

노후 반지하·저층주택 리모델링을 위한 정책과제

2023.6

박용석

■ 들어가는 말	4
■ 노후 저층주거지 및 반지하주택의 현황과 시사점	6
■ 노후 반지하·저층주택 리모델링의 방향과 정책과제	16
■ 정책과제의 종합 및 향후 연구과제	31

- 저층주거지는 1980~1990년대에 단독·다가구·다세대주택 등 5층 이하 저층주택이 밀집되어 형성된 주거지로 현재 빠르게 노후화되고 있음.
 - 1970년대부터 대도시로 인구가 집중되자 지하층을 주거용으로 사용하기 시작, 반지하주택은 단독·다세대·다가구주택 등 저층주택에 주로 설치되었으며 방치된 채 노후화되는 경향성이 큼.
 - 서울의 저층주거지와 반지하주택은 유사하게 분포, 노후화되고 있는 반지하주택의 개선은 곧 저층주거지 개선으로 이어질 수 있음.

- 주택리모델링은 “부분리모델링”과 “전면리모델링”으로 구분, “부분” 및 “전면” 리모델링은 해당 노후주택이 있는 저층주거지의 환경에 따라 선택적으로 추진되어야 함.
 - “부분리모델링”은 주택의 유지·보수 및 대수선으로, 재개발 추진 가능성은 있지만 당장 추진되지 않는 지역과 시가지 유지지역의 노후주택에서 추진해야 함.
 - “전면리모델링”은 주택의 주요 구조부를 제외하고 대부분 시설을 새롭게 설치하고 층수·연면적의 증가도 포함, 기존 시가지로 유지해야 하는 “존치관리구역”, “리모델링활성화구역”에서 활성화가 필요함.
 - 재개발 요건에 노후 동수가 포함되는바, 재개발 예정지역에서의 전면리모델링은 노후 동수를 감소시켜 재개발 추진을 어렵게 할 수도 있음.

- 노후주택 그린리모델링 추진 시 이자 지원, 공사비 지원, 세제상의 혜택 등이 필요함.
 - 그린리모델링은 노후주택의 탄소 저감을 위한 필수 사업임. 현재 민간건축물 그린리모델링 이차지원사업은 공동주택을 중심으로 추진, 노후 저층주택은 미흡한 실정임.
 - 노후 저층주거지의 저층주택은 서민 중심의 주택으로 재정적 여력이 크지 않은바, 그린리모델링 이차지원 확대, 공사비에 대한 재정지원과 재산세·취등록세 감면과 같은 세제 지원 검토가 필요함.

- 저층주거지는 주차장 부족으로 불법 주정차, 교통사고 유발, 긴급출동 방해 등의 문제가 심각, 반지하 또는 1층을 주차장으로 용도전환 하는 리모델링을 검토해야 함.
 - 모든 반지하 또는 1층에 주차장 설치는 물리적으로 불가능함. 주택과 접하는 도로 너비 6m 이상, 주차슬로프 설치, 천장 층고 2.3m 이상 등 주차장 설치기준에 적합한 주택에 한하여 추진하고, 주차장 설치 시 지자체 등의 공사비 지원, 용적률 등의 인센티브 등의 검토가 필요함.

- 「리모델링활성화구역」, 「존치관리지구」 등에서 노후 저층주택의 연합리모델링을 검토해야 함.
 - 저층주거지의 노후주택들이 집단적으로 리모델링을 추진하는 “저층주택 연합리모델링”을 구성하여 체계적인 리모델링 추진방안을 검토, 저층주거지의 골목길·소공원·주차장 등 주거환경개선을 포함하여 추진해야 함.
 - 노후 저층주택 연합리모델링 추진 시 재건축에 활용되는 「건축협정제도」의 활용방안 검토가 필요함.

- 노후 저층주택의 그린리모델링, 반지하·1층의 주차장 전환, 연합리모델링 등 노후 저층주택 리모델링은 중소 종합건설업체의 사업영역으로 추진될 수 있음.

I 들어가는 말

■ 1980~1990년대에 저층주거지가 서울 등 대도시 지역에 형성되기 시작, 저층주거지 내의 주택은 준공 후 30년 이상 지난 노후주택들이 대부분을 차지함.

- 서울, 인천 등 대도시 지역의 저층주거지는 1980~1990년대에 단독·다가구·다세대주택 등 5층 이하의 저층주택이 밀집되어 자연 발생적으로 형성된 주거지로서 현재, 빠르게 노후화되고 있음.
- 서울의 저층주거지는 단독주택 46%, 다가구주택 31%, 다세대주택 19%, 연립주택 4% 차지, 건축 시기는 1980년 이전 23%, 1980년대 23%, 1990년대 37%로 전체주택의 80% 이상이 30년 이상 지난 노후주택들임.¹⁾

■ 1970년대 이후 대도시로 인구가 집중되자 지하층을 주거용으로 사용하기 시작, 최근 저지대 반지하²⁾ 주택의 침수 피해가 반복적으로 발생하고 있음.

- 1960년대 말 방공호의 필요성에 따라 주택에 지하층을 본격적으로 설치, 1976년부터 지하층 거주가 합법화되었고 1990년 다세대주택 층수규제 완화로 반지하주택이 확산됨.
- 서울에서 지하층을 설치한 저층주택은 1980년대에 신축한 주택의 91%, 1990년대 95%에 이르고, 이들 지하층은 대부분 임대를 위한 “반지하 방”으로 사용되고 있음.
- 폭우 시 저지대 반지하의 침수 피해 발생, 일조·환기·채광 등의 생활환경의 문제로 거주자의 건강을 위협, 수도권 반지하주택의 침수로 인명 및 재산피해가 반복적으로 발생하고 있음.

■ 반지하 공간은 단독·다세대·다가구주택에 설치되어 대부분 노후화가 진행되고 있음.

- 서울에 있는 반지하주택의 80%는 준공된 지 25년 이상 된 노후주택임. 반지하 공간은 다가구주택 39.6%, 단독주택 36.3%, 다세대주택 20.8%에 설치되어 있고, 대부분 노후 저층주거지에 분포하고 있음.
- 노후주택 소유자의 재정 여력이 좋지 못하여 신축이나 리모델링을 추진하지 못하고, 주택의 노후화는 그대로 진행되는 경향이 큼.

■ 노후화되고 있는 저층주거지와 반지하주택의 밀도를 비교해 보면 거의 유사하게 분포, 반지하주택의 개선은 곧 노후 저층주거지의 개선으로 이어질 수 있음.

1) 맹다미·장남중·백세나(2017), “서울시 저층 주거지 실태와 개선 방향”, 서울연구원, pp.23, 36.

2) 지하층은 건축물의 바닥이 지표면 아래에 있는 층으로서 바닥에서 지표면까지 평균 높이가 해당 층 높이의 2분의 1 이상인 것(「건축법」 제2조 제1항 제5호)으로 반지하는 지하층에 포함된 개념임. 주택 통계 작성 시 반지하는 지하·반지하로 분류, 반지하에서 실질적으로 거주하므로 본 연구에서는 “지하·반지하” 용어를 “반지하”로 통일하여 지칭하겠음.

- 입지여건이 양호한 단독·다가구주택 지역은 재건축이 활발히 추진되지만, 도로와의 접도 조건, 대지의 형상과 규모 등에 있어 개발여건이 좋지 않은 지역의 주택은 방치된 채 노후화되고 있음.
- 대지 규모가 작은 노후주택일수록 건폐율이 높고, 도로와의 접도 조건이 열악하여 자발적으로 주택을 신축하는 데 어려움이 큼.
- 반지하주택을 철거하고 새로 신축하거나, 반지하 주거공간을 커뮤니티, 창고, 주차장 등으로 개선하는 리모델링을 하게 되면 저층 주거지 정비사업이 될 수 있음.

❖ 노후화되고 있는 저층주거지 문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 노후 저층주거지의 재개발·재건축이 가장 효과적인 방안이 될 수 있음.

- 주택의 노후화가 많이 진행되었으면 당연히 철거 후 신축을 해야 하는바, 노후주택이 밀집된 지역은 재개발·재건축이 가장 확실한 개선방안이 될 수 있지만, 본 연구의 범위에는 포함하지 않았음.
- 반지하주택이 주로 분포하는 저층주거지의 경우 재개발에 따른 경제성이 낮아 다수의 지역이 공공의 적극적인 지원 없이는 정비사업 추진이 어려울 것³⁾으로 분석됨.

❖ 본 연구의 목적은 민간의 자발적 참여를 통해 노후화되고 있는 반지하주택을 포함한 저층주택의 리모델링 활성화 대안을 모색하는 데 있음.

- 본 연구의 목적은 반지하주택을 포함한 노후 저층주택의 거주환경개선, 에너지 효율성 향상 등을 위한 리모델링 활성화 대안을 모색하는 데 있음.
- 본 연구에서는 노후화되고 있는 저층 주거지 중 재개발의 가능성이 낮은 존치지역은 전면리모델링을, 향후 재개발의 가능성은 있지만 상당한 기간이 소요될 것이라면 노후주택의 당장 불편사항을 해소하는 수준의 부분리모델링을 검토할 것임.
- 본 연구에서 검토하는 노후 저층주택 리모델링은 단독소유되는 단독주택, 다가구주택을 대상으로 하고, 구분소유⁴⁾되는 다세대주택, 연립주택은 제외⁵⁾하고 있음.

3) 멩다미·백세나(2019.6), “도시계획사업이 추진된 저층 주거지 특성에 관한 연구 : 서울시 주거환경개선구역을 중심으로”, 서울 도시연구, 제20권 제2호, 서울연구원, pp.37~55.

4) 구분소유 저층주택의 경우 소유자가 다수로서 리모델링 추진 여부에 관한 의사결정이 쉽지 않을 것으로 보임.

5) 공동주택 성격의 5층 이하 저층주택 비교.

구 분	다가구주택	다세대주택	다중주택	연립주택
층 수	3개 층 이하	4개 층 이하	3개 층 이하	4개 층 이하
연면적	660㎡ 이하	660㎡ 이하	330㎡ 이하	660㎡ 초과
주거형태	독립 가구	독립 가구	비 독립 가구	독립 가구
개별취사	가능	가능	불가	가능
소유권	단독소유	구분소유	단독소유	구분소유
분양권	각 가구별 분양 불가	각 세대별 분양 가능	각 가구별 분양 불가	각 세대별 분양 가능

Ⅱ 노후 저층주거지 및 반지하주택의 현황과 시사점

1. 저층주거지의 현황과 문제점

(1) 저층주거지의 형성과 현황

❑ 저층주거지는 1980~1990년대에 본격적으로 건축되기 시작한 다가구·다세대·연립주택 등이 밀집된 주거지를 의미함.

- 1980~1990년대 대도시의 주택 부족 문제를 해결하기 위해 다가구·다세대주택이 본격적으로 건설되고, 사회취약계층이 많이 거주하는 반지하주택, 하숙집 등을 양성화하는 등의 조치가 취해짐.
- 1988년부터 본격화된 주택 200만 호 건설이 추진되면서 대규모 아파트단지뿐만 아니라 기성시가지에 다세대·다가구·연립주택의 공급이 확대, 서울시 40만 호 주택공급 목표를 초과 달성하는 데 기여함.
- 1990년대 다가구주택은 단독주택 일부를 불법 임대하는 관행을 양성화, 2000년대 초 실거주 기반의 다가구주택에서 분양을 목적으로 하는 개발사업자가 등장하면서 다세대주택이 급증함.⁶⁾

❑ 서울의 저층주거지(제1종 및 제2종 전용주거지역, 제1종 및 제2종 일반주거지역)⁷⁾는 도시지역의 35.4%, 주거지역의 65.8%를 차지함.

- 저층주거지는 도시 및 주거지역에서 차지하는 규모가 크고, 주택공급을 위한 개발 가능성이 커서 도시 정책의 주요 대상이 되고 있음.

〈표 1〉 도시지역 용도지역 중 저층주거지 비중 (2021년 기준)

(단위 : 호, %)

구분	도시지역	주거지역			상업지역	공업지역	녹지지역	미지정 지역
		계	저층주거지 / 도시지역	저층주거지 / 주거지역				
전국	100.0	15.4	11.4	74.0	1.9	7.0	70.8	4.9
서울	100.0	53.9	35.4	65.8	4.2	3.3	38.6	
부산	100.0	15.4	10.1	65.9	2.7	6.9	57.9	17.1
대구	100.0	15.2	9.1	59.8	2.3	5.2	77.3	
인천	100.0	22.9	11.7	51.0	4.5	12.8	55.4	4.4
광주	100.0	18.3	13.6	74.2	1.9	5.3	74.5	
대전	100.0	14.3	9.3	65.3	1.8	3.4	80.5	
울산	100.0	9.0	6.6	73.3	1.0	11.3	68.0	10.7
세종	100.0	20.6	17.7	85.8	3.7	6.7	68.0	1.0

자료 : 국가통계포털(<https://kosis.kr>).

