

공동주택 발코니 제도의 문제점과 개선 방안

한국건설산업연구원 연구위원 두 성 규

I. 국내 주택관련 환경변화와 발코니 확장문제

II. 발코니 확장 등에 관한 국내 현실과 주택

소비자의 반응

III. 발코니 확장 등에 대한 규제와 정책의 변화

IV. 발코니 규제 관련 문제점

V. 발코니의 바닥면적 산입문제

VI. 제도개선방안

VII. 발코니 규제완화의 기대효과

< 차 례 >

I. 국내 주택관련 환경변화와 발코니 확장문제	1
II. 발코니 확장 등에 관한 국내 현실과 주택소비자의 반응	3
1. 국내 발코니 확장실태	3
2. 주택소비자의 반응	4
III. 발코니 확장 등에 대한 규제와 정책의 변화	6
1. 발코니 확장 관련 규제 내용	6
2. 규제정책의 변천	7
3. 최근 동향	9
IV. 발코니 규제 관련 문제점	12
1. 규제강화와 파생효과	12
2. 정부의 규제사유	12
3. 규제완화의 필요성	14
V. 발코니의 바닥면적 산입문제	18
1. 전용면적의 추가적 증거가 없는 발코니 확장	18
2. 바닥면적산정 관련 입법동향	18
3. 바닥면적에 포함할 경우의 문제점	20
4. 리모델링(Remodeling)에서와 같은 선례 참조	2
5. 바닥면적 산입과 관련한 바람직한 정책방향	23
VI. 제도개선방안	24
1. 발코니 규제의 개선방향	24
2. 신규 분양주택의 발코니 제도 개선	25
3. 기존 주택의 발코니 확장관련 제도개선	26
VII. 발코니 규제완화의 기대효과	28

I. 국내 주택관련 환경변화와 발코니 확장문제

- 주택의 건설 촉진과 원활한 공급을 통하여 국민주거생활의 안정을 주된 입법 목적으로 제정·운영되어 온 기존의 ‘주택건설촉진법’은 변화된 경제적·사회적 여건에 맞추어 주거복지 및 주택관리 등의 부분을 보강하고 국민의 주거안정과 주거수준의 향상을 도모하기 위하여 2003년 5월에 ‘주택법’으로 거듭나게 되었음.
- 주택정책의 중심이 ‘주택공급량의 확대’에서 ‘주거 질의 향상’으로 전환되었음을 의미함.
- ‘주택법’은 주거 질의 향상을 위해서 국민의 쾌적하고 살기 좋은 주거생활이 가능하도록 정책에 반영할 것을 국가·지자체의 의무로 하고 있으며(법 제3조), 주거실태조사(법 제5조), 최저주거기준의 설정(법 제5조의2), 주택성능등급의 표시(법 제21조의2) 등이 규정되어 주거문화 및 수준의 선진화를 추구하고 있음.
- 또한 건축물의 노후화 억제 또는 기능향상 등을 위하여 증축·개축 또는 대수선을 하는 ‘리모델링’제도를 새로이 도입하고, 기존의 ‘공동주택관리령’상의 내용을 ‘주택법’에 포함시킴으로써 공동주택의 관리측면에 비중을 두고 있다는 점도 주목을 끌고 있음.
- 이러한 제도적 변화와 함께 2003년 12월 31일 기준으로 전국 총 주택 수 가운데 아파트 등 공동주택이 52%(1,236만호 중 645만호)를 차지하고 있는 데서도 알 수 있듯이, 국내 주거형태는 공동주택의 비중이 매우 커지고 있음.
- 공동주택이 보편적 주거형태로 자리 잡게 된 것은, 택지이용의 효율성을 극대화한다는 점에서 정책적 지원이 있었을 뿐만 아니라 국민생활방식의 변화에 부응하고 여러 가지 편의성이 크기 때문이었던 것으로 보임.
- 그러나 경제규모가 커지고 생활수준이 향상되면서 기존의 공동주택 공간만으로는 보다 쾌적한 주거생활의 영위가 쉽지 않자, 경제적 추가 비용부담을 최소화하면서도 실질적인 생활공간의 확장과 공간이용의 다양성을 확보할 수 있는 발코니공간의 확장에 대한 주택소비자(이하 입주자 개념 포함)의 관심이 급증하게 되었음.

- 특히 에너지파동을 겪으면서 발코니 부분에 대한 새시설치가 허용된 이후 발코니 공간의 확장은 사실상 전국적으로 보편화한 상태라고 할 수 있으며, 발코니 공간도 단순한 생활보조공간으로서의 기능뿐만 아니라 거주자의 정서적 휴식이나 협소한 생활공간의 확대를 통한 주거수준의 향상 기능까지 기대할 수 있는 공간으로 거듭나고 있음.
- 이러한 변화에도 불구하고 정부는 ‘발코니’를 ‘노대(露臺)’ 개념과 동일시한 채, 구조안전상의 위험발생가능성, 화재발생시의 방재기능 및 피난공간의 확보 필요성, 결로·누수 등의 하자발생시 책임소재의 불분명으로 입주자에게 피해전가 우려, 확장공사에 따른 소음·진동으로 입주자간 분쟁발생 가능성, 자원 낭비초래 등을 이유로 발코니 확장을 제한된 범위 내에서만 허용하는 기존의 입장을 되풀이하고 있음.¹⁾
- 그러나 이제 발코니 확장 문제는 단순한 새시의 설치허용여부를 넘어 건축구조기술의 변화·발전과 설계단계에서의 발코니 안전성반영, 발코니의 개념 및 기능에 대한 주택소비자의 생활양식의 변화 및 다양한 니즈(needs) 등을 반영해야 하는 단계에 이르고 있음.
 - 공공연한 발코니 확장과 의례적인 단속의 반복은 상당수의 주택소비자를 ‘잠재적 범법자’로 몰아가고 있음.
 - 10년 이상 해묵은 과제임에도 불구하고 제도와 현실의 커다란 괴리상태로 방치시켜 놓은 것은 결과적으로 정책당국과 주택소비자, 그리고 건설업체 모두의 공동책임이라고 하지 않은 수 없음.
 - 발코니 확장의 양성화·제도화 문제가 계속 지체되면 될 수록 그로 인하여 부담해야 할 사회적 비용(규제행정인력, 확장과 원상복구, Claim처리, 건축폐자재의 양산 등)도 기하급수적으로 증가하게 될 것임은 명약관화(明若觀火)함.
- 본 연구는 발코니 확장과 관련하여 법령과 현실사이의 괴리가 장기화되고 있고, 건축법 등 관련 법제도가 주택시장의 환경변화를 충분히 수용하지 못하고 있는 가운데 발코니 확장에 대한 주택소비자의 긍정적 인식은 관습법(慣習法)화되었다고 할 정도로 보편적 수준에 달하고 있다는 점에 주목하면서 다양한 검토를 통해 합리적인 대안을 모색하고자 함.

1) 건교부 주거환경과, 2004. 12. 17일자 공동주택 구조변경 지도감독 철저 공문 참조

II. 발코니 확장 등에 관한 국내 현실과 주택소비자의 반응

1. 국내 발코니 확장실태

- 입주시기를 전후한 대부분의 신급아파트들이 규모의 차이가 있기는 하지만 발코니 확장을 비롯한 인테리어 공사를 하고 있는 것이 현실임.

< 발코니 개조 실태 : 지자체의 자진신고 통계 >

항 목	서울시	경기도	비 고
자진신고 건수	87,354 (100.0)	20,348 (100.0)	
허용대상 행위	51,857 (59.4)	8,415 (41.4)	비내력벽 철거, 나무 등 경량재로 발코니 바닥을 높인 행위
금지대상행위(원상 복구 대상)	35,497 (40.6)	11,933 (58.6)	기둥이나 슬래브 등 주요 구조부를 변경한 행위
주요구조부변경	9		
비내력벽 신축 및 위치 이동	2,189		
중량재를 사용 발코니 바닥 높임	30,351		
2중 새시 설치 등	2,948		

- 표 II-1에서 보듯이, '97년 4월 서울시의 경우 87,000건의 신고 사안중 약 40%가 현행법상 금지대상 행위를 함(주요 구조부 변경, 비내력벽 신축 및 위치 이동, 중량재로 발코니 바닥 높임, 2중 새시 설치 등).²⁾
 - 최근에도 인천시 연수구가 송도국제도시 2공구 내 P아파트 4, 6블록을 대상으로 1개월 동안 적발한 결과 현행법상 불법 구조물 변경 건은 전체 848가구 중의 25%를 넘어서고 있음.³⁾
- 이처럼 발코니 개조 현상이 보편화하고 있는 것은 대부분의 주택소비자가 발코니를 사적 공간으로 인식하여 내부 생활(living)공간으로 활용함으로써 공간적 편익을 증대시키려는 유인이 있기 때문임.⁴⁾

2) 조선일보 1997. 4. 18일자, 6. 21일자

3) 파이낸셜 뉴스 2005. 5. 19일자

4) 박용석, '아파트 발코니 개조의 문제점과 개선방안', 한국건설산업연구원, 산업동향 2004-07, 2004.6, pp.13~14.

