

건설산업동향

아파트 발코니 개조의 문제점과 개선방향

박용석

2004. 6. 15

- 연구의 배경 3
- 발코니의 주요 기능과 유형별 특성 4
- 발코니 사용 용도 및 개조 실태 8
- 발코니 불법 개조의 원인과 문제점 13
- 정부정책 동향과 이해 당사자들의 기본 입장 17
- 절충적 시사점의 모색 20

요 약

- ▶ **아파트 개조 유형에서 가장 빈번한 것은 거실, 침실, 부엌 공간을 발코니로 연장하는 공간 확장이며, 이외에 발코니에 수납공간을 추가하고 있음.**
 - 아파트 개조에 있어 발코니 공간의 개조는 필연적으로 발생하고 있고, 발코니 개조 빈도는 주택의 개조 빈도에 비례하는 것으로 분석되고 있음.
- ▶ **지방자치단체의 자진신고 통계와 기존 학술연구를 종합해볼 때 발코니 개조는 전국적으로 발생하고 있으며, 대·중·소 모든 평형에서 매우 다양한 개조 행위가 시행**
 - 특히, 소형주택의 입주자들은 발코니를 거실로 확장하여 다양한 용도로 사용하려는 경향이 큰 것으로 조사되고 있음. 주택 건설업계는 기존 아파트의 30%, 2000년 이후 새로 입주한 아파트의 60% 정도가 발코니 개조를 한 것으로 추정
- ▶ **발코니 개조에 대한 이해 당사자들의 입장이 첨예하게 대립하는 상황**
 - 건설교통부는 발코니 개조는 명백한 불법 행위로 지속적인 지도·감독으로 불법 개조를 근절하고, 발코니 불법개조를 근원적으로 방지할 수 있는 대안 마련 추진
 - 서울시는 공동주택 발코니 개조를 양성화하는 대신 건축면적에 포함하여 발코니 확장 부분에 대한 재산세를 부과하고, 소방 등 안전대책 마련을 모색
 - 주택 건설업계는 발코니 개조가 이미 사회적 관행으로 정착되어 있는 상황으로 사업승인시부터 발코니를 유용한 구조로 설계에 반영하고 이러한 발코니 부분의 바닥면적 불포함을 주장
- ▶ **발코니 관련 제도의 전향적 개선 필요**
 - 이미 발코니 개조를 한 경우, 건물의 구조 및 소방 등 안전성에 대해서 전문기관의 진단을 시행하고, 안전성 확보를 위한 조치를 시행해야 할 것
 - 법을 준수한 세대와의 형평성을 감안하고, 발코니가 실질적으로 전용공간으로 사용되고 있기 때문에 발코니 확장 부분에 대한 경제적 불이익을 검토할 수 있음.
 - 「건축법」에서는 발코니를 ‘노대’로 보고 있지만, 시대적인 변화를 감안하여 발코니(주생활의 보조기구)와 노대(화재나 지진 등 위급상황 발생시 피난시설)로 그 개념을 분리하여 정의하는 것이 필요
- ▶ **건교부는 발코니 불법 개조 방지와 공동주택 입면의 다양화를 위해 「건축법」 시행령안을 입법예고('04. 5. 28), 입법예고안의 실효성에 대한 재검토 필요**
 - 입법예고안에서는 발코니의 길이를 세대 길이의 3분의 2이하로 설치할 것을 규정하고 있음. 그러나 기존 조사에 따르면 발코니의 길이가 세대 길이의 3분의 2이하로 규제하여도 발코니 개조는 지속적으로 발생할 것으로 예상됨.
 - 발코니 서비스 면적의 축소는 입주자의 주거 만족에 영향을 미치는 공간적 크기의 확대 추세와 상반된 조치. 최근 주택경기가 위축되는 상황에서 서비스 면적의 축소는 분양율에 영향을 주어 결과적으로 공동주택 공급을 위축시키는 결과 우려
 - 이에 따라 신규 공급되는 공동주택에 ‘발코니’와 ‘노대’를 분리하여 설치하고, 입주자들의 다양한 돌발변수 및 지진 등을 종합적으로 고려하여 공동주택 설계에 반영하고, 안전에 대한 규제를 강화하는 조치가 필요할 것으로 사료

■ 연구의 배경

- 아파트는 우리나라의 대표적인 주거형태로 자리 잡고 있음.
- 건교부가 '03. 12. 31 기준으로 전국의 20호 이상 공동주택을 조사한 결과, 전국 총 주택수 1,236만호의 52%에 달하는 총 645만호에 이르는 것으로 나타남. 그중 아파트는 526만호로 총 주택의 42.6%를 점하고 있음.

<표-1> 공동주택 현황

(단위 : 천호, %)

구 분	총주택수	사용 연수				
		5년이하	6~10년	11~15년	16~20년	21년이상
총 계	6,404 (100.0)	2,063 (32.2)	2,026 (31.6)	1,281 (20.0)	631 (9.9)	403 (6.3)
아 파트	5,263 (100.0)	1,525 (29.0)	1,749 (33.2)	1,093 (20.8)	535 (10.2)	361 (6.8)
연 립	214 (100.0)	16 (7.5)	29 (13.5)	55 (25.7)	76 (35.5)	38 (17.8)
다 세 대	4 (100.0)	1 (25.0)	1 (25.0)	1 (25.0)	1 (25.0)	- (0.0)
임대주택	923 (100.0)	521 (56.4)	247 (26.8)	132 (14.3)	19 (2.1)	4 (0.4)

자료 : 건설교통부(www.moct.go.kr)

- 기 공급된 아파트의 상당수가 거실과 발코니, 방과 발코니를 연결하는 발코니 확장 공사를 시행하였고, 아파트 분양시 주택 건설업체들은 견본주택(모델하우스)에 발코니를 개조한 상태로 전시하는 등 발코니 개조를 분양 촉진 전략으로 활용한 바 있음.
- 이에 따라 건교부는 2003년 7월, 지방자치단체와 관련 협회 등에 공문을 보내 '모델하우스를 철저히 지도·점검하고, 또한 분양광고지의 단속과 건축물 사용승인시에도 발코니의 위법 여부에 대해 철저히 검사할 것'을 지시함.
 - 또한 '사용승인(검사)을 받은후 입주전에 위법 행위가 주로 발생함에 따라 관계 공무원이 사용승인(검사)후 2~5개월 사이에 확인 점검 및 주민 신고제 등을 실시하여 위법 사항이 적발된 경우에는 시정명령(원상복구), 고발(2백만원 이하 벌금), 이행강제금¹⁾ 부과 등의 조치를 취함.
- 이와 같은 조치로 주택 건설업체들은 모델하우스에서 발코니 확장시 전시물을 철거하였고, 발코니 확장 계약을 해지함. 또한 준공검사 이전에 발코니 확장을 시행한 경우 원상 복구를 하는 등 일대 소동이 벌어짐.
 - 천안시는 입주가 진행중인 두정동 S아파트를 대상으로 조사한 결과 360세대 가운데 104세대를 적발하고 원상복구를 지시('03.9)
 - 부산지방경찰청은 '공동주택을 신축하면서 발코니를 무단 확장한 혐의(건축법 위반)'로 9개 건설사 관계자를 입건('03.11)

1) 건물 과세 시가 표준액에 위반 면적을 곱한 금액으로 1년에 2회씩 시정 때까지 계속 부과

- 본 고에서는 아파트 발코니의 공간적 개념과 주요기능, 발코니 이용에 대한 시대적 변화 과정 등을 살펴보고자 함. 또한 발코니의 내부공간화를 유발하는 발코니 개조의 원인을 분석하고, 발코니 개조에 대한 이해당사자들의 입장을 살펴본 후 상호 절충적 시사점을 모색코자 함.

■ 발코니의 주요 기능과 유형별 특성

- 발코니는 휴식과 서비스 공간으로 계획되어진 공간으로, 발코니의 사전적 정의는 다음과 같음²⁾.
 - 건물의 2층 이상의 벽에서 실외로 달아 내어 만든, 지붕이 없고 난간이 둘러진 건물의 위층에서 외부로 뻗어 나온 공간으로서, 약 1m 높이의 칸막이나 난간 등으로 둘러싸여 있음.

<표-2> 발코니, 베란다, 테라스의 의미

구분	사전적 의미	건축적 특성
발코니	balcony, 노대	·외벽에 돌출하여 공중에 뜬 형태로 하부에 지지하는 구조물이 없음
베란다	verandah, porch, 툃마루	·건물의 1층에 계획하는 외부공간으로 지면이나 가로 보다는 높고 현관의 높이와 일치
테라스	terrace, 단(段, 壇)	·외벽에서 돌출하나 그 끝의 난간은 하층의 외벽과 일치하여 계단형의 구조를 이룸

자료 : 이병설, 『거주자 만족도에 의한 아파트 발코니 계획에 관한 연구』, 연세대 석사논문, 1998, p. 28.