6) 김지은(2021.5), “노후 저층주거지의 도시 정책적 의미와 방향”, 월간 국토, 통권 제475호, 국토연구원.

7) 저층주거지가 밀집되어 있는 용도지역에 관해서 김지은(2021.5)의 연구에서 서울의 제1종 및 제2종 일반주거지역을 제시했고, 맹다미·장남중·백세나(2017)의 연구에서는 서울의 제1종 전용주거지역과 제1종 및 제2종 일반주거지역을 제시함.

■ 서울에서 저층주거지가 주로 분포하는 전용·일반주거지의 경우 사용 연수가 30년 이상인 노후주택 비율은 30% 이상 수준임.

- 서울의 전용주거지역은 전체주택의 절반이 30년 이상 지난 노후주택으로 그 비율이 가장 높고, 다음으로 제1종 일반주거지역으로 나타남.

〈표 2〉 서울시 용도지역별 30년 이상 노후주택 비율(2017년 기준)

(단위 : %)

계	용도지역		
	전용주거지역	제1종 일반주거지역	제2종 일반주거지역
31.6	49.8	36.0	35.3

자료 : 맨다미·장남중·백세나(2017), “서울시 저층주거지 실태와 개선 방향”, 서울연구원, p.65.

■ 저층주거지에는 단독·다가구·다세대·연립주택이 밀집되어 있고, 이들 저층주택은 전국 기준으로 전체주택의 35.4% 차지, 서울은 전체주택의 39.8%가 저층주택임.

- 저층주거지에 있는 저층주택(단독·다가구·다세대·연립주택)은 전국적으로 665만 호, 그중 서울은 122만 호로 서울 총주택의 39.8%를 차지하고 있음.

〈표 3〉 저층주거지 주택 현황 (2021년 기준)

(단위 : 호, %)

구분	주택계	저층주거지					아파트	비거주용 건물주택
		계	단독주택	다가구주택	다세대주택	연립주택		
전국	18,811,627	6,650,374	3,077,031	793,956	2,253,158	526,229	11,948,544	212,709
	100.0	35.4	16.4	4.2	12.0	2.8	63.5	1.1
서울	3,068,494	1,222,115	114,135	185,338	812,403	110,239	1,818,214	28,165
	100.0	39.8	3.7	6.0	26.5	3.6	59.3	0.9
부산	1,282,831	397,456	103,152	87,739	176,235	30,330	872,073	13,302
	100.0	31.0	8.0	6.8	13.7	2.4	68.0	1.0
대구	815,588	199,711	72,637	66,164	51,842	9,068	605,787	10,090
	100.0	24.5	8.9	8.1	6.4	1.1	74.3	1.2
인천	1,053,451	361,268	71,454	23,120	237,960	28,734	683,337	8,846
	100.0	34.3	6.8	2.2	22.6	2.7	64.9	0.8
광주	542,703	98,575	49,577	29,357	8,910	10,731	438,338	5,790
	100.0	18.2	9.1	5.4	1.6	2.0	80.8	1.1
대전	501,218	122,476	50,586	26,607	34,791	10,492	373,590	5,152
	100.0	24.4	10.1	5.3	6.9	2.1	74.5	1.0
울산	396,893	98,351	38,037	27,304	24,691	8,319	291,892	6,650
	100.0	24.8	9.6	6.9	6.2	2.1	73.5	1.7
세종	143,798	18,711	14,614	1,401	1,553	1,143	124,375	712
	100.0	13.0	10.2	1.0	1.1	0.8	86.5	0.5

자료 : 국가통계포털(<https://kosis.kr>).

■ 사용 연수 20년 이상의 단독주택(다가구 포함)은 전체 단독주택의 73.9% 차지, 단독주택의 노후화가 많이 진행되어 있음.

- 30년 이상 노후 단독주택 비율이 가장 높은 지역은 부산(78.4%), 광주(63.6%), 전남(60.9%), 서울(59.5%) 순으로 나타나고 있음.

〈표 4〉 주택 노후화 비율(2021년 기준)

(단위 : %)

구분	20년~30년 미만						30년 이상					
	계	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	기타	계	단독주택	아파트	연립주택	다세대주택	기타
전국	29.0	21.1	32.6	28.6	24.0	28.3	21.1	52.8	11.3	37.5	13.1	38.4
서울	27.7	29.8	30.7	42.5	18.1	25.0	21.2	59.5	18.1	39.0	10.4	51.2
부산	29.2	14.7	33.3	21.5	26.5	23.0	25.3	78.4	14.9	63.1	10.2	56.6
대구	33.8	22.8	34.9	28.6	52.4	27.8	20.4	58.7	12.1	44.6	4.5	51.0
인천	28.3	18.0	27.7	8.9	36.5	26.2	22.5	55.6	18.4	28.7	19.6	48.1
광주	34.8	15.9	39.4	13.6	8.6	28.4	19.8	63.6	11.7	25.1	10.4	42.1
대전	35.9	15.2	39.8	18.4	46.8	26.5	22.9	58.0	14.2	48.0	28.0	40.5
울산	32.9	20.8	34.9	33.1	42.0	29.4	18.5	46.1	12.1	34.2	12.6	27.7
세종	7.4	21.7	5.1	7.2	33.2	28.2	7.0	44.5	1.5	36.6	24.7	31.9
경기	28.5	24.3	30.7	31.5	20.3	30.4	11.5	37.2	6.0	32.4	13.8	31.7
강원	30.3	20.8	36.9	24.0	28.4	30.0	26.6	44.9	13.1	55.3	24.2	31.6
충북	28.9	20.5	34.0	29.7	16.6	29.3	24.6	47.0	11.3	49.6	23.9	35.3
충남	28.9	21.4	33.2	27.3	33.6	29.3	22.0	49.1	4.7	37.3	16.0	30.5
전북	32.9	20.8	42.4	16.5	12.2	28.9	29.3	55.6	11.2	48.3	18.2	39.8
전남	26.4	17.5	36.1	20.0	27.1	31.4	36.7	60.9	11.2	37.2	15.9	34.4
경북	29.0	19.7	36.8	21.6	33.5	30.8	30.7	54.6	11.4	42.5	15.2	33.7
경남	27.9	22.1	30.2	28.1	40.3	29.4	24.5	51.1	10.7	38.6	12.9	31.0
제주	22.4	17.7	27.1	24.0	23.5	22.9	23.5	46.4	8.4	6.5	10.4	22.5

자료 : 국가통계포털(<https://kosis.kr>).

■ 저층주거지는 노후주택 밀집지역, 자연발생 화재지역, 노후 고밀주택 밀집지역 등으로 세분화할 수 있음.

- 노후주택 밀집지역은 자연 발생적으로 형성된 지역으로 2층 이하 단독주택이 주로 입지, 대개 구릉지에 조성되어 4m 미만 도로가 많고, 계단형 또는 막다른 골목형 도로비율이 높으며 비정형의 과소 필지가 많아 기반시설의 확충과 정비 없이 개별 필지의 신축이 어려운 지역으로 평가됨.
- 자연발생 화재지역은 1980년 이전에 저층 단독주택이 자연 발생적으로 밀집되어 생성된 지역으로 4m 미만 도로와 비정형·과소 필지 비율이 높지만, 4m 이상 도로에 접하여 개발여건을 갖춘 필지에는 1990년대 다가구주택, 2000년대 다세대·연립주택의 신축이 추진됨.

- 노후 고밀지역은 주거지 조성사업에 따라 기반시설 여건이 비교적 양호, 반지하가 있는 다가구주택은 전체의 96%, 서초·강남구의 밀집지역은 대부분 4m 이상 도로와 접하고 있음.8)

〈그림 1〉 노후주택 밀집지역 (상도동 일대)



〈그림 2〉 자연발생지역 혼재지역 (수유동 일대)



〈그림 3〉 노후 고밀지역 (석관동 일대)



자료 : 멩다미·장남중·백세나(2017), p.83, 85, 87.

8) 멩다미·장남중·백세나(2017), "서울시 저층주거지 실태와 개선 방향", 서울연구원, pp.66, 79~89.

(2) 노후 저층주거지의 문제점

❑ 1980년 이후 기성 시가지에 다세대·다가구·연립주택 등의 공급 확대로 주거지의 공원·녹지와 같은 개방공간의 축소, 주차장 부족 등의 문제가 발생함⁹⁾

- 기성 시가지 내 주택공급 확대를 위해 사선제한, 주차장 규제 등의 완화로 기반시설을 확보하지 않은 채 다가구·다세대주택 등과 함께 반지하 가구 등이 공급되어 주거밀도가 급증함.
- 주거밀도는 급증했지만, 공원, 상하수도, 어린이 놀이터, 주차장 등의 기반시설의 추가적인 공급이 제 때 추진되지 못하여 저층주거지의 주거환경에 대한 불만족이 큼.
- 주거실태조사에 따르면 주거환경 만족도가 아파트단지 거주자보다 단독·다가구·다세대·연립주택 거주자가 낮은 것으로 나타남.¹⁰⁾

❑ 저층주거지의 주거환경은 시간에 경과에 따라 점진적으로 열악해지고 있음.¹¹⁾

- 저층주거지는 “사생활 및 일조권의 침해”, “생활소음과 분진”, “쓰레기” 등 생활 전반의 문제점이 주목받고 있는데, 지하 또는 반지하 다가구 주택의 경우 문제가 더욱 심각한 것으로 나타나고 있음.
- 특히 급증하는 교통량으로 좁은 차로와 부족한 주차공간은 시급히 해결해야 할 과제, 지중화 사업이 되지 않아 가로가 대부분 전신주와 전선이 보행로에 노출되어 경관 및 위험요소가 되고 있음.

❑ 저층주거지에 입지에 있는 저층주택(단독·다세대·다가구주택)은 특별한 대책 없이 점차 노후화되고 있음.¹²⁾

- 도로와의 접지 조건, 대지의 형상과 규모 등에 있어 개발조건이 좋지 않은 노후 저층주택은 사실상 방치된 상태, 대부분의 주택 소유자의 재정 상태가 열악하여 주택리모델링 및 재건축 시행이 어려움.
- 생활환경 조사에서 저층주택은 아파트보다 현재 주택상태가 전반적으로 불량한 것으로 조사됨.

〈표 5〉 저층주택과 아파트의 현재 주택상태 분석

(단위 : %)

구분		불량	조금 불량	조금 양호	양호
저층주택	난방	3.3	15.9	57.4	23.5
	채광	6.6	23.3	47.4	22.7
	환기	5.1	18.5	52.8	23.6
아파트	난방	2.6	9.4	41.3	46.7
	채광	1.8	7.8	42.8	47.7
	환기	1.7	7.3	40.5	50.6

자료 : 맵다미·장남중·백세나(2017), p.49.

9) 조승연 회(2014.4), “지속가능한 저층주거지 재생을 위한 지원체계 구축방안 연구”, 국가건축정책위원회, p.5~6.

10) 국토해양부(2012), “주거실태조사”.

11) 유해연(2013.6), “저층주거지 재생의 필요성과 의의”, 한국주거학회지 제8권 제1호, 한국주거학회, pp.7~14.

12) 맵다미·장남중·백세나(2017), “서울시 저층주거지 실태와 개선 방향”, 서울연구원, pp.48~49, 91~92.

2. 반지하주택의 현황과 문제점

(1) 반지하주택의 개념과 공급 추이

❑ 반지하주택은 지하층을 거실로 사용하는 주택으로 채광창이 지상의 지표면과 사실상 붙어(근접) 있는 주거지임.

- “지하층”은 건축물의 바닥이 지표면 아래에 있는 층으로서 바닥에서 지표면까지의 평균 높이가 해당 층 높이의 2분의 1 이상인 것¹³⁾, 반지하층은 지하층에 포함됨.
- 2012년 「건축법」 개정¹⁴⁾으로 방재지구, 자연재해위험개선지구 등 상습침수 지구나 침수 우려 지역에 건축하려는 건축물에 대하여 지하층 등을 주거용으로 사용하거나 거실을 설치할 수 없도록 함.¹⁵⁾

❑ 1962년 「건축법」 제정으로 지하층 또는 반지하주택은 건설할 수 없었으나 1968년 1·21 사태 이후 방공호의 필요성이 높아지면서 주택에서 지하층을 설치하기 시작함.