- 지자체의 자진신고 통계와 기존의 선행연구결과를 두고 볼 때, 발코니 개조는 이미 보편화된 전국적 현상이며 대·중·소 모든 평형에서 다양하게 시행되었거나 할 예정에 있는 것으로 분석되고 있음.⁵⁾
 - 주택 건설업체는 기존 아파트의 30%, 2000년 이후 새로 입주한 아파트의 60% 정도가 발코니를 개조한 것으로 추정하고 있음.
- 발코니 개조의 보편화추세를 반영하듯, 주택소비자는 자신의 행위가 규제대상이라는 사실을 모르고 있거나 위법성 여부에 개의치 않고 확장공사를 하고 있는 등 규제의 의미는 현재 상당히 퇴색되고 있음.
 - 규제 및 추가비용의 부담에도 불구하고 이러한 확장이나 개조를 하는 것은 공간 활용의 편의성 증대와 실용성 확보 등을 위한 것으로 보임.
- 정부는 발코니 확장 등 불법 구조물 변경공사 등에 대한 지속적이고 강력한 적발과 시정조치의 집행의사를 밝히고 있지만, 규제내용에 대한 부정확한 인지도나 위법성에 대한 별다른 인식 없이 준공검사 후 미사용 마감재를 교체하는 등의 공사는 공공연히 전국적으로 행해지고 있음.
 - 임의적 발코니 확장은 미사용건자재의 폐기처분에 따른 자원 낭비 및 건축 폐자재의 양산으로 인한 환경훼손의 우려마저 낳고 있음.
 - 이미 확장공사가 완료된 곳의 원상복구는 사안에 따라 복구에 따른 안전상의 위험발생 가능성으로 사실상 곤란하거나 또 다른 자원낭비로 이어지는 등의 부작용도 적지 않음.
 - 준공 후 개별적으로 확장공사가 완료된 경우 입주자의 협조 없이는 실질적인 단속에 어려움이 있음.

2. 주택소비자의 반응

- 소비자들은 대부분 발코니 등 아파트 내부 구조를 변경하였거나 변경하기를 희망하고 있음.
 - 대구 소재 24개 아파트 단지를 조사한 결과에서도 보다 쾌적한 주거공간을 위하여 주민의 50% 이상이 기능에 맞게 구조 변경을 희망하고 있다는 점이 잘 나타나고 있음.⁶⁾

5) 박용석, p.12.

- 특히 소형평형에 거주할수록 구조변경의 의사가 강한 것으로 보이며, 구조변경 희망공간으로는 앞쪽 발코니를 거실로 확장하는 것에 대한 선호도가 가장 높게 나타남.

< 발코니 확장과 주택소비자의 의식변화 >

구 분	발코니 이용실태	검토 사항
발코니 확장실태	-발코니 확장 관행화 o전국적 현상 o생활공간의 활용 o주거 질의 향상 추구	-단속 위주의 행정만으로 음성적 확장의 확산 방지 곤란 -인력 부족 및 확장공사의 불편화에 따른 실효성 확보 곤란 -단속에 대한 형평성 시비와 전시행정이라는 비난 증대 -단속의 필요성에 대한 설득력 결여
주택소비자 발코니 개념변화	외부(서비스) 공간 외부(서비스) 공간 ⇒ 매개공간 ⇒ 내부(리빙)공간	-규제 필요성에 대한 재고 필요 o시공기술 향상(다양한 공간활용 가능) o주거 질 제고에 대한 기대수준 향상
발코니의 주용도	-거실보조 또는 수납공간, 세탁물 건조 또는 장독대, 열 손실방지 및 소음차단, 비상 통로 등 기존의 단순한 작업보조공간에서, 거실확장을 통해 정서적 공간으로서 비중제고와 용도의 다양화	-발코니 개념 변화 및 생활방식의 변천에 맞는 법제도의 개선 필요

6) 김한수, '아파트 내·외부 공간구조 개선에 관한 연구', 대한건축학회, 대한건축학회논문집 제14권 8호(통권 118호), 1998. pp.69~78.

III. 발코니 확장 등에 대한 규제와 정책의 변화

1. 발코니 확장 관련 규제 내용

- 발코니 확장을 직접적으로 명시한 규정은 없으나, 현행 ‘주택법’과 동법시행령 등에서 공동주택의 입주자·사용자 또는 관리주체가 공동주택을 신축·증축·개축·대수선 또는 리모델링하는 행위를 할 경우 시장·군수·구청장의 허가를 받거나 신고를 하여야 한다고 명시(주택법 제42조와 동법시행령 제47조 제1항)한 규정이 발코니 확장의 경우에도 적용된다고 할 것임.
 - 주택법 제42조 제2항 등의 규정을 위반한 자는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처함(주택법 제98조 제6호).
- ‘건축법’과 동법시행령 등에서도 건축허가·신고사항(법 제8조, 제9조), 적용완화(법 제5조, 영 제6조, 규칙 제2조의4), 구조내력(법 제38조), 건축물의 피난시설·용도제한(제39조), 면적·높이등의 산정방법(영 제119조) 등 관련규정을 두고 있음.
 - 건축법령상 위반건축물에 대하여는 당해 건축물의 건축주 등에 대하여 시정을 명하고(법 제69조 제1항), 이를 이행하지 아니하는 경우 이행강제금 부과(법 제83조)와 고발조치(법 제78조 내지 제80조)할 수 있음.
- 이러한 법령상의 근거 규정 외에도 건교부는 2004년 12월 17일에 ‘공동주택 구조변경 지도감독 철저 : 주거환경과-6986(2004. 10. 11)’라는 공문을 통해 발코니 확장공사는 바닥면적의 증가를 가져오는 증축행위에 해당하는 것이며, 동행위는 앞에서 언급한 주택법 제42조 제2항 및 주택법시행령 제47조 제1항 관련 별표3의 규정에 의하여 사용검사 전·후에 관계없이 모두 금지하고 있다는 점을 분명히 밝히고 있음.
 - 2004년 1월 26일에는 ‘건본주택 건축기준’을 제정하여 내부평면은 사업계획승인이나 건축허가를 받을 때 제출한 설계도서와 동일하게 건축하여야 하고, 특히 발코니를 거실이나 침실 등의 다른 구조로 변경할 수 없도록 금지규정을 두고 있음.

- 이러한 규정을 바탕으로 건교부는 i)건본주택 또는 분양광고지에서 발코니 확장이 가능한 것처럼 소비자를 현혹시키지 않도록 점검, ii)공동주택의 사용검사 시 추후 확장을 위하여 창문틀 미설치 또는 벽체에 고정하지 않고 설치하는 경우가 있는지 점검, iii)사용검사 직후에 위법행위가 이루어지는 경우가 많으므로 사용검사 후 일정기간 동안 지속적인 확인 점검, iv)공동주택 관리주체와 함께 발코니 확장이 주택법령상 위법행위라는 사실 홍보 등을 중점적으로 추진하겠다고 밝히고 있음.