- 공간적 개념으로서 발코니는 주거 내부적 특성과 주거 외부적인 특성으로 구분할 수 있음³⁾.
 - 주거 내부공간은 거주자의 사생활과 가족 생활을 영위하는 사적공간으로 주생활의 1차적인 요구 즉, 심리적·생리적 필요를 충족시키는 공간임.
 - 주거 외부공간은 공적 공간으로 생활서비스, 이웃과의 친교 등 공동 생활 요구를 담은 사회적 영역이라 할 수 있음.
 - 즉, 발코니는 인간이 자연과 접하고 휴식의 장소로서 작은 정원의 역할도 있지만, 거실의 연장 또는 수납과 다용도 공간으로 이용되는 등 매우 복합적인 공간적 개념으로 이용되고 있음.
- 또한 발코니를 기능상으로 보면 리빙 발코니(Living Balcony)와 서비스 발코니(Service Balcony)로 구분할 수 있음.

2) 동아일보사브리태니커, 『브리태니커 세계대백과사전 IX』, 1993, p. 34.

3) 김은태, 『공동주택 발코니 개조방향』, 중앙대 석사논문, 2003, p. 5.

- 리빙 발코니는 거실 또는 실내 공간이 연장되어서 거주자가 정서생활을 영위할 수 있는 거실 공간의 보조공간임.
- 서비스 발코니는 세탁물 건조, 장독대 및 수납, 유틸리티(utility)의 보조 등 작업보조 공간임.
- 한편, 서구의 발코니는 전망이나 취미 활동을 위한 리빙 발코니로서의 기능이 중심인데 반해, 우리나라 아파트는 당초 발코니의 용도를 빨래 건조대나 장독대 등 서비스 공간으로 인식되어 왔음⁴⁾.

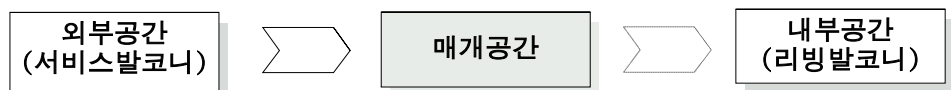
<표-3> 발코니의 주요 기능

기능	주요 내용
거실공간의 역할	·어린이 놀이터, 담화, 일광욕과 조망 등 거실의 보조 공간 및 연장 공간
자연과의 접촉 가능 공간	·화초나 나무를 심는다거나 조그만 분수를 설치하여 자연과의 접촉을 가능하게 할 수 있는 공간
수납 공간의 역할	·협소한 공동주택(아파트)에서 창고용도로 사용할 수 있는 공간 부족에 따라 발코니를 수납 공간으로 이용
Utility 역할	·옥외공간이 없는 아파트에서 세탁 및 세탁물 건조장소나 장독대 등으로 사용
열 손실방지 및 소음방지를 위한 차단	·실내온도의 유지 및 소음 차단을 위하여 발코니 공간을 차단(새시 설치)하여 이용
비상통로의 역할	·화재나 비상사태시 이웃에게 연락을 취하거나 대피를 가능케하여 주거의 안전성을 높임

자료 : 김은테(2003), p.7과 윤인원, 『아파트 발코니 공간 계획의 방향설정을 위한 연구』, 충남대 석사논문, 1999, pp.16 ~ 19 내용 정리

- 우리나라에서 발코니에 대한 공간(기능)적 개념은 당초 외부(서비스)공간이라는 인식에서 내부(리빙)공간으로 변화하는 과정 또는 그 절충적 위치에 있는 것으로 파악됨.
- 거주자에 대한 실태조사⁵⁾에서도 전면 발코니에 대한 느낌이 “거실앞의 완충공간” 38%, “거실의 연장” 34%, “옥외공간” 28%로 조사되었음.

<그림-1> 아파트 발코니에 대한 공간(기능)적 개념의 변화

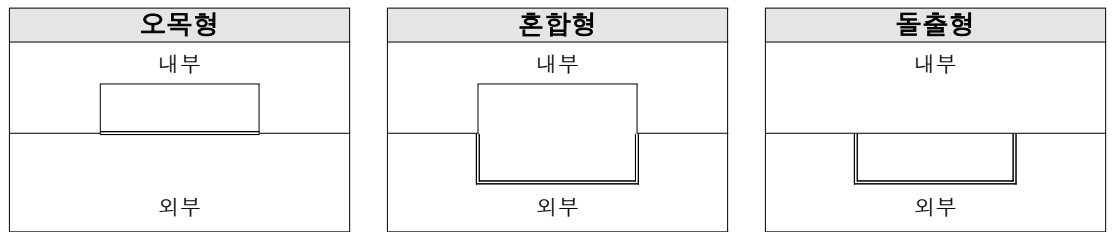


4) 이와 같은 이유는 첫째, 협소한 실내공간으로 인해 발코니가 수납 공간화되고 있고, 둘째, 대개의 아파트 단지가 좋은 전망이 결여되어 있으며, 셋째, 겨울철 난방이나 소음, 먼지 등의 이유로 창을 설치하는 등 발코니의 반외부적인 성격이 상실되었기 때문임. 안태연, 『아파트 거실 발코니의 개조패단에 관한 연구』, 동국대 석사논문, 2003, pp. 7~8.

5) 박도규, 『아파트 발코니 공간의 전용실태에 관한 연구』, 영남대 석사논문, 1995, p. 50.

- 발코니의 형태는 오목형, 돌출형, 혼합형으로 구분해 볼 수 있음.
 - 오목형은 건물의 벽에 의해 공간이 구획되며, 이 벽에 의해 자연스럽게 사생활이 보호되고, 벽에 의해 지탱됨에 따라 구조적으로 안정된 발코니 모습을 지니고 있음.
 - 돌출형은 한 부분만이 벽에 접하고 있어, 사생활 보호를 위해서는 양쪽면을 칸막이를 세워 막고 있음. 또한 구조적으로 지탱되는 부분이 한쪽 벽에 면하여 캔틸레버(cantilever)⁶⁾형식을 취하므로, 공간 확장에 무리가 있고, 일정 규모의 형태밖에 취할 수 없음.
 - 혼합형은 오목형과 돌출형을 혼합한 형태로 오목형의 구조적인 장점과 돌출형의 변화감 있는 입면 형성의 장점을 모두 수용하고 있는 절충형으로서, 돌출형보다는 보다 더 내부공간과 친화를 이룰 수 있음.

<그림-2> 발코니의 형태



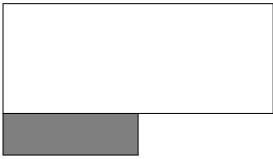

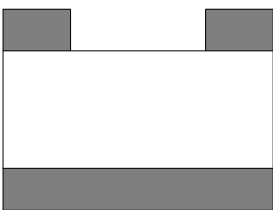
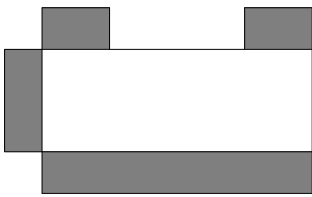
자료 : 윤인원(1999), p. 6.

- 아파트 평면에 발코니가 붙는 발코니 계획은 시대적 상황, 기술적 요인, 소비자의 요구 등에 의해 복잡한 형태로 변해 왔는데, 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있음.
 - 부분형 발코니는 1970년대 초반까지 건설된 아파트의 전면 발코니에서 많이 볼 수 있는 유형으로 주로 거실의 한 부분만이 발코니에 접하는 경우가 많음.
 - 전면형 발코니는 1970년대 중반 이후로 많이 등장한 형태로 발코니가 거실과 침실에 걸쳐서 계획된 형태로 아파트 평면의 전면 전체에 걸쳐 접하고 있음.
 - 양면형 발코니는 계단형 아파트의 일반적인 형태로 전면과 후면의 양면으로 발코니가 구성되어 있음. 후면 발코니는 주방 및 식당을 보조해줄 서비스 공간으로 계획된 현재의 일반적인 발코니 형태

6) 건축이나 기계에서 한쪽 끝을 지지, 고정하고 지지되지 않은 다른 끝으로 하중(荷重)을 지탱하는 보. 외팔보라고도 함. 건물에서 한쪽 끝을 벽에 고정시키고 다른 끝을 그대로 비어 있게 하여 설계한 보

- 다면형 발코니는 외기에 면한 모든 면에 발코니를 설치하는 방식으로 1990년 아파트 미분양 사태를 계기로 건설업체들이 보다 다양한 평면구성을 하는 과정에서 발생

<표-4> 내부 평면과의 연계성에 의한 발코니의 분류

구 분	내부평면과의 접합형태	출현 배경	건축적 특징
부분형 발코니		·1970년대 초까지의 일반적인 발코니 형태	·발코니가 거실에만 걸치고 인접 방에는 걸치지 않음 ·프라이버시와 이용상 불편이 상존
전면형 발코니		·1970년대 중반 이후부터 등장 ·오늘날까지 일반적인 전면 발코니의 형태	·발코니가 전면 아파트 평면 전체에 걸쳐 계획된 형태 ·이용률이 높고, 발코니의 프라이버시가 보장
양면형 발코니		·1970년대 중앙집중식 난방의 도입으로 부엌이 주방 및 식당으로 변해 부족한 수납공간을 메우기 위해 양면에 발코니 계획	·전면은 생활 발코니로 후면은 주방을 보조하는 서비스 발코니로 발달
다면형 발코니		·1990년대 아파트 미분양의 증가로 다양한 평면개발의 일환으로 등장	·분양면적 산정에 포함되지 않은 한도내에서 최대한 발코니를 제공하기 위해 주동의 끝단에 있는 주호에서 계획

자료 : 이병설(1998), p. 35.

