진 단



리모델링 공동주택의 지하 주차장 기초 공사.

시킬 수 있는 시기는 대체로 건축물에 대한 수요보다 공급이 부족한 시기이다. 그러나 건축물 공급이 늘어나서 점점 수요가 많지 않은 시기가 되면 신축이나 재건축·재개발의 사업성은 떨어지게 되고 그 대안으로서 리모델링을 선택하려는 비중이 높아지게 되는 것이다.

건축물 공급 수단을 선택하는 기준은 크게 두 가지, 즉 투자 가치와 사용 가치이다. 투자 가치는 매매 수익으로 평가되는 반면, 사용 가치는 임대 수익을 통하여 실현된다. 일반적으로 투자비가 높은 신축이나 재건축 또는 재개발은 주로 투자 가치를 기대하게 된다.

반면, 상대적으로 보다 적은 비용 투입이 요구되는 리모델링은 사용 가치를 기대하는 경향을 띠게 된다. 건축물의 리모델링을 통하여 매매 수익을 노리는 것은 예외적인 경우라 볼 수 있다.

물론 투자 수익을 노리는 리모델링도 있을 수는 있다. 그러나 이러한 리모델링 사례는 매우 예외적이며, 더구나 지금과 같이 부동산 경기가 극도로 침체된 경우에는 실현 가능성이 매우 낮다.

2000년대 이후 서울시 상업용 건축물에서 리모델링 비중이 크게 높아진 것은 바로 투자 가치가 크게 떨어졌음을 의미한다. 이는 다른 말로

서울시의 경우 이제 상업용 건축물의 양적 공급이 상당 부분 충족되었음을 의미한다. 더구나 2000년대 후반 이후 지속되고 있는 거시경제의 침체가 이러한 추세를 가속화시키고 있다.

이러한 상황에서 건물주나 투자자들이 선택할 수 있는 대안으로 리모델링이 부각되고 있는 것이다. 즉, 건물주들은 보다 적은 비용 투입이 요구되는 리모델링을 통하여 건물의 사용 가치를 높이고 임대 수익을 올리려는데 관심을 갖게 된 것이다.

### 사용 가치 개선의 관점에서

그렇다면 아파트의 리모델링 비중

은 왜 이토록 저조한 것인가? 아파트는 여전히 수요에 비하여 공급이 부족하기 때문인가? 여기에 대해서는 더 이상의 언급이 필요 없을 것이다. 우리는 최근 아파트 역시 공급 과잉 시대로 접어들고 있음을 눈으로 확인하고 있다. 경제 성장률의 저하와 저출산, 고령화 등 인구 구조의 변화로 이제 아파트도 투자재로서의 가치를 거의 잃어가고 있다.

그럼에도 불구하고 아파트 리모델링이 활성화되고 있지 못한 이유는 무엇일까? 아파트가 투자가치재로서 인기가 떨어지고 있음에도 리모델링이 저조한 이유는 여러 각도에서 살펴볼 수 있을 것이다.

먼저, 대부분 중산층에 해당되는 아파트 거주자들은 아직도 아파트 가치가 다시 상승하는 시대가 오기를 기다리고 있는지도 모른다. 그렇게 되어야만 자신의 핵심 자산의 가치를 유지할 수 있고 미래의 안정적 삶을 기대할 수 있기 때문이다.

그러나 이러한 기대는 점점 실현 가능성이 낮아 보인다. 앞으로 아파트도 투자 가치보다는 사용 가치를 중시하는 방향으로의 전환이 불가피할 것이다. 이렇게 되면 선택 대안은 리모델링밖에 없음이 분명하다.

그럼에도 불구하고 사용 가치 중심의 리모델링이 활성화되지 않는 이

유는 무엇일까? 그것은 아파트라는 재화의 특수성에 기인한다고 말할 수 있을 것이다.

무엇보다 아파트는 집합주택이므로 리모델링 동기가 쉽지 않다. 더 큰 걸림돌은 여전히 투입 비용이 만만치 않다는 것이다. 사용 가치 향상을 위한 리모델링은 투입 비용이 상대적으로 적게 요구되나 아직 이에 대한 확실한 성공 사례나 가이드라인이 없다. 분명한 것은 이러한 문제점에도 불구하고 앞으로 리모델링의 방향은 전면적 증축 방식의 리모델링이 아니라 대수선 중심의 리모델링이 될 수밖에 없다는 점이다.

대수선 방식의 리모델링 역시 핵심 이슈는 비용이다. 정부는 대수선 리모델링을 활성화시키는 데 정책의 초점을 맞추어야 할 것이다.

정부가 이러한 노력을 기울여 할 경우 머지않아 우리나라 아파트들은 대규모 슬럼화 등 엄청난 사회적 문제에 직면할 것이다. 그러나 대부분의 아파트는 개인이 보유하는 민간 아파트이므로 정부가 직접 재정을 투입하기는 힘들 것이다. 따라서 정부가 할 수 있는 정책은 보다 저리의 용자를 제공하고 조세상의 부담을 줄이는 정도가 될 것이다.

그런데 여기에도 설득력 있는 지원의 근거가 있다. 아파트 리모델링

을 녹색 성장 패러다임과 연계하여 활성화를 유도하고 이에 대한 금융 및 조세상의 지원을 강화하는 것이다. 즉, 아파트 리모델링을 에너지 절감과 친환경성 강화에 초점을 맞추고 이에 대한 지원을 확대해 나가는 정책을 펴 나가는 것이 바람직할 것이다.

이제 논의의 출발점인 수직 증축 문제로 다시 돌아가 보자. 그렇다면 수직 증축은 허용해야 할 것인가? 단도직입적으로 말하면, 안전성 확보가 가능하다는 전제하에 수직 증축은 허용하는 것이 바람직할 것이다.

앞으로 부동산시장은 과거와 같은 과열 상황에 빠지될 가능성이 거의 없다. 따라서 규제 완화에 따른 개발 이익의 사유화는 더 이상 큰 문제가 되지 않을 것이다.

수직 증축 등의 규제 완화를 허용한다 하더라도 투자 수익을 기대하는 리모델링은 현실적으로 거의 불가능할 것이다.

수직 증축은 단지 리모델링 추진 아파트단지 주민들의 비용을 경감시키는 차원에서 어느 정도 도움을 줄 수 있을 뿐이다. 정부는 리모델링 관련 기존의 규제 중 효과가 있는 부분은 보다 적극적으로 완화함으로써 노후 아파트의 사용 가치 개선을 유도해 나가야 할 것이다. 