< 발코니 구조변경의 허용 및 불허사항 >

구 분	허 용	불 허
발코니 너비	-1.5m까지만 가능 -화단 설치시 2m까지 허용	
발코니 확장용 날개벽 제거	-비내력벽일 경우 -비내력벽이라해도 신축 및 위치이동은 금지	-내력벽일 경우 -기타 기둥·보·바닥 슬래브 등 주요 구조부의 훼손
발코니 바닥공사	-목재 등 경량재를 사용한 바닥높임	-대리석, 콘크리트, 석재 등 중량재를 사용한 바닥높임
발코니 설비 추가	-경량 난방코일 시공	-기존 새시 외에 별도 새시 추가 설치하여 2중창 설치로 되는 경우 비내력 벽의 신설로 보아 금지
발코니와 거실사이 창문	-거실창문 유지시	-창 없이 전면 확장

* 건교부 ‘공동주택 구조변경지침’ 참고

2. 규제정책의 변천

(1) 창문(새시)설치의 허용

- ‘93년부터 소음차단 및 열 손실방지 등을 위해 기존에 금지되었던 창문(새시) 설치를 허용함.⁷⁾

(2) 일부 금지대상행위의 완화

- ‘96년 10월, 건교부가 이미 구조변경한 아파트에 대해 지자체별로 신고기간을 정하여 구조변경 현황을 신고 받아 금지대상행위에 대해서는 원칙적으로 원상 복구토록 하되, 허용행위는 즉시 허가를 내주도록 방침을 정함.

7) 건축법시행령 제119조 제1항 제3호의 규정에 의하여 바닥면적에 산입되지 않은 발코니는 새시창을 설치 하더라도 바닥면적에서 제외되는 것이므로 사용승인시 적법하게 축조된 발코니에 건축법 제51조(도로사 선 제한) 및 제53조(일조권) 등의 건축기준에 저촉되지 않는 새시창의 설치에 허가 또는 신고없이 가능함 (서울시 건지 58550-349, 2001. 1. 29).

- 이에 따라 불법구조 변경을 자진 신고하거나 원상복구한 경우에는 되도록 고발을 자제해 관계 법규에 의한 처벌을 받지 않도록 하되, 실태조사에서 적발되는 경우는 엄격히 제재키로 함.

(3) 안전성에 문제가 없는 경우 조건부 양성화

- ‘97년 10월부터 정부는 구조 변경된 발코니의 원상복구에 따른 안전상의 위험을 감안하고, 민원을 최소화하기 위해 불법 구조변경을 하였어도 안전에 지장이 없는 경우 일부 행위는 조건부로 양성화 함.
- 콘크리트 등 중량재를 사용해 발코니 바닥을 높이거나 2중 창문을 설치했다라도 안전진단 전문기관이 구조안전에 지장이 없는 것으로 판정할 경우 지자체장이 추인토록 함.

(4) 발코니 불법 개조 단속 강화

- 2003년 7월 2일부터 건교부는 ‘확장형 발코니’의 불법 개조에 대해서 단속을 강화키로 함.
 - 건본주택(Model House) 및 분양광고에 대한 지도·점검 시행과 확장형 발코니가 있을 경우 사용승인을 불허함.
 - 건본주택에서 발코니의 일부 또는 전부를 거실, 침실 등 다른 용도로 변경할 수 없도록 함.
- 건본주택의 배치·구조·유지관리 등에 관한 기준 제정의 근거를 마련함.
 - 2004년 1월 14일 ‘주택공급에관한규칙’ 개정
 - 건본주택 건축기준은 건본주택의 내부 평면을 공급하고자 하는 주택의 규모 및 재료와 동일하게 건축하도록 규정함.

(5) 서울시의 주상복합건물의 창문(새시) 시공기준

- 사용승인 입주 후 세대별로 임의 설치함으로써 부실 시공되는 것을 방지하고 강풍 등 외기 환경으로부터 거주자를 보호하기 위하여 2003년 11월 18일부터 ‘공동주택 및 주상복합 발코니 기준’을 마련하여 시행하고 있음.

- 사업승인 아파트(구청장 승인)는 사업승인 시부터 발코니 새시를 설치토록 허용하여 외장재용 풍하중에 대한 안전도 확인 후 사업승인 처리토록 함(설계단계에서부터 발코니 새시 설치를 반영하고 있음).
- 20층 이하 주상복합건축물(區 건축허가)은 사업승인 아파트와 동일하게 허가 시부터 안전도 확인 후 건축허가 처리토록 하고, 21층 이상 주상복합건축물(市 건축허가)은 건축심의 또는 인·허가 시 발코니 구조를 ‘커튼월’ 형태⁸⁾로 하여 면적에 산입토록 함.

3. 최근 동향

- 발코니 불법개조를 근원적으로 차단하기 위한 ‘건축법시행령’ 개정안이 2004년 5월 28일에 입법예고 되어 있는 상태임.
 - 주택의 발코니는 외벽으로부터 1m까지 건폐율 산정을 위한 건축면적에서 제외하였으나, 이를 모두 건축면적에 산입하도록 함(안 제119조 제1항 제2호).
 - 공동주택의 발코니를 일정너비로 세대의 전·후면에 모두 설치하더라도 바닥 면적에 산입하지 아니하였던 것을, 세대길이의 2/3(전용면적 85m² 이하는 3/4) 이하인 경우에만 바닥면적 산입에서 제외하도록 함(안 제119조 제1항 제3호 다목).⁹⁾
- 서울시는 발코니 면적을 바닥면적에 포함할 것을 검토 중임.
 - 서울시는 ‘적정도시밀도 관리를 위한 불합리한 건축기준 개선안’을 마련하고, 건교부에 ‘건축법’개정을 건의함.(2003. 7. 17)
 - 아파트, 다세대 등 공동주택의 발코니와 상가 등 일반 건물의 지하층 등 서비스 면적을 건축면적에 포함할 것을 건의함.¹⁰⁾
 - 한편, 서울시 소방방재본부는 ‘고층아파트 소방안전대책’(2003. 11)에서 발코니를 개조해 거실로 사용할 경우 i)천장에 스프링클러 설치, ii)11층 이상 아파트 옥상에 피난시설 설치, iii)자동소화 장치를 모든 층에 설치 등의 내용을 포함하고 있는 바, 발코니 확장과 관련하여 참고할 만함.

8) 유리를 사용한 비내력 칸막이벽을 말함.

9) 개정안대로 된다면 발코니 면적이 현행 32평형 기준으로 기존의 약 8평 규모에서 2.5평 정도로 대폭 축소될 것으로 예상.

10) 발코니를 건축면적에서 제외시킴으로써 대지 중 건물이 차지하는 비중을 높여 녹지나 주차장 등 공공공간이 들어설 공간을 잠식하여 전반적인 주거환경을 저해시키는 결과를 초래한다는 이유를 들 고 있으며, 발코니를 전용공간으로 사용하고 있음에도 불과하고 재산세 부과 대상에서 발코니 면적을 제외하는 것은 과세 형평상 불합리하다는 것임.

- 부산시(釜山市)도 최근 발코니 불법 확장공사에 대한 일제 단속을 실시한 바 있음.
 - 2005년 5월 P사의 ‘센텀 파크’ 3,750가구의 발코니 불법 확장공사 일괄계약을 계기로 일제 단속 및 일선 16개구·군에 특별점검을 지시하였으며, 불법 시공사례 발견시 원상복구명령 발동할 계획임을 밝힘.
 - 발코니 확장의 단속이 행정력 부족과 실제 거주 주민의 반발 등으로 실효성을 거두기 어렵다는 점에서 이번 단속은 시공회사 위주로 실시함.
 - 이로 인해 단속의 형평성 측면에서 반발이 적지 아니하며, 입주자 개별 로 이루어지는 확장공사가 오히려 자원 낭비·구조안전성 확인 곤란·인근 주민에게 공사소음으로 불편야기 등의 문제발생 가능성이 높다는 점에서 단속의 편의성만을 고려한 전시행정이라는 비난여론도 적지 않음.
- 이러한 정부의 발코니 관련 규제강화 방침에 대하여 주택 건설업계는 ‘발코니의 불법 개조가 이미 사회적 관행으로 정착되어 있는 상태이며 사업승인시부터 발코니를 유용한 구조로 설계에 반영하고 이러한 발코니 부분을 현재와 같이 바닥면적에는 포함하지 않아야 한다’고 주장함.
 - 발코니 부분을 바닥면적에 포함할 경우,
 - i) 18평(60m²)과 25.7평(85m²)이하로 짓는 소형 아파트의 경우 국민주택기금의 융자지원 대상에서 제외되는 문제가 발생함.
 - ii) 주택공급자에 대한 부가가치세 감면과 주택구입 및 소유자에 대한 등록세, 취득세 및 재산세 등의 감면 혜택이 감소하게 됨.
 - 또한 주택건설업계는 결과적으로 서민들의 주택구입 및 보유중의 비용을 상승시키는 결과를 초래할 것이며, 아파트의 용적률이 증가되어 주택공급이 위축될 수밖에 없다고 함.
 - 발코니 부분에 대한 구조 변경 등 사용 기준을 설계 및 시공기술의 발달 등 현실에 적합하게 마련하여 오히려 안전성을 위협하고 있는 무분별한 구조변경의 부작용을 최소화해야 함.