■ 발코니 사용 용도 및 개조 실태

- 발코니의 사용 용도와 발코니 개조 실태를 정확히 파악하는 방법은 모든 아파트에 대한 전수 조사를 실시하는 것임.
 - 사실상 전수조사가 매우 어렵기 때문에 지역 및 특정 단지별로 실태조사를 실시한 기존 연구를 통해 간접적으로 파악코자 함.
- 발코니의 사용 용도에 대한 기존 연구는 각각의 분석 목적과 분석 방법이 상이하기 때문에 발코니 사용 용도의 변화를 명확하게 비교할 수는 없음.
 - 도상익(1989)⁷⁾의 연구에 따르면, 1980년의 경우 발코니의 사용용도는 빨래 건조장소로 42.9%, 장독 등의 수납공간 38.3%, 정원(화분 등의 장소) 16.6%, 휴식 및 기타 활동이 2.2%로 조사됨.
 - 박도규(1995)의 연구에 따르면, 1990년의 경우 빨래 건조장소로 36.1%, 정서(거실의 확장 개념)공간 6.3%, 다용도실 23.9%로 조사됨.
 - 이정아(2000)⁸⁾의 연구에 따르면, 1990년 후반기의 경우 빨래 건조장소로 35.8%, 거실의 확장공간 19.1%, 정서공간(어린이 놀이공간 포함) 22.5%, 수납공간 16.0%, 다용도실 6.6%로 조사됨.
 - 김은태(2003)의 연구에서도 거실의 확장 공간, 정서공간, 수목 및 화분, 어린이 놀이공간 등의 정서적 용도로의 사용 빈도가 1980년대와 1990년대의 10년 사이에 2배에 가까운 증가율을 보인 것으로 분석함.
- 위와 같이 발코니의 사용 용도의 변화 패턴은 빨래의 건조 또는 장독 등을 놓는 단순한 공간에서 거실의 확장이나 수납 공간과 같이 발코니의 사용 용도가 다양화되는 추세임.

<표-5> 발코니 사용의 시대적 변화 실태

(단위 : %)

항 목	1980년대	1990년대	1990년대 후반기
빨래 건조장소	42.9	36.1	35.8
정서공간(거실의 확장 공간 등)	-	6.3	19.1
정서공간(놀이공간, 수목·화분 등)	16.6	23.9	22.5
수납공간	38.3 (장독 등)	8.4	16.0
다용도실	-	23.9	6.6
기 타	2.2	2.0	-
계	100.0	100.0	100.0

자료 : 김은태(2003), pp. 10~11, 박도규(1995), p. 36.

7) 도상익, 『공동주택 발코니 공간의 구성과 개선방안에 관한 연구』, 한양대 석사논문, 1989

8) 이정아, 『아파트 발코니 공간의 사용실태에 관한 연구 - 개조현황 및 문제점 분석을 중심으로』, 국민대 석사논문, 2000

- 발코니 개조에 대한 실태조사는 지방자치단체의 자진 신고⁹⁾로 파악된 통계와 학술적 차원에서 수행된 조사가 있음.
- 자진 신고를 통해 파악한 발코니 개조 실태를 보면, 1997년 4월 현재 서울시는 8만7천건의 신고를 받았고, 그중 약 40%가 현행법상 금지대상 행위¹⁰⁾를 한 것으로 조사됨.
 - 서울시의 경우 “중량재를 사용하여 발코니 바닥을 높이는 행위”가 85.5%로 금지대상 행위의 대부분을 차지하고 있고, “2중 새시 설치”, “비내력벽 신축 및 위치 이동” 순으로 나타남.
 - 1997년 6월 현재, 경기도는 2만건의 신고를 받았고, 그중 약 60%가 금지대상 행위를 한 것으로 조사됨.

<표-6> 발코니 개조 실태 : 지방자치단체의 자진신고 통계

(단위 : 건, %)

항 목	서울시	경기도	
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
금지대상 행위(원상복구 대상)	35,497 (40.6)	11,933 (58.6)	기둥이나 슬래브 등 주요 구조부를 변경한 행위
주요구조부 변경	9		
비내력벽 신축 및 위치 이동	2,189		
중량재를 사용 발코니 바닥 높임	30,351		
2중 새시 설치 등	2,948		

주 : 서울시 1997년 4월 현재, 경기도 1997년 6월 현재
 자료 : 조선일보 1997. 4.18자, 6.21자

9) 1996년 10월 건교부는 이미 구조변경한 아파트의 경우 지방자치단체별로 신고기간을 정해 구조변경 현황을 신고받아 금지대상 행위에 대해서는 원칙적으로 원상복구하되 허용 행위는 곧바로 허가를 내주도록 방침을 정함. 이에 따라 불법구조 변경을 자진 신고하거나 원상복구한 경우에는 되도록 고발을 자제해 관계 법규에 의한 처벌을 받지 않도록 하되 실태조사에서 적발되는 경우에는 엄격히 제재키로 함. 이에 따라 지자체들은 아파트 불법구조변경에 대한 자진신고를 받기 시작함.

10) 합법적으로 발코니 활용이 가능한 방법은 우선 안전진단 전문기관에 의뢰하여 구조 안전에 이상이 없다는 소견서를 받고, 해당 동(棟) 입주자 2/3 이상의 동의를 얻은 뒤 해당 관청의 허가를 받아야 함.

이와 관련된 절차는 다음과 같음.

- ① 구비서류와 도서를 구비하여 해당 관청 민원실에 제출
- ② 담당 공무원 현장조사와, 적법여부 확인 후 허가증 발부
- ③ 허가증 발부 후 착공신고서 제출 : 허가시 실시도면 등 제출
- ④ 착공
- ⑤ 공사완료 후 해당관청 민원실에 사용검사 승인서 제출
- ⑥ 사용검사 승인

발코니 구조변경의 허용 및 불허사항

구 분	허 용	불 허
발코니 너비	1.5m까지만 가능 화단설치시 2m까지 허용	
발코니 확장용 날개벽 제거	날개벽이 비내력벽일 경우	날개벽이 내력벽일 경우
발코니 바닥공사	목재 등 경량재 사용	대리석, 콘크리트, 돌 등 중량재 사용
발코니 실비추가	경량 난방코일 시공	2중창 설치
발코니와 거실 사이 창문	거실창문 유지시	창없이 전면 확장

- 1989년 8월 서울시의 올림픽 선수촌 및 기자촌 아파트에 대한 실태조사에 따르면 총 1,152세대 중 62.6%가 발코니를 내부공간화하여 전용하거나 발코니 상부에 마루를 깔고 있는 것으로 나타남.

<표-7> 올림픽 선수기자촌 복층형 아파트 내부개조 실태

세대수	개조 세대수	개조율	A형 개조	B형 개조	C형 개조
1,152	721	62.6%	651	66	4

주) A형 개조 : 2층 높이로 개방된 거실 또는 발코니 상부에 마루를 깔 사례
 B형 개조 : 하층부 개방된 발코니를 내부화한 사례
 C형 개조 : 상층부 배면 발코니에 방을 들여 내부화한 사례
 자료 : 강범준, 『아파트 평면구성의 경제적 논리』, 서울대 석사논문, 2003, p.55 재인용

- 1997년 10월, 정부는 구조 변경된 발코니의 원상복구에 따른 안전상의 위험을 감안하고, 민원을 최소화하기 위해 불법 구조변경을 하였어도 안전에 지장이 없는 경우 일부 행위는 조건부로 양성화를 시행함.¹¹⁾
- 콘크리트 등 중량재를 사용해 발코니 바닥 높임을 했거나, 2중 창문을 설치 했더라도 안전진단 전문기관이 구조안전에 지장이 없는 것으로 판정될 경우 지방자치단체장이 추인토록 조치함.
- 기존의 학술적인 개조 실태 조사 연구는 대체적으로 아파트에 대한 평면 계획 측면에서 아파트 내부공간의 전반적인 개조 유형을 조사함.
- 그런데 아파트의 개조 유형에 있어서 가장 빈번한 것은 거실, 침실, 부엌 공간을 발코니로 연장하는 공간 확장이며, 그 외에 발코니에 수납공간을 추가하거나, 실내외 마감재 및 설비 교체 또는 각 내부 공간의 용도를 전용하는 형태라 할 수 있음.
- 따라서 아파트 개조는 발코니 공간의 개조가 필연적으로 나타났고, 발코니의 개조 빈도는 주택의 개조 빈도와 비례함¹²⁾.
- 조철희(1988)¹³⁾는 서울 소재 반포아파트와 아시아 선수촌아파트를 조사한 결과 아시아 선수촌아파트는 40.5%가 개조를 하였고, 반포아파트는 61.2%가 개조한 것으로 나타남.
- 반포아파트의 경우 32평형의 66.7%가 개조 경험이 있고, 22평형은 35.7%로 나타났는데, 22평의 경우 임대하여 거주하는 가구수가 많은 특성을 갖고 있었음.