- 「건축법」¹⁶⁾ 제19조에는 “주택의 거실은 지층에 설치하여서는 안 된다”고 규정, 지층은 “바닥이 지표 이하에 있는 것으로서 바닥으로부터 지표까지의 높이가 그 층의 천정의 높이 3분의 1 이상인 것¹⁷⁾”으로 사실상 지하층 또는 반지하주택의 건설은 불법적 행위로 규정하고 있음.
- 1968년 1.21사태(북한 공작원들의 청와대 습격 사건)로 남북 간의 긴장 관계가 고조되자 당시 서울시장은 서울시민의 방공호 및 참호 성격의 지하층 건설을 추진, 1970년 「건축법」 개정¹⁸⁾으로 인구 20만 명 이상 도시에서는 지상층 연면적 200㎡ 이상인 건축물을 지으려면 지하층을 만들도록 규정함.
- 1970년 이후 수도권과 대도시로의 인구집중이 본격화되면서 대도시 주거문제가 심각하여 주거 용도가 아닌 지하층을 주거용으로 활용하는 불법 사례가 급증함.

❑ 1976년부터 지하층 거주가 합법화, 서울경기와 같은 수도권과 대도시를 중심으로 반지하주택이 본격적으로 건축되기 시작함.

- 1975년 「건축법」 개정¹⁹⁾으로 “주택의 거실을 지표면 이하에 설치하고자 할 때는 환기 기타 위생상 지장이 없도록 해야 한다”는 규정이 신설²⁰⁾됨.

13) 「건축법」 제2조 제1항 제5호.

14) 「건축법」 [시행 2012.4.18., 법률 제11182호, 2012.1.17. 일부 개정].

15) 「건축법」 제11조 제4항 제2호.

16) 「건축법」 [시행 1962.1.20., 법률 제984호, 1962.1.20. 제정].

17) 「건축법」 (법률 제984호) 제2조 제5호.

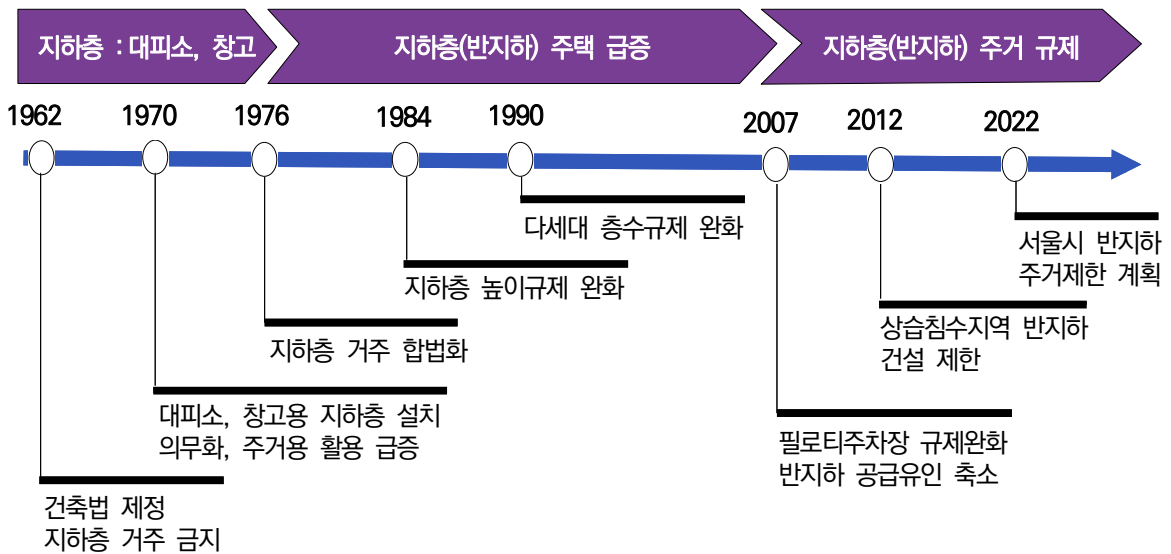
18) 「건축법」 [시행 1970.3.2, 법률 제2188호, 1970.1.1, 일부 개정] 제22조의 3(지하층의 설치) ① 건축주는 대통령령으로 정하는 용도 및 규모의 건축물을 건축하고자 할 때에는 지하층을 설치하여야 한다. ② 전항의 규정을 적용할 행정구역과 지하층의 규모, 구조, 설비에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

19) 「건축법」 [시행 1976.2.1, 법률 제2852호, 1975.12.31. 일부 개정].

20) 「건축법」 (법률 제2852호) 제19조.

- 1984년 「건축법」 개정²¹⁾으로 지하층의 개념을 추가해서 지하층 주택의 열악함으로 해결하고자 함. 즉, “다세대주택(연면적이 330㎡ 이하로서 2세대 이상이 거주할 수 있는 주택) 및 단독주택의 경우에는 바닥으로부터 지표면까지의 높이가 당해 층의 천정까지의 높이의 2분의 1 이상이 되면 지하층으로 본다”라는 규정이 신설²²⁾되어 반지하주택이 본격적으로 건설될 수 있었음.
- 1990년에 다세대주택 건축규제를 연면적 660㎡ 이하, 4층 이하로 완화되면서 반지하주택이 급속히 확산되었음.

〈그림 4〉 지하·반지하주택 관련 정책의 변화



서울시에서 1980년대와 1990년대에 지어진 단독주택, 다가구주택, 다세대주택과 같은 저층주택은 대부분 지하층을 설치함.

- 서울시에서 지하층을 설치한 건물은 1960년대 이전 건축된 주택은 7%에 불과했지만 1980년대 주택의 91%, 1990년대 주택의 95%가 지하층이 있음.
- 반지하주택은 1970년대부터 건설되기 시작해서 1980년대와 1990년대에 집중적으로 건설되었는데, 지하층은 대부분 전·월세와 같은 임대를 위한 “반지하 방”으로 사용됨.
- 단독, 다가구, 다세대, 다중, 연립주택 등의 지하층을 주거용으로 사용하는 것은 결과적으로 용적률을 높이는 것과 같은 효과, 이에 따라 반지하주택을 철거하고 새롭게 신축할 경우 오히려 용적률에 있어 불이익을 받을 가능성이 있는바, 노후한 상태를 그대로 유지하려는 경향성이 있음.
- 2021년 기준으로 서울의 반지하주택의 80.9%가 1995년 이전에 사용승인을 받은 노후주택들임.

21) 「건축법」 [시행 1984.12.31, 법률 제3766호, 1984.12.31. 일부 개정].

22) 「건축법」 (법률 제3766호) 제2조 제5호.

(2) 반지하주택 현황

❖ **전국의 반지하 가구는 총 32만 7,000 가구(2020년)로 전국 가구의 1.6% 차지, 수도권에 집중적으로 분포하고 있음.**²³⁾

- 2020년 기준으로 전국 반지하 가구 분포를 보면, 서울 20만 가구(서울시 전체 가구의 5%), 경기도 8만 8,000 가구(1.7%), 인천은 2만 4,000 가구(2.1%)로 전체 반지하 가구의 96%가 수도권에 있음.
- 반지하 가구 대부분은 저층 노후주거지의 단독·다가구·다세대주택에 설치, 서울 전체 단독주택의 36.3%, 다가구주택의 39.6% 등에 반지하 가구가 설치되어 있음.

〈표 6〉 전국 시도별 거주층 현황 (2020년 기준)

(단위 : 가구 수)

행정구역별	전체 가구 수	지상	지하·반지하	옥상(옥탑)
전국	20,926,710	20,533,787	327,320	65,603
서울특별시	3,982,290	3,750,423	200,849	31,018
부산광역시	1,405,037	1,400,161	3,148	1,728
대구광역시	985,816	983,222	1,224	1,370
인천광역시	1,147,200	1,121,899	24,207	1,094
광주광역시	599,217	598,368	247	602
대전광역시	631,208	627,616	1,955	1,637
울산광역시	444,087	443,290	269	528
세종특별자치시	139,106	138,811	209	86
경기도	5,098,431	4,997,928	88,936	11,567
강원도	661,039	658,636	1,182	1,221
충청북도	678,922	676,309	1,183	1,430
충청남도	892,222	889,151	1,095	1,976
전라북도	755,575	753,559	354	1,662
전라남도	761,518	759,309	341	1,868
경상북도	1,131,819	1,127,439	508	3,872
경상남도	1,350,155	1,346,308	1,124	2,723
제주특별자치도	263,068	261,358	489	1,221

자료 : 통계청, “인구주택총조사”, 거주층별 가구(일반 가구).

〈표 7〉 서울시 반지하 가구가 설치된 주택 현황

구분	다가구주택	단독주택	다세대주택	다중주택
가구 수 (비중 %)	80,303 (39.6)	73,581 (36.3)	42,130 (20.8)	6,727 (3.3)

자료 : 서울연구원(2022.9.13), “서울의 반지하주택 얼마나 있나”, 서울인포그래픽스.

23) 국토교통부는 2022년 실태조사 결과 지하층 거주 가구가 수도권에 34.8만 가구로 파악(국토교통부, “기후변화에 따른 도시·주택 재해대응력 강화방안”, 2023.2).

(2) 반지하주택의 문제점

❖ 반지하주택은 주택의 성능 및 환경기준인 최소 주거수준을 만족하지 못하고²⁴⁾ 주택 침수에 따른 인명과 재산피해가 반복적으로 발생하고 있음.

- 반지하주택은 일조, 환기, 채광 등의 문제로 거주자의 신체 건강 및 정신건강에 악영향을 미치는 것으로 분석되고 있음.
- 2010년 이후 서울의 관악·동작·양천·강서구와 인천, 경기도 고양시 등 수도권에서 저지대 반지하주택의 침수사고가 반복적으로 발생함.

❖ 반지하주택은 대부분 노후주택으로 개발여건이 나쁜 필지의 주택은 특별한 대책 없이 방치된 채 노후화되고 있음.

- 서울시 반지하주택 20만 호의 80%인 약 16만 호가 1995년 이전에 건설된 것으로 준공된 지 25년 이상 된 노후주택들임.
- 도로와의 접지 조건, 대지의 형상과 규모 등에 있어 개발조건이 좋지 않은 필지의 노후주택은 방치된 상태이고, 노후 다세대주택의 경우 관리 주체가 명확하지 않아 주민 스스로 관리 하지 않으면 주택 노후화가 심화하고 슬럼화 우려도 큼.²⁵⁾

❖ 중앙정부와 서울시는 반지하주택 신축 금지, 반지하주택 공공매입 후 리모델링(임대주택), 재개발, 반지하 거주자 이전 지원 등을 핵심 정책으로 추진하고 있음.

- 국토교통부는 반지하주택을 공공매입한 후 리모델링하여 지상층은 공공임대주택, 지하층은 비주거 공간으로 활용하고, 반지하주택을 신축매입약정으로 재건축하여 공공임대로 활용할 계획임.²⁶⁾
- 행정안전부는 재해 취약주택을 매입한 후 공공임대주택으로 활용, 반지하 거주자의 임대주택 입주를 지원하고 이주가 어려우면 침수방지사설 등 안전시설 설치를 지원할 계획임.²⁷⁾
- 서울시는 기존 반지하 노후주택 밀집지역에 대해 공공재개발, 신속통합기획 등 정비사업 대상지에 우선 선정토록 하여 향후 10~20년 동안 반지하 주거를 모두 없애고, 반지하 거주민들을 지상층 또는 임대주택으로 이주하는 정책을 추진할 계획임.²⁸⁾

❖ 하지만 정부의 반지하주택 개선대책은 공공의 매입 후 리모델링과 재건축을 추진하는 것으로 민간의 자발적인 리모델링 또는 소규모 신축을 유도하는 정책은 부족함.

- 32만 호에 달하는 전국 반지하 가구 모두를 공공매입하여 개발하는 것은 재정 여건상 매우 어려울 것으로 보이는바, 민간의 자발적인 리모델링, 재건축 등을 유도하는 정책 마련이 필요함.

24) 장진영·류동우, “다가구 주택 반지하 세대의 주거환경 분석 : 장기 온·습도 모니터링 분석을 통한 실측 경과를 중심으로”, 대한건축학회 논문집(구조계), Vol.34 No.2 2018.2.

25) 맹다미·장남종·백세나(2017), “서울시 저층주거지 실태와 개선 방향”, 서울연구원, p.3.

26) 국토교통부(2023.2), “기후변화에 따른 도시·주택 재해대응력 강화방안”.

27) 행정안전부(2023.2.2), 법무부, “기후변화 대비 재난관리체계 개선대책 본격 추진” 보도자료.

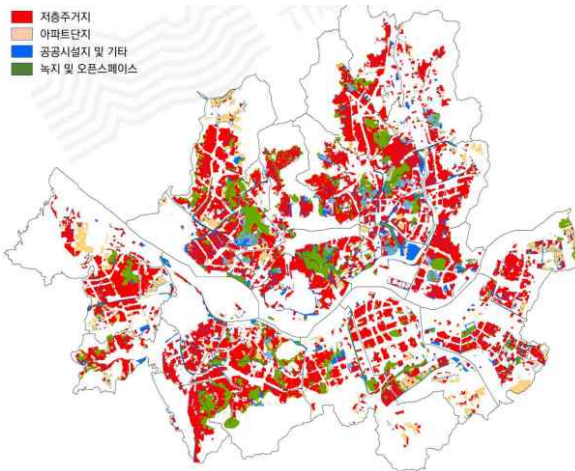
28) 서울특별시(2022.8.10), “서울시, 시민 안전 위협하는 반지하주택 없애 나간다” 보도자료.