< 발코니 개조에 대한 입장비교 >

건설교통부	서울시	주택건설업계
<ul style="list-style-type: none"> -발코니 불법개조 불허 o발코니는 노대로 발코니 개조는 불법 증축 o발코니 불법 개조시 구조 및 소방 등 안전상의 문제 발생 -발코니 불법개조를 근절하기 위한 대안 마련 추진 	<ul style="list-style-type: none"> -발코니 면적을 건축면적에 포함 o주거환경개선 및 과세형평성 제고 -소방 등 안전대책 마련 o발코니 개조에 따른 안전대책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> -발코니 불법개조 양성화 o구조 및 소방 등 안전대책은 기술적으로 가능 o발코니 확장의 설계 반영 -발코니 면적의 건축면적 포함 반대 o국민 혼란, 주거비 증가, 주택공급 위축

- 발코니 확장과 관련한 규제정책의 변천과정을 보면 ‘90년대말보다 설계 및 시공기술이 더욱 발전한 2000년대에 들어와서 오히려 규제가 강화되고 있으며, 주무부처(건교부내 주거환경과와 건축과) 및 관련 법령(주택법과 건축법)도 명확하게 정리되지 않은 모습을 보게 됨.

IV. 발코니 규제 관련 문제점

1. 규제강화와 파생효과

- 최근 발코니 확장이 보편화되고 있는 추세임에도 불구하고 정부는 지속적인 규제강화 방침을 천명하고 있으며, 주택시장에서는 정부의 단속강화에 아랑곳하지 않고 준공 및 입주를 전후하여 발코니 확장공사가 공공연하게 이루어지고 있어 서로 전혀 다른 방향을 지향하고 있는 실정임.
- 정부의 단속강화는 주거환경의 질적 향상을 추구하는 주택소비자의 진정한 의사에 반하여 발코니의 기능을 축소시키는 방향으로 나아가는 것이며, 단속의 실효성 확보도 자신하지 못하는 가운데 주택소비자의 반발만 확산시키는 결과를 초래할 가능성이 높음.
 - 과징금, 이행강제금 부과 등에 따른 범법자 양산과 단속과정에서 원상회복 여부를 두고 단속공무원과 입주민간 갈등 및 충돌 가능성 큼.
- 또한 준공(입주) 후의 구조변경 공사는 소음이나 분진으로 인한 주민간 갈등, 미사용 마감재의 철거에 따른 자원낭비와 국가적 경제손실 초래, 폐자재 방치로 인한 주거환경 악화, 무자격업체의 무책임한 시공으로 하자보수나 A/S부실 등으로 인한 피해발생 등 많은 부작용을 낳고 있음.
 - 발코니 확장에 대한 규제의 타당성·필요성 여부를 검토하지 않고 규정의 준수만을 강요하여 시정명령을 할 경우 전국의 발코니 확장현장의 원상회복에 따른 경제적 비용은 천문학적 규모에 달할 것으로 예상되며, 국가 경제적 낭비라고 하지 않을 수 없음.

2. 정부의 규제사유

- 지금까지 정부가 발코니 확장금지의 주요 근거로 내세우고 있는 사유들을 정리해보면 다음과 같음.

< 발코니 확장 금지사유와 규제완화 >

구 분	발코니 확장 금지이유	구체적 사항	규제완화 위한 전제조건
구조안전성	주택의 붕괴 등 구조적 문제발생 가능성	하중 증가	-공인기관으로부터의 안전성 확인 절차 보완
		내력벽 철거	-확장을 감안한 설계 및 시공으로 구조적 안전성 확보
	응급상황 대처곤란	재난 대피공간 및 통로 결여	-응급상황 발생시 재난확산 방지 및 대피 공간 확보를 위한 설계 보완
		화재 전파저지 및 지연기능 방해	-이웃집으로의 대피통로 확보 문제는 공동주택의 고층화 경향을 감안할 때 대체방안 모색
경제성	자원낭비	미사용 마감재의 폐기처분 등 국가의 경제적 손실 막대	-준공 전 확장여부 의사 확인 후 일괄시공으로 자원낭비 및 건축폐자재 발생 예방
		미사용 건축폐자재 대량 발생으로 환경훼손 심각	-구조안전 확인을 전제로 기존 발코니 확장인정을 통해 획일적 원상복구에 따른 건축폐자재 발생 최소화
불법성	실제 바닥면적 증가	증축으로 바닥면적 증가	-실제 바닥면적의 증가가 아닌 기존 배타적 점유공간의 사용방법 변경을 의미
		관련 건축기준 위반	
		사용검사 후 증축 불가 위반	
		재산세, 등록세, 취득세, 양도소득세 등 관련 세제부담 회피	-발코니 공간구분을 위해 날개벽 또는 분합창 유지
		국민주택기금의 지원 요건과 괴리	-주택법상 리모델링의 예외 인정 입법례 참고 필요
	건축법상 '노대' 해당 여부	건축물 구획 안에 존재하여 '노대'의 징표를 충족하지 못하므로 건축법상 노대 아님	-건축법상의 '노대'와 구분되는 새로운 발코니 개념 신설

3. 규제완화의 필요성

(1) 주거생활의 패턴변화

1) 주택소비자의 쾌적한 주거환경에 대한 욕구 증대

- 주택법의 개정에서도 알 수 있듯이 2003년 이후 정부는 최저주거기준의 마련 등 보다 나은 ‘주거 질’의 향상이라는 정책목표를 추구하고 있으며, 주택소비자도 단순한 내집 마련의 개념에서 나아가 인간다운 생활(쾌적한 주거생활 향유)을 누리하고자 하는 욕구가 강해지고 있음.
- 이러한 주택소비자의 욕구는 기본적으로 주거공간의 확대를 기대하고 있으나 경제적 이유 등으로 인해 제한되고 있는 현실을 감안한다면, 발코니 공간은 구조안전성 확보를 전제로 단순한 주택의 보조공간으로서의 기능 외에도 삶의 질을 향상시키는 다양한 공간으로서의 활용도를 높일 필요가 있음.
 - 주거공간의 확대(중대평형으로의 이전)는 필연적으로 경제적 비용의 지출을 동반하는 경우가 많은데, 발코니 확장 등을 통하여 발코니 공간을 적절히 활용한다면 추가적 비용부담 없이도 실질적으로 주거공간이 확대되어 주택소비자의 주거 질 향상과 주거수준향상을 위한 정책당국의 정책적 부담 경감 등이 중적 효과를 얻을 수 있음.
- 따라서 주택소비자들이 발코니 확장을 원하고 있다는 점과 확장시공이 사실상 보편화되고 있는 추세를 반영하여 설계 및 시공단계에서 준공 전 확장여부에 대한 주택소비자의 진정한 의사를 반영할 수 있도록 제도의 개선이 필요할 것으로 보임.
 - 발코니 확장은 이후의 리모델링을 추진할 경우 시설물의 구조변경 등에 긍정적인 기능을 할 것으로 예상됨.

2) 관련 법제도의 환경변화

- 발코니 규제는 건축법 등 관련 법령에서 최초 규정하던 당시의 입법환경과 최근의 주택시장의 환경변화를 비교할 때 합리적인 조정이 요구되고 있음.

▪발코니 확장은 경제적 사정의 제약으로 인해 제한되어 있던 주거환경 및 주거기준의 향상에 대한 입주자의 욕구를 일정 부분 충족시켜줄 수 있는 대안으로서 긍정적 기능을 수행하고 있음.