11) 조선일보 1997.10.13자

12) 김은태(2003), p.18

13) 조철희, 『아파트의 거주자특성 및 아파트 개조에 관한 연구 : 반포아파트와 아시안게임선수촌 아파트를 중심으로』, 국민대 석사논문, 1988

- 정지영·김로사(1998)¹⁴)는 부산 소재 민영아파트를 조사한 결과, 조사 대상 아파트의 평균 63.3%가 개조를 한 것으로 조사됨.
 - 평형별로 살펴보면, 50평형대가 70.0%, 40평형대가 66.7%, 30평형대가 53.3%로 주택의 규모가 클수록 개조 경험 빈도가 높은 것으로 나타남.
 - 아파트 개조 유형중 창이나 문의 설치 또는 제거, 문턱 및 벽체의 제거와 같이 방과 발코니 또는 거실과 발코니를 연결하기 위한 개조의 비율이 전체 개조 중 약 30%를 차지하는 것으로 조사됨.

<표-8> 주공간 개조 유형에 따른 개조 행위

개조 유형	개조 행위	빈도수(%) : 복수응답
공간확장 (구조, 창호 개조)	창이나 문의 설치 또는 제거 벽체의 설치나 제거 문턱의 제거	53 (29.4)
수납시설	붙박이장의 설치 창고의 설치 선반의 설치	77 (42.8)
시설 및 설비 (기능 설비의 변경, 개조)	전기배선 수도추가설치 욕실설비교체 싱크대교체	80 (44.4)
장식시설	창이나 문크기 변경 천장높이나 바닥변경 실내정원, 벽난로, 흠바 설치	43 (23.9)

자료 : 정지영·김로사(1998), p. 36

- 정무웅·권성순(2000)¹⁵)은 천안 소재 전용면적 25.7평형 아파트를 조사한 결과, 총 174세대 중 50세대(28.7%)가 아파트 내부를 개조를 한 것으로 조사됨.
 - 거실, 안방, 침실과 인접한 발코니로의 확대, 부엌·다용도실 개조, 현관 개조 등을 실시한 세대는 총 63세대(복수응답)로 그중 40세대(63.5%)가 발코니 확장을 한 것으로 조사됨.
- 김한수(1998)¹⁶)는 대구 소재 24개 아파트단지를 조사한 결과, 아파트 거주자들은 보다 쾌적한 주거공간을 위해 50%이상이 그들의 필요로 하는 기능에 맞게 아파트 내부 구조를 변경하였거나 변경하기를 희망하고 있음.

14) 정지영·김로사, 「아파트먼트의 거주자 특성에 따른 개조행위에 관한 연구」, 『대한건축학회논문집』, 대한건축학회, 14권7호(통권117호), 1998. 7, pp. 31 ~ 41.

15) 정무웅·권성순, 「공동주택 개조 실태 및 개조 요구에 따른 단위 주호 평면 계획에 관한 연구 : 천안시 K아파트 단지의 전용면적 85m²형을 중심으로」, 『대한건축학회논문집』, 대한건축학회, 16권5호(통권139호), 2000. 5, pp.33 ~ 40.

16) 김한수, 「아파트 내·외부 공간구조 개선에 관한 연구」, 『대한건축학회논문집』, 대한건축학회, 14권8호(통권118호), 1998.8, pp.69 ~ 78.

- 특히, 소형 평형에 거주할수록 구조변경에 대한 희망비율이 높은 것으로 나타났고, 구조변경 희망공간으로는 앞발코니를 거실로 확장하는 것에 대한 선호도가 가장 높게 나타남.

<표-9> 내부 구조변경 희망 실태 조사 결과

(단위 : %)

구분	변경하고 싶다	욕실	주방	거실+주방	거실+앞발코니	주방+뒷발코니	작은방+발코니
평형별	20평 이하	73.3	7.6	24.3	12.2	25.2	-
	20~30평	55.9	8.5	-	5.7	33.9	5.7
	30~40평	48.5	6.3	4.7	3.3	14.2	32.8
	40평 이상	34.9	-	16.7	8.4	-	25.2

자료 : 김한수(1998), p. 75

- 이상의 조사에서 살펴본 발코니 개조의 대표적인 유형은 <표 9>와 같음.

<표-10> 발코니 개조의 대표적 유형

발코니 개조 유형	개조에 따른 기대 효과
전·후면 발코니에 유리문(새시) 설치	공간이용도 제고
거실전면과 발코니 사이에 있는 조적벽 철거 발코니 바닥 높이를 거실과 동일하게 높임	거실면적의 확장
침실 전면과 발코니 사이의 조적벽 철거	침실면적의 확장
뒤쪽 침실의 조적벽 철거하고 2중창 설치	침실면적의 확장
발코니 타일 철거 및 높이를 거실과 동일하게 하고, 난방코일을 설치하며 거실(침실)과 동일한 마감 처리	거실(침실) 면적의 확장
발코니의 높이를 거실과 동일하게 하고 중간 복합문 제거	거실면적의 확장
전면발코니의 침실쪽에 2중창 설치	침실면적의 확장
후면발코니를 없애고 식당과 통합	식당공간의 확장
발코니 구석에 창고 설치	수납공간 확보
다용도실과 보일러실을 없애고 식당을 확장	식당공간의 확장

자료 : 박도규(1995), p. 41~43 내용 정리

- 위와 같이 지방자치단체의 자진신고 통계와 기존의 학술 연구를 종합해볼 때 발코니 개조는 전국적인 현상이며, 대·중·소 모든 평형에서 매우 다양한 개조 행위가 시행되었거나, 시행될 가능성이 높은 것으로 분석됨.
- 특히, 소형주택의 입주자들은 발코니를 거실로 확장하여 다양한 용도로 사용하려는 경향이 큰 것으로 나타남.
- 주택 건설업계는 기존 아파트의 30%, 2000년대 이후 새로 입주한 아파트의 60% 정도가 발코니를 개조한 것으로 추정하고 있음.

■ 발코니 불법 개조의 원인과 문제점

- 통상적으로 “개조”는 이미 완성된 건축물을 대상으로 그 기능을 개량하거나 기존의 형태를 바탕으로 모양을 변경하는 행위임.
 - 따라서 변경하는 행위는 현행법의 범위내에서 이루어져야 하고, 그러한 행위를 위하여 신고(허가) 등이 필요하다면 제반 법규에 근거한 정당한 절차를 거쳐야 할 것임.
 - 하지만, 정당한 절차를 거치지 않고 입주자가 임의적으로 아파트 발코니를 개조하는 사례가 빈번히 발생하고 있음.
- 이와 같은 발코니 불법 개조의 원인은 첫째, 입주자들은 발코니를 사적 공간으로 인식하고 있고, 발코니 개조를 통해 내부(리빙)공간을 확대하여 공간적 편익을 증대시키려는 입주자의 자연적 행위임.
 - 주거 만족에 영향을 미치는 주거 환경의 물리적 특성은 “주택의 크기와 사용 가능한 공간의 양”이며, 주거 면적이 넓을수록 주거 만족도가 높아 주택의 크기는 주거 변경 요구의 매우 중요한 변수임.
 - 시간의 경과에 따라 출산 등으로 가구원 수가 늘거나, 수납에 필요한 공간 확대가 요구됨. 또한 경제적 안정을 얻게 되면 주택 규모는 입주자의 주거 환경에 영향을 미치는 심리적 물리적 요소가 됨¹⁷⁾.
 - 주택 소유자는 주거만족을 위해 보다 큰 주택으로 이주하거나, 현 주거공간의 확대를 모색하게 됨. 우리나라 주거공간은 점차 확대되는 추세임.

<표-11> 우리나라 주거공간의 변화 추이 : 건평

(단위 : m²)

구 분	주택당	가구당	1인당
1975	58.2	41.4	8.2
1980	68.4	45.8	10.1
1985	72.6	46.4	11.3
1990	80.8	51.0	13.8
1995	83.0	58.6	17.2
2000	-	63.1	20.2

자료 : 대한주택공사, 『주택통계편람 2003년』, 2003

- 둘째, 발코니 개조가 현행법상 법적 규제 대상인지를 정확하게 알고 있지 못해 불법적인 발코니 개조 행위를 한 것으로 추정됨.
 - 김은태(2003)의 연구에 의하면 불법 개조를 한 세대의 50% 이상이 법적으로 금지대상 행위인줄 모르고 발코니 확장을 하였고, 더욱이 법적 규

17) 신재훈, 『주거환경요소 선호도를 통한 아파트 미분양 해소방안』, 연세대 석사논문, 1997, p.25 재인용

제를 알고 있음에도 불구하고 발코니 개조를 한 세대가 상당수 되는 것으로 조사됨.

