공공임대 아파트와 혼합되어 있는 공동주택 리모델링의 활성화를 위한 「주택법」개정 촉구 건의안 심사보고

의 안 번 호 791

2023. 09. 11. 주택공간위원회

I . 심사경과

- 1. 제안일자 및 제안자: 2023. 5. 30. 황철규 의원 발의
- 2. 회부일자: 2023. 6. 5.
- 3. 상정 및 의결일자
- 제319회 정례회 제4차 주택공간위원회 (2023. 7. 3. 상정·보류)
- 제320회 임시회 제5차 주택공간위원회 (2023. 9. 11. 상정·의결)

Ⅱ. 제안설명 요지 (황철규 의원)

1. 주문

- 공동주택단지 전체의 리모델링에서 별동의 공공임대주택이 주택 단지에 포함되어 있으면서 리모델링 사업에 참여하지 않는 경우, 리모델링 주택 조합 설립과 리모델링 허가 동의요건에서 공공임대 주택을 포함하지 않는 경우에 대한 규정을 마련하는 한편,
- 향후 별개의 필지로 분할할 수 있도록 하는 규정을 신설하는 「주택법」의 개정을 건의함

2. 제안이유

- 공동주택 리모델링 사업은 전면철거방식으로 시행되는 주택재건축사업의 부작용과 한계를 보완하고 자원의 효율적인 이용과 환경보존의 필요성이 대두되면서 도입된바, 장래 서울시 노후 공동주택의 주거환경 개선을 위한 다양한 정책과 방안이 필요하다는 점에서 리모델링 사업의 역할이 중요하 다고 할 수 있음
- 특히 1990년대 초반부터 2000년대 초반까지 준공된 아파트는 2000년 도시계획법 개정에 따른 종 세분화 이전의 용적률 기준을 적용받아 현행 기준보다 용적률이 높은 이유로 사업성 측면에서 재건축 사업추진이 쉽지 않으므로, 리모델링 사업의 잠재적인 수요대상으로 볼 수 있음
- 그런데 공동주택단지 전체의 리모델링에서 별동의 공공임대주택이 주택단지에 포함되어 있는 경우, 서울시의 공공임대아파트는 향후 재건축한다는 기조로 인해 리모델링 사업에 참여하지 않기 때문에 리모델링주택조합의 설립과 리모델링 허가 동의요건 등의 충족이 어려워 사업진행에 한계가 있으므로, 공공임대주택단지와 혼합되어 있는 단지의 리모델링 사업이 활성화될 수 있도록 국회와 관계부처인 국토교통부에 개정을 건의함

Ⅲ. 검토보고 요지 (오정균 수석전문위원)

■ 개요

○ 이 건의안은 분양주택과 별동의 공공임대주택이 함께 공급된 "혼합주택 단지"에서 리모델링 사업을 추진할 경우, 분양주택 소유자가 공공임대주 택과는 별개로 리모델링 사업을 추진할 수 있도록 「주택법」 및 같은 법 시행령의 개정을 국회 및 국토교통부에 건의하기 위한 것으로, 황철규 의원이 발의하여 2023년 6월 5일 우리 위원회에 회부되었음.

- 건의안은 주택단지 전체를 리모델링 하기 위한 리모델링 조합설립 동의시, 공공임대주택을 포함하는 경우와 포함하지 않는 경우로 조건이 구분될 수 있도록 주택조합 설립 관련 규정(「주택법」제11조)과 리모델링 허가기준(「주택법 시행령」제75조)을 개정하고, 분양주택과 별동의 공공임대주택 부지의 필지분할이 되어 있지 않은 경우 분양주택의 필지분할이 가능하도록 조문 신설(「주택법」제76조제7항)을 요청하는 것으로 건의안의주요내용을 살펴보면 이래와 같음.