▪주택관련 법령도 주택건설을 촉진하던 물량확대 중심의 주택건설촉진법에서 2003년 주거환경 및 주거기준의 질적 향상 그리고 주택관리의 강화에 비중을 두는 주택법으로 전면 개정되었음.¹¹⁾

— 이와 함께 주택법의 개정에 따라 2006년부터 주택성능등급 표시제(법 제21조의 2)가 실시될 예정에 있으므로 발코니 확장 여부도 정부의 확실적인 판단기준이 아닌 자신의 주거공간에 대한 주택시장의 평가를 감안한 주택성능판단의 하나의 요소가 될 수 있도록 하는 것이 합리적 선택이라고 할 수 있을 것임.¹²⁾

▪비현실적인 규제와 규정을 두고 주택소비자를 심리적으로 압박하는 효과밖에 없는 negative방식의 현행 규정을 방치하는 것보다 합리적인 조건을 준수하는 경우에 인센티브를 부여하는 positive방식의 규제가 효과적일 것으로 보임.

(2) 설계·시공기술의 발달

— 구조안전성 확보에 관한 부분은 최근 설계·시공기술의 발달로 발코니 확장을 염두에 둔 시공이 이루어지고 있을 뿐만 아니라 기존의 아파트도 보강공법을 통하여 충분히 안전성을 확보할 수 있게 되었음.

▪‘건축물의구조기준등에관한규칙’ [별표3]에서도 발코니의 적재하중에 대한 기준이 거실보다 오히려 강화되어 있음.¹³⁾

11) 주택법은 국민의 주거안정과 주거수준의 향상 도모(법 제1조)를 그 입법취지로 하고 있으며, 주택정책을 수립함에 있어 국민이 쾌적하고 살기 좋은 주거생활이 가능하도록 해야 하는 국가 및 지자체의 의무(제3조)에 반함.

12) [주택법상의 주택성능등급관련 표시사항]

1. 경량충격음·중량충격음·화장실소음·경계소음 등 소음관련 등급
2. 리모델링 등을 대비한 가변성·수리 용이성 등 구조관련 등급
3. 조경·조망권·일조시간·외부소음·실내공기질 등 환경관련 등급
4. 사회복지시설·놀이터·휴게실 등 주민공동시설에 대한 생활환경 등급
5. 화재·소방성능 등 대통령령이 정하는 성능 등급

건설교통부장관은 주택성능등급관련 규정에 의하여 심사·평가한 결과 성능등급이 우수한 주택을 건설한 사업주체 등에 대하여는 정부표창규정이 정하는 바에 따라 이를 포상할 수 있음.

13) [등분포적재하중(제11조관련)]

(단위 : kN/㎡)

종류	건 축 물 의 부 분	적재하중
주택	가. 주거용 건축물의 거실, 공용실, 복도	2
	나. 공동주택의 발코니	3

(3) 자원낭비 방지

- 선행연구 및 각종 설문조사 등에서 나타난 바와 같이, 주거수준의 향상과 생활 패턴의 변화 등으로 인해 주택소비자의 발코니 확장 욕구가 강하고 신규 아파트일수록 규제와 상관없이 발코니확장이 관행화·보편화하는 양상을 보이고 있음.
- 그러나 발코니 확장의 시기와 관련하여서는 현재 불법화되어 있는 발코니의 확장시 준공검사를 통과하기 어렵기 때문에 신축아파트의 경우 준공(사용검사) 후에 입주가 개시될 때 대부분 확장공사가 행해짐.
- 이로 인해 한번도 사용되지 않은 마감재를 교체하거나 확장을 위한 추가공사로 비효율적 자원낭비, 건축폐기물의 양산으로 인한 처리문제, 공사소음·진동 등으로 인근 주민의 불편 증대 등 부작용이 적지 않음.
- 따라서 준공 이후 집중되는 발코니 확장공사에 따른 문제점을 개선하기 위해서는 준공 이전 설계 및 시공단계에서 발코니 확장을 허용하여 시공이 가능하도록 함으로써 막대한 자원낭비 등의 부작용을 방지해야 할 필요가 있음.

(4) 기존 발코니 확장 세대의 불법성에 대한 주택시장의 평가반영

- 현재 이미 발코니 확장을 한 규모는 전국적으로 대략 2000년 이전 아파트의 약 30%, 그 이후 아파트의 약 60%에 달하는 것으로 추정되고 있음.
 - 연립주택 및 다세대 주택을 제외한 아파트의 경우 불법 개조를 한 세대는 약 203만세대로 추정되고 있음
 - 5년(1999년 이전 건설)이상 세대수 3,738천호×30% + 5년(1999년 이후 건설)이하 세대수 1,525천호×60%.¹⁴⁾
- 이러한 발코니 확장세대를 지금까지의 기준을 가지고 계속해서 불법상태로 방치한다는 것은 국민의 법감정이나 법령의 실효성 제고 차원에서도 적절치 않으며, 구조안전성과 피난공간의 확보 등을 조건으로 합리적 범위 내에서 양성화시킬 필요가 있음.

14) 박용석, 20면.

- － 만일 기존의 발코니 개조 세대를 모두 적발하여 원상복구를 강제화할 경우 예상되는 문제점은 다음과 같음.
 - i) 기존 행정력의 물리적 한계와 적발 과정에서 입주자와 상당한 마찰
 - ii) 원상복구에 따른 자원낭비 및 건축 폐자재의 대량 발생
 - iii) 세대당 2중 시공에 따라 약 13조원에 달할 것으로 예상되는 엄청난 사회적 비용 소요¹⁵⁾
 - iv) 개별업체별 복구에 따른 건축물의 구조안전 우려 등.
- － 안전성에 문제가 없는 발코니 개조의 허용원칙에 따라 건물의 구조나 소방상의 안전성확보와 위험발생가능성 등에 대한 안전관련 전문기관의 확인서 등 증빙서류를 제출한 경우에 기존 발코니 확장세대에도 확장을 양성화시켜주고, 그에 따른 비용을 수익자부담원칙에 따라 해당 입주자가 부담토록 하는 방안의 검토가 필요할 것임.¹⁶⁾

15) 33평 기준의 평균 발코니 면적은 약 10평 내외, 2중시공에 따른 세대당 비용은 평균 6.5백만원(10평×65만원) 소요될 것으로 가정, 이를 기초로 사회적 소요비용을 추정하면 약 13.2조원(203만세대×6.5백만원)으로 추정됨(박용석 21면).

[2중 시공비용 추정 (D건설사 추정)]

발코니 부위 당초 신축공사비		발코니 확장 부위 철거비	
타일공사	62,000원/평	바닥타일 철거	16,000원/평
건출공사	8,000원/평	바닥구배 모르타르 제거	79,000원/평
창호공사	170,000원/평	내부창호 철거	16,000원/평
유리공사	135,000원/평	폐기물 처리	159,000원/평
도장공사	5,000원/평		
계	380,000원/평	계	270,000원/평
2중 시공 비용 : 650,000원/평			

16) 건교부의 1997. 10.의 조치 참조.

V. 발코니의 바닥면적 산입문제

1. 전용면적의 추가적 증가가 없는 발코니 확장

- 발코니 확장은 외관상 바닥면적의 변경을 초래하는 것으로 보이지만, 발코니는 분양시 서비스면적으로 제공되어 입주자가 입주시부터 이미 사실상 배타적 점유상태를 유지하고 있기 때문에 발코니 확장으로 이웃주민(또는 구분소유자)에게 거주공간의 침해나 방해 또는 제한 등의 영향을 미치지 않음.
- 발코니의 확장은 기존 입주자의 배타적 공간을 이용방법에 있어 사용방법의 변경을 추구하는 것이라고 할 수 있음.
- 따라서 발코니 확장은 발코니 공간의 사용방법 변경을 의미하기 때문에 ‘확장’이라는 단어로부터 별도의 전용면적 증가가 있는 것처럼 오해를 불러일으킬 수 있으므로 ‘발코니의 사용방법 변경’이라는 용어가 적절할 것임.