- 이와 같은 조사 결과는 아파트 발코니 개조가 일반화 되어 있어 입주자들은 법적 문제를 심각하게 받아들이지 않는 것으로 보임. 또한 발코니 개조가 어떤 행위 절차를 거치고, 위반시에는 어떠한 벌칙이 있는 것인가에 대한 홍보가 미흡¹⁸⁾하였던 것으로 보임.
- 본격적인 단속이 시행된 2003년 7월 이전에는 기존 아파트에 대한 발코니 확장 공사를 시행하거나, 그리고 건본주택(모델하우스)의 확장형 발코니 설치¹⁹⁾ 등에 대한 사전 단속이 충분치 못하였던 것으로 보임.

<표-12> 발코니 개조에 대한 거주자 의식구조에 관한 조사 결과

(단위 : %)

구 분	26평형		35평형		43평형	
	그렇다	그렇지않다	그렇다	그렇지않다	그렇다	그렇지않다
법적으로 금지대상임을 알고 있었는가?	50.0	50.0	42.3	57.7	42.1	57.9
법적 규제가 개조 결심에 결정적 영향을 미치는가?	52.2	47.8	27.8	72.2	55.2	44.8
확장형 모델하우스와 확장 신청 접수가 개조 결심에 결정적 영향을 미치는가?	66.7	33.3	83.3	16.7	82.8	17.2

자료 : 김은태(2003), pp. 38 ~ 39

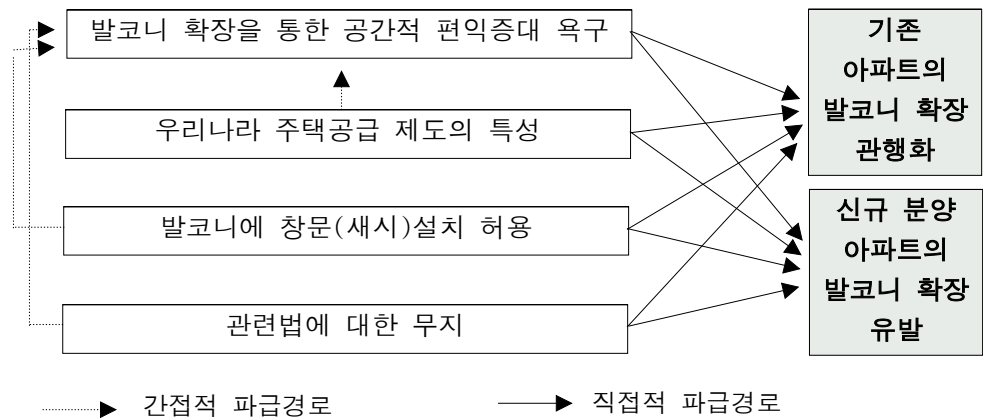
- 셋째, 1990년대 초반, 발코니에 창문(새시) 설치를 허용함에 따라 그동안 외부에 노출되었던 발코니가 내부 공간화되었고, 발코니를 거실과 방으로 활용코자 하는 유인이 생겼다는 견해가 있음.
 - 1980년대 중반까지 발코니에 창문 설치하는 불법으로 금지되었지만, 건교부는 사회적 추세를 감안하여 창문 설치를 허용함.
- 넷째, 현재와 같은 발코니 개조가 발생한 것은 우리나라 특유의 아파트 공급 제도에 그 원인이 있다는 견해임.
 - 우리나라의 주택 규모는 전용 면적을 기준으로 하고 있는데, 발코니 면적은 전용 면적에서 제외된 서비스 면적임.

18) 김은태(2003)가 조사한 단지는 관할 지방자치단체가 건설회사를 통해 입주예정자에게 발코니 개조금지 안내문을 보내고, 입주시기를 전후하여 단지내에 안내문을 부착하는 등의 홍보 활동을 하였음에도 불구하고 50% 이상의 입주자가 상기 내용을 잘 모르고 있다는 것은 입주자의 무관심이 심각한 수준에 있다고 할 수 있음.

19) 이미 준공된 아파트의 확장형 발코니 공사는 대부분 해당 지역의 소규모 인테리어 업체들이 시행하였다고 함. 그런데 이들 소규모 업체는 기술인력이 부족하여 기존 설계 내용을 충분히 숙지를 못하여 방수나 결로에 대한 충분한 대책이 없이 시공되거나, 특히 전문 시공능력이 없는 건축업자들이 내력벽까지 철거하면서 발코니를 확장해 건물 안전에 심각한 문제를 발생시킬 수 있음. 이에 따라 신축 아파트의 경우 시공사가 해당 건물에 대한 이해도가 높기 때문에 시공사가 직접 공사하는 것이 건물의 안전성면에서 상대적으로 유리하다는 시각도 있음.

- 이에 따라 주택 건설업체들은 분양률을 높이기 위해 발코니 면적을 가급적 확대하여 공급하려는 유인이 작용하였고, 이와 함께 발코니가 사실상 개별 가구의 사적공간으로 이용됨에 따라 발코니 면적의 확대 공급은 공급자와 입주자의 이해 관계와 일치하였음.
- 더욱이 확장형 발코니가 일반인들 사이에 관행화 됨에 따라 주택 건설업체들도 분양을 제고를 위해 확장형 발코니를 건본주택(모델하우스)에 설치하는 사례가 발생함.

<그림-3> 발코니 확장의 원인과 파급경로



- 발코니 불법 개조에 따른 문제점은 크게 안전성 측면, 경제적 측면, 법률적 측면, 환경성 측면 등으로 구분해볼 수 있음.
- 첫째, 발코니 불법 개조는 안전성 측면에서 건물의 안전, 즉 구조적 문제를 유발할 수 있고, 화재 등 응급 상황시 안전 및 피난상에 문제가 있음.
 - 콘크리트 등 중량재를 사용하여 아파트 발코니의 바닥을 높이거나 확장하는 행위는 하중 증가로 건물 안전에 영향을 줄 수 있음.
 - 특히, 내력벽까지 철거하면서 발코니를 확장할 경우 건물의 하중 변화를 초래하여 건물 안전에 심각한 문제를 발생시킬 수 있음.
 - 화재 등 응급상황 발생시 고층아파트 발코니의 주된 용도는 피난용으로 이용되어야 함. 즉, 세대간의 경량 칸막이를 비상시 파괴하여 안전하게 피난해야 하는데, 발코니가 창고로 막혀 있거나, 내장재로 폐쇄되어 응급상황 발생시 적절히 대응할 수 없음.
 - 또한 발코니는 화재시 상층 및 인접부로 불길이나 연기가 전파되는 것을 저지 또는 지연시킬 수 있는 완충적 기능을 할 수 있음. 그러나 발코니 창문을 통해 화재를 확대시킬 수도 있음.

- 특히, 아파트 등 공동주택에 대한 화재예방 시설이 크게 부족함. 즉 아파트의 소방관련 시설은 일반 건물 보다도 열악함²⁰⁾.
 - 10층 이하 아파트는 소방공사 감리 및 설계 대상에서 제외, 복도식 아파트는 특별피난계단, 비상용 승강기, 승강장의 제연설비 규정에서 제외됨.
 - 「주택건설촉진법」의 국민주택규모 이하인 아파트는 화재진압시 꼭 필요한 연결 살수 설비의 설치가 제외됨.
- 둘째, 발코니 불법 개조는 경제적 측면에서 자원낭비를 증대시키고 있음. 특히, 신축 아파트의 경우 매우 심각한 상황임.
 - 김은태(2003)의 연구에 의하면, 신축아파트 중 발코니 개조를 한 세대의 공사시점은 ‘사용검사후 입주개시전’이 15.0%, ‘입주개시일과 실입주일 사이’가 62.5%, ‘입주 직후’가 17.5%, ‘기타’가 5%로 조사됨.
 - 신축 아파트의 경우 준공검사 이후에 발코니 확장 공사가 시행되고 있는데, 이때 거실 분합문, 바닥타일 등 건축폐자재가 대량으로 발생. 이들 자재는 한번도 사용된 적이 없는 새것으로 대부분 해당 현장의 규격에 맞게 제작되었기 때문에 재활용도 어려운 실정임.
- 셋째, 발코니 개조는 현행 법률적 측면에서 명백한 불법 행위이기 때문에 문제임.
 - 공동주택의 발코니는 건축법시행령 제119조 제1항 제3호의 규정에서 ‘노대(露臺)’로 정하고 있음.
 - ‘노대’는 일반적으로 비가 들이치고 이슬이 맺히는 부분으로 거실과 용도가 다르며, 외벽 밖에 위치하여 실내·외의 심리적·물리적 완충 역할을 담당하면서, 주로 외부의 조망이나 화초재배 등을 위한 공간으로 방이나 거실로 사용되지 않는 외부공간임.
 - 이에 따라 그 기능과 이용 양태 등을 고려하여 발코니 면적을 바닥면적에서 제외²¹⁾하고 있음. 따라서 발코니를 거실 또는 방으로 사용할 수 없음. 만약 발코니를 거실 또는 방으로 이용할 경우 「건축법」상 바닥면적에 포함시켜 용적률 등 바닥면적에 따라 달리 적용되는 제반 건축 기준에 적합하게 해야 함.
 - 그런데, 공동주택의 발코니와 거실 또는 방사이의 비내력벽(창문 등)을 철거할 경우에는 「건축법」상 바닥면적의 증가로 증축 행위에 해당됨.