3. 시사점

❑ 서울의 저층주거지와 반지하주택의 밀도가 유사하게 분포하고 있어 반지하주택의 개선은 곧 저층 주거지 개선으로 이어질 수 있음.

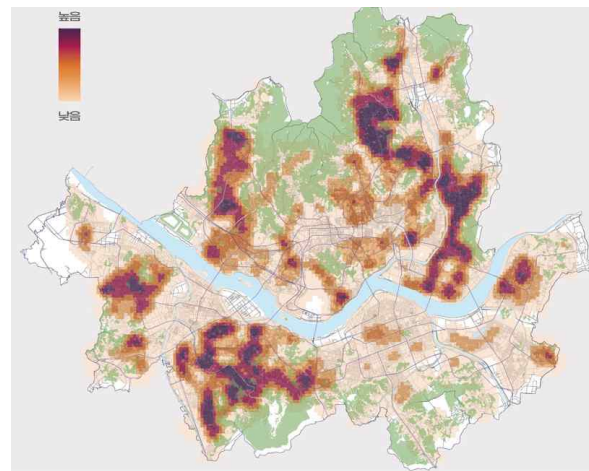
- 저층주거지는 단독·다가구·다세대주택의 밀집지역, 반지하주택은 단독·다가구·다세대·연립주택에 주로 설치되어 있는바, 반지하주택은 주로 저층주거지에 분포하고 있음.
- 노후화되고 있는 저층주거지를 재개발하거나 재건축을 하게 되면 반지하주택은 자연스럽게 사라지게 되는바, 저층주거지 개선사업은 결과적으로 반지하 주거공간의 개선과 연결됨.

〈그림 5〉 서울시 저층주거지 현황



자료 : 맹다미·장남중·백세나(2017), p.5.

〈그림 6〉 서울시 지하·반지하주택 밀도



자료 : 서울연구원(2022.9.13).

❑ 노후화되고 있는 저층주거지의 단독·다가구·다세대주택과 반지하주택은 특별한 대책 없이 방치되는 경향성이 있는바, 개선대책 마련이 필요함.

- 서울시의 반지하주택 20만 호의 80%인 약 16만 호가 1995년 이전에 건설된 것으로 준공된 지 25년 이상 된 노후주택들임.
- 입지여건이 양호한 단독·다가구주택 필지는 재건축을 할 수 있지만, 도로와의 접도 조건, 대지의 형상과 규모 등에 있어 개발여건이 좋지 않은 필지의 주택은 방치된 채 노후화되고 있음.
- 대지 규모가 작은 노후주택일수록 건폐율이 높고, 도로와의 접도 조건이 열악하여 자발적으로 주택을 신축하는 데 어려움이 큼.
- 노후 다세대주택의 경우 관리 주체가 명확하지 않아 주민 스스로 체계적으로 관리 하지 않으면 주택 노후화가 심화되고 슬럼화 우려도 있음.²⁹⁾

29) 맹다미·장남중·백세나(2017), “서울시 저층주거지 실태와 개선 방향”, 서울연구원, p.3.

Ⅲ 노후 반지하·저층주택 리모델링의 방향과 정책과제

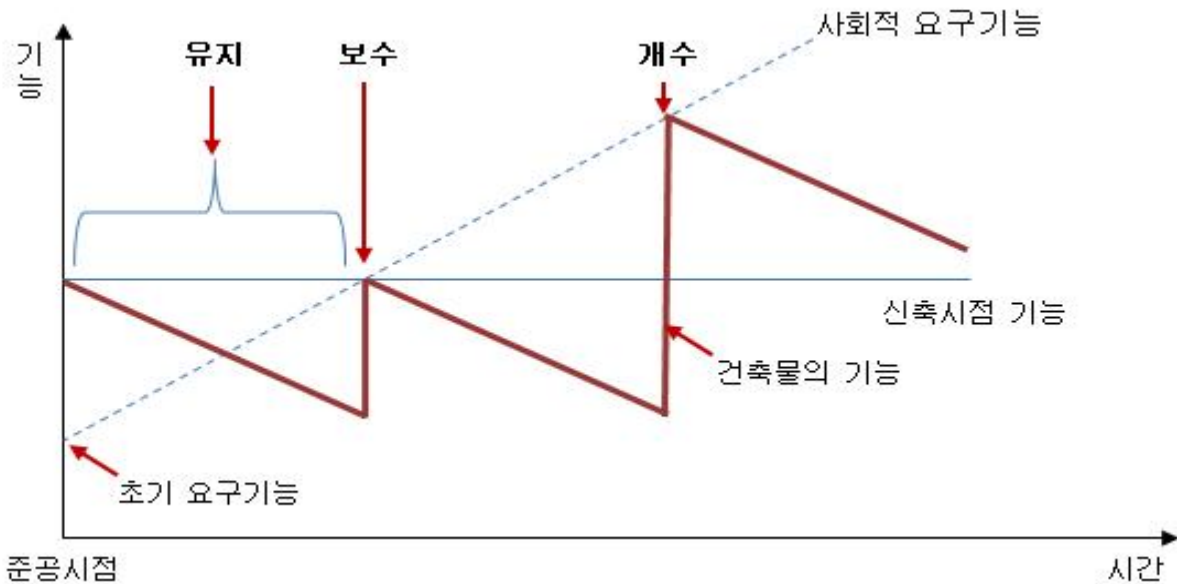
1. 노후 반지하·저층주택 리모델링의 기본방향

(1) 건축물 리모델링의 개념

리모델링은 건축물의 노후화를 억제하거나 그 기능을 향상시키는 활동으로 유지³⁰⁾, 보수³¹⁾, 개수³²⁾로 구분, 적절한 리모델링은 건축물의 운영 효율성을 높일 수 있음.

- 건축물은 시간의 경과에 따라 노후화로 그 기능은 저하되는데, 유지 활동은 노후화를 억제하지만, 유지 활동에도 불구하고 건축물의 노후화는 막을 수 없으므로 필요한 시점에서 수리·수선과 같은 보수 활동을 수시로 수행하게 됨.
- 신축하는 것보다 기존 건축물의 기능을 상향하여 사용 가치를 높이는 것이 경제적으로 유리하다면 건축주는 개수 활동을 통하여 기존 건축물의 사회적 요구 기능을 향상시키게 됨.

〈그림 7〉 건축물 리모델링 개념도



자료 : ぎょうせい(1998), “新建設市場 2010年までの展望”, p.15 ; 윤영선·박용석(1999.6), “리모델링 건설시장의 현황과 전망”, 월간 『건설광장』, 한국건설산업연구원, 재인용.

30) 유지(Maintenance) : 건축물을 안전하고 쾌적한 상태로 비교적 장기간 보전하기 위한 활동. 즉, 건축·설비 등 점검, 환경·위생·경비·방재·주차장 관리, 청소 등 철거 시점까지 계속 수행해야 할 사업 영역.
 31) 보수(Repair) : 건축물의 노후화, 파손, 고장 등에 의해 물리적 내용 연수가 한계에 달하는 경우 수리, 수선 등으로 준공시점 수준까지 건물의 기능을 회복시키는 활동. 구조·외장·내장·설비 보수로 구분.
 32) 개수(Renovation) : 건축물의 사회적 기능 향상을 통한 사용 및 경제적 가치 제고에 초점을 둬. 건축물 리모델링 시장 영역 중 가장 부각되는 사업 영역.

❖ 「건축법」과 「주택법」에서 건축물 리모델링은 건물의 노후화 억제와 기능 향상을 위한 대수선, 증축, 개축 등의 행위로 정의하고 있음.

- 「건축법」에서는 리모델링을 “건축물의 노후화를 억제하거나 기능을 향상시키기 위하여 대수선하거나 건축물 일부를 증축 또는 개축하는 행위”로 정의함.³³⁾
- 「주택법」에서는 리모델링을 “건축물의 노후화 억제 또는 기능 향상을 위해 대수선, 15년 경과한 공동주택을 각 세대 주거 전용면적의 30% 이내에서 증축하는 행위”로 정의함.³⁴⁾
- 「건축법」과 「주택법」은 리모델링을 건축물의 노후화 억제 및 기능 향상을 위한 행위로 보고, 「건축법」은 증축을 통한 연면적 증가를, 「주택법」은 연면적뿐만 아니라 세대수, 층수의 증가를 포괄함.³⁵⁾

(2) 저층 및 반지하주택 리모델링의 기본방향

❖ 주택리모델링은 “부분리모델링”과 “전면리모델링”으로 구분, 재개발 가능성이 큰 저층주거지의 노후주택은 부분리모델링, 준치지역은 부분 및 전면리모델링 시행 검토가 필요함.

- 부분리모델링은 주택의 유지·보수 및 대수선 공사
- 전면리모델링은 주택의 주요 구조부를 제외하고 대부분 시설을 철거하고 새롭게 설치하는 대규모 공사, 건축물의 연면적과 층수 증가를 포함

❖ 저층주택의 부분리모델링은 “도배, 페인트, 장판·창·문 교체 및 보수”, “냉난방, 단열시설의 교체”, “지붕·담장 교체 및 보수”, “대수선(방·거실·주방 등 확장)” 등으로 직접적인 주거환경 개선 효과가 큰 공사를 의미함.

- 주택의 노후화가 진행됨에 따라 주택의 도배, 페인트, 장판·창·문, 전기, 상하수도, 지붕, 담장 등의 교체 및 보수가 필요함.
- 탄소중립 정책에 따라 주택의 에너지효율성 제고가 필요한바, 보일러, 냉난방, 단열 등의 교체를 통한 그린리모델링이 필요함.
- 기존 방과 거실, 주방 등을 현대적으로 개선하거나 확장하는 대수선 공사가 필요함.

33) ‘대수선’은 건축물의 기둥, 보, 내력벽, 주 계단 등의 구조나 외부 형태를 수선·변경하거나 증설하는 것(「건축법」 제2조 제9호)이며, ‘증축’은 기존 건축물이 있는 대지에서 건축물의 건축면적, 연면적, 층수 또는 높이를 늘리는 것을 말함. ‘개축’은 기존 건축물의 전부 또는 일부(내력벽, 기둥, 보, 지붕틀 중 셋 이상이 포함되는 경우를 말함)를 해체하고 그 대지에 종전과 같은 규모의 범위에서 건축물을 다시 축조하는 것을 말함(「건축법」 제2조 제10호, 「건축법 시행령」 제2조 2호, 3호).

34) 각 세대의 증축 가능 면적을 합산한 면적의 범위에서 기존 세대수의 15% 이내에서 세대수를 증가하는 증축 행위, 수직으로 증축하는 경우에는 최대 3개 층 이하로서 대통령령으로 정하는 범위에서 증축해야 함(「주택법」 제2조 제25호, 「주택법」 제2조 제25호 다목).

35) 박용석(2020.9), “건축물 리모델링 시장의 전망과 정책과제”, 건설이슈포커스, 한국건설산업연구원, p.6.

❑ 노후 저층주택의 경우 부분리모델링에 대한 경험은 있지만, 아파트보다 상대적으로 적은 것으로 조사됨.

- 저층주택의 경우 도배, 페인트, 장판, 창, 문 등의 교체 및 보수를 했던 리모델링 경험이 가장 많고, 주방·목욕탕·화장실 보수와 보일러·냉난방·단열 등의 교체가 아파트보다 저층주택에서 상대적으로 많이 이뤄지는 것으로 나타남.

〈표 8〉 주택리모델링 경험

(단위 : %)

구분	개보수경험		개보수 목적							
	있다	없다	도배, 페인트 장판, 창, 문 교체/보수	주방, 목욕탕, 화장실 보수	보일러 교체, 냉난방, 단열	전기 (누선), 누수	상하수도	지붕, 담장 교체 및 보수	대수선 (방, 거실, 주방 확장)	기타
저층주택	37.7	62.3	59.5	12.5	12.8	4.8	2.1	4.4	2.1	1.8
아파트	39.8	60.2	74.9	10.8	5.3	2.2	1.0	0.5	4.6	0.7

자료 : 맵다미·장남종·백세나(2017), p.51.

❑ 노후 저층주거지의 개별주택 리모델링은 주변 지역을 포괄한 주거환경 개선에 한계, 재개발·재건축이 노후 저층주거지의 근본적 개선을 위한 대안이 될 수 있음.

- 재개발·재건축으로 노후주택을 새집으로 바꾸며 토지이용의 효율성을 높일 수 있고, 불규칙한 주거환경을 쾌적한 도시구조로 변화시켜 시민의 안전과 편익을 높일 수 있음.
- 노후 저층주거지에서 개별주택 단위의 전면리모델링이 활성화될 경우 재개발 요건³⁶⁾인 노후 동수가 줄어들어 재개발을 어렵게 하는 모순이 발생할 수 있음.