< 건의안 주요내용 >

법령	현 행	건의내용
「 주택 법」 제11조 (개정)	제11조(주택조합의 설립 등) ③ 제1항에 따라 주택을 리모델링하기 위하여 주택조합을 설립하려는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 구분소유자와 의결권의 결의를 증명하는 서류를 첨부하여 관할 시장・군수・구청장의 인가를 받아야 한다. 1. 주택단지 전체를 리모델링하고자 하는 경우에는 <u>주택단지 전체의</u> 구분소유자와 의결권의 각 3분의 2 이상의 결의 및 각 동의 구분소유자와 의결권의 각 과반수의 결의 2. 동을 리모델링하고자 하는 경우에는 그 동의 구분소유자 및 의결권의 각 3분의 2 이상의 결의	리모델링 조합설립 동의 시, 공공임대주 택을 포함하는 경우 와 포함하지 않는 경 우로 조건이 구분 될 수 있도록 개정
「주택법 시행령」 제75조제1항 (개정)	제75조(리모델링의 허가 기준 등) ① 법 제66조제1항 및 제2항에 따른 리모델링 허가기준은 별표 4와 같다. [별표 4] 세부기준 1. 동의기준 나. 리모델링주택조합의 경우 다음의 사항이 적혀 있는 결의서에 주택단지 전체를 리모델링하는 경우에는 <u>주택단지 전체 구분소유자 및 의결권의 각 75퍼센트 이상의 동의와 각 동별 구분소유자 및 의결권의 각 50퍼센트 이상의 동의를 받아야 하며(리모델링을 하지 않는 별동의 건축물로 입주자 공유가 아닌 복리시설 등의 소유자는 권리변동이 없는 경우에 한정하여 동의비율 산정에서 제외한다), 동을 리모델링하는 경우에는 그 동의 구분소유자 및 의결권의 각 75퍼센트 이상의 동의를 받아야 한다. 1) 리모델링 설계의 개요 2) 공사비 3) 조합원의 비용분담 명세</u>	리모델링주택조합의 리모델링 허가 시, 공공임대주택을 포함 하는 경우와 포함하 지 않는 경우로 조건 이 구분될 수 있도록 개정

「주택법」 제76조제7항 (신설)	제76조(공동주택 리모델링에 따른 특례)	별동의 공공임대주택
		이 리모델링에 참여
		하지 않을 경우 공공
		임대주택인 동(棟)과
		임대주택이 아닌 동
		(棟)이 별개의 필지가
		될 수 있도록 신설

■ 건의안의 발의배경

- 2003년 9월 일반주거지역 종세분화가 결정되기 이전에 준공된 서울시내 아파트단지의 경우, 종전 「도시계획법」에 따른 용적률 기준1)을 적용받아 건립되었기에 현황용적률이 법적상한용적률(예: 3종일반주거지역의 경우 300%)을 초과하여, 재건축 사업은 사실상 추진이 불가한 실정임.
- 이에 사용승인을 받은 후 15년 이상이 경과한 해당 아파트단지에서는 「주택법」에 따라 수직·수평증축이 가능하고, 주거전용면적의 30~40%까지 증축이 가능한 리모델링 사업에 관심을 기울이기 시작하여 '23.3월 기준 서울시에서는 총 13개 자치구, 68개 단지에서 공동주택리모델링 사업이 추진중에 있음(검토보고서 붙임2 참고).

<리모델링 증축항목 및 범위>

세대수	· 기존 세대수 15% 이내
ᄉ지ᄌᄎ	· 기존 15층 이상 : 최대 3개층
수직증축	· 기존 14층 이하 : 최대 2개층
조기저 오머지	· 85㎡ 이상: 30% 이내
주거전용면적	· 85㎡ 미만: 40% 이내

¹⁾ 도시계획법은 2002.2.4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 제정으로 폐지되었으며(2003.1.1. 시행), 당시 일반주거지역은 일괄적으로 300% 이하의 용적률을 적용받았으나, 일반주거지역이 1 종·2종·3종 주거지역으로 세분화되면서 각각 150%, 200%, 250% 이하를 적용받게 되었음.