2. 바닥면적산정 관련 입법동향

- 현재 발코니 확장공간의 바닥면적 산입문제에 대해서는 ‘건축법시행령’에서 일정 면적의 공제를 인정하는 등 예외를 인정하고 있음(영 제119조).
- 건축물의 노대 기타 이와 유사한 것의 바닥은 난간 등의 설치여부에 관계없이 노대 등의 면적(외벽의 중심선으로부터 노대 등의 끝부분까지의 면적을 말한다)에서 노대 등이 접한 가장 긴 외벽에 접한 길이에 1.5m를 곱한 값(주요 채광방향의 벽면에 있는 노대 등의 난간 등의 바깥 부분에 간이화단을 노대 등의 면적의 15/100 이상 설치한 경우에는 기둥 또는 내력벽의 설치여부와 관계없이 노대 등이 접한 가장 긴 외벽에 접한 길이에 2m를 곱한 값)을 공제한 면적을 바닥면적에 산입함.

< 현행 법령상 면적 개념의 정의 >

명 칭	법령상의 정의(定義)		관련 법규
주택공급면적 (분양면적)	-사업주체가 공급하는 주택의 면적으로서 바닥면적에 산입되는 면적(주거전용면적 + 주거공용면적 + 기타공용면적). -공급면적을 세대별로 표시하는 경우에는 공용면적과 전용면적을 구분하여 표시하여야 함.		주택공급에관한규칙 제2조, 제8조, 제27조
주거전용면적	-주거의 용도로만 쓰이는 면적. -산정방법은 공동주택의 경우 외벽 내부선을 기준으로 산정		주택법시행령 제3조, 동법시행규칙 제2조
공용면적	주거공용면적	-복도·계단·현관 등 공동주택의 지상층에 있는 공용면적.	주택공급에관한규칙 제8조
	기타공용면적	-지하층·관리사무소·노인정 등 주거공용면적 외의 공용면적	
계약면적	-주택공급면적 + 대지면적		주택공급에관한규칙 제27조
건축면적	-건축물의 외벽의 중심선으로 둘러싸인 부분의 수평투영면적.		건축법시행령 제119조 ①
연면적	-하나의 건축물의 각층의 바닥면적의 합계.		건축법시행령 제119조 ①
바닥면적	-건축물의 각층 또는 그 일부로서 벽·기둥 기타 이와 유사한 구획의 중심선으로 둘러싸인 부분의 수평투영면적.		건축법시행령 제119조 ①

- 그러나 이와 관련하여 건교부는 2004년 5월 28일 입법예고한 ‘건축법시행령(안)’에서 발코니 확장에 대한 규제입장을 고수하면서 발코니면적을 전부 바닥면적에 포함시키고 있어 향후 추이가 주목되고 있음.
- 주택의 발코니는 외벽으로부터 1m까지 건폐율 산정을 위한 건축면적에서 제외하였으나, 이를 모두 건축면적에 산입하고 있음.
- 공동주택의 발코니를 일정너비로 세대의 전·후면에 모두 설치하더라도 바닥면적에 산입하지 아니하였던 것을, 세대길이의 2/3(전용면적 85㎡[25.7평형] 이하는 3/4) 이하인 경우에만 바닥면적 산입에서 제외함.
- 이에 따라 전용면적 25.7평 아파트의 경우 ‘건축법시행령(안)’대로 개정된다면 기존 8평 내외의 발코니 면적이 2.5평정도로 축소될 뿐만 아니라 바닥면적 포함에 따른 각종 법령상의 제약과 조세부담의 증가 등으로 주택소비자의 부담 증가가 예상됨.
- 발코니 면적의 바닥면적 산입과 축소는 사실상 분양면적을 줄이면서 동시에 주택소비자의 부담은 증가시키는 효과가 있기 때문에 주택분양시장의 위축 등으로 이어질 가능성이 큼.

3. 바닥면적에 포함할 경우의 문제점

(1) 발코니 확장세대의 경제적 부담 가중

- 실질적으로는 일부 공사를 통하여 배타적 공간의 이용방법 변경인데도 불구하고 발코니 확장공간을 바닥면적에 산입하게 되면 건축면적이 늘어나게 되어, 주택소비자에게 건축대장의 기재사항 변경과 변경등기로 인한 비용지출, 시가표준액 상승에 따른 조세부담 증가 등 경제적 부담을 가중시킨다는 문제점이 뒤따르게 됨.
 - 현행 ‘주택법’상 확장된 발코니 면적은 건설업체에서 분양시 서비스면적으로 제공한 것이며, 단지 입주자가 편의성 극대를 위해 개조하거나 하기를 원하는 공간이라고 할 수 있음.
 - 면적의 증가가 과세당국의 시가표준액 산정에 영향을 줄 경우에는 재산세의 부담증가로 나타날 우려가 높고, 무주택자가 전용면적 25.7평형 이하의 신규 공동주택을 취득하는 경우 등록세와 취득세의 감면을 받을 수 있는 혜택을 적용받지 못하게 되는 등 여러 가지 경제적 불이익이 예상됨.
- 또한 국민주택규모 이하의 공동주택은 국민주택기금으로부터 지원을 받고 있거나 받을 수 있는데, 발코니의 확장면적을 바닥면적에 포함시킬 경우 면적 증가로 인해 국민주택에서 제외되므로 국민주택기금으로부터의 융자지원 중단이나 반환요구에 직면하게 되는 등 부작용도 예상해볼 수 있을 것임.¹⁷⁾

17) 현행 국민주택기금은 국민주택의 건설, 국민주택의 리모델링, 주거환경 정비사업, 분양가상한제 적용주택의 우선 매입비용 등에 운용되고 있는데, 여기서 국민주택기금의 적용대상인 ‘국민주택’이라 함은 국민주택기금으로부터 자금을 지원받아 건설되거나 개량되는 주택으로서 주거의 용도로만 쓰이는 면적(주거전용 면적)이 1호 또는 1세대당 85㎡ 이하(“국민주택규모”)인 주택을 말함.

< 공동주택 관련 세금 >

종류	개념	과세산정기준
재산세	매년 6월 1일자 현재 토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기를 소유하고 있는 자에 대하여 과세하는 세목. 토지는 매년 9월, 건축물은 매년 7월, 주택은 매년 7월·9월에 부과됨.	토지·건축물·주택에 대한 재산세 과세표준은 지방세법 §111②의 규정에 의한 시가표준액에 대통령령이 정하는 적용비율(50%)을 곱하여 산정한 가액으로 함.
등록세	재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록하는 경우에 그 등기·등록을 받는 자에게 부과되는 지방세.	과세표준은 부동산의 경우 권리 등을 등기·등록할 당시의 가액으로 함. 등기·등록 당시 가액은 등기·등록자의 신고에 의하여, 신고가 없거나 신고가액이 시가표준액에 미달하는 경우에는 등기·등록 당시의 시가표준액으로 함. 부동산의 보존등기일 경우 부동산가액의 0.8%, 이전등기일 경우 부동산가액의 0.2%임.
취득세	건축에 의한 취득(신축, 증축, 개축, 대수선, 수선 등)의 경우 사용승인서 교부일을 기준으로 부과되는 지방세.	취득당시의 가액에 따라 과세(일반세율은 취득가액의 2%). 다만 사용승인서 교부일 이전에 사실상 사용하거나, 임시 사용승인을 받은 경우에는 그 사실상의 사용일 또는 임시 사용승인일을 기준.

(2) 다양한 관계법령의 전반적 수정작업 필요

- 확장된 발코니 면적을 바닥면적에 포함시킨다면, 건축면적의 변경 등이 초래되기 때문에 이해관계자의 권리·의무관계를 합리적으로 조정하기 위한 ‘건축법’, ‘주택법’, ‘집합건물의소유및관리에관한법률’, ‘국토의계획및이용에관한법률’ 등의 관련 법규 수정이라는 현실적으로 상당히 복잡한 후속작업이 필요하게 됨.
 - 건축법 및 국토의계획및이용에관한법률에서는 건축물의 용적률과 건폐율을 용도지역별로 구분하여 정하고 있음.¹⁸⁾
- 먼저 건축면적·연면적의 증가, 건폐율(대지면적에 대한 건축면적)·용적율(대지면적에 대한 연면적) 등의 변경, 전용면적·대지사용권과 공용면적·지분권의 변경, 건축물대장의 변경이나 등기사항의 변경 등이 초래되기 때문에 이로 인한 법령내용 및 효력의 조정과 정리가 따라야 하는 문제점이 있음.¹⁹⁾
- 이로 인해 분양당시의 공동주택 면적이 변경됨으로 인한 기득권 보호문제와 주택건설업체·주택소비자·허가신고관청간의 분쟁발생가능성이 큼.