❑ 노후 저층주택의 에너지성능개선, 대수선(방·거실·주방 등 확장) 등의 “부분리모델링”과 증축을 포함하여 반지하를 주차장으로 전환하는 “전면리모델링”을 고려할 수 있음.

- 재개발 가능성이 큰 저층주거지에서 많은 공사비가 소요되는 “전면리모델링”으로 사실상의 새집으로 전환하면 노후 동수를 줄여 결과적으로 재개발을 어렵게 할 수 있는바, “부분리모델링”으로 현재의 불편함을 개선하는 데 집중하는 것이 전체 지역사회의 개발 편익을 높일 수 있음.
- 기존 시가지로 유지관리하는 “존치관리구역”, “리모델링활성화구역”에서 많은 노후주택들의 “전면리모델링” 또는 “부분리모델링”이 활성화되면 전체 지역사회의 주거환경개선을 기대할 수 있음.

36) 재개발의 필수 사업요건은 전체 주택 중 3분의 2 이상이 노후주택이어야 함.

2. 반지하 및 1층 리모델링 : 주차장으로 용도전환

(1) 저층주거지 주차장 확보의 필요성

❑ 저층주거지의 주차장 부족으로 불법 주정차에 따른 긴급출동 방해, 교통사고 유발, 주차공간 찾기를 위한 불필요한 주행 등 다양한 사회적 비용이 발생함.

- 아파트단지보다 저층주거지는 심야에는 불법 주정차, 주차공간 찾기를 위한 불필요한 주행 등 다양한 사회적 비용이 발생함.
- 주차공간 찾기를 위한 배회주행은 불필요한 탄소 배출과 같은 환경적 피해뿐만 아니라 교통체증, 낭비적 시간 소모 등 불필요한 사회적 비용 증가를 유발함.
- 저층주거지 이면도로를 포함한 2차로 미만 도로에서의 불법주차는 교통사고 유발뿐만 아니라 화재 등 긴급출동 방해로 심각한 재난 상황으로 이어질 수 있음.

❑ 저층주거지는 아파트단지보다 주차장 부족 문제가 심각하고, 유흥지 확보가 어려워 신규 주차공간 확보에도 한계가 있음.

- 주차장 확보율은 공동주택 87.2%, 일반주택 26.4%로 반지하주택이 있는 일반주택(저층주거지)에서의 주차난이 심각함.
- 주거지역 주차장은 차량을 운행하지 않는 새벽 시간 기준으로 차량등록 대수 대비 최소 100%를 갖춰야 하는데, 서울시의 경우 서초구, 용산구, 성동구, 동대문구를 제외하고는 주거지역 주차장 확보율은 모두 100% 미만임.³⁷⁾

〈표 9〉 서울시 주택가 부설주차장 현황

구분	호수 (2020년)	주차면수 (2022년)	주차장 확보율
일반주택(단독, 영업겸용, 다가구)	1,070,111	282,426	26.4%
공동주택(아파트, 연립주택, 다세대 등)	2,708,296	2,361,583	87.2%

자료 : 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 서울열린데이터광장(<https://data.seoul.go.kr>).

(2) 반지하 또는 1층을 주차장으로 리모델링

❑ 노후 저층주거지에 있는 단독 또는 다가구주택의 반지하 공간 또는 1층을 주차장으로 리모델링하는 방안임.

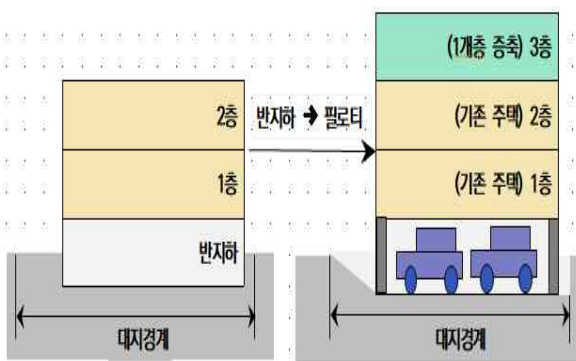
37) 신우재·김건우·김정민(2020.8), “서울시 주차문제 해결을 위한 주차장 이용 효율 향상 방안 연구”, 서울디지털재단, p.44.

- ❑ 저층주거지는 집 앞 도로 폭이 좁고, 반지하 공간이 지표면보다 낮아 주차슬로프를 설치해야 하는 등 반지하 공간의 주차장으로의 전환 공사 여건은 매우 어려울 것으로 보임.
- ❑ 모든 반지하 또는 1층을 주차장으로 전환하는 것은 물리적으로 어렵지만, 주차장 설치 기준에 적합한 노후주택에 대해서는 주차장으로의 리모델링을 검토할 필요가 있음.

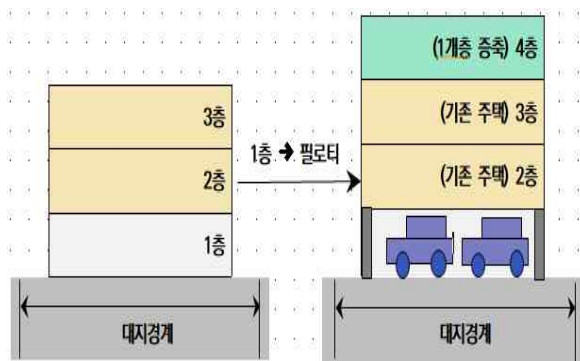
 - 단독·다가구주택의 반지하 또는 1층을 주차장으로 전환하면 직각주차 형식의 자주식 주차장으로 주택과 접하는 도로(차로)의 너비는 6m 이상은 되어야 함.
 - 반지하 특성상 반지하 주차공간과 출구 간의 경사로 인하여 출구에서 도로로 진입하는 경사가 급하면 차량 바닥 굽힘으로 차량 손상과 안전에 영향을 줄 수 있는바, 출구 경사를 완만³⁸⁾하게 하는 주차슬로프(경사로) 시공이 필요함.
 - 주차장 층고는 주차 바닥면으로부터 2.3m 이상 되어야 하는데, 반지하의 경우 천장은 지표면에 최소 1.15m 이상 떨어져 있어야 함.
- ❑ 주차장 시공조건이 확보되면, 반지하·1층을 주차장으로 용도변경 리모델링을 시행함.

 - 반지하주택과 같은 개별주택이 접하는 도로 너비가 6m 이상이고 반지하 주차장은 대지경계 내에서 주차슬로프 시공이 가능해야 함. 다만, 1층을 주차장으로 하면 주차슬로프는 필요 없음.
 - 리모델링 공사를 추진할 때에는 주택의 구조적 안전성을 반드시 확보해야 함. 불안정 시 구조부에 대한 보수·보강을 함. 안전성 확보 후 반지하 또는 1층을 주차장으로의 리모델링을 시행함.

〈그림 8〉 반지하층 주차장 리모델링 (1개층 증축)



〈그림 9〉 1층 주차장 리모델링 (1개층 증축)



38) 경사로의 종단 경사도는 직선 부분에서는 17%를 초과해서는 안 됨.

3. 노후 반지하·저층주택 리모델링 활성화를 위한 정책과제

(1) 주차장 설치 시 재정 지원

▣ 대부분 지방자치단체는 저층주택이 담장 또는 대문을 허물어 주차장을 설치할 경우 이를 지원하는 사업 추진 중임.

- 서울시는 담장 또는 대문을 허물어 주차장 조성이 가능한 단독주택과 방치된 자투리땅 등을 대상으로 내 집 주차장(그린파크) 조성사업 추진 중임.
 - 2023년 기준, 개별주택은 주차면 1면 기준 900만 원, 이후 매 1면 추가할 때마다 150만 원 추가 지원을 하는데 최대 2,800만 원까지 지원
 - 2022년에 총 461개소 1,204면이 조성되었고, 2004~2022년간 총 6만 488면 조성
- 대구시는 아파트를 제외한 단독·다중·다가구·연립주택의 주택소유자가 여유 면적이거나 담장을 허물거나 대문을 넓혀 주택 내에 주차장을 설치할 경우 주차시설 설치비용의 80% 범위(최고 200만 원)까지 무상으로 지원하는 “내 집 주차장 갖기” 사업을 추진 중임.
- 인천시는 차량소유자가 직접 주차공간을 확보할 수 있도록 주택가의 담장을 허물고 주차장 설치를 지원하는 그린파크(Green Parking) 사업을 추진하고 있음.

〈표 10〉 2023년 인천광역시 그린파크 사업 개요

구분	지원대상	지원금액	비고
개별주택 (단독, 연립, 다세대)	- 담장(대문) 철거 - 개방형(투시형) 담장 및 대문 - 주차면 조성 - 조경시설, 방범시설	- 1면 650만 원 - 2면 750만 원 - 3~10면 : 추가 1면당 100만 원 범위 내 최대 1550만 원	- 설치비(공사비) 100% - 당해 지급기준은 인천광역시 주차장 보조금 지급기준 따름 - 주택 구조상 추가공사 필요시 최대 지원금액의 30% 추가 지원 가능

주 : 1) 주차장 설치 후 5년 이내 타 용도사용, 철거 후 건물 신축 시 보조금 회수.

2) 주차장 5년 이상 사용 이행각서 작성 후 미이행 시 보조금 환수조치.

자료 : 인천광역시(<https://www.incheon.go.kr/traffic>).

▣ 반지하 및 1층을 주차장으로 전환하여 새로운 주차면이 확보될 경우 그중 일부를 공공에 매각 또는 임대하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

▣ 단독 및 다가구주택의 반지하 또는 1층을 주차장으로 용도변경 하는 공사는 기존의 담장을 허무는 수준에 비해 상당한 공사비가 소요되므로 이를 지원하는 방안이 필요함.

- 반지하를 주차장으로 전환하기 위해서는 기존 반지하 공간의 벽체 등을 철거해야 하고, 담이 있으면 담 철거 후 반지하 주차장과 도로를 연결하는 주차슬로프를 설치해야 함.

- 반지하를 주차장으로 리모델링하는 공사 범위를 감안하면 기존의 “내 집 주차장 갖기” 또는 “그린파크”에서의 지원 규모보다 더 많은 지원이 필요함.

❖ 각 지자체의 「주차장 설치 및 관리조례」에 반지하 또는 1층을 주차장으로 용도변경하는 사업에 대한 예산지원 근거를 마련해야 함.

- 「서울특별시 주차장 설치 및 관리 조례」 제4조(주차환경개선지구의 지원)에서 주차환경개선지구³⁹⁾에 대해 아래와 같은 사업의 예산을 우선 지원토록 하고 있음.
 - 담장 허물기 사업, 일반건축물 부설주차장 및 학교운동장 야간개방 사업, 주택가 공동주차장 및 학교공원 지하주차장 건설사업, 민간주차장 설치자금 융자 등
- 각 지자체의 「주차장 설치 및 관리조례」의 주차환경개선지구의 지원대상에 “반지하 또는 개별주택 1층 공간의 주차장 전환사업”을 포함하고, 주차장 공사비를 지원하는 근거 마련이 필요함.

(2) 주차장 설치 시 용적률 인센티브 지원

❖ 반지하를 주거(임차)용으로 사용하는 것은 용적률을 높이는 것과 유사한 효과, 반지하 또는 1층을 주차장으로 용도변경을 촉진할 유인책을 마련해야 함.

- 노후주택 밀집지역의 반지하주택은 허용 용적률 최대치로 주택을 건설, 반지하 없이 재건축할 경우 실질적인 용적률이 줄어드는 효과가 발생하는바 노후주택을 그대로 유지하려는 경향이 있음.

❖ 다세대·다중·연립주택의 경우 1층 필로티를 주차장으로 전용할 경우 바닥면적 산정 또는 주택 층수에서 제외하고 있어 사실상의 용적률 인센티브를 받고 있음.

- 공동주택(다세대, 연립주택)의 1층 필로티를 주차장으로 전용할 경우 바닥면적 산정에서 제외⁴⁰⁾
- 다중주택의 1층을 필로티 주차장으로 하면 주택 층수에서 제외⁴¹⁾

❖ 반지하 또는 1층을 주차장으로 리모델링하는 것은 사실상의 필로티 주차장을 설치하는 것으로 다세대·다중·연립주택의 필로티 주차장과의 형평성 고려 필요, <그림 8>, <그림 9>와 같이 주차장 설치 시 용적률 인센티브를 검토해야 함.

39) 「주차장법」 제4조(주차환경개선지구의 지정)를 근거로 서울특별시장은 야간시간대의 수급실태조사를 고려하여 주차장 확보율이 70% 미만인 지역을 주차환경개선지구로 지정할 것을 구청장에게 권고할 수 있음.