<수직증축 리모델링 사업절차도>



- "리모델링"은 건축물의 노후화를 억제하거나 기능 향상 등을 위하여 대수 선하거나 건축물의 일부를 증축 또는 개축하는 행위²⁾로, 공동주택의 입 주자·사용자 또는 관리주체가 리모델링 하고자 하는 경우에는 시장 · 군수 · 구청장의 허가를 받아야 함³⁾.
- 특히, 1990년대 초반부터 2000년대 초반까지 준공된 아파트 단지의 경우 분양을 목적으로 한 공동주택과 임대주택이 공존하는 '혼합주택단지'로 건립되었는데, 이들 단지의 경우에도 노후주거환경 정비 수법으로 리모델 링사업이 각광을 받으면서 현재 서울시에서는 총 17개의 혼합단지에서 리모델링 사업을 추진중에 있음(검토보고서 붙임3 참고).
- "혼합주택단지"란 분양을 목적으로 한 공동주택과 임대주택이 함께 있는 공동주택단지로 정의되며⁴), 혼합주택단지의 유형은 크게 ▲동별 분리형,
 ▲주동 내 분리형, ▲완전혼합형 등으로 구분할 수 있음.

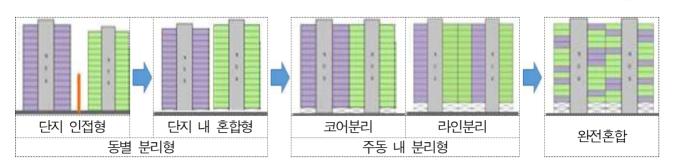
^{2) 「}건축법」제2조제1항제10호

^{3) 「}주택법」제2조제25호

^{4) 「}공동주택관리법」제2조제1항제4호



임대 분양



- 동별 분리형의 경우, 분양주택동과 임대주택동의 필지 분할 여부에 따라 필지가 구분된 '단지 인접형'과 분양주택동과 임대주택동이 동일 필지에 위치한 '단지 내 혼합형'으로 구분되는데, 앞서 살펴본 17개 혼합단지 중 12개 단지는 '단지 인접형'으로서 필지가 구분되어 있으나, 5개 단지는 분양주택동과 임대주택동이 공존하는 관계로 리모델링주택조합 설립에 필요한 구분소유자와 의결권의 결의를 받는데 있어 어려움을 겪고 있는 것으로 파악됨.
- 최근 서울시는 "서울 임대주택 3대 혁신방안(2022.4.19.)"을 발표하며, 준공 후 30년이 지난 노후 임대주택단지에 대한 재정비사업 추진계획을 공개하였고, 혼합주택단지의 경우 준공 30년이 넘지 않았더라도 15~ 30년 사이 리모델링이 가능한 노후주택 7.5만호를 대상으로 분양·임대 세대간 협의를 거쳐 리모델링을 추진할 계획이라고 밝혔으나, 현재까지 '단지 인접형' 혼합주택단지의 리모델링 추진실적은 전무한 상황임.
- 이에 이 건의안은 필지가 구분되지 않은 '단지 인접형' 혼합주택단지에서 리모델링이 원활히 추진될 수 있도록 리모델링주택조합 설립 기준과 리모 델링허가 기준을 개정하여, 필요시 해당 단지에서 분양주택 단독으로 리모 델링 사업을 추진할 수 있도록 「주택법」및 같은 법 시행령 개정을 건의

하기 위해 제출된 것으로 파악됨.

■ 리모델링주택조합 설립 관련(주택법 제11조 개정 건의)

- 현행 「주택법」에서는 주택단지 전체를 리모델링하기 위해 주택조합을 설립하는 경우 전체 구분소유자 및 의결권의 각 3분의 2 이상의 결의와 각 동의 구분소유자 및 의결권의 과반수 결의를 받도록 규정5)하고 있음.
- 이에 따라, 혼합주택단지의 경우 서울시 및 서울주택도시공사(SH공사), 한국토지주택공사(LH공사) 등 공공주택사업자⁶⁾는 소유자인 동시에 의결 권도 갖고 있어, 혼합주택단지 내 공공임대주택의 비율이 높을수록 공공 주택사업자는 민간 리모델링사업을 진행함에 있어, 결정적인 역할을 수행할 수 있음.
- 그러나, 「공공주택 특별법」에서는 임대주택의 유지·보수·관리와 관련된 사항을 정함에 있어 임대사업자(SH공사, LH공사)와 임차인대표회의 간의 협의를 강행규정으로 명시7)하고 있기에, 혼합주택단지에서 리모델링 사업을 추진할 경우 임차인의 협조는 반드시 필요한 상태임.
- 이에 따라, 혼합주택단지 내 분양주택 소유자는 공공주택사업자와 함께 리모델링 사업을 추진함에 있어 임대주택 입주민의 협조가 없을 시 주택 조합설립 및 리모델링 허가 등 사업추진 절차상 많은 제약을 받을 수 있는 구조임.