20) 안태연, 『아파트 거실 발코니의 개조폐단에 관한 연구』, 동국대 석사논문, 2003, p. 28.

21) 「건축법」시행령 제119조 제1항 제3호의 규정에서 너비 1.5m(간이화단 설치시 2m)까지는 바닥면적에서 제외하고 있으며, 바닥면적은 용적률, 피난시설 등 「건축법」상 건축기준의 적용 뿐만 아니라 여타 법령에서 건축물의 면적과 관련된 시설기준 등을 규제하는 기준 및 세법상의 과세의 기본으로 활용되고 있음.

- 「주택법」 대상 공동주택은 법 제42조 및 동법 시행령 제47조에서 사용검사 이후 증축이 사실상 불가하며, 준공후는 준공된 대로 관리하도록 하고 있음. 만일 이를 위반할 경우에는 이행강제금 부과 및 처벌(고발, 과태료 등)을 받을 수 있음.
- 그런데 발코니를 '노대'로 규정하는 것에 대해 김종보(2002)²²⁾는 “노대는 건축물 구획의 외부에 존재하는 바닥형태의 구조물로서 건축물의 구획안에 존재하는 바닥형태의 구조물은 '노대'라 할 수 없다”고 주장하고 있음.
- 이러한 구조물은 원칙적으로 바닥면적에 산입되어야 하지만, 바닥면적에 산입되었건, 그렇지 않건 간에 “노대”라고 해석할 수 없음.
- 즉, 현행 아파트 발코니는 「건축법상」 '노대'의 징표를 충족하지 못하고 있기 때문에 법적으로 '노대'가 아님.
- 따라서 노대가 아닌 바닥부분을 허가권자가 부여한 용도로 유지하지 않는 행위는 「건축법」 등에서 말하는 증축으로 처벌할 수 없음.

■ 정부정책 동향과 이해 당사자들의 기본 입장

- 정부는 발코니에 대한 규제를 사회적 변화 추이에 따라 규제를 완화하는 등 비교적 유연하게 대응해 왔던 것으로 보임. 실제로 발코니에 창문(새시) 설치하는 불법으로 금지했으나, 1993년부터 창문(새시) 설치를 허용
- 우리나라 주거환경의 특성상 소음이나 기후 등의 이유로 당시 아파트 입주자의 40~50%가 발코니에 새시 설치가 일반화됨.
- 「건축법」 시행령 제119조 제1항 제3호의 규정에 의하여 바닥면적에 산입되지 않은 발코니는 새시창을 설치하더라도 바닥면적에서 제외되는 것이므로 사용승인시 적법하게 축조된 발코니에 건축법 제51조(도로사선제한) 및 제53조(일조권) 등의 건축기준에 저촉되지 않는 새시창의 설치하는 허가 또는 신고 없이 가능(참조 : 서울시 건지 58550-349, 2001.1.29.)
- 발코니 바닥을 메우는 것을 금지했으나, 1997년부터 나무 등 가벼운 재료로 메워 활용하는 것을 시·군·구청에 신고할 경우 일부 허용²³⁾

22) 김종보(중앙대 법과대학 교수), 『노대의 구조변경과 증축의 개념』, 2002. 10, 한국주택협회, pp. 18~19.

23) "콘크리트로 발코니바닥을 높여 거실로 사용중인 아파트 불법 구조변경이 안전에 지장이 없는 경우에는 양성화된다. 건설교통부는 아파트 불법구조변경 행위 중 콘크리트 등 중량재를 사용해 발코니 바닥 높임 작업을 했어도 안전진단 전문기관이 구조안전에 지장이 없는 것으로 판정할 경우 지방자치단체장이 추진토록 했다고 12일 발표했다. 이에 따라 콘크리트로 발코니 바닥을 높인 주택들은 동별 또는 단지별로 안전진단 전문기관의 안전진단을 자체적으로 받아 안전에 이상이 없음을 입증하면 원상복구하지 않아도 된다. 발코니에 두꺼운 유리나 이중창문을 설치한 경우도 마찬가지로 안전진단을 받은 후엔 양성화된다. 그러나 아파트 안전에 영향을 주는 내력벽을 철거한 경우는 원상복구해야 한다. 관계자에 따르면 『중량재로 바닥을 높였더라도 발코니의 길이, 형태, 강도 등에 따라 위험도가 틀리고 이미 구조변경된 발코니를 원상복구하는데 따른 안전상의 위험도 있어 민원을 최소화하는 차원에서 이같이 결정했다』 고 말했다". 조선일보 1997. 10. 13자

- 서울시는 2004년부터 21층 이상 주상복합건물은 발코니 새시를 처음 부터 건축설계에 반영한 뒤 안전도를 입증해야 사업승인·건축허가를 받을 수 있도록 함.
 - 발코니 부분을 건축면적 및 바닥면적에 포함시키고, 구조를 커튼월(유리를 사용한 비내력 칸막이벽) 형태로 시공토록 조치
- 발코니 계획과 관련된 바닥면적 산정 기준을 보면, 입주자의 공간적 편의성 증대와 이를 통한 주택공급 원활화를 위해 발코니의 공급 면적이 증대되는 방향으로 제도가 개선됨.
 - 1986년 이전에는 발코니 바닥면적의 산입여부 기준이 난간의 개방 정도(수직면 면적의 1/2 이상이 난간벽인 경우 바닥면적에 산입)에 의한 것임.
 - 1986년 이후부터 발코니의 깊이를 기준으로 하여, 외벽으로부터 1.2m를 초과하는 부분에 한하여 바닥면적에 산입
 - 현재의 발코니 계획은 전면 최대 1.5m(화훼시설 설치시 2m)폭으로 설치 가능, 최근 신축된 대부분의 아파트는 전면 연속형 발코니가 대부분임.

<표-13> 발코니 바닥면적 산정 기준의 변화

시기	법 규 내 용
1962 ~ 1973	· 「건축법」 시행령 제6조 3항 바닥면적은 건축물의 각층 또는 그 일부로서 기타의 구획의 중심선으로 둘러진 부분의 수평투영면적(건축물 지하층에 있어서의 지반면상 1미터 이하의 부분을 제외한다)의 외벽 또는 이와 유사한 기둥의 중심선(처마, 처량, 부연, 캔틸레버 기타 이와 유사한 것으로 당행 중심선부터 수평거리 1미터 이상 돌출 부분이 있을 때에는 그 남부로부터 수평거리 1미터 후퇴한 선)으로 둘러진 부분을 말한다.
1973 ~ 1986	· 「건축법」 시행령 제3조 1항 3호 나목 나. 노대 기타 이와 유사한 부분의 바닥은 이를 둘러싼 난간벽 기타 이와 유사한 것의 면적(공간으로 되어 있는 부분의 면적을 제외한다)이 바닥의 외곽 선으로부터 그 지붕 기타 이와 유사한 것에 이르는 수직면(옥내면을 제외한다)의 면적의 2분의 1 이상인 경우에는 이를 바닥면적에 산입한다.
1986 ~ 1988	· 「건축법」 시행령 제3조 1항 3항 나목 나. 공동주택의 노대 기타 이와 유사한 부분의 바닥은 외벽으로부터 1.2미터를 초과하는 부분에 한하여 이를 바닥면적에 산입한다.
1988 ~ 2000	· 「건축법」 시행령 제101조 2항 3호 다목 다. 공동주택의 노대 등의 바닥은 난간 등의 설치여부에 관계없이 노대 등의 면적(외벽의 중심선으로부터 노대 등의 끝부분까지의 면적을 말한다)에서 노대 등이 접한 가장 긴 외벽에 접한 길이에 1.5미터를 곱한 값을 공제한 면적을 바닥면적에 산입한다.
2000 ~ 2004	· 「건축법」 시행령 제119조 1항 3호 다목 다. 건축물의 노대 기타 이와 유사한 것(이하 "노대등"이라 한다)의 바닥은 난간 등의 설치 여부에 관계없이 노대 등의 면적(외벽의 중심선으로부터 노대등의 끝부분까지의 면적을 말한다)에서 노대등이 접한 가장 긴 외벽에 접한 길이에 1.5미터를 곱한 값(주요 채광방향의 벽면에 있는 노대등의 난간등의 바깥 부분에 간이화단을 노대등의 면적의 100분의 15 이상 설치한 경우에는 기둥 또는 내력벽의 설치여부와 관계없이 노대등이 접한 가장 긴 외벽에 접한 길이에 2미터를 곱한 값)을 공제한 면적을 바닥면적에 산입한다.