40) 「건축법」 시행령 제119조(면적 등의 산정방법) 제1조 제3호 다목, 필로티나 그 밖에 이와 비슷한 구조(벽면적의 2분의 1 이상 이 그 층의 바닥 면에서 위층 바닥 아래면까지 공간으로 된 것만 해당한다)의 부분은 그 부분이 공중의 통행이나 차량의 통행 또는 주차에 전용되는 경우와 공동주택의 경우에는 바닥면적에 산입하지 아니한다.

41) 「건축법」 시행령 제119조(면적 등의 산정방법) 제1조 제5호, 건축물의 높이 : 지표면으로부터 그 건축물의 상단까지의 높이 [건축물의 1층 전체에 필로티(건축물을 사용하기 위한 경비실, 계단실, 승강기실, 그 밖에 이와 비슷한 것을 포함한다)가 설치되어 있는 경우에는 법 제60조 및 법 제61조 제2항을 적용할 때 필로티의 층고를 제외한 높이]로 한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에는 각 목에서 정하는 바에 따른다.

- 주차장 리모델링 추진 시 재정지원과 용적률 인센티브를 모두 주면 중복혜택이 되는바, 주차장 권장 차원에서 2가지 혜택을 모두 주거나, 주택 소유주가 2개 중 1개를 선택하게 할 수 있음.

(3) 노후 저층주택의 그린리모델링 지원

❖ 우리나라는 지난 10년간(2009~2018년) 기상재해로 20만 명의 이재민 발생, 약 12조 원의 경제적 손실 발생, 지구온난화에 따른 기후변화로 범지구적 재앙이 예상됨.⁴²⁾

- 기후변화에 관한 정부 간 협의체(International Panel on Climate Change, IPCC)는 지구 평균온도가 산업화 이전⁴³⁾ 대비 2017년 기준 약 1°C 상승했고, 2021~2040년에는 산업화 이전 대비 1.5°C 상승할 것으로 예측

❖ 정부는 2020년 10월에 2050년까지 탄소중립(국내 탄소 순 배출량 “0”) 달성을 선언, 이를 이행하기 위한 「2050 탄소중립 시나리오안⁴⁴⁾」을 발표함.

- 2050 탄소중립 시나리오에서 건물부문의 핵심 정책은 “제로에너지건축물”과 “그린리모델링”을 시행해서 에너지 효율성 향상을 추진하는 것임.
 - 제로에너지건축물 : 건축물에 필요한 에너지 부하를 최소화하고 신에너지 및 재생에너지를 활용하여 에너지 소요량을 최소화하는 녹색건축물⁴⁵⁾
 - 그린리모델링 : 에너지 성능향상 및 효율 개선 등을 위한 리모델링⁴⁶⁾
- 2050년에는 모든 신축 건물은 “제로에너지건축물”로 신축하고, 2050년까지 기존(노후) 건물은 모두 “그린리모델링”을 시행하여 건물 부문의 에너지효율성을 극대화함.

❖ 정부는 온실가스배출 감축 대책으로 노후건축물에 대한 에너지성능지원, 그린리모델링 사업을 마련하여 대부분 공공건축물을 중심으로 추진 중임.

- 국토교통부는 2016년부터 에너지 소비량이 많은 공공건축물을 대상으로 에너지성능개선 컨설팅을 통해 그린리모델링 유도, 10년 이상 지난 연면적 3,000㎡ 이상 문화집회시설, 운수시설, 병원, 학교, 수련시설, 업무시설을 대상으로 함.
- 국토교통부는 노후 공공건축물 그린리모델링 지원사업 추진 중, 2020년과 2021년 2년간 국공립 어린이집, 보건소, 의료시설을 대상으로 국비 4,552억 원(2,276억 원×2년)을 투입함.⁴⁷⁾

42) 2050 탄소중립위원회(2021.10), “2050 탄소중립시나리오”, p.7.

43) 산업화 이전 지구 평균기온은 1850~1900년의 지구 평균기온을 의미.

44) 관계부처 합동, “2050 탄소중립 시나리오안”, 2021.10.18

45) 「녹색건축물 조성지원법」 제2조 제4호.

46) 「녹색건축물 조성지원법」 제27조.

47) 박성남 외(2022.12), “민간건축물 그린리모델링 활성화 방안”, 건축공간연구원, pp.22~24.

- 산업통상자원부는 저소득층 에너지효율개선사업으로 저소득층 노후주택의 보일러, 창호, 단열, 바닥공사 등을 지원, 2009~2021년간 총 7,217억 원, 56만 1,120가구 지원⁴⁸⁾, 신재생에너지보급사업은 태양광시설 등을 설치하는 것으로 노후주택 리모델링과는 거리가 있음.

2014년부터 추진된 민간건축물 그린리모델링 이자 지원사업은 공동주택을 중심으로 추진되고 있으며 단독주택은 미흡한 실정임.

- 2014~2021년간 6만 3,232건 지원, 용도별로 공동주택 6만 2,870건(99.4%), 단독주택 267건(0.4%), 비주거 95건(0.2%) 추진, 연간 약 60억~100억 원 재정 지원을 함.⁴⁹⁾

〈표 11〉 건축물 에너지성능개선, 그린건축물 등 정책지원 제도 현황

사업명	지원대상	지원규모	지원근거
공공건축물 그린 리모델링 지원사업 (국토교통부)	- 15년 이상 경과된 어린이집, 보건소, 의료시설 대상 - 리모델링 예산이 확보되어 사업 추진이 확정된 사업 - 실시설계 완료 후 착공 전 건축물	- 공사비 지원	녹색건축물 조성지원법
민간건축물 그린리모델링 이자 지원사업 (국토교통부)	- 민간건축물로 그린리모델링을 구상 또는 실행 중인 모든 유형의 건축물 (단독주택, 공동주택, 비주거용)	- 에너지성능 개선비용 20% 이상 및 창호 에너지효율등급 3등급 이상 4% - 기초생활보장 수급자(차상위계층) 5%	상동
제로에너지건축물 인증사업 (국토교통부)	- 대상 : 신축 건축물 - 주거, 비주거 용도가 복합된 단지의 신축 및 재개발사업	- 건축기준 완화(용적률 15% 이내 완화) - 신재생에너지 설치보조금 지원 - 세금감면(취득세 15%, 재산세 5년간 15% 감면)	상동
공공건축물 에너지 성능개선지원사업 (국토교통부)	- 공공기관 소유 관리하는 10년 이상, 연면적 3천㎡ 이상 문화집회시설, 운수시설, 병원, 학교, 수련시설, 업무시설 대상	- 시공 : 4억 원 이내 - 설계 : 2.3억 원 이내 - 2016~2020년간 55개소 시행	상동
신재생에너지 보급사업 (산업통상자원부)	- 동일한 장소(건축물 등)에 2종 이상 신·재생에너지원의 설비를 동시에 설치하는 사업 - 주택, 공공, 상업시설 등 지원대상이 혼재된 특정 지역에 1종 이상 신·재생에너지원의 설비를 동시에 설치하는 사업	- 태양광, 태양열, 지열, 소형풍력, 연료전지 등 신재생에너지 지원을 주택에 설치할 경우 설치비 일부 지원 - 2013~2018년간 1만 9,723개소 설치 - 2013~2018년간 1,345억 원 지원	신에너지 및 재생에너지 개발 이용보급 촉진법
저소득층 에너지 효율개선 사업 (산업통상자원부)	- 국민기초생활 수급가구 및 차상위계층	- 창호, 단열, 바닥 효율 개선 시공 - 보일러 및 에어컨 지원 - 가구 평균 220만 원(최대 300만 원) - 2009~2021년간 총 56만 1,120가구, 7,217억 원 지원	에너지법

자료 : 국토교통부, 산업통상자원부, 건축도시정책정보센터 등 참조.

48) 한국에너지재단(<https://www.koref.or.kr>).

49) 그린리모델링창조센터(<https://www.greenremodeling.or.kr/>), 박성남 외(2022.12), “민간건축물 그린리모델링 활성화 방안”, 건축공간연구원, p.25 ; 국토교통부(2021.3.1), “건물을 살리는 그린리모델링, 올해는 더욱 확대됩니다”, 보도자료.

〈그림 10〉 민간건축물 그린리모델링 이자지원사업 절차도



자료 : 국토교통부(2023.2.24), “2023년 민간건축물 그린리모델링 이자지원 사업 공고”.

〈표 12〉 민간건축물 그린리모델링 이자지원사업 지원대상 및 지원기준

구분	내용		
지원 대상	필수공사	고성능 창 및 문, 폐열회수형 환기장치, 내외부 단열보강, 고효율 냉난방장치, 고효율 보일러, 고효율 조명(LED), 신재생에너지(태양광 등) 건물에너지관리 시스템(BEMS) 또는 원격검침전자식 계량기	
	선택공사	Cool Roof(차열도료), 일사조절장치, 스마트 에어컨, 순간온수기 기타 에너지 성능향상 및 실내 공기질 개선을 위한 공사	
	추가지원 가능공사	기존 공사 철거 및 폐기물 처리, 석면조사 및 제거, 구조안전보강, 기타 그린리모델링 관련 건축부대공사, 열원교체에 따른 공사비 또는 분담금, 전기용량증설 등 그린리모델링 관련 전기공사	
지원 기준	에너지성능개선 비율(절감률)	이자지원율	비고
	20% 이상	4%	개선공사 이전 대비 에너지 성능개선 비율 20% 이상 절감 시
	에너지성능개선 비율(간이평가표 절감률 합계)		비고
	20% 이상		2013년 1월 1일 이전에 사용승인 받은 단독주택에 한하여 적용 가능
창호 에너지소비 효율등급	비고		
3등급 이상 (1~3등급)	(필수요건) 외주부창 2/3 이상 교체 시 적용 (1㎡ 미만 창호 제외)		

자료 : 국토교통부(2023.2.24), “2023년 민간건축물 그린리모델링 이자지원 사업 공고”.

❖ 건물부문의 제로탄소 목표를 달성하기 위해서는 전체 건축물의 97%를 차지하는 민간 건축물의 그린리모델링이 핵심, 현재의 그린리모델링 정책은 공공부문에 집중되어 있는 바, 민간건축물의 그린리모델링 활성화 대안이 반드시 마련되어야 함.

- 2022년 기준, 전국 소유구분별 건축물 현황을 보면, 전체 건축물 중 개인 77.6%, 법인 7.6%, 기타 11.6%로서, 국·공유는 3.1% 수준, 즉, 전체 건축물의 96.9%는 민간건축물임.⁵⁰⁾
- 2022년 기준, 전국 용도별 건축물 현황을 보면, 주거용 62.2%, 상업용 18.6%, 공업용 4.6%, 교육

50) 국가통계포털(<https://kosis.kr>) “소유구분별 건축물 현황(동 기준)” 통계.

및 사회용 2.7%, 기타 11.8% 차지⁵¹⁾, 주거용 건축물에 대한 그린리모델링을 적극적으로 추진해야 함.

❖ 노후 저층주거지의 저층(단독·다가구) 주택 건축주가 그린리모델링을 시행할 수 있는 재정적 지원이 필요함.

- 2014년 기준으로 아파트 거주민의 월평균 총소득 305만 원 이상이 58%인데 비해 저층주택 거주민은 30% 수준으로 저층주택은 서민 중심의 주택 유형⁵²⁾으로 보임.
- 그린리모델링 이자 지원사업(대출이자 4% 지원)은 건축주 관점에서 리모델링 공사비의 절감을 체감하는 수준이 낮아 그린리모델링 시행을 직접 유인하기는 어려울 것으로 보임.

❖ 저층(단독·다가구) 주택의 그린리모델링 지원사업의 절차와 방법의 단순화가 필요함.

- 국토교통부의 민간건축물 그린리모델링 이자지원사업의 99.4%가 공동주택에서 발생하고 단독주택은 미미한 실정, 저층(단독·다가구) 주택의 이용률을 높일 지원방안 마련이 필요함.
- 공동주택은 창호를 “에너지소비효율등급 3등급 이상”으로 교체 시 이자 지원을 하는데 그 기준과 절차가 간단함. 단독주택은 ECO2, ECO2-OD, GR-E 등의 시뮬레이션을 통한 “에너지성능 평가프로 그램” 또는 “간이평가표”로 산출한 에너지성능개선 비율이 20% 이상이 되어야 이자 지원이 가능함.
- 단독주택 그린리모델링 이자 지원의 절차와 방법을 보다 단순화하여 소비자가 활용하는데 큰 애로가 없도록 실무적 개선방안 마련이 필요함.

❖ 저층(단독·다가구) 주택의 그린리모델링 추진할 경우 공사비에 대한 재정적 지원 및 세제상 인센티브 시행이 필요함.