18) 건축법 제48조, 국토의계획및이용에관한법률 제77조, 제78조, 동법시행령 제84조, 제85조

19) 구체적 내용은 주산연, 공동주택 확장형발코니 합리적 개선방안연구, 2004. 27-30면 참조.

- 특히 발코니 확장이 기존 생활공간의 활용방법 변경에 불과하여 실질적인 과밀화가 아닌데도 불구하고 과밀화 방지를 위한 용적률 관련 규제가 적용되어 도시계획수립이나 정비사업 등의 전반적 변경을 초래할 가능성이 높음.
- 또한 바닥면적에 산입하게 되면 기존 동일 평형이 입주를 전후하여 발코니 확장공사에 따라 평형이 변경될 수밖에 없는 데 이로 인해 발코니 확장세대와 이를 원하지 않는 세대간에 공동주택의 관리측면에서 이해관계의 조정(관리비 등)이 필요하게 됨.
- 신규 분양되는 공동주택의 경우 분양시에 발코니 확장에 대한 선택권을 청약 자격을 갖춘 주택소비자에게 부여한다면 선분양 특성으로 인해 당첨된 주택소비자가 분양계약을 체결할 때 청약자격이나 청약요건의 변동이 불가피한 데, 이에 대한 청약제도 전반의 손질이 필요하게 됨.

4. 리모델링(Remodeling)에서의 같은 선례 참조

- 발코니 확장공간에 대한 바닥면적 산입의 예외인정은 이미 발코니 확장보다 외관 및 공간의 변화폭이 훨씬 큰 리모델링(Remodeling)의 경우 유사한 선례가 있다는 점을 참고할 만함.
- 리모델링도 활성화를 위한 정책적 고려를 통해 기존의 증·개축으로 인한 법률효과와는 전혀 다른 예외를 인정하고 있음.

< 리모델링에 대한 법령상의 특례 >

법령 명	해당 사항	구체적 내용
주택법 제48조(공동주택 리모델링에 따른 특례)	전유부분과 대지사용권	공동주택의 소유자가 리모델링에 의하여 <u>전유부분의 면적이 증감하는 경우에는 집합건물법 제12조 및 제20조 제1항의 규정에 불구하고 대지사용권은 변하지 아니하는 것으로 봄.</u>
	전유부분과 공용부분	공동주택의 소유자가 리모델링에 의하여 <u>일부 공용부분의 면적을 전유부분의 면적으로 변경한 경우에는 집합건물법 제12조의 규정에 불구하고 당해 소유자의 나머지 공용부분의 면적은 변하지 아니하는 것으로 봄.</u>
	대지사용권 및 공용부분의 면적에 대한 규약	소유자가 규약으로 달리 정한 경우에는 그 규약에 의함

5. 바닥면적 산입과 관련한 바람직한 정책방향

- 기본적으로 발코니 확장은 구조안전상의 문제가 해결된다면 바닥면적 산입여부는 현재의 발코니 확장상태를 양성화시켜줄 것인지 여부에 대한 정책적 판단의 문제로 남게 됨.
- 발코니 이용실태를 살펴보면, 발코니 확장이 확장공사로 인한 소음·진동 등의 일시적 불편을 제외하고는 공동주택의 주민 간에 공간 이용상 충돌이나 제약이 따르는 등의 문제점은 없다고 할 수 있음.
 - ‘건축법’에서도 i)공공의 이익을 저해하지 않을 것, ii)주변의 대지 및 건축물에 지나친 불이익을 주지 않을 것, iii)도시의 미관이나 환경을 지나치게 저해하지 않을 것, iv)증축은 기능향상 등을 고려하여 건축법시행규칙에서 정하는 범위 이내에서 할 것, v)개축은 증축하는 부분과 기존건축물과의 접합부분 또는 그 접합부분의 인접부분에 한하여 할 것, vi)세대수를 증가시키거나 복리시설을 분양하기 위한 것이 아닐 것 등의 요건이 충족되는 경우에는 바닥면적과 관련이 있는 건폐율과 용적률의 완화적용을 할 수 있도록 하는 규정을 두고 있음.

< 건축법상 건폐율·용적률 등의 기준 완화 적용요건 >

법령 명	구체적 내용
건축법 제5조 (적용의 완화)	i)공공의 이익을 저해하지 않을 것, ii)주변의 대지 및 건축물에 지나친 불이익을 주지 않을 것, iii)도시의 미관이나 환경을 지나치게 저해하지 않을 것, iv)증축은 기능향상 등을 고려하여 건축법시행규칙에서 정하는 범위 이내에서 할 것, v)개축은 증축하는 부분과 기존건축물과의 접합부분 또는 그 접합부분의 인접부분에 한하여 할 것, vi)세대수를 증가시키거나 복리시설을 분양하기 위한 것이 아닐 것

- 발코니 확장공간을 굳이 바닥면적에 산입할 경우 이로 인해 확장세대는 경제적 부담에 대한 반대급부를 이유로 전용면적 변경을 당연히 인정받으려고 할 것이고, 이후 재건축 등과 관련한 이해관계로 말미암아 구분소유자인 주민간 전용면적(대지권 포함)의 변경여부를 둘러싼 법적·감정적 대립이나 분쟁이 급격하게 증가될 가능성이 높음.
- 이런 점을 고려할 때, 발코니 확장면적을 바닥면적에 포함시켜 갖가지 공사법상의 법률관계를 재조정하기 보다는 리모델링의 경우처럼 면적변경과 관련한 별도의 규정을 두고 있는 입법례도 있으므로 바닥면적 산정시 일정 부분의 발코니 면적을 바닥면적에서 제외하는 현재의 입법기조를 유지할 필요가 있을 것임.

VI. 제도개선방안

1. 발코니 규제의 개선방향

- 아파트 등 공동주택이 국내 주거형태의 주류를 이루고 있는 특성을 감안하여 대다수 국민의 안전 확보, 생활환경의 쾌적성 제고와 국민의 선택권 보장 등의 측면에서 기존의 발코니 확장에 대한 불필요한 규제는 과감하게 개선되어야 함.
- 구조안전측면은 현행 건축법령상의 구조안전에 관한 규정²⁰⁾을 발코니 확장에 따른 안전성 확보 및 피난공간의 확보 등에도 적용할 수 있도록 보완한다면 발코니 확장을 허용하는데 따른 각종 우려사항은 충분히 불식될 수 있을 것임.
 - 건축허가권자의 허가 또는 신고, 감리제도, 사용승인제도, 안전점검제도²¹⁾ 등을 통하여 안전관련 스크린 기능을 보완할 필요가 있음.
- 개선방안의 구체적 시행을 위한 후속작업으로는 현실에 부합할 수 있도록 건축법이나 주택법, 그리고 하위 법령이나 지침 등의 개정 등이 필요할 것으로 보임.
 - 국민의 재산권행사에 대한 제한 및 규제성격이 강하므로 현행처럼 그 내용과 형식이 모호한 ‘아파트 구조변경 지침’형태로는 부적절함.
 - 발코니 확장허용 기준 및 절차와 요건 등에 대해 근거법령의 명확화와 세부 기준이나 지침의 제정 등을 통해 국민의 인지도 제고와 규범 준수 환경 조성 등 공감대 형성에 노력해야 함.
 - 신고의무 강화, 담당공무원에게 구조안전확인서 등 신고서류 확인권한 부여하는 내용을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

20) 건축법 제38조(구조내력 등) 제2항, 동법시행령 제32조 등에서 건축 또는 대수선시 구조안전 확인 의무가 명시되어 있으며, 동법시행령 제91조의3에서는 구조기술사 등이 구조계산에 따라 구조안전을 확인한 건축물의 구조설계도서는 설계자와 함께 당해 구조기술사 등이 서명·날인하도록 의무화하고 있음.

21) 주택법 제50조 (안전점검)에서는 공동주택의 기능 및 안전을 유지하기 위한 관리주체의 안전점검 실시의무 명시, 안전점검의 결과 건축물의 구조·설비의 안전도가 취약하여 위해의 우려가 있는 때에는 시장·군수·구청장에게 그 사실을 보고하고 당해 시설의 이용제한 또는 보수 등 필요한 조치 등을 명시하고 있음.