자료 : 안태연(2003), p. 37 참조

- 2003년 7월부터 건설교통부는 발코니 불법 개조 단속을 강화와 함께 발코니 불법 확장을 방지할 수 있는 대책을 마련하고 있음.
 - 확장형 발코니 규제에 대해 지시('03. 7. 2)
 - ※ 모델하우스 및 분양광고에 대한 지도·점검 시행과 확장형 발코니가 있을 경우 사용승인 불허
 - 주택공급에 관한 규칙 개정령 시행('04. 1. 14)으로 모델하우스에 발코니의 일부 또는 전부를 거실, 침실 등 다른 용도로 변경할 수 없도록 함.
 - ※ 개정령에는 주택업체가 설치하는 견본주택의 배치·구조·유지관리 등에 관한 기준을 정할 수 있도록 근거조항 설치
 - ※ 견본주택 건축기준은 견본주택의 내부 평면은 공급하고자 하는 주택의 규모 및 재료와 동일하게 건축해야 함.
 - 위법건축물 공시제도 도입 추진('04 중 추진 예정)
 - ※ 허가없이 건축물의 용도·구조를 변경하거나 불법으로 증개축한 건축물이 적발될 경우 건축물관리대장에 '위법건축물'로 기재
 - ※ 위법건축물로 분류되면 지자체로부터 증개축시 허가를 받지 못하고, 매매 및 담보대출시 불이익 우려
 - 「건축법」 시행령 등을 개정하여 발코니 불법개조를 근원적으로 차단하기 위한 대책 마련, 「건축법」 시행령 개정안 입법예고(2004. 5. 28)
 - ※ 발코니의 길이 제한을 신설, 발코니는 가구 길이의 3분의 2이하(전용면적 85m² 이하인 경우는 4분의 3)로 설치
- 서울시는 발코니 면적을 바닥면적에 포함 할 것을 검토하고 있음.
 - 서울시는 '적정도시밀도 관리를 위한 불합리한 건축기준 개선안'을 마련하고, 건교부에 「건축법」 개정을 건의함.('03. 7. 17)
 - ※ 아파트, 다세대 등 공동주택의 발코니와 상가 등 일반 건물의 지하층 등 서비스 면적을 건축면적에 포함 건의
 - 서울시 소방방재본부는 '고층아파트 소방안전대책'을 마련 추진('03. 11)
 - ※ 발코니를 개조해 거실로 사용할 경우 천장에 스프링클러 설치, 11층 이상 고층아파트 옥상에 피난시설 설치, 자동소화장치를 모든 층에 설치
- 서울시는 "적정도시밀도 관리를 위한 불합리한 건축기준 개선안"(2003.7.17)에서 아파트, 다세대, 다가구 등 공동주택 발코니와 상가 등 일반건물의 지하층 등 서비스 면적을 건축면적에 포함할 것을 주장
 - 발코니를 건축면적에서 제외시킴으로써 대지중 건물이 차지하는 비중을 높여 녹지나 주차장 등 공용공간이 들어설 공간을 잠식하여 전반적인 주거환경을 저해시키는 결과를 초래함.

- 또한 발코니를 전용공간으로 사용하고 있음에도 불과하고 재산세 부과 대상에서 발코니 면적을 제외하는 것은 과세 형평상 불합리함.
- 주택 건설업계는 발코니의 불법 개조는 이미 사회적 관행으로 정착되어 있는 상황으로 사업승인시부터 발코니를 유용한 구조로 설계에 반영하고 이러한 발코니 부분을 바닥면적에 불포함 할 것을 주장하고 있음.
- 발코니 부분을 바닥면적에 포함할 경우 18평(60m²)과 25.7평(85m²)이하로 짓는 소형 아파트의 경우 국민주택기금의 용자지원 대상에서 제외되고, 주택공급자에 대한 부가가치세 감면과 주택구입 및 소유자에 대한 등록세, 취득세 및 재산세 등의 감면 혜택이 줄어들어 결과적으로 서민들의 주택 구입 및 이용 비용을 상승시키는 결과 초래할 것으로 보임.
- 또한 아파트의 용적률이 증가되어 주택공급이 위축 될 수 밖에 없음.
- 발코니 부분에 대한 구조 변경 등 사용 기준을 현실에 적합하게 마련하여 무분별한 구조 변경의 부작용을 최소화해야 할 것임.

<표-14> 발코니 개조에 대한 이해당사자들의 입장

건설교통부	서울시	주택건설업계
<ul style="list-style-type: none"> ·발코니 불법개조 불허 ·발코니는 노대로 발코니 개조는 불법 증축 ·발코니 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 포함할 것을 주장 ·주거환경개선 및 과세형평성 제고 ·소방 등 안전대책 마련 ·발코니 개조에 따른 안전대책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ·발코니 불법개조 양성화 ·구조 및 소방 등 안전대책은 기술적으로 가능 ·발코니 확장의 설계 반영 ·발코니 면적의 건축면적 포함 반대 ·국민들 혼란, 주거비 증가, 주택공급 위축

■ 절충적 시사점의 모색

- 첫째, 기(既)발코니 불법개조 세대에 대한 전향적 조치 필요
 - 아파트 발코니를 신고나 허가 없이 거실이나 방으로 확장한 기존 세대에 대한 조치가 필요함.
 - 앞에서 살펴본 바와 같이 기존 아파트의 약 30%, 신규 아파트의 약 60% 정도가 발코니를 개조한 것으로 추정되는바, 이를 감안할 경우 약 200만 세대²⁴⁾가 발코니 개조를 한 것으로 추정됨.
 - 그런데 이들 발코니 개조 세대를 모두 적발하여 원상복구를 시키는 것은 기존 행정력의 물리적 한계와 적발 과정에서 입주민들과 상당한 마찰이 일어날 것으로 보임.

24) 연립주택 및 다세대 주택을 제외한 아파트의 경우 불법 개조를 한 세대는 약 203만세대로 추정
 <표 1>에서 보면, 5년(1999년 이전 건설)이상 세대수 3,738천호×30% + 5년(1999년 이후 건설)이하 세대수 1,525천호×60%

- 또한 기 시공한 부분의 원상복구에 따른 자원낭비 및 건축 폐자재의 대량 발생과 함께 세대당 2중 시공에 따른 사회적 비용이 약 13조원²⁵⁾이 소요될 것으로 추정. 특히, 개별업체의 파편적인 원상 복구시 오히려 건축물 구조상에 문제가 발생할 우려가 있음.
- **건물의 안전성 확보 및 발코니 불법 개조 세대에 대해 비개조 세대와의 형평성을 고려한 경제적 불이익 검토**
- 발코니 개조가 건물의 안전에 위협 요소가 된다면, 어떠한 경제적 논리나 사회적 관행을 들어 합리화해도 절대로 허용되어서는 안됨. 인명은 무엇보다 소중하기 때문임.
 - 발코니 개조가 건물의 구조, 소방적 측면 등 건물의 안전에 심각한 위험성을 초래하는지의 면밀한 분석을 전문기관에서 시행하고, 건물의 안전성 확보를 위한 다각적인 조치를 취해야 함.
 - 만약, 건물의 안전에 문제가 없거나 추가적인 보완 조치로 안전성을 확보할 수 있다면, 과도한 사회적 비용과 구조적 안전성 저해 등 현실적인 문제를 최소화 하는 차원에서 과거 건교부에서 취했던 조치(1997. 10)를 참고할 필요가 있음.
 - 그리고 법을 준수한 세대(발코니 미확장 세대)와의 형평성을 고려하여 발코니를 확장한 세대에 대한 경제적 부담 방안을 검토해볼 수 있음.
 - 그런데 경제적 불이익(재산세 부과 등)을 줄 경우, 발코니 확장 면적을 현행법상 바닥면적 등에 포함해야 할 것임. 그런데 바닥면적 증가는 토지분상의 변동, 용적률 증가 등 바닥면적 증가에 따른 제반 건축 기준의 보완에 관한 매우 복잡한 문제가 발생할 것으로 보임.
 - 그리고 입주자가 이미 발코니를 확장한 주택을 구입하였을 경우 그 책임 소재를 명확히 가리기가 어려울 것으로 판단됨.
 - 이에 따라 현실적인 문제를 고려해서 발코니 확장 면적은 재산세 등의 부과 기준으로만 사용하고, 토지지분 및 용적을 불변 등의 조치가 필요할 것으로 사료됨.