^{5) 「}주택법」제11조제3항

^{6) 「}공공주택 특별법」제4조

^{7) 「}공공주택 특별법」제50조제1항에 따르면 공공임대주택의 관리는 「민간임대주택에 관한 특별법」제51조 및 제52조, 제55조를 을 준용하도록 규정되어 있고, 민간임대주택법 제52조제4항에 따르면 임대사업자는 임차인대표회의와 관리규약의 제정 및 개정, 관리비, 부대시설 등의 유지·보수, 임대료 증감, 민간임대주택의 유지·보수·관리 등 영으로 정하는 사항을 협의해야하도록 규정되어 있음.

- 이러한 상황에서, 혼합주택단지 내 분양주택 소유자의 재산권 행사를 보 장하고 혼합주택단지의 리모델링을 활성화하기 위해서는 리모델링 조합설 립 동의 시 공공임대주택을 포함하는 경우와 포함하지 않는 경우로 조건 을 구부하는 것은 일견 타당하다고 사료됨.
- 다만, 공공임대주택 소유자(재개발임대주택의 경우, 서울시)도 분양주택 소유 자와 마찬가지로 구분소유자로서 권리를 행사할 수 있음에도 이를 별도로 구분하여 배제시키고, 리모델링 시행에 대해 공공임대주택과 분양주택에 다른 기준을 적용토록 하는 것은 형평성 측면에서 문제가 제기될 수 있겠음.

■ 리모델링 허가기준 관련(주택법 시행령 제75조제1항 개정 건의)

- 현행 「주택법 시행령」에서는 리모델링주택조합이 리모델링 허가를 받기 위해서는 전체 구분소유자 및 의결권의 각 75퍼센트 이상의 동의와 각 동의 구분소유자 및 의결권의 과반수 이상의 동의를 받도록 규정8)되어 있음.
- 주택조합 설립과 마찬가지로 리모델링 허가 때에도 임차인의 협조는 반드 시 필요한 상황이므로, 혼합주택단지의 리모델링을 활성화하기 위해서는 주택조합 설립기준의 개정 건의와 함께 리모델링허가기준의 개정도 필요 하다고 판단됨.
- 다만, 분양주택만을 위한 리모델링 사업을 시행할 경우, 분양주택과 임대 주택 사이의 완전한 사회적 혼합을 이룰 수 있는 기회가 영구히 사라지게 되고, 오히려 임대주택 거주민의 차별을 증대시키고, 사회적 격리와 고립, 저소득계층의 낙인효과를 가속화시켜 사회적 갈등이 증폭되는 원인으로 작용할 수 있는바. 이에 대해서는 심도있는 논의가 필요하겠음.

^{8) 「}주택법 시행령」제75조(리모델링의 허가 기준 등)제1항 및 [별표4]

■ 필지분할 관련(주택법 제76조제7항 신설 건의)