- 「녹색건축물조성지원법」 제27조는 국가 및 지방자치단체는 그린리모델링 사업에 대하여 보조금의 지급 등 필요한 지원을 할 수 있도록 있고, 제28조는 시·도지사는 조례를 통하여 “그린리모델링기금의 조성”을 설치하도록 규정하고 있음.
- 각 지자체의 「녹색건축물 조성지원 조례」는 녹색건축물 관련 기업들을 지원하기 위하여 「조례특례제한법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」, 「지자체 시세 감면 조례」 등에 의한 취득세, 재산세, 면허세 등을 감면할 수 있는 근거⁵³⁾를 두고 있음.
- 하지만 그린리모델링을 직접 시행하는 건축주에 대한 세제상의 지원은 명시되어 있지 않음.
- 저층주택의 그린리모델링에 건축주의 참여를 유도하는 차원에서 보조금 형식의 재정적 지원과 재산세 감면과 같은 세제상의 인센티브를 검토하는 것이 필요함.

51) 국가통계포털(<https://kosis.kr>) “용도별 건축물 현황(동 기준)” 통계.

52) 맹다미·장남중·백세나(2017), “서울시 저층주거지 실태와 개선 방향”, 서울연구원, p.52.

53) 「광주광역시 녹색건축물 조성지원 조례」 제12조 제2항, 「대구광역시 녹색건축물 조성 지원 조례」 제8조 제3항.

(4) 노후 저층주택 연합리모델링 모색

□ 리모델링 조합과 유사한 「저층주택 연합리모델링 방식」 모색

❖ 「리모델링활성화구역」, 「존치관리지구」 등에 있는 다수의 노후 저층주택들이 연합하여 집단적으로 리모델링을 추진하는 방식을 생각해 볼 수 있음.

- 아파트 리모델링 추진 시 “리모델링 주택조합⁵⁴⁾”이 리모델링 계획 및 조합원 비용부담 결의 등의 업무를 담당하며 사업 주체가 됨.
- 저층주거지의 일정 구역 안의 노후주택들이 집단적으로 리모델링을 추진할 경우 “저층주택 연합리모델링”을 구성하여 체계적이며 일괄적인 리모델링 추진을 생각해 볼 수 있음.
- 각 노후주택의 건축주가 “부분리모델링” 또는 “전면리모델링”을 선택하고, 각 건축주의 요구사항을 건설회사가 수용하여 전체 리모델링 공사를 일괄적으로 추진하는 것을 방식으로 볼 수 있음.

❖ 일정 구역 안에서의 전면적으로 시행되는 공사이므로 해당 지역의 부분적인 주거환경 개선에도 기여할 수 있을 것으로 보임.

- 노후 저층주택 리모델링이 연합으로 추진되는 지역 안의 가로 등, 골목길, 소공원, 주차장 등의 정비를 동시에 추진할 수 있을 것으로 보임.

□ 저층주택 리모델링 추진 시 「건축협정제도」 활용 가능성 검토

❖ “건축협정”은 토지나 건축물의 소유자, 지상권자 등이 건축·대수선·리모델링 등의 건축을 할 때 이웃과 건축의 세부사항을 공동으로 추진하면 전체 토지를 하나의 토지로 간주하여 다양한 혜택을 받을 수 있는 제도임.⁵⁵⁾

- 노후 저층주택이 밀집된 지역은 주택의 토지면적이 작고 4m 도로에 접하지 못한 맹지가 많아 자율적으로 주택을 재건축하거나 리모델링하기에 어려움이 있음.
- 이러한 곳에서 이웃과 건축협정을 맺게 되면 「건축법」에서 규정하는 일부 건축기준을 완화하거나 배제하는 혜택을 받을 수 있어 보다 합리적인 건축계획을 수립할 수 있음.⁵⁶⁾

54) 「주택법」 제2조 제11호, 주택조합이란 많은 수의 구성원이 제15조에 따른 사업계획의 승인을 받아 주택을 마련하거나 제66조에 따라 리모델링을 하기 위하여 결성하는 다음 각 목의 조합을 말한다.

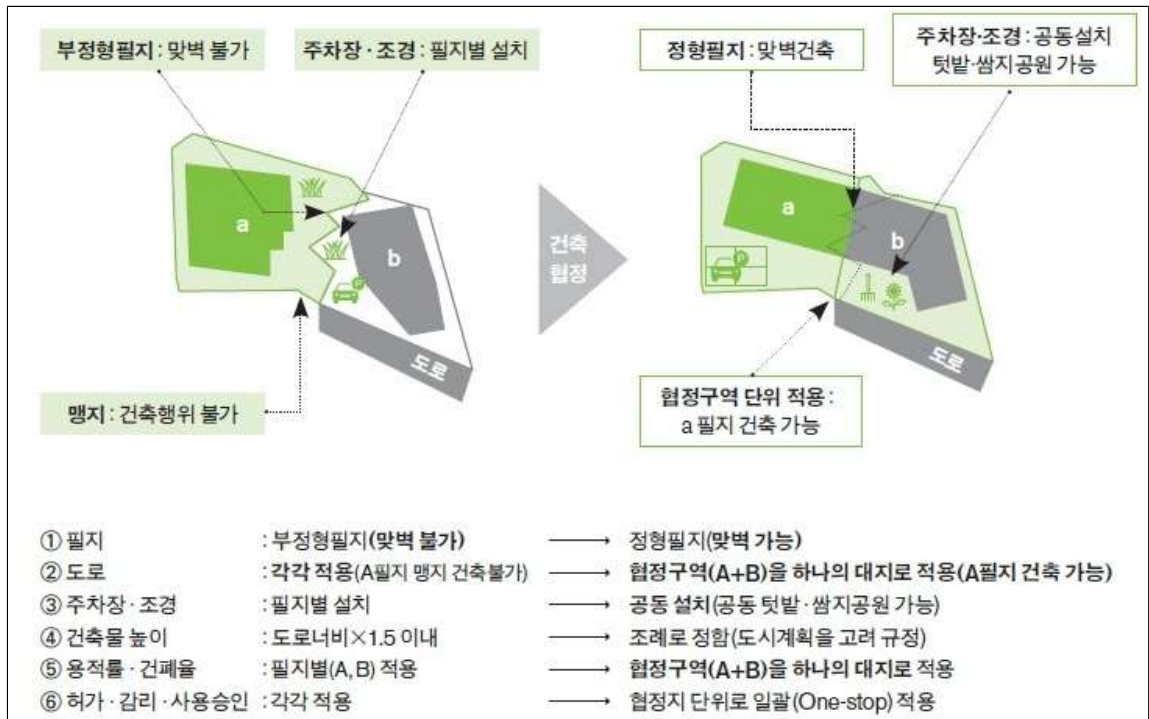
다. 리모델링 주택조합 : 공동주택의 소유자가 그 주택을 리모델링하기 위하여 설립한 조합.

55) 「건축법」 제77조의 4(건축협정의 체결).

56) 건축협정제도를 이용할 경우 8가지 특례가 있음. ① 맹지에 건축물을 짓거나 활용할 수 있음. ② 토지분할을 자유롭게 할 수 있음. ③ 맞벽 건축을 할 수 있음. ④ 북측 토지에 대한 일조권 사선제한을 적용받지 않음. ⑤ 건폐율과 용적률을 통합하여 산정할 수 있음. ⑥ 함께 공유할 수 있는 시설이 있음. ⑦ 맞벽 건축을 하면 건축 행정절차가 간소화됨. ⑧ 건축협정과 경관협정을 함께 체결할 수 있음(국토교통부·건축도시공간연구소, “7가지 키워드로 알아보는 건축협정”, 2015.10).

- 건축협정제도는 다음에 해당하는 지역 또는 구역에서의 건축물에 적용할 수 있음.
 - 지구단위계획구역 (「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조)
 - 주거환경개선사업 또는 주거환경관리사업구역 (「도시 및 주거환경정비법」 제2조, 제8조)
 - 재정비촉진지구 중 존치지역 (「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제2조)
 - 도시재생활성화지역 (「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조)
 - 지자체 조례로 정하는 지역⁵⁷⁾
- 건축협정을 체결해야 하는 부문
 - 건축선, 건축물 및 건축설비의 위치, 건축물의 용도·높이·층수, 건폐율 및 용적률, 담장·대문·조경·주차장 등 부대시설의 위치 및 형태, 건축물에 부착하는 시설물의 형태, 맞벽 건축의 구조 및 형태, 그 밖에 건축물의 위치, 용도, 형태 또는 부대시설에 관하여 건축조례로 정하는 사항⁵⁸⁾

〈그림 11〉 건축협정제도에 따른 건축법 적용 시 건축 가능 행위 변화



자료 : 건축도시공간연구소.

57) 서울특별시 건축조례 제35조의 3(건축협정의 체결) 법 제77조의 4 제1항 제5호에 따른 도시 및 주거환경개선이 필요하다고 인정하는 구역은 다음 각 호 중 어느 하나에 해당하는 지역 또는 구역을 말한다.

1. 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 재개발사업 및 재건축사업을 위한 정비구역(정비에정구역을 포함한다)이 해제된 구역
2. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 따른 도시재생활성화지역
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로 제5조제2항에 따른 구 위원회의 심의를 받아 구청장이 인정하는 토지가. 법 제57조에 따른 면적보다 작은 토지인 경우
 - 나. 법 제2조제1항제11호에서 정한 도로에 접하지 않은 토지인 경우
 - 다. 세장형 또는 부정형 토지로 단독개발이 어려운 경우
 - 라. 하나의 토지가 각 목에 부적합하나 인접한 토지가 각 목 중 어느 하나에 해당하는 경우

58) 「건축법」 시행령 제110조의 3(건축협정의 체결).

- 대규모 전면철거형 정비사업 추진에 어려움이 있는 지역에서 건축협정제도는 소규모 이형 필지, 접도 여건이 불량한 필지가 밀집한 기성 시가지와 정비사업구역 해제지역에 대한 대안적 정비수단으로 확대되는 추세임.⁵⁹⁾
- 현재, 건축협정제도는 소규모 주택정비사업에 주로 활용되고 있고, 노후 저층주택 밀집지역에서의 리모델링에 대한 적용사례와 관련 연구는 거의 없는바, 향후 이 분야에 대한 연구가 필요함.
- 노후 단독·다가구·다세대주택 등이 밀집된 저층 주거지에서 개별주택 단위의 리모델링이 저조하고, 반지하 주차장 설치와 증축을 포함한 리모델링을 추진하기에는 더욱 어려울 것으로 보이는바, 건축결합제도를 활용한 연합형태의 노후주택 리모델링을 검토할 필요가 있음.

❖ 노후 저층주택의 리모델링 추진 시 「건축협정제도」 활용을 검토해야 함.

- 「건축협정제도」는 일반적인 주택지구에서 적용할 수 없고, 지구단위계획구역, 주거환경개선사업, 재정비촉진지구 중 존치지역, 도시재생활성화지역, 지자체 조례로 정하는 지역에서 시행될 수 있음.
- 「건축협정제도」 적용 가능지역 내에서 노후 저층주택 리모델링 시 「건축협정제도」의 활용에 대한 지자체의 안내와 건설회사의 실질적인 추진에 대한 컨설팅 및 시공이 필요함.

□ 「리모델링활성화구역」에서의 「저층주택 연합리모델링 방식」과 「저층주택 리모델링 시 건축협정제도」 활용 가능성 검토

❖ 「건축법」 상의 「리모델링활성화구역」에서 건축물 리모델링 추진 시 용적률, 건폐율 등의 인센티브 적용이 가능, 노후 저층주택 연합리모델링 추진을 검토해야 함.

- 「건축법」은 허가권자가 리모델링 활성화가 필요하다고 인정하여 지정·공고한 「리모델링활성화구역」에서 리모델링 시 기존 건축물 연면적의 30%까지 증축⁶⁰⁾이 가능하도록 허용함.
- 「리모델링활성화구역」 내의 리모델링 시 건축위원회의 심의를 거쳐 「건축법」 제42조(대지의 조경), 제43조(공개공지 등의 확보), 제46조(건축선의 지정), 제55조(건폐율), 제56조(용적률), 제58조(대지안의 공지), 제60조(건축물의 높이제한), 제61조 제2항(공동주택 채광 확보) 기준을 완화·적용할 수 있음.

❖ 서울시는 조례에 의해 리모델링 활성화구역 지정요건을 다음과 같이 정하고 있음.⁶¹⁾

- 기성 시가지가 낙후되어 활성화할 필요가 있는 지역
- 시대적 가치가 남아 있는 건축물의 보존이 필요한 지역

59) 여혜진 외(2016.10), “건축협정제도 개선을 위한 건축법령 정비방안 연구”, 건축도시공간연구소, p.2.

60) 「건축법」 시행령 제6조 제1항 제6호 가목, 동 법 시행규칙 제2조의 5 제1호 가목.

61) 서울특별시 리모델링 활성화구역 지정 지침, 서울특별시 공고 제2021-64호, 2021.1.14.