25) 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 추정

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			

- 발코니 확장 세대에 대한 경제적 불이익 조치는 주택매매시 발코니 확장 유무가 주택매매 결정의 주요 요인으로 작용할 것임.
- 둘째, 공동주택의 ‘노대’에 대한 명확한 개념 정립 필요
- 현행 「건축법」에서는 ‘발코니’와 ‘노대’를 혼용하여 사용하고 있음. 즉, ‘발코니’는 「건축법」 시행령 제53조 1호, 제86조 2항 2호 다목, 제119조 1항 2호에서 사용되고 있고, ‘노대’는 제40조 1항, 제119조 1항 3호 다목에서 사용되는데, ‘발코니’와 ‘노대’에 대한 정확한 개념 정립이 되어 있지 않음.
 - 그런데 현행 「건축법」에 대한 건교부의 해석은 ‘발코니’를 ‘노대’로 규정하고 있음. 하지만, 학계 및 업계에서는 ‘발코니’가 「건축법」상 ‘노대’의 징표를 충족하지 못하므로 ‘노대’로 보기 어렵다는 시각이 있음. 이에 따라 각각의 개념을 좀더 명확히 해야 할 것.
 - 김종보(2002)는 ‘노대’를 “외벽 또는 창틀 등으로 이루어진 건축물 구획의 외부에 존재하는 옥상광장 등 개방형 구조물”로 정의하고 있음.
 - 시대적인 변화에 따라 ‘발코니’와 ‘노대’를 그 기능에 따라 정의해야 할 것임.
 - ‘노대’는 화재나 지진 등 위급상황 발생시 이용하고, 평상시에는 화단이나 빨래 등의 건조 장소로 이용하는 등 창문(새시) 설치를 불허해야 할 것임.
 - ‘발코니’는 주생활의 보조공간의 기능을 담당케 하고, 현행과 같이 창문(새시) 설치는 인정해야 할 것임.
 - 이와 같이 아파트 발코니를 ‘노대’와 ‘발코니’로 그 기능을 분리해서 정의하고, 해당 기능에 맞는 세부 지침의 마련이 필요함.
- 셋째, ‘증축’에 대한 개념 정립 필요
- 현재 발코니와 관련된 ‘증축’의 개념을 ‘건축법령에 의해 바닥면적 산정시 제외되는 건축물의 발코니(노대)를 신고나 허가없이 임의로 거실이나 방으로 확장하는 경우에는 불법 증축에 해당’으로 하고 있음.
 - 그런데 증축에 대한 현행 법규의 규제 목적은 ‘용적률 증가에 따른 과밀화 방지’에 있음. 그러나 발코니 개조는 세대수 증감이 없고, 공동주택의 과밀화에 영향을 주지 않음. 따라서 현행 법규의 규제 대상인 ‘증축’과 발코니 개조에 따른 ‘증축’에 대한 해석의 재검토 필요

– 넷째, 주거생활의 변화 패턴에 대한 아파트 발코니 관련 제도의 탄력적인 대응 필요

- 건교부는 「건축법」 시행령안을 입법예고('04. 5. 28)함. 발코니 관련 부문의 입법예고 목적은 발코니 불법 개조를 막고, 공동주택 입면의 다양성을 추구하는데 있음.
- 입법예고안에서는 공동주택의 발코니를 일정너비로 세대의 전후면에 모두 설치하더라도 바닥면적에 산입하지 아니하였던 것을, 세대길이의 3분의 2(전용면적 25.7평(85m²)이하는 4분의 3) 이하인 경우에만 바닥면적 산입에서 제외(안 제119조제1항 제3호다목)하도록 함.
- 이에 따라 전용면적 25.7평 아파트의 경우 8평 내외의 발코니 서비스 면적이 2.5평 축소되어 공급될 것으로 예상됨.

<표-15> 「건축법」 시행령상의 발코니 관련 부문의 입법예고안

기존	입법예고안
<p>· 「건축법」 시행령 제119조 1항 3호 다목 다. 건축물의 노대 기타 이와 유사한 것(이하 "노대등"이라 한다)의 바닥은 난간 등의 설치 여부에 관계없이 노대 등의 면적(외벽의 중심선으로부터 노대등의 끝부분까지의 면적을 말한다)에서 노대등이 접한 가장 긴 외벽에 접한 길이에 1.5미터를 곱한 값(주요 채광방향의 벽면에 있는 노대등의 난간등의 바깥 부분에 간이화단을 노대등의 면적의 100분의 15 이상 설치한 경우에는 기둥 또는 내력벽의 설치여부와 관계없이 노대등이 접한 가장 긴 외벽에 접한 길이에 2미터를 곱한 값)을 공제한 면적을 바닥면적에 산입한다.</p>	<p>· 「건축법」 시행령 제119조 1항 3호 다목 다. 건축물의 노대(건축물에서 외부의 조망·휴식·건조 및 화재재배 등을 위한 공간을 말한다. 이하 같다)는 노대의 외기에 접하는 창의 설치여부에 관계없이 다음의 (1) 및 (2)의 기준에 적합한 경우 노대의 면적(외벽의 중심선으로부터 노대의 끝부분까지의 면적을 말한다. 이하 이조에서 같다)에서 노대가 접한 가장 긴 외벽에 접한 길이에 1.5미터를 곱한 값(주요 채광방향의 벽면에 있는 노대의 난간의 바깥 부분에 간이화단을 노대의 면적의 100분의 15 이상 설치한 경우에는 기둥 또는 내력벽의 설치여부와 관계없이 노대가 접한 가장 긴 외벽에 접한 길이에 2미터를 곱한 값)을 공제한 면적을 바닥면적에 산입한다.</p> <p>(1) 주택의 경우 1세대 각면 길이의 3분의 2(전용면적 85제곱미터 이하는 4분의 3) 이하로 설치</p> <p>(2) 난간벽체 또는 난간은 노대의 바닥으로부터 천정까지의 높이의 2분의 1 이하로 설치하되, 그 높이는 1.2미터 이상으로 설치</p>

- 그런데 이와 같은 제도개선으로 과연 아파트 발코니 불법 개조를 과연 효과적으로 막을 수 있을 것인가?에 대한 검토가 필요함.
- 발코니의 길이를 줄이게 될 경우 기존에 공급되던 통발코니에 비해 상대적으로 발코니 확장이 용이치 않을 것으로 예상됨.
- 하지만, 기존 연구에 의하면 발코니의 길이가 통발코니가 아니더라도 발코니 확장을 하는 것으로 조사되고 있어, 당초 입법 취지를 달성하기에는 여전히 힘든 현실적인 문제를 내포하고 있음.
- 또한 기존에 서비스 면적으로 확보되었던 면적이 축소됨에 따라 입주자들의 주거 만족에 영향을 미치는 공간적 크기의 확대 경향과 배치되고 있음.
- 최근 주택 경기가 위축되는 상황에서 발코니의 서비스 면적 축소는 분양률에 영향을 미쳐 미분양이 속출하고 건설업체의 채산성 악화에 따라 주택 공급의 위축이 우려될 수 있음.

<표-16> 아파트 발코니 개조 변경 실태

구분	기존 형태	변화 형태												
전면발코니	<table border="1"> <tr> <td>방</td> <td>거실</td> <td>방</td> </tr> <tr> <td colspan="3">발코니</td> </tr> </table>	방	거실	방	발코니			<table border="1"> <tr> <td>방</td> <td>거실</td> <td>방</td> </tr> <tr> <td colspan="3">발코니</td> </tr> </table>	방	거실	방	발코니		
방	거실	방												
발코니														
방	거실	방												
발코니														
후면발코니	<table border="1"> <tr> <td colspan="3">발코니</td> </tr> <tr> <td>다용도실</td> <td>부엌</td> <td>방</td> </tr> </table>	발코니			다용도실	부엌	방	<table border="1"> <tr> <td>다용도실</td> <td colspan="2">발코니</td> </tr> <tr> <td>부엌</td> <td>거실</td> <td>방</td> </tr> </table>	다용도실	발코니		부엌	거실	방
발코니														
다용도실	부엌	방												
다용도실	발코니													
부엌	거실	방												

자료 : 박도규(1995), p. 34

— 신축 아파트 발코니 계획에 대한 전향적인 검토 필요

- 기존 발코니에 대한 개념을 명확히 제시하고, 이에 적합한 발코니 공급계획의 수립이 필요할 것으로 보임.
- 앞에서 언급하였듯이 기존 발코니의 중복 개념을 ‘발코니’와 ‘노대’로 명확히 구분하여 공급하되, 노대는 위급상황 발생시 이용하는 공간으로 창문(새시) 설치를 불허하고, 발코니는 주생활의 보조기능을 담당토록 조치하는 방안의 검토가 필요. 이같은 조치는 공동주택 입면의 다양화에도 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 보임.

- 그리고 최근 발생하고 있는 지진 대책과 함께 입주자들의 다양한 돌발변수 등을 종합적으로 고려하여 공동주택 설계에 반영하고, 안전에 관한 규제의 재검토가 필요할 것으로 사료됨.

<표-17> 신규 공급되는 아파트 발코니 계획의 예시

구 분	예 시	
전면발코니	발코니	노 대

박용석 (부연구위원.yspark@cerik.re.kr)