- 공유토지에 대해 필지분할을 실시하려면 분할을 원하는 공유자가 등기상 나머지 공유자 전원을 상대로 "공유물분할청구소송"을 제소하여 법원의 판결에 따라 토지를 분할해야 하며, 토지에 대한 공유자가 많고 일부 소 유자의 소재 파악이 어려운 경우에는 소송비용과 시간낭비 등으로 필지분 할이 지연되거나 어려운 상황이 발생할 수 있음.
- 참고로, 국회에서는 한시적으로 「공유토지분할에 관한 특례법」 9)을 제정 하여 공유토지에 대해 법원의 판결 없이도 현재의 점유상태를 기준으로 간편한 절차에 따라 분할을 허용하고, 분할제한 관련 개별법률 규정을 배제 토록 한 적이 있으나, 현재는 그 시효를 넘긴 상황임.
- 이에 따라 이 건의안에서는 혼합주택단지 전체를 대상으로 리모델링사업을 추진함에 있어 별동의 공공임대주택이 리모델링에 반대하는 경우10), 공 공임대주택 동과 분양주택 동을 별개의 필지로 나눈 후 분양주택 동만이 리모델링 사업을 추진할 수 있도록 「주택법」제76조(공동주택 리모델링에 따른 특례)제7항에 관련규정을 신설해 줄 것을 요청하는 것임.
- 필지분할은 「건축법」, 「집합건축물 소유 및 관리에 관한 법률」 등 타 법령과의 정합성, 구분소유자의 의견, 건축물의 구조 및 기능 등에 대한 허가권자(구청장)의 판단이 필요한 사안으로, 필지분할에 따라 분양주택 동만이 리모델링사업을 단독 시행할 경우, 분양주택 동의 주거환경을 개선

⁹⁾ 총 4차례(1986~1991년, 1995~2000년, 2004~2006년, 2012~2020년)에 걸친 한시법으로, 간편한 절차에 따라 공유토지를 분할할 수 있도록 시행하였음.

¹⁰⁾ 예를들어 서울시, SH공사 등 공공주택 소유자가 임대주택 입주자와의 협의 실패로 사업추진에 동의하지 않을 경우

하고, 분양주택 소유주의 재산권 행사를 보호하는 효과를 거둘 수 있겠음.

- 그러나, 단지내 임대주택 동과 분양주택 동간의 부조화 야기, 단지 내 편 견과 차별이 지속됨으로 인해 완전혼합형 소셜믹스 기회가 영구히 사라지게 된다는 점에서 작년 4월 서울시가 「서울 임대주택 3대 혁신방안」에서 발표한 '차별·소외를 원천 차단하는 완전한 소셜믹스' 정책과는 대치되는 결과를 초래할 수 있어 이를 감안할 필요가 있겠음.

■ 종합의견

- 종합하면, 이 건의안은 동별 분리형(단지 내 혼합형) 혼합주택단지에서 분양주택 동 단독으로 리모델링 사업을 추진할 수 있도록 「주택법」 및 같은법 시행령 개정을 국회와 국토교통부에 촉구하기 위한 것으로, 현행 법령 상 혼합주택단지에서 분양주택 소유자가 단지 전체를 대상으로 리모델링 사업을 추진코자 해도 임대주택 소유자(서울특별시, SH공사 등)가 보유한 의결권이 일정수준(주택조합설립 시 33.3%, 리모델링허가 시 25%)을 초과할 경우, 이들의 동의가 없으면 사업추진은 사실상 불가한 상황임을 감안할 때, 분양주택 소유자의 재산권 행사 제약 문제를 해소하고 리모델링 사업을 통한 주거환경개선을 도모한다는 측면에서 이 건의안의 필요성은 인정됨.
- 다만, 이 건의안에 따라 상위법령을 개정하여 혼합주택단지에서 분양주택 동 단독으로 별도의 리모델링 사업을 추진하게 될 경우, 단지 내 부조화 문제뿐 아니라, 공공임대주택 입주민의 사회적 격리 및 낙인효과를 증폭 시킬 수 있고, 서울시가 추진중인 완전한 소셜믹스 정책과도 불부합하는 문제를 야기할 수 있으므로 이에 대해서는 신중한 논의가 필요하겠음.

○ 끝으로, 서울시는 공공임대주택 입주민과의 협의 실패를 이유로 임대주택 소유자로서 행사할 수 있는 권한을 '수동적'으로 행사하는데 머무르기 보다는, 공공임대주택 입주민이 리모델링사업에 동의할 수 있도록 보다 적극적인 자세로 임대주택 입주민과의 협의에 임할 필요가 있겠으며, 이들이 통합 리모델링을 거부하는 사유를 명확히 파악하고 이에 대한 대책을 마련함으로써 혼합주택단지가 필지 분할없이 리모델링사업을 추진할 수 있게하여, 궁극적으로는 서울시가 추진 중인 완전한 소셜믹스 정책의 실현에 악장서야 할 것임.