- 옛 정취 또는 스토리가 있는 골목길의 보전 또는 조성이 필요한 지역
- 주거환경개선사업구역(주거환경관리사업구역), 도시재생활성화지역
- 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비(예정)구역 해제지역 등 노후저층주거지

■ 서울시의 「리모델링활성화구역」은 「건축법」 제22조에 따라 사용 승인받은 후 15년 이 경과한 건축물 동수가 전체 동수의 60% 이상이어야 함.

- 서울시는 건축물 리모델링 시 에너지 절감 및 이용 효율화를 위한 시설 개선(에너지효율 개선사업비)을 하는 경우 주택당 최소 200만 원에서 최대 1,000만 원 이내의 융자지원이⁶²⁾ 가능함.
- 서울시는 2011년부터 「리모델링활성화구역」을 지속적으로 확대, 현재 총 38개 구역을 지정함 (2020.10).
- 서울시의 「리모델링활성화구역」은 저층주거지가 밀집해 있지만, 도로여건 등이 열악해 건축행위가 어려운 도시재생활성화지역과 주거환경개선(관리) 사업구역 등과 연계하고 있음.

〈표 13〉 서울시 리모델링활성화구역 지정 현황(2020년 10월 기준)

구분		개소	비고
법정계획 연계지정	도시재생활성화지역	6	총 38개소
	주거환경관리(개선) 사업구역	13	
	지구단위계획구역(정비구역 포함)	11	
그 외(기성 시가지 활성화, 시대적 가치, 한옥 및 골목길 보존 등)		8	

자료 : 서울특별시(2021.1.22), “서울시 저층주거지 리모델링 수평증축 더 넓게... 건폐율·건축선 제한 풀다” 보도자료.

■ 노후 저층주택이 밀집된 지역에 지정한 「리모델링활성화구역」에서 「건축협정제도」 적용 여부를 명확히 해야 함.

- 「건축협정제도」가 「리모델링활성화구역」에서의 적용 여부가 불명확한바, 각 지자체 조례의 “건축협정의 체결” 관련 조항에 리모델링 활성화 구역을 삽입하는 것이 필요할 것으로 보임.
- 예를 들어 “서울특별시 건축조례 제35조의 3(건축협정의 체결)”에 리모델링활성화구역을 삽입하여 건축협정이 리모델링활성화구역에서도 적용됨을 명확히 하는 것이 필요함.

62) 2014년 서울특별시 건물에너지효율화사업(BRP) 융자지원 계획, 서울특별시 공고 제2014-18호, 2014.1.9.

IV 정책과제의 종합 및 향후 연구과제

1. 노후 저층주택 리모델링 활성화를 위한 정책과제 및 건설업계의 과제

- 저층주거지의 노후 저층주택의 리모델링은 주거환경개선, 탄소저감 등 다양한 정책효과를 기대할 수 있음.
 - 재개발이 어렵거나, 보존가치가 높은 존치관리지구 등에 있는 노후주택의 리모델링은 실질적인 주거환경 개선에 기여할 수 있음.
 - 노후 저층주택 리모델링 시행 시 저탄소 환경친화적 자재를 사용하고, 고에너지효율 장치를 설치하는 그린리모델링이 추진되면 탄소제로를 위한 정책 방향과도 일치함.

- 리모델링활성화구역과 존치관리지역에서 노후 저층주택의 연합리모델링과 건축협정제도가 활성화되면, 저층주택 리모델링은 개별주택의 개선을 넘어 지역사회 주거환경 개선에도 영향을 줄 수 있음.
 - 노후 저층주택 연합리모델링이 한 지역사회에서 동시에 또는 차례로 추진된다면 지역의 생활여건이 점진적으로 개선될 수 있음.
 - 「리모델링활성화구역」과 같은 일정 구역에서 노후주택 리모델링이 활성화되면, 지자체 단위에서 골목도로 보수, 공원 정비, CCTV 설치와 같은 주거환경 개선에 대한 재정투자를 고려할 수 있음.

(1) 노후 반지하·저층주택 리모델링 활성화를 위한 정책과제 종합

- 노후화되는 반지하주택을 포함한 개별주택(단독, 다가구)의 리모델링 방향은 아래 5가지 유형으로 추진될 수 있음.
 - 제1유형 : 주택의 구조와 공간을 부분적으로 변경하며, 벽체와 각종 설비를 저탄소 자재 및 고에너지 절감 장치로 변경하는 “부분리모델링”
 - 제2유형 : 반지하 공간을 창고, 커뮤니티, 창업, 상업공간 등으로 전환하고, 주택의 구조와 공간을 부분적으로 변경하며, 벽체와 각종 설비를 저탄소 자재 및 고에너지 절감 장치로 변경하는 “부분리모델링”
 - 제3유형 : 반지하(1층)를 주차장으로 전환하고, 기존 주택의 구조와 공간을 변경하며, 벽체와 각종 설비를 저탄소 자재 및 고에너지 절감 장치로 변경하는 “전면리모델링”
 - 제4유형 : 반지하(1층)를 주차장으로 전환하고, 기존 주택의 구조와 공간을 변경하며, 벽체와 각종 설비를 저탄소 자재 및 고에너지 절감 장치로 변경하고, 증축하는 “전면리모델링”

- 제5유형 : 「건축협정제도」를 활용하여 2가구 또는 3가구 이상이 1·2·3·4 유형을 복합화하는 “전면 리모델링”

❑ 반지하 및 1층을 주차장으로 용도변경, 그린리모델링, 연합리모델링을 추진할 경우 건축법상 인센티브 지원, 보조금 지급, 이차보전과 같은 정책 지원방안을 마련해야 함.

〈표 14〉 노후 반지하 등 저층주택 리모델링 활성화를 위한 정책과제

구분	사업내용	정책과제
그린리모델링	<ul style="list-style-type: none"> - 대상 : 민간건축물로 그린리모델링을 구상 또는 실행 중인 개별주택 - 행위 : 그린리모델링 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책과제 : 단독주택 이차 지원의 절차와 방법 단순화 - 단독주택의 그린리모델링 활성화를 위해 보조금 형식의 재정지원 및 재산세·취등록세 등 감면 등 검토 필요
주차장 설치	<ul style="list-style-type: none"> - 대상 : 주차장 설치기준 충족되는 개별주택 - 행위 : 반지하 또는 1층을 주차장으로 리모델링 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책과제 : 주차장 설치 시 재정 지원 - 지자체 「주차장 설치 및 관리조례」에 반지하 또는 1층 주차장 설치 시 재정 지원근거 마련 - 중앙정부 차원의 지원방안 검토 필요 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - 정책과제 : 주차장 설치 시 용적을 인센티브 - 다중주택 1층 필로티 주차장 전용 시 주택 층수 제외, 공동주택의 경우 바닥면적 산정 제외 등 인센티브 운영 중으로 유사 인센티브 방안 마련
연합리모델링	<ul style="list-style-type: none"> - 대상 : 2개 이상 노후주택 리모델링 - 행위 : 2개 이상 노후주택들이 공동으로 주차장 설치, 그린리모델링, 증축 등 시행 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책과제 : 노후주택 연합리모델링 추진방안 마련 - 리모델링활성화구역, 존치관리지역 등에서 연합리모델링 추진 시 정책적 지원방안 검토 필요 - 건축협정 적용 가능지역(지구단위계획구역, 주거환경개선사업, 재정비축진지구 중 존치지역 등) 내 노후 저층주택 리모델링 시 건축협정제도의 실질적 활용방안 마련

(2) 건설업계의 과제

❑ 주차장 시공, 증축, 그린리모델링, 건축협정제도의 적용 등을 포함하는 노후 저층주택 리모델링 시 전문가의 지원이 필요함.

- 주차장의 설치와 증축, 그린리모델링과 같은 개별주택 건축과 건축협정제도를 활용한 연합리모델링을 추진하고, 지자체 등에 정책지원 신청 등을 건축주가 직접 시행하는 것은 매우 어려울 것임.
- 민간건축물의 그린리모델링은 그린리모델링 사업자를 통해 추진, 즉, “그린리모델링 사업자”로 등록⁶³⁾된 자가 기존 건축물의 에너지 성능개선사업과 그린리모델링 지원사업에 참여할 수 있음(그림 10) 참조).

63) 「녹색건축물조성지원법」 제30조.

- 2023년 4월 기준, 그린리모델링 사업자로 종합건설업체의 경우 151개 업체가 등록되어 있고, 이중 9.9%(15개) 업체만이 실적이 있는 등 건설업계의 그린리모델링 참여는 활성화되지 못함.

〈표 15〉 그린리모델링 사업자 등록 현황

구분		종합건설업	전문건설업	컨설팅 및 엔지니어링	건축설계업	건자재업	금융 및 부동산업	총계
업체수	등록	151	278	116	420	71	3	1,039
	실적유	15	75	15	17	51	1	174

자료 : 국토안전관리원 그린리모델링창조센터(<https://www.greenremodeling.or.kr/>) 2023.4.11. 검색.

■ 건설업계는 아파트 리모델링에 대해서는 큰 관심을 두고 있지만, 노후 저층주택 리모델링에는 사실상 관심이 없음.

- 노후 아파트 리모델링은 공사 규모가 커서 대형건설사들이 관심을 두고 “리모델링 조합”을 대상으로 공사 수주를 추진하고 있음.
- 노후 저층주택 리모델링은 공사 규모가 작아서 종합건설업체는 관심이 없고, 주로 지역 건축설계업과 연계된 건축업자들이 참여하는 것으로 보임.
- 그런데 건설업 면허가 없는 무자격자가 시공할 경우 계약 불이행, 부실시공, 하자 분쟁 등의 문제⁶⁴⁾가 발생하면 그 해결이 어려울 수 있음.

■ 노후 저층주택의 연합리모델링, 주차장 설치 및 증축 등의 노후 저층주택 리모델링은 중소 종합건설업계의 새로운 사업영역으로 검토될 수 있음.

- 소비자 관점에서 건설업 면허가 있는 종합건설업체가 시공하게 되면 시공의 품질에 대한 예상이 가능하고, 각종 문제 발생 시 보호받을 수 있음.

2. 본 연구의 한계 및 향후 연구과제

■ 반지하를 주차장으로 용도변경 하는 것은 이론적으로는 얘기할 수 있으나 실제 가능한지에 대한 실증적 연구(시범사업)가 필요함.

- 본 연구는 노후 저층주택의 반지하 또는 1층을 주차장으로 용도전환을 하는 기본적인 아이디어를 제시하는 수준으로, 향후에는 노후 저층주택 밀집지역 등에서 반지하 및 1층 주차장 설치에 관한 시범사업과 같은 실증적인 연구가 필요함.

64) 박선구·김태준(2015.9), “소규모 리모델링 시장의 실태 및 정상화 방안”, 대한건설정책연구원.

- 주차장 설치 시 용적률과 보조금 같은 지원정책을 마련하고, 공사수행 시 발생할 수 있는 다양한 규제의 개선방안에 관한 연구가 필요함.

❑ 저층주택 리모델링 활성화 및 효율화를 위한 정책지원 연구가 필요함.

- 아파트 리모델링보다 저층주택 리모델링은 언론으로부터 큰 관심을 받지 못하지만, 실질적인 주거여건 개선을 위해서는 저층주택 리모델링은 매우 중요함.
- 저층주택 리모델링 활성화를 위한 다양한 지원 정책과 규제개선 방안에 관한 연구가 필요함.

❑ 노후 저층주택을 방치할 수는 없고 모두 재개발, 재건축, 리모델링을 할 수도 없는바, 주택소유자가 재개발, 재건축, 리모델링을 합리적으로 선택할 수 있는 다양한 경로를 마련하는 것이 필요함.

- 노후 저층주택 밀집지역의 거주·생활환경개선에 대한 근본적인 개선을 위해서는 재개발과 재건축을 시행하는 것이 필요, 따라서 재개발·재건축 활성화를 위한 대책 마련은 중요함.
- 이와 함께 노후 저층주택의 불편을 신속히 개선할 수 있는 리모델링 활성화 방안도 필요함.
- 그린리모델링, 반지하 또는 1층 주차장 설치, 증축 등으로 노후 저층주택의 가치가 커지는 성공사례가 확산되면 인접 노후주택의 리모델링으로 이어지고 이러한 주택리모델링이 누적되면 노후 저층주거지의 생활환경 개선도 기대할 수 있음.

❑ 리모델링활성화구역, 존치관리지구 등에 있는 노후 저층주택들의 연합리모델링과 결합 건축제도를 활용한 리모델링의 추진방안에 관한 연구가 필요함.

- 「리모델링활성화구역」과 같은 일정 구역에서 노후 저층주택 연합리모델링 추진 시 지자체 단위에서 골목 도로 보수, 공원 정비, CCTV 설치와 같은 주거환경 개선에 대한 재정투자를 검토해야 할 것임.

박용석(선임연구위원·yspark@cerik.re.kr)