2. 신규 분양주택의 발코니 제도 개선

- 신규 분양주택에 대해서는 설계단계에서부터 발코니의 확장가능성을 염두에 두고 충분한 구조안전성이 확보될 수 있도록 분양할 때 분양계약자로 하여금 발코니 확장시공 여부를 자유롭게 선택(옵션 항목)할 수 있게 함.
 - 설계단계에서부터 확장가능성이 반영됨으로 인하여 정책당국이 우려하는 내력벽 등의 제거나 날개벽의 이동 등으로 인한 구조안전성문제를 근본적으로 해소할 수 있고, 감리나 사용검사 등을 통해 정책당국의 안전한 발코니 확장 등에 대해 실효성 있는 사전 확인이 가능하게 됨.
 - 분양계약을 할 때에 발코니 확장여부를 옵션항목으로 분양계약자가 자유롭게 선택할 수 있게 하면 일괄 시공이 가능하게 되어 지금과 같은 신규 분양주택의 미사용 건축폐자재 양산이나 자원낭비를 최소화할 수 있음.
- 준공 이후 개별 확장공사를 원하는 경우에는 입주주민의 주거안정 보호와 건축폐자재의 처리 등을 위하여 입주자대표회의의 동의서와 구조안전진단기관의 확인서를 반드시 첨부토록 건축신고 요건을 강화할 필요가 있음.
- 확장된 발코니 면적의 법적 처리는 현행대로 바닥면적에 포함시키지 않는 것을 원칙으로 하되, 다음과 같은 제한을 두도록 함.
 - 첫째, 발코니 면적과 행태는 평형별, 복도식·계단식 여부 등에 따라 다양하기 때문에 발코니의 전면 확장으로 발코니 면적 확대가 과도하게 남용되는 경우가 발생하지 않도록 평형별 최대 발코니 면적을 미리 정하는 이른바 ‘발코니면적 총량제(최대 10평 이내)’를 도입하도록 함.
 - 둘째, 구조 안전상 문제가 없다하여도 총량 면적을 넘는 경우는 발코니 확장 여부와 관계없이 바닥면적에 포함시키고, 분양시 분양평형을 표시하도록 함.
 - 셋째, 전면 확장을 허용하는 대신에 발코니 확장공간과 일반 바닥면적간의 구획을 분명하게 하기 위하여 날개벽이나 분합창의 제거는 엄격하게 금지토록 하고, 건축허가권자에게 신고할 때 제출토록 하는 구조안전 확인서류에 이러한 사실을 명시하게 하여 생활보조공간으로서의 성격 및 확장관련 책임소재를 보다 명확하게 할 수 있는 시스템을 갖춘.

3. 기존 주택의 발코니 확장관련 제도개선

- 원상회복을 강제화할 때, i)오히려 공동주택의 구조적 안전성을 침해할 우려가 있고, ii)철거에 따른 엄청난 량의 건축폐자재 발생과 원상회복을 위한 추가적 자원 소요 등의 문제가 있으며, iii)입주자의 협조 없이 단속의 실효성을 확보 하기도 곤란한 상태에서 형평성 시비만 증대시키는 결과를 초래할 우려가 크 고, iv)원상회복을 위한 공사로 인근 주민의 소음이나 진동 등으로 민원제기가 야기될 가능성도 클 것으로 예상됨.
- 따라서 경과조치를 통해 원칙적으로 현상 그대로의 발코니 확장상태를 인정해 주되, 규제를 피하기 위해 구조안전여부를 검토하지 않고 행한 개별 공사가 적 지 않기 때문에 기존 확장상태를 인정받기 위해서는 구조안전확인을 거치도록 함.
 - 구조안전진단기관의 추가구조보강이 필요하다는 판단이 나온 경우에는 반드시 보강 후 그에 대한 확인서를 제출한 경우에 확장상태를 인정함.
 - 확장된 발코니 면적에 대한 바닥면적 산입여부는 신축 공동주택과 동일한 기 준을 적용토록 함.
- 발코니 확장을 하지 않은 기존 주택의 경우 동일 세대가 새로이 확장을 원하 거나 또는 새로운 전입세대가 확장을 원할 때는 신규 분양주택의 기준과 동일 하게 처리하도록 하되, 이웃세대의 생활상 불편(소음이나 분진 등)을 고려하여 자체 규약에 의한 입주자대표회의 동의서를 추가토록 함.

< 개선방안 요약 >

구 분	원칙	세부 사항
입법방식은 현행처럼 ‘아파트 구조변경 지침’이 아닌 주택법령에서 명시		
신축 주택	발코니 확장 여부는 입주자의 옵션	-분양계약의 체결단계에서 발코니 확장 여부 결정 -발코니 면적 총량제 도입(주택규모 관계없이 최대 발코니 허용면적[약 10평 이내]을 지정)
	바닥면적 산입 제외	-바닥면적 산입여부는 예외인정하고 있는 현행 건축법시행령의 기 조 유지 -발코니 과다확장 방지위해 총량 범위 초과면적은 확장여부 관계 없이 바닥면적에 산입(분양신고시 또는 확장신고시 확인) -다만, 발코니 면적과 바닥면적과의 구분 위해 날개벽 또는 분합 창 유지(구조안전확인서에 유지 여부 기재)
	구조 안전성 확보	-준공 이전 설계 및 시공단계에서 반영 -준공 이후 입주자대표회의 동의서와 구조안전확인서 첨부
기존 주택	경과조치	-기확장세대는 추가 구조보강 여부 등이 기재된 구조안전확인 서 제출 또는 보완시공 후 확인서 제출시 기존 확장 인정 -미시공세대는 입주자대표회의 동의서, 구조안전확인서 제출 등 신고 후 시공
		-바닥면적 산입 제외 및 그에 따른 세부사항은 신축주택의 경우와 동일

VII. 발코니 규제완화의 기대효과

- 국민(주택소비자)의 안전성 확보에 상당한 기여를 할 수 있을 것임.
 - 단속의 어려움 등을 이유로 현재의 발코니의 임의 확장이 계속된다면 구조안전성의 확인이 어렵기 때문에 오히려 안전사고 등의 위험이 잠재되어 있는 곳에 국민을 방치하는 것과 다름없게 됨.
 - 발코니 확장이 공공연하게 행해지고 있는 사회 현실을 인정하되, 구조안전확인 과정을 거친 경우에만 허용토록 한다면 국민을 안전사고나 재난 등 위험으로부터 보호해야 할 정부 본래의 역할에 충실할 수 있음.
- 국민(주택소비자)의 생활 편의성을 증대시키는 효과가 있음.
 - 일정한 생활공간의 사용방법 변경을 통해 실질적 확장효과를 얻을 수 있어 과도한 경제적 비용지출 없이도 주거수준의 향상 효과를 가질 수 있음.
- 에너지 절감 및 자원낭비의 방지에도 실질적으로 기여하게 될 것임.
 - 새시설치 허용시기와 유사한 에너지파동이 우려되는 최근의 경제환경 변화 등을 감안할 때 구조안전을 전제로 한 창호설치의 허용은 에너지 절감효과와 주거의 안정감 제고, 건물의 장수명화, 건축폐자재의 양산부작용 방지 등의 부수적 효과까지 기대할 수 있음.
- 정부 정책의 신뢰성을 제고하는 효과가 있음.
 - 현실과 동떨어진 정책수립 및 집행은 국민으로부터 외면 받을 수밖에 없다는 점에서 발코니 확장 허용은 i)주택건설의 기술 및 공법발달과 실업주자의 기대수준을 반영하면서 ii)동시에 단속과정에서의 형평성 시비를 불식 시키고 iii)입주자간 확장공사에 따른 갈등을 해소하는 효과를 기대할 수 있음.
- 요컨대, 오랫동안 지속되어 온 해 목은 갈등과 분쟁의 해소라는 차원에서 보더라도 발코니 확장의 허용문제는 더 이상 기술·안전만의 문제가 아니라, 정책적 판단의 비중이 큰 문제라고 할 수 있을 것임.
 - 마치 20c의 잣대로 21c의 현실을 재단한다는 것과 다름없으며, 의식의 대전환이 필요한 시점임.
 - 더 이상 국민을 잠재적 범법자의 울타리 속에 방치해서는 안 될 것임.