Ⅳ. 질의 및 답변요지: 생략

V. 토론요지 : 없음

Ⅵ. 심사결과 : 원안 가결(출석위원 전원 찬성)

○ 부대의견 : 건의안의 취지를 감안하여, 서울시는 현재 진행중인 임대주 택단지의 리모델링 사업 전반의 문제점을 점검하고, 별도의 대책을 마련한 후 보고할 것

Ⅷ. 소수의견 요지 : 없음

공공임대 아파트와 혼합되어 있는 공동주택 리모델링의 원활한 추진을 위한 「주택법」 개정 촉구 건의안

공동주택 리모델링 사업은 노후 공동주택을 정비하기 위해 전면철거방식으로 시행되는 주택재건축사업의 부작용과 한계를 보완하고 자원의 효율적인 이용과 환경보존의 필요성이 대두되면서 도입되었다.

또한 장래 서울시 노후 공동주택의 주거환경 개선을 위해서는 재건축사업만으로는 한계가 있으므로, 개별 상황에 적합한 다양한 정책과 방안이 필요한 바, 노후 공동주택을 원활하게 개보수하여 거주환경을 개선하고 주택의 장수명화를 도모할 수 있는 리모델링 사업의 역할이 중요하다.

특히 1990년대 초반부터 2000년대 초반까지 준공된 아파트는 2000년 도시계획법 개정에 따른 종 세분화 이전의 용적률 기준을 적용받았기 때문에 현행 기준보다 용적률이 높아 사업성 측면에서 재건축 사업 추진이 쉽지 않으므로, 리모델링 사업의 잠재적인 수요대상이라 볼 수 있다.

한편 서울시는 향후 서울시 공공임대아파트 재정비계획에 대하여 준공 30년이 지나면 재건축을 하는 것으로 기본방향을 설정하고 있다.

그런데 위에서 언급한 1990년대 초반부터 2000년대 초반까지 준공된 잠재적인 리모델링 사업 대상 아파트 중.

한 필지 내 공공임대 아파트와 혼합단지를 형성하고 있으면서 리모델링 사업을 추진하고 있는 단지의 경우, 사업진행에 매우 큰 어려움을 겪고 있는 실정이다.

리모델링 주택조합 설립과 리모델링 허가 시.

공동주택단지 전체 및 각 동별 구분 소유자의 동의를 받아야 함에도 불구하고 임대아파트의 경우 향후 재건축을 하는 것으로 정책방향이 설정되어 있어 리모델링에 참여하지 않으므로.

사업추진을 위한 동의율 확보가 쉽지 않기 때문이다.

또한 향후 공공임대아파트의 재건축 연한이 다가와 재건축 사업을 진행하게 될 경우에도, 정비구역 지정 시 토지분할의 어려움이 예상된다.

이에 서울특별시의회는 국회와 정부에 다음과 같이 「주택법」의 개정을 강력히 촉구·건의하는 바이다.

- 첫째, 주택단지 전체를 리모델링 하는 경우의 리모델링 조합설립 동의 시, 공공임대주택을 포함하는 경우와 포함하지 않는 경우로 조건이 구분 될 수 있도록 「주택법」 제11조를 개정하라!
- 둘째, 주택단지 전체를 리모델링 하는 리모델링 주택조합의 리모델링 허가 시, 공공임대주택을 포함하는 경우와 포함하지 않는 경우로 조건이 구분 될 수 있도록 「주택법」시행령 제75조 제1항을 개정하라!

셋째, 주택단지 전체를 리모델링 시, 별동의 공공임대주택이 주택단지에 포함

되어 있음에도 리모델링에 참여하지 않은 경우에는 공공임대주택인 동(棟)과 공공임대주택이 아닌 동(棟)이 별개의 필지가 될 수 있도록 「주택법」 제76조의 제7항을 신설하라!

2023. 9. .

서울특별시의회의원 일동